

บทที่ 3

การทูตพหุภาคีของจีนต่อรัสเซีย และเอเชียกลาง ด้านการเมือง ความมั่นคง

ในอดีต จีนดำเนินนโยบายต่างประเทศกับประเทศต่าง ๆ โดยเน้นการทูตพหุภาคี (Bilateral Diplomacy) เป็นการทูตระหว่างสองประเทศคือ จีนกับอีกประเทศหนึ่ง เช่น จีนกับสหภาพโซเวียต กับสหรัฐอเมริกา จีนเริ่มให้ความสำคัญกับการทูตพหุภาคี (Multilateral Diplomacy) คือการดำเนินนโยบายต่างประเทศระหว่างจีนกับประเทศอื่น ๆ ที่มีมากกว่า 1 ประเทศในเวทีโลก แม้ว่าจีนจะได้เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งเป็นเวทีพหุภาคีระดับโลกมาตั้งแต่ ค.ศ. 1971 แต่จีนก็ไม่คุ้นเคยและค่อนข้าง “เกร็ง” กับการทูตพหุภาคี เพราะจีนเกรงว่าอาจถูกประเทศต่าง ๆ “รวมหัวกัน” วิจารณ์หรือกล่าวหาจีน อย่างไม่ดี ประสบการณ์การทูตพหุภาคีในองค์การสหประชาชาติ (United Nation) ตั้งแต่ ค.ศ. 1971 จนถึงปัจจุบัน และในระดับภูมิภาคกับกลุ่มประเทศสมาคมอาเซียนในทศวรรษที่ 1980 ทำให้จีนเริ่มมีความมั่นใจและเห็นประโยชน์ของการทูตพหุภาคีมากขึ้น

บทนี้ จะนำเสนอกรอบนโยบายต่างประเทศของจีนต่อรัสเซียและรัฐเอเซียกลางในยุคหลังสงครามเย็น โดยพิจารณาตั้งแต่รัสเซียและรัฐเอเซียกลางแยกตัวออกมาจากสหภาพโซเวียตเดิม จึงทำให้จีนมีพรมแดนด้านตะวันตกติดต่อกับหลายประเทศ การนำเสนอจะขอแบ่งเป็น 4 ช่วงเพื่อให้เข้าใจได้ชัดเจน คือ

1. นโยบายต่างประเทศและความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับรัสเซียและรัฐเอเซียกลางก่อนการก่อตั้ง “กลุ่มเซี่ยงไฮ้ 5”
2. การทูตพหุภาคีของจีนต่อรัสเซียและเอเซียกลางภายใต้ “กลุ่มเซี่ยงไฮ้ 5” (Shanghai Five)
3. การทูตพหุภาคีของจีนต่อรัสเซียและเอเซียกลางภายใต้ “องค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้” (Shanghai Cooperation Organization)
4. โครงสร้างองค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ (SCO)

จีนกับรัสเซียและรัฐในเอเชียกลางระหว่าง ค.ศ. 1992-1995

จีนและสหภาพโซเวียตปรับความสัมพันธ์ให้ดีขึ้นในช่วงปลายทศวรรษ 1980 จนกระทั่งสหภาพโซเวียตล่มสลายในปลายเดือนธันวาคม ค.ศ. 1991 ทำให้จีนมีพรมแดนทางด้านตะวันตกติดต่อกับสหพันธรัฐรัสเซียและรัฐเอเชียกลาง ความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายคลี่คลายในทางที่ดีขึ้นนำไปสู่เวทีเพื่อหารือร่วมกันในกรอบ “สี่บวกหนึ่ง” หรือ “Four Plus One” ใน ค.ศ. 1992 ทุกฝ่ายพยายามไกล่เกลี่ยปัญหาด้วยความประนีประนอมต่อกันมากขึ้นใน ค.ศ. 1994 มีการแบ่งสัดส่วนเขตแดนในอัตราที่ใกล้เคียงกันในบริเวณที่มีความขัดแย้งกัน จากนั้นทั้งสองฝ่ายต่างกระชับความร่วมมือภายใต้กรอบพหุภาคีที่เป็นทางการมากขึ้นในนามของ “กลุ่มเซี่ยงไฮ้ 5” และพัฒนาไปสู่ “องค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้” (Shanghai Cooperation Organization: SCO)

การทูตทวิภาคีของจีนกับรัสเซียและรัฐเอเชียกลางก่อนก่อตั้ง “กลุ่มเซี่ยงไฮ้ 5” (Shanghai Five)

ภายหลังรัฐใหม่ในเอเชียกลางเกิดขึ้น จีนมีท่าที่เป็นมิตรต่ออดีตรัฐสมาชิกแห่งสหภาพโซเวียตอย่างเปิดเผย ซึ่งเห็นได้จากการประกาศรับรองประเทศทันทีที่เกิดการล่มสลายใน ค.ศ. 1991 แต่จีนเน้นดำเนินความสัมพันธ์ที่มีการผลักดันให้เกิดความร่วมมือที่เป็นรูปธรรมชัดเจนเป็นรายประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับรัสเซีย คาซัคสถาน และทาจิกิสถาน ดังนี้

ความสัมพันธ์จีนกับรัสเซีย

นโยบายต่างประเทศของจีนต่อรัสเซียหลังสหภาพโซเวียตล่มสลาย เต็มไปด้วยความระมัดระวัง เพราะจีนเกรงว่าการเปลี่ยนแปลงในสหภาพโซเวียตจะส่งผลกระทบต่อจีน แม้ว่าจีนกับรัสเซียจะมีพรมแดนติดต่อกันกว่า 4,355 กิโลเมตร แต่ทั้งสองก็พยายามหาทางแก้ไขความขัดแย้งหลังจากที่จีนได้รับรองสหพันธรัฐรัสเซียในวันที่ 27 ธันวาคม ค.ศ. 1991¹ จากนั้น ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1992 ประธานาธิบดีเยลต์ซินเยอนจีน และลงนามในแถลงการณ์ร่วมกัน เพื่อประกาศว่าทั้งสองฝ่ายจะพัฒนาความสัมพันธ์อันเป็นมิตรไมตรีที่ดีต่อกันและเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันบนหลักการอยู่ร่วมกันอย่างสันติห้าประการ โดยลงนามร่วมกันเพื่อร่วมมือกันทั้งในด้านวัฒนธรรม

¹Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, “China and Russia: Partnership of Strategic Coordination” (12 March 2009)

<<http://www.fmprc.gov.cn/eng/ziliao/3602/3604/t18028.htm>> 17 November 2000

วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมทั้งการลดกองกำลังทหารบริเวณเขตแดนเพื่อสร้างความเชื่อมั่นระหว่างกัน

ต่อมาในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1994 ได้ลงนามใน “ความตกลงว่าด้วยการระงับข้อพิพาทในดินแดนฝั่งตะวันออก” และให้สัตยาบันในเดือนตุลาคม ปีเดียวกันยังมีการลงนาม “ความตกลงว่าด้วยการป้องกันอันตรายจากกิจกรรมทางทหาร” รวมทั้งข้อผูกพันให้ยกเลิกเป้าหมายเกี่ยวกับภารกิจด้านอาวุธนิวเคลียร์ ซึ่งมีการเจรจาร่วมกันในประเด็นต่าง ๆ อาทิ การลดอาวุธ และการสร้างความเชื่อมั่นบริเวณพรมแดนของภูมิภาค ทั้งนี้ ผู้นำทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องที่จะเป็น “หุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์” (Strategic Partnership) ซึ่งเห็นได้ชัดจากการเยือนของผู้นำระดับสูงของทั้งสองฝ่ายอย่างต่อเนื่อง²

หลังจาก เจียง เจ๋อหมิน ขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี ได้เยือนรัสเซียในเดือนกันยายน ค.ศ. 1994 และออกแถลงการณ์ร่วมว่าด้วยความสัมพันธ์รูปแบบใหม่ในลักษณะ “หุ้นส่วนเชิงสร้างสรรค์” (Constructive Partnership) กล่าวคือมีความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกัน มีผลประโยชน์ร่วมกันและเป็นมิตรภาพที่ดีต่อกัน³ สำคัญของแถลงการณ์ดังกล่าวคือทั้งสองจะไม่ใช้อาวุธนิวเคลียร์ต่อต้านซึ่งกันและกัน (Agreement on non-first-use) และจะไม่ใช้อาวุธนิวเคลียร์เพื่อต่อต้านประเทศหรือภูมิภาคอื่นที่ไม่มีอาวุธนิวเคลียร์⁴

ความสัมพันธ์จีนกับคาซัคสถาน

หลังจากที่คาซัคสถานแยกตัวออกมาจากสหภาพโซเวียต ทำให้มีพรมแดนติดต่อกับจีนกว่า 1,700 กิโลเมตร ทั้งสองฝ่ายมีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน เนื่องจากมีความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์ คาซัคสถานตั้งอยู่ทางตะวันตกเฉียงเหนือซึ่งมีพรมแดนติดต่อกับจีน ทั้งสองฝ่ายพยายามร่วมมือและแลกเปลี่ยนกันทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ เทคโนโลยี และวัฒนธรรม นำไปสู่การลงนามและให้สัตยาบันร่วมกันใน “ความตกลงว่าด้วยการใช้เขตแดนร่วมกันและประสานงาน

²Jiang Yi, “Sino-Russian Ties: New Constructive Partnership,” *Beijing Review* (13-19 November 1995): 9 – 10.

³Shi Ze, “Chinese and Russian Partnership Growing,” *Beijing Review* (29 April – 5 May 1996): 9 – 12.

⁴“For Better Cooperation between China and Central Asia,” *Beijing Review* (22-28 July 1996): 8.

เพื่อปักปันเขตแดนระหว่างกัน” รวมทั้งการลงนาม “ความตกลงว่าด้วยการสร้างความเชื่อมั่นในการสร้างความแข็งแกร่งด้านทหารเพื่อใช้เขตแดนร่วมกัน” อันประกอบไปด้วย จีน รัสเซีย คาซัคสถาน คีร์กีซสถาน และทาจิกิสถาน และการลดกองกำลังทหารบริเวณพรมแดนระหว่างกัน⁵

จีนและคาซัคสถานได้สถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตในวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1992⁶ หลังจากคาซัคสถานกลายเป็นรัฐที่มีอำนาจอธิปไตย นายกรัฐมนตรี หลี่ เฝิง ได้เชื้อเชิญให้นายกรัฐมนตรีแห่งคาซัคสถาน นายเตอร์ เซนโก (Tere Scenko) เยือนจีนเป็นเวลา 5 วันนับจากวันที่ 24-28 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992 และร่วมหารือกันในประเด็นพรมแดน ทำให้เกิดความปรองดองในระดับประชาชนของทั้งสองประเทศ ทั้งนี้ ผู้นำจีนยังสนับสนุนให้คาซัคสถานเป็นสมาชิกในองค์การสหประชาชาติ

ในด้านเศรษฐกิจ คาซัคสถานมีความร่วมมือโดยตรงต่อจีนในบริเวณเขตปกครองตนเองมณฑลซินเจียงมาโดยตลอด ทั้งสองฝ่ายได้ร่วมลงนามในแถลงการณ์กว่า 8 ฉบับ รวมทั้งการทำความตกลงให้พลเมืองของทั้งสองประเทศข้ามผ่านพรมแดนระหว่างกันได้ ต่อมา นายกรัฐมนตรี หลี่ เฝิง (Li Peng) ได้กล่าวกับนายกรัฐมนตรีเตอร์ เซนโก แห่งคาซัคสถาน ในประเด็นโครงสร้างทางเศรษฐกิจของจีนและการขับเคลื่อนเพื่อปฏิรูปประเทศ นำไปสู่การเปิดประตูแก่โลกภายนอก⁷

อย่างไรก็ดี ความสัมพันธ์ในระดับทวิภาคีพัฒนาขึ้นตามลำดับ เห็นได้จากการแถลงการณ์ร่วมในวันที่ 18 ตุลาคม ค.ศ. 1993 ว่าด้วยความสัมพันธ์ฉันมิตรในการลงนามระหว่างสองประเทศ⁸ จากนั้นใน ค.ศ. 1994 ทั้งสองฝ่ายได้ลงนามในแถลงการณ์ร่วมจีน-คาซัคสถาน ‘Sino-Kazakh border’ เพื่อแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งบริเวณเขตแดนร่วมกัน⁹

⁵Ibid.

⁶Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, “China entered into diplomatic relations with independent former Soviet republics” (12 March 2009) <<http://www.fmprc.gov.cn/eng/ziliao/3602/3604/t18019.htm>> 17 November 2000

⁷“Sino-Kazakhstan Ties In Common Interest,” *Beijing Review* (9-15 March 1992): 5.

⁸“Joint Statement Between China and Kazakhstan On Fully Improving Bilateral Cooperation In the 21st Century,” *Beijing Review* (6 December 1999): 8.

⁹“Sino-Kazakh joint Communiqué on Border Issues,” *Beijing Review* (6 December 1999): 9.

ต่อมาประธานาธิบดีเนออร์ไซฮัตตัน นาร์ซาร์บายเอฟ (Nursultan Nazarbayev) เยือนปักกิ่งเป็นครั้งที่สาม และได้ลงนามในแถลงการณ์ร่วมกับประธานาธิบดีเจียง เจ๋อหมิน ในวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 1995 ทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องที่จะพัฒนาความร่วมมือกัน โดยเริ่มจากความร่วมมือด้านพลังงาน อาทิ การศึกษาทางวิทยาศาสตร์เพื่อแยกโลหะออกจากแร่ น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ เหมืองแร่ การขนส่ง สิ่งทอ และอุตสาหกรรมอื่น ๆ รวมทั้งความเป็นไปได้ที่จะมีการร่วมมือกันเพื่อพัฒนาท่อส่งก๊าซ หรือน้ำมัน จากคาซัคสถานไปยังชายฝั่งมหาสมุทรแปซิฟิก

นอกจากนี้ยังยินยอมให้นักท่องเที่ยวและรถบรรทุกสินค้าของทั้งสองฝ่ายเข้าไปในพรมแดนของแต่ละฝ่ายได้โดยไม่เสียค่าผ่านทาง¹⁰ เป็นต้น อย่างไรก็ตามความร่วมมือระหว่างจีนกับคาซัคสถานดำเนินไปด้วยดีโดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ แต่ปัญหาเขตแดน การก่อการร้าย ข้ามพรมแดนยังไม่ได้รับการแก้ไขให้ลดน้อยลง เพียงแต่เป็นการหารือร่วมกันแบบหลวม ๆ เท่านั้น ยังไม่มีการดำเนินการใด ๆ ที่เป็นรูปธรรมนัก

ความสัมพันธ์จีนกับทาจิกิสถาน

จีนกับทาจิกิสถานมีพรมแดนติดต่อกัน 414 กิโลเมตร หลังจากที่แยกแตกออกมาจากสหภาพโซเวียตและได้สถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีนในวันที่ 4 มกราคม ค.ศ. 1992¹¹ ประธานาธิบดีแห่งทาจิกิสถาน อิมอมาลี รากโมนอฟ (Emomali Rakhmonov) เยือนจีนในวันที่ 7 มีนาคม ค.ศ. 1993 เป็นระยะเวลา 4 วัน ซึ่งถือเป็นการเยือนที่เปลี่ยนฉากความสัมพันธ์ในอดีตของทั้งสอง นายกรัฐมนตรีหลี่ เฝิง กล่าวว่า การมาเยือนจีนครั้งนี้ของประธานาธิบดีรากโมนอฟ จะผลักดันให้เกิดความร่วมมือระหว่างทั้งสองประเทศยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันนายรากโมนอฟก็กล่าวว่าประชาชนได้ฝากความหวังในการเยือนจีนเช่นกัน

การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีน และความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและการค้าในกรอบทวิภาคีนั้น ประธานาธิบดีมองว่าจะพัฒนาไปด้วยความราบรื่น และคาดหวังว่าจะช่วยฟื้นเศรษฐกิจของประเทศได้ จากนั้นประธานาธิบดีหยาง ช่างคุน (Yang Shangkun) กล่าวว่า

¹⁰“Closer Sino-Kazakh Ties Hailed,” *Beijing Review* (2-8 October 1995): 8.

¹¹ Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, “China entered into diplomatic relations with independent former Soviet republics.”

ประชาชนของทั้งสองฝ่ายมีความเป็นพันธมิตรต่อกันมากกว่า 2,000 ปี ตั้งแต่ความสัมพันธ์เส้นทางสายไหม (Silk Road) ในสมัยโบราณ ความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับรัฐทั้งสามที่กล่าวมาข้างต้น ถือเป็นความสัมพันธ์ที่มีการร่วมมือกันอย่างชัดเจน

จากนั้น ประธานาธิบดีเจียง เจ๋อหมิน ได้เยือนรัสเซียอีกใน ค.ศ. 1995 เพื่อร่วมฉลองการสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง จากนั้นประธานาธิบดีเยลต์ซิน เยือนจีนในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1996 เพื่อทำความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือทวิภาคีแบบใหม่ อีกทั้งยังลงนามร่วมกันโดยมีคาซัคสถาน ทาจิกิสถาน และคีร์กีซสถาน เพื่อนำไปสู่ความสัมพันธ์แบบใหม่¹²

จีนเชื้อเชิญผู้นำคาซัคสถาน คีร์กีซสถาน รัสเซีย และทาจิกิสถาน ร่วมก่อตั้ง “เซี่ยงไฮ้ 5” ใน ค.ศ. 1996 ซึ่งให้จีนดำเนินนโยบายต่างประเทศในลักษณะที่ให้ความสำคัญต่อความร่วมมือระหว่างประเทศในรูปแบบพหุภาคีมากขึ้น จากนั้นประธานาธิบดีหู จิ่นเทา ได้จัดการประชุมประจำปีครั้งแรกใน ค.ศ. 1996 โดยมีรัสเซีย คีร์กีซสถาน คาซัคสถาน และทาจิกิสถาน ร่วมหารือเพื่อแลกเปลี่ยนทัศนคติในประเด็นต่างประเทศร่วมกัน¹³

การทูตพหุภาคีของจีนต่อรัสเซียและรัฐเอเชียกลางภายใต้ “กลุ่มเซี่ยงไฮ้ 5” (Shanghai Five)

การที่ผู้นำจีนโดยเฉพาะประธานาธิบดีเจียง เจ๋อหมิน ได้มีโอกาสเดินทางไปเจรจากับผู้นำระดับสูง ช่วยให้ความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างกันเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งจีนยังแสดงให้เห็นว่ารัสเซียและรัฐเอเชียกลางเห็นว่าการทูตพหุภาคีของจีนนั้น มีความโปร่งใส เชื่อถือได้ และมั่นใจในประโยชน์ของความร่วมมือระหว่างกัน จึงทำให้ความร่วมมือระหว่างจีน รัสเซีย และเอเชียกลางเกิดขึ้นได้ เนื่องจากเป็นความสัมพันธ์ฉันมิตรที่มีต่อกันเนิ่นนาน และร่วมกันแสวงหาหนทางเพื่อแก้ไขปัญหาเขตแดนร่วมกัน ภายใต้กรอบความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ เปรียบเสมือนเวทีริเริ่มในการรวมกลุ่มกัน โดยมีปัญหาด้านการเมือง ความมั่นคง เป็นประเด็นสำคัญที่ทุกฝ่ายต้องการแก้ไข แม้รัฐภาคีจะมีการไปมาหาสู่กันอย่างสม่ำเสมอ จนนำไปสู่ “กรอบความร่วมมือสี่บวกหนึ่ง” หรือ “Four Plus One Framework” ถือเป็นขยายโอกาสให้รัฐภาคีได้แสดงความคิดเห็นและเสนอแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาร่วมกัน¹⁴

¹² Shi Ze, “Chinese and Russian Partnership Growing,” op. cit., p.3

¹³ Xu Tao, “SCO: Example for the World,” *Beijing Review* (12 June 2003): 26.

¹⁴ Chien-Peng Chung, “The Shanghai Co-operation Organization: China’s Changing Influence in Central Asia,” *The China Quarterly* No.180 (December 2004): 989-1009.

การประชุมสุดยอดผู้นำแห่งเซี่ยงไฮ้ 5 ครั้งแรก (The first summit Shanghai Five) จัดขึ้นในวันที่ 26 เมษายน ค.ศ. 1996 ณ นครเซี่ยงไฮ้ สาธารณรัฐประชาชนจีน ภายใต้การนำโดยประธานาธิบดีเจียง เจ๋อหมิน แห่งจีน ได้เชื้อเชิญให้ประธานาธิบดีบอริส เยลต์ซิน (Boris Yeltsin) แห่งรัสเซีย ประธานาธิบดีเนอร์ซัลตัน อิบิเชวิช นาซาร์บายเยฟ (Nursultan Abishevich Nazarbayev) แห่งคาซัคสถาน ประธานาธิบดีอัสการ์ อคาเยฟ (Askar Akayev) แห่งคีร์กีซสถาน และประธานาธิบดีอิมอมาลี ชาริโปวิช รากโมนอฟ (Emomali Sharipovich Rakhmonov) แห่งทาจิกิสถาน ร่วมหารือกันเพื่อขยายความเชื่อมั่นร่วมกันโดยเห็นพ้องว่าจะจัดให้มีการประชุมทุกปี ๆ ละ 1 ครั้ง¹⁵

ในครั้งแรกรัฐภาคีได้ลงนามใน “ความตกลงว่าด้วยการสร้างความไว้วางใจกันอย่างลึกซึ้งด้านทหารบริเวณเขตแดน” (Agreement on deepening military trust in border regions) หรือเรียกว่า “ความตกลงแห่งเซี่ยงไฮ้” (Shanghai Agreement) นอกจากนี้ยังได้ทำสนธิสัญญาให้มีการล้อมรอบในระยะห่าง 100 กิโลเมตร นับจากเขตแดนของจีนและรัฐสมาชิกอีก 4 ประเทศ¹⁶ เพื่อให้เกิดสันติภาพและความสงบสุขระหว่างมิตรภาพภายในภูมิภาคร่วมกัน¹⁷ การริเริ่มความร่วมมือของจีน รัสเซีย และเอเชียกลางในขั้นต้น ถือว่ามีความก้าวหน้าไปได้ด้วยดี เนื่องจากรัฐภาคีให้ความสนใจในการหารือร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เห็นได้จากการจัดประชุมสุดยอดผู้นำรัฐสมาชิกแห่งเซี่ยงไฮ้ 5 ที่จัดขึ้นครั้งที่ 2 ในปีถัดมา

การประชุมสุดยอดผู้นำแห่งเซี่ยงไฮ้ 5 ครั้งที่สอง (The second summit Shanghai Five) จัดขึ้นในวันที่ 24 เมษายน ค.ศ. 1997 ณ กรุงมอสโก แห่งรัสเซีย ทุกฝ่ายลงนาม “ความตกลงว่าด้วยการลดกองกำลังทางทหารบริเวณพรมแดนร่วมกัน” (Agreement on Mutual Reduction of Military Forces) หรือเรียกว่า “ความตกลงแห่งมอสโก” (Moscow Agreement) ความตกลงดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างสันติภาพ เสถียรภาพ และความสงบสุขให้แก่รัฐสมาชิก ขณะเดียวกันโฆษกกระทรวงการต่างประเทศจีน ฉิน กั๋วฟาง (Shen Guofang) ยังได้

¹⁵Rong Zhi, “A Retrospect of China- USSR and China – Russia Relations,” *Beijing Review* (15 November 1999): 13.

¹⁶Chien-Peng Chung, “The Shanghai Co-operation Organization: China’s Changing Influence in Central Asia,” *op.cit.*, pp. 989-1009.

¹⁷“For Better Cooperation between China and Central Asia,” *op.cit.*, pp. 8-9.

กล่าวถึงวัตถุประสงค์หลักของความตกลงดังกล่าว ได้แก่

1. ให้ทั้งสองฝ่าย (จีนกับรัฐทั้งสี่ ได้แก่ รัสเซีย คาซัคสถาน ทาจิกิสถาน คีร์กีซสถาน) ลดกำลังทหารบริเวณพรมแดนให้เหลือน้อยที่สุดอย่างเท่าเทียม เพื่อความเป็นเพื่อนบ้านที่ดีต่อกัน
2. ทุกฝ่ายไม่คุกคามกันด้วยการใช้กำลังเพื่อต่อต้านกัน
3. ให้ทหารประจำการบริเวณพรมแดน โดยไม่โจมตีซึ่งกันและกัน
4. ให้ทุกฝ่ายปรับลดและจำกัดจำนวนการคงกำลังทหาร รวมทั้งอาวุธร้ายแรงภายใน ระยะ 100 กิโลเมตร ในบริเวณพรมแดนระหว่างกัน
5. ให้มีการกำหนดมาตรการ และระยะเวลาสิ้นสุดในการลดกองกำลังทหาร
6. ให้แลกเปลี่ยนข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกองกำลังทหารบริเวณพรมแดนระหว่างกัน
7. ให้มีการติดตามผลของความตกลงดังกล่าวเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จ

ความตกลงนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 2002 และสามารถต่ออายุเพิ่มได้จากนั้นให้จำกัดการคงกองกำลังทหารของรัฐภาคีให้เกินกว่า 130,400 คน ในระยะทาง 100 กิโลเมตร ตลอดพรมแดนที่เชื่อมต่อกันกว่า 7,000 กิโลเมตร ข้อสังเกตของความตกลงดังกล่าวข้างต้น ชี้ให้เห็นว่ารัฐภาคีให้ความสำคัญต่ออุปสรรคความสัมพันธ์ด้านความมั่นคงต่อกันเป็นอันดับแรก เนื่องจากมีการปรับลดกองกำลังทางทหารระหว่างกัน เพื่อลดความหวาดระแวงของรัฐภาคี และเพิ่มความเป็นมิตรต่อกันมากขึ้น ทั้งนี้ยังมีการลงนาม “ความตกลงว่าด้วยการลดกองกำลังทหารบริเวณพรมแดน” (Agreement on cutting military forces in border areas)

จากนั้น ประธานาธิบดีเจียง เจ๋อหมิน ได้กล่าวปราศรัยภายหลังการลงนามฉบับนี้ว่า “ความตกลงทั้งสองฉบับ (Shanghai Agreement และ Moscow Agreement) เสมือนหนึ่งตัวแทนการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับประเทศเพื่อนบ้าน ที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอย่างต่อเนื่องและสมบูรณ์แบบ ทั้งยังเป็นมิตรภาพที่มีความร่วมมือเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันกับรัฐทั้งสี่ ซึ่งถือเป็นปรากฏการณ์ที่ชัดเจนในการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน”¹⁸ คำพูดดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความปรารถนาของจีนที่ต้องการกระชับความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน ในการประสานประโยชน์ร่วมกัน และดำเนินความสัมพันธ์ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

¹⁸“Nations Pledge to Cut Border Forces,” *Beijing Review* (12-18 May 1997): 4.

การประชุมสุดยอดผู้นำแห่งเอเชียใต้ 5 ครั้งที่สาม (The third summit Shanghai Five) จัดขึ้นในวันที่ 3 กรกฎาคม ค.ศ. 1998 ณ เมืองอัลมา อตา (Alma Ata) แห่งคาซัคสถาน รัสเซียได้ออกแถลงการณ์ร่วมว่าด้วยความร่วมมือเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงร่วมกันในเอเชียกลาง¹⁹ โดยทุกฝ่ายยอมรับให้มีแนวปฏิบัติอันเป็นบรรทัดฐานเดียวกัน ดังนี้

1. ทุกฝ่ายจะเคารพซึ่งอำนาจอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนร่วมกันอย่างเท่าเทียม
2. ทุกฝ่ายจะไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน
3. ทุกฝ่ายจะช่วยเหลือกัน เพื่อแก้ไขข้อพิพาทและข้อแตกต่างของแต่ละประเทศโดยการปรึกษาหารือร่วมกันด้วยความเป็นมิตร

ทุกฝ่ายเน้นการขยายความร่วมมือทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี ด้วยจิตวิญญาณแห่งความเป็นเพื่อนบ้านที่ดี และมีมิตรภาพ บนรากฐานแห่งผลประโยชน์ของทุกรัฐสมาชิก เพื่อพัฒนาความมั่นคง ความมีเสถียรภาพ และความมั่งคั่งแก่ภูมิภาคนี้รวมทั้งภูมิภาคเอเชียทั้งหมด การประชุมดังกล่าวมีสาระสำคัญ 7 ประการ ดังนี้

1. ให้ทุกฝ่ายเห็นความสำคัญของ “ความตกลงแห่งเอเชียใต้” (Shanghai Agreement) ซึ่งเป็นความตกลงฉบับแรกที่ลงนามร่วมกันเมื่อ 26 เมษายน ค.ศ. 1996 และ “ความตกลงแห่งมอสโก” (Moscow Agreement) ซึ่งเป็นความตกลงที่ลงนามร่วมกันเป็นฉบับที่สองเมื่อวันที่ 24 เมษายน ค.ศ. 1997 โดยเห็นว่าความมั่นคงแห่งภูมิภาคและประชาคมโลกเป็นสิ่งสำคัญ

2. ทุกฝ่ายยินดีที่จะหารือร่วมกันทั้งในระดับทวิภาคี และระดับภูมิภาคในเชิงรุกและเปิดกว้างแก่ประเทศอื่นภายในภูมิภาคที่มีความสนใจร่วมเป็นสมาชิก โดยทุกฝ่ายเห็นพ้องที่จะร่วมหารือทั้งในระดับผู้เชี่ยวชาญ ระดับรัฐมนตรีต่างประเทศ ระดับรัฐบาล และระดับผู้นำรัฐทั้งในด้านความมั่นคง โดยขยายความร่วมมือในเอเชียกลางและประเทศทั้งหมดในภูมิภาคเอเชีย

3. ทุกฝ่ายเห็นพ้องที่จะสนับสนุนในข้อเสนอคาซัคสถาน (Kazakhstan's proposal) อันมีวัตถุประสงค์ให้มีการประชุมเพื่อปฏิสัมพันธ์และเสริมสร้างมาตรการความเชื่อมั่นในเอเชีย (Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia) รวมทั้งการพัฒนาเชิงรุกอย่างต่อเนื่อง และข้อริเริ่มในการสร้างเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์แห่งชาติเอเชีย (Asian Nuclear - Free Zone)

¹⁹ “China-Russia Relations at the Turn of the Century,” *Beijing Review* (14-20 December 1998): 7.

4. ทุกฝ่ายเห็นพ้องที่จะหารือกันในประเด็นระหว่างประเทศทั้งในเชิงลึก และเชิงกว้าง ภายใต้ความร่วมมือกับองค์การสหประชาชาติ และองค์การแห่งภูมิภาคอย่างต่อเนื่อง
5. ทุกฝ่ายยินดีที่จะร่วมมือกันเพื่อต่อต้านกลุ่มก่อการร้ายสากล องค์การอาชญากรรม การลักลอบนำเข้าอาวุธ การลักลอบการค้ายาเสพติด และอาชญากรรมข้ามชาติใด ๆ ซึ่งเป็นกิจกรรมอันนำไปสู่การลดอำนาจอิทธิพลโดย ความมั่นคง และระเบียบสังคม แก่รัฐใด ๆ ทั้งห้ารัฐ
6. ทุกฝ่ายตระหนักถึงสถานการณ์ตึงเครียดในอัฟกานิสถาน และเห็นพ้องกันที่จะร่วมสนับสนุนในการระงับความขัดแย้ง เพื่อนำไปสู่ความสงบสุข ภายใต้กรอบสหประชาชาติและประเทศต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง
7. ทุกฝ่ายยินดีที่จะดำเนินงานร่วมกับประชาคมระหว่างประเทศ เพื่อที่จะขจัดความเคลือบแคลงต่าง ๆ ในเอเชียใต้ ซึ่งเกิดจากการแข่งขันกันว่าด้วยอาวุธนิวเคลียร์ และสนับสนุนการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์²⁰

ในการประชุมครั้งนี้ ประธานาธิบดี เจียง เจ๋อหมิน กล่าวว่า **“จีนพร้อมแล้วที่จะให้ความร่วมมือกับรัสเซีย และทำความร่วมมือดังกล่าวให้เป็นกลไกในการประชุมร่วมกันระหว่างจีน รัสเซีย คาซัคสถาน คีร์กีซสถาน และทาจิกิสถาน รวมทั้งการเชื่อมโยงไปยังอุซเบกิสถาน และเติร์กเมนิสถาน ในการสนับสนุนให้เกิดเสถียรภาพในเอเชียกลาง”**²¹ คำพูดดังกล่าวของผู้นำจีนมีนัยสำคัญสะท้อนความต้องการขยายความร่วมมือของเซียงไฮ้ 5 ในเชิงกว้างมากขึ้น เนื่องจากยังมีบางประเทศที่อยู่ในเอเชียกลางไม่ได้เข้ามาร่วมกลุ่มอยู่ในกรอบความร่วมมือเซียงไฮ้ 5 หากมีประเทศใด ๆ ในภูมิภาคดังกล่าวให้ความสนใจจะเป็นการขยายความร่วมมือระหว่างรัฐภาคียิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามจากการประชุมทั้ง 3 ครั้งที่ผ่านมา อาจกล่าวได้ว่ารัฐภาคีแห่งเซียงไฮ้ 5 นั้น ขยายความร่วมมือในเชิงลึกมากขึ้น เนื่องจากเริ่มตั้งเป้าหมายเพื่อให้เกิดความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศที่มีความหลากหลาย พร้อมกันนี้เหล่าประเทศสมาชิกยังสนใจให้ความสำคัญต่อประเด็นปัญหาข้ามชาติมากขึ้น

²⁰“Joint Statement of China, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Russia and Tajikistan on the Alma-Ata Meeting,” *Beijing Review* (27 July - 2 Aug 1998): 8-9.

²¹“China-Russia Advance Strategic Partnership,” *Beijing Review* (20 December 1999): 4.

การประชุมสุดยอดผู้นำแห่งเอเชีย 5 ครั้งที่สี่ (The fourth summit Shanghai Five) จัดขึ้นในวันที่ 25 สิงหาคม ค.ศ. 1999 ณ กรุงบิชเคก (Bishkek) แห่งคีร์กีซสถาน การประชุมดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายความร่วมมือเชิงลึก และทำความเข้าใจร่วมกันในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. ทุกฝ่ายมีความยินดีที่การรวมกลุ่มของสมาชิกทั้งห้าประเทศตั้งแต่ ค.ศ. 1996 นั้นได้บรรลุผลสำเร็จ เนื่องจากมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ภายใต้ความร่วมมือในด้านความมั่นคงในระดับภูมิภาค นอกจากนี้ยังเชื่อมั่นว่าจะขยายความร่วมมือภายใต้กรอบพหุภาคี ทั้งในด้านความมั่นคงและด้านอื่น ๆ ในเชิงลึกมากยิ่งขึ้น

2. ทุกฝ่ายยังมีความเชื่อมั่นว่าจะสถาปนากลไกความร่วมมือให้เกิดผลประโยชน์ร่วมกัน เพื่อนำไปสู่ความร่วมมือพหุภาคีที่มีศักยภาพมากขึ้น และเสริมสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงแก่ภูมิภาค

3. ทุกฝ่ายเห็นพ้องที่จะหารือและแลกเปลี่ยนทัศนคติผ่านช่องทางการทูต รวมทั้งการยืนยันลงนามทำความเข้าใจประเด็นปัญหาพรมแดน ในการสร้างความเชื่อมั่นด้านการทหาร และลดกำลังทหารบริเวณพรมแดนระหว่างกัน

4. ทุกฝ่ายเห็นพ้องที่จะขจัดกลุ่มก่อการร้ายสากล การลักลอบค้ายา การลักลอบนำเข้าอาวุธ การลักลอบเข้าเมือง รวมทั้งอาชญากรรมข้ามชาติในรูปแบบอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นให้หมดไป และเห็นพ้องที่จะปรับมาตรการเพื่อให้เกิดความร่วมมือเชิงปฏิบัติการ รวมทั้งการหารือในแผนปฏิบัติการร่วมกันในช่วง ค.ศ. 1999 - 2000 โดยปฏิบัติตามกฎบัตรสหประชาชาติในประเด็นว่าด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชน อันมีข้อควรระวังว่าต้องไม่เป็นการแทรกแซงกิจการภายในรัฐนั้น ๆ

5. ทุกฝ่ายต้องให้ความสำคัญในการสร้างสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาค รวมทั้งสนับสนุนในการสร้างเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ (a nuclear-free zone) ในเอเชีย และข้อเสนอคาซัคสถาน (Kazakhstan's proposal) ในการประชุมว่าด้วยการปฏิสัมพันธ์ และมาตรการสร้างความเชื่อมั่นในเอเชีย (the Conference on Interaction and Confidence Measures in Asia)

6. ทุกฝ่ายตระหนักถึงประเด็นการเผชิญหน้าทางทหารในประเทศอัฟกานิสถาน ซึ่งถือเป็นภัยคุกคามแก่ภูมิภาค สันติภาพ และเสถียรภาพระหว่างประเทศ โดยเห็นพ้องที่จะระงับความขัดแย้งในอัฟกานิสถาน โดยองค์การสหประชาชาติมีบทบาทหลักและทุกฝ่ายร่วมปฏิบัติการกิจต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนให้เกิดสันติภาพ²²

²²"Bishkek Statement," *Beijing Review* (13 September 1999): 11-12.

ดังนั้นทุกฝ่ายจึงร่วมมือกันภายใต้กรอบ Six Plus Two²³ หรือ “กลุ่มหกบวกสอง”²⁴ รัฐภาคีต่างเห็นชอบกับข้อริเริ่มคีร์กีซสถาน (Kyrgyzstan's Initiative) ที่เสนอในที่ประชุมเพื่อให้เกิดสันติภาพ ณ กรุงบิชเคก (Bishkek) ว่าด้วยประเด็นอัฟกานิสถาน

นอกจากนี้ ประธานาธิบดีเจียง เจ๋อหมิน ยังพยายามขยายวงสมาชิกแห่งเซียงไฮ้ 5 ให้กว้างขึ้น โดยกล่าวกับผู้นำอุซเบกิสถานว่า “จีนเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในโลก ส่วนอุซเบกิสถานก็เป็นประเทศที่มีอิทธิพลต่อเอเชียกลางอย่างมาก การที่เรามีความสัมพันธ์ฉันมิตรในลักษณะทวิภาคีนั้นเป็นสิ่งที่ดี และจะยิ่งเป็นที่น่าสนใจมากขึ้น หากได้พัฒนาความร่วมมือเพื่อรักษาเสถียรภาพและสันติสุขในภูมิภาคให้เกิดขึ้นร่วมกัน” จากนั้นผู้นำทั้งสองได้หารือกัน ในประเด็นของกลุ่มหัวรุนแรงเคร่งศาสนา (religious extremism) และชนกลุ่มน้อยแบ่งแยกดินแดน (ethnic separatism) ที่เป็นภัยคุกคามความมั่นคงทั่วทั้งภูมิภาคและทั่วโลก²⁵

ต่อมาในเดือนธันวาคมปีเดียวกัน ภายหลังจากจีนเข้าร่วมประชุมกับรัสเซียในกรอบทวิภาคี ว่าด้วยการพัฒนาความร่วมมือหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์จีน-รัสเซีย ประธานาธิบดีเจียง เจ๋อหมิน กล่าวสุนทรพจน์ไว้ใจความว่า “จีนมีความพร้อมที่จะร่วมมือกับรัสเซียโดยใช้กลไกในการประชุมระหว่างจีน รัสเซีย คาซัคสถาน คีร์กีซสถาน และทาจิกิสถานเชื่อมโยงไปยังอุซเบกิสถาน กับเติร์กเมนิสถานเข้ามาร่วมด้วย เพื่อสนับสนุนเสถียรภาพให้เกิดขึ้นในเอเชียกลาง”²⁶ คำกล่าวข้างต้นของผู้นำจีนชี้ให้เห็นว่าจีนพยายามขยายความร่วมมือในวงกว้างมากขึ้น เนื่องจากจีนพยายามผลักดันให้ประเทศในแถบเอเชียกลางเข้าร่วมกลุ่มอยู่ในองค์การเดียวกัน และใช้ประโยชน์จากการดำเนินความสัมพันธ์ทางการทูตทวิภาคีขยายไปสู่ความร่วมมือในกรอบพหุภาคี อย่างไรก็ตาม จีนบรรลุวัตถุประสงค์ในการขยายความร่วมมือเชิงกว้างเมื่ออุซเบกิสถานขอรับสถานะเป็นประเทศผู้สังเกตการณ์ในปีถัดมา

²³M K Bhadrakumar, “The Taliban’s shadow hangs over NATO”, Asia times, (8 April 2008) <http://www.atimes.com/atimes/Central_Asia/JD08Ag01.html>. 8 August 2001.

²⁴Six Plus Two หรือ กลุ่ม “หกบวกสอง” ก่อตั้งเมื่อปี 1997-2007 ภายใต้อาณัติขององค์การสหประชาชาติ เพื่อสนับสนุนให้เกิดความปรองดองกันระหว่างรัฐบาลตอลิบานและกลุ่มพันธมิตรทางตอนเหนือ อันประกอบด้วย จีน ทาจิกิสถาน อุซเบกิสถาน เติร์กเมนิสถาน อิหร่าน และปากีสถาน บวกสหรัฐอเมริกา และรัสเซีย

²⁵“Jiang Hails Ties with Uzbekistan and Mongolia,” *Beijing Review* (22 November 1999): 6.

²⁶“China-Russia Advance Strategic Partnership,” op. cit., p.4

การประชุมสุดยอดผู้นำแห่งเอเชียใต้ 5 ครั้งที่ห้า (The fifth summit Shanghai Five) จัดขึ้นในวันที่ 5 กรกฎาคม ค.ศ. 2000 ณ กรุงดูชานเบ (Dushanbe) แห่งทาจิกิสถาน จีนยังได้แสดงบทบาทผู้นำมากขึ้น ด้วยการยกข้อเสนอที่ต้องการให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในกลุ่มเอเชียใต้ 5 กลายเป็นกลไกที่มีความร่วมมือที่เป็นทางการมากยิ่งขึ้น โดยการยกระดับเวทีการประชุมดังกล่าวให้เป็นองค์การที่มีความร่วมมือภายใต้กรอบพหุภาคี²⁷ อย่างไรก็ตามการทูตพหุภาคีของจีนและประเทศในแถบเอเชียกลาง ภายใต้กรอบเอเชียใต้ 5 นั้น ถือว่าประสบความสำเร็จไม่น้อย เนื่องจากกลุ่มเอเชียใต้ 5 ถือเป็นกลไกสำคัญทำให้เกิดความไว้วางใจซึ่งกันและกันนำไปสู่การปรับลดอาวุธบริเวณพรมแดนที่ติดต่อกันของรัฐสมาชิก และช่วยแก้ไขปัญหาความมั่นคง ทั้งยังบรรเทาความขัดแย้งบริเวณพรมแดนระหว่างจีนกับรัสเซียและเอเชียกลาง และช่วยสร้างบรรยากาศในการเจรจาให้ดียิ่งขึ้น ทำให้เกิดการสานต่ออันเชื่อมโยงไปสู่การขยายความร่วมมือได้อย่างราบรื่น²⁸

อย่างไรก็ตาม ประชาชนและรัฐบาลในจีน รัสเซีย และเอเชียกลาง ให้ความสนใจประเด็นการต่อต้านการก่อการร้าย การแบ่งแยกดินแดน และกลุ่มหัวรุนแรงมากขึ้น โดยภัยคุกคามความมั่นคงทั้ง 3 ประเด็น หรือ three evil forces ได้ส่งผลกระทบต่อภูมิภาค ทั้งนี้เอเชียกลางถือเป็นประเทศที่มีชาวมุสลิมอาศัยอยู่จำนวนมากเป็นอันดับสองรองจากตะวันออกกลาง ภายใน 2 ปี นับจาก ค.ศ. 1999 นั้น จำนวนมัสยิดในเอเชียกลาง เพิ่มสูงขึ้นจาก 160 แห่ง เป็น 5,000 แห่ง และมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง การที่ three evil forces ขยายตัวในเอเชียกลาง ยิ่งส่งผลกระทบต่อประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะทางฝั่งตะวันตกเฉียงใต้ของรัสเซีย และทางตะวันตกเฉียงเหนือของจีน นับตั้งแต่ ค.ศ. 1998 เป็นต้นมา ผู้นำทั้งห้ามีแถลงการณ์อันเกี่ยวข้องกับ three evil forces ซึ่งเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมว่าด้วยอาชญากรรม และองค์กรใดที่เป็นภัยคุกคามต่อเสถียรภาพและความสงบสุขในภูมิภาค

²⁷Chien-Peng Chung, "The Shanghai Co-operation Organization: China's Changing Influence in Central Asia," op.cit., p.919.

²⁸Qingguo Jia. "The Success of the Shanghai Five: Interests, Norms and Pragmatism." (6 June 2008) <<http://www.ndu.edu/inss/symposia/pacific2001/jiafinal.htm>> 26 - 28 March 2001.

ทุกฝ่ายร่วมให้ความสนับสนุนในข้อริเริ่มคีร์กีซสถาน (Kyrgyzstan's Initiative) เพื่อก่อตั้งหน่วยต่อต้านก่อการร้ายแห่งภูมิภาค (a regional anti-terrorism center) ณ กรุงบิชเคก (Bishkek) แห่งคีร์กีซสถาน เพื่อเป็นศูนย์กลางข้อมูลข่าวสารจากหน่วยข่าวกรองของประเทศต่าง ๆ รวมทั้งเป็นศูนย์ประสานงานด้านยุทธศาสตร์²⁹

ภัยคุกคามต่อเสถียรภาพและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียกลางเริ่มขยายตัวขึ้น หลังจากสหภาพโซเวียตล่มสลาย เนื่องจากมีการกระจายตัวของกลุ่มหัวรุนแรงบางส่วนที่เคร่งศาสนาอิสลาม (Islamic extremists) ชนกลุ่มน้อยแบ่งแยกดินแดน (ethnic separatists) และกลุ่มก่อการร้ายสากล (International terrorists) โดยเฉพาะช่วงหลัง ค.ศ.1997 รัฐบาลตอลิบานแห่งอัฟกานิสถานให้การสนับสนุนกลุ่มหัวรุนแรงที่นับถืออิสลามมากขึ้น (Islamic extremists) จึงเป็นเหตุให้ในการประชุมสุดยอดผู้นำแห่งเซี่ยงไฮ้ 5 ครั้งที่ห้า นั้น สะท้อนภาพการต่อต้านภัยคุกคามอย่างชัดเจน เนื่องจากมีแถลงการณ์ร่วมถึงประเด็นดังกล่าวภายหลังประธานาธิบดีเจียง เจ๋อหมิน เยือนเติร์กเมนิสถานและย้ำความมั่นใจว่าจะใช้มาตรการเชิงปฏิบัติการ (practical measures) อันมีเป้าหมายเพื่อโจมตีภัยคุกคามความมั่นคง โดยผ่านความร่วมมือจีนและประเทศต่าง ๆ ในเอเชียกลาง รวมทั้งเครือจักรภพรัฐอิสระ (CIS)³⁰

จากนั้น จึงลงนามในแถลงการณ์ “Dushanbe declaration” อันมีเป้าหมายเพื่อป้องกันกลุ่มแบ่งแยกดินแดน กลุ่มก่อการร้าย และกลุ่มหัวรุนแรงซึ่งแพร่สะพัดจากอัฟกานิสถานสู่เอเชียกลางและจีนมากขึ้น จีนพยายามคงความสัมพันธ์ฉันมิตรกับภูมิภาคเอเชียกลาง อันเนื่องมาจากปัจจัยภายในว่าด้วยความมั่นคงที่จีนประสบปัญหาชนกลุ่มน้อยชาวอุยกูร์ หรืออุยกูร์ (Uighur) ซึ่งเป็นชาวมุสลิมที่อาศัยบริเวณมณฑลซินเจียง พยายามแบ่งแยกดินแดนเป็นรัฐอิสระนั้นขยายจำนวนมากขึ้นในช่วงต้นทศวรรษ 1990 นอกจากนี้ชนกลุ่มน้อยดังกล่าวยังถูกมองว่าได้รับการสนับสนุนให้ผันตัวเป็นกลุ่มก่อการร้ายที่มีความแข็งแกร่งยิ่งขึ้นด้วยการสนับสนุนจากรัฐบาลตอลิบาน (Taliban) และอูซามะห์ บิน ลาดิน (Osama Bin Laden)

²⁹Gao Qiufu, “Combating the Three Evil Forces,” *Beijing Review* (5 July 2001): 8-10.

³⁰Liu Gengcen, “Three Forces Gang Up in Central Asia,” *Beijing Review* (2 October 2000): 10.

ยิ่งไปกว่านั้น จีนมองว่าอัฟกานิสถานและดินแดนทางตอนเหนือของทาจิกิสถานยังเป็น ที่ชุมนุมฝักของกลุ่มก่อการร้ายและถูกส่งตัวกลับมายังจีนเพื่อซ้อมโจมตีและก่อเหตุการณ์ไม่สงบ ทำให้จีนตระหนักถึงภัยคุกคามด้านความมั่นคงมากขึ้น นอกจากนี้ในช่วง ค.ศ. 2000 ยังมี การลักลอบนำอาวุธเข้ามณฑลซินเจียงอยู่บ่อยครั้ง ทำให้ทหารจีนสามารถยึดวัตถุระเบิดประเภท ไดนาไมต์ (Dynamite) ได้กว่า 4,100 กิโลกรัม และวัตถุระเบิดประเภทอื่น ๆ อีก 2,732 กิโลกรัม รวมทั้งอาวุธผิดกฎหมายขนาดเล็กกว่า 604 ชิ้น

ตลอดจนเหตุการณ์ก่อการร้ายที่เกิดขึ้นทั้งในนิวยอร์กและบาห์ลี ทำให้ทางการจีน คงกองกำลังทหารไว้ในมณฑลซินเจียงกว่า 200,000 นาย เพื่อคอยสอดส่องดูแลความเคลื่อนไหว เพราะเกรงว่าอาจเกิดเหตุจลาจลจากชนกลุ่มน้อยชาวอุยกูร์ได้³¹ รวมทั้งการลอบวางระเบิดเส้นทาง รถไฟในมณฑลซินเจียง สถานที่ราชการและสถานีรถโดยสาร ตลอดจนการลอบสังหารเจ้าหน้าที่รัฐ การเผาโรงงานรัฐวิสาหกิจของจีน³² รวมทั้งเหตุก่อการร้ายที่ส่งผลกระทบต่อจีน เช่น การลอบวาง ระเบิดรถยนต์วิศกรชาวจีน 3 คัน ในวันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ. 2004 ที่ท่าเรือเดินทะเลของเมือง กวาดา (Gwadar) ปากีสถาน ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิต 3 ราย และผู้บาดเจ็บ 7 ราย จากนั้นวันที่ 10 มิถุนายน ปีเดียวกัน กลุ่มก่อการร้ายโจมตีตึกก่อสร้างที่มีคนงานชาวจีนทำงานอยู่ส่งผลให้มี ผู้เสียชีวิต 11 ราย ผู้บาดเจ็บ 4 ราย³³ เป็นต้น

อย่างไรก็ตามการกระทำดังกล่าวนี้นักวิชาการและชาวปากีสถานต่างมองว่าเหตุ ก่อการร้ายนั้นมิใช่ฝีมือของกลุ่มหัวรุนแรงเคร่งศาสนา แต่เกิดจากกลุ่มผู้ไม่หวังดีที่ต้องการทำลาย ความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับปากีสถาน ขณะเดียวกันผู้สื่อข่าวชาวจีนในปากีสถานรายงาน ว่า เหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นทางตอนเหนือของประเทศ อันมีพรมแดนติดต่อกับทาจิกิสถาน พื้นที่ บริเวณนั้นอยู่ในความควบคุมทางตอนเหนือของทาจิกิสถาน ซึ่งกลุ่มตอลิบานไม่น่าจะบุกเข้าไปได้

³¹ Niklas Swanstrom, "China and Central Asia: a new Great Game or traditional vassal relations?," *Journal of Contemporary China* (November 2005): 569-584.

³² Dru C. Glanney. "China's 'Uyghur Problem' and the Shanghai Cooperation Organization Paper prepared for the U.S.-China Economic & Security Review Commission Hearings. Washington, DC. (3 August 2006): 7.

³³ Zhang Lijun, "Anti - Terrorism Alliance," *Beijing Review* (1 July 2004): 12.

ขณะเดียวกันผู้เชี่ยวชาญชาวจีนส่วนใหญ่เชื่อว่าเป็นฝีมือของขบวนการอิสลามเตอร์กิสถานตะวันออก (Eastern Turkistan Islamic Movement) หรือองค์การแบ่งแยกดินแดนของชาวมุสลิม (Muslim Separatist Organization) ที่มีความต้องการจะสังหารหมู่ชาวจีนจึงปฏิบัติการดังกล่าว³⁴ ทำให้จีนมองว่าหากละเลยต่อปัญหาดังกล่าวอาจเกิดผลกระทบเป็นปรากฏการณ์โดมิโน (Domino effect) เนื่องจากปัญหาด้านความมั่นคงของจีนนั้น มิได้เกิดจากชนกลุ่มน้อยชาวยูยกูร์ประเด็นเดียว แต่จีนยังมีปัญหาที่เบ็ดและได้หัวร่วมด้วย³⁵

การทูตพหุภาคีของจีนนั้น นอกจากสนองตอบผลประโยชน์แห่งชาติจีนด้านการเมือง ความมั่นคงยังส่งผลประโยชน์ต่อมิตรประเทศสมาชิก ทำให้การดำเนินนโยบายหรือการเสนอแนะสำเร็จลุล่วงอย่างรวดเร็ว แม้ความร่วมมือดังกล่าวเริ่มจากความต้องการแก้ไขข้อพิพาทบริเวณเขตแดนระหว่างกันในช่วงต้นทศวรรษ 1990 แต่ความร่วมมือของจีน รัสเซีย และเอเชียกลางยังขยายไปสู่ประเด็นความมั่นคงด้านอื่น ๆ อย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามความร่วมมือดังกล่าวสะท้อนภาพความเป็นผู้นำของจีน ที่ผลักดันให้เกิดองค์การในระดับภูมิภาคที่มีการปฏิบัติการกิจต่าง ๆ ที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ทั้งนี้ผู้นำจีนได้ขยายความร่วมมือในวงกว้างจนประสบผลสำเร็จเป็นผลให้อุซเบกิสถานกลายเป็นประเทศน้องใหม่เข้าร่วมเป็นรัฐสังเกตการณ์ใน ค.ศ. 2000

นอกจากนี้ในศตวรรษที่ 21 ปัญหาการร้ายข้ามชาติขยายตัวมากขึ้น ทำให้รัฐภาคีตระหนักถึงภัยคุกคามดังกล่าว จึงผลักดันให้เป็นประเด็นหลักในการทำกิจกรรมด้านทหารเพื่อต่อต้านการกระทำอันมุ่งร้ายต่อรัฐสมาชิก นำไปสู่การขยายความร่วมมือในระดับภูมิภาคยิ่งขึ้น ตามข้อเสนอของผู้นำจีน เนื่องจากประธานาธิบดีเจียง เจ๋อหมิน ต้องการยกระดับความร่วมมือกลุ่มเซี่ยงไฮ้ 5 ให้เป็นกลไกความร่วมมือด้านความมั่นคงที่มีบทบาทในเวทีระหว่างประเทศ

การทูตพหุภาคีของจีนต่อรัสเซียและรัฐเอเชียกลางภายใต้องค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ (Shanghai Cooperation Organization)

ประธานาธิบดีเจียง เจ๋อหมิน แห่งจีน ได้เชิญเชิญให้ประธานาธิบดีวลาดิมีร์ ปูติน (Vladimir Putin) แห่งรัสเซีย ประธานาธิบดีเนออร์ซัลตัน อิบิเชวิช นาซาร์บาร์เยฟ (Nursultan Abishevich Nazarbayev) แห่งคาซัคสถาน ประธานาธิบดีอาสการ์ อคาเยฟ (Askar Akayev)

³⁴Ibid.

³⁵G. Chufirin, "The SCO: Changing Priorities," *International Affairs: A Russian Journal of World Politics* Diplomacy and International Relations, Vol.53 Issue 1 (2007): 57-61.

แห่งคีร์กีซสถาน ประธานาธิบดีอิมอมาลี ชารีโปวิช รากโมนอฟ (Emomali Sharipovich Rakhmonov) แห่งทาจิกิสถาน และประธานาธิบดีอิสลาม अबดุลฮาห์นีวิด คาริมอฟ (Islam Abduhanievich Karimov) แห่งอุซเบกิสถาน เพื่อก่อตั้งกลไกพหุภาคีร่วมกัน

การประชุมสุดยอดผู้นำองค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ครั้งแรก (The first summit of Shanghai Cooperation Organization/ SCO) วันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 2001 ณ นครเซี่ยงไฮ้ สาธารณรัฐประชาชนจีน โดยมีจุดยืนร่วมกันในการต่อสู้กับกลุ่มก่อการร้าย (Terrorism) กลุ่มแบ่งแยกดินแดน (Separatism) และกลุ่มหัวรุนแรง (Extremism) โดยการปฏิญาณตนร่วมกันว่าจะให้ความร่วมมือภายใต้กรอบพหุภาคีอย่างแข็งขัน และร่วมต่อสู้กับความรุนแรงที่เกิดขึ้นจากความชั่วร้ายทั้ง 3 ประเด็นนี้ (three evil forces)³⁶

จากนั้นจึงร่วมกันลงนามในสนธิสัญญาแห่งเซี่ยงไฮ้ (Shanghai Convention on Combating Terrorism, Separatism and Extremism) โดยมีเป้าหมายเพื่อต่อต้าน “Three evil forces” ดังกล่าว ซึ่งเป็นภารกิจหลักขององค์การ และจัดให้มีการประชุมในระดับรัฐมนตรีต่างประเทศและรัฐมนตรีกลาโหม ปีละหนึ่งครั้ง เพื่อให้เกิดความร่วมมือในภูมิภาคเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน นอกจากนี้ยังพยายามเร่งรัดให้สร้างหน่วยต่อต้านกลุ่มก่อการร้าย (Anti-Terrorism Center) ที่สามารถปฏิบัติการได้ทันที³⁷

หลังจากเหตุการณ์วินาศกรรม 9/11 ทำให้ภารกิจตามสนธิสัญญาดังกล่าว ถูกให้ความสำคัญยิ่งขึ้น เห็นได้จากการประชุม ณ กรุงบิชเคก (Bishkek) คีร์กีซสถาน วัตถุประสงค์ความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ ได้ลงนาม “ความตกลงเพื่อก่อตั้งสำนักงานต่อต้านการก่อการร้ายแห่งภูมิภาค (Agreement on Regional Counter-Terrorism Agency) เพื่อให้รัฐสมาชิกร่วมกันปราบปรามขบวนการอิสลามตะวันออก (The East Turkestan Islamic Movement- ETIM) และองค์การปลดปล่อยเตอร์กีสถานตะวันออก (East Turkestan Liberation Organization) ซึ่งเป็นกลุ่มก่อการร้ายที่อาศัยอยู่ทั้งภายในและภายนอกจีน โดยมีเป้าหมายเพื่อแบ่งแยกดินแดน

³⁶ Lan Xizzhen, “All-Round Fight Against Terrorism,” *Beijing Review* (12 September 2002): 15–17.

³⁷ Gao Qiufu, “Combating the Three Evil Forces,” *op.cit.*, pp.8-10

กลุ่มก่อการร้ายนี้ได้รับการสนับสนุนจาก อูซามะห์ บิน ลาดิน (Osama Bin Ladin) ที่ให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน การฝึกให้เป็นผู้ก่อการร้าย ฯลฯ โดยส่วนใหญ่กลุ่มก่อการร้ายนั้น จะได้รับการฝึกฝนจากเครือข่ายอัลไคดาห์ หรืออัลกออิดะห์ (Al Qaeda networks' camps) ในอัฟกานิสถาน และถูกส่งออกมายังจีนอย่างลับ ๆ เพื่อปฏิบัติการก่อการร้าย นอกจากนี้ยังมีการ ช่มชู้ไม่ให้รัฐบาลจีนจับตัวสมาชิก และห้ามส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนซึ่งเป็นนักโทษแห่งตอลิบานที่เป็น ชาวอุยกูร์ (ซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยอาศัยอยู่บริเวณมณฑลซินเจียงของจีน) ไปยังสหรัฐอเมริกา ตลอดจนห้ามมิให้หาผลประโยชน์จากแหล่งน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติในมณฑลซินเจียง³⁸

ต่อมาในวันที่ 14 กันยายน ค.ศ. 2001 องค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ (SCO) ได้ยกร่างกฎบัตร ณ เมืองอัลมาตี (Almatay) แห่งคาซัคสถาน โดยมีเป้าหมายเพื่อต่อต้านการ ก่อการร้าย จากนั้นนายกรัฐมนตรีจู่ หงจี ได้ประกาศใช้กฎบัตร และร่วมหารือกับรัฐภาคีเพื่อจัดตั้ง หน่วยต่อต้านการก่อการร้ายขึ้น³⁹ อย่างไรก็ตามองค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ (SCO) ถือเป็น องค์การความร่วมมือแห่งภูมิภาค ประกอบไปด้วยจีน รัสเซีย คาซัคสถาน คีร์กีซสถาน ทาจิกิสถาน และอุซเบกิสถาน ลงนามร่วมกันโดยยึดวิถีปฏิบัติ (norm) ตามหลักจิตวิญญาณแห่งเซี่ยงไฮ้ (Shanghai Spirit) ประกอบด้วยความไว้เนื้อเชื่อใจกัน มีผลประโยชน์ร่วมกัน มีความเท่าเทียมกัน บริการหารือร่วมกัน เคารพซึ่งอารยธรรมที่แตกต่างกัน และมีความมั่งคั่งร่วมกัน

ทั้งนี้สาระสำคัญของแถลงการณ์ร่วมความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ (SCO) มีเป้าหมายเพื่อ สร้างความเชื่อมั่นร่วมกันและความสัมพันธ์ฉันมิตรในหมู่สมาชิก และการเป็นเพื่อนบ้านที่ดีต่อกัน โดยสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือในมิติที่ครอบคลุม ประกอบด้วย การเมือง เศรษฐกิจ การค้า วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี วัฒนธรรม การศึกษา พลังงาน การขนส่ง การปกป้อง สิ่งแวดล้อม ฯลฯ รวมทั้งความพยายามทำให้เกิดสันติภาพแห่งภูมิภาค เพื่อความมั่นคงและเกิด เสถียรภาพ⁴⁰

³⁸Lan Xizzhen, "All-Round Fight against Terrorism," op.cit., pp.15 -17.

³⁹Chien-Peng Chung, "The Shanghai Co-operation Organization: China's Changing Influence in Central Asia," op.cit, p.994

⁴⁰Cui Qiming, "Sino-Russian Relations 2001: A Significant Year," Beijing Review (27 December 2001): 15 -18.

เดิมก่อนการก่อตั้งองค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ (SCO) ใน ค.ศ. 2001 ความสัมพันธ์ระหว่างจีนและสหรัฐอเมริกามีสถานะเสื่อมโทรม เนื่องจากสถานเอกอัครราชทูตจีนในยูโกสลาเวียได้รับความเสียหายจากระเบิดของเครื่องบินสหรัฐ ฯ โดยสหรัฐ ฯ ยอมรับว่าเป็นความผิดพลาดทางเทคนิค ต่อมาในเดือนเมษายน ค.ศ. 2001 เครื่องบินสายลับ EP-3 ของสหรัฐ ฯ เจี่ยวชนเครื่องบินรบของจีนใกล้น่านฟ้า เป็นเหตุให้เครื่องบินของจีนตกทะเลและนักบินชาวจีนเสียชีวิต ครั้นภายหลังการก่อการร้ายโจมตีสหรัฐ ฯ เมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 เป็นเหตุให้สหรัฐ ฯ เรียกร้องให้รัฐบาลตอลิบานในอัฟกานิสถานส่งตัวผู้นำอัลกออิดะห์ ที่สหรัฐ ฯ สงสัยว่าอยู่เบื้องหลังเหตุการณ์ เมื่อไม่ได้รับการตอบรับจึงบุกโจมตีอัฟกานิสถานและเริ่มขยายอิทธิพลเข้าไปในเอเชียกลางมากขึ้น ด้วยการตั้งฐานทัพในคีร์กีซสถาน ทาจิกิสถาน⁴¹ ซึ่งมีค่าใช้จ่ายเพื่อปฏิบัติการใน 2 ประเทศนี้กว่า 4.3 หมื่นล้านเหรียญสหรัฐ ฯ⁴² นอกจากนี้สหรัฐ ฯ ยังคงกองกำลังทหารในคีร์กีซสถานกว่า 3,000 คน ในอุซเบกิสถานกว่า 1,000 คน⁴³

ต่อมาในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศแห่งองค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ (SCO) ในวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 2002 ประธานาธิบดีเจียง เจ๋อหมิน ได้เน้นย้ำว่า “ต้องเร่งก่อตั้งกลไกเพื่อต่อต้านการก่อการร้ายแห่งภูมิภาค ภายใต้กรอบขององค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ (SCO) โดยเร็วที่สุด”⁴⁴ คำพูดดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าผู้นำจีนต้องการสร้างองค์กรหรือหน่วยงานขึ้นมาเพื่อประกันความมั่นคงจากภัยคุกคามการก่อการร้าย เนื่องจากอัฟกานิสถานซึ่งถูกมองว่ามีกลุ่มก่อการร้ายซุ่มอยู่ภายใต้การสนับสนุนจากระบอบตอลิบานนั้น มีพรมแดนเชื่อมต่อกับรัฐภาคีทุกประเทศ จึงเป็นสิ่งที่ทำให้หลายฝ่ายเป็นกังวล

⁴¹Zhao Huasheng, “The Shanghai Cooperation Organization at 5: Achievements and Challenges Ahead,” *China and Eurasia Forum Quarterly* Vol.4, No.3, (2006): 105-123.

⁴²Blank Stephen, “U.S. Interests in Central Asia and Their Challenges.” *Demokratizatsiya* Vol.15, Issue 3, (Summer 2007): 312-334.

⁴³Charles , William Maynes, “America Discovers Central Asia,” *Foreign Affairs*, Published by the Council on Foreign Relations, (22 May 2008)
<<http://www.foreignaffairs.com/articles/58821/charles-william-maynes/america-discovers-central-asia>> March/ April 2003.

⁴⁴“Regional Anti - terrorism Mechanism,” *Beijing Review* (17 January 2002): 4 – 5.

การประชุมสุดยอดผู้นำองค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ครั้งที่ 2 (The second SCO summit) ในวันที่ 2 มิถุนายน ค.ศ. 2002 ณ นครเซนต์ปีเตอส์เบิร์ก (Saint Petersburg) แห่งรัสเซีย ได้มีการลงนามเอกสารสำคัญทางกฎหมายและการเมืองสามฉบับ ดังนี้

1. กฎบัตรความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ (the Shanghai Cooperation Organization Charter)
2. ความตกลงว่าด้วยองค์การต่อต้านการก่อการร้ายแห่งภูมิภาค (the Regional Anti-Terrorism Organization Agreement)
3. แถลงการณ์ของผู้นำสมาชิกประเทศองค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ (SCO) (the Proclamation of State Leaders of Member Countries of the Shanghai Cooperation Organization)⁴⁵

จากนั้นวันที่ 7 มิถุนายน ค.ศ. 2002 ประธานาธิบดีเจียง เจ๋อหมิน ได้กล่าวชื่นชมรัฐสมาชิก ถึงการมีจิตวิญญาณร่วมกันเพื่อร่วมมือกันในการสร้างความเชื่อมั่นและแสวงหาความมั่นคงร่วมกันอันนำไปสู่การระงับข้อพิพาทต่อกัน รวมทั้งการเคารพต่ออารยธรรมที่แตกต่างกัน โดยมีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันอย่างเท่าเทียม ตามหลักการที่จะส่งผลประโยชน์ให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองร่วมกัน ทั้งนี้ประธานาธิบดีเจียง เจ๋อหมิน ยังกล่าวย้ำอีกว่า “หลักการ Five C’s นั้น มาจากความหมายของจีน ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานแห่ง SCO กล่าวคือ การสร้างความเชื่อมั่น การติดต่อสื่อสาร การร่วมมือ การอยู่ร่วมกันอย่างสันติ และการมีผลประโยชน์ร่วมกัน” (“confidence, communication, co-operation, coexistence and common interest.”)⁴⁶ ต่อมาประเทศสมาชิกร่วมลงนามในกฎบัตรองค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ (Shanghai Cooperation Organization Charter) โดยมีหลักการเพื่อรักษาสันติภาพ ความมั่นคงและเสถียรภาพของรัฐสมาชิก โดยยึดหลักการแบบเดียวกับกฎบัตรสหประชาชาติ รวมทั้งการสร้างความเชื่อมั่นร่วมกัน และพัฒนามิตรภาพให้เกิดความสัมพันธ์อันดี อันนำไปสู่ความร่วมมือทางการเมืองให้สัมฤทธิ์ผล รวมทั้งด้านเศรษฐกิจ การค้า วัฒนธรรม การศึกษา พลังงาน การขนส่ง การปกป้องสิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นต้น

⁴⁵Liu Xuecheng, “New Approaches to Asia - Pacific Security,” *Beijing Review* (31 October 2002): 7-9.

⁴⁶Chien-Peng Chung, “The Shanghai Co-operation Organization: China’s Changing Influence in Central Asia,” *op.cit.*, p.991

ขณะเดียวกัน ความร่วมมือภายใต้กฎบัตรองค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ (SCO) ได้ก่อให้เกิดสถาบันต่าง ๆ ขึ้น โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือกลไกในการประชุม และองค์กรที่สร้างขึ้นเป็นการถาวรซึ่งประกอบไปด้วย 7 องค์กร คือ (1) คณะมนตรีประมุขของรัฐ (2) คณะมนตรีผู้นำฝ่ายรัฐบาล (3) คณะมนตรีแห่งรัฐมนตรีด้านการต่างประเทศ (4) หน่วยงานการประชุมระดับผู้นำ (5) คณะมนตรีฝ่ายประสานงานแห่งชาติ (6) สำนักเลขาธิการ และ (7) องค์กรเพื่อการต่อต้านการก่อการร้ายในภูมิภาค⁴⁷

การประชุมสุดยอดผู้นำองค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ครั้งที่ 3 (The third SCO summit) ในวันที่ 29 พฤษภาคม ค.ศ. 2003 ณ กรุงมอสโก แห่งรัสเซีย ในครั้งนี้จีนมีการสืบทอดอำนาจผู้นำจีนจากรุ่นที่สาม เจียง เจ๋อหมิน สู่นักผู้นำรุ่นที่ 4 หู จินเทาเข้าร่วมประชุมเป็นครั้งแรก โดยหารือกันในประเด็นความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและการจัดตั้งหน่วยต่อต้านการก่อการร้ายที่อุซเบกิสถาน โดยให้กฎบัตร SCO มีผลบังคับใช้ในวันที่ 19 กันยายน ค.ศ. 2003

นอกจากนี้ ผู้นำจีนได้แสดงความเป็นผู้นำด้วยการขยายความร่วมมือจากความมั่นคงไปยังด้านเศรษฐกิจ โดยนายกรัฐมนตรีเวิน เจียเป่า (Wen Jiabao) ได้เสนอเค้าโครงการสนับสนุนความร่วมมือด้านเศรษฐกิจต่อที่ประชุมองค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ (SCO)

การประชุมสุดยอดผู้นำองค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ครั้งที่ 4 (The fourth SCO summit) มีขึ้นในวันที่ 18 สิงหาคม ค.ศ. 2004 ณ กรุงทาชเคนต์ อุซเบกิสถาน โดยมีประธานาธิบดีฮาหมิด คาร์ไซ (Hamid Karzai) แห่งอัฟกานิสถานเข้าร่วมประชุมด้วย ทั้งนี้รัฐภาคีเห็นพ้องที่จะริเริ่มโครงการต่อต้านการก่อการร้ายแห่งภูมิภาค (Regional Anti-terrorist Structure) โดยมีแถลงการณ์ร่วมความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ (SCO) เพื่อต่อสู้กับกลุ่มก่อการร้าย ภัยคุกคามความมั่นคงรูปแบบใหม่ และเสริมสร้างความมั่นคงด้านเศรษฐกิจและการค้า⁴⁸ ทั้งนี้มีการขยายระดับองค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ในเชิงกว้างยิ่งขึ้น กล่าวคือประเทศมองโกเลียได้ขอสถานะเป็นผู้สังเกตการณ์การประชุมในองค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ (SCO) และจีนยังคงแสดงบทบาทผู้นำอย่างต่อเนื่อง โดยจีนได้จัดให้มีการซ้อมรบติดอาวุธในชื่อว่า “Iron Fist – 2004”

⁴⁷Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. “Shanghai Cooperation Organization.” (17 March 2009) <<http://www.fmprc.gov.cn/eng/topics/sco/t57970.htm>> 1 July 2004

⁴⁸Zhao Huasheng, “Where is the SCO heading?,” *Beijing Review* (15 June 2006): 11.

ณ เมืองฉีเจิน มณฑลเหอหนาน ตั้งอยู่ทางตอนกลางของจีน ทั้งยังได้เชื้อเชิญผู้นำทางทหารของต่างประเทศกว่า 60 คน จาก 16 ประเทศเข้าสังเกตการณ์และซ้อมรบร่วมกัน อันประกอบไปด้วย บรูไน ฟิลิปปินส์ ทาจิกิสถาน บังกลาเทศ กัมพูชา อินเดีย อินโดนีเซีย คาซัคสถาน ลาว มาเลเซีย พม่า ปากีสถาน รัสเซีย ไทย อุซเบกิสถาน และเวียดนาม

แม้การซ้อมรบดังกล่าวจะเป็นข้อริเริ่มจากจีน และมีได้จัดขึ้นภายในกรอบความร่วมมือแห่งเซียงไฮ้ (SCO) แต่ก็ยังแฝงด้วยนัยสำคัญ เนื่องจากการซ้อมรบครั้งนั้นนอกจากจะเป็นครั้งแรกที่จีนได้เชื้อเชิญนานาประเทศเข้าร่วมเป็นผู้สังเกตการณ์ และซ้อมรบร่วมกันในจำนวนมากที่สุดเท่าที่จีนเคยมีมา⁴⁹ แต่ยังเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมทางทหารที่จีนจัดขึ้นซึ่งแตกย่อยออกมาจากการซ้อมรบในกรอบทวิภาคีกับคีร์กีซสถานใน ค.ศ. 2002 และที่สำคัญกว่านั้นคือการซ้อมรบดังกล่าวถือเป็นข้อริเริ่มแนวคิดให้มีการซ้อมรบเพื่อต่อต้านการก่อการร้าย⁵⁰ การให้ความร่วมมือดังกล่าวจากประเทศที่จีนคบค้าสมาคมนั้น สะท้อนให้เห็นถึงการตอบรับความเป็นมิตรประเทศที่มีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน ทั้งยังชี้ให้เห็นถึงความริเริ่มอันเกิดจากความเป็นผู้นำของจีนที่น่าเสนอแนวคิดใหม่ ๆ ให้แต่ละประเทศให้ความร่วมมืออย่างพร้อมเพรียง

การประชุมสุดยอดผู้นำองค์การความร่วมมือแห่งเซียงไฮ้ครั้งที่ 5 (The fifth SCO summit) มีขึ้นในวันที่ 5 กรกฎาคม ค.ศ. 2005 ณ กรุงอัสตานา (Astana) แห่งคาซัคสถาน ทุกฝ่ายเห็นพ้องในการให้สถานะผู้สังเกตการณ์แก่ปากีสถาน อิหร่าน และอินเดีย 3 ประเทศนี้จะร่วมประชุมกับมองโกเลียซึ่งได้รับสถานะดังกล่าวเมื่อปีที่ผ่านมา โดยออกแถลงการณ์ร่วมกันของสมาชิกทั้งหกประเทศ ว่าด้วยความมีประสิทธิผลและครบถ้วนสมบูรณ์ อันเป็นการกระทำเพื่อปกป้องดินแดน ประชากร สิ่งอำนวยความสะดวก และโครงสร้างภายใน ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการทำลายล้างด้วยภัยคุกคามรูปแบบใหม่

⁴⁹People's Daily Online. "China launches military exercise: Iron Fist-2004." (28 March 2009) <http://english.peopledaily.com.cn/200409/25/eng20040925_158268.html> 2 September 2004.

⁵⁰Yan Wei, "Partnership in Security," *Beijing Review* (9 August 2007): 18 – 19.

ประธานาธิบดีหู จิ่นเทา กล่าวในที่ประชุมองค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ (SCO) ครั้งที่ห้านี้ว่า “การก่อการร้ายของกลุ่มแบ่งแยกดินแดน และกลุ่มหัวรุนแรงนั้น เป็นภัยคุกคามต่อรัฐสมาชิก และภูมิภาค ‘เรา’ (หมายถึงองค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้/ SCO) จำเป็นต้องพยายามยกระดับความร่วมมือด้านความมั่นคง และด้านอื่นๆ ให้เกิดเสถียรภาพ”⁵¹ จากคำพูดดังกล่าว ผู้นำจีนใช้คำว่า “เรา” ซึ่งหมายถึงรัฐภาคีองค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ (Shanghai Cooperation Organization) ทั้งหมด โดยมีได้แบ่งแยกประเทศใดประเทศหนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากกลุ่มก่อการร้าย แต่หมายความว่าหากเหตุการณ์อันเป็นภัยคุกคามดังกล่าวนั้น กระทบต่อความมั่นคงแก่ทุกประเทศ จะยิ่งสร้างความร่วมมือให้แน่นแฟ้นและเกิดความแข็งแกร่งมากขึ้น และลดความเสี่ยงจากภัยคุกคามต่อรัฐต่าง ๆ น้อยลง

ขณะเดียวกัน การประชุมสุดยอดผู้นำครั้งที่ 5 นี้ รัฐสมาชิกต่างหารือถึงเรื่องความปรารถนาที่จะกำหนดเส้นตายให้สหรัฐ ฯ ถอนกองกำลังทหารออกจากคีร์กีซสถาน และอุซเบกิสถาน หากปฏิบัติการในอัฟกานิสถานสำเร็จแล้ว สหรัฐ ฯ ไม่ควรคงกองกำลังทหารไว้ในภูมิภาคเอเชียกลางเช่นนี้⁵² การหารือต่อข้อเรียกร้องดังกล่าวสะท้อนนัยสำคัญที่รัฐภาคีต้องการลดอิทธิพลด้านการทหารของสหรัฐ ฯ ที่กำลังแผ่ขยายอยู่ในเอเชียกลางลง ขณะเดียวกันสหรัฐ ฯ ก็มีท่าทียินดีกับการคงกองกำลังไว้ เนื่องจากแม้จะต้องป้องกันภัยด้านความมั่นคงแล้ว ยังเป็นโอกาสที่ทำให้สหรัฐ ฯ ได้มีช่องทางในการดำเนินความสัมพันธ์กับเอเชียกลางในด้านเศรษฐกิจ เพราะเป็นแหล่งที่มีความสมบูรณ์ในด้านทรัพยากรพลังงาน

อย่างไรก็ตามเอกอัครราชทูตรัสเซีย ณ กรุงปักกิ่ง เซอร์เกย์ เอ็น กอนชารอฟ (Sergey N. Goncharov) กล่าวว่า “นอกจากการประชุมครั้งนี้ จะมีผู้สังเกตการณ์เข้าร่วมเพิ่มอีก 3 รัฐแล้ว เรายังมีแผนการขจัดความยากจน (Plan to fight poverty) เพิ่มขึ้นเนื่องจากความยากจนเป็นสิ่งที่ทำให้รัฐขาดเสถียรภาพ เมื่อปราศจากความยากจน ผู้คนทั้งหลาย จักสามารถดำรงชีพ โดยทำงานได้อย่างสงบสุขและพึงพอใจ ซึ่งจะทำให้องค์กรที่ยุ่งเกี่ยวกับการก่อการร้ายมีความอ่อนแอลงอย่างมาก”⁵³ คำพูดดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า นอกจากรัฐภาคีนั้นตระหนักภัยทางด้านความมั่นคง และพยายามแสวงหาหนทางเพื่อแก้ไขปัญหา

⁵¹Ni Yanshuo, “Cooperation among Neighbors,” *Beijing Review* (14 July 2005): 11.

⁵²Zhao Huasheng, “The Shanghai Cooperation Organization at 5: Achievements and Challenges Ahead,” *op.cit.*, p.109

⁵³“Russia and China Are Natural Partners,” *Beijing Review* (12 July 2005): 13.

ที่อาจเป็นต้นตอของการเกิดกลุ่มก่อการร้าย ซึ่งอาจหมายถึงประเด็นทางด้านสังคม หากชุมชนได้อยู่ร่วมกันด้วยความสามัคคี รักใคร่ปรองดอง ทั้งยังมีความกินดีอยู่ดีแล้วไซ้ร้ ปัญหากลุ่มก่อการร้ายภายในชาติอาจถูกขจัดหรือบรรเทาปัญหาให้เบาบางลงได้บ้าง

ถึงแม้ว่าสหรัฐ ฯ จะยังไม่ได้ถอนกองกำลังทางทหารออกไปจากเอเชียกลาง ทั้งยังได้พยายามจะฟื้นฟูอัฟกานิสถานโดยการเปลี่ยนระบอบการปกครองก็ตาม แต่อัฟกานิสถานยังคงเป็นพื้นที่ซึ่งสร้างความสุ่มเสี่ยงให้แก่รัฐภาคีองค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ (SCO) ในด้านความมั่นคงอยู่ เนื่องจากมีทั้งปัญหากลุ่มก่อการร้ายแล้ว ยังมีการลักลอบค้ายาเสพติด ซึ่งเห็นได้จากการประชุมครั้งที่ 6 ขององค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ (SCO) ที่ได้ยกให้เป็นประเด็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไข

การประชุมสุดยอดผู้นำองค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ครั้งที่ 6 (The sixth SCO summit) มีขึ้นในวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 2006 ณ นครเซี่ยงไฮ้ สาธารณรัฐประชาชนจีน รัฐภาคีได้ลงนามทำความตกลงร่วมกันหลากประเด็น ประกอบไปด้วย การร่วมกระทำการต่อต้านกลุ่มก่อการร้ายในบริเวณพรมแดนรัฐภาคีองค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ (Joint anti-terrorism actions in the territories of SCO member states) ความตกลงว่าด้วยการพิสูจน์บุคคลและช่องทางที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกลุ่มก่อการร้าย กลุ่มแบ่งแยกดินแดน และกลุ่มหัวรุนแรงในบริเวณพรมแดนของรัฐภาคี ฯ (Agreement on identifying and severing infiltrating channels of people engaged in terrorism, separatism and extremism in the territories of SCO member states) ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางการศึกษาระหว่างรัฐบาลของรัฐภาคี ฯ (intergovernmental educational cooperation agreement of SCO member states) และแผนปฏิบัติการของสมาคมระหว่างธนาคารเพื่อการสนับสนุนความร่วมมือด้านเศรษฐกิจภายในภูมิภาค (action plan of SCO Interbank Association member banks on supporting regional cooperation) นอกจากนี้ที่ประชุมยังมีมติให้แต่งตั้งคณะมนตรีทางธุรกิจ (the SCO Business Council)⁵⁴

⁵⁴ Official SCO website. "Chronicle of Main Events of 'Shanghai Five' and Shanghai Cooperation Organization." (22 May 2008) <<http://www.sectSCO.org/html/00030.html>> 22 August 2007.

ทั้งนี้ยังมีปฏิญญาร่วมในการก่อตั้งองค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ครบรอบห้าปี (Joint declaration on the SCO's fifth anniversary) พร้อมทั้งให้มีการวางแผนเพื่อการพัฒนาองค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ในระยะยาว (a long-term plan for SCO development)⁵⁵ การประชุมครั้งนี้มีผู้ร่วมสังเกตการณ์ 4 ประเทศ ได้แก่ มองโกเลีย ปากีสถาน อิหร่าน และอินเดีย รวมทั้งกลุ่มประเทศสมาชิกแห่งอาเซียน กลุ่มประเทศสมาชิกแห่ง CIS และอัฟกานิสถานที่ได้รับการเชื้อเชิญจากจีน ภายหลังจากการประชุมสิ้นสุดลง กลุ่มผู้นำทั้งหกประเทศแห่งองค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ (SCO) ได้ประชุมกันนอกรอบในนาม “big group talks” เพื่อหารือในประเด็นต่าง ๆ ทั้งยังมีการลงนามร่วมกันกว่า 10 ฉบับ ซึ่งครอบคลุมประเด็นการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการแลกเปลี่ยนวัฒนธรรมและบุคลากร

ทั้งนี้ ประธานาธิบดีหู จิ่นเทา ได้กล่าวสุนทรพจน์อันก่อให้เกิดความร่วมมือเพิ่มขึ้น 4 ประการ ดังนี้

1. การเสริมสร้างยุทธศาสตร์ว่าด้วยความร่วมมือ และการกระชับความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน
2. สนับสนุนให้มีการพัฒนาข้ามพรมแดนโดยผ่านความร่วมมือปฏิบัติการเชิงลึก
3. การเสริมสร้างสังคมระหว่างประเทศให้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันโดยการขยายการแลกเปลี่ยนบุคลากรและวัฒนธรรมระหว่างกัน
4. ความร่วมมือในการมีจิตวิญญาณเพื่อสนับสนุนให้เกิดสันติภาพทั่วโลก⁵⁶

นอกจากนี้รัฐภาคียังร่วมกันต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดในอัฟกานิสถาน และสอดส่องดูแลสถานการณ์ดังกล่าว พร้อมทั้งก่อตั้งเขตต่อต้านยาเสพติด (Anti-drug zone) รอบประเทศอัฟกานิสถาน ถึงแม้ว่าอัฟกานิสถานยังมิได้เป็นสมาชิกถาวรขององค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ (SCO) แต่การประชุมสุดยอดผู้นำครั้งที่ 6 นั้นชี้ให้เห็นช่องทางความสำเร็จจากการร่วมกันหารือประเด็นปัญหายาเสพติดและประเด็นอื่น ๆ ภายใต้อองค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้-อัฟกานิสถาน (SCO-Afghanistan)⁵⁷

⁵⁵Ding Ying, “Growing Regional Security Strength,” *Beijing Review* (30 August 2007): 10-11.

⁵⁶Yan Wei, “Summit Ascent,” *Beijing Review* (29 June 2006): 10 – 13.

⁵⁷Chin-Hao Huang, “China and the Shanghai Cooperation Organization: Post-Summit Analysis and Implications for the United States,” *China and Eurasia Forum Quarterly* Vol.4 No.3 (2006): 15-21.

อย่างไรก็ตาม ต้นแบบสำคัญของปฏิบัติการต่อต้านกลุ่มก่อการร้ายนั้น เริ่มต้นจากการร่วมซ้อมรบทางทหารภายใต้ความร่วมมือแห่งเซียงไฮ้ (SCO) ที่มีความเป็นรูปธรรมชัดเจน และเพิ่มความสัมพันธ์ให้กระชับแน่นขึ้นในหมู่รัฐภาคี อีกทั้งยังก่อให้เกิดความไว้วางใจต่อกันมากขึ้น ซึ่งเห็นได้จากการซ้อมรบร่วมกันของรัฐภาคีที่มีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังนี้

เดือนตุลาคม ค.ศ. 2002 จีนและคีร์กีซสถาน ฝึกซ้อมรบเพื่อต่อต้านการก่อการร้าย บริเวณพรมแดนของทั้งสองฝ่าย ซึ่งถือเป็นการร่วมซ้อมรบในกรอบทวิภาคีภายใต้กรอบความร่วมมือแห่งเซียงไฮ้ (SCO) เป็นครั้งแรก

วันที่ 6-12 สิงหาคม ค.ศ. 2003 ต่อมาในวันที่ 25 สิงหาคม ปีเดียวกัน จีน คาซัคสถาน คีร์กีซสถาน รัสเซีย และทาจิกิสถาน ร่วมซ้อมรบในนามว่า “สัมพันธมิตรแห่ง ค.ศ. 2003” (Coalition 2003) ถือเป็นการร่วมซ้อมรบครั้งแรกภายใต้กรอบพหุภาคี⁵⁸

เดือนสิงหาคม ค.ศ. 2004 จีนได้จัดให้มีการซ้อมรบติดอาวุธในชื่อว่า “Iron Fist-2004” ณ เมืองฉีเจิน มณฑลเหอหนาน ตั้งอยู่ทางตอนกลางของจีน โดยเชื้อเชิญผู้นำทางทหารของต่างประเทศกว่า 60 คน จาก 16 ประเทศเข้าสังเกตการณ์และซ้อมรบร่วมกัน ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ในการประชุมสุดยอดผู้นำ SCO ครั้งที่สี่

เดือนสิงหาคม ค.ศ. 2005 จีนและรัสเซียซ้อมรบร่วมกัน นำไปสู่การซ้อมรบทางทหารที่มีขนาดใหญ่ ภายใต้แผนปฏิบัติการสันติภาพ (Peace 2005)

เดือนมีนาคม ค.ศ. 2006 รัฐภาคีร่วมซ้อมรบร่วมกัน ในปฏิบัติการต่อต้านการก่อการร้ายทางตะวันออก ณ ประเทศอุซเบกิสถาน (East - Antiterror 2006)

เดือนสิงหาคม ค.ศ. 2006 จีนและคาซัคสถานซ้อมรบเพื่อต่อต้านการก่อการร้าย ณ บริเวณภูเขาเทียนชานในปีเดียวกัน เป็นครั้งแรกของการร่วมซ้อมรบตามกฎที่มีผลบังคับใช้ด้านความมั่นคงภายใต้กรอบความร่วมมือแห่งเซียงไฮ้ (SCO)

เดือนกันยายน ค.ศ. 2006 จีนและทาจิกิสถาน ซ้อมรบร่วมกันเพื่อต่อต้านการก่อการร้าย⁵⁹

⁵⁸People's Daily Online. “China launches military exercise: Iron Fist-2004.” (7 May 2008) <http://english.peopledaily.com.cn/200409/25/eng20040925_158268.html> 2 September 2004.

⁵⁹“Joint Military Exercises Within the Framework of the SCO since 2002,” *Beijing Review* (9 August 2007): 19.

จากการประชุมร่วมกันของรัฐภาคี ภายหลังจากก่อตั้งองค์การความร่วมมือแห่งเอเชียใต้ (SCO) ในหกปีที่ผ่านมานี้ ทำให้เห็นว่ารัฐภาคีต่างให้ความสำคัญในความร่วมมือกันอย่างแข็งขัน ทั้งการริเริ่มการแสดงความคิดเห็นเพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่กระทบต่อรัฐภาคี ต่อภูมิภาค ต่อประชาคมโลกอย่างต่อเนื่อง ทั้งยังมีการฝึกซ้อมรบร่วมกัน โดยมีชาติอื่น ๆ ทั้งที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกันและต่างองค์การความร่วมมือ แต่ทุกฝ่ายให้ความสำคัญแก่องค์การความร่วมมือแห่งเอเชียใต้อย่างชัดเจน ทำให้องค์การมีพัฒนาการความร่วมมือไปอย่างรวดเร็ว ก้าวหน้า และมีแนวโน้มที่จะขยายตัวได้มากขึ้นทั้งในเชิงลึกและเชิงกว้าง

การฝึกซ้อมรบร่วมกันทางทหารนั้น นอกจากจะช่วยให้มิตรสัมพันธ์ระหว่างประเทศมีความเจริญเติบโตไปในทางที่ดีขึ้นแล้ว ยังถือเป็นการแสดงน้ำใจต่อน้ำใจที่มิตรประเทศ ร่วมกันผลักดันให้ความร่วมมือมีพัฒนาการมากขึ้น ขณะเดียวกันการร่วมฝึกซ้อมรบยังแสดงให้เห็นถึงความแข็งแกร่งของกองกำลังทหารของรัฐภาคีมากขึ้น นอกจากจะช่วยให้ความสัมพันธ์กระชับแน่น ยังช่วยป้องปรามให้ศัตรูที่เป็นทั้งตัวแสดงรัฐ ตัวแสดงที่มีใช้รัฐ อันประกอบไปด้วยกลุ่มก่อการร้ายต่าง ๆ เกิดความหวั่นเกรงต่อความเข้มแข็งทางด้านความมั่นคงของรัฐภาคีเหล่านี้

การประชุมสุดยอดผู้นำองค์การความร่วมมือแห่งเอเชียใต้ครั้งที่ 7 (The seventh SCO summit) มีขึ้นในวันที่ 16 สิงหาคม ค.ศ. 2007 ณ กรุงบิซเคก คีร์กีซสถาน โดยมีประเด็นหารือในการพัฒนาพลังงานเชื้อเพลิง รัฐภาคีมีความเห็นพ้องกันว่า จะจัดตั้ง “Energy Market” ที่มีความเป็นเอกภาพ หรือมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (“Unified energy market”) โดยนำทรัพยากรพลังงานมาจากประเทศสมาชิกที่มีความอุดมสมบูรณ์ในด้านพลังงาน น้ำมัน และก๊าซธรรมชาติ ให้ได้รับการสนับสนุนเพื่อเกิดการพัฒนา จากนั้นจึงมีแถลงการณ์เพื่อนำหน้าว่า ทรัพยากรพลังงานนั้นเป็นสิ่งสำคัญ และตั้งอยู่บนพื้นฐานของความมั่นคงและเศรษฐกิจที่มีการเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ยังรวมทั้งการสอดส่องดูแลประเด็นการลักลอบนำเข้าอาวุธ และยาเสพติดผิดกฎหมายจากประเทศอัฟกานิสถาน

นอกจากนี้ยังมีการร่วมลงนามใน “สนธิสัญญาว่าด้วยความร่วมมือเพื่อมิตรภาพและความเป็นเพื่อนบ้านที่ดีในระยะยาว” (Treaty on Long-Term Good Neighborly, Friendship and Cooperation) การประชุมดังกล่าวได้จัดให้มีการซ้อมรบเพื่อต่อต้านการก่อการร้าย ภายใต้ชื่อว่า “Peace Mission 2007” (ภารกิจเพื่อสันติภาพแห่งปี 2007) การซ้อมรบดังกล่าวถือเป็นความร่วมมือเพื่อต่อต้านกลุ่มก่อการร้าย ของกลุ่มพันธมิตรทางทหารระหว่างรัฐภาคีองค์การความร่วมมือแห่งเอเชียใต้ (SCO) และองค์การสนธิสัญญาความมั่นคงร่วมกัน หรือเรียกว่า

(Collective Security Treaty Organization: CSTO) ในกรอบทวิภาคี⁶⁰ โดย CSTO นั้น มีสมาชิกจาก NATO มาร่วมด้วย 2 รัฐ คืออาร์มาเนีย กับเบลารุส นอกนั้นคือรัฐภาคีที่อยู่ใน SCO ซึ่งมีชื่อร่วมอยู่ใน CSTO ได้แก่ คาซัคสถาน คีร์กีซสถาน รัสเซีย ทาจิกิสถาน และอุซเบกิสถาน

รัฐภาคีองค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ (SCO) ได้ร่วมซ้อมรบทางทหารซึ่งถือว่าเป็นการร่วมปฏิบัติการในประเด็นเพื่อต่อต้านก่อการร้ายที่ยิ่งใหญ่ที่สุด การฝึกซ้อมรบดังกล่าวจัดขึ้นที่เมืองอูรุมฉี (Urumqi) ซึ่งตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือมณฑลซินเจียงอันเป็นเขตปกครองตนเองของชนกลุ่มน้อยชาวอุยกูร์โดยมีกองกำลังราว 6,500 นาย และเครื่องบินกว่า 80 ลำ นักวิเคราะห์ชาวจีนมองว่าเป็นสิ่งที่คาดการณ์ไว้นานแล้วว่าจะมีภารกิจเช่นนี้เกิดขึ้น เนื่องจากความร่วมมือดังกล่าวถือเป็นแกนหลักที่จีนเป็นผู้ริเริ่มผลักดันประเด็นดังกล่าว หรือ “three evils forces” คือกลุ่มก่อการร้าย กลุ่มแบ่งแยกดินแดน และกลุ่มหัวรุนแรง โดยรัฐมนตรีกลาโหมของจีนกล่าวเสริมว่า จีนได้ส่งทหารมาร่วมซ้อมรบกว่า 1,600 นาย ทั้งจากกองทัพบก และกองทัพอากาศ ซึ่งเป็นครั้งแรกในการส่งทหารจำนวนมากมาร่วมซ้อมรบ โดยผู้อำนวยการศูนย์วิจัยเพื่อการควบคุมและการลดอาวุธของจีนได้กล่าวว่า การซ้อมรบทางทหารที่จัดขึ้นในกรอบความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ (SCO) นั้น เป็นกรอบที่แตกต่างจากความร่วมมือใน NATO และพันธมิตรอย่างสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น เพราะการฝึกซ้อมรบนี้มีทั้งในรูปแบบทวิภาคีและพหุภาคี อันมีเป้าหมายเพื่อความร่วมมือโดยปราศจากสนธิสัญญาต่อต้านภัยคุกคามต่อความมั่นคง แต่เป็นการร่วมมือเพื่อรักษาสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาค⁶¹

นอกจากนี้มีการประชุมสุดยอดผู้นำเครือจักรภพรัฐอิสระ (CIS: Commonwealth of Independent States)⁶² ในวันที่ 5 ตุลาคม ค.ศ. 2007 ณ กรุงดูชานเบ (Dushanbe) แห่งทาจิกิสถาน ยังได้ร่วมลงนามทำความเข้าใจร่วมกัน (MOU) ระหว่างสำนักเลขาธิการของ CIS กับสำนักเลขาธิการขององค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ (SCO) โดยร่วมมือกันหลายด้าน ได้แก่

⁶⁰ Pan Guang, “Bishkek: SCO’s Success in the Hinterland of Eurasia,” *China and Eurasia Forum Quarterly* Vol.5 No.4 (November 2007): 3.

⁶¹ Yen Wei, “Summit Ascent,” op.cit., p.13

⁶² เครือจักรภพรัฐอิสระ (CIS: Commonwealth of Independent States) ประกอบด้วย 11 รัฐ ดังนี้ อาร์มาเนีย (Armenia) อาร์เซอร์ไบจาน (Azerbaijan) เบลารุส (Belarus) คาซัคสถาน (Kazakhstan) คีร์กีซสถาน (Kyrgyzstan) โมลโดวา (Moldova) รัสเซีย (Russia) ทาจิกิสถาน (Tajikistan) ยูเครน (Ukraine) เติร์กเมนิสถาน (Turkmenistan) และอุซเบกิสถาน (Uzbekistan)

1. สร้างเสถียรภาพและความมั่นคงภายในภูมิภาคและระหว่างประเทศ
2. การต่อต้านให้กลุ่มก่อการร้ายลดน้อยลง
3. การต่อต้านการค้ายาเสพติด
4. การต่อต้านการค้าอาวุธ
5. การต่อต้านเพื่อลดจำนวนองค์กรที่เกี่ยวกับอาชญากรรมข้ามชาติและอื่น ๆ⁶³

จีนมักเป็นประเทศผู้ริเริ่มกระชับความร่วมมือโดยเฉพาะด้านทหาร ซึ่งเห็นได้จากการซ้อมรบต่าง ๆ ที่จีนเป็นผู้เสนอแนะ โดยมีรัฐภาคีเห็นพ้องและดำเนินการตามอย่างไม่ขัดข้อง ใน ค.ศ. 2008 จีนเริ่มติดตั้งสายด่วนทางด้านการทหาร (hotlines military) เพื่อแจ้งสถานการณ์ต่าง ๆ โดยเริ่มติดตั้งที่รัสเซียเป็นประเทศแรก ในวันที่ 14 มีนาคม ค.ศ. 2008 เพื่อสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และขยายความร่วมมือด้านการทหาร ผ่านการติดต่อสื่อสารที่มีความกระชับ ฉับไว ขณะเดียวกันจีนได้ติดตั้งสายด่วน (hotlines) แจ้งสถานการณ์ด้านทหารกับสหรัฐ ฯ เมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2008 แม้ว่าจะมีการติดตั้งก่อนรัสเซีย แต่มีผลบังคับใช้ภายหลังรัสเซีย คือวันที่ 10 เมษายน ค.ศ. 2008 อย่างไรก็ตามการติดตั้งสายด่วนดังกล่าวทำให้จีนถูกมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการทูตทหารของจีน (Military diplomacy)⁶⁴

นอกจากนี้ องค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ (SCO) โดยเฉพาะหน่วยต่อต้านกลุ่มก่อการร้ายแห่งภูมิภาค (RATS: Regional Anti-Terrorism Structure) ยังร่วมหารือกันในวันที่ 3 กรกฎาคม ค.ศ. 2008 ในประเด็นเพื่อการต่อต้านกลุ่มก่อการร้ายในช่วงกีฬาโอลิมปิก ซึ่งจัดขึ้น ณ กรุงปักกิ่ง แห่งจีน⁶⁵ ต่อมามีการประชุมของรัฐภาคีขององค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ (SCO) ในระดับรัฐมนตรีต่างประเทศเมื่อ 25 กรกฎาคม ค.ศ. 2008 ณ ทาจิกิสถาน ได้หารือกันในเดือนว่าด้วยการยอมรับรัฐสมาชิกใหม่เป็นรัฐภาคีถาวรแห่งองค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ และการสร้างกลไก เพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างมิตรประเทศให้มีลักษณะเป็นหุ้นส่วนกันเพื่อสร้าง

⁶³Marcel de Haas. "The Shanghai Cooperation Organization's Momentum towards a Mature Security Alliance." (2 January 2008)

<http://www.clingendael.nl/publications/2008/20080100_cscp_haas_art_sm.pdf> 2008

⁶⁴Ding Ying, "Ring Up the Generals," *Beijing Review* (17 April 2008): 12-13.

⁶⁵China View. "Secretary general: Shanghai Cooperation Organization to have 'dialogue partners.'" (1 September 2008)

<http://news.xinhuanet.com/english/2008-07/31/content_8867307.htm> 30 July 2008.

บรรยากาศในการปรึกษาหารือกันให้ดียิ่งขึ้น เนื่องจากทั้งปากีสถานและอิหร่านมีสถานะเป็นรัฐสังเกตการณ์ตั้งแต่ ค.ศ. 2005 อย่างไรก็ตาม จีนและรัสเซียต่างตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงสถานะดังกล่าวของอิหร่าน เนื่องจากอิหร่านมีความขัดแย้งกับประเทศทางตะวันตกและอิสราเอล ทั้งนี้ อิหร่านยังให้การสนับสนุนกลุ่มหัวรุนแรงในเลบานอนและประเทศอื่น ๆ⁶⁶ แม้การประชุมจะสำเร็จแล้ว แต่ยังไม่มียประเทศที่มีสถานะเป็นรัฐสังเกตการณ์ได้รับสภาพเป็นสมาชิกถาวรแห่งองค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ (SCO) เนื่องจากยังเป็นประเด็นที่หารือกันอยู่

การประชุมสุดยอดผู้นำองค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ครั้งที่ 8 (The eighth SCO summit) มีขึ้นในวันที่ 28 สิงหาคม ค.ศ. 2008 ณ กรุงดูชานเบ (Dushanbe) แห่งทาจิกิสถาน ในการประชุมครั้งนี้มีการสืบทอดผู้นำของรัสเซียจากประธานาธิบดีวลาดีมีร์ ปูติน (Vladimir Putin) เป็นประธานาธิบดี ดมิทรี เมดเวเดฟ (Dmitry Medvedev)

การประชุมดังกล่าวนั้นรัฐภาคีได้ออกแถลงการณ์ให้คำมั่นว่าจะสร้างกลไกเพื่อประเมินร่วมกันในการป้องกันและการตอบสนองต่อภัยคุกคามจากภายนอก และความท้าทายอันเกิดจากสถานการณ์โลกlobal ค่ายาในอัฟกานิสถาน ซึ่งถือเป็นอาชญากรรมข้ามชาติที่มีการขยายตัวมากขึ้น นอกจากนี้ผู้นำจีนยังได้กล่าวสุนทรพจน์ซึ่งถือเป็นแนวทางให้กับความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ถึงห้าประการ ดังนี้

1. ให้มียุทธศาสตร์ในด้านการปรึกษาที่มีความแข็งแกร่งยิ่งขึ้นและมีความไว้เนื้อเชื่อใจในมติการเมืองร่วมกัน
2. มุ่งร่วมมือทางด้านความมั่นคงอย่างกระชับแน่นยิ่งขึ้นเพื่อรักษาสันติภาพให้เกิดแก่ภูมิภาค
3. มีความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจในเชิงลึกมากยิ่งขึ้น เพื่อที่จะประสบความสำเร็จในผลประโยชน์ร่วมกัน
4. สนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนในระดับประชาชนสู่ประชาชนมากขึ้นเพื่อที่จะสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน

⁶⁶Russian News & Information Agency. "SCO foreign ministerial meeting kicks off in Tajikistan." (28 October 2008) <<http://en.rian.ru/world/20080725/114882872.html>>. 25 July 2008.

5. ส่งเสริมหลักการเพื่อทำให้มีลักษณะเปิดกว้างมากยิ่งขึ้นเพื่อบรรลุผลสำเร็จและทำให้ภูมิภาคเกิดความสามัคคีรักใคร่ปรองดองกัน⁶⁷

อย่างไรก็ตาม จีนและรัสเซีย ถือเป็นผู้ริเริ่มให้เกิดองค์การความร่วมมือแห่งเซียงไฮ้ (SCO) เนื่องจากทั้ง 2 ประเทศ ต้องการให้เกิดสันติภาพในภูมิภาคและต่อสู้กับการก่อการร้าย เพราะกลุ่มแบ่งแยกดินแดน (separatism) และกลุ่มหัวรุนแรง (extremist) อาศัยอยู่ภายในบริเวณพรมแดนของรัฐภาคี อาทิ ขบวนการเตอร์กิสถานตะวันออก องค์การปลดปล่อยเตอร์กิสถานตะวันออก (East Turkistan Liberation Organization) และกลุ่มต่อต้านตีตอาวุธผิดกฎหมายในเชชเนีย (illegal armed resistant forces in Chechnya) เหล่านี้มีความเชื่อมโยงกับกลุ่มก่อการร้ายสากล⁶⁸

ต่อมา ความร่วมมือในประเด็นเพื่อต่อต้านกลุ่มก่อการร้ายถูกผลักดันให้เป็นประเด็นระหว่างประเทศมากขึ้น ซึ่งเห็นได้จากการทำความตกลงเพื่อต่อต้านกลุ่ม three evils forces เนื่องจากเป็นภัยคุกคามความมั่นคง นอกจากนี้ยังได้ทำความตกลงเพื่อก่อตั้งหน่วยต่อต้านการก่อการร้ายแห่งภูมิภาค ณ คีร์กีซสถาน รวมทั้งการยกร่างกฎบัตรเพื่อต่อต้านกลุ่มก่อการร้าย จะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับสหรัฐอเมริกาในช่วงก่อนหน้าเหตุการณ์ 9/11 ไม่ค่อยดีนัก แต่เนื่องจากมีประเด็นการก่อการร้ายเกิดขึ้น ทำให้จีนจำเป็นต้องแสวงหามิตรประเทศเพื่อผลประโยชน์ด้านความมั่นคง

ภารกิจที่เป็นกิจกรรมด้านความมั่นคงในการซ้อมรบทางทหาร ชี้ให้เห็นถึงความพยายามผลักดันให้เกิดความร่วมมือ ซึ่งมีไม่เพียงเวทีหารือกันรายปีเท่านั้น แต่การซ้อมรบดังกล่าว ทำให้เห็นความร่วมมือเชิงปฏิบัติการที่มีความเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น นอกจากนี้เหตุก่อการร้ายยังเกิดขึ้นทั้งในจีน รัสเซีย และเอเชียกลางอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้การซ้อมรบร่วมกันมีความเข้มข้นขึ้นทุกปี ซึ่งเห็นได้จากการซ้อมรบขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นใน ค.ศ. 2004 เป็นต้นมา สะท้อนให้เห็นถึงความเตรียมพร้อมของรัฐภาคีเพื่อปฏิบัติการจริง เมื่อเกิดภัยคุกคามต่อรัฐภาคีใดที่ไม่สามารถต้านทานได้

⁶⁷Yan Wei, "Establishing Regional Rapport," *Beijing Review* (11 September 2008): 10-11.

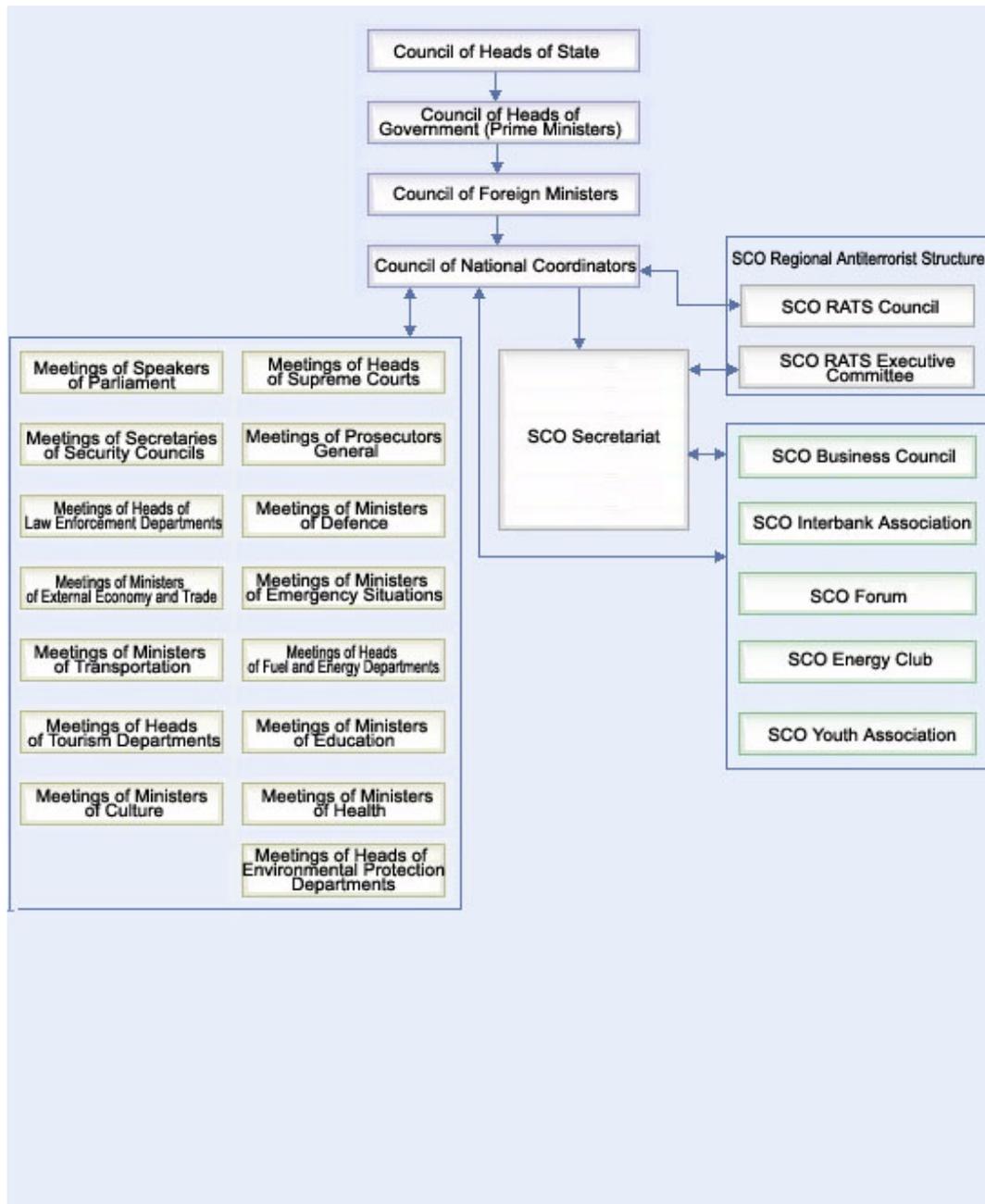
⁶⁸Ding Ying, "Neighbors Through Thick and Thin," *Beijing Review* (30 September 2004): 12.

องค์การความร่วมมือแห่งเซียงไฮ้ (SCO) นั้น ยังแตกประเด็นความร่วมมือออกไป หลากหลายสาขานอกเหนือจากด้านความมั่นคง ทั้งด้านเศรษฐกิจ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กฎหมาย วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และแผนการขจัดความยากจนเพื่อลดขนาดกลุ่มก่อการร้าย ฯลฯ ตลอดจนการสร้างกลไกในความร่วมมือเป็นองค์กรย่อยต่าง ๆ รวมทั้งการขยายความร่วมมือใน เชิงกว้าง ซึ่งเห็นได้จากการเปิดรับรัฐภาคีในสถานะรัฐสังเกตการณ์ อาทิ ใน ค.ศ. 2004 มองโกเลีย ค.ศ. 2005 ปากีสถาน อิหร่าน อินเดีย เป็นต้น

ภาพประกอบที่ 3.1

โครงสร้างองค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้

(The Structure of Shanghai Cooperation Organization: SCO)



Source: <http://www.sectSCO.org/EN/frame.asp>

โครงสร้างองค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ (SCO)

โครงสร้างองค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ (SCO) ประกอบไปด้วยกลไกว่าด้วยการประชุมของคณะรัฐมนตรีของรัฐภาคีในประเด็นต่าง ๆ และหน่วยงานขององค์การ ๗ หน่วยงานสำคัญ ซึ่งมีหน้าที่ประสานงานในมิติที่แตกต่างและหลากหลาย อีกทั้งรัฐภาคีได้ร่วมก่อตั้ง “สำนักงานเลขาธิการองค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้” ในวันที่ 15 มกราคม ค.ศ. 2004 ณ กรุงปักกิ่ง โดยมีอดีตรองรัฐมนตรีต่างประเทศจีน จาง เต๋อกวง (Zhang Deguang) ได้รับแต่งตั้งเป็นเลขาธิการคนแรก⁶⁹ สะท้อนภาพความเป็นผู้นำของจีนที่รัฐภาคีให้เกียรติตั้งแต่การริเริ่มความร่วมมือ “เซี่ยงไฮ้ 5” ที่เริ่มขึ้นในจีน และพัฒนาเป็น “องค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้” (SCO) จนกระทั่งมีการก่อตั้งสำนักเลขาธิการภายในประเทศจีนอีก

องค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ (SCO) ประกอบด้วย 2 ส่วนสำคัญ คือ

1. กลไกว่าด้วยการประชุม (the meeting mechanism)
2. หน่วยงานที่ก่อตั้งขึ้นเป็นการถาวร (the permanent organs) แบ่งเป็น 7 หน่วยงาน

ได้แก่

คณะมนตรีแห่งประมุขของรัฐ (Council of Heads of State) ถือเป็นหน่วยงานสูงสุด โดยมีภารกิจหลัก 4 ประการคือ

1. ให้กำหนดภารกิจสำคัญและกิจกรรมอันเป็นทิศทางนำไปสู่ความร่วมมือด้านต่าง ๆ
2. ให้กำหนดหลักการอันเกี่ยวข้องกับสถาบันภายในองค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ และปฏิบัติการ
3. ให้ตัดสินใจตามหลักการขององค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ ทั้งกับประเทศอื่น ๆ และองค์การระหว่างประเทศ
4. ให้ศึกษาปัญหาระหว่างประเทศในประเด็นต่าง ๆ ด้วยการประชุมสมัชชาสามัญของคณะมนตรีแห่งประมุขของรัฐจัดขึ้นปีละ 1 ครั้ง การเลือกประเทศใช้เรียงตามตัวอักษรภาษาจีนของประเทศใดได้เป็นเจ้าภาพถือเป็นการรับตำแหน่งประธานการประชุมในแต่ละครั้งไปโดยปริยาย

⁶⁹ Xu Tao, “Major Central Asia Players,” *Beijing Review* (5 February 2004): 43.

คณะมนตรีหัวหน้ารัฐบาล (Council of Heads of Government)

1. บริหารงบประมาณขององค์การความร่วมมือแห่งเชียงใหม่
2. เพื่อศึกษาและกำหนดหลักการว่าด้วยความร่วมมือเฉพาะด้าน ภายใต้กรอบของความร่วมมือแห่งเชียงใหม่ โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ

การประชุมสมัยสามัญของคณะมนตรีผู้นำฝ่ายรัฐบาลจัด ปีละ 1 ครั้ง

คณะมนตรีแห่งรัฐมนตรีต่างประเทศ

1. ศึกษาและแก้ไขประเด็นหลักอันเกี่ยวกับกิจกรรมขององค์การความร่วมมือแห่งเชียงใหม่ในปัจจุบัน
2. การเตรียมการสำหรับการจัดการประชุมให้แก่คณะมนตรีประมุขแห่งรัฐ
3. การเตรียมแผนการตัดสินใจ
4. การเตรียมการหารือในประเด็นระหว่างประเทศต่าง ๆ
5. จัดเตรียมการประชุมสมัยสามัญของคณะมนตรีแห่งรัฐมนตรีด้านการต่างประเทศ และสถานที่ล่วงหน้า 1 เดือน เพื่อจัดการประชุมสมัยสามัญของคณะมนตรีแห่งประมุขของรัฐ หากประเทศใดได้รับเลือกเป็นเจ้าภาพการจัดประชุมคณะมนตรีประมุขแห่งรัฐ ถือว่ารัฐมนตรีต่างประเทศเป็นประธานในการประชุมคณะมนตรีแห่งรัฐมนตรีต่างประเทศ

สำนักงานใหญ่ว่าด้วยการประชุม (Conference of Heads of Agencies)

1. ศึกษาและแก้ไขปัญหาว่าด้วยความร่วมมือเฉพาะด้าน
- นอกจากนี้ สำนักงานใหญ่ว่าด้วยการประชุมยังมีกลไกด้านการประชุมสำหรับด้านกฎหมาย และประชุมสำหรับรัฐมนตรีกลาโหม เศรษฐกิจ การค้า การขนส่ง และวัฒนธรรม รวมทั้งสำนักงานใหญ่เพื่อบังคับใช้ตามกฎหมาย ทั้งด้านความมั่นคง ภาวะฉุกเฉิน และสำนักบรรเทาสาธารณภัย

คณะมนตรีผู้ประสานงานแห่งชาติ (Council of National Coordinators)

1. ประสานงานและจัดกิจกรรมประจำวันขององค์การความร่วมมือแห่งเชียงใหม่
- การประชุมของคณะมนตรีประสานงานแห่งชาตินั้นจัดขึ้นปีละ 3 ครั้ง

สำนักงานเลขาธิการ (Secretariat)

ตั้งอยู่ที่กรุงปักกิ่งและดำเนินการตั้งแต่ ค.ศ. 2004 โดยมีหน้าที่ ดังนี้

1. จัดการระบบและงานด้านเทคนิคต่าง ๆ เพื่อรองรับกิจกรรมขององค์การความร่วมมือแห่งเชียงใหม่
2. ศึกษาและวางแผนงานเอกสารต่าง ๆ ขององค์การความร่วมมือแห่งเชียงใหม่

3. เสนอแนะและจัดทำแผนงบประมาณล่วงหน้า⁷⁰

เลขาธิการจะได้รับการแต่งตั้งโดยคณะมนตรีประมุขแห่งรัฐ รัฐภาคีจะหมุนเวียนตามชื่อประเทศโดยเรียงตามตัวอักษรภาษาอังกฤษ โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งครั้งละ 3 ปี

หน่วยต่อต้านการก่อการร้ายในภูมิภาค (Regional Anti-Terrorism Structure: RATS)

หน่วยต่อต้านการก่อการร้าย (Regional Anti-Terrorist Structure of Shanghai Cooperation Organization) ตั้งอยู่ ณ กรุงทาชเคนต์ (Tashkent) อุซเบกิสถาน โดยมีภารกิจหลัก ดังนี้

1. เพื่อการติดต่อประสานงานกับหน่วยบริหารงานหลักแห่งองค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ และเสริมสร้างความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านกลุ่มก่อการร้าย กลุ่มแบ่งแยกดินแดน และกลุ่มหัวรุนแรง

2. เพื่อมีส่วนร่วมในการเตรียมกร่างงานเอกสารด้านกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับกลุ่มก่อการร้าย กลุ่มแบ่งแยกดินแดน และกลุ่มหัวรุนแรง โดยใช้มาตรการในการสร้างคณะกรรมการแห่งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งองค์การสหประชาชาติ และคณะกรรมการเพื่อการต่อต้านกลุ่มก่อการร้าย ทั้งในองค์การระหว่างประเทศ และองค์การระดับภูมิภาค อันเป็นกลไกที่มีประสิทธิผลต่อภัยคุกคามดังกล่าว

3. เพื่อวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสารซึ่งจัดเตรียมโดยประเทศสมาชิกองค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ ในการต่อต้านกลุ่มก่อการร้าย กลุ่มแบ่งแยกดินแดน และกลุ่มหัวรุนแรง โดยสร้างฐานข้อมูล โครงสร้างการต่อต้านกลุ่มก่อการร้าย การนำเสนอเพื่อพิจารณาสร้างความร่วมมือในองค์การว่าด้วยการต่อต้าน “three evils”

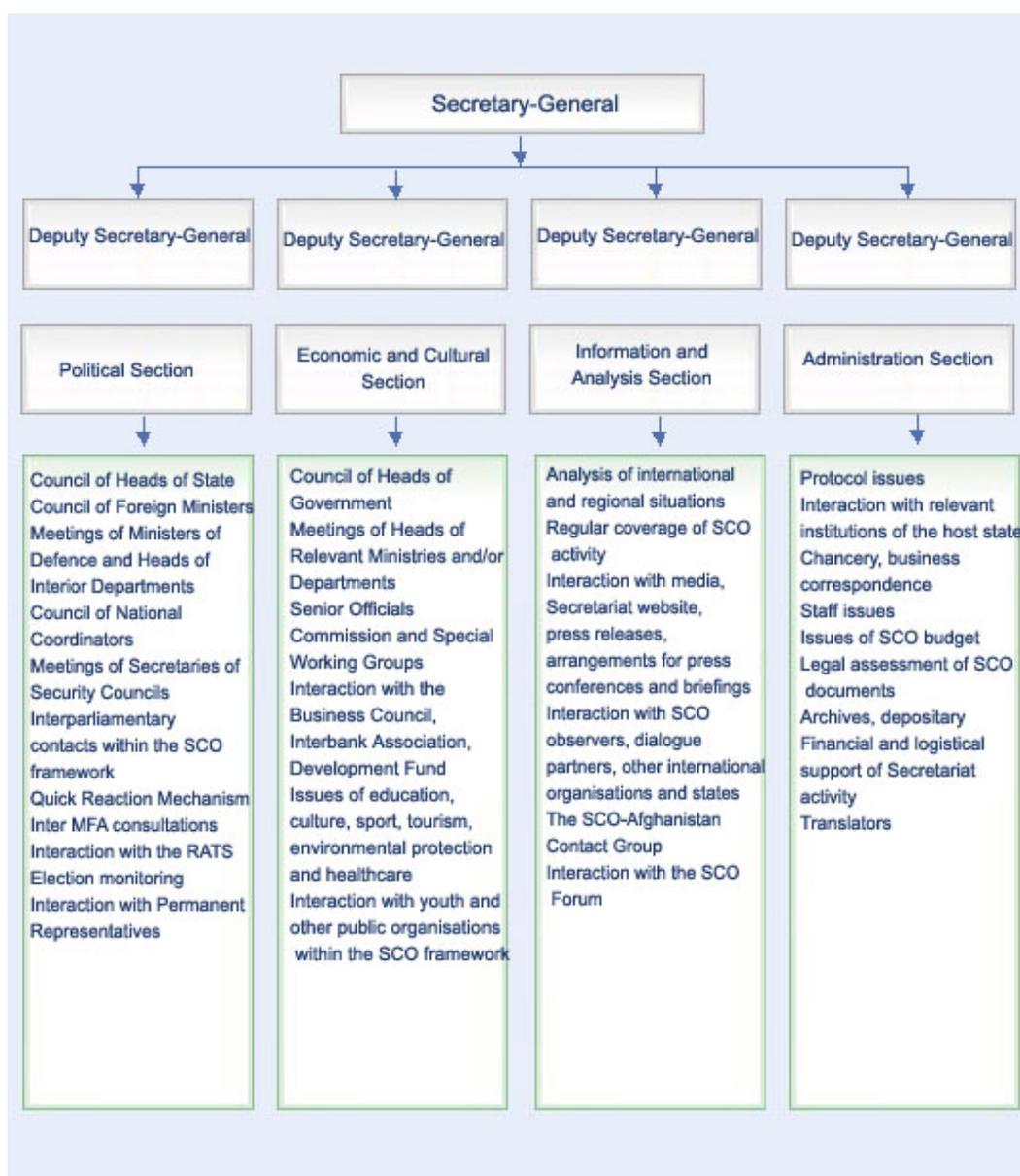
4. เพื่อจัดเตรียมการประชุมว่าด้วยศาสตร์แห่งการวิจัยในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การต่อต้านกลุ่มก่อการร้าย กลุ่มแบ่งแยกดินแดน และกลุ่มหัวรุนแรง

⁷⁰ Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. “Shanghai Cooperation Organization.”

ประธานของหน่วยต่อต้านกลุ่มก่อการร้าย (Regional Anti-Terrorist Structure: RATS) มีวาระในการดำรงตำแหน่งครั้งละ 3 ปี โดยให้รัฐภาคีคัดเลือกผ่านประธานคณะมนตรีองค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจาก RATS นั้น จัดตั้งจากงบประมาณขององค์การฯ⁷¹

ภาพประกอบที่ 3.2

โครงสร้างสำนักเลขาธิการ (Secretariat Structure)



Source: <http://www.sectSCO.org/EN/mframe.asp>

⁷¹ Official SCO website. "Information on Regional Anti-Terrorist Structure of Shanghai Cooperation Organization." (23 June 2008) <<http://www.sectSCO.org/fk-03.html>>

สำนักงานเลขาธิการ แบ่งงาน 4 ด้านดังนี้

1. ด้านการเมือง (Political Section)

คณะมนตรีประมุขแห่งรัฐ/ คณะมนตรีรัฐมนตรีต่างประเทศ/ การประชุมรัฐมนตรีกลาโหม และประธานฝ่ายกลาโหม/ คณะมนตรีประสานงานแห่งชาติ/ การประชุมเลขาธิการ คณะมนตรีความมั่นคงระหว่างรัฐสภาที่ติดต่อสื่อสารภายในโครงสร้างองค์การความร่วมมือแห่งเซียงไฮ้/ กลไกการตอบสนองอย่างรวดเร็วระหว่างการปรึกษาหารือของกระทรวงต่างประเทศ/ การปฏิสัมพันธ์กับองค์กรเพื่อการต่อต้านก่อการร้ายในภูมิภาค/ การเฝ้าสังเกตการณ์การเลือกตั้ง/ การปฏิสัมพันธ์กับตัวแทนถาวร

2. ด้านเศรษฐกิจและวัฒนธรรม (Economic and Cultural Section)

คณะมนตรีผู้นำรัฐบาล (นายกรัฐมนตรี)/ การประชุมระดับประธาน รัฐมนตรี หรือเจ้าหน้าที่อาวุโสที่เกี่ยวข้องกับภารกิจ และกลุ่มปฏิบัติงานพิเศษ/ การปฏิสัมพันธ์กับคณะมนตรีด้านธุรกิจ/ สมาคมระหว่างธนาคาร/ ทูน่าด้วยการพัฒนาประเด็นด้านการศึกษา วัฒนธรรม กีฬา การท่องเที่ยว การปกป้องสิ่งแวดล้อม และด้านรักษาสุขภาพ/ การปฏิสัมพันธ์กับเยาวชนและองค์การสาธารณะภายในองค์การความร่วมมือแห่งเซียงไฮ้

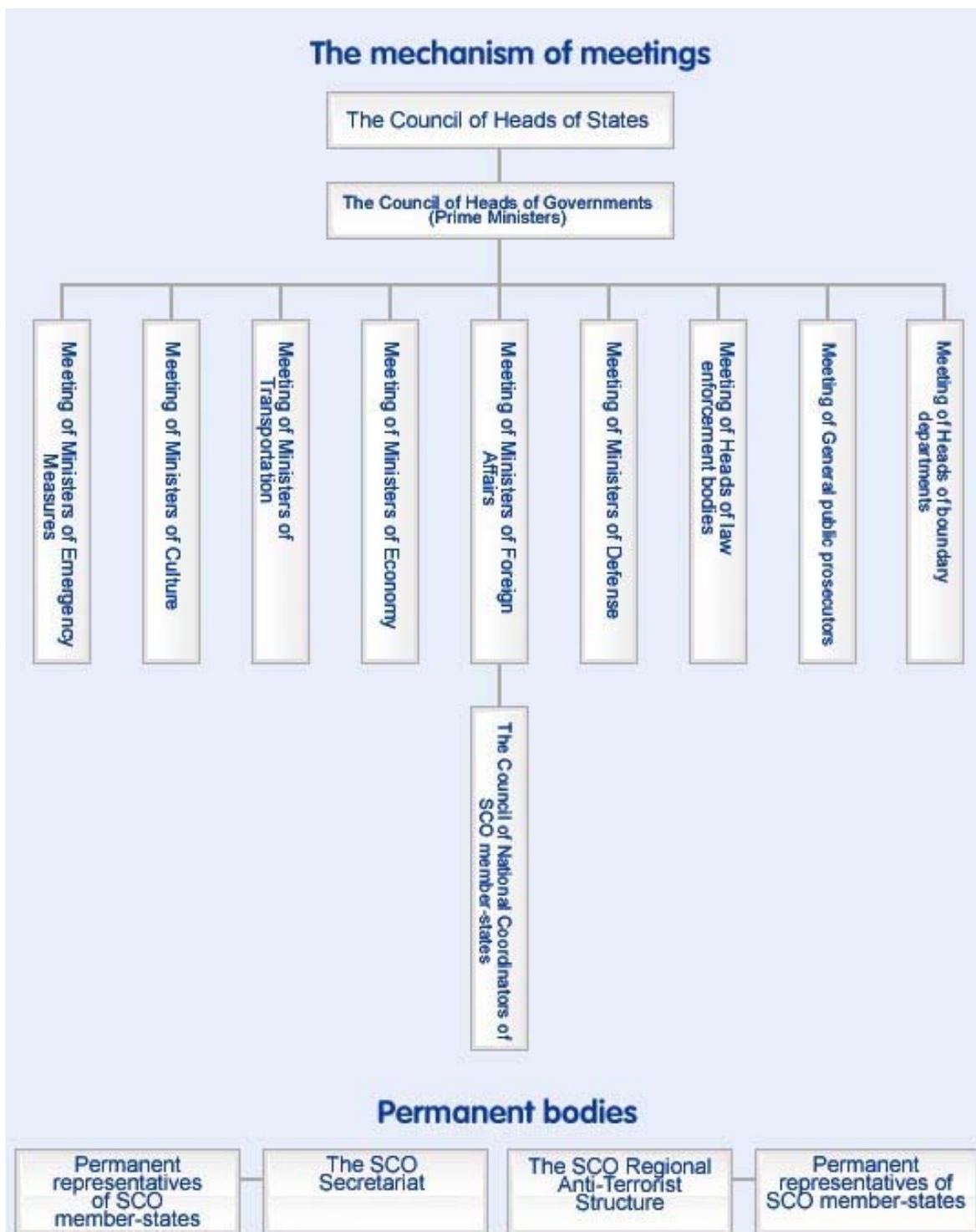
3. ด้านข่าวสารและการวิเคราะห์ (Information and Analysis Section)

การวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสารและสถานการณ์ในภูมิภาค/ กิจกรรมว่าด้วยองค์การความร่วมมือแห่งเซียงไฮ้/ การปฏิสัมพันธ์กับสื่อมวลชน/ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ของสำนักเลขาธิการ/ ข่าวสารนิเทศ/ การจัดการเพื่อการประชาสัมพันธ์การประชุม และการสรุปความ/ การปฏิสัมพันธ์กับผู้สังเกตการณ์องค์การความร่วมมือแห่งเซียงไฮ้/ การหารือกับหุ้นส่วน/ องค์การระหว่างประเทศ และรัฐอื่น ๆ กลุ่มติดต่อสื่อสารระหว่างองค์การความร่วมมือแห่งเซียงไฮ้กับประเทศอัฟกานิสถาน และการปฏิสัมพันธ์กับการอภิปรายว่าด้วยองค์การความร่วมมือแห่งเซียงไฮ้

4. ด้านบริหาร (Administration Section)

ประเด็นว่าด้วยเรื่องพิธีสาร/ การปฏิสัมพันธ์กับสถาบันว่าด้วยความเกี่ยวพันกับรัฐเจ้าบ้านว่าด้วยศาลฎีกา ธุรกิจ อันสอดคล้องกับประเด็นว่าด้วยเจ้าหน้าที่/ ประเด็นด้านงบประมาณความร่วมมือแห่งเซียงไฮ้ และการเข้าถึงกฎหมาย เอกสารสำคัญด้านการเงิน และการสนับสนุนด้านตรรกวิทยาเกี่ยวกับกิจกรรมของสำนักเลขาธิการ และล่ามแปล

ภาพประกอบที่ 3.3
กลไกการประชุม



Source: <http://www.sectSCO.org/EN/frame.asp>

สำหรับกลไกในการประชุม (The mechanism of meetings) ประกอบไปด้วย

1. คณะมนตรีประมุขแห่งรัฐ (The Council of Heads of States)
2. คณะมนตรีผู้นำรัฐบาล (นายกรัฐมนตรี) (The Council of Heads of Governments: Prime Ministers)
3. คณะมนตรีผู้ประสานงานแห่งชาติความร่วมมือรัฐภาคีแห่งเชียงใหม่ (The Council of National Coordinators of SCO member-states)
4. ผู้แทนถาวรของรัฐภาคีองค์การความร่วมมือแห่งเชียงใหม่ (Permanent representatives of SCO member-states)
5. สำนักเลขาธิการองค์การความร่วมมือแห่งเชียงใหม่ (The SCO Secretariat)
6. หน่วยต่อต้านกลุ่มก่อการร้ายแห่งภูมิภาคขององค์การความร่วมมือแห่งเชียงใหม่ (The SCO Regional Anti-Terrorist Structure)

มีการประชุม 9 สาขา ดังนี้

1. การประชุมว่าด้วยเรื่องพรมแดน (Meeting of Heads of boundary departments)
2. การประชุมว่าด้วยเรื่องอัยการ (Meeting of General public prosecutors)
3. การประชุมว่าด้วยเรื่องการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับพรมแดน (Meeting of Heads of law enforcement bodies)
4. การประชุมรัฐมนตรีกลาโหม (Meeting of Ministers of Defense)
5. การประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศ (Meeting of Ministers of Foreign Affairs)
6. การประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจ (Meeting of Ministers of Economy)
7. การประชุมรัฐมนตรีขนส่ง (Meeting of Ministers of Transportation)
8. การประชุมรัฐมนตรีวัฒนธรรม (Meeting of Ministers of Culture)
9. การประชุมรัฐมนตรีว่าด้วยมาตรการฉุกเฉิน (Meeting of Ministers of Emergency Measures)

สรุป

แม้ว่าสาธารณรัฐประชาชนจีนดำเนินนโยบายต่างประเทศแบบทวิภาคีกับประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศเพื่อนบ้านใหม่ ๆ ที่แยกแตกออกมาจากสหภาพโซเวียตเดิม จีนเริ่มเห็นประโยชน์ของการทูตพหุภาคีในการเจรจากับประเทศเพื่อนบ้านเหล่านี้ เพราะประเทศเหล่านี้

ส่วนใหญ่มีขนาดเล็กกว่าจีน การทูตพหุภาคีจะช่วยลดความหวาดระแวงลงไปได้บ้าง ดังนั้นจีนจึงริเริ่มก่อตั้ง “กลุ่มเซี่ยงไฮ้ 5” ซึ่งประกอบด้วย จีน รัสเซีย คาซัคสถาน คีร์กีซสถาน และทาจิกิสถาน ใน ค.ศ. 1996 เพื่อใช้เป็นเวทีในการเจรจาและปรึกษาหารือร่วมกันเกี่ยวกับปัญหาเขตแดนและความร่วมมือในการจัดการกับปัญหาชายแดนร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาก่อการร้ายข้ามชาติ และปัญหาชนส่วนน้อย

การทูตพหุภาคีในกรอบ “เซี่ยงไฮ้ 5” ทำให้ประเทศทั้งห้ามีความไว้วางใจและร่วมมือกันหลาย ๆ ด้าน จนในที่สุดจีนได้ยกระดับความร่วมมือแบบพหุภาคี เป็นองค์การความร่วมมือระดับภูมิภาคในชื่อ “องค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้” (Shanghai Cooperation Organization: SCO) ซึ่งมีสมาชิก 6 ประเทศ ประกอบไปด้วยจีน รัสเซีย คาซัคสถาน คีร์กีซสถาน ทาจิกิสถาน และอุซเบกิสถาน นอกจากนี้ยังมีประเทศผู้สังเกตการณ์คือ มองโกเลีย ปากีสถาน อินเดีย และอิหร่าน อาจกล่าวได้ว่าจีนประสบความสำเร็จในการดำเนินการทูตพหุภาคีกับประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียกลาง จนมีความร่วมมือทางด้านความมั่นคง ซึ่งช่วยส่งเสริมผลประโยชน์ทางดินแดน นอกจากนี้กรอบองค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ ยังช่วยส่งเสริมผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจให้แก่จีน ดังจะกล่าวในบทต่อไป