

บทที่ 6

บทสรุป

สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงอย่างมากเมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลง ใน ค.ศ. 1992 ประเทศต่าง ๆ รวมทั้งสาธารณรัฐประชาชนจีนได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว การล่มสลายของระบบการเมืองแบบคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออก และการแตกสลายของสหภาพโซเวียตเป็นสาธารณรัฐใหม่ ๆ 15 สาธารณรัฐ โดยมีสหพันธรัฐรัสเซียเป็นรัฐที่มีพื้นที่มากที่สุดและเป็นรัฐที่สืบทอดอำนาจของอดีตสหภาพโซเวียต ได้ทำให้สาธารณรัฐประชาชนจีนซึ่งเดิมมีพรมแดนติดต่อกับสหภาพโซเวียตเท่านั้น ต้องเผชิญกับการท้าทายใหม่ ๆ ของโลกในยุคหลังสงครามเย็น จีนมีพรมแดนทางด้านตะวันตกติดต่อกับหลายรัฐ ทั้งสหพันธรัฐรัสเซีย สาธารณรัฐคาซัคสถาน สาธารณรัฐคีร์กีซ สาธารณรัฐทาจิกิสถาน และสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน รัฐใหม่ ๆ ในเอเชียกลางเหล่านี้ไม่เพียงมีพรมแดนติดต่อกับจีนเท่านั้น ยังมีพลเมืองในรัฐเหล่านี้ที่มีชาติพันธุ์ ศาสนา วัฒนธรรมใกล้เคียงกับประชาชนจีนในซินเจียงซึ่งเป็นชนส่วนน้อยอยู่กึ่งจีนจำเป็นต้องดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างระมัดระวัง เพื่อจัดการกับปัญหาที่ท้าทายใหม่ ๆ เหล่านี้

สาธารณรัฐประชาชนจีนจำเป็นต้องปรับการดำเนินการทูตและนโยบายต่างประเทศ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป เดิมสาธารณรัฐประชาชนจีนให้ความสำคัญกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศแบบทวิภาคี เป็นความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับประเทศต่าง ๆ ทั้งที่เป็นประเทศมหาอำนาจและประเทศเพื่อนบ้านในลักษณะหนึ่งต่อหนึ่งหรือทวิภาคี แต่สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปและความซับซ้อนในความสัมพันธ์ทำให้จีนต้องปรับมาใช้การทูตพหุภาคี ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับประเทศหลาย ๆ ประเทศ หรือกลุ่มประเทศเพื่อลดความหวาดระแวง และเสริมสร้างความไว้วางใจด้วยการร่วมมือกันในด้านต่าง ๆ

บทนี้จะสรุปการทูตพหุภาคีจีน หรือการดำเนินนโยบายต่างประเทศของจีนกับสหพันธรัฐรัสเซียและรัฐในเอเชียกลางที่แตกออกมาจากสหภาพโซเวียตเดิม โดยแบ่งออกเป็น 3 ประเด็นดังนี้

1. ลักษณะการดำเนินการทูตพหุภาคีของจีนกับประเทศเพื่อนบ้านทางด้านตะวันตก
2. วิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินการทูตพหุภาคีทั้งปัจจัยภายนอกปัจจัยภายใน และผลประโยชน์แห่งชาติของจีน
3. ผลของการดำเนินนโยบายการทูตพหุภาคีของจีนต่อประเทศเหล่านี้

ลักษณะการดำเนินการทูตพหุภาคีกับประเทศเพื่อนบ้านทางด้านตะวันตก

เมื่อสหภาพโซเวียตล่มสลายหลังจากที่กอร์บาเชฟ ฯ ประกาศลาออกจากตำแหน่งประธานาธิบดีสหภาพโซเวียต เพราะสหภาพโซเวียตได้แยกแตกออกเป็นสาธารณรัฐอิสระต่าง ๆ สาธารณรัฐประชาชนจีนเริ่มดำเนินการทูตพหุภาคีกับสหพันธรัฐรัสเซีย และรัฐเอเชียมกกลาง โดยรัฐบาลจีนประกาศรับรองรัฐบาลสหพันธรัฐรัสเซียในวันที่ 27 ธันวาคม ค.ศ.1991 ซึ่งเป็นระยะเวลาเพียง 2 วัน หลังจากสหภาพโซเวียตล่มสลาย ในวันเดียวกันรัฐบาลจีนได้ประกาศรับรองความเป็นเอกราชของอีก 11 สาธารณรัฐ

ต่อมา ในวันที่ 2 มกราคม ค.ศ. 1992 จีนได้ส่งคณะผู้แทน นำโดยนายหลี่ หลานซิง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจและการค้า และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงต่างประเทศ นายเถียน เจิงเพย เยือนรัสเซียและรัฐที่อยู่ในเอเชียมกกลาง ประกอบไปด้วย อุซเบกิสถาน คาซัคสถาน ทาจิกิสถาน คีร์กีซสถาน และเติร์กเมนิสถาน เพื่อกระชับความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างกัน

รัฐบาลจีนยังได้เชื้อเชิญรัสเซียและรัฐในเอเชียมกกลางซึ่งมีพรมแดนติดต่อกับจีน มาร่วมหารือเกี่ยวกับปัญหาเขตแดนกับจีน ในวันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ.1992 จีนกับประเทศทั้ง 4 นี้ คือ รัสเซีย คาซัคสถาน ทาจิกิสถาน และคีร์กีซสถาน ได้ลงนามในสรุปการหารือว่าด้วยปัญหาเขตแดนร่วมกัน โดยมีกรอบประชุมเป็นที่รู้จักกันในชื่อ “Four Plus One Framework” หรือ “**กรอบการประชุมสี่บวกหนึ่ง**” ต่อมา ในวันที่ 2 กันยายน ค.ศ. 1992 ประธานาธิบดีเจียง เจ๋อหมิน เยือนสหพันธรัฐรัสเซีย และลงนามในความตกลงเพื่อร่วมมือกันหลายด้าน หนึ่งในนั้นคือความร่วมมือว่าด้วยการลดกำลังทหารที่ชายแดนและลงนามในสนธิสัญญาสำรวจเขตแดน บริเวณฝั่งแม่น้ำด้านตะวันออกร่วมกัน เพื่อลดความตึงเครียดตามแนวชายแดน

นายกรัฐมนตรีหลี่ เฝิง ยังได้เชื้อเชิญให้นายกรัฐมนตรีแห่งคาซัคสถาน นายเตอร์ เซนโก (Tere Scenko) เยือนจีนเป็นเวลา 5 วัน ระหว่างวันที่ 24-28 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992 เพื่อหารือเกี่ยวกับประเด็นพรมแดนที่ยาวติดต่อกันกว่า 1,533 กิโลเมตร นำไปสู่การออกแถลงการณ์ร่วมว่าด้วยความสัมพันธ์ฉันมิตร ระหว่างสองประเทศ ในวันที่ 18 ตุลาคม ค.ศ. 1993

ภายหลังการลงนามว่าด้วยเขตแดนทางตะวันออกระหว่างจีนกับรัสเซียนำไปสู่การเยือนจีนของรัฐมนตรีต่างประเทศรัสเซีย นายอังเดร โคซิเยฟ ในวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1995 เพื่อกำหนดเขตแดนระหว่างกัน ต่อมาประธานาธิบดีเจียง เจ๋อหมิน เยือนรัสเซียอีกเป็นครั้งที่สอง ในวันที่ 7 พฤษภาคม ค.ศ. 1995 เพื่อร่วมฉลองครบรอบ 50 ปีในสงครามการต่อต้านฟาสซิสต์ ในการพบปะกันดังกล่าวทำให้ทั้งสองฝ่ายได้ลงนามในสนธิสัญญาเขตแดนระหว่างกัน

ความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับรัฐในเอเชียกลางก็ใกล้ชิดกันยิ่งขึ้น โดยจีนได้ลงนามความตกลงพรมแดนกับคาซัคสถาน ('Sino-Kazakh border') ใน ค.ศ. 1994 นายกรัฐมนตรี หลี่ เฝิง ได้เยือนรัฐในเอเชียกลาง ซึ่งประกอบด้วยอุซเบกิสถาน เติร์กเมนิสถาน คีร์กีซสถาน คาซัคสถาน ระหว่างวันที่ 18-29 เมษายน ค.ศ. 1994 เพื่อร่วมเจรจาหรือในเรื่องพรมแดน หลังจากนั้นประธานาธิบดีเจียง เจ๋อหมินได้เชื้อเชิญให้ประธานาธิบดีเนออร์เซาตัน นาซาร์บายอฟ แห่งคาซัคสถาน เยือนสาธารณรัฐประชาชนจีนในวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 1995 ทั้งสองฝ่ายได้ออกแถลงการณ์เพื่อพัฒนาความร่วมมือที่มีระหว่างกัน รวมทั้งยังได้อนุญาตให้ประชาชนของทั้งสองฝ่ายเดินทางผ่านพรมแดนระหว่างกันได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ตลอดจนจัดให้มีการศึกษาความเป็นไปได้ร่วมกันเพื่อขยายความร่วมมือกันในด้านพลังงาน

อย่างไรก็ตาม จีนมองว่าควรจัดให้มีการดำเนินการและสร้างกลไกในการแก้ไขปัญหาเขตแดนอย่างมีประสิทธิภาพพร้อมกันมากขึ้น ดังนั้นในวันที่ 26 เมษายน ค.ศ. 1996 ประธานาธิบดีเจียง เจ๋อหมินได้เชื้อเชิญประธานาธิบดีบอริส เยลต์ซินแห่งรัสเซีย ประธานาธิบดีเนออร์ซัลตาน อิบิเชวิช นาซาร์บายอฟ แห่งคาซัคสถาน ประธานาธิบดีอาสการ์ อคาเยฟ แห่งคีร์กีซสถาน และประธานาธิบดี อิมมาลี ซาวิโทวิช รากโมนอฟ แห่งทาจิกิสถาน ร่วมการประชุมสุดยอดผู้นำเป็นครั้งแรก ณ นครเซี่ยงไฮ้ สาธารณรัฐประชาชนจีน การประชุมครั้งนี้ถือเป็นการประชุมครั้งแรกของการทูตพหุภาคีของจีนต่อรัสเซียและรัฐในเอเชียกลาง ได้ร่วมมือกันอย่างเป็นทางการครั้งแรกใน ค.ศ. 1996 เพื่อขยายความร่วมมือระหว่างกัน จนทำให้ทุกฝ่ายเห็นพ้องว่าควรจัดให้มีการประชุมทุกปี ปีละ 1 ครั้ง และหารือในการกำหนดเขตแดนร่วมกัน ในการประชุมดังกล่าวเป็นที่รู้จักกันในนาม “กลุ่มเซี่ยงไฮ้ 5” หรือ “Shanghai Five”

หลังจากนั้นในวันที่ 24 เมษายน ค.ศ. 1997 มีการประชุมสุดยอดผู้นำครั้งที่ 2 ณ กรุงมอสโก และลงนามความตกลงเพื่อลดกองกำลังทหารชายแดนร่วมกัน

ในวันที่ 3 กรกฎาคม ค.ศ. 1998 มีการประชุมสุดยอดผู้นำครั้งที่ 3 ณ เมืองอัลมา อตา แห่งคาซัคสถานโดยหารือร่วมกันในการต่อต้านการแบ่งแยกดินแดนและกลุ่มหัวรุนแรง

ในวันที่ 25 สิงหาคม ค.ศ. 1999 มีการประชุมสุดยอดผู้นำครั้งที่ 4 ณ กรุงปักกิ่งแห่งศิริกีสถานเพื่อร่วมต่อต้านก่อการร้ายร่วมกัน

ในวันที่ 5 กรกฎาคม ค.ศ. 2000 มีการประชุมสุดยอดผู้นำครั้งที่ 5 ณ กรุงดูชานเบแห่งทาจิกิสถาน โดยมีอุซเบกิสถาน เข้าร่วมสังเกตการณ์ในการประชุมครั้งนี้ จีนได้เสนอให้ยกระดับการประชุมของกลุ่มเซียงไฮ้ 5 ให้เป็นองค์การระดับภูมิภาค เพื่อร่วมมือกันอย่างเป็นทางการและเป็นเอกภาพมากขึ้น

ดังนั้นในวันที่ 14-15 มิถุนายน ค.ศ. 2001 ประเทศสมาชิกทั้งห้าของกลุ่ม Shanghai Five ได้มาประชุมกันที่นครเซียงไฮ้ สาธารณรัฐประชาชนจีน เพื่อพัฒนาเป็นองค์การระดับภูมิภาคในชื่อว่า “องค์การความร่วมมือแห่งเซียงไฮ้” (Shanghai Cooperation Organization หรือ SCO) โดยมีอุซเบกิสถานเข้าเป็นสมาชิกประเทศที่ 6 การจัดตั้งองค์การความร่วมมือแห่งเซียงไฮ้แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จของจีนในการดำเนินการทูตพหุภาคี เพราะสามารถสร้างความเชื่อมั่น ความเป็นมิตร และความไว้วางใจต่อกัน ประเทศทั้ง 6 ได้ประกาศจุดยืนร่วมกันในความร่วมมือด้านความมั่นคงด้วยการลงนามใน “สนธิสัญญาแห่งเซียงไฮ้” เพื่อต่อต้านความรุนแรงร่วมกัน 3 ประการที่เรียกว่า “พลังอันชั่วร้าย 3 ประการ (three evil forces) จากกลุ่มก่อการร้าย (Terrorism) กลุ่มแบ่งแยกดินแดน (Separatism) และกลุ่มหัวรุนแรง (Extremism) หลังจากนั้น ได้มีการประชุมสุดยอดผู้นำขององค์การความร่วมมือแห่งเซียงไฮ้อย่างต่อเนื่องทุกปี

การประชุมสุดยอดผู้นำขององค์การความร่วมมือแห่งเซียงไฮ้ครั้งที่สองได้มีขึ้น ในวันที่ 2 มิถุนายน ค.ศ. 2002 ที่นครเซนต์ปีเตอส์เบิร์ก แห่งรัสเซีย และลงนามร่วมกัน 3 ฉบับ ได้แก่ กฎบัตรความร่วมมือแห่งเซียงไฮ้ ความตกลงว่าด้วยองค์การต่อต้านก่อการร้ายแห่งภูมิภาค และแถลงการณ์ร่วมของรัฐภาคี

ส่วนครั้งที่สาม ในวันที่ 29 พฤษภาคม ค.ศ. 2003 ณ กรุงมอสโก แห่งสหพันธรัฐรัสเซีย รัฐสมาชิกได้หารือร่วมกันในการจัดตั้งหน่วยก่อการร้ายแห่งภูมิภาค รวมทั้งการบังคับใช้กฎบัตรในรัฐภาคี ในปีนี้รัฐภาคีได้ให้สถานะรัฐผู้สังเกตการณ์แก่ มองโกเลียด้วย นอกจากนี้ผู้นำจีน ประธานาธิบดีเจียง เจ๋อหมิน ยังเสนอให้มีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีระหว่างกันด้วย เพื่อพัฒนาการไหลเวียนของสินค้าและลดข้อกีดกันทางการค้าร่วมกัน

ในครั้งที่สี่ ผู้นำของรัฐสมาชิกรวมประชุมวันที่ 17 มิถุนายน ค.ศ. 2004 ณ กรุงทาชเคนต์ แห่งอุซเบกิสถาน ซึ่งมีผู้นำอัฟกานิสถานเข้าร่วมประชุมด้วย โดยมีแถลงการณ์ร่วมความร่วมมือแห่งเซียงไฮ้ (SCO) เพื่อต่อสู้กับกลุ่มก่อการร้าย ภัยคุกคามความมั่นคงรูปแบบใหม่ และเสริมสร้างความมั่นคงด้านเศรษฐกิจและการค้า และมีการจัดตั้งสำนักงานเลขาธิการแห่ง SCO ณ กรุงปักกิ่ง

สาธารณรัฐประชาชนจีน โดยให้อดีตรองรัฐมนตรีว่าการต่างประเทศจีน จาง เต๋อกวง (Zhang Deguang) เป็นเลขาธิการคนแรก อีกทั้งยังได้ลงนามความตกลงว่าด้วยความร่วมมือพหุภาคีทางด้านเศรษฐกิจร่วมกัน

ครั้งที่ห้า จัดที่กรุงอัสตานา คาซัคสถาน ในวันที่ 5 กรกฎาคม ค.ศ. 2005 โดยรัฐภาคีเห็นพ้องในการให้สถานะรัฐผู้สังเกตการณ์แก่อีก 3 ประเทศ คือปากีสถาน อิหร่าน และอินเดีย

การประชุมครั้งที่หก จัดที่นครเซี่ยงไฮ้ สาธารณรัฐประชาชนจีนในวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 2006 ซึ่งเป็นวาระครบรอบห้าปีองค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ รัฐภาคีทำความตกลงเพื่อต่อต้านการก่อการร้ายร่วมกัน การให้ความสนับสนุนในความร่วมมือด้านเศรษฐกิจในภูมิภาคร่วมกัน และได้วางแผนเพื่อการพัฒนาของรัฐภาคีร่วมกันในระยะยาว ในการประชุมครั้งนี้ ประธานาธิบดีวลาดิเมียร์ ปูติน แห่งรัสเซีย ได้ยกข้อเสนอในที่ประชุมให้มีการจัดตั้ง “Energy Club” ในองค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ โดยมีเป้าหมายเพื่อสามารถกำหนดราคาขายทรัพยากรเชิงพลังงานร่วมกันโดยไม่ต้องแข่งขันกัน

ครั้งที่เจ็ด จัดที่กรุงบิชเคก แห่งคีร์กีซสถาน ในวันที่ 16 สิงหาคม ค.ศ. 2007 รัฐภาคีเห็นพ้องที่จะจัดตั้ง “Energy Market” ร่วมกัน เพื่อสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการพัฒนาพลังงานเชื้อเพลิงร่วมกัน ทั้งยังได้ลงนามในสนธิสัญญาว่าด้วยความร่วมมือเพื่อมิตรภาพและความเป็นเพื่อนบ้านที่ดีต่อกันในระยะยาว

ครั้งที่แปด ในวันที่ 28 สิงหาคม ค.ศ. 2008 จัดที่กรุงดูชานเบ แห่งทาจิกิสถาน โดยมีแถลงการณ์ร่วมกันเพื่อสร้างกลไกในการประเมิณการป้องกันและการตอบสนองของรัฐภาคีต่อภัยคุกคามซึ่งเป็นอาชญากรรมข้ามชาติร่วมกัน

จะเห็นได้ว่า การดำเนินการทูตพหุภาคีของจีนภายใต้กรอบความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ประสบความสำเร็จอย่างมาก เพราะความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับรัฐในเอเชียกลางได้พัฒนาจนใกล้ชิด มีความไว้วางใจ จนสามารถขยายความร่วมมือไปในด้านอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการทหาร ดังจะเห็นได้ว่าการซ้อมรบร่วมกันทุกปีตั้งแต่ ค.ศ. 2002 จนถึงปัจจุบัน

ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2002 รัฐภาคีซ้อมรบเพื่อต่อต้านการก่อการร้ายบริเวณพรมแดนต่อมาเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2003 รัฐภาคีองค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ได้ซ้อมรบพร้อมอาวุธเพื่อร่วมมือกันต่อต้านการก่อการร้าย และเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2004 รัฐภาคีได้ร่วมซ้อมรบติดอาวุธในชื่อว่า “Iron Fist-2004” ณ เมืองฉีเจิน มณฑลเหอหนาน สาธารณรัฐประชาชนจีน ในการซ้อมรบของประธานาธิบดีหู จิ่นเทา แห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ได้เชื้อเชิญให้ผู้แทนทางทหารจากหลายประเทศ ได้แก่ บรูไน ฟิลิปปินส์ ทาจิกิสถาน บังกลาเทศ กัมพูชา อินเดีย อินโดนีเซีย

คาซัคสถาน ลาว มาเลเซีย พม่า ปากีสถาน รัสเซีย ไทย อุซเบกิสถาน และเวียดนาม เข้าร่วมสังเกตการณ์และซ้อมรบ

ต่อมา เดือนสิงหาคม ค.ศ. 2005 องค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ซ้อมรบร่วมกันในแผนปฏิบัติการเพื่อสันติภาพ (Peace 2005) ในการซ้อมรบครั้งนี้เป็นครั้งแรกที่มีกำลังพลร่วมจำนวน 10,000 คน และซ้อมติดต่อกันถึง 8 วัน ณ กรุงวลาดิวอสตอค (Vladivostok) ทางฝั่งตะวันออกไกลของรัสเซีย ซึ่งมีการใช้ทั้งเครื่องบิน เรือรบ และเรือดำน้ำ¹

ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2006 การซ้อมรบร่วมกันของรัฐภาคี SCO ได้ปฏิบัติการต่อต้านการก่อการร้าย โดยซ้อมรบที่อุซเบกิสถาน ต่อมาเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2007 รัฐภาคี SCO ซ้อมรบประจำปี โดยมี 2 ประเทศที่เป็นสมาชิกจาก NATO เข้าร่วม คือประเทศอาร์มาเนียกับเบลารุส ภายใต้ชื่อว่า “Peace Mission 2007” ซึ่งเป็นการซ้อมรบที่มีขนาดใหญ่ ประกอบด้วยกองกำลังทหาร 6,500 นาย และใช้เครื่องบินจำนวน 80 ลำ

ความร่วมมือทางทหารโดยการซ้อมรบร่วมกันเป็นประจำทุก ๆ ปี ทำให้ประเทศสมาชิกมีความเข้าใจ และไว้วางใจกันมากขึ้น จีนหวังว่าการทูตพหุภาคีในเอเชียกลางจะทำให้จีนได้รับการยอมรับมากขึ้น และลดความขัดแย้งและความหวาดระแวงระหว่างจีนกับเพื่อนบ้าน และน่าจะทำให้จีนมีความมั่นคงมากขึ้น

วิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินการทูตพหุภาคี

การทูตพหุภาคีของสาธารณรัฐประชาชนจีนต่อสหพันธรัฐรัสเซียและรัฐในเอเชียกลางที่เริ่มตั้งแต่ ค.ศ. 1996 ภายใต้กรอบ “กลุ่มเซี่ยงไฮ้ 5” และพัฒนาเป็น “องค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้” ได้รับอิทธิพลจากปัจจัยหลายประการ การวิเคราะห์การทูตพหุภาคีของจีนด้วยทฤษฎีการเมืองเกี่ยวพันและแนวคิดผลประโยชน์แห่งชาติ ทำให้เห็นว่าปัจจัยภายนอก และปัจจัยภายในมีอิทธิพลต่อนโยบายการทูตพหุภาคีของจีน **ปัจจัยภายนอกที่สำคัญคือ**

1. การเปลี่ยนแปลงในสหภาพโซเวียตที่แตกออกมาเป็น 15 สาธารณรัฐ ทำให้จีนมีพรมแดนด้านตะวันตกติดต่อกับสหพันธรัฐรัสเซีย คาซัคสถาน คีร์กีซสถาน ทาจิกิสถาน การมีพรมแดนติดต่อกับหลายประเทศ ทำให้จีนจำเป็นต้องทำความเข้าใจเรื่องเขตแดนใหม่ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกัน จีนได้เปิดการเจรจากับประเทศเหล่านี้ และพบว่าการทูตพหุภาคี

¹ BBC News. “China-Russia war games underway.” (21 April 2009)

กับประเทศเหล่านี้ร่วมกัน ทำให้เกิดความไว้วางใจกัน เนื่องจากประเทศเหล่านี้ยกเว้นวีซ่าให้ มีขนาดเล็กกว่าจีนยังคงมีความหวาดระแวงจีน การใช้กรอบเจรจาพหุภาคีภายใต้กรอบ “สี่บวกหนึ่ง” และ “เซี่ยงไฮ้ 5” ในปัญหาเขตแดน สามารถบรรลุข้อตกลงได้ง่ายขึ้น และทำให้ ความสัมพันธ์กับประเทศเหล่านี้ดีขึ้น อันนำไปสู่ความร่วมมือแก้ไขปัญหาคืออื่น ๆ ด้วย

2. การรวมกลุ่มของรัฐขยายตัวในยุคหลังสงครามเย็น กระแสครอบโลกหรือกระแส โลกาภิวัตน์ (Globalization) ทำให้หลายประเทศกังวลว่าจะไม่สามารถจัดการกับผลกระทบของ โลกาภิวัตน์ที่ทำให้ ทุน ข้อมูลข่าวสาร และค่านิยมขยายตัวมายังประเทศต่าง ๆ อย่างรวดเร็ว และ อาจไม่สามารถจัดการกับผลกระทบเหล่านี้ จึงต้องร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อเพิ่มสมรรถนะ จีนได้เห็นปรากฏการณ์ดังกล่าว และการมีประสบการณ์กับอาเซียนในกรอบอาเซียน+1 ทำให้จีน คิดที่จะใช้การรวมกลุ่มแบบพหุภาคีกับประเทศเพื่อนบ้านทางตะวันตก เพื่อเผชิญกับการท้าทายใน รูปแบบต่าง ๆ จีนมองว่าการดำเนินความร่วมมือพหุภาคี หรือการรวมกลุ่ม “เซี่ยงไฮ้ 5” ทำให้รัฐทุก ฝ่ายได้รับรู้ข้อตกลงต่าง ๆ ระหว่างกันมากขึ้น ทำให้เกิดความโปร่งใส และความไว้วางใจต่อกัน มากขึ้น นำไปสู่การพัฒนาเป็น “องค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้” ซึ่งมีความร่วมมือที่ก้าวหน้า อย่างมากจนถึงปัจจุบัน

3. อาชญากรรมข้ามชาติจากการก่อการร้ายข้ามแดน จีนกังวลกับปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการก่อความไม่สงบซึ่งมีรูปแบบที่หลากหลาย อาทิ การลักลอบค้ายาเสพติด การลักลอบค้าอาวุธให้แก่ชนกลุ่มน้อยอยู่กึ่งบางส่วนที่ต้องการแบ่งแยกดินแดน จีนเผชิญกับการ ชุมนุมโจมตีก่อการร้ายตามบริเวณชายแดนมณฑลซินเจียง ทำให้เสถียรภาพทางด้านความมั่นคงของ จีนได้รับผลกระทบ จีนได้ดำเนินการทูตพหุภาคีในกรอบ “เซี่ยงไฮ้ 5” เพื่อร่วมมือกันแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพราะคิดว่าเป็นภัยคุกคามร่วมกัน

4. การแผ่ขยายอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาในเอเชียกลางภายหลังการก่อการร้ายใน สหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 ส่งผลให้สหรัฐ ฯ ดำเนินนโยบายต่อต้านการ ก่อการร้ายระหว่างประเทศอย่างเข้มข้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบุกอัฟกานิสถานและอิรัก และ การใช้ฐานทัพในคีร์กีซสถาน คาซัคสถาน และทาจิกิสถาน ทำให้จีนกังวลต่ออิทธิพลของสหรัฐ ฯ ที่เพิ่มมากขึ้น และเกรงว่าสหรัฐอเมริกาอาจพยายามปิดล้อมจีน การใช้การทูตพหุภาคีในกรอบ “เซี่ยงไฮ้ 5” จะช่วยลดอิทธิพลของสหรัฐ ฯ ในเอเชียกลาง

ส่วน **ปัจจัยภายใน** ที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินการทูตพหุภาคีของจีนในองค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ มีหลายปัจจัยดังนี้

1. ปัญหาชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนด้านตะวันตก เนื่องจากจีนเป็นประเทศที่มีชนกลุ่มน้อยอยู่ในจีน 55 ชนกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณเขตปกครองตนเองมณฑลซินเจียง มีชนกลุ่มน้อยอยู่กรู๋เชื้อสายเตอร์กาคาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งมีความคล้ายคลึงทางวัฒนธรรมและศาสนากับประชาชนของรัฐในเอเชียกลางที่เป็นเพื่อนบ้านใหม่ของจีน อีกทั้งมีขบวนการต่อต้านจีนที่เรียกว่า “องค์กรปลดปล่อยเตอร์กีสถานตะวันออก” ที่พยายามจะแยกตนเป็นรัฐอิสระตั้งแต่ทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา ชนกลุ่มน้อยอยู่กรู๋ที่ไม่พอใจจีนและต้องการแยกออกเป็นรัฐอิสระ ชุมโจมตีจีนด้วยการก่อการร้าย เช่นการลอบวางระเบิดเส้นทางรถไฟในมณฑลซินเจียง การลอบสังหารเจ้าหน้าที่รัฐ การเผาโรงงานงานที่เป็นรัฐวิสาหกิจของจีน ตลอดจนการลอบวางระเบิดสถานที่ราชการและสถานีรถไฟโดยสาร เป็นต้น ทำให้จีนวิตกว่าสถานการณ์ดังกล่าวทวีความรุนแรงมากขึ้นจนยากเกินความควบคุม จีนจึงดำเนินการทูตพหุภาคีกับประเทศเพื่อนบ้านฝั่งตะวันตก เพื่อแสวงหาความร่วมมือในการต่อต้านภัยคุกคามจากกลุ่มก่อการร้ายข้ามพรมแดนดังกล่าว นำไปสู่การแลกเปลี่ยนข่าวกรองระหว่างกันของรัฐภาคี และได้ก่อตั้งสำนักงานเพื่อการต่อต้านกลุ่มก่อการร้ายภายในภูมิภาค ที่กรุงทาชเคนต์ แห่งอุซเบกิสถาน ใน ค.ศ. 2004

2. การสืบทอดอำนาจของผู้นำจีนจากรุ่นสู่รุ่น เป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็วยิ่ง อีกทั้งยังเป็นการสืบทอดเจตนารมณ์ที่ทำให้จีนดำเนินการต่างประเทศที่มีลักษณะเป็นมิตรกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างต่อเนื่อง การสืบทอดอำนาจของผู้นำจีนรุ่นที่สองเติ้ง เสี่ยวผิง ผู้นำรุ่นที่สามนำโดย เจียงเจ๋อหมิน และรุ่นที่สี่ ภายใต้หู จิ่นเทา มีแนวคิดทางด้านต่างประเทศและในการพัฒนาเศรษฐกิจที่เหมือนกัน ทำให้จีนแสดงความเป็นมิตรกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างต่อเนื่อง การทูตพหุภาคีในกรอบ “เซี่ยงไฮ้ 5” และ “องค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้” ช่วยทำให้จีนกับประเทศเพื่อนบ้านผูกความสัมพันธ์กันใกล้ชิด และสามารถร่วมมือกันแก้ปัญหาที่ทำลายได้

3. การขยายตัวจากการพัฒนาเศรษฐกิจของจีน เดิม เศรษฐกิจของจีนเป็นแบบสังคมนิยม จนกระทั่งผู้นำรุ่นที่ 2 เติ้ง เสี่ยวผิง ปฏิรูปเศรษฐกิจจีนโดยนำกลไกตลาดมาผสมผสาน จนกลายเป็น “สังคมนิยมที่ใช้กลไกตลาด” ทำให้จีนเปิดประเทศเพื่อรับการลงทุนจากตะวันตกและค้าขายกับประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้น การขยายตัวทางเศรษฐกิจทำให้จีนมีความต้องการทั้งวัตถุดิบ แร่ธาตุ และเชื้อเพลิง จีนได้ส่งสินค้าไปขายในประเทศเพื่อนบ้านที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจต่ำกว่าจีน จะเห็นได้ว่าการค้าระหว่างจีนกับรัสเซีย คาซัคสถาน คีร์กีซสถาน และอุซเบกิสถานก็ขยายตัวเป็นจำนวนมาก จีนได้กลายเป็น 1 ใน 10 ของการเป็นคู่ค้ากับรัสเซีย

4. ความต้องการพลังงานของจีนเพิ่มขึ้น อันเนื่องมาจากเศรษฐกิจของจีนมีการขยายตัวอย่างมาก พร้อมทั้งการขยายตัวในอุตสาหกรรมยานยนต์ของจีน ทำให้จีนกลายเป็นประเทศที่ขาดแคลนพลังงาน จีนเริ่มนำเข้าน้ำมันและพลังงานจากต่างประเทศใน ค.ศ. 1993 โดยมีแหล่งนำเข้าน้ำมันหลักของจีนจากตะวันออกกลาง แต่หลังจากมีสงครามกลางเมืองและก่อจลาจลภายในตะวันออกกลางอยู่บ่อยครั้ง ทำให้จีนแสวงหาแหล่งจัดหาน้ำมันจากแหล่งอื่นให้มีความหลากหลายมากขึ้น เพื่อเพิ่มความมั่นคงด้านพลังงาน (Energy Security) ขณะเดียวกัน การทูตพหุภาคีของจีนต่อรัสเซียและเอเชียกลาง ขยายโอกาสให้จีนเข้าไปแสวงหาทรัพยากรทางด้านพลังงาน อีกทั้งเพิ่มทางเลือกด้านพลังงานแก่จีนยิ่งขึ้น เนื่องจากรัสเซียและเอเชียกลางเป็นประเทศที่มีทรัพยากรเชิงพลังงานที่ความอุดมสมบูรณ์ ทำให้จีนเข้าไปลงทุนโดยตรงในภูมิภาคดังกล่าว ทำให้จีนเข้าถึงพลังงานของรัสเซียและเอเชียกลางได้อย่างสะดวกขึ้น

ขณะเดียวกัน **ผลประโยชน์แห่งชาติของจีน** ก็เป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการทูตพหุภาคีของจีนต่อรัสเซียและรัฐในเอเชียกลาง ผลประโยชน์ทางด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจ ทำให้จีนหันไปใช้การทูตพหุภาคีกับประเทศเพื่อนบ้านทางด้านตะวันตก **ทางด้านความมั่นคง** ปัญหาเขตแดนที่ไม่แน่นอนกับรัฐในเอเชียกลางซึ่งเป็นเพื่อนบ้านใหม่ ปัญหาการก่อการร้ายข้ามชาติ ปัญหาความมั่นคงจากการมีกำลังทหารบริเวณชายแดน เป็นต้น รวมทั้งในประเด็นที่มีชนกลุ่มน้อยพยายามก่อจลาจลเพื่อแบ่งแยกดินแดนเป็นรัฐอิสระจากจีน ทำให้จีนจำเป็นต้องแสวงหาความเป็นมิตรและเจรจาเพื่อแก้ไขความหวาดระแวง อีกทั้งขจัดประเด็นที่อาจระงับความขัดแย้งกับประเทศเพื่อนบ้าน การร่วมมือในการต่อต้านการก่อการร้ายข้ามแดน เนื่องจากเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั่วทุกประเทศของรัฐภาคีของ SCO รวมทั้งการใช้ข้อมูลข่าวสารเพื่อประโยชน์ในการติดตามคนร้าย หรือกลุ่มก่อการร้ายให้มีความต่อเนื่องและสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ทันที ตลอดจนการซ้อมรบร่วมกันเพื่อป้องปรามกลุ่มก่อการร้ายในรูปแบบต่าง ๆ ที่ก่อความไม่สงบ

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากเข้ามาแผ่อิทธิพลของสหรัฐอเมริกาในเอเชียกลาง ทำให้จีนยิ่งให้ความสำคัญกับการรวมกลุ่มเป็น “องค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้” มากขึ้น เพื่อหาทางกดดันสหรัฐฯ ๕ ให้ถอนกองกำลังทหารออกไปจากภูมิภาค หลังปฏิบัติการเสร็จแล้ว ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดอิทธิพลทางด้านทหารของสหรัฐฯ ๕ ที่มีต่อบริเวณนี้ จีนกับสหภาพโซเวียตมีผลประโยชน์ทางด้านความมั่นคงร่วมกัน ในการต่อต้านอิทธิพลของสหรัฐฯ ๕ ในเอเชียกลาง

สถานการณ์ดังกล่าวข้างต้นเป็นเหตุให้จีนต้องพึ่งพาประเทศเพื่อนบ้าน ผ่านกลไกพหุภาคี เพื่อรักษาผลประโยชน์ทางด้านความมั่นคง ดังจะเห็นได้จากปัญหาเขตแดน และปัญหาข้ามพรมแดนที่ได้รับการแก้ไข ทำให้ความไว้วางใจระหว่างรัฐภาคีเพิ่มมากขึ้น และสามารถ

ก่อตั้งหน่วยต่อต้านการก่อการร้าย ในกรุงเทพฯ เซนต์ อูซเบกิสถาน เพื่อให้หน่วยข่าวกรองของแต่ละประเทศได้ใช้ข้อมูลร่วมกัน ความร่วมมือดังกล่าวช่วยมิให้ภัยคุกคามด้านความมั่นคง ลดทอนเสถียรภาพของจีนได้

ส่วนผลประโยชน์แห่งชาติทางด้านเศรษฐกิจ ก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าผลประโยชน์ทางด้านความมั่นคง ประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียกลางเป็นตลาดที่สำคัญ และเพิ่มการค้าระหว่างจีนกับรัฐในเอเชียกลาง ขณะเดียวกัน ความร่วมมือในด้านการลงทุนระหว่างจีนกับรัสเซีย และเอเชียกลาง ทำให้จีนได้รับผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจอย่างมาก

การทูตพหุภาคีของจีนต่อรัสเซีย และเอเชียกลาง ทำให้จีนมีความมั่นคงในด้านพลังงานมากขึ้น เพราะจีนบริโภคน้ำมันเฉลี่ยประมาณวันละ 6.5 ล้านบาร์เรล ทำให้ผลผลิตภายในประเทศไม่เพียงพอ และต้องซื้อจากต่างประเทศเฉลี่ยวันละ 2.9 ล้านบาร์เรล (สัดส่วนนำเข้าเท่ากับ 44.6% ของปริมาณที่ใช้) จีนต้องการร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านทางตะวันตกเหล่านี้ ซึ่งมีความอุดมสมบูรณ์ในด้านทรัพยากรน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ เพื่อลดความเสี่ยงในความมั่นคงด้านพลังงานของจีนจากความวุ่นวายในตะวันออกกลางซึ่งจีนเคยพึ่งพามาช้านาน อีกทั้งเอเชียกลางเป็นรัฐที่ไม่มีทางออกทางทะเล (landlocked country) จึงทำให้เส้นทางในการขนส่งน้ำมันของจีนปลอดภัยยิ่งขึ้น

ข้อสังเกตของความร่วมมือนี้อีกประการหนึ่งคือ ความร่วมมือพหุภาคีในองค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ เป็นการร่วมมือในระดับรัฐบาลต่อรัฐบาลเข้ามารวมตัวกัน เพื่อหวังประสานประโยชน์ร่วมกัน รัฐบาลจีนและรัฐอื่น ๆ ที่เป็นภาคีไม่จำเป็นต้องมอบอำนาจอธิปไตยให้กับองค์การส่วนกลาง² เช่นเดียวกับความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ที่มีได้มอบอำนาจอธิปไตย โดยไม่ต้องใช้เสียงส่วนใหญ่ในการผูกมัดสมาชิก เนื่องจากมีหลักการสำคัญในการอยู่ร่วมกัน และแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกัน โดยรัฐต่างก็ไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน กล่าวโดยสรุปความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ ที่ริเริ่มโดยการทูตพหุภาคีของจีน มีพัฒนาการที่ก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว และมีแนวโน้มที่จะขยายความร่วมมือทั้งในหลายมิติ ทั้งด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจ ทั้งนี้มีประเทศอื่น ๆ สนใจอยากเข้ามาร่วมมือเพิ่มขึ้น โดยเข้ามาเป็นรัฐผู้สังเกตการณ์ ได้แก่ มองโกเลีย ใน ค.ศ. 2004 ปากีสถาน อินเดีย และอิหร่าน ใน ค.ศ. 2005

² สีดา สอนศรี, ความร่วมมือส่วนภูมิภาคแนวใหม่ในยุคโลกาภิวัตน์ (New Regionalism in Globalization Era), ศูนย์วิจัย, คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, มิถุนายน 2546

ผลของการดำเนินนโยบายการทูตพหุภาคีของจีนต่อรัสเซียและรัฐในเอเชียกลาง

การทูตพหุภาคีของจีนต่อสหพันธรัฐรัสเซียและรัฐในเอเชียกลางที่มีพรมแดนติดต่อกัน ประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้เพราะจีนสามารถตกลงกำหนดเขตแดนกับประเทศเพื่อนบ้านเหล่านี้ได้อย่างสันติ อีกทั้งความสัมพันธ์ที่ได้ใกล้ชิดกันคือกรอบความร่วมมือพหุภาคี “เซียงไฮ้ 5” ที่จีนจัดตั้งใน ค.ศ. 1996 จนเป็น “องค์การความร่วมมือแห่งเซียงไฮ้” ใน ค.ศ. 2001 ข้อพิพาทเรื่องพรมแดนซึ่งเคยเป็นปัญหาระหว่างจีนกับรัสเซียได้ลดลงไปอย่างมาก จีนได้ดำเนินนโยบาย “เพื่อนบ้านที่ดี” (Good neighbor) ทำให้มีความไว้วางใจ องค์การความร่วมมือแห่งเซียงไฮ้ ที่มีการประชุมร่วมกันทุกปี เป็นการใช้การทูตเชิงป้องกัน (preventive diplomacy)

ผลสำเร็จที่ได้รับจากการทูตพหุภาคีของจีนในด้านการเมืองไม่เพียงนำไปสู่ความใกล้ชิดระหว่างจีนกับประเทศเพื่อนบ้าน แต่ยังเห็นพ้องที่จะลดทหารบริเวณเขตแดนระหว่างกัน รวมทั้งจำกัดระยะเวลาในการซ้อมรบบริเวณเขตแดนมิให้ประชิดพรมแดนประเทศเพื่อนบ้าน ตลอดจนร่วมลงนามในความตกลงหลายฉบับที่ทำให้ลดความหวาดระแวงของรัฐภาคีลงได้

ยิ่งไปกว่านั้น การร่วมมือในกรอบ “องค์การความร่วมมือแห่งเซียงไฮ้” ทั้งความร่วมมือทางเศรษฐกิจขยายการค้าระหว่างจีนกับรัสเซียขยายตัวมากขึ้น ซึ่งเห็นได้จากใน ค.ศ. 2007 มูลค่าการค้าเพิ่มสูงขึ้นถึง 46,594 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ๕ การค้าระหว่างจีนกับคาซัคสถานก็ขยายตัวมหาศาลใน ค.ศ. 2007 มูลค่าการค้าสูงขึ้นถึง 13,601.3 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ๕ การค้าระหว่างจีนกับคีร์กีซสถานก็ขยายตัวอย่างมากเช่นกันใน ค.ศ. 2007 มูลค่าการค้าสูงขึ้นถึง 3,357.9 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ๕ ขณะที่การค้าระหว่างจีนกับอุซเบกิสถานก็ขยายตัวเป็นจำนวนมากใน ค.ศ. 2007 มูลค่าการค้าสูงขึ้นถึง 1,124.4 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ๕

ผลที่สำคัญก็คือ จีนสามารถสร้างสันติภาพในบริเวณพรมแดนที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านทางตะวันตก ลดปัจจัยที่อาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างกัน เพิ่มความร่วมมือทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และสังคมอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง

สรุป

การใช้ “ทฤษฎีการเมืองเกี้ยวพาราสี” มาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ทำให้เข้าใจถึงสาเหตุที่ทำให้จีนดำเนินการทูตพหุภาคีกับประเทศเพื่อนบ้านทางตะวันตก ซึ่งเคยมีปัญหาขัดแย้งกันเกี่ยวกับเขตแดน การดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศดังกล่าว ทำให้การดำเนินการทูตพหุภาคีของจีนประสบความสำเร็จ นอกจากนี้แนวคิด “ผลประโยชน์แห่งชาติ” ก็เป็นอิทธิพลดึงแรงจูงใจของจีน

ในการดำเนินการทูตพหุภาคีดังกล่าว จีนกับรัสเซียและเอเชียกลางมีความสัมพันธ์ที่ดีมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลัง เกิดความไว้วางใจจนทำให้ความร่วมมือผ่านกลไก “เซี่ยงไฮ้ 5” จนถึง “องค์การความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้” มีพัฒนาการที่ก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว เนื่องจากจีนและรัฐภาคีต่างไว้นับถือใจกันมากขึ้น เพราะความร่วมมือดังกล่าวทำให้เกิดความใกล้ชิดกัน อีกทั้งรัฐภาคียังประสานประโยชน์ร่วมกันในหลาย ๆ ด้าน ทำให้มีความเป็นไปได้ว่าจะยังมีความก้าวหน้าเพิ่มขึ้นจากความร่วมมือระหว่างกัน