

การป้องกันความขัดแย้งรุนแรง ยุทธศาสตร์การใช้การทูตเชิงป้องกัน

แปลโดย นาวาโท ธรรมรัตน์ เทียบเทียม

ไมเคิล เอส ลันด์

ลันด์ ตรวจสอบ แนวความคิด เครื่องมือ และเป้าหมายการใช้ การทูตเชิงป้องกัน ซึ่งโดยปกติเป็นที่ ยอมรับโดยทั่วไปว่า การทูตเชิงป้องกัน เป็นกิจกรรมที่ต้องกระทำ/ดำเนินการ ในพื้นที่และเวลาที่ล่อแหลม (Vulnerable) ต่อการเกิดภัยคุกคามในรูปของการใช้กำลังทหาร ทั้งนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดภัยคุกคาม ดังกล่าวขึ้น การทูตเชิงป้องกัน ยังเกี่ยวพันถึงรูปแบบของการบีบบังคับ (Coercion) โดยรัฐ หรือ กลุ่มรัฐ เพื่อจัดการ กับความขัดแย้ง (ในเชิงการเมือง) ซึ่งหากปล่อยไว้ จะขยายตัวและบั่นทอนเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ประเด็นที่น่าสนใจคือ การทูตเชิงป้องกัน ได้นำเสนอรูปแบบการจัดการความขัดแย้งที่แตกต่างจากการทูตแบบธรรมดา (Traditional diplomacy) หรือไม่ หรือ เป็นแต่เพียงรูปแบบการจัดการความขัดแย้งแบบหนึ่งซึ่งเป็นแต่เพียงการเน้นย้ำแนวทางการแก้ปัญหา ตามแนวทางสันติวิธีโดยวิถีทางการทูตเท่านั้น

อีกประเด็นคือ มีนัยยะอะไรที่จะสามารถการทูตเชิงป้องกันไปปรับใช้ให้เกิดผลสูงสุดกับความมั่นคง ของชาติ และท่านเห็นด้วยหรือไม่ว่า การใช้การทูตเชิงป้องกัน ซึ่งต้องพึ่งพาการคาดการณ์/คาดเดาพฤติกรรม ของมนุษย์ นั้น ทำให้การทูตเชิงป้องกันเป็นสิ่งที่มีความไม่แน่นอนสูง และเกิดความล่อแหลมในการนำมาใช้

ศัพท์ การทูตเชิงป้องกัน มีความหมายที่แตกต่างกันต่อคนแต่ละกลุ่ม (Different things to different people) และยังไม่มีความเห็นที่เป็นเอกฉันท์เกี่ยวกับความหมายของ การทูตเชิงป้องกัน

๑. บางคนเชื่อว่า การทูตเชิงป้องกัน คือ เรื่องของความพยายามโดยเจ้าหน้าที่ระดับสูง เช่นเลขาธิการ UN ในการจำกัดขอบเขตของปัญหา หรือวิกฤตการณ์ระหว่างประเทศ หรือยุติสงคราม

๒. บางคนเชื่อว่า การทูตเชิงป้องกัน คือ การดำเนินการในการแก้ปัญหาในลักษณะไม่เป็นทางการ (Track-two diplomacy) เช่นการติดต่อพูดคุยกัน (Dialogue) ซึ่งโดยทั่วไป เป็นการดำเนินการหลังจากโดย กลุ่ม NGOs

๓. บางคนมอง การทูตเชิงป้องกัน ในมุมมองของเครื่องมือหนึ่งในการพูดคุย เจรจากันตามแนวทางสันติวิธี เช่น การเจรจาต่อรอง

๔. คนจำนวนไม่น้อยมองว่า การทูตเชิงป้องกันนั้น ได้หมายรวมถึง การใช้กำลังทหาร หรือ รูปแบบ การบีบบังคับอื่นๆ ด้วย

โดยหลักการ การทูตเชิงป้องกัน ไม่ได้ระบุว่า อะไรคือ สิ่งที่จะต้องป้องกัน (What is to prevented) ในมุมมองแคบ What นั้นหมายถึงเฉพาะ war ในมุมมองกว้าง what นั้น หมายถึงรวมถึง ความขัดแย้ง แต่เพียงฝ่ายเดียวด้วย เช่น การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ และการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม (One-sided conflicts such as genocide, ethnic cleansing and humanitarian disasters)

ในมุมมองที่กว้างกว่านั้น การทูตเชิงป้องกัน หมายรวมถึง เงื่อนไข ที่อาจนำไปสู่การใช้ความรุนแรง เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาประชากรล้น และการเพิกเฉย (ในเรื่องที่ไม่ควรเพิกเฉย) อันที่จริงแล้ว ความหมายของการทูตเชิงป้องกัน ยังมีความหมายที่คลุมเครือมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในช่วงหลังสงครามเย็น ซึ่งศัพท์ การทูตเชิงป้องกันนี้ ได้ถูกนำไปใช้ในเกือบทุกความพยายามในการเยียวยาแก้ไขปัญหา นอกจากนี้ ยังมีศัพท์ที่เกี่ยวข้อง/ใกล้เคียงกับ การทูตเชิงป้องกัน อีกหลายคำ เช่น preventive action, preventive engagement, preventive deployment, conflict prevention and crisis prevention หลายท่านได้วิจารณ์ว่า คำศัพท์เหล่านี้ ได้ถูกนำมาใช้อย่างหลวมๆ และหลายๆ คำ เป็นคำที่ใช้แทนกันได้ เช่น คำในกลุ่มเหล่านี้ peacemaking, conflict management, conflict resolution, democracy building and peacekeeping ทั้งนี้ ศัพท์แต่ละตัว ไม่ได้มีอะไรมากไปกว่า วลีสวยๆ ที่คนนิยมพูดให้แตกต่างกัน ทั้งที่จริงๆ แล้วไม่ค่อยแตกต่างกัน

ความหมายกว้างที่สุด การทูตเชิงป้องกัน หมายรวมถึงทุกสิ่งทุกอย่าง ที่รัฐสมัยใหม่จะดำเนินการในความสัมพันธ์ ประกอบด้วย ความสัมพันธ์ในระดับสูงสุด การค้า การพาณิชย์ วิทยาศาสตร์และการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม รวมถึงการพบปะ เยี่ยมเยือน และอื่นๆ นโยบายและกิจกรรมต่างๆ เหล่านี้ ล้วนมีส่วนต่อการเกิดสันติภาพ (peace) ความขัดแย้ง (conflict) ในระยะยาว นอกจากนี้ การทูตเชิงป้องกัน ยังอาจหมายถึง โครงการต่างๆ ในประเทศ (Domestic) อย่างไรก็ดีตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า หมายนักรวมทุกสิ่งทุกอย่างเข้าไว้ใน การทูตเชิงป้องกัน นั้นหมายถึงว่า การทูตเชิงป้องกัน ไม่ได้มีความหมายอะไรเลย (A definition that embraces everything means nothing)

ก่อนจะมีการนำ การทูตเชิงป้องกันไปใช้ให้ได้ผล ควรจะต้องถกกันให้เข้าใจถึงความหมายที่ชัดเจนเสียก่อน ว่าการทูตเชิงป้องกัน แตกต่างจาก นโยบายต่างประเทศและการแทรกแซงความขัดแย้ง รวมถึงรูปแบบทางการทูตแบบอื่นอย่างไร ทั้งนี้ ความหมายของการทูตเชิงป้องกัน ควรมีความอ่อนตัวพอที่จะนำไปประยุกต์ใช้ในสถานการณ์ต่างๆ ที่มีความแตกต่างกัน ในขณะที่เดียวกัน ความหมายก็ต้องมีลักษณะที่เฉพาะเจาะจงพอที่แปลงการทูตเชิงป้องกันให้ไปสู่การปฏิบัติได้ อย่างน้อยต้องให้แนวทางว่า **เมื่อไร** ควรจะเริ่มใช้ การทูตเชิงป้องกันได้ และ **ใคร** ควรเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดำเนินการ โดยจะใช้เครื่องมือและเทคนิค **อย่างไร** และ **ปัญหา อะไร** ชนิดไหน แบบใด ที่เป็นเป้าหมายของการใช้การทูตเชิงป้องกัน (what problem it targets)

แก่นของการทูตเชิงป้องกัน

(The core of Preventive Diplomacy)

ในการพยายามจำกัดความหมายของ การทูตเชิงป้องกัน นั้น ควรจะต้องพิจารณารากฐานที่มา แนวความคิด การทูตเชิงป้องกัน ว่า มาจากแนวคิด “กันไว้ดีกว่าแก้” (Proaction is better than reaction) โดยถือว่า เป็นการดีกว่า หากจะระบุปัญหาตั้งแต่มิมีแนวโน้มว่าจะเกิด ดีกว่าจะมาแก้ไข เมื่อปัญหาได้หยั่ง

รากลึกและขยายวงไปแล้ว อย่างไรก็ตาม ขอให้ระลึกว่า การแก้ปัญหาเชิงรุกเอง ก็มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องซึ่งจะต้องพิจารณาหลายปัจจัย

โดยสรุป แนวความคิดหลักของ การทูตเชิงป้องกัน คือการทำให้การจัดการกับความขัดแย้งยังคงเป็นไปตามแนวทางสันติวิธี และเผื่อระวังไม่ให้ขยายตัวขึ้นจนถึงระดับที่รุนแรงจนต้องใช้กำลังเข้าแก้ปัญหา หรือ ที่ Boutros - Ghati กล่าวว่า การทูตเชิงป้องกัน เป็นการป้องกันไม่ให้ข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นแล้ว/มีอยู่แล้ว ขยายตัวขึ้นเป็นความขัดแย้ง (prevent existing disputes from escalating into conflicts)

Action taken in vulnerable places and times to avoid the threat of use of armed force and related forms of coercion by states or groups to settle the political disputes that can arise from the destabilizing effects of economic, social, political, and international change.

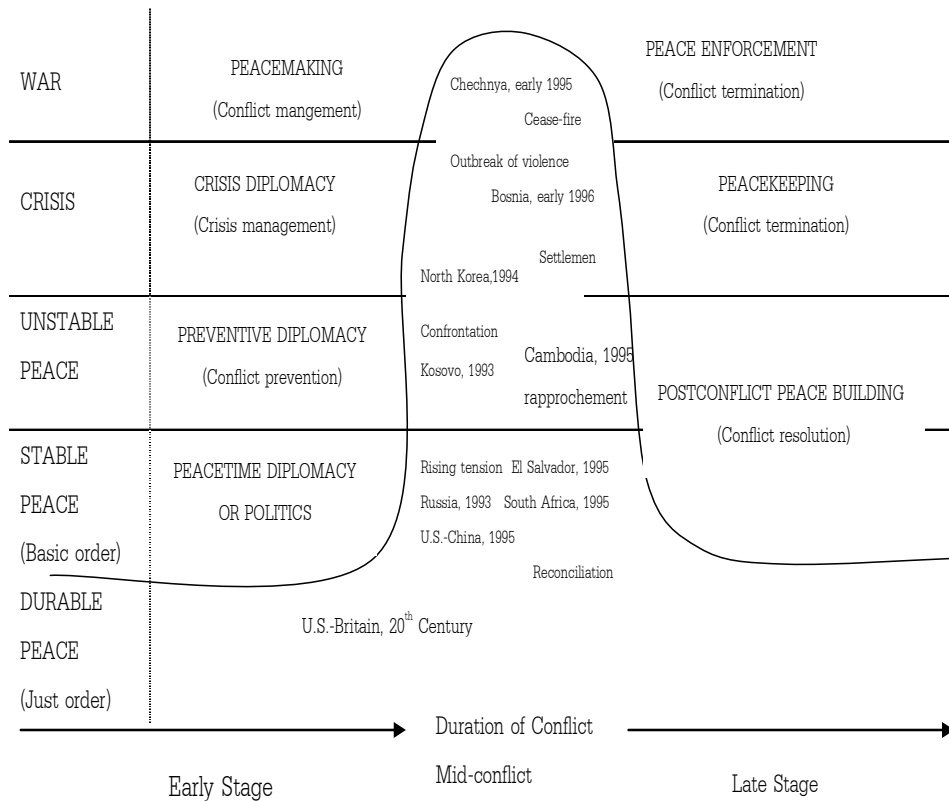
การทูตเชิงป้องกัน เป็นการกระทำที่ดำเนินการ ในพื้นที่และเวลาที่ล่อแหลม (Vulnerable) เพื่อหลีกเลี่ยง/ป้องกันการเกิดภัยคุกคามในรูปของการใช้กำลังทหารรูปแบบอื่นๆ ของการบีบบังคับ การทูตเชิงป้องกัน ยังเกี่ยวพันถึงรูปแบบของการบีบบังคับ (Coercion) โดยรัฐ หรือ กลุ่มรัฐ เพื่อจัดการกับความขัดแย้ง (ในเชิงการเมือง) ซึ่งหากปล่อยไว้ จะขยายตัวและบั่นทอนเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

การกระทำนี้ย่อมเกี่ยวพันกับการดำเนินการหลายลักษณะ ทั้งในเชิงการทูต(ในความหมายแคบ) เชิงการเมือง การทหาร การเศรษฐกิจ และเครื่องมืออื่นๆ ของฝ่ายรัฐบาล องค์กรพหุภาคี กลุ่ม NGOs บุคคล รวมทั้งตัวผู้กระทำด้วย

การทูตเชิงป้องกันกับกรวยความขัดแย้ง (Preventive Diplomacy in the Spectrum of Conflict)

เพื่อลดความสับสนระหว่าง คำนิยามของ การทูตเชิงป้องกัน กับศัพท์ตัวอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกัน ขอให้ดูภาพที่ ๑ ประกอบการอธิบาย

ภาพที่ ๑ วงจรชีวิตของความขัดแย้ง



ภาพที่ ๑ แสดงวงจรชีวิตของข้อขัดแย้งจนพัฒนาไปสู่ความขัดแย้งในระดับที่รุนแรง โดยแกนตั้งแสดง ระดับความรุนแรงของความขัดแย้ง และแกนนอนแสดงระยะเวลา เส้นกราฟ (ลากจากซ้ายไปขวา ตัดผ่านแผนภาพของความขัดแย้ง) แสดงให้เห็นระดับของความขัดแย้ง ที่เพิ่มสูงขึ้นและลดระดับลง เส้นกราฟที่มีลักษณะเป็นเส้นโค้งระฆังคว่ำนี้ อาจเป็นการสะท้อนรูปแบบความขัดแย้งที่ไม่สมจริงนัก ดังนั้นจึงต้องมีการใช้ลูกศรเพื่อช่วยแสดงสิ่งที่เบี่ยงเบนออกไป (จากแนวเส้นโค้งเรียบ) และถึงแม้ในความเป็นจริง ความขัดแย้งที่สงบลงแล้ว จะสามารถขยายตัวได้อีก(ซึ่งจะทำให้เส้นกราฟระฆังคว่ำ ดูจะไม่สะท้อนความเป็นจริงนัก) แผนภาพนี้ ก็มีประโยชน์ในการช่วยสะท้อนการดำเนินไปของความขัดแย้งในองค์รวม (Heuristic value) และแผนภาพนี้ ยังมีประโยชน์ในการช่วยแยกแยะให้เห็นความแตกต่างของรูปแบบการแทรกแซงความขัดแย้ง ซึ่งมีระดับความรุนแรงต่างกัน

คอลัมน์ซ้ายสุดของแผนภาพแสดงระดับความขัดแย้งระหว่างคู่กรณีหรืออาจจะหลายฝ่าย (ในลักษณะค่อยๆ เพิ่มขึ้น) โดยทั้ง ๕ ระดับจะสะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ที่แตกต่างกันในหลายมุม เช่น ความแตกต่างของตัวตนหรือกลุ่ม ความแตกต่างทางการเมือง การรับรู้ในคุณค่า การไว้วางใจและพฤติกรรมการเป็นศัตรู ทั้งนี้ ได้แสดงตัวอย่างของความขัดแย้งในปัจจุบันแยกตามระดับความขัดแย้งไว้ในแผนภาพด้วยแล้ว

ตามแนวด้านนอกของเส้นกราฟ ได้ระบุศัพท์ ที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการแทรกแซงในความขัดแย้ง โดยแสดงใน ๒ ตระกูลศัพท์ คือ “P series” และ “C series” ศัพท์ตระกูลตัว P นี้ นิยมใช้โดย UN ประกอบด้วย Preventive diplomacy, peacemaking, peace enforcement, peacekeeping and peace building สำหรับศัพท์ตระกูล C จะนิยมใช้ในวงการศึกษากัน ประกอบด้วย Crisis prevention, crisis management, conflict management, conflict mitigation, conflict termination and conflict resolution

ตามที่แสดงในแผนภาพ การทูตเชิงป้องกัน จะเข้ามามีบทบาทตั้งแต่ เริ่มมีความตึงเครียดเกิดขึ้น ระหว่าง ๒ ฝ่าย ซึ่งอาจทำให้ความสัมพันธ์ของ คู่กรณี เปลี่ยนจากสันติภาพที่มีความเสถียร ไปสู่ความสงบสุขที่เริ่มจะไม่เสถียร (stable peace to unstable peace)

การทูตเชิงป้องกัน สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับทุกสถานการณ์ความขัดแย้งที่ก่อตัวขึ้นและรวมถึง สถานการณ์หลังความขัดแย้ง (ซึ่งแม้ว่า การใช้ความรุนแรงจะยุติลงแล้ว แต่พบว่า ความพยายามในการทำ peace building นั้นยังไม่เพียงพอที่จะทำให้ความขัดแย้งนั้นลดลงสู่ระดับของ peace โดยไม่กลับมาขยายตัวได้อีก กล่าวได้ว่า การทูตเชิงป้องกันนั้น มีจุดมุ่งเน้นในการรักษาระดับข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นแล้ว หรือมีแนวโน้มว่าจะเกิดขึ้นให้หยุดอยู่กับที่ โดยไม่ขยายตัวไปสู่ระดับของการเผชิญหน้า (confrontation) รวมถึงทำให้ข้อขัดแย้งนั้น กลับไปสู่กระบวนการแก้ปัญหาด้วยการใช้การทูตปกติ (regular diplomacy) / นโยบายแห่งชาติ (National Policies) หรือกระบวนการที่ดีกว่า เช่น การสร้างสันติภาพที่ยั่งยืน อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ เกิดความล้มเหลวในการใช้การทูตเชิงป้องกัน และสถานการณ์เลวร้ายลงกลายเป็นความขัดแย้งวิกฤต การทูตเชิงป้องกัน ก็จะยุติบทบาทของตัวเองลง กล่าวโดยสรุป การทูตเชิงป้องกัน จะแสดงบทบาทและนำไปสู่ การปฏิบัติ ณ สถานการณ์ซึ่งสันติภาพยังคงอยู่แต่ไม่มีความเสถียร (unstable peace)

จะเห็นได้ว่า การทูตเชิงป้องกัน มีความแตกต่างอย่างเห็นได้ชัดเมื่อเทียบกับศัพท์อีก ๒ ตัว ที่เกี่ยวข้องกัน ได้แก่ peacetime diplomacy (peacetime politics) และ crisis diplomacy (crisis management)

Peacetime diplomacy เป็นกระบวนการแบบธรรมดาที่สุดในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ในระดับชาติ ของประเทศที่อาจไม่จำเป็นต้องเป็นประชาธิปไตยเต็มใบ แต่ไม่มีภาวะจลาจล peacetime diplomacy ไม่ได้หมายถึงหรือจำเป็นว่า เป็นการทูตเฉพาะในยามสงบสุขที่แท้จริงเท่านั้น แต่ยังคงใช้ได้แม้ใน สถานการณ์ที่ภาวะการเมืองไม่ค่อยมั่นคง ซึ่งหากมีปัญหาอื่นๆ เป็นตัวเร่งปฏิกิริยา เช่น การขาดแคลน ทรัพยากร ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ก็อาจทำให้ ความสัมพันธ์ระหว่าง ประเทศ เกิดตึงเครียดอย่างรุนแรงขึ้น อย่างไรก็ตาม ในสถานการณ์เหล่านั้น เชื่อว่า แนวทางพื้นฐานในการ รักษาความสงบเรียบร้อยด้วยวิถีทางการทูต มักจะเป็นแนวทางที่คู่กรณีเลือกใช้กัน เพราะหลังจากได้ซึ่ น้ำหนักเปรียบเทียบผลได้ผลเสียแล้ว คู่กรณีมักเลือกที่จะดำรงความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเชิง ความสัมพันธ์ระหว่างกันมากกว่าที่จะต่อสู้แย่งเอาผลประโยชน์อันเฉพาะเจาะจงของตนอันเป็นที่มาของความ ขัดแย้งเป็นที่ตั้ง ดังนั้น จึงมีความเป็นไปได้ที่คู่กรณีจะขยายความตึงเครียดระหว่างกันถึงระดับการ คุกคามด้วยกำลัง

Peacetime diplomacy ยังเกี่ยวข้องกับความพยายามร่วมกันของรัฐหรือกลุ่มรัฐในการสร้างความเจริญหรือความอยู่ดีกินดีในเชิงวัตถุนิยม เช่น การพัฒนาการศึกษา ความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์ การพาณิชย์ การค้า การลงทุน และการรักษาสันติภาพ นอกจากนี้ยังอาจรวมไปถึงความมือกันทางทหารเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงร่วมกัน ณ จุดนี้ต้องเข้าใจเสียก่อนว่า ความพยายามร่วมกันเหล่านี้ ไม่สามารถเป็นหลักประกันได้ว่า กลุ่มรัฐที่ร่วมมือกันนี้ จะไม่มีข้อขัดแย้งและความตึงเครียดเกิดขึ้นระหว่างกัน แต่พบว่า ในบางกรณีความมือกันเหล่านี้แหละที่เพิ่มโอกาสของความขัดแย้งระหว่างกัน อย่างไรก็ตาม การขยายขอบเขตและความสัมพันธ์เชิงลึกในการร่วมมือกัน ถือได้ว่าเป็นส่วนผสมที่สำคัญและจำเป็นต่อการสร้างสันติภาพที่ยืนยาว และทำให้โอกาสเกิดความขัดแย้งลดลง (บางกรณีลดเหลือศูนย์)

Crisis diplomacy (นิยมเรียกว่า crisis management) เป็นด้านตรงข้ามกับ การทูตเชิงป้องกัน (preventive diplomacy) โดยเกี่ยวกับความพยายามในการจัดการกับความตึงเครียดและความขัดแย้งซึ่งได้ลุกลามไปถึงระดับของการใช้กำลังเผชิญหน้าแล้ว ภัยคุกคามจากการใช้กำลังโดยฝ่ายหนึ่งหรือหลายฝ่ายได้เกิดแล้วและมีเป็นไปได้สูงที่จะกลายเป็นศัตรูคู่อาฆาตกัน (the actual outbreak of hostilities)

เวทีซึ่งการทูตเชิงป้องกันจะเข้าไปแสดงบทบาทได้ คือ ระหว่าง peacetime diplomacy และ crisis diplomacy โดยการทูตเชิงป้องกันไม่ได้เพิ่งความสนใจไปที่ การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกันตามปกติ (routine foreign relation) และไม่ได้เพิ่งความสนใจไปที่ การดำเนินการสงคราม (war) การทูตเชิงป้องกันจะสนใจแต่เฉพาะพื้นที่ซึ่งมีแนวโน้มว่า ปัญหาจะขยายตัวและผู้ปกครอง (regime) หรือประชาชน จะใช้กำลังเข้าบีบบังคับเพื่อแก้ปัญหาความแตกต่างทางการเมือง (political differences) ทั้งนี้ ข้อขัดแย้งเหล่านั้น มักจะเกิดในสถานที่และช่วงเวลาซึ่งกฎเกณฑ์พื้นฐานเกิดการเปลี่ยนขั้วขึ้นทั้งในเชิงการเมือง เศรษฐกิจ หรือ การทหาร ซึ่งส่งผลให้สถาบันต่างๆ ที่มีอยู่ (existing institutions) และเครื่องมืออื่นๆ ไม่สามารถทำหน้าที่ของตนเพื่อให้เกิดการแก้ปัญหาแบบสันติวิธีได้

ต้องเข้าใจว่า การทูตเชิงป้องกันโดยตัวของมันเองนั้น ไม่ได้มุ่งหวังที่จะเข้าไปแก้ปัญหาการขัดผลประโยชน์หรือเข้าไปแก้ไขปัญหาเพื่อเติมเต็มความต้องการของมนุษย์ (เช่น ด้านสังคม หรือ เศรษฐกิจ) การทูตเชิงป้องกันจะเข้าไปแสดงบทบาท ต่อเมื่อ กลไกต่างๆ (ทั้งในรูปของ นโยบาย สถาบันและขั้นตอนการแก้ปัญหา ระหว่างรัฐกับกลุ่มต่างๆ) เกิดความล้มเหลวในการทำหน้าที่ของตน และก่อให้เกิดความเสี่ยงของการคุกคามว่าจะใช้กำลัง รวมทั้ง รูปแบบอื่นๆ ของการบีบบังคับ (coercion) หรือก่อให้เกิดการขยายตัวของการใช้ความรุนแรงไปทั่วพื้นที่ (the outbreak of widespread violence)

ตารางที่ ๑ สรุป ความแตกต่างระหว่าง peacetime diplomacy และ crisis intervention ในเชิงเปรียบเทียบกับ การทูตเชิงป้องกัน (preventive diplomacy) โดยจะแสดงให้เห็น ระดับความขัดแย้ง เงื่อนไขของเวลา วัตถุประสงค์ของเครื่องมือด้านการทูตทั้ง ๓ แบบ และ ตัวอย่างของเครื่องมือและหน่วยงานที่เคยนำเครื่องมือทางการทูตแบบต่างๆไปใช้

ตารางที่ ๑ การแทรกแซงความขัดแย้ง

| | ความสัมพันธ์ในยามสงบ (Peacetime diplomacy) | การทูตเชิงป้องกัน (Preventive diplomacy) | การจัดการวิกฤตการณ์และสงคราม (Crisis management and war diplomacy) |
|------------------|---|---|---|
| ระดับความขัดแย้ง | ต่ำ โอกาสการใช้ความรุนแรงต่ำ ต.ย. Quebec self determination | ปานกลาง มีโอกาสที่จะมีการใช้ความรุนแรง ต.ย. Crimea ascension | สูง พบเห็นการใช้ความรุนแรงหรือ จะมีการใช้ความรุนแรงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ในอนาคตอันใกล้ |
| กรอบเวลา | ระยะยาว | ปานกลางถึงสั้น | ทันที |
| วัตถุประสงค์ | การเจรจาทางการทูตปกติ การดำเนินกิจการระหว่างประเทศตามปกติ รักษาเสริมสร้าง ความสัมพันธ์และกลไกต่างๆให้มั่นคง พัฒนาความอยู่ดีกินดีทั้งระดับชาติและสูงกว่า | ดำเนินนโยบายเพื่อลดความตึงเครียดระหว่างกัน แก้ไขข้อขัดแย้ง ระวังความขัดแย้ง | จำกัดวงความขัดแย้งวิกฤต หยุดการใช้อาวุธ หรือ บีบบังคับพฤติกรรมให้เป็นไปตามต้องการ ยุติสงคราม หรือ บังคับให้หยุดยิง |
| ตัวอย่าง | G-7 summits U.S. - China dialogue NAFTA 1992 Rio agreements | Quadrupartite (Berlin) agreement OSCE High Commissioner on National Minorities Counter proliferation programs Macedonia preventive peacekeeping deployment | Suez crisis Cuban missile crisis UN mediation in Iran-Iraq war Bosnia war peacekeeping UN peace enforcement in Gulf War |

ความหลากหลายของการทูตเชิงป้องกัน

Varieties of Preventive Diplomacy

แม้ว่า การทูตเชิงป้องกัน จะมีความแตกต่างอย่างเห็นได้ชัดเมื่อเทียบกับ peacetime diplomacy และ crisis diplomacy แต่ในตัวของการทูตเชิงป้องกันเองก็มีความหลากหลายในตัวของมันเองอยู่เช่นกัน ทั้งในเชิงของชนิด เครื่องมือ และการนำไปปฏิบัติเพื่อแทรกแซง/จัดการกับความขัดแย้ง

ตารางที่ ๑ แสดงให้เห็นว่า ฤกษ์แจของการทูตเชิงป้องกัน คือ ช่วงเวลาที่จะนำแนวทางของการทูตเชิงป้องกันไปประยุกต์ใช้ เมื่อเงื่อนไขและปัจจัยต่างๆ ได้บ่มตัวขึ้นในสถานที่หนึ่งๆ การทูตเชิงป้องกันไม่ได้จำกัดว่าจะต้องใช้เครื่องมือ หรือ ใครคือผู้นำไปใช้ (agent) แต่โดยหลักการ การทูตเชิงป้องกันคือกิจกรรมใน

หลายๆ ลักษณะทั้งที่เกี่ยวกับการทูต (ในความหมายแคบ) การทหาร การเศรษฐกิจและสังคม สถาบันทางการเมือง กฎหมายและความเป็นธรรม รวมไปถึงจริยธรรมด้วย ในมุมมองของเครื่องมือที่เกี่ยวข้องนั้นมีหลายตัวประกอบด้วย mediation, military forces, human rights monitors, democracy-building projects, economic aid or sanctions and even military assistance เครื่องมือต่างๆ เหล่านี้ จะถูกนำมาใช้ใน ช่วงกลางของความขัดแย้ง (mid-conflict) และอาจนำไปใช้ ณ ชั้นต่างๆ ของความขัดแย้งได้เช่นเดียวกัน

กุญแจสำคัญ คือ เครื่องมือของการทูตซึ่งป้องกันเหล่านี้ ได้ระบุกลุ่มเป้าหมายที่เฉพาะเจาะจงเพียงพอหรือไม่ และได้นำไปใช้ใน ณ ที่ซึ่งมีการคุกคามว่าจะใช้ความรุนแรงหรือจะใช้กำลังทหารเข้าแก้ปัญหาในระยะปานกลาง (medium term) นอกจากนี้ ผู้ที่แนะนำ การทูตซึ่งป้องกันไปใช้ก็ได้หลากหลาย เช่น สหประชาชาติ องค์กรส่วนภูมิภาค รัฐบาลต่างๆ กลุ่มองค์กรเอกชน (NGOs) และรวมถึงตัวคุณเองด้วย

เครื่องมือและผู้ที่ใช้เหล่านี้ อาจมีความเกี่ยวพันกันเอง เพราะมีงานหลายๆอย่างที่จะต้อง ดำเนินการเพื่อจำกัดวง มิให้สถานการณ์ที่ล่อแหลม เกิดปะทุขึ้น งานต่างๆ เหล่านี้ มีตั้งแต่ การหลีกเลี่ยงสิ่งที่จะเกิดผลเชิงลบ (เช่น การพยายามไม่ให้คู่เจรจาเผชิญหน้ากัน) ไปจนถึง การเสริมสร้างสิ่งที่จะเกื้อกูล (เช่น การสร้างกลไกระหว่างประเทศ สถาบันระดับชาติที่จะแก้ไขปัญหาอย่างสันติวิธี) ทั้งนี้ งานต่างๆ เหล่านี้ ประกอบด้วย:

บีบให้มีการลดระดับการใช้ความรุนแรง (Suppressing violence)

เคลื่อนย้าย/กำจัดอาวุธซึ่งเป็นเครื่องมือในการใช้ความรุนแรงออกจากพื้นที่ (Removing the weapon through which violence may be carried out)

จัดให้มีเวทีเสวนา/เจรจาเพื่อแก้ไขประเด็นอันเป็นที่มาของข้อขัดแย้ง (Addressing the issues in dispute by engaging the parties in dialogue or negotiations)

เสริมสร้างความเข้มแข็งของกลไกในการแก้ไขปัญหา ทั้งในรูปของวิธีการดำเนินการและสถาบัน (Creating or strengthening the procedures and institutions through which such negotiations can be regularized in permanent institutions such as governments)

บรรเทา/ลดเงื่อนไขด้านเศรษฐกิจและสังคมซึ่งเป็นตัวเร่งปฏิกิริยาให้มีการใช้ความรุนแรงเข้าแก้ปัญหา (Alleviating the egregious socioeconomic conditions that provide tempting occasions for incitement to violence)

ปรับลดทัศนคติและความรู้สึกของความไม่ไว้วางใจระหว่างกัน (Modifying perceptions and feelings of mistrust and suspicion among the parties)

ในการประยุกต์ใช้การทูตซึ่งป้องกันกับสถานการณ์หนึ่ง จะเกี่ยวข้องกับงานทั้งหมดที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่เงื่อนไขเฉพาะในแต่ละสถานการณ์จะเป็นตัวกำหนดว่า งานใดจะมีลำดับความสำคัญสูงสุด ทั้งนี้ ปัจจัยสำคัญอันหนึ่งที่จะกำหนดว่า งานใดจะมีลำดับความสำคัญที่สุดและจะประยุกต์ใช้เครื่องมือใด รวมทั้งใครควรเป็นผู้รับผิดชอบหลัก (UN หรือองค์กรส่วนภูมิภาคหรืออื่นๆ) คือ โอกาสความเป็นไปได้ที่การใช้ความรุนแรงจะปะทุขึ้น หรือ ระดับการเป็นศัตรูกัน (degree of hostility) ระหว่างคู่กรณี นั้นเอง

ถ้ามีความเป็นไปได้ที่จะเกิดความรุนแรง ไม่มากนัก (possible but not imminent) นั้นหมายถึงว่า ยังพอมีเวลาในการลด จำกัด และกำกับระดับอาวุธที่คู่กรณีจะพึงมีได้ ผ่านทางมาตรการต่างๆ เช่น การลดอาวุธ (disarmament) การควบคุมอาวุธ (arm control) และ การลดการแพร่ขยายของอาวุธ (non-proliferation) ตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศหรือข้อตกลงด้านความมั่นคง ช่วงเวลาที่พอจะมีอยู่บ้างนี้ ทำให้เพิ่มโอกาสความเป็นไปได้ ในการดำเนินการที่จำเป็นเพื่อไม่ให้เกิดการใช้ความรุนแรงในอนาคต ผ่าน มาตรการเสริมสร้างความเข้มแข็ง ขององค์กรระดับชาติ ภูมิภาค และนานาชาติ ในการแก้ไขปัญหาความ รุนแรง เช่น power-sharing arrangements, special commissions, legislatures, and multilateral forums หรือช่วยให้มีการจัดตั้งกลไกต่างๆที่จำเป็นเหล่านี้ (assisting in the creation of these institutions)

ความเข้าใจผิดและความไม่ไว้วางใจระหว่างคู่กรณี นี้ อาจบรรเทาได้ผ่านทางกลไกการทำงานที่ เรียกว่า track-two diplomacy เช่น การใช้ช่องทางทูตลาการ รวมถึง กลไกในกระบวนการยุติธรรมอื่นๆ เช่น กระบวนการกึ่งยุติธรรม (กระบวนการยุติธรรมอย่างไม่เป็นทางการ) ของคณะกรรมการสิทธิการพหุภาคี หรือศาล โลก และกระบวนการไกล่เกลี่ย/เจรจา โดยมี ชาติ/บุคคลที่ ๓ เข้ามาช่วยดำเนินการ เช่น UN หรือ องค์กรระดับ ภูมิภาค เป็นต้น การใช้การทูตเชิงป้องกัน ผ่านการดำเนินการอย่างไม่เป็นทางการนี้ รวมไปถึง การช่วยลด เงื่อนไขความขัดแย้ง เช่น การลดความไม่เท่าเทียมกันทางสังคม การบรรเทาปัญหาการขาดแคลนทรัพยากร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจในสถานที่ที่มีความเสี่ยงต่อการใช้ความรุนแรง นั่นเอง

แต่ในกรณีที่มีโอกาสและความน่าจะเป็นสูงที่จะมีการใช้ความรุนแรง (imminent) การทูตเชิง ป้องกันจะไม่ได้มุ่งความสนใจไปที่งานต่างๆ ดังที่กล่าวมา แต่จะมุ่งความสนใจไปที่การขัดขวางการใช้ความ รุนแรง ผ่านเครื่องมือต่างๆ เช่น sanctions หรือการขู่จะใช้กำลังทหารเข้าแทรกแซงโดยมติของคณะมนตรี ความมั่นคง UN หรือ โดยชาติมหาอำนาจ เป็นต้น

ตารางที่ ๒ มาตรการย่อยต่างๆ ของการทูตเชิงป้องกัน

| | การป้องกันวิกฤตการณ์ (Crisis Prevention) | การปฏิบัติเชิงรุก (Preemptive engagement) | การสร้างสันติภาพก่อนความขัดแย้ง (Preconflict Peace Building) |
|-------------------------|--|--|--|
| วัตถุประสงค์หลัก | ขัดขวางการใช้ความรุนแรง ลดความตึงเครียด | ระบุสาเหตุความขัดแย้ง สร้างช่องทางเจรจา/เสวนา ระหว่างคู่กรณี | สร้างช่องทางสำหรับแก้ข้อขัดแย้ง สร้างกลไกทางการเมือง กำหนดแนวทางปฏิบัติ ปรับเปลี่ยนทัศนคติ ลดเงื่อนไขที่เป็นตัวเร่งปฏิกิริยา |
| เทคนิค | การแทรกแซงทางเศรษฐกิจ การบีบบังคับทางการทูต การป้องปราม | ทูตพิเศษ การไกล่เกลี่ย อนุญาโตตุลาการ | Workshop แก้ปัญหา การควบคุมอาวุธ การฝึกแก้ปัญหาความขัดแย้ง การใช้หลักมนุษยธรรม ความมั่นคงร่วม (collective security) |
| ตัวอย่าง | การเจรจาในวิกฤตการณ์เกาหลีเหนือ | OSCE High Commissioner on National Minorities Observers | NGO Balkans Peace project NPT CSCE standards |
| ระดับความขัดแย้ง | ใกล้จะเกิดวิกฤตการณ์ มีการใช้ความรุนแรงในระดับต่ำ เกิดขึ้นแล้ว โอกาสเกิดความรุนแรงสูง (violence probable) | ความขัดแย้งระดับต่ำและความตึงเครียดเกิดขึ้นระหว่างคู่กรณี มีโอกาสเกิดความรุนแรง (violence possible) | เป็นความสงบสุขที่ไม่มีเสถียรภาพ เกิดความไม่มั่นคงทางการเมือง ไม่ไว้วางใจกัน มีโอกาสเกิดความรุนแรง (violence possible) |
| กรอบเวลา | ระยะสั้น | ปานกลางถึงสั้น | ปานกลางถึงสั้น |

ตารางที่ ๒ ได้แสดงความแตกต่างและแยกแยะรูปแบบย่อยของการทูตเชิงป้องกัน เป็น ๓ แบบ ได้แก่ การป้องกันวิกฤตการณ์ การปฏิบัติการเชิงรุก การสร้างสันติภาพก่อนความขัดแย้ง ความแตกต่างเหล่านี้ทำให้เงื่อนไขที่เหมาะสมสำหรับการนำไปใช้ว่า สถานการณ์แบบใด ช่วงไหน จะเหมาะกับกลุ่มงานใด กรอบเวลาลักษณะไหน และจะใช้เครื่องมืออะไร กับใครจะเป็นผู้รับผิดชอบหลัก (agent)

ลักษณะปัญหาที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของการทูตเชิงป้องกัน (Target Problems for Preventive Diplomacy)

คำจำกัดความของ การทูตเชิงป้องกัน ตามที่ Hammaraskjold และ Boutros-Ghali พยายามเน้นให้เห็นว่า ความขัดแย้ง (conflict) ในความหมายกว้าง คือ กลุ่มเป้าหมายของการทูตเชิงป้องกัน นั้น ความขัดแย้งนี้ หมายถึง การใช้ความรุนแรงของ ๒ ฝ่าย หรือมากกว่า โดยอาจเป็นฝ่ายที่มีกำลังไม่เท่าเทียมกัน (กำลังมากกว่าหรือน้อยกว่า) เช่น สงครามกลางเมือง ไปจนถึง สงครามระหว่างรัฐเพื่อแย่งชิงดินแดน ตัวอย่างเช่น ในระหว่างและหลังสงครามเย็นนั้น นานาชาติได้ใช้มาตรการต่างๆ ทั้งการไกล่เกลี่ย มาตรการการ

ลงโทษ (sanctions) การรักษาสันติภาพ รวมไปถึงเครื่องมืออื่นๆ ในการป้องกัน หรือจัดการ ความขัดแย้ง (ปัญหาเกือบทุกแบบ ที่มีมนุษย์สร้างขึ้น) ที่นำไปสู่การใช้ความรุนแรง หรือการบีบบังคับ ที่นำความทุกข์ยากมาสู่ มนุษยชาติ กลุ่มปัญหานี้ รวมไปถึงการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ทั้งแบบ Genocide (Rwanda ปี ๑๙๙๔) และแบบ ethnic cleansing (บอสเนีย) การช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม เช่น ภาวะแห้งแล้ง โรคระบาด การอพยพลี้ภัย จำนวนมาก (huge refugee flow) เช่น โซมาเลีย ในปี ๑๙๙๑-๙๒ และ Goma, Zaire ในปี ๑๙๙๔ การ พังทลายทางสังคมอันนำไปสู่การใช้ความรุนแรงกระจายในวงกว้าง เช่น คองโก ในปี ๑๙๖๐ การละเมิดสิทธิ มนุษยชน เช่นที่เคยเกิดขึ้นใน South Africa และการใช้กำลังเพื่อสถาปนากลไกและสถาบันการเมืองตาม ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เช่นที่เกิดขึ้นใน Haiti, Guatemala และ Peru

เมื่อดูในบันทึกสิ่งที่เคยเกิดขึ้นในประวัติศาสตร์ซึ่งนานาชาติได้ร่วมกันแก้ไข้ปัญหา การทูตเชิงป้องกัน ได้รวมถึงปัญหาเกือบทุกสิ่งทุกอย่าง ที่นานาชาติ แสดงความกังวลและต้องการลดผลกระทบของปัญหา และ รวมถึง ความขัดแย้งฝ่ายเดียว (one way conflict) ซึ่งรัฐบาลหรือกลุ่มผู้ปกครอง ใช้กำลังกับฝ่ายที่อ่อนแอกว่า เช่น ใน Kosovo, Nigeria และพม่า และรวมถึงกรณีที่รัฐบาลหรือกลุ่มผู้ปกครองได้เพิกเฉย ละเลย บังคับพื้นฐานในการดำรงชีวิตของพลเรือนในการดูแลของตนด้วย อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า หากต้องการ ให้ การทูตเชิงป้องกัน เป็นวิธปฏิบัติที่ใช้การได้ ก็ไม่ควรจะรวมปัญหาทุกชนิดเข้าเป็นกลุ่มเป้าหมายของการทูตเชิงป้องกัน อย่างน้อย ปัญหาที่เริ่มต้นต่อ/ตัวเร่งปฏิริยาให้เกิดการใช้ความรุนแรง ก็ไม่ควรนับรวมเป็น กลุ่มเป้าหมายของการทูตเชิงป้องกันด้วย (ปัญหา สังคม เศรษฐกิจ ความไม่เท่าเทียมทางการเมืองและความ หมดลื่นไปของทรัพยากร)

คำจำกัดความที่กล่าวข้างต้นนี้ กล่าวถึง กลุ่มปัญหาซึ่งการทูตเชิงป้องกันต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง เช่น ความขัดแย้ง ๒ ฝ่าย อันนำไปสู่การใช้กำลังและความรุนแรง รวมถึงรูปแบบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การบีบบังคับ โดยรัฐหรือกลุ่มคน เพื่อแก้ไขข้อขัดแย้งทางการเมือง ดังนั้น กล่าวได้ว่า กลุ่มปัญหาที่เป็นเป้าหมายของการทูตเชิงป้องกันจะรวมถึงการใช้กำลังทหารและรูปแบบอื่นของการบีบบังคับเพื่อแก้ไขข้อขัดแย้งทางการเมืองใน ประเด็นต่างๆ เช่น การแย่งชิงดินแดน การหาส่วนผสมที่ลงตัวของคณะรัฐบาลและการจัดตั้งรัฐบาล รวมถึง ประเด็นสถานะทางการเมือง (political status) ของกลุ่มต่างๆ ในแต่ละรัฐ เป็นต้น

เครื่องมือมากมายหลายตัวและตัวผู้แสดงบทบาทหลัก (tools and agents) ทั้งหมดนี้ เหมาะสำหรับการใช้ในสถานการณ์ที่ความรุนแรงยังไม่ปะทุขึ้นมา มากกว่า การนำไปใช้ในสถานการณ์ซึ่งความรุนแรง ได้เกิดขึ้นแล้วซึ่งต้องอาศัยแนวทางของการบีบบังคับ (coercion) เป็นหลัก การใช้เครื่องมือในเชิงป้องกัน นั้น เป็นเสมือนหลักประกันและเป็นหลักประกันที่จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีไว้ สำหรับเครื่องมือในกลุ่ม การบีบบังคับ นั้น โดยตัวของมันเองแล้ว เป็นการละเมิดธรรมเนียมปฏิบัติสากลของนานาชาติ ทั้งยังอาจกระตุ้นให้มีการใช้ ความรุนแรงเพื่อโต้ตอบ เช่น สงครามกลางเมืองใน โซมาเลีย ปี ๑๙๘๘ - ๑๙๙๒ หรือ วิกฤตการณ์ใหญ่ๆ อื่นๆ ที่นานาชาติได้เคยเข้าไปแก้ไข้ร่วมกัน

สรุป สถานการณ์ที่เหมาะสมกับการใช้การทูตเชิงป้องกัน มีดังต่อไปนี้

- การใช้กำลังระหว่างรัฐ ทั้งสงครามตามแบบและนิวเคลียร์ เพื่อแย่งชิงดินแดนหรือสิทธิเหนือดินแดน
- ความขัดแย้งที่มีการใช้ความรุนแรงระหว่างกลุ่มคน กลุ่มรัฐ ทั้งที่เกิดภายในรัฐ ข้ามเส้นเขตแดนของรัฐ เช่น สงครามกลางเมือง การปฏิวัติ การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์
- รัฐที่ให้การอุดหนุนการก่อการร้าย การแบ่งแยกดินแดน เพื่อต่อต้านกลุ่มการปกครองหรือรัฐ
- การละเมิดหลักการพื้นฐานสิทธิมนุษยชน เช่น การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์
- การกระทำอันเป็นการขัดขวางการปกครองตามแนวประชาธิปไตย เช่น การใช้กำลังทหารทำการปฏิวัติ รัฐประหาร
- การพังทลายของระบบเศรษฐกิจ สังคมและรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพ

การใช้การทูตเชิงป้องกันในการระบุงบปัญหาและนำเครื่องมือไปแก้ไขนั้น สามารถดำเนินการโดยมองตัวปัญหาเหล่านั้นในเชิงแยกขาดจากกันและใช้เครื่องมืออย่างเฉพาะเจาะจงได้ แต่หากมองโดยรวม จะพบว่า (เนื่องจากปัญหาหนึ่งๆ มีองค์ประกอบของปัญหาหลายอย่างซึ่งผูกพันเกี่ยวเนื่องกัน) การแก้ปัญหาโดยใช้กลุ่มของเครื่องมือและกลุ่มผู้ดำเนินการในเชิงบูรณาการ (specific combinations of instruments and agents) จะได้ผลดีกว่า
