



กองกำลังรักษาสันติภาพของอาเซียน กับการเสริมสร้างความมั่นคงของภูมิภาคอาเซียน

ASEAN Peacekeeping Force and ASEAN Regional Security

พล.ต. นพดล มังคะณ

รองผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

Maj.Gen. Nopadon Mungkalaton

Deputy Superintendent of National Defence College

E-mail: nopadon_mungkalaton@yahoo.com



บทคัดย่อ

อินโดนีเซียได้เสนอแนวคิดการจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพของอาเซียนเมื่อปี 2546 แต่ไม่ได้รับการตอบรับจากสมาชิกอาเซียนมากนัก ต่อมาในปี 2558 มาเลเซีย ในฐานะประธานอาเซียนได้เสนอแนวคิดดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งในครั้งนี้ ได้รับการตอบรับจากสมาชิกอาเซียนมากขึ้น กองกำลังรักษาสันติภาพอาเซียนจะเป็นนวัตกรรมใหม่ที่จะทำให้อาเซียนมีเครื่องมือที่จะใช้ในการทำงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน ในการสนับสนุนสหประชาชาติ และรักษาสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาค แม้ว่า การจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพอาเซียนจะเป็นสิ่งที่อาเซียนมีความชอบธรรมที่จะทำได้ แต่การแข่งขันของมหาอำนาจในภูมิภาคได้ทำให้เรื่องนี้มีความสลับซับซ้อนมากกว่าปกติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อประเด็นที่จีนมีข้อพิพาทเรื่องอธิปไตยและผลประโยชน์เหนือพื้นที่ในทะเลจีนใต้ ปัจจัยที่น่าจะสำคัญที่สุดในการจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพของอาเซียนในขณะนี้จึงเป็นเรื่องการกำหนดบทบาท ภารกิจ และกรอบขอบเขตการปฏิบัติงานที่เหมาะสมของกองกำลังรักษาสันติภาพอาเซียน คาดว่าประชาคมอาเซียนน่าจะเดินหน้าแนวคิดการจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพอาเซียนต่อไป แม้ว่าสถานการณ์ด้านความมั่นคงในภูมิภาคจะยังมีความไม่แน่นอนอยู่ก็ตาม

คำสำคัญ: กองกำลังรักษาสันติภาพอาเซียน, ความมั่นคงในภูมิภาค, การแข่งขันของมหาอำนาจในภูมิภาค, และความไม่แน่นอนของสถานการณ์ด้านความมั่นคงในภูมิภาค

ABSTRACT

The ASEAN Peacekeeping Force (ASEAN PKF) was first introduced by Indonesia in 2003 but not much welcomed by the ASEAN Members. Malaysia, in the capacity of the Chair of ASEAN in 2015, reintroduced the concept again and more Members have welcomed the concept. ASEAN PKF will be an innovation that will enable ASEAN to fully commit to its goal of maintaining regional peace and stability and support the United Nations in such role. Though it is legitimate for ASEAN to establish such a peacekeeping force, regional security that is complicated by superpower competition makes it a complex issue, in particular, with China over the issue of the South China Sea. The role, framework, and scope of the use of the ASEAN PKF will probably be the most important factors that will determine its inception. ASEAN Community will make the concept materialized despite uncertain regional security situation.

Keywords: ASEAN Peacekeeping Force, Regional security, Superpower competition, and Uncertain regional security situation

บทนำ

ภัยคุกคาม (Threats) ต่อความมั่นคง (Security) ในโลกยุคปัจจุบันมี 2 รูปแบบหลักคือ ภัยคุกคามตามแบบ (Traditional Threats) และภัยคุกคามไม่ตามแบบ (Non-traditional Threats) รัฐสมัยใหม่ (Modern State) หรือรัฐในยุคโลกาภิวัตน์ (Global State) มีความรับผิดชอบในการรักษาความมั่นคงใน 3 บริบทคือ ความมั่นคงของประชาชนหรือความมั่นคงมนุษย์ (Human Security) ความมั่นคงของรัฐ (National/State security) และความมั่นคงระหว่างประเทศหรือความมั่นคงของระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ (International/Inter-state Security) และเป็นความรับผิดชอบใน 2 มิติคือ ทั้งในมิติความมั่นคงตามแบบและไม่ตามแบบ หน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐดังกล่าวเป็นไปตามหลักนิติรัฐ นิติธรรม ธรรมาภิบาล สิทธิมนุษยชน พันธกรณีต่าง ๆ ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ และหลักปฏิบัติระหว่างประเทศ (Norms) ซึ่งรวมกันเป็นโครงสร้างของระบบระหว่างประเทศ (International Systems) ประกอบด้วยกลไกองค์การ และหน่วยงานระหว่างประเทศต่าง ๆ เช่น องค์การสหประชาชาติ องค์การกาชาดสากล (ICRC) เป็นต้น (ดู Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts 2001)

องค์การภูมิภาค (Regional Organization) ที่มีรัฐเป็นสมาชิก เช่น สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ ASEAN มีสถานะเป็นองค์การภูมิภาคตามกฎหมายระหว่างประเทศ (Charter of the United Nations) และมีความรับผิดชอบตามข้อบัญญัติภายใต้บทที่ 8 (Regional Arrangements) ของกฎบัตร ซึ่งถือเป็นความรับผิดชอบร่วม (Collective Responsibility) ของสมาชิกขององค์การด้วย ความรับผิดชอบหลัก

ภายใต้บทที่ 8 ของกฎบัตร ประกอบด้วย การให้อำนาจแก่องค์การเข้าไปมีบทบาทในการดำรงรักษาไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศซึ่งเป็นอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ การให้อำนาจแก่องค์การในการดำเนินการเจรจาเพื่อยุติข้อพิพาท

การให้อำนาจในการใช้กำลังบังคับเพื่อสันติภาพ (Enforcement Action) และการสนับสนุนคณะมนตรีความมั่นคงเพื่อการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคง ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวขององค์การภูมิภาคจะต้องรายงานให้คณะมนตรีความมั่นคงทราบ (ดู Chapter VIII, Charter of the United Nations)

ในกฎบัตรของ ASEAN (Charter of ASEAN) ก็ระบุความรับผิดชอบของสมาคม ASEAN ในด้านการเมืองและความมั่นคง (ASEAN Political and Security Community-APSC) ไว้ชัดเจนว่า ประชาคมจะรักษาและดำรงไว้ซึ่งสันติภาพ ความมั่นคง และความมีเสถียรภาพของภูมิภาค รวมถึงใน Bali Concord II (2003) และ Bali Concord III (2011) ก็ได้ขยายความเพิ่มเติมเกี่ยวกับความรับผิดชอบด้านการเมืองและความมั่นคงของ ASEAN ว่าประชาคมมีบทบาทและความรับผิดชอบในเรื่องการแก้ปัญหาความขัดแย้ง (Conflict Resolution) การป้องกันอาชญากรรมข้ามชาติและการกระทำอันเป็นโจรสลัด การจัดการคอร์รัปชัน และการปลดอาวุธนิวเคลียร์ เป็นต้น

ที่กล่าวมาเป็นการแสดงให้เห็นว่าประชาคม ASEAN และสมาชิก มีบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบในการดำรงและรักษาไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาค และความมั่นคงระหว่างประเทศในความรับผิดชอบขององค์การสหประชาชาติด้วยบทบาท

ดังกล่าว จึงเป็นทั้งบทบาทโดยตัวบทกฎหมาย (De Jure) และบทบาทตามความเป็นจริง (De Facto) ของประชาคม ASEAN ที่จะต้องบรรลุตามวัตถุประสงค์ของการเกิดขึ้นของ ASEAN (Raison d'Etat) การจะบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ASEAN จะต้องมียุทธศาสตร์หลายเครื่องมือที่ก่อตั้งขึ้นมาแล้ว เช่น ARF, ADMM, ADMM+ เป็นต้น (ดู ASEAN Political-Security Community Blueprint 2009) รวมถึงนวัตกรรม (Innovation) ใหม่ ๆ เพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์ด้านการเมืองและความมั่นคงของภูมิภาคและของโลก เช่น การจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพของอาเซียน (ASEAN Peacekeeping Force) ซึ่งมาเลเซียได้หยิบเรื่องนี้ขึ้นมาเป็นประเด็นหารือในหมู่สมาชิกอีกครั้งเมื่อต้นปี 2015 ที่ผ่านมา (ดูเอกสารหมายเลข 1, 2)

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาการจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพของอาเซียน โดยจะกล่าวถึงความชอบธรรมในแง่กฎหมายและความเป็นไปได้ (Legitimacy and Feasibility) ความเหมาะสม บทบาทของกองกำลังรักษาสันติภาพของอาเซียน ขั้นตอนการดำเนินการจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพของอาเซียน ผลประโยชน์ที่จะได้รับ ตัวอย่างการดำเนินการของภูมิภาคอื่น อุปสรรคและปัญหาท้าทาย และบทสรุป

ความชอบธรรมในแง่กฎหมาย ความเป็นไปได้ (Legitimacy and Feasibility) และความเหมาะสม

การที่ประชาคมอาเซียนจะมีกองกำลังรักษาสันติภาพของประชาคม หรือ ASEAN Peacekeeping Force (ASEAN PKF) นั้น หากมองในแง่กฎหมายระหว่างประเทศ จะเห็นว่าไม่ขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศแต่อย่างใด ตรงกันข้ามประชาคมระหว่างประเทศกลับสนับสนุนให้องค์การภูมิภาคมีกำลังรักษาสันติภาพของตนเอง เพราะกองกำลังรักษาสันติภาพ

ตั้งขึ้นมาเพื่อรักษาสันติภาพภายใต้กรอบความร่วมมือในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศของสหประชาชาติ ไม่มีวัตถุประสงค์ในการรุกรานประเทศอื่น และไม่ใช้กองกำลังป้องกันร่วมเพื่อการป้องกัน (Collective Defense) หรือองค์การตามสนธิสัญญา (Security Pact) เช่น องค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Treaty Organization-NATO) เป็นต้น กฎบัตรสหประชาชาติเองซึ่งถือเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญ ก็ส่งเสริมให้องค์การภูมิภาคเข้ามามีบทบาทในการรักษาสันติภาพในภูมิภาคของตน หรือสนับสนุนสหประชาชาติในการรักษาสันติภาพในกรอบระหว่างประเทศ เช่น ในกรณีของสหภาพแอฟริกา (African Union-AU) ซึ่งในภูมิภาคมีปัญหาความขัดแย้งรุนแรง สหประชาชาติก็สนับสนุนให้จัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพแห่งแอฟริกา (African Union's Standby Force-ASF) ขึ้นมาภายใต้กฎบัตรของสหภาพแอฟริกา (AU Constitution) ปัจจุบัน ASF ได้เข้าทำหน้าที่ในหลายพื้นที่ความขัดแย้งในแอฟริกา เช่น โซมาเลีย เป็นต้น นอกจากนั้น กฎบัตรของอาเซียนเองก็บัญญัติไว้ชัดเจนว่า เป็นหน้าที่ของอาเซียนที่จะรักษาสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาค และในเวทีระหว่างประเทศภายใต้กรอบความร่วมมือของสหประชาชาติ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้น การจัดตั้ง ASEAN PKF จึงเป็นการสร้างเครื่องมือที่เป็นรูปธรรมเพื่อดำเนินการตามพันธกรณีในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงของประชาคม

ในแง่ของความเป็นไปได้นั้น หากสมาชิกของประชาคมให้การสนับสนุนตามขีดความสามารถ การจัดตั้ง ASEAN PKF ก็จะเป็นไปได้อย่างแน่นอน แต่ในขั้นต้นสมาชิกจะต้องมีความเข้าใจในหลักการและเหตุผล ความชอบธรรม และความจำเป็นร่วมกันก่อน การสนับสนุนแนวความคิดจึงจะเข้มแข็งและมั่นคง ซึ่งจะนำไปสู่การสนับสนุนทรัพยากรอื่น ๆ ตามมาในอนาคต ณ ปัจจุบัน (ดูเอกสาร Joint Statement ของ

การประชุม ADMM ครั้งที่ 9) ตามกรอบแผนงานด้านความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงของประชาคมอาเซียน (APSC) ที่อยู่ในความรับผิดชอบของการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน (ASEAN Defence Ministers Meeting-ADMM) นั้น แม้จะยังไม่มีกระบวนการจัดตั้ง ASEAN PKF แต่ก็ได้กล่าวถึงความร่วมมือใน ASEAN หลายด้านที่เกิดขึ้น หรือกำลังจะเกิดขึ้น ซึ่งน่าจะเป็นการปูทางหรือเกื้อกูลต่อการจัดตั้ง ASEAN PKF ต่อไป เช่น ความก้าวหน้าในการดำเนินงานของเครือข่ายศูนย์สันติภาพอาเซียน (ASEAN Peacekeeping Center Network-APCN) ซึ่งได้ดำเนินการมาเป็นปีที่ 6 แล้ว หรือการอนุมัติ (Endorsed) ระเบียบปฏิบัติประจำว่าด้วยการระดมทรัพยากรทางทหารเพื่อปฏิบัติการด้านภัยพิบัติและการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม (SOP for the Utilization of Military Assets for HADR) หรือการยอมรับเอกสารแนวคิดเรื่องจัดตั้งชุดเตรียมพร้อมทางทหารเพื่อปฏิบัติการร่วมด้าน HADR เป็นต้น

ในแง่ของความเหมาะสมที่ ASEAN จะมีกองกำลังรักษาสันติภาพอาเซียน (ASEAN PKF) นั้น สามารถพิจารณาได้จากหลายมุมมอง (Perspectives) ว่ามหาอำนาจ เช่น สหรัฐฯ จีน อินเดีย หรือญี่ปุ่น มองอย่างไร ทั้งนี้ จะขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ของประเทศเหล่านี้ และบทบาท (Roles) ของกองกำลังรักษาสันติภาพอาเซียนเองว่าจะมีบทบาทอะไรบ้าง ขอบเขตกว้างขวางเพียงใด ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขณะนี้ สถานการณ์ในทะเลจีนใต้ (South China Sea) มีความอ่อนไหวสูง จีนอาจจะมองว่าเป้าหมายของกองกำลังรักษาสันติภาพอาเซียน อาจจะอยู่ที่ความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ ซึ่งอาจจะสร้างความเข้าใจผิดกับจีนได้ หากบทบาทของ ASEAN PKF ไม่ชัดเจน (ดูเอกสารหมายเลข 2) ในขณะเดียวกัน สหรัฐฯ อินเดีย และญี่ปุ่น อาจจะมองว่า ASEAN PKF เป็นการแสดงถึงเอกภาพของอาเซียนที่แน่นแฟ้น

มากขึ้น และจะเป็นการถ่วงดุลที่มีน้ำหนักกับจีนในภูมิภาค ดังนั้น การกำหนดกรอบและบทบาทในการใช้กำลัง ASEAN PKF จึงเป็นประเด็นที่สำคัญมาก และจะเป็นตัวชี้ขาดว่ากองกำลังรักษาสันติภาพอาเซียน จะเกิดขึ้นได้หรือไม่

บทบาท (Roles)

การกำหนดบทบาท กรอบ และขอบเขตการใช้กำลังของกองกำลังรักษาสันติภาพอาเซียน (ASEAN PKF) นั้น เป็นเรื่องที่สมาชิกของประชาคมจะต้องร่วมกันกำหนดโดยสมาชิกทั้งหมดให้ความเห็นชอบร่วมกันเป็นข้อตกลงร่วม

บทบาทของ ASEAN PKF อาจเป็นไปได้ทั้งการปฏิบัติการรักษาสันติภาพในกรอบของสหประชาชาติ (UN Operations Framework) หรือสนับสนุนปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติเท่านั้น (UN Peacekeeping Operations) รวมถึงปฏิบัติการอื่นภายใต้สหประชาชาติ เช่น การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม (Humanitarian Assistance) หรือการปฏิบัติการในสถานการณ์ภัยพิบัติ (Disasters Relief) หรืออาจจะขยายบทบาทให้ครอบคลุมการปฏิบัติการในภูมิภาคอาเซียน หรือภูมิภาคใกล้เคียงก็ได้ แล้วแต่สมาชิกจะเห็นชอบร่วมกัน (Regional Operation Framework)

กรอบและขอบเขตการใช้กำลังนั้น (Scope of Force Employment) ก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่มีความสำคัญ เพราะกองกำลังรักษาสันติภาพนั้นสามารถใช้ในการปฏิบัติการกิจได้หลายรูปแบบ นับตั้งแต่การรักษาสันติภาพแบบดั้งเดิม ไม่ใช้กำลัง นอกจากการป้องกันตนเอง (Classical Peacekeeping) ไปจนถึงปฏิบัติการใช้กำลังบังคับเพื่อสันติภาพที่สามารถใช้กำลังได้เพื่อป้องกันตนเอง และพิทักษ์ภารกิจ (Peace Enforcement) ปฏิบัติการสนับสนุนการช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม ปฏิบัติการช่วยเหลือในสถานการณ์ภัยพิบัติ ปฏิบัติการช่วยเหลือประชาชน (Protection of Civilians) ปฏิบัติ

การสถาปนาพื้นที่เพื่อสันติภาพและความมั่นคง (Peace and Security Establishment) ปฏิบัติการสร้างรัฐใหม่ (Nation-building Mandate) ซึ่งจะรวมภารกิจและความรับผิดชอบเกือบทุกด้าน ต้องใช้กำลังทัพพลเรือน ตำรวจ และทหาร (Comprehensive Peacekeeping Operations) เป็นต้น

บทบาท กรอบ และขอบเขตการใช้กำลังรักษาสันติภาพดังที่กล่าวมาแล้ว มีความอ่อนไหวต่อสถานะความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะรัฐสมาชิกที่สนับสนุนกำลังให้กับกองกำลังรักษาสันติภาพอาจจะมีข้อจำกัดด้านกฎหมาย รัฐธรรมนูญ และผลประโยชน์อื่น ๆ ที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะในกรณีที่มีผลประโยชน์ของชาติเข้ามาเกี่ยวข้อง และเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของมหาอำนาจที่อาจมีอิทธิพลต่อผลประโยชน์ของชาติสมาชิกในบางเรื่อง จึงจำเป็นต้องมีข้อตกลงร่วมในเรื่องบทบาท กรอบ และขอบเขตการใช้กำลังรักษาสันติภาพของประชาคมที่ประเทศสมาชิกทุกประเทศให้การยอมรับ (Framework for Joint Agreement on Roles and Employment) ดังที่ได้ยกตัวอย่างมาแล้ว ในกรณีของอาเซียนนั้นการใช้ ASEAN PKF ในปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ทะเลจีนใต้ (South China Sea) อาจจะมีทั้งจุดแข็งและจุดอ่อน และมีปัญหาในหลาย ๆ ด้าน ซึ่งจะต้องศึกษาในรายละเอียด รวมถึงประโยชน์ที่จะได้ ความเสี่ยง และต้นทุนในโอกาสต่อไป อย่างไรก็ตาม การเลือกบทบาท กรอบ และขอบเขตการใช้กำลังรักษาสันติภาพให้เหมาะสมกับอาเซียนตามที่กล่าวมาแล้ว ไม่ได้ทำให้ ASEAN PKF มีคุณค่าด้อยลงไปแต่อย่างใด กองกำลังรักษาสันติภาพปฏิบัติหน้าที่ตามข้อมติ (Mandate) ที่ ASEAN มอบให้ แม้ว่าในขั้นต้นจะกำหนดให้สนับสนุนภารกิจของสหประชาชาติในพื้นที่หรือภูมิภาคอื่น ๆ ของโลก ก็เกิดประโยชน์ในด้านการเรียนรู้ ทำงาน และเกิดวิสัยทัศน์ร่วม ซึ่งเป็นสิ่งที่สำคัญต่อการทำงานอื่น ๆ ที่ ASEAN อาจมอบหมายให้ ASEAN PKF ปฏิบัติต่อไปในอนาคต

ขั้นตอนการดำเนินการ

(Stages of ASEAN PKF Formation)

แนวความคิดในการจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพอาเซียน (ASEAN PKF) นั้น ความจริงแล้วไม่ใช่เรื่องใหม่ อินโดนีเซียเคยเสนอความคิดนี้ต่ออาเซียนเมื่อปี 2003 แต่สมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่ในขณะนั้นเห็นว่ายังไม่มีความจำเป็น บางประเทศเห็นว่าการสนับสนุนการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติอยู่แล้ว บางประเทศเห็นว่าอาเซียนเป็นประชาคมเศรษฐกิจเป็นหลัก และไม่มีความขัดแย้งขนาดใหญ่ในภูมิภาค เป็นต้น (ดูเอกสารหมายเลข 9) อย่างไรก็ตาม การเสนอความคิดในการจัดตั้ง ASEAN PKF ในปี 2015 ของมาเลเซียกลับได้รับการตอบรับจากสมาชิกอาเซียนมากขึ้น โดยเฉพาะจากฟิลิปปินส์ เวียดนาม และแม้กระทั่งกัมพูชา ในภาพรวมอาจจะประเมินได้ว่ากองกำลังรักษาสันติภาพอาเซียนเป็นเรื่องที่จะเกิดขึ้นได้ในระยะยาว เพราะว่าในปัจจุบันความร่วมมือของกองทัพในด้านต่าง ๆ ของสมาชิกอาเซียน โดยเฉพาะในด้านการรักษาสันติภาพ การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ในสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติ (HADR) มีความแน่นแฟ้นขึ้นมาก การทำงานร่วมกัน การฝึกซ้อม และการแลกเปลี่ยนความรู้ บทเรียน และผู้เชี่ยวชาญระหว่างกันเป็นการสร้างวัฒนธรรมองค์การใหม่ที่จะปูทางไปสู่การทำงานร่วมกันในงานทุกมิติของกองทัพอาเซียนในอนาคต

แม้ว่าการจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพอาเซียนจะเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ แต่ในทางปฏิบัตินั้นจะต้องมีการเตรียมการอย่างเป็นระบบ มีขั้นตอนรองรับ มีการจัดทำข้อตกลง และระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ อีกหลายด้านที่สำคัญสมาชิกทั้งหมดจะต้องมีความพร้อมและให้การสนับสนุนการปฏิบัติการของกองกำลังรักษาสันติภาพในลักษณะที่ยั่งยืน ดังนั้น การดำเนินการเพื่อไปสู่ขั้นตอนการจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพอาเซียนจะต้องอาศัยกลไกความร่วมมือที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ปัจจุบันเครือข่ายศูนย์รักษาสันติภาพอาเซียน (ASEAN Peacekeeping Center Network-APCN) ซึ่งก่อตั้งขึ้นในปี 2012 นับว่าเป็นกลไกที่สำคัญประการหนึ่งที่จะผลักดันแนวคิดในการจัดตั้ง ASEAN PKF ให้เป็นจริงได้ โดยเฉพาะในการจัดตั้ง ASEAN PKF เพื่อสนับสนุนภารกิจรักษาสันติภาพของสหประชาชาติร่วมกัน ซึ่งจะมีประโยชน์ในการลดค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติการลง และลดการแข่งขันภายในหมู่สมาชิกลง ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป

APCN จะสามารถเป็นเวทีหลักในการหารือระหว่างสมาชิกในรายละเอียด ทั้งในระดับนโยบาย (Policy Level) และระดับปฏิบัติการ (Operational Level) เช่น การศึกษา การจัดทำบัญชีกำลังสำรอง เตรียมพร้อมสนับสนุนภารกิจสหประชาชาติ (Standby Arrangement Systems) ที่สมาชิกจัดทำเสนอสหประชาชาติทุกปี APCN ก็สามารถจะตรวจสอบรายละเอียดร่วมกัน และใช้เป็นแนวทางในการกำหนดบทบาท กรอบ และขอบเขตการปฏิบัติของ ASEAN PKF รวมถึงการจัดทำระเบียบปฏิบัติการร่วม (SOP) หรือกฎการใช้กำลัง (Rule of Engagement-ROE) และระบบควบคุมบังคับบัญชาร่วม (Command Control and Interoperability) เป็นต้น ก่อนที่จะนำข้อสรุปผลการหารือเข้าสู่การพิจารณาของกลไกระดับสูงต่อไป เช่น ADMM และ ASEAN Summit เป็นต้น

ในระดับยุทธการนั้น APCN อาจริเริ่มเสนอให้ประเทศที่มีความพร้อมจัดกำลังเข้าร่วมในปฏิบัติการที่สมาชิกอาเซียนบางประเทศรับผิดชอบอยู่ ณ ปัจจุบัน เช่น มาเลเซียมีกำลัง 1 กองพันทหารราบในเลบานอน ก็อาจจะเสนอให้ไทย กัมพูชา และอินโดนีเซีย ร่วมจัดกำลังประเทศละ 1 หมวด เพื่อเป็นโครงการนำร่อง (Pilot Project) โดยประเทศอื่น ๆ สามารถส่งผู้สังเกตการณ์เข้าศึกษาการปฏิบัติงานร่วมกันของกองกำลังนี้ได้ ซึ่งจะสามารถเกิดขึ้นได้ในระดับความตกลงระหว่างประเทศที่เป็นแกนนำ ซึ่งจะง่ายกว่าการตกลงในระดับอาเซียนทั้งองค์กร เมื่อผลการปฏิบัติการ

ได้ผล ได้รับการปรับปรุงแก้ไขจุดอ่อน ข้อบกพร่องแล้ว ก็สามารถเสนอเป็นแนวปฏิบัติของอาเซียนได้ ซึ่งในที่สุดก็จะนำไปสู่การดำเนินการจัดตั้ง ASEAN PKF ได้

ทั้งนี้ การดำเนินการดังที่กล่าวมาแล้วมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่สหประชาชาติจะต้องให้การสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ความจริงหลังจากที่มีการเสนอแนวคิดในการจัดตั้ง ASEAN PKF ในปี 2003 สหประชาชาติก็ออกมาประกาศให้การสนับสนุนแนวคิดดังกล่าว ดังนั้น การให้การสนับสนุนของสหประชาชาติจึงไม่น่าจะมีปัญหา โดยเฉพาะการจัดหาภารกิจรักษาสันติภาพที่เหมาะสมให้กับ ASEAN PKF รวมถึงการสนับสนุนด้านการฝึก การแลกเปลี่ยนบทเรียน และการเพิ่มขีดความสามารถที่จำเป็น (Capacity Building) เป็นต้น

ผลประโยชน์ที่จะได้รับ (Joint Benefits)

การจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพอาเซียนจะมีทั้งข้อดีและข้อเสีย มีส่วนที่อาเซียนจะได้ประโยชน์ขณะเดียวกันก็มีส่วนที่เป็นความเสี่ยงและต้นทุนในส่วนที่เป็นข้อดีและผลประโยชน์นั้นที่เห็นได้ในขณะนี้ มี ดังนี้

ประการแรก การลดต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการจัดกำลังรักษาสันติภาพ โดยปกติแล้วกองกำลังเป็นหน่วยที่ประกอบด้วยหลายส่วน แต่ละส่วนประกอบด้วยคนและยุทโธปกรณ์ที่มีราคา ชิดความสามารถ และบทบาท หน้าที่ แตกต่างกัน แต่จำเป็นต้องมีเพื่อให้หน่วยมีขีดความสามารถ มีความสมบูรณ์เพียงพอที่จะปฏิบัติการกิจได้สำเร็จในเวลาที่กำหนด ถ้าประเทศใดประเทศหนึ่งต้องจัดกำลังทุกส่วนตามที่กำหนดก็จะมีค่าใช้จ่ายมาก แต่ถ้าประเทศสมาชิกที่มีความพร้อมในแต่ละส่วนจัดมารวมกันค่าใช้จ่ายก็จะลดลง โดยไม่ต้องไปจัดหายุทโธปกรณ์และบุคลากรใหม่โดยไม่จำเป็น ซึ่งเป็นไปตามหลักความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) ทำให้ต้นทุนการดำเนินการต่ำลง

ประการที่สอง ห่วงเวลาในการนำกำลังเข้าปฏิบัติการรักษาสันติภาพจะสั้นลง โดยปกติตามหลักการจัดกำลังสำรองเตรียมพร้อมสหประชาชาติ (Standby Arrangement) สหประชาชาติกำหนดให้กำลังเป็นหน่วย เช่น กองร้อย หรือกองพันทหาร ต้องสามารถเข้าปฏิบัติการในพื้นที่ได้ภายใน 1 เดือน นับตั้งแต่ได้ตอบรับสนับสนุนกำลังให้กับสหประชาชาติไป แต่ในความเป็นจริงแล้วมีไม่กี่ประเทศใดที่ทำได้ เนื่องจากมีความพร้อมและทันสมัย แต่ประเทศเหล่านี้ส่วนใหญ่ไม่ได้อยู่ในระบบ UNSAS หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือไม่ได้เสนอสนับสนุนกำลังให้กับสหประชาชาติประเทศที่เสนอกำลังให้สหประชาชาติส่วนใหญ่มีความพร้อมบางส่วน บางครั้งต้องจัดหาสิ่งอุปกรณ์ยุทธโประณ์เพิ่มเติม ซึ่งต้องใช้เวลาไม่น้อยกว่า 1-2 เดือน ดังนั้น การนำกำลังเข้าปฏิบัติงานในพื้นที่จึงมักมีความล่าช้าเสมอ ทำให้มีปัญหาสำหรับสหประชาชาติมาก โดยเฉพาะในกรณีที่มีสงครามกลางเมืองที่มีผู้คนล้มตายเพราะความขัดแย้งจำนวนมากในแต่ละวัน จนกว่ากองกำลังรักษาสันติภาพจะเข้าไป ดังนั้น สหประชาชาติจึงสนับสนุนให้มีกองกำลังเตรียมพร้อมในระดับภูมิภาค (Regional Standby Force) เพื่อให้เข้าสู่พื้นที่ได้โดยเร็วเพื่อรักษาชีวิตและทรัพย์สินที่จะต้องเสียไปโดยไม่จำเป็น

ประการที่สาม การจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพอาเซียน (ASEAN PKF) จะทำให้สมาชิกไม่ต้องแข่งขันกันในการเสนอกำลัง (Pledge) เพื่อเข้าปฏิบัติงานในการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ ปัจจุบันสหประชาชาติยังคงใช้วิธีเชิญประเทศสมาชิกที่อยู่ในระบบกำลังสำรอง (UNSAS) ประชุมเพื่อเสนอกำลัง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นกรณีเร่งด่วน ดังนั้น จึงเกิดการแข่งขันระหว่างสมาชิกที่ต้องการเข้าปฏิบัติการ ทำให้ความร่วมมือระหว่างกันลดลง และสหประชาชาติไม่ได้ประโยชน์สูงสุด เพราะกลายเป็นเรื่องการเมืองและการแข่งขันระหว่างสมาชิก

ประการที่สี่ การจัดตั้ง ASEAN PKF จะเป็น การเพิ่มบทบาทของประชาคมอาเซียนในประชาคมระหว่างประเทศและภูมิภาคอาเซียน เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าประชาคมระหว่างประเทศให้ความสำคัญกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นหน้าที่โดยตรงของสหประชาชาติ ดังนั้น ประเทศหรือองค์การภูมิภาคที่มีขีดความสามารถเข้าปฏิบัติหน้าที่นี้ได้ จึงได้รับการสรรเสริญว่าเสียสละเพื่อส่วนรวมในการสร้างสันติภาพให้กับโลก ซึ่งจะทำให้บทบาทของ ASEAN ด้านอื่น ๆ มีน้ำหนักและความสำคัญมากขึ้นตามไปด้วย

ที่กล่าวมาแล้วคือ ประโยชน์และข้อดีของการจัดตั้ง ASEAN PKF เพื่อเข้าร่วมกับสหประชาชาติในการรักษาสันติภาพ ประชาคมอาเซียนเองอาจใช้กำลังของ ASEAN PKF ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ได้อีก โดยเฉพาะในด้าน HADR เพราะในระดับสหประชาชาติถือว่าภัยพิบัติธรรมชาติที่มีความรุนแรงเป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศด้วยเช่นเดียวกัน ซึ่งสหประชาชาติอาจเข้าแทรกแซงได้ภายใต้อำนาจในบทที่ 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ว่าด้วยการบังคับเพื่อสันติภาพ (Chapter VII - Action with Respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace, and Acts of Aggression) ดังนั้น ผลประโยชน์และข้อดีของการมี ASEAN PKF ในระดับประชาคม ASEAN เองยังมีอีกหลายด้าน

ในส่วน of ข้อเสีย ต้นทุน และความเสี่ยงนั้น การจัดตั้ง ASEAN PKF ก็มีเหมือนกัน โดยเฉพาะหากกำหนดบทบาท กรอบ และขอบเขตการใช้กำลังรักษาสันติภาพ (Mandates) ไม่เหมาะสม ก็อาจจะทำให้เกิดความเสี่ยงที่จะเกิดความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ระหว่างสมาชิกเอง หรืออาจจะนำประชาคมเข้าไปสู่ความขัดแย้งกับมหาอำนาจซึ่งจะมีผลกระทบ แต่จะมากน้อยเท่าใดจะต้องทำการศึกษาวิจัยต่อไป

ตัวอย่างการดำเนินการในภูมิภาคอื่น

องค์การภูมิภาคที่จัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพของตัวเองในปัจจุบันมี 2 องค์การคือ สหภาพแอฟริกา (African Union-AU) และสหภาพยุโรป (European Union-EU) สหภาพแอฟริกา (AU) จัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพสหภาพแอฟริกา (African Standby Force-ASF) ขึ้นมาตามธรรมนูญของสหภาพแอฟริกา เมื่อปี 2003 ซึ่งได้เข้าปฏิบัติการกิจตามที่สหภาพแอฟริกากำหนด ที่ผ่านมาได้เข้าปฏิบัติหน้าที่ ในหลายประเทศ เช่น โซมาเลีย และยูกันดา เป็นต้น บทบาทกรอบ และขอบเขตของภารกิจและหน้าที่ ASF ประกอบด้วย (1) ภารกิจสังเกตการณ์และตรวจสอบ (2) สนับสนุนภารกิจเพื่อสันติภาพ (Peace Support Operations) (3) เข้าแทรกแซงในกิจการภายในของประเทศสมาชิกที่มีปัญหาละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศอย่างรุนแรง เช่น การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ทั้งนี้ โดยการร้องขอของประเทศสมาชิก (4) การวางกำลังป้องกันการขยายความรุนแรงของความขัดแย้ง (5) การเสริมสร้างสันติภาพ บูรณปฏิสังขรณ์หลังความขัดแย้ง เช่น การปลดอาวุธ การปลดระวางกำลังรบ (6) การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในพื้นที่ความขัดแย้ง และ (7) ภารกิจอื่น ๆ ตามที่คณะมนตรีสันติภาพและความมั่นคงของสหภาพแอฟริกากำหนด (ดูรายละเอียดใน <http://www.peaceau.org/en/page/82-african-standby-force-asf-amani-africa-1#sthash.v0qXbCH8.dpuf>)

นอกจากกองกำลังรักษาสันติภาพของสหภาพแอฟริกาแล้ว ยังมีกองกำลังของสหภาพยุโรป (European Force-EUFOR) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามข้อตกลงว่าด้วยความมั่นคงและการป้องกันสหภาพยุโรป 2003 (European Security and Defence Policy 2003) และได้เข้าปฏิบัติงานในหลายพื้นที่ เช่น ใน มาซิโดเนีย ในปี 2003 บอสเนีย ในปี 2004 คองโก ในปี 2006 และ ชาด และ CAR ในปี 2007 ซึ่งมีลักษณะคล้าย

กับ ASF ของสหภาพแอฟริกา ดังนั้น จะเห็นได้ว่าภูมิภาคได้ให้ความสำคัญกับการจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพเพื่อสนับสนุนสหประชาชาติในการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

บทสรุป

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วกองกำลังรักษาสันติภาพอาเซียน (ASEAN PKF) น่าจะเป็นพัฒนาการขั้นสุดท้ายของความร่วมมือด้านการรักษาความมั่นคงและสันติภาพของประชาคมอาเซียน เหมือนกับภูมิภาคอื่น ๆ เช่น สหภาพแอฟริกา และสหภาพยุโรป ที่ได้ประโยชน์จากการใช้เครื่องมือนี้ในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงของภูมิภาค อย่างไรก็ตาม โจทย์ด้านสันติภาพและความมั่นคงของอาเซียนอาจจะมีผลซับซ้อนมากกว่าการรักษาสันติภาพ เพราะภูมิภาคอาเซียนและภูมิภาคแวล้อมมีการแข่งขันของมหาอำนาจเพื่อขยายอิทธิพลเข้ามาในภูมิภาค ทำให้การจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพของอาเซียนอาจสร้างความหวาดระแวงให้กับจีน ซึ่งมีความขัดแย้งเรื่องกรรมสิทธิ์เหนือดินแดนและน่านน้ำในทะเลจีนใต้กับประเทศสมาชิกอาเซียน 5 ประเทศ อย่างไรก็ตาม ยังมีมหาอำนาจอื่น ๆ เช่น สหรัฐฯ อินเดีย ญี่ปุ่น เห็นว่าอาเซียนควรจะมียุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงในภูมิภาคโดยเฉพาะการรักษาสันติภาพที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น

สถานะปัจจุบันของการแข่งขันขยายอิทธิพลในภูมิภาคอาเซียนและเอเชีย-แปซิฟิกของมหาอำนาจยังคงเพิ่มขึ้น และอาจจะขยายลูกกลามเป็นความขัดแย้งขนาดใหญ่ ซึ่งสหประชาชาติอาจเข้ามาเกี่ยวข้อง นั่นหมายถึงความต้องการกำลังรักษาสันติภาพที่มีความพร้อม สามารถเข้าปฏิบัติการได้ทันทีเพื่อลดความเสียหาย ที่อาจจะเกิดขึ้นจากการปล่อยให้ความขัดแย้งดำรงอยู่และขยายตัวออกไป ดังนั้น มาเลเซียในฐานะประธานการประชุมอาเซียนในปี 2015 จึงได้หยิบยกเรื่องกองกำลังรักษาสันติภาพอาเซียนขึ้นมาอีกครั้ง

หลังจากที่อินโดนีเซียได้เคยเสนอแนวความคิดเรื่องนี้มาแล้วในปี 2003 แต่ไม่ได้รับแรงสนับสนุนเพียงพอจากสมาคมอาเซียน

ในปี 2016 อาเซียนรวมตัวกันเป็นประชาคมนั้นหมายความว่าผลประโยชน์ของอาเซียนจะผูกพันกันมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจหรือความมั่นคง ดังนั้น การวางรากฐานโครงสร้างด้านต่าง ๆ เพื่อรองรับปัญหาที่จะตามมาจึงมีความจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่ง อาเซียนต้องยอมรับสถานะใหม่ของตนเมื่อก้าวขึ้นสู่การเป็นประชาคมอาเซียน นั่นก็คือบทบาทในการรักษาคุณภาพของมหาอำนาจในภูมิภาคที่นับวันมีความอ่อนไหวมากขึ้นทุกขณะ อาเซียนจึงไม่อาจจะปฏิเสธบทบาทในด้านสันติภาพและความมั่นคงของตัวเองที่จะตามมาได้ อาเซียนในอดีตอาจจะเป็นผู้รับแต่ในอนาคตต่อจากนี้ไป บทบาทด้านผู้ให้จะเพิ่มขึ้นทุกขณะ ดังนั้น กองกำลังรักษาสันติภาพของอาเซียนจึงเป็นหนึ่งในนวัตกรรมที่สำคัญด้านความมั่นคงของภูมิภาคอาเซียนอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

บรรณานุกรม

- Prashanth Parameswaran, 2015. **Malaysia Wants an ASEAN Peacekeeping Force**; <http://thediplomat.com/2015/02/malaysia-wants-an-asean-peacekeeping-force/>
- Trefor Moss, 2015. **Malaysia Proposes Joint Asean Peacekeeping Force**; Source: <http://www.wsj.com/articles/malaysia-plans-peacekeeping-force-for-south-china-sea-1426687959>
- Mely Caballero-Anthony and Holly Haywood, 2010. **Defining ASEAN's role in Peace Operations: Helping to bring peacebuilding 'upstream'?**; Asia Pacific Civil-Military Center of Excellence; Working Papers 3/2010; Australian Government ASEAN Defence Ministers' Meeting; 2008. **Concept Paper on the Establishment of ASEAN Peacekeeping Centres Network**, ANNEX 9
- Prashanth Parameswaran. 2015. **ASEAN Eyes Closer Military Ties in 2015**; Source: <http://thediplomat.com/2015/02/asean-eyes-closer-military-ties-in-2015/>
- Asian News Outlook. 2015. **Malaysia Proposes an ASEAN Peacekeeping Force**; Source: <http://www.eias.org/asian-news-outlook/malaysia-proposes-asean-peacekeeping-force>
- Johannes Nugroho. 2015. **Why Putrajaya must push for Asean peacekeeping force**; Source: <http://www.themalaysianinsider.com/sideviews/article/why-putrajaya-must-push-for-asean-peacekeeping-force-johannes-nugroho>

Adianto P. Simamora. 2004. **UN Welcomes ASEAN Peacekeeping Force, Promises Help**; Jakarta Post

IRIS. 2015. **Calling for An ASEAN Peacekeeping Force**; Source: <http://www.iris.institute/v1/2015/03/calling-for-an-asean-peacekeeping-force/>

Durian Asean; Malaysia Regional Politics. 2015. **Asean looks to African Union for peacekeeper model**; Source: <http://durianasean.com/asean-looks-to-african-union-for-peacekeeper-model/>

Pakistan Defence. 2015. **Comment on ASEAN PKF**; Source: <http://defence.pk/threads/time-for-asean-peacekeeping-force.223196/>

ASEAN Community in a Global Community of Nations. **BALI DECLARATION ON ASEAN COMMUNITY IN A GLOBAL COMMUNITY OF NATIONS “BALI CONCORD III”**

DECLARATION OF ASEAN CONCORD II (BALI CONCORD II)

ASEAN Political Security Community Blueprint; 2009.

Thailand Peace Operation Center. 2015. **Discussion point between Thailand and Indonesian Peacekeeping Center**; 2015. Unpublished paper.

ADMM Paper 2015. **Joint Declaration of ASEAN Defence Ministers on Maintaining Regional Security and Stability for and by the People.**

CHAIRMAN’S STATEMENT OF THE 26TH ASEAN SUMMIT; KUALA LUMPUR & LANGKAWI, 27 APRIL 2015; “OUR PEOPLE, OUR COMMUNITY, OUR VISION”