

ความสัมพันธ์ระหว่าง สปป.ลาว กับ สหรัฐอเมริกา ในทศวรรษใหม่: คำอธิบายเชิงระบบ

Lao PDR-US Relations in the New Decade: A Systemic Explanation

ภูวิน บุญยะเวชชีวิน¹ / Poowin Bunyavejchewin

บทคัดย่อ

บทความนี้วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่าง สปป.ลาว กับ สหรัฐ ในทศวรรษ 2010 ผ่านการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศแบบสัจนิยมใหม่ ซึ่งมีฐานอยู่บนการเลือกที่มีเหตุผลแบบอรรถประโยชน์ที่คาดการณ์ได้ บทความยังได้ตรวจสอบความสัมพันธ์ต่างประเทศของ สปป.ลาว ในอดีต เพื่อทำความเข้าใจวิธีปฏิบัติของนโยบายต่างประเทศ โดยการประยุกต์กรอบการวิเคราะห์และวิธีปฏิบัติของนโยบายต่างประเทศต่อกรณีของความสัมพันธ์ สปป.ลาว กับ สหรัฐ ในปัจจุบัน บทความพบว่า สปป.ลาว พิจารณาสหรัฐ ในฐานะตัวแสดงจากภายนอกที่จะช่วยถ่วงดุลและลดผลกระทบของจีนซึ่งมีอิทธิพลที่มากเกินไป แม้ว่าสถานะของสหรัฐจะไม่ใช่ความสำคัญและจำเป็นเร่งด่วนในการคิดคำนวณทางยุทธศาสตร์ของ สปป.ลาว และ สปป.ลาว ค่อนข้างที่จะระมัดระวังการตอบสนองต่อการฟื้นฟูความสัมพันธ์ของสหรัฐ เพื่อที่จะไม่สร้างความขัดแย้งกับจีน แม้ว่าเวียดนามจะให้การสนับสนุนโดยอ้อมก็ตาม

คำสำคัญ: สปป.ลาว สหรัฐอเมริกา พฤติกรรมของนโยบายต่างประเทศ แนวคิดสัจนิยมใหม่

Abstract

This article examines Lao PDR-US relations in the decade of 2010 through a neo-realist foreign policy analysis framework based on expected-utility rational-choice. It also scrutinizes Lao foreign relations in the past as the basis for understanding current foreign policy practice. By applying the foreign policy analysis framework to the case of current Lao PDR-US relations, it found that the Lao PDR views the United States as an external actor that could help balance and counteract China's overwhelming influence, despite the fact that the US has not received high priority in Vientiane's strategy. Finally,

¹ อาจารย์ประจำ หลักสูตรอาชีวศึกษา สำนักวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

notwithstanding Vietnam's indirect support, Lao PDR is cautious in responding to American rapprochement in order not to irritate China.

Keywords: Lao PDR, United States, foreign policy behavior, neo-realism

“เราจะตามหาร่องรอยความสัมพันธ์ของเราจากการจัดการกับมรดก
อันน่าเศร้าสลดของอดีต เพื่อที่จะแสวงหาหนทางสู่การเป็นหุ้นส่วนแห่งอนาคต”

Hillary Rodham Clinton

“มันอาจจะหายไปแล้วที่จะปิดล้อมอิทธิพลของจีนที่เพิ่มมากขึ้นในลาว”

Vatthana Pholsena

การเยือนสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว หรือ สปป.ลาว ของ Hillary Clinton รัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐอเมริกา ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2012 เป็นการพิสูจน์ความเป็นจริงที่ว่า การแบ่งสรรใหม่ของความสามารถ (redistribution of capabilities) นำไปสู่เงื่อนไขเชิงระบบที่ไม่สมดุลจากการแข่งขันกันระหว่างรัฐมหาอำนาจที่ครองความเป็นเจ้าเดิม กับ รัฐมหาอำนาจผู้ท้าทายใหม่ ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวส่งผลต่อทุกรัฐในฐานะหน่วยสมาชิกของระบบระหว่างประเทศมากน้อยแตกต่างกันไป ตามแต่ปัจจัยเฉพาะของแต่ละรัฐ สำหรับ สปป.ลาว ปัจจัยเฉพาะ โดยเฉพาะลักษณะกายภาพของรัฐที่เป็นรัฐขนาดเล็กที่ไม่มีทางออกทะเล และปัจจัยทางภูมิรัฐศาสตร์ (geo-politics) ที่มีพรมแดนติดกับรัฐมหาอำนาจที่ท้าทายอย่างจีน ทำให้ สปป.ลาว ประสบกับความยากลำบากในการกำหนดพฤติกรรมของนโยบายต่างประเทศ โดยเฉพาะเมื่อ สปป.ลาว กลายเป็นสนามรบทั้งโดยตรงและโดยอ้อมในสงครามเย็นที่กำลังปะทุใหม่นี้ บทความนี้มุ่งนำเสนอ “ความสัมพันธ์ระหว่าง สปป.ลาว กับ สหรัฐฯ ในทศวรรษใหม่” ที่สหรัฐฯ ประกาศยุทธศาสตร์การฟื้นฟูความสัมพันธ์กับรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะรัฐที่ตกอยู่ใต้อิทธิพลของจีน โดยเน้นการวิเคราะห์ท่าทีและแนวโน้มของพฤติกรรมของนโยบายต่างประเทศ สปป.ลาว ที่มีต่อสหรัฐฯ และเงื่อนไขเชิงระบบของระบบระหว่างประเทศ

ที่เปลี่ยนแปลงไป ผ่านกรอบการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศด้วยมุมมอง
สังคมนิยมใหม่ โดยมีข้อตั้งแบบการเลือกที่มีเหตุผลและอรรถประโยชน์ที่คาดการณ์ได้
นอกจากนี้ยังย้อนพินิจถึงภูมิหลังทางประวัติศาสตร์โดยเฉพาะช่วงสงครามเย็น เพื่อ
พิจารณาวิธปฏิบัติของนโยบายต่างประเทศ สปป.ลาว เพื่อนำมาทำความเข้าใจ
พฤติกรรมในปัจจุบัน

ระบบ พฤติกรรมของรัฐ และกรอบการวิเคราะห์

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสองรัฐมีมากมายหลายแนวทาง
ในวงการวิชาการไทยจำนวนมากมักนิยมใช้ตัวแบบ (model) นโยบายต่างประเทศ
เป็นกรอบการวิเคราะห์ โดยมักใช้หลักของแนวคิดสังคมนิยมการเมือง (Political
Realism) หรือ สังคมนิยมดั้งเดิม (Classical Realism) ซึ่งมาจากหนังสือ *Politics
among Nations* ของ Hans Morgenthau เป็นมุมมอง (perspective) โดย
Morgenthau (1973: 3-15) เสนอหลัก 6 ประการในการทำความเข้าใจการเมือง
ระหว่างประเทศอย่างเป็นระบบ และมีลักษณะเป็นสากล ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ แนวคิด
เรื่องอำนาจ หรือ “ผลประโยชน์ที่ถูกนิยามด้วยอำนาจ” (interest defined in terms
of power) ฉะนั้นผู้นำรัฐ หรือ ผู้กำหนดนโยบายต้อง “วิเคราะห์และปฏิบัติในแนวทาง
ของผลประโยชน์ที่นิยามด้วยอำนาจ” (think and act in terms of interest defined
as power) ที่เป็นเช่นนั้นเพราะธรรมชาติของมนุษย์ (human nature) มีความชั่วร้าย
มนุษย์เกิดมาพร้อมกับบาปกำเนิดและต่อสู้แข่งขันกัน เพื่อแสวงหาอำนาจ
เพราะฉะนั้นแล้วรัฐเองจึงต่างมุ่งแสวงหาอำนาจ ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐเป็น
ไปในรูปของการต่อสู้แข่งขัน และมีแนวโน้มที่จะนำไปสู่สงคราม และการแสวงหา
อำนาจในฐานะที่เป็นกิจกรรมในปริณทณของการเมืองมีลักษณะที่เป็นอิสระจาก
ปริณทณอื่นๆ ในแง่การวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศจึงไม่จำเป็นต้องให้ความสำคัญ
กับลักษณะเฉพาะของแต่ละรัฐ หรือ ทศนคติของผู้นำ หากแต่ต้องยึดหลัก
เรื่องอำนาจที่มีลักษณะสากลนี้ ดังนั้น ประเด็นในการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศ
ตามมุมมองแบบสังคมนิยมการเมืองจึงมักออกมาในรูปของการพิจารณาการแสวงหา

อำนาจของรัฐ และเมื่อหลักของสันนิยมนการเมืองมีลักษณะสากล ฉะนั้นแล้วสารัตถะของนโยบายต่างประเทศของทุกรัฐจึงเป็นไปในทิศทางเดียวกัน (Webber and Smith, 2002: 13-14)

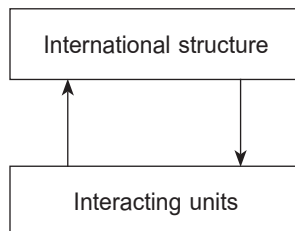
จากที่กล่าวมาข้างต้น รัฐ จึงเป็นทั้งหน่วยการวิเคราะห์ (unit of analysis) และระดับการวิเคราะห์ (level of analysis) ของกรอบการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศด้วยมุมมองสันนิยมนการเมือง เนื่องจากข้อตั้งที่เป็นสากล ในแง่นี้เนื่องจากทุกรัฐแสวงหาผลประโยชน์ที่นิยมด้วยอำนาจ นโยบายต่างประเทศของทุกรัฐจึงย่อมมีองค์ประกอบสำคัญแบบเดียวกัน โดยเฉพาะความเป็นอิสระ (autonomy) ซึ่งหมายถึง ความสามารถในการกำหนดและนำนโยบายไปปฏิบัติตามที่รัฐบาลของรัฐเห็นว่าเป็นความจำเป็นเร่งด่วน และเป็นความสามารถของรัฐในการต่อต้านอิทธิพล การบีบบังคับ หรือ การควบคุมตัดสินโดยรัฐอื่น ซึ่งความเป็นอิสระนี้อยู่บนฐานทางกฎหมายตามหลักอำนาจอธิปไตย (Holsti, 1995: 96) ทว่าไม่ใช่ทุกรัฐที่สามารถแสวงหาผลประโยชน์ที่นิยมด้วยอำนาจ และมีอิสระในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ โดยเฉพาะรัฐขนาดเล็กที่ความอยู่รอดต้องพึ่งพิงอยู่กับรัฐเพื่อนบ้านที่มีความสามารถ (capabilities) สูงกว่า ดังนั้นแล้วสิ่งที่ทุกรัฐแสวงหาจึงไม่ใช่ผลประโยชน์ หรือ อำนาจ หากแต่คือ ความมั่นคง (security) (Waltz, 2010: 191-192)

คำอธิบายที่ว่าสิ่งที่ทุกรัฐแสวงหา คือ ความมั่นคง เป็นข้อตั้งหลักของแนวคิดสันนิยมนใหม่ (Neo-realism) ซึ่งสารัตถะของจากหนังสือ *Theory of International Politics* ([1979] 2010) ของ Kenneth Waltz โดยเขาได้เสนอว่าการทำความเข้าใจการเมืองระหว่างประเทศไม่สามารถทำความเข้าใจนโยบายหรือ พฤติกรรมของรัฐใดเพียงรัฐหนึ่งได้ เพราะย่อมไม่สะท้อนภาพที่ครอบคลุมและเป็นจริง Waltz เรียกลักษณะเช่นนี้ว่าคตินิยมลดทอน (reductionism) (Waltz, 2010: 18-37) ในทางตรงกันข้าม Waltz เสนอให้ใช้ทฤษฎีเชิงระบบ (systemic theories) และสร้างกฎทั่วไปที่ควบคุมพฤติกรรมของรัฐในอาณานิคมการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่ง Waltz ประยุกต์ข้อตั้งนี้จากวิชาเศรษฐศาสตร์จุลภาค (Microeconomics) และมีฐานอยู่บนหลักเหตุผลนิยม (rationalism) โดย Waltz กำหนดรัฐในฐานะตัว

แสดงก่อนประสบการณ์ (a priori) ซึ่งเป็นหน่วย (unit) ของระบบระหว่างประเทศ (international system) ที่ลักษณะของระบบถูกนิยามโดยการแบ่งสรรของความสามารถ (distribution of capabilities) อาทิ ถ้าในระบบมีเพียงหน่วยเดียวที่มีความสามารถสูงสุดโดยที่หน่วยอื่นไม่อาจท้าทายได้ การแบ่งสรรของความสามารถนี้ว่า หนึ่งขั้วอำนาจ (unipolarity) หรือ ระบบหนึ่งขั้วอำนาจ (unipolar system) เป็นต้น ระบบระหว่างประเทศมีโครงสร้าง (structure) เป็นอนาธิปไตย (anarchy) คือ ไม่มีรัฐบาลโลก และโครงสร้างแบบอนาธิปไตย กับ ขั้วอำนาจ (ซึ่งมาจากการแบ่งสรรของความสามารถของหน่วยในระบบ) นี้เองที่กำหนดแนวโน้มของพฤติกรรมของรัฐ ในฐานะหน่วยในระบบระหว่างประเทศ กล่าวโดยสรุปแนวคิดสังคมนิยมใหม่อธิบายปัจจัยแห่งการเปลี่ยนแปลงของพฤติกรรมของรัฐ (Waltz, 2010: 88-99) ได้แก่

1. อนาธิปไตย หรือ ระบบที่ต้องช่วยเหลือตนเอง (self-help system) ซึ่งหมายถึง โครงสร้างระหว่างประเทศที่ปราศจากรัฐบาลโลก
2. ความแตกต่างของหน่วยในระบบซึ่งหมายถึง ความสามารถของแต่ละหน่วย
3. ความเปลี่ยนแปลงในการแบ่งสรรของความสามารถ ซึ่งหมายถึง การเปลี่ยนแปลงของขั้วอำนาจ อาทิ หนึ่งขั้วอำนาจ สองขั้วอำนาจ หรือ หลายขั้วอำนาจ เป็นต้น

ภาพ 1: ระบบ/โครงสร้างระหว่างประเทศ กับ หน่วยสมาชิก



ที่มา: Waltz, 2010: 40

โดยหลักแล้วพฤติกรรมของรัฐจะออกมาในรูปของการถ่วงดุล (balancing) ซึ่งหมายถึง การต่อต้านรัฐมหาอำนาจ หรือ รัฐที่ขึ้นมาท้าทาย โดยการเลือกเข้ากับรัฐที่อ่อนแอกว่าโดยวิธีการต่างๆ อาทิ การตั้งพันธมิตรทางทหาร ไม่ใช่การเลือกเข้ากับรัฐมหาอำนาจ หรือ รัฐที่ขึ้นมาท้าทาย (bandwagoning) เพราะสภาวะอนาธิปไตยของระบบระหว่างประเทศสร้างความกลัว และเคลือบแคลงสงสัย เนื่องจากการไม่มีรัฐบาลโลกทำให้ไม่มีหลักประกันว่ารัฐมหาอำนาจ หรือ รัฐที่ขึ้นมาท้าทายจะไม่คุกคามรัฐที่อ่อนแอกว่า (Waltz, 2010: 126; Heywood, 2011: 236)

ทว่า Waltz (2010: 121-122) ยืนยันว่าแนวคิดสังคมนิยมใหม่เป็นทฤษฎีการเมืองระหว่างประเทศ (theory of international politics) ไม่ใช่ทฤษฎีนโยบายต่างประเทศ (theory of foreign policy) ในแง่ที่ว่าต้องการอธิบายลักษณะทั่วไปของการเมืองระหว่างประเทศ ไม่ใช่ลักษณะเฉพาะเจาะจงที่แตกต่างกันออกไปของแต่ละหน่วย อย่างไรก็ตาม Webber and Smith (2002) เสนอว่าแนวคิดสังคมนิยมใหม่สามารถนำมาประยุกต์เป็นมุมมองในกรอบการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศได้ โดยกรอบการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศด้วยมุมมองสังคมนิยมใหม่ หรือ อาจเรียกว่าได้ว่าเป็นมุมมองเชิงระบบ (systemic perspective) มุ่งให้ความสำคัญไปที่เงื่อนไขเชิงระบบซึ่งเป็นผลจากพลวัตของระบบระหว่างประเทศที่กล่าวไปแล้วข้างต้น โดยเงื่อนไขเชิงระบบที่เกิดขึ้นดังกล่าวส่งผลต่อแนวโน้มของพฤติกรรมของรัฐในฐานะหน่วยสมาชิกของระบบระหว่างประเทศ ดังนั้น เมื่อรัฐอยู่ในระบบที่ต้องช่วยเหลือตนเอง เป้าหมายหลักของนโยบายต่างประเทศจึงเป็นการแสวงหาความมั่นคง หรือ ความอยู่รอดของรัฐ และการสร้างเสริมความสามารถ เพื่อตอบสนองต่อสภาพการต่อสู้แข่งขัน ความไม่มั่นคง และภัยคุกคาม (Webber and Smith, 2002: 21) ดังนั้น ประเด็นในการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศตามมุมมองแบบสังคมนิยมใหม่ จึงเป็นการพิจารณาความอยู่รอดของรัฐ (ตามเงื่อนไขเชิงระบบที่เกิดจากพลวัตของระบบระหว่างประเทศ) และเรื่องความมั่นคงของชาติ (Webber and Smith, 2002: 25) โดยพิจารณาเงื่อนไขเชิงระบบซึ่งเกิดจากพฤติกรรมของรัฐมหาอำนาจในระบบระหว่างประเทศ (Jørgensen, 2010: 84) เพราะด้วยรัฐมหาอำนาจเท่านั้นที่สามารถสร้างพลวัตที่มีนัยสำคัญ โดยเฉพาะความเปลี่ยนแปลงในการแบ่งสรรของความสามารถได้

บทความนี้เลือกใช้กรอบการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศตามมุมมองแบบ
สังคมนิยมใหม่ เป็นกรอบหลักในการศึกษา และจะแบ่งนโยบายต่างประเทศออกเป็น
2 ลักษณะ โดยประยุกต์จากการแบ่งประเภทของ Vasquez (1993: 90-93) ได้แก่

1. พฤติกรรมของนโยบายต่างประเทศ (foreign policy behavior)
หมายถึง สิ่งที่ตัวแสดงทางการเมือง (รัฐ) แสดงออกและกระทำต่อตัวแสดงทางการเมืองอื่น ดังนั้น พฤติกรรมของนโยบายต่างประเทศ จึงเป็นพฤติกรรมของรัฐ
ในฐานะตัวแสดงทางการเมือง หรือ หน่วยของระบบระหว่างประเทศ ไม่ใช่ปัจจัย
หรือองค์ประกอบภายในรัฐ

2. วิธีปฏิบัติของนโยบายต่างประเทศ (foreign policy practices)
หมายถึง ชุดของพฤติกรรมของนโยบายต่างประเทศที่ได้รับการยอมรับนับถือ ซึ่ง
ได้รับการปฏิบัติอย่างยาวนานจนมีลักษณะเป็นสถาบัน ดังนั้น จึงเป็นพฤติกรรม
ของนโยบายต่างประเทศที่มีแนวโน้มจะนำมาใช้ในสถานการณ์ที่ยากลำบาก
ตัวอย่างของวิธีปฏิบัติของนโยบายต่างประเทศ เช่น การถ่วงดุลอำนาจ และการตั้ง
พันธมิตรทางทหาร เป็นต้น

เมื่อใช้แนวคิดสังคมนิยมใหม่เป็นมุมมองของกรอบการวิเคราะห์ วิธีปฏิบัติ
ของนโยบายต่างประเทศโดยปกติของหน่วยจึงเป็นการถ่วงดุลอำนาจ (balance-of-
power) เพราะการถ่วงดุลเป็นพฤติกรรมที่ถูกต้องใจโดยระบบระหว่างประเทศดังที่ได้
กล่าวไปแล้ว และข้อคิดคำนวณของรัฐประการแรก คือ การรักษาสถานะตนเองใน
ระบบ ไม่ใช่การแสวงหาอำนาจที่มากที่สุด (Waltz, 2010: 126) ซึ่งเป็นจริงโดยเฉพาะ
กับรัฐขนาดเล็กและโดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐขนาดเล็กที่ไม่มีทางออกทะเล อาทิ ภูฏาน
ในเอเชียใต้ หรือ สปป.ลาว ซึ่งเป็นกรณีศึกษาของบทความนี้ นอกจากนั้น กรอบการ
วิเคราะห์นโยบายต่างประเทศตามมุมมองแบบสังคมนิยมใหม่ ยังมีสมมติฐานที่ว่ารัฐ
หรือ ผู้กำหนดนโยบาย เป็นตัวแสดงที่มีเหตุผล เพราะฉะนั้นจึงพิจารณาถึงฐานะ
หน่วยโดยปฏิเสธลักษณะความแตกต่าง (ยกเว้นในเรื่องความสามารถทางทหาร)
 อาทิ ระบอบการเมือง หรือ จิตวิทยาของผู้นำ เป็นต้น โดยการพิจารณาการตัดสินใจ
ของหน่วยในฐานะตัวแสดงที่มีเหตุผล มักวางอยู่บนฐานการเลือกเชิงเหตุผล
(rational choice) แบบอรรถประโยชน์ที่คาดการณ์ได้ (expected-utility) (Geller
and Singer, 1998: 43) ซึ่งมีสมการดังต่อไปนี้

สูตรสำหรับอรรถประโยชน์ที่คาดการณ์ได้ของการทำทายน คือ

$$E(U)_c = P_s(U_s) + (1-P_s)(U_f)$$

เมื่อ

$E(U)_c$ = อรรถประโยชน์ที่คาดการณ์ได้ของการทำทายนโยบาย

P_s = ความน่าจะเป็นของการทำทายนที่สำเร็จ

U_s = อรรถประโยชน์ของการทำทายนที่สำเร็จ

U_f = อรรถประโยชน์ของการทำทายนที่ล้มเหลว

สูตรสำหรับอรรถประโยชน์ที่คาดการณ์ได้ของการไม่ทำทายน

$$E(U)_{nc} = P_q(U_q) + (1-P_q)[P_b(U_b) + (1-P_b)(U_w)]$$

เมื่อ

$E(U)_{nc}$ = อรรถประโยชน์ที่คาดการณ์ได้ของการไม่ทำทายนนโยบาย

P_q = ความน่าจะเป็นที่นโยบายจะไม่เปลี่ยน

U_q = อรรถประโยชน์ของนโยบาย

P_b = ความน่าจะเป็นที่นโยบายจะเปลี่ยนด้วยอรรถประโยชน์เชิงบวก

U_b = อรรถประโยชน์ของการเปลี่ยนแปลงนโยบายเชิงบวก

U_w = อรรถประโยชน์ของการเปลี่ยนแปลงนโยบายเชิงลบ

ดังนั้น ผลรวมของอรรถประโยชน์ที่คาดการณ์ได้เท่ากับ

$$E(U) = E(U)_c - E(U)_{nc}$$

ในฐานะที่รัฐเป็นหน่วย หรือ ตัวแสดงที่มีเหตุผล การเปลี่ยนแปลงในพฤติกรรมของรัฐ เช่น เปลี่ยนจากการเลือกเข้ากับรัฐที่เข้มแข็งกว่า เป็นถ่วงดุลอำนาจรัฐที่เข้มแข็งกว่า โดยร่วมมือกับรัฐที่อ่อนแอกว่าอื่น การตัดสินใจต้องอยู่บนฐานของสูตรข้างต้นและผลรวมของอรรถประโยชน์ที่คาดการณ์ได้ต้องเป็นบวกเสมอ (Geller and Singer, 1998: 44) ในแง่นี้รัฐในฐานะหน่วยสมาชิกของระบบระหว่างประเทศไม่ว่าจะมีความสามารถเชิงเปรียบเทียบเท่าใดย่อมไม่ดำเนินพฤติกรรมอย่างไม่มีเหตุผล อาทิ รัฐขนาดเล็กที่ไม่มีทางออกทะเลอย่างภูฏานย่อมไม่ทำสงครามโดยตรง

กับรัฐเพื่อนบ้านที่มีความสามารถสูงกว่ามากอย่างอินเดียหรือจีน เป็นต้น แม้ว่ากรอบการวิเคราะห์ที่ใช้ในที่นี้จะมีลักษณะปราศจากประวัติศาสตร์ (ahistorical) เพราะใช้การนิรนัยข้อตั้งในกรณีศึกษา แต่การศึกษาดังกล่าวย่อมทำให้เราพิจารณาปัจจุบันและคาดการณ์อนาคตได้ดียิ่งขึ้น ในส่วนต่อไปจึงเป็นการอธิบายภูมิหลังของพฤติกรรมของนโยบายต่างประเทศ สปป.ลาว เพื่อแสดงให้เห็นถึงวิธีปฏิบัติของนโยบายต่างประเทศ รวมทั้งจะช่วยให้เห็นภาพเงื่อนไขเชิงระบบในปัจจุบันได้ดียิ่งขึ้น

ภูมิหลังของ สปป.ลาว

สปป.ลาว เป็นรัฐขนาดเล็กที่ไม่มีทางออกทะเล (small-landlocked state) หนึ่งในเดียวในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตั้งอยู่บนคาบสมุทรอินโดจีน มีลักษณะกายภาพทางภูมิศาสตร์ที่สำคัญสองประการ คือ เทือกเขอันนัม (Annamite Range) ซึ่งทอดยาวระหว่างทิศเหนือถึงทิศใต้ตลอดด้านตะวันออก และแม่น้ำแม่โขง (Mekong River) ซึ่งเป็นแนวพรมแดนและหลักปักเขตแดนระหว่าง สปป.ลาว กับ พม่า และไทย (Kingsbury, 2005: 171-172) โดย สปป.ลาว มีพื้นที่ทางบก 235,690 ตารางกิโลเมตร และมีพรมแดนติดกับเวียดนาม กัมพูชา ไทย มณฑลยูนนานของจีน และพม่า ข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์เป็นอุปสรรคสำคัญของ สปป.ลาว ในการพัฒนาประเทศและการติดต่อกับโลกภายนอก รวมทั้งเรื่องการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศเพราะจำเป็นต้องอาศัยช่องทางการคมนาคมขนส่งผ่านไทยหรือเวียดนาม ดังนั้น สปป.ลาว จึงจำต้องพึ่งพิงท่าทีของไทยหรือเวียดนาม ซึ่งเป็นรัฐเพื่อนบ้านที่มีความสามารถทางทหาร และเศรษฐกิจสูงกว่าในเชิงเปรียบเทียบ เพื่อการดังกล่าว (Rigg, 1997: 161) ในแง่นี้วิธีปฏิบัติของนโยบายต่างประเทศลาวจึงออกมาในรูปแบบการถ่วงดุลอิทธิพลของรัฐที่มีความสามารถสูงกว่า ตัวอย่างเช่น ในช่วงสงครามเย็น สปป.ลาว ถ่วงดุลไทยและจีน โดยเข้ากับเวียดนาม ซึ่งเป็นรัฐที่อ่อนแอ (กว่าไทยและจีน) ในเชิงเปรียบเทียบ ภายใต้การสนับสนุนของสหภาพโซเวียต เป็นต้น

หลักหมุดสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่าง สปป.ลาว กับ เวียดนาม คือ “ความสัมพันธ์พิเศษ” (special friendship) ซึ่งพัฒนามาจากความร่วมมือของ ขบวนการคอมมิวนิสต์ก่อน ค.ศ. 1975 ที่ถูกทำให้เป็นความตกลงระหว่างรัฐผ่านการ ลงนามในสนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือ ค.ศ. 1977 (Treaty of Friendship and Cooperation 1977) ซึ่งมีผลใช้บังคับเป็นเวลา 25 ปี ด้วยผลของสนธิสัญญาดังกล่าว ทำให้เวียดนามมีความชอบธรรมในการคงกำลังทหารไว้ในเขตแดนของ สปป.ลาว ซึ่ง ประมาณกันว่ามีกำลังทหารเวียดนามอยู่ใน สปป.ลาว ประมาณ 24,000-60,000 นาย ระหว่างปี ค.ศ. 1977-1983 (Stuart-Fox, 2008: 327-328) นอกจากนั้น สนธิสัญญายังรับรองเวียดนามว่า สปป.ลาว จะเป็นรัฐกันชน (buffer state) ระหว่าง เวียดนามกับจีนด้วย ในแง่นี้เมื่อเวียดนามมีความขัดแย้งกับจีน สปป.ลาว ในฐานะ พันธมิตรหลักจึงจำต้องเข้าสู่ความขัดแย้งอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (Pholsena and Phanomyong, 2006: 17; Evans, 2002: 187)

ในส่วนของจีน แม้ว่า สปป.ลาว จะไม่ได้มีความขัดแย้งที่รุนแรงกับจีน โดยตรง แต่รูปแบบความสัมพันธ์ก็ไม่ได้เป็นมิตร และ สปป.ลาว เองก็ไม่ไว้วางใจจีน โดยเฉพาะหลัง ค.ศ. 1979 เป็นต้นมา (Gunn, 1980: 997-1002) ซึ่งเป็นเรื่องเข้าใจ ได้ เพราะ พฤติกรรมของ สปป.ลาว จำต้องปฏิบัติตามท่าทีของเวียดนามดังที่กล่าว ไปข้างต้น โดยเฉพาะเมื่อเวียดนามทำสงครามกับจีนในสงครามอินโดจีนครั้งที่สาม ในช่วงต้น ค.ศ. 1979 (Dommen, 1979: 202) แต่สำหรับจีนกลับไม่ได้กล่าวหา หรือ มองว่า สปป.ลาว เป็นศัตรูคู่ขัดแย้ง ในทางตรงกันข้ามจีนยังคงพยายามรักษา ความสัมพันธ์กับ สปป.ลาว และมักกล่าวโทษแรงกดดันจากเวียดนามและสหภาพ โซเวียตว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่สร้างภาพความเป็นภัยคุกคามของจีนต่อ สปป.ลาว (Dommen, 1979, 202; Gunn, 1980: 1000)

นอกจาก สปป.ลาว จะพึงพิงบทบาทของเวียดนามในรูปแบบของรัฐบริวาร แล้ว สหภาพโซเวียตได้เข้ามาเป็นหนึ่งในผู้เล่นที่มีบทบาทสำคัญใน สปป.ลาว โดยเป็นรัฐผู้สนับสนุนทั้งในด้านการทหารและเศรษฐกิจที่ใหญ่ที่สุด ตั้งแต่ ค.ศ. 1979 จนถึงปลายทศวรรษที่ 1980 ก่อนสหภาพโซเวียตจะล่มสลาย (Stuart-Fox, 2008: 107) นอกจากนั้นยังมีผู้เชี่ยวชาญและที่ปรึกษาจากสหภาพโซเวียตและรัฐบริวาร

ปฏิบัติงานอยู่ใน สปป.ลาว ในทุกระดับกว่า 4,000 คน ถึงขนาดที่เจ้าหน้าที่สหรัฐเรียก สปป.ลาว ในขณะนั้นว่า มอสโกเล็ก (Little Moscow) (Evans, 2002: 189-190) อย่างไรก็ตาม สปป.ลาว ไม่ได้มีความตกลงทางทหารที่เป็นทางการกับสหภาพโซเวียต หากแต่อาศัยสภาพโซเวียตเพื่อถ่วงดุลกับอิทธิพลของเวียดนามที่มากเกินไป (Gunn, 1980: 992-993)

การล่มสลายของสหภาพโซเวียตนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ในการเมืองระหว่างประเทศ กล่าวคือ ระบบระหว่างประเทศเปลี่ยนจากระบบสองขั้วอำนาจสู่ระบบหนึ่งขั้วอำนาจ อย่างไรก็ตาม ก็มีข้อถกเถียงที่ว่าแท้จริงแล้วสงครามเย็นระบบระหว่างประเทศไม่ใช่สองขั้วอำนาจ หากแต่เป็นสามขั้วอำนาจ (tripolarity) (Kennedy-Pipe, 2007: 153-154) ซึ่งในยุคหลังสงครามเย็นอิทธิพลของจีนเริ่มแผ่ขยายไปมากขึ้นโดยเฉพาะในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สำหรับ สปป.ลาว การล่มสลายของสหภาพโซเวียต ซึ่งเป็นแหล่งที่มาหลักของความช่วยเหลือจากภายนอก ทั้งด้านการทหารและเศรษฐกิจย่อมส่งผลต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก ในแง่นี้ทำให้ สปป.ลาว ต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของนโยบายต่างประเทศเพื่อตอบสนองต่อระบบระหว่างประเทศและภูมิภาคที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว แม้ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 สปป.ลาว พึ่งพาความสัมพันธ์กับรัฐเพื่อนบ้านอย่างไทย และไทยกลายเป็นประเทศคู่ค้าที่มีความสำคัญยิ่งต่อเศรษฐกิจของ สปป.ลาว นอกจากนั้น สปป.ลาว ยังเข้าเป็นสมาชิกอาเซียน (ASEAN) ซึ่งเป็นเวทีพหุภาคีในระดับภูมิภาค โดย Pholsena and Phanomyong (2006: 34-36) อธิบายเหตุผลจากทัศนะแบบสังคมนิยมไว้ 3 ประการ คือ

1. องค์การระหว่างประเทศจะเป็นเครื่องมือ เพื่อผลประโยชน์ของ สปป.ลาว โดยเฉพาะการพัฒนาทางเศรษฐกิจ
2. ภาพภัยคุกคามที่ชัดเจนขึ้นของจีน โดยเฉพาะข้อพิพาทเขตแดนในทะเลจีนใต้ รวมถึงความทะเยอทะยานของรัฐเพื่อนบ้านที่มีความสามารถสูงกว่า (เวียดนามและไทย)
3. การเป็นสมาชิกอาเซียนจะช่วยส่งเสริมการแก้ปัญหาข้อพิพาทระดับทวิภาคี โดยเฉพาะในประเด็นการปักปันเขตแดน

อย่างไรก็ตาม การพึ่งพิงเศรษฐกิจไทย และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนก็ไม่ได้มีความมั่นคง กล่าวคือกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) ไม่ได้ส่งเสริมสัดส่วนการค้าภายในภูมิภาคให้มากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ (Dent, 2008: 95) และสิทธิพิเศษทางการค้าต่างๆ ที่มีให้กลุ่มรัฐสมาชิกใหม่ รวมทั้ง สปป.ลาว ขึ้นอยู่กับปัจจัยความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจของรัฐสมาชิกก่อตั้ง นอกจากนั้น การพึ่งพิงเศรษฐกิจไทยที่มากเกินไป ย่อมทำให้เกิดสภาพความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจเพราะไทยเองก็ไม่ใช่รัฐที่มีเสถียรภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจ วิกฤตเศรษฐกิจเอเชีย ค.ศ. 1997 ซึ่งเริ่มจากไทยเป็นเหตุการณ์ที่พิสูจน์ปัญหาดังกล่าว และทำให้ สปป.ลาว ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องแสวงหาหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจอื่นเพื่อเป็นทางเลือก (Pholsena, 2010: 462) ยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจข้างต้นของ สปป.ลาว ได้รับการตอบรับเป็นอย่างดีจากจีน ซึ่งพยายามสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับรัฐกำลังพัฒนาโดยไม่มีเงื่อนไขเรื่องระบอบการเมือง โดยจีนให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ สปป.ลาว เป็นอย่างดี และกลายเป็นหนึ่งในผู้ให้ความช่วยเหลือและผู้ลงทุนรายใหญ่ในภาคส่วนเศรษฐกิจสำคัญของ สปป.ลาว รวมทั้งช่วยพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งต่างๆ อาทิ รางรถไฟและถนนที่เชื่อมต่อกับรัฐอื่น และสนามบิน เป็นต้น (Pholsena, 2010: 462; Holslag, 2010: 645-648; Stuart-Fox, 2008: 107)

นอกจากจีนจะกลายมาเป็นตัวแสดงที่สำคัญในเศรษฐกิจ และผู้ให้ความช่วยเหลือทางการเงินสำคัญ แก่ สปป.ลาว แล้ว ความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างรัฐทั้งสองยังพัฒนาอย่างรวดเร็ว ทั้งในรูปของการแลกเปลี่ยนในระดับเจ้าหน้าที่ผู้แทนของรัฐบาล พรรคคอมมิวนิสต์ และกองทัพอย่างสม่ำเสมอ และการเดินทางเยือนอย่างเป็นทางการของผู้นำรัฐบาลทั้งสองรัฐ จีนยังได้เข้าไปให้ความช่วยเหลือในโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งลงทุนในกิจการต่างๆ ที่สำคัญจีนไม่เคยมีข้อพิพาทที่รุนแรงกับ สปป.ลาว ดังที่ได้ชี้ให้เห็นไปแล้วว่า แม้ในช่วงสงครามเย็นจีนก็หลีกเลี่ยงที่จะตอบสนองต่อท่าทีของ สปป.ลาว โดยตรง ทั้งหมดที่กล่าวไปข้างต้นแสดงให้เห็นว่าอิทธิพลของจีนต่อ สปป.ลาว เพิ่มขึ้นมากอย่างมีนัยสำคัญ

(Stuart-Fox, 2009: 141-148) อย่างไรก็ตาม โครงการความช่วยเหลือต่างๆ ของจีนนำมาสู่การอพยพของแรงงานจีน และการเกิดขึ้นของชุมชนจีน โดยเฉพาะในพื้นที่ทางตอนเหนือของ สปป.ลาว ซึ่งเป็นเรื่องที่หลายฝ่ายในพรรคคอมมิวนิสต์ลาวค่อนข้างวิตกกังวล เนื่องจากเกิดกระแสความกลัวเกรงและไม่พอใจในหมู่ประชาชนลาว ว่าจำนวนผู้อพยพและอิทธิพลของจีนที่ขยายตัวอย่างรวดเร็วจะนำไปสู่การสิ้นความเป็นลาว หรือ วัฒนธรรมลาว และ สปป.ลาว เข้ากับจีนแผ่นดินใหญ่ (Associated Press, 2008)

แม้ว่า อิทธิพลของจีนจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่ สปป.ลาว ยังคงมีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นกับเวียดนาม โดยแสดงผ่านการเยือนอย่างเป็นทางการของเลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์ของทั้งสองประเทศ (Case, 2011: 206) และในช่วง ค.ศ. 2011 ทั้งสองเวียดนามได้เร่งพัฒนา “ความสัมพันธ์พิเศษ” ผ่านมาตรการต่างๆ อาทิ การลงทุน (ซึ่งเพิ่มขึ้นสูงกว่าสัดส่วนการลงทุนของจีน) และเพิ่มสัดส่วนการค้าแบบทวิภาคีขึ้นถึง 65.8% ในครั้งแรกของปีเดียวกัน (Roberts, 2012: 161) นอกจากนี้ สปป.ลาว ยังมีความสำคัญทางยุทธศาสตร์อย่างยิ่งต่อเวียดนาม โดยเฉพาะในประเด็นพรมแดนด้านตะวันตก ดังนั้น ความสำคัญสูงสุดสำหรับเวียดนามจึงเป็นการคงความสัมพันธ์ทางการเมืองที่ใกล้ชิดที่สุดกับ สปป.ลาว (Stuart-Fox, 2009: 151) ในแง่นี้จึงชัดเจนว่า เวียดนามพยายามต่อสู้เพื่อลดอิทธิพลของจีนที่เพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว อีกทั้งสำหรับเวียดนามแล้ว สปป.ลาว คือ “น้องเล็ก” หรือ เขตอิทธิพลของตน (Roberts, 2012: 161) และในทัศนะของ Stuart-Fox (2009: 148-149) ยังเชื่อว่า สปป.ลาว ยังคงให้ความสำคัญกับเวียดนามมากกว่าจีน

อิทธิพลทั้งของจีนและเวียดนามใน สปป.ลาว ทำให้ สปป.ลาว ประสบกับความยากลำบากในการกำหนดพฤติกรรมของตน โดยเฉพาะความพยายามในการถ่วงดุลทางการทูตกับรัฐทั้งสอง เพื่อลดความขัดแย้ง (Roberts, 2012: 161) นอกจากนี้ เงื่อนไขเชิงระบบซึ่งเกิดจากพลวัตของดุลอำนาจในระบบระหว่างประเทศ ทำให้สหรัฐ ซึ่งเป็นมหาอำนาจในระดับโลกเข้ามาเป็นอีกตัวแสดงหนึ่งที่สำคัญในพฤติกรรมของนโยบายต่างประเทศของ สปป.ลาว โดยเฉพาะภายหลัง

การเยือน สปป.ลาว อย่างเป็นทางการของ Hillary Clinton รัฐมนตรีต่างประเทศ
สหรัฐฯ

ระบบระหว่างประเทศ: เจ็อนไขเชิงระบบต่อ สปป.ลาว

การสิ้นสุดลงของสงครามเย็นไม่ใช่การสิ้นสุดของประวัติศาสตร์ (the end of history) ดังที่ Francis Fukuyama กล่าวไว้ (Fukuyama, 1993) อุดมการณ์และระบบการเมือง ประชาธิปไตยเสรีนิยมไม่ใช่ผู้ชนะและเป็นตัวแบบสุดท้ายหนึ่งเดียวของมนุษยชาติ หากแต่ยังมีตัวแบบอื่นๆ ที่แตกต่างกันไปตามพื้นที่ทางภูมิศาสตร์และอารยธรรม อาทิ ค่านิยมเอเชีย เป็นต้น ในแง่ของความสามารถทางทหาร แม้ในช่วงทศวรรษ 1990 ระบบระหว่างประเทศจะมีลักษณะหนึ่งชั่วคราว คือ สหรัฐฯ เป็นหน่วยที่ทรงอำนาจทางทหารสูงสุด แต่สิ่งที่เกิดขึ้นในเวลาเดียวกันก็คือ การผงาดขึ้นมาของจีน (the rise of China) เมื่อจีนเริ่มพัฒนาประเทศให้ทันสมัยแบบตะวันตก (modernization) โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ นอกจากนั้น จีนยังได้พัฒนาความสามารถทางทหารขึ้นอย่างรวดเร็ว รวมทั้งเร่งสร้างเรือบรรทุกเครื่องบิน (aircraft carrier) ซึ่งมีหน้าที่ทางยุทธศาสตร์สำคัญในการปฏิบัติการทางทหารในระดับโลก ในแง่นี้การพัฒนาความสามารถทางทหารและเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วย่อมทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการแบ่งสรรของความสามารถในระบบระหว่างประเทศ ซึ่งมีความเป็นไปได้สูงที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองระหว่างประเทศ

ที่เป็นเช่นนั้น เพราะระบบระหว่างประเทศมีหน้าที่เช่นเดียวกับระบบการเมืองและสังคมอื่นๆ คือ เสริมสร้างชุดของผลประโยชน์ที่เฉพาะเจาะจงทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจให้กับตัวแสดงหรือหน่วยที่มีอำนาจครอบงำระบบ ซึ่งก็คือ รัฐที่มีความสามารถสูงสุด แต่เมื่อเกิดความเปลี่ยนแปลงใหญ่ในการแบ่งสรรของความสามารถ ซึ่งเกิดจากการพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจ และเทคโนโลยีอย่างมีนัยสำคัญของหน่วยในระบบ ย่อมนำไปสู่เจ็อนไขเชิงระบบที่ไม่สมดุล (systemic disequilibrium) เพราะระบบระหว่างประเทศที่มีอยู่เดิมไม่ได้ออกแบบขึ้นมาเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ของรัฐที่ผงาดขึ้นมา ดังนั้น หากผลกำไรสุทธิ

(net benefit) มีสูงกว่าต้นทุนในการเปลี่ยนระบบระหว่างประเทศ หรืออีกนัยหนึ่งคือ อรรถประโยชน์ที่คาดการณ์ได้มีค่าเป็นบวก ย่อมนำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงซึ่งโดยมากออกมาในรูปแบบของสงคราม (Gilpin, 1981: 9-15) อย่างไรก็ตามความพยายามเปลี่ยนแปลงระบบนั้นก็ยังเป็นข้อถกเถียงว่าจะออกมาในรูปแบบสงครามโดยตรงหรือสงครามเย็น ซึ่งข้ออำนาจในระบบโลกกลายเป็นสองข้ออำนาจที่ชัดเจน ในปัจจุบันพฤติกรรมของจีนค่อนข้างชัดเจนแล้วว่า พยายามแสวงหาสถานะมหาอำนาจ และขึ้นมาท้าทายอำนาจและอิทธิพลของสหรัฐฯ โดยเฉพาะการมุ่งขยายอิทธิพลเข้าไปในรัฐกำลังพัฒนาในเอเชียและแอฟริกา ซึ่งจีนมีความได้เปรียบในการดำเนินความสัมพันธ์ที่สร้างสรรค์ เพราะวิถีปฏิบัติของนโยบายต่างประเทศจีนยึดมั่นในหลักไม่แทรกแซงกิจการภายใน และอำนาจอธิปไตยของรัฐในการดำเนินความสัมพันธ์ ซึ่งเข้ากับบริบทของรัฐกำลังพัฒนาที่การเมืองภายในประเทศมีความละเอียดอ่อนสูง

เมื่อระบบระหว่างประเทศค่อยๆ เปลี่ยนรูปเป็นระบบสองขั้วอำนาจอย่างหลวม คือ จีนกลายเป็นตัวแสดงหลักที่ขึ้นมาท้าทายความสามารถของสหรัฐฯ ลักษณะเช่นนี้ย่อมสร้างเงื่อนไขเชิงระบบที่ไม่สมดุล ที่ส่งผลต่อหน่วยอื่นๆ ในระบบระหว่างประเทศ โดยเฉพาะเมื่อพฤติกรรมของนโยบายต่างประเทศจีนมุ่งขยายอิทธิพลและสร้างเขตอิทธิพลเช่นเดียวกับสหรัฐฯ และขณะเดียวกันเองจีนก็มุ่งใช้ยุทธศาสตร์ปิดล้อม (containment strategy) ต่อจีนเหมือนกับที่ใช้ต่อสหภาพโซเวียตในยุคสงครามเย็น เมื่อหน่วยที่มีความสามารถสูงสุดและรองลงมามีพฤติกรรมเช่นนี้ จึงสร้างสภาวะที่ยากลำบากให้แก่หน่วยอื่น โดยเฉพาะการกำหนดทิศทางพฤติกรรมของนโยบายต่างประเทศของหน่วยที่มีความสามารถทางทหารต่ำหรือรัฐกำลังพัฒนาในระบบระหว่างประเทศอื่น

ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หลังสงครามเวียดนาม และโดยเฉพาะหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ค.ศ.1997 รัฐกำลังพัฒนาอย่างพม่า กัมพูชา และสปป.ลาว ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของจีน หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นเขตอิทธิพลของจีน แม้ว่ากลุ่มรัฐดังกล่าวพยายามใช้การเป็นสมาชิกองค์การภูมิภาคเพื่อถ่วงดุลอิทธิพล แต่ก็ไม่เป็นผลนักดังที่ได้กล่าวไปแล้ว สปป.ลาว เป็นกรณีที่ค่อนข้างเด่นชัดถึง

อิทธิพลของจีนที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แม้จะมีเวียดนามเป็นอีกตัวแสดงหนึ่งที่สำคัญ แต่ด้วยปัจจัยทางภูมิศาสตร์ที่มีพรมแดนติดกับจีนทำให้ สปป.ลาว ขาดอิสระในพฤติกรรมของนโยบายต่างประเทศ สำหรับสหรัฐฯ ก็ตระหนักดีถึงเขตอิทธิพลของจีน แต่รัฐบาลก่อนหน้ารัฐบาลของ Barack Obama ไม่ได้มองว่ารัฐเหล่านี้เป็นความสำคัญเร่งด่วน (Thayer, 2010: 447) อย่างไรก็ตาม จุดเปลี่ยนก็คือ ใน ค.ศ. 2009 ที่ประธานาธิบดี Barack Obama ประกาศยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ที่จะกลับมาฟื้นฟูความสัมพันธ์ (rapprochement) กับรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อีกครั้งผ่านการภาคยานุวัติสนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia-TAC) และเข้าร่วมเวทีพหุภาคีต่าง ๆ ในกรอบของอาเซียน (Thayer, 2010: 456) ซึ่งตามด้วยการเยือนรัฐที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของจีนอย่างเป็นทางการของ Hillary Clinton ตั้งแต่ ค.ศ. 2011 เริ่มตั้งแต่ พม่า กัมพูชา และได้เยือน สปป.ลาว ในวันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ. 2012

โดยการฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่าง สปป.ลาว กับ สหรัฐฯ ปัจจุบันพัฒนามาจากโครงการ Missing in Action/Prisoner of War (MIA/POW) ของสหรัฐฯ ที่ต้องการค้นหาเจ้าหน้าที่ผู้สูญหายจากการปฏิบัติหน้าที่ในสงคราม และคำมั่นสัญญาโดยพฤตินัยที่จะเก็บกวาดระเบิดที่ยังทำงานอยู่ใน สปป.ลาว (Thayer, 2010: 443-445) โดยโครงการ MIA/POW กลายเป็นจุดเชื่อมต่อการพัฒนาความสัมพันธ์ทางทหารของทั้งสองรัฐ และการฟื้นฟูความสัมพันธ์ทางทหารระหว่างกันถือว่ามีความก้าวหน้าในระดับหนึ่ง กล่าวคือ ในสงครามต่อต้านการก่อการร้าย สปป.ลาว ยินยอมให้สหรัฐฯ ใช้ฐานทัพอากาศในการปฏิบัติการ ถึงแม้ว่าฐานทัพอากาศใน สปป.ลาว จะมีความสำคัญน้อยในปฏิบัติการ สปป.ลาว ยังได้เข้ามาเป็นผู้สังเกตการณ์ในการซ้อมรบ Cobra Gold อย่างต่อเนื่องตั้งแต่ ค.ศ. 2006 และได้แลกเปลี่ยนผู้ช่วยทูตทหาร (Defense Attachés) ในปลาย ค.ศ. 2008 สหรัฐฯ ยังเข้าไปมีบทบาทในกรอบความร่วมมือระดับอนุภูมิภาคในอนุภาคลุ่มแม่น้ำโขงที่ สปป.ลาว เป็นสมาชิกอยู่ รวมทั้งได้เสนอความริเริ่มแม่โขงตอนล่าง (Lower Mekong Initiative) ซึ่งยืนยันจุดยืนของสหรัฐฯ ถึงความสำคัญทางภูมิรัฐศาสตร์ของรัฐในอนุภูมิภาคเหล่านี้ (Thayer, 2010: 445-447) ที่กล่าวไปข้างต้นแสดงให้เห็นว่าสหรัฐฯ ต้องการเข้ามา

ถ่วงดุลอิทธิพลของจีนใน สปป.ลาว ซึ่งถูกทำให้ชัดเจนด้วยการเยือน สปป.ลาว อย่าง เป็นทางการของ Kurt Campbell ผู้ช่วยรัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐฯ ในการประชุม US-Laos Comprehensive Bilateral Dialogue ครั้งที่ 3 ที่เวียงจันทน์ใน ค.ศ. 2010 และการเยือนของ Hillary Clinton รัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐฯ ใน ค.ศ. 2012 ในกรอบพหุภาคีสหรัฐฯ ยังสนับสนุนให้ สปป.ลาว สามารถเข้าเป็นสมาชิกองค์การ การค้าโลก (World Trade Organization-WTO) ซึ่งเป็นสถาบันระหว่างประเทศที่ อยู่ภายใต้ระเบียบโลกของสหรัฐฯ ในแง่หนึ่งจึงเป็นการส่งสัญญาณถึงทิศทางของ สหรัฐฯ ที่พยายามจะแยก สปป.ลาว ออกจากเงาของจีน ความพยายามในการพัฒนา ความสัมพันธ์กับ สปป.ลาว ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงเรื่องของการเมืองระดับสูง (high politics) หากแต่สหรัฐฯ ยังเร่งส่งเสริมความร่วมมือในประเด็นที่เป็นการเมืองระดับ ล่าง (low politics) อาทิ การส่งเสริมการพัฒนาการศึกษา สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งความช่วยเหลือทางการเงินจากองค์การเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของ สหรัฐฯ (United States Agency for International Development-USAID) เป็นต้น โดยเหตุการณ์สำคัญในความสัมพันธ์ระหว่าง สปป.ลาว กับ สหรัฐฯ นับตั้งแต่ หลังสงครามเย็น อาจสรุปเป็นเส้นเวลา (timeline) ได้ดังนี้

- ค.ศ. 1992 สปป.ลาว และสหรัฐฯ สถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูต อีกครั้งและแลกเปลี่ยนผู้แทนในระดับเอกอัครราชทูต
- ค.ศ. 2004 ในเดือนธันวาคม ประธานาธิบดี George W. Bush ลงนาม ในกฎหมายขยายเวลาการดำเนินความสัมพันธ์ทางการค้าแบบปกติต่อ สปป.ลาว
- ค.ศ. 2005 ในเดือนกุมภาพันธ์ ความตกลงทางการค้าแบบทวิภาคี ระหว่าง สปป.ลาว กับ สหรัฐฯ มีผลบังคับใช้
- ค.ศ. 2009 สปป.ลาว ให้คำมั่นสัญญาที่จะเปิดตลาดภายใน สหรัฐฯ จึงยกเลิกคำสั่งห้ามมิให้มีการทำธุรกรรมทางการเงินผ่านธนาคารไปยัง สปป.ลาว ทำให้บริษัทสหรัฐฯ สามารถเข้าไปดำเนินธุรกิจใน สปป.ลาว ได้
- ค.ศ. 2010 ผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ เยือน สปป.ลาว และได้มีการปรึกษาหารือกับเจ้าหน้าที่อาวุโสของ สปป.ลาว เกี่ยวกับกรอบความร่วมมือทวิภาคี และเข้าพบผู้แทนของคณะกรรมการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission)

- ค.ศ. 2012 วันที่ 11 เดือนกรกฎาคม Hillary Clinton รัฐมนตรีต่างประเทศ
สหรัฐ เยือน สปป.ลาว อย่างเป็นทางการ และรัฐบาลทั้งสองได้ออกแถลงการณ์
ร่วมกัน

พฤติกรรมของ สปป.ลาว ต่อ สหรัฐฯ

สปป.ลาว ในฐานะรัฐขนาดเล็กในระบบระหว่างประเทศ ได้รับผลกระทบ
จากเงื่อนไขเชิงระบบที่ไม่สมดุล ซึ่งเกิดจากการเปลี่ยนแปลงสำคัญของการแบ่งสรร
ของความสามารถที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงของอำนาจ ทำให้ สปป.ลาว
เช่นเดียวกับรัฐอื่นๆ ในภูมิภาคกลายมาเป็นสนามรบทางการเมือง เพื่อช่วงชิง
อิทธิพลของมหาอำนาจสองรัฐ คือ จีนและสหรัฐฯ ในแง่นี้ทำให้ สปป.ลาว ประสบ
กับความยากลำบากในการกำหนดพฤติกรรมของนโยบายต่างประเทศ ในส่วนนี้จะ
มุ่งทำความเข้าใจท่าทีพฤติกรรมของนโยบายต่างประเทศ สปป.ลาว ที่ตอบสนอง
ต่อยุทธศาสตร์การฟื้นฟูความสัมพันธ์ของสหรัฐฯ โดยพิจารณาจากวิธีปฏิบัติของ
นโยบายต่างประเทศ สปป.ลาว ในอดีตซึ่งอยู่บนฐานการเลือกเชิงเหตุผลแบบ
อรรถประโยชน์ที่คาดการณ์ได้

จากภูมิหลังของ สปป.ลาว แสดงให้เห็นว่าวิธีปฏิบัติของนโยบายต่างประเทศ
คือ การถ่วงดุลอำนาจ แต่การถ่วงดุลดังกล่าวมีลักษณะพิเศษ คือ การเลือกเข้ากับ
รัฐเพื่อนบ้านที่อ่อนแอกว่ามหาอำนาจ หรือ รัฐที่ขึ้นมาท้าทาย แต่การเลือกเข้า
นั้นมีลักษณะของการยอมรับสถานะที่ต่ำกว่า หรือ รัฐบริวาร โดยเฉพาะหากพิจารณา
ของ “ความสัมพันธ์พิเศษ” ระหว่าง สปป.ลาว และเวียดนาม นอกจากนั้น สปป.ลาว
เลือกที่จะเข้ากับมหาอำนาจภายนอกที่เป็นพันธมิตรหลักของเวียดนามด้วย
แต่ด้วยเงื่อนไขทางภูมิศาสตร์ที่เป็นรัฐขนาดเล็กที่ไม่มีทางออกทะเล ทำให้สิ่งสำคัญ
สูงสุดวิธีปฏิบัติของนโยบายต่างประเทศ สปป.ลาว คือ การรักษาความสัมพันธ์
ที่ใกล้ชิดกับเวียดนาม และแนวโน้มของพฤติกรรมใดๆ มักจะสอดคล้องกับพฤติกรรม
ของเวียดนาม เพื่อความมั่นคงและความอยู่รอดของรัฐ

แน่นอนว่ายุทธศาสตร์ในการฟื้นฟูความสัมพันธ์ของสหรัฐฯ ไม่ได้ทำให้สถานะของสหรัฐฯ ในลำดับความสำคัญของ สปป.ลาว เพิ่มขึ้น หากเทียบกับจีนและเวียดนาม (Stuart-Fox, 2009: 154; Pholsena, 2010: 461) แต่หากพิจารณาจากวิธีปฏิบัติของนโยบายต่างประเทศแล้วจะพบว่า สปป.ลาว มีแนวโน้มที่จะพัฒนาความสัมพันธ์กับรัฐที่ให้ความสนับสนุนหลักแก่เวียดนาม ซึ่งในช่วงสงครามเย็น คือ สหภาพโซเวียต ทั้งนี้ เพื่อเป็นการถ่วงดุลอิทธิพลของเวียดนามไปในตัวด้วย ในแง่นี้เมื่อเวียดนามและสหรัฐฯ ได้ฟื้นฟูความสัมพันธ์อย่างรวดเร็ว ทั้งด้านการเมืองและการทหารเพื่อถ่วงดุลอิทธิพลของจีน (Tuan, 2010) ย่อมเชื่อได้ว่า สปป.ลาว จะกระชับความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ ให้แน่นแฟ้นขึ้นในอนาคต เพื่อจำกัดอิทธิพลของจีนที่มากเกินไป ซึ่งทิศทางดังกล่าวเป็นเรื่องที่สมเหตุสมผล เพราะแม้แต่เวียดนามเองซึ่งเป็นรัฐที่มีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดที่สุดกับ สปป.ลาว ก็มีความสามารถทางทหารและเศรษฐกิจด้อยกว่าจีนมากในเชิงเปรียบเทียบ ดังนั้น การดึงรัฐมหาอำนาจภายนอกอื่นเข้ามาถ่วงดุลจึงเป็นสิ่งที่เงื่อนไขทางภูมิรัฐศาสตร์เฉพาะของ สปป.ลาว และเงื่อนไขเชิงระบบที่ไม่สมดุลของระบบระหว่างประเทศชักนำให้เกิดขึ้น

นอกจากนั้น ความสัมพันธ์ที่พัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็วระหว่าง สปป.ลาว และสหรัฐฯ ยังมีนักวิเคราะห์ที่เชื่อว่าเป็นผลจากแรงสนับสนุนของเวียดนามให้ สปป.ลาว ปรับปรุงความสัมพันธ์กับรัฐมหาอำนาจตะวันตก เพื่อลดผลกระทบจากอิทธิพลและการพึ่งพิงจีนที่มากเกินไป (Lum, 2010: 4; Thayer, 2010: 446) แม้ว่าจะถูกปฏิเสธจากนักวิชาการลาว แต่นักวิชาการลาวเองก็ไม่ได้ปฏิเสธว่าเวียดนามอาจต้องการให้ สปป.ลาว ปรับปรุงความสัมพันธ์กับรัฐตะวันตก เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมในภูมิภาคที่มีเสถียรภาพ (Pholsena, 2010: 461-462) อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าเวียดนามจะสนับสนุน สปป.ลาว ให้ดำเนินพฤติกรรมของนโยบายต่างประเทศในทิศทางดังกล่าว เงื่อนไขเชิงระบบที่ไม่สมดุลของระบบระหว่างประเทศก็สร้างแนวโน้มให้ สปป.ลาว มีพฤติกรรมไปในทิศทางข้างต้นอยู่แล้ว

ดังนั้น พฤติกรรมของ สปป.ลาว ต่อสหรัฐฯ ในช่วงต้นของทศวรรษ 2010 จึงเป็นการกระชับความสัมพันธ์เพื่อถ่วงดุลอำนาจกับจีน ภายใต้การสนับสนุนของเวียดนามซึ่งพยายามคงไว้ซึ่ง “ความสัมพันธ์พิเศษ” ใน สปป.ลาว ถึงแม้ว่าการฟื้นฟู

ความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ จะไม่ได้หมายถึงการปรับเปลี่ยนสถานะความสำคัญของสหรัฐฯ ในนโยบายต่างประเทศ โดยเฉพาะปัจจัยทางภูมิรัฐศาสตร์ที่อยู่ห่างไกลจากเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่หากพิจารณาจากวิธีปฏิบัติของนโยบายต่างประเทศ สปป.ลาว เชื่อได้ว่าสถานะของสหรัฐฯ จะมีความคล้ายคลึงกับสหภาพโซเวียตในช่วงสงครามเย็น และจะเป็นช่องทางให้ สปป.ลาว ใช้ถ่วงดุลบทบาทของทั้งจีนและเวียดนาม แม้ว่าทั้งสองรัฐนั้นจะยังคงความสำคัญสูงสุดต่อพฤติกรรมของนโยบายต่างประเทศ สปป.ลาว ก็ตาม

แนวโน้มในอนาคต

ด้วยข้อจำกัดของ สปป.ลาว ที่เป็นรัฐขนาดเล็กที่ไม่มีทางออกทะเล และมีพรมแดนติดกับรัฐมหาอำนาจที่ทำทลายรัฐมหาอำนาจและระบบระหว่างประเทศที่มีอยู่เดิม ทำให้ สปป.ลาว กลายเป็นสนามรบทางการเมืองระหว่างรัฐมหาอำนาจ ประกอบกับระบบระหว่างประเทศที่เริ่มมีลักษณะเป็นสองขั้วอำนาจอย่างหลวม ย่อมสร้างเงื่อนไขเชิงระบบที่ไม่สมดุลที่มีความตึงเครียดมากขึ้น และหากมองภาพในระดับภูมิภาคจะพบว่า ปัญหาข้อพิพาทดินแดนในทะเลจีนใต้มีความตึงเครียดมากยิ่งขึ้น เวทีพหุภาคีด้านความมั่นคงของอาเซียนก็ไม่สามารถเสนอทางออกให้กับปัญหาและรัฐสมาชิกเองก็ไม่มีฉันทมติในประเด็นดังกล่าว แม้ว่าสหรัฐฯ จะเข้ามาเป็นหนึ่งในผู้เล่นสำคัญเพื่อการปิดล้อมอิทธิพลของจีน แต่สภาวะแวดล้อมที่ตึงเครียดย่อมส่งผลต่อ สปป.ลาว ที่ต้องพยายามรักษาความสัมพันธ์กับทุกฝ่าย ในแง่นี้จึงเชื่อได้ว่า ในอนาคตพฤติกรรมของนโยบายต่างประเทศของ สปป.ลาว จะถูกจำกัดมากยิ่งขึ้น และความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ แม้จะมีความแน่นแฟ้นมากขึ้น เพื่อพยายามจำกัดพฤติกรรมของจีน ประกอบกับเพื่อให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับเวียดนาม แต่ สปป.ลาว ต้องระมัดระวังไม่ให้จีนหวาดระแวงและไม่พอใจ ฉะนั้นรูปแบบความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ จึงน่าจะออกมาในรูปของความร่วมมือในประเด็นการเมืองแบบต่ำ (low-politics) หรือ ประเด็นที่ไม่ใช่ความมั่นคงทางทหาร ทั้งนี้เพื่อป้องกันความขัดแย้ง และรักษาดุลยภาพในความสัมพันธ์ระหว่าง สปป.ลาว กับรัฐอื่นๆ เอาไว้

เอกสารอ้างอิง

- Associated Press. (2008). **Tiny Laos fearful of neighboring China**. Retrieved November 14, 2012, from http://www.msnbc.msn.com/id/23985642/ns/world_news-asia_pacific/t/tiny-laos-fearful-neighboring-china/#.UKOkZlpo2Wx.
- Case, William. (2011). Laos in 2010. **Asian Survey**, 52(1), 202-207.
- Dent, Christopher M. (2008). **East Asian Regionalism**. London: Routledge.
- Dommen, Arthur J. (1979). Laos: Vietnam's Satellite. **Current History**, 77(452), 201-225.
- Evans, Grant. (2002). **A Short History of Laos: The Land in Between**. Crows Nest: Allen & Unwin.
- Fukuyama, Francis. (1993). **The End of History and the Last Man**. New York: Avon.
- Geller, Daniel S. and Singer, J. David. (1998). **Nations at War: A Scientific Study of International Conflict**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gilpin, Robert. (1981). **War and Change in World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gunn, Geoffrey C. (1980). Foreign Relations of the Lao People's Democratic Republic: The Ideological Imperative. **Asian Survey**, 20(10), 990-1007.
- Heywood, Andrew. (2011). **Global Politics**. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Holslag, Jonathan. (2010). China's Roads to Influence. **Asian Survey**, 50(4), 641-662.
- Holsti, K. J. (1995). **International Politics: A Framework for Analysis**. 7th Ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Jørgensen, Knud Erik. (2010). **International Relations Theory: A New Introduction**. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Kennedy-Pipe, Caroline. (2007). **The Origins of the Cold War**. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kingsbury, Damien. (2005). **Southeast Asia: A Political Profile**. 2nd Ed. Oxford: Oxford University Press.
- Lum, Thomas. (2010). **Laos: Background and U.S. Relations**. Retrieved July 22, 2012, from <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34320.pdf>.
- Morgenthau, Hans J. (1973). **Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace**. 5th Ed. New York: Alfred A. Knopf.
- Ngaosyathn, Pheuiphanh. (1985). Thai-Lao Relations: A Lao View. **Asian Survey**, 25(12), 1242-1259.
- Pholsena, Vatthana. (2010). US Rapprochement with Laos and Cambodia: A Response. **Contemporary Southeast Asia**, 32(3), 460-466.
- Pholsena, Vatthana and Phanomyong, Ruth. (2006). **Laos: From Buffer State to Crossroads?** (Michael Smithies, Trans.). Chiang Mai: Mekong Press.
- Roberts, Christopher B. (2012). Laos: A More Mature and Robust State?. In Daljit Singh and Pushpa Tambipillai. (Eds.). **Southeast Asian Affairs 2012**. (pp. 153-168). Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Rigg, Jonathan. (1997). Land-locked Laos: Dilemmas of development at the edge of the world. **Geopolitics and International Boundaries**, 2(1), 153-174.
- Stuart-Fox, Martin. (2008). **Historical Dictionary of Laos**. Lanham, MD: Scarecrow Press.
- _____. (2009). Laos: The Chinese Connection. In Daljit Singh. (Ed.). **Southeast Asian Affairs 2009**. (pp. 141-169). Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

- Thayer, Carlyle A. (2010). US Rapprochement with Laos and Cambodia. **Contemporary Southeast Asia**, 32(3), 442-459.
- Tuan, Hoang Anh. (2010). Rapprochement between Vietnam and the United States: A Response. **Contemporary Southeast Asia**, 32(3), 343-349.
- Vasquez, John A. (1993). **The War Puzzle**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Waltz, Kenneth N. (2010). **Theory of International Politics**. Long Grove, IL: Waveland Press.
- Webber, Mark and Smith, Michael. (2002). **Foreign Policy in a Transformed World**. 2nd Ed. Harlow: Prentice Hall.