



SSC Weekly Focus

บทความวิเคราะห์สถานการณ์ยุทธศาสตร์และความมั่นคงของประเทศรายสัปดาห์ ฉบับที่ ๔๙/๕๖ | ๑๖ - ๒๒ กันยายน ๒๕๕๖

กรณีซีเรีย : บทบาทของสหรัฐฯ รัสเซีย และสหประชาชาติ ในการรักษาดุลอำนาจในเวทีโลก

การใช้อาวุธเคมีสังหารหมู่ประชาชนในซีเรียเป็นประเด็นสำคัญที่ทำให้นานาชาติต้องร่วมกันหาทางออกโดยยึดหลักสันติวิธี และต้องนำผู้กระทำผิดมาลงโทษ ทั้งนี้ ดูเหมือนสหประชาชาติ เข้ามามีบทบาทน้อยกว่าที่ควร ในขณะที่ สหรัฐฯ ที่ต้องการรักษาบทบาทผู้จัดระเบียบโลก พยายามเรียกร้องให้ใช้ปฏิบัติการทางทหาร ท่ามกลางความเห็นแย้งของหลายประเทศ โดยเฉพาะรัสเซีย ที่ดำเนินวิถีทางการทูตอย่างเหนือชั้น...

หลังเหตุการณ์โจมตีประชาชนแถบชานกรุงดามัสกัส ประเทศซีเรีย ด้วยอาวุธเคมี เมื่อ ๒๑ ส.ค.๕๖ ทำให้มีผู้เสียชีวิตกว่า ๑,๔๐๐ คน ถึงแม้ว่ายังไม่สามารถระบุหลักฐานแน่ชัดได้ว่าเป็นการกระทำจากฝ่ายใด ในขณะเดียวกันก็มีกลุ่มต่อต้านรัฐบาลบางกลุ่มได้ออกมากล่าวอ้างว่ามีอาวุธเคมีในครอบครองเช่นกัน แต่ดูเหมือนว่าสหรัฐฯ จะมีความมั่นใจและกล่าวว่ามีหลักฐานที่สามารถระบุได้ว่าการใช้อาวุธเคมีเป็นการกระทำของฝ่ายรัฐบาลซีเรีย ที่นำโดยประธานาธิบดี บาชาร์ อัล อัสซาด และเรียกร้องให้ประชาคมโลกสนับสนุนการใช้ปฏิบัติการทางทหารเข้าจัดการเพื่อเป็นการลงโทษ ท่ามกลางความเห็นที่ไม่เป็นเอกฉันท์ของนานาประเทศ ที่มีทั้งสนับสนุน อาทิ ฝรั่งเศส ตุรกี และอิสราเอล ส่วนประเทศที่ไม่สนับสนุน อาทิ รัสเซีย จีน และหลายประเทศในยุโรป ซึ่งยังมีปัญหาจากสภาพเศรษฐกิจตกต่ำ นอกจากนี้ ดูเหมือนว่าชาวอเมริกันเองก็ต้องการให้สหรัฐฯ ใช้ปฏิบัติการทางทหาร

ในขณะที่แนวโน้มไม่ต้องการสงครามในซีเรียเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งสหรัฐฯ ก็ไม่ได้มีผลประโยชน์แห่งชาติสำคัญสูงสุดในซีเรีย จึงเป็นที่มาของคำถามที่ว่าเหตุใดจึงไม่ใช้มาตรการระหว่างประเทศ โดยใช้กลไกสหประชาชาติ (United Nations: UN) ผ่านคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (United Nations Security Council: UNSC) แต่ทั้งนี้จากการที่กำหนดให้สมาชิกถาวร ๕ ประเทศ ต้องมีมติร่วมกัน ซึ่งในกรณีดังกล่าวมี ๒ ประเทศ ที่อาจใช้สิทธิยับยั้ง (veto) คือ รัสเซีย และจีน ที่ไม่เห็นด้วยกับการใช้ปฏิบัติการทางทหาร โดยย่ำให้ใช้วิธีการเจรจา และรอผลการตรวจสอบการใช้อาวุธเคมีจาก UN ทำให้ประธานาธิบดีโอบามาเปลี่ยนมาใช้สภาคองเกรส เพื่อขอมติสนับสนุนให้ใช้ปฏิบัติการโจมตีทางทหาร

นอกจากนี้ สหรัฐฯ ยังได้ใช้เวทีต่างๆ ในการหาประเทศพันธมิตรเข้าร่วมปฏิบัติการทางทหารเพื่อโจมตีซีเรีย รวมถึงเวที G 20 ที่หลายชาติยังมีความเห็นแย้งกับสหรัฐฯ นอกจากนี้ ซาอุฯ ซึ่งเป็นสมาชิกสันนิบาตอาหรับที่มีอิทธิพลทางการทูตในอาหรับ มีแนวโน้มจะสนับสนุนการใช้กำลังทหารต่อซีเรียด้วย

เสี่ยงจากนานาประเทศเรียกร้องสันติวิธี : วิถีปฏิบัติทางการทูต

นายบัน คี-มุน เลขาธิการ UN กล่าวในการประชุมกรอบของการประชุมสุดยอดผู้นำ G 20 เรียกร้องให้ผู้นำทั่วโลกจัดการประชุมนานาชาติว่าด้วยซีเรียโดยเร็วเท่าที่เป็นไปได้ เพื่อหาทางยุติสงครามในซีเรีย โดยหลีกเลี่ยงการใช้กำลังทหารโจมตี และย้ำเตือนว่าปฏิบัติการทางทหารใดๆ ต้องได้รับการอนุมัติจาก UNSC นอกจากนี้ ในฝั่งศาสนจักร สมเด็จพระสันตปาปา ปาป ฟรานซิส ทรงมีพระราชสาส์นถึงประธานาธิบดีปูติน ในฐานะประธานการประชุม G 20 เรียกร้องให้ผู้นำทั้งหลายแสวงหาวิธียุติความเห็นที่ขัดแย้ง และหลีกเลี่ยงการใช้กำลังทหาร

ทั้งนี้ รัสเซียซึ่งเป็นประเทศที่คัดค้านการใช้ปฏิบัติการทางทหารของสหรัฐฯ ได้หันมาใช้วิถีทางการทูตโดยมีการเจรจากับซีเรียว่าด้วยการจัดการคลังอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง (Weapon of Mass Destruction: WMD) และสามารถโน้มน้าวให้ซีเรียส่งมอบอาวุธเคมีให้กับผู้สังเกตการณ์จากนานาชาติ เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกโจมตี และเป็นการคลี่คลายวิกฤติระหว่างประเทศ โดยทำข้อตกลงร่วมกันภายใต้เงื่อนไข คือ (๑) ต้องเปิดเผยอาวุธเคมีที่ครอบครองทั้งหมด และต้องให้เจ้าหน้าที่ UN และองค์กรตรวจสอบอาวุธเคมี (Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons: OPCW) เข้าตรวจสอบได้ภายในอาทิตย์นี้ (๒) ต้องส่งมอบเอกสารรายละเอียดอาวุธเคมีที่ซีเรียมีอยู่ทั้งหมดให้แก่ UN หลังการลงนามในข้อตกลง ๑ เดือน (๓) ต้องทำลายอาวุธเคมีทั้งหมดภายในกลางปี ๕๗ โดยเริ่มการเคลื่อนย้ายภายในเดือน พ.ย.๕๖





ซึ่ง UN ได้รับเอกสารยืนยันอย่างเป็นทางการจากรัฐบาลซีเรียว่าเข้าร่วมเป็นภาคีสัญญาควบคุมอาวุธเคมี (Chemical Weapons Convention: CWC) เป็นที่เรียบร้อยแล้ว

การเจรจาทางการทูตที่เหนือชั้นของรัสเซีย นอกจากสร้างการประนีประนอมให้เกิดขึ้นระหว่างสหรัฐฯ กับซีเรีย และยังเป็นการรักษาประเทคมหามิตรอย่างซีเรียไว้ได้ ซึ่งรัสเซียมีผลประโยชน์ทั้งด้านการค้าอาวุธ การเข้าฐานทัพ ที่สำคัญเป็นการหาทางออกที่ดีให้กับสหรัฐฯ ท่ามกลางแนวโน้มไม่ต้องการสงครามในซีเรียเพิ่มมากขึ้นด้วย

บทวิเคราะห์ : บทบาทของ UN และทางลงของสหรัฐฯ

จากกรณีของซีเรียที่มีตัวแสดง (Actors) หลากหลายกลุ่มเข้ามาเกี่ยวข้อง ทั้งในประเทศและนอกประเทศ อาทิ กลุ่มต่อต้านรัฐบาล กลุ่มเชื้อชาติกว่า ๒๐ เชื้อชาติ ในระดับภูมิภาค อาทิ อิสราเอล อิหร่าน ซาอุด์ และมีบางประเทศที่ได้รับผลกระทบจากการอพยพภัยสงครามของชาวซีเรีย อาทิ ตุรกี จอร์แดน และเลบานอน เป็นต้น ในระดับโลกมีประเทศที่มีผลประโยชน์โดยตรงได้แก่ รัสเซีย และบางประเทศในยุโรปที่เคยขายอาวุธให้กลุ่มต่อต้านรัฐบาล อย่างไรก็ตาม เหตุรุนแรงในซีเรียไม่ได้เกิดเพียงการใช้อาวุธเคมีเท่านั้น ซีเรียมีการสู้รบระหว่างรัฐบาลและกลุ่มต่อต้านที่มีหลายกลุ่มมาอย่างยาวนาน จนมีประชาชนเสียชีวิตไปแล้วกว่า ๑ แสนคน ดังนั้น UN ที่มีบทบาทในการรักษาสันติภาพและความมั่นคง รักษาสิทธิมนุษยชนและการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม รวมทั้งการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ ควรดำเนินงานผ่าน UNSC ซึ่งเข้าช่วยทั้งในประเด็นเด็กและการขัดกันด้วยอาวุธ (Children and Armed Conflict) การคุ้มครองพลเรือนในสถานการณ์การขัดกันด้วยอาวุธ (Protection of Civilians in Armed Conflict) โดย UN ควรแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อประสานตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อรับฟังข้อเสนอแนะ และหาประเด็นสำคัญร่วมกัน (Common Ground) ทั้งนี้ UN และสหรัฐฯ ควรดำเนินการร่วมกันมากขึ้น

ในขณะที่ สหรัฐฯ ต้องการรักษาบทบาทผู้จัดระเบียบโลก รวมทั้งสร้างความน่าเชื่อถือระดับโลกให้กลับมาอีกครั้ง หลังปฏิบัติการในอิรักและอัฟกานิสถาน จึงมีท่าทีที่แข็งกร้าวเพื่อลงโทษผู้ใช้อาวุธเคมีร้ายแรงสังหารประชาชนและขัดหลักสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตาม ประธานาธิบดีโอบามา อาจตกที่นั่งลำบากทั้งจากการที่หลายประเทศมีแนวโน้มไม่เข้าร่วมปฏิบัติการทางทหาร รวมทั้งนโยบายของพรรคเดโมแครตที่จะถอนกำลังทหารออกจากอัฟกานิสถาน และไม่เพิ่มงบประมาณทางทหาร ประการสำคัญสภาพเศรษฐกิจของสหรัฐฯ ที่อาจยังไม่พร้อมในการทำสงครามไม่ว่าจะเล็กหรือใหญ่ก็ตาม ดังนั้น วิธีการทูตของรัสเซียจึงเป็นโอกาสอันดีที่ทำให้สหรัฐฯ มีทางเลือกการใช้ปฏิบัติการทางทหารออกไปได้ โดยล่าสุดสภาองเกรสได้ลงมติชะลอการใช้กำลังทหารโจมตีซีเรียออกไป



บทส่งท้าย

บทบาทของสหรัฐฯ ในครั้งนี้ ถือเป็นการเล่นออกเพื่อประมาทประเทศต่างๆ ที่คิดจะใช้หรือทดลองอาวุธที่มีอำนาจทำลายสูงถึงแม้ไม่ได้รับแรงสนับสนุนต่อการปฏิบัติการทางทหารเท่าที่ควร แต่การแสดงออกพร้อมกันของนานาชาติในการประณามผู้ที่มีส่วนในการสังหารหมู่ จะเป็นเครื่องย้ำเตือนถึงประเทศที่มีอาวุธร้ายแรงในครอบครองที่ต้องเคารพกฎกติการะหว่างประเทศ

ประเด็นระยะสั้นที่นานาชาติควรให้ความสนใจต่อไป คือ ความน่าเชื่อถือของรัสเซียและซีเรียว่าจะเปิดเผยรายการอาวุธเคมีทั้งหมดให้กับ UN หรือไม่ การรับรองความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่ UN ในการเข้าไปตรวจสอบอาวุธในซีเรีย การเคลื่อนย้ายอาวุธไปไว้ที่ปลอดภัยปราศจากการแทรกแซงของกลุ่มต่อต้านรัฐบาล และสถานที่ในการทำลายอาวุธเคมี โดยประเทศที่มีศักยภาพ คือ รัสเซียซึ่งก็ยังไม่ทำลายอาวุธของตนไม่แล้วเสร็จ และสหรัฐฯ ซึ่งมีกฎหมายห้ามนำเข้าอาวุธเคมี ดังนั้น จึงต้องทำลายอาวุธทั้งหมดในซีเรีย ซึ่งยังไม่สามารถรับประกันความสำเร็จได้อีกเช่นกัน

ประเด็นระยะยาว คือ การนำคนผิดมาลงโทษโดยใช้กลไกกฎหมายระหว่างประเทศ อาทิ ศาลอาญาระหว่างประเทศ (International Criminal Court: ICC) ที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อเป็นศาลถาวรระหว่างประเทศที่ลงโทษผู้กระทำความผิดต่อกฎหมายสากล รวมไปถึงอาชญากรรมสงครามและการล้างชาติพันธุ์ หรือศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice: ICJ) รวมทั้งทางออกของประธานาธิบดีอัล อัสซาด ในการลงจากตำแหน่ง ที่สำคัญ คือ การฟื้นฟูซีเรีย อาทิ การใช้กองกำลังรักษาสันติภาพของ UN ในขั้นตอนของ Peace Keeping Operations และ Peace Building Operations และ การวางโครงสร้างระบอบการเมืองการปกครองโดยคำนึงถึงความเป็นพหุสังคม ...

แหล่งข้อมูล:

- ◇ Syria crisis: US and Russia agree chemical weapons deal . <http://www.theguardian.com/>
- ◇ Syria given week to declare chemical weapons . <http://www.aljazeera.com/news/>
- ◇ Obama's Tightrope Walk . <http://www.stratfor.com/>
- ◇ U.S., Russia agree to framework on Syria chemical weapons . <http://edition.cnn.com/>

