

การทูตรัฐอำนาจปานกลางของเกาหลีใต้: การก่อตั้ง MIKTA

ภูวิน บุญยะเวชชีวิน

สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทคัดย่อ

นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา อำนาจแห่งชาติของเกาหลีใต้เพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว และเกาหลีใต้ในปัจจุบันได้รับการพิจารณาในฐานะรัฐอำนาจปานกลาง การทูตรัฐอำนาจปานกลาง ซึ่งนำเสนอบทบาทในระดับโลกของเกาหลีใต้ ได้กลายมาเป็นแนวของนโยบายต่างประเทศกว่าสองทศวรรษ ในปี 2013 รัฐบาล Park Geun-hye ได้นำเสนอแนวคิดที่จะก่อตั้ง MIKTA กลุ่มปรีกษาห้าหรือที่ไม่นับเป็นทางการระหว่างเม็กซิโก อินโดนีเซีย เกาหลีใต้ ตุรกี และออสเตรเลีย บทความนี้มุ่งศึกษาการทูตรัฐอำนาจปานกลางของเกาหลีใต้ในภาพรวม และการก่อตั้ง MIKTA โดยเฉพาะ

คำสำคัญ: รัฐอำนาจปานกลาง, การทูตรัฐอำนาจปานกลาง, MIKTA, เกาหลีใต้

South Korea's Middle Power Diplomacy: The Establishment of MIKTA

Poowin Bunyavejchewin*

Institute of East Asian Studies

Thammasat University

Abstract

Since the 1990s, the national power of South Korea has increased rapidly, and the country is now considered as a middle power. Middle power diplomacy, which propounds a global role for the country, has been a constant theme in South Korea's foreign policy for nearly two decades. Park Geun-hye's government put forward the idea to establish MIKTA, an informal consultative group between the five middle powers of Mexico, Indonesia, South Korea, Turkey, and Australia, which came into exist in September 2013. This article examines South Korea's middle power diplomacy in general and the establishment of MIKTA in particular.

Keyword: middle power, middle power diplomacy, MIKTA, South Korea

* Corresponding Author email: poowin@asia.tu.ac.th

1. บทนำ

การก้าวขึ้นมาของเกาหลีใต้ (South Korea's rise) ซึ่งเป็นปรากฏการณ์สำคัญที่ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางในหมู่นักรัฐศาสตร์ ในทางการเมืองเปรียบเทียบ การพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย ได้กลายเป็นตัวแบบการพัฒนาที่สำคัญของประเทศโลกกำลังพัฒนา ในขณะเดียวกันความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น ก็ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงให้กับทิศทางของนโยบายต่างประเทศอย่างมีนัยสำคัญ นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา เกาหลีใต้ได้เข้าเกี่ยวพันกับการเมืองโลกอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแสดงบทบาทในการบริหารจัดการระดับโลก (global governance) ผ่านสถาบันระหว่างประเทศ และกลุ่มที่ไม่เป็นทางการ ในแง่นี้ เป้าหมาย ผลประโยชน์ และเครื่องมือ ของนโยบายต่างประเทศเกาหลีใต้จึงต่างออกไปจากในอดีต

“การทูตรัฐอำนาจปานกลาง” (middle power diplomacy) เป็นแนวโน้ม (trend) สำคัญของนโยบายต่างประเทศเกาหลีใต้ โดยเฉพาะในศตวรรษที่ 21 การศึกษาเรื่องดังกล่าวจึงมีความจำเป็นต่อการทำความเข้าใจนโยบายต่างประเทศในภาพรวม บทความนี้มุ่งสำรวจการทูตรัฐอำนาจปานกลางของเกาหลีใต้ ผ่านกรณีศึกษาการก่อตั้ง MIKTA ซึ่งเป็นเครื่องมือใหม่ที่สำคัญในการดำเนินการทูตรัฐอำนาจปานกลาง เพื่อแสดงให้เห็นถึงเป้าหมาย และผลประโยชน์ของเกาหลีใต้

บทความจะเริ่มจากการทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับรัฐอำนาจปานกลาง ถัดมาบทความจะกล่าวถึงพัฒนาการของการทูตรัฐอำนาจปานกลางของเกาหลีใต้ แล้วจึงอธิบายสาระสำคัญของ MIKTA และมุมมองของเกาหลีใต้ กับกลุ่มดังกล่าวตามลำดับ

2. รัฐอำนาจปานกลาง

รัฐอำนาจปานกลาง (middle power) เป็นแนวคิดที่ปรากฏขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1990 โดยนักวิชาการจากประเทศออสเตรเลียและแคนาดา (A. Cooper, Higgott, & Richard, 1993) ที่พัฒนาข้อถกเถียงเกี่ยวกับรัฐชั้นสอง (second-tier power) ซึ่งมีความเป็นผู้นำในแบบที่แตกต่างออกไปจากความเป็นผู้นำเชิงโครงสร้าง (structural leadership) ของสหรัฐ โดยพวกเขาเสนอว่ารัฐชั้นสอง เช่น ออสเตรเลีย และแคนาดา เป็นผู้นำทางเลือก (alternative leader) ที่สามารถเสนอความริเริ่มใหม่ๆ และสามารถปฏิรูปวาระต่างๆ ของการเมืองโลก อย่างไรก็ดีตาม รัฐเหล่านี้ไม่ได้จัดหาสินค้าสาธารณะระหว่างประเทศ หากแต่มุ่งปฏิรูป หรือปรับเปลี่ยนระเบียบและสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่มีอยู่เดิมเพียงเล็กน้อย นอกจากนั้น ความเป็นผู้นำของรัฐเหล่านี้ยังให้ความสำคัญกับฉันทามติและความร่วมมือในหมู่รัฐที่เกี่ยวข้อง (E. Kim, 2015, p. 2)

นักวิชาการให้คำนิยามของรัฐอำนาจปานกลางไว้แตกต่างกันหลายในเชิงโครงสร้าง หรือ ตำแหน่งแห่งที่ รัฐอำนาจปานกลาง

คือ รัฐที่มีคุณสมบัติอยู่ในจุดกึ่งกลาง (middle point) ระหว่างความใหญ่ (bigness) และความเล็ก (smallness) โดยอ้างอิงจากคุณสมบัติเชิงวัตถุนิยม อาทิ อาณาบริเวณ ประชากร เศรษฐกิจ และขีดความสามารถทางทหาร เป็นต้น (Saxer, 2013, pp. 398-399) ตัวอย่างเช่น Ping (2005) ที่ระบุคุณสมบัติของรัฐอำนาจปานกลางจากขนาดประชากร งบประมาณทางทหาร ขนาดและโครงสร้างของเศรษฐกิจ และตัวชี้วัดด้านการพัฒนาอื่นๆ โดย Ping (2005, p. 104) สรุปว่าในปี ค.ศ. 2000 มีรัฐอำนาจปานกลางทั้งสิ้น 14 รัฐ ได้แก่ ออสเตรเลีย แคนาดา ชิลี อินเดีย อินโดนีเซีย อิหร่าน มาเลเซีย เม็กซิโก ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ เกาหลีใต้ ไต้หวัน ไทย และตุรกี

ในเชิงบทบาท Wood (1988, pp. 21-28) เสนอให้นิยามรัฐอำนาจปานกลางจากบทบาทในระดับภูมิภาคและโลก คือ (1) รัฐอำนาจปานกลางในฐานะผู้นำภูมิภาค หรืออนุภูมิภาค (2) รัฐอำนาจปานกลางในฐานะผู้นำเชิงหน้าที่ (functional leader) คือ การแสดงบทบาทนำในประเด็นที่รัฐอำนาจปานกลางมีความเชี่ยวชาญ หรือ มีขีดความสามารถที่เหมาะสม (3) รัฐอำนาจปานกลางในฐานะผู้สร้างเสถียรภาพ (stabilizer) คือ การแสดงบทบาทไกล่เกลี่ย หรือ ถ่วงดุลอำนาจที่เป็นภัยในสถานการณ์ที่เฉพาะเจาะจง (4) รัฐอำนาจปานกลางในฐานะผู้แสวงหาสถานะ (status-seeker) คือ การให้ได้มาซึ่งเกียรติภูมิผ่านการเป็นพันธมิตรกับรัฐมหาอำนาจ และ (5) รัฐ

อำนาจปานกลางในฐานะพลเมืองพหุภาคีที่ดี (good multilateral citizen) หรือ พลเมืองโลกที่ดี (good global citizen) คือ การสนับสนุนนโยบายและปฏิบัติการต่างๆ ของสถาบันพหุภาคี เช่น ปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ เป็นต้น

A. Cooper et al. (1993, pp. 17-19) เสนอคำนิยามรัฐอำนาจปานกลางไว้อย่างครอบคลุม โดยกำหนดเกณฑ์สำหรับรัฐอำนาจปานกลางไว้ 4 ประการ ดังต่อไปนี้ ประการแรก เป็นเกณฑ์เกี่ยวกับตำแหน่งแห่งที่ของรัฐในลำดับชั้นระหว่างประเทศ (international hierarchy) กล่าวคือ ในเชิงอำนาจของชาติ (national power) รัฐอำนาจปานกลางไม่ใช่ทั้งรัฐมหาอำนาจและรัฐขนาดเล็ก แต่อยู่ตรงกลางในลำดับชั้นระหว่างประเทศ ประการถัดมา เป็นเกณฑ์เกี่ยวกับภูมิศาสตร์ กล่าวคือ รัฐอำนาจปานกลางมีความสามารถในการใช้อิทธิพลในภูมิภาคของตน ประการที่สาม เป็นเกณฑ์เกี่ยวกับพฤติกรรมเชิงบรรทัดฐาน (normative behavior) กล่าวคือ รัฐอำนาจปานกลางมีความน่าเชื่อถือ เพราะรัฐอำนาจปานกลางสละการใช้กำลังทหาร และให้ความสำคัญกับการใช้อิทธิพลและการโน้มน้าวทางการทูต ประการสุดท้าย เป็นเกณฑ์เกี่ยวกับพฤติกรรม กล่าวคือ รัฐอำนาจปานกลางใช้แนวทางพหุภาคีในการจัดการกับประเด็นระหว่างประเทศ และประยุกต์ใช้หลักของความเป็นพลเมืองโลกที่ดีในการทูตของตน

จากที่กล่าวไปข้างต้น การทูตของ
รัฐอำนาจปานกลางอาจมีด้วยกัน 4 ประการ
ได้แก่ ประการแรก รัฐอำนาจปานกลางแสดง
บทบาทผู้สร้างแรงกระตุ้น (catalyst) โดยให้
ความสำคัญกับการใช้ความพยายามทางการ
ทูต ประการที่สอง รัฐอำนาจปานกลางแสดง
บทบาทผู้อำนวยความสะดวก (facilitator)
ในกระบวนการกำหนดวาระในระดับโลก รัฐ
อำนาจปานกลางพัฒนาประเด็นใหม่ๆ เป็น
ผู้จัดการประชุม และสร้างความเข้มแข็งให้กับ
ระบบพหุภาคี ประการที่สาม รัฐอำนาจปาน
กลางแสดงบทบาทผู้จัดการสำหรับการสร้าง
สถาบัน (institutional-building) ในบทบาท
นี้ รัฐอำนาจปานกลางทำหน้าที่สร้างองค์การ
ระหว่างประเทศ หรือ ระบอบระหว่างประเทศ
ในประเด็นที่เฉพาะเจาะจง ประการสุดท้าย รัฐ
อำนาจปานกลางแสดงบทบาทผู้ไกล่เกลี่ย รัฐ
อำนาจปานกลางควรสามารถจัดการประเด็น
ภูมิภาคได้โดยสันติวิธี (E. Kim, 2015, p. 4)

3. การทูตรัฐอำนาจปานกลางของ เกาหลีใต้

หากพิจารณาจากคุณสมบัติเชิง
วัตถุประสงค์ เกาหลีใต้เป็นรัฐอำนาจปานกลางตั้งแต่
ต้นทศวรรษที่ 1990 (S. J. Lee, 2016, p. 4) โดย
มีผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศใหญ่เป็น
ลำดับที่ 13 ของโลก และมีจำนวนประชากรเป็น
ลำดับที่ 25 ของโลก (Saxer, 2013, p. 401) ในแง่
นี้ รัฐบาลเกาหลีใต้ นับตั้งแต่สมัยประธานาธิบดี
Kim Young-sam (1993-1998) จึงเริ่ม

ดำเนินนโยบายต่างประเทศที่แสดงบทบาทใน
ระดับภูมิภาคและโลก ซึ่งเป็นภาพสะท้อนของ
สถานะรัฐอำนาจปานกลาง โดยรัฐบาล Kim
Young-sam ได้ดำเนินนโยบายโลกาภิวัตน์
(globalization policy) ที่มุ่งขยายกิจกรรม
ทางการทูตที่มีขอบเขตนอกเหนือจากภูมิภาค
เอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ ในขณะเดียวกัน
ก็ส่งเสริมความร่วมมือพหุภาคีภายในภูมิภาค
(O’Neil, 2015, p. 81) นอกจากนั้น รัฐบาล Kim
Young-sam ยังดำเนินนโยบายที่สอดคล้อง
กับกิจกรรมของรัฐอำนาจปานกลาง (middle
power activities) คือ การส่งกองกำลัง
เข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพในแอฟริกา
แต่ความสำเร็จสูงสุดของนโยบายต่างประเทศ
ของ Kim Young-sam ที่เป็นหลักหมุดของการ
ทูตรัฐอำนาจปานกลาง คือ การนำพาเกาหลีใต้
ได้รับเลือกเป็นสมาชิกไม่ถาวรของคณะมนตรี
ความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ และการเข้าเป็น
สมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจ
และการพัฒนา (Organization for Economic
Cooperation and Development – OECD)
(John, 2014, p. 329; Saxer, 2013, p. 401)

ต่อมาในสมัยของรัฐบาล Kim
Dae-jung (1998-2003) ได้มีการระบุถึงบทบาท
ของเกาหลีใต้ในฐานะรัฐอำนาจปานกลาง
เป็นครั้งแรก ในเอกสารเกี่ยวกับนโยบายตะวันฉาย
(Sunshine Policy) ซึ่งเป็นนโยบายสำคัญของ
รัฐบาลในการเกี่ยวพันกับเกาหลีเหนือ (John,
2014, p. 330; E. Kim, 2015, p. 4; Sohn,
2015a, p. 3) โดยนโยบายตะวันฉายสะท้อน

พฤติกรรมของรัฐอำนาจปานกลางอย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก นโยบายตะวันตกายแสดงให้เห็นแนวโน้มในการประนีประนอมกับความขัดแย้งระหว่างประเทศ โดยหลักการสำคัญของนโยบาย คือ การไม่ผนวกรวมคาบสมุทรเกาหลีโดยใช้กำลังทหาร ประการถัดมา นโยบายตะวันตกายแสดงให้เห็นผลประโยชน์ในการคงสถานะเดิม (status-quo) แม้ว่าเกาหลีใต้จะมีโอกาสสำคัญในการโค่นล้มระบอบในเกาหลีเหนือ ประการสุดท้าย นโยบายตะวันตกายเป็นจุดเริ่มต้นของการดำเนินนโยบายรัฐอำนาจปานกลาง (middle power activism) โดยสะท้อนผ่านความริเริ่มทางการทูต ในการส่งเสริมให้รัฐภายนอกเข้าไปมีบทบาทเกี่ยวข้องกับเกาหลีเหนือ (Robertson, 2007, pp. 158-160) นอกจากนั้น นโยบายของรัฐบาล Kim Dae-jung ยังได้เพิ่มเงินบริจาคให้กับสหประชาชาติ และให้ความสำคัญกับกระบวนการภูมิภาคนิยมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (John, 2014, p. 330; Saxer, 2013, p. 402)

นโยบายต่างประเทศของเกาหลีใต้สะท้อนภาพพฤติกรรมของรัฐอำนาจปานกลางชัดเจนขึ้นในสมัยประธานาธิบดี Roh Moo-hyun (2003-2008) นโยบายต่างประเทศภายใต้รัฐบาล Roh มีจุดมุ่งหมายที่จะรักษาสถานะเดิมของเกาหลีใต้ และเพิ่มขีดความสามารถในการดำเนินนโยบายอย่างเป็นอิสระผ่านความร่วมมือและการประสานงาน ซึ่งจะช่วยให้เกาหลีใต้กลายเป็นตัวแสดงที่มีอิทธิพลภายในกิจการเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ และมีบทบาทในระดับ

โลกมากขึ้น (S. Kim, 2016, pp. 3-4; Robertson, 2007, p. 162; Saxer, 2013, p. 403) รัฐบาล Roh ดำเนินนโยบายสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ นโยบายศูนย์กลางเศรษฐกิจ คือ การส่งเสริมให้เกาหลีใต้เป็นศูนย์กลางด้านการขนส่งการเงิน และกลุ่มนวัตกรรมอุตสาหกรรม (S. Kim, 2016, pp. 3-4) นโยบายดังกล่าวสะท้อนภาพการทูตรัฐอำนาจปานกลางอย่างชัดเจน กล่าวคือ นโยบายศูนย์กลางเศรษฐกิจพยายามทำให้เกาหลีใต้เป็นจุดเชื่อมต่อทางเศรษฐกิจ (economic node) ที่เชื่อมโยงรัฐมหาอำนาจ ทั้งนี้ โดยไม่แสดงบทบาทแข่งขันกับรัฐมหาอำนาจ (Robertson, 2007, pp. 162-163)

นโยบายสำคัญประการถัดมาของรัฐบาล Roh คือ การแสดงบทบาทผู้ถ่วงดุล (balancer) ระหว่างจีนกับสหรัฐฯ เพื่อให้เกาหลีใต้แสดงบทบาทนำในการส่งเสริมสันติภาพและเสถียรภาพภายในภูมิภาค (John, 2014, p. 330; S. Kim, 2016, pp. 4-5; Saxer, 2013, p. 403; Sohn, 2015a, p. 3) อย่างไรก็ตาม ความพยายามแสดงบทบาทรัฐอำนาจปานกลางด้วยนโยบายดังกล่าวประสบกับข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะความตึงเครียดภายในคาบสมุทรเกาหลี หนึ่งในช่วงปลายของรัฐบาล Roh คณะกรรมการธิการการวางแผนระดับนโยบายได้นำเสนอรายงานเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ภาพรวมและนโยบาย โดยได้เรียกเกาหลีใต้ว่า “รัฐอำนาจปานกลางที่แข็งแกร่ง” และกล่าวว่าเกาหลีใต้จะอยู่ในกลุ่มประเทศที่มี

ขนาดเศรษฐกิจใหญ่ที่สุดในโลกภายในปี 2020 (Saxer, 2013, p. 403)

การทูตรัฐอำนาจปานกลางได้กลายเป็นโวหาร (rhetoric) ของนโยบายต่างประเทศเกาหลีใต้ในสมัยของรัฐบาล Lee Myung-bak (2008-2013) รัฐบาล Lee ได้ประกาศยุทธศาสตร์ Global Korea ที่ขยายขอบเขตทางการทูตของเกาหลีใต้จากเดิมที่มักจำกัดอยู่ภายในระดับภูมิภาคสู่ระดับโลก โดยเกาหลีใต้แสดงบทบาทเชิงรุกในองค์กรและสถาบันระหว่างประเทศที่กำหนดวาระโลก (John, 2014, p. 330; Saxer, 2013, p. 404; Sohn, 2015a, pp. 3-4) นอกจากนี้ รัฐบาล Lee ยังดำเนินนโยบายความริเริ่มเอเชียใหม่ (New Asia Initiative) ซึ่งมีจุดประสงค์เพื่อขยายความสัมพันธ์กับรัฐอาเซียนและรัฐอื่นๆ (Saxer, 2013, p. 404) เกาหลีใต้ภายใต้รัฐบาล Lee ได้ดำเนินการทูตรัฐอำนาจปานกลาง ผ่านการแสดงบทบาทผู้จัด ผู้ไกลเกลี่ย และผู้แก้ไขปัญหาละแวกในการเจรจาระหว่างประเทศและเวทีพหุภาคี ได้แก่ การเป็นเจ้าภาพการประชุมกลุ่มประเทศ G20 OECD และการประชุมสุดยอดความมั่นคงด้านนิวเคลียร์ (Nuclear Security Summit) (S. Kim, 2016, p. 5) ในแง่นี้จึงสอดคล้องกับคำกล่าวของ Kim Sung-han รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศที่ว่า “ด้วยความริเริ่มต่างๆ มากมาย อาทิ โครงการความร่วมมือการพัฒนาและการเจริญเติบโตสีเขียว เกาหลีใต้ได้แสดงอิทธิพลที่รัฐอำนาจปานกลางมีต่อการบริหารจัดการระดับโลก” (John, 2014, p. 330)

ในสมัยของรัฐบาล Park Guen-hye (2013-ปัจจุบัน) ได้ประกาศสามเสาหลักของนโยบายต่างประเทศ ภายใต้ปรัชญาการเมืองความไว้วางใจ (Trustpolitik) โดยสามเสาหลักประกอบด้วย กระบวนการสร้างความไว้วางใจในคาบสมุทรเกาหลี ความริเริ่มความร่วมมือและสันติภาพเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ และการทูตรัฐอำนาจปานกลาง (S. Kim, 2016, p. 6) แต่รัฐบาล Park ให้ความสำคัญกับการทูตรัฐอำนาจปานกลางน้อยลงโดยเปรียบเทียบกับรัฐบาล Lee (Robertson, 2013) อย่างไรก็ตาม รัฐบาล Park ก็ยังประกาศว่าเกาหลีใต้เป็น “รัฐอำนาจปานกลางที่มีความรับผิดชอบ (responsible middle power) ที่มีส่วนทำให้เกิดความก้าวหน้าและสันติภาพโลก” (John, 2014, p. 330) โดยรัฐบาล Park ได้ผลักดันการก่อตั้งกลุ่ม MIKTA ซึ่งประกอบด้วยรัฐอำนาจปานกลาง 5 รัฐ ได้แก่ เม็กซิโก อินโดนีเซีย เกาหลีใต้ ตุรกี และออสเตรเลีย เพื่อพยายามเพิ่มเสียงของรัฐอำนาจปานกลางในการบริหารจัดการระดับโลก (Sohn, 2015a, p. 5)

จากที่กล่าวไปข้างต้น อาจสรุปลักษณะการทูตรัฐอำนาจปานกลางของเกาหลีใต้ได้ 5 ประการ ดังต่อไปนี้ ประการแรก เกาหลีใต้เน้นบทบาทของตนในฐานะผู้บริจาคทางปัญญา บนฐานของประสบการณ์การพัฒนาของตนเอง โดยเฉพาะจากตำแหน่งแห่งที่ทางยุทธศาสตร์และภูมิรัฐศาสตร์ระหว่างตะวันออกกับตะวันตก และเหนือกับใต้ ประการที่สอง เกาหลีใต้ได้แสดงบทบาทเชิงรุกและขยายอิทธิพลของ

คนใน 3 อาณาบริเวณสำคัญ คือ ความมั่นคงระหว่างประเทศ การพัฒนาและสิ่งแวดล้อม และประเด็นเกี่ยวกับภูมิอากาศ เนื่องจากเกาหลีใต้มีทรัพยากรจำกัด จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับประเด็นเฉพาะ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลที่ต้องการ ประการที่สาม เกาหลีใต้ดำเนินนโยบายการทูตรัฐอำนาจปานกลางในบทบาทผู้อำนวยการความสะอาด โดยใช้การจัดการประชุมระหว่างประเทศเป็นยุทธศาสตร์สำคัญ ประการที่สี่ เกาหลีใต้ใช้การร่วมตัวเป็นพันธมิตร (coalition-building) เป็นหลักสำคัญของการทูตรัฐอำนาจปานกลาง กล่าวคือ แม้ว่าเกาหลีใต้จะไม่มีอิทธิพลทางการเมืองเพียงพอที่จะดำเนินนโยบายเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ด้วยตนเองได้ แต่เกาหลีใต้มีอิทธิพลทางการเมืองมากพอที่จะโน้มน้าวรัฐที่มีเป้าหมายร่วมกัน ประการที่ห้า เกาหลีใต้แสดงบทบาทผู้ไกล่เกลี่ยในระดับโลก (John, 2014, pp. 333-334)

4. การก่อตั้ง MIKTA

ในโลกยุคหลังวิกฤตเศรษฐกิจปี ค.ศ. 2008 รัฐอำนาจปานกลางได้มีบทบาทในการบริหารจัดการระดับโลกเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะบทบาทภายในกลุ่ม G20 ซึ่งเป็นเวทีในการหารือเพื่อส่งเสริมความร่วมมือด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศเศรษฐกิจขนาดใหญ่มาก 20 ประเทศทั่วโลก ด้วยการทำหน้าที่ประเทศเจ้าภาพจัดการประชุม (A. F. Cooper, 2015, p. 100) อย่างไรก็ตามบทบาทดังกล่าวของรัฐอำนาจปานกลาง

ยังคงถูกจำกัด เพราะถูกแยกออกจากกลุ่ม G12 (กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำ 7 ประเทศหรือ G7 กับ กลุ่มเศรษฐกิจ BRICS) ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจสูงที่สุดในโลก และมีบทบาทสำคัญในการจัดการ รวมทั้งชั้นนำเศรษฐกิจโลก ในแง่นี้ทำให้ประธานาธิบดี Lee ของเกาหลีใต้ และนายกรัฐมนตรี Kevin Rudd ของออสเตรเลีย มีดำริที่จะก่อตั้งกรอบความร่วมมือใหม่ที่รัฐอำนาจปานกลางจะสามารถแสดงบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการระดับโลก (S. Lee, 2016, p. 2)

Mexico, Indonesia, Republic of Korea, Turkey and Australia หรือ MIKTA เป็นกลุ่มปรึกษาหารือที่ไม่เป็นทางการ (informal consultative group) ของรัฐอำนาจปานกลางจำนวน 5 รัฐ ได้แก่ เม็กซิโก อินโดนีเซีย เกาหลีใต้ ตุรกี และออสเตรเลีย ก่อตั้งขึ้นในเดือนกันยายน ค.ศ. 2013 ณ การประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศ MIKTA ครั้งที่ 1 ซึ่งเป็นการประชุมคู่ขนานกับการประชุมสมัชชาสหประชาชาติ สมัยสามัญที่ 68 โดยเป็นความริเริ่มของเกาหลีใต้ภายใต้ประธานาธิบดี Park ในฐานะส่วนหนึ่งของการทูตรัฐอำนาจปานกลาง (MOFA, n.d., p. 6) MIKTA จึงเป็นกลุ่มประเทศใหม่ที่เกิดขึ้นภายในกรอบของกลุ่ม G20 ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของกลุ่ม G7 และกลุ่มเศรษฐกิจ BRICS ซึ่งต้องการมีบทบาทในการบริหารจัดการระดับโลก (Colakoglu, 2016, pp. 270-271)

ใน MIKTA Vision Statement ซึ่งเป็นเอกสารสำคัญภายหลังการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศ MIKTA ในปี ค.ศ. 2015 ได้กล่าวถึงเหตุผลในการดำรงอยู่ (*raison d'état*) ของ MIKTA ดังนี้

1. MIKTA เกิดขึ้นภายใต้บริบทโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และการเกิดขึ้นของประเด็นท้าทายในด้านต่างๆ อาทิ การเงิน และเศรษฐกิจ ประกอบกับการกระจายของอำนาจกระแสมิติภวคณียม และการเพิ่มขึ้นของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ ที่เรียกร้องการแตกแขนงของโครงสร้างการบริหารจัดการระดับโลก ทำให้โลกต้องการหุ้นส่วนใหม่ในการแสวงหาทางออกที่สร้างสรรค์และเป็นไปได้ เพื่อตอบสนองต่อความท้าทายดังกล่าว

2. แม้ประเทศสมาชิก MIKTA จะมาจากหลากหลายภูมิภาคและมีวัฒนธรรมที่หลากหลาย แต่ประเทศสมาชิก MIKTA ก็มีความเหมือนและคุณค่าหลักร่วมกัน คือ ประชาธิปไตย เศรษฐกิจแบบเปิด และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่รวดเร็ว นอกจากนี้ ประเทศสมาชิก MIKTA ยังมีที่ตั้งที่สำคัญทางยุทธศาสตร์และเชื่อมต่อกับภูมิภาคของตนในทุกมิติ

3. ประเทศสมาชิก MIKTA มีจุดประสงค์เดียวกัน (*like-minded*) ในประเด็นความท้าทายระดับโลก และเป็นผู้สนับสนุนเชิงรุก (*active contributor*) ในเวทีระหว่างประเทศที่สำคัญต่างๆ รวมถึงมีขีดความสามารถ

สามารถในการปกป้องสินค้าสาธารณะและส่งเสริมการบริหารจัดการระดับโลก ด้วยการทำงานร่วมกันนี้ MIKTA จะสามารถแสดงบทบาทเชิงสร้างสรรค์และขยายอิทธิพลที่มีได้

4. ความยึดมั่นในเป้าหมายและหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติ และบรรทัดฐานสากลของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (MOFA, n.d., pp. 31-32)

จากเหตุผลในการดำรงอยู่ข้างต้น MIKTA Vision Statement ได้ระบุว่า MIKTA จะแสดงบทบาทในเวทีโลก ดังต่อไปนี้

1. MIKTA จะเป็นเวทีปรึกษาหารือข้ามภูมิภาค (*cross-regional consultative platform*) เพื่อส่งเสริมความเข้าใจร่วมกัน สร้างความสัมพันธ์ทวิภาคีเชิงลึก และค้นหาพื้นฐานร่วมสำหรับความร่วมมือ ด้วยการพัฒนาโครงการร่วมในการส่งเสริมการแลกเปลี่ยนและแบ่งปันข้อมูลข่าวสาร

2. MIKTA จะแสดงบทบาทผู้เชื่อมผสาน (*bridging role*) เพื่อเชื่อมต่อประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาในการส่งเสริมการบริหารจัดการระดับโลก และเป็นส่วนเติมเต็มของกระบวนการภูมิภาคนิยม MIKTA จะทำงานร่วมกันเพื่อลดช่องว่างในตำแหน่งแห่งที่เชิงนโยบายที่แยกออกเป็นขั้ว เพิ่มการปรึกษาหารือเกี่ยวกับประเด็นระดับโลกในเวทีพหุภาคี และพยายามแสวงหาทางออกเชิงสร้างสรรค์ และเป็นไปได้เพื่อตอบสนองต่อความท้าทายทั้งในระดับโลกและภูมิภาค

3. MIKTA จะปฏิบัติตนในฐานะผู้เร่ง (catalyst) หรือ ผู้ส่งเสริม (facilitator) ในการดำเนินการความริเริ่มและนำการปฏิรูปการบริหารจัดการระดับโลกมาปฏิบัติ ด้วยการเป็นผู้กำหนดวาระ (agenda-setter) และแสดงบทบาทเชิงสร้างสรรค์ในระดับโลก นอกจากนี้ MIKTA จะพยายามร่วมกันในการสร้างบรรทัดฐาน พัฒนาแนวทาง แบ่งปันการปฏิบัติที่ดีที่สุด และสร้างท่าทีร่วม ตามวิธีที่เป็นที่ยอมรับของประเทศสมาชิก MIKTA

4. MIKTA จะเป็นหัวหาด (bridge-head) ในการสนับสนุนการพัฒนาความร่วมมือรูปแบบต่างๆ ด้วยการแสดงถึงอรรถประโยชน์ความสามารถรอบตัว และความชัดเจน ในฐานะตัวแบบใหม่ของหุ้นส่วนที่เพิ่มคุณค่าและข้ามภูมิภาค (cross-regional and value-added partnership) (MOFA, n.d., pp. 32-33)

ถึงแม้ว่า MIKTA จะเป็นกลุ่มปรึกษาหารือที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งมีลักษณะแบบเครือข่าย (network) (S. Lee, 2016, p. 2) แต่ประเทศสมาชิก MIKTA ก็ประสบความสำเร็จในการพัฒนากลไกการประสานงาน (coordination mechanism) เพื่อขับเคลื่อนกลุ่ม โดยมีการประชุมในระดับต่างๆ เป็นกลไกหลักในกระบวนการตัดสินใจและการนำนโยบายไปปฏิบัติ การประชุมของ MIKTA แบ่งออกได้เป็น 3 ระดับ ได้แก่

1. การประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศ (Foreign Ministers' Meeting – FMM) เป็นกลไกหลักที่ทำหน้าที่ตัดสินใจ โดยการประชุม

รัฐมนตรีต่างประเทศจัดขึ้นปีละ 2 ครั้ง เพื่อแสดงถึงความสำคัญที่ประเทศสมาชิก MIKTA มีต่อกลุ่ม

2. การปรึกษาหารือของประธานสภาผู้แทนราษฎร (Speakers' Consultation) เป็นกลไกใหม่ที่เพิ่งตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 2015 เพื่อรวมสภาผู้แทนราษฎรไว้ในกระบวนการพัฒนาและกำหนดวาระของ MIKTA โดยในเบื้องต้นมีการปรึกษาหารือถึงบทบาทของสภาในการนำเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนไปปฏิบัติ การจัดการประเด็นภูมิภาคที่ประเทศสมาชิก MIKTA ต้องเผชิญ และการรวมชาติอย่างสันติในคาบสมุทรเกาหลี

3. การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส (Senior Officials' Meeting – SOM) เป็นกลไกใหม่อีกกลไกหนึ่ง ที่เพิ่งตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 2015 เพื่อแสวงหาแนวทางในการส่งเสริมความร่วมมือในระดับทวิภาคีและพหุภาคี รวมถึงการสร้างเครือข่ายของนักวิชาการและองค์กรคลังสมองของประเทศสมาชิก MIKTA (Colakoglu, 2016, pp. 273-274)

อนึ่ง การประชุมของ MIKTA จะจัดขึ้น 3 ช่วง ได้แก่ (1) การประชุมคู่ขนานกับการประชุมสมัชชาสหประชาชาติ (2) การประชุมระหว่างการประชุมสุดยอดกลุ่ม G20 และ (3) การประชุมทางการที่จัดขึ้นโดยประเทศที่ทำหน้าที่ผู้ประสานงาน MIKTA (Schiavon & Domínguez, 2016, p. 502) นอกจากกลไกการประสานงานแล้ว ประเทศสมาชิก MIKTA ยังมีการเลือกประเทศทำหน้าที่ประธาน (chair)

ด้วยฉันทามติของที่ประชุม โดยประเทศที่ทำหน้าที่ประธานมีวาระอยู่ในตำแหน่ง 1 ปี เม็กซิโกเป็นประเทศแรกที่ทำหน้าที่ประธาน MIKTA ตามด้วยเกาหลีใต้ และออสเตรเลีย ตามลำดับ (MOFA, n.d., p. 16)

จนถึงปัจจุบัน MIKTA ได้ระบุวาระหลักของความร่วมมือไว้ 7 ด้าน ได้แก่ (1) ความมั่นคงสุขภาพ (2) ความเท่าเทียมทางเพศ (3) การพัฒนาอย่างยั่งยืน (4) ความเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ (5) การก่อการร้าย (6) ความปลอดภัยทางการบินพลเรือนระหว่างประเทศ และ (7) ประเด็นภูมิภาค (MOFA, n.d., pp. 19–21) นอกจากวาระหลักของความร่วมมือแล้ว กิจกรรมของ MIKTA ยังมีลักษณะไปในทางเดียวกับกิจกรรมของกลุ่ม G20 และกลุ่มเศรษฐกิจ BRICS โดยเฉพาะการออกแถลงการณ์ร่วมเกี่ยวกับประเด็นระดับภูมิภาคและระดับโลก (A. F. Cooper, 2015, p. 101) เช่น แถลงการณ์ร่วมรัฐมนตรีต่างประเทศ MIKTA ว่าด้วยสถานการณ์ในเกาหลีเหนือ (The MIKTA Foreign Ministers' Joint Communiqué on the Situation in North Korea) เป็นต้น

5. เกาหลีใต้ กับ MIKTA

เกาหลีใต้เป็นประเทศผู้ริเริ่ม MIKTA และเป็นผู้เล่นที่แสดงบทบาทเชิงรุกภายในกลุ่มดังกล่าว บทบาทข้างต้นของเกาหลีใต้ อาจพิจารณาได้ว่าเกิดจากข้อจำกัดทางภูมิ-ยุทธศาสตร์ของประเทศ กล่าวคือ เกาหลีใต้

ตั้งอยู่ในเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นภูมิภาคที่มีความแปรปรวนอย่างมาก ทั้งในทางเศรษฐกิจ การเมือง และความมั่นคง บทบาทของเกาหลีใต้ยังถูกจำกัดด้วยการเมืองของมหาอำนาจ (great power politics) ระหว่างสหรัฐ จีน ญี่ปุ่น และรัสเซีย (Snyder, 2013) ประกอบกับการมีพรมแดนติดกับเกาหลีเหนือ ประเทศเพื่อนบ้านที่มีความขัดแย้งกันมายาวนาน ในแง่นี้ เกาหลีใต้จึงมีขีดความสามารถที่จำกัดในการแสดงบทบาทภายในภูมิภาค รวมถึงการผลักดันผลประโยชน์ของตน (Colakoglu, 2016, p. 279) ด้วยเหตุนี้ เกาหลีใต้จึงจำเป็นต้องเปิดประตูสู่ภูมิภาคอื่นและแสวงหาหุ้นส่วนใหม่ ๆ เพื่อบรรลุผลประโยชน์แห่งชาติ ทั้งในทางการเมืองและเศรษฐกิจ หนึ่งในหนทางออกก็คือ การดำเนินการทูตรัฐอำนาจปานกลาง ด้วยแนวทางแบบเครือข่าย (network approach) (Sohn, 2015a, pp. 4–5) เพื่อแสดงออกในพื้นที่และประเด็นที่ไม่ทับซ้อนกับมหาอำนาจ

จากที่กล่าวไปข้างต้น จะเห็นได้ว่า เกาหลีใต้ประสบกับความยากลำบากในการแสดงบทบาทภายในภูมิภาคของตน ในแง่นี้ จึงต้องหันมาแสดงบทบาทในสถาบันระหว่างประเทศ และการบริหารจัดการระดับโลก โดยเฉพาะอาณาบริเวณเฉพาะที่ตนเองมีจุดแข็งทดแทน (Engin & Baba, 2015, p. 21; Teo, 2016) การก่อตั้ง MIKTA เป็นส่วนหนึ่งของทางออกดังกล่าว เพราะเกาหลีใต้ไม่สามารถแสดงบทบาทในระดับโลกได้อย่างมี

ประสิทธิภาพและประสิทธิผลแต่เพียงลำพัง หากแต่ต้องร่วมมือกับประเทศอื่น ๆ ที่มีเจตนารมณ์สอดคล้องกันเป็นกลุ่มจึงจะสามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ (Sohn, 2015b)

สำหรับเกาหลีใต้ MIKTA เป็นเครื่องมือสำคัญของการทูตรัฐอำนาจปานกลาง กล่าวคือ MIKTA ช่วยเปิดพื้นที่ให้กับเสียงของเกาหลีใต้ในการบริหารจัดการระดับโลก โดยเฉพาะการเสนอวาระระดับโลก (global agenda) ที่สอดคล้องกับความสำคัญเร่งด่วน (priority) ของประเทศ ดังเห็นได้จากความสำเร็จของเกาหลีใต้ในการผลักดันให้ MIKTA ออกแถลงการณ์ร่วมเกี่ยวกับปัญหานิวเคลียร์เกาหลีเหนือ (The Korea Times, 2015) ซึ่งสะท้อนเสียงสนับสนุนที่เกาหลีใต้ได้รับจากประเทศสมาชิกเป็นอย่างดีในแง่ การผลักดัน MIKTA จึงเป็นการลงทุนที่คุ้มค่าสำหรับเกาหลีใต้ ในการส่งเสริมการแสดงตนระหว่างประเทศ (international presence) (S. Lee, 2016, p. 5)

การก่อตั้ง MIKTA ถือเป็นความสำเร็จที่สำคัญของการทูตรัฐอำนาจปานกลางของเกาหลีใต้ (Seonjou, 2013, p. 1) และในระยะยาว อนาคตของ MIKTA ก็เป็นสิ่งเดิมพันความน่าเชื่อถือ (credibility) ของประเทศในฐานะรัฐอำนาจปานกลาง ดังนั้น เกาหลีใต้จะต้องค้นหาระบบวิธีที่จะทำให้ MIKTA เป็นกลุ่มที่มีความหมายทั้งต่อประเทศสมาชิกที่มีความหลากหลาย และต่อการบริหารจัดการระดับโลก ซึ่งการดังกล่าวจะเป็นโจทย์สำคัญของ

การดำเนินนโยบายต่างประเทศของเกาหลีใต้ในอนาคต

6. บทสรุป

บทความนี้ได้นำเสนอการทูตรัฐอำนาจปานกลางของเกาหลีใต้ ผ่านการก่อตั้ง MIKTA ซึ่งเป็นความริเริ่มล่าสุดของรัฐบาล Park แม้ว่าจะมีนักวิชาการบางท่านกล่าวว่าการก่อตั้ง MIKTA ถือเป็นความสำเร็จสำคัญของการทูตรัฐอำนาจปานกลาง อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเสนอว่าคำกล่าวดังกล่าวอาจเป็นการด่วนสรุปเกินไป เพราะการริเริ่มกลุ่มปรึกษาหารือที่ไม่เป็นทางการอย่าง MIKTA ไม่ใช่เรื่องยาก แต่สิ่งที่ยาก คือ ความยั่งยืน (sustainability) ของ MIKTA ในระยะยาว ซึ่งเรื่องดังกล่าวจะเป็นบททดสอบสำคัญของการทูตรัฐอำนาจปานกลางของเกาหลีใต้ในอนาคต

เอกสารอ้างอิง

- Colakoglu, S. (2016). The Role of MIKTA in Global Governance: Assessments & Shortcomings. *Korea Observer*, 47(2), 267-290.
- Cooper, A., Higgott, R. A., & Richard, K. (1993). *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*. Vancouver: UBC Press.
- Cooper, A. F. (2015). MIKTA and the Global Projection of Middle

- Powers: Toward a Summit of Their Own? *Global Summitry*, 1(1), 95–114. doi: 10.1093/global/guv005
- Engin, B., & Baba, G. (2015). MIKTA: A Functioning Product of “New” Middle Power-Ism? *Uluslararası Hukuk ve Politika*, 11(42), 1–40.
- John, J. V. (2014). Becoming and Being a Middle Power: Exploring a New Dimension of South Korea’s Foreign Policy. *China Report*, 50(4), 325–341. doi: 10.1177/0009445514549274
- Kim, E. (2015). Korea’s Middle-Power Diplomacy in the 21st Century. *Pacific Focus*, 30(1), 1–9. doi: 10.1111/pafo.12044
- Kim, S. (2016). South Korea’s Middle-Power Diplomacy: Changes and Challenges *Research Paper* (pp. 1–16): The Royal Institute of International Affairs.
- Lee, S. (2016). MIKTA and Korea’s Middle Power Diplomacy: Opportunities and Challenges *EAI Issue Briefing* (pp. 1–6): The East Asia Institute.
- Lee, S. J. (2016). South Korea Aiming to Be an Innovative Middle Power. In J. S. Lee (Ed.), *Transforming Global Governance with Middle Power Diplomacy: South Korea’s Role in the 21st Century* (pp. 1–13). New York: Palgrave Macmillan US.
- MOFA. (n.d.). *MIKTA: New Innovative Partnership*. Seoul: MOFA.
- O’Neil, A. (2015). South Korea as a Middle Power: Global Ambitions and Looming Challenges *Middle-Power Korea: Contributions to the Global Agenda* (pp. 75–89). New York: Council on Foreign Relations Press.
- Ping, J. H. (2005). *Middle Power Statecraft: Indonesia, Malaysia and the Asia-Pacific*. Aldershot: Ashgate.
- Robertson, J. (2007). South Korea as a Middle Power: Capacity, Behavior, and Now Opportunity. *International Journal of Korean Unification Studies*, 16(1), 151–174.
- Robertson, J. (2013). Middlepowerism & Continuity in South Korean Foreign Policy. Retrieved 15 July, 2016, from <http://thediplomat.com/2013/05/middlepowerism-continuity-in-south-korean-foreign-policy/>
- Saxer, C. J. (2013). Capabilities and aspirations: South Korea’s rise as a middle power. *Asia Europe Journal*, 11(4), 397–413. doi: 10.1007/s10308-013-0361-7

- Schiavon, J. A., & Domínguez, D. (2016). Mexico, Indonesia, South Korea, Turkey, and Australia (MIKTA): Middle, Regional, and Constructive Powers Providing Global Governance. *Asia & the Pacific Policy Studies*, 3(3), 495-504. doi: 10.1002/app5.148
- Seonjou, K. (2013). Korea's Middle Power Diplomacy: Launch of MIKTA and Development Cooperation (pp. 1-5): IFANS.
- Snyder, S. A. (2013, 1 October 2013). Korean Middle Power Diplomacy: The Establishment of MIKTA. Retrieved 16 November, 2016, from <http://blogs.cfr.org/asia/2013/10/01/korean-middle-power-diplomacy-the-establishment-of-mikta/>
- Sohn, Y. (2015a). Searching for a new identity: South Korea's middle power diplomacy Policy Brief (pp. 1-6): FRIDE.
- Sohn, Y. (2015b, 18 December 2015). Searching For A New Identity: South Korea's Middle Power Diplomacy – Analysis. Retrieved 16 November, 2016, from <http://www.eurasiareview.com/18122015-searching-for-a-new-identity-south-koreas-middle-power-diplomacy-analysis/>
- Teo, S. (2016, 9 August 2016). South Korea stuck between global ambitions and regional realities. Retrieved 16 November, 2016, from <http://www.eastasiaforum.org/2016/08/09/south-korea-stuck-between-global-ambitions-and-regional-realities/>
- The Korea Times. (2015, 22 May). Five middle powers call for denuclearization of N. Korea, *The Korea Times*. Retrieved from <http://www.koreatimesus.com/five-middle-powers-call-for-denuclearization-of-n-korea/>
- Wood, B. (1988). *The Middle Powers and the General Interest*. Ottawa: North-South Institute.