

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 17 มิถุนายน 2537

พหุอภิวรัฐพิภพ

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

ในขณะที่โลกมีแนวโน้มที่จะแบ่งขอยเป็นเขตเศรษฐกิจขนาดใหญ่ (super blocs) อย่างน้อย 3 เขต อันประกอบด้วยเขตเศรษฐกิจยุโรป เขตเศรษฐกิจอเมริกา และเขตเศรษฐกิจเอเชียแปซิฟิก จนกลายเป็นไตรอภิวรัฐพิภพ (Tri-polarity) ในทางเศรษฐกิจ แต่ในทางการเมืองโลกมีแนวโน้มที่จะเป็นพหุอภิวรัฐพิภพ (Multi-polarity)

เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองยุติลง โลกถูกจัดระเบียบเป็นทวิอภิวรัฐพิภพ (Bipolarity) กล่าวคือ จำแนกออกเป็นสองขั้ว ระหว่างขั้วเสรีประชาธิปไตยกับขั้วคอมมิวนิสต์ แม้สงคราม 'ร้อน' จะยุติลงแล้ว แต่สิ่งที่มาแทนที่กลับเป็นสงครามเย็น ซึ่งมีอาการรุนแรงเป็นระลอกๆ โดยที่มี 'สงครามร้อน' เกิดขึ้นในบางภูมิภาคเป็นครั้งคราว เพื่อทดสอบพลาณภาพทางทหารของอภิวอำนาจทั้งสองขั้ว การทำ 'สงครามตัวแทน' ปรากฏตลอดช่วงเวลา 30 ปีหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

ทวิอภิวรัฐพิภพค่อยๆสลายไปภายหลังการพังทลายกำแพงเบอร์ลินและการล่มสลายของอาณาจักรโซเวียตนับตั้งแต่ปี 2532 เป็นต้นมา นักรัฐศาสตร์อเมริกันจำนวนไม่น้อยเสนอทวิเคราะห์ว่า โลกกำลังแปรสภาพเป็นเอกอภิวรัฐพิภพ (Uni-polarity) กล่าวคือ เป็นโลกที่มีขั้วเดียว โดยที่มีอภิวอำนาจเพียงประเทศเดียว และสหรัฐอเมริกาเป็นอภิวอำนาจดังกล่าวนี้ ยิ่งสหรัฐฯแสดงตนเป็นผู้นำอันโดดเด่นในสงครามอ่าวเปอร์เซียด้วยแล้ว นักวิชาการอเมริกันบางคนถึงกับตีขลุมว่า บัดนี้ สหรัฐฯหวนกลับมาเป็น 'จ้าวโลก' อีกครั้งหนึ่ง ความเห็นทำนองนี้ปรากฏอย่างเด่นชัดในวารสาร *Foreign Affairs*

โลกเคยมีอภิวอำนาจที่ทำหน้าที่ 'จ้าวโลก' มาแล้ว แต่ 'จ้าวโลก' ในความหมายที่เคร่งครัดหาไม่มี เพราะไม่เคยมีอภิวอำนาจประเทศหนึ่งประเทศใดเพียงประเทศเดียวที่ทำหน้าที่ 'โลกบาล' ดูแลสานติสุขครอบคลุมทั้งโลกได้ บทวิเคราะห์ที่ตรงต่อความเป็นจริงมากกว่า ก็คือ การมองโลกเป็นส่วนๆโลกประกอบด้วย 'ระบบโลก' (world-systems) หลายระบบ 'ระบบโลก' แต่ละระบบล้วนมีผู้นำอันเด่นชัด โดยที่ระบบโลกแต่ละระบบหาอภิวอำนาจบริเวณอัน

เท่าเทียมกันไม่ ในแต่ละยุคแต่ละสมัย จะมีระบบโลกบางระบบที่ครอบคลุมอาณาบริเวณและทรงอิทธิพลทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจเหนือระบบโลกอื่น ๆ

ภายหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งแรกในคริสต์ศตวรรษที่ 18 ระบบโลกที่มีอังกฤษเป็นผู้นำเปล่งประกายอิทธิพลเหนือระบบโลกอื่นใด ระบบโลกที่อังกฤษเป็นผู้สถาปนาและดำรงไว้ซึ่งศาสนาดิสซัสนี้มีชื่อเรียกในภาษาละตินว่า Pax Britannica ซึ่งสืบทอดด้วย Pax Americana เมื่อสหรัฐอเมริกาเติบโตขึ้นเป็นผู้นำแทนอังกฤษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ตลอดยุคสงครามเย็นระหว่างปี 2488-2532 โลกประกอบด้วยระบบโลกที่มีพลาณภาพไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน 2 ระบบ อันได้แก่ ระบบโลกภายใต้ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยม และระบบโลกภายใต้ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม

ระบบโลกภายใต้ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมเริ่มไร้เอกภาพเมื่อเกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างสาธารณรัฐประชาชนจีนกับสหภาพโซเวียตในปลายทศวรรษ 2490 และเริ่มสั่นคลอนเมื่อสาธารณรัฐประชาชนจีนละทิ้งแนวทางสังคมนิยม โดยประกาศใช้นโยบาย 'สี่ทันสมัย' ตามแนวทางทุนนิยมในปี 2521 ยิ่งเมื่อเยอรมนีตะวันออกผนึกเข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับเยอรมนีตะวันตก ประกอบกับสหภาพโซเวียตหันเข้าสู่ระบบตลาดด้วยแล้ว ระบบโลกภายใต้ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมนับตั้งแต่ปี 2532 เป็นต้นมา ก็หดตัวไปเป็นอันมาก

ในขณะที่ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยมขยายตัวอย่างรวดเร็ว และปกคลุมโลกกว้างขวางขึ้น ระบบโลกในส่วนนี้กลับไร้ 'จ้าวโลก' นับตั้งแต่ปี 2514 เป็นต้นมา เมื่อสหรัฐฯไม่สามารถทำหน้าที่จัดระเบียบและดูแลระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ จนเป็นเหตุให้ระบบเบรตตันวูดส์ (Bretton Woods System) ซึ่งเป็นระเบียบการเงินระหว่างประเทศต้องล่มสลาย

ในปัจจุบัน การอ้างสถานะความเป็น 'จ้าวโลก' เป็นเรื่องยากยิ่ง ความเป็นจ้าวโลกมิได้มาจากการครอบครองอาวุธนิวเคลียร์เพียงอย่างเดียว ดังเช่นที่เป็นอยู่ในยุคสงครามเย็น พลาณภาพและศักยภาพทางเศรษฐกิจกลับกลายเป็นตัวแปรสำคัญ ทั้งนี้ น่าสังเกตว่า บรรดาประเทศอภิมหาอำนาจล้วนแล้วแต่มีปัญหาเศรษฐกิจในขั้นรากฐาน และอยู่ในช่วงของการปรับโครงสร้างการผลิต รวมตลอดจนการปรับตำแหน่งสัมพัทธ์ในสังคมโลกด้วยการขยายเขตเศรษฐกิจ ความอ่อนแอทางเศรษฐกิจทำให้ไม่มีประเทศอภิมหาอำนาจใดขึ้นมาเป็น 'จ้าวโลก' ได้นอกจากนี้ บรรดาประเทศอภิมหาอำนาจต่างมีความขัดแย้งในผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ จนถึงขั้นเกิดข้อพิพาทอยู่เนืองๆ การที่ประเทศต่างๆจะยอมรับประเทศอภิมหาอำนาจประเทศหนึ่งประเทศใดเป็นจ้าวโลกจึงเป็นไปได้ยากยิ่ง เพราะภาพลักษณ์ของจ้าวโลกก็คือการเป็นผู้ให้

โดยไม่ต้องไม่เข้าไปแย่งชิงผลประโยชน์กับประเทศอื่น ในปัจจุบันไม่มีประเทศอภิมหาอำนาจใดที่มีภาพลักษณ์เช่นนี้

สังคมโลกเติบโตใหญ่และซับซ้อนเกินกว่าที่จะมีประเทศหนึ่งประเทศใดเป็นจ้าวโลกได้ ส่วนสำคัญเป็นเพราะการเป็นจ้าวโลกมีต้นทุนที่ต้องเสีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจ้าวโลกต้องแบกรับภาระต้นทุนการผลิตสินค้าสาธารณะระหว่างประเทศ (International Public Goods) หากมีใช้การรับภาระทั้งหมด ก็ต้องรับภาระส่วนสำคัญ สินค้าสาธารณะระหว่างประเทศที่สำคัญ ได้แก่ สันติภาพ เสถียรภาพทางการเมืองระหว่างประเทศ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรโลก การจัดระเบียบการสัญจรในอวกาศ ฯลฯ

ในยุค Pax Britannica และ Pax Americana จ้าวโลกเป็นผู้รับภาระต้นทุนการผลิตสินค้าสาธารณะระหว่างประเทศในสัดส่วนสำคัญ ในปัจจุบัน ประเทศอภิมหาอำนาจต่างลังเลที่จะรับภาระดังกล่าวนี้ต่อไป ส่วนหนึ่งเป็นเพราะความอ่อนแอทางเศรษฐกิจ อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะต้นทุนการผลิตสินค้าสาธารณะระหว่างประเทศเติบโตสูงขึ้นมาก

ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวข้างต้นนี้ ระบบโลกที่มีประเทศหนึ่งประเทศใดเป็นจ้าวโลกแต่เพียงประเทศเดียวจะไม่หวนกลับมาอีก นั้นย่อมนัยความว่า การที่โลกจะพัฒนาไปสู่เอกอภิวรัฐภาพ นั้นเป็นเรื่องที่เกือบเป็นไปได้เลย

แม้ว่าโลกจะแปรสภาพเป็นไตรอภิวรัฐภาพในทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ ประกอบด้วยเขตเศรษฐกิจขนาดใหญ่ 3 เขต แต่เขตเศรษฐกิจแต่ละเขตมิได้มีฐานะเป็นเอกรัฐ (unitary state) เพราะยังมิได้มีการผนึกตัวทางการเมือง แม้แต่สหภาพยุโรปก็ยังมีได้มีลักษณะเป็นเอกรัฐ เพราะภาคีสมาชิกแต่ละประเทศยังไม่ยินยอมที่จะสละอธิปไตยของตนเอง ดังนั้น ไตรอภิวรัฐภาพทางเศรษฐกิจจึงมิได้มีความหมายเท่ากับไตรอภิวรัฐภาพทางการเมือง เพราะเขตเศรษฐกิจแต่ละเขตเกิดจากการผนึกตัวทางเศรษฐกิจเท่านั้น หาได้มีการผนึกตัวทางการเมืองการปกครองไม่ได้ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้เอง โลกจึงกำลังดำเนินอยู่บนเส้นทางของการเป็นไตรอภิวรัฐภาพทางเศรษฐกิจควบคู่กับการเป็นพหุอภิวรัฐภาพทางการเมือง

การเมืองในโลกแตกกระจายเป็นหลายขั้ว ในกลุ่มประเทศทุนนิยมดั้งเดิมไม่เพียงแต่สหรัฐฯเท่านั้นที่เป็นอภิมหาอำนาจ หากยังมีเยอรมนี ญี่ปุ่น อังกฤษ และฝรั่งเศสด้วย ส่วนในกลุ่มประเทศสังคมนิยมดั้งเดิม รัสเซียและสาธารณรัฐประชาชนจีนยังคงทรงอิทธิพลทางการเมืองระหว่างประเทศ ด้วยเหตุดังนี้ สังคมการเมืองโลกจึงแปรสภาพจากทวิอภิวรัฐภาพ (Bi-polarity) มาสู่พหุอภิวรัฐภาพ (Multi-polarity)

การที่โลกมีอภิมหาอำนาจหลายประเทศเช่นนี้อาจมีผลเสียในข้อที่ไม่มีผู้นำในการจัดและรักษาระเบียบการเมืองระหว่างประเทศ การผลิตสินค้าสาธารณะระหว่างประเทศจะมีน้อยกว่าระดับที่ก่อให้เกิดสวัสดิการสูงสุดแก่สังคมโลก (global optimal level) เนื่องจาก

ประเทศอภิมหาอำนาจต่างก็แย่งกันรับภาระต้นทุนการผลิตสินค้าสาธารณะเหล่านั้นทุกประเทศ จะมีพฤติกรรมประหนึ่ง 'ผู้โดยสารที่ขอบตีตัวฟรี' (free rider) เพราะตระหนักแก่ใจดีว่า หากมีประเทศหนึ่งประเทศใดรับภาระการผลิตสินค้าสาธารณะระหว่างประเทศ ประโยชน์มิได้ตกแก่ประเทศผู้รับภาระเท่านั้น ประเทศอื่น ๆ ก็ร่วมรับประโยชน์ด้วย

ความลังเลใจของสหรัฐอเมริกาและประเทศมหาอำนาจอื่น ๆ ในการเข้าไป มีบทบาทเพื่อยุติสงครามบอสเนียก็ดี หรือสงครามในรวันดาก็ดี รวมตลอดจนการที่นานาประเทศ ค้างชำระค่าสมาชิกแก่องค์การสหประชาชาติก็ดี ล้วนแล้วแต่เป็นประจักษ์พยานอันดียิ่งว่า ในพหุภพรัฐพิภพ นานาประเทศมีแนวโน้มที่จะเป็น 'ผู้โดยสารที่ไม่ยอมเสียค่าโดยสาร' และสินค้า สาธารณะระหว่างประเทศจะมีน้อยกว่าระดับอันเหมาะสม สภาวการณ์ดังกล่าวนี้จะไม่เกื้อกูลต่อ การสถาปนาศานติสุขในโลก และอาจเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างอันนำมาสู่สภาพ 'นิวโลกาจลาจล' (New World Disorder)