

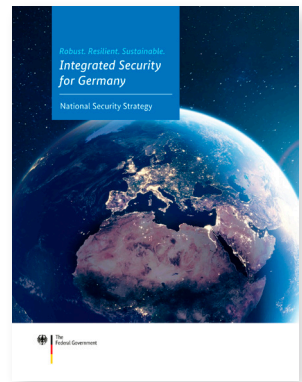
เกร็ดความรู้ที่ 4

ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติของเยอรมนี : บริบทและจุดยืนในศตวรรษที่ 21

สถาบันความมั่นคงศึกษา

บริบทการจัดทำยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติของเยอรมนี

เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน ค.ศ. 2022 เยอรมนีได้เผยแพร่ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Strategy) ฉบับแรกของประเทศ โดยมีเป้าหมายสำคัญ คือ การรักษาความมั่นคงของประเทศ และเสริมสร้างความมั่นคงให้กับภูมิภาคยุโรป ผ่านความร่วมมือในภูมิภาคและชาติพันธมิตร เพื่อตอบสนองต่อความท้าทายด้านการเปลี่ยนแปลงทางภูมิรัฐศาสตร์จากภัยคุกคามความมั่นคงต่าง ๆ ในระดับโลกและในภูมิภาคยุโรปที่กระทบต่อทั้งมิติสังคมและเศรษฐกิจ โดยเฉพาะภัยคุกคามทางไซเบอร์ การแทรกแซงจากต่างชาติ โรคระบาด และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยปัจจัยเร่งสำคัญที่ส่งผลให้เยอรมนีกำหนดยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ คือ ภัยคุกคามจากการรุกรานยูเครนของรัสเซีย ซึ่งส่งผลกระทบต่อภูมิทัศน์ด้านความมั่นคงในพื้นที่บริเวณยุโรป-แอตแลนติก ตลอดจนความท้าทายจากอิทธิพลจีนต่อระเบียบโลก จึงนำมาสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติภายใต้แนวคิด “การสร้างความมั่นคงแบบบูรณาการ (Integrated Security for Germany)”³⁸



การกำหนดยุทธศาสตร์ความมั่นคงเพื่อรับมือกับความท้าทายด้านภูมิรัฐศาสตร์และภัยคุกคามรูปแบบใหม่ จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับประเทศเยอรมนี โดยเป็นการผลักดันร่วมกันระหว่าง 3 พรรคการเมืองภายใต้รัฐบาลผสม ได้แก่ พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยเยอรมนี (SPD) พรรคเสรีประชาธิปไตย (FDP) และพรรค Green ซึ่งได้ดำเนินการร่วมกันเพื่อรวบรวมข้อมูลจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเป็นเวลากว่า 15 เดือน³⁹

³⁸ National Security Strategy of Germany. "National Security Strategy" (English Version), accessed January 12, 2024, <https://www.nationalesicherheitsstrategie.de/National-Security-Strategy-EN.pdf>, P.5-7, 23.

³⁹ Germany's first-ever National Security Strategy, accessed January 25, 2024, <https://www.iiss.org/online-analysis/online-analysis/2023/06/germanys-first-ever-national-security-strategy/>

นำมาสู่แนวทางการดำเนินงาน 3 เสาหลัก การพัฒนาความเข้มแข็ง (Robust) การเสริมสร้างความเข้มแข็งและความยืดหยุ่น (Resilient) และการส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1 การพัฒนาความเข้มแข็ง (Robust)

มุ่งเน้นการปกป้องสันติภาพและเสรีภาพของประเทศและพันธมิตร อาทิ การปรับนโยบายภายในประเทศด้วยการตรวจสอบความพร้อมและพัฒนาขีดความสามารถด้านพลเรือนในการป้องกันประเทศ การปรับปรุงขีดความสามารถของกองทัพเยอรมนีจากการเสริมสร้างบทบาทใน NATO และการมีบทบาทในฐานะศูนย์กลางกำลังบำรุงของยุโรป โดยพัฒนาขีดความสามารถในการสนับสนุนและการส่งกำลังบำรุง การรักษาพยาบาล การคมนาคม และการช่วยเหลือด้านการป้องกันประเทศให้แก่พันธมิตร อาทิ การส่งเสริมขีดความสามารถในการป้องกันภัยทางอากาศของยุโรปภายใต้กรอบของ NATO ตลอดจนขับเคลื่อนนโยบายต่อสหภาพยุโรปและระหว่างประเทศเพื่อการรับมือต่อสถานการณ์วิกฤตต่าง ๆ พร้อมทั้งสนับสนุนระเบียบระหว่างประเทศบนพื้นฐานของกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ ในฐานะผู้รับผิดชอบในการสร้างขีดความสามารถ การตอบสนองอย่างรวดเร็วของสหภาพยุโรป (EU Rapid Deployment Capacity) ตลอดจนให้การสนับสนุนองค์การสหประชาชาติในการสร้างสันติภาพและความมั่นคงระดับโลก ทั้งนี้ เยอรมนีมีความเชื่อว่าการที่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติไม่สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง (Deadlock) ได้นั้น เป็นอุปสรรคต่อการสันติภาพและความมั่นคง⁴⁰

2 การเสริมสร้างความเข้มแข็งและความยืดหยุ่น (Resilient)

มุ่งเน้นเสริมสร้างความเข้มแข็งจากภายใน โดยเฉพาะการปกป้องค่านิยมและเสริมสร้างประชาธิปไตยให้เข้มแข็ง เพื่อรักษาไว้ซึ่งการยอมรับซึ่งกันและกันท่ามกลางความคิดเห็นที่หลากหลาย อาทิ การขับเคลื่อนหลักการระหว่างประเทศในการส่งเสริมประชาธิปไตยที่เข้มแข็งและหลักธรรมาภิบาล ผ่านการสร้างเชื่อมั่นในสถาบันทางสังคม เพื่อป้องกันการลดทอนค่านิยมแบบเสรีประชาธิปไตย และเป็นกลไกป้องปรามการแทรกแซงอย่างไม่ชอบธรรมจากภายนอก และพร้อมที่จะปกป้องและยึดมั่นในหลักการต่าง ๆ ของบรรทัดฐานระหว่างประเทศ โดยยึดหลักการองค์การสหประชาชาติร่วมกับหุ้นส่วนและพันธมิตรทั่วโลกเป็นส่วนสำคัญ นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการพึ่งพาตนเองเชิงยุทธศาสตร์ด้วยการลดภาวะพึ่งพิงต่างชาติ ในภาคส่วนทางเศรษฐกิจในส่วนของสินค้าเชิงยุทธศาสตร์ โดยมุ่งเน้นการกระจายความเสี่ยงทางเศรษฐกิจ เพื่อให้สามารถกำหนดนโยบายของตนได้อย่างเสรีปราศจากแรงกดดันจากประเทศที่ต้องพึ่งพิงและส่งเสริมการเป็นตลาดเดียวของสหภาพยุโรป (European Single Market) นอกจากนี้ยังผลักดันกลไกการค้าและลงทุนระหว่างประเทศต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับการกระจายความเสี่ยง ลดการพึ่งพิงต้องอาศัยความร่วมมือจากหลากหลายชาติหุ้นส่วนทั้งในรูปแบบทวิภาคี พหุภาคี และสหภาพยุโรป⁴¹

⁴⁰ Ibid, page 30-45.

⁴¹ Ibid, page 46-63.

3 การส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable)

มุ่งเน้นด้านการพัฒนานโยบายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมตามหลักปฏิบัติของสหประชาชาติ และส่งเสริมระบบสุขภาพระหว่างประเทศที่มีความครอบคลุมและยืดหยุ่นภายหลังการระบาดของโควิด-19 การให้การสนับสนุนผู้เชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ แก่องค์การระหว่างประเทศและยึดมั่นในเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนภายในปี 2030 ซึ่งสอดคล้องกับข้อกังวลเรื่องภาวะการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) ความมั่นคงทางอาหารและทรัพยากร โดยยึดหลักปฏิบัติตามข้อตกลงของ UNFCCC Paris Agreement และข้อตกลงของคณะกรรมการว่าด้วยความมั่นคงทางอาหาร⁴²

บิชของยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติเยอรมนีต่อภูมิภาคอินโด-แปซิฟิก

ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติเยอรมนีได้กล่าวถึงอิทธิพลจีนที่อาจส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของระเบียบโลกจนนำมาสู่การออกยุทธศาสตร์เกี่ยวกับจีน (Strategy on China) ในเวลาต่อมา เมื่อพิจารณายุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติของเยอรมนีและยุทธศาสตร์เกี่ยวกับจีนแล้ว พบว่าวัตถุประสงค์ของเยอรมนีต่อจีน คือต้องการลดความเสี่ยงต่อการพึ่งพาจากจีนในแง่ทางเศรษฐกิจ เนื่องจากเยอรมนีเห็นว่าจีนยังคงเป็นหุ้นส่วนสำคัญหากปราศจากบทบาทและอิทธิพลจีน วิกฤตการณ์และความขัดแย้งที่เกิดขึ้น อาจไม่สามารถคลี่คลายได้ นอกจากนี้ การรักษาและส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับจีน ตลอดจนบทบาทของจีนในด้านสิ่งแวดล้อม ถือเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนกระบวนการที่เกี่ยวข้องเดินทางสำเร็จตามเป้าหมาย

อย่างไรก็ตาม ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติของเยอรมนีเน้นย้ำในด้านผลกระทบของความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับรัสเซียที่มีต่อเยอรมนี ภายหลังเกิดสงครามยูเครน โดยระบุว่า การที่จีนเพิ่มความสัมพันธ์กับรัสเซียให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้นส่งผลโดยตรงต่อความมั่นคงของเยอรมนี⁴³ และภูมิภาคอินโด-แปซิฟิก เนื่องจากภูมิภาคนี้เป็นจุดสำคัญของห่วงโซ่อุปทานและมีเส้นทางการค้าระหว่างประเทศที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูง เยอรมนีจึงให้ความสำคัญกับการเพิ่มบทบาทในภูมิภาคอินโด-แปซิฟิก โดยเพิ่มความร่วมมือและปฏิบัติการในพื้นที่กรณีพิพาทมากขึ้น อาทิ การส่งเรือรบไปยังทะเลจีนใต้ การเข้าร่วม Exercise Pitch Black ของออสเตรเลีย และมีแผนในการส่งเรือฟริเกต 1 ลำและเรือลำเลียง 1 ลำเข้ามาในพื้นที่ภายในปี 2024 รวมถึงการซ้อมรบ 2023 Talisman Sabre เป็นต้น

42 Ibid, page 64-72.

43 “Strategy on China of the Government of the Federal Republic of Germany”, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2608580/49d50fec-c479304c3da2e2079c55e106/china-strategie-en-data.pdf>, p.55.

การเพิ่มบทบาทดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าเยอรมนีมองเห็นความเชื่อมโยงระหว่างความมั่นคงในเอเชียกับผลประโยชน์ของเยอรมนี จึงพยายามเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้ โดยเฉพาะการเพิ่มบทบาทด้านความมั่นคงและความร่วมมือทางทหารกับหุ้นส่วนใกล้ชิดในแถบอินโด-แปซิฟิก ตลอดจนการให้ความสำคัญกับหุ้นส่วนพันธมิตรด้านความมั่นคงในการประสานความร่วมมือในอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ ตามแนวทางของนโยบายด้านกลาโหม 2023 (Verteidigungspolitische Richtlinien 2023)⁴⁴ เพื่อปกป้อง รักษา และมุ่งสร้างความเข้มแข็งให้กับกฎระเบียบระหว่างประเทศ (Rules-based international order) ที่ยึดหลักการเสรีนิยมประชาธิปไตยจากอิทธิพลของจีนที่เพิ่มสูงขึ้น ตลอดจนภัยคุกคามจากรัสเซียที่ขยายความร่วมมือกับจีนในภูมิภาคอินโด-แปซิฟิก

ข้อสังเกต

ยุทธศาสตร์ดังกล่าว มีข้อวิพากษ์วิจารณ์ว่ายังขาดความชัดเจนในการกำหนดแนวทางและจุดหมาย ตลอดจนยังมีความคลุมเครือในแนวทางปฏิบัติและยังไม่สามารถจัดตั้งสภาความมั่นคงแห่งชาติได้อย่างเต็มรูปแบบแต่ยังคงสามารถระบุถึงความท้าทายและเป้าหมายได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ เยอรมนียังคงให้ความสำคัญกับประเด็นความมั่นคงในภูมิภาคยุโรปและการให้ความร่วมมือกับ NATO เป็นหลัก เพื่อรักษาระเบียบ กฎหมายระหว่างประเทศ และกฎบัตรสหประชาชาติ สะท้อนจากการที่เยอรมนีให้ความสำคัญกับประเด็นด้านภูมิศาสตร์การเมือง โดยเฉพาะภัยคุกคามรัสเซียและการสร้างความสัมพันธ์กับจีนในทางเศรษฐกิจ ตลอดจนปกป้องอุตสาหกรรมการส่งออกเทคโนโลยีเพื่อความมั่นคง รวมถึงมีการพาดพิงผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับรัสเซียที่มีต่อเยอรมนี

นอกจากนี้ ยังแสดงให้เห็นว่า เยอรมนีมองจีนเป็นภัยคุกคามมากขึ้นและเห็นความเชื่อมโยงระหว่างความมั่นคงในอินโด-แปซิฟิกกับภูมิภาคยุโรป ซึ่งไม่อาจแยกจากกันได้ โดยจะเห็นว่ายุทธศาสตร์นี้กล่าวถึงจีนบ่อยครั้ง ตลอดจนพูดถึงการเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องของเยอรมนีมากขึ้นในการคานอำนาจจีน

⁴⁴ Federal Ministry of Defense, “Defense Policy Guidelines 2023,” <https://www.bmvg.de/resource/blob/5702804/7ee6065595ceb56b8bd-13cbf44659582/defence-policy-guidelines-2023-data.pdf>.