

ความเสี่ยงภูมิรัฐศาสตร์ และมาตรการคว่ำบาตร (Sanctions): ตัวเปลี่ยนเกมสู่ระเบียบโลกใหม่?

คอลัมน์ "เจาะลึก" นสพ. กรุงเทพธุรกิจ
ฉบับที่ 8/2565 วันที่ 14 เม.ย. 2565

ดร.เสาวณี จันทะพงษ์
ฝ่ายเศรษฐกิจมหภาค สายนโยบายการเงิน
ธนาคารแห่งประเทศไทย

กองทัพรัสเซียบุกโจมตียูเครนเมื่อ 24 ก.พ. 65 นับเป็นการปฏิบัติการทางทหารครั้งใหญ่ นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 และอาจเป็นตัวเปลี่ยนเกม (Game changer) การจัดระเบียบโลกใหม่ ส่งผลให้ดัชนีความเสี่ยงด้านภูมิรัฐศาสตร์ (Blackrock Geopolitical risk indicator) ปรับตัวเพิ่มขึ้นถึงระดับสูงสุดในรอบปี^[1] บทความนี้นำเสนอสถานะของสงครามรัสเซียยูเครน และเปรียบเทียบกับสงครามความขัดแย้งในอดีต แนวโน้มการใช้นโยบายคว่ำบาตร (Sanctions) ตอบโต้ระหว่างกัน รวมทั้งนัยต่อการจัดระเบียบโลกใหม่ (New world order)

สถานะล่าสุดสงครามรัสเซียยูเครน และบทเรียนจากสงครามในอดีต

สถาบันวิจัยด้านกิจการทหารของสหรัฐฯ (Institute for the Study of War)^[2] นำเสนอสถานะสงครามรัสเซียยูเครนล่าสุด (5 Apr 22) **จากรูป F1 พื้นที่สีแดงแสดงถึงพื้นที่การเข้ายึดครองแล้ว และการรุกคืบของกองทัพรัสเซียในภูมิภาคตะวันออกของยูเครนเป็นหลัก** โดยรัสเซียได้ยึดครองแคว้นไครเมีย (Crimea) ในปี 2014 และยึดครองภูมิภาคลูฮันสก์ (Luhansk) (93%) และโดเนตสค์ (Donetsk) (54%) ไปก่อนหน้านี้แล้ว อันเป็นเขตยึดครองของกลุ่มแบ่งแยกดินแดนที่รัสเซียสนับสนุน และเป็นพื้นที่ที่เคยเป็นแหล่งผลิตถ่านหินและเหล็กสำคัญของยูเครนซึ่งไล่ตั้งแต่เมืองมารีอูโปลา (Mariupol) ทางตอนใต้ไปจนถึงพรมแดนทางตอนเหนือ^[3] เป้าหมายของฝ่ายรัสเซียจะยังคงใช้ปฏิบัติการทางทหารต่อยูเครนจนกว่าจะบรรลุเป้าหมายหลักในการปกป้องตนเองจากภัยคุกคามของชาติตะวันตกกลุ่มนาโต้

F1: Assessed Control of Terrain in Ukraine and Main Russian Maneuver Axes as of April 05, 2022, 3:00 PM ET



Source: Institute for the Study of War & AEI's Critical Threats Project 2022

ทางด้านยูเครนยังคงก่อการต่อต้านอย่างเป็นระบบในพื้นที่ทางภาคเหนือของยูเครนในแคว้นเคียฟ (Kyiv) (พื้นที่สีฟ้าในรูป F1) และบางส่วนของเมืองมารีอูโปล ส่วนรัสเซียมุ่งเน้นที่ "การปลดปล่อย" ในภูมิภาค Donbas ทางตะวันออก ล่าสุดในการเจรจาสันติภาพ (Peace talk) ที่กรุงอิสตันบูลเมื่อ 29 Mar 22 มีความคืบหน้าสำคัญคือ รัสเซียประกาศลดปฏิบัติการรอบกรุงเคียฟ เมืองหลวงยูเครน และรอบเมืองเซอร์นิฮิว (Chernihiv) ส่วนยูเครนยอมเลิกล้มความต้องการเข้าเป็นสมาชิกนาโต^[4]

จากงานศึกษาในอดีตของ Center for Strategic and International Studies (CSIS)^[5] ของสหรัฐฯ ตั้งแต่ปี 1946 สรุปได้ว่า (1) โดยเฉลี่ย 26% ของสงครามระหว่างรัฐทั้งหมด การยุติความขัดแย้งเกิดขึ้นภายใน 30 วัน และสู้รบกันเฉลี่ย 8 วัน (2) 25% ยุติภายใน 1 ปี (3) 44% ยุติด้วยข้อตกลงหยุดยิง (Ceasefire agreement) หรือข้อตกลงสันติภาพ (Peace agreement) (4) ในสงครามระหว่างรัฐที่สู้รบกันนานระหว่าง 1 เดือนถึง 1 ปี ยุติด้วยสัญญาหยุดยิง 24% และ (5) หากสู้รบกันนานกว่า 1 ปี สงครามจะขยายเวลาเฉลี่ยกว่าทศวรรษและส่งผลให้เกิดการปะทะกันเป็นระยะ (Sporadic clashes)

จากสถิติข้างต้น ผู้เขียนคาดว่าสงครามรัสเซียยูเครนน่าจะเป็นส่วนผสมของกรณี 4 และ 5 คือ ทั้งสองฝ่ายสู้รบกันนานระหว่าง 1 เดือนถึง 1 ปี และจะยุติด้วยสัญญาหยุดยิง แต่จะมีการปะทะกันเป็นช่วงๆ ในแนวชายแดน

การใช้มาตรการคว่ำบาตรเป็นเครื่องมือแก้ปัญหาภูมิรัฐศาสตร์

สหรัฐฯ และประเทศพันธมิตร บังคับใช้บทลงโทษหรือมาตรการคว่ำบาตร (Sanctions) ต่อรัสเซียเพื่อตอบโต้การรุกรานยูเครน ที่สำคัญคือ •สหรัฐฯ คว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ เช่น ห้ามการลงทุนใหม่ในรัสเซีย และการคว่ำบาตรขั้นสูงต่อสถาบันการเงินของรัสเซีย 2 แห่ง ได้แก่ Alfa Bank และ Sberbank ขณะที่อังกฤษได้กำหนดมาตรการคว่ำบาตรธนาคาร Sberbank ที่ใหญ่ที่สุดของรัสเซีย

ชาติพันธมิตรตะวันตกยังคว่ำบาตรทางการเงินต่อรัสเซีย ที่สำคัญคือ “การแช่แข็งสินทรัพย์เงินสำรองเงินตราต่างประเทศของธนาคารกลางรัสเซีย 630 พันล้านดอลลาร์ สรอ. (470 พันล้านปอนด์)” และธนาคารบางแห่งของรัสเซียถูกตัดออกจากระบบชำระระหว่างธนาคารทั่วโลก หรือ “ระบบ SWIFT” เพื่อหยุดกิจกรรมทางเศรษฐกิจและส่งผลให้การชำระเงินการส่งออกพลังงานของรัสเซียลำบากขึ้น นอกจากนี้ จะแบนการนำเข้าน้ำมันและก๊าซจากรัสเซียด้วยทั้งหมด โดยสหภาพยุโรปซึ่งพึ่งพาน้ำมันหนึ่งในสี่และก๊าซ 40% จากรัสเซีย จะพยายามทำให้ยุโรปเป็นอิสระจากพลังงานจากรัสเซียให้ได้ภายในปี 2573^[6]

F2: Sanctions Implementations by Types, 1950-2019



Source: Global Sanctions Data Base (GSDB) cited in Aleksandra Kirilakha et al (2021), The Global Sanctions Data Base: An Update that Includes the Years of the Trump Presidency and Author's calculations

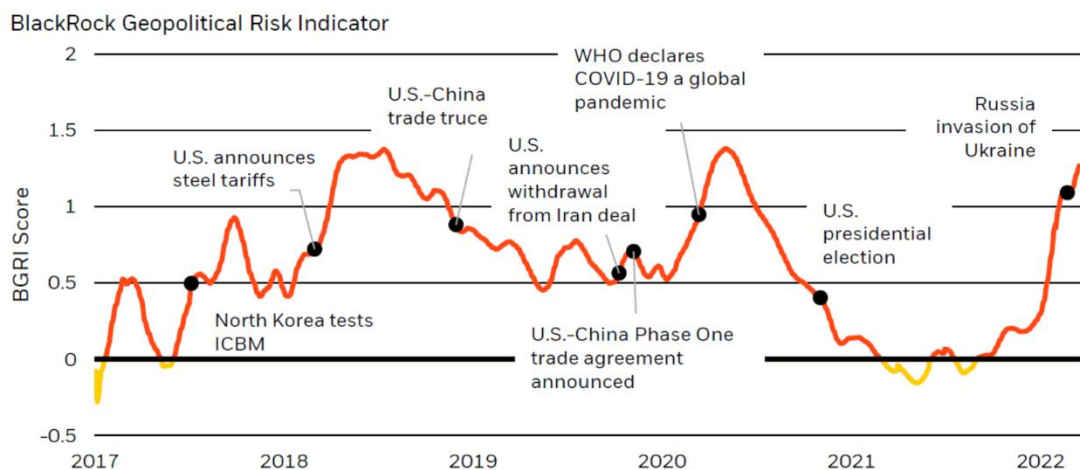
Note: The figure shows the number of imposed sanctions by type for the period 1950-2019. Picture Credit: VectorStock.com/12476109

การใช้มาตรการคว่ำบาตรเป็นเครื่องมือแก้ปัญหาภูมิรัฐศาสตร์โดยชาติพันธมิตรตะวันตกไม่ใช่เรื่องใหม่ จากงานศึกษาในอดีต^[7] ของมาตรการคว่ำบาตรช่วง 1950-2019 (รูป F2) ในภาพรวม แนวโน้มการใช้มาตรการคว่ำบาตรทุกประเภทเติบโตต่อเนื่อง ทั้งนี้ การคว่ำบาตรทางการค้ามีส่วนโน้มน้าลดลงมาอยู่ที่ 18% ในปี 2019 จากมาตรการคว่ำบาตรทั้งหมด ขณะที่การคว่ำบาตรทางการเงิน (Financial sanctions) และการจำกัดการเดินทาง (Travel sanctions) มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นอยู่ที่ 31% และ 20% ตามลำดับ โดยสหรัฐฯ เป็นประเทศที่ใช้มาตรการคว่ำบาตรมากที่สุดคิดเป็น 1 ใน 3 ของการคว่ำบาตรทั้งหมด รองลงมาคือ EU และ UN

ความเสี่ยงภูมิรัฐศาสตร์ และการคว่ำบาตร: ตัวเปลี่ยนเกมสู่ระเบียบโลกใหม่?

ช่วงที่ผ่านมา ชาติพันธมิตรและ UN ใช้มาตรการคว่ำบาตรมากขึ้นต่อประเทศต่างๆ เพื่อเป้าหมายทางนโยบายระหว่างประเทศในวงกว้าง ทั้งด้านส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตย การต่อต้านการก่อการร้าย และการเปลี่ยนแปลงนโยบายในประเทศเป้าหมาย ความเสี่ยงด้านภูมิรัฐศาสตร์ที่ปรับตัวสูงขึ้น (รูป F3) จากสงครามรัสเซียยูเครนและการใช้มาตรการตอบโต้ระหว่างกัน ทำให้หลายฝ่ายคาดว่าความขัดแย้งครั้งนี้อาจเป็นตัวพลิกเกม (Game changer) นำไปสู่ระเบียบโลกใหม่ใน 3 ด้านหลักดังนี้

F3: Geopolitical risk framework



Source: BlackRock Investment Institute. April 2022, cited in Geopolitical risk dashboard, April

1) การลดระดับโลกาภิวัตน์ (Deglobalisation) ที่มีมานานในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา เมื่อชาติพันธมิตรตะวันตกคว่ำบาตรหรือทำ "สงครามเศรษฐกิจ" กับรัสเซีย พยายามโดดเดี่ยวรัสเซียออกจากเศรษฐกิจโลก และยังทำให้เกิดการแบ่งขั้วของมหาอำนาจอย่างชัดเจนขึ้น^[8] โดย IMF^[9] ชี้ว่าสงครามทำให้ต้นทุนสินค้าโภคภัณฑ์พุ่งสูงขึ้น ส่งผลให้ประเทศต่างๆ เผชิญกับความท้าทายการรักษาสถดุระหว่างการค้าและการเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งพึ่งพิงตัวจากโรคระบาด โดยประเทศในเอเชียยังรับแรงกดดันของเงินเฟ้อได้บ้าง จากที่มีการผลิตในท้องถิ่นและการพึ่งพาข้าวมากกว่าข้าวสาลี แต่ยังมีปัญหาจากการนำเข้าพลังงานในสัดส่วนสูง

2) ระบบหลายขั้วอำนาจ (Multipolarity) เปลี่ยนแปลงจากโครงสร้างขั้วอำนาจเดียว (Unipolarity) ที่นำโดยสหรัฐฯ สงครามนี้ทำให้รัสเซียและจีนร่วมมือกันผลักดันให้เกิดระบบหลายขั้วอำนาจทั่วโลก ในรูปแบบ "ความร่วมมือระหว่างจีน-รัสเซียที่ไม่มีขอบเขต (China-Russia cooperation has no limits)" และจะเปลี่ยนภูมิรัฐศาสตร์ระดับภูมิภาคและโลกในระยะข้างหน้าต่อไป^[10]

3) นโยบายภูมิรัฐศาสตร์ด้านพลังงาน (Energy geopolitics) อียูและอังกฤษพึ่งพาพลังงานจากรัสเซียในระดับสูง เฉพาะก๊าซธรรมชาติในปี 2019 เฉลี่ยประมาณ 16 พันล้านคิวบิกฟุต (cubic feet)

दौरान สงครามนี้ทำให้ภัยคุกคามด้านสิ่งแวดล้อมของโครงการ EU's European Green Deal 2050 ที่เน้นไปใช้แหล่งพลังงานที่ปราศจากคาร์บอนและคาร์บอนต่ำ (Decarbonization of energy)^[11]

บทความนี้เป็นข้อคิดเห็นส่วนบุคคล ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับข้อคิดเห็นของธนาคารแห่งประเทศไทย

Endnotes:

- ^[1] Blackrock Investment Institute (2022), Geopolitical risk dashboard, April
- ^[2] Frederick W. Kagan, George Barros, and Karolina Hird (2022), Russian Offensive Campaign Assessment, Institute for the Study of War & AEI's Critical Threats Project 2022, 5 April
- ^[3] BBC News ไทย (2022), รัสเซีย ยูเครน : ทำไมรัสเซียต้องการล้อมพื้นที่ฝั่งตะวันออกของยูเครน, 3 เม.ย.
- ^[4] John Psaropoulos (2022), Ukraine-Russia Talks Offer Glimmer of Hope in Fifth Week of War, Aljazeera, 30 March
- ^[5] Benjamin Jensen (2022), How Does It End? What Past Wars Tell Us About How To Save Ukraine, Center for Strategic and International Studies (CSIS), Washington DC, March 4
- ^[6] BBC News (2022), What Sanctions Are Being Imposed On Russia Over Ukraine Invasion?, 6 April
- ^[7] Aleksandra Kirilakha et al (2021), The Global Sanctions Data Base: An Update that Includes the Years of the Trump Presidency, Drexel Economics Working Paper Series WP 2021-10, Drexel University
- ^[8] Sergei Klebnikov (2022), BlackRock CEO Larry Fink Says Russia-Ukraine War Is Upending World Order And Will End Globalization, Forbes, 24 March
- ^[9] Alfred Kammer et al (2022), How War in Ukraine Is Reverberating Across World's Regions, IMF Blog, 15 March
- ^[10] Chris Devonshire-Ellis (2022), China, Russia Stand Firm In 'New, Fair, Multipolar World Order', China Briefing from Dezan Shira & Associates, 30 March
- ^[11] Scott L. Montgomery (2022), War in Ukraine Is Changing Energy Geopolitics, The Conversation UK, 3 March