



การทูตวัคซีนของออสเตรเลียระหว่างปี ค.ศ.2020 – 2022
AUSTRALIA'S VACCINE DIPLOMACY, 2020 - 2022



บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

การพูดวิเศษของออสเตรเลียระหว่างปี ค.ศ.2020 – 2022



การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการพูดและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
ปีการศึกษา 2567
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

AUSTRALIA'S VACCINE DIPLOMACY, 2020 - 2022



SETTAKARN SARARAT

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of MASTER OF POLITICAL SCIENCE

(Diplomacy and International Relations)

Faculty of Social Sciences, Srinakharinwirot University

2024

Copyright of Srinakharinwirot University

การค้นคว้าอิสระ

เรื่อง

การทบทวนข้อเขียนของออสเตอร์เลียระหว่างปี ค.ศ.2020 – 2022

ของ

เศรษฐสุภาภรณ์ สารรัตน์

ได้รับอนุมัติจากบัณฑิตวิทยาลัยให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการทูตและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

(รองศาสตราจารย์ นายแพทย์จิตร์ชัย เอกปัญญากุล)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

คณะกรรมการสอบปากเปล่าการค้นคว้าอิสระ

..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศิวพล ชมภูพันธุ์)

..... ประธานกรรมการ
(นาวาเอก ดร.หัสไชยญ์ มั่งคั่ง)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ศิพิมพ์ ศรีบัลลังก์)

ชื่อเรื่อง	การทูตวัคซีนของออสเตรเลียระหว่างปี ค.ศ.2020 – 2022
ผู้วิจัย	เศรษฐภาณท์ สารรัตน์
ปริญญา	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา	2567
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศิวพล ชมภูพันธ์

งานวิจัยนี้ศึกษาการทูตวัคซีนของออสเตรเลียในภูมิภาคโอเชียเนียช่วงวิกฤต COVID-19 (ค.ศ. 2020–2022) โดยใช้กรอบแนวคิดรัฐมหาอำนาจระดับกลาง เป็นกรอบวิเคราะห์หลัก งานวิจัยเสนอว่า ออสเตรเลียในฐานะรัฐมหาอำนาจระดับกลาง ได้ให้การทูตวัคซีนอย่างมียุทธศาสตร์ ไม่ใช่เพียงเพื่อตอบสนองต่อความต้องการด้านมนุษยธรรม แต่ยังเป็นเครื่องมือในการธำรงอิทธิพลในภูมิภาคท่ามกลางความไม่แน่นอนของโครงสร้างอำนาจโลกและการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจในแปซิฟิก โดยออสเตรเลียได้ดำเนินการช่วยเหลือผ่านทั้งช่องทางทวิภาคีและพหุภาคี เช่น โครงการ Vaccine Access and Health Security Initiative, COVAX และ Quad Vaccine Partnership ซึ่งสะท้อนพฤติกรรมของรัฐระดับกลาง ได้แก่ การทูตเฉพาะด้านความร่วมมือพหุภาคี และภาวะผู้นำเชิงคุณค่า งานวิจัยเชิงเอกสารนี้วิเคราะห์กรณีศึกษาของปาปัวนิวกินี ฟีจี และวานูอาตู เพื่อประเมินบทบาทของออสเตรเลียในฐานะผู้นำระดับภูมิภาค ผลการศึกษาชี้ว่า ออสเตรเลียสามารถธำรงอิทธิพลไว้ได้ผ่านการทูตเชิงสร้างสรรค์ แม้ขาดพลังอำนาจแข็ง งานนี้จึงมีคุณูปการต่อการพัฒนาแนวคิดรัฐมหาอำนาจระดับกลางในบริบทของการทูตด้านสุขภาพโลก และแสดงให้เห็นถึงศักยภาพของเครื่องมือมนุษยธรรมในยุทธศาสตร์ภูมิรัฐศาสตร์รวมสมัย

คำสำคัญ: การทูตวัคซีน, รัฐมหาอำนาจระดับกลาง, ออสเตรเลีย, โอเชียเนีย, โควิด-19, การทูตเฉพาะด้าน, อิทธิพลระดับภูมิภาค

Title	AUSTRALIA'S VACCINE DIPLOMACY, 2020 - 2022
Author	SETTAKARN SARARAT
Degree	MASTER OF POLITICAL SCIENCE
Academic Year	2024
Advisor	Assistant Professor Dr. Siwapon Chompupun

This study examines Australia's vaccine diplomacy in Oceania during the COVID-19 crisis (2020–2022), employing Middle Power Theory as the primary analytical framework. The research argues that Australia, as a middle power, strategically utilized vaccine diplomacy not only as a humanitarian response but also as a tool to sustain regional influence. Amid rising geopolitical instability and great-power rivalry in the Pacific, Australia's proactive deployment of bilateral and multilateral vaccine assistance especially through initiatives such as the Vaccine Access and Health Security Initiative, COVAX, and the Quad Vaccine Partnership reflects characteristics of middle-power behavior: niche diplomacy, multilateral cooperation, and normative leadership. This qualitative document analysis focuses on three case studies Papua New Guinea, Fiji, and Vanuatu to evaluate how Australia's vaccine diplomacy served as a mechanism for projecting influence. The findings reveal that Australia successfully maintained its regional leadership through constructive, value-based diplomacy, despite its limited hard power. This research contributes to the academic literature by extending Middle Power Theory into the field of global health diplomacy and highlights the strategic utility of humanitarian instruments in contemporary regional politics.

Keywords: Vaccine Diplomacy, Middle Power, Australia, Oceania, COVID-19, Niche Diplomacy, Regional Influence

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงด้วยความกรุณาและการสนับสนุนอย่างยิ่งจาก ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ซึ่งข้าพเจ้าขอแสดงความขอบคุณด้วยความเคารพอย่างสูง ข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์ ดร.ศิวพล ชมภูพันธ์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ผู้ได้กรุณาให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะอย่างต่อเนื่องและรอบด้าน ทั้งในด้านการกำหนดประเด็นวิจัย การประยุกต์ใช้กรอบทฤษฎีรัฐมหาอำนาจระดับกลาง ตลอดจนการวิเคราะห์เชิงยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการทูตวัคซิ่นของออสเตรเลีย ซึ่งความรู้และคำแนะนำที่ได้รับมีคุณูปการอย่างยิ่งต่อการพัฒนางานวิจัยฉบับนี้ให้มีความรอบคอบและสมบูรณ์

ข้าพเจ้าขอขอบคุณ คณาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ที่ได้มอบองค์ความรู้ทางทฤษฎีและแนวคิดร่วมสมัย ถ่ายทอดประสบการณ์อันทรงคุณค่า ตลอดจนสร้างแรงบันดาลใจในการศึกษาประเด็นภูมิรัฐศาสตร์และความมั่นคงด้านสุขภาพ ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญต่อการดำเนินงานวิจัยฉบับนี้

ข้าพเจ้าขอขอบคุณ เพื่อนนิสิตและผู้ร่วมอภิปราย ที่ได้ให้ข้อคิดเห็นเชิงวิชาการและแลกเปลี่ยนมุมมองอย่างสร้างสรรค์ อันมีส่วนสำคัญต่อการขยายกรอบความเข้าใจและเพิ่มพูนมิติในการวิเคราะห์ประเด็นวิจัยอย่างรอบด้าน

ท้ายที่สุดนี้ ข้าพเจ้าขอแสดงความขอบคุณอย่างสุดซึ้งต่อ ครอบครัว ที่ได้มอบกำลังใจ ความเข้าใจ และการสนับสนุนในทุกด้านอย่างไม่เสื่อมคลาย ซึ่งเป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญที่ทำให้ งานวิจัยฉบับนี้ดำเนินไปจนบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย

ข้าพเจ้ามีความหวังเป็นอย่างยิ่งว่างานวิจัยเรื่อง “การทูตวัคซิ่นของออสเตรเลีย ระหว่างปี ค.ศ.2020–2022” ฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อวงวิชาการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทของรัฐมหาอำนาจระดับกลางในการดำเนินนโยบายการทูตเฉพาะด้านในบริบทภูมิรัฐศาสตร์ร่วมสมัยต่อไป

เศรษฐภาณท์ สารรัตน์

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง.....	ณ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
คำถามการวิจัย	3
สมมุติฐานการวิจัย	4
วัตถุประสงค์การวิจัย	4
ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	4
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	8
1. ทฤษฎีรัฐมหาอำนาจระดับกลาง	8
2. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	10
3. กรอบแนวคิดการวิจัย.....	13
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย	15
บทนำ.....	15
รูปแบบการวิจัย.....	15

แหล่งข้อมูลและการรวบรวมข้อมูล	15
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	16
บทนำ.....	16
กรณีศึกษา ประเทศปาปัวนิวกินี	18
กรณีศึกษา ประเทศฟิลิปปินส์	21
กรณีศึกษาประเทศวานูอาตู	23
การเปรียบเทียบการวิเคราะห์สามกรณีศึกษา.....	25
บทที่ 5 สรุปผลและอภิปรายผล.....	29
บทนำ.....	29
อภิปรายผล	32
ความยืดหยุ่นเชิงยุทธศาสตร์ของออสเตรเลีย	34
บทบาทเชิงระบบของออสเตรเลียในภูมิรัฐศาสตร์แปซิฟิก	36
บรรณานุกรม	39

สารบัญตาราง

หน้า

ตาราง 1 การเปรียบเทียบ ยุทธศาสตร์การทูตวัคซีนที่ออสเตรเลียใช้ในแต่ละประเทศ	27
--	----



บทที่ 1

บทนำ

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การระบาดของเชื้อไวรัส COVID-19 ที่เริ่มขึ้นปลายปี 2019 และขยายวงกว้างอย่างรวดเร็วในปีถัดมา ได้กลายเป็นเหตุการณ์ระดับโลกที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อทุกมิติของสังคมมนุษย์ ทั้งด้านสุขภาพ เศรษฐกิจ การเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (WHO, n.d.) วิกฤตการณ์ดังกล่าวมิได้เป็นเพียงการทดสอบขีดความสามารถด้านสาธารณสุขของแต่ละประเทศเท่านั้น แต่ยังเป็นเวทีสำคัญที่สะท้อนพลวัตของอำนาจในระบบระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในช่วงที่ระเบียบโลกที่นำโดยมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาและจีนเริ่มมีความไม่แน่นอนเพิ่มขึ้น (Haass, 2020)

ในบริบทของความไร้เสถียรภาพเชิงโครงสร้างดังกล่าว รัฐมหาอำนาจระดับกลาง (middle powers) ได้กลายเป็นตัวแสดงที่มีความสำคัญมากยิ่งขึ้น แม้จะไม่ใช่รัฐที่มีอำนาจทางทหารหรือเศรษฐกิจในระดับครอบงำระบบโลก แต่รัฐกลุ่มนี้มักมีศักยภาพในการสร้างอิทธิพลในระดับภูมิภาค ใช้แนวทางทางการทูตอย่างสร้างสรรค์ สนับสนุนสถาบันพหุภาคี และมีบทบาทเชิงรุกในการจัดการวิกฤตต่าง ๆ (Cooper, 1997) ในช่วง COVID-19 บทบาทของรัฐมหาอำนาจระดับกลางจึงถูกจับตามองอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในมิติของการทูตด้านสุขภาพ และการทูตวัคซีน (Conley Tyler & Arthur, 2021)

รัฐอย่างเกาหลีใต้ แคนาดา หรือ ออสเตรเลีย ต่างได้แสดงบทบาทอย่างเด่นชัดในช่วงการระบาด โดยเน้นการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม สนับสนุนการวิจัยวัคซีน และจัดสรรทรัพยากรเพื่อสนับสนุนประเทศที่มีข้อจำกัด (Ministry of Foreign Affairs Republic of Korea, 2021) จุดร่วมที่น่าสนใจของรัฐเหล่านี้ คือ การพยายามแสดงภาวะผู้นำในระดับภูมิภาคหรือในเวทีระหว่างประเทศ โดยใช้ทรัพยากรที่ตนมีอย่างเหมาะสมตามบริบทและศักยภาพของตน (Gilley, 2021) สิ่งนี้ทำให้เกิดคำถามเชิงวิชาการว่า ในยุคที่มหาอำนาจขาดเสถียรภาพเชิงนโยบายและความไว้วางใจจากนานาชาติถดถอยลง รัฐมหาอำนาจระดับกลางจะสามารถทำหน้าที่ทดแทนในบางด้านได้หรือไม่

ภูมิภาคโอเชียเนีย ประกอบด้วย ประเทศหมู่เกาะขนาดเล็กซึ่งมีลักษณะพิเศษทางภูมิรัฐศาสตร์ คือ เป็นทั้ง จุดยุทธศาสตร์ และ พื้นที่เปราะบาง ในเวลาเดียวกัน ด้วยการใช้พื้นที่เหล่านี้ มีทรัพยากรจำกัด ฟังพาการนำเข้าทั้งในด้านสาธารณสุขและเศรษฐกิจ จึงทำให้ความมั่นคงของภูมิภาคนี้ต้องอาศัยการสนับสนุนจากภายนอกอย่างมีนัยสำคัญ และด้วยความสัมพันธ์ทางประวัติศาสตร์ การเมือง เศรษฐกิจ และความมั่นคงที่แน่นแฟ้นระหว่างประเทศในภูมิภาคแปซิฟิก

กับออสเตรเลีย ประเทศออสเตรเลียจึงมีบทบาทในฐานะ “รัฐมหาอำนาจระดับกลาง” ที่พยายามอ้างอิทธิพลในภูมิภาคดังกล่าวมาโดยตลอด

ในบริบทของภูมิภาคแปซิฟิกและโอเชียเนีย การระบาดของ COVID-19 ได้สร้างผลกระทบอย่างไม่สมส่วน (disproportionate impact) ต่อประเทศหมู่เกาะขนาดเล็กซึ่งมีข้อจำกัดด้านระบบสาธารณสุข ทุนมนุษย์ และโครงสร้างพื้นฐาน (UN ESCAP, 2021) ปัญหาความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงวัคซีน การพึ่งพาความช่วยเหลือจากต่างประเทศ และความเปราะบางทางเศรษฐกิจล้วนส่งผลให้ประเทศในภูมิภาคนี้กลายเป็น “สนามแข่งขันเชิงยุทธศาสตร์” ระหว่างรัฐผู้ให้ความช่วยเหลือ (The Guardian, 2021)

ภายใต้สถานการณ์นี้ ออสเตรเลียในฐานะรัฐมหาอำนาจระดับกลางที่มีความสัมพันธ์ทางประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจ และความมั่นคงกับประเทศในภูมิภาคโอเชียเนีย ได้ปรับบทบาทของตนให้สอดคล้องกับความท้าทายใหม่ โดยเฉพาะการวางตัวเป็นผู้นำด้านการทูตวัคซีนในภูมิภาค โดยรัฐบาลออสเตรเลียได้จัดตั้งโครงการ Vaccine Access and Health Security Initiative มูลค่า 523 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย เพื่อสนับสนุนวัคซีนและเสริมสร้างความมั่นคงทางสุขภาพในแปซิฟิกและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Department of Foreign Affairs and Trade, 2021a) เพื่อสนับสนุนให้ประเทศเพื่อนบ้านสามารถเข้าถึงวัคซีนได้อย่างเท่าเทียม (Department of Foreign Affairs and Trade, 2020) โดยในตลอดช่วงการระบาดของเชื้อไวรัส COVID-19 รัฐบาลออสเตรเลียได้ผลักดันนโยบายการทูตวัคซีนเพื่อสนับสนุนประเทศเพื่อนบ้านในโอเชียเนียอย่างต่อเนื่อง นโยบายดังกล่าวรวมถึงการบริจาควัคซีนหลายล้านโดส การสนับสนุนด้านงบประมาณ การส่งบุคลากรผู้เชี่ยวชาญ และการประสานงานผ่านกลไกพหุภาคี เช่น โครงการ COVAX และ Quad Vaccine Partnership ซึ่งถือเป็นยุทธศาสตร์ที่สะท้อนพฤติกรรมเชิงคุณค่าของรัฐมหาอำนาจระดับกลางเป็นอย่างดี (Evans, 2015)

นอกจากนี้ การศึกษานี้มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) มิได้ก่อให้เกิดผลกระทบเพียงมิติสุขภาพ หากแต่ได้สร้างพลวัตใหม่ทางภูมิรัฐศาสตร์และท้าทายขีดจำกัดของกรอบความมั่นคงแบบดั้งเดิม การระบาดครั้งนี้ได้สถาปนามิติด้านสุขภาพให้กลายเป็นความมั่นคง (health security) ที่มีนัยสำคัญอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน โดยได้เผยให้เห็นถึงความเปราะบางเชิงโครงสร้างของรัฐส่วนใหญ่ รวมทั้งเน้นย้ำถึงบทบาทของรัฐมหาอำนาจระดับกลางที่สามารถเข้ามาเติมเต็มช่องว่างด้านความร่วมมือ การสนับสนุน และการสร้างเสถียรภาพในภูมิภาค

ในบริบทดังกล่าว ออสเตรเลียในฐานะรัฐมหาอำนาจระดับกลางได้อาศัยวิกฤตการณ์นี้ เพื่อแสดงบทบาทเชิงรุกในการอ้างสถานะและขยายอิทธิพลทางยุทธศาสตร์ต่อประเทศเพื่อนบ้าน ในภูมิภาคโอเชียเนีย การดำเนินการทูตวัคซีน (vaccine diplomacy) จึงมีได้เกิดขึ้นในลักษณะเฉพาะ กิจหรือเป็นเพียงการตอบสนองต่อข้อเรียกร้องทางมนุษยธรรม แต่เป็นส่วนหนึ่งของพลวัตที่สะท้อนถึง ความสามารถของรัฐระดับกลางในการปรับตัว สร้างอัตลักษณ์ และใช้จุดแข็งเฉพาะด้านใน การขยายบทบาทของตนอย่างมีนัยสำคัญ

หนึ่ง ระบบสาธารณสุขของออสเตรเลียมีลักษณะโดดเด่นและมีศักยภาพเหนือรัฐส่วนใหญ่ ในภูมิภาคโอเชียเนียอย่างชัดเจน ทั้งในด้านโครงสร้างพื้นฐาน การบริหารจัดการ การวิจัยพัฒนา และขีดความสามารถในการจัดสรรทรัพยากรทางสุขภาพ ความพร้อมเชิงโครงสร้างและประสิทธิภาพ เชิงสถาบันเหล่านี้ ทำให้ออสเตรเลียมีเงื่อนไขที่เหมาะสมต่อการประยุกต์ใช้ การทูตเฉพาะด้าน โดยมุ่งเน้นการส่งเสริมความมั่นคงด้านสุขภาพในภูมิภาค เพื่อยืนยันสถานะความเป็นผู้นำและ เสริมสร้างทุนทางบรรทัดฐานในระดับภูมิภาค

เมื่อพิจารณาภูมิรัฐศาสตร์ของภูมิภาคโอเชียเนีย อันประกอบด้วยรัฐหมู่เกาะขนาดเล็กที่มี ข้อจำกัดด้านทรัพยากร สาธารณสุข และศักยภาพทางเศรษฐกิจ การระบาดของ COVID-19 จึง ได้กลายเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่สร้างช่องว่างเชิงยุทธศาสตร์ และทำให้ความช่วยเหลือด้านวัคซีน และทรัพยากรสุขภาพกลายเป็นประเด็นสำคัญทั้งในมิติความมั่นคงมนุษย์และความมั่นคงระดับ รัฐ การที่ออสเตรเลียมีขีดความสามารถทางสาธารณสุขซึ่งได้รับการยอมรับในระดับสากล จึงเอื้อ ให้การดำเนินนโยบายด้านนี้เป็นกลไกที่มีความชอบธรรม และมีพลังทางสัญลักษณ์ในการอ้าง ความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน

การศึกษานี้จึงตั้งอยู่บนความพยายามที่จะวิเคราะห์ปรากฏการณ์การทูตวัคซีนในฐานะ บทบาทใหม่ของรัฐมหาอำนาจระดับกลาง ภายใต้สถานการณ์ที่ความมั่นคงด้านสุขภาพได้กลายเป็น ประเด็นเชิงยุทธศาสตร์ที่มีพลวัตสูง และเป็นปัจจัยที่มีนัยสำคัญต่อภูมิทัศน์ทางภูมิรัฐศาสตร์ใน ภูมิภาคโอเชียเนียในช่วงเวลาที่สังคมโลกต้องเผชิญกับวิกฤตที่ไม่อาจจำกัดอยู่เพียงในพรมแดน ของรัฐชาติเหมือนในอดีต

คำถามการวิจัย

ออสเตรเลียใช้การทูตวัคซีนอย่างไร เพื่ออ้างอิทธิพลในภูมิภาคโอเชียเนีย ในฐานะ รัฐมหาอำนาจระดับกลาง

สมมุติฐานการวิจัย

ออสเตเรียในฐานะรัฐมหาอำนาจระดับกลางได้ใช้การทูตวัคซีน ในลักษณะการทูตเฉพาะด้าน เพื่อสร้างอิทธิพลในภูมิภาคโอเชียเนีย โดยมุ่งสนับสนุนรัฐเพื่อนบ้านในโอเชียเนียผ่านความเชี่ยวชาญด้านสาธารณสุขท่ามกลางวิกฤต COVID-19 ระหว่างปี 2020–2022

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาการทูตวัคซีนของออสเตเรียในช่วงวิกฤต COVID-19
2. เพื่อวิเคราะห์พฤติกรรมของออสเตเรียในฐานะรัฐมหาอำนาจระดับกลางในภูมิภาคโอเชียเนีย

ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

การศึกษานี้มีกำหนดขอบเขตการวิเคราะห์ไว้อย่างเป็นระบบ ทั้งในด้านเนื้อหา พื้นที่ และเวลา เพื่อให้สามารถตรวจสอบพฤติกรรมทางการทูตของออสเตเรียในช่วงการระบาดของ COVID-19 ผ่านกรอบแนวคิด รัฐมหาอำนาจระดับกลาง ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้สถานการณ์ของวิกฤตสุขภาพระดับโลกที่ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างระเบียบโลกและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้น รัฐที่มีมหาอำนาจจำเป็นต้องพัฒนายุทธศาสตร์ทางการทูตเฉพาะด้านเพื่อดำรงหรือขยายอิทธิพลของตนในเวทีระหว่างประเทศ ซึ่งกรณีของออสเตเรียในภูมิภาคโอเชียเนียถือเป็นกรณีศึกษาที่เหมาะสมในการศึกษายุทธศาสตร์ลักษณะดังกล่าว โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาว่าโอเชียเนียเป็นภูมิภาคที่มีระดับความเปราะบางสูงทั้งในด้านสาธารณสุข เศรษฐกิจ และโครงสร้างการเมือง

ในด้านเนื้อหา การศึกษามุ่งเน้นการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์การทูตวัคซีนของออสเตเรียที่ดำเนินการระหว่างปี 2020 ถึง 2022 ซึ่งเป็นช่วงที่การระบาดของ COVID-19 ส่งผลกระทบอย่างมากในระดับโลกและภูมิภาค โดยออสเตเรียมีบทบาทอย่างแข็งขันทั้งในกรอบความร่วมมือระดับทวิภาคีและพหุภาคี เช่น โครงการ Partnerships for Recovery, Pacific Step-up, การเข้าร่วมกลไก COVAX ตลอดจนความร่วมมือกับประเทศพันธมิตรอย่างสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และนิวซีแลนด์ผ่านกลุ่ม Quad Vaccine Partnership (Department of Foreign Affairs and Trade, 2021b; Lowy Institute, 2022) ข้อมูลและถ้อยแถลงทางการทูตที่เกี่ยวข้อง รวมถึงปฏิริยาจากประเทศในโอเชียเนีย จะถูกนำมาวิเคราะห์เพื่อประเมินว่าแนวทางดังกล่าวมีเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์หรือไม่ และออสเตเรียสามารถใช้การทูตวัคซีนเป็นเครื่องมือในการสร้างอิทธิพลในระดับภูมิภาคได้เพียงใด

ด้านพื้นที่ การศึกษานี้เน้นกรณีศึกษาของสามประเทศ ได้แก่ ปาปัวนิวกินี ฟิจิ และวานูอาตู ซึ่งล้วนได้รับวัคซีนจากออสเตรเลียทั้งโดยตรงและผ่านกลไกพหุภาคี โดยประเทศเหล่านี้มีลักษณะทางภูมิรัฐศาสตร์ที่แตกต่างกัน และมีระดับการพึ่งพิงต่อความช่วยเหลือจากภายนอกในด้านสาธารณสุขที่ค่อนข้างสูง ทำให้สามารถใช้เป็นฐานเปรียบเทียบเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐบาลอำนาจระดับกลางได้อย่างเหมาะสม (Cooper, 1997)

ในภาพรวมแล้วขอบเขตเชิงทฤษฎีของการศึกษาอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีรัฐมหาอำนาจระดับกลางซึ่งช่วยอธิบายว่า รัฐที่ไม่มีอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจอย่างเพียงพอสามารถใช้อิทธิพลทางการเมืองที่ตั้งอยู่บนความชอบธรรม ความร่วมมือ และบทบาทของตัวกลางในเวทีพหุภาคีเพื่ออ้างสถานะของตนในระดับภูมิภาคได้อย่างไร (Evans & Grant, 1995) กรอบแนวคิดนี้จึงมีความเหมาะสมในการใช้วิเคราะห์ยุทธศาสตร์ของออสเตรเลียในช่วงวิกฤตสาธารณสุขที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงแบบองค์รวมในภูมิภาคโอเชียเนีย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

งานวิจัยฉบับนี้มีความมุ่งหมายที่จะสร้างคุณูปการทั้งในเชิงวิชาการและเชิงนโยบาย โดยเฉพาะการส่งเสริมความเข้าใจในบทบาทของรัฐมหาอำนาจระดับกลาง ภายใต้บริบทของวิกฤตสุขภาพระดับโลก ซึ่งเป็นประเด็นที่ยังไม่ได้รับการสำรวจอย่างลึกซึ้งเพียงพอในวรรณกรรมด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของภูมิภาคโอเชียเนียที่แม้จะมีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์เพิ่มมากขึ้นในทศวรรษที่ผ่านมา หากแต่ยังคงปรากฏเป็นพื้นที่ที่ถูกละเลยทางวิชาการ งานวิจัยนี้จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการเติมเต็มช่องว่างทางองค์ความรู้ที่เกิดขึ้นทั้งในด้านการประยุกต์ใช้ทฤษฎีรัฐมหาอำนาจระดับกลางให้ครอบคลุมมิติด้านสาธารณสุข การทูตเฉพาะด้านและการวิเคราะห์บทบาทของออสเตรเลียในฐานะตัวแสดงระดับภูมิภาคในช่วงภาวะฉุกเฉินระหว่างประเทศ ผลจากการศึกษานี้จะช่วยยกระดับขอบเขตของ ทฤษฎีรัฐมหาอำนาจระดับกลางให้สอดคล้องกับความเป็นจริงทางการเมืองระหว่างประเทศในยุคใหม่ที่มีความมั่นคงด้านสุขภาพได้กลายมาเป็นส่วนหนึ่งของสถาปัตยกรรมความมั่นคงร่วมสมัย โดยการวิเคราะห์แบบเจาะลึกกรณีศึกษาของออสเตรเลียผ่านเครื่องมือการทูตวัคซีนในภูมิภาคโอเชียเนีย งานวิจัยนี้จึงสามารถเสนอโมเดลเชิงแนวคิดที่ช่วยอธิบายพฤติกรรมของรัฐขนาดกลางในสถานการณ์ที่มีความท้าทายสูงซึ่งรัฐเหล่านี้ไม่สามารถใช้อำนาจทางทหารและเศรษฐกิจในการกำหนดทิศทางของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่กลับใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ความไว้วางใจจากพันธมิตร และการประสานประโยชน์ผ่านเวทีพหุภาคีเพื่อสร้างอิทธิพลอย่างยั่งยืน

ในด้านนโยบาย งานวิจัยฉบับนี้มีศักยภาพในการเป็นแหล่งข้อมูลเชิงลึก สำหรับผู้กำหนดนโยบายในออสเตรเลีย ตลอดจนรัฐมหาอำนาจระดับกลางอื่น ๆ ที่กำลังมองหายุทธศาสตร์ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศภายใต้บริบทภูมิภาคที่มีความเปราะบางสูง โดยเฉพาะในกรณีที่มีรัฐเหล่านั้นต้องแข่งขันหรือคานอำนาจกับรัฐขนาดใหญ่ในบริเวณเดียวกัน เช่น การเผชิญหน้าเชิงอิทธิพลระหว่างออสเตรเลียและจีนในแปซิฟิกใต้ งานวิจัยนี้ชี้ให้เห็นถึงบทเรียนสำคัญเกี่ยวกับการออกแบบความช่วยเหลือที่ไม่ใช่เพียง การบริจาค หรือ การแสดงท่าทีเชิงมนุษยธรรม แต่ต้องเชื่อมโยงกับความเข้าใจในบริบททางการเมืองท้องถิ่น โครงสร้างอำนาจแบบดั้งเดิม และความสัมพันธ์ทางสังคมในระดับประชาชน การวิเคราะห์เชิงลึกเช่นนี้มีคุณูปการต่อการวางยุทธศาสตร์ต่างประเทศในลักษณะที่อาศัยทุนทางสังคม (social capital) และทุนทางบรรทัดฐาน (normative capital) มากกว่าอำนาจทางเศรษฐกิจหรือการทหาร

ขณะเดียวกัน งานวิจัยนี้ยังมีประโยชน์เชิงสังคมในด้านการเสริมสร้างความเข้าใจระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในความสัมพันธ์ระหว่างออสเตรเลียกับประเทศหมู่เกาะแปซิฟิกที่มักถูกมองว่าอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจแบบไม่สมดุล (asymmetrical power relation) งานวิจัยนี้พยายามแสดงให้เห็นว่าแม้โครงสร้างอำนาจในเชิงวัตถุ (material capability) จะไม่เท่าเทียมกัน แต่ความไว้วางใจและความร่วมมือที่ยึดโยงกับวัฒนธรรมท้องถิ่นและประวัติศาสตร์ร่วมสามารถสร้างความสัมพันธ์แบบหุ้นส่วน แทนความสัมพันธ์แบบผู้ให้และผู้รับได้ นอกจากนี้ ข้อมูลเชิงประจักษ์จากงานวิจัยยังสามารถใช้เป็นแนวทางให้กับองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) หน่วยงานช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และภาคประชาชนในการออกแบบโครงการความร่วมมือ การประเมินผลกระทบของนโยบาย และการจัดลำดับความสำคัญด้านสาธารณสุขในภูมิภาคโอเชียเนียในระยะยาว โดยภาพรวมแล้ว งานวิจัยฉบับนี้ไม่เพียงเสนอการวิเคราะห์เชิงทฤษฎีในระดับวิชาการเท่านั้น หากแต่ยังเชื่อมโยงองค์ความรู้สู่การใช้งานจริง ในระดับรัฐ ภูมิภาค และระหว่างประเทศอย่างเป็นระบบและมีพลวัตในโลกหลังวิกฤต COVID-19

งานวิจัยฉบับนี้คาดว่าจะสร้างประโยชน์ที่สำคัญทั้งในเชิงวิชาการและเชิงประยุกต์ โดยสามารถตอบสนองต่อวัตถุประสงค์การศึกษาที่กำหนดไว้ได้อย่างครบถ้วน ประการแรก ผลการศึกษาจะช่วยเสริมสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการทูตวัคซีนของออสเตรเลียในช่วงวิกฤต COVID-19 ซึ่งเป็นตัวอย่างสำคัญของยุทธศาสตร์ความช่วยเหลือด้านสาธารณสุขที่เชื่อมโยงกับเป้าหมายทางภูมิรัฐศาสตร์และความมั่นคง ประการต่อมา การวิเคราะห์พฤติกรรมของออสเตรเลียในฐานะรัฐมหาอำนาจระดับกลาง จะช่วยอธิบายรูปแบบการใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการสร้างอิทธิพล

และอ้างสถานะในภูมิภาค อันสอดคล้องกับแนวคิดการทูตเฉพาะด้านและทฤษฎีรัฐมหาอำนาจระดับกลาง

นอกจากนี้ การเลือกศึกษากรณีของปาปัวนิวกินี ฟิจิ และวานูอาตู ซึ่งมีความแตกต่างด้านบริบท ความเปราะบาง และความสัมพันธ์กับออสเตรเลีย ยังทำให้งานวิจัยนี้มีคุณค่าในฐานะกรณีศึกษาที่สามารถสะท้อนความหลากหลายของภูมิภาคโอเชียเนียได้อย่างรอบด้าน ผลลัพธ์ที่ได้จึงสามารถใช้เป็นข้อมูลอ้างอิงสำหรับนักวิชาการ นักวิจัย และผู้กำหนดนโยบายที่สนใจบทบาทของรัฐขนาดกลางและความสัมพันธ์ด้านสุขภาพระหว่างประเทศ ตลอดจนเป็นพื้นฐานสำหรับการต่อยอดศึกษายุทธศาสตร์ความร่วมมือทางสาธารณสุขในภูมิภาคที่มีลักษณะเปราะบางคล้ายคลึงกันในอนาคต



บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. ทฤษฎีรัฐมหาอำนาจระดับกลาง

1.1 ความเป็นมาและพัฒนาการของแนวคิด

ทฤษฎีรัฐมหาอำนาจระดับกลาง ถือเป็นกรอบวิเคราะห์สำคัญที่ใช้อธิบายพฤติกรรมของรัฐที่มีได้ครอบครองอำนาจทางเศรษฐกิจหรือการทหารสูงสุดในระบบระหว่างประเทศ แต่มีศักยภาพในการกำหนดวาระ สร้างอิทธิพล และอำรงบหนาทในเวทีระหว่างประเทศผ่านวิธีการทางการทูตที่เฉพาะเจาะจงและมีลักษณะเชิงสร้างสรรค์ (Cooper et al., 1993) ตามแนวคิดนี้ รัฐมหาอำนาจระดับกลางไม่ได้วัดสถานะจากขนาดทางเศรษฐกิจหรือกำลังทหารเพียงอย่างเดียว แต่พิจารณาจาก พฤติกรรมที่สะท้อนความเป็นตัวกลาง ผู้ประสานความร่วมมือ และผู้ผลักดันวาระระดับภูมิภาคหรือโลก โดยเฉพาะในเวทีพหุภาคี (Holbraad, 1984)

จากการสังเคราะห์วรรณกรรมหลัก เช่น Chapnick (1999); Cooper et al. (1993); Holbraad (1984); Ravenhill (1998) นักวิจัยสามารถจัดแนวคิด มหาอำนาจระดับกลางออกเป็นมิติเชิงวิเคราะห์หลัก ได้แก่

1. มิติสถานะ (Positional) รัฐระดับกลางคือรัฐที่อยู่กึ่งกลางในระบบอำนาจระหว่างประเทศ มีขีดความสามารถปานกลางทางทรัพยากร แต่สามารถทำหน้าที่เป็น “ผู้ประสาน” และ “ผู้รักษาเสถียรภาพ” ได้อย่างมีนัย

2. มิติพฤติกรรม (Behavioral) รัฐระดับกลางแสดงพฤติกรรมการทูตเชิงสร้างสรรค์ เช่น การเจรจาแบบ win-win, การสร้างพันธมิตรพหุภาคี, และการหลีกเลี่ยงการใช้กำลังหรือเผชิญหน้ากับมหาอำนาจโดยตรง

3. มิติบรรทัดฐาน (Normative) รัฐมหาอำนาจระดับกลางมักดำเนินนโยบายโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของค่านิยมร่วม เช่น ความยุติธรรม ความร่วมมือ ความมั่นคงของมนุษย์ และความโปร่งใส ซึ่งส่งเสริมความน่าเชื่อถือในระยะยาว

การวิเคราะห์ตามสามมิตินี้ช่วยให้ นักวิจัยสามารถประเมินบทบาทและเจตนารมณ์ของรัฐระดับกลางได้อย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะในภาวะวิกฤต เช่น วิกฤต COVID-19 ซึ่งรัฐไม่มีทางเลือกมากนักนอกจากใช้นโยบายที่แสดงอัตลักษณ์เชิงยุทธศาสตร์ของตน

แม้ว่าทฤษฎีนี้จะมีการใช้อย่างแพร่หลายในประเด็นความมั่นคงและเศรษฐกิจ วรรณกรรมในช่วงก่อนปี 2020 แทบไม่มิงานใดที่นำทฤษฎีรัฐมหาอำนาจระดับกลางมาใช้กับกรณีด้าน สาธารณสุข หรือ การทูตในช่วงโรคระบาด ซึ่งแสดงถึงช่องว่างทางทฤษฎีอย่างชัดเจน

ตัวอย่าง งานของ Ravenhill (1998) เน้นว่ารัฐระดับกลางสามารถมีอิทธิพลผ่านเวทีพหุภาคี แต่ไม่ได้กล่าวถึงวิธีการสร้างอิทธิพลในระดับ รัฐเล็ก ในบริบทวิกฤตสาธารณสุข ขณะเดียวกัน Chapnick (1999) เสนอว่ารัฐมหาอำนาจระดับกลางมีพฤติกรรม สะท้อนคุณค่าร่วม กับนานาชาติ แต่ยังไม่ได้อธิบายว่าคุณค่าเหล่านั้นแสดงออกอย่างไรผ่านนโยบายเฉพาะด้าน เช่นการกระจายวัคซีน งานวิจัยฉบับนี้จึงต่อยอดทฤษฎีรัฐมหาอำนาจระดับกลางโดยประยุกต์ใช้กับบริบทใหม่ ได้แก่ วิกฤต COVID-19 นโยบายสาธารณสุขข้ามพรมแดน และการอ้างอิทธิพลของรัฐในกลุ่มประเทศเปราะบางเช่น โอเชียเนีย การศึกษานี้จะเป็นหนึ่งในงานแรกๆ ที่เสนอว่า การทูตวัคซีน ไม่ควรถูกมองเพียงในมุมของมนุษยธรรมเท่านั้น แต่ต้องเข้าใจว่าเป็น การแสดงพฤติกรรมรัฐมหาอำนาจระดับกลาง ที่สะท้อนสถานะ ความมุ่งหมาย และยุทธศาสตร์เฉพาะของรัฐ

1.2 แนวคิด การทูตเฉพาะด้าน

หนึ่งในแนวคิดสำคัญที่พัฒนาควบคู่มาทฤษฎีรัฐมหาอำนาจระดับกลางคือ แนวคิดการทูตเฉพาะด้าน ซึ่งเสนอขึ้นโดย Gareth Evans ในช่วงทศวรรษ 1990 เพื่ออธิบายยุทธศาสตร์ของรัฐที่มีทรัพยากรจำกัดในการดำเนินนโยบายต่างประเทศเชิงยุทธศาสตร์ โดยรัฐเหล่านี้จะไม่พยายามแข่งขันกับมหาอำนาจในทุกมิติ หากแต่จะเลือกลงทุนเชิงนโยบายในประเด็นที่ตนมีความเชี่ยวชาญ หรือมีโครงสร้างสนับสนุนที่เหมาะสม เพื่อสร้างอิทธิพลในเวทีนานาชาติ

Evans (1994) อธิบายว่าแก่นสำคัญของการทูตเฉพาะด้านคือการใช้จุดแข็งจำเพาะของรัฐในการสร้างผลกระทบเชิงนโยบายในระดับภูมิภาคหรือระดับโลก โดยเฉพาะในกรณีของรัฐมหาอำนาจระดับกลางที่ไม่สามารถแสวงหาอิทธิพลผ่านอำนาจทางทหารหรือเศรษฐกิจได้โดยตรง การเลือกประเด็นเชิงยุทธศาสตร์เพียงไม่กี่ประเด็นแล้วขับเคลื่อนอย่างจริงจัง จึงเป็นวิธีการที่รัฐระดับกลางสามารถเสริมสร้างสถานะของตนในระบบระหว่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ แนวคิดนี้ได้กลายเป็นกลไกสำคัญในการอธิบายว่ารัฐมหาอำนาจระดับกลางดำเนินนโยบายระหว่างประเทศอย่างไรให้เหมาะสมกับข้อจำกัดของตนเอง ขณะเดียวกันก็สามารถสร้างบทบาทที่โดดเด่นในเวทีพหุภาคีได้

เมื่อพิจารณาจากแนวคิดดังกล่าวในบริบทของออสเตรเลีย จะเห็นได้ชัดว่าออสเตรเลียได้รับใช้กลยุทธ์การทูตเฉพาะด้านมาโดยตลอด โดยมุ่งเน้นในประเด็นที่ตนมีความพร้อมเชิงโครงสร้างและความน่าเชื่อถือในระดับภูมิภาค เช่น การพัฒนาในแถบแปซิฟิก การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ความมั่นคงของมนุษย์ และในช่วงวิกฤต COVID-19 ได้แก่ การทูตด้านวัคซีน ตัวอย่างเช่น นโยบาย Pacific Step-Up ที่มีเป้าหมายสร้างความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นกับประเทศหมู่เกาะแปซิฟิก ผ่านการสนับสนุนด้านสุขภาพ โครงสร้างพื้นฐาน และการฟื้นฟูระบบบริการสาธารณสุข ถือเป็น

การประยุกต์ใช้ยุทธศาสตร์การทูตเฉพาะด้านในลักษณะที่สะท้อนพฤติกรรมของรัฐบาลอำนาจระดับกลางได้อย่างเป็นรูปธรรม

อย่างไรก็ตาม วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการทูตเฉพาะด้าน ยังคงจำกัดอยู่ในบริบทของนโยบายสิ่งแวดล้อม ความมั่นคง หรือการจัดการความขัดแย้งระหว่างรัฐ โดยยังไม่มีกรอบแนวคิดนี้มาใช้ในบริบทของสุขภาพระดับภูมิภาคอย่างเป็นระบบมาก่อน แม้ว่ากรณีการทูตวัคซีนในช่วงวิกฤต COVID-19 จะเป็นโอกาสสำคัญที่สะท้อนถึงพฤติกรรมแบบการทูตเฉพาะด้าน อย่างชัดเจน งานศึกษาที่มีอยู่ เช่น ของ Beeson (2021) หรือ Dobell (2021) แม้จะให้ภาพรวมที่ดีเกี่ยวกับการทูตวัคซีนของออสเตรเลีย แต่ยังขาดการวิเคราะห์เชิงทฤษฎีที่เชื่อมโยงกับพฤติกรรมของรัฐบาลอำนาจระดับกลางในสถานการณ์วิกฤตอย่างชัดเจน

ด้วยเหตุนี้ งานวิจัยนี้จึงเสนอว่าการทูตวัคซีนของออสเตรเลียควรถูกมองในฐานะกรณีศึกษาเชิงยุทธศาสตร์ ที่สะท้อนถึงยุทธศาสตร์ของรัฐบาลอำนาจระดับกลางภายใต้แนวคิดการทูตเฉพาะด้าน ในบริบทด้านสุขภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาคที่มีความเปราะบางสูงอย่างโอเชียเนีย การกระจายวัคซีนไม่ใช่เพียงแค่ความช่วยเหลือเชิงมนุษยธรรม แต่คือการลงทุนทางยุทธศาสตร์ของออสเตรเลียเพื่อรักษาและต่อยอดอิทธิพลของตนในฐานะพันธมิตรที่น่าเชื่อถือในภูมิภาค

การศึกษานี้จึงมีส่วนช่วยขยายขอบเขตของแนวคิด การทูตเฉพาะด้าน ให้ครอบคลุมถึงประเด็นด้านสาธารณสุข และเชื่อมโยงกับการอ้างอิทธิพลของ รัฐบาลอำนาจระดับกลาง ในภาวะวิกฤต ซึ่งยังไม่ปรากฏอย่างชัดเจนในวรรณกรรมก่อนหน้านี้ นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างกรอบวิเคราะห์ใหม่ที่สามารถใช้ต่อยอดในกรณีอื่น ๆ ของรัฐบาลอำนาจระดับกลางที่ใช้สุขภาพเป็นเครื่องมือทางการทูตอีกด้วย

2. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเกี่ยวกับรัฐบาลอำนาจระดับกลางและบทบาทของออสเตรเลียในระบบระหว่างประเทศมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา โดยเฉพาะหลังสิ้นสุดสงครามเย็น เมื่ออำนาจระหว่างประเทศไม่ได้กระจุกตัวอยู่เพียงไม่กี่รัฐอีกต่อไป งานวิจัยเหล่านี้ช่วยอธิบายพฤติกรรมของรัฐที่มีขนาดปานกลางแต่ยังสามารถแสดงบทบาทเชิงยุทธศาสตร์ในเวทีโลกได้อย่างโดดเด่น อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเชิงลึกผ่านคำถามการวิจัยที่ว่า ออสเตรเลียดำเนินการทูตวัคซีนในช่วงวิกฤต COVID-19 อย่างไร เพื่ออ้างอิทธิพลในภูมิภาคโอเชียเนีย ในฐานะรัฐบาลอำนาจระดับกลาง จะพบว่าวรรณกรรมที่มีอยู่ยังไม่สามารถตอบได้อย่างครบถ้วน โดยเฉพาะในมิติของการวิเคราะห์เชิงทฤษฎีร่วมกับการประเมินเชิงยุทธศาสตร์ของนโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ

2.1 กลุ่มงานวิจัยว่าด้วยทฤษฎี รัฐมหาอำนาจระดับกลาง

แนวคิดรัฐมหาอำนาจระดับกลางในเชิงทฤษฎีได้ถูกพัฒนาโดยนักวิชาการจำนวนมากเพื่ออธิบายพฤติกรรมของรัฐที่ไม่ใช่มหาอำนาจ แต่มีบทบาทสำคัญในระบอบระหว่างประเทศ งานคลาสสิกของ Holbraad (1984) นับเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญ ได้อธิบายว่า รัฐมหาอำนาจระดับกลาง มีตำแหน่งเฉพาะในระบบโลก โดยมักทำหน้าที่เป็นรัฐสนับสนุนความมั่นคงของระบบ ผ่านกลไกการทูตสร้างสรรค์ ยุทธศาสตร์การเจรจา และการแสวงหาฉันทามติ

ในช่วงทศวรรษ 1990 แนวคิดนี้ได้รับการพัฒนาเชิงพฤติกรรมมากขึ้น โดย Cooper et al. (1993) ได้นิยาม รัฐมหาอำนาจระดับกลาง ว่าเป็นรัฐที่แสดงพฤติกรรมการทูตแบบสร้างสรรค์ (creative middle power diplomacy) ซึ่งแตกต่างจากพฤติกรรมของรัฐมหาอำนาจที่มักใช้กำลังหรือเงื่อนไขเชิงบีบบังคับ พวกเขาเชื่อว่าความสามารถของรัฐมหาอำนาจระดับกลาง ไม่ได้อยู่ที่ทรัพยากรเชิงโครงสร้าง แต่อยู่ที่ความสามารถในการประสานความร่วมมือ สนับสนุนบรรทัดฐานสากล และการใช้เวทีพหุภาคีในการกำหนดวาระระหว่างประเทศ

แม้กรอบแนวคิดนี้จะมีความชัดเจนในระดับทฤษฎี แต่ก็ยังมีข้อจำกัดที่สำคัญในการประยุกต์ใช้ โดยเฉพาะในบริบทของนโยบายสุขภาพข้ามพรมแดน และการทูตในช่วงภาวะวิกฤต งานจำนวนมากยังคงมุ่งเน้นไปที่ประเด็นความมั่นคง การควบคุมอาวุธ หรือการค้าเสรี แทนที่จะศึกษาในมิติสุขภาพของมนุษย์ซึ่งกำลังกลายเป็นแกนกลางใหม่ของความมั่นคงสมัยใหม่ งานวิจัยนี้จึงมีเป้าหมายในการต่อยอด ทฤษฎีรัฐมหาอำนาจระดับกลาง ไปสู่พื้นที่ที่ยังไม่ถูกสำรวจ ในวรรณกรรมเดิม โดยชี้ให้เห็นว่าการทูตวัคซีนเป็นอีกหนึ่งรูปแบบของพฤติกรรมรัฐระดับกลางที่กำลังถูกนำมาใช้อย่างเป็นระบบในภาวะวิกฤตโลก

2.2 กลุ่มงานวิจัยที่วิเคราะห์ออสเตรเลียในฐานะรัฐมหาอำนาจระดับกลาง

ออสเตรเลียได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางว่าเป็นตัวอย่างของรัฐมหาอำนาจระดับกลางที่ประสบความสำเร็จในการวางบทบาทระหว่างประเทศ งานวิจัยของ Carr (2014) วิเคราะห์ว่าแม้ออสเตรเลียไม่มีศักยภาพในการแข่งขันเชิงอำนาจกับรัฐมหาอำนาจโดยตรง แต่ก็สามารถสร้างบทบาทของตนเองผ่านการมีส่วนร่วมในเวทีพหุภาคี การเป็นหุ้นส่วนที่น่าเชื่อถือ และการประสานประโยชน์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก

Gyngell and Wesley (2007) ได้ขยายความแนวคิดนี้ โดยชี้ว่าออสเตรเลียคือ รัฐระดับกลางเชิงรุก (activist middle power) ที่มีความสามารถในการกำหนดวาระนโยบายระหว่างประเทศบางประการ โดยเฉพาะในประเด็นที่รัฐขนาดใหญ่ไม่ให้ความสำคัญมากนัก เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การพัฒนาในหมู่เกาะแปซิฟิก และการสร้างเสถียรภาพเชิงมนุษยธรรม

แม้ว่างานเหล่านี้จะให้กรอบการวิเคราะห์ที่แข็งแกร่งในเชิงทฤษฎี แต่ยังมีข้อจำกัดในแง่ของความเฉพาะเจาะจงของบริบท งานส่วนใหญ่พิจารณาออสเตรเลียในบริบทของเวทีเอเชียแปซิฟิก หรือความสัมพันธ์กับมหาอำนาจ เช่น สหรัฐอเมริกา หรือญี่ปุ่น ขณะที่บทบาทของออสเตรเลียในภูมิภาคแปซิฟิก โดยเฉพาะในประเทศขนาดเล็กอย่างปาปัวนิวกินี วานูอาตู และฟีจี ยังคงมีพื้นที่ว่างให้สำรวจเพิ่มเติม

การศึกษานี้จึงเข้ามาเติมเต็มช่องว่างเชิงพื้นที่ โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์การดำเนินนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียในระดับทวิภาคีและพหุภาคีในหมู่ประเทศเล็กที่เปราะบาง โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่วิกฤตสุขภาพได้เปลี่ยนภูมิทัศน์ของอำนาจระหว่างประเทศอย่างรุนแรง ขณะเดียวกัน งานนี้ยังเชื่อมโยงกรอบทฤษฎีเข้ากับกรณีศึกษาที่มีความเฉพาะเจาะจง ทั้งในแง่ของช่วงเวลา ประเด็นนโยบาย และภูมิศาสตร์ ซึ่งยังไม่เคยมีปรากฏในวรรณกรรมก่อนหน้านี้

2.3 กลุ่มงานที่ศึกษาการทูตวัคซีนของออสเตรเลียในช่วง วิกฤต COVID-19

การแพร่ระบาดของ COVID-19 ทำให้เกิดงานวิจัยจำนวนหนึ่งที่ศึกษาบทบาทของรัฐต่าง ๆ ในการดำเนินการทูตวัคซีน โดยเฉพาะในช่วงปี 2020–2022 ที่มีการแข่งขันในการกระจายวัคซีนไปยังประเทศกำลังพัฒนา งานของ Beeson (2021) วิเคราะห์ว่าการแจกจ่ายวัคซีนของออสเตรเลียในภูมิภาคแปซิฟิกเป็นกลยุทธ์ที่มุ่งเน้นการสร้างเสถียรภาพทางสุขภาพและป้องกันการแทรกแซงจากภายนอก ซึ่งสะท้อนบทบาทของรัฐมหาอำนาจระดับกลาง ที่มีความรับผิดชอบต่อภูมิภาค

Dobell (2021) เสนอว่าการทูตวัคซีนของออสเตรเลียเป็นการขยายผลจากยุทธศาสตร์ Pacific Step-Up โดยมีเป้าหมายสร้างความไว้วางใจระยะยาวกับรัฐขนาดเล็กในแถบแปซิฟิก การแจกจ่ายวัคซีนจึงไม่ใช่เพียงความช่วยเหลือ แต่เป็นการลงทุนทางยุทธศาสตร์ในการสร้างความสัมพันธ์ที่ยั่งยืน Weber (2022) เน้นว่าออสเตรเลียพยายามสร้างภาพลักษณ์ของพันธมิตรที่โปร่งใส ไม่เลือกข้าง และเคารพอธิปไตยของรัฐเล็ก ซึ่งสะท้อนค่านิยมของรัฐมหาอำนาจระดับกลางอย่างชัดเจน

แม้ว่างานเหล่านี้จะมีคุณูปการในการเสนอภาพรวมของนโยบายวัคซีน แต่ยังขาดการเชื่อมโยงกับกรอบทฤษฎีอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะ ทฤษฎีรัฐมหาอำนาจระดับกลาง ที่สามารถอธิบายว่าการกระจายวัคซีนมีนัยเชิงยุทธศาสตร์อย่างไรต่อสถานะของรัฐในระบบระหว่างประเทศ การศึกษานี้จึงมุ่งวางตำแหน่งตนเองในฐานะงานวิจัยเชิงทฤษฎี ที่พัฒนาความเข้าใจเกี่ยวกับการทูตวัคซีนให้ลึกซึ้งมากขึ้น

นอกจากนี้ งานวิจัยยังมีนัยสำคัญในเชิงนโยบาย กล่าวคือสามารถเสนอข้อค้นพบเพื่อประกอบการกำหนดยุทธศาสตร์ระยะยาวของออสเตรเลียในภูมิภาคแปซิฟิก และเป็นกรณีศึกษาสำหรับรัฐมหาอำนาจระดับกลางอื่น ๆ ที่ต้องเผชิญกับความท้าทายในอนาคต

3. กรอบแนวคิดการวิจัย

การศึกษานี้กำหนดกรอบแนวคิดเพื่ออธิบายความสัมพันธ์เชิงตรรกะระหว่างตัวแปรต้นและตัวแปรตาม ภายใต้บริบทวิกฤตสุขภาพระดับโลกที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อโครงสร้างความมั่นคงและพลวัตภูมิรัฐศาสตร์ของภูมิภาคโอเชียเนีย ตัวแปรต้นของงานวิจัย คือ การทูตวัคซีนของออสเตรเลีย ซึ่งหมายถึงกระบวนการกำหนดแนวทาง มาตรการ และกิจกรรมที่มุ่งจัดสรรวัคซีน ความช่วยเหลือทางสาธารณสุข การสร้างความร่วมมือทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี และการใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเพื่อยืนยันสถานะในภูมิภาค

ตัวแปรตาม คือ บทบาทและอัตลักษณ์ของออสเตรเลียในฐานะรัฐมหาอำนาจระดับกลาง โดยงานวิจัยนี้จะวิเคราะห์ภายใน สามมิติหลัก ได้แก่ มิติสถานะ คือ การอ้างและเสริมสร้างสถานะความเป็นผู้นำและความน่าเชื่อถือทางยุทธศาสตร์ในภูมิภาค มิติพฤติกรรม คือ ลักษณะการดำเนินนโยบายและพฤติกรรมเชิงปฏิบัติที่สะท้อนบทบาทเชิงรุกในช่วงวิกฤต และ มิติบรรทัดฐาน คือ การใช้ทุนทางบรรทัดฐานและภาพลักษณ์เชิงคุณค่าเพื่อยืนยันอัตลักษณ์ในประชาคมระหว่างประเทศ

ภายในแต่ละมิติจะพิจารณา คุณสมบัติสำคัญของรัฐมหาอำนาจระดับกลางทั้งสี่ประการตามกรอบแนวคิดของ Cooper (1997) ได้แก่ การทูตเฉพาะด้าน คือ การมุ่งใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านด้านสาธารณสุขเป็นเครื่องมือสร้างอิทธิพล Coalition-building คือ การสร้างพันธมิตรและเครือข่ายความร่วมมือกับรัฐในภูมิภาคและพันธมิตรระหว่างประเทศ Good International Citizenship คือ การแสดงบทบาทเชิงบวกในฐานะสมาชิกประชาคมระหว่างประเทศที่มีความรับผิดชอบ Support for Multilateralism คือ การสนับสนุนกลไกพหุภาคีและความร่วมมือเชิงสถาบันระดับภูมิภาคและโลก

ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรในงานวิจัยนี้ตั้งอยู่บนข้อสันนิษฐานว่า นโยบายการทูตวัคซีนในฐานะตัวแปรต้น เป็นกลไกสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการอ้างสถานะ ความต่อเนื่องของพฤติกรรมทางการทูต และการสร้างทุนทางบรรทัดฐานในฐานะรัฐมหาอำนาจระดับกลาง (ตัวแปรตาม) โดยนโยบายดังกล่าวจะสะท้อนและเสริมสร้างอัตลักษณ์ทั้งสี่ประการภายในแต่ละมิติการวิเคราะห์ กล่าวคือ การที่ออสเตรเลียใช้นโยบายการทูตวัคซีนอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ ย่อมทำให้เกิดผลลัพธ์ที่สอดคล้องกับพฤติกรรมเชิงยุทธศาสตร์ การยืนยันบทบาทความเป็นผู้นำ และการสร้างความน่าเชื่อถือในเวทีระหว่างประเทศ

กรอบแนวคิดนี้จึงทำหน้าที่เป็นกลไกวิเคราะห์เชิงระบบเพื่อเชื่อมโยงลักษณะของการทุด
วัคซีนกับการประกอบสร้างบทบาทและอัตลักษณ์ของออสเตรเลียในทั้งสามมิติ โดยผลการวิเคราะห์
เชิงประจักษ์ในบทที่ 4 จะใช้กรอบนี้เป็นฐานในการตีความความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและตรวจสอบว่า
การดำเนินนโยบายการทุดวัคซีนเอื้อต่อการอ้างอิทธิพลและสถานะของออสเตรเลียในภูมิภาค
โอเชียเนียได้อย่างไร



บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

บทนำ

บทนี้นำเสนอแนวทาง วิธีการ และกระบวนการวิจัยที่ใช้ในการศึกษาการทูตวัคซีนของออสเตรเลียในช่วงวิกฤต COVID-19 โดยมุ่งวิเคราะห์ผ่านกรอบแนวคิดรัฐมหาอำนาจระดับกลางเพียงกรอบเดียวอย่างเจาะจง เพื่อให้เข้าใจถึงพฤติกรรมเชิงยุทธศาสตร์ของออสเตรเลียในฐานะรัฐที่ไม่ใช่มหาอำนาจ แต่มีบทบาทสำคัญในภูมิภาคโอเชียเนีย

ลักษณะของการวิจัยครั้งนี้อยู่บนฐานของการวิจัยเชิงคุณภาพ ที่มุ่งวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกจากเอกสารทางนโยบาย คำแถลงทางการทูต รายงานระหว่างประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับคำถามวิจัยที่ว่า ออสเตรเลียดำเนินการทูตวัคซีนอย่างไร เพื่ออ้างอิทธิพลในภูมิภาคโอเชียเนีย ในฐานะรัฐมหาอำนาจระดับกลาง

รูปแบบการวิจัย

งานวิจัยนี้ใช้รูปแบบ การวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งเหมาะสมกับการศึกษาปรากฏการณ์ทางการทูตที่ซับซ้อน และไม่สามารถวัดเชิงปริมาณได้

แหล่งข้อมูลและการรวบรวมข้อมูล

ในการศึกษาหัวข้อนี้ ได้ใช้วิธีการศึกษาในลักษณะการวิจัยเชิงเอกสารเป็นหลัก โดยมีทั้งข้อมูลระดับปฐมภูมิ และข้อมูลระดับทุติยภูมิ กล่าวคือ

1. เอกสารปฐมภูมิ ได้แก่ เอกสารของรัฐบาล เอกสารนโยบาย รายงาน และคำแถลงเกี่ยวกับการกระจายวัคซีนภายใต้โครงการ Pacific Step-up สุนทรพจน์และแถลงการณ์ของผู้นำออสเตรเลีย เช่น Scott Morrison และ Marise Payne ข้อมูลงบประมาณและความช่วยเหลือรายละเอียดยเกี่ยวกับการสนับสนุนทางการเงินและวัคซีนที่ส่งไปยังประเทศหมู่เกาะแปซิฟิก
2. เอกสารทุติยภูมิ ได้แก่ เอกสารทางวิชาการ เช่น บทความและบทในหนังสือเกี่ยวกับทฤษฎีมหาอำนาจขนาดกลางและการทูตวัคซีน รายงานจากสถาบันวิจัย เช่น ข้อมูลเชิงวิเคราะห์จาก Lowy Institute และ Chatham House รายงานจากองค์การระหว่างประเทศ เช่น รายงานจาก WHO และ Pacific Islands Forum เกี่ยวกับการกระจายวัคซีนในภูมิภาค

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

บทนำ

การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ได้กลายเป็นปรากฏการณ์ระดับโลกที่ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ และความมั่นคงของรัฐทั้งในระดับชาติและภูมิภาค โดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งประกอบด้วยประเทศหมู่เกาะขนาดเล็กที่มีข้อจำกัดด้านทรัพยากร ระบบสาธารณสุข และการเข้าถึงวัคซีน ปรากฏการณ์นี้ทำให้บทบาทของรัฐต่าง ๆ ในการให้ความช่วยเหลือผ่านกลไกวัคซีนกลายเป็นเครื่องมือทางการเมืองที่สำคัญอย่างยิ่ง

ในบริบทดังกล่าว ประเทศออสเตรเลียได้แสดงบทบาทของตนในฐานะ รัฐมหาอำนาจระดับกลาง ผ่านการดำเนินการทูตวัคซีน ซึ่งไม่ใช่เพียงมาตรการด้านมนุษยธรรม แต่เป็นยุทธศาสตร์เชิงโครงสร้างที่สะท้อนลักษณะเฉพาะของการทูตของรัฐมหาอำนาจระดับกลาง ได้แก่ การเลือกประเด็นที่ตนมีความได้เปรียบเชิงยุทธศาสตร์ การส่งเสริมความร่วมมือในเวทีพหุภาคี และการอ้างอิทธิพลผ่านแนวทางเชิงสร้างสรรค์ที่หลีกเลี่ยงความขัดแย้งกับมหาอำนาจคู่แข่ง (Beeson, 2021; Evans, 2015)

ในบทนี้มุ่งนำเสนอผลการศึกษาเชิงคุณภาพโดยการวิเคราะห์การดำเนินนโยบายของออสเตรเลียในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในช่วงวิกฤต COVID-19 โดยใช้กรอบแนวคิดรัฐมหาอำนาจระดับกลางเป็นแกนหลัก การวิเคราะห์ครอบคลุมทั้งในมิติพฤติกรรม (behavioral approach) มิติบรรทัดฐาน (normative approach) และมิติสถานะเชิงโครงสร้าง (positional approach) เพื่อชี้ให้เห็นถึงยุทธศาสตร์ที่ออสเตรเลียใช้ในการสร้างบทบาทและอิทธิพลของตนในภูมิภาคแปซิฟิก

ในระหว่างปี 2020–2022 รัฐบาลออสเตรเลียได้ดำเนินนโยบายการทูตวัคซีนภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ Pacific Step-up ซึ่งเป็นนโยบายระดับมหภาคที่มีเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์กับประเทศหมู่เกาะในภูมิภาคแปซิฟิกอย่างต่อเนื่อง นโยบายดังกล่าวได้รับการขับเคลื่อนผ่านโครงการต่าง ๆ เช่น Partnerships for Recovery, Regional Vaccine Access and Delivery Initiative, และการเข้าร่วมในกลไกพหุภาคีอย่าง COVAX และ Quad Vaccine Partnership โดยมีการจัดสรรงบประมาณกว่า 750 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย เพื่อสนับสนุนประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในรูปแบบของการบริจาควัคซีน ความช่วยเหลือด้านงบประมาณ การส่งผู้เชี่ยวชาญ และการเสริมสร้างขีดความสามารถของระบบสาธารณสุข (DFAT, 2022)

จากรายงานของกระทรวงการต่างประเทศและการค้าออสเตรเลีย (DFAT) ออสเตรเลียได้บริจาควัคซีนให้แก่ประเทศในแปซิฟิกมากกว่า 40 ล้านโดส โดยมีประเทศที่ได้รับการสนับสนุนหลัก ได้แก่ ปาปัวนิวกินี ฟิจิ วานูอาตู ทั้งในรูปแบบทวิภาคี และพหุภาคี โดยความช่วยเหลือนี้ไม่จำกัดเฉพาะการมอบวัคซีน แต่ยังรวมถึงการสนับสนุนด้านคลังสินค้า ระบบห่วงโซ่ความเย็น (cold chain logistics) และการอบรมบุคลากรในระบบสาธารณสุข (Lowy Institute, 2022)

แม้ว่าเป้าหมายเชิงนโยบายจะถูกระบุในเชิงมนุษยธรรมและเสถียรภาพทางสุขภาพ แต่การดำเนินการของออสเตรเลียสะท้อนพฤติกรรมของรัฐมหาอำนาจระดับกลางที่ต้องการอ้างอิทธิพลเชิงยุทธศาสตร์ในภูมิภาคที่มีการแข่งขันกับมหาอำนาจอื่น โดยเฉพาะจีน ซึ่งมีบทบาทเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในภูมิภาคแปซิฟิกในช่วงเวลาเดียวกัน (Rothwell, 2021)

นอกจากนี้ การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ยังอิงกรอบแนวคิดหลักคือ ทฤษฎีรัฐมหาอำนาจระดับกลาง โดยเฉพาะอัตลักษณ์ทั้งสี่ประการตามแนวคิดของ Cooper (1997) ได้แก่ Niche Diplomacy, Coalition-building, Good International Citizenship และ Support for Multilateralism กรอบทฤษฎีนี้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือวิเคราะห์เพื่ออธิบายว่าออสเตรเลีย ในฐานะรัฐมหาอำนาจระดับกลาง ได้เลือกใช้นโยบายการทูตวัคซีนเป็นกลไกสำคัญในการอ้างอิทธิพล เสริมสร้างสถานะ และขยายบทบาทเชิงยุทธศาสตร์ในภูมิภาคโอเชียเนียท่ามกลางวิกฤตสุขภาพระดับโลกอย่างไร

ในการวิเคราะห์เชิงประจักษ์ งานวิจัยได้แบ่งมิติของบทบาทออกเป็นสามมิติสำคัญ ได้แก่ มิติสถานะ มิติพฤติกรรม และมิติบรรทัดฐาน เพื่อตรวจสอบอย่างเป็นระบบว่าการดำเนินนโยบายการทูตวัคซีนสะท้อนหรือส่งเสริมอัตลักษณ์ทั้งสี่ประการของรัฐมหาอำนาจระดับกลางในแต่ละมิติได้มากน้อยเพียงใด โดยกรอบคิดดังกล่าวมิได้มุ่งเพียงอธิบายความแตกต่างในเชิงปริมาณของความช่วยเหลือ หากแต่ยังใช้เป็นเกณฑ์ในการวิเคราะห์คุณภาพ ความต่อเนื่อง และความตั้งใจเชิงยุทธศาสตร์ที่แฝงอยู่ในนโยบายด้วย

ช่องว่างงานวิจัยที่ทำให้การศึกษานี้มีความจำเป็นอย่างยิ่งคือ แม้งานศึกษาที่ผ่านมาได้กล่าวถึงนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียในมิติความมั่นคงและการทูตมนุษยธรรมอยู่บ้าง แต่ยังมีข้อจำกัดในการทำความเข้าใจ พลวัตเชิงอัตลักษณ์ และ ยุทธศาสตร์เฉพาะด้าน (niche strategies) ที่ออสเตรเลียใช้ในการตอบสนองต่อภัยคุกคามด้านสุขภาพซึ่งมีลักษณะเป็นวิกฤตเร่งด่วนและข้ามพรมแดน ทั้งนี้ การทูตวัคซีนถือเป็นมิติที่เพิ่งเกิดขึ้นชัดเจนในช่วง การแพร่ระบาด COVID-19 และยังไม่ปรากฏงานวิจัยที่ศึกษาการใช้นโยบายดังกล่าวเชื่อมโยงกับทฤษฎีรัฐมหาอำนาจระดับกลางในลักษณะเป็นระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเปรียบเทียบเชิงคุณภาพระหว่างประเทศคู่สัมพันธที่มีบริบทแตกต่างกันอย่างชัดเจน เช่น ปาปัวนิวกินี ฟิจิ และวานูอาตู

ด้วยเหตุนี้ งานวิจัยนี้จึงมีจุดมุ่งหมายเพื่อเติมเต็มช่องว่างเชิงวิชาการทั้งในแง่การอธิบายรูปแบบพฤติกรรมรัฐมหาอำนาจระดับกลางในภาวะวิกฤตสุขภาพและการสังเคราะห์ความเข้าใจต่อยุทธศาสตร์การใช้ทรัพยากรด้านสาธารณสุขเป็นเครื่องมืออำนวยการอิทธิพลทางภูมิรัฐศาสตร์ ซึ่งนับเป็นประเด็นที่ยังไม่ได้รับการวิเคราะห์อย่างรอบด้านและเป็นระบบในวรรณกรรมปัจจุบัน

ในการศึกษาครั้งนี้ จะเน้นการวิเคราะห์เปรียบเทียบกรณีศึกษาสามประเทศ ได้แก่ ปาปัวนิวกินี ฟิจิ และวานูอาตู ซึ่งเป็นประเทศที่มีภูมิรัฐศาสตร์แตกต่างกันแต่ล้วนเป็นพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์ของออสเตรเลีย โดยแต่ละกรณีจะถูกวิเคราะห์ผ่านพฤติกรรมของออสเตรเลียในฐานะรัฐมหาอำนาจระดับกลาง ได้แก่ ลักษณะของการดำเนินการ การเลือกกลไกที่ใช้ และการตอบสนองของรัฐผู้รับ รวมถึงผลสัมฤทธิ์ในมิติความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

กรณีศึกษา ประเทศปาปัวนิวกินี

1. บริบทภูมิรัฐศาสตร์ของปาปัวนิวกินี

ประเทศปาปัวนิวกินีเป็นรัฐหมู่เกาะในภูมิภาคโอเชียเนีย ซึ่งมีความสำคัญในเชิงยุทธศาสตร์อย่างยิ่ง โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาจากที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ซึ่งอยู่ติดกับภาคเหนือของประเทศออสเตรเลียเพียงไม่กี่ร้อยกิโลเมตร ประเทศนี้จึงถูกมองว่าเป็นแนวกันชนธรรมชาติที่สำคัญระหว่างประเทศออสเตรเลียและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อีกทั้งประเทศปาปัวนิวกินียังเป็นประเทศที่มีขนาดประชากรมากที่สุดในบรรดาประเทศหมู่เกาะแปซิฟิก และมีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ ทั้งในด้านเหมืองแร่ พลังงาน และพื้นที่ป่าไม้

แม้ประเทศปาปัวนิวกินีจะมีศักยภาพทางทรัพยากรธรรมชาติสูง แต่โครงสร้างการบริหารของรัฐยังคงเผชิญกับความเปราะบางเป็นอย่างมาก ทั้งในด้านระบบสาธารณสุขที่ยังขาดความทั่วถึง การกระจายอำนาจที่ไม่เป็นธรรม ความไม่เสถียรของระบบการเมือง และอัตราความยากจนในระดับสูง โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกลและเขตชนบทที่การเข้าถึงบริการสาธารณสุขมีอยู่อย่างจำกัด

ประเทศปาปัวนิวกินีมีความสัมพันธ์ทางประวัติศาสตร์อย่างลึกซึ้งกับประเทศออสเตรเลีย โดยเคยอยู่ภายใต้การปกครองของประเทศออสเตรเลียในช่วงยุคอาณานิคม และได้รับเอกราชในปี 1975 แม้จะได้รับเอกราชแล้ว แต่ประเทศปาปัวนิวกินียังคงพึ่งพาความช่วยเหลือจากประเทศออสเตรเลียอย่างต่อเนื่อง ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และความมั่นคง โดยเฉพาะในช่วงการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ซึ่งได้ตอกย้ำถึงภาวะพึ่งพิงดังกล่าวอย่างชัดเจน

ในด้านระบบสุขภาพ ปาปัวนิวกินี มีข้อจำกัดอย่างมาก โดยมีจำนวนบุคลากรทางการแพทย์ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของภูมิภาคโอเชียเนีย โดยมีโรงพยาบาลหลักเพียงไม่กี่แห่งที่สามารถ

รองรับผู้ป่วยหนัก และระบบโครงสร้างพื้นฐานที่ยากต่อการกระจายวัคซีนในระดับชุมชน โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกล (WHO, 2021)

การระบาดของโรคติดเชื้อ COVID-19 ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อ ปาปัวนิวกินี โดยเฉพาะในช่วงปี 2021 ซึ่งเป็นช่วงที่อัตราการติดเชื้อเพิ่มสูงขึ้นแต่ระบบสาธารณสุขไม่มีขีดความสามารถรองรับ ส่งผลให้รัฐบาล ปาปัวนิวกินี ต้องร้องขอความช่วยเหลือระหว่างประเทศอย่างเร่งด่วน โดยเฉพาะจากประเทศพันธมิตร เช่น ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์

2. ยุทธศาสตร์ของออสเตรเลียต่อปาปัวนิวกินี

เมื่อเกิดวิกฤตการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนาในช่วงปลายปี 2021 ต่อเนื่องถึงปี 2022 ประเทศออสเตรเลียได้ให้ความสำคัญเป็นพิเศษต่อประเทศปาปัวนิวกินี เนื่องจากตระหนักถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อเสถียรภาพของภูมิภาคแปซิฟิกตอนใต้ หากประเทศปาปัวนิวกินีซึ่งเป็นรัฐที่มีความเปราะบางอยู่แล้วเผชิญกับความล้มเหลวในการควบคุมการแพร่ระบาดไม่เพียงแต่จะกระทบต่อประชาชนในประเทศเท่านั้น แต่ยังอาจขยายเป็นวงกว้างไปยังประเทศใกล้เคียงและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศออสเตรเลียเองโดยตรง

ภายใต้นโยบายที่ชื่อว่า “Pacific Step-up” และกรอบยุทธศาสตร์ “Partnerships for Recovery” ประเทศออสเตรเลียได้ออกแบบนโยบายเฉพาะที่มุ่งเป้าไปยังการสนับสนุนระบบสาธารณสุขของประเทศปาปัวนิวกินีให้สามารถรับมือกับวิกฤตได้อย่างเป็นระบบและยั่งยืน โดยไม่ใช่เพียงการบริจาควัคซีน แต่รวมถึงการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทางสาธารณสุข เช่น ระบบการขนส่งวัคซีนแบบควบคุมอุณหภูมิ การจัดหาอุปกรณ์การแพทย์ เครื่องผลิตออกซิเจน และการสนับสนุนบุคลากรผู้เชี่ยวชาญจากประเทศออสเตรเลียเข้าไปช่วยดำเนินงานในพื้นที่วิกฤตต่าง ๆ การดำเนินการนี้อยู่ภายใต้แผนงาน Vaccine Access and Health Security Initiative ซึ่งมีกรอบงบประมาณกว่า 523 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลียสำหรับภูมิภาคแปซิฟิก (DFAT, 2021)

ออสเตรเลียยังมีบทบาทในการผลักดันกลไกภูมิภาค เช่น COVAX และร่วมมือกับ Quad Vaccine Partnership เพื่อให้ความช่วยเหลือในรูปแบบที่เสริมซึ่งกันและกันกับกลุ่มพันธมิตร อย่างไรก็ตาม ในกรณี ปาปัวนิวกินี ออสเตรเลียเลือกใช้แนวทาง Pacific First โดยจัดส่งวัคซีนจากคลังสำรองภายในประเทศโดยตรงเพื่อให้ทันกับสถานการณ์ (Beeson, 2021)

3. การดำเนินการของออสเตรเลียในฐานะรัฐมหาอำนาจระดับกลาง

การดำเนินนโยบายของออสเตรเลียใน ปาปัวนิวกินี สะท้อนพฤติกรรมของรัฐมหาอำนาจระดับกลางในหลายมิติ โดยเฉพาะ มิติด้านพฤติกรรม และ มิติบรรทัดฐาน ตามกรอบของ Evans (1994) และ Cooper and Higgott (1990)

ในมิติพฤติกรรม ประเทศออสเตรเลียเลือกใช้แนวทางของการสร้างความร่วมมือและการมีส่วนร่วมในเวทีพหุภาคีแทนที่จะใช้อำนาจบีบบังคับหรือการแทรกแซงโดยตรง ซึ่งถือเป็นหนึ่งในลักษณะเด่นของรัฐบาลอำนาจระดับกลางที่พยายามวางตนเองเป็น “ผู้ประสานผลประโยชน์” และ “ผู้ดูแลเสถียรภาพ” มากกว่าจะเป็น “ผู้ครอบงำ” เหมือนเช่นรัฐบาลอำนาจในอดีต

ในมิติบรรทัดฐาน ประเทศออสเตรเลียได้ยึดหลักความเป็นธรรม ความโปร่งใส และความเคารพในอธิปไตยของรัฐบาลเล็ก โดยดำเนินนโยบายที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง มุ่งสร้างทุนทางสังคมและทุนทางบรรทัดฐาน ซึ่งจะนำไปสู่ความร่วมมือในระยะยาวมากกว่าการให้ความช่วยเหลือแบบมีเงื่อนไข

ในมิติสถานะ ประเทศออสเตรเลียมิได้พยายามแข่งขันกับรัฐบาลอำนาจใหญ่ในด้านทรัพยากรหรืออิทธิพลเชิงวัตถุ แต่กลับเลือกใช้จุดแข็งเชิงภูมิรัฐศาสตร์ ความสัมพันธ์ทางประวัติศาสตร์ และความเชื่อมโยงทางวัฒนธรรม เพื่อรักษาความเป็นศูนย์กลางของตนในภูมิภาคอย่างยั่งยืน แนวทางเช่นนี้ถือเป็นการดำเนินนโยบายภายใต้หลักการทูตเฉพาะด้านซึ่งเป็นองค์ประกอบหลักของทฤษฎีรัฐบาลอำนาจระดับกลาง

4. ผลสัมฤทธิ์ทางยุทธศาสตร์

ในด้านผลลัพธ์ การดำเนินนโยบายของออสเตรเลียมีความคืบหน้าในระดับหนึ่ง แม้จะมีข้อจำกัด เช่น การลงเลขาของประชาชน ปาปัวนิวกินี ต่อวัคซีน และความท้าทายในการจัดการข้อมูลภาคสนาม โดยผลสัมฤทธิ์ทางสุขภาพ ทำให้อัตราการเข้าถึงวัคซีนของปาปัวนิวกินี เพิ่มขึ้นจากน้อยกว่าร้อยละ 5 ในต้นปี 2021 เป็นมากกว่าร้อยละ 30 ในปี 2022 ซึ่งถือว่าเป็นความสำเร็จในบริบทของโครงสร้างที่เปราะบาง (WHO, 2022) ผลสัมฤทธิ์เชิงยุทธศาสตร์ ได้แก่ การทำให้ปาปัวนิวกินียังคงรักษาความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับออสเตรเลียในฐานะพันธมิตรหลักในภูมิภาค ซึ่งช่วยเสริมสถานะของออสเตรเลียในเวที Pacific Islands Forum และลดแรงกดดันจากอิทธิพลจีนบางส่วนในระยะสั้น ผลสัมฤทธิ์ในเชิงทัศนคติ คือ ออสเตรเลียได้รับความไว้วางใจในฐานะพันธมิตรที่ตอบสนองได้รวดเร็วและเป็นมิตร โดยรัฐบาลปาปัวนิวกินี ระบุในแถลงการณ์ปี 2021 ว่า ออสเตรเลียคือหุ้นส่วนเพื่อการฟื้นฟูของชาติเรา (DFAT, 2021b)

อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อจำกัด เช่น การขาดระบบบริหารจัดการในระดับชุมชน และข้อวิจารณ์บางส่วนว่าความช่วยเหลือยังไม่เท่ากันเมื่อเทียบกับโครงการโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่จากจีน

กรณีศึกษา ประเทศฟีจี

1. บริบททางภูมิรัฐศาสตร์ของฟีจี

ประเทศฟีจีเป็นประเทศหมู่เกาะในภูมิภาคแปซิฟิกใต้ซึ่งมีบทบาททางการเมืองระหว่างประเทศสูงกว่าประเทศหมู่เกาะอื่นในภูมิภาคเดียวกัน แม้จะมีประชากรไม่มาก แต่ประเทศฟีจีมีศักยภาพในการเป็นผู้นำทางการเมืองในภูมิภาคและมีบทบาทเป็นเจ้าภาพในเวทีระหว่างประเทศ เช่น การเป็นที่ตั้งของ Pacific Islands Forum Secretariat และการมีบทบาทผลักดันประเด็นด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในเวทีสหประชาชาติ

นอกจากจะเป็นจุดยุทธศาสตร์ในเชิงการทูตแล้ว ประเทศฟีจียังตั้งอยู่บนจุดตัดของเส้นทางเดินเรือในมหาสมุทรแปซิฟิก มีความใกล้ชิดกับประเทศออสเตรเลียและประเทศนิวซีแลนด์ ทั้งทางภูมิศาสตร์และเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ฟีจีไม่ได้มีความสัมพันธ์ทางประวัติศาสตร์ที่แน่นแฟ้นกับประเทศออสเตรเลียเท่ากับประเทศปาปัวนิวกินี อีกทั้งยังเคยมีช่วงเวลาความสัมพันธ์ที่ตึงเครียด เช่น ภายหลังจากการรัฐประหารในประเทศฟีจีในปี 2006 ซึ่งทำให้ประเทศออสเตรเลียระงับความช่วยเหลือและความร่วมมือหลายด้านในช่วงเวลานั้น

ถึงกระนั้นความสัมพันธ์ระหว่างประเทศฟีจีกับประเทศออสเตรเลียนั้นก็กลับมาฟื้นตัวในทศวรรษหลัง โดยเฉพาะภายใต้นโยบาย “ยกระดับความเป็นหุ้นส่วนในภูมิภาคแปซิฟิก” ที่ประเทศออสเตรเลียประกาศใช้ตั้งแต่ปี 2018 เป็นต้นมา ประเทศฟีจีกลับกลายเป็นหุ้นส่วนที่สำคัญอีกครั้ง โดยเฉพาะในช่วงการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัส COVID-19 โดยเฉพาะในช่วงที่เชื้อไวรัสสายพันธุ์ Delta แพร่กระจายเข้าสู่ประเทศในกลางปี 2021 ฟีจีก็เผชิญกับภาวะวิกฤตที่รุนแรง อัตราการติดเชื้อเพิ่มสูงขึ้นในเวลาอันรวดเร็ว สร้างแรงกดดันต่อระบบสุขภาพที่แม้จะมีความพร้อมกว่าประเทศหมู่เกาะอื่น ๆ แต่ก็ไม่สามารถรับมือกับปริมาณผู้ป่วยที่เพิ่มขึ้นอย่างท่วมท้นได้ ระบบโรงพยาบาลหลายแห่งประสบภาวะขาดแคลนเครื่องมือแพทย์และบุคลากร ขณะเดียวกัน ความลังเลของประชาชนต่อวัคซีนยังเป็นปัจจัยที่ท้าทายการควบคุมสถานการณ์อย่างยิ่ง

2. การดำเนินยุทธศาสตร์ของออสเตรเลียต่อฟีจี

ท่ามกลางวิกฤตนี้ ออสเตรเลียได้ดำเนินบทบาทของตนในฐานะรัฐมหาอำนาจระดับกลางด้วยการเข้ามาสนับสนุนอย่างเร่งด่วนและเป็นระบบ ออสเตรเลียบริจาควัคซีนให้แก่ฟีจีรวมกว่า 1 ล้านโดสในช่วงปี 2021 ถึง 2022 ผ่านกรอบนโยบาย Partnerships for Recovery และความร่วมมือกับโครงการ COVAX การสนับสนุนนี้รวมถึงวัคซีน AstraZeneca, Pfizer และ Moderna ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อการเร่งฉีดวัคซีนให้กับประชากรผู้ใหญ่ในฟีจี นอกจากนี้ รัฐบาลออสเตรเลียยังจัดส่งทีมแพทย์ฉุกเฉินผ่านหน่วย AUSMAT เข้าไปในพื้นที่ พร้อมทั้งสนับสนุนเครื่อง

ผลิตออกซิเจนและระบบ cold chain logistics เพื่อรักษาคุณภาพวัคซีนระหว่างการขนส่งและการเก็บรักษา

ออสเตรเลียไม่ได้จำกัดบทบาทของตนไว้เพียงการส่งวัคซีนและเวชภัณฑ์เท่านั้น แต่ยังประสานการทำงานกับกระทรวงสาธารณสุขของฟิจิอย่างใกล้ชิดเพื่อฝึกอบรมบุคลากรและวางระบบติดตามประสิทธิภาพของวัคซีน โดยการสนับสนุนดังกล่าวไม่ได้ถูกดำเนินการอย่างแยกขาดจากนโยบายระดับภูมิภาคของออสเตรเลีย หากแต่เป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ Pacific Step-Up ซึ่งมุ่งเน้นการเสริมสร้างสายสัมพันธ์ในแปซิฟิกผ่านกลไกด้านสุขภาพและความร่วมมือเพื่อความมั่นคงมนุษย์

3. ลักษณะการดำเนินการของออสเตรเลียในฐานะรัฐมหาอำนาจระดับกลาง

พฤติกรรมของออสเตรเลียในกรณีของฟิจิสะท้อนถึงลักษณะของรัฐมหาอำนาจระดับกลางในเชิงพฤติกรรมและบรรทัดฐาน กล่าวคือ การดำเนินนโยบายของออสเตรเลียในสถานการณ์วิกฤตครั้งนี้ได้มุ่งเน้นเพียงการขจัดปัญหาเฉพาะหน้า แต่ยังแสดงถึงความตั้งใจที่จะดำรงความสัมพันธ์ระยะยาวกับประเทศคู่ความร่วมมือในภูมิภาค ด้วยการแสดงภาวะผู้นำอย่างสร้างสรรค์ในการเผชิญกับสถานการณ์ฉุกเฉินระดับภูมิภาค การตอบสนองของออสเตรเลียต่อฟิจินั้นรวดเร็ว มีความเป็นระบบ และสอดคล้องกับค่านิยมของความร่วมมือข้ามพรมแดนตามแนวคิดการทูตเฉพาะด้าน ซึ่งประเทศมีความได้เปรียบในด้านทรัพยากรสุขภาพและการจัดการฉุกเฉิน

ประการที่สอง คือ การใช้การทูตเฉพาะด้าน โดยเน้นการลงทุนด้านที่ประเทศออสเตรเลียมีความเชี่ยวชาญและได้เปรียบเชิงโครงสร้าง ได้แก่ ด้านสาธารณสุขและการพัฒนาทุนมนุษย์ มากกว่าการใช้อำนาจทางเศรษฐกิจหรือการทหาร

ประการสุดท้ายคือ การใช้ความสัมพันธ์ในเวทีพหุภาคี เช่น ความร่วมมือในฟอรัมหมู่เกาะแปซิฟิก และการประสานกับองค์กรระหว่างประเทศ เช่น องค์กรอนามัยโลก ในการกำหนดนโยบายสาธารณสุขร่วมกัน ซึ่งสะท้อนถึงพฤติกรรมของรัฐที่มีสถานะระดับกลางในระบบระหว่างประเทศ ที่ใช้กลไกพหุภาคีในการเพิ่มอิทธิพลของตนโดยไม่จำเป็นต้องแข่งขันกับมหาอำนาจโดยตรง

ภายใต้กรอบแนวคิดนี้ การสนับสนุนฟิจิของออสเตรเลียสามารถตีความได้ว่าเป็นความพยายามในการธำรงอิทธิพลและบทบาทในภูมิภาคแปซิฟิกในฐานะรัฐที่มีอำนาจสูงสุดทางทหารหรือเศรษฐกิจ แต่อาศัยความเชี่ยวชาญและการมีส่วนร่วมอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อรักษาสายสัมพันธ์และโครงสร้างความร่วมมือให้มั่นคง

4. ผลสัมฤทธิ์ทางยุทธศาสตร์

ผลลัพธ์ของนโยบายดังกล่าวมีความชัดเจนในหลายด้าน กล่าวคือ ในระดับสุขภาพ พิจิสามารถเพิ่มอัตราการฉีดวัคซีนได้อย่างรวดเร็ว โดยภายในสิ้นปี 2022 มีประชากรผู้ใหญ่มากกว่าร้อยละ 80 ได้รับวัคซีนครบสองเข็ม ซึ่งส่งผลให้อัตราการเสียชีวิตลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ในระดับภูมิภาค พิจิยังคงรักษาความสัมพันธ์เชิงบวกกับออสเตรเลีย และแสดงบทบาทสนับสนุนต่อจุดยืนของออสเตรเลียในเวที Pacific Islands Forum และกลุ่มความร่วมมืออื่น ๆ อย่างสม่ำเสมอ

เมื่อพิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ในเชิงยุทธศาสตร์ การดำเนินนโยบายของประเทศออสเตรเลียในประเทศพิจิสามารถถือได้ว่าประสบผลในระดับสูง ทั้งในเชิงการฟื้นฟูภาพลักษณ์ความน่าเชื่อถือ และการเสริมสร้างสถานะของประเทศออสเตรเลียในฐานะพันธมิตรที่ไว้วางใจได้

ความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างสองประเทศมีความแน่นแฟ้นขึ้นอย่างเห็นได้ชัด โดยผู้นำของประเทศพิจิได้ออกมามากกว่าขึ้นชมบทบาทของประเทศออสเตรเลียหลายครั้งในเวทีสาธารณะ อีกทั้งยังมีความร่วมมือระยะยาวที่เริ่มขยายไปสู่ประเด็นอื่น ๆ นอกเหนือจากด้านสาธารณสุข เช่น การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การศึกษา และการแลกเปลี่ยนด้านความมั่นคง

แม้จะมีความคืบหน้าเชิงนโยบายที่ชัดเจน แต่ออสเตรเลียยังต้องเผชิญกับข้อจำกัดบางประการ เช่น ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพในพื้นที่ห่างไกล และความจำเป็นในการปรับปรุงการสื่อสารสาธารณะเกี่ยวกับวัคซีนในกลุ่มประชากรที่ยังลังเลต่อการรับวัคซีน อย่างไรก็ตาม ภาพรวมของการดำเนินนโยบายการทูตวัคซีนของออสเตรเลียในกรณีของพิจิสามารถสะท้อนถึงลักษณะของรัฐบาลอำนาจระดับกลางที่ใช้ความร่วมมือและการออกแบบนโยบายเฉพาะทางเพื่อสร้างอิทธิพลในภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีทิศทางที่ชัดเจน

กรณีศึกษาประเทศวานูอาตู

1. บริบททางภูมิรัฐศาสตร์ของวานูอาตู

วานูอาตูเป็นประเทศหมู่เกาะขนาดเล็กในมหาสมุทรแปซิฟิกใต้ มีประชากรประมาณ 300,000 คน และมีระบบเศรษฐกิจที่พึ่งพาภาคเกษตรกรรมและการท่องเที่ยวเป็นหลัก สภาพภูมิศาสตร์ที่กระจัดกระจายเป็นเกาะกว่า 80 เกาะ ทำให้โครงสร้างพื้นฐานด้านสาธารณสุขและระบบขนส่งภายในประเทศประสบข้อจำกัดอย่างมาก

ในช่วงการระบาดของโรคติดเชื้อ COVID-19 แม้ว่าวานูอาตูจะสามารถควบคุมการระบาดได้ในระยะต้น แต่ระบบสาธารณสุขที่เปราะบางทำให้ประเทศอยู่ในความเสี่ยงอย่างสูงต่อการระบาดใหญ่ หากไวรัสหลุดเข้าสู่ชุมชน ในช่วงปี 2021 รัฐบาลวานูอาตูได้ขอรับการสนับสนุน

จากนานาประเทศ โดยเฉพาะในด้านวัคซีนและอุปกรณ์เวชภัณฑ์ เพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉิน

2. การดำเนินยุทธศาสตร์ของออสเตรเลียต่อวานูอาตู

ในช่วงที่เกิดการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ประเทศวานูอาตูแม้จะสามารถควบคุมการระบาดได้ในช่วงต้น เนื่องจากการปิดพรมแดนอย่างเด็ดขาด แต่ผลกระทบทางเศรษฐกิจและความเสี่ยงต่อระบบสาธารณสุขยังคงมีอยู่ในระดับสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่เริ่มมีการเปิดประเทศอีกครั้งในช่วงปลายปี 2021 ทำให้ความเสี่ยงต่อการแพร่ระบาดเพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ

ประเทศออสเตรเลียจึงได้ดำเนินยุทธศาสตร์เชิงรุกโดยให้ความช่วยเหลือด้านวัคซีนอย่างเร่งด่วน โดยในช่วงปี 2021 ถึง 2022 ประเทศออสเตรเลียได้ส่งมอบวัคซีนแอสตราเซเนกา และวัคซีนโมเดอร์นาให้แก่ประเทศวานูอาตูมากกว่า 600,000 โดส ผ่านกลไกความร่วมมือทวิภาคีโดยตรง นอกจากนี้ยังได้ส่งเจ้าหน้าที่สาธารณสุขจากประเทศออสเตรเลียเข้าไปสนับสนุนกระบวนการฉีดวัคซีน การจัดตั้งระบบขนส่งเวชภัณฑ์ และการฝึกอบรมบุคลากรในท้องถิ่น

นอกจากการสนับสนุนด้านวัคซีนแล้ว ประเทศออสเตรเลียยังได้ให้ความช่วยเหลือประเทศวานูอาตูในด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องับสุขภาพ เช่น การสนับสนุนการจัดตั้งคลินิกเคลื่อนที่ในพื้นที่ห่างไกล การจัดหาเครื่องมือแพทย์ และงบประมาณในการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านสาธารณสุขในระยะยาว ทั้งนี้ความช่วยเหลือทั้งหมดของประเทศออสเตรเลียได้ดำเนินการผ่านหลักความร่วมมือที่เน้น ความเป็นเจ้าของร่วมของชุมชน เพื่อสร้างความยั่งยืนและไม่ก่อให้เกิดการพึ่งพิงแบบถาวร

3. พฤติกรรมของออสเตรเลียในฐานะรัฐมหาอำนาจระดับกลาง

การดำเนินนโยบายของประเทศออสเตรเลียในประเทศวานูอาตูในช่วงวิกฤตการณ์ด้านสาธารณสุขสามารถวิเคราะห์ได้อย่างชัดเจนภายใต้กรอบแนวคิดรัฐมหาอำนาจระดับกลาง โดยมีลักษณะสำคัญสามประการ

ประการแรกคือ การใช้การทูตเฉพาะด้าน กล่าวคือ ประเทศออสเตรเลียเลือกใช้ความได้เปรียบด้านความเชี่ยวชาญในระบบสาธารณสุข การจัดการวัคซีน และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านสุขภาพ เพื่อสร้างอิทธิพลและความไว้วางใจในระดับภูมิภาค แทนที่จะใช้อำนาจในรูปแบบอื่นที่อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งหรือความระแวง

ประการที่สองคือ การแสดงพฤติกรรมเชิงบรรทัดฐาน ประเทศออสเตรเลียมิได้กำหนดเงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือ แต่เน้นการสร้างภาพลักษณ์ของตนในฐานะพันธมิตรที่เคารพอธิปไตยของรัฐบาลเล็ก และส่งเสริมหลักการของความเป็นหุ้นส่วนที่เท่าเทียมและโปร่งใส ซึ่งช่วย

ให้ประเทศวานูอาตูมีความรู้สึกเป็นเจ้าของโครงการต่าง ๆ และพร้อมจะสานต่อความร่วมมือในระยะยาว

ประการสุดท้ายคือ การดำเนินนโยบายผ่านกลไกพหุภาคี ประเทศออสเตรเลียได้ร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศอย่างองค์การอนามัยโลกและยูนิเซฟ รวมถึงการประสานงานกับองค์กรระดับภูมิภาค เช่น ฟอรัมหมู่เกาะแปซิฟิก เพื่อให้การดำเนินโครงการต่าง ๆ เป็นไปอย่างสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของภูมิภาค และไม่ก่อให้เกิดการทับซ้อนระหว่างรัฐผู้ให้ความช่วยเหลือ

4. ผลสัมฤทธิ์ทางยุทธศาสตร์

นโยบายการทูตวัคซีนของออสเตรเลียในวานูอาตูสร้างผลลัพธ์ที่ชัดเจนในระดับต่าง ๆ ดังนี้ ด้านผลสัมฤทธิ์ด้านสุขภาพนั้น วานูอาตูสามารถเพิ่มอัตราการเข้าถึงวัคซีนได้อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในช่วงกลางปี 2022 ซึ่งอัตราการฉีดวัคซีนครอบคลุมเพิ่มขึ้นในประชากรวัยผู้ใหญ่เกินกว่าร้อยละ 60 (WHO, 2022) ส่วนผลสัมฤทธิ์ทางยุทธศาสตร์ ประเทศวานูอาตูกังวลความสัมพันธไมตรีกับออสเตรเลีย และแสดงออกในเชิงบวกต่อความร่วมมือผ่านเวทีระหว่างประเทศ เช่น การประชุม Pacific Islands Forum ผลสัมฤทธิ์ในเชิงสถาบัน การฝึกอบรมและพัฒนาขีดความสามารถบุคลากรสาธารณสุขที่ได้รับการสนับสนุนจากออสเตรเลียช่วยให้วานูอาตูมีระบบติดตามและรับมือกับโรคระบาดที่ดีขึ้น ซึ่งอาจสร้างผลประโยชน์ระยะยาวในการรับมือกับภัยสุขภาพในอนาคต

ถึงแม้การดำเนินนโยบายจะประสบผลในหลายด้าน แต่ออสเตรเลียยังคงต้องเผชิญกับความท้าทาย เช่น ความยากลำบากในการจัดส่งวัคซีนไปยังเกาะห่างไกล ความลังเลของประชาชนต่อการฉีดวัคซีน และขีดจำกัดของระบบบริหารระดับท้องถิ่น ซึ่งล้วนเป็นอุปสรรคสำคัญต่อความยั่งยืนของนโยบาย

การเปรียบเทียบการวิเคราะห์สามกรณีศึกษา

จากการวิเคราะห์กรณีศึกษาทั้งสามประเทศ ได้แก่ ปาปัวนิวกินี ฟิจิ และวานูอาตู สามารถเห็นความเหมือนและความแตกต่างของการดำเนินนโยบายของออสเตรเลียได้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาผ่านมิติทั้งสี่ ได้แก่ บริบทประเทศ ยุทธศาสตร์ของออสเตรเลีย พฤติกรรมตามกรอบรัฐมหาอำนาจระดับกลาง และผลสัมฤทธิ์ของนโยบาย

ในด้านของบริบททางภูมิรัฐศาสตร์ของประเทศ ปาปัวนิวกินีเป็นประเทศที่มีประชากรจำนวนมากและมีระบบสาธารณสุขที่เปราะบางที่สุดในสามประเทศ กรณีของปาปัวนิวกินีมีลักษณะวิกฤตอย่างเด่นชัดตั้งแต่ช่วงต้นของการระบาด ทำให้ประเทศเผชิญกับความท้าทายเชิงโครงสร้างอย่างรุนแรง ฟิจิมีระบบที่แข็งแกร่งกว่าและมีขีดความสามารถด้านสาธารณสุขในระดับหนึ่ง แต่ก็ได้รับผลกระทบอย่างมากจากการระบาดของไวรัสสายพันธุ์ Delta ซึ่งทำให้เกิดการล้นเกินของ

ระบบบริการสุขภาพในช่วงเวลาสั้น วานูอาตูมีสถานะเป็นประเทศหมู่เกาะขนาดเล็ก มีความกระจัดกระจายทางภูมิศาสตร์ ระบบสาธารณสุขมีความจำกัด แต่สามารถควบคุมสถานการณ์ระยะแรกได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในด้านของยุทธศาสตร์ที่ออสเตรเลียใช้กับแต่ละประเทศ ปาปัวนิวกินีได้รับวัคซีนมากกว่า 1.5 ล้านโดส รวมทั้งการส่งทีมแพทย์ฉุกเฉินและอุปกรณ์ทางการแพทย์จำนวนมาก โดยมีลักษณะการตอบสนองในลักษณะเร่งด่วนและเฉพาะหน้า ฟิจิได้รับวัคซีนมากกว่า 1 ล้านโดส พร้อมการสนับสนุนด้านการฝึกอบรม และการวางระบบประสานงานกับรัฐบาลอย่างใกล้ชิด วานูอาตูได้รับวัคซีนจำนวน 200,000 โดส และได้รับการสนับสนุนในด้านโครงสร้างพื้นฐานวัคซีน ตลอดจนการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรสาธารณสุขท้องถิ่น

ในด้านของพฤติกรรมภายใต้กรอบรัฐมหาอำนาจระดับกลาง ออสเตรเลียมีลักษณะการดำเนินนโยบายในกรณีของปาปัวนิวกินีที่เน้นความเร่งด่วน ในภาวะฉุกเฉิน โดยแสดงออกถึงบทบาทเชิงสร้างสรรค์และความรับผิดชอบต่อประเทศเพื่อนบ้าน ฟิจิสะท้อนพฤติกรรมที่ผสมความร่วมมือเชิงนโยบายกับเชิงปฏิบัติ โดยเน้นการสร้างระบบที่ยั่งยืน และใช้ทรัพยากรเฉพาะด้านอย่างเป็นระบบ วานูอาตูสะท้อนพฤติกรรมของรัฐมหาอำนาจระดับกลางที่มุ่งออกแบบการช่วยเหลือให้เหมาะกับบริบทของประเทศที่มีข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง

ในด้านของผลลัพธ์ทางยุทธศาสตร์ ปาปัวนิวกินีสามารถเพิ่มอัตราการเข้าถึงวัคซีนได้มากกว่าร้อยละ 30 และลดอัตราการเสียชีวิตจากการระบาด ขณะที่ความร่วมมือกับออสเตรเลียมีความต่อเนื่อง ฟิจิมีอัตราการฉีดวัคซีนของประชากรวัยผู้ใหญ่มากกว่าร้อยละ 80 ภายในสิ้นปี 2022 และยังคงรักษาความสัมพันธ์ในเชิงบวกกับออสเตรเลียในเวทีภูมิภาค วานูอาตูมีอัตราการฉีดวัคซีนครบสองเข็มในประชากรผู้ใหญ่เกินกว่าร้อยละ 60 และสามารถพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านสาธารณสุขภายในประเทศให้มีความพร้อมมากขึ้นในระยะยาว

อย่างไรก็ตาม แต่ละกรณีศึกษายังแสดงให้เห็นข้อจำกัดของยุทธศาสตร์ประเทศออสเตรเลียที่แตกต่างกัน เช่น ความล่าช้าในการส่งมอบวัคซีนในประเทศปาปัวนิวกินี การขาดแคลนบุคลากรในประเทศฟิจิ และความไม่แน่นอนของท่าทีทางการเมืองในประเทศวานูอาตู ซึ่งล้วนแต่เป็นปัจจัยที่ท้าทายศักยภาพของรัฐมหาอำนาจระดับกลางที่มีทรัพยากรจำกัดในการรักษาความต่อเนื่องและความลึกของอิทธิพลในระยะยาว

ตาราง 1 การเปรียบเทียบ ยุทธศาสตร์การทูตวัคซีนที่ออสเตรเลียใช้ในแต่ละประเทศ

องค์ประกอบของ ยุทธศาสตร์	ปาปัวนิวกินี	ฟิลิ	วานูอาตู
ช่องทางความ ช่วยเหลือหลัก	ความร่วมมือทวิภาคีโดยตรง + COVAX + การระดมทรัพยากรฉุกเฉิน	COVAX + Quad Vaccine Partnership	ทวิภาคี + COVAX
ขนาดและ ความแข็งแกร่งของ การสนับสนุน	สูงมาก (แรงดัน วิกฤตระดับชาติ)	ปานกลาง (มีแผนระยะกลาง ร่วมกับ Quad Vaccine Partnership)	ต่ำ-ปานกลาง (ส่งเสริม เชิงมนุษยธรรม ไม่เน้น ยุทธศาสตร์ลึก)
เป้าหมายหลักของ การดำเนินงาน	ควบคุมการแพร่ระบาด + อ้างเสถียรภาพและ ความมั่นคงภูมิรัฐศาสตร์	เสริมภาพลักษณ์เชิงภูมิภาค + รักษาความร่วมมือ พหุภาคี	สร้างความไว้วางใจ และ ช่วยเหลือเฉพาะด้าน แบบระยะสั้น
บทบาทผ่านกลไก ระหว่างประเทศ	เด่นชัดใน WHO + สนธิสัญญาภูมิภาค ด้านสาธารณสุข	เด่นใน Quad Vaccine Partnership + COVAX	มีส่วนร่วมในระดับจำกัด
การส่งเสริมอัตลักษณ์ เชิงทฤษฎี	ครบทั้ง 4 ด้านของ middle power identity (โดยเฉพาะ good citizenship และ niche diplomacy)	เด่นใน multilateralism และ coalition-building	จำกัดอยู่ที่ good international citizenship

ที่มา: สร้างขึ้นเองโดยผู้วิจัย

เมื่อพิจารณาข้อมูลในตารางเปรียบเทียบยุทธศาสตร์การทูตวัคซีน จะเห็นได้ว่า ภาพรวมของนโยบายออสเตรเลียมีลักษณะการปรับใช้ยุทธศาสตร์ที่มีความแตกต่างกันในแต่ละรัฐ ทั้งในเชิงความลึกและคุณภาพ ตารางนี้ชี้ให้เห็นชัดว่า แม้ทั้งสามกรณีจะดำเนินไปภายใต้กรอบเป้าหมายทางภูมิรัฐศาสตร์และการแสดงถึงอัตลักษณ์ของรัฐบาลอำนาจระดับกลางร่วมกัน แต่รูปแบบการจัดลำดับความสำคัญและวิธีการดำเนินการมีนัยยะที่สะท้อนตรรกะทางยุทธศาสตร์เฉพาะของแต่ละประเทศ

กรณี ปาปัวนิวกินี ตอกย้ำข้อค้นพบเดิมเกี่ยวกับความเข้มข้นของความสัมพันธ์และความเร่งด่วนด้านความมั่นคงทางสุขภาพ แต่ตารางนี้ยังเผยให้เห็นว่ากรณีดังกล่าวประกอบด้วย การบูรณาการทั้งช่องทางทวิภาคีและพหุภาคีอย่างมีระบบ รวมถึงการดำเนินนโยบายที่มี

ความต่อเนื่องและชัดเจนที่สุดเมื่อเทียบกับอีกสองประเทศ ในมิติอัตลักษณ์ การทูตเฉพาะด้าน และความเป็นพลเมืองโลกที่ดี จึงปรากฏเด่นชัดเป็นพิเศษ ซึ่งสนับสนุนข้อสันนิษฐานว่านโยบายในกรณีนี้มีลักษณะใกล้เคียงกับการใช้การทูตสุขภาพเป็นเครื่องมืออำนวยการอิทธิพลเชิงยุทธศาสตร์เต็มรูปแบบ

ในทางกลับกัน กรณี ฟิจิ แม้ไม่มีสถานการณ์ด้านสาธารณสุขที่รุนแรงเทียบเท่าปาปัวนิวกินี แต่ตารางสะท้อนมิติที่น่าสนใจว่า ออสเตรเลียกลับเลือกใช้กลไกพหุภาคีและยุทธศาสตร์เชิงสัญลักษณ์มากกว่าอย่างชัดเจน การดำเนินนโยบายผ่าน Quad Vaccine Partnership และ COVAX ตอกย้ำความสำคัญของมิติ การสร้างพันธมิตร และการสนับสนุนพหุภาคีนิยม ซึ่งชี้ว่าผลประโยชน์ทางการเมืองและความสัมพันธ์เชิงภูมิรัฐศาสตร์ในระดับภูมิภาคอาจมีน้ำหนักมากกว่าความจำเป็นด้านมนุษยธรรมเพียงอย่างเดียว ข้อสังเกตนี้จึงเป็นมุมที่อาจท้าทายข้อสมมุติฐานเดิมว่าการให้ความช่วยเหลือมีแรงขับเคลื่อนจากภัยคุกคามด้านสุขภาพเป็นปัจจัยหลัก

สำหรับ วานูอาตู ตารางเปรียบเทียบสะท้อนข้อจำกัดทั้งในแง่ขอบเขตและคุณภาพของยุทธศาสตร์อย่างชัดเจน ความช่วยเหลือส่วนใหญ่มีลักษณะตอบสนองเชิงมนุษยธรรมเฉพาะกิจ และขาดความต่อเนื่องในเชิงกลยุทธ์ ทั้งในมิติพฤติกรรมและมิติบรรทัดฐาน การปรากฏของอัตลักษณ์รัฐมหาอำนาจระดับกลางจึงมีความชัดเจนน้อยกว่าเมื่อเทียบกับอีกสองกรณี ประเด็นนี้ยืนยันข้อถกเถียงว่าการดำเนินนโยบายของออสเตรเลียอาจมิได้มีความสม่ำเสมอเชิงคุณภาพในทุกกรณี แม้จะอยู่ภายใต้กรอบทฤษฎีเดียวกัน

กล่าวโดยสรุป ตารางนี้ไม่เพียงช่วยยืนยันข้อค้นพบเดิมเกี่ยวกับความแตกต่างของขนาดและรูปแบบการช่วยเหลือ แต่ยังขยายความเข้าใจต่อความซับซ้อนของตรรกะเชิงยุทธศาสตร์ที่ออสเตรเลียปรับใช้กับแต่ละประเทศ ตลอดจนสะท้อนความสัมพันธ์เชิงอัตลักษณ์และผลประโยชน์ทางภูมิรัฐศาสตร์ที่มีความเฉพาะเจาะจงในแต่ละกรณีอย่างเป็นระบบ

จากการเปรียบเทียบเชิงระบบทั้งสามกรณี พบว่า ประเทศออสเตรเลียสามารถดำเนินบทบาทเชิงยุทธศาสตร์ได้แตกต่างกันในแต่ละประเทศโดยยังคงอยู่ภายใต้กรอบทฤษฎีรัฐมหาอำนาจระดับกลางอย่างชัดเจน กล่าวคือ ไม่ว่าประเทศเป้าหมายจะมีภูมิรัฐศาสตร์ เศรษฐกิจ หรือโครงสร้างทางการเมืองอย่างไร ประเทศออสเตรเลียยังสามารถปรับยุทธศาสตร์ให้เหมาะสมและรักษาสถานะของตนในภูมิภาคโอเชียเนียได้อย่างต่อเนื่อง

บทที่ 5

สรุปผลและอภิปรายผล

บทนำ

ในบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศร่วมสมัย ซึ่งความมั่นคงไม่ได้จำกัดอยู่เพียงมิติของการทหารหรือเศรษฐกิจอีกต่อไป หากแต่ครอบคลุมถึงประเด็นใหม่ ๆ อาทิ ความมั่นคงทางสุขภาพ สิ่งแวดล้อม เทคโนโลยี และข้อมูลข่าวสาร ความสามารถของรัฐในการปรับตัวและแสดงบทบาทที่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงนั้น กลายเป็นหัวใจสำคัญของยุทธศาสตร์ต่างประเทศในศตวรรษที่ 21 โดยเฉพาะในช่วงปี 2020-2022 ที่โลกเผชิญกับการระบาดใหญ่ของไวรัส COVID-19 รัฐจำนวนมากเผชิญแรงกดดันให้กำหนดแนวนโยบายต่างประเทศที่ตอบสนองต่อภัยคุกคามข้ามพรมแดน และการสร้างความมั่นใจต่อประชาคมระหว่างประเทศว่าตนมีความรับผิดชอบในระบบระหว่างประเทศร่วมกัน

ในบริบทดังกล่าว รัฐขนาดกลางหรือที่เรียกกันทางทฤษฎีว่า รัฐมหาอำนาจระดับกลางได้กลายเป็นกลุ่มรัฐที่มีบทบาทโดดเด่นขึ้นอย่างชัดเจนในระบบระหว่างประเทศที่มีลักษณะกระจายของอำนาจมากขึ้น (multipolarity) ประเทศออสเตรเลียในฐานะรัฐมหาอำนาจระดับกลางที่มีประวัติศาสตร์ในการดำเนินนโยบายเชิงพหุภาคีและการสร้างฉันทามติในระดับภูมิภาค จึงอยู่ในตำแหน่งที่สามารถแสดงบทบาทสำคัญในการตอบสนองต่อวิกฤต COVID-19 โดยเฉพาะในมิติของการทูตวัคซีน ซึ่งไม่เพียงแต่เป็นการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเท่านั้น แต่ยังมี ความหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่ลึกซึ้งในแง่ของการอำรงอิทธิพลทางการเมืองระหว่างประเทศ

งานวิจัยฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อวิเคราะห์พฤติกรรมทางการทูตของออสเตรเลียในช่วงวิกฤต COVID-19 โดยเน้นไปที่นโยบายการทูตวัคซีนในภูมิภาคโอเชียเนีย ผ่านกรอบทฤษฎีรัฐมหาอำนาจระดับกลางซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการเข้าใจวิธีที่รัฐขนาดกลางกำหนดยุทธศาสตร์ในบริบทที่ตนไม่สามารถใช้อำนาจเชิงบีบบังคับ ได้อย่างเต็มที่เหมือนมหาอำนาจ งานวิจัยนี้มุ่งตอบคำถามว่า ออสเตรเลียใช้นโยบายการทูตวัคซีนอย่างไร เพื่ออำรงอิทธิพลในภูมิภาคโอเชียเนีย ในฐานะรัฐมหาอำนาจระดับกลาง โดยใช้วิธีการศึกษากรณีเปรียบเทียบกับสามประเทศ ได้แก่ ปาปัวนิวกินี ฟิลิปปินส์ และวานูอาตู อันมีจุดรวมคือการเป็นรัฐขนาดเล็กในภูมิภาคแปซิฟิกที่เปราะบางทางสาธารณสุขและเศรษฐกิจ และเคยมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับออสเตรเลียในฐานะผู้รับความช่วยเหลือ

การศึกษานี้ยังตั้งสมมุติฐานไว้ว่า ออสเตรเลียใช้นโยบายการทูตวัคซีนในช่วงวิกฤต COVID-19 เพื่ออำรงอิทธิพลในภูมิภาคโอเชียเนีย ผ่านพฤติกรรมเชิงสร้างสรรค์ของรัฐมหาอำนาจระดับกลาง ได้แก่ การใช้การทูตเฉพาะด้าน , การส่งเสริมความร่วมมือพหุภาคี และการสร้างทุน

ทางบรรทัดฐาน โดยงานวิจัยนี้ได้วิเคราะห์อย่างเป็นระบบว่านโยบายการทูตวัคซีนของออสเตรเลียสามารถตอบคำถามวิจัยและสนับสนุนสมมุติฐานดังกล่าวได้อย่างไร โดยอ้างอิงจากข้อมูลเชิงประจักษ์ทั้งในระดับนโยบาย สถาบัน และปฏิบัติการในแต่ละกรณีศึกษาอย่างเจาะลึก

คำถามวิจัยที่ตั้งขึ้นในงานวิจัยนี้มุ่งค้นหากลไกเชิงยุทธศาสตร์ที่รัฐมหาอำนาจระดับกลางอย่างออสเตรเลียเลือกใช้ในการสร้างอิทธิพลในภูมิภาคเป้าหมาย โดยเฉพาะในสถานการณ์ที่สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศเต็มไปด้วยความไม่แน่นอนจากวิกฤตสุขภาพระดับโลก และการแข่งขันเชิงอิทธิพลจากมหาอำนาจอื่นอย่างจีน คำถามที่ว่า ออสเตรเลียใช้การทูตวัคซีนอย่างไร เพื่อสร้างอิทธิพลในภูมิภาคโอเชียเนีย ในฐานะรัฐมหาอำนาจระดับกลาง จึงเป็นคำถามที่เรียกร้องให้มีการประมวลเชิงนโยบาย การวิเคราะห์พฤติกรรม และการเปรียบเทียบเชิงยุทธศาสตร์ในระดับภูมิภาค

จากผลการศึกษา พบว่าพฤติกรรมของออสเตรเลียในการดำเนินนโยบายการทูตวัคซีนมีลักษณะที่สอดคล้องอย่างเด่นชัดกับทฤษฎีรัฐมหาอำนาจระดับกลาง โดยเฉพาะในสามมิติสำคัญ ได้แก่ มิติพฤติกรรม , มิติบรรทัดฐาน , และมิติสถานะเชิงโครงสร้าง พฤติกรรมที่เด่นที่สุดของออสเตรเลียคือการเลือกใช้นโยบายที่เน้น การทูตเฉพาะด้าน ซึ่งสอดคล้องกับขีดความสามารถของรัฐและความเชี่ยวชาญที่ตนมีอยู่แล้วในด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศ เช่น ความสามารถในการจัดซื้อ จัดสรร และบริหารจัดการวัคซีน การส่งบุคลากรทางการแพทย์ ตลอดจนการสร้างกลไกร่วมมือด้านสุขภาพกับรัฐขนาดเล็กที่เปราะบางในแปซิฟิก

ในกรณีของปาปัวนิวกินี ซึ่งเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่มีความสัมพันธ์ทางประวัติศาสตร์และภูมิรัฐศาสตร์ที่แน่นแฟ้น ออสเตรเลียได้ใช้นโยบายตอบสนองอย่างเร่งด่วน (emergency-based approach) โดยทำการจัดส่งวัคซีน AstraZeneca กว่า 8,000 โดสภายในช่วงเวลาสั้น ๆ ผ่านคลังสำรอง และดำเนินการควบคุมการระบาดในท้องถิ่นผ่านความร่วมมือระหว่างหน่วยงานสาธารณสุขของทั้งสองประเทศ (DFAT, 2021) ยุทธศาสตร์ในลักษณะนี้สะท้อนถึงการเลือกลงทุนในจุดแข็งเฉพาะด้าน ซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญของ การทูตเฉพาะด้าน ที่ Evans (1994) เคยเสนอไว้ว่า รัฐขนาดกลางควรลงทุนในประเด็นที่มีขีดความสามารถสูง เพื่อสร้างผลลัพธ์เชิงยุทธศาสตร์

สำหรับฟิจิ ออสเตรเลียเลือกใช้ยุทธศาสตร์แบบผสมผสานระหว่างความช่วยเหลือทวิภาคีและการทำงานผ่านกลไกพหุภาคี โดยสนับสนุนทั้งวัคซีนโดยตรงและการจัดอบรมด้าน capacity building ให้กับบุคลากรด้านสาธารณสุขของฟิจิผ่านโครงการร่วมกับ COVAX และ WHO (Lowy Institute, 2022) การเลือกใช้กลไกพหุภาคีเหล่านี้มีความหมายอย่างมากในเชิงนโยบาย เนื่องจากสะท้อนแนวโน้มของพฤติกรรม middle power ที่มักแสดงบทบาทในฐานะ ผู้ประสาน (facilitator)

และผู้สร้างฉันทามติ (consensus builder) มากกว่าการใช้พลังอำนาจทางทหารหรืออำนาจทางเศรษฐกิจ

ในกรณีของประเทศวานูอาตู ประเทศออสเตรเลียต้องเผชิญกับความท้าทายที่แตกต่าง กล่าวคือ ประเทศวานูอาตูมีท่าทีระแวดระวังต่ออิทธิพลจากภายนอกสูง และมีประวัติความสัมพันธ์กับรัฐมหาอำนาจอื่น โดยเฉพาะประเทศจีนอย่างใกล้ชิด ยุทธศาสตร์ของประเทศออสเตรเลียจึงมุ่งเน้นการสร้างควมไว้วางใจอย่างค่อยเป็นค่อยไป ผ่านการให้ความช่วยเหลือที่ไม่ผูกมัด สนับสนุนกลไกในท้องถิ่น และอิงหลักความเป็นเจ้าของร่วมของรัฐปลายทางอย่างชัดเจน โดยออสเตรเลียใช้แนวทางที่เน้นความร่วมมือเชิงคุณค่าและสัญลักษณ์มากกว่าการแข่งขันเชิงปริมาณ กล่าวคือ แม้จำนวนวัคซีนที่มอบให้อาจน้อยกว่ากรณีอื่น ๆ แต่ออสเตรเลียกลับเน้นการสื่อสารนโยบายในลักษณะที่ตอกย้ำความเป็นพันธมิตรที่เชื่อถือได้ และเป็นเพื่อนบ้านที่เข้าใจบริบทท้องถิ่น ซึ่งเป็นรูปแบบของทุนทางบรรทัดฐาน ที่แสดงออกผ่านพฤติกรรมทางการทูตอย่างชัดเจน (Beeson, 2021; Weber, 2022)

หากเปรียบเทียบในเชิงโครงสร้างอำนาจ สามกรณีศึกษานี้แสดงให้เห็นถึงการจัดลำดับความสำคัญของประเทศออสเตรเลียที่สอดคล้องกับระดับความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ กล่าวคือ ประเทศที่มีความเสี่ยงสูงต่อความมั่นคงของภูมิภาค เช่น ประเทศปาปัวนิวกินี ได้รับการสนับสนุนมากเป็นพิเศษ ทั้งในเชิงปริมาณวัคซีนและทรัพยากร ขณะที่ประเทศฟีจีได้รับการสนับสนุนในฐานะพันธมิตรทางยุทธศาสตร์ที่มีเสถียรภาพ และประเทศวานูอาตูได้รับการดูแลผ่านแนวทางสร้างความไว้วางใจและการถ่วงดุลอิทธิพลของรัฐมหาอำนาจอื่น

นอกจากนี้ ในเชิงพฤติกรรมและบรรทัดฐาน ประเทศออสเตรเลียสามารถรักษาแนวทางของรัฐมหาอำนาจระดับกลางได้อย่างสม่ำเสมอ กล่าวคือ ไม่มีกรณีใดที่ประเทศออสเตรเลียใช้วิธีการบีบบังคับ เงื่อนไขเชิงเศรษฐกิจ หรือการแทรกแซงทางทหารในการดำเนินนโยบายด้านการทูต วัคซีน ตรงกันข้าม ยุทธศาสตร์ทั้งหมดกลับตั้งอยู่บนฐานของการสร้างความร่วมมือ เสริมความสามารถ และส่งเสริมความยั่งยืน ซึ่งล้วนเป็นคุณลักษณะสำคัญของรัฐมหาอำนาจระดับกลางในระบบระหว่างประเทศยุคใหม่

การเปรียบเทียบทั้งสามกรณีแสดงให้เห็นว่าแม้สถานการณ์ในแต่ละประเทศจะแตกต่างกัน แต่แนวทางของออสเตรียมีโครงสร้างที่คล้ายกัน กล่าวคือ เป็นการเลือกใช้นโยบายที่สอดคล้องกับความสามารถของตนและเน้นการสร้างความสัมพันธ์ระยะยาวผ่านความร่วมมือด้านมนุษยธรรม สาธารณสุข และการพัฒนา การดำเนินการเช่นนี้สะท้อนให้เห็นว่ารัฐขนาดกลางสามารถธำรงอิทธิพล

ในบริบทที่มีข้อจำกัดทางทรัพยากรได้ โดยไม่จำเป็นต้องแข่งขันโดยตรงกับมหาอำนาจ หากแต่ใช้
อัตลักษณ์เชิงคุณค่าของตนเป็นฐานในการดำเนินนโยบาย

อย่างไรก็ตาม แต่ละกรณีศึกษาก็ยังแสดงให้เห็นข้อจำกัดของยุทธศาสตร์ประเทศออสเตรเลีย
ที่แตกต่างกัน เช่น ความล่าช้าในการส่งมอบวัคซีนในประเทศปาปัวนิวกินี การขาดแคลนบุคลากร
ในประเทศฟีจี และความไม่แน่นอนของท่าทีทางการเมืองในประเทศวานูอาตู ซึ่งล้วนแต่เป็นปัจจัย
ที่ท้าทายศักยภาพของรัฐมหาอำนาจระดับกลางที่มีทรัพยากรจำกัดในการรักษาความต่อเนื่องและ
ความลึกของอิทธิพลในระยะยาว

จากการวิเคราะห์ทั้งหมด จึงสามารถสรุปได้ว่า คำตอบของคำถามวิจัยคือ ออสเตรเลียใช้
ยุทธศาสตร์การทูตวัคซีนในลักษณะของการทูตเฉพาะด้าน เพื่ออ้างอิทธิพลของตนในภูมิภาคโอ
เชียเนีย โดยมุ่งสนับสนุนรัฐเพื่อนบ้านในโอเชียเนียผ่านความเชี่ยวชาญด้านสาธารณสุข ท่ามกลาง
วิกฤต COVID-19 ระหว่างปี 2020-2022 โดยเฉพาะต่อรัฐขนาดเล็กที่มีความเปราะบางในมิติ
สาธารณสุข ซึ่งทำให้สามารถทดสอบและยืนยันสมมุติฐานที่ตั้งไว้ในบทที่ 1 ได้อย่างเป็นระบบ
กล่าวอีกนัยหนึ่ง การดำเนินการของออสเตรเลียระหว่างวิกฤต COVID-19 ไม่ได้เป็นเพียงการให้
ความช่วยเหลือเชิงมนุษยธรรม แต่คือการกำหนดยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศที่ตอบสนองต่อ
สภาพแวดล้อมใหม่ของอำนาจระหว่างประเทศในศตวรรษที่ 21

อภิปรายผล

หนึ่งในคุณูปการของงานวิจัยฉบับนี้ คือการประยุกต์ใช้กรอบแนวคิดรัฐมหาอำนาจ
ระดับกลาง กับกรณีศึกษาที่มีลักษณะเฉพาะ คือ การทูตด้านวัคซีนในช่วงวิกฤต COVID-19 ซึ่ง
นับเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศที่ยังไม่เคยปรากฏอย่างชัดเจนในวรรณกรรมเชิง
ทฤษฎีมาก่อน แม้ว่าแนวคิดเกี่ยวกับรัฐมหาอำนาจระดับกลางจะถูกพัฒนาขึ้นตั้งแต่ทศวรรษ 1980
โดย Holbraad (1984) และต่อมาโดย Cooper et al. (1993) แต่การใช้งานแนวคิดนี้ในบริบทของ
ความมั่นคงทางสุขภาพ (health security) และการทูตเฉพาะทาง (niche diplomacy) ยังคงจำกัด
อยู่ในกรอบที่ค่อนข้างแคบ งานวิจัยฉบับนี้จึงนับเป็นความพยายามในการขยายพรมแดนของทฤษฎี
โดยไม่เพียงใช้ทฤษฎีเพื่ออธิบายกรณีศึกษาที่ซับซ้อนเท่านั้น แต่ยังเปิดพื้นที่ให้กับการทดสอบ
ข้อเสนอหลักของทฤษฎีในบริบทร่วมสมัย

ในเชิงทฤษฎีรัฐมหาอำนาจระดับกลางประกอบด้วยสามมิติหลักที่มีความสัมพันธ์เชิงพลวัต
ได้แก่ มิติสถานะเชิงโครงสร้าง (positional), มิติด้านพฤติกรรม (behavioral), และมิติเชิงบรรทัดฐาน
(normative) (Chapnick, 1999; Cooper et al., 1993) โดยมิติสถานะเชิงโครงสร้างหมายถึงตำแหน่ง
ของรัฐในโครงสร้างอำนาจระหว่างประเทศ ซึ่งอยู่ระหว่างมหาอำนาจและรัฐขนาดเล็ก ขณะที่มิติ

พฤติกรรมหมายถึงวิธีการที่รัฐเหล่านี้ดำเนินนโยบายต่างประเทศในลักษณะเป็น ผู้ประสาน (mediator) หรือ ผู้ส่งเสริมฉันทามติ (consensus builder) และมีมติเชิงบรรทัดฐานหมายถึงแนวโน้มของรัฐมหาอำนาจระดับกลาง ที่จะอ้างอิงค่านิยมร่วม เช่น ความยุติธรรม ความร่วมมือ และเสถียรภาพเชิงระบบในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ (Evans & Grant, 1995; Ravenhill, 1998)

ในกรณีของออสเตรเลีย ผลการศึกษายืนยันว่า แม้รัฐจะไม่มีทรัพยากรเชิงวัตถุ (material capabilities) ที่มากพอจะกำหนดโครงสร้างของระบบโลกได้ แต่สามารถใช้พฤติกรรมที่สร้างสรรค์และทุนทางบรรทัดฐานเพื่อสร้างอิทธิพลในเวทีภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลักษณะเช่นนี้สอดคล้องกับการกำหนดบทบาทของ middle power ในเชิงพฤติกรรมที่เน้นการสร้างความร่วมมือการลงทุนในความน่าเชื่อถือ และการสร้างเครือข่ายเชิงยุทธศาสตร์ที่ตอบสนองต่อบริบทเฉพาะมากกว่าการแข่งขันในเชิงอำนาจ (Beeson, 2021; Dobell, 2021)

ยิ่งไปกว่านั้น การที่ออสเตรเลียเลือกใช้การทูตวัคซีนในฐานะการทูตเฉพาะด้าน ยังแสดงให้เห็นถึงความสามารถในการเลือกกลยุทธ์ศาสตร์ ที่ตนมีความได้เปรียบและมีศักยภาพในการสร้างผลกระทบทางการเมืองระหว่างประเทศ นี่คือนิยามสำคัญของแนวคิด การทูตเฉพาะด้าน ที่ Evans (1994) พัฒนาขึ้น ซึ่งเสนอว่ารัฐขนาดกลางไม่ควรกระจายทรัพยากรทางนโยบายอย่างกว้างขวางแบบมหาอำนาจ แต่ควรเลือกลงทุนในพื้นที่ที่สามารถ สร้างแรงสนับสนุนเชิงระบบได้ มากที่สุด การที่ออสเตรเลียเลือกลงทุนในด้านวัคซีนและระบบสาธารณสุขในเอเชียเนีย จึงไม่ใช่เพียงนโยบายด้านมนุษยธรรม แต่เป็นยุทธศาสตร์เฉพาะทางที่สะท้อนความสามารถในการใช้ soft instruments เพื่ออำรงบทบาทและอิทธิพลในระบบระหว่างประเทศ

จากการสังเคราะห์ผลการวิจัย จะเห็นได้ว่า พฤติกรรมของออสเตรเลียไม่ได้เป็นไปตามแนวทางเดียว แต่มีการปรับตามบริบทของแต่ละประเทศอย่างชัดเจน ในกรณีของปาปัวนิวกินีที่มีความเปราะบางอย่างมากและมีความใกล้ชิดทางประวัติศาสตร์ ออสเตรเลียแสดงออกในรูปแบบของ strategic urgency โดยจัดส่งวัคซีนอย่างเร่งด่วนและให้ความช่วยเหลือในระดับที่ลึกและรวดเร็ว ขณะที่ในกรณีของฟิจิ ซึ่งมีความสามารถในการบริหารจัดการภายในมากกว่า ออสเตรเลียเลือกใช้การทูตผ่านกลไกพหุภาคีควบคู่กับความร่วมมือเชิงโครงสร้าง เช่น โครงการ COVAX และความร่วมมือในกรอบ Quad และในกรณีของวานูอาตู ซึ่งมีความละเอียดอ่อนทางการเมือง ออสเตรเลียใช้การสื่อสารเชิงสัญลักษณ์เพื่อแสดงถึงความไว้วางใจ ความเป็นพันธมิตร และการเคารพอธิปไตย นี่คือนิยามพื้นฐานเชิงประจักษ์ที่ชัดเจนว่ารัฐมหาอำนาจระดับกลางสามารถปรับใช้เครื่องมือและแนวทางที่หลากหลายเพื่อบรรลุเป้าหมายในเวทีภูมิภาค (Weber, 2022)

ข้อค้นพบสำคัญอีกประการหนึ่งที่ส่งผลต่อแนวคิดรัฐมหาอำนาจระดับกลาง คือ การยืนยันว่า รัฐขนาดกลางสามารถอ้างอิทธิพลได้แม้อยู่ในสถานการณ์ที่มีการแข่งขันจากมหาอำนาจโดยตรง เช่น กรณีที่จีนดำเนินการทูตวัคซิ่น ควบคู่กับการใช้โครงการ Belt and Road Initiative (BRI) ในการขยายอิทธิพลในแปซิฟิกใต้ แต่ในขณะที่จีนเน้นการให้วัคซิ่นในลักษณะที่เชื่อมโยงกับผลประโยชน์เชิงยุทธศาสตร์โดยตรง ออสเตรเลียกลับใช้การสร้าง พันธมิตรเชิงคุณค่า (value based partnership) ซึ่งได้รับการตอบสนองเชิงบวกจากหลายประเทศในภูมิภาคโอเชียเนีย ทั้งนี้สะท้อนว่าการใช้ทุนทางบรรทัดฐานและการวางตนเป็น พันธมิตรที่เชื่อถือได้ สามารถแข่งกับการทูตเชิงรุกของมหาอำนาจได้ในระดับหนึ่ง แม้จะไม่สามารถทดแทนโครงสร้างอำนาจเชิงวัตถุได้โดยตรงก็ตาม

ในมิติทางทฤษฎี ข้อค้นพบนี้จึงมิได้เป็นเพียงการยืนยันกรอบทฤษฎีรัฐมหาอำนาจระดับกลาง ในบริบทใหม่เท่านั้น หากแต่ยังเป็นการขยายขอบเขตของทฤษฎีให้สามารถครอบคลุมมิติด้านสุขภาพระหว่างประเทศ การทูตเฉพาะทาง และการใช้คุณค่าเชิงบรรทัดฐานเป็นกลไกเชิงยุทธศาสตร์ในเวทีระหว่างประเทศที่มีความปั่นป่วน งานวิจัยนี้จึงเสนอว่า การเข้าใจพฤติกรรมของรัฐขนาดกลางในยุคหลังวิกฤต COVID-19 จำเป็นต้องหลุดพ้นจากการวัดอำนาจเชิงวัตถุแบบดั้งเดิม และเปิดพื้นที่ให้กับการประเมินศักยภาพเชิงคุณค่าทางการทูต ที่สะท้อนผ่านพฤติกรรมทางการทูตในภาวะวิกฤต

ในภาพรวมบทวิเคราะห์ในหัวข้อนี้สามารถสรุปได้ว่า ผลการศึกษายืนยันแนวคิดหลักของทฤษฎีรัฐมหาอำนาจระดับกลาง อย่างครบถ้วน ทั้งในมิติพฤติกรรม เช่น การเลือกใช้การทูตเฉพาะด้าน, มิติบรรทัดฐาน เช่น การสื่อสารเพื่อสร้างพันธมิตรบนฐานคุณค่า, และมิติสถานะ เช่น การดำเนินนโยบายในพื้นที่ที่ตนมีอิทธิพลทางประวัติศาสตร์ อย่างไรก็ดี งานวิจัยยังเสนอการประยุกต์และการขยายขอบเขตของทฤษฎีไปยังมิติใหม่ของการทูตสุขภาพในบริบทการแข่งขันของระบบพหุอำนาจที่ไม่มีศูนย์กลาง

ความยืดหยุ่นเชิงยุทธศาสตร์ของออสเตรเลีย

หนึ่งในข้อค้นพบของงานวิจัยฉบับนี้ คือความแตกต่างเชิงยุทธศาสตร์ของนโยบายการทูตวัคซิ่นของออสเตรเลียต่อประเทศเป้าหมายทั้งสามในภูมิภาคโอเชียเนีย ได้แก่ ปาปัวนิวกินี ฟิจิ และวานูอาตู ซึ่งแม้จะอยู่ภายใต้กรอบนโยบายเดียวกันของรัฐบาลกลางออสเตรเลีย แต่รูปแบบวิธีการ และเนื้อหาของการดำเนินนโยบายกลับมีความหลากหลายและเฉพาะเจาะจง ความแตกต่างนี้มิได้เกิดจากความบังเอิญหรือข้อจำกัดเชิงเทคนิคเพียงเท่านั้น หากแต่เป็นผลสะท้อนโดยตรงของความยืดหยุ่นเชิงยุทธศาสตร์ (strategic adaptability) ของรัฐมหาอำนาจระดับกลาง ซึ่งถือเป็น

คุณลักษณะสำคัญที่ทำให้รัฐประเภนี้สามารถดำรงอิทธิพลในบริบทระหว่างประเทศที่ซับซ้อนได้อย่างยั่งยืน

ในกรณีของประเทศปาปัวนิวกินี ประเทศออสเตรเลียให้ความสำคัญเป็นพิเศษ เนื่องจากความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ และระดับความเปราะบางของระบบสุขภาพที่สูงที่สุดในบรรดาสองประเทศ ทำให้ประเทศออสเตรเลียเน้นยุทธศาสตร์การแทรกแซงเชิงโครงสร้างอย่างลึกซึ้ง ไม่ว่าจะเป็นการส่งบุคลากรทางการแพทย์ การสร้างโครงสร้างพื้นฐานใหม่ ตลอดจนการลงทุนในระบบขนส่งวัคซีน ซึ่งในกรณีนี้ประเทศออสเตรเลียแสดงบทบาทเชิงรุกเต็มรูปแบบที่เน้นทั้งด้านมนุษยธรรมและยุทธศาสตร์ควบคู่กัน และเมื่อทำการวิเคราะห์จะพบว่า ยุทธศาสตร์การทูตของออสเตรเลียต่อปาปัวนิวกินี มีลักษณะของความเป็น ยุทธศาสตร์ตอบโต้ฉุกเฉิน (emergency containment strategy) โดยเน้นการบริจาคมวัคซีนอย่างเร่งด่วนผ่านช่องทางทวิภาคี และการจัดตั้งหน่วยความร่วมมือด้านการแพทย์ภาคสนามในระดับภูมิภาค ออสเตรเลียจัดสรรวัคซีน AstraZeneca จำนวนกว่า 8,000 โดสในช่วงแรกเริ่ม พร้อมทั้งส่งบุคลากรด้านสาธารณสุขลงพื้นที่ทันทีเพื่อควบคุมการระบาด โดยมีความร่วมมือกับ PNG National Control Centre และ WHO (DFAT, 2021) ลักษณะนโยบายแบบนี้ชี้ให้เห็นว่า ความสัมพันธ์เชิงประวัติศาสตร์ ภูมิรัฐศาสตร์ และความเปราะบางภายในของปาปัวนิวกินี เป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้ออสเตรเลียเลือกใช้วิธีการที่ “ลึกและรวดเร็ว” (deep and fast engagement) ทั้งในเชิงเทคนิคและการสื่อสารทางการทูต

ในทางกลับกันประเทศฟีจี แม้จะเป็นประเทศหมู่เกาะเช่นเดียวกัน แต่มีสถานะทางการเมืองที่มั่นคงกว่า และมีระบบบริหารที่มีศักยภาพสูงกว่าประเทศปาปัวนิวกินี ประเทศออสเตรเลียจึงเน้นยุทธศาสตร์การทูตแบบหุ้นส่วนเกื้อหนุนกัน (complementary partnership strategy) โดยให้ความช่วยเหลือทั้งวัคซีน ทุนสนับสนุน และบุคลากร แต่เน้นการทำงานร่วมกับรัฐบาลฟีจีเป็นหลัก ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของรัฐมนตรีมหาดไทยระดับกลางที่เน้นการสร้างทุนทางบรรทัดฐานผ่านความร่วมมือมากกว่าการควบคุม โดยออสเตรเลียได้เลือกใช้ยุทธศาสตร์ที่ผสมผสานระหว่างการบริจาคโดยตรง การร่วมมือผ่านกลไกพหุภาคี และการเสริมสร้างขีดความสามารถเชิงสถาบัน โดยอาศัยเครือข่ายความร่วมมือระหว่างประเทศ เช่น Quad Vaccine Partnership และระบบการส่งมอบผ่าน COVAX ฟีจีได้รับการสนับสนุนทั้งในด้านวัคซีน บุคลากร และการจัดตั้งระบบข้อมูลสุขภาพเพื่อใช้ในการคัดกรองและติดตามผลการฉีดวัคซีน (Lowy Institute, 2022) ลักษณะนี้ชี้ให้เห็นว่า ออสเตรเลียตระหนักถึงความสามารถภายในของฟีจีและสถานะของประเทศที่มีความเป็นอิสระเชิงนโยบายสูงกว่า ดังนั้นจึงเลือกใช้ ยุทธศาสตร์การทูตแบบหุ้นส่วนเกื้อหนุนกัน แทนที่จะใช้การแทรกแซงเชิงลึกเหมือนกรณีของปาปัวนิวกินี

ในกรณีของ ประเทศวานูอาตู ยุทธศาสตร์ของออสเตรเลียกลับมีลักษณะที่แตกต่างโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ เป็นยุทธศาสตร์ที่เน้นเชิงสัญลักษณ์และเชิงคุณค่ามากกว่าปริมาณวัคซีน ออสเตรเลียให้ความสำคัญกับการแสดงออกถึงความมุ่งมั่นระยะยาว เช่น การจัดพิธีรับมอบวัคซีนอย่างเป็นทางการ การออกแถลงการณ์ร่วม และการใช้บุคคลสำคัญทางการทูตในการแสดงตัวแทนมอบวัคซีน ซึ่งแม้ว่าจะไม่ใช่การให้ความช่วยเหลือในระดับสูงสุดเชิงปริมาณ แต่กลับสร้างความไว้วางใจและการตอบสนองเชิงบวกในระดับสาธารณะของวานูอาตู (Weber, 2022) ลักษณะนี้อาจเรียกว่า ยุทธศาสตร์พันธมิตรเชิงคุณค่า (value oriented partner strategy) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการทูตของรัฐบาลอานาจระดับกลางไม่จำเป็นต้องอิงกับปริมาณ หรือ ความช่วยเหลือเชิงวัตถุเสมอไป

จากภาพรวมทั้งสามกรณีข้างต้น งานวิจัยนี้เสนอว่า ความแตกต่างเชิงยุทธศาสตร์ของออสเตรเลียไม่ใช่ข้อบกพร่องของนโยบายหากแต่เป็น ความยืดหยุ่นเชิงยุทธศาสตร์ ที่สะท้อนความสามารถของรัฐบาลอานาจระดับกลางในการใช้ การปรับยุทธศาสตร์ตามบริบท กล่าวคือ รัฐบาลไม่ได้มีนโยบายสำเร็จรูปเพียงแบบเดียว แต่เลือกปรับใช้ตาม ปัจจัยแวดล้อม ของแต่ละประเทศ และ ตำแหน่งทางภูมิรัฐศาสตร์ ของแต่ละกรณี ความสามารถเช่นนี้สอดคล้องอย่างยิ่งกับทฤษฎี รัฐบาลอานาจระดับกลาง ซึ่งยืนยันว่ารัฐประเภทนี้จะสามารถดำรงอิทธิพลได้ก็ต่อเมื่อสามารถ สร้าง ความเฉพาะเจาะจง และความสัมพันธ์เชิงคุณค่า ในแต่ละกรณีศึกษา

โดยสรุปงานวิจัยได้ชี้ให้เห็นว่า ออสเตรเลียมิได้มีนโยบายที่ตายตัวในการดำเนินการทูต วัคซีนในโอเชียเนีย หากแต่มีความสามารถในการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ให้เหมาะสมกับบริบท และความต้องการเฉพาะของแต่ละประเทศ ความสามารถเช่นนี้เป็นข้อพิสูจน์ทางประจักษ์ว่า รัฐบาลอานาจระดับกลางมิใช่เพียงผู้ประสานหรือสนับสนุนมหาอำนาจ หากแต่เป็นตัวแสดงที่มีความสามารถในการกำหนดยุทธศาสตร์ในแบบเฉพาะของตน และสามารถดำรงบทบาททางภูมิรัฐศาสตร์ได้ด้วยเครื่องมือที่ไม่จำเป็นต้องใช้กำลังบังคับ

บทบาทเชิงระบบของออสเตรเลียในภูมิรัฐศาสตร์แปซิฟิก

ภายใต้โครงสร้างของระบบโลกหลังสงครามเย็น ซึ่งมีลักษณะพหุอำนาจแบบกระจาย (diffused multipolarity) บทบาทของรัฐบาลอานาจระดับกลาง มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในฐานะกลุ่มรัฐที่สามารถเชื่อมโยงผลประโยชน์ของมหาอำนาจกับรัฐขนาดเล็ก และอุดช่องว่างทางการเมืองที่เกิดจากการถอนตัวหรือการถดถอยของมหาอำนาจแบบดั้งเดิม เช่น สหรัฐอเมริกา (Rudd, 2021) ในบริบทของโอเชียเนีย รัฐออสเตรเลียได้สถาปนาตนเองในฐานะ ผู้นำเชิงบรรทัดฐาน ที่เน้นการดำรงอิทธิพลผ่านความร่วมมือ ความไว้วางใจ และความใกล้ชิดทางภูมิรัฐศาสตร์มากกว่าการบังคับหรือการให้

เงินทุนแบบไม่มีเงื่อนไข การดำเนินนโยบายทูตวัคซีนในช่วงวิกฤติ COVID-19 จึงไม่ใช่เพียงการตอบสนองต่อวิกฤตสาธารณสุข แต่เป็นการฟื้นฟูสถานะเชิงโครงสร้างของออสเตรเลียในระบบภูมิรัฐศาสตร์แปซิฟิกที่กำลังเผชิญแรงกดดันจากจีน

ภายใต้โครงการ Belt and Road Initiative (BRI) และ Health Silk Road ของจีน มีการลงทุนจำนวนมากในโครงสร้างพื้นฐาน การสื่อสาร และการดูแลสุขภาพในประเทศหมู่เกาะแปซิฟิก เช่น การบริจาควัคซีน Sinopharm การสร้างโรงพยาบาลภาคสนาม และการส่งบุคลากรแพทย์ (Zhou, 2021) พฤติกรรมลักษณะนี้เป็นรูปแบบของ assertive vaccine diplomacy ซึ่งอาศัยพลังทางเศรษฐกิจและการเมืองเพื่อยึดครองพื้นที่ทางอิทธิพล งานวิจัยนี้พบว่าแม้ออสเตรเลียจะไม่มีทรัพยากรในระดับเดียวกับจีน แต่สามารถสร้างพื้นที่การเมืองทางเลือก (alternative political space) ให้กับประเทศในโอเชียเนียได้ผ่านแนวนโยบายที่เน้นการไม่แทรกแซง, การเคารพอธิปไตย, และการสร้างความไว้วางใจระยะยาว

ในมิติระบบโลก ความสามารถของออสเตรเลียในการดำเนินนโยบายลักษณะนี้ชี้ให้เห็นว่ารัฐมหาอำนาจระดับกลาง สามารถมีบทบาทเกินขอบเขตของรัฐระดับกลางในเชิงกายภาพ หากสามารถกำหนดวาระทางการเมืองและประเด็นนโยบายที่สอดคล้องกับคุณค่าตามแนวคิดเสรีนิยม ออสเตรเลียใช้การทูตวัคซีนเพื่อแสดงถึง ความรับผิดชอบเชิงระบบ (systemic responsibility) อันเป็นหัวใจของการเป็นรัฐมหาอำนาจระดับกลาง โดยไม่จำเป็นต้องแข่งขันในแง่จำนวนวัคซีนหรือเงินทุนเหมือนมหาอำนาจ แต่ใช้ ทุนทางความชอบธรรม (legitimacy capital) ในการสร้างพันธมิตรและขยายอิทธิพล (Evans, 2015)

อย่างไรก็ดี บทบาทของรัฐมหาอำนาจระดับกลางในการดำเนินนโยบายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในช่วงวิกฤตการณ์ เช่น การทูตวัคซีน ยังเผชิญกับข้อจำกัดสำคัญอย่างน้อยสามประการที่ขัดขวางประสิทธิภาพและศักยภาพในการดำเนินบทบาทนั้นอย่างเต็มที่

ประการแรก คือข้อจำกัดด้านทรัพยากร แม้ว่าออสเตรเลียจะถือเป็นประเทศที่มีความมั่งคั่งในระดับหนึ่ง แต่ก็ยังมีข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ การจัดสรรบุคลากร ตลอดจนขีดความสามารถในการผลิตวัคซีนภายในประเทศเอง ซึ่งข้อจำกัดเหล่านี้ทำให้ประเทศจำต้องพึ่งพาห่วงโซ่อุปทานของโลก และสร้างความร่วมมือกับภาคีระหว่างประเทศ อาทิ กลไก COVAX หรือความร่วมมือกับประเทศอินเดียภายใต้กรอบความร่วมมือ Quad ซึ่งทั้งหมดนี้อาจก่อให้เกิดความล่าช้า หรือความไม่ต่อเนื่องในการจัดส่งวัคซีนไปยังประเทศคู่สัมพันธ์

ประการที่สอง คือข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของระบบโลก โดยธรรมชาติของระบบระหว่างประเทศ รัฐมหาอำนาจระดับกลางจำเป็นต้องปฏิบัติการในโครงสร้างที่ถูกครอบงำหรือกำหนดโดย

รัฐมหาอำนาจ เช่น จีนหรือสหรัฐอเมริกา ซึ่งรัฐเหล่านี้สามารถใช้ทรัพยากรขนาดใหญ่เพื่อแทรกแซงตลาดหรือกำหนดเงื่อนไขความร่วมมือที่เอื้อประโยชน์ต่อฝ่ายตน ตัวอย่างเช่น จีนอาจเสนอความช่วยเหลือโดยมีเงื่อนไขที่น้อยกว่า หรือให้สิทธิประโยชน์ทางการค้าโดยไม่มีภาระผูกพันใด ๆ ทำให้ประเทศเล็กในภูมิภาคมีแนวโน้มเลือกความร่วมมือกับจีนมากกว่า

ประการสุดท้าย คือข้อจำกัดด้านการรับรู้ของรัฐคู่สัมพันธ์ กล่าวคือ รัฐขนาดเล็กบางประเทศในภูมิภาคอาจไม่มีความสามารถหรือความตระหนักเพียงพอที่จะแยกแยะความแตกต่างเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างรัฐมหาอำนาจกับรัฐมหาอำนาจระดับกลางอย่างชัดเจน ส่งผลให้การลงทุนเชิงคุณค่าหรือการดำเนินนโยบายโดยรัฐมหาอำนาจระดับกลางถูกลดทอนความหมายหรือความชอบธรรมในทางปฏิบัติ ทำให้ความพยายามในการสร้างอิทธิพลหรือความสัมพันธ์อันยั่งยืนในระดับภูมิภาคไม่อาจประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้

ดังนั้น แม้รัฐมหาอำนาจระดับกลางอย่างออสเตรเลียจะมีบทบาทสำคัญในการทูตและความร่วมมือระดับภูมิภาค แต่ข้อจำกัดทั้งสามประการนี้ยังคงเป็นปัจจัยที่ต้องพิจารณาอย่างรอบด้านในการประเมินศักยภาพทางการทูตของประเทศดังกล่าวในบริบทโลกยุคปัจจุบัน.

ในภาพรวม บทวิเคราะห์เชิงระบบในหัวข้อนี้ชี้ให้เห็นว่า บทบาทของออสเตรเลียในฐานะรัฐมหาอำนาจระดับกลางในช่วงวิกฤต COVID-19 มิใช่เพียงการดำเนินนโยบายด้านมนุษยธรรม หากแต่เป็นการใช้ การทูตเฉพาะด้านเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อธำรงอิทธิพลของตนในระบบภูมิรัฐศาสตร์ที่กำลังถูกท้าทายจากจีน ความสามารถของออสเตรเลียในการประคับประคองบทบาทผ่านการสร้างพันธมิตร บรรทัดฐาน และความเชื่อมั่นระยะยาว แสดงให้เห็นว่า รัฐมหาอำนาจระดับกลาง ไม่ได้เป็นเพียงผู้ติดตามมหาอำนาจ แต่สามารถทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดเงื่อนไขของอิทธิพลได้อย่างมีนัยสำคัญ

นอกจากนี้ บริบทภูมิรัฐศาสตร์ของจีนที่รุกคืบเข้ามาในภูมิภาคแปซิฟิกใต้ ได้กลายเป็นปัจจัยเร่งสำคัญ ที่ทำให้ออสเตรเลียต้องเร่งปรับนโยบายภายนอกของตนจากแบบตอบโต้ ไปสู่นโยบายเชิงรุก นี่คือหลักฐานว่าการท้าทายจากมหาอำนาจไม่เพียงแต่เป็นอุปสรรค แต่สามารถเป็นปัจจัยที่ทำให้รัฐมหาอำนาจระดับกลาง แสดงศักยภาพเชิงยุทธศาสตร์อย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน

บรรณานุกรม

- Acharya, A. (2014). *Constructing global order: Agency and change in world politics*. Cambridge University Press.
- Australian Government Department of Foreign Affairs Trade. (2020). *Partnerships for recovery: Australia's COVID-19 development response*. <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/partnerships-for-recovery-australias-covid-19-development-response.pdf>
- Australian Government Department of Foreign Affairs Trade. (2021a). *Australia's regional COVID-19 vaccine access and health security initiative*. <https://www.dfat.gov.au/news/media-release/australias-regional-covid-19-vaccine-access-and-health-security-initiative>
- Australian Government Department of Foreign Affairs Trade. (2021b). *COVID-19 vaccine access and health security*. <https://www.dfat.gov.au/publications/development/covid-19-vaccine-access-and-health-security>
- Bain, W., & McLean, I. (2021). *International relations theory*. Oxford University Press.
- Beeson, M. (2021). Middle power diplomacy in the age of COVID-19: Australia's response to a global crisis. *The Round Table*, 110(2), 144-154.
- Bernard, H. R. (2017). *Research methods in anthropology: Qualitative and quantitative approaches* (6th ed.). Rowman & Littlefield.
- Bisley, N. (2013). *Australia's international relations in the 21st century*. Routledge.
- Carr, A. (2014). Is Australia a middle power? *Australian Journal of International Affairs*, 68(1), 70-84.
- Chapnick, A. (1999). The middle power. *Canadian Foreign Policy Journal*, 7(2), 73-82.
- Conley Tyler, M., & Arthur, R. (2021). *Middle powers and COVID-19: Health diplomacy and geopolitical opportunity*. Australian Institute of International Affairs.
- Cooper, A. F. (1997). *Niche diplomacy: Middle powers after the Cold War*. Palgrave Macmillan.

- Cooper, A. F., & Higgott, R. A. (1990). Middle Power Leadership and Coalition-Building: Australia, the Cairns Group and the Uruguay Round. *International Organization*, 589-631.
- Cooper, A. F., Higgott, R. A., & Nossal, K. R. (1993). *Relocating middle powers: Australia and Canada in a changing world order*. UBC Press.
- Department of Foreign Affairs and Trade. (2020). *Partnerships for recovery: Australia's COVID-19 development response*. Australian Government.
- Department of Foreign Affairs and Trade. (2021a). *Australia's vaccine access and health security initiative*. Australian Government.
- Department of Foreign Affairs and Trade. (2021b). *Pacific Step-up: Partnerships for regional recovery*. <https://www.dfat.gov.au/geo/pacific/engagement/pacific-step-up>
- Dobell, G. (2021). *Australia's vaccine diplomacy and China's Pacific strategy*. The Strategist - ASPI.
- Evans, G. (1993). *Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990s and Beyond*. Allen & Unwin.
- Evans, G. (1994). Cooperative security and intra-state conflict. *Foreign Policy*, 96, 3-21.
- Evans, G. (2015). Middle power diplomacy. In *Keynote speech at the Asia-Pacific Roundtable* (1-41). ISIS Malaysia.
- Evans, G., & Grant, B. (1995). *Australia's foreign relations in the world of the 1990s* (2nd ed.). Melbourne University Press.
- Fitzgerald, J. (2020). *Australia and the Pacific step-up: Strategic success or soft-power slip?* Lowy Institute.
- Gilley, B. (2021). *Middle powers during COVID-19: Global governance and the return of the state*. The Diplomat.
- Gyngell, A., & Wesley, M. (2007). *Making Australian Foreign Policy*. Cambridge University Press.
- Haass, R. (2020). *The world: A brief introduction*. Penguin Press.
- Hameiri, S., & Jones, L. (2021). Vaccine diplomacy in the Indo-Pacific: Contesting security logics. *International Affairs*, 97(6), 1673-1691.

- Harris Rimmer, S. (2021). *Vaccine nationalism or vaccine diplomacy? Australia's Pacific COVID-19 response*. Australian Institute of International Affairs. <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/vaccine-nationalism-or-vaccine-diplomacy-australias-pacific-covid-19-response>
- Holbraad, C. (1984). *Middle powers in international politics*. Macmillan.
- Lowy Institute. (2022). *Australia's renewed Pacific diplomacy: Vaccine aid and beyond*. Lowy Institute.
- Ministry of Foreign Affairs Republic of Korea. (2021). *Korea's global health initiative*. https://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_22744/view.do?seq=31
- Murray, P. (2020). Middle power diplomacy and regional order: The case of Australia. *The Pacific Review*, 33(1), 1-20.
- Oecd. (2021). *Development co-operation report 2021: Shaping a just digital transformation*. <https://doi.org/10.1787/ce0445c2-en>
- Pacific Islands Forum. (2021). *Pacific regional priorities in COVID-19 recovery*. <https://www.forumsec.org/covid19>
- Perrone, J. (2022). *Australia's Pacific reset and health diplomacy*. Lowy Institute. <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/australia-s-pacific-reset-and-health-diplomacy>
- Ravenhill, J. (1998). Cycles of middle power activism: Constraint and choice in Australian and Canadian foreign policies. *Australian Journal of International Affairs*, 52(3), 309-327.
- Reilly, B. (2017). *Australia and the Pacific Islands: Regionalism, security and leadership*. Oxford University Press.
- Slaughter, A. M. (2017). *The chessboard and the web: Strategies of connection in a networked world*. Yale University Press.
- Smith, M. (2011). Australia's middle power diplomacy in the Asian Century. *Australian Journal of International Affairs*, 65(5), 529-541.

The Guardian. (2021, July 21). *Pacific nations struggle amid vaccine inequity*.

<https://www.theguardian.com/world/2021/jul/21/pacific-nations-struggle-amid-vaccine-inequity>

Tyler, M. C., & Arthur, R. (2021). *Middle powers and COVID-19: Health diplomacy and geopolitical opportunity*. Australian Institute of International Affairs. <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/middle-powers-and-covid-19-health-diplomacy-and-geopolitical-opportunity/>

