



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการความมั่นคงศึกษา

เรื่อง เขตแดน/พรมแดน/ชายแดน ในความสัมพันธ์
ระหว่างประเทศ

โดย

ผศ. ดร. ศุภมิตร ปิติพัฒน์

มกราคม 2553

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

เรื่อง เขตแดน/พรมแดน/ชายแดน ในความสัมพันธ์ ระหว่างประเทศ

ผู้วิจัย

ผศ. ดร. ศุภมิตร ปิติพัฒน์

สังกัด

คณะรัฐศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ชุดโครงการความมั่นคงศึกษา

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว.ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

เขตแดน/พรมแดน/ชายแดน ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ศุภมิตร ปิติพัฒน์

ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1. ในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างคนและการจัดการปกครองคน รวมทั้งการจัดความสัมพันธ์ระหว่างคนกับสภาพแวดล้อม แนวทางหนึ่งที่ใช้กันมายาวนาน คือการจัดระเบียบความสัมพันธ์โดยอาศัยพื้นที่เป็นหลัก การแบ่งกันเขตเพื่อกำหนดอาณาบริเวณของพื้นที่ รวมทั้งการให้ความหมายแก่พื้นที่และวางวิธีปฏิบัติที่เหมาะสมสำหรับพื้นที่นั้น เป็นเรื่องที่ได้พบได้เสมอในการวางระเบียบความสัมพันธ์ของคนในสังคม การกำหนดเขต และการวางแนวแบ่งเขตทำให้เกิดพรมแดนที่มีความหมายเฉพาะ ไปพร้อมกับการแยกพื้นที่ภายในเขตซึ่งอยู่ภายใต้ระเบียบออกจากพื้นที่ภายนอกที่มีได้ขึ้นต่อระเบียบชุดนั้น และเกิดบริเวณรอยต่อระหว่างพรมแดนหนึ่งกับอีกพรมแดนหนึ่งที่เรียกว่าพื้นที่ชายแดนขึ้น

2. พื้นที่ที่รองรับการจัดความสัมพันธ์อาจเป็นได้ทั้งดินแดนกายภาพทางภูมิศาสตร์ และพื้นที่แบบอื่นที่เกิดขึ้นโดยความคิดของมนุษย์ เช่นภพภูมิต่าง ๆ ตามจักรวาลวิทยาทางศาสนา และพื้นที่ในโลกไซเบอร์ และแนวคิดที่ใช้กำหนดนิยามความสัมพันธ์ในพื้นที่ก็มีแตกต่างกันไป เช่นการกำหนดให้พื้นที่หนึ่งเป็นของกลางที่ทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกันและมีสิทธิเข้าไปใช้ประโยชน์ได้แต่ต้องร่วมกันรักษา ในขณะที่อีกพื้นที่หนึ่งกำหนดให้เป็นสิทธิ์เด็ดขาดของส่วนบุคคล และบางพื้นที่เป็นพื้นที่เปิดให้ทุกคนดำเนินการได้ตามใจไม่มีการวางกฎเกณฑ์ใดไว้ เป็นต้น แต่สำหรับรัฐสมัยใหม่ซึ่งเป็นรัฐอธิปไตยนั้น เป็นความสัมพันธ์และการจัดการปกครองเชิงพื้นที่ ที่วางอยู่บนหลักการครอบครองดินแดนที่เป็นพื้นที่กายภาพทางภูมิศาสตร์ และการสถาปนาการปกครองที่มีอำนาจศูนย์กลางสูงสุดหนึ่งเดียวเหนือดินแดนที่มีอาณาเขตกำหนดไว้อย่างชัดเจน อยู่ตัวและคงที่ เพื่อควบคุมคนและทรัพยากรที่อยู่ภายในเขตดินแดนนั้น รวมทั้งการข้ามเข้ามาและเคลื่อนออกไปของคน ความคิดและวัตถุสิ่งของต่าง ๆ ดังนั้น ในความเข้าใจโดยทั่วไปในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เมื่อพูดถึงเขตแดน พรมแดน และชายแดน ย่อมหมายถึงพื้นที่กายภาพทางภูมิศาสตร์ที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐ แนวที่ใช้เป็นเส้นกำหนดแบ่งเขตแดนระหว่างรัฐ ทั้งที่เป็นแนวที่มนุษย์ประดิษฐ์ขึ้นเองลงบนพื้นที่ทางกายภาพ เช่น เส้นรุ้งเส้นแวงหรือกำแพง และแนวที่เป็นอยู่โดยธรรมชาติ เช่น ภูเขา แม่น้ำ ทะเลสาบ เป็นต้น และพื้นที่ที่อยู่บริเวณรอยต่อระหว่างพรมแดนของรัฐหนึ่งกับอีกรัฐหนึ่ง และการทำความเข้าใจปัญหาเกี่ยวกับเขตแดน พรมแดน และชายแดน หลีกเลียงไม่พ้นที่จะต้องพิจารณาควบคู่

ไปกับเรื่องของอำนาจรัฐ ตัวตนของรัฐในมิติต่าง ๆ ซึ่งจะสัมพันธ์กับการพิจารณาบทบาทหน้าที่ และความหมายอันหลากหลายของเขตแดน พรหมแดน และชายแดน และวิถีปฏิบัติของรัฐ เกี่ยวกับพื้นที่เหล่านี้ซึ่งจะสัมพันธ์กับหลักการและบรรทัดฐานระหว่างรัฐอธิปไตยทั้งหลายที่เป็นสมาชิกของสังคมระหว่างประเทศ

3. ในการศึกษาเกี่ยวกับเขตแดน พรหมแดนและชายแดนของรัฐ ความจริงที่ไม่ควรลืมก็คือ แม้ว่าสภาพทางภูมิศาสตร์และภูมิประเทศจะมีผลกระทบอย่างมากต่อการกำหนดสภาพปัญหาในอาณาเขตและแนวทางการจัดการเกี่ยวกับพรหมแดนและพื้นที่ชายแดนของรัฐ แต่เขตแดน แนวพรหมแดนและพื้นที่ชายแดนนี้มิได้เกิดขึ้นโดยธรรมชาติของสภาพภูมิศาสตร์ภูมิประเทศ แต่เกิดขึ้นโดยการกำหนดของมนุษย์เอง ไม่มีพื้นที่ใดในโลกเป็นชายแดน หรือเป็นพรหมแดนมาตั้งแต่ต้น แต่พื้นที่หนึ่งได้กลายเป็นชายแดน หรือกลายเป็นแนวพรหมแดน ด้วยเหตุประจวบเหมาะของประวัติศาสตร์ เมื่อต้องถูกผนวกเข้าไปอยู่ภายใต้ศูนย์กลางอำนาจของรัฐหนึ่ง โดยที่อาณาอำนาจของรัฐดังกล่าวได้ขยายตัวออกมาครอบคลุม หรือหดตัวกลับเข้ามาถึงพื้นที่บริเวณนั้น จึงได้หยุดยั้งตั้งมั่นลง ชายแดนด้านอีสานของไทย เป็นชายแดน และเป็นชายแดนอีสาน เพราะอำนาจศูนย์กลางที่อยู่ที่กรุงเทพฯ สามารถสถาปนาอำนาจรัฐออกไปทางตะวันออกเฉียงเหนือได้ไกลครอบคลุมถึงพื้นที่บริเวณนั้น ภายใต้บริบทที่ต้องต่อสู้และเผชิญกับอำนาจของจักรวรรดินิยม และภายใต้เงื่อนไขที่ศูนย์กลางอำนาจที่กรุงเทพฯ บรรลุข้อตกลงเกี่ยวกับดินแดนกับจักรวรรดินิยมฝรั่งเศสที่ยึดครองอินโดจีนไว้ และไม่แต่เฉพาะในกรณีของไทยเท่านั้น โดยข้อเท็จจริงในประวัติศาสตร์ ปัจจัยที่ส่งผลกระทบอย่างกว้างขวางที่สุดต่อการกำหนดเส้นเขตแดนของรัฐอธิปไตยที่เป็นอยู่ในปัจจุบันคืออำนาจของรัฐที่เป็นอดีตเจ้าอาณานิคมทั้งหลาย

4. เส้นแบ่งเขตระหว่างอาณานิคมของรัฐเจ้าจักรวรรดิเหล่านี้ และที่จักรวรรดิตกลงกับรัฐในท้องถิ่น รวมทั้งเส้นแบ่งเขตการปกครองภายในอาณานิคมนั้นๆ ได้กลายมาเป็นแนวทางสำหรับการกำหนดเส้นเขตแดนของรัฐส่วนใหญ่ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่การใช้เส้นเขตแดนที่กำหนดโดยรัฐเจ้าอาณานิคมเป็นแนวของเส้นเขตแดนระหว่างประเทศต่อมาในภายหลังจากที่ดินแดนเหล่านั้นได้รับเอกราช แม้จะช่วยให้ประเทศเกิดใหม่ลดความยุ่งยากและการใช้กำลังเข้าตัดสินในเรื่องเขตแดน แต่ก็ได้สร้างปัญหาอย่างมากแก่ผู้ที่กลายมาเป็นพลเมืองชนกลุ่มน้อยในหลายพื้นที่ของประเทศเกิดใหม่ ที่ขาดความเป็นชาติที่มีเอกภาพ ทั้งปราศจากกรอบกติกาที่จะช่วยให้ประชากรที่มีความแตกต่างหลากหลาย แต่ถูกกำหนดโดยการลากเส้นเขตแดนของรัฐเจ้าอาณานิคม ให้ต้องมาอยู่ภายในรัฐเดียวกัน สามารถดำรงอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติและไม่รังเกียจเบียดเบียนกัน นอกจากนี้ บรรทัดฐานระหว่างประเทศในปัจจุบันที่ไม่ยอมรับการใช้กำลังความรุนแรงเพื่อ เปลี่ยนแปลงเขตแดน ได้สร้างข้อจำกัดต่อโอกาสในการต่อสู้ของชนกลุ่มน้อยของรัฐต่าง ๆ ที่ต้องการแตกตัวแยกดินแดนออกไปตั้งรัฐใหม่ของตนเอง ในขณะที่ไป

เพิ่มอำนาจความชอบธรรมให้แก่ผู้ที่ครองอำนาจรัฐในการอ้างอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนและประชากรที่อาศัยอยู่ในดินแดนนั้น ในปัจจุบันเราจึงไม่ค่อยพบการเปลี่ยนแปลงเส้นเขตแดนและดินแดนของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกิดขึ้นจากการใช้กำลัง แต่ปัญหาความไม่เป็นเอกภาพของประชาชนภายในดินแดนและการต่อสู้ด้วยกำลังระหว่างคนกลุ่มต่าง ๆ ก็ยังคงเป็นปมประเด็นด้านความมั่นคงภายในของหลายรัฐต่อไป

5. เขตแดนและพื้นที่พรมแดน/ชายแดนของรัฐจึงเป็นผลมาจากปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองและจากข้อตกลงหรือการบีบบังคับที่เกิดขึ้นจากปฏิสัมพันธ์นั้น ทำให้คนในพื้นที่ที่ถูกผนวกเข้ามาต้องตกเป็นผู้รับผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทั้งในขณะนั้นและในภายหลัง ไม่ว่าจะเป็นโดยสมัครใจหรือไม่ก็ตาม ดังนั้น การก่อตัวของอำนาจเหนือดินแดนของรัฐอธิปไตยจึงต้องอาศัยกระบวนการทางสังคมหลากหลายมิติ ที่เป็นมากกว่าการลากเส้นแบ่งเขตแดน ทั้งยังเป็นกระบวนการต่อเนื่องที่ต้องอาศัยอำนาจรัฐในหลายรูปแบบ เพื่อรักษาหรือคงความสัมพันธ์เชิงอำนาจเหนือพื้นที่นั้นไว้ ไม่ว่าจะเป็นการครองและใช้กำลังความรุนแรง การพัฒนาขีดความสามารถของกลไกอำนาจรัฐในการสร้างระเบียบและจัดการปกครอง (เช่น การสอดส่องติดตาม การเก็บภาษี และการอำนวยความสะดวก) พลังของความคิดและอุดมการณ์ที่สามารถใช้ยึดโยงความรู้สึกของคนในดินแดนนั้นว่าเป็นสมาชิกร่วมชุมชนเดียวกัน และการใช้ชีวิอำนาจเหนือร่างกายของคน เขตแดนและพรมแดนของรัฐอธิปไตยจึงเกิดขึ้นโดยอำนาจ และเพื่ออำนาจ แต่ความสามารถของรัฐที่จะรักษาความสัมพันธ์เชิงอำนาจเหนือดินแดนนั้นไว้ได้ต่อไปหรือไม่นั้นยังคงเป็นคำถามปลายเปิดสำหรับหลายรัฐ

6. ในทางอุดมคติแต่ดั้งเดิมมา แต่ละรัฐย่อมปรารถนาเขตแดนที่จะช่วยให้ตนสามารถครอบครองทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีคุณค่าต่อฐานอำนาจของรัฐ สามารถรวบรวมผู้คนที่มีเชื้อชาติเผ่าพันธุ์หรือถือว่าเป็นพวกเดียวกันกับตนเข้าไว้ในดินแดนที่เป็นมาตุภูมิของตน และเป็นเขตแดนที่ครอบครองจุดได้เปรียบทางยุทธศาสตร์และเอื้ออำนวยต่อการวางแนวป้องกันประเทศ อย่างไรก็ตาม เป็นไปได้เช่นกันว่า เป้าหมายด้านต่าง ๆ เหล่านี้ อาจให้ผลที่ขัดแย้งกันได้ เช่น ความพยายามของรัสเซียในการหาทางออกทะเลน้ำอุ่นเพื่อประโยชน์ทางยุทธศาสตร์ทำให้รัสเซียต้องผนวกดินแดนที่มีประชากรเป็นมุสลิม ซึ่งในเวลาต่อมาก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งทางชาติพันธุ์และการต่อสู้เพื่อแบ่งแยกดินแดน ในความเป็นจริง ไม่มีรัฐใดที่ถึงพร้อมและบรรลุเป้าหมายทั้งหมดนี้ได้อย่างโดยตลอดเวลา ปัญหาเขตแดนอันเนื่องมาจากการขาดแคลน การเปลี่ยนแปลงสภาพของระบบนิเวศ การเพิ่มขึ้นของประชากร และการแข่งขันช่วงชิงทรัพยากร ไม่ว่าจะเป็นแหล่งน้ำจืด หรือสินแร่ในแผ่นดินและมหาสมุทร ยังคงเป็นสาเหตุของความขัดแย้งระหว่างประเทศที่สำคัญ ทั้งที่เป็นความขัดแย้งในรูปแบบของการรุกรานอาณาเขต การอ้างสิทธิ์เหนือดินแดนหรือน่านน้ำ และในรูปของการจัดสรรและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรตามแนวพรมแดน รวมทั้งปัญหาอันเกิดจากขีดความสามารถที่ไม่สม่ำเสมอของรัฐในการบริหารจัดการ

สิ่งแวดล้อมภายในเขตของหนึ่งซึ่งผลกระทบข้างเคียงต่อรัฐอื่น เช่นเดียวกัน ปัญหาเขตแดนอันเกิดจากความไม่ลงตัวของคนกับดินแดนยังคงเป็นสาเหตุของความรุนแรงและการต่อสู้เพื่อแยกหรือเรียกร้องดินแดนในหลายพื้นที่ทั่วโลก และด้วยความเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารคมนาคม รวมทั้งพัฒนาการของระบบอาวุธหรือสิ่งที่สามารถแปรมาเป็นอาวุธ ทำให้ปัญหาการป้องกันความมั่นคงของดินแดน ที่เป็นปัญหานอกเหนือ จากการถูกรัฐอื่นรุกราน กลับมาเป็นประเด็นปัญหาใหญ่ที่ท้าทายขีดความสามารถในการบริหารจัดการเขตแดนและแนวพรมแดน แม้แต่กับประเทศอย่างสหรัฐอเมริกา ที่โดยสภาพที่ตั้งและระบบการป้องกันประเทศทำให้ยากต่อการถูกโจมตีจากภายนอก กล่าวได้ว่า เป้าหมายดั้งเดิมเกี่ยวกับเขตแดนเหล่านี้ยังคงสร้างปัญหาให้แก่รัฐ และทำให้เรื่องเกี่ยวกับเขตแดนและขีดความสามารถในการบริหารจัดการเขตแดนเป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงที่ยังมีความสำคัญอยู่ต่อไป แม้ในขณะที่การติดต่อเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจในกระแสโลกาภิวัตน์จะทำให้หลายฝ่ายเชื่อว่าได้ลดบทบาทความสำคัญของพรมแดนในทางเศรษฐกิจลงไปแล้วก็ตาม

7. นอกเหนือจากเรื่องขีดความสามารถและอำนาจของรัฐแล้ว ตัวตนของรัฐในมิติต่างๆ ยังอีกปัจจัยหนึ่งที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายและบทบาทหน้าที่ของเขตแดน พรมแดน และชายแดน การมองตัวตนของรัฐอาจนำไปสู่การให้ความหมายและกำหนดบทบาทหน้าที่ต่อเขตแดน พรมแดนและชายแดนที่แตกต่างหรือขัดแย้งกับความหมายที่คนในเขตแดนนั้นเข้าใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนที่อยู่ตามแนวชายแดนซึ่งมีความเข้าใจตนเองหรืออัตลักษณ์แตกต่างไปจากคนส่วนใหญ่ และความแตกต่างดังกล่าวสามารถกลายเป็นที่มาของความขัดแย้งและปัญหาความมั่นคงได้ ถ้ามองโดยกรอบของการเป็นรัฐอธิปไตย เขตแดนและเส้นเขตแดนตามแนวพรมแดนของรัฐเป็นสิ่งที่มีความชัดเจน คงที่ และสมบูรณ์ หรือต้องถูกทำให้เกิดความชัดเจน คงที่และสมบูรณ์ขึ้น เพื่อขจัดซึ่งความคลุมเครือใดๆ โดยเขตแดนเป็นขอบเขตที่กำหนดหน้าที่ในทางหนึ่งคือกักกันสิ่งแปลกปลอมอันเป็นอื่น เป็นภัยอันตราย และไม่พึงปรารถนา ที่จะคุกคามแทรกซึมหรือรุกรานเข้ามากระทบต่อเอกราชและอธิปไตยของรัฐ และในอีกทางหนึ่งคือการกำหนดวงที่อำนาจอธิปไตยของรัฐจะแผ่ไปถึง โดยคนที่อยู่ในวงก็พึงได้รับสิทธิตลอดจนการปกป้องคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ จากรัฐ (พร้อมไปกับพันธะหน้าที่อันพึงมีต่อรัฐและต่อกันและกัน) และด้วยเหตุที่เขตแดนและพรมแดนเป็นเครื่องหมายสะท้อนถึงความเป็นเอกราชและอำนาจอธิปไตยของรัฐ จึงเป็นสิ่งที่พึงได้รับการรักษาปกป้อง แต่ถ้าพิจารณาตัวตนของรัฐในกรอบของการเป็นรัฐประชาชาติ เขตแดนและพรมแดนของรัฐเป็นตัวกำหนดวงของจินตกรรมของประชาชนภายในรัฐเมื่อนึกถึงความเป็นชาติ และการเป็นสมาชิกของชุมชนประชาชาติ แนนอนว่าวงของจินตกรรมดังกล่าวมิได้ถูกกำหนดโดยเส้นเขตแดนทางกายภาพเท่านั้น เส้นแบ่งทางวัฒนธรรมก็มีความสำคัญอย่างมาก แต่ในกรอบของการเป็นรัฐประชาชาติ เขตแดนถือเป็นภูมิ-กายหรือ geo-body ที่ช่วยให้ประชาชนสร้างอัตลักษณ์ของความเป็นชาติขึ้นได้ นอกจากนี้ ภายใต้กรอบของการเป็นรัฐอธิปไตย/ประชาชาติ การจำแนก

พื้นที่ยังเกิดขึ้นได้ภายในเขตแดนของรัฐนั่นเองโดยพิจารณาจากส่วนที่เป็นศูนย์กลางของอำนาจที่เข้าถึงและครองอำนาจการปกครองและและเป็นตัวแทนของวัฒนธรรมกระแสหลัก และส่วนที่เป็นชายขอบซึ่งอยู่ห่างไกลจากศูนย์กลางอำนาจและการเข้าถึงอำนาจ ตลอดจนมีอัตลักษณ์ที่แตกต่างจากวัฒนธรรมกระแสหลัก ในแง่นี้ พื้นที่ชายแดนจึงอาจเป็นพื้นที่ชายขอบไม่เฉพาะแต่ในทางกายภาพที่อยู่ห่างไกล แต่ถูกทำให้เป็นชายขอบในทางการเมืองการปกครองด้วยความแตกต่างในโอกาสที่จะเข้าถึงอำนาจและการปกป้องโดยกระบวนการยุติธรรม เป็นชายขอบในทางวัฒนธรรมด้วยความแตกต่างแปลกแยกในทางอัตลักษณ์ และเป็นชายขอบทางเศรษฐกิจด้วยความแตกต่างในการกระจายรายได้และความเจริญ นอกเหนือจากการมองตัวตนของรัฐตามกรอบของรัฐอธิปไตยและรัฐประชาชาติแล้ว การมองรัฐในกรอบของการเป็นรัฐตลาดหรือรัฐแข่งขันเป็นสิ่งที่พบได้มากขึ้นในโลกโลกาภิวัตน์ ซึ่งส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงความหมายและบทบาทหน้าที่ที่จะกำหนดให้แก่เขตแดนและพรมแดน ไปสู่การเป็นจุดเชื่อม หรือสะพานที่จะขยายไปหาโอกาสทางเศรษฐกิจในโลกภายนอก

8. ชายแดน แนวหน้า ชายขอบ จุดเชื่อม สะพาน ปรางค์กู่ ด้านหน้า เมืองหน้าด่าน ปากทาง ประตู เหลี่ยมเศรษฐกิจ และคำอื่น ๆ ในทำนองเดียวกันนี้มีนัยเกี่ยวข้องกับดินแดนในบริเวณรอยต่อระหว่างเขตอาณาของรัฐหนึ่งกับรัฐอื่น สะท้อนให้เห็นความกำกวมและหลากหลายของนัยความหมายเกี่ยวกับพื้นที่ดังกล่าว ว่าสามารถเป็นได้ทั้งเครื่องแบ่งแยกสกัดกั้น และเป็นการจัดระยะห่าง หรือเป็นจุดชุมทางให้คนมาพบกัน บ้างบ่งนัยถึงโอกาสในการเชื่อมต่อกับโลกภายนอก ในขณะที่อีกบางคำแฝงนัยทำลายถึงอันตราย การไร้ความเจริญหรือชื่อแปะของระเบียบและกฎหมาย และความห่างไกลจากศูนย์กลาง นัยความหมายเหล่านี้เป็นผลมาจากการสถาปนาอำนาจรัฐ การจัดความสัมพันธ์ทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจภายในรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ สิ่งที่เป็นตัวกำหนดนัยความหมายรวมทั้งสภาพการณ์และพลวัตความเป็นไปในเขตพื้นที่ที่ล้อมรอบรัฐจึงได้แก่อำนาจและนโยบายของรัฐที่ศูนย์กลางมากกว่าที่คนหรืออำนาจในพื้นที่ชายแดนดังกล่าวจะสามารถกำหนดได้เองโดยลำพัง ชายแดนจึงเป็นส่วนที่ถูกกระทำหรือรับผลจากการกระทำของอำนาจและการตัดสินใจของรัฐ แต่ในขณะเดียวกันและเป็นเรื่องแย้งย้อนกับข้อเท็จจริงข้างต้นก็คือ ในที่นี้เองที่เรามักจะได้เห็นการมีวิถีชีวิตที่ไม่แยแสหรือไม่นำพาต่ออำนาจรัฐหรืออำนาจรัฐเอื้อไม่ไปถึง การลักลอบและละเมิดกฎหมายต่าง ๆ การมีเอกลักษณ์ทางสังคมและวัฒนธรรมเฉพาะของตนที่ผิดแผกไปจากของส่วนกลาง การต่อต้านและความแปลกแยก การสร้างระเบียบเพื่อความอยู่รอดที่แตกต่างออกไป รวมทั้งการก่อตัวของโอกาสและประเด็นท้าทายใหม่ ๆ ต่อการจัดระเบียบการปกครองของรัฐ (governance) ที่เป็นอยู่ และด้วยเหตุดังนั้น ในสายตาของรัฐ ชายแดนจึงกลายเป็นแหล่งบ่มเพาะปัญหาด้านความมั่นคง และเป็นพื้นที่ที่สร้างหรือผลิตปัญหาเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองของรัฐอยู่เสมอมา

9. การที่เขตแดนและพรมแดนเป็นสิ่งประดิษฐ์โดยอำนาจทางการเมือง ที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อใช้จัดความสัมพันธ์ระหว่างคนภายในสังคมหนึ่งและระหว่างสังคมนั้นกับสังคมอื่น รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างคนกับพื้นที่ และการควบคุมคนและทรัพยากร การเคลื่อนย้ายไหลเวียนของคน ตลอดจนความคิดและวัตถุอื่น ๆ ข้ามพรมแดนของรัฐ ยังสะท้อนลักษณะการเป็นสถาบันสำคัญอย่างหนึ่งของสังคมระหว่างประเทศ ในความหมายของการเป็นวิถีปฏิบัติอันมีแบบแผนที่วางอยู่บนหลักการ บรรทัดฐานและกฎเกณฑ์บางอย่างที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันของรัฐที่เป็นสมาชิกของสังคมระหว่างประเทศ (โดยที่ไม่จำเป็นว่าจะต้องเป็นที่รับรู้หรือยอมรับโดยคนที่ได้รับผลกระทบจากวิถีปฏิบัตินั้น และตามนัยนี้ การศึกษาเกี่ยวกับเขตแดน พรมแดน และชายแดนในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นศึกษาที่เน้นมุมมองของรัฐเป็นสำคัญ) ดินแดนและอำนาจเหนือดินแดนของรัฐที่มีเส้นเขตแดนกำหนดอย่างชัดเจนเป็นสถาบันที่แนบเนื่องอยู่กับตัวแบบรัฐอธิปไตย อันเป็นตัวแบบที่สังคมระหว่างประเทศนับตั้งแต่หลังสนธิสัญญาเวสต์ฟาเลีย (Westphalia) เป็นต้นมา ใช้เป็นหลักในการจัดหน่วยพื้นฐานทางการเมืองในระบบระหว่างประเทศ โดยเริ่มที่ในยุโรปก่อนเพื่อใช้แก้ไขปัญหาความขัดแย้งและสงครามทางศาสนา และต่อมาตัวแบบนี้ได้ขยายออกไปนอกยุโรปผ่านกระบวนการล่าอาณานิคมและการปลดปล่อยอาณานิคม ความเป็นสถาบันเกี่ยวกับพรมแดนของรัฐอธิปไตยสะท้อนให้เห็นผ่านวิถีปฏิบัติอันหลากหลายเกี่ยวกับการบริหารจัดการเขตแดน เช่นการกำหนดสถานภาพของบุคคลเมื่อข้ามพรมแดนรัฐ (เป็นนักท่องเที่ยว เป็นคนต่างด้าว เป็นผู้อพยพหรือคนพลัดถิ่น) การถือหนังสือเดินทางตามสัญชาติและสถานภาพของบุคคล การตรวจลงตราและการตรวจ สอบข้อมูลส่วนบุคคลเมื่อต้องการผ่านแดน การเก็บภาษีสินค้าที่ผ่านข้ามพรมแดนเข้ามาหรือผ่านออกไป มาตรการต่าง ๆ ที่รัฐใช้ในการสอดส่องดูแลและป้องกันอันตรายและภัยคุกคามจากภายนอก และการสร้างระบบและกฎกติกาที่ใช้ในการกำหนดและปักปันเขตแดน เป็นต้น

10. อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะเป็นสถาบันในความหมายข้างต้น แต่วิถีปฏิบัติอันเกี่ยวกับเขตแดนและแนวพรมแดนของรัฐอธิปไตยก็มีความเปลี่ยนแปลงมาตามระยะเวลา เช่น แต่เดิมมานั้น วิถีปฏิบัติเกี่ยวกับการครอบครองดินแดนของรัฐวางอยู่บนหลักการที่ยอมรับและเปิดโอกาสให้รัฐสามารถขยายเขตแดนของตนออกไปได้เรื่อย ๆ ตราบเท่าที่อำนาจของตนจะทำได้ สงครามขยายดินแดนจึงเป็นปรากฏการณ์ปกติในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมัยใหม่ และผลของสงครามและข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นภายหลังสงครามเหล่านั้นทำให้แนวชายแดนหรือพรมแดนของรัฐหนึ่ง ๆ สามารถเปลี่ยนแปลงไปมาได้ แต่นับจากหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นต้นมา สังคมระหว่างประเทศได้หันมายอมรับหลักการและบรรทัดฐานระหว่างประเทศใหม่ที่เป็นปฏิสัณฐานการใช้กำลังรุกรานดินแดนหรือละเมิดบูรณภาพของดินแดนของรัฐอื่น การเปลี่ยนแปลงหลักการและบรรทัดฐานเกี่ยวกับวิถีปฏิบัติของรัฐในเรื่องดินแดนเช่นนี้ ทำให้ในทางหนึ่งปัญหาการใช้กำลังเพื่อขยายเขตแดนของรัฐในระบบระหว่างประเทศลดน้อยลงไปมาก และถ้ามีเกิดขึ้นที่ใด ก็จะได้รับการต่อต้านและปฏิเสธความชอบธรรมจากประชาคมระหว่างประเทศ (เช่นใน

กรณีอิรักโจมตีคูเวต) ดังนั้น ในปัจจุบัน แม้แต่รัฐที่อ่อนแอก็สามารถดำรงรักษาอธิปไตย บูรณภาพของดินแดนและเขตแดนของตนไว้ได้โดยไม่ต้องหวั่นวิตกอยู่ตลอดเวลา แนวชายแดนและพรมแดนของรัฐต่าง ๆ จึงมีเสถียรภาพมากขึ้นกว่าแต่ก่อน และประเด็นที่จะเป็นข้อพิพาทระหว่างประเทศเกี่ยวกับดินแดนส่วนใหญ่ เช่น เรื่องการปักปันเขตแดน การรุกรานเขตแดน และการอ้างสิทธิ์เหนือดินแดนในบางพื้นที่ที่ยังตกลงกันไม่ได้ รัฐในระบบระหว่างประเทศปัจจุบันได้พยายามหาวิธีการอื่นในการแก้ไขและจัดการกับปัญหาเหล่านี้ นอกเหนือการใช้กำลังและการทำสงคราม เช่นการมาตกลงวางหลักการร่วมกันที่จะใช้จัดการกับปัญหาดินแดนและเขตแดน เช่น หลักว่าด้วย *Uti possidetis, ita possideatis* (as you possess, so you may possess) ที่ใช้เขตของหน่วยการบริหารปกครองเดิมก่อนได้รับเอกราชเป็นอาณาเขตของรัฐเกิดใหม่ และการจัดตั้งองค์กรหรือคณะกรรมการร่วมทั้งในระดับทวีป ภูมิภาค และพหุภาคีเพื่อดูแลการทำความตกลงหรือไกล่เกลี่ยปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับเรื่องเขตแดน และชนกลุ่มน้อยในเขตแดน เป็นต้น

.....

เขตแดน/พรมแดน/ชายแดน ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ศุภมิตร ปิติพัฒน์
ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทนำ

ในช่วงสองสามทศวรรษที่ผ่านมา มีความเห็นที่แพร่หลายว่ารัฐกำลังถูกแทนที่ด้วยเครือข่าย ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศถูกซ้อนทับด้วยความสัมพันธ์ข้ามชาติระหว่างตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ อธิปไตยหมดความสำคัญ เศรษฐกิจไร้พรมแดน และล่าสุดคือโลกแบน (Vernon, 1971; Keohane and Nye, Jr., 1972; Ohmae, 1995; Strange, 1996) แต่ไม่ว่ากระแสความเปลี่ยนแปลงของโลกยุคโลกาภิวัตน์จะรุนแรงเพียงใด และไม่ว่าข้อเสนอของนักวิเคราะห์ข้างต้นจะมีส่วนที่ถูกต้องและควรแก่การรับฟังมากเพียงใดก็ตาม ตัวแบบรัฐอธิปไตยยังคงเป็นพื้นฐานของการจัดการปกครองของหน่วยในระบบการเมืองระหว่างประเทศ การล่มสลายของสหภาพโซเวียต การรวมตัวของเยอรมนี การแตกตัวของเช็กโกสโลวาเกีย และความแตกแยกในยูโกสลาเวีย การเปลี่ยนแปลงเส้นเขตแดนของหน่วยการปกครองบนแผนที่การเมืองโลกกระลอกล่าสุดเหล่านี้ ยังมีได้นำไปสู่การแทนที่ตัวแบบรัฐอธิปไตยแต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี การยังคงอยู่ของรัฐอธิปไตยในฐานะตัวแบบของการจัดการปกครองมิได้หมายความว่าเรื่องเกี่ยวกับดินแดน เขตแดน พรมแดน และชายแดนที่สัมพันธ์อยู่กับอำนาจของรัฐอธิปไตยจะไม่มีเปลี่ยนแปลงในบทบาทหน้าที่ ความหมายและความสำคัญใด ๆ เลยในตลอดช่วงระยะเวลาหลายร้อยปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่ระบบระหว่างประเทศก้าวเข้าสู่ระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมัยใหม่ แท้ที่จริงประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการจัดการปกครองเขตแดนภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐเป็นเรื่องที่มีความละเอียดซับซ้อน และเกี่ยวข้องกับอำนาจรัฐและพลังทางสังคมในมิติอื่น ๆ นอกเหนือจากอำนาจอธิปไตยอีกมาก และแม้แต่นแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเองได้มีการเปลี่ยนแปลงคลี่คลายมาเป็นลำดับ ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ ความหมาย และความสำคัญของเขตแดน พรมแดน และชายแดนของรัฐอย่างเลี่ยงไม่พ้น

รายงานเกี่ยวกับเขตแดน/พรมแดน/ชายแดนนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญคือ ต้องการนำเสนอความเข้าใจเกี่ยวกับเขตแดน/พรมแดน/ชายแดน ในกรอบของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและรัฐซึ่งเป็นหน่วยพื้นฐานของระบบระหว่างประเทศ การเน้นให้ความสำคัญต่อรัฐ แทนที่จะเป็น

ผู้คนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่หรือที่ข้ามเขตเข้ามา¹ ในการพิจารณาประเด็นปัญหาเกี่ยวกับเขตแดน/พรมแดน/ชายแดนในรายงานวิจัยนี้เป็นไปด้วยความตั้งใจ เพราะเมื่อต้องพิจารณาจากฐานความรู้ของสาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแล้ว การใช้รัฐเป็นหน่วยในการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาต่างๆ ย่อมเป็นเรื่องปกติ แต่เหตุผลที่สำคัญกว่านั้นก็คือ รายงานนี้อาศัยฐานคติว่าการทำความเข้าใจความสำคัญ บทบาทหน้าที่ และความหมายอันหลากหลาย ตลอดจนประเด็นปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับเขตแดน/พรมแดน/ชายแดนจำเป็นต้องพิจารณาในบริบทที่สัมพันธ์กับวิถีปฏิบัติ (practice) ของรัฐ ในแง่ที่เป็นมาตรการ แนวทาง และวิธีการต่าง ๆ รวมทั้งกรอบแนวคิดที่รัฐใช้ในการดำเนินการหรือกระทำต่อพื้นที่เหล่านั้นอย่างเป็นแบบแผน ซึ่งจะถูกกำหนดโดยปัจจัยสำคัญได้แก่อำนาจรัฐ ตัวตนของรัฐ และหลักการและบรรทัดฐานของสังคมระหว่างประเทศซึ่งรัฐที่เป็นสมาชิกยึดถือร่วมกัน แน่นอนว่า การต้านทานหรือต่อต้านอำนาจรัฐจากกลุ่มคนในพื้นที่ชายแดน หรือตามแนวพรมแดนก็ดี หรือข้อจำกัดของรัฐที่ไม่สามารถสถาปนาอำนาจและระเบียบเหนือพื้นที่เหล่านั้นได้ครอบคลุมทั่วถึงหรือโดยตลอดเวลาก็ดี เป็นสิ่งที่พบได้อยู่เสมอ แต่ข้อเท็จจริงดังกล่าวก็คือสิ่งสะท้อนให้เห็นในมุมกลับถึงความสำคัญของเหตุปัจจัยอันเกี่ยวกับรัฐ ที่ส่งผลกระทบต่องานปัญหาของเขตแดน/พรมแดน/ชายแดนและพลวัตของมัน

ความหมายของเขตแดน

ในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างคนและการจัดการปกครองคน รวมทั้งการจัดความสัมพันธ์ระหว่างคนกับสภาพแวดล้อม แนวทางหนึ่งที่สังคมมนุษย์ใช้กันมายาวนานคือ การจัดระเบียบความสัมพันธ์โดยอาศัยพื้นที่เป็นหลัก การแบ่งกันเขตเพื่อกำหนดอาณาบริเวณของพื้นที่ พร้อมไปกับการให้ความหมายและวางวิถีปฏิบัติอันเหมาะสมสำหรับพื้นที่นั้น เป็นเรื่องที่พบได้เสมอในการวางระเบียบความสัมพันธ์ของคนในสังคม โดยอาศัยการกำหนดเขตและการลากเส้นแบ่งหรือวางแนวกันเขต ทำให้เกิดอาณาบริเวณเฉพาะที่มีพรมแดน แบ่งแยกพื้นที่ภายในเขตซึ่งอยู่ภายใต้ระเบียบชุดหนึ่ง ออกจากพื้นที่ภายนอกที่มีได้ขึ้นต่อระเบียบชุดนั้น และเกิดตะเข็บรอยต่อเป็นพื้นที่ชายแดนระหว่างพรมแดนหนึ่งกับอีกพรมแดนหนึ่งขึ้น

ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การจัดระเบียบความสัมพันธ์โดยอาศัยพื้นที่มีอยู่ด้วยกันหลายรูปแบบ เช่น เขตกันชน ดินแดนภายใต้อารักขา อาณานิคม ดินแดนในอาณัติ เขต

¹ ภูมิศาสตร์และมานุษยวิทยาเป็นสาขาวิชาที่พิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างคนกับพื้นที่ งานสำรวจองค์ความรู้เกี่ยวกับเขตแดน/พรมแดน/ชายแดนที่สัมพันธ์กับคนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เหล่านี้จากมุมมองทางมานุษยวิทยาในภาษาไทยได้แก่ จักรกฤษ สังขมณี (2551) สำหรับงานเกี่ยวกับพรมแดนและชายแดนในสาขาภูมิศาสตร์ หรืออาจจะกล่าวได้ว่าตัวสาขาวิชาเอง ยังไม่ได้รับความสำคัญและยังไม่มีการศึกษากันมากนักในประเทศไทย

เป็นกลาง เขตปลอดทหาร เขตเศรษฐกิจจำเพาะเป็นต้น แต่การจัดเขตแดนที่มีความสำคัญที่สุดย่อมได้แก่เขตแดนของรัฐอธิปไตย แต่ก่อนที่จะได้อภิปรายต่อไปเกี่ยวกับเขตแดน/พรมแดน/ชายแดนของรัฐอธิปไตยในระบบระหว่างประเทศ ขอเสนอความเข้าใจเกี่ยวกับคำว่าเขตแดน/พรมแดน/ชายแดนในบริบทที่เป็นกรอบความสัมพันธ์ทางสังคมโดยทั่วไปก่อน เพราะการเข้าใจว่าเขตและการแบ่งเขตสามารถก่อให้เกิดอะไรได้บ้างในความสัมพันธ์ระหว่างคนในสังคม จะช่วยให้เราเข้าใจบทบาทหน้าที่และความหมายอันหลากหลายของเขตแดน/พรมแดน/ชายแดนของรัฐได้ดียิ่งขึ้น

ในความหมายกว้าง เขตแดน (boundary) และเส้นแบ่งเขต (border/borderline) มิได้หมายถึงพื้นที่ทางกายภาพเท่านั้น แต่คือการแบ่งและเส้นแบ่งที่แยกบางสิ่งออกจากกัน แต่ที่เกิดพร้อมกันไปกับการแยกก็คือการรวม—เขตทำหน้าที่เป็นเหมือนภาชนะบรรจุรวมสิ่งที่อยู่ในขอบวงซึ่งเกิดขึ้นจากการแบ่งเขตนั้นเข้าไปเป็นพวกเดียวกัน² เขตนี้อาจจะมีพรมแดนที่เห็นได้ชัดเจนเป็นรูปธรรม แต่จำนวนไม่น้อยที่พรมแดนของเขตเป็นสภาพนามธรรมที่เกิดขึ้นและดำรงอยู่ในความคิดจิตใจของคน เขตบางเขตคนนอกข้ามพรมแดนเข้ามา หรือคนในจะข้ามออกไปได้ง่าย แต่การข้ามเขตบางเขตเต็มไปด้วยความเสี่ยงและอันตรายสำหรับผู้ที่จะข้าม หรือเมื่อข้ามพ้นไปแล้ว มิใช่น้อยที่กลายเป็นกาวอย่างซึ่งไม่มีทางกลับย้อนคืนสู่สภาพเดิมก่อนหน้านั้นได้อีก และในทำนองเดียวกัน เมื่อเส้นแบ่งเกิดขึ้นในที่ที่ก่อนหน้านี้ไม่เคยมีเขตกันมาก่อน ก็อาจทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างคนหรือสิ่งที่อยู่ในพื้นที่นั้นไม่เหมือน เดิมอีกต่อไป (เช่นการแบ่งอนุทวีปออกเป็นอินเดียกับปากีสถาน การวางแนวรั้วลวดหนามบนท้องถนนเมื่อเกิดการชุมนุมประท้วง) เขตในความหมายกว้างนี้จึงพบได้ทั่วไปในความสัมพันธ์ระหว่างคน และความสัมพันธ์ระหว่างสังคมและวัฒนธรรม พบได้ในครอบครัว ละแวกบ้าน โรงเรียน ท้องถิ่น ภูมิภาค เชื้อชาติ ศาสนา ฐานะ และชนชั้น

เขตเป็นตัวจำแนกว่าใครเป็นพวกเดียวกันและใครที่ไม่ใช่ ใครที่ไว้วางใจได้และใครเป็นคนแปลกหน้า เขตเป็นตัวแทนหรือเครื่องหมายที่บ่งบอกถึงภายในที่มีระเบียบ และภายนอกที่ไร้ระเบียบ และสร้างความเหมือนหรือความสอดคล้องต้องกันให้เกิดขึ้นในภายใน และสร้างความแตกต่างกับภายนอก ความรู้สึกอุ่นใจหรือวางใจและการแสดงออกอย่างเป็นปกติเกิดขึ้นเมื่อเคลื่อนไหวอยู่ภายในเขต ในขณะที่ต้องคอยเฝ้าระวังความผิดปกติที่อาจจะเกิดขึ้นเมื่อออกไปนอกเขต ขอบเขตอันจำกัดและบีบรัด เช่นขอบเขตที่กำหนดโดยสังคมและวัฒนธรรมในบางเรื่อง อาจก่อให้เกิดความรู้สึกแปลกแยกหรือต่อต้าน แต่โดยทั่วไปแล้วคนเราจะรับเส้นแบ่งทางสังคมและวัฒนธรรมในฐานะที่เป็นกรอบของความประพฤติและการดำเนินพฤติกรรมทาง

² การทำความเข้าใจเขตแดนในความหมายกว้างที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างเขตแดนในฐานะของกรอบกำหนดการกระทำและอัตลักษณ์ของคนในสังคมในตอนนี้ ผู้เขียนได้รับประโยชน์จากงานของ Zygmunt Bauman and Tim May (2001) ซึ่งแนะนำโน้ตสำคัญ ๆ ทางสังคมวิทยาให้แก่ผู้เริ่มเรียน.

สังคมโดยการเรียนรู้ผ่านกระบวนการอบรมกล่อมเกลามาตั้งแต่วัยเด็ก การข้ามเขตหรือเส้นแบ่งทางสังคม/วัฒนธรรมที่มองไม่เห็นด้วยตาเปล่าแต่ดำรงอยู่ที่นั่นอย่างนั้นเสมอมา อาจหมายถึงการทำหาย การกลายเป็นขบถ คนนอก หรือคนทรยศ และจำเป็นต้องถูกขจัดเพื่อรักษาระเบียบให้ดำรงอยู่ต่อไปได้ เพราะถ้าปล่อยให้มีการข้ามเส้นระเบียบทางสังคมและวัฒนธรรมโดยไม่มีอะไรเกิดขึ้นแก่ผู้ที่กล้าฝ่าฝืนข้ามไปแล้ว เขตนั้นก็หมดความหมาย และระเบียบ อัตลักษณ์ ความเป็นเอกภาพ ความมั่นใจ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีที่เขานั้นบรรจกรักษาไว้ก็พังทลายลง ทั้งยังสะท้อนให้เห็นว่าพื้นที่ภายนอกเขตที่ถูกทำให้เชื่อว่าเป็นอื่นนั้น หาได้เสื่อม เป็นอันตราย ไม่เหมาะสม หรือนอกกริตนอกรอย อย่างที่เคยถูกปลูกฝังมาไม่ การรักษาเขตสัมพันธ์อยู่กับธรรมชาติการอยู่รวมกันเป็นกลุ่มของมนุษย์ คนเราได้รับความมั่นใจและความมั่นคงเมื่ออยู่ในกลุ่ม การพังทลายของเส้นแบ่งที่จำแนกและรักษาความเป็นกลุ่มเป็นพวกจึงเท่ากับเป็นการคุกคามต่อความรู้สึกมั่นคงปลอดภัย และต่ออัตลักษณ์ที่ใช้เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวคนในกลุ่มเข้าไว้ด้วยกัน ในบรรดาพื้นที่ที่ช่วยบ่มเพาะอัตลักษณ์ความเป็นตัวตนของกลุ่มทั้งหลาย

แต่ในเวลาเดียวกัน ไม่มีเขตแดนใดสามารถดำรงอยู่ได้ตลอดไปโดยไม่เปลี่ยนแปลงหรือไม่ถูกทำลาย ระเบียบทางสังคมชุดหนึ่ง รวมทั้งการจัดกลุ่มทางสังคมภายใต้ระเบียบชุดนั้นเมื่อต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี การติดต่อสัมพันธ์กับหน่วยอื่นกลุ่มอื่น ที่มีวัฒนธรรมและระเบียบที่แตกต่างออกไป การขยายตัวของประชากรและคนรุ่นใหม่ ปัจจัยเหล่านี้และปัจจัยอื่น ๆ จะเป็นสิ่งที่มาสลายความชัดเจนของเขตแดนที่เคยมีอยู่

ความคลุมเครือไม่ชัดเจนตรงรอยต่อระหว่างเก่ากับใหม่ ภายในกับภายนอก สิ่งดั้งเดิมกับความก้าวหน้า ประเพณีกับความทันสมัย เสถียรภาพกับความเปลี่ยนแปลง การปรับปรุงกับการละทิ้ง การพิทักษ์รักษากับการดัดแปลงแต่งเสริม ทำให้เขตแดนที่เคยมีความชัดเจนกลายเป็นชายแดนที่เต็มไปด้วยความสับสนจากการกลายพันธุ์ ของพันทาง ลูกผสม อัตลักษณ์ซ้อน พหุมาตรฐาน และความยากในการจัดประเภทเนื่องจากไม่อาจจำแนกความเหมาะสม/ไม่เหมาะสมถูก/ผิด ดี/เลว ความเสื่อมถอย/สร้างสรรค์ ออกจากกันได้โดยง่าย ชายแดนจึงเป็นจุดบรรจบของความเคลื่อนไหวไม่คงตัว อันเกิดจากการต่อรองและทดลอง จากสิ่งท้าทายและการแสวงหา จากการเร้นหลบและการปลดปล่อย จากโอกาส ความเสี่ยงและอันตราย

รัฐอธิปไตยกับเขตแดน

ในความหมายที่แคบลงมา เขตแดน/พรมแดน/ชายแดนมุ่งถึงอาณาเขตที่เป็นดินแดนหรือพื้นที่รองรับความสัมพันธ์ระหว่างคนในสังคม ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งดินแดนกายภาพทางภูมิศาสตร์ และพื้นที่แบบอื่นที่เกิดขึ้นโดยความคิดของมนุษย์ เช่นภพภูมิต่าง ๆ ตามจักรวาลวิทยาทางศาสนา และพื้นที่ในโลกไซเบอร์ และแนวคิดที่ใช้กำหนดนิยามระเบียบความสัมพันธ์ในพื้นที่ก็มีแตกต่างกันไป เช่นการกำหนดให้พื้นที่หนึ่งเป็นของกลางที่ทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกันและมีสิทธิเข้าไปใช้ประโยชน์ได้แต่ต้องร่วมกันรักษา ในขณะที่อีกพื้นที่หนึ่งกำหนดให้เป็นสิทธิ์เด็ดขาดของส่วนบุคคล บางพื้นที่เป็นพื้นที่เปิดให้ทุกคนดำเนินการได้ตามใจไม่มีการวางกฎเกณฑ์ใดไว้ แต่ในพื้นที่บางแห่งมีความพิเศษหรือศักดิ์สิทธิ์ จัดไว้จำเพาะคนที่มีคุณสมบัติบางประการเท่านั้น เป็นต้น

แต่สำหรับรัฐสมัยใหม่ซึ่งเป็นรัฐอธิปไตยนั้น เป็นความสัมพันธ์และการจัดการปกครองเชิงพื้นที่ ที่วางอยู่บนหลักการครอบครองดินแดนที่เป็นพื้นที่กายภาพทางภูมิศาสตร์ ตัวแบบของรัฐอธิปไตยในฐานะหน่วยการปกครองซึ่งวางอยู่บนแนวคิดว่ามีอำนาจการปกครองสูงสุดและสมบูรณ์เหนือพื้นที่ที่มีแนวอาณาเขตกำหนดไว้อย่างชัดเจน และไม่ยอมรับอำนาจใดอยู่เหนือกว่าจากภายนอกเขตแดน (Hinsley, 1986) เป็นสิ่งประดิษฐ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นและพัฒนาในบริบทเฉพาะของระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐคริสต์ศาสนาในยุโรปก่อนที่จะขยายไปสู่พื้นที่ส่วนอื่นผ่านทางระบบจักรวรรดินิยม ตัวแบบรัฐอธิปไตยถูกนำมาใช้แก้ปัญหาการซ้อนทับของสิทธิและอำนาจเหนือพื้นที่ระหว่างฝ่ายคริสต์จักรและอาณาจักร ระหว่างสันตะปาปาจักรพรรดิ กษัตริย์ ขุนนาง พระ และกลุ่มตระกูลที่เป็นเจ้าผู้ปกครองเมือง และปัญหาความขัดแย้งรุนแรงเมื่อมีการปฏิรูปคริสต์ศาสนาในยุโรป เมื่อฝ่ายโปรเตสแตนต์แตกแยกออกมาจากศาสนจักรคาทอลิก ความขัดแย้งและต่อสู้กันระหว่างศาสนิกและรัฐที่เป็นคาทอลิกกับพวกโปรเตสแตนต์หลายระลอก ในที่สุดนำไปสู่สงครามสามสิบปี ซึ่งเป็นสงครามที่สร้างความเสียหายร้ายแรงที่สุดแก่แคว้นแคว้นต่าง ๆ ในยุโรปกว่าที่เคยมีมาก่อนหน้านั้น

เพื่อออกจากความรุนแรงดังกล่าว สนธิสัญญา Westphalia (1648) อันเป็นผลของข้อตกลงภายหลังสงครามระหว่างรัฐน้อยใหญ่ของยุโรปในภาคพื้นทวีป ได้ประกาศรับรองและยึดมั่นในหลักการที่เคยใช้มาก่อนหน้านั้นในสนธิสัญญา Augsburg (1555) ว่าด้วยการนับถือศาสนาในดินแดนใด ให้เป็นไปตามการนับถือเจ้าผู้ปกครองดินแดนนั้น ไม่ฟังที่จักรพรรดิที่เวียนนาแห่งอาณาจักรโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ หรือสันตะปาปาที่กรุงโรมจะพึงใช้อำนาจเข้าไปแทรกแซง มาใช้เป็นหลักในการสร้างระเบียบใหม่ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในยุโรป การปฏิเสธอำนาจนอกอาณาเขตของสันตะปาปาและจักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ในทางหนึ่งจึงเป็นการสนับสนุนอำนาจของกษัตริย์ โดยเปิดทางให้แก่กระบวนการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางของ

กษัตริย์เพื่อสถาปนาจุดศูนย์รวมอำนาจในการปกครองดินแดนที่เคยกระจายอยู่ในมือของขุนนางและเมืองที่เป็นศูนย์อำนาจในท้องถิ่นต่าง ๆ ให้เหลือเป็นเอกภาพเพียงแหล่งเดียว จึงมักมีการเรียกตัวแบบรัฐอธิปไตยที่มีศูนย์กลางของอำนาจการปกครองภายในอาณาเขตที่สูงสุดและสมบูรณ์และเป็นอิสระจากอำนาจอื่นใดภายนอกเขตแดนว่าเป็น Westphalian state model

ภายใต้การสถาปนาการปกครองที่มีอำนาจศูนย์กลางสูงสุดหนึ่งเดียวเหนือดินแดนที่มีอาณาเขตกำหนดไว้อย่างชัดเจน อยู่ตัวและคงที่ เพื่อควบคุมคนและทรัพยากรที่อยู่ภายในเขตดินแดนนั้น รวมทั้งการข้ามเข้ามาและเคลื่อนออกไปของคน ความคิดและวัตถุสิ่งของต่าง ๆ ตาม Westphalian model เขตแดนรัฐจึงเป็นตัวบ่งชี้ในทางกายภาพว่าขอบเขตของอำนาจและความรับผิดชอบของรัฐแผ่ครอบคลุมถึงพื้นที่ส่วนไหน ในการจัดการปกครองแบบรัฐอธิปไตย รัฐใช้วิธีการควบคุมดินแดนแทนการควบคุมตัวบุคคลโดยตรง หรือควบคุมจิตศรัทธาผ่านทางศาสนา ซึ่งทำได้ยากกว่าและยังอาจเป็นการจำกัดเสรีภาพทั้งผู้คุมและผู้ถูกคุม (Sack, 1983) ตรรกะของการปกครองแบบควบคุมพื้นที่ก็คือ การทำให้ใครก็ตามที่อาศัยอยู่หรือผ่านเข้ามาในพื้นที่ พึงต้องรู้ว่าในพื้นที่นั้น มีกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติและมาตรการต่าง ๆ ที่ต้องปฏิบัติตามอย่างไร และในการเพิกเฉยหรือละเมิดฝ่าฝืนจะได้รับบทลงโทษอย่างไร และด้วยเหตุนี้เองอาณาเขตของพื้นที่การปกครองจึงต้องกำหนดขอบเขตให้มีความชัดเจน

โดยนัยของการจัดการปกครองตามตรรกะข้างต้น จึงทำให้นักสังคมศาสตร์เช่น Max Weber เสนอให้พิจารณาว่ารัฐเป็นชุมชนของมนุษย์ที่สามารถผูกขาดการใช้กำลังโดยชอบธรรมภายในเขตดินแดนหนึ่ง (Gerth and Mills, 1970, 78) และ Michael Mann (1984) ได้นำเอาแนวคิดดังกล่าวของ Weber มาขยายให้เห็นองค์ประกอบของรัฐสมัยใหม่ ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการพิจารณารัฐที่วงวิชาการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศโดยทั่วไปใช้อยู่ ว่ารัฐประกอบด้วย

1. กลุ่มสถาบันและบุคลากรของสถาบันเหล่านี้ที่เป็นตัวแทนอำนาจศูนย์กลาง
2. การตัดสินใจทางการเมืองเกิดขึ้นจากหรือมาจากจุดศูนย์กลางของอำนาจนี้
3. มีอาณาเขตกำหนดชัดที่ปักปันขอบเขตดินแดนของรัฐ
4. เป็นผู้ผูกขาดอำนาจบีบบังคับและการตรากฎหมาย

จากนิยามของรัฐในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศข้างต้น อาจมองได้ว่าเขตแดนพรมแดน และชายแดนของรัฐ ย่อมได้แก่พื้นที่ทางกายภาพทางภูมิศาสตร์ที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐ แนวที่ใช้เป็นเส้นกำหนดแบ่งเขตแดนระหว่างรัฐ ทั้งที่เป็นแนวที่มนุษย์ประดิษฐ์ขึ้นเองลงบนพื้นที่ทางกายภาพ เช่น เส้นรุ้งเส้นแวงหรือกำแพง และแนวที่เป็นอยู่โดยธรรมชาติ

เช่น ภูเขา แม่น้ำ ทะเลสาบ เป็นต้น และพื้นที่ที่อยู่บริเวณรอยต่อระหว่างพรมแดนของรัฐหนึ่ง กับอีกรัฐหนึ่ง

ภายใต้นิยามข้างต้นนี้เขตแดนรัฐมีบทบาทหน้าที่หลายประการด้วยกัน (Holsti, 2004, 95-97) ที่สำคัญได้แก่

- เขตแดนเป็นตัวกำหนดขอบเขตเชิงพื้นที่ที่อำนาจทางกฎหมายของรัฐใช้บังคับได้
- เขตแดนเป็นแนวป้องกันภัยและอันตรายต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกองกำลังของศัตรูผู้รุกราน และสิ่งอื่นไม่พึงประสงค์ เช่นยาเสพติด ของเถื่อน การค้ามนุษย์ และบุคคลอื่นไม่พึงปรารถนา รัฐจะวางกำลังและบุคลากร เช่น กองทัพ เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง ตำรวจ ตระเวนชายแดน ศุลกากร พร้อมกับเครื่องมือที่จำเป็นสำหรับตรวจสอบและป้องกันการรุกร้าเข้ามาของคน พาหะและวัตถุที่ไม่พึงประสงค์
- เขตแดนช่วยกำหนดขอบเขตของชุมชนทางการเมือง ในบางรัฐพื้นที่เขตแดนของรัฐกับพื้นที่ชุมชนทางการเมืองที่วางอยู่อัตลักษณ์ร่วมทางเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา หรือความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ซ้อนกันพอดี ก็ไม่มีปัญหา แต่ถ้าพื้นที่ทั้งสองเหลื่อมกันมาก ก็มักนำไปสู่ความขัดแย้งทางสังคมระหว่างกลุ่มคนที่มีอัตลักษณ์ที่แตกต่างกัน
- เขตแดนเป็นด่านกักกันและตรวจสอบการไหลเวียนเข้าออกอันเกิดจากการซื้อขาย แลกเปลี่ยนสินค้าและบริการต่าง ๆ เพื่อเก็บข้อมูล ภาษีและอากร รวมทั้งตรวจสอบมาตรฐาน
- ท้ายที่สุด เขตแดนเป็นกรอบของการสร้างมาตรฐานที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันให้เกิดภายในเขตแดน เช่น การใช้เงินตรา ระบบมาตราชั่งตวงวัด กฎหมาย เป็นต้น

ในทางอุดมคติแต่ดั้งเดิมมา แต่ละรัฐย่อมปรารถนาเขตแดนที่จะช่วยให้ตนสามารถครอบครองทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีคุณค่าต่อฐานอำนาจของรัฐ สามารถรวบรวมผู้คนที่มีเชื้อชาติเผ่าพันธุ์หรือถือว่าเป็นพวกเดียวกันกับตนเข้าไว้ในดินแดนที่เป็นมาตุภูมิของตน และเป็นเขตแดนที่ครอบครองจุดได้เปรียบทางยุทธศาสตร์และเอื้ออำนวยต่อการวางแนวป้องกันประเทศอย่างไรก็ดี เป็นไปได้เช่นกันว่า เป้าหมายด้านต่าง ๆ เหล่านี้ อาจให้ผลที่ขัดแย้งกันได้ เช่น ความพยายามของรัสเซียในการหาทางออกทะเลน้ำอุ่นเพื่อประโยชน์ในทางยุทธศาสตร์ทำให้รัสเซียต้องผนวกดินแดน ที่มีประชากรเป็นมุสลิม ซึ่งในเวลาต่อมาก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งทางชาติพันธุ์และการต่อสู้เพื่อแบ่งแยกดินแดน

ในความเป็นจริง ไม่มีรัฐใดที่ถึงพร้อมและบรรลุเป้าหมายทั้งหมดนี้ได้อย่างโดยตลอดเวลา ปัญหาเขตแดนอันเนื่องมาจากการขาดแคลน การเปลี่ยนแปลงสภาพของระบบนิเวศ การเพิ่มขึ้นของประชากร และการแข่งขันช่วงชิงทรัพยากร ไม่ว่าจะเป็นแหล่งน้ำจืด หรือสินแร่ในแผ่นดินและ มหาสมุทร ยังคงเป็นสาเหตุของความขัดแย้งระหว่างประเทศที่สำคัญ ทั้งที่เป็น

ความขัดแย้งในรูปแบบของการรุกรานอาณาเขต การอ้างสิทธิ์เหนือดินแดนหรือน่านน้ำ และในรูปแบบของการจัดสรร และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรตามแนวพรมแดน รวมทั้งปัญหาอันเกิดจากขีดความสามารถที่ไม่สม่ำเสมอของรัฐในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมภายในเขตของหนึ่งซึ่งส่งผลกระทบข้างเคียงต่อรัฐอื่น

เช่นเดียวกัน ปัญหาเขตแดนอันเกิดจากความไม่ลงตัวระหว่างคนกับดินแดนยังคงเป็นสาเหตุของความรุนแรงและการต่อสู้เพื่อแยกหรือเรียกร้องดินแดนในหลายพื้นที่ทั่วโลก และด้วยความเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารคมนาคม รวมทั้งพัฒนาการของระบบอาวุธหรือสิ่งที่สามารถแปรมาเป็นอาวุธ ทำให้ปัญหาการป้องกันความมั่นคงของดินแดนที่เป็นปัญหานอกเหนือ จากการถูกรัฐอื่นรุกราน กลับมาเป็นประเด็นปัญหาใหญ่ที่ทำลายขีดความสามารถในการบริหารจัดการเขตแดนและแนวพรมแดน แม้แต่กับประเทศอย่างสหรัฐอเมริกา ที่โดยสภาพที่ตั้งและระบบการป้องกันประเทศทำให้ยากต่อการถูกโจมตีจากภายนอก กล่าวได้ว่า เป้าหมายดั้งเดิมเกี่ยวกับเขตแดนเหล่านี้ยังคงสร้างปัญหาให้แก่รัฐ และทำให้เรื่องเกี่ยวกับเขตแดนและขีดความสามารถในการบริหารจัดการเขตแดนเป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงที่ยังมีความสำคัญอยู่ต่อไป แม้ในขณะที่การติดต่อเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจในกระแสโลกาภิวัตน์จะทำให้หลายฝ่ายเชื่อว่าบทบาทความสำคัญของดินแดนลดลงไปอย่างมากแล้วก็ตาม

แต่ที่น่าสนใจก็คือแม้รัฐจะมีความปรารถนาเกี่ยวกับเขตแดนอย่างไรก็ตาม เขตแดนที่เป็นอยู่ของรัฐส่วนใหญ่ในปัจจุบัน มิใช่เขตแดนโดยธรรมชาติ หรือเป็นเขตแดนที่รัฐนั้นเป็นผู้เลือกหรือกำหนดด้วยตัวเองได้ทั้งหมด ความจริงที่ไม่ควรลืมก็คือ แม้ว่าสภาพทางภูมิศาสตร์และภูมิประเทศจะมีผลกระทบอย่างมากต่อการกำหนดสภาพปัญหาในอาณาเขตและแนวทางการจัดการเกี่ยวกับพรมแดนและพื้นที่ชายแดนของรัฐอธิปไตย แต่เขตแดน แนวพรมแดนและพื้นที่ชายแดนนี้มีได้เกิดขึ้นโดยธรรมชาติของสภาพภูมิศาสตร์ภูมิประเทศ แต่เกิดขึ้นโดยการกำหนดของมนุษย์เอง และที่ดูเหมือนจะเป็นเรื่องแย่งยอนของโชคชะตาก็คือ พรมแดนของรัฐอธิปไตยส่วนใหญ่ในปัจจุบัน ถูกกำหนดเมื่อตอนที่ตนเองยังไม่มีอธิปไตยแต่อย่างใด

ไม่มีพื้นที่ใดในโลกเป็นชายแดน หรือเป็นพรมแดนมาตั้งแต่ต้น แต่พื้นที่หนึ่งได้กลายเป็นชายแดน หรือกลายเป็นแนวพรมแดน ด้วยเหตุประจวบเหมาะหรืออุบัติเหตุของประวัติศาสตร์ เมื่อต้องถูกผนวกเข้าไปอยู่ภายใต้ศูนย์กลางอำนาจของรัฐหนึ่ง โดยที่อาณาอำนาจของรัฐดังกล่าวได้ขยายตัวออกมามีครอบคลุม หรือหดตัวกลับเข้ามาถึงพื้นที่บริเวณนั้น จึงได้หยุดยั้งตั้งมั่นลง ชายแดนด้านอีสานของไทย เป็นชายแดน และเป็นชายแดนอีสาน เพราะอำนาจศูนย์กลางที่อยู่กรุงเทพฯ สามารถสถาปนาอำนาจรัฐออกไปทางตะวันออกเฉียงเหนือได้ไกลครอบคลุมถึงพื้นที่บริเวณนั้น ภายใต้บริบทที่ต้องต่อสู้และเผชิญกับอำนาจของจักรวรรดิ

นิยม และภายใต้เงื่อนไขที่ศูนย์กลางอำนาจที่กรุงเทพฯ บรรลุข้อตกลงเกี่ยวกับดินแดนกับ จักรวรรดินิยมฝรั่งเศสที่ยึดครองอินโดจีนไว้ และโดยข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ ไม่แต่เฉพาะ ในกรณีของไทยเท่านั้น แต่อำนาจของรัฐมหาอำนาจและอดีตเจ้าอาณานิคมทั้งหลายเป็นปัจจัยที่ ส่งผลกระทบอย่างกว้างขวางและสำคัญที่สุดต่อการกำหนดเส้นเขตแดนของรัฐอธิปไตยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

เขตแดนและพื้นที่พรมแดน/ชายแดนของรัฐอธิปไตยจึงเป็นผลมาจากปฏิสัมพันธ์ทาง การเมือง และจากข้อตกลงหรือการบีบบังคับที่เกิดขึ้นจากปฏิสัมพันธ์นั้น ทำให้คนในพื้นที่ที่ถูก ผืนกรรมเข้ามา(และคนที่ถูกแยกออกไป) ต้องตกเป็นผู้รับผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทั้งใน ขณะนั้นและในภายหลัง ไม่ว่าจะเป็นโดยสมัครใจหรือไม่ก็ตาม การอยู่ปากหนึ่งแทนที่จะเป็นอีก ปากหนึ่งของเขตแดนอาจให้ผลที่แตกต่างกันไกลในโอกาส สวัสดิภาพและคุณภาพของชีวิต นอกจากนี้ การก่อตัวของอำนาจเหนือดินแดนของรัฐอธิปไตยต้องอาศัยกระบวนการทางสังคม หลากหลายมิติ ที่เป็นมากกว่าการลากเส้นแบ่งเขตแดน ทั้งยังเป็นกระบวนการต่อเนื่องที่ต้อง อาศัยอำนาจรัฐในหลายรูปแบบ เพื่อรักษาหรือคงความสัมพันธ์เชิงอำนาจเหนือพื้นที่นั้นไว้ ไม่ ว่าจะเป็นการครองและใช้กำลังความรุนแรง การพัฒนาขีดความสามารถของกลไกอำนาจรัฐใน การสร้างระเบียบและจัดการปกครอง (เช่น การสอดส่องติดตาม การเก็บภาษี และการอำนวย ความยุติธรรม) พลัของความคิดและอุดมการณ์ที่สามารถใช้ยึดโยงความรู้สึกของคนในดินแดน นั้นว่าเป็นสมาชิกร่วมชุมชนเดียวกัน และการใช้ชี้อำนาจเหนือร่างกายของคน เขตแดนและ พรมแดนของรัฐอธิปไตยจึงเกิดขึ้นโดยอำนาจ และเพื่ออำนาจ แต่ความสามารถของรัฐที่จะ รักษาความสัมพันธ์เชิงอำนาจเหนือดินแดนนั้นไว้ได้ต่อไปหรือไม่นั้นยังคงเป็นคำถามปลายเปิด สำหรับหลายรัฐ

โดยสรุป ชายแดน แนวหน้า ชายขอบ จุดเชื่อมต่อ สะพาน ปรางค์กู่ ด้านหน้า เมืองหน้า ด่าน ปากทาง ประตู เหลี่ยมเศรษฐกิจ และคำอื่น ๆ ในทำนองเดียวกันนี้มีนัยเกี่ยวข้องกับ ดินแดนในบริเวณรอยต่อระหว่างเขตอาณาของรัฐหนึ่งกับรัฐอื่น สะท้อนให้เห็นความกำกวม และหลากหลายของนัยความหมายเกี่ยวกับพื้นที่ดังกล่าวว่าสามารถเป็นได้ทั้งเครื่องแบ่งแยก สกัดกั้น และเป็นการจัดระยะห่าง หรือเป็นจุดชุมทางให้คนมาพบกัน บ้างบ่งนัยถึงโอกาสในการ เชื่อมต่อกับโลกภายนอก ในขณะที่อีกบางคำแฝงนัยทำลายถึงอันตราย การไร้ความเจริญหรือ ชื่อแปะของระเบียบและกฎหมาย และความห่างไกลจากศูนย์กลาง นัยความหมายเหล่านี้เป็น ผลมาจากการสถาปนาอำนาจรัฐ การจัดความสัมพันธ์ทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจภายใน รัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ สิ่งที่เป็นตัวกำหนดนัยความหมายรวมทั้งสภาพการณ์และ พลวัตความเป็นไปในเขตพื้นที่ที่ล้อมรอบรัฐจึงได้แก่อำนาจและนโยบายของรัฐที่ศูนย์กลาง มากกว่าที่คนหรืออำนาจในพื้นที่ชายแดนดังกล่าวจะสามารถกำหนดได้เองโดยลำพัง ชายแดน จึงเป็นส่วนที่ถูกกระทำหรือรับผลจากการกระทำของอำนาจและการตัดสินใจของรัฐ แต่ใน

ขณะเดียวกันและเป็นเรื่องแย้งย้อนกับข้อเท็จจริงข้างต้นก็คือ ในที่นี้เองที่เราอาจจะได้เห็นการมีวิถีชีวิตที่ไม่แยแสหรือไม่นำพาต่ออำนาจรัฐหรืออำนาจรัฐเอื้อมไปไม่ถึง การลักลอบและละเมิดกฎหมายต่าง ๆ การมีเอกลักษณ์ทางสังคมและวัฒนธรรมเฉพาะของตนที่ผิดแผกไปจากของส่วนกลาง การต่อต้านและความแปลกแยก การสร้างระเบียบเพื่อความอยู่รอดที่แตกต่างออกไป รวมทั้งการก่อตัวของโอกาสและประเด็นท้าทายใหม่ ๆ ต่อการจัดระเบียบการปกครองของรัฐ (governance) ที่เป็นอยู่ และด้วยเหตุตั้งนั้น ในสายตาของรัฐ ชายแดนจึงกลายเป็นแหล่งบ่มเพาะปัญหาด้านความมั่นคง และเป็นพื้นที่ที่สร้างหรือผลิตปัญหาเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองของรัฐอยู่เสมอมา

ปมปัญหาสำคัญของเขตแดน/พรมแดนและชายแดน จึงมีได้อยู่ที่ว่ามันคืออะไร หรือจะกำหนดปักปันมันอย่างไร เท่ากับอยู่ที่ว่าอำนาจรัฐ วิถีปฏิบัติของรัฐ และตัวตนของรัฐส่งผลอย่างไรต่อมัน เปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่และความหมายความสำคัญของมันไปอย่างไร และถูกต้านทานหรือท้าทายจากรัฐอื่นและตัวแสดงอื่น ๆ อย่างไร โดยนัยดังกล่าวนี้ การกำหนดเขตแดนและการปกครองและรักษาเขตแดนของรัฐจึงสัมพันธ์โดยตรงกับอำนาจ การทำความเข้าใจปัญหาเกี่ยวกับเขตแดน พรมแดน และชายแดน หลีกเลียงไม่พ้นที่จะต้องพิจารณาควบคู่ไปกับเรื่องของอำนาจรัฐ ตัวตนของรัฐในมิติต่าง ๆ ซึ่งจะสัมพันธ์กับการพิจารณาบทบาทหน้าที่และความหมายอันหลากหลายของเขตแดน พรมแดน และชายแดน และวิถีปฏิบัติของรัฐเกี่ยวกับพื้นที่เหล่านี้ รวมทั้งยังสัมพันธ์กับหลักการและบรรทัดฐานระหว่างรัฐอธิปไตยทั้งหลายที่เป็นสมาชิกของสังคมระหว่างประเทศ

อำนาจ ตัวตนและวิถีปฏิบัติเกี่ยวกับเขตแดนของรัฐอธิปไตย

ในการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจ ตัวตน และวิถีปฏิบัติของรัฐเกี่ยวกับเขตแดน/พรมแดน/ชายแดน มีประเด็นสำคัญสามเรื่องที่เป็นข้อเสนอหลักของรายงานในส่วนนี้

ข้อแรก ตัวแบบรัฐอธิปไตยในแง่หนึ่งถือเป็นเทคโนโลยีหรือเทคนิควิทยาทางการปกครองที่ได้รับการพัฒนาขึ้นมาเพื่อรับมือกับความเปลี่ยนแปลงทางสังคมในยุโรปหลังยุคพิวตัล เป็นธรรมชาติของเทคโนโลยีใด ๆ ย่อมต้องประกอบด้วยตัวมโนทัศน์หรือ concept หลักและส่วนที่เป็นเครื่องมือเครื่องมือ ที่ช่วยให้มันแปรแนวความคิดมาสู่การปฏิบัติหรือทำงานได้ แต่เทคโนโลยีทางการปกครองแตกต่างจากเทคโนโลยีแบบเครื่องจักรตรงที่มันเป็นกระบวนการจัดการทางสังคม ในขณะที่เครื่องจักรเป็นของสำเร็จรูป ที่เมื่อผลิออกมาได้ก็สามารถนำไปติดตั้งแล้วเดินเครื่องทำงานได้เลย เครื่องจักรที่เป็นนวัตกรรมใหม่ เมื่อนำออกมาใช้ อาจสร้างผลกระทบมากหรือน้อยก็ตามต่อความสัมพันธ์ระหว่างคนในสังคม (เช่นส่งผลกระทบต่อ

ความสัมพันธ์ทางการผลิต) แต่เทคโนโลยีทางการปกครองทำงานด้วยการเข้าไปจัดความสัมพันธ์และเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ของคนในสังคมโดยตรง แต่การแปรแนวคิดหรือตัวมโนทัศน์ของเทคโนโลยีทางการปกครอง ซึ่งในที่นี้ได้แก่แนวคิดด้วยอำนาจอธิปไตย ให้บังเกิดเป็นผลในทางปฏิบัติได้จริงหรือทำงานได้ ไม่สามารถเปิดไถ่แล้วทำงานได้ทันที หากเป็นกระบวนการทางสังคมที่ต้องอาศัยระยะเวลาในการก่อตัว และสร้างการยอมรับ รวมทั้งต้องพัฒนาและใช้ประโยชน์จากเครื่องมือเครื่องมือต่าง ๆ ที่จะช่วยให้รัฐปกครองดินแดนได้ตามแนวคิดอธิปไตย อธิปไตยโดยแนวคิดแล้วคืออำนาจสูงสุดเหนือเขตแดนหนึ่ง แต่ก็ยังเป็นเพียงแนวคิดทางกฎหมาย トラบเท่าที่ยังไม่มี “พลัง” อย่างอื่นมาเดินเครื่องให้มันทำงานได้

“พลัง” หรือเครื่องมือเครื่องมือที่จะช่วยให้รัฐสามารถสถาปนาอำนาจการปกครองเหนือดินแดน ที่จะช่วยให้รัฐสามารถเข้าไปจัดแถวความสัมพันธ์ระหว่างคนในพื้นที่อาณาเขตและสิ่งที่อยู่ในเขตแดนของรัฐ (เช่นทรัพยากร) ได้อย่างมีประสิทธิภาพตามกรอบ (rationality) ที่รัฐต้องการนี้ คือสิ่งที่ Michael Mann (1986) เรียกว่า *infrastructural power* ที่สำคัญได้แก่ ระบบการสอดส่องติดตาม และเก็บข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่และประชากรที่มีประสิทธิภาพ ระบบบริหารราชการแบบใหม่ ระบบกองทัพและตำรวจ ระบบการติดต่อสื่อสารและคมนาคม ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาและอบรมประชากรให้มีคุณภาพที่พึงประสงค์ เครื่องมือต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐ เช่น การจัดทำแผนที่และการสำรวจ การจัดทำสำมะโนประชากร การเก็บภาษี และระบบรักษาความสงบเรียบร้อยและอำนวยความยุติธรรม เป็นต้น ยุโรปใช้เวลาสองสามร้อยปีในการพัฒนากระบวนการทางสังคมเพื่อพัฒนาและใช้เทคโนโลยีการปกครองชนิดนี้ ในเวลาต่อมาตัวแบบรัฐอธิปไตยได้ถูกส่งออกไปยังพื้นที่อื่นซึ่งตกเป็นอาณานิคมของยุโรป แต่สิ่งรัฐเหล่านี้จำนวนมากขาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐที่ได้รับเอกราชหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และทำให้ในทางหนึ่งไม่มีความสามารถเพียงพอในการจัดการเขตแดนและความสัมพันธ์ระหว่างคนในเขตแดนของตนได้ แต่มิใช่เพราะขาดอำนาจอธิปไตย หากเป็นเพราะขาดสิ่งที่เรียกว่า *infrastructural power* ที่จะแปรการครองอำนาจอธิปไตย อันเป็นมโนทัศน์ในทางกฎหมาย ไปสู่การปกครองพื้นที่ทั่วทั้งเขตแดนได้จริง เมื่อขาดโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการใช้อำนาจที่จะช่วยให้กลไกของรัฐทำงานได้จริงเช่นนี้ อำนาจการปกครองจึงแผ่จากส่วนกลางออกไปได้ไม่ทั่วถึงตลอดทั้งเขตแดน ทำให้พื้นที่ชายแดนที่อำนาจการปกครองรัฐเอื้อมไปสอดส่องดูแลไม่ถึง เกิดสุญญากาศที่เปิดช่องให้อำนาจจากแหล่งอื่นไหลเข้ามาแทนที่อำนาจรัฐ ชายแดนของรัฐเหล่านี้ซึ่งสำหรับรัฐที่ล้มเหลวในการสถาปนาอำนาจการปกครอง อาจกินพื้นที่กว้างขวางนับแต่นอกเขตเมืองหลวงหรือนอกภูมิภาคที่เป็นฐานที่ตั้งของอำนาจส่วนกลางออกไป

ในอีกทางหนึ่ง การขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานที่จะช่วยในการปกครอง ทำให้ประเทศที่รับตัวแบบนี้ไปต้องพึ่งพานำเข้าโครงสร้างเหล่านี้จากตะวันตก ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของการจ้าง

ผู้เชี่ยวชาญ การรับความช่วยเหลือด้านการเงินและเทคนิควิทยาการจากต่างประเทศ และการนำเข้า

การขาดความสามารถในการจัดการเขตแดน ยังก่อให้เกิดปัญหาที่เป็นผลกระทบข้างเคียงข้ามพรมแดนไปยังประเทศเพื่อนบ้าน (externalities) ไม่ว่าจะเป็นปัญหาภัยสงคราม ยาเสพติด ผู้ลี้ภัย โรคระบาดติดต่อ และความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม สร้างภาระและปัญหาที่ยากต่อการแทรกแซงเข้าไปแก้ไข ด้วยติดขัดที่จะเป็นการละเมิดอำนาจอธิปไตยของรัฐที่อ่อนแอกว่านั้น

ประเด็นหลักข้อที่สองในการทำความเข้าใจเรื่องเขตแดน/พรมแดน/ชายแดนของรัฐคือ เรื่องตัวตนของรัฐ ซึ่งจะสัมพันธ์กับวิถีปฏิบัติของรัฐต่อเขตแดน ถ้าย้อนกลับไปพิจารณาตั้งแต่จุดเริ่มต้นของการเป็นรัฐอธิปไตยในยุโรป เราจะพบว่าการเปลี่ยนแปลงตัวตนของรัฐในสองเส้นทางใหญ่ ๆ ที่มีผลกระทบต่อวิถีปฏิบัติของรัฐต่อเขตแดน เส้นทางแรก ซึ่งยังมีการพูดถึงกันน้อยและยังไม่สู้เป็นที่เข้าใจกันนัก คือการเปลี่ยนตัวตนของรัฐ จากการเป็นรัฐแบบศักดินามาเป็นรัฐ(สำหรับ)ทุนนิยม และนโยบายที่มีต่อเส้นเขตแดนของรัฐ เส้นทางที่สองได้แก่การเปลี่ยนจากรัฐอธิปไตยแบบราชสมบัติ/สมบูรณาญาสิทธิ มาเป็นรัฐอธิปไตยแบบรัฐประชาชาติ

การเปลี่ยนแปลงในเส้นทางสายแรกของรัฐในยุโรปจากรัฐศักดินาไปสู่รัฐอธิปไตย (สำหรับ) ทุนนิยม ซึ่งมีผลอย่างลึกซึ้งต่อเรื่องเขตแดนทางเศรษฐกิจ คือการจัดเขตความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับตลาด พื้นที่การเมืองกับพื้นที่ของประชาสังคม ภายใต้การก่อตัวและพัฒนาการของระบบทุนนิยม การเปลี่ยนแปลงระบบการผลิตแบบศักดินามาเป็นระบบทุนนิยมส่งผลให้การขูดรีดมูลค่าส่วนเกินในความสัมพันธ์ทางการผลิตไม่ต้องเกิดขึ้นด้วยการใช้อำนาจทางการเมืองอีกต่อไป แต่ย้ายความสัมพันธ์ทางการผลิตนี้ไปอยู่ในรูปของความสัมพันธ์ในระบบตลาด ซึ่งเป็นการตกลงซื้อขายแรงงานและผลผลิตอื่น ๆ ในระหว่างเสรีชนที่มีความเสมอภาคกันภายใต้กรอบของกฎหมายของรัฐอธิปไตย Justin Rosenberg (1994, 129) ได้เสนอข้อสรุปไว้อย่างแหลมคมว่า

ภายใต้การจักรรอบความสัมพันธ์ทางสังคมใหม่นี้ ในขณะที่ความสัมพันธ์ของพลเมืองกับเขตอำนาจของกฎหมายกำหนดความหมายให้แก่เขตแดนของรัฐ, แต่ชีวิตทางสังคมในมิติอื่น ๆ ที่สัมพันธ์กันในลักษณะของการแลกเปลี่ยน จะไม่ถูกจัดว่าเป็นความสัมพันธ์แบบการเมือง (แม้ว่ารัฐจะยังคงเข้ามาดูแลความสัมพันธ์นั้นๆ ในหลายๆ ทางด้วยกัน) และด้วยเหตุดังนั้น มันจึงขยายออกไปนอกพรมแดนของรัฐได้ และถ้าเมื่อใดบทบาทหน้าที่ทางการเมืองที่เคยเป็นของรัฐมาก่อน ได้ถูกถ่ายโอนให้ไปอยู่ในแวดวงของเอกชนและกลายเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะของการแลกเปลี่ยนไป เมื่อนั้นบทบาทเหล่านั้นก็เคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนของรัฐได้เช่นเดียวกัน

ด้วยลักษณะการแยกระหว่างอาณาบริเวณทางการเมืองของรัฐ กับอาณาบริเวณที่มีใช้การเมืองออกจากกัน ด้วยการแยกพื้นที่สาธารณะออกจากพื้นที่ส่วนตัว ด้วยการแยกการกีดกันทางการเมืองออกจากความสัมพันธ์ในระบบเศรษฐกิจซึ่งถูกแทนที่ด้วยความสัมพันธ์แบบแลกเปลี่ยนและสัญญาข้อตกลง การเมืองจึงผูกติดอยู่กับเขตแดน ในขณะที่เศรษฐกิจและความสัมพันธ์ในการแสวงหากำไรและมูลค่าส่วนเกินไม่ต้องผูกติดอยู่กับเขตแดน แต่ “เดินทาง” ได้ และควรเปิดให้เดินทางได้โดยสะดวกด้วย ทราบไตที่มันเกิดขึ้นโดยความสมัครใจตลาดที่อยู่ในอาณาบริเวณของเอกชนหรือประชาสังคม และด้วยเหตุนี้ ข้อถกเถียงเกี่ยวกับโลกาภิวัตน์ว่าทำให้โลกเกิดเศรษฐกิจไร้พรมแดนหรือไม่ จึงไม่เป็นประเด็นอีกต่อไป เพราะพรมแดนเป็นเรื่องความสัมพันธ์ทางการเมือง ในขณะที่ตรรกะของระบบทุนนิยมที่แยกการเมืองออกจากเศรษฐกิจ ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจมิได้คำนึงถึงพรมแดนมาตั้งแต่ต้นแล้ว

การเปลี่ยนตัวตนของรัฐในแบบที่สอง เป็นที่เข้าใจกันอย่างกว้างขวางมากกว่าแบบแรก ได้แก่การเปลี่ยนตัวตนของรัฐและองค์อธิปัตย์ที่เคยรวมอยู่ในบุคคลคนเดียวคือกษัตริย์ (หรือราชินี) มาเป็นรัฐและอำนาจอธิปไตยที่เป็นของประชาชน ทั้งในฐานะพลเมืองซึ่งยึดโยงสัมพันธ์กันบนฐานที่เสมอภาคของการมีสิทธิ์และเสรีภาพภายใต้กฎหมายและการได้รับสวัสดิการต่าง ๆ ที่จัดสรรโดยรัฐ และในฐานะของสมาชิกชุมชนทางการเมืองที่ผูกพันกันด้วยความรู้สึกของความ เป็นชาติ ที่วางอยู่บนจินตกรรมเกี่ยวกับเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ภาษา ศาสนา หรือความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ (Anderson, 1991) โดยที่จินตกรรมเกี่ยวกับความเป็นชุมชนชาติและความเป็นพลเมืองของรัฐดังกล่าวนี้ มักผูกติดอยู่กับท้องถิ่นดินแดนทางกายภาพที่มีเขตแดนสัมผัสรับรู้ได้ว่าเป็นที่ให้อยู่ให้อาศัย เป็นที่ลงหลักปักราก และแม้ต้องพรากจากมา ก็ยังหาทางย้อนกลับไปเป็นการเปลี่ยนจินตกรรมจากการมองตนเองว่าเป็นเพียงข้าแผ่นดินอาศัยอยู่ในที่ของเจ้าผู้ปกครอง มาคิดว่าตนเป็นสมาชิกของชุมชนบนดินแดนที่ก่อให้เกิดความรู้สึกผูกพัน เป็นเจ้าของ และหวงแหน เพราะนี่คือบ้านเกิด และเรือนตาย เป็นที่สืบชีวิตไม่เฉพาะแต่ของตน แต่ทั้งของบรรพบุรุษและคนรุ่นหลัง เป็นมาตุภูมิ

ในยุคที่ตัวตนของรัฐและผู้ที่เป็นองค์อธิปัตย์ยังยึดถือว่ารวมอยู่ในบุคคลคนเดียวคือกษัตริย์นั้น ถือว่าเขตแดน รวมทั้งทรัพยากรและคนในเขตแดนนั้นเป็นสมบัติส่วนตัวในความครอบครองของเจ้าผู้ปกครอง ปริมาณของดินแดนในความครอบครองสะท้อนถึงสถานภาพและเกียรติภูมิของผู้เป็นเจ้าของโดยไม่จำเป็นว่าดินแดนเหล่านั้นต้องอยู่ประชิดติดต่อกันเป็นผืนเดียว การโยกย้ายถ่ายโอนดินแดน นอกเหนือ จากการทำสงครามช่วงชิงกันแล้ว ยังสามารถกระทำได้โดยผ่านการแต่งงาน การซื้อขาย การทำข้อตกลงแลกเปลี่ยนหรือตัดแบ่งกัน การชดเชยให้แก่กัน โดยที่เมื่อเมื่อดินแดนเปลี่ยนไปสู่มือของเจ้าของคนใหม่แล้ว คนและทรัพยากรที่อยู่ติดดินแดนนั้นก็เปลี่ยนเจ้าของใหม่ตามไปด้วย กษัตริย์ที่เป็นเจ้าผู้ครองรวมทั้งผู้เป็นเสนาบดีไม่จำเป็นต้องเป็นคนชาติเดียวกับคนที่อยู่ใต้ปกครอง และอาจพูดกันคนละภาษาด้วย

ซ้ำ ข้อพิพาทเกี่ยวกับเขตแดนในยุคนี้ มักเกี่ยวข้องกับสิทธิในการสืบทรัพย์สินมรดก ว่าดินแดนหนึ่ง ๆ โดยสิทธิอันชอบธรรมควรตกเป็นของใคร เมื่อเจ้าของเดิมเสียชีวิตลง ในกรณีนี้ตกลงกันไม่ได้และปะทุเป็นสงครามขึ้น จึงเรียกกันว่าสงครามสืบราชสมบัติ การเปลี่ยนแปลงเขตแดนและแนวพรมแดนของรัฐในช่วงเวลานี้ของยุโรปจึงเกิดขึ้นอยู่เสมอ ข้อตกลงสันติภาพที่เวียนนาในปี 1814-15 ภายหลังสงครามนโปเลียนนับเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศใหญ่คราวสุดท้าย ที่ดินแดนในยุโรปมีการเปลี่ยนมือโดยปัญหาว่าคนที่อาศัยอยู่ในดินแดนนั้นเป็นชาติภาษาใดไม่เป็นประเด็นของการพิจารณา แม้ว่าเหตุผลของการจัดระเบียบดินแดนในคราวนั้น จะไม่ใช่เรื่องการสืบราชสมบัติ แต่เป็นด้วยเหตุผลของการสร้างดุลแห่งอำนาจและดุลแห่งผลประโยชน์ระหว่างมหาอำนาจกันใหม่ หลังจากที่เคยเสียไปเพราะการขยายอำนาจของนโปเลียน

รอยต่อระหว่างการเปลี่ยนผ่านจากรัฐอธิปไตยแบบราชสมบัติไปสู่รัฐอธิปไตยแบบรัฐประชาชาติ คือการยึดหลักเหตุผลความจำเป็นของรัฐ (reason of state) โดยพิจารณาว่าผลประโยชน์ ความมั่นคงและความอยู่รอดของรัฐที่เป็นดินแดนเป็นหน้าที่ที่ผู้ปกครองรัฐที่เป็นองค์อธิปัตย์ต้องรักษาไว้และแตกต่างไปจากผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้ปกครอง การมองรัฐว่าเป็นสถาบันในตัวของมันเองนี้เริ่มเข้าแทนที่วิธีการมองรัฐเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 18 แล้ว สงครามในศตวรรษที่สิบแปดจึงเป็นสงครามของการขยายดินแดนเพื่อเพิ่มพูนอำนาจรัฐและการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน

เมื่อรัฐในยุโรปกลายมาเป็นรัฐประชาชาติในศตวรรษที่ 19 ทำให้การเปลี่ยนแปลงเขตแดนของรัฐทำได้ยากขึ้น และมักทั้งรอยบาดหมางที่ยากจะเยียวยาระหว่างผู้ที่ยึดเอาแผ่นดินไปกับผู้ที่ต้องเสียดินแดนนั้น เช่นในกรณีระหว่างเยอรมนีกับฝรั่งเศสในปีค.ศ. 1871 ผลของการเกิดรัฐประชาชาติในทางหนึ่งทำให้เขตแดนของรัฐในยุโรปเริ่มมีความคงตัวและเปลี่ยนแปลงน้อยลง กับสร้างเสถียรภาพในการปกครองดินแดนให้แก่รัฐที่พื้นที่อาณาเขตทางการเมืองสอดคล้องลงตัวกับชุมชนประชาชาติที่อาศัยอยู่ในเขตแดนนั้น แต่ในอีกทางหนึ่ง ได้สร้างปัญหาให้แก่รัฐพหุชาติ ที่ประชาชาติชนกลุ่มน้อยในรัฐเหล่านั้นต้องการอำนาจการปกครองมาตุภูมิของตนในฐานะที่เป็นรัฐประชาชาติด้วย กระแสชาตินิยมส่งผลให้ชนกลุ่มน้อยหลายกลุ่มที่กระจายอยู่ในจักรวรรดิและราชอาณาจักรต่าง ๆ ในยุโรป พัฒนาจิตสำนึกของความเป็นชาติและแปรสภาพจากการเป็นชุมชนทางวัฒนธรรมมาสู่ขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมือง เพื่อเรียกร้องสิทธิในการปกครองตนเอง (self-determination) และความต้องการที่จะมีรัฐเอกราชสำหรับชุมชนทางการเมืองของตน หรือมีเช่นนั้นก็ต้องหาทางแยกตัว(และดินแดน)จากรัฐเดิมเพื่อไปรวมตัวกับรัฐข้างเคียงที่นับเป็นพี่น้องร่วมกลุ่มวัฒนธรรมหรือชาติพันธุ์เดียวกัน และเมื่อมาถึงครึ่งหลังของศตวรรษที่ 19 ความสำเร็จของอิตาลี และเยอรมนี ในการสถาปนารัฐประชาชาติของตนเองขึ้นได้ ยิ่งเป็นแรงบันดาลใจที่ทำให้ชนกลุ่มน้อยหลายกลุ่มในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออกต้องการสร้างรัฐประชาชาติที่เป็นเอกราชของตนขึ้นบ้าง ความปรารถนาที่

จะเป็นอิสระจากการปกครองของชนชาติอื่นกลายมาเป็นเป้าหมายสูงสุดทางการเมืองของ ขบวนการชาตินิยมของชนกลุ่มน้อยในการต่อสู้กับรัฐที่เป็นเจ้าจักรวรรดิ การต่อสู้ดังกล่าวส่งผล กระทบต่อการเมืองระหว่างประเทศมหาอำนาจอย่างมาก และเป็นปัจจัยสำคัญส่วนหนึ่งที่ผลักดัน ให้ยุโรปเข้าสู่มหาสงคราม

ด้วยการผลักดันของประธานาธิบดีวูดโร วิลสัน แห่งสหรัฐอเมริกา ภายหลังการล่มสลาย ของจักรวรรดิออสเตรีย-ฮังการี ออตโตมัน และเยอรมันหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง รัฐ ประชาชาติพร้อมกับแนวคิด self-determination ได้กลายมาเป็นหลักที่ยุโรปใช้ในการจัด ระเบียบระหว่างประเทศ แต่ความพยายามของประเทศมหาอำนาจและสันนิบาตชาติที่จะใช้ หลักการ self-determination และรัฐประชาชาติเป็นหลักในการจัดระเบียบในพื้นที่ ที่เคยอยู่ ภายใต้อำนาจปกครองของจักรวรรดิออสเตรีย-ฮังการี เยอรมัน และออตโตมันนั้น ต้องเผชิญกับ ปัญหาสำคัญที่แก้ไม่ได้ก็คือ ลักษณะของการกระจายตัวของประชากรในยุโรป โดยเฉพาะ อย่างยิ่งในดินแดนยุโรปกลางต่อไปจนถึงยุโรปตะวันออกนั้น ไม่เอื้อต่อความสำเร็จในการสร้าง รัฐประชาชาติเหมือนเช่นที่เกิดขึ้นในกรณีของอิตาลีและเยอรมนี เพราะในดินแดนแถบนี้ มี ประชากรหลากหลายกลุ่มวัฒนธรรมและชาติพันธุ์ อาศัยผสมปนกันไปในพื้นที่เดียวกันหรือ ประชิดติดต่อกัน และมักจะมีประวัติศาสตร์แห่งความบาดหมางและความทรงจำเกี่ยวกับกลุ่ม ของตนที่เคยถูกคนกลุ่มอื่นกดขี่ หรือยึดครองและตัดแบ่งดินแดน จนทำให้ต้องแยกจากพี่น้อง ร่วมชาติของตน ดังนั้นการกำหนดเขตแดนเพื่อจัดตั้งรัฐใหม่ในยุโรปตะวันออกหลังสงครามโลก ครั้งที่หนึ่ง จึงยากที่จะตอบสนองหลักอุดมคติที่ต้องการเห็นประชาชาติเป็นผู้กำหนดการ ปกครองของตนเองได้อย่างเสมอหน้า

ด้วยเหตุนี้ ประเทศเกิดใหม่ในยุโรปหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง จึงเต็มไปด้วยชนกลุ่ม น้อยหลากหลายกลุ่ม ที่ยังคงจุดมุ่งหมายชาตินิยม และการเคลื่อนไหวทางการเมือง เพื่อบรรลุ เป้าหมายนั้นอย่างแข็งขัน ทั้งที่เป็นการต่อสู้ภายใน และโดยการอุดหนุนจากรัฐข้างเคียงที่ร่วม วัฒนธรรมหรือชาติพันธุ์เดียวกันกับตน ปัญหาชนกลุ่มน้อยของรัฐในภูมิภาคยุโรปส่วนนี้ จึงเป็น ปัญหาไม่แต่เฉพาะเรื่องของความเป็นเอกภาพ สิทธิและความเสมอภาคระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ภายในสังคม ที่อาจจะพอแก้ไขได้ด้วยการสร้างบรรทัดฐานเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อชนกลุ่มน้อย ทั้งในระดับภายในและระหว่างประเทศเท่านั้น ดังเช่นที่สันนิบาตชาติได้พยายามทำ แต่ใน สายตาของรัฐแล้ว ชนกลุ่มน้อยถูกมองว่าเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศ เพราะเป็น ช่องทางของการชักนำภัยคุกคามหรือการแทรกแซงจากภายนอก รวมทั้งการละเมิดและสูญเสีย บุรณภาพของดินแดน ซึ่งถือเป็นเรื่องคอขาดบาดตายของรัฐสมัยใหม่ทั้งหลาย

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ความล้มเหลวของสันนิบาตชาติ และปัญหาการใช้หรือ กดดันด้วยกำลังความรุนแรง เพื่ออ้างสิทธิในการปกป้องชนกลุ่มน้อยข้ามประเทศ ที่เกิดขึ้น

ในช่วงทศวรรษก่อนสงคราม ทำให้การปกป้องสิทธิของชนกลุ่มน้อยในฐานะที่เป็นบรรทัดฐานระหว่างประเทศถูกลดความสำคัญลงไป รัฐส่วนใหญ่หันมายืนยันสิทธิของรัฐอธิปไตย และให้ความสำคัญแก่หลักการรักษาและเคารพบูรณภาพแห่งดินแดนแทน โดยจำกัดการใช้หลักว่าด้วย self-determination ให้แคบลง เฉพาะในบริบทของการให้ความสนับสนุนการเรียกร้องเอกราชของประเทศที่ตกเป็นอาณานิคม แต่ที่เป็นเรื่องแย่งย่อนตลกร้ายของประเด็นนี้ก็คือ เส้นอาณาเขตที่รัฐมหาอำนาจลากแบ่งเขตอาณานิคมนั้นเป็นไปตามใจชอบโดยไม่คำนึงถึงข้อเท็จจริงทางประชากรในพื้นที่แต่อย่างใด ดังนั้น แม้ประเทศอาณานิคมจะได้รับสิทธิในการกำหนดการปกครองตนเอง แต่เส้นแบ่งเขตแดนภายหลังที่รัฐเหล่านั้นเป็นเอกราชก็คือเส้นแบ่งเดิมในสมัยอาณานิคมตามหลักว่าด้วย *Uti possidetis, ita possideatis* (as you possess, so you may possess) ที่ใช้เขตของหน่วยการบริหารปกครองเดิมก่อนได้รับเอกราชเป็นอาณาเขตของรัฐเกิดใหม่

เส้นแบ่งเขตระหว่างอาณานิคมของรัฐเจ้าจักรวรรดิ และที่จักรวรรดิตกลงกับรัฐในท้องถิ่น รวมทั้งเส้นแบ่งเขตการปกครองภายในอาณานิคมนั้นๆ ได้กลายมาเป็นแนวทางสำหรับการกำหนดเส้นเขตแดนของรัฐส่วนใหญ่ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่การใช้เส้นเขตแดนที่กำหนดโดยรัฐเจ้าอาณานิคมเป็นแนวของเส้นเขตแดนระหว่างประเทศต่อมาในภายหลังจากที่ดินแดนเหล่านั้นได้รับเอกราช แม้จะช่วยให้ประเทศเกิดใหม่ลดความยุ่งยากและการใช้กำลังเข้าตัดสินในเรื่องเขตแดน แต่ก็ได้สร้างปัญหาความชอบธรรมอย่างมากแก่รัฐเกิดใหม่ และผู้ที่กลายมาเป็นพลเมืองชนกลุ่มน้อยในหลายพื้นที่ของรัฐเหล่านี้ ที่ขาดความเป็นชาติที่มีเอกภาพ ทั้งปราศจากกรอบกติกาที่จะช่วยให้ประชากรที่มีความแตกต่างหลากหลาย แต่ถูกกำหนดโดยการลากเส้นเขตแดนของรัฐเจ้าอาณานิคม ให้ต้องมาอยู่ภายในรัฐเดียวกัน สามารถดำรงอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติและไม่รังเกียจเบียดเบียนกัน

นอกจากนั้น บรรทัดฐานระหว่างประเทศในปัจจุบันที่ไม่ยอมรับการใช้อำนาจความรุนแรงเพื่อเปลี่ยนแปลงเขตแดน ได้สร้างข้อจำกัดต่อโอกาสในการต่อสู้ของชนกลุ่มน้อยของรัฐที่ต้องการแตกตัวแยกดินแดนออกไปตั้งรัฐใหม่ของตนเอง ในขณะที่ไปให้การยอมรับหรือรับรองแก่ผู้ที่ครองอำนาจรัฐในการอ้างอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนและประชากรที่อาศัยอยู่ในดินแดนนั้น ยิ่งไปกว่านั้น ในกรณีของปัญหาเขตแดน การหวังใช้หลักการประชาธิปไตยที่ให้ประชาชนเป็นผู้ออกเสียงประชามติตัดสินใจว่าจะเลือกเขตแดนอยู่กับฝ่ายใด ก็อาจมิใช่ทางออกที่ช่วยแก้ปัญหาได้โดยง่าย เพราะก่อนที่การลงประชามติจะเกิดขึ้นได้ ต้องมีการตัดสินเสียก่อนว่าประชาชนกลุ่มใดที่มีสิทธิในการออกเสียง และเขตแดนที่เป็นประเด็นจะกำหนดขอบเขตอย่างไร ซึ่งหลีกเลี่ยงไม่พ้นการใช้อำนาจเข้าหนุนหลังข้อเสนอของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด และอำนาจที่จะทำให้รัฐที่ได้รับผล กระทบยอมรับในข้อเสนอนั้นรวมทั้งผลลัพธ์ที่ตามมา

การเป็นเอกราชและสิทธิกำหนดการปกครองตนเองภายใต้เงื่อนไขนี้ เมื่อผนวกกับการขาดขีดความสามารถด้าน infrastructural power ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น และหลักการระหว่างประเทศที่ให้หลักประกันความศักดิ์สิทธิ์ของเส้นเขตแดน ทำให้ประเทศเกิดใหม่จำนวนมากติดกับดักปัญหาความมั่นคงในรูปแบบเดียวกับรัฐและปัญหาชนกลุ่มน้อยที่เกิดขึ้นในบอลข่าน

ข้อเสนอประการสุดท้ายในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาเขตแดน/พรมแดน/ชายแดน คือการพิจารณาเรื่องเขตแดน/พรมแดนในฐานะที่เป็นสถาบันระหว่างประเทศ ในความหมายของการเป็นวิถีปฏิบัติอันมีแบบแผนที่วางอยู่บนหลักการ บรรทัดฐานและกฎเกณฑ์บางอย่างที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันของรัฐที่เป็นสมาชิกของสังคมระหว่างประเทศ (โดยที่ไม่จำเป็นว่าจะต้องเป็นที่รับรู้หรือยอมรับโดยคนที่ได้รับผลกระทบจากวิถีปฏิบัตินั้น และตามนัยนี้ การศึกษาเกี่ยวกับเขตแดน พรมแดน และชายแดนในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นศึกษาที่เน้นมุมมองของรัฐเป็นสำคัญ) ดินแดนและอำนาจเหนือดินแดนของรัฐที่มีเส้นเขตแดนกำหนดอย่างชัดเจนเป็นสถาบันที่แนบเนื่องอยู่กับตัวแบบรัฐอธิปไตย อันเป็นตัวแบบที่สังคมระหว่างประเทศนับตั้งแต่หลังสนธิสัญญาเวสต์ฟาเลีย (Westphalia) เป็นต้นมา ใช้เป็นหลักในการจัดหน่วยพื้นฐานทางการเมืองในระบบระหว่างประเทศ โดยเริ่มที่ในยุโรปก่อนเพื่อใช้แก้ไขปัญหาความขัดแย้งและสงครามทางศาสนา และต่อมาตัวแบบนี้ได้ขยายออกไปนอกยุโรปผ่านกระบวนการล่าอาณานิคมและการปลดปล่อยอาณานิคม ความเป็นสถาบันเกี่ยวกับพรมแดนของรัฐอธิปไตยสะท้อนให้เห็นผ่านวิถีปฏิบัติอันหลากหลายเกี่ยวกับการบริหารจัดการเขตแดน เช่นการกำหนดสถานภาพของบุคคลเมื่อข้ามพรมแดนรัฐ (เป็นนักท่องเที่ยว เป็นคนต่างด้าว เป็นผู้อพยพหรือคนพลัดถิ่น) การถือหนังสือเดินทางตามสัญชาติและสถานภาพของบุคคล การตรวจลงตราและการตรวจ สอบข้อมูลส่วนบุคคลเมื่อต้องการผ่านแดน การเก็บภาษีสินค้าที่ผ่านข้ามพรมแดนเข้ามาหรือผ่านออกไป มาตรการต่าง ๆ ที่รัฐใช้ในการสอดส่องดูแลและป้องกันอันตรายและภัยคุกคามจากภายนอก และการสร้างระบบและกฎกติกาที่ใช้ในการกำหนดและปักปันเขตแดน เป็นต้น

ข้อเท็จจริงที่ว่าแม้หลักการระหว่างประเทศว่าด้วยวิถีปฏิบัติที่เหมาะสมของรัฐต่อปัญหาเขตแดน/พรมแดน/ชายแดน จัดว่าเป็นสถาบันของสังคมระหว่างประเทศที่รัฐอธิปไตยทั้งหลายเป็นสมาชิก แต่อำนาจในการกำหนดหลักการเหล่านี้ รวมทั้งอำนาจในการยกเว้นจากข้อกำหนดดังกล่าวมีอยู่ไม่สม่ำเสมอระหว่างรัฐทั้งหลาย และหลักการเหล่านี้มักได้รับการพัฒนาขึ้นมาในบริบททาง ประวัติศาสตร์เฉพาะของบางพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือยุโรป ซึ่งพัฒนาการของความเป็นรัฐอธิปไตยมีมายาวนาน แต่นำหลักการนั้นมาใช้กับพื้นที่อื่น ๆ ซึ่งมีพัฒนาการมาในระยะเวลาที่สั้นกว่ารัฐในยุโรปมาก และเผชิญปัญหาในปัจจุบันแตกต่างกันไป ดังจะเห็นได้จากกรณีบอลข่านและประเทศเกิดใหม่หลังสงครามโลกครั้งที่สองที่กล่าวมาข้างต้น

วิถีปฏิบัติอันเกี่ยวกับเขตแดนและแนวพรมแดนของรัฐอธิปไตยก็มีความเปลี่ยนแปลงมาตามระยะเวลา เช่น แต่เดิมนั้น วิถีปฏิบัติเกี่ยวกับการครอบครองดินแดนของรัฐวางอยู่บนหลักการที่ยอมรับและเปิดโอกาสให้รัฐสามารถขยายเขตแดนของตนออกไปได้เรื่อย ๆ トラบเท่าที่อำนาจของตนจะทำได้ สงครามขยายดินแดนจึงเป็นปรากฏการณ์ปกติในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมัยใหม่ และผลของสงครามและข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นภายหลังสงครามเหล่านั้นทำให้แนวชายแดนหรือพรมแดนของรัฐหนึ่ง ๆ สามารถเปลี่ยนแปลงไปมาได้ แต่นับจากหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา สังคมระหว่างประเทศได้หันมายอมรับหลักการและบรรทัดฐานระหว่างประเทศใหม่ที่ปฏิเสธการใช้กำลังรุกรานดินแดนหรือละเมิดบูรณภาพของดินแดนของรัฐอื่น การเปลี่ยนแปลงหลักการและบรรทัดฐานเกี่ยวกับวิถีปฏิบัติของรัฐในเรื่องดินแดนเช่นนี้ ทำให้ในทางหนึ่งปัญหาการใช้กำลังเพื่อขยายเขตแดนของรัฐในระบบระหว่างประเทศลดน้อยลงไปมาก และถ้ามีเกิดขึ้นที่ใด ก็จะได้รับต่อต้านและปฏิเสธความชอบธรรมจากประชาคมระหว่างประเทศ (เช่นในกรณีอิรักโจมตีคูเวต) ดังนั้น ในปัจจุบัน แม้แต่รัฐที่อ่อนแอก็สามารถดำรงรักษาอธิปไตย บูรณภาพของดินแดนและเขตแดนของตนไว้ได้โดยไม่ต้องหวั่นวิตกอยู่ตลอดเวลา แนวชายแดนและพรมแดนของรัฐต่าง ๆ จึงมีเสถียรภาพมากขึ้นกว่าแต่ก่อน และประเด็นที่จะเป็นข้อพิพาทระหว่างประเทศเกี่ยวกับดินแดนส่วนใหญ่ เช่น เรื่องการปักปันเขตแดน การรุกรานเขตแดน และการอ้างสิทธิ์เหนือดินแดนในบางพื้นที่ที่ยังตกลงกันไม่ได้ รัฐในระบบระหว่างประเทศปัจจุบันได้พยายามหาวิธีการอื่นในการแก้ไขและจัดการกับปัญหาเหล่านี้ นอกเหนือการใช้กำลังและการทำสงคราม เช่น การมาตกลงวางหลักการร่วมกันที่จะใช้จัดการกับปัญหาดินแดนและเขตแดน เช่น หลักว่าด้วยการใช้เขตของหน่วยการบริหารปกครองเดิมก่อนได้รับเอกราชเป็นอาณาเขตของรัฐเกิดใหม่ และการจัดตั้งองค์กรหรือคณะกรรมการความร่วมมือทั้งในระดับทวิภาคี ภูมิภาค และพหุภาคีเพื่อดูแลการทำความตกลงหรือไกล่เกลี่ยปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับเรื่องเขตแดน และชนกลุ่มน้อยในเขตแดน เป็นต้น

สรุป

เราอาจสรุปความหมายของเขตแดน พรมแดน และชายแดนได้ดังนี้

ถ้ามองโดยกรอบของการเป็นรัฐอธิปไตย เขตแดนและเส้นเขตแดนตามแนวพรมแดนของรัฐเป็นสิ่งที่มีความชัดเจน คงที่ และสมบูรณ์ หรือต้องถูกทำให้เกิดความชัดเจน คงที่และสมบูรณ์ขึ้น เพื่อขจัดซึ่งความคลุมเครือใด ๆ โดยเขตแดนเป็นขอบวงที่ทำหน้าที่ในทางหนึ่งคือกักกันสิ่งแปลกปลอมอันเป็นอื่น เป็นภัยอันตราย และไม่พึงปรารถนา ที่จะคุกคามแทรกซึมหรือรุกรานเข้ามากระทบต่อเอกราชและอธิปไตยของรัฐ และในอีกทางหนึ่งคือการกำหนดวงที่อำนาจอธิปไตยของรัฐจะแผ่ไปถึง โดยคนที่อยู่ในวงก็พึงได้รับสิทธิตลอดจนการปกป้องคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ จากรัฐ (พร้อมไปกับพันธะหน้าที่อันพึงมีต่อรัฐและต่อกันและกัน) และด้วยเหตุที่เขตแดน

และพรมแดนเป็นเครื่องหมายสะท้อนถึงความเป็นเอกราชและอำนาจอธิปไตยของรัฐ จึงเป็นสิ่งที่พึงได้รับการรักษาปกป้อง

แต่ถ้าพิจารณาตัวตนของรัฐในกรอบของการเป็นรัฐประชาชาติ เขตแดนและพรมแดนของรัฐเป็นตัวกำหนดของกิจกรรมของประชาชนภายในรัฐเมื่อนึกถึงความเป็นชาติ และการเป็นสมาชิกของชุมชนประชาชาติ (แน่นอนว่าวงของกิจกรรมดังกล่าวมิได้ถูกกำหนดโดยเส้นเขตแดนทางกายภาพเท่านั้น เส้นแบ่งทางวัฒนธรรมก็มีความสำคัญอย่างมาก)

นอกจากนี้ ภายใต้กรอบของการเป็นรัฐอธิปไตย/ประชาชาติ การจำแนกพื้นที่ยังเกิดขึ้นได้ภายในเขตแดนของรัฐนั่นเองโดยพิจารณาจากส่วนที่เป็นศูนย์กลางของอำนาจ ที่เข้าถึงและครองอำนาจการปกครองและและเป็นตัวแทนของวัฒนธรรมกระแสหลัก และส่วนที่เป็นชายขอบซึ่งอยู่ห่างไกลจากศูนย์กลางอำนาจและการเข้าถึงอำนาจ ตลอดจนมีอัตลักษณ์ที่แตกต่างจากวัฒนธรรมกระแสหลัก ในแง่นี้ พื้นที่ชายแดนจึงอาจเป็นพื้นที่ชายขอบไม่เฉพาะแต่ในทางกายภาพที่อยู่ห่างไกล แต่ถูกทำให้เป็นชายขอบในทางการเมืองการปกครองด้วยความแตกต่างในโอกาสที่จะเข้าถึงอำนาจและการปกป้องโดยกระบวนการยุติธรรม เป็นชายขอบในทางวัฒนธรรมด้วยความแตกต่างแปลกแยกในทางอัตลักษณ์ และเป็นชายขอบทางเศรษฐกิจด้วยความแตกต่างในการกระจายรายได้และความเจริญ

นอกเหนือจากการมองตัวตนของรัฐตามกรอบของรัฐอธิปไตยและรัฐประชาชาติแล้ว การมองรัฐในกรอบของการเป็นรัฐตลาดหรือรัฐแข่งขันเป็นสิ่งที่พบได้มากขึ้นในโลกโลกาภิวัตน์ ซึ่งส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงความหมายและบทบาทหน้าที่ที่จะกำหนดให้แก่เขตแดนและพรมแดน ไปสู่การเป็นจุดเชื่อมต่อ หรือสะพานที่จะขยายไปหาโอกาสทางเศรษฐกิจในโลกภายนอก

รายการอ้างอิง

- Anderson, Benedict. (1991) *Imagined Community*. London: Verso.
- Bauman, Zygmunt and Tim May. (2001) *Thinking Sociologically*. London: Palgrave.
- Gerth, Hans H. and C. Wright Mills, eds. (1970) *From Max Weber*. New York: Oxford University Press.
- Hinsley, F. H. (1986). *Sovereignty*. 2nd edition. Cambridge: Cambridge University Press.
- Holsti, K.J. (2004) *Taming the Sovereigns: Institutional Change in International Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Keohane, Robert, and Joseph S Nye, Jr., eds. (1972) *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge, MA.: Harvard University Press.
- Mann, Michael. (1986) *The Sources of Social Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ohmae, K. (1990) *The Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy*. New York: Harper.
- Rosenberg, Justin. (1994) *The Empire of Civil Society: A Critique of the Realist Theory of International Relations*. London: Verso.
- Sack, R. (1983) "Human Territoriality: A Theory," *Annals of the Association of American Geographers*, 73: 55-74.
- Strange, Susan. (1996) *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vernon, Raymond. (1971) *Sovereignty at Bay: The Multinational Spread of US Enterprises*. New York: Basic Books.

จักรกฤษ สังขมณี. (2551) "ชายแดนศึกษา กับ มานุษยวิทยาการค้าข้ามพรมแดน: บทสำรวจสถานภาพ ขอบเขต และการข้ามเส้นแดนของความรู้," บทความนำเสนอในงานสัมมนาวิชาการ "ข้ามพรมแดนความรู้แห่งสังคมศาสตร์ไทย" เพื่อเป็นเกียรติแด่ ศ.ดร.อานันท์ กาญจนพันธุ์ ในวันที่ 5 –6 มกราคม 2551 ณ โรงแรมอิมพีเรียลเชียงใหม่ รีสอร์ท สปา แอนด์ สปอร์ต คลับ จังหวัดเชียงใหม่

เขตแดน/พรมแดน/ชายแดน
ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

สารบัญ

	หน้า
บทนำ	1
ความหมายของเขตแดน	2
รัฐอธิปไตยกับเขตแดน	5
อำนาจ ตัวตน และวิถีปฏิบัติเกี่ยวกับเขตแดนของรัฐอธิปไตย	11
ประเด็นปัญหาและข้อพิพาทเกี่ยวกับดินแดนและเขตแดน	20
การบริหารจัดการเขตแดน (ทางบก)	31
สรุป	41
รายการอ้างอิง	43
ภาคผนวก	45

เขตแดน/พรมแดน/ชายแดน ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ศุภมิตร ปิติพัฒน์
ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทนำ

ในช่วงสองสามทศวรรษที่ผ่านมา มีความเห็นที่แพร่หลายว่ารัฐกำลังถูกแทนที่ด้วยเครือข่าย ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศถูกขับเคลื่อนด้วยความสัมพันธ์ข้ามชาติระหว่างตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ อธิปไตยหมดความสำคัญ เศรษฐกิจไร้พรมแดน และล่าสุดคือโลกแบน (Vernon, 1971; Keohane and Nye, Jr., 1972; Ohmae, 1995; Strange, 1996) แต่ไม่ว่ากระแสความเปลี่ยนแปลงของโลกยุคโลกาภิวัตน์จะรุนแรงเพียงใด และไม่ว่าข้อเสนอของนักวิเคราะห์ข้างต้นจะมีส่วนที่ถูกต้องและควรแก่การรับฟังมากเพียงใดก็ตาม ตัวแบบรัฐอธิปไตยยังคงเป็นพื้นฐานของการจัดการปกครองของหน่วยในระบบการเมืองระหว่างประเทศ การล่มสลายของสหภาพโซเวียต การรวมตัวของเยอรมนี การแตกตัวของเช็กโกสโลวาเกีย และความแตกแยกในยูโกสลาเวีย การเปลี่ยนแปลงเส้นเขตแดนของหน่วยการปกครองบนแผนที่การเมืองโลกะลอกล่าสุดเหล่านี้ ยังมิได้นำไปสู่การแทนที่ตัวแบบรัฐอธิปไตยแต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี การยังคงอยู่ของรัฐอธิปไตยในฐานะตัวแบบของการจัดการปกครองมิได้หมายความว่าเรื่องเกี่ยวกับดินแดน เขตแดน พรมแดน และชายแดนที่สัมพันธ์อยู่กับอำนาจของรัฐอธิปไตยจะไม่มีเปลี่ยนแปลงในบทบาทหน้าที่ ความหมายและความสำคัญใด ๆ เลยในตลอดช่วงระยะเวลาหลายร้อยปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่ระบบระหว่างประเทศก้าวเข้าสู่ระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมัยใหม่ แท้ที่จริงประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการจัดการปกครองเขตแดนภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐเป็นเรื่องที่มีความละเอียดซับซ้อน และเกี่ยวข้องกับอำนาจรัฐและพลังทางสังคมในมิติอื่น ๆ นอกเหนือจากอำนาจอธิปไตยอีกมาก และแม้แต่นักคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเองได้มีการเปลี่ยนแปลงคลี่คลายมาเป็นลำดับ ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ ความหมาย และความสำคัญของเขตแดน พรมแดน และชายแดนของรัฐอย่างเลี่ยงไม่พ้น

รายงานเกี่ยวกับเขตแดน/พรมแดน/ชายแดนนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญคือ ต้องการนำเสนอความเข้าใจเกี่ยวกับเขตแดน/พรมแดน/ชายแดน ในกรอบของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและรัฐ ซึ่งเป็นหน่วยพื้นฐานของระบบระหว่างประเทศ การเน้นให้ความสำคัญต่อรัฐ แทนที่จะเป็นคนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่หรือที่ข้ามเขตเข้ามา¹ ในการพิจารณาประเด็นปัญหาเกี่ยวกับเขตแดน/พรมแดน/ชายแดนในรายงานวิจัยนี้เป็นไปด้วยความตั้งใจ เพราะเมื่อต้องพิจารณาจากฐานความรู้ของสาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแล้ว การใช้รัฐเป็นหน่วยในการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาต่างๆ ย่อมเป็นเรื่องปกติ แต่เหตุผลที่สำคัญกว่านั้นก็คือ รายงานนี้อาศัยฐานคิดว่าการทำความเข้าใจความสำคัญ บทบาทหน้าที่ และความหมายอันหลากหลาย ตลอดจนประเด็นปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับเขตแดน/พรมแดน/ชายแดนจำเป็นต้องพิจารณาในบริบทที่สัมพันธ์กับวิถีปฏิบัติ (practice) ของรัฐ ในแง่ที่เป็นมาตรการ แนวทาง และวิธีการต่าง ๆ รวมทั้งกรอบแนวคิดที่รัฐใช้ในการดำเนินการหรือกระทำต่อพื้นที่เหล่านี้อย่างเป็นแบบแผน ซึ่งจะถูกกำหนดโดยปัจจัยสำคัญ ได้แก่ อำนาจอรัฐ ตัวตนของรัฐ และหลักการและบรรทัดฐานของสังคมระหว่างประเทศซึ่งรัฐที่เป็นสมาชิกยึดถือร่วมกัน แน่นอนว่า การต้านทานหรือต่อต้านอำนาจอรัฐจากกลุ่มคนในพื้นที่ชายแดนหรือตามแนวพรมแดนก็ดี หรือข้อจำกัดของรัฐที่ไม่สามารถสถาปนาอำนาจและระเบียบเหนือพื้นที่เหล่านี้ได้ครอบคลุมทั่วถึงหรือโดยตลอดเวลาก็ดี เป็นสิ่งที่พบได้อยู่เสมอ แต่ข้อเท็จจริงดังกล่าวก็คือสิ่งสะท้อนให้เห็นในมุมมองถึงความสำคัญของเหตุปัจจัยอันเกี่ยวกับรัฐ ที่ส่งผลกระทบต่อสภาพปัญหาของเขตแดน/พรมแดน/ชายแดน และพลวัตของมัน

ความหมายของเขตแดน

ในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างคนและการจัดการปกครองคน รวมทั้งการจัดความสัมพันธ์ระหว่างคนกับสภาพแวดล้อม แนวทางหนึ่งที่สังคมมนุษย์ใช้กันมายาวนานคือ การจัดระเบียบความสัมพันธ์โดยอาศัยพื้นที่เป็นหลัก การแบ่งกันเขตเพื่อกำหนดอาณาบริเวณของพื้นที่พร้อมไปกับการให้ความหมายและวางวิถีปฏิบัติอันเหมาะสมสำหรับพื้นที่นั้น เป็นเรื่องที่พบได้เสมอในการวางระเบียบความสัมพันธ์ของคนในสังคม โดยอาศัยการกำหนดเขตและการลากเส้นแบ่งหรือวางแนวกันเขต ทำให้เกิดอาณาบริเวณเฉพาะที่มีพรมแดน แบ่งแยกพื้นที่ภายในเขตซึ่งอยู่

¹ ภูมิศาสตร์และมานุษยวิทยาเป็นสาขาวิชาที่พิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างคนกับพื้นที่ งานสำรวจองค์ความรู้เกี่ยวกับเขตแดน/พรมแดน/ชายแดนที่สัมพันธ์กับคนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เหล่านี้จากมุมมองทางมานุษยวิทยาในภาษาไทยได้แก่ จักรกฤษ สังขมณี (2551) สำหรับงานเกี่ยวกับพรมแดนและชายแดนในสาขาภูมิศาสตร์ หรืออาจจะกล่าวได้ว่าตัวสาขาวิชาเอง ยังไม่ได้รับความสำคัญและยังมิได้มีการศึกษากันมากนักในประเทศไทย

ภายใต้ระเบียบชุดหนึ่ง ออกจากพื้นที่ภายนอกที่ไม่ได้ขึ้นต่อระเบียบชุดนั้น และเกิดตะเข็บรอยต่อเป็นพื้นที่ชายแดนระหว่างพรมแดนหนึ่งกับอีกพรมแดนหนึ่งขึ้น

ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การจัดระเบียบความสัมพันธ์โดยอาศัยพื้นที่ที่อยู่ด้วยกันหลายรูปแบบ เช่น เขตกันชน ดินแดนภายใต้การรักษา อาณานิคม ดินแดนในอาณัติ เขตเป็นกลาง เขตปลอดทหาร เขตเศรษฐกิจจำเพาะ เป็นต้น แต่การจัดเขตแดนที่มีความสำคัญที่สุดย่อมได้แก่เขตแดนของรัฐอธิปไตย แต่ก่อนที่จะได้อภิปรายต่อไปเกี่ยวกับเขตแดน/พรมแดน/ชายแดนของรัฐอธิปไตยในระบบระหว่างประเทศ ขอเสนอความเข้าใจเกี่ยวกับคำว่าเขตแดน/พรมแดน/ชายแดนในบริบทที่เป็นกรอบความสัมพันธ์ทางสังคมโดยทั่วไปก่อน เพราะการเข้าใจว่าเขตและการแบ่งเขตสามารถก่อให้เกิดอะไรได้บ้างในความสัมพันธ์ระหว่างคนในสังคม จะช่วยให้เราเข้าใจบทบาทหน้าที่และความหมายอันหลากหลายของเขตแดน/พรมแดน/ชายแดนของรัฐได้ดียิ่งขึ้น

ในความหมายกว้าง เขตแดน (boundary) และเส้นแบ่งเขต(border/borderline) มิได้หมายถึงพื้นที่ทางกายภาพเท่านั้น แต่คือการแบ่งและเส้นแบ่งที่แยกบางสิ่งออกจากกัน แต่ที่เกิดพร้อมกันไปกับการแยกก็คือการรวม—เขตทำหน้าที่เป็นเหมือนภาชนะบรรจุรวมสิ่งที่อยู่ในขอบวงซึ่งเกิดขึ้นจากการแบ่งเขตนั้นเข้าไปเป็นพวกเดียวกัน² เขตนี้อาจจะมีพรมแดนที่เห็นได้ชัดเจนเป็นรูปธรรม แต่จำนวนไม่น้อยที่พรมแดนของเขตเป็นสภาพนามธรรมที่เกิดขึ้นและดำรงอยู่ในความคิดจิตใจของคน เขตบางเขตคนนอกข้ามพรมแดนเข้ามา หรือคนในจะข้ามออกไปได้ง่าย แต่การข้ามเขตบางเขตเต็มไปด้วยความเสี่ยงและอันตรายสำหรับผู้ที่จะข้าม หรือเมื่อข้ามพ้นไปแล้ว มีไม่น้อยที่กลายเป็นก้ำว้างซึ่งไม่มีทางกลับย้อนคืนสู่สภาพเดิมก่อนหน้านั้นได้อีก และในทำนองเดียวกัน เมื่อเส้นแบ่งเกิดขึ้นในที่ที่ก่อนหน้านี้ไม่เคยมีเขตกันมาก่อน ก็อาจทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างคนหรือสิ่งที่อยู่ในพื้นที่นั้นไม่เหมือน เดิมอีกต่อไป (เช่นการแบ่งอนุทวีปออกเป็นอินเดียกับปากีสถาน การวางแผนรั้วลวดหนามบนท้องถนนเมื่อเกิดการชุมนุมประท้วง) เขตในความหมายกว้างนี้จึงพบได้ทั่วไปในความสัมพันธ์ระหว่างคน และความ สัมพันธ์ระหว่างสังคมและวัฒนธรรมพบได้ในครอบครัว ละแวกบ้าน โรงเรียน ห้องถิ่น ภูมิภาค เชื้อชาติ ศาสนา ฐานะ และชนชั้น

เขตเป็นตัวจำแนกว่าใครเป็นพวกเดียวกันและใครที่ไม่ใช่ ใครที่ไวใจได้และใครเป็นคนแปลกหน้า เขตเป็นตัวแทนหรือเครื่องหมายที่บ่งบอกถึงภายในที่มีระเบียบ และภายนอกที่ไร้

² การทำความเข้าใจเขตแดนในความหมายกว้างที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างเขตแดนในฐานะของกรอบกำหนดการกระทำและอัตลักษณ์ของคนในสังคมในตอนนี้ ผู้เขียนได้รับประโยชน์จากงานของ Zygmunt Bauman and Tim May (2001) ซึ่งแนะนำโน้ตสำคัญ ๆ ทางสังคมวิทยาให้แก่ผู้เริ่มเรียน.

ระเบียบ และสร้างความเหมือนหรือความสอดคล้องต้องกันให้เกิดขึ้นในภายใน และสร้างความแตกต่างกับภายนอก ความรู้สึกอุ่นใจหรือวางใจและการแสดงออกอย่างเป็นปกติเกิดขึ้นเมื่อเคลื่อนไหวอยู่ภายในเขต ในขณะที่ต้องคอยเฝ้าระวังความผิดปกติที่อาจจะเกิดขึ้นเมื่อออกไปนอกเขต ขอบเขตอันจำกัดและบีบรัด เช่นขอบเขตที่กำหนดโดยสังคมและวัฒนธรรมในบางเรื่อง อาจก่อให้เกิดความรู้สึกแปลกแยกหรือต่อต้าน แต่โดยทั่วไปแล้วคนเราจะรับเส้นแบ่งทางสังคมและวัฒนธรรมในฐานะที่เป็นกรอบของความประพฤติและการดำเนินพฤติกรรมทางสังคม โดยการเรียนรู้ผ่านกระบวนการอบรมกล่อมเกลามาตั้งแต่วัยเด็ก การข้ามเขตหรือเส้นแบ่งทางสังคม/วัฒนธรรมที่มองไม่เห็นด้วยตาเปล่าแต่ดำรงอยู่ที่นั่นอย่างนั้นเสมอมา อาจหมายถึงการทำลาย การกลายเป็นขบถ คนนอก หรือคนทรยศ และจำเป็นต้องถูกขจัดเพื่อรักษาระเบียบให้ดำรงอยู่ต่อไปได้ เพราะถ้าปล่อยให้มีการข้ามเส้นระเบียบทางสังคมและวัฒนธรรมโดยไม่มีอะไรเกิดขึ้น แก่ผู้ที่กล้าฝ่าฝืนข้ามไปแล้ว เขตนั้นก็หมดความหมาย และระเบียบ อัตลักษณ์ ความเป็นเอกภาพ ความมั่นใจ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีที่เขตนั่นบรรจุรักษาไว้ก็พังทลายลง ทั้งยังสะท้อนให้เห็นว่าพื้นที่ภายนอกเขตที่ถูกทำให้เชื่อว่าเป็นอื่นนั้น หาได้เลื่อม เป็นอันตราย ไม่เหมาะสม หรือนอกกริตนอกรอย อย่างที่เคยถูกปลูกฝังมาไม่ การรักษาเขตสัมพันธ์อยู่กับธรรมชาติ การอยู่รวมกันเป็นกลุ่มของมนุษย์ คนเราได้รับความมั่นใจและความมั่นคงเมื่ออยู่ในกลุ่ม การพังทลายของเส้นแบ่งที่จำแนกและรักษาความเป็นกลุ่มเป็นพวกจึงเท่ากับเป็นการคุกคามต่อความรู้สึกมั่นคงปลอดภัย และต่ออัตลักษณ์ที่ใช้เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวคนในกลุ่มเข้าไว้ด้วยกัน ในบรรดาพื้นที่ที่ช่วยบ่มเพาะอัตลักษณ์ความเป็นตัวตนของกลุ่มทั้งหลาย

แต่ในเวลาเดียวกัน ไม่มีเขตแดนใดสามารถดำรงอยู่ได้ตลอดไปโดยไม่เปลี่ยนแปลงหรือไม่ถูกทำลาย ระเบียบทางสังคมชุดหนึ่ง รวมทั้งการจัดกลุ่มทางสังคมภายใต้ระเบียบชุดนั้น เมื่อต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี การติดต่อสัมพันธ์กับหน่วยอื่นกลุ่มอื่น ที่มีวัฒนธรรมและระเบียบที่แตกต่างออกไป การขยายตัวของประชากรและคนรุ่นใหม่ ปัจจัยเหล่านี้และปัจจัยอื่น ๆ จะเป็นสิ่งที่มาสลายความชัดเจนของเขตแดนที่เคยมีอยู่

ความคลุมเครือไม่ชัดเจนตรงรอยต่อระหว่างเก่ากับใหม่ ภายในกับภายนอก สิ่งดั้งเดิมกับความก้าวหน้า ประเพณีกับความทันสมัย เสถียรภาพกับความเปลี่ยนแปลง การปรับปรุงกับการละทิ้ง การพิทักษ์รักษากับการดัดแปลงแต่งเสริม ทำให้เขตแดนที่เคยมีความชัดเจนกลายเป็นชายแดนที่เต็มไปด้วยความสับสนจากการละลายพันธุ์ ของพันทาง ลูกผสม อัตลักษณ์ซ้อน พหุมาตรฐาน และความยากในการจัดประเภทเนื่องจากไม่อาจจำแนกความเหมาะสม/ไม่เหมาะสม

ถูก/ผิด ดี/เลว ความเสื่อมถอย/สร้างสรรค์ ออกจากกันได้โดยง่าย ชายแดนจึงเป็นจุดบรรจบของความเคลื่อนไหวไม่คงตัว อันเกิดจากการต่อรองและทดลอง จากสิ่งท้าทายและการแสวงหา จากการรื้อหลบและการปลดปล่อย จากโอกาส ความเสี่ยงและอันตราย

รัฐอธิปไตยกับเขตแดน

ในความหมายที่แคบลงมา เขตแดน/พรมแดน/ชายแดนมุ่งถึงอาณาเขตที่เป็นดินแดนหรือพื้นที่รองรับความสัมพันธ์ระหว่างคนในสังคม ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งดินแดนกายภาพทางภูมิศาสตร์ และพื้นที่แบบอื่นที่เกิดขึ้นโดยความคิดของมนุษย์ เช่นภพภูมิต่าง ๆ ตามจักรวาลวิทยาทางศาสนา และพื้นที่ในโลกไซเบอร์ และแนวคิดที่ใช้กำหนดนิยามระเบียบความสัมพันธ์ในพื้นที่ก็มีแตกต่างกันไป เช่นการกำหนดให้พื้นที่หนึ่งเป็นของกลางที่ทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกันและมีสิทธิเข้าไปใช้ประโยชน์ได้แต่ต้องร่วมกันรักษา ในขณะที่อีกพื้นที่หนึ่งกำหนดให้เป็นสิทธิเด็ดขาดของส่วนบุคคล บางพื้นที่เป็นพื้นที่เปิดให้ทุกคนดำเนินการได้ตามใจไม่มีการวางกฎเกณฑ์ใดไว้ แต่ในพื้นที่บางแห่งมีความพิเศษหรือศักดิ์สิทธิ์ จัดไว้เฉพาะคนที่มีคุณสมบัติบางประการเท่านั้น เป็นต้น

แต่สำหรับรัฐสมัยใหม่ซึ่งเป็นรัฐอธิปไตยนั้น เป็นความสัมพันธ์และการจัดการปกครองเชิงพื้นที่ ที่วางอยู่บนหลักการครอบครองดินแดนที่เป็นพื้นที่กายภาพทางภูมิศาสตร์ ตัวแบบของรัฐอธิปไตยในฐานะหน่วยการปกครองซึ่งวางอยู่บนแนวคิดว่ามีอำนาจการปกครองสูงสุดและสมบูรณ์เหนือพื้นที่ที่มีแนวอาณาเขตกำหนดไว้อย่างชัดเจน และไม่ยอมรับอำนาจใดอยู่เหนือกว่าจากภายนอกเขตแดน (Hinsley, 1986) เป็นสิ่งประดิษฐ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นและพัฒนาขึ้นมาในบริบทเฉพาะของระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐคริสต์ศาสนาในยุโรปก่อนที่จะขยายไปสู่พื้นที่ส่วนอื่นผ่านทางระบบจักรวรรดินิยม ตัวแบบรัฐอธิปไตยถูกนำมาใช้แก้ปัญหาการซ้อนทับของสิทธิและอำนาจเหนือพื้นที่ระหว่างฝ่ายคริสต์จักรและอาณาจักร ระหว่างสันตปาปา จักรพรรดิ กษัตริย์ ขุนนาง พระ และกลุ่มตระกูลที่เป็นเจ้าผู้ปกครองเมือง และปัญหาความขัดแย้งรุนแรงเมื่อมีการปฏิรูปคริสต์ศาสนาในยุโรป เมื่อฝ่ายโปรเตสแตนต์แตกแยกออกมาจากศาสนจักรคาทอลิก ความขัดแย้งและต่อสู้กันระหว่างศาสนิกและรัฐที่เป็นคาทอลิกกับพวกโปรเตสแตนต์หลายระลอก ในที่สุดนำไปสู่สงครามสามสิบปี ซึ่งเป็นสงครามที่สร้างความเสียหายร้ายแรงที่สุดแก่แคว้นแคว้นต่าง ๆ ในยุโรปกว่าที่เคยมีมาก่อนหน้านั้น

เพื่อออกจากความรุนแรงดังกล่าว สนธิสัญญา Westphalia (1648) อันเป็นผลของข้อตกลงภายหลังสงครามระหว่างรัฐน้อยใหญ่ของยุโรปในภาคพื้นทวีป ได้ประกาศรับรองและยึด

มันในหลักการที่เคยใช้มาก่อนหน้านั้นในสนธิสัญญา Augsburg (1555) ว่าด้วยการนับถือศาสนา ในดินแดนใด ให้เป็นไปตามการนับถือเจ้าผู้ปกครองดินแดนนั้น ไม่เพียงที่จักรพรรดิที่เวียนนาแห่ง อาณาจักรโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ หรือสันตะปาปาที่กรุงโรมจะพึงใช้อำนาจเข้าไปแทรกแซง มาใช้เป็น หลักในการสร้างระเบียบใหม่ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในยุโรป การปฏิเสธอำนาจนอกอาณาเขต ของสันตะปาปาและจักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ในทางหนึ่งจึงเป็นการสนับสนุนอำนาจของกษัตริย์ โดยเปิดทางให้แก่กระบวนการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางของกษัตริย์เพื่อสถาปนาจุดศูนย์กลาง อำนาจในการปกครองดินแดนที่เคยกระจายกระจายอยู่ในมือของขุนนางและเมืองที่เป็นศูนย์อำนาจ ในท้องถิ่นต่าง ๆ ให้เหลือเป็นเอกภาพเพียงแหล่งเดียว จึงมักมีการเรียกตัวแบบรัฐอธิปไตยที่มี ศูนย์กลางของอำนาจการปกครองภายในอาณาเขตที่สูงสุดและสมบูรณ์และเป็นอิสระจากอำนาจ อื่นใดภายนอกเขตแดนว่าเป็น Westphalian state model

ภายใต้การสถาปนาการปกครองที่มีอำนาจศูนย์กลางสูงสุดหนึ่งเดียวเหนือดินแดนที่มี อาณาเขตกำหนดไว้อย่างชัดเจน อยู่ตัวและคงที่ เพื่อควบคุมคนและทรัพยากรที่อยู่ภายในเขต ดินแดนนั้น รวมทั้งการข้ามเข้ามาและเคลื่อนออกไปของคน ความคิดและวัตถุสิ่งของต่าง ๆ ตาม Westphalian model เขตแดนรัฐจึงเป็นตัวบ่งชี้ในทางกายภาพว่าขอบเขตของอาณาอำนาจและ ความรับผิดชอบของรัฐแผ่ครอบคลุมถึงพื้นที่ส่วนไหน ในการจัดการปกครองแบบรัฐอธิปไตย รัฐ ใช้วิธีการควบคุมดินแดนแทนการควบคุมตัวบุคคลโดยตรง หรือควบคุมจิตศรัทธาผ่านทางศาสนา ซึ่งทำได้ยากกว่าและยังอาจเป็นการจำกัดเสรีภาพทั้งผู้คุมและผู้ถูกคุม (Sack, 1983) ตรรกะของ การปกครองแบบควบคุมพื้นที่ก็คือ การทำให้ใครก็ตามที่อาศัยอยู่หรือผ่านเข้ามาในพื้นที่ พึงต้องรู้ ว่าในพื้นที่นั้น มีกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติและมาตรการต่าง ๆ ที่ต้องปฏิบัติตามอย่างไร และในการ เพิกเฉยหรือละเมิดฝ่าฝืนจะได้รับบทลงโทษอย่างไร และด้วยเหตุนี้เอง อาณาเขตของพื้นที่การ ปกครองจึงต้องกำหนดขอบเขตให้มีความชัดเจน

โดยนัยของการจัดการปกครองตามตรรกะข้างต้น จึงทำให้นักสังคมศาสตร์เช่น Max Weber เสนอให้พิจารณาว่ารัฐเป็นชุมชนของมนุษย์ที่สามารถผูกขาดการใช้กำลังโดยชอบธรรม ภายในเขตดินแดนหนึ่ง (Gerth and Mills, 1970, 78) และ Michael Mann (1984) ได้นำเอา แนวคิดดังกล่าวของ Weber มาขยายให้เห็นองค์ประกอบของรัฐสมัยใหม่ ซึ่งสอดคล้องกับ แนวทางการพิจารณารัฐที่วงวิชาการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศโดยทั่วไปใช้อยู่ ว่ารัฐ ประกอบด้วย

1. กลุ่มสถาบันและบุคลากรของสถาบันเหล่านี้ที่เป็นตัวแทนอำนาจศูนย์กลาง
2. การตัดสินใจทางการเมืองเกิดขึ้นจากหรือมาจากจุดศูนย์กลางของอำนาจนี้
3. มีอาณาเขตกำหนดชัดที่ปักปันขอบเขตดินแดนของรัฐ
4. เป็นผู้ผูกขาดอำนาจบีบบังคับและการตรากฎหมาย

จากนิยามของรัฐในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศข้างต้น อาจมองได้ว่าเขตแดนพรมแดน และชายแดนของรัฐ ย่อมได้แก่พื้นที่กายภาพทางภูมิศาสตร์ที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐ แนวที่ใช้เป็นเส้นกำหนดแบ่งเขตแดนระหว่างรัฐ ทั้งที่เป็นแนวที่มนุษย์ประดิษฐ์ขึ้นเองลงบนพื้นที่ทางกายภาพ เช่น เส้นรุ้งเส้นแวงหรือกำแพง และแนวที่เป็นอยู่โดยธรรมชาติ เช่น ภูเขา แม่น้ำ ทะเลสาบ เป็นต้น และพื้นที่ที่อยู่บริเวณรอยต่อระหว่างพรมแดนของรัฐหนึ่งกับอีกรัฐหนึ่ง ภายใต้นิยามข้างต้นนี้เขตแดนรัฐมีบทบาทหน้าที่หลายประการด้วยกัน (Holsti, 2004, 95-97) ที่สำคัญได้แก่

- เขตแดนเป็นตัวกำหนดขอบเขตเชิงพื้นที่ที่อำนาจทางกฎหมายของรัฐใช้บังคับได้
- เขตแดนเป็นแนวป้องกันภัยและอันตรายต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกองกำลังของศัตรูผู้รุกราน และสิ่งอันไม่พึงประสงค์ เช่น ยาเสพติด ของเถื่อน การค้ามนุษย์ และบุคคลอันไม่พึงปรารถนา รัฐจะวางกำลังและบุคลากร เช่น กองทัพ เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง ตำรวจตระเวนชายแดน ศุลกากร พร้อมกับเครื่องมือที่จำเป็นสำหรับตรวจสอบและป้องกันการรุกรานล้ำเข้ามาของคน พาหะและวัตถุที่ไม่พึงประสงค์
- เขตแดนช่วยกำหนดขอบเขตของชุมชนทางการเมือง ในบางรัฐพื้นที่เขตแดนของรัฐกับพื้นที่ชุมชนทางการเมืองที่วางอยู่อัตลักษณ์ร่วมทางเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา หรือความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ซ้อนกันพอดี ก็ไม่มีปัญหา แต่ถ้าพื้นที่ทั้งสองเหลื่อมกันมาก ก็มักนำไปสู่ความขัดแย้งทางสังคมระหว่างกลุ่มคนที่มีอัตลักษณ์ที่แตกต่างกัน
- เขตแดนเป็นด่านกักกันและตรวจสอบการไหลเวียนเข้าออกอันเกิดจากการซื้อขาย แลกเปลี่ยนสินค้าและบริการต่าง ๆ เพื่อเก็บข้อมูล ภาษีและอากร รวมทั้งตรวจสอบมาตรฐาน
- ท้ายที่สุด เขตแดนเป็นกรอบของการสร้างมาตรฐานที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันให้เกิดภายในเขตแดน เช่น การใช้เงินตรา ระบบมาตราชั่งตวงวัด กฎหมาย เป็นต้น

ในทางอุดมคติแต่ดั้งเดิมมา แต่ละรัฐย่อมปรารถนาเขตแดนที่จะช่วยให้ตนสามารถครอบครองทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีคุณค่าต่อฐานอำนาจของรัฐ สามารถรวบรวมผู้คนที่มีความเชื่อชาติ

เผ่าพันธุ์หรือถือว่าเป็นพวกเดียวกันกับตนเข้าไปในดินแดนที่เป็นมาตุภูมิของตน และเป็นเขตแดนที่ครอบครองจุดได้เปรียบทางยุทธศาสตร์และเอื้ออำนวยต่อการวางแผนป้องกันประเทศ อย่างไรก็ตามก็เป็นไปได้เช่นกันว่า เป้าหมายด้านต่าง ๆ เหล่านี้ อาจให้ผลที่ขัดแย้งกันได้ เช่น ความพยายามของรัสเซียในการหาทางออกทะเลน้ำอุ่นเพื่อประโยชน์ในทางยุทธศาสตร์ทำให้รัสเซียต้องผนวกดินแดนที่มีประชากรเป็นมุสลิม ซึ่งในเวลาต่อมาก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งทางชาติพันธุ์และการต่อสู้เพื่อแบ่งแยกดินแดน

ในความเป็นจริง ไม่มีรัฐใดที่ถึงพร้อมและบรรลุเป้าหมายทั้งหมดนี้อยู่ได้โดยตลอดเวลา ปัญหาเขตแดนอันเนื่องมาจากการขาดแคลน การเปลี่ยนแปลงสภาพของระบบนิเวศ การเพิ่มขึ้นของประชากร และการแข่งขันช่วงชิงทรัพยากร ไม่ว่าจะเป็นแหล่งน้ำจืด หรือสินแร่ในแผ่นดินและมหาสมุทร ยังคงเป็นสาเหตุของความขัดแย้งระหว่างประเทศที่สำคัญ ทั้งที่เป็นความขัดแย้งในรูปแบบของการรุกรานอาณาเขต การอ้างสิทธิ์เหนือดินแดนหรือน่านน้ำ และในรูปของการจัดสรรและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรตามแนวพรมแดน รวมทั้งปัญหาอันเกิดจากขีดความสามารถที่ไม่สม่ำเสมอของรัฐในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมภายในเขตของหนึ่งซึ่งส่งผลกระทบข้างเคียงต่อรัฐอื่น

เช่นเดียวกัน ปัญหาเขตแดนอันเกิดจากความไม่ลงตัวระหว่างคนกับดินแดนยังคงเป็นสาเหตุของความรุนแรงและการต่อสู้เพื่อแยกหรือเรียกร้องดินแดนในหลายพื้นที่ทั่วโลก และด้วยความเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารคมนาคม รวมทั้งพัฒนาการของระบบอาวุธหรือสิ่งที่สามารถแปรมาเป็นอาวุธ ทำให้ปัญหาการป้องกันความมั่นคงของดินแดน ที่เป็นปัญหานอกเหนือ จากการถูกรัฐอื่นรุกราน กลับมาเป็นประเด็นปัญหาใหญ่ที่ท้าทายขีดความสามารถในการบริหารจัดการเขตแดนและแนวพรมแดน แม้แต่กับประเทศอย่างสหรัฐอเมริกา ที่โดยสภาพที่ตั้งและระบบการป้องกันประเทศทำให้ยากต่อการถูกโจมตีจากภายนอก กล่าวได้ว่า เป้าหมายดั้งเดิมเกี่ยวกับเขตแดนเหล่านี้ยังคงสร้างปัญหาให้แก่รัฐ และทำให้เรื่องเกี่ยวกับเขตแดนและขีดความสามารถในการบริหารจัดการเขตแดนเป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงที่ยังมีความสำคัญอยู่ต่อไป แม้ในขณะที่ยังมีการติดต่อเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจในกระแสโลกาภิวัตน์จะทำให้หลายฝ่ายเชื่อว่าบทบาทความสำคัญของดินแดนลดลงไปอย่างมากแล้วก็ตาม

แต่น่าสนใจก็คือแม้รัฐจะมีความปรารถนาเกี่ยวกับเขตแดนอย่างไรก็ตาม เขตแดนที่เป็นอยู่ของรัฐส่วนใหญ่ในปัจจุบัน มิใช่เขตแดนโดยธรรมชาติ หรือเป็นเขตแดนที่รัฐนั้นเป็นผู้เลือกหรือกำหนดด้วยตัวเองได้ทั้งหมด ความจริงที่ไม่ควรลืมก็คือ แม้ว่าสภาพทางภูมิศาสตร์และภูมิ

ประเทศจะมีผลกระทบอย่างมากต่อการกำหนดสภาพปัญหาในอาณาเขตและแนวทางการจัดการเกี่ยวกับพรมแดนและพื้นที่ชายแดนของรัฐอธิปไตย แต่เขตแดน แนวพรมแดนและพื้นที่ชายแดนนี้มิได้เกิดขึ้นโดยธรรมชาติของสภาพภูมิศาสตร์ภูมิประเทศ แต่เกิดขึ้นโดยการกำหนดของมนุษย์เอง และที่ดูเหมือนจะเป็นเรื่องแย่งยอนของโชคชะตาก็คือ พรมแดนของรัฐอธิปไตยส่วนใหญ่ในปัจจุบัน ถูกกำหนดเมื่อตอนที่ตนเองยังไม่มีอธิปไตยแต่อย่างใด

ไม่มีพื้นที่ใดในโลกเป็นชายแดน หรือเป็นพรมแดนมาตั้งแต่ต้น แต่พื้นที่หนึ่งได้กลายเป็นชายแดน หรือกลายเป็นแนวพรมแดน ด้วยเหตุประจวบเหมาะหรืออุบัติเหตุของประวัติศาสตร์ เมื่อต้องถูกผนวกเข้าไปอยู่ภายใต้ศูนย์กลางอำนาจของรัฐหนึ่ง โดยที่อาณาอำนาจของรัฐดังกล่าวได้ขยายตัวออกมาครอบคลุม หรือหดตัวกลับเข้ามาถึงพื้นที่บริเวณนั้น จึงได้หยุดยั้งตั้งมั่นลงชายแดนด้านอีสานของไทย เป็นชายแดน และเป็นชายแดนอีสาน เพราะอำนาจศูนย์กลางที่อยู่ที่กรุงเทพฯ สามารถสถาปนาอำนาจรัฐออกไปทางตะวันออกเฉียงเหนือได้ไกลครอบคลุมถึงพื้นที่บริเวณนั้น ภายใต้บริบทที่ต้องต่อสู้และเผชิญกับอำนาจของจักรวรรดินิยม และภายใต้เงื่อนไขที่ศูนย์กลางอำนาจที่กรุงเทพฯ บรรลุข้อตกลงเกี่ยวกับดินแดนกับจักรวรรดินิยมฝรั่งเศสที่ยึดครองอินโดจีนไว้ และโดยข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ ไม่แต่เฉพาะในกรณีของไทยเท่านั้น แต่อำนาจของรัฐมหาอำนาจและอดีตเจ้าอาณานิคมทั้งหลายเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบอย่างกว้างขวางและสำคัญที่สุดต่อการกำหนดเส้นเขตแดนของรัฐอธิปไตยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

เขตแดนและพื้นที่พรมแดน/ชายแดนของรัฐอธิปไตยจึงเป็นผลมาจากปฏิสัมพันธ์ทางการเมือง และจากข้อตกลงหรือการบีบบังคับที่เกิดขึ้นจากปฏิสัมพันธ์นั้น ทำให้คนในพื้นที่ที่ถูกผนวกเข้ามา(และคนที่ถูกแยกออกไป) ต้องตกเป็นผู้รับผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทั้งในขณะนั้น และในภายหลัง ไม่ว่าจะโดยสมัครใจหรือไม่ก็ตาม การอยู่ปากหนึ่งแทนที่จะเป็นอีกปากหนึ่งของเขตแดนอาจให้ผลที่แตกต่างกันไกลในโอกาส สวัสดิภาพและคุณภาพของชีวิต นอกจากนี้ การก่อตัวของอำนาจเหนือดินแดนของรัฐอธิปไตยต้องอาศัยกระบวนการทางสังคมหลากหลายมิติ ที่เป็นการมากกว่าการลากเส้นแบ่งเขตแดน ทั้งยังเป็นกระบวนการต่อเนื่องที่ต้องอาศัยอำนาจรัฐในหลายรูปแบบ เพื่อรักษาหรือคงความสัมพันธ์เชิงอำนาจเหนือพื้นที่นั้นไว้ ไม่ว่าจะเป็นการครองและใช้กำลังความรุนแรง การพัฒนาขีดความสามารถของกลไกอำนาจรัฐในการสร้างระเบียบและจัดการปกครอง (เช่น การสอดส่องติดตาม การเก็บภาษี และการอำนวยความสะดวกยุติธรรม) พลังของความคิดและอุดมการณ์ที่สามารถใช้ยึดโยงความรู้สึกของคนในดินแดนนั้นว่าเป็นสมาชิกร่วมชุมชนเดียวกัน และการใช้ชีวิอำนาจเหนือร่างกายของคน เขตแดนและพรมแดนของรัฐอธิปไตยจึง

เกิดขึ้นโดยอำนาจ และเพื่ออำนาจ แต่ความสามารถของรัฐที่จะรักษาความสัมพันธ์เชิงอำนาจเหนือดินแดนนั้นไว้ได้ต่อไปหรือไม่ก็ยังเป็นคำถามปลายเปิดสำหรับหลายรัฐ

โดยสรุป ชายแดน แนวหน้า ชายขอบ จุดเชื่อมต่อ สะพาน ปากทางด่านหน้า เมืองหน้าด่าน ปากทาง ประตู เหลี่ยมเศรษฐกิจ และคำอื่น ๆ ในทำนองเดียวกันนี้มีนัยเกี่ยวข้องกับดินแดนในบริเวณรอยต่อระหว่างเขตอาณาของรัฐหนึ่งกับรัฐอื่น สะท้อนให้เห็นความกำกวมและหลากหลายของนัยความหมายเกี่ยวกับพื้นที่ดังกล่าวว่าสามารถเป็นได้ทั้งเครื่องแบ่งแยกสกัดกั้นและเป็นการจัดระยะห่าง หรือเป็นจุดชุมทางให้คนมาพบกัน บ้างบ่งนัยถึงโอกาสในการเชื่อมต่อกับโลกภายนอก ในขณะที่อีกบางคำแฝงนัยทำทลายถึงอันตราย การไร้ความเจริญหรือข้อแปของระเบียบและกฎหมาย และความห่างไกลจากศูนย์กลางอำนาจ นัยความหมายเหล่านี้เป็นผลมาจากการสถาปนาอำนาจรัฐ การจัดความสัมพันธ์ทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจภายในรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ สิ่งที่เป็นตัวกำหนดนัยความหมายรวมทั้งสภาพการณ์และพลวัตความเป็นไปในเขตพื้นที่ที่ล้อมรอบรัฐจึงได้แก่อำนาจและนโยบายของรัฐที่ศูนย์กลาง มากกว่าที่คนหรืออำนาจในพื้นที่ชายแดนดังกล่าวจะสามารถกำหนดได้เองโดยลำพัง ชายแดนจึงเป็นส่วนที่ถูกกระทำหรือรับผลจากการกระทำของอำนาจและการตัดสินใจของรัฐ แต่ในขณะเดียวกันและเป็นเรื่องแย่งยอนกับข้อเท็จจริงข้างต้นก็คือ ในที่นี้เองที่เรามักจะได้เห็นการมีวิถีชีวิตที่ไม่แยแสหรือไม่นำพาต่ออำนาจรัฐหรืออำนาจรัฐเชื่อมไปไม่ถึง การลักลอบและละเมิดกฎหมายต่าง ๆ การมีเอกลักษณ์ทางสังคมและวัฒนธรรมเฉพาะของตนที่ผิดแผกไปจากของส่วนกลาง การต่อต้านและความแปลกแยก การสร้างระเบียบเพื่อความอยู่รอดที่แตกต่างออกไป รวมทั้งการก่อตัวของโอกาสและประเด็นท้าทายใหม่ ๆ ต่อการจัดระเบียบการปกครองของรัฐ (governance) ที่เป็นอยู่ และด้วยเหตุดังนั้น ในสายตาของรัฐ ชายแดนจึงกลายเป็นแหล่งบ่มเพาะปัญหาด้านความมั่นคง และเป็นพื้นที่ที่สร้างหรือผลิตปัญหาเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองของรัฐอยู่เสมอมา

ปมปัญหาสำคัญของเขตแดน/พรมแดน/และชายแดน จึงมิได้อยู่ที่ว่ามันคืออะไร หรือจะกำหนดปักปันมันอย่างไร เท่ากับอยู่ที่ว่าอำนาจรัฐ วิถีปฏิบัติของรัฐ และตัวตนของรัฐส่งผลอย่างไรต่อมัน เปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่และความหมายความสำคัญของมันไปอย่างไร และถูกต้านทานหรือท้าทายจากรัฐอื่นและตัวแสดงอื่น ๆ อย่างไร โดยนัยดังกล่าวนี้นี้ การกำหนดเขตแดนและการปกครองและรักษาเขตแดนของรัฐจึงสัมพันธ์โดยตรงกับอำนาจ การทำความเข้าใจปัญหาเกี่ยวกับเขตแดน พรมแดน และชายแดน หลีกเลียงไม่พื้นที่ที่จะต้องพิจารณาควบคู่ไปกับเรื่องของอำนาจรัฐ ตัวตนของรัฐในมิติต่าง ๆ ซึ่งจะสัมพันธ์กับการพิจารณาบทบาทหน้าที่และความหมายอันหลากหลายของเขตแดน พรมแดน และชายแดน และวิถีปฏิบัติของรัฐเกี่ยวกับพื้นที่เหล่านี้

รวมทั้งยังสัมพันธ์กับหลักการและบรรทัดฐานระหว่างรัฐอธิปไตยทั้งหลายที่เป็นสมาชิกของสังคมระหว่างประเทศ

อำนาจ ตัวตนและวิถีปฏิบัติเกี่ยวกับเขตแดนของรัฐอธิปไตย

ในการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจ ตัวตน และวิถีปฏิบัติของรัฐเกี่ยวกับเขตแดน/พรมแดน/ชายแดน มีประเด็นสำคัญสามเรื่องที่เป็นข้อเสนอหลักของรายงานในส่วนนี้

ข้อแรก ตัวแบบรัฐอธิปไตยในแง่หนึ่งถือเป็นเทคโนโลยีหรือเทคนิควิทยาทางการปกครองที่ได้รับการพัฒนาขึ้นมาเพื่อรับมือกับความเปลี่ยนแปลงทางสังคมในยุโรปหลังยุคพิวตัล เป็นธรรมชาติของเทคโนโลยีใด ๆ ย่อมต้องประกอบด้วยตัวมโนทัศน์หรือ concept หลัก และส่วนที่เป็นเครื่องมือที่ช่วยให้มันแปรแนวคิดมาสู่การปฏิบัติหรือทำงานได้ แต่เทคโนโลยีทางการปกครองแตกต่างจากเทคโนโลยีแบบเครื่องจักรตรงที่มันเป็นกระบวนการจัดการทางสังคม ในขณะที่เครื่องจักรเป็นของสำเร็จรูป ที่เมื่อผลิตออกมาได้ก็สามารถนำไปติดตั้งแล้วเดินเครื่องทำงานได้เลย เครื่องจักรที่เป็นนวัตกรรมใหม่ เมื่อนำออกมาใช้ อาจสร้างผลกระทบมากหรือน้อยก็ตามต่อความสัมพันธ์ระหว่างคนในสังคม (เช่นส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ทางการผลิต) แต่เทคโนโลยีทางการปกครองทำงานด้วยการเข้าไปจัดความสัมพันธ์และเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ของคนในสังคมโดยตรง แต่การแปรแนวคิดหรือตัวมโนทัศน์ของเทคโนโลยีทางการปกครอง ซึ่งในที่นี้ได้แก่นำแนวคิดด้วยอำนาจอธิปไตย ให้บังเกิดเป็นผลในทางปฏิบัติได้จริงหรือทำงานได้ ไม่สามารถเปิดไถ่แล้วทำงานได้ทันที หากเป็นกระบวนการทางสังคมที่ต้องอาศัยระยะเวลาในการก่อตัว และสร้างการยอมรับ รวมทั้งต้องพัฒนาและใช้ประโยชน์จากเครื่องมือเครื่องมือต่าง ๆ ที่จะช่วยให้รัฐปกครองดินแดนได้ตามแนวคิดอธิปไตย อธิปไตยโดยแนวคิดแล้วคืออำนาจสูงสุดเหนือเขตแดนหนึ่ง แต่ก็ยังเป็นเพียงแนวคิดทางกฎหมาย ตรรกะที่ที่ยังไม่มี “พลัง” อย่างอื่นมาเดินเครื่องให้มันทำงานได้

“พลัง” หรือเครื่องมือเครื่องมือที่จะช่วยให้รัฐสามารถสถาปนาอำนาจการปกครองเหนือดินแดน ที่จะช่วยให้รัฐสามารถเข้าไปจัดแนวความสัมพันธ์ระหว่างคนในพื้นที่อาณาเขตและสิ่งที่อยู่ในเขตแดนของรัฐ (เช่นทรัพยากร) ได้อย่างมีประสิทธิภาพตามกรอบ (rationality) ที่รัฐต้องการ นี่คือนสิ่งที่ Michael Mann (1986) เรียกว่า infrastructural power ที่สำคัญได้แก่ ระบบการสอดส่องติดตาม และเก็บข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่และประชากรที่มีประสิทธิภาพ ระบบบริหารราชการ

แบบใหม่ ระบบกองทัพและตำรวจ ระบบการติดต่อสื่อสารและคมนาคม ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาและอบรมประชากรให้มีคุณภาพที่พึงประสงค์ เครื่องมือต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐ เช่น การจัดทำแผนที่และการสำรวจ การจัดทำสำมะโนประชากร การเก็บภาษี และระบบรักษาความสงบเรียบร้อยและอำนวยความยุติธรรม เป็นต้น ยุโรปใช้เวลาสองสามร้อยปีในการพัฒนากระบวนการทางสังคมเพื่อพัฒนาและใช้เทคโนโลยีการปกครองชนิดนี้ ในเวลาต่อมาตัวแบบรัฐอธิปไตยได้ถูกส่งออกไปยังพื้นที่อื่นซึ่งตกเป็นอาณานิคมของยุโรป แต่สิ่งรัฐเหล่านี้จำนวนมากขาดโดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐที่ได้รับเอกราชหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และทำให้ในทางหนึ่งไม่มีความสามารถเพียงพอในการจัดการเขตแดนและความสัมพันธ์ระหว่างคนในเขตแดนของตนได้ แต่มีใช้เพราะขาดอำนาจอธิปไตย หากเป็นเพราะขาดสิ่งที่เรียกว่า *infrastructural power* ที่จะแปรการครองอำนาจอธิปไตย อันเป็นมโนทัศน์ในทางกฎหมาย ไปสู่การปกครองพื้นที่ทั่วทั้งเขตแดนได้จริง เมื่อขาดโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการใช้อำนาจที่จะช่วยให้กลไกของรัฐทำงานได้จริงเช่นนี้ อำนาจการปกครองจึงแผ่จากส่วนกลางออกไปได้ไม่ทั่วถึงตลอดทั้งเขตแดน ทำให้พื้นที่ชายแดนที่อำนาจการปกครองรัฐเอื้อมไปสอดส่องดูแลไม่ถึง เกิดสุญญากาศที่เปิดช่องให้อำนาจจากแหล่งอื่นไหลเข้ามาแทนที่อำนาจรัฐ ชายแดนของรัฐเหล่านี้ ซึ่งสำหรับรัฐที่ล้มเหลวในการสถาปนาอำนาจการปกครอง อาจกินพื้นที่กว้างขวางนับแต่นอกเขตเมืองหลวงหรือนอกภูมิภาคที่เป็นฐานที่ตั้งของอำนาจส่วนกลางออกไป

ในอีกทางหนึ่ง การขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานที่จะช่วยในการปกครอง ทำให้ประเทศที่รับตัวแบบนี้ไปต้องพึ่งพานำเข้าโครงสร้างเหล่านี้จากตะวันตก ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของการจ้างผู้เชี่ยวชาญ การรับความช่วยเหลือด้านการเงินและเทคนิควิทยาการจากต่างประเทศ และการนำเข้า

การขาดความสามารถในการจัดการเขตแดน ยังก่อให้เกิดปัญหาที่เป็นผลกระทบข้างเคียงข้ามพรมแดนไปยังประเทศเพื่อนบ้าน (*externalities*) ไม่ว่าจะเป็นปัญหาย้ายสงคราม ยาเสพติด ผู้ลี้ภัย โรคระบาดติดต่อ และความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม สร้างภาระและปัญหาที่ยากต่อการแทรกแซงเข้าไปแก้ไข ด้วยติดขัดที่จะเป็นการละเมิดอำนาจอธิปไตยของรัฐที่อ่อนแอกว่านั้น

ประเด็นหลักข้อที่สองในการทำความเข้าใจเรื่องเขตแดน/พรมแดน/ชายแดนของรัฐคือเรื่องตัวตนของรัฐ ซึ่งจะสัมพันธ์กับวิถีปฏิบัติของรัฐต่อเขตแดน ถ้าย้อนกลับไปพิจารณาตั้งแต่จุดเริ่มต้นของการเป็นรัฐอธิปไตยในยุโรป เราจะพบว่ามีกระบวนการเปลี่ยนแปลงตัวตนของรัฐในสองเส้นทางใหญ่ ๆ ที่มีผลกระทบต่อวิถีปฏิบัติของรัฐต่อเขตแดน เส้นทางแรก ซึ่งยังมีการพูดถึงกัน

น้อยและยังไม่รู้เป็นที่เข้าใจกันนัก คือการเปลี่ยนตัวตนของรัฐ จากการเป็นรัฐแบบศักดินามาเป็นรัฐ (สำหรับ)ทุนนิยม และนั่นที่มีต่อเส้นเขตแดนของรัฐ เส้นทางที่สองได้แก่การเปลี่ยนจากรัฐอธิปไตยแบบราชสมบัติ/สมบูรณาญาสิทธิ มาเป็นรัฐอธิปไตยแบบรัฐประชาชาติ

การเปลี่ยนแปลงในเส้นทางสายแรกของรัฐในยุโรปจากรัฐศักดินาไปสู่รัฐอธิปไตย (สำหรับ) ทุนนิยม ซึ่งมีผลอย่างลึกซึ้งต่อเรื่องเขตแดนทางเศรษฐกิจ คือการจัดเขตความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับตลาด พื้นที่การเมืองกับพื้นที่ของประชาสังคม ภายใต้การก่อตัวและพัฒนาระบบทุนนิยม การเปลี่ยนแปลงระบบการผลิตแบบศักดินามาเป็นระบบทุนนิยมส่งผลให้การขูดรีดมูลค่าส่วนเกินในความสัมพันธ์ทางการผลิตไม่ต้องเกิดขึ้นด้วยการใช้อำนาจทางการเมืองอีกต่อไป แต่ย้ายความสัมพันธ์ทางการผลิตนี้ไปอยู่ในรูปของความสัมพันธ์ในระบบตลาด ซึ่งเป็นการตกลงซื้อขายแรงงานและผลผลิตอื่น ๆ ในระหว่างเสรีชนที่มีความเสมอภาคกันภายใต้กรอบของกฎหมายของรัฐอธิปไตย Justin Rosenberg (1994, 129) ได้เสนอข้อสรุปไว้อย่างแหลมคมว่า

ภายใต้การจักรรอบความสัมพันธ์ทางสังคมใหม่นี้ ในขณะที่ความสัมพันธ์ของพลเมืองกับเขตอำนาจของกฎหมายกำหนดความหมายให้แก่เขตแดนของรัฐ, แต่ชีวิตทางสังคมในมิติอื่นๆ ที่สัมพันธ์กันในลักษณะของการแลกเปลี่ยน จะไม่ถูกจัดว่าเป็นความสัมพันธ์แบบการเมือง (แม้ว่ารัฐจะยังคงเข้ามาดูแลความสัมพันธ์นั้นๆ ในหลายๆ ทางด้วยกัน) และด้วยเหตุดังนั้น มันจึงขยายออกไปนอกพรมแดนของรัฐได้ และถ้าเมื่อใดบทบาทหน้าที่ทางการเมืองที่เคยเป็นของรัฐมาก่อน ได้ถูกถ่ายโอนให้ไปอยู่ในแวดวงของเอกชนและกลายเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะของการแลกเปลี่ยนไป เมื่อนั้นบทบาทเหล่านั้นก็เคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนของรัฐได้เช่นเดียวกัน

ด้วยลักษณะการแยกระหว่างอาณาบริเวณทางการเมืองของรัฐ กับอาณาบริเวณที่มิใช่การเมืองออกจากกัน ด้วยการแยกพื้นที่สาธารณะออกจากพื้นที่ส่วนตัว ด้วยการแยกการกดบังคับทางการเมืองออกจากความสัมพันธ์ในระบบเศรษฐกิจซึ่งถูกแทนที่ด้วยความสัมพันธ์แบบแลกเปลี่ยนและสัญญาข้อตกลง การเมืองจึงผูกติดอยู่กับเขตแดน ในขณะที่เศรษฐกิจและความสัมพันธ์ในการแสวงหากำไรและมูลค่าส่วนเกินไม่ต้องผูกติดอยู่กับเขตแดน แต่ “เดินทาง” ได้และควรเปิดให้เดินทางได้โดยสะดวกด้วย ตรวบใดที่มันเกิดขึ้นโดยความสมัครใจตลาดที่อยู่ในอาณาบริเวณของเอกชนหรือประชาสังคม และด้วยเหตุนี้ ข้อถกเถียงเกี่ยวกับโลกาภิวัตน์ว่าทำให้โลกเกิดเศรษฐกิจไร้พรมแดนหรือไม่ จึงไม่เป็นประเด็นอีกต่อไป เพราะพรมแดนเป็นเรื่องความสัมพันธ์ทางการเมือง ในขณะที่ตรรกะของระบบทุนนิยมที่แยกการเมืองออกจากเศรษฐกิจ ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจมิได้คำนึงถึงพรมแดนมาตั้งแต่ต้นแล้ว

การเปลี่ยนตัวตนของรัฐในรูปแบบที่สอง เป็นที่เข้าใจกันอย่างกว้างขวางมากกว่าแบบแรก ได้แก่การเปลี่ยนตัวตนของรัฐและองค์อธิปัตย์ที่เคยรวมอยู่ในบุคคลคนเดียวคือกษัตริย์ (หรือ ราชนี) มาเป็นรัฐและอำนาจอธิปไตยที่เป็นของประชาชน ทั้งในฐานะพลเมืองซึ่งยึดโยงสัมพันธ์กันบนฐานที่เสมอภาคของการมีสิทธิและเสรีภาพภายใต้กฎหมายและการได้รับสวัสดิการต่าง ๆ ที่จัดสรรโดยรัฐ และในฐานะของสมาชิกชุมชนทางการเมืองที่ผูกพันกันด้วยความรู้สึกของความเป็นชาติ ที่วางอยู่บนจินตกรรมเกี่ยวกับเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ภาษา ศาสนา หรือความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ (Anderson, 1991) โดยที่จินตกรรมเกี่ยวกับความเป็นชุมชนชาติและความเป็นพลเมืองของรัฐดังกล่าวนี้ มักผูกติดอยู่กับท้องถิ่นดินแดนทางกายภาพที่มีเขตแดนสัมผัสรับรู้ได้ว่าเป็นที่ให้อยู่ให้อาศัย เป็นที่ลงหลักปักราก และแม้ต้องพรากจากมา ก็ยังหาทางย้อนกลับไป เป็น การเปลี่ยนจินตกรรมจากการมองตนเองว่าเป็นเพียงข้าแผ่นดินอาศัยอยู่ในที่ของเจ้าผู้ปกครอง มาคิดว่าตนเป็นสมาชิกของชุมชนบนดินแดนที่ก่อให้เกิดความรู้สึกผูกพัน เป็นเจ้าของ และหวงแหน เพราะนี่คือบ้านเกิด และเรือนตาย เป็นที่สืบชีวิตไม่เฉพาะแต่ของตน แต่ทั้งของบรรพบุรุษและคนรุ่นหลัง เป็นมาตุภูมิ

ในยุคที่ตัวตนของรัฐและผู้ที่เป็นองค์อธิปัตย์ยังยึดถือว่ารวมอยู่ในบุคคลคนเดียวกันคือ กษัตริย์นั้น ถือว่าเขตแดน รวมทั้งทรัพยากรและคนในเขตแดนนั้นเป็นสมบัติส่วนตัวในความครอบครองของเจ้าผู้ปกครอง ปริมาณของดินแดนในความครอบครองสะท้อนถึงสถานะภาพและเกียรติภูมิของผู้เป็นเจ้าของโดยไม่จำเป็นว่าดินแดนเหล่านั้นต้องอยู่ประชิดติดต่อกันเป็นผืนเดียว การโยกย้ายถ่ายโอนดินแดน นอกเหนือ จากการทำสงครามช่วงชิงกันแล้ว ยังสามารถกระทำได้ โดยผ่านการแต่งงาน การซื้อขาย การทำข้อตกลงแลกเปลี่ยนหรือตัดแบ่งกัน การชดเชยให้แก่กัน โดยที่เมื่อเมื่อดินแดนเปลี่ยนไปสู่มือของเจ้าของคนใหม่แล้ว คนและทรัพยากรที่อยู่ติดดินแดนนั้นก็เปลี่ยนเจ้าของใหม่ตามไปด้วย กษัตริย์ที่เป็นเจ้าผู้ครองรวมทั้งผู้เป็นเสนาบดีไม่จำเป็นต้องเป็นคนชาติเดียวกับคนที่อยู่ใต้ปกครอง และอาจพูดกันคนละภาษาด้วยซ้ำ ข้อพิพาทเกี่ยวกับเขตแดนในยุคนี้ มักเกี่ยวข้องกับสิทธิในการสืบทรัพย์สินมรดก ว่าดินแดนหนึ่ง ๆ โดยสิทธิอันชอบธรรมควรตกเป็นของใคร เมื่อเจ้าของเดิมเสียชีวิตลง ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทกันไม่ได้และปะทุเป็นสงครามขึ้น จึงเรียกกันว่าสงครามสืบราชสมบัติ การเปลี่ยนแปลงเขตแดนและแนวพรมแดนของรัฐในช่วงเวลานี้ของยุโรปจึงเกิดขึ้นอยู่เสมอ ข้อตกลงสันติภาพที่เวียนนาในปี 1814-15 ภายหลังสงครามนโปเลียน นับเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศใหญ่คราวสุดท้าย ที่ดินแดนในยุโรปมีการเปลี่ยนมือโดยปัญหาว่า คนที่อาศัยอยู่ในดินแดนนั้นเป็นชาติภาษาใดไม่เป็นประเด็นของการพิจารณา แม้ว่าเหตุผลของการจัดระเบียบดินแดนในคราวนั้น จะไม่ใช่เรื่องการสืบราชสมบัติ แต่เป็นด้วยเหตุผลของการสร้าง

ดุลแห่งอำนาจและดุลแห่งผลประโยชน์ระหว่างมหาอำนาจกันใหม่ หลังจากที่เคยเสียไปเพราะการขยายอำนาจของนโปเลียน

รอยต่อระหว่างการเปลี่ยนผ่านจากรัฐอธิปไตยแบบราชสมบัติไปสู่รัฐอธิปไตยแบบรัฐประชาชาติ คือการยึดหลักเหตุผลความจำเป็นของรัฐ (reason of state) โดยพิจารณาว่าผลประโยชน์ ความมั่นคงและความอยู่รอดของรัฐที่เป็นดินแดนเป็นหน้าที่ที่ผู้ปกครองรัฐที่เป็นองค์อธิปัตย์ต้องรักษาไว้และแตกต่างไปจากผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้ปกครอง การมองรัฐว่าเป็นสถาบันในตัวของมันเองนี้เริ่มเข้าแทนที่วิธีการมองรัฐเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 18 แล้ว สงครามในศตวรรษที่สิบแปดจึงเป็นสงครามของการขยายดินแดนเพื่อเพิ่มพูนอำนาจรัฐและการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน

เมื่อรัฐในยุโรปกลายเป็นรัฐประชาชาติในศตวรรษที่ 19 ทำให้การเปลี่ยนแปลงเขตแดนของรัฐทำได้ยากขึ้น และมักทิ้งรอยบาดหมางที่ยากจะเยียวยาระหว่างผู้ที่ยึดเอาแผ่นดินไป กับผู้ที่ต้องเสียดินแดนนั้น เช่นในกรณีระหว่างเยอรมนีกับฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1871 ผลของการเกิดรัฐประชาชาติในทางหนึ่งทำให้เขตแดนของรัฐในยุโรปเริ่มมีความคงตัวและเปลี่ยนแปลงน้อยลง กับสร้างเสถียรภาพในการปกครองดินแดนให้แก่รัฐที่พื้นที่อาณาเขตทางการเมืองสอดคล้องลงตัวกับชุมชนประชาชาติที่อาศัยอยู่ในเขตแดนนั้น แต่ในอีกทางหนึ่ง ได้สร้างปัญหาให้แก่รัฐพหุชาติ ที่ประชาชาติชนกลุ่มน้อยในรัฐเหล่านั้นต้องการอำนาจการปกครองมาตุภูมิของตนในฐานะที่เป็นรัฐประชาชาติด้วย กระแสชาตินิยมส่งผลให้ชนกลุ่มน้อยหลายกลุ่มที่กระจายอยู่ในจักรวรรดิและราชอาณาจักรต่าง ๆ ในยุโรป พัฒนาจิตสำนึกของความเป็นชาติและแปรสภาพจากการเป็นชุมชนทางวัฒนธรรมมาสู่ขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมือง เพื่อเรียกร้องสิทธิในการปกครองตนเอง (self-determination) และความต้องการที่จะมีรัฐเอกราชสำหรับชุมชนทางการเมืองของตน หรือมีเช่นนั้นก็ต้องการหาทางแยกตัว(และดินแดน)จากรัฐเดิมเพื่อไปรวมตัวกับรัฐข้างเคียงที่นับเป็นพี่น้องร่วมกลุ่มวัฒนธรรมหรือชาติพันธุ์เดียวกัน และเมื่อมาถึงครึ่งหลังของศตวรรษที่ 19 ความสำเร็จของอิตาลี และเยอรมนี ในการสถาปนารัฐประชาชาติของตนเองขึ้นได้ ยิ่งเป็นแรงบันดาลใจที่ทำให้ชนกลุ่มน้อยหลายกลุ่มในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออกต้องการสร้างรัฐประชาชาติที่เป็นเอกราชของตนเองขึ้นบ้าง ความปรารถนาที่จะเป็นอิสระจากการปกครองของชนชาติอื่นกลายมาเป็นเป้าหมายสูงสุดทางการเมืองของขบวนการชาตินิยมของชนกลุ่มน้อยในการต่อสู้กับรัฐที่เป็นเจ้าจักรวรรดิ การต่อสู้ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการเมืองระหว่างประเทศมหาอำนาจอย่างมาก และเป็นปัจจัยสำคัญส่วนหนึ่งที่ผลักดันให้ยุโรปเข้าสู่มหาสงคราม

ด้วยการผลักดันของประธานาธิบดีดูโร วิลสัน แห่งสหรัฐอเมริกา ภายหลังการล่มสลายของจักรวรรดิออสเตรีย-ฮังการี ออตโตมัน และเยอรมันหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง รัฐประชาชาติพร้อมกับแนวคิด self-determination ได้กลายมาเป็นหลักที่ยุโรปใช้ในการจัดระเบียบระหว่างประเทศ แต่ความพยายามของประเทศมหาอำนาจและสันนิบาตชาติที่จะใช้หลักการ self-determination และรัฐประชาชาติเป็นหลักในการจัดระเบียบในพื้นที่ที่เคยอยู่ภายใต้การปกครองของจักรวรรดิออสเตรีย-ฮังการี เยอรมัน และออตโตมันนั้น ต้องเผชิญกับปัญหาสำคัญที่แก้ไม่ตก กล่าวคือ ลักษณะของการกระจายตัวของประชากรในยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในดินแดนยุโรปกลางต่อไปจนถึงยุโรปตะวันออกนั้น ไม่เอื้อต่อความสำเร็จในการสร้างรัฐประชาชาติเหมือนเช่นที่เกิดขึ้นในกรณีของอิตาลีและเยอรมนี เพราะในดินแดนแถบนี้ มีประชากรหลากหลายกลุ่มวัฒนธรรมและชาติพันธุ์ อาศัยผสมปนกันไปในพื้นที่เดียวกันหรือประชิดติดต่อกัน และมักจะมีประวัติศาสตร์แห่งความบาดหมางและความทรงจำเกี่ยวกับกลุ่มของตนที่เคยถูกคนกลุ่มอื่นกดขี่หรือยึดครองและตัดแบ่งดินแดน จนทำให้ต้องแยกจากพี่น้องร่วมชาติของตน ดังนั้นการกำหนดเขตแดนเพื่อจัดตั้งรัฐใหม่ในยุโรปตะวันออกหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง จึงยากที่จะตอบสนองของหลักอุดมคติที่ต้องการเห็นประชาชาติเป็นผู้กำหนดการปกครองของตนเองได้อย่างเสมอหน้า

ด้วยเหตุนี้ ประเทศเกิดใหม่ในยุโรปหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง จึงเต็มไปด้วยชนกลุ่มน้อยหลากหลายกลุ่ม ที่ยังคงจุดมุ่งหมายชาตินิยม และการเคลื่อนไหวทางการเมือง เพื่อบรรลุเป้าหมายนั้นอย่างแข็งขัน ทั้งที่เป็นการต่อสู้ภายใน และโดยการขูดหนุจากรัฐข้างเคียงที่ร่วมวัฒนธรรมหรือชาติพันธุ์เดียวกันกับตน ปัญหาชนกลุ่มน้อยของรัฐในภูมิภาคยุโรปส่วนนี้ จึงเป็นปัญหาไม่แต่เฉพาะเรื่องของความเป็นเอกภาพ สิทธิและความเสมอภาคระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ภายในสังคม ที่อาจจะพอแก้ไขได้ด้วยการสร้างบรรทัดฐานเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อชนกลุ่มน้อยทั้งในระดับภายในและระหว่างประเทศเท่านั้น ดังเช่นที่สันนิบาตชาติได้พยายามทำ แต่ในสายตาของรัฐแล้ว ชนกลุ่มน้อยถูกมองว่าเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศ เพราะเป็นช่องทางของการชักนำภัยคุกคามหรือการแทรกแซงจากภายนอก รวมทั้งการละเมิดและสูญเสียบูรณภาพของดินแดน ซึ่งถือเป็นเรื่องคอขาดบาดตายของรัฐสมัยใหม่ทั้งหลาย

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ความล้มเหลวของสันนิบาตชาติ และปัญหาการใช้หรือกดดันด้วยกำลังความรุนแรง เพื่ออ้างสิทธิในการปกป้องชนกลุ่มน้อยข้ามประเทศ ที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษก่อนสงคราม ทำให้การปกป้องสิทธิของชนกลุ่มน้อยในฐานะที่เป็นบรรทัดฐานระหว่างประเทศถูกลดความสำคัญลงไป รัฐส่วนใหญ่หันมายืนยันสิทธิของรัฐอธิปไตย และให้ความสำคัญแก่หลักการรักษาและเคารพบูรณภาพแห่งดินแดนแทน โดยจำกัดการใช้หลักว่าด้วย self-

determination ให้แคบลง เฉพาะในบริบทของการให้ความสนับสนุนการเรียกร้องเอกราชของประเทศที่ตกเป็นอาณานิคม แต่ที่เป็นเรื่องแย่งยอนตลกร้ายของประเด็นนี้ก็คือ เส้นอาณาเขตที่รัฐมหาอำนาจลากแบ่งเขตอาณานิคมนั้นเป็นไปตามใจชอบโดยไม่คำนึงถึงข้อเท็จจริงทางประชากรในพื้นที่แต่อย่างใด ดังนั้น แม้ประเทศอาณานิคมจะได้รับสิทธิในการกำหนดการปกครองตนเอง แต่เส้นแบ่งเขตแดนภายหลังจากที่รัฐเหล่านี้เป็นเอกราชก็คือเส้นแบ่งเดิมในสมัยอาณานิคมตามหลักว่าด้วย *Uti possidetis, ita possideatis* (as you possess, so you may possess) ที่ใช้เขตของหน่วยการบริหารปกครองเดิมก่อนได้รับเอกราชเป็นอาณาเขตของรัฐเกิดใหม่

เส้นแบ่งเขตระหว่างอาณานิคมของรัฐเจ้าจักรวรรดิ และที่จักรวรรดิตกลงกับรัฐในท้องถิ่น รวมทั้งเส้นแบ่งเขตการปกครองภายในอาณานิคมนั้นๆ ได้กลายมาเป็นแนวทางสำหรับการกำหนดเส้นเขตแดนของรัฐส่วนใหญ่ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่การใช้เส้นเขตแดนที่กำหนดโดยรัฐเจ้าอาณานิคมเป็นแนวของเส้นเขตแดนระหว่างประเทศต่อมาในภายหลังจากที่ดินแดนเหล่านั้นได้รับเอกราช แม้จะช่วยให้ประเทศเกิดใหม่ลดความยุ่งยากและการใช้กำลังเข้าตัดสินในเรื่องเขตแดน แต่ก็ได้สร้างปัญหาความชอบธรรมอย่างมากแก่รัฐเกิดใหม่ และผู้ที่กลายมาเป็นพลเมืองชนกลุ่มน้อยในหลายพื้นที่ของรัฐเหล่านี้ ที่ขาดความเป็นชาติที่มีเอกภาพ ทั้งปราศจากกรอบกติกาที่จะช่วยให้ประชากรที่มีความแตกต่างหลากหลาย แต่ถูกกำหนดโดยการลากเส้นเขตแดนของรัฐเจ้าอาณานิคม ให้ต้องมาอยู่ภายในรัฐเดียวกัน สามารถดำรงอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติและไม่รังเกียจเบียดเบียนกัน

นอกจากนั้น บรรทัดฐานระหว่างประเทศในปัจจุบันที่ไม่ยอมรับการใช้กำลังความรุนแรงเพื่อเปลี่ยนแปลงเขตแดน ได้สร้างข้อจำกัดต่อโอกาสในการต่อสู้ของชนกลุ่มน้อยของรัฐที่ต้องการแตกตัวแยกดินแดนออกไปตั้งรัฐใหม่ของตนเอง ในขณะที่ไปให้การยอมรับหรือรับรองแก่ผู้ที่ครองอำนาจรัฐในการอ้างอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนและประชากรที่อาศัยอยู่ในดินแดนนั้น ยิ่งไปกว่านั้น ในกรณีของปัญหาเขตแดน การหวังใช้หลักการประชาธิปไตยที่ให้ประชาชนเป็นผู้ออกเสียงประชามติตัดสินใจว่าจะเลือกเขตแดนอยู่กับฝ่ายใด ก็อาจมีใช้ทางออกที่ช่วยแก้ปัญหาได้โดยง่าย เพราะก่อนที่การลงประชามติจะเกิดขึ้นได้ ต้องมีการตัดสินเสียก่อนว่าประชาชนกลุ่มใดที่มีสิทธิ์ในการออกเสียง และเขตแดนที่เป็นประเด็นจะกำหนดขอบเขตอย่างไร ซึ่งหลักไม่พ้นการใช้อำนาจเข้าหนุนหลังข้อเสนอของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด และอำนาจที่จะทำให้รัฐที่ได้รับผล กระทบยอมรับในข้อเสนออันรวมทั้งผลลัพธ์ที่ตามมา

การเป็นเอกราชและสิทธิกำหนดการปกครองตนเองภายใต้เงื่อนไขนี้ เมื่อผนวกกับการขาดขีดความสามารถด้าน infrastructural power ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น และหลักการระหว่างประเทศที่ให้หลักประกันความศักดิ์สิทธิ์ของเส้นเขตแดน ทำให้ประเทศเกิดใหม่จำนวนมากติดกับดักปัญหาความมั่นคงในรูปแบบเดียวกับรัฐและปัญหาชนกลุ่มน้อยที่เกิดขึ้นในบอลข่าน

ข้อเสนอประการสุดท้ายในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาเขตแดน/พรมแดน/ชายแดนคือการพิจารณาเรื่องเขตแดน/พรมแดนในฐานะที่เป็นสถาบันระหว่างประเทศ ในความหมายของการเป็นวิถีปฏิบัติอันมีแบบแผนที่วางอยู่บนหลักการ บรรทัดฐานและกฎเกณฑ์บางอย่างที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันของรัฐที่เป็นสมาชิกของสังคมระหว่างประเทศ (โดยที่ไม่จำเป็นว่าจะต้องเป็นที่รับรู้หรือยอมรับโดยคนที่ได้รับผลกระทบจากวิถีปฏิบัตินั้น และตามนัยนี้ การศึกษาเกี่ยวกับเขตแดนพรมแดน และชายแดนในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นศึกษาที่เน้นมุมมองของรัฐเป็นสำคัญ) ดินแดนและอำนาจเหนือดินแดนของรัฐที่มีเส้นเขตแดนกำหนดอย่างชัดเจนเป็นสถาบันที่แนบเนื่องอยู่กับตัวแบบรัฐอธิปไตย อันเป็นตัวแบบที่สังคมระหว่างประเทศนับตั้งแต่หลังสนธิสัญญาเวสต์ฟาเลีย (Westphalia) เป็นต้นมา ใช้เป็นหลักในการจัดหน่วยพื้นฐานทางการเมืองในระบบระหว่างประเทศ โดยเริ่มที่ในยุโรปก่อนเพื่อใช้แก้ไขปัญหาความขัดแย้งและสงครามทางศาสนา และต่อมาตัวแบบนี้ได้ขยายออกไปนอกยุโรปผ่านกระบวนการล่าอาณานิคมและการปลดปล่อยอาณานิคม ความเป็นสถาบันเกี่ยวกับพรมแดนของรัฐอธิปไตยสะท้อนให้เห็นผ่านวิถีปฏิบัติอันหลากหลายเกี่ยวกับการบริหารจัดการเขตแดน เช่นการกำหนดสถานภาพของบุคคลเมื่อข้ามพรมแดนรัฐ (เป็นนักท่องเที่ยว เป็นคนต่างด้าว เป็นผู้อพยพหรือคนพลัดถิ่น) การถือหนังสือเดินทางตามสัญชาติและสถานภาพของบุคคล การตรวจลงตราและการตรวจ สอบข้อมูลส่วนบุคคลเมื่อต้องการผ่านแดน การเก็บภาษีสินค้าที่ผ่านข้ามพรมแดนเข้ามาหรือผ่านออกไป มาตรการต่าง ๆ ที่รัฐใช้ในการสอดส่องดูแลและป้องกันอันตรายและภัยคุกคามจากภายนอก และการสร้างระบบและกฎกติกาที่ใช้ในการกำหนดและปักปันเขตแดน เป็นต้น

ข้อเท็จจริงที่ว่าแม้หลักการระหว่างประเทศว่าด้วยวิถีปฏิบัติที่เหมาะสมของรัฐต่อปัญหาเขตแดน/พรมแดน/ชายแดน จัดว่าเป็นสถาบันของสังคมระหว่างประเทศที่รัฐอธิปไตยทั้งหลายเป็นสมาชิก แต่อำนาจในการกำหนดหลักการเหล่านี้ รวมทั้งอำนาจในการยกเว้นจากข้อกำหนดดังกล่าวมีอยู่ไม่สม่ำเสมอระหว่างรัฐทั้งหลาย และหลักการเหล่านี้มักได้รับการพัฒนาขึ้นมา ในบริบททาง ประวัติศาสตร์เฉพาะของบางพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือยุโรป ซึ่งพัฒนาการของความ เป็นรัฐอธิปไตยมีมายาวนาน แต่นำหลักการนั้นมาใช้กับพื้นที่อื่น ๆ ซึ่งมีพัฒนาการมาในระยะเวลา

ที่สั้นกว่ารัฐในยุโรปมาก และเผชิญปัญหาในปัจจุบันแตกต่างกันไป ดังจะเห็นได้จากกรณีบอลข่าน และประเทศเกิดใหม่หลังสงครามโลกครั้งที่สองที่กล่าวมาข้างต้น

วิถีปฏิบัติอันเกี่ยวกับเขตแดนและแนวพรมแดนของรัฐอธิปไตยก็มีความเปลี่ยนแปลงมาตามระยะเวลา เช่น แต่เดิมนั้น วิถีปฏิบัติเกี่ยวกับการครอบครองดินแดนของรัฐวางอยู่บนหลักการที่ยอมรับและเปิดโอกาสให้รัฐสามารถขยายเขตแดนของตนออกไปได้เรื่อย ๆ ตราบเท่าที่อำนาจของตนจะทำได้ สงครามขยายดินแดนจึงเป็นปรากฏการณ์ปกติในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมัยใหม่ และผลของสงครามและข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นภายหลังสงครามเหล่านั้นทำให้แนวชายแดนหรือพรมแดนของรัฐหนึ่ง ๆ สามารถเปลี่ยนแปลงไปมาได้ แต่นับจากหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา สังคมระหว่างประเทศได้หันมายอมรับหลักการและบรรทัดฐานระหว่างประเทศใหม่ที่ปฏิเสธการใช้กำลังรุกรานดินแดนหรือละเมิดบูรณภาพของดินแดนของรัฐอื่น การเปลี่ยนแปลงหลักการและบรรทัดฐานเกี่ยวกับวิถีปฏิบัติของรัฐในเรื่องดินแดนเช่นนี้ ทำให้ในทางหนึ่งปัญหาการใช้กำลังเพื่อขยายเขตแดนของรัฐในระบบระหว่างประเทศลดน้อยลงไปมาก และถ้ามีเกิดขึ้นที่ใด ก็จะได้รับต่อต้านและปฏิเสธความชอบธรรมจากประชาคมระหว่างประเทศ (เช่นในกรณีอิรักโจมตีคูเวต) ดังนั้น ในปัจจุบัน แม้แต่รัฐที่อ่อนแอก็สามารถดำรงรักษาอธิปไตย บูรณภาพของดินแดนและเขตแดนของตนไว้ได้โดยไม่ต้องหว่นวิตกอยู่ตลอดเวลา แนวชายแดนและพรมแดนของรัฐต่าง ๆ จึงมีเสถียรภาพมากขึ้นกว่าแต่ก่อน และประเด็นที่จะเป็นข้อพิพาทระหว่างประเทศเกี่ยวกับดินแดนส่วนใหญ่ เช่น เรื่องการปักปันเขตแดน การรุกรานเขตแดน และการอ้างสิทธิ์เหนือดินแดนในบางพื้นที่ที่ยังตกลงกัน ไม่ได้ รัฐในระบบระหว่างประเทศปัจจุบันได้พยายามหาวิธีการอื่นในการแก้ไขและจัดการกับปัญหาเหล่านี้ นอกเหนือการใช้กำลังและการทำสงคราม เช่นการมาตกลงวางหลักการร่วมกันที่จะใช้จัดการกับปัญหาดินแดนและเขตแดน เช่น หลักว่าด้วยการใช้เขตของหน่วยการบริหารปกครองเดิมก่อนได้รับเอกราชเป็นอาณาเขตของรัฐเกิดใหม่ และการจัดตั้งองค์กรหรือคณะกรรมการร่วมทั้งในระดับทวิภาคี ภูมิภาค และพหุภาคีเพื่อดูแลการทำความเข้าใจหรือไกล่เกลี่ยปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับเรื่องเขตแดน และชนกลุ่มน้อยในเขตแดน เป็นต้น

ประเด็นปัญหาและข้อพิพาทเกี่ยวกับดินแดนและเขตแดน

ในปัจจุบัน ในขณะที่ดูเหมือนว่าภายใต้ระบบ Schengen Agreement เส้นเขตแดนระหว่างรัฐต่างๆ ที่อยู่ภายในพื้นที่ของสหภาพยุโรปลดความสำคัญลงในฐานะของเส้นแบ่งเขตอำนาจรัฐและแนวป้องกันภัยคุกคามความมั่นคง เหลือบทบาทหน้าที่แต่เพียงการบ่งหมายอาณาเขตในแผนที่ของรัฐที่เป็นสมาชิก เส้นเขตแดนระหว่างรัฐต่างๆ ในเอเชีย ตะวันออกกลาง ละตินอเมริกา และแอฟริกา ที่ส่วนใหญ่ถูกกำหนดโดยประเทศมหาอำนาจของยุโรป กลับยังคงสร้างปัญหาความขัดแย้งที่สำคัญให้แก่รัฐเหล่านี้ ทั้งที่เป็นความขัดแย้งภายในและความขัดแย้งระหว่างประเทศ

การกำหนดเส้นเขตแดนให้แก่ดินแดนนอกทวีปยุโรปของประเทศมหาอำนาจตะวันตกมีรูปแบบที่สำคัญดังต่อไปนี้

- ก. การประชุมร่วมกันระหว่างมหาอำนาจ เช่น ข้อตกลงของคองเกรสแห่งเบอร์ลินปีค.ศ. 1884 ที่ชาติมหาอำนาจในยุโรปมาประชุมตกลงกันเกี่ยวกับการแบ่งสันปันส่วนการยึดครองแอฟริกา นำไปสู่การตัดสินลากเส้นเขตแดนอาณานิคมของประเทศมหาอำนาจลงไปในดินแดนของแอฟริกา โดยมีได้คำนึงถึงข้อเท็จจริงทางประชากรและแบบแผนของการดำเนินวิถีชีวิตของคนพื้นเมืองชนเผ่าต่างๆ ที่อาศัยและเคลื่อนไหวใช้ชีวิตอยู่บนดินแดนเหล่านั้น
- ข. การตัดสินโดยลำพังของมหาอำนาจที่เป็นเจ้าอาณานิคม เช่น ในกรณีของอังกฤษผู้เป็นเจ้าของจักรวรรดิในดินแดนอนุทวีป ในปีค.ศ. 1893 เซอร์ Mortimer Durand ได้ลากเส้นลงไปในพื้นที่เพื่อกำหนดแนวเขตแดนด้านตะวันตกของบริติชอินเดียนกับอัฟกานิสถานเอง เส้นเขตแดนดังกล่าวผ่าลงไปแบ่งแยกดินแดนที่ชาว Pashtun อาศัยอยู่ ทำให้ชาว Pashtun ส่วนหนึ่งกลายเป็นคนที่อาศัยอยู่ในอาณาเขตของจักรวรรดิอังกฤษ ซึ่งสืบสิทธิต่อมาโดยปากีสถาน และอีกส่วนหนึ่งอาศัยอยู่ในเขตของอัฟกานิสถาน
- ค. การทำข้อตกลงระหว่างมหาอำนาจตะวันตกกับเจ้าผู้ปกครองรัฐในพื้นที่ในช่วงของการล่าอาณานิคม เช่น ในกรณีที่รัฐบาลสยามทำกับรัฐบาลฝรั่งเศสในกรณีวิกฤติการณ์ร.ศ. 112
- ง. รูปแบบสุดท้ายมิได้เกิดจากการกำหนดโดยประเทศตะวันตกโดยตรง แต่เกิดขึ้นจากพลวัตที่การถอนตัวของประเทศเจ้าอาณานิคมเดิมออกจากดินแดนที่ตนเคยครอบครองอยู่ ก่อให้เกิดการต่อสู้ระหว่างฝ่ายต่างๆ เพื่อสถาปนาอำนาจรัฐใหม่ขึ้นมา รวมทั้งการ

กำหนดเส้นเขตแดนของรัฐนั้นด้วย เช่นในกรณีการต่อสู้ระหว่างอินเดียนกับปากีสถาน ที่ยังตามมาด้วยการแตกตัวระหว่างปากีสถานตะวันตกกับปากีสถานตะวันออก การต่อสู้ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในพม่า การต่อสู้ในคาบสมุทรเกาหลี การต่อสู้ระหว่างเวียดนามกับกัมพูชา เป็นต้น

แต่ไม่ว่าจะเป็นแบบใด เส้นเขตแดนที่เกิดขึ้นจากการกำหนดเหล่านั้นต่างก็ทิ้งปัญหาไม่มากนักน้อยให้แก่อรัฐที่สืบสิทธิอธิปไตยต่อมาหลังจากได้รับเอกราชโดยสมบูรณ์จากประเทศที่เป็นเจ้าอาณานิคมเดิมแทบทั้งสิ้น โดยเรื่องที่เป็นปัญหาพื้นฐานระหว่างประเทศก็คือปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดแนวเส้นเขตแดน และการปักปันเส้นเขตแดนระหว่างรัฐที่ชัดเจน ตลอดจนปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในการครอบครองพื้นที่ที่รัฐมีข้ออ้างทับซ้อนกันอยู่ โดยเขตแดนที่มีปัญหามากที่สุดคือเขตแดนทางบก

จนถึงปีค.ศ. 2000 จำนวนรัฐในระบบระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นจากเดิมในศตวรรษที่ 19 เกือบ 4 เท่าเป็น 191 ประเทศ ในจำนวนทั้งหมดนี้ มีอยู่เพียง 41 ประเทศที่เป็นเกาะหรือหมู่เกาะ ไม่มีเขตแดนทางบกเชื่อมต่อกับประเทศอื่น ๆ ข้อมูลใน *Encyclopedia of International Boundaries* (Biger, 1995; อ้างถึงใน Blake 2000, หน้า 4) ระบุว่าจำนวนเขตแดนทางบกระหว่างรัฐในระบบระหว่างประเทศในปัจจุบันมีถึง 308 เขตแดน และมีความยาวโดยประมาณรวมทั้งสิ้น 266,000 กิโลเมตร เขตแดนเหล่านี้จำนวนมากยังมิได้มีการดำเนินการหาข้อตกลงในการกำหนดและปักปันเขตอย่างชัดเจน หรือมีกระบวนการเกิดขึ้นแล้ว แต่ยังไม่อาจบรรลุผลเป็นข้อตกลงอันเป็นที่ยอมรับได้ทั้งหมด

ในหลายพื้นที่ การกำหนดและปักปันเต็มไปด้วยความยากลำบาก เพราะสภาพของภูมิประเทศที่ทุรกันดารเข้าถึงได้ยาก เช่น แนวเขตแดนระหว่างโอมานกับซาอุดีอาระเบียมีความยาว 657 กิโลเมตร ซึ่งทอดยาวอยู่ในทะเลทรายส่วนที่แห้งแล้งที่สุดที่เรียกว่า Rub Al Khali หรือมีเช่นนั้นก็เป็นเพราะสองประเทศไม่อาจตกลงกันได้ เพราะยึดแผนที่คนละชุด หรืออ้างอิงเกณฑ์ที่ใช้เป็นหลักในการกำหนดและปักปันเขตแดนแตกต่างกัน หรือเป็นเพราะจุดที่ตกลงกันไม่ได้นั้นเป็นพื้นที่ที่มีความโดดเด่นและมีคุณค่าสำคัญ (Salience) ในบางลักษณะ เช่น เป็นจุดยุทธศาสตร์ที่ให้ความได้เปรียบเสียเปรียบในการวางแนวป้องกันหรือรุกทางการเมืองการทหาร เป็นพื้นที่ที่มีทรัพยากรธรรมชาติสำคัญ หรือมีความสำคัญในเชิงวัฒนธรรมหรือเป็นสัญลักษณ์ของชาตินิยม (Starr 2006, 7)

ในทำนองเดียวกัน การศึกษาเกี่ยวกับข้อพิพาทเรื่องดินแดนและเขตแดนระหว่างประเทศในละตินอเมริกาของ Jorge I Dominguez และคณะ (Dominguez, 2004) พบว่ามูลเหตุและที่มาของข้อพิพาทเกี่ยวกับเขตแดนระหว่างประเทศละตินอเมริกามีทั้งที่เป็นผลพวงจากปัญหาการกำหนดเขตแดนของสมัยระบอบอาณานิคมที่ไม่คำนึงถึงความเป็นจริงเกี่ยวกับภูมิสังคมและอัตลักษณ์ของคนที่อยู่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นนั้น ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐเกิดขึ้นต่อเนื่องมาภายหลังเมื่อรัฐเหล่านี้ได้รับเอกราช เช่น ความขัดแย้งระหว่างอาณานิคมกิวานาและเบลิซของอังกฤษกับเวเนซุเอลาและกัวเตมาลา ซึ่งความขัดแย้งยังคงดำรงอยู่ต่อมาแม้เมื่อกิวานาและเบลิซได้รับเอกราชจากอังกฤษในปีค.ศ. 1966 และ 1981 ตามลำดับแล้วก็ตาม ในขณะเดียวกัน การพัฒนาเทคโนโลยีด้านการสำรวจพื้นที่ และข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นใหม่ เช่นอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลปีค.ศ. 1982 ของสหประชาชาติ ก็นำไปสู่ข้อพิพาทใหม่ๆ เช่นกัน กฎหมายทะเลที่ขยายน่านน้ำอาณาเขต และเขตเศรษฐกิจจำเพาะออกไป รวมทั้งเทคโนโลยีสำหรับการสำรวจทรัพยากรในท้องทะเลและพื้นมหาสมุทร ล้วนทำให้รัฐชายฝั่งและรัฐที่เป็นหมู่เกาะต่างๆ เล็งเห็นผลประโยชน์จากการขยายและเข้าครอบครองเขตน่านน้ำ ซึ่งนำไปสู่การอ้างสิทธิ์ทับซ้อนกันระหว่างรัฐในหลายพื้นที่ นอกจากนี้ พัฒนาการของเทคโนโลยีด้านการสำรวจใหม่ๆ ยังทำให้พื้นที่ซึ่งเคยเข้าถึงได้ยากและทำให้ยังไม่มีมีการปักปันเขตแดนและการจัดทำแผนที่เขตแดนกันอย่างชัดเจนกลับมาเป็นประเด็นปัญหาเขตแดนระหว่างประเทศอีกครั้งหนึ่ง

Gerald Blake (2000) ประเมินการไว้ว่าความขัดแย้งระหว่างรัฐเกี่ยวกับเส้นเขตแดนทางบกที่ยังคงคุกรุ่นอยู่โดยไม่สามารถหาแนวทางแก้ไขอันเป็นที่ยอมรับของแต่ละฝ่ายได้ มีอยู่ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนเขตแดนทั้งหมด และปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับเขตแดนเหล่านั้นแทบทั้งหมดเกิดขึ้นในประเทศโลกที่เคยเป็นอาณานิคมและพื้นที่ที่เคยอยู่ภายใต้สหภาพโซเวียต ในขณะที่การศึกษาของ Paul Huth (1996) ซึ่งวิเคราะห์ความขัดแย้งเกี่ยวกับดินแดนและเขตแดนจำนวน 343 กรณีที่เกิดขึ้นระหว่างระหว่างปีค.ศ. 1949 – 1995 พบว่าจากจำนวนความขัดแย้งทั้งหมดที่เกิดขึ้นในระบบระหว่างประเทศในช่วงเวลาดังกล่าว มีอยู่ประมาณ 20% ที่ความขัดแย้งได้ขยายตัวจากการเป็นกรณีพิพาทกลายเป็นการต่อสู้ด้วยกำลังทหาร การที่รัฐพร้อมหรือเตรียมความพร้อมที่จะใช้กำลังเพื่อรักษาผลประโยชน์เกี่ยวกับเขตแดนและดินแดนของตนทำให้นักวิชาการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหลายคน (Starr 2006; Blake 2000) สรุปด้วยว่าในโลกที่ดูเหมือนว่ากระแสโลกาภิวัตน์กำลังลดความสำคัญของเส้นเขตแดนลงไปในั้น เส้นเขตแดนยังเป็นปมปัญหาที่ก่อให้เกิดข้อพิพาทระหว่างรัฐที่สำคัญ และรัฐยังคงสามารถใช้เหตุผลเกี่ยวกับเขตแดนและดินแดนมาเป็นข้ออ้างของการใช้กำลังความรุนแรง การทำสงคราม หรือของการเพิ่ม

ศักยภาพสำหรับการทำสงคราม ที่สามารถระดมการสนับสนุนจากประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพไม่เสื่อมคลาย

ในขณะที่ความขัดแย้งเกี่ยวกับเขตแดนทางบกของรัฐเป็นพื้นที่ที่มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดการใช้กำลังความรุนแรงระหว่างรัฐในสัดส่วนที่สูงกว่าการขัดแย้งเกี่ยวกับเขตแดนแบบอื่น แต่ก็มิได้หมายความว่าเขตแดนทางน้ำและเขตแดนทางอากาศปลอดจากความขัดแย้งระหว่างรัฐ ในกรณีเขตแดนทางทะเล แม้ว่าสหประชาชาติจะสามารถบรรลุข้อตกลงอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลปีค.ศ. 1982 (The 1982 UN Law of the Sea Convention) แต่กระบวนการหาข้อตกลงระหว่างรัฐชายฝั่ง (จำนวนร้อยละกว่ารัฐ) และรวมทั้งรัฐที่เป็นเกาะ/หมู่เกาะทั้งหลาย (จำนวน 41 รัฐ) เกี่ยวกับการกำหนดน่านน้ำอาณาเขต และเขตอำนาจรัฐทางทะเลยังคงดำเนินต่อมาอย่างยืดเยื้อในอีกหลายพื้นที่ ในทุกภูมิภาคของโลก

จำนวนเขตแดนทางทะเลระหว่างรัฐในระบบระหว่างประเทศปัจจุบันมีอยู่ประมาณ 430 เขตแดน มีเขตแดนที่รัฐสามารถตกลงกันได้แล้วประมาณ 160 เขตหรือเพียงแค่ 37% ของเขตแดนทางทะเลที่เป็นไปได้ทั้งหมด (Biger 1995) ข้อตกลงเกี่ยวกับเขตแดนทางทะเลเหล่านั้นส่วนใหญ่เกิดขึ้นในช่วงหลังทศวรรษ 1970 เป็นต้นมา นั่นคือในช่วงเวลาที่เริ่มมีการเจรจาระหว่างประเทศเพื่อหาข้อตกลงเกี่ยวกับกฎหมายทะเล ในเขตแดนทางทะเลส่วนที่เหลือ ที่รัฐชายฝั่งและรัฐเกาะ/หมู่เกาะยังมิได้กำหนดให้ชัดเจนระหว่างกันนั้น ประมาณ 1 ใน 4 ของเขตแดนทางทะเลเหล่านี้เป็นกรณีพิพาทระหว่างรัฐ และบางเขตแดนมีแนวโน้มที่จะนำไปสู่การปะทะและการใช้กำลังความรุนแรงระหว่างรัฐที่อสังสิทธิทับซ้อนกันอยู่ได้ เช่นในกรณีระหว่างกรีซกับตุรกี ในทะเลอีเจียน เป็นต้น

นอกจากนั้น จากการศึกษาในปีค.ศ. 1998 ของ International Boundaries Research Unit ของมหาวิทยาลัย Durham พบว่า มีข้อพิพาทเพื่อช่วงชิงสิทธิในการครอบครองเกาะหรือหมู่เกาะจำนวน 32 แห่งระหว่างรัฐชายฝั่งจำนวน 44 รัฐ (IBRU 1998) ข้อพิพาทส่วนใหญ่เกิดจากการมุ่งหวังครอบครองทรัพยากรที่เชื่อว่ามีอยู่ในพื้นมหาสมุทรในบริเวณรอบเกาะนั้นๆ เช่นกรณีพิพาทหมู่เกาะ Spratly ในทะเลจีนใต้ ที่แม้ความขัดแย้งจะยังไม่ปะทุออกมาเป็นการใช้กำลังความรุนแรงระหว่างประเทศที่อสังสิทธิทับซ้อนกันอยู่ แต่ก็ก่อให้เกิดความตึงเครียดและการแข่งขันด้านอาวุธ ที่เป็นภัยคุกคามในระยะยาวต่อเสถียรภาพและสันติภาพในภูมิภาค อย่างไรก็ตาม การขัดแย้งและการใช้กำลังความรุนแรงระหว่างรัฐในน่านน้ำเพื่อแย่งชิงเกาะ อาจจะมีได้มาจากเรื่องความต้องการทรัพยากรเสมอไป บางครั้ง ความขัดแย้งและการปะทะเกิดขึ้นเพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับ

ศักดิ์ศรีมากกว่าผลประโยชน์รูปธรรม เช่นการปะทะกันในปีค.ศ. 1996 ระหว่างกรีซกับตุรกีในทะเลอีเจียน เกี่ยวกับเกาะ Imia/Kardak ซึ่งคนไม่สามารถอาศัยอยู่ได้และพื้นมหาสมุทรแถบนั้นก็มีได้เป็นบริเวณที่มีทรัพยากรมีค่าอะไร

การที่ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับดินแดนและเส้นเขตแดนมีแนวโน้มจะนำไปสู่การใช้กำลังความรุนแรงเป็นเครื่องตัดสินนั้น เป็นเพราะคู่กรณีมักพิจารณาความขัดแย้งดังกล่าวว่ามีลักษณะที่การได้มาของฝ่ายหนึ่งเป็นความสูญเสียของอีกฝ่ายหนึ่ง (zero-sum game) จึงยากที่จะยอมกันได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความหมายของการเป็นรัฐสมัยใหม่ และการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งเอกราชหรือเพื่อรักษาเอกราชของรัฐสมัยใหม่เป็นการต่อสู้ที่สัมพันธ์อยู่กับการได้มาซึ่งอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนและการปกป้องรักษาบูรณภาพของดินแดน การจะต้องสูญเสียดินแดนแม้เพียงส่วนหนึ่งส่วนใดไปจึงเป็นที่เข้าใจว่าหมายถึงการสูญเสียอธิปไตยของรัฐหรือการที่ความเป็นเอกราชของชาติยังไม่ครบสมบูรณ์

ในสถานการณ์ปัจจุบันที่ดูเหมือนว่าโลกไร้พรมแดนและเขตแดนหมดความหมายลงไปในนั้น ยังคงมีข้อพิพาทเรื่องเขตแดนและดินแดนเกิดขึ้นในหลายพื้นที่ในทุกภูมิภาคของโลก (สำหรับกรณีพิพาทในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ยังคงมีอยู่ และที่บรรลุข้อตกลงแล้ว โปรดดูภาคผนวก) ท่ามกลางสาเหตุต่างๆ อันเป็นที่มาของข้อพิพาทเกี่ยวกับเขตแดนและดินแดนเหล่านั้น สาเหตุที่โดดเด่นที่สุดน่าจะได้แก่ความต้องการครอบครองแหล่งทรัพยากร ทรัพยากรที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจสูง เช่นน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ความขัดแย้งเกี่ยวกับเขตแดนและดินแดนหลายแห่งไม่สามารถแก้ไขให้ลุล่วงได้ และในหลายพื้นที่ความขัดแย้งนั้นทวีความตึงเครียดมากขึ้น เช่นความขัดแย้งระหว่างสาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโกกับอูกันดาเหนือเกาะ Rukwazi ในทะเลสาบ Albert ความตึงเครียดในน่านน้ำทะเล Sulawesi ระหว่างอินโดนีเซียกับมาเลเซียที่สืบเนื่องมาจากปัญหาการช่วงชิงสิทธิใน Ambalat oil block และแม้แต่ชาติที่แนวเขตแดนระหว่างกันจัดได้ว่าเป็นเขตแดนที่สงบที่สุดพื้นที่หนึ่งของโลกคือเขตแดนระหว่างสหรัฐอเมริกาและแคนาดา ก็ยังพบว่าทั้งสองประเทศไม่สามารถตกลงกันได้เกี่ยวกับการอ้างสิทธิ์ครอบครองพื้นที่ในทะเล Beaufort ทับซ้อนกันอยู่

นอกจากน้ำมันและก๊าซธรรมชาติแล้ว ทรัพยากรอื่นๆ ก็สามารถสร้างปัญหาระหว่างประเทศได้เช่นกัน เช่นความขัดแย้งระหว่างเคนยากับอูกันดาที่อ้างสิทธิ์เหนือเกาะ Migingo ในทะเลสาบ Victoria ทับซ้อนกันเนื่องมาจากพื้นที่บริเวณนั้นอุดมไปด้วยปลาพันธุ์ต่างๆ ปัญหา

ตารางที่1: ปัจจัยเร่งการยกระดับการใช้กำลังความรุนแรงในปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับดินแดนและเขตแดน

ความขัดแย้งทางชาติพันธุ์	มีความแตกต่างทั้งทาง << มีความแตกต่าง << ไม่ค่อยมีความแตกต่าง ศาสนา ภาษา ชาติพันธุ์ ทางชาติพันธุ์		
ความรุนแรงร่วมสมัย (พิจารณา ย้อนหลัง 1-2 ทศวรรษ)	สงคราม << การต่อสู้ด้วยกำลัง << เหตุปะทะหรือจับกุม << ไม่มีเหตุ ย้อนหลัง 1-2 ทศวรรษ)		
ประวัติศาสตร์ความบาดหมาง	ความรุนแรงร่วมสมัย << ความรุนแรงในอดีต << ไม่มีประวัติบาดหมาง (ย้อนหลัง 20 ปี)	(ช่วงก่อน/ระหว่าง เป็นอาณานิคมและการ ต่อสู้เพื่อเอกราชสมบูรณ์)	
การสนับสนุนจากการเมือง ภายในของแต่ละฝ่ายใน เชิงชาตินิยม	ทุกฝ่ายมีแรงสนับสนุนจาก << ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมี << กลุ่มพลังของการเมือง กลุ่มพลังของการเมือง ภายในอย่างเข้มแข็ง	แรงผลักดันจาก การเมืองภายใน	ภายในไม่มีอิทธิพลต่อ การตัดสินใจ
ความสำคัญของพื้นที่ ในเชิงทรัพยากร	น้ำมัน&ก๊าซธรรมชาติ < แหล่งน้ำ < แหล่งแร่ธาตุและธัญญาหาร < ไม่มีทรัพยากร สำคัญ		
ความสำคัญของพื้นที่ ในเชิงยุทธศาสตร์	กุ่มเส้นทางरणุก < เส้นทางออกสู่ทะเล < เส้นทางเข้าถึงพื้นที่ < ไม่มีความสำคัญ โจมตี หรือการอ้างสิทธิ์อื่นๆ เชิงยุทธศาสตร์		
ความสำคัญของพื้นที่ ในเชิงสัญลักษณ์	สัญลักษณ์/ศูนย์รวมใจ << มีความหมายทางประวัติศาสตร์ << ไม่มีความสำคัญ ของความเป็นชาติ/ศาสนา หรือมีคุณค่าเชิงวัฒนธรรม เชิงสัญลักษณ์		
สถานะทางกฎหมายของ ดินแดน/เขตแดนที่เป็น ข้อพิพาท	ไม่มีสนธิสัญญาหรือ < มีสนธิสัญญาโดยทั่วไป < มีสนธิสัญญา < มีข้อตกลงที่ทำ ข้อตกลงใดๆมาก่อน เป็นหลัก(เช่น LoS) หรือข้อตกลงที่ สมัยอาณานิคม เกี่ยวข้องโดยเฉพาะ		
การเกี่ยวข้องของฝ่ายที่สาม	สนับสนุนอาวุธ < สนับสนุนเชิงศีลธรรม < ไม่เกี่ยวข้อง > ยับยั้ง > เป็นคนกลาง		
การเจรจา&แก้ไขข้อพิพาท	ไม่มี < ถูกระงับ < กำลังดำเนิน < ระหว่างการไกล่เกลี่ย < ไกล่เกลี่ย/ตัดสินแล้ว		

ประมวลและปรับมาจาก Daniel J. Dzurek, "What Makes Some Boundary Disputes Important?" *IBRU Boundary and Security Bulletin*, (Winter 1999- 2000).

แหล่งน้ำจืดและคุณภาพของน้ำระหว่างรัฐที่อยู่ต้นน้ำกับปลายน้ำ หรือรัฐที่ต้องอาศัยแหล่งน้ำจืดร่วมกับประเทศอื่น ก็สร้างความขัดแย้งให้เกิดขึ้นในหลายพื้นที่เช่นกัน

ปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับดินแดนและเขตแดนมีหลากหลายลักษณะและมีที่มาจากสาเหตุต่างๆ กัน ซึ่งส่งผลกระทบต่อระดับและแนวโน้มที่จะนำไปสู่การใช้กำลังความรุนแรงแตกต่างกันออกไป แม้ในขณะนี้จะยังไม่มีทฤษฎีที่จัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างเหตุปัจจัยต่างๆ ที่เชื่อมโยงข้อพิพาทเกี่ยวกับดินแดนและเขตแดนกับการใช้กำลังความรุนแรงที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป แต่ก็มี ความพยายามประมวลสิ่งที่จัดว่าเป็นปัจจัยเร่งความรุนแรงที่สำคัญ และระดับความเสี่ยงของปัจจัยเหล่านี้ที่สัมพันธ์กับการยกระดับการใช้ความรุนแรง สำหรับการติดตามและเฝ้าระวังการขยายตัวของปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับดินแดนและเขตแดน ดังตัวอย่างในตารางที่ 1 ในหน้าก่อนนี้

แม้ตารางข้างต้นเป็นแต่เพียงการระบุให้เห็นปัจจัยหลักๆ ที่นำไปสู่การยกระดับหรือขยายข้อพิพาทด้านดินแดนและเขตแดนไปสู่การใช้กำลังทหารระหว่างรัฐ โดยยังมิได้เสนอเป็นทฤษฎีที่มีลักษณะทั่วไป แต่ถึงกระนั้นก็ตาม การประมวลปัจจัยในลักษณะนี้เข้าไว้ด้วยกันก็มีประโยชน์สำหรับการวิเคราะห์แนวโน้มของกรณีพิพาทเกี่ยวกับดินแดนหรือเขตแดน เพราะเราสามารถดึงปัจจัยบางตัวมาพิจารณาเปรียบเทียบกับการศึกษาในเชิงประจักษ์ให้เห็นถึงนัยสำคัญของมัน ว่ามีแนวโน้มแตกต่างกันมาก/น้อยเพียงใดที่มันจะผลักดันให้รัฐใช้ความรุนแรงได้

เช่นในตารางที่ 1 ระบุกลุ่มปัจจัยหลักชุดหนึ่งที่สัมพันธ์กับโอกาสที่ความขัดแย้งเกี่ยวกับดินแดนและเขตแดนจะยกระดับไปสู่การใช้กำลังความรุนแรงระหว่างรัฐ นั่นคือกลุ่มปัจจัยด้านระดับความสำคัญของพื้นที่ ในแง่ทางเศรษฐกิจ/ทรัพยากร ยุทธศาสตร์ และในเชิงสัญลักษณ์ของความเป็นชาติ/ชาตินิยม งานวิจัยของ Krista E. Wiegand (2004) ชี้ให้เห็นว่าเมื่อพิจารณาโดยเปรียบเทียบแล้วจะเห็นได้ว่าถ้าดินแดนที่เป็นเหตุของข้อพิพาทระหว่างประเทศเป็นดินแดนที่มีคุณค่าในเชิงเศรษฐกิจ/ทรัพยากรแต่เพียงด้านเดียว ไม่มีความสำคัญในเชิงความมั่นคงหรือเป็นสัญลักษณ์ของชาตินิยมที่สามารถปลุกเร้าระดมความรู้สึกปกป้องหวงแหนของประชาชนจำนวนมากภายในรัฐให้เกิดขึ้น การแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวกับดินแดนนั้นโดยไม่ใช้กำลังอาจทำได้ง่ายกว่า เพราะคุณค่าอันเป็นที่ต้องการของแต่ละฝ่ายมิได้อยู่ที่ดินแดนนั้นโดยตัวของมันเอง แต่อยู่ที่การได้เข้าไปสกัดใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่ต่างหาก

ด้วยเหตุดังนั้น การได้ครอบครองดินแดนหรือการลากเส้นแบ่งเขตแดน แม้จะเป็นความต้องการของแต่ละฝ่ายที่อยากทำให้มีความชัดเจนเกิดขึ้นในที่สุด แต่ก็อาจมีความสำคัญเป็นลำดับรองลงไป ตรรกะที่รัฐคู่กรณีสามารถบรรลุข้อตกลงเกี่ยวกับการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในเขตหรือดินแดนที่เป็นข้อพิพาทอ้างสิทธิ์ทับซ้อนนั้นร่วมกันได้ เมื่อการแบ่งผลได้อย่างเป็นกอบเป็นกำจากข้อตกลงใช้ทรัพยากรร่วมกันนั้นทำได้ง่ายกว่าและให้ผลเฉพาะหน้าที่เป็นรูปธรรมแก่แต่ละฝ่ายดีกว่าการคงไว้ซึ่งข้อพิพาทที่จะปิดโอกาสทั้งสองฝ่ายมิให้ได้รับประโยชน์จากการเข้าไปจัดการทรัพยากรนั้นร่วมกัน รัฐจึงมีแรงจูงใจมากกว่าที่จะหาทางบรรลุข้อตกลงร่วมกันเกี่ยวกับดินแดนหรือเขตแดนที่มีคุณค่าในเชิงเศรษฐกิจ ดังนั้น ความขัดแย้งอันมีมูลเหตุจากเรื่องทรัพยากรจึงไม่จำเป็นว่าจะต้องนำไปสู่ความรุนแรงและสงครามเสมอไป เพื่อมิให้ความขัดแย้งอันยืดเยื้อทำให้แต่ละฝ่ายสูญเสียโอกาสที่จะเข้าไปใช้ทรัพยากร รัฐจะมีแรงจูงใจผลักดันให้หาทางบรรลุข้อตกลงระหว่างกัน เราจึงพบว่าหลายต่อหลายรัฐสามารถหาทางออกร่วมกันได้ เช่น โรมานีากับยูเครนหาทางออกเกี่ยวกับเขตแดนในทะเลดำด้วยการนำกรณีที่เป็นประเด็นข้อพิพาทไปให้ศาลโลกตัดสิน หรือจีนและญี่ปุ่นตกลงจัดตั้งเขตพัฒนาร่วม (joint development area) ในบริเวณน่านน้ำรอบๆ Chunxiao gas field ในปีค.ศ. 2008

แต่ในกรณีที่ดินแดนหรือเขตแดนที่เป็นมูลเหตุของความขัดแย้งระหว่างรัฐนั้นมีคุณค่าในเชิงสัญลักษณ์โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับความเป็นชาติ/ชาตินิยมของแต่ละฝ่าย ดินแดนในลักษณะนี้จะสร้างปัญหาที่แก้ไขได้ยากกว่าแบบแรกที่เป็นพื้นที่ทรงคุณค่าในเชิงเศรษฐกิจล้วนๆ เพราะคุณค่าของดินแดนในลักษณะที่เป็นสัญลักษณ์ของความเป็นชาติหรือชาตินิยมย่อมนำไปสู่การปรารถนาที่จะได้ครอบครองดินแดนดังกล่าวนี้ทั้งหมด ไม่อาจยกแบ่งให้อีกฝ่ายหนึ่งได้ เพราะความหมายและคุณค่าของดินแดนผูกติดอยู่กับการได้ครอบครองตัวดินแดนนั้นเอง และด้วยเหตุนี้จึงยากที่จะทำให้ประชาชนพลเมืองของแต่ละฝ่ายยอมรับการแบ่งสรรปันส่วนยกดินแดนดังกล่าวให้อีกฝ่ายหนึ่งไป (Wiegand, 2004)

ปัจจัยอีกกลุ่มหนึ่งสัมพันธ์กับการพิจารณาคำนวณต้นทุนผลประโยชน์得失 ซึ่งส่งผลต่อแรงจูงใจของรัฐในการตัดสินใจเลือกใช้กำลังทางทหารคือการมี (หรือไม่มี) พลังสนับสนุนหรือผลักดันจากกลุ่มการเมืองภายใน โดยเฉพาะกลุ่มพลังชาตินิยม การมี (หรือไม่มี) ชาติที่สามเข้ามาเกี่ยวข้อง และการมี (หรือไม่มี) กลไกระหว่างประเทศทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยความขัดแย้งและเจรจาหาทางออก รัฐจะพิจารณาปัจจัยต่างๆ เหล่านี้เพื่อประเมินว่าการใช้กำลังทางทหารสามารถตอบสนองผลประโยชน์และความต้องการเกี่ยวกับดินแดนหรือเขตแดนที่เป็นกรณีพิพาทอยู่นั้นได้หรือไม่อย่างไร

ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยเหล่านี้ งานของ Jorge I Dominguez และคณะ (2002) ซึ่งศึกษาปัญหาข้อขัดแย้งเกี่ยวกับเขตแดนทั้งหมดที่มีอยู่ในปัจจุบันระหว่างประเทศต่างๆ ในละตินอเมริกา มีข้อค้นพบที่น่าสนใจเกี่ยวกับแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างข้อพิพาทเรื่องเขตแดน กับปัจจัยสนับสนุนการใช้กำลังและการทำสงครามระหว่างรัฐที่มีข้อพิพาทดังกล่าว ที่อาจนำไปประยุกต์ทำความเข้าใจข้อพิพาทและความขัดแย้งเกี่ยวกับเรื่องเขตแดนและดินแดนในภูมิภาคอื่นได้เช่นกัน ดังต่อไปนี้ ประการแรก Jorge Dominguez และคณะพบว่า กลไกเชิงสถาบันระหว่างประเทศทั้งในระดับภูมิภาคและในระดับโลก เช่น สหประชาชาติ มีส่วนช่วยลดการใช้กำลังความรุนแรงและสงครามเป็นเครื่องมือในการไกล่เกลี่ยแก้ไขปัญหาข้อพิพาทระหว่างรัฐเกี่ยวกับเขตแดน ผลักดันให้รัฐและองค์การระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคพัฒนากลไกจัดการความขัดแย้งดังกล่าวแบบสันติวิธี อย่างไรก็ตาม แนวโน้มที่เกิดขึ้นก็คือ ในขณะที่การใช้กำลังเข้าจัดการปัญหาเรื่องเขตแดนลดจำนวนลงโดยลำดับก็จริง แต่ปัญหาเรื่องเขตแดนที่ยังตกลงกันไม่ได้ในละตินอเมริกายังคงมีอยู่อีกเป็นจำนวนมาก และการจัดการปัญหาเขตแดนระหว่างประเทศในลักษณะที่ “แช่แข็ง” ปัญหานั้นไว้ ไม่หยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นที่สร้างความขัดแย้งระหว่างกันและกันนั้น มิใช่วิธีการที่สามารถแก้ไขข้อพิพาทได้ในระยะยาว เพราะปัญหายังคงอยู่โดยมิได้มีการบรรลु ข้อตกลงระหว่างรัฐอันเป็นที่ยอมรับได้ของทุกฝ่ายเกิดขึ้น ดังนั้น ในไม่ช้าก็เร็ว ปัญหาเหล่านั้นจึงมักย้อนกลับมาปะทุขึ้นใหม่ได้เมื่อเงื่อนไขและเหตุปัจจัยเอื้ออำนวย

ข้อค้นพบประการที่สองที่น่าสนใจสำหรับการศึกษาข้อพิพาทเรื่องเขตแดนในพื้นที่อื่นๆ คือ Dominguez และคณะเสนอแบบแผนความขัดแย้งเกี่ยวกับเรื่องเขตแดนว่า ข้อพิพาทเรื่องเขตแดนระหว่างรัฐในละตินอเมริกามีมักนำไปสู่ปฏิบัติการทางทหารที่เกี่ยวข้องกับการใช้กำลังในระดับจำกัดเพื่อหวังผลสร้างแรงกดดันต่อการเจรจา โดยความขัดแย้งและการใช้กำลังในระดับต่ำเหล่านี้ส่วนใหญ่จะไม่ยกระดับขยายวงไปสู่การทำสงครามระหว่างรัฐอย่างเต็มรูปแบบ (ซึ่งในกรณีของละตินอเมริกาในศตวรรษที่ 20 สงครามระหว่างรัฐในภูมิภาคเกี่ยวกับเรื่องเขตแดนได้แก่ สงครามที่เกิดขึ้นระหว่างอาร์เจนตินากับอังกฤษ และระหว่างเอกวาดอร์กับเปรูในปีค.ศ. 1995) เพราะบรรทัดฐานและสถาบันระหว่างประเทศทั้งในระดับภูมิภาคและในระดับระหว่างประเทศเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยยับยั้งรัฐมิให้ทำสงครามอันเนื่องมาจากข้อพิพาทเกี่ยวกับเขตแดนดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

แต่ประเด็นที่น่าสนใจอยู่ตรงที่ Dominguez และคณะชี้ให้เห็นว่า การมีกลไกเชิงสถาบันระหว่างประเทศทั้งในระดับภูมิภาคและระดับระหว่างประเทศคอยไกล่เกลี่ยให้รัฐรัฐที่เป็นคู่พิพาทเรื่องเขตแดนหันมาเจรจาประนีประนอมกัน และยับยั้งการทำสงครามต่อกันนั้น ในทางหนึ่งได้

สร้างเงื่อนไขที่อาจจะเอื้อต่อการสร้างแรงจูงใจที่ผิดในลักษณะที่เรียกกันว่า moral hazard คือสถานะที่คนทำไม่ถูกต้องหรือไม่เคารพแบบแผนหรือบรรทัดฐานระหว่างประเทศกลับเป็นฝ่ายได้รับประโยชน์หรือผลตอบแทนเชิงบวกจากการกระทำนั้น

Dominguez เสนอว่าในการบรรลุเป้าหมายที่ควรแก่การยกย่อง (คือการทำให้อสังคราที่เกิดขึ้นได้ยากหรือการใกล้เคียงรอมชอมเพื่อให้อสังคราที่เกิดขึ้นแล้วจบลงในระยะเวลานั้นๆ) ด้วยการสร้างหลักประกันในการป้องกันการเกิดสังคราที่ยืดเยื้อ ระบบได้สร้างแรงจูงใจให้เกิดความขัดแย้งที่มีการใช้กำลังทหารขึ้นมา กล่าวคือ อาจทำให้รัฐหนึ่งเห็นช่องที่จะใช้และได้รับประโยชน์จากการดำเนินยุทธศาสตร์แบบกดดันต่อรองด้วยกำลัง โดยการยกระดับข้อพิพาทที่ตนมีอยู่กับอีกฝ่ายหนึ่งไปสู่ปฏิบัติการที่ใช้กำลังทหารต่อฝ่ายนั้น ด้วยความมั่นใจว่าโอกาสที่ความขัดแย้งจะปะทุขยายวงออกไปเป็นสังคราขนาดใหญ่ นั้นมีความเสี่ยงน้อย เพราะกลไกเชิงสถาบันในภูมิภาคหรือในระดับระหว่างประเทศที่มีอยู่จะเข้ามายับยั้งแทรกแซงก่อนที่เรื่องจะลุกลาม

เมื่อความเสี่ยงอันเกิดจากการใช้ปฏิบัติการทางทหารมีน้อย รัฐที่ก้าวร้าวก่อน นอกจากจะไม่จำเป็นต้องเตรียมและระดมทรัพยากรด้านการทหาร เศรษฐกิจ และอื่นๆ ให้พร้อมไว้สำหรับการทำสังคราจริงๆ แล้ว ต้นทุนค่าเสียโอกาสที่ความขัดแย้งด้วยการใช้กำลังที่ชายแดนจะก่อให้เกิดขึ้นแก่รัฐที่เป็นฝ่ายก้าวร้าวก่อน ในมิติอื่นๆ ของความสัมพันธ์ที่มีอยู่ประเทศที่เป็นฝ่ายถูกกระทำ เช่นความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจ ก็มีไม่มากนัก เพราะความขัดแย้งและการใช้กำลังตามแนวชายแดนเกิดขึ้นแบบจำกัดวง จะปรากฏเป็นเพียง “เหตุการณ์ปะทุ/ปะทะที่ชายแดน” ระยะสั้นในระดับต่ำ ซึ่งยังไม่เป็นเหตุเพียงพอถึงขั้นที่จะกระทบต่อความสัมพันธ์ในมิติอื่นๆ แต่การใช้กำลังดังกล่าว นั้น ในขณะเดียวกันสามารถสร้างความกังวลแก่รัฐอื่นๆ ในภูมิภาคว่าความขัดแย้งอาจบานปลาย นำไปสู่การเรียกร้องและแรงกดดันจากรัฐอื่นๆ และองค์การระหว่างประเทศในภูมิภาค ให้รัฐคู่กรณีทั้งสองฝ่ายหาทางเจรจาประนีประนอมกัน ภายใต้แรงกดดันให้มีการประนีประนอมดังกล่าว รัฐที่เป็นฝ่ายก้าวร้าวก่อนก็มีโอกาสจะเรียกร้องการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์เพื่อยุติการเผชิญหน้าและการใช้กำลัง

นอกจากนั้นในทางตรงกันข้าม กลไกเชิงสถาบันระหว่างประเทศที่ช่วยป้องกันมิให้เกิดการใช้กำลังความรุนแรงระหว่างรัฐอันเนื่องมาจากข้อพิพาทเกี่ยวกับเขตแดน ยังก่อให้เกิดปัญหาในเชิง moral hazard ได้ในอีกลักษณะหนึ่ง คือทำให้รัฐที่เป็นคู่พิพาทประนีประนอมกันได้ยากขึ้น เพราะมั่นใจว่าอย่างไรเสียอีกฝ่ายหนึ่งก็ไม่สามารถบีบบังคับตนด้วยกำลังให้ยอมรับผลลัพธ์ที่ฝ่ายนั้นอยากได้ เพราะกลไกระหว่างประเทศจะเข้าแทรกแซงถ้าหากมีสังคราเกิดขึ้น จึงเท่ากับว่า

กลไกเชิงสถาบันระหว่างประเทศที่สนับสนุนการจัดการปัญหาโดยสันติวิธี มีส่วนรักษาความขัดแย้งเกี่ยวกับดินแดนและเขตแดนไว้ไม่ให้ขยายยกระดับกลายเป็นสงคราม แต่ก็ทำให้ความขัดแย้งที่มีอยู่ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด

ข้อค้นพบที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งคือ ระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยอาจจะมิใช่ปัจจัยที่สนับสนุนให้เกิดการแก้ไขข้อพิพาทเกี่ยวกับเขตแดนโดยสันติวิธีเสมอไป Dominguez ชี้ให้เห็นว่ากรณีพิพาทเกี่ยวกับเขตแดนในละตินอเมริกาที่มีการใช้ปฏิบัติการทางทหารต่อคู่กรณีในช่วงระหว่างทศวรรษ 1990 ถึงต้นทศวรรษ 2000 นั้น ส่วนใหญ่เป็นกรณีพิพาทระหว่างประเทศที่ในเวลาที่เกิดความขัดแย้งขึ้นนั้นมีการปกครองเป็นประชาธิปไตยทั้งสิ้น ได้แก่ข้อพิพาทระหว่าง

- กัวเตมาลา กับ เบลีซ
- กิอานากับสุรินาเม
- เวเนซุเอลากับกิอานา
- เวเนซุเอลากับตรินิแดด-โตเบโก
- เวเนซุเอลากับโคลอมเบีย
- นิคารากัวกับโคลอมเบีย
- นิคารากัวกับคอสตาริกา
- นิคารากัวกับเอลซัลวาดอร์
- นิคารากัวกับฮอนดูรัส
- ฮอนดูรัสกับเอลซัลวาดอร์
- ฮอนดูรัสกับกัวเตมาลา

จำนวนความขัดแย้งเกี่ยวกับดินแดนและเส้นเขตแดนระหว่างประเทศเหล่านี้ทำให้ Dominguez เสนอว่าระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยไม่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงต่อการแก้ไขข้อพิพาทเรื่องเขตแดนระหว่างรัฐ และจากข้อเท็จจริงในหลายกรณีข้อพิพาทเหล่านี้ถูกพลวัตของการเมืองและการเลือกตั้งที่สุ่มประเด้นเกี่ยวกับนโยบายชาตินิยมยกระดับความขัดแย้งที่มีอยู่ไปสู่การใช้กำลังทหาร

อย่างไรก็ดี นอกเหนือจากการใช้กำลังความรุนแรงในการปกป้องผลประโยชน์และจัดการกับข้อพิพาทเกี่ยวกับดินแดนและเขตแดนแล้ว เรายังพบว่าหลายรัฐเลือกใช้แนวทางแบบสันติวิธีในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ที่สำคัญได้แก่การนำข้อพิพาทเกี่ยวกับเขตแดนให้ศาลยุติธรรมระหว่าง

ประเทศ (International Court of Justice) หรือองค์กรอนุญาโตตุลาการอื่นๆ (arbitral tribunals) เป็นผู้พิจารณาตัดสิน ในระหว่างปีค.ศ. 1951 – ค.ศ. 2008 มีกรณีพิพาทเกี่ยวกับเขตแดนที่รัฐนำเข้าสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศและองค์กรอนุญาโตตุลาการอื่นๆ ดังตารางที่ 2 ในหน้าถัดไปนี้

การบริหารจัดการเขตแดน (ทางบก)

ความแตกต่างหลากหลายของลักษณะพื้นที่ชายแดนทางบกระหว่างประเทศที่มีอยู่มากกว่า 300 แห่งทำให้การนำเสนอระบบการบริหารจัดการเขตแดนที่นำไปใช้ได้กับพื้นที่ทุกแห่งออกจะเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก ด้วยเหตุนั้น รายงานในส่วนนี้จึงจะเป็นเพียงการนำเสนอข้อพิจารณาและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารจัดการเขตแดนอย่างกว้างๆ โดยหวังว่าจะเป็นประโยชน์สำหรับการวางหลักการบริหารจัดการเขตแดนในพื้นที่ที่แตกต่างกันในแต่ละแห่งได้ต่อไป

สิ่งทีอาจจะถือได้ว่าเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นสำหรับประสิทธิภาพของการบริหารจัดการเขตแดนย่อมได้แก่การที่เขตแดนนั้นมีการกำหนดแบ่งเขตและการปักปันเขตแดน (delimitation and demarcation) ระหว่างประเทศเสร็จสิ้นเรียบร้อยพร้อมกับเอกสาร เช่นแผนที่และสนธิสัญญารับรองการกำหนดและปักปันเขตแดนดังกล่าวที่ประเทศที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายตกลงยอมรับร่วมกันในปัจจุบัน เรื่องการแบ่งและปักปันเขตเป็นเรื่องของความจริงมากกว่าการใช้กำลังทหารเป็นเครื่องมือในการกำหนด และในขณะเดียวกันยังเป็นเรื่องของการใช้หลักความรู้วิชาการทางวิทยาศาสตร์และเครื่องมือสำรวจที่ประกอบด้วยเทคโนโลยีทันสมัยเช่น GPS มากกว่าจะเป็นเรื่องที่จะมาลากเส้นแบ่งกันบนโต๊ะเจรจาเหมือนในสมัยก่อน อย่างไรก็ตาม การตกลงกำหนดแบ่งเขตและการปักปันเขตแดนเป็นเพียงจุดเริ่มต้นของกระบวนการบริหารจัดการเขตแดนเท่านั้น เป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญและขาดเสียมิได้ แต่การบริหารจัดการเขตแดนที่สามารถรักษาความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศ และสร้างความมั่นคงปลอดภัยแก่รัฐและความเป็นอยู่ที่ดีแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชายแดนนั้นยังต้องการระบบการจัดการที่มากกว่าเรื่องของการแบ่งและปักปันเขตแดน

นอกเหนือจากเรื่องการตกลงแบ่งและปักปันเขตแดนระหว่างประเทศแล้ว การวางระบบบริหารจัดการเขตแดนควรคำนึงถึงลักษณะและสภาพของพื้นที่ในบริเวณเขตแดนนั้น Gerald H. Blake (1995) นักวิชาการด้านเขตแดนเสนอว่าปัจจัยเกี่ยวกับสภาพของพื้นที่เขตแดนที่พื้งนำมาพิจารณาประกอบด้วย 6 กลุ่มปัจจัยดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2

ข้อพิพาทเกี่ยวกับเขตแดนที่รัฐเสนอให้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศหรือองค์การอนุญาโตตุลาการอื่นๆ พิจารณาคัดสิน

ช่วงเวลา	ประเทศคู่กรณี	ปัญหาข้อพิพาท
1951-53	ฝรั่งเศส – อังกฤษ	เกาะ Minquiers และเกาะ Ecrehos
1957-59	เบลเยียมและเนเธอร์แลนด์	ดินแดน
1959-62	กัมพูชา – ไทย	ปราสาทพระวิหาร
1967-69	เดนมาร์ก – เยอรมนี	ไหล่ทวีปในทะเลเหนือ
1967-69	เนเธอร์แลนด์ – เยอรมนี	ไหล่ทวีปในทะเลเหนือ
1976-78	กรีซ – ตุรกี	ทะเลอีเจียน – และเขตอำนาจทางกฎหมาย
1978-82	ลิเบีย – ตูนิเซีย	ไหล่ทวีป
1981-84	แคนาดา – สหรัฐอเมริกา	ปัญหาน่านน้ำ – อ่าวเมน
1981-84	แคนาดา – ฝรั่งเศส	เกาะ St. Pierre และเกาะ Miquelon*
1981	คูไบ – ชาร์จาห์	น่านน้ำ*
1982-85	มอลตา – ลิเบีย	ไหล่ทวีป
1983-86	บูร์กินา ฟาโซ – มาลี	ดินแดน
1986-92	เอล ซัลวาดอร์ – ฮอนดูรัส	ดินแดน เกาะ และน่านน้ำ
1988-93	เดนมาร์ก – นอร์เวย์	กรีนแลนด์ – เกาะ Jan Mayen
1989-91	กินี บิสเซา – เซเนกัล	น่านน้ำ
1990-94	ชาด- ลิเบีย	แนว Aouzou
1991	บาห์เรน – กาตาร์	เกาะ Hawar*
1994-98	แคเมอรูน – ไนจีเรีย	ดินแดนและน่านน้ำ*
1996-99	บอตสวานา – นามิเบีย	เกาะ Kasikili/ Sedudu (ในแม่น้ำ)
1996-99	เอริเทรีย – เยเมน	เกาะ Hanish*
1998-2002	อินโดนีเซีย – มาเลเซีย	เกาะ Palau Litigan, Palau Sipidan*
2000-2007	ฮอนดูรัส – นิคารากัว	ดินแดนและน่านน้ำ
2001-2008	นิคารากัว – โคลอมเบีย	ดินแดนและน่านน้ำ
2002-2006	สาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโก – รวันดา	ปฏิบัติการด้วยกำลังอาวุธในดินแดนคองโก
2003-2009	มาเลเซีย – สิงคโปร์	อธิปไตยเหนือ Pedra Branca/Pulau Batu Puteh
2004-2009	โรมาเนีย – ยูเครน	การปักปันเขตน่านน้ำในทะเลดำ
2005-2009	คอซอวาร์กา – นิคารากัว	ข้อพิพาทเรื่องสิทธิในการเดินเรือและสิทธิที่เกี่ยวข้อง
2006 -	อาร์เจนตินา – ชิลี	ข้อพิพาทเรื่องโรงงานเยือกกระดาศในแม่น้ำอูรุกวัย
2008-	เปรู – ชิลี	น่านน้ำ

* องค์การอนุญาโตตุลาการอื่นๆ ที่มีใช้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ
ที่มา International Court of Justice : www.icj-cij.org

กลุ่มแรก เป็นปัจจัยเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ความเป็นมาของพื้นที่เขตแดน การวางระบบบริหารจัดการเขตแดนควรคำนึงถึงข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับพื้นที่เขตแดน และการรับรู้เข้าใจเกี่ยวกับอดีตของคนที่อยู่ในพื้นที่นั้น ซึ่งจะมีผลต่อความรู้สึกและความหมายต่อเขตแดนที่พวกเขาถืออยู่ เขตแดนที่ถูกกำหนดโดยประเทศเจ้าอาณานิคมเดิมโดยไม่คำนึงถึงสภาพทางภูมิศาสตร์หรือภูมิสังคมของพื้นที่และคนที่อาศัยอยู่มาก่อนย่อมสร้างปัญหาในลักษณะและระดับที่แตกต่างออกไปจากพื้นที่เขตแดนที่มีการตกลงปักปันเขตระหว่างรัฐเรียบร้อยแล้วก่อนหน้าที่จะมีคนเคลื่อนย้ายเข้าไปอาศัยอยู่ตามแนวเขตแดนนั้น การตกลงแบ่งเขตแดนในอดีตอาจแบ่งแยกไม่เพียงแต่ดินแดน แต่อาจแบ่งคนที่เป็นกลุ่มเป็นชุมชนชาติเดียวกันออกจากกัน และคนเหล่านี้จึงยังอาจต้องการไม่เพียงแต่โอกาสที่จะกลับมาอยู่ร่วมกันอีกครั้งหนึ่งในดินแดนแห่งประวัติศาสตร์ของพวกเขา แต่ในหลายกรณียังเรียกร้องการมีรัฐของตนเองที่เป็นเอกราชจากรัฐอื่นๆ อีกด้วย

ปัจจัยกลุ่มที่สองได้แก่สถานะทางกฎหมาย การบริหารจัดการเขตแดนต้องพิจารณาด้วยว่าเขตแดนนั้นมีข้อตกลงระหว่างประเทศอื่นใดนอกเหนือจากข้อตกลงเกี่ยวกับการกำหนดและปักปันเขตแดนกำกับอยู่หรือไม่ ถ้ามี ข้อตกลงระหว่างประเทศเหล่านั้นกำหนดเงื่อนไข ข้อเรียกร้อง หรือแนวปฏิบัติเป็นพิเศษอย่างไร เช่นเขตแดนที่ถูกกำหนดให้เป็นเขตปลอดทหารหรือเขตเป็นกลางกับเขตแดนของกลุ่มประเทศที่มีข้อตกลงจัดตั้งเป็นกลุ่มเศรษฐกิจ (economic bloc) เช่น NAFTA และ AFTA ย่อมมีระบบบริหารจัดการที่แตกต่างกันออกไปตามกรอบของข้อตกลงระหว่างประเทศที่กำหนดแนวปฏิบัติในด้านต่างๆ ไว้

ปัจจัยกลุ่มที่สามได้แก่ประเภทของเส้นแบ่งเขต เป้าหมายสำคัญประการหนึ่งของการบริหารจัดการเขตแดนคือการรักษาความชัดเจนของเส้นแบ่งเขตและการปักปันเขต ในทางปฏิบัติสิ่งที่ใช้เป็นเส้นแบ่งเขตแดนมีทั้งที่เป็นกายภาพทางภูมิศาสตร์ (physiographic boundaries) เช่น แม่น้ำ ทะเลสาบ สันปันน้ำ แนวเขตที่เกิดจากมนุษย์ (anthropomorphic boundaries) เช่น เส้นทางเดินของกองคาราวานในทะเลทราย หรือทางรถไฟ หรือเส้นตรงที่กำหนดพิกัดโดยละติจูดและลองจิจูด (geometric boundaries) ลักษณะของเส้นแบ่งเขตแดนแต่ละแบบมีปัญหาในการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดความชัดเจนแตกต่างกันไป ตัวอย่างปัญหาที่เป็นรูปธรรมประการหนึ่งคือการเปลี่ยนแปลงเส้นทางเดินของน้ำ หรือการกัดเซาะตลิ่งหรือการทับถมกันของตะกอนปากแม่น้ำ ซึ่งส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงร่องน้ำ ซึ่งเคยใช้เป็นแนวแบ่งเขต เช่นที่เกิดขึ้นกับแม่น้ำตาปี้ระหว่างไทยกับมาเลเซียเป็นต้น หรือปัญหาที่เกิดขึ้นกับเส้นเขตแดนแบบ geometric เมื่อมีเทคโนโลยี GPS สำหรับใช้วัดและสำรวจพื้นที่แล้ว ทำให้พบว่าในหลายเขตแดนลักษณะนี้กำหนดไว้คลาดเคลื่อนจากที่เป็นจริง ทำให้ต้องมีการปรับแนวเขตแดนกันใหม่เป็นต้น

ปัจจัยกลุ่มที่สี่เป็นปัจจัยที่ภาพได้ชัดเจนเวลานึกถึงเขตแดนต่างๆ ได้แก่ลักษณะทางกายภาพของพื้นที่บริเวณเขตแดนหรือบริเวณชายแดนของประเทศ สภาพพื้นที่ที่แตกต่างกัน เช่น เทือกเขา ทะเลทราย ป่าฝน หรือเมือง รวมทั้งคุณภาพของระบบสาธารณูปโภคและการคมนาคมติดต่อสื่อสาร ทำให้พื้นที่จุดนั้นมีลักษณะปัญหาเฉพาะแตกต่างกันไปในเรื่องของความมั่นคง การติดตามเฝ้าระวัง ความยากง่ายในการเข้าถึงและข้ามเขตแดน ตลอดจนประเภทและระดับความหนาแน่นของกิจกรรมประเภทต่างๆ ที่จะเกิดขึ้น และด้วยเหตุนี้จึงเรียกร้องการบริหารจัดการความรู้ บุคลากร ที่แตกต่างกันไป

ปัจจัยกลุ่มที่ห้าก็มีความสำคัญในทำนองเดียวกันคือลักษณะเกี่ยวกับประชากรของผู้อาศัยอยู่ในพื้นที่เขตแดนนั้น ไม่ว่าจะเป็นการกระจายตัว ความหนาแน่น อาชีพ ลักษณะทางชาติพันธุ์และวัฒนธรรม สถานะทางเศรษฐกิจและสังคมเมื่อเทียบกับประชากรที่อาศัยอยู่พื้นที่ใกล้เคียง ศูนย์กลาง

ปัจจัยที่กล่าวมาทั้งห้ากลุ่มแรกจะเป็นตัวกำหนดปัจจัยสุดท้ายคือระดับของการเข้าถึง ทั้งในเชิงกายภาพคือการเข้าถึงพื้นที่ และในเชิงประชากรคือการเข้าถึงความคิดจิตใจของคนที่อาศัยอยู่ตามแนวเขตแดน รวมทั้งการวางระบบสอดส่องดูแลพื้นที่

กลุ่มปัจจัยที่ Blake ระบุข้างต้น เราอาจนำมาจัดให้เป็นระบบและมีความชัดเจนยิ่งขึ้นได้ โดยในที่นี้ขอเสนอว่าปัจจัยพื้นฐานที่พึงพิจารณาในการวางระบบบริหารจัดการเขตแดนประกอบด้วย

- ลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ ที่ส่งผลต่อลักษณะและประเภทของเส้นเขตแดน ความยากง่ายในการเข้าถึงพื้นที่ และทรัพยากรในบริเวณนั้น
- ลักษณะและภูมิสังคมของประชากรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่
- ระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและความแตกต่างหรือการเป็นชายขอบทางสังคม วัฒนธรรมโดยเปรียบเทียบกับพื้นที่อื่นที่อยู่ใกล้เคียงกับอำนาจที่ศูนย์กลางมากกว่า
- ระบบโครงสร้างพื้นฐาน เช่นระบบสาธารณูปโภค โครงข่ายคมนาคมและการสื่อสาร
- สถานะพิเศษทางกฎหมายของพื้นที่เขตแดนจุดนั้นและ/หรือ ระบบการบริหารราชการที่มีอยู่ในส่วนท้องถิ่นและภูมิภาค

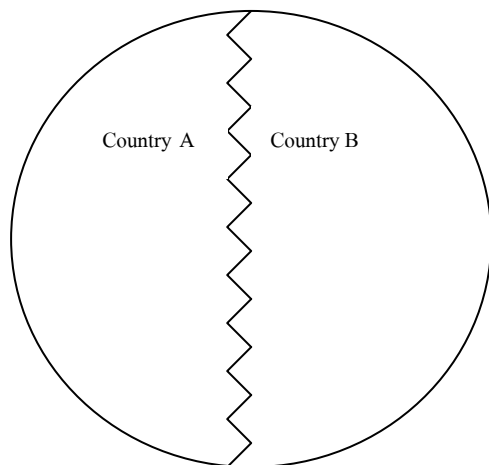
อย่างไรก็ดี กลุ่มปัจจัยของ Blake ชำรงต้นเป็นการพิจารณาลักษณะด้านต่างๆของพื้นที่จากเขตแดนด้านใดด้านหนึ่ง แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การบริหารจัดการเขตแดนต้องคำนึงถึงไม่เพียงแต่ลักษณะพื้นที่ในด้านของตนเองเท่านั้น แต่ยังต้องพิจารณาสภาพพื้นที่ที่อยู่ประชิดเขตแดนฝั่งตรงกันข้ามพร้อมกันไปด้วยว่ามีลักษณะที่เหมือนหรือแตกต่างไปจากสภาพพื้นที่ในฝั่งของเราอย่างไร ความสัมพันธ์ระหว่างศูนย์กลางอำนาจที่เมืองหลวงกับพื้นที่ชายแดนมีปัญหาระหว่างกันหรือไม่ ระบบบริหารจัดการพื้นที่อย่างไร ในประสิทธิภาพระดับใด มีกลไกความร่วมมือเพื่อดูแลแก้ไขปัญหาร่วมกันในระดับท้องถิ่นหรือไม่ รวมไปถึงการพิจารณาภาวะความสัมพันธ์ในระดับประเทศว่ามีความใกล้ชิดหรือเหินห่าง เป็นมิตรหรือเป็นศัตรูต่อกัน มีระบอบการเมืองการปกครองแบบเดียวกันหรือแตกต่างกัน ยึดถือค่านิยม วัฒนธรรม ศาสนาร่วมกันหรือแตกต่างกัน

Oscar Martinez (1994) นักวิชาการที่ศึกษาเรื่องพื้นที่ชายแดนเสนอตัวแบบของพื้นที่ชายแดนที่พิจารณาจากสภาพและระดับความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศว่าสามารถจำแนกได้เป็นอย่างน้อย 4 ประเภทด้วยกัน ดังต่อไปนี้ (ดูแผนภาพที่ 1 ในหน้าถัดไปประกอบ)

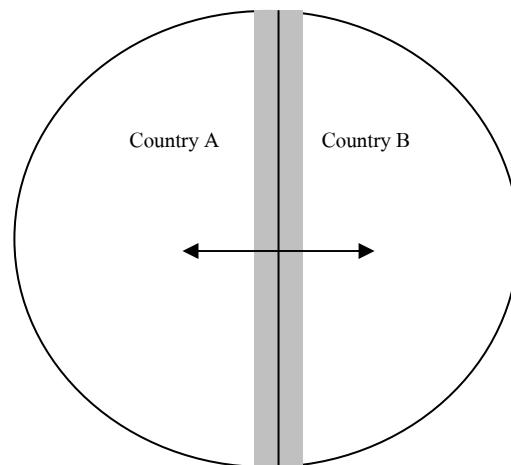
1. พื้นที่ชายแดนที่สองฝ่ายมีความแปลกแยกจากกัน (alienated borderland) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเพราะรัฐบาลกลางของประเทศทั้งสองระแวงหรือมองว่าอีกฝ่ายเป็นภัยคุกคามตน
2. พื้นที่ชายแดนแบบต่างฝ่ายต่างอยู่ (co-existent borderlands) เป็นลักษณะของชายแดนที่มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันน้อย อาจจะเนื่องมาจากสภาพภูมิประเทศที่ทุรกันดารและความเบาบางของประชากรที่อาศัยอยู่ในแถบนั้น ทำให้มีการติดต่อข้ามพรมแดนระหว่างท้องถิ่นในพื้นที่นั้นน้อย แต่รัฐบาลของทั้งสองประเทศมิได้มีความรู้สึกเป็นศัตรูต่อกัน
3. พื้นที่ชายแดนแบบพึ่งพากัน (interdependent borderland) ได้แก่พื้นที่ที่มีระดับการติดต่อข้ามพรมแดนค่อนข้างหนาแน่น หลากหลายมิติ และความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในพื้นที่หนึ่งส่งผลกระทบต่ออีกพื้นที่หนึ่ง อย่างไรก็ตามรัฐของทั้งสองฝ่ายยังไม่มีข้อตกลงเกี่ยวกับการประสานหรือบูรณาการระบบการบริหารจัดการพื้นที่ทั้งสองด้านของเขตแดนร่วมกัน

4. พื้นที่ชายแดนแบบบูรณาการ (integrated borderland) ได้แก่พื้นที่ชายแดนที่มีระบบบริหารจัดการร่วมกันระหว่างประเทศที่มีชายแดนประชิดติดต่อกัน เพื่อดูแลกิจกรรมและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นข้ามพรมแดน ซึ่งมีปริมาณและความเข้มข้นหรือหนาแน่นในระดับสูง และเกิดขึ้นหลากหลายประเภท

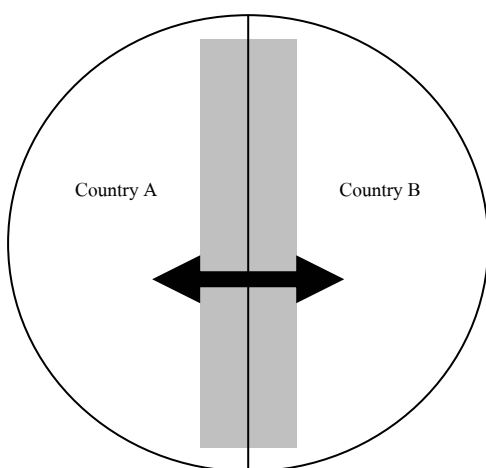
แผนภาพที่ 1 : พื้นที่ชายแดนลักษณะต่างๆ ตามการจำแนกของ Oscar Martinez (1994)



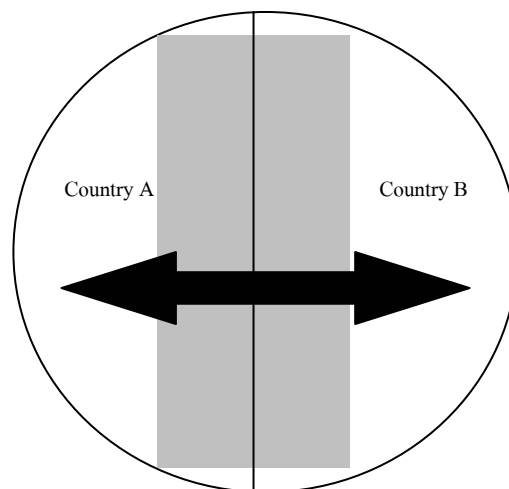
ALIENATED BORDERLANDS



CO-EXISTENT BORDERLANDS



INTERDEPENDENT BORDERLANDS



INTERGRATED BORDERLANDS

ข้อที่ควรคำนึงประการต่อมาได้แก่เป้าหมายและประเภทของระบบบริหารจัดการเขตแดน โดยทั่วไปแล้วสิ่งที่จัดว่าเป็นเป้าหมายพื้นฐานของการบริหารจัดการเขตแดนได้แก่

- ความไว้วางใจและสันติภาพระหว่างประเทศ
- ความมั่นคงปลอดภัยทั้งในระดับท้องถิ่นที่อยู่ตามแนวเขตแดนและระดับรัฐต่อรัฐ
- ความอุดมสมบูรณ์และ/หรือความเจริญของบริเวณชายแดน
- ประสิทธิภาพในการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นตามแนวเขตแดนและปัญหาข้ามพรมแดน

อย่างไรก็ดี สำหรับหลายประเทศ เป้าหมายของระบบบริหารจัดการชายแดนมิใช่เป้าหมายเชิงบวกในลักษณะที่กล่าวมาข้างต้น ในหลายกรณีหรือในบางช่วงระยะเวลา รัฐอาจเลือกใช้บริเวณชายแดนเป็นเครื่องมือรองรับเป้าประสงค์ของการดำเนินนโยบายต่างประเทศของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่สัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ใช้พื้นที่ชายแดนเป็นแหล่งพักพิงหลบซ่อนและ/หรือรองรับการฝึกฝนกองกำลังสำหรับเข้าไปสู้รบกับรัฐบาลของประเทศเพื่อนบ้าน รู้เห็นเป็นใจให้ใช้เป็นแหล่งผลิตหรือระบายสินค้าผิดกฎหมาย ยาเสพติด เข้าสู่ประเทศข้างเคียง ใช้สร้างแนวกีดกันด้วยการตึ๊งกำลังตลอดแนวเขตแดนเพื่อหนุ่นอำนาจในการต่อรองหรือเพิ่มแรงบีบบังคับทางการทูตต่อประเทศเพื่อนบ้าน หรือใช้เป็นฐานทัพ ในอีกทางหนึ่งเป้าหมายของการบริหารจัดการเขตแดนอาจเกิดขึ้นโดยเหตุที่มาจากสภาพแวดล้อมภายนอกกำหนดให้ เช่น สงครามกลางเมือง ระบอบการเมืองที่กดขี่ และทุพภิกขภัยในประเทศเพื่อนบ้าน ส่งผลให้เกิดผู้อพยพหลบหนีภัยสงคราม ภัยการเมือง หรือความยากจนหลังไหลข้ามเขตแดนเข้ามา ทำให้รัฐผู้รับต้องวางระบบการบริหารจัดการขึ้นมาเพื่อรับมือกับปัญหาดังกล่าว

การบริหารจัดการเขตแดนที่ดีพึงเตรียมระบบให้พร้อมสำหรับการรับมือกับปัญหาตามแนวชายแดนหรือข้ามพรมแดนหลากหลายประเภท ระบบการบริหารจัดการเขตแดนแบบบูรณาการพึงประกอบด้วยระบบการบริหารจัดการในเรื่องต่อไปนี้

ก. การบริหารจัดการเส้นเขตแดน

ภารกิจสำคัญ ของการบริหารจัดการเส้นเขตแดนได้แก่การดำเนินการเพื่อให้การเจรจา กำหนดแบ่งเขตและปักปันเขตแดนระหว่างรัฐที่ยังคงค้างค้างอยู่ดำเนินไปอย่างต่อเนื่องเสร็จสิ้น เรียบร้อยตลอดแนวพรมแดน การหาข้อตกลงกับอีกประเทศหนึ่งเพื่อวางแนวปฏิบัติร่วมกัน ชั่วคราว (modus vivendi – modus operandi) เกี่ยวกับเขตแดนที่ยังตกลงกำหนดแนวเขตและปักปันเขตแดนไม่ได้ การดูแลกรอบข้อตกลงทางกฎหมายต่างๆ และเอกสารตลอดจนวัตถุอุปกรณ์ที่

เกี่ยวข้องกับเขตแดนและการปักปันเขตแดน รวมทั้งติดตามการปฏิบัติตามกรอบข้อตกลงเหล่านั้น ให้มีความชัดเจน การเตรียมกลไกสำหรับการแก้ไขปัญหาส่วนที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต เช่น ผลกระทบต่อเขตแดนที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของธรรมชาติ เช่น แม่น้ำ การค้นพบทรัพยากรใหม่ที่มีคุณค่าเชิงเศรษฐกิจตามแนวชายแดนนั้น เป็นต้น

ข. การบริหารจัดการการไหลเวียนเข้าออกข้ามพรมแดน

การบริหารจัดการการไหลเวียนเข้าออกข้ามพรมแดนสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการบริหารจัดการความมั่นคง แต่ที่แยกออกมาเป็นอีกส่วนหนึ่งต่างหากเพราะเป้าหมายโดยปกติของการบริหารจัดการในส่วนนี้คือการทำให้การไหลเวียนข้ามพรมแดนของสิ่งที่พึงประสงค์หรือทำรายได้ให้แก่รัฐ เช่น สินค้าส่งออกนำเข้า นักท่องเที่ยว สามารถผ่านแดนได้ด้วยความสะดวกน้อยที่สุด จากการตรวจสอบที่จำเป็นแต่ทรงประสิทธิภาพสูงตามกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ เกี่ยวกับความมั่นคง ความปลอดภัย ภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ ฯลฯ การบริหารจัดการในด้านนี้มีหน่วยงานหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น ศุลกากร กองตรวจคนเข้าเมือง ฝ่ายหนังสือเดินทางและตรวจลงตรา ด้านตรวจ ด้านกักกัน การคมนาคมขนส่ง ฯลฯ ทำให้ต้องมีการวางระบบการทำงานของแต่ละฝ่าย และระบบการประสานงานและข้อมูลสารสนเทศระหว่างฝ่ายต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะพรมแดนยังเปิดต่อการไหลเวียนเข้าออกข้ามพรมแดนมากเท่าใด ยิ่งต้องการระบบการบริหารจัดการรองรับมากยิ่งขึ้นเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านที่เป็นเรื่องของความมั่นคง ที่ได้กล่าวเป็นประเด็นต่อไป

ค. การบริหารจัดการความมั่นคง

การบริหารจัดการด้านความมั่นคงที่เขตแดนขึ้นอยู่กับลักษณะของภัยคุกคามที่รัฐมองความสัมพันธ์กับต่างประเทศ สภาพทางภูมิศาสตร์ และการเปรียบเทียบต้นทุนค่าเสียโอกาสจากการเข้มงวดและสกัดกั้นการไหลเวียนเข้าออกข้ามพรมแดนด้วยเหตุผลด้านความมั่นคงกับโอกาสที่จะได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการเปิดพรมแดนให้มีการติดต่อและไหลเวียนเข้าออกได้อย่างเสรี เช่นจะสกัดกั้นและเข้มงวดกับการไหลเวียนเข้าออกของสารสนเทศข้ามประเทศในระดับใด และทำได้มากน้อยเพียงใด ที่จะไม่เสียประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ แต่ในขณะเดียวกันก็สามารถรักษาความมั่นคงของรัฐหรือระบอบการเมืองไว้ได้ แต่โดยทั่วไป รัฐต่างๆ จะพยายามสกัดกั้นมิให้สิ่งเหล่านี้ข้ามพรมแดนเข้ามาด้วยเหตุผลด้านความมั่นคงปลอดภัย

- คนที่ไม่พึงปรารถนา : ผู้ที่ป้อนทำลายความมั่นคง ขบวนการค้าสิ่งผิดกฎหมาย แรงงานอพยพที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย อาชญากร กลุ่มก่อการร้าย ผู้ลี้ภัย ผู้ป่วยโรคติดต่อร้ายแรง

- สิ่งที่ไม่พึงปรารถนา : ยาเสพติด เงินปลอม อาวุธเถื่อน ของเถื่อน สารสนเทศที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี สินค้าปลอมหรือด้อยคุณภาพที่ผลิตไม่ได้ตามมาตรฐาน ฯลฯ
- สิ่งที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของคนและการเจริญพันธุ์ของสัตว์และพืช
- การแทรกซึมและการโจมตีทางทหาร

ง. การบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ตามพื้นที่ชายแดน

ทรัพยากรที่มีอยู่ตามแนวชายแดนสามารถเป็นได้ทั้งมูลเหตุของความขัดแย้ง การกระทบการทั้งกันด้วยกำลัง หรือแม้แต่สงคราม และเป็นทั้งที่มาของการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อสำรวจและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเหล่านั้นร่วมกัน ขึ้นอยู่กับมุมมองด้านการบริหารจัดการทรัพยากรว่ามุ่งที่จะครอบครองทรัพยากรนั้นไว้ทั้งหมดหรือให้ได้มากที่สุด แต่ต้องแลกด้วยความขัดแย้งอันยืดเยื้อ ที่อาจจะชะลอโอกาสในการใช้และได้รับประโยชน์จากแหล่งทรัพยากรที่มีอยู่นั้นออกไป หรือเลือกที่จะมองในลักษณะของการแบ่งสรรผลประโยชน์ที่ไม่มีใครได้ทั้งหมด หรือเสียทั้งหมด แต่มาร่วมมือกันพัฒนาแหล่งทรัพยากรนั้นเพื่อได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน ถ้าเลือกแบบแรก ระบบการบริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่ชายแดนก็จะกลายเป็นระบบบริหารจัดการด้านความมั่นคงไป ในขณะที่ถ้าเลือกแบบหลัง การบริหารจัดการทรัพยากรจะเป็นในรูปแบบของการตกลงสร้างพื้นที่พัฒนาร่วมระหว่างสองหรือสามประเทศขึ้นมา (joint development area) รวมทั้งจัดตั้งองค์การความร่วมมือเพื่อดูแลเกี่ยวกับการสำรวจ การแบ่งปันข้อมูลและองค์ความรู้ การวางกรอบเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ กรอบเกี่ยวกับการแบ่งปันจัดสรรผลประโยชน์ และการดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามกรอบที่ได้ตกลงกันไว้ ซึ่งถ้าการบริหารจัดการพื้นที่พัฒนาร่วมกันดำเนินไปได้ด้วยดี ก็จะส่งผลกระทบเชิงบวกในแง่ของการสร้างความไว้วางใจ และความเชื่อมั่นระหว่างประเทศให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น จนทำให้ความจำเป็นที่จะต้องแบ่งเส้นเขตแดนในบริเวณนั้นให้เบ็ดเสร็จเด็ดขาดหมดความสำคัญลงไป

จ. การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม

การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพเป็นเรื่องที่รัฐต่างๆ ในปัจจุบันนี้ ไม่อาจทำได้โดยลำพัง โดยปราศจากความร่วมมือข้ามพรมแดนได้อีกต่อไป แต่อุปสรรคสำคัญในการสร้างกรอบความร่วมมือเพื่อการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนคือการที่แต่ละประเทศยังคงคำนึงถึงผลประโยชน์เฉพาะของฝ่ายตนเป็นหลัก และต้องการหลักการในการปรับตัวไปให้แก่ฝ่ายอื่นเป็นผู้รับและปฏิบัติ ในขณะที่ฝ่ายตนเป็นผู้ได้รับประโยชน์ร่วมอันเกิดจากการปรับตัวและแบกรับภาระค่าใช้จ่ายของฝ่ายอื่น (free rider) ตัวอย่างที่ชัดเจนของปัญหาดังกล่าวในขณะนี้คือ

ความพยายามระดับโลกที่จะสร้างระบบบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนเพื่อรับมือกับวิกฤตที่จะเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศอันเกิดจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเข้าสู่ชั้นบรรยากาศของโลก ซึ่งส่งผลให้ในระยะยาวอุณหภูมิของโลกจะสูงขึ้น และสร้างผลกระทบด้านลบต่อระบบนิเวศและชีวลัยของโลกหลายด้าน แต่หลังจากการเจรจาอันยืดเยื้อ นานาประเทศก็ยังไม่สามารถตกลงกันได้ ว่าใครบ้างต้องเป็นผู้ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ในอัตราเท่าใด ในระยะเวลาเท่าใด การให้ความช่วยเหลือด้านการเงินและเทคโนโลยีแก่ผู้ที่เสียเปรียบหรือไม่มีขีดความสามารถพอในการปรับตัวจะรับภาระโดยใคร มาตรการในการลดก๊าซเรือนกระจกจะประกอบด้วยมาตรการแบบใด สำหรับภาคการผลิตใด ฯลฯ ประเด็นเหล่านี้กระทบผลประโยชน์เฉพาะของแต่ละประเทศที่แตกต่างกันออกไป การสร้างระบบการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนในขณะนี้ นอกจากการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้น และการแบ่งปันและกระจายข้อมูลความรู้เหล่านั้นแล้ว จึงยังไม่ค่อยมีความคืบหน้ามากนัก

ฉ. การบริหารจัดการเมื่อเกิดเหตุวิกฤตหรือวิกฤตการณ์

ระบบบริหารจัดการวิกฤตมีได้ในหลายระดับ โดยทั่วไปได้แก่ระบบบริหารจัดการในระดับชาติ และระบบในระดับท้องถิ่น ระบบบริหารจัดการในระดับชาติทำหน้าที่ดูแลมิให้เหตุการณ์วิกฤตที่ขยายแดนขยายด้วยกระด้นขึ้นเป็นความขัดแย้งทางการเมืองและการใช้กำลังความรุนแรงในระดับระหว่างประเทศ ในขณะที่ในระดับท้องถิ่น เป็นกลไกการรับมือเหตุเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้น และดำเนินการควบคุมเหตุเหล่านั้นไว้ในระดับท้องถิ่น รวมทั้งวางระบบการประสานแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยท้องถิ่นอีกด้านหนึ่งของพรมแดน และการรายงานข้อเท็จจริงในพื้นที่ให้แก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องที่อยู่เหนือขึ้นไป

สรุป

เราอาจสรุปความหมายของเขตแดน พรมแดน และชายแดนได้ดังนี้

ถ้ามองโดยกรอบของการเป็นรัฐอธิปไตย เขตแดนและเส้นเขตแดนตามแนวพรมแดนของรัฐเป็นสิ่งที่มีความชัดเจน คงที่ และสมบูรณ์ หรือต้องถูกทำให้เกิดความชัดเจน คงที่และสมบูรณ์ขึ้น เพื่อขจัดซึ่งความคลุมเครือใด ๆ โดยเขตแดนเป็นขอบวงที่ทำหน้าที่ในทางหนึ่งคือกักกันสิ่งแปลกปลอมอันเป็นอื่น เป็นภัยอันตราย และไม่พึงปรารถนา ที่จะคุกคามแทรกซึมหรือรุกร้าเข้ามากระทบต่อเอกราชและอธิปไตยของรัฐ และในอีกทางหนึ่งคือการกำหนดวงที่อำนาจอธิปไตยของรัฐจะแผ่ไปถึง โดยคนที่อยู่ในวงก็พึงได้รับสิทธิตลอดจนการปกป้องคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ จากรัฐ (พร้อมไปกับพันธะหน้าที่อันพึงมีต่อรัฐและต่อกันและกัน) และด้วยเหตุที่เขตแดนและพรมแดนเป็นเครื่องหมายสะท้อนถึงความเป็นเอกราชและอำนาจอธิปไตยของรัฐ จึงเป็นสิ่งที่พึงได้รับการรักษาปกป้อง

แต่ถ้าพิจารณาตัวตนของรัฐในกรอบของการเป็นรัฐประชาชาติ เขตแดนและพรมแดนของรัฐเป็นตัวกำหนดวงของจินตกรรมของประชาชนภายในรัฐเมื่อนึกถึงความเป็นชาติ และการเป็นสมาชิกของชุมชนประชาชาติ (แน่นอนว่าวงของจินตกรรมดังกล่าวมิได้ถูกกำหนดโดยเส้นเขตแดนทางกายภาพเท่านั้น เส้นแบ่งทางวัฒนธรรมก็มีความสำคัญอย่างมาก)

นอกจากนี้ ภายใต้กรอบของการเป็นรัฐอธิปไตย/ประชาชาติ การจำแนกพื้นที่ยังเกิดขึ้นได้ภายในเขตแดนของรัฐนั่นเองโดยพิจารณาจากส่วนที่เป็นศูนย์กลางของอำนาจ ที่เข้าถึงและครองอำนาจการปกครองและและเป็นตัวแทนของวัฒนธรรมกระแสหลัก และส่วนที่เป็นชายขอบซึ่งอยู่ห่างไกลจากศูนย์กลางและการเข้าถึงอำนาจ ตลอดจนมีอัตลักษณ์ที่แตกต่างจากวัฒนธรรมกระแสหลัก ในแง่นี้ พื้นที่ชายแดนจึงอาจเป็นพื้นที่ชายขอบไม่เฉพาะแต่ในทางกายภาพที่อยู่ห่างไกล แต่ถูกทำให้เป็นชายขอบในทางการเมืองการปกครองด้วยความแตกต่างในโอกาสที่จะเข้าถึงอำนาจและการปกป้องโดยกระบวนการยุติธรรม เป็นชายขอบในทางวัฒนธรรมด้วยความแตกต่างแปลกแยกในทางอัตลักษณ์ และเป็นชายขอบทางเศรษฐกิจด้วยความแตกต่างในการกระจายรายได้และความเจริญ

นอกเหนือจากการมองตัวตนของรัฐตามกรอบของรัฐอธิปไตยและรัฐประชาชาติแล้ว การมองรัฐในกรอบของการเป็นรัฐตลาดหรือรัฐแข่งขันเป็นสิ่งที่พบได้มากขึ้นในโลกโลกาภิวัตน์ ซึ่ง

ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงความหมายและบทบาทหน้าที่ที่จะกำหนดให้แก่เขตแดนและพรมแดน
ไปสู่การเป็นจุดเชื่อมต่อ หรือสะพานที่จะขยายไปหาโอกาสทางเศรษฐกิจในโลกภายนอก

รายการอ้างอิง

- Anderson, Benedict. (1991) *Imagined Community*. London: Verso.
- Bauman, Zygmunt and Tim May. (2001) *Thinking Sociologically*. London: Palgrave.
- Biker, G. (1995) *Encyclopedia of International Boundaries*. New York: Facts on File.
- Blake, Gerald. (2000) "State Limits in the Early Twenty-first Century: Observations on Form and Function". *Geopolitics* 5: 1 (Summer), 1-18.
- Blake, Gerald, et. al., eds. (1995) *The Peaceful Management of Transboundary Resources*. London: Graham & Trotman.
- Dominguez, Jorge I., et.al. (2002) *Boundary Dispute in Latin America*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace.
- Gerth, Hans H. and C. Wright Mills, eds. (1970) *From Max Weber*. New York: Oxford University Press.
- Hinsley, F. H. (1986). *Sovereignty*. 2nd edition. Cambridge: Cambridge University Press.
- Holsti, K.J. (2004) *Taming the Sovereigns: Institutional Change in International Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Huth, Paul. (1996) *Standing Your Ground: Territorial Dispute and International Conflict*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- International Boundaries Research Unit. (1998) "Island Disputes and the Law of the Sea: An Examination of Sovereignty and Delimitation Disputes". *Maritime Briefings* 2/4, 1-27.
- Keohane, Robert, and Joseph S Nye, Jr., eds. (1972) *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge, MA.: Harvard University Press.
- Mann, Michael. (1986) *The Sources of Social Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martinez, Oscar J. (1994) "The Dynamics of Border Interaction: New Approaches to Border Analysis." In C. H. Schofield, ed. *Global Boundaries*, World Boundaries vol.1. London: Routledge, 1-15.
- Ohmae, K. (1990) *The Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy*. New York: Harper.
- Rosenberg, Justin. (1994) *The Empire of Civil Society: A Critique of the Realist Theory of International Relations*. London: Verso.
- Sack, R. (1983) "Human Territoriality: A Theory," *Annals of the Association of American Geographers*, 73: 55-74.
- Starr, Harvey. (2006) "International Borders: What They Are, What They Mean, and Why We Should Care". *SAIS Review* 26: 1 (Winter-Spring), 3-10.

- Wiegand, Krista. (2004) "Enduring Territorial Disputes: Why Settlement is Not Always the Best Strategy," paper presented at the Triangle Institute for Security Studies New Faces Fifth Annual Conference, Durham, NC, September 10.
- Strange, Susan. (1996) *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vernon, Raymond. (1971) *Sovereignty at Bay: The Multinational Spread of US Enterprises*. New York: Basic Books.

ภาคผนวก

เขตแดนที่ยังเป็นข้อพิพาทระหว่างกลุ่มประเทศในอาเซียน

- ระหว่างอินโดนีเซียกับเวียดนาม ในการอ้างสิทธิ์ทับซ้อนบริเวณไหล่ทวีปในทะเลจีนใต้ ทางตอนเหนือของหมู่เกาะ Natuna
- ระหว่างอินโดนีเซียกับฟิลิปปินส์ ยังไม่สามารถตกลงเขตแดนทางทะเลในทะเล Celebes บริเวณเกาะ Miangas ทางฝั่งอินโดนีเซีย และเกาะ Mindanao ทางฝั่งฟิลิปปินส์ ซึ่งอยู่ทาง ตะวันออกเฉียงเหนือของทะเล Celebes
- ระหว่างอินโดนีเซียกับมาเลเซีย ยังไม่มีการตกลงปักปันเขตแดนบริเวณไหล่ทวีปในพื้นที่ ด้านตะวันตกของทะเล Celebes และยังมีการประกาศเขต EEZ ทับซ้อนกันในบริเวณช่อง แคมมะละกา รวมทั้งความขัดแย้งเหนือ Ambalat oil block ในทะเล Sulawesi ที่ยังมีได้มี การตกลงแบ่งเขตแดนทางทะเล นอกจากนั้น อินโดนีเซียและมาเลเซียยังคงมีปัญหากันอยู่ ในบริเวณพรมแดนระหว่างรัฐซาบะห์-ซาราวักของมาเลเซียกับกาลิมันตันของอินโดนีเซีย บนเกาะบอร์เนียว
- ระหว่างมาเลเซียกับสิงคโปร์ เขตแดนนอกชายฝั่งในช่องแคบยะโฮร์ และในช่องแคบ สิงคโปร์ไปจนถึงตอนใต้ของเกาะสิงคโปร์
- ระหว่างมาเลเซียกับเวียดนาม บริเวณหมู่เกาะ Spratly
- ระหว่างมาเลเซียกับฟิลิปปินส์ ยังมีปัญหาการปักปันเขตน่านน้ำในทะเล Sulu ทะเล Celebes และทะเลจีนใต้ และทั้งสองประเทศยังไม่สามารถตกลงกันได้เกี่ยวกับกรณี Sabah ที่ฟิลิปปินส์อ้างสิทธิ์ครอบครองอยู่ด้วยเช่นกัน
- บรูไนอ้างสิทธิ์ครอบครองเหนือแนว Louisa Reef ทับซ้อนกับเวียดนามที่อ้างสิทธิ์ ครอบครองบริเวณหมู่เกาะ Spratly ทั้งหมด
- การอ้างสิทธิ์เหนือแนว Louisa Reef ของบรูไนยังทับซ้อนกับของมาเลเซียซึ่งควบคุม บริเวณนี้อยู่ และยังการประกาศเขต EEZ ของทั้งสองประเทศก็ยังมีบริเวณที่ทับซ้อนกันอยู่ นอกจากนั้น บรูไนและมาเลเซียยังมีปัญหาเขตแดนทางบกในบริเวณ Limbang Valley ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรัฐซาราวัก
- ระหว่างฟิลิปปินส์และเวียดนาม มีปัญหาการอ้างสิทธิ์ครอบครองทับซ้อนกันบริเวณหมู่ เกาะ Spratly เวียดนามอ้างสิทธิ์ครอบครอง Spratly ทั้งหมด ในขณะที่ฟิลิปปินส์อ้างสิทธิ์ ครอบครองพื้นที่ส่วนใหญ่ และยังมีมาเลเซียที่อ้างสิทธิ์ครอบครองบางส่วนของบริเวณหมู่ เกาะดังกล่าวอยู่ด้วยเช่นกัน

- มาเลเซีย เวียดนามและไทยยังมีการอ้างสิทธิ์ครอบครองพื้นที่ในบริเวณอ่าวไทยทับซ้อนกันอยู่
- เวียดนามและกัมพูชา มีปัญหาเขตแดนทางบก และเขตแดนทางทะเลในอ่าวไทย
- กัมพูชากับลาว มีปัญหาเขตแดนทางบก
- ไทยกับกัมพูชา มีปัญหาเขตแดนทางบกและเขตแดนทางทะเลที่อ้างสิทธิ์ทับซ้อนกันในอ่าวไทย
- ไทยกับพม่า เขตแดนระหว่างสองประเทศซึ่งมีความยาวประมาณ 2,400 กิโลเมตร ส่วนใหญ่ยังมิได้มีการปักปันให้เรียบร้อย นอกจากนั้นยังมีพื้นที่เล็กๆ บางส่วนในทะเลอันดามันที่ยังตกลงปักปันกันไม่ได้
- ไทยกับลาว เขตแดนทางบกบางส่วนยังตกลงปักปันกันไม่ได้

ตัวอย่างข้อพิพาทเกี่ยวกับเขตแดนระหว่างกลุ่มประเทศอาเซียนที่ตกลงกันได้แล้ว

- 27 ตุลาคม 1969 อินโดนีเซียและมาเลเซียบรรลุข้อตกลงในการแบ่งเขตไหล่ทวีประหว่างประเทศทั้งสองในพื้นที่ช่องแคบมะละกาบริเวณส่วนกลางและใต้ และในบริเวณด้านตะวันตกและตะวันออกของหมู่เกาะ Natuna ในทะเลจีนใต้ ส่วนเขตไหล่ทวีปในช่องแคบมะละกาทางตอนเหนือตกลงกันได้ในเดือนธันวาคม 1971
- 17 มีนาคม 1970 อินโดนีเซียและมาเลเซียลงนามในข้อตกลงการปักปันอาณาเขตทางทะเลในช่องแคบมะละกา
- 17 ธันวาคม 1971 อินโดนีเซียและไทยลงนามในข้อตกลงเกี่ยวกับเขตไหล่ทวีปในบริเวณด้านเหนือของช่องแคบมะละกา และในทะเลอันดามัน ต่อมาในวันที่ 17 ธันวาคม 1975 ประเทศทั้งสองบรรลุข้อตกลงเกี่ยวกับเขตแดนในทะเลอันดามัน
- 21 ธันวาคม 1971 อินโดนีเซีย มาเลเซียและไทย ลงนามในข้อตกลงเกี่ยวกับ “Common Point” (Tri-junction point) บนไหล่ทวีปในช่องแคบมะละกา
- 25 พฤษภาคม 1973 อินโดนีเซียกับสิงคโปร์บรรลุข้อตกลงเกี่ยวกับเขตแดนทางทะเลระหว่างประเทศทั้งสองในบริเวณช่องแคบสิงคโปร์
- 18 กรกฎาคม 1977 ลาวและเวียดนามลงนามในสนธิสัญญาตกลงเกี่ยวกับเส้นเขตแดนระหว่างประเทศทั้งสอง และบรรลุข้อตกลงเกี่ยวกับเส้นเขตแดนได้ทั้งหมดเมื่อมีการลงนามในข้อตกลงเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 1990
- 22 มิถุนายน 1978 ไทย อินโดนีเซียและอินเดีย ลงนามในข้อตกลงเกี่ยวกับการกำหนด Tri-junction point และแนวเขตแดนระหว่างประเทศทั้งสามในทะเลอันดามัน

- 21 กุมภาพันธ์ 1979 ไทยและมาเลเซียลงนามใน MoU ว่าด้วยการกำหนดเขตไหล่ทวีปในอ่าวไทย บันทึกความเข้าใจมิได้ระบุตำแหน่งที่ชัดเจนของแนวเขตดังกล่าว แต่ระบุว่าการเจรจาจะดำเนินต่อไปจนกว่าการกำหนดแนวเขตแดนทั้งหมดจะเสร็จสิ้นเรียบร้อย และในวันเดียวกันนั้น ประเทศทั้งสองยังลงนามใน MoU อีกฉบับหนึ่งว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรร่วม- Malaysia-Thailand Joint Authority- เพื่อการเข้าไปใช้ประโยชน์จากพื้นทะเลในเขตที่กำหนดไว้ของไหล่ทวีปในอ่าวไทย บันทึกฉบับนี้ยังรับรองว่ายังคงมีพื้นที่ที่สองประเทศอ้างสิทธิ์ทับซ้อนกันอยู่ในไหล่ทวีปใกล้เคียง และจะดำเนินการเจรจาต่อไปจนกว่าการกำหนดแนวเขตไหล่ทวีประหว่างประเทศทั้งสองจะเสร็จสิ้นเรียบร้อย ประเทศทั้งสองตกลงที่จะร่วมมือกันและกันเข้าไปใช้ประโยชน์จากพื้นมหาสมุทรร่วมกันในพื้นที่ที่ยังตกลงแบ่งเขตกันไม่ได้ วันที่ 24 ตุลาคม 1979 ลงนามในสนธิสัญญาเกี่ยวกับการกำหนดเขตแดนทางทะเลระหว่างประเทศทั้งสองในช่องแคบมะละกาและในอ่าวไทย ต่อมาในวันที่ 13 พฤษภาคม 1990 ประเทศทั้งสองบรรลุข้อตกลงเกี่ยวกับหลักการและกรอบปฏิบัติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของ Malaysia-Thailand Joint Authority
- 25 กรกฎาคม 1980 พม่าและไทยบรรลุข้อตกลงในการแบ่งเขตแดนในทะเลอันดามัน
- 7 กรกฎาคม 1982 เวียดนามและกัมพูชาลงนามในข้อตกลงว่าด้วย “historic waters” ที่ตั้งอยู่บริเวณชายฝั่งของจังหวัด Kien Giang, เกาะ Phu Quoc และเกาะ Tho Chu ในด้านเวียดนาม และชายฝั่งจังหวัด Kampot และเกาะ Poulo Wai ในด้านกัมพูชา ข้อตกลงระบุว่าประเทศทั้งสองจะดำเนินการเจรจา “ในเวลาที่เหมาะสม” เพื่อกำหนดเขตแดนทางทะเลใน “historic waters” ดังกล่าว และจนกว่าจะมีข้อยุติเกี่ยวกับเรื่องนี้ ทั้งสองประเทศจะยึดถือ the Brévié Line ที่กำหนดเส้นแบ่งระหว่างเกาะต่างๆ ในน่านน้ำประวัติศาสตร์แห่งนี้ไว้ในปีค.ศ. 1939 ไปพลางก่อน และจะพิจารณาตัดสินเกี่ยวกับพื้นที่ที่จะเข้าไปใช้ประโยชน์โดยข้อตกลงร่วม (common agreement) ในวันที่ 20 กรกฎาคม 1983 ทั้งสองประเทศลงนามในสนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินการหาข้อยุติเกี่ยวกับปัญหาเขตแดนและข้อตกลงว่าด้วยการควบคุมดูแลชายแดน และในวันที่ 27 ธันวาคม 1985 ประเทศทั้งสองลงนามใน Treaty on the Delimitation of the Vietnam-Kampuchea Frontier.
- 5 มิถุนายน 1992 มาเลเซียและเวียดนามบรรลุข้อตกลงเกี่ยวกับพื้นที่พัฒนาร่วมกันในบริเวณที่สองประเทศอ้างสิทธิ์ครอบครองไหล่ทวีปทับซ้อนกันอยู่ในพื้นที่ด้านตะวันตกเฉียงใต้ของเวียดนามและตะวันออกและตะวันออกเฉียงเหนือนอกชายฝั่งด้านตะวันออกของคาบสมุทรมาเลเซีย
- 27 ตุลาคม 1993 ไทย พม่า และอินเดีย ลงนามในข้อตกลงเกี่ยวกับการกำหนด Tri-junction point ระหว่างเขตแดนของประเทศทั้งสามในทะเลอันดามัน

- 8 เมษายน 1994 ลาว พม่า และจีน ลงนามในข้อตกลงเกี่ยวกับการกำหนด Tri-junction point ในบริเวณที่เขตแดนของทั้งสามประเทศบรรจบกัน
- 11 มิถุนายน 1994 ลาวแลพม่าบรรลุข้อตกลงเกี่ยวกับเขตแดนทางบกตามแนวแม่น้ำโขง
- 9 สิงหาคม 1997 ไทยและเวียดนามตกลงกันได้ในการกำหนดเขตไหล่ทวีปและเขต EEZ ในบริเวณอ่าวไทย
- 17 ธันวาคม 2002 ศาลโลกตัดสินในกรณีพิพาทระหว่างมาเลเซียกับอินโดนีเซียว่ามาเลเซีย มีสิทธิอธิปไตยเหนือเกาะ Palau Sipatan และ Palau Ligitan
- 23 พฤษภาคม 2008 ศาลโลกตัดสินในกรณีพิพาทระหว่างมาเลเซียกับสิงคโปร์ว่า สิงคโปร์ มีสิทธิอธิปไตยเหนือ Pedra Branca/ Palau Puteh และมาเลเซียมีสิทธิอธิปไตยเหนือ Middle Rocks

ประมวลจากฐานข้อมูลของ

- 1) International Boundaries Research Unit ของมหาวิทยาลัย Durham สหราชอาณาจักร
- 2) International Court of Justice