

บทเรียนยุทธศาสตร์การต่างประเทศของไทย
ต่อประเทศเพื่อนบ้านทางทะเลในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

รายงานวิจัย

เสนอ

สกว.

ศุภมิตร ปิติพัฒน์

กันยายน 2563

ชื่อโครงการวิจัย

บทเรียนนโยบายต่างประเทศไทยสมัยสงครามเย็นต่อประเทศเพื่อนบ้านทางทะเล : การสังเคราะห์ข้อ
ค้นพบจากงานวิจัย

Lessons Learned from Thailand's Cold-War Foreign Policy towards Maritime Neighboring
Countries: A Synthesis of Research Findings

ผู้รับผิดชอบโครงการ

รองศาสตราจารย์ ดร. ศุภมิตร ปิติพัฒน์
ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ
๐๒.๒๑๘๗๒๖๖, ๐๙๑.๕๒๖.๒๖๕๕
spitipat@gmail.com

สาขาวิชาที่ทำวิจัย

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการทูต

สารบัญ

บทที่ 1	6
บทนำ	
บทที่ 2	29
การสังเคราะห์บทเรียนขั้นแรก : การดำเนินการทางการเมือง	
กับปัญหาในความสัมพันธ์และเป้าหมายของนโยบายด้านการต่างประเทศ	
บทที่ 3	50
การสังเคราะห์บทเรียนขั้นที่สอง : แนวทางการอ่านสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ	
ในการดำเนินนโยบายของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านสมัยสงครามเย็น	

บทที่ 4	84
การสังเคราะห์บทเรียนขั้นที่สาม : ปัจจัยอุดมการณ์กับสภาวะปรปักษ์ และปัญหาความมั่นคงของรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้สมัยสงครามเย็น	
บทที่ 5	101
บทสรุป	

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์ของงานวิจัยคือการสังเคราะห์บทเรียนในเชิงนโยบายจากงานวิจัยของสุรพงษ์ ชัยนามชุด “นโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านในยุคสงครามเย็น: สหกรณ์ศึกษาเปรียบเทียบ บรูไน ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และอินโดนีเซีย” เพื่อสนับสนุนการใช้ประโยชน์จากบทเรียนดังกล่าวในการต่างประเทศของไทยทั้งในแวดวงนโยบายในภาคปฏิบัติ และในแวดวงการศึกษาด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

การสังเคราะห์บทเรียนจากงานวิจัยของสุรพงษ์ ชัยนามออกเป็น 3 ชั้น ในชั้นแรกนำเสนอการจัดประเภทปัญหาสำหรับการดำเนินการทางการเมืองในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทวิภาคีและความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายของนโยบายต่างประเทศที่จะส่งผลต่อความยากง่ายในการดำเนินนโยบายต่างประเทศในสภาพแวดล้อม การสังเคราะห์บทเรียนในชั้นต่อมาเสนอทางพิจารณาสภาพแวดล้อมของการต่างประเทศจากกรอบแนวคิดที่ได้มาจากทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ในขั้นที่สามเป็นการสังเคราะห์บทเรียนจากข้อเสนอของสุรพงษ์ที่ว่าอุดมการณ์คือพิษร้ายต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขณะที่รัฐในภูมิภาคกำลังเผชิญกับปัญหาความมั่นคงภายในจากข้อท้าทายและความเปราะบางที่มีอยู่หลายด้านอันเกิดจากความอ่อนแอในการเป็นรัฐที่พึ่งได้อำนาจอธิปไตยและเป็นเอกราชใหม่ๆ การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติด้านความมั่นคงจากปัญหาการจัดอำนาจอธิปไตยยังได้รับผลกระทบจากสงครามเย็นที่ทำให้แนวทางการดำเนินนโยบายเกิดขึ้นในสภาวะความเป็นปรปักษ์และใช้แนวทางแบบรุกคุกคาม การดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อประเทศเพื่อนบ้านจึงได้รับผลจากสภาวะปรปักษ์ดังกล่าว แต่ในขณะเดียวกันก็มีส่วนเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคไปสู่สภาวะใหม่ได้

Abstract

The purpose of this report is to extract lessons for strategic learning, foreign policy practices and International Relations studies from Surapong Jayanama's research on Thai foreign policy towards neighboring countries: Brunei, Indonesia, the Philippines, and Singapore during the Cold War years.

Lessons learned from Surapong's research are organized into three parts. The first part involves different ways of classification of foreign policy problems and the significance of setting policy objectives and strategic aims in dealing with these problems. What a country intends to achieve in foreign relations is conditioned by the problems it faces and the strategies and policies chosen for solving or coping with those problems and these will shape how that country perceives and interacts with constraints and opportunities in the international environment. The second part, thus, draws lessons from Surapong's research on Thai foreign policy during the Cold War through concepts from International Relations theories to suggest a framework for analyzing and understanding forces and factors within the international environment that affect the conduct of foreign policy. The third part presents lessons drawn from Surapong's thesis on ideology as a poisonous factor detrimental to relations among states in the region, particularly at the time in which they were trying to solve national security problems emerging from the challenges and vulnerabilities inherent in their weaknesses as newly sovereign and independent states. The Cold War conflict among major powers also pushed the whole region on the offensive and the conduct of foreign policy of each country transpired within the context of enmity. That enmity shaped and was reshaped by how each country in the region conduct or change its foreign policy toward neighboring countries.

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของงานวิจัย

รายงานวิจัยเชิงสังเคราะห์ เพื่อถอดบทเรียนสำหรับใช้ประโยชน์ในด้านยุทธศาสตร์การต่างประเทศของไทยฉบับนี้มีที่มาจากโครงการวิจัยของสุรพงษ์ ชัยนาม ชุด “นโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านในยุคสงครามเย็น: สัณนิศึกษาเปรียบเทียบ บรูไน ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และอินโดนีเซีย” โครงการวิจัยของสุรพงษ์ ชัยนามดังกล่าว ยังมีอีกส่วนหนึ่ง ที่เป็นการศึกษานโยบายต่างประเทศของไทยในช่วงสงครามเย็นต่อประเทศเพื่อนบ้านทางบก ได้แก่ กัมพูชา พม่า มาเลเซีย ลาว และเวียดนาม อย่างไรก็ตาม งานวิจัยเชิงสังเคราะห์นี้จะทำต่อไปนี้กำหนดขอบเขตการศึกษาถอดบทเรียนไว้เฉพาะส่วนที่เป็นการดำเนินนโยบายของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านทางทะเลเป็นสำคัญ

เมื่อพิจารณาโดยเปรียบเทียบ ต้องยอมรับว่าโจทย์การต่างประเทศและความมั่นคงของไทยที่มาจากประเทศเพื่อนบ้านทางทะเลมีความซับซ้อนน้อยกว่าโจทย์จากประเทศเพื่อนบ้านของไทยที่ตั้งประชิดติดต่อกันทางบกมาก ไม่ว่าจะเป็นในระบอบสงครามเย็นหรือแม้ในระบอบหลังจากสงครามเย็นผ่านไปแล้วก็ตาม แต่ก็มิได้หมายความว่า ในกรณีของไทย ความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านทางทะเลจะเป็นเรื่องที่ไร้ความสำคัญไปเสียทั้งหมด เพราะประเทศเหล่านี้ต่างเป็นองค์ประกอบทางภูมิรัฐศาสตร์ที่ตั้งอยู่ไม่มีเปลี่ยน ไม่มีเคลื่อนย้ายหายไปไหน ในขณะเดียวกันก็เป็นปัจจัยส่งผลทั้งบวกและลบได้เสมอต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในภูมิภาคที่ไทยดำรงอยู่ และโดยเหตุนี้เอง การจะกำหนดนโยบายและดำเนินยุทธศาสตร์การต่างประเทศและความมั่นคงของไทยจึงจำเป็นต้องนำท่าที นโยบาย และสถานะความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศเหล่านี้เข้ามาพิจารณาร่วมอยู่ในสมการด้วยโดยตลอด

ในบริบทของสงครามเย็น ประเทศเพื่อนบ้านทางทะเลของไทยมีความสำคัญต่อการต่างประเทศและความมั่นคงของไทยอย่างน้อยใน 3 ทาง

หนึ่ง ความสำคัญในทางภูมิรัฐศาสตร์จากตำแหน่งที่ตั้งของประเทศเหล่านี้ที่คุมเส้นทางเดินเรือจากทะเลจีนใต้เข้าสู่มหาสมุทรอินเดีย จึงถือเป็นจุดยุทธศาสตร์ที่มีความสำคัญทั้งในทางเศรษฐกิจ การขนส่งพลังงาน และความมั่นคง

สอง ความสำคัญต่อการกำหนดโครงสร้างอำนาจและลักษณะภูมิทัศน์การเมืองระหว่างประเทศของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จากความแตกต่างในดุลอำนาจระหว่างประเทศ รูปแบบและระดับความใกล้ชิดในการเป็นพันธมิตรกับมหาอำนาจ เป้าหมายและแนวทางในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ลักษณะทางวัฒนธรรม และแนวทางกับระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ

สาม ความสำคัญของแต่ละประเทศในฐานะตัวแสดงที่มีบทบาทในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคและจากบทบาทในด้านต่างๆ เหล่านั้น ที่นำไปสู่การสนับสนุนและความร่วมมือกัน การแข่งขันและความขัดแย้งระหว่างกัน หรือการใช้ฝ่ายหนึ่งมาช่วยแก้ไขข้อจำกัดหรือเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินนโยบายของตนจากผลประโยชน์ที่ทั้งสองฝ่ายมีร่วมกัน ความสำคัญของประเด็นนี้ยังรวมถึงบทบาทของผู้นำประเทศที่อยู่ในตำแหน่งในช่วงเวลาติดต่อกันยาวนาน เช่น ซูฮาร์โต ลีควงยู หรือมาร์กอส ซึ่งทำให้พวกเขาเป็นผู้เฝ้าติดตามสังเกตพลวัตในภูมิภาคได้อย่างต่อเนื่อง ที่จะมองเห็นและประเมินสถานการณ์ต่างๆ ทั้งในภาพกว้างและในเชิงลึกได้ ทำให้ในความสัมพันธ์ระดับผู้นำ พวกเขาจะมีอิทธิพลในการโน้มน้าวความคิดเห็นได้มาก

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การจะเข้าใจการต่างประเทศของประเทศใด รวมทั้งการประเมินนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงที่ประเทศนั้นเลือกดำเนิน จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องนำประเทศเพื่อนบ้านรายรอบซึ่งประกอบกันขึ้นเป็นภูมิภาคที่ประเทศนั้นตั้งอยู่มาพินิจพิจารณาด้วยเสมอ ไม่อาจจะพิจารณาแต่เฉพาะพลวัตและแรงผลักดันภายในประเทศโดยลำพังได้ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลอย่างน้อย ๒ ประการ

ประการแรก ประเทศเพื่อนบ้านรายรอบคือสภาพแวดล้อมทางภูมิรัฐศาสตร์ของแต่ละประเทศเอง โจทย์ยากง่ายลำดับต้นๆ ที่แต่ละประเทศเผชิญอยู่ในปัญหาการต่างประเทศและความมั่นคงในช่วงเวลาหนึ่งๆ ล้วนเกิดขึ้นจากสภาวะการขึ้นต่อกันและกันของประเทศภายในภูมิภาค ในลักษณะที่ความเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ ของแต่ละประเทศ ไม่ว่าจะเป็นเหตุการณ์ สถานการณ์ สภาวะ ชัดความสามารถหรือนโยบาย มีโอกาสสร้างเงื่อนไขบวกลบส่งผ่านเข้ามากระทบประเทศใกล้เคียงได้มาก ด้วยเหตุนี้ การดำเนินนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงของประเทศใด ล้วนย่อมถือโจทย์ที่มาจากประเทศเพื่อนบ้านในความสัมพันธ์เป็นลำดับต้นเสมอ แม้แต่ความสัมพันธ์ที่ประเทศนั้นมีกับประเทศมหาอำนาจนอกภูมิภาคก็มีโจทย์ที่ส่งข้ามจากประเทศเพื่อนบ้านตามมาเป็นบริบทสำคัญเช่นกัน

ประการที่สอง การก่อรูปความเข้าใจตัวเองของประเทศหนึ่งมาจากความทรงจำร่วมในสังคมเกี่ยวกับอดีตที่ประเทศนั้นได้ฝ่าฟันและผ่านพ้นมา โดยอดีตส่วนสำคัญมาจากความสัมพันธ์และความหมายของความสัมพันธ์ที่ประเทศและผู้คนในสังคมนั้นมีมากับประเทศและผู้คนซึ่งอยู่ข้ามพรมแดนที่ประชิดหรือติดต่อกันมาหาสู่กัน หรือรบกัน หรือค้าขายระหว่างกัน ปฏิสัมพันธ์หลายมิติที่มีมายาวนานเหล่านี้มีความสำคัญไม่เท่ากัน ปฏิสัมพันธ์บางมิติในบางช่วงเวลาจะมีน้ำหนักเหนือกว่าช่วงอื่นๆ ในการก่อรูปความหมายในความทรงจำที่ให้ผู้คนที่อยู่คนละประเทศมองเห็นกันและเข้าใจกัน และเข้าใจตัวเองจากความเป็นมาในความสัมพันธ์นั้นอย่างไร นอกจากนั้น ความเข้าใจตัวเองของประเทศหนึ่งยังมาจากการเปรียบเทียบสถานะในปัจจุบันกับประเทศเพื่อนบ้านในด้านต่างๆ ซึ่งอาจสร้างแรงผลักดันให้เกิดการปรับตัวภายในได้ด้วย

ด้วยความสำคัญดังที่กล่าวมา การศึกษาเรียนรู้จากการต่างประเทศของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้าน จะช่วยให้เราทราบถึงปัจจัยที่เอื้อและที่สร้างข้อจำกัดในความสัมพันธ์ระหว่างกัน รวมทั้งเรียนรู้ว่าเงื่อนไขความสำเร็จ (และไม่สำเร็จ) ของการต่างประเทศนั้น มีส่วนใดบ้างที่อยู่ในอำนาจควบคุม/ดำเนินการ/จัดการได้ด้วยการมียุทธศาสตร์ที่ดีและการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพ และส่วนใดเป็นเงื่อนไขเชิงโครงสร้างที่แก้ไขได้ยาก นอกจากนี้ การศึกษาดังกล่าวยังเป็นการทำความรู้จักกับประเทศเพื่อนบ้านว่าแต่ละประเทศกำหนดท่าทีและความสัมพันธ์กับไทยแบบไหน ในความใกล้ชิดและมีความสอดคล้องกันเพียงใด ในเชิงการมองภัยคุกคาม การมีผลประโยชน์ร่วมกัน การเลือกแนวทางและเครื่องมือในการดำเนินนโยบายที่ส่งเสริมกัน

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อสังเคราะห์บทเรียนในเชิงนโยบายจากงานวิจัยของสุรพงษ์ ชัยนามชุด “นโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านในยุคสงครามเย็น: สัณฐานศึกษาเปรียบเทียบ บรูไน ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และอินโดนีเซีย” และจากงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
2. เพื่อสนับสนุนการใช้ประโยชน์จากบทเรียนดังกล่าวในการต่างประเทศของไทยทั้งในแวดวงนโยบายในภาคปฏิบัติ และในแวดวงการศึกษาด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

1.3 ผลคาดหวังจากงานวิจัย

1. บทเรียนเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศของไทยในช่วงสงครามเย็น ที่สังเคราะห์มาจากข้อค้นพบในงานวิจัยของสุรพงษ์ ชัยนาม และงานวิจัยอื่นที่เกี่ยวข้อง ที่เป็นประโยชน์การวางยุทธศาสตร์การต่างประเทศของไทย
2. ข้อเสนอเปิดประเด็นการศึกษาเกี่ยวกับการต่างประเทศของไทยสมัยสงครามเย็น

1.4 การทบทวนวรรณกรรม

ผลงานวิจัยโครงการ “นโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านในยุคสงครามเย็น” ของสุรพงษ์ ชัยนามมีคุณูปการอย่างสูงต่อการทำความเข้าใจประเทศไทยจากการต่างประเทศและนโยบายที่ไทยดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านในช่วงสงครามเย็น อันเป็นระยะเวลาสำคัญยิ่งทั้งต่อพัฒนาการของรัฐและสังคมไทยสมัยใหม่เอง และต่อพลวัตความเปลี่ยนแปลงทั่วทั้งภูมิภาคที่ส่งผลลึกซึ้งต่อภูมิทัศน์ทางการเมืองและความมั่นคงระหว่างประเทศอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยการต่างประเทศไทยและผลอันเกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านทั้ง 9 ถือเป็นส่วนที่จะ

ขาดไม่ได้ในการเข้าใจภาพรวมของความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในภูมิภาคและผลจากความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

จุดเด่นอีกประการหนึ่งของโครงการวิจัยชุดนี้อยู่ที่ผู้วิจัยเป็นผู้ที่มีบทบาทในฐานะนักการทูตอยู่ในกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบายของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านในระยะเวลาส่วนหนึ่งที่โครงการวิจัยเลือกศึกษา และโดยเหตุนี้จึงเป็นผู้ที่ได้อุ้มนึกเห็น มีส่วนร่วม และติดตามอยู่ในวงในของฝ่ายที่เป็นภาคปฏิบัติโดยตรง และงานวิจัยยังได้รับประโยชน์จากการเข้าถึงเอกสารชั้นต้นซึ่งเป็นเอกสารภายในของกระทรวงการต่างประเทศและของส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง ที่สะท้อนให้เห็นการมองปัญหา การพิจารณาผลประโยชน์ การกำหนดท่าที การคิดหาทางเลือกเชิงนโยบาย การตัดสินใจและการดำเนินนโยบายของฝ่ายทางการไทย และนำข้อมูลจากเอกสารชั้นต้นเหล่านี้มาวิเคราะห์ด้วยสายตาแหลมคมของนักวิจัยผู้เป็นนักการทูตที่เข้าใจบริบทและเกมการเมืองระหว่างประเทศในช่วงเวลานั้นเป็นอย่างดี

งานวิจัยนโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านของสุรพงษ์ ชัยนามยังมีประโยชน์โดยตรงอีกอย่างหนึ่ง คือ การทำหน้าที่ถ่ายทอดความทรงจำเชิงสถาบันให้แก่คนรุ่นใหม่ที่จะมารับภารกิจด้านการต่างประเทศของไทย ให้เรียนรู้จากโจทย์และแนวทางที่ไทยเคยใช้ตอบโจทย์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับประเทศต่างๆ ในภูมิภาค ท่ามกลางความผันผวนของยุคสมัยที่น่าสนใจที่สุดยุคหนึ่ง แม้ว่าภูมิทัศน์ของความร่วมมือและความขัดแย้งในภูมิภาคจะเปลี่ยนจากสมัยสงครามเย็นไปมากแล้ว แต่ประสบการณ์ของการดำเนินนโยบายต่างประเทศในยุคสมัยที่ผ่านมาผ่านไปได้ให้กรณีศึกษาในภาคปฏิบัติ ที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับการฝึกฝนคนรุ่นใหม่ให้มีความชำนาญอันแนบเนียนในทางการทูต

ผลงานวิจัยชุดนี้นับเป็นจุดเริ่มต้นครั้งแรกในการทำความเข้าใจการต่างประเทศไทยต่อประเทศในภูมิภาค อีกสิ่งหนึ่งนั้นจะได้มาจากการดำเนินนโยบายของประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคต่อประเทศไทย เมื่อได้ส่วนหลังนี้มา เราจะเห็นชัดขึ้นว่า ในขณะที่การต่างประเทศของไทยมองประเทศในภูมิภาคอย่างอินโดนีเซียหรือสิงคโปร์ด้วยความมุ่งหมายและความหมายอย่างหนึ่ง ประเทศเหล่านั้นมองเห็นไทยในความหมายแบบใด และดำเนินนโยบายต่อไทยด้วยความมุ่งหมายแบบไหน

และจะเห็นชัดขึ้นด้วยว่า ความสัมพันธ์ที่ประเทศเหล่านี้มีกับประเทศมหาอำนาจ เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์กับสหรัฐอเมริกา ส่งผลต่อความสัมพันธ์ที่ฟิลิปปินส์มีกับไทยในแง่ใดบ้าง ความแตกต่างและช่องว่างในการต่างประเทศระหว่าง 2 ฝ่ายที่จะปรากฏชัดขึ้นมาจากการต่อภาพความรู้จากทั้ง 2 ส่วน จะช่วยให้เราเข้าใจดีขึ้นอีกมาก ไม่แต่เฉพาะความสัมพันธ์ทวิภาคีที่ผ่านมา แต่จะมองเห็นโอกาสในอนาคตที่จะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างกันสามารถยังประโยชน์ร่วมกันและสร้างความเข้าใจระหว่างกันให้แก่แต่ละฝ่าย และแก่ภูมิภาคโดยรวมได้ดีขึ้นและมากขึ้นด้วย

ผลงานของสุรพงษ์ ชัยนามจึงเป็นการริเริ่มที่จะมีคุณูปการยาวไกลทั้งต่อวงวิชาการที่ศึกษาการต่างประเทศของไทยและประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และต่อผู้ปฏิบัติที่รับผิดชอบการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน

โดยเหตุนี้ งานวิจัยดังกล่าวจึงมีคุณค่าที่ควรแก่การนำข้อค้นพบมาสังเคราะห์เพื่อถอบทเรียนในเชิงนโยบายเพื่อให้ประโยชน์ต่อการเรียนรู้และสำหรับภาคปฏิบัติต่อไป

1.5 แนวทางสังเคราะห์บทเรียน : ข้อพิจารณาในเชิงระเบียบวิธีวิจัย

1. สังเคราะห์บทเรียนการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านโดยใช้งานวิจัย “นโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านในยุคสงครามเย็น: สื่กรณศึกษาเปรียบเทียบ บรูไน อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์” ของสุรพงษ์ ชัยนาม เป็นแหล่งข้อมูลหลักประกอบกับเอกสารชั้นรองอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสนอบทเรียนที่ให้แก่คิดเป็นประโยชน์ต่อภาคปฏิบัติในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ มิใช่การวิเคราะห์เสนอข้อถกเถียงในทางวิชาการเพื่อขยายพรมแดนความรู้ทางทฤษฎีในด้านนโยบายต่างประเทศศึกษาหรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
2. แนวทางการสังเคราะห์บทเรียนจะการใช้การตีความข้อมูลในงานวิจัยของสุรพงษ์ ชัยนามข้างต้นด้วยฐานคิดที่อยู่ในงานวิจัยของสุรพงษ์เองส่วนหนึ่ง ประกอบกับแนวคิดจากทฤษฎีการเมืองระหว่างประเทศในกลุ่ม realism เพื่อขยายความเข้าใจฐานคิดที่สุรพงษ์ใช้ให้ได้ความเข้าใจที่ชัดเจนยิ่งขึ้น แล้วนำการตีความที่ได้นั้นไปพิจารณาในกรอบแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์เพื่อนำเสนอบทเรียนเกี่ยวกับการต่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในสมัยสงครามเย็น

ทฤษฎีที่ผู้เขียนรายงานจะนำมาเป็นกรอบในการอ่านตีความข้อมูลจากงานวิจัยของสุรพงษ์ นอกเหนือจากแนวคิดเกี่ยวกับผลประโยชน์แห่งชาติและอำนาจในการดำเนินนโยบายต่างประเทศในงาน realism ที่จัดว่าเป็นแบบฉบับอย่าง Hans J. Morgenthau (1948) แล้วได้แก่งานเชิงทฤษฎีจาก 3 กลุ่มต่อไปนี้

Defensive neorealism ที่ให้ความสำคัญแก่การพิจารณาลักษณะอนาธิปไตยของระบบระหว่างประเทศและสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในแต่ละภูมิภาค ว่าจะส่งผลสร้างปัญหาความมั่นคงให้รัฐต่างๆ มากน้อยเพียงใด และแนวทางใดเป็นแนวทางเหมาะสมของรัฐบาลสำหรับการตอบสนองต่อปัญหาความมั่นคงดังกล่าว ซึ่ง defensive neorealism เสนอว่าสภาวะอนาธิปไตยจะทำให้รัฐในภูมิภาคหนึ่งต้องเจอกับปัญหาความมั่นคง เช่น ปัญหา security dilemma มากน้อยเพียงใด นอกเหนือจากอิทธิพลของโครงสร้างอำนาจที่เป็นอยู่ในภูมิภาคนั้นหรือในระดับโลกแล้ว ยังต้องพิจารณาการทำงานของปัจจัยที่ defensive neorealism เรียกว่าตัวปรับสภาพโครงสร้างหรือ structural modifiers ประกอบด้วยเสมอ ไม่อาจพิจารณาแต่เฉพาะส่วนโครงสร้างดุลอำนาจที่เป็นตัวอำนาจโลกในแต่ละระยะเท่านั้นได้ structural modifiers ที่สำคัญได้แก่ ปัจจัยด้านภูมิรัฐศาสตร์ที่มาจากขนาดและตำแหน่งที่ตั้งของแต่ละประเทศ ดุลอำนาจในภูมิภาคและดุลอำนาจในระดับทวิภาคี การมองใครและอะไรว่าเป็นภัยคุกคาม การกระจายและโอกาสเข้าถึงทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรที่มี

ความสำคัญทางยุทธศาสตร์ สภาวะของเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และการบรรลุผล/ได้รับผลตอบแทนยากง่ายจากการใช้กำลังบังคับ (Waltz 1979; Walt, 1987)

Neoclassical realism เป็นกรอบแนวคิดที่เน้นอธิบายทำความเข้าใจการดำเนินนโยบายต่างประเทศเพื่อตอบสนองต่อโจทย์การเมืองและความมั่นคงระหว่างประเทศจากปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับสภาวะการเมืองภายในที่ส่งผลต่อความเข้าใจปัญหา การมองภัยคุกคาม การตัดสินใจเลือกแนวทางและเครื่องมือในเชิงนโยบายเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์หรือปัญหาด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่รัฐนั้นเผชิญอยู่ในช่วงเวลาหนึ่งๆ ปัจจัยภายในที่ neoclassical realism ให้ความสำคัญได้แก่ วิธีคิดวิธีที่ผู้นำเฝ้ามองสภาพปัญหาในความเป็นจริงที่จะส่งผลต่อการกำหนดเป้าหมายและแนวทางในการดำเนินนโยบาย ความสามารถของผู้นำกับระบอบการเมืองในการระดมทรัพยากรและการสนับสนุนภายในประเทศเพื่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศ (Rose, 1998)

กลุ่ม realism ที่ใช้แนวทางการศึกษา Second-image Reversed แนวทางการศึกษานี้เสนอให้พิจารณาอิทธิพลจากภายนอกที่ส่งผลและผลกระทบเข้าสู่ภายใน เช่น สงคราม สงครามช่วย/ทรัพยากร สงครามเสี่ยง สงครามคุกคาม เป็นต้น และจากผล/ผลกระทบดังกล่าวผลักดันให้พลวัตภายในเปลี่ยนแปลง หรือมีพัฒนาการไปในทางหนึ่งทางใด เช่น ทำให้อำนาจและเสถียรภาพของรัฐ/รัฐบาลมีความเข้มแข็งหรือเปราะบางยิ่งขึ้น ทำให้อำนาจต่อรองในการเมืองภายในของบางฝ่ายเพิ่มมากขึ้นหรือลดลงไป ทำให้เกิดข้อเรียกร้องในเชิงนโยบายหรือเปลี่ยนทิศทางนโยบายที่เคยดำเนินมา หรือให้ตัวแบบเปรียบเทียบสำหรับเป็น best practices ที่ควรเอาอย่าง หรือความล้มเหลวที่ควรหลีกเลี่ยง ส่วนสำคัญของแนวคิดนี้อยู่ที่ช่วยให้เรามองหากลไกการทำงานที่เป็นตัวส่งผ่านอิทธิพลจากภายนอกเข้ามาก่อให้เกิดผลภายใน (causal mechanisms) ได้ (Gourevitch, 1978; Barnett, 1992)

การสังเคราะห์ถอดบทเรียนจากงานวิจัยของสุรพงษ์ ชัยนามจะใช้แนวคิดจากทฤษฎีทั้ง 3 กลุ่มเป็นกรอบเพราะผลงานวิจัยในชุด “นโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านในยุคสงครามเย็น สี่กรณีศึกษาเปรียบเทียบ : บรูไน อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์และสิงคโปร์” เน้นศึกษาความสัมพันธ์ด้านการเมืองและความมั่นคง เป็นสำคัญ อันเป็นกรอบการวิเคราะห์ที่ตรงกับทฤษฎีในฝ่าย realism ที่ให้ความสำคัญต่อมิติการเมืองในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และถือว่าผลประโยชน์ด้านการรักษาความอยู่รอดและความมั่นคงของรัฐเป็นผลประโยชน์สำคัญอันดับต้น เพราะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐเกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่มีลักษณะอนาธิปไตย ความเป็นอนาธิปไตยในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมีที่มาจากคุณสมบัติของรัฐที่ทุกรัฐต่างถือว่าแต่ละรัฐต่างก็เป็นรัฐอธิปไตย จึงไม่มีและไม่มียอมรับให้มีอำนาจสูงสุดที่เหนือขึ้นไปจากรัฐมาทำหน้าที่ปกป้องรักษาความมั่นคงและความอยู่รอดปลอดภัยรวมทั้งพิทักษ์ผลประโยชน์ในด้านต่างๆ ให้ ด้วยเหตุนี้การรักษาความอยู่รอดและความมั่นคงทั้งภายนอกและภายในจึงเป็นหน้าที่ของแต่ละรัฐที่ต้องรับผิดชอบตัวเอง และต้องพึ่งตนเองเป็นหลัก (Waltz 1979) อย่างไรก็ตาม แม้จะใช้แนวคิดจาก realism หลายสำนักในการวิเคราะห์เพื่อสกัด

หาบทเรียน แต่การนำเสนอในที่นี้จะมีใช้การอภิปรายในเชิงทฤษฎี เพราะดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าคำถามในเชิงทฤษฎีกับปัญหาในทางปฏิบัติมีความแตกต่างกัน และวัตถุประสงค์ของงานนี้มีใช้เรื่องการศึกษาในเชิงทฤษฎี แต่มุ่งมองหาบทเรียนในเชิงยุทธศาสตร์สำหรับภาคปฏิบัติ

อนึ่ง ควรกล่าวให้ชัดในที่นี้ว่า การเลือกใช้แนวคิดจากทฤษฎีในกลุ่ม realism มาเป็นฐานในการอ่านงานวิจัยของสุรพงษ์เพื่อสกัดบทเรียนมีใช้ว่าเป็นเพราะผู้เขียนรายงานพอใจทฤษฎีกระแสนี้เป็นพิเศษ แต่การจัดทำรายงานนี้เลือกเดินตามกรอบความคิดที่ผู้วิจัยคือสุรพงษ์ใช้ เพราะเห็นว่าเป้าหมายของรายงานตามที่ได้รับมอบหมายมาคือการสังเคราะห์ถอดบทเรียนไม่ใช่การวิพากษ์เพื่อเปิดประเด็นกับงานวิจัยของสุรพงษ์ แน่แน่นอนว่า ผู้ที่ต้องการอ่านงานวิจัยชุดนี้ด้วยจุดมุ่งหมายและด้วยฐานคิดที่แตกต่างออกไปจาก realism ก็สามารถทำได้ และคงได้ผลเป็นข้อสรุปออกมาต่างจากการใช้ realism เป็นกรอบอยู่ไม่น้อย อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้เขียนรายงานใช้แนวคิดจาก realism มาเป็นฐานในการอ่านตีความงานวิจัยของสุรพงษ์ การเลือกสรรว่าจะใช้แนวคิดใดและจากงานของ realism กลุ่มใดมาเป็นการอภิปรายตีความ เป็นการตัดสินใจเลือกโดยความเห็นสมควรของผู้ทำรายงานฉบับนี้เอง

ตามแนวทางสังเคราะห์บทเรียนข้างต้น ผู้จัดทำรายงานเห็นว่ามีประเด็นที่ควรพิจารณาในเชิงระเบียบวิธีวิจัยเพิ่มเติม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแสดงฐานคิดและมุมมองในวิธีการตีความข้อมูลจากงานวิจัยของสุรพงษ์ ที่รายงานจะนำเสนอต่อไปในบทที่ 2 และบทที่ 3 ดังนี้

ฐานคิดที่อยู่ในงานวิจัยของสุรพงษ์ ชัยนาม

งานวิจัยของสุรพงษ์ ชัยนาม “นโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านในยุคสงครามเย็น : สี่กรณีศึกษาเปรียบเทียบ บรูไน อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์” พิจารณาการต่างประเทศไทยในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในบริบทสงครามเย็น งานวิจัยชุดนี้มีฐานคิดว่าผลประโยชน์สำคัญที่สุดในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ไม่เฉพาะแต่ของไทย แต่ของทุกประเทศ คือผลประโยชน์ในด้านความมั่นคง ดังที่สุรพงษ์เขียนไว้ในบทนำของงานวิจัยชุดนี้ทุกเล่ม ว่า

(สุรพงษ์ ชัยนาม 2561 ก., 21)

ในการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจแรงผลักดันหรือแรงจูงใจของรัฐบาลแต่ละประเทศในการดำเนินนโยบายด้านการเมืองและความมั่นคงในความสัมพันธ์กับรัฐอื่น ๆ สุรพงษ์เสนอว่าต้องพิจารณาปัจจัยด้านภูมิรัฐศาสตร์เป็นสำคัญ ดังเขาระบุว่า

^๑ (สุรพงษ์ ชัยนาม, 2561 ก., 20 - 21)

เมื่อเทียบปัจจัยภูมิรัฐศาสตร์กับปัจจัยทางด้านอุดมการณ์ ซึ่งในระหว่างสงครามเย็น ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางว่าเป็นปัจจัยสำคัญมากในการเมืองระหว่างประเทศ (Graebner, ed. 1976; Christe 2001; Dockrill and Hughes, eds. 2006; Haslam, 2011) เพราะในด้านหนึ่ง ขั้วอำนาจโลกในระบบระหว่างประเทศเวลานั้นแบ่งฝักฝ่ายกันในทางอุดมการณ์ ระหว่างโลกเสรีที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นขั้วอำนาจและผู้นำฝ่ายหนึ่ง กับโลกคอมมิวนิสต์ที่มีสหภาพโซเวียตเป็นขั้วอำนาจและผู้นำอีกฝ่ายหนึ่ง และในอีกด้านหนึ่ง ช่วงต้นสงครามเย็นในดินแดนอาณานิคมของตะวันตกในแอฟริกาและเอเชียยังเป็นช่วงเวลาของการต่อสู้เพื่อเอกราช ซึ่งอุดมการณ์ชาตินิยมและอื่นๆ มีบทบาทสูงในการระดมทางการเมือง แต่สรุปงษ์เสนอมติว่า เทียบกันแล้ว

(สรุปงษ์ ชัยนาม 2563, 21)

การสังเคราะห์บทเรียนนโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านทั้ง 4 จากงานวิจัยของสรุปงษ์ ชัยนามในที่นี้ ถ้ายึดฐานคติที่ให้ความสำคัญแก่ปัจจัยภูมิรัฐศาสตร์ และมีจุดเน้นที่ผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของไทย ตามที่สรุปงษ์เสนอไว้ข้างต้น ก็อาจพิจารณาเพื่อนบ้านทางทะเลของไทยทั้ง 4 ประเทศได้ ทั้งในฐานะที่เป็นสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศระดับภูมิภาคของการต่างประเทศไทย และในส่วนที่ไทยใช้นโยบายดำเนินความสัมพันธ์กับบรูไน สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ และ อินโดนีเซีย เป็นองค์ประกอบสำคัญในแนวทางแก้ปัญหาการต่างประเทศและความมั่นคงที่ไทยเผชิญในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศสมัยสงครามเย็น ซึ่งอาจแบ่งออกได้ 2 ระยะ คือ ในช่วงสงครามเวียดนามระยะหนึ่ง และช่วงที่ไทยเผชิญกับปัญหาเวียดนามใ้กำลังเข้ายึดครองกัมพูชาอีกระยะหนึ่ง

อย่างไรก็ดี เนื่องจากสรุปงษ์เลือกนำเสนอผลการวิจัยนโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านแบบแยกวิเคราะห์เป็นรายประเทศ มิได้เลือกพิจารณาทั้ง 4 ประเทศเปรียบเทียบไปด้วยกัน หรือดูทั้งหมดประกอบกัน และถ้าพิจารณางานวิจัยของสรุปงษ์ในชุดแรก ที่ศึกษานโยบายต่างประเทศของไทยต่อ 5 ประเทศเพื่อนบ้าน คือ กัมพูชา มาเลเซีย พม่า/ เมียนมา สปป.ลาว และเวียดนาม ก็จะพบการนำเสนอและการวิเคราะห์ที่เป็นไปในลักษณะเช่นเดียวกัน คือ พิจารณานโยบายต่างประเทศของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านบนแผ่นดินใหญ่แบบแยกเป็นต่างหากจากกันคนละเล่ม

ข้อดีของแนวทางการนำเสนอแบบนี้ คือช่วยให้คนอ่านติดตามทำความเข้าใจนโยบายที่ไทยดำเนินกับเพื่อนบ้านแต่ละประเทศได้ง่าย ไม่สับสน แต่การนำเสนอเช่นนี้ ถ้าหากผู้อ่านไม่ทันเห็นสภาพแวดล้อมของภูมิภาคในแต่ละช่วงเวลาที่บริบทของการต่างประเทศไทยอย่างเพียงพอจากการอ่านหนังสือหมดทั้งชุด รวมทั้งปัญหาจากสภาพแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของไทยในแต่ละช่วงเวลา ก็อาจไม่เข้าใจถึงที่มาที่ไปของแนวทางการดำเนินนโยบายในความสัมพันธ์ทวิภาคีระหว่างไทยกับเพื่อนบ้านทางทะเลได้ชัดเจนนักว่า ภายหลังจากได้รับเอกราชหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่ตั้งประชิดติดต่อกันทั้งใกล้หรือไกลตามตำแหน่งที่ตั้งของแต่ละประเทศ สร้างเงื่อนไขเป็นบวกลบต่อไทยแบบไหนอย่างไรบ้าง ที่ส่งผลต่อการตั้งโจทย์ หรือเปลี่ยนโจทย์ความมั่นคงของไทย และต่อการเลือกแนวทางในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทย เพื่อหาทางแก้โจทย์เหล่านั้นให้บรรลุเป้าหมายในการรักษาผลประโยชน์ด้านความมั่นคงในแต่ละระยะ

เช่นเดียวกัน สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีพลวัตที่ไม่หยุดนิ่ง ไม่ว่าพลวัตนั้นจะมาจากการเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์ของประเทศมหาอำนาจต่อภูมิภาค จากพัฒนาการและเหตุการณ์การเมืองภายในของประเทศเพื่อนบ้าน หรือความสัมพันธ์ที่ร้ายขึ้นลงระหว่างประเทศเพื่อนบ้านด้วยกันเอง เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างอินโดนีเซีย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ หรือความสัมพันธ์ระหว่างสิงคโปร์กับมาเลเซีย ดังนั้นอิทธิพลของปัจจัยทางภูมิรัฐศาสตร์ในแต่ละระยะเวลาต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยจึงทำงานส่งผลแตกต่างกันและเปลี่ยนแปลงได้เสมอ ทำให้ต้องติดตามว่า เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนเป้าหมายยุทธศาสตร์ของประเทศมหาอำนาจต่อภูมิภาค หรือเป็นการเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศภายในภูมิภาคเอง การเปลี่ยนแปลงนั้นได้เปิดโอกาสหรือสร้างข้อจำกัดใหม่ๆ แบบไหนขึ้นมามาก และการต่างประเทศของไทยปรับตัวอย่างไร ทั้งในส่วนแนวทางและการเลือกเครื่องมือดำเนินนโยบายต่างประเทศ เพื่อรักษาผลประโยชน์ด้านความมั่นคงทั้งภายในภายนอกในแต่ละระยะ

นอกจากนั้น ส่วนที่ควรขยายความเพิ่มเติมเพื่อให้ผู้อ่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้อ่านที่ไม่รู้จะคุ้นเคยกับการพิจารณาปัจจัยทางภูมิรัฐศาสตร์ ได้รับความเข้าใจดีขึ้น ได้แก่ ส่วนที่ว่าด้วยองค์ประกอบของปัจจัยในด้านภูมิรัฐศาสตร์มีอะไรบ้าง หรือควรพิจารณาที่ไหน ปัจจัยไหนเปลี่ยนแปลงเร็วช้าอย่างไร และส่งผลในทางใดและอย่างไรบ้างต่อปัญหาความมั่นคงของไทยในช่วงเวลาสงครามเย็นแต่ละระยะ เพราะงานวิจัยนโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านชุดนี้เขียนโดยผู้เชี่ยวชาญ จึงอาจไม่ได้เน้นส่วนที่เป็นพื้นฐานการวิเคราะห์นี้ออกมา แม้ว่าคนอ่านที่อ่านงานวิจัยชุดนโยบายต่างประเทศไทยต่อ 4 ประเทศเพื่อนบ้านทางทะเลอย่างละเอียด อาจพอจะสกัดออกมาได้บ้างว่าปัจจัยและความสำคัญของภูมิรัฐศาสตร์ที่ส่งผลกระทบต่อการแก้ปัญหาการต่างประเทศ และทางเลือกในการดำเนินนโยบายต่างประเทศมีอะไรบ้าง

ดังนั้น เพื่อช่วยบุคคลทั่วไปที่ไม่ใช่ นักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญอ่านงานวิจัยของสุรพงษ์แล้วได้รับความเข้าใจและประโยชน์จากงานวิจัยดีขึ้น การสังเคราะห์ถอดบทเรียนจากงานวิจัยชุดนี้ จึงตั้งต้นที่การให้แนวพินิจสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ว่ามีลักษณะอย่างไร เหตุปัจจัยในสภาพแวดล้อมในช่วงเวลาหนึ่งและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อการเสถียรภาพและความมั่นคงในภูมิภาค และการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติด้านความมั่นคงของประเทศต่างๆ ในแง่ใดบ้าง โดยใช้แนวคิดจากทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดในกลุ่ม realism มาเป็นกรอบการวิเคราะห์ ก่อนจะนำไปสู่การพิจารณาบทเรียนจากบทบาทของการทูตและการต่างประเทศในการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติด้านความมั่นคงที่จะสังเคราะห์จากงานวิจัยชุดนโยบายต่างประเทศของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านทั้ง 4 ของสุรพงษ์ ชัยนาม

มุมมองในการตีความเพื่อสังเคราะห์บทเรียน : ความแตกต่างระหว่างคำถามเชิงทฤษฎีกับปัญหาในทางปฏิบัติ

การตีความข้อมูลในงานวิจัยของสุรพงษ์เพื่อสังเคราะห์บทเรียนจะใช้มุมมองดังต่อไปนี้

1. มุมมองของรัฐและผู้นำที่เป็นผู้กำหนดนโยบายรวมทั้งผู้ดำเนินนโยบายต่างประเทศในระดับปฏิบัติ คือเจ้าหน้าที่การทูต ทั้งนี้เพราะงานวิจัยของสุรพงษ์ที่ใช้เป็นฐานในการตีความสังเคราะห์บทเรียนที่จะนำเสนอต่อไปใช้มุมมองดังกล่าวตลอดงานวิจัย ดังนั้นบทเรียนที่สังเคราะห์ได้ จึงเป็นบทเรียนในแง่มุมมองของรัฐ และจากการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่อรัฐผ่านทางทูตและแวดวงนโยบายระดับสูง บทเรียนการต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านสมัยสงครามเย็นเหล่านี้คงมีประโยชน์อยู่ไม่น้อยสำหรับฝ่ายปฏิบัติงานด้านการทูตและผู้ที่อยู่ในระดับกำหนดนโยบาย หรือผู้สนใจศึกษาการดำเนินนโยบายระดับรัฐ อย่างไรก็ตามก็ควรตระหนักถึงข้อจำกัดของมุมมองนี้ไว้ด้วยว่ามีได้ครอบคลุมมุมมองของตัวแสดงอื่นๆ ทั้งในระดับข้ามชาติหรือภายในรัฐและระดับท้องถิ่นที่มีผลประโยชน์หรือความต้องการแตกต่างจากรัฐและผู้นำรัฐที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย รวมทั้งมีทัศนคติต่อปัญหา มองผลกระทบ และต้องการผลลัพธ์ที่แตกต่างกันไป

ยิ่งไปกว่านั้น ควรตระหนักว่า เมื่อมาถึงสมัยหลังสงครามเย็น การดำเนินนโยบายต่างประเทศของประเทศมหาอำนาจ เช่นสหรัฐอเมริกา หรือของประเทศตะวันตก เช่นสหภาพยุโรปและประเทศสมาชิก มิได้เน้นที่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่อรัฐผ่านการดำเนินงานทางการทูตและความสัมพันธ์ระดับสูงเป็นด้านหลักแต่เพียงด้านเดียวอีกต่อไป ความสัมพันธ์ผ่านการดำเนินการทูตสาธารณะเพื่อสร้างร่วมมือกับกลุ่มต่างๆ ในภาคประชาชนและผลักดันประเด็นวาระที่สอดคล้องกับการส่งเสริมสนับสนุนคุณค่าและผลประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจและประเทศตะวันตก โดยอาศัยการประสานและการดำเนินงานที่สนับสนุนกันและกันระหว่างองค์กรที่ไม่ใช่รัฐกับเครือข่ายขององค์กรทางสังคมในภาคประชาชนของแต่ละประเทศ กลายเป็นมิติความสัมพันธ์ข้ามชาติที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง และส่งผลได้มากต่อการเปลี่ยนอำนาจต่อรองของฝ่ายต่างๆ ในกระบวนการนโยบาย ทำให้รัฐหรือส่วนงานองค์กรภาครัฐมีอิสระจากการเคลื่อนไหวผลักดันและจากแรงกดดันของภาคประชาชนในการกำหนดและดำเนินนโยบายน้อยลงกว่าเดิมมาก

2. แม้กรอบในการตีความข้อมูลจากงานวิจัยของสุรพงษ์เพื่อสังเคราะห์ถอดบทเรียนจะได้มาจากแนวคิดทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่การตีความจะใช้มุมมองที่ให้ความสำคัญแก่การพิจารณาปัญหาการต่างประเทศในทางปฏิบัติ มากกว่าจะเป็นการเปิดประเด็นในทางทฤษฎีเพื่อสร้างคำอธิบายและพัฒนาแนวคิดที่มีลักษณะทั่วไปให้แก่การศึกษาปรากฏการณ์ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือเพื่อทดสอบพลังการอธิบายของทฤษฎีหนึ่งๆ หรือเพื่อขยายสมรรถนะของทฤษฎีหนึ่งให้มีพลังการอธิบายได้มากขึ้น

ในการพิจารณาเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ มุมมองของฝ่ายที่สนใจพัฒนาทฤษฎี กับมุมมองของฝ่ายที่ต้องดำเนินนโยบายเพื่อตอบสนองต่อเหตุการณ์ระหว่างประเทศ จะมองเหตุการณ์เดียวกันไปคนละแบบ

เช่น ถ้าเกิดเหตุการณ์ประเทศ A ซึ่งเป็นประเทศใหญ่ในภูมิภาคประกาศจะ “บดขยี้” ประเทศที่เพิ่งเป็นเอกราชจากเจ้าอาณานิคมเดิมนั้น เพราะเห็นว่าประเทศเกิดขึ้นใหม่นั้นเป็นตัวแตนของจักรวรรดินิยมเดิมที่ซ่อนรูปมาเพื่อคงอำนาจไว้ในภูมิภาค และเพื่อขัดขวางการเป็นผู้นำภูมิภาคของประเทศ A ฝ่ายที่สนใจคำถามในเชิงทฤษฎีจะพิจารณาองค์ประกอบส่วนต่างๆ ในเหตุการณ์

ดังกล่าวเพื่อนำมาจัดประเภทให้เข้ากับกรอบและแนวทางอธิบายของทฤษฎีที่ศึกษา ถ้าทฤษฎีที่ใช้ศึกษามีกรอบการพิจารณาความขัดแย้งระหว่างรัฐ โดยแยกประเภทรัฐในคำอธิบายออกเป็นรัฐที่รักษาสถานภาพเดิม กับรัฐที่ต้องการเปลี่ยนแปลงสถานภาพเดิม และเสนอตรรกะการอธิบายความขัดแย้งระหว่างรัฐ 2 ประเภทที่จะส่งผลเป็นบวกเป็นลบต่อเสถียรภาพระหว่างประเทศ คนสนใจศึกษาในเชิงทฤษฎีก็จะนำเหตุการณ์ประเทศ A ประกาศจะ “บดขยี้” ประเทศที่เพิ่งเป็นเอกราชมาพิจารณาจัดประเภทตามกรอบของทฤษฎีข้างต้น ว่าฝ่ายไหนเป็นรัฐฝ่ายรักษาสถานภาพเดิมตามกรอบทฤษฎี ฝ่ายไหนเป็นรัฐฝ่ายเปลี่ยนแปลงหรือไม่พอใจสถานภาพเดิม และใช้ตรรกะการอธิบายของทฤษฎีเกี่ยวกับความขัดแย้งที่ส่งผลต่อเสถียรภาพมาอธิบายพลวัตของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น หรือใช้เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมาทดสอบการอธิบายและการคาดการณ์ผลลัพธ์ของทฤษฎี เพื่อหาทางพัฒนาคำอธิบายที่มีลักษณะทั่วไปเกี่ยวกับเสถียรภาพระหว่างประเทศที่จะเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐรักษาสถานภาพเดิมกับรัฐที่ไม่พอใจสถานภาพเดิมเพื่อให้มีสมรรถนะการอธิบายได้ดียิ่งขึ้นต่อไป แต่ผู้ที่ต้องรับผิดชอบในการตอบสนองเชิงนโยบายต่อเหตุการณ์ระหว่างประเทศที่เกิดขึ้น ความสนใจของเขามีได้อยู่ที่การขยายพรมแดนความรู้ แต่อยู่ที่การรักษาผลประโยชน์ และลดผลกระทบของปัญหาที่จะมาสร้างความเสียหายต่อผลประโยชน์ หรือติดตามว่าปัญหาที่เกิดขึ้นให้โอกาสที่จะช่วยขยายรู้ทางสำหรับการแสวงหาผลประโยชน์ที่เขาต้องดูแลนั้นออกไปอีกอย่างไร

ตัวอย่างการแยกมุมมองระหว่างฝ่ายที่สนใจปัญหาในทางปฏิบัติกับฝ่ายที่สนใจคำถามเชิงทฤษฎีข้างต้นแม้จะให้ภาพที่ตัดกันสุดโต่งสักหน่อยเหมือนว่างานศึกษาทางทฤษฎีกับงานศึกษาในทางปฏิบัติอยู่แยกกันคนละโลก ความจริงงาน 2 ส่วนนี้เป็นประโยชน์ต่อกันมาก แต่ที่ยกเป็นตัวอย่างขึ้นมาเพื่อความชัดเจนว่า แนวทางการตีความในงานที่จะนำเสนอต่อไปนี้ จะพิจารณาเหตุการณ์ในความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านด้วยมุมมองการมองปัญหาในทางปฏิบัติ ไม่ใช่การตั้งคำถามในเชิงทฤษฎี และโดยเหตุนี้จึงไม่เข้าไปพัวพันกับการเปิดประเด็นอภิปรายในเชิงทฤษฎี แต่แน่นอนว่า ผลลัพธ์ที่ได้ออกมาจากการสังเคราะห์บทเรียนในงานนี้ย่อมมีนัยสัมพันธ์กับทฤษฎีต่างๆ ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

3. การตีความข้อมูลจากงานวิจัยของสุรพงษ์เพื่อสังเคราะห์บทเรียนเกี่ยวกับนโยบายการต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศยุคสงครามเย็น ควรแสดงพิกัดต่อปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำการกับโครงสร้าง (agent-structure problems) เพราะเรื่องนี้สัมพันธ์กับแนวทางที่ผู้ตีความจะพิจารณาสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่วางเงื่อนไขข้อจำกัดและโอกาสต่อฝ่ายต่างๆ ที่ดำเนินสัมพันธ์ต่อกันและกันอยู่ และต้องการบรรลุเป้าหมายที่แต่ละฝ่ายต้องการในสถานการณ์ที่ไม่มีฝ่ายใดโดยลำพังจะสามารถเข้าไปกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงเหตุปัจจัยที่ทำงานอยู่ในสภาพแวดล้อมนั้นทั้งหมดได้

แต่เพื่อให้การแสดงกำหนดพิกัดต่อปัญหาโครงสร้างกับผู้กระทำการในที่นี้กลายเป็นการอภิปรายในเชิงทฤษฎีและญาณวิทยา (ซึ่งผู้สนใจการอภิปรายระดับ metatheory เกี่ยวกับปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างกับผู้กระทำการในสาขานโยบายต่างประเทศศึกษา อาจติดตามรายละเอียดได้ใน Carlsnaes 1992) และเปลี่ยนรายงานนี้ไปเป็นงานในเชิงทฤษฎี จะขอนำเสนอ

โดยใช้ลักษณะในภูมิภาคสมมุติแห่งหนึ่งเป็นตัวอย่างแสดงว่าในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ รัฐในภูมิภาคแห่งนั้นต้องเผชิญกับเงื่อนไขเชิงโครงสร้างอะไรบ้างในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ แล้วจึงตามด้วยการอภิปรายเพื่อแสดงฐานคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำการกับ โครงสร้างที่จะใช้ประกอบการสังเคราะห์ถอดบทเรียนในรายงานนี้

ภูมิภาคสมมุติแห่งหนึ่งหลังสงครามโลกครั้งที่สองมีลักษณะดังต่อไปนี้

- (1) ประเทศในภูมิภาคมีความแตกต่างกันในเชิงกายภาพ มีทั้งที่เป็นประเทศขนาดเล็กในช่องแคบ เป็นหมู่เกาะที่ครอบคลุมอาณาเขตทางทะเลกว้างขวาง เป็นประเทศขนาดใหญ่บนคาบสมุทรและมั่งคั่งด้วยทรัพยากร บางประเทศไม่มีทางออกทะเล บางประเทศมีเขตแดนประชิดติดต่อกับมหาอำนาจนอกภูมิภาค
- (2) ก่อนที่จะตกเป็นอาณานิคมของตะวันตก ประเทศในภูมิภาคมีการแข่งขันอำนาจและทำสงครามกันเป็นระยะ สงครามในสมัยก่อนสมัยใหม่เป็นสงครามเพื่อแสดงและรักษาสถานะอำนาจความเป็นใหญ่เหนือพื้นที่ ผู้คน และทรัพยากร
- (3) ประเทศในภูมิภาคทั้งหมดเคยตกอยู่ในอำนาจการปกครองของตะวันตก ทั้งที่ตกเป็นอาณานิคมโดยตรง เป็นรัฐในอารักขา หรือถูกควบคุมอำนาจการคลัง การศาล และการต่างประเทศ ภายหลังได้รับเอกราชโดยสมบูรณ์แล้ว ก็ยังมีปัญหาข้อพิพาทระหว่างกันเกี่ยวกับเส้นเขตแดน และดินแดน
- (4) ประเทศในภูมิภาคมีความแตกต่างทางเศรษฐกิจการเมืองและระดับการพัฒนา บางประเทศยังเป็นประเทศกลุ่มรายได้ต่ำ บางประเทศระดับรายได้ประชากรและคุณภาพชีวิตอยู่ในระดับเดียวกับประเทศพัฒนาแล้ว บางประเทศยังปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์ บางประเทศทหารยังมีอำนาจทางการเมืองสูง บางประเทศเป็นประชาธิปไตยแบบมีพรรคการเมืองใหญ่พรรคเดียวครองอำนาจการเป็นรัฐบาล บางประเทศเป็นประชาธิปไตยแบบลุ่มๆ ดอนๆ และมีขีดความสามารถและธรรมาภิบาลของรัฐจำกัด บางประเทศมีระบบบริหารจัดการภาครัฐดีแต่มีทรัพยากรจำกัด
- (5) ประเทศในภูมิภาคมีความแตกต่างกันทางประชากร ไม่ว่าจะเป็นในด้านภาษา ศาสนา ชาติพันธุ์ และวัฒนธรรม
- (6) ชนกลุ่มน้อยของบางประเทศนับถือศาสนาใช้ภาษาและเป็นกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกับพลเมืองส่วนใหญ่ของประเทศที่เป็นเพื่อนบ้าน ในขณะที่บางประเทศประกอบด้วยชนกลุ่มน้อยหลายกลุ่ม รวมทั้งคนที่อพยพจากภายนอกภูมิภาคเข้ามามีบทบาทสำคัญทางเศรษฐกิจในสมัยอาณานิคม
- (7) หลายประเทศมีปัญหาความแตกแยกในการเมืองภายใน ปะทุออกมาเป็นการต่อสู้ด้วยความรุนแรงหลายรูปแบบ มีทั้งการกลุ่มกบฏแบ่งแยกดินแดน ขบวนการต่อต้านเพื่อล้มล้างระบอบการปกครองเดิม ความตึงเครียดทางชาติพันธุ์และชนกลุ่มน้อยที่ปะทุออกมาเป็นการจลาจล การตั้งกองกำลังสู้กับอำนาจรัฐส่วนกลาง และอาศัยชายแดนของประเทศเพื่อนบ้านเป็นฐานในการต่อสู้ หรือมีกลุ่มก่อการร้ายต่อต้านอำนาจรัฐ โดยได้รับความสนับสนุนจากภายนอก

- (8) ทุกประเทศในภูมิภาคเคยมีและบางประเทศยังมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับมหาอำนาจภายนอกภูมิภาคประเทศใดประเทศหนึ่ง บางประเทศก็เคยสนับสนุนมหาอำนาจในการเข้าไปแทรกแซงการเมืองภายในของประเทศเพื่อนบ้าน หรืออนุญาตให้มหาอำนาจเข้ามาตั้งฐานทัพในประเทศของตน โดยที่ประเทศมหาอำนาจเหล่านี้ก็มีความขัดแย้งกัน และเป็นขั้วอำนาจที่แข่งขันและหาทางสกัดกันอิทธิพลเพื่อถ่วงดุลอำนาจกันอยู่
- (9) เป็นภูมิภาคซึ่งมีทรัพยากรที่มีคุณค่าสำคัญทางยุทธศาสตร์ และทรัพยากรนั้นมีอยู่มากในพื้นที่ที่เป็นข้อพิพาทระหว่างประเทศ
- (10) ภูมิภาคนี้เป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญของโลกเพราะไม่เพียงแต่จะเป็นเส้นทางเดินเรือที่หนาแน่นที่สุดแห่งหนึ่งของโลก แต่ยังเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศมหาอำนาจได้โดยตรง

จากสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในภูมิภาคสมมุติ 10 ข้อที่กล่าวมา การจะเข้าใจทางพิจารณาเพื่อกำหนดทิศทางความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำการกับโครงสร้างว่าให้น้ำหนักที่ไหน และจะพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างที่เป็นสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศกับผู้กระทำที่เป็นรัฐอย่างไร อาจเริ่มด้วยคำถามว่า จากการพิจารณาเงื่อนไขเชิงโครงสร้างในสภาพแวดล้อมข้างต้น อะไรคือแนวโน้มที่เป็นไปได้หรือคาดการณ์ได้ว่า ในอีก 10 หรือ 20 ปีต่อมา ลักษณะหรือสภาวะของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคสมมุติแห่งนี้จะเป็นอย่างไร? จะตกอยู่ในหล่มความขัดแย้งที่ลึกยิ่งขึ้น ถูกมหาอำนาจจากภายนอกเข้าแทรกแซงจนทำให้เกิดการแบ่งฝักฝ่ายภายในภูมิภาคเพื่อสกัดกั้นกันไม่ให้ฝ่ายตรงข้ามบรรลุเป้าหมายผลประโยชน์ที่ต้องการ หรือไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมนอกจากมีกลไกสำหรับจัดการความขัดแย้งที่ช่วยให้มีเสถียรภาพมากขึ้น หรือมีการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศมาเป็นกลไกบูรณาการประเทศในภูมิภาคทางเศรษฐกิจและการเมือง กลายเป็นภูมิภาคที่เป็นศูนย์กลางการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุนต่างประเทศ หรือจะเป็นแบบไหนที่มีความเป็นไปได้และมีความน่าจะเป็นมากที่สุด?

ถ้าพิจารณาแล้ว เห็นแนวโน้มว่าความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคแห่งนี้ในอนาคตน่าจะเกิดความขัดแย้งมากขึ้น และมีแนวโน้มสูงที่จะถูกมหาอำนาจจากภายนอกเข้าแทรกแซง หรือเกิดการรวมตัวแบ่งฝักฝ่ายภายในภูมิภาคเพื่อหาทางสกัดกั้นกันและกัน ความเห็นนี้จัดอยู่ในฝ่ายให้น้ำหนักความสำคัญแก่เงื่อนไขเชิงโครงสร้างที่เป็นอยู่ในสภาพแวดล้อมว่าเป็นตัวกำหนดการดำเนินนโยบายและผลลัพธ์ หรือผลักดันปฏิสัมพันธ์ระหว่างประเทศให้เกิดผลไปตามแนวโน้มของเหตุปัจจัยที่ทำงานอยู่ในสภาพแวดล้อม การมองเห็นแนวโน้มอย่างนี้ให้น้ำหนักแก่เงื่อนไขเชิงโครงสร้างที่มีต่อผู้กระทำการและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น

แต่ถ้าหากพิจารณาแล้วเห็นว่า ภูมิภาคแห่งนี้ แม้ที่แรกจะมีสภาพดังที่กล่าวมา แต่ในอีก 10- 20 ปีต่อมามีความเป็นไปได้ที่จะเห็นประเทศในภูมิภาคเริ่มต้นความร่วมมือระหว่างกันโดยมีการบูรณาการทางเศรษฐกิจเป็นทั้งเครื่องมือและเป็นเป้าหมายเพื่อมุ่งไปสู่การเป็นศูนย์กลางการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มีความร่วมมือระหว่างประเทศที่จะสร้างกรอบกติกาเป็นกลไกเชิงสถาบันทำหน้าที่ประสานนโยบายและกำกับการดูแลการปฏิบัติตามข้อตกลง ความเห็นนี้อยู่ในฝ่ายที่ถือว่า

ถึงแม้จะมีเหตุปัจจัยในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่บีบผลลัพท์ให้เป็นไปในทางลบอยู่มาก เพียงใดก็ตาม แต่ถ้าตัวผู้กระทำการ คือผู้นำรัฐบาลของประเทศต่างๆ ไม่จำนนต่อเงื่อนไขในสภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่ ก็อาจก่อผลแตกต่างไปจากเดิมและดีขึ้นกว่าเดิมด้วยข้อริเริ่มใหม่ๆ และโดยความพยายามอย่างต่อเนื่องที่จะปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในทางที่เอื้อให้ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐในภูมิภาคเกิดขึ้นและดำเนินไปในบริบทที่ดีขึ้น ในทางที่ช่วยให้ทุกประเทศในภูมิภาคบรรลุเป้าหมายปลายประสงค์ได้มากขึ้นกว่าเดิมได้ การคาดการณ์นี้เป็นการคาดการณ์ที่ให้น้ำหนักความสำคัญแก่ความสามารถของผู้กระทำการ ที่จะมีการพินิจพิเคราะห์เงื่อนไขเชิงโครงสร้างและหาทางดำเนินการ ไม่เพียงแต่เพื่อบรรลุเป้าหมายในโครงสร้างของโอกาสและข้อจำกัดที่เป็นมาและเป็นอยู่ แต่ยังหาทางเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศนั้นให้เป็นไปในทางที่เป็นมิตรมากขึ้นต่อประโยชน์ของทุกฝ่าย

การสังเคราะห์บทเรียนในรายงานนี้พิจารณาสภาพแวดล้อมของการต่างประเทศในภูมิภาคที่วางโครงสร้างแก่การดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐต่างๆ ว่ามีสิ่งใดดำรงอยู่เป็นต่างหากจากรัฐที่ประกอบกันขึ้นมาเป็นระบบระหว่างประเทศ (ที่อาจแยกพิจารณาได้ในระดับภูมิภาค หรือในระดับที่เล็กกว่าหรือใหญ่กว่าภูมิภาคที่ถูกกำหนดขึ้นมา) ถ้าใช้คำของ Durkheim คือมิได้พิจารณาว่าโครงสร้างจากสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศเป็น “a reality sui generis” หรือ “reality in itself” (Carlsnaes 1992, 248) แต่เป็นโครงสร้างที่มาจาก (1) ลักษณะของรัฐที่สัมพันธ์กันอยู่ในระบบระหว่างประเทศนั้นเอง และ (2) จากแบบแผนในการดำเนินความสัมพันธ์ต่อกันของรัฐผ่านสถาบันและวิถีปฏิบัติระหว่างประเทศ เช่น การทูต การสงคราม การเจรจาทำความตกลง หรือการแทรกแซง จนเกิดผลเป็นสภาวะความสัมพันธ์ที่เป็นมิตรหรือเป็นปฏิปักษ์ต่อกัน และรูปแบบความสัมพันธ์ที่แข่งขันกัน ขัดแย้งหรือร่วมมือกัน หรือหาทางใช้ประโยชน์หรือประสานประโยชน์ระหว่างกัน ส่วนใหญ่แล้ว ลักษณะของรัฐที่จะนำมาพิจารณาเป็นสภาพแวดล้อมของการต่างประเทศในเชิงโครงสร้างจะดูกันที่ ระเบียบการเมือง ระบบความคิดค่านิยมอุดมการณ์ และตัวแบบการจัดความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจของรัฐที่ดำเนินความสัมพันธ์ต่อกันอยู่ในภูมิภาคหรือในระบบระหว่างประเทศ ว่าลักษณะทั้งสามส่วนนี้เข้ากันได้ หรือว่าเข้ากันไม่ได้และทำลายความชอบธรรมของกันอยู่ (Skidmore, ed. 1997)

จากโครงสร้างตามทางพิจารณาข้างต้นนี้ การสังเคราะห์บทเรียนจะเน้นในด้านตัวผู้กระทำการที่เป็นผู้กำหนดและดำเนินนโยบายของรัฐว่าจะเลือกมองสภาพแวดล้อมของการต่างประเทศจากเงื่อนไขเชิงโครงสร้างเหล่านี้อย่างไร และจะเลือกเงื่อนไขส่วนไหนในโครงสร้างเป็นจุดสำหรับการเข้าแทรกแซงเพื่อให้ตนเองบรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการ หรือเปลี่ยนตำแหน่งไปอยู่ในจุดที่จะได้เปรียบในการลงมือกระทำการเมื่อค่านึงว่าโครงสร้างความสัมพันธ์เป็นอยู่แบบนั้น หรือเหนือขึ้นไปอีกขั้นคือ ผู้กระทำการพยายามจะเปลี่ยนเงื่อนไขเชิงโครงสร้างในสภาพแวดล้อมของการต่างประเทศอย่างไรเพื่อให้เอื้อต่อการบรรลุเป้าหมายที่มุ่งประสงค์ได้ดีขึ้น ลดข้อจำกัดของโครงสร้างที่เป็นอยู่ลงไป

การเสนอทางพิจารณาผู้กระทำการแบบนี้มิได้จะถือว่าผู้กระทำการมองเงื่อนไขในสภาพแวดล้อมอย่างมีเหตุผลตามตัวแบบ rational actor เสมอ ทางพิจารณานี้เสนอเพียงว่าตัวผู้กระทำการมี

ปฏิสัมพันธ์กับเงื่อนไขเชิงโครงสร้างในสภาพแวดล้อมตามความคิดความเข้าใจของเขา และกระทำการไปตามความคิดความเข้าใจนั้น ซึ่งจะมีผลต่อผลลัพธ์ที่ตามมา โดยผลลัพธ์นั้นอาจเป็นตามที่ตั้งใจ หรือเป็นไปในทางที่ไม่มีใครคิดไว้ก็ได้

จากการกำหนดพิกัดในความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำการกับโครงสร้างตามทางพิจารณาที่เสนอมาข้างต้น ผู้สังเคราะห์ถอดบทเรียนมีฐานการตีความความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศกับการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศจากงานวิจัยของสุรพงษ์อยู่ 2 ประการด้วยกัน กล่าวคือ

ประการแรก ทั้งเหตุปัจจัยที่เป็นอยู่ในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในช่วงเวลาหนึ่งๆ กับการดำเนินนโยบายของประเทศต่างๆ เพื่อตอบสนองต่อเหตุปัจจัยในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศต่างส่งผลต่อกันอย่างเป็นพลวัตสืบเนื่อง เหตุปัจจัยในสภาพแวดล้อมไม่ถึงกับเข้ามากำหนดผลลัพธ์ได้อย่างตายตัวว่าเมื่อรัฐต่างๆ ตกอยู่ในสภาพแวดล้อมแบบเดียวกันแล้ว นโยบายต่างประเทศของประเทศเหล่านั้นจะเป็นในทิศทางแบบเดียวกัน หรือได้ผลลัพธ์อันเกิดจากการดำเนินนโยบายออกมาเหมือนกัน แม้ปัจจัยในสภาพแวดล้อมจะมีความสำคัญ แต่ผู้ตัดสินใจและผู้ดำเนินนโยบายก็ยังมีช่องทาง มีทางเลือก ให้เลือกคิดเลือกตัดสินใจได้ หรือเลือกแนวทางในการดำเนินนโยบายได้ ทั้งในแง่การเลือกตั้งเป้าหมายที่ต้องการบรรลุ และเลือกวิธีการไปสู่เป้าหมายนั้น โดยในการคิดการเลือกเป้าหมายและวิธีการดำเนินนโยบายย่อมต้องคำนึงถึงและนำโอกาสและข้อจำกัดต่างๆ ในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศมาพิจารณาประกอบการกระทำการด้วยเสมอ หรือมีเช่นนั้น ก็จะตระหนักขึ้นมาได้ในภายหลังว่า การละเลยมองข้าม หรือให้น้ำหนักแก่เหตุปัจจัยในสภาพแวดล้อมอย่างผิดพลาด ส่งผลกระทบบ่อย่างไรต่อนโยบายต่างประเทศที่ได้ดำเนินไปแล้ว

ดังนั้น เหตุปัจจัยในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศหรือการแปรเปลี่ยนของเหตุปัจจัยเหล่านี้ จึงมีอิทธิพลส่งผลต่อนโยบายต่างประเทศได้อย่างน้อยใน 2 จังหวะ คืออิทธิพลที่มีต่อการพิจารณา
ทางเลือก

และกำหนดนโยบายต่างประเทศ กับอิทธิพลที่มีต่อผลลัพธ์ของนโยบายที่รัฐนั้นได้ดำเนินไปแล้ว

ประการที่สอง ในทางกลับกัน นโยบายต่างประเทศของรัฐต่างๆ ที่ตอบสนองต่อเหตุปัจจัยในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศก็มีผลเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมนั้นต่อไปได้อีก ทั้งในทางที่เป็นคุณและเป็นโทษ หรือผลในทางการสร้างกระแสหนุนกระแสนั้นขึ้นมาในสภาพแวดล้อมที่ย้อนกลับมาส่งผลบวกต่อการรักษาผลประโยชน์ของรัฐนั้นๆ เอง ข้อสำคัญในจุดนี้อยู่ที่ว่า ไม่มีประเทศใดประเทศหนึ่งจะสามารถเข้าไปควบคุมและกำหนดเงื่อนไขในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศได้โดยลำพัง นอกจากนั้น ความพยายามในการดำเนินนโยบายต่างประเทศเพื่อเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศให้เอื้อต่อการบรรลุเป้าหมายผลประโยชน์แห่งชาติอาจได้ผลลงเอยในทางตรงกันข้ามกับที่รัฐนั้นตั้งใจไว้ก็เป็นได้ เช่น แทนที่การดำเนินนโยบายเพื่อเปลี่ยนแปลงสถานภาพเดิมของโครงสร้างอำนาจระหว่างประเทศในภูมิภาคจะช่วยให้รัฐนั้นขยายอิทธิพลต่อประเทศอื่นๆ ได้มากขึ้น กลับมีผลทำให้ประเทศอื่นระแวงประเทศนั้นมาก

ยิ่งขึ้น หรือมีเช่นนั้นก็ให้ผลในทางที่ผู้ดำเนินนโยบายไม่ได้คิดไม่ได้ตั้งใจไว้แต่แรก เช่น ความร่วมมือระหว่างประเทศที่เริ่มต้นด้วยการรวมตัวระหว่างประเทศสมาชิกจากการที่ประเทศสมาชิกทั้งหมดมองเห็นภัยคุกคามในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศตรงกัน และมาตกลงกันสร้างกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศขึ้นมาเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองและสกัดกั้นภัยคุกคาม แต่ในเวลาต่อมากรอบความร่วมมือระหว่างประเทศดังกล่าวมีผลเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมในภูมิภาคในทางที่ต่างประเทศฝ่ายตรงข้ามที่เคยถูกมองว่าเป็นภัยคุกคามให้เข้ามาเป็นสมาชิกในวงความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งนั้นได้

กล่าวโดยสรุปก็คือ เจื่อนไขเชิงโครงสร้างที่มาจากลักษณะและสภาวะความสัมพันธ์ในระบบระหว่างประเทศที่เป็นอยู่ในช่วงเวลาหนึ่งวางข้อจำกัดให้แก่การต่างประเทศของประเทศไทยและประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคก็จริง แต่ไม่ได้หมายความว่า การต่างประเทศไทยหรือการต่างประเทศของประเทศใดก็ตามจะตกอยู่ในข้อจำกัดที่ลักษณะหรือสภาวะของระบบระหว่างประเทศขณะนั้นดีกรอบไว้ โดยไม่อาจเปลี่ยนแปลงอะไรได้ แท้ที่จริงแล้ว ความเป็นไปได้มีอยู่เสมอที่เจตจำนงและการเลือกดำเนินนโยบายด้วยความตั้งใจอย่างต่อเนื่องจะสามารถเปลี่ยนสภาวะของความสัมพันธ์ระหว่างกัน พร้อมกับที่เปลี่ยนเงื่อนไขข้อจำกัดที่ถูกวางไว้โดยลักษณะของระบบระหว่างประเทศที่เป็นอยู่ในภูมิภาค และในที่สุดคือเปลี่ยนแปลงลักษณะของระบบระหว่างประเทศเดิมในภูมิภาคนั้นไปด้วย

1.6 ขอบเขตงานวิจัย

การสังเคราะห์บทเรียนนโยบายต่างประเทศของไทยในสมัยสงครามเย็นต่อประเทศเพื่อนบ้านโดยจำกัดขอบเขตไว้ที่ประเทศเพื่อนบ้านทางทะเลของไทย 4 ประเทศ คือ บรูไน ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และอินโดนีเซีย ในการสังเคราะห์บทเรียนอาจจะไปถึงสถานการณ์ ปัญหาความสัมพันธ์ และนโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านบนภาคพื้นแผ่นดินใหญ่ของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วย รวมถึงบทบาทของประมุขแห่งราชอาณาจักรต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยรวม แต่ประเทศเพื่อนบ้านของไทยทางบก รวมทั้งเวียดนาม มิใช่จุดเน้นในขอบเขตการศึกษาของงานวิจัยนี้

อนึ่ง การตีกรอบ “ประเทศเพื่อนบ้าน” ในงานวิจัยของสุรพงษ์ โดยเฉพาะเพื่อนบ้านทางทะเล มีข้อสังเกตที่ควรกล่าวไว้ในที่นี้ว่าสุรพงษ์พิจารณาโดยเกณฑ์ของ “ภูมิภาค” เป็นสำคัญ แต่ควรสังเกตด้วยว่าการเป็นภูมิภาคและการกำหนดขอบเขตของภูมิภาคว่าอยู่ที่ไหนมิได้กำหนดแต่โดยเงื่อนไขทางภูมิศาสตร์เท่านั้น แต่ “ภูมิภาค” ส่วนหนึ่งเป็นผลของการริเริ่มและการตัดสินใจทางการเมืองระหว่างประเทศ และอีกส่วนหนึ่งเป็นผลของความคิดที่มาจากความร่วมมือกันยึดถือว่าประเทศไหนจะมองเห็นว่าประเทศใดบ้างที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกัน นักสังเกตการณ์การเมืองระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ช่วงหลังสงคราม คือ Russell H. Fifield (1958, 49-52) ตั้งข้อสังเกตว่า ในระยะ 10 ปีแรกหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติ ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญกับการรักษาความสัมพันธ์กับประเทศเจ้าอาณานิคมเดิม ที่เคยปกครองมาก่อน หรือในกรณีของไทยคือมองไปที่ประมุขแห่งราชอาณาจักรที่สามารถสนับสนุนทรัพยากรทางด้านการทหาร เศรษฐกิจ การพัฒนา มากกว่าที่จะ

ให้ความสำคัญต่อประเทศเพื่อนบ้าน จนถึงปี 1954 สถานเอกอัครราชทูตไทยแบบเต็มขั้นในประเทศเพื่อนบ้านมีแต่ที่ย่างกุ้งและที่มะนิลา ส่วนในกัมพูชา ลาว อินโดนีเซีย และเวียดนามเป็นระดับสถานอัครราชทูต ในปีเดียวกันนี้ อินโดนีเซียเปิดความสัมพันธ์ระดับเอกอัครราชทูตกับประเทศนอกภูมิภาค 14 ประเทศ ส่วนประเทศในภูมิภาคที่อินโดนีเซียเปิดความสัมพันธ์ทางการทูตขึ้นเอกอัครราชทูตมีเพียงกับพม่าและฟิลิปปินส์ ส่วนฟิลิปปินส์กับพม่าเปิดความสัมพันธ์ทางการทูตกันในปี 1956 และในระยะแรกก็อาศัยเอกอัครราชทูตของแต่ละฝ่ายที่ประจำการที่กรุงเทพฯ ให้เป็นผู้ดูแลเขตอาณา ทั้งสองฝ่ายยังไม่ได้มาตั้งสถานทูตที่ย่างกุ้งและที่มะนิลา (McCloud 1986, 276-77) หรือตอนที่จีนแผ่นดินใหญ่เป็นคอมมิวนิสต์ ประธานาธิบดี Elpidio Quirino ผู้นำฟิลิปปินส์มีความคิดจัดตั้ง Pacific Pact เป็นความร่วมมือระหว่างประเทศที่รวมถึงความร่วมมือด้านการทหารด้วย ความตั้งใจที่แรกฟิลิปปินส์ต้องการดึงจีนคณะชาติและเกาหลีใต้เข้ามาในกรอบความร่วมมือนี้ แต่ได้รับการคัดค้านจากประเทศอื่นๆ การประชุมที่จัดที่เมืองบาเกียวในเดือนพฤษภาคม 1950 จึงประกอบด้วยประเทศออสเตรเลีย ศรีลังกา อินเดีย อินโดนีเซีย ปากีสถาน ไทยและฟิลิปปินส์ ความพยายามของฟิลิปปินส์ในคราวนั้นไม่เกิดผล ที่ยกมาเป็นตัวอย่างเพื่อชี้ให้เห็นว่าขอบเขตของภูมิภาคมิใช่สิ่งที่ดำรงอยู่ก่อน แต่เป็นผลจากการสร้างขึ้นมาโดยการตัดสินใจร่วมกันระหว่างประเทศต่างๆ

ในแง่นี้ ในสมัยก่อนหน้าจะเกิดรัฐสมัยใหม่ในภูมิภาคที่เรียกกันแพร่หลายในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ว่า “เอเชียตะวันออกเฉียงใต้” ซึ่งจะกลายมาเป็นกรอบจัดประเทศเพื่อนบ้านของไทยในงานวิจัยของสุรพงษ์อีกทีหนึ่งนั้น ถ้าหากดูการติดต่อค้าขายทางทะเลจากจีนและริวกิวผ่านภูมิภาคนี้ไปจนถึงเปอร์เซีย ก็จะมีมองเห็นภูมิศาสตร์การค้าทางไกลครอบคลุมอาณาบริเวณกว้างใหญ่ไพศาล หรือถ้าหากจะดูพื้นที่ที่วรรณกรรมรามายณะ หรือพุทธศาสนาแพร่หลาย หรือรับทั้ง 2 ก็จะมีมองเห็นภูมิศาสตร์ทางวัฒนธรรมที่แผ่ไปในพื้นที่ขนาดใหญ่ข้ามมหาสมุทรเช่นเดียวกัน แต่รัฐโบราณที่เรียงรายอยู่ในภูมิศาสตร์ของการค้าทางไกลก็ดี หรือในภูมิศาสตร์ทางวัฒนธรรมก็ดี ยังมิได้มีแนวคิดและสำนึกรับรู้เกี่ยวกับ “ภูมิภาค” อย่างที่รวมตัวหรืออย่างที่ยังแยกกันชัดในขอบเขตที่จำเพาะเจาะจง และในความหมายที่เป็นที่รับรู้เข้าใจดังที่เห็นอยู่ในปัจจุบันว่า เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเป็นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ของอาเซียน (ดูข้ออภิปรายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงขอบเขตและอัตลักษณ์ของภูมิภาคใน Roberts 2011) จักรวรรดินิยมตะวันตกและสภาวะอาณานิคมทั้งโดยตรงและโดยอ้อมอันเป็นผลของจักรวรรดินิยม คือเหตุสำคัญที่สุดที่มาเปลี่ยนสภาพของพื้นที่และภูมิศาสตร์เศรษฐกิจและวัฒนธรรมของรัฐโบราณ เปลี่ยนรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างพื้นที่และการแบ่งเขตแดน เปลี่ยนแปลงหลักการและระบบการบริหารจัดการสำหรับการปกครองเหนือพื้นที่ การจะเข้าใจแรงผลักดันสูงใจและความหมายที่แต่ละฝ่ายมองเห็นกันและกันในความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านทางบกและทางทะเลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และในความสัมพันธ์ระหว่างกันเองของประเทศเพื่อนบ้านเหล่านี้ภายหลังได้รับเอกราช จำเป็นต้องพิจารณาผลของสภาวะอาณานิคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การลงหลักปักฐานของเหตุปัจจัยในสมัยอาณานิคมที่ส่งผลต่อการก่อตัวของรัฐสมัยใหม่ในอาณาเขตอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็น การแบ่งพื้นที่ตามเส้นเขตแดนของรัฐและการจัดเขตการปกครองภายใน และการสร้างระบบบริหารราชการในเชิงหน้าที่และในเชิงพื้นที่ เป็นต้น เช่นเดียวกันกับสมัยอาณานิคม มหาอำนาจในสมัยหลังอาณานิคมมาแล้วก็มีบทบาทอย่างมากต่อการสร้างความเป็นภูมิภาคและเปลี่ยนการกำหนดขอบเขตของภูมิภาค เนื้อหาของรายงานนี้จึงครอบคลุมถึงบทบาทของมหาอำนาจที่มีต่อพลวัตของภูมิภาคด้วย

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. บทเรียนในเชิงนโยบายที่จะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนยุทธศาสตร์การต่างประเทศของไทยในปัจจุบันและอนาคต
2. ข้อเสนอเชิงสมมุติฐานเพื่อเปิดประเด็นศึกษาการต่างประเทศไทยสมัยสงครามเย็น
3. การเรียนรู้ของสังคมจากประสบการณ์การต่างประเทศไทยในยุคสงครามเย็น

1.8 แนวทางการนำเสนอรายงาน

รายงานจะแบ่งการสังเคราะห์บทเรียนจากงานวิจัยของสุรพงษ์ออกเป็น 3 ชั้น ในชั้นแรกจะเป็นการพิจารณาส่วนที่เห็นชัดที่สุดในงานวิจัยคือการดำเนินการทางการทูตเพื่อแก้ไขปัญหาในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเพื่อหาทางบรรลุเป้าหมายในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศสมัยสงครามเย็น เนื้อหาของบทที่ 2 จะนำเสนอการจัดประเภทของปัญหาสำหรับการดำเนินการทางการทูตในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทวิภาคีและความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายของนโยบายต่างประเทศที่จะส่งผลต่อความยากง่ายในการดำเนินนโยบายต่างประเทศในสภาพแวดล้อม การสังเคราะห์บทเรียนในชั้นต่อมาในบทที่ 3 รายงานจะเสนอทางพิจารณาสภาพแวดล้อมของการต่างประเทศจากกรอบแนวคิดที่ได้มาจากทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และบทที่สี่ เป็นการสังเคราะห์บทเรียนเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศเพื่อบรรลุเป้าหมายในสภาพแวดล้อมของสงครามเย็นจากปัจจัยอุดมการณ์ ที่สุรพงษ์ (2561 ก, ข, ค, ง, 21) เสนอว่าเป็น “พิชร้าย” ต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บทสุดท้ายจะเป็นบทสรุปความคิดรวบยอดเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของการทูตในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ

บทที่ 2

การสังเคราะห์บทเรียนขั้นแรก : การดำเนินการทางการทูต กับปัญหาในความสัมพันธ์และเป้าหมายของนโยบายด้านการต่างประเทศ

บทที่ 2 ของรายงานนำเสนอการสังเคราะห์บทเรียนในขั้นแรก โดยพิจารณาปัญหาในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทวิภาคีจากงานวิจัยของสุรพงษ์ ชัยนามที่ศึกษานโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านคือบรูไน อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์ ในสมัยสงครามเย็น การนำเสนอจะแยกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกเป็นการทำความเข้าใจการดำเนินการทางการทูตผ่านปัญหาแบบต่างๆ ที่รัฐพบหรือเผชิญในความสัมพันธ์ทวิภาคี อีกส่วนหนึ่งจะเป็นการนำเสนอความสำคัญของการตั้งเป้าหมายของนโยบายต่างประเทศว่า เมื่อรัฐต้องเผชิญกับปัญหาในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและเผชิญกับเงื่อนไขบวกลบในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศแล้ว การดำเนินนโยบายต่างประเทศจะง่ายจะยากมากน้อยเพียงใดส่วนสำคัญขึ้นอยู่กับว่ารัฐนั้นเลือกตั้งเป้าหมายของการต่างประเทศที่ต้องการบรรลุไว้อย่างไรในการแก้ปัญหาที่พบในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และต้องหาทางเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศมากเพียงใดเพื่อที่จะบรรลุถึงเป้าหมายที่ตั้งไว้นั้นได้ การดำเนินนโยบายไปสู่เป้าหมายจึงเป็นความพยายามที่จะเข้ามาฉลักเหตุปัจจัยในสภาพแวดล้อมให้ทำงานส่งผลตอบสนอง แต่พร้อมกันนั้นมันก็กลายเป็นส่วนที่ตั้งปัญหากลับคืนมากระทบการดำเนินนโยบายได้เช่นกัน ในการตั้งเป้าหมายของนโยบายต่างประเทศ ถ้ายังตั้งไว้สูงเพียงใด ก็หมายความว่ารัฐนั้นมีอะไรให้ต้องทำมากเพื่อเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศให้มาตอบสนองการบรรลุถึงเป้าหมายที่ตั้งไว้ และโดยการทำเช่นนั้น สภาพแวดล้อมก็มีทางจะตอบสนองกลับคืนมาด้วยปัญหาที่ยากยิ่งกว่าเดิม หรือด้วยปัญหาใหม่ๆ ในทางที่ไม่ได้คาดคิดไว้

2.1 เครื่องมือทางการทูตกับปัญหาในการต่างประเทศทวิภาคี

ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศระดับทวิภาคีของไทยในช่วงสงครามเย็นต่อประเทศเพื่อนบ้านอย่าง บรูไนอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์นั้น ไทยกับเพื่อนบ้านแต่ละประเทศมีประเด็นความร่วมมือและมีปัญหาที่ต้องประสานนโยบายเพื่อบรรลุผลประโยชน์ร่วมกันอยู่หลายด้าน ผู้ศึกษางานวิจัยของสุรพงษ์จะเห็นชัดเจนในการใช้เครื่องมือทางการทูตเพื่อแก้ไขปัญหาและบรรลุจุดมุ่งหมายหลายแบบในการดำเนินนโยบายต่อประเทศเพื่อนบ้าน เช่น การหยั่งท่าที การแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์หรือแลกเปลี่ยนความเห็นต่อสถานการณ์ภายในและระหว่างประเทศ การให้ความมั่นใจหรือสร้างความไว้วางใจ การแสดงจุดยืนหรือข้อเสนอ การระดมความเข้าใจหรือแก้ไขความเข้าใจผิด การประเมินสถานการณ์และแนวโน้มของนโยบาย เป็นต้น เอกสารขั้นต้นทางการทูตที่สุรพงษ์นำเสนอในงานวิจัยนโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านทุกเล่มจะสะท้อนให้ผู้อ่านเห็นบทบาทหน้าที่ด้านต่างๆ เหล่านี้ของการทูตในการโน้มน้าและประสานการดำเนินนโยบายของแต่ละฝ่ายให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ทั้งส่วนของตนและที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกัน

อย่างไรก็ดี บทบาทหน้าที่ทางการทูตเหล่านี้เป็นเรื่องที่นักการทูตจะพัฒนาความชำนาญขึ้นมาจากการเรียนรู้และถอดบทเรียนจากการปฏิบัติจริง หรือจากการถ่ายทอดประสบการณ์ประกอบการปฏิบัติงานจากผู้ชำนาญการสู่ผู้เริ่มทำงานในลักษณะ mentor - mentee การสังเคราะห์ถอดบทเรียนจากงานวิจัยไม่อาจครอบคลุมถึงบทเรียนในส่วนที่เป็นภาคปฏิบัติของการดำเนินงานด้านการทูตได้ อย่างไรก็ดี รายงานมีข้อเสนอจากการสังเคราะห์บทเรียนในขั้นแรกว่า ในการเรียนรู้การทำงานทางการทูตผ่านการถ่ายทอดจากประสบการณ์ของ mentor และการเรียนรู้ของ mentee ในภาคปฏิบัติโดยตรงนั้น ถ้าหากมีการรอบมาช่วยจัดประเภทปัญหาในความสัมพันธ์ทวิภาคีที่ต้องใช้การทูตเป็นเครื่องมือเข้าไปแก้ไข ก็อาจช่วยการถ่ายทอดประสบการณ์และการเรียนรู้จากภาคปฏิบัติทำอย่างเป็นระบบมากขึ้นได้ อย่างน้อยที่สุด คือช่วยให้การเรียนรู้นั้นเกิดความเข้าใจบทบาทหน้าที่ทางการทูตในแต่ละด้านชัดเจน ว่าปัญหาการต่างประเทศแต่ละแบบในความสัมพันธ์ทวิภาคีต้องอาศัยการปฏิบัติการหรือการดำเนินการทางการทูตในระดับใดและในลักษณะหรือโดยวิธีการแบบใด

2.1.1 ปัญหาการต่างประเทศในความสัมพันธ์ทวิภาคี: ข้อพิจารณาในเชิงภูมิรัฐศาสตร์

สุรพงษ์ใช้กรอบทางภูมิรัฐศาสตร์วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ถ้าหากเราใช้กรอบเดียวกันนี้มาจำแนกปัญหาในความสัมพันธ์เชิงพื้นที่ ที่จะเป็นประเด็นปัญหาในการต่างประเทศและต้องใช้ในการดำเนินการในทางการทูตเข้ามาแก้ไข ก็สามารถจำแนกปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐตามแนวทางภูมิรัฐศาสตร์ของ Richard Hartshorne (1950) ได้ดังนี้

- ความสัมพันธ์ในเชิงดินแดน : ปัญหาในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐที่เกี่ยวกับดินแดนคือ (1) เรื่องความเป็นเจ้าของ ซึ่งเกี่ยวกับการจัดการเรื่องเส้นเขตแดน ปัญหาการอ้างสิทธิเหนือพื้นที่ทับซ้อนกัน ปัญหาการเข้าไปล่วงล้ำเขตเข้าไปใช้ทรัพยากร (2) เรื่องการจัดการพื้นที่ชายแดนเกี่ยวกับสิ่งที่จะข้ามพรมแดนเข้ามาทั้งถูกกฎหมาย ผิดกฎหมาย เช่น คน สินค้า ยานพาหนะ วัตถุอุปกรณ์ อาวุธ ยาเสพติด เงิน และที่คุมไม่ได้ถนัดด้วยกฎหมาย เช่น เชื้อโรค ข้อมูลข่าวสาร (3) เรื่องการจัดการผลกระทบข้ามเขตแดน เช่น ปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมระหว่าง

ต้นน้ำกับปลายน้ำ และสุดท้ายคือ (4) การใช้พื้นที่หรือประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ที่อยู่ ต่อเนื่องกันและต้องการการจัดการร่วมกัน เช่น พื้นที่ปราสาทพระวิหารและทางขึ้นสู่ปราสาท

- ความสัมพันธ์ในเชิงเศรษฐกิจ : ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในทางเศรษฐกิจคือ (1) ข้อตกลงสำหรับกำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจในส่วนของการสกัดและเข้าถึงทรัพยากร การผลิต การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานในการผลิตหรือในการตลาดทุน การกักขัง การค้า การให้บริการ การแข่งขันทางธุรกิจ ทรัพย์สินทางปัญญา การถ่ายโอนเทคโนโลยี รูปแบบการบริหารและนวัตกรรม แรงงานสัมพันธ์ มาตรฐานการผลิตและสินค้า การจัดการข้อพิพาททางเศรษฐกิจ การคุ้มครองผลตอบแทนและการกระจายผลได้ทางเศรษฐกิจ และระบบสนับสนุน การดำเนินการทางธุรกิจ เช่น การธนาคาร การประกันภัย การสื่อสารคมนาคมและขนส่ง ซึ่งอยู่ในภาคบริการ (2) การจัดความสัมพันธ์ข้ามพื้นที่รัฐหลากหลายรูปแบบตามยุทธศาสตร์การพัฒนา หรือพัฒนาการของความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างศูนย์กลางเมืองท่ากับดินแดนตอนในที่ไม่มีทางออกทะเล ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างศูนย์กลางอำนาจของประเทศเจ้าจักรวรรดิกับดินแดนอาณานิคมในการปกครอง การเชื่อมต่อและบูรณาการกิจกรรมการผลิตและการค้าการส่งออกข้ามพรมแดนในรูปแบบเหลื่อมหรือระเบียบเศรษฐกิจ การพัฒนาฐานการผลิตขึ้นส่วนในระดับภูมิภาค ความสัมพันธ์ระหว่างพื้นที่ในห่วงโซ่อุปทาน และในเครือข่ายการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรม การผลิต และการจัดจำหน่าย (3) เมืองกับตำแหน่งการเป็นศูนย์กลางของเมือง เช่น ศูนย์กลางการเงิน ศูนย์กลางการค้าและการขนส่งคมนาคม ศูนย์กลางการคิดค้นพัฒนานวัตกรรม และรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างศูนย์กลางกับจุดอื่นๆ ในเครือข่าย
- ความสัมพันธ์ในเชิงการเมือง : ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในทางการเมืองคือ (1) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสภาวะการขึ้นต่อกันและกันของรัฐ (interdependence) ที่ด้านหนึ่งรัฐต้องการรักษาอัตตาณัติในการดำเนินนโยบาย แต่ในขณะเดียวกันการจะบรรลุผลประโยชน์ที่รัฐต้องการในหลายเรื่องรัฐไม่อาจทำได้โดยลำพัง แต่จำเป็นต้องมีการประสานนโยบายกับรัฐอื่น เพื่อให้อีกฝ่ายหนึ่งดำเนินการ หรือปรับเปลี่ยน หรือยุติแนวทาง นโยบาย หรือมาตรการบางอย่างที่เกิดขึ้น และโดยเหตุนี้เราแต่ละฝ่ายจึงต้องหาทางที่จะใช้สิทธิพลต่อกัน (2) ปัญหาอีกส่วนหนึ่งที่จัดเป็นปัญหาในความสัมพันธ์ทางการเมืองคือการจัดความสัมพันธ์ในสภาวะอนาธิปไตย (anarchy) ของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ที่ต้องประเมินความเป็นมิตรเป็นศัตรูกัน การเป็นภัยคุกคามหรือการทำลายอำนาจ การหาพันธมิตรหรือการถ่วงดุลอำนาจแบบอื่นๆ การยอมรับหรือไม่ยอมรับนโยบาย บทบาทและอำนาจการนำของอีกฝ่ายหนึ่ง เป็นต้น (3) ปัญหาการรับรองรัฐ รัฐบาล หรือคู่ขัดแย้งฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่กำลังต่อสู้ช่วงชิงอำนาจรัฐ ในระดับที่รองลงมาคือการติดตามความรับผิดชอบของรัฐในการปฏิบัติตามพันธกรณีที่มาจาก ข้อตกลงระหว่างประเทศ กฎหมายระหว่างประเทศ หลักการ ปทัสถาน และมาตรฐานวิธีปฏิบัติต่างๆ โดยมีมาตรการกดดันและลดโทษอ่อนแก่ต่างกันไปสำหรับรัฐที่ไม่รับผิดชอบต่อพันธกรณีเหล่านี้

- ความสัมพันธ์ในเชิงยุทธศาสตร์ : ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐที่เป็นเรื่องในเชิงยุทธศาสตร์ จะเกี่ยวข้องกับอำนาจ การรักษาอำนาจและความมั่นคง และการขยายเพิ่มพูนอำนาจโดย เปรียบเทียบขีดความสามารถของรัฐกับประเทศที่อยู่ใกล้เคียง ส่วนประเทศที่ตั้งอยู่ในจุด ยุทธศาสตร์ของมหาอำนาจมักจะได้แก่ประเทศที่มีความสำคัญต่อการป้องกันและรักษาความ มั่นคงของมหาอำนาจ หรืออยู่ในจุดที่สำคัญต่อการส่งอำนาจเข้าหาเป้าหมายในภูมิภาค ปัญหาในความสัมพันธ์ทางยุทธศาสตร์มาจาก (1) การทำความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ และการประสานแนวทางในการดำเนินยุทธศาสตร์ การจัดตั้งกลไกเชิงสถาบันขึ้นมาสนับสนุน กระบวนการประสานหรือทบทวนปรับเปลี่ยนแนวทางและการดำเนินภารกิจทางยุทธศาสตร์ (2) ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดและแบ่งปันภาระค่าใช้จ่ายระหว่างประเทศที่ดำเนินยุทธศาสตร์ ร่วมกัน (3) ปัญหาอันเกิดจากการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ร่วมยุทธศาสตร์ กันกับประเทศฝ่ายตรงข้าม เช่น ความเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ 3 เส้าระหว่างสหภาพโซเวียต จีน และสหรัฐอเมริกา หรือการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ในช่วงสงครามเย็นระหว่างจีน เวียดนาม และไทยกับประเทศสมาชิกอาเซียน (Gordon 1987) (4) การทำข้อตกลงระหว่าง ประเทศเพื่อกำหนดรูปแบบและอำนาจในพื้นที่ เช่น การกำหนดเขตปลอดทหาร เขตกันชน

2.1.2 ปัญหาการต่างประเทศในความสัมพันธ์ทวิภาคี: ข้อพิจารณาจากฐานผลประโยชน์

การแบ่งประเภทปัญหาในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสำหรับการดำเนินการทางการทูตตามลักษณะ รูปแบบความสัมพันธ์แต่ละด้านเป็นการแบ่งโดยทั่วไป และในการจัดภารกิจขององค์กร เช่น ภารกิจของ ส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับการต่างประเทศก็มักเป็นไปตามรูปแบบที่กล่าวมาข้างต้น อย่างไรก็ตาม งานวิจัยของ สุรพงษ์ ในชุด 4 ประเทศเพื่อนบ้านของไทยทางทะเลได้นำเสนอการดำเนินการทางการทูตใน ความสัมพันธ์ทวิภาคีออกมาหลากหลายลักษณะ ที่สามารถนำมาจัดประเภทสำหรับการเรียนรู้งานการทูต ในภาคปฏิบัติต่อไปได้ตามเกณฑ์ที่ใช้ผลประโยชน์ของรัฐเป็นตัวตั้ง ได้ดังนี้

- เป็นปัญหาผลประโยชน์ในความสัมพันธ์ทวิภาคีที่ฝ่ายหนึ่งถือว่าเป็นผลประโยชน์อันสำคัญยิ่ง แต่เรื่องนั้นมิได้มีผลกระทบโดยตรงต่อผลประโยชน์ของอีกฝ่าย เช่น ในกรณีอินโดนีเซียต่อสู้ กับอำนาจของเจ้าจักรวรรดินิยมที่ย้อนกลับมาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สุรพงษ์ (2561 ข, 124) นำเสนอแนวทางการทูตไทยต่ออินโดนีเซียว่า “ไทยได้สนับสนุนการต่อสู้เพื่อเอกราชของของ ขบวนการชาตินิยมอินโดนีเซีย ได้ให้การรับรองสาธารณรัฐอินโดนีเซียหลังได้รับเอกราชแล้ว ตลอดจนสนับสนุนและรับรองอธิปไตยของอินโดนีเซียเหนือดินแดนนิวกินีตะวันตก (อีเรียนจา ยา) รวมทั้งสนับสนุนและรับรองดินแดนของติมอร์ตะวันออกโดยถือว่าเป็นจังหวัดที่ 27 ของ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย ” การดำเนินการทางการทูตในทางตอบสนองผ่องปรนต่อ ผลประโยชน์ที่อินโดนีเซียถือเป็นเรื่องสำคัญเช่นนี้ มีผลทำให้ตลอดสงครามเย็น แม้ไทยกับ อินโดนีเซียจะมีได้เห็นพ้องต้องกันหลายเรื่องในแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศของ แต่ละฝ่าย ความสัมพันธ์ระหว่าง 2 ฝ่ายก็ได้อยู่ในสภาวะของความเป็นปฏิปักษ์ต่อกัน

ต่อประเด็นปัญหาที่เป็นผลประโยชน์โดยตรงของฝ่ายหนึ่ง (A) และฝ่ายนั้นต้องการความสนับสนุนเชิงนโยบายจากอีกฝ่าย (B) เพื่อให้ได้ผลประโยชน์หรือเพื่อรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ดังกล่าว ถ้าหากเรื่องนั้นไม่กระทบต่อผลประโยชน์สำคัญของ B แต่อย่างใด การดำเนินการทูตของ B ในทางที่เป็นการตอบสนอง (accommodation) ต่อผลประโยชน์ของ A ก็สามารถทำได้หลายทาง ไม่ว่าจะเป็นการประสานนโยบายและมาตรการเพื่อสนับสนุนการบรรลุผลประโยชน์ด้านนั้นของ A หรือการประสานเสียงสนับสนุน A ในเวทีระหว่างประเทศ หรืออย่างน้อยคือ B ไม่คัดค้านและขัดขวางการดำเนินการของ A ในเรื่องนั้นในเวทีระหว่างประเทศ การดำเนินการทางการทูตเช่นนี้ช่วยรักษาสภาพมิตรภาพในความสัมพันธ์ระหว่าง A กับ B ที่ B จะใช้ประโยชน์ในการรักษาผลประโยชน์ของตนในโอกาสต่อไป

- ถ้าข้อแรกเป็นปัญหาการทูตที่ไม่ยากในการดำเนินนโยบายต่างประเทศโดยทั่วไป ปัญหาการทูตในแบบที่สอง และแบบที่สามที่จะนำเสนอต่อไป จัดเป็นโจทย์ยากสำหรับการดำเนินการทางการทูต

ปัญหาในความสัมพันธ์แบบที่สองเป็นปัญหาของประเทศที่ต้องขึ้นต่อประเทศอื่นในการรักษาผลประโยชน์สำคัญ เช่น ผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของรัฐหรือความมั่นคงของผู้นำและระบอบการเมืองจากภัยคุกคามและการทำร้ายอำนาจอธิปไตย ความสัมพันธ์แบบพึ่งพิงนี้ในงานวิจัยของสุรพงษ์ (2561 ค) เห็นได้ชัดในกรณีฟิลิปปินส์สมัยมาร์กอสกับสหรัฐอเมริกา ที่สะท้อนให้เห็นว่า การบริหารจัดการความสัมพันธ์แบบพึ่งพิงที่อาศัยแต่เฉพาะการทูตแบบผ่อนปรนต่อผลประโยชน์ความต้องการของฝ่ายที่เหนือกว่า (accommodation) ไม่ใช่ทางเลือกเพียงพอที่จะปลอดภัยและยังความมั่นคงในระยะยาวได้ ถ้ามาร์กอสจะเรียนรู้จากอิสราเอลเหมือนกับที่สิงคโปร์ติดตามศึกษาเรียนรู้การอยู่ให้รอดในโลกความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เป็นอนาธิปไตยจากอิสราเอลตลอดมา ก็อาจได้บทเรียนว่า การผ่อนปรนในทางวัตถุและทรัพยากรแต่เพียงอย่างเดียวให้แก่ฝ่ายที่เหนือกว่านั้นไม่เป็นหลักประกันเพียงพอต่อความแน่นอนในสัมพันธ์แบบพึ่งพิง เช่น การให้สหรัฐอเมริกาตั้งฐานทัพในฟิลิปปินส์นั้นในที่สุดแล้วไม่ได้ช่วยให้สหรัฐฯ มีแรงจูงใจในการรักษาระบอบมาร์กอสไว้ ในการบริหารจัดการความสัมพันธ์ที่มีลักษณะพึ่งพิงให้มีฐานรองรับที่มั่นคงยิ่งขึ้น การดำเนินการในทางการทูตควรคำนึงถึง (1) ต้องสร้างความเข้มแข็งของตัวเองขึ้นมาให้ได้จากความช่วยเหลือที่ได้รับ (2) ในการบริหารจัดการภาวะพึ่งพิง ประเทศที่เป็นฝ่ายต้องพึ่งพิงอาจลดความไม่แน่นอนในความสัมพันธ์ลงได้มาก และได้หลักประกันที่พอจะทำให้มั่นใจได้ว่าจะได้รับการสนับสนุนที่จำเป็นอยู่เสมอ คือ ความสามารถที่จะเข้าถึงหรือแทรกเข้าไปในการเมืองภายในและรักษาฐานสนับสนุนผ่านกลุ่มพลังที่มีอิทธิพลสูงในการเมืองภายในของประเทศที่ให้การสนับสนุน พันธมิตรที่เข้มแข็งของอิสราเอลในสหรัฐอเมริกาความจริงไม่ใช่รัฐบาลอเมริกัน แต่คือกลุ่มพลังที่มีอิทธิพลสูงในการเมืองและการเลือกตั้งในสหรัฐฯ (Mearsheimer and Walt 2007) (3) ลดการพึ่งพิงประเทศใดแต่เพียงประเทศเดียวลงไป และกระจายความเสี่ยงด้วยการหาทางขยายทางเลือกอื่นๆ ในการรักษาและปกป้องผลประโยชน์สำคัญ และ (4) ปรับการปกครอง แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจ และการจัดระเบียบทางสังคม ให้สอดคล้อง หรืออย่างน้อยไม่ขัดกับ

หลักการและคุณค่าซึ่งประเทศที่ให้การพึ่งพิงยึดถือว่าเป็นหลักการและคุณค่าที่สำคัญ (Handel 1990)

- เป็นปัญหาในความสัมพันธ์ที่ทั้งสองฝ่ายมีผลประโยชน์ที่ต้องการรักษาหรือบรรลุร่วมกัน และโดยเหตุนี้จึงมาร่วมมือกันเพื่อรักษาหรือเพื่อบรรลุผลประโยชน์ดังกล่าว แต่ในเรื่องที่เป็นผลประโยชน์ที่ว่านี้ ฝ่ายหนึ่งถือว่าเป็นผลประโยชน์ที่สำคัญยิ่งยวดของตน เช่น เวียดนาม หลังจากชัยชนะที่เดียนเบียนฟู โฮจิมินห์ถือการรวมชาติเวียดนามภายใต้รัฐเดี่ยวและการจัดตั้ง Indochina Federation ที่รวมลาวและกัมพูชาซึ่งเคยอยู่ในการปกครองของฝรั่งเศสเข้าไว้เป็น รัฐอินโดจีนด้วยกัน เป็นผลประโยชน์ที่ถือว่าสำคัญที่สุดของประชาชาติเวียดนาม ในขณะที่สหภาพโซเวียตและจีน ซึ่งในเวลานั้นต่างเป็นพันธมิตรที่ให้การสนับสนุนทางทหารแก่ฮานอย ต่างก็มีผลประโยชน์ในเรื่องนี้ร่วมกันกับโฮจิมินห์ ไม่ว่าจะเป็นด้วยเหตุผลในทางอุดมการณ์และสำหรับจีนยังรวมถึงเหตุผลในทางภูมิรัฐศาสตร์ แต่สหภาพโซเวียตและจีนก็มีผลประโยชน์สำคัญในด้านอื่นๆ ที่ต้องรักษา และนำผลประโยชน์เหล่านั้นมาพิจารณาประกอบการให้ความร่วมมือกับเวียดนามในเรื่องที่เวียดนามถือว่ามีความสำคัญสูงสุด และการพิจารณานั้นส่งผลให้ จีนเลือกสนับสนุนเวียดนาม แต่ในระดับที่ไม่ยังความพอใจให้แก่เวียดนามได้อย่างเต็มที่ สภาวะอสมมาตรในความสัมพันธ์ที่แต่ละฝ่ายจัดให้แก่ผลประโยชน์ที่ทั้งสองฝ่ายมีส่วนร่วมนั้น แม้ความร่วมมือจะเกิดขึ้น แต่ความร่วมมือในผลประโยชน์ร่วมกันนั่นเองที่ในภายหลังก่อ ปัญหาในความสัมพันธ์ระหว่างกันตามมา

ในกรณีของจีนและเวียดนาม ในการประชุมระหว่างประเทศที่เจนีวาในปี 1954 เพื่อตกลง ปัญหาอินโดจีน จีนอยู่ฝ่ายเดียวกับฮานอย แต่เมื่อความต้องการของฮานอยเกี่ยวกับ Indochina Federation ถูกฝรั่งเศสเจ้าจักรวรรดิที่เคยมีอำนาจเหนือพื้นที่ขัดขวาง โดยการ ขัดขวางของฝรั่งเศสได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐฯ จีนและสหภาพโซเวียตที่คำนึงถึง ผลประโยชน์ทางยุทธศาสตร์ในด้านอื่นๆ ก็ยอมตกลงในเงื่อนไขที่ฮานอยจะได้พื้นที่ในความ ครอบครองเพียงครึ่งหนึ่งของเวียดนาม เวียดนามส่วนที่เหลือให้รอการทำประชาติ ซึ่งใน ที่สุดก็ไม่เคยเกิดขึ้น ความร่วมมือระหว่างฮานอยกับปักกิ่งยังคงดำเนินต่อมาหลังจากนั้นอีก นานก็จริง แต่ฮานอยไม่เคยลืม “ความร่วมมือ” ที่ได้รับจากจีนในการประชุมเจนีวา 1954 และเมื่อถึงเวลาที่ความสัมพันธ์ที่เคยร่วมมืออย่างสหายกลับกลายเป็นปรปักษ์ศัตรู เวียดนามก็ ย้อนความสัมพันธ์กับจีนในระยะเวลา 30 ปีจากปี 1949 จนถึงปี 1979 ดังจะขอคัดมาลงไว้ แสดงความยากและละเอียดอ่อนในการจัดการกับปัญหาในทางการทูต ที่อาจเรียกว่าเป็น ปัญหา dilemma of common interests แบบหนึ่งของรัฐที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน แต่การ ดำเนินเพื่อบรรลุผลประโยชน์นั้นร่วมกัน กลับนำไปสู่ความไม่ไว้วางใจกันด้วยเหตุดังที่กล่าวมา (ผู้เขียนรายงานยืมคำ dilemma of common interests จาก Stein (1990) ซึ่งระบุลักษณะของ ปัญหานี้ในแบบอื่นๆ ด้วย) ดังนี้

China was the main supplier of arms to Vietnam by the end of the resistance war against the French colonialists. It took advantage of this situation to act as the principal negotiator with the French imperialists, and colluding with the

latter, to work out a solution advantageous to China and France, but not to the peoples of Vietnam, Laos and Kampuchea. They sacrificed the interests of the Indochinese peoples to ensure China's security in the South, to carry out the design of controlling Vietnam and Indochina, and at the same time to secure the role of a great power in settling international affairs, particularly in Asia. (Ministry of Foreign Affairs, Socialist Republic of Vietnam 1979, 5 อ้างถึงใน Gordon 1987).

ข้อที่เวียดนามกล่าวหาจีนในข้อความข้างต้นจะฟังขึ้นเพียงใดต้องพิจารณาข้อมูลโดยละเอียดต่อไป แต่ข้อความข้างต้นสะท้อนได้เป็นอย่างดีว่าในความสัมพันธ์ที่มีผลประโยชน์ร่วมกันในการเมืองระหว่างประเทศ จะยากขึ้นและละเอียดอ่อนขึ้นอีกมากในการดำเนินการทางการเมือง หากฝ่ายหนึ่งมองผลประโยชน์อื่นๆ ที่อีกฝ่ายหนึ่งมี ไปในทางที่มากกระทบผลประโยชน์ของอีกฝ่ายใน “ผลประโยชน์ร่วมกัน” ใน “ความร่วมมือที่ร่วมกันดำเนิน” ไปแล้ว

- ประเด็นปัญหาที่แต่ละฝ่ายเห็นตรงกันว่าเป็นเรื่องไม่พึงปรารถนา หรือผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นมาจากเรื่องนั้นไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของตน แต่ A กับ B ยังเห็นต่างกันว่าอีกฝ่ายหนึ่งควรทำอะไร และที่อีกฝ่ายหนึ่งทำไปแล้วนั้นพอหรือไม่พอ เหมาะหรือไม่เหมาะสมอย่างไร หรือ A กับ B เห็นไม่ตรงกันเกี่ยวกับแนวทาง วิธีการ หรือการเลือกใช้เครื่องมือสำหรับการจัดการแก้ไข เรื่องที่มองเห็นว่าเป็นปัญหาร่วมกันนั้น หรือยังเห็นต่างกันอยู่ว่า ใครควรมีบทบาทการนำในการจัดการกับปัญหาดังกล่าว และด้วยแนวทางอย่างไร

ศัพท์ทางวิชาการเรียกปัญหาในลักษณะนี้ว่า dilemmas of common aversions (Stein 1990) ที่แต่ละฝ่ายต้องการหลีกเลี่ยงผลลัพธ์ที่ไม่พึงประสงค์ ที่ไม่ยากให้เกิดขึ้นมาเหมือนกัน แต่ยังคงมาทำความตกลงกันเพื่อหาจุดประสานกันให้เจอ ว่าแต่ละฝ่ายจะต้องทำอะไร และทำอย่างไร เพราะจุดประสานนโยบายว่าใครต้องทำอะไรและทำอย่างไรแบบหนึ่งอาจตอบสนองความพอใจ และยังผลประโยชน์ให้แก่ฝ่าย A หรือฝ่าย B ได้มากกว่าอีกแบบหนึ่ง แต่ละฝ่ายจึงอยากให้การประสานนโยบายที่เกิดขึ้นนั้นเคลื่อนเข้าใกล้จุดสมประโยชน์ของฝ่ายตนให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

ตัวอย่างของปัญหาลักษณะนี้ เช่น ปัญหาอันเกิดจากพื้นที่ทับซ้อนที่แต่ละฝ่ายเห็นว่าเป็นพื้นที่ในเขตอำนาจอธิปไตยตน แต่แต่ละฝ่ายต้องการหลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่อาจยกระดับไปสู่การใช้กำลัง หรือความตึงเครียดในความสัมพันธ์โดยไม่จำเป็นและไม่เป็นผลดีต่อใคร เช่น ปัญหาการจัดการพื้นที่ทับซ้อนระหว่างไทยกับมาเลเซีย หรือระหว่างมาเลเซียกับสิงคโปร์ การเจรจาทางการทูตเพื่อหาทางออกจะเป็นเรื่องของการหาทางทำความเข้าใจกันเพื่อบรรลุข้อตกลงได้ว่าวิธีการใดที่เหมาะสมสำหรับแก้ไขข้อพิพาท และแต่ละฝ่ายเห็นพ้องต้องกันที่จะใช้วิธีนั้น

- ประเด็นปัญหาที่เป็นไปตามจัดการกับผลกระทบอันเกิดจากการดำเนินการของฝ่ายหนึ่งคือ A ที่การดำเนินมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งของ A ได้ส่งผลกระทบในทางลบมาให้แก่ B และ

ประเทศอื่น และต้นทุนการปรับตัวต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น B และประเทศอื่นเป็นฝ่ายที่ต้องแบกรับ ในขณะที่ A ซึ่งเป็นต้นทางการส่งผลกระทบออกมาให้แก่ B เป็นฝ่ายที่ได้ประโยชน์จากการดำเนินการและการผลักดันต้นทุนการปรับตัวให้ B และประเทศอื่นๆ เป็นผู้รับไปแทน

ศัพท์วิชาการเรียกปัญหาในลักษณะนี้ว่า negative externalities (Stein 1990) ความยากของปัญหานโยบายในลักษณะนี้ในด้านการต่างประเทศส่วนหนึ่งอยู่ที่เรื่องอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน และทรัพยากร ทำให้ประเทศไหนก็ต้องรับผิดชอบเรื่องภายในเขตแดนของตน แต่ยากที่จะข้ามเข้าไปแทรกแซงจัดการกับปัญหาที่มีต้นตอมาจากหรืออยู่ภายในเขตแดนของประเทศอื่นได้ และบางที่โดยสภาพของตำแหน่งที่ตั้ง ประเทศต้นทางที่ก่อปัญหาจะมีอำนาจกำหนดผลลัพธ์ได้มากกว่าประเทศปลายทางที่เป็นฝ่ายรับผลกระทบจากปัญหา ทำให้ในการเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหา negative externalities อำนาจต่อรองระหว่าง 2 ฝ่ายมีไม่เท่ากัน ปัญหาหมอกควันอันเกิดจากการเผาเพื่อเตรียมพื้นที่เพาะปลูกพืชไร่ในฤดูกาลต่อไปเป็นตัวอย่างของปัญหาประเภทนี้ที่ยังมีอยู่จนถึงปัจจุบัน

ในทางกลับกัน positive externalities ที่เปลี่ยนแปลงไปก็เป็นประเด็นปัญหาในนโยบายต่างประเทศขึ้นมาได้เช่นกัน positive externalities คือการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งของ A ตามการตัดสินใจของ A เอง ได้ก่อเกิดผลที่เป็นประโยชน์แก่ B และประเทศอื่นๆ ขึ้นมา โดยที่ฝ่ายหลังไม่ต้องมารับผิดชอบต้นทุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเรื่องนั้นเหมือนกับ A หรือเท่ากับ A และตราบเท่าที่ A ยังคงดำเนินการเช่นนั้นต่อไป B และประเทศอื่นๆ ก็ยังได้รับผลประโยชน์เช่นนั้นแบบผู้โดยสารฟรีต่อไปได้ แต่เมื่อ A ตัดสินใจเปลี่ยนนโยบายและแนวทางการดำเนินการอย่างที่เคยทำมา ทำให้ positive externalities ที่เคยมีมาต่อเนื่องลดน้อยลงหรือหมดไป คนที่จะเดือดร้อนจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายดังกล่าวของ A ไปด้วย ก็คือ B และประเทศที่อาศัยใช้ประโยชน์จากการดำเนินนโยบายของ A ก่อนหน้านั้นโดยไม่ต้องจ่ายราคาอะไรเลย การตัดสินใจของประธานาธิบดีทรัมป์เกี่ยวกับกองกำลังของสหรัฐฯ ที่ประจำการในยุโรปมาจากวิธีคิดคำนวณผลประโยชน์ของสหรัฐฯ สะท้อนถึงวิธีคิดตามกรอบนี้

- เป็นประเด็นอันเกิดจากความพยายามของฝ่ายหนึ่งคือ A โน้มน้าวให้ B มีมุมมองต่อสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ มีความเข้าใจปัญหาและเล็งเห็นผลได้ผลเสีย ในทางที่จะคล้อยตามและสนับสนุนทางเลือกที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ ผลประโยชน์ และคุณค่าเดียวกันกับตน โดยในการโน้มน้าวนี้ A จะเป็นฝ่ายเลือกสรรข้อมูลนำเสนอความเป็นจริงและชี้ให้ B เห็นความหมายนัยสำคัญของความเป็นจริงตามข้อมูลนั้น เช่น การมองภัยคุกคาม การเข้าใจความหมายของเหตุการณ์ ปรากฏการณ์ การเปลี่ยนแปลงอำนาจและแนวทางการดำเนินนโยบายของประเทศที่สาม เพื่อที่ B จะได้กำหนดเป้าหมายและการดำเนินนโยบายในทิศทางและทำที่ที่สอดคล้องกับ A

งานวิชาการที่ศึกษากรอบนโยบายต่างประเทศเรียกประเด็นปัญหาในลักษณะนี้ว่า framing (ดู Knorr 1976 สำหรับการอภิปรายอันดีเลิศเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการเฟรมการมองภัย

คุกคามในนโยบายต่างประเทศ) บทบาทการทูตของสิงคโปร์และสีกวนยูในการทำหน้าที่เฟรม การมองและความเข้าใจปัญหาความมั่นคงให้แก่ประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาหรือ แก่ประเทศเพื่อนบ้านอย่างไทย เช่นในสมัยรัฐบาลธานินทร์ กรัยวิเชียร หรือสมัยรัฐบาลพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์นั้นเป็นบทบาททางการทูตที่เน้นนำความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาภัยคุกคามที่ ควรแก่การสังเกตอย่างยิ่ง

และที่น่าสังเกตเพื่อเก็บรับบทเรียนจากการต่างประเทศไทยคือการดำเนินการทางการทูตเพื่อ ปรับเปลี่ยนทัศนคติและท่าทีที่ประเทศเพื่อนบ้านทางทะเลของไทยมีต่อกันหลังจากประเทศ เหล่านี้ได้รับเอกราชใหม่ๆ ดังที่ทราบกันว่าอินโดนีเซียดำเนินนโยบายเผชิญหน้าและประกาศ จะบดขยี้มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ต้องการผนวกซาบะห์หรือบอร์เนียวภาคเหนือเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของฟิลิปปินส์ หรือมาเลเซียไม่พอใจบรูไนที่ต้องการแยกตัวเป็นเอกเทศจากสหพันธรัฐ มาเลเซีย ในขณะที่จับสิงคโปร์ออกจากความเป็นรัฐสมาชิกในสหพันธรัฐ ประเด็นความขัดแย้ง และทัศนคติที่เป็นปฏิปักษ์ต่อกัน และในกรณีของอินโดนีเซียสมัยซูการ์โนยังต้องการสร้างกรอบ ความร่วมมือในระดับที่แอฟโร-เอเชียที่มีอินโดนีเซียเป็นหนึ่งในแกนนำและดำเนินนโยบายไม่ ฝักใฝ่มหาอำนาจฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ทั้งหมดนี้ แม้จะไม่ใช่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สำคัญ ของไทยโดยตรง แต่สภาวะดังกล่าวในภูมิภาคก็ไม่ช่วยส่งเสริมหรือเพิ่มขีดความสามารถและ อำนาจต่อรองของไทยในเวทีระหว่างประเทศเช่นกัน จากการตระหนักว่าการเพิ่มอำนาจ ต่อรองของไทยและประเทศในภูมิภาคจะได้มาในทางหนึ่งจากการจัดตั้งกรอบความร่วมมือ ระหว่างประเทศในภูมิภาค การดำเนินการทางการทูตของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านทางทะเล จึงเป็นการดำเนินเพื่อปรับมุมมองของประเทศเหล่านี้ให้เล็งเห็นถึงปัญหาความมั่นคงที่ทุก ประเทศมีส่วนร่วมว่าแหล่งที่มาของภัยคุกคามคือการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในภูมิภาค และ ความร่วมมือในระดับภูมิภาคเป็นผลประโยชน์ของทุกฝ่ายร่วมกัน

- เป็นประเด็นเกิดจากภัยคุกคามและการรับมือกับภัยคุกคาม ซึ่ง รัฐมีทางเลือกหลายรูปแบบ Stephen Walt (2005) นำรูปแบบต่างๆ เหล่านี้มาจัดไว้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ ประเภทแรก คือ ยุทธศาสตร์หาทางต่อต้านภัยคุกคาม (opposition strategies) เช่น (1) การถ่วงดุล ซึ่งมี ทั้งการถ่วงดุลด้วยการสร้างเสริมขีดความสามารถภายในเพื่อการป้องกันและป้องปราม (ดังเช่นที่สีกวนยูเคยกล่าวว่า “In a world where the big fish eat small fish and the small fish eat shrimps, Singapore must become a poisonous shrimps.” ต่อมา โกะจักตงเปลี่ยนความเปรียบเกี่ยวกับความสามารถในการป้องกันตัวเองของสิงคโปร์ว่าเหมือน porcupine หรือตัวเม่น (Pak 2005)) การแสวงหาพันธมิตรทางความมั่นคง และการ ดำเนินการในทางตัดโอกาสฝ่ายที่เป็นภัยคุกคามจะเข้ามากำหนดผลลัพธ์ในการดำเนิน นโยบายได้ตามใจหรือ soft balancing (2) การใช้การทูตผ่านองค์การระหว่างประเทศเพื่อ ระดมการสนับสนุนจากประชาคมระหว่างประเทศในการสกัดการดำเนินนโยบายของฝ่ายที่ เป็นภัยคุกคาม หรือลดความชอบธรรมของนโยบายที่อีกฝ่ายได้ดำเนินไปแล้วด้วยหลักการและ ปทัสถานระหว่างประเทศ (3) การดำเนินมาตรการเชิงรุกในรูปแบบต่างๆ เพื่อแสดงความตั้งใจ

ให้อีกฝ่ายเห็นถึงความแน่วแน่ที่พร้อมจะป้องกันผลประโยชน์สำคัญ (commitment and resolve) หรือเพื่ออยู่/บีบบังคับอีกฝ่ายให้ยอมถอย ยุทธศาสตร์อีกประเภทหนึ่งคือยุทธศาสตร์หาทางสนองตอบต่อประเทศที่เป็นภัยคุกคาม (accommodation strategies) เช่น (1) เข้าเป็นพวกกับประเทศที่เป็นภัยคุกคาม (bandwagoning) (2) ทางสร้างกลไกเชิงสถาบันและกฎเกณฑ์กติกาในระดับภูมิภาคเพื่อดึงประเทศที่เป็นภัยคุกคามเข้ามาอยู่ในกรอบ (3) หาทางเข้าไปดำเนินการในการเมืองภายในของประเทศที่เป็นภัยคุกคามผ่านกลุ่มหรือร่วมมือกับกลุ่มที่มีอิทธิพลในการเมืองและในกระบวนการนโยบาย

การจำแนกประเภทข้างต้นเป็นการแบ่งตามเกณฑ์แบบหนึ่งซึ่งอาศัยงานวิชาการด้านนโยบายต่างประเทศช่วยจัดออกมา แน่แน่นอนว่ายังมีเกณฑ์แบบอื่นที่จะทำได้การจำแนกประเภทประเด็นปัญหาในการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่วิพากษ์ที่ต่างออกไปจากนี้ได้ อีก หรือไม่ได้หมดเพียงที่จำแนกไว้ 7 ประเภทเท่านั้น แต่จุดมุ่งหมายของเรา ดังที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น คือการชี้ให้เห็นประโยชน์สำหรับการถ่ายทอดบทเรียนและการเรียนรู้จากประสบการณ์ในการดำเนินการทูตแบบต่างๆ ที่จะทำให้ได้อย่างเป็นระบบดีขึ้นจากการแยกประเภทประเด็นปัญหาในการดำเนินนโยบายต่างประเทศแบบวิพากษ์

ในการพิจารณาปัญหาในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐตามการจำแนกข้างต้นเพื่อหาแนวทางดำเนินการทูตอย่างเหมาะสม ควรพิจารณาทั้งในทางวัตถวิสัยและจิตวิสัยประกอบกัน ในทางวัตถวิสัย สถานะอำนาจและระดับขีดความสามารถของรัฐย่อมมีผลต่อการประเมินผลประโยชน์ แนวทางและการเลือกใช้เครื่องมือในการแก้ไขปัญหาที่เป็นประเด็นในความสัมพันธ์ระหว่างกัน และการรับมือกับเหตุปัจจัยในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ รัฐที่มีสถานะอำนาจและขีดความสามารถแตกต่างกัน ก็จะมีโอกาสและข้อจำกัดในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศจากตำแหน่งที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของตนไม่เหมือนกัน แม้จะอยู่ในภูมิภาคเดียวกันก็ตาม ซึ่งจะส่งผลต่อการมองเห็นโจทย์การต่างประเทศในสภาพแวดล้อมแตกต่างกันไปด้วย ไม่ว่าจะเป็นการเห็นปัญหาภัยคุกคามหรือเห็นช่องทางรักษาและขยายผลประโยชน์ การกำหนดวิสัยทัศน์และเป้าหมายของการต่างประเทศ ตลอดจนการเห็นทางเลือกและการตัดสินใจเลือกแนวทางยุทธศาสตร์เพื่อบรรลุเป้าหมายเหล่านั้น

ในทางจิตวิสัย ดินแดนและผู้คนที่อยู่ประชิดติดต่อกัน มิได้ติดต่อสัมพันธ์กันแต่เฉพาะในเชิงวัตถุ ภายภาพเท่านั้น แต่การติดต่อข้ามพื้นที่ระหว่างผู้คนยังเกิดขึ้นผ่านกระบวนการแลกเปลี่ยนและในความสัมพันธ์หลากหลายรูปแบบ ที่ผลิตความหมายจำนวนมากขึ้นมา ไม่ว่าจะเป็น ความหมายเกี่ยวกับพื้นที่ คน และอำนาจในความสัมพันธ์รูปแบบต่างๆ ความทรงจำเกี่ยวกับอดีต การตั้งแง่อคติต่อคนบางกลุ่ม การรับรู้เข้าใจในท่าทีการแสดงออกและการกระทำทางสังคม ความคาดหวังจากปฏิสัมพันธ์ที่มีต่อการถ่ายทอดวัฒนธรรมประเพณี ศาสนา ค่านิยม และความคิดความเชื่อ การเลือกรับปรับใช้สิ่งที่รับเข้ามาจากภายนอกให้ลงกับหรือให้เข้ากันได้กับระบบคุณค่าในท้องถิ่นที่มีอยู่ก่อน การหาทางรักษาคุณค่าเดิมหรือการเปลี่ยนแปลงหรือถอนความคิดความเชื่อเดิมที่เคยมีเพื่อเปิดทางให้แก่ความคิดใหม่ๆ และการเก็บรวบรวมบทเรียนจากประสบการณ์ทั้งที่เป็นความสำเร็จและความล้มเหลว เป็นต้น

สภาวะในด้านจิตวิสัยข้างต้นอาจมิได้มีผลโดยตรงต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็จริง แต่จัดอยู่ในส่วนที่เป็นฐานรากทางนามธรรมที่ให้ความหมายแก่การดำเนินความสัมพันธ์รูปธรรมที่มองเห็นได้ชัด สภาวะทางจิตวิสัยส่วนที่เป็นความหมายที่ผู้คนยึดถือเชื่อใจไหลเวียนอยู่ในความสัมพันธ์ระหว่างกันนี้ส่งผลได้มากต่อการประจักษ์สิ่งที่เคลื่อนไหวอยู่ในสภาพแวดล้อม ทั้งส่วนที่ว่าจะเห็นและไม่เห็นอะไร จะรับรู้อะไรและเข้าใจอย่างไรจากสิ่งที่รับรู้ จะให้ความสำคัญกับสิ่งที่เห็นสิ่งที่รับรู้ในคุณค่าหรือความหมายแบบไหน สภาวะทางจิตวิสัยจึงเป็นส่วนกำหนดฐานคติหรือฐานคิดที่ใช้รับรู้ทำความเข้าใจสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ และในส่วนที่เป็นการตั้งความปรารถนา ความคาดหวัง และความพึงพอใจหรือคับข้องใจไม่พอใจต่อสภาวะที่ประสบอยู่ ซึ่งโดยทั่วไปในกระบวนการกำหนดนโยบายส่วนที่เป็นฐานคิดแบบนี้จะไม่มีมีการเปิดออกมาอภิปรายหรือถูกตั้งคำถามจริงจังนัก トラบเท่าที่สภาวะปกติซึ่งเคยเป็นหรือเคยทำมายังไม่ถูกความปั่นป่วนผันผวนมาทำให้ฐานคิดเดิมที่ใช้รับรู้เข้าใจโลกและตั้งเป้าหมายต้องสั่นคลอน

ส่วนใหญ่แล้ว การตั้งคำถาม การย้อนทบทวน และการอภิปรายโต้แย้งจะเป็นการพินิจพิเคราะห์ สภาวะทางจิตวิสัยที่สำคัญและส่งผลต่อการตั้งโจทย์และการตอบโจทย์เพื่อบรรลุเป้าหมายรูปธรรม เราจึงเห็นว่าประเด็นอภิปรายส่วนใหญ่ในกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ มากกว่าที่จะเป็นการนำ ชาติ นำความทรงจำเกี่ยวกับชาติ หรือนำคุณค่าที่อยู่การมองผลประโยชน์ เช่น ความมั่นคง เสรีภาพ การอยู่ดีกินดี หรือการพัฒนาและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมาตั้งคำถามถึงความสำคัญ หรือย้อนทบทวนเพื่อค้นหาคุณค่าความหมายที่มีอยู่ในตัวของมันว่าเป็นแบบไหนอย่างไรแน่

อย่างไรก็ดี ถ้าพิจารณานับตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา นามธรรมความคิดเกี่ยวกับการจัดระเบียบทางสังคมที่มีผลต่อการพิจารณาผลประโยชน์แห่งชาติด้านความมั่นคงในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของไทยและของประเทศต่างๆ ในภูมิภาค ได้แก่ ความคิดเกี่ยวกับรัฐสมัยใหม่และระบอบการปกครองรัฐสมัยใหม่ กับความคิดเรื่องชาติและประชาชน ซึ่งล้วนมีที่มาจากความคิดทางการเมืองตะวันตก และจากแบบแผนวิถีปฏิบัติในสังคมระหว่างประเทศที่มีจุดกำเนิดในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐตะวันตกในยุโรป ส่งผ่านเข้าสู่ดินแดนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในสมัยจักรวรรดินิยมและเปลี่ยนแปลงฐานคิดเกี่ยวกับอำนาจและการจัดการปกครองของรัฐดั้งเดิมในภูมิภาคทั้งหมด กล่าวได้ว่าปัญหาความมั่นคงที่ไทยและรัฐในภูมิภาคเผชิญทั้งในสมัยจักรวรรดินิยม และในสมัยที่ปลดปล่อยอาณานิคมให้เป็นเอกราชภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีที่มาด้านหนึ่งจากกระบวนการเปลี่ยนเป็นรัฐสมัยใหม่และการจัดการปกครองด้วยระบอบการเมืองการปกครองของรัฐสมัยใหม่ และอีกด้านหนึ่งจากกระบวนการการเปลี่ยนประชากรให้กลายเป็นประชาชนพลเมืองของชาติ

กระบวนการบนเส้นทางของการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่สมัยใหม่ที่ทุกประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะต้องผ่าน แต่ผ่านในระดับความสำเร็จที่แตกต่างกัน คือ การก่อตัวเป็นรัฐสมัยใหม่ การเปลี่ยนรูปแบบการจัดการปกครองเหนือดินแดนและประชากร และการสร้างชาติและพลเมือง ด้วยความคิดเกี่ยวกับอธิปไตยของรัฐ ความคิดเกี่ยวกับอธิปไตยของปวงชน และความคิดชาตินิยมตามลำดับ กระบวนการเหล่านี้มีทั้งส่วนที่สร้างปัญหาความมั่นคงภายใน และส่วนที่ส่งผลกระทบต่อภายนอกและสร้างปัญหาความไม่มั่นคงให้แก่กัน ในแง่นี้ ความหมายความสำคัญของรัฐและอำนาจอธิปไตย จินตกรรมเกี่ยวกับความเป็น

ชาติ ปิตุภูมิ/มาตุภูมิและเพื่อนร่วมชาติ และความคิดเกี่ยวกับระบอบการปกครองที่เหมาะสมหรือว่าเป็นอันตราย จึงเป็นสภาวะทางจิตวิสัยที่สำคัญมากในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และการทำความเข้าใจปัญหาและผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของไทยไม่อาจละเลยผลที่เกิดขึ้นในกระบวนการเปลี่ยนเข้าสู่รัฐสมัยใหม่ การจัดระบอบการเมืองการปกครองสมัยใหม่ และการสร้างประชาชาติสำหรับรัฐสมัยใหม่ได้ ทั้งผลในส่วนของประเทศไทยเอง และผลที่เกิดขึ้นในประเทศเพื่อนบ้านที่ส่งผลกระทบถึงความมั่นคงของไทย

2.2 การหาทางบรรลุเป้าหมายในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ

การดำเนินนโยบายต่างประเทศเป็นการเข้าไปดำเนินมาตรการและเครื่องมือของนโยบายเพื่อบรรลุเป้าหมายในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ ที่ประเทศนั้นกำหนดเองไม่ได้หรือไม่ได้ทั้งหมด แต่เป็นฝ่ายต้องรับผลกระทบที่เหตุปัจจัยในสภาพแวดล้อมส่งเข้ามา ข้อเท็จจริงธรรมดานี้ซ่อนความซับซ้อนไว้ในตัว เพราะเหตุปัจจัยที่ประกอบกันอยู่ในสภาพแวดล้อมมิได้เพียงมีลักษณะเดียว หรือตั้งโจทย์ที่เป็นปัญหาหรือสร้างผลกระทบมากนักเพียงด้านเดียว เรื่องเดียว และไม่ใช่ว่าผลกระทบทุกเรื่องจะกลายมาเป็นประเด็นในความสัมพันธ์กับต่างประเทศ และถูกกำหนดเป็นเป้าหมายที่ประเทศนั้นต้องการบรรลุในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ดังนั้น แม้ว่าสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศจะประกอบด้วยเหตุปัจจัยมากมายหลากหลายลักษณะ แต่มิใช่ว่าเหตุปัจจัยทุกลักษณะที่มีอยู่ในสภาพแวดล้อมจะได้รับความสำคัญเหมือนกันหมด หรือเท่ากันหมดในสายตาของผู้กำหนดและดำเนินนโยบาย ผู้กำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศจะเห็นและให้ความสำคัญแก่เหตุปัจจัยบางเรื่องบางลักษณะในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ เช่น ในบางช่วงเวลา ความแตกต่างของระบอบการเมืองการปกครอง หรือการดำเนินความสัมพันธ์ที่ฝักใฝ่กับมหาอำนาจอาจเป็นประเด็นที่เป็นที่มาของความไม่ไว้วางใจและทำให้มองกันและกันว่าเป็นภัยคุกคาม แต่ในเวลาต่อมา ความแตกต่างในเรื่องนี้แม้จะยังคงอยู่ แต่ไม่เป็นประเด็นอีกต่อไป หรือในเรื่องเดียวกันนั้นมองว่าเป็นปัญหาแต่เฉพาะพื้นที่หนึ่งในภูมิภาค แต่ไม่มองว่าเป็นปัญหาเมื่อเกิดขึ้นในอีกพื้นที่หนึ่งในช่วงเวลาเดียวกัน

สุรพงษ์ทบทวนการดำเนินนโยบายต่างประเทศของอินโดนีเซียสมัยประธานาธิบดีซูการ์โน ที่ประกาศจะดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศแบบ “อิสระและแข็งขัน” แต่ในทางปฏิบัติ นโยบายต่างประเทศของอินโดนีเซียเป็นไปตามแนวทางของพรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซียซึ่งมีอิทธิพลทางการเมืองสูงในรัฐบาล ทำให้อินโดนีเซีย มีนโยบาย “ที่ฝักใฝ่เข้าข้างกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์อย่างเปิดเผย (โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับจีน) ทั้งมีท่าทีต่อต้านฝ่ายตะวันตกและกลุ่มประเทศที่ถูกมองว่าเป็นบริวาร” แต่แม้จะเป็นเช่นนั้น ไทยก็มิได้มองการดำเนินนโยบายของอินโดนีเซียว่าเป็นปัญหาคุกคามไทยทางด้านความมั่นคง และอินโดนีเซียเอง แม้จะเห็นประเทศไทยดำเนินนโยบายฝักใฝ่กับประเทศตะวันตก ต่อต้านคอมมิวนิสต์ เป็นบริวารของสหรัฐฯ แต่อินโดนีเซียภายใต้การนำของซูการ์โนก็ไม่ได้มองว่าไทยเป็นปฏิปักษ์ต่อเป้าหมายการขยายอำนาจทางทะเลของอินโดนีเซียเข้าไปในอิเรียนจาया ในคาบสมุทรมลายา และความต้องการเป็นผู้นำของอินโดนีเซียในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (สุรพงษ์ ชัยนาม 2561 101 - 103)

แน่นอนว่าเหตุปัจจัยและปรากฏการณ์ในส่วนที่ผู้กำหนดนโยบายให้ความสำคัญย่อมมีผลโดยตรงต่อการกำหนดนโยบาย เพราะเป็นสิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายนำมาคิดนำมาพิจารณาบวกลบคูณหารในการตัดสินใจ ทั้งการกำหนดเป้าหมายและกำหนดวิธีการสำหรับบรรลุเป้าหมาย แต่เมื่อตัดสินใจกำหนดนโยบายขึ้นมาแล้ว การดำเนินนโยบายต่างประเทศเป็นการเข้าไปดำเนินมาตรการนโยบายด้วยเครื่องมือต่างๆ เช่น เครื่องมือทางการทูต การข่าว หรือการทหาร เพื่อบรรลุเป้าหมายในสภาพแวดล้อมที่ประกอบด้วยเหตุปัจจัยหลากหลายลักษณะ ทั้งที่ผู้กำหนดนโยบายคำนึงถึงและไม่ได้คำนึงถึง ทั้งที่ให้ความสำคัญและมีได้ให้ความสำคัญในขั้นการกำหนดนโยบาย แต่เมื่อการดำเนินนโยบายเกิดขึ้นในสภาพแวดล้อม เหตุปัจจัยต่างๆ ในสภาพแวดล้อม แม้จะเป็นสิ่งที่ผู้กำหนดหรือดำเนินนโยบายมิได้คำนึงถึงและให้ความสำคัญมาก่อน ก็มีโอกาสเข้ามาแทรกแซงและส่งผลกระทบเป็นบวกเป็นลบต่อเป้าหมายผลประโยชน์ที่ต้องการบรรลุได้เสมอ บางกรณีก็จบลงด้วยความล้มเหลวไม่แต่เฉพาะนโยบายแต่ยังรวมถึงการครองอำนาจทางการเมือง

เช่น ในการกำหนดนโยบายต่อประเทศเป้าหมาย ผู้กำหนดนโยบายอาจพิจารณาแต่เฉพาะการตอบสนองของประเทศที่เป็นเป้าหมายนั้นต่อมาตรการนโยบายที่จะดำเนิน มิได้คำนึงถึงปฏิกิริยาตอบสนองของฝ่ายอื่นๆ หรือตั้งความคาดหวังเกี่ยวกับการตอบสนองของฝ่ายอื่นๆ ผิดพลาด แต่ความผิดพลาดเช่นนี้จะรู้ก็ต่อเมื่อดำเนินนโยบายไปแล้ว ดังรายงานบทก่อนกล่าวถึงกรณีของประธานาธิบดีซูการ์โนที่ต่อต้านประเทศตะวันตกและมองว่าอังกฤษต้องการคงอิทธิพลในคาบสมุทรมลายูผ่านการจัดตั้งสหพันธรัฐมาเลเซีย จึงประกาศนโยบายประจันหน้าและเตรียมรบขยับมาเลเซีย พอถึงต้นปี 1965 อินโดนีเซียยังชูว่าจะออกจากการเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติถ้าหากว่ามาเลเซียได้ที่นั่งในคณะมนตรีความมั่นคงประเภทไม่ถาวร และในที่สุดอินโดนีเซียก็ยื่นหนังสือถึงเลขาธิการสหประชาชาติแสดงความจำนงว่าจะออกจากสหประชาชาติจริงๆ เพียงแต่ว่าไม่มีการดำเนินการต่อและในปีนั้นเกิดการเปลี่ยนแปลงใหญ่ในเมืองภายในอินโดนีเซียขึ้นมาพอดี และผลที่ตามมาคือสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซียถูกกองทัพอากาศสังหารในใหญ่ รวมทั้งประชาชนอินโดนีเซียจำนวนมาก ซูการ์โนก็หมดอำนาจจากการเมืองอินโดนีเซียนับแต่นั้น (สุรพงษ์ 2561 ข, 44 - 47)

การวิเคราะห์เหตุปัจจัยในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศเพื่อทำความเข้าใจนโยบายต่างประเทศจึงมีทั้งส่วนที่เป็นการพิจารณาตามมุมมองของผู้กำหนดนโยบาย ว่าพวกเขาให้ความสำคัญแก่เหตุปัจจัยลักษณะไหน และเหตุปัจจัยเหล่านั้นถูกนำมาพิจารณาอย่างไร และส่งผลอย่างไรต่อนโยบายที่ออกมา

ในสภาพแวดล้อมแบบเดียวกัน ผู้นำต่างคนก็อาจเห็นและให้ความสำคัญแก่เหตุปัจจัยในสภาพแวดล้อมไม่เหมือนกัน หรือพิจารณาเหตุปัจจัยเดียวกันด้วยความเข้าใจที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายออกมาแตกต่างกัน และอีกส่วนหนึ่งเป็นการพิจารณาเหตุปัจจัยในสภาพแวดล้อมที่ส่งผลต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ซึ่งในส่วนหลังนี้ ย่อมประกอบด้วยเหตุปัจจัยทั้งส่วนที่ผู้กำหนดนโยบายคำนึงถึงและคาดคิดไว้แล้วในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย และส่วนที่ผู้กำหนดนโยบายมิได้คำนึงถึงแต่ส่งผลต่อผลลัพธ์ความสำเร็จ ความล้มเหลว หรือความชะงักงันของเป้าหมายที่ต้องการบรรลุ เหตุปัจจัยในส่วนหลังนี้ยังรวมถึงส่วนที่ผู้กำหนดนโยบายเข้าใจผิดพลาดด้วย

ความซับซ้อนอีกด้านหนึ่งของการต่างประเทศ มาจากความเป็นจริงที่ว่า การดำเนินนโยบายต่างประเทศของทุกรัฐ มิได้มีผลประโยชน์ที่ต้องการบรรลุเพียงด้านเดียว และมีเป้าหมายในผลประโยชน์ด้านนั้นเพียงเรื่องเดียว ยิ่งไปกว่านั้น แม้จะพิจารณาแต่เฉพาะผลประโยชน์ด้านความมั่นคง ความมั่นคงก็มีหลายมิติ และในแต่ละมิตินั้นก็ตั้งเป้าหมายของการดำเนินนโยบายต่างกันได้เป็นหลายแบบ และเมื่อเป็นเรื่องการตั้งเป้าหมายในด้านการต่างประเทศ ก็บอกกันหรือห้ามกันยาก ว่าควรตั้งเป้าหมายอะไรบ้าง และควรตั้งเป้าหมายที่พอเหมาะขนาดไหน เพราะเรื่องนี้ไม่ได้เป็นรัฐศาสตร์อันมีความรู้ที่ให้หลักได้แน่ชัดทีเดียว แต่อยู่ในส่วนที่เป็นศิลปะของการเมือง ซึ่งบิสมาร์กบอกไว้นานแล้วว่คือ ศิลปะแห่งความเป็นไปได้

ดังเราได้เห็นตัวอย่างจากประวัติศาสตร์การต่างประเทศของเยอรมนีเองภายหลังจากที่แพ้สงครามโลกครั้งที่ 1 และถูกสนธิสัญญาสันติภาพแวร์ซายส์จำกัดการทหารและการต่างประเทศของเยอรมันไว้ เมื่อไม่มีความรู้ที่เป็นศาสตร์อันแน่ชัดที่จะมาบอกได้ว่า ผู้นำเยอรมันในสถานการณ์แบบนั้นพึงตั้งเป้าหมายอะไร และตั้งเป้าหมายนั้นๆ ขนาดไหน เราจึงต้องเรียนรู้เกี่ยวกับการใช้ศิลปะแห่งความเป็นไปได้ และเก็บบทเรียนจาก Gustav Stresemann และ Adolf Hitler ในการตั้งเป้าหมายการต่างประเทศที่พาการดำเนินนโยบายของเยอรมันเข้าไปสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ และเปลี่ยนแปลงการเมืองระหว่างประเทศในทวีปแห่งนั้นและของโลก ออกจากจุดสมดุลอำนาจระหว่างมหาอำนาจเดิมอย่างที่ไม่อาจย้อนกลับคืน

เช่นเดียวกัน การต่อสู้เพื่อเอกราช การรักษาบูรณภาพของดินแดน และการรักษาความอยู่รอดล้วนจัดว่าเป็นผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของรัฐ แต่รัฐหรือผู้นำที่รับผิดชอบขบวนการต่อสู้สามารถเลือกวางเป้าหมายเกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้ในระดับที่แตกต่างกันได้ เช่น การเป็นเอกราชและบูรณภาพของดินแดนเป็นผลประโยชน์ด้านความมั่นคงที่ผู้นำเวียดนามเหนืออย่างโฮจิมินห์ต้องการและให้ความสำคัญสูงสุดอย่างแน่นอน แต่การที่เขาตั้งเป้าหมายเกี่ยวกับผลประโยชน์แห่งชาติเวียดนามในเรื่องนี้ไว้เกินกว่าที่ประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาจะยอมรับได้ และเมื่อสหรัฐอเมริกามีอำนาจมากพอที่จะเปลี่ยนเงื่อนไขในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศมาสกัดขัดขวางการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว เวียดนามเหนือจึงต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่กลายเป็นแหล่งผลิตปฏิกิริยาและความรุนแรงขึ้นมายับยั้งเวียดนามเหนือมิให้บรรลุเป้าหมาย เพื่อมุ่งหวังจะกดดันเวียดนามเหนือให้ยอมเปลี่ยนความคิดและลดระดับเป้าหมายของการอยู่รอดลงมาอยู่ในระดับที่สหรัฐอเมริกาพอใจ

แต่เมื่อผู้นำเวียดนามเหนือไม่คิดเปลี่ยนเป้าหมายการอยู่รอดด้วยการรวมชาติอินโดจีน พวกเขาก็ต้องมองหาความเป็นไปได้ในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศจากความเป็นจริงที่ว่า ด้วยกำลังอำนาจที่เวียดนามเหนือมีน้อยกว่าสหรัฐอเมริกาอย่างเทียบกันไม่ได้ และไม่อาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขในเรื่องนี้ได้ กับกำลังความมุ่งมั่นตั้งใจอันแน่วแน่ของประชาชาติเวียดนามที่พร้อมจะจ่ายราคาความสูญเสียเพื่อบรรลุเป้าหมายการรวมชาติ จะมีจุดไหนในสภาพแวดล้อมที่จะเปิดโอกาสให้เวียดนามเหนือสามารถเปลี่ยนความคิดของสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับการมองผลประโยชน์ด้านความมั่นคง ที่จะเปลี่ยนเป้าหมายการดำเนินนโยบายของสหรัฐอเมริกาต่อเวียดนามและต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไปจากเดิมได้

การต่อสู้เพื่อเอกราช การรักษาบูรณภาพของดินแดน การรักษาอำนาจอธิปไตยตลอดทั่วทั้งอาณาเขต และความอยู่รอดของรัฐ ของระบอบการเมือง และของกลุ่มผู้นำ เป็นผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของพม่า/ เมียนมาเช่นเดียวกับเวียดนาม แต่ผู้นำพม่า/ เมียนมาไม่เพียงแต่จะเลือกกำหนดเป้าหมายเกี่ยวกับผลประโยชน์แห่งชาติด้านความมั่นคงเหล่านี้แตกต่างจากเวียดนาม แต่ยังกำหนดการดำเนินนโยบายต่างประเทศด้วยแนวทางที่แตกต่างจากเวียดนามอย่างมากอีกด้วย ในขณะที่เวียดนามหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ต้องเข้าไปพัวพันกับสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศทั้งในระดับภูมิภาค และระดับโลกเต็มตัว เพราะสงครามเวียดนามได้ดึงมหาอำนาจต่างเข้าเข้ามาสนับสนุนการอยู่รอดของประเทศและประชาชาติเวียดนามคนละฝ่าย แต่พม่า/ เมียนมา ตลอดสงครามเย็น เลือกดำเนินนโยบายต่างประเทศด้วยแนวทางปลีกตัวอยู่โดดเดี่ยว ลดการเข้ามายุ่งเกี่ยวกับโลกภายนอกพร้อมกับหาทางลดความเป็นไปได้และจำกัดผลกระทบ ที่อำนาจการปกครองของรัฐบาลทหารพม่าในเวลานั้น รวมทั้งการสู้รบระหว่างกองทัพของรัฐบาลกลางกับกองกำลังชนกลุ่มน้อย จะถูกกดดันแทรกแซงโดยอำนาจจากภายนอก

การดำเนินนโยบายของพม่า/ เมียนมาในสมัยสงครามเย็นที่ต้องการลดการถูกอำนาจภายนอกแทรกแซงนับว่าประสบความสำเร็จพอสมควร ในขณะที่ราชอาณาจักรลาวที่อยากรักษาความเป็นกลางและถึงแม้ว่าลาวจะมีข้อตกลงระหว่างประเทศให้หลักประกันความเป็นกลางแก่ลาวแล้ว ได้รับผลตรงกันข้ามกับของพม่า ส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่า ตำแหน่งที่ตั้งของลาว ที่อยู่ตรงกลางระหว่างประเทศที่เป็นปฏิปักษ์ต่อกัน และลักษณะพรมแดนระหว่างลาวกับประเทศเพื่อนบ้านที่ถูกใช้ประโยชน์ในทางยุทธศาสตร์ ทำให้ไม่มีฝ่ายใดเคารพความเป็นกลางของลาว เวียดนามเหนือเข้ามาใช้เส้นทางเหนือใต้ตามชายแดนลาว - เวียดนามเป็นเส้นทางส่งกองกำลังและขนส่งอาวุธยุทธโปกรณ์จากเวียดนามเหนือลงสู่การรบในเวียดนามใต้ ส่งผลให้สหรัฐฯ เลือกใช้เครื่องมือด้านการทหารโจมตีเส้นทางขนส่งลำเลียงดังกล่าวเพื่อตัดกำลังทั้งของเวียดนามเหนือและของเวียดนามใต้ ยกระดับและขยายการทำสงครามของอเมริกันในเวียดนาม และไทยให้การสนับสนุนการตั้งฐานทัพสหรัฐฯ ที่เข้ามาทำสงครามเวียดนามลาวจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงการพัวพันกับสภาพแวดล้อมที่ทำให้ลาวกลายเป็นสมรภูมิของสงครามทั้งลับและเปิดเผย

การกำหนดเป้าหมายของนโยบายจากผลประโยชน์แห่งชาติจึงเป็นส่วนที่พม่ากำหนดนโยบายเข้าไปสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อม ผ่านศิลปะการมองหาความเป็นไปได้จากเงื่อนไขในสภาพแวดล้อม ในระดับที่ยากง่ายแตกต่างกัน กล่าวคือ

- มองหาความเป็นไปได้ในสภาพแวดล้อม ที่จะบรรลุเป้าหมายได้อย่างไรเท่าที่ขีดความสามารถเครื่องมือและมาตรการที่มีอยู่จะทำได้ หรือ
- มองหาทางทำให้สภาพแวดล้อมเปิดความเป็นไปได้ใหม่ๆ ออกมาสำหรับการบรรลุเป้าหมายได้ดีขึ้น หรือ
- หาทางเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขที่ดำรงอยู่ในสภาพแวดล้อมเสียใหม่ เพื่อขยายขอบเขตความเป็นไปได้ให้กว้างขวางมากขึ้น สำหรับการบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ หรือ

- มองหาความเป็นไปได้ในการลดอิทธิพลจากสภาพแวดล้อมภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติ

ความคิดของตัวผู้กระทำการเกี่ยวกับศิลปะแห่งความเป็นไปได้ในการเมืองระหว่างประเทศจึงเป็นปัจจัยสำคัญมาก การวิเคราะห์แต่เพียงสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศกับผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อประเทศนั้นในด้านต่างๆ จึงยังไม่เพียงพอที่จะคาดการณ์ได้ว่าผลลัพธ์ของเหตุการณ์หรือปัญหาที่รัฐนั้นเผชิญจะออกมาเป็นแบบไหน เพราะการวิเคราะห์นั้นยังไม่ได้รวมปัจจัยในส่วนที่เป็นปัจเจกมนุษย์ที่มีความรู้คิด มีเจตจำนง มีอคติ มีการเรียนรู้จากการตอบสนองของสภาพแวดล้อมที่เขาปฏิบัติสัมพันธ์ด้วย และสามารถปรับเปลี่ยนความคิด ความมุ่งมั่น ความตั้งใจวิธีดำเนินการ และจังหวะเวลาในการกระทำ การเรียนรู้ที่ได้จากสภาพแวดล้อมนั้นได้ จึงยากที่จะมีทฤษฎีใดมากำหนดลงไปอย่างตายตัวได้ว่า ปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำการกับเงื่อนไขในสภาพแวดล้อมที่เขาเผชิญ จะให้ผลแบบไหนออกมา ทั้งส่วนที่เป็นผลลัพธ์ของการดำเนินนโยบาย และผลต่อสภาพแวดล้อมที่จะเปลี่ยนแปลงไปจากการดำเนินนโยบาย และการตอบสนองของฝ่ายอื่นๆ ต่อนโยบายที่ได้ดำเนินไปนั้น ศิลปะของความเป็นไปได้ในการรู้เลือก กำหนดเป้าหมายและดำเนินกลยุทธ์ด้วยเครื่องมือด้านการต่างประเทศ เช่นการทูต ในสภาพแวดล้อมที่มีความไม่แน่นอน ในที่สุดแล้วต้องอาศัยวิจารณญาณในการพิจารณาผลประโยชน์แห่งชาติ

2.3 สรุป

การสังเคราะห์บทเรียนชิ้นแรกจากงานวิจัยของสุรพงษ์ ชัยนามที่ศึกษานโยบายต่างประเทศของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้าน บรูไน อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และ สิงคโปร์ ในสมัยสงครามเย็น ได้แก่วิธีคิดในเบื้องต้นที่ทำให้ต้องย้อนทบทวนพอสมควรเกี่ยวกับข้อเสนอคลาสสิกที่บอกว่า “ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศให้ผู้กำหนดนโยบายตัดสินใจโดยยึดผลประโยชน์แห่งชาติเป็นสำคัญ” เพราะในทางปฏิบัติ แม้ผู้กำหนดนโยบายตั้งใจจะปฏิบัติตามหลักการคลาสสิกดังกล่าวนี้จริงๆ แต่การตัดสินใจเลือกจะทำอะไร และพึงทำอย่างไรในการต่างประเทศก็ไม่ใช่ง่ายนัก ในการดำเนินนโยบายของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้าน ผลประโยชน์ที่มีอยู่ระหว่างกันความสัมพันธ์ทวิภาคี หรือการมุ่งรักษาความสัมพันธ์อันดีต่อกันในความสัมพันธ์ทวิภาคีกับอีกประเทศหนึ่ง ในที่สุดแล้วอาจมีข้อคำนึงที่เพียงพอในตัวของมันเอง เพราะประโยชน์ที่ไทยหรือประเทศไหนจะได้รับจากความร่วมมือในบริบททวิภาคีนั้น อาจส่งผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายและการรักษาผลประโยชน์ด้านอื่นๆ ในความสัมพันธ์กับประเทศอื่น ได้เช่นกัน การระวังมิให้ความสัมพันธ์อันดีระหว่างไทยกับอินโดนีเซียต้องกระทบกระเทือนด้วยการที่ไทยเลือกสนับสนุนอินโดนีเซียในปัญหาติมอร์ตะวันออก แม้ว่าจะเป็นผลดีต่อการรักษาผลประโยชน์ของไทยในความสัมพันธ์ทวิภาคีกับอินโดนีเซีย แต่อาจมีผลในเวลาต่อมาในการเคลื่อนไหวของไทยเองในเวทีระหว่างประเทศอย่างสหประชาชาติ เมื่อไทยต้องการจะตอบโต้เวียดนามที่บุกรุกยึดครองกัมพูชา อย่างนี้เป็นต้น

ความยากในการพิจารณาผลประโยชน์แห่งชาติในการดำเนินนโยบายทวิภาคีกับประเทศเพื่อนบ้าน จึงอยู่ที่การต้องพิจารณาด้วยว่า จะเลือกมองบริบทของนโยบายนั้นจำกัดวงที่ระดับทวิภาคี หรือว่าควรนำบริบทระหว่างประเทศที่กว้างกว่าทวิภาคี นำหลักการและปทัสถานระหว่างประเทศที่มากกว่าเรื่องผลประโยชน์เฉพาะกับประเทศเพื่อนบ้าน และนำไปปัจจัยด้านเวลาที่คำนึงถึงการตัดสินใจวันนี้แบบเผื่อการได้เสียในวันข้างหน้า เข้ามาพิจารณาประกอบด้วยแค่ไหน

นอกจากนั้น ยังเห็นชัดเจนขึ้นด้วยว่าแม้การเข้าใจสภาพตามความเป็นจริงจะมีความสำคัญและส่งผลต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศได้มาก แต่สิ่งที่ส่งผลได้มากกว่าต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายไม่ใช่สภาพความเป็นจริงหรือ *reality* โดยตรงเท่ากับ *perception of reality* งานวิจัยของสุรพงษ์ ชัยนาม ให้ตัวอย่างที่น่าสนใจเกี่ยวกับความแตกต่างในการมองสถานการณ์ระหว่างประเทศของผู้กำหนดนโยบายที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกัน และผลของความแตกต่างไม่สม่ำเสมอกันดังกล่าวในการมองเห็นเหตุปัจจัยที่ทำงานส่งผลอยู่ในสภาพแวดล้อม การให้ลำดับความสำคัญแก่ประเด็นปัญหาที่ต่างกัน ไป และความเข้าใจที่ไม่เหมือนกันเกี่ยวกับสถานการณ์ระหว่างประเทศ ทั้งหมดนี้ทำให้ผู้อ่านเกิดความตระหนักขึ้นได้น้อยใน 2 เรื่อง เรื่องแรก เจื่อนใจภายในของแต่ละประเทศเป็นตัวกำหนดหรือเป็นสิ่งที่มาอธิบายความแตกต่างใน *perception of reality* ได้มาก เรื่องที่สอง ไม่ว่าต้นเหตุแห่งปัญหาการต่างประเทศเรื่องหนึ่งๆ จะอยู่ที่ไหนก็ตาม แต่สิ่งที่เป็เจื่อนใจอยู่ในปัญหานั้นเสมอไป และเป็นเรื่องที่คุณกำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงเสมอในการวางนโยบายหรือหาทางแก้ปัญหา ก็คือ มุมมองที่แตกต่างกันของแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องอยู่ในปัญหานั้น หรือฝ่ายที่เราพยายามจะดึงเข้ามาร่วมด้วยช่วยกันเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น ถ้าไม่ปรับให้ความเข้าใจที่แตกต่างกันอยู่ในการมองปัญหาของประเทศที่เกี่ยวข้องให้ตรงแนวกันแล้ว ก็ยากที่การดำเนินนโยบายต่างประเทศในการแก้ไขปัญหา นั้นจะประสบความสำเร็จ

จากความสำคัญในเรื่องมุมมองต่อสภาพความเป็นจริงที่ได้จากการสังเคราะห์บทเรียนในขั้นแรก การสังเคราะห์บทเรียนในขั้นต่อไปจึงเป็นการนำเสนอแนวทางพิจารณาสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่ตั้งใจหยั่งรากง่ายของการต่างประเทศให้แก่ประเทศต่างๆ และวางเจื่อนใจที่เป็นโอกาสและข้อจำกัดต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ที่แต่ละฝ่ายจะหาทางแก้ไขและเปลี่ยนแปลง พร้อมกับที่จะถูกเปลี่ยนแปลงไปโดยเจื่อนใจเหล่านั้น

บทที่ 3

การสังเคราะห์บทเรียนขั้นที่สอง :

แนวทางการอ่านสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในการดำเนิน
นโยบายของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านสมัยสงครามเย็น

รายงานบทนี้จะเป็นการเสนอทางพิจารณาสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศอันเป็นการสังเคราะห์
บทเรียนขั้นที่ 2 จากงานวิจัยของสุรพงษ์ โดยแยกการพิจารณาออกเป็น 2 ระดับ ตามระดับการวิเคราะห์
คือ ระดับระบบระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และระดับรัฐในภูมิภาค และให้แนวคิด
จากกรอบการวิเคราะห์ของทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือในการพิจารณา

3.1 สภาพแวดล้อมการต่างประเทศในระดับระหว่างประเทศ : มหาอำนาจกับระบบระหว่าง ประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ในทางวิเคราะห์ของทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบ Realism ลักษณะของระบบระหว่าง
ประเทศที่สำคัญที่สุด คือ การพิจารณาที่ฐานอำนาจและขีดความสามารถของรัฐซึ่งกระจายอยู่กับแต่ละรัฐ
ในภูมิภาคหรือในระดับโลกมากน้อยไม่เท่ากันและรัฐมีฐานอำนาจและขีดความสามารถในแต่ละด้านไม่
สม่ำเสมอในช่วงเวลาระยะหนึ่งๆ โครงสร้างอำนาจระหว่างประเทศจึงพิจารณาตรงลักษณะของการ
กระจายขีดความสามารถและทรัพยากรที่เป็นฐานอำนาจรัฐด้านต่างๆ ว่าเป็นแบบไหน และก่อให้เกิดการ
แบ่งขั้วอำนาจแต่ละฝ่ายในภูมิภาคหนึ่งๆ ขึ้นมาอย่างไร นอกจากโครงสร้างอำนาจระหว่างประเทศใน
ภูมิภาคแล้ว ยังมีโครงสร้างอำนาจระดับโลกระหว่างมหาอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้องในสมการด้วย เพราะเหตุ
ว่า เมื่อมหาอำนาจถือภูมิภาคใดเป็นสนามของการแข่งขันอิทธิพลและเข้ามาสกัดกั้นการขยายอิทธิพล

ของอีกฝ่ายหนึ่งผ่านความสัมพันธ์กับบางประเทศในภูมิภาคนั้นแล้ว ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อโครงสร้างอำนาจระดับภูมิภาคอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ควรกล่าวด้วยว่า อำนาจที่ไทยหรือประเทศในภูมิภาคจะเข้าไปกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขข้อจำกัดในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในระดับนี้ด้วยข้อริเริ่มดำเนินการในทางทู่ตันในช่วงสงครามเย็นนั้น แม้ไม่ถึงกับว่าจะทำอะไรไม่ได้เลย แต่ก็ต้องยอมรับว่าอำนาจของไทยหรือของแต่ละประเทศในภูมิภาคที่เพิ่งได้รับเอกราชที่จะเข้าไปเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่ถูกกำหนดโดยการเข้ามาแทรกแซงของประเทศมหาอำนาจยังทำได้อย่างจำกัด ทั้งนี้เพราะในบริบทของสงครามเย็น ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้กลายเป็นสนามของการแข่งขันอิทธิพลระหว่างประเทศมหาอำนาจ ทั้งสหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต และจีน โดยมหาอำนาจทั้งสามฝ่ายในช่วงสงครามเย็นได้เข้ามาแทรกแซงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคทั้งในทางการเมืองและโดยกำลังทหาร ทำให้ประเทศในภูมิภาคต้องเป็นฝ่ายรับผลจากการดำเนินยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศมหาอำนาจด้วยกัน และต้องเป็นฝ่ายปรับตัวเข้าหาโครงสร้างอำนาจและการเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมหาอำนาจที่ส่งผลกระทบต่อภูมิภาค

ดังนั้น เมื่องานวิจัยของสุรพงษ์ ชัยนาม (2561) เสนอให้พิจารณาการดำเนินนโยบายต่างประเทศทวิภาคีระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านทางทะเลทั้ง 4 คือ บรูไน อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์ในบริบทของสงครามเย็น ทำให้เสี่ยงไม่พ้นที่จะต้องดึงตัวแสดงและบริบทสำคัญในระดับที่เหนือภูมิภาคขึ้นไปมาพิจารณาร่วมด้วยในระดับการวิเคราะห์โครงสร้างอำนาจระหว่างประเทศในภูมิภาค นั่นคือ ประเทศมหาอำนาจ และพลวัตของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมหาอำนาจ ที่ส่งผลกระทบต่อแนวทางการต่างประเทศและการแสดงบทบาทของแต่ประเทศในภูมิภาค และต่อสภาวะของระบบระหว่างประเทศในภูมิภาค

3.1.1 การพิจารณาโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในภูมิภาคกับมหาอำนาจ

ในการจะพิจารณาและอภิปรายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของรัฐในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กับประเทศมหาอำนาจ เช่น สหรัฐอเมริกา รายงานขอเสนอว่าควรพิจารณาโครงสร้างอันเกิดจากความสัมพันธ์กับมหาอำนาจที่จะส่งผลต่อการต่างประเทศของรัฐในภูมิภาคอย่างน้อยเป็น 3 ชั้นด้วยกัน

ในชั้นแรก คือความสัมพันธ์ทวิภาคีอันเป็นขั้นที่เห็นผลของความสัมพันธ์ได้ชัดเจนและเป็นรูปธรรมที่สุด ทั้งในแง่การแสวงหาและการแลกเปลี่ยนรักษาผลประโยชน์ หรือการตัดสินใจและกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของแต่ละฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นในด้านบวกหรือลบ ฐานสำหรับการพิจารณาทำความเข้าใจความสัมพันธ์ในขั้นทวิภาคีแน่นอนว่าควรเริ่มจากกรอบความสัมพันธ์ที่ 2 ประเทศมีอยู่ระหว่างกัน เช่น สนธิสัญญาหรือกรอบความตกลงต่างๆ ว่ากำหนดพันธกรณีและประเด็นความร่วมมือระหว่างกันไว้อย่างไร ที่จะให้บริบทแก่การดำเนินความสัมพันธ์และแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างกัน การมีกิจกรรมประจำร่วมกัน เช่น การซ้อมรบ การแลกเปลี่ยนทางวิชาการ เป็นต้น และที่สำคัญคือ การเป็นช่องทางในการใช้อิทธิพลต่อกัน

ในอีกด้านหนึ่ง คือการพิจารณาการก่อตัวเพื่อผลักดันข้อเรียกร้องและผลประโยชน์จากพลวัตของการเมืองเชิงนโยบายของแต่ละประเทศ เช่น ข้อเรียกร้องเกี่ยวกับการค้าการแข่งขันที่เป็นธรรม การแบ่งบทบาทภารกิจความรับผิดชอบและค่าใช้จ่ายอย่างเหมาะสมในฐานะพันธมิตร หรือผลประโยชน์จากการจัดซื้อ/เสนอขายระบบ เช่นระบบอาวุธ หรือระบบคมนาคมและการสื่อสาร ที่จะกลายมาเป็นประเด็นหรือเป็นปัญหาในความสัมพันธ์ระหว่างกัน การพิจารณาในประเด็นหลังนี้ นอกจากจะตระหนักว่าความสัมพันธ์ของรัฐเล็ก ๆ กับประเทศมหาอำนาจ ไม่เพียงแต่จะมีสภาวะอสมมาตรจากช่องว่างของฐานอำนาจที่ห่างกันในการกำหนดและคาดหวังถึงผลลัพธ์ที่แต่ละฝ่ายจะได้รับจากกัน แต่ยังมีปัญหาความไม่เข้าใจที่อาจเกิดขึ้นได้จากระบบการเมืองและกระบวนการนโยบายของแต่ละฝ่ายที่ทำงานแตกต่างกัน หรือมีเงื่อนไขข้อจำกัดและแรงผลักดันจากการเมืองภายในของแต่ละฝ่ายไม่เหมือนกัน

ยิ่งไปกว่านั้น ในกรณีที่ความสัมพันธ์ทวิภาคีระหว่างประเทศในภูมิภาคกับประเทศมหาอำนาจเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะพึ่งพิง ที่ระบอบการเมืองและรัฐบาลของประเทศในภูมิภาคมีฐานอำนาจแคบและการดำรงอยู่ในอำนาจของผู้นำรัฐบาลขึ้นอยู่กับ การได้รับความสนับสนุนจากมหาอำนาจมากกว่าที่จะมาจากการยอมรับสนับสนุนของประชาชนในประเทศ ในความสัมพันธ์รูปแบบนี้ ดังเช่นที่สุรพงษ์ได้นำเสนอให้เห็นในกรณีความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับฟิลิปปินส์สมัยมาร์กอส เมื่อสหรัฐฯ ตัดสินใจถอนการสนับสนุน ระบอบมาร์กอสก็พังทลายลงอย่างรวดเร็ว (สุรพงษ์ ชัยนาม 2561 ค)

ในขั้นที่สอง การพิจารณาการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างรัฐเล็กที่มีกำลังอำนาจน้อยกับประเทศมหาอำนาจเป็นการพิจารณาความสัมพันธ์ในบริบทของการเมืองระหว่างประเทศระดับภูมิภาค กล่าวได้ว่าสำหรับมหาอำนาจทุกประเทศแล้ว การดำเนินความสัมพันธ์กับรัฐต่างๆ ในภูมิภาคหนึ่งๆ ย่อมกำหนดโดยยุทธศาสตร์ของมหาอำนาจประเทศนั้นว่าได้วางเป้าหมายที่ต้องการบรรลุ เครื่องมือและวิธีการดำเนินยุทธศาสตร์ไปสู่เป้าหมายที่ต้องการจากภูมิภาคนั้นโดยรวมไว้อย่างไร ซึ่งอย่างไรที่ว่านี้ยังขึ้นอยู่กับหรือต้องพิจารณาว่าเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ใหญ่ในระดับโลก (Grand Strategy) ของมหาอำนาจประเทศนั้นอีกทีหนึ่ง ซึ่งความคิดที่อยู่เบื้องหลังยุทธศาสตร์สหรัฐฯ ในการสกัดกั้นการขยายอิทธิพลอิทธิพลของคอมมิวนิสต์ในหลายภูมิภาครวมทั้งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในยุคสงครามเย็นก็คือ แนวคิดตามทฤษฎีโดมิโน (สุรพงษ์ 2561 ข, 56 - 58) การทำความเข้าใจยุทธศาสตร์ระดับภูมิภาคของมหาอำนาจในแต่ละระยะให้ถ่องแท้จะช่วยให้เห็นว่าประเทศต่างๆ ในภูมิภาคมีความหมายและความสำคัญต่างกันอย่างไรต่อการบรรลุ -หรือขัดขวาง- ผลประโยชน์และเป้าหมายยุทธศาสตร์ของมหาอำนาจ และด้วยเหตุนี้จึงจะถูกจัดวางไว้ในตำแหน่งใด เพื่อทำหน้าที่หรือเป็นประโยชน์ในทางใดในการดำเนินยุทธศาสตร์ดังกล่าว หรือในทางตรงข้าม คือประเทศนั้นจะตกเป็นเป้าที่จะถูกมหาอำนาจเข้าแทรกแซงหรือจัดการอย่างไร

การทำความเข้าใจความหมายความสำคัญของภูมิภาคในยุทธศาสตร์ระดับโลกของมหาอำนาจยังช่วยให้เราเห็นด้วยว่า มหาอำนาจแต่ละประเทศและในแต่ละช่วงเวลาจัดลำดับความสำคัญของภูมิภาคหนึ่งๆ แตกต่างกันอย่างใด เช่น สหรัฐอเมริกาอาจเคยให้ความสำคัญแก่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างมากในสมัยสงครามเวียดนาม แต่เมื่อสหรัฐฯ ตัดสินใจถอนตัวออกจากสงครามแล้ว แม้สหรัฐฯ จะยังคงบทบาทหลายด้านในภูมิภาค แต่ลำดับความสำคัญของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในยุทธศาสตร์โลกของสหรัฐฯ ภายหลังสงครามเวียดนามลดลงอย่างรวดเร็ว และมีความสำคัญน้อยกว่ายุโรป ตะวันออกกลาง และเอเชีย

ตะวันออก สหรัฐฯ ถอยไปเป็นผู้สนับสนุนข้อริเริ่มทางการทูตและการเมืองระหว่างประเทศที่มาจากประเทศในภูมิภาคที่เป็นสมาชิกอาเซียน และการใช้กลไกทางการทูตของอาเซียนเข้ามาแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศมากกว่าที่สหรัฐฯ จะทุ่มเทพทรัพยากร ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ และกำลังพลเพื่อบรรลุเป้าหมายที่ต้องการเหมือนสมัยสงครามเวียดนาม

นอกจากนั้น ขอบเขตของภูมิภาคที่ประเทศภายในภูมิภาคหนึ่งๆ มอง กับขอบเขตของภูมิภาคในยุทธศาสตร์ของมหาอำนาจอาจไม่ได้มีขอบเขตตรงกัน ในกรณีนี้ สหรัฐอเมริกาเป็นตัวอย่างได้อีกเช่นกัน นั่นคือ ในขณะที่ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มองขอบเขตของภูมิภาคแบบจำกัดวงอยู่ที่ประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 โดยมีติมอร์เลสเต้อยู่ในฐานะผู้สังเกตการณ์ แต่ยุทธศาสตร์สหรัฐฯ มองเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นอนุภูมิภาคในยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกที่ครอบคลุมพื้นที่จากปากตะวันตกของมหาสมุทรอินเดียขึ้นไปจนถึงญี่ปุ่น และจากการมองขอบเขตพื้นที่ยุทธศาสตร์ในขนาดที่แตกต่างกันเช่นนี้ จึงทำให้โอกาสของอาเซียนที่จะบรรลุเป้าหมายการเป็นศูนย์กลางของการเมืองระหว่างประเทศในภูมิภาคทำได้อย่างจำกัดมากขึ้น ในขณะเดียวกัน เมื่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ลดความสำคัญลงไปในั้น ภูมิภาคนี้ก็กลับยิ่งทวีความสำคัญขึ้นมาในยุทธศาสตร์โลกของจีน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อจีนก้าวขึ้นสู่สถานะมหาอำนาจเต็มตัวในต้นศตวรรษที่ 21 เพราะมหาอำนาจโลกย่อมต้องการควบคุมสภาพในพื้นที่ที่จะส่งผลกระทบคุกคามตนโดยตรงได้ โดยนัยนี้ เมื่อพื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่นพื้นที่ทะเลจีนใต้ มีนัยสำคัญต่อความมั่นคงของจีนอย่างมาก จีนจึงต้องการครองอำนาจเหนือทะเลจีนใต้ ปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับพื้นที่ระหว่างจีนกับหลายประเทศในภูมิภาคจึงเกิดขึ้นตามมา

ในขั้นที่สาม ความสัมพันธ์กับมหาอำนาจมิได้หมายถึงเพียงความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจเท่านั้น แต่ยังหมายถึงความสัมพันธ์กับคุณค่าและหลักการในระเบียบระหว่างประเทศที่มหาอำนาจประเทศหนึ่งๆ ยึดถือเป็นแนวทางในการกำหนดท่าทีและการตอบสนองต่อปัญหาระหว่างประเทศ และพร้อมจะปกป้องรักษาเพื่อให้ประเทศต่างๆ ยึดถือและปฏิบัติตามคุณค่าและหลักการเหล่านั้นในเวทีระหว่างประเทศ ความสัมพันธ์ในแง่นี้จึงหมายถึงการตระหนักว่ามหาอำนาจได้กำหนดหรือเปลี่ยนแปลง กติกา ปทัสถาน กฎเกณฑ์ และวิถีปฏิบัติในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือแม้แต่ในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในการเมืองการปกครองภายในไปอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎกติกาที่กำหนดความชอบธรรมหรือการให้เหตุผลรองรับในการใช้กำลังความรุนแรงทั้งในการเมืองระหว่างประเทศและในการเมืองภายใน ว่าแบบไหนทำได้ แบบไหนทำไม่ได้ หรือแบบไหนในเงื่อนไขใดที่เปิดต่อการใช้ทวีหรือพหุมาตรฐาน ประเทศใดก็ตามที่เลือกดำเนินการเบี่ยงเบนออกไปจากมาตรฐานในระเบียบที่มหาอำนาจวางไว้ อย่างน้อยที่สุดที่ประเทศนั้นจะเจอก็คือการถูกขึ้นบัญชีเพื่อรอการถูกตอบโต้ด้วยมาตรการทางเศรษฐกิจหรือการทหารต่อไป

อันที่จริง ยังมีการพิจารณาในขั้นที่สี่ คือการพิจารณาว่าในสามชั้นข้างต้นนั้นวางเงื่อนไขต่อกันและกันอยู่อย่างไร และเชื่อมโยงส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจเลือกและการดำเนินนโยบายต่างประเทศของประเทศในภูมิภาคอย่างไร เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์เสนอทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์ให้แก่ประเทศนั้น ทั้งในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาคและกับมหาอำนาจประเทศต่างๆ ที่เข้ามามีบทบาทหรือแผ่อิทธิพลเข้ามาในภูมิภาค

ตัวอย่างเช่น จากขอบเขตภูมิศาสตร์ของอาเซียน ที่ด้านหนึ่งจรดอันดามันและมหาสมุทรอินเดีย และอีกด้านหนึ่งโอบล้อมทะเลจีนใต้ต่อไปยังมหาสมุทรแปซิฟิก ทำให้อาเซียนต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับ สมการความมั่นคง/ไม่มั่นคงหรือ security dilemma ของประเทศมหาอำนาจในภูมิภาคที่มีได้เป็นส่วนหนึ่งของประชาคม แต่ส่งผลกระทบได้มากต่อพลวัตของภูมิภาคทั้งในด้านความมั่นคงและด้านอื่นๆ

ส่งผลอย่างไรได้บ้าง?

เมื่อมหาอำนาจมิได้มองเป็นประเทศหรือผลประโยชน์ในความสัมพันธ์กรอบทวิภาคีเท่านั้น แต่มองเป็นพื้นที่ต่าง ๆ ในโลกตามกรอบยุทธศาสตร์โลกของมหาอำนาจประเทศนั้นในแต่ละช่วง ซึ่งจะให้ความหมาย จัดลำดับความสำคัญ จัดวางบทบาทและตำแหน่งแห่งที่ของแต่ละประเทศตามกรอบยุทธศาสตร์ดังกล่าว ในแง่นี้ กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาคกับประเทศมหาอำนาจที่มีอยู่ จะถูกนำมาใช้รองรับความต้องการตามยุทธศาสตร์ในแต่ละช่วงของมหาอำนาจ ไม่ได้มีความหมายและความสำคัญคงตัวคงที่ ถ้าประเทศนั้นไม่ตอบโคงหรือทำไม่ได้ตามที่คาดหวัง การแสวงหาตัวเลือกอื่นทางเลือกอื่นมาทำหน้าที่แทนก็เป็นไปได้ และโดยการกระทำเช่นนั้น ก็อาจส่งผลทำให้ความร่วมมือในกรอบภูมิภาคคลายตัวลง หรือลดการแสดงท่าทีหรือจุดยืนที่มีความหนักแน่นเป็นเอกภาพ

ประการต่อมา ในเฟรมการมองความหมายของพื้นที่ยุทธศาสตร์ของมหาอำนาจ ไม่เพียงแต่จะแตกต่างกัน แต่ในความหมายของแต่ละเฟรม ที่แต่ละมหาอำนาจใช้มองความสำคัญทางยุทธศาสตร์ของพื้นที่แต่ละแห่ง ยังมีนัยถึงภัยคุกคามหรือประเทศคู่แข่งที่จะมาท้าทายสถานะในการเป็นมหาอำนาจโลกหรือเป็นมหาอำนาจในภูมิภาคนั้นของตน ซึ่งการมองภัยหรือคู่แข่งดังกล่าวจะมีได้มีความสอดคล้องกัน สนิทกับการมองภัยคุกคามของแต่ละประเทศในภูมิภาค เฟรมการมองพื้นที่ที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ของประเทศมหาอำนาจ ได้แก่

เฟรมแรก อำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน/น่านน้ำ ความมั่นคงของเขตแดนและเสถียรภาพของพื้นที่ตามแนวชายแดน และความสามารถในการป้องกันตนเองจากการถูกโจมตีในยามสงคราม

เฟรมที่สอง พื้นที่ที่มหาอำนาจจัดว่าอยู่ในเขตอิทธิพล หรือพื้นที่ที่มหาอำนาจครองสถานะความเป็นใหญ่ในภูมิภาค (regional hegemon) จึงไม่ต้องการให้มหาอำนาจภายนอกภูมิภาคแผ่อิทธิพลเข้ามาแข่งขันในพื้นที่/ภูมิภาคดังกล่าวและถ้าจำเป็นก็พร้อมจะใช้กำลังปกป้องพื้นที่นั้นจากอิทธิพลของมหาอำนาจประเทศอื่น (Mearsheimer 2014)

ใน 2 เฟรมแรกนี้ ถ้าพิจารณามหาอำนาจสหรัฐอเมริกากับจีนเปรียบเทียบกัน จีนจะพิจารณาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อยู่ในเฟรมยุทธศาสตร์ทั้ง 2 ด้วย แต่สำหรับสหรัฐฯ ภูมิภาคที่จัดอยู่ในเฟรมยุทธศาสตร์ทั้ง 2 แม้จะครอบคลุมขนาดพื้นที่กว้างไพศาลไม่ต่างจากจีน แต่จะไม่รวมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

เฟรมที่สาม เสรีภาพ เสถียรภาพและความปลอดภัยของพื้นที่และเส้นทางคมนาคม เช่น เสรีภาพทางทะเลและความปลอดภัยของเส้นทางเดินเรือ เพื่อความมั่นคงในการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรอาหารและ

พลังงานภายนอกประเทศ เข้าถึงดินแดนที่อยู่ในการปกครอง หรือประเทศและพื้นที่ซึ่งอยู่ในความคุ้มครอง เข้าถึงตลาดและฐานการผลิต

เฟรมที่สี่ ฐานสำหรับการแผ่และคงอิทธิพลระหว่างประเทศ หรือสำหรับการถ่วงดุลอำนาจเพื่อสกัด การขยายอิทธิพลของประเทศที่ถูกมองว่าเป็นคู่แข่งที่มาท้าทาย หรือเป็นภัยคุกคามต่อระเบียบระหว่าง ประเทศที่มหาอำนาจประเทศนั้นวางไว้ เช่น พื้นที่สำหรับการตั้งฐานทัพ ดังเช่นที่สุรพงษ์เสนอว่าสหรัฐฯ เห็นความสำคัญของฟิลิปปินส์จากมิติความสำคัญในการเป็นที่ตั้งฐานทัพของสหรัฐฯ และใช้เรื่องนี้เป็น แนวทางพิจารณาในการตัดสินใจดำเนินนโยบายต่อฟิลิปปินส์ เช่น การจะให้หรือจะถอนการสนับสนุนการ ปกครองฟิลิปปินส์ของมาร์กอส (สุรพงษ์ ชัยนาม 2561 ค, 48)

เฟรมที่ห้า ประเทศที่มหาอำนาจถือว่าเป็นเสาหลักทางยุทธศาสตร์ในการดำเนินยุทธศาสตร์ระดับโลก ในสมัยสงครามเย็น สำหรับสหรัฐฯ ได้แก่ ประเทศสมาชิกสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ และญี่ปุ่น

ดังที่สุรพงษ์เสนอว่าญี่ปุ่นคือเสาหลักสำคัญในยุทธศาสตร์สหรัฐฯ ต่อเอเชียตะวันออกในยุค สงครามเย็น เมื่อญี่ปุ่นหลังสงครามจำเป็นต้องพึ่งพิงการยุทธศาสตร์และตลาดจากภายนอกเพื่อฟื้นฟู ประเทศและพัฒนาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ในขณะที่จีน ซึ่งญี่ปุ่นก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 เคยใช้ เป็นฐานในการขยายตัวทางเศรษฐกิจมาก่อน กลายเป็นคอมมิวนิสต์ สหรัฐฯ จึงดำเนินการจัด ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เปิดให้ญี่ปุ่นใช้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นฐาน ทรัพยากร ตลาด และฐานการผลิต (สุรพงษ์ ชัยนาม 2561 ค, 45 - 46) เช่นเดียวกัน Robert J. McMahon (1999, 38) เสนอว่าการฟื้นตัวและการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศพันธมิตรของสหรัฐฯ ใน ยุโรปตะวันตกตามโครงการมาร์แชลเป็นหัวใจสำคัญของยุทธศาสตร์สหรัฐฯ ในการสกัดกั้นอิทธิพลของ พรรคคอมมิวนิสต์ในยุโรปและจากการขยายอิทธิพลของสหภาพโซเวียต แต่การที่ประเทศอย่างฝรั่งเศสยัง พัวพันอยู่กับปัญหาอาณานิคมและต้องทุ่มเททรัพยากรไปในการรักษาอาณานิคมทำให้เรื่องนี้เป็นปัญหา ทางการเมืองที่จะส่งผลกระทบต่อรัฐบาลได้มาก พร้อมกับที่เป็นอุปสรรคต่อการฟื้นตัวในทาง เศรษฐกิจ สถานการณ์ของการต่อสู้เพื่อปลดปล่อยอาณานิคมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จึงผูกพันและ ส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ในยุโรปด้วยเช่นกัน

เฟรมที่หก พื้นที่สำหรับเป็นแนวหลังสนับสนุนการโจมตีประเทศเป้าหมายหรือในปฏิบัติการทาง ทหารของมหาอำนาจต่อประเทศในภูมิภาค หรือเป็นด่านหน้าในการรุกเข้าหาประเทศที่กำลังขึ้นมาเป็น คู่แข่งของมหาอำนาจ

ไทยเคยมีความสำคัญในยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาในช่วงสงครามเวียดนามตามความหมายใน เฟรมที่ 6 นี้ และอาจกลับมามีความสำคัญในเฟรมนี้ได้อีกถ้าสหรัฐฯ เห็นว่าไทยเป็นจุดเหมาะสมในการเข้า มาสกัดอิทธิพลของจีนที่กำลังขยายตัวในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

เฟรมทั้งหกนี้ให้กรอบการประเมินความสำคัญของพื้นที่ที่มหาอำนาจถือเป็นจุดยุทธศาสตร์ ซึ่งอาจ เปลี่ยนแปลงไปได้ตามการเปลี่ยนแปลงของเป้าหมายยุทธศาสตร์และแนวทางที่ประเทศมหาอำนาจ เลือกใช้ในการบรรลุหรือรักษาผลประโยชน์ตามเป้าหมายดังกล่าว ในงานวิจัยของสุรพงษ์ ชัยนามให้

กรณีศึกษาที่ให้นักเรียนน่าสนใจเกี่ยวกับการเข้าไปสัมพันธ์กับมหาอำนาจของประเทศอำนาจน้อยในภูมิภาค ว่าการคบกับมหาอำนาจนั้นมีข้อควรคำนึงไว้ในใจอยู่ 3 - 4 เรื่องที่พบเสมอในประสบการณ์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเล็กกับประเทศใหญ่

- ผลประโยชน์เขากับผลประโยชน์เราที่ว่ามีร่วมกันนั้น ไม่ใช่ผลประโยชน์เดียวกันสนิทและมีส่วนที่เป็นผลประโยชน์แตกต่างและขัดแย้งกันได้มาก แม้ที่มีร่วมกันก็อาจเห็นต่างกันได้ในเรื่องลำดับความสำคัญ ลักษณะความเข้าใจปัญหา หรือเครื่องมือที่จะเลือกใช้ สถานะอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันจะทำให้เราตกอยู่ในข้อจำกัดที่จะต้องรองหรือเจรจาเพื่อให้ชาติมหาอำนาจที่เป็นพันธมิตรเห็นคล้อยตามกับเรา นอกจากเราจะมีฝีมือการดำเนินการทางการทูตที่ดีเป็นพิเศษจริงๆ ที่จะทำให้เขาเปลี่ยนมารับทำตามที่เราเสนอได้

- มหาอำนาจไม่ได้มีเราคนเดียว อย่าประเมินความสำคัญของตัวเองผิดไป เรามีทางเลือกอื่นๆ ได้อีกมากและผลประโยชน์ในระดับโลกในระดับภูมิภาคของมหาอำนาจมีพิสัยกว้างขวางกว่าของเรา มาก มหาอำนาจอาจพูดถึงการดำเนินการเพื่อสันติภาพโลก เพื่อการปกป้องเสรีภาพของปัจเจกบุคคลและมนุษยชาติ หรือเพื่อรักษาดุลอำนาจโลกดุลอำนาจภูมิภาคให้สมดุล เขาอาจขยายขอบเขตของภูมิภาคจากแปซิฟิกในทวีปอเมริกาเป็นอินโด-แปซิฟิกได้ในวันรุ่งขึ้น มหาอำนาจจึงมีความยืดหยุ่น (flexibility) มากกว่าเรา มีความสามารถรับผลความผิดพลาดหรือผลลัพธ์อันเกิดจากนโยบายและการดำเนินการที่ผิดพลาดไปให้คนอื่นรับแทนอย่างที่เราทำแบบเขาไม่ได้ ในทางจิตวิทยาเขาจึงรู้สึกว่าจะต้องมองลงมาหาเรา และเราต้องมองขึ้นไปหาเขา จึงจะเห็นในระดับเดียวกันหรือเห็นตรงกันได้ ช่องว่างทางจิตวิทยา (psychological gap) แบบนี้นำมาสู่ความไม่เข้าใจกัน ความคาดหวังที่ไม่ตรงกันมานานักต่อนัก

- ไม่มีอะไรอยู่ยั่งยืนยง และเมื่อถึงบทที่เขาจะเปลี่ยนขึ้นมา ก็อาจสร้างความประหลาดใจแก่เราได้มาก หรือเลวร้ายกว่านั้นก็เกิดขึ้นได้เสมอ ดัง Nixon shocks เป็นตัวอย่าง แต่คนที่ซื่อคโมโซนิกัน จะคบจะทำความตกลงจะหวังพึ่งหลักประกันอันใดจากข้อตกลงกับมหาอำนาจต้องเตรียมใจรับ *rebus sic stantibus* ไว้บ้าง

- มหาอำนาจไม่ว่าชาติไหนชอบประเทศเล็กที่พิสูจน์แล้วว่ามีความสามารถเข้มแข็งที่จะเป็นพันธมิตร ทำงานสนับสนุนยุทธศาสตร์ให้เขาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เขาไม่อยากจะมาเป็นพยายาลดูแลคนไข้หรือมาเป็นคนเลี้ยงเด็กที่ไม่รู้จักโต พึ่งตนเองไม่ได้ และสร้างภาระไม่รู้จบ และเขาจะเคารพผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศเล็กแค่ไหนขึ้นอยู่กับว่ารัฐบาลของประเทศนั้นวางตัวเป็นตัวแทนของผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศประชาชนทุกฝ่ายเพียงใด

3.1.2 กรอบการพิจารณาระบบระหว่างประเทศในภูมิภาค

ผลและผลพวงอันเกิดจากสภาวะอาณานิคม และการตอบสนองของประเทศในภูมิภาคต่อผลดังกล่าวภายหลังจากที่ได้รับเอกราชกลายมาเป็นทั้งโจทย์สำหรับการต่างประเทศ และเป็นลู่ทางสำหรับ

การแก้ไขดังกล่าวดำเนินการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ไม่เฉพาะแต่ของไทย แต่รวมถึงของทุกๆ ประเทศในภูมิภาค ที่จะเป็นตัวผลกระทบความสัมพันธ์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคให้เปลี่ยนรูปแบบไปจากลักษณะในสมัยอาณานิคม ที่ Barry Buzan (1991, 219 - 221) เรียกว่าระบบ overlay มาสู่ลักษณะที่รัฐในภูมิภาคภายหลังได้รับเอกราชในขั้นแรก พยายามสร้างบทบาทและการนำของตนในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยยึดถือเป้าหมายและการดำเนินการตามแนวทางของตัวเองเป็นที่ตั้ง พร้อมกับหาทางทำให้ประเทศเพื่อนบ้านอื่นเป็นฝ่ายต้องยอมรับบทบาทและการนำอย่างที่ต้องการ แต่ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงๆ กลับทำให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้กลายเป็น regional หรือ sub-regional security complex (Buzan 1991, 190) เพราะสภาวะการขึ้นต่อกันและกันทางความมั่นคง (security interdependence) ของประเทศเหล่านี้มีความเข้มข้นมากขึ้นกว่าในระบบแบบ overlay ที่ความมั่นคงของแต่ละพื้นที่ขึ้นอยู่กับอำนาจเหนือพื้นที่ของประเทศที่เป็นเจ้าอาณานิคม

ผลงานวิจัย “นโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านในยุคสงครามเย็น สัณนิษฐานเปรียบเทียบ : บรูไน อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์และสิงคโปร์” ของสุรพงษ์ ชัยนาม (2561) ไม่เพียงแต่จะแสดงให้เห็นว่าความพยายามของประเทศเกิดใหม่อย่างอินโดนีเซียและมาเลเซีย (หรือเวียดนาม ถ้าพิจารณาจากงานวิจัยชุดแรกๆ ที่ออกมา) ในการแสวงหาบทบาทและการนำของตนต่อประเทศใกล้เคียงภายในอนุภูมิภาคตั้งโจทย์ของความสัมพันธระหว่างประเทศในภูมิภาคขึ้นมาอย่างไร แต่ยังสะท้อนให้เห็นว่าความพยายามเช่นนั้นได้ก่อให้เกิดพลวัตและการตอบสนองอย่างไรจากประเทศอื่น การจำแนกความแตกต่างในรูปแบบและลักษณะความสัมพันธ์ของรัฐในระบบระหว่างประเทศของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตามลำดับเวลา ตั้งแต่ช่วงก่อนหน้าสงครามโลกครั้งที่สอง ช่วงสงครามเย็นไปจนถึงระยะสิ้นสุดสงครามเย็น จึงแบ่งตามกรอบของ Buzan ออกมาพิจารณาได้ดังนี้

Overlay: งานด้านความมั่นคงศึกษาของ Barry Buzan (1991, 219 - 221; Buzan and Waever 2003, 61 - 64) ให้ความหมายของระบบระหว่างประเทศระดับภูมิภาคที่มีลักษณะ overlay ซึ่งโดยศัพท์แปลว่าการครอบ การปิดทับบดบัง หรือการหุ้มเคลือบไว้ ว่าหมายถึง การที่พื้นที่หนึ่งถูกอำนาจอื่นจากภายนอกเข้ามาครอบครอง และโดยเหตุนี้ จึงตกอยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมของฝ่ายอื่นทั้งทางการเมืองการปกครอง การทหาร และความมั่นคง ส่งผลให้พลวัตในท้องถิ่นที่เคยมีมาแต่เดิม เช่น แบบแผนความสัมพันธ์ หรือรูปแบบความขัดแย้งหรือการแข่งขันภายในพื้นที่นั้น เปลี่ยนรูปจากเดิมไปจนหมด และพลวัตใหม่ แบบแผนความสัมพันธ์ใหม่ หรือการปรับและจัดแกนความขัดแย้งและแข่งขันใหม่ภายในพื้นที่นั้น และระหว่างพื้นที่นั้นกับพื้นที่อื่น จะเป็นไปตามอำนาจบังคับจากภายนอกที่เข้ามาครอบครองปิดพื้นที่นั้นอยู่ รูปแบบที่โดดเด่นชัดเจนที่สุดของ overlay ในความหมายนี้แน่นอนว่าคือระบบอาณานิคม

สภาพแวดล้อมของการต่างประเทศไทยในระดับภูมิภาคก่อนหน้าสงครามโลกครั้งที่ 2 ตกอยู่ท่ามกลางระบบระหว่างประเทศที่มีลักษณะ overlay แบบอาณานิคม ซึ่งเข้ามากดทับพลวัตเดิม และเปลี่ยนรูปแบบแผนความสัมพันธ์ที่มีมาแต่เดิม รวมทั้งความขัดแย้งแข่งขันหรือการแข่งขันระหว่างรัฐเพื่อชิงสถานะความเป็นใหญ่เหนือพื้นที่ในภูมิภาคที่มีมาแต่ดั้งเดิม ใน 3 รัชกาลแรกของสมัยรัตนโกสินทร์ยังคงต้องกังวลด้วยการศึกการสงครามกับทั้งฝ่ายพม่าและฝ่ายญวน ซึ่งเป็นอำนาจใหญ่อยู่ในภูมิภาคทางตะวันตกและทางตะวันออก แต่เมื่อประเทศจักรวรรดินิยมตะวันตกเข้ามา

ครอบและควบคุมพื้นที่โดยรอบให้กลายเป็น overlay โดยด้านหนึ่งตกเป็นของอังกฤษ อีกด้านหนึ่งตกเป็นของฝรั่งเศส ส่วนพื้นที่หมู่เกาะในมหาสมุทรนั้นแบ่งกันไประหว่างส่วนที่ตกเป็นของอังกฤษ ของดัตช์ ของโปรตุเกส และของสเปนที่ต่อมาจะเปลี่ยนมือมาเป็นของอเมริกัน สภาพแวดล้อมทางความมั่นคงของไทยในภูมิภาคก็เปลี่ยนแปลงไปด้วย พร้อมกับแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเดิมที่ไทยเคยมีกับรัฐที่อยู่รายรอบก็เปลี่ยนแปลงไปด้วยเช่นกัน กล่าวได้ว่า หลังจากที่ยุทธศาสตร์และฝรั่งเศสตกลงให้สยามเป็นแนวกันชนระหว่างพื้นที่ overlay ของทั้ง 2 ฝ่าย และสยามแก้ปัญหาเกี่ยวกับฝรั่งเศสได้ข้อตกลงเรื่องเขตแดนกันเรียบร้อยแล้ว สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศของไทยในช่วงเวลาที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้อยู่ในระบบระหว่างประเทศซึ่งมี overlay ที่ถูกควบคุมโดยอำนาจจักรวรรดินิยมเป็นลักษณะเด่นเช่นนี้ นับได้ว่าเป็นสภาพแวดล้อมที่ทำให้ไทยปลอดความกังวลได้มากเกี่ยวกับปัญหาความมั่นคงจากภายนอกและใส่ใจกับปัญหาความมั่นคงภายในได้เต็มที่ โดยปัญหาความมั่นคงภายในที่สำคัญที่สุดของไทยในช่วงเวลาดังกล่าวคือการรักษาอำนาจของระบอบการปกครองจากปฏิปักษ์และการต่อต้านภายในประเทศ

อย่างไรก็ดี ความที่พื้นที่ overlay รายรอบประเทศไทยตกอยู่ในเงื้อมมือของพัฒนาการภายในของแต่ละพื้นที่ ที่แตกต่างกันไปและไม่สม่ำเสมอ เพราะอยู่ในเขตอำนาจของประเทศเจ้าจักรวรรดินิยมคนละประเทศ หรือแม้จะอยู่ในเขตอำนาจของเจ้าจักรวรรดิประเทศเดียวกัน เช่น มาลายา และพม่า แต่การจัดการปกครองของอังกฤษและความสัมพันธ์ระหว่างอังกฤษกับชนชั้นนำและประชากรในท้องถิ่นในมาลายา ก็แตกต่างกันอย่างมาก และแยกเป็นคนละส่วนกับการปกครองของอังกฤษในพม่า

ความแตกต่างในการจัดการปกครองเหนือพื้นที่ส่วนต่างๆ และเหนือประชากรแต่ละกลุ่ม และความไม่สม่ำเสมอในการพัฒนาระหว่างพื้นที่แต่ละส่วน และในพลวัตของความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มการเมืองภายในท้องถิ่นแต่ละแห่ง ทำให้พื้นที่ overlay ภายใต้อำนาจของเจ้าจักรวรรดินิยมตะวันตกทั้งหมดนี้สะสมเงื่อนไขความขัดแย้งไว้แตกต่างกัน ที่รอการปะทุออกมาเป็นปัญหาเมื่อประเทศเจ้าจักรวรรดิถอนตัวและมอบเอกราชให้แก่รัฐที่เข้ารับสิทธิอธิปไตยเหนือพื้นที่เหล่านี้

พื้นที่ overlay ทั้งหมดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีจุดร่วมเดียวกันอยู่ 2 เรื่องที่สำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในภูมิภาคและการต่างประเทศของไทย เรื่องแรก คือการเผชิญกับกองทัพของจักรวรรดิญี่ปุ่นในสงครามโลกครั้งที่ 2 เข้ามาสลายอำนาจของประเทศเจ้าจักรวรรดินิยมตะวันตกที่ครอบพลวัตของท้องถิ่นเหนือพื้นที่ overlay เหล่านี้มานานให้ถึงเวลาต้องนับถอยหลังสู่การอาณานิคม เรื่องที่สอง เป็นพลังที่สะสมอยู่ในพื้นที่ overlay ที่ตกเป็นอาณานิคม และพลังนั้นยังถูกปลุกเร้าให้แรงมากขึ้น เมื่อเห็นญี่ปุ่นสามารถเอาชนะในการรบกับประเทศเจ้าจักรวรรดินิยมตะวันตกทุกแห่งในตอนต้นของสงครามโลกครั้งที่ 2 ในเอเชียแปซิฟิก พลังที่พบในพื้นที่ overlay ทุกหนแห่งดังกล่าวนี้คือ พลังชาตินิยม

อย่างไรก็ดี จากพลังชาตินิยมของประเทศที่ถูกเว้นจากการเป็น overlay และจากโอกาสที่กองทัพแห่งจักรวรรดิญี่ปุ่นเข้ามาเปลี่ยนอำนาจในระบบระหว่างประเทศแบบ overlay ในภูมิภาค

ที่ถูกครอบไว้โดยประเทศจักรวรรดินิยมตะวันตก ได้เปิดทางให้ไทยกลายเป็นประเทศแรกในภูมิภาค ที่มีโอกาสดำเนินแนวทางนโยบายและบทบาทในด้านการต่างประเทศ ในลักษณะที่ใช้การดำเนินการทางการทูตและการทหารเป็นแนวทางในการขยายอำนาจและแสดงบทบาทการเป็นผู้นำของชาติไทยที่ “ใหญ่ในบูรพา” ด้วยการผนวกดินแดนจากพื้นที่ overlay ที่อยู่ในอำนาจของจักรวรรดิอังกฤษในพม่า มาลายา และที่อยู่ในอำนาจของจักรวรรดิฝรั่งเศสในอินโดจีนส่วนกัมพูชา และลาว

แนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศและการแสดงบทบาทในภูมิภาคที่ไทยเลือกทำในช่วงก่อนและระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 สร้างแบบแผนของการต่างประเทศที่จะได้เห็นลักษณะเดียวกันแบบนี้ต่อมาและเทียบเคียงกันได้กับแนวทางและบทบาทที่เวียดนาม อินโดนีเซีย และในระดับที่ย่อมลงมา คือมาเลเซีย เลือกดำเนินกับประเทศเพื่อนบ้านภายหลังจากที่ประเทศเหล่านี้ได้รับเอกราช ดังนั้น ถ้าหากจะมีใครที่เป็นผู้นำของไทยที่จะเข้าใจแรงจูงใจของโฮจิมินห์ของซุการ์โน หรือของตนกูอับดุลเราะห์มานได้เป็นอย่างดี ผู้นำคนนั้นก็คือ จอมพล ป. พิบูลสงคราม

บทบาทและแนวทางการต่างประเทศของเวียดนามในอินโดจีน บทบาทและแนวทางการต่างประเทศของอินโดนีเซียต่อเพื่อนบ้านอย่างมาเลเซีย ต่ออียิปต์และตุรกี และติมอร์ตะวันออก บทบาทและแนวทางการต่างประเทศของมาเลเซียต่อบรูไนและสิงคโปร์ มีผลทำให้พื้นที่ความมั่นคงที่เคยมีลักษณะ overlay ในระบบระหว่างประเทศแบบจักรวรรดินิยมเปลี่ยนแปลงมาอยู่ในรูปที่ Barry Buzan เรียกว่า regional security complex และพลวัตภายใน regional หรือ sub-regional security complex แต่ละแห่งและผู้เล่นบทบาทเป็นอำนาจใหญ่อยู่ใน security complex แต่ละพื้นที่นี้เองที่ควรพิจารณาควบคู่ไปกับพลวัตของสงครามเย็น เพราะความจริงแล้วปัญหาการเมืองระหว่างประเทศในภูมิภาค ที่แต่ละประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต้องการกำหนดผล และอยู่ในวิสัยความสามารถที่จะกำหนดผลให้เป็นไปในทางใดทางหนึ่งได้ ไม่ใช่สงครามเย็นระหว่างประเทศมหาอำนาจ แต่เป็นประเด็นปัญหาใน security complex ระดับอนุภูมิภาค และผลลัพธ์ทางความมั่นคง/ไม่มั่นคงที่จะตามมาจากประเด็นปัญหานั้นที่กระทบโดยตรงต่อผลประโยชน์ของตน

จาก Overlay สู่ Regional Security Complex : ตามแนวคิด regional security complex ที่ Buzan (1991, 190) เสนอ ตัวขับเคลื่อนภายในที่ก่อรูปให้เกิดเป็น regional security complex ขึ้นมาคือ สภาวะการขึ้นต่อกันและกันทางความมั่นคงหรือ security interdependence ที่ความมั่นคงของพื้นที่ส่วนต่างๆ มิได้ขึ้นอยู่กับอำนาจเหนือพื้นที่แต่ละส่วนในการดูแลรักษาความมั่นคงภายในขอบเขตของแต่ละพื้นที่เท่านั้น แต่ใน regional security complex หนึ่งๆ ความมั่นคงหรือไม่มั่นคงของพื้นที่แต่ละส่วนที่อยู่ใน complex เดียวกันนั้นจะมีความเชื่อมโยงและส่งผลถึงกัน - กระทบต่อกันได้มาก จนกล่าวได้ว่า ในการรักษาความมั่นคงของตน ผู้ครองอำนาจเหนือพื้นที่แต่ละส่วนใน regional security complex ไม่อาจพิจารณาแต่เฉพาะการจัดการให้เกิดความมั่นคงในพื้นที่ส่วนตนโดยลำพังเท่านั้นได้ แต่ยังต้องคำนึงถึงอำนาจและการรักษาความ

มั่นคงที่อยู่ในพื้นที่ส่วนอื่น และปัญหาความมั่นคงหรือภัยคุกคามจากพื้นที่ส่วนอื่นใน complex เดียวกันที่จะกระทบมาถึงด้วย

ปัจจัยผลักดัน security interdependence ระหว่างพื้นที่ส่วนต่างๆ ที่ส่งผลต่อเขตพิสัยกว้างแคบใกล้เคียงในการมองพื้นที่และปัญหาความมั่นคงของผู้กำหนดนโยบายตามที่กล่าวข้างต้น ปัจจัยสำคัญที่ควรกล่าวถึง ได้แก่

- (1) อำนาจของแต่ละฝ่ายที่ตั้งประชิดติดต่อกันในทางภูมิศาสตร์ และหลักเกี่ยวกับอำนาจในข้อที่ว่า สมรรถนะการทำงานของอำนาจจะมากหรือน้อยเป็นไปตามระยะทางว่าอยู่ใกล้หรืออยู่ไกล จากหลักการนี้ Buzan จึงเสนอว่าสมรรถนะของอำนาจที่ตั้งอยู่ใกล้กันจะมีโอกาสส่งผลกระทบถึงกันและคุกคามกันและกันได้มากกว่า ทำให้รัฐที่มีเขตอำนาจประชิดติดต่อกันจึงผูกเงื่อนไขของความมั่นคงขึ้นต่อกันและกันอยู่ โดยแต่ละฝ่ายต่างจับตาดูกันและติดตามความเคลื่อนไหวที่ร้ายที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของรัฐที่อยู่ใกล้ หรือที่จะข้ามจากพื้นที่นั้นเข้ามาหาตนได้ อยู่เสมอ

ส่วนสำคัญในการกำหนดขอบเขต regional security complex จึงอยู่ในพิสัยการมองของผู้ครองอำนาจและกำหนดนโยบายในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับปัญหาความมั่นคงและภัยคุกคาม และการพิจารณาเหตุปัจจัยสำหรับดำรงสถานะและความมั่นคงของรัฐ ว่าผู้กำหนดนโยบาย เมื่อมองออกจากศูนย์กลางอำนาจของตน มองไปที่พื้นที่ส่วนไหนบ้าง มองออกไปใกล้เคียงเพียงใด และเห็นอะไรเป็นเหตุและเป็นปัจจัยสำคัญที่เป็นผลประโยชน์และที่จะมากระทบต่อสถานะและความมั่นคงของตน จากพิสัยการมองของแต่ละรัฐหรือของผู้ครองอำนาจในแต่ละพื้นที่ ในระยะเวลาช่วงหนึ่งๆ มีความเป็นไปได้ที่เห็นวงของ regional security complex ซ้อนกันอยู่หลายวง โดยบางรัฐก็มองเห็นรัฐของตนเองอยู่ในวงซ้อนของ regional security complex เหล่านั้นพร้อมกันไป

- (2) ประเทศที่มีที่ตั้งติดต่อกันย่อมมีระดับความสัมพันธ์ต่อกันที่เข้มข้น หลากหลายมิติ และต่อเนื่องยาวนานมาแต่ในอดีตมากกว่าประเทศที่อยู่ไกลออกไป จนก่อรูปเป็นมุมมองของแต่ละฝ่ายที่มีต่อกัน เกิดเป็นประวัติศาสตร์และความทรงจำเกี่ยวกับความสัมพันธ์ที่เป็นมิตร/เป็นศัตรูระหว่างกันขึ้นมา ซึ่งจะย้อนกลับมาส่งผลกระทบต่อทิศทางในการดำเนินนโยบายและการจัดแกนความสัมพันธ์ในภายหลังต่อมา ว่าใครเข้าพวกกับใคร ใครพร้อมจะร่วมด้วยช่วยกัน หรือใครระแวงใคร ใครรักษาระยะห่างกับใคร

ข้อที่ควรกล่าวเพิ่มเติมจากข้อเสนอของ Buzan คือผลอันเกิดจากอำนาจครอบพื้นที่แบบ overlay ที่เป็นอาณาานิคมจะส่งผลกระทบต่อรูปการณ์ของ regional หรือ sub-regional security complex ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ภายหลังที่ประเทศในภูมิภาคได้รับเอกราช อย่างน้อย 2 ลักษณะ

อย่างแรก คือการแบ่งเขตปกครองและกำหนดขอบเขตของพื้นที่ ที่จะสร้างความพอใจหรือไม่พอใจให้เกิดขึ้นแก่คนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องอยู่กับพื้นที่นั้น แต่ตราบเท่าที่อำนาจครอบพื้นที่ซึ่งในที่นี้คือประเทศจักรวรรดินิยมตะวันตก ยังคงดำรงอยู่อย่างเข้มแข็งและควบคุมพลวัตในพื้นที่นั้นได้ ความพอใจหรือไม่พอใจของคนในท้องถิ่นก็ไม่ว่าจะมีผลเปลี่ยนแปลงอะไรได้ แต่เมื่ออำนาจที่เคยครอบอยู่นั้นถึงเวลาถอนตัวออกไป ความพอใจ/ไม่พอใจเกี่ยวกับการแบ่งเขตอำนาจปกครองและขอบเขตของพื้นที่สมัยอาณานิคมจะกลายมาเป็นประเด็นปัญหาของผู้รับสืบทอดอำนาจนั้นต่อมา เช่นในพื้นที่อินโดจีนของฝรั่งเศสที่ประกอบด้วย 10 แขวงของลาว ตั้งเกีย อันนัม และโคชินไชน่า กับกัมพูชา จะรวมกันเป็นหนึ่ง หรือจะแบ่งกันอย่างไรและเขตใดอยู่ในอำนาจของใคร การแบ่งหรือการรวมในอินโดจีนสมัยอาณานิคมได้สร้างแรงจูงใจแบบใดขึ้นมาฝ่ายต่างๆ อย่างไรก็ตามหรือดินแดนในหมู่เกาะที่ประกอบด้วยประชากรที่เป็นมุสลิมเป็นส่วนใหญ่แต่ถูกอำนาจของดัตช์และอำนาจของอังกฤษปกครองแยกส่วนกันมา เมื่อประเทศจักรวรรดินิยมตะวันตกถอนตัวออกไป และอำนาจและพลวัตในพื้นที่ที่กลับมาอยู่ในความควบคุมของท้องถิ่นอีกครั้ง พื้นที่เหล่านี้ควรรวมกันหรืออยู่ร่วมกันในรูปแบบและด้วยอำนาจการนำของใครฝ่ายใด เป็นประเด็นใหญ่ ที่สร้างแรงจูงใจและปัญหาให้แก่แต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ที่จะกลายมาเป็นปมปัญหาความมั่นคงระหว่างประเทศที่ร่วมอยู่ใน regional หรือ sub-regional security complex

ผลอย่างที่สอง คืออำนาจครอบพื้นที่แบบ overlay ของประเทศจักรวรรดินิยมตะวันตก อาจหยุดพลวัตที่เคยมีมาแต่เดิมในแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐแบบเก่าเอาไว้ได้ตลอดช่วงเวลาของสมัยอาณานิคม แต่ก็มีได้หมายความว่าแบบแผนความสัมพันธ์เดิมที่เคยมีอยู่ในภูมิภาค เช่น รัฐบรรณาการ หรือระบบส่งส่วยหลายฝ่ายพาให้แก่อำนาจกลางอำนาจหลายแห่งพร้อมๆ กัน จะหมดอิทธิพลในการสร้างส่งความหมายข้ามมาถึงสมัยหลังต่อมา เพราะอย่างน้อยต้องไม่ลืมว่า ประเทศเจ้าจักรวรรดิอาจเปลี่ยนสภาพและแบบแผนความสัมพันธ์เดิมไปได้ก็จริง แต่ไม่อาจเปลี่ยนสภาพที่ตั้งของรัฐหรือชุมชนการเมืองที่อยู่ในพื้นที่นั้นๆ สืบกันมาได้ เมื่ออำนาจควบคุมพื้นที่แบบ overlay ของเจ้าจักรวรรดินิยมตะวันตกถอนออกไป เราจึงอาจเห็นการย้อนกลับคืนมาของพลังจากแบบแผนความสัมพันธ์ในอดีตที่ก่อให้เกิดความไฝฝืนถึง “อาณาเขต” ที่ควรกลับคืนสู่ความยิ่งใหญ่อย่างที่ควรจะเป็นหรือดังที่คิดว่าเคยเป็นก่อนหน้านี้ประเทศตะวันตกจะเข้ามาเปลี่ยนรูปแบบความสัมพันธ์นั้นไป แนวทางและบทบาทด้านการต่างประเทศของไทยในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงครามในช่วงก่อนและระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 จัดเข้าข่ายแบบนี้ และความกังวลของไทยต่อ regional security complex ในอินโดจีนมากเป็นพิเศษดังที่งานวิจัยของสุรพงษ์ ชัยนามนำเสนอไว้ ส่วนสำคัญมีเหตุมาจากการย้อนกลับคืนมาของพลวัตเดิมในการแข่งขันครองอำนาจเหนือพื้นที่ลุ่มแม่น้ำโขงระหว่างศูนย์กลางอำนาจที่กรุงเทพฯ กับศูนย์กลางอำนาจที่เว้ซึ่งย้ายขึ้นไปอยู่ที่ฮานอยแทน

หรือถ้าจะพิจารณาประเทศเพื่อนบ้านทางตะวันตกของไทยคือ พม่า ก่อนหน้าที่ยังคงจะเข้ามายุติครองพม่าเป็นเมืองขึ้น ศูนย์กลางอำนาจที่อังวะหรือมณฑลทะเล่ กับศูนย์กลางอำนาจรัฐที่กรุงศรีอยุธยาถือว่าอยู่ในวง regional security complex แบบโบราณวงเดียวกัน เพราะต่างฝ่ายต่างก็มองเห็นกันว่าเป็นโจทย์ในการทำศึกสงครามที่จะกำหนดสถานะและความมั่นคงของแต่ละฝ่าย แต่พร้อมกันนั้น ศูนย์กลางอำนาจรัฐที่มีมณฑลทะเล่/ อังวะก็อยู่ใน regional security

complex อีกแห่งหนึ่งที่มีจีนเป็นผู้ทรงอำนาจที่สำคัญอยู่ด้วย ดังจะเห็นได้จากการที่ทั้ง 2 ฝ่ายทำสงครามระหว่างกันหลายครั้ง โดยการสงครามเหล่านั้นส่งผลมาถึง regional security complex ที่มีพม่ากับกรุงศรีอยุธยาจับคู่กันอยู่ด้วย แต่เมื่อพม่าได้รับเอกราชจากอังกฤษและด้วยเหตุผลทางการเมืองภายในพม่าเอง ทำให้พม่าเลือกแนวทางการต่างประเทศแบบแยกอยู่โดดเดี่ยว แต่ก็เห็นได้ว่าปัญหาชนกลุ่มน้อยไม่ว่าจะเป็นมอญ ไทยใหญ่ กะเหรี่ยง ที่เป็นประเด็นปัญหาความมั่นคงอยู่ในความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า ก็สะท้อนถึงแบบแผนความสัมพันธ์ที่เคยเป็นมาในอดีตอยู่ไม่น้อย

แต่แน่นอนว่า วงของ regional security complex ในยุคก่อนหน้าอาณานิคมดังที่กล่าวมานี้ ไม่น่าจะมีวงใบบนแผ่นดินใหญ่ในสมัยนั้นที่คลุ้มคลั่งมาถึงเกาะสุมาตรา ชวา บาหลี หรือฟิลิปปินส์ มินดาเนา เป็นแน่ แม้ว่าการเดินเรือและการติดต่อไปมาค้าขายจากคาบสมุทรหนึ่งไปจนจรดอีกคาบสมุทรหนึ่งจะทำให้มีการติดต่อสัมพันธ์กันอยู่เป็นระยะและในหลายด้าน ไม่เฉพาะแต่การค้าเครื่องเทศ แต่เราสามารถใช้งานวิจัยของสุรพงษ์ ชัยนามชุดนโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้าน 4 ประเทศคือ บรูไน อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์ แสดงให้เห็นได้ว่าโดยพลวัตความสัมพันธ์ของไทยกับประเทศเหล่านี้ที่เป็นไปอย่างไร จึงทำให้ในที่สุดแล้ว เอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะกลายมาเป็น regional security complex เดียวกัน

จาก Regional Security Complex มาสู่ Pluralistic Security Community : ในส่วนสุดท้ายซึ่งเป็นกระบวนการต่อเนื่องมาถึงสมัยหลังสงครามเย็นจนถึงปัจจุบัน คือกระบวนการที่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคได้ส่งผลเปลี่ยนแปลงสถานะในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศจากการที่ประเทศแต่ละฝ่ายหาทางจัดการกับปัญหาความมั่นคงที่ตนเผชิญอยู่ใน regional security complex วงต่างๆ แบบแยกส่วนต่างคนต่างคิดต่างคนต่างดำเนินตามแต่แนวทางและเครื่องมือที่แต่ละฝ่ายจะเลือกมาใช้ มาเป็นการหาทางสร้างระเบียบที่จะทำให้แต่ละฝ่ายยึดถือหลักการ ปทัสถาน และกฎเกณฑ์กติกาที่จะให้กรอบการอยู่ร่วมกันและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างกันโดยสันติวิธี เคารพความเสมอภาคของรัฐอธิปไตยและความแตกต่างหลากหลายในทางสังคมวัฒนธรรม ไม่แทรกแซงการเมืองภายในของกันและกัน สร้างความเป็นหุ้นส่วนทางการพัฒนา และมีกระบวนการประสานการตัดสินใจในปัญหาที่มีร่วมกันโดยยึดหลักฉันทามติ แนวคิดสำหรับติดตามกระบวนการเปลี่ยนแปลงในระบบระหว่างประเทศของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในสมัยสงครามเย็นและหลังสงครามเย็นได้แก่แนวคิดที่ว่าด้วย pluralistic security community ตามข้อเสนอคลาสสิกของ Karl Deutsch (1957; Adler and Barnett, 1998) ความพยายามในการสร้างกรอบความร่วมมือระดับภูมิภาคก่อนหน้านี้จะเกิดอาเซียนมีจุดริเริ่มขึ้นมาหลายครั้งโดยประเทศต่างๆ ในภูมิภาค เช่น ไทย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ แต่ไม่ประสบความสำเร็จ จนกระทั่งไทยโดยความสนับสนุนของสิงคโปร์เสนอตัวแบบความร่วมมือเข้ามาเปลี่ยนสถานะความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคจาก regional security complex ไปสู่การมาร่วมกันวางหลักการ ปทัสถานและแนวปฏิบัติในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ที่มีแบบแผน มีเป้าหมายและแนวทางให้ทุกประเทศในภูมิภาคยึดถือร่วมกันขึ้นมาได้ (Dreisbach 2004)

บทบาทของมหาอำนาจในพลวัต regional security complex กับการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ใน regional security complex ใดที่มหาอำนาจเห็นความสำคัญในการเป็นจุดยุทธศาสตร์สำหรับการถ่วงดุลกับมหาอำนาจอีกฝ่ายหนึ่ง หรือเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ที่ถ้าปล่อยให้ตกอยู่ในอิทธิพลของมหาอำนาจอื่นจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของมหาอำนาจในภูมิภาคได้โดยตรง รัฐอื่นๆ ใน regional security complex นั้นก็จะไม่อาจเป็นฝ่ายวางเงื่อนไขและกำหนดรูปแบบและสถานะความสัมพันธ์ระหว่างประเทศภายในภูมิภาคโดยลำพังได้เพราะมหาอำนาจจะเข้ามาเกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อภูมิภาคได้ในหลายทางด้วยกัน จากงานวิจัยของสุรพงษ์ เราสกัดรูปแบบที่มหาอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ออกมาเสนอเปรียบเทียบระหว่างสมัยสงครามเย็นกับในปัจจุบันได้ ดังนี้

1. มหาอำนาจเป็นผู้กำหนดสนามของการแข่งอิทธิพลหรือการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกันว่าจะเกิดขึ้นในพื้นที่ส่วนใดของภูมิภาค และเปลี่ยนพื้นที่นั้นให้กลายเป็นพื้นที่ซึ่งมีนัยสำคัญทางยุทธศาสตร์ ที่มหาอำนาจจะหาทางเข้ามาเป็นผู้กำหนดผลลัพธ์ให้เกิดขึ้นในทางที่สอดคล้องกับเป้าหมายยุทธศาสตร์ของฝ่ายตน

ในสถานการณ์ระหว่างประเทศปัจจุบัน ที่หลายฝ่ายมองว่ากำลังเป็นสงครามเย็นรอบใหม่ระหว่างสหรัฐอเมริกาประเทศที่เป็นข้าอำนาจเดิม กับสาธารณรัฐประชาชนจีน ที่ก้าวขึ้นมาเป็นข้าอำนาจใหม่ในระบบระหว่างประเทศ ทะเลจีนใต้ได้กลายเป็นศูนย์กลางของการเผชิญหน้าในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ระหว่างข้าอำนาจทั้ง 2 รวมทั้งเป็นจุดที่ความขัดแย้งมีแนวโน้มจะยกระดับขยายตัว ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของทั้งภูมิภาคได้

ต่างจากสงครามเย็นคราวก่อน ที่การเผชิญหน้าในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ระหว่างมหาอำนาจต่างขั้ว มีศูนย์กลางของการประจัญกันอยู่บนคาบสมุทรอินโดจีน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเวียดนามและลาว ในเวลานั้น เมื่อสหรัฐอเมริกาถือว่าอินโดจีนมีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ในการสกัดกั้นการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ทั้งจากสหภาพโซเวียตและสาธารณรัฐประชาชนจีน การตัดสินผลลัพธ์ว่าอำนาจการปกครองเหนือดินแดนบนคาบสมุทรอินโดจีนจะตกเป็นของฝ่ายไหน และดินแดนแต่ละส่วนจะถูกแบ่งหรือรวมกันอย่างไร ในลักษณะใด จึงไม่ได้ถูกตัดสินโดยผลการต่อสู้เพื่อเอกราชของคนในท้องถิ่นกับเจ้าอาณานิคมฝรั่งเศส ว่ากองกำลังฝ่ายใดเป็นฝ่ายได้ชัยชนะและครอบครองพื้นที่ส่วนใหญ่ไว้ได้เท่านั้น แต่ปัจจัยกำหนดผลลัพธ์ที่สำคัญมากกว่านั้น คือการเจรจาต่อรองระหว่างมหาอำนาจที่เกี่ยวข้อง และมหาอำนาจเหล่านั้นได้ให้การยอมรับและยอมรับปฏิบัติตามข้อตกลงที่เป็นผลจากการเจรจานั้นมาน้อยเพียงใด ดังที่เกิดขึ้นในข้อตกลงเจนีวาปี 1954

กล่าวได้ว่า ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่อินโดจีน จะเป็นทะเลจีนใต้ หรือจะเป็นที่ไหนต่อไปอีกก็ตาม สถานะตามความเป็นจริงมีอยู่ว่า เมื่อใดก็ตามที่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กลายเป็น

สนามการแข่งขันหรือการถ่วงดุลระหว่างประเทศมหาอำนาจต่างขั้วขึ้นมา สภาพแวดล้อมด้านความมั่นคงในภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พื้นที่ที่เป็นศูนย์กลางของความขัดแย้ง จะถูกกำหนดโดยมหาอำนาจที่แข่งขันกัน ในสภาวะการณ์เช่นนี้ ความสามารถของไทยหรือประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคจะเข้าไปจัดการสภาพแวดล้อมจะทำได้ลำบากมากขึ้น และเมื่อพิจารณาประกอบกับประเด็นในข้อถัดไป ประเทศที่มีสถานะอำนาจและขีดความสามารถน้อยก็ยิ่งจะตกอยู่ในข้อจำกัดมากขึ้นถ้าหากไม่รวมตัวและร่วมมือกันดำเนินยุทธศาสตร์ระดับภูมิภาคที่มีเอกภาพ

2. การแข่งขันและถ่วงดุลระหว่างมหาอำนาจส่งผลต่อการกำหนดและเปลี่ยนแปลงขอบเขตของพื้นที่ยุทธศาสตร์

การประชันอำนาจในทะเลจีนใต้ระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนในสงครามเย็นครั้งใหม่ที่กำลังเกิดขึ้นนี้ แม้ว่าต่างฝ่ายต่างให้ความสำคัญแก่ทะเลจีนใต้ในทางยุทธศาสตร์ก็จริง แต่สนามของการแข่งขันอิทธิพลระหว่างประเทศที่เป็นขั้วอำนาจโลกทั้ง 2 ขยายเลยไกลออกไปจากทะเลจีนใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แน่นอนว่า จีนถือว่าหมู่เกาะสแปรตลีย์กับอีกหลายเกาะและโจดหินในทะเลจีนใต้เป็นของจีน และจีนต้องการทะเลจีนใต้ให้อยู่ในเขตอิทธิพลของตน แต่ในขณะเดียวกัน ยุทธศาสตร์ BRI ของจีนแผ่ไปในยูเรเชีย เอเชียใต้ เข้าไปถึงแอฟริกา ส่วนการเข้ามาสกัดอิทธิพลของจีนในทะเลจีนใต้นั้น สหรัฐอเมริกาพิจารณาทะเลจีนใต้โดยถือว่าเป็นส่วนสำคัญในยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่ไพศาล จากมหาสมุทรอินเดีย เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ไปจนถึงแปซิฟิกด้านตะวันตก

เมื่อมหาอำนาจแต่ละฝ่ายมองขอบเขตทางภูมิรัฐศาสตร์ของการแข่งขันอำนาจขยายวงกว้างออกไปอย่างเช่นนี้ ย่อมส่งผลให้ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้พบข้อจำกัดมากยิ่งขึ้นในการจะใช้อาเซียนเป็นแกนกลางกำหนดเงื่อนไขในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ เช่น การทำความตกลงกำหนด code of conduct ในทะเลจีนใต้นั้น เพราะในความขัดแย้งระหว่างมหาอำนาจรอบใหม่นี้ มหาอำนาจอย่างสหรัฐฯ และจีนมิได้เพ่งเล็งแต่เฉพาะเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่มองเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดยุทธศาสตร์ความมั่นคงที่ครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่กว่านั้นมาก

ดังนั้น ผลที่ตามมาคือ เมื่อพื้นที่ยุทธศาสตร์ในการแข่งขันหรือถ่วงดุลของมหาอำนาจเปลี่ยนแปลงขอบเขตไป โดยขยายเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไปเชื่อมต่อกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ไปจนถึงแอฟริกาฝั่งตะวันออก อิทธิพลของประเทศหรือของกลุ่มประเทศที่เคยมีอยู่ในขอบเขตพื้นที่ยุทธศาสตร์ในวงเดิม เช่น อาเซียนและกรอบความร่วมมือที่มีอาเซียนเป็นแกนกลาง ก็มีอันต้องปรับไปสู่การมองหาขั้วริเริ่มหรือการตอบสนองใหม่ๆ ให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตามไปด้วย เพื่อมิให้ความสำคัญที่เคยมีมาแต่เดิมถูกข้ามหรือถูกละเลยจนหมดความสำคัญไป ซึ่งนำไปสู่ประเด็นในข้อถัดไป

3. บทบาทความสำคัญของรัฐในภูมิภาคมีไม่เท่ากันและแตกต่างกันในยุทธศาสตร์ของประเทศมหาอำนาจ

เมื่อการแข่งขันและถ่วงดุลระหว่างมหาอำนาจได้ตั้งพื้นที่ในภูมิภาคที่เคยแยกจากกันเป็น คนละส่วนเข้ามาอยู่ในสมการของยุทธศาสตร์ใหญ่อันเดียวกันของแต่ละฝ่ายเช่นที่กำลังเกิดขึ้น ไม่เพียงแต่จะทำให้ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รวมทั้งไทย ต้องมอง สภาพแวดล้อมใน “ภูมิภาค” ที่จะกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงขยายออกไปจาก เดิม แต่ยังต้องคำนึงถึงกลไกที่มหาอำนาจเลือกมาใช้ในการดำเนินยุทธศาสตร์ของแต่ละ ฝ่าย พร้อมกับติดตามว่าประเทศในภูมิภาคและอาเซียนถูกจัดวางไว้ตรงไหนใน ยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ และของจีน และตำแหน่งในจุดนั้นมีบทบาทความสำคัญ หรือลด ความสำคัญลงไป อย่างไร

ดังที่สุรพงษ์เสนอในกรณีของอินโดนีเซียสมัยประธานาธิบดีซูฮาร์โต ว่าสหรัฐฯ นับแต่สมัย นิกสันเป็นต้นมา นั่นคือ นับแต่สหรัฐฯ มีนโยบายถอนตัวออกจากสงครามเวียดนามและ ลดระดับการเข้ามาพัวพันโดยตรงในการเมืองระหว่างประเทศของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สหรัฐฯ วางอินโดนีเซียไว้ในตำแหน่ง “ตำรวจภูมิภาค” (regional policeman) และ พอใจอย่างยิ่งที่ซูฮาร์โตตั้งนายอาดัม มาลิกเป็นรัฐมนตรีต่างประเทศ มาลิกเคยร่วมงาน กับซีไอเอมาอย่างใกล้ชิดมาตั้งแต่สมัยที่เขาดำรงตำแหน่งเอกอัครราชทูตอินโดนีเซีย ประจำสหภาพโซเวียต มาลิกจึงเป็นตัวเชื่อมระหว่างรัฐบาลสหรัฐฯ กับประธานาธิบดีซูฮาร์ โตได้เป็นอย่างดี ต่อมา เมื่ออินโดนีเซียเตรียมส่งกองกำลังเข้าไปจัดการขบวนการกัวดาตี ติมอร์ตะวันออก ซูฮาร์โตได้ถือโอกาสแจ้งให้ประธานาธิบดีฟอร์ดทราบขณะที่เขาเยือน อินโดนีเซียอย่างเป็นทางการในปลายปี 1975 สหรัฐฯ ก็เปิดทางให้ทันที ขอแต่เพียงว่าให้ อินโดนีเซียเริ่มปฏิบัติการทางทหารในติมอร์ตะวันออกหลังจาก “เครื่องบินของ ประธานาธิบดีฟอร์ดบินพ้นจากน่านฟ้าอินโดนีเซียแล้ว” คิสซินเจอร์ซึ่งติดตาม ประธานาธิบดีฟอร์ดมายังกล่าวแก่ประธานาธิบดีซูฮาร์โตด้วยว่า “รัฐบาลสหรัฐฯ จะ พยายามบริหารจัดการกับกระแสต่อต้านอินโดนีเซียที่จะมีขึ้นในสหรัฐฯ อย่างดีที่สุดเพื่อให้ มีผลกระทบร้ายแรงต่อความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างสหรัฐฯ กับอินโดนีเซีย” (สุรพงษ์ ชัย นาม 2561 ข, 62 - 65)

แต่ในขณะนี้ เมื่อสหรัฐอเมริกาย้ายพื้นที่ยุทธศาสตร์ออกมาเป็นอินโด - แปซิฟิก สหรัฐฯ มิได้ให้น้ำหนักความสำคัญแก่ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาเซียน ใน การเป็นกลไกดำเนินยุทธศาสตร์ กลไกที่สหรัฐฯ ใช้คือ QUAD: The Quadrilateral Security Dialogue ที่ประกอบด้วย สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น อินเดีย และออสเตรเลีย ต่าง จากสมัยสหรัฐฯ ถอนตัวออกจากสงครามเวียดนาม และเวียดนามใช้กำลังเข้ายึดครอง กัมพูชา ทั้งสหรัฐฯ และจีน ต่างสนับสนุนให้อาเซียนรับบทบาทสำคัญในเวทีระหว่าง ประเทศในการแก้ไขปัญหาภูมิภาค และสกัดการขยายอำนาจของเวียดนาม ในปัจจุบัน เมื่ออาเซียนตระหนักว่าสหรัฐฯ ลดความสำคัญของอาเซียนลงไป การตอบสนองเพื่อ

หาทางรักษาความเป็นแกนกลางของอาเซียนในการกำหนดสภาวะและผลลัพธ์ของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาค จะเห็นได้จากข้อเสนอของอาเซียนล่าสุดผ่าน ASEAN Outlook on the Indo-Pacific เกี่ยวกับองค์ประกอบของสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่พึงปรารถนา ดังนี้

๔

ส่วนการจัดความสัมพันธ์กับจีนนั้น อาเซียนกับจีนยังคงใช้การเจรจาเพื่อหาข้อตกลงเกี่ยวกับมาตรการสำหรับเป็นหลักปฏิบัติในทะเลจีนใต้

4. ความสัมพันธ์และการแข่งขัน/ถ่วงดุลระหว่างประเทศมหาอำนาจส่งผลและผลกระทบแตกต่างและไม่สม่ำเสมอกันต่อแต่ละประเทศในภูมิภาค ขึ้นอยู่กับปัจจัยทางภูมิรัฐศาสตร์ และตำแหน่งแห่งที่ของแต่ละประเทศ ในยุทธศาสตร์ของประเทศมหาอำนาจ

เมื่อความขัดแย้งและการเผชิญหน้าระหว่างมหาอำนาจมีจุดศูนย์กลางอยู่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แน่แน่นอนว่านี่ย่อมเป็นสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่ส่งผลกระทบต่อทุกประเทศในภูมิภาค รวมทั้งประเทศไทย แต่ผลกระทบจะมีมากน้อยไม่เท่ากัน และลักษณะของผลกระทบทางความมั่นคงที่ประเทศในภูมิภาคได้รับก็จะไม่เหมือนกันเสียทีเดียว ในแง่นี้ ปัจจัยตำแหน่งที่ตั้งของรัฐ ที่สัมพันธ์กับระยะใกล้ไกลจากพื้นที่ที่เป็นประเด็นปัญหา ลักษณะทางภูมิศาสตร์โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณพรมแดนระหว่างรัฐ รวมถึงลักษณะของปัญหาความมั่นคงที่ถูกส่งออกมาจากพื้นที่ความขัดแย้ง (security externalities) ว่าภาระในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจะตกอยู่ที่ใคร หรือใครบ้าง เช่น ปัญหาผู้อพยพลี้ภัยออกจากพื้นที่ที่มีความขัดแย้งหรือมีการต่อสู้และปราบปราม เป็นต้น

ในสงครามเย็นคราวก่อน พื้นที่ที่เป็นศูนย์กลางความขัดแย้งระหว่างมหาอำนาจแต่ละฝ่ายคืออินโดจีน โดยประเทศที่ได้รับผลกระทบจากปฏิบัติการทางทหารมากที่สุด นอกเหนือจากเวียดนามคือ ลาว ส่วนไทยกลายเป็นรัฐด่านหน้าที่เผชิญกับปัญหาและผลกระทบด้านความมั่นคงทั้งภายนอกและภายในโดยตรง ในขณะที่พื้นที่ซึ่งเป็นศูนย์กลางความขัดแย้งในสงครามเย็นรอบใหม่อยู่ที่ทะเลจีนใต้ ซึ่งมีไต้หวันซึ่งไทยมีผลประโยชน์ด้านความมั่นคงโดยตรง เป็นแต่ต้องเตรียมจัดการกับผลกระทบที่ตามมาว่าไทยควรมีท่าทีหรือแนวนโยบายต่อไปอย่างไร เช่น ปัญหาความไม่เป็นเอกภาพของ

อาเซียนในการดำเนินความสัมพันธ์กับจีน ปัญหาที่ไทยต้องจัดระยะและระดับความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างไทยกับสหรัฐฯ และไทยกับจีน เป็นต้น

ในสถานการณ์ปัจจุบัน จีน ซึ่งขึ้นมาเป็นขั้วอำนาจใหม่ของระบบระหว่างประเทศ มองทะเลจีนใต้ว่าเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ที่ส่งผลต่อความมั่นคงของตนโดยตรง แต่พื้นที่ทะเลจีนใต้ซึ่งจีนต้องการผนวกไว้ในเขตอธิปไตยหรืออย่างน้อยให้อยู่ในเขตอิทธิพลของตน เป็นพื้นที่ที่มีหลายประเทศอ้างกรรมสิทธิ์ครอบครองทับซ้อนกันอยู่ และที่สำคัญ โดยลักษณะทางภูมิรัฐศาสตร์ ทะเลจีนใต้มีแนวโน้มที่จะก่อปัญหา security dilemma ระหว่างจีนกับประเทศที่ตั้งอยู่รายรอบทะเลจีนใต้ หรือต้องอาศัยทะเลจีนใต้ผ่านออกสู่ภูมิภาคอื่นๆ ได้มาก ถ้าเป้าหมายยุทธศาสตร์ความมั่นคงของจีนคือการมีอำนาจเหนือทะเลจีนใต้ในระดับที่จะทำให้จีนครอบครองและควบคุมทะเลจีนใต้จนมั่นใจได้ว่าจะไม่มีประเทศไหนสามารถเข้ามาคุมทะเลจีนใต้เพื่อกดดันหรือแทรกแซงจีนในด้านความมั่นคงได้ แต่การขยายอำนาจของจีนเหนือทะเลจีนใต้ออกไปจนถึงขนาดนั้น แม้จะทำให้จีนมั่นคงขึ้นมาก ในความหมายที่สามารถเข้าควบคุมพื้นที่ยุทธศาสตร์ได้อย่างเบ็ดเสร็จ แต่ความมั่นคงของจีนจะส่งผลออกมาทำให้อีกหลายๆ ประเทศในภูมิภาคเกิดความรู้สึกไม่มั่นคง และคิดหาทางจำกัดอำนาจของจีน โดยการร่วมมือกับประเทศที่มีเป้าหมายเดียวกัน

ในขณะที่สหรัฐฯ ขั้วอำนาจเดิมในระบบระหว่างประเทศก็จะเข้ามาให้การสนับสนุนประเทศเหล่านี้สกัดการขยายอิทธิพลของจีนในทะเลจีนใต้ พร้อมกับสหรัฐฯ รับบทบาทเป็นผู้พิทักษ์และส่งเสริมหลักการว่าด้วยเสรีภาพทางทะเลและการเดินเรือ ซึ่งก็ย่อมทำให้จีนรู้สึกไม่มั่นคงขึ้นมาเช่นกัน เป้าหมายยุทธศาสตร์ของประเทศมหาอำนาจ ทั้งของจีนและของสหรัฐฯ จึงส่งผลโดยตรงต่อปัญหาข้อพิพาทในทะเลจีนใต้ และต่อการต่างประเทศของประเทศที่มีข้อพิพาทกับจีนในทะเลจีนใต้อย่าง ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย และเวียดนาม ในขณะที่ความตึงเครียดที่เพิ่มมากขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับสหรัฐฯ และการเผชิญหน้าระหว่าง 2 ฝ่ายด้วยการแสดงแสนยานุภาพในทะเลจีนใต้ในระยะหลัง ส่งผลกระทบต่อทุกประเทศในภูมิภาค ที่ต้องเตรียมหาแนวทางที่เหมาะสม ทั้งในการหาทางลดความตึงเครียดในภูมิภาค และปรับแกนความสัมพันธ์และจัดดุลของผลประโยชน์ที่มีอยู่ร่วมกันกับจีน และกับสหรัฐอเมริกา

จากเหตุผล 4 ประการข้างต้น แนวทางยุทธศาสตร์และเครื่องมือที่มหาอำนาจเลือกใช้ในการดำเนินยุทธศาสตร์จึงส่งผลต่อสภาวะความขัดแย้งและปัญหาความมั่นคงระหว่างประเทศภายในภูมิภาคได้มาก ในบทต่อไปจะนำเสนอให้เห็นว่าแนวคิดยุทธศาสตร์ตามทฤษฎีโดมิโนของสหรัฐอเมริกา และแนวทาง International Communism ที่จีนสนับสนุน รวมทั้งการแทรกแซงในอินโดจีน มีผลทำให้สภาวะปฏิกิริยาในภูมิภาคและปัญหาความมั่นคงหลากหลายมิติที่แต่ละประเทศเผชิญแหลมคมยิ่งขึ้น และเปิดทางให้หลายประเทศเลือกใช้แนวทางแบบ offensive ในการจัดการความมั่นคง ซึ่งยิ่งซ้ำเติมปัญหาที่สร้างความไม่มั่นคงให้แก่กันหรือระหว่างกันเพิ่มขึ้นไปอีก

นอกเหนือจากอิทธิพลของมหาอำนาจแล้ว พลวัตภายใน regional security complex หนึ่งๆ และความเป็นไปได้ที่จะมีการเปลี่ยนแปลงจาก regional security complex ยกระดับขึ้นไปหา security community ส่วนสำคัญขึ้นอยู่กับแนวทางนโยบายของประเทศในภูมิภาคและการเลือกบทบาทด้านการต่างประเทศตามแนวทางนโยบายว่าจะสนับสนุนพลวัตความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไปสู่รูปแบบและสภาวะความสัมพันธ์แบบใด และรูปแบบและสภาวะความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นนั้นจะสามารถเปลี่ยนเงื่อนไขเชิงโครงสร้างที่เป็นอยู่เดิมไปสู่สภาวะอย่างใหม่ได้หรือไม่

การพิจารณาสภาพแวดล้อมของการต่างประเทศในภูมิภาคจึงไม่อาจจะเลยการพิจารณาแนวทางการดำเนินนโยบายและการเล่นบทบาทด้านการต่างประเทศของรัฐที่ประกอบขึ้นเป็นภูมิภาคได้ และเป็นหัวข้อต่อไปที่รายงานจะนำเสนอ

3.2 สภาพแวดล้อมของการต่างประเทศในระดับรัฐ : แนวทางและบทบาทด้านการต่างประเทศของประเทศเพื่อนบ้าน

สภาพแวดล้อมของการต่างประเทศไทยหรือของประเทศใดๆ ส่วนที่มองเห็นได้ชัด ซึ่งคนทั่วไปก็อาจติดตามได้จากข่าวสารต่างประเทศประจำวันและบทวิเคราะห์ข่าว มาจากการดำเนินนโยบายของประเทศในภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเลือกเล่นบทบาทในเวทีระหว่างประเทศตามแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศของประเทศเหล่านั้นในแต่ละช่วงเวลา เราจัดเรื่องนี้ไว้เป็นการวิเคราะห์ระดับรัฐ เพราะการแสดงบทบาทของประเทศต่างๆ ในการต่างประเทศมาจากการตัดสินใจโดยผู้นำรัฐบาลของประเทศนั้นๆ งานวิจัยของสุรพงษ์นำเสนอความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทและท่าทีในการดำเนินนโยบายของประเทศเพื่อนบ้านต่อประเทศไทย และต่อประเด็นปัญหาการเมืองระหว่างประเทศในภูมิภาค รวมทั้งบทบาทที่ประเทศเหล่านั้นแสดงในเวทีระหว่างประเทศ หรือต้องการให้บทบาทนั้นได้รับการยอมรับจากประเทศอื่น ๆ (foreign policy orientations and national roles)

3.2.1 แนวทางการต่างประเทศและการเล่นบทบาทในเวทีระหว่างประเทศ

K. J. Holsti (1983, 97 - 121) ให้ความหมายของแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศหรือ foreign policy orientations ว่าคือทัศนคติที่โดยรวมของประเทศหนึ่ง ต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และต่อสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ ที่สะท้อนอยู่ในระดับการเปิดรับความสัมพันธ์และรับพันธกรณีระหว่างประเทศ การเข้าไปมีส่วนร่วมกับประเทศอื่นๆ ในการจัดการกับประเด็นปัญหาระหว่างประเทศ นักทฤษฎีความสำคัญที่ประเทศนั้นให้แก่การแสดงบทบาทในเวทีระหว่างประเทศหรือการเข้าไปกำหนดเงื่อนไขหรือปรับสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ ตลอดจนยุทธศาสตร์ที่ประเทศนั้นเลือกใช้ในการบรรลุเป้าหมายผลประโยชน์ในด้านการต่างประเทศ และการรับมือกับภัยคุกคาม

แนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศตามที่ Holsti เสนอไว้ คือ แนวทางการสร้างแนวร่วมทางการทูตและ/หรือ พันธมิตรด้านความมั่นคง (diplomatic coalitions and/or military alliances) แนวทางไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (nonalignment) แนวทางรักษาความเป็นกลางหรือถูกกำหนดให้เป็นกลาง ทั้ง 9 ประเทศ เสนอแนวทางการต่างประเทศของเวียดนาม มาเลเซีย สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย กัมพูชา ราชอาณาจักรลาว และพม่า ที่นำมาใช้เป็นตัวอย่างแสดงแนวทางนโยบายตามที่ Holsti จัดไว้ได้เป็นอย่างดี จากแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศในความหมายข้างต้น Holsti รวบรวมบทบาทในช่วงสงครามเย็นของชาติต่างๆ จำแนกออกมาได้เป็น 16 ประเภท ดังนี้

๘

๙

๑๐

๑๑

บทบาทตามที่ Holsti แยกไว้นี้ประเทศหนึ่งในช่วงเวลาหนึ่ง อาจเลือกบทบาทหลักเพียงด้านเดียว เช่นสหภาพพม่า ที่เลือกปลีกตัวออกจากการยุ่งเกี่ยวกับต่างประเทศและให้ความสำคัญต่อการจัดการกับปัญหาภายใน หรือในกรณีของบรูไน หลังได้รับเอกราช สุรพงษ์ (2561 ก, 131) ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางการต่างประเทศของบรูไนอย่างน่าสนใจว่า ในระยะเตรียมการเป็นรัฐเอกราช (บรูไนได้รับเอกราชโดยสมบูรณ์จากอังกฤษในปี 1984) บรูไนเล่นบทบาทการเป็นผู้ “ฟังมากกว่าพูด” เพราะต้องการเรียนรู้จากประสบการณ์และรับทราบทัศนคติว่าที่ แนวทางการดำเนินนโยบายของประเทศเพื่อนบ้านต่อปัญหาความขัดแย้งและประเด็นความร่วมมือในภูมิภาค

บางประเทศในช่วงเวลาหนึ่ง แนวทางและบทบาทด้านการต่างประเทศถูกกำหนดโดยใช้ความสัมพันธ์ด้านใดด้านหนึ่งเป็นหลัก เช่น ความสัมพันธ์กับมหาอำนาจที่รัฐนั้นตั้งอยู่ภายใต้เขตอิทธิพล เช่นการต่างประเทศของประเทศยุโรปตะวันออกสมัยสงครามเย็นถูกกำหนดโดยความสัมพันธ์ที่ประเทศเหล่านั้นต้องขึ้นต่อสหภาพโซเวียต หรือในกรณีของฟิลิปปินส์ ซึ่งไม่ได้ตั้งอยู่ในเขตอิทธิพลภายใต้อาณัติของมหาอำนาจประเทศใดประเทศหนึ่งเหมือนยุโรปตะวันออก แต่ด้วยเหตุผลความเป็นมาทาง

ประวัติศาสตร์และที่ตั้งของประเทศที่เป็นหมู่เกาะไกลออกมาจากแผ่นดินใหญ่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สุรพงษ์ (2561 ค, 41) ให้ข้อสรุปออกมาอีกทางหนึ่งแต่โดยนัยที่ใกล้เคียงกันว่า มิติการต่างประเทศที่สำคัญที่สุดในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของฟิลิปปินส์คือสหรัฐอเมริกา ดังที่สุรพงษ์เสนอว่าในสมัยสงครามเย็น “ยกเว้นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับความสัมพันธ์ฟิลิปปินส์ - สหรัฐอเมริกา เรื่องการต่างประเทศทั่วไปไม่เคยเป็นเรื่องที่ชนชั้นนำของสังคมการเมืองฟิลิปปินส์ให้ความสนใจ”

โดยนัยนี้ ก็เป็นเรื่องที่เข้าใจได้ ว่าเมื่อสหรัฐอเมริกาเข้ามาแทรกแซงในความขัดแย้งในอินโดจีน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อฝรั่งเศสพ่ายแพ้เวียดนามที่เดียนเบียนฟู สหรัฐฯ ก็พาฟิลิปปินส์เปลี่ยนแนวทางการต่างประเทศไปจากในตอนแรกที่เป็นเอกราชใหม่ๆ ในตอนนั้น ฟิลิปปินส์ยังมิได้ให้ความสำคัญต่อประเทศและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นพิเศษแต่อย่างใด (สุรพงษ์ ชัยนาม 2561 ค, 73 - 75) แต่เมื่อสหรัฐฯ เข้าสงครามเวียดนาม บทบาทการต่างประเทศของฟิลิปปินส์ในสมัยสงครามเย็นจึงเชื่อมโยงอย่างแยกไม่ออกกับยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และฐานทัพอากาศและฐานทัพเรือของสหรัฐฯ ในฟิลิปปินส์

แต่สำหรับประเทศส่วนใหญ่แล้ว การดำเนินนโยบายในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จะมีหลายบทบาทหรือเล่นบทบาทต่างๆ สลับกันไป เช่น สิงคโปร์แม้จะเป็นรัฐขนาดเล็ก แต่ยุทธศาสตร์การต่างประเทศของสิงคโปร์ใช้การเล่นบทบาทการต่างประเทศหลากหลายด้านเพื่อพาประเทศไปสู่เป้าหมายการพัฒนาและการเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็นบทบาทการเป็นสะพานเชื่อมและนักประสานการทำข้อตกลง การต่อต้านรัฐที่จะเข้ามาสถาปนาความเป็นใหญ่ในภูมิภาคเหนือรัฐอื่น การเป็นแบบอย่างของมาตรฐานในการบริหารจัดการ และการมีส่วนร่วมในเวทีระหว่างประเทศอย่างเป็นอิสระแต่แข็งขัน เป็นต้น

สุรพงษ์ชี้ให้เห็นว่าทุกประเทศมีความต้องการเหมือนๆ กันในการรักษาและเพิ่มพูนสิ่งที่จัดเป็นผลประโยชน์แห่งชาติของแต่ละฝ่าย แต่อาจเลือกแนวทางแตกต่างกันในการป้องกันรักษาผลประโยชน์ของตน และจากแนวทางที่ต่างกันนั้น แต่ละรัฐในภูมิภาคก็เลือกเล่นบทบาทต่างๆ บนเวทีระหว่างประเทศ รวมทั้งมีความต้องการจะเห็นประเทศอื่นเล่นบทบาทที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของตน ดังเช่นกรณีสิงคโปร์ ที่ต้องการให้ไทยมี “มีบทบาทเป็นแกนสำคัญ (pivotal role) ต่อนโยบายต่อต้านภัยคุกคามและการแผ่อิทธิพลของค่ายคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในยุคสงครามเย็น ... [โดย] ไทยสามารถทำหน้าที่เป็นรัฐหน้าด่าน (frontline state) ให้สิงคโปร์ในการเผชิญกับภัยคุกคามคอมมิวนิสต์โดยเฉพาะจากอินโดจีน” (สุรพงษ์ ชัยนาม 2561 ง, 89, 94)

ในบางกรณี บางรัฐอาจแสดงออกว่าดำเนินนโยบายต่างประเทศด้วยแนวทางแบบเดียวกัน เช่น เป็นประเทศที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดต่อการแข่งขันขยายอิทธิพลระหว่างประเทศมหาอำนาจในยุคสงครามเย็น แต่ก็ต้องตามไปดูความหมายและความเป็นจริงในทางปฏิบัติของประเทศที่ประกาศแนวทางดำเนินนโยบายเช่นนั้นด้วย ว่าประเทศนั้นๆ อาจเล่นบทบาทต่างกัน เช่นการเล่นบทบาทในความสัมพันธ์ที่ประเทศนั้นมีกับมหาอำนาจ บางประเทศ เช่น อียิปต์ดำเนินนโยบายแสวงหาผลประโยชน์จากมหาอำนาจทั้งสองฝ่าย ส่วนอินโดนีเซียสมัยประธานาธิบดีซูฮาร์โต “ที่แม้ในหลักการยังคงประกาศยึดมั่นนโยบายไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด แต่โดยพฤตินัยแล้วเป็นนโยบายที่มีเนื้อหาและท่าทีฝักใฝ่ค่ายโลกเสรีอย่างชัดเจน” (สุรพงษ์ 2561 ข, 51)

ในขณะที่ยุคก่อนหน้านั้นสมัยประธานาธิบดีซูการ์โน สุรพงษ์ เสนอว่า ด้วยเหตุผลจากการที่การเมืองภายในอินโดนีเซียหลังได้รับเอกราชประกอบด้วยกลุ่มพลังทางการเมืองสำคัญที่ตั้งป้อมค่ายแบ่งฝ่ายกันอยู่คือ กองทัพ พรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซีย และกลุ่มศาสนา โดยกลุ่มพลังแต่ละฝ่ายต่างมีอิทธิพลสูงคนละด้านที่ใช้เป็นอำนาจต่อรองในการกำหนดผลทางการเมืองและผลทางนโยบายให้ออกมาในทางที่ฝ่ายตนต้องการ การอยู่ในอำนาจของซูการ์โนจึงอาศัยการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกลุ่มพลังทางการเมืองสามฝ่ายนี้ และเลือกใช้แนวทางการต่างประเทศและการเล่นบทบาทที่จะไม่ทำให้กลุ่มอิทธิพลสำคัญในการเมืองภายในอินโดนีเซียมองและกล่าวหาได้ว่า รัฐบาลกำลังพาประเทศไปเข้าข้างมหาอำนาจฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่ฝ่ายนั้นไม่เห็นด้วย “ทั้งต้องพยายามหลีกเลี่ยงการรับความช่วยเหลือที่มีเงื่อนไขผูกมัดทำให้นโยบายต่างประเทศของอินโดนีเซียเสียความเป็นอิสระ” (สุรพงษ์ 2561 ข, 34)

อีกหลายประเทศที่ประกาศแนวทางดำเนินนโยบายต่างประเทศแบบไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดที่วางตัวเป็นกลางต่อความขัดแย้งระหว่างประเทศมหาอำนาจก็เล่นบทบาทของการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดโดยเลือกพิจารณาจากเหตุการณ์หรือปัญหาระหว่างประเทศเป็นกรณีๆ ไป ไม่ยึดถือแบบ “เป็นคัมภีร์” ในกรณีของกัมพูชา กับสิงคโปร์ สุรพงษ์ เสนอไว้อย่างแกมอารมณ์ขันเกี่ยวกับการดำเนินนโยบาย “เป็นกลาง” ของประเทศทั้งสองว่า “อาจกล่าวได้ว่า หากนโยบาย ‘เป็นกลาง’ ของเจ้าสีหนุคือ ‘เป็นกลางที่เข้าข้างฝ่ายคอมมิวนิสต์’ นโยบาย ‘เป็นกลาง’ ของสิงคโปร์ก็คือ ‘เป็นกลางที่เข้าข้างฝ่ายโลกเสรี’” (สุรพงษ์ ชัยนาม 2561 ง, 90, 95)

เมื่อแนวทางในการดำเนินนโยบายต่างประเทศและบทบาทด้านการต่างประเทศมีให้เลือกเล่นได้เป็นหลายแบบ ประเด็นที่ควรพิจารณาต่อก็คืออะไรคือปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อรัฐในการเลือกดำเนินนโยบายและเล่นบทบาทด้านการต่างประเทศ

3.2.2 ปัจจัยผลักดันและคำอธิบายการเลือกแนวทางและบทบาทด้านการต่างประเทศ

K. J. Holsti เสนอว่า การเลือกบทบาทหรือการเปลี่ยนบทบาทและแนวทางการต่างประเทศของประเทศหนึ่งย่อมมีปัจจัยผลักดันมาจาก (1) เงื่อนไขภายในประเทศนั่นเอง ที่ส่งผลต่อการมองผลประโยชน์และกำหนดเป้าหมายของนโยบายต่างประเทศ เช่น ค่านิยมอุดมการณ์ กลุ่มอำนาจที่ประกอบเป็นชนชั้นนำทางการเมือง และความขัดแย้งในการเมืองภายใน (2) ลักษณะของระบบระหว่างประเทศในขณะนั้น ที่วางเงื่อนไขและเหตุปัจจัยส่งผลเป็นบวกเป็นลบต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศของประเทศต่างๆ หรือสร้างแรงจูงใจเกี่ยวกับการแสวงหาอำนาจ การรักษาและขยายอิทธิพล ที่ผลักดันความร่วมมือและความขัดแย้งระหว่างประเทศให้เกิดขึ้นในรูปแบบต่างๆ (3) ปัญหาความมั่นคงและการมีศัตรูและภัยคุกคามที่ประเทศนั้นๆ เผชิญอยู่ในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ และสุดท้าย (4) คือตำแหน่งที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ทรัพยากร และสมรรถนะของอำนาจรัฐที่ประเทศนั้นมี

สุรพงษ์มองที่มาของแนวทางและการเล่นบทบาทของรัฐในการต่างประเทศใกล้เคียงกับข้อเสนอข้างต้นของ Holsti แต่ให้ความสำคัญมากกว่า Holsti ในอิทธิพลของปัจจัยด้านภูมิรัฐศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องขนาดและลักษณะพื้นที่ของประเทศกับระยะใกล้เคียงของที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ชิด

ความสามารถและฐานอำนาจของรัฐนั้นโดยเปรียบเทียบกับรัฐอื่นๆ ในภูมิภาคเดียวกัน ประกอบกับ ประสบการณ์ในการเผชิญกับภัยคุกคามที่เคยเกิดขึ้นในประวัติศาสตร์ความเป็นมาของประเทศนั้น ว่าเป็นปัจจัยที่ส่งผลอย่างมากต่อการกำหนดแนวทางและบทบาทด้านการต่างประเทศที่ประเทศหนึ่งๆ จะเลือก ดังจะเห็นได้จากฐานคิดในการออกแบบการวิเคราะห์ของสุรพงษ์เองในการพิจารณาแนวทางการต่างประเทศของประเทศต่างๆ และจากข้อสรุปที่สุรพงษ์เสนอออกมาจากการศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการดำเนินนโยบายและการเล่นบทบาทการต่างประเทศของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทุกประเทศ ดังกรณีของสิงคโปร์ในช่วงสงครามเย็น สุรพงษ์ (2561 ง, 78 - 79) ได้ข้อสรุปว่า

หรือในกรณีของฟิลิปปินส์ สุรพงษ์เห็นว่า การดำเนินนโยบายต่างประเทศนับตั้งแต่ฟิลิปปินส์ได้รับเอกราชจากสหรัฐอเมริกาเป็นในแนวทาง “ที่เข้าข้างสหรัฐฯ อย่างไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น” สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ ส่วนหนึ่งสุรพงษ์ชี้ว่าอาจอธิบายได้จากความสัมพันธ์ทางประวัติศาสตร์ที่สหรัฐฯ เคยปกครองฟิลิปปินส์และใช้ฟิลิปปินส์เป็นฐานวางกองกำลังสำหรับการรักษาอิทธิพลและปกป้องผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ในแปซิฟิกตะวันตก และในระหว่างที่ฟิลิปปินส์อยู่ภายใต้การปกครองของสหรัฐฯ นั้น การดำเนินนโยบายด้านการศึกษาและวัฒนธรรมของสหรัฐฯ ส่งผลให้ประชาชนฟิลิปปินส์มีความโน้มเอียงในทางความคิด ทศนคติและค่านิยมไปเป็นแบบตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การรับค่านิยมแบบอเมริกัน ผลที่ตามมาในสมัยสงครามเย็นที่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศระดับโลกแบ่งตามค่ายอุดมการณ์ระหว่าง “โลกเสรี” กับ “โลกคอมมิวนิสต์” ประชาชนของฟิลิปปินส์ส่วนใหญ่จึงสนับสนุนการดำเนินนโยบายต่างประเทศเพื่อ “ป้องกันอิสรภาพ อธิปไตย ความมั่นคง และศักดิ์ศรีของประเทศชาติอย่างรอบคอบ ไม่ประมาท” ตามแนวทางที่ประธานาธิบดีมาคาปากัลประกาศว่าจะ “ต่อต้านคอมมิวนิสต์สากล การรุกราน การก่อกวนบ่อนทำลาย และการแทรกซึมของคอมมิวนิสต์ในฟิลิปปินส์” และ “ธำรงรักษาไว้ซึ่งพันธมิตร การป้องกันร่วมกัน และการคงไว้ซึ่งความอดุสาหะที่อำนวยการประโยชน์ร่วมกันกับสหรัฐอเมริกา และประเทศพันธมิตรอื่นๆ ของโลกเสรี” (สุรพงษ์ ชัยนาม 2561ค, 73) แต่สาเหตุที่สำคัญไม่น้อยไปกว่ากันก็คือ การต่างประเทศในช่วงสงครามเย็นของฟิลิปปินส์ในการรับบทเป็นพันธมิตรที่ไว้วางใจได้ในความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ นั้น สุรพงษ์ชี้ว่ามาจากเหตุผลที่ทั้งสองฝ่ายมีความสัมพันธ์ในลักษณะแบบ “น้ำพึ่งเรือเสือพึ่งป่า” และความสัมพันธ์ในลักษณะพิเศษแบบนี้มีที่มาจากผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับฐานอำนาจรัฐ และเหตุผลทางภูมิรัฐศาสตร์ เป็นสำคัญ (สุรพงษ์ ชัยนาม 2561ค, 27)

ความสำคัญของฟิลิปปินส์ต่อผลประโยชน์ทางยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ในภูมิภาคแปซิฟิกตะวันตกในสมัยสงครามเย็นนั้นเข้าใจได้ไม่ยาก เพราะการดูแลเสรีภาพและความมั่นคงปลอดภัยในเส้นทางเดินเรือเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของสหรัฐฯ และประเทศพันธมิตรของสหรัฐฯ ในภูมิภาค การดำเนินยุทธศาสตร์ปิดล้อมสกัดกั้นการขยายอิทธิพลของคอมมิวนิสต์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รวมทั้งความร่วมมือทางการทหารและความมั่นคงกับมิตรประเทศของสหรัฐฯ ตั้งแต่ญี่ปุ่นเกาหลีใต้ สาธารณรัฐจีน ไปจนถึงเวียดนามใต้และประเทศไทย ทำให้การตั้งฐานทัพของสหรัฐฯ ในภูมิภาคในจุดที่สามารถควบคุมและเคลื่อนไหวในทางยุทธศาสตร์ได้ถนัดจึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการดำเนินยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ และฟิลิปปินส์ตอบโจทยยุทธศาสตร์ข้อนี้ให้แก่สหรัฐฯ ทั้งฐานทัพอากาศ คลาร์ก และฐานทัพเรือที่อ่าวซูบิก ส่วนความสำคัญของสหรัฐฯ ต่อผลประโยชน์ในด้านการเสริมสร้างฐาน

อำนาจของฟิลิปปินส์นั้น นอกจากสหรัฐฯ จะให้ความช่วยเหลือฟิลิปปินส์ด้านความมั่นคงและการทหารในการปราบปรามกองกำลังติดอาวุธต่อต้านอำนาจรัฐของขบวนการคอมมิวนิสต์ภายในประเทศแล้ว ในสมัยสงครามเย็น “สหรัฐฯ” ยังเป็นแหล่งความช่วยเหลือทุกด้านแก่ฟิลิปปินส์ ... ประธานาธิบดีฟิลิปปินส์ทุกคนตระหนักดีว่าความช่วยเหลือจากรัฐบาลสหรัฐฯ เป็นสิ่งที่ขาดมิได้และมีความสำคัญยิ่งต่อการรักษาอำนาจของตน อีกทั้งต่างรู้ดีว่าหากมีนโยบายติดนอกห่าง หรือตัดขาดจากสหรัฐฯ เมื่อใด ก็เท่ากับเป็นการตัดท่อน้ำเลี้ยงของตนเอง หรือเป็นการทำลายแหล่งอุปถัมภ์ทางการเมือง” (สุรพงษ์ ชัยนาม 2561 ค. 27)

ในกรณีของบรูไน ซึ่งเป็นรัฐขนาดเล็กเช่นเดียวกับสิงคโปร์ แต่ได้รับเอกราชโดยสมบูรณ์จากอังกฤษภายหลังจากมาเลเซียและสิงคโปร์ สภาพแวดล้อมของการเมืองระหว่างประเทศในทศวรรษ 1970 และ 1980 ที่บรูไนเตรียมการไปสู่การเป็นประเทศเอกราชนั้นมีเหตุปัจจัยและปัญหาระหว่างประเทศในภูมิภาคแตกต่างจากสมัยทศวรรษ 1950 และทศวรรษ 1960 อันเป็นระยะเวลาการดำเนินไปสู่เอกราชของมาเลเซียและสิงคโปร์อย่างมาก ส่วนที่เปลี่ยนแปลงแตกต่างอย่างชัดเจนคือบทบาทและแนวทางดำเนินนโยบายการต่างประเทศของจีนและของสหรัฐอเมริกาต่อภูมิภาค กับการเปลี่ยนสภาพปัญหาความขัดแย้งในอินโดจีนจากสงครามเวียดนามที่สหรัฐฯ เข้าแทรกแซงด้วยกำลังทหาร มาเป็นความขัดแย้งอันเกิดจากเวียดนามใช้กำลังเข้ายึดครองกัมพูชา งานวิจัยของสุรพงษ์ชี้ให้เห็นว่า ในบริบทที่บรูไนกำลังเตรียมการเป็นเอกราชและหาทางเรียนรู้จากประสบการณ์ของประเทศเพื่อนบ้านนั้น สิงคโปร์มีอิทธิพลอยู่ไม่น้อยในการกำหนดแนวทางและบทบาทในด้านการต่างประเทศของบรูไน ทั้งนี้เพราะทั้งสิงคโปร์และบรูไนเผชิญกับเงื่อนไขข้อจำกัดทางภูมิรัฐศาสตร์ที่ใกล้เคียงกัน กล่าวคือทั้ง 2 ประเทศต่างจัดเป็นประเทศขนาดเล็กที่ตั้งอยู่ในจุดยุทธศาสตร์สำคัญ ในภูมิภาคเดียวกันและตั้งประชิดติดต่อกับประเทศที่มีขนาดใหญ่กว่ามาก ในกรณีของบรูไนตอนเริ่มต้นเป็นเอกราช ยังเป็นประเทศที่มั่งคั่งด้วยทรัพยากรพลังงานซึ่งมีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ นอกจากนั้น ความเป็นประเทศเล็กขนาดนครรัฐอย่างสิงคโปร์และบรูไนทำให้การป้องกันประเทศจากภัยคุกคามภายนอกทำได้ค่อนข้างจำกัด แต่ประเทศทั้ง 2 ก็มีประสบการณ์ความคล้ายคลึงกัน ในตอนที่จะได้รับเอกราช นั่นคือ ทั้งคู่ต่างต้องเผชิญกับการคุกคามจากประเทศที่ใหญ่กว่าซึ่งตั้งประชิดกัน

ในกรณีของสิงคโปร์คือขณะที่อังกฤษจัดการเรื่องเอกราชของมาลายา อังกฤษได้จัดการสิงคโปร์ให้รวมอยู่ในสหพันธรัฐมาเลเซียที่ประกอบด้วยมาลายา บอร์เนียวเหนือ และสิงคโปร์ ในขณะที่อินโดนีเซียไม่พอใจการจัดตั้งสหพันธรัฐมาเลเซีย เพราะประธานาธิบดีซูการ์โนเห็นว่าแท้ที่จริงแล้วอังกฤษตั้งใจใช้สหพันธรัฐมาเลเซียเป็นเครื่องมือของจักรวรรดินิยมใหม่โดยอังกฤษเป็นผู้ “ชักใยอยู่เบื้องหลัง” อีกทั้งการคงฐานทัพของอังกฤษไว้ที่สิงคโปร์ทำให้อินโดนีเซียยิ่งเชื่อว่าอังกฤษตั้งใจคงอิทธิพลไว้ในภูมิภาค และถือเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของอินโดนีเซียโดยตรง ซูการ์โนจึงดำเนินนโยบายอย่างแข็งกร้าวต่อสหพันธรัฐมาเลเซียที่เพิ่งเป็นเอกราชเกือบจะในทันทีด้วยการประกาศนโยบายเผชิญหน้าและ “บดขยี้มาเลเซีย” แม้ภายหลังเมื่อสิงคโปร์ถูกขับออกจากสหพันธรัฐมาเลเซียในปี 1965 อินโดนีเซียในสมัยประธานาธิบดีซูฮาร์โตในระยะแรกก็ยังคงระแวงสิงคโปร์อยู่มากเพราะพลเมืองส่วนใหญ่ของสิงคโปร์เป็นคนจีน อินโดนีเซียซึ่งกำลังดำเนินการกวาดล้างสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซียซึ่งประกอบด้วยคนเชื้อสายจีนจำนวนมาก จึงคิดว่าสิงคโปร์อาจให้การสนับสนุนสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซีย (สุรพงษ์ ชัยนาม 2561 ง. 28 - 32)

ในกรณีของบรูไน ภัยคุกคามต่อความมั่นคงจากประเทศที่ใหญ่กว่ามาจากสหพันธรัฐมาเลเซีย ทั้งนี้เพราะบรูไนปฏิเสธที่จะเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสหพันธรัฐมาเลเซีย และในปี 1962 มาเลเซียร่วมกับอินโดนีเซียเคยแทรกแซงการเมืองภายในของบรูไนด้วยการสนับสนุนฝ่ายต่อต้านอำนาจการปกครองของสุลต่านให้ทำรัฐประหาร และเมื่อทำไม่สำเร็จมาเลเซียก็ให้ความช่วยเหลือฝ่ายกบฏด้วยการให้ที่พักพิง นอกจากนี้ มาเลเซียยังเคลื่อนไหวในเวทีสหประชาชาติเรียกร้องการปกครองแบบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนบรูไน (สุรพงษ์ ชัยนาม 2561 ก, 43)

ด้วยเหตุผลหลักดันจากปัจจัยทางภูมิรัฐศาสตร์ ความจำเป็นของรัฐบาลเล็กที่มีฐานอำนาจรัฐจำกัด และสภาวะความสัมพันธ์กับประเทศใหญ่ที่ตั้งประชิดติดต่อกันแต่ไม่อาจวางใจกันได้สนิท ทำให้บรูไนกำหนดแนวนโยบายและบทบาทในด้านการต่างประเทศโดยจัดการความสัมพันธ์ซ้อนกันจากวงกว้างสุดเข้ามาหาวงในสุด คือ วงกว้างสุดคือการแสวงหามิตรประเทศในวงสหประชาชาติ วงถัดมาคือการเข้าเป็นสมาชิกเครือจักรภพอังกฤษที่จะทำให้บรูไนนอกจากคงความสัมพันธ์พิเศษกับอังกฤษอยู่ต่อไปแล้วยังเปิดโอกาสให้บรูไนได้แลกเปลี่ยนประสบการณ์กับประเทศทั้งที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนาที่เป็นสมาชิกในเครือจักรภพ อีกวงหนึ่งเป็นวงที่บรูไนใช้จัดความสัมพันธ์กับโลกอิสลามซึ่งรวมทั้งมาเลเซียและอินโดนีเซีย คือการเป็นสมาชิกขององค์การประชุมอิสลาม (OIC: Organization of Islamic Conference) และวงในสุดและสำคัญต่อความมั่นคงของบรูไนที่สุดเป็นวงความร่วมมือภูมิภาคคืออาเซียน (สุรพงษ์ ชัยนาม 2561 ก, 46 - 49)

กรณีของอินโดนีเซีย สุรพงษ์ (2561 ข, 27) ชี้ให้เห็นว่า แม้ในระยะแรกหลังจากอินโดนีเซียเป็นเอกราช อินโดนีเซียต้องการเล่นบทบาทผู้นำในการสร้างระเบียบและความมั่นคงของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตามแนวความคิดค่านิยมอุดมการณ์ของประเทศ “ที่มีความภาคภูมิใจในชัยชนะของการปฏิวัติชาตินิยม” เหนือประเทศที่เคยเป็นเจ้าจักรวรรดินิยม คือ เนเธอร์แลนด์ และพยายามขัดขวางการเป็นเอกราชของสหพันธรัฐมาเลเซียด้วยการดำเนินนโยบายประจันหน้าอย่างแข็งกร้าวที่ประกาศการ “บดขยี้มาเลเซีย” แต่ความต้องการจะเป็นผู้นำภูมิภาคของอินโดนีเซียแล้วหันมาใช้การกดดันด้วยกำลังเพื่อบีบบังคับประเทศอื่นแบบนั้น นอกจากจะไม่ใช่วิธีการที่ดีที่จะทำให้ประเทศอื่นๆ ยอมรับการนำอินโดนีเซียและชูการ์โนแล้ว การใช้กำลังกดดันบีบบังคับเป็นเครื่องมือดำเนินนโยบายโดยที่ประเทศตนก็หาได้มีฐานอำนาจรัฐที่เข้มแข็งและมีศักยภาพเพียงพอที่จะข่มขู่ประเทศอื่นด้วยวิธีเช่นนั้นได้ ในไม่ช้าใครๆ ก็รู้ว่าประเทศนั้นไม่ได้มีอำนาจอยู่จริง เมื่อการบีบบังคับแบบนั้นเจอเข้ากับแรงต้านทานของประเทศเป้าหมายและไม่ได้รับการสนับสนุนจากนานาประเทศ สภาพอำนาจตามความเป็นจริงก็จะปรากฏขึ้นและทำให้ประเทศนั้นไม่เพียงแต่จะไม่ประสบผลสำเร็จในการใช้อำนาจบีบบังคับที่ได้ทำไปแล้ว แต่ยังทำให้ประเทศนั้นสูญเสียความน่าเชื่อถือในสายตาของนานาชาติ และในกรณีของชูการ์โน “ความล้มเหลวของนโยบายต่างประเทศ” ก็กลายเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้เขาต้องสูญเสียอำนาจทางการเมืองจนหมดสิ้นในที่สุด สุรพงษ์ใช้ความล้มเหลวในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของชูการ์โนให้บทเรียนเกี่ยวกับอันตรายของการดำเนินนโยบายต่างประเทศไปตามแรงผลักดันของอุดมการณ์เพื่อสนองผลประโยชน์เฉพาะของผู้นำในการเมืองภายใน โดยไม่คำนึงถึงสภาพการณ์ที่เป็นจริงของอำนาจทั้งของตนเองและของคนอื่นๆ เมื่อเป็นเช่นนี้ แทนที่บทบาทการต่างประเทศซึ่งผู้นำอินโดนีเซียตั้งใจจะเล่นอย่างเป็นอิสระและแข็งขันจะพาไปสู่ความสำเร็จในการเป็นผู้นำของภูมิภาค ก็กลับลงเอยด้วยความเสียหายร้ายแรงในการเมืองภายในอินโดนีเซีย

อินโดนีเซียในสมัยซูฮาร์โตจึงเปลี่ยนแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศไปจากเดิมหันมาดำเนินนโยบายที่สอดคล้องกับสภาพจริงของอำนาจระหว่างประเทศดีขึ้น “ลตอิทธิพลครอบงำของปัจจัยอุดมการณ์ที่มีต่อนโยบายต่างประเทศดังที่เคยมีสูงมากในยุคของซูการ์โน ... เลิกนโยบายประจันหน้าเป็นปฏิปักษ์ต่อมาเลเซียและสิงคโปร์ เข้าร่วมก่อตั้งสมาคมอาเซียน เลิกนโยบายต่อต้านกลุ่มประเทศตะวันตก แต่ยังคงมีนโยบายต่อต้านลัทธิอาณานิคมและจักรวรรดินิยมของทุกฝ่าย ไม่มีนโยบายต่อต้านประเทศคอมมิวนิสต์แต่ต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ เคารพเอกราชและอธิปไตยของทุกประเทศ ไม่ถือว่าระบบการเมืองและเศรษฐกิจที่ต่างกัน อุดมการณ์ต่างกัน จะเป็นอุปสรรคต่อการมีความสัมพันธ์ปกติระหว่างกัน” (สุรพงษ์ ชัยนาม 2561 ข, 111)

จากการวิเคราะห์ สุรพงษ์มิได้ปฏิเสธข้อเสนอของ Holsti ว่าอุดมการณ์ไม่มีผลต่อการเลือกแนวทางและบทบาทด้านการต่างประเทศ การต่อสู้เพื่อเอกราชจะมากจะน้อยย่อมต้องอาศัยอุดมการณ์มาเป็นพลังในการระดมประชชาติ และผู้นำชาตินิยมของรัฐที่เพิ่งได้รับเอกราชต้องใช้อุดมการณ์มาเป็นเครื่องมือช่วยการสถาปนาการยอมรับอำนาจอธิปไตยต่อจากเจ้าอาณานิคมเดิม แต่การใช้อุดมการณ์มาขึ้นนำการกำหนดท่าทีและแนวทางในการดำเนินนโยบายต่างประเทศหรือการเล่นบทบาทการต่างประเทศไปตามอุดมการณ์ โดยไม่คำนึงถึงความมั่นคงภายในของชาติที่เป็นผลประโยชน์แท้จริงและมีความสำคัญ ไม่คิดถึงฐานอำนาจรัฐที่เป็นจริงว่าเพียงพอและเหมาะสมกับการเล่นบทบาทไปตามอุดมการณ์นั้นได้เพียงใด และยังถ้าไม่ได้ประเมินถึงผลลัพธ์ที่จะตามมาหากการดำเนินการทูตและการต่างประเทศต้องประสบกับความล้มเหลว อิทธิพลของอุดมการณ์ต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศเช่นนี้จะไม่พาไปสู่อะไรนอกจากความล้มเหลวและการสูญเสียความน่าเชื่อถือ สถานะ และอำนาจของประเทศ และของผู้นำประเทศ และความเสียหายทางการเมืองและเศรษฐกิจที่จะมีตามมา

3.3 สรุป

กล่าวโดยสรุป การสังเคราะห์บทเรียนจากงานวิจัยของสุรพงษ์ ชัยนามว่าด้วยนโยบายต่างประเทศไทยสมัยสงครามเย็นต่อประเทศเพื่อนบ้านทั้ง 4 คือ บรูไน อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์ในบทนี้ นำเสนอการทำความเข้าใจเงื่อนไขในสภาพแวดล้อมของการต่างประเทศ ทั้งในส่วนที่เป็นระบบระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างมหาอำนาจกับประเทศในภูมิภาคที่ส่งผลต่อลักษณะของระบบระหว่างประเทศในภูมิภาค การเปลี่ยนแปลงจากระบบแบบหนึ่งไปเป็นอีกแบบหนึ่ง และสถานะความสัมพันธ์ที่เป็นความขัดแย้งและความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาค สภาพแวดล้อมของการต่างประเทศอีกส่วนหนึ่งได้แก่แนวทางการดำเนินนโยบายและการเล่นบทบาทในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของประเทศต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งของประเทศที่มีความเกี่ยวข้องและสามารถก่อผลกระทบต่อผลประโยชน์สำคัญของเราได้มาก หรือเป็นประเทศที่จะขาดเสียมิได้ในการบรรลุผลประโยชน์ที่เราต้องการ หรือช่วยสกัดขัดขวางภัยที่มากคุกคามหรือเป็นอันตรายต่อผลประโยชน์ของเรา เอกสารชิ้นต้นที่เกี่ยวกับการดำเนินงานทางการทูตในงานวิจัยของสุรพงษ์ยังบ่งบอกถึงบทบาทของการทูตและนักการทูตในทุกระดับด้วยว่าทำหน้าที่สื่อสารสร้างความเข้าใจระหว่างรัฐเกี่ยวกับปัญหาในสภาพแวดล้อม

ระหว่างประเทศ และเมื่อได้ความเข้าใจดีแล้ว จากความเข้าใจนั้น ขั้นตอนต่อไปก็คือการกำหนดแนวทาง ยุทธศาสตร์และการดำเนินกลยุทธ์ทางการทูตเพื่อปรับเปลี่ยนเงื่อนไขในสภาพแวดล้อมของนโยบาย ต่างประเทศให้เป็นไปในทางที่ช่วยตอบโจทยการรักษาและปกป้องผลประโยชน์ของเราให้ดีที่สุด

ในบทต่อไป อันเป็นการสังเคราะห์บทเรียนขั้นที่สาม จะนำเสนอทางพิจารณาผลประโยชน์ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านความมั่นคง ในบริบทของสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศของสงครามเย็น ระหว่างประเทศมหาอำนาจ แต่ส่งผลเป็น “สงครามร้อน” และเพิ่มสภาวะประปรักษ์ในการเมืองภายใน ภูมิภาคและการเมืองภายในของแต่ละประเทศจากปัจจัยอุดมการณ์ ซึ่งงานวิจัยของสุรพงษ์มีข้อเสนอ สำคัญเกี่ยวกับปัจจัยด้านนี้ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

บทที่ 4

การสังเคราะห์บทเรียนขั้นที่สาม : ปัจจัยอุดมการณ์กับสภาวะประปรักษ์
และปัญหาความมั่นคงของรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้สมัยสงครามเย็น

งานวิจัยของสุรพงษ์ ชัยนามชุด “นโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านในยุคสงครามเย็น สี่กรณีศึกษาเปรียบเทียบ : บรูไน อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์และสิงคโปร์” ศึกษาการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคที่มีมหาอำนาจภายนอกเข้ามาแทรกแซงทั้งทางการเมืองและการทหาร เน้นอนว่านอกจากมิติด้านการเมืองการทหารและความมั่นคงแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาค ทั้งในระดับทวิภาคี และการพิจารณาความสัมพันธ์พหุภาคีในบริบทของพลวัตระดับภูมิภาค ยังได้พลังขับเคลื่อนที่มาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการผลักดันโดยตัวแสดงอื่นๆ ที่ไม่ใช่รัฐหรือผู้นำที่เป็นตัวแทนอำนาจรัฐด้วย แม้เราจะไม่อาจปฏิเสธความสำคัญของมิติเศรษฐกิจ และพลังผลักดันด้านอื่นๆ ที่ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ แต่งานวิจัยของสุรพงษ์ก็ให้ความเข้าใจชัดว่า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในด้านอื่นๆ ทั้งหมดนั้นเดินหน้าไปได้เป็นปกติก็โดยอาศัยความสัมพันธ์ทางการเมือง ซึ่งมีการทูตเป็นเครื่องมือสำคัญ

ในความสัมพันธ์ทางการเมืองสมัยสงครามเย็น สิ่งที่เข้ามามีผลกำหนดสภาวะของความสัมพันธ์ระหว่างกันได้มาก ไม่ว่าจะเป็นระดับบุคคลต่อบุคคล หรือระดับรัฐต่อรัฐ ก็คือ ปัจจัยอุดมการณ์

รายงานบทนี้จะเป็นการสังเคราะห์บทเรียนในขั้นที่สามจากข้อเสนอสำคัญของสุรพงษ์เกี่ยวกับปัจจัยอุดมการณ์ในการเมืองระหว่างประเทศ อันเป็นข้อเสนอที่ปรากฏอยู่ในบทนำของงานวิจัยชุดนี้ทุกเล่มที่ว่า

(สุรพงษ์ ชัยนาม 2561 ก, ข, ค, ง, 21)

การสังเคราะห์บทเรียนในเรื่องนี้จะเสนอว่าในการเมืองระหว่างประเทศ ถึงแม้ถ้าหากจะยอมรับในข้อเสนอของสุรพงษ์ว่าปัจจัยอุดมการณ์คือพิษร้ายที่มากกระทบต่อการมองเห็นว่าอะไรคือผลประโยชน์ที่แท้จริงของรัฐ แต่การเมืองระหว่างประเทศก็ไม่อาจเลี่ยงปัจจัยอุดมการณ์พ้น ทำให้เราต้องตามพิจารณาว่าอุดมการณ์ทำงานอยู่ในส่วนใดของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และในเงื่อนไขสภาวะแบบไหนที่มันจะกลายเป็นปัจจัยส่งผลเป็น “พิษร้าย” ต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศขึ้นมาได้

4.1 อุดมการณ์ ผลประโยชน์แห่งชาติ และความมั่นคงของอำนาจอธิปไตย : แนวพิจารณาจาก Political Realism

สุรพงษ์น่าจะเห็นพ้องเป็นส่วนใหญ่กับข้อเสนอในหลัก Political Realism 6 ประการของ Morgenthau (1978, 4 - 15) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในข้อที่มอร์เกนธาวเสนอให้ใช้ผลประโยชน์แห่งชาติเป็น

เกณฑ์ประเมินและวินิจฉัยในการพิจารณากำหนดเป้าหมาย และการเลือกวิธีการไปสู่เป้าหมายของการดำเนินนโยบายต่างประเทศ โดยผลประโยชน์แห่งชาติที่ว่ามีได้มีอะไรซับซ้อนมากไปกว่าอำนาจของรัฐที่พิจารณาจากขีดความสามารถที่รัฐพึงแสวงหา และรักษาไว้ ซึ่งก็แล้วแต่ว่าในบริบททางประวัติศาสตร์ในเวลานั้น อำนาจ/ขีดความสามารถของรัฐในด้านไหนที่จะช่วยให้รัฐสามารถดำรงไว้ซึ่งความมั่นคงของตน เพิ่มพูนความมั่งคั่งและคุณภาพชีวิตของประชาชนพลเมือง และรักษาคุณค่าที่เป็นหลักการสำคัญของระเบียบทางสังคมอันเป็นที่ยึดถือและควรปกป้อง

การถือผลประโยชน์แห่งชาติเป็นเกณฑ์ตามความหมายที่กล่าวมานี้ มอร์แกนธาวมิได้บอกว่าผลประโยชน์แห่งชาติเป็นสิ่งที่อยู่อย่างชัดเจนไม่มีอะไรให้โต้แย้งได้ ตรงกันข้าม การใช้ผลประโยชน์แห่งชาติในความหมายนี้ก็เพื่อนำมาเป็นเกณฑ์ในการใช้เหตุผลสำหรับคิด เลือกลง และอภิปรายถกเถียงกันในเรื่องที่เกี่ยวกับการต่างประเทศว่า ข้อเสนอ นโยบาย ยุทธศาสตร์ ที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเรียกร้องหรือต้องการให้ทำ ให้ดำเนิน ให้จัดซื้อจัดหาเหล่านั้น จะต้องแสดงเหตุผลออกมาแนะนำเสนอให้ฝ่ายอื่นๆ พิจารณาได้ว่า การดำเนินการตามแนวทางนั้น ส่งเสริม สนับสนุน ขยาย ป้องกันรักษา หรือช่วยแก้ไขปัญหาที่กระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติที่เป็นขีดความสามารถของรัฐในด้านต่างๆ และอิทธิพลที่รัฐนั้นจะมีต่อรัฐอื่นๆ ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอันจะเกิดมาจากขีดความสามารถในด้านต่างๆ เหล่านั้นอย่างไร

แล้วนำการพิจารณานั้นมาแสดงว่า ทำไมจึงควรทำเรื่องนี้ ทำไมจึงควรทำด้วยวิธีนี้ เป้าหมายที่ตั้งและวิธีการที่จะใช้ในการบรรลุเป้าหมายของการดำเนินนโยบายนี้สอดคล้องกับขีดความสามารถที่มีอยู่อย่างไร หรือจะมีผลกระทบอะไรต่อระเบียบหรือคุณค่าสำคัญที่สังคมนั้นยึดถือและรัฐพึงมีหน้าที่ปกป้อง แล้วผลคาดหวังที่อยากจะได้จากการดำเนินนโยบายดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการรักษาสິงที่เป็นผลประโยชน์ของรัฐโดยตรง หรือว่าเป็นแต่เพียงผลในทางอิทธิพลอันเกิดจากการแสดงอำนาจของรัฐ หรือเป็นผลที่จะได้แก่พันธมิตรและการรักษาอิทธิพลของรัฐนั้นต่อพันธมิตร ซึ่งไม่ว่าจะเป็นในทางใด ก็มีคำถามตามมาได้ อีกว่า ยังมีเป้าหมายอื่นที่เป็นหรือที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์โดยตรงและสำคัญต่อรัฐนั้นยิ่งกว่าการจะดำเนินนโยบายในเรื่องนี้อีกไหม ค่าเสียโอกาสจากการทำเรื่องนี้แล้วไม่ได้ทำเรื่องอื่นๆ จะมีทางพิจารณาอย่างไร ฯลฯ

จะเห็นได้ว่าในข้อเสนอของมอร์แกนธาวให้ใช้ผลประโยชน์แห่งชาติเป็นหลักในการพิจารณาการดำเนินนโยบายต่างประเทศตามที่กล่าวมานี้ ผลประโยชน์แห่งชาติและอำนาจที่พิจารณาในด้านขีดความสามารถของรัฐในการทำสิ่งต่างๆ เป็นเพียงจุดเริ่มต้นของการคิดพินิจพิจารณาและประเมินตัดสินวินิจฉัยทางเลือก ทั้งในส่วนเป้าหมายและในส่วนวิธีการของนโยบายการต่างประเทศว่าควรเลือกอะไรและควรทำแบบไหน ผลประโยชน์แห่งชาติจึงไม่ใช่สิ่งที่มาปิดกั้นตีกรอบการดำเนินนโยบายเรื่องหนึ่งเรื่องใดไว้แล้วล่วงหน้า

โดยวิธีที่นำผลประโยชน์แห่งชาติมาเป็นเกณฑ์ในการใช้และเสนอเหตุผลประกอบและประกอบกับการพิจารณาประเมินและตัดสินทางเลือกต่างๆ เช่นนี้ ที่มอร์แกนธาวเสนอว่า จะช่วยให้การกำหนดและการดำเนินนโยบายเป็นไปอย่างมีเหตุผล และได้ความสมเหตุสมผลในส่วนของการปฏิบัติที่เป็นผู้ตัดสินใจ และช่วยให้การศึกษาการตัดสินใจกำหนดและการดำเนินนโยบายของฝ่ายวิชาการสามารถใช้แนวพินิจที่อิงหลักเหตุผลในลักษณะเดียวกันนี้เป็นแนวทางในการศึกษาได้

ความคิดเกี่ยวกับผลประโยชน์แห่งชาติตามหลักของ realism อย่างที่มอร์แกนธาวเสนอ ยังน่าจะตรงกับความคิดที่อ่านได้จากงานวิจัยของสุรพงษ์อีกส่วนหนึ่ง ในแง่ที่ว่า การที่รัฐใช้เกณฑ์ผลประโยชน์แห่งชาติเป็นหลักในการดำเนินความสัมพันธ์ต่อกัน มอร์แกนธาวเห็นว่าจะช่วยให้รัฐแต่ละฝ่ายคำนึงถึงความพอเหมาะพอสม และเลือกใช้วิจารณ์ญาณในการตั้งข้อเรียกร้องต้องการจากกันได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น เพราะเหตุที่ว่า จากการรู้ว่าตนมีผลประโยชน์ที่ต้องรักษาก็จะทำให้แต่ละรัฐตระหนักขึ้นมาด้วยว่าทุกฝ่ายต่างก็มีผลประโยชน์สำคัญที่ต้องการรักษาไว้เช่นกัน เมื่อคิดได้อย่างนั้น แต่ละฝ่ายก็จะให้ความเป็นธรรมแก่ฝ่ายอื่นๆ ได้ ใน 2 ความหมาย ผู้เขียนรายงานขอคัดคำของมอร์แกนธาวมาลงไว้ให้ปรากฏ

It is exactly the concept of interest defined in terms of power that saves us from both the moral excess and that political folly. For if we look at all nations, our own included, as political entities pursuing their respective interests defined in terms of power, we are able to do justice to all of them. And we are able to do justice to all of them in a dual sense: (1) We are able to judge other nations as we judge our own and, (2) having judged them in this fashion, we are then capable of pursuing policies that respect the interests of other nations, while protecting and promoting those of our own.

Moderation in policy cannot fail to reflect the moderation of moral judgment. (เน้นโดยผู้เขียนรายงาน)

มอร์แกนธาวคงชวนสุรพงษ์ให้เห็นคล้อยตามเขาในจุดนี้อย่างแน่นอนว่า เมื่อใดก็ตาม ที่รัฐเริ่มพิจารณาผู้อื่นโดยไม่ใช้เกณฑ์ของผลประโยชน์เป็นตัวตั้ง แต่ใช้เกณฑ์ตัดสินถูกผิดดีเลวจากค่านิยมเชิงศีลธรรมหรือจากอุดมการณ์ที่ตนยึดถือและใช้เป็นหลักในการจัดระเบียบทางสังคมของตน มาตัดสินผู้อื่น เพราะเห็นว่าอุดมการณ์ที่ตนยึดถือเป็นดัง “moral laws that govern the universe” ที่รัฐอื่นพึงยึดถือตามด้วย และถ้าหากไม่ยึดถือ ก็หาทางเปลี่ยนให้มายึดถือให้ได้ เมื่อนั้น รัฐจะไม่อาจตัดสินกันและกันอย่างมีเหตุมีผลในทางที่จะคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนของตนอันพึงรักษา และผลประโยชน์สำคัญอันพึงมีของผู้อื่น ที่คนในสังคมอื่นนั้นมีสิทธิกำหนดด้วยตนเองได้ พร้อมกับมีสิทธิตัดสินได้ด้วยตนเองว่าจะเลือกคุณค่าอะไรและจัดความสัมพันธ์ระหว่างคุณค่านั้นอย่างไรสำหรับกำกับการอยู่ร่วมกันในสังคม

เมื่อรัฐไม่ใช้หลักเหตุผลตามการพิจารณาผลประโยชน์มาเป็นเกณฑ์ตัดสิน รัฐนั้นก็มองไม่เห็นว่าเป็นผลประโยชน์ร่วมกันที่อาจใช้เป็นจุดเริ่มต้นหาทางออกจากปัญหาระหว่างสองฝ่ายได้นั้นอยู่ที่ไหน และเมื่อเป็นเช่นนั้น ความยุ่งยากในความสัมพันธ์ก็จะเกิดตามมาจากนั้นอีกมาก

แต่ต้องกล่าวด้วยว่า มอร์แกนธาวไม่ได้ปฏิเสธว่าคุณค่าอย่างเสรีภาพ ไม่ใช่คุณค่าสากล หรือคนแต่ละคนไม่ควรส่งเสริมสนับสนุนคุณค่าอันดีงามอย่างเสรีภาพ และใช้คุณค่าเหล่านั้นสำหรับตัดสินวินิจฉัยถูกผิดดีเลวตรงตามหรืออัปลักขณ์ เพราะขึ้นชื่อว่ามนุษย์แล้ว มอร์แกนธาวบอกว่าการวินิจฉัยตัดสินในเชิง

ศีลธรรม (moral judgment) แบบนี้มีติดตัวมาในธรรมชาติการคิดการใช้เหตุผลของมนุษย์มานานแล้ว แต่ในขณะที่คนแต่ละคนอาจเสียสละและอุทิศตนเองเพื่อปกป้อง เพื่อต่อสู้ เพื่อให้ได้มาซึ่งคุณค่าที่พึงามเป็นสากลอย่างเสรีภาพ รัฐมีข้อจำกัดที่จะทำเช่นเดียวกันนั้น

มอร์แกนธาวกล่าวไม่มีอ้อมค้อมว่า

The state has no right to let its moral disapprobation of the infringement of liberty get in the way of successful political action, itself inspired by the moral principle of national survival.

มอร์แกนธาวถือว่าคนที่ขึ้นมารับผิดชอบอำนาจรัฐจะต้องกล้าเผชิญกับปัญหาทางศีลธรรมที่มีอยู่ในการกระทำทางการเมือง และต้องตระหนักอยู่เสมอไปในความตึงเครียดระหว่างข้อเรียกร้องตามหลักการที่เป็นอุดมคติของอุดมการณ์หรือศีลธรรมไม่ว่าจะเป็นศีลธรรมทางโลกหรือทางศาสนา กับสัมฤทธิ์ผลทางการเมืองในการดำเนินกิจการในนามของรัฐที่รับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของสาธารณะ มิใช่ผลประโยชน์ส่วนบุคคล

การเปลี่ยนไปว่าไม่มีความตึงเครียดในเรื่องนี้ก็ดี หรือการไม่กล้าเผชิญกับหลักการทางอุดมการณ์หรือศีลธรรมที่ตั้งข้อเรียกร้องต่อการกระทำทางการเมืองก็ดี เท่ากับเป็นการมองการเมืองดีจนเกินจริงว่าในที่สุดแล้วการเมืองจะตอบสนองคุณค่าตามหลักการอุดมการณ์ให้เป็นที่พอใจได้มากกว่าที่เป็นจริง และคิดว่าคุณค่าหรือหลักการตามอุดมการณ์ที่ปรารถนานั้นจะบรรลุถึงได้ตามอุดมคติได้ง่ายกว่าที่เป็นจริง ความคิดและการตั้งความหวังที่ผิดๆ แบบนี้นำไปสู่ความล้มเหลวและผิดพลาดในทั้งสองทางมานักต่อนัก

ความเป็นพิษของปัจจัยอุดมการณ์จึงไม่ได้อยู่ในตัวหลักการทางศีลธรรมหรือหลักการของอุดมการณ์ที่รัฐหนึ่งรัฐใดหรือคนในสังคมหนึ่งสังคมใดยึดถือ เท่ากับการบีบบังคับให้คนที่มิได้ยึดถือต้องรับยึดถืออย่างปราศจากเสรีภาพ นี่คือการที่ที่เป็นเสรีนิยมในความคิดของมอร์แกนธาวที่เป็นฝ่ายเปิดประเด็นวิพากษ์เสรีนิยมอย่างเต็มที่

อย่างไรก็ดี ในความที่มอร์แกนธาวเป็น realist และเขาเป็นคนเสนอให้พิจารณาผลประโยชน์แห่งชาติไปในเรื่องการเมืองฐานอำนาจจากขีดความสามารถของรัฐ ที่รัฐจะนำมาใช้สร้างและรักษา “the control of man over man” ทั้งในทางความคิดจิตใจและการกระทำ ดังนั้น การจะจำกัดให้รัฐในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศคำนึงถึงกันและกัน ประเมินตัดสินกันและกัน และปฏิสัมพันธ์กันบนฐานของผลประโยชน์แห่งชาติ ในที่สุดแล้วก็ไม้อาจจะตัดเรื่องอุดมการณ์ หลักการทางศีลธรรมทางโลกหรือทางศาสนา ออกไปจากสมการของผลประโยชน์ที่นิยามในเชิงอำนาจได้ เพราะเครื่องมือหรือขีดความสามารถที่ทรงพลังในการ “ควบคุม” ความคิดจิตใจคนทั้งหลายได้นั้น ไม่ได้อยู่ที่กำลังอาวุธ เงิน อาวุธเครื่องล่อใจในทางวัตถุ กฎหมาย การกำหนดกระบวนการขั้นตอนในการจัดองค์กรหรือสถาบันและการคุมสื่อกกลางสำหรับการติดต่อสัมพันธ์ในรูปแบบต่างๆ ไม่ใช่ว่าฐานอำนาจที่เป็นขีดความสามารถเหล่านี้ไม่สำคัญหรือไม่มีพลังอะไรเลยในการ “ควบคุม” ความคิดจิตใจคน แต่การจะมีอิทธิพลต่อความคิดจิตใจคน ให้คนคิด ให้คนทำ จากตัวเขาเอง ให้เขาคิดและควบคุมตัวเขาเอง ให้เขายังให้เขาหยุด

ด้วยตัวเอง ให้เขารู้สึกนึกคิดและตั้งความปรารถนาขึ้นมาเอง และทู่หมัดที่จะลงมือกระทำตามความปรารถนานั้นให้สำเร็จด้วยตัวเอง ต้องใช้ความคิดความเชื่อค่านิยมอุดมการณ์หลักการปทัสถาน - หรือในสมัย/ในพื้นที่ที่ศาสนายังมีพลังก็คือหลักศีลธรรมทางศาสนา- เป็นหนทางเข้าไปครองใจคนและทำงานภายในใจคน โดยความสำคัญของอำนาจรัฐในด้านนี้ รัฐมหาอำนาจจึงไม่วินาทีที่จะคิดถึงผลประโยชน์อันจะได้มาจากอำนาจฐานนี้

สุรพงษ์เสนอว่ามหาอำนาจใช้อุดมการณ์เป็นเครื่องมือในการกลบเกลื่อนวาระซ่อนเร้นด้านที่เป็นผลประโยชน์แท้จริง แต่ในนิยามผลประโยชน์แห่งชาติของนักคิดในฝ่าย realism ถืออุดมการณ์เป็นส่วนหนึ่งของอำนาจรัฐที่สำคัญ และโดยเหตุนี้ย่อมพิจารณาอุดมการณ์ว่าเป็นผลประโยชน์แห่งชาติที่สำคัญได้ด้วยเช่นกัน

แต่มอร์แกนธาวก็คงเห็นด้วยกับสุรพงษ์ในข้อที่ว่าอุดมการณ์อาจกลายเป็นปัจจัยที่เป็นพิษร้ายขึ้นมาได้ แต่ด้วยเหตุผลอีกแบบหนึ่งว่า อุดมการณ์หรือความคิดความเชื่อที่รัฐนั้นยึดถือนั้นจะเป็นพิษร้ายเมื่อมันก่อให้เกิด hubris หรือความคิดอหังการที่จะเปลี่ยนโลก ให้เป็นไปตามรูปลักษณ์ของตนหรือตามที่ตนต้องการจะเห็น และความคิดอันยิ่งใหญ่แบบนี้นั้นมักจะเกิดกับชาติมหาอำนาจที่คิดว่าตนยิ่งใหญ่ หรือเกิดกับผู้นำประเทศที่คิดว่าตนมีความยิ่งใหญ่แม้ประเทศจะยังมีขีดความสามารถจำกัด มอร์แกนธาวเตือนเรื่อง hubris แบบนี้ไว้โดยอ้อมไว้ในหลัก Political Realism ข้อที่ 5 ของเขาว่า

There is a world of difference between the belief that all nations stand under the judgment of God, inscrutable to the human mind, and the blasphemous conviction that God is always on one's side and that what one wills oneself cannot fail to be willed by God also.

มอร์แกนธาวเขียนงานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของเขาจากฐานของมหาอำนาจและเขียนสำหรับมหาอำนาจเป็นหลัก ส่วนข้อเสนอในงานวิจัยของสุรพงษ์เองก็ชี้ไว้ชัดว่ามหาอำนาจใช้อุดมการณ์เป็นเครื่องมืออำพราง ในแง่นี้ชวนให้นึกถึงข้อเสนออีกแบบหนึ่งของ E. H. Carr ที่ว่าอุดมการณ์เองบางทีก็อำพรางมาในรูปของความรู้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้สำหรับการครองอำนาจและส่งเสริมอิทธิพลของมหาอำนาจ อย่างที่พบในความรู้ของสาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

แต่ในงานวิจัยของสุรพงษ์ยังระบุไว้ด้วยว่าอุดมการณ์มีใช่แต่จะเป็นเครื่องมือสำหรับมหาอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นมหาอำนาจหรือประเทศเพิ่งเกิดใหม่ อุดมการณ์ส่งผลอย่างมากต่อความคิดในการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ ถ้าวรับข้อเสนอนี้ของสุรพงษ์ ก็ควรพิจารณาต่อไปว่า อุดมการณ์จัดเป็นผลประโยชน์แห่งชาติในส่วนไหนของอำนาจรัฐ และอุดมการณ์มีฤทธิ์แบบไหน

เราอาจพิจารณาความสำคัญของอุดมการณ์ในผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศต่างๆ ไป จากการอภิปรายของ Alexander George

Alexander George (2006) ตั้งประเด็นอภิปรายเกี่ยวกับผลประโยชน์แห่งชาติในนโยบายต่างประเทศ โดยเสนอให้พิจารณาแนวทางของ realism ในข้อเสนองานของ Morgenthau (1948) ที่พิจารณาผลประโยชน์แห่งชาติอิงกับอำนาจรัฐทั้งด้านการรักษา การขยายเพิ่ม และการแสดงออก กับอีกส่วนหนึ่งคือบทบาทของคุณค่าและอุดมการณ์ในความคิดเกี่ยวกับผลประโยชน์แห่งชาติ โดย George แยกความหมายออกมาให้เห็นว่า คุณค่า คือ สิ่งพึงปรารถนาของมนุษย์ที่มาอยู่ร่วมกันเป็นสังคม ซึ่งคุณค่าพื้นฐานสำคัญคือ ความอยู่รอดปลอดภัย การปลอดพ้นจากความขาดแคลนในสิ่งจำเป็นของชีวิต การได้ใช้ชีวิตในวิถีที่ยังความพึงพอใจแก่ตนเองได้ ในความเห็นของ George คุณค่าที่พึงปรารถนาพื้นฐานสำหรับมนุษย์เหล่านี้ไม่มีเปลี่ยน แต่สิ่งที่เปลี่ยนไปตามเวลาและตามการเปลี่ยนแปลงของสังคม คือ แนวทางการจัดระเบียบในการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม และความแตกต่างในทัศนะของคนแต่ละยุคสมัยเกี่ยวกับความหมายของคุณค่าพื้นฐานเหล่านี้ ที่สัมพันธ์กับการจัดระเบียบทางสังคม อุดมการณ์จึงเข้ามาเกี่ยวข้องกับคุณค่าทางสังคมในแง่ที่ว่า อุดมการณ์คือความคิดเกี่ยวกับคุณค่าส่วนที่ใช่เป็นหลักในการจัดระเบียบความสัมพันธ์ทางสังคม และให้เหตุผลรับรองสนับสนุนความชอบธรรมของระเบียบนั้น

อุดมการณ์จึงจัดอยู่ในส่วนนิยามลักษณะรัฐจากระบอบที่รัฐนั้นใช้จัดความสัมพันธ์ในสังคมการเมือง คือ ระบอบการเมืองการปกครอง และในประชาสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ โดยอุดมการณ์เป็นส่วนที่เสนอหลักคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางสังคมอันพึงปรารถนา ให้แนวทางในการวางโครงสร้างสถาบันสำหรับจัดระเบียบทางสังคม รวมทั้งเป็นที่มาของคุณค่าความหมายที่สถาบันทางสังคมใช้อบรมกล่อมเกลาค้นให้พร้อมใจรับและรักษาความสัมพันธ์ทางสังคมตามระเบียบนั้น (Skidmore ed. 1997) เมื่อสังคมนั้นจัดระเบียบขึ้นมาเพื่อรักษาไว้ซึ่งคุณค่าพื้นฐานตามความหมายที่สังคมนั้นยึดถือเกี่ยวกับความอยู่รอดปลอดภัย การมีชีวิตที่มั่นคง และการแสวงหาความสุข คุณค่าและระเบียบทางสังคม รวมทั้งอุดมการณ์ที่เป็นหลักของระเบียบและช่วยรักษาความชอบธรรมระเบียบนั้นไว้ อุดมการณ์ความคิดจึงเป็นส่วนสำคัญในการนิยามผลประโยชน์แห่งชาติไม่น้อยไปกว่าอำนาจที่เป็นขีดความสามารถในทางวัตถุ เพราะอุดมการณ์แฝงอยู่ในหลักการจัดระเบียบทางสังคมและเป็นรากฐานสำหรับการรักษาระเบียบทางสังคมและฐานอำนาจรัฐในทางการปกครองให้มีความมั่นคง

จากแนวพิจารณาผลประโยชน์แห่งชาติข้างต้นที่ให้ความสำคัญทั้งผลประโยชน์ที่สัมพันธ์กับอำนาจรัฐและลักษณะรัฐที่เป็นระเบียบในทางการเมืองเศรษฐกิจและสังคม การเผชิญกันระหว่างรัฐในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่เป็นอนาธิปไตย ด้านหนึ่งจึงเป็นการเผชิญกันระหว่างอำนาจรัฐต่ออำนาจรัฐตามการมองอำนาจในทางวัตถุ แต่ในอีกด้านหนึ่งจะเป็นการเผชิญกันระหว่างลักษณะรัฐของแต่ละฝ่ายที่ฝ่ายหนึ่งจะมองอีกฝ่ายจากระบอบที่รัฐนั้นใช้ในการจัดอำนาจรัฐและความสัมพันธ์ทางสังคม อันเป็นการมองอำนาจในทางความคิด

ในการเผชิญกันระหว่างอำนาจรัฐ การพิจารณาว่ารัฐไหนเป็นหรือไม่เป็นภัยคุกคาม จะดูจากขีดความสามารถที่แต่ละฝ่ายครอบครอง จากการขยายอำนาจเพิ่มได้มากขึ้นหรือว่ากำลังเสื่อมถอย และจากการเปรียบเทียบความแตกต่างในอำนาจรัฐโดยรวมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านวัตถุของแต่ละฝ่าย ตามทัศนะในฝ่าย realists อำนาจรัฐในฝ่ายวัตถุจึงมีความสำคัญอย่างไม่อาจปฏิเสธได้ในการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติและในการประเมินความมั่นคงและภัยคุกคาม แม้จะมีคนค้านและวิพากษ์การมองผลประโยชน์แห่งชาติเป็นเรื่องของอำนาจอยู่ไม่น้อย แต่จนถึงปัจจุบัน realists ก็ยังกล่าวได้อย่างมั่นใจ

ว่า ไม่มีรัฐใดที่จะไม่คิดถึงอำนาจและความแตกต่างระหว่างอำนาจในปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน และทราบเท่าที่ระบบระหว่างประเทศยังเป็นอนาธิปไตย ที่มาของอำนาจรัฐจะอยู่ในความรับผิดชอบของแต่ละรัฐเองที่จะต้องพัฒนาขีดความสามารถในด้านต่างๆ ขึ้นมา และต้องพัฒนาเรื่อยไปเพราะขีดความสามารถของรัฐในแต่ละด้านนอกจากจะมีแปรเปลี่ยนมากน้อยขึ้นลงเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐอื่นๆ แล้ว ลักษณะ บทบาท หน้าที่ และประสิทธิภาพประสิทธิผลของขีดความสามารถและการใช้อำนาจรัฐในด้านต่างๆ ก็มีแปรเปลี่ยนไม่หยุดนิ่งเช่นกัน

ผลประโยชน์แห่งชาติในส่วนที่เป็นขีดความสามารถทางวัตถุที่จะยังให้รัฐมีอำนาจในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อาจก่อให้เกิดการแข่งขันกัน เช่นการแข่งขันกันสะสมอาวุธ หรือการแข่งขันกันทางเศรษฐกิจ แต่ขีดความสามารถที่เป็นฐานอำนาจรัฐหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็น เทคโนโลยี การพัฒนาเศรษฐกิจ ทรัพยากรบุคคล หรือแม้แต่อาวุธยุทธโธปกรณ์และสมรรถนะทางการทหาร รัฐอาจอาศัยความร่วมมือกับประเทศอื่นๆ พัฒนาขีดความสามารถในด้านนั้นๆ ขึ้นมาเป็นอำนาจของชาติก็ได้เช่นกัน แม้การอาศัยรัฐอื่นมาช่วยเช่นนั้นอาจก่อความสัมพันธ์แบบพึ่งพิงขึ้นมา แต่รัฐที่ต้องพึ่งพิงก็อาจบริหารจัดการกระจายการรับความช่วยเหลือจากภายนอกออกไปหลายทางและใช้ความช่วยเหลือที่ได้รับมาในระยะเริ่มต้นพัฒนาขีดความสามารถของตนเองขึ้นมา ลิงคโพร่เป็นตัวอย่างที่ดีของเรื่องนี้ หรือในกรณีบรูไนที่เรียนรู้จากลิ่งคโพร่ ตอนเตรียมเป็นเอกราช บรูไนยังขาดแคลนขีดความสามารถของรัฐหลายด้านความร่วมมือระหว่างบรูไนกับประเทศไทยส่วนหนึ่งจึงเป็นการเรื่องความช่วยเหลือด้านการถ่ายทอดความรู้ ความเชี่ยวชาญเพื่อพัฒนาข้าราชการและบุคลากรในสาขาวิชาชีพ เช่น ด้านการเกษตรและสาธารณสุข หรือในด้านการทูต ด้วยเหตุที่อยู่ในฐานะรัฐในอารักขาของอังกฤษและได้อังกฤษเป็นผู้ดูแลความสัมพันธ์ต่างประเทศตลอดมา เมื่อใกล้จะเป็นเอกราช บรูไนยังขาดความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ทางการทูตอยู่มาก จึงใช้เวทีความร่วมมือระดับภูมิภาคคืออาเซียนเป็นที่เรียนรู้เกี่ยวกับประสบการณ์ด้านการต่างประเทศตามคำแนะนำของลิ่งควนยู (สุรพงษ์ ชัยนาม 2561 ก, 78, 36)

ที่กล่าวมาเป็นปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาและรักษาขีดความสามารถของรัฐในทางวัตถุเพื่อให้รัฐมีอำนาจเพียงพอสำหรับใช้บรรลุเป้าหมายในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ และกรณีของบรูไนก็ให้ตัวอย่างที่ดีมากแก่เราว่า ขีดความสามารถของรัฐหลากหลายด้านได้มาหรือสามารถตั้งหลักขึ้นได้ในที่แรกก็โดยอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศ แล้วรัฐนั้นพัฒนาต่อมา

แต่ยังมีผลประโยชน์แห่งชาติอีกด้านหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับลักษณะรัฐและอำนาจ ซึ่งไม่อาจฝากใครหรือพึ่งใครจากภายนอกมาช่วยจัดการดูแลรักษาให้ได้ นั่นคือการรักษาความมั่นคงของอำนาจรัฐและระเบียบที่ใช้จัดอำนาจการปกครองและความสัมพันธ์ทางสังคม

การรักษาความมั่นคงของอำนาจรัฐและระเบียบที่ใช้จัดอำนาจการปกครองและความสัมพันธ์ทางสังคมเป็นผลประโยชน์แห่งชาติในอีกลักษณะหนึ่ง ต่างจากการสร้างเสริมขีดความสามารถของรัฐในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และมีเรื่องให้ต้องคำนึงถึงมากกว่าเรื่องของอำนาจเชิงสัมพัทธ์และดุลอำนาจระหว่างประเทศ เพราะเรื่องนี้เกี่ยวกับการจัดอำนาจอธิปไตยภายในของรัฐที่เป็นเอกราช

ปัญหาข้อท้าทายและความเปราะบางของรัฐที่เพิ่งได้รับเอกราช หรือเพิ่งได้อำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์พ้นจากอำนาจของเจ้าจักรวรรดิในระบบระหว่างประเทศแบบ overlay มาไม่นาน ต่างต้องพบกับปัญหาของระบอบการเมือง ที่ส่วนหนึ่ง ภายหลังจากประเทศเป็นเอกราช จะต้องหาตัวแบบสำหรับจัดอำนาจระหว่างกลุ่มพลังทางการเมืองกลุ่มต่างๆ ให้ลงตัว การจัดอำนาจรัฐของระบอบการปกครองในส่วนนี้มีได้เริ่มต้นที่ศูนย์ แต่รัฐที่เป็นเอกราชรับช่วงโครงสร้างอำนาจระหว่างกลุ่มการเมืองและกลุ่มพลังทางเศรษฐกิจสังคมกลุ่มต่างๆ มาจากยุคก่อนที่จะได้อำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์ สืบต่อความขัดแย้งและความร่วมมือตลอดจนการแบ่งฝักฝ่ายในช่วงเวลาของการต่อสู้เพื่อเป็นเอกราช และต้องรับผลจากเงื่อนไขการเป็นเอกราชในข้อตกลงที่ไม่มีฝ่ายไหนกำหนดได้เองทั้งหมดหรือเป็นที่พอใจทั้งหมด การต่อสู้ทางการเมือง การจัดอำนาจการปกครองรัฐและคัมภีร์การทำงานของกลไกอำนาจรัฐ การหาตัวแบบในการผนึกความร่วมมือจากกลุ่มพลังในสังคมการเมือง การหาทางกีดกันฝ่ายที่ไม่เป็นที่ต้องการออกไปจากอำนาจรัฐ เหล่านี้คือปัญหาที่รัฐเกิดใหม่ต่างต้องเผชิญและเป็นปัญหาความมั่นคงภายในที่ก่อความตึงเครียดและความขัดแย้งอันจะกลายเป็นการใช้รุนแรงได้ในทุกประเทศในภูมิภาค

ปัญหาข้อท้าทายและความเปราะบางของอำนาจรัฐอีกด้านหนึ่งมาจากการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชากรของรัฐ ด้านหนึ่งคือปัญหาตัวแบบที่จะใช้สร้างสำนึกความเป็นชาติและความเป็นพลเมืองขึ้นมาจากความหลากหลายทางสังคม วัฒนธรรม ชาติพันธุ์ ภาษา ตลอดจนความลงตัวในจินตกรรมเกี่ยวกับอาณาเขตของชาติและพื้นถิ่นดินแดนที่เป็นบ้านเกิดเมืองนอนของเพื่อนร่วมชาติกับอาณาเขตของรัฐ อีกด้านหนึ่งคือปัญหาการได้มาและรักษาไว้ซึ่งความชอบธรรมของอำนาจรัฐที่อิงอยู่กับการที่สถาบันของรัฐ ระบอบการเมือง รัฐบาลที่เข้าใช้อำนาจรัฐ และกลไกอำนาจรัฐและกระบวนการทางการเมือง ได้รับการยอมรับจากประชาชนทั่วไปแม้จะไม่ถึงกับโดยความสมัครใจหรือยินยอมพร้อมใจทั้งหมด แต่ก็ยังมีความคิดจัดตั้งขบวนการหรือกองกำลังขึ้นมาต่อต้านอำนาจรัฐ

การเปลี่ยนข้อท้าทายและความเปราะบางของอำนาจรัฐและกายการเมืองหรือ body politic ไปสู่ความเข้มแข็งของระบอบการปกครองและความชอบธรรมทางการเมืองเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลา และต้องอาศัยทั้งขีดความสามารถทางวัตถุ การพัฒนาโครงสร้างสถาบันและกระบวนการทางการเมือง กับความคิดคำนิยมอุดมการณ์ผสมเข้าด้วยกันในสภาวะทางเศรษฐกิจยังไม่พัฒนาเต็มที่และสภาวะทางสังคมอยู่ในรอยต่อของการเปลี่ยนแปลงเข้าหาความทันสมัย/สมัยใหม่

แต่ทว่าแต่ละประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไม่ได้อยู่แยกเป็นเอกเทศในสุญญากาศของอำนาจระหว่างประเทศ กระบวนการสร้างความเข้มแข็งให้แก่อำนาจรัฐ ไม่ว่าจะเป็นมิติวัตถุ หรือมีลักษณะรัฐที่มีระบอบการเมืองการปกครองที่มั่นคงจากความชอบธรรมทางการเมือง ต้องเผชิญกับสภาวะความขัดแย้งในระบบระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หลังสงครามโลกครั้งที่สอง และสภาวะความขัดแย้งในภูมิภาคนี้ทำให้กระบวนการสร้างความมั่นคงภายในให้แก่อำนาจรัฐของแต่ละประเทศ ซึ่งก็สะสมพลังของความขัดแย้งไว้มากอยู่แล้วนั้น ให้กลายเป็นกระบวนการที่การใช้กำลังความรุนแรงต่อกันเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงได้ยาก

สภาวะความขัดแย้งในระบบระหว่างประเทศ ด้านแรก แน่นนอนว่ามาจากสงครามเย็นระหว่างประเทศมหาอำนาจสองขั้วที่กลายมาเป็นสงครามร้อนบนคาบสมุทรเกาหลี และต่อลงมาถึงอินโดจีน แต่

เอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีได้มีแต่สงครามเย็น แต่ยังผสมด้วยสงครามการต่อสู้เพื่อเอกราช การรวมชาติและการปลดปล่อยประชาชนจากอำนาจของจักรวรรดินิยม สงครามปฏิวัติประชาชนที่ได้รับการสนับสนุนจากแนวทาง Communist Internationalism การเข้ามาแทรกแซงความขัดแย้งในภูมิภาคด้วยกำลังของมหาอำนาจและการจัดตั้งกองกำลังเพื่อทำสงครามตัวแทน การต่อสู้ของกลุ่ม/ขบวนการที่ไม่ยอมรับอำนาจการปกครองของรัฐที่ศูนย์กลางและการแนวทางการต่อสู้แบบ irregular warfare ที่สำคัญคือการรบแบบจรยุทธ์ การแทรกซึมบ่อนทำลายความชอบธรรมในการปกครองของรัฐ การโจมตีเจ้าหน้าที่รัฐ การปลุกปั่นความระแวงเจ้าหน้าที่รัฐหรือนำการการประทุมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐและการปราบปรามของรัฐมาขยายผล ลักษณะของการต่อสู้หลากหลายรูปแบบที่ซ่อนอยู่ในเงื่อนไขสงครามเย็นที่เป็นความขัดแย้งระหว่างมหาอำนาจทำให้เราต้องให้ความสำคัญแก่สภาวะความขัดแย้งอีกด้านหนึ่งในระบบระหว่างประเทศของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หลังสงครามโลกครั้งที่สองที่มาจากตัวแสดงแบบใหม่

ตัวแสดงแบบใหม่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หลังสงครามโลกครั้งที่สองมิได้มีแต่รัฐเกิดใหม่ที่เพิ่งเป็นเอกราชและเพิ่งได้อำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์จากประเทศเจ้าจักรวรรดินิยม แต่ยังประกอบด้วย รัฐปฏิวัติ และขบวนการปฏิวัติ ซึ่งเป็นตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ เมื่อตัวแสดงประเภทนี้ปรากฏขึ้นมาในระบบระหว่างประเทศในภูมิภาคไหน ในช่วงเวลาใดก็ตาม มันสร้างปัญหาต่อเสถียรภาพและข้อท้าทายความมั่นคงของประเทศอื่นๆ อย่างน้อยใน 3 ทาง (Armstrong 1993)

ทางแรก โดยการที่เป็นรัฐปฏิวัติ “revolutionary doctrines” ที่รัฐนั้นใช้ในการยึดและเข้าครองอำนาจรัฐยังไม่ได้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปในสังคมระหว่างประเทศ ทำให้ปัญหาความชอบธรรมจากการได้รับการรับรองสถานะของรัฐนั้นในสังคมระหว่างประเทศเป็นปัญหารสร้างความขัดแย้งในภูมิภาคหรือในระดับระหว่างประเทศได้มาก การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อตกลงที่จะได้รับการรับรองสถานะการเป็นรัฐอธิปไตยของรัฐปฏิวัติจึงเป็นเชื้อที่สร้างผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศได้มาก

ทางที่สอง “revolutionary doctrines” ของรัฐปฏิวัติยังแตกต่างและส่งพลังทางความคิดและอุดมการณ์มาท้าทายหลักการความชอบธรรมที่รัฐอื่นๆ ในภูมิภาคใช้ในการจัดอำนาจรัฐและการปกครองหรือกำลังพยายามสร้างความชอบธรรมของอำนาจรัฐขึ้นมาโดยอาศัยหลักการที่แตกต่างออกไปจากรัฐปฏิวัติ โดยเหตุนี้ ความแตกต่างระหว่างระเบียบการเมืองและสังคมของรัฐปฏิวัติกับระเบียบการเมืองและสังคมของรัฐอื่นๆ ในภูมิภาคจึงเป็นความแตกต่างที่ก่อปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐคือขบวนการปฏิวัติที่รับเอา “revolutionary doctrines” ของรัฐปฏิวัติมาเคลื่อนไหวเพื่อหาทางเปลี่ยนแปลงการจัดอำนาจรัฐในประเทศที่เพิ่งตั้งหลักเป็นรัฐเอกราชและได้อำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์มาใหม่ๆ ความเปราะบางใน body politic ของประเทศที่เพิ่งได้รับเอกราชย่อมทำให้ประเทศเหล่านี้หันไปขอความช่วยเหลือที่มาจากขบวนการปฏิวัติภายในประเทศของตน

ทางที่สาม ถ้ารัฐปฏิวัตินั้นนอกจากจะเป็นรัฐที่ไม่พอใจสถานภาพเดิมของระเบียบระหว่างประเทศที่เป็นอยู่แล้ว ยังเลือกดำเนินนโยบายแบบ offensive ทั้งในทางการทหารและในทางการเมืองที่จะขยายไม่เฉพาะแต่อธิปไตยระหว่างประเทศเพื่อรักษาสถานะผลประโยชน์แห่งชาติของตน แต่ยังถือเป็นภารกิจทางอุดมการณ์ที่จะสนับสนุนขบวนการปฏิวัติในประเทศอื่นๆ หรือมีเป้าหมายที่มีได้จากอุดมการณ์ปฏิวัติแต่ยังมาจากอุดมการณ์ชาตินิยม ที่ทำให้รัฐปฏิวัติยังไม่พอใจอาณาเขตของดินแดนตามที่มีอยู่เดิม และใช้การ

ดำเนินการเชิงรุกด้วยกำลังและรุกในทางการเมืองเพื่อขยายดินแดนและเขตอำนาจรัฐออกไป การดำเนินนโยบายแบบ anti-status quo ของรัฐปฏิวัติ ไม่ว่าจะเป็นที่มาจากอุดมการณ์ปฏิวัติ อุดมการณ์ชาตินิยม หรืออุดมการณ์ทั้งสองส่วนผสมกันอย่างเข้มข้น ก็จะทำให้รัฐปฏิวัติกลายเป็นจุดศูนย์กลางของความขัดแย้งและส่งผลกระทบโดยตรงต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศในภูมิภาค

ในแง่นี้ อุดมการณ์จึงมิใช่เป็นแต่เครื่องมือของรัฐบาลอำนาจที่ใช้อำพรางผลประโยชน์ที่แท้จริง แต่เป็นอุดมการณ์ในผลประโยชน์แห่งชาติด้านความมั่นคงที่แต่ละประเทศในภูมิภาคยึดถือเป็นหลักในการสร้างระเบียบจัดการปกครองและรักษาความชอบธรรมของอำนาจรัฐต่างหาก ที่เมื่อขัดขวางกันขึ้นมาทำลายการปกครองและความชอบธรรมของอำนาจรัฐ และแต่ละฝ่ายให้การรุกทางทหารและทางการเมือง ไม่ว่าจะโดยวิธี การแทรกแซง การแทรกซึม การบ่อนทำลาย ทำให้อำนาจรัฐของอีกฝ่ายอ่อนแอหรือพ่ายแพ้แล้ว อุดมการณ์ก็คือปัจจัยที่เป็น “พิษร้าย” ในสายตาของอำนาจรัฐและคนที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของอำนาจรัฐในการระหว่างประเทศ

และเมื่อเป็นเช่นนั้น ความสัมพันธ์ทางการเมืองก็จะกลายเป็นอุปสรรคขัดขวางการบรรลุผลประโยชน์ร่วมกันที่พอจะเป็นไปได้ในด้านอื่นๆ และเข้ามากำหนดสถานะความสัมพันธ์ในด้านอื่นๆ ไม่ให้เกิดขึ้นมาได้หรือต้องชะงักงันไป

อะไรคือลักษณะของความสัมพันธ์ทางการเมืองที่วุ่น?

4.2 ความเป็นการเมืองของการเมืองระหว่างประเทศ : ข้อพิจารณาจากหยุด แสงอุทัย

การส่งผลกระทบระหว่างสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศกับการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศจะเกิดขึ้นผ่านความสัมพันธ์ทางการเมืองก่อนมิติด้านอื่นๆ หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่า ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ความสัมพันธ์ทางการเมืองเป็นตัววางกรอบเงื่อนไขให้แก่ความสัมพันธ์ในด้านอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในด้านเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม หรือความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนของแต่ละประเทศ

สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในภูมิภาคจะดีหรือร้าย และแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐในภูมิภาคหนึ่งๆ จะเป็นไปในแนวทางใด มีความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างรัฐในภูมิภาคนั้น และในหลายกรณีจะรวมถึงความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างรัฐในภูมิภาคกับมหาอำนาจมาเป็นตัวกำหนดสภาพ

ส่วนความสัมพันธ์ในด้านอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นความร่วมมือหรือการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง เช่น ความร่วมมือและการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางเศรษฐกิจ ความร่วมมือและการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ชายแดนหรือพื้นที่ทับซ้อน การสนับสนุนหรือการขัดขวางกันในเวทีระหว่างประเทศ ฯลฯ ปัญหาต่างๆ เหล่านี้ จะมีทางตกลงกันได้ง่ายหรือยาก มีมากหรือน้อย ขยายตัวหรือจำกัดลงอย่างไร ต่างขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างประเทศเป็นสำคัญ เมื่อความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างรัฐ

ต่อรัฐเป็นปัญหาขึ้นมา ปัญหาความสัมพันธ์ทางการเมืองจะมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ในด้านอื่นๆ ทั้งหมด แต่ถ้าความสัมพันธ์ทางการเมืองไม่มีปัญหาระหว่างกัน การแก้ไขปัญหาด้านอื่นๆ ระหว่างประเทศ ก็จะดำเนินไปตามกรอบและกระบวนการปกติของการเจรจาต่อรอง การปรึกษาหารือ หรือแนวทางปฏิบัติที่ยึดถือข้อตกลงหรือกติกาตามปทัสสถานและกฎหมายระหว่างประเทศ

เมื่อความสัมพันธ์ทางการเมืองเป็นตัวกำหนดการส่งผลต่อกันระหว่างเหตุปัจจัยในสภาพแวดล้อมกับการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ ในทางที่สามารถเปลี่ยนแปรสภาวะความสัมพันธ์ในด้านอื่นๆ ทั้งในทางร้ายให้กลายเป็นดี หรือความสัมพันธ์ที่เคยดีเปลี่ยนเป็นเลวลงไปได้ เราจึงควรพิจารณาว่าอะไรคือธรรมชาติหรือลักษณะของความสัมพันธ์ทางการเมืองที่ว่านี้

ข้อเสนอของผู้เขียนรายงานได้มาจากข้อเขียนของหยุด แสงอุทัย ซึ่งผู้เขียนรายงานเห็นว่าหยุดได้ *๒๕๓๙* หยุดเสนอว่า ความสัมพันธ์ทางการเมืองใน 2 ระดับภายในและระหว่างประเทศ มีทาง “บีบบังคับ” ที่ส่งผลต่อกันได้ กล่าวคือ “การเมืองต่างประเทศได้บีบบังคับให้ประเทศต้องดำเนินนโยบายการเมืองภายในประเทศไปในวิธีทางใดทางหนึ่ง” และ “การเมืองภายในประเทศก็ยังมีบีบบังคับให้ประเทศต้องดำเนินนโยบายการเมืองต่างประเทศไปในทางใดทางหนึ่ง” หยุดเสนอต่อไปให้เราเข้าใจในลักษณะความเป็นการเมืองว่า

ณ

ความหมายการเมืองซึ่งเน้นความเป็นการเมืองตรงการเกิดสภาวะปรปักษ์ที่การแบ่งแยกมิตรกับศัตรูเป็นลักษณะหลักของการเมืองตามที่หยุดเสนอให้พิจารณาข้างต้น เมื่อปรับมาพิจารณาความสัมพันธ์ทางการเมืองในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทำให้ตระหนักว่า นอกเหนือจากการรับรองรัฐและรัฐบาล นอกเหนือจากการเปิดความสัมพันธ์ทางการทูต และการเจรจาทำความตกลงระหว่างประเทศเพื่อรักษาผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายหรือบรรลุถึงผลประโยชน์ที่ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม ซึ่งจัดเป็นการดำเนินความสัมพันธ์กันตามปกติแล้ว ความเป็นการเมืองในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยังต้องพิจารณาถึงเวลาที่ความสัมพันธ์อันเคยดำเนินมาตามปกตินั้นเกิดไม่เป็นปกติขึ้นมา เพราะมีปัญหาการเมืองเข้ามาแทรกและเปลี่ยนความสัมพันธ์ที่เคยมีมาเป็นปกตินั้นไปอยู่ในสภาวะปฏิกิริยาที่ต้องรวมตัวฝ่ายเดียวกันเพื่อต่อสู้กับฝ่ายตรงข้าม และถ้าจำเป็นขึ้นมา การใช้กำลังความรุนแรงต่อกันก็เป็นเรื่องที่มีโอกาสเกิดขึ้นได้มาก

ในสภาวะเช่นนี้ การแบ่งแยกว่าใครคือมิตรใครคือศัตรู ใครที่ยังไม่เป็นมิตรแต่มีโอกาสตั้งมาเป็นแนวร่วมได้ หรือใครที่ศัตรูฝ่ายตรงกันข้ามกำลังดึงไปเป็นแนวร่วม กลายมาเป็นเกณฑ์กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างกัน และกำหนดภูมิทัศน์ของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคหนึ่งๆ ที่ประกอบกันขึ้นเป็น regional security complex ที่จะต้องผจญประจัน หรือประจัญกันต่อไป ความเป็นการเมืองในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศตามทางอธิบายความหมายเช่นนี้ (ซึ่งหยุดน่าจะได้รับมาจาก Carl Schmitt และในสาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศปรากฏอยู่ในงานของ Hans J. Morgenthau ซึ่งรับอิทธิพลมาจาก Max Weber, Nietzsche, และ Schmitt) ที่ผู้ถอดบทเรียนขอเสนอว่าเป็นความสัมพันธ์ทางการเมืองที่เข้ามากำหนดสภาพและวางเงื่อนไขส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในด้าน

อื่นๆ ได้ทั้งหมด รวมทั้งการส่งผลต่อกันระหว่างเหตุปัจจัยในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ กับการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐในภูมิภาคหรือใน regional security complex หนึ่งๆ

หยุดเสนอว่าการแบ่งแยกมิตรกับศัตรูในการเมืองภายในของประเทศหนึ่งในที่สุดแล้วเป็นผลโดยตรงของความเห็นต่างเกี่ยวกับระบอบการปกครองอันพึงปรารถนา และความแตกต่างนี้มีนัยสำคัญต่อปัญหาความมั่นคง ในแง่ที่ว่า ฝ่ายสนับสนุนระบอบการปกครองแตกต่างกัน หรือรัฐที่มีการปกครองเป็นคนละระบอบไม่เหมือนกัน มีแนวโน้มที่จะมองกันและกันว่าอีกฝ่ายเป็นภัยอันตราย ที่ไม่เพียงแต่จะมากระทบต่อการรักษาผลประโยชน์เฉพาะในบางเรื่อง แต่ความแตกต่างนั้นยังนำไปสู่การตั้งคำถามจากฝ่ายหนึ่งต่ออีกฝ่ายเกี่ยวกับอำนาจอันชอบธรรมในการปกครองและระบอบการเมือง รวมทั้งการผูกขาดการใช้กำลัง ความรุนแรงในนามของรัฐด้วย เราอาจสรุปในขั้นนี้ได้ว่า ความแตกต่างทางความคิดค่านิยมอุดมการณ์ ส่งผลต่อการมองภัยคุกคามความมั่นคง และจากการมองภัยคุกคามความมั่นคงก็ส่งผลต่อแนวทางกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ

นอกจากนั้น หยุดเสนอให้ใช้ “ทางอธิบายความหมาย” ของการเมืองข้างต้นมาทำความเข้าใจการแยกมิตร กับปรปักษ์ในการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งก่อตัวจากความคิดที่ไม่เหมือนกันเกี่ยวกับระบอบการเมือง ค่านิยมอุดมการณ์และวัฒนธรรม ที่ส่งผลต่อการมองเห็นผลประโยชน์แตกต่างกันหรือถึงขั้นขัดแย้งกัน ความแตกต่างนี้นำไปสู่โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เป็นมิตร หรือเป็นปรปักษ์ต่อกัน “ที่จะเข้ามาบิบบังคับการดำเนินนโยบายการเมืองภายในประเทศไปในวิถีทางใดทางหนึ่ง”

ข้อเสนอของสุรพงษ์ ที่พิจารณาว่าปัจจัยอุดมการณ์เป็น “พิษร้าย” แต่เมื่อเราตระหนักว่าการปกครองรัฐและการรักษาอำนาจอธิปไตย รวมทั้งฐานความชอบธรรมของอำนาจอธิปไตยไม่อาจปราศจากซึ่งอุดมการณ์ได้ อุดมการณ์จึงเป็นส่วนผลประโยชน์แห่งชาติในด้านฐานอำนาจรัฐที่เป็นความคิด เป็นหลักการของการจัดระเบียบและรักษาความมั่นคงของระเบียบผ่านการครองความคิดจิตใจ อันเป็นอำนาจที่มอร์แกนธาวและนักคิดในฝ่าย classical realism ให้ความสำคัญไม่แพ้ฐานอำนาจรัฐในด้านวัตถุ และยังเป็นปัจจัยมีความสำคัญมากในทางที่เป็นปัญหาและในทางที่เป็นการรักษาผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของรัฐที่ระบอบการเมืองการปกครองยังไม่ตั้งมั่น โจทย์ของการเมืองระหว่างประเทศ ของนโยบายต่างประเทศและการดำเนินการทางการทูตของรัฐต่างๆ ในภูมิภาคที่สำคัญจึงได้แก่โจทย์ที่ว่าทำอย่างไร ปัจจัยอุดมการณ์ที่มีความสำคัญต่ออำนาจอธิปไตยของทุกประเทศ จึงจะไม่สร้างภาวะที่เป็นพิษร้ายแพร่šíมใส่กัน

ผู้เขียนรายงานสังเคราะห์บทเรียนเห็นว่าการอธิบายของหยุดเกี่ยวกับลักษณะความเป็นการเมืองอันมาจากสภาวะปรปักษ์ของการจำแนกมิตรและศัตรู แนวทางการมองศัตรูที่แท้จริงว่าได้แก่ใครข้างต้น ได้บอกวิธีการแก่เราอย่างหนึ่งที่จะช่วยแก้ความเป็นพิษร้ายของปัจจัยอุดมการณ์ นั่นคือ แต่ละฝ่ายหยุดใช้ปัจจัยนี้เป็นอำนาจจากภายนอก “เข้ามาบิบบังคับ” เพื่อให้รู้ปลักษณะการปกครองของรัฐ “ให้เป็นไปในวิถีทางใดทางหนึ่ง”

ผ่านความยากลำบาก ผ่านความสูญเสียมหาโหดในสภาวะของความเป็นปรปักษ์อันยาวนาน การต่างประเทศและการทูตของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จึงเรียนรู้ที่จะหยุดการใช้อุดมการณ์จาก

ภายนอกเข้ามาแทรกซึมและแทรกแซงการเมืองภายในเพื่อ “บีบบังคับ” การเปลี่ยนแปลงการใช้อำนาจอธิปไตยและระเบียบทางสังคม “ให้เป็นไปในวิถีทางใดทางหนึ่ง”

แต่ในระดับที่เหนือกว่าอาเซียนขึ้นไป การแทรกซึมในทางอุดมการณ์จากภายนอกเข้ามาหาภายใน และการเชื่อมต่อจากภายในออกไปหาภายนอกเพื่อขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงการใช้อำนาจอธิปไตยและระเบียบทางสังคมยังดำเนินต่อมาในหลายพื้นที่ ในรูปแบบต่างๆ กัน

4.3 สรุป

รายงานบทนี้ข้อสรุปด้วยบทสนทนาของเพลโตระหว่างโสกราตีสกับยูโทโฟร ในสำนวนแปลของ สมบัติ จันทรวงศ์ ดังต่อไปนี้

?

๔

?

๕, ฮ?

บทที่ 5

บทสรุป

แทนการสรุปเนื้อหาการสังเคราะห์บทเรียนในแต่ละขั้นเข้ากับที่ได้นำเสนอไปในสามบทที่ผ่านมา บทสรุปนี้ขอเน้นหลักการเกี่ยวกับการทูตจากข้อเสนอของนักคิดฝ่าย classical realism คือ Hans J. Morgenthau มาปิดท้ายเพราะเหตุว่าได้อาศัยแนวทางของเขาเป็นหลักมากกว่าของใครทั้งหมดในการสังเคราะห์บทเรียนในรายงานนี้มาตั้งแต่ต้น แต่ก่อนจะไปถึงหลักการทูตแบบฉบับของ realism สมควรที่บทสรุปจะตั้งต้นด้วยบทพินิจสั้นๆ เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่และทักษะความชำนาญตามแบบฉบับของนักการทูตก่อน เพราะการสังเคราะห์บทเรียนที่ปรากฏในรายงานฉบับนี้มีที่มาจากผลงานการค้นคว้าวิจัยของนักการทูตที่เป็นแบบฉบับได้

บทบาทหน้าที่ทางการทูตเป็นบทบาทของคนที่ต้องทำงานท่ามกลางความขัดแย้งและการประสานผลประโยชน์ โดยเหตุที่เนื้อในที่สุดของการทูตคือการทำหน้าที่เป็นผู้แทน และหน้าที่ของผู้แทนที่ว่านี้คือการรักษาสันติภาพผลประโยชน์สำคัญของประเทศ ของประชาชน หรือของนโยบายและอาณัติเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่ผู้รับหน้าที่การทูตนั้นรับมอบหมายมา งานการทูตโดยปริยายจึงเป็นงานที่ต้องเลือกข้างและมีการแบ่งฝ่ายเขาฝ่ายเราในตัวเอง ไม่มีงานการทูตไหนที่จะทำไปเพื่อให้ผลที่ได้ออกมาเป็นกลางๆ นอกจากว่าการทำให้เกิดความเป็นกลางนั้นจะเข้าทางหรือสอดคล้องสมกับผลประโยชน์ที่ต้องการ แต่อีกด้านหนึ่ง ในโลกที่เหมือนท่วมท้นด้วยข้อมูลข่าวสารในช่องทางการสื่อสารนานาประเภท งานการทูตยังคงรักษาสันติภาพสำคัญในการติดต่อ และสื่อสารเพื่อสร้างความเข้าใจอันดีต่อกันในระดับระหว่างประเทศผ่านตัวบุคคลและเครือข่ายของผู้ที่ได้รับมอบหมายให้เป็นตัวแทนของความสัมพันธ์อันดีนี้ บทบาททางการทูตจึงต้องรักษาดุลระหว่างหน้าที่การเป็นผู้แทนรักษาสันติภาพข้างตน กับการเป็นตัวแทนรักษาสันติภาพมิตรระหว่างประเทศเพื่อแก้ปัญหาที่โลกมีอยู่ร่วมกันและสร้างความเข้าใจอันดีต่อกันระหว่างประชาชนกับประชาชน

จากบทบาทหน้าที่ของนักการทูตตามที่กล่าวมา ทักษะทางการทูตจึงเป็นทักษะแบบพ่วง คือ นักการทูตต้องมีความชำนาญหลายอย่างพร้อมกันไป หรือจะทำเรื่องหนึ่งให้ได้ดี ก็ต้องรู้ที่จะทำอีกหลายเรื่องให้ได้ดีตามด้วย เช่น จะเจรจาให้ได้ผลดี ก็ต้องรู้สังเกตรู้เข้าใจคนอื่น ได้ยินเป็นและฟังเป็น มีความแนบเนียนในวิธีดำเนินการต่างๆ หรือที่ใครๆ ก็ทราบว่ งานการทูตเป็นงานที่ต้องเรียนรู้เรื่องใหม่ๆ อยู่เสมอ เพราะทุกเรื่องมีโอกาสกลายเป็นประเด็นในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งทวีปาคีและพหุภาคีได้ทั้งนั้น การเรียนรู้ที่ว่านี้ไม่ได้ต้องการแต่เฉพาะการทำความเข้าใจสาระัตถะของเรื่องใหม่ๆ ได้รวดเร็ว แต่ยังต้องคิดหาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายได้ สร้างช่องทางการหารืออย่างเหมาะสมเกี่ยวกับเรื่องนั้นได้ ตลอดจนต้องรู้แนวทางผลักดันเพื่อให้ทางเลือกหนึ่งได้รับฉันทามติและผ่านการตัดสินใจออกมาได้สำเร็จ ความรู้ความเข้าใจและการเรียนรู้ข้างต้นยังสัมพันธ์กับความสามารถในการอ่านและติดตามความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ และรู้การยืมพลังศักยภาพพลังจลน์จากบริบทจากตัวบุคคล กฎกติกาหรือจากเหตุปัจจัยอื่นที่แวดล้อมเรื่องนั้น มาเป็นแรงหนุนการทำงานสู่เป้าหมายยุทธศาสตร์ที่วางไว้ได้

ทักษะความชำนาญสำคัญอย่างหนึ่งอันจะขาดไปไม่ได้ในการทำงานทางการทูต คือ ความชำนาญในภาษาการต่างประเทศ

นักการทูตและผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการเจรจาทำข้อตกลง สนธิสัญญา หรือความร่วมมือรูปแบบอื่นๆ ต่างตระหนักว่าการใช้ถ้อยคำที่จะบรรจุลงไปในความตกลงต้องเลือกกันอย่างพิถีพิถัน การต่างประเทศแบบนี้การทูตย่อมได้รับการฝึกฝนอยู่แล้วในวิชาชีพ

การต่างประเทศ อันเป็นภาษาที่สัมพันธ์กับการสื่อสารในเรื่องที่ว่าด้วยการต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการนำเสนอหลักการและแนวทางของนโยบายต่างประเทศ, การสื่อสารทำความเข้าใจบทบาทภารกิจด้านการต่างประเทศ, การประเมินตัดสินสถานการณ์และตัดสินใจดำเนินการ, การใช้เหตุผลสนับสนุนเพื่อให้การตัดสินใจที่จะกระทำ นโยบายที่จะดำเนิน หรือวัตถุประสงค์ที่ต้องจัดซื้อจัดหา ยุทธศาสตร์ยุทธวิธีที่จะใช้ ได้รับการยอมรับและได้รับการรับรองอนุมัติ, การสื่อสารส่งสัญญาณทางการทูตที่เป็นข้อเรียกร้องต้องการ ท่าที หรือเงื่อนไขกับมิตรประเทศหรือฝ่ายตรงข้าม และอื่นๆ อีกมาก รวมทั้งภาษาในการต่างประเทศที่เป็นการกดดันบีบบังคับ ฯลฯ

ภาษาในการต่างประเทศแบบนี้เป็นการใช้ภาษาสื่อความด้วยความมุ่งหมายหลายแบบ ให้จับใจ ให้เข้าใจ ให้เกิดความประทับใจ ให้เกิดแรงบันดาลใจ ให้เห็นใจ ให้เชื่อใจ ให้คลายใจหรือให้คลายความขุ่นข้องหมองใจ บางทีก็ซ่อนนัยให้ผู้รับสารต้องมองหาความหมายและความตั้งใจจริงๆ ของผู้พูด บางทีก็แฝงนัยสื่อความถึงคนหลายฝ่ายที่ไม่ได้อยู่ฟังตรงนั้น และบ่อยครั้งก็จะพบการใช้การเปรียบเทียบหลายรูปแบบมาช่วยลดการอธิบายเหตุผลที่ซับซ้อนเพื่อให้นโยบายหรือยุทธศาสตร์ที่จะดำเนินเป็นที่เข้าใจได้ง่าย ๆ แต่การใช้ภาษาสื่อความหมายที่สร้างความเข้าใจอย่างง่าย ๆ หรือให้ความจับใจ เกิดแรงปลุกใจ ฟังแล้วเชื่อมั่นไว้วางใจ ก็เตือนให้เราต้องใส่ใจติดตามพิจารณาฐานคิดและสมมุติฐานที่อยู่เบื้องหลังภาษาที่ใช้ในการต่างประเทศแบบนี้เสมอ

เริ่มต้นตัวอย่างด้วยภาษาในการต่างประเทศของประเทศเพื่อนบ้านใกล้ชิดของไทยอย่าง สปป. ลาว ที่เป็นตัวอย่างที่ดีในการใช้ภาษาการทูตอันแนบเนียน

การเจรจาทางการทูตนั้นบางทีก็ดำเนินไปอย่างราบรื่นมากขึ้นถ้าประกอบด้วยอาหารสราญรสและเครื่องดื่มที่คัดสรรมาว่าเข้ากันกับอาหารเป็นอย่างดี ซึ่งไม่พ้นจะเป็นไวน์ และไวน์ในวงการ

อันเป็นบันทึกเบื้องหลังการประสานทางการทูตเพื่อยุติศึกบ้านร่มเกล้าระหว่างทหารไทยกับทหารของสปป.ลาวที่ปะทุขึ้นตั้งแต่ปลายปี ๒๕๓๐ จนข้ามปีใหม่มา พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ อดีต นายกรัฐมนตรี ได้รับบทบาทสำคัญในการเป็นผู้เชื่อมประสานผู้นำทหารของทั้งสองฝ่ายสำหรับการเจรจาหาหนทางที่จะยุติการใช้กำลัง และแก้ไขปัญหาคือพิพาทในแนวชายแดนโดยสันติวิธี

รายละเอียดของการดำเนินการทางการทูตอย่างไม่เป็นทางการของพลเอกเกรียงศักดิ์คราวนั้น คุณวงศ์บันทึกไว้อย่างใช้เป็นกรณีศึกษาของการจัดการความขัดแย้งระหว่างประเทศได้เป็นอย่างดี ส่วนที่จะนำมาเล่าต่อ คือ อาหารในการต้อนรับพลเอกเกรียงศักดิ์ที่ข้ามโขงไปพบผู้นำลาว ทั้งฝ่ายทหาร และผู้นำทางการเมืองคือ ฯพณฯ โกสอน พมวิหาน เมื่อมูลเหตุของการไปเจรจาครั้งนั้นเป็นเพราะเหตุการณ์ปะทะด้วยกำลังที่ยังไม่ยุติเป็นหัวข้อใหญ่ การผ่อนคลายบรรยากาศเพื่อไม่ให้การพบกันระหว่างมิตรเก่าที่เคยมีแถลงการณ์ร่วมแสดงหลักการที่จะอยู่ร่วมกันฉันพี่น้องอย่างสันติต้องตึงเครียดจนเกินไป เจ้าภาพฝ่ายลาวก็ได้เลือกสรรอาหารเลี้ยงต้อนรับมิตรเก่าจากประเทศไทย และอาหารที่ได้ขึ้นโต๊ะก็กลายมาเป็นเครื่องช่วยสร้างบรรยากาศที่ดีและมีความหมายในการเจรจาที่ตามมา

อาหารมื้อแรกที่เจ้าภาพฝ่ายลาวจัดเลี้ยง คุณวงศ์เล่าว่าเป็นอาหารทะเล ทั้งปูทะเลและกุ้ง แต่ที่พิเศษกว่าอาหารทะเล คือ ไข่เต่านา คุณวงศ์เล่าว่าเขาเสิร์ฟไข่เต่าสดๆ ประคบมากับน้ำแข็ง เวลารับประทาน ก็ใช้ช้อนกะทะาะเปลือกไข่ให้แตกแล้วโรยเกลือโรยพริกไทยลงไปแล้วตักไข่เต่านารับประทานกันสดๆ ความพิเศษของไข่เต่านานี้ เจ้าภาพฝ่ายลาวเล่าให้ผู้มาเยือนฝ่ายไทยทราบว่า “ถ้ารับประทานวันละลูก ทุกๆ วัน จะทำให้อายุอ่อนลงได้ 5 ปี ฉะนั้น ถ้าคนอายุใกล้ 70 เช่นรุ่นเรานี้ ประสงค์จะให้มีความสุขทุกอย่างเหมือนตอนอายุ 50 ปี ก็ต้องรับประทานไข่เต่านาวันละ 4 ฟอง”

อาศัยอาหารพาไปสู่การสนทนา และจากการสนทนาเรื่องอาหารก็ทำให้ผู้มาเยือนฝ่ายไทยทราบจากผู้นำทหารของสปป.ลาวว่าในเวลานั้น สปป. ลาว เวียดนาม และกัมพูชาสร้างถนน เชื่อมโยงกันเดินทางหากันได้โดยตลอด จนสปป.ลาวขนส่งสินค้าออกทะเลที่เวียดนามและกัมพูชาได้โดยสะดวกจนได้ปุ้ได้กึ่งจากเวียดนาม และได้ไข่เต่านาสดๆ เดินทางตรงมาจากกัมพูชา ประชาธิปไตยมาตั้งโต๊ะเลี้ยงรับรองมิตรจากฝั่งไทยผู้มาเยือนให้เป็นที่สำราญ

ภาษาสื่อความในการต่างประเทศจำนวนไม่น้อยจะใช้ภาพพจน์ความเปรียบเพื่อทำให้การสื่อสารนั้นมีพลังหรือเพื่อให้คนฟังเข้าใจสาระสำคัญของเรื่องที่ต้องการสื่อความนั้นได้ง่ายและ

โดยทันที เช่น ความเปรียบเรื่อง เม่น ของโกะจิกตง ในสมัยที่เขาคือรัฐมนตรีกลาโหมสิงคโปร์ กับแนวทางป้องกันประเทศที่เขากล่าวกับผู้สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนนายทหารกองทัพอากาศสิงคโปร์

To have permanent peace, all Singaporeans must be ready, operationally ready, to keep out threats from any direction. The sharper our defensive skills, the higher the chance of our being left alone to progress and prosper in peace, to work and play. Take the porcupine, for example. But unlike the porcupine, we are not born with defensive quills. The Bloodhounds, Giraffes, Skyhawks, have to be acquired. Infrastructure has to be built. We cannot quiver these quills at ease in natural reflex. We have to learn to master the defensive skills the hard way. ... Are you able and ready to bristle and rattle your quills to warn off unfriendly footsteps as easily and naturally as a porcupine? (Singapore Government Press Release 1983)

ความคมคายแนบเนียนของภาษาที่ใช้ในการต่างประเทศเป็นคุณสมบัติอันควรยกย่องอย่างใดก็ดี ภาษาในการต่างประเทศอีกไม่น้อยที่นิยมใช้ การเปรียบเทียบ หรือความเปรียบเทียบแบบที่โกะจิกตงใช้ข้างต้น แต่มีไว้เพื่อผลในการสื่อสารเท่านั้น แต่ยังใช้เป็นหลักการและเหตุผลของการกำหนดนโยบายและดำเนินยุทธศาสตร์ เช่น “มิวนิค” มีนัยมาจากการประชุมระหว่างฮิตเลอร์กับเนวิลล์ เชมเบอร์ลิน ที่มิวนิคปี 1938 ที่อังกฤษหลงอ่อนข้อยอมต่อการขยายอำนาจของนาซีเยอรมัน ต่อมา “มิวนิค” ถูกใช้ทั้งในความหมายบ่งถึงการดำเนินการทางการทูตที่เป็นการยอมอ่อนข้อให้รัฐเผด็จการทำให้รัฐนั้นยิ่งย่ำแย่ขยายอำนาจระหว่างประเทศส่งผลอันเลวร้ายต่อสันติภาพโลกตามมา และใช้ในความหมายการให้เหตุผลแบบรวบยอดที่จะถือเป็นหลักของนโยบายว่าจะไม่ยอมปล่อยให้เกิด “มิวนิค” ซ้ำอีกในวิกฤตการณ์ครั้งต่อไป (Khong 1992)

ในงานวิจัยของสุรพงษ์ ชัยนามชุด “นโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านในยุคสงครามเย็น: สี่กรณีศึกษาเปรียบเทียบ บรูไน อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์” ส่วนหนึ่งเป็นการศึกษาผลของการดำเนินยุทธศาสตร์สหรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หลักการเหตุผลที่อยู่เบื้องหลังยุทธศาสตร์ดังกล่าวรู้จักกันทั่วไปว่าคือ “ทฤษฎี” โดมิโน ที่ใช้การล้มของตัวต่อโดมิโนตัวแรกแล้วกระหน่ำพาให้โดมิโนตัวถัดไปล้ม และตัวอื่นๆ ที่ตั้งเรียงต่อจากนั้นล้มตามกันไปหมด มาแสดงถึงสถานการณ์ระหว่างประเทศที่เมื่อประเทศหนึ่งกลายเป็นคอมมิวนิสต์ ในเวลาอีกไม่นานประเทศที่ใกล้เคียงก็จะกลายเป็นคอมมิวนิสต์ตามกันไปด้วย โดมิโน จึงเป็นการใช้ภาพพจน์ทาง

ภาษาในการต่างประเทศที่ส่งผลอย่างกว้างขวางในการมองภัยคุกคาม การต่อสู้ป้องกันและขจัดอันตราย และผลกระทบต่อบ้านเมืองและผู้คนตลอดทั่วทั้งภูมิภาคที่เกิดขึ้นตามมา

เมื่อการใช้ภาษาในการต่างประเทศออกฤทธิ์ส่งผลกระทบต่อชีวิตและความอยู่รอดของผู้คนจำนวนมากเช่นนี้แล้ว ความชำนาญในภาษาการต่างประเทศของนักการทูต นอกเหนือจากความสามารถในการใช้ภาพพจน์ทางภาษามาเป็นหลักการและเหตุผลในการกำหนดแนวทางยุทธศาสตร์การต่างประเทศเพื่อการสื่อสารความเข้าใจอย่างมีประสิทธิภาพตามที่ต้องการแล้ว ยังต้องรวมถึงความสามารถในการสอบทานและตรวจสอบฐานคิดและตรวจสอบสมมุติฐานที่แฝงอยู่ในภาพพจน์ภาษาที่นำมาเป็นเหตุผลและเป็นหลักสำหรับการวางแผนนโยบาย หรือเป็นความคิดเบื้องหลังแนวทางยุทธศาสตร์ ว่าการใช้ภาษาในการต่างประเทศแบบนั้นมีความสมเหตุสมผลต่อการวางแผนยุทธศาสตร์ตลอดสายเพียงใด ตั้งแต่การใช้เป็นกรอบกำหนดมุมมองสาเหตุเงื่อนไขของสถานการณ์ การคาดหวังเกี่ยวกับผลที่จะตามมา และการเสนอแนวทางจัดการกับสถานการณ์ ภาพพจน์ความเปรียบที่นำมาใช้ในทางยุทธศาสตร์มีช่องว่างและจุดอ่อนตรงไหนอย่างไรหรือไม่ใช้ได้แค่ไหน ข้อจำกัดอยู่ตรงไหน หรือมีความผิดพลาดอย่างไรบ้าง (Jervis and Snyder, eds. 1991)

ในการตรวจสอบการใช้ภาษาในการต่างประเทศเชิงยุทธศาสตร์แบบนี้ อย่างน้อยที่สุดที่ควรพิจารณา ถ้าใช้ตัวอย่างจาก “ทฤษฎีโดมิโน” ก็คือ :-

การเปรียบสถานการณ์กับการล่มของตัวโดมิโน เท่ากับใช้สถานการณ์ที่มีเงื่อนไขแบบหนึ่งมากำหนดมุมมองเกี่ยวกับสถานการณ์ที่กำลังเกิดขึ้น เมื่อเห็นการใช้แบบนี้ เราต้องพิจารณาว่าเงื่อนไขในสถานการณ์ของตัวโดมิโนที่ตั้งเรียงกัน พาให้เข้าใจสถานการณ์ที่กำลังพิจารณาไปอย่างไร และมีฐานข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ในสถานการณ์นั้นเพียงพอให้มองไปแบบโดมิโนได้ตรงไหน ถ้าเหตุผลในการล่มของตัวโดมิโนคือ แรงผลักและทิศทางการล่ม อะไรคือแรงผลักที่ทำงานอยู่ในสถานการณ์ที่กำลังพิจารณาเปรียบด้วยโดมิโน และจากเหตุที่เป็นแรงผลักไปสู่ผล คือการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นคอมมิวนิสต์ แรงผลักนี้ทำงานส่งผลอย่างไรแน่ และตรงไหนในสถานการณ์ที่กำลังพิจารณาที่อาจชี้แย้งได้ว่า การเรียงตัวกันของประเทศในภูมิภาคไม่เป็นเหมือนตัวโดมิโน และเปรียบอย่างนั้นไม่ได้ หรือเปรียบได้ แต่เข้าใจจากแง่มุมนั้นอย่างเดียวยังไม่พอ และควรมองสถานการณ์นั้นด้วยกรอบความเข้าใจแบบอื่นเพิ่มเติมให้เห็นถึงความเป็นไปได้ลักษณะอื่นๆ หรือเสนอจากทัศน์ที่แตกต่างออกมาในแบบอื่นๆ ได้

ในการใช้ โดมิโน (หรือ x) มาเป็นภาพพจน์เปรียบให้เข้าใจสถานการณ์เป็นการใช้ภาษาในการต่างประเทศที่ต้องตามตรวจสอบต่อว่า การเปรียบแบบนั้นส่งผลให้เห็นว่า อะไรคือสิ่งที่ต้องเข้าไปป้องกันรักษาให้ตั้งอยู่มั่นคง สิ่งนั้นเป็นผลประโยชน์อย่างไร เป็นผลประโยชน์ในลักษณะไหนแน่ และมี ความสำคัญในขั้นไหนต่อเรา หรือต่อพันธมิตรของเรา เหตุที่ต้องหาทางป้องกันไม่ให้เกิดขึ้นมากกระทบต่อสิ่งที่ต้องรักษาให้ตั้งอยู่ได้มั่นคงนั้นได้แก่อะไร และในการระงับเหตุเช่นนั้นไม่ให้เกิดขึ้นมาได้ จะต้องทำ อะไรและทำอย่างไร เช่น ถ้าไม่อยากให้โดมิโนตัวอื่นๆ ล้ม ก็ต้องป้องกันตัวแรกไม่ให้ล้ม จากการเปรียบเทียบนี้ ต้องตั้งคำถามต่อว่า ตรงไหนคือโดมิโนตัวแรก ทำไมจึงเป็นตรงนั้น เหตุที่จะทำให้ตัวแรกล้มนั้นคืออะไร เหตุนั้นอยู่ที่ไหน ใครและอะไรที่จะช่วยป้องกันมิให้โดมิโนตัวแรกล้ม การป้องกันควรทำอย่างไร ด้วยวิธีใด มีโอกาสประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด ด้วยต้นทุนสูงเพียงใด และถ้าโดมิโนตัวแรกล้ม จะล้มไปทางไหน (Jervis and Snyder eds., 1991)

ผู้วางยุทธศาสตร์ในสหรัฐอเมริกาที่คิดในกรอบของ “ทฤษฎี” โดมิโน ไม่ถึงกับผิดทั้งหมดที่เปรียบเทียบสถานการณ์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วยการมองประเทศในภูมิภาคตั้งเรียงกันและส่งผล และผลกระทบถึงกันได้แบบตัวโดมิโนล้ม ส่วนที่ถูกคือมองความตั้งใจและความปรารถนาของผู้นำประเทศ คอมมิวนิสต์คือจีนและเวียดนามเหนือและขบวนการคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคได้ถูกต้องที่สนับสนุนการปฏิวัติ คอมมิวนิสต์ให้แผ่กระจายจากที่หนึ่งไปสู่ที่อื่นๆ และต้องการเห็นความสำเร็จของการปฏิวัติในที่หนึ่งหนุน การปฏิวัติในที่อื่นๆ แต่การมองความตั้งใจมองแผนการของฝ่ายตรงข้ามได้อย่างถูกต้องนี้ยังมีได้ หมายความว่าแนวทางยุทธศาสตร์ที่เข้าไปสกัดความตั้งใจของฝ่ายตรงข้ามไม่ให้สำเร็จผลได้นั้นจะต้อง ถูกต้องตามไปด้วย สิ่งที่ผู้วางแผนยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ไม่ได้พิจารณาคืออะไรคือผลประโยชน์ของ สหรัฐฯ ที่สหรัฐฯ เห็นว่าจะกระทบถ้าไม่เข้าไปช่วยป้องกันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จากความตั้งใจขยายตัว ของผู้นำคอมมิวนิสต์

ถ้าผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ในเรื่องนี่คือความน่าเชื่อถือในทางยุทธศาสตร์ทั้งในสายตาของ พันธมิตรและในการประเมินของฝ่ายตรงข้ามคือสหภาพโซเวียต ก็ต้องถามตามต่อไปว่าการป้องกัน ผลประโยชน์นี้ทำแบบไหนได้บ้าง และถ้าหนึ่งในนั้นจำเป็นต้องเข้าไปช่วยป้องกันสกัดกันไม่ให้เอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้เป็นคอมมิวนิสต์ วิธีป้องกันนั้นมีอะไรบ้างและสหรัฐฯควรทำแค่ไหนและควรตั้งเป้าหมาย ไว้แบบไหนเพียงไรในส่วนที่จะเป็นการรักษาความน่าเชื่อถือ และถ้าหากว่าการที่เลือกทำนั้นไม่ประสบ ความสำเร็จจะกระทบต่อความน่าเชื่อถือของสหรัฐฯ ไปอีกแบบหนึ่งเพียงใด

นอกจากนั้น เมื่อตัดสินใจทำแล้ว การติดตามประเมินผลลัพธ์ ผลกระทบของทางเลือกที่ได้ทำไป จะใช้อะไรเป็นเกณฑ์พิจารณา Kissinger เรียกการตรวจสอบแบบนี้ว่า Acid test of a policy ในกรณี ของสหรัฐฯ ผลกระทบหรือผลข้างเคียงอย่างหนึ่งอันเกิดจากทางเลือกที่สหรัฐฯ ตัดสินใจทำคือการเข้า

แทรกแซงด้วยกำลังทหารโดยตรงและเปลี่ยนสงครามในเวียดนามให้กลายเป็นสงครามของสหรัฐฯ นั้น เท่ากับว่าสหรัฐฯ ได้เติมเงื่อนไขของการปฏิบัติให้เพิ่มมากขึ้นในสถานการณ์ความขัดแย้งและการต่อสู้ที่ดำเนินอยู่ เพราะอำนาจจากภายนอกที่เข้ามาแทรกแซงเป็นสิ่งที่ฝ่ายขบวนการปฏิวัติจะใช้ระดมพลังสนับสนุนจากประชาชนให้ลุกขึ้นสู้กับอำนาจของ “จักรวรรดินิยมอเมริกัน” ต่อไป

และเมื่อกองกำลังของสหรัฐฯ เลือกใช้ยุทธวิธี counterinsurgency ตามแนวทาง “pacification” ที่อาศัย “search and destroy” ในการปราบปรามคอมมิวนิสต์ที่แฝงตัวอยู่ในหมู่บ้านก็ยิ่งทำให้สถานการณ์ในพื้นที่เลวร้ายลง ขยายผลสภาวะปรปักษ์ระหว่างประชาชนกับอำนาจรัฐของเวียดนามใต้ให้มากขึ้น และยิ่งรัฐบาลเวียดนามใต้สูญเสียความชอบธรรมทางการเมืองมากขึ้นเท่าไร ก็ยิ่งต้องพึ่งการใช้อำนาจและต้องพึ่งสหรัฐฯ ในค่ายันและสนับสนุนกำลังในการปราบปรามมากขึ้นเท่านั้น

ทั้งหมดที่กล่าวมาเป็นตัวอย่งนี้ชี้ว่า นอกจากความชำนาญการใช้ภาษาในการต่างประเทศ และการตรวจสอบตรรกะวิธีคิด ความหมาย และความสมเหตุสมผลที่อยู่เบื้องหลังการใช้ภาษาเชิงยุทธศาสตร์แล้ว ความชำนาญดังกล่าวยังต้องการอุปกรณ์การคิดที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งควบคู่กัน นั่นคือ การใช้ความคิดเพื่อประเมินและตัดสินใจ

นักการทูตผู้รับผิดชอบการต่างประเทศจะต้องพบการวินิจฉัยตัดสินใจซึ่งนำหนักแก่อ่อนมาน้อยหนักเบาให้พอเหมาะ อย่างน้อยในเรื่องต่อไปนี้

- ข้อคิดที่ผู้เขียนรายงานเคยรับฟังมาจากหม่อมราชวงศ์เกษมสโมสร เกษมศรีคือ การรู้ประเมินจังหวะเวลาว่า เมื่อไรควรทำ เมื่อไรควรรอ เมื่อไรควรตัดสินใจ เมื่อไรควรลงมือ หรือเมื่อเห็นการตัดสินใจหรือการเคลื่อนไหวของอีกฝ่าย ก็ต้องรู้ประเมินว่า “Why now?” หรือในทางกลับกันคือ “Why not now?”
- ข้อคิดจาก Herbert A. Simon (1996, 165) คือการรู้ประเมินว่าเมื่อไรควรพอใจเท่าที่เป็นไปได้หรือเมื่อพบกับทางเลือกที่คิดว่าดีพอก็ไม่ต้องหาอื่นอีกต่อไป (satisficing) และเมื่อไรเป็นเวลาควรรุกเพื่อให้ได้มากที่สุดหรือควรมองหาจนพบทางเลือกที่ดีที่สุด (optimizing) และใกล้เคียงกับการประเมินเรื่องนี้จากข้อพิจารณาในทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คือการรู้วินิจฉัยความแตกต่างระหว่างความพอใจที่ประเมินจาก absolute gains คือดูที่ยอดรวมผลตอบแทนที่จะได้รับว่าน่าพอใจหรือยัง กับความพอใจที่ประเมินจาก relative gains คือเปรียบเทียบผลที่ได้รับกับที่คนอื่น ๆ ได้

ว่าแตกต่างกันมากน้อยเพียงใด ความพอใจไม่พอใจแบบหลังเกิดจากความแตกต่างที่พบจากการเปรียบเทียบ

- ข้อคิดจาก Henry Kissinger ที่เสนอให้มองหาสิ่งที่จะใช้เป็น acid test สำหรับใช้วัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายและยุทธศาสตร์ที่ตัดสินใจจะดำเนิน ซึ่งมีทั้งเกณฑ์ที่เกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ และเกณฑ์ทั่วไป สำหรับเกณฑ์ทั่วไป เขาเสนอว่า “The acid test of a policy ...is its ability to obtain domestic support. This has two aspects: the problem of legitimizing a policy within the governmental apparatus ... and that of harmonizing it with the national experience.” และถ้าหากว่ามีช่องว่างระหว่างวิสัยทัศน์ของนโยบายกับความเข้าใจที่มีอยู่ตามประสบการณ์ของคนทั่วไป คนที่มีหน้าที่เป็นสะพานเชื่อมให้สองด้านนี้รับกันได้ เพื่อให้นโยบายได้รับการสนับสนุนก็คือคนที่ผู้นำ (Kissinger 1964, 326 - 329)

ส่วนตัวอย่าง acid test ในกรณีเฉพาะนั้น อาจใช้ตัวอย่างการมองภัยคอมมิวนิสต์ในยุโรปที่เมื่อมาถึงทศวรรษ 1970 คิสซิงเจอร์และผู้นำของฝรั่งเศส เยอรมนีตะวันตก และอังกฤษกังวลกับ “real enemy” ที่เป็นพวก Euro-Communism มากกว่าภัยคุกคามจากมอสโก ในการประชุมหารือกับ “the Quadripartite Group” อันเป็นการประชุมในวงลับ คิสซิงเจอร์เสนอให้ใช้เกณฑ์ต่อไปนี้เป็นสำหรับประเมินพวก Euro-Communism

The acid test isn't whether they would come to power democratically; the test is whether they would allow the reversal. It is difficult for a Communist party to admit that history can be reversed and allow themselves to be voted out of power. (Kissinger Transcript, 1975)

- ข้อคิดจาก Alexander George (2006) เสนอการรู้จักชั่งน้ำหนัก 3 ด้านระหว่างด้านคุณภาพของนโยบายที่ได้มาจากการประเมินอรรถประโยชน์ที่จะได้รับ เทียบกับต้นทุนที่ต้องจ่าย ค่าเสียโอกาส และอัตราเสี่ยงที่ยอมรับได้ อีกด้านหนึ่งคือการแสวงหาการสนับสนุนทางการเมืองต่อนโยบายที่จะดำเนินทั้งระดับภายในและระหว่างประเทศ และด้านที่สามคือการบริหารจัดการเวลาและทรัพยากรอื่นๆ รวมทั้งการจัดการผลกระทบและผลข้างเคียงอันเกิดจากการตัดสินใจในด้านแรกและด้านที่สอง
- สุดท้ายคือข้อคิดจาก Isaiah Berlin (1990) ว่าด้วย pluralism of values ที่ทำให้ผู้ดำเนินนโยบายตระหนักว่าคุณค่าต่างๆ ที่เป็นเป้าหมายอันพึงประสงค์เช่น เสรีภาพ ความมั่นคงปลอดภัย ความเสมอภาค ความสงบเรียบร้อยในสาธารณะ ความเป็นธรรม

เหล่านี้อาจไม่ได้มาพร้อมกันหรือต้องเลือกแลกว่าจะรักษาเรื่องไหนและจะยอมให้คุณค่าด้านอื่นถูกระทบมากน้อยเพียงใด ในเงื่อนไขแบบใด

ขอลงท้ายด้วยข้อคิดจากพระราชดำริรัชกาลที่ 4 (เพ็ญศรี ดูก 2542) เกี่ยวกับความสำคัญของภาษาในการต่างประเทศสำหรับประเทศเล็กๆ ที่มีกำลังอำนาจน้อยมากเช่นสยามในรัชสมัยของพระองค์

ำ

แต่ถึงจะเป็นรัฐที่มีอำนาจ มีความเข้มแข็ง เป็นเจ้าของอาวุธยุทธโศปกรณ์และเทคโนโลยีขั้นเลิศ “วาจาและหัวใจอันก่อปรด้วยสติและปัญญา” ก็เป็นสิ่งจำเป็นเสมอไปในการดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศ

นอกจากความชำนาญและความรอบรู้ในทักษะหลากหลายด้านดังที่กล่าวมาแล้ว ที่ทรศน์ในการทำงานก็เป็นเรื่องสำคัญ งานการทูตเป็นงานที่ต้องทำต่อเนื่องไม่รู้จักจบ เพราะมีปัญหาและอุปสรรคใหม่ๆ ก่อตัวขึ้นมาเปลี่ยนความสำเร็จที่เกิดขึ้นแล้วได้ตลอด อำนาจและอิทธิพลที่เคยมีในวันวานก็ใช่ว่าจะใช้ได้เช่นเดิม หรือมีอยู่เช่นนั้นต่อไปโดยไม่หาเพิ่มใหม่ในวันพรุ่ง ความชะงักงันในวันนี้อาจตามมาด้วยโอกาสอันท่วมท้นในวันหน้า คนที่จะสนุกกับการทำงานการทูตซึ่งตกอยู่ในความผันแปรเปลี่ยนแปลงทั้งในเงื่อนไขของเหตุปัจจัยและของผลลัพธ์ที่เป็นมา การทำงานด้านการทูตจึงควรมีที่ทรศน์ในการทำงานที่ด้านหนึ่งคงความสมเหตุสมผลในการประเมินสถานการณ์ตามสภาพที่เป็นจริง ไม่คิดไปเองว่าคนอื่น ฝ่ายอื่น หรือว่าโลกทั้งหมดจะหมุนรอบเราและจะต้องเปลี่ยนต้องเป็นไปตามเราหรือเพราะเรา ในขณะที่เดียวกันก็รักษาความหวังและการมองในทางดีว่ามันสามารถเปลี่ยนไปสู่สิ่งที่ดีขึ้นได้จากการออกแรงผลักดัน และด้วยการริเริ่มและลงมือกระทำของเรา บทอธิษฐานความสงบใจของ Reinhold Niebuhr ที่พวก Alcoholics Anonymous นำมาใช้กันต่อมานั้น เป็นหลักที่ใช้ในการทำงานการทูตได้ด้วย บทอธิษฐานนั้นมีว่า “God grant me the serenity to accept the things I cannot change, courage to change the things I can, and wisdom to know the difference.”

Ambrose Bierce ให้นิยามใน The Devil’s Dictionary ของเขาว่าการทูตเป็น “The patriotic art of lying for one’s country.” คำแฉกตื้นนี้ชวนให้คิดว่านักการทูตจะยอมทิ้งคุณธรรมจรรยาและหาทางทำทุกวิถีทางเพื่อจะบรรลุเป้าหมายตามเหตุผลแห่งรัฐ แต่อันที่จริง

สินทรัพย์สำคัญที่สุดของการทำงานการทูตคือความน่าเชื่อถือ นักการทูตทุกคนจะยึดความน่าเชื่อถือไว้เป็นหลักจรรยาสำหรับการตัดสินใจในสถานการณ์ต่างๆ ว่าควรเลือกพูดอะไร ควรเลือกทำอะไร การสูญเสียความน่าเชื่อถือเท่ากับหมดทุนที่จะทำงานการทูตต่อไป และไม่มีอะไรที่จะทำให้ความน่าเชื่อถือเสียหายได้มากและเร็วเท่ากับการตั้งใจพูดไม่จริงโดยกล่าวคำโกหกมุกสา หรือให้คำสัญญาที่รู้อยู่ว่าปฏิบัติไม่ได้ หรือไม่ได้ตั้งใจจะปฏิบัติตามนั้นตั้งแต่แรกอีกแล้ว การรักษาความน่าเชื่อถือให้มั่นคงยังต้องการจรรยาอีกข้อหนึ่ง คือการมีสำนึกที่จะไม่เอนเอียงไปจากหลักการความถูกต้อง ที่ภาษาอังกฤษใช้ว่า integrity จรรยาในข้อหลังนี้ต้องการคุณธรรมสำคัญคือความกล้าหาญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความกล้าหาญที่จะกล่าวความจริงต่ออำนาจ และกล้ายืนหยัดในความถูกต้อง ด้วยการปฏิเสธไม่ทำในสิ่งที่เห็นว่าเป็นการไม่ชอบด้วยหลักการ การลาออกจึงเป็นทางเลือกหนึ่งที่นักการทูตหลายคนใช้เมื่อเห็นว่าการทำงานต่อไปไม่อาจรักษาหลักการอันถูกต้องไว้ได้

มอร์แกนธาวซ์ให้เห็นว่าหลักในทางการทูตที่สำคัญที่สุดคือหลักว่าด้วยผลประโยชน์แห่งชาติ แต่มีไขว่ว่าผลประโยชน์แห่งชาติจะเป็นสิ่งที่ดำรงอยู่ก่อน รู้ได้แจ่มชัด และกำหนดให้ทุกคนยอมรับ โดยไม่มีข้อโต้แย้ง แต่เขาเสนอว่าในการคิดวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาการต่างประเทศ ในการอภิปราย เพื่อเสนอความเข้าใจปัญหาและการกำหนดเป้าหมายและแนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการต่างประเทศ การใช้กรอบผลประโยชน์แห่งชาติมาเป็นตัวตั้ง จะช่วยให้แต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องและมีความเห็นแตกต่างกันเกี่ยวกับแนวทางดำเนินนโยบายมาแลกเปลี่ยนกันได้อย่างมีเหตุผล และต้องหาเหตุผลมาใช้สนับสนุนข้อเสนอของตนในกระบวนการพิจารณาและกำหนดนโยบาย เพราะในการดำเนินการทางการทูตนั้น รัฐจะต้องกำหนดเป้าหมายที่ต้องการโดยคำนึงถึงอำนาจของรัฐที่มีอยู่ ตลอดจนทั้งประเมินเป้าหมายและอำนาจของรัฐอื่นที่รัฐนั้นมีปฏิสัมพันธ์ด้วย ทั้งนี้เพื่อจะได้พิจารณาว่าเป้าหมายของตนกับของรัฐอื่น ซึ่งก็มีผลประโยชน์ที่ต้องการรักษาเหมือนกัน จะสอดคล้องหรือแตกต่างกันอย่างไร หรือจะมีอะไรที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกันได้

Morgenthau (2013) ยังเสนอกฎเกณฑ์ (rules) เกี่ยวกับการดำเนินการทางการทูต 9 ข้อ ซึ่งเขาเชื่อว่าจะทำให้การดำเนินการทางการทูตเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการรักษาสถาปัตยกรรมแห่งชาติและดุลแห่งอำนาจ เขาระบุว่า กฎ 4 ข้อแรกเป็นกฎพื้นฐาน ส่วนกฎ 5 ข้อหลังเป็นข้อพึงปฏิบัติก่อนเพื่อให้เกิดการตกลงประนีประนอม ขอนำกฎเกี่ยวกับการทูตของเขามาปิดท้ายรายงานสังเคราะห์บทเรียนจากงานวิจัยของนักการทูตที่ศึกษาบทบาทการดำเนินการทางการทูตในการต่างประเทศไทยสมัยสงครามเย็นต่อประเทศเพื่อนบ้านทางทะเล

ส่วนสุดท้ายที่ควรกล่าวถึงในงานวิจัยถอดบทเรียนการต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้าน ในช่วงสงครามเย็นคือ บทบาทความสำคัญของสหรัฐอเมริกา แต่บทสรุปจะขอเสนอว่าสหรัฐอเมริกามีได้มีความสำคัญแต่เฉพาะในช่วงสงครามเย็นในฐานะตัวแปรสำคัญที่ทำงานอยู่ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านเท่านั้น แต่บทเรียนเกี่ยวกับสหรัฐอเมริกามาจากการดำเนินความสัมพันธ์ต่างประเทศของไทยในยุคนั้น ทำให้เราต้องพิจารณาบทบาทความสำคัญของสหรัฐอเมริกาที่จะมีต่อภูมิภาคในอนาคตด้วย

ทั้งนี้ เพราะสหรัฐอเมริกามีได้เป็นเพียงแค่ประเทศหนึ่ง หรือตัวแสดงหนึ่งเหมือนกับรัฐอื่นๆ ทั่วไปในสังคมนานาชาติ เมื่อพูดถึงสถานะอำนาจของสหรัฐอเมริกา สหรัฐฯ มิได้มีอำนาจแต่เพียงในระดับที่ใช้ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่อรัฐ หรือกับตัวแสดงประเภทอื่นๆ เท่านั้น แต่อำนาจของสหรัฐอเมริกา อย่างน้อยนับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา (บางคนอาจจะถอยไปถึงหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง) ยังเป็นอำนาจเชิงโครงสร้างในระดับของการเข้าไปวางรากฐานให้แก่กระบวนการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และความมั่นคง เป็นอำนาจของผู้สามารถกำหนดกฎกติกา หรือวางเงื่อนไข รวมทั้งข้อยกเว้น ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ให้แก่เกมของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่สำคัญที่สุด ว่ารัฐและตัวแสดงอื่นๆ จะพึงเล่นหรือดำเนินปฏิสัมพันธ์ต่อกันในเรื่องใด บนบรรทัดฐานอย่างไร ภายใต้โอกาสและข้อจำกัดแบบใด

ในแง่นี้ ความสำคัญของสหรัฐอเมริกาก็มิได้เป็นเพียงแค่ตัวแสดงหนึ่งที่มีอำนาจมากกว่าที่ประเทศต่างๆ เข้าไปมีปฏิสัมพันธ์ด้วยแบบทวิภาคีระหว่างรัฐต่อรัฐเท่านั้น แต่การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของประเทศต่างๆ และในหลายกรณียังรวมถึงพลวัตของการเมืองภายในด้วย เกิดขึ้นในสภาพแวดล้อม ในเงื่อนไข ในกฎเกณฑ์กติกา ในกรอบของการกำกับดูแล ที่เกิดขึ้นโดยอำนาจ โดยยุทธศาสตร์ โดยการดำเนินนโยบาย และโดยค่านิยมอุดมคติของสหรัฐฯ อเมริกา รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับอำนาจ กับยุทธศาสตร์ กับการดำเนินนโยบายเหล่านี้ ที่มีอยู่เป็นระยะ และส่งผลให้ทุกฝ่ายในสังคมนานาชาติต้องคอยติดตามจับตาดูทิศทางการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ เพื่อการทบทวนและปรับตัว

ด้วยความสำคัญของสหรัฐอเมริกาดังที่กล่าวมานี้ การเปลี่ยนแปลงในการเมืองภายในสหรัฐอเมริกาซึ่งจะมีอยู่เป็นระยะตามเส้นเวลาการเมืองที่กำหนดกรอบการดำรงตำแหน่งและการเลือกตั้งผู้ขึ้นดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ชัดเจน และดำเนินต่อเนื่องมาในการเมืองประชาธิปไตยอเมริกันจนกลายเป็นสถาบันที่ดำรงมั่น การเปลี่ยนแปลงผู้นำทางการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนประธานาธิบดี

ผู้มีอำนาจและบทบาทสำคัญที่สุดในการตัดสินใจกำหนดเป้าหมายยุทธศาสตร์การต่างประเทศ การเลือกแนวทางและเครื่องมือในการดำเนินนโยบายไปสู่เป้าหมาย จะส่งผลต่อประเด็นปัญหาที่เผชิญบนเส้นเวลาของการเมืองระหว่างประเทศได้มาก ทั้งในทางที่เป็นการผลักดันหรือยับยั้งประเด็นวาระในการเมืองโลกที่นานาประเทศกำลังพิจารณาหรือดำเนินการกันอยู่ และในทางที่อิทธิพลจากการขับเคลื่อนให้บรรลุผลตามเป้าหมายยุทธศาสตร์การต่างประเทศของสหรัฐฯ ในรอบระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีคนหนึ่ง จะส่งผลเป็นคุณเป็นโทษต่อฝ่ายต่างๆ และพลวัตของการเมืองระหว่างประเทศในแต่ละภูมิภาค รวมทั้งต่อสถานการณ์ของปัญหาที่มีเป็นโจทย์อยู่บนเส้นเวลาของการเมืองระหว่างประเทศในภูมิภาคนั้น ในแง่หนึ่ง การเข้าใจเงื่อนไขในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่ส่งผลกระทบต่อต่างประเทศของประเทศในภูมิภาคต่างๆ รวมทั้งการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยเอง ย่อมต้องพิจารณาโจทย์จากสหรัฐอเมริกาตามนัยสำคัญที่กล่าวมาข้างต้นนี้ประกอบเป็นบริบทอยู่ด้วยเสมอ ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม

เช่น ล่าสุด เมื่อทรัมป์ต้องลงจากตำแหน่งประธานาธิบดี เขาสรุปว่า 4 ปีที่ผ่านมาในตำแหน่งนั้น *"We were not a regular administration."* พร้อมกับฝากคำอำลาสุดท้าย *"We will be back in some form."* ให้ค้างไว้บนเส้นเวลา แต่ในเวลานี้ที่สหรัฐฯ กำลังเผชิญกับปัญหาโรคระบาด โดยมียอดผู้ป่วยจากโควิด-19 สูงสุดเป็นอันดับต้นของโลก และมีปัญหาการเมืองและเศรษฐกิจภายในสะสมมูมอยู่หลายด้าน ทั้งส่วนที่รอจะกระเพื่อมกระแสน้ำมาได้แรงอย่างการดำเนินการถอดถอนประธานาธิบดีผู้เพิ่งลงจากตำแหน่งไม่ให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อีก (impeachment) ส่วนที่เป็นเรื่องอึมตะนิรันดร์กาลในการเมืองภายในสหรัฐฯ อย่างนโยบายตัดลดหรือขึ้นภาษี และการปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของฝ่ายต่างๆ หรือการกอบกู้ความเชื่อมั่นในสถาบันประชาธิปไตยของอเมริกาเอง ก็ทำให้เป็นเรื่องที่ยังน่าติดตามต่อไปว่า ในบริบทอันยุ่งเหยิงนี้ โจ ไบเดน ประธานาธิบดีคนใหม่ของสหรัฐอเมริกาจะเลือกกำหนดเป้าหมายนโยบายต่างประเทศสหรัฐฯ ออกมาแน่ชัดจริงๆ อย่างไร และเขาจะให้การดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศต่อภูมิภาคและในด้านต่างๆ แบบไหน มาตอบปัญหาภายในของสหรัฐฯ รวมทั้งจัดการกับผลพวงที่เขารับต่อมาจาก *"not a regular administration"* ของประธานาธิบดีคนก่อน ผู้ยังคงขมขื่นกับผลการเลือกตั้งจนถึงวันสุดท้ายที่ต้องบินออกจากทำเนียบขาว

ความแตกต่างระหว่างประธานาธิบดีสหรัฐฯ คนใหม่กับคนเก่าในด้านการต่างประเทศ แน่นอนว่ามาจากเป้าหมายที่ไบเดนจะตั้งและในแนวทางที่เขาจะเลือก ในการดำเนินยุทธศาสตร์ต่อจีนและรัสเซีย กับพันธมิตรในยุโรป ในเอเชีย และในการขับเคลื่อนประเด็นวาระของโลก เช่น เรื่องสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ ซึ่งเขาจะทำต่างไปจากทรัมป์แน่นอน

แต่ดังที่กล่าวข้างต้น การจะพิจารณาและคาดการณ์ใดๆ เกี่ยวกับทิศทางการต่างประเทศ ไม่ว่าของสหรัฐอเมริกาหรือประเทศไหน ยังควรคำนึงถึงลักษณะที่เป็นความต่อเนื่องที่มีอยู่ในการต่างประเทศของประเทศนั้นด้วย เป็นความต่อเนื่องสำหรับให้ใครก็ตาม ที่เมื่อได้ขึ้นมาเป็นผู้นำคนใหม่ จะต้องเข้ามา

ตัดสินใจต่อว่า จะเลือกกำหนดนโยบายต่อเรื่องนั้นๆ แบบไหน ในแง่นี้ ความต่อเนื่องที่ว่า คือโจทย์ที่สหรัฐฯ มีอยู่ในการต่างประเทศ

ข้อสังเกตสั้นๆ ที่ขอนำเสนอเป็นบทสรุปในจุดนี้ก็คือ ปัญหาของโลกในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเดินอยู่บนเส้นเวลาคนละระนาบกับเส้นเวลาของการเมืองภายใน การจัดการกับปัญหาด้านการต่างประเทศจึงไม่อาจทำ -ไม่อาจมีใครที่จะทำ- ให้สำเร็จเสร็จสิ้นจบลงได้ตามกรอบเวลาของการเมืองภายในที่บุคคลนั้นมียู่อย่างจำกัด แต่จำกัดอยู่ไม่เท่ากันระหว่างผู้นำของแต่ละประเทศ การเปลี่ยนประธานาธิบดีสหรัฐฯ จึงไม่ได้เป็นการเปลี่ยนโจทย์ แต่เป็นการเปลี่ยนคนที่จะขึ้นมาเป็นผู้ตีโจทย์การต่างประเทศที่มีอยู่ และรับสืบทอดผลจากที่ประธานาธิบดีคนก่อนหน้าได้พยายามตอบโจทย์เหล่านั้นไว้ และได้ค้างเรื่องไว้บนเส้นเวลา

เมื่อไบเดนขึ้นมา เขาก็ต้องคำนึงวาระระยะ 4 ปีบนเส้นเวลาการเมืองอันจำกัดของเขา กับปัญหาของการต่างประเทศบนเส้นเวลาการเมืองระหว่างประเทศที่เดินต่อเนื่องไปได้ไม่มีจำกัด เขาจะเลือกกำหนดอะไรเป็นเป้าหมาย และในเรื่องไหนบ้างที่เขาตั้งใจจะทำให้บรรลุ หรืออยากจัดการให้สำเร็จออกมาได้ในระดับไหนให้ทันที่จะเรียกได้ว่าเป็นผลงานที่จะมีดอกผลต่อไปในวันที่เขาต้องลงจากตำแหน่ง ในขณะที่ผู้นำประเทศมหาอำนาจโลกชาติอื่น และประเทศพันธมิตรสหรัฐฯ ก็มีเส้นเวลาของการเมืองภายในที่แตกต่างกันออกไป และต่างจากของผู้นำสหรัฐฯ ดังเมื่อไม่นานมานี้ อังเกลา แมร์เคิลก็ประกาศการตัดสินใจออกมาว่า ปีนี้จะเป็นปีสุดท้ายในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองของเธอ

เส้นเวลาของการเมืองภายในของแต่ละประเทศที่เดินอยู่แตกต่างกัน และส่งผลต่อการดำรงอยู่ของประเด็นวาระแห่งชาติ และวาระของผู้นำที่เปลี่ยนตัวบุคคลซ้ำเร็วไม่เท่ากัน เมื่อทาบเข้ากับปัญหาที่การเมืองระหว่างประเทศผูกขึ้นมาเป็นโจทย์ และโจทย์นั้นเดินต่อเนื่องอยู่บนเส้นเวลาในอีกระนาบหนึ่ง ก็ จะเห็นว่า ความต่อเนื่องและความเปลี่ยนแปลงของตัวผู้นำที่ขึ้นมาเป็นคนวาง -หรือเป็นคนเปลี่ยน- การตั้งเป้าหมาย การตัดสินใจกำหนดนโยบาย และการเลือกแนวทางยุทธศาสตร์สำหรับดำเนินนโยบายไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ จะส่งผลได้มากต่อพลวัตของโจทย์ที่ดำรงอยู่บนเส้นเวลาของการเมืองระหว่างประเทศ

เป้าหมายที่ไบเดนจะกำหนดส่วนหนึ่งจึงต้องปรับไปตามสภาพการณ์ที่เส้นเวลาของการเมืองในเยอรมนี ในยุโรป หรือในประเทศพันธมิตรของสหรัฐฯ จะส่งความพลิกเปลี่ยนทั้งในแง่ตัวบุคคล และในเชิงประเด็นวาระและนโยบายแบบไหนออกมา ไม่ว่าจะเป็นปีนี้ หรือในปีต่อๆ ไป ดังที่ประเทศเหล่านี้ก็ต้องปรับเป้าหมาย นโยบาย และวิธีการกันเป็นพลวัตมาแล้วตลอด 4 ปีที่ผ่านมา เมื่อเส้นเวลาการเมืองภายในสหรัฐฯ ได้ส่งทรมปขึ้นมาเป็นประธานาธิบดี แทนที่จะเป็นคลินตัน

ในส่วนที่เป็นความต่อเนื่องของโจทย์การต่างประเทศสหรัฐฯ จากสมัยโอบามามาถึงทรัมป์ และจากทรัมป์มาถึงไบเดน ประธานาธิบดีคนใหม่คงเห็นได้ไม่ยาก เพราะเขาเป็นรองประธานาธิบดีของโอบามามาก่อน หนึ่งในนั้นคือความต่อเนื่องในการมองประเทศที่สหรัฐฯ ปักหมุดเอาไว้ว่าเป็นฝ่ายท้าทายต่อผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของสหรัฐฯ นั่นคือ รัสเซีย อิหร่าน จีน และเกาหลีเหนือ ถ้าจะพิจารณาข้อท้าทายนี้ในเชิงพื้นที่ ก็จะคลุมทั้งยุโรป ตะวันออกกลาง และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และถ้าจะนับพื้นที่ยุทธศาสตร์ที่รวมมหาสมุทรอินเดียกับแปซิฟิก ก็ต้องรวมเอเชียใต้เข้าไปด้วย

แต่อะไรคือความหมายของการท้าทาย หรือแหล่งที่มาของความหมายที่ทำให้ประเทศเหล่านี้กลายเป็นฝ่ายที่ถูกสหรัฐฯ มองว่ากำลังมาท้าทายและจัดการท้าทายนั้นว่าเป็นปัญหาของสหรัฐฯ ด้านความมั่นคง จนทำให้สหรัฐฯ ต้องวางฐานทัพและกำลังพลกระจายอยู่ในพื้นที่ในทุกภูมิภาคเหล่านี้ ต้องใช้งบประมาณด้านการทหารและอาวุธสูงที่สุดในโลก อย่างที่อียิปต์ประเทศในอันดับที่ตามหลังมารวมกันแล้ว ก็ใช้จ่ายไม่มากเท่ากับของสหรัฐฯ และทำให้สหรัฐฯ ต้องเข้าไปคุมเชิงประเทศอื่นๆ ในพื้นที่มหาสมุทรอันกว้างใหญ่ไพศาลในนามของการรักษาเสรีภาพทางทะเล ทั้งๆ ที่ในเชิงที่ตั้งและในเชิงสมรรถนะและเทคโนโลยีด้านการป้องกันประเทศ ไซปรัสจะหาประเทศไหนที่จะมีความมั่นคงปลอดภัยจากการถูกคุกคามโจมตี หรือการถูกรุกรานจากภายนอกเท่ากับสหรัฐฯ ไม่มีแล้ว หรือถ้าไม่ใช่กลุ่มก่อการร้ายระหว่างประเทศบางกลุ่ม จะหาประเทศไหนในเวลาอันใกล้ ที่มีพร้อมทั้งขีดความสามารถและความตั้งใจจะรุกรานโจมตีสหรัฐฯ ด้วยกำลังอาวุธ ที่จะทำให้เกิดสงครามใหญ่ขึ้นมา จะมีประเทศที่คิดแบบนั้นหรือ

ถ้าหากความเป็นไปได้ดังที่ว่ามีอยู่น้อย อะไรคือที่มาของความหมายที่ทำให้สหรัฐฯ มองผลประโยชน์การต่างประเทศในด้านความมั่นคงของตน ที่เป็นเหตุทำให้พลเมืองสหรัฐฯ ต้องแบกค่าใช้จ่ายมหาศาลขนาดนั้น

มันจึงมีความต่อเนื่องเพราะสัลดไม่หลุดอีกแบบหนึ่งของสหรัฐฯ ที่ซ่อนอยู่ในบทบาทที่สหรัฐฯ ดำเนินบนเส้นเวลาการเมืองระหว่างประเทศอย่างโดดเด่นนับแต่สงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา ทรัมป์กับไบเดนอาจเลือกใช้คำในวาทศาสตร์การต่างประเทศไม่เหมือนกัน แต่บนเส้นเวลาของการเมืองระหว่างประเทศที่จะดำเนินต่อไป คนทั้งสองมีภาพสหรัฐอเมริกาที่จะต้องหาทางดำรงไว้อย่างต่อเนื่องไม่ต่างกัน นั่นคือภาพที่สหรัฐฯ ครองบทบาทการเป็นผู้นำของโลก และภาพของสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่สหรัฐฯ กวาดตามองไปแล้ว ไม่ควรจะมี แต่ก็ต้องให้มีและให้ประเทศต่างๆ เห็นว่ามีอำนาจที่กำลังตั้งตัวขึ้นมาเป็นคู่แข่งกับสหรัฐฯ ในทางยุทธศาสตร์ และเป็นภัยต่อระเบียบระหว่างประเทศที่ยึดกฎเกณฑ์กติกาเป็นรากฐาน

ถ้าขาดคู่แข่งทางยุทธศาสตร์ที่จะจัดไว้เป็นฝ่ายตรงข้ามเสียแล้ว บทบาทการเป็นผู้นำในโลกและการใช้เงินมหาศาลสำหรับอาร์มบทบาทที่จะสร้างอิทธิพลของสหรัฐฯ ก็ขาดเวทีและขาดความสมเหตุสมผลขึ้นมาทันที

ภาพของสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศสำหรับความมั่นคงของสหรัฐฯ จึงเป็นภาพที่ในทางหนึ่งไม่ควรจะมีภัย แต่ในอีกทางหนึ่ง ภัยนั้นจะถูกวาดขึ้นมาให้โลกเห็นถึงอันตรายที่มีอยู่ในภูมิทัศน์ยุทธศาสตร์นั้นร่วมกันกับสหรัฐฯ และรับบทบาทการนำของสหรัฐฯ ในการปกป้องโลกให้พ้นจากภัย ซึ่งเปลี่ยนการเรียกไปตามระยะ ในสมัยสงครามเย็นฝ่ายตรงข้ามได้แก่คอมมิวนิสต์และสหภาพโซเวียตและสาธารณรัฐประชาชนจีน ก่อนที่นักสันติจะตัดสินใจเปิดสัมพันธ์กับเหมาเพราะต้องการแก้ปัญหาในสงครามเวียดนาม ในปัจจุบัน ภาษาในเอกสารยุทธศาสตร์กระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ปี 2018 เรียกจีนและรัสเซียที่สหรัฐฯ ถือว่าเป็นฝ่ายตรงข้ามว่า revisionist powers เรียกอิหร่านและเกาหลีเหนือว่า rogue regimes

แต่บทบาทการเป็นผู้นำของโลกที่สหรัฐฯ ใช้อยู่เองในกระจกแล้วสร้างความภาคภูมิใจในตัวเองร่วมกันได้ทุกคน และในทุกช่วงเวลาอย่างต่อเนื่องตลอดมา ไม่ได้อยู่ที่การมีฐานทัพทั่วโลก การมีประเทศในภูมิภาคต่างๆ พร้อมจะสนับสนุนบทบาทการนำของสหรัฐฯ กับพันธมิตรทางทหารของสหรัฐฯ หรือการครอบครองซีปนาอูที่มีอาณาเขตทำลายล้างมวลมนุษยชนจำนวนมากกว่าประเทศไหนทั้งหมด แต่อยู่ที่การยกกระชากขึ้นสองแล้ว สหรัฐฯ มองเห็นว่าสังคมการเมืองประชาธิปไตยอเมริกันคือแบบอย่างสูงส่ง่าบนเนินเขา ที่สร้างแรงบันดาลใจแก่คนและชุมชนการเมืองทุกแห่งหนที่จะเคลื่อนต่อไปบนเส้นทางของแต่ละแห่ง

แต่ประชาธิปไตยก็เป็นสิ่งบอบบางแตกสลายง่าย ดังไบเดนยอมรับออกมาเองว่า “*Democracy is fragile.*” แม้เขาจะพยายามปลอบพลเมืองสหรัฐฯ และมิตรสหายที่พึ่งถ้อยแถลงวันรับตำแหน่งของเขาจากทุกมุมโลกว่า ในโมงยามนี้ของสหรัฐอเมริกา “... *democracy has prevailed.*” แต่การเน้นย้ำซ้ำไปซ้ำมาในเรื่อง unity ก็ปิดไม่มีคิดว่าอเมริกากำลังตกอยู่ในห้วงเวลาของความหวุ่นไหว และกำลังหาทางกอบกู้ความมั่นใจในตัวตนของตัวเองที่สูญเสียไปนั้นกลับคืนมา

ในบริบทนี้ หนังสือ *The Godfather Doctrine* (Mitchell and Hulsman, 2009) เล่มน้อยที่หนึ่งในผู้เขียนคือ Aaron Wess Mitchell ต่อมาได้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศด้านกิจการยุโรปและยูเรเชียในสมัยประธานาธิบดีทรัมป์ ได้เสนอบทวิเคราะห์เชิงยุทธศาสตร์ไว้ว่า อำนาจของสหรัฐอเมริกา ทั้งในแง่อำนาจในระดับที่ใช่ในการดำเนินปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐ และอำนาจ

ในเชิงโครงสร้างของการเป็นผู้กำหนดกฎระเบียบ ตกอยู่ในสภาพเสื่อมถอยและถูกทำลาย ผู้เขียนหนังสือ *The Godfather Doctrine* เสนอให้ผู้กำหนดนโยบายของสหรัฐเรียนรู้การหาทางรักษาและฟื้นฟูสถานะอำนาจของตนในเวทีระหว่างประเทศจากแนวทางการรักษาอำนาจของครอบครัวของดอน คอลิโอเน่ ในภาพยนตร์โด่งดังของฟรานซิส คอปโปลา โดยผู้เขียนเปรียบเทียบระหว่างแนวทางที่ลึกลับของเจ้าพ่อมาเฟียใช้ในการรักษาอำนาจหลังจากที่ดอนคอลลิโอเน่ตายไปแล้ว

แนวทางแบบแรก คือแนวทางที่ยังคงอิงกรอบกฎเกณฑ์ ข้อตกลงและบรรทัดฐานเดิมที่เคยใช้มา โดยหวังว่ามันจะยังคงใช้ได้ และฝ่ายอื่นๆ จะยังคงยึดถือมันอยู่ แม้ว่าสถานะอำนาจของมาเฟียครอบครัวนี้ได้เปลี่ยนแปลงตกไปจากเดิมแล้วเมื่อดอนคอลลิโอเน่ตาย แนวทางแบบที่สองคือแนวทางแบบใช้กำลังชิงลงมือจัดการกวาดล้างศัตรูฝ่ายตรงกันข้ามก่อน หรือแม้แต่ฝ่ายไหนก็ตามที่มีแนวโน้มว่าจะสามารถผงาดขึ้นมาทำลาย เพื่อรักษาอำนาจและความได้เปรียบเอาไว้ แนวทางแบบที่สามเป็นแนวทางที่หาทางปรับเป้าหมายและเลือกใช้วิธีการให้เหมาะสมกัน รวมทั้งให้สอดคล้องกับสถานะอำนาจที่เป็นจริงของตน โดยไม่เชื่อเหมือนแนวทางแบบแรกว่า จะมีใครเคารพในกฎกติกาหรือข้อตกลงที่เคยมีมา ถ้าอำนาจที่หนุนหลังกฎกติกาหรือข้อตกลงเหล่านั้นเสื่อมถอยหรือเปลี่ยนแปลงไปแล้ว แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่คิดเหมือนแนวทางแบบที่สองว่าการใช้กำลังแต่เพียงอย่างเดียวจะช่วยให้รักษาอำนาจไว้ได้

ผู้เขียนเห็นว่าแนวทางแบบที่สาม ซึ่งผู้เขียนเรียกว่าแบบ *realist* เหมาะสมกว่าแนวทาง 2 แบบแรก คือ *liberal institutionalist* และ *neoconservative* และเสนอให้ผู้นำสหรัฐอเมริกาใช้แนวทางแบบที่สาม ซึ่งประกอบด้วยแนวปฏิบัติใหญ่ๆ 3 ด้านมาเป็นการรอบกกำหนดยุทธศาสตร์การต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ผู้วิจัยเห็นความสอดคล้องในวิธีคิดเช่นนี้กับแนวทางที่สุรพงษ์ ชัยนามเสนอในงานศึกษานโยบายต่างประเทศของไทยสมัยสงครามเย็น จึงเห็นว่าควรนำเสนอไว้แนวปฏิบัติแบบ *realist* เหล่านั้น ประกอบด้วย 1) การเลือกใช้เครื่องมือในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มีอยู่หลากหลายอย่างเหมาะสมกับเป้าหมายและสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ 2) การให้ความสำคัญและใส่ใจต่อความคิดเห็นและผลประโยชน์ของพันธมิตรใหญ่น้อยของสหรัฐอเมริกา ไม่ดำเนินวิเทโศบายใดๆ โดยปราศจากการสนับสนุนหรือไม่ฟังเสียงคัดค้านหักท้วงของประเทศพันธมิตร และ 3) การตระหนักถึงข้อจำกัดของสถาบันระหว่างประเทศที่มีอยู่ และหาทางปรับเปลี่ยนมันเพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างอำนาจที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตั้งประเทศที่มีแนวโน้มว่าจะมีอำนาจเพิ่มมากขึ้นให้เข้ามามีบทบาทในสถาบันระหว่างประเทศมากขึ้น

จากข้อเสนอตามแนวทางของ *realism* ข้างต้น ผู้วิจัยขอเปิดประเด็นพิจารณาในบทสรุปจุดนี้ 2 เรื่องที่เห็นว่าเป็นความต่อเนื่องอยู่ในเส้นเวลาของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและมีนัยสำคัญต่อการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาและต่อโลกร่วมสมัย เช่นเดียวกับที่เคยมีมาแล้วในสมัยสงครามเย็น เรื่องแรกคือสถานะอำนาจของสหรัฐอเมริกา เรื่องที่สองคือบทบาทการนำของสหรัฐอเมริกาในการเมืองโลก

ในเรื่องแรกที่เกี่ยวข้องกับสภาพการณ์ของอำนาจที่เปลี่ยนแปลงไปของสหรัฐอเมริกาในเวลานี้ การพิจารณาสถานะอำนาจควรแยกพิจารณาอำนาจอย่างน้อยเป็น 3 มิติ คือในมิติที่เป็นการครอบครองขีดความสามารถและทรัพยากร มิติที่สองคืออำนาจในมิติที่เป็นความสามารถในการกำหนดผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ผ่านการใช้อิทธิพลหรือแรงจูงใจทั้งในเชิงบวกและลบในความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง และในมิติที่สามคืออำนาจในเชิงความสามารถที่จะกำหนดวาระและวางกฎกติกาและระเบียบต่างๆ รวมทั้งข้อยกเว้นเพื่อวางเป็นกรอบให้แก่การดำเนินปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง

ในเรื่องที่สองเป็นเรื่องที่สัมพันธ์กับทฤษฎีหลักของการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศคือ realism นั่นคือแนวปฏิบัติแบบ realism 3 ด้านที่ทั้ง Mitchell และ Hulsman กับสุรพงษ์ ชัยนามเสนอไว้ว่าเป็นกรอบที่เหมาะสมสำหรับการวางยุทธศาสตร์การต่างประเทศ ผมเห็นว่ายังควรตามพิจารณาแนวทางนี้ลึกลงไปในระดับที่เป็นวิธีคิดและการมองโลกในแบบ realism ว่าอะไรคือวิธีคิดและการมองโลกแบบ realism มีงานสำคัญจำนวนหนึ่งที่ช่วยให้เรารู้จักวิธีคิดแบบ realism งานที่เป็นที่รู้จักกันดีคืองานของ Hans Morgenthau และ E.H. Carr แต่ในที่นี้ผมขอเสนอวิธีคิดแบบ realism ผ่านความคิดของ George Kennan ผู้เป็นนักวางแผนยุทธศาสตร์ต่างประเทศสมัยสงครามเย็น

ก่อนจะได้พูดถึงอำนาจของสหรัฐอเมริกาในสภาพแวดล้อมและบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป ควรกล่าวไว้ในเบื้องต้นนี้ก่อนว่าสำหรับสหรัฐอเมริกา อำนาจและการใช้อำนาจ ยุทธศาสตร์ หลักนิยมทางการทหาร หรือการดำเนินนโยบายระหว่างประเทศก็ตาม มีการเปลี่ยนแปลงไปได้หลายรูปแบบ และเปลี่ยนอยู่เป็นระยะๆ แต่สิ่งที่ยังคงไม่เปลี่ยนแปลงได้แก่กรอบที่เป็นตัวกำหนดเป้าหมายของการวางยุทธศาสตร์และนโยบาย รวมทั้งเป้าหมายของการสร้างระเบียบระหว่างประเทศดังที่กล่าวมา กรอบดังกล่าวได้แก่ค่านิยมอุดมคติแบบเสรีนิยม ไม่ว่าจะเป็น เสรีภาพและการแสวงหาความสุขของปัจเจกบุคคล ความเสมอภาคทางโอกาส การค้าเสรี ประชาธิปไตย และสิทธิมนุษยชน ค่านิยมอุดมคติชุดนี้เป็นค่านิยมอุดมคติที่นิยามความเป็นตัวตนและการดำรงคงอยู่ของวิถีชีวิตแบบอเมริกัน ถึงแม้ว่าจะเคยเกิดเหตุการณ์ที่ดินแดนของสหรัฐถูกเข้าศึกโจมตีได้หลายครั้ง แต่เมื่อคำนึงถึงขีดความสามารถที่สหรัฐอเมริกามีอยู่และโดยสภาพทางภูมิรัฐศาสตร์แล้ว ภัยคุกคามต่อความอยู่รอดของสหรัฐอเมริกา ก็มีไม่เรื่องของการกังวลเกี่ยวกับการปกป้องรักษาเอกราชและบูรณภาพของดินแดน สหรัฐอเมริกามีความสามารถยิ่งกว่าเพียงพอในการป้องกันตนเองจากการถูกรุกราน ในมุมมองเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติที่สหรัฐอเมริกาถือว่าสำคัญยิ่ง สหรัฐอเมริกาโน้มไปในทางที่จะนิยามผลประโยชน์ด้านความอยู่รอดของตนว่าเป็นการที่สังคมของตนสามารถรักษาวินัยชีวิตแบบอเมริกันตามค่านิยมอุดมคติแบบเสรีนิยมไว้ได้

กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ ความอยู่รอดของสหรัฐอเมริกาหมายถึงความอยู่รอดของอเมริกันในฐานะที่เป็นวิถีชีวิต การวางรากฐานของระเบียบระหว่างประเทศ รวมทั้งการดำเนินนโยบายการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาต่างล้วนมีจุดมุ่งหมายเพื่อบำรุงระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่เปิดให้แก่การเติบโตของเศรษฐกิจและธุรกิจอเมริกันให้ขยายตัวออกไปได้อย่างไม่สิ้นสุดเท่าที่พัฒนาการทางเทคโนโลยีจะขยายพรมแดนของมันออกไปได้มากเพียงใด และเพื่อสร้างสภาพแวดล้อมทางการเมืองระหว่างประเทศที่มั่นคงปลอดภัยสำหรับการรักษาประชาธิปไตยและเสรีภาพของพลเมืองและวิถีชีวิตแบบอเมริกัน แต่สหรัฐอเมริกา ก็เชื่อด้วยว่าค่านิยมอุดมคติแบบเสรีนิยมนี้ทรงคุณค่าต่อมนุษยชาติเป็นสากล กรอบและเป้าหมายของระเบียบระหว่างประเทศที่สหรัฐฯ สร้างขึ้น สหรัฐฯ จึงเชื่อว่าเป็นประโยชน์ไม่เพียงต่ออเมริกัน แต่ยังเป็น

ผลดีต่อมวลมนุษยชาติโดยรวมอีกด้วย และนี่คือชุดเหตุผลที่สหรัฐอเมริกาใช้อ้างอิงรับความชอบธรรมของการใช้อำนาจของตนในเวทีโลก ซึ่งรวมทั้งการใช้งำลัความรุนแรง

เมื่อหันมาพิจารณาอำนาจของสหรัฐอเมริกา ผู้เขียน *The Godfather Doctrine* ทั้งสองกล่าวว่า อำนาจของสหรัฐอเมริกาอยู่ในช่วงขาหลง อันที่จริง งานที่เสนอว่าอำนาจของสหรัฐอเมริกาอยู่ในภาวะเสื่อมถอยนี้ ไม่ใช่ข้อเสนอที่ใหม่อะไร มีการเสนอกันมาตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1970 แล้ว แต่ข้อเสนอเหล่านั้นก็ตามมาด้วยข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นว่าแท้จริงแล้วอำนาจของสหรัฐอเมริกามีได้ถดถอยลงแต่อย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำนาจในมิติที่เป็นการครอบครองขีดความสามารถและทรัพยากร ซึ่งมีงานหลายชิ้นชี้ให้เห็นว่าในแง่ของการครอบครองขีดความสามารถและทรัพยากรนี้ ไม่ว่าจะใช้ดัชนีชี้วัดตัวใด สหรัฐอเมริกามีศักยภาพอำนาจอยู่ในอันดับต้นๆ ทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งขีดความสามารถด้านการทหาร ซึ่งในที่นี้จะชี้ให้เห็นเพียงเรื่องเดียวเท่านั้น คือขีดความสามารถด้านสมุทธานุภาพและน่านุภาพของสหรัฐอเมริกาที่มีอยู่เหนือกว่าประเทศอื่นใดทั้งหมดในการควบคุมพื้นที่อันเป็นของกลางที่มนุษยชาติตกลงว่าเป็นพื้นที่ที่ใช้ร่วมกัน คือผืนน้ำในมหาสมุทรและชั้นบรรยากาศของโลก การสามารถควบคุมพื้นที่ทั้งสองไว้ได้นี้ช่วยให้อำนาจทางทหารของสหรัฐอเมริกาแผ่เข้าถึงพื้นที่จุดต่างๆ ของโลกได้อย่างทั่วถึง

สิ่งที่เป็นรากฐานของอำนาจในมิติของการครอบครองขีดความสามารถนี้ที่สำคัญที่สุด นอกเหนือจากสภาพที่ตั้งทางภูมิศาสตร์/ภูมิรัฐศาสตร์และความมั่งคั่งของทรัพยากร ธรรมชาติและเศรษฐกิจที่สหรัฐอเมริกามีอยู่เป็นทุนเดิมแล้ว ยังได้แก่ ระบบการเมืองและสังคมอเมริกัน ที่ในด้านหนึ่ง สังคมการเมืองประชาธิปไตยแบบอเมริกันที่เป็นระบบกระจายอำนาจและเปิดกว้างต่อการก่อตัวและแสดงออกของแนวคิดและการแสดงออกของเหตุผล ตลอดจนการเคลื่อนไหวรวมตัวและการพิจารณาและผลักดันผลประโยชน์ที่แตกต่างหลากหลายของคนกลุ่มต่างๆ รวมทั้งมีวัฒนธรรมการวิพากษ์วิจารณ์ที่เข้มแข็งเพียงพอที่จะทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนเรียนรู้อยู่ตลอดเวลา นโยบายใดไม่ว่าโดยผู้ใดคนใด หรือการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดของฝ่ายใดก็ตามจะมีกระบวนการตรวจสอบโดยภาคส่วนต่างๆ ในสังคมที่จะทำให้เรื่องที่ไม่เข้าท่าหรือนโยบายที่ผิดพลาดสร้างความเสียหาย หรือความคิดอันโง่เขลาหรือแม้แต่ชั่วร้ายของผู้ใดคนใดไม่อาจดำรงอยู่ได้นานโดยไม่มีการแก้ไข นอกจากนี้ ระบบสังคมแบบอเมริกันยังเป็นสังคมอุดมปัญญาที่มีระบบสร้างแรงจูงใจให้แก่การผลิตนวัตกรรม การพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ ตลอดจนเทคโนโลยีและเทคโนโลยีวิทยาศาสตร์ต่างๆ ดึงดูดใจผู้มีความรู้ความสามารถจากทั่วโลกให้เข้ามาสร้างพัฒนาการและความก้าวหน้าทางภูมิปัญญา

สังคมการเมืองแบบเปิดของประเทศที่เป็นเจ้ามหาอำนาจประเทศนี้ ยังทำให้ประเทศอื่นๆ เกิดความรู้สึกว่าตนสามารถติดตามและศึกษาเกี่ยวกับพลวัตของการดำเนินนโยบายของสหรัฐอเมริกาทั้งในอดีตที่ผ่านมาแล้ว และที่กำลังเกิดขึ้นได้อย่างโปร่งใส พร้อมด้วยสารสนเทศที่สมบูรณ์พอสมควร รวมทั้งรู้สึกว่าการเมืองของสหรัฐฯ เปิดช่องทางให้เสียงและความต้องการของตนเป็นที่ตระหนักรับรู้ได้ หรือในบางครั้งยังสามารถเข้าไปแสวงหาแนวร่วมภายในสหรัฐอเมริกาเองเพื่อผลักดันประเด็นที่เป็นผลประโยชน์ของเราได้ นี่คือนิสัยที่ดึงดูดใจที่เป็น soft power ที่สำคัญของสหรัฐอเมริกา ที่แตกต่างจากประเทศเจ้ามหาอำนาจอื่นๆ ที่ผ่านมาแล้ว หรือที่กำลังจะผงาดขึ้นมาใหม่

อย่างไรก็ดี แม้ว่าอำนาจที่เป็นการครอบครองขีดความสามารถของสหรัฐอเมริกาในแง่ไม่ได้ลดลงจนเมื่อพิจารณาจากการกระจายขีดความสามารถระหว่างรัฐในระบบระหว่างประเทศที่เป็นอยู่ในปัจจุบันแล้ว กล่าวได้ว่าระบบระหว่างประเทศในปัจจุบันมีโครงสร้างการกระจายขีดความสามารถเป็นแบบมีขั้วอำนาจเดียวหรือ unipolar ซึ่งก่อให้เกิดภาวะอสมมาตรของอำนาจขึ้นมาในระบบระหว่างประเทศ โดยขีดความสามารถสั่งสมรวมศูนย์อยู่ในมือของสหรัฐอเมริกามากกว่ารัฐอื่นๆ ที่เหลือ

ในแง่นี้ ผู้วิจัยจึงเสนอว่าอำนาจของสหรัฐอเมริกาในมิติของการครอบครองขีดความสามารถนี้มีได้เสื่อมถอยลงดังที่หนังสือเล่มนี้ตั้งประเด็นไว้ แต่เพิ่มพูนมากขึ้นจนเกิดภาวะอสมมาตรของอำนาจดังกล่าว แต่ภาวะอสมมาตรของอำนาจในมิติแรกที่เป็นการครอบครองขีดความสามารถนี้ก็กลับจะกลายเป็นข้อจำกัดต่อการใช้อำนาจของสหรัฐอเมริกาในอีก 2 มิติที่เหลือ ด้วยสาเหตุหลายประการด้วยกัน

ประการแรก การที่สหรัฐอเมริกาสั่งสมขีดความสามารถไว้มากจนสามารถเป็นพลังคุกคามรัฐใดก็ได้ นั้น มีผลทำให้การรักษาความเชื่อมั่นของประเทศอื่นๆ ว่าอำนาจที่สหรัฐอเมริกามีอยู่นี้ จะถูกนำออกใช้อย่างมีความรับผิดชอบและด้วยความตั้งใจอันดีและเป็นประโยชน์ร่วมกัน รวมทั้งเคารพต่อผลประโยชน์ของรัฐ และสร้างความชอบธรรมในสายตาของผู้คนหลากหลายกลุ่ม ในสังคมระหว่างประเทศ เป็นเรื่องที่มีความสำคัญในเชิงยุทธศาสตร์ต่อการรักษาอำนาจของสหรัฐอเมริกาอย่างยิ่ง การจะยังความเชื่อมั่นและความชอบธรรมเช่นนั้นให้เกิดขึ้นได้ ทำให้สหรัฐอเมริกาไม่สามารถทำการได้ตามอำเภอใจโดยฝ่ายเดียวโดยไม่สร้างความรู้สึกต่อต้านและความต้องการสกัดกั้นทำให้เกิดขึ้นตามมา การเคารพและเดินการกรอบของกฎเกณฑ์กติกาที่มีอยู่ รวมทั้งการเคารพต่อระเบียบระหว่างประเทศที่สหรัฐอเมริกาเป็นแกนนำในการสร้างระเบียบขึ้นมาโดยไม่เป็นผู้ละเมิดมันเสียเอง การวางกฎเกณฑ์และการบังคับใช้กฎเกณฑ์ที่ไม่เพียงเอื้อต่อการรักษาอำนาจและผลประโยชน์ของตนเอาไว้ แต่ยังคำนึงถึงผลกระทบและความเป็นธรรมที่จะเกิดขึ้นต่อคนอื่นๆ ด้วย จึงเป็นเรื่องที่จำเป็น อำนาจยังมีมากขึ้นเพียงใดยิ่งต้องมาพร้อมกับความรู้สึกประมาณและการยับยั้งชั่งใจ ซึ่งเป็นเรื่องที่คนมีอำนาจแล้วมักทำได้ยาก แต่ถ้าไม่ทำหรือทำแล้วไม่เป็นผล การต่อต้านจะเกิดขึ้นตามมา

นัยประการที่สองของภาวะอสมมาตรของอำนาจที่จำกัดการใช้อิทธิพลของสหรัฐอเมริกาในการดำเนินความสัมพันธ์กับรัฐอื่น คือ โดยโครงสร้างของขีดความสามารถที่สหรัฐอเมริกาครอบงำอยู่มันมีความไม่ได้ดูลอยลางมากระหว่างเครื่องมือด้านการทหาร กับเครื่องมือประเภทอื่นๆ ที่รัฐบาลสหรัฐฯ สามารถนำออกมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขอเทียบให้เห็นอย่างง่ายๆ จากสัดส่วนของอัตรากำลังคนของสหรัฐอเมริกาในภาคการทหาร กับภาคการทูตและการให้ความช่วยเหลือและการพัฒนาระหว่างประเทศ ดังนี้ ในปี 2019 กองทัพสหรัฐมีกำลังพลในเครื่องแบบที่ไม่นับกำลังสำรองของกองทัพต่างๆ 1.81 ล้านคน กระทรวงการต่างประเทศในปี 2019-2020 มี 24,000 คน และ USAID มีผู้ปฏิบัติงาน 3,893 คน สัดส่วนระหว่างกลาโหมกับกระทรวงการต่างประเทศบวก USAID อยู่ที่ 210 ต่อ 1 (ประเทศตะวันตกอื่นๆ สัดส่วนอยู่ระหว่าง 8-10:1) และในเชิงงบประมาณของสหรัฐอยู่ที่ 350:1

ข้อจำกัดต่อการใช้อำนาจของสหรัฐอเมริกาประการที่สาม เกิดจากฝ่ายตรงข้ามของสหรัฐจะหลีกเลี่ยงที่จะเล่นในเกมที่สหรัฐเป็นฝ่ายได้เปรียบ แต่จะเลือกใช้ยุทธวิธีที่สหรัฐจะตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความเสียเปรียบอันเกิดจากต้นทุนค่าใช้จ่ายในการต่อสู้ระหว่างสองฝ่ายซึ่งไม่ได้ดูลูกกัน

ค่าใช้จ่ายด้านการทหารของสหรัฐ ตัวเลขของปี 2019 อยู่ที่ 5732 billion นั่นคือ มากกว่างบประมาณด้านความมั่นคงของอีกเก้าประเทศในสิบอันดับแรกของประเทศที่ใช้งบประมาณด้านการทหารมากที่สุดในโลกรวมกัน

แต่การรักษาความเชื่อมั่นระหว่างรัฐต่างๆ ว่าอำนาจที่สหรัฐอเมริกาคบครองอยู่จะนำออกใช้ด้วยความตั้งใจอันดีว่าเป็นเรื่องยากแล้ว แต่ที่ยากยิ่งกว่าคือการทำให้อำนาจอันมีอยู่ล้นพ้นประมาณนี้มีความชอบธรรมในสายตาของคนส่วนใหญ่ทั่วโลก

ด้วยเหตุนี้เอง ที่ทำให้น่าสนใจว่าแนวทางการต่างประเทศแบบ realism เสนอวิธีคิดอย่างไรสำหรับยุทธศาสตร์การต่างประเทศและความมั่นคง

ในบริบทที่การเมืองระหว่างประเทศทวีความตึงเครียดขึ้นมามากในช่วงการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีทรัมป์ เมื่อต้องคิดว่าจะเลือกกระบวนวิธีคิดของฝ่าย realist คนไหนมาพิจารณา ในบริบทของการต่างประเทศสหรัฐ บุคคลนั้นก็ควรจะเป็น George F. Kennan (1904 - 2005) หรือ Mr. X นักการทูต นักยุทธศาสตร์ชาวอเมริกัน เจ้าของบทความ “The Sources of Soviet Conduct” ที่มาของความคิดยุทธศาสตร์การสกัดล้อมสหภาพโซเวียตอันโด่งดังเมื่อเริ่มต้นสงครามเย็น

ในทางทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เคนแนนถูกจัดไว้ให้อยู่ในพวก political realism ความคิดและข้อเสนอเชิงนโยบายของคนที่ถูกจัดให้เป็น political realists ด้วยกันอันที่จริงมีความแตกต่างระหว่างกันอยู่มาก แต่ส่วนที่พวกเขามักถูกคนนอกวงเข้าใจผิดเหมือนกัน คือความเข้าใจผิดที่ว่า political realists เป็นพวกสนับสนุนการใช้กำลังความรุนแรงและสงครามเป็นเครื่องมือดำเนินนโยบายต่างประเทศ เป็นพวกที่เห็นว่า might is right และถ้าการทำสงครามเกิดขึ้นมาจริงๆ คนก็มักเข้าใจว่าเป็นการดำเนินนโยบายตามยุทธศาสตร์ที่พวก political realists เป็นผู้ตัดสินใจ

แต่ความจริงวิธีคิดของคนที่ถูกจัดให้เป็น political realists ไม่ได้คิดแต่เรื่องการใช้กำลังแบบนั้น และถ้าหากเคนแนนยังอยู่ เขาก็คงจะเสนอเช่นเดียวกับที่คิสซิงเจอร์เสนอ คือคัดค้านการปล่อยให้ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐ กับจีน ระหว่างสหรัฐ กับอิหร่านไต่ระดับสูงขึ้นไปเรื่อยๆ ในขณะที่ละเลยการให้ความสำคัญแก่การฟังเสียงประเทศพันธมิตร และจำกัดทางเลือกอื่นลงจนหมดเหลือแต่การใช้การบีบบังคับต่อกันเป็นหลัก จนอาจทำให้ความคิดที่ว่าสงครามเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่นที่มีการกล่าวถึง Thucydides Trap จะกลายเป็นเงื่อนไขที่ทำให้สงครามเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ขึ้นมาจริงๆ

จะเข้าใจทางคิดของเคนแนนในแบบกะทัดรัดก็จะต้องเปรียบเทียบกับของนักยุทธศาสตร์อย่าง Thomas C. Schelling (1921 - 2016) และ Herman Kahn (1922 - 1983) 2 คนหลังนี้เลือกแนวทางการใช้กำลังเป็นทางวิเคราะห์หลัก วิธีคิดของเชลลิงและคาน์จึงมุ่งไปที่ การคิดเชิงยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการใช้กำลังว่าในสถานการณ์ที่ความขัดแย้งมีโอกาสไต่ระดับสูงขึ้นไปในแต่ละขั้น ๆ การใช้กำลังเพื่อบีบบังคับควรทำอย่างไรจึงจะผสมความกลัวกับการคาดคะเนถึงผลได้ผลเสียและความเชื่อให้ได้ประสิทธิภาพออกมาดีที่สุด หรือในพิสัยของความขัดแย้งแต่ละระดับ ไม่ว่าอีกฝ่ายจะเลือกปฏิบัติการเคลื่อนไหวในรูปแบบหรือ

นอกกรอบแบบวิธีไหนก็ตาม ทำอย่างไรฝ่ายสหรัฐฯ จึงสามารถคุมเกมการใช้อำกำลังรุก ป้องปราม หรือตอบโต้ฝ่ายตรงข้าม รวมทั้งเลือกที่จะยกหรือลดระดับความขัดแย้งได้ ด้วยทางเลือกที่เหนือกว่า ยืดหยุ่นได้มากกว่า และอยู่ในจุดได้เปรียบในการกดดันอีกฝ่ายได้สูงกว่า

แต่วิธีคิดทางยุทธศาสตร์ของเคนเนดีต่างออกไปจากของเซลลิงและคาห์น ด้วยความที่เขาเป็น หรือถูกจัดให้เป็น political realist เคนเนดีมองตามสภาพความเป็นจริงว่าในความขัดแย้งระหว่างประเทศ สงครามย่อมเป็นทางเลือกหนึ่งที่เป็นไปได้ และเมื่อมีอาวุธนิวเคลียร์เข้ามาเกี่ยวข้อง ก็มีใ้ว่าอาวุธนิวเคลียร์จะมีฤทธิ์แต่ในทางป้องปรามอย่างเดียว โอกาสที่จะเกิดสงครามระหว่างประเทศที่มีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครองมีอยู่เสมอ และเมื่อสงครามเกิดขึ้นแล้ว ก็ไม่อาจตัดความเป็นไปได้ว่าอาวุธนิวเคลียร์จะไม่ถูกนำมาใช้ในสงคราม อย่างน้อยสงครามที่ใช้นิวเคลียร์อย่างจำกัดวง ยังอยู่ในวิธีคิดและแผนยุทธศาสตร์ของประเทศเหล่านี้

ถึงแม้ว่าสภาพตามความเป็นจริงจะทำให้ความเป็นไปได้ของสงครามยังมีอยู่เสมอไป แต่เคนเนดีก็เสนอว่าแม้จะมีได้ตัดความเป็นไปได้แบบอื่นๆ และโอกาสที่จะใช้เครื่องมือและวิธีการอื่นๆ นอกเหนือจากสงครามและการใช้อำกำลังบีบบังคับ ในการจัดการแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างประเทศที่แต่ละฝ่ายมีอยู่ต่อกัน

ความเป็นไปได้ที่สงครามจะเกิดขึ้นและมีโอกาสจะยกระดับเป็นสงครามนิวเคลียร์กลับยิ่งทำให้การสร้างทางเลือกแบบอื่นๆ ในการแก้ไขความขัดแย้ง และยุทธศาสตร์เพื่อรักษาสันติภาพ กลายเป็นเรื่องสำคัญจำเป็นและเร่งด่วน ซึ่งรวมทั้งการหาทางลดเงื่อนไขทั้งด้านที่เป็นเหตุผลในการทำสงคราม และการลดความรุนแรงของสงครามลงไปในให้น้อยที่สุด และความรับผิดชอบในเรื่องนี้เป็นของสหรัฐฯ พอๆ กับฝ่ายที่สหรัฐฯ ถือว่าเป็นฝ่ายตรงข้าม ซึ่งในเวลานั้น คือสหภาพโซเวียต

โดยวิธีคิดแบบนี้ ด้านหนึ่ง เคนเนดีจึงเสนอให้เห็นอันตรายของการที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจะมองฝ่ายตรงข้าม “แบบ *idée fixe*” โดยเห็นว่าอีกฝ่ายเป็นศัตรูอย่างสมบูรณ์ และกำหนดชัยชนะในการทำสงครามกับศัตรูแบบนี้ไว้ที่การทำลายล้างฝ่ายตรงข้ามอย่างสมบูรณ์ อีกด้านหนึ่ง เมื่อสงครามยังเป็นไปได้ เพื่อลดความรุนแรงในสงครามลง เคนเนดีเสนอให้ยุติการใช้นิวเคลียร์เป็นอาวุธ รวมทั้งการเป็นอาวุธเพื่อการป้องปราม ในความหมายว่าอาวุธคือเครื่องมือที่ใช้จัดการกับเป้าหมายฝ่ายตรงข้ามเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และผลประโยชน์บางอย่าง แต่เมื่อผลของการใช้นิวเคลียร์คือการทำลายล้างมนุษยชาติและอารยธรรม จึงไม่ควรที่ใครจะเชื่อมั่นเป็นอาวุธ

ความคิดทางยุทธศาสตร์ของเคนเนดีจึงมองไปไกลกว่าการใช้อำกำลังในการพิจารณา และเปิดทางเลือกที่เป็นไปได้หลายด้านสำหรับดำเนินความสัมพันธ์ไปสู่จุดมุ่งหมาย ไม่ได้ตั้งต้นและไม่ได้หยุดอยู่ที่การใช้อำกำลังกดดัน และคิดแต่เฉพาะยุทธศาสตร์การทำสงครามเป็นหลักสำหรับรักษาสันติภาพที่เป็นผลประโยชน์ของสหรัฐฯ

ในแง่นี้ เคนเนดีจึงเป็น political realist ที่ยืนอยู่กับความคิดกระแสสำคัญสายหนึ่งของอเมริกัน นั่นคือ ปณิธานนิยม ความหมายของปณิธานนิยมดังกล่าว สุนทรพจน์นี้ของโรเบิร์ต เอฟ. เคนเนดีแสดงไว้ชัดเจนดี

“Our future may lie beyond our vision, but it is not completely beyond our control. It is the shaping impulse of America that neither fate nor nature nor the irresistible tides of history, but the works of our own hands, matched to reason and principle, will determine destiny.”

ในระหว่างที่สหรัฐฯ อยู่บนเส้นเวลาของปัญหาการเมืองภายในที่ไบเดนกำลังจะต้องการทางแก้ไข และเยียวยา ไม่ว่าจะเป็นคำของเคนเนดีข้างต้น หรือคำที่ประธานาธิบดีทรัมป์ฝากไว้ก่อนจะออกจากทำเนียบขาวในวันอำลาตำแหน่ง *“We will be back in some form.”* จึงคือสิ่งที่โลกจะจับตามอง สหรัฐอเมริกา และภาพสหรัฐอเมริกาบนเส้นเวลาของแต่ละฝ่ายต่อไป

รายการอ้างอิง

. กรุงเทพฯ : ราชบัณฑิตยสถาน.

. กรุงเทพฯ : ม.ป.พ.

. กรุงเทพฯ : คบไฟ.

. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สยาม.

. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สยาม.

กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สยาม.

กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สยาม.

กรุงเทพฯ: สโมสรสราญรมย์ กระทั่งการต่างประเทศ.

Adler, Emanuel and Michael Barnett. (1998). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.

Armstrong, David. (1993). *Revolution and World Order: The Revolutionary State in International Society*. Oxford: Clarendon Press.

Barnett, Michael P. (1992). *Confronting the Cost of War: Military Power, State, and Society in Egypt and Israel*. Princeton: Princeton University Press.

Berlin, Isaiah. (1990). *The Crooked Timber of Humanity: Chapters in the History of Ideas*, Henry Hardy (ed.), London: John Murray.

Buzan, Barry. (1991). *People, State and Fear : An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. 2nd Edition. Boulder: Lynne Rienner.

Buzan, Barry and Ole Waever. (2003). *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.

Carlsnaes, Walter. (1992). The Agent-Structure Problem in Foreign Policy Analysis. *International Studies Quarterly*, 36 (3), 245-270.

Christie, Clive J. (2001). *Ideology and Revolution in Southeast Asia, 1900 – 1980: Political Ideas of the Anti-Colonial Era*. Richmon: Curzon.

Deutsch, Karl W. (1957). *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press.

Dockrill, Saki R. and Geraint Hughes, eds. (2006) . *Palgrave Advances in Cold War History*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.

Dreisbach, Kai. (2004). Between SEATO and ASEAN: The United States and the Regional Organization of Southeast Asia. In Marc Frey, Ronald W. Pruessen, and Tan Tai Yong, eds. *The Transformation of Southeast Asia: International Perspectives on Decolonization*. Singapore: Singapore University Press, 241 – 256.

George, Alexander. (2006). *On Foreign Policy: Unfinished Business*. Boulder: Paradigm Publishers.

Gordon, Bernard K. (1987). Indochina: Still the Cockpit. In Ilpyong J. Kim, ed. *The Strategic Triangle: China, the United States and the Soviet Union*. New York: Paragon House.

Gourevitch, Peter. (1978). The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics. *International Organization*, 32 (4), 881 – 912.

Graebner, Norman B., ed. (1976). *The Cold War: A Conflict of Ideology and Power*. 2nd Edition. Lexington: Heath.

Handel, Michael. (1990). *Weak States in the International System*. London: Frank Cass.

Hartshorne, Richard. (1950). The Functional Approach in Political Geography. *Annals of the Association of American Geographers*, 40 (2), 95 – 130.

Haslam, Jonathan. (2011). *Russia's Cold War: From the October Revolution to the Fall of the Wall*. New Haven: Yale University Press.

Holsti, K.J. (1983). *International Politics: A Framework for Analysis*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

Khong, Yuen Foong. (1992). *Analogies at War: Korea, Munich, Dien Bien Phu and the Vietnam Decision of 1965*. Princeton: Princeton University Press.

Kissinger, Henry A. (1964). *A World Restored*. New York: Grosset & Dunlap Universal Library Edition.

Knorr, Klaus. (1976). Threat Perception. In Klaus Knorr, ed. *Historical Dimensions of National Security Problems*. Lawrence: The University Press of Kansas, 78 – 119.

McMahon, Robert J. (1999). *The Limits of Empire: The United States and Southeast Asia Since World War II*. New York: Columbia University Press.

Mearsheimer, John. (2014). *The Tragedy of Great Power Politics*. Updated Edition. New York: Norton.

Mearsheimer, John. (2018). *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*. New Haven: Yale University Press.

Mearsheimer, John and Stephen Walt. (2007). *The Israel Lobby and US Foreign Policy*. New York: Farrar, Straus and Giroux.

Ministry of Foreign Affairs, Socialist Republic of Vietnam. (1979). *The Truth: Vietnam-China Relations Over the Last Thirty Years*. Hanoi: Ministry of Foreign Affairs.

Mitchell, Aaron Weiss and John Hulsman. (2009). *The Godfather Doctrine: A Foreign Policy Parable*. Princeton: Princeton University Press.

Morgenthau, Hans J. (1948). *Politics among Nations: The Struggle of Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf.

Morgenthau, Hans J. (1978). *Politics among Nations: The Struggle of Power and Peace*.

Revised 5th edition. New York: Alfred A. Knopf.

Morgenthau, Hans J. (2013). The Future of Diplomacy. In Robert J. Art and Robert Jervis, eds. *International Politics*. New Jersey: Pearson, 136 – 146.

Pak, Shun Ng. (2005). From ‘Poisonous Shrimp’ to ‘Porcupine’: An Analysis of Singapore’s Defence Posture Change in the Early 1980s. *Working Paper No. 397*, Strategic and Defence Studies Centre, the Australian National University.

Roberts, Christopher. (2011). Region and Identity: The Many Faces of Southeast Asia. *Asian Politics & Policy*, 3 (3), 365-382.

Rose, Gideon. (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, 51 (1), 144 – 72.

Schmitt, Carl. (2007). *The Concept of the Political*. Chicago: The University of Chicago Press.

Simon, Herbert A. (1996). *Models of My Life*. Cambridge, MA: MIT Press.

Singapore Government Press Release. (1983). Speech by Mr. Goh Chok Tong, Minister of Defence and Second Minister for Health, at the RSAF Graduation Ceremony at Paya Lebar Airport.

Skidmore, David, ed. (1997). *Contested Social Orders and International Politics*. Nashville: Vanderbilt University Press.

Stein, Arthur A. (1990). *Why Nations Cooperate: Circumstance and Choice in International Relations*. Ithaca: Cornell University Press.

Walt, Stephen. (1987). *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press.

Waltz, Kenneth N. (1979). *Theory of International Politics*. Reading, Mass: Addison-Wesley.