



บทที่ 2

หลักการทั่วไปในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ

หลักการทั่วไปในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ อาจแบ่งพิจารณาได้

3 ประการคือ

- ก. พื้นฐานของนโยบายต่างประเทศ : ลักษณะและวัตถุประสงค์
- ข. กระบวนการในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ
- ค. เครื่องมือที่ใช้ในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ

ก. พื้นฐานของนโยบายต่างประเทศ : ลักษณะและวัตถุประสงค์ ในความสัมพันธ์

ระหว่างประเทศนโยบายต่างประเทศของรัฐมีบทบาทอย่างมาก ในการแสดงให้เห็นถึงแนวทางของความสัมพันธ์และการปฏิบัติที่รัฐต่าง ๆ มีต่อกัน ไม่ว่าจะเป็นรัฐใหญ่หรือเล็ก มีอำนาจมากหรือน้อย ต่างก็มีความจำเป็นที่จะต้องติดต่อกับรัฐภายนอก การติดต่อดังกล่าวนี้โดยปรกติมีวิธีการหลักการ วัตถุประสงค์ ผลประโยชน์ และจุดมุ่งหมายเป็นของตนเอง

ปรกติรัฐเอกราชจะมีอำนาจในการกำหนดเป้าหมายและวิธีการในความสัมพันธ์กับประเทศอื่นด้วยตนเอง ถ้ารัฐบาลมีความพอใจในความสัมพันธ์กับประเทศหนึ่งประเทศใดหรือกลุ่มประเทศหนึ่งประเทศใดก็ย่อมต้องการรักษาความสัมพันธ์อันนั้นไว้ ในทางตรงกันข้ามถ้ารัฐบาลไม่พึงใจต่อความสัมพันธ์นั้น ก็ย่อมต้องการเปลี่ยนแปลงที่หรือพฤติกรรม หรือนโยบายของต่างชาติดังกล่าวให้เป็นที่พึงปรารถนาของตน ถ้าหากไม่สามารถเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมหรือท่าทีหรือนโยบายของชาติอื่นได้ บางทีก็จำเป็นต้องปรับปรุงพฤติกรรมหรือแนวความคิดของตนเองให้อยู่ กับต่างชาติได้ พฤติกรรมที่มีเป้าหมายที่จะให้เกิดผลอันพึงปรารถนาดังกล่าวเรียกว่า นโยบายต่างประเทศ<sup>1</sup> รัฐมีวัตถุประสงค์สำคัญในการกำหนดนโยบายต่างประเทศเพื่อรักษาไว้ซึ่ง

<sup>1</sup>เขียน ชีระวิทย์, "กระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทย," การเมืองและสังคม ประชศ นันทียะกุล, บรรณาธิการ, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 475.

เอกราชและความมั่นคงของประเทศ ส่วนเป้าหมายรองลงมาได้แก่การส่งเสริม และปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของชาติ<sup>1</sup> สรุปได้ว่าในเรื่องนโยบายต่างประเทศของรัฐเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยสำคัญ 3 ประการ คือ ผลประโยชน์ของชาติ การกำหนดเป้าหมาย และวิธีการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดผลเช่นนั้น

ผลประโยชน์ของชาติโดยทั่วไปน่าจะหมายถึง สิ่งที่มีอำนาจชักจูงใจของประเทศคือ ความสำเร็จต่อเอกราช ความมั่นคง ความอยู่ดีกินดีและเกียรติภูมิของประเทศ<sup>2</sup> ผู้มีอำนาจชักจูงใจในที่นี้หมายถึง ผู้นำของรัฐซึ่งอาจจะประกอบไปด้วยคณะบุคคลที่มีอำนาจและหน้าที่ในการชักจูงใจในเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับผลประโยชน์ของชาติ ตามปรกติแล้วผู้ที่ทำหน้าที่ชักจูงใจก็จะถือว่า ผลประโยชน์ของชาติเป็นสิ่งสำคัญกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว และในการกำหนดนโยบายต่างประเทศผู้มีอำนาจชักจูงใจก็นำเรื่องผลประโยชน์ของชาติมาพิจารณาประกอบด้วย แต่อย่างไรก็ดีในบางกรณีผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศบางคนได้ปฏิบัติในสิ่งที่ขัดต่อผลประโยชน์ของชาติ เพราะผลประโยชน์ส่วนตัวขัดแย้งกับผลประโยชน์ของชาติ<sup>3</sup> และถ้ามีการ เปลี่ยนรัฐบาลเมื่อใดหรือเมื่อสถานการณ์ระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงไป ทรรศนะที่รัฐบาลเก่ายึดถืออยู่อาจจะหมดความสำคัญอีกต่อไป ซึ่งอาจยังผลให้มีการ เปลี่ยนนโยบายที่ประเทศนั้นได้ปฏิบัติมาแล้วก็ได้

อาจกล่าวได้ว่าสิ่งที่ประเทศหนึ่งถือว่าเป็นผลประโยชน์ของชาตินั้นเปลี่ยนแปลงได้เสมอ ส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการ เปลี่ยนแปลงในกาลเวลา สถานการณ์ ลำดับความสำคัญของปัญหาที่ประเทศกำลังเผชิญอยู่ และทรรศนะของคณะบุคคลผู้มีอำนาจในการชักจูงใจแทนประเทศ เพราะ

<sup>1</sup> Karl W. Deutsch, The Analysis of International Relations (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice - Hall, Inc., 1968), p. 89.

<sup>2</sup> William Reitzel, et. al., United States Foreign Policy (Washington D.C. : The Brookings Institution, 1962), p. 472.

<sup>3</sup> Morton A. Kaplan, System and Process in International Politics (New York : John Wiley & Son, Inc., 1965), pp. 151 - 161.

ฉะนั้นผลประโยชน์ที่สำคัญยิ่งยวด (vital interests) ของชาติในสมัยหนึ่งหรือช่วงเวลาหนึ่ง อาจจะกลายเป็นผลประโยชน์ที่สำคัญรอง (Secondary interests) ในอีกสมัยหนึ่งก็ได้ หรืออาจเป็นไปได้ในทางกลับกันก็คือ สิ่งที่เคยถือว่าเป็นสำคัญรองอาจจะกลายเป็นมีความสำคัญยิ่งยวดก็ได้

สำหรับเป้าหมายของนโยบายต่างประเทศของรัฐต่าง ๆ มักจะสอดคล้องกับหลักผลประโยชน์ของชาตินั้นเองคือ รักษาไว้ซึ่งเอกราช ความมั่นคงปลอดภัย และผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของชาติเป็นสำคัญ ส่วนวิธีการของนโยบายต่างประเทศของรัฐต่าง ๆ ก็ย่อมแตกต่างกันไปตามเป้าหมายของแต่ละประเทศ โดยทั่วไปนั้นรัฐบาลของประเทศจะตัดสินใจเลือกปฏิบัติวิธีการหรือนโยบายที่เสี่ยงภัยน้อยที่สุด ปฏิบัติได้ง่ายที่สุด และเป็นประโยชน์ต่อชาติมากที่สุด ถ้าปรากฏว่านโยบายที่รัฐบาลได้เลือกปฏิบัติไปนั้นเกิดไม่ไคผลตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ซึ่งอาจเนื่องมาจากสถานการณ์ระหว่างประเทศที่เื้อออำนวยต่อการปฏิบัตินโยบายเช่นนั้นได้หมดไปแล้ว หรืออาจเนื่องมาจากต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายอย่างมากหรือมีสาเหตุอื่น ๆ รัฐบาลนั้นก็จะต้องปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงวิธีการหรือนโยบายนั้นเสียใหม่ มิฉะนั้นแล้วก็จะทำให้เกิดผลเสียหายต่อชาติอย่างใหญ่หลวง<sup>1</sup>

ปรกติประเทศอภิมหาอำนาจมักใช้วิธีการหรือนโยบายในการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและการทหารแก่ประเทศขนาดกลางและขนาดเล็ก เพื่อเป้าหมายในการเผยแพร่ลัทธิอุดมการณ์ของตน ซึ่งเป็นผลประโยชน์ของชาติอภิมหาอำนาจในระยะยาวที่ได้ประเทศต่าง ๆ เป็นมิตรประเทศ ที่มีระบบการเมืองการปกครองแนวเดียวกัน มีการติดต่อกันค้าขายกัน และตนมักจะได้เปรียบทางเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศอยู่เสมอ ในขณะที่เดียวกันเท่ากับเป็นการลดบทบาทและอิทธิพลของชาติศัตรูไปคืบในทวีปทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ ประเทศอภิมหาอำนาจจึงต่างแข่งขันกันขยายอิทธิพลเข้าไปในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ในทางกลับกันประเทศขนาดกลางและขนาดเล็กก็มักจะหาทางติดต่อดสัมพันธ์และแสวงหาความช่วยเหลือจากอภิมหาอำนาจ ในรูปการทำสนธิสัญญาความมั่นคงร่วมกัน หรือสนธิสัญญาร่วมมือกันทางทหาร การเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยหวังว่าจะสามารถไคมาซึ่งความมั่นคงปลอดภัยและความมั่งคั่งของประเทศ หรือใน

<sup>1</sup> ธรรมดา ท่องธรรมชาติ, การเมืองระหว่างประเทศ พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ มหานคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2516), หน้า 75.

กรณีประเทศอภิมหาอำนาจขัดแย้งกันในเรื่องผลประโยชน์อย่างกว้างขวาง อาจผลักดันให้ประเทศขนาดกลางและขนาดเล็กหาทางสร้างความร่วมมือกันในแต่ละภูมิภาคขึ้นมา เพื่อสร้างเขตเป็นกลาง อันเป็นการลดความขัดแย้ง โดยไม่เข้าร่วมผูกพันโดยตรงกับอภิมหาอำนาจฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งก็อาจเป็นไปได้

## ข. กระบวนการในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ

1. ผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ กระบวนการในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศของประเทศต่าง ๆ จะแตกต่างกันไป ตามลักษณะของการเมืองการปกครองหรือค่านิยมหรือค่านิยมของชาติ ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ แบบเสรีประชาธิปไตย และแบบคอมมิวนิสต์

ก) แบบเสรีประชาธิปไตย จะมีกระบวนการที่สลับซับซ้อนกว่าแบบคอมมิวนิสต์ แบ่งออกได้เป็น 2 ระบบ คือ ระบบรัฐสภา (Parliamentary System) แบบอังกฤษ และระบบประธานาธิบดี (Presidential System) แบบสหรัฐอเมริกา สำหรับระบบรัฐสภาแบบอังกฤษเป็นระบบคานและถ่วงดุลอำนาจระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ โดยมีรัฐมนตรีต่างประเทศและรัฐมนตรีกลาโหมในบางกรณีเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง ในการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับต่างประเทศและเสนอทางเลือกต่าง ๆ ให้กับคณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณา นอกจากนี้อาจรวมถึงที่ปรึกษาพิเศษ หรือผู้เชี่ยวชาญที่นายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้กระทำการบางอย่าง ด้วยความมุ่งหมายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนโยบายต่างประเทศตามที่ต้องการเป็นกรณี ๆ ไป และเจ้าหน้าที่สำคัญอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเช่น เจ้าหน้าที่สถานความมั่นคงแห่งชาติ กรมประมวลข่าวกลาง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงกลาโหม กระทรวงพาณิชย์ ฯลฯ ตามความสำคัญของแต่ละกรณี เพื่อเสนอทางเลือกต่าง ๆ ให้กับคณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณา เมื่อคณะรัฐมนตรีที่ตัดสินใจเลือกแนวนโยบายใดแล้วปรกติรัฐบาลที่มีเสียงข้างมากมักจะได้รับการยอมรับจากรัฐสภา แต่ถ้านายกรัฐมนตรีไม่สามารถคุมเสียงข้างมากในรัฐสภาได้รัฐสภาจะมีบทบาทในการกำหนดนโยบายต่างประเทศแทน ในบางกรณีคณะรัฐมนตรีก็อาจลาออกเพราะไม่ได้รับเสียงสนับสนุนจากรัฐสภาเพียงพอในนโยบายสำคัญ<sup>1</sup> มีข้อสังเกตทั่วไปกระบวนการในการกำหนดนโยบาย

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 79, 82.

ต่างประเทศของประเทศด้อยพัฒนา มักถูกอิทธิพลของกลุ่มทหาร ข้าราชการ และกลุ่มเศรษฐกิจ  
ครอบงำมากกว่ากลุ่มอื่น

ส่วนประเทศเสรีประชาธิปไตยที่ใช้ระบบประธานาธิบดี ซึ่งเป็นระบบที่  
แบ่งแยกอำนาจกันอย่างเด็ดขาดระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร ประธานาธิบดีจะเป็น  
ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ ดังนั้นอำนาจในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ  
ประเทศจึงตกอยู่กับประธานาธิบดีไม่ใช่สภาของเกรต เมื่อตัดสินใจเลือกแนวนโยบายอย่างหนึ่ง  
อย่างใดไปแล้วก็สามารถปฏิบัติได้เลย ยกเว้นแต่ในกรณีที่ต้องขอขออนุมัติพิเศษเท่านั้นที่  
ประธานาธิบดีจะต้องขออนุมัติงบประมาณจากสภาของเกรต ทำให้สภาของเกรตเข้ามามีบทบาท  
ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ<sup>1</sup> คณะกรรมการวิเทศสัมพันธ์ของสภาสูงยังมีบทบาทในด้าน  
ควบคุมการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล โดยการเรียกผู้รับผิดชอบระดับต่าง ๆ ใน  
ด้านกิจการต่างประเทศมาซักถาม (hearing) ใ้ข้อเท็จจริง นอกจากนั้นยังมีกรณีที่ตาม  
กฎหมายฝ่ายบริหารต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภา เช่น กรณีประกาศสงคราม เป็นต้น

นอกจากรัฐสภาแล้วยังมีกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ เช่น นิสิต  
นักศึกษา กรรมกร ช่างนา ทหาร นักธุรกิจ และสื่อมวลชนต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนด  
นโยบายต่างประเทศ และบางครั้งกลุ่มเหล่านี้ใช้อิทธิพลชักจูงในการแสดงประชามติประท้วง  
เป็นผลให้มีการควบคุมการดำเนินนโยบายต่างประเทศของฝ่ายบริหารได้อย่างค่อนข้างกว้าง  
ขวาง เป็นการกลั่นกรองให้อีกชั้นหนึ่งแม้ว่าอำนาจสูงสุดจะเป็นของฝ่ายบริหารก็ตาม แต่ปัจจัย  
ดังกล่าวก็น่าจะมีผลในทางยับยั้งหรือถ่วงดุลอำนาจ มิให้ถูกผูกขาดจากฝ่ายบริหารโดยปราศจาก  
ความเห็นชอบจากประชาชน

ข) แบบคอมมิวนิสต์ มีกระบวนการในการกำหนดและดำเนินนโยบาย  
ต่างประเทศที่ไม่ค่อยสลับซับซ้อนมากเท่าฝ่ายเสรีประชาธิปไตย เพราะนโยบายต่างประเทศ  
ถูกกำหนดโดยพรรคคอมมิวนิสต์ หรือมาจากคณะกรรมการกลาง (Central Committee)

<sup>1</sup> คีโรทซ์ ภาคสุวรรณ, ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทฤษฎีและพฤติกรรม (กรุงเทพ  
มหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2519), หน้า 121.

ของพรรคคอมมิวนิสต์ คือคณะกรรมการการเมืองของพรรค (Party Politburo)<sup>1</sup>  
 ในสหภาพโซเวียตและสาธารณรัฐประชาชนจีนก็มีลักษณะคล้ายคลึงกัน คณะรัฐมนตรีและรัฐสภา  
 ทำหน้าที่เพียงรับทราบนโยบายอันเป็นผลจากการตัดสินใจของคณะกรรมการกลางของพรรค  
 คอมมิวนิสต์และนำไปปฏิบัติ การเปลี่ยนตัวบุคคลสำคัญของพรรคโดยเฉพาะตัวเลขาธิการพรรค  
 คอมมิวนิสต์สหภาพโซเวียต หรือประธานพรรคคอมมิวนิสต์ของสาธารณรัฐประชาชนจีน ย่อมมี  
 ผลกระทบถึงนโยบายต่างประเทศเป็นอย่างมากเพราะอาจเปลี่ยนแนวนโยบายตามไปด้วย  
 อย่างไม่รู้ก็กระบวนการในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่าง

ประเทศของกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์ จะต้องมีส่วนอุดมการณ์ของลัทธิมาร์กซ์-เลนินเป็นสำคัญ  
 แม้จะมีการคัดค้านแก้ไขไปบ้าง เช่น กรณีสาธารณรัฐประชาชนจีนซึ่งได้เพิ่มลัทธิเหมาเข้าไป  
 ก็ตาม นั่นคือถือว่าการเมืองระหว่างประเทศเป็นเรื่องของการต่อสู้ระหว่างชนชั้น ประเทศ  
 ทุนนิยมเป็นฝ่ายที่กดขี่ขูดรีดประเทศที่ยากจน โดยใช้นโยบายจักรวรรดินิยมครอบงำเอารัดเอา  
 เปรียบประเทศด้อยพัฒนา ประเทศฝ่ายคอมมิวนิสต์จึงคิดขจัดให้หมดไปจากโลก แต่มีข้อสังเกต  
 ว่าปัจจุบันประเทศคอมมิวนิสต์ได้ตีความอุดมการณ์มาร์กซ์-เลนินแตกต่างกันออกไป ทำให้ขาดพลัง  
 ที่เข้มแข็งเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน นอกจากนั้นการนำเอาอุดมการณ์ไปใช้ในการกำหนดนโยบาย  
 ต่างประเทศก็ไม่สม่ำเสมอ อาจรุนแรงแข็งกร้าวบางตอนปรนบางตามบรรยากาศทางการเมือง  
 ภายในและระหว่างประเทศเป็นสำคัญ คือ บรรยากาศของการแข่งขันกันระหว่างผู้นำในการ  
 เลือคนโยบายปกครองประเทศว่าจะเคร่งครัดในอุดมการณ์มากน้อยเพียงใด และการแข่งขัน  
 กับมหาอำนาจภายนอกฝ่ายเสรีประชาธิปไตยที่มีความเข้มข้นหรือเบาบาง

ปัจจุบันไม่มีหลักฐานยืนยันที่แน่นอนว่ากระบวนการของฝ่ายใดจะมีประสิทธิภาพ  
 ในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศมากกว่ากัน เพราะเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อ  
 ประเทศในระยะยาวและเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องสลับซับซ้อน การเปรียบเทียบอาจทำได้  
 เพียงช่วงระยะเวลาสั้น ๆ เท่านั้น แต่กล่าวได้ว่าวิธีการทั้งสองมีความเหมาะสมกับระบบแต่ละ  
 แบบที่ต่างกัน

<sup>1</sup>Vernon V. Aspaturian, "Soviet Foreign Policy," in  
Foreign Policy in world Politics Edited by Roy C.  
 Macridis (Englewood Cliffs : Prentice-Hall, 1967), p.175.

## 2. ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศ เจมส์ เฮน.

รอสเนา (James N. Rosenau) นักวิชาการทางรัฐศาสตร์ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่สำคัญท่านหนึ่ง ได้เสนอทฤษฎีสำคัญในการศึกษาปัจจัยที่เข้าไปมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศไว้คือ ทฤษฎีความเกี่ยวพันหรือการ เมืองเกี่ยวพัน (linkage theory or linkage politics)<sup>1</sup> มีสาระสำคัญว่า ปัจจัยต่าง ๆ ล้วนมีอิทธิพลผลักดันให้รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ กระทำการ หรือใช้นโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งในการดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยภายในหรือปัจจัยภายนอก การที่รัฐกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือมีปฏิกิริยาต่อกันอย่างไรก็ตาม ส่วนใหญ่เกิดจากความต้องการหรือความจำเป็นทางการเมืองภายในของประเทศนั้น ๆ เป็นสำคัญ กล่าวอีกนัยหนึ่งความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองระหว่างประเทศกับการเมืองภายในประเทศนั้น เป็นความสัมพันธ์ระหว่างชาติหรือประเทศซึ่งเป็นระบบย่อย (sub-system) กับระบบใหญ่คือ ระบบระหว่างประเทศ (international system) อันเป็นระบบที่เกิดขึ้นจากการรวมกันของชาติต่าง ๆ จึงได้มีความพยายามที่จะศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างระบบทั้งสองนี้

ปัจจัยต่าง ๆ ทั้งที่เป็นปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกของรัฐต่าง ๆ ก็มีส่วนผลักดันให้รัฐกระทำการหรือนำนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งมาใช้ในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เพราะการเมืองภายในและการเมืองระหว่างประเทศมีส่วนเกี่ยวพันกัน ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกของรัฐจึงเป็นข้อมูลที่ใส่เข้าไป (inputs) อันมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้นำของรัฐ เมื่อผ่านกระบวนการกลั่นกรองของรัฐแล้ว (โดยผู้นำของรัฐจะต้องคำนึงถึงขีดความสามารถและค่านิยมของรัฐรวมทั้งมโนคติ (perception) ของรัฐก่อนที่จะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด) และเมื่อคักคลินใจปฏิบัติเป็นนโยบายออกมาก็จะกลายเป็นผลที่ออกมา (outputs) ในทางปฏิบัติคือ นโยบายต่างประเทศนั่นเอง ซึ่งย่อมจะมีผลสะท้อนกลับ (feedback) เป็นส่วนที่ใส่เข้าไปใหม่ในฐานะเป็นความสัมพันธ์ต่อกันกับส่วน

<sup>1</sup>James N. Rosenau, ed., "Political Science in a Shrinking World," in Linkage Politics (New York : The Free Press, 1969), pp. 1 - 20.

ที่ออกมาอย่างเกี่ยวเนื่องกัน<sup>1</sup>

เจมส์ เอน. รอสเนา ได้แบ่งปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของประเทศต่าง ๆ ไว้มากมายทั้งในฐานะที่เป็นปัจจัยภายในและที่เป็นปัจจัยภายนอก อาจแยกพิจารณาปัจจัยที่สำคัญได้ ดังนี้<sup>2</sup>

ก) ปัจจัยภายใน (internal factors) หรือสภาพแวดล้อมภายในประเทศ (internal environment) ได้แก่ ปัจจัยหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายในประเทศ และมีผลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของประเทศนั้น ซึ่งมีปัจจัยต่าง ๆ มากมาย แต่ที่สำคัญ ๆ ได้แก่ สภาวะผู้นำ กลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมือง มติมหาชนและสื่อมวลชน อุดมการณ์และสภาวะทางเศรษฐกิจภายในประเทศ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ว่ามีส่วนผลักดันหรือมีอิทธิพลต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศมากน้อยเพียงใด

<sup>1</sup>อย่างไรก็ดี เจมส์ เอน. รอสเนา ได้กล่าวถึงทฤษฎีความเกี่ยวพันว่า นักวิจัยที่ได้นำเอาทฤษฎีนี้ไปใช้ต่างวิจารณ์กันว่า ความเกี่ยวเนื่องกันระหว่างปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก ยังไม่สามารถชี้ให้เห็นลักษณะความสัมพันธ์กันของข้อมูลอย่างเป็นระบบนัก นั่นคือความเกี่ยวพันระหว่างปัจจัยภายในกับปัจจัยภายนอกถูกมองว่าเป็นตัวแปรที่ค่อนข้างจะเป็นอิสระจากกัน

โปรดดู James N. Rosenau, The Scientific Study of Foreign Policy (New York : The Free Press, 1971), p. 313.

<sup>2</sup>เจมส์ เอน. รอสเนา กำหนดปัจจัยภายในว่าประกอบด้วย เจ้าหน้าที่และสถาบันฝ่ายบริหาร เจ้าหน้าที่และสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ ข้าราชการพลเรือนและสถาบันข้าราชการ ข้าราชการทหารและสถาบันทหาร พรรคการเมืองและระบบพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์และกระบวนการในการรักษากลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มชนชั้นนำและการกำหนดนโยบายกับการบริหารงานภายใน อุดมการณ์และกระบวนการให้การศึกษากับการจูงใจคนให้เข้าร่วมงาน ประชาชนและการเลือกตั้ง วัฒนธรรมและสถาบันทางสังคมเป็นต้น และปัจจัยภายนอกได้แก่สภาพแวดล้อมด้านเพื่อนบ้าน ด้านภูมิภาค ด้านสงครามเย็น ด้านเชื้อชาติ ด้านทรัพยากรและองค์การระหว่างประเทศเป็นต้น

โปรดดู James N. Rosenau, ed., "Toward the Study of National International Linkages," in Linkage Politics (New York : The Free Press, 1969), pp. 52 - 56.



ข) ปัจจัยภายนอก (external factors) หรือสภาพแวดล้อม  
ประเทศ (external environment) ได้แก่ ปัจจัยหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายนอก  
 ประเทศ ที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงในนโยบายต่างประเทศของประเทศนั้น คือ การเมืองภายใน  
 ของประเทศอื่นแต่ละประเทศในฐานะที่เป็นอิทธิพลภายนอกในสายตาของอีกประเทศหนึ่ง และ  
 อิทธิพลจากสภาพการเมืองระหว่างประเทศที่เกิดจากสภาพการเมืองภายในของหลายประเทศ  
 รวมกัน โดยวิเคราะห์ว่าปัจจัยภายนอกดังกล่าว มีผลกระทบกระเทือนหรืออิทธิพลต่อการกำหนด  
 และดำเนินนโยบายต่างประเทศของประเทศนั้นมากน้อยเพียงใด

นอกจากนั้น มอร์ตัน เอ. คาเพลน (Morton A. Kaplan) นัก  
 วิชาการสำคัญท่านหนึ่ง ได้เสนอทฤษฎีระบบ (system theory)<sup>1</sup> ขั้นใหม่  
 ในการอธิบายสภาพความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่สลับซับซ้อนมากขึ้น โดยคำนึงถึงระบบทั้งหมด  
 ว่าระบบระหว่างประเทศที่ประเทศต่าง ๆ เป็นส่วนประกอบอยู่นั้น เป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อ  
 นโยบายหรือการกระทำของประเทศต่าง ๆ นั่นคือ ระบบใหญ่หรือระบบโลก (dominant  
 or global system) ซึ่งประกอบด้วยประเทศมหาอำนาจและองค์การระหว่าง  
 ประเทศ จะมีอิทธิพลต่อระบบรองหรือระบบภูมิภาค (sub-system or regional  
 system) ซึ่งประกอบด้วยประเทศอื่น ๆ ทั้งหมดที่อยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก และถ้า  
 ประเทศหนึ่งประเทศใดเกิดไปกระทำใด ๆ ที่มีผลกระทบกระเทือนต่อระบบระหว่างประเทศ  
 ที่เป็นอยู่ในขณะนั้นเข้า ประเทศอื่น ๆ ซึ่งเป็นส่วนประกอบของระบบที่ถูกกระทบกระเทือนย่อม  
 ต้องเปลี่ยนแปลงไปด้วย มิฉะนั้นความสัมพันธ์ของระบบทั้งสองจะเกิดความยุ่งยากขึ้นทันที  
 ทั้งระบบใหญ่หรือระบบโลกและระบบรองหรือระบบภูมิภาคนี้ มีส่วนเข้าไปมี  
 อิทธิพลเหนือระบบภายใน (internal system) ของแต่ละประเทศ เช่น ทั้งสห  
 ประชาชาติ มหาอำนาจและองค์การส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ได้เข้าไปมีส่วนเปลี่ยนแปลงลักษณะต่าง ๆ  
 ของระบบภายในของประเทศต่าง ๆ อยู่มาก จนทำให้ประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

<sup>1</sup>โปรดดู Morton A. Kaplan, System and Process of International Politics และ Charles A. McClelland, Theory and International System (London : McMillan, 1966).

ประเทศเล็ก ๆ ไม่มีอำนาจเค็ดขาดเหนือการกระทำของตนไม่ว่าจะเป็นเรื่องภายในหรือภายนอกประเทศต่อไป การช่วยเหลือที่ประเทศหนึ่งให้แก่รัฐบาลที่ถูกกองทัพกฎหมายหรือขบวนการปฏิวัติภายในประเทศ เป็นตัวอย่างที่ดีให้เห็นถึงอิทธิพลจากภายนอกที่มีต่อการเมืองภายในของอีกประเทศหนึ่งได้เป็นอย่างดี<sup>1</sup>

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การกระทำของประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่เกิดมาจากความต้องการที่จะรักษาระบบที่ตนคิดว่าดีแล้วให้ดำรงอยู่ต่อไป หรือเพื่อขอมีบทบาทที่ตนต้องการในระบบที่เป็นอยู่ในขณะนั้นหรือเพื่อสร้างระบบใหม่ตามที่ตนต้องการ เราจึงอาจศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศได้เพิ่มขึ้นอีกประเภทหนึ่ง คือ

ค) ปัจจัยระหว่างประเทศ (international factors) หรือสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ (international environment) ได้แก่ องค์การระหว่างประเทศ และมหาอำนาจอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อันเป็นการวิเคราะห์ว่าปัจจัยระหว่างประเทศดังกล่าว มีผลกระทบเล็กน้อยเพียงใดต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศของประเทศนั้น ๆ

#### ก) ปัจจัยภายในประเทศ

1) สถานะผู้นำ หมายถึงผู้นำสูงสุดในทางการเมืองซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ อันได้แก่ ประมุขของรัฐบาลนั่นเอง โดยทำหน้าที่เป็นผู้นำอย่างเป็นทางการ ในฐานะเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในนโยบายของรัฐบาล ดังนั้นคุณลักษณะของผู้นำจึงมีความสำคัญมาก ในการนำประเทศชาติบ้านเมืองไปสู่ความสำเร็จหรือความล้มเหลว เพราะจะต้องเป็นผู้ประสานหน่วยปฏิบัติงานและบุคคลต่าง ๆ ภายใต้งค์บังคับบัญชาให้ประพฤติปฏิบัติในแนวทางที่ถูกต้องเหมาะสมมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยเฉพาะค่านิยมที่คล้อยตามนโยบายต่างประเทศซึ่งเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อนมาก เพราะย่อมส่งผลกระทบถึงกิจการอื่น ๆ ของรัฐอย่างกว้างขวาง

<sup>1</sup> กระมล ทองธรรมชาติ, "ทฤษฎีในวิชาการเมืองระหว่างประเทศ," ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สมาคมนักสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย,

อย่างไรก็ดีในการวิเคราะห์ถึงสภาวะผู้นำของศึกษาในวงกว้าง คือ ศึกษาถึงทุกฝ่ายที่มีส่วนรับผิดชอบต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ จึงต้องดูที่ โครงสร้างอำนาจและความรับผิดชอบของคณะผู้นำ ขบวนการตัดสินใจที่แท้จริงรวมทั้งทัศนคติ หรือความคิดของผู้นำควรมีโนคติไปในทางใด สิ่งเหล่านี้จะเป็นตัวกำหนดอย่างกว้าง ๆ ต่อ การพิจารณาว่าจะมีการเลือกนโยบายต่างประเทศไปในแนวทางใด โดยทั่วไปสามารถพิจารณา สภาวะผู้นำได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ผู้นำประชาธิปไตยหรือผู้นำแบบข้าราชการ (democratic pragmatic or bureaucratic leadership) เป็นผู้นำ ที่มักกำหนดนโยบายตามกฎเกณฑ์ของประเทศ เช่น ตามรัฐธรรมนูญหรือสามัญสำนึกที่คนทั่วไป ทั่วไปรู้ดีว่าเป็นประโยชน์ของรัฐ มักได้แก่ผู้นำของประเทศที่ปกครองแบบประชาธิปไตยที่มั่นคงแล้ว อีกแบบหนึ่งเป็นผู้นำอุดมคติหรือผู้นำแบบอุดมการ (ideology type or doctrinary leadership) เป็นผู้นำที่ตองปฏิบัติตามอุดมการหรือกฎเกณฑ์ที่วางไว้แล้ว มักได้แก่ ผู้นำของประเทศที่ปกครองแบบคอมมิวนิสต์โดยทั่วไป ซึ่งจะสามารถสร้างเอกภาพของชาติใน การดำเนินนโยบายต่างประเทศได้มากหรือน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับว่ามีลักษณะเป็นผู้นำขารมีหรือ ผู้นำแบบปฏิวัติมากน้อยเพียงใดด้วย และแบบสุดท้ายเป็นผู้นำขารมีหรือผู้นำแบบปฏิวัติ (charismatic-revolutionary type or leadership) ซึ่งมักมีความ สามารถชักจูงใจคนด้วยวาทศิลป์ เป็นคนที่มีอุดมการของตนเองสามารถพูดชักจูงโน้มน้าวจิตใจ ให้คนอื่นทำตามตนได้และประชาชนมักมีความศรัทธาอย่างมาก โดยทั่วไปได้แก่ผู้นำในประเทศ กำลังพัฒนาที่เพิ่งจะหลุดพ้นจากอาณานิคมตะวันตก จึงเป็นผู้นำในการกู้ชาติและนิยมการปฏิวัติ<sup>1</sup>

เหตุผลที่ต้องให้ความสำคัญกับผู้นำของรัฐแม้ว่าจะมีฝ่ายต่าง ๆ เข้ามา มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเลือกนโยบายต่างประเทศกว้างขวางขึ้น ในกระบวนการตัดสินใจเลือก แนวนโยบายต่างประเทศสมัยใหม่ เนื่องจากผู้นำของรัฐย่อมเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่สูงสุดใน การตัดสินใจ ซึ่งอาจเห็นด้วยหรือขัดแย้งกับฝ่ายต่าง ๆ ก็ได้ โดยทั่วไปผู้นำที่มีความเข้มแข็งใน ประเทศที่มีเสถียรภาพทางการเมือง จะได้รับการยอมรับจากประชาชนและเจ้าหน้าที่ทุกฝ่าย

<sup>1</sup> James N. Rosenau, International Politics and Foreign Policy (New York : The Free Press, 1969), pp. 268 - 270.

ของรัฐในแนวนโยบายต่าง ๆ อย่างกว้างขวางรวมทั้งนโยบายต่างประเทศด้วย เพราะเขาได้รับ  
 ได้รับความไว้วางใจในฐานะผู้นำของประเทศไม่ว่าในระบบเสรีประชาธิปไตยหรือคอมมิวนิสต์  
 สำหรับระบบเสรีประชาธิปไตยแม้ว่าจะมีองค์กรต่าง ๆ ที่ต่อต้านทัศนคติอำนาจของผู้นำได้มาก  
 กว่าก็ตาม แต่ถาผู้นำเข้มแข็งผู้นำมักจะใช้อำนาจเข้าควบคุมและครอบงำทางการเมือง โดย  
 การอ้างเอาวิกฤตการณ์จากภายนอกมาเป็นแพะรับบาปเพื่อครองอำนาจต่อไป และมักแสวงหา  
 ความช่วยเหลือจากต่างประเทศโดยนำมาใช้สร้างสมอำนาจเพื่อการผูกขาดอำนาจของตนเอง  
 เป็นสำคัญ<sup>1</sup> ส่วนใหญ่ได้แก่ผู้นำทางทหารหรือผู้นำพลเรือนที่อาศัยกำลังอำนาจทางทหาร เป็น  
 เครื่องสนับสนุนการผูกขาดอำนาจของตน โดยปิดกั้นโอกาสของประชาชนในการวิพากษ์วิจารณ์  
 ปราบปรามผู้ที่มีความคิดเห็นไม่ตรงกับตนโดยถือเป็นศัตรูทางการเมือง และนิยมอ้างเอา  
 เสถียรภาพและความมั่นคงแห่งชาติเป็นหลัก ผู้นำแบบนี้มักมีคุณลักษณะเป็นพวกอำนาจนิยม ซึ่ง  
 ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับคุณภาพของประชาชนควยวาทว่ามีสูงและมากพอ อาจมีผลในการลดสถานะและ  
 บทบาทของผู้นำแบบอำนาจนิยมได้ แต่ถาผู้นำประสบความสำเร็จในการพัฒนาทางเศรษฐกิจของ  
 ชาติก็อาจประสบความสำเร็จในการปกครองต่อไป เพราะกระแสการต่อต้านจะไม่มีประสิทธิภาพ  
 สูงพอที่จะทำลายอำนาจของผู้นำได้

ลักษณะที่น่าสังเกตในความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับการดำเนินนโยบาย  
 ต่างประเทศอีกประการหนึ่ง คือ ผู้นำที่มีลักษณะผสมระหว่างผู้นำประชาธิปไตยและผู้นำอารมิ  
 (democratic-charismatic leadership) ที่มีคุณสมบัติเป็นผู้นำเพราะเป็น  
 ผู้มีความรู้ความสามารถ มีวาทศิลป์ในการชักจูงบุคคลอื่น และสามารถนำเอานโยบายบาง  
 ประการมาปฏิบัติได้ โดยเป็นที่ยอมรับกันในวงการทางการเมืองอย่างกว้างขวาง ว่าจะเป็นผู้ที่  
 สามารถเป็นผู้นำในสถานการณ์ในช่วงนั้น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันอาจเรียกได้ว่าเป็น  
 ผู้นำสถานการณ์ โดยเฉพาะหากเกิดในประเทศกำลังพัฒนาจะมีอิทธิพลอย่างมากต่อโฉมหน้าทาง  
 การเมืองของประเทศในยุคนั้น ๆ เป็นอันมาก

นอกจากนั้นพวกข้าราชการฝ่ายบริหารมักจะมีส่วนช่วยเหลือในการตัดสินใจ  
 เลือกแนวทางนโยบายต่างประเทศของผู้นำหรือกลุ่มผู้นำของรัฐ ซึ่งในบางกรณีพวกข้าราชการ

<sup>1</sup> James N. Rosenau, Linkage Politics, pp. 334 - 341.

ฝ่ายบริหารที่ใกล้ชิดกับผู้นำของรัฐอาจไม่เห็นพ้องด้วยกับนโยบายที่ผู้นำของรัฐจะนำมาใช้ พวกเขามักพยายามใช้อิทธิพลต่อสมาชิกของกลุ่มที่มีหน้าที่ตัดสินใจเลือกแนวนโยบายต่างประเทศเป็นการส่วนตัว หรือปล่อยให้แก๊งสื่อพิมพ์ซึ่งทำหน้าที่กระตุ้นให้ประชาชนทั่วไปทำการต่อต้านนโยบายที่จะนำมาใช้อีกต่อหนึ่ง โดยคนมีใจคัดค้านโดยตรงอย่างเปิดเผยเพราะกลัวว่าจะกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของตน เว้นแต่เห็นว่ารัฐบาลขาดเสถียรภาพจึงกล้าเสี่ยง<sup>1</sup> ในการพิจารณาสถานะผู้นำจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับปัจจัยนี้ด้วยเป็นอย่างมาก เพราะจะมีอิทธิพลไม่โดยตรงก็โดยอ้อมต่อการตัดสินใจของผู้นำในเรื่องนโยบายต่างประเทศ

อย่างไรก็ดีในขั้นสุดท้ายก็ถือว่า การตัดสินใจดำเนินนโยบายต่างประเทศแนวทางหนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับผู้นำเป็นสำคัญ ว่าผู้นำเป็นผู้มีความสามารถเพียงใดในการเลือกนโยบายต่างประเทศที่จะสามารถรักษาดุลประโยชน์และความมั่นคง ทั้งของรัฐบาลและของชาติโดยส่วนรวมเอาไว้ให้ไ้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ หรือสามารถใช้เครื่องมือและปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ ให้เป็นประโยชน์กับการดำเนินนโยบายต่างประเทศให้ได้ผลดีมากที่สุดได้เพียงใดด้วย

2) กลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์เกิดจากการรวมกลุ่มกันของเอกชนอย่างเป็นเอกเทศ โดยมีได้มีสถานภาพเป็นผู้กำหนดนโยบายของรัฐโดยตรง แต่เป็นกลุ่มที่ผูกพันกันด้วยผลประโยชน์ร่วมกัน มีวัตถุประสงค์สำคัญที่จะเข้าไปมีอิทธิพลเหนือผู้กำหนดนโยบายของรัฐ เพื่อให้ดำเนินนโยบายที่จะเป็นประโยชน์ต่อกลุ่มของตน ปกติ การรวมกลุ่มกันในลักษณะดังกล่าวมักมีแนวโน้มไปในรูปของกลุ่มทางเศรษฐกิจมากกว่ากลุ่มอื่น โดยไม่จำเป็นว่าจะมาจากกลุ่มอาชีพ เชื้อชาติ และศาสนาใด<sup>2</sup> ดังนั้นกลุ่มผลประโยชน์จึงมักได้แก่กลุ่มพ่อค้า กลุ่มนักธุรกิจอุตสาหกรรม กลุ่มกรรมกร กลุ่มชาวนา กลุ่มทหาร กลุ่มข้าราชการ กลุ่มนิสิตนักศึกษา กลุ่มปัญญาชน ฯลฯ ผู้ซึ่งมีผลประโยชน์ร่วมกันที่มักจะเป็นผลประโยชน์ในทาง

<sup>1</sup>Roger Hilsman, To Move a Nation (Garden City, N.Y. : Doubleday, 1967), pp. 7 - 8.

<sup>2</sup>Robert L.Wendzel, International Relations, A Policy-maker Focus (New York : John Wiley & Sons, Inc., 1977), p. 252.

เศรษฐกิจ กลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวมักใช้อิทธิพลต่อนักการเมืองชั้นนำให้กระทำราชการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเองไว้ กลุ่มผลประโยชน์จึงมีบทบาทพอสมควรในกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอำนาจทางการเงินจะใช้อิทธิพลและอำนาจทางการเงินกับผู้นำที่มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบายต่างประเทศ ให้เลือกแนวนโยบายอันก่อประโยชน์ให้แก่ตนมากที่สุด<sup>1</sup> ซึ่งมักได้แก่กลุ่มผลประโยชน์ในประเทศเสรีประชาธิปไตยเป็นส่วนใหญ่ โดยมีข้อสังเกตว่า กลุ่มนักอุตสาหกรรมมักมีผลประโยชน์อย่างใกล้ชิดกับฝ่ายทหาร และมีอิทธิพลสูงในการกำหนดนโยบายต่างประเทศให้สอดคล้องกับอุดมการณ์และผลประโยชน์ของตน<sup>2</sup> แต่กลุ่มผลประโยชน์ในประเทศคอมมิวนิสต์มักจะใช้อิทธิพลหลังฉากอย่างลับ ๆ เพราะรัฐถือว่าผลประโยชน์ต่าง ๆ มีเพียงกลุ่มเดียวคือผลประโยชน์ของมวลชน ซึ่งมีพรรคคอมมิวนิสต์เป็นผู้กำหนดแนวทางมิให้เกิดการแบ่งแยกแข่งขันกันโดยเอกเทศ

สำหรับกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศด้อยพัฒนามักไม่ค่อยมีเสถียรภาพและเข้มแข็งพอที่จะบีบบังคับให้ผู้นำตัดสินใจดำเนินนโยบายต่างประเทศ และรักษาสถาปัตยกรรมของเขาได้โดยสันติวิธีตามกระบวนการประชาธิปไตยมากนัก จึงเป็นผลให้กลุ่มบุคคลที่มีผลประโยชน์ร่วมกันจำกัดอยู่เฉพาะกลุ่มผลประโยชน์ผูกขาดบางกลุ่ม ซึ่งเป็นกลุ่มที่เกิดจากการเป็นสถาบันเดียวกันที่มีอิทธิพลและอำนาจในสังคมสูง ที่สำคัญได้แก่ กลุ่มทหารและข้าราชการ โดยเฉพาะกลุ่มทหารมักจะกระทำนักศึกษาเข้ามาควบคุมการใช้อำนาจทางการเมืองในการปกครองประเทศ การกล่าวอ้างเอาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศเป็นสำคัญ แต่มักจะกลายเป็นการรักษาผลประโยชน์ของบุคคลกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดไปในที่สุด แม้จะอ้างว่าเพื่อผลประโยชน์ของ

<sup>1</sup> Raymond A. Bauer, Ithiel de Sola Pool and Lewis A. Dexter, American Business and Public Policy (New York : Atherton, 1963), pp. 396 - 401.

<sup>2</sup> เควิก พี. คาสีโอ, ระบบการเมืองอเมริกา แปลโดย สุจิต บุญบงการ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์วัฒนาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2513), หน้า 142.

ชาติและประชาชนก็ตาม<sup>1</sup> ยิ่งในทางปฏิบัติแล้วมักจะไม่ถูกคัดค้านจากกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและมักร่วมมือกันเสียด้วยซ้ำเพราะผลประโยชน์ตรงกัน แต่จะถูกคัดค้านจากกลุ่มประชาชน นิสิตนักศึกษา และปัญญาชน ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีผลประโยชน์สอดคล้องกันในการเรียกร้องประชาธิปไตยและต่อต้านเผด็จการ โดยฝ่ายทหารจะผูกขาดอำนาจไว้แต่ผู้เดียว แต่มักไม่มีความสามารถในการพัฒนาประเทศและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของชาติเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริงในสังคม การแสดงออกของประชาชน นิสิตนักศึกษา และปัญญาชนจึงมักจะถูกมองจากกลุ่มทหารและข้าราชการว่าเป็นแนวร่วมของฝ่ายคอมมิวนิสต์และเกิดความรู้สึกและการกระทำที่เป็นศัตรูต่อกันในที่สุด ซึ่งมีใก้ก่อให้เกิดผลคือการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาประเทศในระยะยาวแต่อย่างใด ทั้งนี้รวมทั้งการผูกขาดในการดำเนินนโยบายต่างประเทศด้วย

ส่วนพรรคการเมืองมีฐานะเป็นกลุ่มอิทธิพลทางการเมืองที่เป็นเสมือนตัวแทนของประชาชนในการแสดงออกถึงผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม และมักใช้อิทธิพลต่อการตัดสินใจในนโยบายของผู้นำของรัฐ โดยมุ่งหมายจะให้ผู้นำของรัฐเลือกใช้นโยบายซึ่งตนคิดว่าจะก่อให้เกิดผลดีแก่ประชาชนอันเป็นส่วนรวม<sup>2</sup> สำหรับพรรคการเมืองในประเทศเสรีประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพจะมีจำนวนไม่มากนัก ทำให้การแข่งขันกันทางการเมืองมีลักษณะเด่นชัด ขณะที่พรรคการเมืองในประเทศคอมมิวนิสต์มีพรรคการเมืองที่มีบทบาทสำคัญในการเลือกตั้งเพียงพรรคเดียว สำหรับพรรคการเมืองของประเทศค่อยพัฒนาโดยทั่วไปไม่มีลักษณะสำคัญคือไม่ค่อยมีความมั่นคงมากนักเพราะขาดกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจขนาดใหญ่สนับสนุน จึงมักจะมีผลกระทบไปถึงการขาดเสถียรภาพในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลไปด้วยการขาดพรรคการเมืองใหญ่ ๆ ที่มีบทบาททางการเมืองอย่างต่อเนื่อง และได้รับเลือกเข้ามาเป็นรัฐบาลเสียงข้างมากเข้ามาบริหารประเทศ ทำให้เกิดรัฐบาลผสมที่ไม่มีเสถียรภาพเป็นการ

<sup>1</sup> กระมล ทองธรรมชาติ, "ปัญหาการเมืองของประเทศที่กำลังพัฒนา," ใน ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ อมร รัชศาสตร์ และชัชติยา กรวรรณสุท, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2515), หน้า 43 - 45.

<sup>2</sup> ศีโรจน์ ภาคสุวรรณ, ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทฤษฎีและพฤติกรรม, หน้า 127.

เปิดโอกาสให้ทหารอ้างความจำเป็นเข้ามาจัดระบบการเมืองเสียใหม่ ซึ่งรวมทั้งด้านการกำหนดนโยบายต่างประเทศด้วย โดยทั่วไปทัศนคติของทหารที่มีต่อแนวนโยบายต่างประเทศจึงมักค่อนข้างคับแคบเพราะคำนึงถึงเฉพาะปัจจัยด้านความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงภายในตามวิธีการแบบทหารมากเกินไป จึงใช้จ่ายงบประมาณไปในการสร้างกองทัพเป็นส่วนใหญ่ แต่ให้ความสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาของชาติ เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปผู้นำประเทศที่เป็นทหารมักจะปรับตัวไม่ทันจนเกิดผลเสียหายแก่ประเทศ ส่วนผู้นำพลเรือนที่มาจากทหารเลือกตั้งก็มักไม่ค่อยมีเสถียรภาพเพราะเป็นรัฐบาลผสม จึงไม่สามารถตัดสินใจและดำเนินนโยบายต่างประเทศในแนวทางที่ถูกต้องได้โดยอิสระ

3) มทิมหาชนและสื่อมวลชน สำหรับมทิมหาชนหรือประชามติได้แก่ความคิดเห็นของประชาชนที่แสดงออกโดยผ่านสื่อมวลชน หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ หรือการเรียกร้องที่แสดงออกในรูปแบบอื่น ๆ เช่น การชุมนุมประท้วง เกินขบวน ฯลฯ ซึ่งย่อมมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลไม่มากนักอยู่ ประการนี้เป็นผลของความพยายามของกลุ่มผลประโยชน์ที่จะให้ประชาชนทั่วไปเห็นคล้อยตามนโยบายอันเป็นผลประโยชน์ของตน และแม้ว่าจะเป็นกรกล่าวอ้างของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรืออาจจะโดยรัฐบาลเองก็ตามที่ แต่ก็ได้ถือว่าเป็นเรื่องของคนกลุ่มน้อยที่มีความกระตือรือร้น ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐบาลต้องรับฟัง เพราะอาจมีอิทธิพลโน้มน้าวความเชื่อของประชาชนได้<sup>1</sup> เนื่องจากความคิดเห็นที่แสดงออกโดยฝ่ายทางสื่อมวลชนต่าง ๆ นั้นย่อมจะมีอิทธิพลเหนือความคิดเห็นของผู้ที่ใฝ่ใจอ่านหรือฟังโทรทัศน์นั้น ๆ ไม่มากนักอยู่ ซึ่งถ้าหากรัฐบาลพบว่ากลุ่มบุคคลผู้ที่มีความคิดเห็นคัดค้านนั้นมีเหตุผลที่ถูกต้อง รัฐบาลก็ย่อมต้องหาทางเปลี่ยนแปลงนโยบายที่ถูกคัดค้านนั้นเสีย แต่ถ้าวรัฐบาลพบว่ากลุ่มที่มีความคิดเห็นคัดค้านนั้นทำไปด้วยความเข้าใจผิดในสาระสำคัญของนโยบาย ก็จะต้องพยายามหาทางที่จะโน้มน้าวให้หันมาสนับสนุนรัฐบาลให้ได้โดยไม่ต้องจับกุมหรือบังคับกลุ่มผู้คัดค้านโดยสุจริตนั้นให้เปลี่ยนความคิด ถ้าทำได้เช่นนี้รัฐบาลก็ย่อมจะสามารถดำเนินนโยบายได้อย่างเป็นผลดีเพราะมีมทิมหาชนข้างมากสนับสนุน<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Cecil V. Crabb, American Foreign Policy in the Nuclear Age (New York : Harper & Row, 1965), p. 131.

<sup>2</sup> กระมล ทองธรรมชาติ, การเมืองระหว่างประเทศ, หน้า 68.



มีข้อสังเกตความตึงเครียดในประเทศเสรีประชาธิปไตยมักมีอิทธิพลสูงมาก ในการควบคุมการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล อาจถึงขั้นทำให้รัฐบาลจำต้องเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศ ขณะที่รัฐบาลของประเทศคอมมิวนิสต์สามารถควบคุมสื่อมวลชนได้อย่างเด็ดขาด จึงสามารถสร้างอิทธิพลทางความคิดให้กับประชาชนได้อย่างกว้างขวางทำให้ไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินกิจการต่างประเทศ ส่วนประเทศกึ่งพัฒนาซึ่งมักถูกปกครองโดยพลเรือนหรือทหารที่ใช้อำนาจเด็ดขาดเนื่องจากการเมืองขาดเสถียรภาพ สื่อมวลชนจึงถูกควบคุมให้มีเสรีภาพในการวิพากษ์วิจารณ์ได้ในวงจำกัด ทำให้ไม่สามารถเป็นปากเป็นเสียงให้กับประชาชนได้อย่างเต็มที่ เพราะต้องเสนอข่าวสารหรือวิจารณ์แต่ในทางที่พึงามฝ่ายเดียว การควบคุมสื่อมวลชนจึงไม่ช่วยให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายของประเทศได้มากนัก อันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการเข้าไปมีส่วนร่วมรับผิดชอบทางการเมืองของประชาชน

แต่หากประชาชนได้รับสิทธิเสรีภาพตามสมควรในการเข้าร่วมกำหนดนโยบายต่างประเทศกับรัฐบาล มติมหาชนในหลาย ๆ ด้านอาจมีส่วนผลักดันให้รัฐบาลต้องนำไปปฏิบัติ หรืออาจมีอิทธิพลเหนือกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลบางกลุ่ม ที่เคยผูกขาดอำนาจการตัดสินใจนโยบายต่างประเทศไว้แต่ผู้เดียวได้ แต่หากก่อให้เกิดการสูญเสียผลประโยชน์กับอีกฝ่ายหนึ่ง ฝ่ายนั้นก็อาจจะหาทางสร้างมติมหาชนขึ้นมาสนับสนุนและต่อต้านอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งทำให้เกิดความวุ่นวายสับสนได้อย่างมาก

ส่วนสื่อมวลชนซึ่งมีบทบาทสำคัญในการสื่อสารไปยังผู้รับข่าวสาร อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ สื่อมวลชนประเภทสิ่งพิมพ์ (printed media) ได้แก่ หนังสือพิมพ์ และสื่อมวลชนประเภทส่งเสียง (electronic media) ได้แก่ วิทยุและโทรทัศน์ โดยทำหน้าที่เป็นแหล่งเผยแพร่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นไปยังบุคคลผู้สนใจทุกแห่ง ในฐานะผู้มีส่วนร่วมในระบบการเมือง<sup>1</sup> และโดยเฉพาะในทางดำเนินนโยบายต่างประเทศ

---

<sup>1</sup> Bernard C. Cohen, "Mass Communication and Foreign Policy," in Domestic Sources of Foreign Policy, Edited by James N. Rosenau (New York : The Free Press, 1967), p. 195.

สื่อมวลชนนอกจากเป็นสื่อกลางในการเผยแพร่ข่าวสารให้ประชาชนได้ทราบแล้ว ยังเป็นเวทีในการวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลอีกด้วย อันอาจก่อให้เกิดอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล หรืออาจก่อให้เกิดประชามติในหมู่ประชาชนต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลทั้งในรูปสนับสนุนหรือต่อต้านได้ ดังนั้นสื่อมวลชนจึงมีบทบาทสำคัญที่รัฐบาลจะต้องรับฟัง เพราะเป็นแหล่งสะท้อนทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะสื่อมวลชนในประเทศเสรีประชาธิปไตยที่ค่อนข้างจะมีอิสระจะสามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างกว้างขวาง

สื่อมวลชนและมติมหาชนจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกันโดยตรง เพราะเป็นตัวกลางในการติดต่อสื่อสารข้อมูลระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ทั้งในรูปที่รัฐบาลใช้ในการเปิดเผยนโยบายต่างประเทศให้ประชาชนทราบ และเป็นการสะท้อนทัศนคติของประชาชนต่อรัฐ ซึ่งรัฐบาลจำเป็นต้องรับฟัง เพราะเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่สนับสนุนให้รัฐสามารถดำเนินนโยบายต่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพหากประชาชนส่วนใหญ่ให้การสนับสนุน อันแสดงถึงความชอบธรรมของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ตรงกันข้ามหากเป็นนโยบายที่ประชาชนไม่ให้ความเห็นชอบ สื่อมวลชนก็จะกลายเป็นตัวการสำคัญทำให้แนวนโยบายต่างประเทศขาดประสิทธิภาพได้ ควบคู่การวิพากษ์วิจารณ์ก็ค้ำยันให้เปลี่ยนแนวนโยบายได้ในที่สุด

4) อุมการ หมายถึงระบบความคิดที่ทำให้คนเราเชื่อว่าสภาพการณ์อย่างหนึ่งอย่างใดเป็นสิ่งที่พึงปรารถนา และพยายามชักจูงให้คนกระทำการใด ๆ เพื่อสร้างสภาพการณ์นั้นขึ้น หรือถ่วงหน่วงการใด ๆ ที่อาจมีผลในการทำลายสภาพการณ์ที่ตนปรารถนานั้น<sup>1</sup> อุมการทางการเมืองมิได้มีอิทธิพลเฉพาะต่อการเมืองภายในประเทศเท่านั้น แต่ยังมีผลกระทบต่อการดำเนินวิเทศนโยบายของประเทศนั้นอีกด้วย การเปลี่ยนแปลงในตัวอุมการทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงน้ำหนักหรือความสำคัญของอุมการทางการเมืองภายในประเทศย่อมมีผลกระทบต่ออื่นโดยตรงก่อนนโยบายต่างประเทศเช่นกัน กล่าวคือถ้าในยุคนั้นใดคน

<sup>1</sup>Harold Sprout and Margaret Sprout, Foundations of International Politics, An East-West Edition (New Delhi : Affiliates East-West Press, PVT., LTD., 1962), p. 522.

ผู้นำเนออุคมการการเมืองภายในประเทศอย่างมากแล้ว จะเป็นผลกระทบให้นโยบายต่างประเทศของประเทศนั้นมีความเคร่งครัดแข็งแกร่งในอุคมการตามไปด้วย<sup>1</sup> อันจะเป็นผลกระทบให้เกิดความเป็นปฏิปักษ์ต่อกันระหว่างประเทศที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันอยู่ไม่มากนักน้อยในทางตรงกันข้ามหากมีการเปลี่ยนแปลงแนวอุคมการหรือลดความแข็งแกร่งลงก็จะก่อให้เกิดการผ่อนคลายความตึงเครียด และมีแนวโน้มที่จะมีสัมพันธ์ไมตรีอันดีต่อกันมากขึ้นด้วย

ผู้นำในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของประเทศต่าง ๆ ซึ่งยึดมั่นในอุคมการ ไม่ว่าจะอุคมการเสรีประชาธิปไตย อุคมการคอมมิวนิสต์ หรืออุคมการชาตินิยมต่างก็มักยึดถือว่าอุคมการของตนถูกต้องกว่า และนิยมใช้เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการดำเนินนโยบายต่างประเทศอีกด้วย เช่น อุคมการเสรีประชาธิปไตยก็ถือว่า การใช้กำลังโค่นล้มปกครองเผด็จการที่วิกรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นการกระทำที่ชอบ แม้ว่าจะต้องใช้วิธีการที่ขัดต่อหลักการของประชาธิปไตยซึ่งไม่ชอบวิธีการรุนแรงอยู่บ้างก็ตาม ในทำนองเดียวกันอุคมการคอมมิวนิสต์ก็อ้างว่าการใช้กำลังล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยของชนชั้นนายทุน ขุนศึก ศักดินา ที่กดขี่ขูดรีดชนชั้นกรรมาชีพเป็นการกระทำที่ชอบ เพื่อจัดการเอาโรคเอาเปรียบให้หมดไปและสรรสร้างความสะดวกสบายขึ้นในโลก และอุคมการชาตินิยมก็ถือว่าการใช้กำลังรุนแรงจัดการปกครองของต่างชาติที่เข้ามาใช้สิทธิพลครองอำชูดรีดทรพยากกรของชาติคือพัฒนาเป็นการกระทำที่ชอบเช่นกัน ดังนั้นประเทศอภิมหาอำนาจจากค่ายเสรีประชาธิปไตยและคอมมิวนิสต์ภายใต้การนำของสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตกับสาธารณรัฐประชาชนจีน จึงต่างแข่งขันกันที่จะเข้าไปมีอิทธิพลในกลุ่มประเทศในโลกที่สามที่มีอุคมการชาตินิยมซึ่งยังไม่มีฝ่ายใดมีอิทธิพลเหนือได้อย่างเด็ดขาด<sup>2</sup> ปัจจัยอุคมการจึงยังคงมีอิทธิพลต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศของประเทศมหาอำนาจและประเทศต่าง ๆ อยู่เช่นเดิม แม้ว่าจะมีแนวโน้มเปลี่ยนจากการ

<sup>1</sup>สุจิต บุญบงการ, "ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองภายในกับการเมืองระหว่างประเทศ," ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ(กรุงเทพมหานคร:สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2515), หน้า 188 - 190.

<sup>2</sup>กระมล ทองธรรมชาติ, การเมืองระหว่างประเทศ, หน้า 40 - 41.

เผชิญหน้ากันอย่างรุนแรงในยุคสงครามเย็น (cold war) ไปเป็นการประนีประนอมกันหรือการคืนดีกัน (detente or rapproachment)<sup>1</sup> ระหว่างสหรัฐอเมริกา กับสาธารณรัฐประชาชนจีน และความพยายามลดอาวุธระหว่างสหรัฐอเมริกากับสหภาพโซเวียต แต่ก็ยังเป็นสันติภาพชั่วคราวเพื่อหลีกเลี่ยงสงครามนิวเคลียร์หรือสงครามปรมาณูเท่านั้น

5) สถานะทางเศรษฐกิจภายในประเทศ เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการและโครงการสร้างทางเศรษฐกิจและทางสังคมจิตวิทยาแล้ว ในทฤษฎีของมาร์กซ์-เลนิน (Marx-Lenin) เจ. เอ. ฮอบสัน (J.A. Hobson) และชาร์ลส์ เอ. เบียร์ด (Charles A. Beard) เห็นว่าปัจจัยทางเศรษฐกิจหรือผลประโยชน์ของกลุ่มเป็นตัวกำหนดที่สำคัญ นอกจากนั้นเมื่อวิเคราะห์ต่อไปยังจะพบอีกว่า ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางการเมืองโดยตรงอีกด้วย<sup>2</sup> ดังนั้นขีดความสามารถหรือฐานะทางเศรษฐกิจภายในของประเทศต่าง ๆ จึงเป็นเครื่องชี้ว่าประเทศนั้นควรจะดำเนินนโยบายต่างประเทศไปในแนวใดจึงจะเป็นประโยชน์ต่อชาติ ประเทศที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำหรืออ่อนแอย่อมจะต้องดำเนินนโยบายต่างประเทศด้วยความระมัดระวัง และยอมจะไม่ยอมเสี่ยงทำสงครามกับชาติอื่นโดยไม่จำเป็น ถ้าประเทศที่มีฐานะทางเศรษฐกิจอ่อนแอแต่กลับดำเนินนโยบายต่างประเทศในลักษณะเสี่ยงภัยและหาเรื่องกับประเทศอื่น แม้ว่าจะจ่ายจุดประสงค์เพื่อสร้างความสามัคคีในประเทศก็ตาม ก็ถือได้ว่าเป็นการดำเนินนโยบายที่ผิดพลาดอย่างมาก และนโยบายต่างประเทศเช่นนั้นจะไม่มีทางบรรลุเป้าหมายได้ การสำคัญผิดในเรื่องความสามารถหรือประเมินความสามารถของตนคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงก็อาจทำให้คณะผู้นำของประเทศเลือกนโยบายที่ส่งผลร้ายให้กับประเทศในระยะยาวได้ เช่น เลือกใช้นโยบายเผชิญหน้ากับประเทศเพื่อนบ้านหรือมหาอำนาจทั้ง ๆ ที่สถานะการณืทางเศรษฐกิจภายในประเทศยังไม่พร้อม

<sup>1</sup>William E. Griffith, Peking, Moscow and Beyond : The Sino-Soviet-American Triangle (Washington D.C. : The Center for Strategic and International Studies, 1973), pp. 1 - 2.

<sup>2</sup>Karl W. Deutsch, The Analysis of International Relations, p. 89.

อย่างไรก็ดีปัจจัยทางด้านการเศรษฐกิจภายในประเทศมักจะไม่ใช่ปัจจัยชี้ขาด ในการกำหนดหรือวางแนวนโยบายต่างประเทศ แต่หากว่าเมื่อใดที่ไม่มีเรื่องการเมืองเข้ามาแทรก เมื่อนั้นปัจจัยทางเศรษฐกิจจึงจะมีบทบาทสำคัญ และถ้าหากเมื่อใดที่มีวัตถุประสงค์ในการ กำหนดความสัมพันธ์ทางการเมืองแล้ว ก็อาจจะใช้ปัจจัยทางเศรษฐกิจมาเป็นเครื่องมือในการ กำหนดความสัมพันธ์กับต่างประเทศได้<sup>๑</sup>

สภาวะทางเศรษฐกิจภายในประเทศจึงอาจเป็นไต่ทั้งเครื่องมือและจุด มุ่งหมายของประเทศ ในการใช้เป็นปัจจัยในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ เพราะ สามารถใช้เป็นสื่อในการติดต่อกับต่างประเทศ เพื่อก้าวไปสู่การติดต่อสัมพันธ์ทางการเมืองต่อไป และขณะเดียวกันเพื่อตอบสนองความต้องการทางเศรษฐกิจภายในประเทศไปพร้อมกันด้วย คือ เพื่อการค้าขายระบายสินค้าและซื้อสินค้าบางประเภทที่ภายในประเทศต้องการ ซึ่งอาจได้ผล ระยะยาวในการแก้ปัญหาคลุกการค้ำกับประเทศอื่น ๆ ได้ด้วย ประเทศค่อยพัฒนาที่มีกำลังทางเศรษฐกิจยังไม่เข้มแข็งจึงน่าจะเลือกใช้นโยบายเป็นมิตรกับประเทศมหาอำนาจทุกฝ่าย เพื่อลดความเป็นศัตรูและหาทางติดต่อกับเป็นมิตรกับทุกประเทศ เพราะจะได้ผลดีในการลดความ ติงเครียด รวมทั้งอาจได้รับการช่วยเหลือในการพัฒนาประเทศอีกด้วย

#### ข) ปัจจัยภายนอกประเทศ

1) เหตุการณ์ทางการเมืองภายในของประเทศอื่น ๆ ปกติจะมีผลกระทบกระเทือนต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศของประเทศหนึ่งบ้างไม่มากนักอยู่ หนึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น ความใกล้ชิดทางด้านภูมิศาสตร์ ผลประโยชน์ร่วมกัน และความสำคัญของประเทศหนึ่งที่มีต่อความมั่นคงของอีกประเทศหนึ่ง<sup>๒</sup> เช่น เหตุการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นในสงครามเวียตนามที่สหรัฐอเมริกาองเห็นว่าจะมีผลกระทบกระเทือนต่อโลกเสรี เพราะกลัวว่าลัทธิคอมมิวนิสต์อาจเผยแพร่เข้าไปในอินโดจีน ทั้งที่ในความเป็นจริงสหรัฐอเมริกา

<sup>๑</sup> กุลลดา เกษบุญชู, "การศึกษาประวัติศาสตร์ : ในด้านการเมืองระหว่างประเทศ," วารสารสังคมศาสตร์ 2 (เมษายน 2515), หน้า 96.

<sup>๒</sup> สุกิจ บุญบังการ, "ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองภายในประเทศกับการเมืองระหว่างประเทศ," ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, หน้า 192 - 193.

มิได้มีที่พึ่งทางภูมิศาสตร์ที่ใกล้เคียงบริเวณนี้ ด้วยธรรมชาติของประเทศมหาอำนาจที่ต้องการปกป้องประเทศพันธมิตร และเป็นการแข่งขันอำนาจกันกับฝ่ายคอมมิวนิสต์ภายใต้การนำของสหภาพโซเวียตและสาธารณรัฐประชาชนจีน สหรัฐอเมริกาจึงถือว่าตนมีผลประโยชน์รวม ที่ต้องขยายการให้ความช่วยเหลือฝ่ายเวียดนามใต้อีกมากขึ้น จนกระทั่งชาวอเมริกันไม่พอใจและคัดค้านการเข้าไปพัวพันกับสงครามเวียดนามของสหรัฐอเมริกา อันมีผลกระทบไปถึงการเมืองภายในของสหรัฐอเมริกาทำให้รัฐบาลต้องตัดสินใจถอนตนออกจากสงครามเวียดนามในที่สุด นอกจากนั้นนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาก็กล่าวถึงได้ส่งผลกระทบต่อประเทศพันธมิตรต้องเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศตามไปด้วย

2) สภาพการเมืองระหว่างประเทศและนโยบายต่างประเทศของประเทศอื่น ๆ สภาพการเมืองระหว่างประเทศโดยทั่วไปในยุคสมัยหนึ่ง ๆ นับได้ว่าเป็นผลจากการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศของประเทศต่าง ๆ รวมกันนั่นเอง จึงย่อมมีผลหันเหแนวทางของการเมืองระหว่างประเทศไปในแนวทางใดแนวทางหนึ่งไม่มากนัก **เท่า**กับเป็นการบังคับให้ประเทศอื่น ๆ ต้องปรับนโยบายตามไปด้วย **ปรกติประเทศต่าง ๆ จะ**พยายามรักษาผลประโยชน์ของชาติตนเอาไว้ให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ตามสถานการณ์ของแต่ละประเทศ หากประเทศใดขัดขืนมียอมปรับตัวเพื่อความอยู่รอด อาจต้องสูญเสียอย่างมหาศาลจนไม่สามารถทนทานได้ เช่น กรณีสงครามเวียดนามซึ่งมีมหาอำนาจของสหรัฐอเมริกาบีบบังคับให้ทางยูคิ ทำให้สหรัฐอเมริกาต้องหาทางเจร จากับทั้งฝ่ายเวียดนามเหนือและกับสาธารณรัฐประชาชนจีน รวมทั้งสหภาพโซเวียตซึ่งให้การสนับสนุนอยู่เบื้องหลังทางด้านอาวุธและอुकุมการ เป็นสำคัญ เพื่อให้ใช้มาตรการบีบบังคับให้ฝ่ายเวียดนามเหนือยอมเจรจายุติสงคราม **ในที่สุด**สหรัฐอเมริกาต้องหันไปติดต่อดัมพันธกับสาธารณรัฐประชาชนจีน **ทำให้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลง**สภาพการเมืองระหว่างประเทศของโลกเป็นอย่างมากโดยที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน เฉพาะอย่างยิ่งกับมิตรประเทศสำคัญของสหรัฐอเมริกาในเอเชีย ที่ต้องหาทางปรับตัวให้เข้ากับสภาพการเมืองระหว่างประเทศใหม่ เพราะสหรัฐอเมริกาลดความผูกพันกับประเทศแถบนี้ลง บทบาทของสาธารณรัฐประชาชนจีนซึ่งเคยถูกบิ่กั้นจึงเป็นที่ยอมรับมากขึ้น เพราะประเทศต่าง ๆ เกือบทั่วโลกหันไปเปิดความสัมพันธ์ทางการทูตกับสาธารณรัฐประชาชนจีนและตัดความสัมพันธ์กับจีนไต้หวัน

ค) ปัจจัยระหว่างประเทศ ปัจจัยนี้เน้นที่โครงสร้างของระบบระหว่างประเทศ คือ องค์การระหว่างประเทศ อันได้แก่ องค์การสหประชาชาติและองค์การส่วนภูมิภาค ในแต่ละส่วนของโลกที่เกี่ยวข้อง เป็นกรณี ๆ ไป รวมถึงมหาอำนาจในฐานะที่เป็นหน่วยสำคัญที่มีบทบาททั้งในองค์การสหประชาชาติและองค์การส่วนภูมิภาคต่าง ๆ เพราะมหาอำนาจยอมเข้าไปพัวพันให้การสนับสนุนประเทศต่าง ๆ ในการแข่งขันอิทธิพลกับฝ่ายตรงกันข้าม ปัจจัยระหว่างประเทศจึงมีอิทธิพลอย่างมากต่อการเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายต่างประเทศของประเทศต่าง ๆ ให้หันเหทิศทางไป เช่น ในกรณีที่สหรัฐอเมริกาหันไปเจรจาติดกับสาธารณรัฐประชาชนจีน มีผลอย่างสำคัญต่อการสร้างภาพพจน์ใหม่ให้กับสาธารณรัฐประชาชนจีนได้เป็นอย่างดี เพราะสภาพที่แท้จริงของสาธารณรัฐประชาชนจีนมิได้เป็นที่เปิดเผยมาก่อน ประเทศฝ่ายโลกเสรีโดยทั่วไปเข้าใจความที่สหรัฐอเมริการ่างขึ้น ต่อมาเมื่อสาธารณรัฐประชาชนจีนได้เข้าเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ ทำให้สหรัฐอเมริกาตระหนักถึงความสำคัญของสาธารณรัฐประชาชนจีนมากยิ่งขึ้นและหันไปติดต่อกัน เนื่องจากสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นประเทศใหญ่ที่มีพลเมืองมากเป็นอันดับหนึ่งของโลกที่ไม่อาจปล่อยให้อยู่โดดเดี่ยวได้อีกต่อไป เพราะอาจมีผลกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของโลกได้เป็นอย่างมากหากสาธารณรัฐประชาชนจีนมีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาที่เกิดขึ้น ผลดังกล่าวได้กระทบกระเทือนต่อบทบาทและหน้าที่ขององค์การส่วนภูมิภาคในอาณาบริเวณนี้เป็นอย่างมาก องค์การสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันในเอเชียอาคเนย์หรือองค์การซีโต้ (SEATO) ซึ่งมีนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์จึงหมดความสำคัญและความจำเป็นอีกต่อไปทำให้ต้องยกเลิกไปในที่สุด เมื่อระบบของโลกเปลี่ยนแปลงไปเช่นนี้ย่อมจะส่งผลกระทบต่อระบบรองคือ ประเทศต่าง ๆ ในโลกโดยเฉพาะในอาณาบริเวณเอเชียอาคเนย์ต้องเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของตนให้สอดคล้องกับบรรยากาศระหว่างประเทศใหม่ตามไปด้วย

### ค. เครื่องมือที่ใช้ในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ

1. เครื่องมือทางการทูต (diplomatic instrument) เป็นเครื่องมือที่ทุกประเทศใช้อยู่เป็นประจำในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เพื่อรักษาความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศให้ดำเนินไปได้ยาวนานที่สุด โดยพยายามทำให้อีกฝ่ายหนึ่งยอมทำตามที่ต้องการด้วยการเจรจา ซึ่งอาจจะเป็นวิธีการชักชวนและโน้มน้าวจิตใจ (persuasion and inducement) การโฆษณาชวนเชื่อ (propaganda) วิธีการบีบบังคับ

(coercion) การติดสินบน (bribe) หรือวิธีการข่มขู่ (bluff) รวมทั้งการประนีประนอมในกรณีที่เกิดปัญหาขัดแย้งกันขึ้น และพยายามยุติความขัดแย้งนั้นเสียโดยเร็วที่สุด ความสำเร็จจากความพยายามให้เกิดประโยชน์แก่ฝ่ายตนอย่างดีที่สุดควย อย่างไรก็ตามทุกประเทศจะประสบความสำเร็จจากหรือน้อยเพียงใดในการใช้เครื่องมือดังกล่าวย่อมขึ้นอยู่กับประสบการณ์ความสามารถในการใช้โดยถือเป็นศิลปะ และขึ้นอยู่กับอีกควยว่ามีเครื่องมืออื่น ๆ ที่มีประสิทธิภาพสนับสนุนเพียงพอหรือไม่

ปรกตินักการทูตที่ประเทศต่าง ๆ ส่งไปประจำแลกเปลี่ยนกันมีหน้าที่แสดงทรรศนะของรัฐบาลของตนให้รัฐบาลที่ตนไปประจำทราบอย่างถูกต้อง และต้องพยายามสืบทราบทรรศนะต่าง ๆ ของบุคคลสำคัญ ๆ ทั้งในและนอกวงการรัฐบาลอย่างถูกต้องและใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุด แล้วรายงานให้รัฐบาลของตนเองทราบควย ซึ่งมีผลทางการเมืองเท่ากับเป็นการส่งตัวแทนเข้าไปสืบราชการลับโดย่างถูกกฎหมายนั่นเอง<sup>1</sup> อย่างไรก็ตามเนื่องจากในระยะตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา การคมนาคมระหว่างประเทศได้ก้าวหน้าไปมาก ยังผลให้มีการเดินทางระหว่างประเทศได้อย่างรวดเร็วและไม่มีการเสี่ยงภัยมากนัก บรรดารัฐมนตรีต่างประเทศหรือหัวหน้ารัฐบาลของประเทศต่าง ๆ จึงมักจะนิยมเดินทางไปพบปะพูดคุยกันเสียเอง ซึ่งเรียกกันว่าเป็นการปฏิบัติการทูตระดับสุดยอด (summit diplomacy) จึงยังผลให้บรรดานักการทูตที่ประจำอยู่ในประเทศต่าง ๆ ไม่ค่อยจะได้แสดงบทบาทในการเป็นผู้เจรจา และโดยมากกลายเป็นเพียงผู้จัดเอกสารให้กับรัฐมนตรีต่างประเทศหรือหัวหน้ารัฐบาลซึ่งได้เข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้เจรจาเสียเอง<sup>2</sup> โดยเฉพาะบทบาทของนายเฮนรี คิสซิงเจอร์ ที่ปรึกษาฝ่ายกิจการความมั่นคงและรัฐมนตรีต่างประเทศของประธานาธิบดีนิกสันแห่งสหรัฐอเมริกา ที่มีบทบาทในทางการทูตที่เด่นมากในการทูตยุคเจรจาหรือยุคประนีประนอม อันเป็นยุคที่เครื่องมือทางการทูตมีบทบาทสูงสุดในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ

<sup>1</sup> กมล สมวิเชียร, ศาสตร์แห่งรัฐ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เคล็ดไทย, 2517), หน้า 90.

<sup>2</sup> กระทบต ทองธรรมชาติ, การเมืองระหว่างประเทศ, หน้า 94.



2. เครื่องมือทางเศรษฐกิจ (economic instrument) เป็นเครื่องมือ

ที่สำคัญในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศทั้งโดยตัวของมันเองและในฐานะเสริม  
เครื่องมืออื่น ๆ ให้สอดคล้องกัน โดยทั่วไปใช้ผ่านการค้าขายปรกติ และการให้ความช่วยเหลือ  
ทางเศรษฐกิจในรูปแบบการช่วยเหลือแบบให้เปล่า หรือแบบให้กู้โดยคิดดอกเบี้ยต่ำ ซึ่งวิธีการดัง  
กล่าวจะทำให้ประเทศผู้ให้สามารถมีอิทธิพลทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองเหนือประเทศผู้รับได้  
อันเป็นการใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจเพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ของชาตินั่นเอง

โดยทั่วไปจุดประสงค์ของชาติต่าง ๆ ในการทำการค้าก็เพื่อเพิ่มพูนฐานะทาง  
เศรษฐกิจของตนเอง และยกมาตรฐานการครองชีพของประชาชนของตนได้สูงขึ้น เป็นการส่งเสริม  
ให้เกิดชุมชนนานาชาติทางด้านการค้าซึ่งจะเป็นผลประโยชน์ตอบแทนมาสู่ตน นอกจาก  
จากสามารถสร้างอิทธิพลของชาติตนต่อประเทศอื่นที่ค่อนกว่าตนแล้ว ยังเป็นการลดหรือทำลาย  
ฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศคู่แข่งทางการค้าหรือประเทศที่เป็นศัตรูได้อีกด้วย ส่วนการให้  
ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจก็มักทำเพื่อระบายสินค้าค้างสต็อกของตน เป็นการช่วยเหลือทาง  
เทคโนโลยีเพื่อให้ประเทศผู้รับสามารถพัฒนาเศรษฐกิจให้เจริญมั่นคง สามารถแก้ไขปัญหา  
วิกฤตการณ์ภายในทางเศรษฐกิจของตนได้ จนสามารถรักษาเอกราชอธิปไตยจากกลุ่มปฏิปักษ์ได้  
ซึ่งนอกจากจะช่วยให้ประเทศผู้รับเกิดความนิยมชมชอบตนและมีแนวโน้มสนับสนุนผลประโยชน์  
ของตนในแนวนโยบายต่างประเทศแล้ว ในระยะยาวยังเป็นการสร้างความร่วมมือกับมิตร  
ประเทศในการรักษาสันติภาพของโลกปัจจุบันได้ด้วย

ลักษณะของการใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะของประเทศมหาอำนาจ  
ซึ่งแข่งขันอิทธิพลกันในยุคสงครามเย็นตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา นับว่าได้ทวีมาก  
ยิ่งขึ้นตามลำดับ อันเป็นผลจากการที่มหาอำนาจฝ่ายต่าง ๆ ไม่กล้าที่จะใช้เครื่องมือทางทหาร  
มากนัก เนื่องจากอาวุธปรมาณูมีประสิทธิภาพร้ายแรงมากถึงขั้นทำลายล้างโลกได้ จนทำให้เกิด  
เกิด "कुलแห่งความหวาดกลัว" ขึ้น สหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตจึงหันไปให้ความ  
ช่วยเหลือทางเศรษฐกิจมากขึ้น เพื่อแข่งขันกันมีอิทธิพลเหนือประเทศอื่นในลักษณะที่ประเทศต่าง ๆ  
ต้องมีระบบเศรษฐกิจ ที่ต้องพึ่งพาตนให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ลักษณะดังกล่าวแตกต่าง  
จากแนวนโยบายของสาธารณรัฐประชาชนจีน ที่ถือว่าตนมีฐานะเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องการ  
มีความสัมพันธ์ทางการค้ากับประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศในโลกที่สามในลักษณะเสมอ

ภาคภายในระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งตนเอง<sup>1</sup> อย่างไรก็ตามเราก็อาจถือได้ว่าลักษณะดังกล่าวก็เป็นอีกวิธีการหนึ่งในการใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจ ในลักษณะที่เป็นอุกมการ เพื่อสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ให้ใ้ไ้มาและรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของชาติตามแบบของสาธารณรัฐประชาชนจีน อันมีลักษณะและแบบแผนเฉพาะที่แตกต่างไปจากประเทศอื่น ๆ

มีข้อสังเกตที่น่าสนใจประการหนึ่งคือ แนวนโยบายของสาธารณรัฐประชาชนจีนดังกล่าวมีผลกระทบต่อประเทศกำลังพัฒนาที่พยายามปรับนโยบายของตนเสียใหม่ โดยการขยายการรับความช่วยเหลือจากทุกฝ่ายให้มากที่สุด ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์ทั้งในทางเศรษฐกิจและการเมือง กล่าวคือในทางเศรษฐกิจสามารถได้รับผลประโยชน์จากหลายฝ่าย และในทางการเมืองสามารถคานอำนาจของมหาอำนาจได้โดยให้มหาอำนาจคู่กันเอง แต่ทั้งนี้ต้องกำเนินนโยบายด้วยความรอบคอบมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งรู้สึกสูญเสียและเลิกให้ความช่วยเหลือ นโยบายดังกล่าว เจ้าสีหนุเมื่อครั้งเป็นประมุขของกัมพูชาได้เคยใช้ได้ผลดีมาแล้ว

3. เครื่องมือทางทหาร (military instrument) นับเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดเพราะมีลักษณะเป็นการใช้กำลังที่มีมาตรการบังคับแก่ชีวิต อันอาจก่อให้เกิดการสูญเสียสูงส่งทั้งด้านชีวิตและทรัพย์สิน เพราะเป็นการคัดล้นปัญหาข้อพิพาทถึงขั้นแพ้ชนะปรกติประเทศต่าง ๆ จะเลือกใช้เป็นเครื่องมือสุดท้ายเมื่อไม่มีทางออกอื่น ๆ แล้ว เพราะอาจไม่น่าवलค้มาให้ไม่ว่าคนจะเป็นฝ่ายแพ้หรือฝ่ายชนะ แถ่อย่างไรก็ทุกชาติก็ควรมีพร้อมอยู่เสมอไว้ป้องกันตนเองและเพื่อเสริมการใช้เครื่องมืออื่น ๆ ให้มีประสิทธิภาพ การใช้ประโยชน์จากเครื่องมือทางทหารในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ กระทำได้ทั้งโดยการใช้กำลังทหารสนับสนุนการดำเนินการทางการทูตโดยไม่ต้องมีการใช้กำลังกันจริง ๆ และโดยการให้ความช่วยเหลือทางด้านการทูต โขปรณและการฝึกอบรมแก่ประเทศอื่น รวมทั้งการใช้กำลังทหารออกปฏิบัติจริง เพื่อขจัดวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้น

<sup>1</sup> มีข้อสังเกตว่าการให้ความช่วยเหลือแบบใหญ่โดยคึกคอกเข้ยทำ มีผลทางจิตวิทยามากกว่า เพราะผู้รับจะไม่รู้สึกเคลือบแฝงและมองในแง่ร้าย อีกทั้งประเทศผู้ให้ยังได้รับประโยชน์ตอบแทนอีกด้วย

มหาอำนาจโดยทั่วไปมีอิทธิพลอย่างสูงในการใช้เครื่องมือทางทหารเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตน ตามรายงานของสถาบันวิจัยระหว่างชาติเกี่ยวกับสันติภาพ ณ กรุงสต็อกโฮล์ม (The Stockholm International Peace Research Institute) พบว่าสหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต อังกฤษ และฝรั่งเศส เป็นประเทศที่ส่งอาวุธให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาในโลกที่สามทำสงครามกันประมาณ 90 เปอร์เซ็นต์ของจำนวนอาวุธทั้งหมดที่ใช้รบกันทั้งหมดปี พ.ศ. 2490<sup>1</sup> นอกจากนั้นมหาอำนาจสำคัญทั้งสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตยังมีกองทหารและฐานทัพในทางแคว้นเป็นจำนวนมากจนกระทั่งปัจจุบัน เพื่อมิให้เครื่องมือในการควบคุมรักษาผลประโยชน์ของตนในต่างประเทศต่าง ๆ โดยกระจายออกไปทั่วโลก

ขณะที่สาธารณรัฐประชาชนจีนมีขีดความสามารถในการช่วยเหลือการทำสงครามในทางประเทศต่าง ๆ นอกจากสงครามเกาหลีซึ่งสาธารณรัฐประชาชนจีนถือว่าเป็นการคุกคามเอกราชของตนโดยตรงแล้ว สาธารณรัฐประชาชนจีนยังไม่เคยส่งทหารของตนไปช่วยประเทศอื่นทำสงคราม (มีทหารช่างเพราะการก่อสร้างในสาธารณรัฐประชาชนจีนนิยมใช้ทหาร) สาธารณรัฐประชาชนจีนชอบโฆษณาเป็นประจำว่าตนไม่มีทหารในทางแคว้นแม่แคว้นเดียวแคว้นจะเน้นให้ขบวนการคอมมิวนิสต์ในประเทศต่าง ๆ ฟังตนเอง เหตุผลเพราะสาธารณรัฐประชาชนจีนเชื่อว่าการปฏิวัติที่ยั่งยืนต้องเป็นน้ำพักน้ำแรงของประชาชนในประเทศนั้นเอง นอกจากนั้นยังกลัวว่าตนจะเป็นจักรวรรดินิยม นอกจากเหตุผลทางการเมืองแล้วยังมีเหตุผลในด้านการขาดสมรรถภาพการรบแบบรุกด้วย<sup>2</sup>

อย่างไรก็ดีแม้ว่าในปัจจุบันกฎบัตรสหประชาชาติจะห้ามการใช้กำลังหรือการขู่ว่าจะใช้กำลังเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ และสภาวะ "คุกคามความหาวกกลัว" จะทำให้มหาอำนาจฝ่ายต่าง ๆ ไม่กล้าทำสงครามกันก็ตาม แต่ประเทศต่าง ๆ ก็ยังขัดแย้งต่อสู้กันในสงครามจำกัดเขต (limited war) อยู่ต่อไป และแม้ว่าหลาย

<sup>1</sup> Bangkok World (24 November 1971), p. 7.

<sup>2</sup> เขียน ซีระวิทย์, "สาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นจอมมหาอำนาจเพียงใด," ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมนักคิดศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2515), หน้า 234 - 236.

ฝ่ายจะไต่หาทางเจรจาตกลงกันโดยการทำสัญญาการเจรจาจำกัดอาวุธทางยุทธศาสตร์ (Strategic Arms Limitation Talks)<sup>1</sup> ก็ตาม แต่ยังไม่สามารถตกลงกันได้ ในทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ การใช้เครื่องมือทางทหารของประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจจึงไม่อาจยับยั้งได้ และแม้จะมีสนธิสัญญาควบคุมการแพร่อาวุธนิวเคลียร์ (Nonproliferation Treaty) ก็ตาม ประเทศต่าง ๆ ก็ยังมีการสร้างอาวุธนิวเคลียร์เพิ่มเติมอยู่เรื่อย ๆ จึงได้แก่เพียงหวังกันว่า การขยายจำนวนอาวุธนิวเคลียร์จะเป็นการเพิ่ม "कुलแห่งความหวาดกลัว" ให้มากขึ้น และเป็นการลดโอกาสของสงครามโลกครั้งใหม่ ให้มีความเป็นไปได้น้อยลงเท่านั้น

4. เครื่องมือทางจิตวิทยา (psychological instrument) หรือ เครื่องมือทางวัฒนธรรม ปรกติใช้ในการโน้มน้าว สร้างทัศนคติ และทำให้ความรู้สึกที่คึกคักในหมู่ประชาชนและผู้นำของอีกประเทศหนึ่ง โดยการให้ข่าวสารเกี่ยวกับชีวิตและวัฒนธรรมรวมทั้งแนวความคิดของชนแต่ละคนในประเทศอื่น ทั้งนี้เพื่อให้ประเทศต่าง ๆ ยอมเชื่อฟัง เชื่อถือและปฏิบัติตามคำขอร้องซึ่งชนได้โดยง่าย ในการใช้เครื่องมือดังกล่าวมักต้องเสียค่าใช้จ่ายค่อนข้างมาก ประเทศใหญ่ ๆ จึงใช้มากกว่าประเทศเล็ก วัตถุประสงค์สำคัญเพื่อผลประโยชน์ของรัฐ ในการสร้างภาพพจน์ที่ดีของประเทศตนและปลุกฝังอิทธิพลทางด้านความคิดให้แก่ชาติอื่น เช่น การช่วยเหลือด้านวิชาการ ให้ทุนเพื่อไปศึกษาอยู่ในประเทศของตน ให้ทุนวิจัย ให้ผู้เชี่ยวชาญมาช่วยเหลือแนะนำ ให้ความช่วยเหลือทางเทคโนโลยี ฯลฯ โครงการเหล่านี้มีไม่น้อยที่เป็นความพยายามในการเข้ามาครอบงำเพื่อรักษาดผลประโยชน์ของตนเป็นสำคัญ โดยถือเอาผลประโยชน์ของชาติอื่นเป็นอันค้ำรอง หากประสบความสำเร็จจะสามารถเข้ามาขยายอิทธิพลทั้งทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม ย่อมทำให้สามารถขยายผลประโยชน์ได้มากขึ้น ประเทศผู้รับความช่วยเหลือก็มีฐานะไม่แตกต่างกันไปจากประเทศกึ่งอาณานิคม กึ่งเมืองขึ้นนั่นเอง

<sup>1</sup> ूरายละเอียดเพิ่มเติมใน อแลสเทอร์. บัคเคิน, ข้อพิพาทระหว่างมหาอำนาจในทศวรรษ 1970, แปลโดย กุสุมา สนิทวงศ์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แพรวพิตยา, 2517), หน้า 2 - 6.

ในยุคปัจจุบันประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศมหาอำนาจทั้ง 3 คือ สหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต และสาธารณรัฐประชาชนจีน ต่างนำเอาเครื่องมือทางจิตวิทยาใช้ในการเมืองระหว่างประเทศในรูป "สงครามจิตวิทยา" (psychological warfare) โดยการกล่าวโทษหาชนเชื้อโง่กัน เช่น สหรัฐอเมริกากล่าวโทษที่สหภาพโซเวียตว่าเป็นเผด็จการคอมมิวนิสต์ของการครองโลก ประเทศที่รักเอกราชควรจะช่วยกันต่อต้าน สหภาพโซเวียตก็กล่าวโทษที่สหรัฐอเมริกาคือเป็นจักรวรรดินิยมเป็นนายทุนซูดริค สาธารณรัฐประชาชนจีนก็โทษที่สหภาพโซเวียตว่าเป็นสังคมนิยมจักรวรรดินิยม (social imperialism) เป็นต้น