

บทที่ ๑

ทฤษฎีการเมืองเกี่ยวพัน และแนวความคิดเรื่องความมั่นคงของชาติ

ทฤษฎีการเมืองเกี่ยวพัน

ในการศึกษาปัจจัยสำคัญที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศในปัจจุบันนั้น มีนักรัฐศาสตร์หลายท่านได้พยายามสร้างทฤษฎีเพื่อใช้อธิบายการเลือกสรร หรือการกระทำนโยบายของประเทศต่าง ๆ เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งภายในประเทศและต่างประเทศในแต่ละช่วงเวลา ทฤษฎีหนึ่งที่ผู้เขียนมีความสนใจเป็นพิเศษ คือ ทฤษฎีการเมืองเกี่ยวพัน (Linkage Politics Theory) ซึ่งนักรัฐศาสตร์ผู้มีชื่อเสียง เจมส์ เอ็น โรสเนา (James N. Rosenau) ได้ร่างแผนการศึกษาวิเคราะห์พฤติกรรมที่เกี่ยวพันกัน¹ ในความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองภายในประเทศกับสภาพการเมืองระหว่างประเทศที่ปรากฏอยู่ในเวลานั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ทฤษฎีการเมืองเกี่ยวพันนี้เป็นการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างชาติหรือประเทศที่เป็นระบบย่อย (subsystem) กับระบบระหว่างประเทศ (international system) ซึ่งเป็นระบบใหญ่ หรือระบบสังคมระหว่างประเทศต่าง ๆ ภายในโลก²

การศึกษาแบบทฤษฎีการเมืองเกี่ยวพันนี้มีลักษณะสำคัญคือ³

¹คำว่า "เกี่ยวพัน" หรือ "linkage" นี้ โรสเนาอธิบายว่า คือ "any recurrent sequence of behavior that originates in one system and is reacted to in another" James N. Rosenau (ed.), Linkage Politics (New York: The Free Press, 1969), p. 45.

²Ibid., pp. 1-17.

³Ibid., p. 52, pp. 60-63.

๑. สิ่งที่เราเรียกว่าปัจจัยภายในประเทศ (internal factors) หรือสภาวะแวดล้อมภายในประเทศ (internal environment) รอสเนาได้แบ่งออกเป็น ๔ ประเภทใหญ่ ๆ คือ ผู้ปฏิบัติการ (actors) ทศนคติทางการเมือง (attitudes) สถาบันทางการเมือง (institutions) และกระบวนการทางการเมือง (processes) แต่ละประเภทก็ยังแบ่งย่อยออกไปอีกถึง ๒๔ ปัจจัย ซึ่งจะต้องนำมาพิจารณาโดยละเอียดอีกครั้งว่า ในบรรดาปัจจัยภายในเหล่านี้ ปัจจัยใดบ้างที่มีอิทธิพล หรือมีส่วนผลักดันต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของประเทศนั้นอย่างไรบ้าง

๒. ปัจจัยภายนอกประเทศ (external factors) หรือสภาวะแวดล้อมภายนอกประเทศ หรือ ระหว่างประเทศ (external or international environment) ตามโครงสร้างการวิจัยของรอสเนา ได้ยกตัวอย่างไว้ ๖ ปัจจัย คือ เหตุการณ์ทางการเมืองภายในประเทศเพื่อนบ้าน เหตุการณ์ทางการเมืองภายในภูมิภาค อิทธิพลของสงครามเย็น ปัญหาเชื้อชาติ อิทธิพลทางทรัพยากรธรรมชาติ และอิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งจะต้องนำมาพิจารณาว่าปัจจัยภายนอกมีผลกระทบกระเทือน หรือมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศ หรือต่อนโยบายต่างประเทศ ของประเทศนั้น ๆ อย่างไร

รอสเนาอธิบายว่า ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้เป็นส่วนที่ใส่เข้าไป (inputs) ในนโยบาย ทำให้ประเทศนั้นมีการแสดงออก หรือก่อให้เกิดส่วนเป็นผลออกมา (outputs) ของนโยบายนั่นเอง ด้วยเหตุนี้ outputs จึงมีความเกี่ยวพัน (linkage) กับ inputs อย่างแน่นอน¹ ตัวอย่างเช่น ความต้องการของนักการเมืองที่จะอยู่ในอำนาจต่อไป เป็นปัจจัยภายในอย่างหนึ่งที่ทำให้ให้นักการเมืองผู้นั้นมุ่งที่จะทำงานให้มีผลงานดีเด่น ซึ่งจะทำให้เขาได้รับความนิยมเพิ่มมากขึ้นในหมู่ประชาชน เพื่อที่ประชาชนจะได้มอบความไว้วางใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้นักการเมืองผู้นั้นอยู่ในอำนาจต่อไป กรณีประธานาธิบดีนิกสัน

¹ กรรมล ทองธรรมชาติ, "ทฤษฎีในวิชาการเมืองระหว่างประเทศ," รวมบทความความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สมาคมนักสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๕), หน้า ๑๐-๑๕.



หันหน้าเข้าพบปะเจรจาเปิดความสัมพันธ์ทางการทูตกับประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ในปีที่มีการเลือกตั้งแสดงให้เห็นว่านโยบายต่างประเทศของประธานาธิบดีนิกสันที่เปิดความสัมพันธ์ทางการทูตกับสาธารณรัฐประชาชนจีนและถอนตัวออกจากประเทศเวียดนาม เป็นไปตามความต้องการของประชาชนอเมริกัน และประชาชนก็ได้สนองตอบโดยการเลือกนิกสันให้เป็นประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกาอีกสมัยหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม รอสเนาได้ย้ำว่า ทฤษฎีการเมืองเกี่ยวพันนี้ยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นทฤษฎีที่สมบูรณ์ แต่ก็พอจะอนุมานได้ว่าเป็นแบบอย่างที่จะช่วยในการศึกษาริเคราะห์นโยบายต่างประเทศได้เป็นอย่างดี¹

เพื่อให้เหมาะสมกับการศึกษาในเรื่องนี้ จึงได้ประมวลลักษณะปัจจัยภายในออกเป็น ๔ ประเภท ซึ่งมีรายละเอียดพอเป็นสังเขปดังนี้

๑. ผู้นำ หมายถึง ผู้นำทางการเมือง ซึ่งเป็นผู้ที่มีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมของหมู่คนภายในคณะหรือในประเทศ มีอำนาจมากกว่าคนทั่ว ๆ ไป² ฉะนั้นผู้นำจึงมีความสำคัญมากอาจนำประเทศไปในทางใดก็ได้ ถ้าเป็นไปในทางที่ถูกต้องผลดีก็ย่อมเกิดแก่ประเทศชาติและประชาชนโดยส่วนรวม หากนำไปในทางผิดพลาด ผลเสียก็ย่อมตกแก่ส่วนรวมด้วยอย่างแน่นอน ด้วยเหตุนี้ ในระบบประชาธิปไตยจึงต้องให้มีตัวแทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งเข้าไปกำหนดการพิจารณานโยบายว่าถูกต้องตามความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ หรือจะก่อให้เกิดผลเสียร้ายแรงแก่ประเทศในภายหลังกหรือไม่เพียงใด

ศาสตราจารย์เฮนรี เอ. คิสซิงเจอร์ ได้กล่าวไว้ว่า กลุ่มผู้นำนั้นก่อตัวขึ้นโดยอาศัยปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้เป็นเครื่องสนับสนุน คือ ใช้ประสบการณ์ส่วนตัวที่ได้รับและสะสมไว้ในขณะที่ก้าวขึ้นมาใช้อำนาจทางการเมืองเป็นเครื่องสนับสนุน ต่อมาได้อาศัยอิทธิพลจากโครง

¹James N. Rosenau, Linkage Politics, pp. 9-14.

²Alfred de Gracia, The Elements of Political Science (New York: Alfred A. Knoph, 1952), p. 66.

สร้างภายในประเทศที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ และอาศัยค่านิยมของสังคมนั้นเป็นเครื่องสนับสนุน¹ อย่างไรก็ตาม ก่อนที่ผู้นำจะตัดสินใจดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดลงไป ก็จะต้องพิจารณา สภาวะแวดล้อมภายในภายนอก การตัดสินใจขึ้นอยู่กับความรู้(perception) ผู้นำจะตัดสินใจ ออกมาในแนวทางใดขึ้นอยู่กับปัจจัย ๓ ประการ คือ ประสบการณ์(experience) ค่านิยม (Value) และข่าวสาร(information)² ซึ่งความรู้นี้อาจจะไม่ตรงกับสภาพความเป็นจริงเสมอไป ฉะนั้น บุคคลสองคน แม้จะอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เหมือนกันก็อาจจะตัดสินใจ ต่างกัน หรือขัดแย้งกันได้ อันเนื่องมาจากปัจจัยดังกล่าว

มีข้อที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่ง คือ ในประเทศที่มีผู้นำเข้มแข็งและมีอำนาจเต็มที่ นั้น สถาบันหรือตัวบุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบในกิจการด้านต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ตลอดจนนักการทูต ตัวแทนของประเทศนั้นมักจะมีความเห็นคล้อยตามผู้นำของตนอยู่เสมอ และยิ่งถ้าประเทศนั้นไม่มีเสถียรภาพภายในประเทศที่ดีพอ ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ผู้นำที่เข้มแข็งกว่าก็จะพยายามเข้ามาควบคุมกุมอำนาจการเมืองการปกครองไว้ทั้งหมด โดยที่บางครั้งได้ยกเอาวิกฤตการณ์นอกประเทศ ถือว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศมาเป็นข้ออ้างในการรวมอำนาจทางการเมืองไว้แต่เพียงผู้เดียว³ ตัวอย่างผู้นำแบบนี้ได้แก่ ประธานาธิบดีชูการ์โน แห่งอินโดนีเซีย และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ของประเทศไทย เป็นต้น

¹Henry A. Kissinger, "Domestic Structure and Foreign Policy," in James N. Rosenau (ed.), International Politics and Foreign Policy (New York: The Free Press, 1969), p. 267.

²Joseph Frankel, The Making of Foreign Policy: An Analysis of Decision Making (London: Oxford University Press, 1967), pp. 33-35.

³James N. Rosenau, Linkage Politics, pp. 334-335.

อย่างไรก็ตาม รอสเนาได้ตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า การที่ผู้นำชอบอ้างการแทรกแซง หรือวิกฤตการณ์จากภายนอกประเทศ ก็เพื่อเป็นการปกปิดความล้มเหลวของการบริหารภายในประเทศที่ไม่สามารถแก้ไขให้ลุล่วงผ่านไปได้ และมักจะปรากฏอยู่เสมอในประเทศด้อยพัฒนาที่ต้องอาศัยความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ที่บางครั้งความช่วยเหลือดังกล่าวก็ไม่ มีขอบเขตจำกัด หรืออาจจะเป็นการช่วยเหลือแบบลับหรือให้เป็นส่วนตัว ซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้นำในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายนำความช่วยเหลือที่ไม่ถูกแบบแผนอย่างนี้มาสร้างสมอำนาจให้กับตนเอง เพื่อไต่เต้าขึ้นไปมีอำนาจทางการเมืองภายในประเทศทั้งหมดในที่สุด¹

๒. ลักษณะของระบบการเมือง ลักษณะของระบบการเมืองหรือรูปแบบของการปกครองเป็นตัวกำหนดกระบวนการเปลี่ยนแปลงของนโยบายต่างประเทศที่สำคัญ ช่วยให้เราสามารถคาดคะเนหรือเข้าใจการเปลี่ยนแปลงนโยบายได้ โดยทั่ว ๆ ไปแล้วเป็นที่ยอมรับกันว่านโยบายต่างประเทศของทุกประเทศมีจุดประสงค์ที่คล้ายคลึงกันทั้งนั้น คือ การรักษาไว้ซึ่งความเป็นเอกราช ผลประโยชน์ และความมั่นคงของชาติ และเพื่อความเจริญรุ่งเรืองของประเทศ² แต่กระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งจุดประสงค์เหล่านี้มีลักษณะแตกต่างกันไปตามระบบการเมืองภายในของแต่ละประเทศ และความแตกต่างนี้เองมีผลให้นโยบายต่างประเทศมีความแตกต่างกันไปด้วย เช่น ประเทศคอมมิวนิสต์ ผู้นำพรรคคอมมิวนิสต์สามารถกำหนดนโยบายต่างประเทศได้โดยอิสระ แต่ประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย จำเป็นต้องคำนึงถึงความเห็นชอบของหลาย ๆ ฝ่าย ทำให้การกำหนดนโยบายต่างประเทศของประเทศเสรีประชาธิปไตยเต็มไปด้วยความล่าช้า และมักจะมีข้อขัดแย้งโต้เถียงกันภายในมากก่อนจะกำหนดออกมาเป็นนโยบายได้

ในประเทศที่ไม่ค่อยมีความมั่นคงทางการเมืองหรือรัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ มีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อย ๆ ย่อมมีผล ให้เห็นนโยบายต่างประเทศดำเนินไปอย่างไม่ราบรื่นด้วย

¹Ibid., pp. 340-341.

²สุจิต บุญบงการ, "ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองภายในประเทศกับการเมืองระหว่างประเทศ" ใน รวมบทความความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, หน้า ๑๗๔-๒๐๒.

การเปลี่ยนแปลงอำนาจทางการเมืองแต่ละครั้ง ย่อมนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศบ้างไม่มากก็น้อย กล่าวคือ แม้ว่านโยบายหลักจะไม่มีเปลี่ยนแปลงไปก็ตาม แต่การดำเนินนโยบายที่ไม่ต่อเนื่องทำให้ไม่ส่งเสริมนโยบายหลักที่ตั้งไว้ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้นโยบายมีลักษณะลุ่ม ๆ ดอน ๆ ไม่ราบรื่น

๓. เศรษฐกิจ ในอดีตปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจไม่ได้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ แต่ปัจจุบันปัจจัยด้านเศรษฐกิจมีบทบาทมากขึ้น *และยิ่งไปกว่านั้นอาจจะถูกนำมาใช้* เป็นเครื่องมือในการดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศ เช่น การปิดจุดผ่านแดนที่ชายแดนด้านไทย - ลาว ไม่ให้มีการขนส่งสินค้าเข้าไปในลาว เพื่อเป็นการตอบโต้กรณีที่มีการยิงเรือรบของไทยจากฝั่งลาวขณะกำลังปฏิบัติหน้าที่ลาดตระเวนต. เมปกต. ซึ่งทำให้ลาวได้รับความเดือดร้อนขาดแคลนสินค้าเครื่องอุปโภคบริโภค รวมทั้งน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นต้น

๔. อุดมการ ในปัจจุบันอุดมการทางการเมืองที่ประเทศต่าง ๆ ยึดถือกันมีอยู่ด้วยกัน ๔ อย่าง¹ คือ (๑) อุดมการเสรีนิยม (๒) อุดมการฟาสซิสต์ (๓) อุดมการคอมมิวนิสต์ (๔) อุดมการสังคมนิยม

โดยปกติแล้ว อุดมการของประเทศหนึ่ง ๆ มีรากฐานมาจากความต้องการทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งเป็นปัจจัยที่ผลักดันให้ประเทศนั้นต้องกำหนดและดำเนินนโยบายเพื่อสนองตามอุดมการนั้น ๆ ซึ่งรวมทั้งนโยบายต่างประเทศด้วย² ดังนั้นในการกำหนดนโยบายทุกประเภท ผู้กำหนดนโยบายจึงต้องคำนึงว่านโยบายนั้น ๆ สอดคล้องกับอุดมการทางการเมืองของประเทศตนด้วย

¹ Joseph Frankel, The Making of Foreign Policy: An Analysis of Decision Making, p. 105.

² Ibid.

ในบางครั้งอุดมการณ์ก่อให้เกิดสภาวะความตึงเครียดระหว่างประเทศ หรือที่เรียกว่า "สงครามเย็น" (cold war) ซึ่งเป็นการเผชิญหน้ากันระหว่างกลุ่มประเทศที่มีอุดมการณ์เสรีประชาธิปไตยที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นหัวหน้าพวกหนึ่ง และกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์ที่มีโซเวียตรัสเซียเป็นหัวหน้าอีกพวกหนึ่ง สภาพการณ์ดังกล่าวปรากฏขึ้นตั้งแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นต้นมา

มีข้อสังเกตในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างอุดมการณ์ภายในประเทศกับนโยบายต่างประเทศ คือ ในบางครั้งอุดมการณ์ทำให้รัฐบาลต้องตัดสินใจเลือกแนวนโยบายอย่างหนึ่งที่สอดคล้องกับอุดมการณ์ของตน และไม่เลือกแนวนโยบายอีกอย่างหนึ่ง เนื่องจากเห็นว่าขัดแย้งกับอุดมการณ์ของตน¹ ข้อสังเกตอีกประการหนึ่ง คือ ถ้าในยุคใดสมัยใด รัฐบาลหรือผู้นำเน้นหนักในเรื่องอุดมการณ์ทางการเมืองภายในประเทศแล้ว จะเป็นผลให้นโยบายต่างประเทศของประเทศนั้น มีความรุนแรงและมีน้ำเสียงของอุดมการณ์อย่างแข็งกร้าว² เช่น ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่เน้นอุดมการณ์เป็นปฏิปักษ์ต่อคอมมิวนิสต์อย่างแข็งกร้าว และในสมัยนายกรัฐมนตรีธานินทร์ กรัยวิเชียร ที่เน้นอุดมการณ์ต่อต้านคอมมิวนิสต์ภายในประเทศอย่างแข็งกร้าวเช่นเดียวกัน แม้ว่าจะมีนโยบายเป็นมิตรกับประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นคอมมิวนิสต์ แต่ก็ทำให้สัมพันธ์ภาพเสื่อมลงไป

๕. กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง และมติมหาชน กลุ่มผลประโยชน์ภายในประเทศในที่นี้หมายถึง กลุ่มพ่อค้า นักธุรกิจ นิสิตนักศึกษา กลุ่มกรรมกร ชาวนา ฯลฯ บุคคลเหล่านี้จะเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ โดยการใช้สิทธิพลต่อนักการเมืองให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอำนาจทางการเมืองมักจะใช้สิทธิพลของตนทางด้านเศรษฐกิจกับผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบาย ให้เลือกนโยบายต่างประเทศที่จะเป็นประโยชน์แก่กลุ่มของตนมากที่สุด

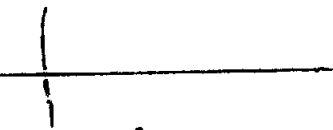
¹ กระมล ทองธรรมชาติ, รวมบทความความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, หน้า ๘๖.

² สุจิต บุญบงการ, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๐.

ซึ่งมักได้แก่กลุ่มผลประโยชน์ในประเทศเสรีประชาธิปไตย เป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้กลุ่มนักอุตสาหกรรมมักมีผลประโยชน์ใกล้ชิดกับกลุ่มทหาร และเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลสูงมากในการกำหนดนโยบายต่างประเทศให้สอดคล้องกับอุดมการณ์และผลประโยชน์ของตน¹

กลุ่มผลประโยชน์ในประเทศด้อยพัฒนามักไม่ค่อยเข้มแข็งหรือมีอิทธิพลเท่าไรนัก เป็นเหตุให้มีกลุ่มผูกขาดที่มีอิทธิพลและอำนาจในสังคมสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มทหารและข้าราชการ ซึ่งมักจะอ้างเอาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศเข้ามาควบคุมผูกขาดอำนาจทางการเมืองการปกครองของประเทศ² และในทางปฏิบัติแล้วก็มักจะร่วมมือกับกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ทำให้ถูกคัดค้านจากกลุ่มประชาชน นิสิตนักศึกษา ซึ่งมีผลประโยชน์ตรงกันในการเรียกร้องประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการ เนื่องจากฝ่ายทหารผูกขาดอำนาจแต่ไม่มีความสามารถในการพัฒนาประเทศและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของชาติ เพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม ฉะนั้นการกระทำและการแสดงออกของกลุ่มประชาชน นิสิตนักศึกษา จึงมักถูกมองจากกลุ่มทหารและข้าราชการว่า เป็นแนวร่วมของฝ่ายคอมมิวนิสต์ ก่อให้เกิดความรู้สึก เป็นศัตรูกัน

พรรคการเมือง เป็นตัวแทนในการแสดงออกถึงส่วนได้ส่วนเสียของประชาชนซึ่งเป็นผลประโยชน์ส่วนรวม บรรดาพรรคการเมืองทั้งหลายพยายามจะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้นำหรือรัฐบาล โดยมุ่งจะให้ผู้นำเลือกใช้นโยบายที่จะก่อให้เกิดผลดีแก่ประชา



¹ เดวิด พี. คาลิโอ; ระบบการเมืองอเมริกา แปลโดย สุจิต บุญบงการ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สมาคมนักสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๓), หน้า ๑๔๒.

² กระมล ทองธรรมชาติ, "ปัญหาการเมืองของประเทศที่กำลังพัฒนา," ใน ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ, อมร รักษาสัตย์ และชิตติยา กรรณสูต, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๕), หน้า ๔๓-๔๕.

ชนเป็นส่วนรวม พรรคการเมืองจะใช้อิทธิพลต่อผู้ตัดสินใจนโยบายต่างประเทศเมื่อนโยบายนั้นมีส่วนกระทบกระเทือนต่อนโยบายภายในประเทศ¹

พรรคการเมืองในประเทศเสรีประชาธิปไตยโดยมีขนาดใหญ่มีเสถียรภาพ และมีจำนวนไม่มากนัก ทำให้การแข่งขันทางการเมืองมีลักษณะเด่นชัด พรรคการเมืองในประเทศคอมมิวนิสต์มีพรรคคอมมิวนิสต์ผูกขาดมีอำนาจอยู่เพียงพรรคเดียว ส่วนในประเทศด้อยพัฒนานั้น พรรคการเมืองไม่ค่อยมีความมั่นคงมากนัก เพราะขาดกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจสนับสนุน การขาดพรรคการเมืองใหญ่ ๆ ที่มีบทบาททางการเมืองอย่างต่อเนื่อง และได้รับเลือกเข้ามาเป็นรัฐบาลเสี่ยงข้างมากบริหารประเทศ ทำให้เกิดรัฐบาลผสมที่ไม่มีเสถียรภาพ เป็นเหตุให้ทหารมักจะอ้างความจำเป็นเข้ามาจัดระบบการเมืองเสียใหม่เสมอ

มติมหาชน หรือความคิดเห็นของประชาชนโดยผ่านทางสื่อมวลชน หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ หรือการเรียกร้องที่แสดงออกในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การเดินขบวน หรือชุมนุมประท้วง เป็นต้น เป็นปัจจัยภายในที่สำคัญประการหนึ่งที่ผู้ตัดสินใจนโยบายต่างประเทศจะต้องรับฟัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีการปกครองด้วยระบอบเสรีประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของตนอย่างเต็มที่ ปกติแล้ว ผู้นำประเทศเสรีประชาธิปไตยพยายามเลือกนโยบายที่ไม่เพียงแต่จะสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนโดยส่วนรวม แต่ยังมีความสะดวกและง่ายในการปฏิบัติ² ในทางปฏิบัติแล้ว สิ่งที่เรียกว่ามติมหาชนไม่ได้เกิดขึ้นเอง หากเป็นความพยายามของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่พยายามให้ประชาชนทั่วไปเห็นคล้อยตามนโยบายของตน³ ถ้าหากประชาชนได้รับสิทธิเสรีภาพตามสมควรในการเข้าร่วมกำหนดนโยบายต่างประเทศกับรัฐบาล มติมหาชนในหลาย ๆ ด้านอาจมีส่วนผลักดันให้ผู้นำหรือรัฐบาลต้องนำไปปฏิบัติ หรืออาจมีอิทธิพลเหนือกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลบาง

¹ คีโรตม์ ภาคสุวรรณ, ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทัศนคติและพฤติกรรม (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๑๔), หน้า ๑๒๑.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๔-๑๓๐.

³ สุจิต บุญบงการ, รวมบทความ, หน้า ๑๔๗.

กลุ่มที่เคยผูกขาดอำนาจการตัดสินใจนโยบายต่างประเทศไว้แต่เพียงผู้เดียว แต่ถ้านโยบายต่างประเทศใหม่นี้ก่อให้เกิดการสูญเสียผลประโยชน์กับอีกฝ่ายหนึ่ง ฝ่ายนั้นก็อาจจะหาทางสร้างมติมหาชนขึ้นมาสนับสนุน และต่อต้านอีกฝ่ายหนึ่ง ก่อให้เกิดความวุ่นวายสับสนได้มาก

สำหรับปัจจัยภายนอก หรือสภาวะแวดล้อมภายนอกประเทศ จะได้แยกพิจารณาออกเป็น ๔ ประการ ดังนี้

๑. เหตุการณ์ทางการเมืองในประเทศเพื่อนบ้าน เป็นการศึกษาสภาพการณ์ทางการเมืองในประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดต่อกับประเทศที่ต้องการจะศึกษา ว่ามีผลกระทบกระเทือนต่อนโยบายต่างประเทศของประเทศที่กำลังศึกษามากน้อยเพียงไร รวมทั้งปัญหาขัดแย้งเรื่องพรมแดน ในอดีตเคยเป็นมิตรหรือเป็นศัตรูต่อกัน บ่อยครั้งที่เคยที่พบว่าความไม่สงบเรียบร้อยทางการเมืองที่เกิดขึ้นในประเทศหนึ่ง อาจส่งผลกระทบกระเทือนต่อนโยบายต่างประเทศของอีกประเทศหนึ่งได้ เช่น วิกฤตการณ์ในลาวระหว่าง พ.ศ. ๒๕๐๓-๒๕๐๔ ซึ่งประเทศไทยเห็นว่าเป็นอันตรายร้ายแรงและมีผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของไทย ทำให้ไทยตัดสินใจเข้าไปแสดงบทบาทในการสนับสนุนลาวฝ่ายขวา เพื่อให้สามารถเอาชนะฝ่ายคอมมิวนิสต์

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ เช่น ตั้งอยู่ในจุดยุทธศาสตร์ที่จะมีผลกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของชาติหรือไม่ ไม่ใช่ว่าประเทศเพื่อนบ้านที่อยู่ประชิดติดพรมแดนไทยทุกประเทศจะมีความสำคัญต่อความมั่นคงของไทยเท่าเทียมกันหมด และเมื่อพิจารณาประกอบกับความเป็นมาทางด้านเชื้อชาติ วัฒนธรรม ประเพณี ฯลฯ ก็พหุชา ลาว พม่า และมาเลเซีย เป็นประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดต่อกับประเทศไทย ต่างก็มีความสำคัญ และประเทศไทยมีความปรารถนาที่จะรักษาสัมพันธไมตรีที่ดีต่อกันตลอดไป แต่ไทยก็เลือกที่จะแสดงบทบาทในแต่ละประเทศต่างกันออกไป มากหรือน้อยก็โดยการพิจารณาจากเหตุผลต่าง ๆ ประกอบกัน

๒. เหตุการณ์ทางการเมืองในภูมิภาค เป็นการศึกษาถึงเหตุการณ์ทางการเมืองของกลุ่มประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกับประเทศที่กำลังศึกษา โดยเน้นเฉพาะเหตุการณ์ที่มีผลกระทบกระเทือนต่อนโยบายต่างประเทศของประเทศที่กำลังศึกษาเท่านั้น ในหัวข้อนี้ขยายการศึกษาออกไปจากประเทศเพื่อนบ้านเป็นระดับกลุ่มประเทศในภูมิภาค คือ ประเทศใน

เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นอกจากนี้การที่มหาอำนาจได้สังเกตเห็นความสำคัญของประเทศเล็ก ๆ ที่กำลังพัฒนาทั้งหลายในภูมิภาคต่าง ๆ ได้ก่อให้เกิดความคิดที่จะดึงประเทศเล็ก ๆ เหล่านี้มาเป็นพรรคพวกของตน โดยมหาอำนาจจะพยายามให้ความช่วยเหลือทางด้านทหารและการเศรษฐกิจ นโยบายต่างประเทศของมหาอำนาจจึงเป็นการเผชิญหน้ากันทางอ้อมในรูปของการพยายามแผ่ขยายอิทธิพลของตนเข้าไปในประเทศที่กำลังพัฒนาเหล่านี้¹ ทำให้เกิดเหตุการณ์วุ่นวายไม่สงบขึ้นภายในภูมิภาคที่ไม่อาจจะจับยับยั้งลงได้ง่าย ๆ เนื่องจากอิทธิพลของมหาอำนาจที่หนุนอยู่เบื้องหลัง

๓. อิทธิพลของสงครามเย็น ทฤษฎีของโรสเนาได้เขียนขึ้นในขณะที่สงครามเย็นมีอิทธิพลอยู่อย่างมาก² ในสภาพการณ์ปัจจุบันซึ่งสถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปมากแล้ว วิชาการบางท่านในที่นี้ได้แย้งว่า สงครามเย็นไม่มีอีกต่อไปแล้ว แต่ความสำคัญของมหาอำนาจและปฏิสัมพันธ์ระหว่างมหาอำนาจ แทนที่จะกล่าวถึงสงครามเย็น ถ้าพูดถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างมหาอำนาจจะสอดคล้องกับความเป็นจริง ยังคงมีอยู่ อิทธิพลของสงครามเย็นในปัจจุบันจึงเป็นไปในรูปของปฏิสัมพันธ์ระหว่างมหาอำนาจมากกว่า

๔. อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศ เป็นการศึกษาบทบาทขององค์การระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นในภูมิภาค ว่ามีผลกระทบกระเทือนต่อนโยบายต่างประเทศของประเทศที่กำลังศึกษาอย่างไร นอกเหนือจากองค์การสหประชาชาติ หรือศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ องค์การในลักษณะนี้ต้องมีบทบาทพอสมควรในภูมิภาค ทั้งนี้ ไม่นับสนธิสัญญาความร่วมมือต่าง ๆ ที่มีความสำคัญน้อย ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นี้ สมาคมอาเซียนนับว่าเป็นองค์การร่วมภูมิภาคที่มีบทบาทสำคัญยิ่ง อาเซียนถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๐ ประ

¹ สุจิต บุญบงการ, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๗-๑๔๘.

² โรสเนาได้อธิบายว่าอิทธิพลของสงครามเย็น มีผลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของประเทศที่กำลังศึกษาไม่มากนักน้อย เช่น การให้ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจการค้าและสังคม ที่ประเทศมหาอำนาจให้แก่ประเทศที่กำลังพัฒนา ในบางครั้งจะมีผลโดยตรงต่อการเปลี่ยนแปลงหรือการกำหนดนโยบายต่างประเทศของประเทศที่รับความช่วยเหลือ ศึกษารายละเอียดใน James N. Rosenau, Linkage Politics, p. 347.

กอบด้วยสมาชิก ๕ ประเทศ คือ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และประเทศไทย อาเซียน ได้จัดให้มีการประชุม ระดับหัวหน้ารัฐบาล เป็นครั้งแรกที่เกาะบาหลี อินโดนีเซีย และได้มีการลงนามในสนธิสัญญาว่าด้วยมิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นอกจากนี้ได้มีการพิจารณาปัญหาการสถาปนาเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลางของอาเซียน ตามปฏิญญาควาลาลัมเปอร์เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๔ เหล่านี้แสดงให้เห็นบทบาทของอาเซียนในการก่อให้เกิดความร่วมมือกันทั้งด้านการเมืองและการพัฒนา เศรษฐกิจ เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงให้กับประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาค

ปัจจัยภายนอก ๔ ประการ ได้เข้ามามีการศึกษาในเรื่องปัญหาเชื้อชาติ และอิทธิพลทางทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งไม่ค่อยมีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยมากนัก เนื่องจากประเทศไทยไม่มีปัญหาข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทภายนอกประเทศที่เกี่ยวกับปัญหาเชื้อชาติ ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติที่จะนำมาทำประโยชน์ทางด้านวิทยาศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม ฯลฯ ก็มีไม่มากนัก จึงไม่ได้เป็นปัจจัยสำคัญที่จะต้องนำมาศึกษาโดยละเอียด

ในการศึกษานโยบายของไทยที่มีต่อลาวระหว่าง พ.ศ. ๒๕๑๔-๒๕๓๓ ได้ยึดหลักการของรอสเนาวางขอบเขตการศึกษา โดยส่วนที่เกี่ยวกับปัจจัยภายในนี้จะครอบคลุมปัญหาภายใน ๔ ประการ คือ ผู้นำ ลักษณะของระบบการเมือง สภาวะทางเศรษฐกิจภายในประเทศ อุดมการณ์ กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง และมติมหาชน ส่วนปัจจัยภายนอกนั้นจะทำการศึกษานำหนักเกี่ยวกับปัญหาใหญ่ ๆ ๔ ประการ คือ เหตุการณ์ทางการเมืองในประเทศเพื่อนบ้าน เหตุการณ์ทางการเมืองในภูมิภาค อิทธิพลของสงครามเย็น และอิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม ก่อนจะทำการศึกษานโยบายของรัฐบาลไทยในแต่ละสมัยตามวิธีการศึกษาดังกล่าวข้างต้น จะได้กล่าวถึงแนวความคิดในเรื่องความมั่นคงของชาติโดยสังเขป



แนวความคิด เรื่องความมั่นคงของชาติ

ความมั่นคงแห่งชาติเป็นคำที่มีความหมายกว้างขวาง ครอบคลุมในปัญหาด้านการเมือง การทหาร เศรษฐกิจ และสังคม การเสริมสร้างความมั่นคงจะทำเพียงด้านใดด้านหนึ่ง แต่เพียงด้านเดียวไม่ได้ รัฐบาลเป็นผู้กำหนดว่าอะไรคือความมั่นคงของชาติ และ ความสำคัญเร่งด่วนอยู่ที่ปัญหาใด

เนื่องจากความมั่นคงเป็นคำที่มีความหมายกว้าง ในที่นี้ผู้เขียนจะแบ่งออกเป็น ๒ ด้าน คือ

๑. ความมั่นคงภายในประเทศ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม
๒. ความมั่นคงภายนอกประเทศ เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศ และการมีกำลังทหารที่เข้มแข็ง เพื่อปกป้องอธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดน

ความมั่นคงภายในประเทศนั้น นักวิชาการมองว่าเป็นปัญหาและความสามารถในการปรับตัวของระบบสังคม¹ และได้เน้นหนักในเรื่องการเปลี่ยนแปลงสังคม ถ้าสังคมใดสามารถปรับตัวตอบสนองความต้องการของประชาชนในระบบได้ ประชาชนมีเสรีภาพ ไม่มีความเหลื่อมล้ำทาง เศรษฐกิจและสังคมมากนัก สังคมนั้นก็มีความมั่นคง ผู้ที่มีความเห็นในเรื่องความมั่นคงตามแนวนี้ เช่น นายบุญชู โรจนเสถียร ได้เคยแสดงความคิดเห็นว่า "ความมั่นคงของชาติ ได้แก่ ความสามารถของประชาชนในแต่ละสังคมในอันที่จะตอบสนอง ต่อการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ทางภาวะแวดล้อม เพื่อนำไปสู่การอยู่ร่วมกันอย่าง เป็นปึกแผ่น ภายใต้การปกครองเดียวกัน"² นั่นคือ การยอมรับว่าสังคมต้องมีการเปลี่ยนแปลง และถ้า ระบบสังคมใดสามารถปรับตัวตามได้ สังคมนั้นหรือระบบสังคมนั้นก็มีความมั่นคง

¹ ลูเซียน พาย ได้ให้ความหมายของความมั่นคงของชาติว่า "คือ ความสามารถของระบบสังคมที่สามารถปรับตัวได้ตามปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่เปลี่ยนไปตามเวลา" Lucian W. Pye, Aspects of Political Development (Boston: Little, Brown & Co., 1966), p. 75.

² บุญชู โรจนเสถียร, ความคิดทางการเมืองของบุญชู โรจนเสถียร (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อิมเมจ, ๒๕๒๔), หน้า ๑๗๐.

สำหรับความมั่นคงภายนอกประเทศ คือ การปลอดภัยจากการถูกรุกราน หรือคุกคาม จากศัตรูภายนอกประเทศ ซึ่งรัฐบาลจะดำเนินการโดยการกำหนด และดำเนินนโยบายต่างประเทศ เพื่อเสริมสร้างสัมพันธไมตรีกับประเทศต่าง ๆ ซึ่งเป็นการรักษาสันติภาพ หากการดำเนินการทางการทูตไม่ประสบผลสำเร็จ รัฐบาลจึงจะใช้กำลังทหารซึ่งเป็นมาตรการขั้นสุดท้าย

การดำเนินการเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของชาติ รัฐบาลจึงต้องกระทำควบคู่กันไปกับนโยบายการพัฒนาการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมภายในประเทศ และการดำเนินนโยบายต่างประเทศ เพื่อเสริมสร้างสัมพันธไมตรีกับประเทศต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในด้านการเมือง การทหาร และการค้าระหว่างประเทศด้วย ถ้าภายนอกประเทศไม่มั่นคงเสียแล้ว ภายในประเทศก็ทำให้มั่นคงได้ยาก ในทำนองเดียวกันหากภายในประเทศไม่มั่นคง ก็เป็นการง่ายที่จะถูกแทรกแซงหรือบ่อนทำลายจากภายนอกประเทศ ความมั่นคงของชาติในแนวใหม่ รัฐบาลจึงต้องดำเนินนโยบายภายในประเทศและต่างประเทศให้สอดคล้องกัน และกระทำไปพร้อม ๆ กัน.