

## บทที่ 2

### นโยบายต่างประเทศของไทย

สมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย สมัยที่ 2 (ค.ศ.1997-2001)

ในส่วนของบทนี้ จะพิจารณาเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศของไทยในสมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย สมัยที่ 2 ในภาพรวม ซึ่งเกี่ยวข้องกับและมีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อการส่งทหารไปรักษาสันติภาพในติมอร์ตะวันออก โดยจะเริ่มจากการนำเสนอนโยบายต่างประเทศของไทย สมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย สมัยที่ 2 ซึ่งประกอบด้วยคำแถลงนโยบาย นโยบายหลัก และนโยบายต่อประเทศต่างๆ และต่อไปจะเป็นผลการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่มีส่วนผลักดันให้ไทยมีบทบาทสำคัญในการรักษาสันติภาพในติมอร์ตะวันออก และการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน และสุดท้ายเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อนโยบายต่างประเทศของไทยสมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย สมัยที่ 2 ซึ่งจะเชื่อมโยงไปสู่ปฏิบัติการรักษาสันติภาพของไทยในติมอร์ตะวันออกต่อไป

รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย สมัยที่ 2 ได้มีการแถลงนโยบายต่างประเทศที่ไว้ไว้แก่รัฐบาลเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน ค.ศ.1997 มีใจความดังต่อไปนี้<sup>1</sup>

“ในข้อ 3 นโยบายต่างประเทศ รัฐบาลประกาศจะยึดมั่นในพันธกรณีที่มีตามกฎบัตรสหประชาชาติ สนธิสัญญา และความตกลงต่างๆ ที่ประเทศไทยเป็นภาคี และจะเน้นการปรับบทบาทของไทย ให้เห็นเด่นชัดในความร่วมมือหรือสัน และความรับผิดชอบต่อประชาคมโลก ดังนี้

1. ส่งเสริมมิตรภาพ สamaanฉันทน์ และความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน และประเทศในภูมิภาค เอเชีย-แปซิฟิก โดยใช้ศักยภาพและประสบการณ์ทางการทูต อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุด

2. เพิ่มพูนและพัฒนาความสัมพันธ์ และความร่วมมือกับประเทศสมาชิกสมาคม และประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซียน) ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการให้เขตการค้าเสรีอาเซียนประสบความสำเร็จ โดยครอบคลุมถึงผลผลิตด้าน

<sup>1</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, การต่างประเทศไทย พ.ศ.2540-2543 (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงการต่างประเทศ, 2543),

การเกษตร และการบริการ ตลอดจนให้มีข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือในการผลิตสินค้าอุตสาหกรรม การลงทุน และการจัดการทรัพยากรมนุษย์

3. ส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือทางเศรษฐกิจ กับประเทศคู่ค้าที่สำคัญ ภายใต้ระบบการค้าเสรี โดยให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ตลอดจนร่วมมือบทบาทในการลดความขัดแย้งระหว่างประเทศ อันเนื่องมาจากปัญหาทางการค้า การลงทุน และการถ่ายทอดเทคโนโลยี และการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา โดยคำนึงถึงความพร้อมภายในประเทศเป็นหลัก

4. ส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจ วิชาการ วัฒนธรรม การท่องเที่ยว และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ กับประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งนี้ จะมุ่งเน้นกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาค

5. ส่งเสริมบทบาทของประเทศไทยในเวทีระหว่างประเทศ ในด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและสมดุล

6. อำนวยความสะดวก กลุ่มครอง ตลอดจนส่งเสริมสิทธิ และผลประโยชน์ของคนไทย แรงงานไทยและธุรกิจภาคเอกชนของไทยในต่างประเทศ

7. ร่วมมือบทบาทในเวทีระหว่างประเทศในด้านการคุ้มครอง และส่งเสริมค่านิยมประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน”

ประเด็นในนโยบายต่างประเทศที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปฏิบัติการรักษาสันติภาพของไทย คือข้อที่ 7 ซึ่งเกี่ยวข้องกับประชาธิปไตย และสิทธิมนุษยชน อันนำมาสู่นโยบายสำคัญสองประการของไทย ได้แก่ นโยบายความเกี่ยวพันอย่างยืดหยุ่น และนโยบายการส่งเสริมปฏิสัมพันธ์

## 2.1 นโยบายความเกี่ยวพันอย่างยืดหยุ่น และนโยบายการส่งเสริมปฏิสัมพันธ์

### 2.1.1 ความเกี่ยวพันอย่างยืดหยุ่น (flexible engagement)

ความเกี่ยวพันอย่างยืดหยุ่นเป็นข้อเสนอของ ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทยที่เสนอในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน (ASEAN Ministerial Meeting : AMM) ครั้งที่ 31 เมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ.1998 ณ กรุงมะนิลา ฟิลิปปินส์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกอาเซียนมีการหารือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างสร้างสรรค์ เปิดกว้างและเป็นกันเองในเรื่องหรือประเด็นต่าง ๆ ที่เห็นว่าเป็น ผลประโยชน์

ร่วมกันหรือที่จะมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์และความมั่นคงทางสังคมและเศรษฐกิจของนานาประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อันสืบเนื่องจากการที่อาเซียนมีสมาชิกครบ 10 ประเทศ และอยู่ในภาวะที่เผชิญปัญหาท้าทายต่าง ๆ ซึ่งมีความเชื่อมโยงและเกี่ยวพันกัน<sup>2</sup> การที่แนวคิดดังกล่าวหมายถึง การเปิดโอกาสให้สมาชิกอาเซียนด้วยกันสามารถแสดงความคิดเห็นอย่างตรงไปตรงมาในประเด็นต่างๆ ที่อาจส่งผลในทางลบต่อประเทศอื่นในภูมิภาค อาทิ ปัญหายาเสพติด และปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น แต่แนวทางดังกล่าวมิได้มุ่งที่จะลบเลือนหลักการ “ไม่เข้าไปก้าวล่วงกิจการภายใน” ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของอาเซียน หากแต่มุ่งให้เกิดความสัมพันธ์ร่วมมือกัน และหารือกันอย่างตรงไปตรงมายิ่งขึ้นในหมู่สมาชิกอาเซียน<sup>3</sup>

ในที่ประชุม นายสุรินทร์ พิศสุวรรณ เสนอว่า หลักการการไม่ก้าวล่วงกิจการภายในนั้นปกติได้มีการยอมรับและใช้ปฏิบัติกันอยู่แล้วระหว่างประเทศต่างๆ อย่างไรก็ตาม ในมุมมองของการที่จะมีการรวมตัวกันที่เพิ่มมากขึ้น เหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายในประเทศใดๆ ย่อมจะมีผลกระทบในลักษณะข้ามชาติกับประเทศอื่นๆ สมาชิกอาเซียนควรจะมีการคุยกันได้อย่างเสรีในประเด็นดังกล่าว<sup>4</sup> นโยบายดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการปรึกษาหารือกันอย่างเปิดเผยในประเด็นภายในประเทศสมาชิก ซึ่งจะก่อให้เกิดผลดีต่อภูมิภาคและประเทศสมาชิกในระยะยาว ในการเพิ่มพูนความร่วมมือในทุกด้าน การร่วมมือกันแก้ไขปัญหามหาภูมิภาคและการร่วมป้องกันวิกฤติที่อาจเกิดขึ้นอีกในภูมิภาค ซึ่งต่อมาข้อเสนอดังกล่าวได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของวิสัยทัศน์อาเซียน ปี ค.ศ.2000 ซึ่งมุ่งพัฒนาสังคมอาเซียนให้เป็นสังคมที่เปิดและเอื้ออาทร (open and caring society)<sup>5</sup>

อย่างไรก็ตาม ทั้งมาเลเซีย อินโดนีเซีย พม่า และเวียดนาม แสดงความไม่เห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าวอย่างเปิดเผย มีเพียงไทย และฟิลิปปินส์เท่านั้นที่สนับสนุน<sup>6</sup> การที่รัฐบาลมุ่งมั่นต่อนโยบายนี้เท่ากับเป็นการไม่ประนีประนอมกับรัฐบาลพม่าอย่างแน่แท้ นายชวน หลีกภัย เป็นผู้นำอาเซียนเพียงคนเดียวที่ไม่ได้ไปเยือนพม่าอย่างเป็นทางการ ตลอดระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งนายก

<sup>2</sup> [Online]. Available from: <http://www.mfa.go.th/web/856.php?code=12004>, July 15]

<sup>3</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, การต่างประเทศไทย 2540-2543: ประมวลผลงานของกระทรวงการต่างประเทศในรอบ 3 ปี, หน้า 101.

<sup>4</sup> Lee Kim Chew, Asean to Discuss Flexible Engagement[Online]. 1998. Available from: <http://huaren.org/focus/id/072398-04.html>[2004, July 15]

<sup>5</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, การต่างประเทศไทย 2540-2543: ประมวลผลงานของกระทรวงการต่างประเทศในรอบ 3 ปี, หน้า 101.

<sup>6</sup> Abhinya Rathanamongkolmas, “Thailand: A Moment in Transition,” in Southeast Asian Affair 2001 eds. Derek da Cunha and John Funston (Singapore: Institute of Southeast Asian Affairs, 2001), p.333.

รัฐมนตรี 3 ปี<sup>7</sup> ถึงแม้ว่านโยบายเกี่ยวพันอย่างยืดหยุ่นจะไม่ได้รับการต้อนรับจากประเทศส่วนใหญ่ในอาเซียน และไม่สามารถนำมาใช้ในสถานะที่เป็นกลไกสำหรับความมั่นคงเชิงป้องกัน (preventive security) ได้ แต่ไทยยังคงให้ความสำคัญกับความร่วมมือในส่วนภูมิภาค ในฐานะที่เป็นปัจจัยสำคัญในการตอบรับกับความสัมพันธ์เชิงการทูตกับประเทศต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้<sup>8</sup>

อาจกล่าวได้ว่า นโยบายเกี่ยวพันอย่างยืดหยุ่นเป็นนโยบายที่นำประเทศไทยเข้าสู่เวทีระหว่างประเทศ และมีบทบาทในด้านการคุ้มครอง และส่งเสริมค่านิยมประชาธิปไตย และสิทธิมนุษยชน ตามที่ได้แถลงไว้ในนโยบายต่างประเทศ โดยมีเป้าหมายสำคัญคือ การส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกอาเซียนมีการหารือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างสร้างสรรค์ ในประเด็นที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกัน อย่างไรก็ตาม นโยบายนี้ก็ไม่ได้ประสบความสำเร็จมากเท่าที่ควร เพราะการมองว่าจะมีนัยที่ขัดต่อหลักการเรื่องการไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกันของประเทศในอาเซียน

### 2.1.2 การส่งเสริมปฏิสัมพันธ์ (enhanced interaction)

การส่งเสริมปฏิสัมพันธ์เป็นคำที่เสนอโดย นายอาลี อาลาตัส (Ali Alatas) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอินโดนีเซีย ในที่ประชุม ASEAN Ministerial Meeting (AMM) ครั้งที่ 31 ณ กรุงมะนิลา ซึ่งในด้านสารัตถะมีความหมายเช่นเดียวกับนโยบาย Flexible Engagement แต่เป็นคำที่อาเซียนส่วนใหญ่เห็นว่า มีความเหมาะสมที่จะใช้สื่อเจตนาของอาเซียนในการยกระดับความร่วมมือที่เพิ่มพูนและเปิดกว้างระหว่างกัน<sup>9</sup>

ที่มาของนโยบายนี้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นผลของโลกาภิวัตน์ซึ่งได้ทำให้เกิดสถานการณ์ ที่ทุกประเทศมีความจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน เพราะได้รับผลกระทบจากกันและกันอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ สถานการณ์และปัญหาความไม่มั่นคงภายในประเทศหนึ่ง อาจส่งผลกระทบให้เกิดความไม่มั่นคงต่อประเทศอื่นๆ ได้ ปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในปัจจุบันมีความ

<sup>7</sup> อุทกฤษฏ์ ปัทมานันท์, “ไทย,” ใน *เอเชียรายปี 2001/2544* ทราซแก้ว ทิพาพร และคณะ, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 99.

<sup>8</sup> HE M.R. Sukhumbhand Paribatra, Opening Statement, Address to an International Conference on “Democratization and Conflict Management/Preventive in Southeast Asia in 21<sup>st</sup> Century?”, organized by UNPA/UNDP and ISIS, Thailand, at Riverside Mariot Hotel, Bangkok, Thailand, 16-19 January 2001. อ้างโดย Abhinya Rathanamongkolmas, “Thailand: A Moment in Transition,” in *Southeast Asian Affair 2001*. p.333.

<sup>9</sup> [Online]. Available from: [http://www.mfa.go.th/web/856.php?code=e\[2004. July 15\]](http://www.mfa.go.th/web/856.php?code=e[2004. July 15])

หลากหลายมากยิ่งขึ้น ในลักษณะหลายมิติ (multi-dimension) ในด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นความมั่นคงในความหมายกว้าง (comprehensive security) ที่รวมถึงประเด็นข้ามชาติต่างๆ ด้วย ซึ่งจำเป็นต้องใช้ความพยายามทั้งในระดับประเทศ ทวิภาคี และพหุภาคีในการแก้ไข รวมทั้งกรอบอาเซียนด้วย เนื่องจากเป็นปัญหาที่ประเทศใดประเทศหนึ่งเพียงประเทศเดียวไม่สามารถแก้ไขได้<sup>10</sup>

ด้วยเหตุนี้ อาเซียนจึงจำเป็นต้องส่งเสริมปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน ด้วยการหารือและแลกเปลี่ยนทัศนะที่เปิดกว้างในด้านการเมือง และเรื่องที่ได้รับผลกระทบร่วมกันให้มากขึ้น เพื่อช่วยให้ประเทศสมาชิกมีความเข้าใจในปัญหาที่อยู่ในความห่วงกังวลของกันและกัน และสามารถร่วมจัดการในแนวทางที่สร้างสรรค์ เพื่อแก้ไขและเผชิญกับสิ่งท้าทายต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายในภูมิภาคอาเซียน ซึ่งอาจจะกระทบกระเทือนเสถียรภาพและความมั่นคงของอาเซียนโดยรวม การที่ประเทศสมาชิกอาเซียนจะร่วมมือกันเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศหนึ่งซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประเทศอื่นๆ นั้น ไม่ขัดกับหลักการทั่วไปว่าด้วยการไม่แทรกแซงในกิจการภายในของประเทศสมาชิก (non-intervention) แต่เป็นการส่งเสริมปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน (enhanced interaction)<sup>11</sup>

โดยสรุปแล้ว ไม่ว่าจะเป็นโยบายความเกี่ยวข้องอย่างยืดหยุ่น หรือนโยบายการส่งเสริมปฏิสัมพันธ์ เป้าหมายสำคัญของไทยก่อนนโยบายดังกล่าวในครั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินนโยบายอย่างค่อยเป็นค่อยไปตามวิถีทางของอาเซียน และพัฒนาอาเซียนไปสู่สังคมที่เปิดและเอื้ออาทรต่อไป

### 2.1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายต่างประเทศกับนโยบายการส่งเสริมปฏิสัมพันธ์

รัฐบาลไทยโดยการนำของนายชวน หลีกภัย สมัยที่ 2 นั้น มีแนวนโยบายที่มีความแตกต่างอย่างเห็นได้ชัดกว่าสมัยที่ 1 ตรงที่การเน้นเรื่องของการส่งเสริมประชาธิปไตย ประเด็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน และสันติภาพและความร่วมมือกันระหว่างประเทศต่างๆ ในอาเซียน โดยการเล็งเห็นว่า หากเพื่อนบ้านในภูมิภาคมีการเคารพสิทธิมนุษยชน และส่งเสริมประชาธิปไตยแล้วนั้น จะส่งผลต่อความมั่นคงภายในภูมิภาค และต่อประเทศสมาชิกในอาเซียนด้วย

<sup>10</sup> สุรพงษ์ ชัยนาม, “ความสัมพันธ์ด้านการเมืองและความมั่นคงของอาเซียน,” (กรุงเทพมหานคร: สถาบันศึกษาความมั่นคงและนานาชาติ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 5-6.

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

นโยบายการส่งเสริมปฏิสัมพันธ์นั้น เป็นนโยบายที่ตอบสนองความต้องการที่จะสร้างให้เกิดประชาธิปไตย และการเคารพสิทธิมนุษยชนขึ้นกับบรรดาสมาชิกอาเซียน โดยที่ไทยมีเป้าหมายที่สำคัญคือ พม่า ที่ได้รับการจับตามองจากประเทศมหาอำนาจตะวันตกในเรื่องของการละเมิดสิทธิมนุษยชน ดังนั้น ด้วยตระหนักดีต่อ สถานการณ์ในพม่า ไทยในฐานะเพื่อนบ้านและผู้นำในภูมิภาค จึงพยายามหาแนวทางที่จะสร้างประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นอย่างจริงจัง โดยอาศัยมติของสมาชิกอาเซียนเพื่อแสดงให้เห็นถึง ความชอบธรรมที่จะเข้าเจรจาปัญหาที่มีอยู่ในพม่า อันจะนำมาซึ่งความสงบสุขในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต่อไป

นอกเหนือจากความพยายามที่ไทยต้องการใช้นโยบายส่งเสริมปฏิสัมพันธ์ต่อพม่าแล้ว ในส่วนที่จะเกี่ยวข้องกับการรักษาสันติภาพของไทยในติมอร์ตะวันออก นโยบายทั้งสองนี้เป็นเสมือนแนวคิดที่รองรับการปฏิบัติการในครั้งนี้ เนื่องจากความไม่มั่นคงในติมอร์ตะวันออกนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวางในติมอร์ตะวันออก อาจนำมาสู่ความไม่มั่นคงในภูมิภาคได้ ผู้นำไทยมองเห็นความจริงในข้อนี้ และถือเป็นโอกาสที่จะแสดงให้เห็นประเทศต่างๆ ทั้งในและนอกภูมิภาคเห็นว่า เป็นประเทศที่มีความจริงจังต่อประเด็นทางการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน จึงเป็นโอกาสที่จะนำเอานโยบายส่งเสริมปฏิสัมพันธ์มาปฏิบัติจริง ซึ่งจะแสดงให้เห็นด้วยการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อไป

## 2.2 การดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยสมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย สมัยที่ 2

การดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยในสมัยดังกล่าวนี้ กระทรวงการต่างประเทศมีบทบาทอย่างต่องานด้านนี้ทั้งระดับโลก ระดับเอเชีย ระดับภูมิภาค ระดับอนุภูมิภาค หรือระดับเพื่อนบ้าน อย่างไรก็ตาม สิ่งที่จะนำเสนอนี้ จะเกี่ยวข้องกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นการเฉพาะ เนื่องจากประเด็นเรื่องการดำเนินนโยบายต่างประเทศมีอยู่มาก จำเป็นที่ต้องจำกัดให้เห็นเพียงบทบาทของไทยต่อการเป็นผู้นำในภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การผลักดันประเด็นเรื่องของการส่งเสริมประชาธิปไตย และสิทธิมนุษยชนในอาเซียน

### 2.2.1 การเสริมสร้างความสัมพันธ์กับเพื่อนบ้านในภูมิภาคอาเซียน

การดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อประเทศเพื่อนบ้านนั้น ไทยมุ่งเน้นการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ขณะเดียวกัน ได้หาทางเพิ่มโอกาสพัฒนาความร่วมมือระหว่างกัน เนื่องจากไทยเห็นว่าจำเป็นต้องอยู่ร่วมกันกับเพื่อนบ้านตลอดไป

และตระหนักว่า ความสงบ สันติสุข และการอยู่ดีกินดีของประเทศเพื่อนบ้านนั้น เท่ากับความสงบ สันติสุข และการกินดีอยู่ดีของไทยเองตามแนวชายแดน<sup>12</sup> ด้วยเหตุนี้ ไทยจึงจำเป็นต้องดำเนินนโยบายต่างประเทศ ทั้งทางด้านการทหาร เศรษฐกิจ การทูต สังคม และวัฒนธรรมอย่างสมดุล เพื่อเป้าหมายสูงสุดคือ ความมั่นคงของประเทศและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สิ่งที่รัฐบาลได้ดำเนินการในเรื่องการเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศเพื่อนบ้านได้แก่ การเยือนต่างประเทศ การต้อนรับผู้นำของประเทศเพื่อนบ้าน การให้ความช่วยเหลือด้านต่างๆ แก่ประเทศเพื่อนบ้าน การเจรจาแก้ไขปัญหาชายแดน การปักปันเขตแดน ปัญหาชนกลุ่มน้อย การตกลงว่าด้วยการท่องเที่ยว<sup>13</sup> เป็นต้น

ในส่วนของไทยได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมระหว่างประเทศนั้น ประเทศไทยได้เป็นเจ้าภาพการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนครั้งที่ 33 ระหว่างวันที่ 24-29 กรกฎาคม ค.ศ.2000 ในการเปิดการประชุม นายกรัฐมนตรีได้เน้นถึงประเด็นหลักๆ 3 ด้าน ได้แก่ 1) การนำประโยชน์สู่ประชาชน 2) การเสริมสร้างการรวมตัวด้านเศรษฐกิจ และ 3) การสร้างอาเซียนเป็นวงสามานฉันทน์ ที่ประชุมฯ ได้มีการปรึกษาหารือและเห็นชอบในประเด็นต่างๆ ที่สำคัญคือ การจัดตั้งกลุ่มผู้ประสานงานอาเซียน การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการประชุมสุดยอดของผู้นำอาเซียนประจำปี เป็นต้น และประเทศสมาชิกได้มีการลงนามความตกลงร่วมกัน 3 ฉบับ ที่สำคัญคือ ความตกลงว่าด้วยสังคมอาเซียนที่เป็นปึกแผ่นและเอื้ออาทร ซึ่งเป็นข้อเสนอของไทยที่ต้องการให้ประเทศสมาชิกหันมาให้ความสำคัญต่อผลกระทบด้านสังคมจากวิกฤตเศรษฐกิจ และการพัฒนาเทคโนโลยีด้านสังคม<sup>14</sup>

นัยสำคัญที่การดำเนินนโยบายของไทยดังกล่าวมีต่อการรักษาสันติภาพของไทย คือ การพยายามสร้างความไว้วางใจให้เกิดขึ้นระหว่างสมาชิกอาเซียนด้วยกันเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความไว้วางใจที่จะมีต่อไทยว่ามีความจริงใจต่อการสร้างสันติภาพให้เกิดขึ้นกับภูมิภาคจริง มิได้มองเพียงเรื่องของผลประโยชน์แห่งชาติเท่านั้น และหากเกิดความสำเร็จในการดำเนินนโยบายแล้ว ความเคลือบแคลงสงสัยของประเทศต่างๆ ในอาเซียนต่อพฤติกรรมนโยบายต่างประเทศของไทย ก็จะลดลง ประเด็นนี้เอง มีผลอย่างยิ่งต่อชื่อเสียงของไทยในเวทีระหว่างประเทศในภูมิภาค

<sup>12</sup> สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, ผลการดำเนินงาน 3 ปีของรัฐบาลนายทศพร พลิกภัย (พ.ย.2540-พ.ย.2543) (กรุงเทพมหานคร: มาย พับลิชชิ่ง, 2543), หน้า 185.

<sup>13</sup> สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาลนายทศพร พลิกภัย ปีที่ 1 (วันที่ 20 พ.ย.2540-วันที่ 20 พ.ย.2541) (กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2541), หน้า 176.

<sup>14</sup> สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, ผลการดำเนินงาน 3 ปีของรัฐบาลนายทศพร พลิกภัย (พ.ย.2540-พ.ย.2543), หน้า 189.

## 2.2.2 บทบาทในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน และการให้ความร่วมมือกับนานาชาติ

นอกเหนือจากการเสริมสร้างความสัมพันธ์กับเพื่อนบ้านแล้ว ไทยประสบความสำเร็จในการรณรงค์หาเสียงให้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ซึ่งมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี ระหว่าง ค.ศ.2001-2003 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมั่นที่นานาชาติมีต่อประเทศไทย และยังช่วยเสริมสร้างภาพพจน์ไทยในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอีกด้วย นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งเครือข่ายรองรับทางสังคม (social safety net) และความมั่นคงของมนุษย์ (human security) อีกด้วย ในการประชุมสุดยอดอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการครั้งที่ 3 ที่กรุงมะนิลา เดือนพฤศจิกายน ค.ศ.1999 ไทยก็ได้เน้นการให้ความสำคัญต่อการพัฒนาสังคมอาเซียนไปสู่สังคมที่เปิดและเอื้ออาทรตามเจตนารมณ์ในวิสัยทัศน์อาเซียนปี ค.ศ.2020 รวมถึงการพัฒนามนุษย์ในด้านต่างๆ โดยเน้นการศึกษาและสาธารณสุข และการลดผลกระทบด้านสังคมควบคู่กับการแก้ไขปัญหา และพัฒนาเศรษฐกิจ<sup>15</sup>

ในส่วนของความสัมพันธ์กับนานาชาติ ไทยได้ลงนามแบบทวิภาคีกับจีนใน แผนงานความร่วมมือไทย-จีน ซึ่งเป็นการกำหนดกรอบการดำเนินความสัมพันธ์ในด้านต่างๆ เช่น การเมือง เศรษฐกิจ การค้า เป็นต้น สำหรับการให้ความร่วมมือกับองค์การสหประชาชาติ ไทยได้ส่งทหารเข้าไปปฏิบัติการรักษาสันติภาพในติมอร์ตะวันออก ด้วยเหตุผลด้านความมั่นคงในอาเซียนและมนุษยธรรม<sup>16</sup> อย่างไรก็ตาม มีการวิเคราะห์ไปในอีกลักษณะหนึ่งว่าการที่ไทยได้ส่งทหารเข้าไปในครั้งนี้ เป็นนโยบายต่างประเทศที่ ‘เบาหวิว’ ในหลักเกณฑ์ของผลประโยชน์แห่งชาติของไทย ในเวลาเดียวกัน นับเป็นนโยบายต่างประเทศที่หมิ่นเหม่กับหลุมพรางการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างประเทศว่าด้วยประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนอย่างมากด้วย เพราะในความเป็นจริง กรณีติมอร์ตะวันออกไม่ได้เป็นประเด็นของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และอาเซียนอีกต่อไป แต่อยู่ภายใต้การผลักดันนโยบายส่งเสริมประชาธิปไตย และสิทธิมนุษยชนของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา โดยตลอด...ดังนั้น การที่ไทยก้าวเข้าสู่การรักษาสันติภาพในติมอร์ตะวันออกจึงนับเป็นการตอบสนองนโยบายการส่งเสริมประชาธิปไตยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ของสหรัฐอเมริกานั้นเอง<sup>17</sup>

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 194.

<sup>16</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 198.

<sup>17</sup> อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, “ไทย,” ใน เอเชียรายปี 2000/2543 วัชรินทร์ ยงศิริ และคณะ, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 140-141.



โดยสรุปแล้ว การดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยนั้น ในภาพรวมจะเป็นลักษณะ การทูตรอบทิศทาง โดยเน้นความร่วมมือกับทุกๆ ประเทศเป็นหลัก เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจที่กำลังตกต่ำ อยู่เป็นเป้าหมายอันสำคัญที่สุด รัฐบาลได้นำประเทศเข้าสู่ชุมชนระหว่างประเทศอย่างเต็มตัว เพื่อ เป็นการสร้างความมั่นใจที่นานาชาตินจะมีต่อไทย ในขณะที่เดียวกัน ก็เป็นการฟื้นฟูสถานะของไทย และภาพลักษณ์ที่มีในภูมิภาคอาเซียนด้วย การส่งทหารไปปฏิบัติการในติมอร์ตะวันออกในครั้งนี้จึง เป็นการยืนยันเป้าหมายดังกล่าวเช่นกัน

## 2.3 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อนโยบายต่างประเทศของไทยสมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย สมัยที่ 2

### 2.3.1 ลักษณะทางการเมืองระหว่างประเทศระดับโลก และระดับภูมิภาคเอเชียอาคเนย์

ภายหลังจากสงครามเย็นสิ้นสุดลง การแข่งขันกันทางด้านอุดมการณ์ระหว่าง มหาอำนาจสหรัฐอเมริกา และสหภาพโซเวียตได้สิ้นสุดลง ความสำคัญของอุดมการณ์ที่มีต่อ นโยบายต่างประเทศที่เคยมีก็ได้จางหายไป เหลือเพียงการแข่งขันกันทางด้านเศรษฐกิจ ลักษณะ ขั้วอำนาจทางการเมืองระหว่างประเทศ อาจมองได้ว่ามีเพียงสหรัฐอเมริกา และพันธมิตรเท่านั้นที่ เป็น ผู้คอยกำหนดระเบียบทางการเมือง และเศรษฐกิจของโลกให้เป็นไปตามกระแสของทุนนิยม โดยมีผู้ท้าทายอำนาจอันได้แก่ จีน ญี่ปุ่น และรัสเซีย เป็นต้น คอยถ่วงดุลอำนาจของสหรัฐอเมริกา และ ควบคุมพฤติกรรมไม่ให้ปฏิบัติตามที่ต้องการมากนัก

สำหรับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้าของ รัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เกิดขึ้นตามการเปลี่ยนแปลงของกระแสการเมืองระหว่างประเทศ และกระแสโลกาภิวัตน์ จนกระทั่งถึงนโยบายภูมิภาคนิยม ของรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธนั้น มิได้ให้ความสำคัญกับมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกา แต่กลับให้ความสำคัญกับประเทศที่มีปัญหา กับสหรัฐอเมริกา อย่างพม่าอีก และนอกจากการไม่ให้ความสำคัญกับสหรัฐอเมริกาแล้ว รัฐบาล พลเอกชวลิตฯ ยังกลับสร้างความสัมพันธ์กับจีนอีกด้วย ซึ่งมีการเดินทางไปเยือนจีนด้วยคณะชุด ใหญ่ 120 คน มีการลงนามบันทึกการค้าตกลงครอบคลุมการค้า ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ วิชาการ การชลประทาน และการขนส่งสินค้าพาณิชย์<sup>18</sup> สำคัญที่สุดคือ นโยบายจีนเดียว (One China

<sup>18</sup> John Funston, "Thai Foreign Policy: Seeking Influence," *Southeast Asian Affairs 1998* (Singapore: Institute of Asian Studies, 1998), p.301. อ้างจาก อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์ และสุรชาติ บำรุงสุข รายงานการวิจัย เรื่อง ไทยในระบบอาเซียนใหม่ปี ค.ศ.2020: ศึกษาการรวมกลุ่มอาเซียน 10 เสถียรภาพทางเศรษฐกิจและความมั่นคงทางการเมือง (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 38.

policy) นั้น แสดงให้เห็นได้ชัดเจนถึงการถอยห่างจากมหาอำนาจตะวันตกอย่างสหรัฐอเมริกา และเข้ามาสนิทสนมกับจีนมากยิ่งขึ้น

วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ในปี ค.ศ.1997 เป็นจุดพลิกผันอันสำคัญที่มีต่อนโยบายต่างประเทศของไทย รัฐบาลนายชวน หลีกภัย สมัยที่ 2 ได้เข้ามารับภารกิจที่จะต้องเร่งฟื้นฟูสภาวะเศรษฐกิจที่กำลังตกต่ำ ทั้งไทย และอินโดนีเซียได้ขอรับการช่วยเหลือจากนานาชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจาก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund-IMF) นโยบายต่างๆ ของรัฐบาลจำเป็นต้องตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นความสำคัญอันดับแรก ในที่นี้รวมทั้งนโยบายต่างประเทศด้วย

จากเป้าหมายหลักดังกล่าว นโยบายความเกี่ยวพันอย่างยืดหยุ่น (flexible engagement) ที่เสนอโดย นายสุรินทร์ พิศสุวรรณ จึงเป็นที่สงสัยว่ามีที่มาอย่างไร เกี่ยวข้องกับเรื่องของวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ มากน้อยเพียงใด หรือเป็นเพียงการเสนอมุมมองหนึ่งเพื่อสนองตอบต่อการพัฒนาวิสัยทัศน์อาเซียน 2020<sup>1</sup> (ASEAN Vision 2020) ที่มีการเสนอในเดือนธันวาคม ค.ศ.1997 ซึ่งถ้าวางไปแล้ว วิสัยทัศน์อาเซียน 2020 คือความพยายามของอาเซียนที่จะใช้ “ภูมิภาคนิยม” (regionalism) ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และการเมือง เป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างความมั่นคง ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมในภูมิภาค<sup>19</sup> ดังนั้น จึงจะต้องดูว่ามีปัจจัยใดบ้างที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย สมัยที่ 2 ซึ่งจะเป็นหัวข้อต่อไป

---

<sup>1</sup> วิสัยทัศน์อาเซียน 2020 ประกอบด้วยหลักการ 3 ประการคือ 1) หลักการในเรื่องวงสมานฉันท์แห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (a concert of Southeast Asian Nation) 2) การมีหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาอย่างมีพลวัต (a partnership in Dynamic Development) และ 3) การมีชุมชนที่สังคมเอื้ออาทรต่อกัน (a community of caring societies)

<sup>19</sup> อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์ และสุรชาติ บำรุงสุข รายงานการวิจัย เรื่อง ไทยในระบอบอาเซียนใหม่ ปี ค.ศ.2020: ศึกษาการรวมกลุ่มอาเซียน 10 เสถียรภาพทางเศรษฐกิจและความมั่นคงทางการเมือง. หน้า 38.

### 2.3.2 ปัจจัยภายนอก

#### 1) ปัจจัยจากสหรัฐอเมริกา และระเบียบโลกใหม่

เมื่อมองย้อนกลับไปในประวัติศาสตร์ จะเห็นได้ว่าระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของไทยเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเป็นอย่างมาก ตั้งแต่ต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สภาพการณ์ของประเทศเป็นเรื่องของการเผชิญหน้ากับจักรวรรดินิยม ตะวันตก การเข้ามาของมหาอำนาจตะวันตกได้ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสภาพสังคมการเมืองไทย<sup>20</sup> ในขณะนั้น อังกฤษถือว่าเป็นมหาอำนาจตะวันตกที่มีอำนาจมากที่สุด ได้มาทำสนธิสัญญาบาวริง (Bowring Treaty) ในปี ค.ศ.1855 เป็นสัญญาทางการค้าที่กล่าวได้ว่าเป็นสัญญาแห่งการเปลี่ยนแปลงทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มีผลต่อการเมืองของไทยมา จนกระทั่งปัจจุบัน

เมื่อโลกได้ผ่านสงครามโลกทั้งสองครั้ง และสงครามเย็นกว่าครึ่งศตวรรษ สหรัฐอเมริกาได้พิสูจน์ตนเองว่าเป็นประเทศที่ผงาดขึ้นมาเป็นผู้นำโลก และอาศัยอุดมการณ์เสรีนิยมประชาธิปไตย ในการเอาชนะคู่แข่งสำคัญในช่วงสงครามเย็น คืออดีตสหภาพโซเวียต และด้วยเหตุนี้ระเบียบระหว่างประเทศจึงได้ดำเนินไปโดยการอ้างอุดมการณ์ดังกล่าวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อย่างน้อยจนถึงเหตุการณ์การก่อวินาศกรรมต่อตึกเวิร์ดเทรดเซ็นเตอร์ ในวันที่ 11 กันยายน ค.ศ.2001

สหรัฐอเมริกา สมัยประธานาธิบดี บิลล์ คลินตัน (Bill Clinton) ได้พยายามจัดสร้างระเบียบโลก โดยอยู่บนหลักการพื้นฐาน 3 ประการตามความเชื่อของตนเอง คือ 1) การเชิดชูกระแส “กระบวนการประชาธิปไตย” 2) การปฏิรูปการเมือง และ 3) สิทธิมนุษยชน โดยอาศัยเครื่องมือที่นิยมใช้มากที่สุด คือการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศกำลังพัฒนา<sup>21</sup> ประเทศไทยถูกกดดันให้ต้องเปลี่ยนแปลงนโยบายตามความต้องการของสหรัฐอเมริกา ในทุกเรื่องรวมทั้งสิทธิมนุษยชน จนในบางครั้งสหรัฐอเมริกาถูกกล่าวหาว่าพยายามที่จะใช้เรื่องสิทธิมนุษยชน

<sup>20</sup> อัจฉราพร กมฺพพิสมัย, “เศรษฐกิจสังคมกับการเมืองไทยสมัยรัชกาลที่ 4,” ใน เอกสารการสอนชุดวิชา ประวัติศาสตร์ สังคมและการเมืองไทย Thai Social And Political History หน่วยที่ 1-7, พิมพ์ครั้งที่ 17, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, สาขารัฐศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2541), หน้า 371.

<sup>21</sup> อุไรวรรณ ธนศักดิ์, นโยบายต่างประเทศของไทยต่อสหรัฐอเมริกา (2518-2545), หน้า 118.

เพื่อประจักษ์หน้าประเทศที่เป็นเป้าประสงค์<sup>22</sup> อย่างไรก็ตาม ความเป็นประชาธิปไตย และเคารพสิทธิมนุษยชนมากกว่าหลายประเทศในอาเซียน ทำให้ไทยสื่อสารกับประเทศตะวันตกได้ดีกว่าประเทศอื่นๆ<sup>23</sup> รวมทั้งการเคารพสิทธิมนุษยชนและปฏิรูปการเมืองให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ถือเป็นแนวทางที่ถูกต้องและเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในการก้าวสู่ศตวรรษที่ 21<sup>24</sup>

ประเทศไทยได้หันกลับไปมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสหรัฐอเมริกาอีกครั้งหนึ่ง ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (สมัยที่ 2) เมื่อประเทศไทยประสบกับปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 เป็นต้นมา การขอรับความช่วยเหลือระดับทวิภาคีจากสหรัฐอเมริกา การขอรับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา เพื่อโน้มน้าวความช่วยเหลือจาก IMF โดยที่ประเทศไทยต้องดำเนินนโยบายภายในประเทศนั้น 3 เรื่องหลัก ตามแนวทางของสหรัฐอเมริกา คือ การประชาธิปไตย (democratization) การเคารพต่อหลักการสิทธิมนุษยชน (human rights) และการปฏิรูปทางการเมือง (political reform)<sup>25</sup>

จึงไม่น่าแปลกเลย หากไทยจำเป็นต้องดำเนินนโยบายในลักษณะที่คล้ายตามค่านิยมทางการเมืองของตะวันตกอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะสหรัฐอเมริกา และยุโรปต่างมีความเข้มแข็งทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง จึงมีพลังที่จะกดดันไทยและอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งขณะที่มีปัญหาเศรษฐกิจ นโยบายต่างประเทศไทยจึงมีแนวโน้มที่จะหันกลับไปนิยมตะวันตกอีกครั้งหนึ่ง

## 2) ประเด็นทางเศรษฐกิจ และกระแสโลกาภิวัตน์

รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย สมัยที่ 1 ภายหลังจากวิกฤตการณ์พฤษภาคม พ.ศ.2535 เป็นช่วงที่รัฐบาลมีนโยบายเน้นเศรษฐกิจมากกว่าการเมือง โดยมองว่าไทยสามารถเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ การเงิน และการคมนาคมของภูมิภาคได้ และมองไปถึงว่า ไทยมีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (Newly Industrialized Country-NIC) ได้ ทิศทางของนโยบายต่างประเทศในเวลาดังกล่าวเป็นแบบ นโยบายการทูตรอบทิศทาง (omni-directional) โดยอาศัยนโยบายการเกี่ยวข้องกับอย่างสร้างสรรค์ (constructive engagement) เป็นกลไกสำคัญ

<sup>22</sup> Information Office, State Council, "Another U.S. Attempt to Use Human Rights to Create Confrontation," *Beijing Review* (April 7-13, 1997): 10-15. อ้างโดย อุไรวรรณ ธนสถิตย์, นโยบายต่างประเทศของไทยต่อสหรัฐอเมริกา (2518-2545), หน้า 78.

<sup>23</sup> สุจิต บุญบงการ, "นโยบายต่างประเทศไทยควรเป็นอย่างไรในอนาคต?" *มติชนรายวัน* (2 มกราคม 2543): 25.

<sup>24</sup> สุรัช ศิริไกร, "นโยบายต่างประเทศไทยควรเป็นอย่างไรในอนาคต?" *มติชนรายวัน* (2 มกราคม 2543): 25.

<sup>25</sup> อุไรวรรณ ธนสถิตย์, นโยบายต่างประเทศของไทยต่อสหรัฐอเมริกา (2518-2545), หน้า 144-145.

อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจขึ้น ใน ค.ศ.1997 รัฐบาลนายชวน หลีกภัย สมัยที่ 2 จึงแทบจะหลีกเลี่ยงไม่ได้เลยที่จะปฏิบัติทุกวิถีทางในการที่จะต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าว จากประเด็นทางเศรษฐกิจที่ได้รับความสำคัญเมื่อสมัยแรกนั้น ก็ได้รับการให้ความสำคัญมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม ดังที่ว่า “ประเด็นสำคัญที่สุดของการเมืองระหว่างประเทศได้เปลี่ยนจากเรื่องของอำนาจทางทหาร และอุดมการณ์มาเป็นเรื่องเศรษฐกิจการค้า ประเทศไทยจึงมีความจำเป็นต้องมี แนวนโยบายต่างประเทศที่สามารถปรับตัวได้ตลอดเวลา และปรับตัวในมิติต่างประเทศจึงเป็นองค์ประกอบหนึ่งในกรอบของระเบียบเศรษฐกิจโลก”<sup>26</sup> ดังนั้น ในปัจจุบัน เนื่องจากประเด็นเรื่องเศรษฐกิจมีความสำคัญระดับชาติ ไทยจึงได้พยายามเน้นส่วนที่เป็นประเด็นทางด้านเศรษฐกิจอย่างยิ่งในนโยบายต่างประเทศต่างๆ ข้อ ในที่นี้ได้แก่ การเปิดตลาดการค้าเสรี และนโยบาย Look West Policy<sup>27</sup>

ประเด็นด้านเศรษฐกิจดังกล่าว ส่งผลให้ไทยต้องมีการปรับนโยบายต่างประเทศให้เกิดความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ภายในภูมิภาค และผลประโยชน์ของมหาอำนาจนอกภูมิภาค<sup>28</sup> ดังนั้นเมื่อปัจจัยมาจากหลายประเทศ อันเนื่องมาจากอิทธิพลของโลกาภิวัตน์ที่ทำให้สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงไป<sup>29</sup> ทำให้ไทยต้องมองย้อนกลับมาพิจารณาถึงความร่วมมือระดับภูมิภาค และเพื่อเป็นการร่วมกันแก้ปัญหาเศรษฐกิจภายในอาเซียน ไทยได้ผลักดันแนวความคิดต่างๆ ให้เป็นที่ยอมรับของชาติสมาชิกอาเซียน 10 ชาติ เช่น เรื่องความจำเป็นที่จะฟื้นฟูความเชื่อมั่นในองค์กรอาเซียน แก้ไขปัญหาความแตกต่างหลากหลายในหมู่สมาชิกภาพเพื่อให้เกิดความไว้วางใจ และความน่าเชื่อถือซึ่งกันและกัน<sup>30</sup> ด้วยตระหนักว่าความสำเร็จจากการร่วมมือระหว่างชาติสมาชิกอาเซียน จะเป็นพลังต่อรองกับมหาอำนาจในโลกที่รอ โอกาสที่จะแสวงหาผลประโยชน์จากภูมิภาคนี้

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 121.

<sup>27</sup> Prachuab Chaiyasam, “Conducting Thai Foreign Policy amidst the Emerging Crisis,” ใน รวมงานเขียนและปาฐกถา เรื่องการต่างประเทศของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เล่มที่ 2. โฉริน เพ็ญเกษม และคณะ, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: ธาราดีตร การพิมพ์, 2542), หน้า 196-197.

<sup>28</sup> John Funston, “Thai Foreign Policy: Seeking Influence,” Southeast Asian Affairs 1998 (Singapore: Institute of Asian Studies, 1998): 292.

<sup>29</sup> ดูไรรวรรณ ธนศักดิ์, นโยบายต่างประเทศของไทยต่อสหรัฐอเมริกา (2518-2545), หน้า 206.

<sup>30</sup> สุรินทร์ พิศสุวรรณ, “ทิศทางต่างประเทศไทยในศตวรรษใหม่,” มติชนรายวัน (2 มกราคม 2543): 24.

ปัจจัยระดับระหว่างประเทศ สามารถมองได้ 2 ระดับ คือระดับโลก และระดับภูมิภาค ระดับโลกนั้นจะเป็นอิทธิพลจากนโยบายต่างประเทศของบรรดาประเทศมหาอำนาจทั้งหลายภายนอกภูมิภาค ซึ่งได้แก่ สหรัฐอเมริกา จีน ญี่ปุ่น เป็นต้น ส่วนระดับภูมิภาคจะเป็นอิทธิพลจากบรรดาสมาชิกอาเซียน ซึ่งทั้งสองระดับ มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยอย่างมาก ในช่วงที่ไทยกำลังประสบปัญหาเศรษฐกิจ การช่วยเหลือจากมหาอำนาจนอกภูมิภาคเป็นเรื่องสำคัญ เพราะลำพังความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนนั้น ยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาในระยะสั้นได้มากนักน้อยเพียงใด อย่างไรก็ตาม ในระยะยาว เมื่อฐานะทางเศรษฐกิจได้รับการฟื้นฟูขึ้น ความร่วมมือระหว่างสมาชิกอาเซียนจำเป็นต้องได้รับการพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

### 2.3.3 ปัจจัยภายใน

#### 1) ประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย

ประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนในสังคมไทยนั้น ได้ผ่านขั้นตอนและกระบวนการมาเป็นเวลาหลายทศวรรษตั้งแต่ การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 และวิกฤตการณ์ทางการเมืองในเดือน ตุลาคม พ.ศ.2516 และเดือน พฤษภาคม พ.ศ.2535 จนกระทั่งสังคมไทยเข้าสู่สังคมความเป็นประชาธิปไตย ที่มากกว่าประเทศเพื่อนบ้าน อย่างพม่า ลาว หรือกัมพูชา

สังคมที่ส่งเสริมสิทธิมนุษยชน และประชาธิปไตย เป็นที่เชื่อกันว่าจะมีกลไกที่เหมาะสมและมั่นคงในการแก้ไขและจัดการกับปัญหาต่างๆ ปัญหา สังคมไทยในยุครัฐบาลชวน หลีกภัย สมัยที่ 2 ก็เช่นเดียวกัน เหตุการณ์ที่ผ่านมาก่อนการเข้าเป็นรัฐบาลของพรรคประชาธิปัตย์ นำโดยนายชวน หลีกภัย สมัยที่ 2 ซึ่งได้แก่ วิกฤตเศรษฐกิจ การอพยพย้ายถิ่น (migration) การลักลอบซื้อขายยาเสพติด (drug trafficking) รวมทั้งการลงจากตำแหน่งอย่างไม่คาดฝันของ นายพล ชูฮาร์โต ของอินโดนีเซีย ทำให้ พรรคประชาธิปัตย์เห็นว่าไทยสามารถเป็นผู้นำเรื่องความร่วมมือในรูปแบบใหม่ และการเข้าเกี่ยวข้องกับประเทศในอาเซียน และเข้ารับบทบาทเป็นผู้นำอาเซียน โดยชูประเด็นความโปร่งใส การเปิดประเทศ กระบวนการเป็นประชาธิปไตย<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Kavi Chongkittavorn, "A Critique of the "Flexible Engagement" Proposal," ใน รวมงานเขียนและปาฐกถา เรื่องการต่างประเทศของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เล่มที่ 2, หน้า 208.

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 อยู่ในหมวดที่ 5 เป็นตัวชี้วัดที่ชัดเจนถึงประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนในสังคมไทยที่รัฐบาลจำเป็นต้องให้ความสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตราที่ 75 ที่ระบุว่ารัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย กลุ่มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และมาตราที่ 76 ที่ระบุว่ารัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ<sup>32</sup>

นโยบายต่างประเทศของไทยนั้นอาศัยข้อได้เปรียบนี้ ในการผลักดันข้อดีของการมี ความเป็นประชาธิปไตย และเคารพสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย ในการผลักดันประเทศสมาชิกใน เอเชีย ให้มี ความเป็นประชาธิปไตย และเคารพในสิทธิมนุษยชนมากขึ้น เนื่องด้วยความเชื่อที่ว่า ประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองที่เหมาะสมในยุคปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ในประเทศที่ไม่เชื่อ ในอุดมการณ์ประชาธิปไตยดังกล่าว แน่แน่นอนว่าจะต้องต่อต้านนโยบายต่างประเทศของไทย เพราะ มองว่าไทยพยายามที่จะอาศัยประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน ในการครอบงำประเทศของตนเอง

## 2) บทบาทขององค์กรเอกชน สื่อมวลชน และนักวิชาการ

นอกเหนือจากอุดมการณ์ประชาธิปไตยที่ได้กล่าวมาแล้ว ปัจจัยสำคัญที่ตามมาจากการที่ประเทศเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น คือ บทบาทที่เพิ่มขึ้นขององค์กรเอกชน สื่อมวลชน และ นักวิชาการ ในปัจจุบันกล่าวกันว่ารัฐบาลเป็นประชาธิปไตย สื่อมวลชนมีเสรีภาพมากขึ้น การ เผยแพร่ข่าวสารทางเทคโนโลยีสารสนเทศอย่างกว้างขวาง ประชาชนมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการ รับรู้ข่าวสารของทางราชการและสามารถแสดงความคิดเห็นโดยอิสระ<sup>33</sup>

กลุ่มที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยได้แก่ Private Sectors (NGOs), Local Communities และ the General Public ทำให้เกิดเสียงที่สะท้อนจาก ประชาชนในสังคม และสะท้อนผลประโยชน์สาธารณะจริงๆ<sup>34</sup> รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย สมัยที่ 2 ได้รับแรงกดดันภายในจากสื่อมวลชน และองค์กรเอกชน โดยหลังจากที่รัฐบาลได้ดำเนิน

<sup>32</sup> มนัส รัญญเกษร และคณะ, วิถีโลก (กรุงเทพมหานคร: ธีรวัฒนา เอ็ดดูเคชั่น, 2542), หน้า 288-289.

<sup>33</sup> อุไรวรรณ ธนศักดิ์, นโยบายต่างประเทศของไทยต่อสหรัฐอเมริกา (2518-2545), หน้า 206.

<sup>34</sup> Prachuab Chaiyasam, "Conducting Thai Foreign Policy amidst the Emerging Crisis," ใน รวมงานเขียนและปาฐกถา เรื่องการต่างประเทศของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เล่มที่ 2, หน้า 198.

นโยบายเรื่องสิทธิมนุษยชนในลักษณะ lip service กับมหาอำนาจตะวันตกโดยมิได้มีผลงานออกมาเป็นรูปธรรมเลยมาเป็นเวลา 1 ปี รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงทางสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ของภูมิภาคทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง ซึ่งหมายถึงวิกฤตเศรษฐกิจ ทำให้มีผลต่อการปรับการดำเนินนโยบายของรัฐบาล<sup>35</sup>

นโยบายต่างประเทศส่วนหนึ่งย่อมมาจาก เสียงสะท้อนจากองค์กรเอกชน สื่อมวลชน และกลุ่มนักวิชาการในสังคมประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม ความสนใจของประชาชนต่อการต่างประเทศนั้นก็มีความสำคัญอย่างยิ่ง สำหรับสังคมไทย หากมองโดยรวมแล้ว ประชาชนยังให้ความสนใจต่อกิจการต่างประเทศน้อยอยู่ เพราะอาจมองเป็นเรื่องไกลตัวพอสมควร ดังนั้น ปัจจัยที่มาจากสาธารณะต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศสำหรับไทยนั้นยังน้อยอยู่

การเมืองภายในประเทศในปัจจุบันนั้นเกือบจะแยกไม่ออกจากการเมืองระหว่างประเทศ เนื่องมาจากการไหลเวียนของกระแสข้อมูลข่าวสารในยุคข้อมูลข่าวสาร หรือยุคแห่งคลื่นลูกที่สาม ตามทฤษฎีของ Alvin Toffler ซึ่งได้แก่ สังคมแห่งเทคโนโลยีการสื่อสารระดับสูง ซึ่งจะสร้างกระบวนการผลิตแบบใหม่ ลักษณะครอบครัวแบบใหม่ สถาบันใหม่ๆ จะเกิดขึ้น อารยธรรมใหม่ๆ จะไม่เหมือนกับอารยธรรมอุตสาหกรรมแบบเก่า<sup>36</sup> ด้วยเหตุนี้ นโยบายต่างประเทศของไทยจึงได้รับอิทธิพลมาจากปัจจัยทางการเมืองภายในด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในสังคมเปิดที่เป็นทุนนิยมประชาธิปไตยอย่างประเทศไทยในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ด้วยสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่ไทยกำลังเผชิญอยู่ ทำให้การกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยมีข้อจำกัด และต้องตอบสนองต่อกระแสการเมืองระหว่างประเทศมากกว่า

#### 2.3.4 ปัจจัยระดับผู้กำหนดนโยบาย

ในการวิเคราะห์นี้ ตัวผู้กำหนดนโยบายที่สำคัญนั้นได้แก่ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และ ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ระหว่างปี ค.ศ.1997-2001 ทั้ง ดร.สุรินทร์ฯ และ ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ฯ ต่างมีประสบการณ์การทำงานและการเรียนมาทางด้านการศึกษาต่างประเทศมา

<sup>35</sup> Kavi Chongkittavorn, "A Critique of the "Flexible Engagement" Proposal," ใน รวมงานเขียนและปาฐกถาเรื่องการค้าต่างประเทศของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เล่มที่ 2, หน้า 210.

<sup>36</sup> มนต์ รัญญเกษร และคณะ, วิถีโลก, หน้า 195.



ก่อน รวมทั้งเป็นนักวิชาการก่อนที่จะมาดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเมื่อมาเป็นผู้กำหนดนโยบาย ก็สามารถนำความรู้มาประยุกต์ใช้ได้เป็นอย่างดี ซึ่งย่อมจะสะท้อนให้เห็นในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ

หากมองปัจจัยทางประวัติศาสตร์ ผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศของไทย มักมองความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกาในลักษณะตายตัว คือมองว่าไทยมีความสัมพันธ์แนบแน่นกับสหรัฐอเมริกา สหรัฐอเมริกาเคยมาตั้งฐานทัพในไทย และเป็นเพื่อนแท้กับไทย<sup>37</sup> รัฐบาลของ นายชวน หลีกภัย พร้อมด้วยคณะผู้นำทางเศรษฐกิจและการเมืองไทยที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับสหรัฐอเมริกาอย่างยาวนาน ร่วมเดินทางไปเยือนสหรัฐอเมริกา เพื่อแก้ปัญหาวิกฤตการณ์เศรษฐกิจไทย และได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกามูลค่า 1,712 ล้านดอลลาร์สหรัฐ<sup>38</sup> รวมทั้งได้รับการหลุดพ้นจากพันธนาการเงินในการซื้อเครื่องบินรบแบบ F-18 ของสหรัฐอเมริกา<sup>39</sup> จะเห็นได้ว่า ผู้นำไทยมีแนวโน้มที่จะเชื่อมั่นในการอาศัยสหรัฐอเมริกาเป็นศูนย์กลางอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองโลกในปัจจุบัน

นอกจากการมองมหาอำนาจตะวันตกเป็นแกนกลาง ในการช่วยเหลือไทยในสถานการณ์วิกฤตเศรษฐกิจแล้ว ยังมีประเด็นเกี่ยวกับประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน โดยที่ผู้นำของไทยเชื่อกันเป็นอย่างดีว่าสังคมใดก็ตามที่เคารพในหลักการสิทธิมนุษยชน สังคมนั้นจะมั่นคง สิทธิมนุษยชนจะเป็นกลไกที่สำคัญอย่างหนึ่งของผู้บริหารในการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้น ไทยได้พยายามมาโดยตลอดที่จะคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของพลเมืองทุกคนในประเทศ และให้ความเท่าเทียมกัน โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องภาษาและวัฒนธรรม แต่กระทำให้ในวิถีทางของตนเองภายใต้กรอบแห่งนิติธรรมของประเทศตน โดยไม่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้ร่มธงของสหรัฐอเมริกา<sup>40</sup> ประเด็นนี้อาจดูเหมือนว่าจะขัดแย้งกับการมองสหรัฐอเมริกาเป็นศูนย์กลางทางการเมืองระหว่างประเทศที่ได้กล่าวมา แต่ที่จริงแล้วความเชื่อในอุดมการณ์ประชาธิปไตย และสิทธิมนุษยชนนั้น สอดคล้องกับหลักการพื้นฐาน 3 ประการที่สหรัฐอเมริกามีความตั้งใจที่จะใช้เป็นกลไกในการจัดระเบียบโลก ดังที่กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้

<sup>37</sup> วิทยา เวชชาชีวะ, “ปรับนโยบายต่างประเทศผู้วิกฤตเศรษฐกิจ,” *กรุงเทพธุรกิจ* (4 สิงหาคม 2541): 4.

<sup>38</sup> อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, “ไทย,” ใน *เอเชียรายปี 1999/2542* ทราซแก้ว ทิทาพร และคณะ, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 110.

<sup>39</sup> อุไรวรรณ ธนดิษฐ์, *นโยบายต่างประเทศของไทยต่อสหรัฐอเมริกา (2518-2545)*, หน้า 79.

ประเด็นที่ว่านโยบายต่างประเทศนั้นได้รับอิทธิพลมาจากผู้กำหนดนโยบายนั้น เป็น การมองระดับจุลภาค ในลักษณะที่ว่าให้ความสำคัญกับผู้กำหนดนโยบาย ผู้กำหนดนโยบายของไทย นั้น มีประสบการณ์ และมุมมองที่จะมีนโยบายที่อิงกับมหาอำนาจตะวันตกอยู่เป็นทุนเดิมอยู่แล้ว ผนวกกับปัจจัยทางประวัติศาสตร์ที่ผู้กำหนดนโยบาย มักจะมองการมีความสัมพันธ์กับสหรัฐ อเมริกาในลักษณะที่เป็นมิตรแท้ ที่พร้อมจะให้ความช่วยเหลือในยามที่ไทยได้รับความเดือดร้อน อัน เป็นการมองความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเช่นเดียวกับช่วงสงครามเย็น ทำให้เห็นนโยบายต่างประเทศ ออกมาในลักษณะการตอบสนองนโยบายหลักของมหาอำนาจตะวันตก มากกว่าที่จะเป็นนโยบาย ภูมิภาคนิยม อีกประเด็นหนึ่งคือ ผู้กำหนดนโยบายนั้นมองว่าความได้เปรียบในการมีประชาธิปไตย ของไทยนั้น มีมากกว่าของประเทศเพื่อนบ้าน การกำหนดนโยบายจึงสอดคล้องกับมุมมองส่วนตัว ของตนเองอย่างยิ่ง

นโยบายต่างประเทศของไทยสมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย สมัยที่สองนั้น เน้น หนักไปที่การแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ ที่เกิดขึ้นช่วงกลางปี ค.ศ.1997 รัฐบาลจึงจำเป็นต้อง กำหนดนโยบายต่างๆ นโยบายในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว รวมทั้งนโยบายต่างประเทศด้วย จำเป็น ต้องเป็นไปเพื่อเอื้อต่อการฟื้นฟูวิกฤตเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากความเหินห่างจากการมีความ สัมพันธ์กับประเทศตะวันตกตั้งแต่ต้น ศตวรรษที่ 1990 จนกระทั่งมาถึงสมัยรัฐบาลของ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ทำให้ไทยต้องหันกลับมาฟื้นฟูความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกาอีกครั้งหนึ่ง ไทยโดย มองว่าสหรัฐอเมริกาจะสามารถช่วยฟื้นฟูวิกฤตเศรษฐกิจของไทยได้

การวิเคราะห์ปัจจัยระดับระหว่างประเทศดังกล่าวอาจกล่าวได้ว่า มีนัยสำคัญมากที่สุด ต่อนโยบายต่างประเทศของไทย เพราะผู้นำไทยแทบจะไม่มีอิสระในการกำหนดนโยบายต่าง ประเทศ ในเวลานั้นจากปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจที่จำเป็นต้องแก้ไข ไทยจำเป็นต้องขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และประเทศมหาอำนาจ อย่างไรก็ตาม ก็มีชี้ว่านโยบาย ต่างประเทศจะไม่มีปัจจัยมาจากภายในประเทศเลย เพราะไทยนั้นเป็นสังคมเปิด มีการปกครอง ระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญใหม่ปี ค.ศ.1997 ก็เป็นที่ยืนยันอย่างชัดต่อการมีส่วนร่วมของ ประชาชน ในการเมืองไทย ดังนั้น ประเด็นเรื่องประชาธิปไตย และสิทธิมนุษยชน นั้นเกิดจาก อิทธิพลภายในประเทศด้วย มิใช่จะถูกกดดันจากปัจจัยภายนอกเพียงอย่างเดียว

นโยบายต่างประเทศของไทยในช่วงเวลาสี่ปีที่ได้กล่าวมาทั้งหมด มีลักษณะนานาชาติ นิยมซึ่งมีแนวโน้มที่จะอิงประเทศมหาอำนาจตะวันตก นโยบายดังกล่าวเป็นผลจากปัจจัยทั้ง ภายนอกและภายในรวมกัน และมีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อการส่งทหารไปรักษาสันติภาพในติมอร์ ตะวันออกซึ่งจะชี้ให้เห็นในบทที่ 3 และบทที่ 4 ต่อไป