

การทูต ข้ามสมุทร

เครื่องมือจัดการเรียนรู้
จากประสบการณ์การต่างประเทศของไทย

Diplomacy across the Seas:
Learning Tools from
Thai Foreign Policy Experience

ศุภมิตร ปิติพัฒน์

Supamit Pitipat

การทูตข้ามสมุทร

เครื่องมือจัดการเรียนรู้

จากประสบการณ์การต่างประเทศของไทย

Diplomacy across the Seas:
Learning Tools
from Thai Foreign Policy Experience

ศุภมิตร ปิติพัฒน์

Supamit Pitipat



INTERNATIONAL STUDIES CENTER

การทูตข้ามสมุทร

เครื่องมือจัดการเรียนรู้จากประสบการณ์การต่างประเทศของไทย

Diplomacy across the Seas:

Learning Tools from Thai Foreign Policy Experience

Supamit Pitipat

จัดพิมพ์โดย ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ กรุงเทพฯ

พิมพ์ครั้งที่ 1 ธันวาคม 2564 จำนวน 500 เล่ม

พิมพ์ที่ บริษัท พี. เพรส จำกัด เลขที่ 129 สุขุมวิท 81 แขวงอ่อนนุช
เขตสวนหลวง กรุงเทพฯ 10250 โทร. 02 742 4754

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data

ศุภมิตร ปิติพัฒน์

การทูตข้ามสมุทร: เครื่องมือจัดการเรียนรู้จากประสบการณ์การต่างประเทศของไทย.--
กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (ISC) กระทรวงการต่างประเทศ, 2564.
120 หน้า.

1. ไทย -- ความสัมพันธ์กับต่างประเทศ. 2. การทูต -- ไทย. I. ชื่อเรื่อง.

327.593

ISBN 978-616-341-098-6

คำนำ

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (International Studies Center) ขอขอบคุณรองศาสตราจารย์ ดร. ศุภมิตร ปิติพัฒน์ แห่งคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้อนุญาตให้ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ จัดพิมพ์หนังสือเรื่อง "การทูตข้ามสมุทร" นี้ขึ้นเผยแพร่ หนังสือเล่มนี้เป็นบทสังเคราะห์บทเรียนเชิงนโยบายจากงานวิจัยของเอกอัครราชทูต สุรพงษ์ ชัยนาม ชุด "นโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้าน ในยุคสงครามเย็น: สี่กรณีศึกษาเปรียบเทียบ บรูไน ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และอินโดนีเซีย" เพื่อใช้ประโยชน์ในด้านยุทธศาสตร์การต่างประเทศของไทย โดยผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นความสำคัญว่า การศึกษาเรียนรู้จากการต่างประเทศของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้าน จะช่วยให้ทราบถึงปัจจัยที่เอื้อและที่สร้างข้อจำกัดในความสัมพันธ์ระหว่างกัน รวมทั้งเรียนรู้ว่าเงื่อนไขความสำเร็จและไม่สำเร็จของการต่างประเทศนั้นมีส่วนใดบ้างที่อยู่ในอำนาจควบคุมหรือจัดการได้ด้วยการมียุทธศาสตร์ที่ดีและการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพ และส่วนใดเป็นเงื่อนไขเชิงโครงสร้างที่แก้ไขได้ยาก นอกจากนี้ การศึกษานี้ยังเป็นการทำความเข้าใจกับประเทศเพื่อนบ้านว่าแต่ละประเทศกำหนดท่าทีและความสัมพันธ์กับไทยแบบไหน มีความใกล้ชิดและสอดคล้องกันเพียงใดในเชิงการเมืองภัยคุกคาม การมีผลประโยชน์ร่วมกัน การเลือกแนวทางและเครื่องมือในการดำเนินนโยบายที่ส่งเสริมกัน

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศเห็นพ้องตรงกันกับผู้เขียนว่า ผลงานวิจัยของเอกอัครราชทูต สุรพงษ์ ชัยนาม มีคุณูปการอย่างสูงต่อการทำความเข้าใจประเทศไทยจากการต่างประเทศ และนโยบายที่ไทยดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านในช่วงสงครามเย็น อันเป็นระยะเวลาสำคัญยิ่งทั้งต่อพัฒนาการของรัฐและสังคมไทยสมัยใหม่ และต่อพลวัตความเปลี่ยนแปลงทั่วทั้งภูมิภาคที่ส่งผลลึกซึ้งต่อภูมิทัศน์ทางการเมืองและความมั่นคงระหว่างประเทศอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยผลอันเกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้าน

เป็นส่วนที่จะขาดไม่ได้ในการเข้าใจภาพรวมของความเปลี่ยนแปลงและผลจากความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นดังกล่าว

โดยที่ผู้เขียนได้ระบุไว้ว่า ผลงานชิ้นนี้เป็นการเสนอบทเรียนที่ให้แง่คิดที่เป็นประโยชน์ต่อภาคปฏิบัติในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ มิใช่การวิเคราะห์เพื่อเสนอข้อถกเถียงในทางวิชาการและความรู้ทางทฤษฎีในด้านนโยบายต่างประเทศศึกษาหรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ จึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลงานชิ้นนี้จะประโยชน์ต่อผู้ปฏิบัติงานด้านการประเทศอย่างแท้จริงสมดังเจตนารมณ์ของผู้เขียนและผู้จัดพิมพ์ต่อไป

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ

ธันวาคม 2564

คำนิยม

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ซึ่งขณะนี้ได้เปลี่ยนเป็น สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริม วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) ได้ตระหนักถึงความสำคัญในการสร้างองค์ความรู้ด้านการต่างประเทศไทย ความเชื่อมโยงระหว่างไทยกับโลก และการติดต่อสัมพันธ์ข้ามพรมแดนหลากหลาย มิติที่ส่งผลกระทบต่อความ มั่นคง การพัฒนา และสันติภาพ จึงสนับสนุนงานวิจัยอย่างต่อเนื่อง ทั้งส่วนที่เป็นการสร้างองค์ความรู้ใหม่ การวิจัย เชิงประเด็นปัญหา และนโยบาย รวมทั้งการวิจัยสังเคราะห์บทเรียนเพื่อสนับสนุนการเรียนรู้และ แผ่แพร่องค์ความรู้ จากงานวิจัยให้เป็นประโยชน์กว้างขวางยิ่งขึ้น

สกสว. จึงมีความยินดีอย่างยิ่งที่ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ กระทรวง การต่างประเทศ รับผิดชอบ ผลิตงานวิจัยของศุภมิตร ปิติพัฒน์ ที่ได้รับทุนวิจัยจาก สกว. เรื่อง “บทเรียนนโยบายต่างประเทศไทยสมัยสงครามเย็นต่อประเทศ เพื่อนบ้านทางทะเล : การสังเคราะห์ข้อค้นพบจากงานวิจัย” งานดังกล่าวเป็นการ สังเคราะห์บทเรียนจากชุดโครงการวิจัยของสุรพงษ์ ชัยนาม ว่าด้วยนโยบาย ต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านทั้ง 9 ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สมัยสงครามเย็น เนื่องจากเป็นชุดโครงการวิจัยขนาดใหญ่ที่ครอบคลุมทุก ประเทศ ในภูมิภาค สำนักงานฯ จึงให้แยกการวิจัยสังเคราะห์บทเรียนออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกว่าด้วยประเทศเพื่อน บ้านของไทยทางบก และส่วนที่สอง ซึ่งได้รับการ จัดพิมพ์ขึ้นในคราวนี้ เป็นส่วนที่ว่าด้วยนโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศ เพื่อนบ้านทางทะเล ได้แก่ บรูไน อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์

งานวิจัยของศุภมิตร ปิติพัฒน์ สะท้อนให้เห็นว่างานวิจัยสังเคราะห์บทเรียน เป็นการจัดการความรู้ที่มีความสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ ประการแรก งานวิจัย ประเภทนี้ทำหน้าที่ประมวลและเชื่อมโยงข้อค้นพบจาก งานวิจัยที่มีอยู่มาจัดระบบ นำเสนอความหมายนัยสำคัญ เพื่อประโยชน์ในการเรียนรู้ทั้งในทางทฤษฎีวิชาการ

และในทางนโยบาย ประการที่สอง งานสังเคราะห์บทเรียนยังมีส่วนช่วยตั้งคำถาม เปิดประเด็นต่อจากงานวิจัยที่มีอยู่ไปสู่การนำเสนอแนวพินิจและแนวทางอธิบาย ปัญหาที่ขยายความรู้ความเข้าใจในเรื่องนั้นต่อออกไปได้ทั้งในทางกว้าง และทางลึก สกสว. หวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือที่ปรับมาจากงานวิจัยเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อ วงวิชาการและวงนโยบายด้านการต่างประเทศไทย และมีส่วนสนับสนุนการสร้าง สังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้และมีอุปกรณ์ สนับสนุนการเรียนรู้ได้อย่าง ต่อเนื่อง

รองศาสตราจารย์ปัทมาวดี โพชนุกูล

ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์
วิจัยและนวัตกรรม

คำนำผู้เขียน

การทูตข้ามสมุทร มาจากงานวิจัยจัดการความรู้ “บทเรียนการต่างประเทศไทยสมัยสงครามเย็นต่อประเทศเพื่อนบ้านทางทะเล : การสังเคราะห์ข้อค้นพบจากงานวิจัย” ที่ สกสว. เมื่อครั้งยังเป็น สกว. เป็นผู้ริเริ่มให้การสนับสนุนทุน และมอบหมายผู้เขียนให้ทำโครงการวิจัยนี้ โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญคือการสกัดเครื่องมือการเรียนรู้ด้านการต่างประเทศจากงานวิจัยชุดใหญ่ของสุรพงษ์ ชัยนาม คือ “นโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านในยุคสงครามเย็น : สักรณศึกษาเปรียบเทียบ บรูไน ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และอินโดนีเซีย” เพื่อประโยชน์สำหรับภาคปฏิบัติ ทั้งส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ และส่วนที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศในเชิงวิชาการ ผู้เขียนขอขอบคุณสุรพงษ์ ชัยนามและสกสว. ผู้เป็นต้นทางของงานวิจัย และขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่าน ที่กรุณาให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงงานวิจัย ซึ่งเป็นที่มาของหนังสือ **การทูตข้ามสมุทร** เล่มนี้

การเรียบเรียงหนังสือจากงานวิจัยจัดการความรู้ให้โอกาสที่ดีมากแก่คนสอนวิชาการเมืองระหว่างประเทศ ในการนำข้อเสนอและประเด็นโต้แย้งในทางทฤษฎีมาปรับให้เหมาะสมสำหรับจะใช้เป็นเครื่องมือจัดการการเรียนรู้เกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศ และแก้ความเข้าใจที่เห็นว่าโลกทางทฤษฎีตั้งอยู่อย่างแยกต่างหากจากโลกของฝ่ายปฏิบัติ ทฤษฎีในคลังความรู้ของสาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมีอยู่มาก และนับวันจะยิ่งขยายตัวออกไปตามพัฒนาการที่ไม่หยุดนิ่งในการเมืองโลก **การทูตข้ามสมุทร** นำเสนอเครื่องมือจัดการความรู้ด้านนโยบายต่างประเทศจากคลังทฤษฎีของสาขาวิชาเพียงทฤษฎีเดียว แต่จัดว่าเป็นหนึ่งในรากฐานวิธีคิดสำคัญในการทำความเข้าใจการเมืองโลก ผู้เขียนอธิบายเหตุผลที่เลือก political realism มาเป็นฐานคิดจัดเครื่องมือการเรียนรู้จากงานวิจัยไว้แล้วในบทที่ 2 ของหนังสือ ในที่นี้ มีประเด็นที่ผู้เขียนเห็นว่าควรบันทึกไว้ 2 เรื่อง

ประการแรก ในตอนเสนอผลการวิจัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบทสรุป ผู้เขียนพบว่าภาษาของ political realism ดังเช่นที่พบได้ในงานของ Morgenthau และผู้เขียนได้คัดบางส่วนนั้นมาไว้ในงานวิจัย โดยคงภาษาของต้นฉบับไว้แบบคำต่อคำ เมื่อผู้ทรงคุณวุฒิพบเข้า ท่านขอให้ผู้เขียนพิจารณาปรับภาษา political realism ของ Morgenthau นั้นใหม่ เพื่อทุเลาความหมายในถ้อยคำเหล่านั้นให้เหมาะสมสำหรับนำเสนอต่อมหาชนวงกว้างยิ่งขึ้น ข้อเสนอแนะที่มาจากความตั้งใจนี้ทำให้ผู้เขียนตระหนักขึ้นมาว่า มิติสำคัญของการทูตการต่างประเทศด้านหนึ่งคือการสื่อสาร และในการสื่อสารกับมวลชนนั้น ภาษาการทูตการต่างประเทศของ political realism นำจะสู่ภาษาในรากฐานวิธีคิดที่มาจากอีกฟากหนึ่งคือ liberalism ไม่ได้ ฐานคิดแบบ liberalism ที่สนับสนุนการจำกัดอำนาจรัฐไว้ด้วยกรอบกฎหมาย ด้วยหลักการ ด้วยบทสถานหลายอย่าง น่าจะฟังแล้วได้ความกลมกลืนทางคุณค่าในด้านต่างๆ ได้มากกว่าที่ political realism ซึ่งแนะนำให้เผชิญความชั่วร้ายในการเมืองอย่างตรงไปตรงมาจะได้ และความกลมกลืนทางคุณค่านี้เองคือเหตุผลที่ผู้ทรงคุณวุฒิยกมาประกอบคำแนะนำที่ขอให้ผู้เขียนปรับภาษาอันไม่เก๋จ๋าผ่อนปรนของ Morgenthau ออกมาใหม่ เพื่อให้เมื่อพหูชนฟังแล้วอ่านแล้วได้ความกลมกลืนดีขึ้น ในการปรับแก้ต้นฉบับงานวิจัยออกมาเป็นหนังสือ การทูตข้ามสมุทร ผู้วิจัยจึงเลือกวิธีแบบพบกันครึ่งทางกับคำแนะนำของผู้ทรงคุณวุฒิ กล่าวคือ คงภาษาของ political realism จากต้นฉบับไว้ในส่วนที่ผู้เขียนคัดข้อความต่างๆ มาโดยตรง โดยไม่แปลออกมาเป็นภาษาไทย และตัดสใจที่จะไม่ถอดรูป political realism และแนวคิดที่เกี่ยวข้องออกมาเป็นคำไทยด้วย

ประการที่ 2 หนังสือเล่มนี้มีใช้การอธิบายหรือการสรุปแนวทางในแต่ละระยะที่ไทยใช้ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อประเทศเพื่อนบ้านทางทะเลในสมัยสงครามเย็น ผู้อ่านที่มุ่งหวังความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสงครามเย็นที่กลายเป็นสงครามร้อนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยในแต่ละระยะของสงครามเย็น หรือนโยบายต่างประเทศของประเทศเพื่อนบ้านของไทย สามารถอ่านจากงานวิจัยของสุรพงษ์ และงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากได้โดยตรง นอกจากนั้น หนังสือเล่มนี้มิได้นำเสนอข้อค้นพบใหม่ทางทฤษฎีหรือเสนอบทวิพากษ์ต่อทฤษฎี political realism จุดมุ่งหมายหลักของหนังสืออยู่ที่การหาทางนำอุปกรณ์วิธีคิดที่ political realism สร้างขึ้นมา –แต่อาจสร้างขึ้นมาโดยส่วนใหญ่เพื่อมุ่งให้ประเทศมหาอำนาจนำไปใช้ในการดำเนิน

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ- มาใช้จัดกรอบสำหรับเป็นเครื่องมือการเรียนรู้
ด้านนโยบายต่างประเทศที่เหมาะสมกับประเทศที่มีสมรรถนะขีดความสามารถจำกัด
และได้คัดอุปกรณ่วิธีคิดเหล่านี้มาจากงานรุ่นคลาสสิกและรุ่นสงครามเย็นของ
political realism เป็นส่วนใหญ่ ผู้เขียนจึงไม่มีข้อแก้ตัวแต่อย่างใดถ้าหากท่าน
อ่านแล้วหาไม่พบทฤษฎีใหม่ๆ รุ่นล่าสุดที่เพิ่งออกมาจากสายพานการผลิตในตลาด
วิชาการ

อนึ่ง แม้ political realism จะมีข้อจำกัดภายในอยู่มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
ปัญหาความคลุมเครือทั้งในการให้คำอธิบายทางทฤษฎีที่สามารถจับมันคั่นหมาย
ในเหตุที่จะก่อผลและผลอันเกิดจากเหตุที่อยู่ในตัวคำอธิบาย และความคลุมเครือ
ในจุดยืนทางศีลธรรมของนโยบาย อันเกิดจากการที่ political realism ให้ความสำคัญ
แก่กลุ่มแก่มุ่คณะแก่มุ่ชนการเมืองที่ปรากฏในรูปของรัฐ และความ
รับผิดชอบต่อประโยชน์ของส่วนรวมที่ว่ามี มากกว่าที่มีให้แก่ปัจเจกบุคคลแต่ละคน
แต่ political realism ก็เป็นฐานคิดอันมั่งคั่งที่ยืนระยะมาได้ยาวนาน ท่ามกลาง
ความผันแปรทางทฤษฎีในตลาดวิชาการแต่ละรุ่น ดังนั้น ถ้าผู้อ่านพบข้อจำกัดใน
การทูตข้ามสมุทร ข้อจำกัดนั้นๆ ย่อมเป็นของผู้เขียนเป็นแน่ ส่วนประโยชน์จาก
เครื่องมือจัดการเรียนรู้ด้านการต่างประเทศ ถ้าหากพอจะมีในหนังสือเล่มนี้อย่าง
ประโยชน์นั้นย่อมมาจากฐานคิดและอุปกรณ์วิธีคิดที่ได้มาจาก political realism
ผู้เขียนหวังด้วยว่าในเวลาต่อไปจะมีโอกาสเขียนงานให้ครูทางวิชาการเช่นเดียวกันนี้
จากฐานคิดทางทฤษฎีในกระแสนี้บ้าง

การทูตข้ามสมุทร คงเป็นเพียงรายงานวิจัยเก่าที่ซุกอยู่ในตู้ ถ้าหากมิได้
รับอุปการคุณจากศูนย์ศึกษการต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ ที่ผลักดัน
ผู้เขียนให้นำงานวิจัยมาปรับปรุง พร้อมกับเสนอแนะแนวทางในการเปลี่ยนต้นฉบับ
งานวิจัยมานำเสนอใหม่ในรูปของหนังสือ ซึ่งมีผลให้โครงสร้างเนื้อหาแทบทั้งหมด
เปลี่ยนรูปไปจากเดิม ในทางที่ผู้เขียนเชื่อว่าอย่างน้อยน่าจะไต่งานดีขึ้นไปกว่าเดิม
ผู้เขียนขอขอบพระคุณในอุปการคุณนี้เป็นที่สุด และขอบอเครื่องมือจัดการเรียนรู้
จาก **การทูตข้ามสมุทร** แต่ผู้ทำงานทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายต่าง
ประเทศ ตามเจตนารมณ์ของ สกว./สกสว. ผู้สนับสนุนทุนการวิจัยนี้แต่แรก

ศุภมิตร ปิติพัฒน์

ธันวาคม 2564

สารบัญ

คำนำ	3
คำนิยม	5
คำนำผู้เขียน	7
บทคัดย่อ	11

ที่มา

บทที่ 1	งานวิจัยอันเป็นที่มาของการทุดข้ามสมุทร	16
บทที่ 2	ฐานคิดของงานวิจัย ‘นโยบายต่างประเทศไทย ต่อประเทศเพื่อนบ้านในยุคสงครามเย็น’	26

เครื่องมือจัดการเรียนรู้จากการทุดข้ามสมุทร ชั้นแรก

บทที่ 3	การใช้ Political Realism อ่านสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ	34
บทที่ 4	การอ่านสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ จากความสัมพันธ์ของประเทศเพื่อนบ้าน	46
บทที่ 5	การอ่านสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ จากความสัมพันธ์ระหว่างมหาอำนาจกับภูมิภาค	70

เครื่องมือจัดการเรียนรู้จากการทุดข้ามสมุทร ชั้นที่ 2

บทที่ 6	การอ่านผลประโยชน์แห่งชาติตามกรอบ Political Realism	92
บทที่ 7	ผลประโยชน์แห่งชาติในการต่างประเทศไทย และประเทศเพื่อนบ้าน : การจำแนกประเภท	104
บทที่ 8	ปัญหาอุดมการณ์ในผลประโยชน์แห่งชาติด้านความมั่นคง	116

เครื่องมือจัดการเรียนรู้จากการทบทวนข้ามสมุทร ชั้นที่ 3

บทที่ 9	Political Realism กับการต่างประเทศ ของประเทศที่มีอำนาจจำกัด	138
บทที่ 10	บทสรุป	168
	รายการอ้างอิง	198

หน้า

กล่องข้อความที่ 1 :	ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐตามแนวทาง ภูมิรัฐศาสตร์ของ Richard Hartshorne (1950)	20
กล่องข้อความที่ 2 :	ลักษณะของภูมิภาคสมมุติหลังสงครามโลกครั้งที่ 2	38
กล่องข้อความที่ 3 :	“ทฤษฎีโดมิโน”	192

ABSTRACT

This book is a substantially revised version of a knowledge-management research report drawing learning tools for foreign policy studies and practice from Surapong Jayanama’s research project on “Thai Foreign Policy towards Neighboring Countries during the Cold-War Period: 4 Comparative Case Studies, Brunei, Indonesia, the Philippines and Singapore”. Its major aim is to provide for the policy and the academic circles analytical and conceptual frameworks deemed useful for facilitating knowledge sharing on Thai foreign policy during the Cold War.

The book is organized into 3 sections, i.e., frameworks for analyzing regional landscape affecting the conduct of Thai foreign policy, frameworks for analyzing national interests and the relations between national interests and ideology, and lastly basic principles for coping with foreign relations and foreign policy problems. The book’s main analytical framework is political realism.

บทคัดย่อ

หนังสือเล่มนี้ปรับปรุงจากงานวิจัยจัดการความรู้ที่เป็นการสังเคราะห์เครื่องมือการเรียนรู้เกี่ยวกับการต่างประเทศจากงานวิจัยของสุรพงษ์ ชัยนาม ชุด “นโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านในยุคสงครามเย็น: สี่กรณีศึกษาเปรียบเทียบ บรูไน ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และอินโดนีเซีย” โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสกัดหากรอบสำหรับถ่ายทอดประสบการณ์ด้านการต่างประเทศของไทยในสมัยสงครามเย็นเพื่อประโยชน์ทั้งในแวดวงนโยบายภาคปฏิบัติ และในแวดวงการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

การสังเคราะห์เครื่องมือการเรียนรู้เกี่ยวกับการต่างประเทศจากงานวิจัยของสุรพงษ์ ชัยนามจัดออกมาเป็น 3 ชั้น ชั้นแรกนำเสนอกรอบการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในภูมิภาคที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทย ชั้นที่ 2 นำเสนอกรอบพิจารณาผลประโยชน์แห่งชาติและปัญหาระหว่างผลประโยชน์แห่งชาติกับอุดมการณ์ ชั้นที่ 3 สกัดหลักการที่เป็นพื้นฐานวิธีคิดสำหรับการดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศและการแก้ปัญหานโยบายต่างประเทศ ฐานคิดในการสังเคราะห์บทเรียนตลอดทั้งเล่มอาศัย political realism เป็นเครื่องมือแนวทาง

ที่มา

งานวิจัยอันเป็นที่มาของการสังเคราะห์บทเรียน
และฐานคิดของงานวิจัยนั้น

บทที่ 1

งานวิจัยอันเป็นที่มาของ**การทูตข้ามสมุท**

การทูตข้ามสมุทร เรียบเรียงจากรายงานวิจัยเชิงสังเคราะห์เพื่อถอดบทเรียนยุทธศาสตร์การต่างประเทศไทย จากโครงการวิจัยของสุรพงษ์ ชัยนาม (2561 ก., ข., ค., ง.) ชุด “นโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านในยุคสงครามเย็น: สี่กรณีศึกษาเปรียบเทียบ บรูไน ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และอินโดนีเซีย” โครงการวิจัยของสุรพงษ์ ชัยนามดังกล่าว ยังมีอีกส่วนหนึ่ง ที่เป็นการศึกษานโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านทางบก ได้แก่ กัมพูชา พม่า มาเลเซีย ลาว และเวียดนาม เมื่อพิจารณาโดยเปรียบเทียบ ต้องยอมรับว่าโจทย์การต่างประเทศและความมั่นคงของไทยที่มาจากประเทศเพื่อนบ้านทางทะเล มีความซับซ้อนน้อยกว่าโจทย์จากประเทศเพื่อนบ้านในภาคพื้นแผ่นดินมาก ไม่ว่าจะเป็นในระยะสงครามเย็น หรือในระยะหลังจากสงครามเย็นผ่านไปแล้วก็ตาม แต่ก็ได้หมายความว่าความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านทางทะเลหรือพื้นที่ในภาคพื้นสมุทรจะไม่สำคัญ เพราะประเทศเหล่านี้และน่านน้ำที่ประเทศเหล่านี้ตั้งอยู่ต่างเป็นองค์ประกอบทางภูมิรัฐศาสตร์ที่ไม่มีเปลี่ยนแปลง ไม่มีเคลื่อนย้ายหายไปไหน ในขณะที่เดียวกันก็เป็นปัจจัยส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในภูมิภาคที่ไทยดำรงอยู่ได้เสมอ ไม่ว่าจะในทางเกื้อหนุนหรือในทางสร้างข้อจำกัด ที่จะเปลี่ยนแปลงไปได้

ในแต่ละระยะ โดยเหตุนี้เอง การกำหนดนโยบายและการดำเนินยุทธศาสตร์ต่างประเทศและความมั่นคงจึงต้องนำท่าที นโยบาย และสถานะความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศเหล่านี้เข้ามาพิจารณาร่วมอยู่ในสมการด้วยโดยตลอด ในบริบทของสงครามเย็น ประเทศเพื่อนบ้านทางทะเลมีความสำคัญต่อการต่างประเทศและความมั่นคงของไทยอย่างน้อยใน 3 ทาง

หนึ่ง ความสำคัญในทางภูมิรัฐศาสตร์จากตำแหน่งที่ตั้งของประเทศเหล่านี้ที่คุมเส้นทางเดินเรือจากทะเลจีนใต้เข้าสู่มหาสมุทรอินเดีย จึงถือเป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญทั้งในทางเศรษฐกิจ การขนส่งพลังงาน และความมั่นคง

สอง ความสำคัญของประเทศทั้ง 4 ในโครงสร้างอำนาจและลักษณะภูมิทัศน์การเมืองระหว่างประเทศของภูมิภาค โดยพิจารณาจากความแตกต่างในฐานอำนาจรัฐรูปแบบความสัมพันธ์และระดับความใกล้ชิดกับมหาอำนาจ เป้าหมายและแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ลักษณะทางวัฒนธรรม และระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ

สาม ความสำคัญของแต่ละประเทศในฐานะตัวแสดงที่มีบทบาทบนเวทีการเมืองระหว่างประเทศในภูมิภาค และบทบาทเหล่านั้นนำไปสู่การสนับสนุนและความร่วมมือกัน การแข่งขันและความขัดแย้งระหว่างกัน หรือการใช้ฝ่ายหนึ่งมาช่วยแก้ไขข้อจำกัดในการดำเนินนโยบายของตนและส่งเสริมผลประโยชน์ที่ทั้ง 2 ฝ่ายมีอยู่ร่วมกัน ความสำคัญของประเด็นนี้ยังรวมถึงบทบาทของผู้นำประเทศที่อยู่ในตำแหน่งติดต่อกันยาวนาน เช่น ซูฮาร์โต ลีควงยู หรือมาร์กอส ซึ่งทำให้พวกเขาเป็นผู้ติดตามสังเกตพลวัตในภูมิภาคได้ต่อเนื่อง มองเห็นและประเมินสถานการณ์ต่างๆ ในภาพกว้างหรือในเชิงลึกได้ ทำให้ในความสัมพันธ์ระดับผู้นำ พวกเขามีอิทธิพลต่อการเมืองระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคได้มาก เมื่อเทียบกับประเทศที่รัฐบาลและผู้นำรัฐบาลเปลี่ยนแปลงอยู่เรื่อย

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การจะเข้าใจการต่างประเทศของประเทศใด รวมทั้งการประเมินนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงที่ประเทศนั้นเลือกดำเนิน จำเป็นต้องนำประเทศเพื่อนบ้านรายรอบซึ่งประกอบกันขึ้นเป็นภูมิภาคที่ประเทศนั้นตั้งอยู่มาพิจารณาพร้อมด้วยเสมอ ไม่อาจพิจารณาแต่เฉพาะพลวัตและแรงผลักดันภายในประเทศโดยลำพังได้ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลอย่างน้อย 2 ประการ

ประการแรก การก่อรูปความเข้าใจตัวเองของประเทศหนึ่งมาจากความทรงจำร่วมในสังคมเกี่ยวกับเหตุการณ์เรื่องราวที่ประเทศนั้นได้ฝ่าฟันและผ่านพ้นมา โดยอดีตส่วนสำคัญมาจากความสัมพันธ์ – และความหมายของความสัมพันธ์ – ที่ประเทศและผู้คนในสังคมนั้นมีมากับประเทศและผู้คนซึ่งอยู่ข้ามพรมแดนที่ประชิดติดต่อกันไปมาหาสู่กัน รับกัน ค้าขายระหว่างกัน หรือเคยอยู่ภายใต้เจ้าอาณานิคมเดียวกัน ปฏิสัมพันธ์หลายมิติที่มีมายาวนานเหล่านี้มีความสำคัญไม่เท่ากัน ปฏิสัมพันธ์ในบางช่วงเวลาจะมีน้ำหนักเหนือกว่าช่วงอื่นๆ ในการก่อรูปความหมายในความทรงจำให้ผู้คนที่อยู่คนละประเทศมองเห็นกัน และเข้าใจกัน และเข้าใจตัวเองจากความเป็นมาในความสัมพันธ์นั้นอย่างไร นอกจากนี้ ความเข้าใจตัวเองของประเทศหนึ่งยังมาจากการเปรียบเทียบสถานะในปัจจุบันกับประเทศเพื่อนบ้านในด้านต่างๆ ซึ่งอาจสร้างแรงผลักดันให้เกิดการปรับตัวภายในได้ด้วย

ประการที่ 2 ประเทศเพื่อนบ้านคือสภาพแวดล้อมทางภูมิรัฐศาสตร์ โจทย์ยากง่ายลำดับต้นๆ ที่แต่ละประเทศเผชิญอยู่ในปัญหาการต่างประเทศและความมั่นคงในช่วงเวลาหนึ่งๆ ล้วนเกิดจากสถานะขึ้นต่อกันและกันในลักษณะที่ความเปลี่ยนแปลงในแต่ละประเทศทั้งเหตุการณ์ สถานการณ์ สภาพการณ์ ชัดความสามารถ หรือนโยบาย มีโอกาสสร้างเงื่อนไขบวกลบส่งผ่านเข้ามากระทบประเทศใกล้เคียงได้มาก ด้วยเหตุนี้ นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงของประเทศใด ล้วนย่อมถือผลประโยชน์และกำหนดเป้าหมายจากโจทย์ที่มาจากประเทศเพื่อนบ้าน ในความสำคัญเป็นลำดับต้นเสมอ แม้แต่ความสัมพันธ์ที่ประเทศนั้นมีกับมหาอำนาจก็มีโจทย์หลายแบบที่ส่งข้ามจากประเทศเพื่อนบ้านเป็นบริบทสำคัญเช่นกัน ดังการจำแนกปัญหาการต่างประเทศตามแนวทางภูมิรัฐศาสตร์ที่จัดไว้ในกล่องข้อความที่ 1 เป็นตัวอย่าง

กล่องข้อความที่ 1 : ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐตามแนวทางภูมิรัฐศาสตร์ของ Richard Hartshorne (1950) จำแนกได้ดังนี้

- **ความสัมพันธ์ในเชิงดินแดน :** ปัญหาในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐที่เกี่ยวกับดินแดนคือ (1) เรื่องการเป็นเจ้าของอาณาเขต ซึ่งเกี่ยวกับการจัดการเรื่องเส้นเขตแดน ปัญหาการอ้างสิทธิเหนือพื้นที่ทับซ้อนกัน ปัญหาการล่องล้ำเขตเข้าไปใช้ทรัพยากร (2) เรื่องการจัดการพื้นที่ชายแดนเกี่ยวกับสิ่งที่จะข้ามพรมแดนเข้ามาทั้งถูกกฎหมาย ผิดกฎหมาย เช่น คน สินค้า ยานพาหนะ วัตถุอุปกรณ์ อาวุธ ยาเสพติด เงิน และที่คุมไม่ได้ชนิดด้วยกฎหมาย เช่น เชื้อโรค ข้อมูลข่าวสาร (3) เรื่องการจัดการผลกระทบข้ามเขตแดน เช่น ปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศต้นน้ำกับปลายน้ำ และสุดท้ายคือ (4) การใช้พื้นที่หรือประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ที่อยู่ต่อเนื่องกันและต้องการการจัดการร่วมกัน
- **ความสัมพันธ์ในเชิงการเมือง :** ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในทางการเมืองคือ (1) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสภาวะการขึ้นต่อกันและกันของรัฐ (interdependence) ที่ด้านหนึ่งรัฐต้องการรักษาอัตตาณัติในการดำเนินนโยบาย ในขณะที่เดียวกัน การจะบรรลุผลประโยชน์ที่รัฐต้องการในหลายเรื่องรัฐไม่อาจทำได้โดยลำพัง แต่จำเป็นต้องมีการประสานนโยบายกับรัฐอื่น เพื่อให้อีกฝ่ายหนึ่งดำเนินการ หรือปรับเปลี่ยน หรือยุติแนวทาง นโยบาย หรือมาตรการบางอย่างที่เกิดขึ้น และโดยเหตุนี้ในแต่ละฝ่ายจึงต้องหาทางใช้อิทธิพลต่อกัน (2) ปัญหาอีกส่วนหนึ่งที่จัดเป็นปัญหาในความสัมพันธ์ทางการเมืองคือการจัดการความสัมพันธ์ในสภาวะอนาธิปไตย (anarchy) ของการเมืองระหว่างประเทศ ที่ต้องประเมินความเป็นมิตรเป็นศัตรูกัน การเป็นภัยคุกคามหรือการทำทลายอำนาจ การหาพันธมิตรหรือการถ่วงดุลอำนาจแบบอื่นๆ การยอมรับหรือไม่ยอมรับนโยบาย บทบาทและอำนาจการนำของอีกฝ่ายหนึ่ง เป็นต้น (3) ปัญหาความสัมพันธ์ตามกฎหมายระหว่างประเทศ ระดับพื้นฐานได้แก่เรื่องการรับรองรัฐ รัฐบาล หรือคู่ขัดแย้งฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่กำลังต่อสู้

ช่วงชิงอำนาจรัฐ ในระดับทั่วไปได้แก่ การติดตามความรับผิดชอบของรัฐ ในการปฏิบัติตามพันธกรณีตามข้อตกลงระหว่างประเทศ กฎหมาย ระหว่างประเทศ หลักการ ปทัสถาน และมาตรฐานวิถีปฏิบัติต่างๆ โดยมีมาตรการกีดกันและลดโทษอ่อนแอกันไปสำหรับรัฐที่ไม่รับผิดชอบต่อพันธกรณีเหล่านี้

- **ความสัมพันธ์ในเชิงเศรษฐกิจ :** ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในทาง เศรษฐกิจคือ (1) ข้อตกลงสำหรับกำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจใน ส่วนของการสกัดและเข้าถึงทรัพยากร การผลิต การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน การผลิต การตลาด การค้า การเงิน การแข่งขันทางธุรกิจ ทรัพย์สินทาง ปัญญา การถ่ายโอนเทคโนโลยี รูปแบบการบริหารและนวัตกรรม แรงงานสัมพันธ์ มาตรฐานการผลิตและสินค้า การจัดการข้อพิพาททาง เศรษฐกิจ การคุ้มครองผลตอบแทนและการกระจายผลได้ทางเศรษฐกิจ และระบบสนับสนุนการดำเนินการทางธุรกิจ เช่น การธนาคาร การประกันภัย การสื่อสารคมนาคมและขนส่ง ซึ่งอยู่ในภาคบริการ (2) การจัดการ ความสัมพันธ์ข้ามพื่นที่รัฐหลากหลายรูปแบบ ตามพัฒนาการของความสัมพันธ์ ทางเศรษฐกิจ เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างศูนย์กลางเมืองท่ากับดินแดน ตอนในที่ไม่มีทางออกทะเล การเชื่อมต่อและบูรณาการกิจกรรมการผลิต และการค้าข้ามพรมแดนในรูปแบบเหลี่ยมเศรษฐกิจ หรือระเบียบเศรษฐกิจ การพัฒนาฐานการผลิตขึ้นส่วนในระดับภูมิภาค ความสัมพันธ์ระหว่างพื้นที่ ในห่วงโซ่อุปทาน และในเครือข่ายการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรม การผลิต และการจัดจำหน่าย (3) เมื่อกับตำแหน่งการเป็นศูนย์กลาง ของเมือง เช่น ศูนย์กลางการเงิน ศูนย์กลางการค้าและการขนส่งคมนาคม ศูนย์กลางการคิดค้นพัฒนานวัตกรรม และรูปแบบของความสัมพันธ์ ระหว่างศูนย์กลางกับจุดอื่นๆ ในเครือข่าย
- **ความสัมพันธ์ในเชิงยุทธศาสตร์ :** ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในเชิง ยุทธศาสตร์เกี่ยวข้องกับอำนาจ การรักษาอำนาจและความมั่นคง การขยายเพิ่มพูนอำนาจโดยเปรียบเทียบขีดความสามารถของรัฐกับ

ประเทศที่อยู่ใกล้เคียง ส่วนประเทศที่ตั้งอยู่ในจุดยุทธศาสตร์ของมหาอำนาจ ได้แก่ ประเทศที่มีความสำคัญต่อการป้องกันและรักษาความมั่นคงของมหาอำนาจ หรืออยู่ในตำแหน่งสำคัญสำหรับมหาอำนาจจากภายนอก ใช้เป็นจุดส่งอำนาจเข้าหาเป้าหมายของการถ่วงดุลในภูมิภาค ปัญหาในความสัมพันธ์ทางยุทธศาสตร์มาจาก (1) การจัดบทบาทหน้าที่ระหว่างพันธมิตรทางยุทธศาสตร์ และการจัดตั้งกลไกเชิงสถาบันขึ้นมาสนับสนุนการประสานแนวทางและการดำเนินภารกิจทางยุทธศาสตร์ (2) ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดและแบ่งปันภาระค่าใช้จ่ายระหว่างประเทศที่ดำเนินยุทธศาสตร์ร่วมกัน (3) ปัญหาจากการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เคยร่วมมือกันในทางยุทธศาสตร์ กับประเทศฝ่ายตรงข้าม เช่น ความเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ 3 เส้าระหว่างสหภาพโซเวียต จีน และสหรัฐอเมริกา หรือการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ในช่วงสงครามเย็นระหว่างจีน เวียดนาม และไทยกับประเทศสมาชิกอาเซียน (Gordon 1987) (4) การทำข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อกำหนดรูปแบบและอำนาจในพื้นที่ เช่น การกำหนดเขตปลอดทหาร เขตกันชน

ด้วยความสำคัญดังที่กล่าวมา การเรียนรู้เกี่ยวกับการต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้าน นอกจากช่วยให้เข้าใจปัจจัยที่เอื้อและที่สร้างข้อจำกัดในความสัมพันธ์ระหว่างกันแล้ว ยังเป็นการเรียนรู้จากเงื่อนไขความสำเร็จ (และไม่สำเร็จ) ของการต่างประเทศนั้น ว่ามีส่วนใดบ้างที่อยู่ในอำนาจควบคุม/ดำเนินการ/จัดการ ได้ด้วยการมียุทธศาสตร์ที่ดี และการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์อย่างมีประสิทธิภาพ และส่วนใดเป็นเงื่อนไขเชิงโครงสร้างที่แก้ไขได้ยาก และต้องปรับตัวอย่างไรต่อเงื่อนไขแบบนั้น นอกจากนั้น การศึกษาดังกล่าวยังเป็นการทำความเข้าใจกับประเทศเพื่อนบ้าน ว่าแต่ละประเทศกำหนดทำที่และความสัมพันธ์กับไทยแบบไหน ในความใกล้ชิดและมีความสอดคล้องกันเพียงใด ในเชิงการมองภัยคุกคาม การมีผลประโยชน์ร่วมกัน การเลือกแนวทางและเครื่องมือในการดำเนินนโยบายที่ส่งเสริมกัน

ผลงานวิจัยโครงการ “นโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้าน ในยุคสงครามเย็น” ของสุรพงษ์ ชัยนาม เสนอความเข้าใจประเทศไทยจาก

การต่างประเทศ และนโยบายที่ไทยดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านในช่วงสงครามเย็น อันเป็นระยะเวลาสำคัญยิ่งต่อพัฒนาการของรัฐและสังคมไทยสมัยใหม่เอง นอกจากนี้ชุดโครงการวิจัยดังกล่าวยังชี้ให้เห็นพลวัตความเปลี่ยนแปลงทั่วทั้งภูมิภาค ที่ส่งผลลึกซึ้งในเวลาต่อมา และทำให้ภูมิภาคนี้ทางการเมืองและความมั่นคงระหว่างประเทศเป็นอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยการต่างประเทศไทยและผลอันเกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านทั้ง 9 ถือเป็นส่วนที่ขาดไม่ได้ในการจะเข้าใจภาพรวมของความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในภูมิภาค และผลจากความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

จุดเด่นอีกประการหนึ่งของโครงการวิจัยชุดนี้อยู่ที่สุรพงษ์เป็นผู้มีบทบาทในฐานะนักการทูตอยู่ในกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบายของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้าน ในระยะเวลาส่วนหนึ่งที่โครงการวิจัยเลือกศึกษา จึงเป็นผู้ที่รับรู้เห็นมีส่วนร่วม และติดตามอยู่ในวงในของฝ่ายที่เป็นภาคปฏิบัติโดยตรง นอกจากนี้ผู้ศึกษางานวิจัยของสุรพงษ์จะเห็นชัดเจนในการใช้เครื่องมือทางการทูตหลายแบบเพื่อแก้ไขปัญหาและบรรลุจุดมุ่งหมายในการดำเนินนโยบายต่อประเทศเพื่อนบ้าน เช่น การหยั่งท่าที การแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์หรือแลกเปลี่ยนความเห็นต่อสถานการณ์ภายในและระหว่างประเทศ การให้ความมั่นใจหรือสร้างความไว้วางใจ การแสดงจุดยืนหรือข้อเสนอ การระล่อมความเข้าใจหรือแก้ไขความเข้าใจผิด การประเมินสถานการณ์และแนวโน้มของนโยบาย เป็นต้น เอกสารชิ้นต้นทางการทูตที่สุรพงษ์นำเสนอในงานวิจัยนโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านทุกเล่มจะสะท้อนให้ผู้อ่านเห็นบทบาทหน้าที่ที่ต่างกันต่างๆ เหล่านี้ของการทูตในการโน้มน้าและประสานการดำเนินนโยบายของแต่ละฝ่ายให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ทั้งส่วนของตนและที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกัน

งานวิจัยนโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านของสุรพงษ์ ยังมีประโยชน์ในทางปฏิบัติโดยตรงอีกอย่างหนึ่ง คือ การทำหน้าที่ถ่ายทอดความทรงจำเชิงสถาบันแก่คนรุ่นใหม่ ที่เข้ามารับภารกิจด้านการต่างประเทศ ให้เรียนรู้จากโจทย์และแนวทางที่ไทยเคยใช้ตอบโจทย์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับประเทศในภูมิภาค ท่ามกลางความผันผวนของยุคสมัยที่น่าสนใจที่สุดยุคหนึ่ง แม้ว่าภูมิภาคนี้ของความร่วมมือและความขัดแย้งในภูมิภาคจะเปลี่ยนจากสมัยสงครามเย็นไปมากแล้ว แต่ประสบการณ์จากการดำเนินนโยบายต่างประเทศในยุคสมัยที่ผ่านพ้นไปได้

ให้กรณีศึกษาในภาคปฏิบัติ ที่เป็นประโยชน์สำหรับการฝึกฝนคนรุ่นใหม่ให้มีความชำนาญอันแนบเนียนในทางการทูต บทบาทหน้าที่ทางการทูตเหล่านี้เป็นเรื่องที่นักการทูตจะพัฒนาความชำนาญขึ้นมาจากการเรียนรู้และถอดบทเรียนจากการปฏิบัติจริง (อรุณ ภาณุพงศ์ 2564) หรือจากการถ่ายทอดประสบการณ์ประกอบการปฏิบัติงานจากผู้ชำนาญการสู่ผู้เริ่มทำงานในลักษณะ mentor – mentee แต่การจัดเครื่องมือการเรียนรู้เกี่ยวกับการต่างประเทศจากงานวิจัยไม่อาจครอบคลุมถึงบทเรียนในส่วนที่เป็นภาคปฏิบัติและเหตุการณ์ในรายละเอียดความเป็นมาของการดำเนินงานด้านการทูตระหว่างไทยกับเพื่อนบ้านซึ่งมีอยู่มากมายได้

ในที่นี้ การจัดเครื่องมือการเรียนรู้เกี่ยวกับการต่างประเทศตั้งอยู่บนวัตถุประสงค์หลักว่า ในการเรียนรู้การทำงานการทูตผ่านการถ่ายทอดจากประสบการณ์ในภาคปฏิบัติ ถ้าหากมีกรอบมาช่วยจัดประเภทปัญหา จัดทางวิเคราะห์สำหรับพิจารณาปัญหาในความสัมพันธ์ทวิภาคี ที่ต้องใช้การทูตเป็นเครื่องมือเข้าไปแก้ไข ก็อาจช่วยการถ่ายทอดประสบการณ์และการเรียนรู้จากภาคปฏิบัติ ทำอย่างเป็นระบบมากขึ้นได้ อย่างน้อยที่สุด คือช่วยให้การเรียนรู้นั้นเกิดความเข้าใจบทบาทหน้าที่ทางการทูตในแต่ละด้านชัดเจน ว่าปัญหาการต่างประเทศแต่ละแบบในความสัมพันธ์ทวิภาคีต้องอาศัยการปฏิบัติการหรือการดำเนินการทางการทูตในระดับใด และในลักษณะหรือโดยวิธีการแบบใด การจัดเครื่องมือการเรียนรู้ในที่นี้จึงเน้นที่การนำเสนอกรอบการวิเคราะห์ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่างประเทศที่เห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์ในทางปฏิบัติ และเพื่อการใช้ประโยชน์ในทางปฏิบัติต่อไป ท่านที่ต้องการทราบรายละเอียดในปัญหาความสัมพันธ์และการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยในการแก้ไขปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านสามารถอ่านจากงานวิจัยของสุรพงษ์ ชัยนาม ซึ่งตีพิมพ์ออกมาแล้วได้โดยตรง

บทที่ 2

ฐานคิดของงานวิจัย
‘นโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้าน
ในยุคสงครามเย็น’

แนวทางสังเคราะห์เครื่องมือจัดการเรียนรู้ตลอด การทูตข้ามสมุทร ใช้ฐานคิดที่อยู่ในงานวิจัยของสุรพงษ์ ประกอบกับแนวคิดจากทฤษฎีฝ่าย political realism เป็นกรอบตีความจัดความหมาย เพื่อถอดบทเรียนจากการดำเนินนโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านทางทะเลทั้ง 4 คือ บรูไน ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และอินโดนีเซีย การเลือกใช้ political realism มานำทางการสังเคราะห์ เครื่องมือการเรียนรู้จากงานวิจัยของสุรพงษ์ เพราะเห็นว่าสอดคล้องกันดีกับฐานคิดในงานวิจัยดังกล่าว ที่เน้นความสำคัญของปัจจัยทางภูมิรัฐศาสตร์และผลประโยชน์ ด้านความมั่นคงของรัฐในการต่างประเทศไทย ในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในบริบทสงครามเย็น

งานวิจัยชุดนี้มีฐานคิดว่าผลประโยชน์สำคัญที่สุดในการดำเนินนโยบายต่างประเทศไม่เฉพาะแต่ของไทย แต่ของทุกประเทศ คือผลประโยชน์ในด้านความมั่นคง ดังที่สุรพงษ์เขียนไว้ในบทนำของงานวิจัยชุดนี้ทุกเล่ม ว่า

เมื่อวิเคราะห์กันถึงที่สุดแล้ว สิ่งที่อยู่เป็นเป้าประโยชน์ และเป้าประสงค์สูงสุด ของนโยบายต่างประเทศของทุกประเทศ (ไม่ว่า

จะเป็นในยุคสงครามเย็น หรือยุคหลังสงครามเย็น) คือเรื่องของความมั่นคงและความอยู่รอดของประเทศชาติเป็นสำคัญ ... ความมั่นคงที่สำคัญที่สุด คือด้านที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการปกป้องรักษาเอกราชอธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดนของประเทศชาติ ให้พ้นจากภัยคุกคามทั้งที่มาจากภายในและภายนอกประเทศเป็นสำคัญ (สุรพงษ์ ชัยนาม 2561 ก., 21)

จากแง่มุมของฝ่ายปฏิบัติ ผลประโยชน์ของรัฐด้านความมั่นคงเป็นเป้าหมายที่ชัดเจนทั้งในทางนโยบายและการดำเนินการ ข้อถกเถียงจะไปอยู่ที่การมองปัญหาภัยคุกคาม ทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์ และโอกาสข้อจำกัดในการดำเนินยุทธศาสตร์เพื่อรักษาความมั่นคง แต่ในทางวิชาการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สิ่งที่จัดว่าเป็นผลประโยชน์ถาวรของรัฐในเรื่องนี้ ยังมีความหมายคลุมเครืออยู่มาก และเข้าใจได้ต่างกันมากในระหว่างผู้ปฏิบัติ และระหว่างผู้ศึกษานโยบายต่างประเทศด้วยกันเอง (Wolfers 1962) อย่างน้อยที่สุด ดังที่สุรพงษ์กล่าวไว้ข้างต้น การรักษาความมั่นคงของรัฐสัมพันธ์กับคุณค่าหลายอย่าง เรื่องเอกราชก็อย่างหนึ่ง ถ้าว่าด้วยเรื่องปัญหาอธิปไตย ก็มีที่ให้อาจจัดการอีกหลายอย่างแตกต่างออกไปจากเรื่องเอกราช และการรักษาบูรณภาพของดินแดนก็มีปัญหาเฉพาะที่ต้องแยกออกมาพิจารณา จึงจะเห็นชัดว่า ภัยคุกคามที่กระทบต่อเอกราช กระทบต่อการใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองดินแดน ทรัพยากรและประชากร หรือกระทบต่อบูรณภาพของดินแดนนั้น มีที่มาและมีลักษณะแตกต่างกันไปได้ และคุณค่าที่ต้องปกป้องรักษาในนามความมั่นคงของรัฐยังอาจขยายต่อออกไปได้อีก เช่น ความมั่นคงของระบอบการเมืองและความชอบธรรมของอำนาจรัฐ เป็นต้น

การจะบ่งว่าส่วนไหนมั่นคงหรือไม่มั่นคง นอกจากจะประเมินลักษณะภัยคุกคามจากสภาพจริงที่ประจักษ์ได้ชัดว่ามีมากหรือน้อย และกระทบต่อคุณค่าสำคัญด้านไหน อย่างไร เพียงใดแล้ว การวินิจฉัยตัดสินความเป็นอันตรายของภัยคุกคามเหล่านั้น ยังเกี่ยวข้องกับสถานะทางจิตวิทยาของผู้ตัดสินใจในนามของรัฐด้วย เช่น ผู้นำมองความเปลี่ยนแปลงอย่างไร มีความอ่อนไหวต่อความไม่แน่นอนในความเปลี่ยนแปลง หรือมีความหวั่นระแวงต่อสิ่งที่เห็นว่าเป็นภัยคุกคามนั้นเพียงไร ใช้ท่าทีวิธีคิดแบบใดในการตอบสนองต่อภัยคุกคาม นักวิชาการที่ศึกษานโยบายต่างประเทศเห็นว่า ทั้งหมดนี้ไม่เพียงเป็นเรื่องที่ยังถกเถียงได้ แต่ยังมีการเมืองของการกำหนด

นโยบายต่างประเทศให้ต้องติดตามข้อถกเถียงโต้แย้งที่ส่งผลต่อการตัดสินใจหรือการปรับเปลี่ยนการตัดสินใจที่ได้ทำไปแล้วจากหลายทาง

นอกจากนั้น ฝ่ายวิชาการเห็นว่าความคลุมเครือในเรื่องความมั่นคง ยังมาจากวิธีการรักษาความมั่นคงที่รัฐเลือกนำมาใช้ อาจก่อลักษณะปฏิทรรศน์ขึ้นมาได้ ในแง่ที่ว่า แนวทางและมาตรการที่เลือกมานั้นอาจให้ผลลัพธ์กลับตาลปัตรไม่เป็นไปตามความตั้งใจ กลายเป็นว่ายิ่งใช้ยิ่งทำเท่าไร ก็ยิ่งสร้างความไม่มั่นคงตามมา หรือ มาตรการวิธีการที่นำมาใช้รักษาความมั่นคงนั้นย้อนกลับมาสร้างปัญหากระทบต่อคุณค่าสำคัญที่รัฐต้องการรักษาไว้ให้มั่นคงในภายหลังได้ (Wolfers 1962; Johnson 2000)

ในขณะที่ฝ่ายวิชาการเห็นถึงความคลุมเครือ และพยายามหาเหตุผลมาจำแนกปัญหาความมั่นคงและภัยคุกคามในด้านวัตถุวิสัยออกจากด้านที่เป็นจิตวิสัย เพื่อให้การใช้แนวคิดความมั่นคงแห่งชาติในการศึกษา นโยบายต่างประเทศ มีความกระจ่างชัดเจนดีขึ้น ในฝ่ายปฏิบัติที่ใช้แนวคิดเดียวกันนี้วางเป้าหมายของการดำเนินนโยบายต่างประเทศ สุรพงษ์เสนอว่า ความชัดเจนจะเกิดขึ้นและความคลุมเครือจะหายไปเมื่อพิจารณาทำความเข้าใจผลประโยชน์แห่งชาติด้านความมั่นคงจากมิติวัตถุวิสัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยด้านภูมิรัฐศาสตร์ ดังเขาระบุว่า

ความมั่นคงและความอยู่รอดของประเทศชาติจะได้รับการปกป้องรักษาไว้ได้ก็ต่อเมื่อสามารถทำความเข้าใจและเห็นถึงความสำคัญของอิทธิพลของปัจจัยภูมิรัฐศาสตร์ที่มีต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศและผลประโยชน์แห่งชาติในแต่ละช่วงเวลา (สุรพงษ์ ชัยนาม, 2561 ก., 20 - 21)

ในแง่นี้ สุรพงษ์คงไม่ปฏิเสธความเป็นไปได้ที่การเมืองในกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศจะมีข้อโต้แย้งไม่ลงรอยกันระหว่างฝ่ายต่างๆ เกี่ยวกับการมองผลประโยชน์แห่งชาติในด้านความมั่นคง แต่ข้อเสนอส่วนนี้ของเขาบ่งไปในทางที่ว่า ปัจจัยที่จะช่วยให้ความชัดเจนแก่ฝ่ายปฏิบัติในการพิจารณาข้อถกเถียงทั้งหลายในกระบวนการนโยบาย ก่อนจะตัดสินใจจากทางเลือกต่างๆ ที่มีอยู่พร้อมทั้งให้เหตุผลที่เหมาะสมแก่การตัดสินใจเช่นนั้นได้ คือพิจารณาปัญหาการต่างประเทศที่ต้องตัดสินใจ ร่วมกับการพิจารณาสถานะอำนาจของรัฐอย่างสัมพันธ์กับปัจจัยทางภูมิรัฐศาสตร์ ที่ส่งผลต่อประเทศนั้นในช่วงเวลาแต่ละระยะ

เมื่อเทียบปัจจัยภูมิรัฐศาสตร์กับปัจจัยด้านอุดมการณ์ ในยุคสงครามเย็น เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางว่าอุดมการณ์เป็นปัจจัยสำคัญมากในการเมืองระหว่างประเทศ (Graebner, ed. 1976; Christe 2001; Dockrill and Hughes, eds. 2006; Haslam, 2011) เพราะในด้านหนึ่ง ขั้วอำนาจโลกในระบบระหว่างประเทศเวลานั้นแบ่งฝักฝ่ายกันในทางอุดมการณ์ ระหว่างโลกเสรีที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นขั้วอำนาจและผู้นำฝ่ายหนึ่ง กับโลกคอมมิวนิสต์ที่มีสหภาพโซเวียตเป็นขั้วอำนาจและเป็นผู้นำอีกฝ่ายหนึ่ง นอกจากนั้น ช่วงต้นสงครามเย็นในดินแดนอาณานิคมของตะวันตกในแอฟริกาและเอเชียยังเป็นช่วงเวลาของการต่อสู้เพื่อเอกราช ซึ่งอุดมการณ์ชาตินิยมและอื่นๆ มีบทบาทสูงในการระดมทางการเมือง แต่สุรพงษ์ เสนอมติว่า เทียบกันแล้ว

อิทธิพลของปัจจัยภูมิรัฐศาสตร์เป็นปัจจัยชี้ขาดด้านนโยบาย ไม่ใช่ อิทธิพลของปัจจัยอุดมการณ์ ซึ่งหากมีการมองย้อนหลังกลับไป (in retrospect) จะเห็นได้ว่า ปัจจัยอุดมการณ์คือพิษร้าย ที่บรรดาประเทศมหาอำนาจของทั้งค่ายโลกเสรีและค่ายคอมมิวนิสต์ ใช้เป็นเครื่องมือเพื่อกลบเกลื่อนบดบังวาระซ่อนเร้นด้านผลประโยชน์ แท้จริงของพวกเขา (สุรพงษ์ ชัยนาม 2563, 21 เน้นข้อความโดยผู้เขียนหนังสือ)

การสังเคราะห์งานวิจัยของสุรพงษ์ ชัยนามในที่นี้ ถ้ายึดฐานคติที่ให้ความสำคัญแก่ปัจจัยภูมิรัฐศาสตร์ และมีจุดเน้นที่ผลประโยชน์ด้านความมั่นคง ตามที่สุรพงษ์เสนอไว้ข้างต้น กรอบแนวคิดทางทฤษฎีการเมืองระหว่างประเทศที่เหมาะสมสำหรับนำทางการสังเคราะห์บทเรียนย่อมได้แก่แนวคิดของฝ่าย political realism อย่างแน่นอน โดยพิจารณาประกอบกับสภาพภูมิรัฐศาสตร์ของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ส่งผลต่อปัญหาการต่างประเทศของประเทศในภูมิภาค และการดำเนินยุทธศาสตร์ของประเทศมหาอำนาจในช่วงเวลาที่เลือกภูมิภาคแห่งนี้เป็นสนามแข่งอิทธิพลและสกัดกันอำนาจระหว่างกัน

ด้วยกรอบแม่บทของ political realism เครื่องมือจัดการเรียนรู้จาก **การทูตข้ามสมุทร** ชั้นแรก เริ่มจากการอ่านสภาพแวดล้อมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เป็นทั้งโจทย์ตั้งปัญหาและเป็นทั้งโอกาสสำหรับการแก้ปัญหาการต่างประเทศของ

ไทยสมัยสงครามเย็น โดยจะแบ่งการอ่านสภาพแวดล้อมในภูมิภาคออกเป็น 2 ส่วน คืออ่านจากประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาค และอ่านจากมหาอำนาจที่เข้ามามีบทบาทในภูมิภาค

การแบ่งการอ่านสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศออกเป็น 2 ส่วนนี้เป็นการแบ่งสำหรับการนำเสนอ ในทางปฏิบัติ ต้องพิจารณาการทำงานส่งผลของทั้ง 2 ส่วน ประกอบกัน เพราะสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศส่วนสำคัญที่ส่งทั้งปัญหาและให้รู้ทางรับมือกับปัญหาการต่างประเทศ เกิดขึ้นจากการดำเนินวิโศบายของประเทศเพื่อนบ้านตามแนวทางและบทบาทของแต่ละประเทศเลือก ในขณะที่เดียวกัน การเลือกดำเนินวิโศบายของประเทศในภูมิภาคย่อมมาจากการที่ประเทศนั้นกำหนดเป้าหมายโดยสัมพันธ์กับการอ่านโครงสร้างอำนาจระดับโลกและผลประโยชน์ของมหาอำนาจที่เข้ามามีบทบาทในภูมิภาคอยู่ด้วยเสมอ หรือจะกล่าวอีกแบบหนึ่งได้ว่า การดำเนินนโยบายและการตอบสนองต่อนโยบายต่างประเทศของประเทศในภูมิภาค สร้างเหตุปัจจัยในสภาพแวดล้อมของการต่างประเทศให้แก่กันและกัน ในขณะที่การแข่งขันอิทธิพลในระดับโลกระหว่างมหาอำนาจส่งผลต่อสภาพแวดล้อมของภูมิภาคและแนวทางการดำเนินนโยบายของประเทศในภูมิภาค ผ่านยุทธศาสตร์การถ่วงดุลของมหาอำนาจและการเข้ามาสัมพันธ์กับภูมิภาคตามยุทธศาสตร์ดังกล่าว

เครื่องมือจัดการเรียนรู้ขั้นที่ 2 เสนอทางการอ่านผลประโยชน์แห่งชาติจากกรอบ classical realism ตามด้วยการสังเคราะห์แนวทางพิจารณาผลประโยชน์แห่งชาติในงานวิจัยนโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านทางทะเล รวมทั้งนำข้อเสนอของสุรพงษ์ ที่เห็นว่าประเทศมหาอำนาจนำอุดมการณ์มาใช้ “กลบเกลื่อนซ่อนเร้น...ผลประโยชน์แท้จริง” มาเปิดประเด็นอภิปรายเพื่อสังเคราะห์บทเรียนในส่วนนี้ออกมา

เครื่องมือจัดการเรียนรู้ขั้นที่ 3 เป็นการนำข้อค้นพบที่ได้กลับมาเปิดบทสนทนากันกรอบแนวคิดของ political realism เพื่อชี้ให้เห็นว่า เครื่องมือจัดการเรียนรู้ใน 2 ชั้นแรกให้ข้อควรคำนึงอย่างไรบ้างที่มีนัยสำคัญต่อการปรับใช้ political realism มาศึกษาการต่างประเทศของประเทศที่มีอำนาจจำกัดในบริบทของการเมืองระหว่างประเทศระดับภูมิภาค

ส่วนบทสรุป จะนำเสนอในรูปของการประมวลหลักการทั่วไปสำหรับ
พิจารณาการต่างประเทศ ที่จะช่วยลดช่องว่างของความเข้าใจระหว่างฝ่ายปฏิบัติ
ที่รับผิดชอบการดำเนินนโยบายและใช้เครื่องมือทางทูต กับฝ่ายวิชาการที่ต้อง
ติดตามการวางนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ

เครื่องมือจัดการเรียนรู้จาก การทูตข้ามสมุทร ชั้นแรก

กรอบ Political Realism ก็กับการอ่านสภาพแวดล้อม
ระหว่างประเทศ จากความสัมพันธ์และการดำเนินวิเทโศบาย
ของประเทศเพื่อนบ้าน และจากความสัมพันธ์ระหว่าง
มหาอำนาจกับภูมิภาค

บทที่ 3

การใช้ Political Realism
อ่านสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ

Political realism (ตลอดทั้งเล่มจะขอคงชื่อทฤษฎี/นักทฤษฎีตามต้นฉบับ) เป็นฐานคิดที่มีความมั่งคั่งภายใน โดยเหตุนี้จึงแยกออกไปได้หลายแนวทาง เช่น neorealism/ structural realism แยกจาก classical realism และการแยกสายภายในกลุ่ม neorealism จากข้อถกเถียงทางทฤษฎีออกเป็นฝ่าย defensive กับ offensive หรือการขยับออกจาก neorealism ที่จำกัดตัวเองเป็นทฤษฎีอธิบายแต่เฉพาะแบบแผนพฤติกรรมของรัฐตามโครงสร้างของระบบระหว่างประเทศ มาตั้งกลุ่ม neoclassical realism เพื่อศึกษานโยบายต่างประเทศของประเทศใดประเทศหนึ่งในช่วงเวลาเฉพาะ เป็นต้น ที่มาของการจำแนกออกไปหลายทาง ซึ่งเป็นปัญหาทางทฤษฎีภายใน realism มีใช้ขอควรปรารมณในที่นี้ เพราะ **การทูตข้ามสมุท** มีความมุ่งหมายหลักอยู่ที่การเสนอเครื่องมือจัดการเรียนรู้จากการดำเนินนโยบายต่างประเทศไทยในภาคปฏิบัติ มากกว่าจะมุ่งพัฒนาข้อเสนอทางทฤษฎีไม่ว่าจะเป็น realism หรือทฤษฎีอื่นๆ (ผู้สนใจประเด็นทางทฤษฎีในกระแสต่างๆ กันเหล่านี้ของ political realism อาจตั้งต้นที่งานของ Waltz (1979) และ Mearsheimer (2104) เทียบเคียงกัน) อย่างไรก็ตาม เมื่อการสังเคราะห์บทเรียนจะเลือกสรรแนวคิดจากทฤษฎีในกลุ่ม realism มาใช้ นำทางสร้างกรอบการ

สังเคราะห์ จึงควรนำเสนอข้อคำนึงบางประการที่กำกับอยู่เบื้องหลังการผสมแนวคิดจาก realism มาใช้เป็นกรอบจัดบทเรียนที่จะตามมา

การอ่านสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศเพื่อเข้าใจบริบทการต่างประเทศไทย ในสมัยสงครามเย็น ใช้กรอบ neoclassical realism เป็นหลัก ทางอธิบายของ neoclassical realism เริ่มต้นจากการอ่านเงื่อนไขภายนอกเข้ามาหาภายใน กล่าวคือ การอ่านสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศไปตามที่ปรากฏเหตุปัจจัย ผูกเงื่อนไขกันอยู่ก่อน แล้วจึงลงมาพิจารณาปัจจัยภายในว่าส่งผลอย่างไรต่อการจัดความเข้าใจปัญหาการต่างประเทศ การมองภัยคุกคาม การตัดสินใจเลือกแนวทาง และเครื่องมือในเชิงนโยบายเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์หรือปัญหาที่รัฐนั้นเผชิญอยู่ในช่วงเวลาหนึ่งๆ ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ปัจจัยภายในที่ neoclassical realism ให้ความสำคัญสำหรับอธิบายการเลือกดำเนินนโยบายต่างประเทศของ ประเทศหนึ่งๆ ได้แก่ วิธีคิดที่ผู้นำของประเทศนั้นใช้มองปัญหาในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ ที่ส่งผลต่อการกำหนดเป้าหมายและแนวทางในการดำเนินนโยบาย ความสามารถของผู้นำกับระบอบการเมืองในการระดมทรัพยากรและการสนับสนุนภายในประเทศเพื่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศ (Rose, 1998) เป็นต้น

เครื่องมืออ่านสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศโดยกรอบนี้ จึงยึดตามมุมมองของผู้กำหนดนโยบายในแต่ละรัฐที่ต้องคำนึงถึงปัจจัยการเมืองภายในพร้อมกันไปด้วย ดังนั้น ย่อมเป็นไปได้ว่า รัฐที่อยู่ในสภาพแวดล้อมภายในภูมิภาคเดียวกัน อาจเห็นปัญหา เห็นภัยคุกคาม เห็นโอกาสและข้อจำกัดจากเหตุปัจจัยและเงื่อนไขในสภาพแวดล้อมแตกต่างกันได้มาก หรือการที่ประเทศหนึ่งเป็นปัญหาสร้างผลกระทบ ต่อประเทศเพื่อนบ้านอย่างไร บางทีประเทศนั้นก็ไม่ใช่ตระหนัก เพราะมองเรื่องนั้น อีกแบบหนึ่งจากความเข้าใจผลประโยชน์ของตัวเองเป็นที่ตั้ง จากความแตกต่างในเงื่อนไขภายในแต่ละประเทศนี้เองทำให้การตั้งเป้าหมายของนโยบายและการเลือกแนวทางดำเนินนโยบายของประเทศในภูมิภาคก็เลยพลอยต่างกันไปด้วย

นโยบายและแนวทางที่แต่ละประเทศเลือกตอบสนองจากการอ่านสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ อาจจะเหมาะสมหรือไม่เหมาะสม สมเหตุสมผลหรือไม่สมเหตุสมผล มากไปน้อยไป ผิดหรือถูกหรือพลาด ควรทำอย่างหนึ่งแต่ไปทำอีกอย่างในการรับมือกับปัญหาภัยคุกคามในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ

neoclassical realism เห็นว่ามีทางเป็นไปได้ทั้งนั้น และเป็นส่วนอันควรนำมาอธิบาย เช่น เมื่ออ่านสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศแล้วพบชัดเจนว่ามีภัยคุกคามตั้งที่อังกฤษเข้าใจการดำเนินนโยบายต่างประเทศของนาซีเยอรมนีในช่วงทศวรรษ 1930 ได้ถูกต้องว่าเยอรมนีตั้งใจขยายอิทธิพลและต้องการเปลี่ยนสถานภาพเดิมในยุโรป แต่แทนที่จะหาทางจัดการสกัดยั้งภัยคุกคามนั้น รัฐบาลอังกฤษกลับเลือกดำเนินนโยบายโอนอ่อนปรองดองไปกับการขยายอำนาจของเยอรมนี (appeasement) ความไม่ลงตัว ไม่สมเหตุสมผล หรือการดำเนินนโยบายผิดพลาดเหล่านี้ เป็นประเด็นสำคัญที่ neoclassical realism สนใจศึกษาเพื่อพัฒนาคำอธิบายทางทฤษฎีสำหรับนโยบายต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม การสังเคราะห์บทเรียนในที่นี่จะอิงแต่กรอบของ neoclassical realism มานำทางการอ่านสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศเท่านั้น การพัฒนาข้อเสนอทางทฤษฎีแบบ neoclassical realism ออกมาอธิบายการดำเนินนโยบายต่างประเทศไทยอยู่นอกขอบเขตการสังเคราะห์บทเรียน เพราะงานวิจัยของสุรพงษ์เป็นงานนำเสนอมุมมองของฝ่ายปฏิบัติ และมีจุดมุ่งหมายเพื่อประโยชน์ในทางนโยบายมากกว่าจะเป็นการเสนอคำอธิบายทางทฤษฎีเพื่อสนับสนุนทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่ง

วิธีอ่านสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศตามแนวทาง neoclassical realism มาจากฐานคิดที่พอจะกล่าวโดยสังเขปได้ว่า เป็นการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้าง (เหตุปัจจัยในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ) กับผู้กระทำการ (ผู้ตัดสินใจกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ) ว่า โครงสร้างวางเงื่อนไขแต่ไม่ถึงกับกำหนดลงไปว่าผู้กระทำการต้องเลือกต้องตัดสินใจแบบไหน ผู้กระทำการไม่มีโอกาสเลือกโครงสร้างตามความพอใจของตนเองได้ มีแต่จะต้องหาทางแก้ไขปัญหาตามเงื่อนไขที่มีอยู่ในโครงสร้าง ถ้าอ่านสถานการณ์เป็น มีนโยบายและยุทธศาสตร์ที่ดี ผู้กระทำการอาจเปลี่ยนเงื่อนไขในโครงสร้างได้บ้าง แต่ก็ไม่ว่าจะสำเร็จเสมอไป ตัวอย่างจากภูมิภาคสมมุติต่อไปนี้จะช่วยให้เข้าใจการอธิบายฐานคิดทางทฤษฎีข้างต้นได้ง่ายขึ้น

กล่องข้อความที่ 2 : ลักษณะของภูมิภาคสมมุติหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

1. ประเทศในภูมิภาคมีความแตกต่างกันในเชิงกายภาพ มีทั้งที่เป็นประเทศขนาดเล็กในช่องแคบ เป็นหมู่เกาะที่ครอบคลุมอาณาเขตทางทะเลกว้างขวาง เป็นประเทศขนาดใหญ่บนคาบสมุทรและมั่งคั่งด้วยทรัพยากร บางประเทศไม่มีทางออกทะเล บางประเทศมีเขตแดนประชิดติดต่อกับมหาอำนาจนอกภูมิภาค
2. ก่อนที่จะตกเป็นอาณานิคมของตะวันตก ประเทศในภูมิภาคมีการแข่งขันอำนาจและทำสงครามกันเป็นระยะ สงครามในสมัยก่อนสมัยใหม่เป็นสงครามเพื่อแสดงและรักษาสถานะอำนาจความเป็นใหญ่เหนือพื้นที่ ผู้คน และทรัพยากร
3. ประเทศในภูมิภาคทั้งหมดเคยตกอยู่ในอำนาจของตะวันตก ทั้งที่ตกเป็นอาณานิคมโดยตรง เป็นรัฐในอารักขา หรือถูกควบคุมอำนาจการคลัง การศาล และการต่างประเทศ ภายหลังได้รับเอกราชโดยสมบูรณ์แล้ว ก็ยังมีปัญหาข้อพิพาทระหว่างกันเกี่ยวกับเส้นเขตแดนและดินแดน
4. ประเทศในภูมิภาคมีความแตกต่างทางเศรษฐกิจ การเมืองและระดับการพัฒนา บางประเทศยังเป็นประเทศกลุ่มรายได้ต่ำ บางประเทศระดับรายได้ประชากรและคุณภาพชีวิตพัฒนาจนขึ้นอยู่ในระดับเดียวกับประเทศพัฒนาแล้ว บางประเทศยังปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์ บางประเทศทหารยังมีอำนาจทางการเมืองสูง บางประเทศเป็นประชาธิปไตยแบบมีพรรคการเมืองใหญ่พรรคเดียวครอบงำอำนาจการเป็นรัฐบาล บางประเทศเป็นประชาธิปไตยแบบลุ่มๆ ดอนๆ มีขีดความสามารถและธรรมาภิบาลของรัฐจำกัด บางประเทศมีระบบบริหารจัดการภาครัฐดีแต่มีทรัพยากรจำกัด
5. ประเทศในภูมิภาคมีความแตกต่างกันทางประชากร ไม่ว่าจะเป็นในด้านภาษา ศาสนา ชาติพันธุ์ และวัฒนธรรม

6. ชนกลุ่มน้อยของบางประเทศนับถือศาสนา ใช้ภาษา และเป็นกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกับพลเมืองส่วนใหญ่ของประเทศที่เป็นเพื่อนบ้าน ในขณะที่บางประเทศประกอบด้วยชนกลุ่มน้อยหลายกลุ่ม รวมทั้งคนที่อพยพจากภายนอกภูมิภาคเข้ามา มีบทบาทสำคัญทางเศรษฐกิจ ในสมัยอาณานิคม
7. หลายประเทศมีปัญหาความแตกแยกในการเมืองภายใน ปะทุออกมาเป็นการต่อสู้ด้วยความรุนแรงหลายรูปแบบ มีทั้งการกลุ่มกบฏแบ่งแยกดินแดน ขบวนการต่อต้านเพื่อล้มล้างระบอบการปกครองเดิม ความตึงเครียดทางชาติพันธุ์และชนกลุ่มน้อยที่ปะทุออกมาเป็นการจลาจล การตั้งกองกำลังสู้กับอำนาจรัฐส่วนกลาง และอาศัยชายแดนของประเทศเพื่อนบ้านเป็นฐานในการต่อสู้ หรือมีกลุ่มก่อการร้ายต่อต้านอำนาจรัฐ โดยได้รับความสนับสนุนจากภายนอก
8. ทุกประเทศในภูมิภาคเคยมีและบางประเทศยังมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับมหาอำนาจภายนอกภูมิภาคประเทศใดประเทศหนึ่ง บางประเทศก็เคยสนับสนุนมหาอำนาจในการเข้าไปแทรกแซงการเมืองภายในของประเทศเพื่อนบ้าน หรืออนุญาตให้มหาอำนาจเข้ามาตั้งฐานทัพในประเทศของตน โดยที่ประเทศมหาอำนาจเหล่านี้ก็มีความขัดแย้งกัน และเป็นขั้วอำนาจที่แข่งขันและหาทางสกัดกันอิทธิพลเพื่อถ่วงดุลอำนาจกันอยู่
9. เป็นภูมิภาคซึ่งมีทรัพยากรที่มีคุณค่าสำคัญทางยุทธศาสตร์ และทรัพยากรนั้นมีอยู่มากในพื้นที่ที่เป็นข้อพิพาทระหว่างประเทศ
10. ภูมิภาคนี้เป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญของโลกเพราะไม่เพียงแต่จะเป็นเส้นทางเดินเรือที่หนาแน่นที่สุดแห่งหนึ่งของโลก แต่ยังเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศมหาอำนาจได้โดยตรง

จากมุมมองของผู้ต้องคิดทางเลือกเชิงนโยบายและแนวทางดำเนิน ยุทธศาสตร์ การอ่านสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศไปตามสภาพพื้นฐานของ ภูมิภาค (สมมุติ) 10 ข้อที่กล่าวมา อาจเริ่มด้วยคำถามว่า ถ้าพิจารณาเงื่อนไขเชิง โครงสร้างในสภาพแวดล้อมข้างต้น อะไรคือแนวโน้มที่เป็นไปได้หรือคาดการณ์ได้ว่า ในอีก 10 หรือ 20 ปีต่อมา ลักษณะหรือสภาวะของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ในภูมิภาคสมมุติแห่งนี้จะเป็นอย่างไร? จะตกอยู่ในหล่มความขัดแย้งที่ลึกยิ่งขึ้น? จะถูกมหาอำนาจจากภายนอกเข้าแทรกแซงจนทำให้เกิดการแบ่งฝักฝ่ายภายใน ภูมิภาคเพื่อสกัดกั้นกันไม่ให้ฝ่ายตรงข้ามบรรลุเป้าหมายผลประโยชน์ที่ต้องการ? หรือไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากนัก นอกจากนี้มีกลไกสำหรับการจัดการ ความขัดแย้งที่ช่วยให้มีเสถียรภาพมากขึ้น หรือมีการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศ มาเป็นกลไกบูรณาการประเทศในภูมิภาคทางเศรษฐกิจและการเมือง กลายเป็นภูมิภาค ที่เป็นศูนย์กลางการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การค้าและการลงทุนต่างประเทศ หรือจะเป็นแบบไหนที่มีความเป็นไปได้ และมีความน่าจะเป็นมากที่สุด?

ถ้าอ่านแล้วเห็นว่าแนวโน้มว่าความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคแห่งนี้ ในอนาคตน่าจะเกิดความขัดแย้งมากขึ้น และมีแนวโน้มสูงที่จะถูกมหาอำนาจ ภายนอกเข้าแทรกแซง หรือเกิดการรวมตัวแบ่งฝักฝ่ายภายในภูมิภาคเพื่อหาทาง สกัดกั้นกันอำนาจระหว่างกันและกัน ความเห็นนี้จัดอยู่ในฝ่ายให้น้ำหนักความสำคัญ แก่เงื่อนไขเชิงโครงสร้างที่เป็นอยู่ในสภาพแวดล้อมว่าเป็นตัวกำหนดการดำเนิน นโยบายและผลลัพธ์ หรือผลักดันปฏิสัมพันธ์ระหว่างประเทศให้เกิดผลไปตาม แนวโน้มของเหตุปัจจัยที่ทำงานอยู่ในสภาพแวดล้อม การมองเห็นแนวโน้มอย่างนี้ ให้น้ำหนักแก่เงื่อนไขเชิงโครงสร้างที่มีต่อผู้กระทำการและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น และ ส่งผลต่อการกำหนดแนวนโยบายและแนวทางดำเนินยุทธศาสตร์ที่จะเสนอต่อมา

แต่ถ้าอ่านเหตุปัจจัยที่ทำงานเป็นเงื่อนไขอยู่ในสภาพแวดล้อมแล้วเห็นว่า ภูมิภาคแห่งนี้ แม้ที่แรกจะมีสภาพดังที่กล่าวมา แต่ขณะเดียวกันก็มองเห็น ความเป็นไปได้ว่า ในอีก 10 หรือ 20 ปีข้างหน้า มีโอกาสที่ประเทศในภูมิภาคจะ เริ่มต้นความร่วมมือระหว่างกัน โดยมีการบูรณาการทางเศรษฐกิจเป็นทั้งเครื่องมือ และเป็นเป้าหมาย เพื่อมุ่งไปสู่การเป็นศูนย์กลางการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มีความร่วมมือระหว่างประเทศที่จะสร้างกรอบกติกา มาเป็นกลไกเชิงสถาบันทำหน้าที่ ประสานนโยบายและกำกับดูแลการปฏิบัติตามข้อตกลง ความเห็นนี้อยู่ใน

ฝ่ายที่ถือว่า ถึงแม้จะมีเหตุปัจจัยในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่บีบผลลัพท์ให้เป็นไปในทางลบอยู่มากเพียงใดก็ตาม แต่ถ้าตัวผู้กระทำการ คือผู้นำรัฐบาลของประเทศต่างๆ ไม่จำนนต่อเงื่อนไขในสภาพแวดล้อมตามที่เป็นอยู่ ก็อาจก่อผลแตกต่างไปจากเดิม และดีขึ้นกว่าเดิมด้วยข้อริเริ่มใหม่ๆ และโดยความพยายามอย่างต่อเนื่อง ที่จะปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในทางที่เอื้อให้ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐในภูมิภาคเกิดขึ้น และดำเนินไปในบริบทที่ดีขึ้น ในทางที่ช่วยให้ทุกประเทศในภูมิภาคบรรลุเป้าหมายปลายประสงค์ได้มากขึ้นกว่าเดิมได้

การอ่านเงื่อนไขในสภาพแวดล้อมแบบนี้เป็นการอ่านที่ให้ความสำคัญแก่ความสามารถของผู้กระทำการ ที่จะพินิจพิเคราะห์เงื่อนไขเชิงโครงสร้าง และหาทางดำเนินการไม่เพียงแต่เพื่อบรรลุเป้าหมายตามโครงสร้างของโอกาสและข้อจำกัดที่เป็นมาและเป็นอยู่ แต่ยังมุ่งหาทางและผลักดันการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ ให้เป็นไปในทางที่เป็นมิตรมากขึ้นต่อประโยชน์ของทุกฝ่าย

ฐานคิดข้างต้นในการอ่านเงื่อนไขในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ พิจารณาสภาพแวดล้อมของการต่างประเทศในภูมิภาคว่ามีขีลังที่ดำรงอยู่เป็นต่างหากจากรัฐที่ประกอบกันขึ้นมาเป็นระบบระหว่างประเทศ ถ้าใช้คำของ Durkheim คือมิได้พิจารณาว่าโครงสร้างจากสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศเป็น “a reality sui generis” หรือ “reality in itself” (Carlsnaes 1992, 248) แต่เป็นโครงสร้างที่มาจาก

1. ลักษณะของรัฐที่สัมพันธ์กันอยู่ในระบบระหว่างประเทศนั้นเอง ส่วนใหญ่แล้ว ลักษณะของรัฐที่จะนำมาพิจารณาเป็นสภาพแวดล้อมของการต่างประเทศในเชิงโครงสร้างจะดูกันที่ ระเบียบการเมือง ระบบความคิดค่านิยมอุดมการณ์ และตัวแบบการจัดความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจของรัฐที่ดำเนินความสัมพันธ์ต่อกันอยู่ในภูมิภาคหรือในระบบระหว่างประเทศ ว่าลักษณะทั้ง 3 ส่วนนี้เข้ากันได้ หรือว่าเข้ากันไม่ได้และทำหายนความชอบธรรมของกันอยู่ (Skidmore, ed. 1997) และ
2. แบบแผนในการดำเนินความสัมพันธ์ต่อกันของรัฐผ่านสถาบัน กฎเกณฑ์และวิถีปฏิบัติระหว่างประเทศ เช่น การทูต การสงคราม

การเจรจาทำความตกลง หรือการแทรกแซง จนเกิดผลเป็นสภาวะความสัมพันธ์ที่เป็นมิตรหรือเป็นปฏิปักษ์ต่อกัน และรูปแบบความสัมพันธ์ที่แข่งขันกัน ขัดแย้งหรือร่วมมือกัน หรือหาทางใช้ประโยชน์หรือประสานประโยชน์ระหว่างกัน

ทางพิจารณาโครงสร้างข้างต้นนี้ เน้นมุมมองจากด้านตัวผู้กระทำการ ที่เป็นผู้กำหนดและดำเนินนโยบายของรัฐว่าจะเลือกมองสภาพแวดล้อมของการต่างประเทศจากเงื่อนไขเชิงโครงสร้างเหล่านี้อย่างไร และจะเลือกเงื่อนไขส่วนไหนในโครงสร้างเป็นจุดสำหรับการเข้าแทรกแซงเพื่อให้ตนเองบรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการ หรือหาทางเปลี่ยนตำแหน่งเพื่อไปอยู่ในจุดที่จะได้เปรียบในการลงมือกระทำการ เมื่อคำนึงว่าโครงสร้างความสัมพันธ์เป็นอยู่แบบนั้น หรือเหนือขึ้นไปอีกขั้นคือ ผู้กระทำการพยายามจะเปลี่ยนเงื่อนไขเชิงโครงสร้างในสภาพแวดล้อมของการต่างประเทศอย่างไรเพื่อให้เอื้อต่อการบรรลุเป้าหมายที่มุ่งประสงค์ได้ดียิ่งขึ้นลดข้อจำกัดของโครงสร้างที่เป็นอยู่ลงไป

การเสนอทางพิจารณาผู้กระทำการแบบนี้มิได้จะถือว่าผู้กระทำการมองเงื่อนไขในสภาพแวดล้อมอย่างมีเหตุผลตามตัวแบบ rational actor เสมอทางพิจารณานี้เสนอเพียงว่าตัวผู้กระทำการมีปฏิสัมพันธ์กับเงื่อนไขเชิงโครงสร้างในสภาพแวดล้อมตามความคิดความเข้าใจของเขา และกระทำการไปตามความคิดความเข้าใจนั้น ซึ่งจะมีผลต่อผลลัพธ์ที่ตามมา โดยผลลัพธ์นั้นอาจเป็นตามที่ตั้งใจหรือเป็นไปในทางที่ไม่มีใครคิดไว้ก็ได้

จากการกำหนดพิภพในความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำการกับโครงสร้างตามทางพิจารณาที่เสนอมานี้ข้างต้น ผู้สังเคราะห์ถอดบทเรียนมีฐานการตีความความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศกับการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศจากงานวิจัยของสุรพงษ์อยู่ 2 ประการด้วยกัน กล่าวคือ

ประการแรก ทั้งเหตุปัจจัยที่เป็นอยู่ในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในช่วงเวลาหนึ่งๆ ก็กับการดำเนินนโยบายของประเทศต่างๆ เพื่อตอบสนองต่อเหตุปัจจัยในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ ต่างส่งผลต่อกันอย่างเป็นพลวัตสืบเนื่องเหตุปัจจัยในสภาพแวดล้อมไม่ถึงกับเข้ามากำหนดผลลัพธ์ได้อย่างตายตัวว่าเมื่อรัฐต่างๆ ตกอยู่ในสภาพแวดล้อมแบบเดียวกันแล้ว นโยบายต่างประเทศของประเทศเหล่านี้

จะเป็นในทิศทางแบบเดียวกัน หรือได้ผลลัพธ์อันเกิดจากการดำเนินนโยบายออกมาเหมือนกัน

แม้ปัจจัยในสภาพแวดล้อมจะมีความสำคัญ แต่ผู้ตัดสินใจและผู้ดำเนินนโยบายก็ยังมีช่องทาง มีทางเลือก ให้เลือกคิดเลือกตัดสินใจได้ หรือเลือกแนวทางในการดำเนินนโยบายได้ ทั้งในแง่การเลือกตั้งเป้าหมายที่ต้องการบรรลุ และเลือกวิธีการไปสู่เป้าหมายนั้น โดยในการคิดการเลือกเป้าหมายและวิธีการดำเนินนโยบายย่อมต้องคำนึงถึงโอกาสและข้อจำกัดต่างๆ ในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ เพื่อนำมาพิจารณาประกอบการตัดสินใจกระทำการด้วยเสมอ หรือมิเช่นนั้น ก็จะต้องชนกันมาได้ในภายหลังว่า การละเลยมองข้าม หรือให้น้ำหนักแก่เหตุปัจจัยในสภาพแวดล้อมอย่างผิดพลาด ส่งผลกระทบอย่างไรและเพียงไรต่อนโยบายต่างประเทศที่ได้ดำเนินไปแล้ว

ดังนั้น เหตุปัจจัยในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศหรือการแปรเปลี่ยนของเหตุปัจจัยเหล่านี้ จึงมีอิทธิพลส่งผลต่อนโยบายต่างประเทศได้อย่างน้อยใน 2 จังหวะ คืออิทธิพลที่มีต่อการพิจารณาทางเลือกและกำหนดนโยบายต่างประเทศ กับอิทธิพลที่มีต่อผลลัพธ์ของนโยบายที่รัฐนั้นได้ดำเนินไปแล้ว

ประการที่ 2 ในทางกลับกัน นโยบายต่างประเทศของรัฐต่างๆ ที่ตอบสนองต่อเหตุปัจจัยในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศก็มีผลเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมนั้นต่อไปได้อีก ทั้งในทางที่เป็นคุณและเป็นโทษ หรือผลในทางการสร้างกระแสหนุนกระแสนั้นขึ้นมาในสภาพแวดล้อม ที่ย้อนกลับมาส่งผลบวกกลับต่อการรักษาผลประโยชน์ของรัฐนั้นๆ เอง

ข้อสำคัญในจุดนี้อยู่ที่ว่า ไม่มีประเทศใดประเทศหนึ่งจะสามารถเข้าไปควบคุมและกำหนดเงื่อนไขในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศได้โดยลำพัง นอกจากนั้น ความพยายามในการดำเนินนโยบายต่างประเทศเพื่อเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศให้เอื้อต่อการบรรลุเป้าหมายผลประโยชน์แห่งชาติ อาจได้ผลเลยในทางตรงกันข้ามกับที่รัฐนั้นตั้งใจไว้ก็เป็นได้ เช่น แทนที่การดำเนินนโยบายเพื่อเปลี่ยนแปลงสภาพเดิมของโครงสร้างอำนาจระหว่างประเทศในภูมิภาคจะช่วยให้รัฐนั้นขยายอิทธิพลต่อประเทศอื่นๆ ได้มากขึ้น กลับมีผลทำให้ประเทศอื่นระแวงประเทศนั้นมากยิ่งขึ้น หรือมิเช่นนั้นก็ให้ผลในทางที่ผู้ดำเนิน

นโยบายไม่ได้คิดไม่ได้ตั้งใจไว้แต่แรก เช่น ความร่วมมือระหว่างประเทศที่ตั้งต้นด้วยการรวมตัวระหว่างประเทศสมาชิกจากการที่ทั้งหมดมองเห็นภัยคุกคามในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศตรงกัน และมาตกลงกันสร้างกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศขึ้นมาเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองและสกัดกั้นภัยคุกคาม แต่ในเวลาต่อมากรอบความร่วมมือระหว่างประเทศดังกล่าวมีผลเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมในภูมิภาคในทางที่ตั้งประเทศฝ่ายตรงข้าม ซึ่งเคยถูกมองว่าเป็นภัยคุกคาม ให้เข้ามาเป็นสมาชิกในวงความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งนั้นได้

อย่างไรก็ดี มิได้หมายความว่า การต่างประเทศไทยหรือการต่างประเทศของประเทศใดก็ตามจะตกอยู่ในข้อจำกัดที่ลักษณะหรือสภาวะของระบบระหว่างประเทศขณะนั้นตีกรอบไว้โดยไม่อาจเปลี่ยนแปลงอะไรได้ แท้ที่จริงแล้ว ความเป็นไปได้มีอยู่เสมอที่เจตจำนงและการเลือกดำเนินนโยบายด้วยความตั้งใจอย่างต่อเนื่องจะสามารถเปลี่ยนสภาวะของความสัมพันธ์ระหว่างกัน พร้อมกับที่เปลี่ยนแปลงเงื่อนไขข้อจำกัดที่ถูกรวมไว้โดยลักษณะของระบบระหว่างประเทศที่เป็นอยู่ในภูมิภาค และในที่สุดคือเปลี่ยนแปลงลักษณะของระบบระหว่างประเทศเดิมในภูมิภาคนั้นไปด้วย

บทที่ 4 และบทที่ 5 นำเสนอการสังเคราะห์เครื่องมือจัดการเรียนรู้ที่ให้แนวทางการอ่านสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในภูมิภาค เริ่มด้วยการอ่านสภาพแวดล้อมที่ประกอบขึ้นมาจากลักษณะความสัมพันธ์และแนวทางการดำเนินวิเทศนโยบายของประเทศในภูมิภาคก่อน แล้วตามด้วยการอ่านสภาพแวดล้อมจากบทบาทของมหาอำนาจที่พาโครงสร้างอำนาจในระดับโลกและการถ่วงดุล/แข่งอิทธิพลระหว่างกันเข้ามาสัมพันธ์การปรับสนามภูมิรัฐศาสตร์ในภูมิภาค ที่ส่งผลไม่น้อยหนักเบาทั้งบวกและลบต่อการต่างประเทศและการเมืองภายในของทุกประเทศในภูมิภาค

บทที่ 4

การอ่านสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ
จากความสัมพันธ์ของประเทศเพื่อนบ้าน

สภาพแวดล้อมของการต่างประเทศไทยหรือของประเทศใดๆ ส่วนที่มองเห็นได้ชัด ซึ่งคนทั่วไปก็อาจติดตามได้จากข่าวสารต่างประเทศประจำวันและบทวิเคราะห์ข่าว มาจากการดำเนินนโยบายของประเทศในภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การตัดสินใจดำเนินนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อประเทศอื่นในภูมิภาค และการเลือกเล่นบทบาทในเวทีระหว่างประเทศตามแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศของประเทศเหล่านี้ในแต่ละช่วงเวลา เราจัดเรื่องนี้ไว้เป็นสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศจากการพิจารณาประเทศเพื่อนบ้านในระดับรัฐ เพราะการดำเนินนโยบายและแสดงบทบาทของประเทศต่างๆ ในการต่างประเทศมาจากการตัดสินใจโดยผู้นำรัฐบาลของประเทศนั้นๆ เป็นสำคัญ

ก่อนจะนำเสนอเครื่องมืออ่านสภาพแวดล้อมของการดำเนินนโยบายต่างประเทศไทยจากประเทศเพื่อนบ้านทางทะเลทั้ง 4 ที่สังเคราะห์จากงานวิจัยของสุรพงษ์ คงชัดเจนนยิ่งขึ้น ถ้าแสดงให้เห็นด้วยว่า เมื่อมองในมุมกลับกัน ประเทศไทยเองก็จัดเป็นปัจจัยใน “สภาพแวดล้อม” ของภูมิภาค ที่ประเทศอื่นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะต้องนำการดำเนินนโยบายหรือการเล่นบทบาทการต่างประเทศของไทยมาพิจารณาประกอบด้วยเสมอ เมื่อประเมินเหตุปัจจัยที่ทำงานอยู่ในสภาพแวดล้อม

หรือพื้นฐานกว่านั้นคือปัจจัยที่สุรพงษ์ให้ความสำคัญ ได้แก่ปัจจัยทางภูมิรัฐศาสตร์ในเรื่องนี้ ตำแหน่งที่ตั้งของไทยก็นับเป็นปัจจัยทางภูมิรัฐศาสตร์ที่ประเทศในภูมิภาคไม่อาจมองข้ามได้ เช่นเดียวกับที่ประเทศไทยก็ต้องพิจารณาการต่างประเทศของประเทศในภูมิภาคที่ส่งผลต่อกันและกัน และนัยสำคัญทางภูมิรัฐศาสตร์เพื่อพิจารณาว่าผลนั้นให้โอกาสในการแสดงบทบาทการต่างประเทศของไทยอย่างไร หรือสร้างผลกระทบต่อผลประโยชน์ของไทยในเรื่องใดบ้างที่จะต้องหาทางแก้ไขต่อไป และแนวทางใดจะเหมาะสมสำหรับการแก้ไขปัญหาเหล่านั้น

ภูมิทัศน์ภูมิภาคและนัยสำคัญทางภูมิรัฐศาสตร์ จากการต่างประเทศของประเทศเพื่อนบ้าน

ความสำคัญของตำแหน่งที่ตั้งของประเทศต่างๆ ในทางภูมิรัฐศาสตร์จะมีความหมายขึ้นมาให้เห็นเด่นชัดในภูมิทัศน์ระหว่างประเทศก็ในยามที่เกิดสงครามข้อนี้คงไม่เป็นที่น่าแปลกใจ และผลจากการสงครามจะเผยให้เห็นว่าพื้นที่ส่วนใดมีความหมายความสำคัญต่อมาในการวางแผนป้องกันประเทศจากภัยคุกคามที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ดังที่ K. M. Panikkar นักการทูตอินเดียผู้มีงานเขียนบันทึกความทรงจำและบทวิเคราะห์การเมืองระหว่างประเทศในเอเชียหลายเล่ม ให้ข้อสังเกตไว้อย่างดีเยี่ยมในบริบทที่ประเทศเจ้าจักรวรรดินิยมตะวันตกได้ตระหนักมาแล้วในระหว่างสงครามมหาเอเชียบูรพา เมื่อประเทศไทยตัดสินใจให้ความร่วมมือกับฝ่ายกองทัพญี่ปุ่น

It is Thailand's participation that made the fall of Singapore inevitable and the conquest of Burma possible. Without a safe land base behind her, the spectacular advance of Japan through the Malayan peninsula would have been impossible. ... If the Japanese are to be evicted from Burma and that country reoccupied, thus opening the route to China, it is necessary to win over the people of Thailand to the side of the Allies, for if Thailand continues to be a strong base for Japan, she will always be in a position to threaten effectively the flanks of the Allied troops. (Panikkar 1943, 70)

นัยสำคัญตามข้อสังเกตข้างต้นของ Panikkar เกี่ยวกับตำแหน่งที่ตั้งของไทย ต่อการศึกษาของญี่ปุ่นในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 ยังคงมีผลต่อสภาพแวดล้อม ด้านความมั่นคงสำหรับประเทศในภูมิภาคอยู่ต่อมาในยุคสงครามเย็น แม้มหาอำนาจที่เป็นผู้เล่นรายใหม่จะเปลี่ยนจากญี่ปุ่นมาเป็นสหรัฐอเมริกา และประเทศที่เป็นฝ่าย รับผิดชอบจะเปลี่ยนไปจากอังกฤษในพม่าและมลายู มาเป็นประเทศในอินโดจีน และในทางกลับกัน ประเทศในคาบสมุทรอย่างสิงคโปร์ที่เห็นว่าคอมมิวนิสต์เป็น ภัยคุกคามต่อระบอบการเมืองการปกครองย่อมเห็นความสำคัญของไทยในฐานะ ประเทศหน้าด่าน ในการต้านยันภัยคุกคามนี้ไว้

อย่างไรก็ดี การอ่านความหมายเกี่ยวกับความสำคัญของตำแหน่งที่ตั้งทาง ภูมิรัฐศาสตร์ ไม่ว่าจะของประเทศไทย หรือของประเทศใดในสภาพแวดล้อมระหว่าง ประเทศของภูมิภาค จะต้องระวังไม่ให้ภาพที่ตั้งประเทศในแผนที่มาพาความเข้าใจ ให้คิดหลงไปว่า ประเทศนั้นเป็นศูนย์กลางที่มีความสำคัญทางภูมิรัฐศาสตร์อยู่แล้ว ในตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีของไทย ด้วยความที่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ภาคพื้นแผ่นดินนับจากพม่าทางตะวันตกไปจนถึงด้านตะวันออกที่เวียดนาม ก่อนจะต่อทางทะเลออกไปหาหมู่เกาะฟิลิปปินส์ เมื่อจัดแผนที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่วาดแสดงประเทศในภูมิภาคออกมา ก็จะเห็นว่าไทยอยู่ตรงกลางภูมิภาค จากตำแหน่งที่ตั้ง แต่ความจริงมีอยู่ว่า ดินแดนแผ่นดินของโลกนั้นเชื่อมติดต่อกัน จนกระทั่งไปสุดขอบทะเลที่ไหนก็ตาม อย่างที่มีได้มีการแบ่งเป็นภูมิภาคใดมาก่อน การแบ่งออกเป็นภูมิภาคต่างๆ นั้น เป็นความตกลงกันในภายหลังของมนุษย์ว่า จะแบ่งส่วนต่างๆ ของโลกที่เชื่อมต่อกันอยู่นั้นแยกออกจากกันอย่างไร ภูมิภาค จึงเป็นการแบ่งตามการยึดถือจนกลายเป็นแบบแผนธรรมเนียมปฏิบัติอย่างหนึ่ง ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นความจริงตามความเข้าใจและเป้าหมายที่สังคม ระหว่างประเทศยึดถือเชื่อใช้ มิใช่เป็นความจริงที่จัดออกมาตามสภาพทางธรณี สันฐานหรือภูมิประเทศ

ถ้าจะดูจากกรณีของพม่า ที่ต่อแดนลงไปสู่อ่าวเบงกอล มหาสมุทรอินเดีย และมีเขตแดนติดต่อกับบังคลาเทศ อินเดีย และจีน ถ้ามองการจัดพม่าไว้ตรงกลาง ภาพแผนที่ โดยไม่แยกพม่ามาพิจารณาอย่างเป็นส่วนหนึ่งของภูมิภาคเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้จะทำได้ใหม่ คำตอบคือสามารถจัดได้ และเมื่อจัดแล้ว ก็จะเห็นว่า ในเวลานี้ พม่ามีความหมายนัยสำคัญทางยุทธศาสตร์ ทั้งต่อจีนที่ต้องการหาทาง

ออกทะเลที่มหาสมุทรอินเดีย และมีความสำคัญต่ออินเดียกับบังคลาเทศประเทศเพื่อนบ้านของพม่า ที่เฝ้าระวังการขยายอิทธิพลของจีนเข้ามาในมหาสมุทรอินเดียและเอเชียใต้ผ่านทางปากีสถานและศรีลังกา ไม่นับรวมปัญหาอื่นๆ ในพม่าที่ส่งปัญหาออกมาระทบบังคลาเทศและอินเดียได้ โดยนัยสำคัญทางภูมิรัฐศาสตร์ต่อหลายประเทศเช่นนี้เอง พม่าจึงกลายเป็นศูนย์กลางความสนใจในทางยุทธศาสตร์จากมหาอำนาจและประเทศทุกฝ่าย ดังจะเห็นแนวโน้มนี้ได้เมื่อสหรัฐอเมริกากับประเทศพันธมิตรของสหรัฐฯ ต้องการเข้ามาถ่วงดุลกับจีนในภูมิภาคอินโด - แปซิฟิกหรือถ้าจะเลื่อนลงมาพิจารณาคาบสมุทรมลายูและช่องแคบมะละกาว่าเป็นศูนย์กลางของการเดินเรือที่สำคัญที่สุดของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีความสำคัญต่อญี่ปุ่นและประเทศพันธมิตรของสหรัฐฯ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะเห็นความเป็นศูนย์กลางในความหมายอีกแบบได้เช่นกัน อีกตัวอย่างหนึ่ง คือการเป็นศูนย์กลางของลาวในระหว่างสงครามเวียดนาม เพราะเส้นทางโฮจิมินห์ในลาวมีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ต่อการลำเลียงกำลังพลและกำลังรบจากเวียดนามเหนือลงสู่เวียดนามใต้ แต่การที่ลาวกลายเป็นศูนย์กลางของสงครามแบบนี้ ไม่ได้เป็นผลดีต่อลาวแต่อย่างใด

ดังนั้น เมื่อจะพิจารณาความสำคัญของตำแหน่งที่ตั้งและปัจจัยทางภูมิรัฐศาสตร์เป็นส่วนหนึ่งในการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศของภูมิภาค การจะสรุปว่าตำแหน่งที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของประเทศใดจะกลายเป็นศูนย์กลางหรือเป็นประเด็นขึ้นมาแบบไหน ขึ้นอยู่กับว่ากำลังพิจารณาในเรื่องอะไร และในเรื่องนั้นเงื่อนไขในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และการดำเนินนโยบายของประเทศที่เกี่ยวข้อง ส่งโจทย์ให้กันและกันแบบไหน ที่จะทำให้ตำแหน่งที่ตั้งของประเทศใด หรือการมีลักษณะเขตแดนขนานบประชิดติดต่อกันอยู่อย่างไร มีความหมายสำคัญขึ้นมาในทางยุทธศาสตร์ ที่จะส่งผลและผลกระทบเป็นบวกเป็นลบเป็นโอกาสและข้อจำกัดต่อประเทศนั้น และต่อประเทศที่อยู่ใกล้เคียงขึ้นมา ความหมายความสำคัญในทางภูมิรัฐศาสตร์ของพื้นที่จึงขึ้นอยู่กับเป้าหมายของการต่างประเทศและการดำเนินปฏิสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่แต่ละฝ่ายหาทางบรรลุเป้าหมายเหล่านั้น

ในการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในทางภูมิรัฐศาสตร์จากตำแหน่งที่ตั้งของประเทศต่างๆ ที่ประกอบกันอยู่ในภูมิภาคยุทธศาสตร์ของภูมิภาคเพื่อหานัยสำคัญที่วางเป็นโจทย์ต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศของประเทศหนึ่ง

จุดที่เหมาะสมสำหรับตั้งต้นวิเคราะห์ คือ ความคิดความเข้าใจที่ประเทศนั้นมีเกี่ยวกับดินแดนและน่านน้ำ เกี่ยวกับอาณาเขตและเขตแดน เกี่ยวกับประชากรที่อยู่ในอาณาเขตและที่อยู่พื้นเขตแดนออกไป และจากการรับและยึดถือความหมายเกี่ยวกับพื้นที่และผู้คนตามความคิดความเข้าใจเช่นนั้น (หรือเช่นไหนก็ตาม) ทำให้คนในสังคมหนึ่งมีความเข้าใจและความคาดหวังร่วมกันขึ้นมาอย่างไร ที่จะส่งผลต่อการนำมากำหนดเป็นผลประโยชน์ของรัฐ และการวางเป็นเป้าหมายของนโยบายต่างประเทศ ในแง่ที่ตามมุมมองการวิเคราะห์ภูมิรัฐศาสตร์แบบไทยดังที่พบในงานเขียนวิเคราะห์การต่างประเทศของหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช กายภาพและวัตถุประสงค์ธรรมที่เป็นพื้นที่และผู้คนมีความหมายความสำคัญขึ้นมาแต่ว่ามีความคิดแบบไหนเข้าไปยึด และเมื่อยึดแล้วก็พาไปสู่การกำหนดหมายเป็นความเข้าใจก่อนความรู้สึกเป็นบวกเป็นลบ และตั้งความปรารถนาที่อยากจะได้ อยากจะรวบรวม—หรือในบางกรณีอยากสลัดทิ้ง—พื้นที่และผู้คน ไปตามความหมายจากความคิดที่ยึดถืออยู่

แน่นอนว่าในบริบทของการได้รับเอกราชหลังจากตกเป็นอาณานิคมมายาวนาน กล่าวได้ว่าความคิดที่มีอิทธิพลสูงสุดต่อการกำหนดความหมายความเข้าใจเกี่ยวกับพื้นที่และประชากรย่อมได้แก่แนวคิดอธิปไตยที่รัฐทั้งหลายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมทั้งไทย รับมาจากสังคมนระหว่างประเทศของตะวันตกที่แผ่ความคิดความเข้าใจ และรูปการณ์ของสถาบันและกฎเกณฑ์กติกาเกี่ยวกับรัฐอธิปไตย เกี่ยวกับวิธีการจัดและรักษาอำนาจอธิปไตย รวมทั้งเกณฑ์ของสังคมนระหว่างประเทศสำหรับรับรองสิทธิและตั้งข้อเรียกร้องต่อพันธกรณีจากการเป็นรัฐอธิปไตย (Bull and Watson, eds. 1984)

อย่างไรก็ดี ความคิดเรื่องอธิปไตยของรัฐก็เป็นเพียงโครงคร่าวๆ ที่วางกรอบตั้งความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของพื้นที่ อาณาเขต เส้นเขตแดน การจัดอำนาจรัฐ การจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชากร และการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในสังคมนระหว่างประเทศ แต่ความคิดเรื่องอธิปไตยมิได้มากำหนดคำตอบว่าพื้นที่ อาณาเขต เส้นเขตแดนอันพึงปรารถนาของรัฐจะอยู่ตรงไหน หรือควรขยับขยายพรมแดนต่อออกไปถึงไหน การจัดอำนาจรัฐเมื่อเป็นเอกราชจะจัดระบอบการปกครองตามตัวแบบใด ความสัมพันธ์ระหว่างประชากรต่างกลุ่มที่มีเชื้อชาติ ภาษา ศาสนาแตกต่างกันจะจัดให้ลงตัวกับอำนาจการเมืองของแต่ละฝ่ายอย่างไร

ประชากรในประเทศเพื่อนบ้านที่ถือว่าเป็นคนเชื้อสายเดียวกันจะดึงเข้ามารวมด้วยหรือไม่ หรือควรสนับสนุนให้หาทางแยกตัวออกมาเป็นอิสระจากรัฐนั้น ถ้าความสัมพันธ์เกิดความขัดแย้งกับประเทศเพื่อนบ้านขึ้นมา จะห้ามมิตรประเทศจากไหนมาสนับสนุน และโจทย์สำคัญที่สุดสำหรับการจัดอำนาจอธิปไตยของประเทศเกิดใหม่ อาจได้แก่ปัญหาว่าใครหรือคนกลุ่มไหนได้รับการยอมรับให้สืบสิทธิในการจัดการปกครองและได้สืบทอดอำนาจรัฐภายหลังจากได้รับเอกราช และถ้ามีการไม่ยอมรับเกิดขึ้น ความขัดแย้งในระดับรากฐานนี้จะตัดสินด้วยแนวทางสู้กันแบบไหน

คำถามเหล่านี้ ประเทศในภูมิภาคที่ได้สืบสิทธิอธิปไตยภายหลังจากที่พ้นจากการเป็นเมืองภายใต้การปกครองแบบอาณานิคม กึ่งอาณานิคม หรือการเป็นรัฐในอารักขาของประเทศตะวันตก ยังมีได้พอใจในสภาวะของรัฐที่ได้รับสืบทอดมาจากประเทศเจ้าอาณานิคม ความจริงแล้ว สภาวะที่ประเทศเจ้าอาณานิคมทิ้งไว้ให้แก่รัฐเอกราชเหล่านี้ คือ ปัญหาที่สร้างความขัดแย้ง ความไม่พอใจ และความต้องการจะเปลี่ยนแปลงสภาวะที่รับตกทอดมา หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ในบทบาทนักหนังสือพิมพ์ร่วมสมัยและเป็นผู้ติดตาม “สถานการณ์รอบบ้านเรา” ในสมัยสงครามเย็นอย่างใกล้ชิด (คึกฤทธิ์ ปราโมช 2512) ได้ให้ข้อสังเกตที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาความคิดและความเข้าใจ ความหมายและความปรารถนา ตลอดจนแนวทางและวิธีการดำเนินนโยบายของประเทศในภูมิภาคที่กลายมาเป็นสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศให้แกการต่างประเทศไทย และให้ความเข้าใจลักษณะที่พบได้ทั่วไปในปัญหาการก่อตัวของรัฐ (state formation) ที่ใช้ตัวแบบอธิปไตยมาจัดอำนาจการปกครอง ในเงื่อนไขของสภาวะภายหลังจากอาณานิคม

ประการแรก หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช (2513, 3 - 14) เสนอว่า รัฐทุกรัฐ ไม่แต่เฉพาะรัฐเกิดใหม่ จะมี “รูป” ที่รัฐนั้นปรารถนาจะเป็น หรือเห็นตัวเองว่าเป็นอยู่ตาม “รูป” นั้น และอยากให้รัฐอื่นๆ ตลอดจนคนในคนนอกทั่วไป ยอมรับใน “รูป” ดังกล่าว เมื่อเป็นเช่นนั้น กิจกรรมที่รัฐดำเนินในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศก็จะมี “รูป” อันพึงปรารถนา หรือ “รูป” ตามที่คิดว่าตัวเองเป็นอยู่นี้เป็นตัวกระตุ้นหรือคอยกำกับแนวทาง การกระทำ และการสื่อสร้างความหมายให้เห็นว่า การกระทำที่แสดงออกมามีความหมายเป็นที่เข้าใจได้สอดคล้องกับ “รูป” ที่วาดขึ้นมาให้คนอื่น ๆ เห็นอย่างไร รวมทั้งมาคาดหวังหรือคาดคั้นให้คนอื่น ๆ ยอมรับและปฏิบัติต่อตนอย่างสอดคล้องกับ “รูป” นั้นด้วย การต้องการจะยึดความหมาย

ของ “รูป” ตามที่รัฐนั้นคิดว่าตัวเองเป็น หรือในกรณีของประเทศที่เป็นเอกราชใหม่ ๆ คือการต้องการจะสร้าง “รูป” ของตน “ให้ปรากฏขึ้นในสายตาและในใจของประเทศอื่นๆ ในโลก” ส่งผลต่อการที่รัฐนั้นดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศ ได้มาก รวมทั้งสร้าง “ความรำคาญใจ หรือความวุ่นวายยุ่งเหยิงในการเมืองระหว่างประเทศ” ได้ด้วย

หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ยกการสร้าง “รูป” ของหลายประเทศมาพิจารณาเป็นตัวอย่าง รวมทั้งของอินโดนีเซียสมัยซูการ์โน ที่เห็น “รูป” ของอินโดนีเซียว่าเป็น “อำนาจเกิดใหม่” และผลที่ตามมาจากการดำเนินนโยบายของซูการ์โนเพื่อสร้าง “รูป” ของอินโดนีเซียไปตามความเข้าใจแบบนี้ ก่อให้เกิด “สงครามปาก” (คึกฤทธิ์ ปราโมช 2557) ที่ทำให้ “มลายูรักริช” (คึกฤทธิ์ ปราโมช 2515) จนบางที่ก็ร้ายๆ จะกลายเป็น “สงครามร้อน” (คึกฤทธิ์ ปราโมช 2513) ขึ้นมา นอกเหนือจากนั้น การสร้าง “รูป” ของอินโดนีเซียให้เห็นว่าเป็น “อำนาจเกิดใหม่” นี้ก็พาสูการ์โน แสดงท่าทีที่ไม่เพียงแต่เป็นอิสระจาก “อำนาจเก่า” แต่ยังแสดงตนเป็นปฏิปักษ์กับอำนาจของจักรวรรดินิยมและมหาอำนาจ เช่น สหรัฐอเมริกาและอังกฤษ พร้อมร่วมมือกับ “อำนาจใหม่” เช่นอินเดียและสาธารณรัฐประชาชนจีนสร้างพลังทางการเมืองใหม่ที่ไม่ฝักใฝ่กับมหาอำนาจฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และมองการเกิดประเทศมาเลเซียว่าเป็นการสืบทอดอำนาจของจักรวรรดินิยมอังกฤษให้คงอยู่ต่อไปในภูมิภาค ซึ่งอินโดนีเซียจะยอมไม่ได้ จะต้องทำลายล้างมาเลเซีย “ในรูปปัจจุบัน” ที่จัดตั้งขึ้นมาเป็นสหพันธรัฐที่ประกอบด้วยรัฐมลายา ซาราวัก บอร์เนียวเหนือ และสิงคโปร์ ลงไป

งานวิเคราะห์ของหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ที่ติดตามความเป็นไปของการต่างประเทศตาม “รูป” ของประเทศในภูมิภาคส่วนภาคพื้นสมุทรอย่างละเอียด ชี้ให้เห็นสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในภูมิภาคอันเกิดจากแนวทางดำเนินนโยบายต่างประเทศที่เชื่อมโยงกับการสร้าง “รูป” ของประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และบรูไน ออกมาดังนี้

- ในระหว่างการเปลี่ยนผ่านอำนาจจากประเทศเจ้าอาณานิคมมาเป็นอำนาจของรัฐเอกราช ที่การจัดอำนาจการปกครองของรัฐเกิดใหม่ ยังไม่ตั้งมั่นเข้มแข็งเหนือพื้นที่และได้รับการยอมรับจากประชากรส่วนต่างๆ ตลอดทั้งอาณาเขต นโยบายต่างประเทศและความสำเร็จ

ของการดำเนินนโยบายในการสร้าง “รูป” เป็นเครื่องมือสำคัญ ในการเพิ่มพูนความมั่นคง และความชอบธรรมในการจัดการปกครอง ภายในและการผนึกความเข้มแข็งของอำนาจรัฐ ระบอบการปกครอง รัฐบาล และผู้นำประเทศ

- พร้อมกันนั้น การสร้าง “รูป” ผ่านทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ของแต่ละประเทศในคาบสมุทร ยังส่งผลแตกต่างกันต่อการจัด สัมพันธ์กับมหาอำนาจภายนอก ที่เปิดช่องสนับสนุนมหาอำนาจ ให้เข้ามามีบทบาทในภูมิภาค หรือก่อให้เกิดการรวมพลังเพื่อหาทาง ต้านทานการแทรกแซงของมหาอำนาจในการเมืองภายในและ การเมืองระหว่างประเทศของภูมิภาค
- ในกรณีมาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และบรูไน ต่างเลือก “รูป” ที่ยังคงผูกพันกับประเทศเจ้ามหาอำนาจเดิม ทั้งในการจัดการเมือง ภายในระหว่างเตรียมตัวไปสู่การเป็นเอกราช และภายหลังจาก การเป็นเอกราชแล้ว ที่ยังมีความตกลงคงบทบาทของมหาอำนาจไว้ เช่นในการดูแลความมั่นคง การเป็นพันธมิตรทางการทหารกับ ประเทศเจ้าจักรวรรดิเดิม ในขณะที่อินโดนีเซียสมัยซูการ์โนเลือก นโยบายต่างประเทศมาเป็นทางแสดงออกถึงคุณค่าที่ประเทศยึดมั่น เป็นหลักใน “รูป” อีกแบบหนึ่งซึ่งเป็นไปในทางตรงกันข้ามกับกลุ่มแรก ประกอบด้วย การเป็นประเทศต่อต้านอำนาจของจักรวรรดินิยม การหาทางผนึกและผนวกหมู่เกาะต่างๆ ทั้งที่เคยอยู่ในความปกครอง ของดัตช์ และหมู่เกาะใกล้เคียงที่ไม่ได้เป็นของดัตช์ ให้เข้ามาอยู่ ภายในอำนาจการปกครองหรือให้ยอมรับอำนาจการเป็นผู้นำของ อินโดนีเซีย และเป็นแกนนำสานสร้างความร่วมมือกับประเทศเกิดใหม่ หรือประเทศที่ต่อต้านอำนาจของจักรวรรดินิยมเพื่อรวมตัวกัน เป็นพลังในการเมืองโลกที่เป็นอิสระจากมหาอำนาจ
- การดำเนินนโยบายต่างประเทศยังส่งผลต่อการจัดแกนความร่วมมือ และการสร้างรอยแยกของความขัดแย้งระหว่างประเทศขึ้นมา ในภูมิภาค รวมทั้งการมองกันและกันในทางที่เห็นว่าฝ่ายใดเป็นมิตร หรือเห็นฝ่ายใดเป็นภัยคุกคามต่อผลประโยชน์ หรือที่สำคัญกว่านั้น

คือเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงภายในจากการที่ฝ่ายนั้นให้การสนับสนุนขบวนการฝ่ายตรงข้ามรัฐบาลในการบ่อนทำลายหรือล้มล้างเปลี่ยนแปลงการปกครอง

- หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์เห็นว่าภูมิทัศน์ของสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในภูมิภาคที่ประกอบด้วยแกนความร่วมมือและรอยแยกของความขัดแย้งระหว่างรัฐภายในภูมิภาคตั้งที่กล่าวมาข้างต้น พร้อมกับเปิดทางให้แก่มหาอำนาจเข้ามามีบทบาทในภูมิภาค และความพยายามต่อต้านมหาอำนาจที่เข้ามาแทรกแซงภายในภูมิภาคไปพร้อมกัน สุดท้ายว่าประเทศไหนอยู่กับมหาอำนาจฝ่ายไหน เปิดโอกาสให้รัฐในภูมิภาคสามารถดึงทรัพยากรจากมหาอำนาจมาแก้ข้อจำกัดในการสร้างและพัฒนาสมรรถนะขีดความสามารถของตน ปราบปรามฝ่ายที่เป็นปรปักษ์ต่ออำนาจรัฐ แต่โอกาสนี้ก็มาพร้อมกับอันตรายที่สร้างผลข้างเคียงต่อประเทศอื่นได้ เหมือนกับ “ต่างคนต่างสร้างรูปสร้างกันมา สิ้นกันก็กระเด็นถูกกัน ในที่สุดก็เอาเครื่องมือในการสร้างรูปนั้นเองเข้าตีกัน อย่างอินโดนีเซีย แล้วก็กัมพูชากับเวียดนามกับไทย” (คึกฤทธิ์ ปราโมช 2513, 13)
- อย่างไรก็ดี ในภูมิทัศน์เช่นนี้ ก็เปิดทางให้แก่ประเทศที่รู้เลือกเล่นบทบาทในทางที่สร้างสรรค์ต่อการเปลี่ยนภูมิทัศน์ความขัดแย้งไปสู่ความร่วมมือได้ด้วย บทบาทหนึ่งที่ไทยดำเนินการคือการรับบทเป็นผู้ไกล่เกลี่ยความขัดแย้งระหว่างอินโดนีเซีย มาเลเซียและฟิลิปปินส์ ไม่ให้การเผชิญหน้าระหว่างกันเลวร้ายลงไปจนทำให้กระทบต่อเสถียรภาพระหว่างประเทศ หรือเปิดทางให้มหาอำนาจฝ่ายตรงข้ามเข้ามามีบทบาทในภูมิภาคได้มากขึ้น แต่การจะไปเปลี่ยน “รูป” ตามความคิดความเข้าใจที่ประเทศใดมีอยู่เกี่ยวกับตัวเองนั้น ไม่ใช่สิ่งที่ประเทศอื่นจะไปเปลี่ยนได้ การเปลี่ยนความคิดเกี่ยวกับ “รูป” และการสร้าง “รูป” ในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงในการเมืองภายในของประเทศนั้นมากกว่า โดยมีความสำเร็จ-ความล้มเหลวในการต่างประเทศเป็นส่วนประกอบ ดังกรณีของอินโดนีเซียเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุด

ข้อสังเกตข้างต้นนำมาสู่ข้อเสนอประการที่ 2 ในการพิจารณาปัญหาในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ จากรูปการณ์ของรัฐเกิดใหม่ที่นำเข้าตัวแบบของรัฐอธิปไตยมาเป็นรากฐานการจัดอำนาจรัฐ นั่นคือ หม่อมราชวงศ์ศีกฤทธิ์เสนอให้พิจารณาปัญหาภายในของประเทศเหล่านี้จากผลพวงที่การปกครองระบอบอาณานิคมทิ้งไว้ ซึ่งประกอบด้วยปัญหา 2 แบบควบคู่กัน ด้านหนึ่งมาจากที่ประเทศเจ้าอาณานิคมรวมดินแดนที่ไม่เคยอยู่ในอำนาจการปกครองเดียวกันอย่างเป็นทางการมาก่อน มาจัดไว้ในเขตการปกครองภายใต้อำนาจเดียวกันของประเทศเจ้าอาณานิคม “โดยไม่คำนึงถึงว่าดินแดนส่วนใดเป็นคนชาติใดเป็นของคนชนิตใดสักแต่จะรวมเอาดินแดนของคนต่างชาติต่างภาษาต่างศาสนา หรือต่างธรรมเนียมประเพณีเข้ามาไว้ในเขตการปกครองอันเดียวเรียกกันว่าเมืองขึ้น” (2513, 51) แต่ในอีกด้านหนึ่ง ประเทศเจ้าอาณานิคมก็ปกครองคนในเมืองขึ้นอย่างแบ่งแยกกลุ่มไม่เพียงไม่สนับสนุนการผสมกลมกลืนกัน แต่ยังแบ่งบทบาทหน้าที่ของคนต่างกลุ่มต่างชาติพันธุ์ในงานส่วนต่างๆ ของการปกครองอาณานิคม และบางทีก็เปิดทางนำเข้าคนจากภายนอก เช่นคนจีน คนอินเดีย ให้เข้ามาเป็นแรงงานการผลิตหรือเป็นผู้ประกอบการอิสระในระบบเศรษฐกิจอาณานิคม

เมื่อเป็นเอกราช ประเทศในภูมิภาคทั้งหมดจึงเจอกับโจทย์ว่าจะเลือกคนหรือจะต้องการดินแดน และขอบเขตของคนและของดินแดนนั้นควรครอบคลุมพื้นที่ขนาดไหนถ้าหากจะเลือกทั้งดินแดนและคน ตัวแบบการจัดอำนาจรัฐเหนือดินแดนและจัดการปกครองคนก็มีความคิดหรือ “รูป” แตกต่างกันไป มาเลเซียจัดคนในดินแดนที่มีชื่อ “ภุมิบุตร” ไว้ในอีกสถานะหนึ่งต่างจากพลเมืองที่เป็น “ภุมิบุตร” สิงคโปร์จัดความเสมอภาคให้แก่คนต่างกลุ่มเหล่านี้ภายใต้การยอมรับในอำนาจนำของพรรคส่วนเวียดนามหาทางรวมดินแดนและประชาชาติที่ถูกแบ่งแยกออกเป็น 2 ประเทศเข้ามาเป็นประเทศเดียวกันภายใต้ระบอบการปกครองเดียวกัน ในขณะที่ความแตกแยกภายในลาวมีมากจนไม่มีกลุ่มอำนาจใดสามารถคุมการปกครองที่ส่วนกลางไว้ได้นาน หรือในกรณีพม่าคือการหาทางสถาปนาอำนาจของกลุ่มชาติพันธุ์หนึ่งให้เหนือกว่าและเป็นฝ่ายปกครองกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ เพื่อมุ่งไปสู่สังคมนิยมแบบพม่ากรณีของมาเลเซียและสิงคโปร์นั้นน่าสนใจเป็นพิเศษ ตรงที่มาเลเซียไม่เลือกรักษาบูรณภาพของดินแดน เมื่อเห็นว่าถ้าเก็บสิงคโปร์ไว้ในสหพันธรัฐไว้ต่อไป ปัญหาคนจีนในสิงคโปร์ซึ่งมีจำนวนมากว่าคนมลายู จะก่อความกระทบกระทั่งสร้างปัญหา

ความตึงเครียดทางชาติพันธุ์ในการเมืองภายในของมาเลเซียไม่รู้จบ ผู้นำมาเลเซีย จึงตัดสินใจเลือกรักษาทางคน ไม่เลือกรักษาดินแดน และตัดเกาะสิงคโปร์ออกไป จากสหพันธรัฐมาเลเซีย

การเสริมบทวิเคราะห์ของหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมชเข้ามาในส่วนนี้ ก่อนจะเข้าสู่การสกัดเครื่องมือจัดการเรียนรู้เกี่ยวกับการต่างประเทศจากงานวิจัย ของสุรพงษ์ ชัยนาม ส่วนหนึ่งมาจากความตั้งใจสะท้อนให้เห็นด้วยว่า แม้นโยบาย ต่างประเทศไทยในยุคสงครามเย็นจะถูกจัดไว้เป็นเรื่องการเมืองระดับบน และแทบ ทั้งหมดดำเนินไปโดยการกำหนดและตัดสินใจของกลุ่มผู้นำในรัฐบาลก็ตาม แต่ถึง กระนั้น การดำเนินนโยบายต่างประเทศก็ยังมีความจำเป็นที่จะต้องให้ความเข้าใจ สถานการณ์แก่สาธารณชน เกี่ยวกับปัญหาที่แวดล้อมประเทศจากเปลี่ยนแปลง ผันผวนที่เกิดขึ้นในการเมืองการปกครองและการต่างประเทศของประเทศในภูมิภาค ที่เพิ่งได้รับเอกราชมา และมีผู้นำใหม่ในระบอบการปกครองใหม่มาสืบสิทธิอธิปไตย ดำเนินนโยบายภายในภายนอกแทนประเทศเจ้าจักรวรรดินิยมเดิม ความเป็นไป ในประเทศเพื่อนบ้านที่จัดเป็นสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศของไทย เป็นข้อเท็จจริง แต่ข้อเท็จจริงที่ดำเนินไปต่อเนื่องต่อไปก็ต้องการการจัดความหมายที่จะให้ความ เข้าใจแก่สาธารณชนได้ว่า ในความเคลื่อนไหวที่เกิดขึ้นรอบประเทศไทยในประเทศ เพื่อนบ้าน อะไรคือปัญหาต่อไทย อะไรคือเหตุผลที่ทำให้ไทยเลือกดำเนินนโยบาย แบบใดแบบหนึ่งต่อประเทศเพื่อนบ้าน หรือการดำเนินนโยบายที่ทำไปนั้นเหมาะสม หรือไม่เหมาะสมอย่างไร เมื่อคำนึงถึงเหตุปัจจัยที่กำลังทำงานส่งผลอยู่ในสภาพ แวดล้อมระหว่างประเทศ การเสนอความเข้าใจสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศตาม การจัดความหมายแบบใดแบบหนึ่งโดยนักหนังสือพิมพ์ผู้ทรงอิทธิพลทางความคิด ย่อมมีผลสำคัญต่อการรับรู้ของสาธารณะ และที่จะตามมาจากการรับรู้ความหมาย ตามการจัดความเข้าใจเช่นนั้น คือการสนับสนุนหรือการถอนการสนับสนุนนโยบาย ต่างประเทศของรัฐบาล

การวิเคราะห์ข่าวสารการต่างประเทศของหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์เกี่ยวกับ “สถานการณ์รอบบ้านเรา” มีทั้งที่เป็นรายการวิทยุ บทความในหนังสือพิมพ์ และ การรวบรวมบทวิเคราะห์มารวมเล่มจัดพิมพ์ออกมาเป็นหนังสือ การถ่ายทอด ความหมายเกี่ยวกับการต่างประเทศไทยและสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศใน ระดับภูมิภาคจากการจัดความเข้าใจของหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ จึงมีช่องทาง

กว้างขวางที่เข้าถึงคนมีการศึกษาที่กำลังขยายตัวเพิ่มมากขึ้นในสังคมไทยนับแต่ทศวรรษ 2500 เป็นต้นมา รายงานบทนี้จึงใช้งานของหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ มาตั้งประเด็นปูทางการนำเสนอบทสังเคราะห์จากงานวิจัยของสุรพงษ์ในส่วนที่เป็น การอ่านสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศของไทยสมัยสงครามเย็น จากบทบาทและ ทำที่ในการดำเนินนโยบายของประเทศเพื่อนบ้านที่ประเทศเหล่านี้ดำเนินต่อไทย และดำเนินต่อกัน รวมทั้งบทบาทที่ประเทศเหล่านี้แสดงในเวทีระหว่างประเทศเพื่อ แสวงหาการยอมรับจากประเทศอื่น ๆ (foreign policy orientations and national roles) ตามการสร้าง “รูป” หนึ่ง ควรกล่าวในที่นี้ด้วยว่า งานแนววิเคราะห์ ชาวต่างประเทศของหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมชทั้งหมดยังเป็นแหล่งข้อมูลที่ ดีดีมากสำหรับผู้สนใจวิเคราะห์ “รูป” ของรัฐไทยในการต่างประเทศตามการวาด ของผู้ทรงอิทธิพลทางความคิดท่านนี้ แต่เรื่องนี้อยู่นอกขอบเขตงานวิจัยของเรา

จากการสร้าง “รูป” มาสู่การพิจารณาบทบาทการต่างประเทศ

K. J. Holsti (1983, 97 – 121) ให้ความหมายของแนวทางการดำเนิน นโยบายต่างประเทศหรือ foreign policy orientations ว่าคือทัศนคติโดยรวม ของประเทศหนึ่ง ต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและต่อสภาพแวดล้อมระหว่าง ประเทศ ที่สะท้อนอยู่ในระดับการเปิดรับความสัมพันธ์และรับพันธกรณีระหว่าง ประเทศ การเข้าไปมีส่วนร่วมกับประเทศอื่นๆ ในการจัดการกับประเด็นปัญหา ระหว่างประเทศ นำหนักความสำคัญที่ประเทศนั้นให้แก่การแสดงบทบาทในเวที ระหว่างประเทศหรือการเข้าไปกำหนดเงื่อนไขหรือปรับสภาพแวดล้อมระหว่าง ประเทศ ตลอดจนยุทธศาสตร์ที่ประเทศนั้นเลือกใช้ในการบรรลุเป้าหมาย ผลประโยชน์ในด้านการต่างประเทศ และการรับมือกับภัยคุกคาม

แนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศตามที่ Holsti เสนอไว้ คือ แนวทาง การสร้างแนวร่วมทางการทูตและ/หรือ พันธมิตรด้านความมั่นคง (diplomatic coalitions and/or military alliances) แนวทางไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (nonalignment) แนวทางรักษาความเป็นกลางหรือถูกกำหนดให้เป็นกลาง (neutrality and neutralization) และแนวทางแยกตัวอยู่โดดเดี่ยว (isolation) งานวิจัยของสุรพงษ์ ชุด นโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านในยุคสงครามเย็น ทั้ง 9 ประเทศ เสนอแนวทางการต่างประเทศของเวียดนาม มาเลเซีย สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย

กัมพูชา ราชอาณาจักรลาว และพม่า ที่นำมาใช้เป็นตัวอย่างแสดงแนวทางนโยบาย ตามที่ Holsti จัดไว้ได้เป็นอย่างดี จากแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศใน ความหมายข้างต้น Holsti รวบรวมบทบาทในช่วงสงครามเย็นของชาติต่างๆ จำแนก ออกมาได้เป็น 16 ประเภท ดังนี้

1. ส่งเสริมและสนับสนุนการปฏิวัติในประเทศอื่น
2. เป็นผู้นำของภูมิภาค
3. ผู้ให้การปกป้องความมั่นคงหรือเสถียรภาพของภูมิภาค
4. อิสระเป็นเอกเทศแต่มีส่วนร่วมในเวทีระหว่างประเทศอย่างแข็งขัน
5. ผู้สนับสนุนเสรีภาพ
6. ต่อต้านจักรวรรดินิยมและการครองความเป็นใหญ่เหนือรัฐอื่นๆ
7. ผู้ปกป้องศาสนา ศรัทธาความเชื่อ หรือคุณค่าบางอย่าง
8. ผู้ประสานไกล่เกลี่ยความขัดแย้ง
9. นักบูรณาการเพื่อสร้างความร่วมมือในระดับภูมิภาคหรืออนุภูมิภาค
10. นักพัฒนาหรือสนับสนุนส่งเสริมการพัฒนา
11. เป็นสะพานเชื่อมปรับความเข้าใจ หรือเป็นตัวกลางประสานให้คู่เจรจา หรือคู่ค้าบรรลุข้อตกลง
12. พันธมิตรผู้ซื่อสัตย์และวางใจได้
13. เกี่ยวข้องกับต่างประเทศเท่าที่จำเป็น ในเรื่องที่ไม่กระทบต่อผลประโยชน์ แต่ไม่เข้าผูกพัน
14. เป็นแบบอย่างหรือเป็นมาตรฐานของคุณค่าบางอย่าง
15. ปลีกตัวอยู่ลำพัง เน้นภายในเป็นสำคัญ
16. ถ่วงดุล ถือดุล ทั้งเพื่อรักษาสถานภาพเดิม หรือเพื่อหาทางปรับหรือ เปลี่ยนโครงสร้างอำนาจที่เป็นอยู่

บทบาทตามที่ Holsti แยกไว้นี้ ประเทศหนึ่งๆ ในช่วงเวลาหนึ่ง อาจเลือก บทบาทหลักเพียงด้านเดียว เช่นสหภาพพม่า ที่เลือกปลีกตัวออกมาจากการยุ่งเกี่ยวกับต่างประเทศ และให้ความสำคัญต่อการจัดการกับปัญหาภายใน หรือในกรณีของ บรูไน หลังได้รับเอกราช สุรพงษ์ (2561 ก, 131) ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทาง

การต่างประเทศของบรูไนอย่างน่าสนใจว่า ในระยะเตรียมการเป็นรัฐเอกราช (บรูไนได้รับเอกราชโดยสมบูรณ์จากอังกฤษในปี 1984) บรูไนเล่นบทบาทการเป็นผู้ “ฟังมากกว่าพูด” เพราะต้องการเรียนรู้จากประสบการณ์และรับทราบทัศนคติ แนวทางการดำเนินนโยบายของประเทศเพื่อนบ้านต่อปัญหาความขัดแย้งและประเด็นความร่วมมือในภูมิภาค

บางประเทศในช่วงเวลาหนึ่ง แนวทางและบทบาทด้านการต่างประเทศ ถูกกำหนดโดยใช้ความสัมพันธ์ด้านใดด้านหนึ่งเป็นหลัก เช่น ความสัมพันธ์กับมหาอำนาจที่รัฐนั้นตกอยู่ภายใต้เขตอิทธิพล ดังจะเห็นตัวอย่างจากการต่างประเทศของประเทศยุโรปตะวันออกสมัยสงครามเย็นถูกกำหนดโดยความสัมพันธ์ที่ประเทศเหล่านี้ต้องขึ้นต่อสหภาพโซเวียต หรือในกรณีของฟิลิปปินส์ ซึ่งไม่ได้ตั้งอยู่ในเขตอิทธิพลภายใต้อาณัติของมหาอำนาจประเทศใดประเทศหนึ่งเหมือนยุโรปตะวันออก แต่ด้วยเหตุผลความเป็นมาทางประวัติศาสตร์และที่ตั้งของประเทศที่เป็นหมู่เกาะไกลออกมาจากแผ่นดินใหญ่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สุรพงษ์ (2561 ค, 41) ให้ข้อสรุปออกมาอีกทางหนึ่งแต่โดยนัยที่ใกล้เคียงกันว่า มิติการต่างประเทศที่สำคัญที่สุดในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของฟิลิปปินส์คือสหรัฐอเมริกา ดังที่สุรพงษ์ เสนอว่า ในสมัยสงครามเย็น “ยกเว้นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับความสัมพันธ์ฟิลิปปินส์ - สหรัฐอเมริกา เรื่องการต่างประเทศทั่วไปไม่เคยเป็นเรื่องที่ชนชั้นนำของสังคมการเมืองฟิลิปปินส์ให้ความสนใจ”

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

แต่สำหรับประเทศส่วนใหญ่แล้ว การดำเนินนโยบายในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จะมีหลายบทบาทหรือเล่นบทบาทต่างๆ สลับกันไป เช่น สิงคโปร์

แม้จะเป็นรัฐขนาดเล็ก แต่ยุทธศาสตร์การต่างประเทศของสิงคโปร์ใช้การเล่นบทบาท การต่างประเทศหลากหลายด้านเพื่อพาประเทศไปสู่เป้าหมายการพัฒนาและ การเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็นบทบาทการเป็นสะพานเชื่อม และนักประสานการทำข้อตกลง การต่อต้านรัฐที่จะเข้ามาสถาปนาความเป็นใหญ่ ในภูมิภาคเหนือรัฐอื่น การเป็นแบบอย่างของมาตรฐานในการบริหารจัดการ และการมีส่วนร่วมในเวทีระหว่างประเทศอย่างเป็นอิสระแต่แข็งขัน เป็นต้น

สุรพงษ์ชี้ให้เห็นว่าทุกประเทศมีความต้องการเหมือนๆ กันในการรักษา และเพิ่มพูนสิ่งที่จัดเป็นผลประโยชน์แห่งชาติของแต่ละฝ่าย แต่อาจเลือกแนวทาง แตกต่างกันในการป้องกันรักษาผลประโยชน์ของตน และจากแนวทางที่ต่างกันนั้น แต่ละรัฐในภูมิภาคก็เลือกเล่นบทบาทต่างๆ บนเวทีระหว่างประเทศ รวมทั้งมีความ ต้องการจะเห็นประเทศอื่นเล่นบทบาทที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของตน ดังเช่น กรณีสิงคโปร์ ที่ต้องการให้ไทยมี “มีบทบาทเป็นแกนสำคัญ (pivotal role) ต่อ นโยบายต่อต้านภัยคุกคามและการแผ่อิทธิพลของค่ายคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้ในยุคสงครามเย็น ... [โดย] ไทยสามารถทำหน้าที่เป็นรัฐหน้าด่าน (frontline state) ให้สิงคโปร์ในการเผชิญกับภัยคุกคามคอมมิวนิสต์โดยเฉพาะจาก อินโดจีน” (สุรพงษ์ ชัยนาม 2561 ง, 89, 94)

ในบางกรณี บางรัฐอาจแสดงออกว่าดำเนินนโยบายต่างประเทศด้วย แนวทางแบบเดียวกัน เช่น เป็นประเทศที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดต่อการแข่งขันขยายอิทธิพล ระหว่างประเทศมหาอำนาจในยุคสงครามเย็น แต่ก็ต้องตามไปดูความหมายและ ความเป็นจริงในทางปฏิบัติของประเทศที่ประกาศแนวทางดำเนินนโยบายเช่นนั้น ด้วยว่าประเทศนั้นๆ อาจเล่นบทบาทต่างกันไป เช่นการเล่นบทบาทในความสัมพันธ์ ที่ประเทศนั้นมีกับมหาอำนาจ บางประเทศ เช่น อียิปต์ดำเนินนโยบายแสวงหา ผลประโยชน์จากมหาอำนาจทั้งสองฝ่าย ส่วนอินโดนีเซียสมัยประธานาธิบดี ซูฮาร์โต “ที่แม้ในหลักการยังคงประกาศยึดมั่นนโยบายไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด แต่โดย พหุนัยแล้วเป็นนโยบายที่มีเนื้อหาและทำที่ฝักใฝ่ค่ายโลกเสรีอย่างชัดเจน” (สุรพงษ์ 2561 ข, 51)

ในขณะที่ยุคก่อนหน้านั้นสมัยประธานาธิบดีซูการ์โน สุรพงษ์ เสนอว่า ด้วย เหตุผลจากการที่การเมืองภายในอินโดนีเซียหลังได้รับเอกราชประกอบด้วยกลุ่มพลัง

ทางการเมืองสำคัญที่ตั้งบ้อมค่ายแบ่งฝ่ายกันอยู่คือ กองทัพ พรรคคอมมิวนิสต์ อินโดนีเซีย และกลุ่มศาสนา โดยกลุ่มพลังแต่ละฝ่ายต่างมีอิทธิพลสูงคนละด้านที่ใช้เป็นอำนาจต่อรองในการกำหนดผลทางการเมืองและผลทางนโยบายให้ออกมาในทางที่ฝ่ายตนต้องการ การอยู่ในอำนาจของซูการ์โนจึงอาศัยการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกลุ่มพลังทางการเมือง 3 ฝ่ายนี้ และเลือกใช้แนวทางการต่างประเทศและการเล่นบทบาทที่จะไม่ทำให้กลุ่มอิทธิพลสำคัญในเมืองภายในอินโดนีเซียมองและกล่าวได้ว่า รัฐบาลกำลังพาประเทศไปเข้าข้างมหาอำนาจฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่ฝ่ายนั้นไม่เห็นด้วย “ทั้งต้องพยายามหลีกเลี่ยงการรับความช่วยเหลือที่มีเงื่อนไขผูกมัดทำให้นโยบายต่างประเทศของอินโดนีเซียเสียความเป็นอิสระ” (สุรพงษ์ 2561 ข, 34)

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

ที่มาของแนวทางและการแสดงบทบาทในการการต่างประเทศ

เมื่อแนวทางในการดำเนินนโยบายต่างประเทศและบทบาทด้านการต่างประเทศมีให้เลือกเล่นได้เป็นหลายแบบ ประเด็นที่ควรพิจารณาต่อก็คือการทำความเข้าใจว่าจะอะไรคือปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประเทศเพื่อนบ้านในการเลือกดำเนินนโยบายและเล่นบทบาทด้านการต่างประเทศ

K. J. Holsti เสนอว่า การเลือกบทบาทหรือการเปลี่ยนบทบาทและแนวทางการต่างประเทศของประเทศหนึ่งย่อมมีปัจจัยผลักดันมาจาก (1) เงื่อนไขภายในประเทศนั่นเอง ที่ส่งผลต่อการมองผลประโยชน์และกำหนดเป้าหมายของนโยบายต่างประเทศ เช่น ค่านิยมอุดมการณ์ กลุ่มอำนาจที่ประกอบเป็นชนชั้นนำ

ทางการเมือง และความขัดแย้งในการเมืองภายใน (2) ลักษณะของระบบระหว่างประเทศในขณะนั้น ที่วางเงื่อนไขและเหตุปัจจัยส่งผลเป็นบวกเป็นลบต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศของแต่ละประเทศ หรือสร้างแรงจูงใจเกี่ยวกับการแสวงหาอำนาจ การรักษาและขยายอิทธิพล ที่ผลักดันความร่วมมือและความขัดแย้งระหว่างประเทศให้เกิดขึ้นในรูปแบบต่างๆ (3) ปัญหาความมั่นคงและการมีศัตรูและภัยคุกคามที่ประเทศนั้นๆ เผชิญอยู่ในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ และสุดท้าย (4) คือตำแหน่งที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ทรัพยากร และสมรรถนะของอำนาจรัฐที่ประเทศนั้นมี

สุรพงษ์มอ่งที่มาของแนวทางและการเล่นบทบาทของรัฐในการต่างประเทศใกล้เคียงกับข้อเสนอข้างต้นของ Holsti แต่ให้ความสำคัญมากกว่า Holsti ในอิทธิพลของปัจจัยด้านภูมิรัฐศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องขนาดและลักษณะพื้นที่ของประเทศกับระยะใกล้เคียงของที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ชัดความสามารถและฐานอำนาจของรัฐนั้นโดยเปรียบเทียบกับรัฐอื่นๆ ในภูมิภาคเดียวกัน ประกอบกับประสบการณ์ในการเผชิญกับภัยคุกคามที่เคยเกิดขึ้นในประวัติศาสตร์ความเป็นมาของประเทศนั้น ว่าเป็นปัจจัยที่ส่งผลอย่างมากต่อการกำหนดแนวทางและบทบาทด้านการต่างประเทศที่ประเทศหนึ่งๆ จะเลือก ดังจะเห็นได้จากฐานคิดในกรอบการวิเคราะห์ของสุรพงษ์เองในการพิจารณาแนวทางการต่างประเทศของประเทศในภูมิภาค และจากข้อสรุปที่สุรพงษ์เสนอออกมาจากการศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการดำเนินนโยบายและการเล่นบทบาทการต่างประเทศของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทุกประเทศ ดังกรณีของสิงคโปร์ในช่วงสงครามเย็น สุรพงษ์ (2561 ง, 78 – 79) ได้ข้อสรุปว่า

เป็นที่ประจักษ์ว่า นโยบายต่างประเทศของสิงคโปร์ ... ล้วนมีที่มาจากอิทธิพลความคิดและการชี้แนะของนายลี กวนยู เป็นสำคัญ เป็นนโยบายต่างประเทศของสิงคโปร์ที่พึ่งพาด้านอิทธิพลของทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของสำนักคิดสังคมนิยม (realism) อย่างไม่มีข้อสงสัยเลย เป็นนโยบายต่างประเทศของสิงคโปร์ในยุคสงครามเย็นที่ให้ความสำคัญสูงสุดกับเรื่องของการอยู่รอดและความมั่นคงของสิงคโปร์ โดยพึ่งการสร้างดุลยภาพ (equilibrium) ในระบบการถ่วงดุลอำนาจเพื่อให้เกิดเสถียรภาพ ... ดำรงอยู่ใน

ระบบระหว่างประเทศ อีกนัยหนึ่ง (ในหลักการ) สิงคโปร์มีนโยบายต่างประเทศที่ให้ความสำคัญกับการต่อต้านระบบระหว่างประเทศที่อยู่ภายใต้อำนาจนำหรือการผูกขาดการครองความเป็นใหญ่โดยมหาอำนาจใดมหาอำนาจหนึ่งโดยเฉพาะ ไม่ว่าจะเป็ในระดับโลกหรือระดับภูมิภาคก็ตาม (world hegemony or regional hegemony) ... ดังเป็นที่ประจักษ์ว่าตลอดยุคสงครามเย็นสิงคโปร์มีนโยบายสนับสนุนให้สหรัฐฯ มีอำนาจนำในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อทำหน้าที่คานอำนาจและอิทธิพลทั้งของโซเวียต จีน และเวียดนามเหนือ เป็นการนำเอาทฤษฎีสัจนิยมมาประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

หรือในกรณีของฟิลิปปินส์ สุรพงษ์เห็นว่า การดำเนินนโยบายต่างประเทศนับตั้งแต่ฟิลิปปินส์ได้รับเอกราชจากสหรัฐอเมริกาเป็นในแนวทาง “ที่เข้าข้างสหรัฐฯ อย่างไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น” สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ ส่วนหนึ่งสุรพงษ์ชี้ว่าอาจอธิบายได้จากความสัมพันธ์ทางประวัติศาสตร์ที่สหรัฐฯ เคยปกครองฟิลิปปินส์และใช้ฟิลิปปินส์เป็นฐานวางกองกำลังสำหรับการรักษาอิทธิพลและปกป้องผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ในแปซิฟิกตะวันตก และในระหว่างที่ฟิลิปปินส์อยู่ภายใต้การปกครองของสหรัฐฯ นั้น การดำเนินนโยบายด้านการศึกษาและวัฒนธรรมของสหรัฐฯ ส่งผลให้ประชาชนฟิลิปปินส์มีความโน้มเอียงในทางความคิด ทศนคติและค่านิยมไปเป็นแบบตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การรับค่านิยมแบบอเมริกัน ผลที่ตามมาในสมัยสงครามเย็นที่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศระดับโลกแบ่งตามค่ายอุดมการณ์ระหว่าง “โลกเสรี” กับ “โลกคอมมิวนิสต์” ประชาชนของฟิลิปปินส์ส่วนใหญ่จึงสนับสนุนการดำเนินนโยบายต่างประเทศเพื่อ “ป้องกันอิสรภาพ อธิปไตย ความมั่นคง และศักดิ์ศรีของประเทศชาติอย่างรอบคอบ ไม่ประมาท” ตามแนวทางที่ประธานาธิบดีมาคาปากัลประกาศว่าจะ “ต่อต้านคอมมิวนิสต์สากล การรุกราน การก่อกวนบ่อนทำลาย และการแทรกซึมของคอมมิวนิสต์ในฟิลิปปินส์” และ “ชำระรักษาไว้ซึ่งพันธมิตร การป้องกันร่วมกัน และการคงไว้ซึ่งความอดสาหัสที่อำนวยการประโยชน์ร่วมกันกับสหรัฐอเมริกา และประเทศพันธมิตรอื่นๆ ของโลกเสรี” (สุรพงษ์ ชัยนาม 2561ค, 73) แต่สาเหตุที่สำคัญไม่น้อยไปกว่ากันก็คือ การต่างประเทศในช่วงสงครามเย็นของฟิลิปปินส์ในการรับบทเป็นพันธมิตรที่ไว้วางใจได้ในความ

สัมพันธ์กับสหรัฐฯ นั้น สุรพงษ์ชี้ว่ามาจากเหตุผลที่ทั้งสองฝ่ายมีความสัมพันธ์ในลักษณะแบบ “น้ำพึ่งเรือเสือพึ่งป่า” และความสัมพันธ์ในลักษณะพิเศษแบบนี้มีที่มาจากผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับฐานอำนาจรัฐ และเหตุผลทางภูมิรัฐศาสตร์เป็นสำคัญ (สุรพงษ์ ชัยนาม 2561ค, 27)

ความสำคัญของฟิลิปปินส์ต่อผลประโยชน์ทางยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ในภูมิภาคแปซิฟิกตะวันตกในสมัยสงครามเย็นนั้นเข้าใจได้ไม่ยาก เพราะการดูแลเสรีภาพและความมั่นคงปลอดภัยในเส้นทางเดินเรือเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของสหรัฐฯ และประเทศพันธมิตรของสหรัฐฯ ในภูมิภาค การดำเนินยุทธศาสตร์ปิดล้อมสกัดกั้นการขยายอิทธิพลของคอมมิวนิสต์ในเอเชียตะวันออกเฉียงและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมทั้งความร่วมมือทางการทหารและความมั่นคงกับมิตรประเทศของสหรัฐฯ ตั้งแต่ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ สาธารณรัฐจีน ไปจนถึงเวียดนามใต้ และประเทศไทย ทำให้การตั้งฐานทัพของสหรัฐฯ ในภูมิภาคในจุดที่สามารถควบคุมและเคลื่อนไหวในทางยุทธศาสตร์ได้ถนัดจึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการดำเนินยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ และฟิลิปปินส์ตอบโจทย์ยุทธศาสตร์ข้อนี้ให้แก่สหรัฐฯ ทั้งฐานทัพอากาศคลาร์ก และฐานทัพเรือที่อ่าวซูบิก ส่วนความสำคัญของสหรัฐฯ ต่อผลประโยชน์ในด้านการเสริมสร้างฐานอำนาจของฟิลิปปินส์นั้น นอกจากสหรัฐฯ จะให้ความช่วยเหลือฟิลิปปินส์ด้านความมั่นคงและการทหารในการปราบปรามกองกำลังติดอาวุธต่อต้านอำนาจรัฐของขบวนการคอมมิวนิสต์ภายในประเทศแล้ว ในสมัยสงครามเย็น “สหรัฐฯ ยังเป็นแหล่งความช่วยเหลือทุกด้านแก่ฟิลิปปินส์ ... ประธานาธิบดีฟิลิปปินส์ทุกคนตระหนักดีว่าความช่วยเหลือจากรัฐบาลสหรัฐฯ เป็นสิ่งที่ขาดมิได้และมีความสำคัญยิ่งต่อการรักษาฐานอำนาจของตน อีกทั้งต่างรู้ดีว่าหากมีนโยบายตีตนออกห่าง หรือตัดขาดจากสหรัฐฯ เมื่อใด ก็เท่ากับเป็นการตัดท่อน้ำเลี้ยงของตนเอง หรือเป็นการทำลายแหล่งอุปถัมภ์ทางการเมือง” (สุรพงษ์ ชัยนาม 2561 ค, 27)

ในกรณีของบรูไน ซึ่งเป็นรัฐขนาดเล็กเช่นเดียวกับสิงคโปร์ แต่ได้รับเอกราชโดยสมบูรณ์จากอังกฤษภายหลังจากมาเลเซียและสิงคโปร์ สภาพแวดล้อมของการเมืองระหว่างประเทศในทศวรรษ 1970 และ 1980 ที่บรูไนเตรียมการไปสู่การเป็นประเทศเอกราชนั้นมีเหตุปัจจัยและปัญหาระหว่างประเทศในภูมิภาคแตกต่างจากสมัยทศวรรษ 1950 และทศวรรษ 1960 อันเป็นระยะเวลาการดำเนินไปสู่เอกราช

ของมาเลเซียและสิงคโปร์อย่างมาก ส่วนที่เปลี่ยนแปลงแตกต่างอย่างชัดเจนคือ บทบาทและแนวทางดำเนินนโยบายการต่างประเทศของจีนและของสหรัฐอเมริกา ต่อภูมิภาค กับ การเปลี่ยนแปลงสภาพปัญหาความขัดแย้งในอินโดจีนจากสงคราม เวียดนามที่สหรัฐฯ เข้าแทรกแซงด้วยกำลังทหาร มาเป็นความขัดแย้งอันเกิดจาก เวียดนามใช้กำลังเข้ายึดครองกัมพูชา

งานวิจัยของสุรพงษ์ชี้ให้เห็นว่า ในบริบทที่บรูไนกำลังเตรียมการเป็น เอกราชและหาทางเรียนรู้จากประสบการณ์ของประเทศเพื่อนบ้านนั้น สิงคโปร์ มีอิทธิพลอยู่ไม่น้อยในการกำหนดแนวทางและบทบาทในด้านการต่างประเทศของ บรูไน ทั้งนี้เพราะทั้งสิงคโปร์และบรูไนเผชิญกับเงื่อนไขข้อจำกัดทางภูมิรัฐศาสตร์ ที่ใกล้เคียงกัน กล่าวคือทั้ง 2 ประเทศต่างจัดเป็นประเทศขนาดเล็กที่ตั้งอยู่ใน จุดยุทธศาสตร์สำคัญ ในภูมิภาคเดียวกันและตั้งประชิดติดต่อกับประเทศที่มีขนาดใหญ่กว่ามาก ในกรณีของบรูไนตอนเริ่มต้นเป็นเอกราช ยังเป็นประเทศที่มั่งคั่งด้วย ทรัพยากรพลังงานซึ่งมีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ นอกจากนั้น ความเป็นประเทศ เล็กขนาดนครรัฐอย่างสิงคโปร์และบรูไนทำให้การป้องกันประเทศจากภัยคุกคาม ภายนอกทำได้ค่อนข้างจำกัด แต่ประเทศทั้ง 2 ก็มีประสบการณ์ความคล้ายคลึงกัน ในตอนที่ได้รับเอกราช นั่นคือ ทั้งคู่ต่างต้องเผชิญกับการคุกคามจากประเทศ ที่ใหญ่กว่าซึ่งตั้งประชิดกัน

ในกรณีของสิงคโปร์คือขณะที่อังกฤษจัดการเรื่องเอกราชของมาลายา อังกฤษได้จัดการสิงคโปร์ให้รวมอยู่ในสหพันธรัฐมาเลเซียที่ประกอบด้วยมาลายา บอร์เนียวเหนือ และสิงคโปร์ ในขณะที่อินโดนีเซียไม่พอใจการจัดตั้งสหพันธรัฐ มาเลเซีย เพราะประธานาธิบดีซูการ์โนเห็นว่าแท้ที่จริงแล้วอังกฤษตั้งใจใช้สหพันธรัฐ มาเลเซียเป็นเครื่องมือของจักรวรรดินิยมใหม่โดยอังกฤษเป็นผู้ “ชักใยอยู่เบื้องหลัง” อีกทั้งการคงฐานทัพของอังกฤษไว้ที่สิงคโปร์ทำให้อินโดนีเซียยิ่งเชื่อว่าอังกฤษตั้งใจ คงอิทธิพลไว้ในภูมิภาค และถือเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของอินโดนีเซียโดยตรง ซูการ์โนจึงดำเนินนโยบายอย่างแข็งกร้าวต่อสหพันธรัฐมาเลเซียที่เพิ่งเป็นเอกราช เกือบจะในทันทีด้วยการประกาศนโยบายเผชิญหน้าและ “บดขยี้มาเลเซีย” แม้ภายหลัง เมื่อสิงคโปร์ถูกขับออกจากสหพันธรัฐมาเลเซียในปี 1965 อินโดนีเซียในสมัย ประธานาธิบดีซูฮาร์โตในระยะแรกก็ยังคงระวางสิงคโปร์อยู่มากเพราะพลเมือง ส่วนใหญ่ของสิงคโปร์เป็นคนจีน อินโดนีเซียซึ่งกำลังดำเนินการกวาดล้างสมาชิก

พรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซียซึ่งประกอบด้วยคนเชื้อสายจีนจำนวนมาก จึงคิดว่า สิ่งโคปร้อาจให้การสนับสนุนสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซีย (สุรพงษ์ ชัยนาม 2561 ง, 28 – 32)

ในกรณีของบรูไน ภัยคุกคามต่อความมั่นคงจากประเทศที่ใหญ่กว่ามาจาก สหพันธรัฐมาเลเซีย ทั้งนี้เป็นเพราะบรูไนปฏิเสธที่จะเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสหพันธรัฐ มาเลเซีย และในปี 1962 มาเลเซียร่วมกับอินโดนีเซียเคยแทรกแซงการเมืองภายใน ของบรูไนด้วยการสนับสนุนฝ่ายต่อต้านอำนาจการปกครองของสุลต่านให้ทำ รัฐประหาร และเมื่อทำไม่สำเร็จมาเลเซียก็ให้ความช่วยเหลือฝ่ายกบฏด้วยการให้ ที่พิทักษ์ นอกจากนี้ มาเลเซียยังเคลื่อนไหวกว้างไกลในเวทีสหประชาชาติเรียกร้องการ ปกครองแบบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนบรูไน (สุรพงษ์ ชัยนาม 2561 ก, 43)

ด้วยเหตุผลกีดกันจากปัจจัยทางภูมิรัฐศาสตร์ ความจำเป็นของรัฐบาลเล็ก ที่มีฐานอำนาจรัฐจำกัด และสภาวะความสัมพันธ์กับประเทศใหญ่ที่ตั้งประชิด ติดต่อกันแต่ไม่อาจวางใจกันได้สนิท ทำให้บรูไนกำหนดแนวนโยบายและบทบาท ในด้านการต่างประเทศโดยจัดการวางความสัมพันธ์ซ้อนกันจากวงกว้างสุดเข้ามาหา วงในสุด คือ วงกว้างสุดคือการแสวงหามิตรประเทศในวงสหประชาชาติ วงถัดมา คือการเข้าเป็นสมาชิกเครือจักรภพอังกฤษที่จะทำให้บรูไนนอกจากคงความสัมพันธ์ พิเศษกับอังกฤษอยู่ต่อไปแล้วยังเปิดโอกาสให้บรูไนได้แลกเปลี่ยนประสบการณ์กับ ประเทศทั้งที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนาที่เป็นสมาชิกในเครือจักรภพ อีกวงหนึ่ง เป็นวงที่บรูไนใช้จัดความสัมพันธ์กับโลกอิสลามซึ่งรวมทั้งมาเลเซียและอินโดนีเซีย คือการเป็นสมาชิกขององค์การประชุมอิสลาม (OIC: Organization of Islamic Conference) และวงในสุดและสำคัญต่อความมั่นคงของบรูไนที่สุดเป็นวง ความร่วมมือภูมิภาคคืออาเซียน (สุรพงษ์ ชัยนาม 2561 ก, 46 – 49)

กรณีของอินโดนีเซีย สุรพงษ์ (2561 ข, 27) ชี้ให้เห็นว่า แม้ในระยะแรก หลังจากอินโดนีเซียเป็นเอกราช อินโดนีเซียต้องการเล่นบทบาทผู้นำในการสร้าง ระเบียบและความมั่นคงของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตามแนวความคิด ค่านิยมอุดมการณ์ของประเทศ “ที่มีความภาคภูมิใจในชัยชนะของการปฏิวัติ ชาตินิยม” เหนือประเทศที่เคยเป็นเจ้าจักรวรรดินิยม คือ เนเธอร์แลนด์ และพยายาม ขัดขวางการเป็นเอกราชของสหพันธรัฐมาเลเซียด้วยการดำเนินนโยบายประจันหน้า

อย่างแข็งแกร่งที่ประกาศการ “บดขยี้มาเลเซีย” แต่ความต้องการจะเป็นผู้นำภูมิภาคของอินโดนีเซียแล้วหันมาใช้การกดดันด้วยกำลังเพื่อบีบบังคับประเทศอื่นแบบนั้นนอกจากจะไม่ใช่วิธีการที่ดีที่จะทำให้ประเทศอื่นๆ ยอมรับการนำอินโดนีเซียและซุการ์โนแล้ว การใช้กำลังกดดันบีบบังคับเป็นเครื่องมือดำเนินนโยบายโดยที่ประเทศตนก็หาได้มีฐานอำนาจรัฐที่เข้มแข็งและมีศักยภาพเพียงพอที่จะข่มขู่ประเทศอื่นด้วยวิธีเช่นนั้นได้ ในไม่ช้าใครๆ ก็จะรู้ว่าประเทศนั้นไม่ได้มีอำนาจอยู่จริง เมื่อการบีบบังคับแบบนั้นเจอเข้ากับแรงต้านทานของประเทศเป้าหมายและไม่ได้รับการสนับสนุนจากนานาประเทศ สภาพอำนาจตามความเป็นจริงก็จะปรากฏขึ้นและทำให้ประเทศนั้นไม่เพียงแต่จะไม่ประสบความสำเร็จในการใช้อำนาจบีบบังคับที่ได้ทำไปแล้ว แต่ยังทำให้ประเทศนั้นสูญเสียความน่าเชื่อถือในสายตาของนานาชาติและในกรณีของซุการ์โน “ความล้มละลายของนโยบายต่างประเทศ” ก็กลายเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้เขาต้องสูญเสียอำนาจทางการเมืองจนหมดสิ้นในที่สุด

สุรพงษ์ใช้ความล้มเหลวในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของซุการ์โนให้บทเรียนเกี่ยวกับอันตรายของการดำเนินนโยบายต่างประเทศไปตามแรงผลักดันของอุดมการณ์เพื่อสนองผลประโยชน์เฉพาะของผู้นำในการเมืองภายใน โดยไม่คำนึงถึงสภาพการณ์ที่เป็นจริงของอำนาจทั้งของตนเองและของคนอื่นๆ เมื่อเป็นเช่นนั้นแทนที่บทบาทการต่างประเทศซึ่งผู้นำอินโดนีเซียตั้งใจจะเล่นอย่างเป็นอิสระและแข็งขันจะพาไปสู่ความสำเร็จในการเป็นผู้นำของภูมิภาค ก็กลับลงเอยด้วยความเสียหายร้ายแรงในการเมืองภายในอินโดนีเซีย

อินโดนีเซียในสมัยซุฮาร์โตจึงเปลี่ยนแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศไปจากเดิม หันมาดำเนินนโยบายที่สอดคล้องกับสภาพจริงของอำนาจระหว่างประเทศดีขึ้น “ลตอทิพิลครอบงำของปัจฉัยอุดมการณ์ที่มีต่อนโยบายต่างประเทศดังที่เคยมีสูงมากในยุคของซุการ์โน ... เลิกนโยบายประจันหน้าเป็นปฏิปักษ์ต่อมาเลเซียและสิงคโปร์ เข้าร่วมก่อตั้งสมาคมอาเซียน เลิกนโยบายต่อต้านกลุ่มประเทศตะวันตกแต่ยังคงมีนโยบายต่อต้านลัทธิอาณานิคมและจักรวรรดินิยมของทุกฝ่าย ไม่มีนโยบายต่อต้านประเทศคอมมิวนิสต์แต่ต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ เคารพเอกราชและอธิปไตยของทุกประเทศ ไม่ถือวาระระบบการเมืองและเศรษฐกิจที่ต่างกัน อุดมการณ์ต่างกัน จะเป็นอุปสรรคต่อการมีความสัมพันธ์ปกติระหว่างกัน” (สุรพงษ์ ชัยนาม 2561 ข, 111)

จากการวิเคราะห์ สุรพงษ์มิได้ปฏิเสธข้อเสนอของ Holsti ว่าอุดมการณ์ไม่มีผลต่อการเลือกแนวทางและบทบาทด้านการต่างประเทศ การต่อสู้เพื่อเอกราชจะมากจะน้อยย่อมต้องอาศัยอุดมการณ์มาเป็นพลังในการระดมประชาชาติ และผู้นำชาตินิยมของรัฐที่เพิ่งได้รับเอกราชต้องใช้อุดมการณ์มาเป็นเครื่องมือช่วยการสถาปนาการยอมรับอำนาจรัฐที่เข้าสืบทอดอธิปไตยต่อจากเจ้าอาณานิคมเดิม แต่การใช้อุดมการณ์มาชี้นำการกำหนดท่าทีและแนวทางในการดำเนินนโยบายต่างประเทศหรือการเล่นบทบาทการต่างประเทศไปตามอุดมการณ์ โดยไม่คำนึงถึงความมั่นคงภายนอกภายในของรัฐที่เป็นผลประโยชน์แท้จริงและมีความสำคัญไม่คิดถึงฐานอำนาจรัฐที่เป็นจริงว่าเพียงพอและเหมาะสมกับการเล่นบทบาทไปตามอุดมการณ์นั้นได้เพียงใด และยิ่งถ้าไม่ได้ประเมินถึงผลลัพธ์ที่จะตามมาหากการดำเนินการทูตและการต่างประเทศต้องประสบกับความล้มเหลว อิทธิพลของอุดมการณ์ต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศเช่นนี้จะไม่พาไปสู่อะไรนอกจากความล้มเหลวและการสูญเสียความน่าเชื่อถือ สถานะ และอำนาจของประเทศและของผู้นำประเทศ และความเสียหายทางการเมืองและเศรษฐกิจที่จะมีตามมา

บทที่ 5

การอ่านสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ
จากความสัมพันธ์ระหว่างมหานาจอภิภูมิจาค

ภูมิทัศน์ของสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในภูมิภาคหนึ่งๆ มิได้กำหนดจากลักษณะความสัมพันธ์และแนวทางการดำเนินบทบาทและวิเทศব্যของ ประเทศในภูมิภาคเท่านั้น แต่ยังมีมาจกและเปลี่ยนแปลงไปได้โดยผลของการดำเนิน ยุทธศาสตร์ของมหาอำนาจต่อประเทศในภูมิภาค และลักษณะความสัมพันธ์ที่รัฐ ในภูมิภาคมีกับประเทศมหาอำนาจ ทั้ง 2 ด้านนี้เป็นช่องทางเชื่อมโยงโครงสร้าง อำนาจระดับโลกเข้ามาวางเงื่อนไข ทั้งที่เป็นโอกาสและเป็นข้อจำกัดให้แก่การดำเนิน และการบรรลุเป้าหมายของนโยบายต่างประเทศ

มหาอำนาจกับการเปลี่ยนแปลงระบบระหว่างประเทศในภูมิภาค

ก่อนจะพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างมหาอำนาจกับระบบระหว่าง ประเทศในภูมิภาคจากการสังเคราะห์งานวิจัยของสุรพงษ์ มีข้อสังเกตที่ควรกล่าว ถึงในที่นี้ว่า สุรพงษ์พิจารณาประเทศเพื่อนบ้านของไทยทั้งทางบกและทางทะเล โดยเกณฑ์ของ “ภูมิภาค” เป็นสำคัญ แต่ตั้งที่กล่าวมาแล้วในบทก่อนว่าการเป็น ภูมิภาคและการกำหนดขอบเขตของภูมิภาคว่าอยู่ที่ไหนมิได้กำหนดแต่โดยเงื่อนไข ทางภูมิศาสตร์ แต่ “ภูมิภาค” ส่วนหนึ่งเป็นผลของการริเริ่มและการตัดสินใจทาง

การเมืองระหว่างประเทศ และอีกส่วนหนึ่งเป็นผลของความคิดที่มาจากการร่วมกันยึดถือว่าประเทศไหนจะมองเห็นว่าประเทศใดบ้างที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกัน

ในแง่นี้ ในสมัยก่อนหน้าจะเกิดรัฐสมัยใหม่ในภูมิภาคที่เรียกกันแพร่หลายในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ว่า “เอเชียตะวันออกเฉียงใต้” ซึ่งจะกลายมาเป็นกรอบจัดประเทศเพื่อนบ้านของไทยในงานวิจัยของสุรพงษ์ช่ออินท์ที่หนึ่งนั้น ถ้าหากดูการติดต่อกันค้าขายทางทะเลจากจีนและริวกิวผ่านภูมิภาคนี้ไปจนถึงเปอร์เซีย ก็จะมีมองเห็นภูมิศาสตร์การค้าทางไกลครอบคลุมอาณาบริเวณกว้างใหญ่ไพศาล หรือถ้าหากจะดูพื้นที่ที่วรรณกรรมรามายณะ หรือพุทธศาสนาแพร่หลาย ก็จะมีมองเห็นภูมิศาสตร์ทางวัฒนธรรมที่แผ่ไปในพื้นที่ขนาดใหญ่ข้ามมหาสมุทรเช่นเดียวกัน แต่รัฐโบราณที่เรียงรายอยู่ในภูมิศาสตร์ของการค้าทางไกลก็ดี หรือในภูมิศาสตร์ทางวัฒนธรรมก็ดี ยังมีได้มีแนวคิดและสำนึกรับรู้เกี่ยวกับ “ภูมิภาค” อย่างที่รวมตัวหรืออย่างที่ไม่แบ่งภาคกันในขอบเขตที่จำเพาะเจาะจง และในความหมายที่เป็นที่รับรู้เข้าใจตรงที่เห็นอยู่ในปัจจุบันว่า เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเป็นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ของอาเซียน (ดูข้ออภิปรายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงขอบเขตและอัตลักษณ์ของภูมิภาคใน Roberts 2011)

จักรวรรดินิยมตะวันตกและสภาวะอาณานิคมทั้งโดยตรงและโดยอ้อม อันเป็นผลของจักรวรรดินิยม คือเหตุสำคัญที่สุดที่นำมาเปลี่ยนสภาพของพื้นที่และภูมิศาสตร์เศรษฐกิจและวัฒนธรรมของรัฐโบราณ เปลี่ยนรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างพื้นที่และการแบ่งเขตแดน เปลี่ยนแปลงหลักการและระบบการบริหารจัดการสำหรับการปกครองเหนือพื้นที่ การจะเข้าใจแรงผลักดันจูงใจและความหมายที่แต่ละฝ่ายมองเห็นกันและกันในความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านทางบกและทางทะเลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และในความสัมพันธ์ระหว่างกันเองของประเทศเพื่อนบ้านเหล่านี้ภายหลังได้รับเอกราช จำเป็นต้องพิจารณาผลของสภาวะอาณานิคมโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การลงหลักปักฐานของเหตุปัจจัยในสมัยอาณานิคมที่ส่งผลต่อการก่อตัวของรัฐสมัยใหม่ในอาณาเขตอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งพื้นที่ตามเส้นเขตแดนของรัฐ การจัดเขตการปกครองภายใน และการสร้างระบบบริหารราชการในเชิงหน้าที่และในเชิงพื้นที่ เป็นต้น เช่นเดียวกันกับสมัยอาณานิคม มหาอำนาจในสมัยหลังอาณานิคมมาแล้วก็มีบทบาทอย่างมากต่อการสร้างความเป็นภูมิภาคและเปลี่ยนการกำหนดขอบเขตของภูมิภาค

ผลพวงอันเกิดจากสภาวะอาณานิคม และการตอบสนองของประเทศในภูมิภาคต่อผลดังกล่าวภายหลังจากการได้รับเอกราชกลายเป็นทั้งโจทย์สำหรับการต่างประเทศ และเป็นโจทย์สำหรับการแก้โจทย์ดังกล่าวผ่านการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ไม่เฉพาะแต่ของไทย แต่รวมถึงของทุกๆ ประเทศในภูมิภาคพร้อมกับเป็นตัวผลักดันระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคให้เปลี่ยนรูปแบบไปจากลักษณะในสมัยอาณานิคม ที่ Barry Buzan (1991, 219 - 221) เรียกว่าระบบ overlay มาสู่ลักษณะที่รัฐในภูมิภาคภายหลังได้รับเอกราชในขั้นแรก พยายามสร้างบทบาทการนำของตนในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยยึดถือเป้าหมายและการดำเนินการตามแนวทางของตัวเองเป็นที่ตั้ง และหาทางทำให้ประเทศเพื่อนบ้านอื่นเป็นฝ่ายต้องยอมรับบทบาทและการนำอย่างที่ต้องการ แต่ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงๆ กลับทำให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้กลายเป็น regional หรือ sub-regional security complex (Buzan 1991, 190) เพราะสภาวะการขึ้นต่อกันและกันทางความมั่นคง (security interdependence) ของประเทศเหล่านี้มีความเข้มข้นมากขึ้นกว่าในระบบแบบ overlay ที่ความมั่นคงของแต่ละพื้นที่ขึ้นอยู่กับอำนาจเหนือพื้นที่ของประเทศที่เป็นเจ้าอาณานิคม

การจำแนกความแตกต่างในรูปแบบและลักษณะความสัมพันธ์ของรัฐจากการเปลี่ยนแปลงในระบบระหว่างประเทศของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตามลำดับเวลา ตั้งแต่ช่วงก่อนหน้าสงครามโลกครั้งที่สอง ช่วงสงครามเย็นไปจนถึงระยะสิ้นสุดสงครามเย็น จึงแบ่งตามกรอบของ Buzan ออกมาพิจารณาได้ดังนี้

Overlay: งานด้านความมั่นคงศึกษาของ Barry Buzan (1991, 219 - 221; Buzan and Waever 2003, 61 - 64) ให้ความหมายของระบบระหว่างประเทศระดับภูมิภาคที่มีลักษณะ overlay ซึ่งโดยศัพท์แปลว่าการครอบ การปิดทับบดบัง หรือการหุ้มเคลือบไว้ ว่าหมายถึง การที่พื้นที่หนึ่งถูกอำนาจอื่นจากภายนอกเข้ามาครอบครอง และโดยเหตุนี้ จึงตกอยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมของฝ่ายอื่น ทั้งทางการเมืองการปกครอง การทหาร และความมั่นคง ส่งผลให้พลวัตในท้องถิ่นที่เคยมีมาแต่เดิม เช่น แบบแผนความสัมพันธ์ หรือรูปแบบความขัดแย้งหรือการแข่งขันอิทธิพลภายในพื้นที่นั้น เปลี่ยนรูปจากเดิมไปจนหมด และพลวัตใหม่ แบบแผนความสัมพันธ์ใหม่ หรือการปรับและจัดแกนความขัดแย้งและแข่งขันอิทธิพลที่เกิดขึ้นใหม่ ภายในพื้นที่นั้น และระหว่างพื้นที่นั้นกับพื้นที่อื่น จะเป็นไปตามอำนาจบังคับจาก

ภายนอกที่เข้ามาครอบเคลือบปิดพื้นที่นั้นอยู่ รูปแบบที่โดดเด่นชัดเจนที่สุดของ overlay ในความหมายนี้แน่นอนว่าเป็นระบบอาณาณานิคม

สภาพแวดล้อมของการต่างประเทศไทยในระดับภูมิภาคก่อนหน้า สงครามโลกครั้งที่ 2 ตกอยู่ท่ามกลางระบบระหว่างประเทศที่มีลักษณะ overlay แบบอาณาณานิคม ซึ่งเข้ามากดทับพลวัตเดิม และเปลี่ยนรูปแบบแผนความสัมพันธ์ ที่มีมาแต่เดิม รวมทั้งความขัดแย้งแก่งอิทธิพลระหว่างรัฐเพื่อชิงสถานะความเป็นใหญ่เหนือพื้นที่ในภูมิภาคที่มีมาแต่ดั้งเดิม ใน 4 รัชกาลภายหลังจากกรุงศรีอยุธยา เสียแก่พม่ายังคงต้องกังวลด้วยการศึกการสงครามกับทั้งฝ่ายพม่าและฝ่ายญวน ซึ่งเป็นอำนาจใหญ่อยู่ในภูมิภาคทางตะวันตกและทางตะวันออก แต่เมื่อประเทศ จักรวรรดินิยมตะวันตกเข้ามาครอบและควบคุมพื้นที่โดยรอบให้กลายเป็น overlay โดยด้านหนึ่งตกเป็นของอังกฤษ อีกด้านหนึ่งตกเป็นของฝรั่งเศส ส่วนพื้นที่หมู่เกาะ ในมหาสมุทรนั้นแบ่งกันไประหว่างส่วนที่ตกเป็นของอังกฤษ ของดัตช์ ของโปรตุเกส และของสเปนที่ต่อมากจะเปลี่ยนมือมาเป็นของอเมริกัน สภาพแวดล้อมทางความ มั่นคงของไทยในภูมิภาคก็เปลี่ยนแปลงไปด้วย พร้อมกับแบบแผนความสัมพันธ์ ระหว่างประเทศเดิมที่ไทยเคยมีกับรัฐที่อยู่รายรอบก็เปลี่ยนแปลงไปด้วยเช่นกัน กล่าวได้ว่า หลังจากอังกฤษและฝรั่งเศสตกลงให้สยามเป็นแนวกันชนระหว่างพื้นที่ overlay ของทั้ง 2 ฝ่าย และสยามแก้ปัญหากับฝรั่งเศสได้ข้อตกลงเรื่องเขตแดนกัน เรียบร้อยแล้ว สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศของไทยในช่วงเวลาที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้อยู่ในระบบระหว่างประเทศแบบ overlay ที่ถูกควบคุมโดยอำนาจ จักรวรรดินิยมเป็นลักษณะเด่นเช่นนี้ นับได้ว่าเป็นสภาพแวดล้อมที่ทำให้ไทย ปลอดภัยกังวลได้มากเกี่ยวกับปัญหาความมั่นคงจากภายนอกและใส่ใจกับปัญหา ความมั่นคงภายในได้เต็มที่ โดยปัญหาความมั่นคงภายในที่สำคัญที่สุดของไทย ในช่วงเวลาดังกล่าวคือการรักษาอำนาจของระบอบการปกครองภายในประเทศ

อย่างไรก็ดี ความที่พื้นที่ overlay รายรอบประเทศไทยตกอยู่ในเงื่อนไข ของพัฒนาการภายในของแต่ละพื้นที่ ที่แตกต่างกันไปและไม่สม่ำเสมอ เพราะ อยู่ในเขตอำนาจของประเทศเจ้าจักรวรรดินิยมคนละประเทศ หรือแม้จะอยู่ในเขต อำนาจของเจ้าจักรวรรดิประเทศเดียวกัน เช่น มาลายา และพม่า แต่การจัดการ ปกครองของอังกฤษและความสัมพันธ์ระหว่างอังกฤษกับชนชั้นนำและประชากรใน ท้องถิ่นในมาลายา ก็แตกต่างกันอย่างมาก และแยกเป็นคนละส่วนกับการปกครอง

ของอังกฤษในพม่า

ความแตกต่างในการจัดการปกครองเหนือพื้นที่ส่วนต่างๆ และเหนือประชากรแต่ละกลุ่ม และความไม่สม่ำเสมอในการพัฒนาระหว่างพื้นที่แต่ละส่วน และในพลวัตของความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มการเมืองภายในท้องถิ่นแต่ละแห่ง ทำให้พื้นที่ overlay ภายใต้อำนาจของเจ้าจักรวรรดินิยมตะวันตกทั้งหมดนี้สะสมเงื่อนไขความขัดแย้งไว้แตกต่างกัน ที่รอการปะทุออกมาเป็นปัญหาเมื่อประเทศเจ้าจักรวรรดิถอนตัวและมอบเอกราชให้แก่รัฐที่เข้ารับสืบทอดอธิปไตยเหนือพื้นที่เหล่านี้

พื้นที่ overlay ทั้งหมดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีจุดร่วมเดียวกันอยู่ 2 เรื่องที่สำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในภูมิภาคและต่อการต่างประเทศของไทย เรื่องแรก คือการเผชิญกับกองทัพของจักรวรรดิญี่ปุ่นในสงครามโลกครั้งที่ 2 เข้ามาสลายอำนาจของประเทศเจ้าจักรวรรดินิยมตะวันตกที่ครอบพลวัตของท้องถิ่นเหนือพื้นที่ overlay เหล่านี้มานานให้ถึงเวลาต้องนับถอยหลังสู่การรวบสาน เรื่องที่สอง เป็นพลังที่สะสมอยู่ในพื้นที่ overlay ที่ตกเป็นอาณานิคม และพลังนั้นยิ่งถูกปลุกเร้าให้แรงมากขึ้น เมื่อเห็นญี่ปุ่นสามารถเอาชนะในการรบกับประเทศเจ้าจักรวรรดินิยมตะวันตกทุกแห่งในตอนต้นของสงครามโลกครั้งที่ 2 ในเอเชียแปซิฟิก พลังที่พบในพื้นที่ overlay ทุกหนแห่งดังกล่าวนี้คือพลังชาตินิยม

อย่างไรก็ดี จากพลังชาตินิยมของประเทศไทยที่ถูกเว้นจากการเป็น overlay และจากโอกาสที่กองทัพแห่งจักรวรรดิญี่ปุ่นเข้ามาเปลี่ยนอำนาจในระบบระหว่างประเทศแบบ overlay ในภูมิภาคที่ถูกครอบไว้โดยประเทศจักรวรรดินิยมตะวันตก ได้เปิดทางให้ไทยกลายเป็นประเทศแรกในภูมิภาค ที่มีโอกาสดำเนินแนวทางนโยบายและบทบาทในด้านการต่างประเทศ ในลักษณะที่ใช้การดำเนินการทางการทูตและการทหารเป็นแนวทางขยายอำนาจและแสดงบทบาทการเป็นผู้นำของชาติไทยที่ “ใหญ่ในบูรพา” ด้วยการผนวกดินแดนจากพื้นที่ overlay ที่อยู่ใ้อำนาจของจักรวรรดิอังกฤษในพม่า มาลายา และที่อยู่ในอำนาจของจักรวรรดิฝรั่งเศสในอินโดจีนส่วนกัมพูชาและลาว

แนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศและการแสดงบทบาทในภูมิภาคที่ไทยเลือกทำในช่วงก่อนและระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 สร้างแบบแผนของ

การต่างประเทศที่จะได้เห็นลักษณะเดียวกันแบบนี้ต่อมาและเทียบเคียงกันได้กับแนวทางและบทบาทที่เวียดนาม อินโดนีเซีย และในระดับที่ย่อมลงมา คือมาเลเซีย เลือกดำเนินกับประเทศเพื่อนบ้านภายหลังจากที่ประเทศเหล่านี้ได้รับเอกราชตั้งนั้น ถ้าหากจะมีใครที่เป็นผู้นำของไทยที่จะเข้าใจแรงจูงใจของโฮจิมินห์ของชูการ์โน หรือของตงกุกอัครเราะห์มานได้เป็นอย่างดี ผู้นำคนนั้นก็คือ จอมพล ป. พิบูลสงคราม

บทบาทและแนวทางการต่างประเทศของเวียดนามในอินโดจีน บทบาทและแนวทางการต่างประเทศของอินโดนีเซียต่อเพื่อนบ้านอย่างมาเลเซีย ต่ออิเรียนจายาและติมอร์ตะวันออก บทบาทและแนวทางการต่างประเทศของมาเลเซียต่อบรูไนและสิงคโปร์ มีผลทำให้พื้นที่ความมั่นคงที่เคยมีลักษณะ overlay ในระบบระหว่างประเทศแบบจักรวรรดินิยมเปลี่ยนแปลงมาอยู่ในรูปที่ Barry Buzan เรียกว่า regional security complex และพลวัตภายใน regional หรือ sub-regional security complex แต่ละแห่งและผู้เล่นบทบาทเป็นอำนาจใหญ่อยู่ใน security complex แต่ละพื้นที่นี้เองที่ควรพิจารณาควบคู่ไปกับพลวัตของสงครามเย็น เพราะความจริงแล้ว ปัญหาการเมืองระหว่างประเทศในภูมิภาคที่แต่ละประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต้องการกำหนดผล และอยู่ในวิสัยความสามารถที่จะกำหนดผลให้เป็นไปในทางใดทางหนึ่งได้ ไม่ใช่สงครามเย็นระหว่างประเทศมหาอำนาจ แต่เป็นประเด็นปัญหาใน security complex ระดับอนุภูมิภาค และผลลัพธ์ทางความมั่นคง/ไม่มั่นคงที่จะตามมาจากประเด็นปัญหาเหล่านั้น ที่กระทบโดยตรงต่อผลประโยชน์ของแต่ละฝ่าย

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

ไม่อาจพิจารณาแต่เฉพาะการจัดการให้เกิดความมั่นคงในพื้นที่ส่วนตนโดยลำพังเท่านั้นได้ แต่จะต้องคำนึงถึงอำนาจและการรักษาความมั่นคงที่อยู่ในพื้นที่ส่วนอื่น และปัญหาความมั่นคงหรือภัยคุกคามจากพื้นที่ส่วนอื่นใน complex เดียวกันที่จะกระทบมาถึงด้วย ปัญหา security dilemma คือรูปการณ์ที่ชัดเจนที่สุดของ security interdependence

ปัจจัยผลักดัน security interdependence ระหว่างพื้นที่ส่วนต่างๆ ที่ส่งผลต่อเขตพิสัยกว้างแคบใกล้ไกลในการมองพื้นที่และปัญหาความมั่นคงของผู้กำหนดนโยบายตามที่กล่าวข้างต้น ปัจจัยสำคัญที่ควรกล่าวถึง ได้แก่

- (1) อำนาจของแต่ละฝ่ายที่ตั้งประชิดติดต่อกันในทางภูมิศาสตร์ และหลักเกี่ยวกับอำนาจในข้อที่ว่า สมรรถนะการทำงานของอำนาจจะมากหรือน้อยเป็นไปตามระยะทางว่าอยู่ใกล้หรืออยู่ไกล จากหลักการนี้ Buzan จึงเสนอว่าสมรรถนะของอำนาจที่ตั้งอยู่ใกล้กันจะมีโอกาสส่งผลกระทบถึงกันและคุกคามกันและกันได้มากกว่า ทำให้รัฐที่มีเขตอำนาจประชิดติดต่อกันจึงผูกเงื่อนไขของความมั่นคงขึ้นต่อกันและกันอยู่ โดยแต่ละฝ่ายต่างจับตากันและติดตามความเคลื่อนไหวตึรายที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของรัฐที่อยู่ใกล้ หรือที่จะข้ามจากพื้นที่นั้นเข้ามาหาตนได้อยู่เสมอ

ส่วนสำคัญในการกำหนดขอบเขต regional security complex จึงอยู่ในพิสัยการมองของผู้ครองอำนาจและกำหนดนโยบายในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับปัญหาความมั่นคงและภัยคุกคาม และการพิจารณาเหตุปัจจัยสำหรับดำรงสถานะและความมั่นคงของรัฐ ว่าผู้กำหนดนโยบาย เมื่อมองออกจากศูนย์กลางอำนาจของตน มองไปที่พื้นที่ส่วนไหนบ้าง มองออกไปใกล้ไกลเพียงใด และเห็นอะไรเป็นเหตุและเป็นปัจจัยสำคัญที่เป็นผลประโยชน์และที่จะมากกระทบต่อสถานะและความมั่นคงของตน จากพิสัยการมองของแต่ละรัฐหรือของผู้ครองอำนาจในแต่ละพื้นที่ ในระยะเวลาช่วงหนึ่งๆ ความเป็นไปได้ที่เห็นวงของ regional security complex ซ้อนกันอยู่หลายวง โดยบางรัฐก็มองเห็นรัฐของตนเองอยู่ในวงซ้อนของ regional security complex เหล่านั้นพร้อมกันไป

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

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

อย่างแรก คือการแบ่งเขตปกครองและกำหนดขอบเขตของพื้นที่ที่จะสร้างความพอใจหรือไม่พอใจให้เกิดขึ้นแก่คนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องอยู่กับพื้นที่นั้น แต่ตราบเท่าที่อำนาจครอบพื้นที่ ซึ่งในที่นี้คือประเทศจักรวรรดินิยมตะวันตก ยังคงดำรงอยู่อย่างเข้มแข็งและควบคุมพลวัตในพื้นที่นั้นได้ ความพอใจหรือไม่พอใจของคนในท้องถิ่นก็ไม่สู้จะมีผลเปลี่ยนแปลงอะไรได้ แต่เมื่ออำนาจที่เคยครอบอยู่นั้นถึงเวลาถอนตัวออกไป ความพอใจ/ไม่พอใจเกี่ยวกับการแบ่งเขตอำนาจปกครองและขอบเขตของพื้นที่สมัยอาณานิคมจะกลายมาเป็นประเด็นปัญหาของผู้รับสืบทอดอำนาจนั้นต่อมา เช่นในพื้นที่อินโดจีนของฝรั่งเศสที่ประกอบด้วย 10 แขวงของลาว ตังเกี๋ย อันนัม และโคชินไชน่า กับกัมพูชา จะรวมกันเป็นหนึ่งหรือจะแบ่งกันอย่างไรและเขตใดอยู่ในอำนาจของใคร การแบ่งหรือการรวมในอินโดจีนสมัยอาณานิคมได้สร้างแรงจูงใจแบบใดขึ้นมาแก่ฝ่ายต่างๆ อย่างไรบ้าง หรือดินแดนในหมู่เกาะที่ประกอบด้วยประชากรที่เป็นมุสลิมเป็นส่วนใหญ่แต่ถูกอำนาจของดัตช์และอำนาจของอังกฤษปกครองแยกส่วนกันมา เมื่อประเทศจักรวรรดินิยมตะวันตกถอนตัวออกไป และอำนาจและพลวัตในพื้นที่กลับมาอยู่ในความควบคุมของท้องถิ่นอีกครั้ง

พื้นที่เหล่านี้ควรรวมกันหรืออยู่ร่วมกันในรูปแบบและด้วยอำนาจการนำของใครฝ่ายใด เป็นประเด็นใหญ่ ที่สร้างแรงจูงใจและปัญหาให้แก่แต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ที่จะกลายมาเป็นปมปัญหาความมั่นคงระหว่างประเทศที่ร่วมอยู่ใน regional หรือ sub-regional security complex

ผลอย่างที่สอง คืออำนาจครอบพื้นที่แบบ overlay ของประเทศจักรวรรดินิยมตะวันตกอาจหยุดพลวัตที่เคยมีมาแต่เดิมในแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐแบบเก่าเอาไว้ได้ตลอดช่วงเวลาของสมัยอาณานิคม แต่ก็มีได้หมายความว่าแบบแผนความสัมพันธ์เดิมที่เคยมีอยู่ในภูมิภาค เช่น รัฐบรรณาการ หรือระบบส่งส่วยหลายฝ่ายทำให้แก่ศูนย์กลางอำนาจหลายแห่งพร้อมๆ กัน จะหมดอิทธิพลในการสร้างส่งความหมายข้ามมาถึงสมัยหลังต่อมา เพราะอย่างน้อยต้องไม่ลืมว่า ประเทศเจ้าจักรวรรดิอาจเปลี่ยนสภาพและแบบแผนความสัมพันธ์เดิมไปได้ก็จริง แต่ไม่อาจเปลี่ยนสภาพที่ตั้งของรัฐหรือชุมชนการเมืองที่อยู่ในพื้นที่นั้นๆ สืบกันมาได้ เมื่ออำนาจควบคุมพื้นที่แบบ overlay ของเจ้าจักรวรรดินิยมตะวันตกถอนออกไป เราจึงอาจเห็นการย้อนกลับคืนมาของพลังจากแบบแผนความสัมพันธ์ในอดีตที่ก่อให้เกิดความไฝ่ฝันถึง “อาณาเขต” ที่จะพากลับคืนสู่ความยิ่งใหญ่อย่างที่ควรจะเป็นหรือดังที่คิดว่าเคยเป็นก่อนหน้าที่ประเทศตะวันตกจะเข้ามาเปลี่ยนรูปแบบความสัมพันธ์นั้นไป แนวทางและบทบาทด้านการต่างประเทศของไทยในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงครามในช่วงก่อนและระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 จัดเข้าข่ายแบบนี้ และความกังวลของไทยต่อ regional security complex ในอินโดจีนมากเป็นพิเศษดังที่งานวิจัยของสุรพงษ์ ชัยนามนำเสนอไว้ ส่วนสำคัญมีเหตุมาจากการย้อนกลับคืนมาของพลวัตเดิมในการแข่งขันครองอำนาจเหนือพื้นที่ลุ่มแม่น้ำโขงระหว่างศูนย์กลางอำนาจที่กรุงเทพฯ กับศูนย์กลางอำนาจที่เวียงจันทน์หรือขึ้นไปยังที่ฮานอยแทน

หรือถ้าจะพิจารณาประเทศเพื่อนบ้านทางตะวันตกของไทยคือ พม่า ก่อนหน้าที่อังกฤษจะเข้ามายึดครองพม่าเป็นเมืองขึ้น ศูนย์กลางอำนาจที่อังวะหรือมณฑลพะลีย์ กับศูนย์กลางอำนาจรัฐที่กรุงศรีอยุธยาถือได้ว่า

อยู่ในวง regional security complex แบบโบราณวงเดียวกัน เพราะต่างฝ่ายต่างก็มองเห็นกันว่าเป็นโจทย์ในการทำศึกสงครามที่จะกำหนดสถานะและความมั่นคงของแต่ละฝ่าย แต่พร้อมกันนั้น ศูนย์กลางอำนาจรัฐที่มีฉันทะเลห์/ อังวะก็อยู่ใน regional security complex อีกแห่งหนึ่งที่มีจีนเป็นผู้ทรงอำนาจที่สำคัญอยู่ด้วย ดังจะเห็นได้จากการที่ทั้ง 2 ฝ่ายทำสงครามระหว่างกันหลายครั้ง โดยการสงครามเหล่านั้นส่งผลมาถึง regional security complex ที่มีพม่ากับกรุงศรีอยุธยาซับซ้อนอยู่ด้วย แต่เมื่อพม่าได้รับเอกราชจากอังกฤษและด้วยเหตุผลทางการเมืองภายในพม่าเอง ทำให้พม่าเลือกแนวทางการต่างประเทศแบบแยกอยู่โดดเดี่ยว แต่ก็ให้เห็นได้ว่าปัญหาชนกลุ่มน้อยไม่ว่าจะเป็นมอญ ไทยใหญ่ กะเหรี่ยง ที่เป็นประเด็นปัญหาความมั่นคงอยู่ในความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า ก็สะท้อนถึงแบบแผนความสัมพันธ์ที่เคยเป็นมาในอดีตอยู่ไม่น้อย

แต่แน่นอนว่า วงของ regional security complex ในยุคก่อนหน้าอาณานิคมดังที่กล่าวมานี้ ไม่น่าจะมีวงใตบนแผ่นดินใหญ่ในสมัยนั้นที่จะคลุมลงมาถึงเกาะสุมาตรา ซวา บาห์ลี หรือฟิลิปปินส์ มินดาเนา เป็นแน่ แม้ว่าการเดินเรือและการติดต่อไปมาค้าขายจากคาบสมุทรหนึ่งไปจนจรดอีกคาบสมุทรหนึ่งจะทำให้มีการติดต่อสัมพันธ์กันอยู่เป็นระยะและในหลายด้าน ไม่เฉพาะแต่การค้าเครื่องเทศ แต่เราสามารถใช้งานวิจัยของสุรพงษ์ ชัยนาม ชุตนโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้าน 4 ประเทศคือ บรูไน อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์ แสดงให้เห็นได้ว่าโดยพลวัตความสัมพันธ์ของไทยกับประเทศเหล่านี้ที่เป็นไปอย่างไร จึงทำให้ในที่สุดแล้ว เอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะกลายมาเป็น regional security complex เดียวกัน

จาก Regional Security Complex มาสู่ Pluralistic Security Community : ในส่วนสุดท้ายซึ่งเป็นกระบวนการต่อเนื่องมาถึงสมัยหลังสงครามเย็นจนถึงปัจจุบัน คือกระบวนการที่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคได้ส่งผลเปลี่ยนแปลงสถานะในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศจากการที่ประเทศแต่ละฝ่ายหาทางจัดการกับปัญหาความมั่นคงที่ตนเผชิญอยู่ใน regional security complex วงต่างๆ แบบแยกส่วนต่างคนต่างคิดต่างคนต่างดำเนินตามแต่แนวทาง

และเครื่องมือที่แต่ละฝ่ายจะเลือกมาใช้ มาเป็นการหาทางสร้างระเบียบที่จะทำให้แต่ละฝ่ายยึดถือหลักการ ปทัสถาน และกฎเกณฑ์กติกาที่จะให้กรอบการอยู่ร่วมกัน และแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างกันโดยสันติวิธี เคารพความเสมอภาคของรัฐอธิปไตยและความแตกต่างหลากหลายในทางสังคมวัฒนธรรม ไม่แทรกแซงการเมืองภายในของกันและกัน สร้างความเป็นหุ้นส่วนทางการพัฒนา และมีกระบวนการประสานการตัดสินใจในปัญหาที่มีร่วมกันโดยยึดหลักฉันทามติ แนวคิดสำหรับติดตามกระบวนการเปลี่ยนแปลงในระบบระหว่างประเทศของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในสมัยสงครามเย็นและหลังสงครามเย็นได้แก่แนวคิดที่ว่าด้วย pluralistic security community ตามข้อเสนอคลาสสิกของ Karl Deutsch (1957; Adler and Barnett, 1998) ความพยายามในการสร้างกรอบความร่วมมือระดับภูมิภาคก่อนหน้าจะเกิดอาเซียนมีจุดริเริ่มขึ้นมาหลายครั้งโดยประเทศต่างๆ ในภูมิภาค เช่น ไทย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ แต่ไม่ประสบความสำเร็จ จนกระทั่งไทยโดยความสนับสนุนของสิงคโปร์เสนอตัวแบบความร่วมมือเข้ามาเปลี่ยนสถานะความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคจาก regional security complex ไปสู่การมาร่วมกันวางหลักการ ปทัสถานและแนวปฏิบัติในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ที่มีแบบแผน มีเป้าหมายและแนวทางให้ทุกประเทศในภูมิภาคยึดถือร่วมกันขึ้นมาได้ (Dreisbach 2004)

บทบาทของมหาอำนาจในพลวัต regional security complex กับการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้

ใน regional security complex ใดที่มหาอำนาจเห็นความสำคัญในการเป็นจุดยุทธศาสตร์สำหรับการถ่วงดุลกับมหาอำนาจอีกฝ่ายหนึ่ง หรือเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ที่ถ้าปล่อยให้ตกอยู่ในอิทธิพลของมหาอำนาจอื่นจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของมหาอำนาจในภูมิภาคได้โดยตรง รัฐอื่นๆ ใน regional security complex นั้นก็จะไม่อาจเป็นฝ่ายวางเงื่อนไขและกำหนดรูปแบบและสถานะความสัมพันธ์ระหว่างประเทศภายในภูมิภาคโดยลำพังได้เพราะมหาอำนาจจะเข้ามาเกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อภูมิภาคได้ในหลายทางด้วยกัน จากงานวิจัยของสุรพงษ์ เราสกักรูปแบบที่มหาอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่าง

ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ออกมาเสนอเปรียบเทียบระหว่างสมัยสงครามเย็นกับในปัจจุบันได้ ดังนี้

1. มหาอำนาจเป็นผู้กำหนดสนามของการแข่งอิทธิพลหรือการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกันว่าจะเกิดขึ้นในพื้นที่ส่วนใดของภูมิภาค และเปลี่ยนพื้นที่นั้นให้กลายเป็นพื้นที่ซึ่งมีนัยสำคัญทางยุทธศาสตร์ ที่มหาอำนาจจะหาทางเข้ามาเป็นผู้กำหนดผลลัพธ์ให้เกิดขึ้นในทางที่สอดคล้องกับเป้าหมายยุทธศาสตร์ของฝ่ายตน

ในสถานการณ์ระหว่างประเทศปัจจุบัน ที่หลายฝ่ายมองว่ากำลังเป็นสงครามเย็นรอบใหม่ระหว่างสหรัฐอเมริกาประเทศที่เป็นขั้วอำนาจเดิมกับสาธารณรัฐประชาชนจีน ที่ก้าวขึ้นมาเป็นขั้วอำนาจใหม่ในระบบระหว่างประเทศ ทะเลจีนใต้ได้กลายเป็นศูนย์กลางของการเผชิญหน้าในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ระหว่างขั้วอำนาจทั้ง 2 รวมทั้งเป็นจุดที่ความขัดแย้งมีแนวโน้มจะยกระดับขยายตัว ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของทั้งภูมิภาคได้

ต่างจากสงครามเย็นคราวก่อน ที่การเผชิญหน้าในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ระหว่างมหาอำนาจต่างขั้ว มีศูนย์กลางของการประจัญกันอยู่บนคาบสมุทรอินโดจีน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเวียดนามและลาว ในเวลานั้นเมื่อสหรัฐอเมริกาถือว่าอินโดจีนมีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ในการสกัดกั้นการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ ทั้งจากสหภาพโซเวียตและสาธารณรัฐประชาชนจีน การตัดสินใจตัดสินผลลัพธ์ว่าอำนาจการปกครองเหนือดินแดนบนคาบสมุทรอินโดจีนจะตกเป็นของฝ่ายไหน และดินแดนแต่ละส่วนจะถูกแบ่งหรือรวมกันอย่างไร ในลักษณะใด จึงไม่ได้ถูกตัดสินโดยผลการต่อสู้เพื่อเอกราชของคนในท้องถิ่นกับเจ้าอาณานิคมฝรั่งเศสว่ากองกำลังฝ่ายใดเป็นฝ่ายได้ชัยชนะและครอบครองพื้นที่ส่วนใหญ่ไว้ได้เท่านั้น แต่ปัจจัยกำหนดผลลัพธ์ที่สำคัญมากกว่านั้น คือการเจรจาต่อรองระหว่างมหาอำนาจที่เกี่ยวข้อง และมหาอำนาจเหล่านั้นได้ให้การยอมรับและยอมปฏิบัติตามข้อตกลงที่เป็นผลจากการเจรจานั้นมากน้อยเพียงใด ดังที่เกิดขึ้นในข้อตกลงเจนีวาปี 1954

กล่าวได้ว่า ไม่ว่าจะ เป็นพื้นที่อื่นใดจีน จะเป็นทะเลจีนใต้ หรือจะเป็นที่ไหนต่อไปอีกก็ตาม สภาวะตามความเป็นจริงมีอยู่ว่า เมื่อใดก็ตามที่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กลายเป็นสนามการแข่งขันหรือการถ่วงดุลระหว่างประเทศมหาอำนาจต่างขั้วขึ้นมา สภาพแวดล้อมด้านความมั่นคงในภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พื้นที่ที่เป็นศูนย์กลางของความขัดแย้ง จะถูกกำหนดโดยมหาอำนาจที่แข่งขันกัน ในสภาวะการณ์เช่นนี้ ความสามารถที่ไทยหรือประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคจะเข้าไปจัดการสภาพแวดล้อมจะทำให้ลำบากมากขึ้น และเมื่อพิจารณาประกอบกับประเด็นในข้อถัดไป ประเทศที่มีสถานะอำนาจและขีดความสามารถน้อยก็ยิ่งจะตกอยู่ในข้อจำกัดมากขึ้นถ้าหากไม่รวมตัวและร่วมมือกันดำเนินยุทธศาสตร์ระดับภูมิภาคที่มีเอกภาพ

2. การแข่งขันและถ่วงดุลระหว่างมหาอำนาจส่งผลต่อการกำหนดและเปลี่ยนแปลงขอบเขตของพื้นที่ยุทธศาสตร์

การประชันอำนาจในทะเลจีนใต้ระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนในสงครามเย็นครั้งใหม่ที่กำลังเกิดขึ้นนี้ แม้ว่าต่างฝ่ายต่างให้ความสำคัญแก่ทะเลจีนใต้ในทางยุทธศาสตร์ก็จริง แต่สนามของการแข่งขันอิทธิพลระหว่างประเทศที่เป็นขั้วอำนาจโลกทั้ง 2 ขยายเลยไกลออกไปจากทะเลจีนใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แน่นนอนว่า จีนถือว่าหมู่เกาะสแปรตลีย์กับอีกหลายเกาะและโคดหินในทะเลจีนใต้เป็นของจีน และจีนต้องการทะเลจีนใต้ให้อยู่ในเขตอิทธิพลของตน แต่ในขณะเดียวกันยุทธศาสตร์ BRI ของจีนแผ่ไปในยูเรเชีย เอเชียใต้ เข้าไปถึงแอฟริกา ส่วนการเข้ามาสกัดอิทธิพลของจีนในทะเลจีนใต้นั้น สหรัฐอเมริกาพิจารณาทะเลจีนใต้โดยถือว่าเป็นส่วนสำคัญในยุทธศาสตร์อินโด - แปซิฟิก ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่ไพศาล จากมหาสมุทรอินเดีย เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ไปจนถึงแปซิฟิกด้านตะวันตก

เมื่อมหาอำนาจแต่ละฝ่ายมองขอบเขตทางภูมิรัฐศาสตร์ของการแข่งขันอำนาจขยายวงกว้างออกไปอย่างเช่นนี้ ย่อมส่งผลให้ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้พบข้อจำกัดมากยิ่งขึ้นในการจะใช้อาเซียน

เป็นแกนกลางกำหนดเงื่อนไขในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ เช่น การทำความตกลงกำหนด code of conduct ในทะเลจีนใต้ขึ้นมา เพราะในความขัดแย้งระหว่างมหาอำนาจรอบใหม่นี้ มหาอำนาจอย่าง สหรัฐฯ และจีนมิได้เพ่งเล็งแต่เฉพาะเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่มอง เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดยุทธศาสตร์ความมั่นคง ที่ครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่กว่านั้นมาก

ดังนั้น ผลที่ตามมาคือ เมื่อพื้นที่ยุทธศาสตร์ในการแข่งขันหรือถ่วงดุล ของมหาอำนาจเปลี่ยนแปลงขอบเขตไป โดยขยายเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไปเชื่อมต่อกับเอเชียตะวันออก และเอเชียใต้ ไปจนถึงแอฟริกา ฝั่งตะวันออก อิทธิพลของประเทศหรือของกลุ่มประเทศที่เคยมีอยู่ใน ขอบเขตพื้นที่ยุทธศาสตร์ในวงเดิม เช่น อาเซียนและกรอบความร่วมมือ ที่มีอาเซียนเป็นแกนกลาง ก็มีอันต้องปรับไปสู่การมองหาข้อริเริ่มหรือ การตอบสนองใหม่ๆ ให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตามไปด้วย เพื่อมิให้ความสำคัญที่เคยมีมาแต่เดิมถูกข้ามหรือถูกละเลยจนหมดความ สำคัญไป ซึ่งนำไปสู่ประเด็นในข้อถัดไป

3. บทบาทความสำคัญของรัฐในภูมิภาคมีไม่เท่ากันและแตกต่างกันในยุทธศาสตร์ ของประเทมหาอำนาจ

เมื่อการแข่งขันและถ่วงดุลระหว่างมหาอำนาจได้ตั้งพื้นที่ในภูมิภาคที่ เคยแยกจากกันเป็นคนละส่วนเข้ามาอยู่ในสมการของยุทธศาสตร์ใหญ่ อันเดียวกันของแต่ละฝ่ายเช่นที่กำลังเกิดขึ้น ไม่เพียงแต่จะทำให้ประเทศ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รวมทั้งไทย ต้องมองสภาพแวดล้อมใน “ภูมิภาค” ที่จะกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงขยายออกไปจาก เดิม แต่ยังต้องคำนึงถึงกลไกที่มหาอำนาจเลือกมาใช้ในการดำเนิน ยุทธศาสตร์ของแต่ละฝ่าย พร้อมกับติดตามว่าประเทศในภูมิภาคและ อาเซียนถูกจัดวางไว้ตรงไหนในยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ และของจีน และ ตำแหน่งในจุดนั้นมีบทบาทความสำคัญ หรือลดความสำคัญลงไป อย่างไร

ตั้งที่สุรพงษ์เสนอในกรณีของอินโดนีเซียสมัยประธานาธิบดีซูฮาร์โต ว่าสหรัฐฯ นับแต่สมัยนิกสันเป็นต้นมา นั่นคือ นับแต่สหรัฐฯ มีนโยบาย ถอนตัวออกจากสงครามเวียดนามและลดระดับการเข้ามาพัวพันโดยตรง ในการเมืองระหว่างประเทศของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สหรัฐฯ วาง อินโดนีเซียไว้ในตำแหน่ง “ตำรวจภูมิภาค” (regional policeman) และพอใจอย่างยิ่งที่ซูฮาร์โตตั้งนายอาดัม มาลิกเป็นรัฐมนตรีต่างประเทศ มาลิกเคยร่วมงานกับซีไอเอมาอย่างใกล้ชิดมาตั้งแต่สมัยที่เขาดำรง ตำแหน่งเอกอัครราชทูตอินโดนีเซียประจำสหภาพโซเวียต มาลิกจึงเป็น ตัวเชื่อมระหว่างรัฐบาลสหรัฐฯ กับประธานาธิบดีซูฮาร์โตได้เป็นอย่างดี ต่อมา เมื่ออินโดนีเซียเตรียมส่งกองกำลังเข้าไปจัดการขบวนการกัวดาตี มอร์ตะวันออกเฉียง ซูฮาร์โตได้ถือโอกาสแจ้งให้ประธานาธิบดีฟอร์ดทราบ ขณะที่เขาเยือนอินโดนีเซียอย่างเป็นทางการในปลายปี 1975 สหรัฐฯ ก็เปิดทางให้ทันที ขอแต่เพียงว่าให้อินโดนีเซียเริ่มปฏิบัติการทางทหาร ในติมอร์ตะวันออกหลังจาก “เครื่องบินของประธานาธิบดีฟอร์ดบินพ้น จากน่านฟ้าอินโดนีเซียแล้ว” คิสชินเจอร์ซึ่งติดตามประธานาธิบดี ฟอร์ดมายังกล่าวแก่ประธานาธิบดีซูฮาร์โตด้วยว่า “รัฐบาลสหรัฐฯ จะพยายามบริหารจัดการกับกระแสต่อต้านอินโดนีเซียที่มีขึ้นในสหรัฐฯ อย่างดีที่สุดเพื่อมิให้มีผลกระทบร้ายแรงต่อความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่าง สหรัฐฯ กับอินโดนีเซีย” (สุรพงษ์ ชัยนาม 2561 ข, 62 – 65)

แต่ในขณะนี้ เมื่อสหรัฐอเมริกาขยายพื้นที่ยุทธศาสตร์ออกมาเป็น อินโด-แปซิฟิก สหรัฐฯ มิได้ให้น้ำหนักความสำคัญแก่ประเทศใน ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาเซียน ในการเป็นกลไกดำเนิน ยุทธศาสตร์ ทั่วโลกที่สหรัฐฯ ใช้คือ The Quadrilateral Security Dialogue ที่ประกอบด้วย สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น อินเดีย และออสเตรเลีย และ AUKUS ที่ประกอบด้วย ออสเตรเลีย สหราชอาณาจักร และสหรัฐฯ ต่างจากสมัยสหรัฐฯ ถอนตัวออกจากสงครามเวียดนาม และเวียดนาม ใช้กำลังเข้ายึดครองกัมพูชา ทั้งสหรัฐฯ และจีน ต่างสนับสนุนให้อาเซียน รับบทบาทสำคัญในเวทีระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหา กัมพูชา และ สกัดการขยายอำนาจของเวียดนาม ในปัจจุบัน เมื่ออาเซียนตระหนักว่า

สหรัฐฯ ลดความสำคัญของอาเซียนลงไป การตอบสนองเพื่อหาทางรักษาความเป็นแกนกลางของอาเซียนในการกำหนดสถานะและผลลัพธ์ของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาค ส่วนหนึ่งจะเห็นได้จากข้อเสนอของอาเซียนล่าสุดผ่าน ASEAN Outlook on the Indo-Pacific เกี่ยวกับองค์ประกอบของสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่พึงปรารถนา ดังนี้

- การพิจารณาภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกกับภูมิภาคมหาสมุทรอินเดียว่าเป็น 2 ภูมิภาคที่แยกจากกัน แม้จะมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันอยู่อย่างใกล้ชิด และมีกรอบความร่วมมือที่จะบูรณาการภูมิภาคทั้ง 2 เข้าหากัน โดยมีอาเซียนเป็นศูนย์กลางรับบทบาทเชิงยุทธศาสตร์ในการเชื่อมโยง 2 ภูมิภาคนี้
- การเชื่อมโยง 2 ภูมิภาคเข้าด้วยกันในกรอบอินโด-แปซิฟิกควรเป็นไปโดยใช้ความร่วมมือและการปรึกษาหารือกัน มากกว่าที่จะใช้การแข่งขันเป็นตัวขับเคลื่อน
- ภูมิภาคอินโด-แปซิฟิกควรเป็นภูมิภาคแห่งการพัฒนาและความเจริญมั่งคั่งสำหรับทุกฝ่าย
- พื้นที่และมุมมองเกี่ยวกับพื้นที่ทางทะเลเป็นหัวใจสำคัญในการพัฒนาสถาปัตยกรรมที่จะเป็นกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาค

ส่วนการจัดความสัมพันธ์กับจีนนั้น อาเซียนกับจีนยังคงใช้การเจรจาเพื่อหาข้อตกลงเกี่ยวกับมาตรการสำหรับเป็นหลักปฏิบัติในทะเลจีนใต้

4. ความสัมพันธ์และการแข่งขัน/ถ่วงดุลระหว่างประเทศมหาอำนาจส่งผลและผลกระทบแตกต่างกันและไม่สม่ำเสมอในแต่ละประเทศในภูมิภาค ขึ้นอยู่กับปัจจัยทางภูมิรัฐศาสตร์ และตำแหน่งแห่งที่ของแต่ละประเทศ ในยุทธศาสตร์ของประเทศมหาอำนาจ

เมื่อความขัดแย้งและการเผชิญหน้าระหว่างมหาอำนาจมีจุดศูนย์กลางอยู่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แน่ใจว่านี่ย่อมเป็นสภาพแวดล้อม

ระหว่างประเทศที่ส่งผลกระทบต่อทุกประเทศในภูมิภาค รวมทั้งประเทศไทย แต่ผลกระทบจะมีมากน้อยไม่เท่ากัน และลักษณะของผลกระทบทางความมั่นคงที่ประเทศในภูมิภาคได้รับก็จะไม่เหมือนกัน เสียทีเดียว ในแง่นี้ ปัจจัยตำแหน่งที่ตั้งของรัฐ ที่สัมพันธ์กับระยะใกล้ไกลจากพื้นที่ที่เป็นประเด็นปัญหา ลักษณะทางภูมิศาสตร์โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณพรมแดนระหว่างรัฐ รวมถึงลักษณะของปัญหาความมั่นคงที่ถูกส่งออกมาจากพื้นที่ความขัดแย้ง (security externalities) ว่าภาระในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจะตกอยู่ที่ใคร หรือใครบ้าง เช่น ปัญหาผู้อพยพลี้ภัยออกจากพื้นที่ที่มีความขัดแย้งหรือมีการต่อสู้และปราบปราม เป็นต้น

ในสงครามเย็นคราวก่อน พื้นที่ที่เป็นศูนย์กลางความขัดแย้งระหว่างมหาอำนาจแต่ละฝ่ายคืออินโดจีน โดยประเทศที่ได้รับผลกระทบจากปฏิบัติการทางทหารมากที่สุดนอกเหนือจากเวียดนามคือ ลาว ส่วนไทยกลายเป็นรัฐด่านหน้าที่เผชิญกับปัญหาและผลกระทบด้านความมั่นคงทั้งภายนอกและภายในโดยตรง ในขณะที่พื้นที่ซึ่งเป็นศูนย์กลางความขัดแย้งในสงครามเย็นรอบใหม่อยู่ที่ทะเลจีนใต้ ซึ่งมีใช้พื้นที่ซึ่งไทยมีผลประโยชน์ด้านความมั่นคงโดยตรง เป็นแต่ต้องเตรียมจัดการกับผลกระทบที่ตามมาว่าไทยควรจะมีท่าทีหรือแนวนโยบายต่อไปอย่างไร เช่น ปัญหาความไม่เป็นเอกภาพของอาเซียนในการดำเนินความสัมพันธ์กับจีน ปัญหาที่ไทยต้องจัดระยะและระดับความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างไทยกับสหรัฐฯ และไทยกับจีน เป็นต้น

ในสถานการณ์ปัจจุบัน จีน ซึ่งขึ้นมาเป็นขั้วอำนาจใหม่ของระบบระหว่างประเทศ มองทะเลจีนใต้ว่าเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของตนโดยตรง แต่พื้นที่ทะเลจีนใต้ซึ่งจีนต้องการผนวกไว้ในเขตอิทธิพลหรืออย่างน้อยให้อยู่ในเขตอิทธิพลของตน เป็นพื้นที่ที่มีหลายประเทศอ้างกรรมสิทธิ์ครอบครองทับซ้อนกันอยู่ และที่สำคัญโดยลักษณะทางภูมิรัฐศาสตร์ ทะเลจีนใต้มีแนวโน้มที่จะก่อปัญหา security dilemma ระหว่างจีนกับประเทศที่ตั้งอยู่รายรอบทะเลจีนใต้ หรือต้องอาศัยทะเลจีนใต้ผ่านออกสู่ภูมิภาคอื่นๆ ได้มาก ถ้าเป้าหมาย

ยุทธศาสตร์ความมั่นคงของจีนคือการมีอำนาจเหนือทะเลจีนใต้ในระดับที่จะทำให้จีนครอบครองและควบคุมทะเลจีนใต้จนมั่นใจได้ว่าจะไม่มีประเทศไหนสามารถเข้ามาควบคุมทะเลจีนใต้เพื่อกดดันหรือแทรกแซงจีนในด้านความมั่นคงได้ แต่การขยายอำนาจของจีนเหนือทะเลจีนใต้ออกไปจนถึงขนาดนั้น แม้จะทำให้จีนมั่นคงขึ้นมากในความหมายที่สามารถเข้าควบคุมพื้นที่ยุทธศาสตร์ได้อย่างเบ็ดเสร็จ แต่ความมั่นคงของจีนจะส่งผลออกมาทำให้อีกหลายๆ ประเทศในภูมิภาคเกิดความรู้สึกไม่มั่นคง และคิดหาทางจำกัดอำนาจของจีน โดยการร่วมมือกับประเทศที่มีเป้าหมายเดียวกัน

ในขณะที่สหรัฐฯ ขั้วอำนาจเดิมในระบบระหว่างประเทศก็จะเข้ามาให้การสนับสนุนประเทศเหล่านี้สกัดการขยายอิทธิพลของจีนในทะเลจีนใต้ พร้อมกับที่สหรัฐฯ รับบทบาทเป็นผู้พิทักษ์และส่งเสริมหลักการว่าด้วยเสรีภาพทางทะเลและการเดินเรือ ซึ่งย่อมทำให้จีนรู้สึกไม่มั่นคงขึ้นมาเช่นกัน เป้าหมายยุทธศาสตร์ของประเทศมหาอำนาจทั้งของจีนและของสหรัฐฯ จึงส่งผลโดยตรงต่อปัญหาข้อพิพาทในทะเลจีนใต้ และต่อการต่างประเทศของประเทศที่มีข้อพิพาทกับจีนในทะเลจีนใต้ อย่าง ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย และเวียดนาม ในขณะที่ความตึงเครียดที่เพิ่มมากขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับสหรัฐฯ และการเผชิญหน้าระหว่าง 2 ฝ่ายด้วยการแสดงแสนยานุภาพในทะเลจีนใต้ ในระยะหลัง ส่งผลกระทบต่อทุกประเทศในภูมิภาคที่ต้องเตรียมหาแนวทางที่เหมาะสม ทั้งในการหาทางลดความตึงเครียดในภูมิภาค และปรับแก้ความสัมพันธ์และจัดดุลของผลประโยชน์ที่มีอยู่ร่วมกันกับจีนและกับสหรัฐอเมริกา

จากเหตุผล 4 ประการข้างต้น แนวทางยุทธศาสตร์และเครื่องมือที่มหาอำนาจเลือกใช้ในการดำเนินยุทธศาสตร์จึงส่งผลกระทบต่อสถานะความขัดแย้งและปัญหาความมั่นคงระหว่างประเทศภายในภูมิภาคได้มาก ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดยุทธศาสตร์ตามทฤษฎีโดมิโนของสหรัฐอเมริกา และแนวทาง International Communism ที่จีนสนับสนุน รวมทั้งการแทรกแซงในอินโดจีน มีผลทำให้สถานะปรักษ์ในภูมิภาคและปัญหาความมั่นคงหลากหลายมิติที่แต่ละประเทศเผชิญ

แหลมคมยิ่งขึ้น และเปิดทางให้หลายประเทศเลือกใช้แนวทางแบบรุก (offensive) ทั้งทางการเมืองและการทหารในการจัดการความมั่นคง ซึ่งยิ่งซ้ำเติมปัญหาที่สร้างความไม่มั่นคงให้แกกันหรือระหว่างกันเพิ่มขึ้นไปอีก

นอกเหนือจากอิทธิพลของมหาอำนาจแล้ว พลวัตภายใน regional security complex หนึ่งๆ และเป็นไปได้ที่จะมีการเปลี่ยนแปลงจาก regional security complex ยกระดับขึ้นไปหา security community ส่วนสำคัญขึ้นอยู่กับแนวทางนโยบายของประเทศในภูมิภาค และการเลือกบทบาทด้านการต่างประเทศว่าจะสนับสนุนพลวัตความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไปสู่รูปแบบและสถานะความสัมพันธ์แบบใด รูปแบบและสถานะความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นนั้นจะสามารถเปลี่ยนเงื่อนไขเชิงโครงสร้างที่เป็นอยู่เดิมไปสู่คุณภาวะอย่างไรใหม่ได้หรือไม่

จากประเด็นข้างต้น ทำให้เห็นว่าการจะเข้าใจนโยบายต่างประเทศไทย สมัยสงครามเย็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกัมพูชา ลาว และเวียดนาม ยังต้องพิจารณาประกอบกับความสัมพันธ์และนโยบายที่ไทยได้ดำเนินร่วมกับประเทศมหาอำนาจฝ่ายหนึ่ง คือ สหรัฐอเมริกา เพื่อสกัดการแผ่อิทธิพลของมหาอำนาจอีกฝ่ายหนึ่ง คือ สหภาพโซเวียตและสาธารณรัฐประชาชนจีน ก่อนที่สหรัฐฯ และไทยจะเปลี่ยนนโยบายหันมาเปิดความสัมพันธ์และร่วมมือกับสาธารณรัฐประชาชนจีนในภายหลัง

ด้วยเหตุนี้ จึงควรสนับสนุนให้มีการสังเคราะห์บทเรียนใน 2 ส่วนนี้ออกมาพิจารณาเช่นกัน ทั้งจากชุดโครงการวิจัยของสุรพงษ์ ชัยนาม อีกครั้งหนึ่งในส่วนภาคพื้นแผ่นดิน และจากการศึกษาเพิ่มเติมใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายและการดำเนินยุทธศาสตร์ของมหาอำนาจแต่ละฝ่ายต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในแต่ละระยะของสงครามเย็น การศึกษาความสัมพันธ์ทวิภาคีระหว่างประเทศมหาอำนาจกับประเทศในภูมิภาคมีผู้ทำไว้พอสมควรแล้ว ข้อเสนอในที่นี้คือ ควรสนับสนุนการวิจัยในส่วนที่จะชี้ให้เห็นลักษณะ regional security complex ว่าในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ปัญหาความมั่นคงของแต่ละประเทศผูกพันกันอยู่แบบไหน วางเงื่อนไขต่อกันอย่างไร และการเข้ามาแทรกแซงความสัมพันธ์ภายในภูมิภาคของมหาอำนาจ ได้มาสร้างตัวเร่งในการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการพัฒนา ยกย่องระดับสถานะของการเป็นปฏิปักษ์ ขยายเงื่อนไขของการใช้กำลังความรุนแรง และเปลี่ยนโอกาส-ข้อจำกัดในสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ ที่ส่งผลและ

ผลกระทบกระจายตลอดทั่วทั้งภูมิภาคอย่างไร เพื่อศึกษาผลและผลกระทบที่เกิดขึ้นในแต่ละประเทศ และการที่ผลและผลกระทบเหล่านั้นส่งผลถึงกันหรือรับผลจากกัน

นอกจากนั้น ชุดโครงการวิจัยของสุรพงษ์ ชัยนามยังสะท้อนความน่าติดตามที่ควรจัดให้มีการวิจัยเพิ่มเติมในมุมกลับ นั่นคือ ศึกษาการดำเนินนโยบายของประเทศเพื่อนบ้านทั้ง 9 ต่อไทย ว่าในสมัยสงครามเย็น ประเทศเพื่อนบ้านทั้ง 9 ดำเนินนโยบายต่างประเทศด้วยความมุ่งหมายแบบไหน กำหนดอะไรบ้างเป็นเป้าหมายในแต่ละระยะ และจากความมุ่งหมายนั้น แต่ละประเทศใช้แนวทางและวิธีการแตกต่างกันอย่างไรในการดำเนินนโยบายต่อไทย และได้รับผลสำเร็จเพียงใด ความเข้าใจประเทศไทยจากมุมมองของประเทศเพื่อนบ้านเป็นอย่างไร ทั้งในส่วนที่เห็นไทยเป็นปัญหา และส่วนที่เห็นไทยเป็นภาคียุทธศาสตร์สำหรับการแก้ไขปัญหาในภูมิภาคร่วมกัน ความรู้ที่ได้จะช่วยให้ทุกประเทศในภูมิภาคเข้าใจลักษณะการขึ้นต่อกันและกันอย่างซับซ้อนและเลี้ยวไม่พ้นได้มากขึ้น ในทางที่จะเห็นว่า แนวทางและวิธีการสร้างความมั่นคงของประเทศหนึ่ง ส่งออกปัญหาความไม่มั่นคงให้แก่ประเทศเพื่อนบ้านทั้งโดยตั้งใจและไม่ได้ตั้งใจอย่างไร รวมทั้งปมปัญหาความมั่นคงของภูมิภาคที่แต่ละประเทศไม่มากก็น้อยมีส่วนผูกขึ้นมาเป็นสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศให้แกกันและกัน

เครื่องมือจัดการเรียนรู้จาก
การทูตข้ามสมุท ชั้นที่ 2

การอ่านผลประโยชน์แห่งชาติตามกรอบ Political Realism
ผลประโยชน์แห่งชาติในการต่างประเทศไทย
และประเทศเพื่อนบ้าน
ปัญหาอุดมการณ์ในผลประโยชน์แห่งชาติด้านความมั่นคง

บทที่ 6

การอ่านผลประโยชน์แห่งชาติ
ตามกรอบ Political Realism

จากการอ่านเงื่อนไขในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่วางข้อจำกัด เปิดโอกาส ส่งภัยคุกคาม และจัดปัญหาใหญ่น้อยเข้ามาเป็นโจทย์ให้แก่การ ต่างประเทศ การจัดเครื่องมือจัดการเรียนรู้ลำดับต่อมาในชั้นที่ 2 คือ การอ่าน ผลประโยชน์แห่งชาติอย่างสัมพันธ์กับการกำหนดเป้าหมายของนโยบายต่างประเทศ และการเลือกแนวทางยุทธศาสตร์สำหรับรักษาผลประโยชน์แห่งชาติได้อย่างเหมาะสม กับสมรรถนะขีดความสามารถของรัฐ และรับกันตีกับเหตุปัจจัยในสภาพแวดล้อม ระหว่างประเทศ แนวทางการอ่านผลประโยชน์แห่งชาติในบทนี้อาศัยแนวคิดที่จัด มาจาก classical realism โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากงานของนักทฤษฎีความสัมพันธ์ ระหว่างประเทศอเมริกันรุ่นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 คือ Hans J. Morgenthau เนื่องจากการนำเสนอจะใช้งานของ Morgenthau มากเป็นพิเศษ (เช่น Morgenthau 1948, 1985) การระบุถึงแนวคิดนี้จะใช้คำว่าผลประโยชน์แห่งชาติ เป็นหลัก โดยความเข้าใจว่าในทฤษฎี classical realism ผลประโยชน์ของรัฐกับ ผลประโยชน์แห่งชาติใช้สลับกันได้และมุ่งความหมายในทางเดียวกัน

การนำแนวคิดที่ว่าด้วยผลประโยชน์แห่งชาติจาก classical realism เช่น ที่พบในงานของ Morgenthau มาใช้เป็นกรอบติดตามการเมืองระหว่างประเทศ

หรือในที่นี้ คือใช้เป็นกรอบจัดเครื่องมือจัดการเรียนรู้จากการต่างประเทศไทย มีข้อควรคำนึงเพื่อป้องกันความเข้าใจผิดของหลายคนที่เห็นว่า แนวคิดนี้อาจมีประโยชน์สำหรับใช้เป็นข้ออ้าง แต่ไม่มีประโยชน์ในทางการวิเคราะห์ เพราะเห็นว่าผลประโยชน์แห่งชาติเป็นข้ออ้างที่ทุกรัฐต่างนำมาใช้สนับสนุนการดำเนินนโยบายของตน หรือถือว่าเมื่อผู้ตัดสินใจเลือกดำเนินนโยบายอะไร โดยปริยายก็เท่ากับว่าจุดมุ่งหมายของนโยบายนั้นก็เพื่อการปกป้องรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ แต่ถ้าพิจารณาจาก classical realism นี้เป็นความเข้าใจแนวคิดผลประโยชน์แห่งชาติที่ยังไม่ถูกต้องถ่องแท้ การมองไปว่าผลประโยชน์แห่งชาติเป็นเพียงข้ออ้างที่ใช้รับรองนโยบาย หรือถือว่าผลประโยชน์แห่งชาติกับเป้าหมายของนโยบายต่างประเทศที่รัฐบาลดำเนินเป็นเรื่องเดียวกัน จะไม่ได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่จากการใช้แนวคิดผลประโยชน์แห่งชาติเป็นฐานในการวิพากษ์นโยบายต่างประเทศและการดำเนินนโยบายที่ผู้นำรัฐบาลได้ตัดสินใจทำไป

ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศรวมทั้งเป้าหมายที่ต้องการบรรลุ โดยทั่วไปจะมีกระบวนการและกรอบพิจารณาเพื่อทำให้นโยบายมีความสมเหตุสมผลขึ้นมาในตัว (Hill 2003) ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดเป้าที่ตรงเข้าไปถึงจัดการและผลลัพธ์ที่คาดหวังจะได้ กำหนดวิธีการและเครื่องมือดำเนินการ กำหนดหน่วยงานและบุคคลที่รับนโยบายไปปฏิบัติ กำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จตามเป้าที่ตั้งไว้ กำหนดกรอบเวลา และระดมความสนับสนุนที่จำเป็นสำหรับการดำเนินนโยบาย เช่น การสนับสนุนทางการเมือง หรือการสนับสนุนของพันธมิตร โดยรัฐบาลจะนำเสนอโยบายต่างประเทศที่กำหนดขึ้นมาตามกรอบกำกับเหตุผลข้างต้น ว่าเป็นการดำเนินการเพื่อปกป้องรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ (หรือในหลายกรณี ประเทศมหาอำนาจใช้ข้ออ้างเหนือขึ้นไปอีกชั้น คือ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของโลกและมนุษยชาติ) แต่ต้องถือว่า กรอบและเป้าหมายของนโยบายต่างประเทศดังที่กล่าวมานี้ เป็นคนละส่วนกับผลประโยชน์แห่งชาติ ที่ยังต้องติดตามตรวจสอบ และหาคำตอบต่อไปว่า เป้าหมายและแนวทางนโยบายต่างประเทศที่กำหนดขึ้นมานั้น ตอบโจทย์การรักษาผลประโยชน์แห่งชาติในแง่ใดและทำได้ดีเพียงใด หรือผลลัพธ์ที่คาดหวังและผลที่ได้รับมาเป็นผลประโยชน์ที่ตกแก่ใคร

ในบทวิพากษ์การดำเนินนโยบายของรัฐบาลด้านการต่างประเทศ สุรพงษ์ (2550) เคยชี้ให้เห็นถึงความเป็นไปได้ที่การดำเนินนโยบายต่างประเทศและเป้าหมาย

ของนโยบายที่รัฐบาลกำหนดขึ้นมา อาจมิได้เป็นไปเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐ หรือคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติแท้จริงอย่างที่ควรจะเป็น เพราะถูกแทนหรือแทรกด้วยประเด็นวาระอื่นจากผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้นำการเมือง หรือจากผลประโยชน์เฉพาะหน้าที่เร่งดำเนินการเพราะต้องการใช้อ้างอิงเป็นผลงาน แนวทางนโยบายต่างประเทศที่ใช้การทูตแบบอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว การดึงการเมือง ออกจากกระบวนการนโยบายด้วยการใช้เทคนิคการตลาดมาระดมการสนับสนุนทางการเมือง แทนการเปิดให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้ามามีส่วนร่วม การสร้างภาพ และใช้ภาษาโวหารมาเบี่ยงเบนความสนใจจากประเด็นนโยบายในรายละเอียด เหล่านี้ เป็นแนวทางกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศที่สุรพงษ์เห็นว่า ไม่เอื้อต่อการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ

เมื่อผลประโยชน์แห่งชาติเป็นฐานคิดที่สุรพงษ์ใช้เป็นหลักในงานวิจัย การจัดการเรียนรู้จากงานวิจัยเพื่อใช้ประโยชน์ในทางปฏิบัติต่อไป จึงควรตั้งต้นที่ข้อเสนอของ classical realism (Morgenthau 1951, 1952; 1985 และ Wolfers and Martin, eds. 1956) ซึ่งให้มุมมองเกี่ยวกับผลประโยชน์แห่งชาติ 3 ด้านที่สัมพันธ์กัน กล่าวโดยสังเขปได้ ดังนี้

หนึ่ง นักคิดในฝ่าย classical realism เช่น Morgenthau เห็นว่า ผลประโยชน์แห่งชาติเป็น “ป้ายเครื่องหมาย”(signpost) ที่ช่วยชี้เส้นทางอันควรไปในภูมิทัศน์ของการเมืองระหว่างประเทศได้เป็นอย่างดี ป้ายเครื่องหมายนี้ให้สัญญาณว่า การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติพึงกำหนดอย่างสัมพันธ์สอดคล้องกับขีดความสามารถหรืออำนาจที่มี การนิยามผลประโยชน์แห่งชาติตามอำนาจในความหมายนี้ มิได้เป็นในทางที่สนับสนุนรัฐให้ขยายอำนาจออกไปตัดผลประโยชน์แห่งชาติของรัฐอื่นๆ เพื่อจะได้ครองอำนาจและกำหนดผลลัพธ์ในโลกทุกส่วนให้เป็นไปตามเป้าหมายความต้องการของตนให้ได้มากที่สุด หรือเปลี่ยนโลกให้เป็นไปตามภาพที่ตนปรารถนาจะเห็นให้ได้มากที่สุด รัฐที่ดำเนินนโยบายต่างประเทศด้วยเป้าหมาย เช่นนั้นเป็นการดำเนินเกินเลยกว่าอำนาจที่มีอยู่จะทำสำเร็จได้ไม่ว่ารัฐนั้นจะมีอำนาจอยู่ในครอบครองมากเพียงใด และเป็นการดำเนินด้วยเป้าหมายนโยบายที่ถูกชักนำไป โดยความทะเยอทะยาน ที่ไม่คำนึงถึงและมิได้จำแนกว่าสิ่งใดเป็นผลประโยชน์แห่งชาติ สิ่งใดไม่ใช่ เป็นแต่เพียงความทะเยอทะยาน อันเกิดจากแรงขับที่มีอยู่ในธรรมชาติมนุษย์แล้วถูกส่งต่อขึ้นไปเป็นความทะเยอทะยานของรัฐ

สรุปในข้อนี้ได้ว่า classical realism ให้ความสำคัญแก่อำนาจในการกำหนดผลประโยชน์ และโดยเหตุนี้ก็เข้าใจในธรรมชาติของอำนาจที่ต้องการความยับยั้งและจำเป็นต้องมีการยับยั้ง และวิธียับยั้งอำนาจในรากฐานความคิดตะวันตก (Wolfers and Martin, eds. 1956) คือ การยับยั้งอำนาจด้วยอำนาจ ได้แก่ การตรวจสอบถ่วงดุล และการใช้เหตุผลยับยั้งอำนาจ คือการใช้วิจารณญาณ (prudence) การใช้เหตุผลที่จะให้วิจารณญาณกำกับการใช้อำนาจให้มีความยับยั้งได้ ส่วนสำคัญอยู่ที่การรักษาเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ไม่ว่าจะเป็ในวงในของผู้กำหนดนโยบาย หรือในพื้นที่สาธารณะเพื่อเปิดโอกาสให้แก่การพูดความจริงต่ออำนาจ ที่จะชี้และแลกเปลี่ยนเหตุผลกันได้โดยอิสระว่า อะไรเป็นและอะไรไม่ใช่ผลประโยชน์แห่งชาติ และนโยบายแบบไหนเป็นการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ แบบไหนเป็นนโยบายที่สร้างผลเสียหายต่อผลประโยชน์แห่งชาติ ไม่ว่าจะเป็ในสถานะอำนาจ หรือผลประโยชน์สำคัญที่เป็ความมั่นคงของรัฐ ความเจริญทางเศรษฐกิจ และความเข้มแข็งของคุณค่าหลักการที่รัฐนั้นยึดถือ ซึ่งกลไกการยับยั้งทั้ง 2 แบบนี้จะเกิดขึ้นได้และทำงานได้ดี ในชุมชนหรือสังคมการเมืองที่ยอมรับคุณค่าพื้นฐานร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็ในสังคมการเมืองภายใน หรือสังคมระหว่างประเทศ เช่น คุณค่าเรื่องเสรีภาพ และการยอมรับในความเสมอภาคของกันและกัน เป็นต้น (Morgenthau 1948, 1985)

สอง พร้อมกันนั้น Morgenthau ก็ตระหนักเช่นเดียวกับนักคิดรุ่นก่อนหน้าเขา ไม่ว่าจะเป็ Edmund Burke, Alexander Hamilton มาจนถึง Alfred Thayer Mahan หรือย้อนกลับไปจนถึงการตัดสินใจของเอเธนส์ในการบุกซิซิลีในงานของ Thucydides (1996, III, 37 – 49) หรือข้ออภิปรายเรื่อง Mytilenians ระหว่าง Cleon กับ Diodotus ในงานเดียวกันว่า แม้โดยทั่วไปรัฐจะมีกระบวนการตัดสินใจที่อาจช่วยรักษาความสมเหตุสมผลในการดำเนินนโยบาย โดยชั่งน้ำหนักทางดีทางเสียที่จะเกิดแก่ผลประโยชน์ของรัฐ แต่ก็เป็นไปได้มากและพบได้ตลอดมาในประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ที่การตัดสินใจดำเนินนโยบายจะถูกแรงขับจากด้านอื่นมาทำให้การกำหนดเป้าหมายของนโยบายต่างประเทศและการดำเนินนโยบาย ไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์แห่งชาติ หรือมิได้ช่วยให้สถานะอำนาจรัฐมีความเข้มแข็งเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด เช่น เป้าหมายของนโยบายที่พารัฐไปติดหล่มสงครามในดินแดนห่างไกลที่มีได้มีอะไรเกี่ยวข้องและกระทบผลประโยชน์

ของรัฐนั้นโดยตรง (Wolfers and Martin, eds. 1956)

แรงขับที่ส่งผลต่อการวางเป้าหมายและกำหนดนโยบายมีอยู่ด้วยกันหลายแบบ และมีที่มาได้จากหลายทาง อาจมาจากอารมณ์ความรู้สึกอันรุนแรง การยึดถืออุดมคติอุดมการณ์อยู่เหนือการพิจารณาผลประโยชน์ การเห็นคุณค่าหลักการเฉพาะที่ตนยึดถือว่าเป็นสากลและหาทางเปลี่ยนคนอื่นสังคมอื่นให้ต้องมารับยึดถือตาม การมองอีกฝ่ายอย่างเป็นศัตรูโดยสมบูรณ์ที่ต้องถูกลงโทษหรือกำจัดออกไปอย่างสมบูรณ์ การมองโลกแบบแบ่งแยกขาวดำออกจากกันอย่างเข้มงวด ความต้องการจะได้รับความสำเร็จและการยอมรับอันยิ่งใหญ่ตามแผนการอันยิ่งใหญ่ พลังชาตินิยมที่ไร้ความทะยานอยากจากระดับบุคคล ที่เป็นผู้มีอำนาจและมวลชน ขึ้นไปสู่ระดับรัฐ ในการแสวงหาสถานะอำนาจและการอยู่เหนือผู้อื่น หรือแนวคิดยุทธศาสตร์ที่มาจากฐานคิดผิดพลาด เช่นยุทธศาสตร์ที่สนับสนุนการขยายตัวแล้วใช้การขยายตัวนั้นมาตั้งเป็นเหตุผลให้ต้องขยายตัวออกไปอีกเรื่อย ๆ โดยไม่คิดถึงต้นทุนค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียเพิ่มมากขึ้นตามภาวะที่ขยายออกไป (Morgenthau 1985; Carr 1964)

เราอาจสรุปบทเรียนข้อนี้ ด้วยข้อเสนอของ Max Weber ที่ว่า “Politics is a strong and slow boring of hard boards. It takes **both** passion and perspective.” (Weber 1946, เน้นคำโดยผู้เขียนหนังสือ) ฝ่าย classical realism ตระหนักในบทบาทของ passion ในข้อเสนอของเวเบอร์ว่ามีผลทางการเมืองและส่งผลกระทบต่อตัดสินใจทางการเมืองได้มาก และด้วยเหตุนี้เพื่อรักษา perspective ในการพิจารณา the art of the possible ได้อย่างเหมาะสม classical realism และสุรพงษ์ ชัยนามอยู่ในฝ่ายที่เสนอให้ใช้ผลประโยชน์แห่งชาติมานำการใช้เหตุผลและรักษาความมีเหตุผลในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐ

สาม สุรพงษ์เสนอในงานวิจัยว่าผลประโยชน์แห่งชาติส่วนที่สำคัญได้แก่ผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของรัฐ การทำความเข้าใจฐานคิดข้อนี้จากข้อเสนอของ Morgenthau ตั้งต้นที่นิยามอันเป็นที่รู้จักกันดี เขาเสนอให้ใช้อำนาจมานิยามผลประโยชน์แห่งชาติ อันเป็นนิยามที่เขาเห็นว่าใช้ได้อย่างเป็นสากล ไม่ว่าจะกับรัฐประเภทใดมีระบอบการปกครองแบบไหน หรือภายในรัฐหนึ่ง ในช่วงเวลาหนึ่งจะมีอะไรเป็นผลประโยชน์เฉพาะในขณะนั้นก็ตาม

การที่ Morgenthau เลือกนิยามผลประโยชน์แห่งชาติจากอำนาจนอกเหนือจากความคิดของเขาเกี่ยวกับธรรมชาติในทางการเมืองของมนุษย์แล้ว

ส่วนสำคัญมาจากสภาพความเป็นจริงของสภาวะระหว่างประเทศที่เขาเห็นว่าตกอยู่ในความจำเป็นจากการที่แต่ละรัฐมี “ความรุนแรงที่ได้รับจัดตั้ง” (organized violence) อยู่ในความครอบครองเสมอมา (Morgenthau 1985, 52) และเมื่อรัฐในการเมืองระหว่างประเทศเปลี่ยนมาเป็นรัฐสมัยใหม่ นิยามอันเป็นที่รู้จักกันดีของ Weber ได้ระบุการผูกขาดความรุนแรงโดยชอบธรรมไว้เป็นลักษณะสำคัญของรัฐ แต่ในขณะที่รัฐที่มีการปกครองตั้งมั่นไว้ดีจะมีรัฐธรรมนูญวางกรอบจำกัดและตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเมือง แต่ในสภาวะระหว่างประเทศที่ชุมชนการเมืองโลกยังเกิดขึ้นมาได้ และการรักษาความมั่นคงร่วมกันยังไม่อาจหวังได้จากระบบระหว่างประเทศปัจจุบัน แต่ละรัฐจึงต้องรับผิดชอบตนเองและต้องหาทางปกป้องผลประโยชน์ของตนเองจากการใช้ ขยาย และแสดงอำนาจของรัฐอื่นๆ ซึ่ง Morgenthau นิยามอำนาจว่าเป็นความสัมพันธ์ที่ฝ่ายหนึ่งหาทางควบคุมการกระทำและความคิดจิตใจของอีกฝ่ายหนึ่ง

ในแง่นี้ Morgenthau กล่าวไว้ชัดว่าถ้าหากต้องใช้กำลังความรุนแรงเข้าบังคับ จะไม่ถือว่าเป็นอำนาจตามความหมายนี้ สมรรถนะอำนาจทางการเมืองอยู่ที่การใช้ความรุนแรงโดยตรง แต่อยู่ที่มันเป็นอำนาจทางวัตถุที่ทรงประสิทธิภาพสูงในการส่งผลทางจิตวิทยาต่อความคิดจิตใจและการกระทำของอีกฝ่าย ในโลกการเมืองระหว่างประเทศเป็นโลกที่แต่ละฝ่ายมีอำนาจไม่เท่ากัน ใช้อำนาจได้ต่างกัน และ “แนวโน้มที่จะหาทางครอบงำ” คนอื่นเป็นธรรมชาติของการเมืองระหว่างประเทศ ถ้าหากไม่คิดหาอำนาจสำหรับปกป้องผลประโยชน์ของตัวเอง ก็ต้องตกอยู่ในความควบคุมของคนอื่น หรือควบคุมเหตุปัจจัยและจัดการปัญหาในสภาพแวดล้อมที่กระทบต่อผลประโยชน์ของตนได้น้อยลง ความมั่นคงของรัฐตามนิยามผลประโยชน์ที่อิงกับอำนาจของ Morgenthau จึงมีนัยหมายถึงการที่รัฐจะไม่ตกอยู่ในอำนาจครอบงำ การถูกบีบบังคับ และการถูกควบคุมโดยอำนาจรัฐอื่นหรืออำนาจที่มาจากภายนอก กล่าวอีกนัยหนึ่ง การรักษาความมั่นคงคือการรักษาอิสรภาพของรัฐไว้ให้มั่นคงนั่นเอง โดยวัดความมั่นคงของอิสรภาพนี้จาก “การคงไว้ได้ซึ่งบูรณภาพของดินแดนและสถาบันทั้งปวง” โดยนัยนี้ ที่ Morgenthau เสนอ และทำให้เราเข้าใจฐานคิดในงานวิจัยของสุรพงษ์ ว่า “The national interest of a peace-loving nation can only be defined in terms of national security. And national security must be defined as integrity of the national

territory and of its institutions. National security, then, is the irreducible minimum that diplomacy must defend with adequate power without compromise.” (Morgenthau 1985, 586)

แต่ classical realism และ Morgenthau มิได้เสนอให้รัฐปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติโดยไม่มีการผ่อนปรนประนีประนอม ผลประโยชน์ส่วนที่มิอาจผ่อนปรนประนีประนอมให้ใครได้คือผลประโยชน์ที่เป็นความมั่นคงของรัฐตามที่เสนอในความหมายข้างต้นเท่านั้น และทุกรัฐจะถือสำคัญในผลประโยชน์เรื่องนี้เหมือนกันหมด ดังนั้น ข้อเสนอในเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติของ classical realism รวมทั้งของ Morgenthau ที่ตามมาคือ แต่ละรัฐควรคิดเลยจากผลประโยชน์แห่งชาติของตนออกไปด้วย (Thompson 1955)

นั่นคือ หากหากทำความเข้าใจการเมืองระหว่างประเทศจากมุมมองของรัฐอื่นในฝ่ายอื่นเช่นกัน ว่าอะไรเป็นผลประโยชน์ความมั่นคงที่สำคัญของรัฐนั้นฝ่ายนั้น และผลประโยชน์ความมั่นคงที่สำคัญของเขากับของเราขัดหรือไม่ ถ้าหากขัดกันจริงๆ ความขัดแย้งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ก็เกิดขึ้นอย่างแน่นอน และแต่ละฝ่ายต้องหาอำนาจมาปกป้องผลประโยชน์ดังกล่าวอย่างเต็มที่

แต่ถ้าผลประโยชน์สำคัญด้านความมั่นคงของทั้งสองฝ่ายไม่ได้ขัดกัน การแสวงหาและรักษาผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายควรเลือกแนวทางผ่อนปรน และพร้อมที่จะประนีประนอมแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกันโดยการเจรจาต่อรองทางการทูต การตั้งข้อเรียกร้องต่อประเทศอื่นโดยไม่พิจารณาผลประโยชน์จากมุมมองของฝ่ายเขาด้วย ยกที่ข้อเรียกร้องนั้นจะได้รับการตอบสนอง การใช้อำนาจที่เหนือกว่ามาบีบบังคับหรือกำหนดผลลัพธ์อย่างไม่คำนึงถึงผลประโยชน์โดยชอบธรรมของอีกฝ่าย ไม่เพียงแต่จะทำให้ฝ่ายนั้นไม่พอใจในผลลัพธ์ความตกลงที่เกิดขึ้น แต่จะยังหาทางเปลี่ยนแปลงสถานภาพเดิมนั้นเสียใหม่เมื่อมีโอกาส

ข้อเสนอของ Reinhold Niebuhr เหมาะจะนำมาเป็นข้อสรุปให้แก่แนวทางการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติในประเด็นสุดท้ายนี้

Such is a social ignorance of peoples, that, far from doing justice to a foe or neighbor, they are as yet unable to conserve their own interests wisely. Since their

ultimate interests are always protected best, by at least a measure of fairness toward their neighbors, the desire to gain an immediate selfish advantage always imperils their ultimate interests. (Niebuhr 1960, 86)

จากแนวคิดที่ว่าด้วยผลประโยชน์แห่งชาติของฝ่าย classical realism ข้างต้น เนื้อหาใน 2 บทถัดไป จะนำเสนอการจำแนกผลประโยชน์ของรัฐในการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่สกัดมาจากงานวิจัยของสุรพงษ์ นอกจากนี้จะช่วยให้แนวคิดที่ว่าด้วยผลประโยชน์แห่งชาติมีความหมายในทางปฏิบัติการที่ชัดเจนขึ้น สำหรับการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศแล้ว การจำแนกผลประโยชน์แบบต่างๆ ออกมาพิจารณา ยิ่งน่าจะเป็นประโยชน์สำหรับการทำความเข้าใจปัญหา การต่างประเทศ และการแสวงหาทางเลือกเชิงนโยบายสำหรับจัดการกับปัญหา หลากหลายรูปแบบเหล่านั้นได้ดียิ่งขึ้นด้วย

ในบทต่อมาเป็นการนำแนวคิดผลประโยชน์แห่งชาติของฝ่าย classical realism มาอภิปรายเปิดประเด็นกับข้อเสนอของสุรพงษ์ที่เสนอให้แยกระหว่าง อุดมการณ์ กับ ผลประโยชน์แห่งชาติออกจากกัน สุรพงษ์เสนอว่าอุดมการณ์คือ พิชัยร้าย และเป็นอุปสรรคขัดขวางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาค ที่น่าจะร่วมมือกันเพื่อบรรลุผลประโยชน์ร่วมกันได้ แต่เมื่อมหาอำนาจแทรกแซงเข้ามาโดยใช้การแบ่งแยกแตกขั้วทางอุดมการณ์มาอำพรางผลประโยชน์ที่แท้จริง โอกาสที่ประเทศในภูมิภาคจะแก้ปัญหาคความขัดแย้งและความมั่นคงจากฐานของผลประโยชน์แห่งชาติก็ลดลงโดยไม่เป็นผลดีแก่ฝ่ายใดทั้งสิ้น การพิจารณาเรื่องนี้ จากฐานคิดของ classical realism จะชี้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างผลประโยชน์แห่งชาติกับอุดมการณ์มีเรื่องให้ต้องติดตามพิจารณาอยู่หลายชั้น

กล่าวคือ ในการพิจารณาผลประโยชน์ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐเพื่อหา แนวทางดำเนินการทูตอย่างเหมาะสม ควรพิจารณาทั้งในทางวัตถุนิยมและจิตวิสัย ประกอบกัน ในทางวัตถุนิยม สถานะอำนาจและระดับขีดความสามารถของรัฐ ย่อมมีผลต่อการประเมินผลประโยชน์ แนวทางและการเลือกใช้เครื่องมือในการแก้ไขปัญหาที่เป็นประเด็นในความสัมพันธ์ระหว่างกัน และการรับมือกับเหตุปัจจัยใน สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ รัฐที่มีสถานะอำนาจและขีดความสามารถแตกต่างกัน ก็จะทำให้เห็นโอกาสและข้อจำกัดในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศจากตำแหน่งที่ตั้ง

ทางภูมิศาสตร์ของตนไม่เหมือนกัน แม้จะอยู่ในภูมิภาคเดียวกันก็ตาม ซึ่งจะส่งผลต่อการมองเห็นโจทย์การต่างประเทศในสภาพแวดล้อมแตกต่างกันไปด้วย ไม่ว่าจะเป็นการเห็นปัญหาภัยคุกคามหรือเห็นช่องทางรักษาและขยายผลประโยชน์ การกำหนดวิสัยทัศน์และเป้าหมายของการต่างประเทศ ตลอดจนการเห็นทางเลือก และการตัดสินใจเลือกแนวทางยุทธศาสตร์เพื่อบรรลุเป้าหมายเหล่านั้น

ในทางจิตวิสัย ดินแดนและผู้คนที่อยู่ประชิดติดต่อกัน มิได้ติดต่อสัมพันธ์กันแต่เฉพาะในเชิงวัตถุกายภาพเท่านั้น แต่การติดต่อข้ามพื้นที่ระหว่างผู้คนยังเกิดขึ้นผ่านกระบวนการแลกเปลี่ยนและในความสัมพันธ์หลากหลายรูปแบบที่ผลิตความหมายจำนวนมากขึ้นมา ไม่ว่าจะเป็น ความหมายเกี่ยวกับพื้นที่ คนและอำนาจในความสัมพันธ์รูปแบบต่างๆ ความทรงจำเกี่ยวกับอดีต การตั้งแง่อคติต่อคนบางกลุ่ม การรับรู้เข้าใจในท่าทีการแสดงออกและการกระทำทางสังคม ความคาดหวังจากปฏิสัมพันธ์ที่มีต่อกัน การถ่ายทอดวัฒนธรรมประเพณี ศาสนา ค่านิยม และความคิดความเชื่อ การเลือกรับปรับใช้สิ่งที่รับเข้ามาจากภายนอกให้ลงกับหรือให้เข้ากันได้กับระบบคุณค่าในท้องถิ่นที่มีอยู่ก่อน การหาทางรักษาคุณค่าเดิมหรือการเปลี่ยนแปลงหรือถอนความคิดความเชื่อเดิมที่เคยมีเพื่อเปิดทางให้แก่ความคิดใหม่ๆ และการเก็บรับบทเรียนจากประสบการณ์ทั้งที่เป็นความสำเร็จและความล้มเหลว เป็นต้น

สภาวะในด้านจิตวิสัยข้างต้นอาจมิได้มีผลโดยตรงต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็จริง แต่จัดอยู่ในส่วนที่เป็นฐานรากทางนามธรรมที่ให้ความหมายแก่การดำเนินความสัมพันธ์รูปธรรมที่มองเห็นได้ชัด สภาวะทางจิตวิสัยส่วนที่เป็นความหมายที่ผู้คนยึดถือเชื่อใช้ไหลเวียนอยู่ในความสัมพันธ์ระหว่างกันนี้ส่งผลได้มากต่อการประจักษ์สิ่งที่เคลื่อนไหวอยู่ในสภาพแวดล้อม ทั้งส่วนที่ว่าจะเห็นและไม่เห็นอะไร จะรับรู้อะไรและเข้าใจอย่างไรจากสิ่งที่รับรู้ จะให้ความสำคัญกับสิ่งที่เห็นสิ่งที่รับรู้ในคุณค่าหรือความหมายแบบไหน สภาวะทางจิตวิสัยจึงเป็นส่วนกำหนดฐานคติหรือฐานคิดที่ใช้รับรู้ทำความเข้าใจสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ และในส่วนที่เป็นการตั้งความปรารถนา ความคาดหวัง และความพึงพอใจหรือคับข้องไม่พอใจต่อสภาวะที่ประสบอยู่ ซึ่งโดยทั่วไปในกระบวนการกำหนดนโยบายส่วนที่เป็นฐานคิดแบบนี้จะไม่มีเปิดออกมาอภิปรายหรือถูกตั้งคำถามจริงจังนัก

ตราบเท่าที่สภาวะปกติซึ่งเคยเป็นหรือเคยทำมาอย่างไม่ถูกความปั่นป่วนผันผวนมา ทำให้ฐานคิดเดิมที่รับรู้เข้าใจโลกและตั้งเป้าหมายต้องสั่นคลอน

ส่วนใหญ่แล้ว การตั้งคำถาม การย้อนทบทวน และการอภิปรายโต้แย้ง จะเป็นการพินิจพิเคราะห์สภาวะทางจิตวิสัยที่สำคัญและส่งผลต่อการตั้งโจทย์และการตอบโจทย์เพื่อบรรลุเป้าหมายรูปธรรม เราจึงเห็นว่าประเด็นอภิปรายส่วนใหญ่ ในกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับแนวทาง และวิธีการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ มากกว่าที่จะเป็นการนำ ชาติ นำความทรงจำ เกี่ยวกับชาติ หรือนำคุณค่าที่อยู่การมองผลประโยชน์ เช่น ความมั่นคง เสรีภาพ การอยู่ดีกินดี หรือการพัฒนาและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมาตั้งคำถามถึงความสำคัญ หรือย้อนทบทวนเพื่อค้นหาคุณค่าความหมายที่มีอยู่ในตัวของมันว่าเป็นแบบไหนอย่างไรแน่

อย่างไรก็ดี ถ้าพิจารณานับตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา นามธรรม ความคิดเกี่ยวกับการจัดระเบียบทางสังคมที่มีผลต่อการพิจารณาผลประโยชน์แห่งชาติด้านความมั่นคงในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของไทยและของประเทศต่างๆ ในภูมิภาค ได้แก่ ความคิดเกี่ยวกับรัฐสมัยใหม่และระบอบการปกครองรัฐสมัยใหม่ กับความคิดเรื่องชาติและประชาชน ซึ่งล้วนมีที่มาจากความคิดทางการเมืองตะวันตก และจากแบบแผนวิถีปฏิบัติในสังคมระหว่างประเทศที่มีจุดกำเนิดในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐตะวันตกในยุโรป ส่งผ่านเข้าสู่ดินแดนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในสมัยจักรวรรดินิยมและเปลี่ยนแปลงฐานคิดเกี่ยวกับอำนาจและการจัดการปกครองของรัฐดั้งเดิมในภูมิภาคทั้งหมด กล่าวได้ว่าปัญหาความมั่นคงที่ไทยและรัฐในภูมิภาคเผชิญทั้งในสมัยจักรวรรดินิยม และในสมัยที่ปลดปล่อยอาณานิคมให้เป็นเอกราช ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีที่มาด้านหนึ่งจากกระบวนการเปลี่ยนเป็นรัฐสมัยใหม่และการจัดการปกครองด้วยระบอบการเมืองการปกครองของรัฐสมัยใหม่ และอีกด้านหนึ่งจากกระบวนการเปลี่ยนประชากรให้กลายเป็นประชาชนพลเมืองของชาติ

กระบวนการบนเส้นทางเปลี่ยนแปลงเข้าสู่สมัยใหม่ที่ทุกประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะต้องผ่าน แต่ผ่านในระดับความสำเร็จที่แตกต่างกัน คือ การก่อตัวเป็นรัฐสมัยใหม่ การเปลี่ยนรูปแบบการจัดการปกครองเหนือดินแดนและ

ประชากร และการสร้างชาติและพลเมือง ด้วยความคิดเกี่ยวกับอธิปไตยของรัฐ ความคิดเกี่ยวกับอธิปไตยของปวงชน และความคิดชาตินิยมตามลำดับ กระบวนการเหล่านี้มีทั้งส่วนที่สร้างปัญหาความมั่นคงภายใน และส่วนที่ส่งผลกระทบต่อภายนอก และสร้างปัญหาความไม่มั่นคงให้แกกัน ในแง่นี้ ความหมายความสำคัญของรัฐและอำนาจอธิปไตย จินตกรรมเกี่ยวกับความเป็นชาติ ปิตุภูมิ/มาตุภูมิและเพื่อนร่วมชาติ และความคิดเกี่ยวกับระบอบการปกครองที่เหมาะสมหรือว่าเป็นอันตราย จึงเป็นสถานะทางจิตวิสัยที่สำคัญมากในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และการทำความเข้าใจปัญหาและผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของไทยไม่อาจละเลยผลที่เกิดขึ้นในกระบวนการเปลี่ยนเข้าสู่รัฐสมัยใหม่ การจัดระบอบการเมืองการปกครองสมัยใหม่ และการสร้างประชาชาติสำหรับรัฐสมัยใหม่ได้ ทั้งผลในส่วนของประเทศไทยเอง และผลที่เกิดขึ้นในประเทศเพื่อนบ้านที่ส่งผลกระทบต่อถึงความมั่นคงของไทย

ปัญหาในประเด็นหลังสุดนี้เองที่ทำให้อุดมการณ์เข้ามาพัวพันกับผลประโยชน์แห่งชาติและการกำหนดผลประโยชน์ของรัฐอย่างแยกออกจากกันได้ยาก การทูตข้ามสมุทร จึงเลือกนำเสนอเรื่องนี้จากงานวิจัยของสุรพงษ์โดยเห็นว่าเป็นประเด็นที่มีความสำคัญยิ่งต่อการทำความเข้าใจการต่างประเทศไทยสมัยสงครามเย็นและยังคงมีนัยสำคัญในการเมืองระหว่างประเทศอยู่จนถึงปัจจุบัน

บทที่ 7

ผลประโยชน์แห่งชาติในการต่างประเทศไทย
และประเทศเพื่อนบ้าน : การจำแนกประเภท

งานวิจัยของสุรพงษ์ในชุด 4 ประเทศเพื่อนบ้านของไทยทางทะเลนำเสนอการดำเนินการทางการทูตในความสัมพันธ์ทวิภาคีออกมาหลากหลายลักษณะเมื่อใช้หลักผลประโยชน์แห่งชาติกับการทูตเพื่อรักษาผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (Morgenthau 1985, part 10: Peace through Accommodation) มาเป็นกรอบพิจารณาแล้ว สามารถนำมาจัดประเภทตามเกณฑ์ที่ใช้ผลประโยชน์ของรัฐเป็นตัวตั้ง ได้ดังนี้

1. เป็นปัญหาผลประโยชน์ในความสัมพันธ์ทวิภาคีที่ฝ่ายหนึ่งถือว่าเป็นผลประโยชน์อันสำคัญยิ่ง แต่เรื่องนั้นมิได้มีผลกระทบโดยตรงต่อผลประโยชน์ของอีกฝ่าย

ดังตัวอย่างจากกรณีที่อินโดนีเซียต่อสู้กับอำนาจของเจ้าจักรวรรดินิยมที่ย้อนกลับมาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สุรพงษ์ (2561 ข, 124) นำเสนอแนวทางการทูตไทยต่ออินโดนีเซียว่า

ไทยได้สนับสนุนการต่อสู้เพื่อเอกราชของของขบวนการชาตินิยมอินโดนีเซีย ได้ให้การรับรองสาธารณรัฐอินโดนีเซียหลังได้รับเอกราช

แล้ว ตลอดจนสนับสนุนและรับรองอธิปไตยของอินโดนีเซียเหนือดินแดนนิวกินีตะวันตก (อีเรียนจายา) รวมทั้งสนับสนุนและรับรองดินแดนของติมอร์ตะวันออกโดยถือว่าเป็นจังหวัดที่ 27 ของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

การดำเนินการทางการทูตในทางตอบสนองผ่อนปรนต่อผลประโยชน์ที่อินโดนีเซียถือเป็นเรื่องสำคัญเช่นนี้ มีผลทำให้ตลอดสงครามเย็น แม้ไทยกับอินโดนีเซียจะมีได้เห็นพ้องต้องกันหลายเรื่องในแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศของแต่ละฝ่าย ความสัมพันธ์ระหว่าง 2 ฝ่ายก็มีได้อยู่ในสถานะของความเป็นปฏิปักษ์ต่อกัน

ต่อประเด็นปัญหาที่เป็นผลประโยชน์โดยตรงของฝ่ายหนึ่ง (A) และฝ่ายนั้นต้องการความสนับสนุนเชิงนโยบายจากอีกฝ่าย (B) เพื่อให้ได้ผลประโยชน์หรือเพื่อรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ดังกล่าว ถ้าหากเรื่องนั้นไม่กระทบต่อผลประโยชน์สำคัญของ B แต่อย่างใด การดำเนินการทูตของ B ในทางที่เป็นการตอบสนองผ่อนปรน (accommodation) ต่อผลประโยชน์ของ A ก็สามารภทำได้หลายทาง ไม่ว่าจะเป็นการประสานนโยบายและมาตรการเพื่อสนับสนุนการบรรลุผลประโยชน์ด้านนั้นของ A หรือการประสานเสียงสนับสนุน A ในเวทีระหว่างประเทศ หรืออย่างน้อยคือ B ไม่คัดค้านและขัดขวางการดำเนินการของ A ในเรื่องนั้นในเวทีระหว่างประเทศ การดำเนินการทางการทูตเช่นนี้ช่วยรักษาเสถียรภาพในความสัมพันธ์ระหว่าง A กับ B ที่ B จะใช้ประโยชน์ในการรักษาผลประโยชน์ของตนในโอกาสต่อไป

ถ้าข้อแรกเป็นปัญหาการทูตที่ไม่ยากในการดำเนินนโยบายต่างประเทศโดยทั่วไป ปัญหาการทูตในแบบที่ 2 และแบบที่ 3 ที่จะนำเสนอต่อไป จัดเป็นโจทย์ยากสำหรับการดำเนินการทางการทูต

2. ผลประโยชน์ในความสัมพันธ์ทวิภาคีแบบที่สองมาจากรูปแบบความสัมพันธ์ที่พึงพิง ที่ประเทศหนึ่งต้องขึ้นต่ออีกประเทศในการรักษาผลประโยชน์สำคัญ เช่น ผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของรัฐ หรือความมั่นคงของผู้นำและระบอบการเมืองจากภัยคุกคามและการท้าทายอำนาจรัฐ

ความสัมพันธ์แบบที่พึ่งพิงนี้ในงานวิจัยของสุรพงษ์ (2561 ค) เห็นได้ชัดในกรณีฟิลิปปินส์สมัยมาร์กอสกับสหรัฐอเมริกา ที่สะท้อนให้เห็นว่า การบริหารจัดการ

ความสัมพันธ์แบบพึ่งพิงที่อาศัยแต่เฉพาะการทูตแบบผ่อนปรนต่อผลประโยชน์ ความต้องการของฝ่ายที่เหนือกว่า (accommodation) ไม่ใช่ทางเลือกเพียงพอที่จะปลอดภัยและยังความมั่นคงในระยะยาวได้ ถ้ามารโกสจะเรียนรู้จากอิสราเอล เหมือนกับที่สิงคโปร์ติดตามศึกษาเรียนรู้การอยู่ให้รอดในโลกความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เป็นอนาธิปไตยจากอิสราเอลตลอดมา ก็อาจได้บทเรียนว่า การผ่อนปรนในทางวัตถุและทรัพยากรแต่เพียงอย่างเดียวให้แก่ฝ่ายที่เหนือกว่านั้นไม่เพียงพอที่จะรับประกันเพียงพอต่อความแน่นอนในสัมพันธ์แบบพึ่งพิง เช่น การให้สหรัฐอเมริกาตั้งฐานทัพในฟิลิปปินส์นั้นในที่สุดแล้วไม่ได้ช่วยให้สหรัฐฯ มีแรงจูงใจในการรักษาระบอบมารโกสไว้

ในการบริหารจัดการความสัมพันธ์ที่มีลักษณะพึ่งพิงให้มีฐานรองรับที่มั่นคงยิ่งขึ้น การดำเนินการในทางการทูตควรคำนึงถึง

- 1) ต้องสร้างความเข้มแข็งของตัวเองขึ้นมาให้ได้จากความช่วยเหลือที่ได้รับ
- 2) ในการบริหารจัดการภาวะพึ่งพิง ประเทศที่เป็นฝ่ายต้องพึ่งพิงอาจลดความไม่แน่นอนในความสัมพันธ์ลงได้มาก และได้หลักประกันที่พอจะทำให้มั่นใจได้ว่าจะได้รับการสนับสนุนที่จำเป็นอยู่เสมอ คือความสามารถที่จะเข้าถึงหรือแทรกเข้าไปในการเมืองภายในและรักษาฐานสนับสนุนผ่านกลุ่มพลังที่มีอิทธิพลสูงในการเมืองภายในของประเทศที่ให้การสนับสนุน พันธมิตรที่เข้มแข็งของอิสราเอลในสหรัฐอเมริกาความจริงไม่ใช่รัฐบาลอเมริกัน แต่คือกลุ่มพลังที่มีอิทธิพลสูงในการเมืองและการเลือกตั้งในสหรัฐฯ (Mearsheimer and Walt 2007)
- 3) ลดการพึ่งพิงประเทศใดแต่เพียงประเทศเดียวลงไป และกระจายความเสี่ยงด้วยการหาทางขยายทางเลือกอื่นๆ ในการรักษาและปกป้องผลประโยชน์สำคัญ และ
- 4) ปรับการปกครอง แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจ และการจัดระเบียบทางสังคม ให้สอดคล้อง หรืออย่างน้อยไม่ขัดกับหลักการและคุณค่าซึ่งประเทศที่ให้การพึ่งพิงยึดถือว่าเป็นหลักการและคุณค่าที่สำคัญ (Handel 1990)

3. ความสัมพันธ์ที่ทั้ง 2 ฝ่ายมีผลประโยชน์ที่ต้องการรักษาหรือบรรลุร่วมกัน และโดยเหตุนี้จึงมาร่วมมือกันเพื่อรักษาหรือเพื่อบรรลุผลประโยชน์ดังกล่าว

ความสัมพันธ์แบบมีผลประโยชน์ร่วมกันนี้อาจจำแนกลงไปอีกหลายแบบ ส่วนที่การสังเคราะห์บทเรียนเห็นว่าน่าสนใจ ได้แก่ผลประโยชน์ที่ทั้ง 2 ฝ่ายมีร่วมกันและเป็นฐานของความร่วมมือระหว่างกันนั้น ฝ่ายหนึ่งถือว่าเป็นผลประโยชน์ที่สำคัญยิ่งยวดของตน ในขณะที่อีกฝ่ายเห็นผลประโยชน์ดังกล่าวในเชิงยุทธศาสตร์ที่นำไปใช้เป็นเครื่องมือต่อรองกับประเทศที่ 3

ดังในกรณีของเวียดนามหลังจากชัยชนะที่เตียนเบียนฟู โฮจิมินห์ถือการรวมชาติเวียดนามภายใต้รัฐเดี่ยวและการจัดตั้ง Indochina Federation ที่รวมลาวและกัมพูชาซึ่งเคยอยู่ในการปกครองของฝรั่งเศสเข้าไว้เป็นรัฐอินโดจีนด้วยกัน เป็นผลประโยชน์ที่ถือว่าสำคัญที่สุดของประชาชาติเวียดนาม ในขณะที่สหภาพโซเวียตและจีน ซึ่งในเวลานั้นต่างเป็นพันธมิตรที่ให้การสนับสนุนทางทหารแก่ฮานอย ต่างก็มีผลประโยชน์ในเรื่องนี้ร่วมกันกับโฮจิมินห์ ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลในทางอุดมการณ์และสำหรับจีนยังรวมถึงเหตุผลในทางภูมิรัฐศาสตร์ แต่สหภาพโซเวียตและจีนก็มีผลประโยชน์สำคัญในด้านอื่นๆ ที่ต้องรักษา และนำผลประโยชน์เหล่านั้นมาพิจารณาประกอบการให้ความร่วมมือกับเวียดนามในเรื่องที่เวียดนามถือว่ามีความสำคัญสูงสุด และการพิจารณานั้นส่งผลให้จีนเลือกสนับสนุนเวียดนาม แต่ในระดับที่ไม่ยุ่งความพอใจให้แก่เวียดนามได้อย่างเต็มที่

สภาวะอสมมาตรในความสำคัญที่แต่ละฝ่ายจัดให้แก่ผลประโยชน์ที่ทั้ง 2 ฝ่ายมีร่วมกันนั้น แม้ความร่วมมือจะเกิดขึ้น แต่ความร่วมมือในผลประโยชน์ร่วมกันนั้นเองที่ในภายหลังก่อปัญหาในความสัมพันธ์ระหว่างกันตามมาได้ ดังในกรณีของจีนและเวียดนาม ในการประชุมระหว่างประเทศที่เจนีวาในปี 1954 เพื่อตกลงปัญหาอินโดจีน จีนอยู่ฝ่ายเดียวกับฮานอย แต่เมื่อความต้องการของฮานอยเกี่ยวกับ Indochina Federation ถูกฝรั่งเศสเจ้าจักรวรรดิที่เคยมีอำนาจเหนือพื้นที่ขีดขวางโดยการขีดขวางของฝรั่งเศสได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐฯ จีนและสหภาพโซเวียตที่คำนึงถึงผลประโยชน์ทางยุทธศาสตร์ในด้านอื่นๆ ก็ยอมตกลงในเดือนไซที่ฮานอยจะได้พื้นที่ในความครอบครองเพียงครึ่งหนึ่งของเวียดนาม เวียดนามส่วนที่เหลือให้รอการทำประชามติ ซึ่งในที่สุดก็ไม่เคยเกิดขึ้น

ความร่วมมือระหว่างฮานอยกับปักกิ่งยังคงดำเนินต่อมาหลังจากนั้นอีกนานก็จริง แต่ฮานอยไม่เคยลืม “ความร่วมมือ” ที่ได้รับจากจีนในการประชุมเจนีวา 1954 และเมื่อถึงเวลาที่ความสัมพันธ์ที่เคยร่วมมืออย่างสหายกลับกลายเป็นปรปักษ์ศัตรู เวียดนามก็ย้อนความสัมพันธ์กับจีนในระยะเวลา 30 ปีจากปี 1949 จนถึงปี 1979 ดังจะขอคัดมาลงไว้เพื่อแสดงความยากและละเอียดอ่อนในการจัดการกับปัญหาในทางการทูต ที่อาจเรียกว่าเป็นปัญหา dilemma of common interests แบบหนึ่งของรัฐที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน แต่การดำเนินเพื่อบรรลุผลประโยชน์นั้นร่วมกัน กลับนำไปสู่ความไม่ไว้วางใจกันด้วยเหตุดังที่กล่าวมา (ผู้เขียนรายงานยืมคำ dilemma of common interests จาก Stein (1990) ซึ่งระบุลักษณะของปัญหานี้ในแบบอื่นๆ ด้วย) ดังนี้

China was the main supplier of arms to Vietnam by the end of the resistance war against the French colonialists. It took advantage of this situation to act as the principal negotiator with the French imperialists, and colluding with the latter, to work out a solution advantageous to China and France, but not to the peoples of Vietnam, Laos and Kampuchea. They sacrificed the interests of the Indochinese peoples to ensure China's security in the South, to carry out the design of controlling Vietnam and Indochina, and at the same time to secure the role of a great power in settling international affairs, particularly in Asia. (Ministry of Foreign Affairs, Socialist Republic of Vietnam 1979, 5 อ้างถึงใน Gordon 1987).

ข้อที่เวียดนามกล่าวหาจีนในข้อความข้างต้นจะฟังขึ้นเพียงใดต้องพิจารณาข้อมูลโดยละเอียดต่อไป แต่ข้อความข้างต้นสะท้อนได้เป็นอย่างดีว่าในความสัมพันธ์ที่มีผลประโยชน์ร่วมกันในการเมืองระหว่างประเทศ จะยากขึ้นและละเอียดอ่อนขึ้นอีกมากในการดำเนินการทางการทูต ถ้าหากฝ่ายหนึ่งมองผลประโยชน์อื่นๆ ที่อีกฝ่ายหนึ่งมี ไปในทางที่มากกระทบสร้างผลเสียหายแก่อีกฝ่ายใน “ผลประโยชน์ร่วมกัน” ใน “ความร่วมมือที่ร่วมกันดำเนิน” ไปแล้ว

จากปัญหาผลประโยชน์ในความสัมพันธ์ระหว่างเวียดนามกับจีน และเวียดนามกับสหภาพโซเวียต นำการสังเคราะห์บทเรียนในประเด็นนี้มาสู่ผลประโยชน์ร่วมที่มีความสำคัญต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศด้านความมั่นคง นั่นคือผลประโยชน์ร่วมอันเกิดจาก 2 ฝ่ายมองเห็นภัยคุกคามร่วมกัน จากการมีผลประโยชน์ร่วมกันในการมองภัยคุกคาม รัฐมีทางเลือกหลายรูปแบบ Stephen Walt (2005) นำรูปแบบต่างๆ เหล่านี้มาจัดไว้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ

ประเภทแรก คือ ยุทธศาสตร์หาทางต่อต้านภัยคุกคาม (opposition strategies) ที่สำคัญได้แก่

(1) การถ่วงดุล ซึ่งมีทั้งการถ่วงดุลด้วยการสร้างเสริมขีดความสามารถภายในเพื่อการป้องกันและป้องปราม (ดังเช่นที่ลีควนยูเคยกกล่าว ว่า “In a world where the big fish eat small fish and the small fish eat shrimps, Singapore must become a poisonous shrimps.” ต่อมาโกะจ๊กตงเปลี่ยนความเปรียบเกี่ยวกับความสามารถในการป้องกันตัวเองของสิงคโปร์ว่าเหมือน porcupine หรือตัวเม่น (Pak 2005) การแสวงหาพันธมิตรทางความมั่นคง และการดำเนินการในทางตัดโอกาสฝ่ายที่เป็นภัยคุกคามจะเข้ามากำหนดผลลัพธ์ในการดำเนินนโยบายได้ตามใจหรือ soft balancing

(2) การร่วมกันดำเนินการโดยใช้การทูตผ่านองค์การระหว่างประเทศเพื่อระดมการสนับสนุนจากประชาคมระหว่างประเทศในการสกัดการดำเนินนโยบายของฝ่ายที่เป็นภัยคุกคาม หรือลดความชอบธรรมของนโยบายที่อีกฝ่ายได้ดำเนินไปแล้วด้วยหลักการและปทัสฐานระหว่างประเทศ

(3) การร่วมกันดำเนินมาตรการเชิงรุกในรูปแบบต่างๆ เพื่อแสดงความตั้งใจให้อีกฝ่ายเห็นถึงความแน่วแน่ที่พร้อมจะป้องกันผลประโยชน์สำคัญ (commitment and resolve) หรือเพื่ออยู่/บิบบังคับอีกฝ่ายให้ยอมถอย

ยุทธศาสตร์อีกประเภทหนึ่งคือยุทธศาสตร์หาทางสนองตอบต่อประเทศที่เป็นภัยคุกคาม (accommodation strategies) ที่สำคัญได้แก่

(1) เข้าเป็นพวกกับประเทศที่เป็นภัยคุกคาม (bandwagoning) ยุทธศาสตร์นี้ต่างคนต่างตัดสินใจและดำเนินการได้โดยเอกเทศ ในการเจรจาเงื่อนไขที่จะเข้ากับประเทศที่เป็นภัยคุกคาม ไม่จำเป็นต้องดำเนินการร่วมกัน

(2) ร่วมกันสร้างกลไกเชิงสถาบันและกฎเกณฑ์กติกาในระดับภูมิภาคเพื่อตั้งประเทศที่เป็นภัยคุกคามเข้ามาอยู่ในกรอบ

(3) หากทางเข้าไปดำเนินการในการเมืองภายในของประเทศที่เป็นภัยคุกคามผ่านกลุ่มหรือร่วมมือกับกลุ่มที่มีอิทธิพลในการเมืองและในกระบวนการนโยบาย เช่นเดียวกับแนวทางยุทธศาสตร์แบบ bandwagon แนวทางนี้แต่ละประเทศต้องหาทางดำเนินการของตัวเอง (Walt 2005)

4. ประเด็นปัญหาที่แต่ละฝ่ายเห็นตรงกันว่าเป็นเรื่องไม่พึงปรารถนา หรือผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นมาจากเรื่องนั้นไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของตน แต่ A กับ B ยังเห็นต่างกันว่าอีกฝ่ายหนึ่งควรทำอย่างไร เช่นการดำเนินการที่อีกฝ่ายหนึ่งทำไปแล้วนั้นพอหรือไม่พอ เหมาะหรือไม่เหมาะ หรือ A กับ B เห็นไม่ตรงกันเกี่ยวกับแนวทาง วิธีการ หรือการเลือกใช้เครื่องมือสำหรับการแก้ไขเรื่องที่มีมองเห็นว่าเป็นปัญหาร่วมกันนั้น หรือยังเห็นต่างกันอยู่ว่า ใครควรมีบทบาทการนำในการจัดการกับปัญหาดังกล่าว และด้วยแนวทางอย่างไร

ศัพท์ทางวิชาการเรียกปัญหาในลักษณะนี้ว่า dilemmas of common aversions (Stein 1990) ที่แต่ละฝ่ายต้องการหลีกเลี่ยงผลลัพธ์ที่ไม่พึงประสงค์ที่ไม่อยากให้เกิดขึ้นมาเหมือนกัน แต่ยังต้องมาทำความตกลงกันเพื่อหาจุดประสานกันให้เจอ ว่าแต่ละฝ่ายจะต้องทำอะไร และทำอย่างไร เพราะจุดประสานนโยบายว่าใครต้องทำอะไรและทำอย่างไรแบบหนึ่งอาจตอบสนองความพอใจและยังผลประโยชน์ให้แก่ฝ่าย A หรือฝ่าย B ได้มากกว่าอีกแบบหนึ่ง แต่ละฝ่ายจึงอยากให้การประสานนโยบายที่เกิดขึ้นนั้นเคลื่อนเข้าใกล้จุดสมประโยชน์ของฝ่ายตนให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

ตัวอย่างของปัญหาหลักลักษณะนี้ เช่น ปัญหาอันเกิดจากพื้นที่ทับซ้อนที่แต่ละฝ่ายเห็นว่าเป็นพื้นที่ในเขตอำนาจอธิปไตยตน แต่แต่ละฝ่ายต้องการหลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่อาจยกระดับไปสู่การใช้กำลัง หรือความตึงเครียดในความสัมพันธ์โดยไม่จำเป็นและไม่เป็นผลดีต่อใคร เช่น ปัญหาการจัดการพื้นที่ทับซ้อนระหว่างไทยกับ

มาเลเซีย หรือระหว่างมาเลเซียกับสิงคโปร์ การเจรจาทางการทูตเพื่อหาทางออกจะเป็นเรื่องของการหาทางทำความเข้าใจกันเพื่อบรรลุข้อตกลงได้ว่าวิธีการใดที่เหมาะสมสำหรับแก้ไขข้อพิพาท และแต่ละฝ่ายเห็นพ้องต้องกันที่จะใช้วิธีนั้น

5. ประเด็นปัญหาที่เป็นการตามจัดการกับผลกระทบอันเกิดจากการดำเนินการของฝ่ายหนึ่งคือ A ที่การดำเนินมาตรการบางอย่างใดอย่างหนึ่งของ A ได้ส่งผลกระทบในทางลบมาให้แก่ B และประเทศอื่น และต้นทุนการปรับตัวต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น B และประเทศอื่นเป็นฝ่ายที่ต้องแบกรับ ในขณะที่ A ซึ่งเป็นต้นทางการส่งผลกระทบออกมาให้แก่ B เป็นฝ่ายที่ได้ประโยชน์จากการดำเนินการและจากการผลักดันต้นทุนการปรับตัวให้ B และประเทศอื่นๆ เป็นผู้รับไปแทน

ศัพท์วิชาการเรียกปัญหาในลักษณะนี้ว่า negative externalities (Stein 1990) ความยากของปัญหานโยบายในลักษณะนี้ในด้านการต่างประเทศส่วนหนึ่งอยู่ที่เรื่องอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน และทรัพยากร ทำให้ประเทศไหนก็ต้องรับผิดชอบเรื่องภายในเขตแดนของตน แต่ยากที่จะข้ามเข้าไปแทรกแซงจัดการกับปัญหาที่มีต้นตอมาจากหรืออยู่ภายในเขตแดนของประเทศอื่นได้ และบางทีโดยสภาพของตำแหน่งที่ตั้ง ประเทศต้นทางที่ก่อปัญหาจะมีอำนาจกำหนดผลลัพธ์ได้มากกว่าประเทศปลายทางที่เป็นฝ่ายรับผลกระทบจากปัญหา ทำให้ในการเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหา negative externalities อำนาจต่อรองระหว่าง 2 ฝ่ายไม่เท่ากัน ปัญหาหมอกควันอันเกิดการเผาเพื่อเตรียมพื้นที่เพาะปลูกพืชไร่ในฤดูกาลต่อไป เป็นตัวอย่างของปัญหาประเภทนี้ที่ยังมีอยู่จนถึงปัจจุบัน

ในทางกลับกัน positive externalities ที่เปลี่ยนแปลงไปก็เป็นประเด็นปัญหาในนโยบายต่างประเทศขึ้นมาได้เช่นกัน positive externalities คือการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งของ A ตามการตัดสินใจของ A เอง ได้ก่อเกิดผลที่เป็นประโยชน์แก่ B และประเทศอื่นๆ ขึ้นมา โดยที่ฝ่ายหลังไม่ต้องมารับผิดชอบต้นทุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเรื่องนั้นเหมือนกับ A หรือเท่ากับ A และตรวบเท่าที่ A ยังคงดำเนินการเช่นนั้นต่อไป B และประเทศอื่นๆ ก็ยังได้รับผลประโยชน์เช่นนั้น ในแบบผู้โดยสารฟรีต่อไปได้ แต่เมื่อ A ตัดสินใจเปลี่ยนนโยบายและแนวทางการดำเนินการอย่างที่เคยทำมา ทำให้ positive externalities ที่เคยมีมาต่อเนื่องลดน้อยลงหรือหมดไป คนที่จะเดือดร้อนจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายดังกล่าวของ

A ไปด้วย ก็คือ B และประเทศที่อาศัยใช้ประโยชน์จากการดำเนินนโยบายของ A ก่อนหน้านั้นโดยไม่ต้องจ่ายราคาอะไรเลย

6. เป็นประเด็นอันเกิดจากความพยายามของฝ่ายหนึ่งคือ A โน้มน้าวให้ B มีมุมมองต่อสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ มีความเข้าใจปัญหาและเล็งเห็นผลได้ผลเสีย ในทางที่จะคล้อยตามและสนับสนุนทางเลือกที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ ผลประโยชน์ และคุณค่าเดียวกันกับตน โดยในการโน้มน้าวนี้ A จะเป็นฝ่ายเลือกสรรข้อมูลนำเสนอความเป็นจริงและชี้ให้ B เห็นความหมายนัยสำคัญของความเป็นจริงตามข้อมูลนั้น เช่น การมองภัยคุกคาม การเข้าใจความหมายของเหตุการณ์ ปรากฏการณ์ การเปลี่ยนแปลงอำนาจและแนวทางการดำเนินนโยบายของประเทศที่สาม เพื่อที่ B จะได้กำหนดเป้าหมายและการดำเนินนโยบายในทิศทางและท่าทีที่สอดคล้องกับ A

งานวิชาการที่ศึกษานโยบายต่างประเทศเรียกประเด็นปัญหาในลักษณะนี้ว่า framing (ดู Knorr 1976 สำหรับการอภิปรายอันดีเลิศเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการเฟรมการมองภัยคุกคามในนโยบายต่างประเทศ) บทบาทการทูตของสิงคโปร์และสิกวนยูในการทำหน้าที่เฟรมการมองและความเข้าใจปัญหาความมั่นคงให้แก่ประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาหรือแก่ประเทศเพื่อนบ้านอย่างไทย เช่นในสมัยรัฐบาลธานินทร์ กรัยวิเชียร หรือสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์นั้นเป็นบทบาททางการทูตโน้มน้าวความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาภัยคุกคามที่ควรแก่การสังเกตอย่างยิ่ง

และที่น่าสังเกตเพื่อเก็บบริบทเรียนจากการต่างประเทศไทยคือการดำเนินการทางการทูตเพื่อปรับเปลี่ยนทัศนคติและท่าทีที่ประเทศเพื่อนบ้านทางทะเลของไทยมีต่อกันหลังจากประเทศเหล่านี้ได้รับเอกราชใหม่ๆ ดังที่ทราบกันว่าอินโดนีเซียดำเนินนโยบายเผชิญหน้าและประกาศจะบดขยี้มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ต้องการผนวกซาบาร์หรือบอร์เนียวภาคเหนือเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของฟิลิปปินส์ หรือมาเลเซียไม่พอใจรูโนที่ต้องการแยกตัวเป็นเอกเทศจากสหพันธรัฐมาเลเซีย ในขณะที่ขับสิงคโปร์ออกจากการเป็นรัฐสมาชิกในสหพันธรัฐ และในกรณีของอินโดนีเซียสมัยซูการ์โนยังต้องการสร้างกรอบความร่วมมือในระดับที่แอฟโร-เอเชียที่มีอินโดนีเซียเป็นหนึ่งในแกนนำและดำเนินนโยบายไม่ฝักใฝ่มหาอำนาจฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

ทั้งหมดนี้ แม้จะไม่ใช่ว่าเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สำคัญของไทยโดยตรง แต่สภาวะดังกล่าวในภูมิภาคก็ไม่ช่วยส่งเสริมหรือเพิ่มขีดความสามารถและอำนาจต่อรองของไทยในเวทีระหว่างประเทศเช่นกัน จากการตระหนักว่าการเพิ่มอำนาจต่อรองของไทยและประเทศในภูมิภาคจะได้มาในทางหนึ่งจากการจัดตั้งกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาค การดำเนินการทางการทูตของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านทางทะเลจึงเป็นการดำเนินการเพื่อปรับมุมมองของประเทศเหล่านี้ให้เล็งเห็นถึงปัญหาความมั่นคงที่ทุกประเทศมีร่วมกัน ว่าแหล่งที่มาของภัยคุกคามคือการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในภูมิภาค และความร่วมมือในระดับภูมิภาคเป็นผลประโยชน์ของทุกฝ่ายร่วมกัน

การจำแนกประเภทข้างต้นเป็นการแบ่งตามเกณฑ์แบบหนึ่งซึ่งอาศัยงานวิจัยของสุรพงษ์ และงานวิชาการจากฝ่าย political realism ช่วยจัดออกมาแน่นอนว่ายังมีเกณฑ์แบบอื่นที่จะทำให้ได้การจำแนกประเภทประเด็นปัญหาในการดำเนินนโยบายต่างประเทศทวิภาคีที่ต่างออกไปจากนี้ได้อีก หรือไม่ได้หมดเพียงที่จำแนกไว้ 6 ประเภทเท่านั้น แต่จุดมุ่งหมายของการสังเคราะห์บทเรียน ดังที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น คือการแนะนำกรอบสำหรับจัดการความรู้ในภาคปฏิบัติเพื่อประโยชน์สำหรับการถ่ายทอดบทเรียนและการเรียนรู้จากประสบการณ์ในการดำเนินการทูตแบบต่างๆ

ก่อนจะขึ้นบทต่อไป ในบริบทนี้มีข้อเสนอแนะที่ควรสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมอย่างน้อยใน 2 เรื่องด้วยกัน

ข้อเสนอประการแรก คือบทสังเคราะห์นี้เห็นความสำคัญ แต่ไม่มีโอกาสติดตามศึกษา กลไกในการตัดสินใจกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงของไทยในสมัยสงครามเย็น กับการรักษาขีดความสามารถด้านการต่างประเทศของไทย ซึ่งนับแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปลายทศวรรษ 1980 ประเทศไทยจัดเป็นรัฐที่มีอำนาจในการระหว่างประเทศค่อนข้างจำกัด ยังต้องพึ่งมหาอำนาจสนับสนุนทั้งในการพัฒนาขีดความสามารถอำนาจรัฐ ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ และการรักษาความมั่นคงให้บรรลุผลตามเป้าหมาย งานวิจัยของสุรพงษ์ ชัยนามเน้นปัญหาที่ไทยเผชิญในแต่ละระยะและการดำเนินการทางการทูตหลายระดับเพื่อแก้ปัญหาเหล่านั้น จุดเด่นของงานวิจัยจึงอยู่ที่การขับเคลื่อนนโยบายด้วยเครื่องมือทางการทูต แต่การดำเนินการทางการทูตก็ดี หรือการ

ขับเคลื่อนนโยบายด้วยเครื่องมืออื่นๆ ก็ได้ มาจากการตัดสินใจของระดับนโยบาย ผ่านกลไกเชิงสถาบันที่ควรมีการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ ทั้งการเปรียบเทียบข้ามระยะเวลา และเปรียบเทียบบทบาทและอำนาจอิทธิพลทางนโยบายขององค์กร และบุคคลฝ่ายต่างๆ ในกระบวนการนโยบาย

กล่าวโดยเฉพาะเจาะจง การสังเคราะห์บทเรียนในเรื่องนี้จะได้ประโยชน์เพิ่มเติมขึ้นอีกมาก ถ้าสามารถขยายไปสู่การศึกษาปัญหาการกำหนดนโยบายระหว่างฝ่ายพลเรือนกับฝ่ายทหาร ระหว่างกระทรวงการต่างประเทศกับฝ่ายความมั่นคงและรัฐบาล ระหว่างเครือข่ายในภาคประชาชนกับส่วนราชการที่มีหน้าที่ตัดสินใจและดำเนินนโยบายด้านการต่างประเทศและความมั่นคงในแต่ละระยะ ปัญหาที่มีทั้งเรื่องอำนาจกำหนดนโยบาย ความขัดแย้งเกี่ยวกับแนวทางในการดำเนินนโยบาย และการจัดการกับผลลัพธ์ผลกระทบที่ตามมาจากความขัดแย้งและการดำเนินนโยบายที่เกิดขึ้น

ข้อเสนอประการที่ 2 คือการศึกษาเพื่อเก็บข้อมูลในเชิงประวัติศาสตร์ บอกเล่าจากบุคคลผู้มีบทบาทด้านการทูตและการต่างประเทศเป็นรายบุคคล เพื่อบันทึกประสบการณ์ ความทรงจำ บทเรียน และข้อมูลที่ทำไม่ได้ หรือหาจากเอกสารได้ยาก เพื่อสร้างความทรงจำเชิงสถาบันให้แก่องค์กรที่รับผิดชอบงานด้านการต่างประเทศและความมั่นคง รวมทั้งเป็นโอกาสให้สังคมวงกว้างได้เรียนรู้การทำงาน ทัศนคติของการต่างประเทศ และเห็นความสำคัญของนโยบายด้านการต่างประเทศ อีกส่วนหนึ่งที่น่าจะทำได้ในทันทีคือการศึกษาสังเคราะห์จากข้อมูลประเภทนี้ ที่ระบบจดหมายเหตุของต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ได้ติดตามสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่การทูตในหลายระดับ ที่เคยประจำการหรือมีบทบาทเกี่ยวข้องข้องในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศไทย และได้รวบรวมเผยแพร่ให้ผู้สนใจศึกษาได้อย่างสะดวกและเป็นระบบ

บทที่ 8

ปัญหาอุดมการณ์ในพลประโยชน์แห่งชาติ
ด้านความมั่นคง

แน่นอนว่านอกจากมิติด้านการเมืองการทหารและความมั่นคงแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคยังได้พลังขับเคลื่อนที่มาจาก การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการผลักดันโดยตัวแสดงอื่นๆ ที่ไม่ใช่ รัฐหรือผู้นำที่เป็นตัวแทนอำนาจรัฐด้วย แม้เราจะไม่อาจปฏิเสธความสำคัญของ มิติเศรษฐกิจ และพลังผลักดันด้านอื่นๆ ที่ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ แต่งานวิจัยของสุรพงษ์ก็ให้ความเข้าใจชัดเจนว่า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในด้านอื่นๆ ทั้งหมดนั้นเดินหน้าไปได้เป็นปกติก็โดยอาศัยความสัมพันธ์ทางการเมือง ซึ่งมีการทูตเป็นเครื่องมือสำคัญ

หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่า เหตุปัจจัยในสภาพแวดล้อมทั้งภายในและ ภายนอกจะก่อปัญหาบางอย่างอย่างไร หรือส่งผลเป็นบวกเป็นลบเพียงใดต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในด้านต่างๆ มิได้ขึ้นอยู่กับเหตุปัจจัยเหล่านั้นโดยลำพัง แต่ยังได้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในทางการเมืองกับการเจรจาทางการทูต เป็นทาง ส่งผ่านและปรับสภาพความมกน้อยหนักเบาของเหตุปัจจัยในสภาพแวดล้อมที่ ส่งผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายของรัฐในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ในความสัมพันธ์ทางการเมืองสมัยสงครามเย็น สิ่งที่สามารถมีผลกำหนดสถานะของความสัมพันธ์ระหว่างกันได้มาก ไม่ว่าจะเป็นระดับบุคคลต่อบุคคล หรือระดับรัฐต่อรัฐ ก็คือ ปัจจัยอุดมการณ์

ข้อเสนอสำคัญของสุรพงษ์ เกี่ยวกับปัจจัยอุดมการณ์ในการเมืองระหว่างประเทศ อันเป็นข้อเสนอที่ปรากฏอยู่ในบทนำของงานวิจัยชุดนี้ทุกเล่ม มีอยู่ว่า

ปัจจัยอุดมการณ์คือพิชรายที่บรรดาประเทศมหาอำนาจของทั้งค่ายโลกเสรีและค่ายคอมมิวนิสต์ใช้เป็นเครื่องมือเพื่อกลบเกลื่อนวาระซ่อนเร้นด้านผลประโยชน์ที่แท้จริงของพวกตน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการใช้อิทธิพลของปัจจัยอุดมการณ์เป็นเครื่องมือเพื่อตีกรอบและจำกัดทางเลือกด้านนโยบายต่างประเทศของกลุ่มประเทศบริวาร (client states) ในสังกัดของแต่ละค่าย มิให้มันโยนโยนและผลประโยชน์ขัดกับผลประโยชน์แท้จริงของบรรดาประเทศมหาอำนาจของแต่ละค่ายในยุคสงครามเย็น (สุรพงษ์ ชัยนาม 2561 ก, ข, ค, ง, 21)

ข้อเสนอในที่นี้ คือ ในการเมืองระหว่างประเทศ ถึงแม้จะยอมรับในข้อเสนอของสุรพงษ์ว่าปัจจัยอุดมการณ์คือพิชรายที่กระทบต่อการมองเห็นว่าอะไรคือผลประโยชน์ที่แท้จริงของรัฐ แต่การเมืองระหว่างประเทศก็ไม่อาจเลี่ยงปัจจัยอุดมการณ์ได้พัน ทำให้เราต้องตามพิจารณาว่าอุดมการณ์ทำงานอยู่ในส่วนใดของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และในเงื่อนไขสถานะแบบไหนที่มันจะกลายเป็นปัจจัยส่งผลเป็น “พิชราย” ต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศขึ้นมาได้

การปิดทลนการะหว่างสุรพงษ์ ชัยนามกับ Hans J. Morgenthau

สุรพงษ์น่าจะเห็นพ้องเป็นส่วนใหญ่กับข้อเสนอในหลัก Political Realism 6 ประการของ Morgenthau (1985, 4 - 15) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในข้อที่เขาเสนอให้ใช้ผลประโยชน์แห่งชาติเป็นเกณฑ์ประเมินและวินิจฉัยในการพิจารณากำหนดเป้าหมาย และการเลือกวิธีการไปสู่เป้าหมายของการดำเนินนโยบายต่างประเทศ โดยผลประโยชน์แห่งชาติที่ว่านี้ มิได้มีอะไรซับซ้อนมากไปกว่าอำนาจของรัฐ

ที่พิจารณาจากขีดความสามารถที่รัฐพึงแสวงหา และรักษาไว้ ซึ่งก็แล้วแต่ว่าในบริบททางประวัติศาสตร์ในเวลานั้น อำนาจ/ขีดความสามารถของรัฐในด้านไหนที่จะช่วยให้รัฐสามารถดำรงไว้ซึ่งความมั่นคงของตน เพิ่มพูนความมั่งคั่งและคุณภาพชีวิตของประชาชนพลเมือง และรักษาคุณค่าที่เป็นหลักการสำคัญของระเบียบทางสังคมอันเป็นที่ยึดถือและควรปกป้อง

ดังที่กล่าวไว้ข้างแล้วในบทแนวคิดผลประโยชน์แห่งชาติของ classical realism การถือผลประโยชน์แห่งชาติเป็นเกณฑ์ตามความหมายนี้ Morgenthau มีได้บอกว่าผลประโยชน์แห่งชาติเป็นสิ่งที่อยู่อย่างชัดเจนไม่มีอะไรให้โต้แย้งได้ตรงกันข้าม การใช้ผลประโยชน์แห่งชาติในความหมายนี้ก็เพื่อนำมาเป็นเกณฑ์ในการใช้เหตุผลสำหรับคิด เลือกลง และอภิปรายถกเถียงกันในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการต่างประเทศว่า ข้อเสนอนโยบาย ยุทธศาสตร์ ที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเรียกร้องหรือต้องการให้ทำ ให้ดำเนิน ให้จัดซื้อจัดหามา นั้น จะต้องแสดงเหตุผลออกมาแนะนำเสนอให้ฝ่ายอื่นๆ พิจารณาได้ว่า การดำเนินการตามแนวทางนั้น ส่งเสริม สนับสนุน ขยาย ป้องกันรักษา หรือช่วยแก้ไขปัญหาก็กระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติที่เป็นขีดความสามารถของรัฐในด้านต่างๆ และอิทธิพลที่รัฐนั้นจะมีต่อรัฐอื่นๆ ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอันจะเกิดมาจากขีดความสามารถในด้านต่างๆ เหล่านั้นอย่างไร

จากนั้น จึงนำมาแสดงให้เห็นว่า ทำไมจึงควรทำเรื่องนี้ ทำไมจึงควรทำด้วยวิธีนี้ เป้าหมายที่ตั้งและวิธีการที่จะใช้ในการบรรลุเป้าหมายของการดำเนินนโยบายนี้สอดคล้องกับขีดความสามารถที่มีอยู่อย่างไร หรือจะมีผลกระทบอย่างไรต่อระเบียบหรือคุณค่าสำคัญที่สังคมนั้นยึดถือและรัฐพึงมีหน้าที่ปกป้อง แล้วผลคาดหวังที่อยากจะได้จากการดำเนินนโยบายดังกล่าวเกี่ยวข้องกับ การรักษาสິงที่เป็นผลประโยชน์ของรัฐโดยตรง หรือว่าเป็นแต่เพียงผลในทางอิทธิพลอันเกิดจากการแสดงอำนาจของรัฐ หรือเป็นผลที่จะได้แก่พันธมิตรและการรักษาอิทธิพลของรัฐนั้นต่อพันธมิตร ซึ่งไม่ว่าจะเป็นในทางใด ก็มีคำถามตามมาได้อีกว่า ยังมีเป้าหมายอื่นที่เป็นผลประโยชน์โดยตรงและสำคัญยิ่งกว่าการจะดำเนินนโยบายในเรื่องนี้อีกไหม ค่าเสียโอกาสจากการทำเรื่องนี้แล้วไม่ได้ทำเรื่องอื่นๆ จะมีทางพิจารณาอย่างไร ฯลฯ

จะเห็นได้ว่าในข้อเสนอของ Morgenthau ที่ให้ใช้ผลประโยชน์แห่งชาติเป็นหลักในการพิจารณาการดำเนินนโยบายต่างประเทศตามที่กล่าวมานี้ เป็นเพียง

จุดเริ่มต้นของการคิดพินิจพิจารณาและประเมินตัดสินวินิจฉัยทางเลือก ทั้งในส่วน เป้าหมายและในส่วนวิธีการของนโยบายการต่างประเทศว่าควรเลือกอะไรและ ควรทำแบบไหน ผลประโยชน์แห่งชาติจึงไม่ใช่สิ่งที่มาปิดกั้นตีกรอบการดำเนิน นโยบายเรื่องหนึ่งเรื่องใดไว้แล้วล่วงหน้า โดยวิธีที่นำผลประโยชน์แห่งชาติมาเป็น เกณฑ์ในการใช้และเสนอเหตุผลประกอบและประกบกับการพิจารณาประเมินและ ตัดสินทางเลือกต่างๆ เช่นนี้ ที่ Morgenthau เสนอว่า จะช่วยให้การกำหนดและ การดำเนินนโยบายเป็นไปอย่างมีเหตุมีผล และได้ความสมเหตุสมผลในส่วนของ ฝ่ายปฏิบัติที่เป็นผู้ตัดสินใจ และช่วยให้การศึกษาการตัดสินใจกำหนดและการดำเนิน นโยบายของฝ่ายวิชาการสามารถใช้แนวพินิจที่อิงหลักเหตุผลในลักษณะเดียวกันนี้ เป็นแนวทางในการศึกษาได้

ความคิดเกี่ยวกับผลประโยชน์แห่งชาติตามหลักของ classical realism อย่างที่ Morgenthau เสนอ ยังน่าจะตรงกับความคิดที่อ่านได้จากงานวิจัยของ สุรพงษ์อีกส่วนหนึ่ง ในแง่ที่ว่า การที่รัฐใช้เกณฑ์ผลประโยชน์แห่งชาติเป็นหลัก ในการดำเนินความสัมพันธ์ต่อกัน Morgenthau เห็นว่าจะช่วยให้รัฐแต่ละฝ่ายคำนึง ถึงความพอเหมาะพอสม และเลือกใช้วิจารณ์ญาณในการตั้งข้อเรียกร้องต้องการ จากกันได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น เพราะเหตุที่ว่า จากการรู้ว่าตนมีผลประโยชน์ที่ต้อง รักษา ก็จะทำให้แต่ละรัฐตระหนักขึ้นมาด้วยว่า ทุกฝ่ายต่างก็มีผลประโยชน์สำคัญ ที่ต้องการรักษาไว้เช่นกัน เมื่อคิดได้อย่างนั้น แต่ละฝ่ายก็จะให้ความเป็นธรรม แก่ฝ่ายอื่นๆ ได้ ใน 2 ความหมาย ตามคำของ Morgenthau ดังนี้

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

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

ดังนั้น Morgenthau คงชวนสรุปพงษ์ให้เห็นคล้ายตามเขาในจุดนี้ได้ อย่างแน่นอนว่า เมื่อใดก็ตาม ที่รัฐเริ่มพิจารณาปฏิสัมพันธ์โดยไม่ใช้เกณฑ์ของผลประโยชน์เป็นตัวตั้ง แต่ใช้เกณฑ์ตัดสินถูกผิดดีเลวจากค่านิยมเชิงศีลธรรมหรือจากอุดมการณ์ที่ตนยึดถือและใช้เป็นหลักในการจัดระเบียบทางสังคมของตน มาตัดสินรัฐอื่นๆ เพราะเห็นว่าอุดมการณ์ที่ตนยึดถือเป็นดัง “moral laws that govern the universe” ที่รัฐอื่นพึงยึดถือตามด้วย และถ้าหากไม่ยึดถือ ก็หาทางเปลี่ยนให้มายึดถือให้ได้ เมื่อนั้น รัฐจะไม่อาจตัดสินกันและกันอย่างมีเหตุผลในทางที่จะคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนของตนอันพึงรักษา และผลประโยชน์สำคัญอันพึงมีของรัฐอื่นที่คนในสังคมอื่นนั้นมีสิทธิกำหนดด้วยตนเองได้ พร้อมกับมีสิทธิตัดสินได้ด้วยตนเองว่าจะเลือกคุณค่าอะไรและจัดความสัมพันธ์ระหว่างคุณค่านั้นอย่างไรสำหรับกำกับการอยู่ร่วมกันในสังคม

เมื่อรัฐไม่ใช่หลักเหตุผลตามการพิจารณาผลประโยชน์มาเป็นเกณฑ์ตัดสิน รัฐนั้นก็จะมองไม่เห็นว่ สิ่งที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกันที่อาจใช้เป็นจุดเริ่มต้นหาทางออกจากปัญหาระหว่าง 2 ฝ่ายได้นั้นอยู่ที่ไหน และเมื่อเป็นเช่นนั้น ความยุ่งยากในความสัมพันธ์ก็จะเกิดตามมาจากนั้นอีกมาก

แต่ต้องกล่าวด้วยว่า Morgenthau ไม่ได้ปฏิเสธว่าคุณค่าอย่างเสรีภาพ ไม่ใช่คุณค่าสากล หรือคนแต่ละคนไม่ควรส่งเสริมสนับสนุนคุณค่าอันดีงามอย่างเสรีภาพ และใช้คุณค่าเหล่านั้นสำหรับตัดสินวินิจฉัยถูกผิดดีเลวตรงตามหรืออ้อมกลับกัน เพราะขึ้นชื่อว่ามนุษย์แล้ว เขาเสนอว่าการวินิจฉัยตัดสินในเชิงศีลธรรม (moral judgment) แบบนี้มีติดตัวมาในธรรมชาติการคิดการใช้เหตุผลของมนุษย์มานานแล้ว แต่ในขณะที่คนแต่ละคนอาจเสียสละและอุทิศตนเองเพื่อปกป้อง เพื่อต่อสู้ เพื่อให้ได้มาซึ่งคุณค่าที่ตีงามเป็นสากลอย่างเสรีภาพรัฐมีข้อจำกัดที่จะทำเช่นเดียวกันนั้น

Morgenthau (1985, 12) กล่าวไม่มีอ้อมค้อมว่า

The state has no right to let its moral disapprobation of the infringement of liberty get in the way of successful

political action, itself inspired by the moral principle of national survival.

Morgenthau ถือว่าความที่ขึ้นมาบีบคั้นอำนาจรัฐจะต้องกล้าเผชิญกับปัญหาทางศีลธรรมที่มีอยู่ในการกระทำทางการเมือง และต้องตระหนักอยู่เสมอไปในความตึงเครียดระหว่างข้อเรียกร้องตามหลักการที่เป็นอุดมคติของอุดมการณ์หรือศีลธรรมไม่ว่าจะเป็นศีลธรรมทางโลกหรือทางศาสนา กับผลสัมฤทธิ์ทางการเมืองในการดำเนินกิจการในนามของรัฐที่รับบีบคั้นต่อผลประโยชน์ของสาธารณะ มิใช่ผลประโยชน์ส่วนบุคคล

การเคลื่อนไหวว่าไม่มีความตึงเครียดในเรื่องนี้ก็ดี หรือการไม่กล้าเผชิญกับหลักการทางอุดมการณ์หรือศีลธรรมที่ตั้งข้อเรียกร้องต่อการกระทำทางการเมืองก็ดี เท่ากับเป็นการมองการเมืองตื้นเกินจริงว่า ในที่สุดแล้วการเมืองจะตอบสนองคุณค่าตามหลักการอุดมการณ์ให้เป็นที่พอใจได้มากกว่าที่เป็นจริง และคิดว่าคุณค่าหรือหลักการตามอุดมการณ์ที่ปรารถนานั้นจะบรรลุถึงได้ตามอุดมคติได้ง่ายกว่าที่เป็นจริง ความคิดและการตั้งความหวังที่ผิดๆ แบบนี้นำไปสู่ความล้มเหลวและผิดพลาดในทั้ง 2 ทางมามากต่อมากแล้ว

ความเป็นพิษของปัจจัยอุดมการณ์จึงไม่ได้อยู่ในตัวหลักการทางศีลธรรมหรือหลักการของอุดมการณ์ที่รัฐหนึ่งรัฐใดหรือคนในสังคมหนึ่งสังคมโดยยึดถือ เท่ากับการบีบบังคับให้คนที่มิได้ยึดถือ ต้องรับยึดถืออย่างปราศจากเสรีภาพ นี่คือท่าทีที่เป็นเสรีนิยมในความคิดของ Morgenthau ที่เป็นฝ่ายเปิดประเด็นวิพากษ์เสรีนิยมอย่างเต็มที่

อย่างไรก็ดี ในความที่เขาเป็น realist และเป็นคนเสนอให้พิจารณาผลประโยชน์แห่งชาติไปในเรื่องการมองฐานอำนาจจากขีดความสามารถของรัฐที่รัฐจะนำมาใช้สร้างและรักษา “the control of man over man” ทั้งในทางความคิดจิตใจและการกระทำ ดังนั้น การจะจำกัดให้รัฐในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศคำนึงถึงกันและกัน ประเมินตัดสินกันและกัน และปฏิสัมพันธ์กันบนฐานของผลประโยชน์แห่งชาติ ในที่สุดแล้วก็ไม่อาจจะตัดเรื่องอุดมการณ์หลักการทางศีลธรรมทางโลกหรือทางศาสนา ออกจากสมการของผลประโยชน์ที่นิยมในเชิงอำนาจได้ เพราะเครื่องมือหรือขีดความสามารถที่ทรงพลังในการ “ควบคุม” ความคิดจิตใจคนทั้งหลายได้นั้น ไม่ได้อยู่ที่กำลังอาวุธ เงิน อามิส

เครื่องล่อใจในทางวัตถุ กฎหมาย การกำหนดกระบวนการขั้นตอนในการจัดองค์กร หรือสถาบันและการคุมสื่อกลางสำหรับการติดต่อสัมพันธ์ในรูปแบบต่างๆ

ไม่ใช่ว่าฐานอำนาจที่เป็นขีดความสามารถเหล่านี้ไม่สำคัญหรือไม่มีพลังอะไรเลยในการ “ควบคุม” ความคิดจิตใจคน แต่การจะมีอิทธิพลต่อความคิดจิตใจคน ให้คนคิด ให้คนทำ จากตัวเขาเอง ให้เขาคิดและควบคุมตัวเขาเอง ให้เขายังให้เขาหยุดด้วยตัวเขาเอง ให้เขารู้สึกนึกคิดและตั้งความปรารถนาขึ้นมาเอง และทุ่มเทอุทิศที่จะลงมือกระทำตามความปรารถนานั้นให้สำเร็จด้วยตัวเอง ต้องใช้ความคิด ความเชื่อค่านิยมอุดมการณ์หลักการปทัสถาน –หรือในสมัย/ ในพื้นที่ที่ศาสนายังมีพลังคือหลักศีลธรรมทางศาสนา– เป็นหนทางเข้าไปครองใจคนและทำงานภายในใจคน โดยความสำคัญของอำนาจรัฐในด้านนี้ รัฐมหาอำนาจจึงไม่เว้นที่จะคิดถึงผลประโยชน์อันจะได้มาจากอำนาจฐานนี้

สุรพงษ์เสนอว่ามหาอำนาจใช้อุดมการณ์เป็นเครื่องมือในการกลบเกลื่อนวาระซ่อนเร้นด้านที่เป็นผลประโยชน์แท้จริง แต่ในนิยามผลประโยชน์แห่งชาติของนักคิดในฝ่าย classical realism ถืออุดมการณ์เป็นส่วนหนึ่งของอำนาจรัฐที่สำคัญ และโดยเหตุนี้ย่อมพิจารณาอุดมการณ์ว่าเป็นผลประโยชน์แห่งชาติที่สำคัญได้ด้วยเช่นกัน

แต่ Morgenthau ก็คงเห็นด้วยกับสุรพงษ์ในข้อที่ว่าอุดมการณ์อาจกลายเป็นปัจจัยที่เป็นพิษร้ายขึ้นมาได้ แต่ด้วยเหตุผลอีกแบบหนึ่ง กล่าวคือ อุดมการณ์หรือความคิดความเชื่อที่รัฐนั้นยึดถืออันจะเป็นพิษร้าย เมื่อมันก่อให้เกิด hubris หรือความคิดอหังการที่จะเปลี่ยนโลก ให้เป็นไปตามรูปลักษณ์ของตนหรือตามที่ตนต้องการจะเห็น และความคิดอันยิ่งใหญ่แบบนี้มักเกิดกับชาติมหาอำนาจที่คิดว่าตนยิ่งใหญ่ หรือเกิดกับผู้นำประเทศที่คิดว่าตนมีความยิ่งใหญ่แม้ประเทศจะยังมีขีดความสามารถจำกัด Morgenthau (1985, 13) เตือนเรื่อง hubris แบบนี้ไว้โดยอ้อมไว้ในหลัก Political Realism ข้อที่ 5 ของเขาว่า

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

Morgenthau เขียนงานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของเขาจากฐานของมหาอำนาจและเขียนสำหรับมหาอำนาจเป็นหลัก ส่วนข้อเสนอในงานวิจัยของสุรพงษ์เองก็ชี้ให้เห็นว่ามหาอำนาจใช้อุดมการณ์เป็นเครื่องมืออำพราง ในแง่นี้ชวนให้นึกถึงข้อเสนออีกแบบหนึ่งของ E. H. Carr (1964) ที่ว่าอุดมการณ์เองบางทีก็อำพรางมาในรูปของความรู้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้สำหรับการครองอำนาจและส่งเสริมอิทธิพลของมหาอำนาจ อย่างที่พบในความรู้ของสาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

แต่ในงานวิจัยของสุรพงษ์ยังระบุไว้ด้วยว่าอุดมการณ์มิใช่แต่จะเป็นเครื่องมือสำหรับมหาอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นมหาอำนาจหรือประเทศเพิ่งเกิดใหม่ อุดมการณ์ส่งผลอย่างมากต่อความคิดในการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ ถ้ารับข้อเสนอนี้ของสุรพงษ์ ก็ควรพิจารณาต่อไปว่า อุดมการณ์จัดเป็นผลประโยชน์แห่งชาติในส่วนไหนของอำนาจรัฐ และอุดมการณ์มีฤทธิ์แบบไหน

อุดมการณ์ในผลประโยชน์แห่งชาติด้านความมั่นคง

เราอาจพิจารณาความสำคัญของอุดมการณ์ในผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศทั่วไป จากการอภิปรายของ Alexander George

George (2006) ตั้งประเด็นอภิปรายเกี่ยวกับผลประโยชน์แห่งชาติในนโยบายต่างประเทศ โดยเสนอให้พิจารณาแนวทางของ classical realism ในข้อเสนอของMorgenthau (1948) ที่พิจารณาผลประโยชน์แห่งชาติอิงกับอำนาจรัฐ ทั้งด้านการรักษา การขยายเพิ่ม และการแสดงออก กับอีกส่วนหนึ่งคือบทบาทของคุณค่าและอุดมการณ์ในความคิดเกี่ยวกับผลประโยชน์แห่งชาติ โดย George แยกความหมายออกมาให้เห็นว่า คุณค่า คือ สิ่งพึงปรารถนาของมนุษย์ที่มาอยู่ร่วมกันเป็นสังคม ซึ่งคุณค่าพื้นฐานสำคัญคือ ความอยู่รอดปลอดภัย การปลอดภัยจากความขาดแคลนในสิ่งจำเป็นของชีวิต การได้ใช้ชีวิตในวิถีที่ยังความพึงพอใจแก่ตนเองได้ ในความเห็นของ George คุณค่าที่พึงปรารถนาพื้นฐานสำหรับมนุษย์เหล่านี้ไม่มีเปลี่ยนแปลง แต่สิ่งที่เปลี่ยนแปลงไปตามเวลาและตามการเปลี่ยนแปลงของสังคมคือ แนวทางการจัดระเบียบในการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม และความแตกต่างในทัศนคติของคนแต่ละยุคสมัยเกี่ยวกับความหมายของคุณค่าพื้นฐานเหล่านี้ ที่สัมพันธ์กับการจัดระเบียบทางสังคม อุดมการณ์จึงเข้ามาเกี่ยวข้องกับคุณค่าทางสังคมในแง่ที่ว่า อุดมการณ์คือความคิดเกี่ยวกับคุณค่าส่วนที่ใช้เป็นหลักในการจัดระเบียบ

ความสัมพันธ์ทางสังคม และให้เหตุผลรับรองสนับสนุนความชอบธรรมของระเบียบนั้น

อุดมการณ์จึงจัดอยู่ในส่วนนิยามลักษณะรัฐจากระเบียบที่รัฐนั้นใช้จัดความสัมพันธ์ในสังคมการเมือง คือ ระบอบการเมืองการปกครอง และในประชาสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ โดยอุดมการณ์เป็นส่วนที่เสนอหลักคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางสังคมอันพึงปรารถนา ให้แนวทางในการวางโครงสร้างสถาบันสำหรับจัดระเบียบทางสังคม รวมทั้งเป็นที่มาของคุณค่าความหมายที่สถาบันทางสังคมใช้อบรมกล่อมเกลาคคนให้พร้อมใจรับและรักษาความสัมพันธ์ทางสังคมตามระเบียบนั้น (Skidmore ed. 1997) เมื่อสังคมนั้นจัดระเบียบขึ้นมาเพื่อรักษาไว้ซึ่งคุณค่าพื้นฐานตามความหมายที่สังคมนั้นยึดถือเกี่ยวกับความอยู่รอดปลอดภัย การมีชีวิตที่มั่นคง และการแสวงหาความสุข คุณค่าและระเบียบทางสังคมรวมทั้งอุดมการณ์ที่เป็นหลักของระเบียบและช่วยรักษาความชอบธรรมระเบียบนั้นไว้ อุดมการณ์ความคิดจึงเป็นส่วนสำคัญในการนิยามผลประโยชน์แห่งชาติไม่น้อยไปกว่าอำนาจที่เป็นขีดความสามารถในทางวัตถุ เพราะอุดมการณ์แฝงอยู่ในหลักการจัดระเบียบทางสังคมและเป็นรากฐานสำหรับการรักษาระเบียบทางสังคมและฐานอำนาจรัฐในทางการปกครองให้มีความมั่นคง

จากแนวพิจารณาผลประโยชน์แห่งชาติข้างต้นที่ให้ความสำคัญทั้งผลประโยชน์ที่สัมพันธ์กับอำนาจรัฐและลักษณะรัฐที่เป็นระเบียบในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม การเผชิญกันระหว่างรัฐในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่เป็นอนาธิปไตย ด้านหนึ่งจึงเป็นการเผชิญกันระหว่างอำนาจรัฐต่ออำนาจรัฐตามการมองอำนาจในทางวัตถุ แต่ในอีกด้านหนึ่งจะเป็นการเผชิญกันระหว่างลักษณะรัฐของแต่ละฝ่าย ที่ฝ่ายหนึ่งจะมองอีกฝ่ายจากระเบียบที่รัฐนั้นใช้ในการจัดอำนาจรัฐและความสัมพันธ์ทางสังคม อันเป็นการมองอำนาจในทางความคิด

ในการเผชิญกันระหว่างอำนาจรัฐ การพิจารณาว่ารัฐไหนเป็นหรือไม่เป็นภัยคุกคาม จะดูจากขีดความสามารถที่แต่ละฝ่ายครอบครอง จากการขยายอำนาจเพิ่มได้มากขึ้นหรือว่ากำลังเสื่อมถอย และจากการเปรียบเทียบความแตกต่างในอำนาจรัฐโดยรวมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านวัตถุของแต่ละฝ่าย ตามทัศนะในฝ่าย realists อำนาจรัฐในฝ่ายวัตถุจึงมีความสำคัญอย่างไม่อาจปฏิเสธได้ในการกำหนด

ผลประโยชน์แห่งชาติและในการประเมินความมั่นคงและภัยคุกคาม แม้จะมีคนค้าน และวิพากษ์การมองผลประโยชน์แห่งชาติเป็นเรื่องของอำนาจอยู่ไม่น้อย แต่จนถึงปัจจุบัน realists ก็ยังคงกล่าวได้อย่างมั่นใจว่า ไม่มีรัฐใดที่จะไม่คิดถึงอำนาจและความแตกต่างระหว่างอำนาจในปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน และตราบเท่าที่ระบอบระหว่างประเทศ ยังเป็นอนาธิปไตย ที่มาของอำนาจรัฐจะอยู่ในความรับผิดชอบของแต่ละรัฐเอง ที่จะต้องพัฒนาขีดความสามารถในด้านต่างๆ ขึ้นมา และต้องพัฒนาเรื่อยไป เพราะขีดความสามารถของรัฐในแต่ละด้าน นอกจากจะมีแปรเปลี่ยนมากขึ้นลง เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐอื่นๆ แล้ว ลักษณะ บทบาทหน้าที่ และประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพของขีดความสามารถและการใช้อำนาจรัฐในด้านต่างๆ ก็มีแปรเปลี่ยนไม่หยุดนิ่งเช่นกัน

ผลประโยชน์แห่งชาติในส่วนที่เป็นขีดความสามารถทางวัตถุที่จะยังให้รัฐมีอำนาจในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อาจก่อให้เกิดการแข่งขันกัน เช่นการแข่งขันกันสะสมอาวุธ หรือการแข่งขันกันทางเศรษฐกิจ แต่ขีดความสามารถที่เป็นฐานอำนาจรัฐหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็น เทคโนโลยี การพัฒนาเศรษฐกิจ ทรัพยากรบุคคล หรือแม้แต่อาวุธยุทธโปกรณ์และสมรรถนะทางการทหาร รัฐอาจอาศัยความร่วมมือกับประเทศอื่นๆ พัฒนาขีดความสามารถในด้านนั้นๆ ขึ้นมาเป็นอำนาจของชาติก็ได้เช่นกัน แม้การอาศัยรัฐอื่นมาช่วยเช่นนี้อาจก่อความสัมพันธ์แบบพึ่งพิงขึ้นมา แต่รัฐที่ต้องพึ่งพิงก็อาจบริหารจัดการกระจายการรับความช่วยเหลือจากภายนอกออกไปในหลายทางและใช้ความช่วยเหลือที่ได้รับมาในระยะเริ่มต้นพัฒนาขีดความสามารถของตนเองขึ้นมา สิงคโปร์เป็นตัวอย่างที่ดีของเรื่องนี้ หรือในกรณีบรูไนที่เรียนรู้จากสิงคโปร์ ตอนเตรียมเป็นเอกราช บรูไนยังขาดแคลนขีดความสามารถของรัฐหลายด้าน ความร่วมมือระหว่างบรูไนกับประเทศไทยส่วนหนึ่ง จึงเป็นการเรื่องความช่วยเหลือด้านการถ่ายทอดความรู้ความเชี่ยวชาญเพื่อพัฒนาข้าราชการและบุคลากรในสาขาวิชาชีพ เช่น ด้านการเกษตรและสาธารณสุข หรือในด้านการทูต ด้วยเหตุที่อยู่ในฐานะรัฐในอารักขาของอังกฤษและได้อังกฤษเป็นผู้ดูแลความสัมพันธ์ต่างประเทศตลอดมา เมื่อใกล้จะเป็นเอกราช บรูไนยังขาดความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ทางการทูตอยู่มาก จึงใช้เวทีความร่วมมือระดับภูมิภาค คืออาเซียนเป็นที่เรียนรู้กับปรับประสบการณ์ด้านการต่างประเทศตามคำแนะนำของ ลีควานยู (สุรพงษ์ ชัยนาม 2561 ก, 78, 36)

ที่กล่าวมาเป็นปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาและรักษาขีดความสามารถของ รัฐในทางวัตถุเพื่อให้รัฐมีอำนาจเพียงพอสำหรับใช้บรรลุปเป้าหมายในการดำเนิน นโยบายต่างประเทศ และกรณีของบรูไนก็ให้ตัวอย่างที่ดีมากแก่เราว่า ขีดความสามารถของรัฐหลากหลายด้านได้มาหรือสามารถตั้งหลักขึ้นได้ในที่แรกก็โดยอาศัย ความร่วมมือระหว่างประเทศ แล้วรัฐนั้นพัฒนาต่อมา

แต่ยังมีผลประโยชน์แห่งชาติอีกด้านหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับลักษณะรัฐและ อำนาจ ซึ่งไม่อาจฝากใครหรือพึ่งใครจากภายนอกมาช่วยจัดการดูแลรักษาให้ได้ นั่นคือการรักษาความมั่นคงของอำนาจรัฐและความชอบธรรมของระเบียบที่ใช้ จัดอำนาจการปกครองและความสัมพันธ์ทางสังคม

การรักษาความมั่นคงของอำนาจรัฐและความชอบธรรมของระเบียบที่ใช้ จัดอำนาจการปกครองและความสัมพันธ์ทางสังคม เป็นผลประโยชน์แห่งชาติในอีก ลักษณะหนึ่ง ต่างจากการส่งเสริมขีดความสามารถของรัฐในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และมีเรื่องให้ต้องคำนึงถึงมากกว่าเรื่องของอำนาจเชิง สัมพัทธ์และดุลอำนาจระหว่างประเทศ เพราะเรื่องนี้เกี่ยวกับการจัดอำนาจอธิปไตย ภายในของรัฐที่เป็นเอกราช

ปัญหาข้อท้าทายและความเปราะบางของรัฐที่เพิ่งได้รับเอกราช หรือเพิ่งได้ อำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์พ้นจากอำนาจของเจ้าจักรวรรดิในระบบระหว่างประเทศ แบบ overlay มาไม่นาน ต่างต้องพบกับปัญหาของระบอบการเมือง ที่ส่วนหนึ่ง ภายหลังจากประเทศเป็นเอกราช จะต้องหาตัวแบบสำหรับจัดอำนาจระหว่าง กลุ่มพลังทางการเมืองกลุ่มต่างๆ ให้ลงตัว การจัดอำนาจรัฐของระบอบการปกครอง ในส่วนนี้ได้เริ่มต้นที่ศูนย์ แต่รัฐที่เป็นเอกราชรับช่วงโครงสร้างอำนาจระหว่าง กลุ่มการเมืองและกลุ่มพลังทางเศรษฐกิจสังคมกลุ่มต่างๆ มาจากยุคก่อนที่จะได้ อำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์ สืบต่อความขัดแย้งและความร่วมมือตลอดจนการแบ่ง ฝักฝ่ายในช่วงเวลาของการต่อสู้เพื่อเป็นเอกราช และต้องรับผลจากเงื่อนไขการเป็น เอกราชในข้อตกลงที่ไม่มีฝ่ายไหนกำหนดได้เองทั้งหมดหรือเป็นที่พอใจทั้งหมด

การต่อสู้ทางการเมือง การจัดอำนาจการปกครองรัฐและคุมการทำงาน ของกลไกอำนาจรัฐ การหาตัวแบบในการผนึกความร่วมมือจากกลุ่มพลังในสังคม การเมือง การหาทางกีดกันฝ่ายที่ไม่เป็นที่ต้องการออกไปจากอำนาจรัฐ เหล่านี้คือ

ปัญหาที่รัฐเกิดใหม่ต่างต้องเผชิญและเป็นปัญหาความมั่นคงภายในที่ก่อความตึงเครียดและความขัดแย้งอันจะกลายเป็นการใช้รุนแรงได้ในทุกประเทศในภูมิภาค

ปัญหาข้อท้าทายและความเปราะบางของอำนาจรัฐอีกด้านหนึ่งมาจากการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชากรของรัฐ ด้านหนึ่งคือปัญหาตัวแบบที่จะใช้สร้างสำนึกความเป็นชาติและความเป็นพลเมืองขึ้นมาจากความหลากหลายทางสังคม วัฒนธรรม ชาติพันธุ์ ภาษา ตลอดจนความหลงตัวในจินตกรรมเกี่ยวกับอาณาเขตของชาติและพื้นถิ่นดินแดนที่เป็นบ้านเกิดเมืองนอนของเพื่อนร่วมชาติกับอาณาเขตของรัฐ อีกด้านหนึ่งคือปัญหาการได้มาและรักษาไว้ซึ่งความชอบธรรมของอำนาจรัฐที่อิงอยู่กับการที่สถาบันของรัฐ ระบบการเมือง รัฐบาลที่เข้าใช้อำนาจรัฐ และกลไกอำนาจรัฐและกระบวนการทางการเมือง ได้รับการยอมรับจากประชาชนทั่วไปแม้จะไม่ถึงกับโดยความสมัครใจหรือยินยอมพร้อมใจทั้งหมด แต่ก็ไม่มีความคิดจัดตั้งขบวนการหรือกองกำลังขึ้นมาต่อต้านอำนาจรัฐ

การเปลี่ยนข้อท้าทายและความเปราะบางของอำนาจรัฐและกายการเมือง หรือ body politic ไปสู่ความเข้มแข็งของระบอบการปกครองและความชอบธรรมทางการเมืองเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลา และต้องอาศัยทั้งขีดความสามารถทางวัตถุ การพัฒนาโครงสร้างสถาบันและกระบวนการทางการเมือง กับความคิดค่านิยมอุดมการณ์ผสมผสานเข้าด้วยกันในสภาวะทางเศรษฐกิจที่ยังไม่พัฒนาเต็มที่และสภาวะทางสังคมยังอยู่ในรอยต่อของการเปลี่ยนแปลงเข้าหาความทันสมัย/สมัยใหม่

แต่ทว่าแต่ละประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไม่ได้อยู่แยกเป็นเอกเทศ ในสุญญากาศของอำนาจระหว่างประเทศ กระบวนการสร้างความเข้มแข็งให้แก่อำนาจรัฐ ไม่ว่าจะเป็นมิติวัตถุ หรือมิติลักษณะรัฐที่มีระบอบการเมืองการปกครองที่มั่นคงจากความชอบธรรมทางการเมือง ต้องเผชิญกับสภาวะความขัดแย้งในระบบระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และสภาวะความขัดแย้งในภูมิภาคนี้ทำให้กระบวนการสร้างความมั่นคงภายในให้แก่อำนาจรัฐของแต่ละประเทศ ซึ่งก็สะสมพลังของความขัดแย้งไว้มากอยู่แล้วนั้น ให้กลายเป็นกระบวนการที่ใช้กำลังความรุนแรงต่อกันเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงได้ยาก

สภาวะความขัดแย้งในระบบระหว่างประเทศ ด้านแรก แน่นนอนว่ามาจากสงครามเย็นระหว่างประเทศมหาอำนาจ 2 ขั้วที่กลายมาเป็นสงครามร้อน

บนคาบสมุทรเกาหลี และต่อลงมาที่อินโดจีน แต่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้มิได้มีแต่สงครามเย็น แต่ยังมีสงครามด้วยสงครามการต่อสู้เพื่อเอกราช การรวมชาติและการปลดปล่อยประชาชนจากอำนาจของจักรวรรดินิยม สงครามปฏิวัติประชาชนที่ได้รับการสนับสนุนจากแนวทาง Communist Internationalism การเข้ามาแทรกแซงความขัดแย้งในภูมิภาคด้วยกำลังของมหาอำนาจและการจัดตั้งกองกำลังเพื่อทำสงครามตัวแทน การต่อสู้ของกลุ่ม/ขบวนการที่เฝ้ายอมรับอำนาจการปกครองของรัฐที่ศูนย์กลางและใช้แนวทางการต่อสู้ในรูปสงครามนอกแบบ (irregular warfare) ที่สำคัญคือการรบแบบจรยุทธ์ การแทรกซึมบ่อนทำลายความชอบธรรมในการปกครองของรัฐ การโจมตีเจ้าหน้าที่รัฐ การปลุกปั่นความระแวงเจ้าหน้าที่รัฐ หรือนำการการประพุดมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐและการปราบปรามของรัฐมาขยายผลลักษณะของการต่อสู้หลากหลายรูปแบบที่ซ่อนอยู่ในเงื่อนไขสงครามเย็นที่เป็นความขัดแย้งระหว่างมหาอำนาจทำให้เราต้องให้ความสำคัญแก่สถานะความขัดแย้งอีกด้านหนึ่งในระบบระหว่างประเทศของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่มาจากตัวแสดงแบบใหม่

ตัวแสดงแบบใหม่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มิได้มีแต่รัฐเกิดใหม่ที่เพิ่งเป็นเอกราชและเพิ่งได้อำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์จากประเทศเจ้าจักรวรรดินิยม แต่ยังมีประกอบด้วย รัฐปฏิวัติ และขบวนการปฏิวัติ ซึ่งเป็นตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ เมื่อตัวแสดงประเภทนี้ปรากฏขึ้นมาในระบบระหว่างประเทศในภูมิภาคไหน ในช่วงเวลาใดก็ตาม มันสร้างปัญหาต่อเสถียรภาพและข้อท้าทายความมั่นคงของประเทศอื่นๆ อย่างน้อยใน 3 ทาง (Armstrong 1993)

ทางแรก โดยการที่เป็นรัฐปฏิวัติ “revolutionary doctrines” ที่รัฐนั้นใช้ในการยึดและเข้าครองอำนาจรัฐยังไม่ได้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปในสังคมนระหว่างประเทศ ทำให้ปัญหาความชอบธรรมจากการได้รับการรับรองสถานะของรัฐนั้นในสังคมนระหว่างประเทศเป็นปัญหาสร้างความขัดแย้งในภูมิภาคหรือในระดับระหว่างประเทศได้มาก การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อตกลงที่จะได้รับการรับรองสถานะการเป็นรัฐอธิปไตยของรัฐปฏิวัติจึงเป็นเชื้อที่สร้างผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศได้มาก

ทางที่สอง “revolutionary doctrines ของรัฐปฏิวัติยังแตกต่างและส่งผลถึงทางความคิดและอุดมการณ์มาท้าทายหลักการความชอบธรรมที่รัฐอื่นๆ

ในภูมิภาคใช้ในการจัดอำนาจรัฐและการปกครอง หรือกำลังพยายามสร้างความชอบธรรมของอำนาจรัฐขึ้นมาโดยอาศัยหลักการที่แตกต่างออกไปจากรัฐปฏิวัติ โดยเหตุนี้ความแตกต่างระหว่างระบอบการเมืองและสังคมของรัฐปฏิวัติกับระบอบการเมืองและสังคมของรัฐอื่นๆ ในภูมิภาคจึงเป็นความแตกต่างที่ก่อปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ คือขบวนการปฏิวัติที่รับเอา “revolutionary doctrines” ของรัฐปฏิวัติมาเคลื่อนไหวเพื่อหาทางเปลี่ยนแปลงการจัดอำนาจรัฐในประเทศที่เพิ่งตั้งหลักเป็นรัฐเอกราชและได้อำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์มาใหม่ๆ ความปรปรวนใน body politic ของประเทศที่เพิ่งได้รับเอกราชยอมทำให้ประเทศเหล่านี้หวั่นไหวต่อภัยคุกคามที่มาจากขบวนการปฏิวัติภายในประเทศของตน

ทางที่สาม ถ้ารัฐปฏิวัตินั้นนอกจากจะเป็นรัฐที่ไม่พอใจสภาพเดิมของระเบียบระหว่างประเทศที่เป็นอยู่แล้ว ยังเลือกดำเนินนโยบายแบบรุกคืบโจมตี (offensive) ทั้งในทางการทหารและในทางการเมืองที่จะขยายไม่เฉพาะแต่อิทธิพลระหว่างประเทศเพื่อรักษาผลประโยชน์แห่งชาติของตน แต่ยังถือเป็นภารกิจทางอุดมการณ์ที่จะสนับสนุนขบวนการปฏิวัติในประเทศอื่นๆ หรือมีเป้าหมายที่มีได้จากอุดมการณ์ปฏิวัติแต่ยังมาจากอุดมการณ์ชาตินิยม ที่ทำให้รัฐปฏิวัติยังไม่พอใจอาณาเขตของตนแดนตามที่มีอยู่เดิม และใช้การดำเนินการเชิงรุกด้วยกำลังและรุกในทางการเมืองเพื่อขยายดินแดนและเขตอำนาจรัฐออกไป การดำเนินนโยบายแบบต่อต้านสถานภาพเดิม (anti-status quo) ของรัฐปฏิวัติไม่ว่าจะมีที่มาจากอุดมการณ์ปฏิวัติ อุดมการณ์ชาตินิยม หรืออุดมการณ์ทั้งสองส่วนผสมกันอย่างเข้มข้น ก็จะทำให้รัฐปฏิวัติกลายเป็นจุดศูนย์กลางของความขัดแย้งและส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศในภูมิภาค

ในแง่นี้ อุดมการณ์จึงมิใช่เป็นแต่เครื่องมือของรัฐมหาอำนาจที่ใช้อำพรางผลประโยชน์ที่แท้จริง แต่เป็นอุดมการณ์ในผลประโยชน์แห่งชาติด้านความมั่นคงที่แต่ละประเทศในภูมิภาคยึดถือเป็นหลักในการสร้างระเบียบจัดการปกครองและรักษาความชอบธรรมของอำนาจรัฐต่างหาก ที่เมื่อขัดขวางกันขึ้นมาทำหายนการปกครองและความชอบธรรมของอำนาจรัฐ และแต่ละฝ่ายใช้การรุกทางทหารและทางการเมือง ไม่ว่าจะโดยวิธี การแทรกแซง การแทรกซึม การบ่อนทำลาย ทำให้อำนาจรัฐของอีกฝ่ายอ่อนแอหรือพ่ายแพ้แล้ว อุดมการณ์ก็คือปัจจัยที่เป็น “พิษร้าย”

ในสายตาของอำนาจรัฐและคนที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของอำนาจรัฐในการระหว่างประเทศ

และเมื่อเป็นเช่นนั้น ความสัมพันธ์ทางการเมืองก็จะกลายเป็นอุปสรรคขัดขวางการบรรลุผลประโยชน์ร่วมกันที่พอจะเป็นไปได้ในด้านอื่นๆ และเข้ามากำหนดสถานะความสัมพันธ์ในด้านอื่นๆ ไม่ให้เกิดขึ้นมาได้หรือต้องชะงักงันไป

อะไรคือลักษณะของความสัมพันธ์ในทางการเมืองที่ว่านี้?

ความเป็นการเมืองของการเมืองระหว่างประเทศ : ข้อพิจารณาจากหยุด แสงอุทัย

การส่งผลกระทบระหว่างสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศกับการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศจะเกิดขึ้นผ่านความสัมพันธ์ทางการเมืองก่อนมิติด้านอื่นๆ หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่า ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ความสัมพันธ์ทางการเมืองเป็นตัววางกรอบเงื่อนไขให้แก่ความสัมพันธ์ในด้านอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในด้านเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม หรือความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนของแต่ละประเทศ

สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในภูมิภาคจะดีหรือร้าย และแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐในภูมิภาคหนึ่งๆ จะเป็นไปได้ในแนวทางใด มีความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างรัฐในภูมิภาคนั้น และในหลายกรณีจะรวมถึงความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างรัฐในภูมิภาคกับมหาอำนาจมาเป็นตัวกำหนดสภาพ

ส่วนความสัมพันธ์ในด้านอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นความร่วมมือหรือการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง เช่น ความร่วมมือและการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางเศรษฐกิจ ความร่วมมือและการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ชายแดนหรือพื้นที่ทับซ้อน การสนับสนุนหรือการขัดขวางกันในเวทีระหว่างประเทศ ฯลฯ ปัญหาต่างๆ เหล่านี้จะมีทางตกลงกันได้ง่ายหรือยาก มีมากหรือน้อย ขยายตัวหรือจำกัดลงอย่างไร ต่างขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างประเทศเป็นสำคัญ เมื่อความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างรัฐต่อรัฐเป็นปัญหาขึ้นมา ปัญหาความสัมพันธ์ทางการเมืองจะมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ในด้านอื่นๆ ทั้งหมด แต่ถ้าความสัมพันธ์

ทางการเมืองไม่มีปัญหาระหว่างกัน การแก้ไขปัญหาด้านอื่นๆ ระหว่างประเทศก็จะดำเนินไปตามกรอบและกระบวนการปกติของการเจรจาต่อรอง การปรึกษาหารือหรือแนวทางปฏิบัติที่ยึดถือข้อตกลงหรือกติกาตามปทัสสถานและกฎหมายระหว่างประเทศ

เมื่อความสัมพันธ์ทางการเมืองเป็นตัวกำหนดการส่งผลต่อกันระหว่างเหตุปัจจัยในสภาพแวดล้อมกับการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ ในทางที่สามารถเปลี่ยนแปลงสภาพความสัมพันธ์ในด้านอื่นๆ ทั้งในทางร้ายให้กลายเป็นดีหรือความสัมพันธ์ที่เคยดีเปลี่ยนเป็นเลวลงไปได้ เราจึงควรพิจารณาว่าอะไรคือธรรมชาติหรือลักษณะของความสัมพันธ์ทางการเมืองที่ว่านี้

ข้อเสนอจากข้อเขียนของหยุด แสงอุทัย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าหยุดได้ “ทางอธิบายความหมาย” เกี่ยวกับการเมืองมาจาก Carl Schmitt อีกต่อหนึ่ง อยู่ในวารสาร**สรสารมจร** ปีที่ 5 ฉบับที่ระลึก 10 กุมภาพันธ์ 2498 หยุดเสนอว่าความสัมพันธ์ทางการเมืองใน 2 ระดับภายในและระหว่างประเทศ มีทาง “บิบบังคับ” ที่ส่งผลต่อกันได้ กล่าวคือ “การเมืองต่างประเทศได้บิบบังคับให้ประเทศต้องดำเนินนโยบายการเมืองภายในประเทศไปในวิถีทางใดทางหนึ่ง” และ “การเมืองภายในประเทศก็ยังมีบิบบังคับให้ประเทศต้องดำเนินนโยบายการเมืองต่างประเทศไปในทางใดทางหนึ่ง” หยุดเสนอต่อไปให้เราเข้าใจในลักษณะความเป็นการเมืองว่า

*คำว่า ‘การเมือง’ ย่อมมีทางอธิบายความหมายได้หลายทาง แต่
คำว่า ‘การเมือง’ ที่ข้าพเจ้าจะใช้ในบทความนี้ข้าพเจ้าหมายถึง
ความเป็นมิตรไมตรี และความเป็นปรปักษ์เพื่อบรรลุเป้าหมาย
และผลประโยชน์ในทางใดทางหนึ่ง ในทางการเมืองภายในประเทศ
เราจะเห็นได้ว่าผู้มีแนวความคิดเห็นหรืออุดมการณ์อย่างเดียวกัน
หรือใกล้เคียงกัน หรือมีประโยชน์ได้เสียอย่างเดียวกันหรือใกล้เคียง
กัน ย่อมจะผูกมิตรไมตรีร่วมมือกันเพื่อดำเนินการให้เป็นไป
ตามความคิดเห็นหรืออุดมการณ์หรือให้บรรลุถึงผลประโยชน์อัน
ร่วมกันหรือใกล้เคียงกันนั้น ในการนี้ เขาจะต้องต่อสู้กับปรปักษ์
เป็นการต่อสู้ระหว่างความคิดเห็นต่อความคิดเห็น อุดมการณ์กับ
อุดมการณ์*

ความหมายการเมืองซึ่งเน้นความเป็นการเมืองตรงการเกิดสภาวะปรักษ์ ที่การแบ่งแยกมิตรกับศัตรูเป็นลักษณะหลักของการเมือง เมื่อปรับมาพิจารณาความสัมพันธ์ทางการเมืองในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทำให้ตระหนักว่า นอกเหนือจากการรับรองรัฐและรัฐบาล นอกเหนือจากการเปิดความสัมพันธ์ทางการทูต และการเจรจาทำความตกลงระหว่างประเทศเพื่อรักษาผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายหรือบรรลุถึงผลประโยชน์ที่ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม ซึ่งจัดเป็นการดำเนินความสัมพันธ์อันดีตามปกติแล้ว ความเป็นการเมืองในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ยังต้องพิจารณาถึงเวลาที่ความสัมพันธ์อันเคยดำเนินมาตามปกตินั้นเกิดไม่เป็นปกติขึ้นมา เพราะมีปัญหาการเมืองเข้ามาแทรกและเปลี่ยนความสัมพันธ์ที่เคยมีมาเป็นปกติขึ้นไปอยู่ในสภาวะปรักษ์ที่ต้องรวมตัวฝ่ายเดียวกันเพื่อต่อสู้กับฝ่ายตรงข้าม และถ้าจำเป็นขึ้นมา การใช้กำลังความรุนแรงต่อกันก็เป็นเรื่องที่มีโอกาสเกิดขึ้นได้มาก

ในสภาวะเช่นนี้ การแบ่งแยกว่าใครคือมิตรใครคือศัตรู ใครที่ยังไม่เป็นมิตรแต่มีโอกาสดึงมาเป็นแนวร่วมได้ หรือใครที่ศัตรูฝ่ายตรงข้ามกำลังดึงไปเป็นแนวร่วม กลายมาเป็นเกณฑ์กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างกัน และกำหนดภูมิทัศน์ของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคหนึ่งๆ ที่ประกอบกันขึ้นเป็น regional security complex ที่จะต้องผจญประจัน หรือประจัญกันต่อไป ความเป็นการเมืองในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศตามทางอธิบายความหมายเช่นนี้ (ซึ่งหยุดน่าจะได้รับมาจาก Schmitt (2007) และในสาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศปรากฏอยู่ในงานของ Morgenthau ซึ่งรับอิทธิพลมาจาก Max Weber, Nietzsche, และ Schmitt) ที่ผู้เขียนขอแนะนำว่าเป็นความสัมพันธ์ทางการเมืองที่เข้ามากำหนดสภาพและวางเงื่อนไขส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในด้านอื่นๆ ได้ทั้งหมด รวมทั้งการส่งผลต่อกันระหว่างเหตุปัจจัยในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ กับการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐในภูมิภาค หรือใน regional security complex หนึ่งๆ

หยุดเสนอว่าการแบ่งแยกมิตรกับศัตรูในการเมืองภายในของประเทศหนึ่ง ในที่สุดแล้วเป็นผลโดยตรงของความเห็นต่างเกี่ยวกับระบอบการปกครองอันพึงปรารถนา และความแตกต่างนี้มีนัยสำคัญต่อปัญหาความมั่นคง ในแง่ที่ว่า ฝ่ายสนับสนุนระบอบการปกครองแตกต่างกัน หรือรัฐที่มีการปกครองเป็นคนละระบอบไม่เหมือนกัน

มีแนวโน้มที่จะมองกันและกันว่าอีกฝ่ายเป็นภัยอันตราย ที่ไม่เพียงแต่จะมากระทบต่อการรักษาผลประโยชน์เฉพาะในบางเรื่อง แต่ความแตกต่างนั้นยังนำไปสู่การตั้งคำถามจากฝ่ายหนึ่งต่ออีกฝ่ายเกี่ยวกับอำนาจอันชอบธรรมในการปกครองและระบอบการเมือง รวมทั้งการผูกขาดการใช้กำลังความรุนแรงในนามของรัฐด้วย เราอาจสรุปในขั้นนี้ได้ว่า ความแตกต่างทางความคิดค่านิยมอุดมการณ์ส่งผลต่อการมองภัยคุกคามความมั่นคง และจากการมองภัยคุกคามความมั่นคงก็ส่งผลต่อแนวทางกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ

นอกจากนั้น เหตุเสนอให้ใช้ “ทางอธิบายความหมาย” ของการเมืองข้างต้นมาทำความเข้าใจการแยกมิตร กับปรปักษ์ในการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งก่อตัวจากความคิดที่ไม่เหมือนกันเกี่ยวกับระบอบการเมือง ค่านิยมอุดมการณ์ และวัฒนธรรม ที่ส่งผลต่อการมองเห็นผลประโยชน์แตกต่างกันหรือถึงขั้นขัดแย้งกัน ความแตกต่างนี้นำไปสู่โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เป็นมิตร หรือเป็นปรปักษ์ต่อกัน “ที่จะเข้ามาบีบบังคับการดำเนินนโยบายการเมืองภายในประเทศไปในวิถีทางใดทางหนึ่ง”

ข้อเสนอของสุรพงษ์ ที่พิจารณาว่าปัจจัยอุดมการณ์เป็น “พิษร้าย” แต่เมื่อเราตระหนักว่าการปกครองรัฐและการรักษาอำนาจรัฐ รวมทั้งฐานความชอบธรรมของอำนาจรัฐไม่อาจปราศจากซึ่งอุดมการณ์ได้ อุดมการณ์จึงเป็นส่วนผลประโยชน์แห่งชาติในด้านฐานอำนาจรัฐที่เป็นความคิด เป็นหลักการของการจัดระเบียบและรักษาความมั่นคงของระเบียบผ่านการครองความคิดจิตใจ อันเป็นอำนาจที่ Morgenthau และนักคิดในฝ่าย classical realism ให้ความสำคัญไม่แพ้ฐานอำนาจรัฐในด้านวัตถุ และยังเป็นปัจจัยมีความสำคัญมากในทางที่เป็นปัญหาและในทางที่เป็นการรักษาผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของรัฐที่ระบอบการเมืองการปกครองยังไม่ตั้งมั่น โจทย์ของการเมืองระหว่างประเทศ ของนโยบายต่างประเทศและการดำเนินการทางการทูตของรัฐต่างๆ ในภูมิภาคที่สำคัญจึงได้แก่ โจทย์ที่ว่าทำอย่างไร ปัจจัยอุดมการณ์ที่มีความสำคัญต่ออำนาจรัฐของทุกประเทศ จึงจะไม่สร้างภาวะที่เป็นพิษร้ายแพร่ซึ่มใส่กัน

ผู้เขียนรายงานสังเคราะห์บทเรียนเห็นว่าการอภิปรายของหยุดเกี่ยวกับลักษณะความเป็นการเมืองอันมาจากสภาวะปรปักษ์ของการจำแนกมิตรและศัตรู

แนวทางการมองศัตรูที่แท้จริงว่าได้แก่ใครข้างต้น ได้บอกวิธีการแก่เราอย่างหนึ่งที่จะช่วยแก้ความเป็นพิษร้ายของปัจจัยอุตมการณ์ นั่นคือ แต่ละฝ่ายหยุดใช้ปัจจัยนี้เป็นอำนาจจากภายนอก “เข้ามาบีบบังคับ” เพื่อให้รู้ปลั๊กขณะการปกครองของรัฐ “ให้เป็นไปในวิถีทางใดทางหนึ่ง”

ผ่านความยากลำบาก ผ่านความสูญเสียมหาโหดในสภาวะของความเป็นปรปักษ์อันยาวนาน การต่างประเทศและการทูตของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จึงเรียนรู้ที่จะหยุดการใช้อุตมการณ์จากภายนอกเข้ามาแทรกซึมและแทรกแซงการเมืองภายในเพื่อ “บีบบังคับ” การเปลี่ยนแปลงการจัดอำนาจรัฐและระเบียบทางสังคม “ให้เป็นไปในวิถีทางใดทางหนึ่ง”

แต่ในระดับที่เหนือกว่าอาเซียนขึ้นไป การแทรกซึมในทางอุตมการณ์จากภายนอกเข้ามาหาภายใน และการเชื่อมต่อจากภายในออกไปหาภายนอกเพื่อขับเคลื่อน การเปลี่ยนแปลงการจัดอำนาจรัฐและระเบียบทางสังคมยังดำเนินต่อมาในหลายพื้นที่ ในรูปแบบต่างๆ กัน

สรุป

รายงานบทนี้ขอสรุปด้วยบทสนทนาของเพลโตระหว่างโสกราตีสกับยูโทโฟร ผ่านสำนวนแปลของสมบัติ จันทรวงศ์ ดังต่อไปนี้

โสกราตีส : ... ถ้าเราเห็นไม่ตรงกันในเรื่องของคุณค่าของสิ่งต่างๆ เราก็ควรยุติการเห็นไม่ตรงกันนั้นเสียด้วยการวัดใช้ไหม?

ยูโทโฟร : ใช่

โสกราตีส : และข้าพเจ้าก็คิดว่าเราควรจะตกลงกันได้ในเรื่องของน้ำหนักที่แตกต่างกันด้วยการชั่งใช้ไหม?

ยูโทโฟร : แน่นนอน

โสกราตีส : แต่การเห็นไม่ตรงกันในเรื่องอะไรเล่า ที่เราไม่สามารถจะตกลงกันได้และทำให้เราเป็นศัตรูกัน และโกรธซึ่งซึ่งกันและกัน? บางที่ท่านอาจจะไม่สามารถให้คำตอบได้ทันที ขอให้ข้าพเจ้าได้ลองและดู ไม่ใช่เรื่องเกี่ยวกับถูก-ผิด สูงส่ง-ต่ำทราม และดี-เลว ดอกหรือ? ปัญหาเกี่ยวกับสิ่งเหล่านี้ไม่ใช่หรือที่ท่านและ

ข้าพเจ้าและคนอื่นๆ ต้องกลายเป็นศัตรูกัน เมื่อเรากลายเป็นศัตรูกันนั้น เป็นเพราะเราเห็นแตกต่างกัน และไม่สามารถตกลงกันได้อย่างเป็นที่พอใจในเรื่องเหล่านี้ มีใช่หรือ?

เครื่องมือจัดการเรียนรู้จาก
การทูตข้ามสมุท ชั้นที่ 3

การต่างประเทศของประเทศที่มีอำนาจจำกัด
ในทฤษฎี political realism

และ

บทสรุปหลักการ

บทที่ 9

Political Realism กับการต่างประเทศ
ของประเทศที่มีอำนาจจำกัด

ก่อนไปถึงบทสุดท้าย ซึ่งเป็นบทสรุปหลักการเกี่ยวกับการต่างประเทศ บทนี้นำเสนอประเด็นจากการจัดเครื่องมือการเรียนรู้เกี่ยวกับการต่างประเทศที่มีนัยสำคัญทางทฤษฎี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทฤษฎี political realism ที่เป็นฐานคตินำทางเสนอเครื่องมือจัดการเรียนรู้ของทุกบทที่ผ่านมา ความมุ่งหมายของบทนี้คือการย้อนพินิจฐานคิดที่ใช้กับประสบการณ์การต่างประเทศของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ว่าลงตัวกันสนิท หรือยังมีประเด็นและข้อจำกัดที่ควรคำนึงเมื่อใช้ political realism มาเป็นกรอบจัดความเข้าใจการต่างประเทศของประเทศที่มีอำนาจจำกัด บทนี้เป็นบทสำหรับท่านผู้สนใจการอภิปรายข้อเสนอและข้อจำกัดของทฤษฎีเมื่อนำมาใช้สกัดหาบทเรียนจากภาคปฏิบัติ

ประเทศอำนาจจำกัดกับสภาวะอนาธิปไตยและ Dilemma ด้านความมั่นคงในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ตามฐานคิดของ political realism สภาวะอนาธิปไตยในการเมืองระหว่างประเทศทำให้รัฐทั้งหลายต้องคำนึงถึงและต้องรับผิดชอบดูแลรักษาความมั่นคงของรัฐด้วยตัวเอง พึ่งขีดความสามารถของตนเองเป็นหลักในการแสวงหาสมรรถนะ

สำหรับรักษาความมั่นคงไว้ให้เพียงพอ คนรับผิดชอบนโยบายต่างประเทศจึงต้องดูแลผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของรัฐอย่างเห็นความสำคัญเป็นลำดับต้นเสมอ เมื่อใดที่รัฐเผชิญกับภัยคุกคามในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่สร้างความไม่มั่นคงกระทบต่อเอกราช อธิปไตย อิสรภาพ และบูรณภาพของดินแดนขึ้นมา การดำเนินนโยบายต่างประเทศต้องถือการป้องกันและรักษาผลประโยชน์ด้านความมั่นคงเหล่านี้ว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญสูงสุด ต่อเมื่อความมั่นคงของรัฐไม่มีปัญหาภัยคุกคาม และมีสมรรถนะของตนเองเป็นหลักประกันพอให้มั่นใจได้แล้ว รัฐจะใช้การต่างประเทศไปสนับสนุนเป้าหมายด้านอื่นด้านไหนให้มากขึ้น ก็ทำได้ทั้งนั้น (Waltz 1979, 126) ข้อเสนอของ neorealism มิได้เสนอว่าทุกรัฐต้องคิดแบบนี้หรือเป็นการเสนอคำอธิบายและคาดการณ์นโยบายต่างประเทศของรัฐใดรัฐหนึ่งโดยเฉพาะ แต่เสนอ “international imperative” จากสภาวะอนธิปไตยของการเมืองระหว่างประเทศว่า “take care of yourself!” ถ้ารัฐไหนไม่ฟัง หรือทำไม่ได้หรือทำได้อย่างจำกัดเพราะถูกปัญหาภายในของรัฐถ่วงรั้งไว้ รัฐนั้นก็เตรียมรับผลจากความเสื่อมถอยที่จะตามมาอย่างแน่นอน (Waltz 1979, 107, 118)

อย่างไรก็ดี การที่แต่ละรัฐต้องมุ่งรักษาความมั่นคงของตนเองด้วยตนเองตาม “international imperative” อาจผลิตวงจรการตอบสนองระหว่างประเทศในภูมิภาค ที่สร้างปัญหาความไม่มั่นคงระหว่างกันตามมาได้มาก ถ้ากล่าวแบบทอนความซับซ้อนในแนวคิดทฤษฎีของเรื่องนี้ลงมา อาจกล่าวได้ว่า วงจรนั้นเกิดขึ้นเมื่อรัฐหนึ่งเห็นเพื่อนบ้านมีสมรรถนะขีดความสามารถด้านความมั่นคงเพิ่มขึ้น รัฐนั้นจึงเห็นความจำเป็นที่ต้องหาสมรรถนะมาเติมบ้าง เมื่อเป็นอย่างนั้น รัฐเพื่อนบ้านจึงเห็นว่าสมรรถนะที่เพิ่งได้เพิ่มขึ้นมานั้น คงไม่พอเสียแล้ว ต้องขยาย ต้องเพิ่มขีดความสามารถด้านความมั่นคงให้มากขึ้นไปอีก หรือหาพันธมิตรมาช่วย Robert Jervis (1976) เรียกวงจรแบบนี้ว่า spiral model ที่ยิ่งสร้างยิ่งเพิ่มสมรรถนะในการรักษาความมั่นคงมากขึ้นเท่าไร ก็ยิ่งสร้างความระแวงระวังกังวลและความไม่มั่นคงระหว่างกันให้เพิ่มตามมามากขึ้นเท่านั้น เหมือนวงที่วนสมรรถนะความมั่นคงขยายจากจุดเริ่มต้นกว้างออกไปจากวงเดิมในแต่ละรอบ พร้อมกับวนเอาความไม่มั่นคงให้ขยายวงตามขึ้นไปด้วย

ในทางตรงข้าม ถ้าหากมีรัฐใดอยากตัดวงจรการตอบสนองกันแบบ spiral นี้แล้วเปลี่ยนมาเลือกรักษาระดับสมรรถนะและความสามารถเท่าที่มีอยู่ รักษาเท่าที่

ผ่อนปรนกับประเทศเพื่อนบ้าน ไม่ขยายขีดความสามารถด้านความมั่นคงออกไปให้เกิดวงจรการแข่งขันสะสมอาวุธระหว่างกันขึ้นมาโดยไม่จำเป็น การเลือกทางนี้ก็เชื่อว่าจะมีใจได้แน่นอนในความมั่นคง เพราะรัฐนั้นอาจเจอกับปัญหาความไม่มั่นคงอีกแบบหนึ่งในภายหลัง นั่นคือ การถูกรัฐเพื่อนบ้านใช้สมรรถนะอำนาจเหนือกว่ามาบีบบังคับหรือกระทำการที่กระทบต่อประโยชน์สำคัญได้ ถึงแม้ตอนนี้จะยังไม่ทำแต่ต่อไปไม่มีอะไรแน่นอน เพราะในสภาวะอนาธิปไตยของการเมืองระหว่างประเทศยากที่จะมีอะไรเป็นหลักประกันในด้านความมั่นคงให้อย่างแน่นอนได้ นอกจากนี้สมรรถนะจากขีดความสามารถที่ตนเองมี

ด้วยเหตุนี้ การหาทางรักษาความมั่นคงของแต่ละรัฐ ไม่ว่าจะในทางเพิ่มหรือไม่เพิ่มสมรรถนะความมั่นคงขึ้นไปเรื่อย ล้วนมีโอกาสพัวพันกับปัญหาความไม่มั่นคงได้ทั้ง 2 ทาง ความยอกย้อนในความพยายามรักษาและแสวงหาความมั่นคงของรัฐในสภาวะอนาธิปไตยระหว่างประเทศ ที่พามาลงเอยที่ความไม่มั่นคงเช่นนี้ เรียกอย่างที่ใช้กันทั่วไปว่าปัญหา security dilemma และที่ซ่อนอยู่ในปัญหา security dilemma อีกชั้นหนึ่งก็คือ ความกลัวหรือการต้องระแวงระวังกังวลต่อสมรรถนะขีดความสามารถที่เพิ่มขึ้นของรัฐอื่นโดยเปรียบเทียบกับของตนอยู่เสมอ และความไม่แน่นอนว่า ความตั้งใจที่แท้จริง กับสิ่งที่แต่ละรัฐแสดงออกมานั้นตรงกันหรือไม่ หรือจะกลับกลายไปอย่างไร ความตั้งใจดีความปรารถนาดีหรือไวพจน์นโยบายที่น่าไว้วางใจที่แสดงออกมาในวันนี้ จะเปลี่ยนเป็นร้ายขึ้นมาได้ในวันไหนในสภาวะอนาธิปไตยของการเมืองระหว่างประเทศ การรักษาผลประโยชน์สำคัญด้านความมั่นคงจึงยังมีอาจก้าวข้ามความระแวงกังวล ความกลัว และความไม่แน่นอนไปได้อย่างสมบูรณ์

เมื่อเป็นเช่นนั้น การดำเนินนโยบายต่างประเทศที่ถือผลประโยชน์ความมั่นคงเป็นสำคัญจึงมีโจทย์ในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่ต้องติดตาม และต้องหาทางแก้ไขถ้าพบเหตุปัจจัยที่จะกระทบหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของตนขึ้นมา โจทย์ของการต่างประเทศด้านหนึ่ง คือ การจัดการกับปัญหาภัยคุกคามจากรัฐอื่นหรือตัวแสดงอื่นทั้งภายในและภายนอก (Walt 1987; David 1991) และอีกด้านหนึ่ง คือ การหาทางจัดการกับเงื่อนไขในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศทั้งในทางลดตัวเร่งปัญหา security dilemma ลงไป และปรับสภาพอนาธิปไตย

ระหว่างประเทศเพื่อลดความไม่แน่นอน ความกลัว และความระแวงกังวลเกี่ยวกับความมั่นคงที่สร้างความไม่มั่นคงระหว่างกันในปัญหา security dilemma ให้เหลือน้อยลง (Booth and Wheeler 2008)

ในสมัยสงครามเย็น โจทย์ด้านแรกในการจัดการกับปัญหาภัยคุกคามเป็นโจทย์การต่างประเทศที่ไทยมีกับประเทศเพื่อนบ้านอินโดจีน ซึ่งควรแก่การถอดบทเรียนจากงานวิจัยของสุรพงษ์อีกส่วนหนึ่งออกมาพิจารณาเช่นกัน แต่อยู่นอกขอบเขตรายงานนี้ อย่างไรก็ตาม ในที่นี้ อาจใช้โจทย์จากการต่างประเทศไทยในการรับมือกับภัยคุกคามสมัยสงครามเย็นเป็นตัวอย่างแสดงปัญหา security dilemma ลักษณะหนึ่งได้ เพื่อชี้ให้เห็นว่า แม้ในฝ่ายที่เป็นพันธมิตรรับมือกับภัยคุกคามร่วมกัน เช่น ไทยกับสหรัฐอเมริกา หรือเวียดนามใต้กับสหรัฐอเมริกา สภาวะอนาธิปไตยของการเมืองระหว่างประเทศก็สร้างปัญหา security dilemma ให้แก่ประเทศที่เป็นพันธมิตรกันได้ เช่นเดียวกับที่สร้างปัญหาความมั่นคงให้แก่ประเทศที่ไม่ไว้วางใจกันและมองกันและกันเป็นภัยคุกคาม (Snyder 1997)

ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศพันธมิตร การเห็นภัยคุกคามจากแหล่งเดียวกัน และการร่วมมือสนับสนุนกันในการจัดการกับภัยคุกคามดังกล่าวถือเป็นผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างประเทศพันธมิตรก็จริง แต่ในความร่วมมือนี้ซ่อนความขัดแย้งไว้หลายประการที่อาจเกิดขึ้นได้ และส่งผลต่อ dilemma ในการจัดการความมั่นคงระหว่างพันธมิตร เพราะผลประโยชน์ร่วมกันมิได้หมายความว่าประเทศพันธมิตรจะมองเห็นภัยคุกคามในความเข้าใจแบบเดียวกัน เป็นไปได้มากที่ภัยคุกคามเดียวกันนั้นจะสร้างปัญหาแตกต่างกันและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศที่ร่วมอยู่ในพันธมิตรไม่เหมือนกัน ปัญหาที่ตามมาจากความต่างนี้คือ แนวทางที่อาจเห็นไม่ตรงกันขึ้นมาว่าควรรับมือกับภัยคุกคามด้วยเครื่องมือแบบไหน แต่ละฝ่ายจะแบ่งปันบทบาทภารกิจและรับภาระอะไร เมื่อใดควรรุกเพิ่มแรงกดดันต่อฝ่ายตรงข้าม เมื่อใดควรผ่อนปรนเจรจาหาข้อตกลงกับฝ่ายนั้น เมื่อพลวัตความขัดแย้งกับฝ่ายที่เป็นภัยคุกคามดำเนินไป ความเห็นไม่ตรงกันไม่ในเรื่องใดก็เรื่องหนึ่งระหว่างพันธมิตรเกิดขึ้นได้เสมอ และอาจนำไปสู่ dilemma ที่พันธมิตรจะต้องตัดสินใจในการร่วมหัวจมท้ายว่าจะร่วมมือสนับสนุนกันและกันแค่ไหน และความร่วมมือนี้จะให้ผลแบบไหนตามมา

ทางเลือกทางหนึ่งคือสนับสนุนพันธมิตรอย่างเต็มที่ แต่โดยการสนับสนุนอย่างนั้น พันมิตรอาจขยายวงการต่อสู้และพาเราเข้าไปติดกับดักความขัดแย้งในส่วนที่ไม่ได้เป็นผลประโยชน์โดยตรงของเรา แต่ถ้าเลือกทางที่ยับยั้งพันธมิตรก็อาจถูกพันธมิตรมองเราว่าไม่ได้เต็มใจจะร่วมมือในการสู้กับภัยคุกคามอย่างเต็มที่ และกำลังผลักระยะการรับมือหรือต่อสู้กับภัยนั้นไปให้เขารับภาระฝ่ายเดียว ถ้าเป็นแบบนี้ อันตรายที่จะเกิดกับเราได้ในเวลาต่อไป คือในยามที่เราต้องการความร่วมมือจากพันธมิตรมาช่วยรับมือกับปัญหาที่คุกคามต่อความมั่นคงของเราบ้าง เราก็จะไม่ได้รับการสนับสนุนในสิ่งที่ต้องการอย่างเต็มที่ หรือถูกพันธมิตรทอดทิ้ง หรือในกรณีของพันธมิตร 3 ประเทศในสงครามเวียดนาม คือ สหรัฐอเมริกากับเวียดนามใต้ และสหรัฐอเมริกากับไทย ไม่ว่าไทยและเวียดนามใต้จะเต็มที่แค่ไหนในการสนับสนุนสหรัฐฯ จัดการกับภัยคุกคามหลายรูปแบบที่ชุมนุมกันอยู่ในอินโดจีนแต่ในที่สุด เมื่อสหรัฐฯ ตัดสินใจเปลี่ยนแนวทางยุทธศาสตร์ และหันมาใช้การเจรจาเป็นเครื่องมือเพื่อถอนตัวออกจากสงครามเวียดนาม “อย่างสง่างาม” ทั้งเวียดนามใต้และไทยก็ถูกทิ้งให้ต้องเผชิญกับปัญหาภัยคุกคามในอินโดจีนต่อไป

สำหรับสหรัฐฯ การจะรับภาระและความสูญเสียในการช่วยพันธมิตรที่มีอำนาจจำกัดรับมือกับภัยคุกคามที่ไม่ใช่ปัญหาความมั่นคงของสหรัฐฯ โดยตรงหรือไม่ทำต่อและถอนตัวออกมา ก็มี dilemma ของความร่วมมือกับพันธมิตรให้ต้องขบคิดและตัดสินใจเช่นเดียวกัน แต่เป็นปัญหาคนละแบบคนละระดับกับปัญหาที่ประเทศอำนาจจำกัดอย่างไทยหรือเวียดนามใต้เผชิญ ในขณะที่ประเทศอำนาจจำกัดต้องขังใจเรื่องการสนับสนุนพันธมิตรที่มีอำนาจมากกว่าแค่ไหน เพื่อหลีกเลี่ยงผลที่ไม่น่าพึงใจ 2 ทางที่ตรงข้ามกัน คือช่วยเต็มที่ แล้วเข้าไปติดกับดักความขัดแย้งที่ขยายวง หรือว่าช่วยก็ตาม หรือช่วยมากช่วยน้อยก็ตาม ถึงเวลาที่ถูกพันธมิตรที่มีอำนาจมากกว่าละทิ้งอยู่ดี แต่ในกรณีของสหรัฐฯ ปัญหาคือ เมื่อคิดรักษาความน่าเชื่อถือในฐานะของประเทศที่มีอำนาจมากกว่าใครและเป็นเจ้าของคุณค่าหลักการอันยิ่งใหญ่ที่อยากให้ทั่วโลกยอมรับ สหรัฐฯ จะยอมจ่ายราคาสักเพียงใดเพื่อรักษาความน่าเชื่อถือนี้ เมื่อราคาที่ต้องจ่ายสูงขึ้นเรื่อย ๆ และไม่มีที่ท่าว่าจะสิ้นสุดโดยง่ายกับปัญหาอีกด้านหนึ่ง คือ การเลือกตัดลดค่าใช้จ่ายถอยออกมาจากการแบกรับบทบาทผู้ปกป้องคุ้มครองความมั่นคงเพื่อให้โลกเสรี ที่จะทำให้ประชาชนอเมริกันมีทรัพยากรสำหรับมาจัดสรรให้แก่สวัสดิการภายในประเทศมากขึ้น แต่การเลือก

ทางนี้จะทำให้อิทธิพลของสหรัฐฯ ในการกำหนดผลที่ต้องการในภูมิภาคต่างๆ ทั่วโลกและการยินยอม/ยอมรับฐานะผู้นำโลกของสหรัฐฯ ลดน้อยลง

ประธานาธิบดี Lyndon B. Johnson เลือกตอบ dilemma ข้างต้น จากฐานคิดว่า

Everything I knew about history told me that if I got out of Vietnam and let Ho Chi Minh run through the streets of Saigon, then I'd be doing exactly what Chamberlain did in World War II. I'd be giving a big fat reward to aggression ... And so would begin World War III. (Kerns 1977, 264 – 265, quoted in Stoessinger 1985, 180)

แต่ตั้งที่ทราบกันดี พอถึงสมัยประธานาธิบดี Richard M. Nixon เขาตัดสินใจกลับทางกับของ Johnson การตัดสินใจของประธานาธิบดีทั้ง 2 ส่งผลให้ “alliance security dilemma” มาเป็นโจทย์สำคัญให้แก่การต่างประเทศไทยสมัยสงครามเย็น ที่ทำให้ได้บทเรียนว่า ในที่สุด ในสภาวะอนาธิปไตยของการเมืองระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะของไทยหรือเวียดนามใต้ หรือรัฐใดก็ตาม ก็ไม่อาจมั่นใจในการสนับสนุนของพันธมิตรได้เสมอไป และในความไม่แน่นอนว่า แต่ละรัฐจะคาดหวังความร่วมมือจากพันธมิตรได้แค่ไหน หรือควรตอบสนองมากน้อยเท่าไรและอย่างไรกันแน่เพียงไรต่อข้อเรียกร้องด้านความมั่นคงจากพันธมิตร ไทย เวียดนามใต้และแต่ละรัฐ ก็ต้องพึ่งขีดความสามารถของตนอยู่ดี ที่จะต้องสร้างสมรรถนะขึ้นมารับมือกับภัยคุกคามและรักษาความมั่นคงของตนด้วยตนเอง รวมทั้งตระหนักว่าในโลกที่ความมั่นคงเป็นปัญหา สมรรถนะสำหรับป้องกันรักษาความมั่นคงบนฐานของ independence จะเข้มแข็งดีกว่าและรัฐควรให้ความสำคัญมากกว่าสมรรถนะที่ต้องพึ่ง interdependence ระหว่างรัฐ (Waltz 1979, 104 – 107) และถ้ารัฐพัฒนาสมรรถนะนั้นขึ้นมาไม่ได้ หรือทำได้อย่างจำกัด หรือไม่หาทางลดการพึ่งพิงรัฐอื่น แล้วเพิ่มขีดความสามารถของตนเองขึ้นมา ผลก็จะเป็นตามที่ neorealism คาดการณ์ว่ารัฐนั้น “ไม่อาจเจริญขึ้นพาตัวเองตกอยู่ในอันตราย เป็นฝ่ายสูญเสีย ... หรือตกออกไปอยู่ข้างทาง” (Waltz 1978, 118)

ต่อจากโจทย์การจัดการกับปัญหาภัยคุกคาม โจทย์การต่างประเทศเพื่อรักษาผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของรัฐประการที่ 2 เป็นเรื่องการหาทางจัดการกับเงื่อนไขในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ เพื่อให้ปัญหา security dilemma คลายตัวลง โดยลดเหตุปัจจัยที่จะสร้างบรรยากาศของความหวั่นระแวง ความวิตกกังวล และความไม่แน่นอน ที่ส่งผลต่อเสถียรภาพและความไม่มั่นคงในภูมิภาคข้อนี้ในช่วงสงครามเย็น เป็นโจทย์ที่พบในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านทางทะเลทั้ง 4 รวมทั้งมาเลเซีย การสังเคราะห์จัดเครื่องมือจัดการเรียนรู้จากงานวิจัยของสุรพงษ์ ศึกษาแนวทางการต่างประเทศของไทยเพื่อเปลี่ยนสถานะความขัดแย้งระหว่างประเทศ ที่อาจกล่าวได้ว่าตั้งต้นขึ้นมาตั้งแต่ก่อนมาเลเซีย สิงคโปร์และบรูไนจะได้รับเอกราช ให้กลายมาเป็นความร่วมมือในระดับภูมิภาค เพื่อลดปัญหา security dilemma ในภูมิภาคและเพิ่มความร่วมมือที่สนับสนุนสมรรถนะของไทยในการรับมือกับปัญหาภัยคุกคามความมั่นคงบนภาคพื้นแผ่นดิน

ในการวิเคราะห์แนวทางสำหรับจัดการกับปัญหา security dilemma และปัญหาจากสถานะอนาธิปไตยของการเมืองระหว่างประเทศ ที่สร้างความไม่แน่นอนเกี่ยวกับสมรรถนะขีดความสามารถของรัฐและความตั้งใจที่จะใช้ขีดความสามารถนั้นในทางไหน รวมทั้งความกลัวที่จะตกอยู่ในอำนาจควบคุมของรัฐอื่น นักคิดในกลุ่ม realism เสนอปัจจัยเพิ่มเติมเข้ามาเพื่อให้การอธิบายทางเลือกและให้ข้อเสนอนั้นทำได้มากขึ้น ปัจจัยเพิ่มเติมด้านหนึ่ง นักคิดฝ่ายนี้บางคน (Schweller 1996) เสนอให้พิจารณาที่ลักษณะรัฐโดยแยกระหว่างรัฐที่พอใจสถานภาพเดิม (status quo states) กับรัฐที่ต้องการเปลี่ยนแปลงสถานภาพเดิม (revisionist/ revolutionary states) เพราะไม่พอใจผลลัพธ์ที่เป็นอยู่ หรือไม่พอใจกฎเกณฑ์กติการะหว่างประเทศที่วางระเบียบความสัมพันธ์อยู่ในเวลานั้น และอีกด้านหนึ่ง ได้แก่ปัจจัยที่เป็นบริบทแวดล้อมและส่งผลกระทบต่อกระบวนการดำเนินปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐ และต่อรูปการณ์ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นตามมา เรียกปัจจัยแบบนี้ว่าตัวปรับสภาพโครงสร้างหรือ structural modifiers (Snyder 1996)

ตัวอย่างของปัจจัยปรับสภาพโครงสร้าง เช่น ระดับการขึ้นต่อกันและกันระหว่างประเทศในเวลานั้นมีมากหรือน้อย สถานะเศรษฐกิจระหว่างประเทศอยู่ในช่วงที่รัฐต่างๆ ขยายตัวเติบโตไปด้วยกัน หรืออยู่ในระยะถดถอยตกต่ำ

แหล่งทรัพยากรยุทธศาสตร์ เช่น แร่ธาตุ พลังงาน ถูกจำกัดปิดกั้นหรือว่าเปิดให้ทุกฝ่ายเข้าถึงได้โดยสะดวกเพียงใด ระบบอาวุธในเวลานั้นเอื้อต่อการป้องกันและทำให้การรุกรานยึดครองมีต้นทุนสูงมาก หรือว่าเป็นระบบอาวุธที่ทำให้การรุกและฝ่ายที่ชิงโจมตีก่อนได้เปรียบ มืองค์การระหว่างประเทศและกฎเกณฑ์ที่รัฐตกลงร่วมกันวางขึ้นมาเป็นกติกากำกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันหรือไม่ เป็นต้น (Snyder 1996, 169) ฤทธิ์ของปัจจัยปรับสภาพเหล่านี้มีทั้งในทางที่เร่งให้ปัญหา security dilemma ทวีความไม่แน่นอน ความระแวงกังวลเกี่ยวกับปัญหาความมั่นคงให้เพิ่มสูงขึ้น หรือผ่อนให้ลดน้อยลงมาได้ทั้ง 2 ทาง ขึ้นอยู่กับว่าปัจจัยที่เป็นตัวปรับสภาพออกฤทธิ์ไปในทางใดในเวลานั้น

แต่ปัจจัยที่กล่าวมาข้างต้นนี้ รวมทั้งลักษณะของรัฐแบบรักษาสถานภาพเดิมกับรัฐที่ต้องการเปลี่ยนแปลงสถานภาพเดิม ล้วนได้มาจากการศึกษาปัญหา security dilemma ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมหาอำนาจ งานวิจัยของสุรพงษ์ว่าด้วยนโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านทางทะเลสมัยสงครามเย็นชี้ให้เห็นถึงประสบการณ์ของประเทศไทยที่มีอำนาจจำกัด ว่าในการเผชิญกับภัยคุกคามจากภายนอกต่อความมั่นคงของรัฐที่มีปัญหาจากเหตุปัจจัยภายในผสมอยู่ด้วย ประเทศไทยหาทางปรับเงื่อนไขในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในภูมิภาคมาสนับสนุนการดำเนินนโยบายเพื่อรับมือกับภัยคุกคามนั้น ด้วยการเข้าไปรับบทเป็นผู้ไกล่เกลี่ยความขัดแย้งระหว่างประเทศในภูมิภาคบนภาคพื้นสมุทรเปลี่ยนความขัดแย้งที่มีระหว่างกันนั้นมาเป็นการร่วมมือในการก่อตั้งอาเซียนเพื่อเป็นฐานของเสถียรภาพระหว่างประเทศในภูมิภาค

ในแง่นี้อาจกล่าวได้ว่า สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่สภาวะอนาธิปไตยและปัญหา security dilemma วางเงื่อนไขไว้ สามารถคลี่คลายไปได้ด้วยนโยบายต่างประเทศในเชิงรุก โดยวิสัยทัศน์ของผู้นำที่คำนึงถึงไม่เพียงแต่การรักษาผลประโยชน์เฉพาะของประเทศตน แต่เป็นการดำเนินนโยบายที่คำนึงถึงผลประโยชน์ร่วมกัน และการหาทางสร้างสรรค์กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศที่จะพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบัน มาเป็นกลไกช่วยให้รัฐในภูมิภาคก้าวข้าม/ข้ามพ้นข้อจำกัดอันเกิดจากสภาวะอนาธิปไตยของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้

ประเทศอำนาจจำกัดกับความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจแวมถึง ในการเมืองระหว่างประเทศ

Waltz (1979) พาทฤษฎี realism ของเขาไปหาโครงสร้างอำนาจโดยพิจารณาจากลักษณะการกระจายขีดความสามารถ (distribution of capabilities) ระหว่างประเทศมหาอำนาจ แล้วจัดเป็นโครงสร้างออกมา 3 แบบ คือ โครงสร้างอำนาจแบบหลายขั้ว สองขั้ว แล้วต่อมาคือที่เขาเรียกว่า unipolar moment คือช่วงเวลาทีโครงสร้างอำนาจในระบบระหว่างประเทศเหลือเพียงขั้วอำนาจเดียว ซึ่งเขาเสนอว่าจะเป็นอยู่ในระยะสั้นๆ แต่โครงสร้างอำนาจแบบนี้ ก็เป็นอย่างที่ Cox (1986) วิจัยรณ ว่าเป็นการพิจารณาความสัมพันธ์ทางอำนาจตามแกนนอนในระดับมหาอำนาจ ระหว่างขั้วอำนาจหนึ่งกับอีกขั้วอำนาจในระบบ bipolar หรือขั้วอำนาจหนึ่งกับอีกหลายขั้วอำนาจในระบบ multipolar ส่วนกรณี unipolar moment คือการคาดการณ์ว่าจะมีการรวมตัวกันมาถ่วงดุลกับเอกมหาอำนาจ หรือมีการทะยานขึ้นมาของมหาอำนาจใหม่ มาถ่วงดุลกับมหาอำนาจเดิม ถ้า Waltz อยู่มาจนได้เห็นวันที่สหรัฐฯ เปิดสงครามการค้ากับจีน ไม่แน่ว่าเขาจะเห็นใครกันแน่ที่เป็นฝ่ายหาทางถ่วงดุลอำนาจ ใน unipolar moment

แต่ความสัมพันธ์ทางอำนาจในระบบระหว่างประเทศมิได้มีแต่ความสัมพันธ์ในแนวระนาบระหว่างมหาอำนาจกับมหาอำนาจด้วยกันเท่านั้น ความสัมพันธ์ทางอำนาจอีกแบบหนึ่ง ที่มีความสำคัญไม่แพ้กัน และสำหรับประเทศอำนาจจำกัดจำนวนมากในระบบระหว่างประเทศด้วยแล้ว ยิ่งต้องให้ความใส่ใจ นั่นคือความสัมพันธ์และการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจในแนวตั้งระหว่างประเทศมหาอำนาจกับประเทศอื่นๆ ทีมีอำนาจจำกัด แต่นักทฤษฎีฝ่าย political realism และตำราความรู้ทั่วไปมักละเลยที่จะนำรูปการณ์ของความสัมพันธ์อำนาจในแนวตั้งมาวิเคราะห์ให้เห็นเงื่อนงำที่ทำงานอยู่ในความสัมพันธ์แบบนี้ รวมทั้งชี้ให้เห็นโอกาสและทางเลือกทีประเทศอำนาจจำกัดจะสามารถจัดการความสัมพันธ์กับประเทศทีมีอำนาจเหนือกว่าได้อย่างไรบ้าง

ยิ่งไปกว่านั้น การพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจในแนวตั้งยังสามารถใช้เป็นจุดติดตามการทำงานของระเบียบระหว่างประเทศ และการเปลี่ยนแปลงของระเบียบระหว่างประเทศได้เป็นอย่างดี ไม่แพ้การติดตามการเปลี่ยนโครงสร้าง

อำนาจที่เป็น polarity ของระบบระหว่างประเทศ และจะว่าไปแล้ว การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างที่เป็นรูปแบบการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจในแนวดิ่ง ไม่ว่าจะดูโครงสร้างทุนนิยมโลก หรือโครงสร้างความสัมพันธ์ใน “เขตอิทธิพล” ของมหาอำนาจ หรือความสัมพันธ์ที่ประเทศมหาอำนาจดำเนินกับประเทศที่มีอำนาจน้อย มีพลวัตเปลี่ยนแปลงได้หลากหลายรูปแบบมากกว่า และมีผลมากกว่า โครงสร้างแบบ polarity เมื่อพิจารณาผลที่เกิดแก่ประเทศอำนาจน้อยทั่วโลก

ในงานทฤษฎีเล่มสำคัญของ Waltz (1979) คือ *Theory of International Politics* Waltz เปิดประเด็นกับความสัมพันธ์ทางอำนาจในแนวดิ่งในบทที่เขาวิเคราะห์ข้อจำกัดของทฤษฎีฝ่ายมาร์กซิสต์ในการอธิบายระบบจักรวรรดินิยม ผ่านการทำงานของทุนนิยมโลกและความสัมพันธ์อำนาจทางดิ่งในทางเศรษฐกิจ ในแง่นี้ จึงอาจจะว่าเขาละเลยเรื่องนี้ไม่ได้ถนัด และเขายกย่อง Hobson และ Lenin ด้วยซ้ำว่าสร้างคำอธิบายความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างในทางเศรษฐกิจที่นับว่าเป็น “the best and the most impressive” และจัดเนื้อที่ 1 บทใหญ่ให้การอภิปรายทฤษฎีจักรวรรดินิยมของ Hobson และ Lenin รวมทั้งความพยายามทางทฤษฎีที่จะขยายมาอธิบายความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงหลังจากนั้นต่อมา แต่การให้ความสำคัญและการอภิปรายของ Waltz เกี่ยวกับทุนนิยมโลกและจักรวรรดินิยม เป็นไปโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะแสดงเหตุผลมาตัดเรื่องนี้ออกจากทฤษฎีการเมืองระหว่างประเทศที่เขาจะเสน่อออกมา เหตุผลหลักที่เขาตัดออกก็เพราะทฤษฎีระบบที่แท้ตามที่เขาจะเสนอ จะต้องเป็นทฤษฎีที่ไม่ลดระดับการวิเคราะห์จากปัจจัยในระดับระบบลงไปใช้ปัจจัยจากระดับภายในรัฐมาอธิบาย ใครใช้อย่างนั้น ไม่เป็นทฤษฎีระบบแท้ เป็นทฤษฎีแบบที่ Waltz เรียกว่า reductionist theories และ Waltz ใช้ประเด็นนี้มาเป็นข้อวิจารณ์ทฤษฎี IR อื่นที่เสนอคำอธิบายระบบการเมืองระหว่างประเทศก่อนหน้าเขาด้วย บทที่เขาอุทิศให้แก่ทฤษฎี Hobson and Lenin ที่ว่าด้วยพัฒนาการทุนนิยมจนปรากฏรูปออกมาเป็นจักรวรรดินิยม เป็นบทที่เขาใช้แสดงต้นแบบของ reductionist theories ว่ามีข้อจำกัดภายในตัวเองและใช้การไม่ได้ตรงไหน เพราะเหตุอย่างไร แต่สมมุติว่าเรายอมรับว่าทฤษฎี Hobson and Lenin มีข้อจำกัดอย่างที่ Waltz ว่าไว้จริง Waltz ก็ไม่ควรโยนรูปแบบโครงสร้างการจัดอำนาจที่เป็น Vertical Relations and interactions ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศออกไปพร้อมทฤษฎีจักรวรรดินิยม

ที่เขาไม่เห็นด้วย ความจริงอาจเสนอได้ว่าการเปลี่ยนแปลงในระบบระหว่างประเทศที่สำคัญที่สุดหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ไม่ใช่การเปลี่ยน multipolar มาเป็น bipolar แต่คือการเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจความสัมพันธ์ทางดิ่งมาจัดใหม่ ที่ไม่เพียงจะทำให้ประเทศเจ้าจักรวรรดินิยมยอมเปลื้องชุดเดิมออก แล้วเก็บอาวุธคืนที่เปลี่ยนมารับสานภารกิจใหม่ในการส่งเสริมปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน แต่การเปลี่ยนแปลงในระบบระหว่างประเทศนี้ยังพาเปลี่ยนสถานภาพเดิมในเกือบทุกภูมิภาคทั่วโลก จะเว้นก็แต่ใน Western Hemisphere ที่เป็นเอกราชไปตั้งแต่ศตวรรษก่อนหน้า ในขณะที่โครงสร้าง unipolar moment ปรากฏในช่วงสั้นๆ ตอนปลายสงครามโลกมาจนถึงก่อนเริ่มสงครามเย็นกับสหภาพโซเวียต สหรัฐฯ เลือกสนับสนุน decolonization และการเป็นเอกราชของดินแดนอาณานิคม ก่อนที่จะมาเปลี่ยนแนวทางไปที่หลัง และโดยการสนับสนุนนี้เองที่ทำให้การเปลี่ยนออกจากจักรวรรดินิยมเกิดได้ง่ายขึ้น ไม่อย่างนั้น อารมณ์ค้ำของเจ้าจักรวรรดิอย่างอังกฤษ และฝรั่งเศสคงไม่ยอมปล่อยมือง่ายๆนัก ดังกรณีสุเอซเป็นตัวอย่าง ประเทศไทยในตอนเจรจายุติสถานะสงครามหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ก็ยังทันได้รับประโยชน์จากแนวทางนี้ของสหรัฐฯ ที่ช่วยไทยไม่ให้ตกอยู่ในการยึดครองของอังกฤษหรือถูกอังกฤษเข้ามาปลดอาวุธ แต่พอสหรัฐฯ เปลี่ยนแนวทางหันมาสนับสนุนฝรั่งเศสในอินโดจีนใหม่ โฮจิมินห์ ที่ใช้คำประกาศอิสรภาพอเมริกันปี 1776 เป็นแรงบันดาลใจ ก็ถึงกับต้องก่อไป การเปลี่ยนแนวทางของสหรัฐฯ ได้อิทธิพลมากที่เดียวจากปัญหา “การเสียเงิน” และจากวิกฤตการณ์สงครามกลางเมืองที่กลายเป็นสงครามของสหรัฐฯ บนคาบสมุทรเกาหลี ไม่ว่าด้วยเหตุผลอย่างไร การเปลี่ยนนี้ส่งผลมากที่สุดแก่อินโดจีน ลักษณะของสงครามเย็นที่เกิดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ออกและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในเวลาต่อมา จนกระทั่งนิกสันคิสซินเจอร์มาถอนสหรัฐฯ ออกจากภูมิภาค และเมื่อสหรัฐฯ ถอนตัว โครงสร้างอำนาจในภูมิภาคก็เปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ ซึ่งถ้ามองโครงสร้างแต่เฉพาะระดับ polarity จะไม่เห็นการเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจในภูมิภาคต่างๆ ซึ่งมีพลวัตมากกว่า และเป็นส่วนที่ประเทศในภูมิภาคจะกังวลและให้ความสำคัญมากกว่า

การนำโครงสร้างอำนาจแบบ vertical relationships กลับคืนเข้ามาพิจารณาในการจัดอำนาจในระบบระหว่างประเทศ ทางหนึ่งต้องออกจาก realism ไปหาทฤษฎีอื่น เช่นที่ Cox นำเสนอ ซึ่งก็ควรตาม ถ้าอยากเห็นการทำงานของ

ทุนนิยมโลก แต่ถ้าไม่ตาม แล้วถามว่า ใน realism มีทางแก้หรือไม่ หรือมีกรอบอะไร ใน realism ที่จะช่วยให้คนสนใจพลวัตการเมืองระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค และศึกษานโยบายต่างประเทศของประเทศอำนาจน้อย ได้ใช้ติดตามสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่ส่งเหตุปัจจัยจากระดับมหาอำนาจและโครงสร้างอำนาจโลก ลงมาหาประเทศอำนาจน้อยในภูมิภาค ไม่ว่าจะใน อเมริกากลาง ตะวันออกกลาง แอฟริกา เอเชียอาคเนย์ ไปจนถึงเอเชียตะวันออก คำตอบคือ มี แต่ต้องยอมออกจากทฤษฎีระดับระบบอันโปร่งบางเพริยวลม ของ Waltz เข้ามามองหา หลากหลายปัจจัยจากความคิดยุทธศาสตร์ที่มหาอำนาจใช้ และองค์ประกอบภายใน อื่นๆ ตามที่ neoclassical realism นำทางไว้ พร้อมกันนั้น ต้องแก้ข้อจำกัดที่มีอยู่ใน ข้อเสนอคำอธิบายฝ่าย realism ที่พามองพาดันที่มหาอำนาจเป็นสำคัญนั้นด้วย จึงจะอ่านสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคจากมุมมองของประเทศ ทั่วไปที่ไม่ใช่มหาอำนาจ และไม่ได้มีตาแบบพญาอินทรีที่จะกวาดเห็นที่เดียวจาก ทะเลแดงมองไกลไปจนถึงทะเลเหลืองและทะเลญี่ปุ่น ความที่ realism มีแนวพินิจ สภาพจริงที่มั่งคั่ง วิธีแก้ย่อมมีและพอมองหามาประกอบขึ้นได้ โดยใช้งานศึกษา การต่างประเทศของมหาอำนาจกับประเทศในภูมิภาคต่างๆ มาเป็นตัวช่วย

การสังเคราะห์กรอบจัดการเรียนรู้จากงานวิจัยนโยบายต่างประเทศไทย ต่อประเทศเพื่อนบ้านในยุคสงครามเย็นของสุรพงษ์ ชัยนาม ช่วยคืนแนวทาง วิเคราะห์ความสัมพันธ์ทางอำนาจในแนวตั้งมาให้ใช้พิจารณาการต่างประเทศของ ประเทศอำนาจจำกัดกับมหาอำนาจ ซึ่งสรุปออกมาได้ดังนี้

ยุทธศาสตร์ของมหาอำนาจแต่ละประเทศ ในแต่ละระยะ เป็นของ ต้องติดตามพลวัตอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงเวลาแบบสงครามเย็น ที่มหาอำนาจมีการแบ่งขั้วและถืออีกขั้วหนึ่งไม่เพียงเป็นคู่แข่งในการขยายอิทธิพล แต่ยังมีมองอีกฝ่ายอย่างเป็นปรปักษ์ ที่จะต้องหาทางสกัดกั้นอีกฝ่ายไม่ให้ขยายอำนาจ ออกมาเปลี่ยนแปลงสถานภาพเดิม จำกัดตัดตั้นการขยายอิทธิพล และทำให้อีกฝ่ายอ่อนแอลงให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ (Mearsheimer 2014) ในสถานะ เช่นนั้น ภูมิภาคใดที่มหาอำนาจถือเป็นสนามแข่งขันอิทธิพลและเป็นส่วนหนึ่งของ ยุทธศาสตร์ถ่วงดุลอำนาจ สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในภูมิภาคนั้น รวมทั้ง ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคเองจะถูกมหาอำนาจเข้ามาหาทาง เป็นฝ่ายกำหนด ทั้งในแง่การจัดแกนความร่วมมือ การตั้งประเทศในภูมิภาค

มาดำเนินนโยบายและรับบทบาทการต่างประเทศตามยุทธศาสตร์ของมหาอำนาจ ในแง่นี้ การอ่านความหมายจากความสัมพันธ์กับมหาอำนาจที่จะส่งผลต่อการต่างประเทศของรัฐในภูมิภาคจึงอ่านได้อย่างน้อยเป็น 3 ชั้นด้วยกัน

ความหมายในชั้นแรก คือความสัมพันธ์ทวิภาคีอันเป็นชั้นที่เห็นผลของความสัมพันธ์ได้ชัดเจนและเป็นรูปธรรมที่สุด ทั้งในแง่การแสวงหาและการแลกเปลี่ยนรักษาผลประโยชน์ หรือการตัดสินใจและกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของแต่ละฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นในด้านบวกหรือลบ ฐานสำหรับการพิจารณาทำความเข้าใจความสัมพันธ์ในชั้นทวิภาคีแน่นอนว่าควรเริ่มจากกรอบความสัมพันธ์ที่ 2 ประเทศมีอยู่ระหว่างกัน เช่น สนธิสัญญาหรือกรอบความตกลงต่างๆ ว่ากำหนดพันธกรณีและประเด็นความร่วมมือระหว่างกันไว้อย่างไร ที่จะให้บริบทแก่การดำเนินความสัมพันธ์และแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างกัน การมีกิจกรรมประจําาร่วมกัน เช่น การซ้อมรบ การปรับระบบดำเนินการให้มีความสอดคล้องทำงานร่วมกันได้ราบรื่น และการแลกเปลี่ยนทางวิชาการ เป็นต้น และที่สำคัญคือ การเป็นช่องทางในการใช้อิทธิพลต่อกัน

ในอีกด้านหนึ่ง คือการพิจารณาการก่อตัวผลักดันข้อเรียกร้องและผลประโยชน์จากพลวัตของการเมืองเชิงนโยบายในแต่ละประเทศ เช่น ข้อเรียกร้องเกี่ยวกับการค้าการแข่งขันที่เป็นธรรม การแบ่งบทบาทภารกิจความรับผิดชอบและค่าใช้จ่ายอย่างเหมาะสมในฐานะพันธมิตร หรือผลประโยชน์จากการจัดซื้อ/เสนอขายระบบ เช่นระบบอาวุธ หรือระบบคมนาคมและการสื่อสาร ที่จะกลายมาเป็นประเด็นหรือเป็นปัญหาในความสัมพันธ์ทวิภาคีระหว่างกัน การพิจารณาในประเด็นหลังนี้ นอกจากจะตระหนักว่าความสัมพันธ์ของรัฐเล็ก ๆ กับประเทศมหาอำนาจไม่เพียงแต่จะมีสถานะอสมมาตรจากช่องว่างของฐานอำนาจที่ห่างกันในการกำหนดและคาดหวังถึงผลลัพธ์ที่แต่ละฝ่ายจะได้รับจากกัน แต่ยังมีปัญหาความไม่เข้าใจที่อาจเกิดขึ้นได้จากระบบการเมืองและกระบวนการนโยบายของแต่ละฝ่ายที่ทำงานแตกต่างกัน หรือมีเงื่อนไขข้อจำกัดและแรงผลักดันจากการเมืองภายในของแต่ละฝ่ายไม่เหมือนกัน

ยิ่งไปกว่านั้น ในกรณีที่ความสัมพันธ์ทวิภาคีระหว่างประเทศในภูมิภาคกับประเทศมหาอำนาจเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะพึ่งพิง ที่ระบอบการเมืองและ

รัฐบาลของประเทศในภูมิภาคมีฐานอำนาจแคบและการดำรงอยู่ในอำนาจของผู้นำ รัฐบาลขึ้นอยู่กับ การได้รับความสนับสนุนจากมหาอำนาจมากกว่าที่จะมาจากการ ยอมรับสนับสนุนของประชาชนในประเทศ ในความสัมพันธ์รูปแบบนี้ ดังเช่นที่ สรุฟงษ์ได้นำเสนอให้เห็นในกรณีความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกา กับฟิลิปปินส์ สมัยมาร์กอส เมื่อสหรัฐฯ ตัดสินใจถอนการสนับสนุน ระบอบมาร์กอสก็พังทลายลง อย่างรวดเร็ว (สรุฟงษ์ ชัยนาม 2561 ค)

ความหมายในชั้นที่ 2 การพิจารณาการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่าง รัฐเล็กที่มีกำลังอำนาจน้อยกับประเทศมหาอำนาจเป็นการพิจารณาความสัมพันธ์ ในบริบทของการเมืองระหว่างประเทศระดับภูมิภาค กล่าวได้ว่าสำหรับมหาอำนาจ ทุกประเทศแล้ว การดำเนินความสัมพันธ์กับรัฐต่างๆ ในภูมิภาคหนึ่งๆ ย่อมกำหนด โดยยุทธศาสตร์ของมหาอำนาจประเทศนั้น ว่าได้วางเป้าหมายที่ต้องการบรรลุ เครื่องมือและวิธีการดำเนินยุทธศาสตร์ไปสู่เป้าหมายที่ต้องการจากภูมิภาคนั้น โดยรวมไว้อย่างไร ซึ่งอย่างไรก็ตามนี้ ยังขึ้นอยู่กับหรือต้องพิจารณาว่าเป็นส่วนหนึ่ง ของยุทธศาสตร์ใหญ่ในระดับโลก (Grand Strategy) ของมหาอำนาจประเทศนั้น อีกทีหนึ่ง ในบริบทของสงครามเย็น ความคิดที่อยู่เบื้องหลังยุทธศาสตร์สหรัฐฯ ในการสกัดกั้นการขยายอิทธิพลของคอมมิวนิสต์ในหลายภูมิภาครวมทั้ง เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็คือ แนวคิดตามทฤษฎีโดมิโน (สรุฟงษ์ 2561 ข, 56 – 58) การทำความเข้าใจยุทธศาสตร์ระดับภูมิภาคของมหาอำนาจในแต่ละระยะให้ถ่องแท้ จะช่วยให้เห็นว่าประเทศต่างๆ ในภูมิภาคมีความหมายและความสำคัญต่างกัน อย่างไรต่อการบรรลุ -หรือขัดขวาง- ผลประโยชน์และเป้าหมายยุทธศาสตร์ของ มหาอำนาจ และด้วยเหตุนั้นจะถูกจัดวางไว้ในตำแหน่งใด เพื่อทำหน้าที่หรือ เป็นประโยชน์ในทางใดในการดำเนินยุทธศาสตร์ดังกล่าว หรือในทางตรงข้าม คือ ประเทศนั้นจะตกเป็นเป้าที่จะถูกมหาอำนาจเข้าแทรกแซงหรือจัดการอย่างไร

การทำความเข้าใจความหมายความสำคัญของภูมิภาคในยุทธศาสตร์ ระดับโลกของมหาอำนาจ ยังช่วยให้เราเห็นด้วยว่า มหาอำนาจแต่ละประเทศ และ ในแต่ละช่วงเวลา จัดลำดับความสำคัญของภูมิภาคหนึ่งๆ แตกต่างกันอย่างใด เช่น สหรัฐอเมริกาอาจเคยให้ความสำคัญแก่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างมากในสมัย สงครามเวียดนาม แต่เมื่อสหรัฐฯ ตัดสินใจถอนตัวออกจากสงครามแล้ว แม้สหรัฐฯ จะยังคงบทบาทหลายด้านในภูมิภาค แต่ลำดับความสำคัญของเอเชียตะวันออกเฉียง

เฉียงใต้ในยุทธศาสตร์โลกของสหรัฐฯฯ ภายหลังสงครามเวียดนามลดลงอย่างรวดเร็ว และมีความสำคัญน้อยกว่ายุโรป ตะวันออกกลาง และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สหรัฐฯ ถอยไปเป็นผู้สนับสนุนข้อริเริ่มทางการทูตและการเมืองระหว่างประเทศที่มาจากประเทศในภูมิภาคที่เป็นสมาชิกอาเซียน และการใช้กลไกทางการทูตของอาเซียน เข้ามาแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศมากกว่าที่สหรัฐฯฯ จะทุ่มเททรัพยากร ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ และกำลังพลเพื่อบรรลุเป้าหมายที่ต้องการเหมือนสมัยสงครามเวียดนาม

นอกจากนั้น ขอบเขตของภูมิภาคที่ประเทศภายในภูมิภาคหนึ่งๆ มองกับขอบเขตของภูมิภาคในยุทธศาสตร์ของมหาอำนาจอาจไม่ได้มีขอบเขตตรงกันในกรณีนี้ ใช้สหรัฐอเมริกาเป็นตัวอย่างได้อีกเช่นกัน นั่นคือ ในขณะที่ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มองขอบเขตของภูมิภาคแบบจำกัดวงอยู่ที่ประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 โดยมีติมอร์เลสแต่อยู่ในฐานะผู้สังเกตการณ์ แต่ยุทธศาสตร์สหรัฐฯฯ มองเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นอนุภูมิภาคในยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกที่ครอบคลุมพื้นที่จากปากตะวันตกของมหาสมุทรอินเดียขึ้นไปจนถึงญี่ปุ่น และจากการมองขอบเขตพื้นที่ยุทธศาสตร์ในขนาดที่แตกต่างกันเช่นนี้ จึงทำให้โอกาสของอาเซียนที่จะบรรลุเป้าหมายการเป็นศูนย์กลางของการเมืองระหว่างประเทศในภูมิภาค ทำได้อย่างจำกัดมากขึ้น ในขณะที่เดียวกัน เมื่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯฯ ลดความสำคัญลงไปแล้ว ภูมิภาคนี้ก็กลับยิ่งทวีความสำคัญขึ้นมาในยุทธศาสตร์โลกของจีน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อจีนก้าวขึ้นสู่สถานะมหาอำนาจเต็มตัวในต้นศตวรรษที่ 21 เพราะมหาอำนาจโลกย่อมต้องการควบคุมสภาพในพื้นที่ที่จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงโดยตรงได้ โดยนัยนี้ เมื่อพื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่นพื้นที่ทะเลจีนใต้ มีนัยสำคัญต่อความมั่นคงของจีนอย่างมาก จีนจึงต้องการครองอำนาจเหนือทะเลจีนใต้ ปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับพื้นที่ระหว่างจีนกับหลายประเทศในภูมิภาคจึงเกิดขึ้นตามมา

ความหมายในชั้นที่ 3 ความสัมพันธ์กับมหาอำนาจมิได้หมายถึงเพียงความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจเท่านั้น แต่ยังหมายถึงความสัมพันธ์กับคุณค่าและหลักการในระเบียบระหว่างประเทศที่มหาอำนาจประเทศหนึ่งๆ ยึดถือเป็นแนวทางในการกำหนดท่าทีและการตอบสนองต่อปัญหาระหว่างประเทศ และพร้อมจะปกป้องรักษาเพื่อให้ประเทศต่างๆ ยึดถือและปฏิบัติตามคุณค่าและหลักการเหล่านั้น

ในเวทีระหว่างประเทศ ความสัมพันธ์ในแง่ที่จึงหมายถึงการตระหนักว่ามหาอำนาจได้กำหนดหรือเปลี่ยนแปลง กติกา บทสถาบัน กฎเกณฑ์ และวิถีปฏิบัติในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือแม้แต่ในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในการเมืองการปกครองภายในไปอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎกติกาที่กำหนดความชอบธรรมหรือการให้เหตุผลรองรับในการใช้กำลังความรุนแรงทั้งในการเมืองระหว่างประเทศและในการเมืองภายใน ว่าแบบไหนทำได้ แบบไหนทำไม่ได้ หรือแบบไหนในเงื่อนไขใดที่เปิดต่อการใช้ทวีหรือพหุมาตรฐาน ประเทศใดก็ตามที่เลือกดำเนินการเบี่ยงเบนออกไปจากมาตรฐานในระเบียบที่มหาอำนาจวางไว้ อย่างน้อยที่สุดที่ประเทศนั้นจะเจอก็คือการถูกขึ้นบัญชีเพื่อรอการถูกตอบโต้ด้วยมาตรการทางเศรษฐกิจหรือการทหารต่อไป

อันที่จริง ยังมีความหมายในชั้นที่ 4 คือการพิจารณาว่าใน 3 ชั้นข้างต้นนั้นวางเงื่อนไขต่อกันและกันอยู่อย่างไร และเชื่อมโยงส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจเลือกและการดำเนินนโยบายต่างประเทศของประเทศในภูมิภาคอย่างไร เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์เสนอทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์ให้แก่ประเทศนั้น ทั้งในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาคและกับมหาอำนาจประเทศต่างๆ ที่เข้ามามีบทบาทหรือแผ่อิทธิพลเข้ามาในภูมิภาค

ตัวอย่างเช่น จากขอบเขตภูมิศาสตร์ของอาเซียน ที่ด้านหนึ่งจรดอันดามันและมหาสมุทรอินเดีย และอีกด้านหนึ่งโอบล้อมทะเลจีนใต้ต่อไปยังมหาสมุทรแปซิฟิก ทำให้อาเซียนต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับสมการความมั่นคง/ไม่มั่นคงหรือ security dilemma ของประเทศมหาอำนาจในภูมิภาคที่มีได้เป็นส่วนหนึ่งของประชาคม แต่ส่งผลกระทบได้มากต่อพลวัตของภูมิภาคทั้งในด้านความมั่นคงและด้านอื่นๆ

ส่งผลอย่างไรได้บ้าง?

เมื่อมหาอำนาจมิได้มองเป็นประเทศหรือผลประโยชน์ในความสัมพันธ์กรอบทวีปาคีเท่านั้น แต่มองเป็นพื้นที่ต่าง ๆ ในโลกตามกรอบยุทธศาสตร์โลกของมหาอำนาจประเทศนั้นในแต่ละช่วง ซึ่งจะให้ความหมาย จัดลำดับความสำคัญ จัดวางบทบาทและตำแหน่งแห่งที่ของแต่ละประเทศตามกรอบยุทธศาสตร์ดังกล่าว ในแง่นี้ กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาคกับประเทศมหาอำนาจที่มีอยู่

จะถูกนำมาใช้รองรับความต้องการตามยุทธศาสตร์ในแต่ละช่วงของมหาอำนาจ ไม่ได้มีความหมายและความสำคัญคงตัวคงที่ ถ้าประเทศนั้นไม่ตบใจท้อหรือทำไม่ได้ตามที่คาดหวัง การแสวงหาตัวเลือกอื่นทางเลือกอื่นมาทำหน้าที่แทนก็เป็นไปได้ และโดยการทำเช่นนั้น ก็อาจส่งผลทำให้ความร่วมมือในกรอบภูมิภาคคลายตัวลง หรือลดการแสดงท่าทีหรือจุดยืนที่มีความหนักแน่นเป็นเอกภาพ

ประการต่อมา ในเฟรมการมองความหมายของพื้นที่ยุทธศาสตร์ของมหาอำนาจ ไม่เพียงแต่จะแตกต่างกัน แต่ในความหมายของแต่ละเฟรม ที่แต่ละมหาอำนาจใช้มองความสำคัญทางยุทธศาสตร์ของพื้นที่แต่ละแห่ง ยังมีนัยไปถึงภัยคุกคามหรือประเทศคู่แข่งที่จะมาท้าทายสถานะในการเป็นมหาอำนาจโลกหรือการเป็นมหาอำนาจในภูมิภาคนั้นของตน ซึ่งการมองภัยหรือคู่แข่งดังกล่าวจะมีได้มีความสอดคล้องกันสนิทกับการมองภัยคุกคามของแต่ละประเทศในภูมิภาค เฟรมการมองพื้นที่ที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ของประเทศมหาอำนาจ ได้แก่

เฟรมแรก อำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน/น่านน้ำ ความมั่นคงของเขตแดน และเสถียรภาพของพื้นที่ตามแนวชายแดน และความสามารถในการป้องกันตนเองจากการถูกโจมตีในยามสงคราม

เฟรมที่ 2 พื้นที่ที่มหาอำนาจจัดว่าอยู่ในเขตอิทธิพล หรือพื้นที่ที่มหาอำนาจครองสถานะความเป็นใหญ่ในภูมิภาค (regional hegemon) จึงไม่ต้องการให้มหาอำนาจภายนอกภูมิภาคแผ่อิทธิพลเข้ามาแข่งขันในพื้นที่/ภูมิภาคดังกล่าวและถ้าจำเป็นก็พร้อมจะใช้กำลังปกป้องพื้นที่นั้นจากอิทธิพลของมหาอำนาจประเทศอื่น (Mearsheimer 2014)

ใน 2 เฟรมแรกนี้ ถ้าพิจารณามหาอำนาจสหรัฐอเมริกากับจีนเปรียบเทียบกัน จีนจะพิจารณาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อยู่ในเฟรมยุทธศาสตร์ทั้ง 2 ด้วย แต่สำหรับสหรัฐฯ ภูมิภาคที่จัดอยู่ในเฟรมยุทธศาสตร์ทั้ง 2 แม้จะครอบคลุมขนาดพื้นที่กว้างไพศาลมากยิ่งขึ้นเพราะคลุมพื้นที่ในทวีปอเมริกาเหนือ อเมริกาใต้ อเมริกากลาง มหาสมุทรแปซิฟิกและแอตแลนติก แต่จะไม่รวมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะมีความสำคัญขึ้นมาในช่วงเวลาที่สหรัฐฯ ต้องการท้าทายอิทธิพลของจีน (ดูเฟรมที่ 6 ประกอบ)

เฟรมที่ 3 เสรีภาพ เสถียรภาพและความปลอดภัยของพื้นที่และเส้นทางการคมนาคม เช่น เสรีภาพทางทะเลและความปลอดภัยของเส้นทางเดินเรือ เพื่อความ

มั่นคงในการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรอาหารและพลังงานภายนอกประเทศ เข้าถึงดินแดนที่อยู่ในการปกครอง หรือประเทศและพื้นที่ซึ่งอยู่ในความคุ้มครอง เข้าถึงตลาดและฐานการผลิต

เฟรมที่ 4 ฐานสำหรับการแผ่และคงอิทธิพลระหว่างประเทศ หรือสำหรับการถ่วงดุลอำนาจเพื่อสกัดการขยายอิทธิพลของประเทศที่ถูกมองว่าเป็นคู่แข่งที่มาท้าทาย หรือเป็นภัยคุกคามต่อระเบียบระหว่างประเทศที่มหาอำนาจประเทศนั้นวางไว้ เช่น พื้นที่สำหรับการตั้งฐานทัพ ดังเช่นที่สุรพงษ์ เสนอว่าสำหรับรัฐฯ เห็นความสำคัญของฟิลิปปินส์จากมิติความสำคัญในการเป็นที่ตั้งฐานทัพของสหรัฐฯ และใช้เรื่องนี้เป็นแนวทางพิจารณาในการตัดสินใจดำเนินนโยบายต่อฟิลิปปินส์ เช่น การจะให้หรือจะถอนการสนับสนุนการปกครองฟิลิปปินส์ของมาร์กอส (สุรพงษ์ ชัยนาม 2561 ค, 48)

เฟรมที่ 5 ประเทศที่มหาอำนาจถือว่าเป็นเสาหลักทางยุทธศาสตร์ในการดำเนินยุทธศาสตร์ระดับโลก ในสมัยสงครามเย็น สำหรับสหรัฐฯ ได้แก่ ประเทศสมาชิกสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ และญี่ปุ่น

ดังที่สุรพงษ์ เสนอว่าญี่ปุ่นคือเสาหลักสำคัญในยุทธศาสตร์สหรัฐฯ ต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในยุคสงครามเย็น เมื่อญี่ปุ่นหลังสงครามจำเป็นต้องพึ่งพิงทรัพยากรยุทธศาสตร์และตลาดจากภายนอกเพื่อฟื้นฟูประเทศและพัฒนาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ในขณะที่จีน ซึ่งญี่ปุ่นก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 เคยใช้เป็นฐานในการขยายตัวทางเศรษฐกิจมาก่อน กลายเป็นคอมมิวนิสต์ สหรัฐฯ จึงดำเนินการจัดความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เปิดให้ญี่ปุ่นใช้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นฐานทรัพยากร ตลาด และฐานการผลิต (สุรพงษ์ ชัยนาม 2561 ค, 45 – 46) เช่นเดียวกัน Robert J. McMahon (1999, 38) เสนอว่าการฟื้นตัวและการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศพันธมิตรของสหรัฐฯ ในยุโรปตะวันตกตามโครงการมาร์แชลเป็นหัวใจสำคัญของยุทธศาสตร์สหรัฐฯ ในการสกัดกั้นอิทธิพลของพรรคคอมมิวนิสต์ในยุโรปและจากการขยายอิทธิพลของสหภาพโซเวียต แต่การที่ประเทศอย่างฝรั่งเศสยังพัวพันอยู่กับปัญหาอาณานิคมและต้องทุ่มเททรัพยากรไปในการรักษาอาณานิคมทำให้เรื่องนี้เป็นปัญหาทางการเมืองที่จะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลได้มาก พร้อมกับที่เป็นอุปสรรคต่อการฟื้นตัวในทางเศรษฐกิจ

สถานการณ์ของการต่อสู้เพื่อปลดปล่อยอาณานิคมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จึงผูกพันและส่งผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ในยุโรปด้วยเช่นกัน

เฟรมที่ 6 พื้นที่สำหรับเป็นแนวหลังสนับสนุนการโจมตีประเทศเป้าหมายหรือในปฏิบัติการทางทหารของมหาอำนาจต่อประเทศในภูมิภาค หรือเป็นด่านหน้าในการรุกเข้าหาประเทศที่กำลังขึ้นมาเป็นคู่แข่งของมหาอำนาจ

ไทยเคยมีความสำคัญในยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาในช่วงสงครามเวียดนามตามความหมายในเฟรมที่ 6 นี้ และอาจกลับมามีความสำคัญในเฟรมนี้ได้อีก ถ้าสหรัฐฯ เห็นว่าไทยเป็นจุดเหมาะสมในการเข้ามามีอิทธิพลของจีนที่กำลังขยายตัวในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

เฟรมทั้ง 6 นี้ให้กรอบการประเมินความสำคัญของพื้นที่ที่มหาอำนาจถือเป็นผู้ยุทธศาสตร์ ซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงไปได้ตามการเปลี่ยนแปลงของเป้าหมายยุทธศาสตร์และแนวทางที่ประเทศมหาอำนาจเลือกใช้ในการบรรลุหรือรักษาผลประโยชน์ตามเป้าหมายดังกล่าว ในงานวิจัยของสุรพงษ์ ชัยนามให้กรณีศึกษาที่ให้บทเรียนน่าสนใจเกี่ยวกับการเข้าไปสัมพันธ์กับมหาอำนาจของประเทศอำนาจน้อยในภูมิภาค ว่าการคบกับมหาอำนาจนั้นมีข้อควรคำนึงไว้ในใจอยู่ 3 - 4 เรื่องที่พบเสมอในประสบการณ์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเล็กกับประเทศใหญ่

- ผลประโยชน์เข้ากับผลประโยชน์เราที่ว่ามีส่วนร่วมกันนั้น ไม่ใช่ผลประโยชน์เดียวกันสนิทและมีส่วนที่เป็นผลประโยชน์แตกต่างกันและขัดแย้งกันได้มาก แม้ที่มีร่วมกันก็อาจเห็นต่างกันได้ในเรื่องลำดับความสำคัญ ลักษณะความเข้าใจปัญหา หรือเครื่องมือที่จะเลือกใช้ สถานะอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันจะทำให้เราตกอยู่ในข้อจำกัดที่จะต้องรองหรือเจรจาเพื่อทำให้ชาติมหาอำนาจที่เป็นพันธมิตรเห็นคล้อยตามกับเรา นอกจากนี้เราจะมีฝีมือการดำเนินการทางการทูตที่ดีเป็นพิเศษจริงๆ ที่จะทำให้เขาเปลี่ยนมารับทำตามที่เราเสนอได้
- มหาอำนาจไม่ได้มีเราคนเดียว อย่าประเมินความสำคัญของตัวเองผิดไป เรามีทางเลือกอื่นๆ ได้อีกมากและผลประโยชน์ในระดับโลกในระดับภูมิภาคของมหาอำนาจมีพิสัยกว้างขวางกว่าของเรามาก มหาอำนาจอาจพูดถึงการดำเนินการเพื่อสันติภาพโลก เพื่อการ

ปกป้องเสรีภาพของปัจเจกบุคคลและมนุษยชาติ หรือเพื่อรักษา
ดุลอำนาจโลกดุลอำนาจภูมิภาคให้สมดุล เขาอาจขยายขอบเขตของ
ภูมิภาคจากแปซิฟิกในวันวานมาเป็นอินโด-แปซิฟิกได้ในวันรุ่งขึ้น
มหาอำนาจจึงมีความยืดหยุ่น (flexibility) มากกว่าเรา มีความ
สามารถรับผลความผิดพลาดหรือผลักผลอันเกิดจากนโยบายและการ
ดำเนินการที่ผิดพลาดไปให้คนอื่นรับแทนอย่างที่เราทำแบบเขาไม่ได้
ในทางจิตวิทยาเขาจึงรู้สึกว่าจะต้องมองลงมาหาเรา และเราต้องมอง
ขึ้นไปหาเขา จึงจะเห็นในระดับเดียวกันหรือเห็นตรงกันได้ ช่องว่าง
ทางจิตวิทยา (psychological gap) แบบนี้นำมาสู่ความไม่เข้าใจกัน
ความคาดหวังที่ไม่ตรงกันมานักต่อนัก

- ไม่มีอะไรอยู่ยั่งยืนยง และเมื่อถึงบทที่เขาจะเปลี่ยนขึ้นมา ก็อาจสร้าง
ความประหลาดใจแก่เราได้มาก หรือเลวร้ายกว่านั้นก็เกิดขึ้นได้เสมอ
ดัง Nixon shocks เป็นตัวอย่าง แต่คนที่ซื่อคไม่ใช่นิกสัน จะคบ
จะทำความตกลงจะหวังพึ่งหลักประกันอันใดจากข้อตกลงกับ
มหาอำนาจต้องเตรียมใจรับ *rebus sic stantibus* ไว้บ้าง
- มหาอำนาจไม่ว่าชาติไหนชอบประเทศเล็กที่พิสุจน์แล้วว่ามีความสมรรถนะ
เข้มแข็งที่จะเป็นพันธมิตรทำงานสนับสนุนยุทธศาสตร์ให้เขาได้อย่าง
มีประสิทธิภาพ เขาไม่ยอมมาเป็นพยายาลดูแลคนไข้ หรือมาเป็น
คนเลี้ยงเด็กที่ไม่รู้จักโต พึ่งตนเองไม่ได้ และสร้างภาระไม่รู้จบ และ
เขาจะเคารพผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศเล็กแค่ไหนขึ้นอยู่กับ
ว่ารัฐบาลของประเทศนั้นวางตัวเป็นตัวแทนของผลประโยชน์แห่งชาติ
ของประชาชนทุกฝ่ายเพียงใด

ข้อควรคำนึงในการใช้ political realism ในการศึกษาการต่างประเทศของประเทศไทยที่มีอำนาจจำกัด

การใช้แนวคิดทฤษฎีใดมานำทางการศึกษา ผู้ใช้ควรตระหนักในข้อจำกัด
ของทฤษฎีนั้นไว้เสมอ อย่างน้อยก็เพื่อป้องกันมิให้ถูกความคิดทางทฤษฎีเข้ามา
แทนที่การพิจารณาตามสภาพที่เป็นจริง ยิ่งทฤษฎีอย่าง political realism ที่อ้าง
ตนเองว่ากำลังนำเสนอวิธีอ่านสภาพจริงทางการเมืองในการเมืองระหว่างประเทศ

ด้วยแล้ว ยิ่งต้องคำนึงไว้ให้มากระหว่างทฤษฎีกับสภาพจริง ว่าอาจอ่านสภาพจริง ออกมาพิจารณาได้จากหลายฐานคิดจากหลายทฤษฎี

ดังนั้น **ข้อคำนึงประการแรก** จึงเริ่มต้นจากความหมายและการแปล realism ในภาษาไทย ว่าถ้าแปล -ism ว่า -นิยม แล้ว ควรแปล real ว่าอะไรและ ควรเข้าใจที่แปลนั้นอย่างไร คำแปล realism ที่เคยใช้กันมาก่อนในทางมนุษยศาสตร์ และศิลปะ คำหนึ่งคือ อรรถนิยม อีกคำหนึ่งที่นิยมกัน คือแปล realism ว่า สัจนิยม เช่นที่พบในการแปล magical realism ว่าสัจนิยมมหัศจรรย์ เป็นต้น ในสาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บ้างก็แปล realism ของการเมืองระหว่างประเทศว่า ทฤษฎีสัจนิยมบ้าง ทฤษฎีสภาพจริงนิยมบ้าง คำหลังดูจะใกล้เคียงกับคำว่า real มากกว่าคำแรก แต่ถึงแปลว่า สภาพจริง คำถามที่ตามมาคือ อะไรคือจริง อะไรคือ real-reality ที่ทฤษฎีในฝ่าย realism ของการเมืองระหว่างประเทศให้ความสำคัญ และจะเข้าใจสภาพจริงของทฤษฎี realism ที่ว่านี้อย่างไร

ข้อคำนึงเกี่ยวกับความหมายของสภาพจริงใน realism ข้างต้นส่งประเด็น ต่อมาว่า เมื่อจะสร้างทฤษฎีให้เป็นทฤษฎี ทฤษฎีไหน ๆ ก็ไม่สามารถนำสภาพตามความเป็นจริงในโลกความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งหมด เข้ามาไว้ภายในกรอบของทฤษฎีนั้นได้ ทฤษฎีต้องเลือกเฉพาะส่วนที่เห็นว่าสำคัญเข้ามาไว้ในฐานคิดตั้งต้น และถือส่วนนั้นเป็นฐานวางแนวทางและกำหนดขอบเขตและเป้าหมายของการศึกษาสร้างความรู้ โดยจะต้องตอบว่า สิ่งที่อยู่ในสภาพในสภาวะตามความเป็นจริง หรือในโลกความเป็นจริง ทฤษฎีจะเสนอให้พิจารณาอะไรเป็นหน่วยหรือเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน จะเสนอให้พิจารณาส่วนไหนในมิติใดของหน่วยนั้น และจะเห็นการทำงานในลักษณะไหนขององค์ประกอบส่วนนั้นว่ามีความสำคัญ อันควรนำมาพิจารณาสภาพตามที่ เป็นจริงในทางทฤษฎี และทั้งสิ่งอื่น ๆ ที่แม้จะมีอยู่จริงไว้ในโลกความเป็นจริงภายนอกทฤษฎี (Waltz 1979)

สภาพจริงตามฐานคติ realism ของการเมืองระหว่างประเทศให้ความสำคัญต่อสภาพจริงของโลกทางการเมืองและความมั่นคงในส่วนที่สังคมมนุษย์มีการจัดตั้งหน่วยการเมืองการปกครอง เพื่อรวมคนเข้ามาเป็นชุมชนหรือเป็นสังคมการเมือง แต่เป็นชุมชน/เป็นสังคมการเมืองที่อยู่แยกกันและมีความแตกต่างระหว่างกัน ต่างกลุ่มต่างหน่วยต่างพยายามรักษาการดำรงอยู่ของกลุ่ม/ชุมชนของตนเอง และ

หาทางป้องกันการถูกกลุ่มอื่นเข้ามาปกครอง ยึดครอง หรือครอบงำ ในประวัติศาสตร์ มีการจัดหน่วยการปกครองที่ว่านี้ในหลายรูปแบบ และมีการเปลี่ยนรูปแบบและหลักการพื้นฐานสำหรับการจัดตั้งทางการเมืองมาเป็นระยะ จนกระทั่งเข้าสู่สมัยใหม่ที่หน่วยจัดตั้งทางการเมืองลดรูปลงมาเป็นเหลือตัวแบบที่เป็นรัฐ ซึ่งจัดการปกครองและอำนาจรัฐเหนือดินแดนตามหลักอธิปไตย (Spruyt 1996; Philpott 2001)

จากการจัดตั้งทางการเมืองรูปแบบต่างๆ ที่เคยมีมา รวมทั้งในรูปแบบรัฐอธิปไตยที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ฐานคติเกี่ยวกับสภาพจริงของ realism เห็นว่าหน่วยจัดตั้งทางการเมืองเหล่านี้มีลักษณะเป็น “conflict groups” (Gilpin 1986, 305) และมีความขัดแย้งเป็นสภาวะพื้นฐาน เพราะเมื่อปราศจากอำนาจศูนย์กลางที่จะขึ้นมาใช้อำนาจเหนือชุมชน/สังคมการเมืองต่างๆ หน่วยใด หรือปราศจากศูนย์กลางอำนาจที่ชุมชนการเมือง/สังคมการเมืองทุกหน่วยให้การยอมรับในความชอบธรรมที่จะมาปกครองตน โอกาสที่ความขัดแย้งจะก่อให้เกิดการใช้กำลังบังคับต่อกันไปจนถึงการสงครามระหว่างหน่วยการเมืองเหล่านี้จึงมีอยู่เสมอ ไม่ว่าจะเพื่อรักษาความอยู่รอดและป้องกันความมั่นคงของตนเองหรือเพื่อการขยายอำนาจก็ตาม แนวคิดที่ political realism ใช้เรียกสภาวะความสัมพันธ์ที่ปราศจากอำนาจศูนย์กลางการปกครองเหนือชุมชน/สังคมการเมืองที่อยู่แยกกัน และหาทางรักษาความเป็นอิสระจากกันนี้คือ สภาวะอนาธิปไตย และใช้สภาพจริงข้อนี้เป็นฐานคิดตั้งต้นสำหรับสร้างความรู้ขยายต่อออกมาศึกษาเกี่ยวกับปัญหาความมั่นคงของรัฐและของคนกลุ่มต่างๆ ภายในรัฐ ในบริบทของสภาวะอนาธิปไตยของการเมืองระหว่างประเทศ (Morgenthau 1985; Gilpin 1986)

สุรพงษ์และงานวิจัยของเขาเน้นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการเมืองในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในช่วงเวลาที่เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญ ที่หน่วยเหล่านี้เปลี่ยนรูปความสัมพันธ์กับประเทศเจ้าจักรวรรดิที่เคยเข้ามายึดครองและปกครองพื้นที่หลายส่วนในภูมิภาค ทั้งในรูปอาณานิคม กึ่งอาณานิคม จักรวรรดินิยมแห่งการค้าเสรี (Gallagher and Robinson 1953) หรือจักรวรรดินิยมที่มาจากลักษณะทุนนิยม “แบบสุภาพบุรุษ” ของจักรวรรดิบริติช (Cain and Hopkins 2016) มาเป็นการจัดอำนาจการปกครองตามตัวแบบรัฐอธิปไตย และเป็นระยะเวลาเดียวกันกับที่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมหาอำนาจได้เข้ามาเปลี่ยนพื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้กลายเป็นสนามความขัดแย้ง สภาวะอนาธิปไตยของการเมืองระหว่าง

ประเทศจึงส่งผลต่อการก่อตัวเป็น conflict groups ระหว่างรัฐอธิปไตยในภูมิภาคที่เพิ่งได้รับเอกราชอย่างเข้มข้น ไม่น่าแปลกใจที่สุรพงษ์เสนอสถานะความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในรูปการณ์และในสภาวะการณ์ของความขัดแย้ง ที่มีโอกาสจะเกิดการใช้กำลังต่อกันได้ ว่าเป็นลักษณะสำคัญของสภาพจริงในภูมิภาค ฐานคิดในการศึกษานโยบายต่างประเทศไทยของสุรพงษ์จึงสอดคล้องกับฐานคิดของ political realism ข้างต้น

เมื่อเป็นเช่นนี้ เมื่อใช้ฐานคิดของสุรพงษ์ และแนวคิดจาก political realism มาสกัดสังเคราะห์บทเรียนสำหรับการต่างประเทศและความมั่นคงของไทย ออกมาจากงานวิจัย จึงมีสภาพจริง 2 ด้านที่ผู้อ่าน การทูตข้ามสมุทร ควรตระหนัก ด้านแรก คือ สภาพจริงตามแนวคิดของ political realism ที่จะใช้เป็นกรอบสังเคราะห์บทเรียนกับสิ่งอื่นๆ ที่มีอยู่ในสภาพจริงภายนอกกรอบทฤษฎี หรือภายนอกฐานคิดที่สุรพงษ์ใช้ทำวิจัยนโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้าน

การสังเคราะห์บทเรียนในที่นี้ตระหนักว่า ฐานคิดอื่นที่เป็นไปได้สำหรับการถอดบทเรียนจากการต่างประเทศไทย ที่ไม่ใช่รัฐ ที่ไม่ใช่การเน้นตัวผู้นำในการกำหนดนโยบาย ไม่ใช่มุมมองของนักการทูตที่เป็นฝ่ายดำเนินนโยบาย ยังมีอีกมาก การกันสภาพความเป็นจริงหลายอย่างไว้นอกกรอบและนอกขอบเขตการสังเคราะห์บทเรียนที่จัดมาเสนอใน การทูตข้ามสมุทร มิได้ปฏิเสธคุณค่าของบทเรียนจากมุมมองอื่นๆ ที่ไม่ใช่การมองตามเหตุผลของรัฐ (อธิปไตย) มิได้ปฏิเสธความสำคัญของผลประโยชน์และปัญหาความมั่นคงแบบอื่นๆ ที่ไม่ใช่ความมั่นคงและผลประโยชน์ของรัฐ มิได้เห็นว่าเหตุปัจจัยอื่นๆ นอกจากที่ political realism ใช้พิจารณาและติดตามวิเคราะห์ความมั่นคงการต่างประเทศ ไม่มีน้ำหนัก และควรหมายเหตุไว้ในบริบทนี้ว่า เมื่อมาถึงสมัยหลังสงครามเย็น การดำเนินนโยบายต่างประเทศของประเทมหาอำนาจ เช่น สหรัฐอเมริกา หรือของประเทศตะวันตกอื่น เช่น ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปหรือแคนาดา มิได้เน้นที่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่อรัฐผ่านการดำเนินงานทางการทูตและความสัมพันธ์ระดับสูงเป็นด้านหลัก แต่เพียงด้านเดียวอีกต่อไป ความสัมพันธ์ผ่านการดำเนินการทูตสาธารณะเพื่อสร้างร่วมมือกับกลุ่มต่างๆ ในภาคประชาชน และผลักดันประเด็นวาระที่สอดคล้องกับการส่งเสริมสนับสนุนคุณค่าและผลประโยชน์ของประเทมหาอำนาจและประเทศตะวันตก โดยอาศัยการประสานการดำเนินงานที่สนับสนุนกันและกันระหว่างองค์กร

ที่ไม่ใช่รัฐ กับเครือข่ายขององค์กรทางสังคมในภาคประชาชนของแต่ละประเทศ กลายเป็นมิติความสัมพันธ์ข้ามชาติที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง และส่งผลได้มาก ต่อการเปลี่ยนอำนาจต่อรองของฝ่ายต่างๆ ในกระบวนการนโยบาย ทำให้รัฐหรือ ส่วนงานองค์ภาครัฐมีอิสระจากการเคลื่อนไหวผลักดันและจากแรงกดดันของ ภาคประชาชนในการกำหนดและดำเนินนโยบายน้อยลงกว่าเดิมมาก

ในแง่นี้ การติดตามสภาพความเป็นจริงของการเมืองระหว่างประเทศ ทั้งในทางทฤษฎีและปฏิบัติ ให้เข้าใจการเมืองระหว่างประเทศตามสภาพที่เป็นจริง จำเป็นต้องใช้และต้องมองหารอบที่พาให้มองเลยพ้นจาก “สภาพจริงนิยม” หรือ realism ออกไปได้อีกไกล สภาพจริงเหล่านี้รอการสังเคราะห์ออกมาทำความเข้าใจ เพื่อเก็บรวบรวมเรียนเช่นกัน แต่ต้องอาศัยกรอบทฤษฎีอื่นๆ และในโอกาสอื่นต่อไป

ข้อคำนึงประการที่ 2 สืบเนื่องจากที่กล่าวมาข้างต้น กล่าวคือ เมื่อฐานคิด ในงานวิจัยของสุรพงษ์เกี่ยวกับการเมืองระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในยุคสงครามเย็น มีความสอดคล้องกับวิธีมองสภาพจริงจากสภาวะอนาธิปไตย ระหว่างประเทศของ political realism คำถามที่ตามมาคือ จะผสมแนวคิดเกี่ยวกับ สภาพจริงจาก political realism มาใช้เป็นกรอบสังเคราะห์บทเรียนอย่างไร จึงพอเหมาะสำหรับติดตามทำความเข้าใจเหตุปัจจัยในสภาพแวดล้อมระหว่าง ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้อย่างมีพลวัต และที่สำคัญไม่น้อยไปกว่ากัน คือ ให้ได้กรอบที่ช่วยชี้จุดเพิ่มสมรรถนะสำหรับการจัดการเงื่อนไขในสภาพแวดล้อม อย่างสอดคล้องกับสภาพจริงของฐานอำนาจรัฐ ที่ประเทศกำลังพัฒนาอยู่จำกัด ในการรับมือและแก้ไขผลกระทบจากการทำงานของเหตุปัจจัยทั้งระดับโลก ระดับ ภูมิภาค และระดับทวีปภาค ที่ขุมนุมอยู่ในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ ซึ่งสมัย สงครามเย็น การเมืองระหว่างประเทศมหาอำนาจได้เข้ามาเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจ และความสัมพันธ์ในภูมิภาค หนุนาการเผชิญประจัญระหว่าง conflict groups ฝ่ายต่างๆ ไปในทางที่เปลี่ยนเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้กลายเป็นสนามของความ ชัดแย้งและการถ่วงดุลอำนาจอย่างเข้มข้น ดังที่งานวิจัยของสุรพงษ์ในส่วนนโยบาย ต่างประเทศไทยต่อเวียดนาม กัมพูชา และลาวให้ข้อยืนยันไว้

ประเด็นข้อเรียกร้องจากข้อคำนึงประการที่ 2 นี้ ทำให้ต้องแก้ไขข้อจำกัด หลายประการที่มีอยู่ในการพิจารณาสภาพจริงตามฐานคิดของ realism เมื่อจะใช้

แนวคิดจากทฤษฎีฝ่ายนี้มาเป็นกรอบการอ่านสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ เพื่อสังเคราะห์บทเรียนจากการดำเนินนโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งในยุคสงครามเย็น ไม่ว่าจะ เป็นไทยหรือประเทศเพื่อนบ้าน ก็ล้วนแต่เป็นประเทศกำลังพัฒนา ที่มีฐานอำนาจรัฐในเมืองระหว่างประเทศอย่างจำกัดทั้งสิ้น ในขณะที่ทฤษฎีจาก political realism โดยส่วนใหญ่นำเสนอการอ่านสภาพแวดล้อมจากโครงสร้างอำนาจระดับโลก จากสายตาของอำนาจที่เป็นใหญ่ อยู่ในระบอบระหว่างประเทศ และเสนอข้อโต้แย้งทางทฤษฎีเน้นไปที่แบบแผนพฤติกรรมการขยายอำนาจและอิทธิพลของรัฐมหาอำนาจกับการถ่วงดุลอำนาจที่ตามมา เช่น ข้อถกเถียงทางทฤษฎีระหว่างฝ่าย defensive realism (Waltz 1979; Glaser 1996; Jervis 1999; Waltz 2000; Taliaferro 2000/2001) กับฝ่าย offensive realism (Mearsheimer 2014; Schweller 1997; Labs 1997) ฝ่ายแรกเสนอการถ่วงดุลเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ โดยสนับสนุนให้มหาอำนาจตระหนักและระมัดระวังการขยายปัญหา security dilemma ที่จะส่งผลไม่พึงปรารถนาต่อความมั่นคงระหว่างประเทศได้ ในขณะที่ฝ่ายหลังเสนอการรักษาสถานะอำนาจและการถ่วงดุลของมหาอำนาจในทางที่จะกันและสกัดกั้นทางการขยายอำนาจและอิทธิพลของมหาอำนาจฝ่ายตรงข้ามไม่ให้ขึ้นมามีสถานะเทียบเท่ากับตน

นักทฤษฎีคนสำคัญในฝ่าย political realism (Waltz 1979) ให้เหตุผลว่าการให้ความสำคัญทางทฤษฎีแก่มหาอำนาจในการศึกษาระบบและสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศเป็นเพราะว่า โครงสร้างของระบบระหว่างประเทศเป็นโครงสร้างที่เกิดมาจากส่วนที่มีบทบาทสำคัญและส่งผลกระทบต่อส่วนอื่นๆ ได้มากที่สุด ประเทศที่เป็นมหาอำนาจในช่วงเวลาหนึ่ง ย่อมมีน้ำหนักมากกว่ารัฐในระดับอื่นๆ ที่จะเข้ามาวางเงื่อนไขหรือเปลี่ยนแปลงเหตุปัจจัยในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ การอ่านสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศจึงต้องอ่านจากโครงสร้างอำนาจระดับโลกให้เห็นบริบทก่อนว่า มหาอำนาจในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ จัดโครงสร้างอำนาจขึ้นมาเป็นแบบไหน และโครงสร้างอำนาจแบบนั้นส่งผลอย่างไรต่อแบบแผนพฤติกรรมของรัฐในการรักษาและขยายอำนาจและผลลัพธ์ระหว่างประเทศที่ตามมา ไม่ว่าจะเป็น รูปแบบความขัดแย้งและลักษณะการแข่งขันอำนาจ แบบแผนการถ่วงดุลและแนวทางของมหาอำนาจในการจัดการกับวิกฤตการณ์ระหว่างประเทศ เสถียรภาพของระบบและเงื่อนไขเชิงโครงสร้างที่จะนำไปสู่สงครามระหว่างประเทศ

มหาอำนาจ ด้วยเหตุนี้ “มันเป็นเรื่องไม่เข้าท่าที่น่าขันสิ้นดี ถ้ามีใครคิดสร้างทฤษฎีการเมืองระหว่างประเทศโดยใช้มาเลเซียและคอสตาริกาเป็นฐาน” (Waltz 1979, 72 – 73)

แต่การต่างประเทศของประเทศอำนาจจำกัดในระดับภูมิภาค เช่น การดำเนินนโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านทางทะเล ซึ่งเป็นเป้าหมายของสังเคราะห์ทฤษฎีนี้ คงจะเป็นเรื่องน่าขันยิ่งกว่า ถ้าจะใช้แต่กรอบที่พาให้มองเหตุปัจจัยในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศแต่เฉพาะโครงสร้างมหาอำนาจระดับโลก และด้วยสายตาทฤษฎี ที่เสนอแต่เฉพาะแบบแผนความสัมพันธ์และการถ่วงดุลของมหาอำนาจเป็นหลัก ไม่ว่าจะในการถ่วงดุลเพื่อรักษาความมั่นคงแบบ defensive realism หรือการถ่วงดุลเพื่อรักษาและขยายสถานะอำนาจแบบ offensive realism อย่างที่พบในงานของนักทฤษฎีคนสำคัญในแต่ละสาย (Waltz 1979; Mearsheimer 2014) และคงเป็นเรื่องที่ทั้งไม่เข้าท่าและทั้งไม่น่าขัน เพราะจะพาให้ดำเนินนโยบายอย่างผิดพลาด โดยไม่เห็นโอกาสและข้อจำกัดในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศเลย ถ้าหากการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทย หรือของสิงคโปร์หรือบรูไน จะไม่เห็นเพื่อนบ้านอย่างมาเลเซีย หรืออินโดนีเซีย เป็นองค์ประกอบที่สำคัญเป็นอันดับต้นๆ หรืออันดับแรกสุดของโครงสร้างอำนาจในระดับภูมิภาค เช่นเดียวกัน มาเลเซีย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ ต่างต้องมองการเมืองระหว่างประเทศและโครงสร้างอำนาจในภูมิภาคโดยมีกันและกันเป็นฐานในการพิจารณาเสมอ

ข้อจำกัดอีกส่วนหนึ่งที่แนวคิดจากทฤษฎีระดับมหาอำนาจของ political realism มักจะเลยไปคือลักษณะของปัญหาความมั่นคงที่เกิดขึ้นกับประเทศที่มีอำนาจจำกัด และเป็นประเทศเกิดใหม่ที่เพิ่งได้รับเอกราชเป็นรัฐอธิปไตยโดยสมบูรณ์ มาไม่นาน ลักษณะปัญหาความมั่นคงของประเทศเหล่านี้ต่างจากปัญหาความมั่นคงระหว่างประเทศที่เกิดกับมหาอำนาจด้วยตนเองอยู่มาก ปัญหาความมั่นคงของประเทศเกิดใหม่หรือเพิ่งได้รับอธิปไตยโดยสมบูรณ์มาได้ไม่นานนัก มักมีที่มาไม่แต่เฉพาะปัจจัยที่เป็นภัยคุกคามจากภายนอก แต่ปัจจัยภายในประเทศหรือความสัมพันธ์ทวิภาคีก็สร้างปัญหาความไม่มั่นคงขึ้นมาได้ และอาจคุกคามต่ออำนาจและความมั่นคงของรัฐได้มากกว่าภัยคุกคามภายนอก ไม่ว่าจะเป็น ปัญหาเกี่ยวกับฐานอำนาจและความชอบธรรมของผู้นำและระบอบการเมืองการปกครองที่เพิ่ง

จัดตั้งขึ้นใหม่ ปัญหากลุ่มต่อต้านอำนาจรัฐที่ติดอาวุธและได้รับการสนับสนุนจากประเทศเพื่อนบ้าน ปัญหาการสร้างความสามัคคีที่มีเอกภาพจากประชากรหลากหลายกลุ่มที่รัฐนั้นรับต่อมาจากสมัยอาณานิคม ปัญหาดินแดนหรือเขตแดนรัฐที่ยังไม่ลงตัว ปัญหาขีดความสามารถรัฐที่มีจำกัด ทั้งในด้านการเงินและงบประมาณ การทหาร และการป้องกันประเทศ การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน ระบบบริหารภาครัฐ ระบบเทคโนโลยี และการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งความจำกัดหลายด้านเหล่านี้ทำให้รัฐที่ขาดแคลนมีความสัมพันธ์แบบขึ้นต่อมหาอำนาจและการสนับสนุนจากภายนอกที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือ (Ayooob 1991) ในแง่นี้ การแสวงหาความมั่นคงภายในของประเทศที่มีอำนาจจำกัดจึงอาจก่อให้เกิดความสัมพันธ์เชิงพึ่งพิงในลักษณะใดลักษณะหนึ่งกับประเทศที่มีอำนาจมากกว่า และถ้าหากไม่มีกรอบกติการะหว่างประเทศมาช่วยปรับความแตกต่างในอำนาจของแต่ละฝ่าย และถ้าประเทศที่มีอำนาจจำกัดขาดยุทธศาสตร์ที่ดีสำหรับพัฒนาขีดความสามารถที่จะช่วยเพิ่มอำนาจต่อรองและบริหารจัดการความสัมพันธ์เพื่อหาทางลดการพึ่งพิงนั้นลงไป ในที่สุดประเทศที่มีอำนาจจำกัดก็จะต้องพึ่งพิงประเทศอื่นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงภายใน จะกลายเป็นบ่อเกิดของจุดอ่อนที่สร้างความไม่มั่นคงแก่ประเทศอำนาจจำกัดตามมามาก

ดังนั้น การจะถือว่ารัฐเกิดใหม่และมีอำนาจรัฐอย่างจำกัดเป็น “like units” เหมือนกันกับประเทศมหาอำนาจ เช่นที่ฝ่าย neorealism เสนอในฐานคติของทฤษฎีจะไม่ช่วยให้เห็นแบบแผนการต่างประเทศ ซึ่งต่างออกไปจากประเทศมหาอำนาจในการดำเนินนโยบายต่างประเทศเพื่อรักษาความมั่นคง

ข้อคำนิ้งประการที่ 3 เป็นข้อควรคำนึงสืบเนื่องจากข้อแรก ว่าแม้ใช้ political realism มาเป็นกรอบการมองและสังเคราะห์บทเรียน แต่ political realism ก็มีคำเตือนว่า ให้ระวังการใช้แนวคิดใดแนวคิดเดียวมาจับปรากฏการณ์ เพราะสภาพความเป็นจริงในเรื่องใดก็ตามมีความซับซ้อนอยู่ในตัวเอง ในความหมายว่ามันมีพลวัตภายในตัวมันที่ลักษณะความสัมพันธ์จะมีเปลี่ยนรูปหรือการจำแนกแยกประเภทออกไปได้เป็นหลายแบบ การใช้แนวคิดเดียวไม่อาจจับความเปลี่ยนแปลงหรือการกลายรูปของมันไว้ได้หมด

เช่น การติดตามการกลายสภาพของเงินในบทบาทหน้าที่ของมันในธุรกรรม

ทางเศรษฐกิจ ต้องการแนวคิดแตกต่างกันจำนวนหนึ่งมาติดตามการเปลี่ยนรูป และการกลายสภาพ เช่น การติดตามเงินจากจุดตั้งต้นที่มันจะเปลี่ยนรูปจากโลหะ มาเป็นเงิน เป็นทุน เป็นเครื่องจักร เป็นปัจจัยการผลิตที่แยกจากแรงงาน เป็นมูลค่า ส่วนเกิน เป็นกำไร เป็นสินค้า เป็นหนี้ เป็นสื่อกลางการแลกเปลี่ยน เป็นตัวกำหนด/ อ้างอิงอัตราแลกเปลี่ยน เป็นที่เก็งกำไร เป็นการออม เป็นการลงทุน ฯลฯ ทั้งหมดนี้ต้องการแนวคิดที่แสดงการทำงานของเงินสำหรับติดตามทำความเข้าใจเงินตาม “สภาพจริง” ของมันในความสัมพันธ์ที่หมุนไปในกระบวนการ

การติดตามสภาพจริงจาก being ที่เป็นความสัมพันธ์รูปแบบหนึ่งไปหา becoming ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความสัมพันธ์ในอีกลักษณะหนึ่ง ต้องการแนวคิดมากกว่า 1 มาช่วยจำแนกสภาพที่เป็นความแตกต่างนั้นได้ Kenneth N. Waltz ใช้แนวคิด imperialism และการใช้แนวคิดนี้ในทฤษฎีกลุ่มมาร์กซิสต์ มาเตือนให้ระวังว่าจะเข้าใจสภาพตามความเป็นจริงผิดพลาดได้มาก ถ้าหากยึดใช้แนวคิดของทฤษฎี โดยวิธีแก้ความหมายในทางทฤษฎีของแนวคิดนั้นใหม่ เพื่อให้แนวคิดเดิมสามารถครอบคลุมรูปแบบความสัมพันธ์ใหม่ที่เปลี่ยนไปแล้ว เช่น ที่นักทฤษฎีรุ่นหลัง Hobson และ Lenin พยายามขยับให้ imperialism กลายเป็นกรอบที่ใช้มองความสัมพันธ์ที่กลายรูปไปจากแบบหนึ่งไปเป็นอีกแบบและเป็นอีกแบบ แต่แทนที่นักทฤษฎีจะยอมรับในข้อจำกัดของทฤษฎีที่เสนอความเข้าใจ imperialism ในรูปความสัมพันธ์ที่มีลักษณะเฉพาะ และจำกัดคำอธิบายไว้เฉพาะความสัมพันธ์แบบนั้น แต่นักทฤษฎีรุ่นหลังกลับพยายามจะทำทฤษฎี imperialism ของ Lenin ให้เป็นกรอบที่ใช้อธิบายความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่ไม่เสมอภาคทุกรูปแบบ โดยการปรับความหมายของแนวคิด imperialism ของ Hobson และ Lenin ขยายออกไปเรื่อยๆ เพื่อให้มันไม่มีทางผิด

เมื่อเป็นแบบนี้ แทนที่แนวคิด imperialism จะอธิบายรูปแบบความสัมพันธ์และให้การคาดการณ์แบบแผนพฤติกรรมหรือปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจอะไรได้ชัดเจน การขยายความหมายของแนวคิดที่ตั้งต้นด้วยการแสดงรูปการณ์ความสัมพันธ์แบบหนึ่งออกไปจับความสัมพันธ์ที่กลายรูปเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม และเปลี่ยนต่อไปอีก กลับจะทำให้ทั้งแนวคิดและทฤษฎีอธิบายอะไรไม่ได้ผลเสีย (Waltz 1979, 33 – 36)

การเปิดประเด็นอภิปรายของ Waltz ที่นำแนวคิด imperialism จากทฤษฎีฝ่ายมาร์กซิสต์มาแสดงรูปการณ์ของความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกันในระบบระหว่างประเทศในความสัมพันธ์ทางการผลิตแบบทุนนิยม ทำให้งานทฤษฎีของวอลทซ์ ซึ่งจัดว่าเป็นทฤษฎีแม่บทของฝ่าย neorealism/ structural realism เหมือนกับจะเหมาะที่จะนำมาใช้เป็นกรอบพิจารณาการทำงานของระบบระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้สัมพันธ์กับมหาอำนาจ และทำความเข้าใจรูปการณ์ของความสัมพันธ์ทางตั้งระหว่างประเทศมหาอำนาจกับประเทศในภูมิภาคที่มีอำนาจจำกัด แต่ทฤษฎีของวอลทซ์ ก็เช่นเดียวกับทฤษฎีในกลุ่ม realism คนอื่นๆ คือให้ความสำคัญแต่เฉพาะมหาอำนาจ โครงสร้างอำนาจของระบบระหว่างประเทศอันเกิดจากจำนวนหัวอำนาจ และความสัมพันธ์ทางอำนาจในแนวระนาบระหว่างมหาอำนาจเป็นสำคัญ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น

ด้วยข้อจำกัดภายใน political realism ดังที่ได้กล่าวมา แม้การสังเคราะห์เครื่องมือสำหรับจัดการเรียนรู้เกี่ยวกับการต่างประเทศในที่นี้จะตระหนักและพยายามแก้ไขปัญหาในการนำ political realism มาใช้ศึกษาการต่างประเทศของประเทศอำนาจจำกัดเท่าที่จะทำได้ แต่ข้อจำกัดในงานนี้คงยังมีอยู่ไม่น้อยอย่างแน่นอน ผู้อ่านการสังเคราะห์ที่นำเสนอมาจากบทสรุปสามารถอยู่ในบทถัดไป จึงควรพิจารณาข้อเสนอและข้อจำกัดที่มีอยู่โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบทสรุปโดยแยกคาย

บทที่
10

บทสรุป

เนื้อหาแต่ละบทของ **การทูตข้ามสมุทร** นำเสนอเครื่องมือจัดการเรียนรู้ จากงานวิจัยของสุรพงษ์ ชัยนามที่ศึกษาการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทย ต่อประเทศเพื่อนบ้านในสมัยสงครามเย็น การนำประเด็นเหล่านั้นมาสรุปซ้ำอีก ในบทสุดท้าย น่าจะไม่ได้ประโยชน์เท่ากับการแสดงนัยสัมพันธ์ระหว่างภาคทฤษฎี กับภาคปฏิบัติ เพื่อเสนอหลักที่เป็นประโยชน์ต่อแนวทางการดำเนินนโยบาย ต่างประเทศต่อไป

การใช้ประโยชน์จากการสังเคราะห์บทเรียน

ผู้อ่านรายงานมาถึงบทสุดท้ายอาจมีข้อสงสัยอยู่ในใจตั้งแต่แรกที่เห็น ชื่อรองของหนังสือ **การทูตข้ามสมุทร** ว่า สิ่งที่เกิดขึ้นไปแล้วจะให้บทเรียนในเวลา ต่อมาได้อย่างไร เมื่อเหตุปัจจัยต่างๆ ในบริบทของสงครามเย็น และรูปการณ์ความ สัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคและในระดับโลกเปลี่ยนแปลงไปมากแล้ว อีกทั้ง ผู้ตัดสินใจรุ่นใหม่ที่ได้รับผิดชอบการกำหนดนโยบาย และฝ่ายปฏิบัติที่ดำเนิน ยุทธศาสตร์ตามนโยบายเหล่านั้นต่างก็อยู่ในสภาพแวดล้อมใหม่ เผชิญกับปัญหาใหม่ พร้อมกับที่เครื่องมือดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยังได้เทคโนโลยีใหม่ๆ

มาขยายสมรรถนะออกไปอีกมาก กล่าวให้เห็นเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น ก็อาจตั้งคำถามได้ว่า งานสังเคราะห์ความรู้เกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศไทยสมัยสงครามเย็นจะมีประโยชน์อะไรแก่ไหนต่อการทูตไทยในยุคดิจิทัล?

ข้อเสนอเพื่อแก้ความสงสัยข้างต้นมีอยู่ว่า การใช้ประโยชน์จากเครื่องมือจัดการเรียนรู้ที่**การทูตข้ามสมุทร**นำเสนอ หรือจากประวัติศาสตร์การทูตและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจากแหล่งใดก็ตาม ควรคำนึงถึงและจำแนกความแตกต่างระหว่าง**ส่วนเร็ว ส่วนช้า และส่วนที่พบประจําสม่าเสมอ**ในเส้นเวลาของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (Waltz 1979) ดังต่อไปนี้

1. ความเปลี่ยนแปลงกับส่วนที่เปลี่ยนแปลงได้เร็วบนเส้นเวลา และมีลักษณะเฉพาะตัวตามเหตุปัจจัยที่พาเปลี่ยนไป เช่น สภาพปัญหาในสถานการณ์ปัจจุบัน ความเคลื่อนไหวของกระแสข่าวและมติมหาชน แนวทางการดำเนินยุทธศาสตร์ และการตอบสนองต่อเครื่องมือและมาตรการในระดับยุทธวิธี รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นระยะตามกรอบกำหนดเวลาทางการ เช่น การเลือกตั้ง การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและผู้กำหนดนโยบาย หรือการเปลี่ยนแปลงตามโลกในส่วนที่เป็นผลของการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับการสื่อสารและการข่าว

ในส่วนที่พลิกผันไปเร็วบนเส้นเวลาแบบนี้ ต้องยอมรับว่า เครื่องมือจัดการเรียนรู้ที่นำเสนอมีประโยชน์ค่อนข้างจำกัด อาจพอเป็นประโยชน์อยู่บ้างก็ในด้านให้แง่คิดและทางพิจารณาความหมายสำหรับทำความเข้าใจข้อมูลส่วนที่เป็นภูมิหลังความเป็นมา

2. ความต่อเนื่องและส่วนที่เปลี่ยนแปลงช้า ดำรงส่งผลอย่างสืบเนื่องอยู่บนเส้นเวลา โดยผู้กำหนดและดำเนินนโยบายส่วนใหญ่ที่ต้องปฏิบัติภารกิจในเวลาที่มีกรอบจําเพาะมักถือเป็นปัจจัยคงที่ เพราะเห็นว่าใครจะเข้าไปเปลี่ยนอย่างรวดเร็วได้ยาก มีแต่จะต้องดำเนินการอย่างสอดคล้องกับเงื่อนไขที่เป็นอยู่หรือเป็นมาแล้ว เช่น ขนาดและสภาพพื้นที่ สภาพภูมิอากาศ ลักษณะที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ลักษณะทางวัฒนธรรมและสถาบันทางสังคม ความทรงจําและการรับรู้ยึดถือเกี่ยวกับตัวตนเราเขา และแบบแผนวิถีปฏิบัติในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ในส่วนนี้ เครื่องมือจัดการเรียนรู้เกี่ยวกับการต่างประเทศที่นำเสนอมา รวมทั้งงานวิจัยอันเป็นที่มาของหนังสือนี้ มีประโยชน์ในแง่ให้แนวทางทำความเข้าใจการต่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในช่วงเวลาที่จัดได้ว่าเป็นระยะก่อร่างสร้างตัว (formative years) ของประเทศเหล่านี้ภายหลังได้รับเอกราช และต้องเข้ามารับมือขัดข้องต่อการต่างประเทศและความมั่นคงของตนเอง โดยแต่ละประเทศในภูมิภาคต่างมีโจทย์จากการดำเนินนโยบายของประเทศเพื่อนบ้านรวมทั้งประเทศไทย เข้ามาเป็นเหตุปัจจัยสร้างเงื่อนไขในสภาพแวดล้อม ที่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน และต่อประสบการณ์ในการต่างประเทศเพื่อรักษาความอยู่รอดและการพัฒนาของแต่ละฝ่าย ทั้งในทางดีที่ร่วมมือและรวมตัวกันได้ และในทางร้ายที่ต้องเผชิญกัน บีบบังคับกัน หรือต่อสู้ขัดขวางกัน จนก่อเกิดเป็นความหมายในการรับรู้และความเข้าใจที่แต่ละฝ่ายมีต่อกัน เกิดเป็นสภาวะทางความคิดความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทตัวตน อัตลักษณ์ของประเทศที่อยู่ใน regional security complex เดียวกัน

แบบแผนของการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคที่สะท้อนถึงอิทธิพลของเหตุปัจจัยซึ่งมีลักษณะคงที่ เปลี่ยนแปลงยาก ยังให้แนวทางสำหรับพิจารณาภูมิทัศน์ของ regional security complex ในส่วนที่เป็นฐานรากและรอยแยกของความสัมพันธ์ที่มีอยู่ รวมทั้งความพยายามซ่อมแซมบูรณะรอยแยกเหล่านั้น เพื่อจัดส่วนที่ฉาบสมานได้แล้วออกหน้าให้คนอื่น ๆ ได้เห็นความเป็นเอกภาพ และเก็บรอยแยกส่วนที่ยังแก้ไขไม่ได้รอเวลาเหมาะสำหรับการประสานต่อไป เมื่อได้ความเข้าใจในความแตกต่างและตระหนักในข้อมูลความขัดแย้งที่เคยมีมาและที่ยังต้องตามจัดการต่อไปเหล่านี้แล้ว ก็จะสามารถติดตามการจัดแกนความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาค การคาดการณ์เกี่ยวกับเอกภาพความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันที่จะได้จากความร่วมมือในเรื่องนั้นๆ และการดำเนินนโยบายอย่างเป็นทางการเพื่อรักษาผลประโยชน์เฉพาะของแต่ละฝ่ายได้ถนัดขึ้น

3. ส่วนที่เกิดขึ้นเป็นประจำเมื่อพิจารณามนุษย์ในความสัมพันธ์ทางสังคม ที่จะเวียนเข้ามาให้พบให้เห็นบนเส้นเวลาได้เสมอ ไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์ทางสังคมที่ไหน หรือเป็นความสัมพันธ์ส่วนใดก็ตาม ในที่นี้พิจารณาที่ความสัมพันธ์ทางสังคมในมิติของการดำเนินนโยบายต่างประเทศและความสัมพันธ์ระหว่าง

ประเทศเป็นสำคัญ แต่ถ้าจะกล่าวโดยทั่วไป สิ่งที่พบบนเส้นเวลาส่วนนี้เป็นส่วนที่ทำให้การอ่านพงศาวดาร อ่านชีวประวัติบุคคล อ่านงานยุทธศาสตร์ หรืออ่านงานวรรณกรรมนับแต่คลาสสิกโบราณมาจนถึงสมัยใหม่ สามารถให้แง่คิดและบทเรียนแก่คนอ่านที่ไม่ขึ้นกับกาลเวลาและบริบทเฉพาะ เป็นแง่คิดและบทเรียนที่ให้ประโยชน์สำหรับทำความเข้าใจแรงกระตุ้น แรงจูงใจ อารมณ์ ความรู้สึก และเหตุผลหรือเหนือเหตุผลประดามีที่ชุมนุมกันอยู่ในสภาวะมนุษย์ ให้เห็นถึงวิธีใช้อำนาจและการหาทางอยู่กับอำนาจ หรือรวมตัวลุกขึ้นมาต้านทานอำนาจความเป็นใหญ่ ให้การคาดการณ์ได้ว่าจะเห็นอะไรเกิดขึ้น หรือมีความเป็นไปได้อะไรบ้าง เมื่อมนุษย์ตกอยู่ในสภาวะถูกบีบบังคับ ถูกข่มขู่ พบกับความรุนแรงในสถานการณ์ปฏิวัติหรือการสงคราม หรือมนุษย์มีทางเลือกอะไรบ้างและจะเลือกทำแบบไหนในเงื่อนไขอะไร เมื่อการทำตามความใฝ่ฝันมุ่งหวังมีอันตรายที่บีบให้ต้องไกลเกลียดหลักการ หรือลดข้อเรียกร้องทางศีลธรรมลงมา จะรวมตัวรวมพลังกันเพื่อช่วยกันและกัน หรือว่าหาทางเอาตัวรอดก่อนแล้วช่วยคนอื่นที่สมควรช่วยในภายหลัง

ความเข้าใจจากการจัดเครื่องมือจัดการเรียนรู้ จากงานวิจัยของสุรพงษ์ หรือจากงานวิจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการต่างประเทศ จะชี้ให้เห็นนัยสำคัญทางนโยบายของมิติที่เกิดเวียนซ้ำ พบแล้วพบอีกในรูปการณ์ต่างๆ บนเส้นเวลาของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น การคิดถึงผลประโยชน์ การรักษาอำนาจ การหาทางมีอิทธิพลเพื่อเปลี่ยนความคิดแรงจูงใจและการกระทำของอีกฝ่าย การแสวงหาบทบาทและการเป็นที่ยอมรับของคนอื่น การสร้างความมั่นคงและปกป้องเกียรติภูมิศักดิ์ศรี การหาทางแก้ข้อจำกัดของฝ่ายอำนาจน้อยหรือความย่อใจของฝ่ายอำนาจมาก ฯลฯ

ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้จะช่วยตั้งหลักคิดเกี่ยวกับสภาพจริงส่วนที่เป็นอยู่มีอยู่ ส่วนที่เป็นไปได้ ส่วนที่มีความน่าจะเป็น ส่วนที่ถูกตั้งเป็นอุดมคติ ความหวัง และความใฝ่ฝัน ส่วนที่พึงเป็น หรือพึงรับว่าควรเคารพยึดถือเป็นหลักไว้ หรือส่วนที่ควรคำนึงว่า เมื่อเรามีได้ทำได้ คนอื่นก็ย่อมมีได้ทำได้เช่นกัน บทเรียนในส่วนนี้จะให้หลักคิดสำหรับการตัดสินใจเกี่ยวกับประเด็นปัญหาที่พันอยู่กับการกระทำของเราและของฝ่ายอื่นๆ ที่จะหยั่งได้ว่า ส่วนไหนเป็นส่วนที่เห็นชัดรู้ชัดและคาดการณ์อย่างแน่ชัดได้ ส่วนไหนเป็นส่วนที่ไม่แน่ เพราะ

มีทางเกิดขึ้นได้หลายทางในพิสัยของความเป็นไปได้และความน่าจะเป็นที่มีอยู่ และส่วนไหนที่อาจอนุมานไว้ก่อนได้ว่าน่าจะเป็นแบบนี้ แต่ขณะเดียวกันก็ต้องติดตามตรวจสอบต่อไปเมื่อตัดสินใจดำเนินการทางใดทางหนึ่งไปแล้ว ว่าเป็นอย่างไรที่อนุมานไว้ก่อนหรือไม่ และถ้าพบว่าไม่ใช่ไม่เป็น จะปรับการตัดสินใจต่อไปอย่างไร (Neustadt and May 1988)

อนึ่ง ควรกล่าวตั้งข้อสังเกตไว้ด้วยว่า ส่วนที่เคยถือว่าเปลี่ยนแปลงได้เข้า อาจกลายมาเป็นส่วนที่เปลี่ยนแปลงไปเร็วเพราะผลของเทคโนโลยี เช่น สภาพพื้นที่ และที่ตั้งทางภูมิศาสตร์เคยเป็นส่วนที่จัดไว้ในด้านที่เปลี่ยนช้า เป็นปัจจัยคงตัวส่งผลกระทบต่อเนื้องานยาวนาน แต่เมื่อเทคโนโลยีเปลี่ยน ทำให้ขีดสมรรถนะในการก้าวข้ามข้อจำกัดของธรรมชาติเปลี่ยนตามไปด้วย ในขณะที่ปทัสถาน กฎเกณฑ์กติกาเปลี่ยนแปลงในอัตราที่ช้ากว่าความเร็วของการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีรุ่นปัจจุบันมาก ในหลายกรณีจึงตามกำกับเทคโนโลยีและผลพวงที่ตามมาจากการใช้เทคโนโลยีไม่ทัน

หรือความเป็นไปได้ในอีกทางหนึ่ง คือห้วงเวลาที่กระแสนการณ้ทั้งวิกฤตและไม่วิกฤตแต่ซับซ้อนจากหลายทางหลายระดับและหลายด้านจรมาชุมนุมบรรจบพร้อมกันในระยะเดียวกัน อาจมีผลล้นคลอนสิ่งที่เคยตั้งมั่นมานานและเปลี่ยนแปลงได้ช้า เช่น สถาบันทางสังคมและวัฒนธรรมอย่างครอบครัวและศาสนา หรือสถาบันทางการเมืองที่เคยทำงานมาอย่างมีเสถียรภาพ ให้ตกอยู่ในสภาวะถูกบีบคั้นที่สร้างความไม่แน่นอนขึ้นมาเอง แทนที่จะเป็นหลักเป็นรากฐานให้แก่สังคมในการตั้งรับกับปัญหาความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศส่งเข้ามา ในสถานการณ์ที่สิ่งอันเคยตั้งมั่นมานานประสพกับความขวนเซเรรวนไปเช่นนี้ การ**ทุบข้ามสมุทร**ให้ข้อเสนอแนะผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้อย่างจำกัดเพียงว่า จะต้องร่วมกันหาทางนำระเบียบและกลไกสร้างเสถียรภาพที่เป็นรากฐานกลับคืนมา หรือต้องร่วมกันหาทางสร้างขึ้นมาใหม่

หลัก 10 ประการเกี่ยวกับการต่างประเทศ

การจัดการเรียนรู้จากประสบการณ์ของการต่างประเทศไทยในสมัยสงครามเย็นที่นำเสนอมานี้ได้อยู่ในรูปที่จะตราออกมาเป็นกฎปฏิบัติสำหรับ

วางแผนยุทธศาสตร์เหมือนเช่นที่พบในงานของนักทฤษฎีเกม (Dixit and Nalebuff 2008) หรือนักภูมิรัฐศาสตร์รุ่นคลาสสิกอย่าง Mahan, Mackinder หรือ Spykman ที่ศึกษาที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ส่วนที่เป็นผืนน้ำกับแผ่นดินใจกลางทวีป หรือแผ่นดินตามริมขอบ แล้วเสนอว่าการทรงอำนาจครองพื้นที่ส่วนไหนที่จะส่งผลเป็นความได้เปรียบในการขยายอำนาจและควบคุมโลกส่วนอื่นๆ ไปได้

ข้อเสนอจากการนิรนัยอันรัดกุมของนักทฤษฎีเกมให้เครื่องมือวิเคราะห์ที่ดีสำหรับพัฒนาข้อเสนอและคำอธิบายในทางทฤษฎี แต่มีปัญหาในการประยุกต์ใช้กับสถานการณ์ระหว่างประเทศอยู่ไม่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในแง่ความชัดเจนของกฎ การรับรู้และเข้าใจกฎระหว่างผู้เล่นที่ชุมนุมและเผชิญกันอยู่ในสถานการณ์ของเกมนั้น รวมทั้งความเข้าใจโครงสร้างของผลตอบแทนในเกม ซึ่งถ้าพิจารณาในทฤษฎีเกมจะมีความชัดเจนอยู่ในตัว แต่เมื่อย้ายมาอยู่ในสถานการณ์จริงของปัญหาการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งมีหลายเกม หลายกฎทำงานอยู่พร้อมกัน ทำให้โครงสร้างของผลตอบแทนยากที่จะบอกได้แน่ชัดว่าผู้เล่นแต่ละฝ่ายรู้กันและกันแน่ชัดเพียงใดว่ากำลังว่าอยู่ในเกมแบบไหนแน่

ส่วนกฎของนักภูมิรัฐศาสตร์รุ่นคลาสสิกก็มีข้อโต้แย้งตามมามาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำวิจารณ์ว่าเป็นการใช้ภูมิศาสตร์มากำหนดยุทธศาสตร์และคาดหวังถึงผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นโดยไม่คำนึงถึงปัจจัยอื่นๆ ประกอบเลย จึงต้องกล่าวจำกัดความคาดหวังไว้ในที่นี้ว่า การจัดการเรียนรู้ที่สังเคราะห์จากการศึกษาการดำเนินนโยบายของประเทศหนึ่งในยุคสมัยที่ผ่านมาแล้ว ไม่อาจวางสูตรการแก้ปัญหาบรรดามีในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ชัดเจนรัดกุมแบบนักทฤษฎีเกมหรือนักภูมิรัฐศาสตร์รุ่นคลาสสิกเสนอออกมาได้ และงานสังเคราะห์นั้นก็มิได้วางเป้าหมายที่จะทำแบบนั้นตั้งแต่แรก

ดังนั้น ในการแสดงนัยสัมพันธ์ระหว่างภาคแนวคิดกับภาคปฏิบัติอย่างมากที่สุดที่สามารถจะทำได้ในบทสรุปนี้ คือข้อเสนอทั่วไปในรูปของหลัก 10 ประการเกี่ยวกับการต่างประเทศ ที่อาจเป็นประโยชน์สำหรับฝ่ายปฏิบัติทั้งส่วนที่ดำเนินนโยบายต่างประเทศด้วยเครื่องมือทางการทูต และส่วนที่ติดตามศึกษานโยบายด้วยเครื่องมือการวิเคราะห์ ดังต่อไปนี้

หนึ่ง

ปัญหาในโลกของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเดินอยู่บนเส้นเวลาคนละระนาบกับเส้นเวลาของการเมืองภายใน แต่ส่งผลถึงกันได้ตลอดเวลา ขณะเดียวกันเส้นเวลาการเมืองภายในของแต่ละประเทศก็เดินอยู่ช้าเร็วแตกต่างกัน และส่งผลต่อการดำรงอยู่ของประเพณีวาระแห่งชาติ และวาระของผู้นำที่เปลี่ยนตัวบุคคลเร็วช้าไม่เท่ากัน

การจัดการกับปัญหาด้านการต่างประเทศจึงไม่อาจทำ –ไม่อาจมีใครที่จะทำ– ให้สำเร็จเสร็จสิ้นจบลงได้ตามกรอบเวลาของการเมืองภายในที่บุคคลนั้นมีอยู่อย่างจำกัด แต่จำกัดอยู่ไม่เท่ากันระหว่างผู้นำของแต่ละประเทศ ในแง่นี้ การเปลี่ยนตัวนายกรัฐมนตรีไทยหรือการเปลี่ยนประธานาธิบดีสหรัฐฯ จึงอาจมิได้เป็นการเปลี่ยนโจทย์เปลี่ยนปัญหา แต่เป็นการเปลี่ยนคนที่จะขึ้นมาเป็นผู้ตีโจทย์การต่างประเทศที่มีอยู่แล้ว และรับสืบทอดปัญหาและผลจากรัฐบาลก่อนหน้าที่ได้พยายามตอบโจทย์เหล่านั้นไว้ และได้ค้างเรื่องไว้บนเส้นเวลา

เมื่อนำเส้นเวลาของการเมืองภายในมาทับเข้ากับปัญหาที่การเมืองระหว่างประเทศผูกขึ้นมาเป็นโจทย์ และโจทย์นั้นเดินต่อเนื่องอยู่บนเส้นเวลาในอีกระนาบหนึ่ง ก็จะทำให้เห็นว่า ความต่อเนื่องและความเปลี่ยนแปลงของตัวผู้นำที่ขึ้นมาเป็นคนวางหรือเป็นคนเปลี่ยนการตั้งเป้าหมาย การตัดสินใจกำหนดนโยบาย และการเลือกแนวทางดำเนินยุทธศาสตร์ไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ อาจส่งผลได้มากต่อพลวัตของโจทย์ที่ดำรงอยู่บนเส้นเวลาของการเมืองระหว่างประเทศ ทัศนคติของผู้นำและการเลือกวิธีการและจุดแทรกแซงที่เหมาะสมเพื่อแก้ปัญหาสามารถสร้างข้อริเริ่มที่ผลักดันให้การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นได้ แต่ความยั่งยืนในผลลัพธ์ของนโยบาย หรือการก่อเกิดผลจากข้อริเริ่มที่ได้ทำไว้ เมื่อมาเจอเหตุที่พลิกผันเปลี่ยนแปลงไป ปัญหาที่เหมือนว่าได้แก้ไขไปแล้วก็อาจย้อนคืนกลับมาใหม่ ในเงื่อนไขต่างไปจากก่อนหน้านี้ และวิธีการเดิมที่เคยใช้ได้ ก็อาจใช้ไม่ได้ผลอีกต่อไป และคนที่ต้องตามแก้ไขก็อาจไม่ใช่คนเดียวกันกับคนที่สร้างปัญหา

สอง

เมื่อการต่างประเทศเป็นงานที่ต้องทำต่อเนื่องไม่รู้จบ เพราะมีปัญหาและอุปสรรคใหม่ๆ ก่อตัวขึ้นมาเปลี่ยนความสำเร็จที่เกิดขึ้นแล้วได้ตลอด อำนาจและอิทธิพลที่เคยมีในวันวานก็ใช้ว่าจะใช้ได้เช่นเดิม หรือจะมีอยู่เช่นนั้นต่อไปโดยไม่ต้องคิดหามาเพิ่มใหม่ในวันพรุ่งนี้ หรือความชะงักงันในวันนี้อาจตามมาด้วยโอกาสอันท่วมท้นในวันหน้า คนจะสนุกกับงานการทูตที่เป็นด่านหน้ารับมือกับปัญหาซึ่งค้างอยู่บนเส้นเวลาของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จึงต้องมองเห็นความผันแปรเปลี่ยนแปลง ทั้งในเงื่อนไขของเหตุปัจจัยที่เป็นมา และในผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นแล้วกลับกลายเป็นว่า เป็นความท้าทาย

ในแง่นี้ ท่าทีหรือที่ทรรศน์ที่เหมาะสมสำหรับการทำงานด้านการทูตและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คือ ทักษะวิจิตที่รักษาความสมเหตุสมผลในการประเมินสถานการณ์ตามสภาพที่เป็นจริง ไม่คิดไปเองว่าคนอื่น ฝ่ายอื่น หรือว่าโลกทั้งหมดจะหมุนรอบเราและต้องเปลี่ยนต้องเป็นไปตามเรา หรือเพราะเรา ในขณะที่เดียวกันก็รักษาความหวังและการมองในทางดีว่า มันสามารถเปลี่ยนไปสู่สิ่งที่ดีขึ้นได้จากการออกแรงผลักดัน และด้วยการริเริ่มและลงมือกระทำของเรา

ทักษะวิจิตอีกแบบหนึ่งที่สำคัญไม่แพ้กันคือวิจิตเกี่ยวกับเวลา เครื่องมือจัดการเรียนรู้ของการทูตข้ามสมุทรไม่มาดมันถึงขั้นจะเสนอหลักออกมาว่า ใครควรมีวิจิตเกี่ยวกับเวลาแบบใดและทำไมต้องคิดแบบนั้น ในที่นี้เสนอได้เพียงว่า สำหรับการทำงานด้านการต่างประเทศ ที่ทรรศน์ต่อเวลา ต่อความเปลี่ยนแปลง ความต่อเนื่อง และสิ่งที่เกิดเวียนซ้ำพบแล้วพบใหม่ได้อีกเสมอบนเส้นเวลา มีผลมากต่อการทำงาน และต่อการกำหนดท่าที ความหวัง และความคาดหวังเกี่ยวกับผลลัพธ์ที่จะบรรลุได้จากการทำงานด้านการต่างประเทศทั้งด้านทวิภาคีและพหุภาคี (Wight 1968)

การมองเวลาเป็นเส้นตรงที่พาทุกสิ่งเคลื่อนไปข้างหน้า ผ่านแล้วเลยไป การมองเวลาเป็นการก้าวหน้าไปหาคุณค่าติงามที่เป็นเป้าหมายและรออยู่ที่จุดหมายปลายทาง การมองเวลาเหมือนกับการแกว่งของลูกตุ้มนาฬิกาที่เมื่อเหวี่ยงไปด้านหนึ่งมากจนถึงที่สุด ก็จะมีเหวี่ยงคืนกลับมาอีกด้านสลับทางกันไป หรือเห็นเวลาเป็นช่วงระยะที่ปัจจัยจากหลายกระแสไหลจรมารวมกัน ทำให้เหตุการณ์ สถานการณ์

สภาวการณ์ ไปจนถึงวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นในห้วงเวลาระยะนั้นก่อรูปการณ์ที่มีความหมายเฉพาะตัวขึ้นมา และส่งผลและผลกระทบเข้ามาวางเงื่อนไขให้แก่ระยะเวลาต่อมา เหล่านี้เป็นตัวอย่างของทัศนคติต่อเวลาที่แตกต่างกันมาก แต่ละแบบมีผลต่อทำที่วิธีคิดที่มีนัยสำคัญต่อการตั้งความคาดหวังเกี่ยวกับความพยายาม และความเป็นไปได้ในผลของความพยายามที่ได้ลงแรงไป ไม่ว่าจะเป็นการรักษาความต่อเนื่องให้คงอยู่ หรือการผลักดันความเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยปรับค่อยเปลี่ยน การเปลี่ยนแปลงแบบใหม่มาแต่เก่าก็ยังคงอยู่ และโดยเหตุนี้เก่ากับใหม่จึงเรียงแถวต่อกันเป็นชั้นลงมา หรือเป็นการเปลี่ยนแบบมุ่งที่เจาะแทนที่สิ่งหนึ่งด้วยอีกสิ่งหนึ่ง เปลี่ยนรูปการณ์เดิมที่เป็นอยู่เพื่อมุ่งไปหาสิ่งใหม่ที่ไม่เคยมีอยู่มาก่อน หรือเห็นการเปลี่ยนแปลงแบบผุดบังเกิดเมื่อเหตุปัจจัยในส่วนย่อยสะสมการเปลี่ยนแปลงแบบทบจำนวนจนสุดท้ายข้ามพ้นหรือหลายขีดกันที่ตั้งแนวรับแรงกดดันรักษาสภาพเดิมมา

แต่ไม่ว่าจะมีทัศนคติต่อเวลาและความเปลี่ยนแปลงบนเส้นเวลาอย่างไร การสังเคราะห์บทเรียนจากสงครามเย็นได้ความตระหนักเรื่องหนึ่งเกี่ยวกับการสลับกลับกลายบนเส้นเวลาในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น ถ้าดูเวลาจากจุดตั้งต้นสงครามแปซิฟิกมาจนถึงต้นสงครามเย็นในเอเชียคือระหว่างค.ศ. 1941 – 1951 ในระยะ 10 ปีนี้ ไม่มีนักวิชาการหรือทฤษฎีการเมืองระหว่างประเทศสำนักไหนทั้งนั้นที่จะทายได้ถูกต้องแต่แรกว่า ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกา กับจีน กับญี่ปุ่น และกับฝ่ายที่เผชิญประจัญกันบนคาบสมุทรเกาหลีและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จากสงครามหนึ่งมาจนถึงอีกสงครามหนึ่ง จะผันเปลี่ยนพลิกทลป ส่งเหตุสร้างผลให้ เป็นไป และให้ผลลัพธ์ต่อมาแบบไหนและเปลี่ยนต่อไปอย่างไรในอีก 20 ปีต่อมา หรือจากระยะผ่อนคลายความตึงเครียดระหว่างสหรัฐฯ กับสหภาพโซเวียตในต้นทศวรรษ 1970 จะเปลี่ยนมาเป็นสงครามเย็นรอบ 2 ในปลายทศวรรษนั้น แต่พอถึงปลายทศวรรษถัดมา สงครามเย็นจะยุติลงด้วยการล่มสลายของฝ่ายหลัง

การสร้างเหตุก่อผลในความเปลี่ยนแปลงพลิกผันบนเส้นเวลามาได้แบบนี้ มีแต่คนที่ดำเนินการต่างประเทศ และคนที่ดำเนินปฏิบัติการในระดับต่างๆ กัน และต้องค้นไปในเวลาแต่ละเดือนแต่ละปีของการเมืองระหว่างประเทศเท่านั้น ที่จะเห็นชัดกว่าใคร ว่าอะไรหรือใครที่ควบคุมความเป็นไปในโลกของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ที่ถือว่าสงครามกับนโยบายเป็นความต่อเนื่องกัน เราอาจกล่าวแบบ

Machiavelli ได้ว่า สิ่งที่เกิดขึ้นบนเส้นเวลาของการเมืองระหว่างประเทศครั้งหนึ่ง อยู่ในกำหนัดของพวกเขา ส่วนอีกครึ่งหนึ่งอยู่ในมือของเทพีแห่งโชคชะตา ผู้ที่ไม่มีใครควบคุมได้ ที่จะบิดพากรเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ไม่มีใครคิดไว้ (Chiaruzzi 2016) ในแง่นี้ ทักษะต่อเวลาจึงต้องหาจุดผสมอันเหมาะสมให้พบ ระหว่างการรักษาความต่อเนื่องของความมุ่งหวังตั้งใจทำโดยไม่ย่อท้อ กับการรับ และยอมรับว่าโลกไม่เปลี่ยนไปตามความคาดหวังของใคร และเวลาไม่ได้รับการ ความต่อเนื่องหรือสร้างความเปลี่ยนแปลงเพื่อจะยืนข้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเลย

สาม

ปัญหาในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและโจทย์ของนโยบายต่างประเทศ ที่ดำเนินมาบนเส้นเวลา มีน้อยเรื่องมากที่จะเข้าลักษณะถ้าฝ่ายหนึ่งได้ อีกฝ่าย จะเสียทั้งหมดเป็นแบบ zero-sum game อย่างชัดเจน ปัญหาการต่างประเทศ ส่วนใหญ่จะมีผลได้ผลเสียในลักษณะผสม ที่มีทั้งเรื่องขัดแย้งกัน ขัดขวางกัน และ เรื่องที่ร่วมมือกันได้หรือแต่ละฝ่ายมีสิ่งที่ต้องการจากกัน ให้ตอบแทนกันและ แลกเปลี่ยนกันได้ และเพราะเหตุข้อนี้เอง ที่อำนาจการควบคุมและกำหนดความ เป็นไปบนเส้นเวลาของการเมืองระหว่างประเทศมิได้ตกอยู่ในมือของเทพีแห่ง โชคชะตาไปเสียทั้งหมด

การประสานประโยชน์เพื่อให้แต่ละฝ่ายบรรลุความพอใจเท่าที่จะเป็นไปได้ มากที่สุด หรือลดปัญหาความขัดแย้งและความไม่พอใจให้ลดเหลือน้อยที่สุด แต่ละ ฝ่ายจึงต้องการและพึงมียุทธศาสตร์และเครื่องมือสำหรับการดำเนินยุทธศาสตร์ ซึ่งแน่นอนว่าย่อมมีการเจรจาต่อรองทางการทูตรวมอยู่ในนั้นด้วยเสมอ เพื่อที่จะ เปลี่ยนข้อขัดขวางระหว่างกันที่มีอยู่มาเป็นความร่วมมือระหว่างกันได้

หลักพื้นฐานในข้อนี้มีอยู่ว่า พึงแยกเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศที่จะ ให้ผลประโยชน์ร่วมกันได้ออกจากปัญหาความขัดแย้ง และดำเนินการหาทางบรรลุ ส่วนที่ควรร่วมมือกันได้นั้นก่อน ความร่วมมือที่ตั้งต้นจากด้านที่แต่ละฝ่ายได้รับ ผลประโยชน์ร่วมกันจะเป็นตัวช่วยสานสร้างความเข้าใจอันดีและความไว้วางใจ ระหว่างประเทศให้เกิดขึ้นมา ที่จะกลับมาช่วยแก้ไขหรือบรรเทาความขัดแย้ง ระหว่างกันที่มีเหลืออยู่ได้ ในมุมมองกลับกันกับหลักพื้นฐานข้างต้น George Kennan

เสนอให้ระวางอันตรายในการที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจะมองฝ่ายตรงข้ามในแบบ “*idée fixe*” โดยเห็นว่าอีกฝ่ายเป็นศัตรูอย่างสมบูรณ์ และเลือกนิยามชัยชนะในการจัดการกับฝ่ายตรงข้ามไว้ที่การมุ่งขจัดทำลายล้างผู้เป็นศัตรูอย่างสมบูรณ์ (Thompson 2009)

สี่

เมื่อปัญหาการต่างประเทศส่วนใหญ่มิได้เป็น zero-sum game เพราะแต่ละฝ่ายในความสัมพันธ์มีทั้งส่วนที่เป็นผลประโยชน์ร่วมและส่วนที่ผลประโยชน์แย้งหรือแข่งขันกัน นักการทูตอย่างสุรพงษ์ ชัยนามและนักวิชาการอย่าง Hans J. Morgenthau จึงเห็นตรงกันในข้อที่ว่า หลักทางการทูตที่สำคัญที่สุดคือหลักว่าด้วยผลประโยชน์ และการรู้จักใช้ผลประโยชน์มาเป็นหลักในการวางแนวทางการดำเนินนโยบาย ไม่ว่าจะเป็นการหาทางจัดสรรผลประโยชน์ให้แต่ละฝ่ายได้รับความพอใจ การหาทางขยายผลประโยชน์ที่แต่ละฝ่ายมีส่วนร่วมให้มากขึ้น และการใช้เหตุผล ความคิด หรือความรู้เพื่อโน้มน้าวเปลี่ยนมุมมองวิธีคิดต่อผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกัน เพื่อให้การหาทางเลือกเชิงนโยบายตามหลักผลประโยชน์ทำได้อย่างรอบด้านและคำนึงถึงอนาคตได้ยาวขึ้น การจำแนกประเภทผลประโยชน์ของรัฐในโลกความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอาจช่วยให้ทางพิจารณาในเรื่องนี้ได้ถนัดขึ้นดังนี้

- ก) ผลประโยชน์แห่งชาติพื้นฐานซึ่งเป็นที่เห็นพ้องยอมรับกันว่ามีความสำคัญสูงสุด คือ การรักษาเอกราชอธิปไตย บูรณภาพของดินแดน ความมั่นคงของสถาบันหลักทางการเมืองและระบอบการปกครอง ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และการรักษาคุณค่าที่ใช้ธำรงอัตลักษณ์ และรักษาความเป็นชุมชนการเมือง
- ข) ผลประโยชน์ทางยุทธศาสตร์ อันเกิดจากเป้าหมายยุทธศาสตร์ที่รัฐต้องการบรรลุในช่วงเวลาหนึ่งๆ และวิธีการที่รัฐเลือกใช้เพื่อบรรลุเป้าหมาย

ในระดับมหาอำนาจ ถ้าใช้ตัวอย่างในกรณีของสหรัฐอเมริกา การกำหนดผลประโยชน์ในทางยุทธศาสตร์มักปรากฏออกมาในรูปของ

doctrine ของประธานาธิบดี (Mitchell and Hulsman 2009) เช่น Carter Doctrine ที่ประธานาธิบดีจิมมี คาร์เตอร์ (Jimmy Carter) ประกาศว่าสหรัฐฯ พร้อมจะป้องกันผลประโยชน์สำคัญในอ่าวเปอร์เซียและด้วยการใช้กำลังทหารในกรณีที่เป็น เป็นต้น เป้าหมายยุทธศาสตร์และวิธีการดำเนินเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมาย ทั้ง 2 ส่วนนี้จะเป็นตัวกำหนดการพิจารณาพื้นที่ ตัวแสดง การดำเนินนโยบาย ความเคลื่อนไหวต่างๆ ว่าส่วนใด ฝ่ายใด และแบบใด เป็นผลประโยชน์ที่มีความสำคัญตามยุทธศาสตร์ หรือเห็นความสำคัญ เพราะเป็นเงื่อนไขความสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายทางยุทธศาสตร์ และยังคงเป็นผลประโยชน์ที่มีความหมายอยู่ตรงเท่าที่ยุทธศาสตร์ นั้นยังคงได้รับความสำคัญ โดยคำหนึ่งว่า มีความเป็นไปได้เช่นกัน ที่รัฐมหาอำนาจจะเลือกเป้าหมายผิด วางยุทธศาสตร์ผิด และจากความผิดพลาดนั้น ไม่เพียงแต่จะทำให้การมองผลประโยชน์ทางยุทธศาสตร์และการดำเนินการเพื่อปกป้องผลประโยชน์ดังกล่าวเป็น ความผิดพลาดที่สร้างความเสียหายหรือสูญเสียเปล่าตามมา แต่อาจยังส่งกระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติส่วนที่สำคัญต่อสถานะอำนาจและความมั่นคงของรัฐมหาอำนาจอีกด้วย

ในส่วนของประเทศที่มีอำนาจจำกัด การพิจารณาผลประโยชน์ทางยุทธศาสตร์ส่วนสำคัญอยู่ที่การหาทางปรับเงื่อนไขในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศให้เอื้อต่อการบรรลุเป้าหมายทางยุทธศาสตร์ของแต่ละฝ่าย (Wolfers 1962, 73 – 75) จากความเป็นจริงที่ว่าประเทศเล็กอำนาจจำกัดถ้าอยู่แยกกันแล้ว จะขาดพลังและอำนาจต่อรองในเวทีระหว่างประเทศ การปรับเงื่อนไขในสภาพแวดล้อมที่เป็นผลประโยชน์ทางยุทธศาสตร์ของประเทศอำนาจจำกัด ถ้าไม่ใช่การเข้าเป็นพันธมิตรที่ใกล้ชิดกับประเทศมหาอำนาจ หรือเป็นส่วนหนึ่งในเครือข่ายหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ที่มหาอำนาจสร้างขึ้น ซึ่งไม่ว่าทุกประเทศจะทำได้ หรือว่าทำแล้วจะได้รับผลดีเสมอไป คือ (1) การสานสร้างความร่วมมือกับประเทศในภูมิภาคเพื่อสร้างกลไกกระบวนการขึ้นมารองรับการดำเนินปฏิสัมพันธ์อย่างมีระเบียบและการแก้ไข

ปัญหาระหว่างประเทศร่วมกัน (2) การพัฒนาหลักการและปทัสถานระหว่างประเทศสำหรับเป็นแนวทางดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างกัน จนเกิดความเป็นสถาบัน (3) การร่วมมือกันผลักดันประเทศมหาอำนาจที่เข้ามามีบทบาทสัมพันธ์กับภูมิภาคให้รับหลักการและดำเนินความสัมพันธ์ตามกรอบกลไกและกระบวนการที่ได้วางไว้ (4) การหาทางเลือกอื่นๆ สำรองไว้เสมอเพื่อไม่ให้ตกอยู่ในความสัมพันธ์ที่ต้องขึ้นต่อมหาอำนาจประเทศใดประเทศหนึ่งโดยลำพัง ในเรื่องที่เป็นผลประโยชน์สำคัญหรือผลประโยชน์ทางยุทธศาสตร์ และพยายามทำให้ทางเลือกสำรองนั้น เป็นทางเลือกที่มีคุณภาพดีขึ้นเรื่อย ๆ

- ค) ผลประโยชน์ระหว่างประเทศที่มีลักษณะเป็น public goods ซึ่งถ้ามีรัฐใดรัฐหนึ่งผลิตขึ้นมาแล้ว ผลดีที่เกิดขึ้นมาจะตกแก่ทุกฝ่ายให้ได้รับประโยชน์นั้นเหมือนกัน ไม่อาจกันรัฐอื่นหรือฝ่ายอื่นที่ไม่ได้ร่วมมือผลิตออกไปจากการได้รับประโยชน์ได้ อีกแบบหนึ่งที่ใกล้เคียงกันคือผลประโยชน์แบบ club goods ที่ประโยชน์จะตกแก่รัฐสมาชิกทุกคนที่ร่วมมือกัน หรือมีส่วนออกค่าใช้จ่ายในการผลิตผลประโยชน์นั้นขึ้นมาเหมือนกัน แต่รัฐที่ไม่ได้ร่วมมือหรือมิได้รับเชิญเข้ามาร่วมวงและร่วมจ่าย “ค่าสมาชิก” จะไม่ได้รับประโยชน์จากผลประโยชน์แบบนี้

และอีกส่วนที่เป็นมุมกลับของแนวคิดผลประโยชน์ในลักษณะ public goods คือส่วนที่เรียกว่า negative externalities ดังที่กล่าวมาข้างต้น ถ้าเป็น public goods การดำเนินการของรัฐต้นทางได้ผลิตประโยชน์ออกมาในทางที่ทำให้ทุกฝ่ายได้รับผลดีร่วมกัน ไม่ว่าจะได้ลงแรงร่วมมือหรือออกค่าใช้จ่ายในการผลิตประโยชน์นั้นขึ้นมาหรือไม่ก็ตาม แต่ถ้าเป็น negative externalities ประเทศหนึ่งดำเนินแสวงหาประโยชน์เฉพาะตัวด้วยวิธีการบางอย่าง แต่วิธีนั้นได้ส่งผลเสียหรือโทษออกสู่ภายนอกและทำให้ฝ่ายอื่นๆ ได้รับผลกระทบและความเสียหาย ตกเป็นฝ่ายต้องแบกรับต้นทุนในการปรับตัวโดยประเทศต้นทางไม่ได้มารับผิดชอบ

ด้วยเหตุความใกล้ชิดกันของที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ การดำเนินการในหลายต่อหลายเรื่องทั้งของไทยและของประเทศเพื่อนบ้านเพื่อบรรลุเป้าหมายต่างๆ กันได้ผลิตรประโยชน์และผลิตโทษส่งให้แก่กันและกันได้ไม่ยาก การหาทางจัดการกับโทษและประโยชน์ที่สร้างผลให้แก่กันจึงเป็นการรักษาผลประโยชน์ระหว่างประเทศที่ควรคำนึงถึงอีกเรื่องหนึ่ง

- ง) ผลประโยชน์โดยทั่วไปที่รัฐต่างๆ ใช้ต่อรองแลกเปลี่ยนกันในการเจรจาความร่วมมือเพื่อบรรลุความตกลงระหว่างประเทศ ผลประโยชน์ในข้อนี้ รัฐแต่ละฝ่ายบรรลุผลประโยชน์ร่วมกันได้เมื่อแต่ละฝ่ายยอมตกลงแลกเปลี่ยนในสิ่งที่อีกฝ่ายต้องการ หรือต่างฝ่ายต่างรับที่จะปรับนโยบาย เปลี่ยนมาตรการ จัดหรือเว้นการดำเนินการบางอย่าง เพื่อตอบสนองความต้องการของอีกฝ่ายหนึ่ง

ความพยายามจำแนกผลประโยชน์ออกมาพิจารณาข้างต้น แม้ว่าพอจะช่วยให้เกิดความชัดเจนขึ้นมาบ้าง และพอจะแยกได้ว่าผลประโยชน์ด้านไหนเป็นเรื่องต้องรักษาปกป้องและพัฒนาให้เข้มแข็งมั่นคง ผลประโยชน์ด้านไหนต้องการความร่วมมือกับประเทศอื่น ด้านไหนจำเป็นต้องสร้างกฎเกณฑ์กติกาและกลไกที่เป็นสถาบันระหว่างประเทศขึ้นมาจัดการกำกับดูแล และด้านไหนเป็นผลประโยชน์แลกเปลี่ยนที่อาศัยความสามารถในการเจรจาต่อรองเป็นทางได้มา แต่มิใช่ว่าผลประโยชน์และผลประโยชน์แห่งชาติจะเป็นสิ่งที่ดำรงอยู่ก่อน รู้ได้แจ้งชัด และกำหนดให้ทุกคนยอมรับโดยไม่มีข้อโต้แย้ง

ในแง่นี้ Morgenthau เสนอว่า การใช้กรอบผลประโยชน์แห่งชาติมาเป็นตัวตั้งในการคิดวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาการต่างประเทศ หรือในการอภิปรายเพื่อเสนอความเข้าใจปัญหาและกำหนดเป้าหมายและแนวทางแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวกับการต่างประเทศ จะช่วยให้แต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องซึ่งมีความเห็นแตกต่างกันได้เป็นปกติเข้ามาแลกเปลี่ยนเกี่ยวกับแนวทางดำเนินนโยบายได้อย่างมีเหตุผล และผู้เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละฝ่ายต้องหาเหตุผลมาใช้สนับสนุนข้อเสนอกของตนในกระบวนการพิจารณาและกำหนดนโยบาย ว่าเป้าหมายของนโยบายหรือยุทธศาสตร์ที่จะกำหนดขึ้นนั้น เป็นผลประโยชน์แห่งชาติหรือไม่ เป็นตรงไหน หรือไม่เพราะ

อะไร เพราะมิใช่ว่าสิ่งใดที่รัฐบาลต้องการจัดออกมาเป็นเป้าหมายของนโยบายแล้ว ทุกเรื่องจะได้การยอมรับ หรือทุกคนจะต้องเห็นพ้องกับรัฐบาลว่าสิ่งนั้นจะเป็นผลประโยชน์แห่งชาติเสมอ ฐานคิดเกี่ยวกับผลประโยชน์แห่งชาติตามข้อเสนอของ Morgenthau จึงเป็นฐานคิดสำหรับการวิพากษ์นโยบายหรือการดำเนินยุทธศาสตร์ของรัฐบาลที่ได้ตัดสินใจไปแล้วได้ด้วย

นอกจากนั้น มิได้มีแต่ผลประโยชน์ของรัฐนั้นฝ่ายเดียวที่ต้องคำนึงถึง ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ รัฐจะต้องกำหนดเป้าหมายที่ต้องการโดยคำนึงถึงอำนาจของรัฐที่มีอยู่ พร้อมกับประเมินเป้าหมายและอำนาจของรัฐอื่น ที่รัฐนั้นมีปฏิสัมพันธ์ด้วย ทั้งนี้เพื่อพิจารณาว่า เป้าหมายของตนกับของรัฐอื่น ซึ่งก็มีผลประโยชน์แห่งชาติที่ต้องการรักษาเช่นกัน มีผลประโยชน์ด้านไหนบ้างที่ตรงกัน มีผลประโยชน์ด้านไหนที่ส่งเสริมสนับสนุนกัน มีผลประโยชน์ด้านไหนที่ขัดกัน และที่ขัดกันนั้นเพราะตั้งใจ หรือเพราะว่ามาจาก negative externalities ที่เกิดจากวิธิดำเนินการที่ฝ่ายหนึ่งเลือกใช้ แล้ววิธีนั้นสร้างผลกระทบและผลเสียหายแก่ฝ่ายอื่นๆ และเมื่อพิจารณาแล้ว จะหาทางปรับเป้าหมายและแนวทางดำเนินนโยบายของรัฐอื่นโดยใช้ผลประโยชน์แห่งชาติของฝ่ายนั้นมาเป็นเครื่องโน้มน้าวได้อย่างไร จะหาทางเปลี่ยนความเข้าใจและแรงจูงใจของฝ่ายนั้นโดยใช้ผลประโยชน์ที่รัฐนั้นเห็นสำคัญมาเป็นเครื่องมือได้มากน้อยเพียงใด

สุดท้ายคือการตระหนักว่าเมื่อทุกรัฐ ต่างฝ่ายต่างมีผลประโยชน์สำคัญที่ต้องการรักษาและบรรลุเหมือนกัน ความตระหนักเช่นนั้นจะก่อให้เกิดความสมเหตุสมผลในการตั้งข้อเรียกร้องที่พอเหมาะจากกันได้อย่างไร

ห้า

นิยามผลประโยชน์ของรัฐที่เป็นที่รู้จักกว้างขวาง คือการนิยามผลประโยชน์ด้วยอำนาจ อำนาจรัฐและเครื่องมือดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐมีหลายด้านความสำเร็จของการดำเนินนโยบายมิได้ขึ้นอยู่กับว่ารัฐมีอำนาจมากหรือมีอำนาจน้อย หรือต้องมีอำนาจให้ครบครันทุกด้านจึงจะประสบความสำเร็จในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ตรงข้าม ในเรื่องอำนาจ การมีอะไรไม่สำคัญเท่ากับว่าจะทำอะไรและทำอะไรกับสิ่งที่มี verb to have ไม่สำคัญเท่ากับ verb to do นั่นคือ

อำนาจที่มีมากน้อยไม่สำคัญเท่ากับการมียุทธศาสตร์ที่ดี ที่ประกอบด้วยกรู๊ปพลัง ส่วนที่เป็นจุดแข็งขึ้นมาใช้และพัฒนาต่อ กับการป้องกันแก้ไขจุดอ่อนที่มี โดย

- ก) ผสมใช้เครื่องมือหลากหลายด้านมาสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายทางยุทธศาสตร์อย่างเหมาะสมกับเป้าหมายและเหตุปัจจัยในสภาพแวดล้อม
- ข) ประเทศอำนาจจำกัดถักรวมตัวกันได้อย่างมีเอกภาพ นอกจากจะเพิ่มอำนาจต่อรองระหว่างประเทศได้มากขึ้นแล้ว การรวมตัวกันตามหลักภูมิภาคนิยมยังส่งผลเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมในทางที่เอื้อต่อความร่วมมือและการประสานประโยชน์ เพิ่มอำนาจการนำในการวางปทัสสถานและกฎเกณฑ์กติการะหว่างประเทศร่วมกัน และยกระดับความเป็นศูนย์กลางในการกำหนดเงื่อนไขในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศได้ตามสมควร (โปรดดูการอภิปรายหลักผลประโยชน์ทางยุทธศาสตร์ของประเทศอำนาจจำกัดในข้อก่อนหน้านี้นี้ประกอบ)
- ค) พึงเข้าใจให้ดีในความแตกต่างระหว่างอำนาจที่เป็นทรัพยากรขีดความสามารถ สมรรถนะ และปริมาณของเครื่องมือในครอบครอง ซึ่งมองเปรียบเทียบทั่วไปได้ไม่ยาก กับอิทธิพลที่เกิดจากการดำเนินการโดยเฉพาะกับประเทศเป้าหมายเพื่อบรรลุผลในเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยผสมใช้เครื่องมืออย่างเหมาะสม อำนาจในความครอบครองอาจคงตัวอยู่นาน แต่ต้องพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างกันว่าเป็นอำนาจระหว่างใครกับใครเสมอ

ส่วนการมีอิทธิพลต่อกันเป็นของมีขึ้นมีลง และเป็นของที่ต้องออกแรงต้องมียุทธศาสตร์ มีกลวิธี และต้องพร้อมจะจ่ายราคาหรือแบกรับความสูญเสีย ถ้าใช้อิทธิพลผ่านการสัญญาว่าจะให้ เมื่ออีกฝ่ายทำแล้วผู้ให้สัญญาก็ต้องพร้อมจะจ่ายตามคำมั่นที่ให้ไว้ ถ้าหากเป็นการใช้อิทธิพลผ่านการขู่บังคับ แล้วอีกฝ่ายไม่ยอมตาม ผู้ขู่บังคับก็ต้องพร้อมลงมือทำตามทีขู่ และพร้อมรับความสูญเสียที่จะตามมาจากการดำเนินการนั้น ส่วนผู้ที่ไม่ยอมก็ต้องพร้อมจะแบกรับต้นทุนความสูญเสีย การวัดว่าใครจะยืนระยะรับความสูญเสียได้นานกว่ากันจึงเป็น

ส่วนหนึ่งและเป็นส่วนสำคัญของเกมอิทธิพล และในเกมอิทธิพลนี้เอง
ที่จะเป็นตัววัดว่าใครเป็นมิตรกับใคร หรือใครเป็นภัยและกำลัง
คุกคามใครอยู่ ไม่ใช่อำนาจที่แต่ละฝ่ายมีอยู่ในครอบครอง

กก

เมื่อประเทศอำนาจน้อยมีเครื่องมือจำกัดในการเข้าไปเปลี่ยนแปลง
แทรกแซงเหตุปัจจัยภายในประเทศมหาอำนาจ และชาติอิทธิพลต่อประเทศ
มหาอำนาจในการกำหนดและการเปลี่ยนแปลงนโยบายและยุทธศาสตร์ แต่
ขณะเดียวกันการดำเนินนโยบายหรือการเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์การต่างประเทศ
ของมหาอำนาจส่งผลต่อประเทศอำนาจจำกัดได้มาก ชีตความสามารถด้านการ
ต่างประเทศที่สำคัญที่สุดสำหรับประเทศเล็กที่มีอำนาจน้อย คือ ชีตความสามารถ
ในการปรับตัวต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ทั้งในเชิงการเลือกยุทธศาสตร์ในการ
ปรับตัวได้อย่างยืดหยุ่น เหมาะสมกับเงื่อนไขในภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป
และความสามารถของกลไกอำนาจรัฐที่จะดำเนินการตามยุทธศาสตร์นั้นจนประสบ
ผลสำเร็จ

การรักษาความสามารถในการปรับตัวของประเทศอำนาจน้อยต่อการ
เปลี่ยนแปลงทางยุทธศาสตร์ของประเทศมหาอำนาจ ยังรวมถึงความสามารถที่จะ
แก้ไขความผิดพลาดและพาตัวเองฟื้นคืนสภาพ หรือดึงตัวเองหลุดออกจากหล่ม
อันเกิดจากความผิดพลาดทางนโยบายที่ความร่วมมือกับประเทศมหาอำนาจก่อน
หน้านั้นได้ทิ้งผลพวงไว้ให้ต้องตามแก้ คำกล่าวของ Nguyen Van Thieu
ประธานาธิบดีคนสุดท้ายของเวียดนามใต้ต่อ Kissinger หลังจากทราบข้อตกลงที่
Kissinger ไปเจรจากับเวียดนามเหนือมา เตือนใจประเทศอำนาจน้อยที่จะร่วมหัว
จมท้ายกับมหาอำนาจในวันข้างหน้าได้ดี

*You are a giant, Dr. Kissinger. So you can probably afford
the luxury of being easy in this agreement. I cannot.
A bad agreement means nothing to you. What is the loss
of South Vietnam if you look at the world's map? Just
a speck. The loss of South Vietnam may even be good
for you. It may be good to contain China, good for your*

world strategy. But a little Vietnamese doesn't play with a strategic map of the world. For us, it isn't a question of choosing between Moscow and Peking. It is a question of choosing between life and death. (Quoted in Stoessinger 1976, 68).

ส่วนสำคัญของขีดความสามารถในการปรับตัวได้แก่ institutional flexibility in policy adjustment + resilience อย่างแรกวัดที่กลไกกำหนดและตัดสินใจ ที่มีองค์ประกอบเชิงสถาบันเกี่ยวข้องกับองค์กรหลายฝ่าย ไม่เฉพาะแต่กระทรวงการต่างประเทศ เมื่ออำนาจการตัดสินใจประกอบด้วยหลายฝ่ายที่อาจมีความเห็นไม่เหมือนกันต่อปัญหาการต่างประเทศและความมั่นคง และมีความพอใจต่อทางเลือกในการแก้ปัญหาที่ต้องปรับตัวแตกต่างกัน ส่วนสำคัญของความสามารถในการปรับตัวในส่วนนี้จึงขึ้นอยู่กับการทำงานของกลไกเชิงสถาบัน ที่จะช่วยประสานให้ความแตกต่างนั้นมีทางประนีประนอมกันได้ โดยยังคงรักษาความยืดหยุ่นในการแสวงหาและเลือกยุทธศาสตร์การปรับตัวได้อย่างเหมาะสมกับสถานการณ์และเงื่อนไขที่บีบบังคับให้จำเป็นต้องเปลี่ยนทิศทางนโยบาย

องค์ประกอบส่วนที่ 2 คือ resilience มาจากความเป็นจริงที่ว่าความจำเป็นต้องปรับตัวย่อมมีราคา มีต้นทุน ที่ต้องจ่ายออกให้แก่ความผิดพลาดทางนโยบายที่ดำเนินมาแล้ว และยังคงต้องจ่ายให้แก่การปรับตัวที่จะเกิดขึ้นต่อไป ดังนั้นความสามารถที่จะแบกรับต้นทุน จัดการกับความสูญเสีย และจำกัดวงความเสียหายจึงเป็นเรื่องสำคัญ ในมิติหลังนี้เองที่ประเทศมหาอำนาจจะได้เปรียบมากกว่าประเทศเล็กที่มีอำนาจน้อย ดังข้อสังเกตของ Nguyen Van Thieu ข้างต้น เมื่อประเทศมหาอำนาจตระหนักว่านโยบายต่างประเทศและความมั่นคงที่ดำเนินไปนั้นเป็นนโยบายที่ผิดพลาด การตัดสินใจของมหาอำนาจเพื่อหาทางออกจากความผิดพลาดนั้นจะคำนึงถึงผลประโยชน์สำคัญของตัวเองก่อนที่จะคิดถึงผลกระทบต่อผลข้างเคียงมากนักน้อยกว่าที่จะตกแก่พันธมิตรอำนาจน้อย ซึ่งร่วมหัวจมท้ายในการดำเนินนโยบายนั้นมา มิแต่จะดึงประเทศอำนาจน้อยมาให้ช่วยรับภาระมากขึ้นเพื่ออำนวยให้ประเทศมหาอำนาจปรับตัวออกจากความผิดพลาดนั้นได้อย่างสง่างาม

ในจุดนี้ หลักคิดสำคัญเกี่ยวกับอำนาจข้อหนึ่งที่ Karl W. Deutsch เสนอไว้มานานแล้ว แต่ยังใช้เตือนใจได้ดี มีอยู่ว่า “Power is the ability to afford not to learn.” (Deutsch 1963, 111) เมื่อเป็นเช่นนั้น การรักษา resilience ของประเทศอำนาจน้อยให้คงความสามารถในการปรับตัวไว้ได้ จึงได้แก่ ability to learn นี้เอง การเก็บรับบทเรียนจากประสบการณ์ที่ผ่านมา ทั้งถูกและผิด ทั้งสำเร็จและล้มเหลว เพื่อการเรียนรู้จึงมีความจำเป็นก็ด้วยเหตุผลข้อนี้เป็นสำคัญ

เจ็ด

โลกความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมิได้มีแต่ด้านรูปธรรมวัตถุวิสัยเท่านั้น ด้านที่เป็นความเข้าใจนามธรรมและอัตวิสัยของความคิด ของอารมณ์ความรู้สึก รวมทั้งเครื่องกรองการรับรู้ ทั้งที่ทำงานอยู่ในใจและในสายตาของตัวบุคคล และที่ประชุมประมวลอยู่ในระบบวัฒนธรรมและค่านิยมทางสังคม ก็มีความสำคัญและพึงพิจารณาควบคู่กัน Morgenthau อ้างถึงข้อเสนอของ Max Weber ที่ควรนำมาใช้วางหลักข้อนี้ได้ว่า

Interests (material and ideal), not ideas, dominate directly the actions of men. Yet the “images of the world” created by these ideas have very often served as switches determining the tracks on which the dynamism of interests kept actions moving. (Weber 1926, quoted in Morgenthau 1978, 11)

จากหลักข้อนี้ การหาทางทำความเข้าใจความตั้งใจดำเนินการของอีกฝ่ายหนึ่ง ไม่ใช่เข้าใจแต่เฉพาะอำนาจและขีดความสามารถโดยเปรียบเทียบที่รัฐฝ่ายนั้นมีในครอบครองอยู่ในเวลาหนึ่ง ๆ แต่ให้หาทางเข้าใจอีกฝ่ายหนึ่งจาก

- ก) มุมมองของฝ่ายนั้นเกี่ยวกับปัญหาที่เป็นประเด็นในความสัมพันธ์ระหว่างกัน
- ข) การจัดลำดับความสำคัญของผลประโยชน์จากมุมมองของอีกฝ่าย รวมทั้งเป้าหมายที่ฝ่ายนั้นต้องการบรรลุหรือรักษาไว้
- ค) การเก็บรับประสบการณ์จากอดีตและความทรงจำ (รวมทั้งความ

หลงลืม) ทางประวัติศาสตร์ ขนบความคิดที่ให้แบบแผนการดำเนิน ความสัมพันธ์กับต่างประเทศ หรือผลของการดำเนินนโยบายที่เกิดขึ้น ก่อนหน้า ที่ฝ่ายนั้นใช้วางแผนทางจัดความสัมพันธ์กับต่างประเทศ และจัดความหมายกำหนดความเข้าใจตนเองกับรัฐต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์ด้วย

- ง) ลักษณะสังคมการเมืองภายในของรัฐนั้นที่ส่งผลการเฟรมความเข้าใจ ปัญหาจำกัดหรือสนับสนุนอำนาจรัฐ และแนวทางในการดำเนิน นโยบายต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าเป็นประเทศมหาอำนาจ ด้วยแล้ว อิทธิพลของการเมืองภายในต่อการกำหนดและดำเนิน นโยบายต่างประเทศจะยิ่งสูง การที่ประเทศอำนาจน้อยจะแทรกแซง เข้าไปกำหนดหรือรักษาการดำเนินนโยบายในทางที่สอดคล้อง สนับสนุนผลประโยชน์ของตนเองผ่านการเมืองภายในของประเทศ มหาอำนาจได้อย่างต่อเนื่อง เหมือนอย่างที่อิสราเอลทำกับ สหรัฐอเมริกา ได้นั้น ต้องการเงื่อนไขจำเพาะที่พิเศษจริง ๆ

แปล

ภายใต้ภาวะอสมมาตรของขีดความสามารถอำนาจรัฐ prudence หรือ วิจารณ์ญาณในการตัดสินใจ ที่ต้องคิดข้หน้าหนักวินิจฉัยลู่ทางและผลดีผลเสีย ที่จะเกิดแก่ฝ่ายต่างๆ อย่างรอบคอบเป็นขีดความสามารถที่พึงมีในระบบและ ในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศของประเทศเล็กที่มีอำนาจจำกัด จากประสบการณ์ในสมัยสงครามเย็น ปัญหาที่ต้องการวิจารณ์ญาณในการตัดสินใจ เรื่องหนึ่ง คือ การรักษาระยะห่างไกลไกลแค่นั้นจึงจะเหมาะสมระหว่างมหาอำนาจ 2 ฝ่ายที่กำลังแข่งขันขยายอิทธิพลเพื่อสกัดกั้นกันถ่วงดุลอำนาจระหว่างกันโดยที่ ประเทศเล็กไม่เสียผลประโยชน์ ในขณะที่ความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับมหาอำนาจ ชาติหนึ่งชาติใดอาจให้ผลประโยชน์ตอบแทนในระยะสั้นที่ตรงกับความต้องการ จำเป็นแก่ประเทศอำนาจจำกัดได้มาก แต่ในระยะยาวประเทศเล็กอาจตกเป็นฝ่าย ที่ต้องตามจัดการผลกระทบและความเสียหายที่เกิดจากการดำเนินยุทธศาสตร์ของ มหาอำนาจที่ผิดพลาด

นอกจากปัญหาตัดสินใจยากกับประเทศมหาอำนาจที่กล่าวมาข้างต้น ปัญหายากที่คนรับผิดชอบการดำเนินนโยบายต่างประเทศต้องอาศัยวิจรรย์ญาณ ในการตัดสินใจยังมีอีกหลายเรื่อง ขอยกตัวอย่างจากข้อคิดของผู้มีประสบการณ์ ในเรื่องนี้มาให้พิจารณา ดังนี้

- ข้อคิดจากนักการทูตไทยคือหม่อมราชวงศ์เกษมสโมสร เกษมศรี ที่ผู้เขียนหนังสือนี้เคยทราบมา คือความสำคัญในการรู้ประเมินจังหวะ เวลาว่า เมื่อไรควรทำ เมื่อไรควรรอ เมื่อไรควรตัดสินใจ เมื่อไรควร ลงมือ หรือเมื่อเห็นการตัดสินใจหรือการเคลื่อนไหวของอีกฝ่าย ก็ต้อง รู้ประเมินว่า “Why now?” หรือในทางกลับกันคือ “Why not now?”
- การรู้ประเมินว่าเมื่อไรควรพอใจเท่าที่เป็นไปได้หรือเมื่อพบกับทางเลือก ที่คิดว่าดีพอก็ไม่ต้องหาอื่นอีกต่อไป (satisficing) และเมื่อไรเป็นเวลา ควรรุกเพื่อให้ได้มากที่สุดหรือควรมองหาจนพบทางเลือกที่ดีที่สุด (optimizing) (Simon 1996, 165) และใกล้เคียงกับการประเมิน เรื่องนี้จากข้อพิจารณาในทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คือ การรู้วินิจฉัยความแตกต่างระหว่างความพอใจที่ประเมินจาก absolute gains คือดูที่ยอดรวมผลตอบแทนที่จะได้รับว่าน่าพอใจ หรือยัง กับความพอใจที่ประเมินจาก relative gains คือเปรียบเทียบ ผลที่ตนเองได้รับเทียบกับที่คนอื่น ๆ ได้ ว่าแตกต่างกันมากน้อย เพียงใด ความพอใจไม่พอใจแบบหลังเกิดจากความแตกต่างที่พบ จากการเปรียบเทียบ (Schweller 1996)
- ข้อคิดจาก Henry Kissinger ที่เสนอให้มองหาสิ่งที่จะใช้เป็น acid test สำหรับใช้วัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายและ ยุทธศาสตร์ที่ตัดสินใจว่าจะดำเนิน เพื่อติดตามผลของนโยบายได้ อย่างตรงไปตรงมาและอย่างเป็นวัตถุวิสัย ซึ่งมีทั้งเกณฑ์เฉพาะที่วัด จากประสิทธิภาพและประสิทธิผลของแนวทางและวิธีการที่เลือก มาใช้จัดการกับเรื่องนั้น อีกส่วนหนึ่งเป็นเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการเมือง ของนโยบายต่างประเทศ สำหรับเกณฑ์แบบหลังนี้ เขาเสนอว่า “The acid test of a policy ...is its ability to obtain domestic

support. This has two aspects: the problem of legitimizing a policy within the governmental apparatus ... and that of harmonizing it with the national experience.” และถ้าหากว่ามีช่องว่างระหว่างวิสัยทัศน์ของนโยบายกับความเข้าใจที่มีอยู่ตามประสบการณ์ของคนทั่วไป คนที่มีหน้าที่เป็นสะพานเชื่อมให้ 2 ด้านนี้รับกันได้เพื่อให้นโยบายได้รับการสนับสนุนก็คือคนที่เป็นผู้นำ (Kissinger 1964, 326 – 329)

- ข้อคิดจาก Alexander George เสนอการรู้จักชั่งน้ำหนัก 3 ด้านระหว่าง (1) คุณภาพของนโยบายที่ได้มาจากการประเมินอรรถประโยชน์ที่จะได้รับ เทียบกับต้นทุนที่ต้องจ่าย ค่าเสียโอกาส และอัตราเสี่ยงที่ยอมรับได้ (2) นโยบายได้รับความสนับสนุนทางการเมืองอย่างเพียงพอทั้งจากภายในประเทศและต่างประเทศ และ (3) การบริหารจัดการเวลาและทรัพยากรอื่นๆ รวมทั้งการจัดการผลกระทบและผลข้างเคียงอันเกิดจากการตัดสินใจในด้านแรกและด้านที่ 2 (George 2006)
- สุดท้ายคือข้อคิดจาก Isaiah Berlin ว่าด้วย pluralism of values (Berlin 1990) ที่ผู้ดำเนินนโยบายพึงตระหนักว่าคุณค่าต่างๆ ที่เป็นเป้าหมายอันพึงประสงค์ เช่น เสรีภาพ ความมั่นคงปลอดภัย ความเสมอภาค ความสงบเรียบร้อยในสาธารณะ ความเป็นธรรม เหล่านี้ อาจไม่ได้มาพร้อมกัน หรือต้องเลือกแล้วว่า จะรักษาเรื่องไหนไว้ และจะยอมให้คุณค่าด้านอื่นถูกระทบมากน้อยเพียงใด ในเงื่อนไขแบบใด

ถ้าอนุญาตให้ Morgenthau มาเป็นผู้สรุปข้อคิดทั้งหมดที่ยกมานี้ เขาคงเสนอความหมายของ prudence ออกมาในทางที่เห็นธรรมชาติมนุษย์มีดีกว่าที่พบในความคิด Berlin เช่นที่เขาเสนอไว้นานแล้วว่า โลกการเมืองระหว่างประเทศ

We have no choice between power and the common good. To act successfully, that is, according to the rules of the political art, is political wisdom. To know with despair the political act is inevitably evil, and to act

nevertheless, is moral courage. To choose among several expedient actions the least evil one is moral judgment. In the combination of political wisdom, moral courage and moral judgement, man reconciles his political nature with his moral destiny. That this conciliation is nothing more than a modus vivendi, uneasy, precarious, and even paradoxical, can disappoint only those who prefer to gloss over and to distort the tragic contradictions of human existence with the soothing logic of a specious concord. (Morgenthau 1946, 203)

เก้า

ความผิดพลาดเป็นครูที่ดีกว่าความสำเร็จ แต่การใช้บทเรียนจากอดีต มาทำความเข้าใจสถานการณ์ใหม่ต้องระวังข้อจำกัดตรงที่ความพยายามจะป้องกัน มิให้เกิดข้อผิดพลาดซ้ำรอยเดิม หรือการเตรียมการอย่างที่เราเรียกว่า “fighting the last war” จากการเรียนรู้จากสงครามที่เพิ่งจบลงไปอาจทำให้เกิดข้อผิดพลาดใหม่ ขึ้นมาได้ไม่ยาก ทั้งนี้เพราะการใช้บทเรียนจากอดีตกลายเป็นการยึดความรู้ชุดนั้น มาจัดยุทธศาสตร์การต่างประเทศและความมั่นคงต่อไป โดยไม่ให้ความสำคัญต่อ เงื่อนไขความขัดแย้งใหม่อย่างเพียงพอ ไม่ว่าจะเป็นคู่ขัดแย้งใหม่ที่มีขีดความสามารถ และองค์ประกอบภายในต่างจากฝ่ายตรงข้ามเดิม เทคโนโลยีใหม่ที่มาเปลี่ยนสภาพ การทำสงครามรวมทั้งคุณสมบัติของทหารในการทำการรบ และปัญหาที่เป็นข้อขัดแย้ง มีผลกระทบต่อผลประโยชน์สำคัญๆ ไม่เหมือนเดิม (May 1973) ดังนั้น เมื่อการ เปลี่ยนแปลงเป็นของแน่นอน มีอะไรจากอดีตที่จะให้การเรียนรู้ได้บ้าง

การสังเคราะห์บทเรียนจากการต่างประเทศในสมัยสงครามเย็นได้อุปกรณ์ การเรียนรู้จากความผิดพลาดที่มีประโยชน์สำหรับการวางนโยบายมาเรื่องหนึ่ง นั้นคือ บทเรียนจากอดีตให้แบบฝึกหัดที่ดีมากสำหรับฝึกตั้งคำถามตรวจสอบฐานคิด อันเป็นที่มาของนโยบายหรือฐานคิดรองรับยุทธศาสตร์ต่างๆ ว่าสมเหตุสมผล หรือ ควรตั้งข้อสงวนต่อฐานคิดนั้นเพื่อไว้บ้างเพียงใด ว่าถ้าหากว่ามันจริง มันจริงเพราะ อะไร และในเงื่อนไขไหน เหตุผลนั้นและเงื่อนไขนั้นดำรงอยู่ในสถานการณ์ที่

เปลี่ยนแปลงไปเรื่อย หรือว่าความเข้าใจที่ได้มาจากการปฏิบัติทำให้ต้องย้อนกลับมาตั้งคำถามต่อฐานคิดที่เคยรับว่าสมเหตุสมผลนั้นใหม่ ว่าไม่น่าจะถูกต้อง หรือไม่ถูกต้องทั้งหมด และเมื่อฐานคิดอันเป็นที่มาของนโยบายและรองรับยุทธศาสตร์ไม่ถูกต้องหรือไม่ถูกต้องทั้งหมดเสียแล้ว จะต้องเปลี่ยนนโยบายหรือจะต้องยกเครื่องยุทธศาสตร์ส่วนไหนออกมาใหม่อย่างไร

ฐานคิดที่ใช้กำหนดนโยบายในสมัยสงครามเย็นมาจากวิธีคิดแบบเทียบเคียงเหตุการณ์หนึ่งกับอีกเรื่องหนึ่ง และใช้ภาษาความเปรียบมานำเสนอแทนฐานคิด แต่ภาษาความเปรียบที่ให้ภาพพจน์ชัดเจนเกี่ยวกับฐานคิดทางยุทธศาสตร์ บางทีก็ซ่อนความผิดพลาดในตัว ความไม่สมเหตุสมผลไว้หลังความแจ่มชัดของมัน (Khong 1992)

ตัวอย่างชัดเจนในเรื่องนี้ คือการใช้ความเปรียบในเรื่องโดมิโนมานำเสนอฐานคิดที่รองรับการดำเนินนโยบายของสหรัฐฯ ในการเข้าสกัดกั้นการแผ่อิทธิพลของคอมมิวนิสต์ในสมัยสงครามเย็น จึงขอใช้เรื่องนี้เป็นตัวอย่างแสดงวิธีตรวจสอบฐานคิดสำหรับการเรียนรู้และวางนโยบายและยุทธศาสตร์ โดยสังเขป

กล่องข้อความที่ 3

“ทฤษฎีโดมิโน” ใช้การล้มของตัวต่อโดมิโนตัวแรกแล้วกระทบพาให้โดมิโนตัวถัดไปล้ม และตัวอื่นๆ ที่ตั้งเรียงต่อจากนั้นล้มตามกันไปหมดมาแสดงถึงสถานการณ์ระหว่างประเทศที่เมื่อประเทศหนึ่งกลายเป็นคอมมิวนิสต์ ในเวลาอีกไม่นาน ประเทศที่ใกล้เคียงก็จะกลายเป็นคอมมิวนิสต์ตามกันไปด้วย โดมิโน จึงเป็นการใช้ภาพพจน์ทางภาษาในการต่างประเทศที่ส่งผลอย่างกว้างขวางในการมองภัยคุกคาม การต่อสู้ป้องกัน และขจัดอันตราย และผลกระทบที่ร้ายต่อบ้านเมืองและผู้คนตลอดทั่วทั้งภูมิภาคที่เกิดขึ้นตามมา (Deutsch 1968, 44)

เมื่อการใช้ภาษาในการต่างประเทศออกฤทธิ์ส่งผลกระทบต่อชีวิตและความอยู่รอดของผู้คนจำนวนมากเช่นนี้ ความชำนาญในการใช้การต่างประเทศของนักการทูต นอกเหนือจากความสามารถในการใช้ภาพพจน์ทางภาษามาเป็นหลักการและเหตุผลในการกำหนดแนวทาง

ยุทธศาสตร์การต่างประเทศเพื่อการสื่อสารความเข้าใจอย่างมีประสิทธิภาพตามที่ต้องการแล้ว ยังต้องรวมถึงความสามารถในการสอบทานและตรวจสอบฐานคิดและตรวจสอบสมมุติฐานที่แฝงอยู่ในภาพพจน์ภาษาที่นำมาเป็นเหตุผลและเป็นหลักสำหรับการวางนโยบาย หรือเป็นความคิดเบื้องหลังแนวทางยุทธศาสตร์ ว่าการใช้ภาษาในการต่างประเทศแบบนั้นมีความสมเหตุสมผลต่อการวางยุทธศาสตร์ตลอดสายเพียงใด ตั้งแต่การใช้เป็นกรอบกำหนดมุมมองสาเหตุเงื่อนไขของสถานการณ์ การคาดหวังเกี่ยวกับผลที่จะตามมา และการเสนอแนวทางจัดการกับสถานการณ์ ภาพพจน์ความเปรียบที่นำมาใช้ในทางยุทธศาสตร์มีช่องว่างและจุดอ่อนตรงไหนอย่างไรหรือไม่ ใช้ได้แค่ไหน ข้อจำกัดอยู่ตรงไหน หรือมีความผิดพลาดอย่างไรบ้าง (Jervis and Snyder, eds. 1991)

ในการตรวจสอบภาษาการต่างประเทศเชิงยุทธศาสตร์แบบนี้ ถ้าใช้ตัวอย่างจาก “ทฤษฎีโดมิโน” อย่างน้อยที่สุดที่ควรตั้งคำถาม คือ :-

- การเปรียบสถานการณ์กับการล้มของตัวโดมิโน เท่ากับใช้สถานการณ์ที่มีเงื่อนไขแบบหนึ่งมากำหนดมุมมองเกี่ยวกับสถานการณ์ที่กำลังเกิดขึ้น เมื่อเห็นการใช้แบบนี้ เราต้องพิจารณาว่า เงื่อนไขในสถานการณ์ของตัวโดมิโนที่ตั้งเรียงกัน พาให้เข้าใจสถานการณ์ที่กำลังพิจารณาไปอย่างไร และมีฐานข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ในสถานการณ์นั้นเพียงพอให้มองไปแบบโดมิโนได้ตรงไหน
- ถ้าเหตุผลผลในการล้มของตัวโดมิโน คือ แรงผลักและทิศทางการล้มอะไรคือแรงผลักที่ทำงานอยู่ในสถานการณ์ที่กำลังพิจารณาเปรียบด้วยโดมิโน และจากเหตุที่เป็นแรงผลักไปสู่ผล คือการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นคอมมิวนิสต์ แรงผลักนี้ทำงานส่งผลอย่างไรแน่ และตรงไหนในสถานการณ์ที่กำลังพิจารณาที่อาจใช้แย้งได้ว่า การเรียงตัวกันของประเทศในภูมิภาคไม่เป็นเหมือนตัวโดมิโน และเปรียบอย่างนั้นไม่ได้ หรือเปรียบได้ แต่เข้าใจจากแง่มุมนั้นอย่างเดียวยังไม่พอ และควรมองสถานการณ์นั้นด้วยกรอบความเข้าใจแบบอื่นเพิ่มเติมให้เห็น

ถึงความเป็นไปได้ลักษณะอื่นๆ หรือเสนอฉากทัศน์ที่แตกต่างออกมา
ในแบบอื่นๆ ได้

- ในการใช้โดมิโน (หรือ x) มาเป็นภาพพจน์เปรียบเทียบให้เข้าใจสถานการณ์
เป็นการใช้ภาษาที่ต้องตามตรวจสอบต่อว่า การเปรียบเทียบนั้นส่งผลให้
เห็นว่า อะไรคือสิ่งที่ต้องเข้าไปป้องกันรักษาให้ตั้งอยู่มั่นคง สิ่งนั้น
เป็นผลประโยชน์อย่างไร เป็นผลประโยชน์ในลักษณะไหนแน่ และ
มีความสำคัญในขั้นไหนต่อเรา หรือต่อพันธมิตรของเรา เหตุที่ต้องหา
ทางป้องกันไม่ให้เกิดขึ้นมากกระทบต่อสิ่งที่ต้องรักษาให้ตั้งอยู่ได้มั่นคง
นั้นได้แก่อะไร และในการระงับเหตุเช่นนั้นไม่ให้เกิดขึ้นมาได้ จะต้อง
ทำอะไรและทำอย่างไร

เช่น ถ้าไม่ยอมให้โดมิโนตัวอื่นๆ ล้ม ก็ต้องป้องกันตัวแรกไม่ให้ล้ม
จากการเปรียบเทียบนี้ต้องตั้งคำถามต่อว่า ตรงไหนคือโดมิโนตัวแรก ทำไม
จึงเป็นตรงนั้น เหตุที่จะทำให้ตัวแรกล้มนั้นคืออะไร เหตุนั้นอยู่ที่ไหน
ใครและอะไรที่จะช่วยป้องกันมิให้โดมิโนตัวแรกล้ม การป้องกันควร
ทำอย่างไร ด้วยวิธีใด มีโอกาสประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด
ด้วยต้นทุนสูงเพียงใด และถ้าโดมิโนตัวแรกล้ม จะล้มไปทางไหน
(Jervis and Snyder eds., 1991)

ผู้วางยุทธศาสตร์ในสหรัฐอเมริกาที่คิดในกรอบของ “ทฤษฎี” โดมิโน
ไม่ถึงกับผิดทั้งหมดที่เปรียบเทียบสถานการณ์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วยการ
มองประเทศในภูมิภาคตั้งเรียงกันและส่งผลและผลกระทบถึงกันได้แบบตัวโดมิโนล้ม
ส่วนที่ถูกคือมองความตั้งใจและความปรารถนาของผู้นำประเทศคอมมิวนิสต์คือ
จีนและเวียดนามเหนือและขบวนการคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคได้ถูกต้องที่สนับสนุน
การปฏิวัติคอมมิวนิสต์ให้แก่กระจายจากที่หนึ่งไปสู่ที่อื่นๆ และต้องการเห็นความ
สำเร็จของการปฏิวัติในที่หนึ่งหนุนการปฏิวัติในที่อื่นๆ

แต่การมองความตั้งใจมองแผนการของฝ่ายตรงข้ามได้อย่างถูกต้องนี้
ยังมีได้หมายความว่าแนวทางยุทธศาสตร์ที่ใช้เข้าไปสกัดความตั้งใจของฝ่ายตรงข้าม
ไม่ประสบความสำเร็จได้นั้น จะต้องถูกต้องตามไปด้วย สิ่งและผู้วางแผนยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ
ไม่ได้พิจารณา คือ อะไรคือผลประโยชน์สำคัญหรือผลประโยชน์ทางยุทธศาสตร์ของ

สหรัฐฯ ที่สหรัฐฯ เห็นว่าจะได้รับผลกระทบถ้าไม่เข้าไปช่วยป้องกันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จากความตั้งใจขยายตัวของผู้นำโลกคอมมิวนิสต์ ถ้าผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ในเรื่องนี่คือความน่าเชื่อถือในทางยุทธศาสตร์ทั้งในสายตาของพันธมิตร และในการประเมินของฝ่ายตรงข้ามคือสหภาพโซเวียต ก็ต้องถามตามต่อไปว่า แนวทางและวิธีการป้องกันผลประโยชน์เรื่องนี้ทำแบบไหนได้บ้าง และถ้าหนึ่งในนั้นจำเป็นว่าต้องเข้าไปช่วยป้องกันสักครั้งไม่ให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นคอมมิวนิสต์ วิธีป้องกันนั้นมีอะไรบ้าง สหรัฐฯ ควรทำแค่ไหนและควรตั้งเป้าหมายไว้แบบไหนเพียงไร เพื่อรักษาความน่าเชื่อถือ และถ้าหากที่เลือกทำไปนั้นไม่สำเร็จจะกระทบต่อความน่าเชื่อถือของสหรัฐฯ ในแ่งไหน และเพียงใด

หลักข้อนี้อาจแสดงด้วยคำกล่าวอันเป็นที่รู้จักกันดีของ Alfred North Whitehead นักคณิตศาสตร์และนักปรัชญาชาวอังกฤษ ที่ว่า “It requires a very unusual mind to undertake the analysis of the obvious.” แต่สำหรับคนในฝ่ายปฏิบัติ มีหลักง่ายกว่านั้น และมาจากคำกล่าวของเขาเช่นกัน หลักนั้นมีว่า “Seek simplicity and distrust it”

การใช้หลักข้อนี้ อาจตั้งต้นการดำเนินยุทธศาสตร์ที่ผ่านความเห็นชอบและการตัดสินใจมาแล้วด้วยความวางใจและเชื่อมั่นก่อน ว่ายุทธศาสตร์ที่มาจากฐานคิดอันเข้าใจง่ายและแจ่มชัดนั้นสมเหตุสมผล และเมื่อวิธีการดำเนินตามยุทธศาสตร์นั้นไม่สำเร็จ จุดแก้ไขที่ต้องพิจารณาในขั้นแรกก็คือระดับปฏิบัติการ ว่าอาจดำเนินการไม่ถูกต้อง ขาดการสนับสนุนที่ดี ขาดการฝึกฝนที่เพียงพอ หรืออาจเป็นปัญหาในระดับอำนาจการที่ประสานกันไม่ดี จัดงบประมาณจัดสรรทรัพยากรไม่เหมาะสม บริหารยุทธศาสตร์ผิดหรือป็นเกลียวกัน แต่ถ้าระดับปฏิบัติการก็ปรับปรุงแล้ว ระดับอำนาจการก็ปรับเปลี่ยนแล้ว ปัญหาที่ยังคงอยู่ การจะปรับแต่เพียงวิธีใหม่มาแทนวิธีเก่า โดยไม่ตรวจสอบความสมเหตุสมผลหรือความผิดพลาดของฐานคิดที่รองรับนโยบายหรือกำหนดยุทธศาสตร์ ไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นการเรียนรู้ เป็นแต่เพียงการหาทางซ่อมของเก่าเพื่อใช้งานต่อไป ถึงจุดนี้แล้วถ้าหากยังไม่มีการสงสัย ก็ควรเริ่มตั้งข้อสงสัยต่อฐานคิดทางยุทธศาสตร์อันแจ่มชัดและเข้าใจง่ายนั้นได้แล้ว

แต่การตระหนักว่าความผิดพลาดของนโยบายและยุทธศาสตร์มาจากปัญหาในระดับวิถีคิดของผู้กำหนดนโยบาย ก็เป็นปัญหาทางการเมืองที่แก้ยากอยู่

ในตัวของมันเอง เพราะจะไม่มีผู้นำผู้กำหนดนโยบายคนไหนที่จะยอมรับโดยง่ายว่า ต้นตอของปัญหามาจากวิถีคิดที่ผิดพลาดของตน และอยู่ในความรับผิดชอบของตนเองที่จะต้องแก้ไข นอกจากผลของความผิดพลาดนั้นจะทบทวีมากขึ้นจนไม่อาจปฏิเสธหรือหลีกเลี่ยงได้อีกต่อไป ความผิดพลาดจึงเป็นครูที่ดี แต่บางครั้งก็เรียกการการเรียนรู้ที่สูงลิ่ว ความสามารถทางการทูตและการเจรจาจึงมิได้มีไว้แต่เฉพาะสำหรับดำเนินกับรัฐอื่น ฝ่ายอื่นเท่านั้น บางครั้ง การเจรจาที่ยากที่สุดในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ คือการเจรจาในฝ่ายเดียวกันเอง เพื่อให้ผู้กำหนดนโยบายยอมเปลี่ยนแนวทางนโยบายที่มาจากฐานคิดที่ผิดพลาด คนที่ออกหน้ามาซื้อข้อผิดพลาด speaking truth to power ต้องมีความกล้าหาญทางศีลธรรม และระบบที่รักษาและสนับสนุนการเรียนรู้ก็ต้องเป็นระบบที่สนับสนุนความกล้าหาญทางศีลธรรมเช่นกัน

สิบ

การเมืองระหว่างประเทศและนโยบายต่างประเทศดำเนินอยู่บนเส้นเวลาที่ไม่ไม่มีใครควบคุมหรือกำหนดได้โดยลำพังคนเดียว ไม่ว่าจะมีความอำนาจในครอบครองสมรรถนะกระทำการ และเจตจำนงความตั้งใจมั่นคงหนักแน่นเพียงใด ส่วนความรู้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของสมรรถนะกระทำการเท่านั้น และไม่ใช่อันไหนเพียงพอสำหรับความสำเร็จเสมอไป แต่ขณะเดียวกัน ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศบนเส้นเวลาของการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติด้วยศิลปะของความเป็นไปได้ ทั้งผู้นำผู้วางนโยบายกับนักการทูตผู้หาทางดำเนินการเพื่อให้นโยบายเกิดผลตามเป้าหมาย ยุทธศาสตร์ ก็ต้องคิดถึงสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ คิดถึงสิ่งที่เหมือนมีข้อจำกัดอันยากจะฝ่าข้าม คิดถึงสิ่งที่ไม่อาจจะควบคุมกำหนดทั้งหมดได้ คิดเพื่อหาทางทำให้มันเป็นไปได้ เท่าที่จะสามารถทำได้อย่างดีที่สุด ในทุกๆ ส่วนที่เป็นไปได้ (Weber 1946)

บทอธิษฐานเพื่อความสงบใจของ Reinhold Niebuhr นักศาสนศาสตร์และนักคิด ที่นักทฤษฎีและนักปฏิบัติในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหลายคนนิยม จึงน่าจะเหมาะเป็นหลักประการสุดท้ายที่การทูตข้ามสมุทรมุ่งนำเสนอสำหรับการงานด้านการทูตและการต่างประเทศ บทอธิษฐานนั้นมีว่า

God grant me the serenity to accept the things I cannot change, courage to change the things I can, and wisdom to know the difference.

รายการอ้างอิง

คึกฤทธิ์ ปราโมช, หม่อมราชวงศ์. (2512). *สถานการณ์รอบบ้านเรา*. พระนคร : สำนักพิมพ์บรรณาคาร.

คึกฤทธิ์ ปราโมช, หม่อมราชวงศ์. (2513). *สงครามร้อน*. พระนคร : สำนักพิมพ์บรรณาคาร.

คึกฤทธิ์ ปราโมช, หม่อมราชวงศ์. (2515). *มลายูรำกริช*. พระนคร : สำนักพิมพ์บรรณาคาร.

คึกฤทธิ์ ปราโมช, หม่อมราชวงศ์. (2557). *สงครามปาก*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ดอกหญ้า 2000.

เพ็ญศรี ดูก. (2542). *การต่างประเทศกับเอกราชและอธิปไตยของไทย*. กรุงเทพฯ : ราชบัณฑิตยสถาน.

สมบัติ จันทรวงศ์. (2549). *บทสนทนาของเพลโต*. กรุงเทพฯ : คบไฟ.

สุรพงษ์ ชัยนาม. (2550). *การทูต - การเมืองไม่ใช่เรื่องส่วนตัว*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ศยาม.

สุรพงษ์ ชัยนาม. (2561 ก). *นโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านในยุคสงครามเย็น : สี่กรณีศึกษาเปรียบเทียบ นโยบายของไทยต่อบรูไน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สยาม.*

สุรพงษ์ ชัยนาม. (2561 ข). *นโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านในยุคสงครามเย็น : สี่กรณีศึกษาเปรียบเทียบ นโยบายของไทยต่ออินโดนีเซีย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สยาม.*

สุรพงษ์ ชัยนาม. (2561 ค). *นโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านในยุคสงครามเย็น : สี่กรณีศึกษาเปรียบเทียบ นโยบายของไทยต่อฟิลิปปินส์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สยาม.*

สุรพงษ์ ชัยนาม. (2561 ง). *นโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านในยุคสงครามเย็น : สี่กรณีศึกษาเปรียบเทียบ นโยบายของไทยต่อสิงคโปร์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สยาม.*

หยุด แสงอุทัย. (2498). ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองต่างประเทศกับการเมืองภายในประเทศ. สราญรมย์ กรุงเทพฯ: *สโมสรสราญรมย์* กระทรวงการต่างประเทศ.

อรุณ ภาณุพงศ์. (2564). *การทูตและการระหว่างประเทศ*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ

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

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

Ayoob, Mohammed. (1991). The Security Problematic of the Third World. *World Politics*, 43 (2), 257 – 283.

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

- Berlin, Isaiah. (1990). *The Crooked Timber of Humanity: Chapters in the History of Ideas*, Henry Hardy (ed.), London: John Murray.
- Booth, Ken and Nicholas J. Wheeler. (2008). *The Security Dilemma: Fear, Cooperation and Trust in World Politics*. New York: Palgrave MacMillan.
- Bull, Hedley and Adam Watson, eds. (1984). *The Expansion of International Society*. Oxford: Clarendon Press.
- Buzan, Barry. (1991). *People, State and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. 2nd Edition. Boulder: Lynne Rienner.
- Buzan, Barry and Ole Waever. (2003). *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cain, Peter J. and Anthony G. Hopkins. (2016). *British Imperialism: Innovation and Expansion, 1688 - 2015*. 3rd edition. London: Routledge.
- Carlsnaes, Walter. (1992). The Agent-Structure Problem in Foreign Policy Analysis. *International Studies Quarterly*, 36 (3), 245-270.
- Carr, E. H. (1964). *The Twenty Years' Crisis, 1919 – 1939: An Introduction to the Study of International Relations*. New York: Harper & Row.
- Chiaruzzi, Michele. (2016). *Martin Wight on Fortune and Irony in Politics*. New York: Palgrave MacMillan.
- Christie, Clive J. (2001). *Ideology and Revolution in Southeast Asia, 1900 – 1980: Political Ideas of the Anti-Colonial Era*. Richmond: Curzon.

- Clinton, W. David. (1994). *Two Faces of National Interest*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.
- David, Stephen R. (1991). *Choosing Sides: Alignment and Realignment in the Third World*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Deutsch, Karl W. (1957). *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press.
- Deutsch, Karl W. (1963). *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*. New York: Free Press.
- Deutsch, Karl W. (1968). *The Analysis of International Politics*. Englewood Cliffs: Prentice – Hall Inc.
- Dixit, Avinash K. and Barry J. Nalebuff. (2008). *The Art of Strategy: A Game Theorist's Guide to Success in Business and Life*. New York: W. W. Norton & Company.
- Dockrill, Saki R. and Geraint Hughes, eds. (2006). *Palgrave Advances in Cold War History*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Dreisbach, Kai. (2004). Between SEATO and ASEAN: The United States and the Regional Organization of Southeast Asia. In Marc Frey, Ronald W. Pruessen, and Tan Tai Yong, eds. *The Transformation of Southeast Asia: International Perspectives on Decolonization*. Singapore: Singapore University Press, 241 – 256.
- Gallagher, John and Ronald Robinson. (1953). The Imperialism of Free Trade. *The Economic History Review*, 6 (1), 1 – 15.
- George, Alexander. (2006). *On Foreign Policy: Unfinished Business*. Boulder: Paradigm Publishers.

- Gilpin, Robert G. (1986). The Richness of the Tradition of Political Realism. In Robert O. Keohane, eds. *Neorealism and Its Critics*. New York: Columbia University Press.
- Gordon, Bernard K. (1987). Indochina: Still the Cockpit. In Ilpyong J. Kim, ed. *The Strategic Triangle: China, the United States and the Soviet Union*. New York: Paragon House.
- Graebner, Norman B., ed. (1976). *The Cold War: A Conflict of Ideology and Power*. 2nd Edition Lexington: Heath.
- Handel, Michael. (1990). *Weak States in the International System*. London: Frank Cass.
- Hartshorne, Richard. (1950). The Functional Approach in Political Geography. *Annals of the Association of American Geographers*, 40 (2), 95 – 130.
- Haslam, Jonathan. (2011). *Russia's Cold War: From the October Revolution to the Fall of the Wall*. New Haven: Yale University Press.
- Hill, Christopher. (2003). *The Changing Politics of Foreign Policy*. New York: Palgrave MacMillan.
- Holsti, K.J. (1983). *International Politics: A Framework for Analysis*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Jervis, Robert. (1976). *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Jervis, Robert and Jack Snyder, eds. (1991). *Dominoes and Bandwagons: Strategic Beliefs and Great Power Competition in the Eurasian Rimland*. New York: Oxford University Press.
- Johnson, Chalmers. (2000). *Blowback: The Costs and Consequences of American Empire*. New York: Metropolitan Books.

- Kerns, Doris. (1977). *Lyndon Johnson and the American Dream*. New York: Signet.
- Khong, Yuen Foong. (1992). *Analogies at War: Korea, Munich, Dien Bien Phu and the Vietnam Decision of 1965*. Princeton: Princeton University Press.
- Kissinger, Henry A. (1964). *A World Restored*. New York: Grosset & Dunlap Universal Library Edition.
- Knorr, Klaus. (1976). Threat Perception. In Klaus Knorr, ed. *Historical Dimensions of National Security Problems*. Lawrence: The University Press of Kansas, 78 – 119.
- McMahon, Robert J. (1999). *The Limits of Empire: The United States and Southeast Asia Since World War II*. New York: Columbia University Press.
- May, Ernest R. (1973). *“Lessons” of the Past: The Use and Misuse of History in American Foreign Policy*. New York: Oxford University Press.
- Mearsheimer, John. (2014). *The Tragedy of Great Power Politics*. Updated Edition. New York: Norton.
- Mearsheimer, John. (2018). *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*. New Haven: Yale University Press.
- Mearsheimer, John and Stephen Walt. (2007). *The Israel Lobby and US Foreign Policy*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Ministry of Foreign Affairs, Socialist Republic of Vietnam. (1979). *The Truth: Vietnam-China Relations Over the Last Thirty Years*. Hanoi: Ministry of Foreign Affairs.

- Mitchell, Aaron Wess and John Hulsman. (2009). *The Godfather Doctrine: A Foreign Policy Parable*. Princeton: Princeton University Press.
- Morgenthau, Hans J. (1946). *Scientific Man Vs. Power Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Morgenthau, Hans J. (1948). *Politics among Nations: The Struggle of Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf.
- Morgenthau, Hans J. (1951). *In Defense of the National Interest: A Critical Examination of American Foreign Policy*. New York: Alfred A. Knopf.
- Morgenthau, Hans J. (1952). ‘Another Great Debate’: The National Interest of the United States. *American Political Science Review*, 46 (4), 961 – 988.
- Morgenthau, Hans J. (1985). *Politics among Nations: The Struggle of Power and Peace*. 6th edition. Revised by Kenneth W. Thompson. New York: Alfred A. Knopf.
- Morgenthau, Hans J. (2013). The Future of Diplomacy. In Robert J. Art and Robert Jervis, eds. *International Politics*. Jersey City: Pearson, 136 – 146.
- Neustadt, Richard E. and Ernest R. May. (1988). *Thinking in Time: The Uses of History for Decision Makers*. New York: Simon & Schuster.
- Niebuhr, Reinhold. (1960). *Moral Man and Immoral Society*. New York: Charles Scribner’s Sons.
- Pak, Shun Ng. (2005). From ‘Poisonous Shrimp’ to ‘Porcupine’: An Analysis of Singapore’s Defence Posture Change in the Early 1980s. *Working Paper No. 397*, Strategic and Defence Studies Centre, the Australian National University.

- Panikkar, K. M. (1943). *The Future of South-East Asia*. London: George, Allen and Unwin.
- Philpott, Daniel. (2001). *Revolutions in Sovereignty*. Princeton: Princeton University Press.
- Roberts, Christopher. (2011). Region and Identity: The Many Faces of Southeast Asia. *Asian Politics & Policy*, 3 (3), 365-382.
- Rose, Gideon. (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, 51 (1), 144 – 72.
- Schmitt, Carl. (2007). *The Concept of the Political*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Schweller, Randall C. (1996). Neorealism's Status-Quo Bias: What Security Dilemma? *Security Studies*, 5 (3), 90 – 121.
- Simon, Herbert A. (1996). *Models of My Life*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Singapore Government Press Release. (1983). Speech by Mr. Goh Chok Tong, Minister of Defence and Second Minister for Health, at the RSAF Graduation Ceremony at Paya Lebar Airport.
- Skidmore, David, ed. (1997). *Contested Social Orders and International Politics*. Nashville: Vanderbilt University Press.
- Snyder, Glenn H. (1996). Process Variables in Neorealist Theory. *Security Studies*, 5 (3), 167 – 192.
- Snyder, Glenn H. (1997). *Alliance Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Spruyt, Hendrik. (1996). *The Sovereign States and Its Competitors: An Analysis of Systems Change*. Princeton: Princeton University Press.

- Stein, Arthur A. (1990). *Why Nations Cooperate: Circumstance and Choice in International Relations*. Ithaca: Cornell University Press.
- Stoessinger, John G. (1976). *Henry Kissinger: The Anguish of Power*. New York: Norton.
- Stoessinger, John G.. (1985). *Crusaders and Pragmatists: Movers of Modern American Foreign Policy*. 2nd ed. New York: W. W. Norton Company.
- Thompson, Kenneth W. (1955). Beyond National Interest: A Critical Evaluation of Reinhold Niebuhr's Theory of International Politics. *Review of Politics*, 17 (2), 167 – 188.
- Thompson, Nicholas. (2009). *The Hawk and the Dove: Paul Nitze, George Kennan and the History of the Cold War*. New York: Henry, Holt and Company.
- Thucydides. (1996). *The Landmark Thucydides: A Comprehensive Guide to the Peloponnesian War*. A newly revised edition of the Richard Crawley translation. Edited by Robert B. Strassler. With an introduction by Victor Davis Hanson. New York: Touchstone.
- Walt, Stephen. (1987). *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press.
- Waltz, Kenneth N. (1979). *Theory of International Politics*. Reading, Mass: Addison-Wesley.
- Weber, Marianne. (1926). *Max Weber*. Tuebingen: J. C. B. Mohr.
- Weber, Max. (1946). Politics as a Vocation. In *From Max Weber: Essays in Sociology*. Edited and translated by H. H. Gerth and C. Wright Mills. Oxford: Oxford University Press, 77 - 128.

Wight, Martin. (1968). Why Is There No International Theory? In Herbert Butterfield and Martin

Wight, eds., *Diplomatic Investigations: Essays in the Theory of International Politics*. Cambridge: Harvard University Press, 17 – 34.

Wolfers, Arnold and Laurence W. Martin, eds. With an introduction and commentary. (1956). *The Anglo-American Tradition in Foreign Affairs: Readings from Thomas More to Woodrow Wilson*. New Haven: Yale University Press.

Wolfers, Arnold. (1962). *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

การทูตข้ามสมุท นำงานวิจัยนโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านทางทะเล ในยุคสงครามเย็น ที่ศึกษาผ่านมุมมองของนักการทูตและเอกสารในฝ่ายไทย มาจัดการความรู้และสังเคราะห์ออกมาเป็นกรอบสำหรับอ่านความหมายของเหตุปัจจัยในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศระดับภูมิภาค ยุทธศาสตร์ของมหาอำนาจและโครงสร้างอำนาจในระดับโลกที่ส่งผลเข้ามากระทบการเมืองระหว่างประเทศและความมั่นคงของภูมิภาคและแนวทางการอ่านผลประโยชน์แห่งชาติในการกำหนดนโยบายต่างประเทศกับอิทธิพลของปัจจัยอุดมการณ์ในปัญหาการเมืองของการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ

นอกจากกรอบสำหรับอ่านสถานการณ์ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศดังกล่าวแล้ว **การทูตข้ามสมุท** ยังจัดประสบการณ์จากการต่างประเทศของไทยในสมัยสงครามเย็น ตามแนวทางของ political realism ได้ข้อสรุปออกมาเป็นหลัก 10 ประการ ด้วยความมุ่งหวังว่า หลักทั้ง 10 ประการนี้จะมีส่วนช่วยให้ภาคปฏิบัติ ซึ่งต้องรับผิดชอบงานการทูตเพื่อตอบโจทย์ที่ยากยิ่งขึ้นในปัจจุบัน และภาควิชาการด้านนโยบายต่างประเทศศึกษาที่พบกับเงื่อนไขใหม่ๆ ในการเมืองโลก ได้แง่คิดและมุมมองสำหรับจัดการกับสิ่งที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างซ้ำๆ สิ่งที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และสิ่งที่ยังคงเกิดเวียนซ้ำบนเส้นเวลาของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ศุภมิตร ปิติพัฒน์

รับราชการเป็นอาจารย์ที่ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย