



DIPLOMACY

AND

INTERNATIONAL
AFFAIRS

อรุณ ภาณุพงศ์
Arun Panupong

การทูตและ
การระหว่างประเทศ

การทูต และการระหว่างประเทศ

โดย
อรุณ ภาณุพงศ์



INTERNATIONAL STUDIES CENTER

คำนำ

ฯพณฯ ดร. อรุณ ภาณุพงศ์ ผู้เคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ และเอกอัครราชทูตในหลายประเทศ นับเป็นปูชนียบุคคลอีกท่านหนึ่งของกระทรวงการต่างประเทศ ท่านได้สร้างคุณูปการให้แก่การทูตและการต่างประเทศของไทยมาเป็นเวลาหลายสิบปี และในฐานะนักกฎหมาย ท่านยังได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นอาจารย์พิเศษให้กับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จนได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์พิเศษจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในปี พ.ศ. 2539

ในปี พ.ศ. 2529 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ระดม วงษ์น้อม คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในขณะนั้น และรองศาสตราจารย์ ฉันทิมา อ่องสุรักษ์ ได้จัด “โครงการบรรยายพิเศษเพื่อระลึกถึง ฯพณฯ ดิเรก ชัยนาม” (Direk Jayanama Memorial Lecture Series) ขึ้น เป็นโครงการพิเศษโครงการหนึ่งของคณะรัฐศาสตร์ ด้วยเล็งเห็นถึงประโยชน์ที่จะมีต่อวงวิชาการ และได้เชิญ ฯพณฯ ดร. อรุณ ภาณุพงศ์ เป็นผู้บรรยายพิเศษท่านแรกของโครงการ โดยการบรรยายได้มีขึ้นอย่างต่อเนื่องรวม 14 ครั้ง ตั้งแต่วันที่ 20 มิถุนายน 2529 จนถึงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2530 ซึ่งต่อมารองศาสตราจารย์ ฉันทิมา อ่องสุรักษ์ ได้ประมวลและเรียบเรียงคำบรรยายและคำถาม-คำตอบ ไว้อย่างดีเยี่ยม และจัดพิมพ์เป็นเล่มขึ้นเมื่อเดือนสิงหาคม 2530 โดยได้รับการสนับสนุนจากคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สมาคมรัฐศาสตร์ แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมูลนิธิเพื่อการศึกษาและวิจัยทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทบรรยายทั้ง 14 ครั้งนี้ ครอบคลุมเนื้อหาสาระของการทูตและการต่างประเทศทั้งในด้านของทฤษฎีและการปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเมืองระหว่างประเทศ การกำหนดและการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ข้อจำกัดและปัญหาในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ วิวัฒนาการและมิติของการทูต เทคนิคการเจรจาทางการทูต รวมทั้งเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานการทูตต่างๆ อาทิ พิธีการทูต เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต และนักการทูตและศิลปะการทูต โดยได้แทรกข้อคิดเห็นต่างๆ จากประสบการณ์อันยาวนานของผู้บรรยาย เป็นเอกสารที่ใช้อ้างอิงและใช้อ่านประกอบการเรียนการสอนด้านการทูตและการต่างประเทศได้อย่างดียิ่ง ถึงกับมีข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศกล่าวไว้บ่อยครั้งว่าหากจะสอบเข้าเป็นข้าราชการของกระทรวงฯ ต้องอ่านหนังสือเล่มนี้ในการเตรียมสอบ แต่ปัจจุบันหนังสือเล่มนี้ได้กลายเป็นหนังสือหายาก เนื่องจากไม่มีการตีพิมพ์มานานกว่า 30 ปี ดังนั้น ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (ISC) จึงได้จัดพิมพ์หนังสือเล่มนี้ขึ้นอีกครั้งหนึ่ง เพื่อเป็นการรำลึกถึง ฯพณฯ ดร. อรุณ ภาณุพงศ์ ในฐานะที่ท่านเคยดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (ISC) ในช่วงเวลาหนึ่ง

ในโอกาสนี้ ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (ISC) ขอกราบขอบพระคุณ ฯพณฯ ดร. อรุณ ภาณุพงศ์ ที่ได้อนุญาตให้ศูนย์ฯ จัดพิมพ์หนังสือเล่มนี้ และขอแสดงความชื่นชมรองศาสตราจารย์ ฉันทิมา อ่องสุริภักษ์ ที่ได้ประมวลและเรียบเรียงบทบรรยายทุกบทไว้อย่างดีเยี่ยม เพื่อให้ผู้ที่สนใจได้ใช้ประโยชน์เป็นเอกสารอ้างอิงด้านการทูตและการต่างประเทศสืบไป

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ

กรกฎาคม 2564

สารบัญ

•

บทที่ 1 การทูตกับเกมการเมืองระหว่างประเทศ	12
• การทูตคืออะไร	16
• การเมืองระหว่างประเทศคืออะไร	17
• เกมการเมืองระหว่างประเทศ	18
- เวที	19
- ผู้เล่น	24
- เดิมพัน	25
- กฎเกณฑ์	28
- กลวิธี	29
บทที่ 2 หลักแกนของการเมืองระหว่างประเทศ	32
• ชาติ และชาตินิยม	34
• อำนาจอธิปไตย	43
• ประโยชน์ของชาติ	46
• ความมั่นคงของชาติ	52
• อุดมการณ์	54
บทที่ 3 การกำหนดนโยบายต่างประเทศ	60
• ความจำเป็นที่ประเทศต้องกำหนดนโยบาย	62
• นโยบายคืออะไร	62
• ใครคือผู้กำหนดนโยบาย	62
• นโยบายมีหลายระดับ	66
• เวลากำหนดนโยบายคิดอย่างไร	70

บทที่ 4 การดำเนินนโยบายต่างประเทศ	82
• การติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศ	84
• เครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ	85
- การใช้กำลัง	85
- วิธีกึ่งใช้กำลังกับไม่ใช้กำลัง	89
- วิธีไม่ใช้กำลัง	93
- การดำเนินการทางการทูต	95
- การดำเนินการทางเศรษฐกิจ	96
- การดำเนินการทางจิตวิทยา	99
• ขั้นตอนการใช้เครื่องมือในการดำเนินนโยบาย	103
• การประเมินผลของการดำเนินนโยบาย และการปรับนโยบาย	104
บทที่ 5 ประสิทธิภาพของนโยบายต่างประเทศ	106
• การประเมินผลของการดำเนินนโยบาย และการปรับนโยบาย	108
- เป้าหมาย	108
- ระยะเวลาในการตัดสินใจ	109
• ลักษณะของนโยบายที่ดี	112
• การปฏิบัติตามนโยบาย	115
- ใช้เครื่องมือให้ถูกต้อง	115
- การประสานนโยบายให้ถูกต้อง	117
- การเลือกจังหวะให้ถูกต้อง	117

บทที่ 6 ข้อจำกัดและปัญหาบางประการในการดำเนิน	124
นโยบายต่างประเทศ	
• ข้อจำกัดในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ	126
- ข้อจำกัดทางกฎหมาย	126
- ข้อจำกัดทางศีลธรรม	128
• ปัญหาในการดำเนินนโยบาย	129
- ข้อจำกัดในเรื่องความสามารถของเราเอง	129
- ปัญหาข่าวสาร	133
- ปัญหาเรื่องระบอบประชาธิปไตย	137
- ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองภายใน	139
- ปัญหาเรื่องเวลา	141
- ปัญหาในเรื่องของเหตุผล	143
บทที่ 7 มิติใหม่ในการเมืองระหว่างประเทศ	150
• การเปลี่ยนการดำเนินการจากรัฐต่อรัฐเป็นกลุ่มต่อกลุ่ม	152
• ความแตกแยกในแต่ละกลุ่ม	153
• ความสำคัญของปัญหาเศรษฐกิจที่มีต่อการเมือง ระหว่างประเทศ	163
• ความร่วมมือในด้านภูมิภาค	167
• ความรุนแรง	168
บทที่ 8 วิวัฒนาการและมิติของการทูต	174
• วิวัฒนาการของการทูต	177
• มิติทางการทูต	185
- Summit diplomacy	185

- Sub-summit diplomacy	187
- Ad-hoc diplomacy	188
• การทูตแบบต่างๆ	188
- การทูตหลายฝ่ายกับการทูตโดยการประชุม	188
- การทูตเปิดกับการทูตลับ	190
- การทูตแบบขนาน	191
- การทูตทางไกล	191
บทที่ 9 งานการทูต	194
• งานด้านการเป็นตัวแทนของประเทศ	197
• งานด้านการเจรจาทางการทูต	201
• งานด้านการข่าวสาร	207
• งานด้านการคุ้มครอง ปกป้องรักษา และส่งเสริมผลประโยชน์ของคนในชาติ	213
บทที่ 10 เทคนิคการเจรจาทางการทูต	216
• รูปแบบของการเจรจา	221
• ระดับของการเจรจา	225
• ผู้ที่เข้าร่วมเจรจา	226
• สถานที่และเวลาของการเจรจา	228
• การกำหนดระเบียบวาระของการเจรจา	230
• การเตรียมการเจรจา	231
• กระบวนการเจรจาต่อรอง	233
• การสรุปผลการเจรจา	234

บทที่ 11 การทูตในองค์การระหว่างประเทศ	236
• ลักษณะทั่วไปขององค์การระหว่างประเทศ	239
- การอภิปราย	247
- การทำงานในที่ประชุม	251
- การลงมติ	254
บทที่ 12 พิธีการทูต เอกสิทธิ์ และความคุ้มกันทางการทูต	258
• พิธีการทูต	259
- ลำดับอาวุโส	262
- การเลี้ยง	266
- นามบัตร	267
- การแต่งกาย	268
• เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต	270
- ความคุ้มกันทางการทูต	270
- เอกสิทธิ์ทางการทูต	272
บทที่ 13 องค์การทางการทูต	276
• บทบาททางการทูตของพระมหากษัตริย์	278
• บทบาททางการทูตของนายกรัฐมนตรี	280
• บทบาททางการทูตของคณะรัฐมนตรี	282
• บทบาททางการทูตของรัฐสภา	282
• บทบาททางการทูตของกระทรวงอื่น	284
• บทบาททางการทูตของหน่วยงาน ที่เป็นองค์กรโดยตรงทางการทูต	285

- ความสำคัญของการรับคน	287
- การแบ่งงานและหน้าที่	292
บทที่ 14 นักการทูตและศิลปะการทูต	300
• นักการทูต	301
- นักการทูตทำอะไร	302
- คุณสมบัติของนักการทูต	308
• งานเป็นตัวแทนของประเทศ	313
- งานด้านการเจรจา	314
- งานด้านข่าวสาร	315
- งานปกป้องผลประโยชน์ต่างๆ	316
• ศิลปะการทูต	317
- การใช้คนให้ถูกกับเวลาและสถานที่	317
- การเชื่อฟังคำสั่งของรัฐบาล	319
- การรู้จักรักษาความลับ	319
ภาคผนวก	
• ประมวลคำถามจากการบรรยาย	322

๐๑

การทูตกับเกมการเมือง
ระหว่างประเทศ

บรรยายวันที่ 20 มิถุนายน 2529

กราบเรียนท่าน ศาสตราจารย์ ไพโรจน์ ชัยนาม ท่านคณบดี ท่านผู้มีเกียรติ และนักศึกษาที่สนใจมาฟังในวันนี้ ผมรู้สึกมีเกียรติเป็นอย่างยิ่งที่ได้รับเชิญจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สถานศึกษาที่ผลิตตัวผมมาเอง ให้มาบรรยายในเรื่องที่เกี่ยวกับการทูตและการต่างประเทศ ซึ่งอยู่ในงานและอาชีพที่ผมได้ปฏิบัติมาตลอดระยะเวลา 40 ปีที่ผ่านมา และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เป็นการบรรยายเพื่อเป็นเกียรติแก่ศาสตราจารย์ ดิเรก ชัยนาม ซึ่งเป็นทั้งอาจารย์ และแรงดลใจให้ผมเลือกวิถีชีวิตในการปฏิบัติงานด้านการทูตและการต่างประเทศ

ผมต้องขออภัยเล็กน้อยที่ไม่ได้เตรียมข้อเขียนมาในการบรรยายเพราะมีเวลาที่จำกัดมาก แต่ผมคิดว่า ในอีกด้านหนึ่งก็มีชีวิตชีวิตที่วากันไปโดยดูเพียงหัวข้อในการทูตให้ท่านฟังและทำความเข้าใจในเรื่องเกี่ยวกับการทูตและการต่างประเทศ ทั้งนี้โดย

อิงหลักวิชาเข้ากับทางปฏิบัติและแนวคิดทางการต่างประเทศของไทย ตลอดจนปัญหาหรือเรื่องที่ผมคิดว่าเป็นความสำเร็จ และบางครั้งแม้จะไม่ถือว่าเป็นความล้มเหลว ก็เป็นการที่เรากลาดท่าเสียทางมาซึ่งก็มีเหมือนกัน

ผมยินดีเป็นอย่างยิ่งที่ขณะนี้เรื่องการทูตและการต่างประเทศได้รับความสนใจจากประชาชนทั่วไป วงการศึกษาต่างๆ รวมทั้งในวงการอาชีพต่างๆ มากขึ้น เพราะเรื่องเกี่ยวกับด้านการต่างประเทศนั้น ในสมัยก่อนคนส่วนมากเห็นว่าเป็นเรื่องที่อยู่ไกลตัวออกไป เป็นเรื่องของพวกที่อยู่กระทรวงการต่างประเทศ ของพวกที่ทำหน้าที่บริหารบ้านเมือง หรือผู้ที่ทำการศึกษาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐศาสตร์ทางการทูตโดยเฉพาะที่จะสนใจการต่างประเทศ แต่ในปัจจุบันนี้เราจะเห็นได้ว่า ความสนใจอันนั้นได้แผ่ขยายออกไปถึงประชาชนทั่วไป ถึงวงการที่ไม่แต่เฉพาะวงการเจ้าหน้าที่ วงการศึกษา หรือครูบาอาจารย์เท่านั้น แม้แต่นักศึกษาหรือประชาชนในทุกอาชีพก็สนใจต่อปัญหาต่างประเทศ ทั้งนี้เพราะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศนั้นได้กลายเป็นปัญหาใกล้ตัวของเราเข้ามา ยกตัวอย่างง่ายๆ เรื่องข้าว เรื่องมันสำปะหลัง เรื่องภาวะมลพิษ การประกอบธุรกิจหรือวิสาหกิจ หรือเรื่องราคาสินค้า ค่าครองชีพ เรื่องยาต่างๆ อย่างที่ท่านมองเห็นอยู่ในขณะนี้ว่าเป็นปัญหาปัจจุบัน ปัญหาการขึ้นลงของเงินตรา ปัญหาเศรษฐกิจ ที่ส่งผลกระทบมาจากการดำเนินการของต่างประเทศ เหล่านี้เป็นเรื่องนี้อาจจะเริ่มต้นหรือส่งผลมาจากภายนอกประเทศมากทีเดียว จนในปัจจุบันนี้แทบกล่าวได้ว่า ไม่มีวงการงานหรืออาชีพใดที่ไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องของการต่างประเทศเลย แม้ในหน่วยงานที่มีลักษณะเป็นหน่วยงานภายในประเทศ โดยเฉพาะเป็นงานของกระทรวงยุติธรรม เราก็ติดต่อ ร่วมมือระหว่างประเทศ หรือในงานสาธารณสุขและงานของกระทรวงอื่นๆ ตลอดจนในระดับมหาวิทยาลัยเอง ก็แลกเปลี่ยนหรือติดต่อกันมากขึ้น

ความสำคัญของการต่างประเทศที่เกิดขึ้นนี้ก็เป็นมาเนื่องจากโลกในปัจจุบันนี้ได้ติดต่อดสื่อสาร คมนาคมกัน และเกี่ยวข้องหรือพึ่งพาอาศัยมากขึ้น จนกระทั่งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในมุมหนึ่งของโลก แม้จะไกลโพ้นออกไปอย่างไร จะส่งผลกระทบไม่มากนักน้อยออกมาในรูปแบบใดถึงประเทศอื่นเสมอ

ประเทศของเราก็เช่นเดียวกัน เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในส่วนต่างๆ ของโลก ก็ จะกระทบกระเทือนถึงผลประโยชน์ของเรา หรือความเป็นอยู่ของเรามากบ้างน้อย บ้างตามแต่กรณี มีคำที่คนอเมริกันกล่าวด้วยความภูมิใจว่า ถ้าหากอเมริกันจาม โลก ก็จะเป็นไข้ เสียงกระซิบที่แม่น้ำโปโตแมคก็จะเป็นเสียงคำรามสำหรับภูมิภาค เอเชียอาคเนย์ของเรา เรื่องนี้อาจจะเป็นความจริง ในลักษณะของการเปรียบเทียบ ปัญหาของเราก็คือ เราจะเฉยหรือทำอะไรกัน เสียงคำรามนั้น หรือเราจะเป็นไข้ไป กับเสียงจามของคนอื่นหรือไม่นั้น เป็นสิ่งที่เราต้องเลือกและต้องกำหนดเส้นทางเดิน ของเรา เพราะในท้ายที่สุดไม่มีใครและไม่มีอะไรที่จะช่วย หรือที่จะอ้างความเป็นชาติ บ้านเมืองของเรา และรักษาผลประโยชน์ของเราได้เท่ากับตัวของเราเอง เพราะฉะนั้น ความคิดความอ่านความเข้าใจเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการต่างประเทศจึงมีส่วนเป็นอย่างมากที่ จะช่วยให้เราคิด ช่วยคำนึงถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประเทศชาติ

ผมคิดว่าเป็นการไม่ผิดที่จะกล่าวว่า การต่างประเทศหรือการทูตนั้น เป็น แนวรบแนวหน้าจริงๆ ของประเทศ เป็นแนวหน้าที่ออกไปปฏิบัติภารกิจทั่วทุกทวีป เป็นแนวหน้าที่ออกไปเผชิญอยู่ไม่ใช่แต่กับเรื่องการทำงานในหน้าที่การทูต ในกระทรวง ผม มีคนตายด้วยการปฏิบัติงานแล้วหลายคน ตายด้วยอาวุธก็หลายคน ล้มตายด้วย โรคเกี่ยวกับการกินการดื่มก็หลายคน เพราะเป็นอาชีพที่ส่วนหนึ่งต้องอาศัยการกิน และการดื่มในการสังสรรค์กับต่างชาติ เคยมีนักการทูตต่างประเทศคนหนึ่งกล่าวไว้ ว่าอยากมีกระเพาะหลายๆ กระเพาะเพื่อจะรับใช้ประเทศชาติ ขณะนี้ผมคิดว่ามี ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศหรืออดีตก็นั่งอยู่หลายท่าน จะยืนยันได้ว่า ความ จริงนั้นการกินเลี้ยง คือ โศกนาฏกรรมจริงๆ สำหรับพวกเราที่ได้นำความเจ็บไข้ได้ ป่วย และบางคนก็ได้เสียชีวิตลงไปจริงๆ ด้วย มันก็แปลกที่ตอนที่เราล่าปากยากจน คนมาชวนมาเลี้ยงก็ไม่ค่อยมี แต่พอประกอบอาชีพในการทูตหรือการต่างประเทศ ก็ มีคนทั้งเชิญแล้วเชิญอีกไปกินเลี้ยง ต่างก็เอาเงินหลวงและของตัวเองมาเลี้ยง ก็เลี้ยง กันได้บ่อย บางคนก็ชอบว่าสนุกดี แต่สำหรับผู้ประกอบอาชีพทางการทูตนั้น นี่เป็นส่วน หนึ่งของการทำงาน

ที่นี้เรามาพูดถึงเรื่องการทูตกับการเมืองระหว่างประเทศ หรือการต่างประเทศ
แตกต่างกันหรือเกี่ยวพันกันอย่างไร

ในตอนนีขอให้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องของการทูตก่อน

การทูตคืออะไร



ที่เรียกว่าการทูตนั้นบางที่ยังมีความเข้าใจที่สับสนอยู่ ไม่ใช่เป็นเพราะผู้ฟังหรือ
ผู้ที่อยู่นอกวงการไม่เข้าใจ แต่เป็นเพราะในภาษาที่ใช้กันโดยทั่วไปมักใช้กันสับสน ใน
ความหมายแรกที่เข้าใจกันสำหรับบางท่านหรือในบางโอกาสนั้นก็จะมีมองเห็นแต่ว่า
การทูต คือ การแต่งตัวโก้ออกไปรับแขก ออกไปถือแก้วเหล้าแชมเปญเดินชนแก้วกับ
คนโน้นคนนี้ แล้วก็กล่าวสุนทรพจน์ส่งคำหวานแลกกันไปมาอย่างจริงจังบ้าง ไม่จริงจัง
บ้าง และส่วนมากมีความเชื่อของคนที่คิดว่า พุดภาษาการทูต คือ พุดให้หวานเข้าไว้
พุดให้อ้อมค้อมเข้าไว้ เพื่อให้ไม่รู้เรื่องมากเท่าไรยิ่งดี อันนั้นเป็นความหมายอันหนึ่งที่
ค่อนข้างจะไม่น่าประทับใจในงานด้านการทูต

ความหมายอีกอันหนึ่งเป็นความหมายอย่างกว้าง หมายความว่าความคลุมถึงการต่าง
ประเทศทั้งหมด อย่างเช่นคำกล่าวหลายคนที่เป็นนักเขียนก็ดี นักประวัติศาสตร์ก็ดี ได้
กล่าวว่า การที่ประเทศเราดำรงเอกราชของเรามาได้ตลอดมาก็ด้วยการที่เราดำเนิน
วิถีทางทางการทูตได้อย่างถูกต้อง ซึ่งในความหมายนี้หมายถึงการดำเนินนโยบาย
ต่างประเทศ หรือถ้าจะกล่าวให้ใกล้เคียงก็คือ การดำเนินการในทางการเมืองระหว่าง
ประเทศนั่นเอง

ต่อไปเป็นการทูตในความหมายแคบ ซึ่งหมายถึงการดำเนินการโดยใช้
การเจรจาและวิธีการชักจูงเพื่อที่จะให้ประเทศอื่นยอมรับทำทีนโยบายของเรา ซึ่ง
หมายถึงงานที่กระทรวงการต่างประเทศดำเนินอยู่เป็นงานหลัก

ในบรรดาหน่วยราชการของประเทศ จะเป็นประเทศใดก็ตาม มีหน่วยงาน 2
หน่วยที่หันหน้าออกนอกประเทศ นอกนั้นก็ดำเนินงานหลักภายในประเทศ ผมขอยก
ตัวอย่างจากการจัดการบริหารของเรา เรามีกระทรวงที่โดยหน้าที่หันหน้าออกนอก
ประเทศ คือ

1. กระทรวงกลาโหม ซึ่งเตรียมกำลังและอาวุธไว้เผชิญกับภัยที่มาจากภายนอก
ประเทศ และ

2. กระทรวงการต่างประเทศ ดำเนินการในสายงานด้านการทูตทั้งที่เรียกกัน
ในความหมายอย่างแคบและตามความหมายอย่างกว้าง

หน่วยงานหนึ่งใช้กำลังและอาวุธ อีกหน่วยงานหนึ่งใช้วิธีการเลือกกำหนด
นโยบาย การดำเนินวิเทศব্য และการใช้การเจรจาและการดำเนินการอื่นทางการทูต
ด้วยความมุ่งหมายอย่างเดียวกันที่จะรักษาพิทักษ์การดำรงอยู่และส่งเสริมประโยชน์
ของชาติบ้านเมือง แต่บางครั้งคนอาจเข้าใจว่า การทหารกับการทูตเป็นเรื่องที่
ขัดแย้งกันอย่างกับขากับคำ ซึ่งความจริงแล้ว ในโอกาสที่จะกล่าวต่อไป จะมองเห็น
ได้ว่าเป็นเรื่องที่ใช้สนับสนุนซึ่งกันและกัน อย่างไรก็ดีในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
ที่เป็นจริงแล้ว ทั้งๆ ที่ความขัดแย้งและการสู้รบปรากฏอยู่โดยทั่วไป การทูตก็ยังเป็น
วิธีการหลักและวิธีการสำคัญที่ใช้กัน

ตามที่ได้กล่าวมานั้นเป็นการทำความเข้าใจเบื้องต้นถึงความหมายของ
การทูต ทั้งในความหมายอย่างกว้างและความหมายอย่างแคบ เมื่อขอบเขตของเรื่อง
ที่จะพูดกันในที่นี้เกี่ยวข้องรวมถึงทั้งการทูตในความหมายอย่างแคบ และรวมถึง
การเมืองระหว่างประเทศ ผมจึงเห็นว่า การที่จะเข้าใจเรื่องของการทูตตามความหมาย
อย่างกว้างได้นั้น ควรได้เข้าใจถึงหลักแนวความคิดทางการเมืองระหว่างประเทศก่อน
ว่าเป็นอยู่อย่างไร

ฉะนั้น ที่ผมได้รับเชิญมาบรรยายในภาคการศึกษาแรก 7 ครั้งเป็นเรื่อง
เกี่ยวกับการเมืองระหว่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ ช่วงภาคการศึกษาหลังอีก 7 ครั้งจะ
เป็นเรื่องการทูตที่แคบลงมา หมายถึงเป็นการดำเนินงานด้านการทูตจริงๆ การทูตกับ
การเมืองระหว่างประเทศเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกัน การเข้าใจการเมืองระหว่างประเทศ
เป็นสิ่งที่จำเป็นที่จะเข้าใจการทูต

การเมืองระหว่างประเทศคืออะไร



การเมืองระหว่างประเทศคืออะไร เรามาดูคำว่า “การเมือง” ก่อน นิยามศัพท์
คำว่าการเมืองนั้นยากที่จะให้เป็นที่ยอมรับกันหรือแม่นยำเหมือนนิยามศัพท์ในทาง
กฎหมาย แต่พอจะประมวลเอาเพียงสาระได้ว่า

การเมืองเป็นกระบวนการประกอบขึ้นด้วยกรรมกริยา คือ การกระทำและปฏิกริยาของบุคคลของกลุ่มบุคคลหรือของรัฐก็แล้วแต่กรณี ในการที่จะให้ทิศทางของการบรรลุประโยชน์ของประเทศไปในทางหนึ่งทางใดตามที่ตนเห็นว่าถูกต้อง

จากความหมายที่กล่าวนี้ การเมืองระหว่างประเทศกับการเมืองภายในก็มีลักษณะไปในทางเดียวกัน คือ เป็นกระบวนการเกี่ยวกับการเลือกวิถีทางและต่อสู้แข่งขันกัน แต่ข้อต่างกันระหว่างการเมืองภายในประเทศกับการเมืองระหว่างประเทศนั้นมีอยู่

การเมืองภายในประเทศอาจเล่นกับรูปแบบต่างๆ อาจเป็นรูปแบบของสภาของพรรค ของกลุ่มพลัง แต่ไม่ว่ารูปแบบจะเป็นอย่างไร ก็ยังมีกฎเกณฑ์บางประการ มีกฎหมายที่ใช้บังคับ มีอำนาจของรัฐที่ใช้บังคับให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์นั้นๆ จริงอยู่ในบางครั้งแม้อาจมีการไม่เคารพกฎเกณฑ์นั้น ก็ถือว่าเป็นสถานะพิเศษชั่วคราว

แต่การเมืองระหว่างประเทศแตกต่างกับการเมืองภายในตรงที่การเมืองระหว่างประเทศนั้นเล่นกันโดยรัฐที่มีอำนาจอธิปไตย รัฐที่มีอำนาจอธิปไตย หมายถึงรัฐที่ไม่ขึ้นอยู่กับใคร ไม่อยู่ในอาณัติของใครนอกจากการตัดสินใจของตนเอง ดังนั้นกฎเกณฑ์ที่มีอยู่ก็เป็นกฎเกณฑ์ที่หละหลวมเต็มที่ จะปฏิบัติตามก็ในเรื่องที่ตนเห็นด้วยและยินยอม นี่เป็นจุดที่แตกต่างกัน

เกมการเมืองระหว่างประเทศ



หัวข้อเรื่องที่บรรยายในวันนี้ เกมการเมืองระหว่างประเทศ ที่ใช้คำว่า เกม นั้นไม่ได้ถอดมาจากคำว่า เล่นการเมือง ในภาษาไทยเรา ความจริงภาษาไทยเราก็แปลกเรื่องที่เป็นงานเป็นการเราเรียกว่า เล่น เช่น เรื่องการเมือง เรอบอกว่า เล่นการเมือง แต่เรื่องที่เล่นๆ เราเรียกว่า งาน เช่น งานฉลอง งานวัด หรืออะไรเหล่านี้ เป็นต้น นี่ก็เป็นความแปลกของภาษาไทยที่เราก็เข้าใจกันดี

ที่เรียกว่า เกม นั้นเป็นเพราะอะไร ก็เพราะเห็นว่า การเมืองระหว่างประเทศนั้นมี

1. เวที
2. ผู้เล่น

3. เดิมพัน
4. กฎเกณฑ์
5. กลวิธี

1. เวที

เวทีการเมืองระหว่างประเทศอยู่ที่ไหน อยู่ทั่วโลก โลกนี้ทั้งโลก ไม่เพียงแต่ส่วนที่เป็นดิน แต่รวมไปถึงทะเล และปัจจุบันออกไปเล่นในอวกาศด้วย เวทีการเมืองเล่นโดยรัฐ เล่นกันในโลกนี้แหละ คือ ในพื้นดิน อาจจะเป็นพื้นน้ำ หรือใต้น้ำด้วย ส่วนบนอวกาศมีผู้ไปเล่นได้ไม่กี่ประเทศ

ทีนี้เรามาดูเวทีนี้ว่า ลักษณะทั่วไปของเวทีเป็นอย่างไร ในตอนต้นนั้นได้กล่าวมาแล้ว เวทีการเมืองระหว่างประเทศเป็นเวทีของการต่อสู้การแข่งขัน การจับเคี้ยวต่อสู้แข่งขันกันเป็นวิถีทางทางการเมืองในเวทีของโลกขณะนี้ เพราะเหตุผลฐานประการหนึ่ง คือ การที่ทุกประเทศมีเป้าหมายที่เหมือนกัน อันนี้ดูออกจะแปลก แต่เพราะเหตุที่เป้าหมายเหมือนกันจึงทำให้เกิดการแข่งขันและต่อสู้กัน เป้าหมายอันนั้นคืออะไร คำตอบ คือ การดำรงอยู่ของความเป็นชาติของตน และโอกาสที่ชาติของตนจะเจริญเติบโต ซึ่งอันนี้เราจะได้วิเคราะห์รายละเอียดกันตอนหลังว่า ในความเป็นจริงเวลาประเทศไทยหรือผู้ที่ดำเนินงานเกี่ยวกับการต่างประเทศของไทยคิดนั้น คิดอย่างไรว่าอันไหนเป็นประโยชน์ของชาติของเรา อันนี้เป็นการวาดภาพกว้างๆ ทั่วไปให้ดูก่อนว่าในเวทีอันนี้เราต้องทำการดิ้นรนแข่งขัน ต่อสู้กันด้วยปัญญา วิธีการ เพื่อความอยู่รอด ความเจริญเติบโตของชาติของประเทศของเรา

ทีนี้เรามาดูว่า ที่ว่ามีการต่อสู้กันบนเวทีนั้นเป็นการต่อสู้กันแบบไหนอย่างไร เรามักพูดกันว่า เราต้องการสันติภาพ แต่ในขณะเดียวกันเราก็พบว่า ขณะนี้เราอยู่ในภาวะที่ต้องทำการต่อสู้แข่งขันกับประเทศอื่น ซึ่งในบางครั้งสู้รบปรบมือกับปรปักษ์ บางครั้งสู้รบปรบมือกับมิตร โลกนี้มีสันติภาพหรือสงครามกันแน่ ทุกชาติทุกประเทศแสดงอยู่เสมอว่า ตนแสวงหาสันติภาพ แต่ในขณะเดียวกัน เราก็มองเห็นกันอยู่ว่า การจับเคี้ยว การแก่งแย่งช่วงชิงผลประโยชน์ และบางครั้งการลงไม้ลงมือกันอยู่ได้ปรากฏเป็นข่าวอยู่ทั่วไป ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์ประจำวันบริเวณชายแดนเราก็ดี หรือในประเทศตะวันออกกลางที่รบราฆ่าฟันกันมาเกือบจะ 6 ปีแล้วก็ดี จึงทำให้

คิดว่า โลกเรานี้อยู่ในสภาวะอย่างไร อยู่ในสภาวะสงครามหรือสภาวะสันติภาพกันแน่ ในเรื่องนี้ใครจะกล่าวแต่เพียงสั้นๆ ว่า ขณะนี้โลกโดยทั่วไปนั้นเราอยู่ในสภาวะที่ว่า จะเป็นสงครามตามความหมายอย่างเก่าก็ไม่ใช่ แต่จะว่าสงบหรือมีสันติภาพก็ไม่ใช่ เมื่อไม่ใช่ทั้ง 2 อย่าง ภาวะมันจะอยู่ในลักษณะคลุมเครือ การต่อสู้แข่งขันหรือการใช้เครื่องมือต่อสู้นั้นอาจไม่ถึงขั้นสงคราม แต่ก็มีอยู่ในระดับมากน้อยแตกต่างกันไปตามสถานการณ์ ซึ่งน่าจะเรียกได้ว่าเป็น “ภาวะสนธยา” คือ การจับเคียวจะต้องมีอยู่ต่อไป ไม่ว่าจะกับมิตรหรือกับปรปักษ์ ส่วนการที่จะร่วมมือกันหรือมีประโยชน์ร่วมกันกับใครนั้น ก็เป็นอีกด้านหนึ่งของลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ในเวทีการเมืองระหว่างประเทศที่มี “ภาวะสนธยา” เช่นนี้ เรามาคิดเป็นคำถามว่า บนเวทีนี้เราไม่ขึ้นไปได้ไหม หมายความว่า เราไม่ไปยุ่งกับใคร เราอยู่ของเราแบบเคยอยู่เมื่อ 300-400 ปีมาแล้ว ซึ่งเรื่องนี้สำหรับโลกปัจจุบันนี้น่าจะคิดไปได้ว่า เราอยู่เฉยๆ ก็น่าจะได้ แต่ความเป็นจริงของโลกในปัจจุบันมีอยู่ว่า เราไม่ยุ่งกับใครคนอื่น แต่คนอื่นประเทศอื่นเขามายุ่งกับเรา จะจงใจหรือไม่จงใจก็ตาม เราอยากจะเป็นกลาง แต่คนอื่นไม่ยอมรับ ยอมเคารพ หรือก่อเหตุก่อเรื่องที่ทำให้เราเป็นกลางไม่ได้ ในบางเรื่องบางกรณี เราอยากจะทำอย่างสงบ แต่คนอื่นไม่ทำให้เราอยู่อย่างสงบ ในเรื่องบางเรื่องเมื่อพูดถึงความเป็นกลาง บางคนคิดว่า ความเป็นกลางเป็นคำที่หน้าฟัง แต่ปัญหาในการปฏิบัติที่ต้องคิดก็คือ เป็นกลางระหว่างอะไรกับอะไร ถ้าจะไปแสวงหาความเป็นกลางที่เป็นภัยต่อประเทศชาติหรือเสื่อมเสียผลประโยชน์ของชาติแล้ว ไม่มีความเป็นกลางสำหรับคนไทยทุกคน สำหรับผู้ที่รับผิดชอบด้านการต่างประเทศด้วย เราจะเป็นกลางอย่างไรในเรื่องที่กระทบกระเทือนความเป็นความตายของเราหรือเกี่ยวกับประโยชน์ของเรา

บน “เวทีสนธยา” นี้มีลักษณะที่แปลกอยู่อย่างหนึ่ง คือ มีความขัดแย้งกันอยู่ในตัวเองอยู่ในหลายเรื่องหลายประเด็น

ประการแรก ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้น **แม้จะต่อสู้แข่งขันหรือขัดแย้ง แต่ในอีกด้านหนึ่งก็ร่วมมือกัน** แม้แต่ระหว่างประเทศที่ไม่ใช่มิตรต่อกันก็ยังร่วมมือกันในบางด้าน เป็นต้นว่าร่วมมือกันทางเทคนิคในเรื่องไปรษณีย์ การอุดมศึกษา การโทรคมนาคม การสาธารณสุข เป็นต้น อย่างสหรัฐอเมริกา กับโซเวียตก็ยังร่วมมือกันบางด้านในเรื่องโครงการอวกาศ ร่วมมือกันพยายามที่จะไม่ให้แผ่ขยายอำนาจนิวเคลียร์

ห้ามไม่ให้คนอื่นมีอาวุธนิวเคลียร์ในขณะที่ตัวเองมี เขาร่วมมือกันในฐานะประเทศที่มีฐานะในทางทหารและทางเศรษฐกิจที่อยู่ในเกณฑ์ดี ขณะเดียวกันประเทศที่เป็นมิตรกันหลายๆ ด้านก็จับเคียวกันอย่างหน้าเขี้ยวหน้าตา ยกตัวอย่างเช่น ในปัญหาเรื่องข้าวที่เรากำลังมีอยู่กับสหรัฐอเมริกา เรื่องมาตรการกีดกันสินค้า เป็นต้น ทุกประเทศมีผู้ที่เป็นมิตรและผู้ที่ไม่สู้จะเป็นมิตร สำหรับผู้ที่เป็นมิตรกันก็ได้ได้หมายความว่า เราจะไม่มีข้อขัดแย้งกัน กับมิตรเราก็คงอาจมีข้อขัดแย้ง และสำหรับปรปักษ์นั้นก็ไม่ได้หมายความว่าเราจะไม่มีจุดที่จะร่วมมือกันได้ หรือจุดที่จะไม่มีผลประโยชน์สอดคล้องกันเสียเลย เรื่องนี้เป็นเรื่องที่แปลกประการหนึ่ง

ประการที่สอง **ความรู้สึกในเรื่องอุดมคติ** มนุษย์ที่ประกอบกันเป็นรัฐหรือประเทศนั้นมีความรู้สึกในเรื่องของอุดมคติ เช่น อยากให้เป็นประชาธิปไตย อยากให้เป็นสังคมนิยม อยากให้โลกนี้เต็มไปด้วยความผาสุก แต่ในขณะที่เดียวกันความเป็นจริงนั้นไม่เป็นเช่นนั้น ผมไม่อยากจะกล่าวว่า การดำเนินนโยบายของแต่ละประเทศนั้น ทุกประเทศต่างเห็นแก่ตัว ซึ่งถ้าจะใช้ถ้อยคำให้เพราะกว่านั้น เนื้อหาของมันท่านเปรียบเทียบกับว่าเหมือนกันหรือไม่ นั่นคือ การรักษาสถาปัตยกรรมแห่งชาติ อันนี้จะเห็นได้ว่าขัดแย้งกันอยู่ในตัวว่า อุดมคติก็ต้องการ มนุษยธรรมก็ต้องการ แต่ความเห็นแก่ตัว คือ การรักษาและแสวงผลประโยชน์แห่งชาติ ก็มีอีกด้านหนึ่ง เป็นปรากฏการณ์หลักในการเมืองระหว่างประเทศ

ประการที่สาม **เรื่องของกฎเกณฑ์หรือกฎหมาย** ว่าจะมีอยู่หรือไม่ ซึ่งเราจะเห็นได้ว่า มีบ่อยครั้งบ่อยกรณีที่ประเทศหรือรัฐต่างๆ ประพฤติกันโดยไม่คำนึงถึงกฎหมายระหว่างประเทศและพันธกรณีระหว่างประเทศ ยกตัวอย่างเช่น สหรัฐฯ ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ตนเป็นประเทศภาคีของแกตท์ (GATT) เรายังก็ไม่เข้าใจว่า ทำไมถึงเป็นอย่างนั้น จึงตั้งเป็นคำถามได้ว่า หลักที่เป็นกฎเกณฑ์ของกฎหมายต่างๆ ไป เช่น หลักเรื่องการค้าที่ไม่ใช้กำลัง แต่ทำไมถึงใช้กำลังกันหลายๆ แห่ง ไกลๆ บ้านเราก็กู้กันอยู่ทุกวัน เป็นการละเมิดกฎหมาย มองอีกด้านหนึ่งจะว่าไม่มีก็ไม่ใช่ ถ้าไม่มี ท่านจะออกนอกประเทศไปประเทศอื่น ถ้าท่านไม่มีวีซ่า เดินเข้าไปเฉยๆ ทำไม่ถูกจับ แล้วทำไมประเทศไทยเราไม่มีทางที่จะทักท้วงว่าจับคุณไปทำไม ทำไมต้องมีหนังสือเดินทาง ทำไมเราไปถูกจับประเทศหนึ่งต้องขึ้นศาลประเทศนั้น เช่นนี้จึงพอจะสรุปได้ว่า กฎเกณฑ์ในการเมืองระหว่างประเทศนั้นจะว่ามีก็มี จะว่าไม่มีก็ไม่เชิง เป็นภาวะอีกอันหนึ่งที่เป็น

ความแปลกของเวทีการเมืองระหว่างประเทศ

ในอีกประการหนึ่งท่านอาจจะมองเห็นว่า ประเทศแต่ละประเทศมีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง มีอาณาเขตของตัวเองที่แน่ชัด **ประเทศอื่นไม่มีสิทธิ์ที่จะเข้ามาแทรกแซงหรือเข้ามายุ่มยามในกิจการภายใน แต่ในความเป็นจริงมันส่งเสียงข้ามแดนกันจนไม่รู้จะยุ่มยามอย่างไร** เราเองเมื่อวานนี้ (19 มิถุนายน 2529) 11 ประเทศก็ไปยื่นทักท้วงความดำรงของประเทศไทยที่จะกำหนดตราศรียา ถ้ามองไปแล้วก็เป็นการยุ่มยาม ประเทศหนึ่งยอมมีอำนาจมีอธิปไตยที่จะออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ใช้บังคับในประเทศของตน ทำนองเดียวกัน เกี่ยวกับการที่สหรัฐฯ ออกกฎหมายฟาร์มแอกต์ (Farm Act) ความจริงแล้วก็เป็นเรื่องภายในประเทศของเขา แต่เมื่อเราเดือดร้อนเราก็โวย ความจริงว่ากันแล้วก็เป็นกรเข้าไย่มยามกับกฎหมายในประเทศของเขาเหมือนกัน แต่เรื่องทำนองนี้เป็นเรื่องในโลกปัจจุบันปฏิบัติกันจนเป็นที่ยอมรับกันแล้วว่า เรื่องอะไรก็ตามที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของตนเองแล้วก็ต้องติดตามเข้าไปพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของตน กำแพงจะเป็นกำแพงที่กั้นอาณาเขตบางประเทศแม่น้ำ หรือภูเขาที่เป็นเขตแดนโดยธรรมชาติที่กั้นประเทศก็ดี หรือเขตแดนที่สมมติขึ้นก็ดี ไม่สามารถที่จะสกัดกั้นการเกี่ยวข้อง การแทรกซึม หรือการฝ่าทะลุของความคิดของการติดต่อและของปฏิบัติการทางการเมืองได้ วิทยุที่เราฟังอยู่ขณะนี้ ลองเปิดไล่ลำดับสถานีจากต่างประเทศจะพบว่าวิจารณ์ในเรื่องเดียวกันแตกต่างกันไป คุณอาจจะฟังเสียงอเมริกา (Voice of America) ก็จะไปทางหนึ่ง คุณจะเปิดฟังมอสโคก็จะไปทางหนึ่ง คุณจะเปิดฟังจากปักกิ่งก็ไปอีกแบบหนึ่ง ถ้าคุณจะเปิดฟังจากเวียดนาม ภาษาก็ยังใช้ภาษาที่ยังไม่พ้นจากภาวะไขข้องการปฏิวัติ คือ เต็มไปด้วยภาษาที่เป็นสโลแกน คำขวัญ เป็นต้น เรื่องวิทยุกระจายเสียงเหล่านี้ก็ล่องล้าเข้าไปถึงประชาชนในอีกประเทศหนึ่ง องค์การกรรมกรที่ตั้งอยู่ในทวีปยุโรปอาจมีอิทธิพลอยู่ในประเทศไทย กิจกรรมนักศึกษาของเราที่เป็นที่สนใจหรือเกี่ยวข้องกันกับองค์การนักศึกษาในต่างประเทศ สิ่งเหล่านี้จะมองเห็นได้ว่า ในโลกปัจจุบันจะว่าแบ่งเป็นประเทศที่รัดกุม มีอธิปไตยมีอาณาเขตที่แน่นอน มีการปกป้องพิทักษ์รักษาอาณาเขตเหล่านั้น ก็จริงส่วนหนึ่ง แต่ในความจริงอีกส่วนหนึ่งนั้น เราไม่สามารถสกัดกั้นสิ่งเหล่านั้น

ในการดำรงความเป็นชาติ ในการดำเนินนโยบาย ในการคิดในเรื่องการเมืองระหว่างประเทศนั้น เราไม่เพียงแต่คิดในสิ่งที่เราปรารถนา แต่เราต้องคิดถึงสถานะความเป็นจริง ที่เป็นอยู่นี้เป็นลักษณะของเวทีการเมืองระหว่างประเทศ

ที่นี้เวทีจริงๆ ที่มีการต่อสู้ทางการเมืองมีที่ไหนบ้าง

เวทีที่ต่อสู้แข่งขันกันจริงๆ นั้นขึ้นอยู่กับปัญหา ถ้าปัญหา 2 ฝ่ายก็ว่ากัน 2 ฝ่าย แต่ปัญหาบางอย่างที่เราเรียกว่าปัญหา 2 ฝ่าย แต่ไปกระทบกระเทือนถึงคนอื่นด้วย เช่น ในปัญหาระหว่างเรากับสหรัฐอเมริกา ในเรื่องฟาร์มแอกต์ โดยที่มีประเทศอื่นที่เดือดร้อนด้วย เช่นนั้นเราก็แสวงหาผู้ที่สนับสนุนหรือเดือดร้อนเช่นเดียวกับเรามาสนับสนุนท่าทีของเรา ในเรื่องเหล่านี้ การติดต่อกันในทางด้านระหว่างประเทศทั้งในทางต่อสู้กันและในทางร่วมมือกันลักษณะนี้มีอยู่เป็นประจำ เวทีการเมืองระหว่างประเทศ ถ้าหากว่าเป็นเรื่อง 2 ฝ่ายก็พูดกันระหว่าง 2 ประเทศ แต่บางครั้งก็เกี่ยวข้องกันหลายฝ่าย ก็อาจจะเป็นในองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นเวทีที่ว่ากันโดยทั่วไปแบบการประชุมระหว่างประเทศ แต่โดยทั่วไปตัวเวทีนี้อาจจะไม่มีตัวมีตน หรือมีตำแหน่งแหล่งที่ที่กำหนดไว้โดยเฉพาะ การดำเนินทางการเมืองอาจกระทำได้ในหลายรูปแบบ ในโอกาสและสถานที่ต่างๆ กัน เช่น อาจจะดำเนินการพูดที่มหาวิทยาลัยแห่งหนึ่ง โดยประธานาธิบดีของสหรัฐฯ ด้วยการปราศรัยในเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบาย หรือท่าทีทางการเมือง คำแถลงนั้นได้ถูกแพร่กระจายออกไปเกือบทั่วโลก ซึ่งในบางครั้งเป็นข้อเสนอทางการเมืองระหว่างประเทศบางประการก็ได้ อาจเป็นสัญญาณทางการเมืองมุ่งออกไป ทางสหภาพโซเวียตก็อาจจะไปกล่าวที่หนึ่งที่ใด อาจจะเป็นในงานเลี้ยง หรือในโอกาสที่ไปเยือนประเทศหนึ่งประเทศใด แล้วก็อาจเสนอเรื่องหนึ่งเรื่องใดขึ้นมา ซึ่งกรณีนั้นเวทีก็ไม่ได้เลือกสถานที่ อันนี้เป็นเรื่องของเวทีการเมืองระหว่างประเทศว่ามีอยู่ทุกหนทุกแห่ง และมีหลายลักษณะมาก

จากเรื่องของเวที เรามาถึงเรื่องที่น่าสนใจอันหนึ่ง คือ บนเวทีนี้มีผู้เล่นเป็นอย่างไร

2. ผู้เล่น

ในการเมืองระหว่างประเทศ ผู้เล่น คือ รัฐหรือประเทศต่างๆ นั่นเอง ประเทศต่างๆ มีขนาดและความสามารถต่างกัน ทำนองเดียวกับคนที่บางคนตัวโตบางคนตัวเล็ก บางคนตัวโตจริงแต่อ้วนอ้ายไม่ค่อยมีอะไรเท่าไร บางคนตัวเล็กจริงแต่รวดเร็ว มีกำลังวังชามาก ทำนองเดียวกันนั้นผู้เล่นในเกมการเมืองระหว่างประเทศ คือ รัฐต่างๆ ก็มีฐานะไม่เท่าเทียมกัน ตามหลักทฤษฎีหรือกฎหมายระหว่างประเทศนั้น รัฐทุกรัฐหรือประเทศทุกประเทศมีสิทธิ์หรือมีหน้าที่เท่าเทียมกัน แต่ในความเป็นจริงซึ่งเราต้องเผชิญนั้น ในทางการเมืองระหว่างประเทศ เราจะต้องรู้ว่า ผู้เล่นแต่ละคนนั้นมีฐานะที่ไม่เท่าเทียมกัน ผู้ที่มีอำนาจในหันเหทิศทางของการเมืองระหว่างประเทศได้มากและมีน้ำหนักมาก คือ มหาประเทศ อย่างไรก็ตามก็ประเทศที่เล็กลงมาก็ไม่ใช่จะไม่มีบทบาททางการเมืองระหว่างประเทศ บทบาทนั้นมีแต่หนักไปเบาไปปรับตัว และจำเป็นที่จะต้องแสวงหาการรวมกลุ่มเพื่อเป็นพลังให้เสียงของตนมีน้ำหนัก เพื่อจะได้เป็นผู้ที่มีโอกาสเล่นลูกกับเขาบ้าง ไม่ใช่ให้เขาเลี้ยงลูกมายิงประตูดูให้เรารับลูกเดียว ถ้าผลออกก็ให้เขายิงเข้าประตูได้ ถ้าไม่ผลออก รับผิดชอบส่งลูกไปให้เขายิงใหม่ ไม่ใช่เป็นอยู่อย่างนั้นตลอดไป

ตอนสมัยที่ตั้งสหประชาชาติใหม่ๆ การเมืองระหว่างประเทศมีผู้เล่นกันอยู่ประมาณ 50 กว่าประเทศเท่านั้น แต่ปัจจุบันนี้มีถึง 170 กว่าประเทศ จะเห็นได้ว่าจำนวนผู้เล่นมากขึ้น และเมื่อสักครู่นี้ได้กล่าวมาแล้วว่า กฎเกณฑ์การเล่นของสนามการเมืองระหว่างประเทศนั้น จะว่าไม่มีก็ไม่ใช่ จะว่ามีก็ไม่มีประสิทธิภาพอย่างนี้ ถ้าเราลองคิดเปรียบเทียบกับหมากรุกที่เราเล่นกันมี 64 ช่อง คนที่เล่นหมากรุกเป็น จะเห็นว่า เมื่อเล่นไปหลายๆ กระดาน เราเดินหมากรุกเข้าได้ก็ไม่กี่ช่อง แต่หลังจากนั้นวิธีการเดินหมากรุกของแต่ละกระดาน และของผู้เล่นแต่ละคนจนตลอดกระดานจะไม่เหมือนกันเลย และจะเห็นว่า ถ้าพังตาหมากรุกซึ่งมีช่องเพียง 64 ช่อง ให้เล่นกันโดยมีกฎเกณฑ์อย่างเคร่งครัด ยังซับซ้อนถึงแค่นั้น ถ้าในการเมืองระหว่างประเทศซึ่งมีคนเล่นเกือบ 200 คน ลงมาเล่นบนเวทีซึ่งไม่มีขอบเขตจำกัด โดยไม่มีกรรมการ กฎเกณฑ์บางที่ไม่เคารพก็ได้ อย่างนี้จะซับซ้อนกว่าหมากรุกเสียอีก โดยเฉพาะเมื่อจำนวนผู้เล่น คือ ประเทศใหม่ๆ ได้เกิดจำนวนผู้เล่นเพิ่มขึ้นมากเรื่อยๆ

ความเสมอภาคในทางทฤษฎีและอุดมคติกับความไม่เสมอภาคในความเป็นจริงนี้ เป็นเวที จะต้องคำนึงถึงในการคิดคำนวณในทางการเมืองระหว่างประเทศสำหรับแต่ละปัญหา ถ้าเป็นปัญหาเกี่ยวกับเรา ก็ต้องพิจารณาว่า ฐานะของเราได้เปรียบเสียเปรียบอย่างไร ขึ้นเวทีใดจะได้เปรียบเสียเปรียบอย่างไร ถ้าเราเสียเปรียบเราจะมีวิถีทางแก้ อย่างไรในเรื่อนั้นๆ อันนี้เป็นเรื่องของผู้เล่น ผู้เล่นที่แตกต่างกันในเรื่องอำนาจ ขนาด ฐานะทางเศรษฐกิจ ระดับพัฒนาการทางการศึกษา ความรู้ความสามารถทางเทคโนโลยี ในสมัยก่อนนี้ ความแตกต่างทางอาวุธไม่ค่อยมาก ถ้าเราฮึดสู้เสียอย่าง คิดว่าพอไปไหว เพราะอาวุธก็แค่ใช้หอกใช้ดาบเท่านั้นเอง แต่ในปัจจุบันนี้ ความสามารถทางเทคโนโลยีในการผลิตอาวุธระหว่างประเทศที่ผลิตอาวุธร้ายแรงและมีประสิทธิภาพได้มันห่างไกลจากประเทศที่ผลิตไม่ได้มีมากมายทีเดียว และช่องว่างนับวันมีแต่จะยิ่งห่างกว้างออกไป อันนี้จึงต้องนำมาเป็นแนวคิดที่ว่า เมื่อเราอยู่ในโลก ซึ่งเป็นเวทีของการเมืองระหว่างประเทศนี้ เราหนีไปไหนไม่ได้บนเวทีนี้ ตัวเราตายได้ แต่บ้านเมืองเราตายไม่ได้ เมื่อเราหนีไม่ได้ เราต้องใช้สติปัญญาใช้กำลังความสามารถและวิธีการต่างๆ เพื่อที่จะอยู่รอดและเติบโตบนเวทีนี้ให้ได้ ซึ่งในการนี้เราต้องคำนึงถึงความจริงที่ได้กล่าวมาแล้ว

3. เดิมพัน

เดิมพันของการเมืองระหว่างประเทศคืออะไร ถ้าสรุปก็คือ ประโยชน์ของชาติ คำว่า ประโยชน์ นี้จะวิเคราะห์ให้ละเอียดต่อไปในโอกาสหน้าว่าหมายถึงอะไร ซึ่งอาจจะเป็นได้ตั้งแต่ความเป็นความตาย ความอยู่รอดหรือความสูญเสีย ความสูญเสียความ เป็นชาติบ้านเมือง การสูญเสียอาณาเขตดินแดน การกระทบกระเทือนถึงผลประโยชน์ของประชาชน ความปลอดภัยของประชาชนในชาติ การเสียโอกาส การตัดทอนภาวะทางเศรษฐกิจ เหล่านี้รวมอยู่ในเรื่องของเดิมพันในการเมืองระหว่างประเทศทั้งนั้น จะสำคัญมากน้อยก็แล้วแต่กรณีฯ ไป ถ้าเรื่องใดเป็นเรื่องที่เป็นภัยใกล้ตัวก็เป็นปัญหาสำคัญเร่งด่วน อย่างปัญหาการเมืองระหว่างประเทศของไทยในขณะนี้ คือ ปัญหา กัมพูชา บางทีท่านฟังสุนทรพจน์หรือปัญหาที่กล่าวกันในเวทีระหว่างประเทศ โดยผู้แทนไทยก็ดี ผมคิดว่า ถ้าหากไม่รู้ว่ ปัญหาอันนี้มันร้ายแรง หรือเราได้รับความกระทบกระเทือนเพียงไร ก็จะเห็นว่า เรานั้นเป็นโรคกัมพูชาขึ้นมาถึงคอหอย เพราะแทบไม่มี

วันไหนที่ผู้ที่ทำงานรับผิดชอบในด้านการต่างประเทศของเราไม่ได้พูดถึงปัญหาภูมิพญา เรื่องนี้เราเอาไว้พูดกันในอนาคตหลังจาก ปัญหาที่กระทบกระเทือนเราอย่างไร และเรา ได้ดำเนินการอย่างไรกับปัญหาที่เราถือว่าเป็นปัญหาเร่งด่วน ทำไมเราถือว่าเป็นปัญหา เร่งด่วน ทำไมถึงสำคัญกับเราอย่างไร

คำว่า “ประโยชน์ของชาติ” เป็นคำที่ถูกนำมาพูดถึงกันอยู่ตลอดเวลา แต่เมื่อ พิเคราะห์หัดดูลงไปจริงๆ แล้ว บางทีแม้แต่ตัวผู้พูดเองก็ยังไม่รู้ว่าหมายถึงอะไร ชาติคือ อะไร ที่เรียกว่าประโยชน์ของชาตินั้น คือ ประโยชน์ของใคร ดูเผินๆ แล้วเหมือนจะ เข้าใจง่าย แต่เวลาเราคิดคำนวณในเชิงการเมืองระหว่างประเทศจริงๆ เราต้องรู้ว่า ประโยชน์ของชาติมีอยู่หลายอย่างมาก แต่อะไรล่ะที่เป็นประโยชน์ของชาติที่แท้จริง และมีลำดับความสำคัญอย่างไร อันนี้ก็เช่นกัน เป็นเรื่องจะได้กล่าวถึงในหัวข้อที่ว่า ด้วยหลักอันเป็นแกนของการเมืองระหว่างประเทศในอนาคตหน้า เราต้องตั้งจุดนี้ให้ แดก เพราะถ้าดีไม่แตก มันเสี่ยงที่จะผิดพลาดได้ตั้งแต่จุดเริ่มต้น ถ้ากำหนดประโยชน์ ของชาติไม่ถูกเมื่อไหร่ ก็เปรียบได้กับการปล่อยจรวดไปดาวดวงหนึ่ง ถ้ามันผิดจากจุด เริ่มต้นมันจะไปอีกโลกไหนดาวดวงไหนก็ไม่ทราบ มันอาจจะหายไปเลย เพราะฉะนั้น จุดนี้จะเป็นจุดที่ต้องพิจารณากันโดยละเอียด ในที่นี้ผมอยากจะใคร่ทำความเข้าใจแต่ เพียงเบื้องต้นว่า มีคำอยู่ 3 คำ ที่ใช้กันอยู่ในความหมายที่ใกล้เคียงกันมาก คือคำ ว่า “ชาติ” คำว่า “รัฐ” และคำว่า “ประเทศ”

สำหรับคำ 3 คำนี้ ถ้าจะเปรียบเทียบความหมายโดยสรุปแล้ว ก็พอจะทำความเข้าใจได้ว่า

ประเทศ หมายความว่าหนักไปทางภูมิศาสตร์ ซึ่งมีอาณาเขตของตนอยู่เป็น ดินแดนหนึ่งต่างหากจากอาณาเขตของผู้อื่น

รัฐ มีความหมายที่ใกล้เคียงกับประเทศมาก แต่หมายความว่าถึงประเทศที่มี เอกกราชอธิปไตย และมีน้ำหนักไปในทางกฎหมายและการเมือง

ชาติ มีความหมายหนักไปในทางนามธรรมที่รวมความหมายของรัฐเข้ากับความรู้สึกบวกด้วยความผูกพันที่ตนมีอยู่ สายสัมพันธ์ในระหว่างคนด้วยกันเอง ในระหว่างคนกับแผ่นดินที่ตนอาศัยอยู่ในระหว่างตนเองกับค่านิยมและประวัติศาสตร์ ที่เป็นมา ระหว่างตนเองกับอนาคตที่จะอยู่ร่วมกันอันเป็นความรู้สึกของภาวะในทาง จิตใจ

แต่อย่างไรก็ตาม ในโอกาสที่เราจะพูดถึงการต่างประเทศก็ดี หรือการทูตก็ดี นั้น คำ 3 คำ นี้อาจจะใช้ปนกันไป ซึ่งหมายความถึงชาติ รวมทั้งประเทศ ทั้งรัฐที่กล่าวมานั่นเอง ที่ผมแยกให้ฟังก็เพื่อพอที่จะให้ความกระจ่างออกไปบ้างว่าแตกต่างกันบ้างบางประการอย่างไร

เรื่องเดิมพันหรือส่วนได้ส่วนเสียจากการดำเนินการใดๆ ของการเมืองระหว่างประเทศนั้น นอกจากต้องพิจารณาเรื่องใดเป็นเรื่องใหญ่ เรื่องใดเป็นเรื่องเล็กแล้ว จะต้องพิจารณาถึงประโยชน์ระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว อันนี้ก็เป็นเรื่องที่ต้องคำนึง ถ้าเป็นเรื่องขอขาดบาดตาย เราก็ต้องคำนึงถึงประโยชน์ระยะสั้นก่อน เคยมีผู้ตั้งเป็นปัญหาว่า เวียดนามกับจีน ใครเป็นภัยกับเรามากกว่ากัน เรื่องนี้เป็นเรื่องที่จะอภิปรายกันไปทางไหนก็ได้แล้วแต่ทรรศนะ แต่สำหรับผู้ปฏิบัติงานนั้นก็ดูจากความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ใครเข้ามาในบ้านเรา ตีบ้านเรา บุกรุกเข้ามาในบ้านเรา มันจะเป็นภัยระยะสั้นหรือยาวก็ตามต้องจัดการกันก่อน ต้องผลักดันออกไปก่อน มีข้าราชการระดับสูงคนหนึ่งจากประเทศยุโรปตะวันตก มาถามในเรื่องนี้ว่า เราเห็นจีนกับเวียดนาม ใครเป็นภัยกับไทยมากกว่ากัน เป็นเชิงให้ตอบว่า เราถือว่าใครเป็นศัตรูใครเป็นมิตรในขณะนั้น ความจริงคำตอบก็น่าจะมองเห็นได้ไม่ยากกว่า ในขณะหนึ่งผู้ใดประพฤติดนเป็นภัยต่อเราอยู่ ผู้นั้นจะต้องได้รับการแก้ไขกันก่อน ต้องแก้ปัญหาต้องจัดการกันก่อน

เราขออนุญาตให้เขาไปลองคิดดูเมื่อสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำไมสหรัฐอเมริกา จึงเป็นพันธมิตรกับสหภาพโซเวียต ทำไมฝรั่งเศสถึงเลือกที่จะเข้ากับฝ่ายสัมพันธมิตรและเข้ากับโซเวียต ทั้งๆ ที่รู้ว่าอุดมการณ์ของตัวแตกต่างกับของโซเวียต และในวันหนึ่งจะต้องเกิดปัญหาระหว่างกันแน่ในระยะยาว ก็เพราะเหตุว่าฮิตเลอร์ส่งกองทัพเข้าไปบุกรุกฝรั่งเศสใช้ไหม ฝรั่งเศสเองก็ไม่มีทางเลือกก็ต้องสู้กับเยอรมนีก่อน ใครก็ตามที่เป็นศัตรูกับเยอรมนีก็คือมิตร อย่างน้อยก็ชั่วคราว เพราะศัตรูของศัตรูก็คือมิตร ในภาพเช่นนั้นมันเป็นหลักกรรมดา อันนี้ผมจึงกล่าวว่ามันมีทั้งประโยชน์ระยะสั้น ประโยชน์ระยะยาว

แต่ถ้าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญรองลงมา เราก็ต้องคิดว่า ระหว่างประโยชน์ระยะสั้นกับประโยชน์ระยะยาวนั้นอันไหนสำคัญกว่ากัน ในเรื่องนี้ขอยกตัวอย่างสหรัฐฯ ในนโยบายที่เกี่ยวกับการกีดกันทางการค้า ซึ่งเราเห็นว่าเป็นนโยบายที่รักษาผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ในระยะสั้น แต่เป็นการขาดทรรศนะในระยะยาว แม้สำหรับ

ผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาเอง เหตุการณ์ทำนองนี้เคยเกิดขึ้นมาแล้วในอดีต ในปี 1932 ซึ่งเหตุการณ์เริ่มต้นขึ้น โดยการกีดกันทางการค้าและมีการตอบโต้จากประเทศอื่น และลุกลามขยายตัวออกไป บวกกับเรื่องปัญหาทางเศรษฐกิจกับการเมืองเข้าจนนำไปสู่สงครามโลกครั้งที่ 2 คราวนี้เราก็ไม่รู้ว่าจะไปลงอยู่ที่ไหน เพราะทุกประเทศเริ่มดำเนินการในลักษณะที่ต่างคนต่างตอบโต้กันไปตอบโต้กันมา คุ่มครองในลักษณะกีดกันทางการค้าแบบนี้คงไม่ใช่นโยบายสำหรับผู้ใดแน่ ที่กล่าวมานี้เป็นเรื่องที่เปรียบเทียบในเรื่องประโยชน์ระยะยาว ประโยชน์ระยะกลาง และประโยชน์ระยะสั้น สำหรับประโยชน์ในระยะสั้นอันเป็นปัญหาที่เราเรียกว่าวิกฤติ อันนั้นก็จำเป็นต้องแก้ไขก่อน คำว่า “วิกฤติ” ที่พูดในที่นี้ หมายความว่าถึงตัวสิ่งที่เกิดเป็นปัญหา และถ้าไม่ได้รับการแก้ไขในทันทีก็จะเป็นอันตราย

เกี่ยวกับเกมการเมืองระหว่างประเทศนี้ เราได้พูดกันแล้วในเรื่องเวที เรื่องผู้เล่น เรื่องเดิมพันของเกมการเมืองระหว่างประเทศด้วย ต่อจากนี้จะพิจารณาต่อไปว่า ในการเมืองระหว่างประเทศเล่นกันมีกฎเกณฑ์ใหม่

4. กฎเกณฑ์

เรื่องที่ว่า เกมการเมืองระหว่างประเทศมีกฎเกณฑ์หรือไม่ ได้พูดมาในตอนต้นแล้วว่า มีบ้างไม่มีบ้าง มีในเรื่องเล็กๆ แต่ในเรื่องใหญ่ๆ แล้ว กฎเกณฑ์แทบจะไม่มีสิ่งที่ไม่เคยปรากฏก็ปรากฏในโลกปัจจุบันนี้ การจี๋เครื่องบิน การลักพาตัว พutschim เยี่ยงโจรสลัด การทำร้ายผู้สุจริต การใช้กำลังเข้าโจมตีกันไม่เรียกว่า สงคราม แต่ก็ใช้อาวุธกันอย่างเต็มที่ ไม่ประกาศสงคราม ซึ่งมีอยู่ดาษดื่นทั่วไปมากทีเดียว พutschim บางอย่างในประวัติศาสตร์ ไม่เคยปรากฏที่คนจะต้องลงเรือเสี่ยงชีวิตล่องลอยออกบ้านเกิดเมืองนอนของตน หรือเพื่อที่จะหลบหนีสถานะความเป็นอยู่ในประเทศออกไปสู้กับชะตากรรม ยอมเสี่ยงเป็นหรือตายในทะเลออกไปเป็นแสนๆ อย่างที่ปรากฏอยู่ในประเทศเพื่อนบ้านของเราบางประเทศ สิ่งปรากฏเหล่านี้ทำให้บางครั้งมองได้ราวกับว่า โลกของเรานี้อยู่ในกฎของป่า (Law of the jungle) เสมือนหนึ่งกับว่า เรากำลังอยู่บนเวทีการเมืองที่ผู้ที่แข็งแรงหรือผู้ที่ฉลาดเท่านั้น ที่จะรอดตัวอยู่ได้ตามหลัก Survival of the fittest ของนักปรัชญาเยอรมันคนหนึ่ง หรือหลักอรรถศาสตร์ของอินเดียซึ่งมีมาตั้งแต่สมัยโบราณที่กล่าวว่า การเมืองระหว่างประเทศเป็นไปตามหลัก

มัชยา นัยนา คือ เหมือนชีวิตของปลาใหญ่ที่กินปลาเล็ก การเล่นเกมการเมืองระหว่างประเทศเล่นกันทั้งบนโต๊ะ ใต้โต๊ะ เล่นกันทั้งวิธีปกปิดและวิธีเปิด เล่นทั้งข้างหน้าและลับหลัง เล่นทั้งวิธีทะลุทะลวงและวิธีแทรกซึม คือ ใช้เครื่องมือและวิธีการทุกชนิดที่จะเล่นได้ แล้วแต่ที่คิดกันขึ้นมา ค่อยว่ากันอีกทีเรื่องการดำเนินนโยบายว่า แต่ละวิธีเขาเล่นกันอย่างไร เล่นกันได้แม้กระทั่งการลอบฆ่าผู้นำทางการเมือง ท่านคงจำได้ว่าชนวนกบสงครามโลกครั้งที่ 1 ได้เกิดขึ้นโดยที่อาร์คดยุคฟรานซิส เฟอร์ดินันด์ ถูกลอบสังหารสมัยนั้นแล้วเกิดเป็นสงครามขึ้น

5. กลวิธี

การเล่นทุกชนิดมีกลวิธีการเล่น เรียกว่าเป็นชั้นเชิงในการเล่นนั่นเอง ชั้นเชิงในการเล่นทางการเมืองระหว่างประเทศคืออะไร คือ การเลือกเวทีที่เป็นคุณแก่ตัวมากที่สุด การเลือกใช้เครื่องมือวิธีการ และโอกาสที่เหมาะสมและได้บังเกิดผลที่ต้องการได้มากที่สุด อันนี้เป็นหลักทั่วไป ของกลวิธี

การดำเนินนโยบาย การเลือกนโยบาย การดำเนินอยู่ของชาตินั้น ไม่ใช่แต่เฉพาะการเลือกทิศทางของการเมือง ของการดำเนินการให้ถูกต้องเท่านั้น ต้องขึ้นอยู่กับจังหวะเวลาด้วย ทิศทางต้องถูกต้อง จังหวะเวลาต้องถูกต้อง ความมากน้อยของการเข้าไปเกี่ยวข้องกับปัญหาหนึ่งๆ นั้นถูกต้อง และท้ายที่สุดนั้นจะต้องใช้เครื่องมือที่ถูกต้อง เห็นได้ง่ายว่า ถ้าเราจะฆ่าแมลงวันสักตัว ถ้าไปเอาปืนมายิง ถึงจะยิงแม่นยำอย่างไรก็ไม่ดี ผลเสียกับผลได้ไม่คุ้มกัน หรือเอาเม็ดตดกระต่ายไปต่อสู้อกับสิงโตก็ได้ ก็ต้องเลือกวิธีหนึ่งวิธีใดที่เป็นคุณแก่ตัวมากที่สุด หรือถ้าจะเสียหายก็ให้เสียน้อยที่สุด อันนี้ขึ้นอยู่กับกลวิธีซึ่งเป็นเรื่องการดำเนินนโยบายหรือดำเนินวิโศบาย ซึ่งจะได้อีกว่าโอกาสหลัง แต่ที่พอสรุปได้ก็คือ การเลือกทิศทางที่ถูกต้อง การเลือกจังหวะเวลาดำเนินการที่ถูกต้อง การเลือกเครื่องมือที่ถูกต้อง และการกำหนดความที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับเรื่องหนึ่งเรื่องใดมากน้อยแค่ไหนที่ถูกต้อง

กลวิธีต่างๆ มีหลักง่ายๆ คล้ายๆ กับความประพฤติของคนธรรมดาที่ควรปฏิบัติ เราพยายามสร้างมิตร คนที่เป็นมิตรอยู่แล้ว เราพยายามทำให้ความเป็นมิตรแน่นหนาขึ้นเรื่อยๆ เราพยายามที่จะให้คนที่อยู่เฉยๆ ให้มาเป็นมิตรเท่าที่จะทำได้ และเราพยายามลดศัตรู อันนี้เป็นหลักทั่วไป เพราะสิ่งเหล่านี้จะมาเสริมสมรรถนะของเรา

แต่ในขณะเดียวกัน หลักอันหนึ่งซึ่งใช้กันอยู่มาก ในทางการเมืองระหว่างประเทศ หรือ กลวิธีอันหนึ่งที่เราเองมักไม่ได้ใช้ แต่คนอื่นใช้กับเรามาก นั่นก็คือ “หลักการบั่นทอนกำลังของปรปักษ์” ซึ่งทำจากด้านภายในประเทศ หรือจากด้านภายนอกประเทศ

ผมเคยกล่าวแม้แต่สหรัฐฯ เองว่า สงครามเวียดนามที่เขาแพ้ มันเริ่มแพ้ที่กรุงวอชิงตัน ไม่ใช่แพ้ที่ไซ่ง่อน อากาศแพ้เพิ่มปรากฏมาหลายปีแล้ว เพราะความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันถูกบั่นทอนหรือถูกกัดกร่อนจากตัวของตัวเอง คือ พลังที่จะสู้มันไม่มี มันไม่ใช่แพ้โดยไม่มีกำลังต่อสู้ทีเดียว แต่เป็นการแพ้โดยถูกบั่นทอนโดยคนของตัวเอง หรือโดยคนอื่นก็แล้วแต่ อันนี้เป็นกลวิธีอันหนึ่ง เราเองมักจะมองหรือมักจะปฏิบัติกรอยู่ในบ้านของเรา แต่ว่าบ้านของเราค่อนข้างจะเปิดสำหรับพฤติกรรมการบั่นทอนของผู้อื่น

ที่ได้กล่าวเป็นหลักทั่วๆ ไปของเกมการเมืองระหว่างประเทศ ประกอบกับตัวอย่างเล็กน้อยที่จะปูพื้นฐานให้เข้าใจว่า สิ่งที่เราคิดเรามองภาพของการเมืองระหว่างประเทศในภาพใหญ่นั้นเป็นอย่างไร ที่กล่าวมาอาจจะยังไม่สมบูรณ์ เพราะเป็นการบรรยายที่ต้องมีตอนอื่นที่ประกอบตามมาในโอกาสหลัง แต่ก็คิดว่าคงจะพอวาดภาพและให้ความเข้าใจได้พอสมควร

02

หลักเกณฑ์ของการเมือง ระหว่างประเทศ

บรรยายวันที่ 7 กรกฎาคม 2529

ในหัวข้อที่มีความสำคัญต่อการพิจารณานโยบายและปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับการเมืองระหว่างประเทศนี้ จะแยกบรรยายออกเป็นหัวข้อดังต่อไปนี้

หัวข้อแรก เรื่องชาติ และชาตินิยม

ข้อที่สอง เรื่องอำนาจอธิปไตย

ข้อที่สาม เรื่องความมั่นคงของชาติ

ข้อที่สี่ เรื่องประโยชน์ของชาติ

ข้อที่ห้า เรื่องอุดมการณ์

ชาติ และชาตินิยม



จนมาถึงเรื่องชาติก่อน กว่า 2500 ปีมาแล้ว ขงจื้อ นักปราชญ์จีน ได้กล่าวไว้ว่า ผู้ที่จะเป็นรัฐบุรุษ หรือผู้ที่ศึกษาเรื่องราวเกี่ยวกับบ้านเมือง ซึ่งหมายความถึงวิชารัฐศาสตร์ตามความเข้าใจของคนรุ่นหลัง จะต้องเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของคำที่นำมาใช้ มนุษย์นั้นสื่อสารกันด้วยคำพูด และบางครั้งก็ตกเป็นนักโทษของคำพูดนั่นเองที่ไม่เข้าใจความหมาย เข้าใจอย่างคลุมเครือ หรือบางครั้งเข้าใจผิดกันไป เข้าใจแตกต่างกันไป

ในบรรดาคำหลายคำ ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายในทางการเมืองระหว่างประเทศนั้น คำที่มีความหมายมากที่สุดน่าจะเป็นคำว่า **ชาติ** เมื่อวันก่อนนี้ ผมได้บรรยายให้ฟังไปโดยย่อถึงความคล้ายคลึงและความแตกต่างระหว่างคำว่า “ประเทศ” “รัฐ” และ “ชาติ” แต่ก็ได้สรุปว่า ในทางการเมืองระหว่างประเทศนั้น คำทั้ง 3 คำนี้ได้ใช้กันในความหมายที่ปะปนกัน ในทางกฎหมายมักจะใช้คำว่า รัฐ ในทางภาษาศาสตร์และภาษาทางภูมิศาสตร์มักใช้คำว่า ประเทศ แต่ในทางการเมืองนั้นคำว่า ชาติ เป็นคำหลัก เรื่องของอำนาจอธิปไตยที่จะพิจารณากันในโอกาสต่อไป ก็หมายความถึงอำนาจอธิปไตยของชาติ เรื่องความมั่นคงก็เป็นเรื่องความมั่นคงของชาติ เรื่องประโยชน์ก็ประโยชน์ของชาติ เพราะฉะนั้นก่อนอื่นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจให้ดีเกี่ยวกับเรื่องคำว่าชาตินี้ และก็เมื่อเรามีชาติแล้ว โดยที่ทุกประเทศดำเนินนโยบายและดำเนินการทางการเมือง เพื่อที่จะพิทักษ์รักษาและส่งเสริมผลประโยชน์แห่งชาติของตน จึงมีลักษณะประการหนึ่งของ**ชาตินิยม** เราจึงต้องทำความเข้าใจต่อไปว่า คำว่า ชาตินิยม นั้นเป็นอย่างไร มีความหมายอย่างไร และคิดกันอย่างไรในทางการเมืองระหว่างประเทศ

สำหรับเรื่องชาตินั้น ในตอนที่ผมอธิบายถึงความแตกต่างและความคล้ายคลึงในคราวที่แล้ว ผมได้ลงข้อสรุปว่า คำว่า ชาติ ที่ใช้ในความหมายของการเมืองระหว่างประเทศนั้น รวมเอาความหมายของคำว่า ประเทศ และรวมเอาความหมายของคำว่า รัฐ เข้าไปอยู่ในนั้นด้วย เพราะฉะนั้น ชาติในที่นี้จึงมีองค์ประกอบใหญ่อยู่ 2 ประการ องค์ประกอบแรกเป็นสิ่งที่มองเห็นได้ เป็นตัวตน อันที่สองเป็นนามธรรม สิ่งที่อยู่ใน

ความรู้สึก และอยู่ในมโนธรรม

องค์ประกอบที่เป็นตัวตนของความเป็นชาตินั้น ประการแรกได้แก่พลเมือง ประการที่สองได้แก่ดินแดน ประการที่สามได้แก่อำนาจปกครอง ซึ่งมีอธิปไตย ส่วนที่ไม่เป็นตัวตน คือ เป็นมโนธรรมและเป็นความรู้สึกอันเป็นเอกลักษณ์ที่แตกต่างจากคนชาติอื่น และความรู้สึกที่ถือว่าชาติของตนเป็นจุดมุ่งหมายสูงสุดในการที่จะต้องธำรงไว้ เป็นจุดมุ่งหมายสูงสุดที่ประชาชนที่สมาชิกในสังคมจะต้องเสียสละประโยชน์อย่างอื่นเพื่อชาติ ทั้งมีข้อยึดถือว่าชาตินั้นต้องอยู่คงทนถาวรตลอดไป ถ้าเปรียบเทียบกับชีวิตมนุษย์ ชีวิตของเราอาจจะสิ้นสุดลงไม่วันใดก็วันหนึ่ง แต่ในความรู้สึกความเป็นชาตินั้น คือ การที่จะพิทักษ์รักษาและธำรงไว้ซึ่งความเป็นชาติตลอดไป

ที่นี้มาพิจารณาดูที่ละองค์ประกอบ ที่กล่าวในประการแรกว่า ชาติต้องมี **พลเมือง**นั้น คนในชาติซึ่งเป็นพลเมืองมีสิ่งที่ผูกพันกัน อาจจะโดยสายสัมพันธ์ทางโลหิต โดยสายสัมพันธ์ทางเชื้อชาติ สายสัมพันธ์ทางประวัติศาสตร์ หรือภาษาที่พูด ภาษาเดียวกัน ความเป็นมาในอดีตที่ร่วมกันมา มีเจตนาที่จะอยู่ร่วมกันในปัจจุบัน และประสงค์จะอยู่ร่วมกันในอนาคต อันนี้มีความสำคัญอย่างยิ่ง มีชาติบางชาติ ที่ถือว่าตนเป็นชาติแต่ยังไม่มิดินแดนอยู่เป็นหลักเป็นแหล่ง ในประวัติศาสตร์ก็เคยมี ก่อน ค.ศ. 1948 นั้นไม่มีประเทศอิสราเอล ไม่มีประเทศที่เป็นประเทศของยิวอยู่ แต่คนยิวมีความสำนึกและที่ถือว่าตนเองนั้นมีความเป็นชาติของตน เมื่อหลัง ค.ศ. 1948 แล้วเท่านั้น ที่ได้มีการสถาปนารัฐอิสราเอลขึ้น คนชาติอิสราเอลจึงมีแผ่นดินเป็นของตัวเอง แต่ในทางการเมืองระหว่างประเทศนั้น ถ้าฟังคนเฉยๆ นั้น ยังไม่ถือว่าเป็นชาติในความหมายทางการเมืองระหว่างประเทศ จำเป็นที่จะต้องประกอบขึ้นด้วยองค์ประกอบอื่นด้วย สำหรับจำนวนของพลเมืองนั้นจะมีมากน้อยไม่สำคัญ มีอยู่หลายประเทศมีพลเมืองแต่เพียงเล็กน้อย เป็นจำนวนไม่กี่หมื่นเท่านั้นเอง บางประเทศก็มีจำนวนแสน บางประเทศมีจำนวนล้าน บางทีหลาย 10 ล้าน บางประเทศมีหลาย 100 ล้าน และที่เป็น 1,000 ล้านก็มี

โดยที่เรื่องของพลเมืองเป็นองค์ประกอบอันหนึ่งของชาติ เมื่อเราพิจารณาถึงเรื่องประโยชน์ของชาติก็ดี เมื่อเราพิจารณาถึงเรื่องความมั่นคงของชาติก็ดี คำว่า ชาติเหล่านี้ด้านหนึ่งจึงคลุมความหมายว่าเป็นความมั่นคงและประโยชน์ของประชาชนที่

อยู่ในชาติด้วย

องค์ประกอบประการที่สอง ชาตินั้นเป็นสิ่งที่มองเห็นได้เช่นกัน คือ ชาติต้องมีดินแดนหรือมีอาณาเขตของตนเอง

ในรัฐธรรมนูญของเราก็ดี ในคำแถลงทางการเมืองก็ดี ในบทวิจารณ์ทางหนังสือพิมพ์ก็ดี ในคำบรรยายในทางวิชาการต่างๆ ก็ดี มีคำอยู่คำหนึ่งที่เราใช้อยู่บ่อยคือ คำว่า บูรณภาพแห่งอาณาเขต หมายความว่าถึงความสมบูรณ์ของอาณาเขต ไม่ถูกคนอื่นตัดทอนทั้งในเรื่องอาณาเขต สิทธิหรืออำนาจอธิปไตยออกไป ไม่มีการสูญเสียดินแดนไป มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียว

ดินแดนเป็นองค์ประกอบพื้นฐานทางวัตถุของชาติ ดังนั้น ปัญหาที่เกี่ยวกับเรื่องดินแดนจึงเป็นปัญหาทางการเมืองที่สำคัญอย่างยิ่ง เพราะดินแดนเป็นขอบเขตที่รัฐใช้อำนาจอธิปไตยอย่างเต็มที่ ส่วนที่อยู่นอกออกไปจากดินแดนชาติเป็นอาณาเขตของต่างประเทศ ดินแดนนั้นประกอบขึ้นด้วยอะไรบ้าง ที่เรียกว่าเป็นอาณาเขตของประเทศ พื้นดินเป็นส่วนที่สำคัญของดินแดน นอกจากนั้นก็ยังมีพื้นน้ำ ซึ่งอาจจะเป็ นน่านน้ำภายใน อันได้แก่ แม่น้ำ ลำธาร ทะเลสาบ ซึ่งอยู่ภายในประเทศ และก็น่านน้ำ ชายฝั่งทะเล บางส่วนซึ่งเรียกว่าน่านน้ำภายใน คือ น่านน้ำที่อยู่หลังเส้นที่ใช้ลากเป็นเส้นฐานของทะเลอาณาเขต อันนี้อาจจะเป็นเรื่องในทางเทคนิคไปบ้าง ซึ่งจะไม่กล่าวในรายละเอียดที่นี่ นอกจากนั้นยังมีทะเลชนิดหนึ่งที่เรียกว่า ทะเลอาณาเขต คือ บริเวณทะเลที่วัดจากเส้นฐานหรือจากชายฝั่งนั้นออกไปอีก 12 ไมล์ทะเล ซึ่งเปรียบเสมือนหนึ่งเป็นอาณาเขตของประเทศที่ขยายตัวออกไปในทะเลหนึ่ง ถ้าเราพิจารณาถ้อยคำในรัฐธรรมนูญของเรามีอยู่คำหนึ่งที่ว่า เขตอธิปไตยแห่งชาติ คำว่า เขตอธิปไตย นี้เป็นเขตที่ต่อเนื่องออกไปจากอาณาเขตแท้ๆ แต่เป็นเขตที่รัฐใช้อำนาจอธิปไตยออกไป ไม่ใช่ดินแดนของรัฐ แต่เป็นเขตที่รัฐขยายอำนาจอธิปไตยออกไปใช้ โดยอาศัยสิทธิที่ได้ไว้ตามกฎหมายระหว่างประเทศ ที่เป็นกฎหมายจารีตประเพณีก็ดี ที่เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรก็ดี ซึ่งได้แก่เขตเศรษฐกิจจำเพาะ ซึ่งเป็นเขตในทะเลที่ขยายตัวออกไปจากทะเลอาณาเขตอีก 188 ไมล์ทะเล คือ เมื่อรวมกับอีก 12 ไมล์ทะเล ซึ่งเป็นทะเลอาณาเขตแล้วรวมเป็น 200 ไมล์ทะเลจากเส้นฐานที่ชายฝั่ง นอกจากนั้นที่พื้นทะเลก็มีไหล่ทวีป ซึ่งนับได้ว่าเป็นเขตอธิปไตยแห่งชาติด้วยเช่นเดียวกัน ที่กล่าวมาแล้ว

นี่เป็นเขตทางน้ำ ส่วนพื้นอากาศนั้นโดยลักษณะแล้ว ยอมรับกันทั้งในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติระหว่างประเทศว่า เขตอธิปไตยในน่านฟ้า นั้น วัตถุประสงค์ตรงขึ้นไปในอากาศ ตรงขึ้นไปอย่างไม่มีขอบเขต แต่อย่างไรก็ดี ตามความเข้าใจที่เข้าใจกันอยู่นั้น หมายความว่าถึงพื้นอากาศที่ล้อมพิภพนี้อยู่ คือ เมื่อเกินจากเขตของอากาศขึ้นไปสู่เขตอวกาศแล้วนั้น ขณะนี้ยังไม่ยอมรับกันเป็นเขตอธิปไตยของรัฐ ส่วนดินแดนของรัฐจะมีความหมายในทางการเมืองอย่างไร นอกจากเป็นที่อยู่อาศัยของพลเมืองแล้ว เป็นที่รัฐใช้อำนาจในทางปกครองและในทางกฎหมายแล้ว เราจะได้พิจารณากันต่อไปในหัวข้อที่เกี่ยวกับเรื่องอำนาจอธิปไตยแห่งชาติ

องค์ประกอบอันต่อไปของชาตินั้น คือ **อำนาจปกครอง** อำนาจปกครองนี้ หมายความว่าต้องมืองค์กรหรือผู้ที่ทำการปกครองพลเมืองและดินแดนของประเทศ ทำหน้าที่เป็นรัฐบาล อาจจะเป็นรัฐบาลโดยที่ตั้งขึ้นตามวิถีทางปกติหรือตามรัฐธรรมนูญ หรือตามวิถีทางของระบอบการเมืองนั้นๆ หรือบางทีอาจจะมีอำนาจปกครองโดยวิถีทางที่ไม่ปกติ เช่น ยึดอำนาจเข้ามาปกครอง ซึ่งจะเป็นการปกครองโดยวิธีใดก็ตาม ในแง่ของการเมืองระหว่างประเทศนั้น รัฐบาลเป็นผู้ที่ใช้อำนาจปกครองประเทศนั้น และเป็นตัวแทนของประเทศนั้นที่จะกำหนดนโยบายก็ดี หรือเป็นศูนย์กลางแห่งการติดต่อกับต่างประเทศก็ดี แต่ผู้ปกครองที่จะเรียกว่ารัฐบาลนั้น ในทางการเมืองระหว่างประเทศถือว่ารัฐบาลที่มีอธิปไตยเท่านั้น ที่มีความหมายว่าเป็นรัฐบาลของชาติ ที่ใช้คำว่า รัฐบาลที่มีอำนาจอธิปไตย ในที่นี้หมายความว่าถึงรัฐบาลที่มีอำนาจตัดสินใจของตนเอง มีอำนาจที่จะดำเนินการใดๆ โดยที่ไม่ต้องอยู่ในอาณาเขตของผู้ใด ยกตัวอย่างเช่น รัฐบาลฮ่องกงในขณะนี้ ในการต่างประเทศเรายังไม่ถือว่าเป็นรัฐบาลตามความหมายในการเมืองระหว่างประเทศ อาจจะมีการเรียก อาจยอมรับติดต่อกับรัฐบาลฮ่องกงในบางกรณี แต่โดยที่ฮ่องกงเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นเมืองแม่ เพราะฉะนั้นซึ่งรัฐบาลของฮ่องกง ซึ่งยังต้องพึ่งคำสั่ง ต้องดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลอังกฤษ ซึ่งเป็นเมืองแม่ จึงไม่ถือว่าเป็นรัฐบาลที่มีอธิปไตย

นอกจากองค์ประกอบที่มองเห็นได้ของความเป็นชาติ ซึ่งได้กล่าวมาแล้วว่ามีพลเมือง มีดินแดน มีผู้ปกครอง คือ รัฐบาลที่มีอธิปไตยแล้ว แต่องค์ประกอบอันสำคัญอีกอันหนึ่ง ซึ่งเป็นองค์ประกอบอันเป็นนามธรรม เป็นมโนธรรมอยู่ในความรู้สึก ได้แก่

เอกลักษณ์ของชาติ คือ ความรู้สึกที่ตัวเองและคนในชาติของตนนั้นแตกต่างจากคนชาติอื่น รู้สึกแบ่งแยกว่าเป็นเขาเป็นเรา คนไทยเราอาจจะมีคนไทยทางเหนือ คนไทยทางใต้ คนไทยอิสลาม และคนไทยทางภาคกลาง หรืออาจจะมีคนไทยที่เป็นชาวพุทธ เรามีคนไทยที่เป็นชาวมุสลิม แต่ในความแตกต่างของถิ่นกำเนิดหรือภูมิภานานั้น เรามีจุดร่วมกันอยู่จุดหนึ่งว่า เราทั้งหมดนี้เป็นคนไทยด้วยกัน แต่นอกเหนือออกไปจากนั้น คนที่อยู่ในประเทศอื่น คนที่มีสัญชาติอื่น คนที่จงรักภักดีต่อประเทศอื่น อยู่ในประเทศอื่น เราเรียกว่าไม่ใช่คนไทย

ในความรู้สึกและความเป็นชาตินั้น มีความสัมพันธ์อันสืบเนื่องมาจากความเป็นมาในอดีต มีเจตนา มีความเชื่อ และมีความรู้สึกว่ามีสายสัมพันธ์ที่ผูกพันกันอยู่ มีชะตากรรมที่ร่วมกัน และมีอนาคตที่มีจุดมุ่งหมายอันเดียวกันผูกพันกันนั้น อาจจะเป็นการที่ร่วมกันอยู่ภายใต้ระบอบกฎหมายอันเดียวกัน อาจจะเป็นการอยู่ภายใต้ระบอบปกครองอันเดียวกัน อาจจะมีเชื้อชาติเดียวกันหรือเกี่ยวข้องกันหรือใช้ภาษาอันเดียวกัน อาจจะมีนิกายศาสนาเดียวกันเป็นส่วนใหญ่ อาจจะทำให้เกิดจากประวัติศาสตร์ ก่อตั้งชาติซึ่งมีความเป็นมาร่วมกัน อาจจะทำให้ร่วมกันต่อสู้กับข้าศึกหรือมีความจำเป็นในทางประวัติศาสตร์ หรือความเป็นมาในทางประวัติศาสตร์ให้ได้มาร่วมกันตั้งเป็นชาติเดียวกันขึ้น ความรู้สึกที่ผูกพันกันอยู่เหล่านั้นสำคัญมาก เพราะถ้าขาดความรู้สึกผูกพันเช่นนั้นแล้ว ก็จะเกิดการแตกแยกหรือแบ่งแยกกันขึ้น ดังที่ได้มีกรณีเกิดขึ้นและเป็นอยู่ในหลายประเทศ มีกรณีของการแบ่งแยกเผ่าพันธุ์ มีกรณีความคิดที่จะแบ่งแยกดินแดน

ในการที่จะกำหนดว่า ชาติในทางการเมืองระหว่างประเทศนั้นเกิดขึ้นในหลักเกณฑ์อะไร มีหลักอยู่หลักหนึ่งซึ่งเรียกว่า หลักการกำหนดใจตนเอง หลักการกำหนดใจตนเองนี้ หมายความว่า คนกลุ่มหนึ่งชาติหนึ่งนั้นมิสิทธิที่จะมีประเทศของตนเอง ที่มีชาติของตนเป็นประเทศเอกราช หลักอันนี้มีทั้งคุณประโยชน์และเป็นปัญหาทั้งในทางการเมือง รวมทั้งในทางกฎหมายด้วยเหมือนกัน หลักเรื่องการกำหนดใจตนเองนี้ แท้ที่จริงแล้ว เกิดจากการมีระบอบอาณานิคม การที่ประเทศหนึ่งไปยึดครองดินแดนของประเทศอื่น หรือว่าเข้าไปปกครองประเทศอื่นในฐานะเป็นประเทศเมืองแม่ และผู้ที่ถูกปกครองนั้นอยู่ในฐานะประเทศอาณานิคม ประชาชนไม่ได้มีสิทธิที่เท่าเทียมกัน

ไม่ได้ถือว่าเป็นดินแดนของประเทศเดียวกัน ในกรณีเช่นนั้น ประเทศที่อยู่ในอาณานิคมเหล่านั้น ก็มีสิทธิที่จะกำหนดใจตนเองว่าจะแยกตัวออกตั้งเป็นชาติอิสระ เป็นประเทศเอกราช หรือว่าจะอยู่กับประเทศแม่อีกต่อไป แต่หลักเรื่องการกำหนดใจตนเองนี้ ต่อมาได้ถูกนำมาใช้บ้างแม้ในประเทศที่ไม่ได้เป็นอาณานิคมต่อกัน

การที่ประเทศปากีสถานได้เกิดแบ่งแยกออกมาเป็น 2 ประเทศ เมื่อเดิมนั้น เป็นประเทศปากีสถานมีดินแดนอยู่ทางตะวันตก และมีดินแดนอยู่ทางตะวันออกด้วยอีกส่วนหนึ่งนั้น ต่อมาภายหลังก็ได้มีการใช้หรืออ้างหลักการกำหนดใจตนเองนี้ แบ่งแยกตนเองออกมา ในไนจีเรียก็เคยมีสงครามระหว่างเผ่าพันธุ์ ที่จะแยกตนเองออกมาตั้งเป็นประเทศ แยกออกไปเป็นประเทศอิสระ 2 ประเทศ แต่ก็ไม่ได้รับความสำเร็จ เพราะฝ่ายที่มีกำลังเหนือกว่ายังคงสามารถที่จะใช้อำนาจทำลายล้างฝ่ายที่คิดจะทำการแบ่งแยกได้ ในศรีลังกาขณะนี้ต่อสู้เพื่อที่จะให้รัฐหรือดินแดนของคนเผ่าทมิฬขึ้นต่างหากจากคนเผ่าสิงหล

อันนี้จึงทำให้ตั้งเป็นคำถามกันขึ้นว่า หลักอันนี้ถ้าจะใช้กันอย่างไม่มีขอบเขตแล้ว ประเทศหลายประเทศก็คงจะต้องแตกสลายออกไป ก็คงจะแยกตนเองออกไปทำลายความเป็นชาตินั้นเองก็ได้ เคยมีการยกเอาเรื่องนี้ขึ้นพิจารณาในสหประชาชาติ ครั้งหนึ่ง และในที่สุดก็ได้มีมติว่า การที่จะใช้หลักการกำหนดใจตนเอง หรือที่อังกฤษเรียกว่า Self-determination นั้น ใช้สำหรับดินแดนอาณานิคมเท่านั้น สำหรับประเทศที่มีความเป็นชาติอย่างมั่นคงถาวรอยู่แล้วนั้น หลักอันนี้จะนำมาใช้ไม่ได้ เพราะจะกลายเป็นความคิดที่จะแบ่งแยกดินแดนออกไป อย่างไรก็ตามในทางการเมืองนั้น ได้มีการยุบหรือสนับสนุนจากต่างประเทศบ้าง ภายในประเทศบ้าง โดยเหตุผลต่างๆ กัน เพื่อที่จะใช้หลักอันนี้แยกดินแดนส่วนหนึ่งส่วนใดของชาติหรือของประเทศออกไปโดยใช้หลักอันนี้ โดยแท้ที่จริงแล้ว ในทางกฎหมายก็ดี ในทางการเมืองก็ดี ได้เป็นที่ยอมรับและเป็นที่ยึดถือกันอย่างแน่นอนว่า สำหรับประเทศที่มีความเป็นชาติเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันนั้น หลักการกำหนดใจตนเองจะนำมาอ้างไม่ได้ อันนี้เรื่องความเป็นชาติ

คำว่าชาตินี้ เมื่อเดิมทีเดียวนั้นไม่ได้พูดถึงกัน ถ้าพูดถึงก็มักจะพูดถึงกันในด้านเชื้อชาติ ในเรื่องเชื้อชาติ (Race) นี้ แบบฟอร์มของทางราชการบางอันจะมีหลงเหลือให้กรอกอยู่บ้างว่า ชื่ออะไร อายุเท่าไร นับถือศาสนาอะไร สัญชาติอะไร เชื้อชาติอะไร ขณะนี้รู้สึกว่าเป็นปัญหาเชื้อชาติเป็นปัญหาที่ระบุงลงไปลำบากมากสำหรับในโลกปัจจุบัน หลักที่ยึดถือกันทั่วไปเป็นหลักในเรื่องสัญชาติ เพราะว่ามีกฎหมายที่กำหนดไว้แน่นอน ส่วนหลักเชื้อชาตินั้นพิสูจน์กันยากมากกว่า ในขณะที่ใครมีเชื้อชาติอะไรบ้าง เพราะว่าเผ่าพันธุ์ของมนุษย์นั้นได้ผสมติดต่อกันและสืบเนื่องกันมาหลายช่วง และหลายลักษณะจนกระทั่งกำหนดลงไปอย่างแน่นอนนั้นลำบากมาก

ในบางประเทศถ้าไปกล่าวถึงเชื้อชาติเขาจะไม่เข้าใจเลย อย่างในสหรัฐอเมริกา ถ้าจะกล่าวถึงเชื้อชาติก็คงจะต้องบอกว่า คนนี้มีเชื้อชาติอังกฤษ มีเชื้อชาติอิตาเลียน มีเชื้อชาติฝรั่งเศส เชื้อชาตินิโกร หรืออะไรอื่น ซึ่งถือกันว่าเป็นการไม่ถูกต้อง และการแบ่งแยกเช่นนั้น อาจจะเป็นมูลให้ฟ้องร้องดำเนินคดีในทางกฎหมายได้ แม้แต่ชาติบางชาติที่เราคิดว่าคงจะมีเชื้อชาติอย่างชาติฝรั่งเศส จริงๆ แล้วไม่มี เพราะประเทศฝรั่งเศสเองนั้น คนสัญชาติฝรั่งเศสมีที่มาจากคนหลายเผ่าพันธุ์ผสมกัน ที่เรียกว่าเชื้อชาติฝรั่งเศสนั้นก็ไม่มี เพราะฉะนั้นคำว่า ชาติ ที่เกิดขึ้นขึ้นในประเทศฝรั่งเศส เมื่อประมาณ 200 กว่าปีนี้ เกิดขึ้นในความหมายของคนที่จะทำให้คนนั้นรักแผ่นดินของตน และรู้ว่าการที่ตนมารวมกันอยู่ในผืนแผ่นดินนี้ เรามีผลประโยชน์ร่วมกัน มีความเป็นมาอันร่วมกัน และต้องการที่จะอยู่ร่วมกันต่อไปในอนาคต

ต่อมาคำว่า ชาติ ที่ใช้ในความหมายนี้ได้นำมาใช้เป็นการทั่วไป และเป็นคำที่ได้มีอิทธิพลในทางการเมืองและทางสังคมต่อมาในสมัยนี้เป็นอันมาก ในขณะนี้เรากล่าวได้ว่า ความรู้สึกในเรื่องชาติที่เรียกว่าชาตินิยม (Nationalism) นั้น เป็นความรู้สึกที่มีความหมายที่สุดในทางการเมืองระหว่างประเทศ ในโอกาสต่อไปที่เราจะกล่าวถึงอุดมการณ์ เราจะได้เปรียบเทียบดูว่า ระหว่างชาตินิยมกับอุดมการณ์นั้น อันไหนมีอิทธิพลในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมากกว่ากัน และมีลักษณะใด

ความรู้สึกในเรื่องชาตินิยมนั้น ในตอนต้นได้เริ่มพูดถึงกันในยุโรป เนื่องจากความต้องการในเอกราชและเสรีภาพและต้องการที่จะสลัดอำนาจที่มาจากบางการอยู่เหนือกลุ่มชนของตนหรืออยู่เหนือประเทศของตน ในยุโรปสมัยก่อนนั้นมีศาสนจักร ซึ่งใช้

อำนาจครอบคลุมนบรรดาเจ้าครองนครต่างๆ อยู่ บางครั้งก็มีอำนาจของจักรพรรดิ ซึ่งมีอำนาจเหนือเจ้าครองนครต่างๆ ส่วนประชาชนนั้นอยู่ในระบบที่เรียกว่าระบบฟิวคัล คนผูกพันติดอยู่กับแผ่นดิน ใครมาเป็นเจ้าของแผ่นดินก็เป็นคนของคนนั้นไป ความผูกพันในระบบฟิวคัล เป็นความผูกพันระหว่างคนที่ติดอยู่กับแผ่นดินกับผู้ที่มาเป็นนาย เพราะฉะนั้นสงครามที่เกิดขึ้นในสมัยฟิวคัลนั้น จึงเป็นสงครามที่ต่อสู้ระหว่างหัวหน้า ถ้าหากว่าหัวหน้าแพ้ ประเทศนั้นก็แพ้ คนที่อยู่ภายใต้การปกครองของหัวหน้านั้นก็แพ้ ผู้ชนะก็อาจจะกวาดต้อนผู้คนไป และก็มีฐานะเป็นนายของประชาชนในดินแดนนั้นต่อไป

แต่ในความหมายของคำว่า ชาติ ซึ่งเกิดขึ้นในภายหลังนั้น ประชาชนไม่ได้ติดอยู่กับตัวบุคคลที่เป็นผู้ปกครอง คนผูกพันอยู่กับแผ่นดิน ผูกพันต่อความรู้สึกที่เป็นเอกลักษณ์ของตนเอง ผูกพันอยู่กับระบอบการปกครองที่ตนเลือกขึ้นมาเอง ผูกพันอยู่กับระบบกฎหมายที่ตนสมัครใจหรือตนสถาปนาขึ้น หรือตนยอมรับในลักษณะหนึ่งหรือลักษณะใดก็แล้วแต่ที่จะใช้เป็นกฎเกณฑ์ของตนเอง โดยสรุปแล้ว คนในชาติไม่ได้ผูกพันอยู่กับตัวบุคคล แต่ผูกพันอยู่กับสถาบันที่เรียกว่าชาติ เมื่อมีความเป็นชาติเกิดขึ้นนั้น ลักษณะอันเป็นมโนธรรม หรืออันเป็นความรู้สึกและเป็นค่านิยมที่ยึดถือกันก็คือว่า บุคคลที่อยู่ในชาตินั้น จะให้ความจงรักภักดีที่สูงสุด ความจงรักภักดีต่อชาตินั้นจะเหนือกว่าความจงรักภักดีที่มีต่อบุคคล กลุ่มบุคคล หรือสิ่งอื่นใดทั้งหมด อย่างมนุษยธรรมจะต้องจงรักภักดีต่อครอบครัว อาจจะต้องจงรักภักดีต่อถิ่นกำเนิด จงรักภักดีต่อหน่วยหรือองค์การที่สังกัดอยู่ แต่ในความรู้สึกทางชาตินิยมอันเป็นความรู้สึกของความเป็นชาตินั้นต้องการการเสียสละสูงสุด การจงรักภักดีที่สูงสุดนั้น การกระทำและความมุ่งหมายของคนในชาติจะมุ่งเข้าไปรวมศูนย์สูงสุดอยู่ที่ชาติ และจะอยู่แค่ชาติของตัวเอง อันนี้เป็นความรู้สึกในเรื่องชาตินิยมซึ่งประเทศและรัฐบาลของประเทศต่างๆ ความรู้สึกชาตินิยมเป็นหัวใจที่ประเทศต่างๆ ยึดถือเป็นหลักกำหนดนโยบายและดำเนินการทางการเมืองระหว่างประเทศ การโจมตีใดๆ ที่มาจากภายนอกเพื่อมาโจมตีประเทศของตนหรือชาติของตนก็ถือว่าเป็นการโจมตีตนเอง ซึ่งจะต้องต่อสู้ในบางครั้งประเทศของเราอาจจะเลือกทางเดินผิดพลาดที่จะต้องแก้ไข แต่จะเลือกทางเดินที่ผิดหรือในทางเดินที่ถูก ความรู้สึกในทางชาตินิยมจะบอกเราว่า นั่นคือชาติ

ของเราตามที่ภาษาอังกฤษเขาเรียกว่า My country right or wrong คือ ไม่ว่าจะผิดหรือจะถูก ประเทศก็ยังคงเป็นประเทศของข้าพเจ้าอยู่นั่นเอง ในการดำเนินการทางการเมืองระหว่างประเทศก็ถือหลักเช่นนี้

มีชาตินิยมบางลักษณะที่ใช้กันในความหมายที่เกินเลยออกไป เช่นว่าโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการที่จะมองหรือถือว่าคนอื่นเป็นศัตรูไปหมด คือ แสดงความรักชาติออกไปโดยถือว่าคนอื่นเป็นศัตรูอันนี้เป็นการที่นำเอาอารมณ์เข้ามาบวกกับความรู้สึกรักชาติในลักษณะที่ในบางครั้งไม่สู้จะเป็นการถูกต้องทีเดียว เพราะว่าอาจจะมากเกินไปได้

ความเป็นชาตินั้น ในทางปฏิบัติจริงๆ แล้ว บางทีจะมีการแสดงออกโดยสัญลักษณ์ เช่น ธงชาติของเรา ถ้าเราพิจารณาแต่เพียงว่าธงนั้นเป็นแต่เพียงผ้าผืนหนึ่ง ก็คงจะไม่มีความหมายอะไร แต่เมื่อเป็นผ้าผืนสีเหลืองมีแถบสีแดง สีขาว และสีน้ำเงินอยู่ตรงกลาง ก็จะมีความหมายทันที ความหมายเหล่านี้จะทำให้เราเกิดความรู้สึกบางสิ่งบางอย่าง ความหมายของธงซึ่งเป็นสัญลักษณ์นั้น โดยเฉพาะเมื่อไปอยู่ในต่างประเทศหรือมีการปนเปออยู่กับคน ธงจากประเทศอื่นหรือสัญลักษณ์ของประเทศอื่นแล้ว เราจะเกิดความรู้สึกว่า อันนั้นเป็นสัญลักษณ์ของประเทศของเรา ถ้าธงอันนั้นถูกชักขึ้นหรือได้รับความเคารพ เราก็ตีใจ ถ้าธงอันนั้นได้รับการเหยียบย่ำหรือทำลาย เราก็คงเกิดความรู้สึกที่ไม่พอใจ และในบางทีอาจจะถึงกับต่อสู้เพื่อป้องกันเกียรติป้องกันศักดิ์ศรีก็ได้

ที่ได้กล่าวมานี้เป็นการอธิบายเรื่องชาติโดยทั่วๆ ไปว่า ชาติที่เราพูดนั้นหมายความว่าอย่างไร เพราะในการที่จะกล่าวถึงความมั่นคงของชาติก็ดี หรือประโยชน์ของชาติก็ดี เราจะต้องเข้าใจว่า ประโยชน์ของใครที่เรียกว่าเป็นประโยชน์ของชาติ ความมั่นคงของชาติก็ความมั่นคงของใคร ซึ่งคิดว่าคงพอจะสรุปให้ความกระจ่างได้บ้างในความหมายของคำว่าชาติ ซึ่งเป็นหลักแกนประการสำคัญประการแรกของการเมืองระหว่างประเทศ

อำนาจอธิปไตย



ต่อไปจะพยายามอธิบายถึงเรื่องของคำว่า อำนาจอธิปไตย ซึ่งใช้ในหลาย ความหมายที่ใกล้เคียงกัน ตั้งแต่ศตวรรษหรือสองศตวรรษที่แล้ว มีนักปรัชญาหลาย ท่าน เช่น โบแดน (Bodin) ฮอบส์ (Hobbes) หรือออสติน (Austin) ได้พยายามที่ให้ คำนิยามศัพท์ของคำว่า อำนาจอธิปไตย ว่าเป็นอย่างไร

ในรัฐธรรมนูญของเรามีบัญญัติไว้ในมาตรา 3 ว่า อำนาจอธิปไตยนั้นมาจาก ปวงชนชาวไทย และในมาตรา 54 ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐนั้น ไม่ได้กล่าวถึงคำว่า อำนาจอธิปไตย โดยตรง แต่ได้กล่าวถึงคำว่า เอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ใน มาตรา 56 ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ได้กล่าวถึงเอกราช เรื่องความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์แห่งชาติ ซึ่งทุกรัฐบาลต้องยึดถือเป็นหลักในการดำเนินนโยบาย อีกอัน หนึ่งที่เป็นที่น่าสังเกต คือ มีการใช้คำว่า อธิปไตยของชาติ นี้ในประมวลกฎหมายอาญา ในมาตรา 119 ซึ่งมีข้อความว่า “ผู้ใดกระทำการเพื่อให้ราชอาณาจักรส่วนหนึ่งส่วนใด ตกไปอยู่ใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐต่างประเทศ หรือเพื่อให้เอกราชของรัฐเสื่อมเสียไป ต้องระวางโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต” กฎหมายอาญาในมาตรานี้ถ้าเราดู เฝินๆ ก็น่าจะเข้าใจได้ แต่สำหรับผู้ปฏิบัติงานจริงๆ แล้ว ประมวลกฎหมายอาญา ฉบับนี้ได้เป็นสิ่งที่เตือนใจอยู่เสมอในการปฏิบัติงาน ไม่ใช่แต่ว่าเราจะเลือกทางเดินที่ ถูกต้องที่ดีที่สุดสำหรับประเทศเท่านั้น แต่ว่าเป็นเรื่องที่ว่าถ้าเราทำผิดพลาดลงไป ทำให้ อธิปไตยของชาติต้องเสื่อมเสียไป ไปตกอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของผู้อื่น หรือทำให้ เอกราชของชาติต้องเสื่อมเสียไป ต้องระวางโทษมีอยู่ 2 สถานเท่านั้น คือ ประหาร ชีวิต กับจำคุกตลอดชีวิต ซึ่งอันนี้เป็นเรื่องที่น่าถกเถียงบางท่านอาจจะไม่มอง ลงไปให้ลึกว่ามันมีอายุความ ซึ่งนานมากทีเดียว ถ้าหากกระทำการปรากฏว่ากระทำ ความผิดเช่นนั้น

ในกฎหมายทั้ง 2 อันที่ผมกล่าวอ้างถึง จะเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญก็ตี กฎหมายอาญาโดยถือหลักว่าจะต้องตีความโดยเคร่งครัดก็ตีนั้น ไม่ได้ให้นิยามศัพท์ไว้ ว่า อำนาจอธิปไตยคืออะไร เอกราชคืออะไร เพราะฉะนั้นยังเป็นปัญหาอยู่ว่า หากคดี

ขั้นสู่ศาลหรือมีการพิจารณาโทษจะพิจารณากันว่า อำนาจอธิปไตยนั้นคืออะไร ที่มาบรรยายวันนี้ไม่ได้มาบรรยายในเรื่องของกฎหมาย แต่มาบรรยายถึงในลักษณะทางรัฐศาสตร์ เพราะฉะนั้นจะอธิบายภายในทางรัฐศาสตร์ และความรู้ในทางกฎหมายในเรื่องนี้โดยที่ยังไม่มีแนวคำพิพากษาหรือแนวบรรทัดฐาน ก็ต้องคอยฟังผู้ที่เป็นปราชญ์ในทางกฎหมายวิเคราะห์ในเรื่องนี้ต่อไป

สำหรับในทางรัฐศาสตร์ หรือในทางการเมืองระหว่างประเทศ และในทางการทูตนั้น คำว่า อำนาจอธิปไตย ใช้กันในหลายลักษณะอย่างที่กล่าวแล้วในตอนต้น ในลักษณะแรกนั้นใช้กันในความหมายบุคคลหรือสถาบันที่ใช้อำนาจสูงสุด คำว่าใช้อำนาจสูงสุด นี้ก็หมายความว่าใช้อำนาจเด็ดขาดโดยไม่ขึ้นอยู่กับอำนาจอื่นใด ในสมัยที่เรามีการปกครองโดยแบบระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ผู้ใช้อำนาจสูงสุดในขณะนั้น คือ พระมหากษัตริย์ แต่ในสมัยที่เราเปลี่ยนแปลงมาเป็นระบอบรัฐธรรมนูญ เราก็ถือว่าอำนาจอธิปไตยนั้นมาจากปวงชนชาวไทย แต่อันนี้เป็นความหมายที่จะรู้สึกที่ใช้กันในความหมายทางด้านภายในประเทศ ทางด้านภายในประเทศนั้นก็หมายความว่าอำนาจอธิปไตยนั้นเป็นอำนาจของรัฐ ซึ่งได้รับมอบหมายมาจากประชาชนอีกทอดหนึ่งเพื่อใช้อำนาจบริหาร ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ใช้อำนาจตุลาการในการปกครองประเทศ แต่ในความหมายของคำ อธิปไตย โดยแท้จริง โดยทั่วๆ ไปนั้นหมายความว่าความเป็นตัวของตัวเอง ที่มีเสรีภาพที่จะเลือกดำเนินการ เลือกที่จะรับหรือเลือกที่จะไม่รับการกระทำหรือทางเลือกอันหนึ่งอันใด อาจจะมีการแบ่งแยกออกไปได้ว่า อำนาจอธิปไตยนั้นมีอยู่ 2 ด้าน ด้านหนึ่งเป็นด้านภายในประเทศ อีกด้านหนึ่งเป็นด้านภายนอกประเทศ

ในด้านภายในประเทศนั้น อำนาจอธิปไตยหมายความว่าอำนาจที่รัฐหนึ่งหรือผู้ใช้อำนาจปกครองในรัฐหนึ่ง จะเลือกใช้ระบอบการปกครองอย่างไรก็ได้ในประเทศของตนเอง เลือกดำเนินนโยบายอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ในประเทศของตนเอง รัฐมีอำนาจเหนือดินแดนที่เป็นของรัฐที่เป็นของประเทศของตน ผู้อื่นจะล่วงล้ำเข้ามาหรือแม้แต่ผ่านโดยไม่ได้รับอนุญาตไม่ได้ ประเทศมีสิทธิที่จะกำหนดให้คนเข้าบ้านเข้าเมืองก็ได้ ไม่ยอมก็ได้ นอกจากมีสิทธิเหนือดินแดนแล้ว รัฐมีอำนาจเหนือบุคคลที่อยู่ในดินแดนทุกคน ไม่ว่าจะเป็นคนไทยหรือคนต่างประเทศ และมีอำนาจเหนือคนไทยทุกคน ไม่ว่า

จะอยู่ในประเทศหรือต่างประเทศ สิทธิอำนาจอธิปไตยเหล่านี้มีข้อยกเว้นอยู่บ้าง โดยหลักกฎหมายระหว่างประเทศและประเพณีนิยมระหว่างประเทศ หรือเพื่อเหตุผลบางประการ แต่ก็มีแต่เพียงเล็กน้อย โดยหลักทั่วไปแล้ว อำนาจของรัฐเหนือดินแดนของตนเองนั้นเป็นอำนาจที่เด็ดขาด และการมีอำนาจเหนือบุคคลของชาติของตนเองนั้นมีอยู่แม้เมื่อบุคคลออกไปอยู่ต่างประเทศ อำนาจของรัฐก็ติดตามไปนั้น อาจเป็นไปได้ในรูปของการให้ความคุ้มครอง เป็นการดูแลผลประโยชน์ และการกำหนดหน้าที่บางประการที่มีอยู่ต่อประเทศของตน ถึงแม้ว่าในขณะที่อยู่ในต่างประเทศนั้น รัฐยังอาจจะใช้อำนาจบังคับไม่ได้ แต่ว่าเมื่อท่านกลับเข้ามา ทางรัฐก็มีอำนาจในทางกฎหมายที่จะบังคับท่านให้ปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมายได้

อีกด้านหนึ่ง ในทางต่างประเทศ อำนาจอธิปไตยหมายถึงความเป็นเอกราช และความเป็นอิสระไม่ขึ้นอยู่กับประเทศอื่น หลักนี้ทำให้เกิดคำถามขึ้นในทางการเมืองระหว่างประเทศว่า จริงหรือที่รัฐมีอธิปไตยอย่างแท้จริง ที่ว่าแต่ละชาติแต่ละประเทศเป็นเอกราช คือ ไม่ขึ้นกับใคร จริงแค่ไหน ถ้าเอกราชหมายถึงความถึงคำว่า Independence แต่ในขณะที่เดียวกันก็พึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันตามหลัก Interdependence อันไหนจะถูก คำ 2 คำนี้ไปกันได้หรือไม่ ในทางการเมืองระหว่างประเทศแล้ว คำ 2 คำนี้ไปด้วยกัน ในทางด้านหนึ่ง ประเทศมีเอกราชไม่ขึ้นอยู่กับใคร ไม่พึ่งคำสั่งใคร นอกจากสิ่งที่ตนเห็นดีเห็นชอบที่จะดำเนินการตามที่ตนเลือก แต่ในขณะที่เดียวกันก็เป็นความเป็นจริงในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศว่า ประเทศต่างๆ ในโลกนั้นต้องติดต่อเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน ความจำเป็นที่จะต้องติดต่อเกี่ยวข้องซึ่งกันและกันนั้นอาจจะเป็นโดยลักษณะทางภูมิศาสตร์ บ้านใกล้เรือนเคียงก็ต้องไปมาหาสู่ เส้นเขตแดนที่ลากนั้นก็ไม่สามารถกีดกันการติดต่อกันได้อย่างเต็มที่ร้อยเปอร์เซ็นต์ทีเดียว อย่างแม่น้ำโขงของเราที่เป็นอาณาเขตแบ่งระหว่างประเทศไทยกับประเทศลาวนั้น แท้ที่จริงแล้วก็ไม่สามารถที่จะตัดไม่ให้ประชาชนทั้งสองข้าง มีการติดต่อกันในทางหนึ่งทางใดได้ แม้จะมีอุปสรรคต้องติดต่อกันบ้าง นอกจากนั้น ในภาวะของเทคโนโลยีและความก้าวหน้าของวิทยาการในปัจจุบันนี้ การสื่อสารการคมนาคมได้ถูกนำไปเป็นเครื่องมืออันหนึ่งในทางการเมืองเพื่อที่จะส่งการประชาสัมพันธ์ การสื่อ และการโฆษณาชวนเชื่อ อาจจะไปถึงขั้นการยุยง การปล่อยข่าวข้ามแดนกันได้

การที่ติดต่อเกี่ยวข้องกันในระหว่างประเทศนั้นก็มิได้อยู่เสมอ ในแง่ของการพึ่งพาอาศัยกัน ก็พึ่งพาอาศัยกันทั้งในทางเศรษฐกิจ ในทางทหาร ทำให้ต้องพึ่งพาอาศัย ก็เพราะปัจจุบันนี้ แม้แต่ในทางด้านอาวุธก็จำเป็นที่จะต้องซื้อ จัดหาจากประเทศอื่น ในทางด้านบุคคลก็แลกเปลี่ยนพบปะกัน ส่งคนไปศึกษาหรือฝึกในต่างประเทศ เพื่อที่จะนำเอาสิ่งที่เป็นประโยชน์มาใช้ อันนี้เป็นสิ่งที่มองเห็นกันได้อยู่ในปัจจุบันนี้ความเป็นจริงนั้นจึงมีอยู่ทั้ง 2 ด้าน ในอีกด้านหนึ่ง อธิปไตยหมายถึงเอกราช คือ มีความเป็นตัวของตัวเอง ส่วนในอีกด้านหนึ่งนั้น ความเป็นจริงของโลกที่ประเทศต่างๆ จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน การหมุนเวียนของสินค้า ของบริการ ของแรงงาน ของการท่องเที่ยว การถ่ายทอด เทคโนโลยี การใช้เงินตราของต่างประเทศ เหล่านี้เป็นเรื่องที่มีอยู่ในชีวิตประจำวันของโลกในปัจจุบันนี้

ประโยชน์ของชาติ



ต่อไปเป็นเรื่องที่เป็นหัวใจของการกำหนดและการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ได้แก่ เรื่องของประโยชน์แห่งชาติ (National interest) ในเรื่องประโยชน์ของชาติ ซึ่งเป็นหลักแกนสำคัญอีกประการหนึ่งของการเมืองระหว่างประเทศนั้นจะได้พิจารณาในประการแรกว่า ใครเป็นคนกำหนดว่า อันไหนเป็นประโยชน์แห่งชาติหรือไม่ ในประการที่สอง กำหนดอย่างไร และในประการที่สาม ปัญหาในการกำหนดว่า อะไรคือประโยชน์ของชาติ

ในการกำหนดนโยบาย ดำเนินวิโศบาย และการดำเนินการทางการเมืองระหว่างประเทศนั้น เราพูดอยู่เสมอว่าได้กระทำไปโดยยึดถือหลักประโยชน์แห่งชาติ หรือ National interest เป็นหลัก ผู้ที่กำหนดคือใคร ผู้ที่กำหนดนั้นจริงๆ แล้ว ในทางปฏิบัติรัฐบาลเป็นผู้กำหนด คนอื่นกำหนดได้หรือไม่ ได้ แต่ยังคงกำหนดในลักษณะที่เป็นความเห็นที่รัฐบาลจะเอาไปฟังก็ได้ หรือรัฐบาลอาจจะฟังแล้วไม่นำมาพิจารณา หรือพิจารณาแล้วละเลยไป หรือมองข้ามไปไม่ให้ความสำคัญก็ได้ ทำให้ไม่ถึงเป็นเฉพาะรัฐบาลที่เป็นผู้พิจารณา ก็เพราะเหตุว่ารัฐบาลได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ไปทำหน้าที่ปกครองประเทศ และในการที่จะเป็นตัวแทนของประเทศ ในการติดต่อหรือดำเนินการทางการเมืองกับประเทศอื่น การดำเนินการในด้านการต่างประเทศนั้นเป็นอำนาจ

ของฝ่ายบริหาร เมื่อเป็นฝ่ายบริหาร หัวหน้าฝ่ายบริหารก็คือรัฐบาล ในทางปฏิบัตินั้น รัฐบาลกำหนดขึ้นมาโดยถือหลักอะไรว่าอะไรเป็นประโยชน์แห่งชาติ อันนี้ก็กล่าวได้ว่า รัฐบาลไม่ได้กำหนดขึ้นมาลอยๆ ไม่ใช่ว่านี่กว่า อะไรเป็นประโยชน์แห่งชาติขึ้นมาเฉยๆ โดยไม่มีเหตุผลหรือไม่คิดคำนวณ สิ่งที่จะต้องคำนึงถึงมีอยู่หลายด้าน รัฐบาลจะต้องคำนึงถึงอะไรบ้าง ก็คำนึงถึงว่า อะไรที่จะให้คุณให้ประโยชน์ต่อประเทศ คำนึงถึงว่า ในประวัติศาสตร์ก็ดี หรือความเป็นชาติของเราก็คดี เราต้องการอะไร คำนึงถึง มติมหาชนว่า ความรู้สึกของประชาชนต้องการอะไร ก็มีเรื่องซึ่งจะได้พิจารณาอีก ครั้ง เมื่อกล่าวถึงการกำหนดนโยบายต่างประเทศในโอกาสหน้า ซึ่งขณะนี้ผมให้ คำตอบแต่เพียงว่า ตัวหลักซึ่งเป็นตัวกำหนดนโยบายต่างประเทศนั้น คือ รัฐบาล ส่วน วิธีการที่จะกำหนดขึ้นในวงการของรัฐบาลอย่างไร และคนอื่นมีส่วนมีเสียงในการช่วย รัฐบาลกำหนดนโยบายมีอย่างไรนั้น จะรอไว้พิจารณาในโอกาสต่อไป

ในขณะนี้เราจะมาพิจารณาถึงว่า ที่เรียกว่า ประโยชน์แห่งชาติ นั้นเป็นประโยชน์ ของใคร ก็คงต้องเป็นประโยชน์ของประชาชนแน่นอน เพราะเราแยกพิจารณาออกไปแล้วว่า ชาติคืออะไร เป็นประโยชน์เกี่ยวกับดินแดนของเราแน่นอน เป็นประโยชน์ เกี่ยวกับระบอบการปกครอง ค่านิยม อำนาจอธิปไตยของเราแน่นอน เป็นประโยชน์ เกี่ยวกับการดำรงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ของเรา ความเป็นสมมติของประเทศไทย คือ ความเป็นไทย ส่งเสริมวัฒนธรรม เกียรติภูมิของประเทศไทยอันนี้ก็เป็นประโยชน์ของ ประเทศแน่นอน แต่โดยสรุปแล้วที่เรียกว่า ผลประโยชน์ของประเทศ นั้นมีหลักสำคัญ ที่จริงๆ อยู่ดังนี้

ประการแรก **การอยู่รอดปลอดภัยของชาติ** หรือหลักที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า Self-preservation คือ ทำอย่างไรให้ชาติอยู่รอดในฐานะที่เป็นชาติเอกราช การอยู่รอดของชาติรวมไปถึงการมีเอกราชอธิปไตย การมีบูรณภาพทางอาณาเขตที่สมบูรณ์ ไม่ถูกเฉือนไม่ถูกทำลายออกไป ไม่ถูกรุกล้ำ ไม่ถูกลดอำนาจของรัฐที่จะใช้อำนาจ อธิปไตยออกไป

ประการที่ 2 **ความมั่นคงของชาติ** ซึ่งจะได้พิจารณาต่อไปในหัวข้อความมั่นคง ของชาติโดยเฉพาะ

ประการที่ 3 **ความเจริญของชาติ** หรือการพัฒนาประเทศ ทั้งในทางวัตถุ และในทางอื่นที่ไม่ใช่วัตถุด้วย

และประการที่ 4 **เกียรติภูมิของชาติ** ที่มีความสำคัญด้วยเช่นกัน

ปัญหาที่สมควรได้เข้าใจในเบื้องต้น คือ ที่เรียกว่าประโยชน์ของชาตินั้น ทั้งประโยชน์รวมและประโยชน์เฉพาะเรื่อง ประโยชน์ของชาติที่มีอยู่มากมายหลายเรื่อง สิ่งนั้นหรือสิ่งนี้อาจจะเป็นประโยชน์ของประเทศชาติ อาจเป็นประโยชน์ทางการเมือง ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ประโยชน์ของประชาชน ประโยชน์เกี่ยวกับเกียรติภูมิของประเทศ เป็นประโยชน์ในทางดินแดนของประเทศซึ่งมีอยู่หลายด้าน แต่ในหลายๆ ด้านนั้นจำเป็นต้องประสานเพื่อที่จะรวมว่ากำหนดว่า อะไรเป็นประโยชน์รวมของประเทศชาติ

ปัญหาที่เกิดขึ้นในการพิจารณาในปัญหาแรก คือ **การจัดลำดับความสำคัญ (Priority) ของประโยชน์ของชาติ** เพราะเมื่อประโยชน์ของชาติมีอยู่หลายๆ อย่าง เราก็จำเป็นที่จะเลือกว่า ประโยชน์อันไหนมีความสำคัญเป็นอันดับแรกที่จะต้องคิดคำนวณ และเรื่องการจัดลำดับความสำคัญนี้เป็นเรื่องใหญ่เรื่องหนึ่งที่มีการโต้แย้งกัน ในทางการเมืองภายในประเทศ ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ พรรคการเมืองหนึ่งหรือบุคคลคนหนึ่งอาจจะเห็นว่า เรื่องนี้มีความสำคัญที่รัฐบาลจะต้องทุ่มความสนใจ แต่บุคคลอื่นหรือพรรคการเมืองอื่นอาจเห็นว่าควรจะให้ความสนใจแก่เรื่องโน้น พูดถึงความสนใจจริงๆ นั้น เราควรจะให้ทุกๆ เรื่องเท่าที่ เราจะทุ่มให้ได้ แต่โดยที่ประเทศๆ หนึ่งมีทรัพยากรจำกัด ไม่ว่าจะ เป็นทรัพยากรบุคคล ทรัพยากรในทางวัตถุ หรือแม้ทรัพยากรในทางปัญญา หรือทรัพยากรในทางเวลาต่างก็มีอยู่จำกัด เมื่อมีอยู่จำกัดเช่นนี้ ก็จำเป็นที่จะต้องคำนวณลำดับความสำคัญของบรรดาประโยชน์หลายๆ อัน ก็จะเลือกเอาว่า อันไหนมีความสำคัญเป็นอันดับแรก และอันไหนเป็นอันดับรองๆ ลงไป ทำนองเดียวกับว่า เรามีเงินอยู่จำนวนจำกัด เราต้องการของหลายๆ อย่าง เราต้องการเสื้อผ้า เราต้องการเรียนหนังสือ เราต้องการรองเท้า เราต้องการสิ่งประดับ เราต้องการยารักษาโรค เหล่านี้คิดว่า อันไหนมีความสำคัญเป็นอันดับแรก เราต้องจัดสรรจากทรัพยากรเท่าที่เรามีอยู่

ปัญหาในทางปฏิบัติ คือ การจัดอันดับความสำคัญอันนี้ทำให้เกิดข้อโต้แย้งกันได้ ซึ่งเป็นการยากเหมือนกันที่จะวินิจฉัยลงไปแน่นอนว่ามีเกณฑ์อันใดที่จะวินิจฉัยว่าถูกหรือผิด อย่างสมมติว่า รัฐบาลให้ความสำคัญในขณะนี้ว่าให้ความมั่นคงมีความ

สำคัญเป็นอันดับแรก จึงต้องดำเนินการในบางเรื่อง เช่น ปัญหาแก้มปูชาศักดิ์ การซื้ออาวุธยุทธภัณฑ์ที่ดี การเสริมสร้างกองทัพที่ดี ก็ได้โต้แย้งกันในเรื่องลำดับความสำคัญที่ว่าแต่ละเรื่องเป็นประโยชน์ของชาติทุกคนคงไม่เสียง แต่ที่โต้แย้งกันนั้น คือ ที่ว่ามีความสำคัญเป็นอันดับแรกนั้นสำคัญกว่าประโยชน์ของชาติอย่างอื่นจริงหรือไม่ นี่ก็เป็นเรื่องที่เป็นปัญหาทางการเมืองภายในของเรา ซึ่งก็จำเป็นที่จะต้องวินิจฉัยลงไป

นอกจากลำดับความสำคัญแล้ว มีความเป็นจริงอันหนึ่ง คือ **ประโยชน์ของชาติ บางอันอาจขัดกันเอง** ถ้าเราจะเอาอย่างนั้นมันก็เสียอย่างนี้ ถ้าเราจะเอาอย่างนั้นมันก็ต้องเสียอะไรอย่างหนึ่ง คือ เราจะเอาได้ประโยชน์ไปทุกๆ อย่างทุกด้านนั้นคงจะลำบากยกตัวอย่างเรื่องหนึ่ง จากกรณีที่มีการตั้งพรรคการเมือง ซึ่งเป็นพรรคคอมมิวนิสต์ใหม่ขึ้นในประเทศเพื่อนบ้านของเราบางประเทศ และพรรคการเมืองนั้นได้แทรกซึมเข้ามาทำการบ้างในประเทศของเรา แม้ในบางขณะนี้ลักษณะไม่กว้างขวางใหญ่โตนัก รัฐบาลเราพบกับปัญหาว่า เราจะออกข่าวหรือไม่ และถ้าจะออกข่าวจะแถลงในระดับมากน้อยเพียงใด ก็มีเรื่องที่ต้องให้พิจารณาว่า ถ้าไม่ประกาศ คนของเราเองก็ 'ไม่รู้'ว่า สภาวะขณะนี้เป็นอย่างนี้ อาจจะเฉยเมยไปและไม่ระมัดระวังตัว อาจจะ 'ไม่รู้'ว่า เพื่อนบ้านคิดอะไร จะทำอะไรอยู่กับเรา อีกด้านหนึ่ง ถ้าเราจะออกข่าวไปจะทำให้เสื่อมเสียบรรยากาศการลงทุนหรือไม่ จะทำให้เสื่อมเสียถึงความสำเร็จอันหนึ่งของเราที่จะสามารถเรียกความสมานสามัคคีในชาติกลับเข้ามาแล้ว จะทำให้เห็นว่าไม่ได้รับความสำเร็จอันหนึ่งของเราที่จะสามารถเรียกความสมานสามัคคีในชาติกลับเข้ามาแล้ว จะทำให้เห็นว่าไม่ได้รับความสำเร็จหรือไม่ จะทำให้ต่างประเทศเกิดความหวาดระแวงขึ้นมาอีกว่า ประเทศไทยจะมีภัยใหญ่หลวงอีกหรือไม่ ในกรณีเช่นนี้แม้ประโยชน์ขัดกันอยู่ แต่ก็ต้องตัดสินใจ การที่ต้องตัดสินใจในเรื่องที่มีผลประโยชน์ขัดกันเช่นนี้ ไม่ใช่เกิดขึ้นกับประเทศเราเท่านั้น ในหลายๆ ประเทศก็มีว่า ในบางเรื่องที่เราดำเนินการไปอย่างนี้ก็จะต้องเสียประโยชน์บางด้าน

ขอยกตัวอย่างเหตุการณ์ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 อีกอันหนึ่ง คือ ในขณะที่ยังคงมีเซอร์ซิลเป็นนายกรัฐมนตรีอยู่ หน่วยสืบราชการลับของอังกฤษสามารถดักฟังและถอดรหัสลับของเยอรมนีที่ส่งปฏิบัติการทางทหารได้ ซึ่งทางเยอรมนีไม่ทราบว่ายังคงถูกถอดรหัสได้ขึ้นมาในขณะนั้น อยู่มาวันหนึ่งอังกฤษจับรหัสได้

อันหนึ่งว่าจะไปทิ้งระเบิดเมือง Coventry ซึ่งไม่ไกลจากกรุงลอนดอนนัก จะทำลายที่นั่นวันนั้น ซึ่งในบันทึกของเซอร์ซิลได้กล่าวว่าเป็นความรู้สึกที่เจ็บปวดอย่างสาหัสที่จะต้องตัดสินใจว่าจะปล่อยให้สถานที่และตำบลนั้นถูกทิ้งระเบิด ซึ่งแน่นอนว่าคนบริสุทธิ์จะต้องตายเป็นจำนวนมาก และโบสถ์ St.Micheal ที่สวยงามจะต้องถูกทำลายอย่างยับเยิน หรือว่าจะอพยพคนล่องหน้า แต่ถ้าทำเช่นนั้น เยอรมนีจะรู้ทันทีเลยว่า อังกฤษจับโค๊ดคำสั่งได้แล้ว หรือรู้แล้วล่วงหน้าว่าจะไปทิ้งระเบิดที่นั่น เซอร์ซิลบันทึกไว้ว่า ตลอดวันตลอดคืนตนเองทรมาณใจอย่างที่สุด แต่ในที่สุดก็จำเป็นจะต้องตัดสินใจลงไปว่า เพื่อที่จะชนะสงคราม เพื่อที่จะไม่ให้เยอรมนีรู้ตัวว่า อังกฤษถอดรหัสได้แล้ว และเพื่อที่จะได้ใช้โอกาสจากการที่ถอดรหัสรู้ความลับของการส่งการทำลายกองทัพเยอรมนีในทุกจุดทั้งในทวีปยุโรป ในทวีปแอฟริกา ทั้งในทะเลซึ่งปฏิบัติการอยู่ในขณะนั้น เขาจึงตัดสินใจให้ทำเป็นไม่รู้ทัน และก็จริงอย่างที่ว่า คือ เยอรมนีไม่ทราบว่าจะถอดรหัสได้แล้วจึงได้ส่งเครื่องบินไปทำลาย คนตายไปกว่า 4,000 คน รวมทั้งเด็ก ผู้หญิง และโบสถ์ที่สวยงามถูกทำลายไปมาก

อันนี้เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่ว่า บางครั้งประโยชน์แห่งชาติขัดกันเอง และในเรื่องที่ประโยชน์ของชาติขัดกันเองก็แน่นอนว่าจะต้องมีฝ่ายวิพากษ์วิจารณ์โจมตี รัฐบาลจะต้องถูกโจมตี ผู้ตัดสินใจจะต้องถูกโจมตี และรู้ว่าจะต้องถูกตำหนิด้วย อันนี้เป็นจุดอันหนึ่งที่ว่า ในเรื่องประโยชน์ของชาตินั้น นอกจากในเรื่องการจัดลำดับ ในเรื่องของประโยชน์ที่ขัดกันก็เป็นปัญหาอย่างมาก ที่เรียกว่าไม่มีกฎเกณฑ์ แล้วแต่การวินิจฉัยว่า อันไหนควรกระทำหรือไม่ทำ และผู้ตัดสินใจนั้น แน่แน่นอนที่จำเป็นจะต้องรับผิดชอบในการตัดสินใจของตน

อันดับต่อไปก็มีเรื่องของ**ความเร่งด่วน** ประโยชน์ใดเป็นประโยชน์อันเร่งด่วนที่ต้องทำก่อนต้องทำหลัง เรื่อง Priority ตอนแรกนั้นก็กล่าวว่า อันไหนมีความสำคัญกว่า แต่ในประเด็นที่สามนี้เป็นเรื่องราว อันไหนมีความเร่งด่วนกว่า อันนี้ก็เป็นเรื่องที่ถกเถียงกันได้อีกเช่นเดียวกันว่า เรื่องไหนเป็นเรื่องด่วนกว่าเรื่องไหน ถ้ามองจากแง่หนึ่งเห็นว่าเป็นเรื่องด่วน อย่างเรื่องบางเรื่องที่ผ่านมาเป็นปัญหาอภิปรายกันมากในหลายวงการว่า เราควรซื้อเครื่องบิน F-16 หรือไม่ ก็มีทั้งฝ่ายที่เห็นว่าเป็นความเร่งด่วนที่จะต้องซื้อ อีกฝ่ายหนึ่งก็คัดค้านว่า ในการสนับสนุนให้ประเทศของเรามีอาวุธยุทธภัณฑ์

ที่ดี แต่ก็เห็นว่าไม่เร่งด่วน เมื่อพิจารณาถึงปัญหาอื่นที่จะต้องใช้จ่ายเงินถึงขนาดนั้น อันนี้ก็ เป็นปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยในทางการเมือง ในการกำหนดว่า อะไรคือประโยชน์ของประเทศ การกำหนดผิดและการกำหนดถูกมีผลไม่เพียงแต่เป็นความทุกข์ในใจของผู้นิฉัยเท่านั้น แต่จะส่งผลไปถึงคนทั้งประเทศทีเดียว

นอกจากลักษณะทั้งสามประการที่จะต้องทำความเข้าใจว่า National interest หรือผลประโยชน์แห่งชาติมีความยากลำบากที่จะกำหนดอย่างไรแล้วนั้น มีเรื่องที่จะต้องพิจารณาอีกว่า อันไหนเป็นประโยชน์ระยะสั้น ซึ่งจำเป็นจะต้องกระทำ แต่ประโยชน์มันเกิดขึ้นในระยะสั้นเท่านั้น อันไหนเป็นประโยชน์ระยะกลาง และอันไหนเป็นประโยชน์ระยะยาว จากนั้นในการที่กำหนดประโยชน์ของชาตินั้นจำเป็นต้องคิดอีกว่า อันไหนเป็นจุดหมายปลายทาง เราต้องการอะไร อันไหนเป็นแต่เพียงวิธีการหรือเป็นแต่เพียงเครื่องมือเท่านั้น คือ เป็น Means ไม่ใช่เป็น Ends เราต้องแยกระหว่าง Means กับ Ends ออกให้ได้ หมายความว่า เราต้องการอันนั้น แต่ว่าสิ่งที่เราทำอยู่นี้ ไม่ใช่ต้องการผลสำเร็จของอันนี้เพื่อตัวของมันเองเท่านั้นเอง แต่ใช้อันนี้เป็นทางเดินเพื่อที่จะไปบรรลุถึงอีกเป้าหมาย อันไหนเป็น Means ของประโยชน์แห่งชาติ และอันไหนเป็นจุดหมายปลายทางที่แท้จริงเป็นเรื่องที่เราต้องกำหนดให้แน่ชัด เรื่องของประโยชน์แห่งชาตินี้จึงเป็นเรื่องที่มีความยากลำบากมากในการที่จะกำหนด ในบางเรื่องเรามองเห็นได้ชัด ในบางเรื่องเรามองเห็นได้แต่เพียงคลุมเครือ และสามารถที่จะเป็นเรื่องถกเถียงกันได้มากทีเดียว

อีกอันหนึ่งซึ่งมักจะลืมกันไปเมื่อพิจารณาเรื่องประโยชน์ของชาติ คือ ในการเมืองระหว่างประเทศ เรามักจะมองประโยชน์ของชาติของเราเป็นหลัก แต่ในการคิดคำนวณเพื่อการดำเนินการนั้น เราจะต้องมองประโยชน์ของคนอื่นนั่นคืออะไร เพราะประโยชน์แห่งชาติอันนั้น คือ สิ่งที่เขาจะถือเป็นหลักในการดำเนินนโยบายกับเรา ถ้าประโยชน์แห่งชาติของเขา คือ การทำร้ายเรา อย่างนี้ก็แน่นอนว่า เขาเป็นภัยที่คุกคามประเทศเรา เพราะฉะนั้นในการคิดทางการเมืองระหว่างประเทศ เราไม่ได้คิดแต่เฉพาะว่า ประโยชน์แห่งชาติของเรามีอยู่อย่างไร เราคิดว่า ประเทศอื่นนั้นเขาคิดอย่างไร ประโยชน์ของเขานั้นอยู่ที่ไหน ทั้งนี้เพื่อที่จะได้ดำเนินนโยบายต่างประเทศให้ถูกต้อง จะในลักษณะตอบโต้ ลักษณะร่วมมือ หรือในลักษณะใดก็แล้วแต่

ความมั่นคงของชาติ



เราได้กล่าวมาข้างต้นแล้วถึงเรื่องประโยชน์แห่งชาติที่สำคัญประการหนึ่ง คือ เรื่องความมั่นคงของชาติ เราบอกว่า ความมั่นคงของชาติมีปัญหาเรื่องการอยู่รอด มีปัญหาเรื่องความมั่นคงของชาติ และมีปัญหาเรื่องการพัฒนาประเทศ มีปัญหาเรื่องเกียรติภูมิของประเทศ เหล่านี้เป็นหลักใหญ่ๆ ของประโยชน์ของชาติ

มองเฉพาะเจาะจงลงไปคำหนึ่ง ซึ่งใช้กันอยู่มากและเป็นข้อที่ทุกประเทศคำนึงถึง คือ ความมั่นคงของชาติ หรือ National security คำว่า ความมั่นคง ของเราที่ถอดมาจากภาษาฝรั่งว่า Security นั้น ให้ความหมายที่ในภาษาไทยของเรากว้างกว่ามาก คือ ความมั่นคง ตามความเข้าใจพินิจๆ ของเราหมายถึงความแข็งแรงแน่นหนา ยากที่จะทำลายได้ ยากที่จะสูญเสีย ซึ่งก็ถูกต้อง ถ้าจะแปลความมั่นคงนี้ให้ตรงกับคำว่า Security ในภาษาอังกฤษจริงๆ แล้วจะหมายความถึงภาวะที่ปลอดภัยภัยและปลอดภัยการคุกคามของภัย แต่ในภาษาไทยนั้น ความมั่นคงอาจจะเข้าใจเลยไปถึงความเจริญในทางเศรษฐกิจก็ดี และในทางด้านอื่น ในภาษาพูดก็อาจจะเป็นอย่างนั้น แต่ถ้าเราจะพิจารณาจากองค์กรขององค์การสหประชาชาติ จะเห็นว่ามีการแยกคณะกรรมการความมั่นคงออกจากคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม ก็แสดงว่ามันเป็นคนละเรื่อง Security กับเรื่อง Economic และ Social ที่เรียกว่า National security ที่พิจารณากันในการเมืองระหว่างประเทศนั้น เราหมายถึงการที่จะให้ปลอดภัยและจากการคุกคามของภัย ที่นี้ปัญหาเรื่องความมั่นคงนี้ ปกติแล้วเมื่อพูดถึง ก็ถกเถียงกันน้อยมาก แม้แต่ในการพิจารณางบประมาณหรือพิจารณาปัญหาในคณะรัฐมนตรี ถ้าเป็นเรื่องที่มีเหตุผลเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศมักจะไม่ได้เถียงกันมาก ก็ยอมว่าถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศจะเอาเงินเท่านี้ก็เอาไป เพราะเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติมีความสำคัญเป็นอันดับแรก ถ้าชาติไม่มั่นคงอย่างอื่นก็คงอยู่ไม่ได้ ทำไม่ได้ อย่างไม่รู้ที่เราจะต้องเข้าใจว่า ปัญหาเรื่องความมั่นคงของชาตินั้นมีลักษณะพิเศษที่จะต้องพิจารณาอยู่เหมือนกัน

ประการแรก **ปัญหาความมั่นคงนี้ขึ้นอยู่กับความรู้สึกของแต่ละบุคคลแต่ละประเทศ** บางที่เรารู้สึก เราไม่ปลอดภัย มันเป็นเรื่องเถียงกันยาก บางท่านบอกว่า

ไม่เห็นจะน่ามีภัย ส่วนอีกคนเห็นว่า มันน่าจะมีภัย ยกตัวอย่างเรื่องการซื้อเครื่องบิน F-16 ว่า ทางฝ่ายทหารเห็นว่ามีความที่คุกคามต่อความมั่นคงของชาติ จึงมีความจำเป็น เพราะรู้สึกว่ามี การคุกคามจากอำนาจทางอากาศ หรือปฏิบัติการทางทหารของประเทศเพื่อนบ้านบางประเทศ ซึ่งอาจจะ เป็นภัยแก่ประเทศของเรา ผู้ที่คัดค้านก็รู้สึก ว่า อันนี้ไม่น่าจะช่วยให้ความมั่นคงมันดีขึ้น หรือว่าขณะนี้ความมั่นคงของเรายังไม่ถูกกระทบกระเทือนอะไรแม้จะไม่มีเครื่องบินชนิดนี้ อันนี้เป็นเรื่องที่ต้องตีความกัน ในเชิงอัตวิสัย ก็แล้วแต่การมองภาพและเหตุผลที่นำมากล่าวอ้าง ที่กล่าวนี้เป็น การยกตัวอย่างให้เห็นลักษณะอัตวิสัยหรือ Subjectivity ของการตีความ คำว่า อะไรคือความมั่นคง หรือภัยต่อความมั่นคงของชาติเกิดขึ้นแล้วหรือยัง

ประการที่ 2 ความมั่นคงของชาติเป็นเรื่องของการเปรียบเทียบ หมายความว่า ถ้าเราอยู่คนเดียว โดยไม่ต้องไปเปรียบเทียบกับใคร ความมั่นคงก็คงไม่เป็นปัญหา ไม่มีใครมาทำร้ายนอกจากเราทำร้ายตัวเอง แต่ในโลกปัจจุบันนี้อยู่กันหลายประเทศ มาก อยู่กันเกือบ 200 ประเทศ ดังที่ทราบกันอยู่แล้ว การที่ประเทศหนึ่งมีความมั่นคงมากขึ้น อาจจะหมายความว่า มีประเทศหนึ่งที่มีความมั่นคงอยู่คงเดิมหรือเพิ่มขึ้นเหมือนกัน แต่เพิ่มขึ้นน้อยกว่า กลายเป็นประเทศที่ขาดความมั่นคงไป ยกตัวอย่างว่า เราเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านประเทศหนึ่งประเทศใดก็ได้ในขณะนี้ ซึ่งมีความรู้สึกหรือการปฏิบัติที่ไม่ค่อยดีต่อเราอยู่ ถ้าหากเขามีสมรรถนะในทางปฏิบัติการ หรือในทางเครื่องมือที่จะปฏิบัติตามความตั้งใจที่จะดำเนินนโยบายมากขึ้น มีอาวุธมากขึ้นหรือมีกองทัพมากขึ้น ถ้าเราอยู่เฉยๆ เรามีเท่าเดิม หรือมีเพิ่มขึ้นแต่เล็กน้อย ความมั่นคงแห่งชาติของเราจะลดลง ทั้งๆ ที่จริงๆ แล้วอาจจะเพิ่มขึ้นบ้าง แต่เมื่อเปรียบเทียบกับคนอื่นแล้วมันลดลง หรือในทางกลับกันเราอยู่เฉยๆ ไม่ได้เพิ่ม แต่คนอื่นแย่งลงอย่างนี้ ก็เรียกความมั่นคงของประเทศเราอาจจะเพิ่มขึ้น เพราะฉะนั้นอยู่ที่ การเปรียบเทียบกับ ความมั่นคงโดยเด็ดขาดในโลกปัจจุบันนี้ไม่มี ทราบใดที่มีประเทศอื่นอยู่ด้วย ทราบใดที่ทุกประเทศก็ต้องการที่จะเจริญเติบโต ต้องการที่จะให้ประเทศของตนเป็นประเทศที่มีอำนาจ ปัญหาเรื่องความมั่นคงซึ่งมีอยู่ในขณะนี้ไม่ใช่ว่าจะมีลักษณะคงที่ตลอดไป แต่จะเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา

ความมั่นคงที่ว่าเป็นความมั่นคงของอะไร ก็ได้กล่าวสรุปมาแล้วว่า ความมั่นคงของดินแดน คือ บูรณภาพทางอาณาเขต ความมั่นคงของประชาชน คือ ความปลอดภัย และการอยู่ดีกินดีของประชาชน ความปลอดภัยของรัฐบาล คือ ความดำรงอยู่ของระบอบการปกครองที่เราเลือก ความปลอดภัยต่ออำนาจอธิปไตย คือ ภาวะที่เราจะเป็นตัวของตัวเอง ความมั่นคงในเอกลักษณ์ ในค่านิยมของเราไม่ถูกรบกวน ไม่ให้คนอื่นเขามาทำลาย ส่วนหนทางที่เราจะเดินไปสู่ความมั่นคงนั้นแล้วแต่ว่า เราจะเลือกวิธีใด พิจารณาในตอนที่จะเลือกหรือกำหนดนโยบาย

อุดมการณ์



เกี่ยวกับคำที่เป็นหลักแกนการเมืองระหว่างประเทศนี้ จะได้พิจารณาต่อไปอีก 2 เรื่อง เรื่องแรกจะเปรียบเทียบระหว่างอำนาจ (Power) สมรรถนะ (Capability) อิทธิพล (Influence) และกำลัง (Force) กับเรื่องต่อไป คือ อุดมการณ์ (Ideology)

อำนาจ สมรรถนะ อิทธิพล กำลัง

เรื่องของอำนาจหรือ Power นั้นมีปรากฏทางรัฐศาสตร์หลายท่านในสำนักซึ่งเรียกว่าสำนัก Realist คือ สำนักที่ยึดถือเอาความเป็นจริงที่เป็นอยู่ในโลกปัจจุบันเป็นหลักนั้น ได้ลงความเห็นว่าการเมืองระหว่างประเทศเป็นการต่อสู้กันด้วยอำนาจเพื่ออำนาจ รวมความแล้วว่า อำนาจเป็นศูนย์กลางของกิจกรรมและพฤติกรรมทั้งหลายในทางการเมืองระหว่างประเทศ

อำนาจคืออะไร ก็มีผู้ให้นิยามศัพท์กันไว้หลายแบบ แต่ก็พอสรุปได้ว่า อำนาจคือ ความสามารถที่จะให้บุคคลอื่นกระทำตามเจตนาของตน พูดถึงความสามารถที่จะให้บุคคลอื่นกระทำตามเจตนาของตนนั้น อำนาจจึงไม่ได้หมายถึงเฉพาะพลังหรือ Force อันเป็นตัวกำลังเท่านั้น แต่อำนาจยังอาจจะรวมถึงสิ่งที่ตนสามารถจะกระทำการโดยวิธีหนึ่งวิธีใด จะใช้กำลัง จะใช้อิทธิพล หรือวิธีการอื่นก็แล้วแต่ที่ให้คนอื่นปฏิบัติตามเจตนาของเราเองได้

ส่วนคำว่า **สมรรถนะ** หรือ Capability นั้นมีความหมายคล้ายคลึงกัน แต่ Capability หมายความว่าความสามารถที่เราจะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์อันหนึ่งอันใด เช่น เราตั้งเป้าหมายการดำเนินนโยบายต่างประเทศไว้ว่า เราต้องการอย่างนั้น อย่างนี้ เรามี Capability หรือมีสมรรถนะเพื่อที่จะดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลอันนั้น ได้อย่างไร รวมความแล้วเมื่อเปรียบเทียบกับ Power อำนาจเป็นความสามารถที่จะทำให้บุคคลอื่นปฏิบัติตามเจตนาของเรา หมายความว่ามุ่งไปที่บุคคลอื่น ให้ทำตามความต้องการของเรา แต่ Capability เป็นความสามารถที่เราจะทำให้บรรลุผลตามเจตนาของเราเอง หรืออีกนัยหนึ่งเป็นความสามารถที่เราจะดำเนินการไปสู่จุดหมายของเราเอง

สำหรับคำว่า **อิทธิพล** (Influence) นั้นเป็นสิ่งที่มิอยู่ในตัวโดยไม่จำเป็นที่จะต้องออกแรง ไม่ต้องไปใช้ทำอะไร คนอื่นยอมทำตามเอง อย่างนี้เรียกว่าอิทธิพล อิทธิพลอาจเกิดขึ้นได้จากความกลัวของบุคคลอื่น อาจเกิดจากเกียรติภูมิ ความนับถือ หรือความศรัทธาเชื่อถือเหล่านี้ก็ได้ อิทธิพลนั้นมีบทบาทอยู่มากในการเมืองระหว่างประเทศ ในบางครั้งยังไม่ได้บีบบังคับหรือขอทำอะไร คนอื่นเห็นดีเห็นชอบไปด้วย

พูดถึง **กำลัง** (Force) ในที่นี้หมายถึงกำลังที่เป็นตัวเป็นตน โดยเฉพาะหมายถึงกำลังในทางทหาร แต่กำลังทางทหารเป็นเพียงส่วนหนึ่งของอำนาจ และเป็นส่วนหนึ่งของสมรรถนะ ทั้งเป็นส่วนหนึ่งของอิทธิพล อย่างไรก็ตาม ความสำคัญและบทบาทของกำลังนี้ก็มิอยู่มากในการเมืองระหว่างประเทศ เพราะในโลกปัจจุบันยังใช้กำลังกันอยู่มากและเป็นเครื่องมือของการดำเนินนโยบายและป้องกันตัวเมื่อถึงท้ายที่สุด ในภาษาละตินเรียกว่า Ultima ratio หรือภาษาอังกฤษเรียกว่า Last resort แล้ว ประเทศจำเป็นที่จะต้องอาศัยกำลังของตนเอง กำลังนี้อาจมีส่วนช่วยทั้งในทางการที่จะนำไปสู่ความสำเร็จบางด้านของการดำเนินนโยบายโดยไม่ต้องลงไม้ลงมือในการใช้กำลังจริงๆ การมีกำลังที่เข้มแข็งไว้ก็อาจจะเป็นประโยชน์สนับสนุนหรือว่าในบางกรณีปัญหาบางอย่างไม่สามารถจะแก้ได้โดยวิธีอื่นก็จะถึงเวลาที่ใช้กำลัง และกำลังนี้ได้กล่าวไว้เล็กน้อยแล้วว่ามิกำลังซึ่งเรามีอยู่แล้ว กับกำลังซึ่งเราจะระดมได้ หมายความว่าระดมได้ภายในประเทศหรือระดมได้ภายนอกประเทศก็ได้

เราจึงมาพิจารณาถึงเรื่องเหล่านี้ว่า เมื่อพูดถึงอำนาจก็ดี สมรรถนะก็ดี มีอะไรบ้างที่ประกอบขึ้นเป็นอำนาจและสมรรถนะของรัฐหรือของประเทศ อันนั้นก็มีส่วนที่มองเห็นได้เป็นตัวเป็นตนและสิ่งที่ไม่อาจมองเห็น เราสู้กันว่ามี แต่ไม่รู้ว่ามีขนาดไหนและวัดกันยากลำบากมาก ตัวอย่างเช่น ความใหญ่เล็กของเนื้อที่สิ่งที่มองเห็น ความมากน้อยของพลเมือง ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ที่ได้เปรียบหรือเสียเปรียบ ประเทศมีทรัพยากรมากน้อยเพียงไร มีพื้นฐานทางอุตสาหกรรมทางเกษตรกรรมอย่างไร มีกองทัพที่มีสมรรถนะอย่างไร มากน้อยเพียงไร เหล่านี้เป็นสิ่งที่มองเห็นได้ว่า ประเทศนั้นอย่างน้อยมองเผินๆ ว่ามีอำนาจมากน้อยเพียงไร แต่ที่มองไม่ค่อยเห็นหรือวัดได้ยากขึ้น คือ ความสามารถในการเศรษฐกิจ เรามองเห็นความสามารถในทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นหรือของสหรัฐฯ ว่ามีมาก แต่มีมากแค่ไหนวัดยากเหมือนกัน ในเรื่องระดับการศึกษาหรือคุณภาพของคนก็ทำนองเดียวกัน นอกจากนั้นก็ยังมีระดับความรู้ในทางเทคโนโลยี และที่วัดยากที่สุด คือ ขวัญหรือกำลังใจของคน ว่าขวัญหรือกำลังใจในเรื่องหนึ่งๆ ที่จะดำเนินการนั้นมันคงแน่นแน่ และพร้อมที่จะเสียสละมากน้อยเท่าไร สิ่งต่างๆ เหล่านี้ก็ประกอบขึ้นทั้งส่วนที่มองเห็นได้อย่างที่ยกตัวอย่างมาแล้ว และส่วนที่มองเห็นไม่ได้ ประกอบขึ้นเป็นอำนาจของประเทศ และการดำเนินการในทางการทูต ความสามารถในการชักจูง เกียรติภูมิของประเทศเหล่านี้ ก็ล้วนแต่มีความสำคัญ มีผลในด้านอำนาจทางการเมืองระหว่างประเทศทั้งสิ้น

อุดมการณ์

เรื่องที่เป็นหลักแกนของการเมืองระหว่างประเทศอีกเรื่องหนึ่ง คือ เรื่องของอุดมการณ์ คำว่า อุดมการณ์ เราใช้กันมากที่สุด บางทีคนที่มีอุดมการณ์ เราก็บอกว่าเป็นคนดี คนที่ไม่มีอุดมการณ์ เราก็บอกว่าเป็นคนไม่ดี บางทีเราใช้ปะปนบ้างในบางครั้งระหว่างอุดมการณ์กับอุดมคติ อุดมคติตรงกับภาษาอังกฤษว่า Ideal อุดมคติหมายความว่า สิ่งที่เราเห็นว่า สิ่งนั้นควรจะเป็นเลิศ ถ้าไปถึงจุดนั้นได้ก็ถือว่าเป็นอุดมคติ คือ จุดหมายปลายทางอันดีที่สุด สูงที่สุด ส่วนอุดมการณ์นี้เข้าใจว่าถอดมาจากคำว่า Ideology

คำว่า Ideology นี้มีการใช้กันเป็นครั้งแรกเมื่อ ค.ศ. 1796 ผู้ที่ใช้ขึ้นมาเป็นคนแรก คือ นักเขียนคนหนึ่งชื่อว่า เดสตูยท์ เดอ เทรซซี (Destuit de Tracy) เขาให้

ความหมายของ Ideology ในขณะนั้นว่าหมายถึงวิทยาการว่าด้วยความคิดหรือ Science of ideas เป็นการนำความคิดที่ลงไปยังอย่างลึกซึ้งและมุ่งหมายที่จะปฏิรูประบบสถาบัน หรือโครงสร้างของสังคมในขณะนั้น ความหมายเริ่มแรกทีเดียว อุดมการณ์ เป็นวิทยาการของการนำความคิดที่ลึกซึ้งถึถ้วน เพื่อความมุ่งหมายในการที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือปฏิรูประบบโครงสร้างของสังคมในขณะนั้น ต่อมาคำว่า Ideology มากำกันมาก และที่มีอิทธิพลให้ใช้กันมาถึงปัจจุบันนี้ คือ หลังจากที่ มาร์กซได้เขียนหนังสือ *Das Kapital* ขึ้นมา และได้สถาปนาระบบการปกครองแบบสังคมนิยมมาร์กซิสต์ ขึ้นในสหภาพโซเวียต ความหมายของคำว่า Ideology หรืออุดมการณ์นั้นได้เปลี่ยนไป หมายถึงเครือข่ายของความคิดทั้งหลายในทางการเมือง ทางเศรษฐกิจและสังคม โยงกันไปว่าอะไรเป็นสิ่งที่ถูกต้อง เป็นสิ่งที่ดีที่สุด มาร์กซได้แยกระหว่างความเพ้อฝัน หรือ Utopia กับอุดมการณ์ ความเพ้อฝันหมายความว่าสิ่งที่เป็นไปได้ ส่วน อุดมการณ์หมายความว่าสิ่งที่เป็นไปได้เป็นมาแล้วในอดีต แต่อาจจะเป็นไปในทางที่ผิด อุดมการณ์เป็นสิ่งที่เราให้ไปในปัจจุบันและต้องการที่จะให้ยั่งยืนต่อไปในอนาคต

เมื่อพิจารณาแล้ว อุดมการณ์จึงมีลักษณะเป็นความเชื่อชนิดหนึ่ง แต่เป็นความเชื่อที่กำหนดขึ้นโดยอาศัยการดำเนินการปลุกระดมเพื่อที่จะให้เชื่อเช่นนั้น เพราะฉะนั้นจึงมีลักษณะของการเอาอารมณ์เข้าไปด้วยว่า อุดมการณ์ของคนอื่นนั้น ไม่มี อารมณ์ของความรัก ของความเกลียด ของความโกรธ ของความกลัว เข้าไปในนั้น อุดมการณ์นี้จะตัดความถูกต้องแนวทางอื่น คือ ไม่ยอมรับอุดมการณ์อื่นๆ ซึ่งไม่ตรงกับของตัวเอง อุดมการณ์ก็จะอาศัยการชักจูงและอุดมการณ์นั้นพยายามที่จะแผ่ขยายตัวของตัวออกไป

ต่อไปเรามาพิจารณาดูว่า แต่ละประเทศมีอุดมการณ์หรือไม่ ถ้าเราพิจารณาตามความหมายว่า อุดมการณ์ คือ สิ่งที่เรายึดถือเป็นหลักของระบบในทางการเมือง ในทางเศรษฐกิจ และในทางสังคมแล้ว ทุกประเทศก็มีอุดมการณ์ ทุกรัฐบาลก็มีอุดมการณ์ คนก็มีความคิดเห็นในทางอุดมการณ์ ทางการเมืองก็ดี ทางเศรษฐกิจก็ดี ทางสังคมก็ดี ว่าเป็นอย่างไร และอุดมการณ์ที่สำคัญมากในขณะนี้อันหนึ่ง คือ อุดมการณ์ชาตินิยมที่เราได้วิเคราะห์กันบ้างแล้วในตอนต้น แต่เป็นอุดมการณ์ที่ต่างจากอุดมการณ์ของมาร์กซิสต์ อุดมการณ์ชาตินิยมเป็นอุดมการณ์ที่มีขอบเขตอยู่ในชาติของตนเอง แต่

อุดมการณ์อย่างขยายตัวก็มีอีกแบบหนึ่ง คือ อย่างแบบมาร์กซิสต์หรือในทางศาสนา บางศาสนาที่เอาเรื่องทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยกันนั้น พยายามที่จะแผ่ขยายตนเองออกไปยังที่อื่น โลกได้รับความเดือดร้อนหรือได้ต่อสู้กันด้วยเหตุทางอุดมการณ์นี้มากมาย มาตรการทางการเมืองทั้งหลายที่ต่อสู้กันในนามของอุดมการณ์นั้นมือผู้มากมาย แต่สถานการณ์ของความเป็นจริงในขณะนี้เป็นอย่างไร สถานการณ์ขณะนั้นนั้นปรากฏว่า แม้แต่ประเทศที่กล่าวอ้างอุดมการณ์ทางลัทธินิยมเป็นสิ่งนำในการดำเนินนโยบาย เช่น สหภาพโซเวียต ในจีน หรือประเทศในค่ายคอมมิวนิสต์ทั้งหลายนั้น เราจะเห็นได้ว่า อุดมการณ์ในทางชาตินิยมได้วิ่งแซงขึ้นมาอยู่เป็นอันดับแรก และอุดมการณ์ในทางฐานะที่เป็นความคิดหรือความเชื่อนั้น ตกลงมาเป็นอันดับรอง เมื่อก่อนนั้นทั้งสหภาพโซเวียตและจีนมุ่งที่จะขยายอิทธิพลในทางความคิดออกไปยังประเทศอื่นให้มากที่สุดโดยใช้ธงของอุดมการณ์คอมมิวนิสต์เป็นสิ่งนำ ปัจจุบันนี้เราจะเห็นได้ว่า แม้ประเทศในค่ายสังคมนิยมเอง ได้แตกแยกกันระหว่างสหภาพโซเวียตกับจีน ระหว่างจีนกับเวียดนาม เป็นต้น และในค่ายที่เรียกว่าไม่ใช่ในค่ายคอมมิวนิสต์ เราก็จะเห็นว่า มีแนวคิด มีความเชื่อ มีหลักของความคิดที่ต่างกัน แม้ในบรรดาประเทศที่ใกล้ชิดกัน เช่น ระหว่างสหรัฐฯ กับอังกฤษกับฝรั่งเศส หรือกับเยอรมนี หรือกับอิตาลี เหล่านี้ก็มีแนวคิดที่แตกต่างกัน หลักที่แต่ละชาติยึดถือแสดงให้เห็นชัดเจนว่า ในปัจจุบันนี้ทุกประเทศได้มุ่งเอาประโยชน์แห่งชาติหรือความรู้สึกทางชาตินิยมเป็นอุดมการณ์หลัก อุดมการณ์ในทางการเมือง เช่น ในทางลัทธิความเชื่อถือมาเป็นอันดับรองลงมา แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า ประเทศเหล่านั้นได้ละทิ้งอุดมการณ์ แต่ว่าเขาถือเอาประโยชน์ของประเทศเป็นหลักเพื่อประโยชน์แห่งชาติของเขา สหภาพโซเวียตก็ทำเพื่อสหภาพโซเวียต ของจีนก็ทำเพื่อจีน ของเวียดนามก็ทำเพื่อเวียดนาม ส่วนการที่จะทำเพื่อเผยแพร่หรือเพื่อสร้างอิทธิพลทางความเชื่อถือในลัทธิ นั้นตกเป็นอันดับรองลงไปเป็นการเสริมอุดมการณ์นี้อาจจะอิงเรื่องอื่น เช่น อาจจะอิงศาสนา อาจจะอิงเชื้อชาติ เป็นต้น และอาจจะถือเอาความผูกพันในทางมีอาชีพหรือสถานะทางสังคมเดียวกันเป็นเครื่องมือเพื่อเผยแพร่อุดมการณ์ต่อไป

อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าอุดมการณ์จะตกลงมาเป็นอันดับรอง เมื่อเปรียบเทียบกับผลประโยชน์แห่งชาติที่เป็นแกนของการเมืองระหว่างประเทศในยุคปัจจุบันที่เป็น

แกนใหญ่แล้ว อุดมการณ์ก็ยังมีบทบาทที่เสริมและใช้เป็นส่วนประกอบที่จะเดินไปสู่ จุดมุ่งหมาย ที่จะนำประโยชน์มาให้แก่ประเทศผู้ที่เผยแพร่อุดมการณ์นั้น ที่กล่าวมาแล้วข้างต้นเกี่ยวกับเรื่องชาติและชาตินิยม เรื่องอำนาจอธิปไตย เรื่องความมั่นคงของชาติ เรื่องประโยชน์ของชาติ และเรื่องอุดมการณ์ เป็นการพยายามทำความเข้าใจเป็นนามธรรม ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งในความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินกิจการระหว่างประเทศจริงๆ นั้น จะได้กล่าวถึงในโอกาสต่อไป โดยเริ่มด้วยการกำหนดนโยบายต่างประเทศ และการดำเนินนโยบายต่างประเทศเป็นอันดับต่อไป

03

การกำหนด
นโยบายต่างประเทศ

บรรยายวันที่ 28 กรกฎาคม 2530

หัวข้อเรื่อง การกำหนดนโยบายต่างประเทศ จะอธิบายตามลำดับหัวข้อดังนี้

1. การกำหนดนโยบายมีความจำเป็นอย่างไร
2. นโยบายคืออะไร
3. ใครเป็นผู้กำหนด
4. ระดับของนโยบายมีอยู่อย่างไร
5. เวลากำหนดคิดอย่างไร มีอะไรบ้างที่ทำความลำบากใจในการกำหนดนโยบาย

ความจำเป็นที่ประเทศต้องกำหนดนโยบาย



ในการดำรงอยู่ของประเทศ และในการที่ให้ประเทศพัฒนาต่อไป อันเป็นหัวใจเป้าหมายของทุกประเทศนั้น ประเทศจำเป็นต้องมีนโยบายเพื่อเป็นแนวทางดำเนินปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวกับต่างประเทศ

นโยบายคืออะไร



นโยบายประกอบด้วยคำ 2 คำ คำแรก คือ คำว่า “นัย” แปลว่า เนื้อหา สิ่งที่อยู่ในความหมายในความตั้งใจ อีกคำหนึ่งมาจากคำว่า “อุบาย” อุบาย คือ วิธีทางที่จะเดินไปสู่จุดมุ่งหมาย คำว่า “นโยบาย” ก็คือ วิธีทางที่จะดำเนินเพื่อให้บรรลุสิ่งที่ตั้งใจไว้ ผู้ตั้งคำว่า นโยบาย (Policy) ได้กำหนดไว้อย่างถูกต้องทีเดียว

ก่อนที่จะกล่าวถึงการคิดในการกำหนด ต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องระดับของนโยบายว่า ในเรื่องเกี่ยวกับนโยบายนั้นมีขั้นตอนอยู่ 2 ขั้นตอน

- 1) การกำหนดนโยบาย ซึ่งเป็นหัวข้อการบรรยายขณะนี้ และ
- 2) การดำเนินนโยบาย ซึ่งจะบรรยายในคราวต่อไป

การกำหนดนโยบายเป็นการคิด การวางแผน ส่วนการดำเนินนโยบายเป็นการปฏิบัติตามแผนนั้นเพื่อให้บรรลุถึงเป้าประสงค์

ใครคือผู้กำหนดนโยบาย



นโยบายต่างประเทศเป็นนโยบายที่สำคัญมากที่สุดด้านหนึ่งของการดำรงอยู่ของประเทศ ตั้งแต่สมัยโบราณมา เราจะเห็นว่า ด้านการต่างประเทศนั้น พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้กำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ กล่าวคือ ผู้ทรงอธิปไตยหรือเป็นอธิราชเองเป็นผู้วางและดำเนินนโยบาย ต่อมาเมื่อระบบการปกครองพัฒนาไป และพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่ไม่ต้องรับผิดชอบในทางการเมืองแล้ว การกำหนดนโยบายและการดำเนินนโยบายการเมืองจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร

เรามาศึกษาพิจารณาอำนาจบริหารว่า ใครมีอำนาจและหน้าที่ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ อำนาจบริหารอยู่ที่รัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งหัวหน้ารัฐบาล และคณะรัฐบาลในหลายประเทศที่ประมุขของรัฐกับประมุขของรัฐบาลเป็นคนคนเดียวกัน เช่น สหรัฐอเมริกา นโยบายหลักนั้น ประธานาธิบดีเป็นผู้กำหนด เป็นที่แน่นอนว่าต้องมีคนช่วยคิด แต่กำหนดไปในนามของประธานาธิบดีของประเทศ รัฐมนตรีต่างประเทศของทุกประเทศถือกันว่าเป็นที่ปรึกษา และผู้บ่อนความคิดคนที่สำคัญที่สุดให้แก่หัวหน้ารัฐบาล หน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศจึงมีหน้าที่สำคัญในการบ่อนข้อมูลและแสดงความคิดเห็น แต่กระทรวงการต่างประเทศไม่ใช่หน่วยงานแต่เพียงหน่วยงานเดียวที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย คือ ไม่ได้กำหนดนโยบายตามใจชอบ มีหน่วยงานอื่นด้วยงานของประเทศที่จำเป็นต้องดำเนินกับต่างประเทศนั้น โดยสาระที่เป็นเนื้อหาเกี่ยวกับประโยชน์ของประเทศ สรุปแล้วมี 2 ด้าน คือ ด้านการเมืองและเศรษฐกิจ นอกนั้นก็ยังมีด้านอื่นๆ อีก แต่ที่สำคัญมี 2 ด้านดังกล่าว

ในทางด้านเศรษฐกิจ จำเป็นต้องฟังข้อมูลและความคิดเห็นของกระทรวงอื่นมาเป็นส่วนในการกำหนดนโยบาย กระทรวงที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเศรษฐกิจ เช่น กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงเกษตร ก็มีส่วนช่วยกำหนดความต้องการของประเทศและให้ข้อมูลที่นำมาประกอบการกำหนดนโยบาย หน่วยงานที่สำคัญยังมีหลายหน่วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านการทหาร การทหารสัมพันธ์กับการต่างประเทศอย่างไร มีความสำคัญในฐานะที่เป็นกำลังแท้จริงอันเป็นส่วนสนับสนุนนโยบายการดำเนินนโยบาย โดยปกติการใช้กำลังจะเป็นวิถีทางสุดท้ายที่จะเลือกใช้ แต่ว่าการมีกำลังไว้นั้นย่อมทำให้การดำเนินนโยบายมีน้ำหนักดังที่กล่าวมาในคราวที่แล้วว่า ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในปัจจุบันที่เป็นอยู่ยังอยู่ในลักษณะของกฎป่า (Law of the Jungle) คือ การใช้อำนาจเป็นธรรมยังมีอยู่ ฉะนั้น สิ่งที่จะประกันการดำรงอยู่ของประเทศอย่างแท้จริงจึงจะเลยด้านการทหารไม่ได้ นอกจากนั้นในการกำหนดนโยบายต้องคำนวนว่า เรามีกำลังทางทหารและด้านอื่นอย่างไร เสี่ยงจากทางด้านทหารก็เป็นข้อที่นำมาพิจารณาด้วย นอกจากนั้นก็มีหน่วยงานอื่น เช่น สภาความมั่นคง หรือหน่วยงานที่เกี่ยวกับการข่าว สภาความมั่นคงเป็นสภาที่ปรึกษาของรัฐบาลในการประสานปัญหาที่เกี่ยวกับความมั่นคงทั้งภายใน

ประเทศและต่างประเทศ เป็นหน่วยงานที่เสนอทางความคิด แต่ไม่ใช่เป็นหน่วยงานปฏิบัติ ความจำเป็นที่มีหน่วยงานนี้ เพราะเหตุว่าความมั่นคงภายในประเทศกับความมั่นคงด้านต่างประเทศนั้นเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน เหตุการณ์ที่เกิดในต่างประเทศอาจส่งผลถึงความมั่นคงของประเทศ และเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายในประเทศจะส่งผลต่อไปในด้านต่างประเทศ หรือมีที่มาจากต่างประเทศก็ได้

ความคิดเห็นของสภาความมั่นคงก็เป็นส่วนหนึ่งที่รัฐบาลนำมาพิจารณานอกจากนั้นก็ยังมีหน่วยงานข่าวกรอง อาจเป็นหน่วยงานข่าวด้านการทหาร จากของกรมข่าวกรองแห่งชาติ หรือจากหน่วยงานอื่น ทั้งนี้เพราะการข่าวหรือข้อมูลเป็นเสมือนหนึ่งวัตถุดิบในการนำมาพิจารณากำหนดนโยบาย ถ้าไม่มีวัตถุดิบ การพิจารณาก็จะเลื่อนลอยไม่มีข้อมูลที่มาสนับสนุนเหล่านี้ เป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย

ในด้านฝ่ายบริหาร (Executive) ประมุขของประเทศที่ไม่ได้เป็นหัวหน้ารัฐบาลอย่างในประเทศของเรา คือ พระมหากษัตริย์นั้น มีส่วนในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ พระองค์ไม่ได้ทรงเกี่ยวข้องกับเรื่องของการเมือง แต่ในระบบการปกครองของไทย โดยรัฐธรรมนูญที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขนั้น เป็นธรรมเนียมประเพณีที่ยึดถือกันว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอภิสิทธิ์ที่จะ

- 1) ได้รับทราบในด้านการต่างประเทศ
- 2) พระราชทานคำแนะนำ

ฉะนั้น ในประเทศของเรา โดยที่พระมหากษัตริย์เป็นที่เคารพของประชาชนทั้งประเทศ คำแนะนำของพระองค์ท่านจึงมีน้ำหนักในข้อพิจารณาของรัฐบาล อันนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับประเทศไทย จะเห็นได้ว่าพระมหากษัตริย์ทรงมีบทบาทที่เดียวในเรื่องด้านการต่างประเทศ ซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดต่อไปในตอนหลังภายในหัวข้อเรื่องการทูต

การที่พระองค์ท่านทรงรับแขกบ้านแขกเมือง การที่พระองค์ท่านหรือพระบรมวงศานุวงศ์เสด็จเยือนต่างประเทศเหล่านี้ ได้ส่งผลถึงความสัมพันธ์ในการส่งเสริมความสัมพันธ์ในด้านการต่างประเทศทั้งสิ้น พระองค์ท่านไม่ได้ทรงมีบทบาทกำหนดโดยตรง แต่มีความสำคัญในบางประการที่ได้กล่าวแล้ว

ส่วนทางด้านฝ่ายนิติบัญญัตินั้น มีส่วนไหนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายต่างประเทศบ้าง โดยปกติรัฐสภามีหน้าที่หลัก คือ การออกกฎหมาย ขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญก็ได้ให้อำนาจแก่รัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวกับต่างประเทศ เช่น อำนาจของรัฐสภาในการประกาศสงคราม รัฐบาลจะประกาศสงครามโดยไม่ได้รับความเห็นชอบหรืออนุมัติจากรัฐสภาไม่ได้ หรือเรื่องการทำสนธิสัญญาใดๆ กับต่างประเทศนั้น ถ้าสนธิสัญญามีผลที่จะทำให้ต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือออกกฎหมายเพิ่มเติม หรือมีบทบัญญัติที่เปลี่ยนแปลงเขตแดนราชอาณาจักรหรือเขตอธิปไตยของประเทศ ก็ดี ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน (เขตอธิปไตย คือ เขตที่ต่อเนื่องไปจากราชาอาณาจักร ซึ่งในที่นี้หมายถึงน่านน้ำที่อยู่ในอำนาจอธิปไตยของเรา เช่น น่านน้ำอาณาเขตที่เรียกว่า ทะเลอาณาเขต และเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ซึ่งประเทศชายฝั่งมีสิทธิ์เหนือทรัพยากรในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และหมายถึงเขตน่านฟ้าด้วย) ย่อมแสดงให้เห็นว่า รัฐสภาก็มีบทบาทในด้านการต่างประเทศ แต่เป็นบทบาทควบคุมมากกว่าการกำหนดนโยบาย นอกจากนั้น รัฐสภายังมีอำนาจในการตั้งกระทู้ถาม เสนอญัตติเพื่ออภิปรายในปัญหาด้านการต่างประเทศ

ในรัฐสภาเอง ท่านคงได้ยืมว่า เรามีคณะกรรมการธิการด้านการต่างประเทศ ความจริงของเราผิดจากของสหรัฐฯ ซึ่งบางทีหลายท่านเข้าใจผิดคิดว่าเหมือนกัน รัฐธรรมนูญของเขาให้บทบาทแก่คณะกรรมการธิการด้านการต่างประเทศของเขามากทีเดียว ส่วนของเราคณะกรรมการของเราทำหน้าที่แทนรัฐสภา เพราะรัฐสภาตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อให้พิจารณาปัญหา หรือคิดแทนรัฐสภา และถ้ามีความเห็นประการใดก็เสนอแนะได้ แต่ไม่ใช่เป็นผู้กำหนดนโยบาย

ในประการสุดท้าย รัฐสภาเป็นผู้อนุมัติเงินงบประมาณ เงินงบประมาณมีความสำคัญและจำเป็นในการดำเนินนโยบายไม่ว่านโยบายภายในประเทศหรือต่างประเทศ ถ้ารัฐสภาไม่อนุมัติเงินงบประมาณก็เป็นอันว่าไม่สามารถดำเนินการในเรื่องนั้น

นอกจากนั้น รัฐสภายังสามารถเสนอญัตติไว้หรือไม่ไว้วางใจจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลได้ แต่เป็นอำนาจการควบคุมการดำเนินนโยบายมากกว่าการกำหนดนโยบาย การกำหนดนโยบายเกือบทั้งหมดจึงยังเป็นอำนาจของอำนาจบริหารนั่นเอง

นโยบายมีหลายระดับ



คือ มีนโยบายในลักษณะที่เป็นเป้าหมาย (Objective) มีนโยบายในลักษณะที่กำหนดไว้เพื่อที่จะดำเนินไปสู่เป้าหมายนั้น และมีนโยบายรองลงมาเป็นนโยบายย่อยลงมาอีก

ในสำนวนภาษาไทย ตามความหมายที่อธิบายไปแล้ว มีคำอีกคำหนึ่งที่น่าจะใช้กับคำว่า Policy เมื่อเทียบกับภาษาทหารที่เรียกว่า กลยุทธ์ หรือยุทธวิธี (Strategy) นั้นอาจเทียบได้กับคำว่า กุศโลบาย หมายความว่า ความถึงอุบายที่ให้ผลดี จากนั้นก็มีนโยบายที่ดำเนินในสถานที่หรือโอกาสต่างกัน เช่น เราดำเนินนโยบายกับอังกฤษอย่างหนึ่ง กับสหรัฐฯ อย่างหนึ่ง กับรัสเซียอย่างหนึ่ง กับมาเลเซียอย่างหนึ่ง อย่างนี้ถ้าหากเป็นการกระจายการดำเนินนโยบายออกไปเป็นรายประเทศหรือเป็นรายกรณี เราเรียกว่า วิเทโศบาย วิ แปลว่า ต่างๆ กันออกไป เทศะ หมายถึงสถานที่ และอุบาย หมายความว่า ความถึงอุบายที่นำไปใช้ในสถานที่ ในกาลเวลา และในกรณีที่ต่างกัน ตกกลงได้ 3 คำ คือ นโยบาย กุศโลบาย และวิเทโศบาย

แต่การดำเนินวิเทโศบายต้องดูเวลาและปฏิกิริยาของฝ่ายตรงข้ามว่ามีอย่างไร ในการดำเนินการ จึงต้องมีกลวิธีหรือกุศโลบาย คือ กลที่เป็นอุบาย อาจเป็นการแสดงออกไปในองค์การระหว่างประเทศ อาจเป็นการแถลงในที่สาธารณะ อาจแถลงแบบซ่อนเร้นหรือให้ข้าศึกเข้าใจผิดทิศทาง ถ้าดำเนินกุศโลบายบางที่ยังไม่ได้ผล โดยที่การดำเนินนโยบายนั้น ประเทศอื่นเขาอาจจะดำเนินนโยบายได้หลายอย่าง คือ

ก. ดำเนินโดยตรง

ข. ดำเนินให้เกิดการแตกแยกกันในประเทศของเราเอง

ในกรณีเช่นนั้น เราอาจดำเนินนโยบายในระดับเดียวกันด้วย ซึ่งอาจเรียกว่า “เพทุบาย” เพทุ หมายความว่า ทำให้แตกกัน และเป็นอุบายที่ทำให้แตกกัน เป็นระดับของนโยบายที่ว่า ถ้าจะสรุปง่ายๆ คือ จากเป้าหมายใหญ่ ลดลงมาเป็นนโยบายรอง และนโยบายย่อยเป็นชั้นๆ ลงมา

ฉะนั้น ในการดำเนินนโยบายเป็นระดับนั้น ระดับที่สูงที่สุด คือ เป้าหมายของนโยบายว่า เราต้องการอะไร เคยกล่าวมาแล้วว่า ศูนย์กลางของนโยบาย คือ ประโยชน์แห่งชาติ (National interest) ซึ่งเคยบอกแล้วว่ามิอะไรบ้าง ซึ่งปัญหาใหญ่ คือ การ

รักษาชาติบ้านเมืองให้อยู่รอด (Self-preservation) หลักการรักษาความมั่นคงแห่ง ชาติ (Security) และการพัฒนาประเทศเพื่อให้ประเทศไปสู่ความเจริญรุ่งเรือง (Prosperity)

เรามีวิธีอย่างไรในการกำหนดประโยชน์ของชาติ ไม่ใช่กำหนดว่า เราต้องการ อะไร ความต้องการของเราไม่มีที่สิ้นสุดเหมือนความต้องการของคน เราอยากให้ ประเทศเราใหญ่โตเข้มแข็งมีกำลังอำนาจมาก แต่เราก็มีขีดจำกัด ถ้าสิ่งใดที่เราไปไม่ถึง สิ่งนั้นยังเป็นอุดมคติอยู่ เป็นเป้าหมายไม่ได้ ถ้าเรามีเงินไม่พอ เราหวังจะขับรถ โรลสรอยซ์ เราหวังจะมีตึกกรมบ้านช่องใหญ่โต อันนั้นจำเป็นต้องตัดออกไป เพราะ เป็นเป้าหมายที่เราไปไม่ถึง ยังเป็นอุดมคติอยู่ ยังเป็นสิ่งที่ปรารถนา

เป้าหมายในการดำเนินนโยบายต้องเป็นสิ่งที่เราไปถึงได้ เบื้องแรกเราจึงต้อง กำหนดทิศทางของนโยบายก่อนว่า ในการจะบรรลุให้ถึงผลประโยชน์แห่งชาตินั้น เรา เลือกทิศทางใด ทิศทางใหญ่ๆ มี 2 ทิศทาง

1. **ทิศทางของความสันโดษ** ไม่ยุ่งเกี่ยวกับใคร (Isolation) แต่ในโลกปัจจุบัน เป็นไปไม่ได้ที่จะไม่ยุ่งเกี่ยวกับใคร เราไม่ยุ่ง คนอื่นก็มายุ่งกับเรา นโยบายโดดเดี่ยว ไม่คบใครในรูปปัจจุบันจึงดำเนินไปไม่ได้

2. **นโยบายแสงพັນมิตร** หมายความว่าถ้าเราตัวคนเดียว และเราเห็นว่ากำลัง เราไม่พอจะต่อสู้ ทั้งด้านกำลังการต่อรอง กำลังทางเศรษฐกิจ และกำลังทางการเมือง เราก็อาจรวมกำลังกับผู้อื่นเพื่อจะเสริมกำลังหรือสมรรถนะ หรืออำนาจต่อรองของ เราให้ดียิ่งขึ้น การที่เราจะไปร่วมกับผู้อื่นมีอยู่หลายระดับ เราต้องคิดอีกว่าจะรวมเป็น อันหนึ่งอันเดียว หรือแบบ Integration หมายความว่า รวมเข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เข้าเลย หรือรวมกันแบบ alliance ถือเป็นพันธมิตรกัน หรือรวมกันแบบ Co-operation คือ ความร่วมมือกัน ทำอะไรช่วยเหลือกัน ส่งเสริมซึ่งกันและกัน หรือเป็นระดับ Co-ordination คือ ระดับที่ทำอะไรให้สอดคล้องรับกัน

ตัวอย่างความร่วมมือทางเศรษฐกิจในประเทศประชาคมร่วมยุโรป (Common market) หรือตลาดร่วมนั้น เป็นความร่วมมือในระดับ Economic integration ความ ร่วมมือในระหว่างสมาชิกองค์การอาเซียนยังอยู่ในระดับ Co-operation และเป้าหมาย ของเราในอาเซียนยังไปไม่ถึงขั้นที่จะให้เป็น Integration เพราะ Integration ยังจะต้องมีองค์ประกอบอีกหลายประการกว่าจะบรรลุผลสำเร็จได้ ตอนนี้จึงต้อง

พิจารณาเป็นข้อๆ

เราเคยใช้นโยบายที่เป็นพันธมิตรกับมหาประเทศ เช่น เป็นพันธมิตรในองค์การซีโต้กับสหรัฐฯ บทเรียนในครั้งนั้นทำให้เราเห็นว่า การเป็นพันธมิตรไม่ได้เป็นหลักประกันว่า พันธมิตรจะช่วยเหลือเราจนนาทีสุดท้ายเสมอไป

หลักใหญ่ของเรา คือ ต้องพึ่งพาตนเอง พันธมิตรเมื่อถึงขั้นหนึ่ง เขาก็อาจทิ้งเราไป เราจึงต้องตรึกตรองว่า ระดับใดเราควรมีพันธมิตร และควรลงลึกเข้าไปถึงระดับไหน หรือให้อยู่เพียงแต่เป็นมิตร ไม่ใช่พันธมิตร พันธมิตรหมายถึงมิตรที่ผูกพันกันโดยสัญญา ถ้าเขาไม่ปฏิบัติตามสัญญา เราก็จะตกอยู่ในฐานะลำบาก อันนี้เป็นแนวทางให้เราคิดว่า

ก. อยู่สันโดษก็ไม่ได้

ข. พันธมิตรก็ต้องระวังการดำเนินการเข้าสัมพันธ์กับพันธมิตร

ค. เป็นทิศทางที่เรียกว่า ทิศทางความเป็นกลาง

ความเป็นกลางมีคำที่ใช้กันสับสนอยู่ 2 คำ คำหนึ่ง คือ **ความเป็นกลาง** ที่เรียกว่า Neutrality ความเป็นกลางแบบนี้เองก็มีความหมายแยกเป็นด้านๆ ไป ด้านทหาร คือ ไม่ให้การสนับสนุนหรือความช่วยเหลือแก่คู่ศึกฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด หรือในบางกรณีมีการกำหนดอาณาบริเวณที่เป็นพื้นที่ไว้พื้นที่หนึ่งเรียกว่า Neutral area หรือ Neutral zone หมายความว่าใน Area นั้น คู่ศึกตกลงจะไม่เข้าไปทำการรบพุ่งกันในพื้นที่นั้น

ที่อธิบายในข้อหลังนี้ก็เพื่อให้เข้าใจความคิดเรื่องหนึ่ง คือ เขตของเสรีภาพและความเป็นกลางในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งเรียกรย่อว่า ZOPFAN และเป็นนโยบายอันหนึ่งของอาเซียนที่พยายามให้บรรลุผล แต่ยังเป็นนโยบายอยู่ คือ การสถาปนาเขตเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นเขตเป็นกลาง คำว่า “เป็นกลาง” ในที่นี้หมายถึงเป็นกลางแบบไม่ให้มหาอำนาจเข้ามาใช้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเวทีเพื่อแก่งแย่งผลประโยชน์กัน ไม่ใช่เป็นในแบบที่เราเป็นกลาง เราทำอะไรไม่ได้เลย เราหันหน้าไปทางไหนไม่ได้เลย ไม่ใช่อย่างนั้น ทว่าเป็นไปตามความหมายกึ่งทำนองเดียวกับการทหารที่ว่าให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นอาณาบริเวณที่ประเทศมหาอำนาจจะไม่เข้ามาแข่งขันแก่งแย่งอำนาจกัน

นอกจากนั้น คำว่า Neutrality ยังหมายถึงสถานะที่มีการรับรองในทางกฎหมาย ทางการเมือง และสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ที่ประเทศอื่นได้รับรองความเป็นกลาง เช่น สถานะของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ หรือของประเทศออสเตรียขณะนี้เป็นต้น

ส่วนคำว่า Non-alignment มีความหมายไม่ตรงกับ Neutrality ที่เดียว Non-alignment ที่เราเรียกกันว่า **นโยบายไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด** โดยสาระแล้วเป็นนโยบายของประเทศที่เกิดขึ้นใหม่ จากการเป็นอาณานิคมเก่า แล้วยึดถือนโยบายว่า ในขณะที่เขาเกิดมานั้นโลกแบ่งเป็น 2 ค่าย ค่ายหนึ่งเป็นค่ายคอมมิวนิสต์ อีกค่ายหนึ่งเป็นค่ายโลกเสรี ประเทศที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดหมายถึงประเทศที่เข้าข้างทั้งฝ่ายคอมมิวนิสต์และฝ่ายโลกเสรี แต่ในทางปฏิบัติจะเห็นได้ว่า ประเทศที่ดำเนินนโยบายไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดก็ยังมีที่ท่าที่แตกต่างกันและทำความสับสนให้แก่เรามาก เช่น เวียดนามและคิวบาก็ถือว่าตนอยู่ในกลุ่มประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด ซึ่งมองเห็นได้ชัดว่าประเทศเหล่านี้เอนเอียงไปทางทิศใด เขาอยู่ในกลุ่มนี้เพียงแต่ชื่อเท่านั้น นอกจากนี้เรายังเห็นว่า เหตุการณ์ยุ่งยากที่เกิดขึ้นหรือผู้ที่ได้รับเคราะห์ในการดำรงตัวนั้นยังมีอยู่หลายประเทศในขณะนี้ ซึ่งเกือบทั้งหมดยังอยู่ในกลุ่มประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด อีฟกานีสถานซึ่งตกเป็นเหยื่อแห่งการยึดครองของสภาพโซเวียตก็เป็นประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด กัมพูชาซึ่งถูกเวียดนามเข้ามายึดครองก็เป็นการยึดครองของประเทศที่เรียกตัวเองว่าไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด จะเห็นว่า การยึดแนวนโยบายนี้ไม่ได้ช่วยให้มีความมั่นคงปลอดภัยสำหรับประเทศชาติเสมอไป

ความเป็นกลาง (Neutrality) นั้น จะเป็นกลางได้ก็ต่อเมื่อคนอื่นเขายอมให้เป็นกลาง ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 เบลเยียมเคยประกาศตนเป็นประเทศเป็นกลาง แต่ก็ไม่สามารถช่วยให้ประเทศเบลเยียมรอดพ้นจากการถูกบุกของกองทัพเยอรมนี เมื่อเป็นเช่นนี้ นโยบายความเป็นกลางก็อาจจะเป็นประโยชน์ในบางสถานการณ์บางกรณี ในฐานะอย่างเรา คนอื่นเขายอมรับความเป็นกลางหรือไม่ ถ้าเขาไม่รับ เราก็ไม่มีทางที่จะเป็น เพราะถ้าเราถูกรุกราน เราก็ต้องทำการต่อต้าน เมื่อเป็นเช่นนั้นทิศทางไหนที่เราควรจะเลือก เราเลือกทิศทางการดำเนินนโยบายแบบอิสระ หมายความว่าเราจะลงความเห็นในการดำเนินนโยบายโดยเราไม่ถือพวกพ้องเป็นหลัก แต่ถือประโยชน์แห่งชาติของเราเป็นหลัก ไม่ว่าจะนโยบายในระดับสูงหรือระดับรองลงมา

เวลากำหนดนโยบายคิดอย่างไร



ในการกำหนดนโยบายต้องใช้อะไรบ้าง คิดอย่างไรบ้าง

ในขั้นต้น คือ จำเป็นต้องมีวัตถุประสงค์หรือข้อมูล รู้เรื่องของต่างประเทศและรู้เรื่องของประเทศเรา รู้ความต้องการของเรา รู้ความสามารถของเรา ถ้าเปรียบก็เหมือนวัตถุประสงค์ (Input) ที่เราจำเป็นต้องมี เมื่อเราได้วัตถุประสงค์มาก็ต้องถ่วงน้ำหนักว่าจะคิดดำเนินนโยบายอย่างไร แล้วเราก็เสนอเป็นนโยบาย (Output) ออกมา

เราคิดถึงสถานการณ์ความเป็นจริงของโลกว่าเป็นอยู่อย่างไร ใครเป็นประเทศใหญ่ ใครเป็นประเทศเล็ก ใครเป็นประเทศที่ก้าวร้าว ใครเป็นเพื่อนกับใคร ใครเป็นศัตรูกับใคร ใครมีความสามารถแค่ไหน ใครมีความตั้งใจอย่างไร สิ่งเหล่านี้เราต้องทราบก่อน และสภาพความเป็นจริงของโลกก็เหมือนความจำเป็นที่ผู้เดินเรืออันจะนำเรือไปสู่จุดหมายปลายทางนั้นต้องทราบสภาวะของดินฟ้าอากาศ ต้องทราบสภาวะของท้องทะเลว่ามีคลื่นลม มีพายุ มีหินโสโครก หรือมีศัตรูซุ่มดักอยู่ที่ไหนบ้าง เรียกว่า Setting เป็นสภาวะการณ์ของโลก (International setting) เราต้องรู้ International setting ว่ามีอยู่อย่างไร

ในสมัยที่โลกแบ่งเป็น 2 ค่าย คือ ค่ายคอมมิวนิสต์และค่ายโลกเสรีในหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนกระทั่งปลาย ค.ศ. 1950 ก่อนที่จีนจะแตกแยกกับโซเวียต ประเทศเล็กๆ มีทางเลือกยากมากกว่าจะไม่อยู่กับฝ่ายใดหรือไม่สนับสนุนฝ่ายใด ขณะนั้นก็มีประเทศที่เรียกตัวเองว่าไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด แต่การดำเนินนโยบายในการออกเสียงในองค์การระหว่างประเทศวทพบทวนดูจะเห็นว่า ประเทศเหล่านั้นมักจะทำออกเสียงเข้าข้างฝ่ายคอมมิวนิสต์ แต่ทั้งนี้อาจเป็นเพราะมีความผูกใจเจ็บต่อประเทศล่าอาณานิคมที่เคยกดขี่เขามาก่อนแล้ว เขาจึงแสดงออกในรูปร่างนี้ก็ว่าได้ เพราะคนเราเมื่อถูกบีบคั้นจากฝ่ายใดก็มักจะไปล่าเอียงเข้าข้างอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งเป็นปรปักษ์กับผู้ที่มาบีบคั้นเรา

ต่อมาตั้งแต่ ค.ศ. 1960 เป็นต้นมา เวทีการเมืองโลกเริ่มเปลี่ยนแปลงไป เกิดมีความแตกแยกทั้งในค่ายคอมมิวนิสต์ และในค่ายโลกเสรี เมื่อเป็นเช่นนั้นจากโลกที่เป็นโลก 2 ขั้ว คือ ขั้วโลกคอมมิวนิสต์กับขั้วโลกเสรี ที่เรียกว่า Bi-polarity นั้นได้เปลี่ยนสภาพมาเป็นลักษณะมีหลายขั้วที่เรียกว่า Multi-polarity แต่แน่นอนขั้วใหญ่ยังมี 2 ขั้ว แล้วจึงมีขั้วรองๆ ลงมา เช่น จีนกลายเป็นมหาอำนาจที่ดำเนินนโยบาย

เป็นอิสระออกมา หรือแม้สหรัฐอเมริกา กับประเทศในประชาคมยุโรป ที่มีผลประโยชน์และประวัติศาสตร์จนกระทั่งความรู้สึกที่ผูกพันกันอยู่มาก ก็กำหนดนโยบายที่แตกต่างกันออกไปในสถานะอย่างนี้ ประเทศเล็กๆ ลงมาอย่างประเทศไทย ซึ่งเป็นประเทศขนาดกลางอยู่ในสภาพที่คล่องตัวขึ้น ไม่ถูกบีบว่า ถ้าอยู่โลกเสรีก็ต้องสู้กับฝ่ายคอมมิวนิสต์ ถ้าไปเข้าข้างฝ่ายคอมมิวนิสต์ เราจะต้องถูกเล่นงานจากโลกเสรี แต่สภาวะ Multipolarity ในขณะนี้ยังไม่ถึงขั้นเต็มอัตราทีเดียว เพราะยังอยู่ในสภาวะ 2 ขั้วใหญ่ แต่ว่ามีขั้วอื่นๆ ที่เกิดเพิ่มขึ้นมา ความคล่องตัวในการดำเนินนโยบายนั้นมียู่ในสมัยก่อนเรา คิดแต่ว่า คอมมิวนิสต์ไม่ถูกกับฝ่ายโลกเสรี เราได้ถูกรังแกทั้งด้านภายในประเทศและนอกประเทศ ทั้งโดยตรง และในความตั้งใจที่จะทำจากฝ่ายคอมมิวนิสต์ เราจึงไปอยู่กับฝ่ายโลกเสรี แต่เมื่อมีความคล่องตัวเกิดขึ้น เราก็กลับมาสู่นโยบายอิสระ หมายความว่า การที่จะให้เราเดินตามนโยบายประเทศหนึ่งได้นั้นมันเสียแล้ว เพราะว่าสภาพแวดล้อม (Setting) ของสถานะระหว่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงไป จีนเป็นปรปักษ์กับโซเวียต จีนมีความสัมพันธ์ที่ดีกับสหรัฐฯ เหตุการณ์อื่นๆ เกิดขึ้น เช่น การพิพาทกันในกลุ่มอิสลามเองก็เป็นปัญหาอีกอันหนึ่งที่ชี้ให้เห็นความเปลี่ยนแปลงต่างๆ เป็นต้น สิ่งที่เป็นตัวกำหนดให้บังเกิดเป็นสภาพเหล่านี้เป็นสิ่งที่เราต้องรู้ ข้อมูลต่างๆ เหล่านี้ถ้าเราจะดำเนินนโยบายเราต้องรู้ มิฉะนั้นจะเหมือนการเล่นเรือออกไปในความมืด

จากขั้นที่เราารู้หรือพยายามที่จะรู้สถานการณ์ทั่วไปที่เป็นอยู่ในโลกแล้ว ต่อไปก็เป็นเรื่องของกำหนัดว่า อะไรเป็นประโยชน์ของชาติ ในขณะที่ผลประโยชน์อันไหนสำคัญกว่ากัน เรื่องที่เคยมีความสำคัญโอกาสหนึ่งอาจจะลดความสำคัญลงมากก็ได้ เช่น เมื่อก่อนที่จะมีเหตุการณ์ในอินโดจีนที่เวียดนามเข้ามายึดครองกัมพูชา ปัญหาเรื่องการป้องกันชายแดน ปัญหาที่จะต้องดำเนินการทางการเมืองเพื่อแก้ไข ปัญหาที่ประเทศเพื่อนบ้านสร้างขึ้นในขณะนั้น ยังมีความสำคัญไม่มากเท่าไร แต่ขณะนั้นมีความสำคัญอย่างมากต่อประโยชน์ของประเทศชาติ ปัญหาทางเศรษฐกิจแต่ก่อนเห็นว่าไม่ค่อยสำคัญหรือมีความสำคัญเป็นรอง ขณะนี้ได้กลับมาเป็นเรื่องที่อยู่ในอันดับต้นๆ ของประโยชน์แห่งชาติของเรา เพราะฉะนั้นการจัดลำดับความสำคัญของประโยชน์แห่งชาตินั้น มีความสำคัญสำหรับผู้กำหนดนโยบายต้องรู้ว่า อันไหนเป็นเรื่องใหญ่ อันไหนเป็นเรื่องเล็ก อันไหนเป็นเรื่องด่วน อันไหนเป็นเรื่องที่ผัดผ่อนไปได้ ถ้าจัดลำดับนี้ไม่ถูก การดำเนินนโยบายก็ผิดพลาด เพราะเหตุว่าในขณะหนึ่งนั้น

ประโยชน์ของประเทศมีอยู่หลายด้าน ต้องเลือกเอาด้านที่สำคัญก่อน คือ เอาด้านที่หากว่าเราไม่จับเรื่องนี้แล้ว ประเทศจะได้รับความเสียหายอย่างมาก

อันดับต่อไป คือ การกำหนดเป้าหมาย เราต้องการให้ประเทศเราพ้นจากการถูกรังแก หรือกระทบกระเทือนจากการกระทำของประเทศเพื่อนบ้านเช่นนี้ เรากำหนดเป้าหมายไว้อย่างไร การกำหนดเป้าหมายเราต้องนึกถึงสิ่งหนึ่ง คือ เราต้องการอะไร และความสามารถของเรามีอยู่เท่าไร ซึ่งอาจตั้งเป็นสมการได้ว่า

$$\text{เป้าหมาย} = \frac{\text{ความต้องการของเรา}}{\text{สมรรถนะที่เรามีอยู่}}$$

หมายถึง เป้าหมายจะอยู่ในขอบเขตของสมรรถนะที่เราจะดำเนินการไปสู่จุดเป้าหมายนั้นได้ ถ้าเกินเป้าหมายก็เป็นอุดมคติไป หรือเป็นแต่เพียงความต้องการที่เลื่อนลอย นโยบายจะต้องปฏิบัติได้ ไม่ใช่เป็นแต่เพียงความต้องการหรือความประสงค์ ถ้านโยบายไหนพูดได้กำหนดได้แต่ปฏิบัติไม่ได้ นั่นไม่ใช่ในนโยบายที่ดี สำหรับผู้ปฏิบัติแล้ว จำเป็นจะต้องกระทำทีเดียว

ยกตัวอย่างเช่น เราเคยพูดกันเสมอๆ ว่า เราควรสนิทสนมหรือคบค้าให้เท่าเทียมกันระหว่างสหรัฐฯ กับรัสเซีย เป็นต้น อันนี้ก็เป็นการที่ดี แต่ในการกำหนดนโยบายจริงๆ ต้องคิดว่าทำได้แค่ไหน เพียงไร ที่ว่าจะให้เท่าเทียมกัน ในประการแรก การวัดระยะทางให้เท่ากันจริงๆ วัดยาก จากจุดซ้ายมาขวา เราอาจจะรู้ว่าจุดกลางอยู่ที่ไหน แต่ถ้าซ้ายขยับเข้ามา เราจำเป็นต้องแผ่นหนี หรือถ้าขวาถอยออกไปเราก็ต้องไล่ตาม การดำเนินนโยบายเช่นนั้นเป็นการดำเนินนโยบายที่ไม่มีจุดหมาย เพราะต้องขยับตามการขยับของซ้ายและขวา ฉะนั้น ความเป็นกลางที่รักษาระยะเท่ากัน (Equidistance) เป็นเพียงด้านทฤษฎี แต่ในทางปฏิบัติเป็นไปได้ยาก หมายความว่าเราส่งผู้แทนคณะหนึ่งไปสหรัฐฯ เราก็ต้องส่งผู้แทนอีกคณะหนึ่งไปโซเวียต อย่างนั้นหรือจึงเรียกว่าเท่ากัน เรามีคนไทยในสหรัฐฯ ขณะนี้ประมาณ 4-5 แสนคน จะต้องส่งคนไปโซเวียต 4-5 แสนคนหรือ ถึงเรียกว่าเท่ากัน ถึงเรียกว่าคบค้าสมาคมพอกัน จะให้ทำอย่างไรในทางปฏิบัติ

เช่นเดียวกับปัญหาอินโดจีน ซึ่งเป็นอยู่ในขณะนี้ มีผู้แนะว่า เราควรทำอย่างนั้นอย่างนี้ แต่ผู้ทำจริงๆ ทำอย่างไร บางคนพูดถึงเรื่องว่า ทำไมเราไม่ปิดพรมแดน เรื่องปิดเราปิดได้ แต่ไปดูจริงๆ แล้วถ้าจะปิดให้เป็นผลจะทำได้อย่างไร เรามีพรมแดน

ติดต่อกับกัมพูชา 798 กิโลเมตร ในช่วงกิโลเมตรหนึ่งบางทีก็เป็นเขา เป็นป่า เราจะใช้ อะไรปิด ทำรั้วบ้านสุนัขยังลอดได้ ฉะนั้น คนที่เขาจ้างจะเข้ามา เขาย่องเข้ามาจุดไหน ก็ได้ ถ้าจะเฝ้าตลอด 24 ชั่วโมงจะใช้คนเท่าไร? เรามีกำลังเท่าไร? ถ้าจะปิดจริงๆ ยากมากทีเดียว นี่เป็นตัวอย่างที่ยกมาประกอบว่า นโยบายต้องปฏิบัติได้

หลังจากตั้งเป้าหมายที่ปฏิบัติได้แล้วก็มาดูว่า สมรรถนะเรามีเท่าไร “สมรรถนะ” หมายถึงปัจจัยที่เป็นตัวตนที่นำมาใช้ได้ ไม่ว่าจะจะเป็นสมรรถนะทาง ทหารหรือทางเศรษฐกิจ สมรรถนะขึ้นอยู่กับกรณีฯ ด้วย ของที่มีอยู่เท่ากันแต่ใช้กรณี ต่างกัน สมรรถนะไม่แพ้กัน ถ้าเราใช้ผิดสำหรับต่อสู้กับคน จะเป็นสมรรถนะที่พอจะ ใช้ได้ แต่ถ้าเราจะใช้ผิดเล่มเดียวสั้นๆ อันหนึ่งไปต่อสู้กับรถถังก็คงจะไม่ได้ เห็นได้อัน หนึ่ง คือ กรณีที่สหรัฐฯ ต้องแพ้สงครามเวียดนาม ไม่ใช่สหรัฐฯ ขาดสมรรถนะ ไม่มี สมรรถนะ แต่สมรรถนะที่ตนมีอยู่นั้นเอามาใช้กรณีนี้ไม่ได้ผล อาจเป็นเพราะความไม่ เหมาะสม หรืออาจจะเป็นเพราะเจตนา (Will) ที่จะใช้สมรรถนะนั้นบกพร่องไปขาด ไปหรือไม่ต้องการจะใช้ นอกจากนั้นแล้ว เราจะต้องคำนึงว่า เราไม่มีสมรรถนะเพียง ผู้เดียว และต้องทราบว่ามีประเทศอื่นหรือประเทศที่เขาเอาเราเป็น เป้าหรือเราเอาเขาเป็นเป้าก็ดี เขามีสมรรถนะอยู่อย่างไร เขาจะตอบได้อย่างไร หาก เราต้องการอย่างนี้ทำอย่างนี้ คนอื่นก็ทำได้เหมือนกัน เราต้องดูว่า สิ่งที่เราทำไปนั้น จะส่งผลทางไหนบ้าง และสิ่งที่สะท้อนกลับจะออกมาในรูปใด แล้วเราจะมีส่วนในการ ดำเนินการต่อไปอย่างไร ไม่ควรคิดว่า เราทำอะไรได้คนเดียว เราอยู่ในประเทศเรา เราอาจคิดว่า เมืองไทยเราใหญ่ แต่ในความสัมพันธ์จริงๆ คนที่ใหญ่ คือ คนที่สามารถ บีบให้คนอื่นทำตามความต้องการของตนได้ ซึ่งเราก็ได้พยายามและเราพอมิบ้าง เช่น เรื่องที่กำลังดำเนินการอยู่กับสหรัฐฯ ซึ่งคิดว่า สหรัฐฯ เองก็รู้ว่าถูกบีบอย่างเต็มที่จาก การดำเนินนโยบายหลายด้าน

หลังจากรู้สมรรถนะของเราว่ามีอยู่อย่างไรแล้ว ขึ้นต่อไปเราก็มาดูว่าจะจัดสรร ทรัพยากรทางบุคคล ทรัพยากรทางวัตถุ ทรัพยากรทางความคิดอ่าน ไปทางด้านไหน มากน้อยเท่าไร? ในขณะหนึ่งๆ ประเทศจะมีทรัพยากรบุคคล วัตถุ เวลา และปัญญา จำกัด เหมือนมีเงิน 100 บาท ต้องจัดสรรว่าจะเอาไปทำอะไร เท่าไร? ถ้าเอาไปทำ ทางด้านนี้แล้ว อีกด้านหนึ่งซึ่งจำเป็นเช่นกันจะอย่างไร? ถ้าเรามีเงินอยู่ก่อนหนึ่งจะ เอาให้น้องไปเรียนหนังสือ หรือกินเหล้า เราต้องจัดอย่างนั้น เป็นการจัดงบประมาณ

(Resource budgeting) หมายความว่า เราจะเอาไปทุ่มเพื่อการนี้เท่าไร อย่างไร บางคนโง่เวลาเราถูกอันธพาลต่างประเทศเข้ามารบกวาดต้อน ก็บอกว่าทำไมไม่จัดการให้เด็ดขาดไปเลย ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการคำนวณผลได้ผลเสียเท่าไร และควรใช้ทรัพยากรในกรณีนี้หรือไม่ ใช้แล้วจะได้ผลเท่าไร การคำนวณขั้นนี้ก็ต้องคำนวณต้นทุนและผลที่จะทำได้ (Cost-risk) มีเท่าไร โดยเฉพาะการใช้กำลังต้องใช้ต้นทุนสูงมาก และไม่สามารถคำนวณได้แน่ชัด หลายประเทศที่เข้าสู่สงครามและต้องพ่ายแพ้ เพราะในขั้นต้นตนเองคิดว่าเมื่อคำนวณทรัพยากรของตนและระดับความเจริญของตนเองแล้ว ก็คิดว่าต้องชนะแน่ แต่ผลที่สุดก็ต้องแพ้ แสดงถึงความผิดพลาดทางการคำนวณสมรรถนะและการตอบโต้ของคนอื่น

หลังจากคำนวณแล้วก็มาพิจารณาว่ามีทางเลือกที่ทางอันเป็นทางเลือกที่เราจะดำเนินได้ ตัวอย่างเช่น เวียดนามเข้ามายึดกัมพูชาจนลวงล้ำเข้ามาในดินแดน เราในฐานะผู้กำหนดนโยบาย ก็มีทางเลือกที่หนึ่ง คือ เฉยได้ไหม ถ้าเฉย อะไรจะเกิดขึ้น ผู้อพยพก็คงทะลักเข้ามาในประเทศไทย คนไทยก็จะค่อยๆ ถอยเข้ามากลายเป็นผู้อพยพในประเทศของตนเอง เมื่อผู้อพยพมากๆ ทหารเขมรก็จะถูกด้อนเข้ามาในประเทศไทย แล้วเวียดนามก็จะไล่ติดตามเข้ามา กรุงเทพฯ กับอริญฯ ห่างกัน 200 กิโลเมตร กรุงเทพฯ ฝนตกน้ำท่วมก็โกลาหลแล้ว เราจะปล่อยให้สถานการณ์เช่นนั้นเกิดขึ้นในระยะ 200 กิโลเมตรจากพรมแดนได้ไหม และพรมแดนนั้นก็ไม่มีพรมแดนธรรมชาติกีดกัน ไม่เหมือนพรมแดนทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีแม่น้ำโขง ถ้าใครเข้ามาถอยยาก ต้องถอยข้ามแม่น้ำ ถ้าถูกเรตึกระทบเข้าไป แต่ทางด้านพรมแดนธรรมชาติไม่อำนวยเช่นนี้ เราเฉยไม่ได้ ซึ่งเราต้องพิจารณาเลือกหนทางต่อไป คือ ใช้กำลังหรือไม่ใช้กำลัง ถ้าใช้กำลังเพื่ออะไร ใช้ทุน ผลที่ได้รับ เราต้องคำนวณ ไม่ใช่เราสู้ไม่ได้ ถ้าเราจะสู้หรือเราจะทุ่มเพื่อการนี้ ผลตามมาคืออะไร ซึ่งทางเลือกจะอธิบายในโอกาสหลังว่า เราจะเลือกทางเดินในทางการเมืองหรือการทูต เมื่อเลือกเครื่องมือทางการเมือง และทางการเมือง เราก็มาดูว่า เวทีไหนที่เราได้เปรียบที่สุดเราก็เลือก เวทีใหญ่ เช่น เวทีองค์การสหประชาชาติ เวทีให้มิตรประเทศใช้แรงบีบ และพร้อมกันนั้นก็ให้ความช่วยเหลือแก่คนที่อยู่ในประเทศของเรา ทั้งที่เป็นผู้อพยพและคนไทยที่ได้รับความเดือดร้อน อันนี้เป็นทางเลือกที่ยกตัวอย่างเพื่ออธิบายว่า ทางเลือกไหนมีผลได้เท่าไร ต้นทุนเท่าไร ผลเสียเท่าไร ทางเลือกอาจมีหลายทางแล้วในที่สุดเราค่อย

ตัดเอาทางเลือกที่เห็นว่าไม่เหมาะสมหรือดีน้อยออกไป เหลือทางเลือก (Alternative) ที่เราเห็นว่าดีที่สุด เมื่อกำหนด Alternative แล้วก็ถึงขั้นตัดสินใจว่าจะดำเนินการ นโยบาย จะต้องตัดสินใจ ถ้าไม่ตัดสินใจก็ไม่มีนโยบาย นโยบายทุกอันจะต้องเลือกเดินทางนี้หรือไม่เดินทางนี้ บางคนบอกว่าไม่มีทางเลือก จึงต้องทำอย่างนั้นอย่างนี้ ในความเป็นจริง ถ้าไม่พอใจในโลกมนุษย์ ก็ลาออกจากความเป็นมนุษย์ คือการฆ่าตัวตาย ก็เป็นทางเลือก ถ้าหากว่าเราจะเรียกว่าเลือก

ประเทศก็มีทางเลือกอยู่หลายทาง เมื่อเลือกแล้วก็ตัดสินใจ การตัดสินใจจะต้องรู้ว่า การดำเนินการทุกอันมี Risk และมีต้นทุน ไม่มี การดำเนินการอะไรที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย มีส่วนที่ต้องจ่ายและส่วนที่ได้เข้ามา ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศเช่นกัน ทุกอันต้องมีราคา เราทำเพื่อให้ได้เพียงส่วนหนึ่ง เราอาจจะเกิดศัตรูอีกส่วนหนึ่ง เราอาจมีผู้ไม่ชอบส่วนหนึ่ง ไม่สามารถที่จะดำเนินอะไรที่มีแต่ผลดีและไม่เสียต่อผลเสีย ซึ่งต้องยอมรับ ผู้กำหนดนโยบายและผู้รับผิดชอบนโยบายจำเป็นต้องยอมรับคำตำหนิต่างๆนั้น ถ้าหากว่าได้รับคำตำหนิต่างๆแล้ว ขั้นสุดท้าย คือ เราต้องทำการประเมิน (Reassessment) เป็นครั้งคราวว่า ทิศทางที่เราเดินอยู่นี้ถูกหรือไม่ ควรจะเปลี่ยนแปลงอย่างไร ผู้กำหนดนโยบายที่ดีไม่ใช่ว่าจะหัวรั้นคิดว่าเดินไปอย่างนี้ก็ต้องถูกเสมอไป ผู้กำหนดนโยบายที่ดีของเราดูคล้ายกับว่าจะดีอ้อ แต่ความจริงไม่ได้ดีคือ บางอันได้นำมาพิจารณาแล้ว และเห็นว่า ถ้าทำอย่างนั้นก็ไปไม่รอด จะเกิดผลเสียต่ออย่างอื่นอีก ตัวอย่างเช่น อินโดจีน การแก้ปัญหาอินโดจีนหรือปัญหาแกมพูชา เราต้องคิดมากทีเดียว

1) การแก้ไขปัญหานี้ ไม่ใช่การแก้ไขปัญหานี้แล้วสร้างปัญหาใหม่ที่ใหญ่ขึ้น เหมือนกับเราไปคงตกลงกับคนหนึ่ง แล้วได้พบศัตรูที่ยาเกรงขามมาก อย่างนี้ต้นทุนสูงเกินไป

2) ประเทศเราเล็กต้องยึดถือหลักการ เหมือนประชาชนต้องอิงกฎหมาย ถ้าเราทำตัวเป็นคนไม่มีหลักการ คอยให้เราเป็นประเทศมหาอำนาจเสียก่อน คอยให้เราเป็นนักเลงใหญ่ซึ่งมีอิทธิพลของเงิน อิทธิพลของคน ถึงขั้นนั้นแล้วค่อยคิด แต่ถ้าหากเราเป็นประชาชนธรรมดา เราเป็นประเทศที่มีกำลังอำนาจอยู่ในขณะนี้ หลักการและหลักเกณฑ์อันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปนั้นเป็นสิ่งที่เราต้องยึดถือ นอกจากนั้น การแก้ไขปัญหาแกมพูชาได้ออกผลในลักษณะที่ประเทศไทยต้องสูญเสียอะไรไป เรา

ยอมรับไม่ได้ ปัญหาที่เราไม่ได้เป็นผู้ก่อ เราอยู่ในบ้านของเรา เราไม่ได้ออกไปรังแกใครที่ไหน การเจรจาหมายถึงตกลงประนีประนอมนั้น ต้องพูดให้ถูกคน ถ้าคนนี้ทะเลาะกับคนนั้นแล้วให้เอาคนอื่นมาพูดกับคนนี้เป็น การไม่ถูกต้อง ใครทะเลาะกับใครก็พูดกันไป อย่าให้คนภายนอกต้องมาเสียสละอย่างหนึ่งอย่างใด ไม่ได้ ซึ่งคิดว่าคนไทยก็คงไม่ยอมในกรณีนี้ ถ้าทางออกหรือการแก้ปัญหาออกมาในรูปแบบที่ประเทศไทยต้องเสียสิ่งหนึ่งสิ่งใดไป

นอกจากนั้น การแก้ไขปัญหที่ว่าแก้ไขปัญหาให้พันแบบปิดสาวยไปนั้น อาจจะได้ทุกสิ่งทุกอย่าง แต่ต้องมองว่าในระยะยาวต่อไปจะเป็นอย่างไร เมื่อเราแก้ไขปัญหาก็มพู่ซาเสร็จ แต่ผลมองเห็นชัดๆ ว่าอีก 3 เดือนอาจจะฟังได้และเราจะกระทบกระเทือนมากกว่านี้ เราต้องการแบบนี้หรือไม่

สหรัฐฯ เคยแก้ปัญหากับอินโดจีนกับเวียดนามที่กรุงปารีส สำเร็จลงโดยความตกลง เมื่อปี ค.ศ. 1973 ดีใจกันมาก คิสซิงเจอร์กับเล ดีค โท ก็ได้รางวัลโนเบลกันไป แต่ 2 ปีให้หลังเกิดอะไรขึ้น กลายเป็นการส่งมอบไซ่ง่อนและเวียดนามรวมทั้งกัมพูชาให้แก่เวียดนามเหนือไป การที่เราจะทำการตกลงอะไร เราต้องมองผลข้างหน้าด้วยว่า อะไรจะเกิดขึ้น อันนี้คือสิ่งที่ว่ามีความจำเป็น เป็นครั้งคราวที่จะต้อง Reassess หรือประเมินนโยบายตามแต่สภาพการณ์เป็นขั้นตอนไป แม้แต่การยิงจรวดขึ้นไปในอวกาศ ซึ่งคำนวณโดยคอมพิวเตอร์หรือเครื่องมือทางวิทยาศาสตร์ แต่เมื่อขึ้นไปสูงระยะหนึ่งอาจปรับทิศทาง (Correct) เพื่อให้ตรงเป้าหมายยิ่งขึ้น เพราะอาจจะคลาดเคลื่อนได้ การดำเนินนโยบายก็เหมือนกัน ต้องมี Reassessment เป็นครั้งคราว บางคนว่านโยบายทำไมจึงเปลี่ยนไปเปลี่ยนมา บางคนคิดว่าเป็นสิ่งไม่ดี คล้ายกับว่าการไม่เปลี่ยนเป็นสิ่งดี ความจริงเป้าหมายไม่ได้เปลี่ยน แต่วิธีดำเนินการต่างหากที่เปลี่ยนไป หรือประโยชน์บางครั้งสำคัญสลับกัน สิ่งที่เราถือว่าเป็นสำคัญกลับมีความสำคัญและมีประโยชน์ขึ้น สิ่งเหล่านี้จะถือว่าเป็นการเปลี่ยนเป้าหมายไม่ได้ การดำเนินนโยบายจริงๆ ไม่มีประเทศไหนในโลกไม่เปลี่ยนแปลงนโยบาย และถ้าเราอยู่อย่างไม่ปรับให้เข้ากับสถานการณ์ ไม่ปรับให้เข้ากับความเป็นจริงของโลกแล้วนโยบายนั้นก็จะมีแต่จะนำประเทศไปสู่ความสูญเสีย

สมรรถนะ (Capability)

เมื่อพูดถึงสมรรถนะเราหมายถึง 2 ด้าน คือ

- 1) สมรรถนะที่เราจะมีในการดำเนินการกับภายนอกประเทศ
- 2) สมรรถนะที่เรามีอยู่แล้วในตัวเอง

อันหลังนี้หมายถึงสถานการณ์ภายในประเทศของเรา สถานการณ์ภายในประเทศมีส่วนเกี่ยวพันใกล้ชิดกับสมรรถนะที่เราจะมีต่อภายนอกประเทศ ถ้าประเทศของเราอ่อนแอแตกแยก ประเทศของเราอยู่ในภาวะที่ปั่นป่วน เราจะมีฐานะในทางการเมือง การทูต การต่างประเทศ กับประเทศอื่นแค่ไหน จากประสบการณ์ของผมในช่วงที่รัฐบาลประเทศเราปั่นป่วน พูดอะไรไปเขาก็ไม่ค่อยเชื่อฟัง ไม่มีน้ำหนัก แต่ยุคไหนสมัยไหนเข้มแข็งเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน พูดไปก็มีน้ำหนัก เพราะฉะนั้นสถานการณ์ภายในประเทศย่อมเกี่ยวข้องกับสมรรถนะที่เรามีต่อต่างประเทศ ในทำนองเดียวกับสถานการณ์ภายนอกประเทศอาจส่งผลกระทบต่อสมรรถนะภายในประเทศของเราเช่นกัน

สมรรถนะภายในประเทศเราต้องดูถึงสถานะทางเศรษฐกิจเราเป็นอย่างไร มีกำลังทหารแค่ไหน ค่านิยมของประชาชนเป็นอย่างไร คือ ประชาชนเราต้องการอะไร มติมหาชนต่อความรู้สึกของคนทั่วไปมีอยู่อย่างไร เพราะในการกำหนดนโยบายและดำเนินนโยบายจะสำเร็จไปไม่ได้ ถ้าประชาชนส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย เช่น กรณีสหรัฐฯ แพ้สงครามในอินโดจีน ซึ่งเป็นการพ่ายแพ้ที่เจ็บปวด เป็นการพ่ายแพ้ครั้งแรกของเขาที่แพ้เพราะประชาชนของเขาเองไม่เห็นด้วยกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศอันนั้น เพราะฉะนั้น การนำประเทศไปสู่ทิศทางใดโดยที่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายนั้นจะไม่มีทางสำเร็จผล ผู้กำหนดนโยบายต้องตระหนักในข้อนี้เสมอ

จากนั้นเรามาดูว่า ประเทศเรามีความต้องการที่จำเป็น (Need) อะไรบ้าง เช่น เราจะดำเนินนโยบายเศรษฐกิจก็ดี การเมืองก็ดี ในขณะนั้นเราจำเป็นต้องค้าขายกับต่างประเทศ เพื่อให้ได้เงินตราต่างประเทศ เพื่อพัฒนาประเทศของเรา เพื่อที่จะสร้างเสริมความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจแก่ประเทศของเรา ถ้าการค้าขายเกิดมีอุปสรรคเราก็ต้องดำเนินนโยบายแก้ไขจัดอุปสรรคนั้น เช่น นโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่น

เขาจะพิจารณาว่ากระทบกระเทือนต่อแหล่งวัตถุดิบของเขาหรือไม่ เพราะเขาต้องสั่งซื้อน้ำมัน วัตถุดิบจากต่างประเทศ และสิ่งเหล่านั้นส่วนใหญ่ขนส่งทางทะเลโดยเรือ ต้องผ่านเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพราะฉะนั้นนโยบายของญี่ปุ่นจึงให้ความสำคัญต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นต้น

เราเองก็มีความต้องการอันเป็นสิ่งจำเป็น คือ ด้านความจำเป็นที่ต้องปกป้องรักษาอาณาเขต ปัญหาเรื่องความมั่นคงของประเทศ จริงอยู่ประเทศไหนๆ ก็ต้องการรักษาความมั่นคงของประเทศ แต่ประเทศเราเคยมีประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ เคยถูกเชือดเฉือนแผ่นดินไปมากมายจนเหลือเท่าที่เห็นในปัจจุบันนี้ อาณาเขตเราเคยอยู่ขึ้นไปเกือบติดจีน บัดนี้เราเร่งลงมาเกือบติดทะเลแล้ว จะใช้การอพยพอย่างเก่าต่อไปไม่ได้แล้ว Need ของเราจะต้องมีอยู่ตรงนี้ ต้องป้องกันสิ่งที่มีอยู่นี้ให้ได้ จึงจำเป็นต้องดำเนินนโยบายว่า กำลังสมรรถนะเรามีพอหรือไม่ ถ้าไม่พอจะเอาที่ไหนอย่างไร ต้องจ่ายราคาที่เราমানันโดยอะไร เท่าไร มากน้อยอย่างไร ก็เป็นเรื่องที่ต้องคิด

เมื่อเราคิดถึงความต้องการความจำเป็นของเราแล้ว เราต้องคิดถึงความต้องการความจำเป็นของคนอื่นด้วยว่า คนอื่นจะเอาอะไร ต้องการอะไร ถ้าเราคิดถึงความต้องการของเราฝ่ายเดียว แล้วดำเนินนโยบาย จะดำเนินไปไม่ได้ เช่น เราต้องคิดว่าเวียดนามต้องการอะไร จีนต้องการอะไร สหรัฐฯ ต้องการอะไร ญี่ปุ่นต้องการอะไร โซเวียตต้องการอะไร แล้วเมื่อมาสวนทางกับความต้องการของเราอย่างนี้ ต้องการไม่ตรงกัน เราจะทำอย่างไร และถ้ามาไม่ตรงกันหลายคน เราจะทำอย่างไร เราจะเลือกทางเดินอย่างไร ซึ่งเป็นปัญหาสับสนยุ่งยากทีเดียว บางครั้งไม่ได้ถูกต้องเสมอไป ในการดำเนินนโยบายที่กระทรวงการต่างประเทศต้องตัดสินใจหลายเรื่อง ทั้งใหญ่และเล็ก ในวันเดียวกัน ปัญหาเวลาจำกัดตัดสินใจไปแล้วก็ต้องนอนคิดอีกว่า จะมีโอกาสผิด 40% ก็เป็นไปได้ หรือราคาที่เราจ่ายไปมันก็มี ไม่ใช่เราไม่จ่าย เช่น กรณีลิเบีย สหรัฐฯ เคืองเราหน่อย แต่เราก็มีส่วนได้มากกว่าส่วนจ่าย ถ้าเพื่อนกันจริงก็ต้องไม่โกรธกันจากการคำนวณแล้ว แต่เราต้องจ่าย เพราะฉะนั้นนอกจาก Need and Capability ของเรา เราต้องคิดถึงสมรรถนะของคนอื่น ความต้องการของคนอื่น และเจตนาของคนอื่นด้วย

ในการคิดถึงสมรรถนะของคนอื่นนั้นคิดยาก ไม่มีใครตอบได้ว่า เรามีกำลังในการต่อสู้เท่าไร คิดไม่ถูก แล้วสรุปว่า ใครบ้างที่จะเป็นมิตรกับเราได้ ร่วมมือกับเรา

พอจะมีประโยชน์สอดคล้องกัน ใครบ้างที่ไม่ดีเลยกับเรา เราจะทำอะไร หนทางทางการเมือง คือ ลดศัตรูและเพิ่มมิตร ดังนั้น คำแถลงนโยบายที่ว่า เราพยายามเป็นมิตรกับทุกประเทศนั้น ไม่ใช่เป็นคำพูดที่เลื่อนลอย แล้วเราเห็นว่า การที่เราจะมีโอกาสพัฒนาประเทศของเรา การที่เราจะอยู่รอดปลอดภัยขึ้นอยู่กับการมีมิตรให้มากที่สุด แต่การที่เราไม่ได้เป็นมิตรกับทุกประเทศนั้น เพราะมิตรภาพไม่ได้อยู่กับเราคนเดียว การตบมือข้างเดียวไม่ดัง มิตรภาพจะเกิดขึ้นเมื่อมีเจตนาสนองตอบ เมื่อเป็นเช่นนั้น สิ่งนี้เป็นสิ่งจำเป็น หลักนโยบายซึ่งไม่ใช่ไร้ความหมาย รัฐบาลไหนขึ้นมาก็ก็น่าจะแถลงอย่างนี้ว่า จะเคารพกฎบัตรประเทศ ความจริงก็เพราะเราเห็นว่า หลักเกณฑ์เหล่านั้นจะทำให้ประเทศของเรายึดถือหลักการมาปกป้องประเทศของเรา มีความหมายในตัวของมัน แต่ต้องคิดในรายละเอียด เพราะบางครั้งจะเป็นเป้าหมายนโยบายมากกว่า ต่อไปนี้ ก็เป็นการกำหนดนโยบายเป็นเรื่องๆ เช่น เฉพาะเรื่องข้าว ปัญหาเขมร ยาเสพติด เฉพาะเรื่องการค้ากับต่างประเทศเราคิดอย่างไร วิธีคิด คือ

1. ตัวปัญหาในขณะนี้คืออะไร เราต้องเตือนตัวเรา แม้เราสนับสนุนการต่อสู้ของประเทศเขมร ต่อสู้เพื่อการปกครองของเขา แต่ไม่ใช่เราเป็นเขมรเสียเอง เราไม่สามารถจะเป็นเขมรได้มากไปกว่าสีหนุ เพราะฉะนั้น เราจำเป็นต้องคิดอยู่เสมอว่า เรื่องจริงๆ นั้นเป็นเรื่องอะไร เป็นเรื่องระหว่างใครกับใคร ยกตัวอย่างปัญหาอินโดจีน เวียดนามพยายามทำให้เห็นเสมอว่า กรณีเขมรนี้เป็นเรื่องระหว่างประเทศไทยกับเวียดนามทะเลาะกัน หรือการทะเลาะระหว่างประเทศในอินโดจีนกับประเทศอาเซียน ซึ่งเป็นการบิดเบือนเรื่อง เรื่องจริงๆ เป็นเรื่องของเวียดนามส่งกองทัพไปยึดกัมพูชา แล้วเกิดมีหน่วยต่อต้านกัมพูชา ปัญหาที่แท้จริงนั้น คือ ปัญหาระหว่างเวียดนามกับหน่วยต่อต้านกัมพูชา ส่วนปัญหากับคนอื่นเป็นปัญหาที่ต่อเนื่อง ส่วนปัญหาจริงๆ นั้นเป็นเรื่องเวียดนามเข้าไปในประเทศกัมพูชา เมื่อพิจารณาว่า ปัญหาที่อยู่อย่างมีวงของความกว้างความละเอียดไม่เหมือนกัน ตัวอย่างปัญหากัมพูชาสำหรับคนกัมพูชาอย่างหนึ่ง แต่ปัญหากัมพูชาสำหรับคนไทยอาจใกล้เคียงกัน แต่เป็นอีกอย่างหนึ่ง ปัญหาที่กัมพูชาต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีแบบโดยเฉพาะ ปัญหาที่กัมพูชาในสายตาต่อโลกโดยทั่วๆ ไปมีอีกแบบหนึ่ง

2. ทีนี้เราคิดปัญหากัมพูชาในส่วนที่เกี่ยวกับประเทศไทย เราต้องดูว่า ปัญหา มันอยู่ตรงไหนและเราจะดำเนินการแก้ไขอย่างไร เมื่อเรากำหนดได้แล้ว ปัญหาคือ

อะไรแล้ว เราก็ต้องดูว่า ใครบ้างที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับปัญหานี้ อย่างปัญหาอินโดจีน มีเกี่ยวข้องกับอยู่มากมาย เวียดนาม รัสเซีย จีน ประเทศอาเซียนในฐานะได้รับความเดือดร้อน ญี่ปุ่น สหรัฐฯ เพราะฉะนั้น บางคนอาจบอกว่า ทำไมเราไม่แก้ปัญหานี้ โดยพูดกับเวียดนาม ก็เพราะผู้เกี่ยวข้องมีอยู่มาก เราพูดกับเวียดนามแล้ว คนเขมร เขาไปไหนเสีย เรายอมไหมถ้าใครมาพูดตกลงเกี่ยวกับปัญหาของประเทศไทย โดยไม่มีประเทศไทยร่วมตกลงด้วย ถ้าเรื่องไหนมีบุคคลมากเท่าไร การแก้ปัญหาก็ต้องมีบุคคลจำนวนเท่า่นั้นเข้ามาเกี่ยวข้อง ในกรณีมีผู้ไม่เข้ามาเกี่ยวข้องพยายามถอยออก หลบออกไปปิดเป็นเรื่องราวจึงแยก เพราะฉะนั้น การมองปัญหาแต่เพียงอย่างเดียว ไม่ใช่ว่าพูดแล้วเขาจะยอมเสมอไป การพูดที่ยกใส่ถาดไปให้เขา เขาต้องการอะไรก็ให้แน่นอน การพูดยอมง่าย ไม่มีปัญหา แต่จะถึงจุดหนึ่งซึ่งทำไมไหว การยอมนั้นจะนำไปสู่ความแตกหัก การเจรจาไม่ใช่การยอม เป็นการต่อรอง แต่เราต้องยอมบ้าง ยอมอะไรเราต้องคิดในหูกงมม อาจคิดว่า วันหนึ่งมีปัญหาหลายอย่าง ถ้าคิดตามขั้นตอน ก็เป็นไปได้ แต่การแก้ปัญหามันมีอยู่ในสมองอยู่แล้วหลายๆ เรื่อง บางทีก็คิดพร้อมกันได้เลย การคิดต้องมองรอบด้านแม้มีเวลาน้อย ไม่ใช่ปฏิบัติตอบโต้โดยอัตโนมัติ อย่างที่หลายท่านทำ บางทีอาจจะเห็นว่าการกระทำของหลายประเทศบางครั้งไม่น่าจะเป็นนโยบาย มันเป็นนโยบายที่ตอบโต้ต่อสิ่งเร้ามากกว่า ซึ่งถ้าเกิดปัญหาไหน เราก็เข้าไปแก้ปัญหานั้นโดยทิ้งปัญหาอื่น ถ้าเป็นเช่นนี้ก็ลำบาก อย่างเก่งก็เป็นได้แค่ผู้จัดการวิกฤติ (Crisis manager)

ขั้นตอนของการคิดไม่ได้ห่างกันมาก ถ้าเรื่องเล็กก็คิดได้ในเวลาน้อย แต่ถ้าเป็นเรื่องใหญ่ก็ต้องคิดตามขั้นตอนที่กล่าวแล้ว ในการกำหนดนโยบายถ้ากำหนดออกมาแล้วว่า เราจะดำเนินการอย่างนี้แล้ว ข้อคิดคำนึงเพื่อที่ท่านจะได้ทราบว่าผู้ที่เขาคิดนั้นเขามีปัญหาอะไรที่มาเกี่ยวข้องกับบ้าง

ข้อแรก ปัญหาของบ้านเมืองเมื่อมีปัญหาที่เดียวพร้อมกันหลายเรื่องในขณะเดียวกัน เช่น เรามีปัญหาอินโดจีนต้องจัดการกับผู้อพยพ ต้องจัดการกับทหารเขมรที่ถูกตีแตกเข้ามา ต้องจัดการกับเวียดนามที่ข้ามแดนมาครั้งคราว ต้องเจรจาทางการเมือง ปัญหาเรื่องโจรสลัดในอ่าวไทย ปัญหาเรื่องยาเสพติด ปัญหาเรื่องขบวนการที่พยายามแบ่งแยกดินแดน ปัญหาในการค้าขายกับประเทศต่างๆ ปัญหาในขณะเดียวกันมีหลายเรื่อง เวลาคิดก็ลำบากเหมือนกัน เพราะบางเรื่องมันเกี่ยวโยงกันอยู่

ความลำบากในประการต่อมา คือ เราไม่อยู่ในสภาพหรือวิสัยที่จะแก้ไขบังคับได้เลย หมายความว่า เราทำได้เพียงแต่จะปรับตัวอย่างไรเท่านั้นเอง ส่วนการที่เราจะหันเหทิศทางนั้นคงกระทำไม่ได้ นอกจากนั้น ปัญหาในโลกปัจจุบันในด้านการต่างประเทศ ไม่ใช่ว่าประเทศตะวันตกประเทศเดียวจะแก้ไขได้ทุกเรื่อง ไม่ใช่ที่เราแก้ไขคนเดียวได้เพราะผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับอยู่มาก

ปัญหาที่สำคัญอีกอย่าง คือ การดำเนินนโยบายที่เราดำเนินไปนั้น บางทีเกินออกไปนอกเป้าหมาย สมมติว่าเวียดนามต้องการจะตีผู้อพยพเขมร โดยสงสัยว่าจะมีทหารเขมรอพยพไปอยู่ตามชายแดน เวียดนามก็เข้าไปตี แต่ผลที่เกิดขึ้นทำให้ประเทศไทยเดือดร้อน ทำให้องค์การระหว่างประเทศที่ทำการช่วยเหลืออยู่บริเวณนั้นได้รับความกระทบกระเทือนเสียหาย และเป็นตัวอย่างการใช้กำลังเพื่อบรรลุผลทางการเมือง ซึ่งองค์การสหประชาชาติเห็นว่าผิด เพราะผลกระทบกระเทือนออกไปถึงประเทศอื่นนอกเป้าหมายด้วย เราต้องการทำต่อประเทศนี้ประเทศเดียว แต่ผลออกไปถึงประเทศอื่นๆ ด้วย อันนี้จึงต้องคิดคำนวณว่า ผลสะท้อนจะไปไกลแค่ไหน ซึ่งไม่มีกฎเกณฑ์ จึงเข้ากับความคิดที่ว่า การเมืองเป็นเรื่องของศิลปะมากกว่าเรื่องของศาสตร์ เรื่องของศาสตร์ คือ เรื่องที่มีกฎเกณฑ์ พิสูจน์ได้ ทราบข้อมูลแน่นอนได้ แต่เรื่องในทางการเมือง โดยเฉพาะการเมืองระหว่างประเทศนั้น เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องทางเลือก การตัดสินใจ การคำนวณว่าต้นทุนหรือการเสี่ยงภัยมีเท่าไร ผลได้จะมีเท่าไร และใครเป็นผู้รับผลได้นั้น ซึ่งวาดภาพให้ท่านได้เข้าใจภาพง่ายๆ ว่า วิธีคิดในการกำหนดนโยบายต่างประเทศนั้นกำหนดอย่างไร และการบรรยายคร่าวหน้าจะเป็นเรื่องการดำเนินนโยบายต่างประเทศ หมายความว่าเรากำหนดไปแล้ว เราดำเนินอย่างไร ใช้เครื่องมืออะไร เครื่องมือเหล่านั้นได้ผลหรือไม่ได้ผลอย่างไร

04

การดำเนิน
นโยบายต่างประเทศ

บรรยายวันที่ 11 สิงหาคม 2529

ประเทศจำเป็นต้องมีนโยบายต่างประเทศ ขั้นตอนของการดำเนินนโยบายต่างประเทศขั้นแรก คือ การกำหนดนโยบายต่างประเทศ ซึ่งได้กล่าวไปแล้ว จึงเป็นเรื่องของการดำเนินนโยบาย หมายความว่า การปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนดนั้นให้เป็นผลขึ้นมา

การดำเนินนโยบายต่างประเทศแบ่งเป็น 5 ข้อใหญ่ เพื่อความเข้าใจง่าย

1. ลักษณะของการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือระหว่างประเทศ (Interaction ระหว่าง State)
2. เครื่องมือที่ใช้ดำเนินนโยบายต่างประเทศมีอะไรบ้าง

3. ประเมินเครื่องมือแต่ละชนิดที่ใช้ดำเนินนโยบายต่างประเทศว่ามีคุณค่าหรือมีโอกาสคลาดเคลื่อนอย่างไรบ้าง
4. ขั้นตอนของการใช้เครื่องมือดำเนินนโยบาย
5. การประเมินผลของการดำเนินนโยบายและการปรับนโยบาย

การติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศ



หัวข้อด้านการติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศนั้น ได้กล่าวมาบ้างแล้วในหัวข้อแรกของการบรรยายเรื่องการทูตกับเกมการเมืองระหว่างประเทศ ปัจจุบันนี้การอยู่อย่างโดดเดี่ยวเป็นไปไม่ได้ เราต้องการติดต่อกับประเทศอื่น ถึงเราไม่ติดต่อกับประเทศอื่น เขาก็มาติดต่อกับเรา เพราะฉะนั้นนโยบายหรือการวางตนไม่เกี่ยวข้องกับใครกระทำไม่ได้ การติดต่อสัมพันธ์ระหว่างรัฐมีในรูปความร่วมมือหรือความขัดแย้งก็ได้ ในความร่วมมือก็อาจมีความขัดแย้ง หมายความว่า ในระหว่างมิตรก็อาจมีเรื่องที่ขัดแย้งกันก็ได้และในความสัมพันธ์กับศัตรูก็อาจมีเรื่องที่มีผลประโยชน์สอดคล้องกันก็ได้ เคยกล่าวมาแล้วว่าลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมีลักษณะขัดแย้งกันอยู่เป็นประจำ เพราะเป็นเรื่องของการแข่งขัน ต่อสู้ เพื่อที่จะดำรงความเป็นชาติปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติ และเพื่อที่จะเสริมสร้างความเจริญของชาติและความผาสุกของประชาชนในชาติ เมื่อมีการต่อสู้แข่งขันกันเช่นนี้ก็อาจเกิดความตึงเครียด วิกฤตการณ์ สำหรับความตึงเครียด (Tension) หมายถึงความสัมพันธ์ที่ขาดความราบรื่นและมีศักยภาพที่จะกลายเป็นข้อพิพาทขึ้น ส่วนวิกฤตการณ์ (Crisis) หมายถึงเหตุการณ์ที่ไม่ได้คาดคิดไว้ และมีโอกาสจะเกิดภัย ถ้าไม่ดำเนินการแก้ไขภายในกำหนดเวลา วิกฤตการณ์เป็นเรื่องที่เฉยไม่ได้ สิ่งเหล่านี้เป็นธรรมชาติของการติดต่อสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างประเทศ เมื่อสภาพของการเมืองระหว่างประเทศเป็นเช่นนี้ และมีการกำหนดนโยบายของประเทศว่าควรเดินในทิศทางใด ควรดำเนินกับประเทศหนึ่งประเทศใดหรือกลุ่มประเทศหนึ่งประเทศใดอย่างไรแล้ว เรื่องสำคัญที่สุดของการดำเนินนโยบาย คือ เรื่องการกำหนดว่าจะใช้เครื่องมืออะไรดำเนินนโยบาย

เครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ

เครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ โดยสรุปมี 3 ประการ คือ

1. การใช้กำลัง
2. วิธีอื่นๆ ใช้กำลังกับไม่ใช้กำลัง คือ ไม่ใช่ใช้กำลัง แต่ก็ไม่ใช่วิธีสันติ
3. การไม่ใช้กำลัง (วิธีสันติ)

การใช้กำลังเป็นวิธีที่เห็นได้ชัด หรือการปฏิบัติการที่อยู่กลางระหว่างการใช้กำลังกับการสันติก็อาจแยกเป็นหัวข้อใหญ่ได้แต่ยังไม่ชัดทีเดียว แต่การไม่ใช้กำลังหรือการใช้วิธีสันติแยกเป็น 3 ข้อดังนี้

- 3.1 การดำเนินการทางการทูต
- 3.2 การดำเนินการทางเศรษฐกิจหรือเครื่องมือทางเศรษฐกิจ
- 3.3 การดำเนินการทางจิตวิทยาหรือการโฆษณาชวนเชื่อ

I. การใช้กำลัง

การใช้กำลังเป็นกรณียกเว้นในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ เคยกล่าวมาแล้วว่า ประเทศจะใช้กำลังในโอกาสสุดท้ายที่ไม่มีทางเลือกเท่านั้น ในกฎบัตรของสหประชาชาติก็ห้ามไว้ ไม่ให้ประเทศต่างๆ ใช้กำลังในการสัมพันธ์ระหว่างกัน เว้นแต่เป็นการป้องกันตัวเท่านั้น แต่อย่างไรก็ดี กำลังก็ยังเป็นปรากฏการณ์และเป็นสิ่งจำเป็นในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ประเทศที่เป็นกลางได้รับการยอมรับนับถือว่าเป็นประเทศที่รักสงบ ตัวอย่างเช่น สวิตเซอร์แลนด์ ก็ยังมีกำลังทหารไว้เพื่อปกป้องตัวเอง ประเทศที่เป็นกลางรองลงมาบางประเทศ เช่น สวีเดน ก็มีความสามารถและพัฒนากำลังทหารของตัวเองเพื่อให้ความเข้มแข็ง ทั้งนี้เพื่อใช้เป็นสิ่งป้องกันตัวในโอกาสสุดท้าย หรือใช้เป็นสิ่งสร้างความเกรงขาม หรือที่เรียกว่าเป็นการป้องปรามไม่ให้คนอื่นประทุษร้ายง่ายๆ หรือสะดวกเกินไป นอกจากนั้น ก็อาจใช้การมีกำลังนั้นเพื่อสนับสนุนการดำเนินการทางการทูต หมายความว่าคนที่พูดจาแล้วมีกำลังทหารอยู่ข้างหลัง ในทางการเมืองนั้นย่อมเป็นการพูดจาที่มีน้ำหนัก ฉะนั้น กำลังจึงยังเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องมียู่

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐจะเลือกใช้กำลังในการดำเนินนโยบายต่างประเทศต้องคิดให้ถี่ถ้วน ประการแรก การคาดการณ์ว่า ผู้ใดจะแพ้ ผู้ใดจะชนะ กระทำได้ยากมาก เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ผ่านมา ทั้งญี่ปุ่นและเยอรมนีก็ได้คาดคะเนไว้แล้วว่า ตนจะชนะ จึงได้เข้าร่วมทำสงคราม แต่ผลออกมากลับแพ้สงคราม ทั้งนี้ เพราะการคำนวณและการคาดคะเนผิดพลาดนั่นเอง แต่ในขณะที่เดียวกันจะดูว่า ผลที่สุดใครแพ้ใครชนะก็ยากมาก อย่างญี่ปุ่นถ้าเราดูในขณะนี้เขาแพ้หรือไม่ ตอบยากว่าใครแพ้ใครชนะ ยิ่งในสงครามปัจจุบันนี้ การจะบอกว่าใครชนะเด็ดขาดนั้นเกือบจะเป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ ในความชนะก็มีต้นทุนของผู้ชนะที่จะต้องจ่าย เมื่อเป็นเช่นนั้นจึงต้องทบทวนว่า การใช้กำลังจะมีผลดีและผลเสียอย่างไร นอกจากนั้น การใช้กำลังก็เป็นการเสี่ยง เพราะผู้อื่นก็มีกำลังเหมือนกัน และลำพังตัวกำลังอย่างเดียวไม่สามารถที่จะบันดาลทุกสิ่งทุกอย่างได้

การใช้กำลังที่ใช้กันนั้นมีลักษณะอย่างไรบ้าง

การใช้กำลังในขนาดใหญ่ ซึ่งเรียกว่า สงคราม ในยุคปัจจุบันนี้มีหลายระดับ อาจเป็นสงครามเบ็ดเสร็จ (Total warfare) หรืออาจทำเพียงสงครามที่มีขอบเขตที่เรียกว่า Limited warfare หรือเป็นการทำการรบแบบสงครามกองโจร (Guerrilla warfare) หรือบางท่านเรียกว่า Revolutionary warfare

สงครามเบ็ดเสร็จ หมายถึงการสู้รบทุกรูปแบบ ไม่เฉพาะแต่กำลังทหาร เป้าหมายในการโจมตีก็เป็นเป้าหมายทุกชนิด ทั้งเป้าหมายที่เป็นทหาร พลเรือน สถานบัน และทุกรูปแบบ ผลที่ต้องการจะให้เกิดขึ้นก็เป็นทุกรูปแบบ คือ การทำลายปรักษ์ และต้องการเปลี่ยนสถาบัน เปลี่ยนความเชื่อ

สงครามที่มีขอบเขต หมายถึงสงครามที่อาจจะมีเป้าหมายจำกัด เช่น จีนทำสงครามสังคมนิยมเวียดนามหลังจากที่เวียดนามบุกกัมพูชา จีนตั้งเป้าหมายไม่ใช่ทำลายเวียดนามทั่วประเทศ แต่ตั้งเป้าหมายทำลายที่หมายภายในขอบเขตอันหนึ่ง นอกจากนี้ สงครามจำกัดขอบเขตอาจเป็นการกำจัดเครื่องมือที่ใช้ หรือวิธีการที่ใช้ เช่น ไม่ใช่อาวุธบางชนิด ทั้งนี้เพื่อไม่ให้สงครามลุกลามออกไป สงครามบางครั้งอาจไม่ใช่เครื่องบินหรือไม่ใช้อาวุธประเภทนิวเคลียร์

สงครามธรรมดา หรือสงครามตามรูปแบบ หมายถึงสงครามที่ใช้กองทัพ ธรรมดา กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ

สงครามแบบกองโจร มีลักษณะที่ค่อนข้างพิเศษ เป็นการดำเนินการของ กองกำลังส่วนน้อย และมีเครื่องมืออาวุธยุทโธปกรณ์น้อย แต่มีเป้าหมายรวมกว้าง ใช้การ รบกว่น ใช้เวลาเป็นเครื่องมือ

เหล่านี้เป็นลักษณะของการใช้กำลังเป็นขั้นๆ นอกจากนี้ ยังมีการใช้กำลังเพื่อ การแทรกแซงบางกรณี เมื่อเสร็จแล้วก็เสร็จกันหรือปฏิบัติการบางกรณี เช่น กรณีที่ สหรัฐฯ ส่งกำลังเข้าโจมตีลิเบีย เป็นต้น เป็นการปฏิบัติการที่มีขอบเขตและเป็นการ ใช้กำลังที่เรียกว่า Intervention หรือ Military intervention คือ เข้าปฏิบัติการ แทรกแซงทางทหาร

คำว่า “กำลัง” แตกต่างจากคำว่า “อำนาจ” ที่พูดในการบรรยายคร่าวๆก่อน อำนาจหมายถึงความสามารถโดยส่วนรวมที่จะให้บุคคลอื่นทำตามเจตนาของเรา อาจเป็นเรื่องใช้กำลังหรือไม่ใช้กำลังก็ได้ แต่เรื่องการใช้กำลังในแง่การเมือง หมายความว่า กำลังในทางทหาร ประเทศที่เล็กลงมาโดยปกติไม่ค่อยใช้กำลัง ระมัดระวังในการ ใช้กำลัง แต่ในปัจจุบันนี้กลับกัน ตรงที่มหาประเทศระวางอย่างยิงที่จะไม่ใช้กำลังต่อกัน ทั้งนี้เพราะกลัวลักษณะบานปลาย (Snowballing) คือ ลักษณะหิมะที่กลิ้งจาก ภูเขาแล้วค่อยๆ จับตัวกันโตขึ้นๆ คือ ลักษณะบานปลาย

สงครามหรือการสู้รบมีสิ่งที่ควรระมัดระวังมาก อย่างบริเวณชายแดนของไทย เราพยายามที่จะไม่ให้ปะทะกันขึ้นโดยไม่จำเป็น เพราะบางทีคนหนุ่มที่อยู่ชายแดน มองหน้ากันก็ดี ถ้าปรักขยอยู่ตรงข้ามมองหน้ากันก็ดี ตะโกนต่อกันก็ดี หรือฝ่ายหนึ่ง ยิงปืนขึ้นมานัดสองนัดเพื่อความสนุกก็ดี ก็อาจลุกลามเป็นเรื่องใหญ่โตก็ได้ หลังจาก ปืนเล็กยาวก็อาจเป็นปืนกล จากปืนกลก็อาจเป็นปืนใหญ่ จากปืนใหญ่ก็อาจเป็น เครื่องบิน จากเครื่องบินก็อาจเป็นสงครามใหญ่ขึ้นก็ได้ ลักษณะเช่นนี้ก็เรียกว่า ลักษณะบานปลาย จึงต้องระมัดระวังกัน

มหาประเทศระวางที่จะใช้กำลังระหว่างกัน เพราะเหตุว่าในขณะนี้ เป็นที่ทราบกันแล้วว่า ประเทศมหาอำนาจที่มีนิวเคลียร์อย่างสหรัฐฯ และสหภาพ โซเวียต ทั้งสองประเทศจะไม่รบกันเอง เพราะต่างก็รู้ว่า ถ้ารบกันอาจจะต้องสูญสิ้น เผ่าพันธุ์ทั้งสองฝ่าย ฉะนั้น การต่อสู้ของประเทศทั้งสองจึงเปลี่ยนรูปแบบออกมาใน

รูปของการต่อสู้กันรอบนอกในอาณาบริเวณอื่น ซึ่งไม่ใช่อาณาบริเวณของตนโดยตรง มักจะเป็นการต่อสู้ในรูปแบบสงครามตัวแทน (Proxy war) คือ ประเทศเล็ก ๆ ถูกดึงไปปะทะกัน โดยประเทศมหาอำนาจอยู่ข้างหลังไม่กระทบกระเทือนอะไรมาก ซึ่งเรื่องนี้เราต้องคิดคำนวณว่า เราจะใช้กำลังหรือไม่

กำลังทหารขึ้นอยู่กับอะไรบ้าง ประการแรกขึ้นอยู่กับของที่นับได้ อาจจะเป็นจำนวนคน อาวุธ จากนั้นก็เป็นเรื่องของการจัดรูปแบบของกำลังเอาไปใช้ได้ หรือเป็นแต่เพียงกระจายไปในที่ที่เป็นประโยชน์หรือไม่มากนักน้อยเพียงไร การจัดกำลังในประเทศหนึ่งจะมีหน่วยที่เรียกว่า “หน่วยรบ (Combat forces)” และมี Non-combat forces ส่วนสำคัญของ Combat forces และ Non-combat forces ก็แล้วแต่นโยบายทางทหารของประเทศนั้นๆ เพราะฉะนั้น ไม่ใช่มีจำนวนทหารมากแล้ว ประสิทธิภาพทางทหารจะสูง แล้วแต่การกระจาย Combat forces คือ จะกระจายคนที่จะไปรบเท่าใด หรือคนที่อยู่ไม่ไปรบ อย่างเช่น ทหารหมอ ทหารเสนานิกร ทหารธุรการ ฯลฯ ถ้ามีมากเกินไปก็อาจทำให้การคำนวณไม่ตรงกันได้

จากเรื่องของสิ่งที่เป็ปริมาณแล้ว ก็เป็นเรื่องของคุณภาพ ก็เป็นคุณภาพของคน เช่น เรื่องระเบียบวินัย ความเสียสละ ขวัญกำลังใจที่จะทำการต่อสู้ นอกจากนั้นก็เป็คุณภาพของอาวุธที่ขึ้นอยู่กับความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ซึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถทางเศรษฐกิจที่จะจัดหา ขึ้นอยู่กับความสามารถทางการเมืองที่จะหาพันธมิตรมาบ่อนอาวุธเหล่านั้นได้

ข้อสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ความเป็นผู้นำ (Leadership) ในทางด้านการทหาร ถ้าผู้นำสามารถสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียว พลถึงย่อมสูง ถ้าขาด Leadership พลถึงในทางคุณภาพ (Quality) ก็จะลดลงไป นอกจากนั้นการสนับสนุนจากประชาชนหรือเรื่องของหลักอุดมการณ์ในการต่อสู้ที่จะผูกมัดให้ประชาชนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน สนับสนุนการต่อสู้นั้นก็เป็เรื่องที่สำคัญ เพราะลำพังแต่กำลังทหารที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนนั้นย่อมปฏิบัติกรให้ได้รับผลสำเร็จได้ยาก ที่ได้แจกลงไปในรายละเอียดเล็กน้อยในเรื่องที่เกี่ยวกับการทหาร ก็เพราะเหตุที่ว่า ในการคำนวณเพื่อดำเนินวิเทโศบายนั้น เราต้องรู้สมรรถนะของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมรรถนะทางการทหารว่ามีอยู่เท่าไร ซึ่งเป็นเรื่องที่ยากมาก บางครั้งเราบอกว่าพร้อม แต่เราต้องคำนวณดูว่าเราพร้อมแค่ไหน พร้อมจริงหรือไม่ ซึ่งเป็นสิ่งที่ทราบได้ยาก

คำนวณก็ยาก โดยเหตุผลในเรื่องที่ว่า การใช้กำลังทางทหารเป็นมาตรการที่รุนแรงที่สุด เป็นมาตรการที่เสี่ยง เป็นมาตรการที่แพงที่สุด และเป็นมาตรการที่ไม่แน่นอนที่สุด เพราะฉะนั้นจึงเป็นมาตรการสุดท้ายที่จะนำเอามาตรการของกำลังมาใช้

2. วิธีทั้งใช้กำลังและไม่ใช้กำลัง

ถ้าเปรียบเทียบว่า ผู้เขียนต้องการอะไรจากผู้อ่านสักอย่างหนึ่ง ผู้เขียนอาจจะมีวิธี 2 วิธี โดยสรุป วิธีแรก คือ การใช้กำลัง เช่น ถ้าอยากได้เน็กไท ก็ไปดึงของท่านมาเฉยๆ แต่ผลที่ตามมาจะเกิดอะไรไม่แน่ ถ้าท่านไม่ยอม ท่านอาจทำการต่อสู้หรือถูกตำรวจจับ อีกวิธีหนึ่ง คือ การขอหรือขม อาจขมว่าสวย ท่านทนคำชมไม่ไหวก็อาจถอดให้โดยดีก็ได้ เป็นการกึ่งใช้กำลัง คือ จะว่าใช้กำลังก็ไม่ใช่ จะเป็นวิธีสันติก็ไม่เชิง โดยไปหลอกท่านว่า ขอดูเน็กไทหน่อย เมื่อท่านถอดออกมาให้แล้ว ผู้เขียนก็เอาใส่กระเป๋าวิ่งหนีไปเลย อย่างนี้ก็ได้

การใช้กำลังก็ไม่ใช่ จะเป็นวิธีสันติก็ไม่ใช่ ในข้อนี้จะกล่าวถึงการปฏิบัติการเข้าแทรกแซง (Intervention) กับการปฏิบัติการลับ

สำหรับการปฏิบัติการเข้าแทรกแซงโดยหลักการแล้ว ประเทศหนึ่งไม่มีสิทธิ์เข้าแทรกแซงกิจการภายในของประเทศอื่น แต่ในทางความเป็นจริงของโลกและความเป็นจริงทางการเมืองปัจจุบันแล้ว การแทรกแซงมีอยู่ทั่วไปและมีหลายรูปแบบ อาจเป็นการแทรกแซงทางการทูต เช่น เรื่องที่ดำเนินอยู่ในประเทศของเขา เราอาจจะเข้าไปดำเนิน คัดค้าน หรือทำนองที่กลับกันเราดำเนินการอย่างหนึ่งแล้วประเทศอื่นอาจดำเนิน อาจคัดค้าน อาจประท้วง ซึ่งก็เป็นการแทรกแซง เช่น ศาลของเราพิพากษาให้จำคุกผู้ที่ค้ายาเสพติดที่แรงเกินไป ในบางรายถึงขั้นประหารชีวิต เหล่านี้ก็มี การคัดค้าน เป็นการแทรกแซงของประเทศอื่น หรือตัวอย่างที่เคยยกมาว่า ประเทศอื่นออกกฎหมายภายในประเทศของเขาหรือดำเนินการบางอย่างซึ่งเป็นการรุนแรง แล้วกระทบกระเทือนผลประโยชน์ของเรา เราก็แทรกแซงทางการทูตเหมือนกัน อันนี้ในทางการเมืองเป็นเรื่องธรรมดา แต่ในทางกฎหมายถือว่าการเข้าแทรกแซงไม่ถูกต้อง

ส่วนในเรื่องการดำเนินกิจการในทางลับนั้น อาจมีในรูปการให้สินบน การให้เงินอุดหนุนแก่ขบวนการบ่อนทำลายในทางด้านทหารจริงๆ

การทูตกับการเมืองระหว่างประเทศเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกัน และความเข้าใจในการเมืองระหว่างประเทศเป็นสิ่งที่จำเป็นทางการทูต การเมืองระหว่างประเทศคืออะไร เป็นการยากที่จะหานิยามศัพท์คำว่า “การเมือง” ให้แม่นยำเหมือนนิยามศัพท์ในทางกฎหมาย แต่ถึงพอจะประมวลเอาสาระได้ว่า การเมืองประกอบเป็นกระบวนการขึ้นด้วยกรรมกริยา คือ การกระทำ และปฏิกริยาของบุคคลหรือของรัฐ ในการที่จะให้ทิศทางของประโยชน์ของประเทศไปในทางหนึ่งทางใดตามที่ตนเห็นว่าถูกต้อง ที่บอกว่าเป็นกระบวนการและวิถีทางเลือกเช่นนี้ ก็เนื่องจากการต่อสู้ การแข่งขันกัน จึงเป็นเรื่องธรรมดาของวิถีทางการเมือง สำหรับการเมืองระหว่างประเทศกับการเมืองภายในก็เช่นกัน เป็นการต่อสู้ แข่งขันกัน แต่ว่าจุดแตกต่างอยู่ตรงไหน การเมืองภายในประเทศอาจเล่นกันในรูปแบบต่างๆ จะเล่นกันในรูปแบบการยึดอำนาจ รูปแบบอะไรก็ตามจะมีกฎเกณฑ์อยู่บางประการ จะมีกฎหมายที่ใช้บังคับ มีอำนาจของรัฐที่ใช้บังคับ ในการกำหนดกฎเกณฑ์ของการเมือง จริงอยู่ มีบางครั้งอาจจะมีการไม่เคารพกฎเกณฑ์นั้นๆ แต่การเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งเราจะได้พิจารณาว่ามีกฎเกณฑ์หรือไม่ต่อไป จะแตกต่างออกไปตรงที่ว่า การเมืองระหว่างประเทศนั้นจะเล่นกันโดยรัฐที่มีอำนาจอธิปไตย รัฐที่มีอำนาจอธิปไตยหมายถึงไม่ขึ้นอยู่กับใคร ไม่ฟังอภิมติของใคร นอกจากการตัดสินใจของตนเอง เมื่อเป็นเช่นนั้นกฎเกณฑ์ที่มีอยู่ก็หละหลวมเต็มที ตรงนี้คือจุดที่แตกต่างกัน

หัวข้อเรื่องวันนี้ ที่เรียกว่า เกมการเมืองระหว่างประเทศ ทำไมจึงใช้คำว่า “เกม” ซึ่งไม่ถอดมาจากคำว่า “เล่นการเมือง” ในภาษาไทยเรา ความจริงภาษาไทยเราก็แปลก เรื่องที่เป็นงานเป็นการเราเรียกว่า เล่น เช่น เล่นการเมือง เล่นการเมือง แต่ถ้าหากเรื่องเล่นๆ เราเรียกว่า งาน เช่น งานฉลอง งานวัด อันนี้ก็เป็นความแปลกของภาษาไทยเราซึ่งเป็นที่เข้าใจกันดี ที่เรียกว่าเกมนั้น คือ การชู้โดยอาจจะเปิดเผยสิ่งไม่ดีไม่งามบางประการ อาจจะทำให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ที่มีความคิดเห็นไม่ตรงกับฝ่ายรัฐ อาจให้เงินอุดหนุนแก่สื่อมวลชน และที่ร้ายแรงที่สุดอาจมีลอบประหัตประหารผู้นำหรือนักการเมืองก็ได้ ในแง่ของศีลธรรมหรือหลักการเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องไม่ชอบ แต่ในทางปฏิบัติที่เห็นอยู่ในทางการเมืองมีปรากฏอยู่ เรื่องของจารชนสายลับ ที่ดูจากภาพยนตร์ ชาวสารที่มีอยู่ประจําวัน จะเห็นว่า การปฏิบัติทางลับเกือบจะเป็นชีวิตปกติประจำวันของการเมืองระหว่างประเทศ เห็นได้ว่าการส่งตัวนักการทูต

ของประเทศบางประเทศกลับ ซึ่งประเทศที่ถูกส่งตัวก็ปฏิบัติการตอบโต้ ซึ่งถ้าจับได้ก็จับไป จับไม่ได้ก็ทำต่อไปไม่เดือดร้อน หากถูกจับได้และถูกไล่ออกจากประเทศที่หนึ่ง 20-30 คนก็ไม่เดือดร้อน เป็นเรื่องธรรมดาที่ปฏิบัติกันอยู่ สิ่งเหล่านี้เราต้องทราบ จะละเอียดไม่ได้ เพื่อการป้องกันตัว และบางกรณีที่เราทำกับเรา ในกรณีเช่นนั้น เราก็ต้องคิดว่า เราจะตอบโต้เขาอย่างไรบ้าง

นอกจากวิธีที่กล่าวมาแล้ว ก็อาจจะมีเรื่องของ การแสดงแสนยานุภาพ (Demonstration of force) เป็นเรื่องของการสาธิตกำลัง ซึ่งไม่ได้เอาไว้มัน แต่ต้องการแสดงให้เห็นว่ามีอยู่อย่างนี้ และมีอะไรบ้าง ถ้าดีก็มากไป อาจจะใช้ของเหล่านี้กับท่านก็ได้ ฉะนั้น การที่มหาประเทศหรือประเทศบางประเทศทำการซ้อมรบก็ตีแสดงแสนยานุภาพก็ตี ในบางครั้งมีวัตถุประสงค์ทางการเมืองส่งสื่อให้ประเทศอื่นได้ทราบถึงสมรรถนะ และความเป็นไปได้ที่อาจจะใช้สมรรถนะนั้นดำเนินการเมื่อถึงคราวจำเป็นก็ได้ จากนั้นก็มีในรูปการบ่อนทำลาย (Subversion) ซึ่งหมายถึงการดำเนินการทุกชนิด อาจจะในทางส่งเสริมหรืออาจจะอุดหนุนในรูปแบบอันหนึ่งอันใด เพื่อที่จะทำลายสิ่งๆ ที่เรียกว่า สถาบัน (Establishment) ซึ่งต่างจาก Institutions เล็กน้อย ที่ใช้คำว่าสถาบันเพื่อให้เข้าใจง่าย ยังหาคำที่เหมาะสม Establishment หมายถึงสิ่งที่มีอยู่ในสังคมขณะหนึ่ง อาจจะเป็นระบบการปกครอง ความเชื่อถือ อาจจะเป็นรัฐบาล อาจจะเป็นชีวิตในทางด้านสังคม การบ่อนทำลายหรือมุ่งหมายทำลายสิ่งเหล่านี้ คือ มุ่งปฏิบัติการต่อ Establishment เหล่านี้

การที่ประเทศหนึ่งสามารถเข้าไปแทรกแซงประเทศอื่นนั้น สภาวะของโลกปัจจุบันค่อนข้างจะอำนวยความสะดวก การสื่อสารคมนาคมทำได้รวดเร็วมาก ตลอดจนการเคลื่อนย้ายกำลังก็ทำได้รวดเร็วเช่นกัน ทำให้โลกเกี่ยวข้องกันมากขึ้น นอกจากนั้นการแทรกแซงก็อาจมาในรูปการให้ความช่วยเหลือ อาจเป็นความช่วยเหลือทางทหาร หรือทางอื่นด้วย แต่โดยมากจะเป็นทางทหาร การช่วยเหลือต่างๆ จะวิเคราะห์ในตอนที่เกี่ยวข้องกับมาตรการการดำเนินนโยบายในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการใช้กำลัง ว่ามีผลในทางการเมืองอย่างไร ในที่นี้จะกล่าวแต่เพียงหัวข้อให้วิเคราะห์กัน ได้เท่านั้น ที่เรียกว่าการช่วยเหลือทางทหารนั้นมีทั้งคุณและโทษ คุณก็คือการที่เราได้ความช่วยเหลือนั้นมา เพื่อสร้างเสริมสมรรถนะ แต่ในขณะที่เดียวกันผลประโยชน์นั้นไม่ได้เกิดแต่ผู้รับฝ่ายเดียว ประโยชน์เกิดกับผู้ให้ด้วย เพราะผู้ให้สามารถควบคุม

สามารถจะทราบถึงอาวุธ สามารถที่จะควบคุมถึงการใช้สอยในรูปของการนำส่ง (Supply) อะไหล่หรืออุปกรณ์ โดยจะปล่อยอุปกรณ์เหล่านั้นมาให้หรือไม่ หรือจะปล่อยอาวุธและอุปกรณ์ที่ใช้กับอาวุธนั้นมาให้หรือไม่ ในประวัติของเราเคยสั่งซื้ออาวุธจากประเทศที่รัฐบาลไม่เป็นที่โปรดปราน ประเทศนั้นก็ส่งอาวุธมาจำหน่าย ทั้งๆ ที่เราได้จ่ายเงินไปแล้ว นี่เป็นการบีบชนิดหนึ่ง ซึ่งเป็นการแทรกแซงรูปแบบหนึ่งในรูปของการบีบ

ในโลกปัจจุบันที่เปิดโอกาสให้เข้าแทรกแซงกันได้นั้นก็มี จากข้อเท็จจริงว่า ในประเทศหนึ่งนั้นมักจะมิชอบหรือมักจะมิกลุ่มที่มีเชื้อชาติหรือความเชื่อที่แตกต่างกัน ก็เป็นการเปิดโอกาสให้ประเทศอื่นแสวงประโยชน์จากสิ่งเหล่านี้เพื่อจะมาสร้างความแตกแยกและแทรกแซงเข้ามาในกลุ่มชนเหล่านั้น มีอาณาเขตของหลายประเทศที่เป็นอาณาเขตที่เรียกว่าลากกันขึ้นเป็นเส้นสมมติ (Artificial) ที่เรียกว่า Artificial นี้ หมายความว่าไม่ได้มีอยู่โดยธรรมชาติ จะเป็นธรรมชาติของภูมิประเทศก็ดี หรือธรรมชาติของกลุ่มคนที่อยู่กันเป็นกลุ่มเป็นเผ่าเป็นพันธุ์ แต่ลากเส้นขึ้นไปเฉยๆ เพราะฉะนั้นเส้นเหล่านั้นก็อาจตัดแบ่งแยกเผ่าพันธุ์หรือแบ่งแยกความเชื่อมโยงคนซึ่งอยู่ประเทศหนึ่งกับอีกประเทศหนึ่ง เห็นได้ชัดในแผนที่ทวีปแอฟริกาหลายประเทศที่มีอาณาเขตลากเป็นเส้นตรง ซึ่งแน่นอนเส้นตรงนั้นย่อมไม่สามารถที่จะแบ่งประเทศออกไปโดยอาศัยหลักธรรมชาติหรือหลักชาติพันธุ์ได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ก็เปิดโอกาสให้ชาติอื่นเข้ามาแทรกแซงโดยสนับสนุนหรือต่อต้านฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้

อีกประการหนึ่ง ในประเทศหนึ่งประกอบด้วยบุคคลหลายกลุ่มหลายอาชีพ อาจจะมีกรรมกร แพทย์ หรืออาชีพอื่น ซึ่งในระหว่างกลุ่มอาชีพก็ดี หรือระหว่างกลุ่มความเชื่อถือก็ดี กลุ่มเหล่านี้ได้ติดต่อสัมพันธ์กับนอกประเทศจึงเกิดสายสัมพันธ์ในทางความผูกพัน (Loyalty) เกิดขึ้นอีกอันหนึ่ง เช่น กรรมกรผูกพันกับสมาคมกรรมกรนอกประเทศ เป็นต้น เมื่อเป็นเช่นนี้การแทรกแซงในรูปแบบของพรรคการเมืองก็ดี ของสมาคมอาชีพก็ดี ในทางชนชั้นก็ดี อาจคาบเกี่ยวออกไปนอกประเทศ หรือได้รับผลได้รับการติดต่อจากภายนอกประเทศด้วย

ประการต่อไป ประเทศที่เป็นประเทศใหญ่สุด ส่วนมากพยายามจะหาประเทศบริวาร หาลูกน้อง คือ ทำตัวเป็นลูกพี่ อย่างนี้เป็นวิธีการหนึ่งที่ไม่ใช่สร้างอาณานิคมโดยตรง แต่เป็นการสร้างบริวารที่ไม่สามารถดิ้นหลุดออกไปจากตน อาจเป็นบริวาร

ในทางเศรษฐกิจ ในทางการเมือง หรืออาจจะเป็นในทางทหารก็ได้ ซึ่งจะเห็นสภาพการณ์เช่นนี้ในหลายส่วนของโลก และในส่วนที่เกี่ยวกับเรานั้น ประเทศไทยเราถูกกล่าวหาว่าดำเนินการตามคนนั้นคนนี่ เป็นบริวารคนนั้นคนนี่ แต่ในการคำนวณจริงๆ แล้ว เราไม่ยอมเป็นบริวารลูกน้องของใคร การที่มีประโยชน์สอดคล้องกันบางประการไม่ได้หมายความว่าเราเป็นลูกน้องหรือบริวารของเขา แต่เป็นผลมาจากการที่คิดคำนวณแล้วว่าประโยชน์ตรงกัน แต่อาจมีบางคนคิดว่า เราต้องมีลูกพี่ ในทำนองเดียวกัน เราจะเข้ารับราชการหรือเข้าสอบแข่งขันอะไรต้องมีเส้น บางคนอาจพอใจในการเป็นเด็กเส้น แต่ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ เราไม่สามารถเอาประเทศของเราเข้าไปเป็นเด็กเส้นหรือเป็นลูกไล่ของใครได้ บางประเทศไม่ใช่ประเทศใหญ่ แต่ก็อยากสร้างประเทศบริวารเหมือนกัน

จะยกตัวอย่างตามข้อวิเคราะห์ของผู้เขียนเอง อาจจะไม่ถูกก็ได้ เวียดนามพยายามสร้างอิทธิพลในลาว หรือเวียดนามกับกัมพูชาก็ดี ดูแล้วมีลักษณะคล้ายคลึงกับความพยายามของโซเวียตที่ได้ดำเนินมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่จะสร้างประเทศบริวารขึ้นในยุโรปตะวันออก และการที่เวียดนามเข้ายึดครองกัมพูชาโดยใช้กำลังนั้น ดูแล้วเข้าลักษณะคล้ายคลึงกับลัทธิเบรสนเนฟ คือ การที่ประเทศสังคมนิยมประเทศใหญ่สามารถจะใช้กำลังเข้าไปจัดการประเทศสังคมนิยมประเทศลูกน้องที่ต่อต้านไม่ยอมทำตามได้ อย่างที่สหภาพโซเวียตเคยดำเนินการกับเช็กโกสโลวะเกียและยังการีมาแล้ว เหล่านี้เป็นข้อที่ยกมาเปรียบเทียบเท่านั้นเอง

การเข้าแทรกแซงอีกรูปแบบหนึ่งที่ทำกันมาก คือ การสนับสนุนหรือส่งเสริมขบวนการที่ทำการต่อต้านภายในประเทศหนึ่ง การสนับสนุนอาจจะเป็นรูปการฝึกฝน การประชาสัมพันธ์ช่วยเหลือ การให้อาวุธ การให้ทุนรอน เหล่านี้เป็นเรื่องของการใช้วิธีการที่ไม่ถึงกับการใช้กำลัง แต่เป็นวิธีการที่ไม่ค่อยจะตรงไปตรงมา

3. การไม่ใช้กำลัง

วิธีการต่อไป คือ วิธีการไม่ใช้กำลัง และเป็นวิธีการปกติที่ใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ สิ่งสำคัญที่สุด คือ เครื่องมือในทางการทูต การทูตนั้นได้ให้นิยามศัพท์กว้างๆ แล้ว เมื่อพูดถึงเรื่องการเมืองและการทูตในตอนต้นๆ และเรื่องการทูตนี้ในการบรรยายภาคการศึกษาที่สองจะเป็นเรื่องของการทูตโดยเฉพาะ ในที่นี้

จะไม่ลงไปในรายละเอียดว่า การทูตนั้นมีรายละเอียดอะไร โดยจะกล่าวถึงแต่เพียงว่า การทูตนั้นได้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินนโยบายของทุกประเทศ มีความสำคัญยิ่งกว่าการดำเนินการด้านอื่นทั้งสิ้น เพราะเป็นเครื่องมือที่ถูก เสียค่าใช้จ่ายน้อย ได้ผลมาก และเสีย่น้อยมาก วัตถุประสงค์ของการดำเนินการทางการทูตนั้นเมื่อพิจารณา ลงไปแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นการหลีกเลี่ยงการที่จะใช้กำลัง เป็นการหลีกเลี่ยงการที่จะ ใช้ความรุนแรง และหลีกเลี่ยงวิธีการที่ไม่ชอบมาพากล

โดยสาระแล้ว การทูต คือ การใช้สื่อเป็นการติดต่อกับต่างประเทศโดยการ เจรจา โดยการชักจูงให้เข้าปฏิบัติในสิ่งที่เราต้องการ หรือในบางกรณีเป็นการให้เขา ทราบถึงท่าที เจตนา และความตั้งใจของเรา วิธีการในทางการทูตบางครั้งก็มีวิธีการ ที่ค่อนข้างเป็นเชิงบีบบังคับ ซึ่งบางทีก็อาจจะขัดหัวว่า การทูตเป็นการชักจูงเขา ทำไม กลายเป็นการบังคับไปได้ อันนี้ก็หมายความว่า เป็นการใช้ความสัมพันธ์ทางการทูต เพื่อที่จะบีบประเทศอื่น เช่นว่า ถ้าไม่ทำอย่างนั้นอย่างนี้ก็อาจตัดความสัมพันธ์ทาง การทูตกัน หรือการขู่ว่าจะกระทบกระเทือนถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งถ้า หากอีกฝ่ายหนึ่งจำเป็นต้องทำตามก็ถือว่าเป็นการบังคับทางการทูตได้ แต่โดยสาระ แล้วเป็นการชักจูง การชักจูงนั้นอาจเป็นการให้เหตุผล การชักจูงต่างกับการได้เสีย บางทีบางท่านคิดว่า เรามีเหตุผลของเรา มีคารมของเราอย่างนี้ บางทีเหตุผลหรือ คารมใช้ฟังได้ในการโต้เวที เพราะมีคนกลางตัดสิน แต่ว่าในทางการทูตนั้นต้องอาศัย การชักจูง สิ่งที่เราพูดอาจจะถูก แต่เขาไม่ยอม เมื่อเขาไม่ยอม สิ่งที่เราต้องการคือผล เพราะฉะนั้นจึงจำเป็นต้องอาศัยการชักจูง อาจจะทำให้เหตุผลประกอบด้วย อาจจะใช้ วิธีการอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้แล้วแต่ ให้เขาค่อยตามหรือยอมตามที่เราประสงค์ก็ได้

การทูตก็ย่อมหมายถึงการปรับเข้าหากันบ้าง การทูตไม่ใช่การยื่นคำขาดหรือ การยื่น Ultimatum ไม่ใช่การบอกคำบอกหรือออกคำสั่งให้คนอื่นเขาปฏิบัติตาม เพราะฉะนั้น ในการดำเนินการทางการทูต บางครั้งเราก็ต้องปรับท่าทีการดำเนินการ ในขั้นต้น โดยไม่ให้เสียประโยชน์ที่สำคัญ ยอมสละประโยชน์เล็กน้อยบางประการ เพื่อให้ได้รับประโยชน์ใหญ่เป็นสิ่งตอบแทน นอกจากนั้นยังใช้การทูตให้บรรลุถึงความ ตกลงกันระหว่างประเทศ บางทีเราต้องการ เช่น ปลาในน่านน้ำของมาเลเซีย มาเลเซีย ก็ต้องการเงินค่าที่จะเข้าไปจับปลา เราก็ต้องอาศัยการเจรจาว่าต้องการเงินเท่าไรที่ จะให้ชาวประมงเราเข้าไปจับปลา ก็อาศัยการเจรจาซึ่งเป็นวิถีทางในทางการทูตที่จะ

ให้บรรลุถึงความตกลงกับประเทศมาเลเซีย

3.1 การดำเนินการทางการทูต

ขั้นตอนของการดำเนินการทางการทูตมีอยู่อย่างไร ขั้นตอนที่เป็นการเจรจา หรือการติดต่อเพื่อความร่วมมือกันนั้น อาจจะอาศัยผลประโยชน์ว่ามีตรงกันหรือไม่ สามารถที่จะชี้แจงหรือติดต่อกันให้ทราบได้หรือไม่ว่า ประโยชน์ตรงกันอย่างไร ถ้าสามารถสร้างความเชื่อใจได้ว่า ประโยชน์ที่จะได้รับจากความร่วมมือนั้นมีอยู่ ซึ่งอีกฝ่ายหนึ่งยอมตกลงด้วย ก็เรียกว่าการดำเนินการนั้นบรรลุผล แต่ถ้าหากการเจรจาไม่ เป็นผลหรือมีลักษณะที่เป็นข้อพิพาทกัน ในทางการทูตก็อาจจะประวิง อาจจะกล่าวหา ปักปรีดา อาจจะปฏิเสธ อาจจะตั้งข้อเรียกร้อง อาจจะเตือน อาจจะแสดงความไม่พอใจ เช่น อาจจะเรียกทูตกลับ อาจจะถอนทูต อาจจะตัดความสัมพันธ์ หรือมีคำพูดเชิงขู่ๆ กัน ถ้าขึ้นปฏิบัติการเช่นนี้ต่อไปก็อาจจะได้รับผลตอบแทนที่หนักหน่วง หรืออาจจะดำเนินการเพื่อให้มีการประณามเช่นนี้ เป็นต้น คุณค่าของเครื่องมือนอกจากจะราคาถูก เสียเงินน้อย และให้ผลมากแล้ว ยังเป็นวิธีที่สันติ เป็นวิธีที่ไปในเชิงสร้างสรรค์ มากกว่าที่จะให้แตกแยกหรือขัดแย้งกัน เป็นวิถีทางที่ปกติที่ประเทศติดต่อดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างกัน และเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ

ความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการดำเนินการทางการทูตขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ทางด้านผู้ดำเนินการทางการทูตนั้น ในเบื้องต้นจะต้องมีความเข้าใจที่กระจ่างแจ้งต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่ ทั้งสถานการณ์ภายนอกและสถานะของปัญหาว่า มีอยู่อย่างไร จะต้องรู้สมรรถนะของตัวว่ามีอยู่แค่ไหน จะต้องเปิดช่องของความยืดหยุ่นไว้เผื่อว่า การดำเนินนโยบายทางนี้ไม่ได้ผล จะได้เปลี่ยนไปทางอื่นได้ คือ ให้ยืดหยุ่นอ่อนตัว และต้องพร้อมยินยอมในเรื่องที่ไม่สำคัญอยู่บ้าง เพื่อที่จะให้ได้ประโยชน์อันสำคัญขึ้นมา อันนี้เป็นเงื่อนไขความสำเร็จหรือความล้มเหลวในทางการทูต ฟังดูไม่ยาก แต่การคิดคำนวณจริงๆ เป็นเรื่องที่ยากมาก เพราะมีหลายเรื่องที่เราไม่สามารถที่จะทราบได้เลยทางด้านข้อมูล แม้แต่เหตุการณ์ซึ่งเกิดขึ้นภายนอกก็ตี สถานะที่เป็นอยู่ในประเทศของเราเองก็ตี

บางประเทศที่มีความสามารถสูง เขามีความลำบากที่ตรงกันข้ามกับปัญหาของประเทศเล็กๆ อย่างเรา ประเทศเรามีปัญหาในเรื่องการหาข้อมูล วัตถุดิบในเรื่องข่าว

เพราะข่าวเรา อย่างข่าวต่างประเทศก็มาจากแหล่งข่าวประเทศตะวันตกเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนั้นก็มาจากค่ายสังคมนิยมที่มาจากภายนอกประเทศ ข่าวที่เราหามาได้เอง ก็มี แต่มีไม่มากพอ เพราะฉะนั้นข้อมูลที่ได้มาจึงเป็นข้อมูลที่ป้อนมาจากต่างประเทศ ส่วนหนึ่ง ส่วนภายในประเทศของเราข้อมูลที่ได้ทราบมาอาจจะขาดความแน่นอน อาจจะไม่สมบูรณ์ เป็นเรื่องที่ยากมากทีเดียวในเรื่องข้อมูล แต่ข้อมูลเป็นความจำเป็น มากทีเดียวในการวินิจฉัย

ในวรรณคดีสมัยโบราณ พระอินทร์ที่อยู่บนสวรรค์มีชื่ออีกชื่อหนึ่งว่า ท้าว สหัสสนัยน์ หมายความว่ารู้เรื่องที่เกิดขึ้นในพิภพหมด เพื่อที่จะได้บันดาลภูษาอะไร เป็นอะไร นี่ก็เป็นที่มาของท้าวพันดา พันดาหมายถึงรู้หมดเห็นหมด ซึ่งเป็นเรื่องของ พระอินทร์ แต่จริงๆ แล้ว ในประเทศหนึ่งๆ ไม่สามารถรู้อะไรได้หมด นี่เป็นเรื่องของ ประเทศเล็ก

สำหรับปัญหาของประเทศใหญ่ เขามีเครื่องมือกลไกอย่างมากที่จะทราบ ข่าวสารทั่วโลก มีรายละเอียดในเรื่องข่าวสารมากจนแทบไม่น่าเชื่อ อย่างบางเรื่อง เช่น บุคคลสำคัญของไทยระดับบรองฯ ลงไป เขามีประวัติอยู่อย่างละเอียดพอสมควร เพื่อนของผู้เขียนคนหนึ่งได้รับทุนบางอย่างไป พอลงจากเครื่องบินก็มีคนมารับ เขาจะ ทราบถึงประวัติของท่านอย่างดี จัดให้พักที่บ้าน รู้ด้วยว่า ท่านชอบตีปึงปอง อะไรเหล่านี้ คือ เขารู้ข่าวสาร เขาหาข่าวสารได้มากทีเดียว แต่ในขณะเดียวกัน เขาก็เกิดปัญหา รู้มาก จนไม่รู้จะใช้ข้อมูลไหนดี เพราะข่าวสารที่ได้มาขึ้นอยู่กับที่เราเลือกใช้ด้วย หยิบไม่ถูก มีมากเกินไป นี่ก็เป็นสาเหตุหนึ่ง ซึ่งแม้ในสหรัฐฯ ก็เกิดมีปัญหาที่เขาเรียกตัวเองว่า Over-abundance of data คือ จัดไม่ถูก ไม่รู้จะจับตรงไหนดี แต่ของเราเป็นไปใน ลักษณะเชิงขาดแคลน

3.2 เครื่องมือดำเนินการทางเศรษฐกิจ

เครื่องมือทางเศรษฐกิจ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องในทางการค้า การให้ความ ช่วยเหลือ และความร่วมมือทางเศรษฐกิจ เครื่องมือทางเศรษฐกิจใช้เป็นเครื่องมือ ของการเมืองระหว่างประเทศได้ 3 ลักษณะด้วยกัน

ลักษณะแรก เพื่อที่จะถือโอกาสจากความขาดแคลน หรือความจำเป็นที่คน อื่นต้องพึ่ง หรือเป็นการให้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หรือเป็นการตัดประโยชน์ทาง

เศรษฐกิจ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดผลในทางการเมืองจากทางด้านประเทศที่ตกเป็นเป้าหมาย หรือ Target country

ลักษณะที่สอง เพื่อที่จะช่วยให้ประเทศที่เป็นมิตร หรือประเทศที่อยากจะให้เข้มแข็งนั้น ได้รับประโยชน์สามารถที่จะพัฒนาตนเอง หรือมีฉะนั้นก็เพื่อกันมิให้ปกป้องของตนเองมาใช้ประโยชน์ หรือมีอิทธิพลในประเทศที่เป็นเป้าหมายนั้น

ลักษณะที่สาม ใช้อิทธิพลทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ประเทศเป้าหมายนั้นเป็นประเทศบริวารในทางเศรษฐกิจ คือ ต้องพึ่งพาทางเศรษฐกิจอยู่ตลอดไป หรือนานที่สุดเท่าที่จะนานได้

ที่กล่าวมานี้เป็นการใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจ เพื่อที่จะให้บรรลุผลในทางการเมือง การดำเนินการทางเศรษฐกิจนั้น อาจจะมีการดำเนินการในทางให้คุณก็ดี ให้โทษก็ดี อาจดำเนินการเกี่ยวกับด้านอัตราภาษี เช่น ขึ้นหรือลดอัตราภาษีสำหรับสินค้า ประเทศนั้นประเทศนี้ แล้วแต่ว่าจะให้คุณหรือให้โทษ อาจจะเป็นในรูปของการกำหนดโควตา อาจจะเป็นรูปของการ Boycott คือ การไม่ยอมซื้อ อาจจะเป็นรูปของการปิดล้อม หมายความว่าไม่ยอมติดต่อทำการค้าด้วย อาจจะเป็นรูปของการให้หรือการตัดทอนเงินกู้หรือสินเชื่อ ทำได้ในรูปแบบต่างๆ กัน แล้วแต่วัตถุประสงค์ของผู้ดำเนินนโยบายว่าจะให้คุณหรือให้โทษ การดำเนินการเกี่ยวกับเครื่องมือทางเศรษฐกิจจะได้ผลหรือไม่ ขึ้นอยู่ว่าใช้เป็นหรือไม่ และใช้ในโอกาสใด

เคยยกตัวอย่างว่า ประเทศเราเคยช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้าน คือ ประเทศลาว ในรูปของการให้ลูกหมู เอาไปผสมพันธุ์หมูอย่างดีบ้าง และเคยให้เงินสด ส่งมอบเช็คเงินสดให้ไป นี่เป็นตัวอย่างให้เห็นการเปรียบเทียบความช่วยเหลือของประเทศอื่นที่ช่วยเหลือประเทศไทยว่า ตามความรู้สึกรู้สึกของผู้เขียน เมื่อก่อนเราช่วยเหลือลาว เราไม่ได้คิดคำนวณอย่างที่ว่าประเทศเขาให้ความช่วยเหลือต่อไทย ต่างประเทศเขาช่วยเหลือในฐานะที่เป็นเครื่องมือทางการเมือง ในทางการเมืองจริงๆ แล้ว ไม่มีการให้เปล่า เขาให้แล้ว เขาต้องได้รับประโยชน์จากประเทศนั้น ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม เช่น การให้เงินกู้ แต่เงินกู้นั้นต้องเอาไปซื้อของจากประเทศของเขา หรือให้ทุนการศึกษา แต่ให้ทุนการศึกษาไปศึกษาวิชาตามแนวที่ประเทศของเขาเป็นผู้กำหนด ให้ เป็นต้น ส่วนความช่วยเหลือที่เราให้แก่ประเทศลาวด้วยความบริสุทธิ์ใจ ปรากฏว่า ลูกหมูเลี้ยงไม่โตหรือตายไปบ้าง เขาก็เอาไปอย่าง หรือเช็ดที่เราให้ไป ซึ่งมันก็สูญหาย

กันไป ผลประโยชน์ในทางการเมืองก็ไม่ได้เกิดอะไรขึ้น ตอนที่เราให้ไป เขาก็พอใจ แต่สองวันต่อมา เขาประโคมคำบริภาษต่างๆ เพราะไม่ได้สร้างสายใยอะไรไว้ จึงไม่เกิดผลในทางการเมือง เราช่วยใครมันจะช่วยจริงๆ ไม่ได้มุ่งหมายทางผลประโยชน์ด้านการเมือง แต่คนอื่นเขาให้มันเขาจะมุ่งหมายทางการเมืองอยู่

การดำเนินการทางเศรษฐกิจให้ผลน้อยมาก อย่างตอนที่สหรัฐฯ ไม่ยอมขายข้าวโพดให้แก่สหภาพโซเวียตในยามที่ขัดแย้งกัน แต่ผลสุดท้ายก็ต้องขาย เพราะสหรัฐฯ เองก็เดือดร้อนด้วย เพราะข้าวโพดมีเหลือมากก็เลยต้องขาย เพราะฉะนั้นลักษณะของการลงโทษทางเศรษฐกิจจะกระทบกระเทือนทั้งผู้ที่เป็น Target คือ ผู้ที่ถูกกระทำ และประเทศที่ดำเนินการไม่ยอมติดต่อกับหรือค้าขายด้วย นอกจากนั้นการดำเนินการทางเศรษฐกิจ อาจจะทำให้ประเทศเป้าหมายช่วยตัวเองโดยไม่ซื้อที่นี้ก็ได้ เช่น เรื่องปัญหาน้ำมัน ตอนที่มีการขาดแคลนน้ำมันเกิดขึ้น หลายประเทศพยายามพัฒนาการหาเชื้อเพลิงในประเทศตนเอง ซึ่งทำให้การใช้น้ำมันในโลกนี้ลดน้อยลงไป หรือถ้าถูกบีบมากๆ ทางเศรษฐกิจอาจจะสร้างให้เกิดความโกรธ ความแค้น เช่น เราถูกบีบในเรื่องข้าว เรื่องผ้า ก็เกิดอารมณ์ขึ้นมาเหมือนกัน นอกจากนั้นก็แสวงหาสิ่งทดแทน ตลาดทดแทน หรือแหล่ง Supply คือ แหล่งที่ให้สิ่งเหล่านั้นมาทดแทนสิ่งที่ขาดไป ซึ่งทำให้ประเทศที่ดำเนินการเองเสียประโยชน์ไปก็ได้

การดำเนินการทางเศรษฐกิจจึงต้องคำนึงถึงผลได้ผลเสีย การดำเนินการทางเศรษฐกิจที่กล่าวมานี้เป็นเรื่องของการให้คุณให้โทษ แต่ก็อาจนำไปสู่สงครามทางเศรษฐกิจ (Economic warfare) อาจเป็นในรูปการปิดล้อมไม่ค้าขายกัน หรืออาจเป็นในรูปขึ้นบัญชีมืด เช่น ไม่ยอมซื้อขายของกับประเทศนี้ อาจเป็นในรูปของการตีตลาด (Dumping) ยอมขายขาดทุนในราคาต่ำมาก เพื่อที่จะทำลายเศรษฐกิจของประเทศนั้น หรือประเทศคู่แข่งไม่ให้เข้ามาแข่งขันได้ หรือถ้าหากประเทศนั้นมีทรัพยากรเป็นที่ต้องการของประเทศอื่น ก็รีบกว้านซื้อมาให้หมด เป็นการซื้อที่ป้องกันไม่ให้คนอื่นซื้อ (Pre-emptive buying) นอกจากนั้นประเทศที่มีความสามารถทางเศรษฐกิจสูงก็สามารถซื้อของไปกักตุนเอาไว้ เมื่อกักตุนไว้มากๆ ก็จะปล่อยของออกมาในเวลาที่ต้องการให้ราคามันต่ำ หรือพยายามกว้านซื้อมาในเวลาที่ต้องการให้ราคามันสูงก็กว้านซื้อมาหมด ของที่เหลือจึงน้อย ราคามันก็ขึ้นสูง พออยากจะให้ราคามันต่ำจะกระทบกระเทือนถึงใครไม่สนใจ จะปล่อยของออกจากสต็อกที่มีอยู่ นี่ก็เป็นวิธีดำเนินการใน

ทางเศรษฐกิจเป็นการใช้เพื่อเหตุผลทางการเมืองได้

กล่าวถึงการช่วยเหลือ รูปแบบของความช่วยเหลืออาจมีในรูปแบบต่างๆ ที่กล่าวมาแล้ว ว่าอาจมีประโยชน์ทั้งผู้รับและผู้ให้ ทั้งนี้แล้วแต่การคิดคำนวณของแต่ละฝ่ายว่า ใครจะได้รับประโยชน์มากกว่ากัน

ความช่วยเหลือประการแรก ความช่วยเหลือทางทหาร อาจมีวัตถุประสงค์ทางการเมืองเพื่อสร้างสมรรถนะของประเทศนั้นให้เข้มแข็งด้านกองทัพ ถ้าประเทศนั้นอยู่ทางฝ่ายตน อาจจะยกย่องเกียรติภูมิของทหารของประเทศนั้น ถ้าหากบางประเทศต้องการจะสนับสนุนให้ทหารมีเกียรติภูมิ หรืออาจให้พึ่งพาอาวุธทางทหารให้มากก็แล้วแต่เจตนาของผู้ให้ และแล้วแต่การอ่านเจตนาและการคิดคำนวณของผู้รับว่าผลได้และผลเสีย จะรับหรือไม่รับ

จากนั้นก็เป็นการช่วยเหลือทางเทคนิค หมายความว่าความช่วยเหลือในทางวิชาการ ในทางด้านความรู้ การฝึกอบรม การให้ทุน เหล่านี้เป็นต้น ความช่วยเหลืออาจเป็นในรูปของการให้เปล่า หรือในรูปของเงินกู้โดยคิดอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าปกติ การให้ความช่วยเหลือเหล่านี้ อาจจะมีเจตนาเพื่อสร้างเสถียรภาพให้เกิดขึ้นในประเทศ อาจจะมีเพื่อสนับสนุนการเมืองในประเทศนั้น อาจสนับสนุนไปถึงการเลือกตั้งว่าจะให้การสนับสนุนฝ่ายไหนในช่วงเวลาไหน ตัวอย่างเช่น ช่วงเวลาปล่อยตัวชาวประมงไทยที่เวียดนามจับไป เขาจะเลือกเวลาตรงกับการเยี่ยมเยือนของฝ่ายค้านไปประเทศเขา ซึ่งเราก็มองเห็นว่า เขาให้เครดิตแก่ผู้ที่เดินทางไปในช่วงนั้น ซึ่งความจริงเขาคำนวณทุกกระยะ บางเรื่องที่เราเห็นว่าไม่มีสาระในบางครั้งก็มีความมุ่งหมายในทางการเมือง ที่กล่าวมานี้เป็นการย่อเรื่องการใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจ

3.3 เครื่องมือในทางจิตวิทยา

เครื่องมือชิ้นต่อไป คือ เครื่องมือในทางจิตวิทยา หรือในด้านโฆษณาชวนเชื่อ (Propaganda) เรามักเข้าใจคลุมเครือระหว่างการประชาสัมพันธ์ (Public relations) กับการโฆษณาชวนเชื่อ ความจริงทั้งสองคำนี้ความหมายต่างกันเล็กน้อย ทั้งคู่เป็นการใช้สื่อจากผู้ประชาสัมพันธ์ไปยังเป้าหมายปลายทางเหมือนกัน คือ ไปถึงประชาชน แต่ความมุ่งหมายของการประชาสัมพันธ์เพื่อจะให้ทราบ อาจจะทำให้เขาทราบข้อมูลทราบข้อเท็จจริง อาจให้ทราบของดีที่เรามีอยู่ เหล่านี้เป็นการประชาสัมพันธ์ แต่การ

โฆษณาชวนเชื่อมุ่งหมายคนละอย่าง ต้องการจะเปลี่ยนความเห็น เปลี่ยนความเชื่อ เปลี่ยนท่าทีของคน หรือกลุ่มคนที่เป็นเป้าหมาย การประชาสัมพันธ์อาจจะใช้เครื่องมือต่างๆ อาจจะใช้ข้อเขียน อาจจะใช้คำพูด อาจจะใช้ภาพ การโฆษณาชวนเชื่ออาจจะใช้สิ่งเหล่านี้เช่นกัน และยังมีการใช้คำขวัญ สัญลักษณ์บางสิ่งบางอย่างซึ่งเป็นสิ่งที่จูงใจ การโฆษณาชวนเชื่อเป็นเครื่องมือที่สำคัญมากอันหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศสังคมนิยม

ผู้เขียนเคยไปอยู่ในสหภาพโซเวียตนานพอสมควรในตอนที่เป็นทูต สังเกตว่า เขาได้ใช้เครื่องมือการโฆษณาชวนเชื่อมีความสำคัญเท่าๆ กับเครื่องมือทางทหาร กองทัพ หรือการใช้เครื่องมือทางการทูตทีเดียว เพราะเขาคิดว่า การโฆษณาชวนเชื่อเป็นเครื่องมือที่ใช้ได้ผลมาก สถานีวิจัยที่กรุงมอสโกออกวิทยุเป็นภาษาต่างประเทศหลายร้อยภาษา และมีนักศึกษาฝึกภาษาหนึ่งภาษาใดโดยเฉพาะพูดได้ดีมาก พจนานุกรมภาษาไทยเป็นภาษารัสเซียมีขนาดหนามาก หนาขนาดเท่าพจนานุกรมขนาดใหญ่ของเรา เขาใช้ความรู้เหล่านี้มุ่งไปทางประชาสัมพันธ์ และการโฆษณาชวนเชื่อ ในทุกมุมโลกในทุกด้าน เมื่อมาเปรียบเทียบกับประเทศเรา เราใช้ประโยชน์จากการประชาสัมพันธ์นี้น้อยมาก ส่วนมากเป็นการประชาสัมพันธ์ การโฆษณาชวนเชื่อ เราแทบจะไม่ได้ทำเลย เราขาดทั้งงบประมาณ เราขาดทั้งคนและทั้งจุดมุ่งหมายในทางการเมืองที่จะใช้ ผู้เขียนเคยเสนอให้ดำเนินการเรื่องนี้ให้เป็นผลจริงจังขึ้นมามากกว่าที่เป็นอยู่ เพื่อให้ประโยชน์ในการดำเนินการทางการเมืองทั้งนอกประเทศและภายในประเทศ

ภายในประเทศก็เพราะการดำเนินนโยบายต่างประเทศนั้น ประชาชนต้องเข้าใจ ถึงจะสนับสนุน เพราะฉะนั้น จำเป็นที่จะต้องประชาสัมพันธ์ให้เขาเข้าใจ ข้อเท็จจริง ให้เขาเข้าใจเหตุผลเป็นประการแรก ต่อมาการประชาสัมพันธ์หรือการโฆษณานั้นต้องออกไปในต่างประเทศ เพื่อให้เขาเปลี่ยนท่าทีที่มีต่อเรา ทั้งท่าทีในทางการเมือง ทั้งท่าทีในทางความเชื่อถือและศรัทธา ไม่ใช่แต่เพียงเพื่อแก้ชื่อเสียงในบางเรื่อง เช่น เขาหาว่าประเทศเรามีโสเภณีมาก หรือมียาเสพติดมาก เราก็แก้ไข ซึ่งบางครั้งก็เรื่องแรงงานเด็ก ในเรื่องเหล่านี้มีในทุกประเทศ โซเวียตก็มีโสเภณีมากพอสมควร สหรัฐฯ ก็มีปัญหาเรื่องยาเสพติด ถ้าไม่มีผู้ซื้อจะมีผู้ขายได้อย่างไร คนผลิตจะผลิตไปทำไม ถ้าหากสหรัฐฯ และประเทศตะวันตกสามารถไปโลกพระจันทร์ได้ แต่

คุณคนของตัวเองให้เลิกสูบบุหรี่ไม่ได้ แล้วมาชี้ว่าคนอื่นเขา ถ้าไม่ซื้อเสียอย่างแล้วใครจะปลูกไปทำไม เราไม่ได้หมายความว่าเราไม่ได้ดูแลเลย ประเทศของเราได้ดูแลเรื่องยาเสพติด เอาชีวิตของเจ้าหน้าที่เข้าไปแลก แต่ประเทศอื่นได้แต่ชี้หน้าว่า เป็นต้นในเรื่องการใช้แรงงานเด็ก เราไม่ใช่ เราจะไม่ซื้อแก้ไข แต่ถ้าจะว่ากันแล้ว ปัญหาเหล่านี้ก็มีอยู่ในทุกประเทศ มากหรือน้อยเท่านั้นเอง

แต่การประชาสัมพันธ์ของเรามุ่งไปในทางแก้ภาพพจน์ เขาว่าเราไม่ชอบ แต่เราว่ากันเองเราไม่ถือ ซึ่งอาจมีมาจากค่านิยมดั้งเดิมก็ได้ เช่น ดูได้จากลำดับที่ต่ำกันตลอดเวลา เป็นลิสลาหนึ่งซึ่งสะท้อนให้เห็นค่านิยมบางประการ แต่คนอื่นมาว่าเราไม่ยอมทีเดียว การประชาสัมพันธ์ของเราจึงมุ่งไปในรูปร่างนั้น แต่จริงๆ แล้วควรจะมี ความมุ่งหมายในทางการเมือง มีนโยบายที่แน่นอน ในการประชาสัมพันธ์นั้นเราขาดทั้งหน่วยงาน ขาดทั้งตัวบุคคล และไม่มีหน่วยงานของการประชาสัมพันธ์ที่จะกำหนดแนวทางประชาสัมพันธ์ว่า ทิศทางนี้ควรจะมีระเบียบวิธีการประชาสัมพันธ์อย่างไร

การดำเนินการอย่างมีระเบียบวิธี คือ ต้องดำเนินให้ถูกหลักของการประชาสัมพันธ์ ในขั้นต้นต้องเลือกว่า เราจะไปประชาสัมพันธ์กับใคร (Target) อย่างต้องการประชาสัมพันธ์หรือโฆษณาชวนเชื่อกับกลุ่มที่เป็นปัญญาชนก็ต้องใช้แบบหนึ่ง กลุ่มที่เป็นกรรมกรก็ต้องใช้แบบหนึ่ง ประชาชนธรรมดาที่ต้องใช้แบบหนึ่ง ของเรามากไม่ได้แยกกันในการเลือกเป้า (Target) เรามักสุมออกไปในลักษณะเดียวกัน นอกจากขาดหน่วยงานแล้ว เรายังขาดเป้าที่เป็นโดยเฉพาะ ที่ได้สรุปมากก็เป็นเรื่องการขาดวิธีการ หลังจากการเลือกเป้า ก็มากำหนดว่าเป้าหมายนั้น เราควรใช้วิธีการใดถึงจะได้ผล เพราะว่าการโฆษณาชวนเชื่อจำเป็นต้องเลือกข้อเท็จจริงออกไปตามที่ต้องการ ถ้าจะพูดถึงอะไร ก็มีพูดถึงบางส่วน ที่ตรงกับเจตนาหรือความต้องการของผู้ที่โฆษณาชวนเชื่อ จะต้องง่าย มีคำตอบให้พร้อมในนั้น มีลักษณะที่จะชักจูง จูงใจ และถือโอกาสจากความรู้สึกทางอารมณ์ของคน คือ คนจะมีส่วนที่ผลักดันให้เกิดปฏิกิริยาอยู่สองส่วน ส่วนหนึ่งคืออารมณ์ อีกส่วนหนึ่งคือเหตุผล อารมณ์ปลุกได้ง่ายกว่าเหตุผล เพราะเหตุผลนั้นต้องคิด

เรื่องนี้ก็โยงไปถึงการคำนวณมติมหาชน ในการพิจารณาว่าสนับสนุนนโยบายต่างประเทศหรือไม่ อย่างไร ต้องแยกให้ออกในผู้ที่กำหนดและดำเนินนโยบายว่า การแสดงออกของประชาชนในขณะหนึ่งหรือในเรื่องหนึ่ง เป็นมติมหาชนหรือเป็นอารมณ์

ของมหาชน มติมหาชนหมายความว่าประชาชนได้คิดแล้ว ส่วนใหญ่คิดแล้วลงความเห็นออกอย่างนั้น แต่อาารมณเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นมาชั่วคราว อาจจะถูกปลุกโดยสิ่งเร้าอันหนึ่งอันใด เพราะฉะนั้นการดำเนินนโยบายนั้นจะถือเอาอาารมณของประชาชนคงจะไม่ถูก ที่ถูกควรถือเอามติมหาชนจึงจะถูกต้อง ที่กล่าวว่าถือประโยชน์จากอาารมณของคนนั้น ถือประโยชน์จากด้านไหน ที่ดำเนินกันมาในการเมืองระหว่างประเทศหรือคนอื่นเขาดำเนินก็ดี และที่เรายังไม่ค่อยได้ดำเนินนั้น ก็ถือโอกาสจากความกลัว จากความกังวล จากความแค้น จากความเกลียด และบางครั้งจากการที่เราไม่รู้

ภาษาที่ใช้ในการโฆษณาชวนเชื่อนั้น ถ้าดูให้ดีก็เป็นภาษาที่คิดกันมาแล้ว ไม่ว่าจะ เป็นภาษาที่ใช้ในการบริภาษ หรือภาษาที่ใช้ในการยกย่องเหล่านี้ เป็นภาษาที่ได้คิดคำนวณทางด้านถ้อยคำออกมาแล้ว ตัวอย่างเช่น การโฆษณาชวนเชื่อของประเทศสังคมนิยม เมื่อเขากล่าวถึงประเทศไทยในยุคก่อน เขาจะบอกว่า ประเทศไทยในสมัยจอมพล ถนอมและประภาส ทำนองเดียวกับเวียดนามในระบอบที่เอาคนสองคนเข้ามาเกี่ยวข้องกัน ทั้งนี้เบื้องหลังของการเอาคนเข้ามาเกี่ยวข้องกันไว้จะแสดงให้เห็นถึงการสมคบ คนจะระแวงการสมคบ คนจะเห็นว่าการสมคบเป็นสิ่งที่ไม่ดี มีอะไรลับๆ จะเห็นว่า แม้แต่คำเล็กๆ น้อยๆ เขาก็ได้ผ่านกระบวนการของความคิดในการมุ่งหมายทางการเมือง คือ มาผูกกันไว้ให้ดูเป็นสิ่งที่น่าเกลียด จะจริงหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับเจตนาของผู้กระทำ

หรือการใช้คำพูดที่แปลแล้วเรา เราก็รับมาใช้ เป็นต้นว่า Capitalism ลัทธิ นายทุน คำว่านายทุนก็น่าเกลียดอยู่แล้ว แต่ Socialism ลัทธิสังคมนิยมฟังเพราะดี ความจริง Capitalism คือ ลัทธิทุนนิยม เพราะว่ามันประกอบทางเศรษฐกิจทั้งลัทธิ นายทุนและลัทธิสังคมนิยมมีอยู่ 3 อย่าง คือ ธรรมชาติ (Nature) เงินทุน (Capital) และแรงงาน (Labour) พวกที่นิยมลัทธิทุนนิยมก็ให้ความสำคัญแก่ทุน ส่วนฝ่ายสังคมนิยมก็ให้ความสำคัญแก่แรงงานจึงจะถูก แต่การใช้คำว่าลัทธิ นายทุนก็เป็นการเพิ่มความน่าชิงในคำแปลนั้น

หรือการใช้คำว่าระบอบประชาธิปไตย คือ เรียกตัวเองว่าประชาธิปไตย สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ทั้งคำว่าประชาธิปไตยและคำว่าประชาชน นั้นฟังเพราะทั้งสองคำ การนำคำมาใช้โดยผ่านการคิดคำนวณแล้ว เป็นผลมาจากการประชาสัมพันธ์นั่นเอง

เทคนิคของการใช้ภาษาอีกอย่างหนึ่ง คือ การใช้คำที่ฟังเข้าใจบ้างไม่เข้าใจบ้าง แล้วพยายามหาผู้บริภาษหรือเหยื่อให้ได้ว่าเป็นความผิดของใคร เหล่านี้เป็นลักษณะของการใช้ภาษาในการประชาสัมพันธ์หรือการโฆษณาชวนเชื่อ การโฆษณาชวนเชื่อมีบทบาทมาก ไม่แต่เพียงในประเทศสังคมนิยมเท่านั้น แม้แต่มหาประเทศอื่นจะลงทุนอย่างมากในการเผยแพร่เอกสาร ในการวิทยุกระจายเสียง จะเป็นสหรัฐอเมริกาหรือประเทศยุโรป จะเห็นได้ว่า เอกสารที่ออกจากสถานทูตของเขาออกมาในลักษณะที่ทำให้เราเกิดความนิยมเลื่อมใสหรือเห็นในสิ่งที่ดีงาม ซึ่งในบางตอนก็อาจผ่านจากขั้นตอนของการประชาสัมพันธ์ไปสู่การโฆษณาชวนเชื่อทีเดียว ที่กล่าวมาแล้วนี้เป็นเรื่องของเครื่องมือและค่าของเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ

ขั้นตอนการใช้เครื่องมือในการดำเนินนโยบาย



มีการเลือกใช้เครื่องมือเหล่านี้อย่างไรในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ เราต้องดูก่อนว่า เครื่องมือที่เราใช้นั้นเราใช้กับใคร ถ้ากับมิตรนี้ปกติจะไม่ใช้กำลังกัน อย่างสหรัฐฯ กับอังกฤษ เขาเคยเลียงขัดแย้งกันหลายเรื่อง แต่เชื่อได้ว่า เขาไม่ใช้กำลังกัน เพราะความผูกพันที่มีอยู่ต่อกัน มีมากจนเกินกว่าจะใช้กำลังกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับระดับของความสัมพันธ์ และความผูกพันตามความเป็นจริงที่มีอยู่ระหว่างประเทศคู่กรณีทั้งสอง ถ้าหากว่าเป็นปรปักษ์ ก็ไม่แน่นอนว่าจะใช้กำลังหรือไม่ ดังนั้น การเลือกใช้เครื่องมือประการแรกจึงขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของประเทศที่เกี่ยวข้อง แต่การใช้เครื่องมือทางการทูตเป็นเรื่องธรรมดาที่เกือบทุกประเทศพยายามใช้กัน แต่ว่ารูปแบบของการใช้เครื่องมือทางการทูตจะแตกต่างกันขึ้นกับนิสัยหรือความจงใจของประเทศเหล่านั้น อย่างการเจรจากับบางประเทศ เรารู้ว่าประเทศนั้นมีรูปแบบที่ชอบขู่ เมื่อเรารู้ว่าเขาชอบขู่ ก็อย่าไปกลัว เรื่องก็แค่นั้น หรือการเจรจากับมิตรกับปรปักษ์จะไม่เหมือนกันในการดำเนินการทางการทูต เสรจากับฝรั่งเศสในแบบหนึ่ง เสรจากับสหรัฐฯ ในแบบหนึ่ง เสรจากับลาวก็อีกแบบหนึ่ง ทั้งนี้เพราะนิสัยเขาไม่เหมือนกัน รูปแบบก็ไม่เหมือนกัน การเลือกใช้เครื่องมือแม้แต่เครื่องมือทางการทูตที่เป็นเครื่องมือธรรมดา เราก็ต้องเลือกใช้ว่าใช้กับใครและควรเลือกใช้วิธีใด

ส่วนเครื่องมือเศรษฐกิจจะเป็นการให้คุณหรือให้โทษก็ดี เราก็ต้องดู ถ้าเกิดสงสัยว่า การที่สหรัฐฯ ดำเนินการทางเศรษฐกิจบางประการที่เป็นผลเสียหายนกับเรานี้ มีวัตถุประสงค์ทางการเมืองอยู่หรือเปล่า หรือเป็นแต่เพียงมาตรการทางเศรษฐกิจแท้ๆ ของเขา แต่อย่างไรก็ตาม ผลที่เราได้รับอยู่นี้กระทบกระเทือนถึงทางการเมืองด้วย จากการกระทำที่เราเห็นเราจึงสงสัยว่า ทำไม่กับมิตรประเทศถึงดำเนินการเช่นนี้ นอกจากการที่จะต้องแยกว่า เครื่องมืออย่างนี้ใช้กับใครแล้ว ยังต้องมีคำนวณถึงต้นทุนว่า ถ้าดำเนินวิธีนี้เราจะต้องลงทุนลงแรงอย่างไร เราจะได้รับผลกระทบกระเทือนอย่างไร และใช้เครื่องมือนี้ทำหน้าที่ หรือใช้เครื่องมือใดมาสนับสนุน และใช้เครื่องมือในโอกาสใด ดังนั้น จึงขึ้นอยู่กับศิลปะของผู้ดำเนินวิเทศব্য หรือดำเนินนโยบายที่จะเลือกใช้ทำนองเดียวกับที่ภาคีตจีนบอกว่า “มีของอยู่เพียง 3-4 อย่าง ก็อาจปรุงอาหารได้ตามรส” เช่นเดียวกัน เรามีเครื่องมืออยู่ไม่กี่อย่างในการดำเนินนโยบาย แต่สามารถที่จะดำเนินการได้หลายวิธี หลายจังหวะ หลายรูปแบบ แล้วแต่ผู้ที่คิดคำนวณนั้นว่าคำนวณเก่งหรือไม่เก่ง นอกจากนี้การดำเนินนโยบายนั้น ไม่ใช่ว่าจะดำเนินไปได้แล้วไม่ต้องดูว่าจะเกิดผลอะไรขึ้น ข้อลำบากที่จะกล่าวต่อไปในโอกาสหน้ามีรายละเอียดข้อหนึ่ง คือ การประสานการดำเนินนโยบาย นโยบายถ้ากำหนดมาแล้ว ไม่ปฏิบัติก็ไม่เป็นเรื่อง ถ้าปฏิบัติแล้วไม่ประสานกัน หน่วยงานนี้รับไปปฏิบัติ หน่วยงานนั้นไม่ยอมปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่เรียบร้อย ก็ไม่ได้ผลเหมือนกัน ถึงได้ผลออกมาก็ไม่เต็มที

การประเมินผลของการดำเนินนโยบายและการปรับนโยบาย



เรื่องสุดท้าย คือ การประเมินผลนโยบายที่ได้ดำเนินไปแล้ว และการปรับการดำเนินนโยบาย หมายความว่าปรับให้เข้ารูป ปรับให้ถูกต้อง การดำเนินการทุกอย่างต้องประเมินผล ไม่ใช่ว่าตั้งนโยบายอย่างนี้ หรือดำเนินการนโยบายอย่างนี้ โดยไม่ได้ดูว่าเหมาะสมกับเหตุการณ์ต่อมาหรือไม่ เหมาะสมกับสถานการณ์หรือไม่ ใช้ได้ผลหรือไม่กับคนนี้หรือกรณีนี้ ถ้าหากว่าไม่บรรลุผลดี หรือมีวิธีการที่ดีกว่า เราก็ต้องปรับเปลี่ยนโดยอาจจะปรับเปลี่ยนเอาเครื่องมืออันหนึ่งเดินหน้า เครื่องมืออีกอันหนึ่งเดินรอง อีกอันหนึ่งเดินหลัง อาจจะใช้เครื่องมือนี้ก่อนแล้วใช้เครื่องมือนี้ทีหลัง

เป็นต้น ต้องประเมินผลว่าได้ผลดีหรือไม่ดี เมื่อประเมินผลแล้วเห็นว่าไม่ดีก็ต้องปรับเปลี่ยน นโยบายนั้นไม่ใช่จุดหมายปลายทางในตัวของมันเอง จึงได้แยกให้เห็นในตอนต้นว่า เป้าประสงค์หรือจุดหมายปลายทางอันหนึ่ง ส่วนนโยบาย คือ สิ่งที่จะดำเนินไปสู่เป้าประสงค์หรือจุดหมายนั้น การปฏิบัตินั้นเป็นการดำเนิน เมื่อกำหนดแล้วก็ต้องดำเนินเพื่อที่จะให้บังเกิดผลขึ้นมา

05

ประสิทธิภาพ
ของนโยบายต่างประเทศ

บรรยายวันที่ 27 สิงหาคม 2529

ประสิทธิภาพของนโยบายต่างประเทศได้เคยกล่าวมาบ้างแล้วในหัวข้อเรื่อง ประโยชน์ของชาติ และเรื่องเป้าหมายของการดำเนินนโยบาย ว่านโยบายนั้นมี นโยบายใหญ่ หรือนโยบายเฉพาะ ซึ่งเรียกว่า “วิเทโศบาย” คือ ใช้เฉพาะเรื่อง ใช้ต่อ ประเทศใด ใช้เป็นเฉพาะกรณี เกี่ยวกับประสิทธิภาพของนโยบายต่างประเทศนั้น ควรพิจารณาก่อนว่า ที่เรียกว่ามีประสิทธิภาพนั้นเป็นอย่างไร และประสิทธิภาพนั้น วัดด้วยอะไร ปัญหามีอยู่อย่างไร

การประเมินผลของการดำเนินนโยบายและการปรับนโยบาย



คำว่า “ประสิทธิภาพ” คือ การบรรลุผล การดำเนินนโยบายหรือการกำหนดนโยบายที่มีประสิทธิภาพย่อหมายถึงความถึงว่า การดำเนินนโยบายนั้นบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ มีต้นทุนหรือส่วนที่จะต้องเสีย น้อย เสีย น้อย เหล่านี้เรียกว่าประสิทธิภาพ นโยบายที่บรรลุถึงเป้าหมายย่อมเป็นนโยบายที่ดี โดยขอยกตัวอย่างการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทย เช่น เรื่องปัญหาแกมพูชา การที่จะพิจารณาว่า การดำเนินนโยบายของเราในปัญหาแกมพูชามีประสิทธิภาพหรือไม่นั้น สิ่งที่มี 2 ประการ คือ

1. เราตั้งเป้าหมายไว้อย่างไร
2. เราตัดสินใจว่าตอนไหนสำเร็จหรือไม่สำเร็จ ตอนไหนบรรลุเป้าหมายหรือไม่

1. เป้าหมาย

อันดับแรกเราต้องพิจารณาว่า เป้าหมายของเรามีอยู่อย่างไร เมื่อเกิดปัญหาแกมพูชาขึ้น เราต้องพิจารณาว่า เป้าหมายที่ควรจะมีคือเป็นเป้าหมายของนโยบายควรสูงต่ำเพียงใด ก็ขึ้นอยู่กับสถานการณ์แวดล้อมและสมรรถนะของเราว่ามีอยู่เท่าไร ในการที่จะดำเนินการในปัญหานี้ มีผู้มองปัญหาแตกต่างกัน ถ้ามองปัญหาว่า ในปัญหาแกมพูชาเป้าหมาย คือ การที่จะแก้ไขให้แกมพูชากลับมาเป็นประเทศที่มีเอกราชอธิปไตย หรือให้เวียดนามถอนทหารออกไป ถ้าเป็นอย่างนี้แสดงว่า นโยบายนั้นยังไม่บรรลุเป้าหมาย ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ แต่ถ้าหากถือว่าเป้าหมายเป็นเพียงการขัดขวางไม่ให้เวียดนามประสบความสำเร็จในการยึดครองแกมพูชาโดยตลอดทั่วถึง และเป้าหมายอีกอย่างหนึ่ง คือ ไม่ให้ประเทศไทยได้รับความกระทบกระเทือนเดือดร้อนจนเกินไป ถ้าหากพิจารณาเอาเป้าหมายอันหลังนี้เป็นมาตรฐาน ก็นับว่าเป็นเป้าหมายที่มีประสิทธิผลในขณะนี้ ทำไม่จึงกล่าวว่า เป้าหมายระดับสองที่ไม่ให้เวียดนามเข้ามา มีอำนาจโดยสิ้นเชิง หรือยึดครองแกมพูชาโดยสิ้นเชิง ทำไม่จึงมีเป้าหมายเช่นนั้น เพราะเมื่อเปรียบเทียบกับสมรรถนะที่เราจะดำเนินการทางการเมืองหรือด้านอื่นๆ ที่จะให้เวียดนามถอนทหารออกไปโดยสิ้นเชิง เพราะเรามีสมรรถนะจำกัดทั้งของเราเองและที่เราจะระดมได้จากพันธมิตรและการดำเนินการทางการเมืองรูปอื่น ๆ ดังนั้น เป้าหมายจึงอยู่ที่การไม่ให้เวียดนามได้รับชัยชนะอย่างเด็ดขาด และเพื่อที่จะเป็น

โอกาสบีบบังคับให้เวียดนามหันมาเจรจา ถ้าพิจารณาเป้าหมายเพียงแค่นี้ ก็เห็นได้ว่าได้รับความสำเร็จ แต่ความสำเร็จนี้เป็นเป้าหมายในขณะนี้เท่านั้น หากจะมีเป้าหมายที่มากกว่านี้ในอนาคตต่อไป ก็เป็นเรื่องที่รัฐบาลหรือผู้ที่กำหนดนโยบายจะเป็นผู้พิจารณา

2. ระยะเวลาในการตัดสินใจ

ส่วนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับว่าจะใช้เวลาขณะไหนตัดสินใจว่าได้รับความสำเร็จ จะขอยกตัวอย่างกรณีสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ประเทศไทยได้ตัดสินใจเข้าร่วมกับฝ่ายญี่ปุ่นเวลาเป็นเรื่องสำคัญ ถ้าจะพิจารณาถึงการตัดสินใจในการดำเนินนโยบายครั้งนั้น ในตอนที่สงครามโลกครั้งที่ 2 เลิกใหม่ๆ คงจะเห็นว่านโยบายครั้งนั้นผิดพลาดและไม่มีประสิทธิภาพ เพราะเราเกือบแย้ ตกอยู่ในฝ่ายผู้แพ้สงคราม และมีประเทศฝ่ายสัมพันธมิตรบางประเทศต้องการให้ประเทศไทยตกเป็นดินแดนในภาวะทรัสตีของสหประชาชาติ หรืออยู่ในอาณัติของมหาอำนาจประเทศหนึ่งในฐานะผู้แพ้สงคราม นอกจากนั้นภาพพจน์ของประเทศไทยตอนแรก ก็ถูกเหยียดหยามจากประเทศอื่นบ้างว่าพูดกลับไปกลับมา (Siamese talk) หรือเป็น Bad boy ในการเมืองสังคมนระหว่างประเทศ ซึ่งเราได้ใช้เวลามากในการแก้ไขภาพพจน์นั้นมาเป็นคนดี (Good boy) และให้เขาเชื่อถือและลบเลือนภาพพจน์ของ Siamese talk เสีย ถ้าเราพิจารณาตอนนั้นว่าการตัดสินใจดำเนินนโยบายอย่างนั้น ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สัมฤทธิ์ผลและผิดพลาด แต่ถ้าหากเรามาพิจารณาในระยะเวลานาน ต่อมาในขณะนี้อาจจะเห็นว่าเป็นการดำเนินนโยบายที่ถูกต้อง เพราะญี่ปุ่นขณะที่ยกพลขึ้นบกในคืนวันที่ 8 ธันวาคม ซึ่งในคืนวันที่ 7 ธันวาคม วิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยยังได้ประกาศอยู่ว่า ถ้าหากประเทศไทยถูกรุกล้ำ เราจะทำการต่อสู้จนถึงที่สุด ในคืนวันที่ 8 ญี่ปุ่นได้ยกพลขึ้นบกหลายแห่งที่ชายฝั่งภาคใต้ และมีข่าวแม่ที่สมุทปราการ

ตอนนั้นรัฐบาลไทยประชุมอย่างเคร่งเครียดและตัดสินใจว่าจะต่อสู้ต่อไปหรือไม่ ซึ่งในขณะนั้นมีการต่อสู้กับหน่วยทหารที่ยกพลขึ้นบกโดยหน่วยทหารของเราบางหน่วยและหน่วยยุวชนตามชายฝั่งบางหน่วย ซึ่งเราได้บอกไปยังมิตรประเทศ เช่น อังกฤษและประเทศอื่น ได้รับคำตอบว่าให้ช่วยตัวเอง รัฐบาลไทยในขณะนั้นจึงคิดว่า ถ้าเราต่อต้านญี่ปุ่นนั้น หนึ่ง ต่อต้านเพื่ออะไร เพื่อไม่ให้ญี่ปุ่นใช้เป็นทางผ่านไปตี

สิงคโปร์ พม่า เพื่อมุ่งไปทางอินเดีย ในขณะที่เดียวกันเราอาจจะย่อยยับ เพราะกำลังญี่ปุ่นในขณะนั้นมีเหนือเราอยู่มาก ในลักษณะนี้ เราจะใช้ชีวิตเลือดเนื้อของคนไทยเพื่อใคร ถ้าเพื่อช่วยจักรวรรดินิยมประเทศตะวันตก เพื่อปกป้องประเทศเมืองขึ้นของอังกฤษในประเทศพม่า ดินแดนของฮอลแลนด์ในอินโดนีเซีย ของอังกฤษในมาเลเซีย ก็คงไม่ใช่เป็นเหตุผลที่ดี เราจึงตัดสินใจเข้าข้างฝ่ายญี่ปุ่นเพื่อสงวนชีวิตและทรัพย์สินของคนไทย ในขณะเดียวกัน เราก็ต้อด้าน ซึ่งเริ่มต้นโดยหน่วยเสรีไทย และกลุ่มคนไทยอื่นๆ จะเห็นว่า ถ้าเรามองไปถึงเวลานั้น ประเทศไทยแม้จะผ่านความยากลำบากทั้งทางการเมืองและการทูต แต่ก็สามารถดำรงความเป็นชาติไว้และเจริญเติบโตมาได้จนถึงขณะนี้ เพราะฉะนั้น ระยะเวลาที่ใช้ตัดสินใจขณะนี้อาจจะเป็นนโยบายที่ถูกที่กล่าวว่าจะ อาจจะ เพราะต้องขึ้นอยู่กับตัววัดที่ได้กล่าวมาแล้ว คือ หนึ่ง ขึ้นอยู่กับเป้าหมาย สอง ขึ้นอยู่กับระยะเวลาที่ใช้ตัดสินใจ

เราได้พิจารณาไปแล้วเกี่ยวกับเป้าหมายว่า นโยบายที่ดีมีประสิทธิผล คือ นโยบายที่บรรลุผลตามเป้าหมาย และขอเสริมอีกว่า เป้าหมายที่ดี คือ เป้าหมายที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของชาติและสามารถปฏิบัติได้ คือ เป้าหมายที่คำนึงถึงสมรรถนะที่เรามีอยู่ ถ้าเป้าหมายสูงเกินไปแต่สมรรถนะเราไม่ถึง เราไม่ถือว่าเป็นเป้าหมาย ประโยชน์แห่งชาติก็ต้องจัดลำดับความสำคัญ ความเร่งด่วน นโยบายที่ดินนอกจากจะต้องบรรลุเป้าหมายแล้วยังจะต้องลงทุนน้อย มีข้อเสียหายน้อย คือ มี Cost น้อยด้วย การใช้กำลังแก้ปัญหาเป็นการใช้ต้นทุนที่สูงมาก เพียงแต่คำนวณถึงเงินตราโดยไม่ได้คำนวณถึงความเสียสละอื่นๆ นอกจากนี้ยังมีต้นทุนทางสังคม ทางเศรษฐกิจ ต้นทุนเหล่านี้ต้องนำมาคิดหมด อาจมีต้นทุนที่ทำให้ปัญหาหนักขึ้น ในกรณีนี้ต้องคิดคำนวณว่าต้นทุนมากน้อยเท่าไร ในเวลาที่กองทัพของเวียดนามเคลื่อนย้ายมาใกล้ชายแดนไทยตอนต้นปี 1979 ก่อนหน้านั้นเราได้คิดว่า เวียดนามคงไม่บุกมาถึงชายแดนไทย คงหยุดแค่กรุงพนมเปญหรืออยู่ฝั่งซ้ายของแม่น้ำโขง สมัยนั้นเรามีสมมติฐานหลายข้อ สมมติฐานแรก คือ การใช้กำลังอย่างเต็มที่คงไม่มีแล้ว คงมีแต่การใช้กำลังแบบกองโจรหรือการแทรกซึมบ่อนทำลาย ซึ่งเหตุการณ์ในระยะหลังเห็นได้ว่า เวียดนามใช้กำลังหลักบุกยึดกัมพูชา จีนใช้กำลังหลักสั่งสอนเวียดนาม ต่อมารัสเซียส่งกองกำลังหลักเข้าไปในอัฟกานิสถานก็ดี การที่อิหร่าน อิรักทำสงครามกันโดยใช้กำลังหลักก็ดี ทำให้เห็นว่า สมมติฐานที่เราตั้งไว้คลาดเคลื่อน

สมมติฐานอีกอย่างหนึ่งที่ตั้งไว้ คือ ประเทศที่ผ่านสงครามมาใหม่ๆ หรือนานแล้ว คงจะมุ่งฟื้นฟูประเทศ มุ่งแก้ปัญหาเศรษฐกิจที่จะยกคุณภาพชีวิตประชาชนของประเทศตนให้ดีขึ้น คงจะไม่เสี่ยงเข้ามาทำสงครามใหญ่ แต่ก็ได้พิสูจน์แล้วว่า เหตุการณ์ตอนหลังว่าเป็นสมมติฐานที่คลาดเคลื่อน ซึ่งทำให้การกำหนดต้นทุนและการกำหนดนโยบายคลาดเคลื่อน การเตรียมการของเราขณะนั้นเตรียมการภายใต้สมมติฐานนั้น โดยการเตรียมกองกำลัง หรือการจัดซื้ออาวุธ ก็มุ่งที่จะปราบปรามผู้ก่อการร้ายในประเทศยิ่งกว่าการมุ่งสู้สงครามการสู้รบตามรูปแบบ เมื่อเห็นว่สมมติฐานคลาดเคลื่อนก็ต้องใช้เวลาในการปรับ เพราะต้องใช้เวลาในการเปลี่ยนระบบการจัดอาวุธ ซึ่งไม่ใช่ว่ามีเงินแล้วจะซื้อได้ ต้องใช้เวลานาน เช่น ซื้อเครื่องบิน กว่าจะได้มาต้องใช้เวลา 3-4 ปี เราจึงดำเนินนโยบายในขณะที่ปรับเปลี่ยนนั้น เพื่อให้เราได้ซื้อเวลาให้เราได้ตั้งตัวในทางเศรษฐกิจ ทางการเมือง และทางกำลัง ส่วนการที่จะพิจารณาว่า เราได้ใช้เวลาที่ซื้อถ่วงมาขณะนี้นั้นเป็นประโยชน์เพียงไร ก็ขึ้นอยู่กับท่านเองเป็นผู้วินิจฉัย เกี่ยวกับต้นทุนนี้ จีนตอนที่ยกกำลังเข้ามาสั่งสอนเวียดนาม ก็รู้สึกว่ต้นทุนแพงเหมือนกัน ในการที่เข้ามาสั่งสอนบูกฤกประเทศอื่น สหรัฐฯ ก็คิดถึงต้นทุนสูงที่เข้ามาบูกฤกเวียดนาม ที่สหรัฐฯ แพ้ในสงครามเวียดนาม ไม่ใช่ว่าเขาไม่มีกำลัง แต่เขาคิดแล้วว่าต้นทุนสูง เมื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่เขาต้องการ

นโยบายที่ตินนอกจากจะต้องบรรลุเป้าหมายแล้ว ต้นทุนต้องน้อย และยังคงเสี่ยงน้อย ตัวอย่างเช่น การเสี่ยงในกรณีที่เกิดขึ้นเมื่อสหภาพโซเวียตส่งชิปนาวูเข้าไปในคิวบาเมื่อปี 1962 ขณะนั้น ครุสชอฟคิดว่า สหรัฐฯ คงจะไม่กล้าใช้กำลังรุนแรง ซึ่งเป็นการคิดที่คลาดเคลื่อนไป เพราะสหรัฐฯ ถือว่คิวบาอยู่ใกล้สหรัฐฯ มากเกินกว่าที่จะปล่อยให้คิวบามีชิปนาวูที่จะทำลายสหรัฐฯ ได้ จึงต้องจัดการอย่างเต็มที่ ประธานาธิบดีเคนเนดีก็ทำให้ทั่วโลกเห็นว่ สหรัฐฯ พร้อมทั้งจะรบเต็มที่ ถ้าสหภาพโซเวียตยังจะเอาชิปนาวูมาได้ ขณะนั้นเรือออกเดินทางจากฐานทัพรัสเซีย ผ่านทะเลบอลติก ออกมาทางคลองคิล และเมื่อผ่านเข้าเดนมาร์ก ฝ่ายสหรัฐฯ ก็สังเกตเห็นได้ ว่มีชิปนาวู ก็จับตาดูว่เคลื่อนไปไหน เมื่อเห็นว่มาทางคิวบา ก็ยื่นคำขาดว่ ถ้าเข้ามาจะได้รับการต่อต้านจากสหรัฐฯ แน่ เรือวิ่งมาครึ่งทาง ครุสชอฟก็สั่งให้ถอยเรือกลับ ซึ่งเป็นการเสียหน้าอย่างมากของโซเวียต แต่เขาคิดคำนวณขั้นที่ถือว่า เป็นการเสี่ยงในการทำให้เกิดการปะทะกันอย่างรุนแรง และโซเวียตขณะนั้นยังอยู่ในฐานะเสียเปรียบ

จึงไม่คุ้ม ยอมเสียหน้า สรุปแล้ว Efficiency หรือประสิทธิภาพก็ต้องเข้าเกณฑ์อย่างที่กำลังกล่าวมาข้างต้น

ลักษณะของนโยบายที่ดี

•

นโยบายที่ดี คือ เป็นนโยบายที่สามารถบรรลุเป้าหมาย ใช้ต้นทุนน้อย เสี่ยงน้อย จากนี้มาดูว่า นโยบายที่ดีมีองค์ประกอบอะไรบ้าง

ประการแรก **ต้องเป็นที่ยอมรับของประชาชน** พิสูจน์ได้จากในสงครามเวียดนาม ที่สหรัฐฯ ไม่ได้แพ้เวียดนามในเรื่องกำลังหรืออำนาจ แต่แพ้ที่กรุงวอชิงตันแพ้ในประเทศของเขา โดยประชาชนของเขาไม่ยอมรับว่า นโยบายนั้นเป็นนโยบายที่ดีที่ถูกต้อง เพราะไม่เป็นนโยบายที่สนองผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐฯ ซึ่งการทำให้ประชาชนยอมรับ จะได้กล่าวในคราวต่อไปถึงเรื่องปัญหาที่เกี่ยวกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ผู้อ่านคงเห็นแล้วว่า การยอมรับของประชาชนเป็นเรื่องที่สำคัญมาก การที่ประชาชนจะยอมรับ ประชาชนจะต้องเข้าใจและเห็นด้วยว่า การดำเนินนโยบายเช่นนั้นเป็นการสนองผลประโยชน์แห่งชาติของเรา

ประการที่สอง **ต้องประสานกันระหว่างนโยบาย** ที่เรียกว่าประสานกันระหว่างนโยบาย เพราะนโยบายมีหลายด้าน เราต้องการเป็นมิตรกับทุกประเทศ แต่การแสดงความเป็นมิตรกับอิสราเอล ถ้าหากเลยเส้นหนึ่งไป อาจจะหาความเป็นศัตรูกับกลุ่มประเทศอาหรับก็ได้ ดังนั้น การดำเนินนโยบายจึงต้องมีจุดพอดี ต้องประสานกันระหว่างการดำเนินนโยบายด้านต่างๆ การดำเนินนโยบายทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง การทหารต้องประสานกัน ไม่ขัดแย้งกันเอง

ประการที่สาม **ต้องยืดหยุ่น** เพราะการกำหนดนโยบายไม่ใช่ที่กำหนดวิธีเดียวแล้วใช้ได้ตลอด ซึ่งได้พิจารณาไปแล้วว่า การกำหนดนโยบายต้องให้เข้ากับสภาพแวดล้อมและสภาวะของโลกในขณะนั้น เราได้ตั้งข้อสังเกตมาแล้วด้านความเป็นจริงว่า สภาวะของโลกเปลี่ยนแปลงไปทุกขณะ ทุกวันเวลา สิ่งเหล่านี้จะเป็นตัวตั้งที่เราต้องคิดคำนึงว่า ในสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เราก็ต้องเปลี่ยนทิศทางของเรา อีกประการหนึ่ง ทิศทางหรือนโยบายที่เรากำหนดไว้อาจพิจารณาอีก หากเห็นว่าไม่พอ ไม่สนองประโยชน์ของเราพอ เราก็ต้องปรับเปลี่ยนได้ ถ้าการกำหนดและการดำเนิน

นโยบายของเรามีลักษณะแกร่งเกินไป ไม่ยืดหยุ่น เราก็ไม่สามารถปรับตัวเองให้เข้ากับสถานการณ์ และไม่สามารถจะแก้ไข ถ้าเราคิดได้ว่า นโยบายของเราคลาดเคลื่อน จึงต้องมีความอ่อนตัวพอสมควร วัตถุประสงค์ใหญ่ก็เพื่อเปิดทาง หรือทำบันไดหนีไฟไว้ (Fall-back position) หมายความว่าถ้าเราตกจากชั้นหนึ่งก็ไม่ถึงกับหัวฟาดตาย หมายถึงถ้าเราเกิดดำเนินนโยบายพลาด จะโดยอะไรก็แล้วแต่ อาจจะคิดผิดหรือเกิดสถานการณ์ที่ไม่แน่นอนมีขึ้น เราก็ต้องมี Fall-back position ว่าจะทำอย่างไร จึงไม่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศมากไป

นอกจากนี้ยังมีคำว่า Avenue of escape คือ ถ้าหากทางนี้ไปไม่ไหว เรามีทางที่จะไปทางอื่นได้ นี่ก็เป็นหลักหนึ่ง ซึ่งนโยบายของไทยเราส่วนมากทั้งหมดที่เราดำเนินมานั้น ค่อนข้างอ่อนตัวพอสมควร แม้นโยบายที่แถลงออกจะก้าวร้าว ซึ่งบางครั้งประเทศอื่นมองว่า ประเทศไทยดำเนินนโยบายที่อ่อนตัวมากเกินไปเหมือนกับไม้ที่ลู่ไปตามลม บางคนก็เจ็บแค้นที่ลู่กว่าเช่นนั้น ซึ่งหลักในเรื่องความอ่อนตัวนี้ ไม่มีประเทศไหนที่มีนโยบายแข็งที่ได้อยู่ได้ เช่น ที่เห็นได้ง่ายของสหภาพโซเวียตขณะนี้ จากสุนทรพจน์ของกอร์บาชอฟเมื่อวันที่ 8 เดือนกรกฎาคมที่ผ่านมา ให้ความสำคัญแก่เอเชียมาทางตะวันออกแทนที่จะมุ่งไปทางตะวันตก ต้องการจะเป็นมิตรกับประเทศไทย ประเทศในอาณาบริเวณนี้ ในบรรดาหลายสิ่งหลายอย่างที่เขาแถลงมา จะเห็นได้ว่า เขาก็ดำเนินนโยบายที่เปลี่ยนไปเปลี่ยนมา นโยบายที่เคยแข็งกร้าวกับจีนก็เปลี่ยนมาใช้คำพูดที่หวานหูขึ้นมา ซึ่งเป็นคำหวานที่ไร้ความหมายในขณะนี้ แต่ก็พูดจาดกกันขึ้น และส่งผลทำให้เวียดนามลดความก้าวร้าวต่อเราลงไปด้วย

นโยบายของประเทศใหญ่เองก็อ่อนตัวและปรับเปลี่ยน ประเทศยิ่งเล็กเท่าไร ก็ยิ่งต้องรักษาความอ่อนตัวให้มากเท่านั้น การอ่อนตัวไม่ได้หมายความว่าไม่มีจุดยืน จุดยืน คือ การอยู่รอดของประเทศ และรักษาประโยชน์แห่งชาติ อะไรก็ตามที่ทำให้ประเทศของเราอยู่ได้ ให้ประเทศของเรามั่นคง ให้ประเทศของเราเจริญ สิ่งนั้นคือจุดยืน แต่การกำหนดนโยบาย คือ ทางเดินที่จะให้บรรลุจุดยืน ต้องอ่อนตัวพอสมควร ในการที่จะพิจารณาองค์ประกอบต่างๆ ของนโยบายที่ดีดังกล่าวแล้วนี้ ต้องรู้จักเนื้อแท้ของความเป็นจริง (Reality) กับสิ่งที่แสดงออกมาหรือปรากฏออกมาให้เห็น (Appearance) ที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การดำเนินนโยบายของประเทศ ถ้าเพียงแต่ฟังถ้อยคำในบางโอกาส เช่น การแถลงนโยบายของรัฐบาล เมื่อเราได้อ่านแล้ววิเพระ

หรือบางครั้งอาจจะกว้างมาก แต่นโยบายที่เป็นจริงหรือทิศทางของนโยบายนั้น ก็เป็น
อย่างที่เราเห็น แต่การดำเนินนโยบายจริงๆ นั้น ต้องยึดหลักการดำเนินนโยบายที่ติดตั้ง
ที่ใดก็ตามไปแล้ว ฉะนั้น คำแถลงที่ออกมาในรูปแบบคำจิงเป็น Appearance การที่
เราจะพิจารณาว่า เวียดนามกว้างกับเรามากแค่ไหน จีนน่าเชื่อถือมากแค่ไหนหรือไม่
สหภาพโซเวียตซึ่งบางครั้งพูดดีนั้นจริงหรือไม่ ก็ต้องแยกให้ออกว่า สิ่งที่ปรากฏออก
มาข้างนอกนั้นเป็นเพียงรูปแบบ แต่เนื้อแท้คืออะไร เหตุการณ์ข้างหน้าจะเป็นอย่างไร
ซึ่งการแยกนั้นไม่ใช่่ง่าย เพราะบางทีเนื้อแท้ันนี้อาจตรงกับ Appearance ก็ได้ บางครั้ง
Appearance อาจไม่ตรงกับ Reality ก็ได้

ประการที่สี่ **ต้องแยกนามธรรมกับการกระทำจริงๆ** คำว่านามธรรมนี้ ถ้า
จะเปรียบในภาษาอังกฤษอาจใช้คำว่า Generality การกระทำจริงๆ ก็คือ Action ที่
ต้องการใช้ให้เห็นประเด็นนี้เพื่อให้ท่านผู้อ่านได้เห็นถึงความยากลำบากประการหนึ่ง
ของผู้ที่ดำเนินนโยบายว่า ในบางครั้ง เราเห็นด้วยในหลักการ เช่น ทำไมเราจึงไม่
วางตัวเป็นกลาง คำว่า “เป็นกลาง” นี้เป็นนามธรรม สำหรับผู้ที่กำหนดนโยบายต้อง
คิดว่า การจะเป็นกลางนั้น ให้ทำอย่างไร หรือบางคนตั้งคำถามว่า กรณีที่เรามีปัญหาอยู่
กับเวียดนามขณะนี้ ทำไมถึงอ้อมข้อมกันไม่ได้ แต่เมื่อตั้งคำถามต่อไปว่า การอ้อมข้อม
ซึ่งเป็นนามธรรมนั้น จะให้ทำอย่างไร จะให้ลุกขึ้นค้านับเวียดนามหรือตัดแผ่นดินให้เขา
หรือให้แผ่นดินไทยเป็นที่รองรับคนที่เวียดนามไม่ต้องการให้มาอาศัยอยู่ที่นี้ ให้เขามีกิน
วันละ 2-3 มื้อ ให้มียารักษาโรค ในขณะที่คนไทยอีก 11 ล้านคน หลังเกือบหักกว่าจะ
ได้กินวันละ 2 มื้อ อย่างนี้หรืออย่างไร ที่เรียกว่าอ้อมข้อม เราอยู่ในบ้านของเรา คนอื่น
ข้ามประเทศอื่นมาเข้ารั้วของบ้านเรา ให้เราอ้อมข้อม อ้อมข้อมอย่างไร ฉะนั้น เมื่อมี
ข้อเสนอแนะที่เป็นธรรมนั้นน่าฟัง แต่ข้อเสนอแนะที่เป็นการกระทำนั้นยาก

ตัวอย่างเช่น ทำไมเราจึงไม่มีความสัมพันธ์หรือติดต่อกับรัสเซียให้มากขึ้น การ
ผูกความสัมพันธ์เป็นเสมือนการจราจรที่ให้รถเดินสวนทางกัน (Two-way traffic)
เป็นเส้นทางที่ต้องอาศัยสองฝ่าย การเดินฝ่ายเดียวจะอย่างไรจึงจะผูกสัมพันธ์กัน
ได้ ส่งคณะผู้แทนไปมาๆ หรือจะให้ทำอย่างไร หรือว่าเขามีนโยบายอย่างไร เรา
ก็สนับสนุนเลย หรือสั่งซื้อของเขามากๆ หรือเปิดโอกาสให้รัสเซียส่งคนเพิ่มเติมใน
สถานทูตที่นี้ เพราะสหภาพโซเวียตต้องการส่งคนเข้ามาให้มาก ซึ่งความจริงก็มาก
อยู่แล้วขณะนี้ ถ้านับจริงๆ ต้องรวมภรรยาของเขาด้วย กลายเป็นว่าส่งมาคนหนึ่งก็

เท่ากับสองคน หรือเรื่องที่ทำให้คนไทยต้องมาเถียงกันเอง ที่สหภาพโซเวียตเสนอว่า ขอให้มีความคมมิตรภาพในประเทศไทย ฟังแล้วเจ้าหน้าที่ของไทยบอกว่าไม่เห็นจะมีเหตุผลอะไรหรือไม่สนใจ แต่เมื่อพิจารณาให้ลึกระหว่าง Appearance กับ Reality หรือความสามารถที่จะทำได้หรือไม่ นั่น สมคมนั้นเอกชนเขาเป็นคนตั้ง ไม่ใช่รัฐเป็นคนตั้ง ที่สำคัญคือ เราต้องมองว่า ที่เขาต้องการนั้น เขาต้องการสมาคมหรือต้องการมิตรภาพ สำหรับเรา มิตรภาพนั้นสำคัญ ถ้าต้องการมีมิตรภาพกับไทยง่ายนิดเดียวอย่าสนับสนุนนักเลงที่มาทำความเดือดร้อนให้เรา และอย่าก้าวก่ายในประเทศเรามากนัก แต่นั่นสร้างมิตรภาพได้แน่นอน แต่เขารู้สึกว่าต้องการสมาคม เราจึงมาดูว่าสมาคมของเขาจัดตั้งมาในลักษณะใด ปฏิบัติการในประเทศอื่นเพื่ออะไร เป็นต้น

การปฏิบัติตามนโยบาย



ตามที่ได้กล่าวมาแล้วเป็นลักษณะทั่วไปของนโยบายที่ดี แต่นโยบายที่ดีที่กำหนดไว้นั้นเพียงพอหรือไม่ที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพของนโยบายต่างประเทศ นโยบายที่ดีต้องได้รับการปฏิบัติที่ดี ต้องปฏิบัติตามนั้น ฉะนั้น เรื่องการปฏิบัติตามนโยบายจึงเป็นเป็นเรื่องที่สำคัญ การปฏิบัติตามนโยบายมีเรื่องอะไรบ้าง สรุปได้ว่ามีอยู่ 3 ประการ

1. ใช้เครื่องมือให้ถูกต้อง
2. ใช้ส่วนประกอบหรือประสานใช้เครื่องมือให้ถูกต้อง
3. เลือกจังหวะเวลาให้ถูกต้อง

1. ใช้เครื่องมือให้ถูกต้อง

ได้กล่าวมาแล้วว่า เครื่องมือที่เป็นหลักในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ อันแรก เครื่องมือทางการทูต อันที่สอง การใช้กำลัง อันที่สาม การโฆษณาชวนเชื่อ อันที่สี่ เครื่องมือทางเศรษฐกิจ และอันที่ห้า พฤติกรรมบ่อนทำลาย หรือการปฏิบัติการลับ หรือแทรกแซงโดยไม่เปิดเผย

เราต้องเลือกใช้ว่า เครื่องมืออันไหนได้ผลที่สุด ซึ่งต้องเข้าหลักบรรลุลผล ต้นทุนน้อย เสียเงินน้อย จะใช้เครื่องมืออะไร ส่วนมากก็ใช้เครื่องมือทางการทูต ซึ่งจะกล่าวใน

ภาคสองโดยละเอียด เพราะเป็นเครื่องมือที่เสียงน้อย ต้นทุนน้อย และได้ผลทางบวกมากกว่าทางลบ

ถ้าหากดำเนินการทูตได้ เครื่องมือทางกำลังก็ได้พูดกันแล้วว่าเป็นเครื่องมือที่เสียงเสียงต่อผลที่จะเกิดขึ้น อาจจะแพ้หรือชนะก็ได้ อาจทำให้เรื่องยุ่งกว่าตอนเริ่มคิดใหม่ๆ ต้นทุนก็แพงมาก

ส่วนเครื่องมือทางเศรษฐกิจ เช่น การบีบบังคับทางเศรษฐกิจ เราใช้ในบางโอกาส ซึ่งทั่วไปแล้วจะทำให้ผู้ใช้นโยบายนั้นเดือดร้อนบ้าง เช่น ไม่ขายสินค้าให้เขา เราก็ขาดรายได้ไปบ้าง แต่ถ้าหากประโยชน์ที่จะได้รับมากกว่าที่เราจะขาดรายได้ รัฐอาจจะเลือกที่จะดำเนินนโยบายอย่างนั้น หรือยกตัวอย่างที่สหรัฐฯ ไม่ยอมขายข้าวสาลี หรือข้าวโพดในบางช่วงให้สหภาพโซเวียต ต่อมาก็ทนแรงบีบบังภายในประเทศไม่ไหว เพราะตัวเองก็เดือดร้อน เนื่องจากขายพืชพันธุ์มีออก จึงต้องขายพืชพันธุ์ให้แก่สหภาพโซเวียตต่อไป

เครื่องมือการโฆษณาชวนเชื่อ (Propaganda) เป็นเครื่องมือที่แพงน้อยลงมา แต่ได้ผลมาก และตรงเข้าไปหาประชาชนในแต่ละประเทศ โดยที่ความเห็นของประชาชนที่ได้กล่าวมาแล้วว่าสำคัญต่อนโยบาย นโยบายนั้นต้องให้ประชาชนยอมรับ ถ้าประชาชนไม่ยอมรับก็ดำเนินไปไม่ได้ ฉะนั้น เป้าหมายที่จะดำเนินการในยุทธจักรการเมืองและยุทธจักรการทูต คือ การเข้าถึงประชาชนของอีกประเทศหนึ่ง ซึ่งเครื่องมือที่ทำได้ขณะนี้มียู่มาก โดยเฉพาะทั้งทางการสื่อสารคมนาคม ทั้งทางสื่อมวลชน และโดยวิธีอื่น แม้โดยวิธีกระซิบก็มี แอบไปกระซิบปล่อยข่าวบางอย่างที่เขาปิดกั้นอยู่ในประเทศ อาจจะจริงหรือมีส่วนจริงอยู่เพียงเล็กน้อย แต่ไปปล่อยข่าวนั้นออกมา อาจจะเป็นจุดที่เป็นชนวนระเบิดได้ เราก็คเคยใช้ ซึ่งไม่ได้หมายความว่า เราเป็นคนลูกไม้จืด เช่น ในกรณีที่เราต้องไปหาเสียงในประเทศแอฟริกา เพื่อที่จะให้เขาสนับสนุนเราในปัญหากัมพูชา ประเทศเหล่านั้นเขาไม่รู้เรื่องราว กัมพูชาคืออะไร ประเทศไทยอยู่ตรงไหน ปัญหามีอยู่อย่างไร แบบเดียวกับที่เราอาจจะไม่รู้ว่าเป็นประเทศที่ชื่อว่า Chad ในขณะนี้ นั่นรูปร่างหน้าตาเป็นอย่างไร มีปัญหาเกี่ยวกับชูดานหรือมีปัญหากับประเทศอื่นอย่างไร เมื่อเราไปอธิบายให้เขาฟัง เรามีเวลาจำกัดเพียง 30-40 นาที เราต้องประมวลว่า การดำเนินนโยบายของเวียดนามในขณะนี้ มองเห็นชัดเจนหนึ่งว่าเป็นการสร้างอาณานิคม เป็นการจู่โจมเขา เพราะเขาเองเคยเป็นอาณานิคมและขมขื่นมาก จึงให้เห็นว่าเป็นการ

ส่งกำลังเข้าไปครอบครองประเทศอื่น เรากำลังต่อต้านผู้ที่มีเจตนาที่จะสร้างอาณานิคมของตัวเองภายใต้ชื่ออื่น ซึ่งทำให้ขายอมรับ อย่างนี้ก็เป็นการพุ่งไปหาจุดอ่อน จะเป็นจุดอ่อนของประชาชน หรือจุดอ่อนของผู้นำ จะเป็นจุดอะไรก็แล้วแต่ ประเทศไทยเราก็มีจุดอ่อน ซึ่งเวลาที่เขามาจีเราก็คือต้องระวัง วิธีนี้จึงเป็นเรื่องที่ใช้กันอยู่

ส่วนเครื่องมืออื่นก็ใช้กันอยู่เหมือนกัน เช่น นโยบายในการเข้าแทรกแซงที่บรรยายมาแล้ว ความสำคัญของการปฏิบัติตามนโยบายในประการต้นนั้น คือ การเลือกใช้เครื่องมือที่ถูกต้อง

2. การประสานนโยบายให้ถูกต้อง

ในข้อสอง คือ การประสานนโยบายให้ถูกต้อง อันไหนอยู่หน้าอยู่หลัง บางทีก็ใช้พร้อมกันได้หลายอัน เหมือนเรามีปลา ผัก เครื่องแกง น้ำปลา 4 อย่างนี้เราจะทำแกงได้ แต่ทำให้แกงออกอย่างไร ก็ขึ้นอยู่กับส่วนผสมของสิ่งประกอบแต่ละอย่าง ว่าอย่างไรหนจะถูกปากเรา การเลือกใช้เครื่องมือนี้เช่นเดียวกัน อาจใช้เพื่อทำการชู้ หรือสร้างอิทธิพลให้เขากลับ ให้เขานับถือก็ได้ หรือใช้เพื่อสนับสนุนการทุตกู้ได้ โดยไม่ได้ใช้กำลังจริงๆ แต่ตัวกำลังจริงๆ ที่มีอยู่ อาจเป็นประโยชน์ก็ได้ หรือดำเนินมาตรการทางการทูต และสนับสนุนโดยมาตรการทางเศรษฐกิจด้วย ในขณะที่เดียวกันก็ดำเนินการทางด้านประชาสัมพันธ์และการโฆษณาชวนเชื่อด้วย การประสานนโยบายใช้พร้อมกันนี้ ถ้าจะเปรียบกับสงครามก็เข้าลักษณะหรือสงครามเบ็ดเสร็จ เพราะฉะนั้นการดำเนินนโยบายต่างประเทศนั้น ต้องเป็นการดำเนินวิโศบายหรือการดำเนินนโยบายที่เรียกว่า การเมืองเบ็ดเสร็จ คือ ทุกเครื่องมือที่มีอยู่เราต้องระดมใช้ให้หมด การใช้เครื่องมือนี้จะทำอย่างไร จะเลือกใช้เครื่องมืออย่างไหนมากน้อยเพียงไร จะพิจารณากันอีกที

3. เลือกจังหวะเวลาให้ถูกต้อง

ข้อสาม คือ การถูกจังหวะเวลาหรือมี Timing ที่ถูกต้อง เวลาเป็นเรื่องสำคัญของบางอย่างเลยเวลานี้ไปเปิดเดี๋ยวจะพลาด หรือทำก่อนก็พลาด เพราะต้องมีจังหวะที่อำนวยความสะดวกว่าจะดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างนี้ การดำเนินการนี้รวมถึงการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด หรือไม่ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น ตัวอย่างขณะนี้ จะเห็นได้ว่า การดำเนินนโยบายต่างประเทศของเราอยู่ในลักษณะที่ไม่เคลื่อนไหว ทำไม่ถึง

ไม่เคลื่อนไหว เพราะเหตุว่าสถานการณ์ระหว่างประเทศกำลังเคลื่อนไหวอย่างเต็มที่ ยังอ่านทิศทางไม่ออกว่า สหภาพโซเวียตกับจีนจะตีกันแค่ไหน สหรัฐฯ จะยังคงแข็งกร้าวกับมิตรประเทศต่อไปอย่างไรอีกแค่ไหน โดยเฉพาะทางเศรษฐกิจ และสหรัฐฯ จะยังดำเนินนโยบายสายตาสั้น คือ อ่อนข้อต่อศัตรู แต่แข็งกับมิตรไปอีกนานเท่าไร? ยังอยู่ในระยะที่เราต้องสังเกตดูประการต่อไป ปัญหาใหญ่ของเรา คือ ปัญหาภัยพิบัติ ซึ่งทำความเดือดร้อนให้เราหลายประการ เวียดนามเองก็ยังคงดูอยู่เหมือนกันว่า รัสเซียกับจีนจะคลี่คลายไปในทางไหน และเราเองก็เห็นว่าไม่ใช่ว่า การสร้างปัญหานั้นคนอื่นกระทำได้แต่ฝ่ายเดียว คือ คนอื่นเป็นคนสร้างปัญหา แล้วเราเป็นคนแก้ แล้วพอเราเสนอทางแก้ไปเขาไม่เอา แล้วเราจะทำอย่างไร ซึ่งหมายความว่า เราต้องเสนอสิ่งใหม่ขึ้นมาแก้ปัญหาก็เหมือนการจู่โจมไฟตัวใหม่อยู่เรื่อยๆ ต่อไปก็หมดสำหรับ การดำเนินการทางการเมืองจะปล่อยให้อยู่ในลักษณะนั้นไม่ได้

การใช้จังหวะเวลาที่เหมาะสมก็เหมือนกีฬา การแข่งขัน การต่อสู้ เรื่องของจังหวะเวลาจึงเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่ง ฉะนั้น ในการที่จะปฏิบัติได้ดี กำหนดนโยบายได้ดีนั้น ชาวสารที่จะประเมินต้องถูกต้อง ต้องสมบูรณ์พอสมควร คือ สิ่งที่เป็นวัตถุประสงค์ที่แยกกล่าวข้างต้นในเรื่องของ Input มิฉะนั้นจะตัดสินใจนโยบายว่าถูกจังหวะเวลาหรือไม่ก็ตัดสินใจไม่ได้ ถ้าไม่มีข้อมูลหรือข้อมูลไม่ดี

สิ่งที่เรียกว่า ข้อมูล นั้นมีอะไรบ้าง

ประการแรก สภาพแวดล้อม สภาพของโลกเปลี่ยนแปลงทิศทางอยู่ตลอดเวลา บางครั้งทำที่จะคงที่ (Stable) อยู่ในลักษณะใดอย่างน้อยชั่วระยะเวลา สถานการณ์เกิดอยู่อย่างไร มีการรบกันที่ไหน รบกับใคร ใครซึ่งเป็นเพื่อนกับใครเกิดแตกกัน อย่างขณะนี้ที่เราจะต้องติดตามอย่างใกล้ชิด เช่น ออสเตเรียถอนตัวออกจากความร่วมมือกับสหรัฐฯ นั้นมีความหมายอย่างไร แนวทางปฏิบัติระหว่างมิตรประเทศด้วยกันในนโยบายของสหรัฐฯ เป็นต้น หรือต่อนิวซีแลนด์ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นไม่ว่าที่ไหนต้องนำมาคิดดูและเปรียบเทียบดูว่ามีความหมายต่อเราอย่างไร และมีความหมายต่อสถานะของโลกอย่างไร ต้องดูว่าโลกเคลื่อนไหวอย่างไร แต่ที่สำคัญคือ ต้องรู้จักคนอื่นซึ่งเป็นเรื่องยากมาก ดังคำสอนของยุทธจักรจีนว่า “ต้องรู้เขา รู้เรา” ต้องรู้ว่าประเทศอื่นเขาต้องการจะอย่างไร เขามีสมรรถนะกำลังเท่าไร ที่จะทำให้เป็นไปตามความต้องการของเขา

ขณะนี้เราไม่ได้วิตกว่ามีปัญหาเกี่ยวกับเวียดนาม หรือมีผู้มาบอกว่า เวียดนามต้องการขยายสหพันธ์อินโดจีนเข้ามาในบางส่วนของประเทศไทยเรา แต่เราดูแล้วว่า สมรรถนะยังไม่ถึงขนาดที่จะดำเนินการได้ ทำไมเราจึงกล้าดำเนินการในลักษณะที่เมื่อถูกบุกรุกเข้ามาเราผลักออกไป และในลักษณะที่ดำเนินเรื่องที่ค่อนข้างแข็งขันในการต่อต้านเมื่อถูกรุกล้ำก็ดี หรือมีการชูในบางลักษณะจากผู้ที่มาทำความเดือดร้อนให้กับเรา เราอ่านแล้วว่า อย่างเวียดนามขณะนี้ เป็นมวยที่ชกสุดหมัดแล้ว คือ อาจจะต่อถึงจะโดนเราก็เบา เวียดนามถูกตรึงกำลังไว้ร้อยละ 60-65 โดยจีน ซึ่งปฏิบัติการโดยหน่วยปฏิบัติการยอดเยี่ยม ซึ่งตรึงกำลังไว้ทางเหนือ ซึ่งเวียดนามต้องคอยพะวง ยันเงินไว้ข้างบน ฉะนั้น จึงเหลือกำลังเพียงเล็กน้อยที่จะนำมาใช้ทางด้านกัมพูชา หรือทางด้านล่าง นอกจากนั้น ทหารเหล่านี้ก็เมื่อยล้าเต็มที่ การรบภายในประเทศของเขา เขาเคยมีเป้าหมายที่ประชาชนสนับสนุน คือ เมื่อก่อนนั้น การรวมชาติของเขาระหว่างเวียดนามเหนือกับเวียดนามใต้ แต่จะมาเปรียบกับกำลังใจหรือเหตุผลที่จะทำให้ประชาชนสนับสนุนในขณะที่บุกข้ามเข้าไปในประเทศอื่น เข้ามาก่อเรื่องกับชาวบ้าน คือ ข้ามแดนกัมพูชามาในเขตไทยนี้เป็นเรื่องยาก เส้นทางลำเลียงก็ดี เราไม่ต้องกลัวเวียดนามบุก นอกจากนั้น ประเทศเราอาจมองสมรรถนะของเราบางที่ก็มากไป บางที่ก็น้อยไป ที่ว่ามากไปนั้นมองในแง่ที่ว่า เราไม่ได้รับระดมอะไรเลยในทางที่จะไปทำการสู้รบตบมือ เรายังมีศักยภาพที่จะระดมได้อีกมากมาย ถ้าหากเกิดเหตุจำเป็นจริงๆ และเชื่อแน่ว่า หากถูกประเทศอื่นบุกรุก ประเทศไทยจะสามารถระดมกำลังได้มากมายทีเดียว ถ้าเราไปนับทหารว่า เวียดนามมีอยู่ 1 ล้าน เรามียู่อู่เท่าไร สมมติว่ามีอยู่ 4-5 แสน เราก็ระดม 2 ล้านก็คงไม่ยาก ถ้าหากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความเปราะบาง ความตายของบ้านเมืองของเรา นี่ก็เป็นการประเมินกำลังของฝ่ายหนึ่ง

นอกจากนั้นในการปฏิบัติตามนโยบาย เราควรทราบถึงจุดอ่อนของประเทศอื่น (Vulnerability) ด้วย เพราะฉะนั้น บางทีคนไทยเป็นคนขี้เกรงใจ บางครั้งข้าศึกมีจุดอ่อน แต่เราไม่ได้ใช้ กลับไปยกย่องเขา เสริมเขา เช่น ตอนที่ม็องคังการซีได้ เรามีพันธมิตรทางทหารอยู่กับประเทศสหรัฐฯ เขาบอกว่า เราเป็นลูกไล่ของสหรัฐฯ แต่ขณะนี้เราดูแล้วเรากลับไม่เห็นว่าเป็นลูกไล่ของโซเวียตหรือไม่ ในขณะที่เวียดนามต้องขายแผ่นดิน ต้องเอาอ่าวคัมรันห์ เอาเมืองดานังให้สหภาพโซเวียตใช้ ในขณะที่ต้องขายศพ คือ ต้องผ่อนศพให้อเมริกันทีละ 4 ศพ 5 ศพ แล้วกรี๊ดโธ่ รีดในทาง

การเมือง ในขณะที่ต้องขายคนมีชีวิต คือ ส่งคนไปทำงานในสหภาพโซเวียต แล้วก็เอาเงินส่วนหนึ่งมาเป็นของรัฐ ลักษณะนี้เราไม่ได้ใจหาว่าเป็นลักษณะส่วนหนึ่งของการเป็นอาณานิคมโดยความยินยอม ว่าหลังจากถอนตัวจากอาณานิคมจากฝรั่งเศสก็โดดเข้าเป็นอาณานิคมของอีกประเทศหนึ่งนั่นเอง ซึ่งที่พูดนี้ไม่ได้เป็นการโฆษณาชวนเชื่อ แต่พูดในลักษณะที่จะไปใจหาว่า วิธีที่จะเอาไปใจได้เป็นจุดอ่อนของเขาเหมือนกัน เพราะเขารู้สึกภูมิใจในความเป็นเอกราชจากการต่อสู้ แต่ถ้าเราไปเยาะเย้ยจุดที่เป็นจุดอ่อนของเขา เขาก็คงจะกระโดดเหมือนกัน

การที่เราจะเลือกใช้เครื่องมืออย่างไรนั้น วางกลยุทธ์อย่างไร จะสรุปพอเป็นตัวอย่าง สิ่งแรกเราต้องคำนึงถึงสมรรถนะว่า เรามืออยู่เท่าไร ส่วนได้เสียคือเดิมพันนั้นเท่าไร หมายความว่า เรื่องใหญ่หรือเรื่องเล็ก เรื่องนั้นมีความสำคัญต่อไทยเท่าไร ถ้าเราเสียไป เราเสียไปเท่าไร ส่วนที่เราจะได้มา เราได้มาเท่าไร คือต้องพิจารณขนาดของเดิมพันกับขนาดของเครื่องมือที่เราที่อยู่ หมายความว่า เราจะดำเนินอะไรได้แค่ไหน เรามีกำลังหรือมีมิตร หรือมีความสามารถของเราเองเท่าไร ถ้าหากกำลังของเรามีเหลือเฟือและเดิมพันนั้นไม่มาก เพียงแต่ขู่หรือแข็งข้อเท่านั้นก็สำเร็จตามหลักทั่วไป ถ้าเรื่องนั้นเป็นเรื่องเล็กและเรามีกำลังมหาศาล กำลังมหาศาลนี้เฉพาะกับเรื่องที่ใช้มันเมื่อเปรียบเทียบกับแล้ว เราได้เปรียบทุกด้านและเดิมพันไม่มากเท่าไร เราไม่ต้องลงไม้ลงมือ เพียงแต่ใช้การยี่นินิดหน่อย หรือใช้การขู่ขู่ก็อาจจะได้ผล ถ้าหากว่าเรามีเครื่องมือหรือสมรรถนะไม่พอ และเดิมพันก็ไม่มาก ถ้าเครื่องมือไม่พอก็ต้องใช้วิธีการทางอ้อม คือ การใช้บีบบังคับ เช่น เรามีกำลังทางทหารไม่พอ เราต้องใช้ทางเศรษฐกิจ เวทีการเมืองระหว่างประเทศ เราใช้องค์การสหประชาชาติทุกวิถีทาง ถ้าหากเรามีเครื่องมืออยู่อย่างจำกัด แต่เรื่องนั้นเป็นเรื่องใหญ่ เราต้องดำเนินการในลักษณะที่ว่า ค่อยๆ เลื่อน (Salami-slicing Policy) เลื่อนหมายความว่าใช้ลูกตื้อ ลูกตื้อนี้เป็นวิธีการที่ใช้กันในหมู่กระบแบบกองโจรกับฝ่ายที่มีกำลัง คือ ฝ่ายรัฐของบางประเทศที่มีกำลังเหนือกว่ามาก

นโยบายที่เห็นง่าย ๆ เช่น นโยบายของเหมาเจ๋อตุง ที่ใช้ยุทธวิธีโดยสรุป “นายมาเรามุด นายหยุดเราแหย นายแยเราตี นายหนีเราตาม” ซึ่งมีความหมายว่า ถ้าศัตรูมาแรงหนอยก็หลบไป ใช้วิธีริ้งคานอย่าให้ได้ตั้งตัว ถ้ามาแรงก็มุดถอยไป ยุทธวิธีเหล่านี้ใช้สำหรับกรณีที่กำลังไม่พอ แต่เป็นเรื่องใหญ่ เป้าหมายใหญ่ ก็ต้องใช้เวลาและ

การค่อยๆ เติบโต การบันทึกสนธิสัญญา ความอดทนบันทึกสนธิสัญญาไปเรื่อยๆ ในทางการเมืองก็คล้ายคลึงกับทางการรบ คือ ต้องมียุทธศาสตร์ มียุทธวิธี มีแผนนโยบาย และกลวิธีดำเนินนโยบาย กลวิธีต่างๆ มีอยู่มากพอสมควร แล้วแต่โอกาส ถ้าได้เปรียบ เราอาจจะรุกเข้าไปในทางการเมือง อาจตอบโต้ ถ้าเราสามารถที่จะยัน เราอาจทำการจู่โจม คือ เขาไม่รู้ว่าเราจะดำเนินอย่างนั้น เขาก็ดำเนินอย่างนั้น หรือข้าศึกเขาดำเนินนโยบายมาโดยที่เราไม่รู้ตัว ก็เป็นการจู่โจม

บางครั้งการลวงล่อให้เขาไปอีกทางหนึ่งก็จำเป็น ตัวอย่างในขณะนี้ คือ เขาล่อให้พวกเรากล้าไปมากพอสมควร เราต้องพยายามเตือนตัวเองอยู่เสมอ เช่น ในแถลงการณ์ของรัฐมนตรีต่างประเทศที่เรียกตัวเองว่าอินโดจีน แถลงว่า การแก้ปัญหาแก้มพูชาจำเป็นต้องมีการเจรจาระหว่างประเทศในอินโดจีนกับประเทศอาเซียน โดยเฉพาะกับประเทศไทยและจีน ดูเผินๆ จะเห็นว่าไม่มีอันตรายอะไรเลย แต่นี้เป็นกลลวง กลลวงประการแรก ที่เรียกว่าสามรัฐอินโดจีนนั้น แน่นอน ลาวมี เวียดนามมี แล้วเขมรนั้นใครเป็นผู้แทน เขาซ่อนมาในรูปที่สำเร็จรูป คือ การให้รัฐบาลแก้มพูชาที่เขาเสนอมานั่นเอง อันที่สอง เขากล่าวว่า เรื่องปัญหาแก้มพูชานั้นเป็นเรื่องที่จะต้องเจรจกันระหว่างอาเซียนกับประเทศในอินโดจีน ประหนึ่งว่าอาเซียนเป็นคู่พิพาท ประหนึ่งว่าอาเซียนไม่ถูกกับเวียดนามหรือประเทศอินโดจีน คือ แปรสภาพผู้รุกรานกับผู้ถูกรุกรานคือแก้มพูชา มาเป็นกรณีข้อพิพาทระหว่างผู้รุกรานกับชาวบ้าน ซึ่งได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำนั้น เป็นการเปลี่ยนเรื่อง เปลี่ยนคู่ เปลี่ยนคดี ซึ่งทำให้คนอื่นเชื่อ บางครั้งคิดว่าเรามีเรื่องกับเวียดนาม เราเป็นผู้เสียหาย เราเป็นผู้เดือดร้อนเราจึงโวย แต่เราไม่ใช่คู่ภาคีในกรณีนี้ ทำไม่อยู่ดีๆ จะต้องให้เขาลากตัวขึ้นศาล เราต้องระวังตัว โดยเรามองเห็นว่าเป็นกลลวง เวทีระหว่างประเทศที่เราได้เปรียบในขณะนี้ คือ เวทีองค์การสหประชาชาติ เขาก็ล่อให้เราไปเวทีอื่น เขาล่อให้เราทิ้งเวทีที่เราได้เปรียบไปสู่เวทีที่เราเสียใจ คือ ยังไม่รู้ว่าจะได้เปรียบหรือไม่ บางครั้งท่านอาจจะเห็นว่า ทำไม่เรารู้ดี ไม่ยอมเจรจา ไม่ยอมตอบตกลง อันนี้เราเองก็มีเหตุอยู่ที่เมืองเขา เขาก็มีเหตุอยู่ที่ประเทศเรา ไม่จำเป็นต้องประกาศ เสร็จกันได้ อยากจะบอกอะไร อยากจะพูดอะไร เรายอมรับพิจารณาทั้งนั้น แต่ที่เขาประกาศออกมานั้นก็เพื่อจะเป็นกลลวง เพื่อที่จะเปลี่ยนเวทีของเรา

นอกจากกลลวงก็มีการใช้ “การตามติด” (Follow-up) หมายความว่า เขาได้เรื่องอะไรที่เป็นปัญหาสำหรับเราหน่อย เช่น เรื่องที่เรามีปัญหา 3 หมู่บ้านกับลาว ซึ่งปัญหานี้ในข้อเท็จจริงไม่ใช่เราต้องการเอาดินแดนของใคร ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า สันปันน้ำซึ่งแบ่งดินแดนในช่วง 3 หมู่บ้าน ที่จังหวัดอุตรดิตถ์นั้นอยู่ตรงไหน เราเสนอให้คนกลาง หรือสหประชาชาติ หรือผู้เชี่ยวชาญมาดู ลาวก็ไม่เอา ไม่ยอมรับ ทำไมเขาถึงไม่ยอม ก็เพราะเขาใช้วิธีที่เรียกว่าการตามติด ไล่จ้อยเรื่อย พื้นที่แค่ 13 ตารางกิโลเมตรเท่านั้น เราจะเอาไปทำไมถ้าเป็นดินแดนของคนอื่นเขา เราไม่ต้องการดินแดนของคนอื่นเขา แต่เขาตามจี ยักเป็นเรื่องใหญ่ทั้งในสหประชาชาติและที่อื่นๆ เมื่อเร็วๆ นี้มีการฉลองเหตุการณ์ 3 หมู่บ้าน เพื่อจี้ให้เรื่องนี้เป็นจุดที่สร้างความเราอยู่เรื่อย นี่เป็นยุทธวิธีที่เรียกว่า การตามติด ตามจี ซึ่งเราต้องมองให้ออก

หรืออีกวิธีหนึ่ง คือ ใช้ “วิธีปองปิดออกไป” หมายความว่า เรื่องใหญ่แต่ปิดออกไปทำเป็นไม่รู้เรื่อง เหมือนเวียดนามพยายามปิดปัญหากัมพูชา แต่เราพยายามไล่จี้ ในตอนหลังเราถึงให้การสนับสนุนต่อการที่รัฐบาลร่วมของกัมพูชา 3 ฝ่าย ยื่นข้อเสนอตรงต่อเวียดนาม ซึ่งเรียกว่า ข้อเสนอ 8 ข้อ เพื่อจี้ให้เห็นว่าเป็นเรื่องระหว่างเขมรกับเวียดนาม ไม่ใช่เรื่องระหว่างเวียดนามกับประเทศไทย หรือไม่ใช่เป็นเรื่องระหว่างเวียดนามกับอาเซียนอย่างที่เขามากล่าวมา เราไปจี้เขาอีกทีหนึ่ง ซึ่งพอเสนอนี้ไป เขาก็ปฏิเสธทันที เพราะไปจี้จุดเขาเหมือนกัน เรียกว่าเวียดนามพยายามที่จะปิดเรื่องที่ถูกจี้หนีให้ออกไปจากตัวเอง หรือเราเองในบางครั้งก็ต้องปิดออกไปเหมือนกัน

บางทีบางครั้งต้องใช้วิธีที่เรียกว่า “หยุดตั้งหลัก” อย่างขณะนี้ถือได้ว่า เราอยู่ในระยะที่เราหยุดตั้งหลักดูอะไรบางอย่างในทางการเมืองระหว่างประเทศว่าจะเคลื่อนไปในทิศทางใด และเวียดนามจะมีอะไรออกมา ต่างคนต่างหยุดตั้งหลัก ที่เล่ามานั้นจะเห็นได้ว่า ลำดับของนโยบายมีตั้งแต่การกำหนดประโยชน์แห่งชาติว่าเป็นอยู่อย่างไร เราต้องคำนวณว่า เป้าหมายอันไหนเราทำได้ และเราต้องเลือกว่า เป้าหมายอันไหนสมควรที่จะเลือกทำได้ เราเลือกเดินนโยบายอย่างไร เราเลือกเดินนโยบายเฉพาะที่หรือเฉพาะกรณีแต่ละประเทศอย่างไร เราใช้เครื่องมือในการดำเนินวิเทศนโยบายอย่างไร และเลือกจังหวะเวลาอะไร ใช้กลวิธีอะไร

หลักในการวิเคราะห์ในการคิดเรื่องนโยบายให้ได้ผลดีหรือไม่ มีหลักอยู่กว้างๆ แต่ไม่ได้ประกันว่า ความคิดนั้นจะถูกต้องเสมอไป เพราะบางเรื่องต้องตัดสินใจโดย

ด่วนในเวลาจำกัด คือ วันหนึ่งๆ ต้องมีเรื่องใหญ่เรื่องเล็กให้ตัดสินใจมากมาย บางครั้งการตัดสินใจก็รู้ว่า มันน่าจะถูก แต่โอกาสที่จะผิดก็มีเหมือนกัน ดังนั้น การตัดสินใจจึงเป็นเรื่องที่ผู้ที่ดำเนินนโยบายลำบากใจ ผู้ที่จะศึกษาจึงควรมองปัญหาโดยต้องเข้าใจปัญหาต่างๆ ดังกล่าวด้วย และการมองปัญหายังเป็นส่วนที่ช่วยออกความเห็นที่เป็นประโยชน์มากสำหรับผู้ปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งบางครั้งไม่แน่ใจเท่าไร แต่ก็เชื่อว่ามีโอกาสถูกต้องอยู่มากและไม่ได้คิดส่งเดช

บทต่อไปจะเป็นเรื่องปัญหาในการดำเนินนโยบายต่างประเทศว่ามีปัญหาอะไรที่ยาก และต้องคิดคำนึง และต่อจากนั้นจะเป็นเรื่องทิศทางใหม่ๆ หรือมิติใหม่ของการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งไม่ใช่เป็นกรณีที่ใช้ความรุนแรง เป็นกรณีที่ยังไม่เคยเห็นมาก่อน เช่น กรณีการลักตัวเรียกค่าไถ่ การใช้มาตรการสยงขวัญ เป็นทิศทางใหม่ๆ ของการเมืองระหว่างประเทศที่ปรากฏขึ้น ซึ่งเป็นเรื่องสุดท้ายในส่วนที่เกี่ยวกับการเมืองระหว่างประเทศ จากนั้นก็จะเป็นเรื่องของการทูตโดยตรงในภาคที่สอง

๐6

ข้อจำกัด
และปัญหาบางประการ
ในการดำเนินนโยบาย
ต่างประเทศ

บรรยายวันที่ 10 กันยายน 2529

โดยปกติเรามักจะคิดว่า เราเป็นประเทศมีเอกราชอธิปไตย เพราะฉะนั้นเราทำอะไรก็ได้ เราเลือกดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับภายในประเทศ และส่วนที่เกี่ยวกับต่างประเทศ แต่ในความเป็นจริงนั้น มีข้อจำกัดอยู่ และมีปัญหาอยู่บางประการ ที่ทำให้ความคิดที่จะดำเนินการตามที่เรที่ตั้งใจ มีขอบเขตหรือถูกจำกัดอยู่บ้าง แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าถูกจำกัดจนดำเนินการอะไรไม่ได้ ในขณะที่เดียวกันเราก็ต้องยอมรับว่า ข้อที่เราจะต้องคำนึงถึงในการดำเนินนโยบายว่า เขาไม่ควรจะเกินเลยขีดหนึ่งขีดใดไป หรือว่าเราเกินเลยไปไม่ได้นั้นมีอยู่

ข้อจำกัดในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ



ข้อจำกัดเหล่านั้นมีอะไรบ้าง เรื่องนี้ยากจะกล่าวเป็นหัวข้อไปถึงเรื่องว่ามีข้อจำกัดในทางกฎหมาย ทางศีลธรรมหรือไม่ มาเป็นข้อพิจารณาก่อน ที่ถกเถียงกันมากอันหนึ่ง คือ เรื่องฐานะของกฎหมายระหว่างประเทศ ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศนั้น เราต้องคำนึงถึงกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่ ในข้อนี้มีปัญหาถกเถียงกันไม่เฉพาะแต่ในวงการรัฐศาสตร์ แต่ในบางส่วนของวงการนิติศาสตร์ด้วยว่า กฎหมายระหว่างประเทศนั้น แท้ที่จริงแล้วไม่ได้มีลักษณะเป็นกฎหมาย เพราะตามความเชื่อของนักนิติศาสตร์ฝ่ายนี้เห็นว่า สิ่งที่เป็นกฎหมายต้องประกอบด้วยผู้มีอำนาจในการตรากฎหมาย มีเจ้าหน้าที่ของบ้านเมือง หรือส่วนกลางที่จะบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น และผู้ละเมิดจำเป็นที่จะต้องได้รับการลงโทษ มีเจ้าหน้าที่หรือมีหน่วยงานที่จะต้องลงโทษได้ทำนองเดียวกับกฎหมายที่ใช้อยู่ในประเทศ ถ้าเราพิจารณาถึงมาตรฐานของกฎหมายระหว่างประเทศโดยใช้มาตรฐานของกฎหมายภายในแล้ว จะเห็นได้ว่า กฎหมายระหว่างประเทศเป็นกฎหมายที่ยังไม่สมบูรณ์ ยังเป็นกฎหมายที่อยู่ในขั้นเริ่มต้น เพราะสังคมระหว่างประเทศกับสังคมภายในประเทศนั้นต่างกัน

I. ข้อจำกัดทางกฎหมาย

สังคมภายในประเทศ ประกอบด้วยกลุ่มชนที่มีความผูกพันกันอยู่ในลักษณะหนึ่งลักษณะใด อาจจะเป็นเชื้อชาติ ศาสนา หรือประวัติศาสตร์ ความเป็นมาหรือความต้องการที่จะอยู่ร่วมกัน และอยู่ภายใต้อำนาจปกครองของผู้ที่ทำการปกครอง อาจจะเป็นโดยการเลือกขึ้นมา การยึดอำนาจ หรือจะโดยประการอื่นใดก็ตาม ผู้ปกครองสามารถที่จะออกกฎหมาย ที่จะบังคับให้ผู้อยู่ในสังคมนั้นประพฤติและปฏิบัติตามกฎหมาย

สังคมนั้นประกอบขึ้นด้วยชาติที่มีเอกราชอธิปไตยเท่ากัน ไม่มีอำนาจใดอยู่เหนือ อันเป็นหลักทฤษฎี เมื่อเป็นเช่นนั้น จุดที่จะมารวมตัวกันก็ไม่มี นอกจากว่าจุดนั้นเป็นจุดที่มีอยู่เพื่อผลประโยชน์ร่วมกันเท่านั้น กฎหมายจึงเป็นเรื่องที่สะท้อนถึงความเป็นจริงของสังคมนั้นเอง ถ้าสังคมไหนเจริญ กฎหมายก็เจริญ แต่สังคมนั้นยังเป็นสังคมที่ค่อนข้างจะต่างคนต่างอยู่ ต่างคนต่างมีอำนาจ

อธิปไตยในตัวของตัวเอง เพราะฉะนั้นลักษณะของกฎหมายจึงยังอยู่ในขั้นพื้นฐานถึงกระนั้น ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ หรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ มีข้อเท็จจริงอยู่อันหนึ่งที่เราสังเกตเห็นได้ คือโดยปกติแล้ว ประเทศจะคำนึงถึงกฎหมายระหว่างประเทศ ขอเน้นคำว่าโดยปกติ เราจะเห็นได้ว่าเวลาจะเดินทางออกไปนอกประเทศเราต้องไปขอหนังสือเดินทาง จะต้องไปขอวีซ่า การเดินทางข้ามแดนไปเรื่อยๆ อาจถูกจับ มีอีกหลายเรื่อง การบินผ่านอาณาเขตของประเทศอื่นยังต้องขออนุญาต การยอมรับรู้ว่า ทูตของประเทศอื่นที่ส่งมาประจำยังประเทศเรานั้น ได้รับเอกสิทธิ์และการคุ้มกันทางการทูต หรือว่าคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในประเทศนั้น จำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย แต่ในขณะเดียวกัน รัฐเจ้าของบ้านก็ต้องคำนึงถึงหลักกฎหมายระหว่างประเทศบางประการที่ให้ความคุ้มครอง หรือสิทธิบางประการแก่บุคคลต่างด้าวเหล่านั้น เช่นนี้เป็นต้น

มีหลายเรื่องหลายประการที่ประเทศต่างๆ ให้ความเคารพต่อกฎหมายระหว่างประเทศ ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะเหตุว่า การเคารพต่อกฎหมายดังกล่าว ย่อมเป็นประโยชน์ของประเทศนั่นเอง และเป็นเกียรติภูมิของประเทศที่เป็นผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย แต่ในทางรัฐศาสตร์หรือในทางการเมืองระหว่างประเทศนั้น บทบาทของกฎหมายมีในลักษณะของการนำไปใช้ประกอบนโยบายมากกว่า คือการใช้ไปชี้แจงนโยบาย หรือให้เหตุผลว่าทำไมถึงดำเนินนโยบายอย่างนั้นอย่างนี้ เป็นการเอาหลักกฎหมายมาประกอบมากกว่าเป็นเครื่องชี้ว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับประเทศใหญ่ๆ มักจะคำนึงถึงหลักกฎหมายน้อยมาก แต่สำหรับประเทศเล็กนั้น เรามีความจำเป็นที่จะยึดหลักกฎหมายให้มากหน่อย เพราะเหตุว่า นอกจากปัญหาเรื่องเกียรติภูมิแล้ว อำนาจของเราเองนั้น อาจจะไม่มากพอที่จะคุ้มครองตนเอง การที่เรามีหลักกฎหมายหรือความชอบธรรมตามกฎหมายสนับสนุนเราอยู่ ก็ย่อมทำให้เรานั้นอยู่ในฐานะที่ดีขึ้นสามารถที่จะได้รับการสนับสนุนจากประเทศ อื่นๆ และนานาประเทศมากขึ้น

อย่างไรก็ดี ไม่ว่าประเทศเล็กหรือประเทศใหญ่ ถ้าเรื่องใดที่เกี่ยวกับความเป็นความตายของประเทศ โดยปกติแล้ว กฎหมายจะถอยร่นไปอยู่ข้างหลังเลย ประเทศจะคำนึงถึงเรื่องกฎหมายระหว่างประเทศในฐานะเป็นข้อจำกัดของนโยบายต่างประเทศแต่น้อยมาก แม้ทั้งๆ ที่คำนึงน้อย เมื่อดำเนินการไปแล้ว ก็ยังอ้างกฎหมายระหว่างประเทศมาสนับสนุน ยกตัวอย่างเช่น การที่ประเทศใหญ่ใช้กำลังเข้าโจมตีประเทศเล็ก

อันที่จริงแล้วกฎหมายระหว่างประเทศปัจจุบันนี้ ถือว่าการใช้กำลังเพื่อที่จะให้บรรลุผลทางการเมือง หรือในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้นเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย แต่กฎหมายก็เปิดช่องไว้ว่า ถ้าเป็นการป้องกันตัวก็ยอมกระทำได้ จะเป็นการป้องกันตัวของตัวเอง หรือว่าช่วยกันป้องกันในลักษณะการป้องกันรวมหมู่ที่เรียกว่า Collective Security ก็ยอมกระทำได้ เมื่อเป็นเช่นนั้นประเทศที่ดำเนินการไป แม้แต่ในตอนต้นใจของตัวเองรู้ว่าตัวเองละเมิดกฎหมาย แต่เพื่อประโยชน์อันยิ่งใหญ่หรือที่เรียกว่า Vital interest แล้ว ดำเนินการไปแล้วก็อ้างหลักกฎหมายว่าอันนี้แหละป้องกันตัว เพราะเหตุว่าถ้าไม่ป้องกันอย่างนี้แล้ว อาจเกิดผลร้ายแรงต่อตัวในภายหน้า หรืออ้างว่าการกระทำของประเทศที่เป็นเป้าหมายนั้นกระทำอยู่ เป็นภัยต่อตัวเอง เพราะฉะนั้นตัวเองมีสิทธิที่จะป้องกันตัว เช่นนี้เป็นต้น อันนี้เป็นเรื่องของกฎหมาย

2. ข้อจำกัดทางศีลธรรม

ที่นี้มาพูดถึงเรื่องศีลธรรมระหว่างประเทศว่ามีหรือไม่ ความจริงคำว่าความเป็นมนุษย์นั้น มโนธรรมหรือความรู้สึกที่เหมือนกันอยู่ก็มียุ่บ้างว่า สิ่งอะไรที่สมควรกระทำ สิ่งอะไรที่ไม่สมควรกระทำ อย่างการฆ่าคนจำนวนมากๆ หรือฆ่าผู้บริสุทธิ์โดยหลักแล้ว ไม่ว่าจะหลักอะไรทั้งนั้น ไม่ว่าจะหลักของศีลธรรมในมาตรฐานอันใด ก็ถือว่าเป็นเครื่องที่ไม่สมควรกระทำ และเป็นเรื่องที่ผิด แต่อย่างไรก็ตาม ศีลธรรมนั้นยิ่งไกลไปกว่ากฎหมาย หมายความว่า รัฐเอามาเป็นข้อคำนึงน้อยมาก การดำเนินนโยบายต่างประเทศต่างกับการปกครอง ซึ่งต้องวัดกันตรงจุดมุ่งหมาย คือ การดำรงอยู่ของประเทศ ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศนั้น เพื่อที่จะพิทักษ์และส่งเสริมผลประโยชน์ของประเทศ ส่วนมาตรฐานของศีลธรรมนั้น สิ่งที่ถูกต้องตามศีลธรรมของคนๆ หนึ่ง อีกคนหนึ่งอาจจะเห็นว่าไม่ถูกต้องก็ได้ สิ่งที่เขาเห็นว่าไม่ถูกต้อง อาจจะถูกต้องก็ได้

ยกตัวอย่างในตะวันออกกลาง มีค่านิยมในทางศีลธรรมอันหนึ่ง ซึ่งถือว่าการแก้แค้นต่อผู้ที่กระทำผิดต่อตนถือเป็นสิ่งที่ชอบ เป็นสิ่งที่พึงกระทำ เช่นนี้เป็นต้น อันนี้เป็นเพราะมาตรฐานของศีลธรรมของเขาเป็นเช่นนี้ มาตรฐานของเราที่อาจจะแตกต่างกับคนอื่น สิ่งที่เราเห็นว่าถูก คนอื่นก็อาจจะเห็นว่าผิดศีลธรรม สิ่งที่เราเห็นว่าไม่ถูกต้องศีลธรรม ก็อาจเป็นได้ ความจริงมีบางประเทศที่อ้างว่า นโยบายของเขา

เป็นนโยบายที่มีศีลธรรม หรือเรียกนโยบายของเขาว่า นโยบายที่เป็น Moralist policy ยกตัวอย่างเช่น นโยบายของสหรัฐฯ ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 เป็นต้น ถือเป็นนโยบายที่มุ่งเอาอุดมคติ แต่เป็นความจริงนั้น ทั้งๆ ที่ผู้ที่ประกาศนโยบาย และเจตนาแท้จริงในส่วนลึกนั้นอาจจะเห็นว่า ศีลธรรมอาจจะเป็นมูลฐานของสันติภาพ แต่ในทางปฏิบัติในการดำเนินนโยบายวันต่อวัน เดือนต่อเดือน ปีต่อปีนั้น สหรัฐฯ ก็ยังคงดำเนินแบบเน้นหนักในเรื่องถือผลประโยชน์ของประเทศอยู่นั่นเอง เป็นแต่เพียงว่า ประโยชน์ในตอนนั้นสอดคล้องกับหลักที่เขาเรียกว่าเป็นศีลธรรมตามมาตรฐานตะวันตกเท่านั้นเอง โดยสรุปแล้ว การคำนึงถึงศีลธรรมน่าจะคำนึงถึงได้โดยไม่ขัดกับประโยชน์อันยิ่งใหญ่ของประเทศ ควรจะคำนึงก็เพราะเหตุว่า การดำเนินนโยบายที่ขัดต่อศีลธรรมนั้นจะทำให้ขัดต่อความรู้สึกของคนของเราเอง ขัดต่อความรู้สึกของประชาชาติของโลก ถ้านโยบายใดที่ขัดต่อความรู้สึกของคนของเราแล้ว นโยบายนั้นจะไม่ได้รับการสนับสนุน และนโยบายที่ไม่ได้รับการสนับสนุนนโยบายนั้นจะได้รับความสำเร็จไม่ได้ นโยบายอะไรก็ตามถ้าเป็นนโยบายที่ชาติอื่นๆ ไม่ยอมรับ หรือไม่มีผู้สนับสนุนเลย นโยบายนั้นก็จะดำเนินไปให้สำเร็จลุล่วงไม่ได้

อันนี้เป็นข้อจำกัดในขั้นต้นสองประการว่า เราคำนึงถึงกฎหมาย เราคำนึงถึงศีลธรรมอย่างไรบ้าง

ปัญหาในการดำเนินนโยบาย



ต่อไปจะกล่าวถึงตัวข้อจำกัดจริงๆ หรือที่เป็นปัญหาจริงๆ เรื่องที่สำคัญก็มีอยู่หลายเรื่อง จัดเป็นหมวดหมู่ได้ลำบาก แต่จะจัดเป็นหัวข้อลงไปเพื่อความสะดวกในการอธิบาย ดังต่อไปนี้

I. ข้อจำกัดในเรื่องความสามารถของเราเอง

ประการแรก ความจำกัดในเรื่องความสามารถของเราเอง อันนี้เป็นเรื่องที่สำคัญมาก ในแต่ละเรื่องเราต้องคำนึงว่า ในเรื่องนี้ฐานะของเรากับฐานะของผู้เป็นปรปักษ์ หรือผู้ที่เราต้องดำเนินนโยบายอันเป็นเป้าหมายอยู่นั้น ฐานะที่ดำรงอยู่เป็นอย่างไร อย่างสหรัฐอเมริกาเขาอาจจะเป็นประเทศใหญ่ เราเป็นประเทศเล็ก อำนาจต่อรอง

โดยทั่วไป ขอบเขตนี้อาจจะโดยทั่วไป จะไม่เท่ากับประเทศใหญ่ซึ่งจะมีน้ำหนักต่อรองมากกว่าประเทศเล็ก เขาจะถูกจำกัดโดยความสามารถของตนเองน้อยกว่า สมมติว่าสหรัฐอเมริกาดำเนินการในทางที่ขัดกับผลประโยชน์ของประเทศไทยในทางเศรษฐกิจอย่างใดอย่างหนึ่งขณะนี้ก็มีบางประการ เช่น ในเรื่องของฟาร์มแอกต์ และการทุ่มตลาดในเรื่องน้ำตาล เป็นต้น เราสามารถที่จะตอบโต้เขา แต่ความสามารถที่จะตอบโต้เขามีน้อย ถ้าเราตอบโต้ไปแล้วเขาตอบโต้มาอีก ตอบโต้กันไปตอบโต้กันมา กลายเป็นสงครามทางเศรษฐกิจขึ้น แล้วเราจะทำอะไรต่อไปอีกได้บ้าง เราต้องวัดกำลังว่าเราจะดำเนินการตอบโต้ได้ไหม ถ้าทางนี้เราป้องกันผลประโยชน์ของเราไม่ได้ เราเลือกผลประโยชน์ทางอื่นดีกว่าทางตอบโต้ได้ไหม เพื่อจะแก้ปัญหาของเราเอง เพราะการตอบโต้ไม่ใช่วิธีการวิเศษเดียวในทางการดำเนินนโยบาย แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นที่ยกตัวอย่างให้ดูก็เพื่อให้เห็นว่า อำนาจของเราเองเป็นข้อจำกัดในตัวของเรา บางทีเราอยู่ในเมืองไทยเราคิดว่าเมืองไทยเรานี้ใหญ่ คนอื่นจะต้องตามใจเราไปทุกอย่าง หรือเราดำเนินการอะไร ประเทศอื่นจำเป็นต้องสนับสนุนการดำเนินการของเราอย่างปัญหาเรื่องกัมพูชาพอมันคนอื่นออกเสียงหรือให้ความเห็นแตกต่างไปจากเรา เช่น อินโดนีเซีย เราก็ดักใจจะเคืองๆ บอกว่า “เอ๊ะอะไรกัน ทำไมไม่เห็นด้วยกับเรา ทำไมถึงพูดไปคนละอย่าง” แต่ในขณะที่เดียวกัน เราก็กลืนน้ำกลั้วไปว่า เรื่องที่เกี่ยวกับปัญหาของอินโดนีเซียโดยเฉพาะ เช่น เรื่องปัญหาของเกาะติมอร์กิมอรา หรือปัญหาอื่นนั้น เราเองให้ความสนใจอะไรเขามากหรือไม่ เราพร้อมที่จะดำเนินนโยบายตามอินโดนีเซียทุกอย่างหรือไม่ บางเรื่องก็จะเข้าตำราว่า “หมูป่าไปหมา” บางเรื่องคนอื่นเขาก็มีท่าทีของเขาเหมือนกัน แล้วเราก็ต้องคำนึงว่า ความสามารถของเราจริงๆ จะเอาเรื่องนี้มาเป็นเรื่องทะเลาะเบาะแว้งกันไหวไหม ถ้าทะเลาะเบาะแว้งกันแล้ว ผลประโยชน์ที่ได้มากับผลประโยชน์ที่เสียไปมากน้อยต่างกันสักเท่าไร

อีกอย่างในประชาคมระหว่างประเทศ เราเปรียบเทียบดูแล้วว่า อินโดนีเซียเป็นประเทศใหญ่ มีพลเมืองถึง 170 ล้านคน ถ้าเป็นตลาดก็เป็นตลาดที่ใหญ่ มีที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ครอบคลุมมหาสมุทร 2 ด้าน คือ มหาสมุทรแปซิฟิกและมหาสมุทรอินเดีย มีเกาะอยู่ประมาณ 10,000 เกาะ หรืออาจจะมากกว่านั้น แต่เกาะที่มีน้ำทางเศรษฐกิจที่เรียกว่าเขตเศรษฐกิจจำเพาะออกไปอีกประมาณ 200 ไมล์ทะเล เพราะฉะนั้นความสำคัญในทางยุทธศาสตร์ในสายตาของต่างประเทศนั้นก็ย่อมมีอยู่

มาก นอกจากนั้นในการทำสงครามยุคปัจจุบันนี้ การป้องกันหรือการต่อสู้ในระหว่างมหาอำนาจนั้น อิทธิพลของเกาะมีมาก ไม่เหมือนสมัยก่อน ในสมัยก่อนนั้นเกาะเป็นจุดต่อแหลมต่อการที่จะตกเป็นอาณานิคม เพราะในสมัยก่อนมีแต่เฉพาะการเดินทางเรือเป็นส่วนใหญ่ เมื่อชาติตะวันตกเริ่มทำการเดินทางเรือมาแสวงหาอาณานิคม ประเทศเกาะก็เป็นประเทศแรกที่ถูกเป็นเมืองขึ้น เขาขึ้นฝั่งได้ทีไหนก็เอาที่นั่นเป็นอาณานิคม แต่สมัยนี้ เกาะเป็นจุดที่ป้องกันได้ดี เพราะเหตุว่าสามารถที่จะป้องกันได้ง่าย การแทรกซึมทำได้ยาก และยังมีเกาะเล็กเกาะน้อยที่อาจจะใช้เป็นฐานยิง อาจทำการเคลื่อนย้ายยุทธโประกรณ์หรือฐานที่ตั้งได้ง่าย เมื่อเป็นเช่นนี้ หน้าที่ในการต่อรองของประเทศอินโดนีเซียย่อมมีมาก

เราต้องใช้วิธีการอันอื่น ในเมื่อเราประเมินกำลังว่า ความสามารถของเรามีน้อย แต่ถ้าเราผลักดันเรื่องนี้ให้เป็นเรื่องแตกหัก ผลสุดท้าย ประโยชน์แห่งชาติของเราจะเสียไป เราก็จำเป็นที่จะต้องหาวิธีอื่น เช่น มานั่งชี้แจงกัน ค่อยๆ ค่อยๆ ไป เขาอาจจะไม่เข้าใจประเด็นบางสิ่งบางอย่าง เขาอาจจะไม่เข้าใจว่า ถ้าประเทศไทยพัง มาเลเซียจะอยู่ได้อย่างไร ก็ประเทศไทยซึ่งมีเนื้อที่ประมาณ 500,000 ตารางกิโลเมตร มีफलเมื่อ 52 ล้าน พัง ประเทศมาเลเซียซึ่งอยู่ทางด้านปลายจะอยู่ได้อย่างไร หากมาเลเซียอยู่ไม่ได้ สิงคโปร์จะอยู่ได้อย่างไร และอินโดนีเซียเองมีปัญหาเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา เผ่าพันธุ์อยู่มาก จะอยู่ได้โดยปกติหรือ ถ้าค่อยๆ ค่อยๆ ไปหรือใช้วิธีอื่นกันไป เช่นนี้ก็อาจจะได้ผลดีกว่า แต่อย่างไรก็ตาม การคำนึงถึงความสามารถของเราเองว่า ในด้านนี้เรามีอยู่แค่นั้น ถ้าด้านนี้มีน้อยก็อย่าไปค้นมากเกินไป ใช้ในทางด้านอื่นแทนซึ่งเรามีความสามารถสูงกว่า

ความสามารถของเราเองมันวัดยาก แม้แต่สิ่งที่เป็นตัวเป็นตน เรื่องนี้ผมรับรองได้ แม้แต่คนที่อยู่ในวงการหากไปตามว่า เรามีกำลังแท้จริงขณะนี้เท่าไร เรามีคนที่พร้อมที่จะรบเท่าไร ถ้าหากเราต้องการให้เสียสละอะไรสักอย่าง สมมติว่า ประเทศไทยเกิดมีคดีขึ้นกับต่างประเทศ คนไทยพร้อมจะเรียไรเงินที่จะออกเงินพอๆ กับค่าภจฐินหรือค่าอะไรไหม ความพร้อมที่จะเสียสละมีเท่าไร ความสามารถเหล่านั้นหลายสิ่งหลายอย่างที่ยังวัดไม่ได้ หรือวัดแล้วก็ยังไม่แน่นอน จะเป็นเรื่องของวัดฤกษ์ดี จะเป็นเรื่องของคนและจิตใจของคนก็ดี และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของงบประมาณ ทุกสิ่งทุกอย่างเดี๋ยวนีเป็นเงินเป็นทองไปหมด ในสมัยก่อนที่ผู้เขียนยังเล็กๆ ไม่ทราบวา

หลายท่านจะเกิดทันหรือไม่ ข้างถนนเราบางที่มีท่อประปา เมื่อใครหัวน้ำก็ดึงขึ้นมาได้ ก็ทำให้เรามีน้ำดื่ม ประชาชนหรือชาวบ้านที่กระหายน้ำดื่มก็มีน้ำกินได้ แต่เดี๋ยวนี้ที่ฟรีอย่างนั้นเกือบจะไม่มีแล้ว ทุกสิ่งทุกอย่างล้วนเป็นเงินเป็นทอง การใช้จ่าย การเคลื่อนย้ายกำลัง การดำเนินการใดๆ ใช้เงินใช้ทองทั้งนั้น ปัญหาเรื่องงบประมาณ เงินทองมาจากไหน ก็มาจากภาษีของประชาชน ภาษีจะเสียได้เมื่อไหร่ ก็เสียเมื่อคนมีรายได้ คนจะมีรายได้เมื่อคนมีงานทำ สามารถที่จะผลิตอะไรขึ้นได้ งานทำอะไรเมื่อไร ก็มีเมื่อมีนายจ้าง นายจ้างจะจ้างเมื่อไหร่ ก็จ้างเมื่อเศรษฐกิจดี เขาสามารถที่จะทำอะไร สามารถที่จะประกอบกิจการได้ ล้วนโยงกันเป็นลูกโซ่ไปหมด

ในเรื่องความสามารถของตนเองนั้น ก็เป็นข้อจำกัดอีกอันหนึ่งว่า เราต้องคำนึงอยู่เสมอว่า เรามีความสามารถในเรื่องนั้นเรื่องนี้เท่าไร ไม่เหมือนคนธรรมดา เราทะเลาะเบาะแว้งกันบางทีคนหนึ่งถ้าโตกว่าหน่อย คนหนึ่งตัวเล็กกว่าหน่อย หรือเป็นเรื่องที่เจ็บช้ำน้ำใจมากๆ ตัวเล็กตัวใหญ่ไม่สำคัญ โดดเข้าไปใครจะเจ็บมากเจ็บน้อยว่ากันไป แต่เราเอาบ้านเมืองไปทำอย่างนั้นไม่ได้ อย่างที่เคยกล่าวเมื่อวันก่อนว่า ตัวเราอาจจะตายได้เพื่อศักดิ์ศรีเพื่ออะไรก็ได้ แต่ประเทศตายไม่ได้ ประเทศต้องอยู่ บ้านเมืองต้องอยู่ ลูกหลานหรืออนุชนเราต้องอยู่ต่อไป ส่วนคนนั้นไม่เป็นไร ชีวิตเกิดมาแล้วก็ดับสูญไป

อย่างไรก็ดี ถ้าเราคิดว่า ชาตินบ้านเมืองเกิดมาแล้วดับสูญไม่ได้ ก็คงจะไม่ถูกต้องกับความเป็นจริง มันเคยดับสูญมาแล้ว เพียงแต่เราไม่ต้องการให้ดับสูญ ไม่มีใครต้องการที่จะให้ชาติของตนดับสูญ บาบิโลนเคยเป็นมหาอาณาจักร ประเทศที่ใหญ่โตขนาดพระอาทิตย์ไม่เคยตกดินอย่างอังกฤษ เดียวนี้ก็เหลือมานิดเดียว บางประเทศสูญหายไปจากแผ่นดิน อย่างอาณาจักรจามปาเคยมีปรากฏในแผนที่เก่าๆ หายไปได้ ประเทศเกิดขึ้นใหม่ได้และหายไปได้

ข้อคิดที่อ้างว่า เราเป็นประเทศเอกราชมาเป็นพันๆ ปี เพราะฉะนั้น เราต้องเป็นเอกราชต่อไปนั่นถูกต้องในความตั้งใจ แต่เราจะคิดว่า การที่เอกราชมาเป็นพันๆ ปีแล้วต่อไปนี้เราจะไม่เสียเอกราชโดยเหตุผลในตัวของมันเอง โดยเราจะมีเหตุทำโดยไม่ว่าอะไรอย่างนี้คงจะไม่ถูก เพราะมีประเทศที่เคยคิดอย่างนั้น แล้วก็พังไป หายไปจากแผนที่

อย่างมองโกเลีย คงได้ยื่นซื้อเจงกิสข่าน กุบไลข่าน อัลดิลลา ซึ่งออกไปตีถึงยุโรป ตีถึงเปอร์เซีย ลงมาถึงน่านเจ้า ลงมาถึงข้างคูนหมิงเดียนี่ ตีมาจนถึงนี้ ตีจนกลับบ้าน ไม่ได้ จนกระทั่งเดียนี่พลเมืองของมองโกเลียเหลือเท่าไรแล้ว เหลือ 1,500,000 คน เท่านั้นเอง เพราะออกไปๆ จนไม่ต้องกลับบ้าน และผลสุดท้ายก็เป็นประเทศที่จัดได้ว่าตกเป็นเครื่องบริวารของสหภาพโซเวียตไป

2. ปัญหาข่าวสาร

ปัญหาอันหนึ่งที่เราประสบมากในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ คือ ปัญหาเรื่องข่าวสาร ข่าวเป็นวัตถุดิบ ข่าวที่ผู้บรรยายเรียกว่าข่าวสารนั้นไม่ใช่เกิดขึ้นวันต่อวันเฉยๆ แต่คำว่าข่าวสารหมายความถึง Information โดยทั่วไป ทั้ง Data ทั้งข้อเท็จจริง ทั้งความเคลื่อนไหว ทั้งสถานการณ์ที่เป็นอยู่ว่าเป็นอยู่อย่างไร

ปัญหาข่าวสารมีอยู่หลายด้าน อันดับแรกก็คือ ข่าวสมบูรณใหม่ มากไปหรือน้อยไป ที่เราพบมากที่สุด คือ ข่าวน้อยไปสำหรับทางด้านเรา ข่าวนั้นเราได้มาจากไหน โดยปกติข่าวที่เราได้มากและมีค่ามากที่สุด คือ ข่าวจากแหล่งเปิด ไม่ใช่ข่าวจากแหล่งจารกรรมหรือแหล่งปิด อันนี้ถ้าพูดไป คนก็นึกว่า แล้วทำไมคนไม่ทำจารกรรม มันทำคนละแนว ทำกันเพื่อความมุ่งหมายของข่าวสารคนละอย่าง ที่เราใช้เป็นมูลฐานตัดสินใจในการอ่านความเคลื่อนไหวของโลกก็ดี เราใช้จากข่าวเปิด แต่ปัญหาก็คือ เมื่อเป็นข่าวเปิดก็ย่อมมีอยู่มากมาย แล้วเราจะเกิดปัญหาขาดแคลนได้อย่างไร ข้อเท็จจริงเป็นอย่างไร ข่าวเปิดนี้ก็เปิดแต่เพียงบางส่วน คือ อย่างข่าวสารที่ออกจากสำนักข่าวก็ดี ในหนังสือพิมพ์ก็ดี เขามีเวลาจำกัด เขามีหน้าล่งหนังสือพิมพ์จำกัด และนอกจากนั้นเขามีแวนตาสีๆ หนึ่งของเขาต่างหาก ข่าวของสหรัฐอเมริกาจะออกมาในรูปแบบหนึ่งก็ไม่ต่างกันมากในบางครั้งกับข่าวที่ออกมาจากสำนักเอเอฟพีของฝรั่งเศส แต่ Shade หรือสีของมันจะต่างกัน หรือข่าวที่มาจากปักกิ่งอะไรเหล่านี้ เราต้องนำมาวิเคราะห์อีก เพราะฉะนั้น ที่บอกว่าบางทีข่าวมันน้อยไป ข่าวเกี่ยวกับบ้านใกล้เรือนเคียงของเราได้มาไม่มาก เพราะการดำเนินการข่าวจะต้องใช้เงินทองมากทีเดียวที่จะจ้างคนไปปฏิบัติ ด้านการข่าว บางประเทศกล้าลงทุน คงเคยอ่านหนังสือเรื่องการจารกรรมที่สหภาพโซเวียตส่งคนไปจารกรรมในสหรัฐอเมริกา บางกรณีส่งไปเป็น 10 ปี ไปซ่อนตัวอยู่ในรูปลืออื่น ในรูปลือคนซึกผ้าข้าง หรือทำอย่างอื่นบ้าง เขากล้าลงทุน วันดีคืนดีเขาจะได้อ

ป้อนข่าวที่มีค่ากลับไปให้สหภาพโซเวียต และความสำเร็จของสหภาพโซเวียตในทาง
ด้านอาวุธหลายอย่าง และในทางด้านอุตสาหกรรมหลายอย่างนั้น อาศัยการจารกรรม
เป็นหลัก เรามักจะมองจารกรรมเป็นเรื่องของจารกรรมทางทหาร แต่จารกรรมที่ปฏิบัติ
กันในปัจจุบันนี้เป็นจารกรรมทางด้านอุตสาหกรรม

ในเรื่องนี้อาจบอกให้ทราบได้ว่า กรุงเทพฯ ขณะนี้เป็นเวทีที่มีการทำงาน
จารกรรมมากที่สุดแห่งหนึ่ง เพราะบ้านเราเป็นเมืองเปิด แต่เขาไม่ใช่เฉพาะที่จะมา
ทำจารกรรมเอาข่าวสารจากของเรา ของเราเข้าถึงได้ง่าย อยากรจะดูบัญชีโยกย้ายใคร
ที่ไหน อ่านจากหนังสือพิมพ์ได้เลย ใครจะเป็นใหญ่เป็นโตขึ้นมาก็ไม่ต้องไปสืบ อ่าน
หนังสือรายสัปดาห์ หรือบางทีหนังสือพิมพ์จะทำแผนภูมิไว้ให้เสร็จ กองทัพของเราแบ่ง
ออกเป็นกี่หน่วย แบ่งอย่างไร เปิด Yellow Pages ก็ได้ หรือเปิดสมุดโทรศัพท์ก็อาจ
รู้ได้ว่า บ้านใครอยู่ที่ไหน พวกเขาจะไปขว้างระเบิดเมื่อไหร่ ง่าย สะดวกดี มันมีอยู่ครบ
เพราะฉะนั้น ข่าวสารจากเมืองไทย พวกเขาเอามาแฉกันเองก็มากอยู่ หากทำงานอย่าง
เดียวกันในต่างประเทศจะเหน้อยมาก ต่างกับตอนที่ผู้เขียนไปอยู่รัสเซีย เหน้อย
มากๆ เลย กว่าจะได้มาสักชิ้นหนึ่ง ก็ได้มาจากซ้ปากทางราชการของเขาอีกทีหนึ่ง
เพราะเหตุว่าไม่มีปัญหาที่จะไปดู หรือหาข่าวอะไรใหม่ๆ ออกมาหรือ หรือบางที
ก็ได้มาจากคณะทูตอื่น

ข่าวที่จำเป็นจะต้องได้ ที่ผู้บรรยายเรียกข่าวสาร เป็นลักษณะของการเก็บ
ข้อมูลอย่างหนึ่งที่คนไทยไม่ค่อยชอบทำ เครื่องไม้เครื่องมือเรามี แต่ว่ามันไม่สมบูรณ์
พอ และมีไม่แพร่หลายพอที่เราจะไปค้นจะไปหา อันนี้เป็นข้อที่ทำให้บางครั้งข่าวสาร
ของเราน้อยไป อาจจะเป็นข้อจำกัดในทางงบประมาณ หรือข้อจำกัดในทางทรัพยากร
บุคคล หรือเรายังไม่เห็นคุณค่าของข่าวสารมากมายนักก็เป็นได้

แต่ในบางกรณีก็พบปัญหาอีกว่าข่าวสารมากเกินไป อย่างสหรัฐอเมริกา พบ
ปัญหาเรื่องข่าวสารมากเกินไป บรรดาประเทศในโลก มหาประเทศนี้เป็นประเทศที่
มีกำลังเงินกำลังคนมาก ดังนั้น ข่าวสารที่เขามี เขาจะมีมากเหลือเกิน แต่ตัวข่าวสาร
เองนั้น ถ้าไม่นำไปใช้ประโยชน์ ข่าวสารนั้นๆ ก็เป็นเพียงข่าวสารเอาไว้คุยหรือเอาไว้
เก็บ เราได้อินอะไรมาก็เอาไว้คุย อย่างสมมติเราบอกว่า เราไปรู้ข่าวสารอันหนึ่งว่า
สถานีวิทย์ของต่างประเทศที่ต่างประเทศไทยอยู่ ตั้งอยู่ตำบลนั้น ประเทศนั้น รู้แล้ว
ถ้าไม่ทำอะไร ข่าวนั้นก็ไม่มีประโยชน์อะไร ถ้าไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์ นอกจากเอา

ไว้เลยว่า ฉันน่าจะรู้มาอย่างนั้นๆ เอาไว้คุยกันในงานคือกอลเทล หรือเจอะเพื่อนฝูงว่าที่นั่นมีอยู่ตรงนั้นๆ ซึ่งบางทีคนไทยก็ Enjoy ดี ชาวสารของสหรัฐอเมริกา ที่เขามีมาก เพราะหน่วยงานเขามีมาก จะเป็นดาวเทียมก็ดี ซีไอเอก็ดี เอฟบีไอก็ดี หน่วยปฏิบัติงานทางการทูตก็ดี หรือแม้แต่หน่วยงานที่เป็นบริษัท ห้างร้านก็ดี ข้อมูลเขามีมาก แต่การจะเอาข้อมูลเหล่านั้นข้อไหนมาใช้ เอาจมาใช้ในลักษณะไหน อันนี้คอมพิวเตอร์คิดไม่ออก การรวบรวมข้อมูล เก็บข้อมูลนั้นทำได้ แต่การที่จะมาตัดสินใจว่า ข้อมูลอันไหนมีค่าควรจะหยิบออกมาก่อน ถึงตอนนี้อาจจะเกิดผิดพลาดได้ การวินิจฉัยต้องอาศัยมนุษย์ คอมพิวเตอร์คำนวณ แต่การวินิจฉัยนั้นอยู่ที่มนุษย์ เพราะฉะนั้น การที่อเมริกาออกข่าวไปว่าไทยให้การอุดหนุนแก่พ่อค้าข้าววาระยะหนึ่งตอนนั้น เขาถือเป็นมาตรการอันหนึ่ง ซึ่งกลุ่มพ่อค้าข้าวในสหรัฐอเมริกาเรียกร้องเป็นข้ออ้างว่า ไทยให้การอุดหนุนแก่พ่อค้าข้าว เราต้องไปชี้แจงเสียแทบแย่ ซึ่งความจริงข้อมูลที่เขาได้มามากเกินไปจนกระทั่งคลาดเคลื่อน เราไม่ได้ให้เงินอุดหนุน เราเรียกเก็บพรีเมียมด้วยซ้ำไปในตอนนั้น ค่าส่งออกนั้นคล้ายๆ ภาษีส่งออก บวกค่าพรีเมียมเข้าไป เมื่อบวกเข้าไปแล้วต้นทุนก็สูงด้วยซ้ำไป มันตรงกันข้ามกับ Subsidy หรือการให้เงินอุดหนุน แต่ผลสุดท้ายก็ได้ชี้แจงกันไป หรือแม้แต่เรา อยู่วันหนึ่งๆ ท่านเป็นนักศึกษา หรือเป็นอาจารย์ ถ้าสมมติว่า ชาวสารเข้ามาเป็นหนังสือพิมพ์วันหนึ่ง 20 ฉบับ ท่านลองอ่านดูให้ดี บางทีเผื่อเขาเรียกว่า Over-abundance of information เผื่อได้เหมือนกัน เพราะฉะนั้น ในการดำเนินนโยบาย เราจะต้องหาข่าวที่มันพอดีๆ คือ อย่าให้เผื่อหรือยิ่งมากเท่าไรได้อีกดี แต่อย่าให้ตัวเองเผื่อ แต่ถ้าข่าวขาดแคลนก็เป็นปัญหา เหล่านี้คือปัญหาเรื่องความมากเกินไปของข่าว

จากความมากเกินไปของข่าวก็มาถึงความเร็ว ความซ้ำของข่าวสาร ปัญหาบ้านเราในเรื่องความซ้ำมันมีมากทีเดียว ท่านที่เคยทำงานก็จะทราบดีว่า เรื่องบางเรื่องที่เราทำงานอยู่ เราใช้เวลาทำจริงๆ ไปมากเท่าไร แต่ใช้เวลาหาแฟ้มมันหลายชั่วโมง เรื่องทำ 10 นาที อันนี้ก็เกิดขึ้น หรือข้อมูลบางอย่างมันมี มันรู้ อย่างของเก่าอย่างมีคนให้ไปช่วยหาระเบียบ ข้อบังคับของคณะมนตรีความมั่นคงมาดูซิว่า มันมีอยู่อย่างไร เวลาเทปประชุมกัน ท่านรู้ว่า ที่ห้องสมุดคงมี แต่ผู้บรรยายคิดว่าคงรื้อกันทั้งวัน ก็อาจจะไม่ได้เลย อันนี้เป็นเรื่องของความเร็ว ความซ้ำ และนอกจากนั้น ความเร็วซ้ำของกระทรวงต่างประเทศเองก็ถูกตำหนิบ่อยว่าออกข่าวเรื่องนี้ แก่ข่าวเรื่องนี้ซ้ำไม่ทันการณ์

ความจริงหน่วยข่าวของเรามีอยู่หลายหน่วย ตั้งแต่กรมประมวลราชการแผ่นดิน กรมข่าวของทุกกองทัพ กรมข่าวทหารบก กรมข่าวทหารเรือ กรมข่าวทหารอากาศ และมีกรมประมวลข่าวกลางอีก และยังมีหน่วยงานของสภาความมั่นคงแห่งชาติ มีหน่วยงานข่าวอื่น คือ หน่วยงานข่าวเอกเทศตามท้องถิ่น ที่ข้าบางทีก็เพราะเห็นว่าข่าวมาไม่ตรงกัน คลาดเคลื่อน หรือว่าสิ่งที่กระทรวงต่างประเทศพูดออกไปนั้นจะถนอมคืนไม่ได้ โดยปกติแล้วกระทรวงต่างประเทศนั้นเขาถือว่าเป็นโฆษกคนสุดท้ายของประเทศ คือ จะปฏิเสธไม่ได้ว่าไม่ใช่ท่าทีของประเทศ ถ้าออกจากกระทรวงต่างประเทศ เพราะฉะนั้นข่าวบางชิ้นที่ออกไปถึงข้า เพราะข่าวที่ได้มาเข้ามาก่อนแล้ว ต้องตรวจสอบ อันนี้เป็นเรื่องมาจากความมากความน้อยของข่าว แล้วจึงมาเรื่องความช้าความเร็วของข่าว ก็เป็นปัญหาเหมือนกัน

อีกอันก็คือ ข่าวเปิดกับข่าวปิด บ้านเรานั้นข่าวที่ควรจะปิดก็ไม่ค่อยได้ปิด เช่น ข่าวจะทำเรื่องใหญ่ๆแล้วมักจะรั่ว ส่วนข่าวที่ไม่เห็นจะน่าปิดก็ปิดกัน อย่างที่ในกระทรวงต่างประเทศ ข่าวเกี่ยวกับนโยบายมันไม่ค่อยรั่วว่าจะทำอะไรๆ แต่ข่าวที่รั่วคือ ข่าวว่าใครที่จะได้ไปเมืองนอกเที่ยวนี้ ใครจะได้ 2 ชั้น อันนั้นรั่วจริงๆ กำลังประชุม อ.ก.พ. กันอยู่ยังไม่ทันออกจากห้องเลยข้างนอกรู้หมด ไม่รู้รู้ได้อย่างไร คงกำลังภายในสูงมากทีเดียว ออกไปบางที่ อ.ก.พ. เดินออกนอกห้องประชุม รายชื่อพิมพ์ไว้เสร็จเรียบร้อยเลย และถูกต้องด้วย ก็สงสัยกันไม่ทราบว่าเป็นใครเอาไปบอกตอนออกไปห้องน้ำ ที่นั่นบังเอิญเป็นเรื่องที่ไม่สำคัญกันนักหนาในเรื่องของบ้านเมือง แต่ในเรื่องของตัวบุคคลคงจะสำคัญมาก วันไหนที่พิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายไปเมืองนอก วันนั้นกระทรวงต่างประเทศจะอยู่กันเงียบสนิท ทุกคนกินข้าวในกระทรวงแทนที่จะออกไปแพร่สรรพศาสตร์ หรือเดินมาทางท่าพระจันทร์ ก็อยู่คอยฟังกันเงียบ บางอันแม้แต่หน่วยราชการเองเหมือนกัน ข่าวที่ควรจะบอกก็ไม่บอกถือเป็นเรื่องลับ ถ้ามหาไรร์ก็ไม่บอก เราก็คงไปบังคับเขาไม่ได้ ส่วนข่าวที่ไม่ควรแถลงกลับไปแถลง เราปิดเกือบตายอย่างนี้ก็มี ภายในหน่วยงานของผู้บรรยายเองก็มี จากหน่วยงานอื่นก็มี ลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้นในเรื่องของการเปิดการปิดข่าว อันนี้เป็นปัญหาเรื่องข่าว

3. ปัญหาในเรื่องระบอบประชาธิปไตย

ปัญหาต่อไป คือ ปัญหาในเรื่องระบอบประชาธิปไตยของเราเอง เป็นทั้งคุณและเป็นทั้งปัญหาในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ขอกล่าวถึงคุณของระบอบประชาธิปไตยในแง่ของการต่างประเทศก่อน แน่นอนเราเลือกเอาระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบที่ถูกต้อง เป็นระบอบที่ดี เป็นคุณในแง่ที่ว่า การดำเนินนโยบายใดที่ประชาชนสนับสนุน นโยบายนั้นจะแข็งแกร่ง จะบังเกิดผลได้ง่ายมาก และจะเป็นผลดี จะได้รับความสำเร็จถ้าประชาชนอยู่ข้างหลัง ตามเสียงข้างมากของระบอบประชาธิปไตย

แต่ปัญหามันอยู่ตรงนี้ ในประการแรก คนที่สนใจต่อปัญหาต่างประเทศมีไม่มาก เพราะเป็นเรื่องไกลตัว ประการที่สอง คนบางคนคิดว่า ปัญหาต่างประเทศมันยากไป เอาไว้ให้คนที่ เป็นนักศึกษา เป็นนักค้นคว้า เป็นครูบาอาจารย์ เป็นคนที่สนใจในเรื่องแขนงนี้ หรือมีอาชีพ หรือพวกกระทรวงต่างประเทศว่ากันไปเถอะ ที่สำคัญที่สุดคือข่าวสารต่างๆ อันเป็นข้อมูลที่ใช้ประกอบการวินิจฉัยนั้น วงการภายนอกอยู่ในฐานะลำบากมาก ที่จะทราบข้อมูลได้ตลอด หรือได้สมบูรณ์ หรือเกือบจะสมบูรณ์ เพราะแม้แต่ผู้ปฏิบัติงานอย่างที่เราเพิ่งกล่าวมาข้อมูลในบางครั้งยังขาดไป เพราะฉะนั้น คนนอกก็ยิ่งจะขาดใหญ่ ความจริงเราเห็นความจำเป็นที่ประชาชนจะต้องเข้าใจนโยบายต่างประเทศ จำเป็นที่ครูบาอาจารย์ วงการนักศึกษา สื่อมวลชนจะต้องเข้าใจนโยบายต่างประเทศ แต่การที่จะเข้าใจจะต้องมีข้อมูล ที่นี้ข้อมูลบางอัน หรือความตั้งใจหรือเหตุผลบางอันที่ดำเนินไป เราแกลงไปได้โดยไม่เสีย เพราะเมื่อเราแกลงออกไปนั้น ผู้ฟังไม่ได้มีเฉพาะคนของเราเอง ผู้ฟังที่มีทั้งคนที่ไม่ใช่มิตร มีคนต่างประเทศที่คอยจ้องเราอยู่ในโลกปัจจุบันนี้หนังสือพิมพ์อย่าง *บางกอกโพสต์* หรือ *เดอะเนชั่น* ก็อ่านกันไปทั่วโลก ประเทศที่สนใจประเทศไทยบอกรับ ผู้บรรยายเองเคยถูกเรียกไปที่กระทรวงต่างประเทศไปคุยเรื่องอื่นตอนเป็นทูตที่รัสเซีย เป็นเรื่องอะไรจำไม่ได้แล้ว เขาบอกว่าไม่รู้ประเทศไทยจะเอาอย่างไร เขาเองก็อ่าน *บางกอกโพสต์* และ *เดอะเนชั่น* มาทุกฉบับ เดียวก็อย่างนั้นเดียวก็อย่างนี้ไม่รู้จะเอาอย่างไร ประเทศไทยจะเอาอย่างไรกันแน่ของเรา ก็เป็นอย่างนั้น ชาวมันลงอย่างโน้นบ้างอย่างนี้บ้าง ผู้บรรยายก็อึ้งๆ แล้วบอกว่าอันนี้เป็นกลวิธีทำให้ข้าศึกสับสน ตอบเป็น Joke ไปเพื่อให้เขาหัวเราะ จะได้หมดเรื่องกันไป เขาบอกว่าอ่านหนังสือพิมพ์ไทยแล้วปวดหัว คือ จับทิศทางว่าไทยต้องการอะไร

จับไม่ได้แบบนี้ ขณะนี้เขาจะพยายามจับว่า เราจะทะเลาะกับสหรัฐอเมริกาไปถึงจุดไหน เขาอ่านไม่ออก เพราะถ้าจะดูคำต่อคำทอกัน ก็พอสมควรทีเดียว ไปถึงบรรพบุรุษกันบ้างแล้ว แต่ว่าในใจจริงๆ จะไปกันแค่นี้ ก็อ่านยากเหมือนกัน

ระบอบประชาธิปไตยของเรา สาธารณการต่างประเทศ คือ ประชาชนมีสิทธิที่จะรู้ รัฐบาลมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินตามมติของประชาชน แต่ปัญหาว่า อะไรคือมติของประชาชน ปัญหาว่า ทำอย่างไรถึงจะให้คนรู้โดยไม่ขัดกับผลหรือประสิทธิภาพที่เราหวังในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ อันนี้เป็นเรื่องที่ยืดหยุ่นมากที่สุด อย่างนักข่าวมาถาม ไม่ใช่เราอยากจะปกปิดในเรื่องบางอย่าง อยากจะเล่า เพราะตามนิสัยคนไทยก็อยากชี้คุ้ยเหมือนกัน อยากจะคุ้ยให้ฟัง แต่ถ้าคุ้ยไปแล้วมันเสียหาย ข้าศึกจะรู้ หรือคุ้ยไปแล้วชาวบางอัน หรือความตั้งใจบางอันมันเปิดเผยไม่ได้ ยกตัวอย่างเรื่องในประเทศอื่นดีกว่า จะได้ไม่ไปกระทบกระเทือนคนอื่นเขา เช่น ประเทศหนึ่งกำลังแสวงหาสันติภาพอยู่ ในเหตุการณ์ซึ่งเกิดขึ้นที่ชายแดนของตน ในใจจริงๆ นั้นอาจอยากจะไม่ให้เกิดสันติภาพก็ได้ อยากให้สถานการณ์ดำรงอยู่อย่างนั้นต่อไป ในขณะที่แสวงหาสันติภาพ เพราะคิดดูแล้วเห็นว่า ถ้าเกิดสันติภาพ ตัวเองได้ประโยชน์น้อยกว่า เพราะถ้าหากมันสงบขึ้นมา มันจะเป็นคู่แข่งที่สำคัญของเขา เลิกกันไปเถิกกันมาอย่างนี้แหละจะได้เสีย แต่เราเสียน้อยกว่า คือ หมายความว่า ถ้าเป็นมวยก็ให้สู้ไปจนถึง 15 ยก เราก็คงเหนื่อยหอบเหมือนกัน แต่เราดูแล้วไอ้เสือนั้นคงลากตัวไปไม่ถึง 15 ยก อย่างนี้ก็มิ แต่ที่เราจะไปแถลงบอกว่า เราเล่นเชิง นี้คงไม่ได้

ข้อมูลบางประการเป็นความลับจริงๆ บอกไม่ได้ สมมติว่าเป็นกรณีที่ทุนสำรองเงินตราต่างประเทศของประเทศ ขณะหนึ่งอาจจะเหลือเพียงเล็กน้อย หรือการจัดหางานอันเกิดอุปสรรค เอมามาบอกไม่ได้ บอกแล้วตกใจกันใหญ่ เดียวนึกว่าไม่มีอะไรเลย สู้อะไรใครเขาไม่ได้ อย่างนี้เป็นต้น ซึ่งความจริงการต่อสู้มันมีหลายวิธี ถ้าทางนี้อ่อนก็ไปหาทางอื่นมาแก้ไป จาระไนหมดไม่ได้ เพราะฉะนั้นปัญหาที่ว่า จะให้ประชาชนเข้าใจอย่างไร เพื่อจะได้สนับสนุนนโยบาย กับปัญหาที่จำเป็นต้องปกปิดในเรื่องบางสิ่งบางอย่าง อันนี้เป็นปัญหาใหญ่ในเรื่องของระบอบประชาธิปไตย เป็นปัญหาที่ว่า เมื่อเข้าสภาจะต้องประชุมลับทุกที สมมติเราคุยกันในวงคนไทยด้วยกัน ปิดประตูสัญญาณกัน เป็นสัญญาประชาคมว่าไม่เอาไปเปิดที่ไหน ไม่เอาไปบอกที่ไหน ไม่ว่าในลักษณะการพิมพ์หรืออะไรที่จั่วไปถึงหูคนต่างชาติ ถ้าในลักษณะนั้นเล่า

ให้ฟังกันได้ เพราะฉะนั้นที่กระทรวงต่างประเทศในบางครั้งปฏิบัติกันอยู่ ก็เชิญนักหนังสือพิมพ์ที่ไว้วางใจกันได้ เมื่ออยากทราบเรื่องอะไรเกี่ยวกับอาชีพของเขา เขาก็จะรักษาสัจจะทางอาชีพเหมือนกัน ทีนี้เอาของจริงเป็น Background เป็นภูมิหลังของความรู้ จะเล่าให้ฟังว่าเป็นเพราะอะไร ถ้าไม่เห็นด้วยก็ว่ากันมาตอนนี้ แต่อย่าเพิ่งให้ข่าวรั่วออกไปข้างนอกก่อน ชาวต่างชาติ ที่ได้ในนี้ ขอให้เป็นที่พื้นความรู้ในการทำมาค้าขายกันเป็นหลักขณะนี้ ถ้าหากว่า คนไหนละเมิดจริยธรรมของวิชาชีพของตนเอง คนนั้นก็จะต้องถูกตัดออกไปจากวงการ วงการเขาจะจัดการกันเอง เพราะการกระทำเช่นนั้นไม่ดีสำหรับวงการแล้ว ไม่ดีสำหรับบ้านเมืองด้วย ชาวบางซิ่นซึ่งถ้าหากว่า เขารู้ได้ไปว่า เราคิดอย่างไร มันก็เหมือนการต่อสู้ทุกชนิด เหมือนการเล่นไพ่ เล่นกีฬาอะไรก็แล้วแต่ มันต้องมีกลยุทธ์ มีแผนของตนเอง แต่ถ้าเราไปเปิดแผนนั้นมันก็หมดกัน ไม่ต้องเล่น อันนี้เป็นปัญหาที่เกิดในตัวของระบอบประชาธิปไตยเอง แต่ว่าความจำเป็นที่จะต้องให้ประชาชนรู้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้นั้นก็มีอยู่

4. ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองภายใน

ปัญหาอันต่อไปก็คือ ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองภายในประเทศกับการเมืองต่างประเทศ อันนี้บางคนคิดว่ามันไม่เกี่ยวกับกัน แต่ความจริงมันเกี่ยวกับมากที่สุด ยกตัวอย่างที่เห็นได้ชัดที่สุด ถ้ายามใดที่การปกครองบ้านเมืองของเราอยู่ในภาวะที่มีเสถียรภาพ ยามนั้นการต่างประเทศของเราจะแข็ง ผู้บรรยายเข้าใจว่า มันเปรียบเสมือนหนึ่งร่างกายของคน ถ้าท่านผอมแล้วท่านไปโฆษณาว่า ร้านอาหารของท่านกินอร่อยเหลือเกิน ถ้าท่านไปยื่นผัดก้วยเตี๋ยอยู่ โดยที่ท่านผอมจนหนังหุ้มกระดูก สังขารคือเรื่องภายในของท่านเอง มันไม่เข้ากับลักษณะภายนอก ที่ท่านบอกว่าอาหารท่านอร่อย ท่านต้องพุงพลุ้ยสักหน่อยยื่นผัดก้วยเตี๋ยอยู่ ถึงมีคำฟุ้งเฟ้อๆ บอกว่า “ถ้าฤชิวอันและนายธนาคารผอม อย่านไปคบ” แต่ไม่ใช่สมัยนี้ เพราะสมัยก่อนเขายังนิยมคนอ้วนกันอยู่ เพราะถ้าฤชิวอัน แสดงว่าฤชิวอันจะต้องจำศีล ไม่ต้องกินไม่ต้องฉัน แต่ถ้าอ้วนนั้นก็ใช้ได้แล้ว นี่ก็เป็นสำนวนเปรียบเทียบเท่า แต่สำหรับการเมืองภายในประเทศที่กำลังพูดถึงก็เหมือนกัน ถ้าประเทศมีเสถียรภาพ ถ้าภาวะทางสังคมภายในประเทศดี เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันดี การต่างประเทศก็จะแข็งแรงแน่นอน แต่ถ้าหากว่าภาวะภายในประเทศ ในเรื่องความเห็นในเรื่องต่างๆ แดกแยกกันเมื่อไหร่ ก็เป็นช่องที่ทำให้เขาแทรกเข้ามา

ขอยกตัวอย่างเช่น เวลาเรามีปัญหาเกี่ยวกับลาว เราเคยดำเนินนโยบายปิดพรมแดนฝ่ายหนึ่งก็บอกว่าให้ปิดพรมแดน อีกฝ่ายบอกปิดทำไม ขอให้เปิดพรมแดน เพราะจะได้ทำมาค้าขายกัน ต่างคนต่างมีเหตุผล แต่เสียงที่แตกแยกกันแบบนี้ จะมีเสียงกลางแทรกเข้ามาแสวงหาประโยชน์ ทั้งฝ่ายที่เห็นว่าควรปิด ทั้งฝ่ายที่เห็นว่าควรเปิด การดำเนินนโยบายก็จะเป็นปัญหาที่เดียวว่าจะเอาอย่างไรกันแน่ เรื่องเปิดปิดพรมแดน พอปิดพรมแดนก็บ่น พอเปิดพรมแดนก็บ่น บ่นเพราะโมโหลาว ก็ทำนองเดียวกับเรื่องค่าของเงิน เมื่อเงินดอลลาร์ขึ้นก็รู้สึกว่เราบ่นมาก ดอลลาร์ลดดอกเบี้ยลดตอนนี้ก็ซัดจะบ่นกันบ้างเหมือนกัน

หรืออย่างเรื่องการออกหนังสือเดินทางไปต่างประเทศ พอผู้หญิงไทยถูกจับในเรื่องที่ประกอบอาชีพที่ไม่บังควรบ้าง หรือผู้ชายก็มีที่ไปทำไม่บังควร ก็บอกว่าออกพาสปอร์ตง่ายไป ควรจะออกให้มันยากขึ้นอีกนิด พอทำยากก็บอกว่าออกยากไป คนธรรมดาไปขอได้ช้า เดียวนี้ 5 วันก็ยังบ่น ความจริงนั้นต้องการรูป ทะเบียนสำมะโนครัวของคนนั้นจริงๆ ตรวจสอบเอกสารว่าเป็นของแท้หรือไม่ การเขียน การจัดทำหรือการเข้ารูปเล่ม การลงทะเบียนต่อ มันต้องใช้เวลาที่จะดำเนินการ ที่ยกตัวอย่างมานี้เพื่อให้เห็นว่า บางครั้งเขาต้องการอะไรบ้าง คุณต้องการให้กระทรวงต่างประเทศออกเร็วหรือออกช้าละ ออกเร็วก็ต่ำ ออกช้าก็ต่ำ อันนี้ก็เหมือนกัน

อันนี้หมายความว่า บางเรื่องเป็นเรื่องเล็กหรือเรื่องธรรมดา แต่บางเรื่องถ้าเกิดจากความแตกแยก ความไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของท่าทีภายในประเทศ เกิดจากการขาดเสถียรภาพ หรือความระส่ำระสายแล้ว จะให้การดำเนินการทางต่างประเทศเป็นผลย่อมยาก ผู้บรรยายเคยเป็นทูตมาหลายประเทศ ถ้ายุคไหนที่ประเทศของเรา มีเสถียรภาพหรือรัฐบาลของเรามั่นคงในตอนนั้นละก็ เขารับฟังเสียงเรามากทีเดียว คือ ได้ผลมาก จะพูดจาดำเนินการอะไร คนเชื่อถือ แต่ถ้าช่วงไหนบ้านเรามีเรื่องยุ่งๆ ซ้ำใน เขาไม่ค่อยเชื่อถืออะไร ไปพูดอะไรเขาก็ไม่ค่อยยอมฟัง อันนี้มันเกี่ยวเนื่องกันอยู่

ดังที่กล่าวกันในตอนต้นว่า สถานการณ์ภายนอกก็อาจส่งผลมาถึงภายในประเทศ ในขณะที่เดียวกัน สถานการณ์ภายในประเทศมีเสถียรภาพหรือไม่ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหรือไม่ เรื่องนี้ประชาชนเห็นเป็นอย่างเดียวกันหรือไม่ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกันอยู่ อย่างปัญหาเรื่องข้าวที่เราดำเนินการ เริ่มจะได้ผลบ้าง ถึงจะไม่ได้สมบูรณ์นัก เพราะคนไทยมีท่าทีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในเรื่องเหล่านี้ ปัญหาเรื่องกัมพูชาที่มีอยู่

เราอาจจะเถียงกันบ้างว่า ทำไมไม่ทำอย่างโน้นอย่างนี้ แต่ก็เป็นหนึ่งในอันเดียวกันว่า เราจะยอมให้สถานการณ์เป็นอยู่อย่างนี้ไม่ได้ เราเห็นพ้องกัน สิ่งเหล่านี้เราดำเนินการ ได้ผล เพราะว่ามีสถานะภายในประเทศของเราส่งผลอานวย ดังนั้น ปัญหาที่จะสำเร็จหรือไม่ บางครั้งก็ขึ้นอยู่กับกำเนินนโยบายต่างประเทศ แต่บางครั้งก็เกิดขึ้นมาตั้งแต่ในตัวแล้ว คือ ถึงนักการทูตจะเก่งอย่างไร ถ้าหากว่าภายในประเทศย่ำแย่เต็มที มันก็ ดำเนินการไม่ได้ผล

5. ปัญหาเรื่องเวลา

จากเรื่องการเมืองภายในประเทศก็มาถึงเรื่องเวลา เรื่องเวลานี้บางทีคนอื่น มองไม่เห็น ว่า เวลาที่อยู่อย่างจำกัด ความจำกัดในเรื่องเวลาเป็นไปในลักษณะที่ว่า บางเรื่องเราต้องตัดสินใจทันที บางเรื่องเรามีเวลาเพียงไม่กี่วันที่จะต้องตัดสินใจ การตัดสินใจในระยะเวลาที่มีจำกัดนั้น จะให้คิดลู่ลวงไปในระยะเวลาที่ยาวมากก็ดี หรือว่า คิดไปรอบด้านอย่างสมบูรณ์นั้น คงเป็นไปได้ ก็พยายามคิดกันอย่างมากที่สุดเท่าที่ มันสมอง กลไก หรือองค์กรมีอยู่ แต่เวลาที่จำกัดมันรัดตัวมาก เรื่องที่เข้าลักษณะหรือ เกี่ยวข้องกับการเมืองระหว่างประเทศหรือเศรษฐกิจระหว่างประเทศนั้น มีหลายร้อย หลายพันลักษณะที่เข้ามาในวันหนึ่งๆ เข้ามาเกือบทุกด้านทุกเรื่องเต็มไปหมด วันหนึ่งๆ แต่ละเรื่องจะต้องตัดสินใจ

สมมติว่า ในเดือนหน้า นายราชาซีฟ คานธี นายกรัฐมนตรีอินเดีย จะมาจริง อีก ตั้งเดือนกว่า แต่การตัดสินใจว่า เขาจะมาหรือไม่มานั้น มันมีกำหนดเวลาในช่วงนั้น ช่วงนี้ และเราจะทำอย่างไรบ้าง เราจะพูดกันถึงเรื่องอะไรบ้าง มีระยะเวลาที่เราจะต้อง ทำภายในกำหนดเวลานั้น ไม่ใช่ว่าเรามีปัญหา เช่น จะมีแขกบ้านแขกเมืองมาที่ เราจะ เจริจจากันที่ เราจะดำเนินเรื่องกันในเรื่องที่มาจากอินเดีย นั้นด้านกัมพูชา ด้านปราบปราม ยาเสพติด ด้านโจรสลัด ด้านผู้อพยพ ในทุกด้านเราต้องดำเนินพร้อมกันไปหมด ในขณะที่เดียวกัน เพราะฉะนั้นการตัดสินใจในแต่ละเรื่องที่เป็นเพียงหนึ่งในร้อยแปดพัน เรื่องนั้น มีระยะเวลาที่จำกัดมาก มีทั้งเรื่องใหญ่มีทั้งเรื่องเล็กที่จะต้องตัดสินใจ อันนี้ก็ เป็นปัญหาในทางปฏิบัติว่า ผู้ที่วินิจฉัยนั้น จะต้องรู้คุ้นเคยกับปัญหาพอสมควร หรือรู้ ภูมิหลัง หรือรู้แนวทางอะไรพอสมควร

เรื่องเวลานี้ นอกจากเวลาในการตัดสินใจยังมีเรื่องของเวลาที่จะสื่อสารให้รู้กันด้วย ช่วงเวลาที่ต้องเสียไประหว่างที่ข่าวสารจะมาถึง เวลาเหล่านี้เป็นเรื่องที่แก้กันไม่ค่อยตก ทั้งๆ ที่ขณะนี้เรามีการสื่อสารคมนาคมที่เร็ว แต่ถึงกระนั้นก็ไม่เร็วเท่ากับเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นและเข้ามาพัวพันกับเรา ในเรื่องของเวลาก็ดี ในเรื่องที่ถูกกล่าวมาในตอนต้น ย้อนไปนิดหนึ่ง คือ เรื่องการเปิดข่าวปิดข่าว นอกจากกับสื่อมวลชน กับประชาชนแล้ว แม้ในวงวิชาการในบางครั้ง ซึ่งในวงวิชาการนี้เราก็เห็นใจ อย่างครูบาอาจารย์ที่ศึกษา ความจริงมีเวลามากและก็มีข้อมูลที่เปิดเผยมาก มีเวลาและมีแนวคิด มีพื้นฐานความคิดที่ลึกซึ้ง และสามารถที่จะมองเหตุการณ์ไปข้างหน้าได้ไกลๆ แต่ส่วนข้อมูลบางอย่างที่ขาดอยู่ก็มีมากเหมือนกัน คือ ข้อมูลที่ยังเปิดไม่ได้

เวลาทำจริงๆ มันมีเวลา มีขีดจำกัด มันไม่ใช่ค่อยๆ นั่งคิดไป ค่อยๆ คิดไป เป็นเดือน แล้วก็ออกมาเป็นบทความสักอันหนึ่ง มันไม่ใช่อย่างนั้น บางอันต้องทำแค่ห้านาที สิบนาทีเท่านั้นเอง ต้องออกให้ได้ สมมติมีปัญหาขึ้นมา ถ้าเราไม่แก้ภายในวันนี้ให้เสร็จสิ้นก็จะแก้ไม่ได้ และที่สำคัญอีกอันหนึ่ง คือ สำหรับผู้ที่ดำเนินนโยบาย ไม่ใช่เป็นการวาดภาพจากกระดาษขาวๆ หมายความว่าผู้ที่วาดภาพจากกระดาษขาวๆ วาดได้ง่าย ถ้าฝีมือดีจะวาดคนก็ออกเป็นคนที่สวยงามถูกต้องได้สัดส่วน แต่สำหรับผู้ที่ปฏิบัติงานในปัญหาดำเนินนโยบายจริงๆ นั้น พื้นกระดาษไม่ขาวสนิท กล่าวคือ ในอดีตทำกันมาอยู่ ถ้าเป็นเหมือนกระดาษก็มีหลายสีเลอะเทอะไปหมด เขียนเลอะทั้งดินสอ ทั้งหมึก เป็นทั้ง Marker ทั้งอะไรต่อมิอะไร สีเส้นต่างๆ กันมา คนที่ดำเนินนโยบายก็ต้องดำเนินลงบนแผ่นกระดาษอันนั้น ซึ่งบางอันก็ลบได้ บางอันลบไม่ได้ เมื่อลบไม่ได้ก็ต้องวาดภาพหลบหลีกรอยที่ลบไม่ได้นั้น เพื่อให้เห็นว่า ภาพที่ตัววาดนี้เป็นตัวคน อันนี้เป็นอีกจุดหนึ่งซึ่งเวลาวินิจฉัยไม่ได้มองกันว่า เวลาไปทำจริงๆ แล้วจึงพบปัญหาอะไรที่ว่า ตอนแรกพูดไว้อย่างนั้นอย่างนี้ พอเข้าไปทำเอง โยนเรื่องให้ตัวเองจริงๆ ก็ค่อยๆ สงบปากสงบคอลงหน่อย เพราะเหตุว่าไปพบของจริง

แต่อย่างไรก็ตาม วงวิชาการนั้นมีประโยชน์มาก ความจริงในต่างประเทศได้ใช้ประโยชน์จากทางมหาวิทยาลัย จากองค์การทางการศึกษา หรือสถาบันต่างๆ ค้นคว้าศึกษาเฉพาะเรื่อง ซึ่งทำได้ดีมาก ซึ่งหน่วยราชการไม่มีทางทำได้ อย่างเขาแบ่งเป็นหน่วยๆ อย่างมหาวิทยาลัยคอร์เนลล์เขาก็ถนัดไปทางหนึ่ง UCLA เขาก็ค้นคว้าไปทางหนึ่ง หรือฮาร์วาร์ด ก็สนใจไปในเรื่องหนึ่งๆ เขาก็แข่งขันกัน ใน Field ต่างๆ กัน

ไป ใครถนัดในทางสายไหนก็ค้นคว้าไป เช่น ทาง Southeast Asia ก็อาจจะมีส่วนที่คอร์เนลล์ อย่างนี้เป็นต้น การศึกษาเหล่านี้รัฐบาลได้นำมาใช้ประโยชน์ เพราะฉะนั้นจึงคิดว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันการศึกษา ทั้งในรูปของการติดต่อ ในรูปของการให้งบประมาณสนับสนุน ในรูปของการให้กำลังใจ การรับรู้บทบาทมีอยู่มาก เพราะข้อได้เปรียบของครูบาอาจารย์มีอยู่มาก ข้อได้เปรียบที่ว่าก็คือ ระยะเวลาที่ตัวเองมีอยู่มาก ความคิดที่สุขุม เพราะเหตุไม่ได้ถูกเร่งรัดทางเวลา

แต่สำหรับคนปฏิบัติงาน ต้องทำงานตั้งแต่เช้าจนเย็น ต้องวิ่งรอก เฉพาะถ้าเป็นผู้ใหญ่แล้ว ไม่ใช่แต่งงานเฉพาะเฉยๆ ต้องเสียเวลาให้กับคนไปวิ่งเต้น ขอบใจเมืองนอกมั่ง ขอบใจ ขอบใจ มาบอกว่าไปอยู่ที่โน่นลูกเรียนหนังสือไม่ได้มั่ง หรือขอให้ทำหนังสือเดินทาง จะไปขึ้นมาวันสองวันบ้าง มันต้องใช้เวลา แล้วแบบไทยๆ จะไม่รับก็ไม่ได้ คนรู้จักกันมาต้องต้อนรับ จนบางครั้งหาเวลาเข้าห้องน้ำไม่ได้ แต่ถ้าเป็นครูอาจารย์นั้นเวลามากกว่า เราอาจจะได้ผลประโยชน์จากความคิดที่สงบลึกซึ้งของอาจารย์มาก เพราะฉะนั้น ถ้าร่วมมือกันในลักษณะนี้ผมคิดว่าก็มันจะเป็นประโยชน์

6. ปัญหาในเรื่องของเหตุผล

จากเรื่องของเวลาก็มาถึงเรื่องของเหตุผล เรื่องของเหตุผลเป็นเรื่องของสิ่งที่เรียกว่าตัวบุคคล นโยบายต่างๆ เป็นเรื่องของคน คนเป็นคนกำหนดนโยบาย นโยบายเขียนว่าอย่างไร คนเป็นผู้ปฏิบัติ ถ้าหากว่า คนที่ดำเนินการเป็นคนที่มีคุณภาพ เป็นคนที่มีสุขภาพจิตสุขภาพทางปัญญาที่สมบูรณ์ นโยบายนั้นก็ออกมาดีหน่อย แต่ว่าคนเกิดมาไม่เหมือนกัน เพราะฉะนั้นนโยบายต่างประเทศในบางอันจึงเป็นนโยบายที่จะสะท้อนถึงบุคลิกของบุคคลด้วย สิ่งนี้ทำให้เราจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงบุคลิกของบุคคลของต่างประเทศ ที่มีส่วนกำหนดนโยบายที่ส่งผลต่อประเทศของเราด้วย เช่น ถ้าเราจะศึกษานโยบายของอินเดียที่มีต่อประเทศไทย โดยไม่คำนึง ไม่ศึกษาถึงอุปนิสัยใจคอ และแนวคิดของราชีฟ คานธี ในขณะที่คงเป็นไปได้ เราจะศึกษาถึงเรื่องนโยบายของรัสเซียว่า เขาจะเอาอย่างไรแน่ในเรื่องนั้นเรื่องนี้ โดยไม่คำนึงถึงตัวบุคลิกตัวบุคคลของนายกรัฐมนตรีชเชินบอร์ชอฟ ในขณะที่คงเป็นไปได้ สำหรับคนบางคนก็เป็นปัญหาเหมือนกัน เราก็พยายามที่จะหาข้อมูลเท่าที่จะมีได้ เป็นหน้าที่ของผู้ที่คิดถึงเรื่องการต่างประเทศว่า จะต้องรู้ว่าคนอื่นเขาคิดอย่างไร เขาดำเนินการอย่างไร ซึ่งทั้งนี้ทั้งนั้นก็อาศัยข้อคิดที่เลยไปถึงว่า บุคลิกของบุคคลนั้นเป็นอย่างไร

อีกนัยหนึ่ง คือ ไม่ใช่ทุกคนทุกคนมีเหตุผล บางทีก็อาจจะมี แต่มีเหตุผลของเขา จึงไม่เหมือนกับเหตุผล เป็นไปตามหลักคณิตศาสตร์ หรือตามหลักตรรกศาสตร์แล้ว ถ้าเข้าเครื่องคอมพิวเตอร์แล้วก็จะออกมาตามนั้น แต่จริงๆ แล้วไม่เป็นเช่นนั้น เราดำเนินการอย่างนี้ ถ้ามนุษย์ธรรมดาตอบได้อย่างนี้ แต่เขากลับไม่ตอบได้อย่างนี้ แต่มาอีกนัยหนึ่ง ก็อาจจะเป็นได้เพราะเป็นเรื่องของตัวบุคคล ตัวบุคคลนั้นบางครั้งมีเหตุผลบางครั้งไม่มีเหตุผล และของที่มีเหตุผลอาจจะไม่ใช่ของจริงก็ได้ ของจริงส่วนใหญ่มีเหตุผล แต่ของที่มีเหตุผลอาจจะไม่ใช่ของจริงก็ได้ ตัวอย่างเช่น ในนวนิยายนั้น ผู้ผูกเรื่องอาจจะมีเหตุผล แต่ไม่ใช่เรื่องจริงก็ได้ แต่เรื่องที่เป็นจริงๆ สำหรับมนุษย์เราก็คือ สำหรับสังคมระหว่างประเทศก็ดี และสังคมของเราเองก็ดี บางเรื่องไม่มีเหตุผล การกระทำของเราเองในบางครั้ง เราปฏิบัติอะไรไปแล้วยังไม่ค่อยมีเหตุผล บางทีเดิน ไปอยากจะทำซื้อของ มีสตางค์อยู่นิดเดียวในกระเป๋า เกิดคันมือขึ้นมาอยากจะได้พอซื้อไปแล้วไปถึงบ้าน ถามตัวเองว่าซื้อมาทำไม ตัวเองยังสงสัยเหตุผลของตัวเอง เพราะฉะนั้น การดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวกับคน ที่จะวินิจฉัยอะไรบางครั้งก็มีเหตุผล บางครั้งไม่มีเหตุผล แต่โดยที่นโยบายนั้นเกี่ยวข้องอยู่กับคน เรื่องของคนจึงเป็นเรื่องหนึ่งที่จะต้องคำนึงถึงในการดำเนินนโยบาย และอาจจะเป็นสิ่งที่ทำให้เราคิดคลาดเคลื่อนได้ในบางโอกาส

นอกจากสิ่งที่เกี่ยวกับตัวบุคคล ซึ่งพาดพิงไปถึงเรื่องเหตุผลแล้ว มีเรื่องของสิ่งที่ไม่รู้และไม่คิดว่าจะเกิด มันก็เกิด หรือเป็นการบังเอิญ ของบางอย่างบังเอิญได้ ในชีวิตประจำวันของเราก็มีเรื่องการบังเอิญในเรื่องที่เราไม่เคยคิด ชีวิตระหว่างประเทศก็เหมือนกัน คนที่ไม่เคยเป็นปัญหากันก็เป็นปัญหา คนที่เคยเป็นปัญหากันกลับดีขึ้นหรือว่าเรื่องเหล่านั้น เขาเป็นศัตรูกัน แต่ทำไมไปรวมกันได้ ในบางเรื่องเขาไม่ตกลงกัน แต่ในบางเรื่องตกลงกันได้ สิ่งเหล่านี้ที่เราไม่คาดคิด อาจมีได้ อย่างในขณะนี้ เราก็เดาไม่ถูกว่า จีนกับรัสเซีย ซึ่งพยายามจะหันหน้าเข้าหากัน จะไปได้ไกลแค่ไหน สิ่งเหล่านี้เราได้แต่เพียงคาดคะเน ซึ่งการคาดคะเนก็คือการคาดคะเน จะหมายความว่า มันจะเป็นไปตามนั้นตลอดเวลาคงเป็นไปได้ แล้วสิ่งที่ยาก คือ การดำเนินนโยบายเป็นการกำหนดทิศทางที่เราจะดำเนินในอนาคต ในเมื่อเราไม่สามารถจะดูถูกแก้วได้แบบหมอดูยิปซี แม้แต่ชาติที่มีคอมพิวเตอร์ สามารถไปถึงโลกพระจันทร์ในอวกาศ ได้ นั้น ยังไม่สามารถที่จะคำนวณอะไรได้ถูกต้อง ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเมือง สำหรับเรา

ก็ต้องใช้ความคิดที่หนักพอสมควร และโดยเฉพาะประเทศเล็กๆ นั้น ความจำเป็นที่ต้องพึ่งสติปัญญา พึ่งความระแวดระวังนั้นมีอยู่มาก และจะต้องคำนึงไว้เสมอว่า สิ่งที่เราไม่รู้ยังมีอีกมาก สิ่งที่ไม่คาดคิดอาจจะเกิดขึ้น การบังเอิญอาจจะเกิดขึ้น ผลเมื่อเราคิดอย่างนี้แล้วคืออะไร ก็คือเราต้องเปิดช่อง ต้องทำให้นโยบายของเรียดหยุ่น มีทางหนีทีไล่ และเลือกเอาหนทางที่เราต้องใช้ต้นทุนหรือออกแรงน้อยที่สุดให้ได้ผลมากที่สุด เหมือนเรามีกำลังน้อย มีความสามารถน้อย เราต้องใช้วิธีการเข้าช่วย เรื่องวิธีการนี้ เราได้กล่าวมาบ้างแล้ว แล้วก็ที่เขาใช้ๆ กันในปัจจุบัน มีอย่างไรจะพูดในคราวหน้า ซึ่งให้ชื่อว่า มิติใหม่ในการเมืองระหว่างประเทศ ว่ามันมีอะไรบ้าง

จากเรื่องว่า ความไม่รู้หรือสิ่งที่ไม่คาดคิดอาจจะเกิดขึ้น การบังเอิญอาจจะเกิดขึ้นนั้น ก็มาถึงเรื่องความเกี่ยวพันระหว่างเรื่องต่างๆ อันนี้เป็นเรื่องความเป็นจริง ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คือ คนเราบางทีมองปัญหา มักจะมองปัญหาเดียวเป็นหลัก สนใจปัญหาอะไรก็มองปัญหาเดียว เช่น เรามีปัญหาเรื่องการขายข้าวกับสหรัฐฯ ก็มองปัญหาเดียว หมายความว่าเรื่องข้าวจะจัดการกับสหรัฐฯ อย่างไรดี ถ้ามองปัญหากว้างออกไปหน่อยว่า เราจะแก้ปัญหาด้านของเราอย่างไรด้วย เราจะปรับปรุงคุณภาพข้าว หรือลดปริมาณการผลิต หรือไปหาสมัครพรรคพวก หรือหาตลาดใหม่อย่างไร หรือไม่ ก็เป็นอีกวิธีหนึ่ง

แต่อันนี้ สมมติว่า เรื่องข้าวที่เราเกี่ยวข้องกับสหรัฐอเมริกา หรือเรื่องน้ำตาลที่เราเกี่ยวข้องกับสหรัฐอเมริกา ก็มีเรื่องที่เราไปเกี่ยวข้องกับงานอื่นเขาด้วย เช่น เราจำเป็นที่จะต้องไปชักชวนเพื่อนฝูง ออสเตเลีย หรือประเทศผู้ผลิตอื่นมาช่วยเรา อันนี้ก็เกี่ยวข้องกับเขาด้วย ปัญหาเรื่องน้ำตาลก็เกี่ยวข้องไปถึงจีน เพราะเหตุว่าสหรัฐอเมริกาขายน้ำตาลให้จีนในราคาต่ำมาก เราจะไปบีบให้สหรัฐอเมริกาขายในราคาสูง เพื่อราคาตลาดโลกจะได้สูง เราต้องคิดว่า จีนเขาจะโกรธไหมในเรื่องเหล่านี้ อย่างเรื่องอ้อยหรือเรื่องน้ำตาลนั้น เราก็ต้องดูว่า ปัญหาเรื่องน้ำตาลนั้น ปัญหาที่แท้จริงของเรา มันคือปัญหาอะไร ปัญหาราคาน้ำตาล หรือปัญหาราคาอ้อย หรือว่าขณะนี้เราต้องคิดว่า ส่วนสำคัญของความช่วยเหลือนั้น เกษตรกรเราช่วยไปเท่าไร ชาวนาเราช่วยไปเท่าไร อ้อยเราช่วยไปเท่าไร ส่วนสัคนั้นเราควรคิดคำนึงว่าเป็นอย่างไร และเคยให้ในรูปแบบของเงินสด มีการมอบเช็คเงินสดไป

ที่ยกตัวอย่างนี้ เพื่อเปรียบเทียบให้เห็นกับการให้ความช่วยเหลือของประเทศ

อื่นที่ให้กับประเทศไทย ว่าตามความรู้สึกของผู้บรรยาย ประเทศเราไม่ได้คิดคำนวณอย่างต่างประเทศเขาให้ความช่วยเหลือ ต่างประเทศเขาช่วยเหลือในฐานะที่เป็นเครื่องมือในทางการเมือง ในทางการเมืองจริงๆ แล้วไม่มีการทำบุญ ไม่ให้ฟรี เขาให้เขาก็ต้องเอาอะไรไปผูกไว้ เขาต้องได้รับประโยชน์ด้วย ไม่มีทางตรงก็ทางอ้อม เช่น การให้เงินกู้ แต่เงินก้อนนั้นต้องเอาไปซื้อของจากประเทศของเขา เช่นนี้เป็นต้น ให้ทุนการศึกษา แต่ให้ทุนการศึกษาไปศึกษาวิชาหรือดูตามแนวทางประเทศของเขา เป็นต้น

ความแปลกของโลกขณะนี้มืออยู่เกือบทุกหนทุกแห่ง ยกตัวอย่างให้ดูได้อีกอันก็คือว่า ในขณะนี้แปลกที่ว่า ประเทศที่เรียกตนเองว่าเป็นประเทศเสรี มีระบบเศรษฐกิจแบบประเทศเสรี กำลังพยายามที่จะกีดกันการค้า ส่วนประเทศที่เรียกว่าสังคมนิยม เช่น รัสเซีย หรือจีน ซึ่งหมายความว่าจะไม่ยอมค้าขายกับใคร กลับแสวงหากการค้า กลับเปิดการค้า มันแปลก ลองไปถามใครดูว่าตอบได้ใหม่ว่า ทำไมถึงเป็นแบบนั้น ต้นตำรับการค้าแบบปล่อยเสรีก็คือ มาจากอเมริกา มาจากประเทศตะวันตกนี้แหละ แต่ตัวนักกีดกันการค้าเสรี (Protectionists) ที่เกิดขึ้นขณะนี้ก็เกิดจากประเทศตะวันตกเกิดจากสหรัฐฯ ส่วนลัทธิที่ว่าเขาผูกขาดภายในประเทศของเขา เป็นระบอบสังคมนิยม เป็นระบอบคอมมิวนิสต์ ก็พยายามผ่อนคลาย ตั้งเสียวิงก็่นาระบบ 4 ทันสมัยมาใช้ กอร์บาชอบฟก็ทำท่าจะเลียนแบบในขณะนี้ คือ หันมาสนใจเรื่องการค้าการขายกับประเทศอื่นด้วย อันนี้ก็เป็นเรื่องที่แปลก

ความเกี่ยวพันระหว่างเรื่องๆ หนึ่ง รู้สึกจะได้พูดกันไปบ้างแล้ว สมมติว่า เราจะแก้ปัญหาเรื่องกัมพูชา เราคิดว่า ถ้าเราตกลงกับเวียดนามได้ ปัญหาจะหมดไป ความจริง มันเกี่ยวพันกันอยู่มาก ปัญหาที่กัมพูชาปัญหาเดียวเกี่ยวพันกับโลกเกือบทั้งโลก เกี่ยวพันกับจีน กับรัสเซีย กับสหรัฐฯ เราดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด จะต้องกระทบกระเทือนไปถึงผู้ที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วยเสมอในเรื่องเหล่านั้น ทำนองเดียวกัน การดำเนินการของประเทศหนึ่งประเทศใดเหล่านั้น ในปัญหานี้ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อกระเทือนมาถึงเราด้วย ปัญหาไม่ได้มีอยู่เฉพาะเรื่องเดียวกับคนนั้นคนนี่เท่านั้นเอง แต่ส่งผลไปถึงทางอื่นด้วย อันนี้ก็เป็นเรื่องที่ว่า เวลาเรากำหนดนโยบาย เวลาเราดำเนินนโยบาย จำเป็นที่จะต้องดูคำว่า Implication คือ มันแต่กรูปแตกดอกกันออกไปอย่างไร ถ้าเราแก้ปัญหาอันนี้แล้ว เกิดปัญหาใหม่ขึ้น ที่ยากและร้ายแรงกว่า เราไม่แก้อันนี้จะไม่ดีกว่าหรือ หรือหาวิธีอื่นไม่ดีกว่าหรือ เพราะปัญหามันเกี่ยวโยงกันอยู่หลายด้าน อัน

นี้เป็นลักษณะของการต่างประเทศ มันเป็นอย่างนั้นเอง

ปัญหาในทางปฏิบัติอีกอันหนึ่งซึ่งเป็นปัญหาประจำก็คือ ปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐที่จะปฏิบัติตามนโยบาย ประเทศไทยคงจะมีนักกฎหมาย นักปกครองอยู่มากหน่อย เพราะฉะนั้นมันจะมีเรื่องที่เกี่ยวข้องว่าหาแนวเขตอำนาจ ว่ากันเหมือนเขตอำนาจศาล แดนใครแดนมัน เรื่องของกระทรวงพาณิชย์คนอื่นอย่าไปเกี่ยว เรื่องของกระทรวงการต่างประเทศคนอื่นก็อย่าเข้าไปยุ่ง หรือเรื่องกระทรวงคมนาคมคนอื่นก็อย่าเข้าไปแทรกแซง มักจะรู้สึกอย่างนั้นอยู่บ้าง คือ ในแต่ละกระทรวงของตนนั้น เจ้ากระทรวงเป็นใหญ่

ในการดำเนินการดำเนินนโยบายต่างประเทศนั้น อย่างที่ได้กล่าวแล้วว่า เราต้องดำเนินการหลายทิศหลายทางพร้อมกันไป การใช้เครื่องมือต้องใช้หลายอย่าง เครื่องมือเศรษฐกิจ เครื่องมือการทูต แม้เครื่องมือการทูตเองก็ไม่ได้หมายความว่าแค่กระทรวงต่างประเทศที่จะทำงานการทูต กระทรวงอื่นก็ทำด้วยในบางแง่ในบางขณะ เราต้องใช้เครื่องมือในทางประชาสัมพันธ์ เราต้องใช้เครื่องมือในทางกำลัง ในบางครั้งไม่ได้ใช้กำลังโดยตรง แต่เป็นการใช้กำลังในทางสนับสนุน เรามีเครื่องมืออยู่หลายอัน การใช้เครื่องมือเหล่านั้นจะต้องประสานกัน จึงจะเป็นนโยบายที่มีประสิทธิภาพ

จริงๆ แล้ว เพราะความใจแคบ มองทรวงระแคบ เห็นแต่ว่าหน่วยงานของตัวเองนั้น คือ ศูนย์ของจักรวาล และก็ทำให้ขาดการประสานงานกันไป ต่างคนต่างก็ดำเนินตามที่ตนเห็นว่าสอดคล้องกับนโยบายของกระทรวงของตัวเอง หรือหน่วยงานของตัวเอง ภาษาอังกฤษเรียกว่า Parochialism คือ เห็นความสำคัญเฉพาะในวงกรอบที่ตนสังกัดอยู่เท่านั้นเอง อันนี้ก็เป็นปัญหา ซึ่งในขณะนั้นก็ได้มีการแก้ไขไปมากแล้ว เรียกว่า การประสานงานเป็นไปได้ด้วยดีมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะจะเห็นว่า ขณะนี้อย่างกระทรวงต่างประเทศได้รับเอาเรื่องเศรษฐกิจมาทำมากมายทีเดียว ซึ่งเป็นหน่วยกลางที่จะประสานงานก่อนที่จะไปเจรจา หรือไปพูดจา หรือไปดำเนินการกับต่างประเทศ และก็ในทางกระทรวงอื่นๆ เหมือนกัน ได้ช่วยดำเนินการในทางด้านการศึกษาในหลายลักษณะ เช่น ส่งผู้แลกเปลี่ยนเรียน หรือไปเจรจาเรื่องต่างๆ เป็นการประสานงานกัน

สิ่งที่เราอยากเห็น คือ การประสานงานที่ใกล้ชิดและมีประสิทธิภาพยิ่งกว่านี้ อันนี้ที่ยกมาให้ฟังไม่ได้เป็นการวิพากษ์วิจารณ์ แต่เป็นการวิเคราะห์ให้เห็นว่า ปัญหาในเวลาทำงานจริงๆ มันมีอยู่อย่างนี้ และท่านคิดก็ลองคิดดูว่า มันมีปัญหาอยู่อย่างนี้

ถ้าหากวันหนึ่งวันใดได้มีโอกาสได้เข้าไปปฏิบัติงานในลักษณะหนึ่งลักษณะใด ก็อาจจับเอาอันหนึ่งอันใดออกมาแก้ปัญหาเหล่านี้ การมองภาพจะได้กว้าง

สุดท้ายของบทต่อไปเป็นบทเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเมืองระหว่างประเทศ จะว่าถึงเรื่องมิติใหม่ทางการเมืองระหว่างประเทศ ว่ารูปแบบใหม่ๆ เป็นอย่างไร มีอะไรอยู่บ้าง แล้วในภาค 2 จะเป็นเรื่องการทูตโดยตรง

07

มิติใหม่
ในการเมืองระหว่างประเทศ

บรรยายวันที่ 17 กันยายน 2529

เมื่อกล่าวถึงมิติใหม่ ก็แสดงว่ามีมิติเก่าอยู่แล้ว มิติเก่านั้นเป็นอย่างไรในการเมืองระหว่างประเทศ เราได้กล่าวมาแล้วตั้งแต่ต้น จะว่าด้วยเรื่องการกำหนดนโยบายก็ดี การปฏิบัติตามนโยบายก็ดี เกี่ยวกับประสิทธิภาพของนโยบาย หรือปัญหาในการดำเนินนโยบายก็ดี อีกทั้งยังได้กล่าวในตอนต้นถึงธรรมชาติหรือสภาวะของการเมืองระหว่างประเทศ และหลักแกนของการเมืองระหว่างประเทศว่า แต่ละประเทศคิดอย่างไรนั้น เหล่านี้เป็นการเมืองที่ดำเนินมาตามแบบ Classic ตามแบบที่ดำเนินกันแบบรัฐต่อรัฐ และเป็นลักษณะการคิดที่เป็นพื้นฐาน ถึงขณะนี้ก็คิดการคำนวณโดยอาศัยหลักการคิดคำนวณเช่นนั้น แต่สถานการณ์ที่ได้เกิดขึ้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา การเมืองระหว่างประเทศได้มีรูปแบบใหม่ๆ เพิ่มเติมเกิดขึ้น มีรูปแบบและมีปัญหาต่างๆ ที่เพิ่มเติมขึ้นจากการเมืองแบบที่

เคยเป็นมาในอดีต รูปแบบที่ผิดแผกไป ตลอดจนทางปฏิบัติและการดำเนินการทางการเมืองที่แตกต่างกันออกไปนั้น มีอยู่หลายลักษณะ ซึ่งผู้ที่สนใจการเมืองระหว่างประเทศ ก็น่าที่จะสนใจ และถ้าจะละเลยความเป็นจริงในการเมืองระหว่างประเทศ เช่นนั้นเสีย คงจะขาดความครบถ้วนไป

การเปลี่ยนการดำเนินการจากรัฐต่อรัฐเป็นกลุ่มต่อกลุ่ม

•
มิติใหม่อันแรกที่จะกล่าว คือ ความแตกต่างที่มีจากการดำเนินการทางการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งเคยมีแต่เดิมในลักษณะรัฐต่อรัฐ มาเป็นการดำเนินการระหว่างกลุ่มต่อกลุ่ม การดำเนินการทางการเมืองระหว่างรัฐต่อรัฐยังคงมีอยู่ และยังคงเป็นพื้นฐานของการเมืองระหว่างประเทศ การเมืองระหว่างกลุ่มต่อกลุ่มนั้นเป็นปรากฏการณ์ที่แพร่หลายในยุคปัจจุบันนี้

แต่เดิมมานั้นก็เคยรวมกลุ่มกันบ้างเหมือนกัน ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 แต่เป็นไปในลักษณะของพันธมิตร เพื่อที่จะดำเนินการหรือมีวัตถุประสงค์โดยเฉพาะเจาะจงชั่วคราวชั่วคราว ตามวิธีการที่เรียกว่า “ดุลแห่งอำนาจ” เพราะในสมัยนั้นเชื่อว่า การที่จะปล่อยให้ประเทศหนึ่งประเทศใดมีอำนาจมากเกินไป จะเป็นการทำให้เกิดภัยกับประเทศอื่นๆ เพราะประเทศที่มีอำนาจมากอาจจะใช้อำนาจนั้นไปบีบบังคับ ข่มขู่ หรือขยายอิทธิพลออกไปยังประเทศอื่น วิธีแก้โดยใช้หนทางดุลแห่งอำนาจ หรือ Balance of Power นั้น ก็คือ ผู้ที่มีอำนาจน้อยกว่าก็จะไปแสวงหาพันธมิตร รวมมือกับประเทศอื่น เพื่อให้เกิดมีอำนาจมากขึ้น เป็นศูนย์กลางกับอำนาจของประเทศที่มีอำนาจมาก และถ้าหากว่า ผู้ใดมีอำนาจมากเป็นประเทศใหญ่ขึ้นมาใหม่ การรวมกลุ่มก็อาจจะเปลี่ยนแปลง โดยคนที่อยู่ในกลุ่มนี้อาจจะเปลี่ยนแปลงไปอยู่ในกลุ่มอื่น เพื่อจะถ่วงคนมีอำนาจใหม่ก็ได้ ลักษณะจะเป็นการเคลื่อนไหวอยู่เช่นนี้

แต่ว่าหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มา นี้ ปรากฏการณ์ที่เห็นชัดอันหนึ่ง คือ การตั้งกลุ่ม ในครั้งแรกก็เป็นกลุ่มที่เรียกว่า Bloc ที่เราคำนึงกัน คือ ค่ายคอมมิวนิสต์กับค่ายโลกเสรี ผลของการตั้งกลุ่มในขณะนั้น ทำให้การเมืองซึ่งเพิ่งผ่านพ้นจากสงครามโลก มา เป็นสงครามที่ได้ทำความสูญเสียให้แก่โลกอย่างมาก ได้ต่อสู้กัน มีการใช้อาวุธนิวเคลียร์ด้วยในขั้นสุดท้าย และชีวิตมนุษย์ได้สูญเสียไปมาก เพราะฉะนั้นการรวมกลุ่ม

ในขั้นแรกเป็นการรวมกลุ่มกันโดยพื้นฐานของอุดมการณ์ หมายความว่าประเทศฝ่ายคอมมิวนิสต์นั้น ก็รวมกันอยู่กลุ่มหนึ่งเป็นฝ่ายหนึ่ง ส่วนประเทศที่ไม่ใช่คอมมิวนิสต์ที่เรียกตนเองว่าค่ายโลกเสรีนั้น ได้รวมตัวกันอีกกลุ่มหนึ่ง ต่อต้านการขยายอิทธิพลของกลุ่มคอมมิวนิสต์ ในลักษณะเช่นนั้นก็ประจันหน้ากัน การประจันหน้านั้นไม่ต้องการให้เกิดสงครามโลกขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง อันที่จะทำให้สูญเสีย คือ ไม่ต้องการมีสงครามอาวุธ แต่เกิดสิ่งที่เรียกว่าสงครามเย็น หรือ Cold war

ที่เรียกว่าสงครามเย็นนั้น หมายถึงการขับเคี่ยว แข่งขัน และทำลายฝ่ายตรงข้าม โดยใช้เครื่องมือทุกชนิด ยกเว้นการใช้กำลัง เพราะฉะนั้นจึงดำเนินการทางทูต เพื่อจะบั่นทอนอำนาจของอีกฝ่ายหนึ่ง ศักดิ์ศรีของอีกฝ่ายหนึ่ง ใช้เครื่องมือในทางการประชาสัมพันธ์ ทางจิตวิทยา การบ่อนทำลาย และใช้เครื่องมือในทางเศรษฐกิจ ด้วย ตามแต่โอกาสจะพึงมี

สถานการณ์เช่นนี้ได้เป็นมาตั้งแต่หลังสงครามโลก ถึงเวลานี้เกือบ 15 ปี ในลักษณะนั้น ในสภาวะเช่นนั้น ประเทศเล็กๆ อยู่ในฐานะลำบากมาก เพราะเหตุว่าประเทศใหญ่เองก็ถือว่า ความเป็นกลางนั้นไม่มี ถ้าไม่ใช่เพื่อนกันก็ต้องเป็นศัตรู เมื่อเป็นเช่นนั้นประเทศเล็กๆ ก็วางตัวลำบากว่าจะเข้าทางค่ายไหน ถ้าเข้าทางค่ายคอมมิวนิสต์ก็ต้องเป็นศัตรูกับค่ายโลกเสรี และแน่นอน ถ้าอยู่ทางค่ายโลกเสรี ก็ต้องเป็นเป้าหมายของฝ่ายคอมมิวนิสต์ การที่อยู่โดดเดี่ยวในขณะนั้น ก็จะถูกกระหน่ำจากทั้ง 2 ฝ่าย

ความแตกแยกในแต่ละกลุ่ม



แต่ต่อมาเหตุการณ์ก็เกิดเปลี่ยนแปลงไป มิติอันใหม่เกิดขึ้นขึ้นมา คือ ความแตกแยกในแต่ละกลุ่ม ความแตกแยกในครั้งแรกได้เกิดขึ้นพร้อมกัน ทั้งในกลุ่มที่เรียกว่ากลุ่มโลกเสรีเอง และในกลุ่มคอมมิวนิสต์ รวมทั้งได้เกิดกลุ่มใหม่ขึ้นมาด้วย ซึ่งเรียกว่ากลุ่มไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด แต่ความจริงนั้นฝักใฝ่ แต่ชื่อของเขาไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด

สำหรับทางด้านกลุ่มคอมมิวนิสต์ได้ใช้กำลังของประเทศคอมมิวนิสต์ที่เป็นประเทศอภิมหาอำนาจต่อประเทศคอมมิวนิสต์ที่มีกำลังด้อยกว่า คงยังจำเหตุการณ์ที่เกิดในประเทศฮังการีกันได้ ที่เกิดขึ้นในเช็กโกสโลวะเกีย ในโปแลนด์ ซึ่งสหภาพ

โซเวียตได้ใช้กำลังเพื่อที่จะไปรักษาสิ่งที่เรียกว่าความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของระบบคอมมิวนิสต์ไว้ และลัทธิเดียวกันนี้ได้ถูกนำมาใช้ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในปัจจุบันด้วย โดยเวียดนามเองก็ถือว่าประเทศคอมมิวนิสต์ที่เล็กกว่า เช่น ลาว และกัมพูชานั้นสมควรที่จะอยู่ในการดูแลปกป้องคุ้มครอง อยู่ในอาณัติทางการเมืองของตน เมื่อต้อตั้งหรือไม่ยอมรับสภาวะอันนั้นเกิดขึ้น ก็ต้องเล่นงานกันแม้จะด้วยกำลัง

ความแตกแยกที่สาหัสที่เกิดขึ้นในค่ายคอมมิวนิสต์ คือ ความแตกแยกระหว่างรัสเซียกับจีนคอมมิวนิสต์ ซึ่งเริ่มปรากฏขึ้นตั้งแต่ราวๆ ช่วงปลายทศวรรษ 1950 และมาแจ้งชัดขึ้นตั้งแต่ปี 1960 เป็นต้นมา ความแตกแยกอันนี้ได้ส่งผลกระทบอันใหญ่หลวงไม่แต่สำหรับวงการของประเทศคอมมิวนิสต์เท่านั้น แต่สำหรับวงการเมืองระหว่างประเทศทั่วไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องความแตกแยกระหว่างจีนกับสหภาพโซเวียต ความแตกแยกอันนั้นเกิดขึ้นโดยเหตุผลหลายประการ เหตุผลโดยธรรมชาติประการหนึ่งที่ว่า สิ่งที่ใหญ่ๆ ด้วยกัน การที่จะชมให้คนที่ใหญ่ด้วยกันอยู่ได้อีกคนหนึ่งนั้นคงจะลำบาก คงจะได้รับการต่อต้าน ประการที่สอง ความรู้สึกในเรื่องชาตินิยมอันเป็นหลักเกณฑ์อันหนึ่งของการเมืองระหว่างประเทศนั้นยังมีอิทธิพลอยู่ ตัวอย่างที่เกิดขึ้นจากการกระทำของโซเวียตต่อเช็กโกสโลวะเกีย ต่อฮังการี และต่อไปแลนด์นั้น เป็นสิ่งที่จีนยอมรับไม่ได้ นอกจากนั้นยังมีความเป็นมาในประวัติศาสตร์ระหว่างจีนกับรัสเซียที่ยังขมขื่นกันอยู่ ประเทศทั้งสองมีพรมแดนทางบกที่ติดต่อกันอยู่ยาวที่สุดในโลก ติดต่อกันมาตั้งแต่ในทางตอนเหนือ ด้านมองโกเลีย มาจนถึงด้านซินเกียงลงมาจนถึงด้านที่ติดต่อกับอินเดีย พรมแดนเหล่านั้น รัสเซียและจีนได้ตกลงกันในสมัยที่พระเจ้าซาร์มีอำนาจ และจีนกำลังอยู่ในภาวะปั่นป่วน จีนรู้สึกว่ามีสนธิสัญญาเขตแดนหลายอันซึ่งไม่เป็นธรรม ความขมขื่นของจีนมีอยู่ตลอดเวลาจากสัญญาที่ไม่เป็นธรรมประการหนึ่ง และอีกอันหนึ่งนั้น ความรู้สึกของจีนยังเห็นว่า ดินแดนของตนถูกแบ่งแยกออกไป มีนักการเมืองท่านหนึ่งเคยเล่าฟังว่า ในการไปพบปะกับผู้นำจีนครั้งหนึ่งนั้น ท่านตั้งปัญหาถามว่า โดยที่พลเมืองจีนขณะนี้มิถึง 1,000 กว่าล้านแล้ว จะทำอย่างไรต่อไป จะไปอยู่ที่ไหน คนเกิดออกมาเรื่อยๆ จะไปอยู่ที่ไหน จะมีปัญหาเรื่องที่ดิน ที่อยู่ ที่ทำกินกันอย่างไร ก็ได้รับคำตอบจากผู้นำจีนท่านหนึ่งว่า ไม่กังวลอะไรมาก ก็ทางเหนือไงละ นักการเมืองผู้นั้นวิเคราะห์ว่า จีนคงจะมองไปที่ไซบีเรียหรือซินเกียง ว่ายังเป็นพื้นที่ที่พอจะระบายคนได้

สำหรับสหภาพโซเวียตนั้น เดิมทีเดี่ยวนั้นมีเมืองหลวงตอนที่ตั้งประเทศนั้นอยู่ที่เมืองเคียฟ อยู่ทางทิศตะวันตก ต่อมาก็คือมอสโก เมื่อราว ค.ศ. 1300 เดี่ยวนั้น ค.ศ. 1982 ก็เกือบ 700 ปีมาแล้ว ตอนนั้นเป็นเพียงนคร Grand Principality of Moscow แต่การขยายอาณาเขตได้เพิ่มออกมาๆ ถดถอยแต่เพียงช่วงหนึ่ง คือ ช่วงที่เจงกิสข่านและมองโกลตีบุกเข้าไปจนถึงยุโรป และตั้งแต่นั้นราวประมาณ ค.ศ. 1300 รัสเซียก็กู้คืนมาได้ จากนั้นการขยายอำนาจออกมาทางตะวันออกเรื่อยมา ข้ามภูเขาอูราลออกมาจนถึงไซบีเรีย ออกมาจนถึงวลาดิวอสตอค ออกมาจนกระทั่งขณะนี้ที่แหลมคัมชัตกา ถ้าดูแผนที่จะเห็นว่าอยู่ห่างจากพรมแดนสหรัฐฯ เพียง 7 กิโลเมตรเท่านั้นเอง ถ้าเราไม่ได้ดูแผนที่เราจะมองไม่เห็นว่ามี 2 ประเทศห่างกัน 7 กิโลเมตร คือ จากเกาะอันสลุทท้ายของอะแลสกา กับเกาะอันสลุทท้ายของสหภาพโซเวียตที่คัมชัตกา

เราพูดกันถึงเรื่องความแตกแยกที่ในกลุ่มของคอมมิวนิสต์ ได้เกิดขึ้นโดยเหตุผลหลายประการ เหตุผลทางประวัติศาสตร์ เหตุผลทางอุดมการณ์ และยังมีเหตุการณ์ระหว่างการปฏิวัติของจีน ความจริงแล้ว สหภาพโซเวียตได้เข้าข้างจีนคนชาติตลอดมา ทูตโซเวียตเป็นทูตคนสุดท้ายที่ออกจากกรุงนานกิง ในขณะที่จีนคนชาติแพ้ผืนแผ่นดินใหญ่ใน ค.ศ. 1949 รัสเซียก็หันกลับมารับรองเหมาเจ๋อตุง เหมาเจ๋อตุงรู้สึกว่ามันตัวเองถูกกีดกันตลอดเวลา ไม่ให้ขึ้นมาอำนาจ ความขมขื่นอันนี้ของจีนก็มีอยู่ว่า สหภาพโซเวียตคิดอย่างไรกับตนแน่จริงๆ ต่อมาในช่วงเกือบจะถึง ค.ศ. 1960 นั้น ทางจีนนั้นก็มีการรอฟามมาถึงจีนบอกว่า หัวรบ หมายความว่า หัวนิวเคลียร์และหัวจรวดในสหภาพโซเวียตที่มุ่งไปทางตะวันตก หมายความว่ามุ่งไปทางยุโรปนั้นจำนวนหนึ่ง แต่ส่วนใหญ่ จีนเป็นเป้า ทั้งหมดทั้งหลายความขัดแย้งต่างๆ ซึ่งจีนรู้สึกว่าจะคิดไม่ซื่อกัน ก็ทำให้เกิดความแตกแยกกันขึ้น ซึ่งเป็นการแตกแยกในค่ายคอมมิวนิสต์ ความแตกแยกยังคงมีอยู่ในระดับที่ไม่ไหลออกมาเป็นจุดเดือดในบรรดาประเทศยุโรปตะวันออก ประเทศเหล่านั้นเกรงกลัวสหภาพโซเวียต แต่ตนเองไม่มีอำนาจพอที่จะลุกขึ้นต่อต้าน คงมีประเทศอย่างยูโกสลาเวียบ้าง แต่ก็ออกไปได้ไม่จงใจ คือ ไม่ถึงกับเป็นปฏิปักษ์กับโซเวียต แต่ขณะนี้ความเคลื่อนไหวของมติการเมืองระหว่างประเทศนั้นเริ่มเปลี่ยนไปในทางที่ว่าสหภาพโซเวียตกับจีนกำลังจะแสวงความคลี่คลายในความสัมพันธ์ระหว่างกัน ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะส่งผลถึงการเมืองระหว่างประเทศอย่างแน่นอน

ซึ่งเราเองก็กำลังวิเคราะห์ และเรามีข้อวิเคราะห์ของเรา และมองภาพไปข้างหน้าด้วยเช่นกัน อันนั้นเป็นทางค่ายคอมมิวนิสต์

ที่นี้มาดูทางด้านของที่เราเรียกว่าโลกเสรี คำว่าโลกเสรีขณะนี้ดูเหมือนจะเป็นคำโบราณไปแล้ว คำนี้เคยมีความหมายแต่เดิยวันนี้ไม่มี ยุโรปกับอเมริกาก็ขัดแย้งกันขัดแย้งกันแม้แต่องค์กรซีโต้ คือ เรียกว่าเกิดขึ้นมาก่อนนาโต้ก็ขัดแย้งกันทั้งในทางเศรษฐกิจ และในทางการเมือง อย่างฝรั่งเศสก็ถือว่าเขาดำเนินนโยบายอิสระ เขาไม่เข้าร่วมในกิจการหลายอันที่สหรัฐอเมริกา เป็นผู้นำ บทบาทในฐานะผู้นำของสหรัฐฯ ก็ลดถอยลงไป ในฐานะพันธมิตรที่เชื่อถือได้ ก็ลดน้อยไป เมื่อทั้งสองฝ่ายแตกแยกอย่างนี้เกิดขึ้นในกลุ่มหรือในค่ายของตัวเช่นนี้ ประกอบกับการมีมหาอำนาจใหม่เกิดขึ้น คือ จีน ก็ทำให้การเมืองระหว่างประเทศในปัจจุบัน อย่างน้อยที่สุดก็จะมีมติเป็นสามเส้า การเมืองใหม่เป็นมติดสามเส้า โดยไม่นับเส้าย่อยลงมา เช่น ญี่ปุ่น หรือประเทศในยุโรป และกลุ่มประเทศอื่น

นอกจากนั้น ยังมีกลุ่มเกิดขึ้นที่เรียกว่า Non-aligned คือ ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด บทบาทของกลุ่มนี้ในตอนต้นก็มีมากพอสมควร ในฐานะที่ไม่พยายามที่จะไปผูกมัดตัวเองในทางสัญญาพันธมิตรกับทั้งฝ่ายคอมมิวนิสต์ และฝ่ายค่ายประชาธิปไตยหรือค่ายโลกเสรี แต่ว่าในทางปฏิบัตินั้น โดยที่อดีตของตนมีความขมขื่นกับลัทธิอาณานิคมของประเทศตะวันตก ก็เลยมีบทบาทเข้าไปในทางต่อต้านประเทศกลุ่มตะวันตก อันนี้เป็นปรากฏการณ์อันหนึ่ง ปรากฏการณ์ต่อไป คือ ปัญหาเรื่องความตึงเครียดระหว่างตะวันตกกับตะวันออก โลกขณะนี้แบ่งกันเป็นฝ่ายตะวันตกกับฝ่ายตะวันออก แบ่งเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วกับกำลังพัฒนา แบ่งเป็นประเทศฝ่ายเหนือกับฝ่ายใต้ อันนี้เป็นการแบ่งชนิดที่เรียกว่าเป็นมติใหม่ที่ต้องนำมาคิด

มติแรกระหว่างฝ่ายตะวันตกกับฝ่ายตะวันออก ที่เรียกว่าฝ่ายตะวันตกนี้คือใคร ฝ่ายตะวันตกนั้นหมายความถึงประเทศส่วนใหญ่ ซึ่งเดิมเป็นประเทศกลุ่มนำอยู่ในค่ายโลกเสรี ส่วนมากเป็นฝรั่ง หรือชาติในยุโรปตะวันตก สหรัฐอเมริกา ซึ่งอาจจะรวมไปถึงแคนาดา แล้วก็มีประเทศอย่างออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และที่แปลก คือ ญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศที่เรียกว่าแดนอาทิตย์อุทัย และไม่ได้เป็นผิวขาวด้วย ก็ได้รับการจัดลำดับอยู่ในค่ายของประเทศตะวันตกด้วย ส่วนประเทศตะวันออกนั้นคือใคร เรานั้นอยู่ในตะวันออกไกล ตะวันออกเฉียงใต้ เราไม่ได้อยู่ในกลุ่มตะวันออก คำว่ากลุ่มตะวันออก

ในที่นี้ หมายความว่าถึงกลุ่มที่นำโดยสหภาพโซเวียต และประเทศค่ายคอมมิวนิสต์ที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของโซเวียตในฐานะประเทศบริวาร เพราะฉะนั้นปัญหาที่มีอยู่จะเป็นในทางการเมือง หรือในทางเศรษฐกิจ ระหว่างกลุ่มที่เรียกว่าฝ่ายตะวันตกกับฝ่ายตะวันออกนั้น มีลักษณะที่ประจันหน้ากัน แต่ทำไมถึงจัดเฉพาะตะวันตกกับตะวันออกเอาแค่เพียงบางประเทศเท่านั้น ทั้งนี้ทำให้เหมือนกับการประกบมวย มวยอันดับมันใกล้ๆ กันก็ประกบกันได้ ส่วนอันดับไกลๆ หรือไม่ติดอันดับก็ไม่มีโอกาสประกบกับมวยอันดับสูง ทั้งสองค่ายนี้ต่างคนต่างก็ถือว่า ความเจริญหรือการขยายตัวหรืออิทธิพลของอีกฝ่ายหนึ่งนั้นจะเป็นภัยแก่ผลประโยชน์ และการดำรงอยู่ของตนเอง เพราะฉะนั้น ทำให้รู้สึกเป็นปรปักษ์ต่อกันตลอดเวลา ทำให้มีความตึงเครียดเกิดขึ้น แต่ในขณะเดียวกัน ทั้งสองฝ่ายก็ทราบดีว่า การที่จะลงไม้ลงมือกันด้วยกำลังอาวุธนั้น ในยามที่โลกมีอาวุธร้ายแรงอย่างอาวุธนิวเคลียร์ หรือแม้ในขณะนี้ออกไปใช้อาวุธได้แม้ในอวกาศ เมื่อเป็นเช่นนั้น โอกาสที่จะพินาศย่อยยับไปทั้งสองข้างนั้นก็จะต้องมี เพราะฉะนั้น ความสัมพันธ์ระหว่าง East กับ West คือ ฝ่ายตะวันตกและฝ่ายตะวันออกนั้นจึงลุ่มๆ ดอนๆ ในลักษณะที่ไม่ไปถึงจุดที่แตกหักกันในขั้นสงครามในขณะนี้ อย่างน้อยก็ในอนาคตอันใกล้นี้ แต่อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ก็จะขึ้นลงอยู่ระหว่างความตึงเครียดเป็นครั้งคราว และการผ่อนคลายเป็นไปตามทัศนะของผู้นำของแต่ละฝ่ายที่จะเห็นว่า การทำเช่นนั้นจะสนองประโยชน์ของประเทศของตนได้ดีหรือไม่ บางด้านเราจะเห็นว่า การแสวง การลดหย่อนความตึงเครียดระหว่างตะวันตกกับตะวันออกนั้น ริเริ่มมาจากฝ่ายโซเวียต ในบางครั้งมาจากฝ่ายสหรัฐฯ ซึ่งถือว่าเป็นผู้นำของแต่ละทิศ คือ ทิศตะวันตกอันหนึ่ง ทิศตะวันออกอันหนึ่ง

อย่างสหรัฐฯ นั้นแต่เดิมมาก็เห็นว่า การแสวงความผ่อนคลายนั่นคงจะเป็นประโยชน์ คือ ไม่อยากให้เกิดสงคราม แต่การเปิดโอกาสเช่นนั้น สหรัฐฯ มีประสบการณ์ว่า ฝ่ายโซเวียตได้ถือโอกาสในการที่จะขยายอิทธิพลของตัวเองให้มากขึ้น และการแสดงความอ่อนแอหรือว่าการอ้อมขอมันนั้น บางทีทำให้เขาเสียประโยชน์อย่างมาก เพราะฉะนั้น นโยบายรุ่นใหม่ของสหรัฐฯ ที่เรียกว่า Reaganism นั้น จึงเป็นนโยบายที่มุ่งไปในทางสร้างความเข้มแข็งให้แก่สหรัฐฯ ซึ่งในบางลักษณะอาจจะถูกมองไปได้ว่าเป็นนโยบายที่แข็งกร้าวขึ้น ผลที่สหรัฐอเมริกามีได้รับ คือ ประชาชนเขาเริ่มรู้สึก ว่า คนอเมริกันได้รับการนับถือมากขึ้นจากการที่มีอำนาจมากขึ้นจากฝ่ายโซเวียต ฝ่าย

โซเวียตก็เหมือนกัน เป็นครั้งคราวบางทีก็แข็งขึ้นมา คงจะนึกกันออกว่า บางครั้งบางคราว เช่น ในการปิดล้อมกรุงเบอร์ลินหลังสงครามโลกไม่นาน สหภาพโซเวียตลงใช้นโยบายแข็งดู แต่พอเห็นสหรัฐฯ เอาจริงขึ้นมา คือ ไม่ยอมให้เบอร์ลินตะวันตกที่อยู่ภายใต้การดูแลของประเทศฝ่ายตะวันตกไปตกอยู่ฝ่ายคอมมิวนิสต์หรือถูกตัดขาดจากโลกภายนอกนั้น เมื่อต่อต้านอย่างแข็งขัน สหภาพโซเวียตก็หย่อนลงมา กรณีคิวบา ซึ่งเคยยกตัวอย่างให้ฟังว่าจะส่งขีปนาวุธมาตั้งที่คิวบา แต่เมื่อประธานาธิบดีเคนเนดีเอาจริงขึ้น ก็ลดหย่อนลงไป จนกระทั่งมีผู้เปรียบเทียบนโยบายเช่นนี้ของสหภาพโซเวียตว่าคงจะตรงกับคำสอนของเลนิน ซึ่งเคยเขียนไว้ว่า ถ้าเจอะเนื้อที่ไหนให้เอาमित้มเข้าไว้ ถ้ายังเจอะเนื้อให้ต้มเข้าไปใหม่ ถ้าไปเจอะกระดูกให้ถอนออกมาก่อน และก็เลือกต้มตรงที่ไม่มีกระดูกต่อไป อันนั้นเป็นคำที่คนเขาเปรียบเทียบว่าอาจจะดำเนินนโยบายเช่นนั้น

ในครั้งล่าสุดนี้ การแสวงหาผ่อนคลายความตึงเครียดมาเป็นข้อเสนอใหม่ที่ออกมาจากออร์บาชอฟ ผู้นำคนใหม่ ซึ่งแถลงที่วลาดีวอสตอค เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2529 นี้ นอกจากเป็นข้อเสนอที่ให้แสวงการผ่อนคลายแล้ว ยังเป็นข้อเสนอที่บ่งว่า สหภาพโซเวียตได้มุ่งมาให้ความสำคัญแก่ประเทศและภูมิภาคทางด้านตะวันออก มุ่งที่จะคลี่คลายความสัมพันธ์กับจีนให้ดีขึ้น มุ่งที่จะเข้ามามีบทบาทในเอเชียทั้งหมด ซึ่งขณะนี้เราก็คอยดูกันอยู่ว่า การกระทำของโซเวียตจะเป็นไปตามทิศทางที่เขาแสดงความปรารถนาอันนั้นหรือไม่ หากมองจากคำแถลง ซึ่งคำแถลงนั้นเป็นคำแถลงที่อ่อนนุ่มอยู่ แต่ว่าการกระทำของเขาจะออกมาเป็นรูปใด

การเคลื่อนไหวของประเทมหาอำนาจหรือของกลุ่ม จะเป็นกลุ่มตะวันตกหรือกลุ่มตะวันออกก็ดี ย่อมจะส่งผลถึงการเมืองระหว่างประเทศ และย่อมจะส่งผลถึงประเทศอื่นๆ อย่างประเทศเราในขณะนี้ เราต้องจับตาดูความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างจีนกับโซเวียตว่าจะออกมาเป็นรูปใด โซเวียตกับสหรัฐฯ จะเป็นไปในรูปใด ไม่ใช่แต่เราขณะนี้ เวียดนามเองก็หนาวๆ ร้อนๆ กำลังมองอยู่ว่า ถ้าจีนกับสหภาพโซเวียตเขาตีกันขึ้น อารุธยุทธภัณฑ์ที่ตัวได้รับต่อวันประมาณตั้งหลายล้านหรือเป็นล้านๆ ดอลลาร์จะยังมีอยู่หรือไม่ การสนับสนุนทางอารุธยุทธภัณฑ์ยังคงมีอยู่ต่อไปหรือไม่ และอันนี้จะเป็นสาเหตุหนึ่ง ที่เราจะได้เห็นถ้อยคำที่อ่อนลงมาจากทางด้านลาว

ที่ชี้ให้เห็นถึงอารมณของประเทศในอินโดจีนว่า ถ้ามีอารมณไม่ค่อยมีดี ลาวก็จะตะโกลง
ดั่งหน่อย ถ้ามีอารมณดี ลาวก็จะเป็นคนพูดเสียงหวานจ่อยออกมาก่อน อันนี้เป็นสิ่ง
ที่เราเองก็ดูแล ประเทศอื่นก็กำลังอยู่ในความเคลื่อนไหวเหล่านี้ สหรัฐฯ ก็ดูอยู่ ญี่ปุ่น
ก็ดูอยู่ว่าเป็นอย่างไร อันนี้ก็เป็นมิติที่เคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา นี่เป็นมิติตะวันตกกับ
ตะวันออก

มาถึงมิติเหนือใต้ ที่แบ่งทิศเหนือใต้นั้นคืออะไร บังเอิญประเทศที่จัดกันว่า
ประเทศเหนือประเทศใต้นั้น ประเทศที่อยู่ทางด้านเหนือ ส่วนใหญ่มักจะเป็นประเทศ
ที่เรียกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว ประเทศที่พัฒนาแล้ว คือ ประเทศที่มีความสามารถ
ในทางอุตสาหกรรม มีอำนาจทางเศรษฐกิจ อำนาจทางด้านทหาร และอำนาจทาง
ด้านเทคโนโลยี เทคโนโลยี คือ ความรู้ในทางวิทยาศาสตร์ที่นำมาใช้เพื่อประดิษฐ์
หรือผลิตสิ่งอันหนึ่งอันใดออกมา ความรู้ทางวิทยาศาสตร์เฉยๆ ที่ไม่ได้เอามาใช้นั้น
คือ วิทยาศาสตร์ (Science) แต่ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ที่แปรรูปออกมา บวกกับ
เทคนิคออกมา เป็นผลิตผล จะเป็นผลิตอาวุธ ผลิตเครื่องใช้อะไรก็แล้วแต่ โดยวิธีการ
วิทยาศาสตร์นั้น เรียกว่าเทคโนโลยี บางทีเราก้อาจจะเข้าใจยังไม่กระจ่างเท่าใดนัก แต่
ถ้าแยกอย่างนี้ก็คงพอจะเข้าใจขึ้นว่า ประเทศที่เขาเรียกว่าเป็นประเทศฝ่ายเหนือ นั้น
ส่วนใหญ่เป็นประเทศที่ไม่ค่อยยากจนเท่าใด ส่วนประเทศที่อยู่ทางใต้ลงมานั้น มักจะ
มีลักษณะยากจน อันนี้เป็นความจริงที่เป็นปรากฏการณ์อันหนึ่ง บางคนก็บอกว่าจะ
เนื่องด้วยทิศทางของโลก หรืออย่างไรก็ไม่น่าจะใช่ ทำไมเอาคนจนๆ มาไว้ทางใต้

บางคนบอกว่าอาจเพราะดินฟ้าอากาศ ทางเหนือหนาวทำให้คนขยันขันแข็ง
เรื่องดินฟ้าอากาศบางทีก็ไม่แนเหมือนกัน บางทีคนก็บอกว่า อากาศหนาวทำให้
คนลูกคด ไม่เห็นคนอยู่อากาศหนาวจะลูกคดเลย มันมาดคนอากาศร้อนๆ เยอะ
อย่างในแอฟริกา หรืออินเดีย เป็นต้น ก็ไม่แนเสมอไปว่าเหตุผลอะไร แต่ความเป็นจริง
นั้น คือ โลกของประเทศที่กำลังพัฒนา ส่วนใหญ่อยู่ทางด้านใต้ ด้านล่างลงมาของผืน
แผ่นดินที่เป็นโลก เพราะโลกประกอบด้วยผืนแผ่นดินเพียงร้อยละ 27 ส่วน อีกร้อยละ
73 นั้นเป็นพื้นน้ำ ส่วนที่เรียกว่าส่วนใต้นั้น ไม่ใช่ใต้ของโลกทีเดียว แต่ส่วนใต้ของพื้น
แผ่นดินลงไปของแผ่นทวีป (Continent) หมายความว่า ส่วนที่เป็นพื้นดินของโลกลงไป

ความสัมพันธ์ระหว่างเหนือกับใต้เป็นอย่างไร ระหว่างประเทศที่พัฒนา กับกำลังพัฒนา คือ ในขณะนี้มีความคิดกันว่า โลกเหล่านี้นั้นพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ประเทศร่ำรวยก็อาศัยประเทศจน ประเทศจนก็อาศัยประเทศที่ร่ำรวย ตามลักษณะของการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ถ้าไม่มีประเทศจน ไม่มีประเทศชาวนวน ไม่มีประเทศที่ผลิตวัตถุดิบ ส่งวัตถุดิบออกมาเสนอแร่ธาตุ ประเทศอุตสาหกรรมก็พัฒนาไปไม่ได้ ถ้ามีแต่ประเทศที่ผลิตแต่ไม่มีประเทศซื้อก็ไม่ได้ เพราะฉะนั้นโลกอยู่ในภาวะพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน แต่การแบ่งผลประโยชน์หรือการแบ่งทรัพย์สิน หรือราคาของสินค้าซึ่งผลิตขึ้นมานั้นมันไม่เป็นธรรม ในลักษณะที่ว่า สินค้าหรือผลิตภัณฑ์ของประเทศที่ร่ำรวยกว่านั้น ราคาแพงมากเกินส่วนสัดส่วน ส่วนราคาของผลิตภัณฑ์ของประเทศที่กำลังพัฒนาหรือประเทศฝ่ายใต้นั้น นับวันยิ่งตกต่ำลง ถูกกดให้อยู่ในภาวะตกต่ำ ทั้งๆ ที่เรามีเขตการรวมร่วมกัน คือ ต่างคนต่างพึ่งพากัน เราพึ่งพาประเทศที่พัฒนาแล้วในแง่ของทุน ในแง่ของเทคโนโลยี ในแง่ที่เรียกว่าความรู้ความสามารถในการจัดการหรือการดำเนินวิสาหกิจ แต่ประเทศเหล่านั้นก็พึ่งพาประเทศที่กำลังพัฒนาในฐานะเป็นแหล่งที่ให้วัตถุดิบ และในฐานะที่เป็นแหล่งตลาดของตนเอง เมื่อเป็นเช่นนั้น ส่วนสัดส่วนในการเฉลี่ยความเจริญเติบโตอย่างนี้ก็เช่นเดียวกับภายในประเทศ ที่ว่าช่องว่างระหว่างคนจนกับคนมั่งมี ถ้าห่างเกินไปอาจจะก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมได้ ในระดับระหว่างประเทศก็เหมือนกัน ถ้าห่างกันเกินไประหว่างประเทศที่ร่ำรวยกับประเทศที่ยากจนแล้ว ก็จะเป็นภัยต่อสันติภาพ เพราะมนุษย์จะทนได้เมื่อไปถึงจุดๆ หนึ่งเท่านั้นเอง ถ้าเลยจากจุดนั้นไปแล้ว ก็จะไม่สามารถมีความอดทนได้อีกต่อไป

การเจรจาในรูปแบบนี้ได้มีขึ้นหลายครั้งแล้ว ระหว่างประเทศฝ่ายใต้กับประเทศฝ่ายเหนือ ทางประเทศฝ่ายใต้นั้นก็ได้เรียกร้องในประเด็นต่างๆ ที่จะเป็นคุณแก่ตน เพราะว่าระบบเศรษฐกิจในปัจจุบันนี้ เห็นกันว่าเป็นระบบเศรษฐกิจที่เป็นคุณแก่ประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่ จึงพยายามเรียกร้องให้มีสิ่งที่เรียกว่าระบบเศรษฐกิจใหม่ระหว่างประเทศ หรือ New International Economic Order (NIEO) หมายความว่าควรที่จะคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศที่กำลังพัฒนา ในฐานะที่ตนเองก็มีส่วนในการพัฒนาเศรษฐกิจของโลกทั่วไป ไม่ด้อยไปกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว เพราะประเทศที่พัฒนาแล้วก็ต้องพึ่งประเทศที่กำลังพัฒนาเหมือนกัน ฉะนั้น หลักบางหลักที่ประเทศพัฒนาแล้วหรือประเทศที่เจริญในทางเศรษฐกิจเอามาใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักปฏิบัติ

ต่างตอบแทนกัน จริงๆ ปฏิบัติลำบาก เพราะประเทศร่ำรวยแล้วย่อมอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบ สมมติว่าจ่ายกันคนละ 100 บาท สำหรับคนจนแล้ว 100 บาท มันมาก แต่สำหรับคนรวย 100 บาท เป็นเงินเพียงเล็กน้อย มันไม่เป็นธรรม เพราะฉะนั้น หลักที่ว่า Quid Pro Quo หรือว่าได้อะไรมาก็เอาไปเท่านั้น หรือหลักปฏิบัติต่างตอบแทนกันนั่นเอง คือ หลัก Reciprocity ในภาษาอังกฤษ Quid Pro Quo เป็นภาษาลาติน ในลักษณะนั้นจะไม่เป็นธรรม การปฏิบัติของประเทศที่พัฒนาแล้ว ควรจะให้สิทธิพิเศษแก่สินค้าอันเป็นวัตถุดิบ อันเป็นทรัพยากรธรรมชาติ แก่ประเทศที่กำลังพัฒนา และจะมองเห็นว่า ขณะนี้ประเทศที่พัฒนาแล้วได้ต่อต้านสิ่งเหล่านี้ยิ่งกว่าเดิมที่ เพราะเหตุว่าตนจะเสียประโยชน์ไป

นอกจากนั้น ประเทศที่กำลังพัฒนาก็พยายามที่จะเรียกร้องให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เรียกว่า Transfer of technology เพราะการที่เอาทุนมาลง แล้วเอากำไรกลับบ้านไปเฉยๆ นั้น ไม่ได้ช่วยประเทศเจ้าของบ้าน ประเทศเจ้าของบ้านที่กำลังพัฒนาต้องการทุน ต้องการเทคโนโลยี ต้องการความรู้ แต่จะให้ได้มาซึ่งสิ่งเหล่านี้โดยเฉพาะเรื่องเทคโนโลยี หรือความรู้เหล่านั้นก็โดยการถ่ายทอดให้ แต่ความเป็นจริงแล้วประเทศใหญ่มักจะไม่ค่อยยอมถ่ายทอดให้

เรามีปัญหาเกี่ยวกับประเทศที่มาลงทุนในประเทศไทยขณะนี้ เขาจะเปิดเผยให้เราเพียงเล็กน้อย จะถ่ายทอดให้แต่เพียงเล็กน้อยเท่าที่เขาจะเก็บไม่อยู่ และนอกจากนั้นจะเป็นเทคโนโลยีในระดับที่เรียกว่าไม่ใช่ระดับสูง แต่ก็ยังดีสำหรับเรา เพราะการได้เข้าในระดับความรู้ความสามารถในทางเทคโนโลยีนั้น ก็ต้องไปเป็นขั้นๆ เหมือนกัน แต่เขาจะให้หรือไม่ให้ คนไทยเราเองก็มีความสามารถไม่น้อยในแง่ที่ว่าพยายามสังเกตพยายามที่จะเรียนเท่าที่จะเอามาได้ แต่อย่าหวังว่า ประเทศที่เขาเจริญแล้วจะถ่ายทอดให้เราจนหมดไส้หมดพุง ไม่เหมือนคนไทยเราใจดี เขามาขอความรู้จากเรา เราสาธิตใหม่ คนไทยเราชอบเป็นครู สอนเขาแล้วเราได้รับความเคารพนับถือดี สอนเขาจนหมดจนกระทั่งเขาเอาข้าวไปปลูก ผลสุดท้ายก็แข่งขันกับเรา มวยไทยเราสอนให้ญี่ปุ่นไป จนกระทั่งเดี๋ยวนี้ต่อยกับญี่ปุ่นชกจะลำบาก คือ เราพยายามสอน ตะกร้อก็เหมือนกัน เมื่อก่อนเราเล่นของเราอยู่นี่ พอตอนหลังเขาไปเล่นเป็นเซปักตะกร้อ ก็ทำเอายุ่งเหมือนกัน กว่าจะชนะมาเมื่อปีกลายเช่นนี้

แต่ในทางการเมืองระหว่างประเทศ หรือในทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ประเทศที่พัฒนาแล้วยังรักษาสิ่งที่เขาได้เปรียบเอาไว้ โดยไม่ยอมที่จะเฉลี่ยความได้เปรียบอันนั้นมายังประเทศที่กำลังพัฒนา เมื่อเป็นเช่นนี้ ก็เกิดความขัดแย้งทางเศรษฐกิจ ซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งในทางการเมืองด้วย จึงคิดกันขึ้นมาว่า ทำไมประเทศที่เรียกว่าใต้ๆ ด้วยกันถึงไม่มาคบกัน หันมาช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เป็นแบบที่เรียกว่า South-South อันนี้ก็ยาก ก็เหมือนคนจนช่วยกันมันก็ได้ แต่มันมีขอบเขตจำกัด นั่นประการหนึ่ง อีกประการหนึ่ง ประเทศที่พัฒนาแล้ว เขาก็ฉลาดพอที่จะสร้างความแตกแยกขึ้นในประเทศที่กำลังพัฒนา โดยแยกประเภทออกมาเป็นว่าประเภทที่กำลังพัฒนา และใกล้จะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว อย่างประเทศไทย ขณะนี้เขา Classify จัดลำดับเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา ในระดับที่กำลังจะกลายเป็นประเทศพัฒนาแล้ว อย่างสิงคโปร์เป็นประเทศที่พัฒนาขึ้นไปใหม่ แต่ตัวเองก็ไม่ยอมเป็น ขอเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา จีนก็บอกว่าขอเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา เพื่อจะยังอ้างสิทธิได้ว่า ฉันทันที บางทีคนอื่นอาจจะช่วยเหลือ อาจจะทำบุญได้ ส่วนเราซุกกึ๋มใจ เราขยับชั้นขึ้นมาเป็นประเทศที่เข้าข่ายเกียร์ 2 เกียร์ 3 กำลังจะเป็นประเทศพัฒนา

ปัญหาเรื่องความขัดแย้งในระหว่างประเทศที่กำลังพัฒนา แต่กำลังจะขยับขึ้นเป็นประเทศพัฒนา กับประเทศที่เรียกตัวเองว่าหางแถว อย่างบังกลาเทศ เวียดนาม หรือลาว ถือว่าเป็นประเทศที่ Least-developed country คือ พัฒนาน้อยที่สุด พวกกลุ่มนี้ก็พยายามแย่งกันเหมือนกัน เพื่อที่จะรักษาสถานะอันนี้ไว้โดยหวังว่าจะได้รับความช่วยเหลือมากที่สุด เมื่อเป็นเช่นนี้ ประเทศที่พัฒนาแล้วก็ได้รับความสำเร็จในการแบ่งแยกประเทศกำลังพัฒนาออกเป็น 2 กลุ่ม อย่างน้อย คือ กลุ่มที่กำลังพัฒนาจริงๆ กับที่ยังพัฒนาน้อยที่สุด เป็นการบั่นทอนความสามัคคี และการรวมพลัง รวมเสียง ในระหว่างที่ยังเป็นการเจรจากันอยู่ ทำให้พวกประเทศที่กำลังพัฒนามาทะเลาะกันเอง บอกว่า ฉันทันทีดีกว่า เพราะฉันทันทีดีกว่า ก็เลยไม่ได้อะไรเลยจนถึงขณะนี้ ความโต้แย้งก็มีอยู่ นี่เป็นเรื่องของ North-South ซึ่งเป็นเรื่องของทางเศรษฐกิจ ส่วน East-West เป็นเรื่องหนักไปในทางการเมือง

ความสำคัญของปัญหาเศรษฐกิจที่มีต่อการเมืองระหว่างประเทศ



มิติใหม่อันที่น่าสังเกตในขณะนี้ คือ ความสำคัญของปัญหาเศรษฐกิจที่มีอยู่ต่อการเมืองระหว่างประเทศ ปัญหาเศรษฐกิจเป็นเรื่องใหญ่เรื่องหนึ่ง ปัญหาที่จะบรรเทาพินทุ์ก็มีความสำคัญ ปัญหาเรื่องความมั่นคงก็มีความสำคัญ แต่ว่าโดยที่ขณะนี้การบรรเทาพินทุ์กัน การใช้กำลัง การใช้อาวุธ การทำสงคราม ต้นทุนสูงและเสียอย่างมาก เพราะฉะนั้น ปัญหาสำคัญอื่นๆ เช่น ปัญหาเศรษฐกิจอันเป็นปัญหาประจำวัน ปัญหาของปากท้อง ปัญหาของความเจริญของบ้านเมือง ของสังคมก็กลับมีความสำคัญขึ้น ประกอบกับพลโลกก็มีมากขึ้น ประเทศไทยประชากรก็มีมากขึ้น ปัญหาเศรษฐกิจก็ได้กลายมาเป็นปัญหาใหญ่ขึ้น ในแง่การศึกษา ถ้าเราดูจากสถิติแล้ว จะเห็นว่า เมื่อก่อนคนธรรมดามีโอกาสที่จะได้เล่าเรียนในระดับสูงนั้น เปอร์เซนต์สูงกว่าในปัจจุบัน เพราะในปัจจุบันโดยที่การศึกษาไปผูกอยู่กับเงิน ทุกสิ่งทุกอย่างขึ้นอยู่กับเงิน ตำรับตำรา การตี อนุภรณ์ในการศึกษา การเข้าเรียน ใช้เงินมากขึ้น เพราะฉะนั้น ปัญหาเศรษฐกิจมันรัดตัวเข้ามาทุกทิศทุกทาง เมื่อเป็นเช่นนั้น ปัญหาเศรษฐกิจก็ส่งผลมาถึงในเรื่องของระหว่างประเทศด้วย แต่ละประเทศต่างเกิดความเห็นแก่ตัวกันขึ้นมาในทางเศรษฐกิจ แทนที่จะร่วมมือกัน

ปัญหาเศรษฐกิจที่สมควรจะพิเคราะห์อันหนึ่ง คือ มีคำภาษาอังกฤษเรียกว่า Actor ภาษาไทยยังหาคำเหมาะสมไม่ค่อยได้ แต่คำว่า Actor ในที่นี้ หมายถึงตัวที่มีบทบาท เพราะฉะนั้น Actor ในทาง Economic คือ ผู้ที่มีบทบาทในทางเศรษฐกิจนั้น มีอยู่ตัวหนึ่งที่เป็นมิติใหม่ในการเมืองระหว่างประเทศ และเศรษฐกิจระหว่างประเทศ นั่นคือ บริษัทข้ามชาติ หรือ Multi National Co-operation จะยกตัวเลขจากสถิติเกี่ยวกับบริษัทข้ามชาติเป็นตัวอย่างพอสังเขป ฟังแล้วอาจจะตกใจว่า อันตรายได้ของประเทศทั้งประเทศทั้งโลกนั้น เมื่อเอามาลำดับไว้ใครมีรายได้มากน้อยตามลำดับกันลงมาในการผลิต เป็นดังนี้

สหรัฐอเมริกาอยู่อันดับ 1 โซเวียต ญี่ปุ่น เยอรมนีตะวันตก ฝรั่งเศส จีน อังกฤษ อิตาลี แคนาดา บราซิล โปแลนด์ สเปน อินเดีย เนเธอร์แลนด์ ออสเตรเลีย เม็กซิโก สวีเดน เบลเยียม เช็กโกสโลวาเกีย สวิตเซอร์แลนด์ อิหร่าน 21 ประเทศที่ตามมาแล้ว อันดับที่ 23 คือ บริษัทเอ็กซอน อันดับที่ 24 ประเทศอาร์เจนตินา อันดับที่

ที่ 25 บริษัทเจเนเนอรัล มอเตอร์ส อันดับที่ 26 ออสเทรีย เดนมาร์ก ตุรกี แอฟริกาใต้ อันดับที่ 30 รอยัลดัทช์กับเชลล์ ต่อไปเป็นประเทศอื่น อันดับที่ 37 เท็กซากโก้ อันดับที่ 39 พอร์ต อันดับที่ 43 บริษัท โมบิล อันดับที่ 44 อิหร่านออยล์ อันดับที่ 47 บริติช ปิโตรเลียม ประเทศไทยเป็นอันดับที่ 52 ซึ่งต่ำกว่า Standard Oil of California คือ รายได้ทั้งประเทศต่ำกว่าบริษัท Standard Oil of California

นอกจากนั้น ในขณะนี้ IBM กำลังทำรายได้สูงขึ้นมา รายได้ของคนไทยทั้งประเทศที่ผลิตผลิตภัณฑ์ออกมาทั้งประเทศ คือ รายได้ประชาชาติ ยังต่ำกว่ารายได้ของบรรษัทข้ามชาติเหล่านี้ นั่นเป็นเรื่องของรายได้ บรรษัทข้ามชาติเหล่านี้ได้มีอิทธิพลในทางเศรษฐกิจอย่างไร ลามไปถึงอิทธิพลทางการเมือง อิทธิพลทางสังคมอย่างไรนั้น เราดูเรื่องง่ายๆ ก่อนในทางสังคม เพื่อจะให้เห็นว่า บางทีเวลาเรามองแง่มุมนั้นเราไม่สังเกต เรายังอาจจะไม่เห็น บางท่านก็คงจะไปกิน Kentucky Fried Chicken มาแล้ว ซึ่งมาถึงเมืองไทยตั้งมาได้ไม่กี่ปี อันเป็นของบริษัทอิโวไบรท์ มีอยู่ใน 30 ประเทศ เจ้าของเดียวกันกับ McDonald มี 20 ประเทศ Nestle มีโรงงานอยู่ทั่วโลกใน 60 ประเทศ มีโรงงานกว่า 300 โรงงาน มีคนทำงานอยู่ 110,000 คน บริษัทเหล่านี้เอาเฉพาะที่เราเห็นในเมืองไทย มีรายได้เกือบเท่ากับประเทศไทยทั้งประเทศ เพราะมีสาขาอยู่ทั่วโลก

การที่ไปตั้งบริษัทในประเทศอื่น ในรูปของการลงทุน ในรูปของบริษัทค้าขาย ความจริงมีมาแต่โบราณแล้ว เมื่อเดิมก็มีการตั้งบริษัท East India แต่ว่าเครือข่ายของความใหญ่โตและความมุ่งหมายไม่เหมือนขณะนี้ ผลคืออะไร บริษัทเหล่านี้ซึ่งมีผู้ถือหุ้นและหุ้นของเขาก็ล่องลอยไป หมายความว่า ในขณะหนึ่งเจ้าของอาจจะเปลี่ยนมือกันไปก็ได้ มันไม่มีเจ้าของโดยเด็ดขาด เพราะหุ้นมันเปลี่ยนมือล่องลอยกันไป ลอยกันมา มีแต่เพียงตัวบริษัทซึ่งเป็นตัวกลางเป็น Entity คือ เป็นองค์อันหนึ่งซึ่งมีอิสระของตัวเอง มีความมุ่งหมายอยู่สิ่งเดียว คือ ทำกำไร ส่วนเจ้าของเปลี่ยนไปตามแต่มีหุ้น บริษัทเหล่านี้มีเงิน มีกองทุนอันมหาศาล บริษัทเหล่านี้สามารถที่จะทำความรุ่งเรือง ทำความกระตือรือร้นให้แก่ประเทศไทย แม้ในทางการคลังได้ เพียงแต่การโอนเงินก้อนใหญ่หรือยุติการลงทุนจากประเทศหนึ่งไปยังประเทศหนึ่ง หรือทุ่มราคาสินค้าในประเทศหนึ่งให้ต่ำ โดยเอากำไรจากประเทศอื่นมาชดเชยเพื่อลัทธิปกป้อง หรือว่ามีการที่จะให้วิสาหกิจอื่นภายในประเทศล้ม อย่างการจ่ายเงินเดือน เขามักจะจ่าย

ตามมาตราฐานประเทศตะวันตก ประเทศที่เขาเจริญแล้ว เงินเดือนสูง เพราะฉะนั้นทำให้เกิดปัญหาทางสังคมได้ว่า ผู้ที่ได้เงินเดือนต่ำจะคิดเปรียบเทียบกับว่า ทำไมทำงานในบริษัทข้ามชาติเหล่านี้ถึงได้เงินเดือนสูง ทำไมคนที่ทำงานกับบริษัทไทยธรรมดาถึงได้เงินเดือนต่ำ บางทีงานลักษณะเดียวกันเหล่านี้ การควบคุมทางการเงิน การเคลื่อนย้ายทางการเงินทำได้ยาก การควบคุมของการเคลื่อนย้ายส่งเทคนิคข้ามชาติทำได้ยาก เรามีทางควบคุมได้ยาก แม้แต่เรื่องการเงิน เรื่องการเคลื่อนย้ายของเงินของทุน หรือโดยเฉพาะยุทธวิธีวิสัยนโยบายของเขาเป็นอิสระต่างหาก เพราะฉะนั้นเขาเป็นองค์อันหนึ่งหรือเป็น Entity อันหนึ่ง ที่มีอำนาจมากที่เดียวอยู่ในทั่วโลก

อำนาจอันนี้มีหลายโอกาสที่ได้รับ Backup คือ ได้รับการสนับสนุนจากประเทศที่เป็นเจ้าของหุ้น มีกรณีเคยเกิดขึ้นมาเห็นชัด เช่น กรณีของไอทีที่กับประเทศซิลิโคนอเมริกา เรื่องของเรื่อง คือ เมื่อถึงคราวบริษัทข้ามชาติเหล่านั้นก็อาจจะเข้าไปแทรกแซงทางการเมืองเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตน โดยในขณะนั้นก็หนุนให้ปฏิวัติล้มรัฐบาล แต่ที่ว่ามานั้นไม่ได้หมายความว่า บริษัทข้ามชาติมีแต่เลวไปหมด ตัวบริษัทข้ามชาติเองไม่ได้มีเลวเท่าไร แต่การกระทำ การดำเนินการนโยบายบางอัน ผลบางอันอาจจะส่งผลเลว บางอันอาจจะส่งผลดี ที่นี้ผลดีที่ว่ามี มันมีแ่งไหน ที่เอ่อยๆ มารู้อีกว่า ผลมันจะไม่ค่อยดี เดี่ยวเขาจะว่า เราต่อต้านบริษัทที่มალงทุนในประเทศไทย ซึ่งส่วนใหญ่ก็มีลักษณะเป็นบริษัทข้ามชาติหรือเป็นบริษัทใหญ่ แ่งดีก็คือว่า ได้นำทุนมาลงทุนในประเทศ เปิดตลาด ถ่ายทอดเทคโนโลยีในบางส่วน แล้วก็สร้างงาน ทำให้เกิดมีงานทำขึ้น กระตุ้นในทางเศรษฐกิจเกิดขึ้น ส่วนข้อเสียตรงที่ว่า บริษัทเหล่านี้หรือบริษัทเหล่านี้มีความสามารถและได้ดำเนินการในทางที่กระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของประเทศ หรือดำเนินการในทางการเมืองในประเทศอื่นนั้น มันหาหลักฐานยากและกล่าวออกมาไม่ได้โดยแน่ชัด แต่เรื่องว่ามีและมีแ่งอำนาจเงินที่มหาศาลนั้นมันนำไปสู่อำนาจอื่นได้ และโดยเฉพาะเป็นอำนาจที่เชื่อมโยงกันเป็นระบบทั่วโลก ไปที่ไหน จะไม่พบเซลล์ไม่มี ไม่พบมิติชยุไม่มี คนที่ทำงานในบริษัทเหล่านี้อาจจะมากกว่าข้าราชการของประเทศบางประเทศอีก

ที่ประเทศอื่นมาลงทุน มาทำอย่างนี้ เขาได้อะไร เขาถึงมา เขาสามารถที่จะจะได้แรงงานที่ถูก สามารถเข้าถึงแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่จะส่งกลับไปเมืองแม่ หรือไปขายในตลาดอื่น ตลาดทุนในประเทศของเขาอาจจะไม่มีที่ลงที่จะได้กำไรอีกแล้ว

คือ ถึงจุดอิ่มตัว (Saturated) ก็ไปลงที่ตลาดของประเทศอื่น หรือมีฉะนั้นก็เพื่อที่จะให้การ Supply หรือการจัดหาวัตถุดิบ เข้าสู่แหล่งกลางของเขาเป็นไปอย่างสม่ำเสมอ นอกจากนั้น การลงทุนที่เป็นก้อนใหญ่นั้น ย่อมเป็นที่ดึงดูดใจของประเทศที่กำลังพัฒนา เมื่อเป็นที่ดึงดูดก็จะได้สิทธิพิเศษ เช่น สิทธิในทางภาษีอากร ได้รับการยกเว้น ในบางลักษณะ หรือของที่มาลงทุน เครื่องจักรอาจไม่ต้องเสียภาษี เพราะประเทศเหล่านั้นต้องการที่จะพัฒนา การที่จะพัฒนาได้ต้องมีทุน ต้องพัฒนาคน ต้องมีเทคนิค เพราะฉะนั้น บริษัทของประเทศเหล่านี้เขามีส่วนในการนำมา ส่วนประเทศเจ้าของบ้านที่กำลังพัฒนาส่วนใหญ่มีแต่แรงงาน และเป็นแรงงานที่ไร้ความชำนาญเสียเป็นส่วนใหญ่ เพราะฉะนั้น ก็ต้องการสิ่งเหล่านี้ด้วย แต่สิ่งที่เขาได้ไปนั้น แน่นนอนว่า เข็มของเขาคือการหากำไร ส่วนรัฐนั้นประสงค์ที่จะพิทักษ์รักษาการดำรงอยู่ของตนเอง และเพิ่มพูนอำนาจ รวมทั้งความเจริญรุ่งเรืองของประเทศของตนเอง ความมุ่งหมายไม่ตรงกัน แต่เขาได้กลายมาเป็น Actor หรือเป็นองค์อันหนึ่ง มีบทบาทในทางการเมืองระหว่างประเทศด้วยในปัจจุบันอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น

ปัญหาเรื่องที่ว่า เราต้องการทุนจากต่างประเทศ อย่างขณะนี้ที่เราบอกว่า เราต้องการทุนจากต่างประเทศ มันเป็นเรื่องจำเป็น ถ้าไม่มีทุน เราก็พัฒนาประเทศไม่ได้ แต่ในขณะที่เดียวกัน เราก็ต้องดู เราต้องกระจายแหล่งที่มาของทุน ไม่ให้ทุนของแหล่งหนึ่งแหล่งใดเข้ามาท่วมจนถึงกับนำเอาอิทธิพลในการเมืองเข้ามาคลุมประเทศเราทีเดียว เพราะฉะนั้น ในขณะที่นโยบายอันหนึ่งดูเหมือนจะเป็นนโยบายทางเศรษฐกิจ แต่ก็กลายมาเป็นนโยบายการเมือง และนโยบายต่างประเทศ นั่นก็คือ การที่เราพยายาม Diversify หรือกระจายแหล่งที่มาของทุนให้มากขึ้น แทนที่จะมีทุนของญี่ปุ่นท่วมในประเทศไทยอย่างในขณะนี้ เราไม่ได้นิยมญี่ปุ่น การที่ทุนของญี่ปุ่นมันท่วม เพราะญี่ปุ่นเขากล้ามาลงทุน เงินเยนแพงขึ้น เขายังวิ่งมาลงทุนมาก อันนั้นเป็นเรื่องทางด้านเขา ส่วนทางด้านเรานั้น เราไปโทษคนที่เขาส่งสินค้าเข้ามา มันก็ลำบาก ระบบของเราเป็นระบบเสรี พ่อค้าจะส่งสินค้าเข้ามา ก็เป็นสินค้าที่ประชาชนต้องการ ประชาชนต้องการสินค้าที่มีคุณภาพดี ราคาถูก ในระดับที่ตัวเองพอจะซื้อหาได้ สินค้าญี่ปุ่นส่วนมากเข้าสเปกในอันนั้น ถ้าหากสิ่งอื่นเข้ามา มันสู้ไม่ได้ อย่างภาพยนตร์ก็มองเห็นชัดๆ ว่า บริษัทฝรั่งเศสก็จะขาดทุนล้มไปหลายราย จนกระทั่งต้องเปลี่ยนยุทธวิธีในทางการขาย นาฬิกาล้มกันไปหลายราย ต้องเปลี่ยนยุทธวิธีใหม่ สวิตเซอร์แลนด์

เปลี่ยนยุทธวิธีใหม่ถึงกู่ตลาดขึ้นมาได้ ตลาดอิเล็กทรอนิกส์ทั้งโลกยังคงไม่ค่อยขึ้น วิดีโอ
กินเรียบ อิเล็กทรอนิกส์กินเรียบ กล้องถ่ายรูป เยอรมนีก็คว้าไป ซึ่งก่อนนี้เคยครอง
ตลาด ตอนนี้อยู่ดีไม่ถดถอย มันเป็นการแข่งขัน ซึ่งเขาชนะอยู่ แต่สำหรับเรา ในการแสวงหา
ทุน เราพยายามที่จะกระจาย เพราะฉะนั้น เราถึงพยายามที่จะซื้อเงินทุนจากแหล่ง
อื่น เช่น จากยุโรป หรือจากแหล่งอื่นเพื่อมากระจาย เพื่อไม่ให้อิทธิพลทางการเมือง
ของประเทศใดประเทศเดียวเข้ามาครอบงำ บางทีการถอนทุนในลักษณะหนึ่ง จะสร้าง
ความกระทบกระเทือน ไม่ใช่ญี่ปุ่นถอนทุนที่หนึ่ง ประเทศไทยล้มครืน อย่างนี้ไม่ได้
อันนี้ก็เป็นนโยบายที่เกี่ยวข้องอยู่กับการเมืองด้วย

ในเรื่องของการลงทุนระหว่างประเทศ ข้อสำคัญที่สุดของเรานั้น เรามักไม่ค่อย
มองกันมากในแง่ของ Transfer of technology ตอนทำสัญญากันอยู่ ผู้ลงทุนมักบอก
ว่าจะถ่ายทอดเทคโนโลยีให้ แต่ว่าตำแหน่งที่สูง ตำแหน่งที่ควบคุมดูแลเทคโนโลยีจริงๆ
นั้น เขาใช้คนของเขาเป็นส่วนใหญ่ เพราะฉะนั้น เรื่องนี้จริงๆ แล้ว เราควรจะติดตาม
ว่าได้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือสนธิสัญญานั้นหรือไม่ พอเราผิดสัญญาหน่อย เช่น
เขาให้โควตาแค่นี้ เราส่งเกินไปหน่อย เขาก็โย เขาก็ดำเนินมาตรการได้ แต่ของเรานั้น
นอกจากเราจะต้องพยายามที่จะแสวงหาช่องทางที่เป็นประโยชน์แก่ประเทศของ
เราแล้ว เราต้องพิทักษ์รักษาสีชาติที่เรามี เรามีมาตรการที่ดำเนินได้ เราต้องดำเนินใน
หลายเรื่อง ซึ่งเราจะต้องปรับปรุงตัวเราเองในเรื่องนี้

ความร่วมมือในทางด้านภูมิภาค



มิติอีกอันที่อยากยกมากล่าวในที่นี้ ก็คือ การร่วมมือในทางด้านภูมิภาค การ
ร่วมมือทางด้านภูมิภาคในปัจจุบันนี้จำเป็นมาก ประเทศที่อยู่ใกล้เคียงกันเป็นประเทศ
กลุ่มแรกที่จะต้องพึ่งพาอาศัยกันและกัน ถึงไม่อยากจะพึ่ง มันก็ต้องพึ่งกัน แผ่นดินอยู่
ติดกัน น้ำอยู่ติดกัน ก็จำเป็นต้องติดต่อหรือสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน เพราะฉะนั้น ในขณะ
นี้ได้รวมกลุ่มกันในภูมิภาคต่างๆ เป็นภูมิภาคๆ ไปในการเจรจาทางการทูตก็ดี การ
ดำเนินการทางการเมืองก็ดี ก็เข้าไปในลักษณะกลุ่ม แต่เป็นกลุ่มที่ไปในทางภูมิภาคเป็น
อีกมิติหนึ่ง นอกจากเหนือ-ใต้ ตะวันตก-ตะวันออก การแบ่งกลุ่มก็อาจจะแบ่งโดยทาง
ภาษาพูด ในทางวัฒนธรรม เช่น เป็นประเทศกลุ่มอาหรับ กลุ่มมุสลิม เป็นต้น ซึ่งเป็น

พลังในทางการเมืองเหมือนกัน หรือที่เป็นศาสนาเป็นเรื่องของเชื้อชาติ แต่ก็อาจกลายเป็นพลังในทางการเมืองขึ้น สิ่งเหล่านี้ก็ต้องมองว่าได้เป็นปรากฏการณ์ในทางสังคมระหว่างประเทศแล้ว ซึ่งจะส่งผลถึงการเมืองระหว่างประเทศ คือ ไม่ใช่เฉพาะรัฐต่อรัฐ

ความรุนแรง

ในประการหลังสุดที่อยากจะกล่าวในเรื่องมิติใหม่ของการเมืองระหว่างประเทศ นั่นคือเรื่องความรุนแรง (Violence) ความจริงการใช้กำลังนั้นเป็นเรื่องที่ผิดกฎหมายในปัจจุบันนี้ เว้นไว้แต่เป็นการป้องกันตนเองเท่านั้น แต่การใช้ความรุนแรงนั้นมีหลายรูปแบบ ในปัจจุบันนี้โดยเฉพาะประเทศใหญ่ ที่สอนคนอื่นว่าอย่าใช้กำลัง ประเทศนี้น่าจะเป็นหลัก กลับเป็นประเทศที่ใช้กำลังบ่อยครั้ง สหรัฐฯ ก็เคยใช้กำลังกับประเทศอื่นมาหลายครั้งหลายคราว สหภาพโซเวียตใช้กำลังกับประเทศอื่นมาหลายครั้งหลายคราว ประเทศใหญ่อ่างอินเดียก็เคยใช้กำลัง จีนก็เคยใช้กำลังกับเวียดนาม ประเทศเล็กๆ ใช้กำลังกันเองก็หลายแห่ง ในระดับรองกันลงมา ทั้งๆ ที่ก็ไม่ได้มีสงคราม

เพราะฉะนั้นข้อความในกฎหมายของเราปัจจุบันก็ดี ในความรู้สึกของเราก็ตีที่จะเรียกว่าสงครามก็ต้องมีการประกาศ ถึงจะเป็นสงครามนั้น คงจะไม่ค่อยทันกับความเป็นจริงในทางการเมืองในปัจจุบันเท่าไร ที่อิหร่านกับอิรักรบมา 6 ปี ก็ไม่ได้มีการประกาศ รบกันอยู่จนกระทั่งฆ่าแย้งกันไปทั้งคู่ การใช้กำลังยังคงปรากฏอยู่ เพราะฉะนั้นที่เรากล่าวในตอนต้นในบทก่อนๆ นั้นว่า กำลังไม่ใช่เป็นเครื่องมือที่ดีในการดำเนินนโยบาย แต่กำลังเป็นเครื่องมือที่ดีในการมีไว้เพื่อสนับสนุนนโยบายและสร้างความเชื่อถือ อันเป็นสิ่งที่เคยรับรู้กันในสมัยก่อนว่า การทำสงครามมันถูกต้อง แต่หลังจากที่มีกฎบัตรสหประชาชาติแล้ว หรือในปัจจุบันนี้ถือว่าเป็นสิ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยกฎบัตร แต่ว่ามันก็เกิดมี แต่ที่นี้ในปัจจุบันได้มีการใช้ความรุนแรงในรูปแบบอื่น ที่น่าวิตก และก็เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นในความเป็นจริงของสังคมระหว่างประเทศ

ปัจจุบันนี้ การก่อการร้าย (Terrorism) ในรูปแบบของการจี้เครื่องบิน การลักพาตัว การลอบฆ่าผู้บริสุทธิ์ เหล่านี้ก็เป็นข่าวที่ให้เห็นกันอยู่ อย่างการวางระเบิดในที่ที่สร้างความสูญเสียให้แก่ชุมชน ความจริงการกระทำในเชิงทารุณในลักษณะนี้

เคยมีมาเมื่อก่อน ในฐานะเป็นเทคนิคข่มขวัญ เป็นเทคนิคที่อาชญากรทำ เช่น โจรสลัด เป็นต้น ปล้นเสร็จแล้วล่อเรือทิ้งลำ ปล่อยให้ตายไปทั้งลำก็เคยมี แต่ก็ยังเป็นลักษณะของอาชญากรรม อันนี้เป็นการกระทำก่อการร้ายที่มีลักษณะเป็นอาชญากรรม

แต่ปัจจุบันได้เกิดมีการก่อการร้ายรูปแบบใหม่ ที่มีลักษณะในทางการเมืองเกิดขึ้น และในบางครั้งปัญหาเกี่ยวกับการก่อการร้ายที่ยากมากนั้น ก็คือ เราจะแยกว่าเป็นการก่อการร้ายทางการเมือง หรือเป็นนักก่อการร้าย-อาชญากร ผลของการปฏิบัติการก่อการร้ายนี้ ได้สร้างความสั่นสะเทือนให้แก่โลกปัจจุบันนี้มาก เพราะเหตุว่าเป็นการมุ่งกระทำต่อผู้บริสุทธิ์ กระทำโดยคนที่ไม่รู้ เกือบไม่รู้ว่าเป็นใคร มีน้อยครั้งที่จะรู้ และก็เคลื่อนไหวย่าง หมายคามว่ามี Mobility สูง เดี่ยวเกิดตรงโน้นตรงนี้ เดี่ยวเกิดลักษณะนั้นลักษณะนี้ โดยที่ไม่มีโอกาสรู้ล่วงหน้า การป้องกันทำได้ลำบาก เพราะเมื่อความเสียหายเกิดขึ้น จุดสนใจก็มุ่งไปที่ความเสียหายนั้น อันนี้ได้สร้างความวิตก และความวิตกจะมีความซับซ้อนอีก ถ้าผู้ก่อการร้ายไม่ได้จำกัดวงอยู่ในเฉพาะแค่นี้ แต่สมมติผู้ก่อการร้ายเกิดมีจรวดนำวิถีขึ้น ซึ่งอาจจะเป็นไปได้ในอนาคตต่อไป เพราะผู้ก่อการร้าย อาจจะเป็นกลุ่มใหญ่ อาจจะเป็นกลุ่มเล็ก อาจจะเป็นประเทศๆ หนึ่ง ซึ่งดำเนินนโยบายแบบก่อการร้ายก็ได้ อาจจะได้อาวุธนิวเคลียร์มาก็ได้ในบางกรณี ซึ่งอันนี้ก็เป็นเรื่องที่โลกควรจะพิจารณา

ในทางด้านของผู้ที่ก่อการร้ายเขามีวัตถุประสงค์อะไร วัตถุประสงค์ทางอาชญากรรมนั้นตัดออกไป อาชญากรรมก็คืออาชญากรรม วัตถุประสงค์เป็นไปในทางการเมือง บางกลุ่มก็อ้างว่ากระทำไปเพื่อที่จะ Liberate หมายความว่าจะปลดปล่อยประเทศของตัวเอง บางประเทศก็บอกว่าทำไปเพื่อแก้แค้น แต่ส่วนใหญ่แล้ว ก็ทำเพื่อที่จะดึงความสนใจของโลก ข่มขวัญ บั่นทอนความอดทน สร้างความหวั่นวิตกให้เกิดขึ้นในประชาชนทั่วไปว่า สิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นกับใคร ที่ไหนเมื่อไหร่ก็ได้ ไม่จำเป็นว่า ท่านต้องเป็นตัวการ และส่วนมากที่จะได้ผล ก็คือ การมุ่งเข้าหาผู้บริสุทธิ์ เพราะเหตุมันสะเทือนใจ สร้างความกลัวได้อย่างชะงัดเมื่อไปทำกับผู้บริสุทธิ์ ถ้าไปทำกับคนที่เจ็บแค้นก็เป็นเรื่องของการแก้แค้น ของ Vengeance ของการอาฆาตมาดร้ายกันไป แต่ถ้าทำในสิ่งทารุณ คือ ทำกับคนบริสุทธิ์กับเด็ก ระเบิดในโบสถ์อย่างที่กระทำกันอยู่ ที่เมืองนอก ระเบิดเครื่องบินหรืออะไรเหล่านี้สร้างความหวาดหวั่น และเป็นวิถีทางที่โฆษณาที่ดีที่สุดสำหรับพวกที่จะกระทำ เพื่อให้รู้ว่า พวกตัวมีตัวตนอยู่ ชาวจะออก

ทั่วโลก การปรากฏตัว ความร้ายกาจของเขาจะอยู่ที่นั่น สิ่งเหล่านี้เขาอ้างว่ากระทำ เพื่อที่จะปลดปล่อย และจำเป็นสำหรับการที่จะให้เห็นว่า เขากำลังดำเนินการอยู่ ความยุ่งยากในทางการเมืองระหว่างประเทศเพิ่มมากขึ้นไปอีก เมื่อขบวนการของ ผู้ก่อการร้ายต่างๆ นั้น เชื่อมโยงกันกับประเทศอื่น เขาติดต่อกันเองกัน ซีไอเอกับ องค์การปาเลสไตน์ก็ติดต่อกัน หรือกับผู้ก่อการร้ายในที่อื่น เราเรียกผู้ก่อการร้าย ความจริงคำว่า Terror คือ การสร้างความสยดสยอง ความสยดสยองบางทีอาจจะร้ายมาก ร้ายน้อย นอกจากความร้ายแล้ว มันสร้างความสยดสยอง ความหวาดความน่าสะพรึงกลัวให้เกิดขึ้นระหว่างประเทศ แต่มันไม่ค่อยได้ผล ที่ได้ผลมากที่สุด คือ ในรูปของการ แลกเปลี่ยนข่าวสาร โดยพยายามแลกเปลี่ยนข่าวสารอันเกี่ยวกับความเคลื่อนไหวหรือ ปฏิบัติการของพวกเขาเหล่านี้ แต่ถึงกระนั้นก็ยังยาก ส่วนความร่วมมือในการให้ช่วยกัน ปรามช่วยกันจับ คงจะยิ่งยากใหญ่ เพราะผู้ที่จะไปปราบไปจับ ก็จะกลายเป็นเป้าของการแก้แค้นของผู้ก่อการร้าย เพราะฉะนั้น การดำเนินการในทางการเมืองในทาง ที่จะไปจัดการไปแก้ปัญหาก่อการร้ายนี้ ต้องเป็นไปอย่างละเมียดละไม และต้อง คิดหน้าคิดหลังกันให้ดีที่สุด

เราเคยพบภาวะที่ยุ่งยากมากขณะหนึ่งเมื่อหลายปีแล้ว ประมาณ 14 ปี เมื่อ พวกปาเลสไตน์เข้ายึดสถานทูตอิสราเอลในกรุงเทพฯ แล้วจับทูตมัดไว้ วันนั้นเป็นวันที่ผู้บรรยายเดินทางกลับจากการเป็นทูตที่อินโดนีเซีย ทูตรัฐบาลให้นั่งชั้น 1 ซ้ำๆ ผม ก็มีคน 2 คน ไม่รู้ว่าใคร เป็นคนหนุ่มๆ หน้าตาเรียบร้อยดี เขาก็นั่งสงบเสงี่ยมไม่แสดง กิริยาใดๆ แต่มารู้ทีหลังว่าเป็นมือปืนหน่วยจู่โจมของอิสราเอลที่จะมาจัดการกับพวก ที่ยึดสถานทูตเขาที่นี่ แต่ตอนนั้นยังไม่รู้ ลงจากเครื่องบินมาก็มีรถจี๊ปไปรับ 3-4 คน ระบุชื่อผู้บรรยายบอกให้ลงไปที่รถ ใจนึกว่าตายแล้ว คงเกิดรัฐประหารหรือ อะไร ไม่รู้ว่า เขาเอาตัวกระจอกอย่างไรไปทำอะไร ก็ถามเขาว่ามีอะไร เขาบอกว่าได้รับ คำสั่งให้มาเอาตัวไปที่ห้องวีไอพี พอเข้าไปถึงห้อง ก็มีวิทยุประกาศว่าจะส่งคนไปรับตัว เดียวนั้นให้มาที่กระทรวงการต่างประเทศ ก็ถามเขาว่ามีอะไร เขาบอกว่าเกิดเรื่องการยึด สถานทูตขึ้น แล้วเขาก็นำตัวมากระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งขณะนั้นอธิบดีทุกคน รวมทั้งปลัดกระทรวงก็ถูกเอาไปไว้ในห้องๆ หนึ่งรวมกันทั้งหมด พอโผล่เข้าไปทุกคน ทำทางดีใจ ดีใจไม่ใช่อะไร เพราะทั้งห้องเขาเก็บตัวเอาไว้ เพื่อที่จะไปเป็นตัวประกัน ทุกคนลงความเห็นว่ามี ผู้บรรยายมาจากอินโดนีเซีย หัวหยิก คงคล้ายแขกชนิดน้อย

ได้และก็มีพาสปอร์ตอยู่แล้ว มีเสื่ออยู่แล้ว พรรคพวกให้เหตุผลกับเจ้านายอย่างนั้น
ตั้งนั้น ผู้บรรยายจึงเป็นตัวอุคตคติที่จะไปเป็นตัวประกัน ส่วนคนอื่นปวดท้องบ้าง
ใช้กินบ้าง ปวดฟันบ้าง แต่เมื่อถึงเวลา คือ เล่าข้ามไปเล็กน้อย เมื่อถึงเวลาที่แก้ไข
ปัญหากันได้แล้ว คือ เขาไม่เอาตัวกระจอกไปเป็นประกัน เขาเอาตัวใหญ่ในขณะนั้นก็มี
พล.อ.อ. ทวี จุลละทรัพย์ กับ พล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ สองคนยอมไปเป็นตัวประกันให้
พวกม้าใช้ทั้งหลายก็หลุดไป พอหลุด พวกปวดต่างหายหมด ทุกคนยิ้มแย้มแจ่มใส

ในวันนั้น ที่อยากจะเล่า คือ การแก้ไขปัญหานั้น มันยากอย่างไร ของเรา
วันนั้นมันก็ซุลมุนวุ่นวาย ผลมันออกมาดี เพราะเป็นวันคล้ายวันพระราชสมภพของ
สมเด็จพระบรมฯ อันนี้เป็นเหตุผลอันหนึ่งที่เรายกเป็นข้อเจรจาว่าจะทำอะไร ก็ขอให้
เห็นกับวันนี้เถอะ เพราะเราไม่ได้ไปเกี่ยวข้องกับอะไร แต่ปรากฏว่า วันนั้นเราโชคดีช่วย
อยู่หลายประการ คือ หนึ่ง ตรงกับวันพระราชสมภพของสมเด็จพระบรมฯ สอง พวกที่
เข้ามาปฏิบัติการณ์ในวันนั้น ได้เข้ามาก่อนล่วงหน้า 3-4 วันแล้ว แต่กลับไปอยู่ที่พัทยา
เมื่อไปอยู่ที่พัทยา คิดว่าความหึงมเกรียมคงจะลดน้อยลงไป คงจะถูกระบายไปโดยวิธี
หนึ่งวิธีใด ความเข้มแข็งคงจะน้อยลงมาบ้าง เมื่ออยู่ในบ้านพักของเรา ก็ปรากฏว่ามี
การเอาปืนใหญ่เข้าไปตั้งด้วย นอกจากเอาทหารไปล้อมแล้ว แน่นนอนที่ว่าต้องมีไทยมุง
ตรงต้นไม้ ทุกจุดมีคนดู บอกว่าอย่าขึ้นไป เดี่ยวเกิดการต่อสู้ มีอะไรเกิดขึ้น จะตายได้
ห้ามอย่างไรก็ไม่ฟัง คนเต็มยั่วเย้าไปหมด อย่ว่าแต่ประชาชนเลย ตำรวจยังปืนขึ้นไป
ดูเลย แล้วถ้าปืนมันลั่นขึ้นมาสักนัดหนึ่งเผอิญตกต้นไม้ คงจะยิงกันใหญ่ ไม่รู้ใครเป็น
ใคร ส่วนการแก้ไขสถานการณ์ ในตอนต้นก็คงเป็นไปอย่างโกลาหลนิดหน่อย ก็มีการนำ
ปืนใหญ่เข้าไปตั้ง ปืนใหญ่อ้างยิงเข้าไปมันจะทะเล่ไปอีก 10 บ้านเป็นอย่างน้อยที่สุด
เพราะปืนใหญ่เขาไว้ยิงในสนามรบ เอามายิงเสียในกรุงเทพมหานครคงจะเป็นไปไม่ได้

ผลสุดท้ายในขณะนั้นก็พูดจากันทางโทรโข่ง ขอเข้าไปพูดจาเจรจากัน ทางผู้ที่
เจรจาก็ให้ปลัดกระทรวงคนปัจจุบัน ซึ่งกำลังจะไปเป็นทูตที่วอชิงตันในวันสองวันนี้
คือ คุณอาสา สารสิน เป็นคนแรกที่เข้าไป เขาดูเด็กๆ หน่อย เต๋กๆ เนื้อมัน
นุ่มดี ผู้ใหญ่ก็คงอาจจะให้เข้าไปเจรจาก่อน คุณอาสาที่ถึงมือปฏิบัติหน้าที่ ก็มีเสียง
เตือนจากผู้หวังดี จากตำรวจผู้หวังดีว่า “พี่ พี่ กัมๆ หน่อย นิดแรกอาจจะไม่โดน”
เล่นเอาคุณอาสาสะดุ้งอยู่เหมือนกัน เพราะปืนกลที่เขาถืออยู่คงไม่นัดเดียว นัดแรก
ไม่โดน ก็ไม่รู้อีกกี่นัดที่จะมา แต่ผลสุดท้าย แกก็เข้าไปเจรจาได้ การเจรจาตอนหลังก็มี

คุณชาติชาย คุณทวีเข้าไปด้วย แต่โดยอารมณ์แบบไทยๆ คุณชาติชายก็ดี ในกรณีนั้นก็ได้ปฏิบัติหน้าที่ดี คือ เล่าเรื่อง Joke เรื่องตลกต่างๆ ของยิว และการพูดที่มีอารมณ์เย็น ซึ่งบางครั้ง แกบบอกว่าไม่เย็นเหมือนกัน มีอยู่ครั้งหนึ่งซึ่งคนข้างบน คือ บ้านสองชั้น แล้วเขาแบ่งไปคุยพูดยิวไว้ข้างบนอีกคนหนึ่ง มันมีบันไดเชื่อมโยงกันลงมา ฝ่ายเราเอาข้าวหมกไก่ไปส่ง เพราะเขาจะกินอาหาร แต่เขาก็ไม่กิน กลัวจะโดนยาพิษ ก็ต้องกินให้ดูก่อน สุดท้ายก็กินแต่โดยความหิว แล้วอีกคนก็จะลงมากิน ทะเล่อทะเล่ออย่างไรไม่ทราบ ลูกกระเบิดมันก็กลิ้งลงมา ก่อน บังเอิญยังไม่แกะสลัก เรียกว่ามันกลิ้งลงมาได้โต๊ะทุกคนใจหายวูบ คงนึกว่าเห็นท่าจะเหลือแต่ท่อนบนเสียแล้ว ใจหาย นั่งอึ้งใจกันอยู่ก็ไม่ระเบิด ก้มลงไปดู อ้อ ระเบิดยังไม่แกะสลัก เลยได้พูดจากันต่อไป จนกระทั่งเขายอมตกลงที่จะกลับไป เราจัดรถไปส่งที่สนามบิน จัดเครื่องบินให้ ตอนที่จะขึ้นเครื่องบินนั้น พวกนี้ขึ้นไปอย่างฉีกแซ็ก คือ ถือปีนกลแล้ววิ่งสายสลักพันปลาแบบเขารบกัน หมายความว่าเพื่อแอบจะทำอะไรเขา เขาก็คงยังมีทางพอที่จะสู้ได้ลักษณะหนึ่งอย่างน้อย แต่เมื่อขึ้นไปบนเครื่องบินได้ เขาดกใจ เพราะบนเครื่องบิน มีแอร์โฮสเตส ซึ่งเราจัดไว้ ทุกคนใจเย็นมาก เราจัดไว้ 5 คน แต่งชุดไทยเย็นแล้วยิ้มเฉยๆ พวกผู้ก่อการร้ายก็ลดความร้าย เกือบหายเลย ก็ปรากฏว่า คณะที่ไปด้วยข้างบนพูดจากันสนุกสนาน มีการเล่นไฟจนถึงโคร นี่เป็นวิธีการจัดการปัญหา แต่เป็นรูปแบบการจัดการที่เราถือเป็นบรรทัดฐานตลอดเวลาไม่ได้

การก่อการร้ายยังคงเป็นเรื่องที่จะสร้างความปวดหัวให้แก่การเมืองระหว่างประเทศ และปฏิภักิริยาโต้ตอบส่วนมากมักจะเกินเหตุไป และปฏิภักิริยาต่อผู้ก่อการร้ายเป็นสิ่งที่ควรระมัดระวังมาก เพราะจะเป็นสาเหตุที่ทำให้ฝ่ายผู้ก่อการร้ายได้รับความเห็นอกเห็นใจในบางส่วน และทำให้สิ่งนี้ไม่สามารถจะหมดสิ้นไป เชื่อว่าเราคงจะอยู่กันในโลกแบบนี้อีกนานพอสมควร ปารีตฤกระเบิดอยู่ทุกวัน ลอนดอนก็โดนระเบิด เยอรมนีก็มี อันนี้เป็นปรากฏการณ์ที่เป็นความจริงอันหนึ่งของการเมืองระหว่างประเทศ

บทนี้เป็นบทสุดท้ายในส่วนที่เกี่ยวกับการเมืองระหว่างประเทศ ผู้บรรยายพยายามที่จะวางพื้นฐาน ภาพกว้างให้ไว้ก่อน ในคราวต่อไปจะได้เจาะลงไปในเรื่องของการพูดโดยเฉพาะอีก 7 บท

๐๘

วิวัฒนาการ
และมีติของการทูต

บรรยายวันที่ 12 พฤศจิกายน 2529

ในการบรรยายครั้งแรกๆ ได้กล่าวไว้ว่า “การทูต” มีความหมายทั้งอย่างกว้าง และอย่างแคบหรือเฉพาะเจาะจง

ความหมายอย่างกว้าง หมายรวมถึงการเลือกดำเนินนโยบายและวิเทโศบาย ด้วย ซึ่งได้อธิบายไปแล้วในภาคก่อน ความหมายอย่างแคบเฉพาะเจาะจง หมายถึง เครื่องมืออันหนึ่งในการดำเนินนโยบาย ซึ่งจะเป็นหัวข้อบรรยายในภาคสองนี้ทั้งภาค

“การทูต” หมายความว่าอะไร มีผู้ให้คำนิยามไว้มากมายแตกต่างกัน จะหา คำนิยามศัพท์ที่เป็นบรรทัดฐานไม่ได้ บางท่านกล่าวว่า

- การทูต หมายถึงการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้วยการเจรจา
- การทูต หมายถึงการใช้ข้าราชการที่ได้รับแต่งตั้งจากรัฐให้ไปทำหน้าที่ติดต่อระหว่างประเทศของตนกับรัฐบาลประเทศอื่น
- การทูต เป็นศิลปะและวิทยาการเกี่ยวกับการติดต่อระหว่างรัฐอธิปไตย โดยตัวแทนที่ได้รับมอบหมายอำนาจไปปฏิบัติตามหน้าที่ที่ได้รับอำนาจนั้น
- การทูต เป็นศิลปะในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศอื่นเพื่อส่งเสริมประโยชน์ของชาติ
- การทูต เป็นการใช้ความแยบยลในการใช้วิธีการที่จะแสวงมิตรหรือขับเคี่ยวกับปรปักษ์
- การทูต คือ การใช้วิธีการทูตจาเพื่อที่จะให้ได้รับประโยชน์ โดยไม่ก่อให้เกิดความรู้สึกที่ไม่ดีต่อผู้ที่เราพูดด้วย

ดังนั้น ประมวลได้ว่า นิยามศัพท์ที่หลายท่านให้ความจริงอยู่บ้าง แม้จะไม่สมบูรณ์ทีเดียว จึงขอสรุปว่า “การทูต” เป็นกระบวนการทางการเมืองของรัฐในการดำเนินความสัมพันธ์เป็นทางการ ทั้งโดยทางตรงและโดยทางอ้อม ในการที่จะให้บรรลุถึงซึ่งเป้าหมาย ผลประโยชน์ และนโยบายในด้านความสัมพันธ์กับต่างประเทศ

การทูตมีฐานะเป็นกระบวนการ คือ มีการเคลื่อนไหวและเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ การทูตนอกจากเป็นกระบวนการแล้ว ก็ยังเป็นทางปฏิบัติ (Practice) ที่ปฏิบัติต่อเนื่องกันไปเป็นสถาบัน หมายถึงเป็นสิ่งที่มนุษย์ถือปฏิบัติกันเป็นนิจ ซึ่งคำว่า “สถาบัน” (Institution) ต่างกันหรือตรงกันข้ามกับคำว่า “ปรากฏการณ์” (Phenomenon) ไม่ว่าจะปรากฏการณ์ทางสังคม ปรากฏการณ์ธรรมชาติ สิ่งนั้นเกิดขึ้นเอง แต่ถ่าสิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้นมานั้นเรียกว่าเป็นสถาบัน มาจากคำว่า สถาปนา (Establishment Institution) ศาสนา กฎหมาย การทูต ล้วนเป็น Institution

นอกจากนั้น การทูตยังเป็นศิลปะควบคู่กับเป็นวิทยาการ การเป็นศิลปะ คือ มีการเลือกใช้ไม้ยัดถือตามหลักกฎเกณฑ์ที่ตายตัวจนเกินไป เลือกใช้จังหวะที่เหมาะสม คำพูดที่เหมาะสม ซึ่งขึ้นอยู่กับสถานการณ์ จึงเรียกว่าเป็นศิลปะ เป็นจินตนาการของศิลปิน คือ ของผู้ที่ทำหน้าที่ทางการทูตที่จะคิดว่า ในสถานการณ์นั้นๆ ควรดำเนินการ

อย่างไรจึงจะดีที่สุด ถึงจะให้บรรลุผล เหล่านี้เป็นลักษณะรวมๆ ของการทูต

ถ้ากล่าวถึงเนื้อหาของการทูต พิเคราะห์ถึงเนื้อหาแล้ว การทูตจะหมายถึงการสัมผัส (ขออภัยคำฝรั่งมาใช้ว่า Personal contact) หมายความว่ามีการติดต่อเป็นการสัมผัส นอกจากการติดต่อโดยสัมผัสเป็นลักษณะประการที่หนึ่งแล้ว ยังหมายความถึงการสื่อ คือ เป็น Communication อย่างหนึ่ง อาจจะเป็นการแจ้งข้อความให้ทราบ อาจจะเป็นการสื่อที่ปรับความเข้าใจ สื่อที่แสดงท่าทีออกไป นี่เป็นลักษณะประการที่ 2 ลักษณะประการที่ 3 ของการทูต คือ เป็นการปรึกษาหารือ ประการที่ 4 เป็นการเจรจา หมายถึงเป็นการต่อรองไม่ใช่แจ้งให้ทราบเฉยๆ ฝ่ายเรามีข้อเสนอไป อีกฝ่ายหนึ่งก็เสนอมา แล้วจะต่อรองพูดจากัน เพื่อให้ฝ่ายหนึ่งยอมรับสิ่งที่เราประสงค์ หรือมาตกลงกันในสูตรใหม่ที่เราพอยอมรับได้และสามารถประสานประโยชน์กันกับผู้ที่เราเจรจา ดังนั้น เมื่อเข้าใจลักษณะต่างๆ ไปของการทูตแล้ว ก็จะได้กล่าวถึงวิวัฒนาการทางการทูต และจะกล่าวถึงมิติ คือ ระดับหรือรูปแบบทางการทูตในลำดับต่อไป

วิวัฒนาการของการทูต



มีผู้กล่าวว่าเริ่มต้นในอิตาลี สมัยฟลอเรนซ์ บางท่านบอกว่าเริ่มในยุคของพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 แห่งฝรั่งเศส ตอนทีริเชอเลียเอเป็นรัฐบุรุษสำคัญในทางการเมืองของฝรั่งเศส ตามความเป็นจริงแล้วไม่น่าจะเป็นเช่นนั้น ถ้าเราพิเคราะห์ถึงว่า ลักษณะสำคัญทางการทูตนั้น คือ การติดต่อเจรจา ดังนั้น การทูตจึงมีมาตั้งแต่โบราณกาล แต่ลักษณะ รูปแบบ วิธีการต่างๆ ได้เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งไม่ได้หมายความว่ายกเลิกไป แต่หมายถึงเปลี่ยนวิธีการไปบ้าง มีวิธีการใหม่ๆ ขึ้นมาบ้าง มองไปในสมัยโบราณ เมื่อมนุษย์อยู่เป็นเผ่าชนย่อมมีการติดต่อกัน จะเป็นรูปการต่อสู้ รบพุ่ง หรือการผูกมิตรกัน อย่างน้อยที่สุดเราคงได้ยินในประวัติศาสตร์ว่า การไปสู่ขอบุตรสาวของเจ้านครอีกนครหนึ่งนั้นก็มีความหมายในทางการเมือง การสมรสนั้นก็มีความหมายในทางการเมือง และมีการส่งทูตไปเจรจา ในวรรณคดีก็มีอยู่มากมายใน *รามเกียรติ์ มหาภารตะ* แม้แต่नियाก็มีพูดกันมาว่า เทวทูตบ้าง ทูตนรกบ้าง ก็หมายถึงผู้ที่ทำหน้าที่เป็นสื่อ

ในสมัยยุคกรีกกำลังรุ่งเรือง กรีกปกครองแบบนครรัฐต่างๆ ก็มีการติดต่อกันตามรัฐนั้น ติดต่อกันเพื่อยุติสงครามบ้าง ติดต่อกันเพื่อคุกคามบ้าง ติดต่อกันเพื่อเจรจา

ต่อรองบ้าง และมีหลักฐานทางประวัติศาสตร์ว่า การทูตโดยการประชุมได้เกิดขึ้นบ้างแล้วเหมือนกันในสมัยกรีก คือ ในซีกโลกตะวันตก ซีกโลกตะวันออกของเรามีหลักฐานอยู่น้อย ทั้งในตะวันออกไกลและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่ในด้านานจีนจะเห็นได้ว่ามีการส่งทูตไปเจรจาตั้งแต่สมัยโบราณ และในประวัติศาสตร์ของไทยเรา สมัยที่ไทยยังมีอาณาจักรอยู่ที่น่านเจ้า ก็ได้มีการส่งทูตไปติดต่อกับจีนและทิเบต และที่เราคุ้นหูกันในสมัยพ่อขุนรามคำแหง ก็คือ การส่งทูตไปเมืองจีนเพื่อเจริญสัมพันธไมตรีกับประเทศจีนที่สำคัญที่สุดในประวัติศาสตร์ไทยมีหลายยุค จนได้รับฉายาว่า ประเทศไทยสามารถดำรงเอกราชอธิปไตยอยู่ได้ด้วยการใช้การทูตเป็นส่วนใหญ่

ปีกลายกับปีนี้ (2528-2529) เป็นปีที่ครบ 300 ปีของความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างไทยกับฝรั่งเศสหลังจากที่สมเด็จพระนารายณ์มหาราชฯ ได้ส่งโกษาปานไปเป็นราชทูตที่ฝรั่งเศส ทางกรจึงได้จัดฉลองเป็นเวลา 1 ปีเต็ม ตั้งแต่ครึ่งหลังของปีนี้ถึงครึ่งแรกของปีหน้า งานนี้มีความหมาย คือ ขณะที่ผู้เขียนเป็นทูตอยู่ที่ฝรั่งเศสและเริ่มพิจารณาถึงการจัดงานฉลองครั้งนี้ ผู้ที่พูดด้วย ผู้ที่พบกับด้วยแทบจะไม่เชื่อหว่า เราส่งทูตจากประเทศไทยไปฝรั่งเศสเมื่อ 300 ปีที่แล้ว เขาจึงถามว่าไปอย่างไรและเราคิดอย่างไรจึงส่งไป และมีการต้อนรับอย่างใหญ่โตในประวัติศาสตร์ทั้งของไทยและของฝรั่งเศสในครั้งกระนั้น ที่กล่าวมานี้มิใช่จะยกย่องความสัมพันธ์ของไทยและฝรั่งเศสเท่านั้น แต่เป็นเครื่องที่แสดงให้เห็นถึงการที่ประเทศไทยเราได้ใช้การทูตเป็นหลักในความสัมพันธ์กับต่างประเทศก่อนประเทศใดในความสัมพันธ์กับประเทศตะวันตก ประเทศแอฟริกาได้ยินถึงกับตกใจว่าอะไรกัน ว่าการทูตเพียงจะมีกัน แล้วทำไมประเทศไทยจึงส่งไปตั้ง 300 ปีมาแล้ว เหล่านี้เป็นเรื่องการทูตของไทย ซึ่งที่กล่าวมาทั้งหมดก็ชี้ให้เห็นว่า การทูตนั้นมีมาแล้วแต่โบราณ แต่ลักษณะของการทูตเปลี่ยนแปลงไป

ในตอนต้นๆ ทูตเป็นแต่เพียงผู้แจ้งข่าว ซึ่งเรียกว่า Herald หมายความว่า ถ้าเราต้องการพูดจากับบุคคลภายนอก ซึ่งเราเรียกว่าเป็นคนต่างประเทศหรือต่างกลุ่มกัน เราก็ส่งข่าวโดยผ่านสื่อนี้ทำหน้าที่เป็นทูตในลักษณะแรกเหมือนจีน ก่อนที่จะบรรดาฆ่าฟันกัน ก็ส่งคนไปร้องคำทำทนายหน้าค้าย หรือมีคนไปเจรจาทายบอกว่า วันนี้หยุดรบชั่วคราว ดีกันใหม่พຽ່นี้ เป็นต้น รบกันมา 30 เพลงแล้วยังไม่รู้แพ้รู้ชนะก็ยุติรบใหม่พຽ່นี้ เหล่านี้ก็เป็นหน้าที่ของทูตที่เป็นผู้แจ้งข่าว

ต่อมาทูตเป็นผู้เดินสาร เป็น Courier หมายความว่าถือเอกสารของหัวหน้า หรือผู้ปกครองของรัฐหนึ่งไปแจ้งกับอีกรัฐหนึ่ง พิธีการบางอย่างก็เริ่มเกิดขึ้น เพราะประเทศผู้รับก็ต้องการแสดงความโอ้อ่าใหญ่โตของตัว ก็จะแสดงการสัทธิการต้อนรับที่มีพิธีการต่างๆ อาหารที่หรูหรา ฟุ่มเฟือย สิ่งประดับหรือแสดงพลังอำนาจ เหมือนกับที่เดี๋ยวนี้หลายประเทศจะสัทธิกำลังอำนาจในวันชาติหรือโอกาสสำคัญ ขณะเดียวกันก็เป็นการให้เกียรติแก่ผู้เดินสาร

ฐานะเปลี่ยนแปลงไปอีก จากผู้เดินสารกลายเป็นผู้แทนของพระราชาหรือเป็นราชทูต ผู้แทนของผู้ปกครอง เรียกว่า Envoy มาจากภาษาฝรั่งเศสว่า Envoyer เป็นคำกริยาแปลว่าส่ง Envoy จึงแปลว่าผู้ถูกส่งไปนั่นเอง ส่งไปในฐานะเป็นตัวแทนไปทูตแทน คือ นอกจากเดินสารแล้ว ก็ไปฟังด้วย และเรื่องใดที่รู้อยู่แล้วก็อาจจะแจ้งไปด้วย คือ ทำหน้าที่เป็น Envoy เป็นราชทูตขึ้นมา

จากนั้นการทูตก็ขยายขึ้นมาอีก นอกจากทำหน้าที่เป็น Envoy แล้ว ก็ทำหน้าที่เป็นผู้เจรจา คือ Negotiator เป็นผู้มีอำนาจและความสามารถในการต่อรอง เพื่อที่จะให้บรรลุถึงซึ่งความตกลงกัน

ลักษณะด้านอื่นของการทูตที่เปลี่ยนไปนั้น ก็เป็นการเปลี่ยนแปลงไปตามภาวะของสังคมที่มีการติดต่อกันมากขึ้น เปลี่ยนแปลงทั้งรูปแบบ ซึ่งจะบรรยายรายละเอียดในการบรรยายถึงมิติของการทูต การเปลี่ยนแปลงในรูปแบบ มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องการใช้ภาษาทางการทูต ภาษาทางการทูตในสมัยโบราณนั้น ได้เริ่มต้นด้วยการแจ้งข่าวตรงไปตรงมา อาจแสดงสัมมาคารวะต่อประเทศเจ้าบ้าน ต่อมาการทูตเปลี่ยนแปลงไปจากยุคต้นๆ ที่แจ้งข่าวอย่างตรงไปตรงมานี้ มาถึงยุคหนึ่งซึ่งเรียกว่ายุคไบแซนดิน คือ เป็นยุคในสมัยที่โรมเสื่อมอำนาจไปหน่อยในยุโรป ไบแซนดินเป็นอาณาจักรซึ่งปัจจุบันไม่มีแล้ว อยู่ในอาณาบริเวณตอนบนของเมดิเตอร์เรเนียน ครอบคลุมบริเวณตุรกี ยูโกสลาเวีย ฯลฯ เป็นอาณาจักรไบแซนดินขณะนั้น ลักษณะทางการทูตในตอนนั้นเปลี่ยนแปลงจากการเป็นผู้บอกข่าว การเป็นผู้เดินสาร การเป็นผู้เจรจา เปลี่ยนหรือเพิ่มเติมไปในลักษณะของการทูตแบบใช้เล่ห์เพทุบาย ทูตนั้นเป็นทั้งสพายและผู้ทำการุณภัย ภาษาที่ใช้จากภาษาที่ตรงไปตรงมามากลายเป็นภาษาที่กำวร้าย สบประมาท หรือดูหมิ่นกันอย่างเต็มที่

ขอยกตัวอย่างจดหมายฉบับหนึ่งซึ่งเป็นของสุลต่านของตุรกี เป็นจดหมายทางการทูตเขียนไปในลักษณะที่เรียกอีกฝ่ายหนึ่งว่า เจ้าลูกโสเภณี (Son of a bitch) แทนที่คำขึ้นต้นจะเรียกว่า พาณฯ และข้างในจดหมายมีสารพัดคำที่จะสรรมาใช้ ซึ่งเป็นชั้นเชิงที่เปลี่ยนแปลงทางภาษาพูด การใช้ภาษาที่หยาบคายนั้น การทูตในระยะหลังจะเห็นว่ามีการใช้ในบางประเทศ ใช้ในสหประชาชาติก็ดี หรือใช้ในการประชุมหลายฝ่ายอันเป็นการประชุมแบบ Conference ทั้งนี้เพื่อที่จะส่งผลเป็นการโฆษณาด้วย วันนี้ได้อ่านข่าวว่า นายโมโลตอฟได้เสียชีวิตแล้ว อดีตรัฐมนตรีต่างประเทศของโซเวียต ซึ่งความเหนียวแน่นในการเจรจาความเป็น Hard-liner คือ ความแข็งและการใช้ภาษาก้าวของเขานั้น ได้ทำให้ชื่อของเขาเป็นชื่อของระเบิดชนิดหนึ่งซึ่งเรียกว่า ระเบิดโมโลตอฟ ซึ่งเหล่านี้เป็นที่มาของประเทศสังคมนิยม ซึ่งไม่นานมานี้ยังใช้ภาษาที่รุนแรงมาก ระยะเวลาหลังๆ นี้ค่อยสุภาพขึ้นมา

หลังจากยุคไบแซนติน ก็มาถึงยุคการทูตแบบคลาสสิก (Classic) การทูตแบบไบแซนตินนั้น ใช้การสับประมาท บ่อนทำลาย ทูตทำหน้าที่ทุกอย่าง แต่ในยุคคลาสสิกนั้น ทางการทูตในฝรั่งเศสโดยริเชอลิเออ เขาเห็นว่า การทูตนั้นควรจะต้องเปลี่ยนจากการส่งไปเป็นครั้งคราวเพื่อกิจการใดกิจการหนึ่งโดยเฉพาะนั้น ควรจะดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ได้ยืมเอาทางปฏิบัติซึ่งเคยปฏิบัติมาแล้วก่อนริเชอลิเออ ก็คือ ในอิตาลีนั้นมีการส่งทูตไปอยู่เป็นประจำ แทนที่จะอยู่เป็นคราวๆ ลักษณะของราชทูต (Envoy) ซึ่งไปเป็นครั้งคราวเป็น Ad hoc diplomacy หมายความว่า การทูตเพื่อการเฉพาะกิจไปเป็นคราวๆ มาเป็นการทูตประจำ เรียกว่า Permanent diplomacy มีการตั้งทูตประจำประเทศอื่นขึ้น การทูตแบบคลาสสิกหรือแบบฝรั่งเศสนั้นถือว่า ควรใช้หลักการเจรจาอย่างสุภาพ หลักอภัยภัยไมตรี และที่สำคัญ คือ หลักการยึดถือความลับ เพราะเหตุว่า ในทรรศนะของผู้ที่นิยมการทูตแบบคลาสสิกนั้นเห็นว่า การเปิดเผยกับความสำเร็จทางการทูตไปด้วยกันไม่ได้ เหมือนเราไปเจรจาเรื่องสำคัญๆ กับใครนั้น ถ้าหากเราพูดในที่แจ้งต่อหน้าคนอื่นหลายๆ คน หรือในที่ประชุมมักจะล้มเหลว แต่ถ้าเจรจาต่อรองกันเงียบๆ เพื่อไม่ให้เสียหน้า เพื่อไม่ให้คนอื่นแทรกแซง ก็มีโอกาสที่จะได้รับความสำเร็จมาก เหล่านี้เป็นลักษณะคร่าวๆ ของการทูตแบบคลาสสิก ภาษาก็เริ่มเปลี่ยนแปลงมา รูปแบบของการทูตซึ่งเป็นไปอย่างปกติก็เพิ่มความหรูหราฟุ่มเฟือย

สมัยไบแซนดิน แก้วเหล้า มีด ยาพิษ เหล่านี้เป็นเครื่องมือทางการทูต แต่ต่อมา ในระยะหลังนี้ก็เปลี่ยนแปลงไปบ้าง เหล่ายังคงอยู่ สตรียังคงอยู่รับใช้ ท่านอาจดู เรื่องสามทหารเสือ อาจจะได้เห็นภาพของทูตซึ่งอังกฤษส่งไปมีความสัมพันธ์กับพระราชินี ของฝรั่งเศส เป็นต้น การใช้สตรีและใช้สุราก็ยังเป็นเครื่องมือทางการทูต เพียงแต่เห็นว่า การใช้มีด ใช้อาวุธเพื่อให้เห็นถึงเลือดนั้น ควรเป็นเรื่องของทหารและจระเข้ โดยเฉพาะภาษาก็เป็นภาษาที่เพราะพริ้งขึ้นมา การทูตแบบยุคคลาสสิกนี้ได้รับการยอมรับ กันมานานจนกระทั่งถึงสงครามโลกครั้งที่ 1 และแม้หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 มาแล้ว ก็มีผู้ทำงานทางการทูตหรือเขียนตำราทางการทูตบอกว่า การทูตแบบคลาสสิกนี้ยัง ให้ผลดีอยู่ เช่น แฮโรลด์ นิโคลสัน ซึ่งเป็นผู้เขียนตำราทางการทูตที่มีชื่อเสียง จู ก่าบง ของฝรั่งเศสก็กล่าวในทำนองเดียวกันว่า ถ้าหวังความสำเร็จทางการทูต จะต้องพูดกัน ในที่ลับ พูดกันอย่างดีๆ พูดกันเงียบๆ แมเฮนรี คิสซิงเจอร์ ก็ยังนิยมว่า อย่างน้อยที่สุด ถ้าไม่สามารถดำเนินการทูตกันอย่างเปิดเผย ก็ควรจะรักษาหรือดำเนินการทูตลับคู่กัน ไปด้วย ดังนั้น ในสมัยของคิสซิงเจอร์จึงได้ติดต่ออย่างลับๆ (1971) กับจีนก่อนที่จะมี การประกาศความสัมพันธ์ต่อสาธารณชนว่า สหรัฐฯ และจีนได้ติดต่อกัน

ก่อนสมัยสงครามโลกครั้งที่ 1 สหรัฐฯ ถือนโยบายสันโดษ ไม่เกี่ยวข้องกับโลก ภายนอก โดยถือว่าตัวเองนั้นสนใจและมีผลประโยชน์ในทวีปอเมริกา โดยเฉพาะใน สงครามโลกครั้งที่ 1 สหรัฐฯ เพิ่งเข้ามาเกี่ยวพัน เมื่อเรือซื่อทิเฟเนีย ของสหรัฐฯ ถูก จมลง โดยเชื่อว่า เรือดำน้ำของเยอรมนีเป็นผู้ทำให้จมลง จากนั้นสหรัฐฯ จึงเข้ามา เกี่ยวข้องในสงครามโลกครั้งที่ 1 ผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้อง มีบทบาทสำคัญหลังสงครามโลก ครั้งที่ 1 จากสหรัฐฯ ก็คือ ประธานาธิบดีวูดโรว์ วิลสัน ซึ่งมองเห็นว่า สงครามโลกครั้งที่ 1 ซึ่งร้ายแรงมากในประวัติศาสตร์มาถึงขณะนั้น เกิดขึ้นเพราะว่า การทูตดำเนิน มาอย่างลับๆ จึงสมคบกัน ดำเนินการซึ่งขัดต่อสันติภาพและทำลายสันติภาพ ดังนั้น จึงเสนอว่า การทูตต่อไปควรเป็นการทูตเปิด (Open diplomacy) แทนการทูตลับ (Secret diplomacy) ซึ่งจะวิเคราะห์ในมิติของการทูตว่ามีส่วนดี ส่วนเสียอย่างไร

คำว่า Open diplomacy นี้อธิบายได้ว่าอาจจะกระทำได้อย่างลับหรือไม่เปิดเผย แต่ผลของการเจรจาเป็นอย่างไรนั้น ควรเปิดเผยให้สาธารณชน ทั้งนี้ ประธานาธิบดี วิลสันถือหลักประชาธิปไตยธรรมดาเหมือนในประเทศสหรัฐฯ ว่า อะไรก็ตามที่นำสู่

สาธารณะแล้วจะถ่วงดุล (Check and Balance) จะพิจารณาอย่างรอบด้าน จะมีทั้งผู้สนับสนุนและผู้คัดค้าน ดังนั้น ผลที่ออกมาจะเป็นผลที่สมบูรณ์ ที่สะท้อนให้เห็นถึงผลประโยชน์ร่วมกันของสังคม ซึ่งที่นี้หมายถึงสังคมระหว่างประเทศได้ดี ผลจากยุคนี้ก็มีองค์การระหว่างประเทศเกิดขึ้นมาก มีการประชุมในองค์การระหว่างประเทศมากขึ้น มีการประชุมต่างๆ มากขึ้น จึงเกิดการทูตแบบการประชุมกันขึ้นมากขึ้น

ตั้งแต่นั้นจนกระทั่งถึงสงครามโลกครั้งที่ 2 และหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นี้ เกิดมีการทูตที่เรียกว่า การทูต “แผนใหม่” (New diplomacy) หมายถึงการทูตแบบประชาธิปไตย (Open diplomacy) หรือการทูตโดยการประชุม (Conference diplomacy) การทูตแบบสภา (Parliamentary) คือประชุมกันแบบสภาเลย ที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง คือ การทูตโดยบุคคล (Personal diplomacy) ซึ่งรวมถึงการทูตในระดับสุดยอดด้วย (Summit diplomacy) และการทูตตามเชิงระเบียบ ซึ่งเรียกว่า Corridor diplomacy หมายถึงแทนที่จะพูดในที่ประชุมก็พูดกันที่ระเบียง ซึ่งจะอธิบายในรายละเอียดเหล่านี้เป็นการอธิบายให้เห็นถึงวิวัฒนาการทางการทูตที่ค่อยๆ เปลี่ยนมาทั้งในรูปแบบภาษา

แม้กระทั่งการเลือกตัวบุคคลที่เป็นทูตก็เปลี่ยนไป ในสมัยโบราณนั้น กษัตริย์เป็นคนเลือกคนที่มีลักษณะท่าทางที่ดี มีความสามารถในการพูดจา เพราะเหตุว่าประเทศที่ไม่รู้จักกัน เขาจะวินิจฉัยประเทศที่ไม่รู้จักกัน โดยดูจากตัวทูตเป็นอย่างแรกว่าเป็นอย่างไร ดังนั้น ในสมัยก่อนทูตจึงต้องแต่งตัวโก้ อย่างของไทยต้องสวมหมวกอุสุเรน สำหรับทูตที่เป็นเอกอัครราชทูต หมวกนี้คล้ายหมวกทหารเรือโบราณลักษณะข้างๆ ลีบๆ ข้างหน้ายาวๆ เสื้อมีลายปักเป็นพิเศษ และมีกระเป๋และอื่นๆ ด้วย ผู้ที่แต่งตัวแบบนี้คนสุดท้าย คือ หลวงวิจิตรวาทการ ขณะที่ท่านจะไปดำรงตำแหน่งเอกอัครราชทูตประจำประเทศสวีเดนเมื่อหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ไม่นาน หลังจากนั้นมา เนื่องมาจากเครื่องแบบราคาแพงและการเปลี่ยนแปลงทางพิธีการซึ่งเมื่อเดิมยึดแบบหุรหุราฟูฟา ก็มาทำให้สะดวกขึ้น ระเบียบเรื่องเครื่องแบบนี้ยังมีอยู่ แต่ไม่มีใครตัดมาใส่ เพราะนอกจากแพงแล้ว ยังหาร้านตัดไม่ได้ ถ้าใส่แล้วคงคิดว่ามาจากคณะนักแสดงคณะหนึ่งคณะใดแน่นอน นั่นก็เป็นเรื่องของการเลือกบุคคลที่มีบุคลิกลักษณะ ซึ่งสะท้อนให้เห็นความเลื่อมใสความน่ายำเกรงของบุคคล

ต่อมาในสมัยของกรีก ให้ประชาชนเป็นคนเลือก เพราะการปกครองของกรีก

เป็นแบบประชาธิปไตยโดยตรง จึงเลือกทูตโดยตรง (Direct diplomacy) เช่นเดียวกับเลือกผู้ปกครอง ในสมัยนั้นคนที่เป็นนักการเมืองหรือนักการทูตก็ต้องเลือกเอาคนที่มีความเหมาะสม วาทะไม่ว่าจำนวนใดๆ แต่หมายถึงว่าเป็น Orator ถ้าให้พูดทั้งวันก็พูดได้ ให้พูดหวานขนาดไหนก็ได้ ให้พูดหวานปนเปรี้ยวก็พูดได้ ซึ่งต้องอาศัยคนที่มีความสามารถเป็นพิเศษ (Talent) บางคนมีความสามารถเป็นพิเศษเรื่องเดียวกัน แต่เขาสามารถพูดให้มันสนุกจริงๆ ทั้งๆ ที่รู้เท่ากัน อย่างเช่น นักการเมืองบางคนเราจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย แต่ฟังเขาพูดแล้วมันดี หรือนักเขียนบางท่านรู้ภาษาไทยเท่าๆ กับเรา แต่เวลาเขาเขียนแล้ว เราเขียนอย่างเขาไม่ได้ เพราะเขามีความสามารถพิเศษหรือวาทศิลป์ หรือคารม

จากนั้นมามีอยู่สมัยหนึ่งที่ทูตต้องไปทำวิธีเดียวกับสมัยโบแซนติน คือ ไปก้าวร้าว ดูหมิ่นอีกฝ่ายหนึ่ง ทูตจึงถูกทำร้ายบ่อย ถูกดูถูก ฯลฯ ดังนั้น ต้องเลือกทูตที่มีลักษณะนักเลงหน่อย รู้จักใช้อาวุธทุกชนิด ต่อมาในสมัยฝรั่งเศส ทูตต้องรูปร่างสมารท ซีกอ (Gallant) ไม่ได้หมายถึงเจ้าชู้ แต่หมายถึงต้องทำให้เป็นที่ชื่นชมของสตรีเป็นพิเศษ เหล่านี้ก็เป็นลักษณะการเลือกทูตอย่างหนึ่ง ดังนั้น ทูตอังกฤษที่ไปประจำฝรั่งเศสในยุคต้นๆ จะเห็นว่าหน้าตาดีมาก หุ่นสมารท จากนั้นมารูปร่างหน้าตาก็มีความสำคัญน้อยลงๆ สมองหรือปัญญา ความรู้และความสามารถด้านอื่นๆ สำคัญกว่า

ในสมัยโรมัน คนที่เป็นทูตต้องออกเงินเอง ดังนั้น ทูตค้าขายเองได้ จึงไม่ค่อยมีใครอยากเป็นทูต จนต้องออกกฎหมายโรมันว่า ถ้าเกณฑ์ใครให้เป็นทูตแล้วไม่เป็น ต้องติดตาราง ที่กระทรวงการต่างประเทศสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ผู้บรรยายเพิ่งเข้าไปทำงาน เห็นว่าไม่ค่อยมีใครอยากไปต่างประเทศนัก ไม่รู้ว่าเพราะอะไร ต้องขวนและเกลี้ยกล่อมกันมาก อาจเป็นเพราะรัฐบาลจ่ายเงินช้า เงินเพิ่มพิเศษยังน้อย และผลจากสงครามต่อประเทศต่างๆ ยังไม่เป็นที่น่าสนใจให้คนไปเมืองนอก ไม่เหมือนสมัยนี้ คำว่า “ไปเมืองนอก” ดูจะดึงดูดใจมาก ไม่ว่าจะไปได้ไปหรือไม่ ที่กระทรวงการต่างประเทศ เห็นแล้วสงสารคนที่ไปสมัคร มีจำนวนมากมายแต่รับน้อย ผู้บรรยายเป็นกรรมการสอบสัมภาษณ์คนหนึ่ง คิดว่าถ้าอาจารย์ไปสอบก็คงตกเหมือนกัน ที่ต้องคิดมากก็เป็นความจำเป็น เพราะสมมติว่า 4,000 คน เลือกให้เหลือ 100 คน จาก 100 คน เหลือ 40 จาก 40 เหลือ 20 เด็กที่มาสมัครสอบก็เกือบตายทีเดียวกว่าจะเข้าได้ เด็กเหล่านี้ส่วนใหญ่ดี ถ้าไม่เสียคนด้วยระบบราชการในภายหลัง

ต่อมาทูตในสหรัฐฯ ระยะเวลาหนึ่งต้องเลือกจากผู้ที่ไม่มีเงิน เพราะค่าใช้จ่ายสูง ต้องเลี้ยงแขกบ่อย แต่ระยะหลังนี้ดีขึ้นกว่าเดิมมาก เพราะวิธีเดิมถูกโจมตีมากกว่า ไม่ได้คนที่ดีเข้าไปเป็นผู้แทนของประเทศ ได้แต่คนรวย ซึ่งอาจจะไม่หรือไปทำให้ขายหน้าก็ได้ แต่ถึงกระนั้น ทฤษฎีสันก็ยังเป็นส่วนหนึ่งที่ใช้ในการเลือกตัวทูตสำหรับบางประเทศ เพราะต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก ขณะนี้ประเทศไทย เอกอัครราชทูตสิงคโปร์ ซึ่งเป็นคนบติของคณะทูตที่นั่นนั้นเป็นคนที่รัฐบาลสิงคโปร์ตั้งมาตั้งแต่แรก ขณะนี้อายุ 80 กว่าแล้ว แต่เป็นคนที่มีฐานะดีมาก เป็นนายธนาคาร เวลาเลี้ยงแขกก็ออกเงินเอง รัฐบาลก็ประหยัดไป เลี้ยงแขกต้องมีบ่อยๆ ถ้าเลือกคนไม่มีฐานะก็คงไม่มีเงินจะออก พอมาตอนนี้จะเห็นได้ว่า บุคคลที่ทำงานการทูตเป็นบุคคลหนึ่งที่เราเรียกว่าได้รับการฝึกฝนให้ไปทำหน้าที่ ขณะเดียวกันก็ขยายวงออกไปว่า ผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ทางการทูตนั้น ไม่ได้หมายความว่า พวกเขาที่อยู่กระทรวงต่างประเทศเท่านั้น ผู้แทนในหน่วยราชการอื่นหรือผู้ทำหน้าที่เป็นผู้แทนของประเทศนั้นในสาขาหนึ่งสาขาใด ก็ทำหน้าที่ส่วนหนึ่งทางการทูตด้วย ฉะนั้น ข้าราชการกระทรวงพาณิชย์ที่ไปทำหน้าที่ในการส่งเสริมการค้าหรือการพาณิชย์ จึงเรียกกันย่อๆ ว่า ทูตพาณิชย์ หรือผู้ช่วยทูตฝ่ายพาณิชย์ ผู้ไปดูแลนักเรียนหรือส่งเสริมวัฒนธรรมเราเรียกว่า ผู้ช่วยทูตฝ่ายวัฒนธรรม ซึ่งมาจากอีกกระทรวงหนึ่ง บางครั้งเรามีผู้แทนจากรัฐสภาไปประจำต่างประเทศ นั่นก็เป็นส่วนหนึ่งของการทูตในขอบเขตการทูต แม้ในระดับมหาวิทยาลัย การส่งคณะนักศึกษาไปเยี่ยมเยียนซึ่งกันและกัน หรือส่งคณะอาจารย์แลกเปลี่ยนกัน ก็เป็นส่วนหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเรากับประเทศอื่นในแง่มุมของการทูตมมหนึ่ง

สรุปว่า การทูตที่เรียกว่าผู้ทำหน้าที่การทูตนั้น ได้เปลี่ยนแปลงจากผู้ที่ได้รับมอบหมายโดยตรง มาเป็นผู้มีอาชีพโดยเฉพาะ จากผู้มีอาชีพโดยเฉพาะ ก็ขยายออกไปสู่ทุกวงการ ในขณะนี้จึงเกิดปัญหาการประสานงาน ดังนั้น จะประสานงานให้ดีต้องมีระบบการประสานงานดำเนินการที่สอดคล้องกัน ซึ่งจะกล่าวต่อไปในเรื่องของมิติว่าเป็นเรื่องของ Total diplomacy ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ก็เป็นเรื่องของวิวัฒนาการทางการทูตอย่างย่อๆ

มติทางการทูต



การทูตปัจจุบันนี้มีรูปแบบหรือลักษณะอย่างไร “การทูตแผนใหม่” ที่อยากจะกล่าวถึงก่อน ก็คือ การทูตโดยตัวบุคคล (Personal diplomacy) การทูตโดยตัวบุคคล อาจแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ Summit diplomacy, Sub-Summit diplomacy และ Ad hoc diplomacy

I. Summit diplomacy

วินสตัน เชอร์ชิล เป็นคนใช้ศัพท์นี้เป็นคนแรก นอกจากท่านจะเป็นรัฐบุรุษแล้ว ยังเป็นนักเขียน นักหนังสือพิมพ์ที่มีความสามารถ ท่านใช้คำนี้ตอนไปแถลงที่สภาผู้แทนราษฎรของอังกฤษเมื่อ ค.ศ. 1953 Summit ตามตัวนี้หมายถึงจุดสุดยอด จึงหมายความว่า การทูตโดยผู้รับผิดชอบทางด้านบริหารที่สูงที่สุด ซึ่งถ้าเป็นในประเทศเราก็หมายถึงนายกรัฐมนตรี ถ้าเป็นประเทศที่ปกครองระบบประธานาธิบดี ก็หมายความว่า ประธานาธิบดี ดำเนินเรื่องและรับผิดชอบในเรื่องการต่างประเทศด้วย การทูตแบบตัวบุคคลไม่ใช่เรื่องใหม่ เดิมนั้นพระมหากษัตริย์เป็นผู้เจรจากับพระมหากษัตริย์เป็นรูปหนึ่งของ Summit diplomacy อยู่แล้ว เป็นอภิสิทธิ์ (Prerogative) ของผู้บริหารสูงสุดของประเทศ ที่จะเป็นผู้วินิจฉัยการเจรจากับต่างประเทศว่า อันไหนเอา อันไหนไม่เอา แต่ต่อมาได้ใช้นักการทูตอาชีพเป็นเวลายาวนานมากจนถึงสมัยสงครามโลกครั้งที่ 1 และโดยเฉพาะหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จะเห็นได้ว่ามีการประชุมแบบ Summit นี้มากขึ้น ทำไมการประชุมแบบ Summit ถึงมากขึ้น ทั้งนี้ก็เพราะโลกได้เปลี่ยนแปลงไปมากในขณะนี้ การคมนาคมก็ทำได้รวดเร็ว การวินิจฉัยเรื่องราวต่างๆ ในบางครั้งต้องกระทำโดยรวดเร็ว และมีเรื่องที่เกี่ยวข้องอ่อนบางอัน ซึ่งระดับเทคนิคหรือเจ้าหน้าที่นี้ไม่สามารถตัดสินใจทางนโยบาย ดังนั้น ผู้บริหารสูงสุดเป็นผู้เจรจากันเสียเอง

อย่างไรก็ดี ถ้าผู้ที่รับผิดชอบสูงสุดพูดกันเอง จุดอ่อนของ Summit นี้ก็มีอยู่มาก เพราะเงื่อนไขของความสำเร็จของการประชุมระดับสุดยอดนี้อยู่ที่การเตรียมการ ถ้าเป็นการเจรจาระหว่างมิตรประเทศก็ง่ายหน่อย เช่น ที่เรากำลังเตรียมการขณะนี้ว่า

ประมาณเดือนธันวาคม 2530 เราจะให้มีการประชุม Summit ของประเทศอาเซียนระดับหัวหน้า ซึ่งเราเคยมีครั้งหนึ่งเมื่อ ค.ศ. 1975 ที่บาห์ลีในสมัยที่ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี จุดที่ได้กล่าวมาแล้ว คือ รวดเร็วและตัดสินใจระดับสูงทันต่อเหตุการณ์ แต่จุดอ่อนอยู่ที่ว่า ถ้าหากเตรียมการไม่ดีหรือผลการประชุมออกมาเป็นที่ผิดหวังแล้ว ผลจะเลวร้ายกว่าก่อนที่จะประชุม Summit ที่สำคัญที่สุดในการประชุม Summit คือ หัวหน้าผู้รับผิดชอบสูงสุดของประเทศเป็นนักการเมืองโดยลักษณะ ดังนั้น แทนที่จะหวังผลในการเจรจาต่างประเทศ บางทีหวังผลภายในประเทศด้วย คือ หวังผลให้ภายในประเทศของตนมองเห็นว่า ตนเป็นคนเก่ง เพราะการประชุม Summit ทำการภายใต้แสงไฟของทีวี กระทำภายใต้การเฝ้าสังเกตการณ์ของนักหนังสือพิมพ์ ของวิทยุ เพราะฉะนั้น บางครั้งถ้าเตรียมการไม่ดี การประชุม Summit เหล่านี้เป็นผลเสีย เนื่องจากการแสดงในบ้านของตัวเองมากกว่าเป็นการเจรจา ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ และนอกจากนั้น การที่ไปพูดกันในที่ซึ่งเป็นที่เฝ้ามองของคนอื่นอย่างมาก โอกาสที่จะสำเร็จยากเหมือนกัน ผู้เจรจาอยู่ในฐานะลำบาก

ผู้บรรยายเคยมีประสบการณ์ครั้งหนึ่งจากการเจรจาเพื่อให้ญวนรับผู้อพยพจากประเทศไทยที่อพยพจากเวียดนามเข้ามาไทยตั้งแต่ ค.ศ. 1954 กลับไปประเทศของเขา เรื่องนี้เป็นที่สนใจมากของนักข่าวของเรา ซึ่งเป็นธรรมดาในประเทศประชาธิปไตย ผู้สื่อข่าวและประชาชนมีสิทธิ์ที่จะได้ทราบในเรื่องที่ถือว่ามีความสำคัญต่อบ้านเมืองของตนเอง แต่ตอนนั้นในที่ประชุมกระทรวงต่างประเทศ ชั้น 2 เป็นห้องโถงกลางซึ่งเป็นทางขึ้นบันได ถัดไปเป็นห้องสุขา นักข่าวก็ไปรอฟังข่าวอยู่หน้าห้องประชุมเต็มหน้าห้อง ซึ่งนักข่าวเป็นบุคคลที่เราควรจะให้เกียรติและไม่ควรทำให้เขาเกลียดชัง เพราะมีฉะนั้นอาจถูกมองไปในทางเสียได้ พอประชุมกันทั้งวันก็ต้องเข้าห้องน้ำบ้าง พอเปิดประตูออกมาก็ถามเลยว่า “เป็นอย่างไรบ้างครับท่าน เรื่องนี้ข่าวอย่างไร เราว่าอย่างไร” ถ้าไม่ตอบก็ไม่ได้ ตอบไปก็ไม่ดี เพราะยังอยู่ในระหว่างประชุม จึงต้องหาทางออกอย่างดี แต่นักข่าวเขาก็คอยความหวังว่าไปพูดกันครึ่งวันหรือหลายวันแล้วได้อะไรบ้าง ซึ่งบางทีการเจรจายังไม่สำเร็จ ยิ่งว่ากันไปว่ากันมา ทำให้อยู่ในฐานะที่ลำบาก พอออกมาที่ก็ยังไม่ได้เรื่อง เข้าห้องน้ำครั้งที่ 20 แล้วก็ยังไม่ได้เรื่อง ทำให้ผู้รายงานข่าวเขาก็ท้อใจ เพราะให้ไปรอตั้งนานก็ยังไม่ได้เรื่องสักที การประชุมก็

เหมือนกัน เป็นการกระทำที่อยู่ในความจำของแสงไฟ แสงสว่างของสื่อประชาสัมพันธ์ (Publicity) เพราะฉะนั้น ผู้ที่ไปประชุมมักจะทำตัวเป็นนักการทูตเท่าๆ กับเป็นนักแสดง ในขณะที่เดียวกัน และหวังผลทางด้านต่างประเทศพอๆ กับหวังผลภายในประเทศ เหล่านี้ เป็นจุดอ่อนของการประชุม Summit ที่กล่าวมา ดังนั้น การประชุม Summit จึงทำกันนานๆ ครั้ง และควรจะมั่นใจแน่ใจว่าจะได้รับความก้าวหน้าสำเร็จที่เป็นขึ้นเป็นอัน มิฉะนั้นจะเป็นไปในทางลบมากกว่า

2. การทูตในระดับรัฐมนตรี (Sub-summit diplomacy)

การทูตในระดับรัฐมนตรี รัฐมนตรีหลัก คือ รัฐมนตรีต่างประเทศ ซึ่งมีหน้าที่แน่นอนเป็นหัวหน้านักการทูต มีหน้าที่ทางการทูตโดยเฉพาะ แต่ปัญหาของรัฐมนตรีต่างประเทศก็มีเหมือนกัน มีในลักษณะที่ต้องเดินทางบ่อยมาก ต้องทานเลี้ยงบ่อยมาก จนกระทั่งเจ็บไข้ได้ป่วยไปตามๆ กัน เดินทางก็ไม่รู้ว่าเดินทางรอบโลกแล้วก็สิบรอบ จนบางครั้งเรียกว่าไปทัวร์ ซึ่งเป็นงานที่หนักมาก ทำงานที่ผิดเวลาจากปกติ เป็นเรื่องที่ค่อนข้างบาดเจ็บที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของประเทศ ทานไม่เป็นเวลา อดหลับอดนอน เพราะเวลาติดกันในที่ต่างๆ ที่สำคัญคือ รัฐมนตรีต่างประเทศต้องเดินทางบ่อยๆ ทำให้เหนื่อย แล้วบางครั้งการเตรียมการทำได้น้อย ถ้าเร็วเกินไปและหายไปนานๆ ถ้าเกิน 3 สัปดาห์ไม่ไหว ถึงแม้จะให้รัฐมนตรีช่วยๆ อยู่แทนเป็นที่ปรึกษา เพราะน้ำหนักไม่เหมือนกัน ใน 1 สัปดาห์อาจมีเหตุการณ์เกิดขึ้นมากมาย แม้แต่ 3 วัน ท่านรัฐมนตรี สิทธิ เศวตศิลา ก็เช่นกัน เคยมี 2 ครั้ง ครั้งหนึ่งที่ท่านไปซีลอน เกิดปฏิวัติที่นั่นเดือน เมษายน ผู้บรรยายจึงต้องโทรศัพท์ไปตามกลับมา อีกครั้งหนึ่งขณะที่ท่านไปบาทลีกับ ท่านนายกฯ เปรม ติณสูลานนท์ เมื่อ 9 กันยายน 2528 ท่านไปอยู่ทางโน้นถูกปลดแล้วเข้ามาใหม่หรืออย่างไรก็ไม่ทราบ ลักษณะที่ไปอยู่ต่างประเทศนานๆ หายไปไม่ค่อยดี ครั้งต่อมาก็เป็นเรื่องของพรรคกิจสังคมแตกหักกัน เป็นเรื่องของพรรค ซึ่งขณะนั้น ท่านรัฐมนตรีสิทธิก็ไปอยู่ที่บาทลี ฉะนั้น การหายไปของรัฐมนตรีต่างประเทศนานๆ ก็ไม่ดี แต่บางครั้งก็ต้องไปราชการต่างประเทศดังกล่าว ภารกิจต่างๆ ต้องอาศัยการเตรียมการและทีมงานประจำที่แข่งมาก นอกจากนั้น รัฐมนตรีอื่นๆ ก็ต้องประชุมกันด้วย เช่น ระดับรัฐมนตรีเศรษฐกิจ หรือรัฐมนตรีกลาโหมด้วยกัน นี่เป็นการทูตทางตัวบุคคล

3. การทูตเฉพาะกิจ (Ad hoc diplomacy)

เป็นการทูตซึ่งอยู่ในประเภทของ Personal diplomacy เช่นกัน หมายความว่าได้รับมอบหมายโดยเฉพาะให้ไปทำกิจกรรมนั้น อาจจะเป็นบุคคลหนึ่งบุคคลใดก็ได้ คือ ไม่ใช่วิถีทางการทูตธรรมดา ไม่ได้ใช้คนที่ประกอบหน้าที่ทางการทูตธรรมดา ยกตัวอย่าง คือ การที่รัฐบาลมอบให้ผู้บรรยายเป็นหัวหน้าคณะผู้แทนไทย ซึ่งเป็นข้าราชการที่เกษียณแล้ว ตำแหน่งทางการเมือง ก็คือ ที่ปรึกษานายกฯ แต่ไม่ได้เป็นรัฐมนตรี ไม่ได้เป็นผู้ทำหน้าที่ทางการทูตโดยตรง เป็นหัวหน้าคณะที่จะไปฟื้นฟูและปรับปรุงสัมพันธภาพกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ตอนปลายเดือน พฤศจิกายน 2529 เป็นต้น ถือว่าเป็น Ad hoc diplomacy หมายความว่าใช้เฉพาะกิจ โดยเลือกตัวบุคคลไป เมื่อหมดกิจนี้แล้วผู้บรรยายก็ไม่มีหน้าที่อะไร นอกจากจะได้รับมอบหมายใหม่เป็นการเฉพาะกิจไป นี่ก็เป็นลักษณะอันหนึ่งของ “การทูตแผนใหม่” ที่สรุปให้ฟังแล้ว 3 ประเภท ที่จัดเป็น Personal diplomacy

การทูตแบบต่างๆ



การทูตหลายฝ่ายกับการทูตโดยการประชุม

ต่อมามีการทูตที่เข้าใจสับสนกัน ก็คือ การทูตหลายฝ่าย กับการทูตโดยการประชุมหรือ Conference diplomacy กับ Multiple diplomacy โดยจะแยกอธิบาย ดังนี้

การทูตหลายฝ่าย (Multiple diplomacy) โดยปกติการทูตจะติดต่อกัน 2 ฝ่ายเป็นส่วนใหญ่ เช่น ไทยกับพม่า ไทยกับมาเลเซีย ไทยกับอังกฤษ ไทยกับสหรัฐอเมริกา ไทยกับจีน เป็นต้น แต่มีอยู่ไม่น้อยที่เป็นการทูตหลายฝ่าย อาจจะมีปะกันหลายฝ่าย วิธีเจรจาก็เหมือนๆ กับการทูต 2 ฝ่าย วิธีการจะอยู่ระหว่างการทูต 2 ฝ่ายกับการทูตโดยการประชุม ซึ่งเรียกว่า Parliamentary หรือ Conference diplomacy ซึ่งจะว่าในตอนต่อไป Multiple diplomacy เป็นแต่เพียงว่า ผู้ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องนั้นมีอยู่หลายฝ่ายด้วยกัน เพราะฉะนั้น จะมาพูดจาพร้อมกันทีเดียวในหลายๆ ฝ่าย การต่อรองก็เป็นไปในลักษณะท่วงที่ทำงานคล้ายคลึงกับการทูตแบบ 2 ฝ่าย ธรรมดา

เราต้องการให้ใครเห็นด้วยกับเรา เราก็ไปพูดกับคนนั้น หรือพูดในที่ประชุมว่า เรามีเหตุผลอย่างนั้นๆ Multiple diplomacy มักจะมีในการทำสัญญาทางเทคนิค หรือการประชุมสมาคมองค์การส่วนภูมิภาคเดียวกัน หรือการประชุมเพื่อสถาปนาองค์การระหว่างประเทศอันหนึ่งอันใดเป็น Multiple เป็นการประชุมหลายฝ่าย ถ้า 2 ประเทศ ก็ 2 ฝ่าย มากกว่า 2 ประเทศ ก็เป็นหลายฝ่าย คือ เป็นการประชุมกับฝ่ายหรือปัญหาบางอัน เช่น การประชุมพบปะกันเพื่อที่จะกำหนดเรื่องราวในระดับโลก เช่น ภาวะสิ่งแวดล้อม ก็อาจจะเป็นการประชุมของผู้แทนเกือบทุกประเทศ ถือว่าเป็นการพูดหลายฝ่าย

ส่วนการพูดแบบรัฐสภาหรือการประชุมนั้น จะมุ่งไปถึงการพูดในองค์การระหว่างประเทศทางการเมือง เช่น ในองค์การสหประชาชาติ ซึ่งก็มีลักษณะและเทคนิคพิเศษ จะกล่าวในหัวข้อการบรรยายในวันหลัง จะกล่าวคร่าวๆ ก่อนว่า การพูดแบบนี้แบบสภาจริงๆ คือ เอา Charter หรือกฎบัตรเป็นหลัก และใช้กฎข้อบังคับว่าใช้วิธีลงคะแนน ใช้เสียงข้างมาก เมื่อใช้เสียงข้างมาก ประเทศเล็กๆ ก็มีสิทธิ์ มีความสำคัญหมด ก็เหมือนการหาเสียง มีการอภิปราย มีการตั้งกลุ่ม อาจจะตั้งกลุ่มทางการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ หากการดำเนินการประชุมในลักษณะ Parliamentary diplomacy แบบที่ยกตัวอย่างมานี้ไม่ว่าจะในองค์การสหประชาชาติ จะเป็นไปในลักษณะคล้ายสภามาก มีการพูดถ่วงเวลา พูดเพื่อให้ภายนอกฟัง เช่น แบบผู้แทนของเรา ไม่ใช่พูดให้ผู้แทนด้วยกันฟัง การพูดมักจะถ่ายทอดให้ข้างนอกฟัง มีผู้แย้งกันพูดคารมคมคาย ผู้ฟังก็อยากฟังมาก ใน U.N. ก็เช่นกัน ที่พูดบางครั้งต้องการให้ทางบ้านชื่นชม มีผู้แทนบางประเทศถึงกับติดสินบนให้ผู้สื่อข่าว U.P.I หรือ A.P. ซึ่งประจำอยู่ที่สหประชาชาติ ติดสินบนเหล่านี้เป็นลัทธิ หรือบางทีแถมเงินให้ด้วย เพื่อที่จะออกข่าว full text หมายความว่า ข้อความเต็มของตนส่งไปขายตลาดของประเทศตัวเองโดยเฉพาะ ไม่ได้ส่งข่าวไปทั่วโลก และพาดหัวข่าวว่าข่าว A.P. คือ U.P.I สมมติว่า ประเทศหนึ่งในแอฟริกา ก็จะส่งข่าวตรงไปตลาดนั้นโดยไม่สนใจว่า ข่าวของประเทศอิตาลีพูดว่าอะไร ทำให้คนภายในประเทศอ่านแล้วเห็นว่า รัฐมนตรีของตนพูดข้อความ full text เลย เรแกนพูดนิดเดียวก็มี เหล่านี้เป็นการเล็งผลในตลาดภายในมาก ลักษณะนี้จึงเรียกเป็นการพูดแบบสภา

การทูตเปิดกับการทูตลับ

การทูตที่อยากจะเน้นถึง ก็คือ การทูตเปิดกับการทูตลับ สักครูได้พูดแล้วว่า ประธานาธิบดีวิลสัน เป็นผู้สนับสนุนที่สำคัญให้มีการทูตเปิด คือ หมายความว่าให้เปิดเผยมากที่สุด จึงเป็นการทูตแบบประชาธิปไตย จึงมีคำอีกคำหนึ่ง บางคนได้ยินอาจจะสับสน ที่จริงก็เหมือนกัน กัน คือ คำว่า Democratic diplomacy หมายความว่าให้คนรู้ทั่วไป แบบนี้ก็มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ถ้าให้รู้ในทุกกระยะ ประชาชนจะสนใจเรื่องต่างประเทศน้อยกว่าเรื่องภายในประเทศ เพราะเป็นเรื่องใกล้ตัวกว่า แต่จะสนใจกับเรื่องต่างประเทศที่สำคัญและเป็นเรื่องที่ส่งผลใกล้ตัว เมื่อเป็นเรื่องที่สำคัญและเป็นเรื่องส่งผลใกล้ตัวประชาชน จะใช้ความรู้สึกมาก่อนการคิดคำนวณ ชอบหรือไม่ชอบ ถูกหรือไม่ถูก ฯลฯ ซึ่งการดำเนินนโยบายจะต้องใช้ความคิดอย่างสุขุมรอบคอบ มีการคิดคำนวณ

เพลโตเคยกล่าวไว้ว่า มนุษย์มีส่วนที่สำคัญ 4 ส่วน ส่วนหนึ่ง คือ เหตุผลหรือการใช้สมอง ส่วนหนึ่ง คือ ความรู้สึก เช่น ความรู้สึกโกรธ เกลียด รัก เหล่านี้ อีกส่วนหนึ่งเป็นเรื่อง Spirit จิตใจ เรื่องความกล้า ความขลาด ความลังเล ความแค้นแค้น อีกเรื่องหนึ่งเป็นเรื่องของปากท้อง เรื่องของความสูญเสีย ความอยากได้บางสิ่งบางอย่าง เป็นต้น

การคำนวณทางการเมืองหรือทางการทูตก็ต้องใช้เหตุผลเป็นหลัก ถ้าไม่ใช่บางทีก็เกิดผลเสีย แต่ไม่ใช่ไม่คำนึงถึงความรู้สึก ในระบอบประชาธิปไตยต้องคำนึงถึงประชามติ ไม่ว่าจะมาจากความรู้สึกหรืออะไรก็ตาม แต่เป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องทำความเข้าใจ เพราะฉะนั้น Open diplomacy ก็มีประโยชน์ในแง่ที่ให้ประชาชนเข้าใจ แต่จะเล่าหมดไม่ได้ และคนฟังก็ไม่ทนฟังเท่าไร ไม่มีเวลาฟัง ดังนั้น ความเข้าใจก็ไม่ตลอด เมื่อเป็นดังนี้ก็ไม่สนับสนุน เพราะฉะนั้นก็พบปัญหาที่ต้องหาจุดพอดีแต่ไม่รู้ว่าจะจุดพอดีนี้อยู่ตรงไหน ต้องใช้ศิลปะอย่างที่กล่าวแล้วในการทูตแบบเปิดนี้

ส่วนการทูตลับไม่ได้เลวไปหมด อะไรที่บอกว่า “ลับ” มักถูกมองในแง่ไม่ดี ในแง่สมคบหรือผิดกฎหมาย มีสิ่งไม่ชอบมาพากล ถึงเป็นเรื่องลับ ถ้าเป็นเรื่องดีๆ ทำไม่ถึงการเปิดเผยไม่ได้ แต่ความจริงนั้น การเจรจาต่อรองผลประโยชน์เป็นเรื่องที่มีความสำคัญในแง่ผลประโยชน์และความรู้สึกของคนในแต่ละประเทศดังกล่าว เพราะฉะนั้นถ้าเปิดออกมาก็อาจจะกระทบถึงประเทศอื่นหรือกระทบถึงความรู้สึกของเรา ความ

จริงทำที่ที่แสดงออกเป็นเพียงกลยุทธ์อันหนึ่งเพื่อการต่อรองก็ได้ แต่ถ้าเปิดออกแล้ว เราวิจารณ์เสียแล้วว่าทำอย่างนี้ไม่ได้ผล เมื่อไม่ได้ผลก็ต้องเปลี่ยนไป บางทีก็บอกมา ให้เปลี่ยนอย่างนั้นอย่างนี้ ซึ่งเชื่อว่านักมวยเมื่อขึ้นชกโดยฟังคำสั่งที่เลี้ยงตลอดเวลา ให้ต่อตรงนั้นตรงนี้ก็ทำไม่ได้ ขณะเดียวกันถ้าไม่ฟังที่เลี้ยงก็พัง หมายความว่าขึ้นไปชกตามใจตัวเอง เห็นว่าคู่ต่อสู้หมูๆ ซึ่งไม่แน่ ถ้าเราเป็นมวยก หมูก็กินมวยกอีกที

การทูตแบบขนาน

การทูตแบบใหม่อีกอย่างหนึ่ง คือ การทูตแบบขนาน (Parallel diplomacy) หมายความว่า ดำเนินการหลายๆ แบบพร้อมกันไป ดำเนินการในองค์การระหว่างประเทศด้วย เจริญ 2 ฝ่ายด้วยในบางครั้ง หรือใช้การประชาสัมพันธ์ด้วย อาจจะใช้วิธี Personal diplomacy ด้วย ใช้หลายๆ อย่างพร้อมๆ กัน หรือว่าประชุมกันอยู่แต่ทางไปสุขาภิบาล ห้องรับประทานอาหารหรือกาแฟก็ดี เป็นที่ที่เจรจากันอีกทีหนึ่ง เรียกว่าเจรจาลobby หรือใน Corridor ก็ดี เหล่านี้ถือว่าเป็น Parallel diplomacy ซึ่งเดี๋ยวนี้ต้องดำเนินการทุกรูปแบบ มีลักษณะคล้ายสงคราม เมื่อก่อนนั้นสงครามเป็นการต่อสู้กันระหว่างพลรบ ระหว่างหน่วยรบ จึงมีลักษณะเป็น Conventional war แต่ในขณะนี้ลักษณะเป็น Total war หมายความว่า ใช้อาวุธทุกชนิด เป้าหมายทุกอย่าง ไม่เลือกว่าเป็นราษฎรหรือทหาร การทูตขณะนี้ก็มีลักษณะเป็น Total diplomacy หมายความว่าขนานกันไปหมด อันไหนที่ใช้เครื่องมือไหนได้ใช้หมด โดยที่ไม่ต้องลงทุนมากเกินไปโดยงดเว้นการใช้กำลัง

การทูตทางไกล

นอกจากนี้ก็มี การทูตทางไกล หมายความว่า การติดต่อที่ไม่ได้พบปะกัน อยู่กันคนละแห่ง ตั้งใจจะให้คนนั้นฟังในใจ โดยที่ไม่ได้มุ่งไปที่คนนั้นโดยตรง สมมติว่า ผู้นำของเรามาแถลงที่มหาวิทยาลัยที่นี่ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่างประเทศ อาจจะต้องสื่อสาระให้โลกภายนอกทราบ อาจจะประสงค์อย่างนั้นก็ได้ เพราะแน่นอนว่า คำพูดของผู้นำในส่วนที่เป็นนโยบายเป็นสาระ ต้องถูกถ่ายทอดโดยสื่อมวลชน มีหลายครั้งที่ประธานาธิบดีสหรัฐฯ ไปพูดตามมหาวิทยาลัย หรืออย่างที่กอร์บาเชฟ

มาแถลงภายในประเทศของเขาที่วลาดีวอสตอค นโยบายเกี่ยวกับเอเชีย พุดขึ้นมาเรื่อยๆ ไม่ได้มุ่งถึงใครโดยเฉพาะเจาะจง ลักษณะนี้เป็นการทูตแบบทางไกล หรือเป็น “Telediplomacy” หรือได้ตกลงกันไว้ก่อนมี Hot line กันไว้ หมายความว่าติดต่อกันได้ทันที เมื่อเกิดเรื่องด่วนขึ้นมาก็พูดได้ทันทีในระดับผู้นำหรือผู้รับผิดชอบ ทั้งนี้ อาจจะทำเพื่อป้องกันเหตุร้ายบางอย่าง เช่น สมมติว่ามีอุบัติเหตุทางปรมาณูเกิดขึ้น ก็อาจมี Hot line ถ้าได้ตกลงกันไว้ หรือโทรศัพท์ไปบอกกันเลยว่าไม่ได้เป็นคนเอาระเบิดไปทิ้ง เป็นเรื่องของอุบัติเหตุ เหล่านี้รีบบอกกันเสียก่อน นี่เป็นลักษณะของการทูตทางไกล ซึ่งใช้กันมากทีเดียวในขณะนี้ คือ ผู้ที่ต้องการจะถ่ายทอดทำทีในทางการเมืองที่ตนมีอยู่ อย่างไรนั้น ไม่จำเป็นต้องอยู่ในที่ประชุม หรือมีคู่แข่งรายอยู่เฉพาะหน้าเสมอไป แต่เป็นการใช้วิธีการทูตแบบทางไกล

นอกจากนี้ก็มีกรณีการเปิดการติดต่อกันต่างๆ อาจใช้อะไรก็ได้ เช่น การทูตแบบปิงปอง (Ping-pong diplomacy) ของจีน ในขณะที่เปิดสัมพันธ์กับสหรัฐฯ ใหม่ๆ ก็ส่งทีมปิงปองไปตีก่อน เหล่านี้ต่อไปก็อาจมีอะไร Diplomacy ขึ้นมาก็ได้ ซึ่งเป็นการเรียกชื่อย่อยลงมา หมายความว่า อะไรก็ได้ที่เป็นการเปิดทางนำผ่านก็นำมาใช้ ไม่ได้อยู่ในประเภทของการทูตอะไรเลย แต่เป็นการดำเนินการทุกอันที่ต้องการให้มีผลทางการเมือง เพื่อเปลี่ยนแปลงทำทีในทางการเมืองนั้น ถือว่าเป็นการกระทำในทางการทูตได้ ถ้าไม่ใช่กำลัง

๐๑

งานการทูต

บรรยายวันที่ ๑ พฤศจิกายน 2529

งานการทูตทำอะไรกัน โดยปกติแล้ว เวลาพูดถึงงานการทูต สิ่งแรกที่เรามองเห็นมักจะเป็นภาพของคนๆ หนึ่งไปกินเลี้ยงในงานคืออกเทล ไปชนแก้วกับชาวต่างชาติ นั่นคือภาพที่หนึ่ง ภาพที่สองเป็นภาพของการรับแขกบ้านแขกเมือง ภาพต่อไปก็เป็นภาพของบุรุษไปรษณีย์ หมายความว่าถึงรัฐบาลส่งอะไรไป หน่วยราชการไหนต้องการอะไร ก็ไปดำเนินการหรือไปแจ้งกับต่างประเทศ ภาพที่สี่เป็นภาพที่ไม่ค่อยดีเท่าไร เป็นภาพที่คล้ายๆ กับว่า บุคคลที่เข้าไปในอีกประเทศหนึ่ง เพื่อจะล้วงความลับ เพื่อจะดำเนินการในทางที่ปกปิด ซึ่งในลักษณะที่มองเหล่านี้ เป็นแง่มุมที่เป็นแต่เพียงส่วนหนึ่งหรือส่วนน้อย ซึ่งบางทีภาพก็บิดเบือนไปบ้าง จึงสมควรที่จะมาดูกันในเชิงวิเคราะห์และในทางปฏิบัติว่า ที่เรียกว่างานการทูตนั้นเป็นอย่างไร ทำอะไรกัน

อันที่จริง งานการทูตนั้น ก็คือ งานการดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศ เป็นเครื่องมืออันหนึ่งของการดำเนินนโยบาย และเป็นเครื่องมือสำคัญดังที่เราได้กล่าวถึงมาแล้ว ลักษณะของงานมีทั้งลักษณะในทางการเมือง คือ ในแง่ของการรักษาผลประโยชน์ทางการเมือง ผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ และมีเรื่องเทคนิค ซึ่งในบางครั้งผู้ที่ไม่ได้ปฏิบัติงานจริงๆ แทบจะมองไม่เห็น ว่า อย่างเรื่องวิทยาศาสตร์ เรื่องของปริมาณ เรื่องของการสาธารณสุข เรื่องของการประมง เรื่องของการป่าไม้ เหล่านี้รวมอยู่ในงานของการทูตด้วย เพราะงานทุกด้านที่เป็นกิจกรรมของประเทศนั้น กล่าวได้ว่าทุกด้านที่เกี่ยวเนื่องกับต่างประเทศอยู่ด้วย แม้แต่ในทางศาสนา ก็จะมีเรื่องมีการไปสร้างวัดในต่างประเทศ มีการส่งบุคคลที่เรียกว่าพระธรรมทูต หรือว่ามีพระสงฆ์จากมหาเถรสมาคมไปดำเนินกิจการทางด้านศาสนาในต่างประเทศ เพราะฉะนั้น วงจรอบงานการทูตจริงๆ นั้น กล่าวได้ว่ามีเกือบทุกด้านในกิจกรรมของประเทศ

ที่ผู้บรรยายกล่าวถึงในทางวิทยาศาสตร์นั้น ยกตัวอย่างให้เห็นได้ชัดว่า อย่างการประชุมเรื่องการลดอาวุธ หรือการใช้พลังงานปรมาณูเพื่อสันติ ผู้ทำหน้าที่ทางการทูตก็ต้องมีความรู้พอสมควรที่จะไปพูดหรือไปฟังกับเขาได้ว่า เขาหมายความว่าถึงอะไร มีผลที่จะกระทบอย่างไร หรือในด้านการประมง เป็นต้น ผู้บรรยายเองก็เพิ่งทำเอกสารการสัมมนาส่งให้คณะนิติศาสตร์ไปเมื่อวานนี้ ก็เป็นเรื่องปัญหาเกี่ยวกับการประมงของประเทศไทย เพราะเรื่องนี้เรามีข้อพิพาทกับเพื่อนบ้านอยู่ เป็นปัญหากับเพื่อนบ้าน และเป็นปัญหาสำหรับชาวประมงเรามาก จนกระทั่งบางคนก็มองภาพว่า ผู้บรรยายไปรู้เรื่องปลา เรื่องการประมงเขายังไง แต่ก็มีความจำเป็นที่จะต้องทำ เพราะเป็นงานที่รวมอยู่ในขอบข่ายด้วย นอกจากนั้นก็มียางทางด้านประชาสัมพันธ์ด้านวัฒนธรรม แล้วก็อย่างที่ว่าไปกินเลี้ยงไปสังสรรค์ ก็เป็นงานในทางด้านสังคม ในที่นี้หมายความว่าติดต่อสังสรรค์ ซึ่งอีกสักครู่จะลงวิเคราะห์ให้ฟังว่า จริงๆ แล้ว ไม่ใช่สังสรรค์เพื่อความสนุกสนานแต่อย่างใด มียางทางพิธีทางการ ซึ่งเกี่ยวข้องกับกรับแขก มียางที่เกี่ยวกับการประชุมระหว่างประเทศ และมีงานที่เกี่ยวกับด้านกฎหมาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับทั้งด้านกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ อันนั้นเป็นลักษณะงานต่างๆ ไป แต่เมื่อมาทำการวิเคราะห์ลงในเรื่องงานการทูตจริงๆ แล้ว คิดว่าอาจจะแยกที่สำคัญออกได้เป็น 4 ประการด้วยกัน คือ

1. งานด้านการเป็นตัวแทนของประเทศ
2. งานด้านการเจรจาทางการทูต
3. งานด้านการข่าวสาร
4. งานด้านการคุ้มครอง ปกป้องรักษา และส่งเสริมผลประโยชน์
ของคนในชาติ และของประเทศ ในส่วนรวม

งานด้านการเป็นตัวแทนของประเทศ



ในทางด้านการเป็นผู้แทนของประเทศ ผู้ทำหน้าที่ทางการทูตเป็นผู้แทนของใคร ทูตเป็นคนที่ถือพระราชสาส์นตราตั้งจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว แต่ในทางความเป็นจริง ไม่ได้หมายความว่า เป็นผู้แทนหรือตัวแทนของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เป็นผู้ที่ได้รับควมไว้วางพระราชหฤทัยให้ไปปฏิบัติหน้าที่ ส่วนผู้ปฏิบัติงานทางการทูตอื่น ก็หมายความว่า เป็นผู้ที่ยังราชการได้คัดเลือก อาจจะเป็นจากหน่วยใดก็ได้แล้วแต่ หรือซึ่งโดยปกติก็มาจากหน่วยงานกระทรวงการต่างประเทศ เป็นส่วนใหญ่ให้ไปทำหน้าที่ทางการทูตในต่างประเทศ ลักษณะของการเป็นตัวแทนที่แท้จริงนั้น ก็คือ การเป็นตัวแทนของประเทศในส่วนรวม และในส่วนที่จำกัดลงมา คือ เป็นผู้แทนของรัฐบาล

มีทูตบางคนที่มีความภูมิใจในตำแหน่งที่ได้รับ ในระหว่างที่ไปปฏิบัติหน้าที่ บางท่านกล่าวว่า ตนเองนั้นเป็นแทนของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว อันนี้คิดว่าคงจะเกินไป ลักษณะการเป็นตัวแทนน่าจะเป็นตัวแทนของประเทศในส่วนรวมอย่างที่ว่าแล้วมากกว่า การเป็นตัวแทนนั้นแทนอย่างไรบ้าง หมายถึงการเป็นตัวแทนของชาติ ซึ่งในทางภาษาอังกฤษเรียกว่าหน้าที่ทางด้าน Representative ในประการแรก ก็คือ ผู้ทำหน้าที่ทางการทูตนั้น เป็นสัญลักษณ์ตัวอย่าง หรือเป็น Sample ของคนของเราในประเทศอื่น หรือในการติดต่อกับประเทศอื่น เมื่อเป็นตัวอย่าง ตามหลัก ขอย้ำคำว่าตามหลัก เราจะคัดเลือกคนที่น่าจะ Export ออกไป น่าจะเป็นตัวอย่าง ในบ้านในเมืองเรามีทั้งคนเก่งคนไม่เก่ง มีทั้งคนอ้วนคนผอม คนสวยคนพอดูได้ มีคนที่ฉลาดมีคนโง่ มีคนที่ฉลาดน้อยหน่อย แต่ว่าเวลาที่เราจะส่งให้ไปเป็นผู้แทน โดยหลักแล้ว เราจะคัดเลือกคนที่เห็นว่าทำหน้าที่และประพฤติตนปฏิบัติคนได้ดีในการไปปฏิบัติหน้าที่

นั้น เพราะฉะนั้น ในบางครั้ง ลักษณะภายนอก มารยาท การแต่งตัว วิธีพูดจาเหล่านี้ ก็เป็นส่วนหนึ่งที่จะทำให้ต่างประเทศพินิจพิจารณาจากตัวอย่างอันนั้น

สมมติว่า ผู้บรรยายไปที่ประเทศหนึ่งมา เช่น ประเทศในแอฟริกากลาง ซึ่ง บางท่านหรือเกือบทั้งหมดอาจจะยังไม่เคยไป ผู้บรรยายจะเล่าให้ฟังว่า ที่เมืองนั้นมี คนอยู่ 2 ประเภท ที่แปลกมากที่ได้ไปเห็นมา พวกหนึ่งก็สูงมากทีเดียว คือ อย่างเดียว แล้วก็ประมาณ 7 ฟุต ส่วนอีกเผ่าหนึ่ง ซึ่งอย่างสูงแล้วก็ 1 ฟุตครึ่ง หรือฟุตกว่าๆ ซึ่ง ก็แล้วแต่ประเทศนั้นจะส่งตัวอย่างชนิดไหนออกไป ถ้าเขาส่งตัวอย่างชนิด 2 ฟุต หรือ ฟุตครึ่งออกมา เราก็คงจะนึกว่า ชาวแอฟริกากลางคงจะเป็นอย่างนี้ ถ้าเขาส่งชนิด 7 ฟุตออกมา เราก็คงจะนึกว่า คนของประเทศนี้เป็นนักบาสเกตบอลได้ทั้งประเทศเลย

อันนี้เป็นตัวแทนภายนอก เป็นภาพที่จะปรากฏให้เห็น ก็เป็นเรื่องของการที่ ให้เป็นจุดติดต่อ Contacting point ระหว่างประเทศของเรากับต่างประเทศ เพราะว่า ประเทศก็อยู่ใกล้กัน การติดต่อ จริงอยู่ ย่อมทำได้ทั้งทางโทรเลข โทรศัพท์ ทางหนังสือ แต่ไม่เหมือนกับการปรากฏตัวพูดกับตัวบุคคล งานการพูดของไทย ก็คือ การเป็น ตัวแทนของนโยบาย ของความคิดอ่าน ของสิ่งที่เราต้องการ ของข้อเสนอ ของข้อ คัดค้าน ทุกสิ่งทุกอย่างที่เราต้องการจะแสดงออก ต้องการที่จะแจ้งสื่อออกไปให้ ต่างประเทศทราบ หรือในการที่จะรับทราบจากต่างประเทศก็เป็นจุดติดต่อ

การเป็นตัวแทนต่อไปก็เป็นเรื่องของการเป็นตัวแทนในทางพิธีการ และในทาง สังคม การเป็นตัวแทนในทางพิธีการนั้น คนเราที่มีความสัมพันธ์ที่ติดต่อกัน ก็มักไปร่วมงาน จะเป็นอย่างปลุขุชนธรรมคาไปร่วมงานศพ งานแต่งงาน งานฉลองปริญญา หรือ อะไรก็แล้วแต่ ในการต่างประเทศก็มี เช่น การสมรสในระดับประมุข หรือรัชทายาท หรือรัฐพิธีสำคัญๆ เช่น การเข้ารับตำแหน่งของประธานาธิบดีของมิตรประเทศ การขึ้น ครองราชย์ของกษัตริย์ของประเทศที่เป็นมิตรเหล่านั้น งานในทางด้านพิธีการก็เป็น งานด้านหนึ่ง ซึ่งผู้ทำหน้าที่ทางการทูตจะต้องไปปรากฏตัว เพราะฉะนั้น เราจะเห็นว่า เวลาในงานพิธีจะเป็นราชพิธี หรืองานพิธีที่เกี่ยวข้องกับประเพณีที่สำคัญของประเทศ เราก็จะมีผู้แทนของต่างประเทศไปปรากฏตัวอยู่ด้วย เป็นการแสดงถึงมิตรภาพ อันนี้ ก็เป็นหน้าที่ ทำหน้าที่ที่เป็นตัวแทนในลักษณะหนึ่ง

ส่วนทางด้านสังคมที่กล่าวถึงเมื่อครู่นี้ หมายความว่า การเป็นตัวแทนในงาน ไปกินเลี้ยงสังสรรค์ ซึ่งความจริงก็ไม่เชิงสังสรรค์ สังสรรค์หมายความว่า ติดต่อกัน

เพื่อความหรรษาเสียมากกว่า หรือเพื่อความสำราญ แต่ความจริง สำหรับผู้ที่ทำหน้าที่
ทางการทูตแล้วจะถือเป็นการราชการ เพราะทางราชการก็ยอมจ่ายค่าน้ำมันรถให้
หรือเบิกค่าแท็กซี่ได้ถ้าไม่มีรถราชการ เพราะถือว่าเป็นงาน ที่ว่าเป็นงาน ก็คือ ผู้ที่
ทำหน้าที่ทางการทูตนั้น เรื่องการกินเลี้ยงหรือไปกินเหล้า ที่ชาวต่างชาติเลี้ยง หรือ
ต่างประเทศเลี้ยง มัมนำไปจริงๆ คือ ทำงานเหนื่อยทั้งวัน บางทีต้องไปงานเลี้ยง
ตอนเที่ยง กลับมาก็มีนๆ มาบ้าง ง่วงก็ง่วง ท้องก็อืด หรือเย็นต้องออกไปอีกไปงานเลี้ยง
อาหารค่ำ ถือเป็นการที่เป็นภาระทีเดียว แต่ว่ามีประโยชน์คุ้มกับที่ต้องไป นอกจาก
การเป็นตัวแทนแล้ว ประโยชน์ก็คือการสร้างความสัมพันธ์ส่วนบุคคลก่อน ถ้าเรารู้จัก
แล้ว เวลาพูดคุยกันก็ง่ายหน่อย นอกจากนั้น การพูดกันอย่างไม่เป็นทางการ บางที
เราสามารถพูดลงไปได้ในเชิงเป็นการหยั่งเชิงหรือทราบข่าวบางประการ แล้วฟังดู
ปฏิกิริยาเบื้องต้น บางครั้งทราบทามอะไรกัน ติดต่อบทบาทตาม จะกระทำในงานเลี้ยง
เพราะการทูตนั้นจะมีขั้นตอนที่บางครั้งยังไม่ถึงขั้นที่จะติดต่อกันเป็นทางการ ก็ใช้วิธี
นี้ไปก่อน เพราะฉะนั้น การที่เลี้ยงกันเช่นนี้จึงเป็นส่วนหนึ่งของงาน

ส่วนการไปรับแขกบ้านแขกเมือง นอกจากเป็นการแสดงอัธยาศัยไมตรีแล้ว
ยังเป็นการแสดงถึงวัฒนธรรม เป็นการแสดงถึงความเจริญในทางด้านประเพณี ทาง
ด้านความนึกคิดของเรา ประเทศไทยเราก็มีชื่อเสียงมากในการต้อนรับขับสู้ ซึ่งเราก็
พิถีพิถันทีเดียว มีประเทศบ้านใกล้เคียงหลายประเทศที่ส่งเจ้าหน้าที่มาอบรมที่
ประเทศของเรา ซึ่งเราก็ให้การอบรมไป แล้วก็ไปปฏิบัติหน้าที่ทางด้านพิธีทางด้าน
ของเขา ในประเทศเพื่อนบ้านมีหลายประเทศ

จากด้านการเป็นตัวแทนในทางด้านพิธี ด้านสังคม ด้านเป็นจุดติดต่อ ที่ได้กล่าว
มาแล้ว ก็เป็นตัวแทนในทางด้านเกียรติภูมิของประเทศด้วย ผู้ไปทำหน้าที่ทางการทูต
จะต้องรักษาเกียรติภูมิของประเทศ ถ้าเกียรติภูมิของประเทศถูกเข้าใจไปในทางที่ผิด
ก็ต้องชี้แจง สิ่งที่ดีของเรา เราก็ต้องแสดงออกให้คนอื่นเขาได้ทราบว่ามิอย่างไบบ้าง
เกียรติหรือศักดิ์ศรีของประเทศนั้นสำคัญมาก เพราะการที่จะได้รับการยอมรับนับถือ
ได้รับความเชื่อถือหรือไม่ นั่น ขึ้นอยู่กับเกียรติภูมิเป็นอันมาก

อย่างในขณะนี้เกียรติภูมิของประเทศไทยเป็นประเทศที่ต้อนรับขับสู้ เป็น
ประเทศที่น่าท่องเที่ยว เป็นประเทศที่มีคนที่น่ารักสำหรับชาวต่างประเทศ เป็นชาติที่
ยิ้ม แต่ว่าเขาเห็นยิ้ม เขาก็ไม่ทราบว่ายิ้มนั้นเป็นเพราะเราชอบใจ หรือยิ้มโดยอัตโนมัติ

เพราะในบางครั้งคนไทยยิ้มถ้าเป็นคนอื่นอาจไม่เข้าใจ อย่างเรา ดูภาพตอนที่หัวรถไฟ หลุดเข้ามาที่หัวลำโพงและเจ้าหน้าที่กำลังแคศพอยู่ในรูป เจ้าหน้าที่หันมายิ้มให้คน ถ่ายรูป ซึ่งต่างประเทศก็อาจไม่ค่อยเข้าใจเท่าไร

การเป็นตัวแทนในส่วนที่เป็นการติดต่อนั้น กระทำทั้งในทางด้านวาจา และ เป็นลายลักษณ์อักษร ที่เป็นวาจานั้น พูดกันตัวต่อตัวก็มี พูดกันเป็นคณะก็มี พูดในที่ ประชุมก็มี ส่วนที่เป็นลายลักษณ์อักษรนั้น มีหลายรูปแบบทีเดียว ซึ่งจะได้กล่าวถึงเมื่อ เข้าเรื่องการเจรจา เพราะการติดต่อที่เป็นลายลักษณ์อักษรนั้น ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของ ขบวนการเจรจา ว่าการติดต่อทางการพูดนั้นเราใช้หนังสือหรือวิธีการนั้นก็ลักษณะ

เมื่อสักครูได้กล่าวมาแล้วเล็กน้อยแล้วว่า ในการเป็นตัวแทน ผู้ทำหน้าที่ทางการพูด หรืองานทางการพูดนั้น เป็นตัวแทนทั้งในทางการเมือง และในทางเศรษฐกิจ

ในทางการเมือง เขาเป็นผู้ที่จะต้องอธิบายหรือให้ประเทศอื่นนั้นเข้าใจ ถ้าเป็นไปได้ให้ประเทศนั้นๆ สนับสนุนนโยบายหรือการดำเนินการของประเทศของเรา ถ้า ขัดแย้งกันในความเห็นก็พยายามที่จะปกป้องหรือหาทางดำเนินนโยบายของเราให้ คนอื่นยอมรับ ถึงไม่ได้หมดก็ให้ได้มากที่สุด ส่วนในทางเศรษฐกิจ เป็นเรื่องที่สำคัญ มากในโลกปัจจุบันนี้ ท่านจะเห็นได้ว่า ในประเทศมิตรบางประเทศ ปัญหาเศรษฐกิจ ก็เป็นชนวนให้เกิดความตึงเครียดได้ และกับประเทศที่เป็นปรปักษ์ก็ใช้เศรษฐกิจนี้เป็น สื่อเพื่อจะลดหย่อนความตึงเครียด คือ ใช้ได้ทั้งสองลักษณะ เป็นสิ่งก่อให้เกิดความ ตึงเครียด หรือเป็นสิ่งลดความตึงเครียด ท่านจะเห็นได้ว่า ขณะนี้ สิ่งที่พูดกันมาก ที่สุด ก็คือ ปัญหาเศรษฐกิจ ภายในประเทศเราพูดกันถึงปัญหาปากท้อง ในระหว่าง ประเทศเราพูดกันถึงเรื่องการค้า เรื่องการลงทุน เรื่องรายได้ เรื่องค่าของเงินมากขึ้น กว่าแต่ก่อนมาก ผู้ทำหน้าที่ทางการพูดก็ต้องทำหน้าที่เป็นปากเป็นเสียง เป็นหูเป็นตา และเป็นส่วนหนึ่งของสมองของประเทศ

ในองค์การระหว่างประเทศ คณะผู้แทนที่ไปประชุม ทำหน้าที่เป็นผู้แทนของ ประเทศ แม้แต่การประชุมในทางเทคนิค จะขอยกตัวอย่างเช่น การประชุมเกี่ยวกับการ ไปรษณีย์ การประชุมเกี่ยวกับผู้อพยพ ผู้ที่หน้าที่ทางการพูดจะไปจากหน่วยงาน ใดก็แล้วแต่ อย่างประชุมไปรษณีย์นี้แน่นอนก็มีเจ้าหน้าที่กรมไปรษณีย์ หรือว่า องค์การสื่อสารไปเป็นทูตในการประชุม แต่เขาก็ทำหน้าที่ทางการพูดและเป็นตัวแทน ของประเทศ ไม่ใช่แทนกรมไปรษณีย์ หรือข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศไป

เจรจาหรือไปประชุมในต่างประเทศก็เป็นตัวแทนของประเทศ ไม่ใช่เป็นตัวแทนของกระทรวงการต่างประเทศ ผู้ช่วยทูตฝ่ายพาณิชย์ หรือที่เรียกย่อๆ ว่าทูตพาณิชย์ เป็นผู้แทนของประเทศทางด้านพาณิชย์ ไม่ใช่เป็นผู้แทนของกระทรวงพาณิชย์ บางครั้งผู้ปฏิบัติงานเองยังเข้าใจខ្លះ เพราะตัวเองนั้นดันสังกัดเป็นผู้ให้ความตีความชอบ การรายงานจะต้องรายงานไปต้นสังกัด เลยคิดว่า ตัวเองเป็นผู้แทนของต้นสังกัดเท่านั้น ซึ่งอันนี้เป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน ในองค์การระหว่างประเทศนั้น การเป็นผู้แทนแสดงออกโดยการแถลง โดยการแสดงท่าทีออกไป และโดยการลงคะแนนเสียง (Vote) อันนี้ก็ทำให้ฐานะเป็นผู้แทนของประเทศ นอกจากนั้นยังทำหน้าที่เป็นผู้แทนของทางการอีกด้วย

ในเรื่องของกิจการที่เกี่ยวกับคนไทยเรา หรือคนชาติของเรา คือ หน้าที่ทางการทะเบียนหรือมีเรื่องในลักษณะที่คล้ายกับงานอำเภอ เช่น การจดทะเบียนสมรส การหย่า การจดทะเบียนเกิด งานทำนองเหล่านี้ เป็นส่วนหนึ่งของการทูตเวลาไปอยู่ต่างประเทศ คือ ปฏิบัติราชการอยู่ในสถานทูต โดยเฉพาะที่สหรัฐฯ งานด้านนี้หนักมาก เพราะเหตุว่า เรามักคนไทยอยู่ที่นั่นมาก และสมัยก่อน หนังสือเดินทางมีอายุแค่ 2 ปี และสหรัฐฯ จะต่อวีซ่าให้ต่อเมื่อพาสปอร์ตมีอายุเกิน 6 เดือน เพราะฉะนั้นทุกปีครึ่ง จะต้องมาต่อหนังสือเดินทาง สมัยนี้หนังสือเดินทางออกให้โดยปกติมีอายุ 5 ปี พอ 4 ปีครึ่งก็ต้องต่อครึ่งหนึ่ง แต่โดยที่มีคนอยู่ประมาณ 400,000-500,000 คน เพราะฉะนั้นจำนวนหนังสือเดินทางเฉพาะที่ต่ออายุเฉยๆ ต่อวันมีจำนวนมากทีเดียว นอกจากนั้นก็ยังมีเรื่องธรรมดาๆ แบบอำเภออย่างที่กล่าวมาแล้ว

งานด้านการเจรจาทางการทูต



งานลักษณะที่สอง คือ งานด้านการเจรจา การเจรจาทางการทูตถือว่าเป็นหัวใจของงานทางการทูต มีผู้ที่เขียนตำราหลายท่าน หรือนักการเมืองหลายท่านถึงกับให้คำนิยามศัพท์ว่า “การทูตนั้นเป็นวิทยาการและศิลปะของการเจรจา”

ที่เรียกว่าการเจรจานั้นคืออะไร การเจรจาไม่ใช่เป็นเพียงการพูดจาเฉยๆ การเจรจาไม่ใช่เป็นการอภิปรายหรือโต้เถียงกัน ไม่ใช่เป็นเพียงการแสดงวาทะ การเจรจาในความหมายที่แท้จริงนั้น เป็นกระบวนการติดต่อระหว่างประเทศ ซึ่งประกอบด้วย

ตั้งข้อเสนอของแต่ละฝ่าย และการต่อรอง หรือการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ สิทธิหน้าที่ และพันธกรณีบางประการ เพื่อให้บรรลุถึงความตกลงกัน อันนั้นเป็นความมุ่งหมาย ปกติ หรือเป็นลักษณะปกติของการเจรจา การทำความเข้าใจอันนี้เป็นสิ่งสำคัญ เหมือนกัน อย่างในกรณีที่ทางการส่งผู้บรรยายไปเจรจากับลาว ซึ่งจะออกเดินทางไป พรุ้งนี้ ก็ต้องเข้าใจว่า ที่ไปเจรจานั้น จะไปเถียงกัน คือ เมื่อเขากล่าวหาเรา เรากล่าวหา เขา เมื่อเขาตำราเรา เราตำเขา หรือว่าจะไปแสวงหาความตกลง หรือว่าจะไปพูดเพราะๆ เพื่อให้ทีวีที่ตามไปถ่าย 2 ช่อง กลับมาออกทีวี คนไทยฟังแล้วสะใจดี ไปเพื่ออะไร

โดยปกติการเจรจาทางการทูตโดยหลัก ขอย้ำคำว่าโดยหลักอีกครั้ง ก็คือ การแสดงความตกลงโดยวิธีตั้งข้อเสนอแล้วก็แลกเปลี่ยนความคิดเห็น แลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ต่อรองกันเพื่อให้บรรลุถึงความตกลงอันนั้น บางครั้งเวลาเจรจากัน ตัวผู้บรรยายเองก็พบปัญหาว่า ในบางครั้งผู้สื่อข่าวก็ทำหน้าที่ผู้สื่อข่าว หมายความว่าต้องการที่จะได้ข่าวมากที่สุด ก็คอยอยู่นอกห้องเจรจา พอออกมาก็ถามว่า “เป็นไง” “เขาว่าอย่างไรบ้าง” “แล้วเราว่าอย่างไร” คือ ถามประโยคตอบประโยค เป็นการมองไปในแง่ของการตอบโต้กัน ว่าคมคายแค่ไหนที่ตอบกันไป การเจรจากันจริงๆ นั้นไม่ใช่ว่าจะอาศัยหลักกฎหมาย ไม่ใช่ว่าจะอาศัยข้อกรรมมาเป็นเกณฑ์ สิ่งสำคัญ คือ ให้เขายอมตามเรา จะโดยอะไรก็แล้วแต่ จะโดยคำนวณ จะโดยคำขู่ หรือว่าจะโดยแลกเปลี่ยนผลประโยชน์อะไรก็แล้วแต่ ให้เขายอมตามเราให้ได้ สมมติว่า มีคนจะไปเยี่ยมสตาจ์ท่าน จะไปอ้างเรื่องโน้นเรื่องนี้ ท่านไม่ให้เสียของท่านก็ไม่ให้ แต่ ถ้าท่านจะให้ท่านก็ให้ แต่จะทำอย่างไรให้เขาให้ อันนั้นเป็นสาระของการเจรจา

แต่การเจรจามีใช้ว่า ทุกครั้งทุกประเทศกระทำกันเพื่อให้บรรลุการตกลง อันนี้เป็นข้อสำคัญอันหนึ่ง เดี่ยวจะอธิบายว่า บางทีเขาต้องการอย่างอื่น การเจรจาโดยปกติแล้ว ต้องการที่จะให้บรรลุการตกลง การเจรจาซึ่งฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดหรือทั้งสองฝ่าย ไม่ได้ต้องการความตกลง แต่หวังผลข้างเคียงอย่างอื่น หรือที่ทางภาษาอังกฤษเรียกว่า Side effect

ในลักษณะแรกของ Side effect คือ ต้องการผลข้างเคียง หรือต้องการเปิดช่องทางการติดต่อไว้เท่านั้นเอง หมายความว่า การเปิดการพูดจาจะเป็นระดับบุคคลต่อบุคคล หรือระดับการประชุมก็เพื่อรักษาการติดต่อกันไว้ อย่าให้ขาดออกจากกัน ทั้งนี้เพราะถือหลักว่า ถ้าได้พูดจากันไว้ วันนี้อาจตกลงไม่ได้ วันหน้าอาจตกลงได้ก็ได้

คือ เป็นการหลีกเลี่ยงเหตุการณ์รุนแรงก็ได้ หรือว่าอย่าให้เขาเข้าใจผิด เปิดช่องทางติดต่อกันไว้ อย่างที่สหรัฐอเมริกา เปิดการติดต่อกับโซเวียตไว้ใน การติดตั้งสายด่วน Hot-line คือ การติดต่อทางโทรศัพท์ระหว่างผู้นำในทันทีทันใด หรือทางวิทยุ ทางสื่อสาร โทรคมนาคมที่รวดเร็วทันที ก็เพื่อหลีกเลี่ยงอุบัติเหตุหรือการเข้าใจผิด ที่อาจเกิดขึ้นได้ สมมติว่ามีภารกิจกันที่พรมแดน บางทีเป็นการที่ฝ่ายหนึ่ง ทำกระสุนลั่นขึ้นมาโดยบังเอิญ และอีกฝ่ายหนึ่งคิดว่าจริงจริง ก็ยิงกลับเข้าไป และอีกฝ่ายก็คิดว่า ฝ่ายนี้โจมตีเป็นการใหญ่ ก็เลยโจมตีกลับเข้าไป อาจจะทำให้เกิดเหตุใหญ่ขึ้นก็ได้ เพราะฉะนั้น การเจรจา ถ้ามีไว้เพื่อการติดต่อกัน ก็ไม่ใช่เพื่อจะมีข้อตกลงอะไร แต่เพื่อที่จะรักษาช่องทางของการติดต่อกันไว้

ในลักษณะที่สอง คือ การเจรจาเพื่อที่จะทราบเรื่อง เพื่อที่ต้องการรู้เรื่องบางประการ การพูดจากันทำให้เรารู้อะไรบางอย่างเหมือนกัน การที่ไปมองหน้ากันพูดกัน มันทำให้อ่านอะไรได้หลายอย่างที่เดียว อาจจะรู้ถึงความมุ่งหมายระยะยาวของเขา หรือบางทีเขาอาจจะผลอผลแสดงอะไรออกมาที่แสดงให้เห็นถึงความแตกฉานระหว่างเขากับพันธมิตร แสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งภายในประเทศ เขาจะมองเห็นหรือถ้าในบางครั้งเวลาเจรจาคือคนๆ ผู้แทนคนนี้พูดอย่างนี้ อีกคนชักหน้าขมวดไม่พอใจคนนี้ แสดงว่ามีอะไรที่ไม่ลงกันแล้วในระหว่างสองหน่วยงานนี้ ต้องคุยอย่างละเอียดทีเดียวในเรื่องนี้ เพราะฉะนั้น บางทีเราอาจจะทราบจุดไหนที่เป็นจุดอ่อน จุดไหนที่เราจะไปแล้วเขากระโดด บางทีเพื่อทราบแค่นั้น ไม่ได้หวังผลเพื่อการตกลงอะไร

การต้องการผลข้างเคียง ลักษณะที่สาม ก็คือ การเจรจาซึ่งเป็นกลลวง หมายความว่าเปิดการเจรจาขึ้นมา เพื่อให้อีกฝ่ายหนึ่งหรือโลกภายนอกเห็นว่า ตนเองเป็นฝ่ายรักสงบ และเพื่อที่จะผลักรถเรื่องการปฏิเสธ ถ้าฝ่ายหนึ่งจะปฏิเสธก็ผลักรถที่จะถูกดำเนินไปให้ฝ่ายอื่นไป ในขณะที่เดียวกันเปิดการเจรจาไว้ด้านหนึ่ง แต่ตัวเองก็เตรียมที่จะดำเนินการอีกด้านหนึ่ง อันนี้มีบ่อยในประวัติศาสตร์ ขณะที่เจรจากันเพื่อที่จะทำสัญญาไม่รุกรานกันนั้น บางครั้งก็เตรียมกองทัพเพื่อที่จะบุกกันอยู่แล้ว อย่างนี้เป็นต้น เป็นการเจรจาที่เป็นกลลวงให้เข้าใจผิด หรือบางทีไม่ได้ต้องการที่จะให้ตกลงอะไรกันเลย แต่เสนอให้เจรจากัน เพราะฉะนั้น เราเองบางครั้งจึงต้องระวังว่าอะไรเป็นการเจรจาเพื่อหวังผลการตกลง อะไรเป็นกลลวง หรือหวังผลอย่างอื่น ถ้า

เขามาไม่ไหน เราก็ต้องมีมันขึ้นไปแก้ ถ้าเราไปแสดงความตกลง แต่อีกฝ่ายหนึ่งเล่น ลูกกลลวง หรือเล่นลูกเพื่อที่จะประชาสัมพันธ์หาเสียงเท่านั้นเอง ในการเจรจาเพื่อ ทำการตกลง เราจะเป็นฝ่ายเสียเปรียบ และเป็นฝ่ายเสียประโยชน์

ขอยกตัวอย่างที่เคยยกมาแล้วซึ่งอาจจะยังจำได้กันอยู่ ในสมัยที่มีปัญหา ระหว่างอังกีกับโซเวียตนั้น ขณะนั้นโซเวียตต้องการให้อังกีดำเนินนโยบายที่ยังอยู่ กับทางฝ่ายตน แต่ในขณะเดียวกันก็เจรจาล่วงเวลาไว้ประหนึ่งว่าจะไม่เล่นงานอังกี ในระหว่างที่เจรจากันนั่นเอง ก็เป็นโอกาสให้ฝ่ายโซเวียตเตรียมกำลังสำหรับเข้ามาขยี้ อังกีได้ในปี 2499 อันนี้เป็นการเจรจาที่เป็นกลลวง ที่หวังผลข้างเคียง อาจเป็นเรื่อง การเจรจาหวังผลด้านการโฆษณา

อย่างที่ได้อีกกล่าวเมื่อครู่ว่าเป็นการโฆษณาภายนอกหรือภายในประเทศ ก็ได้ มีผู้นำบางคนต้องการที่จะมีภาพพจน์ว่าเป็นผู้ที่มีการริเริ่มหรือดำเนินนโยบาย ต่างประเทศที่แข็งขัน ก็เสนอหรือเปิดการเจรจากับต่างประเทศขึ้น ไม่ได้หวังผลอะไร หวังผลว่าจะได้เป็นที่ที่แสดงคารม เพื่อจะได้มีการแพร่ภาพ หรือแพร่ข่าว อาจจะพูด กันในเรื่องหลักการกว้างๆ ก็ได้ อันนี้ไม่ได้หมายถึงว่า เวลาบุคคลชั้นสูงพบกันแล้วจะ ต้องเป็นเช่นนี้ ตัวอย่างที่ยกมาเป็นกรณีที่ว่า บางครั้งเขาไม่ได้ต้องการแสวงการตกลง ใดๆ แต่เพื่อการประชาสัมพันธ์ อาจจะเป็นภายนอกประเทศหรือภายในประเทศก็ได้

ตัวอย่างอีกอันหนึ่ง คือ บางทีเป็นการเจรจาที่ไม่หวังผลตกลงอะไร แต่ว่าเพื่อ จะส่งข้อคิดหรือปริศนาไปให้ประเทศที่สาม คือ การที่ประเทศหนึ่งไปพูดกับประเทศ หนึ่ง หรือเจรจากับประเทศหนึ่ง ประเทศอื่นจะคอยติดตามอยู่เหมือนกันว่าพูดว่า อย่างไร มีอะไรมากระทบผลประโยชน์ของตนหรือไม่ เหมือนอย่างที่เราจีนพูดอยู่กับ รัสเซียกัน ทั้งเวียดนามและของเราเองก็คอยติดตามอยู่เหมือนกัน เพราะฉะนั้น ใน บางครั้งเขาอาจจะพูดเพื่อให้เรามาคิดก็ได้ คือ เขาอาจจะพูดไม่ใช่เพื่อตกลงกัน คือ เป็นวิธีการก็ได้ (แต่ไม่ได้หมายความว่า ที่เขาทำอยู่เป็นอย่างนั้น) แต่เป็นวิธีการของ การเจรจาที่ไม่ได้หวังผลในความตกลง ตัวอย่างที่ยกมานี้เพื่อที่จะอธิบายว่า เพื่อส่ง ผลไปให้บุคคลที่สามคิดเป็นปริศนา

คิดว่าที่ผู้บรรยายกำลังจะไปเจรจากับลาว ทำให้คนอื่นคิดเหมือนกันว่าจะไป พูดอะไรกัน เพราะฉะนั้นที่ผู้สื่อข่าวตามไปมากมาย ก็แสดงให้เห็นว่า ฝ่ายเราเองก็ สนใจและต่างประเทศเองก็สนใจ ถึงคอยถามอยู่ว่าจะไปพูดอย่างไร ผู้บรรยายตอบ

ว่า “ถ้าผมบอกคุณแล้ว ผมจะเอาอะไรไปพูดล่ะ” ก็ไม่ต้องไป เพราะคุณลงพิมพ์ให้เสร็จ ทางโน้นก็ลงพิมพ์ในหนังสือพิมพ์เขา ก็ออกข่าวมาทั้งในหนังสือพิมพ์หรือในวิทยุ ก็ไม่ต้องไป อันนี้เป็นตัวอย่างของการเจรจาที่ไม่ได้หวังผลในทางการตกลง แต่จริงๆ แล้วคำว่า การเจรจา ในความหมายปกติแล้ว หมายถึงการเจรจาที่หวังจะให้เกิดผลเป็นความตกลงกัน

การเจรจามีได้หลายรูปแบบ อันแรก คือ การเจรจาด้วยวาจาอย่างที่เราพูดแล้ว อันต่อมา คือ การทำเป็นลายลักษณ์อักษร หรือทำเป็นหนังสือ ซึ่งหนังสือนั้นอาจจะ เป็นหนังสือธรรมดา หรือโทรพิมพ์ หนังสือที่ติดต่อกันนั้นเรามีอยู่หลายชนิด แบบอย่าง ที่เป็นปกติอันหนึ่ง ได้แก่ ที่เราเรียกว่าหนังสือ ภาษาไทยมักจะเรียกหนังสือกลาง แต่ บางที่ยืมคำภาษาอังกฤษมาเรียกทับศัพท์ว่า Third person note หรือบันทึกวาจา บันทึกวาจามีรูปเป็นเหมือนหนังสือกลาง หนังสือกลางแปลกอยู่ชนิดว่า ทางราชการของไทยถือว่าเป็นหนังสือที่มีความสำคัญน้อยกว่าหนังสือเช่น เช่น หนังสือที่ออกจากหน่วยราชการหนึ่งไปอีกหน่วยราชการหนึ่ง เช่น กระทรวงการต่างประเทศ ขอเรียนให้ทราบว่าเป็นอย่างนั้นๆ แล้วก็จบลงโดยลงสถานที่ วันที่ ประทับตราลงไป เรียกว่า หนังสือตรา แต่ในทางการต่างประเทศนั้น หนังสือกลางเป็นหนังสือที่ลงข้อความมาแล้วก็มีตราประทับแล้วมีคนลงนามย่อ (Initial) หนังสือตราถือเป็นหนังสือที่มีความสำคัญ เพราะเหตุว่าใช้เป็นหนังสือที่ผูกมัดในนามของสถาบันจริงๆ แล้วก็น่าจะเป็น อย่างนั้น เช่น กระทรวงการต่างประเทศขอแจ้งให้ทราบว่าเป็นอย่างนั้นๆ ใช้ในนามของ กระทรวงการต่างประเทศ อย่างหนังสือทางการทูตใช้ในนามของรัฐบาล ใช้ในนามของกระทรวงการต่างประเทศที่พูดแทนรัฐบาล แต่ถ้าบุคคลลงนาม ผู้ลงนามนั้นรับผิดชอบ ฉะนั้น หนังสือที่สถาบันรับผิดชอบมีความสำคัญ ผู้ลงนามต้องขึ้นอยู่กับตำแหน่ง ถ้าตำแหน่งที่รับผิดชอบสำคัญก็มีความสำคัญเหมือนกัน

นอกจากประเภทหนังสือนี้แล้ว ก็ยังมีบันทึกในรูปแบบต่างๆ เรียกบันทึกช่วยจำ บ้าง มีหนังสือลงนามที่ออกไป มีบันทึกย่อ คือ มีหลายรูปแบบที่เขียนลงไป มีหลายรูปแบบที่ติดต่อกัน การที่จะแยกว่า เรื่องใดเราติดต่อในทางโทรเลข หรือหมายความรวมถึงวิทยุโทรพิมพ์ด้วย โทรเลขรวมทั้งโทรคมนาคม และเทเลกซ์ด้วย อันนี้เป็น เรื่องที่มีในการทำงานจริงๆ ที่ต้องใช้ข้อวินิจฉัยเหมือนกันว่า ถ้าเรื่องไหนที่ด่วน คุ่มค่า และจำเป็นก็ส่งทางโทรเลข ที่นี้การส่งแยกโทรเลขกับหนังสือมันไม่ใช่สำคัญเฉพาะ

ในเรื่องค่าใช้จ่าย และในเรื่องความเร่งด่วน แต่สำคัญในลักษณะที่ว่า ผู้เขียนหรือผู้ทำงานเขียนเกือบจะลักษณะต่างกัน เขียนโทรเลข เหมือนเขียนโทรเลขไทยข้อความจะย่นย่อสั้น ตรงประเด็นเฉพาะที่ต้องการเป็นการเร่งด่วน แต่ถ้าเป็นหนังสือถึงรายละเอียดที่เกี่ยวข้อง หมายความว่าหนังสือหน้าหนึ่งกับหน้าครึ่งก็ไม่ใช่ไร หน้าครึ่งกับสองหน้าไม่ใช่ไร แต่ว่าถ้าเป็นเทเล็กซ์ หรือการสื่อสารในทางวิทยุโทรเลขหรืออะไรเหล่านี้ ก็เสียค่าใช้จ่ายมาก

การเจรจาเขาใช้กันในโอกาสไหน โดยปกติแล้วการเจรจาจะกระทำกัน

1. ในกรณีที่มีการขัดแย้งกัน
2. ในกรณีที่เราต้องการความร่วมมือ
3. ในกรณีที่เรามีความต้องการอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นพิเศษจากการติดต่อที่มีอยู่แล้ว
4. ในเรื่องที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน และ
5. การเจรจาเพื่อคนข้างเคียง (อย่างที่กล่าวและยกตัวอย่างมาแล้ว)

อันนี้หมายความถึงเป็นเรื่องของการเจรจา ว่าควรจะเจรจาในโอกาสไหนอย่างไร ส่วนเทคนิคของการเจรจาเป็นอย่างไรนั้น เป็นหัวข้อของการบรรยายในคราวหน้า ที่แยกเป็นหัวข้อ เพราะการเจรจาจริงๆ แล้วเป็นเรื่องใหญ่ เป็นประโยชน์ ไม่เฉพาะผู้ทำงานการทูตเท่านั้น มีประโยชน์แม้แต่ในชีวิตประจำวันของท่านทั้งหลาย และครอบครัวของท่าน ระหว่างสามีภรรยา ระหว่างพ่อกับลูก ระหว่างแฟน ในความสัมพันธ์ดังกล่าว ท่านต้องมีวิธีที่จะพูดจา ต้องการเทคนิคในการพูดจา คำว่าวิธีหรือเทคนิค ไม่ได้หมายถึงการขาดความตรงไปตรงมา แต่เป็นเรื่องของการมีจังหวะมีเวลา มีวิธีการ ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดคราวหน้า เรื่องการเจรจาซึ่งจะเป็นประโยชน์ แม้ในทางธุรกิจ จะมี Course ต่างหากว่าด้วย Negotiation หมายความถึงการเจรจาในทางซื้อขาย หรือการต่อรอง เป็นทักษะอันหนึ่ง หมายความว่า เป็น Skill อันหนึ่งซึ่งบางเรื่องเชื่อได้เลยว่าส่งคนบางคนไปพูดไม่สำเร็จ แต่ส่งคนบางคนไปก็มีช่องทางที่จะสำเร็จ เพราะ Skill ต่างกัน อย่างน้อยที่สุด Skill ในโอกาสนั้น หรือโดยเฉพาะเรื่องๆ นั้น

งานด้านการข่าวสาร



ข้ามมาถึงงานในลักษณะที่สาม ซึ่งแยกเป็นลักษณะงานในทางด้านข่าวสาร คือ ด้าน Information ด้านการเจรจานั้นเป็นเรื่องของ Negotiation ส่วนเรื่องการข่าวสาร หมายความว่า การข่าวสารเข้ามาดีกว่าข่าวสารออก ข่าวสารออกหมายความว่า เราเอาข่าวในประเทศเราออกไปนอกประเทศ หรือประกาศนอกประเทศ อันนั้นเป็นงานด้านประชาสัมพันธ์ ซึ่งได้กล่าวมาแล้วในลักษณะของการทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประเทศ การข่าวสารในที่นี้หมายความว่า การหาข่าวสาร หรือใช้ข่าวสารเพื่อประกอบการกำหนดและการดำเนินนโยบาย

เรื่องข่าวสารเป็นเรื่องที่สำคัญมาก เพราะเป็นวัตถุประสงค์ของการดำเนินนโยบายของการตัดสินใจ ภาษาธรรมดา ก็คือว่า ข้อมูลต่างๆ เป็นข่าวสาร อย่างท่านจะตัดสินใจอะไรก็ต่อรู้ข้อมูลว่าเป็นอย่างไรถึงจะตัดสินใจได้ถูกต้อง เพราะฉะนั้น การข่าวสารเป็นเรื่องที่จำเป็นอย่างมาก ข่าวสารที่เราหากันในทุกประเทศก็จะมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับข่าวสารโดยเฉพาะอยู่ ฉะนั้น รัฐโดยส่วนรวม จะมีเครื่องมือหาข่าวสารจากหลายแหล่งด้วยกัน ยกตัวอย่างเช่น มีหน่วยงานเกี่ยวกับการข่าวกรองของเรา เรามีหน่วยงานกรมข่าวของการทหาร เรามีหน่วยงานข่าวอื่นๆ อาจจะเป็นของรัฐบาลก็มี ของเอกชนก็มี เป็นสถาบันต่างๆ ก็มี แม้ในระดับของมหาวิทยาลัย สมาคม หรือในวงการหนังสือพิมพ์ วงการธุรกิจต่างๆ เหล่านี้ ก็มีการแสวงหาข่าว หรือมีการให้ข่าวหน่วยงานของต่างประเทศ อย่าง CIA ของสหรัฐฯ หรือว่าที่เขาเรียก MI5 MI6 ของอังกฤษ MI หมายความว่า Military Intelligence ของฝรั่งเศสหน่วยงานข่าวของเขา เรียกว่า Deuxième Bureau เขาเรียกชื่อตัวเลข ของโซเวียต ท่านก็คงได้ยินคำว่า KGB หรือหน่วย GRU ของเขา ของจีนก็หน่วย New China News Agency เหล่านี้ก็เป็นหน่วยข่าวของเขา ข่าวต่างๆ นี้ ที่จะเป็นประโยชน์กับนโยบายอย่างน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับปริมาณของข่าวที่ได้มา และขึ้นอยู่กับความถูกต้อง

การหาข่าวที่เป็นงานการทูตก็มี ท่านอาจจะตั้งคำถามว่า ในขณะนี้เราอ่านหนังสือพิมพ์หรือฟังวิทยุ ข่าวเข้ามาจนไม่รู้เท่าไรเป็นเท่าไรแล้ว ทำไมต้องไปมีข่าวทางการทูต หรือเป็นงานการทูตอีก ต้องไปดูข่าวอีก เรื่องนี้ขอยกตัวอย่าง คงจะช่วยให้เข้าใจดีกว่าว่า ท่านจะรู้เรื่องเกี่ยวกับสหรัฐฯ รู้จากการอ่านหนังสือจากในประเทศไทย

กับท่านไปอยู่อเมริกา ท่านมองภาพคนละอย่างกัน ได้ความรู้สึกคนละอย่างกัน คือความรู้สึกที่ได้ประสบกับตัวเอง มองจากแว่นตาของเราเองเป็นสิ่งสำคัญ มองจากแว่นตาคนของเรา หรือคนของเราที่ได้ฝึกมาแล้ว เราจะมองภาพได้ตรงกับที่เราอยากจะมอง ก่อนที่ผู้บรรยายไปประจำอยู่ที่ไซเวียต ก็รู้จักไซเวียตในลักษณะของการอ่านหนังสือ หนังสือที่น่าเที่ยวบ้าง หนังสือพวกกิจการปัจจุบันบ้าง หนังสือในเรื่องลัทธิบ้าง พอไปดูไปอยู่เข้าจริงๆ มันไม่ผิดไปทั้งหมด แต่ความรู้สึกหรือสิ่งที่จะป้อนเข้ามาให้รัฐบาลหรือคนของเราที่นั่น ปรากฏว่าแตกต่างจากที่เราอ่านทางหนังสือ ท่านที่เคยไปเห็นอะไรมาเองนั้น จะเปรียบเทียบความรู้สึกของตนเองได้ชัดว่า สิ่งของตัวเองไปสัมผัสมาเอง กับเมื่อก่อนที่ได้ไปสัมผัส ไม่เหมือนกัน อันนี้เป็นอันหนึ่งที่ว่า การข่าว ซึ่งการดำเนินการทางการทูตนั้น เป็นเรื่องของการเข้าไปสัมผัสถึงบ้านเมือง ถึงบรรยากาศที่นั่น และถึงตัวบุคคลที่นั่น

การข่าวที่เรียกว่า “ข่าว” นั้นบางคนมักจะมองไปว่า เป็นข่าวไปในเชิงลับ ความจริงข่าวที่เป็นข่าวลับก็มี แต่คุณค่าจริงๆ แล้ว ข่าวเปิด ข่าวธรรมดา ถ้าอ่านให้วิเคราะห์ให้ดี มีค่ามากกว่าเดียว ข่าวลับมันต้องปกปิด เมื่อปกปิดแล้ว เราก็ไม่อาจที่จะสืบสวนลงไปให้เห็นชัดว่า ผู้ที่ให้ข่าวนั้น เชื่อถือได้แค่ไหน ก็อาศัยที่ว่า ชื่อเสียง หรือประวัติการติดต่อเชื่อถือได้แค่ไหน อาจจะเป็นจริง แต่อาจจะคลาดเคลื่อนได้ และการปฏิบัติงานลับหรือการจารกรรมนั้น จริงๆ แล้วไม่ใช่งานการทูต นักการทูตที่ดีของประเทศจะไม่ทำจารกรรม คือ ถ้าอยากจะทำจารกรรมก็ให้บุคคลอื่นทำ เพราะตัวที่ทำหน้าที่ทูตนั้นต้องทำหน้าที่หลายอย่าง ต้องไปเป็นตัวแทน ผู้เจรจา ถ้าไปทำงานประเภทจารกรรมแล้ว ก็จะทำให้ขาดความเชื่อถือทันที งานจริงๆ นั้นเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับข่าวสารที่สามารถได้มาอย่างตรงไปตรงมา คือ จากการวิเคราะห์เอง จากการติดต่อ จากเอกสารอะไรต่างๆ เหล่านี้ ข่าวที่ได้มานั้นไม่ใช่เป็นข่าวที่เป็นข้อเท็จจริงเฉยๆ งานการทูตนั้นต้องวิเคราะห์มา จะต้องประเมินด้วย

ทีนี้เราจะมาดูว่า ทีเราจะหาข่าวมา จะวิเคราะห์ จะประเมินนั้น จะเอาข่าวอย่างไร เพราะข่าวมีมากมายไปหมด ไปเปิดดูหน้าหนังสือพิมพ์มีตั้งแต่ปล้นเขาใหญ่ จนกระทั่งหาคู หรือจะเอาข่าวอะไร การข่าวนี้พอจะสรุปได้ถึงในแง่งานการทูตว่ามีประเภทต่างๆ ดังต่อไปนี้

ประการแรก คือ **ข่าวเกี่ยวกับสภาพการณ์** สภาพการณ์นี้หมายความว่า ข้อมูลต่างๆ ทุกๆ ด้านเกี่ยวกับประเทศ เกี่ยวกับต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่เรา เกี่ยวข้องอยู่ จะในลักษณะของความสัมพันธ์ที่ดี หรือไม่ดีก็แล้วแต่ ยิ่งความสัมพันธ์ที่ไม่ดี เราจะต้องยิ่งรู้จักให้มาก มีภาชิตทางการทูตอยู่นั้นว่า เราต้องรู้จักศัตรู และจะต้องรู้จักมิตร ไม่ใช่รู้จักแต่ว่า ใครเป็นศัตรู และเป็นมิตร ศัตรูนั้นเป็นอย่างไร มีอยู่เท่าไร แข็งแกร่งเท่าไหน มีพันธมิตรอย่างไร จุดอ่อนจุดแข็งอยู่ที่ไหน มิตรก็เหมือนกัน เชื่อถือได้แค่ไหน มีความสามารถแค่ไหน ข้อมูลเหล่านี้ความจริงนั้นหากจากส่วนกลางก็ได้ หรือหาในต่างประเทศก็ได้ และเป็นข้อมูลที่หาได้ไม่ค่อยยากนักในเรื่องที่เกี่ยวกับสภาพการณ์ เพราะเป็นข้อเท็จจริง เช่น สภาพการณ์ในทางภูมิศาสตร์ ในทางการเมือง ในทางเศรษฐกิจ ในทางสังคม ในทางการทหาร แม้ในทางการทหารจะไม่ได้แน่นอน แต่มีหนังสือที่ออกโดยสถาบันการยุทธศาสตร์และการต่างประเทศของอังกฤษเขา เป็นต้น ซึ่งวิเคราะห์หรือลงตัวเลขเลยว่า ประเทศไหนมีทหารเท่าไร ทหารบกเท่าไร ทหารเรือเท่าไร เครื่องบินชนิดไหนบ้าง กี่ลำ เรือรบชนิดไหนกี่ลำ พิมพ์ออกเป็นประจำทุกปี ตัวเลขอย่างน้อยก็บอกได้คร่าวๆ

ข่าวสารประเภทที่สอง คือ **ข่าวสารเกี่ยวกับบุคคลสำคัญ ของต่างประเทศ** เป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์มาก เพราะจริงๆ แล้ว การดำเนินนโยบายก็ดี การกำหนดนโยบายก็ดี คนเป็นผู้กระทำ เมื่อคนเป็นผู้กระทำ นิสัยใจคอของคน ความคิดเห็นหรือ ภูมิหลังของบุคคล ประวัติส่วนตัวของบุคคลนั้น ลักษณะพิเศษหรือความบ่าบอเฉพาะตัวของคน ที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า Eccentricity ของคน หรือ Idiosyncrasy ของคน ก็เข้ามามีบทบาทอยู่เสมอ ที่เรียกว่าเป็นบุคคลสำคัญนั้น ไม่ใช่หมายความว่าบุคคลสำคัญในทางราชการเท่านั้น แต่หมายความว่าบุคคลสำคัญที่จะส่งผลถึงการเมืองระหว่างประเทศ เช่น บุคคลที่มีบทบาทอยู่เบื้องหลัง บุคคลสำคัญในวงการต่างๆ วงการเมือง วงการสื่อมวลชน วงการธุรกิจ วงการวิชาการเหล่านี้ ก็เป็นข่าวสารที่เป็นประโยชน์ และเป็นข่าวสารที่เป็นหน้าที่ของงานการทูตชนิดหนึ่ง

ประการที่สาม คือ **ข่าวสารประเภทสถานการณ์** เมื่อครู่ใช้คำว่าสภาพการณ์ สภาพหมายความว่าสิ่งที่เป็นอย่างนั้น ส่วนสถานการณ์หมายถึงสิ่งที่เปลี่ยนแปลง เคลื่อนไหวได้อย่างค่อนข้างจะรวดเร็ว หรือคือความเคลื่อนไหวก็ได้ เป็นการประเมินความสงบ ความมั่นคงของประเทศของต่างประเทศในขณะหนึ่ง ว่าเป็นอยู่อย่างไร

อาจจะเป็นสถานการณ์ภายในของเขา เช่น สถานะทางการเมืองเขามั่นคงหรือไม่ในขณะนี้ อย่างขณะนี้เราก็ต้องประเมินต้องรู้ว่า สถานะในทางการเมืองภายในประเทศฟิลิปปินส์มีความมั่นคงแค่ไหน ฝ่ายบริหารกับฝ่ายทหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายอื่นๆ กลุ่มอิทธิพลทางการเมืองอื่นๆ เป็นอย่างไร อารมณ์ของประชาชน Public mood คือความรู้สึกของคนคนหนึ่ง ซึ่งอันนี้ไม่ใช่มิติของมหาชน หมายความว่า ในขณะหนึ่งๆ ประชาชนมุ่งสนใจหรือรู้สึกที่รุนแรงในเรื่องใด เหล่านี้ก็เป็นเรื่องที่อยู่ในสถานการณ์ในทางการเมือง นอกจากสถานการณ์ทางการเมืองแล้ว สถานการณ์ทางเศรษฐกิจ เขามั่นคงแค่ไหน ดูจากการจัดสรรงบประมาณ ดูจากภาวะเศรษฐกิจทั่วไป ดูจากฐานะเงินตรา ดูดุลการค้า เป็นต้น ฐานะทางสังคมเป็นอย่างไรบ้าง ความเป็นปึกแผ่นของประชาชนเป็นอย่างไร แตกแยกมากหรือไม่ระหว่างชั้นชนต่างๆ หรือคนที่ประกอบอาชีพ ศาสนา หรือนิกายต่างกัน สถานะทางทหารเป็นอย่างไร พลานุภาพเป็นอย่างไร สมรรถนะความพร้อมพร้อม ความเป็นเอกภาพ ความคล่องตัวในการส่งเคลื่อนย้าย กำลังขวัญเป็นอย่างไร เป็นต้น

นอกจากสถานการณ์ภายในแล้ว ก็มีเป็นงานที่เกี่ยวกับการให้ได้มาซึ่งข่าวสาร การวิเคราะห์ข่าวสารเกี่ยวกับสถานการณ์ภายนอก ว่าเขามีความสัมพันธ์กับประเทศใด ทิศทางของนโยบายต่างประเทศ เขาเป็นมิตรหรือไม่เป็นกับใคร กำลังจะห่างออกไปจากใคร กำลังดำเนินการทางการเมืองต่างประเทศอย่างไรบ้าง อันนี้เป็นเรื่องของการข่าวสารอีกประเภทหนึ่ง

ข่าวสารประเภทต่อไป คือ **การเคลื่อนไหว** หมายถึงการเคลื่อนไหวของสถานการณ์ของตัวบุคคล ของแผนดำเนินการ สิ่งเหล่านี้จะเคลื่อนไหวตลอดเวลา จะเป็นตัวเลข จะเป็นการเคลื่อนที่ หมายความว่าถึงการเดินทางไปมา การสับเปลี่ยนหน้าที่ และบทบาทของบุคคลสำคัญ หรือแม้แต่ในเรื่องของนโยบายก็อาจจะเปลี่ยนแปลง เพราะฉะนั้น การติดตามเพื่อทราบความเคลื่อนไหวหรือความเปลี่ยนแปลงนี้จำเป็นอย่างมากสำหรับงานการทูต ข้อบกพร่องของผู้วิเคราะห์การเมืองที่คลาดเคลื่อนไปมีอยู่ไม่น้อยที่คิดเอาว่า สถานการณ์ข้างนอกนี้ไม่เปลี่ยน เป็นอยู่อย่างไกรก็เป็นอยู่อย่างนั้น หรือภายในประเทศของเราไม่เปลี่ยน เคยเป็นมาเมื่อ 5 ปีอย่างไร เราก็คิดอยู่อย่างนั้น ความจริงมันเปลี่ยน มันมีอะไรเปลี่ยน ซึ่งเป็นงานการทูตชนิดหนึ่ง ที่จำเป็นต้องใช้การสังเกต ประเมิน และรายงานเข้ามา

นอกจากความเคลื่อนไหวแล้ว **ข่าวสารเกี่ยวกับการเจรจา การสนทนากับต่างประเทศ** เขาไปพบกับใครที่ไหน พูดจาอะไรกันที่ไหน อันนี้เราก็ต้องติดตามอยู่ตลอดเวลา การติดตามนี้ อาจจะติดตามโดยหน่วยงานในต่างประเทศ หรือติดตามจากหน่วยงานในประเทศของเรา นายกอร์บาชอฟจะเดินทางไปไหน ประธานาธิบดีเรแกนจะไปไหน หรือว่าผู้นำของจีนจะไปไหน ไปพูดจาอะไรกับใคร พูดจากันว่าอย่างไร เราก็พยายามที่จะให้ได้ข่าวสารเหล่านั้นมาให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าเป็นข่าวสารที่ส่งผลกระทบทางตรงหรือทางอ้อมต่อผลประโยชน์ของเรา นอกจากนั้นก็ยังมีเฉพาะเรื่อง หมายความว่าเรื่องไหนที่น่าสนใจในขณะหนึ่งๆ สมมติขณะนี้เรามีปัญหาเรื่องข้าวอยู่ เราก็ต้องหาข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องข้าว ถ้าเรามีปัญหาเรื่องน้ำตาล เรื่องดีบุก เรื่องยาง เรื่องการประมง เราก็ต้องไปหาข่าวสารอันนั้นให้ได้มากที่สุด จะเป็นข่าวสารในทางตัวอย่างของการดำเนินการของการแก้ไขปัญหาก็ได้ คือ ข่าวสารทุกชนิดเท่าที่จะนำไปใช้ประโยชน์ได้

ที่มาของข่าวสารเราไปเอามาจากไหน แหล่งสำคัญของข่าวสารมีอยู่ 4 แหล่ง คือ

1. **จากตัวบุคคล** อาจจะเป็นเจ้าหน้าที่ อาจจะเป็นบุคคลสำคัญ ซึ่งเป็นบุคคลที่เชื่อถือได้

2. **จากสื่อมวลชน** คือ จากหนังสือพิมพ์ ซึ่งเราได้อะไรมากทีเดียว เราจะได้อ่านความรู้สึกของประชาชน ผู้บรรยายคิดว่า ถ้าใครอยากจะรู้เรื่องที่ลับเกี่ยวกับสังคมภายในประเทศไทย คงไม่ยากนักถ้าอ่านหน้า 4 ของหนังสือพิมพ์ไทย คือ หน้าซุบซิบ อ่านให้แตกฉาน ถ้าชาวต่างชาติหรือต่างประเทศอ่านให้แตกฉานในนั้น จะทราบอะไรมากทีเดียว ว่าใครไม่ถูกกับใคร หรือเกิดก่อกบฏที่ไหนขึ้น หรือใครมีโอกาสที่จะได้เลื่อนเป็นอะไร ฉะนั้น จากสื่อมวลชนก็เป็นแหล่งที่ 2

3. **จากเอกสารที่เขาพิมพ์เปิดเผยต่างๆ** ความจริงตัวเลขต่างๆ มีพิมพ์ไว้หลายแห่ง ถ้าขยันรวบรวมให้ดี เพราะฉะนั้น อย่างสหภาพโซเวียตไม่มีปัญหาเท่าไร ที่จะหาข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับสหรัฐฯ แม้แต่แบบเครื่องบิน แม้แต่ตัวเลขต่างๆ สำนักพิมพ์ของรัฐบาลของเขาพิมพ์ออกมาเต็มที่ อ่านไม่ไหว ข้อมูลเกี่ยวกับเมืองไทยของเราเอง ถ้าเราขยันเก็บ ขยันหา ก็มีมาก ดูเหมือนจะเคยยกตัวอย่างสมุดโทรศัพท์ เราให้ข้อมูลมาก ถ้าเอามาพลิกให้ดี โดยเฉพาะกระดาษเหลือง หรือบ้านที่อยู่ของใคร อะไรเป็นอย่างไร ดูรู้ ถ้าโทรศัพท์หลายเบอร์ คนนั้นก็คงมีความสำคัญพอสมควรทีเดียว

4. **จากการสังเกตการณ์ (Observation)** การสังเกตเป็นสิ่งสำคัญมากของผู้ทำหน้าที่ทางการทูต ดังนั้น ผู้ทำหน้าที่ทางการทูตจึงควรมีนิสัยหรือจิตใจในทางช่างสังเกต

ขบวนการของการข่าวสารมีแบ่งเป็น 4 ชั้น ชั้นแรก คือ **การรวบรวม** เมื่อรวบรวมได้ก็วิเคราะห์ เมื่อวิเคราะห์แล้วก็ประเมิน เมื่อประเมินเสร็จก็รายงานเข้ามา หรือรายงานไปยังหน่วยหรือผู้ที่จะใช้ประโยชน์จากข่าวสารอันนั้น ข่าวสารมีอยู่มากมาย จึงต้องรู้จักเลือก รู้จักตัดสิ่งไม่สำคัญออกจากสาระ รู้จักแยกเมล็ดข้าวออกจากกองฟาง เมื่อต้องเลือกแล้ว ก็ควรเลือกพิจารณาว่า ความสำคัญมีอยู่อย่างไร พิจารณาความสำคัญแล้ว ต้องตรวจดูว่า ข่าวนั้นถูกต้องหรือไม่ เชื่อถือได้หรือไม่

จากการรวบรวมก็มาถึงขั้น**การวิเคราะห์** วิเคราะห์นั้นหมายความว่าเอาข่าวสารนั้นมาพิจารณาดูรายละเอียดลงไป ให้เข้าใจว่าอะไรเป็นเหตุ อะไรเป็นผล อะไรเป็นแนวทาง ที่จะชี้ต่อไปในเวลาข้างหน้า เพราะฉะนั้น ความสามารถในการวิเคราะห์จะต้องผ่านการฝึก หรือใจที่รักที่จะวิเคราะห์ด้วย จากขั้นการวิเคราะห์ไปถึงขั้นประเมิน

การประเมิน หมายถึงการอ่านความหมายของข่าวสารนั้น ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงก็ดี เป็นตัวเลขก็ดี เป็นเหตุการณ์ก็ดี เป็นการเคลื่อนไหวก็ดี ว่าส่งผลถึงฐานะการเมืองระหว่างประเทศอย่างไรบ้าง ส่งผลถึงประเทศของเราเองอย่างไร และนอกจากนั้นต้องคาดการณ์ไปข้างหน้าด้วยว่า มันน่าจะคลี่คลายไปอย่างไร เพราะว่าการดำเนินนโยบายก็คล้ายๆ กับชีวิตของคน เราอยู่ในปัจจุบันกับเราอยู่ในอนาคต พอเราพูดจบไปมันเป็นอดีตไปแล้ว เป็นนาที่ที่ผ่านไปเป็นอดีตแล้ว เพราะฉะนั้นคล้ายๆ กับว่าชีวิตจริงๆ ที่เรากำลังดำเนินมาจากในอนาคต แต่อนาคตเป็นสิ่งที่เราไม่รู้ เมื่อไม่รู้เราก็ต้องคาดคะเน การคาดคะเนกับการเดาเป็นคนละอย่าง การคาดคะเนจะต้องผ่านการคำนวณว่าเป็นอย่างไร

การรายงาน เป็นงานการทูตที่ต้องมีการฝึกพอสมควร ในเรื่องแรก คือ สาระ เรื่องที่สอง เวลา เรื่องที่สาม การจัดทำรายงาน

ในเรื่อง**สาระ** มีความโน้มเอียงเหมือนกับที่คนรายงานข่าว มักจะรายงานข่าวคล้ายๆ กับที่ผู้ฟังอยากฟัง คือ แทนที่จะรายงานตรงไปตรงมา ก็มีเหมือนกันที่รายงานสิ่งที่เขาอยากฟัง ทำให้ตัวได้คะแนน หรือทำให้ผู้บังคับบัญชาฟังแล้ว

สบายใจ แต่ผู้ทำหน้าที่ทางการทูตจะดีหรือไม่ดี ต้องอาศัยความเที่ยงตรงเป็นหลัก จะต้องรอบคอบ ซึ่งหมายความถึงว่าต้องแยกให้ออกว่าอันไหนเป็นข้อเท็จจริง อันไหนเป็นภาววิสัย คือ สิ่งที่น่าจะเป็นไปได้ หรือสิ่งที่เป็นไปได้ อันไหนเป็นเพียงคำที่ได้ยินมาเฉยๆ ถ้าได้ยินมาเฉยๆ ก็บอกว่าได้ยินมาเฉยๆ ได้ยินมาจากใคร แล้วอันไหนเป็นความเห็นของตัวเอง ก็ต้องบอกว่าเป็นความเห็น ไม่ใช่เอาความเห็นไปเป็นข้อเท็จจริง หรือเอาคำที่ได้ยินมาบอกว่าถูกต้องไปหมด

ปัญหาเรื่องเวลาเป็นปัญหาใหญ่สำหรับงานการทูต และในชีวิตประจำวันของทุกคน แม้แต่กิจกรรมต่างๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับชีวิตของคนธรรมดาและของประเทศ มันมีทยอยกันเข้ามา บางทีทับซ้อนกันเข้ามา เรียกว่าแบ่งเวลาแทบไม่ทัน ฉะนั้น ข่าวสารต่างๆ จะต้องรวดเร็ว ทันการณ์ ถ้าช้าจะไม่มีประโยชน์อันใด หรือเสียประโยชน์ไปเลย

เรื่องสุดท้าย คือ การจัดทำรายงาน บางทีเข้าใจผิดกันว่า รายงานถ้าเขียนได้ละเอียดมากเท่าไรมันก็ยิ่งดี ความจริงคนอ่านถ้าละเอียดมาก เช่น เรื่องนิดเดียวเขียนไปเป็นวิทยานิพนธ์ จะไม่มีเวลาอ่าน แต่ละวันเรื่องเข้ามามาก ฉะนั้น การทำรายงานจะต้องตรงเข้าหาเนื้อหา ให้ผู้อ่านที่ไม่รู้เรื่องเลยเข้าใจ อาจจะมีภูมิหลังเล็กน้อย การเขียนรายงานจะต้องเขียนโดยใช้ภาษาสูงหรือยากเกินไป หรือเขียนแล้วไม่รู้หมายความว่าอย่างไร เช่น ใช้คำว่าทักษะ คำว่าดัชนี หรือมนโนคติบ้างอะไรบ้างใส่เข้าไป คงจะสับสนไปเลยเวลาอ่าน ก็ฟังเพราะหูอยู่แต่ว่าคงไม่กะทัดรัด และไม่สะดวกแก่การอ่าน

งานด้านการคุ้มครอง ปกป้องรักษา และส่งเสริมผลประโยชน์ของคนไทยในชาติ



เรื่องสุดท้าย ก็คือ งานทางการทูตที่เกี่ยวกับการคุ้มครอง ดูแลผลประโยชน์ในต่างประเทศ คือ งานทางด้าน Protection เราได้กล่าวมาแล้วในงานทางด้าน Representation คือ การเป็นตัวแทนของประเทศทางด้าน Negotiation คือ การเจรจา ทางด้าน Information คือ การข่าวสาร อันนี้เป็นประการที่สี่ งานคุ้มครองผลประโยชน์ ประโยชน์ของใคร ก็ประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศ และประโยชน์ในส่วนรวม

คนไทยในต่างประเทศมีมากขึ้นเรื่อยๆ อาจจะเป็นคนที่ไปอยู่ อาจจะเป็นนักท่องเที่ยว อาจจะเป็นข้าราชการ ซึ่งไปประจำหน้าที่ หรือไปดูงาน นักศึกษา อาจจะมีแม้แต่ผู้ไปเสียโชค และในขณะนี้ที่มีมาก ก็คือ ผู้ที่ไปทำงานในต่างประเทศ การดูแลสุขภาพของบุคคลเหล่านั้น อย่างน้อยที่สุดให้เขาได้รับความปลอดภัย ได้รับความยุติธรรม เป็นหน้าที่ทางการทูต เราดูแลนอกจากบุคคลแล้ว ก็มีประโยชน์ทั่วไปของประเทศ ประโยชน์ที่เรามีอยู่ตามกฎหมาย ประโยชน์ที่เรามีอยู่ตามสนธิสัญญา ประโยชน์ของบริษัทไทยของคนไทยที่ไปลงทุนในต่างประเทศ ประโยชน์ของเรือไทยที่ไปในต่างประเทศ และเครื่องบิน สิ่งเหล่านี้ก็อยู่ในขอบข่ายของงานการทูตทั้งสิ้น

ผลประโยชน์ต่างๆ ในการดูแลเรื่องการรักษาผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ การรักษาดูแล การมองช่องทางของตลาดที่เราจะส่งสินค้าไปได้ สิ่งเหล่านี้ก็เป็นงานการทูต ซึ่งนับวันจะมีขอบเขตขยายกว้างขึ้น และมีความสำคัญมากขึ้น

ที่กล่าวมาคิดว่าได้บรรยายสรุปมาพอสมควร เพราะเรื่องจริงๆ เป็นเรื่องใหญ่ แต่พยายามย่อลงมา เพื่อให้ท่านมองเห็นภาพของงานการทูต คราวต่อไปจะพูดถึงเรื่องเทคนิคการเจรจา

IO

เทคนิคการเจรจาการทูต

บรรยายวันที่ 10 ธันวาคม 2529

การเจรจาเป็นหัวใจของเรื่องการทูต ที่จะกล่าวเกี่ยวกับเทคนิคการเจรจານี้ เป็นการเจรจาที่หวังการตกลงจริงๆ คงจำได้ว่ามีการเจรจาที่หวังผลข้างเคียงด้วยการเจรจาที่หวังผลข้างเคียงก็ใช้เทคนิคอีกแบบหนึ่ง เพื่อจะให้ได้รับผลข้างเคียงนั้น แต่เทคนิคของการเจรจาทางการทูตเป็นเทคนิคที่นำมาใช้เพื่อให้ได้รับผลออกมาเป็นความตกลงระหว่างประเทศขึ้น ขั้นตอนของเรื่องเทคนิคการเจรจานั้น เป็นขั้นตอนที่เป็นระยะๆ ไป

ในขั้นแรกของการเจรจานั้น ใครจะเป็นผู้เริ่มนี้เป็นขั้นตอนแรก ใครเป็นผู้ริเริ่มเสนอให้มีการเจรจา ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณา เพราะจะมีผลให้ตกอยู่ในฐานะได้เปรียบเสียเปรียบกันตั้งแต่ต้น ดังนั้น ข้อพิจารณาในขั้นต้นว่า ใครเป็นผู้เสนอให้มี

การเจรจานั้น (ตัดประเด็นเรื่องหวังผลข้างเคียงออกไปแล้ว) สรุปได้ว่า ผู้ที่เสนอให้มีการเจรจานั้น คือ ผู้ที่หวังว่าจะได้รับประโยชน์จากการเจรจานั้นมากกว่า โดยปกติจะเป็นเช่นนั้น ที่ว่าได้รับประโยชน์มากกว่านี้ไม่ได้หมายความว่า เป็นผู้ชนะเสมอไป อาจจะเป็นผู้แพ้ก็ได้ แต่อย่าให้แพ้มากกว่านี้ อาจจะไม่แพ้ไม่ชนะก็ได้ แต่อยากได้สิ่งหนึ่งสิ่งใดขึ้นมา หวังที่จะได้ เพราะฉะนั้น ฝ่ายที่เสนอสรุปแล้ว คือ ฝ่ายที่คิดคำนวณและเล็งเห็นแล้วว่า ฝ่ายตนเองจะได้รับประโยชน์

ขอยกตัวอย่างถึงการเจรจาเพื่อจะแลกเปลี่ยนนักโทษต่างประเทศที่จำคุกอยู่ในประเทศไทย และนักโทษชาวไทยที่จำคุกอยู่ในต่างประเทศ ประเทศที่เริ่มติดต่อนั้น เป็นประเทศตะวันตก คือ สหรัฐฯ แคนาดา ฝรั่งเศส อิตาลี สเปน เหล่านี้ เขาติดต่อเจรจามา เพราะนักโทษของเขาส่วนมากต้องคดียาเสพติดอยู่ในประเทศไทย และโทษในประเทศไทยนั้นแรงกว่าในประเทศเขา เพราะฉะนั้นเขาได้ประโยชน์มาก เพื่อที่จะช่วยเหลือคนของประเทศเขา เขาก็เป็นฝ่ายเสนอ เราก็มานำพิจารณาข้อเสนอ นั้น เราก็มองเห็นว่า เราคงได้ประโยชน์จากอันนั้น เพราะเราเองก็อาจทำสัญญาชนิดเดียวกันกับประเทศอื่น ที่คนไทยไปติดคุกอยู่ ส่วนมากก็เป็นเรื่องการประมง ซึ่งอยู่ในประเทศเพื่อนบ้าน อาจจะได้เป็นแบบอย่างต่อไป อันนี้ก็เป็นเรื่องที่ว่า ใครเป็นผู้เสนอก่อน

เมื่อมีผู้เสนอขึ้นมา ก็พิจารณาในลำดับต่อไปถึงว่าจะเจรจาหรือไม่ ที่ว่า จะเจรจาหรือไม่นั้น ถ้าหากว่าเราเจรจาไปหรือลงมือเจรจาจะเป็นการเสียเปรียบ เสียเปรียบในเรื่องอะไรก็แล้วแต่ ผลที่ออกมาจะเป็นการเสียเปรียบ โดยปกติแล้ว ผู้ที่รับข้อเสนอแล้ว จะไม่รับเจรจาในขณะนั้น จะยังไม่รับเจรจาในขณะที่ยังเสียเปรียบ ฉะนั้น จะต้องพิจารณาด้วยว่า ในขณะหนึ่งที่เขาเสนอให้มีการเจรจา หรือสถานการณ์ทั่วไปในขณะนั้น เราตกอยู่ในฝ่ายเสียเปรียบ (ที่เรียกว่าเสียเปรียบนี้ไม่ใช่ว่าขาดทุนเลยๆ อาจจะเป็นการเสียประโยชน์ที่เราได้อยู่ เสียข้อได้เปรียบที่เราได้อยู่) ในกรณีเช่นนั้นเราจะยังไม่รับเจรจา

ในเรื่องการไม่รับเจรจาจะมีประเด็นที่ตามมา คือ มีเรื่องบางเรื่องที่เราเรียกว่าเจรจกันไม่ได้ (Non-negotiable) อย่างเรื่องที่ว่า จะมาเจรจกันให้ประเทศไทย ยกดินแดนให้เขาสักส่วนหนึ่ง ทำไม่ได้ เราไม่ให้ ถึงอย่างไรก็อย่ามาพูดจากันเลย มาประเทศไทยก็บอกว่าไปรวมอยู่ประเทศเดียวกับเขาให้เขาเป็นใหญ่ เราก็มองไม่ได้ เป็นเรื่อง Non-negotiable จะมาบอกเจรจาให้เราเปลี่ยนระบอบการปกครองมันเป็น

ไปไม่ได้ เราจะเปลี่ยนไม่เปลี่ยนเรื่องของเรา เหล่านี้เป็นต้น มีเรื่องหลายเรื่องที่เป็น Non-negotiable คือ พุดกันไม่ได้ เรื่องเหล่านี้ไม่สามารถเจรจากันได้เลย อย่างของบางอย่างก็มีการซื้อขาย ของบางอย่างท่านไม่ซื้อท่านไม่ขาย ท่านขายไม่ได้ เพราะฉะนั้น จะต้องพิจารณาว่า เรื่องชนิดใดเป็นเรื่องที่ Non-negotiable หลักเกณฑ์ว่า เรื่องใด Non-negotiable บางอย่างเห็นได้ชัด แต่บางอย่างแล้วแต่ผู้พิจารณาว่า เรื่องไหนที่อยู่นอกการเจรจา หมายความว่า เรื่องนี้ไม่ยอมรับเจรจาไม่ว่ากรณีใดๆ

นอกจากที่เราจะกำหนดว่า ใครเป็นผู้เสนอให้มีการเจรจาแล้ว เมื่อมีการเสนอเกิดขึ้น ก็พิจารณาในลำดับที่กล่าวมาแล้วว่าจะรับเจรจาหรือไม่ เพราะการรับเจรจานั้นหมายถึงการพุดจาต่อรองกัน และคำว่าต่อรองนั้น หมายความว่า ต้องลดราวาคอกัน ถึงเจรจา ถ้าหากว่าไม่ลดราวาคอกันอย่างนั้น คือ ตั้งราคาตายตัว ก็เป็น Ultimatum หมายความว่าเป็นการยื่นคำขาดให้อีกฝ่ายหนึ่ง หรือเป็นการเรียกร้องแต่ฝ่ายเดียว บอกว่ายอมหรือไม่ยอม ไม่ใช่การเจรจา แต่เป็นการตั้งคำถามหรือยื่นคำขาดไป เหมือนการซื้อขายในร้าน อาจติดราคาแน่นอนตายตัวไปว่า เขาขายราคาเท่านี้ ซื้อหรือไม่ซื้อเป็นเรื่องของท่าน แต่ในการเจรจาทางการพุดต่อต่อรองกัน เพราะฉะนั้น หากเรายอมรับที่จะเจรจากัน เราก็ต้องมีจุดของเราว่า เรามีข้อลดราวาคอกใหม่ ถ้าเราไม่มีเลย การเจรจาย่อมหวังผลลำบาก ถ้าแต่ละฝ่ายไม่มีเลย ฝ่ายหนึ่งจะเข้ามาเจรจาในลักษณะที่ยอมแพ้อย่างราบคาบนี้เป็นไปไม่ได้ อันนั้นหมายความว่า ทำสงครามชนะมาเป็นการยอมศิโรราบ (Capitulation) ของอีกฝ่ายหนึ่ง หมายความว่า เป็นการยอมจำนนของอีกฝ่ายหนึ่ง ไม่ใช่เป็นการเจรจา

องค์ประกอบสำคัญที่จะทำให้เกิดการเจรจากันได้มี 2 ประการ

ประการแรก คือ **ทั้งสองฝ่ายต้องมีประโยชน์ร่วมกัน** ได้กล่าวมาแล้วว่า ผู้เสนอให้มีการเจรจานั้น ก็เป็นผู้ที่ได้คิดคำนวณแล้วว่า การเจรจาดังนี้เป็นเรื่องที่ได้ประโยชน์หรือมีประโยชน์ หรือเมื่อเสียเปรียบก็เสียเปรียบน้อย หรือได้ประโยชน์นั่นเอง ในกรณีนั้นก็เป็นการเล็งเห็นประโยชน์แม้แต่ฝ่ายชนะสงคราม ปกติที่ยอมเจรจานั้น เขาชนะแค่นี้เขาบรรลุเป้าหมายแล้ว ไม่ต้องกินไปมากกว่านั้น เขาถึงยอมเจรจา ถ้าเขาต้องการเกินมากกว่านี้เขาก็ไม่ยอมเจรจา ฝ่ายยอมจำนนก็เหมือนกัน ถ้ายอมจำนนขณะนี้อาจจะเสียหายน้อยหน่อย ถ้ายอมจำนนหลังจากนี้อาจจะเสียหายยิ่งกว่านี้ หรือไม่ได้อะไรเลย เพราะฉะนั้น หลักบางครั้งก็จะพิจารณาถึงว่า เราได้

เข้ามาครั้งสามดีกว่าไม่ได้มาเลยดีไหม ก็อยู่ที่ว่า เราต้องการมากน้อยเท่าไร เราหิว
มากน้อยเท่าไร เราไปหาสิ่งที่เราต้องการนั้นได้จากที่อื่นหรือไม่ นี่ก็เป็นเรื่องการคิด
คำนวณถึงผลประโยชน์

ประการสอง คือ **ต้องมีความเห็นพ้องต้องกันในประโยชน์ของเรื่องที่จะ
เจรจา** ไม่ว่าจะประโยชน์ทางตรงหรือทางอ้อมร่วมกัน การเห็นประโยชน์เพียงฝ่าย
เดียว อีกฝ่ายหนึ่งก็คงจะไม่ยอมเจรจา มีบางท่านอาจสงสัยว่า อำนาจและฐานะของ
ประเทศ บางประเทศเป็นประเทศใหญ่ บางประเทศมีอำนาจในทางเศรษฐกิจสูง แต่
อีกประเทศหนึ่งซึ่งเป็นคู่เจรจานั้น มีความสามารถทางเศรษฐกิจหรืออยู่ในฐานะทั่วไป
ที่ด้อยกว่า แต่ว่าทำไมถึงเข้าไปเจรจา อันนี้ขึ้นอยู่กับว่า การเจรจานั้นฝ่ายที่ด้อยกว่า
ได้คิดคำนวณแล้วว่า (ก) เป็นประโยชน์กับตน (ข) อาจจะเล่นลูกจากความจำเป็น
(Need) ของประเทศใหญ่ว่ามีความต้องการเฉพาะเรื่องนั้นๆ จากประเทศเล็กมาก
น้อยเพียงไร ประเทศใหญ่ที่ต้องการของบางสิ่งบางอย่างจากประเทศเล็ก แต่ประเทศ
เล็กเฉพาะเรื่องอันนั้นอยู่ในฐานะเหนือกว่า

ขอยกตัวอย่าง ความสัมพันธ์ของเรากับสหรัฐอเมริกา ในระหว่างสงครามเวียดนาม
ในยุคที่เรามีความผูกพันกันในซีโต้ (SEATO) ถ้าพูดถึงฐานะแล้ว ในทางทหาร ทาง
เศรษฐกิจ ทางการเมือง ทุกเรื่องสหรัฐฯ อยู่ในฐานะเหนือกว่า แต่ประเทศไทยใช้อะไร
เป็นเครื่องต่อรองกับสหรัฐฯ เพื่อให้เราได้รับประโยชน์มากที่สุด หรือเสียประโยชน์น้อย
ที่สุดในขณะนั้น เราก็ใช้หลักความต้องการของสหรัฐฯ ความต้องการของสหรัฐฯ ใน
ขณะนั้น ต้องการที่จะมีฐานทัพอยู่นอกประเทศ หรือฐานปฏิบัติการอยู่นอกประเทศ
โดยเฉพาะต้องการใช้ฐานปฏิบัติการจากดินแดนที่ไม่ไกลจากเวียดนามนัก เพื่อหุน
ค่าใช้จ่ายในการที่จะใช้เครื่องบินระยะทางไกลเข้ามาปฏิบัติการ เฉพาะเรื่องนั้น
ประเทศไทยอยู่ในฐานะเหนือกว่า เพราะฉะนั้น เมื่ออยู่ในฐานะเหนือกว่าก็มีอำนาจ
ในการต่อรอง จากเรื่องนี้ก็ไปต่อรองในเรื่องอื่นได้ว่า ถ้าท่านต้องการที่จะทำอย่างนั้น
ก็ต้องยอมในเรื่องอื่น

เหล่านี้ก็อาจหมายความว่า การใช้เทคนิคจากเรื่องความต้องการ (Need)
เพราะลำพังการบีบบังคับใช้ในการเจรจาไม่ได้ผล นอกจากเป็นกรณีของฝ่ายที่แพ้
สงคราม หรือไม่มีทางเลือก เป็นลักษณะพึ่งพาอาศัยหรือเกือบจะเป็นเมืองขึ้น หรือ
เป็นเมืองขึ้นเต็มตัว เหล่านี้ไม่มีทางเลือก ใช้อำนาจบีบได้ แต่การบีบอย่างอื่นนั้นจะ

บ๊อบตรงๆ คงจะยาก จะบ๊อบตรงๆ ในเรื่องนี้ แต่เขาก็บ๊อบในเรื่องอื่นเหมือนกัน

สมมติว่า ในขณะนี้เรามีปัญหาเศรษฐกิจกับประเทศที่ใช้ลัทธิปกป้องทางเศรษฐกิจหรือกีดกันทางการค้าก็ดี ในเรื่องนี้เขาใช้แรงบ๊อบจากเรื่องนี้ แต่ฝ่ายต่อต้านก็มีแรงบ๊อบจากเรื่องอื่นเหมือนกัน อย่างเราใช้มาตรการในเรื่องของข้าว ที่เรามีปัญหาอยู่กับสหรัฐฯ หรือเรื่องสิ่งทอ แรงบ๊อบอันนั้น เราอาศัยจากพรรคพวกของเรา จากพรรคการเมืองพรรคพวกมาร่วมกันคัดค้าน เป็นต้น นั่นก็เป็นแรงบ๊อบเหมือนกัน เวลาที่ท่านเดินไปไหนมีแต่คนคัดค้าน มีแต่คนว่าว่าที่ท่านทำนั้นไม่ถูก นั่นก็เป็นแรงบ๊อบชนิดหนึ่ง ก็เป็นการที่เรียกว่าบ๊อบซึ่งกันและกัน แต่ไม่ใช่ว่า ผู้ที่อยู่ในฐานะด้อยกว่าแล้วจะไม่มีทางต่อสู้ เพราะฉะนั้น การเจรจาและการใช้เทคนิคหรือส่งผลถึงความสำเร็จทางการทูต หรือความสำเร็จทางการทูตได้

เมื่อมาถึงขั้นที่ตกลงว่าจะเปิดการเจรจากันแล้ว ก็มีเรื่องที่ต้องพิจารณาต่อไป ซึ่งจะแยกเป็น 8 ตอน คือ

1. รูปแบบของการเจรจา
2. ระดับของการเจรจา
3. ผู้ที่เข้าร่วมเจรจา
4. สถานที่และเวลาของการเจรจา
5. การกำหนดระเบียบวาระของการเจรจา
6. การเตรียมการเจรจา
7. กระบวนการเจรจาดิจริงๆ
8. การสรุปผลของการเจรจา

รูปแบบการเจรจา



จะกล่าวไปตามลำดับ เพราะแต่ละเรื่องจะส่งผลถึงความสำเร็จ หรือไม่สำเร็จ และส่งผลถึงการได้เปรียบเสียเปรียบ การได้เปรียบหรือเสียเปรียบนี้ไม่ใช่เรื่องธรรมดา เป็นการได้ประโยชน์แก่ประเทศชาติหรือเสียประโยชน์ของประเทศชาติ เพราะฉะนั้นทุกเรื่องจะต้องคำนวณและจะต้องใช้สิ่งที่เรียกว่าชั้นเชิงอย่างรอบคอบที่สุดเท่าที่จะทำได้

ในขั้นต้นพูดถึงรูปแบบของการเจรจา เมื่อมีการเสนอให้มีการเจรจา หรือตกลง ให้มีการเจรจากันขึ้น ขั้นแรกจะเจรจากันรูปไหน แยกได้ง่ายๆ คือ จะเจรจาโดยตรง หรือเจรจาผ่านคนกลาง การเจรจาโดยตรงเป็นวิถีทางปกติ เป็นวิธีที่ดีที่สุด เป็นการสื่อสารที่ตรงต่อเป้า ตรงต่อตัวบุคคล เป็นโอกาสที่ได้ประเมินคำพูดตลอดจนท่าทาง และท่าทีของอีกฝ่ายหนึ่ง เหมือนคนเราพูดกันตัวต่อตัวดีกว่า

แต่มีบางกรณีที่ใช้คนกลางมีผลดีกว่า ไม่ชอบหน้ากัน มองหน้ากันไม่ได้ ก็อาจจะต้องใช้คนกลาง หรือโดยเหตุผลอะไรก็ได้แล้วแต่ การติดต่อโดยตรงจะก่อให้เกิด การตะขิดตะขวง หรือการติดต่อโดยตรงจะมีโอกาสในความสำเร็จน้อย ก็อาจจะผ่านคนกลาง

คนกลางนี้เป็นใคร คนกลางมีได้หลายแบบ แบบที่หนึ่ง คือ แบบของผู้รับติดต่อ (Good offices) หมายความว่า ผู้ที่ต้องการจะเจรจากันนั้น ไม่ต้องการจะเจรจากัน ในขณะนั้น แต่เจรจาโดยการพูดให้คนกลางที่เป็น Good offices ฟังว่า ปัญหาของ ผมเป็นอย่างไร ผมต้องการอะไร แล้วคนๆ นั้นก็ไปบอกอีกฝ่ายหนึ่งว่าคนโน้นเขาว่า อย่างนี้ แล้วจะว่าอย่างไรต่อไป หน้าที่อย่างนี้เรียกว่า Good offices

มีวิธีการเจรจาที่มีลักษณะคล้ายการเจรจาแบบหนึ่ง ซึ่งจะเสนอให้ใช้ และใช้กันบ้าง ก็คือ การ Proximity talk หรือการเจรจาในที่ข้างเคียงกัน หมายความว่า คู่กรณีไม่ยอมเจอหน้ากัน อาจจะกลัวได้เปรียบเสียเปรียบ อาจจะกลัวเสียหน้า เมื่อเจอกันอาจต่อหน้ากันตรงนั้นได้ ก็ไม่อยากจะเจอกัน ก็อาจไป ณ สถานที่เดียวกัน นั่งคนละห้อง แต่มีห้องกลาง มีคนกลางอยู่ อีกคนหนึ่งก็พูดเข้าหูคนกลางแบบ Good offices เหมือนกัน คนกลางก็ถ่ายทอดให้อีกฝ่ายหนึ่ง คือ แทนที่จะส่งเสียงตรงกันไป ไม่นั่งด้วยกัน และผ่านคนกลางนี้เป็น Proximity talk ซึ่งเจรจากันเหมือนกัน ในระดับประเทศ เคยมีการเสนอเหมือนกันว่า ปัญหาเขมรควรเจรจาแบบ Proximity talk

นอกจากในรูปของผู้รับติดต่อแบบ Good offices แล้ว ก็อาจมีในรูปของ ผู้ไกล่เกลี่ย (Mediator) ผู้ไกล่เกลี่ย หมายความว่าผู้ที่ต้องการให้ภาคีที่พิพาทกันนั้น ออมชอมกันในลักษณะหนึ่งลักษณะใดก็ได้ ตนเองอาจจะไม่มีข้อเสนอ แต่อาจเป็นคน จับประเด็นว่า ตรงนี้พวกท่านเห็นพ้องกันแล้วใช่ไหม ตรงนี้ยังเหลือข้อแตกต่าง เพราะฉะนั้น ดัดข้อที่เห็นพ้องออกไป เหลือข้อแตกต่างไว้เพื่อที่จะหาทางพิจารณาต่อไปว่า จะทำให้ข้อแตกต่างนั้นแคลงได้อย่างไร และผลสุดท้ายทำอะไรถึงจะอมชอม

กันได้ เพราะการเจรจาจะมีผลด้วยการอ้อมข้อมกัน ใครอ้อมข้อมมากอ้อมข้อมน้อย เป็นอีกเรื่องหนึ่ง แต่ผลออกมาทั้งสองฝ่ายจะเป็นผู้ชนะ เพราะเหตุว่าถ้าฝ่ายหนึ่ง แพ้ราบคาบจะไม่รับเด็ดขาด ไม่ยอมเจรจา และถึงเจรจาไปแล้วก็ไม่ยอมรับแน่นอน เป็นลักษณะของการไกล่เกลี่ย

นอกจากไกล่เกลี่ยก็อาจเป็นการประนีประนอมในลักษณะอื่น ซึ่งเป็นการเจรจา หมายความว่าอาศัยทางด้านคนกลาง อาศัยคนกลางก็มีประโยชน์เหมือนกัน เพราะการพูดกับคนกลางนี้ไม่เหมือนพูดกันต่อหน้า พูดกันต่อหน้าบางทีทะเลาะกัน ฝ่ายหนึ่งว่ามา อีกฝ่ายว่าไป ฝ่ายหนึ่งแรงมา อีกฝ่ายแรงไป แต่เมื่อพูดผ่านคนกลาง จะต้องใช้เหตุผลพอสมควร เพราะจะมีความเกรงใจคนกลาง คนกลางจะฟังเหตุฟังผล แต่ถ้าหากเวลาพูดต่อหน้า อาจมีการใส่อารมณ์กัน เพราะฉะนั้น คนกลางบางทีมีประโยชน์เหมือนกัน เพราะเขาจะได้ฟังเหตุผลที่แท้จริง และคนกลางนั้นเขาไม่เกี่ยวข้องการใช้อารมณ์เหล่านี้ก็ไม่เข้ามาเกี่ยวกับคนกลาง และการใช้คนกลางก็มีประโยชน์อีกแง่หนึ่งที่ว่า คนกลางนั้นมักจะไม่ชี้ว่า ใครผิดใครถูก คือ หาทางให้เขาตกลงกันได้ ไม่เหมือนวิธีการทางศาล ต้องมีผู้ผิด ต้องมีผู้ถูก ไม่เหมือนวิธีทางอนุญาโตตุลาการ ซึ่งชี้ลงไปว่า ประเด็นนี้ใครเป็นผู้ถูกใครเป็นผู้ผิด แต่การใช้คนกลางในรูปของการไกล่เกลี่ย Mediation กับคนกลางในรูปของ Good offices ดังกล่าวจะไม่ชี้ เมื่อไม่ชี้ก็ไม่ทำให้ใครเสียหน้า เพราะฉะนั้น รูปแบบของการพิจารณาต้องมาเป็นอันดับแรกว่า เราจะเอาแบบไหนถึงจะดี ตกลงกับผู้ที่เจรจาด้วยว่าเอาแบบไหนดี

ประเด็นต่อไป ต้องพิจารณาถึงรูปแบบการเจรจาว่าจะเจรจาลับหรือเจรจาเปิดเผย การเจรจาลับเปิดเผย หมายความว่า มีผู้อื่นเข้าฟังด้วย มีผู้สื่อข่าวเข้าฟังด้วย หรือมีประเทศอื่นเข้าฟังด้วย หรือจะเจรจาลับ คำว่าลับ คือ ไม่ให้ใครรู้เลยก็ได้ หรือว่าลับเพียงแต่ไม่โฆษณาผล รู้ว่ามีการพูดจากัน แต่ไม่เปิดเผยผลทั้งหมดก็ได้ ในทางการพูด การเจรจาแบบเปิดเผยนั้น มีประโยชน์อยู่ แต่ก็มีความเสียอยู่มาก ประโยชน์ก็คือว่า คนที่รู้จะได้เข้าใจถึงเรื่อง จะได้ให้เหตุผลสนับสนุน เพราะถ้าเรามีเหตุผลที่หนักแน่น จะมีเสียงของประชาชน จะมีเสียงของสื่อมวลชน จะมีเสียงของประเทศอื่นที่ฟังเหตุฟังผลมาสนับสนุน แต่หากเจรจาลับแล้ว ไม่มีใครรู้ ต่างฝ่ายต่างนึกกัน ถือว่าที่เดิมว่าคนนั้นเคยเลวอย่างไร ทำกับเราอย่างไร ก็คงเลวอยู่อย่างนี้แหละ ถือว่าอย่างนั้นต่อไป

การเจรจาเปิดเผยก็มีจุดเด่นอยู่บ้าง แต่ข้อเสียก็คือ ในการเจรจาทางการทูต นั้น การเปิดเผยหมดย่อมเป็นไปได้ จะเปิดเผยทุกขั้นตอนของการเจรจา เป็นไปไม่ได้ เพราะทุกขั้นตอนเป็นเหมือนการเตรียมไฟที่จะไปเล่น เตรียมข้อครมเหมือน เป็นทนายความขึ้นไต่ถามความ ถ้าแฉหมดก่อนที่จะลงมือว่าความจริง มันเป็นไปได้ เพราะฉะนั้น ความลับในบางส่วนก็คงต้องมี หรือเราไปว่าเขาแรงๆ ในที่ประชุม หรือเราไปว่าเขาแรงๆ ในชั้นนั้นชั้นหนึ่ง แล้วเปิดเผยเฉพาะชั้นนั้น ผู้บรรยายยังไม่ตอบ ท่านก็บอกว่า เรานี้แหยเต็มที หมอนั่นมันแฉเต็มที อันธพาลเต็มที ตรงกันข้าม ถ้าผู้บรรยายซัดเข้าไปแรงๆ ท่านก็บอกว่า ผู้บรรยายนี้เก่งจริงๆ เก่งมาก ขาดินนิมก็เก่ง ครมก็เก่ง แต่ว่าผลของการเจรจาจะไปปลุกมดที่ต่อต้านจากที่อื่น หรือเห็นเราเป็นคนไม่มีเหตุไม่มีผล การเจรจาเปิดเผยนี้ทำท่ามกลางของแสงไฟทีวี แสงแฟลชของ ภาพถ่าย ทำกันท่ามกลางไมโครโฟน 10 อัน 20 อัน 30 อัน ซึ่งกำลังอัดเข้าไปในปากน้อยๆ ของผู้เจรจา ท่านต้องกระทำต่อหน้าสาธารณะ ขณะที่ท่านผมอยู่ ขณะที่ท่าน ตาหิย หรือขณะที่หน้าอันเหยว่นของท่านต้องไปปรากฏ เพราะฉะนั้น ท่านต้องแสดง แสดงอะไรออกมาว่า ประเทศของท่านได้เปรียบเสียเปรียบ เมื่อเป็นเช่นนั้น ความตรงไปตรงมามันขาดไป และภาวะต่อต้านภาวะความเป็นปรปักษ์ของอีกฝ่ายหนึ่งจะยิ่งหนักมือขึ้น โอกาสที่จะตกลงกันก็ยากขึ้น สมมติว่า ในการเจรจา ผู้บรรยายแสดงวาทะ ที่กร้าว การเหินแสมที่มันมาก ฟังแล้วมันมาก ยกมือขึ้นชี้หน้าปรปักษ์ ชูกำปั้น ภาพเหล่านี้ถ้าปรากฏออกไปแล้ว ดูผู้บรรยายเข้มแข็งมาก แต่ภาพเช่นนั้นในทาง มุมกลับ จะออกผลในด้านการเจรจายน้อย

นี่หมายความว่า เราต้องเลือกว่า โอกาสไหนจะใช้การเจรจาแบบลับ โอกาสไหนที่เราเพียงแต่ไม่เปิดเผยและไม่ถึงกับลับมาก และโอกาสไหนควรเปิดเผยเลย คือ หมายความว่าไม่มีเรื่องที่ไม่กิดขวางผลของการเจรจา ที่ต้องไม่ลืมนั้นก็คือว่า การเจรจาไม่ใช่การโต้ครม ไม่ใช่การอภิปราย ไม่ใช่การโต้เถียงกันเพื่อเอาชนะ ในขณะที่เดียวกัน ไม่ใช่ล่าตัดที่จะไปว่าเสียดสีเหินแสมกัน หมายความว่าต้องการจะให้เกิดผล ถ้าเราต้องการจะไปกู้เงิน ก็ให้ได้เงินมากก็แล้วกัน ถ้าเราต้องการให้มีสัมพันธที่ดี ให้เราค้าขาย ค้าขายได้ก็แล้วกัน ไม่ต้องไปอาศัยการเหินแสม ไม่ต้องไปอาศัยวาทะ ทำอย่างไรก็ได้ แล้วแต่ท่าน อาจใช้บ้างไม่ใช้บ้างก็ได้ ให้เขายอมซื้อของท่าน คือ ให้บรรลุเป้าประสงค์ของท่านก็แล้วกัน

ระดับของการเจรจา



เรื่องต่อไปเป็นเรื่องของระดับการเจรจา ระดับของการเจรจาเป็นเรื่องสำคัญ ผู้บรรยายให้เป็นอันดับสอง การเจรจาทำได้หลายระดับ ก่อนหน้านี้เราพูดถึงรูปแบบของการพูดว่าอาจจะทำได้ตั้งแต่ Summit คือระดับประมุขของรัฐบาล (Head of Government) เจรจากันเอง หรือระดับรัฐมนตรีต่างประเทศ หรือระดับรัฐมนตรีเฉพาะด้านเฉพาะกระทรวง หรือระดับเจ้าหน้าที่รองลงมา หรือระดับกลาง ซึ่งหมายถึงส่วนราชการ แต่เป็นระดับเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่น อย่างเช่นว่า เราจะเจรจากับลาว เจรจาระดับเจ้าหน้าที่ชายแดน เอาผู้ว่าราชการจังหวัดของเรากับเจ้าแขวงของเขามาพูดกัน หรือว่าเอาระดับรัฐบาล จะเป็นระดับเจ้าหน้าที่ ระดับรัฐมนตรี หรือหัวหน้ารัฐบาลก็แล้วแต่ เหล่านี้ก็เป็นเรื่องสำคัญ

ในการเจรจาที่แล้วๆ มา บางประเทศเสนอให้มีการเจรจากระดับในสูงก่อน หมายความว่าเอาหัวหน้ามาพูดกัน แล้วรายละเอียดไปพูดกันทีหลัง บางครั้งเกิดความก้าวหน้าและได้ผลดีมาก ตัวอย่างเช่น การประชุม Summit ที่บาห์ลี หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในอินโดจีน เป็นต้น การพบกันระหว่างประมุขหรือหัวหน้ารัฐบาลในครั้งนั้น ได้ก่อผลเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อให้อาเซียนเป็นองค์การที่มีประสิทธิภาพขึ้นอย่างมาก การตัดสินใจของที่ประชุมประมุขประเทศคราวนั้น ปูพื้นฐานทำให้ความสัมพันธ์ของอาเซียนกระชับมั่นคงยิ่งขึ้น แต่ในขณะเดียวกัน การเจรจากระดับสูงก็มีทั้งผลดีและผลเสียอย่างที่กล่าวมาแล้ว ฉะนั้น ต้องพิจารณาว่าจะเอาแค่รัฐมนตรีต่างประเทศหรือรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงอื่น เช่นว่า รัฐมนตรีพาณิชย์ต่อรัฐมนตรีพาณิชย์ รัฐมนตรีกลาโหมต่อรัฐมนตรีกลาโหม หรือว่าเอาแค่ระดับเจ้าหน้าที่ก่อน

ถ้าเอาระดับเจ้าหน้าที่ก็ตัวอย่าง คือ เจ้าหน้าที่รู้เรื่องดีและจะได้เป็นการเตรียมการเพื่อพบปะกับระดับสูงกันต่อไป แต่ผลเสียก็มี ระดับเจ้าหน้าที่นี้โดยเฉพาะจะไม่กล้าแหวกแนว ไม่กล้าตัดสินใจนโยบาย จะคำนวณว่ากันอย่างตรงไปตรงมาอย่างเต็มที่ คือ ต่างฝ่ายต่างเค็มไม่ยอมลดราวาศอกกัน นี่ก็เป็นเรื่องผลดีผลเสียของระดับของการเจรจา เราต้องพิจารณาว่า อันไหนจะได้ผลดี อันไหนจะได้ผลเสีย

อย่างมีบางประเทศเขาเสนอมาว่าต้องการ Summit หรือต้องการระดับสูงเลย เราเห็นว่า ระดับสูงไม่ได้ผลอะไร เขาต้องการประชาสัมพันธ์ว่า คนนั้นเพิ่งรับตำแหน่งหน้าที่ ต้องการที่จะมีชื่อเสียงในประเทศว่าได้ไปพบผู้นำคนโน้นคนนี้ ไม่ได้ต้องการจะได้ผลจริงๆ เราประเมินดูแล้ว อย่างนี้เราก็ไม่เอา เขาได้เพียงฝ่ายเดียว เราไม่ได้อะไร เราก็ไม่เอา ถ้าหากเราหวังผลในทางตรงกันข้าม เราก็อาจจะเริ่มจากจุดเล็กๆ แต่ถ้าเราเห็นว่าเป็นเรื่องระดับสูงหรือระดับหนึ่งระดับใดที่ได้เปรียบ เราก็เลือกระดับนั้น พยายามชักจูงใจอีกฝ่ายหนึ่งให้ยอมรับระดับนั้น แต่โดยปกติการพบระดับต่ำกว่าก่อนเป็นระดับที่ดีกว่า เป็นการค่อยๆ วัดท่าทีในการเจรจา โดยเฉพาะเจรจากับปรปักษ์ หรือผู้ที่ขัดแย้งกัน แต่ถ้าเป็นการเจรจาเพื่อความร่วมมือ การเจรจาในระดับสูงจะดีกว่า อันนี้เป็นหลักทั่วไป แต่ก็ไม่ใช่ทุกกรณีไป ต้องมาดูเป็นกรณีๆ ไป

ผู้ที่เข้าร่วมเจรจา



เรื่องต่อไปต้องพิจารณาว่า ใครบ้างที่ควรจะมาเข้าร่วมเจรจาหรือเข้าเป็นภาคีในการเจรจา อันนี้เป็นสิ่งสำคัญ มีเงื่อนไขอยู่สองประการ คือ ประการแรก เราเจรจาสองฝ่ายดี หรือเจรจาหลายฝ่ายดี มีเรื่องบางเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคนหลายคน กรณีนั้นเป็นธรรมดา ต้องเจรจากันหลายฝ่าย ไปเจรจากันสองฝ่าย คนอื่นบอกเจรจาลับหลัง เขาอ้างได้ว่าเขาก็มีผลประโยชน์ เขาก็มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย มีส่วนที่จะแบ่งสมบัติกันห้าคน ต้องทำกันห้าคน รับผิดชอบกันห้าคน ใครไปซุบซิบกันสองคน มันก็เหมือนกับการเล่นโป๊กเกอร์ ถ้าสองคนสมคบกัน คนหนึ่งว่าจริง อีกคนคอยว่าเติม คนอื่นๆ ก็แย่งการสมคบกันระหว่างคนสองคนในกลุ่มใหญ่ๆ จะส่งผลให้คนอื่นที่ไม่ได้สมคบด้วยเสียเปรียบมาก พอทำกันไป ผู้บรรยายก็ขานรับ พุดง่ายๆ คือ การฮั้วกัน หรือการประมูล การประมูลตามหลักแล้วจะเอาราคาต่ำที่สุด แต่ทำกันฮั้วกัน บอกว่า พวกเรามีผู้ก่อสร้างกัน 3-4 คน อย่าดึงราคาต่ำนะ ราคาจริงๆ สมมติ 10 ล้าน คุณตั้ง 15 ล้าน เป็นขั้นต่ำ ผู้บรรยายตั้งไว้ 16-17 ล้าน แต่พอ 15 ล้านได้ ค่อยเฉลี่ยผลประโยชน์กัน พอทำกันได้แล้วทำจ้างต่อ (Sub-contractor) จากผู้บรรยายนะ เหล่านี้เป็นการฮั้วกัน ดังนั้น การเจรจาหลายฝ่ายเราก็ต้องดูว่า ถ้าเป็นการเจรจาองค์การระหว่างประเทศ แน่นนอนต้องเป็นการเจรจาหลายฝ่าย ถ้าเจรจาหลายฝ่ายก็ต้องดูว่า ฝ่ายใดบ้าง

ซึ่งสำคัญมาก ฝ่ายใดที่จะเจรจา ไม่ว่าจะเจรจาสองฝ่าย หรือหลายฝ่าย ปกติเรื่อง ถ้าพิพาทกันคนต่อคน สองคนก็ควรพูดกัน แต่ถึงกระนั้นการเมืองในปัจจุบันนี้การพูดจริงๆ เราก็ต้องมีสมัครพรรคพวกของเรา อย่างคนบางคนเขาบอกว่า เราอาเซียนนี่ เป็นประเทศก็จนๆ ด้วยกัน ถึงจนไม่มากก็ประเทศกำลังพัฒนา จะมีประโยชน์อะไร คบกับคนรวยๆ ไม่ได้ดีกว่าหรือ

ขอยกตัวอย่างทางการเมืองอาเซียนของเรา อาเซียนทำให้เรามีฐานะที่เข้มแข็ง ขึ้นมากในปัญหาแก้มพูซา ทั้งๆ ที่เขาก็ไม่ได้มาลงมือลงไม้อะไร เพราะเหตุผลอะไร เหตุผลนั้นก็คือว่าจะสรุปโดยยกเป็นตัวอย่างดีกว่า สำหรับคนนอก ผู้บรรยายมีปัญหา กับท่านคนใดคนหนึ่ง แต่ท่านยืนกันอยู่ 5-6 คน ผู้บรรยายจะเข้าไปทำอะไรท่าน ทั้งๆ ที่คนอื่นไม่ได้แสดงกิริยาอะไร ยืนดูอยู่เฉยๆ ผู้บรรยายก็ต้องเกรงใจ ถ้าท่านยืนอยู่โดดๆ หรือยืนอยู่ในที่มีดียิ่งดี เพราะจะได้จัดการง่ายๆ แต่ถ้าท่านยืนอยู่ 5 คน ย่อมไม่รู้ว่า ปฏิกริยาของ 4 คนนั้นจะเป็นอย่างไร อีก 3-4 คนนั้นเขายืนดูอยู่ด้วย อันนี้จะทำให้ คนที่จะเข้าไปทำอะไรต้องยับยั้ง ต้องเกรงใจคนที่ยืนเรียงกันอยู่ อย่างนี้เราก็ต้องดูว่า พรรคพวกเรามีใครบ้าง บางครั้งแม้เจรจาสองฝ่าย เราก็ต้องมีพรรคพวกมีกองเชียร์ ของเรา พูดบอกลงต้องมีกองเชียร์ และที่สนุกที่ตลกจริงๆ ก็คือ กองเชียร์ เพราะฉะนั้น การหากองเชียร์นี้ก็สำคัญ

ที่นี้ภาคีผู้ที่เข้าร่วมเจรจาสำคัญเพราะเหตุใด เพราะเหตุว่าคนที่เขามาร่วม เจรจานั้นมีส่วนที่จะหันเหทิศทางการเจรจาได้ สมมติว่า การแก้ไขปัญหากัมพูชา ที่พูดๆ กันนี้ มีหลายคนบอกว่า ทำไมไม่พูดกันตัวต่อตัวกับประเทศที่เป็นปัญหา ก็เพราะปัญหานี้เราต้องพิจารณาว่า ใครบ้างเป็นผู้เกี่ยวข้องอยู่ ถ้าลำพังท่านกับ ผู้บรรยายตกลงกันในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคนทั้งห้อง มันจะเกิดผลได้อย่างไร คนอื่นเขาไม่รู้เรื่อง เขาไม่ยอม หรือยอมหรือไม่ยอมก็ไม่รู้ เราตกลงกันก่อนสองคน ก็แก้ไม่ได้ ที่นี้ สมมติว่า เรามีปัญหากันสองคน แต่คนอื่นต้องการเข้ามาด้วย ส่วนคนที่เป็นปัญหาไม่ ยอมเข้า อย่างนี้ก็ตกลงอะไรกันไม่ได้ ในที่ประชุมนั้น คนที่ไม่เกี่ยวข้องก็เข้าข้างอีกคน หนึ่ง ไม่ปรากฏแม้ชัดก็เข้าข้างโนใจ หรือเข้าข้างในท่าที ก็ทำให้อีกฝ่ายหนึ่งเสียเปรียบ เพราะฉะนั้น การกำหนดว่าจะเอาใครบ้างเข้ามานั่งพูดจาด้วยนั้น อยู่ที่ว่าทำให้เกิดการ ได้เปรียบเสียเปรียบขึ้น ถ้าท่านเอาคนที่ไม่เข้าข้างท่านมา ท่านเสียเปรียบ หรือเอาคน ไม่เกี่ยวข้องมา ก็แก้ปัญหาก็ไม่ได้ หรือเอาคนมาไม่ครบกับเรื่องที่เราจะพูดจากัน ไม่

ครบกับผู้ที่เกี่ยวข้อง ส่วนที่เหลือเขาก็ไม่ยอม ปัญหานั้นก็แก้ไม่ได้ เพราะฉะนั้น การกำหนดว่า ใครที่จะมาเป็นผู้เจรจา ต้องพิจารณาใคร่ครวญให้ดี

สถานที่และเวลาของการเจรจา



ขั้นต่อไปเป็นเรื่องสถานที่และจังหวะเวลาของการเจรจา อันนี้ดูเผินๆ ไม่น่าจะมีปัญหาอะไร เราไปลอนดอน หรือไปพูดที่ปารีส จะดูไวกว่าเสียอีก หรือผมไปเวียงจันทน์อย่างน้อยก็ได้ไปดูอะไร ที่วิียงตามไปหลายคน เอาจุฬารัตนออกมา มันก็น่าจะดี ได้เบียดเบียนนิดๆ หน่อยๆ ก็ยังดี แต่ไม่ใช่เช่นนั้น ดูเรื่องสถานที่ก่อน สถานที่นั้นขึ้นอยู่กับเราได้เปรียบเสียเปรียบ

เอาหลักทั่วไปก่อน การพูดในบ้านของตัวเองจะได้เปรียบเพราะมีกองเชียร์ เหมือนนักกีฬาที่ต่อในบ้านเราจะมียกกองเชียร์รู้ว่าได้เปรียบ เพราะมีกองเชียร์ การหาเอกสารข้อมูลก็ได้เปรียบ แต่ในบางครั้งเสียเปรียบ ในระบบที่ต่างกัน สมมติว่า ระบบที่มีการควบคุมอย่างเคร่งครัด เราไปพูดที่บ้านเขา เขามาค่อยออกข่าวอะไร เราไม่ค่อยได้ผลเท่าไรต่อสาธารณชน (Public) ของเขา เพราะเขาเก็บเงียบ เขาจะปล่อยเฉพาะที่เขาต้องการปล่อย แม้เราจะมีช่างภาพ มีนักหนังสือพิมพ์ไป เขาก็จะให้เข้าไปถ่ายตอนที่เขานั่งประชุมจับไม้จับมือ เจริญไหนๆ ยกกาแพให้ดื่ม โบกไม้โบกมือนิดหน่อย เจริญออกไปได้ แต่ถ้าเป็นการเจรจาของประเทศที่เปิด สื่อมวลชนไม่ยอมไปหรอก จะอออยู่หน้าห้อง พอเปิดประตูออกเสียงก็ล่อตอกนอกห้องบ้าง หรือตาแกฆ่าเลื่องดูว่า ใครเอามือแคะจมูก หรือใครทำหน้าตกใจ ตกตะลึงอะไรเหล่านี้ก็ได้ภาพประทับใจ (Impression) ไป สื่อมวลชนที่เปิดหมายความว่าเขาโฆษณาได้เต็มที่ เพราะฉะนั้นโดยทางปฏิบัติแล้ว ประเทศที่มีระบอบในเชิงควบคุม จะเลือกสถานที่ที่เป็นเมืองเปิดเป็นที่เจรจา เพราะเขาส่งผลได้เต็มที่ กระจายผลในทางโฆษณาได้เต็มที่ เขาจะใช้ผลสะท้อน (Effect) ในทางประชาสัมพันธ์ อย่างเช่นมาพูดเมืองไทย ถ้าเขาจะว่าไทยเลวอย่างไร หนังสือพิมพ์ก็จะช่วยด้วย โดยลงเป็นข่าว ต่างประเทศก็ถ่ายทอดจากข่าวนั้นไป แต่ถ้าเราไปบ้านเขา...เงียบ...เพราะฉะนั้น หลักขั้นต้น ที่ว่าต่อในบ้านเราได้เปรียบนั้น ข้อนี้ก็เป็นอย่างยกเว้น

บางครั้งไปต่อบ้านเขาดีกว่า ผู้ที่ไปต่อบนบ้านมีข้อเสียเปรียบบางประการ

นอกจากเรื่องกองเชียร์แล้ว อุตุสำหัดเดินทางไปทั้งทีกลับมาเมื่อเปล่า ไม่ได้อะไรขึ้นมาเสีย...เสียค่าเครื่องบิน เสียค่าใช้จ่าย เสียอารมณ์ เสียบรรยากาศ อย่างนักการทูตไปเจรจามาหรือผู้บรรยายไปเจรจามา คำแรกหลายครั้งที่พอลงมาจากเครื่องบิน ก็จะถูกถามว่าได้อะไรมาบ้างครับ เหมือนคนที่ไปจับปลา ได้มากี่ตัว ซึ่งบางทีไม่ได้คิดหอกว่าบ่อยครั้งบอกว่าให้ไปจับกุ้ง 10 กิโล เอาปลามา 20 กิโล เอาปลาหมึกมา 2 กิโล แต่ให้ผ้าขาวม้ามาผืนเดียว ลงไปไม่ต้องเอาอะไรไป ดังนี้ การเลือกสถานที่ก็เป็นโอกาสที่จะทำได้เปรียบหรือเสียเปรียบ เพราะฉะนั้น บางทีเลือกประเทศของเรา บางทีเลือกประเทศของเขา และบางทีเลือกประเทศเป็นกลาง แล้วแต่จะพูดที่ไหน แม้แต่ในประเทศเรา ถ้าอยากจะให้สะดวกหน่อย ก็พากันไปคุยที่เชียงใหม่หรือภูเก็ต ถ้าเราอยากฉลองอะไรให้สนุกเล็กน้อยก็ไปที่พัทยา แต่บางทีเราก็ไม่ควรพาไปที่พัทยา เพราะบรรดาสรรพลึงทั้งหลายที่เขาว่าเป็นกิลเลสของระบอบทุนนิยมมีอยู่ที่นั่น เพราะฉะนั้น การที่เราจะพาเพื่อนสังคมนิยมเราไปคุยที่พัทยานั้น เรารักเพื่อนมาก กลัวเพื่อนจะไปติดกิลเลสทั้งหลายของลัทธิทุนนิยมมา เรารักเพื่อนเราก็เลยไม่พาไป แต่ถ้าเป็นมิตรประเทศเราก็เอาไป ดังนั้น พัทยาจึงเป็นที่ประชุมอีกแห่งหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบรรดามิตรประเทศหรือประเทศที่พูดจากรู้เรื่องดี นี่เป็นเรื่องสถานที่ซึ่งมีความสำคัญ

ต่อไปเป็นเรื่อง**จังหวะเวลา** ว่าจังหวะเวลาภายในประเทศเราต้องการอะไร นอกประเทศเราต้องการอะไร ถ้าเป็นในประเทศรัฐบาลกำลังจะพ้นตำแหน่งหรือการเลือกตั้งทั่วไป กำลังจะมีขึ้นในอีก 1-2 เดือน ไปเจรจาก็ไม่มีใครเขาฟังหรอก เพราะไม่รู้ว่าจะอยู่หรือไม่อยู่ จะไปวันสองวันแล้วจะอยู่หรือไม่อยู่ บางทีการเจรจาก็เป็นช่วง มีบางช่วงเหมือนการต่อสู้เหมือนกัน ในการเจรจา ถ้าเราอยู่ในช่วงกำลังถอย ไปเจรจาก็เสียเปรียบ เราต้องเอาช่วงที่เหมือนกับการพัวจะก้าวตอนไหน จังหวะไหนเป็นนาทีทอง ควรเดินออกไป เข้าไปเป็นได้ผลออกมา จังหวะนี้ไม่มีกฎเกณฑ์อะไร สิ่งที่ไม่มีการเกณฑ์ว่ามานี้ คือ การใช้ศิลปะ ใช้ประสบการณ์ ใช้วิชาชีพที่คนอยู่ในวงการถึงจะดูได้แม่นยำ เรื่องจังหวะเวลานี้เราอาจจะเลือกจังหวะเวลาที่เราได้เปรียบ หรืออย่างน้อยที่สุด ปัจจุบันเราอยู่ในระหว่างที่ถึงไม่เสียเปรียบก็ต้องการมาก เพราะในระหว่างที่เขาต้องการมาก โอกาสที่เราจะ Squeeze หรือบีบเข้าไปจะมีได้มาก เหมือนคนขายของอยู่ รู้ว่าท่านไปสัญญากับน้องไว้ว่า ท่านจะซื้อนาฬิกาให้ คนขายมีนาฬิกาเรือนหนึ่งที่ท่านต้องการ รู้ว่าวันเกิดน้องของท่านพรุ่งนี้ ท่านไม่ไปที่อื่นแน่ อย่างนี้ Squeeze

ได้เลย ในช่วงจังหวะเวลานั้นก็จะบอกราคาให้สูงกว่าปกติหน่อย เพราะรู้ว่าอย่างไร
ท่านก็ต้องซื้อ เพราะน้องของท่านบอกว่าจะเอายี่ห้อนี้ จะเอาอย่างนี้ เพราะฉะนั้น
จังหวะเวลาเป็นเรื่องสำคัญ

การกำหนดระเบียบวาระของการเจรจา



ต่อมาเป็นเรื่องการกำหนดเรื่องที่จะเจรจากับกำหนดระเบียบวาระ การกำหนด
เรื่องสำคัญมาก เพราะบางทีเขากำหนดเรื่องมาในวงกว้าง หรือนอกขอบเขตของ
เรื่องที่จะเจรจากัน สมมติ เรื่องปัญหาแก้มพухา (ที่ยกปัญหาแก้มพухาไม่ใช่มีแต่ตัวอย่าง
แก้มพухา แต่เป็นเพราะเป็นเรื่องที่ง่ายที่กำลังมีปัญหาอยู่ในขณะนี้ เห็นได้ง่าย) มีผู้ที่
เสนอว่าควรจะมีการเจรจาในเรื่องที่เกี่ยวกับแก้มพухาโดยเฉพาะว่า ปัญหามีอยู่อย่างไร
แก้อย่างไร แต่มีผู้ที่เห็นว่าควรจะพูดในเรื่องของปัญหาในเอเชียอาคเนย์ทั้งหมด เราก็ค
ต้องคิดว่า เรื่องนั้นจะดีให้ออกนอกวงหรือไม่ ออกนอกวงประสงค์หรือเปล่า การกำหนด
เรื่องที่จะเจรจานั้น เอาเรื่องอะไรขึ้นมาเจรจา นี่หมายความถึงการเลือกเรื่อง เพราะ
เรื่องแต่ละเรื่องจะมีขอบเขตของตัวเอง ถ้าขอบเขตกว้างหรือกินความลามไปถึงที่อื่น
เรื่องก็ตกลงกันยาก ถ้ายังคงต้องการผลประโยชน์ข้างเคียง (Side effect) แล้ว ต้องให้
เรื่องนั้นเฉพาะเจาะจง ตรงกับผลประโยชน์ที่เราต้องการ เหล่านี้เป็นเรื่องการเลือกเรื่อง

เกี่ยวกับการเลือกนี้ยังมีข้อย่อยอีกว่าจะเอาเรื่องใหญ่ก่อนหรือเอาเรื่องเล็ก
ก่อน ถ้าพูดถึงเรื่องหลักการก่อน ปกติแล้วจะเป็นเรื่องที่ดี เพราะเหตุว่าถ้าเรื่องเล็กใน
ทางปฏิบัติ แต่ในความเป็นจริงไม่เป็นเช่นนั้นเสมอไป เพราะเรื่องใหญ่จะกล่าวกกลางๆ
ในนามธรรม ไม่ได้เป็นรูปธรรม อย่างเรื่องสันติภาพ การเคารพเอกราชอธิปไตย การ
อยู่ร่วมกันโดยสันติ การไม่แทรกแซงในกิจการภายในซึ่งกันและกัน เหล่านี้ ใช่ว่าต้อง
เห็นพ้องซึ่งกันและกัน แต่จะทำกันอย่างไร หรือกิจการอันนั้นเป็นอย่างนี้หรือเปล่า
แต่ละเรื่องนี้เถียงกัน 7 วัน 7 คืน ก็ไม่จบ อย่างปัญหาการรุกราน นียามศัพท์อะไร
ถือว่าเป็นการรุกราน เป็นข้อพิจารณาในทางกฎหมายในทางการเมืองมาหลายสิบปีแล้ว
ยังตกลงกันไม่ได้ในขณะนี้ว่า อะไรที่เรียกว่าเป็นการรุกรานจริงๆ แต่ในความสัมพันธ์
จริงๆ นั้น ในการที่จะตกลงเจรจามันต้องตกลงเป็นรูปธรรม ทำอะไรลงมาเป็นอันๆ
เพราะฉะนั้นปัญหาในการเลือกเรื่อง นอกจากเลือกขอบเขตของเรื่องแล้ว ต้องดูด้วย

ว่าจะเอาเรื่องเล็กก่อนหรือใหญ่ก่อน ทีนี้ถ้าเราเอาเรื่องเล็กก่อนก็จะสะดวก ตกงกันได้ง่ายหน่อย เอาเรื่องที่ไม่ค่อยเถียงกันเพื่อจะได้เป็นบันไดขึ้นไป แต่ข้อเสียก็มีอยู่ว่า ถ้าเรื่องใหญ่ๆ เรายังแก้ไม่ได้ เรื่องเล็กก็อาจเป็นปัญหาได้ เราจะเอาอันไหน เอาอันเล็กก่อนเพื่อเดินไปสู่อันใหญ่ หรือเอาอันใหญ่ก่อนเพื่อครอบคลุมอันเล็ก เหล่านี้เป็นการเลือกเรื่อง

เรื่องระเบียบวาระก็เป็นเรื่องสำคัญ การจัดระเบียบวาระ เข้าวาระการประชุม เหล่านี้เป็นเรื่องทีกินเหลื่อมกินคู่กันมาก ถ้าตัดเรื่องที่เราเป็นประโยชน์ออกนอก ระเบียบวาระไปหรืออยู่ในวาระหลัง อาจจะไม่ได้รับการพิจารณาเลยในเรื่องเหล่านั้น เราไม่ได้อะไรเลย เพราะฉะนั้น การจัดระเบียบวาระนั้นสำคัญมากว่าจะเอาอะไร มาเป็นวาระของการเจรจา เพราะเวลาเจรจา ต้องเจรจเป็นขั้นเป็นตอนว่าจะเอาเรื่องอะไรก่อน พูดกันเรื่องอะไรก่อน แต่ละฝ่ายก็พยายามเอาเรื่องที่อยู่ในความสนใจมากของตนมาไว้ก่อน นอกจากเป็นการเจรจาลง เอาเรื่องอื่นมาพูดให้ตายใจก่อน ตลบหลังอีกที่อยู่ในคำว่า “เรื่องอื่นๆ”

เรื่องระเบียบวาระการประชุมเหล่านี้ สำหรับคนที่ได้ปฏิบัติจริงๆ แล้วจะเห็นได้ชัด เรื่องที่ 1 เรื่องที่ประธานจะแจ้งให้ที่ประชุมทราบ เรื่องที่ 2 รับรองรายงานการประชุม เรื่องที่ 3 เรื่องอะไรๆ ก็ว่าเป็นเนื้อหาไป เรื่องที่ 4 เรื่องอื่นๆ บางทีเรื่อง คอขาดบาดตายจะอยู่ในเรื่องอื่นๆ นั่นแหละ พอบางทีปรปักษ์ไม่มีโอกาสรู้ที่จะเตรียมตัวหรือคนอื่นๆ ไม่มีโอกาสที่จะเตรียมตัว เพราะฉะนั้น ดีช่องนั้น ดีช่องวาระ เรื่องอื่นๆ เพราะไม่ได้ห้ามไว้ เรื่องอื่นๆ นอกจากเรื่องที่ระบุไว้ข้างต้นแล้ว อะไรก็ได้ สารพัดเรื่อง ที่อาจยกขึ้นมาได้ แล้วแต่ใครทำการบ้านมาดีหรือไม่ดี เพราะฉะนั้น การกำหนดระเบียบวาระนี้เป็นเรื่องสำคัญ

การเตรียมการเจรจา



ต่อไปเป็นเรื่องการเตรียมการ การเตรียมการก็เหมือนคนจะขึ้นไปต่อมวย จะไปสอปลั่ท่านก็ต้องเตรียมตัว ขึ้นไปมือเปล่าไม่ได้ ตัวเองมาบรรยายก็ต้องเตรียมตัว จะเตรียมมากหน่อยหรือน้อยหน่อยก็ต้องเตรียมมานานแล้ว ต้องผ่านการเตรียมการ การเจรจาก็ต้องเตรียมเหมือนกัน

เตรียมข้อที่หนึ่ง คือ **เตรียมข้อมูล** ข้อมูลตัวเลขหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ จัดระเบียบไว้ว่า นี่เป็นข้อมูลเรื่องอะไร ว่าด้วยเรื่องอะไร

อันที่สอง คือ **เตรียมท่าที** ท่าทีนี้มีอย่างไร เราจะมีท่าทีที่สูงกับท่าทีที่ต่ำ เหมือนการขายของว่า เราจะตั้งราคาสักเท่าไร ถ้าเราตั้งราคาเกินขึ้นไป เช่น ผู้บรรยายมีแว่นตาอันหนึ่งจะตั้งราคา 40,000 บาท ก็เหลือเชื่อ เป็นไปไม่ได้ตั้งราคาอย่างนั้นก็ตั้งราคาที่คิดว่าจะขายท่านได้ เช่น บอกว่า 1,000 บาท แต่ก็ต้องมีใจว่า แว่นนี้ 200 บาท ก็จะขาย แต่ตัวเองบอกให้รู้ไม่ได้ ท่านรู้ไม่ได้เป็นอันขาด ถ้าท่านรู้ท่านยื่นกรานเลย ทำท่าเดินออกนอกบ้านเลย อย่างนี้ก็ต้องขาย ไม่ซื้อวันนี้รุ่งเช้าฝนมาใหม่ เสียคาร์ดแลม แต่ที่นี้หน้าที่ของผู้เจรจาทำอย่างไรให้ใกล้เลข 1,000 บาท มากที่สุด คือ Maximize ผลประโยชน์ แต่จะมีจุดที่เรียกว่า Break off ต่ำกว่าจุดนี้ไม่ขาย ต้องเลิก Arguments ถ้ามาถึงจุดนี้เป็นไปไม่ได้ ก็พยายามต่อรอง กำหนดท่าที ท่าทีที่แสวงประโยชน์สูงสุด Maximize จากนั้นมาทำอะไร จากนั้นมาก็ต้องมีเหตุผลที่สนับสนุนข้อที่จะไปชักจูงเขา (Arguments) เรามีอะไรบ้าง เพราะต้องมีเหตุผล อย่างจะขายแว่นตา 1,000 จะบอกว่า แว่นตาแบบนี้ท่านหาที่ไหนๆ ไม่ได้ หรือแว่นตาแบบนี้รอบทำสมัยฟาโรห์ยังอยู่เลย ท่านไม่ซื้อหรือของเก่า เป็นต้น จะต้องเตรียมเหตุผลไปประกอบ

จากนี้สิ่งสำคัญที่ต้องเตรียม คือ **ข้อโต้กลับ** (Counter attack) เราต้องกะไว้ว่า อีกฝ่ายหนึ่งจะมาอย่างไร รูปการณ์จะมาอย่างไรและอาจจะดีหรือบुरเราจุดไหน จุดเหล่านั้นเราจะมีทางแก้ไขอย่างไร ต้องมีในกระเป๋าไปเพิ่มเติมจากสติปัญญา (Wit) ที่มีในตอนนั้น ที่ผ่านมามีเคยเอ่ยถึงคำว่า War of wit คือ สงครามในเชิงปัญญา เิงไหวพริบ เพราะของบางอย่างเตรียมไปก่อนไม่ได้ เหมือนนักมวยขึ้นต่อย ท่านจะบอกว่าตอยไปให้ใช้ทำนาไปก่อนแล้วตีศอกตาม แล้วทำอย่างนั้นอย่างนี้ เดินตามนั้น เขียนไปให้ครบ ให้คนนั้นไปท่อง คิดว่าคนนอนหงายลงมาเลย ภายใน 1 ยกหรือ 2 ยก ต้องขึ้นไปดูบนนั้นด้วยว่า อีกคนหนึ่งทำอะไร เขาหนักช่วงไหน เมื่อเป็นอย่างนั้น ไหวพริบของผู้ที่จะไปประกอบกับท่าทีที่เรามีอยู่แล้ว เพื่อที่จะไปอ่านต้องมีอยู่เหมือนกันว่า Counter attack เรามีอะไร ถ้าเรารู้ว่าเขาถนัดหมด บางทีเราต้องใช้เท้ายันเอาไว้อย่าให้ตอยถึงบ้าง นั่นเป็นหลัก แต่จริงๆ แล้วเมื่อขึ้นไป คู่ต่อสู้อาจจะยังไม่ใช้หมัดก็ได้ เรามัวแต่ยกเท้ายันๆ ยกเท้ายัน ยืนอยู่คนเดียว อีกข้างหนึ่งประเคนไว้ ขาที่ยืนก็เลย

หงายหลังลงมา นี่ก็หมายความว่าถึงไหวพริบ ที่จะต้องขึ้นไปดูข้างบน เป็นเรื่องของการเตรียมการที่ต้องเตรียมอีกข้อหนึ่ง

กระบวนการเจรจาต่อรองราคา



ต่อไปเป็นเรื่องการต่อรอง ก็เหมือนการซื้อขาย เป็นการต่อสู้กันจริงๆ เป็นเรื่องของการต่อรอง การต่อรองเกือบจะเรียกได้ว่าเป็นความสามารถเฉพาะตัว ท่านไปซื้อของ กับคุณพ่อคุณแม่ของท่านไปซื้อของ อาจจะได้คนละราคาในของอย่างเดียวกัน และถ้าท่านไปซื้อของที่ท่าพระจันทร์ กับผู้บรรยายผูกเน็กไทไปซื้อ ราคาก็คงผิดกันบ้างจะไปซื้อกลางสาตสักก็โลโก้ทำไม่ได้ ในประเทศไทยขณะนี้แม้แต่ลองกอง ก็โลละ 20 บาท คงบอกผู้บรรยายสัก 40 หรือ 30 เพราะทุกคนบอกว่าลองกองหมด เดียวนี้กลางสาตไม่มี มีแต่ลองกอง ผมเดินดูตรงท่าพระจันทร์มีแต่ลองกองทั้งนั้น ลองกองตั้งแต่ 20 30 40 บาท 70 บาท วันนั้นโดนอย่าง 70 บาท พอมาซิม 20 บาท ก็เหมือนกัน เพราะผูกเน็กไทออกไป

อย่างไรก็ดี การต่อรองก็มีหลักเหมือนกัน ไม่ใช่ว่าอยู่ที่บุคลิกของบุคคลอย่างเดียว หรือลักษณะส่วนตัวของบุคคลอย่างเดียว ในขั้นต้นการต่อรองต้องมีข้อเสนออันชัดเจนออกไป เขาบอกเสนอมว่า 70 บาท เสนอมาสมเหตุสมผลไม่รู้ เราก็ใช้หลักในการประเมินว่า สิ่งที่เขาจวนๆ จะให้สักเท่าไร ถ้าคำนวณผิด ก็ถูกต้มไป เขาบอกว่า 70 บาท ความจริงเขามีอยู่ในใจ 20 ถ้าต่อ 35 เขาก็โอ้แฮ้สั๊กพักหนึ่งแล้วก็ขายมา ก็เสียฟรีไป 15 บาท อย่างนี้เป็นต้น เพราะฉะนั้น การประเมินที่จะเป็นการต่อรอง เราก็ต้องพยายามดูว่า อันไหนเป็นข้อกำหนดที่รับได้ อันไหนเป็นข้อกำหนดที่รับไม่ได้ แต่โดยที่เราไม่เจตนาอย่างแน่ชัดที่จะแสดงความตกลง เจื่อนใจบางประการก็จะต้องมี

เจื่อนใจอันที่หนึ่ง คือ **จะต้องรักษาความยืดหยุ่นไว้** อย่าไปพูดให้มีลักษณะเด็ดขาดทีเดียว อย่างจะต่อของ ถ้าอย่างนี้ก็แพงอยู่แล้ว เช่น เขาบอกว่า 70 บาท เราบอกว่า 30 ก็แพงแล้ว เราไม่ได้บอกนะว่า เราจะเอา 30 แต่เราบอกว่า 30 ยังแพงอยู่เลย รักษาความยืดหยุ่นเอาไว้ พอเขาถามว่าจะเอาเท่าไรจริงๆ บางทีเราลดเหลือ 18 ก็แล้วแต่การประเมิน แล้วแต่เทคนิคของการต่อรอง บางคนต่อรองเก่งจริงๆ แก่ต่อจนคนขายรำคาญ บางคนก็เข้ามาโดยความเมตตา ทำนับเศษสตางค์ค่อยๆ

นับๆ ล้วงขาดไป 4 บาท ก็ว่าเอาแค่นี้ก็แล้วกัน ก็แล้วแต่วิธีการของแต่ละคนที่จะชื้อขาย การเจรจา ก็เหมือนกัน

อันที่สอง นอกจากรักษาความยืดหยุ่นแล้ว ปกติจะต้องหลีกเลี่ยงการใช้ **อารมณ์** การใช้อารมณ์จะใช้เหมือนกันในบางครั้ง แต่ใช้โดยเจตนา เพราะฉะนั้น ผู้ขายบางทีเขาขี้โง่ซะเรา ปลุกอารมณ์ของเรา จะขายของชิ้นนี้พอท่านเดินเข้าไป เขาก็บอกรว่าจะเอาหรือ แพงนะเนี่ย ท่านฮึดทีเดียวว่าเอ๊ะ เห็นฉันทันเป็นอย่างไรในเรื่องรายได้ นั่นเป็นการที่เขา Play-up อารมณ์ของท่าน ในบางครั้งการใช้อารมณ์ได้ผลเหมือนกัน แต่ก็ในบางครั้งเท่านั้น ในการเจรจาทางการทูต เช่น บางทีเราไม่โกรธเท่าไรเรื่องนี้ เราทำเป็นโกรธ เพื่อให้เขากลัวว่า เราจะ Break off หมายความว่าเราจะเลิกก็ดี เหล่านี้โดยหลักแล้วจะต้องหลีกเลี่ยงการใช้อารมณ์ ที่หลีกเลี่ยงการใช้อารมณ์ เพราะเหตุว่าเราจะได้คิด คือ อย่ามีอารมณ์จริงเพื่อจะได้คิดอย่างเยือกเย็นว่า อะไรคือประโยชน์ ประโยชน์ของประเทศไม่ใช่ประโยชน์ส่วนตัวของผู้พูดว่า เขาบอกว่า คนนี้เป็นคนเก่งหรือไม่เก่ง ประโยชน์นั้นจะต้องนึกอยู่เสมอว่าเป็นประโยชน์ของประเทศโดยความสุจริต คิดอย่างเยือกเย็น คิดอย่างใจเย็น ซึ่งอันนี้เป็นเงื่อนไขในลักษณะของการต่อรอง ที่นี้การต่อรองก็มีเทคนิคเฉพาะ แล้วแต่เหตุผลที่จะอ้าง อย่างเช่นที่ได้ยกมาอ้างว่ามีสตางค์มาแค่นี้ แม่ให้มาแค่นี้ หรือภรรยาให้มาแค่นี้ ถ้าไม่ได้ก็ไม่ซื้อ อยากจะได้เหมือนกัน ไม่ขายแล้วแต่หรือมีเหตุผลอื่นอีกเหมือนกัน แล้วแต่ที่จะหาวิธีอย่างไรเป็นข้อๆ ไป

การสรุปผลการเจรจา



จากการต่อรองก็มาถึงเรื่องสรุปผลการเจรจา เวลาพูดกันไปบางที่เป็นชั่วโมง บางที่เป็นเดือน บางที่เป็นปี บางทีหลายๆ ปี เวลาลงผลออกมา บางทีก็ลืมนกันไปแล้ว คือ ที่ว่าๆ กันมาแล้ว คนหนึ่งก็บอกว่า ที่อีกฝ่ายพูดเมื่อวันก่อน ตกกลางกันแล้ว ว่าอย่างนี้ อีกฝ่ายก็ลืมนไปแล้ว หรือถ้อยคำฝ่ายหนึ่งเปลี่ยนสักหน่อย เช่น ท่านบอกว่า เป็นห่วง ผู้บรรยายบิดเบือนบอกว่า เมื่อวันก่อนท่านพูดว่าวิตก ซึ่งเป็นห่วงกับวิตกไม่เหมือนกัน เป็นห่วงนี้อาจจะเบากว่า วิตกอาจจะหนักกว่า อาจบิดเบือนถ้อยคำได้อะไรอีกได้ เพราะฉะนั้น บางทีเจรจาเสร็จแล้วจะต้องมาสรุปปัญหากันอีก ที่ว่าไว้นั้นอย่างนี้ใช้ใหม่ ถ้าข้อไหนที่ตกลงกันได้ จะต้องมัดกัน เช่น เขียนให้แน่ชัดลงไป หรือตกลงกัน

ให้แน่ชัดลงไป เพราะฉะนั้น ถ้อยคำภาษาที่แม่นยำตรงกับเจตนาที่ตกลงนี้เป็นเรื่องสำคัญมาก จะต้องชี้แจงให้ถูกกว่าอะไรเป็นอะไร

บางทีคนไทยเราไม่ค่อยพิจารณาว่า คำเหล่านั้นแตกต่างกันอย่างไร ยกตัวอย่างคำพ้องๆ ที่สุด เช่น ทิม แวง แวง คำต่างอย่างไร ทุกคนฟังพอรู้เรื่อง แต่พอนิยามลงไป ทิมนี้ของตองทุ่ๆ หนอย อีกอันหนึ่งต้องมีแรงต่อต้านแล้วตะบันกันเข้าไป แวงหมายความว่าอาวุธที่ใช้ต้องแหลมถึงแทงได้ ถ้าอาวุธทุ่เขาไม่เรียกว่าแวง แวงหมายถึงของมีรูอยู่แล้ว แล้วคุณก็ใส่เข้าไปเหมือนเข็ม เหล่านี้ถ้าคำอย่างนี้ เป็นต้น ต้องเข้าใจความหมายของคำลึกซึ้ง ไม่ว่าจะ เป็นภาษาฝรั่ง หรือภาษาไทย

เพราะฉะนั้น เวลาเริ่มฝึก จะต้องฝึกถึงความแม่นยำของภาษาที่จะต้องใช้ แต่ถ้าหากข้อไหนที่ตกลงกันไม่ได้ หรือต้องการที่จะทิ้งไว้เป็นข้อที่จะตีความต่อไป เพื่อผลประโยชน์ของเราเองก็ดี ตกลงกันไม่ได้ก็ดี ใช้คำกำกวม คำกำกวมมีเยอะเยอะ เช่น เราปรึกษาหารือในเรื่องที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน แกลงอย่างนี้ ท่านไม่รู้ว่าเป็นเรื่องอะไร เขากล่าวว่า ท่านพูดอะไรมาบ้าง ท่านว่าได้พูดในเรื่องที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน อย่างนี้เป็นการใช้คำที่กำกวมออกไป ฉะนั้น การใช้ถ้อยคำที่แม่นยำก็ดี โดยคลุมเครือก็ดี จะต้องใช้โดยเจตนา จะเห็นว่า การเจรจาทุกครั้งจะปรากฏผลออกมาในรูปของ แกลงการณ์ ในรูปของเอกสาร ในรูปของสนธิสัญญา ในรูปของความตกลงอย่างหนึ่งอย่างใด ความแม่นยำและความถูกต้องของภาษาตรงตามเจตนา ส่วนจะให้คลุมเครือหรือจะให้ชัดเจน เป็นเทคนิคที่สำคัญ เป็นประเด็นที่สำคัญของการเจรจา

เท่าที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่า การเจรจาไม่ใช่เรื่องง่ายทีเดียว ไม่ใช่การพูดจากันธรรมดา ไม่ใช่การโต้เถียงกันเพื่อเฮฮา หรือฟังว่าใครมีกรรมผิดรื้อนมากกว่ากัน ไม่ใช่การเอาแพ้อาชนะ แต่เป็นการหวังผลที่จะให้เกิดขึ้น และผลอันนั้นกลับไปสู่จุดเดิม คือ เดิมพัน ซึ่งหมายถึงประโยชน์ของประเทศเรา พลาดก็คือการพลาดประโยชน์ของประเทศ เพราะฉะนั้น การเจรจาจึงเป็นอย่างไรที่ได้กล่าวไว้ว่าเป็นหัวใจของการพูด

II

การทูตในองค์การ
ระหว่างประเทศ

บรรยายวันที่ 11 ธันวาคม 2529

การทูตที่ดำเนินอยู่ในองค์การระหว่างประเทศมีลักษณะพิเศษเฉพาะ ซึ่งบางส่วนก็คล้ายคลึงกับการทูตปกติที่ดำเนินนอกองค์การระหว่างประเทศ แต่ในองค์การระหว่างประเทศนั้นมีวิธีการ มีลักษณะ และมีกระบวนการซึ่งแตกต่างไปจากการทูตปกติอยู่หลายประการ จึงเห็นว่าเป็นการสมควรที่การศึกษาเกี่ยวกับการทูตนั้น ควรจะได้ทราบถึงลักษณะพิเศษเฉพาะของการทูตในองค์การระหว่างประเทศนี้ด้วย เฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันนี้ ได้มีองค์การระหว่างประเทศอย่างแพร่หลาย และในหลายลักษณะที่มีวัตถุประสงค์ต่างๆ กัน มีทั้งองค์การ ที่เป็นองค์การระหว่างประเทศสากล หมายความว่า มีสมาชิกที่ประกอบด้วยรัฐเกือบทุกรัฐ และมีองค์การส่วนภูมิภาคที่มีสมาชิกเป็นประเทศในภูมิภาคหนึ่งๆ โดยเฉพาะเหตุที่มีองค์การระหว่างประเทศเป็น

เพราะในโลกปัจจุบันนี้ได้พึ่งพาอาศัยกันมากขึ้น ติดต่อกันมากขึ้น มีกิจการหลายด้านที่ประเทศๆ เดียวไม่สามารถดำเนินไปได้ ต้องอาศัยความร่วมมือจากประเทศอื่น เพื่อที่จะให้บรรลุผลในเรื่องนั้นๆ

องค์การระหว่างประเทศนั้นเกิดขึ้นมานานแล้ว ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 1 ก็มีบ้างแล้ว แต่มาแพร่หลายจริงๆ เมื่อหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 องค์การระหว่างประเทศในปัจจุบันนี้ มีทั้งที่เป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง มีองค์การระหว่างประเทศที่มีวัตถุประสงค์ในทางเศรษฐกิจ ในทางทหารก็มี ในทางเทคนิคก็มี และในการบริหารงานก็มี เกี่ยวกับเรื่ององค์การระหว่างประเทศในทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ และทางทหาร รวมทั้งในแง่เทคนิคสามารถจะดูลักษณะได้ง่าย แต่องค์การฝ่ายบริหารนั้น ซึ่งความจริงก็เป็นองค์การระหว่างประเทศในทางเทคนิคอย่างหนึ่ง เช่น องค์การไปรษณีย์สากล เป็นต้น เป็นองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการบริหารงานด้านไปรษณีย์ หรือการโทรคมนาคมต่างๆ เหล่านี้

นอกจากนี้ในองค์การระหว่างประเทศ ถ้าเราพิจารณาถึงระดับของอำนาจหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ เราอาจจะแบ่งออกได้เป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจหรือได้รับมอบอำนาจเหนือรัฐ (Supra-national Organization) องค์การที่มีอำนาจเหนือรัฐ ในขณะนี้มีไม่มาก ที่เห็นได้ชัดที่สุด คือ ประชาคมยุโรป องค์การที่มีอำนาจเหนือรัฐ หมายความว่าคำวินิจฉัยหรือข้อมติที่องค์การระหว่างประเทศลงไปประการใด รัฐสมาชิกได้ผูกพันไว้ล่วงหน้าว่าจะปฏิบัติตามนั้นอย่างเคร่งครัด แม้ในเรื่องที่ตนเองไม่เห็นด้วย ถ้ามีมติออกมาแล้วก็เป็นอย่างนั้นว่า องค์การที่มีอำนาจเหนือรัฐนั้นมีอำนาจออกกฎหมาย และรัฐซึ่งเป็นสมาชิกจำเป็นต้องปฏิบัติตาม

ในอีกระดับหนึ่งก็มีองค์การระหว่างประเทศที่เป็นองค์การระหว่างประเทศระดับปกติ ขอเน้นคำว่า “ระหว่างประเทศ” ทั้งนี้มีความหมายว่า ประเทศนั้นยังคงรักษาอธิปไตยและอำนาจในการตัดสินใจของตนเอง การเข้าร่วมในองค์การระหว่างประเทศนั้น แม้จะมีพันธกรณีแต่ก็ยังคงอาศัยความยินยอมของรัฐที่เป็นสมาชิกเป็นส่วนใหญ่ องค์การระหว่างประเทศที่มีอยู่ขณะนี้ ส่วนใหญ่เป็นองค์การระหว่างประเทศธรรมดาปกติ ไม่ใช่ Supra-national International Organization นี้รวมถึงองค์การสหประชาชาติที่เป็นองค์การระหว่างประเทศที่สำคัญที่สุดด้วย นอกจากนั้นก็ยังมีองค์การระหว่างประเทศ ที่เรียกว่าองค์การระหว่างประเทศที่มีโซ่ของรัฐบาล คือ

สมาชิกขององค์การระหว่างประเทศแบบนี้ไม่ใช่รัฐ แต่อาจจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอาชีพ หรือกลุ่มวิชาการ กลุ่มในทางเทคนิคต่างๆ ที่มีการจัดตั้งเป็นองค์การขึ้นในระดับเอกชน เรียกว่าเป็นองค์การเอกชน หรือองค์การที่มีใช้ของรัฐบาล นี่ก็เป็นอีกระดับหนึ่ง

ลักษณะต่างๆ ไปในองค์การระหว่างประเทศ



จริงอยู่ว่า องค์การระหว่างประเทศมีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ หมายความว่าองค์การระหว่างประเทศสามารถที่จะมีสิทธิและหน้าที่ในตัวของตัวเองได้ต่างหากจากรัฐสมาชิก เป็นเสมือนหนึ่งนิติบุคคลในกฎหมายภายใน ซึ่งมีนิติสภาพต่างหาก เป็นอิสระจากสภาพบุคคลของผู้ถือหุ้นในบริษัทอย่างนี้เป็นต้น แต่ทั้งๆ ที่องค์การระหว่างประเทศ จะมีสภาพนิติบุคคลของตัวเองโดยที่สมาชิกประกอบด้วยรัฐ ฉะนั้น การแสดงท่าทีการแสดงความคิดเห็น จะยอมรับหรือไม่ยอมรับในเรื่องใดนั้น แต่ละประเทศก็ยึดถือผลประโยชน์แห่งชาติของตนเป็นหลักในการที่จะอ้างสิทธิหรือในการปฏิบัติตามพันธกรณี เมื่อยึดถือประโยชน์แห่งชาติเป็นหลักเช่นนี้ การทูตก็เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย โดยเข้ามาในลักษณะที่มีความสำคัญอย่างมาก เพราะเหตุและผลที่จะปรากฏออกมาจากการปฏิบัติงานขององค์การระหว่างประเทศนั้นจะเป็นประการใด ขึ้นอยู่กับการดำเนินการทางการทูตของรัฐสมาชิกเป็นสำคัญ

ในการดำเนินการทางการทูตนั้น มีกลวิธีการดำเนินการทางการทูตของรัฐสมาชิกเป็นสำคัญ มีกลวิธีหรือที่เรียกว่า “ยุทธศาสตร์” (Strategy) ที่จะดำเนินในแนวใด แล้วก็มีกลวิธีหรือที่เรียกว่า “ยุทธวิธี” (Tactics) คือ ในสถานะอย่างหนึ่ง ในกาลเวลาอันหนึ่ง ในจังหวะเวลาอันหนึ่ง ควรจะเลือกดำเนินการกับใคร อย่างไร เพราะฉะนั้นลักษณะของการทูตในองค์การระหว่างประเทศในขั้นต้นนั้น จึงมีลักษณะคล้ายการทูตธรรมดา หมายความว่ามีการใช้เทคนิคและกระบวนการเช่นเดียวกับการทูตธรรมดา แต่ลักษณะที่พิเศษออกไป คือ ในองค์การระหว่างประเทศนั้น เป็นการทูตโดยเปิดเผย “การทูตเปิด” (Open diplomacy) หมายความว่าทุกคนมีโอกาที่จะรับทราบได้เมื่อเป็นอย่างนั้น การทูตในองค์การระหว่างประเทศจึงไม่ใช่มุ่งหมายเฉพาะเป้าหมายในองค์การระหว่างประเทศเองเท่านั้น แต่มุ่งหมายที่จะให้บุคคลภายนอกได้ทราบ

ถึงทำที่ต่างๆ ด้วย บุคคลภายนอกอาจจะเป็นบุคคลที่ไม่ได้มานั่งประชุมอยู่เหมือน
ประชาชนธรรมดา สื่อมวลชนก็มีโอกาสที่จะรับรู้การปฏิบัติงานในองค์การระหว่าง
ประเทศได้

นอกจากนั้น การปฏิบัติงานในองค์การระหว่างประเทศ บางทีก็มุ่งหมายที่จะ
ให้คนในประเทศของตนเองได้รับทราบเท่าที่ด้วย ลักษณะของการทูตเปิดเช่นนี้ จึงมี
แง่มุมของการประชาสัมพันธ์เข้ามาอยู่ด้วยในตัว หมายความว่านอกจากเป็นการทูต
แล้ว มีแง่มุมเป็นการประชาสัมพันธ์เพื่อที่จะให้การดำเนินการทางการทูตนั้นเป็นสื่อ
ไปยังภายนอกองค์การ และเป็นสื่อกลับมายังประเทศของตน เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงต้อง
เข้าใจในเบื้องต้นว่า ทำที่ต่างๆ หรือข้อครมต่างๆ ที่ดำเนินกันในองค์การระหว่าง
ประเทศ อาจจะมีคามมุ่งหมายเพื่อผลในองค์การระหว่างประเทศนั้นเองก็ได้ เพื่อ
ผลภายนอกก็ได้ หรือเพื่อผลภายในประเทศของตนก็ได้ การที่จะทราบว่ เมื่อไหร่
หรือประเทศใดดำเนินการทางการทูตเช่นนั้นในองค์การระหว่างประเทศ เพื่อหวังผล
อย่างไรนั้น ไม่มีบรรทัดฐานที่จะกำหนดลงไปเป็นข้อสังเกตตายตัว แต่ขึ้นอยู่กับการดู
พฤติการณ์ของประเทศนั้นๆ และการแถลงท่าทีของประเทศนั้นๆ

สิ่งที่ต้องพิจารณาต่อไป คือ กฎเกณฑ์ของการทูตในองค์การระหว่างประเทศ
องค์การระหว่างประเทศ เมื่อมีลักษณะเป็นการทูตเปิดดังกล่าวแล้ว ก็มีลักษณะคล้ายๆ
กับการทูตแบบสภาด้วยในขณะเดียวกัน คือ คล้ายๆ กับเป็น Parliamentary
diplomacy เมื่อเป็นเช่นนั้น ก็มีลักษณะต่างหากของตนเองออกไปในแง่ที่ว่า คล้ายๆ
กับว่าเป็นพรรคเป็นพวกในทางการเมืองเกิดขึ้น พรรคพวกในทางการเมืองนี้อาจจะ
เกิดขึ้น โดยการถือเอาอุดมการณ์เป็นบรรทัดฐาน เช่น กลุ่มประเทศแบ่งออกเป็น
ค่ายคอมมิวนิสต์ กลุ่มประเทศอาหรับ หรือกลุ่มประเทศเอเชีย แอฟริกา กลุ่มประเทศ
อาเซียน เป็นต้น มีการแบ่งกลุ่มเป็นพรรคเป็นพวกออกมาตามอุดมการณ์ก็เป็นได้
หรือเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันก็เป็นไปได้ เช่น การทูตระหว่างประเทศที่ไร้ฝั่งทะเล
กับประเทศที่เป็นทางผ่านของประเทศไร้ฝั่งทะเล อันนี้ก็ใช้กฎเกณฑ์ทางภูมิศาสตร์
มาแบ่ง หรือในการประชุมทางเศรษฐกิจก็มีการแบ่งเป็นกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว
กับกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ที่เรียกกันว่ากลุ่มเหนือกับกลุ่มใต้ เป็นต้น การจัดแบ่ง
แยกออกเป็นกลุ่มๆ นี้ ก็มีลักษณะคล้ายกับการแบ่งเป็นพรรคการเมือง แต่แทนที่
จะมีบรรทัดฐานอันเดียว ก็อาจเป็นบรรทัดฐานในทางอุดมการณ์ บรรทัดฐานทาง

ผลประโยชน์ หรือบรรทัดฐานทางภูมิศาสตร์

นอกจากจะมีปรากฏการณ์ในการตั้งกลุ่มเป็นพรรคพวกแล้ว การทูตระหว่างประเทศยังมีสาระสำคัญอยู่ที่การอภิปราย อยู่ที่ว่าออกเสียงลงคะแนน และการวิ่งเต้น (Lobby) เพื่อหาเสียงสนับสนุน ลักษณะก็คล้ายๆ มาทางรูปแบบรัฐสภา ในองค์การระหว่างประเทศทุกองค์การนั้น จะมีสนธิสัญญาฉบับหนึ่งเป็นสนธิสัญญาแม่บท ขององค์การสหประชาชาติก็เรียกว่ากฎบัตรสหประชาชาติ ในบางครั้งสนธิสัญญาอันเป็นแม่บทเสมือนหนึ่งรัฐธรรมนูญนั้นก็เรียกว่าธรรมนูญ (Statute) ก็มี เหล่านี้เป็นชื่อที่เรียกแตกต่างกันไปแล้วแต่ความนิยม ไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัว ในสมัยสันนิบาตชาติ ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีอยู่ก่อนองค์การสหประชาชาติ แล้วสลายตัวไป เมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 นั้น สนธิสัญญาอันเป็นแม่บทเรียกว่าสนธิสัญญา (Pact)

ที่กล่าวมานี้ก็เป็นการยั่วว่า องค์การระหว่างประเทศจะมีสนธิสัญญาหลักอันหนึ่ง คือ สนธิสัญญาอันเป็นแม่บทจะเรียกว่ากฎบัตร ธรรมนูญ หรือสนธิสัญญา หรือจะเรียกในรูปแบบอื่น ล้วนหมายถึงว่าเป็นสนธิสัญญาแม่บท การดำเนินการทางการทูตในองค์การระหว่างประเทศนั้น เบื้องต้นนี้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเข้าใจและศึกษาให้ถ่องแท้ถึงแง่มุม และความหมายของกฎบัตรให้แน่ชัด เพราะในกฎบัตรหรือสนธิสัญญาอันเป็นแม่บทนั้น โดยปกติแล้วจะแถลงถึงวัตถุประสงค์ หรือความมุ่งหมาย และหลักการว่ามีอยู่อย่างไร จะกำหนดว่าสมาชิกนั้นจะประกอบขึ้นโดยใครเข้าเป็นสมาชิกได้อย่างไร มีสิทธิและหน้าที่อย่างไร องค์การต่างๆ ขององค์การระหว่างประเทศ มีองค์กรอะไรบ้าง มีกิจการ แต่ละองค์กรทำหน้าที่อะไรบ้าง ฉะนั้น การดำเนินการทางการทูตนั้นจำเป็นต้องเข้าใจอย่างถ่องแท้ถึงความหมายและกฎเกณฑ์ที่ปรากฏอยู่ในสนธิสัญญาแม่บทนั้น

นอกจากสนธิสัญญาแม่บทแล้ว มีอยู่อีกอันหนึ่ง ที่จำเป็นมากในการดำเนินการทางการทูตในองค์การระหว่างประเทศ คือ การเข้าใจถึงระเบียบข้อบังคับที่เรียกว่ากฎเกณฑ์และกระบวนกร (Substantive law) อันนี้ก็ทำนองเดียวกับกฎหมายภายในประเทศ เรายกกฎหมายที่ว่าด้วยเนื้อหาเป็นกฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันก็มีกฎหมายว่าด้วยกระบวนกร หมายความว่าความถึงข้อบังคับที่จะปฏิบัติใช้กฎหมายแพ่งหรือกฎหมายอาญานั้น ที่เรียกว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หรือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในการประชุมทุกแห่งที่เป็นรูปแบบของรัฐสภานั้น

เราดูโดยเปรียบเทียบลักษณะของสภาที่เป็นอยู่ภายในประเทศนั้น การดำเนินงานในรัฐสภาต้องยึดถือกฎเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญเป็นหลักใหญ่ แต่นอกจากกฎเกณฑ์แล้ว รัฐสภาก็มีระเบียบข้อบังคับการประชุม สภาผู้แทนราษฎรก็มีระเบียบข้อบังคับของตน วุฒิสภาก็มีระเบียบข้อบังคับของตน สมาชิกที่จะปฏิบัติงานได้ดีในฐานะสมาชิกผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสมาชิก จำเป็นที่จะต้องเข้าใจอย่างถ่องแท้ถึงเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ และในขณะเดียวกันก็ต้องเข้าใจถึงกฎเกณฑ์ที่ปรากฏอยู่ในระเบียบข้อบังคับ ในการทูตในองค์การระหว่างประเทศนี้ก็เช่นกัน

การทูตในองค์การระหว่างประเทศนี้ ถ้าพิจารณาดูจะเห็นว่าสิ่งที่เรามองเห็นอย่างชัดเจน คือ การอภิปรายหรือการถกแถลงอย่างเปิดเผยขององค์การนั้น และมีอีกสองรูปแบบที่คนภายนอกมองไม่เห็น คือ การทูตตามระเบียบ (Corridor diplomacy) กับการทูตเชิงขนาน (Parallel diplomacy) ซึ่งเคยพูดถึงกันมาแล้วครั้งหนึ่ง จะขอพูดถึงการทูตแบบหลังก่อน

การทูตเชิงขนาน ในการประชุมระหว่างประเทศแต่ละครั้งนั้น โดยปกติแล้ว จะมีบุคคลสำคัญอย่างน้อยที่สุดก็เป็นผู้แทนของรัฐบาล ไปประชุมในองค์การระหว่างประเทศ เมื่อเป็นเช่นนั้น การพบปะระหว่างบุคคลสำคัญนั้น ไม่ใช่พบกันในที่ประชุมเลยๆ บางครั้งก็ถือโอกาสพบกันนอกที่ประชุม ไปพูดกันในเรื่องที่ไม่ได้เกี่ยวกับการประชุมนั้น อาจพูดกันถึงเรื่องอื่นๆ อาจเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศที่เป็นปัญหากันก็ได้ อาจเป็นเรื่องเกี่ยวกับภูมิภาค หรืออาจจะเป็นเรื่องทั่วไป อาจเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ต่างๆ ไปไม่เกี่ยวกับการประชุมโดยตรง อันนี้สำคัญมากในการดำเนินการทางการทูตระหว่างประเทศ เป็นการดำเนินการทางการทูตเชิงขนาน

ยกตัวอย่างเช่น ในขณะที่เราไปประชุมในองค์การสหประชาชาติครั้งที่แล้ว ได้มีการพบปะกันนอกที่ประชุม ระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไทย กับรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศของลาว เมื่อปลายเดือนกันยายน 2529 และเจรจาทางการทูตกัน อันทำให้ข้อพิพาทและปรับความสัมพันธ์กับลาว และส่งคณะผู้แทนไปเยือน นี่เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่า ความจริงไม่ได้เกี่ยวกับการประชุมสหประชาชาติ แต่เป็นการใช้โอกาสที่มีการประชุมสหประชาชาตินั้นพบปะและเจรจากับบุคคลสำคัญของประเทศอื่น

ในการประชุมองค์การระหว่างประเทศแต่ละครั้งนั้น การทูตในเชิงขนานนี้มีอยู่อย่างมากที่สุดทีเดียว เช่น การประชุมครั้งที่แล้วนี้ ท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของเราได้ไปพบปะกับบุคคลอื่น เจรจากับบุคคลอื่นนอกเรื่องที่ทำกรประชุมนั้นกว่า 10 ประเทศ ที่ว่าเป็นโอกาสอันดีนั้น ไม่ใช่ประเทศเดียวที่เราอยากเจรจาด้วย แต่มีประเทศอื่นอีกหลายประเทศที่ชุมนุมกันอยู่ที่นั่น ในบางครั้งมีถึงระดับนายกรัฐมนตรี บางครั้งมีถึงระดับประมุขของประเทศ ส่วนใหญ่แล้วก็เป็นระดับรัฐมนตรีต่างประเทศ ไปรวมกันอยู่ที่นิวยอร์ก หรือเจนีวา หรือที่ประชุมที่สำคัญอันหนึ่งอันใด ด้วยเหตุนี้ที่นั่นจะเป็นที่ที่ดำเนินการทางการทูตในเชิงขนาน คือไปประชุมด้วยและดำเนินการทางการทูตพิเศษด้วยพร้อมกัน

การทูตตามระเบียบ ตามระเบียบหมายถึงการวิ่งเต้น (Lobby) นั้นเอง บางครั้งการไปประชุมสหประชาชาติจะเกิดภาพที่รู้สึกว่ประหลาด ในแง่มุมหนึ่งนั้น จะเห็นว่ามีการแถลงหรืออภิปรายกันอย่างเคร่งเครียด ใช้คารม ออกท่าทาง บางทีใช้ซึ่งมีข้อไม้เพื่อประกอบบาทศิลป์ของตัวเองในเวที (Forum) ในที่ประชุม เสมือนหนึ่งเป็นการอภิปรายซึ่งประชาชนกันงัดดู เสมือนหนึ่งเป็นการอภิปรายในสภา แต่ขณะเดียวกันก็มีคนนั่งกินกาแฟกันในห้องกาแฟ สมมติว่า คณะผู้แทนมี 10 คน แต่มีอยู่ 2 หรือ 5 คน ในห้องประชุม นอกนั้นก็เข้าไปนั่งกินกาแฟในห้องกาแฟ นั่งกินกาแฟกัน บ้างเดินไปเดินมา เดียววิ่งไปทางโน้นทางนี้ บางทีก็อยู่ในห้องสมุด บางทีก็ไม่อยู่ในที่ที่เขาจัดไว้ให้ ซึ่งเป็นคล้ายๆ กับเก้าอ้นั่งเล่นนอกห้องประชุม แต่อันนั้น คือ การกินกาแฟและนั่งสูมกันกับคนโน้นคนนี้เป็นงานอย่างหนึ่ง เพราะเรื่องทีพุดเกี่ยวกับการประชุมเพียงแต่ไม่ใช่เรื่องทีพุดกันในการอภิปรายในการประชุมใหญ่ ทว่าเป็นเรื่องทีประชุมต่อรองกันข้างนอก หรือมาโน้มน้าวกันข้างนอก ชักจูงใจกันข้างนอก อย่างนี้เรียกว่า การทูตตามระเบียบ ซึ่งมีความสำคัญมาก เพราะผลทีออกมาในที่ประชุมใหญ่ ผลของการประชุมในองค์การระหว่างประเทศในภายหลังนั้น จะเป็นผลของการทูตตามระเบียบเป็นส่วนใหญ่

งานในทางการทูตในองค์การระหว่างประเทศ งานนี้ความจริงได้เริ่มต้นก่อนทีจะมีการประชุมแล้ว เช่น เรื่องทีเข้าสู่ระเบียบวาระของการประชุมนั้น โดยปกติแล้วจะทราบกันก่อนว่า การประชุมจะมีเรื่องทีจะเข้าประชุมอะไรบ้าง อย่างน้อยก็มีระเบียบวาระชั่วคราวให้ทราบ เมื่อเป็นเช่นนั้นในเรื่องทีประเทศหนึ่งประเทศใดเห็น

ว่า ตนเองมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องอยู่โดยเฉพาะ ก็จะดำเนินการทางการทูตล่วงหน้า ก่อนที่จะเปิดให้ประชุม หมายความว่า จะวิ่งเต้นติดต่อกับรัฐบาลของประเทศที่เรา ต้องการจะให้สนับสนุนนั้น มาสนับสนุนท่าทีของเรา เพราะมีบางประเทศซึ่งเขาไม่รู้ เรื่องเกี่ยวกับปัญหาของเราเลย เราอาจจะไปชี้แจงเขา ไปทำความเข้าใจกับเขา และ ก็ชักจูงเขาให้สนับสนุนเรา ที่ว่าสนับสนุนนี้จะมีผลต่อนอกเสียง เพราะเหตุว่าโดย ปกติแล้ว การประชุมระหว่างประเทศมักจะปรากฏผลออกมาในรูปของข้อมติหรือ ข้อวินิจฉัยข้อแนะนำหรือรูปหนึ่งรูปใด อันเป็นผลจากการออกเสียง เมื่อเป็นเช่นนั้น ก็เหมือนกับการเลือกตั้งที่มีการหาเสียง ต้องวิ่งเต้นกันก่อน ของไทยเรากรณีที่มีการ ประชุมในองค์การระหว่างประเทศในปัญหากัมพูชา เราก็ส่งเจ้าหน้าที่ออกไปดำเนินการ ติดต่อกับประเทศต่างๆ ทั่วทุกทวีป แยกย้ายกันไป ผู้บรรยายก็เคยไปครั้งหนึ่ง เมื่อครั้งได้รับมอบหมายให้เป็นเอกอัครราชทูตอยู่ที่กรุงปารีสเมื่อ 2 ปีที่แล้ว ให้เดินทางไปหาเสียงสนับสนุนกรณีกัมพูชา คือ สนับสนุนท่าทีของเรา ใน 10 ประเทศที่พูดภาษา ฝรั่งเศส การเดินทางก็ยากลำบากพอสมควร เพราะประเทศเหล่านั้นการคมนาคม ไม่ค่อยสะดวก และภาษาที่พูดกันไม่ถนัด อย่างหนึ่ง คือ เขาไม่ค่อยรู้เรื่องของเรา ทำนองเดียวกับที่เราไม่ค่อยรู้เรื่องของเขา แต่ว่าต้องไปทำการชักจูง ไปทำความเข้าใจ ให้เขาสนับสนุนเรา เพราะเสียงของเขาแต่ละประเทศ ไม่ว่าจะประเทศเล็กใหญ่ก็เสียงหนึ่ง เสียงเหมือนกัน ฉะนั้น เราต้องไปวิ่งเต้นในเรื่องนี้อย่างมาก นอกจากก่อนการประชุม แล้ว ก็มีการทูตในระหว่างประชุม ในระหว่างประชุมก็มีการทูตตามระเบียบที่ได้กล่าว มาแล้ว ส่วนการวิ่งเต้น (Lobby) เป็นอย่างไรจะพูดในรายละเอียดต่อไปอีกครั้งหนึ่ง

เมื่อสรุปแล้วจะเห็นว่า การดำเนินการทางการทูตนั้น เราต้องดำเนินทั้งนอก ที่ประชุมและในที่ประชุม ต้องดำเนินทั้งก่อนการประชุมและระหว่างการประชุม

การดำเนินการทางการทูตนั้นมีหลักเกณฑ์อย่างไรในการหาเสียง ขั้นต้นนี้เรา ต้องกำหนดเป็นประเทศเป้าหมาย (Target country) เรียกว่าจัดประเทศเป็นกลุ่มๆ ก่อน พวกไหนที่เป็นพวกเราอยู่แล้ว ก็ไม่ต้องไปหาเสียงมากนัก แต่ก็ไปยืนยัน พวก ไหนที่คัดค้านมาก เป็นพวกที่ถึงอย่างไรก็ไม่มีวันเข้าข้างเรา พวกนี้ก็ไว้อันดับท้ายๆ หมายความว่าไม่ต้องไปวิ่งเต้นมากนัก บางทีจะเหน้อยเปล่า เพราะท่าทีของเขา ทราบได้ว่าจะไม่เห็นด้วยกับเรา จึงต้องใช้การทูตแบบอื่นที่ไม่ใช่การทูตในองค์การ

ระหว่างประเทศ เพราะฉะนั้น เราต้องกำหนดเป็นกลุ่มเป้าหมาย (Target) อันแรกว่า ใครเป็นพวกเรา ใครเป็นฝ่ายตรงข้ามกับเรา แต่ในระหว่างฝ่ายที่เป็นพวกเรากับฝ่ายตรงข้ามกับเรา ฝ่ายที่เป็นพวกเรานี้มีอยู่หลายกลุ่ม เช่น มีพวกที่ไม่สนใจ พวกนี้เราต้องไปปลุกให้เขาสนใจให้ได้ว่า ปัญหาที่มีความสำคัญอย่างไร จะเกี่ยวข้องกับเขาอย่างไร และเขาควรสนับสนุนเราเพราะเหตุใด การจูงใจไม่ใช่เป็นการโต้เถียง เป็นการไปอธิบายให้เขาเข้าใจ จะใช้วิธีการอะไรก็แล้วแต่ให้เขาสันนิษฐานเรา เพราะการโต้เถียงในบางครั้งอาจจะทำให้เขากระด้างยิ่งขึ้น คนเราลองไม่ยอม ถ้ายังโต้เถียงกันแล้วก็ยังไม่ยอมมากขึ้น ยิ่งไม่ชอบหน้ากันมากขึ้น นอกจากประเทศที่ไม่สนใจแล้ว ยังมีประเทศที่ทำที่เป็นกลาง เรียกว่าไม่เข้าข้างเราและไม่เข้าข้างปรปักษ์ ประเทศพวกนี้ก็เหมือนกัน เขาอาจจะไม่สนใจ ไม่ใช่ไม่สนใจ สนใจแต่ตัดสินใจไม่ถูกว่าใครผิดใครถูก หรืออันไหนจะสอดคล้องกับผลประโยชน์ของเขา เช่นนี้ เราก็ต้องดำเนินการทางการทูตเหมือนกัน

การทูตที่เราดำเนินในแต่ละกลุ่มนั้น จึงมีขั้นตอนที่แตกต่างกัน อาจจะแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง อาจจะมีการยื่นข้อเสนอแนะและเทคนิคในการเจรจาแตกต่างกันไปในแต่ละกลุ่ม การกำหนดประเทศเป้าหมายจึงสำคัญมาก อย่างในปีหนึ่งๆ เราได้เสียงสนับสนุนปัญหาทั้งหมดนี้ เริ่มตั้งแต่ 90 กว่าเสียงขึ้นมาเป็น 100 กว่าเสียง จนกระทั่งขณะนี้เกือบจะถึงเพดานแล้ว คือ ประเทศที่ไม่ยอมเปลี่ยนก็ไม่ต้องไปหาเสียงให้เสียเวลา เป็นประเทศในกลุ่มสังคมนิยม คือ กลุ่มสหภาพโซเวียตที่สนับสนุนเวียดนามอยู่ ไม่ต้องไปวิ่งเต้นมาก เพราะเขาไม่เห็นด้วยกับเราแน่นอน ทีนี้เราก็มาคิดว่ามีใครบ้างที่งัดเขมือบออกเสียงในคราวก่อนๆ ว่า เรามีเหตุผลอะไร เหตุผลทางการเมือง เหตุผลเพราะความไม่รู้ หรือเพราะความไม่สนใจ เมื่อเราทราบถึงสาเหตุแล้ว เราก็จะดำเนินการทางการทูต ในลักษณะที่เข้าไปแก้จุดนั้นๆ ในขณะนี้ จำนวนประเทศที่สนับสนุนเราเรียกได้ว่าเกือบจะถึงเพดานแล้ว คือ จะหาเสียงได้แต่ละเสียงเพิ่มขึ้นปีละเสียงก็เกือบหมดแล้ว มีแต่พวกที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงการออกเสียงได้

ประเทศเป้าหมายสำคัญที่คิดว่าจะโน้มน้าวได้ (1) ประเทศที่เกิดขึ้นใหม่ที่เข้าเป็นสมาชิกใหม่ เราก็ต้องรีบวิ่งไปดำเนินการ (2) พวกที่ไม่สนใจ พวกนี้บางทีใช้วิธีการแปลกๆ เช่น เขาชี้แจงเหมือนที่เราชี้แจงทั้งคนอื่นเขาทะเลาะกัน อย่างเรื่องยิวกับอาหารทะเลาะกันมาตั้งแต่ ค.ศ. 1948 จนถึงปัจจุบันนี้ เพราะฉะนั้น ประเทศ

ที่ไม่เกี่ยวข้องจริงๆ หรืออยู่ไกลมาก หรือไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง เขาก็ฟังจนเบื่อ ไม่อยากจะฟัง หรือกรณีของเราที่เช่นกัน ประเทศแอฟริกา ประเทศในลาตินอเมริกา บางทีเขาก็ไม่ค่อยสนใจว่า ปัญหาที่พวเขามีความสำคัญอย่างไร เพราะฉะนั้น เวลาลงคะแนนเสียงบางประเทศก็ออกเสียงไปอย่างนั้น ใครมาชวนให้ออกเสียงก็ออก หรือ บางทีชี้แจงออกเสียงก็ออกไปห้องน้ำเสียเฉยๆ ก็มี หมายความว่าไม่ออกเสียงเสียตื้อๆ เลย เพราะฉะนั้น พวกนี้จึงเป็นกลุ่มประเทศเป้าหมายอันดับแรกของเรา คือ พวกที่ไม่สนใจหรือพวกที่ไม่ค่อยรู้เรื่องราว พวกที่ยังมีท่าทีครึ่งๆ กลางๆ บางปีเราก็กได้มา 2 คะแนน หรือคะแนนเดียว แต่ก็ถือเป็นความก้าวหน้าที่รักษาระดับไว้ได้ เพราะว่ามันถึงเขตแดนแล้ว

เมื่อเรากำหนดประเทศเป้าหมายแล้ว เราก็**ดูลำดับความสำคัญ (Priority)** ว่า ประเทศไหนมีความสำคัญกว่าประเทศไหน ฟังดูอาจจะแปลกกว่า ความจริงประเทศหนึ่งก็ออกเสียงคะแนนหนึ่ง เมื่อเป็นเช่นนั้น ประเทศหนึ่งจะสำคัญกว่าอีกประเทศหนึ่งอย่างไร ที่สำคัญกว่าก็คือ บางประเทศมีอิทธิพลทางความเชื่อสำหรับประเทศอื่น ซึ่งถ้าเราไปประเทศนั้น หรือเราสามารถชนะใจประเทศนั้นได้แล้ว เราจะชนะใจประเทศที่ตามเขากอีกทีหนึ่ง ยกตัวอย่างประเทศที่เคยเป็นอดีตอาณานิคมของโปรตุเกส และเพิ่งเป็นเอกราชขึ้นมาใหม่ เช่น Cape Verdes ซึ่งเป็นเกาะอยู่นอกฝั่งแอฟริกา ตะวันตก เป็นต้น เคยเป็นอาณานิคมของโปรตุเกสมา เพราะฉะนั้น การวิ่งหาเสียงที่จะติดต่อเขาโดยตรง เราให้ความสำคัญแก่โปรตุเกสด้วย ในการหาเสียงจากประเทศอดีตอาณานิคมของเขา ในขณะที่เดียวกับที่เราไปติดต่อกับประเทศนั้นโดยตรง คือ พยายามหาประเทศที่มีอิทธิพลทางความเชื่อถือเหนือประเทศเป้าหมายของเรา เช่น นี้เป็นการจัดลำดับความสำคัญ

ต่อไปเราจะพิจารณาในรายละเอียด ถึงกระบวนการดำเนินการทางการเมืองการทูต ในองค์การระหว่างประเทศว่า ขั้นตอนจริงๆ มีอยู่อย่างไร โดยจะสรุปลงเป็น 4 ประการด้วยกัน คือ ประการแรก การอภิปราย ประการที่สอง เกี่ยวกับการทำงานในที่ประชุม ประการที่สาม การวิ่งเต้นในที่ประชุม (Lobby) ประการที่สี่ การลงมติหรือลงข้อวินิจฉัยในองค์การระหว่างประเทศ

การอภิปราย



การอภิปรายมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ การอภิปรายทั่วไป และการอภิปรายเฉพาะเรื่อง

ในการอภิปรายทั่วไป โดยปกติแล้วประเทศที่อภิปราย (ซึ่งทุกประเทศมีสิทธิที่จะอภิปรายทั่วไป และก็มีสิทธิที่จะนิ่งไม่อภิปรายเลย) จะไปลงทะเบียนหรือแจ้งความจำนง (Register) กับฝ่ายเลขาธิการก่อนว่า ตนต้องการจะพูดในวันนั้นวันนี้

การไปแจ้งว่าจะพูดวันนั้นวันนี้ มีความสำคัญโดยจะพิจารณาอย่างละเอียดก่อนว่าจะพูดในวันไหน เพราะเหตุที่เราจะต้องไปดูว่า ในวันนั้นมีใครพูดบ้าง ถ้าวันนั้นคนที่เด่นกว่าเราขึ้นพูด เป็นอันว่า วันนั้นเราอย่าพูดตามหลังเลย ความสนใจจะไม่ได้อยู่ที่เรา อย่างเช่น ผู้บรรยายได้ไปประชุมครั้งหนึ่ง เราสามารถหลบวันนั้นได้ ซึ่งเป็นวันที่ดีเลย คาสโตร พูด ก็แน่นอน คนที่พูดแบบไฟแลบ คนที่ย่อมสนใจฟัง และถ้ามีนักพูดแบบไฟแลบเข้าไป คนที่พูดแบบธรรมดา ก็จะไม่มีใครฟัง เพราะฉะนั้น ปัญหาของเราจะไม่ได้ได้รับความสนใจเลย ดังนั้น เราจึงให้คนอื่นเขาลงทะเบียนก่อน แล้วเราจะไปดูว่า วันไหนมีมวยที่ด้อยกว่าเรา ที่เราจะดึงความสนใจมาได้ และมีพรรคพวกของเรามาสนับสนุนในจังหวะไหน เช่นนี้เป็นต้น ฉะนั้น ชั้นเชิงจะเริ่มตั้งแต่ลงทะเบียนที่จะอภิปรายทั่วไปแล้ว เริ่มเอารัดเอาเปรียบกันตั้งแต่ตอนนั้นแล้ว หมายความว่าเราต้องเลี่ยงประเทศที่พูดแบบไฟแลบ เป็นเรื่องที่เด่นดังเร้าร้อน (Hot issues) หรือโดยบุคลิกของผู้พูด (Personality) อย่างมีผู้พูดบางคนมีคนชอบฟัง แม้ว่าฟังแล้วจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย ฟังแล้วสนุกดี บางทีพูดเป็นชั่วโมงๆ

ผู้บรรยายเคยรู้จักผู้แทนซึ่งรับจ้างพูดเป็นอาชีพคนหนึ่ง เขาเคยถือสัญชาติเลบานอน เคยถือสัญชาติอียิปต์ เคยถือสัญชาติซีเรีย คือ แล้วแต่เขาจ้าง ชั่วโมงละ 2500 เหรียญ พูดเรื่องอะไรก็ได้ พูดเก่งจริงๆ ไปประชุมครั้งแรก ผู้บรรยายนั่งตาค้าง ต้องชมว่าพูดเก่งจริงๆ ต่อมาก็เจอบ่อยและเขาก็เปลี่ยนไปเป็นคณะผู้แทนประเทศนั้นประเทศนี้ ปีหนึ่งๆ จะเปลี่ยนไปเรื่อยๆ แล้วแต่ประเทศไหนจ้างไป พอจ้างไปก็ให้ถือสัญชาติประเทศนั้น ถือพาสปอร์ตเป็นผู้แทนประเทศนั้นมา ซึ่งก็มีไม่มากนัก โดยปกติ

แล้วเราจะใช้คนของเราเองพูด เพื่อที่จะรักษาผลประโยชน์ของเรา เรารู้เรื่องของเรามากกว่า และเกี่ยวกับศักดิ์ศรีของเราด้วย เช่น ถ้าเราจะไปจ้างนักพูดไฟแลบจากที่ไหนมา เพื่อให้ไปพูดแทนประเทศไทยในองค์การระหว่างประเทศก็ดูจะไม่เข้าท่า

การอภิปรายทั่วไปโดยปกติจะเป็นการแถลงนโยบายของประเทศ หรือท่าทีของประเทศ ในทุกปัญหาที่ตนเห็นว่ามีมีความสำคัญ อาจจะเป็นปัญหาระดับโลก เช่น ปัญหาลดอาวุธ ปัญหาสิทธิมนุษยชน เหล่านี้เป็นต้น หรือว่าเป็นปัญหาส่วนภูมิภาค เป็นปัญหาทวีปาคี แต่โดยปกติแล้ว ปัญหาทวีปาคีในที่ประชุมระหว่างประเทศ ถ้าเราพูดแบบทวีปาคีเฉยๆ อย่างเรามีปัญหากับเวียดนามอย่างไร คนอื่นอาจจะไม่ค่อยสนใจ เพราะถือว่าเป็นเรื่องทะเลาะกันสองคน ฉะนั้น จึงมักจะอิงเอาเรื่องทวีปาคีนี้ไปรวมไว้ให้เกี่ยวกับปัญหาภูมิภาค และปัญหาของโลกด้วย เช่น ปัญหานี้จะส่งผลกระทบต่อเพื่อนไปด้วย ด้วยเหตุนี้ เทคนิคในทางการทูตจึงต้องโยงเรื่องทวีปาคีให้ส่งผลไปในระดับโลกด้วย ซึ่งความจริงปัญหานี้ก็ส่งผลไปยังภูมิภาคและระดับโลกอยู่แล้วด้วย เหล่านี้ก็เป็นทิศทางในการแถลงนโยบายการอภิปรายทั่วไป ก็คล้ายๆ กับเป็นการแถลงนโยบายประจำปีนั่นเองว่า ในปัญหาที่มีความสำคัญในรอบปีที่ผ่านมาหรือในระยะนั้นมีอะไรบ้าง และประเทศของตนมีท่าที มีข้อเสนอหรือข้อเสนออย่างไร ก็ไปว่ากันในการอภิปรายทั่วไป

การอภิปรายทั่วไปปกติจะใช้เวลาค่อนข้างนาน และเสียเวลามาก แต่ก็จำเป็นต้องทำ ความจริงก็ขึ้นไปอ่านสุนทรพจน์ (Speech) ซึ่งเขียนเอาไว้แล้ว ที่จริงคนไทยมีความรู้สึก ถ้าใครอ่าน Speech หรือคำแถลง จะรู้สึกไม่เก่งเท่ากับคนที่ว่าปากเปล่า นี้อาจจะจริง ถ้าเราเห็นว่าเป็นการได้วาทิ การกล่าววาทศิลป์ เป็นการแสดงชั้นเชิงในทางวาทะ แต่การดำเนินการทางการทูตนั้นแต่ละถ้อยคำมีความสำคัญ แม้แต่น้ำหนักของแต่ละคำจะให้ความหมาย และสร้างปฏิกิริยาในหมู่ประเทศอื่นต่อคำที่เราพูดออกไป ฉะนั้น จะเห็นว่า การพูดภาษาอังกฤษนั้น แม้แต่ประธานาธิบดีสหรัฐฯ ซึ่งแน่นอนภาษาอังกฤษต้องดีมาก หรือนายกรัฐมนตรีอังกฤษ เขาก็ต้องไปอ่าน เพราะอะไร เพราะให้เห็นว่า คำพูดที่ออกไป เปล่งออกไป เป็นคำที่กลั่นกรองแล้ว ตรงกับความตั้งใจของตน ไม่มีความคลาดเคลื่อนไปจากความตั้งใจที่จะให้เป็นการสื่อความหมาย เพราะฉะนั้น การอ่านคำแถลงที่ได้เตรียมมานั้น (Prepared speech) ไม่ใช่เป็นเรื่องของความไม่เก่ง แต่เป็นเรื่องของความรอบคอบมากกว่า การเตรียม

Statement หรือคำแถลงในการอภิปรายทั่วไปนั้น บางทีเตรียมเป็นเดือน (ยกเว้นแล้ว แก๊ซตัดตอนใหม่ ไม่ให้ยาวนาน และเน้นในประเด็นที่เราต้องการที่จะเน้น)

เมื่อลักษณะของการอภิปรายทั่วไปเป็นเช่นนี้ สิ่งที่มีความสำคัญมาก คือ การให้ข้อเท็จจริงและเหตุผล รวมทั้งข้อคารมที่จะสนับสนุนท่าทีของเรา ศิลปะในการอภิปรายเช่นนี้ ถ้าในทางใต้วาที เราเรียกว่าวาทีศิลป์ (Eloquence) แต่ในการพูดในองค์การระหว่างประเทศนั้น การรู้จักใช้เหตุผล ใช้หลักฐาน จะเป็นในเชิงโต้แย้งในเชิงสนับสนุน หรือในเชิงเสนออะไรก็แล้วแต่ นั่นเรียกว่า Forensics ถ้านักการทูตผู้ใดที่มีความสามารถในเชิงพูดในลักษณะสำคัญสำคัญว่าเพราะเพราะพรึ่งนั้น จะเข้าทำนองน้ำเน่า หมายความว่าพูดกันตรงไปตรงมา (Direct) แต่ให้มีน้ำหนักให้มีสาระและให้เป็นสื่อของสิ่งที่เจตนาจะพูดจะดีกว่า ไม่ใช่สักแต่พูด (Bla-bla-bla) เป็นสำนวนที่ไม่ได้เนื้อความอะไร

การอภิปรายเฉพาะเรื่อง เมื่อมีการแถลงก็แน่นอนว่าจะมีการอภิปราย จะเป็นการอภิปรายทั่วไป หรืออภิปรายเฉพาะเรื่องก็แล้วแต่ อภิปรายเฉพาะเรื่อง หมายความว่าในที่ประชุมขณะนั้น อภิปรายเรื่องอะไรกันอยู่ เราก็แถลงท่าทีในเรื่องนั้น เราจะแถลงท่าทีของเราหรือความคิดของเรา ซึ่งอาจจะประกอบด้วยความเห็น ข้อเสนอ หรือข้อเท็จจริงบางประการเหล่านี้ต่อที่ประชุมเฉพาะเรื่องที่เข้าสู่วาระการประชุม นั้น ข้อนี้ก็ไม่มีปัญหาอะไร

ข้อที่ควรทราบ คือ การใช้สิทธิในการตอบโต้ (Right of reply) ในการกล่าวอภิปราย ไม่ว่าจะเป็นการอภิปรายทั่วไป หรืออภิปรายเฉพาะเรื่อง จะหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่ต้องกล่าวพาดพิงถึงคนอื่น บางครั้งเราก็ไม่ออกชื่อ ในบางครั้งบางประเทศก็กล่าวหาประเทศอื่น ประเทศที่ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิจะใช้ Right of reply คือ ตอบโต้ได้ การตอบโต้ในองค์การสหประชาชาติจะตอบโต้ได้สามเที่ยว อย่างสมมติว่า เขาโจมตีเราเมื่อเขาแถลงอภิปรายทั่วไปเสร็จสิ้นในการประชุมวงนั้น อาจจะเป็นช่วงเช้าหรือช่วงบ่ายของวันนั้น พวกที่จะใช้สิทธิในการตอบโต้ ก็ขอยกมือขึ้นแล้วก็บอกว่า ขอให้สิทธิตอบโต้แล้วก็ลุกขึ้นแถลง อีกพวกหนึ่งก็มีสิทธิตอบโต้กลับมาอีกเป็น Right of reply to the reply อีกฝ่ายหนึ่งก็ตอบโต้มาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งบางครั้งคนฟังก็เบื่อ แต่บางครั้งมีความจำเป็นที่ว่า ถ้ากล่าวโจมตีหรือสบประมาท หรือเกี่ยวกับศักดิ์ศรี หรือเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่คลาดเคลื่อน หรือการกล่าวที่เป็นการกล่าวหา โดยฝ่ายถูกกล่าวหาไม่

ยอมรับ ก็ใช้สิทธิในการตอบโต้ การใช้สิทธิในการตอบโต้ต้องทำเดี๋ยวนั้น ไม่เหมือน การอภิปรายทั่วไปที่เราต้องเตรียม และมีระยะเวลาเตรียม อย่างไรก็ตาม เราอาจ คาดการณ์ไว้ล่วงหน้าได้ว่า เราจะถูกตีประเด็นไหนจากประเทศนั้นประเทศนี้ คาดการณ์ ไว้ล่วงหน้าก่อนหลายๆ ประเด็น เราอาจหาข้อเท็จจริง ข้อความ เหตุผลเตรียมไว้ใน กระเป๋าก่อนได้ แต่การใช้สิทธิในการตอบโต้จะต้องทำกันอย่างกะทันหันเป็นส่วนมาก

ในเวลาขณะประชุม จะมีห้องข้างๆ ซึ่งคณะผู้แทนไทยเคยไปใช้บ่อย เรา เรียกว่า Meditation room เป็นห้องที่จัดไว้เงียบ ไม่มีอะไรในนั้น เวลาคนกล่าวโจมตี ประเทศเรา พวกลูกทีมที่เรียกว่าม้าวิ่ง คือ พวกที่ทำงานหนักๆ เก่งๆ หน่อย ม้าแก่ก็ใช้ ม้าหนุ่มก่อน ม้าหนุ่มก็วิ่งพรวดเข้าไปในห้อง Meditation room เอาหัวชนกันเป็น Brain storming ว่าจะตอบโต้อย่างไร แล้วก็ยกร่างขึ้นมาอย่างรวดเร็ว สำหรับแถลงช่วง ใช้สิทธิตอบโต้ ซึ่งเราต้องอาศัยคนที่มีความสามารถ เก่งๆ แต่มีอยู่อย่างหนึ่ง คือ ภาษา ดีกับเนื้อหาดีนั้นมักจะไม่อยู่ด้วยกัน คนเก่งภาษามักจะคิดอะไรไม่ค่อยออก คิดเองไม่ค่อยออก ส่วนพวกที่คิดก็เอาแต่คิด เขียนผิดๆ ถูกๆ ก็ต้องเอา 2 พวกมาผสมกัน พวก ความคิดก็เล่าก่อนว่าเอาอย่างไร วางแผนยุทธการว่าจะตอบไปอย่างไร พอเสร็จ พวก ร่างก็ร่างขึ้นมาสวย หรืออีกวิธีหนึ่งพวกที่มีเนื้อหา คารม เหตุผลดี เขียนขึ้นมาก่อน ผิดๆ ถูกๆ ก็เขียนขึ้นมาก่อน แล้วให้พวกชำนาญภาษาตกแต่งให้ก็แล้วแต่จะเลือกใช้ วิธีไหน

อีกเรื่องหนึ่งที่ควรทราบ คือ การยกประเด็นเรื่องระเบียบข้อบังคับขึ้นมาที่ เรียกว่า Point of order อันนี้เหมือนการประชุมในสภา ถ้ามีการพูดนอกเรื่องหรือผิด ระเบียบข้อบังคับ สมาชิกคนอื่นก็อาจจะยกมือขอให้ยุติการพูด เป็นต้น อันนี้ก็แล้วแต่ ว่า เรื่องไหนจะใช้ Point of order ได้ ใช้ข้ออ้างทางระเบียบข้อบังคับได้ พวกนี้ต้อง แม่นในระเบียบข้อบังคับ จึงได้บอกในตอนต้นว่า การพูดในองค์การระหว่างประเทศ จะต้องแม่นยำสนธิสัญญาแม่บท และกฎกับกระบวนการ เพราะต้องต่อสู้กันทั้งรูปแบบและเนื้อหา เช่นเดียวกับการว่าความ

ยุทธวิธีในการอภิปรายก็มีกันแปลกๆ อาจมีการยกปัญหาระเบียบข้อบังคับ ดังกล่าว อาจแถลงถ่วงเวลาหรือแถลงให้อีกฝ่ายหนึ่งหมดแรง คือ บางเรื่องควรพูด 10 นาที ก็แถลงให้มันยืดออกไปสัก 45 นาที หรือเกือบชั่วโมง ท่านอาจจะถามว่ายืดออกไปทำไม บางทีการประชุมอย่างสหประชาชาติ ประชุม 90 วัน ใน 90 วันนี่บางที 30

วันแรก มันไปในเรื่องการอภิปรายทั่วไป ต่อจากนั้นก็เป็นปัญหาเฉพาะเรื่องไป (Issue debate) อาจจะเป็นปัญหาแอฟริกาใต้ ปัญหาแก้มพูซา ปัญหาอาหาร-อิสราเอล เหล่านี้เป็นต้น ก็ว่ากันเป็นเรื่องๆ ไป ในปัญหาแต่ละเรื่องก็มีการแถลงท่าที การแถลงยึดก็ใช้เวลาามากที่สุด เพื่อให้เหลือเวลาที่จะพูดกันจริงๆ ให้น้อยหน่อยๆ ตนเองอยู่ในฐานะได้เปรียบก็ให้คนอื่นโต้ได้หน่อยหน่อย หรือมีฉะนั้นก็ให้อีกฝ่ายหนึ่งหมดแรง เพราะบางทีประชุมกันตั้งแต่เช้าและประชุมจนเย็น หรือจนเที่ยงแล้วก็ยังไม่ยอมเลิก บางทีเย็นแล้วก็ยังไม่ยอมเลิก บางทีประชุมตึกประชุมตั้งแต่สองทุ่มเป็นต้นไป บางครั้งถึงตี 3 ตี 4 บางครั้งก็ต้องดู การส่งคนแกลไปก็อันตราย ในการประชุมระหว่างประเทศ เพราะประการแรกต้องวิ่งตาม Corridor วิ่งขึ้นบันได วิ่งขึ้นลงๆ เดียวก็หัวใจวาย จะเห็นได้ว่า ทูตของเราที่ประจำอยู่ที่ U.N. เราจะคัดคนหนุ่มไปซึ่งก็มีความสามารถและคล่องแคล่วมาก และยุทธวิธี (Tactics) ที่เขาใช้ก็ธรรมดา ถึงเวลากินก็ไม่ได้กิน พูดอยู่นั้น พอจะลูกก็ถูกแหย่โจมตีอยู่เรื่อยๆ ก็เลยต้องนั่งฟัง ถ้าเขาโจมตีประเทศเรา หรือกล่าวถึงประเทศเรา เวลาหิวข้าวมากๆ คนเราจะอารมณ์ไม่ดี หรืออยากเข้าห้องน้ำก็ไม่ได้ ต้องนั่งฟัง เขาใช้ Tactics กันอย่างนี้ ใช้กันทุกรูปแบบ เป็นการต่อสู้วิธีหนึ่ง เรียกว่าเป็นการใช้วิธีการให้คู่ต่อสู้หมดแรง ก็เป็น Tactics ที่ใช้กันในการดึงเรื่อง (Delay) ในการอภิปรายในองค์การระหว่างประเทศ

การทำงานในที่ประชุม



การทำงานในองค์การระหว่างประเทศ การทำงานนี้ในการพิจารณาประเด็นหรือปัญหา ไม่ว่าจะ เป็น General debate ก็ดี จะทำได้ในที่ประชุมใหญ่ (Plenary meeting) หมายถึงทุกประเทศเข้านั่งเต็ม (ก็มีบางประเทศไม่สนใจหรือขี้เกียจก็หลบบ้าง) ที่ประชุมใหญ่ปกติจะสำคัญ เพราะตกลงในที่ประชุมจะเป็นรูปคล้ายๆ เป็นอัมจันทร์ และมี Podium คือ ที่ที่เลขาธิการหรือประธานนั่ง และข้างๆ ที่อยู่ในที่มีตจะมีกล้องและมีลำมอยู่ข้างใน เป็นกระจกมิต ลำมจะมองเห็นผู้ที่พูด และลำมที่องค์การสหประชาชาตินี้มีความสามารถมากจริงๆ ในโลกขณะนี้มีลำมที่มีความสามารถแปลได้ทันทีในระหว่างที่พูดไม่เกิน 1500 คน ซึ่งอาจจะแปลจากอังกฤษเป็นฝรั่งเศส ฝรั่งเศสเป็นอังกฤษ หรืออังกฤษเป็นอาหรับ หรืออาหรับเป็นอังกฤษ ภาษา

พูดก็มี ภาษาอังกฤษ ภาษาฝรั่งเศส ภาษารัสเซีย ภาษาจีน และมีภาษาอาหรับเพิ่มอีก ในขณะนี้ ล่ามพวกนี้เก่งจริงๆ จะพูดเร็วอย่างไรก็แปลทัน มีศัพท์บางตัวที่เขานึกศัพท์ไม่ได้เขาก็จำไว้ พอนึกออกแล้วเขาก็ตามทันทีที่แปลไป เคยมีคนถามว่า ผู้บรรยายนัดภาษาอะไร เพราะเหตุว่าเคยเรียนที่ฝรั่งเศส และมาทำงานใช้ภาษาอังกฤษด้วย ก็ตอบว่าเก่งภาษาเดียวที่แปลได้ทันทีเหมือนล่ามสหประชาชาติเลย เขาถามว่าภาษาอะไร ก็ตอบว่าภาษาปากซีใต้ แปลจากภาษากลางเป็นภาษาปากซีใต้

กล้องถ่ายรูปที่กล่าวไว้นั้นมีความสำคัญ เพราะเราไม่เห็นกล้อง เราไม่รู้ว้ว่า เขาจะภาพอะไร เขาตั้งขุมจับไว้เฉยๆ เพราะฉะนั้น การนั่งแคะจุมูกก็ดี การนั่งเอานิ้วแยงหูเล่นก็ดี จะเป็นภาพที่น่าเกลียดมาก คือ เขาจะเก็บภาพ ถ้าเกิดเขาชอบหน้าหรือไม่ชอบหน้าขึ้นมาก็ลำบาก ภาพเหล่านั้นจะถูกเอาไปพิมพ์ เคยมีผู้แทนประเทศหนึ่งขึ้นหน้าหนังสือพิมพ์ New York Times ประมาณ 10 ปีมาแล้ว ปรากฏว่า หลังจากที่หน้าของตัวเองขึ้นหน้าแรกของ New York Times ภายใน 3 วัน รัฐบาลของตนก็เรียกกลับ คือ แกนง์หลัก ก็เรื่องประชุมที่ไม่เกี่ยวกับเรา ก็นำเพื่อน่าหลัก เวลาประชุมเจอหน้ากัน รู้สึกเบื่อ พูดโวหารอะไรซึ่งเราก็ไม่ค่อยสนใจและมักจะกินเลี้ยงกัน กินกาแฟ วันหนึ่งหลายถ้วย หรือกลางวันก็ไปกินอาหารเลี้ยงกันเพื่อทำงานพูดจากัน ก็มีการดื่มอะไรบ้าง พอดื่มเข้าไป รอบบายก็วงง ก็ปรากฏว่า ผู้แทนของประเทศนี้ในแอฟริกาก็นั่งตะแคงหลับ ถ้าเห็นในการประชุมระหว่างประเทศ เขาจะมีหูฟัง คือ ถ้าเรานัดฟังภาษาอะไรก็หมุนช่องให้ตรงกับภาษานั้นๆ ที่เราฟังได้ เช่น เขาอาจจะพูดภาษาจีนอยู่ ซึ่งเราฟังไม่ออก เราจะหมุนช่องไปฟังภาษาอังกฤษ แกนง์ตะแคงหลับ หูที่มีสาย สายก็ติง เพราะสายติงอยู่กับเก้าอี้ด้านล่าง นอกจากตาหลับแล้ว เวลาหลับสนิทน้ำลายก็ไหลลงมากกระเป่าเสื้อนอกพอดี ช่างภาพก็จับภาพนั้น พอภาพขึ้นหน้าปก ประเทศที่ส่งแถมมาให้เห็นเขาก็เรียกกลับไป

ที่กล่าวมานี้ก็เป็นเรื่องในที่ประชุมใหญ่ นอกจากที่ประชุมใหญ่แล้ว ก็อาจมีคณะกรรมการ (Committee) ซึ่งอาจจะเป็นคณะกรรมการประจำ เช่น สมมติคณะกรรมการหนึ่งว่าด้วยเรื่องการเมือง คณะกรรมการสองว่าด้วยเรื่องมนุษยธรรม เป็นต้น แบ่งเป็นกรรมการๆ ไป หมายความว่าประชุมแต่ละครั้ง ก็แบ่งคณะกรรมการออกเป็นอย่างนี้ มีการแบ่งกันประจำอยู่แล้ว นอกจากนั้นก็อาจมีคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง (Ad hoc committee) ขึ้นมาให้ทำงานอย่างหนึ่งอย่างใด

ก็ได้ ดังนั้น นอกจากมีที่ประชุมใหญ่ ก็มี และอาจจะมีคณะทำงาน (Working Group) ขึ้นมาช่วยคณะกรรมการอีกทีหนึ่ง เช่น ไปยกร่างอะไรขึ้นมาหรือศึกษาพิเศษ บางแง่บางมุม

งานในองค์การสหประชาชาติที่มีความสำคัญอีกอันหนึ่ง คือ ผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ ซึ่งดูแลควบคุมสำนักงานเลขาธิการสหประชาชาติ เป็นที่ที่รวบรวมข้อมูล เป็นที่ที่ให้ภูมิหลังของเรื่องต่างๆ ได้อย่างสมบูรณ์ เวลาไปประชุมเราต้องไปติดต่อเรื่องที่เรายังไม่ทราบ หรือที่คิดว่าเราไม่ถึงทั่วถึง จากสำนักงานเลขาธิการก่อน เพราะฉะนั้น การทูตในองค์การสหประชาชาติก็ดี หรือในองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ก็ดี ความสัมพันธ์ที่ติระหว่งผู้ปฏิบัติหน้าที่กับเจ้าหน้าที่ในองค์การนั้นๆ กับเจ้าหน้าที่ในสำนักงานเลขาธิการนั้นๆ มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะที่นั่นเป็นที่เก็บข้อมูลเอกสารต่างๆ เหล่านี้เป็นเรื่องการทำงาน

การวิ่งเต้น (Lobby) ได้กล่าวมาบ้างแล้วว่า การ Lobby หมายถึงการวิ่งเต้นหาเสียงสนับสนุนนั่นเอง วิธีการที่ใช้ในการ Lobby ส่วนใหญ่ก็ใช้การอธิบายให้เขาทราบข้อเท็จจริง ที่เรียกว่า Explanation ให้ข้อมูลเขา นอกจากนั้นก็ต้องใช้การชักจูงใจ (Persuasion) ให้เขามาสนับสนุนเรา ในบางครั้งที่ปฏิบัติกันมาก คือ การแลกเปลี่ยนคะแนนเสียง (Exchange of Vote) หมายความว่าเป็นการต่อรองกันว่า ให้เขาสนับสนุนเราในเรื่องนี้ แล้วเราจะสนับสนุนเขาในอีกเรื่องหนึ่ง อาจจะเป็นในการประชุมอันนี้ก็ได้อ หรือการประชุมคนละอันก็ได้ เช่น เราอาจต่อรองว่า ถ้าเขา Vote ให้เราในปัญหาเลือกคนของเราให้มีตำแหน่งหน้าที่ในองค์การสหประชาชาติอันหนึ่ง เช่น ประธานคณะกรรมการอันหนึ่งอันใด เป็นต้น ถ้าเขา Vote สนับสนุน เราก็จะ Vote สนับสนุนการที่เขาส่งผู้แทนไปสมัครเป็นตุลาการศาลโลก อย่างนี้เป็นต้น ก็แลกเปลี่ยนกันได้ วิธีนี้เป็นเรื่องธรรมดา

นอกจากแลกเปลี่ยนแล้ว จะแลกเปลี่ยนในผลประโยชน์อย่างอื่นก็ได้ มีการกล่าวกันและเชื่อว่าคงจะมีได้ คือ ซื้อเสียงกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่ไม่ได้เกี่ยวข้องเลย เช่น ประเทศเล็กๆ ที่เกิดขึ้นใหม่ เพราะประเทศเหล่านั้นไม่มีคนส่งไปประจำตามสถานทูตหรือตามองค์การระหว่างประเทศได้ครบถ้วน ก็ต้องจ้างคนอื่นเขา เพราะบางประเทศพลเมือง 8,000 คนก็มี ไม่ก็หมื่นก็มี เมื่อคนที่จะไปปฏิบัติหน้าที่ไม่มีก็ต้องจ้างคนอื่น ในเมื่อจ้างคนอื่น บางทีเรื่องไม่เกี่ยวกับตัวเองเลย พอมีคนมาจ้าง เช่น 10,000

เหรียญ 20,000 เหรียญ ก็เอาแล้ว ยกมือให้ เพราะเสียงของเขาก็เสียงหนึ่งเหมือนกัน แต่อาจจะมีความสำคัญทำให้แพ้นะได้ แต่การซื้อเสียงไม่ใช่การปฏิบัติที่แพร่หลายนัก แต่เคยได้ยินมาเหมือนกัน เหล่านี้เป็นเรื่องของการวิ่งเต้น (Lobby) คือ ใช้ทุกวิธีการที่จะทำให้เขาให้เสียงสนับสนุนอาจจะโดยการอธิบาย การชักจูงใจ การแลกเปลี่ยน คะแนนเสียง หรือการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์อะไรก็ได้แล้วแต่

การลงมติ



เรื่องจะลงข้อมติ หรือข้อวินิจฉัย ในเรื่องแรกนี้ จะต้องทำความเข้าใจหลัก 3 หลัก ที่ใช้ในการประชุมระหว่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ คือ หลักเรื่องฉันทมติ หลักเอกฉันท์ และหลักเสียงข้างมาก

หลักฉันทมติ (Consensus) หมายความว่าเมื่อมีการลงความเห็นโดยไม่ต้อง Vote ถ้าไม่มีใครคัดค้านหรือนั่งเงียบๆ ก็ได้ถือว่าที่ประชุมลงความเห็นอย่างนั้น เรียกว่าหลักฉันทมติ ถ้ามีคนคัดค้านไม่เห็นด้วย ก็ยกมือออกมาบอกว่าไม่เห็นด้วย แสดงการคัดค้านเด็ดขาด ก็ทำให้ขาดฉันทมติไป หลักนี้แตกต่างจากหลักมติเอกฉันท์

หลักมติเอกฉันท์ (Unanimity) หมายความว่าทุกคนยกมือสนับสนุน ไม่ใช่ นั่งเฉยๆ ส่วนหลักฉันทมติไม่จำเป็นว่าสนับสนุนหมด แต่ถือว่าไม่มีการคัดค้าน หลักที่ใช้กันโดยทั่วไป ก็คือ หลักเสียงข้างมาก

หลักเสียงข้างมาก (Majority) นี้มีอยู่ 2 อย่าง คือ หลักเสียงข้างมากธรรมดา (Simple Majority) ซึ่งก็เป็นที่เข้าใจกันได้ง่าย เช่น 15 กับ 16 ฝ่ายที่ได้คะแนน 16 ก็เป็นฝ่ายชนะ อีกหลักหนึ่ง คือ เสียงข้างมากโดยเด็ดขาด (Absolute Majority) ซึ่งมักจะใช้เสียง 2 ใน 3 เมื่อพูดถึงหลักเสียงข้างมากนี้ ข้อสำคัญอันหนึ่ง ที่เรามักจะไม่คำนึงถึงกัน ก็คือ เสียงข้างมากของอะไร ของจำนวนผู้ที่ป็นสมาชิก หรือของผู้ที่มาเข้าประชุม หรือของผู้ที่ออกเสียง เหล่านี้จะต่างกัน เพราะบางคนมาประชุมจะไม่ออกเสียง จะคิดฐานตัวเอง ฐานสำหรับเสียงข้างมากนี้จะคิดจากอะไร เพราะฉะนั้น ต้องแม่นยำในระเบียบข้อบังคับ เช่น ที่เป็นปัญหาของเราในบางครั้ง คือ ปัญหารัฐธรรมนูญ เรื่องเสียงข้างมากว่าเสียงข้างมากของสมาชิกทั้งหมด หรือเสียงข้างมากของผู้ที่มาเข้าประชุม หรือของผู้ที่ทำการออกเสียง ฉะนั้น ในการดำเนินการทางการทูตในด้าน

ระหว่างประเทศนี้ เราจะต้องแม่นยำในเรื่องเหล่านี้

การที่จะทราบเสียงข้างมากมีเท่าไร ก็ต้องอาศัยการ Vote หรือการออกเสียง การออกเสียงก็มีทั้งออกเสียงสนับสนุน (Yes) ออกเสียงคัดค้าน (No) หรืองดเว้นการออกเสียง (Abstention) อย่างเราต้องการงดเว้นไม่ออกเสียง เมื่อเขาเรียกชื่อเรา เราก็พูดว่า “Abstention” แต่ปัจจุบันนี้ ทั้งๆ ที่ไม่มีเขียนไว้ในระเบียบข้อบังคับ มีทางปฏิบัติแปลกๆ เมื่อเขาเรียกชื่อประเทศนั้น ซึ่งประเทศนั้นไม่ประสงค์จะออกเสียง เขาบอกว่า Nonparticipate หมายความว่าไม่ร่วม งดเว้นก็ไม่ใช่ แต่เวลานับคะแนนก็คงตัดประเทศนี้ออกไป นอกจากนั้นก็หายไปเฉยๆ คือ เขาไม่รู้จะออกเสียงไหน จะสนับสนุนก็ไม่ดี จะคัดค้านก็ไม่ดี จะนั่งอยู่เฉยๆ ก็ไม่ดี ที่ใช้กันมาก คือ ผู้แทนฯ จะไปห้องน้ำ ซึ่งเป็นวิธีออกเสียงอย่างหนึ่ง คือ งดออกเสียงชนิดหนึ่ง

เมื่อทำการพิจารณากันแล้วในการออกเสียง ผลของการออกเสียงจะเป็นในรูปข้อมติ (Resolution) ข้อมตินี้อาจจะแบ่งได้เป็น 2 ประเภทกว้างๆ เพราะว่าแบ่งได้หลายแบบ คือ ข้อวินิจฉัย (Decisions) ข้อวินิจฉัยนี้ องค์การระหว่างประเทศ หรือองค์กรไหนขององค์การระหว่างประเทศจะลงข้อวินิจฉัยได้ ต้องเขียนไว้ในระเบียบข้อบังคับ เพราะข้อวินิจฉัยนั้น ประเทศอื่นจะต้องปฏิบัติตามเป็นเสมือนหนึ่งคำพิพากษาว่าจะต้องปฏิบัติตามนั้น ส่วน Resolution อีกประเภทหนึ่งนั้นเป็นในเชิงข้อเสนอแนะ (Recommendations) หมายความว่าแนะนำให้ปฏิบัติเช่นนั้น

ข้อมติของสหประชาชาติมีผลผูกมัดรัฐหรือประเทศอื่นหรือไม่ ซึ่งเป็นคำถามที่ถามกันบ่อยๆ โดยปกติแล้วก็ถือว่า ถ้าอันไหนเป็น Decisions อันนั้นก็เป็นการผูกมัด ถ้าอันไหนเป็น Recommendations อันนั้นสมาชิกก็มีสิทธิเลือกที่จะไม่ปฏิบัติตามก็ได้แล้วแต่ว่าประเทศนั้นจะมีความเห็นอย่างไร แต่ข้อมตินี้บางที่เป็นข้อมตินีที่ยืนยันหลักการหรือแนวทางปฏิบัติที่มีอยู่แล้ว ซึ่งยอมรับกันว่าเป็นการบังคับ ในกรณีนั้นก็มีการเป็นการบังคับ เพราะเหตุว่ามันไม่ได้บังคับโดยอาศัยอำนาจของข้อมตินั้น แต่เป็นการที่ข้อมตินั้นได้กล่าวถึงหลักการอื่น เพราะฉะนั้น อำนาจบังคับจึงมาจากหลักการอื่น ซึ่งข้อมตินั้นอ้างอิง เหล่านี้เป็นเรื่องของข้อมติว่า เมื่อเสร็จแล้วก็ออกข้อมติมา ที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ เป็นการดำเนินงานทางการทูตในองค์การสหประชาชาติในองค์การระหว่างประเทศ

สรุปแล้วจะเห็นได้ว่า ประสิทธิภาพของการทูตในองค์การระหว่างประเทศ ขึ้นอยู่กับยุทธศาสตร์ (Strategy) หรือกลวิธีในการกำหนดไว้ว่าจะแถลงจะหาเสียง สนับสนุนอย่างไร นอกจากนี้ก็ขึ้นอยู่กับบุคคลที่ทำหน้าที่ ว่ามีความสามารถเพียงไร ความสามารถนี้มีอยู่สองประการในการทำหน้าที่การทูตในองค์การระหว่างประเทศ คือ

1. มนุษยสัมพันธ์ (Sociability) ของคนนั้น การติดต่อกับบุคคลเป็นเรื่องสำคัญมาก คนที่ไม่ยอมพบปะกับใคร หรือเป็นคนที่ไม่เข้าที่ไหนด ก็ทะเลาะกับเขาที่นั่น แทนที่จะมีเพื่อนฝูงมากมาย หรือจูงใจกันได้ง่ายๆ ก็คงเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานให้ได้ดี

2. การมฉะยม (Forensic) หมายความว่ามีความไหวพริบในการแถลงการมาให้เหตุผล การในที่นี้ไม่ใช่โวหาร แต่หมายถึงข้อที่จะสนับสนุนท่าทีของตนอย่างมีเหตุผล และที่สำคัญที่สุดนั้น ซึ่งผู้ปฏิบัติหน้าที่ทางการทูตในองค์การระหว่างประเทศ จำเป็นจะต้องได้รับ คือ การสนับสนุน (Support) จากประเทศของตน คือ จากส่วนกลางไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนทางข้อมูล หรือทางการเงิน เพราะเหตุว่าบางครั้งจะต้องไปกินเลี้ยงกับเขาบ่อยๆ หรือบางครั้งจะต้องใช้เงินไปในบางลักษณะ แต่ของเราไม่เคยใช้ในทางชื่อเสียง เราใช้ในการหาข้อมูลต่างๆ เราจำเป็นต้องใช้ หรือเวลาขอคำสั่งมายังหน่วยกลางหรือศูนย์กลาง ก็มีการให้คำสั่งไปอย่างแน่ชัดว่าจะมีท่าทีอย่างไร หรือจะให้ผู้ทำหน้าที่เป็นผู้แทนฯ ของเรานั้น ใช้ดุลยพินิจของตนเองดูสถานการณ์ในขณะนั้นว่าเป็นอย่างไร แล้วออกเสียง เพราะฉะนั้น การสนับสนุนจากส่วนกลางจึงเป็นสิ่งจำเป็น

I2

พิธีการทูต เอกสิทธิ์
และความคุ้มกันทางการทูต

บรรยายวันที่ 12 มกราคม 2530

ในเรื่องพิธีการทูต เอกสิทธิ์ และความคุ้มกันทางการทูต จะบรรยายให้เห็นภาพรวมทั่วไปของแต่ละหัวข้อ ที่นำมารวมกันนี้ก็เพื่อชี้ว่ามีบทบาทและเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอย่างไร โดยจะเป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับช่วยในการค้นคว้าต่อไป

พิธีการทูต



สังคมทุกสังคมย่อมมีพิธี แม้แต่สังคมที่ไม่ใช่สังคมอนุรักษนิยม เช่น ประเทศสังคมนิยม เป็นต้น ยังมีแนวทางปฏิบัติที่ถือว่าเป็นระเบียบพิธีการที่จะต้องยึดถือตามนั้น พิธีการ หมายถึงการปฏิบัติตามแบบตามแผนโดยเคร่งครัด ส่วนคำว่า “พิธีการทูต”

(Protocol) รากศัพท์ในภาษาอังกฤษ หมายความว่ารายชื่อของบุคคลที่อยู่ตอนต้นของเอกสารตามทางการว่า เอกสารนั้นมีผู้ใดมีส่วนร่วมในการเตรียมบ้าง คล้ายๆ รายชื่อของผู้เข้าประชุม สิ่งนี้ให้ข้อคิดว่า Protocol นั้น คงจะมีอะไรที่เกี่ยวข้องกับลำดับความสำคัญของตัวบุคคลที่เข้ามาร่วม

เนื้อหาของพิธีการทูตที่นำมาใช้ในปัจจุบัน ในลักษณะแรกจะเห็นได้ว่า พิธีการทูตเป็นการแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตย ความมีมารยาทระหว่างประเทศ เป็นกฎในทางความประพฤติไม่ใช่เป็นกฎหมาย แต่เป็นทางปฏิบัติในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งวางไว้หรือยอมรับกันว่าเป็นกฎเกณฑ์ที่รัฐบาล ผู้แทนของรัฐบาล หรือราชการของรัฐ จะต้องหรือควรปฏิบัติตาม

ในการติดต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้น บรรยากาศของการติดต่อเป็นเรื่องสำคัญ ถ้าบรรยากาศที่เตรียมเพื่อการเจรจาที่ดี เพื่อการพบปะที่ดีได้กระทำอย่างเหมาะสมและถูกต้อง ก็ยังผลให้การพบปะเจรจาเหล่านั้นเป็นผลดี นอกจากนี้ ยังเป็นการหลีกเลี่ยงการที่จะทำให้เกิดข้อขัดข้องหมองใจ

การที่จะต้องวางระเบียบ หรือมีระเบียบในทางปฏิบัตินั้น เกิดขึ้นจากมูลเหตุของการเคารพเอกราชและอธิปไตย ตลอดจนความเสมอภาคระหว่างรัฐ

กล่าวโดยสรุป พิธีการทูตมีความมุ่งหมายที่จะกำหนดทางปฏิบัติให้แก่แต่ละคนที่ทำหน้าที่ทางการทูต และแต่ละประเทศนั้นได้รับเกียรติได้รับการปฏิบัติอันเหมาะสมและถูกต้องกับฐานะของตน อีกอย่างพิธีการทูตที่ดี ยังเป็นการแสดงออกให้ภายนอกเห็นถึงเจตนาที่จะสร้างไมตรี ที่จะมิตมิตรภาพ เป็นการแสดงถึงความมีอารยธรรมของประเทศผู้ที่ปฏิบัติพิธีการทูตอย่างถูกต้อง และบางครั้งก็เป็นการแสดงถึงอำนาจของตัวเองได้ ดังจะเห็นได้ว่า บางประเทศการต้อนรับทูตจากต่างประเทศ หรือบุคคลสำคัญจากต่างประเทศ ได้จัดให้มีการต้อนรับอย่างโอ้อ่าหรูหรา แสดงให้เห็นแสนยานุภาพ แสดงความเข้มแข็งของทหาร แสดงความสวยงาม เหล่านี้ก็เป็นการถ่ายทอดความมีอำนาจความมีอารยธรรมของตนด้วยในขณะเดียวกัน

แม้แต่ในสมัยโบราณ แบบพิธีการทูตนี้ก็ทำกันในลักษณะข่มขวัญผู้อื่น คือ ให้ผู้ที่ไปติดต่อกันเกิดความเกรงขาม เช่น ที่ที่ประมุขของประเทศหนึ่งอยู่ ปกติจะเป็นห้องโถง การเป็นห้องโถงไม่ใช่ไม่มีความหมาย บุคคลที่จะเข้าไปหาหรือเข้าไปคารวะ หรือเข้าไปสนทนาด้วยกับประมุขของประเทศ ซึ่งนั่งอยู่ปลายห้องโถง ในระหว่างที่เดินไป

นั้นจะเกิดภาวะที่ว่าประหวั่นพรั่นพรึง การเดินไปแต่ละก้าวนั้นจะสร้างความยำเกรง และเกรงขาม

ปรากฏการณ์นี้ก็เกิดขึ้นกับตัวผู้บรรยายเอง อย่างการเข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องจากได้ออกไปเป็นทูตหลายครั้ง ก็ได้เข้าไปกราบบังคมทูลเพื่อรับพระราชสาส์นจากพระหัตถ์หลายครั้ง ทุกครั้งก่อนเข้าก็ได้มีการขอมัประมาณ 10 นาที ว่าจะต้องเดินเท่านั้นก้าว หันหน้าไปทางทิศนั้น คำนับช่วงนั้น แล้วคุกเข่าลงตรงนั้น แล้วก็คลานหมอบลงตรงใกล้พระบาทขนาดนั้น แล้วจะคอยฟังเสียวว่า เมื่อพระองค์ท่านรับสั่งไปถึงจุดใดจึงถือว่าเป็นการเพียงพอแล้ว จากกฎเกณฑ์ต่างๆ นั้น แม้จะได้เข้าไปรับพระราชสาส์นหลายครั้งก็ทำผิดทุกครั้ง มีเพื่อนซึ่งอยู่ในพระราชวัง และรับราชการมานาน ก็บอกว่า ทำไมผู้บรรยายถึงโง่เต็มที ฟึกเท่าไรก็ไม่รู้จักทำถูก ทำผิดได้ทุกครั้ง อันนี้ก็เกิดจากความประหวั่นพรั่นพรึงในพระบารมี เพราะฉะนั้น การทำอะไรที่มีระเบียบแบบแผนเป็นพิธีการนั้นย่อมมีผล นอกจากจะให้ความศักดิ์สิทธิ์แก่การกระทำอันนั้นแล้ว ยังส่งผลถึงจิตใจของฝ่ายที่มาทำการติดต่อด้วย

เรื่องของพิธีการทูตที่ว่าเป็นการให้เกียรติให้ศักดิ์ศรีนี้ เคยมีเรื่องราวมากในอดีตที่มีการทะเลาะกันระหว่างผู้แทนทางการทูตของประเทศต่างๆ ใน ค.ศ. 1661 ที่กรุงลอนดอน ปรากฏว่ามีทูตฝรั่งเศสกับทูตสเปน ซึ่งในขณะนั้นเป็นมหาอำนาจด้วยกันทั้งคู่ ต่างก็จะไปรับทูตสวีเดนที่จะมารับหน้าที่ใหม่ที่ท่าเรือ ต่างคนก็ต่างนั่งรถม้าควบกันไป แต่ละคนในสมัยนั้น ก็มีทหารกลุ่มหนึ่งจะไปปฏิบัติหน้าที่ทางการทูตติดตามไปด้วยจำนวนหนึ่ง ก็ปรากฏว่ามีการแข่งกันปาดหน้ากัน แข่งกันว่าใครจะอยู่หน้า ทหารสองข้างนั้นต่อสู้ฆ่าฟันกันเป็นการใหญ่ นี่เป็นเหตุการณ์ครั้งหนึ่ง

อีกครั้งหนึ่งในเวลาไล่เลี่ยกันที่กรุงเฮก เป็นคู่กรณีเดิม คือ ฝรั่งเศสกับสเปน ซึ่งทั้งคู่ยึดถือพิธีการมาก รักศักดิ์ศรีกันมาก เผอิญรถม้าของขบวนทูตทั้งสองประเทศไปสวนทางกันในตรอกแคบ ไม่มีใครยอมหลีกทาง ถอยไม่ได้ ถอยเป็นการเสียศักดิ์ศรี ผลสุดท้ายแก้ปัญหามาไม่ได้ รัฐบาลเนเธอร์แลนด์จึงต้องพังรั้วข้างๆ ออกเป็นการแก้ปัญหาก็เพื่อที่ว่าไม่มีใครถอย จะได้หลีกกันได้ในตรอกแคบๆ ตรอกนั้น

ตัวอย่างที่น่าขบขันอีกในประวัติศาสตร์การทูต คือ ระหว่างทูตฝรั่งเศสกับทูตสเปน คู่เดิม และทูตรัสเซีย ก็ปรากฏว่า ทูตสเปนไปนั่งติดกับทูตรัสเซีย ซึ่งที่ที่ทูตสเปนนั่ง ควรเป็นที่ที่ทูตฝรั่งเศสนั่ง เพราะลำดับความสำคัญ สเปนถือว่ามีความกว่า

อาจจะไปถึงก่อน เป็นต้น พอไปถึงทูตฝรั่งเศสก็ไม่มีที่นั่ง จึงปีนลงไปนั่งกลางเก้าอี้ 2 ตัว นั่ง 3 คน ก็นั่งจนได้ ผลปรากฏว่าทูตฝรั่งเศสกับทูตรัสเซียก็ตกลงกัน ผลปรากฏว่าทูตรัสเซียก็บาดเจ็บเล็กน้อย ก็เลิกกันไป

เหล่านี้เป็นการแสดงให้เห็นว่า ราชทูตที่ไปปฏิบัติหน้าที่นั้น ไม่ใช่ไปปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตนเองเท่านั้น แต่ได้นำเอาเกียรติและศักดิ์ศรีของประเทศไปด้วย เหตุการณ์ทำนองนี้เกิดขึ้นมาจนกระทั่ง ค.ศ. 1815 ประเทศในยุโรปจึงได้ประชุมและตกลงกันได้ว่า ถ้ายังปล่อยไว้ในทำนองนี้ ปัญหาในระเบียบพิธีการทูต และปัญหาลำดับอาวุโส คงต้องทะเลาะกันไม่มีที่สิ้นสุด และจะเป็นสาเหตุแห่งการเสื่อมเสียของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นอย่างมาก จึงได้ตกลงร่างระเบียบแบบแผนกันขึ้นในเรื่องลำดับอาวุโสว่า ใครควรมียูโสดกว่าใคร และหลักในเรื่องระเบียบอาวุโสนี้เป็นหลักที่มีความสำคัญอย่างหนึ่งในพิธีการทูต ซึ่งจะบรรยายรายละเอียดในตอนต่อไป

ที่เรียกว่าแบบพิธีในทางการทูตนั้น ไม่ใช่เฉพาะในเรื่องการจัดลำดับอาวุโสเท่านั้น หากยังครอบคลุมไปถึงการให้เกียรติ การต้อนรับ การสนทนา การแต่งกาย การพูดจา การทักทาย ตลอดจนการเลี้ยงรับรอง เรียกได้ว่าเกือบทุกแง่มุมของมารยาทในการติดต่อระหว่างประเทศ ทำนองเดียวกับมารยาทในความสัมพันธ์ส่วนบุคคลที่อยู่ในสังคม เป็นแต่เพียงว่า ระเบียบพิธีทางการทูตเป็นระเบียบที่ถือกันอย่างเคร่งครัด และผลของการละเมิดระเบียบทางการทูตอาจจะนำไปสู่วิกฤตการณ์ในความสัมพันธ์ หรือถือว่าเป็นการดูถูก เป็นการดูหมิ่น เป็นการเหยียดหยามเกียรติยศกันได้ เพราะฉะนั้น ระเบียบพิธีทางการทูตที่มองเผินๆ ดูเหมือนว่าไม่ใช่เป็นเรื่องสำคัญนั้น แท้ที่จริงแล้วเป็นเรื่องที่มีความหมายทางการทูตตั้งที่กล่าวมาแล้ว รวมทั้งเรื่องที่เกิดในประวัติศาสตร์ และเรื่องที่เกิดขึ้นใหม่ๆ นี้ก็มีมาก

ลำดับอาวุโสเป็นอย่างไร อนึ่ง เรื่องการเลี้ยงรับรอง การแต่งกาย เอกสารทางการทูต และแม้แต่เรื่องนามบัตร ก็มีความสำคัญในเรื่องของพิธีการทูต เรื่องของการวางตำแหน่งแหล่งที่ของคู่สมรสก็เป็นเรื่องเกี่ยวโยงของลำดับอาวุโสด้วยเช่นกัน

ลำดับอาวุโส

หมายความถึงลำดับหรืออันดับก่อนหลัง เป็นลำดับขั้นก่อนหลังที่ยอมรับกันในทางสังคม ในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศว่า ผู้ที่อยู่ในลำดับต้นควรจะอยู่ใน

ที่ที่มีเกียรติยศสูงกว่าคนที่อยู่ในลำดับอาวุโสในชั้นรองลงมา ลำดับอาวุโสจะแยกเป็น 4 อย่าง คือ

- (ก) ลำดับอาวุโสในส่วนที่เกี่ยวกับคณะทูตโดยรวม
- (ข) ลำดับอาวุโสในระหว่างผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ทางการทูตด้วยกัน
- (ค) ลำดับอาวุโสภายในของคณะทูตแต่ละคณะ เช่น ลำดับอาวุโสภายในของสถานเอกอัครราชทูตแต่ละแห่ง
- (ง) ลำดับอาวุโสของท้องถิ่นของประเทศเจ้าของบ้าน

(ก) ลำดับอาวุโสของคณะทูต

ในประเทศหนึ่ง เช่น ประเทศไทยมีทูตมาประจำในประเทศขณะนั้นก็มียหลายสิบประเทศ บรรดาคณะทูตต่างประเทศที่มาประจำในประเทศ เรียกว่า “คณะทูต” คณะทูตประกอบด้วยเอกอัครราชทูต และผู้ที่มีชื่ออยู่ใน Diplomatic list คือ บัญชีรายชื่อทางการทูต ในคณะทูตจะมีคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นคณบดีทูต เรียกว่า Dean ของ Diplomatic Corps หมายถึงคณะทูต ผู้ที่จะเป็นหัวหน้าคณะทูตปัจจุบัน โดยปกติแล้วจะถือหลักว่า ผู้ที่เป็นทูตอยู่ในเมืองไทยนานกว่าคนอื่น การเป็นทูตก่อนและได้เป็น Dean นอกจากจะเป็นเกียรติยศแล้ว ก็มีความหมายอยู่มาก เพราะว่าหัวหน้าคณะทูตเป็นผู้ที่จะพูดจาหรือรักษามลประโยชน์ของคณะทูตในเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิ เอกสิทธิ์ ตลอดจนความคุ้มกัน และความสะดวกต่างๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ ฉะนั้น ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นคณบดีทูตจึงมีความสำคัญ

หลายประเทศประสบปัญหา ประเทศไทยก็ใกล้จะประสบปัญหา กำลังจะประสบปัญหาเหมือนกัน เนื่องจากมีทูตของบางประเทศมาอยู่นานมาก แต่เราไม่อยากจะให้เป็นคณบดีทูต เพราะความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเรากับประเทศนั้นไม่ค่อยดี เราก็กลัวว่าเขาจะไปยุยงคณะทูตประเทศอื่นๆ ให้นุ่นวายเป็นหมด สหรัฐอเมริกาเจอปัญหานั้นนานมาก เพราะรัสเซียได้ตั้งทูตประจำกรุงวอชิงตัน (ซึ่งเพิ่งเปลี่ยนเมื่อเร็วๆ นี้ กลับไปเป็นรัฐมนตรีช่วย) มาเป็นเวลานานมาก รัฐบาลสหรัฐฯ จึงต้องขอร้องรัฐบาลประเทศหนึ่ง คือ กัวเตมาลา (ถ้าจำไม่ผิด) ซึ่งประจำอยู่ที่วอชิงตันนาน ให้ทำหน้าที่ต่อไป คล้ายๆ กับว่าทั้งจ้างและขอร้องให้ทำงานอยู่ที่นี้ เพื่อที่จะได้กันคนที่อยู่ในลำดับคิวที่สอง คือ ทูตรัสเซีย ซึ่งโดยกฎเกณฑ์แล้ว ถ้าทูตกัวเตมาลาคนนี้ย้ายไป ทูตรัสเซีย

จะได้ขึ้นมาเป็นคณบดีทูต นี่ก็เป็นปัญหาหนึ่ง

ลำดับอาวุโสของคณะทูตจะเกิดขึ้นในตอนที่เราไปต่างประเทศของเรา เชิญคณะทูตไปในงานต่างๆ เราจะจัดอย่างไรสำหรับคณะทูต จัดให้เขานั่งตรงไหน นั่งรวมๆ กับคนอื่น ๆ ไหม จัดอย่างไรให้เขานั่งมุ่มซ้ายหรือมุ่มขวาอย่างใด ไม่มีกฎเกณฑ์แน่นอน แต่มีหลักข้อหนึ่งว่า ประเทศเจ้าของบ้านจะให้เกียรติแก่คณะทูตเป็นพิเศษเสมอ ในหลายประเทศจะจัดที่นั่งคณะทูตอยู่ทางขวาของประธาน ประธานอาจจะเป็นประมุขของประเทศ หรือประมุขของรัฐบาล ก็ให้คณะทูตนั่งเป็นกลุ่มอยู่ทางขวา บางครั้งอาจจะอยู่ทางซ้ายก็ได้ในบางประเทศ (ถ้าไม่สะดวก) แต่จะให้คณะทูตแยกกลุ่มกันนั่ง (โดยหลักปฏิบัติ) ในกลุ่มจะจัดเรียงลำดับอาวุโสอย่างไร เรื่องนี้จะพิจารณาในข้อที่สองต่อไปว่า ในระดับบุคคลที่เป็นทูตด้วยกันนั้น จะใช้หลักอย่างไร

ที่กล่าวมาแล้วคือ หลักของผู้ทำหน้าที่คณบดีทูต (Dean) จะถือหลักของผู้ที่ทำหน้าที่ก่อน ทำหน้าที่มานานกว่าคนอื่น แต่มีบางประเทศ เช่น ประเทศที่นับถือศาสนาโรมันคาทอลิกเป็นศาสนาสำคัญของประเทศ ก็จะถือว่าสมณทูตที่ส่งมาจากสำนักวาติกันเป็นคณบดีทูต ไม่ว่าจะมาก่อนมาหลัง เป็นธรรมเนียมปฏิบัติกัน เช่น ในประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น

(ข) เรื่องระดับอาวุโสระหว่างผู้ปฏิบัติหน้าที่ทางการทูตด้วยกัน

โดยปกติแล้วจะถือหลักใครมารับหน้าที่ก่อน วันที่รับหน้าที่ หมายถึงวันที่เข้ายื่นพระราชสาส์น แต่ถ้าวันที่เข้ายื่นพระราชสาส์นเป็นวันเดียวกัน เพราะเหตุว่าในบางครั้ง เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรับการเข้าเฝ้ายื่นพระราชสาส์นจากเอกอัครราชทูตนั้น พร้อมกับหลายคนก็มี 3 คน 4 คนก็มี เข้ายื่นพร้อมๆ กัน ตามลำดับอาวุโสก็จะจัดคนที่เดินทางมาถึงก่อน แต่ถ้าหากว่าเดินทางมาถึงพร้อมกันในขณะเดียวกัน ก็ถือว่าใครที่มาติดต่อกับกระทรวงการต่างประเทศก่อนคนนั้นเป็นผู้มีอาวุโสกว่าที่ต้องมาติดต่อ เพราะพอเขาลงจากเครื่องบิน ผู้ที่มารับหน้าที่ทูตนั้น เขาต้องแจ้งให้ทราบว่ามีมาถึงเมื่อไหร่ และเมื่อมาถึงแล้ว เขาต้องทำหนังสือแจ้งการมาถึง และทำหนังสือขอพบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ หรือผู้แทน ซึ่งอาจจะเป็นผู้แทนช่วย เพื่อที่จะยื่นหนังสือขอเข้าเฝ้าพระเจ้าอยู่หัว ขณะเดียวกันก็ขอให้นัดหมายวันที่ยื่นพระราชสาส์น พร้อมกับส่งสำเนาของคำกราบบังคมทูลต่อพระบาท-

สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ไปล่วงหน้า เราถือว่าถ้าบังเอิญใครมาวันเดียวกันและทำตามขั้นตอนดังกล่าวก่อน ก็ถือว่าคนนั้นมีลำดับอาวุโสกว่า เพราะฉะนั้น ในระหว่างทูตด้วยกัน ก็มักจะไม่มีปัญหาหลังจากที่ได้มีการกำหนดระเบียบเช่นนี้แล้ว

(ค) เรื่องลำดับอาวุโสภายในคณะทูตเดียวกัน

ในคณะทูตเดียวกัน สมมติว่า คณะทูตไทยที่ไปประจำในสถานเอกอัครราชทูตต่างประเทศ เช่น กรุงวอชิงตัน กรุงลอนดอน หรือกรุงปารีส (ที่ยกตัวอย่างประเทศใหญ่ๆ ก่อนเพราะมีลำดับอาวุโสมาก) แน่นอนตำแหน่งที่สูงที่สุด คือ ตำแหน่งเอกอัครราชทูต (Ambassador) โดยปกติแล้วจะมีผู้ทำหน้าที่รองลงมา ก็คือ อัครราชทูต (Minister) เป็นอันดับสอง ตำแหน่งนี้เคยมีในประเทศไทย แต่ขณะนี้ไม่ได้ตั้งแล้ว อันดับสามลงไปเรียกว่า อัครราชทูตที่ปรึกษา (Minister Counsellor) ขณะนี้ตำแหน่งนี้เป็นผู้ทำหน้าที่เป็นอันดับสอง จากนั้นก็เป็นตำแหน่งที่ปรึกษา (Counsellor) จากตำแหน่งที่ปรึกษาก็เป็นเลขานุการเอก (First Secretary) มีเลขานุการโท (Second Secretary) เลขานุการตรี (Third Secretary) แล้วก็เจ้าหน้าที่ทางการทูตประจำสถานเอกอัครราชทูต (Attaché) ในอดีตเคยมีอีกตำแหน่ง คือ นายเวร ปัจจุบันเลิกไปแล้ว เพราะชื่อไม่ค่อยไพเราะ บางคนไม่เรียกนาย ก็ดูฟังแล้วอาจจะไม่เหมาะก็เลยเลิกไป แต่เหตุผลจริงๆ ก็คือ เอกสิทธิ์ในทางการทูตนั้น เขาไม่ให้กันตั้งแต่ชั้นนายเวร เราจึงได้ปรับให้ขึ้นไปเป็นชั้น Attaché หมด มีทูตฝ่ายพาณิชย์ มีทูตทหาร (ผู้ช่วยทูตฝ่ายทหาร ได้แก่ ทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ) และผู้ช่วยทูตของกองทัพที่เรียกว่า Defense Attaché ด้วย

ปัญหาที่เกิดขึ้นในบางครั้งว่า ทางด้านกระทรวงการต่างประเทศมีเอกอัครราชทูตแล้ว คนที่สองไม่ใช่เป็นอัครราชทูต ไม่ใช่เป็นอัครราชทูตที่ปรึกษา ไม่ใช่ที่ปรึกษา แต่อาจต่ำมาถึงเลขานเอก หรือบางแห่งเลขานโทก็ได้ เพราะเราไม่มีตำแหน่ง หรือไม่มีตัวบุคคลส่งไป ในกรณีเช่นนี้ มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่ชื่อว่า “ว่าด้วยการปฏิบัติราชการของข้าราชการประจำการในต่างประเทศ พ.ศ. 2509” ตามระเบียบนี้ให้ถือว่าลำดับอาวุโส นั้น หลังจากเอกอัครราชทูตแล้ว ต้องเป็นข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศคนรองลงมา จะเป็นตำแหน่งอะไรก็ตาม ซึ่งปกติจะไม่ต่ำกว่าเลขานุการโท เป็นคนอาวุโสลำดับที่สอง จากนั้นมาก็เป็นตำแหน่งผู้ช่วยทูตจาก

กองทัพบก (Defense Attaché) เรื่องนี้ก็ขัดแย้งกันบ่อยๆ ว่าทำไมเอาเด็กขึ้นมาเป็นชั้นที่สอง แต่เหตุผลจริงๆ ก็คือว่า ไม่ใช่เพื่อที่จะยกกระทรวงการต่างประเทศเป็นใหญ่ แต่บุคคลคนที่สองนั้นต้องทำหน้าที่เป็นอุปทูต เมื่อทูตไม่อยู่ ที่ต้องเอาเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศเป็นบุคคลที่สอง เพราะเคยร่วมงานครบด้านการทูต ผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารก็ทำงานด้านการทหาร ผู้ช่วยทูตฝ่ายพาณิชย์ก็ทำงานด้านพาณิชย์ จะมารู้งานสถานทูตทุกด้านเหมือนคนที่อยู่ในอาเซียนนี้ก็คงไม่ได้ เพราะฉะนั้น จึงให้คนที่สองนี้เป็นบุคคลที่มีลำดับอาวุโสถัดจากทูตลงมา ซ่อนนี้เป็นข้อยกเว้น ซึ่งภายหลังก็เข้าใจกันดีว่าไม่ใช่คนนี้ใหญ่ แต่คนนี้ต้องทำหน้าที่เป็นอุปทูต ทำหน้าที่แทนทูต เมื่อทูตไม่อยู่

(ง) ลำดับอาวุโสท้องถิ่น

ในบางประเทศกำหนดไว้อาจเป็นในรูปของภคภูมิศักดิ์ หรือระเบียบข้อบังคับว่าลำดับอาวุโสที่ถือกันในประเทศ ใครอยู่ในลำดับอาวุโสที่เหนือกว่ากัน เพราะในบางครั้งมีการสลับกัน ประมุขของรัฐจะอยู่อันดับหนึ่ง ยกเว้นในบางประเทศ ถัดจากนั้นมาก็เป็นชั้นของประมุขรัฐบาล ก็คือ นายกรัฐมนตรี แต่บางครั้งลำดับที่ลดหลั่นกันลงมาในทางการเมืองและทางการปกครอง จะมีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือขุนนางชั้นผู้ใหญ่ (Nobility) ซึ่งมีลำดับความสำคัญทางอาวุโสเหมือนกัน อย่างนี้จะจัดมาสลับเมื่อนั่งบนกับคณะทูตจะจัดอย่างไร บางประเทศได้วางเป็นกฎเกณฑ์ไว้ ประเทศไทยไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัว แต่มีทางปฏิบัติที่ถูกต้องเหมือนกัน ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ในกรณีที่มีข้อสงสัย โดยปกติแล้วจะไปหารือกรมพิธีการทูต ถ้าเรื่องเกี่ยวกับระดับรัฐบาล กรมพิธีการทูตของกระทรวงการต่างประเทศจะเป็นเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการจัดลำดับอาวุโส แต่ถ้าในส่วนที่เกี่ยวกับราชสำนัก ราชเลขาธิการจะเป็นคนให้คำแนะนำว่าควรจัดลำดับอาวุโสอย่างไร

การเลี้ยง

จะกล่าวเฉพาะจุดที่น่าสังเกตว่า การเลี้ยงนี้ คณะทูตเลี้ยงกันได้ตั้งแต่อาหารเช้า อาหารกลางวัน และ Dinner ปกติแล้ว ถ้าหากว่าเป็นการเลี้ยงที่ค่อนข้างจะให้เกียรติหน่อยก็เลี้ยง Dinner แต่ถ้าเป็นการเลี้ยงแบบ Working หมายความว่าสนทนาเรื่องงานไปด้วยก็จะเลี้ยงอาหารกลางวัน หรือเลี้ยง Working Breakfast ไปด้วย เป็น

ที่น่าสังเกตว่า ถ้าเป็นการเลี้ยงอย่างเป็นทางการ (Official) จะเชิญโดยตำแหน่ง ไม่คำนึงถึงบุคคล โดยจะดูว่ามีตำแหน่งอะไร ส่วนในกรณีที่ไม่เป็นทางการ (Unofficial) จะคำนึงถึงตัวบุคคลด้วย แต่ทั้งนี้ไม่ใช่ระเบียบเคร่งครัด แต่เป็นหลักใหญ่อันหนึ่ง คือ ถ้าเป็นอาหารกลางวันที่เป็นทางการ (Official Lunch) จะไม่มีคู่สมรส ถ้ามีคู่สมรสก็เป็น Unofficial ไป แต่สำหรับ Dinner นั้น Official หรือ Unofficial ก็เชิญเป็นคู่ แต่มีข้อยกเว้นว่าเชิญเดี่ยวก็ได้

ระเบียบพิธีการทูตนี้เรื่องการออกการ์ด และการตอบการ์ดควรตอบให้ทันเวลา การเขียนการ์ดก็ต้องเขียนอย่างถูกต้อง ต้องส่งการ์ดก่อนภายในเวลาเท่าไร แบบแผนมีกำหนดไว้ หากดูแบบจากข้างนอกได้ เพราะมีเลี้ยงกันมาก โดยเฉพาะที่กระทรวงการต่างประเทศ

เรื่องการอำนวยความสะดวก (Facilities) ซึ่งมักจะลืมนั้นไป เช่น เรื่องที่จอดรถ เรื่องเรียกขานรถ การอำนวยความสะดวกต่างๆ ต้องเตรียมไว้

นามบัตร (Card)

เป็นเรื่องที่คนชอบพิมพ์กันมาก เพราะใช้ประโยชน์ได้ และในบางครั้ง ถ้ามียศถาบรรดาศักดิ์มากมาย ก็ดูดี ผู้บรรยายก็เคยทำนามบัตรครั้งหนึ่ง เมื่อตอนที่ฟังประกาศผลสอบธรรมศาสตร์ ที่เรียกในสมัยนั้นว่าได้ธรรมศาสตร์บัณฑิต พอรู้ว่าได้ก็รีบไปร้านพิมพ์นามบัตรลงว่า “นายอรุณ ภาณุพงศ์ ธ.บ.” เลย โดยไม่ได้ตรวจดูความให้ถูกต้อง พอได้นามบัตรปรากฏว่า “อรุณ” สะกดด้วย น ก็ไม่กล้าแจก แม้จะเดิม ธ.บ. ด้วย ผู้ที่ทำหน้าที่ทูตควรจะมีนามบัตร บางคนก็ใส่ ดร. เข้าไปด้วย ซึ่งความจริงไม่ค่อยถูกต้องที่เติมเพอร์ซิเจอร์เข้าไปข้างหน้า นอกจากจะเป็นยศทางทหาร หรือเป็นพระบรมวงศานุวงศ์ที่มีเชื้อสายตามนั้น ปกติก็จะใส่เพียง Mr. Mrs. Miss เหล่านี้ธรรมดา และตัวหนังสือก็ไม่ควรใช้ลวดลายต่างๆ การ์ดก็ไม่ควรใช้สีต่างๆ เช่น สีชมพู ในบางประเทศกำหนดให้พิมพ์ด้วยอักษร “ดูล” ที่คล้ายกับคัดลายมือตัวเขียนภาษาอังกฤษ ซึ่งเป็นตัวเรียบบๆ

บัตรที่ใช้กันก็มีที่เป็นบัตรส่วนตัว คือ บัตรของผู้ทำหน้าที่ทูตเอง และบัตรของภรรยา เพราะในสังคมระหว่างประเทศ ภรรยาหรือคู่สมรสก็มีการติดต่อกันด้วย นอกจากนั้นก็ยังมีบัตรคู่ที่เรียกว่า “Mr. and Mrs.” คือใช้ทั้งสามีภรรยา เพราะมีโอกาสที่

อาจจะใช้คู่ธรรมเนียมเรื่องการใช้การ์ดในปัจจุบันนี้ค่อนข้างล้าสมัยไปนิดหน่อย เพราะผู้ที่ได้รับหน้าที่ทางการทูตนั้น โดยปกติแล้วจะไปแวะเยี่ยมคารวะ หรือทำความรู้จักกับผู้ที่ต้องติดต่อด้วย ซึ่งต้องอยู่ในระดับเดียวกันด้วย ในสมัยก่อนมีการนำนามบัตรไปวางด้วย คงต้องการให้เขาดูชื่อชัดๆ แต่มาตอนหลังๆ นี้ ก็มีอยู่บ้างในประเทศที่เคร่งครัด หรือคนที่เคร่งครัด แต่ธรรมเนียมประเพณีที่ส่งการ์ดไปเฉยๆ จะไม่ค่อยมี และธรรมเนียมที่หักมุมการ์ดแสดงว่าผู้นั้นมาเยี่ยมแล้วแต่ไม่พบ ก็หักมุมการ์ดไว้ ซึ่งเคยเป็นธรรมเนียม เดียวนี้ก็ไม่ค่อยใช้กันแล้ว

และยังมีธรรมเนียมอยู่บ้างว่า สมมติว่า ท่านมีตำแหน่งหน้าที่ที่ไม่ถึงระดับหัวหน้า เมื่อไปรับหน้าที่ใหม่ หัวหน้าจะใช้นามบัตรของตัวเอง คือ เอกอัครราชทูตจะใช้นามบัตรของตนเองวางไว้ข้างหน้าแล้วก็ส่งนามบัตรของลูกน้องไป บนนามบัตรของหัวหน้าจะเขียนว่า P.P. มาจากภาษาฝรั่งเศสว่า Pour pré sentor หมายความว่า เพื่อแนะนำให้รู้จัก ต่ออยู่ที่เขียนกันตามมุมของการ์ด ซึ่งใช้กันอยู่ส่วนมากก็เป็นตัวที่ยืมมาจากภาษาฝรั่งเศส เช่น P.R. Pour remercie หมายความว่า เพื่อขอขอบใจ Pour faire commence หมายความว่า เพื่อทำความรู้จัก P.C. (Pour condolence) หมายความว่า เพื่อแสดงความเสียใจ เช่น ในโอกาสที่มีการเสียชีวิตเกิดขึ้นกับตัว มีอันอื่นๆ นอกจากนั้นอีก แต่ไม่ค่อยจะแพร่หลายนัก

ปกติก็ใช้เขียนกันด้วยดินสอและด้วยหมึก เพราะปรากฏว่าที่หลังมีการลบตัวดินสอ และบางแห่งก็พิสดาร โดยนำนามบัตรที่ลบแล้วนี้ไปแลกคืนไปส่งเจ้าของ เพราะว่าแลกกันไปแลกกันมานามบัตรได้มามากมายเกินไปจากคนนั้นคนนี้ แต่ละคนก็ได้จากของทุกๆ คน ก็เอามาคืนเจ้าของเพื่อที่จะใช้ต่อไป ซึ่งวิธีนี้ไม่ใช่ทางปฏิบัติ แต่ก็มีคนทำกัน

การแต่งกาย

การแต่งกายจะต้องเหมาะสมตามโอกาสและสถานการณ์ โดยปกติในบัตรเชิญจะไปงานก็ดี จะไปกินเลี้ยงก็ดี จะมีการระบุว่าให้แต่งกายอย่างไร เครื่องแต่งกายอย่างหรูหราที่เรียกว่า Evening Dress หรือ Morning Clothes นั้น Evening Dress มักจะใส่เสื้อเชิ้ตข้างในที่เป็นคอรูปสี่เหลี่ยมปัดนิดหน่อย ซึ่งเดี๋ยวนี้วัยรุ่นก็นำมาตัดใส่กัน

แล้วผูกหูกระต่ายขาว ใส่เสื้อแจ็กเกต แต่ว่าหางยาว แจ็กเกตคล้ายเสื้อตัดไม่เสร็จ ขาดข้างหน้า สำหรับ Morning Clothes ใช้ในโอกาสซึ่งไม่ใช่กลางวัน ทางเกงอาจจะเป็นสีเทาหรือกางเกงลาย ส่วนเสื้อเชิ้ตคอธรรมดามาก เน็กไทที่ผูกอาจจะมีสีดำ หรือสีเทา แต่เสื้อก็หางยาวเช่นกัน

เครื่องแบบที่หรูหราเหล่านี้ดูนานๆ อาจจะคล้ายบอยหรือคล้ายคนเปิดประตูเข้าโรงละคร ก็เลยไม่ค่อยนิยมกัน ยกเว้นบางประเทศที่ยังถือเคร่งครัดมาก เช่น ในประเทศญี่ปุ่น ตอนที่ผู้บรรยายไปกับท่านนายกรัฐมนตรีในงานศพของอดีตนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นคนหนึ่ง ตอนนั้นท่านนายกฯ เปรมก็เพิ่งจะแต่งแบบนี้เป็นครั้งแรก และตัวเองก็เพิ่งจะแต่งชุดพระราชทานแขนยาวเป็นครั้งแรก ผูกเอวก็ผูกไม่ค่อยเป็น ผูกเหมือนผูกผ้าขาวม้า ท่านนายกฯ ก็ช่วยผูกให้ ตัวเองก็ช่วยดูให้ท่านนายกฯ ว่าชุด Morning Clothes อะไรอยู่ข้างใน อะไรต้องอยู่ข้างนอก เป็นต้น นานๆ แต่งทีก็ลำบาก แม้ขุนนางชั้นผู้ใหญ่ ถ้าไม่เคยใส่สายสะพายบ่อยๆ ใส่กลับก็มี สะพายขวาไปซ้าย ซ้ายไปขวาก็มี บางทีก็ผิดพลาดได้ เรื่องนี้ต้องพิถีพิถันกันพอสมควร มิฉะนั้นจะกลายเป็นตัวตลกไปเลย

ปัจจุบันระเบียบพิธีในในเรื่องการแต่งกายลดลงไปมาก และโดยปกติในขณะนี้ จะถือว่าชุดแต่งกายโดยมากเป็นชุดสากล สำหรับกลางวันทั่วๆ ไปใช้ได้ดีเป็นชุดกางเกงและเสื้อเหมือนกัน ไม่ใช่เสื้อสีหนึ่ง กางเกงสีหนึ่ง ซึ่งเป็นแบบ Sport นอกจากว่าตอนเย็น ซึ่งจะใช้สีเข้ม (Dark suit) Dark suit นี้จะใช้ประมาณสีเทาแก่ น้ำเงินเกือบจะดำ หรือสีดำ สีน้ำตาลแก่ไม่ถือว่าเป็น Dark suit ถ้าใครใส่สีน้ำตาลเข้าไปในงานจะถือว่าเขมมากทีเดียว ถ้าเป็นผู้หญิงใส่ได้ แต่ใส่สีดำหรือสีเทาก็ยังดี สีดำประเพณีไทยถือว่าเป็นชุดไว้ทุกข์ แต่ฝรั่งถือว่าชุดดำเป็นชุดที่ทำให้เกียรติมาก อาจจะเป็นเพราะฝรั่งตัวขาวเมื่อใส่ชุดดำก็ดูสวยดี ผิดกับคนไทย ซึ่งมีผิวสีดำ ยิ่งใส่ชุดดำก็ยิ่งดำขึ้น ปัจจุบันจึงมักจะใช้ Dark suit และถ้ายังเป็นการใช้เกียรติจริงๆ ก็จะใช้ Tuxedo หรือ Smoking คือ เสื้อนอกสีดำ หรือสีขาว ปกอาจจะย้วยบ้างหรือปกธรรมดาบ้าง ผูกหูกระต่ายสีดำ ounge กางเกงดำ กางเกงปกติจะมีแถบแล้วก็นุ่งผ้าคาดเอว ซึ่งไม่เหมือนกับของชุดพระราชทานทีเดียว เขาเรียกว่ากัมมะแบน (Commer band) ก็คาดเอวไว้ ผ้าคาดเอวปกติจะใช้สีดำ แต่ก็ไม่มีข้อห้ามเท่าไร เพราะบางคนก็ใช้สีน้ำเงินแก่หรือสีเลือดหมูก็มี

เพื่อความสวยงาม แต่ปกติแล้วสีจะเข้ากับทุกระด่ายที่ผูก การแต่งสากล เน็กไทจะต้อง
เรียบร้อย ลวดลายไม่ใช้กัน อย่างมีต้นมะพร้าวมีพระจันทร์ขึ้น จะเป็นลวดลายมากไป

เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต



เรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูตนี้ มีผู้ที่เห็นว่าสองเรื่องนี้คล้ายกัน
แต่บางท่านก็เห็นว่าต่างกัน ความจริงสองเรื่องนี้ไม่เหมือนกันอยู่เล็กน้อย คือ เอกสิทธิ์
(Privilege) หมายความว่า มีสิทธิเหนือคนอื่น ความคุ้มกัน (Immunity) หมายความว่า
ไม่ให้สิ่งอื่นมารบกวน แต่ในทางการทูตมักใช้ควบคู่กัน ไม่มีการแยกว่า Diplomatic
privilege หรือ Diplomatic immunity มักจะใช้รวมๆ กันว่า Diplomatic privilege
and immunity

วัตถุประสงค์ในการให้เอกสิทธิ์ ก็เพื่อต้องการที่จะให้ทูตทำหน้าที่ได้โดย
สะดวก เคยมีนักทฤษฎีที่เห็นว่าเป็นสิทธิสภาพนอกอาณาเขต (Extra-Territoriality)
หมายความว่า สถานทูตไทยในต่างประเทศ คือ ดินแดนของไทย สถานทูตอเมริกัน
ในประเทศไทย คือ ดินแดนของอเมริกัน เพราะเห็นว่าตำรวจเข้าไปไม่ได้ ก็เลยถืออย่าง
นั้น ซึ่งความจริงไม่ใช่สาเหตุนั้น ทฤษฎีความเชื่อนี้ได้ถูกเลิกลืมนไปแล้ว ไม่ได้ถือว่าเป็น
ดินแดนอเมริกัน สถานทูตอังกฤษที่นี่ไม่ได้ถือว่าเป็นดินแดนของอังกฤษ เป็นเพียง
สถานทูต เพราะฉะนั้น ทฤษฎีสิทธิสภาพนอกอาณาเขตของสถานทูตนั้นไม่ใช่เป็นเช่น
นั้นแล้ว อันนี้เป็นความจำเป็นทางการทูตที่จะต้องให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน เพื่อ
ให้เจ้าหน้าที่ทางการทูตนั้น ปฏิบัติหน้าที่ได้สะดวกโดยไม่ถูกรบกวนจากภายนอก
(Immunity) เรื่อง Privilege กับ Immunity นี้อาจจะแยกพิจารณาได้ดังนี้

ความคุ้มกันทางการทูต

กล่าวถึงเรื่องความคุ้มกันก่อน ในส่วนที่เกี่ยวกับตัวสถานทูตอันแรกที่สุด คือ
การละเมิดมิได้ต่อสถานที่อันเป็นที่ทำการของเอกอัครราชทูต จะแยกย้ายกันอยู่หรือ
อยู่ที่เดียวกัน จะเป็นตึกหลังเดียวกันหรือจะเป็นเจ้าของหรือเช่าอยู่ก็ตาม ในนั้นรัฐ
ผู้เป็นเจ้าของบ้าน เจ้าหน้าที่ของรัฐ จะเป็นตำรวจก็ดี จะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ดี
จะเข้าไปไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากหัวหน้าคณะโดยแจ้งชัด เหล่านี้เป็นเรื่อง

ทางปฏิบัติ ถ้ามองจากแง่ของเราว่า ทำไม่บ้านของเรา แต่เราเข้าไปไม่ได้ เรื่องปฏิบัติ เช่นนี้เป็นปฏิบัติต่างตอบแทน เราไม่ได้เสียเปรียบอะไร ในสถานทูตเราในต่างประเทศ เขาก็เข้าไปไม่ได้ ซึ่งเป็นหลักปฏิบัติ และแน่นอนก็อาจมีการละเมิดกันขึ้น เช่น มีพวกเดินขบวนเข้าไปบุกกรุก เข้าไปขว้างปากีมี แต่ถ้าเป็นการกระทำของรัฐก็เป็นสาเหตุที่จะทำให้มีการประท้วง ทำให้มีการพิจารณาโทษของผู้ที่ล่วงละเมิดเข้าไป

จากเรื่องเกี่ยวกับสถานที่ทำงานทางการทูต ก็ทำให้เกิดหน้าที่แก่รัฐเจ้าของบ้านที่ต้องให้ความคุ้มครอง เพราะฉะนั้น ถ้าจะมีพฤติกรรมอันหนึ่งอันใด ที่จะก่อความเสียหายแก่สถานที่ ซึ่งเป็นที่ทำการของสถานทูตนั้น รัฐเจ้าของประเทศต้องคุ้มครอง ในกรณีที่มีการละเมิด มีคนบุกกรุกเข้าไปจับเจ้าหน้าที่ทางการทูตสหรัฐฯ ที่อิหร่าน เมื่อไม่กี่ปีที่ผ่านมาศาลโลกได้พิจารณาว่าเป็นการผิด เพราะรัฐบาลไม่ได้ให้ความคุ้มครองที่ดี พฤติการณ์นั้นเกิดขึ้นแต่หลักการก็มีอยู่

นอกจากนี้ ก็มีการละเมิดไม่ได้ต่อเอกสารติดต่อ ไม่ว่าจะเป็ณถุงเผล่ทางการทูต (Diplomatic pouch) เอกสาร แม้ว่าจะส่งทางไปรษณีย์ การส่งวิทยุ การติดต่ออย่างไร ก็แล้วแต่ จะเข้าไปแทรกแซง ไปเปิดไม่ได้ แต่ในทางปฏิบัติก็มีการละเมิด แอบเปิดสถานทูตของไทยก็เช่นกัน ถูกละเมิดหลายแห่ง แม้ในประเทศที่เจริญแล้ว เพราะเรารู้ว่า เอกสารของเราใส่ถุงเผล่ไว้หลายชั้น มีการผูก ตีครั้ง ลงตราตะกั่ว มีการทำตรา ดุนหลายสิ่งหลายอย่าง ดังนั้น ถ้ามีการแอบเปิด เราก็จะรู้ได้ ซึ่งก็ถูกแอบเปิดหลายครั้ง แม้คนมีฝีมือในการเปิดแค้ไหนก็ตาม แต่เราทำได้ไว้หลายชั้น ก็สังเกตเห็นได้ว่า ถูกแอบเปิด แต่ไม่รู้ว่า ใครเป็นคนแอบเปิด สันนิษฐานว่า เจ้าหน้าที่ประเทศนั้นอาจจะอยากรู้ว่า ข้างในมีอะไรก็ได้

การคุ้มครองทางเอกสารนี้ แม้แต่ตัดความสัมพันธ์ทางการทูตกันแล้ว ยามสงครามก็เปิดไม่ได้ แต่ในทางปฏิบัติมักถูกละเมิด นอกจากนั้น เอกสารที่ประจำสถานทูต เช่น แฟ้ม ฯลฯ ก็ละเมิดไม่ได้ และสถานทูตมีสิทธิเสรีภาพเสมอที่จะติดต่อกับคนชาติเดียวกันที่อยู่ในประเทศนั้น ประเทศเจ้าของบ้านจะกีดกันไม่ได้ เช่น สถานทูตไทยในฝรั่งเศส เจ้าหน้าที่ฝรั่งเศสจะกีดกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ไทย กงสุลไทย หรือ เอกอัครราชทูตไทยไปติดต่อกับคนไทย ไม่ว่าเขาจะถูกจับหรืออะไรก็ตาม ต้องมีสิทธิที่จะไปเยี่ยมเยียนหรือไปติดต่อกันได้ อย่างนี้เป็นเรื่องความคุ้มกันที่ให้กับตัวสถานทูต

ต่อมาก็คือ ความคุ้มกันที่ให้กับบุคคลผู้ทำหน้าที่ทางการทูต จะถูกล่วงละเมิดไม่ได้ จะทำการจับกุมหรืออะไรก็ตาม เมื่อจับกุมแล้วต้องปล่อยตัวทันทีที่รู้ว่าเป็นเจ้าหน้าที่สถานทูต สิทธิข้อนี้ครอบคลุมไปถึงภรรยาและผู้อยู่ในครอบครัว อาจจะเป็นลูก ถ้าเป็นมารดา มารดาอาจจะเป็นหม้าย ถ้าอยู่ด้วยกันเป็นประจำก็ได้สิทธิคุ้มกันด้วย ถ้าเป็นลูกก็ต้องอยู่เป็นประจำหรือต้องพึ่งพ่อแม่ อยู่ติดตามกันมาเป็นครอบครัว ปกติแล้วลูกชายเมื่อบรรลุนิติภาวะแล้วจะหมดสิทธินี้ แต่ถ้าเป็นลูกสาวที่ยังไม่ได้แต่งงานและจำเป็นต้องอยู่กับพ่อแม่ สิทธิก็ยังคงมีอยู่ เรื่องเหล่านี้มีอยู่ในรายละเอียดของอนุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ. 1961

การจับกุม การกักขัง การนำตัวขึ้นศาล การออกหมายเพื่อให้เป็นพยานเหล่านี้ก็กระทำไม่ได้ ถ้ากระทำบุคคลนั้นไม่รับ จะไปเอาผิดหรือไปทำการจับกุมนั้นไม่ได้ แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าบุคคลที่กระทำความผิดในประเทศหนึ่งจะไม่ได้รับโทษผู้ที่ทำความผิด จะต้องมีความผิดตามกฎหมายของประเทศที่ส่งตัวมา และประเทศนั้นก็มีหน้าที่ที่จะพิจารณาโทษตามกฎหมายหรือระเบียบราชการอย่างหนึ่งอย่างใด นอกจากนั้นยังต้องชดเชยค่าเสียหาย ถ้าก่อให้เกิดความเสียหายเกิดขึ้น เช่น ขับรถชนคนตาย ตำรวจก็จับกุมไม่ได้ ทำอะไรไม่ได้ เมื่อเขากลับไปบ้านก็บอกว่า ความผิดไม่ได้เกิดขึ้นในราชอาณาจักร ประเทศที่มีผู้ทำความผิดจะอ้างอย่างนั้นไม่ได้ ถ้าหากคนที่ทำความผิดไม่ยอมชดเชย รัฐบาลประเทศผู้เสียหายมีสิทธิที่จะเข้าแทรกแซง เพื่อจะเรียกร้องประเทศผู้ส่งทูตไปแล้วก่อความเสียหายขึ้นนั้น ให้ชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้น นอกจากนั้นก็ยังมีมาตรการอีกว่า ถ้าทำความผิด ประเทศเจ้าของบ้านมีสิทธิที่จะไม่ให้อยู่ ที่เรียกว่า *Persona nongrata* นอกจากนี้ก็จะละเมิดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ทางการทูตไม่ได้

เอกสิทธิ์ทางการทูต

ต่อมาก็คือเรื่องเอกสิทธิ์ (Privilege) เป็นเอกสิทธิ์ของเจ้าหน้าที่ทางการทูต เอกสิทธิ์นี้ได้แก่ เรื่องภาษีและการศุลกากร ผู้ทำหน้าที่ทางการทูตจะได้รับการยกเว้นจากภาษีค่าเรียกเก็บต่างๆ รวมทั้งภาษีศุลกากร สำหรับสิ่งทีนำมาใช้ในราชการ หรือใช้เป็นการส่วนตัว (ไม่ใช่นำมาขาย) และสำหรับครอบครัว ซึ่งทางประเทศที่ส่งไปก็จะดูแลว่าอย่าใช้สิทธิในทางที่ผิด

ที่กล่าวมาโดยย่อๆ ในเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน ถ้าต้องการดูละเอียดก็ขอให้ไปดูในอนุสัญญากรุงเวียนนา ซึ่งบัดนี้มีการแปลเป็นภาษาไทยแล้ว โดยกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งคิดว่าขอไม่ยาก

คู่เคียงกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันนั้น ผู้ที่ไปทำหน้าที่ในทางการทูตก็มีหน้าที่ด้วย หน้าที่ที่สำคัญมีอยู่ 4 ประการ

ประการแรก ผู้ทำหน้าที่ทางการทูตทั้งหลายจะต้องไม่เข้าไปแทรกแซงในกิจการภายในของประเทศนั้น

ประการที่สอง ต้องเคารพกฎหมายข้อบังคับ ไม่ใช่ทำตัวเป็นคนออกกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎจราจร เพราะเป็นกฎที่เกี่ยวกับความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม บางทีของเรามีความเข้าใจผิดกัน เช่น คนขับรถของทูต บางคนก็รู้สึกว่ามีระเบียบเรียบร้อย บางคนก็เบ่ง เช่น ไปจอดในที่ห้ามจอด หรือวิ่งสวนทางในทางที่ห้ามเข้าเหล่านี้ เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง ในกรณีเช่นนั้น โดยปกติแล้ว ผู้ที่รับผิดชอบในการกระทำของบุคคลนั้นจะต้องมีหน้าที่ในการดักเตือนว่ากล่าวหรือลงโทษไม่ให้ทำเช่นนั้น เพราะอาจจะก่อให้เกิดภัยกับผู้อื่น

ประการที่สาม ผู้ทำหน้าที่ทางการทูตต้องไม่ไปประกอบกิจกรรมอื่นในทางการค้า เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว เช่นว่า เจ้าหน้าที่การทูตอาจมีความรู้ในทางหมอหรือทางอื่น ก็อาจเอาไปหากินในทางอื่นด้วย ในกิจการเช่นนั้น ไม่ควรกระทำ จะต้องไม่กระทำ ถ้าหากว่ามีกิจการใดที่เป็นส่วนตัว มีทรัพย์สินใดที่เป็นส่วนตัว ไม่ใช่เพื่อราชการ ต้องเสียภาษี ต้องทำตามกฎหมายในเรื่องเหล่านั้น และไม่ได้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันในเรื่องเหล่านั้น เช่น ไปซื้อบ้านต่างหากให้คนอื่นเช่า บ้านหลังนี้ต้องเสียภาษี ไม่ใช่ว่าเป็นเจ้าหน้าที่ทางการทูตแล้ว จะไม่ต้องเสียภาษี เพราะว่าไม่ใช่เป็นที่ที่ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นสมบัติอันหนึ่งต่างหาก ไม่เกี่ยวข้องกับความเป็นทางการปฏิบัติหน้าที่

ประการที่สี่ จะต้องไม่ใช่สถานที่ในสถานทูตหรือที่อยู่ของตนเองดำเนินการอันเป็นการไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ เช่น ใช้ที่ของสถานทูตเปิดบ่อนเล่นการพนัน อย่างนี้ไม่ได้ ถือเป็นความผิด

ผู้ที่จะใช้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันนั้น หลักสำคัญอยู่ที่ว่าจะต้องสุจริต เพราะฉะนั้น ถ้าหากว่าผู้ใช้สิทธิในทางที่ผิด หรือใช้สิทธิแอบอ้างนำของเถื่อนเข้ามาเหล่านี้ทางประเทศผู้รับก็มีทางที่จะกระทำได้ อย่างน้อยที่สุดก็ส่งกลับทันที หรือให้รัฐ

รับผิดชอบในการลงโทษและชดใช้ค่าเสียหายในสิ่งที่เกิดขึ้น แต่ในบางครั้งเป็นเรื่องที่กะทันหันแรงด่วนและจำเป็นจะต้องดำเนินการ เป็นความผิดเฉพาะหน้าต่อตัว (เจ้าหน้าที่ของรัฐ) อาจทำการจับกุมและริบปล่อยตัวโดยเร็ว แล้วแจ้งให้รัฐของตัวเจ้าหน้าที่ทูตทราบโดยเร็ว เช่น บุคคลนี้กำลังถือปิ่นโล่ยิงคนอื่นอยู่ จะไม่จับได้อย่างไร ก็ต้องจับไว้ก่อน แล้วค่อยว่ากันทีหลัง

เคยมีทูตประเทศหนึ่ง เอาทองคำใส่ไว้ในยางรถยนต์ เพื่อลักลอบเข้าไปในอีกประเทศหนึ่ง ศุลกากรก็ไม่ฟังคำอ้างต่างๆ อย่างไรก็ตามก็ต้องเปิดให้ได้ ถ้าเปิดมาพบก็ไม่มีอะไร แต่ถ้าไม่พบ ผู้เปิดจะต้องรับผิดชอบ รัฐต้องรับผิดชอบในการล่วงละเมิดสิทธินี้ แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ศุลกากรแฉใจก็เปิดได้ตามหน้าที่

แต่มีอยู่อย่างหนึ่ง คือ ประเทศที่ส่งนักรทูตไปนั้น มีสิทธิที่จะสละความคุ้มกัน นักรทูตจะสละเองไม่ได้ สิทธินั้นเป็นสิทธิของรัฐ จะสละได้เมื่อรัฐบาลยินยอมให้สละ แม้แต่หัวหน้าของคณะทูตก็สละไม่ได้ เช่น ตัวผู้บรรยายเป็นทูตแล้ว เคยมีเลขานุการไปทำความผิด จะบอกให้ทางการรัฐเจ้าบ้านเชิญจับไปเลยไม่ได้ ต้องรายงานให้รัฐบาลไทยทราบ รัฐบาลไม่ให้จับ เขาก็จับไม่ได้ แต่รัฐบาลไทยอาจจะสละสิทธิ (Waive diplomatic privilege and immunity) ในกรณีนี้เขาก็ดำเนินคดีได้

อีกประการหนึ่ง ถ้าหากผู้ทำหน้าที่ทางการทูต ยอมขึ้นศาลเพื่อไปฟ้องร้องคนอื่น เมื่อเวลาถูกฟ้องกลับ จะอ้างเอกสิทธิ์ทางการทูตอีกไม่ได้ เพราะจะเป็นการเอาเปรียบเขา เช่น ถูกฟ้องร้องกลับในเรื่องเดียวกันว่าแจ้งความเท็จ เป็นต้น

ที่กล่าวมานี้เป็นการเล่าโดยย่อๆ ของเรื่องใหญ่ๆ ทั้งสองเรื่อง ได้แก่ เรื่องพิธีการทูตและเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน เพื่อเป็นพื้นฐานความเข้าใจเบื้องต้นซึ่งไปหารายละเอียดเพิ่มเติมได้ เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับระเบียบ รายละเอียดก็มีอยู่มากที่หาอ่านได้

I3

องค์กรทางการทูต

บรรยายวันที่ 28 มกราคม 2530

บทนี้จะพิจารณาว่า หน่วยงานและผู้ใดบ้างที่ทำหน้าที่ทางการทูต โดยปกติ นั้น สิ่งแรกที่นึกถึงเมื่อกล่าวถึงงานการทูต จะนึกถึงงานของกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งมีข้าราชการส่วนกลางของกระทรวงการต่างประเทศ และงานของสถานทูตสถานกงสุลที่อยู่ในต่างประเทศ ความคิดนี้เป็นความเข้าใจที่ถูกต้อง แต่ว่ากระทรวงการต่างประเทศไม่ได้เป็นหน่วยงานเดียวที่ผูกขาดการดำเนินการทางการทูต ยังมีองค์กรหรือตัวบุคคลอื่นที่มีความสำคัญ และทำหน้าที่ทางการทูตด้วย ซึ่งการทูตของประเทศจะได้ผลมากหรือน้อยก็ขึ้นอยู่กับองค์กรทางการทูตโดยส่วนรวมด้วย โดยจะแยกออกดังนี้

ในขั้นต้น จะพิจารณาถึงว่า มีผู้ใดและองค์กรใดบ้างทำหน้าที่ทางการทูต โดยเรียงลำดับ อันแรก จะพิจารณาถึงว่า พระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์ มีบทบาททางการทูตอย่างไร อันที่สอง นายกรัฐมนตรีมีบทบาทและหน้าที่ทาง

การทูตอย่างไร อันที่สาม คณะรัฐมนตรี อันที่สี่ รัฐสภา อันที่ห้า กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งรวมถึงรัฐมนตรีต่างประเทศด้วย อันที่หก กระทรวง ทบวง กรมอื่น อันที่เจ็ด บุคคล หรือหน่วยงานที่มีใช้ทางราชการ

บทบาททางการทูตของพระมหากษัตริย์

เป็นที่ทราบกันว่า ตามรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารโดยผ่านทางคณะรัฐมนตรี การต่างประเทศเป็นราชการบริหารอันหนึ่ง แต่มิได้หมายความว่า พระมหากษัตริย์หรือพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่จะไม่มีบทบาทในทางด้านการทูตเลย ตรงกันข้าม สถาบันพระมหากษัตริย์มีความสำคัญต่อการทูตเป็นอย่างมาก ตามรัฐธรรมนูญจะเห็นได้ว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญากับต่างประเทศ ซึ่งแม้พระมหากษัตริย์จะไม่ได้เป็นผู้เจรจาหรือลงพระปรมาภิไธยในสนธิสัญญาเอง แต่พระมหากษัตริย์ก็ทรงมีเอกสิทธิ์ตามประเพณีที่จะรับทราบ ที่จะให้คำแนะนำ และให้ความเห็น และเป็นที่ยืนยันว่า ความคิดเห็นของพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นสถาบันที่ได้รับการยกย่อง อิทธิพลของความคิดเห็นจนกระทั่งกระแสราชดำรัสของพระมหากษัตริย์นั้น ย่อมจะต้องทำให้นายกรัฐมนตรี กิติ คณะรัฐมนตรี กิติ ตัวรัฐมนตรี กิติ นำไปพิจารณาพิจารณา

ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายได้พูดไปแล้วว่า ใครมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายบ้าง ในที่นี้จะพิจารณาว่า ในการดำเนินการทางการทูต ใครและหน่วยงานใดทำหน้าที่อย่างไร สำหรับพระมหากษัตริย์นั้น จะเห็นได้ว่า ในบรรดาประมุขของประเทศย่อมจะติดต่อสัมพันธ์กันอยู่ จะเป็นการติดต่อสัมพันธ์ในแบบพิธีเท่านั้นก็มีกับบางประเทศที่มีความสัมพันธ์ค่อนข้างจะห่างไกลกัน เช่น จะมีโทรเลขหรือสาส์นอวยพรกันเนื่องในโอกาสสำคัญ เช่น ในวันชาติ เป็นต้น แต่ก็มีความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างประมุขของรัฐ ซึ่งความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างประมุขของรัฐมีส่วนช่วยอย่างมากในส่วนที่เกี่ยวกับการสร้างสัมพันธ์ไมตรี จะเห็นว่า พระราชโทรเลขของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่มีไปถึงประมุขของประเทศอื่นในโอกาสวันชาติ หรือวันอื่นๆ นั้น เป็นส่วนหนึ่งที่มีลักษณะในทางการทูต

นอกจากนี้ ที่สำคัญที่สุด คือ การเยือนของประมุขของรัฐยังมีความหมาย พิเศษ การเยือนของประมุขของรัฐที่สำคัญที่สุดเรียกว่า State visit หมายถึงการเยือน อย่างเป็นทางการ และมีพิธีต้อนรับอย่างเต็มรูปแบบ การต้อนรับเป็นการแสดงถึง อธยาศัยไมตรีระหว่างประเทศ เป็นการปูพื้นฐานสำหรับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ที่ดีหรือไม่ดีที่มีมาในอดีต ที่กำลังเป็นอยู่ และที่ต้องการ จะให้เป็นในอนาคต การเยี่ยมเยียนไม่ใช่แต่เพียงการเยี่ยมเยียนของพระบาทสมเด็จพระ เจ้าอยู่หัว แม่ของสมเด็จพระนางเจ้าฯ หรือสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช หรือ สมเด็จพระเจ้าฟ้าหญิงทั้งสองพระองค์ เป็นต้น ก็เป็นการปูพื้นฐานทางการทูต ซึ่งเป็นการ ส่งเสริมสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศด้วย

นอกจากนั้นจะเห็นได้ว่า เมื่อบุคคลสำคัญของประเทศอื่นมายังประเทศไทย นั้น มักจะขอถือโอกาสเข้าเฝ้าเจ้านาย จะเห็นพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว สมเด็จพระ นางเจ้าฯ หรือพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ การที่บุคคลอื่นมาเฝ้านั้น จะเป็น ระดับประมุข ระดับรองประมุข หรือระดับหัวหน้ารัฐบาล ย่อมส่งผลในความสัมพันธ์ ทางการทูตที่ดีต่อกัน และผลอีกทางหนึ่งที่ไม่ควรมองข้ามไป ก็คือ ทำให้ประมุขของ รัฐ หรือในกรณีของไทย คือ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงรอบรู้ถึงความเป็นไป และความคิดเห็นของบุคคลสำคัญของประเทศอื่น ซึ่งจะถ่ายทอดลงมายังรัฐบาล และ ผู้ดำเนินการทางการทูตโดยตรงอีกชั้นหนึ่ง เพราะบุคคลชั้นผู้ใหญ่ บางครั้งกับบุคคล ธรรมดาเขาจะไม่พูดเรื่องอย่างนี้ แต่เมื่อได้ไปเข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็จะ กราบบังคมทูลกับพระเจ้าอยู่หัว เราก็ได้มีโอกาสทราบเรื่องต่างๆ โดยผ่านทางสถาบัน พระมหากษัตริย์

นอกจากนั้น ทางด้านภายในประเทศ พระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้ง เอกอัครราชทูต ในขณะที่พระองค์จะมอบพระราชสาส์นให้เอกอัครราชทูตไปประจำ ในต่างประเทศนั้น พระองค์จะทรงรับสั่งประธานคำแนะนำในทางนโยบายไปด้วย ว่าควรจะปฏิบัติตนหรือวางตนอย่างไร ซึ่งแน่นอนตัวทูตซึ่งในทางทฤษฎี ถือว่าเป็น ตัวแทนของประมุขและเป็นตัวแทนของรัฐบาลนั้นย่อมจะถือเป็นสิ่งที่สำคัญ อนึ่ง พระมหากษัตริย์ก็ยังเป็นผู้ที่รับทูตต่างประเทศในขณะที่เข้าเฝ้าพระราชสาส์น ประเทศไทยใจกว้างมาก ทูตได้มีโอกาสที่จะเข้าเฝ้าประมุขของรัฐได้อย่างใกล้ชิด ทำให้ความรู้สึกของผู้แทนของประเทศต่างๆ เหล่านั้นให้คุณค่ากับโอกาสที่จะได้

เข้าเฝ้าพระเจ้าอยู่หัว หรือสมเด็จพระนางเจ้าฯ หรือพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ เป็นอันมาก เหล่านี้เป็นบทบาททางการทูตที่พระองค์ท่าน หรือสถาบันพระมหากษัตริย์ มีส่วนในทางการทูตและมีส่วนสำคัญ ถ้ามองผิวเผินอาจจะไม่เห็น

บทบาททางการทูตของนายกรัฐมนตรี

ในปัจจุบัน หัวหน้ารัฐบาลทุกคนในทุกประเทศ หรือบุคคลผู้มีอำนาจในบางประเทศไม่ได้เป็นนายกรัฐมนตรี เช่น ประเทศจีน เติ้งเสี่ยวผิง ไม่ได้เป็นนายกฯ แต่เป็นที่ทราบกันว่ามีอำนาจ เพราะฉะนั้น บุคคลสำคัญที่ผ่านไปผ่านมา ก็จะไปเยี่ยมคำนับ หรือไปแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ในปัจจุบันนี้ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ที่ต้องทำหน้าที่ทางการทูตที่สำคัญอีกคนหนึ่ง เพราะต้องพบปะเจรจากับต่างประเทศ ผู้บรรยาย เคยทำหน้าที่อยู่กับนายกรัฐมนตรีหลายท่าน นายกรัฐมนตรีแต่ละท่านตอนต้นยังไม่ถนัดในภาษาต่างประเทศนัก หรือการรับแขก การสนทนา ก็ยังเกร็งๆ แต่จากการพบปะที่บ่อยครั้ง จากความคุ้นเคย และความจำเป็นในหน้าที่นั้น ในเวลาไม่นานนัก แต่ละท่านก็มีความสามารถที่จะเจรจาในภาษาต่างประเทศ หรือภาษาอังกฤษนี้ได้ดีทีเดียว อาจเป็นเพราะความจำเป็น บางท่านพยายามฝึกโดยอ่านหนังสือพิมพ์ภาษาอังกฤษต่างๆ ทุกเช้า บ่อยครั้งที่นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบคนสำคัญในคณะรัฐมนตรี และนโยบายของประเทศนั้น ต้องแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับแขกเมือง และถือว่าเป็นความคิดเห็นหลัก คือ พุดแทนรัฐบาลได้อย่างเต็มที่ เพราะฉะนั้น ผู้ที่มาและเข้าไปเยี่ยมคำนับหรือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในทางการเมืองระหว่างประเทศ กับนายกรัฐมนตรี ก็เห็นได้ว่า นายกรัฐมนตรีทำหน้าที่ในทางการทูตด้วย นอกจากนี้ การเยี่ยมเยียน (Visit) ต่างๆ ในระดับสูงก็เป็นปรากฏการณ์ที่มีอยู่บ่อยในโลก

ในปัจจุบันนี้ หัวหน้ารัฐบาลหรือนายกรัฐมนตรี (กรณีประเทศไทย) ก็มีโอกาสที่จะต้องไปพบปะกับชาวต่างประเทศ และจะต้องเจรจาหรือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในทางการทูตด้วย จะเห็นได้ว่า ในกรณีของอาเซียน หัวเลี้ยวหัวต่อของความเจริญและความเป็นปึกแผ่นของอาเซียนอันหนึ่งนั้น เกิดขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1975 หลังจากที่ประเทศอินโดจีน 3 ประเทศได้เปลี่ยนไปสู่ระบอบสังคมนิยม ซึ่งทางด้านอาเซียนนั้นได้ประชุมสุดยอดที่บาหลี และในขณะนั้นเป็นช่วงที่อาจารย์ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็น

นายกรัฐมนตรีอยู่ ก็ได้ไปประชุม และผลของการประชุม Summit ที่ออกมาก็เป็น สันติสัญญาและเป็นการวางรูปแบบทิศทางของอาเซียนขึ้น ในกรณีนี้จึงเป็นตัวอย่างให้ เห็นถึง Summit Diplomacy หรือนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้ารัฐบาลที่ไปประชุมต่าง ประเทศ หรือไปพบปะกับบุคคลสำคัญในต่างประเทศนั้น ย่อมที่จะส่งผลในทางการทูต จากการดำเนินการทางการทูตนั่นเอง นายกรัฐมนตรีของประเทศอื่นก็ได้เดินทาง ไปต่างประเทศหลายครั้ง ทั้งในองค์การระหว่างประเทศก็ได้ไปปราศรัยในองค์การ สหประชาชาติ เหล่านี้ก็เป็นกิจกรรมในทางการทูตด้วย นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรี ก็มีอำนาจที่จะสั่งการมายังกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งทำหน้าที่ทางการทูต และมี อำนาจในการที่จะรับทูตต่างประเทศได้ในทุกโอกาส ที่มีความเหมาะสม เพราะฉะนั้น โอกาสที่จะได้มีการพุดจาในนามของรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีนั้นก็มีอยู่มากทีเดียว

ในหลายประเทศนายกรัฐมนตรีได้ทำหน้าที่สำคัญในทางการทูตด้วย โดยมี รัฐมนตรีต่างประเทศเป็นเสมือนหนึ่งผู้ช่วย แต่ในหลายประเทศ หัวหน้ารัฐบาลทำ หน้าที่ทางการทูตในวงจำกัดเฉพาะเรื่องที่สำคัญหรือในระดับ Summit โดยมอบ อำนาจส่วนใหญ่ให้กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความ สัมพันธ์ระหว่างนายกรัฐมนตรีกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ว่ามี ความสัมพันธ์ที่ดีหรือไม่ดีอย่างไร มีความสัมพันธ์ที่นับถือในฝีมือหรือในส่วนตัวบุคคล อย่างไร ความสำเร็จของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอยู่ที่ความไว้วางใจ ของหัวหน้ารัฐบาล ถ้าหัวหน้ารัฐบาลไม่ไว้วางใจเพียงพอแล้ว ไม่มีโอกาสที่รัฐมนตรี ต่างประเทศ ซึ่งแม้จะมีฝีมือเพียงไร จะได้รับความสำเร็จ การที่นักการทูตเด่นๆ อย่าง คิสซิงเจอร์ ได้รับความสำเร็จในการดำเนินการทางการทูตนั้น ก็เนื่องจากได้รับความ เชื่อถือจากประธานาธิบดีนิกสัน คิสซิงเจอร์พูดอย่างไร นิกสันยอมรับอย่างนั้น ผู้บรรยายเชื่อว่า ปัจจุบันนี้ความสำเร็จของท่านรัฐมนตรีฯ พล.อ.อ. สิทธิ เศวตศิลา นอกจากความสามารถส่วนตัวแล้ว ปัจจัยอีกประการหนึ่ง ก็คือ ความสัมพันธ์ระหว่าง ตัวท่านกับนายกรัฐมนตรี ซึ่งในหลายประเทศบางทีก็ขัดแย้งกัน ทำให้การดำเนินการ ทางด้านต่างประเทศหยุดชะงัก หรือในบางครั้งนายกรัฐมนตรีสนใจในการต่างประเทศ หรือมีความสามารถในการต่างประเทศมาก จนกระทั่งรัฐมนตรีต่างประเทศเป็น เสมือนหนึ่งเลขานุการเท่านั้นก็มี เพราะฉะนั้นในภาษาอังกฤษ โดยเฉพาะในระบอบ ของอเมริกัน จะเรียกว่า Secretary of state ไม่ได้เรียกว่า Minister

บทบาททางการทูตของคณะรัฐมนตรี



คณะรัฐมนตรีในระบอบการปกครองของไทยต้องรับผิดชอบร่วมกันดำเนินนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน เพราะฉะนั้น เป็นที่แน่นอนว่า คณะรัฐมนตรีทั้งคณะมีส่วนรับผิดชอบในความสำเร็จหรือความผิดพลาดในการดำเนินการทางการทูตของรัฐบาล ส่วนภายในคณะรัฐบาลเองจะไปปรักปรำใคร จะชี้นิ้วไปที่ใคร เป็นอีกเรื่องหนึ่ง เป็นเรื่องภายในของคณะรัฐบาลนั้น แต่โดยหลักแล้วจะต้องรับผิดชอบร่วมกัน ในทางปฏิบัติ คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางการทูตไม่มากนัก มักจะมีในเรื่องการทำสัญญา การแต่งตั้งตัวบุคคล การเปิดความสัมพันธ์ทางการทูตกับประเทศอื่น เป็นประการสำคัญ ทั้งนี้เพราะหน้าที่โดยตรงที่มอบหมายให้ปฏิบัตินั้นเป็นเรื่องของกระทรวงการต่างประเทศ แต่เมื่อมีเรื่องเข้าสู่การพิจารณา รัฐมนตรีทุกคนมีสิทธิ์ที่จะซักถามหรือให้ความเห็น และรัฐมนตรีต่างประเทศจะเป็นผู้อธิบายเหตุผล เป็นเสียงที่มีน้ำหนัก คณะรัฐมนตรีไม่ได้เป็นผู้ดำเนินการในการทางการทูต จะมีส่วนอยู่เบื้องหลัง เพราะตัวคณะจะมานั่งพร้อมกันเป็นคณะรัฐมนตรีเพื่อเจรจากับต่างประเทศย่อมกระทำไม่ได้ แต่ความรับผิดชอบมีร่วมกัน

บทบาททางการทูตของรัฐสภา



ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบาย ได้พิจารณาแล้วว่า รัฐสภามีอำนาจในทางรัฐธรรมนูญและทางจารีตประเพณี เพราะการปกครองระบอบประชาธิปไตยในการที่จะควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินจะทำได้โดยการตั้งกระทู้ถาม โดยการตั้งญัตติ เสนอญัตติ หรือเปิดอภิปรายไว้ว่างใจหรือไม่ไว้ว่างใจก็ตาม แต่การดำเนินการทางการทูตนั้น โดยปกติเป็นอำนาจและหน้าที่ของฝ่ายบริหาร แต่ในทางปฏิบัติปัจจุบันนี้ บทบาทของรัฐสภาก็มีความสำคัญในการดำเนินการทางการทูต เพราะฉะนั้น ความสัมพันธ์ที่ระหว่งรัฐบาล โดยเฉพาะระหว่างกระทรวงการต่างประเทศ กับรัฐสภา เป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง เพราะเหตุว่าประธานรัฐสภา จะเป็นประธานของวุฒิสภา หรือประธานของรัฐสภาที่ดี ถือว่าเป็นบุคคลสำคัญของประเทศ ทูตต่างประเทศหรือคณะผู้แทนของต่างประเทศมักจะไปเยี่ยมคารวะ แสดงความคิดเห็น แลกเปลี่ยน

ความคิดเห็น เพราะฉะนั้น ประธานรัฐสภาหรือประธานสภา ตลอดจนสมาชิกของคณะกรรมาธิการ เช่น คณะกรรมาธิการต่างประเทศ จะมีโอกาสได้รับทราบการดำเนินการหรือทิศทางของการดำเนินนโยบาย การทำหน้าที่ทางการทูตที่อยู่ที่มีความสัมพันธ์กับกระทรวงการต่างประเทศ ที่จะให้ความร่วมมือในการให้ข้อเท็จจริงและชี้แจงให้ทราบ

อีกประการหนึ่ง รัฐสภาในปัจจุบันนี้ได้ติดต่อระหว่างรัฐสภาด้วยกันเองกับรัฐสภาของประเทศอื่น เพราะฉะนั้น จะเห็นว่า ในรัฐสภาอาจจะมีกลุ่มมิตรภาพระหว่างประเทศไทยกับประเทศอื่น หรือมีคณะกรรมาธิการเดินทางไปประชุมต่างประเทศกับรัฐสภาของประเทศอื่น ซึ่งในกรณีเช่นนั้น มักจะมีการหยิบยกเอาเรื่องราวที่เป็นเรื่องการเมืองระหว่างประเทศขึ้นมาพูดแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันด้วย อย่างคณะผู้แทนของเราที่ประชุมรัฐสภาของประเทศต่างๆ ในต่างประเทศ ก็มักจะได้รับ การบรรยายสรุป (Brief) โดยที่ท่านเชิญกระทรวงการต่างประเทศไปในปัญหาเฉพาะเรื่องเพื่อท่านจะได้พุดถูก เช่น ต่างประเทศถามว่า ปัญหาแก้มปูชาเป็นปัญหาสำคัญต่อประเทศไทยอย่างไร ปัญหาเรื่องผู้อพยพมีความสำคัญหรือประเทศไทยเดือดร้อนอย่างไร ปัญหาเรื่องการขายข้าวให้สหรัฐฯ เรามีปัญหาอยู่อย่างไร ท่านจะได้ชี้แจงถูก เพราะท่านก็เป็นคนไทยเช่นกัน ในลักษณะเช่นนั้นก็ทำหน้าที่ทางการทูตด้วย จะเห็นได้ว่า ถ้าหากผู้แทนของเราไม่ทราบเรื่องเหล่านี้ ก็คงจะรักษาผลประโยชน์ของประเทศได้ไม่ดี สหรัฐฯ ก็มี เช่น พวกสมาชิกรัฐสภา พวกวุฒิสมาชิกที่เดินทางมาประเทศไทยหรือเดินทางไปเวียดนาม เพื่อเจรจาขอให้มีการร่วมมือจากเวียดนามในการคืนซากศพของทหารอเมริกันที่เสียชีวิตหรือที่สูญหายไป เป็นต้น ก็ทำหน้าที่ในทางการทูตเหมือนกัน แต่เป็นการเฉพาะเรื่อง ไม่ใช่ข้อครหาหรือเป็นงานโดยตรง เป็นเพียงงานช่วยเสริม

ในกรณีเช่นนี้ ถ้าจะให้เกิดผลประโยชน์แก่ประเทศชาตินั้น รัฐสภาควรและจำเป็นที่จะต้องร่วมมือกับรัฐบาล เพราะท่าทีของรัฐบาลของประเทศหนึ่งนั้น จะได้รับความสำเร็จหรือไม่ อยู่ที่ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของนโยบาย ถ้ารัฐบาลแถลงอย่างหนึ่งหรือมีนโยบายอย่างหนึ่งแล้ว ถ้าหากผู้แทนจากรัฐสภาของเราไปพุดขัดกับรัฐบาลของเราเองในประเทศอื่นก็จะทำให้ความน่าเชื่อถือของนโยบายของประเทศโดยส่วนรวมนั้นเสียหาย ถ้าจะขวางกันก็ควรอยู่ในบ้านเมืองเรา เท่าที่ผ่านมา ความร่วมมือจากรัฐสภาในเรื่องเหล่านี้ดีมาก คนไทยถึงแม้ว่าจะวิพากษ์วิจารณ์กันเอง แต่เมื่อจะมีเรื่องกับต่างประเทศแล้ว จะรวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เช่น เรื่องข้าวจะมี

จดหมายจากกลุ่มสมาชิกรัฐสภาของไทย ถึงสมาชิกรัฐสภาของสหรัฐฯ แสดงถึงความ
ยากลำบากที่เราต้องประสบจากการดำเนินการของสหรัฐฯ เช่นนี้เป็นต้น ในกรณีนี้จะ
ถือว่ารัฐสภาได้มีบทบาทในทางการทูตด้วย

บทบาททางการทูตขององกระหว่ออื่น

ปัจจุบันนี้ ในสถานทูตหนึ่งๆ หรือแม้แต่ในหน่วยราชการส่วนกลางของแต่ละ
กระทรวง ทบวง กรม แม้แต่ทบวงมหาวิทยาลัย หรือกระทรวงซึ่งไม่น่าจะมีส่วน
เกี่ยวข้องกับการต่างประเทศ ก็ยังมีหน่วยงานที่ต้องทำหน้าที่ติดต่อกับต่างประเทศ
เพราะไม่มีกิจการแขนงใดเลยที่ไม่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านต่างประเทศ ในสถานทูตของ
ประเทศต่างๆ ที่อยู่ในประเทศไทยโดยเฉพาะประเทศใหญ่ๆ จะมีผู้แทนนอกจาก
ผู้แทนจากกระทรวงการต่างประเทศและผู้แทนจากกองทัพ 3 กองทัพแล้ว ก็ยังมี
ผู้แทนจากกระทรวงพาณิชย์ บางทีมีผู้แทนจากกระทรวงแรงงาน เรียกว่า Attaché
ฝ่าย Labor ฝ่ายหนังสือพิมพ์ ฝ่ายวิทยาศาสตร์ ฝ่ายวัฒนธรรม ฯลฯ กระจายออกไป
ไปมาก ไทยก็อยากจะมีบ้าง แต่มีปัญหาเรื่องบุคลากรและปัญหางบประมาณ เพราะ
ฉะนั้นไทยจึงทำได้ไม่มากนัก

เราจะมาลองวิเคราะห์ในส่วนราชการในต่างประเทศว่ามีใครทำหน้าที่อะไร
และแบ่งงานกันอย่างไร ในกระทรวง ทบวง กรม ทุกอัน แม้แต่กระทรวงเกษตรฯ ก็มี
ที่วอชิงตัน ไทยมีที่ปรึกษาด้านการเกษตรประจำอยู่ที่สถานทูตวอชิงตัน สหรัฐฯ ก็มีที่
ปรึกษาฝ่ายเกษตร มีฝ่ายยาเสพติดด้วย คือ มาติดตามเรื่องยาเสพติดเหล่านี้ จะเห็นได้
ว่า กิจการเฉพาะด้านไทยเข้ามามีบทบาทในทางการทูต เพราะความสัมพันธ์ระหว่าง
ประเทศ ขณะนี้มีครอบคลุมไปถึงทุกๆ ด้าน

นอกจากมีบางอย่างที่เห็นว่า เอกชนไม่น่ามาเข้ามาเกี่ยว ประเทศไทยตอนหลัง
นี้ได้เอาเอกชนเข้าไปมีส่วนให้ข้อมูลข้อคิดเห็นในการกำหนดนโยบาย โดยเชิญภาค
เอกชนเข้าไปบ้าง เช่น ในการประชุมของคณะกรรมการฝ่ายเศรษฐกิจ เป็นต้น หรือ
ในการเดินทางไปต่างประเทศของบุคคลสำคัญ จะเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี
ต่างประเทศ ก็นำเอกชนไปด้วย แต่ในหลายประเทศได้ใช้ประโยชน์จากสื่อมวลชน
และในวงวิชาการครูบาอาจารย์ เหล่านี้จะทำหน้าที่ในบางส่วนหรือเฉพาะเรื่องได้

แล้วแต่ตัวบุคคล แล้วแต่ลักษณะของงาน ซึ่งเรื่องนี้เป็นเรื่องที่น่าพิจารณามาก เพราะเหตุว่า การใช้บุคคลซึ่งไม่เกี่ยวกับวงราชการนั้น ถ้าหากบุคคลนั้นทราบเรื่องดีและรู้จักหน้าที่ดีและมีความสามารถเฉพาะตัว จะได้ผลมากที่สุด เพราะเหตุว่าอีกฝ่ายหนึ่ง เห็นว่าเป็นบุคคลธรรมดา

บางทีคนที่เคยเป็นนักการเมืองอย่างพลเอก อเล็กซานเดอร์ เฮก มาไทยคราวนี้ ความจริงแล้วไม่ได้มาเรื่องการเมือง แต่มาเรื่องขายของ เพราะออกไปทำงานกับบริษัทแล้ว แต่ถึงกระนั้น ความคิดเห็นของเขาในเรื่องการต่างประเทศ เพราะเหตุว่า เขาเคยเป็นรัฐมนตรีต่างประเทศมาก่อน ย่อมเป็นเรื่องที่น่าคิดนำมาพิจารณา เช่น เราอยากจะทำว่า ปีหน้านี้ สหรัฐฯ จะว่าอย่างไรในเรื่องข้าว จะตกลงไปอีกหรือไม่ เราก็ฟังความเห็นจากเขาได้ อาจจะถูกหรือไม่ถูกก็ได้ แต่เป็นความเห็นที่น่าฟัง เป็นต้น

เพราะฉะนั้น การใช้บุคคลซึ่งไม่อยู่ในวงการทีเดียว อาจไม่ใช่ทางราชการ หรือไม่ใช้หน่วยราชการที่ไม่ตรงทีเดียว อาจจะเป็นประโยชน์ หรือในหลายประเทศ ก็ใช้ประโยชน์จากครูบาอาจารย์ ซึ่งมีเวลามากในการค้นคว้าเฉพาะเรื่อง เพื่ออาศัย ผลงานหรือความสัมพันธ์ส่วนตัวของบุคคลนั้นกับบุคคลอื่นในต่างประเทศ ซึ่งเรามี ความประสงค์ที่จะติดต่อ ก็เป็นประโยชน์ด้วย

บทบาททางการทูตของหน่วยงานที่เป็นองค์กรโดยตรงทางการทูต



หน่วยงานนั้น ก็คือ กระทรวงการต่างประเทศ ในเบื้องต้นก่อนที่จะพิจารณาว่า กระทรวงการต่างประเทศแบ่งออกเป็นกี่กรม กองอะไรบ้าง ก็ควรจะพิจารณาก่อนว่า ในระบบราชการของไทย ตามกฎหมายแล้ว ไม่มีการให้นิยามศัพท์ว่า กระทรวงการต่างประเทศนี้ทำอะไร รู้เพียงว่าทำหน้าที่ทางด้านต่างประเทศ แต่ปัจจุบันด้านต่างประเทศครอบคลุมเกือบทุกเรื่องแล้ว กระทรวงการต่างประเทศต้องทำหน้าที่ทุกเรื่อง หรืออย่างไร งานๆ จริงของกระทรวงการต่างประเทศจะมองเห็นจากการแบ่งระบบงาน ซึ่งจะกล่าวถึงเรื่องนี้ในโอกาสต่อไป

บทบาทที่สำคัญที่สุดของกระทรวงการต่างประเทศ ก็คือ เป็นทั้งหู ตา และ ปาก รวมทั้งส่วนหนึ่งเป็นสมองของรัฐบาลในเรื่องที่เกี่ยวกับการต่างประเทศ เป็นหู หมายถึงการสดับตรับฟัง เป็นตา หมายถึงการสังเกต (Observation) และการ

วิเคราะห์ เป็นปาก หมายถึงพูดในนามของรัฐบาล กระทรวงการต่างประเทศเมื่อแถลงอะไรออกไปแล้ว ถอนไม่ได้ จะบอกว่าที่แถลงไปนั้นไม่ได้ตั้งใจจะพูดอย่างนั้นไม่ได้ ถือว่าเป็นปากเสียงของรัฐบาลโดยตรงในด้านการต่างประเทศ เพราะฉะนั้น บางครั้งบางคราวที่จะแถลง จะพิจารณากันอย่างรอบคอบทีเดียว

ในกระทรวงการต่างประเทศ เรามีองค์กรของกระทรวงต่างประเทศอยู่สองส่วน ส่วนหนึ่งเป็นส่วนราชการภายในประเทศ อีกส่วนหนึ่งเป็นส่วนราชการในต่างประเทศ ส่วนกลางที่เรียกว่ากองบัญชาการ (Headquarter) หรือศูนย์กลาง (Center) นั้น เป็นเสมือนหนึ่งหน่วยบัญชาการ ขณะที่สถานทูต สถานกงสุล หรือสำนักงานต่างๆ ซึ่งอยู่ในต่างประเทศ ทำหน้าที่เหมือนผู้ไปอยู่ในแนวรบ หรือหน่วยปฏิบัติการ ในงานทั้งสองนี้ไม่แบ่งแยกกันว่า คนที่ทำงานข้างในจะต้องทำงานข้างในอยู่ตลอดเวลา

บางประเทศแยกเป็น Home Service กับ Foreign Service พวก Home Service จะทำงานอยู่ในประเทศ ไม่มีโอกาสไปประจำในต่างประเทศ ส่วนที่จะไปประจำในต่างประเทศได้ ก็คือ พวก Foreign Service เพราะในบางประเทศ ความเป็นอยู่ภายในประเทศของเขาบางครั้งเงินเดือนดี หรืออยู่ในประเทศสบาย แต่อยู่ในประเทศอื่นไม่สบาย บางคนไม่ยอมเป็น Foreign Service แต่ในประเทศไทย ไปเมืองนอกจะมีความหมายบางอย่าง นอกจากได้เงินมากแล้ว ยังได้หน้าได้ตา หรือเกี่ยวกับศักดิ์ศรี เกียรติภูมิ หลายอย่าง เพราะฉะนั้น ระบบราชการของไทย ถ้ากระทรวงการต่างประเทศจะแบ่งเป็น Home Service กับ Foreign Service คนคงจะไม่เข้า Home Service เหมือนกับทำงานในที่อื่น ซึ่งไม่มีโอกาสได้ไปต่างประเทศ และกระทรวงการต่างประเทศโดยปกติ ถ้าไม่โกงในเรื่องหนังสือเดินทาง กับไม่ขายชาติแล้ว ก็ไม่มีทางจะได้เงินมาโดยทางอื่น รายได้มาจากการทำงานเท่านั้น

ส่วนราชการสองส่วน ซึ่งปฏิบัติหน้าที่สลับเปลี่ยนกันกลับมาอยู่ส่วนกลางบ้าง และส่วนกลางออกไปอยู่ต่างประเทศบ้าง เช่นนี้ การรับคน (Recruitment) จะใช้มาตรฐานเดียวกัน ไม่ได้ระบุว่า คนนี้ผลิตขึ้นมาเพื่อใช้ในราชการภายในประเทศ หรือคนนี้ผลิตขึ้นมาเพื่อใช้สำหรับออกไปปฏิบัติหน้าที่ทางการทูตในต่างประเทศ ดังนั้น การเลือกตัวบุคคลจะต้องคัดเลือกตัวบุคคลที่มีความสามารถในการปรับเปลี่ยนหน้าที่ (Adaptability) สูง คนนั้นก็จะมีโอกาสมาก เพราะว่าต้องทำหน้าที่สลับสับเปลี่ยนกันไป ไม่ใช่ว่าอยู่กรมการเมืองแล้วต้องอยู่ตลอด อาจจะต้องย้ายไปอยู่กรมเศรษฐกิจ

อาจจะต้องย้ายไปอยู่กรมพิธีการทูต หรือย้ายไปอยู่สถานทูตในประเทศที่ลักษณะงานต่างๆ กัน

ความสำคัญของการรับคน

จะเห็นได้ว่า ที่กระทรวงการต่างประเทศนั้น บ่นกันมากกว่าเวลาสอบ เข้ายากเหลือเกิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตอนหลังๆ นี้ ก็เป็นที่น่าเห็นใจ เพราะเหตุว่าคนที่เข้าสอบก่อนครั้งที่แล้ว ที่ผู้บรรยายเป็นกรรมการสัมภาษณ์อยู่ด้วย มีคนสอบเกือบ 6,000 คน แต่ตำแหน่งว่างจริงๆ 26 ตำแหน่ง ซึ่งเป็นการแข่งขันกันมาก และถ้าคุณคิดว่าคนสมัคร 4,000 คน รับ 20 ตำแหน่ง จะเอา 20 ทหาร 4,000 จะบอกว่โอกาสชนะคน 200 คนก็พอ เป็นการคิดที่ไม่ถูก คุณอาจจะปราบได้ 200 คน เพื่อนๆ คุณอาจจะปราบได้ไม่ถึง 200 หรือปราบไม่ได้เลยก็ได้ คุณจะต้องปราบให้ได้ 3980 คน

ในการรับคนจะพิจารณาถึงอะไร ในกระทรวงการต่างประเทศเป็นสิ่งที่สำคัญในงานด้านการทูตมาก เพราะความสามารถและลักษณะส่วนบุคคลของผู้ที่จะเข้าทำงานในกระทรวงการต่างประเทศนั้น ถ้าจะให้ไปเป็นไปตามอุดมคติ จะต้องมีความสมบัติหลายประการ

ในประการต้น จะเห็นได้ว่า ผู้ที่จะเข้าทำหน้าที่ในทางการทูตนั้น เรียกว่าเจ้าหน้าที่ในทางการทูต ซึ่งจะเริ่มจากซี 3 ถึงซี 10 ตัวทูตจะอยู่ในซี 10 เพราะฉะนั้นการรับคนจะรับออกมาใน 2 ระดับ คือ ซี 3 กับ ซี 4 ซี 3 จะรับผู้จบปริญญา ซึ่งรับได้อย่างกว้างขวางมาก เช่น ผู้จบปริญญาตรีหรือเทียบเท่าได้ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีในทางรัฐศาสตร์ บริหาร กฎหมาย เศรษฐศาสตร์ พาณิชยศาสตร์ อักษรศาสตร์ ภาษาศาสตร์ ประวัติศาสตร์ นิเทศศาสตร์ วารสารและสื่อสารมวลชน การบัญชี เป็นต้น จะเห็นได้ว่า ขอบข่ายที่รับเข้าปฏิบัติการในกระทรวงการต่างประเทศนั้นกว้างมากทีเดียว เวลาสอบที่ลำบากๆ นั้น ส่วนมากคนสอบจะมีปัญหาเรื่องภาษาต่างประเทศ และความกว้างขวางของปัญหาเกี่ยวกับการต่างประเทศในปัจจุบัน คือ ยังมีความกว้างขวางไม่พอ

การรับเป็นเรื่องสำคัญ สังเกตเห็นว่ารุ่นหลังๆ ที่รับเข้าไปมีความสามารถสูงมาก อาจจะเป็นเพราะมีการแข่งขันมาก และบางคนก็อาจจะเกรงว่า ที่กระทรวงการต่างประเทศอาจจะมีเส้นมีสาย ถึงจะเข้าไปได้ เท่าที่เห็นรู้สึกว่าจะมีลำบาก และไม่มี เพราะสาเหตุหลายอย่าง มีคนวิ่งไปฝากตำแหน่งว่า 200 บิ๊กทั้งหลายฝากเข้าไป 60

คน เพราะฉะนั้น 60 คนเอาลงตะกร้าหมด มิฉะนั้นก็ต้องโดนบักนั้นบักนี้เหยียบแน่ คนที่เข้าไปจริงๆ ไม่มีเส้น และกรรมการที่สอบไม่ใช่คนเดียว จาก ก.พ. ก็มี ของหน่วยราชการของกระทรวงก็มี และเอาบุคคลภายนอกที่มีความรู้ความสามารถทางการทูต จะเป็นอดีตทูตบ้าง หรือบุคคลที่อยู่ในวงการธุรกิจเข้ามาเป็นกรรมการด้วย เข้ามาสอบ ดูว่าเป็นอย่างไร

อีกประการหนึ่งซึ่งเป็นจุดที่ยาก ที่จริงแล้วข้อพิจารณาในเวลาสอบนั้น จะมีเรื่อง ความรู้ความสามารถทั่วไปอยู่ส่วนหนึ่ง และมีความรู้ที่จะใช้กับงานการทูตกับความเหมาะสม ความรู้ทั่วไปที่ว่ายากนั้น เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับเหตุการณ์ทางการเมือง ปัญหาทางการเมืองและเศรษฐกิจ ทั้งที่เกี่ยวกับประเทศไทยทั้งทางตรงและทางอ้อม ต้องรู้จักวิเคราะห์ที่ต้องรู้จักสรุปเหตุผล แล้วก็ต้องมีความคิดในทางเสนอแนะและ คาดการณ์ด้วย เหล่านี้ไม่ใช่ว่าจะต้องให้วิเคราะห์ออกมาอย่างยอดเยี่ยม แต่ในการสอบ นั้น กรรมการจะดูว่า คนนี้มีความรู้ความฉลาด หรือได้ติดตามสนใจอะไรต่างๆ หรือไม่ เพราะความสนใจต่อความเคลื่อนไหวทางการเมือง ต่อสิ่งที่เกิดขึ้นในต่างประเทศนั้น เป็นหัวใจสำคัญของคนที่จะทำหน้าที่ในทางการทูต

สมมติว่า มีทูตของประเทศหนึ่ง ซึ่งไม่เป็นมิตรกับไทย ออกไปล่าสัตว์ที่ทุ่งแห่งหนึ่ง บังเอิญวันเดียวกันนั้น มีทูตอีกประเทศหนึ่ง ซึ่งไม่ถึงกับไม่เป็นมิตร แต่ไม่ค่อยจะเป็นมิตรกับไทยนัก ก็ไปทัศนจารอยู่ละแวกนั้น เราก็ต้องคิดว่าเป็นการบังเอิญหรือไม่ ไปทำไม้ที่นั่น ทำไม้ไปพบกันที่นั่น เขาพบกันหรือเปล่า เหล่านี้จะต้องมีไหวพริบ ดูว่ามี ไหวพริบ และความสนใจต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นว่าจะส่งผลอย่างไร อันเป็นข้อพิจารณา ความรู้ที่นอกจากความรู้ทางตำรา เพราะเป็นเรื่องของความรู้ในการติดตามเหตุการณ์ เพราะฉะนั้น ไม่มีอะไรดีไปกว่าอ่านหนังสือพิมพ์ ยิ่งหนังสือพิมพ์ภาษาอังกฤษจะช่วยให้ได้ทั้งภาษาและข่าวสาร ซึ่งหนังสือพิมพ์ที่ออกเป็นภาษาต่างประเทศหรือภาษาอังกฤษนั้น มักจะให้ข่าวสารทางด้านการต่างประเทศมากกว่าหนังสือพิมพ์ไทย

ผู้ใดสนใจที่จะเข้าทำหน้าที่ทางการทูต จะเป็นกระทรวงการต่างประเทศ หรือในหน่วยราชการอื่นแล้ว การติดตามข่าวสารอย่างใกล้ชิดและการรู้จักคัดอ่าน บทวิเคราะห์ อาจเป็นบทบรรณาธิการหรืออะไรเหล่านี้ จะมีส่วนช่วยเป็นอย่างมาก

ต่อมาก็คือ เรื่องภาษาต่างประเทศ ในกระทรวงการต่างประเทศ เลือกสอบได้ หลายภาษา จะเลือกภาษาอังกฤษ ภาษาฝรั่งเศส ภาษาเยอรมัน ภาษาจีน ภาษาญี่ปุ่น

หรือภาษาอาหรับก็ได้ จะมีคนตรวจภาษาต่างๆ เป็นการเปิดโอกาสให้เลือกแบบ แต่โดยมากนักเลือกสอบภาษาอังกฤษ ภาษาอื่นสอบน้อย และภาษาอื่นไม่ใช่จะง่าย ถึงแม้จะถนัด เพราะภาษาทางการต่างประเทศ หรือภาษาทางการทูตเป็นภาษาที่ค่อนข้างจะเทคนิคอยู่มาก เช่น คำว่าอัครภคินีผู้ทำสัญญา ให้แปลเป็นภาษาจีน ก็ไม่แน่ว่าจะถูก 100% หรือแปลเป็นภาษาอาหรับ เพื่อที่จะให้ถูกต้องตรงกับอัครภคินีผู้ทำสัญญา (High contracting party) เป็นต้น

ภาษาอังกฤษ คนที่เรียนในประเทศอาจจะคิดว่าตนเสียเปรียบ ซึ่งไม่ค่อยจะถูกต้องนัก คนที่ไปเมืองนอกอาจจะพูดภาษาอังกฤษคล่อง แต่อาจจะ Shopping language ก็ได้ พูดซื้อของ ถามดินฟ้าอากาศ จิบผู้หญิง เป็นต้น อาจจะคิดได้คล่องพูดได้คล่องกว่า เพราะไปอยู่เมืองนอก แต่คิดว่า คนที่ไปอยู่เมืองนอกจะมีฝรั่งมาพูดด้วยวันละกี่ชั่วโมง หรือภาษาฝรั่งเข้าหูวันละเท่าไร บางคนต้องไปเช่าห้องอยู่ เพราะฉะนั้น วันหนึ่งได้ฟังและคุยกับฝรั่งไม่เท่าไร ได้ฟังเลกเชอร์วันละ 2 ชั่วโมง สมมติว่าวันหนึ่งได้ฟังภาษาอังกฤษวันละ 3 ชั่วโมง ถ้าคุณอยู่ในเมืองไทยฟังภาษาอังกฤษวันละ 5 ชั่วโมง จะดีกว่าเขาได้อย่างไร แต่ข้อที่ได้เปรียบสำหรับคนที่อยู่ในประเทศ คือความรู้ที่เกี่ยวกับประเทศไทย คนที่ไปอยู่ต่างประเทศจะขาดความรู้ทางด้านเมืองไทย ความรู้เกี่ยวกับความนึกคิดของคนไทย แบบไทยๆ อย่างลึ้มว่าจะต้องนำสิ่งที่เรียนมานั้นมาใช้ในประเทศไทย เพราะฉะนั้น ความจำเป็นที่ต้องใช้วิชาจากต่างประเทศ และรู้จักสถานะความเป็นไปภายในประเทศเรา เป็นความจำเป็น และเป็นสิ่งที่มีประโยชน์ เป็นข้อได้เปรียบอย่างมาก

นอกจากนั้น การสรุปเรื่อง การจับประเด็น คนที่เรียนภายในประเทศมักจะเก่งที่เดียว เท่าที่ดูทุกๆ ไป เพราะฉะนั้น บางคนที่จะสอบภาษาอังกฤษจะเรียงความภาษาอังกฤษ มักจะจับเขียนเป็นภาษาอังกฤษก่อน ถ้าเก่งภาษาอังกฤษด้วยและเรียงความเก่งด้วยก็ไม่มีปัญหา จะทำอย่างนั้นได้ดี แต่ถ้าหากไม่เก่งภาษาอังกฤษ แต่ก็พอใช้ได้ ลองนึกเป็นภาษาไทยว่าเนื้อเรื่องที่จะเขียน อย่านำยวนัก แล้วก็ถอดข้อความนั้นไม่ต้องแปลให้ตรง แล้วเขียนให้เป็นภาษาอังกฤษออกไปก็จะเป็นเรื่องราว คือรู้ว่าตัวเองต้องการเขียนอะไร ต้องการอธิบายอะไร สิ่งที่ต้องการจากภาษา ดูว่าท่านมีความสามารถที่จะอธิบายความคิดของตัวเองออกไป ไม่ใช่ภาษาที่เขียนแล้วเพราะพริ้ง เป็นนวนิยาย หรือเป็นภาษาที่นักเขียนหนังสือพิมพ์ที่คมคาย ไม่ได้ต้องการขนาดนั้น แต่

ต้องการภาษาในระดับที่ว่า ถ้าท่านต้องการจะอธิบายความคิดความอ่านอันหนึ่งอันใดออกไปนั้น ท่านสามารถที่จะอธิบายได้

ภาษาเป็นเครื่องมือของการพูดเหมือนคันไถ เหมือนคราดที่เป็นเครื่องมือสำหรับชาวนา เหมือนกบไสไม้ซึ่งเป็นเครื่องมือสำหรับช่างไม้ ถ้าไม่รู้จักใช้เครื่องมือเหล่านี้ หรือไม่มีเครื่องมือเหล่านี้ จะเป็นช่างไม้ได้อย่างไร เช่นเดียวกัน ภาษาต่างประเทศ ถ้าหากท่านไม่สามารถอธิบายความคิดของท่าน หรือสิ่งที่ท่านต้องการพูดออกไปเป็นภาษาต่างประเทศที่ติดต่อกับคนอื่นได้แล้ว ก็คงจะทำหน้าที่ทางการพูดไม่ได้ดี ถึงแม้ว่าจะใช้ล่ำมก็คงจะไม่ดีแน่ เหล่านี้เป็นการฝึกทางด้านภาษา หรือความจำเป็นด้านภาษา

แต่อย่างไรก็ตาม ความคิดอ่านนี้สำคัญมาก เพราะภาษาจะเป็นพาหะ (Vehicle) ที่จะถ่ายทอดความคิดหรือสิ่งที่ท่านต้องการออกไป ถ้าความคิดของท่านไม่ฉลาด ก็จะถ่ายทอดความคิดที่ไม่ฉลาดนั้นออกไป นิ่งเสียดีกว่า แต่ถ้าหากในสมองท่านเป็นทองคำ เป็นสิ่งที่ดี ภาษาจะเป็นพาหะถ่ายทอดสิ่งที่คมคาย สิ่งที่มีค่านั้นออกไป เพราะฉะนั้นอย่างประเทศไทย บางคนมักยกย่องคนที่พูดภาษาอังกฤษ ฟังคล่อง และคนไทยมักจะมีปมอยู่อย่างหนึ่ง คือ กลัวฝรั่ง เห็นว่าคนที่พูดเสียงชัด เสียงดีแล้วนึกว่าภาษาอังกฤษดี ความจริงไม่แน่เสมอไป

จะเล่าเป็นเกร็ดให้ฟัง เมื่อตอนที่ไปทำงานอยู่ที่สถานทูตวอชิงตัน ตอนนั้นเป็นที่ปรึกษา ยังไม่ได้เป็นทูต มีข้าราชการไทยคนหนึ่งไปเรียนที่อเมริกาคอร์สพิเศษ แล้วสอบได้ไปประกาศนียบัตรมา แต่เวลาที่ติดต่อกับบุคลากร หรือไปรษณีย์ที่ติดต่อกับสถานทูต กว่าจะได้เรื่องมายากทีเดียว แต่ก็ได้เรื่องมา เมื่อก่อนที่สถานทูตไทยในกรุงวอชิงตัน มีคนไทยแต่เชื้อจีนไหหลำ อยู่ที่กรุงเพทฯ แล้วติดตามทูตคนก่อนไปตั้งแต่สมัยเสด็จในกรม ทำหน้าที่คล้ายๆ นักการประจำสถานทูตอยู่พูดไทยก็ไม่ชัด พูดภาษาอังกฤษก็ไม่ชัด พูดภาษาอะไรก็ไม่ชัด แต่พูดแล้วฝรั่งรู้เรื่องได้ สักครูก็รู้เรื่อง เช่นสะพานชื่อ Memorial Bridge คนจีนนั้นบอกว่า โม่ห้วยบิ ออกเสียง Memorial ไม่ได้ เพราะภาษาจีนยังพูดไม่ชัด จะให้พูดเป็นภาษาฝรั่งชัดได้อย่างไร แต่เราสามารถจะ Communicate สามารถพูดให้คนอื่นทราบเรื่องได้ เช่น เราฟังคนจีนพูดว่า “ไล่เลี้ยว” เรารู้ว่า “ได้แล้ว” เป็นลีลาของการพูดที่ถูกต้อง เป็นความรู้ที่สามารถ Communicate เพราะฉะนั้น ที่ว่าสำเนียงชัดๆ ก็ไม่แน่เสมอไป ความรู้ที่แท้จริง ก็คือ การรู้ความหมาย

แม้แต่ฝรั่งเองก็เออะ มีรัฐมนตรีต่างประเทศของอังกฤษคนหนึ่งเคยไปรัสเซีย ในสมัยรัฐบาลแอดลีย์ ชือ เบวิน ที่รัสเซียมีคนถามว่าพูดภาษารัสเซียได้บ้างไหม เขาบอกว่าอย่าว่าแต่ภาษารัสเซียเลย ภาษาอังกฤษก็ยังไม่ชัดเลย ทั้งนี้เพราะเขามีพื้นเพเป็นกรรมกร พูดภาษาอังกฤษที่เรียกว่าค็อกนีย์ คือ ภาษาอังกฤษแปร่งๆ แต่เขาก็ไม่อาย เช่น ประธานาธิบดีเคนเนดี พูดภาษาอเมริกันเหมือนชาวบ้านที่ไหน แต่เขาก็ไม่อาย คนอเมริกันรู้ว่าแปร่งๆ แต่ไม่ถือว่าเป็นเรื่องใหญ่ แต่ถือว่าคำพูดที่ออกมา เนื้อหาสาระที่ออกมาเป็นเรื่องสำคัญ เพราะฉะนั้น ในทางการพูดต้องการความแน่นอน ต้องสามารถที่จะสื่อความหมายได้

ตอนที่สอบ ผู้บรรยายสงสารคนที่เข้าสอบมาก เพราะต้องเลือกคนที่ดีที่สุด ซึ่งยากมาก ถ้าเปรียบเทียบกับมาตรฐานในสมัยก่อนๆ เพราะเมื่อไปถึงก็ให้วิเคราะห์ วิเคราะห์ปัญหาเป็นภาษาอังกฤษเลยทันที คนนั่งฟังตั้ง 6-7 คน ส่วนใหญ่เป็นคนที่ มีชื่อเสียงทั้งนั้น เช่น คุณอำนาจ วิววรรณ คุณอนันท์ ปันยารชุน (จากวงการนอก) มีพูด และตัวผู้บรรยายซึ่งเป็นปลัดกระทรวงที่เกษียณราชการแล้ว เด็กเห็นหน้าเข้า ก็ใจเสียแล้ว คำถามก็ไม่ใช่ว่าจะง่าย ไม่ได้ดูว่า เด็กจะตอบผิดตอบถูก แต่จะดูที่ความคิดความอ่านอย่างไร เขาสามารถอธิบายตามความคิดเห็นของเขาได้ไหม มีเหตุผล ประกอบไหม ซึ่งเป็นเรื่องใหญ่

จากภาษานี้ก็มีความรู้ต่างๆ ไป ซึ่งมีเรื่องการเมือง เรื่องเศรษฐกิจ เรื่องกฎหมาย ระหว่างประเทศ เรื่ององค์การระหว่างประเทศ ซึ่งให้ความสนใจมาก แต่ละเรื่องจะมีขอบข่ายกว้าง เช่น เรื่องการเมือง เรื่องเศรษฐศาสตร์ เรียนกันหลายปี จะเอาตรงไหนมาออก หรือกฎหมายระหว่างประเทศ เรียนกันตั้งแต่ปริญญาตรีถึงปริญญาโท แล้วไปสอบ ออกมากว้างๆ แต่พอจะคาดคะเนได้ว่า กระทรวงต่างประเทศสนใจเรื่อง เหตุการณ์ปัจจุบันเป็นส่วนใหญ่

ต่อมาก็คือ เรื่องความเหมาะสมกับตำแหน่ง ซึ่งเวลาสัมภาษณ์หรือระหว่างที่ สอบผ่านข้อเขียนแล้ว จะให้ไปพักอยู่ร่วมกัน ทานอาหารด้วยกัน ฯลฯ โดยจะมีเจ้าหน้าที่ ไปสังเกต (Observe) ดูว่า คนนี้เข้ากับเพื่อนได้ไหม ทำตัวอย่างไร จะดูทุกขณะในการคัดเลือกออกมา เพราะฉะนั้น การปรับตัวให้อยู่กับคนอื่นได้ก็เป็นคุณสมบัติที่สำคัญ เพราะฉะนั้น การรับคน นอกจากความรู้ความสามารถทางภาษา ก็ยังต้องมีความสามารถจะเข้ากับคนอื่นได้ ติดต่อกับคนอื่นได้

เมื่อรับเข้ามาแล้ว ก็จะมีการฝึก (Training) ซึ่งในกระทรวงการต่างประเทศยังไม่มีการฝึกที่เป็นสถาบันพิเศษขึ้นมาเปิดสำหรับภายนอก แต่โดยทั่วไปมีอยู่ 2 ระบบ ระบบหนึ่งเป็นระบบแบบของฝรั่งเศสหรือเยอรมนี คือ เมื่อจบปริญญาแล้วก็ Train จากข้างนอกเพื่อเข้าไปรับราชการเลย แต่อีกแบบหนึ่ง คือ In-service training คือ ทำงานไปด้วยแล้ว Train ไปด้วย สำหรับประเทศไทย ตอนนี้อย่างไม่พร้อม แต่กระทรวงต่างประเทศกำลังดำเนินการเพื่อจะให้มีการฝึกอบรมขึ้นในเร็วๆ นี้ และเร่งรัดจะให้มีการฝึกอบรมประมาณนี้ด้วย จะทำพร้อมๆ กัน โดยฝึกไปก่อนด้วยและเข้าทำงานไปฝึกไป การทำงานไปฝึกไปก็เป็นวิธีที่ดี คือ ได้เห็นงาน ได้จับได้สัมผัสกับปัญหา ได้สัมผัสกับงานนั้นๆ เป็น In-service training ปกติจะฝึกบุคคลที่เข้าไปใหม่ระยะหนึ่ง แล้วก็ฝึกระดับที่จะเป็นหัวหน้ากอง คือ ระดับกลาง ส่วนระดับสูงยังไม่ได้ฝึกเท่าไรในขณะนี้ ถือว่าผ่านระดับกลางขึ้นไปก็ใช้ได้ แต่ในหลายประเทศก็ฝึกในระดับสูง และนอกจากนั้นก็มีการอบรมมากกว่าเป็นการฝึก หรือให้โอกาสในการอธิบายขึ้นไปถึงคู่สมรสด้วย ว่าควรจะวางตัวหรือเตรียมตัวอะไร อย่างไร เหล่านี้เป็นการศึกษา เหล่านี้เป็นเรื่องการเรียนรู้คนเข้ามาและเรื่องการศึกษา

การแบ่งงานและหน้าที่

ต่อมาที่จะพิจารณา ก็คือ ในองค์กรหลัก (กระทรวงการต่างประเทศ) นั้นทำอะไร และแบ่งงานกันอย่างไร สังเกตได้ว่า ข้าราชการของกระทรวงการต่างประเทศหรือข้าราชการทูตนั้น จะถือเป็นข้าราชการพลเรือนธรรมดา แต่ในหลายประเทศได้แยกกันออกไป เพราะในการฝึกที่ดี ในการสอบที่ดี มีลักษณะพิเศษออกไปต่างหาก ซึ่งก็พยายามเจรจากันมาแต่ไม่ได้รับความสำเร็จ เพราะว่าขณะนี้ กองต่างๆ มีอยู่มากมายแล้ว เช่น ข้าราชการมหาวิทยาลัย ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ ฯลฯ ก็น่าเบื่อที่จะมีข้าราชการต่างประเทศขึ้นมาอีก และอีกอย่างหนึ่ง ก็คือ ข้าราชการต่างประเทศมีไม่มากพอ ขณะนี้ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศจริงๆ มีอยู่ทั้งหมด 1,210 คน ตั้งแต่ซี 1 ถึงซี 11 เป็นผู้ชาย 705 คน เป็นผู้หญิง 505 คน ทั้งหมดนี้อยู่ในต่างประเทศเกือบครึ่งหนึ่ง ในบรรดาข้าราชการ จะเห็นได้ว่ามีอยู่น้อยมากเมื่อเทียบกับกระทรวง ทบวง กรมอื่น เพราะฉะนั้น กรมจะมีข้าราชการประมาณ 50 กว่าคนเท่านั้น และในแต่ละกรมกองจะต้องมีราชการปกติ เช่น งานคลัง งานพิมพ์ งานพัสดุ

งานบัญชี ซึ่งเหมือนๆ กันหมด และจะมีส่วนที่ทำงานที่ไม่ใช่ฝ่ายธุรการไม่มากเท่าไร เหล่านี้เป็นปัญหาமாகทีเดียว

เมื่อพูดถึงรูปร่างงานของกระทรวงการต่างประเทศ งานจะต่างกันเล็กน้อยกับกระทรวงอื่น เช่น กรมการปกครองของกระทรวงมหาดไทย หรือกรมตำรวจ ทั้งหมดนี้มีซี 10 คือ อธิบดีคนเดียว แต่ข้าราชการอาจจะถึงแสนหรือมากกว่านั้น ขึ้นอยู่ในกรม นั้น ในกระทรวงต่างประเทศมีข้าราชการ 1,210 คน มีซี 10 อยู่ 60 คน ซี 9 = 29 คน ซี 8 = 48 คน ซี 7 = 47 คน ซี 6 = 168 คน ดังนั้น จะเห็นได้ว่ามีลักษณะบาน ข้างบน มีโอกาสขึ้นไปถึงระดับ 9 10 เพราะฉะนั้น โอกาสของคนเข้ารับราชการใน สายการทูต โอกาสที่จะเข้าไปถึงจุดยอดของอาชีพในอัตราสูงมาก คือ คิดดูจาก 1,210 คน มีตำแหน่งในระดับ 10 ถึง 60 คน ไม่มีในกระทรวงไหนที่มีอัตราส่วนสูงเท่านี้

งานของกระทรวงต่างประเทศแบ่งงานออกไปได้ 2 ลักษณะตามทฤษฎี คือ **ลักษณะแรกเป็นการแบ่งตามลักษณะภูมิศาสตร์ (Geographical approach)** โดยแบ่งว่า กรม กองนี้ ทำงานเกี่ยวกับอเมริกา แอฟริกา ยุโรป กองนี้เกี่ยวกับประเทศใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กองนี้เกี่ยวกับอาหรับ เป็นต้น **ลักษณะที่สองเป็นการแบ่งตามลักษณะงาน (Functional approach)** แบ่งเป็นงานการเมือง งานเศรษฐกิจ ฯลฯ ซึ่งคลุมไปถึงทุกภูมิภาค โดยเอาลักษณะงานเป็นหลัก

การแบ่งงานทั้งสองลักษณะนี้ก็มีปัญหา เพราะว่าทั้งสองลักษณะจะเกี่ยวโยง ซึ่งกันและกัน จะแบ่งเป็นลักษณะภูมิศาสตร์ คนก็ต้องรู้ทั้งในทางเศรษฐกิจ ทางการเมือง ในทางด้านอื่นๆ ด้วย ซึ่งหาคนยากและมีกำลังคนจำนวนน้อยอยู่ด้วย แต่จะแบ่งเป็นตามลักษณะงานอย่างเด็ดขาด โดยไม่แยกเป็นกลุ่มตามภูมิศาสตร์ ลักษณะของ การเมืองก็ดี เศรษฐกิจก็ดี ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญ และแม้ธรรมเนียมประเพณีก็ดี ในเขต หนึ่งๆ ไม่เหมือนกัน เพราะฉะนั้น จะหาความชำนาญจากผู้ทำหน้าที่ทางการเมือง แล้ว รู้เรื่องครอบคลุมหมดของทุกพื้นที่ (Area) บางทีลำบากเหมือนกัน

ข้อลำบากอีกประการหนึ่ง คือ เมื่อแบ่งแยกงานกันแล้ว มักจะถือว่าเด็ดขาด เกินไป เช่น ถ้าเรื่องใดเป็นเรื่องเศรษฐกิจ หน่วยอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องก็โยนไปให้ฝ่าย เศรษฐกิจ ถ้าเป็นเรื่องการเมืองก็โยนไปให้ฝ่ายการเมือง ความจริงแล้วเรื่องจะโยง เกี่ยวข้องกันอยู่ในปัจจุบันเรื่องเศรษฐกิจจะแปรสภาพเป็นเรื่องการเมืองได้ง่าย หรือ เรื่องการเมืองบางเรื่องจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจด้วย หรือนำทางไปสู่โอกาสใน

ทางเศรษฐกิจด้วย เพราะฉะนั้น ขณะนี้รูปงานของกระทรวงการต่างประเทศได้แบ่งเป็นระดับกรม แบ่งเป็นตามลักษณะงาน (Functional) ซึ่งที่แบ่งกันออกไป ถ้าไม่นับสำนักเลขานุการ สำนักงานปลัดกระทรวงแล้ว ก็มีกรมต่างๆ เช่น กรมการเมือง กรมพิธีการทูต กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กรมสารนิเทศ กรมอาเซียน กรมองค์การระหว่างประเทศ เหล่านี้จะเห็นได้ว่า ลักษณะของงานครอบคลุมมากที่สุดทีเดียว

จากระดับกรมลงมา จึงจะแบ่งเป็นเขตทางภูมิศาสตร์โดยเฉพาะในทางการเมือง เช่น กรมการเมืองของไทย แบ่งเป็นกองยุโรป กองอเมริกา กองเอเชียตะวันออก กองเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กองเอเชียใต้และตะวันตก กองแอฟริกาและประเทศอาหรับ แบ่งเป็นกองๆ ไป แต่บางกอง เช่น กองยุโรปก็มีปัญหา ยุโรปก็มีทั้งยุโรปที่เป็นคอมมิวนิสต์ คือ ยุโรปตะวันออก กับยุโรปตะวันตก แบบอย่าง (Style) ของการทูตก็ดี ลักษณะของความสัมพันธ์ทางการเมืองก็ดี ทางเศรษฐกิจก็ดี จะไม่เหมือนกัน เพราะฉะนั้น จะไปหาความชำนาญ (Expertise) ให้ครบหมด บางทีลำบาก เพราะฉะนั้น จึงมีข้อเสนอที่อาจจะเห็นจากหน้าหนังสือพิมพ์ว่า โดยที่จะมีการปรับปรุงขึ้นมาให้ทำงานถนัดนั้น จริงๆ แล้วต้องแก้ไขกฎหมาย แต่การแก้ไขกฎหมายต้องใช้เวลาานาน เอาที่การปฏิบัติก่อน โดยรวบรวมงานเศรษฐกิจทวิภาคีแต่ละประเทศมารวมกับงานการเมืองไว้ ตั้งเป็นทำนองคล้ายๆ กับว่า เช่น ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับญี่ปุ่น ก็จะมีโต๊ะญี่ปุ่นเป็นพิเศษ เพื่อที่จะพิจารณาปัญหาทั้งหลายที่ไทยมีอยู่กับญี่ปุ่น ไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจ การเมือง ฯลฯ หน่วยงานนี้จะตอบได้อย่างดี โดยไม่ต้องไปแจกหรือโยนให้หน่วยงานอื่นว่า ถ้าเศรษฐกิจก็ให้กรมเศรษฐกิจ หรือเรื่องนี้ช่วยเหลือผ่านอาเซียนไปถามอาเซียนเหล่านี้ ก็เอามารวมกันไว้เสีย และมีตำรที่จะทำอย่างนี้

แต่อย่างไรก็ตาม งานของกระทรวงการต่างประเทศนั้น ลักษณะของงานจะเคลื่อนไหว ความสำคัญของเรื่องก็เคลื่อนไหว เมื่อเป็นเช่นนั้น กระทรวงต่างประเทศของทุกประเทศในโลกต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้าง (Structure) เป็นครั้งคราว เพราะฉะนั้น หน่วยงานก็ไม่ต้องเสียเวลามากที่จะอธิบายว่า กรมแต่ละกรมทำหน้าที่อะไร เพราะชื่อก็บอกอยู่แล้ว กรมการเมืองก็ทำหน้าที่การเมือง กรมพิธีการทูตเรื่องอะไรก็ว่าไป กรมเศรษฐกิจก็เรื่องเศรษฐกิจ กรมสนธิสัญญาและกฎหมายก็มีกฎหมาย กองสนธิสัญญา ไทยมีกองแปลด้วย และมีฝ่ายเขตแดน มีกรมสารนิเทศซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับข่าวสารต่างๆ เกี่ยวกับการประมงลวิเคราะห์ข่าว การเผยแพร่ข่าว การติดต่อ

หนังสือพิมพ์ และมีกองวิทยุกระจายเสียงด้วย กรมองค์การระหว่างประเทศก็ว่าด้วย องค์การระหว่างประเทศ กรมอาเซียนก็ว่าด้วยเรื่องอาเซียน

วิทยุกระจายเสียงที่กระทรวงต่างประเทศนี้มีวิทยุอยู่ 2 ที่ ที่หนึ่งเป็นวิทยุ สื่อสาร ซึ่งมีความจำเป็นในการติดต่อกับหน่วยงานของไทยในต่างประเทศ อาจจะเป็น หน่วยที่ส่งทางวิทยุทางโทรเลข ส่งเทเล็กซ์ และที่ส่งไปเป็นภาพทั้งแผ่นโดยไม่ต้องเรียง เป็นตัวอักษรเลย ซึ่งทำให้ปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็วได้ผลดี เหล่านี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการสื่อสารระหว่าง Field คือ ผู้ที่อยู่ในสถานทูตกับส่วนกลาง ส่วนอีกที่เป็นวิทยุ กระจายเสียง ซึ่งไทยรับช่วงมาเมื่อสมัยที่มีความผูกพันกันแน่นหนากับสหรัฐอเมริกา ในยุค ของ SEATO สหรัฐฯ มีสถานวิทยุกระจายเสียงแห่งหนึ่ง ซึ่งส่งคลื่นยาวไปได้ไกลมาก คือ ถ้าส่งเต็มที 1,000 กิโลวัตต์ จะไปได้ถึงไซบีเรีย เมืองจีน เมื่อสหรัฐฯ ถอนตัวไป ก็ได้ทิ้งสถานที่นี่ไว้ให้ และกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับสถานี วิทยุแห่งนี้ ซึ่งก็ส่งจากที่นี่ แต่ต้องไปออกที่สระบุรี เป็นสายอากาศซึ่งแรงมาก รับที่ กรุงเทพฯ บางทีก็ไม่ค่อยได้ยิน เพราะมันแรงเกินไปจึงพุ่งออกไปข้างนอก ออกไปใน ต่างประเทศ เหล่านี้เป็นลักษณะงานของกระทรวงการต่างประเทศ

พิจารณมาถึงหน่วยราชการในต่างประเทศ หน่วยราชการของประเทศไทย ในต่างประเทศมีอยู่ประเภทหนึ่งเป็นสถานเอกอัครราชทูต โดยทฤษฎีแล้ว เมื่อก่อน นี้ในต่างประเทศอาจจะมีสถานอัครราชทูตก็ได้ เรียกว่า Legation ถ้าเป็นสถาน เอกอัครราชทูต เรียกว่า Embassy แต่ปัจจุบันนี้ ในทางปฏิบัติไม่มีใครตั้ง Legation กันแล้ว จะตั้ง Embassy เลย Embassy ก็เรียกกันย่อๆ ว่า “สถานทูต” แต่ความ จริงเป็นสถานเอกอัครราชทูต ขณะนี้เรามีอยู่ในต่างประเทศ 56 แห่ง ความจริงอยาก จะมีให้มากกว่านี้ เพื่อดูแลผลประโยชน์ของไทย แต่เรื่องงบประมาณเกี่ยวกับการตั้ง สำนักงาน นอกจากจะมีปัญหาตัวบุคคล ยังมีปัญหาเรื่องค่าเช่า ค่าเช่าบางแห่งเดือน หนึ่งเป็นแสน และยังต้องมีรถยนต์ เครื่องอำนวยความสะดวกอื่นๆ เครื่องที่ใช้สำหรับ กับการสื่อสาร เพราะฉะนั้น แพงมาก ในปีหนึ่งพยายามเปิดก็จะได้ 2 แห่ง

การตั้งสถานทูตกับการเปิดความสัมพันธ์ทางการทูตไม่เหมือนกันทีเดียว การเปิดความสัมพันธ์ทางการทูตนั้นไม่จำเป็นต้องไปตั้งสถานทูต แต่หมายความว่า จะมีการติดต่อกันทางการทูตเป็นทางการ และจะส่งทูตไปประจำ แต่อาจจะส่งทูต จากประเทศอื่นให้ไปประจำ (Accredited) ที่นั่นด้วย ไปทำหน้าที่ในประเทศนั้น

แต่มีถิ่นฐานอยู่แห่งหนึ่ง ในปัจจุบันทูตที่โรมของไทยเป็นทูตที่ถือตราเอลด้วยในขณะเดียวกัน คือ เมื่อถึงเวลาหรือวันชาติหรือมีเรื่องสำคัญทูตก็จะบินไป เป็นต้น หรือมีหลายแห่งให้คลุมในบริเวณหลายประเทศ เพราะความจำเป็นในงบประมาณและทางด้านตัวบุคคล

ส่วนตัวสถานทูตที่ว่าเปิดสถานทูต หมายความว่าไปมีตัวทูตและ Office อยู่ที่นั่น ที่เรียกว่าคำนี้ตาม Embassy คำนี้ตามหลักแล้วหมายถึงบ้านของทูต บ้านของ Ambassador แต่ที่ทำงานจริงๆ ของ Ambassador เรียกว่า Chancery แต่ของไทยเรียกปนกัน พอทูตถึงสถานทูตก็นึกถึงว่าเป็นที่ทำงาน ส่วน Chancery จะหมายถึงทำเนียบทูต ทูตหลายแห่งหรือเกือบทั้งหมดประมาณร้อยละ 90 ทูตจะอยู่คนละแห่งกับที่ทำงาน เพราะเกี่ยวกับความสะดวกในการรับรองแขก หรือการทำงาน ซึ่งบางครั้งต้องอาศัยการทำงานเงียบๆ หรือเป็นความลับด้วยในขณะเดียวกัน

นอกจากสถานเอกอัครราชทูตแล้ว ไทยมีสถานกงสุลอีก 15 แห่ง ซึ่งแบ่งเป็น 2 ประเภท ประเภทหนึ่งเรียกว่า สถานกงสุลใหญ่ หรือ Consulate General ส่วนสถานกงสุลเรียกว่า Consulate สถานกงสุลทำหน้าที่ดูแลคุ้มครองผลประโยชน์ และกิจการทางด้านทะเบียนทางการค้าเป็นส่วนใหญ่ แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่มีข้อห้ามว่าจะรายงานเรื่องการเมืองหรือเรื่องอื่นมายังรัฐบาลของตนไม่ได้ ไทยไปเปิดสถานกงสุลหลายแห่งทีเดียว

สถานกงสุลอีกแบบหนึ่งเรียกว่า สถานกงสุลกิตติมศักดิ์ คือ ไม่ได้ตั้งจากข้าราชการของไทยไป แต่ตั้งคนพื้นเมืองซึ่งมีฐานะทางสังคมดี ทำหน้าที่ดูแลผลประโยชน์ให้แก่ไทย บุคคลเหล่านี้จะไม่ได้คำตอบแทนจากรัฐบาลไทย แต่มีค่า Visa ค่าธรรมเนียม ไทยก็ให้ไปเลย เพราะเหตุว่าเขาก็เสียค่าใช้จ่ายเช่นกันในการเปิด Office อาจจะคิดว่า ใครจะเปิด เมื่อไม่ได้เงิน ซึ่งจริงๆ แล้ว คนที่มีเงินแล้ว เขาจะเปิดเพราะอยากมีเกียรติ แม้จะไม่ได้อะไร และนอกจากนั้น ถ้าได้เป็นสมาชิกของคณะทูตหรือคณะกงสุล ทำให้มีโอกาสได้พบปะบุคคลระดับหนึ่งของประเทศนั้นๆ เพราะฉะนั้นโอกาสที่จะได้ไปพบปะกับนายๆ กับรัฐมนตรีก็มีได้มากกว่า แม้ว่าเขาจะเป็นพ่อค้า ซึ่งก็เกี่ยวกับผลประโยชน์ของเขาเช่นกัน ในการที่เขารับทำงานให้ หรือเป็นเพราะเขาอาจจะอยากได้เหรียญตราเหล่านี้เป็นหน่วยงานในต่างประเทศ

ภายในสถานทูต ทำอะไรบ้าง งานในสถานทูตก็เหมือน Office ทั่วๆ ไปอยู่ ประการหนึ่ง ที่ว่าส่วนหนึ่งของข้าราชการสถานทูตต้องไปทำงานธุรการ งานบัญชี งานพัสดุ ผิดไม่ได้เช่นกัน ผิดก็ถูก ป.ป.ป. เล่นงานและอาจโดนความอาญาด้วย ส่วนนี้ก็ใช้บุคคลจำนวนมาก งานทางการสื่อสาร ก็ต้องมีเจ้าหน้าที่ที่ต้องเข้ารหัส (Code) ถอดรหัส หรือติดต่อทางโทรเลข ฯลฯ ถ้าไม่มี คนอื่นก็ต้องทำหน้าที่แทน แต่งานที่ต้องมีต่อไปอีก ก็คือ งานฝ่ายกงสุล คือ การตรวจลงตรา การออกหนังสือเดินทาง การดูแลผลประโยชน์ของคนไทย การทะเบียนต่างๆ เหล่านี้เป็นงานด้านกงสุล นอกจากนี้ ก็มีงานด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ และยังมีข้าราชการจากหน่วยงานอื่น เช่น มีทูตทหารที่เรียกว่า ผู้ช่วยทูตฝ่ายทหาร (Military Attaché) ผู้ช่วยทูตฝ่ายพาณิชย์ ผู้ช่วยทูตฝ่ายการเกษตร ผู้ช่วยทูตฝ่ายการคลัง ผู้ช่วยทูตฝ่ายวัฒนธรรมการศึกษา และอื่นๆ

แต่ว่าความสามารถทางงบประมาณและความสามารถทางด้านบุคคลของไทยขณะนี้ ไม่สามารถที่จะทำได้หมดในขณะเดียวกัน เพราะฉะนั้น ก็จะไปอยู่กับคนที่ไม่ติดกับงานราชการประจำ หรือติดราชการประจำอย่างพนักงานบัญชี ถ้าให้เขาไปรับแขกด้วย ไปดำเนินการเรื่องการเมืองด้วย งานเขาก็มาก หากคิดบัญชีผิด ก็มีความผิด อาจโดนคดีอาญาด้วย เพราะฉะนั้น ต้องระมัดระวังอย่างมาก เป็นอันว่าเราเสียเจ้าหน้าที่บัญชีไปคนหนึ่ง และการบัญชีของสถานทูตเรามีพนักงานบัญชี แต่จำเลยคนที่ 1 นั้น คือทูต หมายความว่า ถ้าเกิดการคลาดเคลื่อน จำเลยที่ 1 คือ ทูต จำเลยที่ 2 คือ คนทำบัญชี ต้องคุมซึ่งกันและกัน ไม่ใช่ว่า ทูตเซ็นเช็คได้อย่างสบาย แต่ถ้าผิด ในบางที่เป็นทางทฤษฎี แต่ทูตต้องรับเคราะห์จริงๆ เพราะฉะนั้น ต้องเป็นงานที่ถี่ถ้วนพอสมควรทีเดียว

ส่วนการสื่อสารก็ไม่ใช่งานย่อย คำที่ส่งมาส่วนใหญ่จะใช้รหัส และโดยที่เวลาต่างกัน อย่างหน่วยสื่อสารของกระทรวงการต่างประเทศทำงาน 24 ชั่วโมง ตลอดปี ชาวจะเข้าตลอดเวลาทั้งข่าว ทั้งรายงาน ทั้งการขอคำสั่ง เพราะเวลาต่างๆ จุดต่างๆ ของโลกไม่เหมือนกัน จุดที่ส่งมาอาจส่งมาตามเวลาที่สะดวก หรือตามภาวะเหตุการณ์ ความสำคัญที่เกิดขึ้น ชาวก็จะมาออกที่กระทรวงการต่างประเทศนี้ การสั่งการ ถ้าหากว่าเป็นเรื่องที่สำคัญ โทรเลขจะต้องไปถึงผู้บังคับบัญชา โดยเฉพาะถึงรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดีคนที่เกี่ยวข้องเดี่ยวนั้นเลย ตี 2 ก็ต้องตี 2 ตี 3 ก็ตี 3 เมื่อ

ไปถึง จำเป็นต้องสั่งการ ก็ต้องสั่งออกไปเดี๋ยวนั้นเลย เพราะฉะนั้น ไม่ใช่มีงานเฉพาะงานกินเลี้ยง งานไปรับคนที่สนามบิน

บางคนไปจากกรุงเทพฯ นานๆ ไปที ก็หวังความสะดวกจากคนไทย ซึ่งเป็นเรื่องธรรมดา แต่บางคนก็ขาดความเห็นอกเห็นใจ เช่น คนที่ไปอยู่ปารีสทุกคน ไปปารีสต้องการที่จะใช้เวลาให้มีค่ามากที่สุด เช่น 2-3 วัน ก็อาจจะไป Shopping บ้าง ดูสถานที่บ้าง อะไรบ้าง แต่ในตลอดปีขณะที่คณะหนึ่งลงเครื่องบินมา และยังไม่ทันขึ้น อีก 2-3 คณะก็เข้ามาแล้ว บางทีก็เข้ามาทางเยอรมนี ขับรถยนต์เข้ามา บางทีนั่งรถไฟมา จากเบลเยียม บางทีนั่งเครื่องบินจากลอนดอนบ้าง โรมบ้าง ตรงจากกรุงโคเปนเฮเกนบ้าง จากกรุงเทพฯ บ้าง เพราะฉะนั้น การอำนวยความสะดวกหรือการรับรองในบางครั้ง รวมทั้งยานพาหนะที่มี ก็ไม่พร้อมบ้าง ขึ้นอยู่กับความสามารถของตัวบุคคล และของตัวข้าราชการที่จะแก้ไขสถานการณ์นั้นๆ บางทีเคยมีผิดพลาด คือ บัญชีที่มาต้องขึ้นทะเบียนไว้ว่า คนนั้นจะมาถึงเวลาเท่านั้น เครื่องบินนั้น สายเท่านั้น ความจริงไม่ใช่งานการพูด แต่สำคัญพอที่จะให้พูดอยู่ได้หรือพูดอยู่ไม่ได้ เพราะฉะนั้น งานเหล่านี้ต้องยอมรับว่าเป็นส่วนหนึ่ง

หรือแม้แต่วางงานจัดเลี้ยง ความจริงก็ไม่อยากกินเท่าไร แต่ถ้าจัดเลี้ยงแบบเสียไม่ได้ (จำเป็นต้องเลี้ยง) ก็ทำให้เกิดความรู้สึกไม่ดีหรือบางคนอาจจะเอาใจเขามากเกินไป แต่ไม่รู้ว่า ถ้าเอาใจแบบนั้นเขาไม่ชอบ ตัวอย่างเช่น สมัยที่ผู้บรรยายเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการอยู่ เนื่องจากถนัดกำเนิดจากปักษ์ใต้ พอไปปักษ์ใต้ พูดก็ต้องการจะเอาใจ กับข้าวมีข้าวยำ แกงเหลือง แกงไตปลา ลูกสะตอ เป็นต้น ในแห่งนี้อาจจะชอบ แต่อีกแห่งนี้อาจจะคิดว่า พูดมาแซวหรือเปล่า พูดก็อยู่ในฐานะที่ลำบากว่าถูกพิจารณาว่าแซวหรือเปล่า เช่น เอาสะตอมาวางเป็นแถว เพราะฉะนั้น ต้องวางตัวให้ดี

นอกจากงานที่สรุปให้ฟังทางด้าน การพูดว่า งานในทางด้านการเจรจา (Negotiation) ทางด้านข่าวสาร (Information) ทางด้านดูแลปกป้องผลประโยชน์ (Protection) เหล่านี้แล้ว งานทางด้านต้อนรับคน (Reception) ก็สำคัญเช่นกัน และต้องใช้เวลามาก นอกจากนั้น งานที่ต้องไปติดต่อสังสรรค์ซึ่งเป็นงานทางหน้าที่จะต้องไป เพราะนอกจากเป็นการให้เกียรติเจ้าของงานแล้ว ก็เป็นโอกาสที่จะแลกเปลี่ยนความคิดเห็น หรือทราบข่าวสารต่างๆ จากบุคคลสำคัญ หรือวงการพูดในขณะเดียวกันด้วย

ได้กล่าวมาแล้วว่า องค์กรที่ทำหน้าที่ทางการทูตนั้น องค์กรหลัก คือ กระทรวงการต่างประเทศ แต่ในทางปฏิบัติจริงๆ แล้ว มีอีกหลายองค์กรที่ได้ช่วยทำหน้าที่ในทางการทูต และในบางครั้งก็มีความสำคัญมากด้วย ดังกล่าวมาแล้ว ตั้งแต่สถาบันพระมหากษัตริย์ นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีในบางส่วน สมาชิกทางด้านรัฐสภา และหน่วยกระทรวง ทบวง กรม อื่น และอาจจะมีทางด้านเอกชนด้วย

I4

นักการทูต
และศิลปะการทูต

บรรยายวันที่ 28 มกราคม 2530

นักการทูต



นักการทูต ภาษาอังกฤษมีใช้อยู่ 2 คำ คือ Diplomat กับ Diplomatist ในหนังสือที่เกี่ยวกับการทูตจะใช้สองคำนี้ปนเปกัน ที่จริงแล้วมีความหมายแตกต่างกันเล็กน้อย คือ Diplomat หมายถึงผู้ที่ทำหน้าที่ทางการทูตทั่วไป จะเป็นใครก็ได้ที่ทำหน้าที่ทางการทูต ส่วน Diplomatist จะหมายถึงผู้มีอาชีพทางการทูต ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเป็นเจ้าหน้าที่ที่ทำงานทางด้านต่างประเทศ

นักการทูตทำอะไร

นักการทูตทำอะไร มีทั้งคำล้อเลียน และในความเป็นจริงว่าเป็นอย่างไร ในคำล้อเลียนก็มีส่วนถูกต้องอยู่บ้าง ได้มองนักการทูตหลายรูปแบบ นักการทูตเป็นคนที่พูดเก่งสามารถที่จะโน้มน้าวให้คนอื่นเชื่อถือ นักการทูตอาจจะเป็นคนที่รับแขกบ้านแขกเมือง ไปกินเลี้ยง ชอบชีวิตสังคมในทางชั้นสูงกับต่างประเทศ หรือบางครั้งถูกมองว่าเป็นคนที่พูดเพราะๆ แต่ไม่ค่อยได้เรื่องได้ราว

เมื่อประมาณ 300 กว่าปีมาแล้ว มีเอกอัครราชทูตอังกฤษคนหนึ่ง ถูกส่งไปประจำที่นครเวนิส ชื่อ เซอร์ วัตตัน เขาได้เขียนไว้แห่งหนึ่งว่า นักการทูต คือ คนที่ประเทศของคนที่ส่งไป Lie ในต่างประเทศ ก็แปลกันมาว่า นักการทูต คือ คนที่ถูกส่งไปโกหกในต่างประเทศ คำพูดคำนี้คำเดียวก็มีราคาแพงพอที่ทำให้ทูตคนนี้พ้นจากหน้าที่ไป มีคนมาตีความว่า Lie ทูต คือ คนที่ถูกส่งไปโกหกในต่างประเทศ หรือส่งไปนอนในต่างประเทศ เพราะใช้คำว่า “Lie” ที่แปลว่านอนก็ได้

ที่นี่จะกล่าวถึงว่า ทูตเป็นคนพูดจาโกหกในต่างประเทศหรือไม่ มีอยู่สมัยหนึ่ง โดยเฉพาะในยุโรป ถือว่าการโกหกหรือการพูดเท็จเป็นธรรมดาของการทูต นอกจาก เซอร์ วัตตัน ที่กล่าวเช่นนั้นแล้ว พระเจ้าหลุยส์ที่ 14 ก็เคยรับสั่งกับทูตของตนที่ไปประจำในต่างประเทศว่า ถ้าเขาโกหกมา ก็ให้โกหกให้มากกว่าเขา

ส่วนผู้มีชื่อเสียงอีกคนหนึ่งเป็นชาวอิตาลี ชื่อคาวัร์ ได้กล่าวว่า “วิธีที่จะให้คนอื่นไม่เชื่อก็ให้พูดแบบนักการทูต ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนโกหก ถ้าจะทำให้เข้าใจคลาดเคลื่อน ก็คือ พูดความจริง เพราะเขาจะคิดว่าโกหก”

แต่ในความเป็นจริง ในทางการทูต การตรงไปตรงมาเป็นวิธีการที่ได้ผลดีที่สุดจริงอยู่ ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไม่ใช่ว่ามีอะไรก็มาเปิดเผยกันหมด ในความสัมพันธ์กับต่างประเทศต้องมีความลับ มีการปฏิเสธข้อกล่าวหา มีการแถลงข้อเท็จจริงแต่เพียงบางส่วน แต่ว่าการขาดความตรงไปตรงมา หรือการขาดความจริงนั้นไม่สามารถที่จะหลอกลวงผู้อื่นได้เสมอไป เพราะฉะนั้น ในทางการทูต (ในที่นี้จะแยกการทูตออกจากการดำเนินนโยบาย การทูตหมายถึงเครื่องมือที่ใช้ทางการทูตของผู้ทำหน้าที่ทางการทูตนั้น) ความตรงไปตรงมา จะตรงกับความเป็นจริงที่ใช้กันอยู่มากกว่า เพราะไม่สามารถจะโกหกประเทศอื่นได้ตลอดเวลา หรือหลอกทุกคนได้ในขณะเดียวกัน

ต่อมาควรพิจารณาถึงอาชีพในทางการทูต เป็นลักษณะที่น่าสังเกตว่ามีทั้ง ส่วนที่ดีและส่วนที่ยุ่ยยาก และมีส่วนที่รับผิดชอบอย่างมาก ในส่วนที่ดีนั้น คือ เป็นเกียรติยศอย่างสูงของหลายๆ คนหนึ่งที่จะได้พุดจาในนามของประเทศ และเป็นโอกาสอันดีอันหนึ่ง ที่ได้ใช้ชีวิตส่วนหนึ่งพบปะกับคนต่างชาติต่างภาษา ได้เดินทางไปในดินแดนที่มีภูมิประเทศ มีธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม และคนที่แตกต่างกัน เป็นโอกาสอันดีที่จะไปพบกับสิ่งที่ท้าทาย (Challenge) ซึ่งมีเดิมนั้น คือ ประโยชน์ของประเทศชาติ เป็นการท้าทายที่ยิ่งกว่าการเสี่ยงใดๆ ทั้งสิ้น ทำให้ศึกษาค้นคว้าหรือตื่นในความรู้สึกตลอดเวลา ในที่นี้จะไม่พุดถึงผลประโยชน์อื่นที่จะได้รับ เช่น ค่าตอบแทน ซึ่งการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ จะได้ค่าตอบแทนสูงกว่า ดังนั้น จึงเป็นการมองในแง่ดี

แต่ชีวิตในทางการทูตไม่ได้เป็นชีวิตที่หรูหราเสมอไป ในเบื้องต้น ผู้ที่ทำหน้าที่ทางการทูตนั้น จะมีชีวิตแบบพเนจร อาจจะพเนจรไปในเมืองที่หรูหรา เมืองที่ใหญ่โตในดินแดน ซึ่งบางคนไม่มีโอกาสอาจจะได้เห็น จะเห็นภาพแต่ในเรื่องที่คนอื่นมาเขียน แต่ชีวิตที่พเนจรนี้ บางทีชีวิตส่วนตัว การตั้งหลักแหล่งชีวิตครอบครัว การศึกษาของลูก เป็นปัญหาหาก

มีผู้ที่ปฏิบัติงานในกระทรวงต่างประเทศคนหนึ่งก่อนไปเมืองนอก ได้ซื้อบ้านไว้หลังหนึ่งโดยไม่มีญาติอยู่ในกรุงเทพฯ ได้ปิดบ้านไว้แล้วฝากเพื่อนให้ช่วยดูเป็นครั้งคราว ไปรับราชการกลับมา 3 ปีกลับมาเหลือแต่เสา นอกนั้นหายไปได้ ถ้ามเพื่อนบ้านก็บอกว่าเห็นมีคนมารื้อไปนิดๆ หน่อยๆ ก็นึกว่าคนนี้ส่งให้มารื้อ ไม่ได้รื้อไปคราวเดียวค่อยๆ รื้อจนกระทั่งเหลือแต่เสา

หรือบางคนลูกเรียนเมืองนี้ก็ต้องไปเรียนต่อที่เมืองอื่น ซึ่งไม่ต่อกัน บางทีครอบครัวก็อาจจะต้องกระจัดกระจาย เพราะเหตุว่าลูกยังเล็กเอาไปไม่สะดวก หรือบางแห่งทุรกันดาร หรือบางครั้งการเอาครอบครัวไปอยู่ด้วยไม่สะดวก เป็นต้น

นอกจากนั้น ชีวิตในทางการทูต ผู้ที่เป็นนักการทูตจริงๆ จะพยายามไม่แสดงตัวมาก ซึ่งจะสังเกตได้ว่า ผู้ทำหน้าที่ทางการทูตจะไปแถลงในที่สาธารณะน้อยมาก ไม่ใช่เพราะขี้เขลา ไม่ใช่เพราะไม่มีความคิดความอ่าน แต่เป็นเพราะการที่พุดอะไรออกไปจะเป็นการพุดมัดและถอนไม่ได้ การพุดมัดนี้อาจจะเป็นการพุดมัดท่าที คือ เขาคิดว่าเป็นท่าทีของประเทศ เพราะฉะนั้น ก็เป็นในทำนองว่าเป็นผู้เตรียม เป็นผู้ดำเนินงานในฐานะเป็นเครื่องมือของการดำเนินนโยบายต่างประเทศ

ความสำเร็จของนักการทูตเหมือนผู้ที่รับถ้วยในการแข่งขันฟุตบอล คนที่รับถ้วยต้องเป็นหัวหน้าทีม ในทางการทูตก็เช่นกัน นักการทูตคนไทยที่ทำงานได้รับความสำเร็จก็จะอยู่ในความสำเร็จเจียบๆ ผู้ที่ได้รับถ้วย ก็คือ หัวหน้าหรือรัฐบาล แต่ก็ได้หมายความว่า ผู้ที่ทำหน้าที่ทางการทูตไม่มีสิ่งที่น่าภาคภูมิใจ เพราะเหตุว่าตนเอง ถึงแม้จะทำงานอยู่เบื้องหลังก็มีส่วนด้วย เหล่านี้เป็นชีวิตทั่วๆ ไปของนักการทูต

ตอนนี้ควรพิจารณาแง่มุมต่างๆ สองสามแง่มุม ว่าผู้ที่ทำหน้าที่ทางการทูตหรือนักการทูตนั้น ควรจะเป็นนักการทูตโดยอาชีพ หรือควรจะใช้คนอื่นด้วย หมายความว่า จะใช้ Careerist หรือจะใช้บุคคลภายนอกด้วย ข้อนี้เป็นข้อที่พูดอภิปราย (Debate) กันมาก ในต่างประเทศก็มี ในประเทศไทยนั้นสมัยหนึ่งเคยมี นักการทูตที่มาจากทหารบ้าง บุคคลภายนอกบ้าง ประมาณร้อยละ 30 ของจำนวนทูตที่ไปประจำอยู่ในต่างประเทศ แต่ขณะนี้ไม่มี ขณะนี้ทูตทั้งหมดเป็นเอกอัครราชทูตที่ตั้งจาก Careerists คือ ตั้งจากผู้ประกอบอาชีพในทางการทูต มีผู้บอกว่า การที่จำกัดวงให้เฉพาะนักการทูต เป็นพวกที่อยู่ในกระทรวงต่างประเทศ หรือพวกที่ฝึกมาเพื่อทำหน้าที่ทางการทูตนั้น แคบเกินไป เพราะโลกในปัจจุบันนี้ บางสถานที่ บางเรื่อง หรือบางโอกาสนั้น อาจหาบุคคลที่มีความเหมาะสมได้ดีกว่า อย่างในสหรัฐอเมริกา จะเห็นได้ว่า การตั้งบุคคลนั้น อาจจะต้องตั้งจากนักการเมือง อาจจะต้องตั้งจากผู้ที่ออกเงินช่วยเหลือพรรค อาจจะต้องตั้งจากพวกนักธุรกิจ (Businessman) บางส่วน แต่ส่วนใหญ่ก็ตั้งจากคนที่อยู่ในวิชาชีพความจริงแล้ว งานการทูตไม่ใช่งานที่เหมือนกันเลยทีเดียวกับงานอื่น อย่างเช่นงานทางด้านธุรกิจ ด้านธุรกิจนั้น ผลได้ผลเสียในการประกอบธุรกิจจะจำกัดอยู่กับเจ้าของหรือผู้ที่ลงทุนไป แต่ในทางการทูต ประชาชนทั้งหมดจะเป็นผู้ได้หรือจ่าย ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของงานที่ดำเนินไป ในทางธุรกิจ สามารถเลือกคนที่จะเจรจาด้วยได้แต่ในทางการทูตนั้นเลือกไม่ได้ จะต้องดำเนินกิจการทางการทูตทั้งกับมิตรกับศัตรู กับคนที่เราชอบหน้า กับคนที่เราไม่ชอบหน้า ทั้งกับคนที่เขาชอบหน้าเรา และทั้งกับคนที่เขาไม่ชอบหน้าเรา เราเลือกไม่ได้ มีหลายแง่มุมที่แตกต่างกัน

มีนักการทูตและผู้เขียนตำราทางการทูตที่สำคัญๆ สองคน คนแรก คือ De Cariere เป็นทูตชาวฝรั่งเศส อีกคนหนึ่ง คือ Sir Harold Nicholson ซึ่งเป็นคนอังกฤษ ทั้งสองคนพูดคล้ายๆ กันอยู่ประโยคหนึ่งคือ ถ้าจะเอาหนักกฎหมายมาเป็นนักการทูต ก็จะเป็นนักการทูตที่เลวที่สุด นั่นคือ นักกฎหมายนิยมผ่าเส้นผม (Split

Hair) หมายความว่า มีเรื่องอะไรก็ตามที่เอามาแยกแยะพิจารณาในรายละเอียดเกินไป จนละเอียดเรื่องใหญ่ไป และมักจะชี้ที่เดียวว่าใครผิด แต่นักการทูตไม่ใช่เช่นนั้น นักการทูตไม่ได้ชี้ว่าผิดถูก แต่ทำอะไรถึงจะประสานประโยชน์ให้เข้ากันได้ คือ ให้เกิดผลประโยชน์ที่ยอมรับกันได้

ความจริงแล้วจะเป็นใครก็ตาม จะมีภูมิหลัง (Background) ในอาชีพใดก็ตามแล้วแต่ จะทำหน้าที่ทูตได้ คนที่เรียนกฎหมายมา หรือเป็นทนายความมา หรือเป็นนักกฎหมายมา ไม่ได้หมายความว่าเมื่อมาเป็นทูตจะมีความคิดแบบนักกฎหมาย หรือปฏิบัติแบบนักกฎหมายอยู่ตลอดเวลา ถ้าเขาสามารถปรับเปลี่ยนตัวเองให้เข้ากับหน้าที่ของตนได้ ก็สามารถทำหน้าที่ได้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม การฝึกและประสบการณ์มีความสำคัญมาก ไม่สามารถจะไปหาในตำราใดๆ เพราะฉะนั้น จึงใช้คำว่า “ศิลปะ” ซึ่งไม่ใช่เป็นวิทยาการ (Science) เพราะวิทยาการเป็นสิ่งที่มีความถูกต้อง ซึ่งถ้าหากว่ามีสูตรที่เข้ากฎเกณฑ์นั้น ผลจะออกมาอย่างนั้นอย่างนี้ เป็นที่แน่นอน

ที่ว่า ศิลปะ นั้น หมายความว่า ต้องเป็นสิ่งที่ได้ผลดีหรือไม่ดี จะสวยงามหรือไม่สวยงามนั้น ขึ้นอยู่กับสถานะหนึ่งๆ เป็นเอกเทศโดยเฉพาะ ขึ้นอยู่กับความสร้างสรรค์ (Creativity) ขึ้นกับจินตนาการ (Imagination) ของแต่ละบุคคลที่จะไปดำเนินการว่า ในสถานะอย่างนั้น ในเรื่องอย่างนั้นจะไปดำเนินการอย่างไร เพราะว่าเหตุการณ์ทางการทูต หรือการเมืองระหว่างประเทศนั้นจะไม่เหมือนกันเลย จะเหมือนกัน 100 เปอร์เซ็นต์ไม่มี กฎเกณฑ์ตามวิทยานั่น กฎเกณฑ์ที่วางอยู่จะใช้ได้เสมอไป แต่ในทางการทูตนั้น สถานะเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา และการดำเนินการในปี นี้ แต่ปีหน้าอาจจะใช้ไม่ได้ ที่ใช้ได้วันนี้ แต่วันพรุ่งนี้อาจจะใช้ไม่ได้ ที่ใช้ได้กับประเทศนี้ กับประเทศนั้นอาจจะใช้ไม่ได้ เพราะฉะนั้น จึงแตกต่างกันออกไป จึงเป็นเรื่องของศิลปะและต้องใช้ประสบการณ์เป็นส่วนใหญ่ การคัดเลือกบุคคลที่จะไปทำหน้าที่ในทางการทูตนั้น โดยส่วนใหญ่แล้ว ถ้าไม่ใช่เป็นปัญหาเรื่องขาดบุคลากร ส่วนใหญ่จะใช้บุคคลที่ผ่านการฝึกการเรียนมาแล้วก็ไปฝึกต่ออีกครั้งหนึ่งให้มีประสบการณ์เพิ่มขึ้น

มีปัญหาข้างเคียงอีกประเด็นหนึ่งที่ควรนำมาพิจารณา คือ พวกที่เป็นนักการทูตนี้เป็นพวกไหน ควรเป็นพวกที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (Specialist) หรือควรเป็นพวกที่รู้ทั่วไป (Generalist) ปัญหานี้ก็เป็นปัญหาอีกประเด็นหนึ่งที่ถกเถียงกันมากหลายท่านก็บอกว่าต้องเป็น Generalist คือ มีความรู้พื้นฐานต่างๆ ไป ให้กว้างที่สุด

ไม่จำเป็นต้องเป็น Specialist ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เพราะผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน จะมองเฉพาะในส่วนที่ตนมีความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะ ตัวอย่างเช่น ถ้าเราไม่สบาย แล้วไปหาหมอประสาท หมอประสาทก็จะพยายามดึงให้เกี่ยวกับระบบประสาทให้ได้ ถ้าเป็นหมอมทางโรคจิต ก็จะซักถามหาข้อมูลและพยายามวินิจฉัยว่ามีภาวะผิดปกติทางจิตอะไรหรือไม่ เหล่านี้เป็นวิสัยธรรมดา แต่งานการทูตมีสารพัดอย่างที่เรามองกันในแง่มุมต่างๆ มาแล้ว มีทั้งในแง่การเมือง เศรษฐกิจ สังคม แม้กระทั่งในเรื่องวิทยาศาสตร์ เรื่องเทคนิคต่างๆ ก็เป็นเรื่องที่อยู่ในขอบข่ายของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเกือบทุกแขนงเลย ดังนั้น จึงมีผู้กล่าวว่าควรจะเป็น Generalist

แต่ในขณะเดียวกัน ก็มีผู้เห็นว่าควรเป็น Specialist ด้วยในบางสาขาที่ตนปฏิบัติงาน เช่น คนที่เป็น Generalist นั้น ไม่ใช่ว่าจะเป็นผู้ปรารถนาในการที่เขาจะถนัดอะไรสักทางหนึ่ง เช่น เป็น Generalist จริง แต่อาจมีความสนใจเป็นพิเศษหรือสนใจเป็นพิเศษในแง่กฎหมาย ก็ใช้เขาในแง่ นั้น หรือบางคนมีความถนัดในการประชุมระหว่างประเทศ ก็ใช้เขาในแง่ นั้น

แต่รวมความแล้ว ความรู้ทั่วไป ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการประกอบหน้าที่ทางการทูต เป็นความรู้ที่ทั่วๆ ไปเกือบทุกลักษณะ ที่มีความสำคัญนั้น คือ พื้นฐานความรู้ อาจจะเป็นรัฐศาสตร์ทั่วไป เหตุการณ์ปัจจุบัน กฎหมายระหว่างประเทศบ้าง ไม่ใช่ถึงกับเป็นนักกฎหมายผู้ยิ่งใหญ่ทีเดียว แต่ควรมีความรู้บ้าง แล้วก็มีความรู้ในทางประวัติศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องรู้ข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับประเทศของตน นโยบายของประเทศของตนเอง วัฒนธรรม ศิลปะ ประวัติศาสตร์ ของประเทศของตน ซึ่งเหล่านี้เป็นเรื่องที่ในความจริงได้มองข้ามความสำคัญไปมาก เพราะเหตุว่านักการทูตจำนวนไม่น้อย แม้แต่ของไทยเราเอง ที่ไม่สามารถอธิบายให้คนต่างประเทศได้เข้าใจอย่างแท้จริงได้ถึงประวัติศาสตร์ ปรัชญาชีวิตของไทย ซึ่งการไปทำหน้าที่แทนประเทศไทย แทนคนไทยในต่างประเทศนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องรู้จักตัวของเราเองอย่างดีที่สุด และจะต้องรู้จักประเทศที่เราไปประจำอยู่หรือไปทำหน้าที่ติดต่อด้วย ไม่มีอะไรสำคัญเท่ากับการรู้จักตนเอง และรู้จักผู้อื่นที่เราจะไปติดต่อด้วย ข้อนี้เป็นความจำเป็นที่จะได้รับความสำเร็จ ไม่ว่าในการดำเนินการทางด้านใด แม้แต่การรบ ก็มีสุภาษิตซึ่งมีกันมานานแล้วว่า “จงรู้จักศัตรูของท่าน หรือรู้จักปรปักษ์ของท่าน” จะเป็นใครก็ตามที่เรามีความสัมพันธ์ด้วยหรือติดต่อด้วย ก็ควรจะรู้จัก แม้แต่

เพื่อนของเรา ครอบครัวของเราที่ต้องรู้จัก สามัญจักรรยา หรือรู้จักแฟนของเราว่า เป็นคนอย่างไร

รวมความแล้วปัญหาเรื่อง Generalist กับ Specialist นี้ น่าจะสรุปได้ว่า นักการทูตนั้นควรจะมีความรู้ในเรื่องต่างๆ ไป แต่ควรจะ Specialize ลงไปในบางด้าน ซึ่งอาจจะใช้ประโยชน์ได้ในเฉพาะเรื่องนั้นดีด้วยในขณะเดียวกัน

ปัญหาต่อมาที่น่าจะนำมาพิจารณาและวิจารณ์กันก็คือว่า นักการทูตในสมัยก่อนนี้ รู้สึกว่ามีอำนาจมาก เป็นอำนาจที่ได้รับมอบหมายให้ใช้ดุลยพินิจของตัวเองไปดำเนินงานในต่างประเทศ เพราะฉะนั้น ทูตจึงมีความสำคัญมากทีเดียว แต่ในขณะนี้ โดยที่การสื่อสารคมนาคมทำให้ง่ายและคำสั่งส่วนใหญ่มักจะไปจากส่วนกลาง เพราะฉะนั้น ทูตจึงมีหน้าที่เหมือนบุรุษไปรษณีย์มากกว่า หมายคามถึงว่ารับคำสั่งมาแล้วก็ไปถ่ายทอดต่อกับบุคคลอื่น

เหล่านี้เป็นความจริงที่ว่า บทบาทที่มีส่วนริเริ่มและมีส่วนในทางนโยบายนั้น นักการทูตในปัจจุบันมีบทบาทน้อยกว่าแต่ก่อน แต่ส่วนที่มากกว่าแต่ก่อน คือ ขอบข่ายของงานที่มีมากขึ้น ความจำเป็นที่จะต้องตระเตรียมงานในด้านต่างๆ กว้างขวางขึ้น ความเร่งรัดของเวลา ซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด จะต้องดำเนินการให้ทันเวลา มีมากขึ้นกว่าแต่ก่อน และผู้ที่เข้ามาเล่นในสนามการเมืองระหว่างประเทศมีมากกว่าแต่ก่อนมากมาย เพราะฉะนั้น เกมในทางการเมืองระหว่างประเทศ เกมทางการทูต จะสับสนและยุ่งยากกว่าสมัยก่อนมาก เพราะมีผู้เล่นหลายคน และไม่มีกฎเกณฑ์ที่แน่นอน ไม่มีกรรมการเป็นผู้ชี้ขาดว่า ใครทำผิดให้ออกจากสนามไป หรือตัดสินว่าเป็นผู้แพ้ นั่นไม่มี

เมื่อเป็นเช่นนั้น สรุปได้ว่า งานการทูตในปัจจุบันนี้จะเปลี่ยนลักษณะไปบ้าง แต่ไม่ใช่ว่ามีลักษณะเป็นแต่เพียงบุรุษไปรษณีย์ เพราะส่วนกลาง หัวหน้ารัฐบาล รัฐมนตรีต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ ที่อยู่ในส่วนกลาง จำเป็นต้องได้รับข้อมูลข้อวินิจฉัยและการให้ข้อคิดเห็นต่างๆ จากสถานทูต หรือจากผู้ที่ไปทำหน้าที่ในทางการทูตในต่างแดนหรือไปปฏิบัติหน้าที่พิเศษ เช่น ไปประชุมที่ประชุมระหว่างประเทศ เป็นต้น ไม่ใช่ว่าจะดำเนินนโยบายออกไปโดยไม่ทราบข้อมูลเหล่านั้น หรือว่า ข้อมูลที่ได้จากหนังสือพิมพ์ จากสื่อสารมวลชนอื่นก็เป็นประโยชน์ แต่ว่าเป็นข้อมูลซึ่งจำเป็นจะต้องเพิ่มเติมโดยคนของเราเองที่ได้ไปสัมผัสมา ที่ได้ไปใช้ตา ใช้หูสังเกตมา

คุณสมบัติของนักการทูต

คุณสมบัติของนักการทูตควรจะเป็นอย่างไรบ้าง ที่จะกล่าวนี้เป็นคุณสมบัติในอุดมคติ หมายความว่าในวงการหนึ่งหรือทุกวงการ ทางที่ดีแล้วควรจะปฏิบัติงานหรือหาคนที่มีคุณสมบัติใกล้เคียงอุดมคติให้มากที่สุด แต่ไม่ได้หมายความว่าทุกแห่งทำได้เช่นนั้น ในความเป็นจริง แต่ก็ควรจะพยายามให้ได้เช่นนั้น Harold Nicholson บอกว่า คุณสมบัติที่สำคัญที่สุดนั้น คือ

1. การพูดความจริง
2. ความแน่นอนในการใช้ภาษา ทั้งในการพูด การเขียน ไม่ว่าจะภาษาของตนเองหรือภาษาอื่น
3. ความใจเย็น เยือกเย็น
4. อารมณ์ดี
5. ความอดทน
6. การอ่อนน้อมถ่อมตน
7. ความจงรักภักดีต่อประเทศ

ความจริงคุณสมบัติเหล่านี้ ก็คือ คุณสมบัติของคนดีทั่วไป คล้ายๆ กับว่าเอาคนดีมาเป็นทูต แต่ฉิวเคราะห์แล้ว คนดีไม่ใช่มีเฉพาะแค่นี้ แต่ถ้ามีแค่นี้ก็นับว่าดีมากแล้ว แต่ต้องมาเน้นในจุดเหล่านั้นนั้น จะได้วิเคราะห์กันต่อไป

นอกจากนั้น ก็มีคนอื่นซึ่งกล่าวถึงคุณสมบัติเพิ่มเติม เช่น จะต้องเป็นคนที่น่าสนใจที่จะคบค้าสมาคมหรือให้คนมาติดต่อด้วย และตนเองชอบที่จะไปติดต่อกับคนอื่น ต้องเป็นคนที่มีขันติ คือ ต้องทนฟังคนอื่นได้ จะพูดว่าคาญสักเพียงไร จะพูดรุนแรงสักเพียงใด ก็เยือกเย็น และอดทนที่จะฟังได้ การฟังได้ไม่ได้หมายถึงฟังแล้วยอมรับ ฟังแล้วอาจจะตอบโต้ทีหลังก็ได้ แต่ทนฟังได้ จะต้องยืดหยุ่น (Flexibility) ไม่ใช่จะยืนหยัดในสิ่งที่เสนอไป หรือมีท่าทีที่จะยืนหยัดอยู่อย่างแข็งกร้าวตลอดเวลา เพราะว่าการทูตก็เหมือนการค้าขาย ซึ่งต้องเจรจาต่อรองกัน จะต้องรอมชอม สาระของการทูต ก็คือ ทำอย่างไรจึงจะให้คนอื่นตกลงตามเรา การที่เขาจะตกลงนั้น ถ้าเขาไม่ได้ประโยชน์บ้าง ถ้าไม่รอมชอมบ้าง ก็จะตกลงกันไม่ได้ เพราะฉะนั้น ความยืดหยุ่น (Flexibility) นั้นเป็นคุณสมบัติที่จำเป็น

นอกจากนั้น ก็มีการกล่าวถึงการมองปัญหาที่ทะเลาะปรุปรอง คือ การมองปัญหาหนึ่ง ต้องมองว่าส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหานั้นมีอยู่อย่างไร สาเหตุที่เกิดเรื่องนี้ขึ้นเพราะอะไร และจะส่งผลไปอย่างไร ซึ่งขึ้นอยู่กับความชำนาญมากในการที่จะอ่านสถานการณ์หนึ่งๆว่าจะเกี่ยวข้อง มีมูลเหตุอย่างไรและส่งผลอย่างไร เพราะการต่างประเทศเป็นการเดาเป็นส่วนใหญ่ เป็นการเดาใจว่า เขาคิดอย่างไร เป็นการอ่านปัญหาหรือการอ่านเรื่องที่ทำความกระจ่างขึ้นมา (Perception หรือ Perceptiveness)

ที่กล่าวมาเป็นเรื่องของคุณสมบัติในอุดมคติ ในโลกแห่งความเป็นจริง คุณสมบัติของนักการทูตที่ดี ควรเป็นอย่างไร

ก่อนอื่นควรดูว่าหน้าที่ประการสำคัญของผู้ทำหน้าที่ทางการทูตนั้นคืออะไร คุณสมบัติอันใดที่เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่เหล่านั้น คุณสมบัตินั้น คือ คุณสมบัติของคนดี จะทบทวนว่าหน้าที่สำคัญของนักการทูตที่ได้กล่าวไปแล้ว มี 4 ประการ คือ งานเป็นตัวแทน งานด้านการเจรจา งานด้านข่าวสาร และงานปกป้องผลประโยชน์ต่างๆ

บุคคลอย่างไรจึงจะมาปฏิบัติหน้าที่ทั้ง 4 อย่างนี้ได้ดี พูดถึงลักษณะทั่วไปก่อน ซึ่งไม่ใช่ลักษณะที่ว่าทำอะไรถึงจะเป็นผู้แทนที่ดี ทำอย่างไรจึงเป็นผู้เจรจาที่ดี อันนั้นจะได้พิจารณากันไป แต่ลักษณะทั่วไปที่จะเป็นนักการทูตที่ดีนั้น ขั้นต้น ก็คือ ต้องมีร่างกายที่ดี ไม่เจ็บไข้ได้ป่วย ดูแล้วเป็นเรื่องง่าย แต่เป็นสิ่งจำเป็นจริงๆ นักการทูตจะต้องทน ทนต่อดินฟ้าอากาศ ทนต่องานที่ไม่เป็นเวลา ทนต่อพิษสุรา ทนต่อสิ่งล่อใจต่างๆ เพราะฉะนั้น ถ้าร่างกายไม่ดี ความคิดอ่านต่างๆ ก็จะไม่ดี โอกาสที่จะไปทำงานอื่นก็ทำไม่ได้

ตัวอย่างเช่น ตอนที่ผู้บรรยายไปประชุมกฎหมายทะเลที่เวเนซุเอลา ขึ้นเครื่องบินไทย เครื่องบินออกเกือบเที่ยงคืน ไปต่อเครื่องบินที่อัมสเตอร์ดัมใช้เวลาบินประมาณ 14 ชั่วโมง พอไปถึงอัมสเตอร์ดัม ต้องพักรอเครื่องบินที่สนามบินประมาณ 8 ชั่วโมง จาก 8 ชั่วโมง จับเครื่องบิน บินข้ามมหาสมุทรแอตแลนติกไปอีก 11 ชั่วโมง ตอนที่ไปถึงคารากัสประมาณตี 2 เข้าไปถึงโรงแรมประมาณตี 4 ก่อนไปโกนหนวดเกลี้ยง ไปถึงที่นั่นหนวดยาวเลย ไปถึงตี 4 ต้องเข้าประชุม 10 โมงเช้า เวลานอนก็ผิตไปหมด ตี 4 นี้นอนก็ไม่ค่อยกล้านอน เหนื่อยก็เหนื่อย แต่เป็นห้วงที่ต้องไปประชุม รุ่งเช้าเดินเข้าไปในที่ประชุม หูได้ยินและรู้ว่ามีคนพูด แต่ไม่มีปฏิกิริยาใดๆ ทั้งสิ้น สมองไม่รับ

อะไรทั้งสิ้น และระเบียบการคลังของเราก็เป็นแบบ “ถึรอดตาข้าง ห่างรอดตาเส้น” ในบางประการไม่ยอมให้เดินทางไปถึงปลายทางก่อน 1 วัน นอกนั้นไม่จ่ายเงิน ไม่ว่าจะเป็นค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าที่พัก ค่าอาหาร ฯลฯ จึงไปได้วันเดียวในภาวะเช่นนั้น รุ่งเช้าที่ไปถึงจะต้องพยายามรวบรวมกำลัง รวบรวมสมองเพื่อจะฟัง วันแรกยังอยู่ในภาวะที่งออย่างยิ่ง ไปนั่งประชุมอีก 1 วันเต็มๆ ต่อเนื่องจากที่ขึ้นเครื่องบินมาดังกล่าวแล้ว ถ้าร่างกายไม่ตีก็ลำบาก พอเย็นก็กินเลี้ยงอีก การเลี้ยงก็เอาแก้วเหล้าชนกัน คุยกัน เติมแอลกอฮอล์เข้าไปอีก เพราะฉะนั้น ร่างกายเป็นสิ่งจำเป็น

ดินฟ้าอากาศก็แตกต่างกันไป บางแห่งที่ไปอากาศอาจจะร้อนกว่า 50 องศาเซลเซียสก็มี หรือบางแห่งที่เคยไปหนาวที่สุด คือ มองโกเลีย ขณะที่ไปเอกอัครราชทูตประจำกรุงมอสโก ก็ได้ประจำที่มองโกเลียด้วย ในเดือนธันวาคม อากาศ -45 องศา และตอนไปยื่นราชสาส์นก็ต้องถอดหมวกยืนฟังเพลงชาติของแต่ละฝ่าย ศิริษะจะรู้สึกหนาว จึงรู้สึกว่ เพลงชาติยาวมาก นอกจากการเดินทางดังกล่าวแล้ว ก็มีงานหลายสิ่งหลายอย่างที่ต้องการความแข็งแรงของร่างกายที่ดี

คุณสมบัติข้อที่สอง คือ ต้องมีความสุขภาพ การไม่สุขภาพอาจจะมีได้ แต่ต้องจงใจไม่สุขภาพเพื่อหวังให้เกิดผลอย่างหนึ่งอย่างใด เพราะฉะนั้น จะเห็นว่า นักการเมืองบางคนในวงการระหว่างประเทศ หรือผู้นำของบางประเทศบางคนอาจจะแสดงโทษอะไรบางอย่าง แต่เป็นสิ่งที่เขาคำนวณ (Calculated) แล้ว เขาต้องการเพื่อให้เกิดผลอย่างนั้น ให้คนอื่นเห็นว่าเป็นเช่นนั้น แต่ความจริงเป็นผลของการคิดคำนวณมา ซึ่งผ่านความคิดที่เยือกเย็น เพราะฉะนั้น ลักษณะที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งก็คือความสุขภาพ ถ้าหากโอกาสไหนที่จำเป็นจะต้องไม่สุขภาพกับใครและเมื่อไหร่ นั้น ควรจะเป็นผลของการคิดคำนวณแล้วว่าจะให้ผลดี

คุณสมบัติข้อที่สาม คือ คุณสมบัติทางด้านอารมณ์ อารมณ์ควรจะมีสม่ำเสมอ เพราะว่าอารมณ์ที่อ่อนไหวเร็วก็ดี อารมณ์ที่รุนแรงก็ดี มักจะทำให้เสียหลัก จะต้องอดทนตั้งที่ยกตัวอย่างมาแล้ว ตามที่ Harold Nicholson ได้พูดไว้

ในทางอารมณ์ต้องเป็นคนที่ชอบพบปะกับคน ชอบสังสรรค์ บางคนไม่ชอบอย่างตัวผู้บรรยายเอง จริงๆ แล้วไม่ค่อยอยากออกไปกินเลี้ยงเท่าไร แต่ก็ต้องไปเพราะหน้าที่ ต้องฝึกๆ ไป (ตอนที่ไม่มีเงินไม่เห็นมีใครเลี้ยง แต่ตอนที่ทำงานทางการทูตแล้วเลี้ยงกันจริง เลี้ยงกันจนไม่มีเวลาอยู่บ้าน ไม่มีเวลากินข้าวบ้าน) ก็กลายเป็น

เป็นภาระหน้าที่ วันไหนมีเชิญไปกินเลี้ยง Dinner ก็รู้สึกไม่สบายใจตั้งแต่ตอนบ่ายแล้ว ว่า เย็นนี้กว่าจะได้กลับบ้านกินาน รู้สึกเหนื่อยในหน้าที่ พบกันก็จำใจ อาหารบางทีก็เหมือนๆ กัน อย่างอาหารโอเรียนเต็ล จำได้เลยว่า Program ที่ 1 2 3 4 ราคาเท่าไร เพราะรู้สึกว่าจะขายเป็นชุด หรือเอราวันมีอะไร ห้อยเทียนเหลามีอะไร ส่งมาเลี้ยงก็จำใจ แต่ต้องทำ ทูตก็มีอยู่ในจำนวนเท่าที่เห็นกันอยู่ อาจจะมีนานๆ ที่จะย้ายที่เจ้าหน้าที่ที่พบก็จำใจ แต่ต้องแสวงหาความพึงพอใจจากสิ่งเหล่านี้ ที่ทำงานอยู่ได้ เพราะพึงพอใจจากการแลกเปลี่ยนความเห็น การได้ข่าวสาร การทำความเข้าใจกัน ซึ่งจะส่งผลดีทางการเมืองและทางการทูต

ในทางด้านอารมณ์หรือด้านจิตใจอีกประการหนึ่ง คือ จะต้องเป็นรอบคอบ สิ่งของที่ปรากฏออกมาหรือรูปแบบที่ปรากฏออกมาในบางครั้ง ไม่ได้ปรากฏอย่างที่ เราเห็นเท่านั้น มันมีเบื้องหน้า มีเบื้องหลัง เพราะฉะนั้น ผู้ที่ทำหน้าที่ทางการทูตควร จะมองปัญหาต่างๆ อย่างรอบคอบ เหล่านี้ คือ ลักษณะทางด้านอารมณ์และลักษณะ ทั่วๆ ไป

ต่อมาก็คือ ลักษณะจิตใจ ต้องมีความกล้า ความกล้านี้จำเป็น เพราะงาน การทูตไม่ใช่อยู่แต่การกินเลี้ยง อยู่แต่ใน Office เท่านั้น แต่จะเป็นเรื่องที่ต้องเสี่ยงภัย มีหลายแห่งมาก อย่างทูตขณะนี้ที่อยู่ในกรุงแบกแดด รายงานมาอาทิตย์ละ 2-3 ครั้ง ว่าระเบิดลงห่างจากที่อยู่ประมาณ 600 เมตร หรือจรวดลง เป็นต้น เคยมีที่เสียชีวิต ไป เพราะกระสุนปืนใหญ่ก็มี ถูกขู่ก็มี เช่น ขณะอยู่ปารีสก็มีโทรศัพท์มาขู่จะลักพาตัว เป็นต้น หรือบางแห่งที่เป็นที่ที่มีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นปรปักษ์กับรัฐบาลของไทย กับประเทศไทย ก็อาจจะมีการทำร้าย อาจจะมีปัญหาของพวก Terrorists เหล่านี้ เพราะฉะนั้น จิตใจจะต้องกล้า อย่างน้อยที่สุดแม้ใจจะกลัว แต่ต้องไม่แสดงออก อย่างทูตของไทยที่ได้รับเชิญไปตอนที่ประธานาธิบดีอันวารร์ ซาดัต ถูกสังหาร ทูตก็อยู่ในที่ แสดงงานพาเหรด แต่ทูตจะแสดงอาการกลัว ตัวสั่น จะไม่ยอมไปงานเช่นนั้นหรือ พอเห็นอะไรไหวๆ ทูตก็โยกก่อน ก็คงจะเป็นภาพที่ไม่ค่อยดี เพราะฉะนั้น ความกล้าก็ จำเป็น โดยนึกเสียว่า ถ้าเขาเขียนชื่อเรามาถึงคราวเราก็ต้องไป หรือไม่ต้องมาก อย่างเช่น อาชีพนั่งเครื่องบิน นั่งแล้วนั่งอีก ไม่ต้องคิดมาก ถ้าคิดมากก็ไม่ต้องนั่ง บางครั้งนั่ง เฮลิคอปเตอร์ก็ไม่สบายนัก ขึ้นไปไม่รู้ว่าจะได้ลงหรือไม่ได้ลง และจะลงโดยวิธีไหน ก็ไม่รู้แต่ก็ต้องขึ้น

จิตใจที่สำคัญอีกด้านหนึ่ง ก็คือ การอุทิศตนเอง (Devotion) ให้แก่งาน ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญมาก เพราะว่างานบางทีแล้วแต่ใจที่จะคิด ทำงานบางทีคิดว่าจะได้เงิน บางทีคิดอยากจะทำชื่อเสียง บางทีคิดอยากจะทำหน้าที่ให้ก้าวหน้าไป ก็มีสิทธิ์คิด เช่นนั้น ไม่ใช่เป็นสิ่งที่เสียหายเลย แต่ในขณะที่เดียวกัน ในอาชีพทุกอาชีพ จะเห็นว่า เกียรติยศที่จริงๆ นั้น คนที่รักอาชีพของตนเองนั้น จะได้รับความนิยมนอกจากคนอื่น และผลงานจะดีอยู่เสมอ เป็นพ่อครัวที่รักการทำครัว เป็นนักการเมืองที่ทำหน้าที่ทางการเมืองอย่างจริงจัง เป็นอาจารย์ที่รักการสอนการค้นคว้าหาความรู้ อย่างนั้นเป็นสิ่งที่ควรจะได้รับ ความนิยม แต่ถ้าหากว่าไปเอาดีในทางอื่นหรือทำงานในทางอื่น ความนิยมหรือผลสำเร็จนั้นก็ย่อมเจือจางลงไปเป็นธรรมดา เพราะฉะนั้น การอุทิศตนจึงเป็นสิ่งสำคัญในคุณสมบัติทั่วไป

ด้านความรู้ ซึ่งจริงๆ ปรินญาหรือประกาศนียบัตรก็เหมือนตัวใบแรก ถ้าท่านเข้าไปดูหนึ่งก็ต้องซื้อตัวก่อน แต่หนึ่งจะดีหรือไม่ก็ค่อยดูกัน คนก็เช่นกัน ปรินญาเป็นมาตรฐานอันหนึ่ง เป็นตัวใบหนึ่งที่ใช้ผ่านเข้าไป แต่จากนั้นก็เป็นเรื่องของความรู้ที่ต้องหาเพิ่มเติมเองว่าต้องการมีความรู้อย่างไร พูดถึงความรู้ อะไรคือความรู้ ความรู้นี้กว้างขวางมากยิ่งกว่ามหาสมุทรหรืออวกาศ เพราะไม่ว่าวันที่จะรู้อะไรได้หมด แต่ว่าความรู้ที่จำเป็นแก่อาชีพหรือหนทางที่เราเลือกนั้นคืออะไร

สำหรับเส้นทางทางการพูด ความรู้อย่างแรกที่เป็นเครื่องมือ (ซึ่งเคยพูดถึงแล้ว) คือ **ความรู้ทางด้านภาษา** ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็น เพราะต้องมีการสื่อสารติดต่อกับคนอื่น (Communicate) จะต้องใช้ภาษาที่แม้จะไม่เก่งกาจมากมาย แต่จะต้องถ่ายทอดสิ่งที่เราต้องการจะถ่ายทอดออกไปได้ โดยถูกต้องและตรง นอกจากนั้นก็มีความรู้ในข้อเท็จจริง ในเหตุการณ์ ในข้อมูลต่างๆ มีข้อมูลหลายอย่างซึ่งบางครั้งเราอาจมองข้ามไปต่างประเทศอาจเห็นว่าเป็นความรู้เบื้องต้น เช่น ประเทศไทยมีอัตราเกิดเท่าไร อัตราเงินเฟ้อเท่าไร มีครั้งหนึ่งพวกเราไปเจรจาในต่างประเทศ ถูกผู้นำประเทศหนึ่งถามว่าประเทศไทยใช้กำลังไฟฟ้าทั้งประเทศเท่าไร ก็ตอบกันไม่ได้ คนที่ถามนั้นเขาไปดูใน Almanac ซึ่งเป็นหนังสือที่แสดงข้อมูลต่างๆ ของทุกประเทศ ในประเทศมีอะไรบ้างพอไปถึงในบางครั้งถ้าไม่รู้ก็อาจจะอึดอัดบ้างเหมือนกัน เพราะฉะนั้น ถ้ารู้มากเท่าไรก็ดี โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับประเทศไทยเราเอง และประเทศที่เราไปติดต่อทำธุรกิจด้วย

ความรู้ทางด้านกฎหมายก็จำเป็น อย่างน้อยที่สุด ในด้านกฎหมายที่เกี่ยวกับการทูต เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของประเทศ ว่ารัฐหรือประเทศของเรานั้นมีสิทธิอะไรบ้าง มีหน้าที่อะไรบ้าง จริงอยู่ตัวกฎหมายระหว่างประเทศนั้นไม่ใช่สิ่งที่จะมาบงการชีวิต การดำเนินนโยบายของประเทศ 100 เปอร์เซ็นต์ แต่เป็นสิ่งที่นำมาใช้สนับสนุน นอกจากนั้นความคิดอ่านในเชิงของนักกฎหมาย (ไม่จำเป็นต้องเรียนกฎหมาย) การพิวินิจฉัยเคราะห์ถ้อยคำ การฟังเสียงถึงความรัดกุมของถ้อยคำที่แสดงออก ข้อคิดที่มองแง่มุมต่างๆ ทั้งในแง่สนับสนุนและในแง่โต้แย้ง จิตใจแบบนี้จะมาช่วยได้เช่นกัน โดยไม่จำเป็นต้องเป็นนักกฎหมาย ไม่จำเป็นต้องเรียนกฎหมาย ถึงจะมีความคิดอ่านอย่างนี้ เป็นใครก็อาจมีความคิดอ่านอย่างนี้ได้

ความรู้ทางด้านเศรษฐกิจก็มีความสำคัญมากเช่นกัน ความรู้ทางเศรษฐกิจ กับความรู้ทางเศรษฐศาสตร์บางที่จะไม่ค่อยเหมือนกันเท่าไร ความรู้ในทางเศรษฐศาสตร์ หมายถึงรู้กฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เป็นศาสตร์ในส่วนที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ ส่วนความรู้ทางเศรษฐกิจ นักการทูตไม่ใช่เป็นนักเศรษฐศาสตร์โดยตรง แต่ก็ต้องรู้ว่าเศรษฐกิจจะอะไรบ้าง ที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจในประเทศ สถานะเศรษฐกิจของประเทศของเราในขณะนี้เป็นอย่างไร จุดอ่อนจุดแข็งเป็นอย่างไร อะไรบ้างที่จะเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของประเทศ ก็ต้องรู้ เหล่านี้เป็นลักษณะทั่วไป

จากนี้มาพูดถึงลักษณะเฉพาะเรื่องที่ตรงกับหน้าที่ที่ได้กล่าวไปแล้ว เช่น งานด้านการเป็นตัวแทนของประเทศ (Representation) งานด้านข่าวสาร (Information) ว่าต้องการบุคคลหรือนักการทูตที่จะเป็นบุคคลชนิดใด

งานเป็นตัวแทนของประเทศ



คุณสมบัติที่สำคัญที่ต้องการมากที่สุดคือ ลักษณะของการเป็นบุคคลที่มีเกียรติ ไม่ได้หมายความว่าถึงตำแหน่ง ไม่ได้หมายความว่าถึงหน้าที่เท่านั้น แต่หมายถึงคนที่วางตนอย่างมีเกียรติ (Dignity) ที่สามารถทำให้คนอื่นเกิดความนับถือ (Command Respect) ได้ เพราะว่าคนที่ทำหน้าที่ทางการทูตนั้น คือ ตัวอย่าง (Sample) ของคนที่คัดออกไป ประเทศอื่นไม่ได้มองเห็นว่า บ้านเรามีทั้งคนหล่อคนไม่หล่อ มีทั้งคนสูง

คนเดียว ฯลฯ แต่สิ่งเหล่านั้นไม่ใช่เป็น Dignity ที่เดียว คนที่สามารถทำตัวให้เป็นคนที่มีเกียรติ ภูมิฐาน ทำให้คนอื่นยอมรับนับถือได้ เป็นสิ่งสำคัญ เพราะจะสะท้อนให้เห็นถึงเกียรติภูมิและศักดิ์ศรีของประเทศด้วย

หน้าที่ในการเป็นตัวแทนต้องการคุณสมบัติอีกอย่างหนึ่ง เพราะการเป็นตัวแทนไม่ได้หมายความว่า ตัวแทนเฉพาะการไปปรากฏตัวเท่านั้น แต่เป็นตัวแทนที่อธิบายถึงนโยบาย ท่าที ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมของประเทศ เพราะฉะนั้น บุคคลพวกนั้นควรที่จะมีความสามารถในการอธิบาย ในการถ่ายทอดข้อเท็จจริงต่างๆ หรือท่าทีต่างๆ (Articulate) ได้อย่างสอดคล้องและถูกต้อง หมายความว่าพูดจาได้คล่องจอง ไม่ใช่วาทะในทางที่เป็นนักโวหาร แต่เป็นผู้ที่พูดจาได้ชัดแจ้ง และมีเหตุผลคล่องจอง การปรากฏตัวที่อยู่ การแต่งตัวที่เหมาะสมตามโอกาส กิริยามารยาทที่ดี เหล่านี้ก็เป็นคุณสมบัติที่จำเป็นสำหรับการเป็นตัวแทนของประเทศ

พูดนี้ถ้าดูเผินๆ จะมองว่าเป็นคนพูดเก่ง เมื่อพูดเก่ง บ้านเราก็จะนึกไปถึงคนพูดมาก ไม่มีอะไรที่จะเสี่ยงเท่ากับการมีพูดพูดมาก ตามหลักแล้วพูดจะไม่พูดในที่สาธารณะ นอกจากจำเป็นและรู้เห็นผลว่าจะได้ประโยชน์จริงๆ และต้องใช้ความระมัดระวังอย่างมาก เพราะไปพูดในฐานะผู้ที่ทำหน้าที่ทางการพูด อย่างน้อยที่สุดก็ไม่สามารถแยกได้ว่าพูดในนามของตัวเองบุคคลเองหรือพูดในฐานะหน้าที่ที่มีอยู่ ผู้ที่เป็นทูตในประเทศอื่น ขณะที่ทำหน้าที่ทางการทูตอยู่นั้นจะไม่มีชีวิตส่วนตัว (Private life) สิ่งที่ประพุดติแสดงออกไป ก็คือ การแสดงของตัวแทนประเทศ ซึ่งจะสะท้อนมาถึงประเทศเสมอ นี่คือ คุณสมบัติของการทำหน้าที่เป็นตัวแทน

งานด้านการเจรจา

เคยพูดมาแล้ว สรุปได้ว่า ในการเจรจาต้องเป็นคนอดทน ต้องใจเย็น ต้องยืดหยุ่น ต้องมีความแนบเนียนและต้องรอบรู้ ต้องทำการบ้าน ผู้เจรจาที่ไม่ทำการบ้านที่ไม่รู้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตนเอง ประโยชน์ของตัวเอง ไม่รู้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาที่เผชิญหน้าอยู่จะเจรจาได้ดีไม่ได้ เหมือนคนเจรจาทางธุรกิจ ต้องรู้ถึงราคา ภาวะตลาด รู้ถึงฐานะการเงินของผู้มาทำการเจรจากับเรา รู้มากเท่าไรยิ่งดี ผู้ที่จะเป็นนักเจรจาก็เช่นเดียวกัน

งานด้านข่าวสาร

ก่อนอื่นควรได้รู้เรื่องกระบวนการของการข่าวสารเสียก่อน ซึ่งมีอยู่ 5 ขั้นตอน คือ (1) ข่าวสารอะไรที่เราต้องการ (2) จะหาข่าวสารมาจากที่ไหน (Collect) (3) การวิเคราะห์ใช้ความเห็นของเราวิเคราะห์ว่าเป็นอย่างไร (4) การประเมินว่าเรื่องนั้นๆ จะส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์อะไรของเราบ้าง และ (5) มีข้อเสนอแนะอย่างไร

สำหรับการมองปัญหาว่าข่าวสารชนิดใดนั้น ก็ต้องเป็นข่าวสารที่อาจจะกระทบโดยตรงหรือทางอ้อมต่อประโยชน์ หรือนโยบายของประเทศของเรา ส่วนที่ว่า จะไปเอาข่าวสารที่ไหน จะต้องมีส่วนข่าวสารที่กระจายให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ เพราะฉะนั้น ผู้ทำหน้าที่ทางการทูตจะต้องมีความสัมพันธ์ที่ดีกับสื่อมวลชน จะต้องมีความสัมพันธ์กับชนทุกระดับ เพื่อให้ได้ข่าวสาร ให้ได้ความรู้ลึกของบุคคลหรือกลุ่มคนเหล่านั้นให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้แล้วนำมาวิเคราะห์ นำมาประเมิน แล้วทำข้อเสนอแนะ ข้อเสนอแนะนี้ก็มีความสำคัญ แต่ไม่ได้หมายความว่า ข้อเสนอแนะจากทูตจำเป็นจะต้องได้รับการปฏิบัติจากส่วนกลาง เพราะทูตไปอยู่ประจำที่ที่หนึ่ง มองจากจุดนั้นเท่านั้นเอง ส่วนกลางเป็นผู้วินิจฉัย เป็นข้อเสนอแนะที่ส่วนกลางจะนำไปพิจารณาพิเคราะห์กับส่วนอื่นที่เข้ามา หรือกับสถานการณ์ทั่วไป แล้ววินิจฉัยว่าควรจะได้รับฟังและควรจะทำดำเนินการอย่างไร

คุณสมบัติของผู้ที่จะทำรายงานข่าวสารได้ดี ในเบื้องต้นต้องเป็นคนอยากรู้ อยากเห็น ถ้าคนที่ไม่ค่อยอยากคบใคร ไม่อยากรู้ไม่อยากเห็นจะหาข่าวสารไม่ค่อยได้ เพราะฉะนั้น ต้องเป็นคนอยากรู้อยากเห็นเหมือนคนที่จะเป็นนักปราชญ์ คนที่เป็นนักศึกษาต้องเรียนหนังสือ ก็เพราะความอยากรู้อยากเห็นในทางปัญญาหรือในทางวิชาสาขาที่สนใจ ถ้าขาดความอยากรู้อยากเห็น ก็ท่องไปตามวิชาที่อาจารย์สอนมาเท่านั้น ต้องเพาะนิสัยอยากรู้อยากเห็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับความรู้ความสนใจของเราให้ได้ จะทำให้เป็นคนช่างสังเกต เป็นคนที่ชอบคบค้าสมาคมกับคนอื่น และรู้จักวิเคราะห์ การวิเคราะห์หมายความว่า อะไรมีสาเหตุจากอะไร อะไรประกอบอยู่กับอะไร อะไรเป็นผลอย่างนี้ ถือว่าเป็นการวิเคราะห์ เมื่อวิเคราะห์แล้วก็ถึงความเห็น

คุณสมบัติที่สำคัญอย่างหนึ่ง ก็คือ **ความตรงไปตรงมา** มีนักการทูตไม่ใช่แต่ประเทศไทยเท่านั้น ประเทศอื่นๆ ก็มี คือ นักการทูตอยากจะทำเอาใจส่วนกลาง หรือรัฐบาล ก็จะรายงานแต่เรื่องที่ดีๆ เรื่องที่ไม่ดี กระทบถึงผลประโยชน์ก็ไม่รายงาน

เพราะกลัวจะกระทบกระเทือนใจบ้าง อย่างนี้ถือว่าเป็นนักการทูตที่ไม่ดี นักการทูตที่ดีจะไม่ทำอย่างนี้ นักการทูตที่ดีจะต้องรายงานแม้แต่สิ่งที่ไม่ดี แม้แต่สิ่งที่แสดงหู แม้แต่สิ่งที่บางจุดอาจจะชี้ไปได้ว่า เรื่องนี้เป็นเรื่องที่เสียหายก็ต้องชี้ลงไปอย่างตรงไปตรงมา

คุณสมบัติที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง คือ ความสามารถในการที่จะถ่ายทอดความคิดเป็นลายลักษณ์อักษร หรือเป็นข้อความที่สั้นและแจ่มชัด **ความกระชับสั้น**นี้สำคัญ การเขียนหนังสือยาวๆ พูดยาวๆ ไม่ยากเท่าไร อาจจะเห็นว่า อาจารย์หรือนักศึกษาที่ค้นคว้านั้น เรื่องยาวๆ นั้นไม่เท่าไร เอาอะไรมาใส่เข้าไปมากๆ ก็จะได้เล่มหนาขึ้นมา แต่ถ้าบอกให้สรุปหรือบรรยายถึงเรื่องวิชาอะไรก็ได้ที่เรียนมาวิชาหนึ่งเพียง 5 หน้าเท่านั้น จะเห็นว่ายากกว่าทำเรื่องยาวๆ หลายๆ หน้า ในทางการทูตก็เช่นกัน เวลาจำกัด เครื่องมือการสื่อสารวันหนึ่งๆ ในกระทรวงการต่างประเทศหรือในส่วนกลาง (รัฐบาล) มีแต่กองกระต่ายมากมาย เพราะฉะนั้น การเสนอรายงานหรือเสนอความคิดเห็นที่กระชับแจ่มชัดรัด ตระงัดตรงประเด็น จะเป็นศิลปะของชีวิตในปัจจุบันนี้ โดยเฉพาะงานทางการทูต เพราะมีเวลาน้อย ไม่มีเวลาพอที่จะพูดยาวๆ ในเรื่องต่างๆ

งานปกป้องผลประโยชน์ต่างๆ

หน้าที่ต่อมา คือ หน้าที่ทางด้านคุ้มครองผลประโยชน์ (Protection) คุณสมบัติในด้านนี้ก็ควรเป็นคนที่มีคนเข้าคบหาง่าย บางคนที่ได้รับการร้องเรียนก็เหมือนข้าราชการตามอำเภอ คนไปหา ถ้าไปดูใส่คนที่ไปติดต่อ ไปเข้าหาไปพบยาก ทำทางเป็นเจ้าขุนมูลนาย อย่างนี้ ไม่ใช่แก่นักการทูตที่จะทำงานทางด้าน Protection ได้ดี

บุคคลที่จะทำงานด้านนี้ต้องเป็นคนที่สามารถชนเข้าถึงได้ ต้องคิดว่า ตนเองเป็นคนที่จะต้องรับใช้ (Serve) ประเทศ รับใช้คนของประเทศของเรา

และที่สำคัญ ก็คือ ต้องแก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้ ปัญหาที่มีหลายประเภทหลายรูปแบบ ปัญหาแปลกๆ เช่น ไปอยู่ในต่างประเทศ มีคนเข้ามาบอกว่า “ผมเป็นจักรพรรดิ เมื่อชาติก่อนนี้ผมเกิดมาเป็นจักรพรรดิ ขณะนี้พวกนี้รบกันใหญ่แล้ว” ข้าราชการที่ไปดูงานก็จะต้องแก้ปัญหาเหล่านี้ หรือมีคนเคยไปทำงานที่แห่งหนึ่ง แล้วมีผู้หญิงคนหนึ่งหัวประเป่ามา แล้วเข้าไปนั่งในสถานทูต บอกว่า “ดิฉันท้องไม่ทราบจะทำอย่างไร” ก็เป็นหน้าที่ เป็นเรื่องการแก้ปัญหาเฉพาะหน้ามากทีเดียว หรือปัญหาคนงานในต่างประเทศ มีคนงานอยู่กับนายจ้างไม่ได้ ไม่มีที่ไป เลยขอเข้ามาอนในสถานทูต

บางแห่งก็เรียบบร้อยดี แต่บางแห่งก็ได้ใช้ความสามารถมากทีเดียวให้อยู่ 3 วัน ภายใน 3 วันนี้ คนนั้นสามารถต้มเหล้ากินได้ การแก้ปัญหาเฉพาะหน้าจึงอยู่ที่ ศิลปะของแต่ละคน แต่ละเรื่องที่จะแก้ปัญหากับคนแต่ละชนิด แต่ละสถานการณ์

นักการทูตต้องมีคุณสมบัติของนักบริหารด้วย โดยที่ทูตไม่ได้ทำหน้าที่แต่ ทางการทูตเฉยๆ แต่ทูตทำหน้าที่ในฐานะเป็นผู้บริหารหน่วยราชการด้วย คือ เป็น ผู้บริหารสถานทูต บริหารกระทรวง หรือกรม กอง อธิบดี หรือหัวหน้ากอง ฯลฯ เพราะ ฉะนั้น ความสามารถทั่วไปของนักบริหารทั่วไปเป็นสิ่งจำเป็น และที่เพิ่มมากขึ้นไป ก็คือ ความสามารถในการประสานงาน เพราะเหตุว่างานทางด้านการทูตนั้น ได้ทราบ แล้วว่า ผู้ที่ทำหน้าที่ทางการทูตนั้นมาจากหลายหน่วยราชการด้วยกัน เพราะฉะนั้น ความสามารถทางการประสานงานนั้น จึงมีความสำคัญมากประการหนึ่ง

สิ่งที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง คือ ความสามารถในการปกครอง ในการปฏิบัติหน้าที่ ทางการทูตนั้น มีทั้งครอบครัว ลูก เมีย คนรับใช้ เพราะฉะนั้นบางทีเรื่องขัดแย้งกัน ในครอบครัว ระหว่างฝ่ายในบ้าง ฝ่ายนอกบ้าง ก็ต้องแก้ปัญหาเหล่านั้นได้ ต้องมี ความสามารถในการปกครองด้วยในขณะเดียวกัน ที่กล่าวมาแล้วนี้ เป็นเรื่องของ นักการทูตและชีวิตนักการทูตโดยย่อๆ

ศิลปะการทูต



ต่อไปจะพิจารณาถึงเรื่องศิลปะ เป็นเรื่องว่าจะทำอะไร เป็นเรื่องยากไม่ สามารถจะนิยามศัพท์ได้ว่าทำอะไรให้มีศิลปะ เหมือนศิลปะในการวาดภาพ ไม่ สามารถจะเขียนไปได้ว่าจะวาดอย่างไรจึงถือว่าเป็นภาพที่มีศิลปะ คนที่เป็นศิลปิน หรือ คนที่ดูจะรู้อะไรว่า ภาพนี้เป็นศิลปะหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ก็มีแนวทางอยู่บ้างเหมือนกัน

การใช้คนให้ถูกต้องกับเวลาและสถานที่

ศิลปะในการดำเนินการทางด้านการทูตนั้น ประการสำคัญที่สุดจากส่วนกลาง นั้น จำเป็นต้องใช้คนให้ถูกต้องกับเวลาและสถานที่ คนบางคนเหมาะกับงานบางอย่าง เช่น บางคนเหมาะสำหรับทำงานด้าน Office บางคนเหมาะสำหรับรับแขก บางคนเหมาะ สำหรับทำงานด้านคิดๆ ตรึกตรอง หรือขีดๆ เขียนๆ งานทางด้านการทูตมีหลายแบบ

ซึ่งถ้าใช้บุคคลเหล่านี้ให้ตรงกับหน้าที่ ตรงกับสถานที่ที่ต้องการบุคลิกเหล่านั้นก็ทำได้ ไม่ใช่ว่า คนๆ เดียวจะเป็นนักการทูต หรือทำงานได้ดีในทางด้านการทูตในทุกวาระ เป็นไปไม่ได้ จะมีความเหมาะสมของแต่ละคน

ในหน่วยราชการของไทยในบางครั้ง ในหลายหน่วยราชการ ซึ่งถือว่าหน่วยนั้น มีความสำคัญกว่าหน่วยนี้ หน่วยนี้มีความสำคัญกว่าหน่วยนั้น บางหน่วยขึ้นได้สองชั้น ทุกปีๆ เพราะทำงานเด่น คือ เป็นงานที่อยู่ในความสนใจเฉพาะหน้า ความจริงก็เหมือน ร่างกายของคน คนเรามีฟัน มีท้อง ถ้าหากไม่ปวดฟันก็ไม่รู้ว่า เรามีฟันอยู่ในขณะนี้ ถ้าหากไม่ปวดท้องก็ไม่รู้ว่า เรามีลำไส้อยู่ข้างใน ดังนั้น ทุกอย่างมีความจำเป็นสำหรับ ร่างกาย เช่นเดียวกันในการทำงาน ทุกหน้าที่มีความจำเป็น เพราะฉะนั้น เทคนิคอีก อย่างหนึ่ง ก็คือ “Put the right man at the right time” คือ การใช้คนให้ถูกกับ จังหวะเวลาและสถานที่เป็นเรื่องที่สำคัญ

เทคนิคที่ใช้กันอยู่นี้ ก็ไม่ได้ถือว่าเป็นเทคนิคอะไรนัก เพราะการไปพบปะคน การเดินทางไปในที่ต่างๆ นักการทูตจะไปอยู่ในที่ที่เดียว อยู่ในเมืองหลวง ก็เหมือน เป็นอาจารย์ ถ้าหากนั่งอยู่ในห้องไม่ยอมเข้าห้องสมุด ไม่ยอมฟังนักศึกษา ฯลฯ ก็คงจะ ไม่รู้และเป็นไปไม่ได้ที่จะรู้กว้าง เป็นทูตก็เช่นกัน ถ้าอยู่แต่ในเมืองหลวง นั่งอยู่แต่ในห้อง อ่านหนังสือพิมพ์แล้วก็ประมวลข่าว รายงานเข้าไปเท่านั้นไม่พอ ทูตต้องมีการเคลื่อนตัว (Mobility) ต้องไปไหนมาไหนให้มากที่สุดเท่าที่สามารถจะทำได้ในประเทศที่ตนไป ประจำอยู่ เพราะการพบปะคนเป็นโอกาสที่จะได้แลกเปลี่ยนข่าวสาร การแลกเปลี่ยน ข่าวสารหมายถึง เวลาที่คนอื่นจะถามข่าวเราบ้าง แล้วเราไม่มีอะไรจะบอกเขา เช่น นี้มีครั้งสองครั้งก็คงได้ แต่หลายๆ ครั้งเป็นไปไม่ได้ เพราะฉะนั้น นักการทูตจะต้อง รู้จักซัง คือ ต้องดูว่า ชาวที่ให้เขาไปนั้นเป็นชาวที่ไม่มีค่ามากสำหรับเรา แต่ชาวที่เรา จะได้มา ควรจะเป็นชาวที่มีค่ามากสำหรับเรา ต้องพยายามที่จะแลกเปลี่ยนข่าวสาร

ในเรื่องรายละเอียดเล็กๆ น้อยๆ นี้ บางคนอาจจะเห็นว่าไม่สำคัญ แต่สำหรับ งานการทูตนี้สำคัญมากทีเดียว จะต้องสังเกตแม้แต่ตัวบุคคลว่าแสดงอาการกิริยา อย่างไร หรือรายละเอียดข้อปลีกย่อยอะไรบ้าง เพราะว่าร่องรอยที่เราจะเดาเจตนา หรือเดาคำคิดอ่านของอีกคนหนึ่ง บางทีจะไม่อยู่ในเรื่องหลักการใหญ่ๆ ในเรื่อง หลักการใหญ่ เขามักจะคิดรอบคอบและมักจะแสดงออกมาอย่างถูกต้อง แต่จะอยู่ใน

รายละเอียดว่ามีอะไรแฝงอยู่ในนั้น เพราะฉะนั้น การรู้จักที่จะพินิจในจุดเล็กๆ ต่างๆ จึงมีความสำคัญต่อการดำเนินการทางด้านการทูต

การเชื่อฟังคำสั่งของรัฐบาล

ต่อมาก็คือ การเชื่อฟังคำสั่งของรัฐบาล เรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญมาก ทูตที่ทำหน้าที่ทางการทูต ไม่ใช่เป็นผู้วางนโยบาย เป็นเพียงเครื่องมือเท่านั้น เพราะฉะนั้น เรื่องสำคัญทุกเรื่อง ทูตไม่ควรจะวินิจฉัยด้วยตนเองทันที การสื่อสารในปัจจุบันนี้ ดีพอที่จะย้อนเรื่องกลับมาขอคำสั่งที่แน่ชัด นอกจากที่มีคำสั่งเดิมอยู่แล้วจากส่วนกลางว่าเป็นอย่างไร ถ้าทูตไม่เห็นด้วย ก็อาจจะชี้แจงซักซ้อมความเข้าใจกันอีกที แต่ถ้าหากคำสั่งนั้นยืนยันมา นักการทูตก็ต้องปฏิบัติตามนั้น แม้ในบางครั้งจะฝืนความรู้สึก อย่างไรก็ตาม อย่าลืมนะว่า รัฐบาลมีอำนาจในการสั่งในทูตหรือผู้ทำหน้าที่ทางการทูต อย่าว่าแต่ไปทำอย่างอื่น แม้แต่ไปเซ็นสัญญาอะไรให้เขา เช่นสัญญาออมแพ้ เราก็ต้องทำ ถ้าไม่เห็นด้วยก็ลาออกไป

เคยมีทูตที่มีเกียรติทำเช่นนี้ คือ รู้ว่าทำแล้วรัฐบาลไม่ชอบ เมื่อท่านทำแล้ว ท่านก็ลาออกไป ซึ่งตัวอย่างก็คือ อาณา ดิเรก ชัยนาม ในสมัยที่ท่านเป็นทูตที่ประเทศอังกฤษ ท่านได้ออกหนังสือเดินทางให้ท่านปรีดี พนมยงค์ ในขณะที่ท่านซึ่งรู้ว่า ส่วนกลางหรือรัฐบาลในขณะนั้นจะต้องถือเป็นความผิด เมื่อท่านออกให้แล้ว ท่านก็ลาออก เป็นการรับผิดชอบในสิ่งที่กระทำไป

การรู้จักรักษาความลับ

เรื่องต่อมา ก็คือ การรู้จักรักษาความลับ อะไรเป็นความลับ จะต้องรู้ว่าอะไรเป็นความลับของบ้านเมือง ถ้าเรามองในแง่แบบไทยๆ เรื่องว่า ใครจะได้เลื่อนตำแหน่ง ถือว่าเป็นความลับ แต่บางเรื่องที่เราเห็นว่าน่าจะเป็นความลับ กลับไม่เป็นความลับ หาอ่านได้จากหนังสือพิมพ์ ฯลฯ ความลับนี้หมายถึงความลับในทางราชการ จะต้องรู้จักรักษาความลับ การติดต่อกับบุคคลต้องระวังมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ไปทำหน้าที่ในทางสืบสวนหรือหาข่าว บุคคลที่ทำหน้าที่ทางการทูตมีหน้าที่หาข่าวในทางเปิด ส่วนในรูปแบบของการสืบราชการลับ เป็นหน้าที่ของบุคคลอีกประเภทหนึ่ง แต่ถ้าทูตลง

ไปสัมผัสหรือไปเกี่ยวข้องในกิจการชนิดนี้ จะทำให้เสียทั้งชื่อเสียง และโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่ที่จะได้รับความเชื่อถือไว้วางใจต่อไปนั้นยาก เพราะฉะนั้น จึงเป็นสิ่งที่ไม่ควรกระทำ ที่ควรหลีกเลี่ยงอีกอย่างหนึ่ง นอกจากการพูดมาก การพูดในที่สาธารณะ การแถลงวิพากษ์วิจารณ์ต่างๆ

ข้อที่ควรหลีกเลี่ยงอีกข้อหนึ่ง ก็คือ การให้ความสำคัญต่อท้องถิ่นที่ตนไปอยู่มากเกินไป (Localitis) คนเวลาไปอยู่ที่ไหนนานๆ ก็รู้สึกว่่า ที่นั่นเป็นศูนย์กลาง คิดว่า ความสำคัญของเมืองนั้นหรือจุดนั้นมีมากที่สุด ทำให้เสียดุลในการพิจารณาโยบายแน่นอน เพราะฉะนั้น ทูตที่ไปประจำที่กรุงปารีส ก็อาจจะเสนอมาว่า ความสัมพันธ์กับฝรั่งเศสนั้นสำคัญมาก ข้อเสนอของทูตทุกคนก็อาจจะเห็นว่าถูกต้อง แต่ส่วนกลางต้องวินิจฉัยตัวทูตเองก็ควรจรรู้ว่า ตัวเองอยู่ที่ไหน อาจจะมีคามโน้มเอียง ถ้าชอบที่นั่นก็จะเป็น Localitis คือ หมายความว่านิยมเอินเอียงไปทางท้องถิ่นนั้น หรือประเทศนั้นมากเกินไป

เราควรจะสร้างสรรค์มิตรภาพ แต่ในขณะที่เดียวกันอย่าลืมว่า เราเป็นผู้แทนของประเทศของเรา จุดศูนย์กลางของการทำหน้าที่ทางการทูต คือ การทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประเทศของเรา ต่อผลประโยชน์ของประเทศของเรา ในการเจรจาทางการทูต ในการติดต่อทางการทูต จะต้องประเมินให้ถูกต้องว่า เราไปได้ไกลแค่ไหนแน่นอนจะต้องพยายามไปให้ไกลที่สุด (Maximize) เท่าที่ประโยชน์ของเราจะอำนวย แต่ทุกๆ จุด ไม่ว่าจะเรื่องการติดต่อคน ไม่ว่าจะเรื่องข้อเรียกร้อง ไม่ว่าจะเรื่องที่จะเข้าไปบีบบังคับ ฯลฯ จะมีจุดๆ หนึ่ง ซึ่งเมื่อเราเกินจุดนั้นไปแล้ว จะเกิดผลเสียสะท้อนกลับ (Backfire) หรือ Counter-productive จุดนั้นอยู่ที่ตรงไหนจะไม่มิกฎเกณฑ์อะไรคอยบอก ความชำนาญและประสบการณ์เท่านั้น ที่จะวัดได้ว่าเราไปได้แค่นั้น จึงเรียกได้ว่าเป็นศิลปะ แต่ถ้าหากโอกาสยังมีอีกมาก เราไม่พยายามเดินไปให้ถึง Maximize คือ ไกลจุดที่ได้ประโยชน์สูงสุด เราก็จะเสียประโยชน์ แต่ถ้าเลยจากจุดพอดีนั้นไปเราก็อาจจะเสียประโยชน์ เพราะฉะนั้น การอ่าน ไม่ว่าจะเรื่องอะไร ว่าเราจะไปได้แค่ไหนนั้น เป็นเรื่องที่สำคัญมาก

และโดยที่การเจรจาทางการทูตนั้น เป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่อง หมายความว่าไม่มีทางสิ้นสุด ไม่มีงานที่จบ เพราะฉะนั้น อย่าปิดประตูตาย การสร้างตึกยังมีบันไดหนีไฟ การสร้างบ้านยังมีหน้าต่างสำหรับกระโดดลงไป ถ้าทำลู่การหลีกเลี่ยงที่ปิดตายไม่มี

ทางออกก็จะเกิดเรื่องได้ เช่น ที่ลงหนังสือพิมพ์กันนั้น เพราะไม่มีทางออก ไม่มีทางดำเนินนโยบาย การปฏิบัติทางการทูตจะไม่ตัดสะพานหลัง คือ เปิดทางไว้สำหรับการติดต่อ อย่าไปปิดประตู (Never slam the door) ปล่อยทิ้งช่องทางหรือโอกาสที่จะพูดจากันได้สักวันหนึ่งข้างหน้า

ที่ได้มาบรรยายทั้งหมด 14 ครั้ง เป็นการปูพื้นฐานในเรื่องของการทูตกับการต่างประเทศเท่านั้น ซึ่งคงจะไม่ได้รายละเอียดไปมากแต่ก็ได้ให้กรอบใหญ่ๆ ให้เป็นพื้นฐานของความคิดที่จะค้นคว้าต่อไป จะถือเป็นตำราที่เดียวคงไม่ได้ แต่คงเป็นบทนำบางอย่าง สำหรับผู้ที่สนใจวิชาทางรัฐศาสตร์ หรือทางการทูตเท่านั้น

ภาคผนวก



ประมวลคำตาม
จากการบรรยาย



ข้อ 1. ความ ในแง่ของการแก้ปัญหาระหว่างประเทศ เราน่าที่จะสนใจปัจจัยด้านใดมากกว่ากัน การทหารควรจะนำการทูต หรือการทูตจะนำการทหาร และใช้ในสถานการณ์เช่นใด

ตอบ โดยหลักแล้ว ไม่ว่าจะประเทศไหนเขาจะใช้การทูตก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทย เพราะการทูตเป็นการดำเนินนโยบายที่ถูก ที่ได้ผลดีกว่า เสียขน้อยเปรียบเทียบกับการใช้กำลังซึ่งเป็นการสิ้นเปลืองและเสี่ยง และไม่ใช่เรามีกำลังฝ่ายเดียว และการคาดการณ์ของกำลังเป็นเรื่องยากมาก กำลังมีอยู่หลายชนิด กำลังชนิดหนึ่งที่เราเรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า Actual force คือ กำลังที่มีอยู่จริงๆ ที่นับตัวตนได้ แต่ยังมี Potential force คือ ศักยภาพที่เป็นกำลังที่สามารถระดมได้ นอกจากนั้นมันมี Will คือ เจตนาหรือความมุ่งมั่น Will to fight Will to sacrifice คือ ความเด็ดเดี่ยวที่จะต่อสู้ ความเด็ดเดี่ยวที่จะต่อต้าน และความมุ่งมั่นในการที่จะเสียสละ

การใช้กำลังเริ่มต้นง่าย แต่ถอนตัวออกมายุ่งยาก และค่าของมันนั้นแพงมาก ถ้าท่านทราบว่ามี กระสุนนัดหนึ่งราคาเท่าไร จรวดลูกหนึ่งราคาเท่าไร ท่านจะตกใจทีเดียว และมีผู้ที่คิดคำนวณออกมาแล้วว่า งบประมาณที่ใช้ในทางการทูต 1 ปี ของแต่ละประเทศนั้น ถ้าจะรบกัณฑ์หรือใช้กำลังกันเต็มที่แบบนั้นจะใช้เงินจำนวนนั้นเพียงวันเดียวเท่านั้น ก็เห็นได้ชัดว่า โดยหลักแล้ว การทูตเป็นเครื่องมือที่ใช้กันอย่างเสมอ

ในขณะนี้เองเราเห็นได้ว่า แม้แต่สหภาพโซเวียตก็ได้เปลี่ยนมาใช้เครื่องมือทางการทูตมากขึ้น เป็นต้นว่า การส่งคณะผู้แทนต่างๆ มาเมื่อ 2-7 วันนี่ก็ส่งผู้แทนจากสภามาหรือบุคคลอื่นมา ก็เป็นที่สังเกตให้เห็นสัญญาณเบื้องต้นในขณะนี้ว่า รัฐบาลใหม่ของสหภาพโซเวียต อาจจะเห็นความสำคัญของการทูตมากกว่าการใช้กำลังอย่างที่มีความเชื่อแต่ก่อน

แต่แน่นอนที่ยังมีบางประเทศที่เห็นว่า การใช้กำลังเพื่อบรรลุเป้าหมายในทางการเมืองนั้นจะได้ผลมากกว่า คือ เวียดนาม ซึ่งกำลังปฏิบัติอยู่ในกัมพูชาและชายแดนไทยด้านตะวันออกในขณะนี้ ซึ่งผู้บรรยายเห็นว่า ตามที่กล่าวมานี้ พอจะเป็นการพิสูจน์ได้อันหนึ่งว่า การใช้กำลังกับการใช้การทูตนั้น อันไหนจะเสียหายน้อยกว่ากัน และอันไหนจะได้ผลประโยชน์มากกว่ากัน ซึ่งสรุปได้ว่า การทูตต้นทุนต่ำกว่าและอัตราเสี่ยงน้อยกว่า และมักได้ผลดีและถาวรกว่า การใช้กำลังทุกชนิดเป็นการเสี่ยงเมื่อเยอรมนีและญี่ปุ่นนำประเทศเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่ 2 ก็คิดแล้วและคำนวณแล้วว่า กำลังของตัวนั้นเหนือกว่า แต่ว่าตามที่ผู้บรรยายได้อธิบายแล้วว่ากำลังนั้น มันมีกำลังที่แท้จริง กำลังที่ระดมได้กำลังของพันธมิตร และเจตนาความมุ่งมั่นของการต่อสู้สิ่งเหล่านี้วัดเป็นตัวเลขออกมาบางทีลำบาก และผลสุดท้ายก็เห็นแล้วว่าใครเป็นผู้แพ้ใครเป็นผู้ชนะ

ข้อ 2. ถาม สหรัฐฯ กับลิเบีย ทูตไทยในสหประชาชาติได้ลงมติคัดค้านหรือประณามประเทศที่ใช้กำลังรุนแรงก่อน อยากจะถามว่า ปราบกฏการณ์แบบนี้เป็นเกมการเมืองระหว่างประเทศหรือเปล่า ถ้าเป็นเกมมีจุดมุ่งหมายอย่างไร

ตอบ ในการดำเนินนโยบายของประเทศ เราใช้หลักผลประโยชน์ของประเทศชาติของประเทศเรา บังเอิญในเรื่องลิเบียเรตคอกอยู่ในฐานะลำบาก และทำไม่ต้องมาจี้

กับประเทศไทย อินโดนีเซียก็ประณาม มาเลเซียก็ประณาม ประเทศอื่นค่อนข้างโลกก็ประณาม ทำไม่ไม่จี้ ทำไม่ต้องมาจี้ประเทศไทย ที่มาจี้ก็เพราะเหตุว่า เสียงที่จะออกเป็นมติประณามสหรัฐฯ ได้ต้องมี 9 เสียงในคณะมนตรีความมั่นคง บังเอิญคนอื่นทำที่แจ้งชัดมาตั้งแต่ต้น ทั้งฝ่ายที่ประณามและฝ่ายที่ไม่ประณาม เราเป็นเสียงสำคัญ และเพราะเราเป็นคนี่ 9 สหรัฐฯ ไม่เคยบอกเรามาก่อนเลยว่า เขาจะไปทำอะไรที่ลี้ภัยสหรัฐฯ บอกสเปน บอกฝรั่งเศส บอกอังกฤษ บอกเยอรมนีก่อนที่จะไปปฏิบัติการ ซึ่งฝรั่งเศสก็ไม่ให้ จะให้ประเทศไทยปฏิบัติคล้ายๆ เป็นลูกวัดหรืออย่างไร พอสมภารนำสวดอะไรลูกวัดก็ต้องสวดตาม ขึ้นเพลงไหนก็ต้องร้องตาม เราไม่ได้เป็นปรปักษ์กับสหรัฐฯ ตรงกันข้ามเราเห็นว่าเป็นมิตร มิตรทำถูกเราก็ว่าถูก มิตรทำผิดเราก็บอกว่านั่นไม่ถูก และเราต้องคำนึงถึงประโยชน์ของเรา เมื่อคุณถามว่า เราคำนวณเราคิดถึงอะไรในอันนี้ ผมจะลำดับออกมาเป็นข้อๆ

ข้อแรก สหรัฐฯ เข้าตีลี้ภัยในครั้งนี้ โดยอ้างเหตุการณ์ก่อการร้าย (Terrorism) ว่า เพื่อป้องกันชีวิตของผู้บริสุทธิ์ของคุณคนไม่ให้ถูกประทุษร้าย โดยกิจกรรมในทางการของการต่อสู้การป้องกัน Terrorism นั้นถูกต้อง และเราก็ประณาม Terrorism ขณะนี้เรามีคนไทยซึ่งทำงานในลี้ภัยประมาณ 35,000-40,000 คน การออกเสียงของเราต้องคำนึงถึงชีวิตของคุณคนเหล่านั้น จะต้องคำนึงว่า คุณคนเหล่านั้นยังมีครอบครัวซึ่งเขาเลี้ยงอยู่ที่นี้ ทัวทั้งในตะวันออกกลางนั้น เรามีคนไปทำงาน 400,000 คน ถ้าเราสมมติเฉลี่ยว่า แต่ละคนมีครอบครัวซึ่งจะต้องเลี้ยงดูอยู่ 4 คน เป็นพ่อแม่ลูก ภรรยา 1 คน เอา 4 คูณ 4 แแสน จะเป็นล้านครึ่ง บุคคลที่จะได้รับการกระทบกระเทือนจากการตัดสินใจของประเทศไทยครั้งนี้จำนวนกี่คน คนที่เขาไปทำงานที่นั่นเป็นคนดี เป็นคนที่เลือกไปขายแรงงาน ไปนอนในทะเลทราย ไปนอนท่ามกลางความร้อนเพื่อส่งเงินมาให้ลูกให้ภรรยา ให้บ้านให้เมืองที่นี้ เราไม่คำนึงถึงเขาหรือว่าเป็นอย่างไร อันนี้เป็นประการหนึ่งที่สำคัญ คนของคนอื่นเขาเป็นห่วงได้ เขาเป็นห่วงชีวิตคนของเขา ทำไม่รัฐบาลไทยหรือคนไทยไม่คำนึงถึงชีวิตของคนไทย อันนี้เป็นหัวใจสำคัญของเรื่องที่คุณคิด

ประการต่อไป ก็อย่างที่ผมเรียนแล้วว่า มาเลเซียก็ประณาม อินโดนีเซียก็ประณาม เราอยู่ในประเทศกลุ่มอาเซียน ซึ่งถ้าหากเราไม่ออกเสียงไปในทำนองเดียวกัน

ก็ดูเราเป็นคนที่เรียกว่าตามเจ้าวโตอยู่เรื่อย คอยถือปืนโตตามหรืออย่างไร และอีกอย่างหนึ่งเรารู้ดีว่า เรื่องนี้สหรัฐฯ จะไม่เสียอะไรเท่าไร เพราะถึงอย่างไรสหรัฐฯ ก็มีอำนาจวีโต้ (Veto) ข้อมติอันนี้ต้องตกไปวันยังค่ำ การที่สหรัฐฯ ให้ความช่วยเหลือก็มีสิ่งตอบแทนอย่างหนึ่ง ไม่ใช่ให้ความช่วยเหลือแล้ว คุณจะต้องปฏิบัติตามฉันในเรื่องนั้นเรื่องนี้ตลอดเวลา ผู้บรรยายว่าเหตุผลเหล่านี้ก็คงจะเพียงพอ ซึ่งความจริงยังมีเหตุผลอื่นอีกบ้าง คือ สหรัฐฯ เข้าใจว่า เราตอบโต้ที่เขาออกฟาร์มแอกต์มา มาตรการนี้ไม่ค่อยเกี่ยวกับโดยตรงทีเดียว แต่ผมก็บอกว่า ผมไม่ได้ปฏิเสธว่ามีการเกี่ยวข้อง ความสะเทือนที่ประเทศไทยได้รับในเรื่องนี้กับความสะเทือนที่จะต้องได้รับ นอกจากนั้นพูดกันจริงๆ แล้ว เราเองจะคุ้มครองคนและผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ในประเทศไทยจากการก่อการร้ายได้ดีกว่า โดยการออกเสียงอย่างนี้ ถ้าเราออกเสียงอย่างอื่นแล้ว ประเทศไทยก็จะมีปัญหาเหมือนกัน คิดกันเองก็แล้วกันว่า เราออกเสียงผิดหรือถูก การตัดสินใจทุกครั้งต้องมีต้นทุน คือ มีส่วนที่เราต้องจ่ายและส่วนที่เราได้ แต่เมื่อคิดรวมๆ แล้ว สิ่งไหนมีคุณค่ามากกว่าโทษ เราก็เอาอันนั้น และที่เราได้นั้นไม่ใช่สำหรับใครอื่น เราได้สำหรับสิ่งที่เราเห็นว่าเป็นประโยชน์ของชาติ

ข้อ 3. ถาม 1. ท่านจะเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศของไทยต่อลาวหรือไม่

2. ถ้าไม่แก้ไขแล้ว จะแก้ไขปัญหาความขัดแย้งกับลาวอย่างไร

ตอบ 1. ผมเองไม่ใช่คนเปลี่ยนนโยบายหรือคนกำหนดทีเดียว สำหรับในเรื่องเกี่ยวกับลาวนั้น ใครจะกล่าวว่า ในบรรดาประเทศเพื่อนบ้านด้วยกันเอง เราเองปรารถนาอย่างที่สุดที่จะมีความสัมพันธ์ที่ดีกับลาว และกับประเทศเพื่อนบ้านทุกประเทศด้วยซ้ำไป ธรรมดาถ้ามีเพื่อนบ้านไม่ค่อยดีก็เดือดร้อนเต็มที่แล้ว แต่ถ้าเป็นบ้าน เราย้ายบ้านได้ บางทีถึงขายบ้านหรือย้ายบ้านไปซื้อบ้านใหม่ แต่ประเทศเราย้ายไม่ได้ เราขายไม่ได้ เราก็ต้องอยู่กันอย่างนี้แหละ โดยเจตนาจริงๆ แล้วเราต้องการมากที่จะมีความสัมพันธ์ที่ดี แต่ที่นี้ความสัมพันธ์ที่ดีมันต้องสองข้าง มันเป็นถนนซึ่งแบบเดินจากรสองทางสวนกันไม่ใช่วัน-เวย์ เรายื่นมือออกไป ถ้าเขาจับมือด้วยมันก็น่ายินดี ถ้าเรายื่นมือออกไป เขาถุยน้ำลายรดก็ตีหรือเขาจับเอาก็ตี อย่างนี้ก็ลำบาก แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นเราก็ไม่ได้สิ้นความพยายาม โดยความมุ่งหมายจริงๆ แล้ว เราปรารถนาอย่างยิ่ง

ที่จะมีความสัมพันธ์ที่ดีกับลาว ขอแต่ให้เขาเป็นตัวของเขาเอง ขอให้เขาคำนึงถึงชาติบ้านเมืองของเขา แล้วเขาก็คงจะเห็นพ้องกับเราสักวันหนึ่ง

2. ถ้าไม่เปลี่ยนแปลงแล้ว จะแก้ไขปัญหาความขัดแย้งลาวอย่างไร อันนี้ถ้าจะตอบกันจริงๆ ต้องบอกมาว่า ปัญหาความขัดแย้งคืออะไร ปัญหาอะไร ยกมาเป็นปัญหาๆ จะได้แจ่มกันไปว่าแก้ปัญหานั้นอย่างไร คำถามนี้กว้างไป เพราะบางเรื่องเขาว่ามีปัญหากัน แต่เราเห็นว่าไม่มีปัญหา ถ้าท่านเห็นว่ามีปัญหาอะไร ผมก็ยินดีที่จะตอบว่าตัวปัญหาที่แน่ นอกจากนั้น เราจะแก้ไขปัญหานั้นอย่างไร หลักในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ไม่ใช่แต่ที่ว่า เรามีแต่ให้ เพื่อนสร้างปัญหาแล้วเราเป็นผู้แก้ เป็นอย่างนั้นอยู่เรื่อย หมายความว่า ใครสร้างปัญหาประเทศไทยก็ต้องแก้เรื่อยไป ปัญหาเวียดนามบุกยึดกัมพูชา ไทยต้องแก้ปัญหา ลาวส่งคนเข้ามาตีผู้อพยพในดินแดนของเรา ล้วงล้ำดินแดน ไทยต้องแก้ คือ ผมเข้าใจเจตนาของผู้ถามว่า เราจะแก้ไขปัญหานี้ได้อย่างไร แต่ว่าพูดถึงการแก้ปัญหานั้น เราจะต้องรู้ถึงตัวปัญหาจริงๆ ที่เฉพาะเจาะจงลงไปอย่างไรถึงจะตอบได้

ข้อ 4. ถาม ปัจจุบันเป็นที่ทราบกันว่า เรามีปัญหากับประเทศเวียดนามก๊กิ มาเลเซียก๊กิ ในเรื่องเขตเศรษฐกิจจำเพาะ 200 ไมล์ทะเล เกี่ยวกับข้อตกลงในด้านนี้ เรามีปัญหาที่เรือประมงของไทยเราเข้าไปจับปลาในน่านน้ำเขา และเขาได้นำเรือรบมาบังคับและจับเรือประมงไทยไป ทางกรมการทูตของไทย เราได้ส่งทูตไปเจรจาเพื่อติดตามไล่ตัวกลับมา ยอมชดใช้ค่าเสียหายก๊กิ ลักษณะเช่นนี้จะไม่เท่ากับแสดงว่า เรายอมรับเขตเศรษฐกิจจำเพาะที่เขาอ้างถึงแล้วดอกหรือ

ตอบ เรื่องหลักการของเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ในเมื่อเราประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ก็หมายความว่าเรายอมรับว่า คนอื่นก็มีสิทธิอย่างเราเหมือนกัน ส่วนว่าเขตนั้นมันแบ่งกันตรงไหน มันจรดกันอย่างไรเป็นปัญหาอยู่ ยังไม่แจ่มชัด เพราะยังไม่เจรจาตกลงกัน ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศนั้นต้องตกลงกัน ถ้ายังตกลงกันไม่ได้ก็มีวิธีการอย่างหนึ่ง ที่นี้เขายังอยู่ในภาวะที่ทำการสู้รบกันอยู่ก็ไม่รู้จะไปเจรจาอย่างไร ปัญหาที่ถามมาว่าเป็นการยอมรับหรือไม่ การที่เราประกาศใช้สิทธิของเราอย่างหนึ่งอย่างใดในทางการเมืองระหว่างประเทศก๊กิ ในทางกฎหมายระหว่างประเทศก๊กิ ก๊กิ

ถือว่าเราเองรับรู้สิทธิคนอื่นเช่นนั้นด้วยเหมือนกัน ไม่ใช่ว่า เราประกาศ 200 ไมล์ แล้วคนอื่นไม่ได้ การที่จะให้คนอื่นยอมรับสิทธิของเรา เราก็ต้องยอมรับสิทธิของผู้อื่นในทำนองเดียวกันด้วย

ข้อ 5. ถาม ที่กล่าวว่า สหรัฐฯ แพ้สงครามเวียดนาม เป็นเพราะเกิดมาจากปัญหาภายในประเทศของสหรัฐฯ เองนั้นเป็นอย่างไร คนส่วนใหญ่มักคิดว่า สหรัฐฯ แพ้พลังอำนาจทางทหารของเวียดนาม

ตอบ อันนี้อาจกล่าวได้อย่างที่ถามมาเหมือนกัน แต่ถ้าเราดูความเป็นไปในขณะนั้นจริงๆ ก็คือ ก่อนที่สหรัฐฯ จะตัดสินใจถอนออกจากเวียดนามในขณะนั้น เรื่องทางด้านกรุงวอชิงตันหรือสหรัฐฯ เองได้เกิดความวุ่นวาย ตั้งปัญหาถามตัวเอง “สิ่งที่ตนทำอยู่นั้นถูกหรือผิด” ที่ผมกล่าวว่า สหรัฐฯ แพ้ที่วอชิงตัน เพราะโดยปกติการดำเนินนโยบายของประเทศจะมีเอกภาพในการตัดสินใจเข้าสู่สงครามหรือในการสู้รบ แต่บังเอิญเกิดความไม่เป็นเอกภาพของคนอเมริกันเองว่า ที่ไปสู้รบที่นั่นเป็นประโยชน์ของอเมริกันหรือเปล่า มีความแตกแยกจนถึงกับว่า ประธานาธิบดีคนหนึ่งถูกถอดออกไป สังคมของเขาก็เกือบจะแตกออกมาเหมือนกันในขณะนั้น อันนี้ในความหมายที่ผมบอกว่า มันเริ่มที่นั่น มันเริ่มจากจุดพลังที่จะสู้ ถูกกัดกร่อนลงไปจนไม่มีกำลังที่จะสู้

ถ้าพูดถึงกำลังทหาร จำนวนพลเมืองก็ดี อาวุธก็ดี หรืออะไรก็ดี ถ้าเทียบกันแล้วก็เรียกว่าใกล้เคียงกันจนไม่รู้จะใกล้เคียงอย่างไร ถ้าคิดแต่เพียงว่ามีระเบิดนิวเคลียร์ และจะเอาชนะโดยไม่คำนึงถึงสิ่งใดๆ ทั้งสิ้น มันก็ไม่ยากอะไร แต่ที่นั่นมันมีสิ่งที่ต้องคิดอีกมาก มีสิ่งที่จะต้องเกี่ยวข้องอยู่มาก โดยเฉพาะในเมื่อเสียงของประชาชนของเขาที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ได้แบ่งออกไปเกือบจะครึ่งต่อครึ่งแล้วในขณะนั้น ผมจึงกล่าวขณะนั้นเป็นเชิงเปรียบเทียบมากกว่าที่ว่า จะชี้ลงไปว่าแพ้เพราะอะไรแน่ แต่ปรากฏการณ์ที่ออกมาเห็นได้จากการที่สหรัฐฯ ต้องถอนทหารออกไป แต่ถ้ามองในแง่การเมืองระหว่างประเทศจริงๆ แล้ว ความพ่ายแพ้ครั้งนี้เริ่มต้นมาจากการขาดความเชื่อมั่นในสิ่งที่ตนกระทำว่า สิ่งที่ตนกระทำนั้นถูกต้องหรือไม่ มากกว่าเป็นเรื่องของการขาดเครื่องมือหรือขาดวิถีทางที่จะดำเนินการให้บรรลุผล

ข้อ 6. **ถาม** ปัญหา 3 หมู่บ้านไทย-ลาว จะมีการเจรจาครั้งต่อไปอีกหรือไม่
ทราบว่า ลาวเอาเรื่องเข้าคณะมนตรีความมั่นคงของสหประชาชาติแล้ว ไทยจะ
ทำอะไรในกรณีปัญหานี้

ตอบ ความจริงเรื่องเข้าไปแล้วตั้งแต่เกิดเหตุใหม่ๆ ซึ่งตอนนั้นผมก็อยู่ที่
นิวยอร์ก ซึ่งเราก็ได้ตอบไป เรื่องก็ได้ผ่านคณะมนตรีฯ ไปโดยไม่มีการลงมติ โดยไม่มี
อะไรเลยในขณะนั้น ผลในการดำเนินการทางด้านสหประชาชาติผ่านมากเกือบ 2 ปีแล้ว

ที่นี้ปัญหาเรื่องหมู่บ้านนั้น ความจริงลาวเองก็บอกว่า เขตแดนอยู่ที่สันปันน้ำ
เราเองก็บอกว่าอยู่ที่สันปันน้ำ สนธิสัญญาบอกว่าอยู่ที่สันปันน้ำ ปัญหาเป็นปัญหา
ข้อเท็จจริง ไม่ใช่เป็นปัญหาการเมือง ไม่ใช่เป็นปัญหาข้อกฎหมายอะไร เป็นปัญหา
ข้อเท็จจริงว่า สันปันน้ำนั้นอยู่ตรงไหน เราก็แถลงอย่างแจ่มชัดว่าเอาคนกลางมาดูสิ
อย่าว่ากันแต่ปาก เชิญสหประชาชาติมาดูว่า สันปันน้ำอยู่ตรงไหน เราก็ยอมถอนทหาร
ออกมาอยู่ที่ตั้งใหม่ ตรงที่เรากำลังขัดแย้งกัน เราก็ถอนกำลังออก มาตั้งกันใหม่ในส่วนที่
มันชัดๆ เราเสนออย่างนี้ ลาวก็ไม่เอา เราเสนอให้เอาชาติที่สามมาพิสูจน์ ลาวก็ไม่เอา
เราบอกให้เอาคนกลางผู้เชี่ยวชาญพิเศษมาดู ก็ไม่เอา แล้วจะให้ประเทศไทยทำอะไร

เจตนาจึงมองเห็นได้ชัดว่า เขาต้องการรักษาปัญหานี้ไว้ให้เป็นปัญหา เมื่อ
สองสามวันนี้มีการเฉลิมฉลองกันที่เวียงจันทน์เกี่ยวกับเรื่อง 3 หมู่บ้านว่าครบรอบการ
มีปัญหาเรื่อง 3 หมู่บ้าน แล้วก็วิพากษ์วิจารณ์ตำหนิรามากมาย ทั้งๆ ที่ตอนนี้ก็ไม่มี
อะไร แต่พฤติกรรมของลาวนั้นตรงกันข้ามจากข่าวและภาพในหนังสือพิมพ์ ท่านอาจ
จะเห็นภาพของเด็กที่ถูกฆ่า ผู้หญิงนอนเสียชีวิตอยู่ จากกระทำของฝ่ายลาว ซึ่งเขาก็
ปฏิเสธว่า เขาไม่ได้ทำอย่างนี้

เรื่องทำนองนี้เป็นเรื่องที่เราต้องหาทางแก้ไขและป้องกันต่อไป แต่อย่างที่ผม
เรียนแล้ว การแก้ไขไม่ได้อยู่ที่ฝ่ายเดียว ฝรั่งในสมัยก่อนนี้เขายังนิยมเดินแทงโก้ เขา
มีคำกล่าวว่าจะต้องมีสองคนถึงจะเดินแทงโก้ได้ (It requires two to tango) ซึ่งอันนี้
เราก็พยายามแล้ว เราเองไม่มีเจตนาที่จะไปเอาอะไรของใครที่ไม่ใช่ของเรา เอาละ ถ้า
เป็นเรื่องที่เป็นปัญหาทำไม่ยอมให้มีการวินิจฉัยโดยคนกลาง ในเมื่อเห็นแล้วว่าเป็น
ปัญหาข้อเท็จจริง แต่เขาทำให้เป็นเรื่องการเมือง อันนี้เลยนำไปสู่คำถามต่อตัวเราเอง
ว่า เขาทำเพื่ออะไร มีจุดมุ่งหมายอะไร คำถามเกี่ยวกับ 3 หมู่บ้านก็คงกระจ่าง

ข้อ 7. กฎหมาย ในกรณีศาลของประเทศหนึ่งใช้อำนาจอธิปไตย ตัดสินคดีคนต่างชาตินี่มาทำผิดในประเทศตนในทางใดทางหนึ่ง ย่อมเป็นความชอบธรรมของประเทศนั้น แต่การที่ประเทศที่คนต่างชาตินั้นสังกัด ดำเนินความพยายามที่จะให้คนของตนพ้นผิด หรือได้รับการลดหย่อน ก็ถือว่าเป็นการชอบธรรมในการใช้อำนาจอธิปไตยในการคุ้มครองคนของตนนอกดินแดนเช่นกัน เมื่อเป็นกรณีเช่นนี้ก็เกิดความขัดแย้งระหว่างอธิปไตย 2 ลักษณะ ดังเช่นกรณีผู้ต้องหา้ายาเสพติด ตะวันตก 2 คน ที่ถูกศาลมาเลเซียตัดสินประหารชีวิตไปแล้วเมื่อเช้านี้ หรือกรณีที่คนงานไทยหลายคนต้องถูกลงโทษประหารชีวิต หรือจำคุกในตะวันออกกลาง แม้ว่าจะมีความพยายามช่วยเหลือจากสถานทูตไทยแล้วก็ตาม ขอเรียนถามว่า ในทางการเมืองมีข้อยุติเรื่องนี้อย่างไรบ้าง

ตอบ ข้อยุติในทางการเมืองนั้น ก็คงจะต้องอิงข้อยุติในทางกฎหมายด้วย ในทางกฎหมายนั้น ถ้ามีการขัดแย้งกันระหว่างการใช้อำนาจอธิปไตยเหนือตัวบุคคล เช่น การเข้าไปคุ้มครองตัวบุคคลกับอธิปไตยเหนือดินแดนนั้น อำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนมาก่อน นี่เป็นหลักในทางกฎหมายที่กฎหมายระหว่างประเทศถืออย่างนั้น ถ้ามีการขัดกันขึ้นในทางการเมือง ก็แน่นอนว่า ประเทศหนึ่งจะต้องให้ความคุ้มครอง ให้ความช่วยเหลืออย่างดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ต่อคนชาติของตนเองที่ต้องไปอยู่ในดินแดนในต่างประเทศ

ผมยกตัวอย่างได้เช่นว่า อย่างท่านกระทำความผิดในประเทศไทย จะความผิดอะไรก็แล้วแต่ ท่านอาจจะต้องถูกขึ้นศาล ถูกตัดสินพิพากษา อาจจะต้องถูกตัดสินลงโทษไป คนที่เกี่ยวข้องอยู่กับท่านก็คงจะมีญาติโยมเพื่อนฝูงที่เข้าไปช่วยเหลือ หรือท่านอาจจะต้องช่วยตัวท่านเอง แต่ถ้าท่านไปทำที่ต่างประเทศ โดยหน้าที่ของรัฐ จะต้องให้ความคุ้มครองกับคนไทยที่ไปทำความผิดในต่างประเทศนั้น รัฐบาลไทยก็ต้องพยายามทำหน้าที่อย่างดีที่สุด เช่น จัดหาทนาย ไปเยี่ยมเยียน ถ้าหากถูกลงโทษก็ร้องขอเพื่อให้มีการลดหย่อนผ่อนโทษหรือภัยโทษให้ อันนี้เป็นการปฏิบัติทางการเมือง ซึ่งทุกประเทศใช้สิทธิที่เรียกว่า การคุ้มครองทางการทูต Diplomatic protection แต่ว่าเมื่อเกิดไปขัดกับหลักการใช้อำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน หลักดินแดนประเทศเจ้าของดินแดนมีสิทธิ์เป็นอันสุดท้าย เป็นที่ยุติ สมมติว่า ศาลของประเทศ

เจ้าของดินแดนตัดสินประหารชีวิตชาวต่างประเทศที่ทำผิดกฎหมาย ในทางกฎหมายไปว่าอะไรเขาไม่ได้ ฟ้องร้องไม่ได้ แม้แต่ศาลโลกก็คงไม่รับฟังในเรื่องนั้น

แต่ว่าประเทศที่เข้าไปก็อาจจะได้รับผลในทางการเมือง อาจจะเป็นการตอบโต้ในรูปอื่น หรือว่าจะมีการประณามจากประเทศอื่น แต่ถ้าหากว่าพูดในหลักกฎหมาย ซึ่งเป็นข้อยุติจริงๆ หลักดินแดนมาก่อนเหนือหลักในตัวบุคคล

ข้อ 8. ถาม เรื่องเขาพระวิหาร ซึ่งอยู่บนที่ราบสูงของจังหวัดศรีสะเกษ แต่ว่าทางฝ่ายเขมรแห่งนั้นขึ้นมาที่อยู่บนสันเขา แล้วก็เขาพระวิหาร เราเคยปกครองมานานนาน แต่เมื่อนำคดีขึ้นสู่ศาลโลกก็เป็นที่ยุติกันอยู่แล้ว ทีนี้เมื่อเป็นอย่างนี้แม้แต่คำสั่งของศาลโลกหรือคำพิพากษาของศาลโลก บางประเทศบางคนว่า ศาลโลกไม่มีอำนาจที่จะบังคับคดีได้ ทีนี้สำหรับประเทศไทยเรา เมื่อเป็นอย่างนี้ ถ้าปล่อยให้เป็นอย่างนี้ต่อไป ความมั่นคงประเทศทางด้านนี้จะน้อยลง เราควรจะมีทำที่จะปฏิบัติต่อไปอย่างไรในปัญหานี้

ตอบ ปัญหาเขาพระวิหารเกิดขึ้นสืบเนื่องจากเป็นข้อโต้แย้งกัน ไม่ใช่ทางข้อเท็จจริง คือ เป็นปัญหาในทางกฎหมายที่ศาลโลกอาศัยข้อกฎหมาย ซึ่งเราไม่เห็นด้วยในขณะนั้นว่า ดูตามแผนที่แล้ว เขาพระวิหารซึ่งพื้นที่ตอนนั้นใช้หลักสันปันน้ำจะอยู่ในดินแดนเขมรหรือว่าจะอยู่ในดินแดนของไทยนั้น ศาลโลกเห็นว่าไม่สำคัญ สำคัญอยู่ที่ว่า คู่กรณี คือ ประเทศไทย กับประเทศกัมพูชาซึ่งสืบช่วงอธิปไตยมาจากประเทศฝรั่งเศสในขณะนั้น ถือว่าดินแดนส่วนนั้นเป็นของใคร

ศาลก็อาศัยหลักว่า ตั้งแต่ไหนแต่ไรมา ไทยยอมรับมาเรื่อย หรือทำตัวประหนึ่งยอมรับว่า ตัวพระวิหารเป็นของเขมร อ้างว่าในการที่เจ้านายชั้นผู้ใหญ่ของเราเคยเสด็จที่นั่น เมื่อไปก็ขออนุญาตเขา แสดงว่าเป็นการยอมรับ ถ้าแผนที่ที่ทำขึ้นไม่ถูกต้อง หรือเรามีข้อสงสัย เราควรจะทำท้วง ซึ่งเรามีโอกาสที่จะได้กระทำหลายอันตามข้อของศาล เช่น ในโอกาสที่มีการเปลี่ยนแปลงเจรจา คือ ดินแดนซึ่งเราได้มาระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 คือ ดินแดนให้ฝรั่งเศสไป ช่วงนั้นศาลเห็นว่า เราก็ดูไม่ได้ยกเรื่องขึ้นพูดกับฝรั่งเศส ในการทำสนธิสัญญาทางไมตรีและพาณิชย์ เราก็ดูไม่ได้ยกเรื่องขึ้นพูด ศาลก็ใช้หลักกฎหมายของประเทศตะวันตกว่า Silence is consent หมายความว่า

ถ้าเราเขียนก็หมายความว่าเรายอม แล้วใช้หลักอีกอันหนึ่งซึ่งเรียกว่า Acquiescence หมายความว่า ใครทำอะไรแล้วเราไม่ประท้วง เราประพฤติดนประหนึ่งว่า เรายอมรับ การกระทำอันนั้น ก็ถือว่าเป็นการยอมรับ เมื่อมีการยอมรับเช่นนั้นแล้ว เขาก็ใช้หลัก ต่อไปเรียกว่าหลัก Estoppel ซึ่งเรียกว่า หลักกฎหมายปิดปาก ว่าเมื่อเรายอมรับมา อย่างนั้นโดยไม่ทักท้วง วันดีคืนดีเราจะมาโวยที่หลังนั้น ศาลไม่รับฟัง ก็เลยตัดสินว่า เป็นของฝ่ายโน้นไป

คำตัดสินนั้น ตอนที่ตัดสินเราไม่ได้ยอมรับคำพิพากษา เราเป็นสมาชิกของ องค์การสหประชาชาติ เรอบอกว่า เราปฏิบัติตามกฎบัตร คือ เมื่อศาลพิพากษามา เราก็กฎปฏิบัติ คือ ถอนตนออกมาจากเขาพระวิหาร แต่เราไม่ยอมรับว่า คำพิพากษา ของศาลนั้นถูกต้อง จนกระทั่งบัดนี้ เราไม่ยอมรับว่า เขาพระวิหารเป็นของกัมพูชา อันนี้เป็นท่าทีของเราในปัจจุบัน แต่โดยที่ขณะนี้ปัญหาเรื่องกัมพูชาเองก็ยุ่งเหยิงอยู่ เต็มที่ หลายด้านปัญหานี้ก็ยังเป็นปัญหาที่เรียกว่ายังหลบลบอยู่แต่ไม่ได้ เป็นปัญหาที่ หมดยุติไป ท่าทีของเราในขณะนี้เข้าใจว่ายังอยู่ในความรู้สึกของคนไทยอยู่ทุกๆ ไป แต่โอกาสในการดำเนินการหรือวิธีจะดำเนินการอย่างไร ก็คิดว่าคงจะต้องเป็นเรื่อง ในการดำเนินการทางการเมืองต่อไป ส่วนการใช้กำลังนั้น คิดว่าเป็นเรื่องที่จะต้องคิด กันมาก เพราะผลที่จะตามมานั้นมีได้หลายประการ ซึ่งเราจะพิจารณาต่อไปถึงเรื่อง การดำเนินวิเทโศบายว่า การใช้กำลังมีเรื่องที่จะต้องคิดอะไรบ้าง แต่ในปัญหาเรื่องนี้ เราไม่ได้ถือว่า เรานิ่งเฉยหรือเรายอมรับ

ข้อ 9. งาม เรื่องเขาพระวิหาร เดิมทีเดียวตามหลักฐานที่ศาลโลกใช้ในการวินิจฉัย เท่าที่ผมจำได้ คือ ตามสนธิสัญญาของเราที่ทำกันไว้กับฝรั่งเศสก็ให้ถือว่าสันปัน น้ำเป็นเส้นแบ่งเขตแดน แต่ว่าต่อมารัฐบาลฝรั่งเศสได้ตั้งร้อยเอกคนหนึ่งเป็นผู้ทำ แผนที่ แล้วทางประเทศไทยเราก็ก่อตั้งร้อยเอกคนนั้นเป็นผู้ทำแผนที่ ที่นี้เวลาทำ แผนที่จริงๆ ซึ่งหลังจากสนธิสัญญา ร้อยเอกคนนั้นก็จัดทำแผนที่เอาร่องน้ำเป็นเส้น เขตแดน ที่นี้ระหว่างร่องน้ำ กับสันปันน้ำนั้น ก็คิดว่าห่างกันประมาณ 800 เมตร ตามที่ผมกะ คือ จากประเทศไทยเราไปถึงหมู่บ้านสุดท้าย ชื่อว่าหมู่บ้านภูมิขรอล และต่อจากนั้นไป 10 กิโลเมตร ก็ถึงเส้นเขตแดนของประเทศไทยที่ศาลโลก

ถือเอาเป็นเครื่องตัดสิน ก็จะไปบนเขาแล้วลงไปหน่อยก็จะถึงร่องน้ำ ร่องน้ำ อันนั้นรู้สึกว่าจะมีเส้นแนวจากตะวันออกเฉียงเหนือไปทางตะวันตกเฉียงใต้ แล้ว นอกจากร่องน้ำแล้วจะขึ้นเป็นเนินขึ้นไปเรื่อยๆ เนินนั้นไปจนถึงยอดเขาพระวิหาร ก็มีความลาดชัน ผกคะว่าประมาณ 15 องศา ขึ้นไปเรื่อยๆ ประมาณ 800 เมตร และเขาพระวิหารนั้นมีปราสาท 3 ชั้น ชั้นแรก ชั้นที่ 2 และชั้นสุดท้าย ไปจนถึง ยอดที่เรียกว่าเพ็ย คือ ยอดผาเพ็ยตาดี พอเลยจากยอดผาเพ็ยตาดีแล้วจะลาดชัน ลงมาเลย แล้วก็ที่ยอดผาเพ็ยตาดีจะมีหิ้งเล็กๆ ตรงนั้นไปนั่งตากลมได้สบาย แต่ว่าอันตรายมาก ที่นี้ยอดผาเพ็ยตาดีนี้ ผมเข้าใจว่าเป็นยอดที่อยู่ในสนธิสัญญาว่าเป็นเส้นแบ่งเขต แต่ว่าเวลาร้อยเอกทำแผนที่เขาเอาจุดร่องน้ำ ห่างจากยอดเขานั้นประมาณ 800 เมตร แล้วที่เรามาพักตึกก็เพราะเอาแผนที่ที่เราทำขึ้นครั้งหลัง เป็นหลัก นี่เป็นข้อเท็จจริงอันหนึ่งเท่าที่ผมทราบมา

ตอบ ผมเรียนชี้แจงเท่าที่ทราบสำหรับประเด็นนี้ก่อน คือ ที่ศาลชี้ เราไม่ได้ แพ้คดีที่ข้อเท็จจริง แต่เราแพ้คดีที่ข้อกฎหมาย อย่างที่เรียนแล้ว คือ แพ้เพราะหลัก 3 หลักที่ว่า Silence is consent หลัก Acquiescence และหลักกฎหมายปิดปาก ถ้าอ่านคำพิพากษาคุณให้ดูจะเห็นว่าไม่ได้ชี้ว่า เขตแดนอยู่ตรงไหน คำพิพากษานั้นชี้แต่เพียงว่า ตัวพระวิหาร คือ ตัวสิ่งก่อสร้างนั้นอยู่ในเขตแดนเขมร และเป็นผลจากการที่เราเจียบ เราประหนึ่งว่ายอมรับ ส่วนสันปันน้ำอยู่ตรงไหนนั้นเป็นปัญหาในทางเทคนิค สันปันน้ำไม่จำเป็นที่จะต้องขึ้นยอดเขา หน้าผา อาจจะตรงกันก็ได้ อาจจะไม่ตรงกันก็ได้ สันปันน้ำ หมายถึงจุดหนึ่งจุดใดซึ่งเมื่อฝนตกลงมาจะแบ่งน้ำออกไป 2 ทิศ ทิศหนึ่งตามสัญญานั้นจะไหลลงมาสู่ทะเลสาบ ทิศหนึ่งจะไหลลงสู่ม่าน้ำมูล เมื่อเป็นอย่างนั้น จุดที่จะเป็นสันปันน้ำอาจจะตรงกับจุดที่เป็นยอดเขาสูงก็ได้ อาจจะไม่ตรงก็ได้ ถ้าหากว่ายอดเขาซึ่งเตี้ยกว่านั้นเป็นจุดที่แบ่งน้ำ หมายความว่าแบ่งลงไปทะเลสาบส่วนหนึ่ง แบ่งลงไปลงแม่น้ำมูลส่วนหนึ่ง

เรื่องสันปันน้ำอยู่ตรงไหนนั้น เราได้จ้างผู้เชี่ยวชาญจากเนเธอร์แลนด์ ซึ่งมีชื่อเสียงมาก เป็นที่ยอมรับกันในองค์การระหว่างประเทศ ก็ยอมรับว่า สันปันน้ำจริงๆ ที่เดินมาก็ใกล้ๆ เขตแดน พอถึงตัวบนปราสาทที่มันราบ ก็ไม่ทราบที่สันปันน้ำมันอยู่ตรงไหน เพราะฉะนั้น ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสันปันน้ำก็เป็นที่ยอมรับที่เอามาสร้างเป็น

ตัวพระวิหารขึ้น เมื่อเป็นที่ราบเขื่อนนั้นก็ไม่มีใครชี้ตรงนั้นว่า สันปันน้ำอยู่ตรงไหน ไปชี้เอาตอนต่อจากสิ่งก่อสร้างขึ้นมาว่า สันปันน้ำอยู่ตรงไหน เป็นปัญหาในทางเทคนิค ศาสตร์ไม่ได้พิพากษาโทษอาศัยข้อเท็จจริง

ข้อ 10. ถาม ขอเรียนถามเรื่องอำนาจอธิปไตย ถ้าบอกว่า ในเรื่องเอกราชกับการพึ่งพาไปด้วยกัน แต่ในข้อนี้ผมมีความคิดอยู่ว่า ในขณะที่เรามีเอกราช แต่การที่เราต้องพึ่งพาอาศัยกันระหว่างประเทศ ซึ่งปัจจุบันก็อาจจะพึ่งพาไปแล้ว (dependency) อันเป็นการครอบงำ อาจจะทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง

ตอบ อยากจะเปรียบว่า เอกราชก็คล้ายๆ คำว่าเสรีภาพของเรา คือ เป็นเรื่องที่เราถกเถียงกันได้ว่า ขณะนี้เรามีรัฐธรรมนูญที่ให้ประกันต่อเสรีภาพในการพูด การเขียน การโฆษณา ในทรัพย์สิน ในร่างกายเหล่านี้ แต่จริงๆ แล้วเรามีเสรีภาพหรือไม่จะเถียงว่าไม่มีก็ใช่หรือไม่ใช่ก็ได้ แล้วแต่เราเอาเกณฑ์อันใดมาวัด เรื่องเอกราชก็เหมือนกัน เอกราชก็เปรียบเหมือนหนึ่งเสรีภาพของประเทศนั้น แต่ถูกจำกัดโดยความจำเป็นเสรีภาพของคนอยู่ในห้องเดียวกันจะมีเสรีภาพระหว่างคนสูบบุหรี่กับคนไม่สูบบุหรี่พร้อมๆ กันทั้งห้องคงเป็นไปไม่ได้ ถ้าหากว่าทั้งหมดเขาไม่สูบบุหรี่ คนสูบบุหรี่ยอมขาดเสรีภาพในอันนั้นเพื่อการที่จะอยู่ร่วมกันได้

ในการต่างประเทศก็เหมือนกัน เมื่อมาสรุปแล้ว การที่ว่าเสรีภาพหรือว่าเอกราชโดยเด็ดขาดไม่ขึ้นอยู่กับใครเลย ไม่เกี่ยวกับใครเลย ฉันทใหญ่คนเดียวฉัน คงเป็นไปไม่ได้ คงจะเป็นเอกราชโดยเฉลี่ย หมายความว่า ท่านก็สามารถที่จะทำตามใจของท่าน แต่สิ่งที่ท่านทำนั้นต้องไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนกับคนอื่น ถ้าก่อให้เกิดความเดือดร้อนกับคนอื่น ถ้าเขายอมก็แล้วไป แต่ถ้าเขาไม่ยอมเขาก็มีปฏิกิริยาอยู่อย่างหนึ่งอย่างใด แต่มีปฏิกิริยาได้มากได้น้อย จะถูกครอบงำแค่ไหนหรือไม่ อันนี้ก็เป็นเรื่องของความเป็นจริงในโลกของการเมือง ซึ่งเราได้พูดกันในคราวที่แล้วว่า ในหลักของความเสมอภาคนั้นมันมีความไม่เสมอภาคอยู่ และบทบาทของอำนาจก็มีอยู่ในการเมืองระหว่างประเทศ และมีมากกว่าในทางการเมืองภายใน เพราะฉะนั้น เราจึงได้แยกมาพิจารณาในหัวข้อเรื่องอำนาจ ส่วนในเรื่องของการพึ่งพาอาศัยกันเป็นเรื่องความจำเป็นที่มีอยู่ในชีวิตประจำวันของประเทศทั้งหลาย ซึ่งอยู่ร่วมกันในโลกปัจจุบัน

นี้ ที่ต้องเกี่ยวข้องพึ่งพาอาศัยกัน ทั้งในทางเศรษฐกิจ ในทางการเมือง ในเทคโนโลยี และในทางอื่นๆ เพราะฉะนั้น ที่บอกว่าไปด้วยกันนี้ หมายความว่า ในความเป็นจริง นั้น ประเทศไม่ได้สละความเป็นเอกราช แต่ในขณะที่ด้วยกันประเทศก็ต้องยอมรับ ความเป็นจริงอันหนึ่งว่าต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน

ข้อ 11. ถาม กรณีการแทรกแซงของสหรัฐฯ ในนิการากัว ในการให้เงินช่วย 100 ล้านดอลลาร์ แก่พวกกลุ่มคอนทรา ไม่ทราบว่ามีความคิดเห็นอย่างไร เกี่ยวกับความถูกต้อง คือ ในความคิดส่วนตัว ผมคิดถึงชีวิตของพลเรือนใน นิการากัวว่า ทำไม่ถึงต้องสูญเสียผลประโยชน์ของชาติของสหรัฐฯ ที่กำหนดไป เป็นผลประโยชน์ของคนในชาติจริงๆ หรือว่าเป็นเพียงแต่ผู้นำของรัฐบาล

ตอบ อย่างที่ได้เรียนแล้ว ในตอนช่วงที่บรรยายว่า การกำหนดผลประโยชน์ ของชาติ ปกติแล้วผู้ที่ใช้อำนาจปกครองในประเทศเป็นผู้กำหนด แล้วก็เรื่องการ กำหนดอะไรหรือผลประโยชน์ของประเทศชาติ เป็นเรื่องที่ถูกเถียงกันได้ วิเคราะห์ กันได้ เพราะฉะนั้นผมคิดว่า เราจะว่าเป็นประโยชน์ของชาติของอเมริกันหรือไม่นั้น คงจะต้องปล่อยให้คนอเมริกันเถียงกันเอง แต่ถ้าเราข้างนอกเราจะมองหลัก คือ ใช้ หลักอะไร ถ้าเราใช้หลักของกฎหมาย ก็คือว่า หลักไม่แทรกแซงกิจการภายในของ ประเทศอื่น ซึ่งถ้ามองในลักษณะของการแทรกแซงว่ามีการแทรกแซงหรือไม่ ก็ต้อง ยอมรับว่าเป็นการแทรกแซง การแทรกแซงนั้นในหลักกฎหมายก็มีการขัดแย้งกันใน หลักความสัมพันธ์ คือ หลักป้องกันตัว ที่นี้การป้องกันตัวหมายความว่าตีความกัน แล้วแต่จะป้องกันตัวในบ้านของตนเองหรือออกไปป้องกันตัวในบ้านของคนอื่น

สหรัฐฯ รู้สึกว่าจะตีความเรื่องนี้เป็น การป้องกันตัวว่า เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นใน ประเทศนั้นไม่ใช่เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเอง แต่เป็นเหตุการณ์ที่เกิดจากการแทรกแซง จากภายนอก ซึ่งจะส่งผลกระทบกระเทือนมาให้แก่ประเทศใกล้เคียง และ ก็ลามเข้ามาถึงผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ด้วย จึงดำเนินการทางการเมืองเพื่อรักษา ผลประโยชน์อันนั้น อันนี้เป็นเรื่องที่ได้แย้งกันอยู่ มีทั้งฝ่ายที่ว่าทำถูก มีฝ่ายที่ว่าทำผิด ผู้ที่เห็นว่าทำถูก ส่วนใหญ่ก็เป็นประเทศใหญ่ๆ เพราะถือว่าประเทศใหญ่มีกำลังมาก ในการที่จะเข้าไปแทรกแซงในประเทศอื่นมาก ในประเทศเล็กๆ ส่วนใหญ่ก็เห็นว่า

การที่ประเทศใหญ่ไปทำประเทศเล็กก็เป็นการไม่ค่อยจะถูก

มันก็เป็นความจริงอันหนึ่งในทางการเมืองระหว่างประเทศที่ว่าไว้ในวินก่อนที่ใช้คำว่า Law of the jungle คือ เรายังอยู่ในกฎเหมือนอยู่ในป่า ไม่ใช่อยู่ภายใต้ Rule of law หรือหลัก Survival for the fittest ว่า คนที่แข็งแรงเท่านั้น ไม่ว่าจะแข็งแรงในทางปัญญา แข็งแรงในทางร่างกาย จึงจะอยู่รอดได้ อันนี้จะผิดหรือถูก แต่มันก็เป็นความจริงที่ปรากฏอยู่ในโลกปัจจุบัน เหมือนการแทรกแซงอื่น เช่น ในการที่สหภาพโซเวียต เข้ามาแทรกแซงในเอเชียอาคเนย์ ในการที่เวียตนามเข้าไปแทรกแซงในกัมพูชา รัสเซียแทรกแซงในอัฟกานิสถาน อันนี้มันเป็นปรากฏการณ์ที่อยู่ในโลกปัจจุบันนี้ จะถูกหรือไม่ถูกแล้วแต่เกณฑ์ที่เรานำมาเอามาใช้ แต่คนที่กระทำเขาก็บอกว่าเขาถูก คนถูกกระทำหรือผู้ที่เห็นใจคนกระทำ เขาก็ว่าผิด

ข้อ 12 ถาม ประเทศญี่ปุ่น นับตั้งแต่เลิกสงครามโลกครั้งที่ 2 มาจนถึงเมื่อ 4-5 ปีมานี้ และรัฐบาลกัมพูชา เสง สัมริน จะถือว่าเป็นประเทศเอกราชที่มีอำนาจอธิปไตยสมบูรณ์หรือไม่

ตอบ เอาเรื่องญี่ปุ่น หรือเยอรมนี หรืออังกฤษก่อน ผมคิดว่า ผู้ถามคงจะมีความเข้าใจว่า ประเทศเหล่านั้นมีกองทัพต่างประเทศตั้งอยู่ภายในประเทศ ก็สุดแล้วแต่เจ้าของประเทศจะเป็นผู้พิจารณา ตามหลักแล้วการมีอธิปไตยหรือไม่ ถ้าสิ่งใดที่เกิดขึ้นจากความยินยอม โดยหลักทั่วไป ก็ถือว่าไม่เสียอำนาจอธิปไตยอันนั้น สิ่งใดก็ตาม อย่างเราทำสัญญากับต่างประเทศ ก็ผูกมัดซึ่งกันและกัน สัญญาที่ทํามั่นตัดทอนอำนาจอธิปไตยของเราไม่ให้ทำบางอย่าง แต่เราก็ได้บางสิ่งบางอย่าง จากการที่ประเทศอื่นไม่ทำอย่างนั้น หรือบังคับให้เราทำอย่างนั้น เช่น เราถูกบังคับตามสัญญาสมมติว่า เราจะทำสัญญากับสหรัฐฯ ว่าจะให้คนเข้าเมืองได้ปีละ 200 คน ทั้งๆ ที่เราไม่ยอมให้เข้า แต่เราจำเป็นต้องให้เข้า 200 คน ตามที่ทำสัญญากันไว้ ขณะเดียวกันเราก็เข้าสหรัฐฯ ได้ 200 คน ตามสัญญา ต่างคนต่างตัดทอนอำนาจอธิปไตยซึ่งกันและกัน แต่ว่าสร้างประโยชน์ให้กันและกันด้วย การถูกตัดทอนอำนาจอธิปไตยนั้นเป็นผลแห่งความยินยอม เพราะฉะนั้น จึงไม่ถือว่าเสียอธิปไตย

ญี่ปุ่นก็ดี ในเยอรมนีหรืออังกฤษที่มีกองทัพสหรัฐฯ อยู่ก็ดี เขาก็ว่าเขายินยอม

ประชาชนของเขาก็ยินยอม เพราะฉะนั้น จึงต้องให้เขาเป็นคนตัดสินใจเอง แต่จากการที่ประเทศอื่นเขารับรองไม่ไปทั่วถึงอะไร หรือไม่บอกว่า ญี่ปุ่นไม่มีเอกราช หรือเยอรมนีไม่มีเอกราช อังกฤษไม่มีเอกราช คงจะไม่ใช่ออย่างนั้น ที่นี้ปัญหาที่คือว่า อย่างของเราที่เคยเถียงกันว่า อย่างกองทัพของต่างประเทศมาอยู่ในประเทศเรา เราเป็นเอกราชหรือไม่ ผมคิดว่า มันขึ้นอยู่กับเรา เพราะถ้าคนส่วนใหญ่หรือประชาชนไม่ยอมก็เป็นการเสีย แต่ถ้ายอมเพื่อการหนึ่งการใด โดยไม่ใช่ให้เขามาปกครองให้เขามาเป็นนาย อย่างนั้นก็ไม่น่าเป็นการเสีย แต่ว่าคนต้องยอม แต่คนจะยอมหรือไม่ก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง มันเป็นปัญหา

อย่างรัฐบาลที่เห็นชัด เช่น รัฐบาลเฮง สัมริน คงจะลำบากในการที่บอกว่า เฮง สัมริน ยอม ความจริงเขาก็จับตั้งขึ้นมา เพราะทราบกันอยู่แล้ว และจริงๆ แล้วก็สิ่งที่เฮง สัมริน พูด กับญวนพูด ก็คงไม่แตกต่างกันเท่าไร และที่ดำเนินการอยู่ในขณะนี้ นั้น แม้แต่ชื่อถนนหนทางก็พยายามเปลี่ยนให้เป็นชื่อญวน ภาษาญวนกลายเป็นภาษาราชการ มีวิธีการที่เรียกว่า Vietnamisation คือ ทำให้คนเขมรเป็นญวนไป โดยการส่งคนเข้ามาอยู่ในกัมพูชา ในขณะนี้ตามรายงานที่ได้รับจากแหล่งที่เชื่อถือได้ ก็ปรากฏว่ามีจำนวนถึงหลายแสนคน การส่งเสริมให้คนเขาเข้าไปเกี่ยวข้องในทางครอบครัวก็มีมาก ก็คิดเองว่ามีเอกราชใหม่ อย่างนั้นถือได้ใหม่ว่าเป็นรัฐบาลเอกราช

ส่วนรัฐบาลลาวนั้นจะอย่างไรก็ตาม การที่เราไปตั้งสถานทูตในประเทศหนึ่ง รับเอกอัครราชทูตของเขามาอยู่ในประเทศหนึ่ง ในทางรูปแบบนั้น ต้องถือว่าเขาเป็นเอกราช เพราะว่าประเทศไม่เป็นเอกราชเขาไม่ตั้งทูตกัน ส่วนที่ว่าในตัวของเขาเองเขาจะดีกว่าเขาเป็นแค่นั้น หรือในความเป็นจริงเขาเป็นแค่นั้นนั้น ผมคิดว่า ในใจของเขา และในใจของเราก็คงจะรู้ เขตในใจของเราก็คงจะใช้มาตรฐานของเรา ใจของเขาก็คงใช้มาตรฐานของเขา

ข้อ 13.ถาม การที่มีการยุบสภาเมื่อไม่นานมานี้ และการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2529 และการที่จะจัดตั้งรัฐบาลใหม่อีกไม่นานนี้ มีผลต่อการกำหนดนโยบายหรือการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยอย่างไร หรือมีผลต่อสมรรถนะของประเทศไทยต่อต่างประเทศอย่างไรบ้าง

ตอบ ทางด้านต่างประเทศ แน่แน่นอนว่ามีการยุบสภา มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ไม่ว่าจะจุดใดของโลก โดยเฉพาะประเทศไทยซึ่งเป็นจุดสนใจ ต่างประเทศก็สนใจมาก กิจกรรมบางอย่างเป็นไปได้โดยชะลอตัวลง จะเป็นแง่การลงทุน การติดต่อต่างๆ ทั้งทางราชการและธุรกิจเอกชน ทั้งนี้ เพื่อดูทิศทางว่า รัฐบาลใหม่จะมีนโยบายทางการเมือง ทางเศรษฐกิจอย่างไรบ้าง แต่ถ้าหากว่าการเปลี่ยนแปลงเป็นไปได้ไปอย่างมีระเบียบ ผลสะท้อนอันนั้นก็น้อยลง

ทางด้านประเทศเราเอง จะมีสมรรถนะมากขึ้นหรือน้อยลงจากการยุบสภา หรือการเลือกตั้งนี้ก็ไปตามกระบวนการของรัฐธรรมนูญ เป็นกระบวนการที่ยืนยันและอาจทำให้เราเห็นว่า ระบอบประชาธิปไตยกำลังลึกลงที่มั่นคงขึ้นกว่าเก่า เพราะฉะนั้น ความมั่นคงของประเทศไทยในลักษณะทางการเมือง ถ้าไม่ใช่เป็นไปตามที่คนอื่นอาจคาดว่า เดี่ยวมีการเปลี่ยนแปลงอย่างโน้นอย่างนี้ที่ไม่ได้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ถ้าเป็นไปได้ไปอย่างนี้ ความมั่นใจของต่างประเทศที่มีอยู่กับเราจะเพิ่มมากขึ้น และทำให้สมรรถนะด้านความเชื่อถือ ซึ่งสมรรถนะนี้ไม่ได้หมายถึงสิ่งที่เป็นวัตถุอย่างเดียว แต่หมายความถึงอิทธิพล (Influence) ความเชื่อถือที่คนอื่นมีต่อเรา เราอาจไม่ต้องแรงอะไร เพราะเขาอยากทำตามเราเพราะความเชื่อถือ อันนี้การที่เราจะมีการเลือกตั้งหรือมีรัฐบาลใหม่ขึ้นตามกระบวนการรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการเสริมสร้างสมรรถนะของเราในด้านการเชื่อถือจากต่างประเทศ แต่ส่วนที่รัฐบาลใหม่ที่จะเข้ามาและจะเลือกดำเนินทิศทางอย่างไรนั้น คิดว่าทางด้านการต่างประเทศนั้น ผลประโยชน์ของประเทศไม่เปลี่ยนแปลง ประโยชน์ของชาติมีอย่างไร ก็เป็นอย่างนั้น ส่วนการที่จะเปลี่ยนบ้าง ก็คือ ภาพอันไหนสำคัญ อันไหนไม่สำคัญ หรือกลวิธีบางอย่างอันไหนควรทำได้ดีกว่า อันไหนทำไม่ได้ก็จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงไป อย่างนี้อาจจะเป็นได้ แล้วแต่ตัวบุคคลและคณะรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ แต่ผมไม่คิดว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงจากหน้ามือเป็นหลังมือ หรือว่าจะเปลี่ยนแปลงหันเหออกไปจากเดิมอย่างมากมาย มันก็คล้ายๆ กับรถที่วิ่งมาเร็วพอสมควร นานพอสมควร การจะเลี้ยวก็ต้องค่อยๆ เลี้ยวไป การเปลี่ยนแปลงนโยบายก็อาจมีในรูปแบบของลำดับรองลงมาหรือกลวิธีหรือรูปแบบการดำเนินการมากกว่าการเปลี่ยนเป้าหมายนโยบาย

ข้อ 14. ถาม นโยบายรอบทิศทางของ พล.อ.อ. สิทธิ เศวตศิลา มีผลในทางปฏิบัติอย่างไร

ตอบ คำว่า “นโยบายรอบทิศทาง” เป็นนโยบายที่หมายถึง

1. เราสนใจทุกเรื่อง เดิมเราสนใจเฉพาะปัญหาการเมือง ต่อมาปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาการประชาสัมพันธ์ เราถือว่ามารวมอยู่เป็นนโยบายของประเทศเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

2. เรามีความสัมพันธ์กับทุกด้านกับทุกประเทศ หมายความว่าเราเปิดการติดต่อหมด แต่ถ้าเขาติดต่อน้อยก็จำเป็นที่จะมีกระแสนการติดต่อน้อยลงไป ถ้าเขาติดต่อด้วยมากหรือดีกับเรา การติดต่อก็มีมากขึ้น ถ้าการติดต่อที่เอาเปรียบเราหรือถือโอกาสการติดต่อนั้นเราก็ไม่น่าจะติดต่อด้วย คำว่า “รอบทิศทาง” จึงมีมิติทั้งในทางตั้งและทางราบ คือ หมายความว่าทิศทางที่จะไปกับทุกประเทศที่มีอยู่ ซึ่งไม่จำเป็นว่าจะต้องเท่ากัน เราไม่ละเว้นแม้ประเทศเล็ก ประเทศในแอฟริกา ประเทศในมหาสมุทรแปซิฟิก ประเทศในค่ายคอมมิวนิสต์ เราพยายามจะมีความสัมพันธ์ และมีการติดต่อในทางที่จะเป็นประโยชน์ซึ่งกันและกัน ไม่ใช่เขาได้ประโยชน์ฝ่ายเดียว และในทุกเรื่อง จึงเรียกว่านโยบายรอบทิศทาง (Omni-direction) Omni หมายถึง รอบไปหมด (เหมือนคำว่า Omnipresent คือ อยู่ทุกหนทุกแห่ง)

ข้อ 15. ถาม การรุกรานของเวียดนามเข้ามาในกัมพูชานี้ คิดว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องไหม เพราะว่าในสมัยพลพรรคองกัมพูชามีคนถูกฆ่าตายเป็นล้าน แล้วเวียดนามเข้ามาช่วยเหลือหรือมีเจตนาอื่น

ตอบ มีหลักในความสัมพันธ์อย่างหนึ่ง คือ ประเทศจะต้องเคารพประชาธิปไตยซึ่งกันและกัน การที่ประเทศหนึ่งจะตีหรือเลว ไม่ใช่ประเทศอื่นจะเข้าไปทำอะไรกับประเทศนั้น สมมติว่า เรารับหลักการนั้นถือว่าถูกต้อง ไม่ว่าจะคนนั้นจะเลวเท่าไร อย่างไรก็ดี อามิน ก็เหมือนกัน หมายความว่ามีคนควรจะไปจัดการไหม และถ้าเรารับหลักการที่ว่าประเทศอื่นมีสิทธิ์ที่จะไปวินิจฉัยใครทำผิดทำถูก แล้วก็ใช้กฎหมายตัวเองเข้าไปดำเนินการ เป็นหลักที่ไม่ถูกต้องในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สมมติว่าประเทศเราอยู่อย่างนี้ เราอาจมีรัฐบาลดีหรือเลว เราก็จัดการกันเอง แต่ไม่ใช่บังเอิญ

เราโชคร้ายมีรัฐบาลไม่ดี แล้วประเทศอื่นเห็นว่าประเทศไทยปกครองประชาชนไม่ดี ฉะนั้น มีอำนาจในการเข้าไปหรือมีสิทธิ์ที่จะเข้าไปเพราะความถูกต้อง อย่างนี้ใช้ไม่ได้ เพราะความถูกต้องนี้ใครเป็นคนวางบรรทัดฐาน บรรทัดฐานคืออะไรในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บรรทัดฐาน คือ การเคารพเอกราชอธิปไตยของกันละกัน และการไม่เข้าไปแทรกแซงในกิจการของประเทศอื่นเขา

ข้อ 16.ถาม การที่สหรัฐฯ นำกฎหมายเจเนกิลล์ กับฟาร์มแอกต์ มาใช้เป็นวิธีการบีบบังคับเศรษฐกิจเพื่อให้ไทยยอมให้สหรัฐฯ มาตั้งคลังเก็บอาวุธในประเทศไทยหรือไม่

ตอบ คำถามเหล่านี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับ 3 เรื่อง คือ เจเนกิลล์บิลล์ ฟาร์มแอกต์ และ War reserve stockpile

เรื่องเจเนกิลล์บิลล์ ทางสหรัฐฯ บอกว่าเป็นมาตรการที่คุ้มครองผู้ผลิตเสื้อผ้าในประเทศของเขา เพราะถูกโจมตีจากสินค้าจากต่างประเทศเข้าไปบุกตลาดของเขามาก จุดมุ่งหมายคงไม่ได้เฉพาะที่ประเทศไทย แต่เป็นกลุ่มที่โดนกันมาจากเกาหลีใต้ ไต้หวัน ฮองกง ไทย มาเลเซีย อินโดนีเซีย โดนมาทั้งนั้น เคยมีผู้ถามเหมือนกันว่า ทำไมสหรัฐฯ เขาจึงมุ่งหมายมายังประเทศเหล่านี้ คิดว่า สหรัฐฯ เขาคงคิดว่า การค้าก็ต้องเป็นการค้า เขาไม่ได้เห็นว่า เราเป็นประเทศที่จะต้องโอบอุ้มอีกต่อไปแล้ว เขาเริ่มเห็นเราเป็นคู่แข่งแล้วในขณะนี้ เพราะฉะนั้น เขาจึงดำเนินการในรูปการออกกฎหมายเจเนกิลล์บิลล์นี้ออกมาตามที่เขาวางไว้เพื่อที่จะปกป้อง แต่เขาไม่ได้เจาะจงมาที่ประเทศไทย

สำหรับเรื่องฟาร์มแอกต์ เขาออกกฎหมายมาไม่ใช่มีแต่เรื่องข้าว แต่ที่กระทบกระเทือนถึงเราเป็นเรื่องข้าว จริงๆ แล้วมีผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรอื่นอีก แต่เรายังสงสัยว่า เมื่อเขารู้ว่าจะทำความเดือดร้อนให้กับเรา แล้วทำไมเขาถึงทำ และเป็นมาตรการที่เราดำเนินการแก้ไข คือ ในเร็วๆ นี้ นอกจากจะมีการเจรจาโดยตรงแล้ว ก็ให้ประชุมกันระหว่างประเทศที่ไม่ได้มีการอุดหนุนในทางการเกษตร ทั้งนี้เพื่อให้สร้างแรงบีบในทางการเมืองระหว่างประเทศ เพื่อให้เขาพิจารณาทบทวนให้ตี ในเรื่องนี้ถึงแม้ว่าจะเป็นประโยชน์กับเขาในระยะสั้น แต่ในระยะยาว เราคิดว่าไม่เป็นประโยชน์แก่ผู้ใด

ในเรื่องนี้คิดว่าไม่ใช่จะเอามาต่อรองกับเรื่อง War reserve stockpile เพราะเป็นเรื่องคนละด้านกันและมีที่มาต่างกัน

ข้อ 17. ถาม การใช้เครื่องมือด้านกำลัง โดยเฉพาะการแสดงแสนยานุภาพ สำหรับปัญหาแกมพูชา เรามีการร่วมซ้อมรบกับสหรัฐอเมริกาหรือกับประเทศอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เพิ่งผ่านมา คือ การซ้อมรบ Cobra gold ผมเชื่อว่าเป็นวิธีการหนึ่งที่เราใช้เครื่องมือเรื่องนี้ และทางเวียดนามก็มีปฏิบัติการออกมาแทบทุกครั้ง อยากทราบว่า เท่าที่ผ่านมาเครื่องมืออันนี้ เราได้มีการประเมินผลว่าได้ประสิทธิภาพประสิทธิผลมากน้อยเพียงไร

ตอบ การซ้อมรบระหว่างไทยกับสหรัฐฯ นั้น คิดว่ามิได้มีความมุ่งหมายเฉพาะในเรื่องการสาธิตแสนยานุภาพหรือความมุ่งหมายทางการเมือง ซึ่งมุ่งไปยังเวียดนาม โดยเฉพาะ ทั้งนี้เพราะการซ้อมรบได้เริ่มมีกันมานานแล้วตั้งแต่เริ่มมีซีโต้ 1954 ก็มีการร่วมซ้อมรบกัน และจริงๆ แล้วรัสเซียก็ซ้อมรบกับเวียดนามในทะเลจีนใต้ก็มี แต่ของเขามีกการใช้การโฆษณาการประชาสัมพันธ์ คือ “โวย” ถ้าคนอื่นทำแล้ว “โวย” แต่ตัวเองทำไม่เป็นไร

ตัวอย่างการต่อต้านลัทธิอาณานิคม ซึ่งประเทศสังคมนิยมโจมตีอยู่ตลอดเวลา แล้วการที่เวียดนามเข้าไปอยู่ในบ้านของคนอื่นเขา และพยายามส่งคนเข้าไปตั้งถิ่นฐานในแกมพูชา อย่างนี้เป็นความพยายามที่จะตั้งอาณานิคมใช่หรือไม่ เขาเคยประณามลัทธิเชื้อชาตินิยม (Racism) ที่ไหนก็ตาม แต่เขาขับไล่คนเวียดนามที่มีเชื้อชาติจีนออกจากประเทศ เขาเป็นเชื้อชาตินิยมหรือไม่ ก็ตอบกันได้เอง เขาบอกว่าคนอื่นเป็น Expansionist คือ พยายามที่จะขยายตัวขยายอำนาจเข้าไปในประเทศคนอื่น สิ่งที่เขากระทำอยู่ขณะนี้ เป็น Expansionist หรือไม่

เพราะฉะนั้น เราทวนกลับมาเรื่องการซ้อมรบ คิดว่า วัตถุประสงค์ดั้งเดิมเป็นวัตถุประสงค์ที่จะสร้างความปรักพรั้มของผู้ที่ประสงค์จะร่วมมือกัน และความจริงแล้ว ทางฝ่ายไทยต้องการได้เทคนิคการประสานงาน และสิ่งที่เรียกว่าส่งกำลังบำรุง การช่วยกัน ถ้าไม่ซ้อมคงโกลาหลเหมือนกัน ส่วนการที่ว่าเป็นการส่งสารทางการเมืองให้อีกประเทศหนึ่งทราบว่า เราจะใช้นี้หรือไม่ คิดว่า เรามุ่งหมายในทางนี้น้อยมาก

เพราะแสนยานุภาพที่เรานำมาแสดงร่วมกันก็เป็นเพียงเล็กน้อยเท่านั้น คงไม่สามารถที่จะก่อให้เกิดภัยแก่อ่าวคัมรันท์ หรือว่าแก่เวียดนามได้ แต่อย่างไรก็ตาม เป็นการแสดงให้เห็นว่าเรามีเพื่อนอยู่ ไม่ได้มีความมุ่งหมายมากมาว่าเป็นการสาธิตแสนยานุภาพ

ข้อ 18. **ถาม** เมื่ออาทิตย์ที่แล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ของสหรัฐฯ นาย บอร์นเบรตให้สัมภาษณ์บอกว่า จะใช้มาตรการที่เหมาะสมกับประเทศที่ละเมิดสิทธิบัตร ลิขสิทธิ์ ที่นี้ก็มีการพูดกันในหอการค้าอเมริกันว่าจะเอาฟาร์มแอกต์มาเป็นเครื่องต่อรองกับกฎหมายลิขสิทธิ์สิทธิบัตรในประเทศไทย ซึ่งประเทศไทยค่อนข้างจะอ่อนในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายประเภทนี้ และก็มีการละเมิดสิทธิบัตรกับลิขสิทธิ์ในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หวัน และอื่นๆ อีกมาก จึงสงสัยว่า มาตรการการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ ซึ่งอเมริกาจะใช้กับประเทศไทย โดยมีการแลกเปลี่ยนกันระหว่างการทำบีบให้เราบังคับใช้กฎหมาย กับการทำอเมริกาจะใช้กฎหมายเป็นเครื่องต่อรอง ไม่ทราบว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้ตระหนักถึงเรื่องนี้หรือมีนโยบายในเรื่องนี้อย่างไร

ตอบ 3 เรื่องนี้เรามองเห็น ซึ่งเรากำลังพิจารณาอยู่ว่า ข้อต่อรองอันไหนที่เรายอมได้ ข้อต่อรองอันไหนที่เรายอมไม่ได้ เพราะฉะนั้น ในเรื่องของสิทธิทรัพย์สินทางปัญญา ประโยชน์ของประเทศกำลังพัฒนากับประเทศที่พัฒนาแล้วไม่ตรงกันทีเดียว และในเรื่องของฟาร์มแอกต์ คิดว่า ความจริงแล้วไม่เกี่ยวกับ แต่ก็เป็นธรรมดาที่เขาเอามาเป็นเครื่องต่อรอง เป็นเครื่องบีบให้ได้สิ่งที่เขาปรารถนา ในระยะนี้เป็นระยะที่พิจารณากันอยู่ว่า ในเรื่องของสิทธิทรัพย์สินในทางปัญญานั้น ซึ่งบางทีเราก็มีประโยชน์อยู่บ้าง เช่น เทปเพลงเราขายได้มากในอเมริกา ขายแก่ผู้อพยพ เขาไม่มีเวลาแต่งเพลงเท่าเมืองไทย เพราะบ้านเมืองเขาไม่อำนวยความสะดวกแล้ว ฉะนั้น เทปเพลงไทยเราจึงขายได้มาก ซึ่งมีการลอกบันทึกไปก็มี เป็นมาตรการการต่อรองทางการทูตแบบแลกเปลี่ยนประโยชน์กันดังที่ถามมา แต่ข้อนี้ก็ยังไม่บรรลุผลขึ้นมา เพราะเราไม่รู้ว่า เขาจะทำอะไรกับฟาร์มแอกต์ แต่ของเขารู้สึกว่าจะเรียกร้องให้เราคุ้มครองทุกอย่าง ซึ่งเรารับไม่ได้ และเราตระหนักดีว่า เรื่องบีบกันไปบีบกันมาเป็นเรื่องธรรมดาของการเมืองระหว่างประเทศ แต่เราก็รู้สึกว่าจะในระยะนี้สหรัฐฯ ค่อนข้างจะใช้ไม้แข็งทั้งต่อประเทศ

ปรปักษ์ และที่ง่ายที่สุด คือ ใช้กับมิตร และกับมิตรที่ไม่ค่อยมีหนทางต่อสู้มากนัก แต่คิดว่าเขาอาจประเมินค่าของประเทศเรต่ำเกินไปก็ได้ เพราะเราก็ได้รวมตัวกันผนึกกำลังกัน เพื่อที่จะคัดค้านและกำหนดมาตรการบางประการที่เราไม่ยอมให้การตอบโต้ให้ขุนเคืองกัน เพื่อที่จะประสานประโยชน์และก่อให้เกิดประโยชน์แก่กันทั้งสองข้าง

จริงๆ แล้วเรื่องฟาร์มแอกต์เขาก็ใช้เงินจากภาษีของประชาชนของเขาเองไปช่วยเหลื่ออุดหนุนอย่างมาก ซึ่งอุดหนุนอย่างไม่เป็นธรรม ในระยะยาวแล้วเราคิดว่าไม่เป็นประโยชน์ และในขณะนี้ ในสหรัฐฯ เองมีบุคคลสำคัญหลายคนที่มีมองเห็นแล้วทั้งต้นทุนในทางวัตถุและต้นทุนด้านการสัมพันธ์กับต่างประเทศ ที่สหรัฐฯ จะต้องจ่ายไปในเรื่องฟาร์มแอกต์มีมากกว่าผลได้

ข้อ 19. ถาม เครื่องมือทางเศรษฐกิจอันหนึ่งที่เป็นข่าวกันมาก ซึ่งใช้โดยกลุ่มประเทศเครือจักรภพตอนนโยบายเหยียดผิวของแอฟริกาใต้ด้วย คิดว่าเป็นการสร้างความคิดตันมากต่อแอฟริกาใต้ ถ้ามาเทียบกับกรณีปัญหาหมักพูซาแล้ว กลุ่มประเทศอาเซียนสามารถสร้างศักยภาพในการใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกับที่ประเทศในเครือจักรภพอังกฤษใช้อยู่นี้ ต่อเวียดนามได้มากน้อยเพียงใด

ตอบ การเปรียบเทียบกรณีเข้าด้วยกันจะเป็นการลำบาก ทั้งความแตกต่างระหว่างประเทศ เป้าหมาย คือ ระหว่างแอฟริกาใต้กับเวียดนามเอง แตกต่างกันหลายอย่าง ทั้งความสามารถในการพัฒนาตนเอง แอฟริกาใต้อยู่คนเดียวพออยู่ไหวหรือมีคนที่จะแอบไปค้าขายกับเขา ส่วนเวียดนามมีความอดทนมาก แต่ความสามารถทางเศรษฐกิจมีน้อย พูดถึงความอดทน คนเวียดนามอดทนได้ดีมาก เขาอยู่กับการรบราฆ่าฟันกันอดอยากกันมามากแล้ว ดังนั้น จึงนำมาเปรียบกันลำบาก

และมาตรการที่เกี่ยวกับการแบ่งแยกผิวนี เห็นได้ชัด และหากคนสนับสนุนได้ง่าย และเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องจริงๆ ส่วนทางเวียดนาม เขามีพวกหนึ่งที่สนับสนุนเขาอย่างแน่นหนาอย่างน้อย 3-4 ประเทศ และยังมีผู้ที่ไม่ร่วมมือที่จะบีบคั้นเขาทางเศรษฐกิจด้วย ถ้าทำกันไปบีบประเทศที่ขาดแคลนอยู่แล้ว บางทีก็ได้ผลไม่มาก เพียงแต่ว่า เขาขาดโอกาสการพัฒนา อย่างเวียดนามขณะนี้ เขามองเห็นว่า เขาล้าหลังด้านการพัฒนา ถ้าเปรียบกับประเทศไทยก็ห่างไกลกันมากด้านการพัฒนา การบีบบังคับของมาตรการ

ทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับเวียดนามนั้นเป็นนโยบายประกอบ ไม่ใช่เป็นนโยบายหลัก ซึ่งเป็นนโยบายของประเทศส่วนใหญ่ในสังคมนระหว่างประเทศที่ไม่ยอมให้การช่วยเหลือ หรือให้เล็กน้อยในทางด้านมนุษยธรรม โดยบอกว่า ประเทศไทยหรืออาเซียนไปชักจูงเขา การชักจูงระหว่างประเทศเป็นสิ่งที่ไม่ใช่จะชักจูงกันได้ง่าย ๆ ถ้าเขาเห็นว่าไม่ถูกต้อง ไม่เป็นประโยชน์ เขาก็ไม่ทำ ไม่มีใครยอมให้ใครมาชักจูงง่ายๆ เขาเองเขาก็เห็นว่าควร จะดำเนินการเช่นนั้น เขาจึงให้ความร่วมมือ ถ้าพูดถึงผลในการแยกว่าอันไหนเป็นผล ของการบีบในทางการเมือง อันไหนเป็นผลของการบีบในทางเศรษฐกิจ อาจจะแบ่ง แยกยาก เพราะมันเป็นส่วนประกอบกันหลายทาง

ข้อ 20. ถาม เท่าที่ติดตามข่าวมาจะได้ยินเรื่องความเคลื่อนไหวเชิงการทูตทาง การค้าระหว่างประเทศ ซึ่งปัจจุบันเราตื่นตัวกันมาก และรัฐมนตรีพาณิชย์ ถ้า จำไม่ผิดคงเป็นรัฐมนตรีประจำบ เซนอกความคิดว่า ไทยเราควรมีตัวแทนหรือ Negotiator ทางการค้าขึ้นมาอย่างเป็นทางการ เป็นตัวเป็นตน คือ เจรจาเรื่องการค้าอย่างเดี่ยว หรือเฉพาะเรื่อง เช่น GATT ซึ่งเทียบกับของสหรัฐฯ ที่มีคิสซิงเจอร์ เป็นตัวแทน ของประธานาธิบดีในเรื่องการเมืองระหว่างประเทศ และประเทศไทยเราจะถึงเวลา แล้วหรือยังที่จะมี Negotiator เป็นการเฉพาะอย่างนั้น

ตอบ สำหรับผู้ที่ทำการเจรจาทางการค้าเป็นพิเศษ เรายังไม่มีการตั้งเป็น ผู้แทนโดยเฉพาะหรือผู้แทนทางการทูตโดยเฉพาะ แต่เราใช้บุคคลที่รับผิดชอบใน หน้าที่หน่วยงานนั้นในทางปฏิบัตินั้นมีอยู่ แต่ไม่ได้เป็นหน่วยงานพิเศษออกมาหรือ กลุ่มบุคคลพิเศษ ตัวบุคคลนั้นอาจจะเข้าซ้อน ขอยกตัวอย่างอธิบดีกรมเศรษฐกิจขณะ นี้ เป็นบุคคลอื่นบุคคลหนึ่ง ไม่ว่าจะมีการเจรจาทางการค้าที่ไหน คุณदनัย ดุละลัมพะ จะต้องติดตามไปด้วย จากกระทรวงพาณิชย์ก็มีตัวอื่นของเขา อาจอยู่ในระดับสองสาม บุคคล นอกจากนั้น เริ่มมีหน่วยราชการอื่น แต่ยังไม่เห็นหน่วยที่แยกออกไปเฉพาะ แต่ ในทางปฏิบัติมันเริ่มมีแล้ว และคิดว่า ต่อไปถ้ามีได้ก็น่าจะดี แต่ไม่ทราบว่าจะเป็ยบ ราชการของเราจะอำนวยการให้ตั้งเป็นหน่วยอิสระขึ้นมาโดยเฉพาะ หรือระบบราชการ ของเราอำนวยการให้ตั้งเฉพาะเป็นหน่วยในรูปของคณะผู้แทน (Delegation) โดยเอา มารวมๆ กันแบบนี้ ที่สำคัญคือว่า ผู้ที่จะไปเจรจานั้นต้องมีข้อมูลและได้รับนโยบาย

ที่แน่นชัด ข้อมูลส่วนใหญ่จะอยู่ในกระทรวง ทบวง กรม อย่างเช่น จะเจรจาเรื่องข้าว ข้าวในสต็อกเรามีอยู่เท่าไร เกรดไหนมีอยู่เท่าไร ราคาตลาดภายในมีอยู่เท่าไร ลักษณะการส่งมอบจะส่งมอบได้เมื่อไร ฤดูไหนอย่างไร ลักษณะเช่นนี้ ข้อมูลเหล่านี้ ถ้าไปตั้งเป็นหน่วยงานอิสระ ในบางครั้งไม่ได้รับข้อมูลที่ทันเวลาและไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร อาจเป็นเหตุผลด้านเวลาหรือตัวบุคคลก็ได้ เหล่านี้เป็นอุปสรรคที่สำคัญ การตั้งหน่วยงานขึ้นมาเป็นพิเศษ อาจมีปัญหาเรื่องงบประมาณตามมา ก็เป็นอีกลักษณะหนึ่งที่มีปัญหาอยู่บ้าง ความจริงถ้ากระทำได้ เช่น ประเทศอื่นที่ทำได้ ก็อยู่ในเกณฑ์ดี โดยมากเป็นประเทศใหญ่ที่มีอำนาจทางการเงินดี และการจัดระบบราชการยืดหยุ่นได้สะดวก ความคิดเรื่องนี้ก็เป็นความคิดที่ดี ถ้าหากเราทำได้ เราจะได้มีศูนย์ข้อมูลและมีนโยบายที่แจ่มชัด จะไม่ยากเลยที่จะหา Negotiator หรือ ผู้เจรจาโดยเฉพาะ

ข้อ 21. ถาม อยากทราบว่า Proximity Talk ที่จะมีข้อเสนอแก้ไขปัญหากัมพูชา เป็นการเจรจาแบบไชน และช่วยวิเคราะห์ให้ฟังด้วย

ตอบ ปัญหาที่ถามว่า ปัญหากัมพูชานั้นเข้าลักษณะปัญหาประเภทไหน ก็คงเป็นลักษณะการทูตแบบขนาน เราทำทั้งระบบ Summit ซึ่งเราเคยทำการทูตแบบนี้ สมัยที่ประชุมที่บาหลีเมื่อ ค.ศ. 1975 และเป็นจุดเลี้ยว (Turning point) ของอาเซียน ทำให้อาเซียนได้ก้าวหน้าแปรสภาพ ไม่เป็นแต่เพียงองค์การที่มุ่งหมายจะร่วมมือกันทางเศรษฐกิจ แต่จะร่วมมือกันทางการเมืองด้วย และมีสัญญาความร่วมมือเรียกว่า สัญญาอาเซียนคอนคอร์ด เป็นผลเกิดขึ้นจาก Summit ครั้งนั้น

นอกจาก Summit แล้วยังมีการเจรจา 2 ฝ่าย เพียงแต่กระทำกันในวิถีทางการทูตธรรมดา จึงมองไม่เห็นชัดว่าเป็นไปในระดับผู้แทนอะไรขึ้นไป ระดับเขามีทูตประจำ เราก็ติดต่อกันเสมอ เรามีทูตประจำเขาในหลายประเทศ ก็ได้ยกปัญหานี้ขึ้นมาพูดเกือบทุกครั้ง ขณะเดียวกันการประชุมระหว่างประเทศ เราก็พูดและแสดง แต่แน่นอนเท่าที่ในการประชุมระหว่างประเทศดูแล้วอาจขาดความยืดหยุ่น ซึ่งเป็นเรื่องธรรมดาและก็เป็น การแสดงด้วยในขณะเดียวกัน ในองค์การระหว่างประเทศ หรืออื่นๆ กับเวทีการทูตนั้นเป็นเวทีของการแสดง ซึ่งเวทีของการแสดงคงจะไม่ทิ้งไว้

เพราะฉะนั้น การทูตที่ดำเนินในที่ประชุมระหว่างประเทศในปัญหาทางการเมืองแล้ว จะทำให้ขาดความยืดหยุ่น แต่ไม่ได้หมายความว่า การทูตทั้งหมดของเราขาดความยืดหยุ่น เพราะเราดำเนินการทูตขนานด้วยในขณะเดียวกัน

และตามความจริงแล้ว การทูตจากกันในทางลับก็มีในบางเรื่องเปิดเผยกันไม่ได้ การเจรจาในทางลับ หรือใช้สื่อกลางอื่นในบางครั้งเข้ามาถ่ายทอด จริงหรือเปล่านั้นไม่รู้ ใ้อैसेื่อนั้นพูดจริงหรือเปล่า ซึ่งบางเรื่องเรารู้ว่าพูดอย่างนั้นจริง บางเรื่องเรารู้ว่าไม่ได้พูดอย่างนั้น หรือบางทีเจ้าตัวพูดแล้วเจ้าตัวปฏิเสธ หรือบางทีคนที่พูดมีอำนาจในการบอกว่า ประเทศของเขาต้องการอย่างนั้นอย่างนี้มีอำนาจแค่ไหนเพียงไร บางครั้งเป็นแต่เพียงความเห็นของตัวบุคคลคนนั้นเท่านั้นเอง และเขาปฏิเสธได้ง่าย บางทีการทูตลับนี้ปฏิเสธได้ง่าย และที่ถามว่า เราเข้ากับฝ่ายไหนในขณะนี้เรากำลังดำเนินอยู่ เรากำลังดำเนินการทูตแบบขนานหรือเป็น Total diplomacy ที่เดียว คือ เรามีเครื่องมืออะไรที่เราใช้ได้และอยู่ในฐานะได้เปรียบเราเอามาใช้หมด

ข้อ 22. ถาม การที่อาจารย์กล่าวว่า ในประเด็นของข่าวสารถือว่าคนของเราที่ได้รับการฝึกฝนมาแล้ว จะเป็นคนป้อนข้อมูลได้ดีที่สุด คือ เราส่งคนไปที่นั่น เพื่อต้องการได้รับข่าวสารของประเทศนั้น อยากจะเรียนถามว่า เรามั่นใจขนาดไหนว่า ข้อมูลที่ได้จากคนเหล่านั้นมาถูกต้อง เพราะในบางครั้งประสบการณ์ที่ผ่านมาเห็นว่า เราได้รับข้อมูลเหล่านั้นมาแล้วทำให้ตัดสินใจที่ผิดพลาดในชั้นนโยบาย

ตอบ พูดถึงความมั่นใจ เรามั่นใจไม่ได้ 100 เปอร์เซ็นต์ แต่ว่าคนที่เราฝึกฝนแล้ว เราคิดแล้ว และเรามอบหมายหน้าที่ให้เขาไปทำ เมื่อเขารายงานเข้ามา ไม่ใช่ว่า เราจะปฏิบัติตามนั้นทันที ปกติจะตรวจสอบ ภายในประเทศที่สำนักงานใหญ่ หมายความว่าที่ศูนย์กระทรวงต่างประเทศก็คิด ในระดับรัฐบาลตรวจสอบ (Check) กับฝ่ายทหารหน่วยงานอื่นก็ดี ว่าถูกต้องแค่ไหน แต่อย่างไรก็ตาม ข่าวบางอันมีมูลเหตุที่ซึ่มาก่อนหน้านั้นแล้วว่า มันเป็นอย่างนั้นอย่างนี้หรือไม่ ถ้าหากว่าเป็นข่าวที่ต้องการที่จะกระทำโดยรวดเร็ว เดี๋ยวนี้การตรวจสอบก็กระทำได้ไม่ค่อยยากเท่าใด อาจจะต้องตรวจสอบจากประเทศอื่น จากทูตประเทศอื่นที่มี หรือให้ทูตของเราในประเทศอื่นตรวจสอบข่าวนั้นอีกที หรือบางทีก็อาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นๆ หรือแม้แต่ฝ่ายเอกชน ยังมีข่าวเข้า

มา ในบางอันผู้บรรยายตรวจสอบกับเพื่อนนักหนังสือพิมพ์ ซึ่งติดต่อกันอยู่บ่อยๆ จนกระทั่งเชื่อได้ว่าเป็นชาวที่ถูกต้อง ถ้าหากชาวนั้นยังไม่ถูกต้อง เราก็ไม่แสดงปฏิกิริยา เช่น ชาวอาจะคลาดเคลื่อนได้ เช่น การตายของคิมอิลซุง เป็นต้น ออกมาเป็นข่าวใหญ่ โดยที่เป็นข่าวที่ไม่แน่ และเราก็กังไม่ได้ให้ความเชื่อถืออะไร และยังไม่ React คือยังไม่มืปฏิกิริยา ใครมาขอ Comment อะไรก็ยังไม่มืให้ทั้งนั้น ก็ใช้ความระมัดระวังอยู่เหมือนกัน

ข้อ 23. ถาม ผมอยากจะเรียนถามในกรณีสหรัฐอเมริกากับอิหร่าน เรื่องอาวุธ ในลักษณะของข่าวสาร อยากถามว่า การดำเนินนโยบายลักษณะเหล่านี้มีผลเสียและผลดีอย่างไรบ้าง

ตอบ เรื่องทำนองนั้นไม่ใช่เรื่องความถูกต้องหรือความคลาดเคลื่อนของข่าวสาร เป็นเรื่องว่าควรเปิดเผยของข่าวสารนั้นเพียงใด อันนี้ก็ขึ้นอยู่กับระบบการปกครองของแต่ละประเทศ หรือประเพณีการปกครองของแต่ละประเทศ ถ้าในประเทศที่เราต้องการให้ทุกสิ่งทุกอย่างเปิดเผย ในประเทศนั้น ถ้าถูกเขาจับได้ก็เป็นผลเสีย ประเทศไหนที่ทำเป็นเรื่องลับก็เป็นเรื่องธรรมดาไป ประชาชนอาจไม่มีส่วนรู้เห็นในการตกลงของในระดับรัฐบาล อันนี้ก็ตัวรัฐบาลเองเป็นผู้วินิจฉัยว่า อันไหนควรจะเปิด อันไหนควรจะปิดไว้ อาจกล่าวได้อย่างหนึ่งว่า ในการดำเนินการด้านการเมืองระหว่างประเทศนั้น มีความจำเป็นบางเรื่องที่ต้องปิด หรือปิดไว้ก่อน มิใช่ปิดตาย ที่เป็นอย่างนั้นเพราะถ้าเปิดออกไปแล้ว อาจจะเป็นผลเสียไม่บรรลุลความมุ่งหมายอันนั้น แต่ไม่ใช่ปกปิดเพื่อที่จะไปดำเนินการในทางที่มีผลเสียหายนต่อประเทศชาติ ซึ่งในลักษณะถ้ากระทำโดยจงใจก็เข้าลักษณะขายบ้านขายเมือง คือ รู้อยู่แล้วว่า มันเสียหาย แล้วไปทำ แต่ถ้าทำโดยความมโงะเลา ก็เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณากันเองในผู้ที่เกี่ยวข้อง

ข้อ 24. ถาม งานทางด้านกาทูต การเจรจา เราสามารถทำโดยที่เราเป็นอิสระในตัวของเราเอง หรือว่าเราต้องดูท่าทีจากประเทศอื่นด้วย

ตอบ ปกติแล้ว การดำเนินนโยบายของเรา เรายึดถือประโยชน์ของเราเป็นหลักเป็นแกนเลยทีเดียว แต่ไม่ได้หมายความว่าเราไม่ฟังหรือไม่ดูคนอื่น ที่เราดู

คนอื่นนั้น ดูในลักษณะที่ไม่ได้ตามเขา หรือไม่ใช้กลัวเกรงใจอะไรเขา แต่ดูว่ามันจะส่งผลกระทบกลับมาถึงเราอย่างไร เราจะไปเจรจาอันหนึ่ง เราจะไม่รับทำที่ที่ประเทศอื่นเขาขงการมา หรือชี้ว่าน่าทำอย่างนั้นอย่างนี้ เราคิดของเราเอง แต่เราก็คิดว่า ถ้าหากเราไปเจรจาออกมาแบบนี้ เราต้องคาดการณ์ไว้ล่วงหน้าแล้วว่า ผลที่เกิดขึ้นจะมาจากทิศใดบ้าง และอันนั้นคุ้มกันหรือไม่ ถ้าเราเปรียบเทียบระหว่างต้นทุนกับกำไร ที่เราจะได้รับ แต่การดำเนินนโยบายนั้น ผู้บรรยายแน่ใจเหลือเกินว่า ในระบอบการปกครองของเรา ซึ่งไม่ใช่เป็นระบอบที่เรียกกันว่าเป็น Block อย่างในค่าย Socialist ทุกประเทศดำเนินนโยบายที่เรียกว่ายึดถือประโยชน์ของตัวเองเป็นหลัก

ข้อ 25. ถาม ขอเรียนถามต่อจากคำถามอันก่อนเลย อย่างที่ทราบแล้วว่า นโยบายต่างประเทศของเราปัจจุบันนี้เน้นทางด้านผลประโยชน์เศรษฐกิจของประเทศมาก จะมีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด ถ้าเราจะดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศทางสังคมนิยม ซึ่งเรายังไม่ได้ดำเนินการกันอย่างจริงจัง ในขณะที่โลกเสรีกำลังใช้นโยบายการกีดกันทางการค้าอย่างรุนแรงในปัจจุบันนี้

ตอบ ความจริงเราก็ดำเนินนโยบายเช่นนั้นอยู่ แต่การดำเนินนโยบาย โดยเฉพาะในทางการค้าและในทางเศรษฐกิจ ขึ้นอยู่กับการตอบรับหรือ Response จากประเทศเหล่านั้นอันหนึ่ง อันที่สองขึ้นอยู่กับความสามารถของประเทศเหล่านั้น อย่างคณะผู้แทนของเรา ซึ่งนำโดยรัฐมนตรีต่างประเทศไปจีนกลับมา คราวนี้ก็ขายข้าวและขายของได้เพิ่มขึ้นอีกมากทีเดียว คือ หลายร้อยล้านบาท อันนี้ก็เป็นการพยายามที่ดำเนินไป แต่ว่าในค่าย Socialist อื่น คือ บางประเทศเราก็อยากจะค้า แต่ว่าเขาไม่มีสินค้า คือ ระบบการค้าของเราเป็นระบบ Market economy ขึ้นอยู่กับว่าประชาชนหรือพ่อค้าเป็นคนเลือกในการที่จะซื้อสินค้า พ่อค้าจะเลือกซื้อสินค้าชนิดใด จะเลือกสินค้าที่คนซื้อ คนจะซื้อสินค้าชนิดใด คนจะซื้อสินค้าที่มีคุณภาพและราคาเมื่อเปรียบเทียบแล้วจะดีกว่าหรือถูกใจมากกว่า

ที่นี้สินค้าที่มาจากประเทศ Socialist ส่วนใหญ่แล้วขาด Competitiveness คือ เมื่อไปแข่งกับสินค้าประเทศอื่น เมื่อพิจารณาในแง่ของราคาและคุณภาพ นั้น เป็นประการที่หนึ่ง ประการที่สอง ปัญหาเรื่องการขนส่งและระยะทาง ปัญหาที่สาม

ปัญหาเรื่องการชำระเงิน ซึ่งบางที่เขาไม่มีเงินตราต่างประเทศ แต่บีบให้เราซื้อสินค้า เขามาตอบแทนในราคาเดียวกัน ในลักษณะเชิงแลกเปลี่ยนสินค้า เราก็ต้องดูว่า สินค้าอื่นนั้น เราต้องการหรือไม่ ไม่ใช่เอามาแล้วขายไม่ออก หรือสินค้าไปแลกมาแล้ว เช่น รถแทรกเตอร์ ได้มาเสร็จแล้วไม่มีอะไรวิ่งไปได้สักพักเกิดเสียแล้วไม่มีอะไรอย่างนี้ มันมีปัญหายุ่งยาก แต่เราก็ได้ดำเนินนโยบายที่ติดต่อกันเสมอ ไม่ได้ขาดตอนเลย ในทางสนธิสัญญาทางการค้าก็มักกับเกือบทุกประเทศ ในยุโรปตะวันออกในค่าย Socialist ทางคณะผู้แทนได้เดินทางไปบ่อยครั้ง ปัญหาอุปสรรคมันก็มีอยู่ แต่ในปัจจุบันการค้าก็เพิ่มขึ้นพอสมควร

ข้อ 26. ถาม ขอเรียนถามต่ออีก ในการที่เราจะมีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจแล้ว เราจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ทางการเมืองของเราด้วย ระหว่างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในปัจจุบันนี้ กับผลกระทบทางการเมือง อย่างเช่นว่า ถ้าเราจะค้ากับประเทศของอินโดจีน แล้วก็เกิดผลกระทบทางการเมือง อะไรที่จะเป็นข้อตัดสินใจมากกว่ากันหรืออย่างไร

ตอบ อันนี้เรามีบรรทัดฐานอยู่อันเดียว คือ อะไรก็ตามที่ไม่กระทบถึงความมั่นคงของเรา เราก็ยินดีอยู่เสมอ เพราะได้ประโยชน์ด้วยกันทั้งสองฝ่าย เราก็ขายของได้ มีบางอันซึ่งอาจจะส่งผลกระทบมาถึงความมั่นคงของเราโดยตรงหรือทางอ้อม การที่จะวินิจฉัยว่า อะไรกระทบถึงความมั่นคงหรือไม่ อันนี้เป็นข้อที่เราเถียงกันเอง ปัญหาอันนี้ก็อยู่ที่ว่า ผู้ที่มีหน้าที่ในการรักษาความมั่นคง ก็วินิจฉัยว่า อันนั้นอันนี้กระทบถึงความมั่นคงหรือไม่ ความจริงการค้าในขณะนี้ดำเนินอยู่แล้ว เป็นการค้าเรียกว่านอกแบบ ในตลาดในประเทศเหล่านั้น สินค้าไทยมีวางขายอยู่มากพอสมควรแล้ว ที่ห้ามหรือควบคุมจริงๆ นั้นก็มีบางรายการเท่านั้น ซึ่งฝ่ายรักษาความมั่นคงเห็นว่าจะอาจจะกลับเข้าเป็นผลเสียหายแก่ความมั่นคงของเราในรูปแบบหนึ่งรูปใด ปัญหามันอยู่ตรงนั้น

ปัญหาที่สำคัญที่สุด ก็คือ ประเทศเหล่านั้นตลาดก็ไม่ได้ใหญ่โตอะไร ความสามารถในการซื้อก็ไม่มาก ถ้าจะเพิ่มจากปริมาณการค้าที่มีอยู่นอกรูปแบบแล้ว ก็คงจะมีช่วงที่ขยับขึ้นไปได้บ้าง แต่ไม่มากเท่ากับตลาดใหญ่ ซึ่งถ้ามีการค้าขาย ถ้ามี

ตลาดใหญ่ได้ เราจะพยายามมุ่งไปที่ตลาดใหญ่ก่อน ไม่ได้หมายความว่าเราจะปิดประตู
ทีเดียว อย่างสมมติตลาดเมืองจีน ถ้าเราขายไก่ได้จำนวนมาก ขอให้คนจีนกินไก่เพิ่ม
ขึ้นคนละชากว่านั้น คิดว่าเมืองไทยก็ควรจะรวยมากกว่า อันนี้ก็หมายความว่าหลัก
จริงๆ แล้ว เราก็คำนึงความมั่นคงด้วย

ข้อ 27

ถาม อยากเรียนถามว่า การเจรจาระหว่างประเทศเป็นศิลปะของตัวบุคคล
เองมากกว่า คือ เป็นการฝึกฝนได้ยากอย่างหนึ่ง แล้วก็การเจรจาทางการทูตขึ้น
อยู่กับศักยภาพของประเทศจริงๆ คือ ความยิ่งใหญ่ของประเทศส่วนหนึ่ง ว่าเรา
จะมีข้อต่อรองเขาได้มากน้อยเพียงไหน อยากทราบว่า ในส่วนของกระทรวงการ
ต่างประเทศ เมื่อเขาออกกฎหมายฟาร์มแอกต์ หรือเจนกิลล์ออกมา สื่อมวลชนเขา
บอกว่า กระทรวงการต่างประเทศวิ่งในการ Lobby ในสภาล่างหรือสภาสูงของ
สหรัฐฯ ไม่ได้ผล หรือว่าการที่ทราบข้อมูลการออก เจนกิลล์บิลล์ กับฟาร์มแอกต์
ล่าช้า อยากจะทราบความเห็นของท่านอาจารย์ว่าจะมีการแก้ไขอย่างไร

ตอบ อย่างที่เคยเรียนแล้วว่า งานของกระทรวงการต่างประเทศค่อนข้างครอบคลุม
จักรวาล ในทุกเรื่อง แม้แต่เรื่องส่วนตัว เมื่อปัญหาเกิดขึ้นก็แน่นอนที่ว่า ข้อที่ดำเนิน หรือ
ข้อที่เราเสียประโยชน์ หรือตามไม่ทันในบางอัน ก็มาที่กระทรวงต่างประเทศก่อน ถ้า
พูดถึงในการปฏิบัติงานจริงๆ นั้น ฟาร์มแอกต์ที่ออกมา ผมได้คุยกับสมาชิกของคณะ
ผู้แทนอเมริกันหลายคนที่มา ซึ่งเขาโหวตออกเสียงไปไม่มีใครอ่านตลอด กลไกในสภา
ของเขาก็คล้ายๆ กับในสภาเรา มีมติบางอันเกิดมาแปรญัตติเอาตอนสุดท้าย ไม่มีใคร
รู้เท่าใด มันเป็นการเดินแต้มในทางการเมืองภายในของเขา กลุ่มที่รักษาผลประโยชน์
ในเรื่องข้าว สอดเข้าไปอิงไว้กับอันอื่น คนอื่นยังไม่ทันเห็น แล้วกฎหมายฟาร์มแอกต์
เป็นกฎหมายที่หนามาก คิดว่า ในเมืองไทยใครที่อ่านตลอดคงหาตัวจับยากทีเดียว คง
นับคนได้ แม้กระทั่งเจ้าหน้าที่ เพราะมันเยอะเหลือเกิน เพราะฉะนั้น การที่เขาจะออก
กฎหมาย ถึงเรา รู้ก่อนเราคงจะ Lobby บ้าง นอกจากว่า เราไม่มีโอกาสที่จะรู้ เพราะ
เขาสอดแทรกเข้ามาแล้ว ถึงเรา รู้ก่อน โอกาสที่จะไปมีอิทธิพลวิ่งเต้นภายในประเทศ
อื่นเขายับยั้งการออกกฎหมายหรืออะไร ถ้าเวลา มีแค่เล็กน้อยหรือล่าช้าตัวเราคนเดียว

คงยั้งลำบาก เหมือนกับที่กฎหมายไทยจะออกบางอย่าง ประเทศอื่นจะมายั้งยังคงจะลำบาก อันนั้นเป็นเรื่องว่า ทำไมไม่รู้ก่อน

ความจริงเราก็ดำหนดัวเราเองอยู่เหมือนกัน แต่ว่าจะดำเนินกระทรวงต่างประเทศ หรือดำเนินใครก็แล้วแต่ว่า เขาออกอะไรที่ไหน กระทรวงการต่างประเทศต้องรู้หมด อย่างที่วันก่อนนับตัวให้ฟังว่า คนกระทรวงการต่างประเทศ ขณะนี้มีอยู่ทั้ง ซี 1 ถึง ซี 11 ประมาณ 1,500 คน ประมาณครึ่งหนึ่งอยู่ในต่างประเทศ กระจายอยู่ 40 กว่าหรือ 50 สถานทูต ฉะนั้น แห่งหนึ่งไม่กี่คน แล้วงานในสถานทูตหนึ่งๆ งานบริหารก็มีมากอยู่ ต้องมีเจ้าหน้าที่การคลัง เพราะการบัญชีถ้าผิดนิดเดียวก็ติดตาราง มีหน้าที่รับแขก ถ้าไปถึงคนไทยไม่ได้รับความสะดวกสบายอะไร ก็ถูกดำเนิน แล้วก็ติดตาม วันหนึ่งถึงแม้จะอ่านเอกสารเพียงใด บางทีมันรอดหลุดตาเหมือนกัน อันนั้นเป็นข้อบกพร่องที่มี แต่ว่าบทเรียนเท่าที่แล้วมา เราก็ก๊อเป็นบทเรียนที่จะต้องระแวงระวังในเรื่องความเป็นไปในสภามาก ฉะนั้น ที่เราเชิญคณะผู้แทนทางสภามาในระยะหลัง เป็นครั้งแรกที่เขาได้มาสัมผัสกับปัญหาจริงๆ เขาบอกว่า เขาไม่รู้มาก่อนว่า เรามีปัญหาอย่างนี้ ทางกระทรวงต่างประเทศเอง เมื่อมีปัญหาเรื่องข้าวขึ้น ก็ต้องพยายามศึกษาว่า เรื่องข้าวมันเป็นอย่างไร มันออกในหน้าไหน ราคามันขึ้นลงในลักษณะอย่างไร กว่าจะได้ความรู้มาก็ใช้เวลาไม่นานนัก เรียกว่าใช้เวลาอยู่บ้าง เสร็จแล้วก็ดำเนินการทุกทิศทางทันทีเลย ดำเนินการด้วยตัวเอง ดำเนินการโดยไปหาเพื่อนมาสนับสนุน ดำเนินการวิ่งเต้น ยอมเสียเงินบ้าง วิ่งเต้นธรรมดาบ้าง ทางไหนทำได้ คือ เรียกว่าวิ่งกันหัวซุกหัวซุน ในขณะที่ที่บอกว่าไม่ได้ผลคิดว่าคงจะไม่ถูกต้องทีเดียว เขาเป็นว่ายังไม่ได้ผลดี คือ คล้ายๆ จะไปตัดสินม้วยกันแค่ยกสองเท่านั้น คือ เราถูกไปโดนตอนต้นๆ ยก แต่รายยังไม่ถึงน็อกทีเดียว ประเทศไทยยังขายข้าวได้อยู่ในขณะนี้ ปัญหามันอยู่ที่ว่า ราคามันต่ำ เพราะว่ามีสหรัฐฯ ให้ Subsidy แล้วก็ทำให้ราคาตลาดโลกมันต่ำ เราก็กำลังอธิบายให้เขาอยู่ว่า มันเป็นการเสียหายทั้งแก่สหรัฐฯ เอง แล้วก็แม้แต่ในหลักมนุษยธรรมธรรมดา หลักความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หลักในสังคมนานาชาติการใช้สิทธิของตนเอง ไม่ควรจะให้ไปกระทบกระเทือนสิทธิหรือความเป็นอยู่ของบุคคลอื่น จะทำอะไรได้ แต่ว่าไปรบกวนบ้านอื่นเขา เช่น ปลูกเสียจนบังแดดไม่ให้เข้าบ้านเขาเลยก็ไม่ได้ อันนี้ก็เหมือนกัน เขาออกกฎหมายเป็นการใช้สิทธิ

ภายในประเทศเขา แต่เราก็พยายามชี้แจง คิดว่า เหตุการณ์ได้คลี่คลายไปพอสมควร
ทีเดียว คือ เขาเข้าใจปัญหาแล้วก็รับฟังปัญหาและก็รับปากว่า เมื่อกลับไปจะพยายาม
แก้ไขไม่ให้ผลกระทบกระเทือนนั้นเกิดขึ้นกับประเทศไทย ซึ่งเป็นมิตรประเทศ

ข้อ 28. ถาม ปัจจุบันนี้ ลัทธิกีดกันทางการค้าหรือ Protectionism เข้ามามี
บทบาทในการค้าของโลกมาก อยากทราบว่า ทางกระทรวงต่างประเทศจะมี
นโยบายอย่างไร ในด้านการเปิดตลาดของต่างประเทศ

ตอบ นโยบาย Protectionism ในประวัติศาสตร์ก็เข้ามาหลายหนว่านำไปสู่
ความวิบัติ ทั้งในทางเศรษฐกิจ หรือในทางการเมือง เป็นสิ่งที่ขึ้นอยู่กับดำเนินนโยบาย
Protectionism ถ้าท่านมองไปในประวัติศาสตร์เมื่อราว ค.ศ. 1929 1930 1932 ใน
ช่วงนั้นมันก็เริ่มอย่างนี้ และก็นำมาสู่สงครามโลก ในเมื่อเกิดการปิดกันไปปิดกันมา
มากขึ้น สิ่งเหล่านี้เราก็พยายามชี้ แต่เวทีที่เราจะไปกระทำได้มีอยู่ไม่มาก คือ อยู่ที่คนฟัง
เขาจะฟังเราหรือไม่ อย่างที่ท่านว่ามานั้นถูก ว่าเสียงของเราไม่ดังมากมายที่จะทำให้
เขาตระหนกตกใจ อย่างดีที่สุดเขาก็บอกว่า น่าคิดเหมือนกัน นอกจากนั้นในองค์การ
ระหว่างประเทศจะผ่าน GATT ก็ดี จะผ่านองค์การระหว่างประเทศอันไหน เราก็ได้
ระดมการสนับสนุนจากประเทศที่กำลังพัฒนาด้วยกัน หรือประเทศเกษตรกรรม อย่าง
ที่เห็นว่า เราได้เรียกประชุมที่กรุงเทพฯ นี้เอง โดยการริเริ่มของเราเอง โดยประชุม
ประเทศที่ไม่ได้ให้การสนับสนุนแก่สินค้าเกษตรเพื่อมาเป็นแรงสนับสนุน เข้าใจว่า
อย่างน้อยที่สุดก็ได้มีเสียงรับฟัง และเสียงเห็นอกเห็นใจขึ้นมากทีเดียวในสหรัฐฯ เรา
ดำเนินการในเวทีต่างประเทศด้วย ในองค์การระหว่างประเทศด้วย

ข้อ 29. ถาม บางครั้งในกรณีมีคณะผู้แทนต่างประเทศมาเยือนในกลุ่มประเทศที่
เป็นอาเซียนด้วยกัน ประเทศเพื่อนบ้านของเราให้ความสำคัญ มีการพบปะ
ของประเทศไทย แต่บางครั้งในการมาเมืองไทย พบแค่ระดับมนตรีช่วยต่างประเทศ
ของประเทศไทย ไม่ทราบว่า ประเทศของเราใช้ปัจจัยอะไรเป็นตัวตัดสินในการที่จะดูแล
ต้อนรับผู้แทนเหล่านั้น

ตอบ คืออย่างนี้ ในระดับประมุขของเรา ใครมาก็อยากขอเข้าเฝ้าพระบาท-

สมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระองค์ท่านมีพระราชภารกิจ ซึ่งพระองค์จะกำหนดพระราชภาระไว้ล่วงหน้า หมายกำหนดการของทางสำนักพระราชวังจะต้องมีล่วงหน้าว่า ในช่วงนั้นจะประทับอยู่ในกรุงเทพฯ ในวันที่ท่านั้น ในช่วงนั้น ท่านจะเสด็จที่นั่นที่นี้ แนนอนการเข้าพบประมุขย่อมเป็นเกียรติสำหรับผู้ขอเข้าพบ

แต่การพบประมุขที่ตั้งคำถามนี้ เข้าใจว่า ท่านคงหมายถึงหัวหน้ารัฐบาลมากกว่า คือ เรายึดถือระดับ หมายความว่าถ้าเขาเป็นนายกฯ เราก็ให้พบ อันนี้เป็นหลักเบื้องต้น คือ ระดับฐานะต้องเท่าเทียมกัน หรือถ้าระดับไม่เท่าเทียมกัน ก็เป็นไปได้ในลักษณะที่ว่า เรื่องจะต้องมีความสำคัญ ทางฝ่ายเราถึงระดับที่นายกรัฐมนตรีควรเป็นผู้พูด หรือในบางครั้งเป็นการแสดงอหยาอัยไมตรีเป็นพิเศษกับประเทศนั้นๆ เราก็มีเกณฑลงมาเป็นลำดับ แต่ปกติแล้วจะถือหลักระดับความสำคัญในทางตำแหน่ง

ทีนี้จะกล่าวถึงว่า ทำไมถึงไปพบรัฐมนตรีต่างประเทศ บางทีหรือบางเรื่องมันเป็นอย่างนี้ บางเรื่องรัฐมนตรีต่างประเทศ ปกติจะรู้เรื่องโดยทั่วไปแล้ว รู้มากกว่าท่านนายกฯ เพราะท่านนายกฯ ท่านรับผิดชอบหมดทุกด้าน ถ้าเรื่องมานั้นเป็นเรื่องที่เฉพาะเจาะจงลงไป รัฐมนตรีต่างประเทศจะตอบแทนได้ดีกว่า จะแสดงท่าทีของประเทศออกไปได้ดีกว่า ซึ่งไม่ได้หมายความว่า เราไม่ได้เรียนท่านนายกฯ เราเรียนไปภายหลัง หรือรู้อะไรอยู่แล้ว

ทีนี้บอกว่า ทำไมถึงรัฐมนตรีช่วย คือ รัฐมนตรีต่างประเทศอยู่ไม่ค่อยติดเก้าอี้ คือ ท่านเองบางทีเป็นนักการเมืองด้วย บางทีเดินทางต่างประเทศก็บ่อย เป็นอาชีพไปสภา หรือไปประชุม อันนั้นเป็นอันที่หนึ่ง ที่รัฐมนตรีต่างประเทศมีเวลาอยู่น้อยก็จำเป็นต้องมาพบรัฐมนตรีช่วย หรือบางทีรัฐมนตรีช่วยรู้เรื่องนั้นโดยเฉพาะเจาะจง สันตัดในเรื่องนั้น อย่างเช่นสมัยที่ผู้บรรยายเป็นอยู่ ในบางเรื่องอย่างเรื่องที่มีลักษณะในทางกฎหมายหรือในทางสัญญา เขาก็ส่งมาพบเป็นส่วนใหญ่ หรือบางทีแม้แต่ในระดับรัฐมนตรีต่างประเทศ เขามาพบกับผมในระดับรัฐมนตรีช่วย อย่างเวียดนาม เป็นต้น ก็เพราะเห็นว่า ผู้บรรยายเคยชินกับการติดต่อ คือ ตั้งแต่เป็นหัวหน้ากองทำด้านนี้มาเรื่อย อันนี้ก็เป็นอันหนึ่งว่า การที่ติดต่อนั้นจะต้องรู้เรื่องกันดี มิฉะนั้นอาจจะหลอกลอกกันได้ คือ ข้ามชั้นกัน อย่างบางทีเรื่องที่พูดกันในระดับเจ้าหน้าที่ เรารู้ทันกัน อย่างไรก็ตาม ใหฟัง ถ้าหากในระดับสูงขึ้นไปรู้เรื่องเหมือนกันแต่อาจไม่รู้ไม่มาก เขาก็ไป

อธิบายตามวิธีของเขา ดูเป็นขั้นเป็นตอน ดุมีเหตุผล เพราะฉะนั้น ในบางครั้งเราให้พบกันในระดับที่หมายความว่าพิจารณาระดับของความสั่นไหวด้วย

ข้อ 30. **ถาม** อยากถามเรื่องเกี่ยวกับตัวทูตหรือวิญญาณของทูต คือ เดิมทีมีเด็กหนุ่มคนหนึ่ง บ้านเดิมอยู่ที่สงขลา และคงเรียนที่นั่น ต่อมาได้ไปลงเรือของประเทศอินโดนีเซีย ถูกแขกใช้แหบแยะ แต่หนุ่มคนนั้นก็เอาตัวรอดหนีขึ้นมาจากเรืออินโดนีเซียได้ จึงรู้สึกว่าจะจะมีการทูตโดยธรรมชาติอย่างหนึ่งที่สามารถเอาตัวรอดมาได้ ต่อมาก็ได้มาเรียนโรงเรียนเตรียมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทราบมาว่าเป็นคนตัวเล็กแต่เป็นหัวหน้าชั้น ตอนเช้าเวลาเข้าแถว นักเรียนเตรียมทั้งผู้ชายและผู้หญิงเข้าแถวยาวที่หน้าโดม นักเรียนรุ่นๆ โดยเฉพาะพวกผู้หญิงจะยืนล้าไปข้างหน้า บ้างก็ถอยมาข้างหลัง การแก้ไขปัญหาของหัวหน้าชั้นในขณะนั้น โดยที่เขาตัวเล็ก เขาได้ใช้ไหวพริบขณะนั้น โดยเอามือยื่นตรงแล้ววิ่งจากหัวแถวไปท้ายแถวในที่สุดแถวนั้นก็เรียบร้อย ยืนเป็นระเบียบ นี่เป็นวิธีแก้ปัญหาลักษณะหนึ่ง ต่อมาก็ได้สอบชิงทุนไปเรียนที่ประเทศอังกฤษ คงจะไปเรียนเนติบัณฑิตอังกฤษสอบได้ แต่ไม่ได้เรียนเพราะตกตรวจโรค เขาเป็นโรคบางอย่างที่ไม่สามารถส่งไปเรียนได้ ท่านจึงได้รักษาตัวเองโดยใช้สเตอโรอิดมัยซินฉีดจนหาย แล้วก็ไปสอบอีก คราวนี้สอบได้ทั้งไปเรียนดอกเตอร์ฝรั่งเศสและอังกฤษ แต่ในขณะที่ไปเรียน ท่านได้ป่วยเป็นโรคเดิมอีก แล้วถูกตัดปอดไปข้างหนึ่ง แล้วต่อมาท่านผู้นี้ก็ได้เป็นนักการทูต ต่อมาถึงปัจจุบันนี้ การเป็นทูตต่างประเทศไม่ใช่จะไปสะดวกสบายนัก ก็ได้รับความทรมาณต่างๆ จึงอยากจะเรียนถามว่า ท่านอยู่มาได้อย่างไร ถึงปลอดภัยมาถึงปัจจุบัน โดยที่ร่างกายของท่านยังแข็งแรงดี และคิดว่า ท่านผู้บรรยายคงจะรู้จักท่านที่ผมกล่าวถึงนี้ดี

ตอบ เป็นคำถามที่มุ่งมาที่ตัวผม ก็จะขอเล่าให้ฟังว่า ผมเคยไปอินโดนีเซีย เมื่อตอนเด็กๆ ตอนที่จบชั้น ม.6 แล้วแขกเอาเรือเข้ามาค้าขายที่สงขลา Spirit จิตใจของผมคงมีอย่างหนึ่ง คือ ชอบผจญภัย เพราะเมื่อตอนเล็กๆ คุณพ่อมีหนังสือเล่มหนึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับบริดไทเฟิน ซึ่งเป็นนักบินเยอรมัน และอ่านเรื่องเรือเอนเดนท์ ผมก็รู้สึกใฝ่ฝันอยากไปเมืองนอก เมืองนอกครั้งแรกของผม ก็คือ อินโดนีเซีย เกาะเรือเข้าไป

แล้วก็ถูกใช้สอยดังกล่าว ไปขึ้นที่เมืองปัตตาเวีย หลังจากนั้นมา 30 ปี ผมกลับไปอีก
ครั้งหนึ่ง ในฐานะทูตที่ไปประจำในประเทศนั้น

ส่วนเรื่องการเจ็บไข้ได้ป่วยก็เป็นเรื่องของสังขารจริงๆ แล้วอาจจะเป็นเรื่องจาก
ความอดอยาก เพราะเมื่อตอนที่ผมเรียนหนังสืออยู่ที่ธรรมศาสตร์นั้น เล่าให้ฟังอย่าง
ไม่อายว่าไม่เคยได้กินข้าวกลางวัน เพราะไม่มีเงิน พอถึงเที่ยงๆ ก็ாயเพื่อน จึงอ่าน
หนังสือ เพื่อนๆ จึงเห็นว่าขยันเหลือเกิน ผลตอบแทนจากการอ่านก็มีบ้าง หนังสือก็
แม่นยำบ้าง แต่ไม่เต็มที่

ผมคิดว่า ถ้ามีสักอย่างหนึ่ง ก็คือ ตอนเล็กๆ ผมเดินไปกับคุณพ่อครั้งหนึ่ง ที่
รางรถไฟที่ปักซีใต้ ทางนั้นเป็นป่า ผมจึงถามว่า ถ้าเสือออกมาเราจะทำอย่างไรครับ
พ่อ คุณพ่อบอกผมว่า ก็ไม่รู้จะทำอย่างไร แต่ถ้าจำเป็น ถึงพบเสือก็ต้องสู้สักหน ไม่
ว่าจะเป็นตายอย่างไรก็ตาม ผมก็รู้สึกต่อคำพูดของคุณพ่อ ซึ่งเสียชีวิตไปนานแล้วว่า
ทุกสิ่งทุกอย่างอยู่ที่ความตั้งใจ

ผมตั้งใจจะไปเมืองนอก ครั้งแรกก็เรียนที่บพิตรพิมุข เพราะที่นั่นให้ทุนนักศึกษา
ทุนรุ่นสุดท้ายที่ไป คือ คุณเสนีย์ เสาวพงศ์ หรือคุณศักดิ์ชัย บำรุงพงศ์ หนังสือของคุณ
เสนีย์ เสาวพงศ์ ผมเคยอ่านว่า เขาწรงรถไฟไปจนกระทั่งถึงแมนจูเรียแล้ว เบอร์ลินก็ถูก
ระเบิดหนัก ไปไม่ได้ก็ต้องกลับมา เมื่อกลับมาเงินหมด เขาจึงมาเขียนหนังสือ เช่น *ไม่มี
ข่าวจากโตเกียว ชัยชนะของผู้แพ้* เป็นต้น ก็เริ่มเป็นนักประพันธ์และเป็นนักประพันธ์
ที่ตีพิมพ์ของประเทศไทย ผมเป็นรุ่นต่อมาซึ่งอยากจะไปในทางเดียวกัน ซึ่งเบอร์ลินก็
แหลกพอดี ก็เลยมาเข้าที่ธรรมศาสตร์ใหม่ ผมคิดว่าเป็นเพราะความตั้งใจที่อยากจะ
เดินไปข้างหน้าอย่างหนึ่ง

ส่วนการรักษาร่างกายนั้นก็เป็นสิ่งจำเป็น คนเราจะดีหรือไม่ดี จะมีความคิด
อ่านลึกซึ้งหรือไม่ลึกซึ้ง จะต้องมึร่างกายอยู่ก่อน ถึงแม้ว่าสภาวะแวดล้อมต่างๆ จะ
อำนวยให้แค่ไหน แต่ถ้าหากเราเอาใจใส่บ้าง ไม่ว่าจะร่างกายหรืออะไรก็เป็นการสมควร
และเชื่อถือว่า ความคิดที่ดี สมองที่ดี จะอยู่ในร่างกายที่ดี ถ้าเจ็บไข้ได้ป่วย ถึงอยู่ได้ดีก็
เพียงชั่วคราว เพราะฉะนั้น ความเอาใจใส่เรื่องร่างกายเป็นสิ่งสำคัญ ผมก็ไม่ได้พิถีพิถัน
อะไรมาก การกิน การอยู่ อายุมากๆ แล้วก็กินน้อยลงหน่อย ไม่มีเคล็ดลับอะไร

ถ้าพูดถึงด้านการทำงานก็มีอยู่อย่างเดียว คือ ผมตั้งใจจะทำงานให้ดีที่สุด และตั้งใจที่ตนเองได้มาทำหน้าที่ในทางการทูต ดีใจที่สุดที่ได้เป็นทูต เป็นรัฐมนตรีก็ไม่ดีใจเท่านี้ เพราะรู้สึกว่าการเป็นรัฐมนตรีเป็นได้ง่ายๆ แต่ตอนเป็นทูตต้องใช้เวลาหลายสิบปี จึงจะได้เป็น เพราะฉะนั้น ผมภูมิใจในวิชาชีพมากกว่า และเชื่อว่า ใครจะประกอบอาชีพใดก็ตาม ถ้ารักในวิชาชีพนั้นๆ ก็คงไปถึงจุดหมาย ผมเองมีจุดหมายไม่สูงนัก แต่คิดว่า เหมือนเครื่องบิน คือ ถ้าเราขึ้นบิน แม้จะบินได้สูงไม่มาก โหลดไม่มาก แต่นำผู้โดยสารและนำเครื่องบินจอดลงได้เรียบร้อย ก็คงจะเป็นนักบินที่พอจะใช้ได้ แต่ถ้านักบินที่บินสูงอย่างไรก็ตาม โหลดไม่อย่างไรก็ตาม แต่ถ้าเครื่องบินเอาหัวลง ดิ่งพสุธาลงมา จะถือว่าเป็นนักบินชั้นเยี่ยมก็คงลำบาก เหล่านี้เป็นเรื่องส่วนตัวของผมเอง

การทูตและการระหว่างประเทศ

อรุณ ภาณุพงศ์

•

DIPLOMACY AND INTERNATIONAL AFFAIRS

Arun Panupong

ISBN 978-616-341-086-3

พิมพ์ครั้งที่ 1-2 2530-2531

พิมพ์ครั้งที่ 3 สิงหาคม 2564

จำนวน 700 เล่ม

ข้อมูลทาบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

อรุณ ภาณุพงศ์.

การทูตและการระหว่างประเทศ.-- กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (ISC)
กระทรวงการต่างประเทศ, 2564.

360 หน้า.

1. การทูต. I. ชื่อเรื่อง.

327.2

ISBN 978-616-341-086-3

จัดพิมพ์โดย

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ

isc@mfa.mail.go.th

ออกแบบปก

กรมัยพล สิริมงคลรุจกุล

จัดรูปเล่ม

พนิดา มีเดช

ตรวจทาน

กษิติศ อนันนหารส

พิมพ์ที่

โรงพิมพ์ ภาพพิมพ์

45/12-14, 33 หมู่ 4 ต.บางกรวย-จกนอม

ต.บางขุน อ.บางกรวย จ.นนทบุรี 11130

Tel +66 (0) 2 879 9154-6

Fax +66 (0) 2 879 9153

Email: contact@parbpim.com

