



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง ยุทธศาสตร์นโยบายด้านการต่างประเทศและ
ความมั่นคงของเดนมาร์ก : หลักการ แนวคิด
และข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย

จัดทำโดย นางสาวปรารถนา ดิษยทัต
รหัส 11015

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 11 ปี 2562
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง ยุทธศาสตร์นโยบายด้านการต่างประเทศและความมั่นคงของเดนมาร์ก :
หลักการ แนวคิด และข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย

จัดทำโดย นางสาวปรารถนา ดิษยทัต
รหัส 11015

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 11 ปี 2562
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูต ดร. จิตริยา ปิ่นทอง)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(ศาสตราจารย์ กิตติคุณ ดร. ไชยวัฒน์ คำชู)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(รองศาสตราจารย์ ดร. ดำรงค์ วัฒนา)
อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ช่วงแรกเริ่มที่ผู้เขียนได้คิดค้นหัวข้อสำหรับจัดทำรายงานการศึกษาส่วนบุคคล และได้ศึกษาเอกสารยุทธศาสตร์นโยบายด้านการต่างประเทศและความมั่นคงของเดนมาร์ก (Danish Foreign and Security Policy Strategy 2017–2018 และ 2019–2020) ทั้งสองฉบับอย่างละเอียด ผู้เขียนได้นึกถึงบทละครเรื่อง Hamlet ของกวีและนักประพันธ์ชาวอังกฤษ William Shakespeare มีฉากหนึ่งที่ตัวละครผู้หนึ่ง (Marcellus) อุทานขึ้นมาว่า “Something is rotten in the state of Denmark” ซึ่งเดนมาร์กในช่วงนั้น (ศตวรรษที่ 14 และ 15) ถือว่าเป็นยุคที่ตกต่ำ ทั้งการเมืองภายในวังที่มีแต่การทุจริตฉ้อโกง เหล่าขุนนางเมามายในอำนาจและสุราเมรัยจนเป็นที่กล่าวขวัญวิพากษ์วิจารณ์กันทั่วทุกทิศ ราชอาณาจักรเดนมาร์กอยู่ในช่วงที่ถดถอย ซึ่งแตกต่างจากปัจจุบันเป็นอย่างมากที่เดนมาร์กเป็นที่รู้จักทั่วโลกในลักษณะของประเทศที่มีความเป็นเลิศ และเป็นแบบอย่างให้ประเทศต่างๆ นำมาใช้เป็นต้นแบบ ซึ่งส่วนหนึ่งน่าจะมาจากความสำเร็จในการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้ประชาชนอยู่ดีกินดี ประเทศมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน เดนมาร์กจึงไม่ได้มีสภาพ “เน่า” เหมือนในยุคที่ Shakespeare สร้างบทละครเรื่อง Hamlet แต่กลับเป็นประเทศที่เป็นแนวหน้าในหลายๆ ด้าน

จุดประสงค์หลักของการจัดทำการศึกษารายงานส่วนบุคคลในเรื่องหลักการ และแนวคิด การจัดทำ ยุทธศาสตร์นโยบายด้านการต่างประเทศและความมั่นคงในยุคปัจจุบันของเดนมาร์ก ซึ่งจัดว่าเป็น Small State เนื่องจากว่าผู้เขียนเห็นว่า ยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศของเดนมาร์กมีความชัดเจน ตรงประเด็น และเข้าใจง่าย พร้อมทั้งมีความยืดหยุ่น ทันต่อเหตุการณ์ และสภาพภูมิรัฐศาสตร์ที่เปลี่ยนแปลงได้ทุกขณะ โดยหวังว่า การศึกษาครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทย ซึ่งมีลักษณะเป็น Small State เช่นเดียวกับเดนมาร์ก และกระทรวงการต่างประเทศอาจพิจารณานำหลักการ แนวคิด ดังกล่าว มาปรับใช้ได้ต่อไปหากเห็นว่าเหมาะสม

สาเหตุที่เดนมาร์กต้องปรับแนวคิดและทัศนคติ (rethinking diplomacy) ในเรื่องการวาง ยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ด้านการต่างประเทศ นอกจากสภาพภูมิรัฐศาสตร์ระหว่างประเทศ ที่เปลี่ยนแปลงไป และความท้าทายรูปแบบใหม่ภายหลังสงครามเย็นสิ้นสุดลงแล้ว ตัวแปรที่สำคัญคือ รัฐบาลเดนมาร์กได้ปรับลดงบประมาณทุกกระทรวง ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000–2019 โดยกระทรวงการ ต่างประเทศได้ถูกตัดงบประมาณ 1 ใน 3 ของงบประมาณเดิมทุกๆ ปี ดังนั้น เมื่อช่วงปี ค.ศ. 2015 Lars Løkke Rasmussen นายกรัฐมนตรีเดนมาร์กในขณะนั้นจึงได้มอบหมายให้ Peter Taksøe-Jensen เอกอัครราชทูตเดนมาร์ก ณ กรุงนิวเดลี ซึ่งเป็นนักการทูตและนักกฎหมายชั้นนำของ เดนมาร์ก ทำการศึกษาทบทวนนโยบายทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับการปฏิสัมพันธ์กับต่างประเทศ (external policy areas) ของเดนมาร์ก ตั้งแต่ต้นนโยบายด้านการต่างประเทศและความมั่นคง นโยบาย การค้าและการส่งออก รวมทั้งนโยบายด้านการพัฒนา ซึ่งทั้งหมดนี้อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของ กระทรวงการต่างประเทศในฐานะ coordinating authority โดยเอกอัครราชทูต Taksøe-Jensen มีใจหายว่า ท่ามกลางระเบียบโลกใหม่นี้ เดนมาร์กควรจะมี position ตัวเองเช่นใดเพื่อที่จะมีบทบาท ในการกำหนดทิศทางของโลก โดยการเป็น “ผู้เล่น” ที่สำคัญในเวทีโลก ในขณะเดียวกัน ปกป้อง รักษา และส่งเสริมผลประโยชน์ของชาติ

ผู้เขียนได้ทำการศึกษาค้นคว้าแนวคิดทฤษฎีต่างๆ ที่นักวิชาการได้ใช้ในการอธิบายพฤติกรรมของเดนมาร์กด้านการต่างประเทศตั้งแต่ยุคภายหลังสงครามเย็นสิ้นสุดลง อาทิ Adaptation Theory, Constellation Theory, Small State Theory และ Competition State Theory/Diamond Model อย่างไรก็ตาม แนวคิดการจัดทำยุทธศาสตร์นโยบายด้านการต่างประเทศของเดนมาร์กในปัจจุบันเน้นการสรรหาผลประโยชน์ของชาติเป็นหลัก โดยยึดหลัก pragmatism, practicality และ flexibility ทั้งนี้ ตามผลการศึกษาของเอกอัครราชทูต Taksøe-Jensen พบว่าอันดับแรก ประเทศจะต้อง “เลือก” ว่าประเด็นใดควรหรือไม่ควรจะให้ความสำคัญ โดยแบ่งทางเลือกต่างๆ ในลักษณะ 1) need-to-do 2) important-to-do และ 3) nice-to-do นอกจากนี้ เอกอัครราชทูต Taksøe-Jensen พบว่า การจัดทำยุทธศาสตร์นโยบายด้านการต่างประเทศที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดสามารถใช้เครื่องมือ prioritization tool หรืออาจเรียกอย่างไม่เป็นทางการว่า Taksøe-Jensen Model ซึ่งมีองค์ประกอบ 3 ข้อที่ต้องพิจารณาควบคู่และประกอบกันไปในการที่จะตัดสินใจที่จะดำเนินนโยบายใดๆ ได้แก่ (1) ผลประโยชน์ของชาติ (interests) (2) ดำเนินการในลักษณะหุ้นส่วน (partnerships) กับประเทศหรือองค์กรอื่นหรือโดยลำพัง และ (3) อิทธิพล (influence) การ pursue นโยบายดังกล่าวว่าส่งผล maximum impact หรือไม่ ประเทศอยู่ในฐานะที่จะสร้าง impact หรือ make a difference ต่อโลกได้หรือไม่ ซึ่งยุทธศาสตร์นโยบายด้านการต่างประเทศและความมั่นคงของเดนมาร์กทั้งสองฉบับที่กล่าวมาข้างต้นก็เป็นไปตามข้อเสนอแนะ (recommendations) ของเอกอัครราชทูต Taksøe-Jensen โดยในฉบับปี ค.ศ. 2019-2020 เน้นยุทธศาสตร์ 6 ข้อ ได้แก่ (1) การรักษาระเบียบโลกที่อยู่บนพื้นฐานของกฎกติการะหว่างประเทศ (2) ความมั่นคง (3) สหภาพยุโรป (4) ผู้ลี้ภัย การโยกย้ายถิ่นฐาน และการพัฒนา (5) การทูตเชิงเศรษฐกิจ การเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ และระเบียบโลกดิจิทัลใหม่ และ (6) อาร์กติก

ผู้เขียนได้ทำการศึกษาเชิงเปรียบเทียบกับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่างประเทศ (พ.ศ. 2561-2580) ซึ่งมีชื่อเรียกอย่างไม่เป็นทางการว่า “การต่างประเทศ 5S/5มี” ให้ความสำคัญกับเป้าหมายและภารกิจหลัก 5 ด้านของการต่างประเทศ ได้แก่ (1) มีความมั่นคง (2) มีความมั่งคั่งและยั่งยืน (3) มีมาตรฐานสากล (4) มีสถานะและเกียรติภูมิ และ (5) มีพลัง และพบข้อแตกต่างหลายประเด็น อาทิ (1) แผนยุทธศาสตร์ฯ ของเดนมาร์กมีระยะเวลาการดำเนินการที่สั้นกว่า กล่าวคือ 2 ปี ในขณะที่แผนแม่บทฯ มีระยะเวลาการดำเนินการ 20 ปี ซึ่งขาดความยืดหยุ่นในสถานการณ์ปัจจุบันที่โลกเปลี่ยนแปลงตลอด (2) แผนยุทธศาสตร์ฯ ของเดนมาร์กมีประเด็นที่กระชับ (concise) ชัดเจน (clear) และเฉพาะเจาะจง (specific) ในแผนมีการระบุ initiatives and areas of focus อย่างชัดเจนในขณะที่แผนแม่บทฯ ของไทยมีภาพกว้างและค่อนข้าง general มีการกำหนด 14 ตัวชี้วัดและ 27 แนวทาง แต่ขาดความชัดเจนเรื่องการนำไปปฏิบัติต่อไป และ (3) แผนยุทธศาสตร์ฯ ของเดนมาร์กเป็นการ tackle ประเด็นที่เดนมาร์กมีส่วนได้ส่วนเสีย หรือประเด็นที่เป็น global/regional issues ว่าเดนมาร์กจะ “ทำ” อะไรและ “ที่ไหน/กับใคร” ในขณะที่แผนแม่บทฯ ของไทยจะเป็นวิสัยทัศน์ที่กว้าง โดยให้ความสำคัญว่า ประเทศไทยจะ “มี” หรือ “เป็น” อะไรในอีก 20 ปีข้างหน้า อนึ่ง สิ่งที่ต้องเน้นย้ำคือ วัฒนธรรมการทำงานในเดนมาร์ก โดยเฉพาะกระทรวงการต่างประเทศ เดนมาร์ก มิได้เน้นการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ยาวๆ หลายๆ ฉบับ เนื่องจากว่าเดนมาร์กเชื่อว่าการ

ทำงานต้องมี fluidity และ flexibility ที่ไม่ต้องมาผูกมัด แต่ปรับไปตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงตลอด นอกจากนั้น เดนมาร์กจะไม่นิยมจัดทำยุทธศาสตร์หลายๆ ฉบับ เนื่องจากเชื่อว่าไม่มีผู้ได้อ่าน

กระทรวงการต่างประเทศเดนมาร์กใช้แผน Foreign and Security Policy Strategy เป็นหลักในการดำเนินนโยบายด้านการต่างประเทศในทุกมิติ รวมทั้งด้านพหุภาคี จำนวนแผนจึงมีจำนวนน้อยกว่าของไทยมาก ซึ่ง ณ ปัจจุบันมีจำนวน 7-8 แผนที่ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศต้องศึกษาและใช้เป็นแนวทางในการดำเนินนโยบาย หลายฉบับมีความซ้ำซ้อน เนื่องจากว่าทุกฉบับมีการระบุแนวทางการพัฒนา เป้าหมาย และระยะเวลาการดำเนินการก็แตกต่างกันไป ส่งผลให้มีความไม่แน่นอนว่าประเด็นไหน หรือประเทศ/ภูมิภาคใดที่กระทรวงการต่างประเทศควรที่จะเล็งเป้าให้ความสำคัญมากที่สุด ในบริบทนี้ แผนยุทธศาสตร์ฯ ของเดนมาร์กจึงมีความกระชับ ชัดเจน และใช้ง่ายกว่า ทั้งนี้ กระบวนการจัดทำเริ่มด้วยการหารือเพื่อกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ระหว่างผู้บริหารของกระทรวงการต่างประเทศกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งภาควิชาการ และภาคเอกชน ทั้งยังเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมได้แสดงความคิดเห็นก่อนและหลังการ launch แผนยุทธศาสตร์ฯ ด้วย จึงเป็นกระบวนการที่ open and inclusive โดยการยกร่างยุทธศาสตร์ฯ จัดทำโดยทีมงานจากกระทรวงการต่างประเทศเดนมาร์ก แบ่งกันเขียน 6 คน 6 หัวข้อ จากกรม/กองที่เกี่ยวข้อง โดยแต่ละหัวข้อแบ่งเป็น 2 ภาค ภาคแรกนำเสนอประเด็นปัญหา/บริบทสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ และผลกระทบหรือบทบาทของเดนมาร์ก ภาคที่สองนำเสนอแผนดำเนินการ (Initiatives and areas of focus) ของเดนมาร์กในรอบ 2 ปีข้างหน้าในประเด็นนั้น

ท้ายสุด ผู้เขียนได้ให้ข้อเสนอแนะว่า ประเทศไทย โดยกระทรวงการต่างประเทศ อาจพิจารณาศึกษา prioritization tool ของเอกอัครราชทูต Taksøe-Jensen ในการจัดทำยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศ และนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย เพื่อลดภารกิจการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ต่างๆ ที่มีอยู่จำนวนมาก พร้อมจัด session การระดมสมองระหว่างผู้บริหารของกระทรวงการต่างประเทศกับผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญด้านการต่างประเทศ รวมทั้งจากภาควิชาการ และภาคเอกชน ซึ่งเป็น stakeholders เพื่อสรรหาผลประโยชน์ของชาติที่แท้จริง (intensified focus and prioritization of national interests) และให้ความสำคัญต่อเยาวชนนักรทูตรุ่นใหม่ซึ่งอาจมีข้อเสนอแนะและมุมมองที่สดเอี่ยมและทันต่อเหตุการณ์ หรือมีแนวคิด นวัตกรรมใหม่ๆ เพื่อรับมือกับสิ่งท้าทายของยุคการทูต 4.0 ที่โลกเปลี่ยนแปลงอย่างไม่หยุดนิ่งด้วย

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนหวังว่า รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องด้านการจัดทำยุทธศาสตร์นโยบายด้านการต่างประเทศ ทั้งในปัจจุบันและในอนาคต รายงานฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ได้เพราะคำแนะนำ ทั้งในด้านแนวคิดทฤษฎีและโครงสร้างของรายงาน จากอาจารย์ที่ปรึกษาทั้งสามท่าน คือ เอกอัครราชทูต ดร. จิตรिया ปิ่นทอง ศาสตราจารย์ กิตติคุณ ดร. ไชยวัฒน์ คำชู และรองศาสตราจารย์ ดร. ดำรงค์ วัฒนา จึงขอขอบพระคุณอาจารย์ทั้งสามท่านเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณผู้บังคับบัญชา เอกอัครราชทูตวิเชิต ชิตวิมาน ณ กรุงโคเปนเฮเกน เดนมาร์ก ที่สนับสนุนและอนุญาตให้ผู้เขียนมาเข้ารับการอบรมเพื่อพัฒนาตนเองและองค์กรในหลักสูตรนักบริหารการทูต (นบท.) รวมทั้งส่งกำลังใจมาให้โดยตลอด 2 เดือนกว่าๆ ที่ลามาศึกษาตลอดจนขอขอบคุณเพื่อนข้าราชการที่สถานเอกอัครราชทูตฯ ทุกท่านที่กรุงโคเปนเฮเกนที่ได้ช่วยรับภาระการงานในช่วงที่เข้าอบรม โดยผู้เขียนเชื่อว่า เนื้อหาของหลักสูตรครอบคลุมทุกมิติของงานด้านการต่างประเทศ และจะเป็นประโยชน์อย่างสูงต่อการทำงานในอนาคต และผู้เขียนสามารถนำมาใช้ในการปฏิบัติงานในกระทรวงการต่างประเทศต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ผู้เขียนขอขอบคุณผู้ที่เกี่ยวข้องที่กระทรวงการต่างประเทศเดนมาร์ก และกระทรวงการต่างประเทศไทย ที่ได้กรุณาให้สัมภาษณ์และสนับสนุนข้อมูลสำหรับจัดทำการศึกษา นอกจากนี้ผู้เขียนขอแสดงความซาบซึ้งต่อทีมงานสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการทุกท่านที่ได้ทุ่มเททั้งแรงกายแรงใจในการจัดหลักสูตร นบท. ให้มีสาระน่าสนใจ ทันสมัย และสอดคล้องกับสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้ง ยังได้รับฟังการบรรยายจากวิทยากรที่มีความเชี่ยวชาญ และเป็นผู้ทรงคุณวุฒิระดับประเทศ

ในโอกาสนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณครอบครัวที่เป็นกำลังใจมาโดยตลอด และท้ายสุด ขอขอบคุณสำหรับมิตรภาพและน้ำใจไมตรีจากผู้เข้าร่วมอบรมหลักสูตร นบท. รุ่น 11 ทุกคน ซึ่งทำให้ช่วงการอบรมเป็นช่วงเวลาของการเรียนรู้ที่สนุกสนาน เพลิดเพลิน และมีคุณค่า นับเป็นประสบการณ์ชีวิตที่ประทับใจยิ่ง

ปรารธนา ดิษยทัต

สิงหาคม 2562

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	๗
สารบัญ	๗
สารบัญตาราง	ณ
สารบัญภาพ	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา	3
1.4 คำถามการศึกษา	3
1.5 สมมติฐานการศึกษา	3
1.6 ประโยชน์ของการศึกษา	4
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	5
2.1 แนวคิดทฤษฎี	5
2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	15
2.3 สรุปกรอบแนวคิด	15
บทที่ 3 ผลการศึกษา	16
3.1 บทสรุปเอกสาร Review ของเอกอัครราชทูต Peter Taksøe-Jensen	16
3.2 การนำแนวคิดทฤษฎี Taksøe-Jensen Model มาใช้ในการจัดทำยุทธศาสตร์นโยบายด้านการต่างประเทศและความมั่นคงของเดนมาร์กฉบับแรก (ปี ค.ศ. 2017–2018)	20
3.3 การศึกษาเชิงเปรียบเทียบระหว่างยุทธศาสตร์นโยบายด้านการต่างประเทศและความมั่นคงของเดนมาร์กฉบับปัจจุบัน ปี ค.ศ. 2019–2020 กับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น การต่างประเทศ (พ.ศ. 2561–2580)	20
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	36
4.1 สรุปผลการศึกษา	36
4.2 ข้อเสนอแนะ	39
บรรณานุกรม	42
ประวัติผู้เขียน	47

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	สรุปแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น การต่างประเทศ (พ.ศ. 2561–2580)
------------	--

สารบัญภาพ

ภาพที่ 1 Diamond Model (Michael E. Porter)

12

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา

ทุกๆ ปีกระทรวงการต่างประเทศเดนมาร์กจะเชิญเอกอัครราชทูต หัวหน้าคณะผู้แทนทางการทูต และองค์การระหว่างประเทศ เข้าฟังการสรุปประเด็นและนโยบายต่างๆ (Briefing on Current National and International Issues) ที่เดนมาร์กให้ความสำคัญในช่วงระยะ 1-2 ปีข้างหน้า โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเดนมาร์กเป็นผู้บรรยาย ภายหลังจากนั้น กระทรวงการต่างประเทศเดนมาร์กจะเผยแพร่ blueprint เอกสารยุทธศาสตร์นโยบายด้านการต่างประเทศและความมั่นคง (Foreign and Security Policy Strategy) ดังกล่าว ซึ่งครอบคลุมระยะ 2 ปี ความยาวประมาณ 20 หน้า โดยมีการจัดลำดับ (prioritize) ประเด็นยุทธศาสตร์ที่เดนมาร์กให้ความสำคัญไม่เกิน 5-6 ข้อ ซึ่งเอกสารดังกล่าวมีความกระชับ กระจ่าง และชัดเจน และที่สำคัญเป็นการคัดกรองผลประโยชน์ของประเทศ (interest-based foreign policy) อย่างแท้จริง โดยในแต่ละหัวข้อมีการระบุกลยุทธ์ (initiatives) และขอบเขตของจุดมุ่งหมาย (areas of focus)

เอกสารดังกล่าวเป็นผลของการศึกษาวิเคราะห์ของ Peter Taksøe-Jensen¹ ปัจจุบันดำรงตำแหน่งเอกอัครราชทูตเดนมาร์กประจำสาธารณรัฐอินเดีย ซึ่งได้รับมอบหมายให้จัดทำกรอบทบทวนนโยบายด้านการปฏิสัมพันธ์กับต่างประเทศ (external policy areas) ของเดนมาร์กในทุกด้าน ตั้งแต่ นโยบายต่างประเทศและความมั่นคง นโยบายด้านการป้องกันประเทศ นโยบายการค้าและการส่งออก รวมทั้งนโยบายด้านการพัฒนา โดยเป็นข้อสั่งการของ Lars Løkke Rasmussen นายกรัฐมนตรีเดนมาร์ก² (ค.ศ. 2011-2019) ในรัฐบาลชุดก่อน เมื่อวันที่ 15 กันยายน ค.ศ. 2015 ท่ามกลางสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งด้านการเมืองและ เศรษฐกิจ และที่สำคัญ คือ การตัดลดงบประมาณรัฐบาล ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศเดนมาร์กก็ได้รับผลกระทบด้วย โดยถูกตัดงบประมาณจำนวน 800 ล้านโครนเดนมาร์ก (ประมาณ 4 พันล้านบาท) หรือ 1 ใน 3 ของงบประมาณเดิม ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000-2019 โดยเอกอัครราชทูต Peter Taksøe-Jensen ได้นำเสนอผลการทบทวนในเอกสาร Danish Diplomacy and Defence in Times of Change—A Review of Denmark’s Foreign and Security Policy (May 2016) ต่อรัฐบาลเดนมาร์กเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม ค.ศ. 2016 ภายหลังจากการปรึกษาหารือและการระดมสมองกับผู้เชี่ยวชาญหลายท่าน ทั้งในเดนมาร์กและต่างประเทศ อาทิ กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา จีน สหพันธรัฐเยอรมนี สหราชอาณาจักร

¹ เคยดำรงเอกอัครราชทูตเดนมาร์กประจำสหรัฐอเมริกา เป็นผู้มีประสบการณ์ชำนาญในเวทีนานาชาติด้านกฎหมาย และเคย ดำรงตำแหน่งหน้าที่ในองค์กร UN หลายตำแหน่ง อาทิ Assistant Secretary-General for Legal Affairs, UN

² ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปในเดนมาร์กเมื่อ 5 มิถุนายน ค.ศ. 2562 ได้มีการเปลี่ยนพรรครัฐบาล โดย Mette Frederiksen (The Social Democratic Party) ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเดนมาร์กในปัจจุบัน

อาณาจักร เนเธอร์แลนด์ และสถาบัน think-tank ระดับโลก เป็นต้น และการเข้าร่วมการสัมมนาในประเด็นที่เกี่ยวข้องหลายเวที โดยในเบื้องต้น การศึกษาทบทวนดังกล่าวมีกรอบการศึกษา (Terms of Reference) ดังนี้

1) สำรวจว่าผลประโยชน์ด้านยุทธศาสตร์ (strategic interests) ของเดนมาร์กอยู่ที่ไหนท่ามกลางประเด็นใหม่ๆ ในโลก (key global trends) รวมทั้งความท้าทาย และโอกาสต่างๆ ในระยะ 10–15 ปีข้างหน้า

2) ให้ข้อเสนอแนะที่ครอบคลุม (comprehensive recommendations) เพื่อให้การประสานงานและการบูรณาการด้านนโยบายต่างประเทศและความมั่นคง นโยบายกลาโหม นโยบายการค้าและการส่งออก และนโยบายการพัฒนา มีความแข็งแกร่งมากยิ่งขึ้น

3) ให้ข้อเสนอแนะด้านยุทธศาสตร์ที่ครอบคลุม (comprehensive strategic recommendations) เพื่อดำเนินการตามลำดับความสำคัญเพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ของเดนมาร์กในปีต่อๆ ไป

กล่าวคือ จุดประสงค์หลักของการจัดทำ Review นี้ คือเพื่อสร้างพื้นฐานการพิจารณาเพื่อนำไปสู่การสรรหาจุดประเด็นหลัก (intensified focus) และลำดับความสำคัญ (prioritization) สำหรับการมีปฏิสัมพันธ์ของเดนมาร์กในเวทีโลก รวมทั้งด้านการค้า และประเด็นความมั่นคง กอปรกับเป็นช่วงเวลาเดียวกันที่ความตกลงด้านกลาโหมของเดนมาร์ก (Defence Agreement)³ ซึ่งมีระยะเวลา 5 ปี กำลังจะสิ้นสุดลงในปี ค.ศ. 2017 ด้วย ซึ่งประจวบเหมาะกับความที่จะต้องทบทวนแผนการดำเนินการด้านกลาโหมภายในและภายนอกในระยะต่อไปเช่นเดียวกัน และท้ายสุด เพื่อตอบคำถาม “How do we best position Denmark on the international stage in a time of limited resources for diplomacy and defence?”

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

วัตถุประสงค์หลักของการศึกษาคือ เพื่อศึกษาหลักการ และแนวคิดการจัดทำยุทธศาสตร์นโยบายด้านการต่างประเทศและความมั่นคงของเดนมาร์ก ซึ่งจัดว่าเป็น Small State ในยุคปัจจุบันซึ่งมีความชัดเจน ตรงประเด็น และเข้าใจง่าย พร้อมทั้งทันต่อเหตุการณ์ สภาพภูมิรัฐศาสตร์ และภูมิเศรษฐศาสตร์ที่เปลี่ยนแปลงได้ทุกขณะ พร้อมทั้งเสนอแนะว่า ประเทศไทย และกระทรวงการต่างประเทศสามารถนำหลักการ แนวคิด ดังกล่าว มาปรับใช้ได้มากน้อยเพียงใดบ้าง ซึ่งประเทศไทยก็จัดว่าเป็น Small State เช่นเดียวกัน

³ ในปัจจุบันความตกลงด้านกลาโหม (Defence Agreement ค.ศ. 2018–2023) ได้ใช้การแล้ว โดยตามธรรมเนียมปฏิบัติ ความตกลงหรือยุทธศาสตร์ดังกล่าวเป็นผลการเจรจาตกลงกันของทุกพรรคในรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยพรรคฝ่ายรัฐบาล ได้แก่พรรค Liberal Party, Liberal Alliance Party และ Conservatives Party ร่วมกับพรรคฝ่ายค้าน ได้แก่พรรค The Social Democratic Party, Danish People’s Party และ Social–Liberal Party ภายใต้อำนาจของนายกรัฐมนตรี Lars Løkke Rasmussen (Liberal) ในขณะนั้น

1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

1.3.1 ขอบเขตการศึกษา

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้จะเน้นการศึกษาหลักการ แนวคิด ของการจัดทำยุทธศาสตร์นโยบายด้านการต่างประเทศและความมั่นคงของเดนมาร์กในยุคปัจจุบัน กล่าวคือ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2017–2020 ซึ่งเป็นช่วงที่กระทรวงการต่างประเทศเดนมาร์กได้เผยแพร่เอกสาร Foreign and Security Policy Strategy 2017–2018 และ Foreign and Security Policy Strategy 2019–2020

1.3.2 วิธีดำเนินการศึกษา

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้ใช้เอกสาร Danish Diplomacy and Defence in Times of Change–A Review of Denmark’s Foreign and Security Policy (May 2016) ของเอกอัครราชทูต Peter Taksøe–Jensen เป็นหลัก พร้อมทั้งการค้นคว้าจากบทความ เอกสารที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเอกสารราชการไทยด้วย อาทิ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น การต่างประเทศ (พ.ศ. 2561–2580) รวมทั้งการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระทรวงการต่างประเทศเดนมาร์ก และกระทรวงการต่างประเทศไทย การพูดคุยสนทนากับนักวิชาการ และคณาจารย์ผู้เชี่ยวชาญด้านการต่างประเทศ เป็นต้น

1.3.3 ระเบียบวิธีการศึกษา (Research Methodology)

การศึกษาจะเริ่มด้วยการสำรวจแนวคิดทฤษฎีด้านการต่างประเทศของเดนมาร์กจากนักวิชาการต่างๆ ที่มีอยู่หลากหลายตั้งแต่ยุคสิ้นสุดสงครามเย็น เพื่อสร้างความเข้าใจต่อตนเองเป็นอันดับแรก ภายหลังจากนั้นจะวิเคราะห์เชิงพรรณนา (descriptive analytical approach) หลักการ แนวคิด และกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์นโยบายด้านการต่างประเทศและความมั่นคงของเดนมาร์กในปัจจุบัน และศึกษาเชิงเปรียบเทียบเกี่ยวกับวิธีการของกระทรวงการต่างประเทศไทย โดยศึกษาแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น การต่างประเทศ (พ.ศ. 2561–2580) เป็นหลัก

1.4 คำถามการศึกษา

ในการจัดทำยุทธศาสตร์นโยบายด้านการต่างประเทศ ควรจะต้องมีกรอบแนวคิด หลักการ และกระบวนการใดบ้างเพื่อที่จะปกป้องและส่งเสริมผลประโยชน์แห่งชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยเฉพาะในฐานะประเทศ Small State

1.5 สมมติฐานการศึกษา

1.5.1 การทูตเป็นกลไกสำคัญยิ่งในการขับเคลื่อนการพัฒนาของประเทศชาติ ดังนั้น จะต้องมีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ทั้งทรัพยากรคน และทรัพยากรเงิน ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ บนพื้นฐานของการวิเคราะห์ที่เป็นหลักเป็นผล (rational thinking) เพื่อผลประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติ โดยพิจารณาจากสถานะภูมิรัฐศาสตร์ระหว่างประเทศในปัจจุบัน

1.5.2 ประเทศเดนมาร์กเป็นประเทศที่มีความสำเร็จ (success stories) เป็นที่รู้จักทั่วโลก ซึ่งมีหลักและการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศที่มีประสิทธิภาพ สามารถเป็นแบบอย่างที่ดีกับการนำมาใช้เป็นบทเรียนให้แก่หลายๆ ประเทศได้ รวมทั้งประเทศไทย

1.6 ประโยชน์ของการศึกษา

ผู้เขียนหวังว่าผลการวิเคราะห์การจัดทำยุทธศาสตร์นโยบายด้านการต่างประเทศและความมั่นคงของเดนมาร์กจะเป็นการเพิ่มพูนความรู้ต่อผู้ที่ทำการศึกษาและผู้ที่เข้ารับการอบรมจากทุกหน่วยงาน เกี่ยวกับแนวคิดและหลักการของประเทศอื่นๆ ที่ใช้ในการยกร่างยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศ เพื่อประโยชน์ในทางราชการต่อไป และสามารถนำไปพิจารณาปรับใช้ต่อการคิดค้นแนวนโยบายและกลยุทธ์ด้านการต่างประเทศของไทยได้ต่อไปในอนาคตอย่างเหมาะสมและหากเห็นสมควร

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดทฤษฎี

ผู้เขียนได้สำรวจแนวคิดทฤษฎีจากหลายแหล่งที่นักวิชาการได้ใช้ในการอธิบายพฤติกรรมด้านการต่างประเทศของเดนมาร์กในช่วงตั้งแต่สิ้นสุดสงครามเย็นจนถึงปัจจุบัน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นทฤษฎีของผู้เชี่ยวชาญสแกนดิเนเวีย ทั้งนี้ เพื่อสร้างความเข้าใจว่าแนวคิดทฤษฎีเหล่านี้มีผลมากน้อยเพียงใดต่อการจัดทำยุทธศาสตร์นโยบายด้านการต่างประเทศและความมั่นคงของเดนมาร์ก ซึ่งผู้เขียนได้คัดเลือกมา 4 แนวคิดทฤษฎี ดังนี้

2.1.1 Adaptation Theory

โดยความเป็นจริงแล้ว Adaptation Theory เป็นแนวทฤษฎีหลักที่ใช้อธิบายนโยบายต่างประเทศเดนมาร์กตั้งแต่ยุคปี ค.ศ. 1970 (Due-Nielsen & Petersen 1995) ซึ่งทฤษฎีนี้ได้รับการจำกัดความขึ้นครั้งแรกโดย James Rosenau ในสหรัฐอเมริกา (Rosenau 1966) แต่ภายหลังจากนั้น ได้รับการพัฒนาต่อที่ประเทศเดนมาร์กเป็นหลัก และได้ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายเพื่ออธิบายนโยบายต่างประเทศของเดนมาร์กภายหลังจากสงครามเย็นสิ้นสุด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นักวิชาการ 2 ท่าน ได้แก่ Nikolaj Petersen และ Hans Mouritzen ได้ใช้เวลากับทฤษฎีนี้อย่างจริงจัง (Due-Nielsen & Petersen 1995, Larsen 2005)

Adaptation Theory คือ การผสมผสานระหว่างขีดความสามารถของประเทศนั้นๆ ในการสร้างอิทธิพลและผลกระทบต่อโลกภายนอก (influence capacity) และความเปราะบางของประเทศนั้นๆ ต่อความตึงเครียด (stress sensitivity) เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการดำเนินยุทธศาสตร์ที่ปรับตัวไปตามสถานการณ์ (adaptive) โดยทฤษฎีนี้นำไปสู่ยุทธศาสตร์การปรับตัว (adaptive strategies) ได้ 4 ประเภท ดังนี้

1) นโยบายการมีอำนาจเหนือ (Policy of Dominance)

หาก influence capacity อยู่ในระดับสูง และ stress sensitivity อยู่ในระดับต่ำ

2) นโยบายการอยู่นิ่งหรือโดดเดี่ยว (Policy of Quiescence or Isolationism)

หาก influence capacity และ stress sensitivity อยู่ในระดับต่ำ

3) นโยบายการยินยอม (Policy of Acquiescence)

หาก influence capacity อยู่ในระดับต่ำ และ stress sensitivity อยู่ในระดับสูง

4) นโยบายการรักษาดุลยภาพ (Policy of Balancing)

หาก influence capacity และ stress sensitivity อยู่ในระดับสูง ซึ่งการดำรงความสมดุลในทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คือ การสลับกันระหว่างการเป็นผู้ให้และผู้รับ (give and take) ซึ่งประเทศที่อยู่ในกลุ่มนี้ มักจะดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในลักษณะไม่

เผชิญหน้า (non-confrontation/defence as deterrence) (Petersen 1977) โดยยังคงมีบทบาท และเป็นผู้เล่นในเวทีสากล แต่ก็มีควมระมัดระวังเนื่องจากว่ามีความอ่อนไหวสูงเช่นกัน

ในกรณีของเดนมาร์ก กล่าวได้ว่า ได้ดำเนินนโยบาย acquiescence ในช่วง สงครามโลกครั้งที่ 1 และ 2 โดยยินยอมให้สหพันธรัฐเยอรมนีเข้ามายึดครองประเทศ โดยในยุค ระหว่างสงครามทั้งสอง ได้ดำเนินนโยบาย isolationism อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากนั้นช่วงยุค สงครามเย็น เดนมาร์กดำเนินนโยบาย balancing เนื่องจากว่า เดนมาร์กประสบความสำเร็จในการ เสริมสร้างอิทธิพลผ่านการเข้าเป็นสมาชิกภาพในองค์กรต่างๆ อาทิ UN, NATO, EC, CSCE แต่ด้วย ความที่มีภูมิศาสตร์ใกล้เคียงกับสหภาพโซเวียต จึงได้ส่งผลต่อ stress sensitivity ของเดนมาร์กให้อยู่ใน ระดับสูงเช่นกัน ดังนั้น เดนมาร์กจึงยึดการดำเนินนโยบายในลักษณะ balancing ทั้งในด้านนโยบาย ต่างประเทศ นโยบายความมั่นคง และนโยบายต่อ EC เพื่อคานอำนาจ มีการวิเคราะห์เพิ่มเติมว่า เดนมาร์กอาจดำเนินนโยบายที่รักษาสมดุลภาพอย่างระมัดระวัง (cautious balancing) ด้วยซ้ำ เนื่องจากว่า เดนมาร์กเพิ่งผ่านการถูกปกครองโดยสหพันธรัฐเยอรมนีเป็นเวลา 5 ปีในช่วงสงครามโลก ครั้งที่ 2

ภายหลังจากการล่มสลายของกำแพงเบอร์ลิน influence capacity ของประเทศเล็ก (small states) ต่างๆ ในยุโรป รวมทั้งเดนมาร์ก ได้เพิ่มมากขึ้นสืบเนื่องจากที่ยุโรปมีเสถียรภาพทาง การเมืองและความมั่นคงมากขึ้น ส่งผลให้ stress sensitivity ลดน้อยลงในเดนมาร์ก นอกจากนี้ ปัจจัยภายในประเทศเดนมาร์กเอง โดยเฉพาะด้านการเมืองจากบทบาทที่โดดเด่นในเวทีระหว่าง ประเทศของ Uffe Ellemann-Jensen รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเดนมาร์กใน ขณะนั้น ได้ส่งผลให้เดนมาร์กปรับนโยบายด้านการต่างประเทศและความมั่นคงจาก cautious balancing mode ในช่วงสงครามเย็นเป็น high profile balancing mode (Due-Nielsen & Petersen 1995) ซึ่งอธิบายได้ว่า ทำไมเดนมาร์กจึงดำเนินนโยบายในเชิงรุกมากขึ้น โดยเฉพาะใน ประเด็นที่เกี่ยวกับความมั่นคงและการทหารมากกว่าในช่วงสงครามเย็น

อย่างไรก็ตาม กรอบแนวคิดในการวางยุทธศาสตร์นโยบายด้านการต่างประเทศของ เดนมาร์กมิได้เปลี่ยนแปลง กล่าวคือ อยู่ใน balancing mode ตลอด โดยไม่มีการปรับเปลี่ยนไปสู่ dominance mode เพียงแต่ปรับระดับจาก cautious balancing เป็น high profile balancing โดยมีลักษณะ (element) ของ acquiescence/isolationism ต่อบางประเด็น เช่น ยุทธศาสตร์ของ เดนมาร์กต่อ EU มีข้อสงวน 4 ข้อ (opt-outs)⁴ เนื่องจากว่าเดนมาร์กมิได้มีความมุ่งมั่นที่จะรวมกลุ่ม (full integration) อย่างเต็มที่เหมือนสมาชิก EU ประเทศอื่น นับตั้งแต่ที่เข้าร่วมสมาชิกภาพเมื่อปี ค.ศ. 1973

⁴ข้อสงวน 4 ข้อภายใต้ Edinburgh Agreement (ค.ศ. 1993) (1) การรวมตัวทางการเงินโดยใช้เงินสกุลเดียวกัน Monetary Union (EMU) (2) การมีนโยบายด้านความมั่นคงและกลาโหมร่วมกัน (Common Security and Defence Policy - CSDP) (3) การอยู่ภายใต้กฎหมายบางประการเดียวกัน อาทิ การหย่าร้าง กฎหมายล้มละลาย (Justice and Home Affairs - JHA) และ (4) การได้รับสัญชาติ EU (Citizenship of the European Union).

2.1.2 Constellation Theory

Constellation theory เป็นหลักทฤษฎีที่พัฒนามาจากหลักทฤษฎีจริงนิยม (Neoclassical realism) ซึ่งได้รับการเผยแพร่ครั้งแรกโดย Hans Mouritzen ในบทความเมื่อปี ค.ศ. 1991 (Mouritzen 1991) และได้รับการพัฒนาเพิ่มร่วมกันโดย Hans Mouritzen และ Anders Wivel เมื่อปี ค.ศ. 2005 ในหนังสือชื่อว่า The Geopolitics of Euro-Atlantic Integration ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับพฤติกรรมของประเทศยุโรปที่มีขนาดเล็ก (small European states) ซึ่งทฤษฎีนี้แตกต่างจาก neo-realism ตรงที่โครงสร้างอำนาจตามแบบฉบับของ neo-realism มิใช่เป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดในการวางกลยุทธ์ด้านนโยบายต่างประเทศ โดยเฉพาะสำหรับประเทศที่มีขนาดเล็ก (small states) เท่ากับความสัมพันธ์/ขั้วอำนาจต่อสภาพแวดล้อมที่ใกล้ตัวที่สุด (the environmental polarity) กล่าวคือ ขั้วอำนาจ (pole) ของประเทศๆ หนึ่ง คือประเทศรอบข้างที่มีอำนาจ (relational power) และอิทธิพลต่อประเทศนั้น ดังนั้น ตัวแปรที่สำคัญในสมการสำหรับประเทศเหล่านี้คือ ขั้วอำนาจที่มีอิทธิพลหรือผลกระทบต่อดน

Mouritzen และ Wivel ได้วิเคราะห์ว่า ประเทศยุโรปขนาดเล็กโดยส่วนใหญ่จะได้ผลกระทบจากขั้วอำนาจ Euro-Atlantic ซึ่งประกอบด้วยสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร และสหพันธ์เยอรมนี ถึงแม้ว่าประเทศเหล่านี้จะมีความแตกต่างกัน แต่มีลักษณะที่ร่วมกัน กล่าวคือ ประเทศขั้วอำนาจทั้ง 4 ประเทศนี้เป็นตัวชี้แนะทางการดำเนินความสัมพันธ์ (common guidelines) สำหรับประเทศยุโรปอื่นๆ ในกลุ่มดาว/ดารากร (constellation)

ดังนั้น constellation คือ กรอบความสัมพันธ์ (basic set of relations) ในด้านต่างๆ ที่รัฐที่มีใช้รัฐขั้วอำนาจ (non-pole state) พึ่งมีต่อรัฐขั้วอำนาจ (pole -state) ซึ่งในยุโรปคือ ขั้ว Euro-Atlantic pole ทั้งนี้ การที่รัฐๆ หนึ่งเป็นสมาชิกภาพของ constellation จะช่วยแสดงให้เห็นถึงอิทธิพล และบ่งบอกพฤติกรรมของรัฐๆ นั้นในภูมิภาคนั้น ในกรณีของประเทศในยุโรป สามารถบ่งบอกความสำคัญ (relevance) ของรัฐๆ หนึ่ง ใน constellation ได้จากความสัมพันธ์ที่รัฐนั้นมีต่อ EU และ NATO โดยสมาชิกภาพในทั้งสององค์กรถือว่ามีค่าที่สุด โดยนับว่าอยู่ในแวดวงของผู้มีศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิ (prestige) ซึ่งจะช่วยให้เพิ่มพูนอิทธิพลของรัฐๆ นั้นต่อการดำเนินนโยบายในทุกมิติ ทั้งนี้ สมาชิกภาพใน EU ถือว่าเป็นสิ่งสำคัญที่สุดในการเป็นสมาชิกใน constellation

Mouritzen และ Wivel พบว่า มี constellation อยู่ 4 ประเภท สำหรับประเทศยุโรปที่มีใช้ประเทศขั้วอำนาจ (European non-pole states) โดยมีขั้ว Euro-Atlantic เป็นขั้วอำนาจ ดังนี้

- 1) ประเทศที่เป็นทั้งสมาชิกของ EU และ NATO (core insiders)
- 2) ประเทศที่เป็นเฉพาะสมาชิก EU แต่ไม่ใช่สมาชิก NATO หรือประเทศที่เป็นสมาชิกของทั้งสององค์กรแต่มีข้อยกเว้น (reservations/opt-outs) เกี่ยวกับเรื่องการเป็นสมาชิกภาพ (near core-insiders)
- 3) ประเทศที่มีศักยภาพที่จะเข้าเป็นสมาชิก EU (would-be insiders)
- 4) ประเทศที่ไม่ประสงค์ที่จะเป็นสมาชิก EU และไม่มีทีท่าว่าจะไปเป็นสมาชิกในอนาคตอันใกล้ (outsiders)

ประเทศที่เป็น core insiders มีอิทธิพลมาก แต่มีความเป็นเอกเทศ (autonomy) ต่ำ เนื่องจากเป็นสมาชิกของทั้งสององค์กร ส่วน near-core insiders มีอิทธิพลน้อยกว่า แต่มีความเป็นเอกเทศมากกว่า สืบเนื่องมาจากข้อสงวนต่างๆ ซึ่งประเทศเหล่านี้ได้เลือกที่จะอยู่นอกนโยบายบางประการของ EU ดังนั้น จึงไม่สามารถดำเนินนโยบายบางประการได้อย่างเข้มข้น อาทิ เดนมาร์กมีข้อสงวน (opt-outs) 4 ข้อจากการเป็นสมาชิกภาพของ EU ดังนั้นจัดว่าเป็น near-core insider ส่วนประเทศ would-be insiders มีอิทธิพลและความเป็นเอกเทศต่ำ เพราะจะต้องสนองความประสงค์ต่างๆ เพื่อให้เข้าไปสู่การเข้าเป็นสมาชิก EU ในขณะที่ ประเทศ outsiders มีความเป็นเอกเทศมากที่สุด แต่อิทธิพลอาจไม่แน่นอน

ดังนั้น หลักก็คือ นโยบายต่างประเทศของประเทศที่มีใช้ประเทศชั่วคราวอำนาจขึ้นอยู่กับบริบทภูมิรัฐศาสตร์ หรือชั่วคราวตามสิ่งแวดล้อมของประเทศนั้นๆ ซึ่งแยกได้ตาม 4 ประเภทของ constellation ในกรณี Mouritzen และ Wivel ได้เพิ่มปัจจัยอีกหนึ่งสำหรับทฤษฎีดังกล่าว ซึ่งก็คือเงาจากอดีต (shadow of the past) เงาจากอดีตคือบทเรียนจากผลกระทบ (effects) ของการดำเนินนโยบายต่างประเทศในอดีต โดยเฉพาะความทรงจำจากการมีส่วนร่วมในสงครามครั้งล่าสุด ซึ่งอาจมีผลให้ปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศในปัจจุบัน หรือลดความเข้มข้นของนโยบายต่างประเทศ (mitigate) ได้ ซึ่งในกรณีของเดนมาร์กก็มีบทเรียนจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งเดนมาร์กมีประสบการณ์อยู่ภายใต้การยึดครองของสหพันธรัฐเยอรมนีเป็นเวลา 5 ปี ส่งผลให้เดนมาร์กมีความรู้สึกต่อต้านการรวมกลุ่มแบบเต็มรูปแบบ (integration) โดยมีความรู้สึก federo-sceptic/euro-sceptic เพราะเกรงกลัวว่าสหพันธรัฐเยอรมนีจะมีอิทธิพลมากเกินไปในกลุ่ม และไม่เชื่อว่าการรวมกลุ่มของยุโรปจะสามารถรับประกันสันติภาพภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ โดยเดนมาร์กมีความเชื่อมั่นในพันธมิตรแอตแลนติก (Atlantic alliance) ว่ามีความสำคัญต่อปัจจัยความมั่นคงของเดนมาร์กและภูมิภาคมากกว่าการเป็นสมาชิกภาพของ EU

อย่างไรก็ตาม ทฤษฎี constellation นี้ อธิบายการดำเนินนโยบายต่างประเทศของเดนมาร์กได้ในหลายด้านโดยเฉพาะภายหลังยุคสงครามเย็น เดนมาร์กเริ่มมีท่าที มีบทบาทในเวทีโลกมากขึ้น (activism) โดยเฉพาะทางทหาร ซึ่งเดนมาร์กได้เข้าร่วมการปฏิบัติการทางทหารจำนวน 68 ครั้ง นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990-2017 ภายใต้กรอบ UN, NATO, OSCE และอื่นๆ เทียบกับการเข้าร่วมปฏิบัติการทางทหาร 13 ครั้ง ในระหว่างปี ค.ศ. 1945-1989 เป็นการแสดงให้เห็นว่าเดนมาร์กพยายามที่จะกอบกู้ศักดิ์ศรีและสถานะ (prestige and status) ที่บอบช้ำและที่สูญเสียไปจากการเป็นเพียงประเทศ near-core insider ใน EU โดยการเข้าร่วมการปฏิบัติการทางทหารนานาชาติต่างๆ นอกกรอบของ EU แต่ภายใต้บริบท NATO อาทิ สงครามอิรัก สงครามอัฟกานิสถาน สงครามที่โคโซโว เป็นต้น

นอกจากนี้ สถานะ near-core status ของเดนมาร์กมีส่วนต่อพฤติกรรมการณ์ดำเนินนโยบายต่างประเทศของเดนมาร์กต่อประเทศนอก EU ด้วย เนื่องจากว่าเดนมาร์กมีความจำเป็นที่จะต้องใช้พลังกำลังและความเพียรพยายามมากกว่าประเทศอื่นที่เป็น core insider เพื่อที่จะได้รับเกียรติภูมิและการยอมรับจากนานาชาติ กล่าวได้ว่า เดนมาร์กต้องใช้นโยบายที่ active ในการแข่งขันกับประเทศนอร์ดิกอื่นๆ เพื่อได้รับการสนับสนุนและอุปถัมภ์ (favour) จากสหรัฐอเมริกา พร้อมกันนั้น

แนวคิดของ shadow of the past ได้ส่งผลให้เดนมาร์กโอนเอียงไปเข้ากับทางสหรัฐอเมริกามากกว่ายุโรป กล่าวคือ ไปที่ขั้ว Atlantic ของ Euro-Atlantic pole

ในขณะเดียวกัน ภายใน EU สถานะ near-core insider ของเดนมาร์ก และ shadow of the past แสดงให้เห็นว่า เดนมาร์ก ไม่สามารถมีบทบาท active ในประเด็นที่เดนมาร์ก มี opt-outs ได้ และบ่งบอกว่าเดนมาร์กมีความเคลือบแคลงต่อการพัฒนาในลักษณะ federal ของ EU โดยเดนมาร์กมุ่งมั่นที่จะดำรงความเป็นอธิปไตยไว้ในบางส่วน อย่างไรก็ตาม กล่าวได้ว่าเดนมาร์ก อาจจัดอยู่ในประเภท selective near-core insider กล่าวคือ เดนมาร์กอาจจะ active ในนโยบาย บางประเด็น เช่น การขยายสมาชิกภาพของ EU และการปกป้องรักษาด้านสิ่งแวดล้อม ในขณะเดียวกัน ไม่ประสงค์ที่จะให้มีการพัฒนาไปสู่ federal EU เป็นต้น (Miles 2005)

2.1.3 Small State Theory

Small State Theory มีลักษณะคล้ายคลึงกับ Constellation Theory ในบริบท ของการศึกษาพฤติกรรมรัฐเล็ก โดยสอดคล้องกับพฤติกรรมของรัฐที่มีขั้วอำนาจ (non-pole state) กล่าวคือ ทฤษฎีนี้ยืนอยู่บนสมมติฐานว่า ขนาดของรัฐบ่งบอกและชี้้นำพฤติกรรมของรัฐในเวที การเมืองระหว่างประเทศ

นักวิชาการหลายท่านได้พยายามศึกษาและหาคำจำกัดความของรัฐเล็ก (small states) โดยในอดีตเคยใช้วิธีอธิบายว่ารัฐเล็กคือรัฐที่มีขั้วอำนาจ สืบเนื่องจากที่มีประเทศเกิดใหม่ หลายประเทศภายหลังการสิ้นสุดของการล่าอาณานิคมและการแตกแยกของจักรวรรดิในศตวรรษที่ 19 และ 20 (Neumann & Gstöhl 2004)

ความสนใจในการศึกษา Small State มีมากขึ้นภายหลังสิ้นสุดสงครามเย็น เนื่องจากว่ามี Small States เกิดขึ้นจำนวนมากภายหลังการล่มสลายของสหภาพโซเวียต และรัฐ จำพวกนี้มี scope of action มากกว่าช่วงยุคสงครามเย็น จากการศึกษาที่สถานการณ์โลกได้เปิดกว้างและเสรี มากขึ้น การศึกษาเรื่องแนวคิดทฤษฎีรัฐเล็กจึงมีความหมายและโดดเด่นมากยิ่งขึ้น โดยได้มีความพยายาม จำกัดความ small state มากยิ่งขึ้น ซึ่งนักวิชาการท่านหนึ่ง ได้เสนอว่าการเป็นรัฐเล็กควรจะต้อง พิจารณาจาก 6 องค์ประกอบ ได้แก่ (1) ขนาดของประชากรและพื้นที่ประเทศ (fixed size) (2) ความสามารถในการมีอธิปไตยในการปกครองตนเอง (sovereign size) (3) ขีดความสามารถด้านการ ทหาร รวมทั้งความสามารถในการมีฉันทมติต่อนโยบายต่างประเทศ (foreign policy consensus) (4) ขนาดของ GDP และการพัฒนาของประเทศ (economic size) (5) ความรู้สึกที่สะท้อนความนึกคิด ของผู้นำ กลุ่มปัญญาชน และสาธารณชนที่มีต่อรัฐของตน (perceptual size) และ 6) ความคิดริเริ่ม เป้าหมายความมุ่งมั่นต่างๆ ที่กลุ่มปัญญาชนในประเทศที่มีต่อประเทศตน (preference size) (Thorhallsson 2006)

ในขณะเดียวกัน นักวิชาการเดนมาร์กสองคน Hans Mouritzen และ Anders Wivel ได้ใช้แนวคิดทฤษฎี relational definition โดยเปลี่ยนมุมมองจากการสำรวจว่ารัฐดังกล่าวมี อิทธิพล (power that states possess) มากน้อยแค่ไหนไปสู่การพิจารณาว่ารัฐนั้นสามารถใช้อิทธิพล ดังกล่าวได้มากน้อยแค่ไหน (power that states exercise) (Mouritzen & Wivel 2005) กล่าวได้ว่า รัฐเล็กคือรัฐที่ไม่สามารถเปลี่ยนโครงสร้าง (contours) ของภูมิรัฐศาสตร์ในปัจจุบันได้ ในทางกลับกัน อภิมหาอำนาจ เช่น สหรัฐอเมริกาสามารถเปลี่ยนเงื่อนไขนโยบายต่างประเทศได้ ยกตัวอย่าง หาก

สหรัฐอเมริกาเคลื่อนย้ายกองกำลังออกจากยุโรปหรือ NATO หรือถ้าสหราชอาณาจักรตัดสินใจที่จะออกจาก EU ซึ่งเกิดขึ้นแล้ว สิ่งเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อองค์กรและนโยบายขององค์กรเป็นอย่างมาก ในขณะเดียวกัน หากเดนมาร์กออกจาก NATO หรือออสเตรียปรับเปลี่ยนท่าทีประเทศต่อนโยบายด้านความมั่นคงของ EU⁵ ผลกระทบจะเกิดต่อเดนมาร์กและออสเตรียเท่านั้น มิได้เกิดต่อองค์กร รัฐเล็กเหล่านี้ไม่สามารถขู่ที่จะออกจากองค์กร หรือปรับเปลี่ยนองค์กร หรือทำลายโครงสร้างองค์กรได้ (Thorhallsson & Wivel 2006)

สิ่งที่เป็นเอกลักษณ์ของ small state คือ มีประชากรน้อย รัฐบาลเล็ก จำนวนข้าราชการน้อย (small size of bureaucracy) เศรษฐกิจมีขนาดเล็ก และทรัพยากรมีจำกัด ทั้งทรัพยากรธรรมชาติ และทรัพยากรบุคคล สิ่งที่โดดเด่นในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ คือ การจัดลำดับความสำคัญ (prioritization) โดยมุ่งดำเนินนโยบายที่รัฐเล็กจะได้รับผลประโยชน์มากที่สุด “Small states are forced to prioritize because of the small size of their administration. They tend to concentrate on policy sectors where direct benefits can be gained...and guarantee their interests.” (Thorhallsson 2015) นอกจากนี้ การดำเนินการของรัฐเล็กมักชอบที่จะเข้าร่วมกับพันธมิตรต่างๆ (alliances) และองค์กรต่างๆ เพื่อความอยู่รอด ทั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ซึ่งกติกาและกฎเกณฑ์สากลขององค์กรและเวที UN เหล่านี้จะคุ้มครองรัฐเล็ก เนื่องจากทุกประเทศเท่าเทียมกัน มีหนึ่งคะแนนเสียงเท่ากัน และเล่นโดยกติกาเดียวกัน ทั้งนี้ กล่าวได้ว่า small state แตกต่างจาก great powers ตรงที่ต้องเลือกมีปฏิสัมพันธ์กับรัฐอื่นๆ ในระดับที่จำกัด เนื่องจากจำนวนบุคลากรและทรัพยากรมีจำกัด มีบทบาทที่ active ในองค์การระหว่างประเทศ สนับสนุนกฎหมายระหว่างประเทศ เป็นต้น

ล่าสุด ได้มีสองแนวความคิดเกิดขึ้นเพิ่ม ได้แก่ status-seeking theory ว่ารัฐเล็กประสงค์ที่จะได้รับสถานะและเกียรติภูมิ (status) โดย status game นี้สำคัญสำหรับรัฐเล็กมากกว่ารัฐใหญ่ เนื่องจากว่ารัฐเล็กไม่สามารถที่จะแข่งขันกับรัฐอื่นๆ ด้วยวิธีอื่นได้ อาทิ ประเทศมหาอำนาจสามารถมีสถานะและเกียรติภูมิได้ ไม่ว่าจะทำอะไร แต่รัฐเล็กต้องมีความพยายามอย่างยิ่งในการ seek out status เพื่อให้เป็นที่ยอมรับในเวทีสากล อาทิ นอร์เวย์ ซึ่ง “เล่น” บทบาทในฐานะประเทศที่มักจะเป็นผู้ไกล่เกลี่ยเรื่องสันติภาพ หรือเดนมาร์กที่เข้าร่วมปฏิบัติการทางทหารนานาชาติ ซึ่งปฏิบัติการบางครั้งมิได้อยู่ภายใต้กรอบ UN และค่าใช้จ่ายสูงมาก เพียงเพราะประสงค์ที่จะยกสถานะประเทศให้โดดเด่นและอยู่ในเรดาร์ของประชาคมโลก โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาซึ่งเปรียบเสมือน “พี่ใหญ่”

อีกแนวความคิดหนึ่งที่เกิดขึ้นใหม่ ได้แก่ shelter theory กล่าวคือรัฐเล็กมักจะเสียเปรียบ เนื่องจากว่าขนาดของประชากร เศรษฐกิจ และสถาบันรัฐที่เล็ก ซึ่งรวมทั้งจำนวนของข้าราชการด้านการทูต และมีขีดความสามารถทางทหารที่จำกัด ทางออกคือรัฐเล็กเหล่านี้จะต้องหาที่หลบภัย (shelter) โดยการสร้างพันธมิตรกับประเทศที่ใหญ่กว่า ซึ่งส่วนใหญ่คือมหาอำนาจ และการเข้าร่วมองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ โดยแสดงบทบาทเป็นผู้เล่นที่สำคัญ และกระตือรือร้น ทั้งด้านการเมือง

⁵ ใน EU ประเทศที่ถูกจัดว่าเป็นรัฐใหญ่ ได้แก่ สหพันธรัฐเยอรมนี ฝรั่งเศส อิตาลี สหราชอาณาจักร สเปน และโปแลนด์ ที่เหลือเป็นรัฐเล็ก รวมทั้งเดนมาร์กด้วย (Thorhallsson 2015)

เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งเดนมาร์ก fit กับทฤษฎีนี้เป็นอย่างดี เดนมาร์กได้วางบุคคลชาวเดนิชในตำแหน่งสำคัญๆ และโดดเด่นในเวที UN หรือ EU หลายตำแหน่ง อาทิ Inger Andersen ซึ่งดำรงตำแหน่ง Executive Director of UNEP คนปัจจุบัน Margrethe Vestager ดำรงตำแหน่ง European Commissioner for Competition ของ EU คนปัจจุบัน และเมื่อเดือนที่ผ่านมาเป็นหนึ่งในตัวเก็งที่จะได้รับตำแหน่ง President of the EU Commission คนต่อไป Mogens Lykketoft ตำแหน่ง President of 70th Session of UNGA หรือ Lt. General Michael Anker Løllesgaard ตำแหน่ง Head of the United Nations Mission in support of the Hodeidah Agreement (UNMHA) (Special Envoy of the UN Secretary-General for Yemen) เป็นต้น

2.1.4 The Competition State Theory and Diamond Model Theory

ทฤษฎี Competition State ดังกล่าวมีความแตกต่างจากทฤษฎีที่กล่าวมาข้างต้นตรงที่ให้ความสำคัญต่อปัจจัยด้านเศรษฐกิจในการอธิบายนโยบายต่างประเทศมากกว่าสภาพการเมืองระหว่างประเทศ และในช่วงที่ผ่านมา เป็นแนวทฤษฎีที่มีอิทธิพลต่อการเสวนาเรื่องนโยบายต่างประเทศเดนมาร์กในเวทีสาธารณะจนอย่างโดดเด่นอีกทฤษฎีหนึ่ง

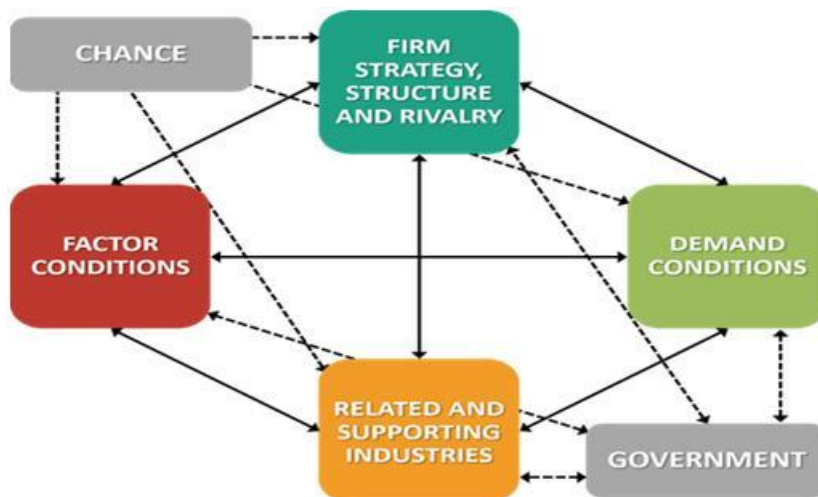
ทฤษฎีดังกล่าวได้ถูกพัฒนาขึ้นมาเมื่อปี ค.ศ. 2011 โดย Ove Kaj Pedersen ในหนังสือ The Competition State ซึ่งได้รับแรงบันดาลใจจากวารสาร Paradoxes of the Competition State ของ Philip Cerny เมื่อปี ค.ศ. 2007 ในหนังสือดังกล่าว ได้ระบุถึงความเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศในปี ค.ศ. 1990 ซึ่งเป็นผลสืบทอดมาจากการสิ้นสุดของสงครามเย็น ซึ่งก่อนหน้านี้ ประเทศต่างๆ เชื่อมกันโดยระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ถึงแม้ว่าจะมีการค้าและความร่วมมือระหว่างกันในบรรดาประเทศตะวันตก แต่จุดประสงค์หลักคือเพื่อปกป้องตลาดการค้าภายในประเทศ และส่งเสริมการเป็นรัฐสวัสดิการด้วย ทั้งนี้ การมุ่งมั่นสร้างรัฐสวัสดิการถือว่ามีค่าจำเป็นสำหรับรัฐบาลเพื่อให้ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน

ต่อมาในช่วงปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นไป ระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (international economy) ได้ปรับมาสู่ระบบเศรษฐกิจโลก (global economy) ผลลัพธ์ก็คือ รัฐทุกรัฐกลายเป็นรัฐที่ต้องแข่งขันกัน (competition states) การแข่งขันระหว่างรัฐต่อรัฐกลายเป็นศูนย์กลางของการเมืองโลก ปัจจุบันบุคคลกลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจ ตลาดการค้าภายในไม่ได้รับการปกป้องจากรัฐอีกต่อไป ปัจจัยการผลิต อาทิ แรงงาน เงินทุน สินค้าและบริการ สามารถเดินทางเข้าออกผ่านชายแดนที่ไร้พรมแดนได้ ดังนั้น สิ่งที่สำคัญที่สุดในภาวะการแข่งขันระหว่างประเทศคือระบบการขับเคลื่อนและการทำงานของสถาบันรัฐ และขีดความสามารถในการปรับตัวของสถาบันรัฐเพื่อพัฒนาวัตรกรรมให้กลายเป็นหัวใจสำคัญในการดึงดูดเงินทุนและแรงงาน ซึ่งในสถานการณ์เช่นนี้ รัฐจะพยายามที่จะก่อให้เกิดสภาพการณ์ที่ได้เปรียบมากที่สุด (advantageous conditions) สำหรับตัวเองในฐานะประเทศที่ต้องเผชิญกับภาวะการแข่งขัน (competitive unit) โดยเข้าไปมีบทบาทเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ในองค์กรต่างๆ ด้านเศรษฐกิจ ในกรณีของเดนมาร์ก จะเห็นได้ว่า ได้เข้ามามีบทบาทในองค์กรเช่น IMF, WTO, World Bank, EU, OECD อย่างเข้มแข็งและแข่งขัน

ด้วยเหตุนี้ นโยบายด้านการต่างประเทศของเดนมาร์กในช่วงตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 ได้เน้นเรื่องการแข่งขันด้านการค้ามากขึ้น โดยได้กลายเป็น competition state ในการนี้ รัฐบาลเดนมาร์กได้ริเริ่มโครงการ Danmark som foregangsland (Denmark as a model country)

เมื่อปี ค.ศ. 1997 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าเดนมาร์กได้พยายามที่จะสร้างแรงดึงดูดจากข้างนอกในฐานะประเทศที่เน้นการแข่งขันด้านเศรษฐกิจ

เป็นไปได้อย่างมากที่ Competition theory ที่รัฐบาลเดนมาร์กใช้ในการสำรวจหาขีดความสามารถในการแข่งขัน และสินค้า หรือบริการที่ควรพัฒนาเพื่อการส่งออกไปสู่เวทีระบบเศรษฐกิจที่เปิด ได้ถูกประยุกต์มาจาก Diamond Model ของ Prof. Michael E. Porter ซึ่งคิดค้น model นี้ขึ้นมาเพื่อศึกษาศักยภาพของปัจจัยแวดล้อมทางธุรกิจและอุตสาหกรรม กลยุทธ์ในการผลิตสินค้าและให้บริการ เพื่อศึกษาความสามารถและศักยภาพของผู้ประกอบการตามรูปแบบกลยุทธ์การผลิตสินค้า และการพัฒนาเครือข่ายวิสาหกิจ (cluster development) ตามที่ปรากฏในหนังสือของเขาชื่อ The Competitive Advantage of Nations และได้รับการตีพิมพ์เมื่อปี ค.ศ. 1990 ซึ่งในกรณีนี้ เดนมาร์กก็มีพฤติกรรมเสมือนเป็นบริษัทๆ หนึ่งที่ต้องสรรหาวิธีการในการอยู่รอดและแก่งำไรหารายได้ให้มากที่สุด โดยการค้าขายในสินค้าที่ตนมี competitive advantage



ภาพที่ 1 Diamond Model (Michael E. Porter)

แต่เดิมมีความเชื่อกันว่า การที่กลุ่มอุตสาหกรรมหรือประเทศหนึ่งๆ จะมีความสามารถในการแข่งขันกับอุตสาหกรรมอื่น หรือกับชาติอื่นนั้นขึ้นอยู่กับทรัพยากร (พื้นที่ ที่ตั้ง ทรัพยากรธรรมชาติในรูปแร่ธาตุ น้ำมัน แรงงาน ขนาดของประชากร) แต่จากการศึกษาตัวอย่างจาก 10 ประเทศที่พัฒนาแล้ว Prof. Michael E. Porter ได้อธิบายความสามารถในการแข่งขันของกลุ่มอุตสาหกรรมที่ประกอบกันเข้าเป็นคลัสเตอร์ (cluster) หรือประเทศ ได้ว่าขึ้นอยู่กับองค์ประกอบสำคัญหกด้าน ที่รู้จักกันในนามของแบบจำลอง Diamond ดังนี้

องค์ประกอบที่หนึ่ง: สถานะด้านปัจจัยการผลิต (factor conditions) โดยปัจจัยการผลิตในที่นี้หมายถึง แรงงานที่มีฝีมือ โครงสร้างพื้นฐาน กลุ่มอุตสาหกรรมใดหรือประเทศใดที่มีปัจจัยการผลิตนี้ในปริมาณที่มากพอที่จะเอื้ออำนวยให้กลุ่มอุตสาหกรรมนั้นหรือประเทศนั้นมี ความได้เปรียบในการแข่งขันเหนือกลุ่มอุตสาหกรรมเดียวกันในประเทศอื่นๆ ในกรณีเดนมาร์ก เป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ของกังหันลม (wind turbines) ยี่ห้อที่มีชื่อเสียงระดับโลก อาทิ Vestas เพราะ

เดนมาร์กมีภูมิศาสตร์มีล้อมรอบด้วยทะเล มีลมแรงเป็นโครงสร้างพื้นฐานในรูปทรัพยากรธรรมชาติ ส่งผลให้เดนมาร์กพัฒนาเทคโนโลยีด้านนี้ สะสมประสบการณ์และความเชี่ยวชาญมากกว่า 40 ปี เนื่องด้วยเดนมาร์กก็พึ่งการใช้พลังงานจากลมมากกว่าร้อยละ 40 ทุกๆ ปี เดนมาร์กส่งออกเทคโนโลยี และมีความร่วมมือด้านพลังงานลมกับหลายประเทศ ล่าสุด ได้ไปสร้าง wind farm ที่มลรัฐ California สหรัฐอเมริกา

องค์ประกอบที่สอง: สถานะด้านอุปสงค์ความต้องการในตัวสินค้า (demand conditions) หากในอุตสาหกรรมมีผู้บริโภคที่ชาญฉลาดรู้เท่าทัน (sophisticated) และเรียกร้องหาแต่สินค้าที่มีคุณภาพ ก็จะช่วยเพิ่มแรงกดดันให้กลุ่มอุตสาหกรรมนั้น ต้องปรับปรุง คิดค้นนวัตกรรมไม่หยุดคิดที่จะผลิตสินค้าที่มีคุณภาพออกมาสนองความต้องการของผู้บริโภค ตัวอย่างเช่น อุตสาหกรรมการออกแบบในเดนมาร์ก โดยเฉพาะด้านสถาปัตยกรรม เฟอร์นิเจอร์ เครื่องเสียง จากนักออกแบบชื่อเสียงระดับโลก ตั้งแต่ Arne Jacobsen, Poul Henningsen, Finn Juhl, Jørn Utzen (ออกแบบ Sydney Opera House), Bang & Olufsen, House of Fritz Hansen, Jysk เป็นต้น

องค์ประกอบที่สาม: อุตสาหกรรมที่สนับสนุนและเกี่ยวเนื่อง (related and supporting industries) หมายถึงการมีธุรกิจอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องและสนับสนุนกันทำให้อุตสาหกรรมหรือคลัสเตอร์ทางธุรกิจมีความเข้มแข็ง ตัวอย่างเช่น อาหารเป็นอีกหนึ่งสาขาที่เดนมาร์กมีความเชี่ยวชาญระดับโลก โดยเดนมาร์กเป็นประเทศเกษตรกรรม (ร้อยละ 61 ของพื้นที่เป็นพื้นที่เกษตรกรรม) ที่มีการใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมที่ทันสมัยในการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตและมูลค่าสินค้า เดนมาร์กเป็นประเทศขนาดเล็ก มีประชากรเพียง 5.6 ล้านคน แต่ก็สามารถผลิตอาหารได้เพียงพอสำหรับการเลี้ยงประชากรถึง 15 ล้านคน หรือ 3 เท่าของประชากรในประเทศ สินค้าเกษตรและอาหารส่วนใหญ่ของเดนมาร์กจึงถูกส่งออกไปยังต่างประเทศ เดนมาร์กได้รับการจัดอันดับเป็นที่ 1 ในด้าน innovation ในสาขาอาหารใน EU นอกจากนี้ เป็นประเทศที่ส่งออกเนื้อสัตว์เป็นอันดับ 2 ในโลก และอันดับ 6 สำหรับผลิตภัณฑ์ dairy products ซึ่งความสำเร็จเหล่านี้ส่งผลช่วยสนับสนุนความเคลื่อนไหว (movement) วัฒนธรรมด้านอาหาร (gastronomy) ของเดนมาร์ก ซึ่งริเริ่มโดย Chef Rene Redzepi และ Chef Claus Meyer เมื่อปี ค.ศ. 2005 ใช้ชื่อว่า New Nordic Cuisine ซึ่งใช้เครื่องปรุงทุกอย่างที่สด บริสุทธิ์ เรียบง่าย และที่สำคัญมาจากท้องถิ่น locally grown and available (local ingredients) จนร้านอาหาร Noma ที่กรุงโคเปนเฮเกนของ Chef Rene Redzepi โด่งดังไปทั่วโลก ได้ดาว Michelin 2 ดวงและได้รับเลือกให้เป็น The World's Best Restaurant 4 ครั้ง (ปี ค.ศ. 2010, 2011, 2012 และ 2014)

องค์ประกอบที่สี่: โครงสร้าง กลยุทธ์ ตลอดจนคู่แข่ง (firm strategy, structure, and rivalry) นโยบายของธุรกิจที่ไม่หยุดคิดที่จะพัฒนา ผลักดันให้เกิดนวัตกรรมเพื่อคิดค้นหาสินค้าที่มีคุณภาพสูง ต้นทุนการผลิตที่ต่ำลงและแข่งขันสู่ความเป็นเลิศในธุรกิจ โดยการลงทุนในเทคโนโลยีที่ล้ำหน้า ก็จะเป็นแรงกดดันให้ธุรกิจให้อุตสาหกรรมมุ่งมั่นที่จะเอาชนะคู่แข่ง ยกตัวอย่างเช่นบริษัท LEGO ที่เด็กๆ ทุกคนทั่วโลกเติบโตมาด้วยการเล่นการต่อชิ้นส่วนพลาสติก บริษัทได้ก่อตั้งขึ้นที่เมือง Billund โดยแต่เดิมเป็นเพียงร้านทำชิ้นส่วนไม้ และของเล่นที่ทำจากไม้ของ Ole Kirk Christiansen ใช้ชื่อว่า "O. Kirk Christiansen, Makers of Wood Products and Toys" ต่อมา โรงงานผลิตของเล่นไม้ถูกไฟไหม้ ด้วยความที่เป็นคนไม่หยุดคิด เจ้าของจึงได้ปรับจากของเล่นไม้มาเป็นของเล่นที่ทำ

จากชิ้นส่วนพลาสติกที่นำมาประกอบต่อเข้ากันได้ จัดว่าเป็นนวัตกรรมในยุคบุกเบิก พร้อมทั้งให้มีการประกวดเสนอชื่อสินค้าใหม่ในหมู่ลูกจ้างบริษัทผลิตไม้ให้มีความทันสมัย และจำง่าย (catchy) โดยชื่อ “LEGO”⁶ ได้ชนะการประกวด ซึ่งเป็นตัวย่อจากคำว่า “LEg GOdt” แปลว่า play well ในภาษาเดนิช ในปัจจุบันมีหลายบริษัทจากต่างประเทศพยายามลอกเลียนแบบ แต่ก็ไม่มีบริษัทใดสามารถทำได้เหมือน โดยเฉพาะในเรื่องคุณภาพ นอกจากนี้ LEGO ได้พัฒนาบริษัทได้ครบวงจร มีทั้ง โรงแรมที่เป็น theme LEGO สวนสนุก ศูนย์การเรียนรู้เพื่อพัฒนาสมองของเด็กในการคิดค้น ภาพยนตร์ (LEGO House, LEGOLAND Parks, LEGOLAND Discovery Centers, LEGO Sustainable Materials Centre, The LEGO Movie) ล่าสุด LEGO ได้รับการจัดอันดับผู้ชนะอันดับที่ 4 ในการประกวด Sustainable Brand Index 2019 และได้รับรางวัล Silver Award ที่ London Design Awards 2018 โดย LEGO มีแผนที่จะหันมาใช้วัสดุธรรมชาติในการผลิตชิ้นส่วน LEGO ที่ยั่งยืน (sustainable manufacturing) ในรูปของ bioplastics เช่น อ้อย (sugarcane ethanol) และภายในปี ค.ศ 2030 จะใช้วัสดุที่ทำจาก plant-based polyethylene ทั้งหมดเพื่อปฏิบัติตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ของ UN ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความทันสมัยของ LEGO ที่ตาม world trends ต่างๆ อยู่ตลอด และมีความตระหนักด้านสิ่งแวดล้อม (eco-friendly)

องค์ประกอบที่ห้า: ภาครัฐ (government) โดยนโยบายของภาครัฐจะเป็นตัวแปรสำคัญที่จะมีส่วนในการผลักดันให้ อุตสาหกรรมหรือคลัสเตอร์ทางธุรกิจหนึ่งๆ มีความเข้มแข็งและสามารถแข่งขันได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาจเป็นในรูปการออกกฎหมาย การให้ความสนับสนุนแหล่งเงินกู้ยืมในอัตราต่ำ การกำหนดนโยบายภาษี ที่เป็นประโยชน์กับอุตสาหกรรม

องค์ประกอบที่หก: โอกาส (chance) เป็นปัจจัยที่องค์กรธุรกิจหรือภาครัฐไม่สามารถควบคุมได้ โดยการอุบัติขึ้นของเหตุการณ์บางอย่างอาจมีผลในทางบวกหรือลบกับความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรม

ผู้เขียนเห็นว่า หากเดนมาร์กใช้ Diamond Model ของ Prof. Michael E. Porter ก็ไม่น่าจะเป็นเรื่องแปลก โดยที่เดนมาร์กและไทยต่างเป็น Small State ทั้งคู่ ประเทศไทยเอง ณ จุดหนึ่งก็เคยมีแนวคิดที่จะใช้ Diamond Model โดยเมื่อปี 2546 สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ว่าจ้าง Prof. Michael E. Porter ร่วมกับ Sasin School of Management ให้ทำการศึกษาว่าประเทศไทยควรที่จะ prioritize ในอุตสาหกรรมใดบ้าง โดยผลสรุปมาว่า หากใช้ระบบการสำรวจโดยใช้ cluster development ไทยสามารถเป็น World Leader in Niche Markets (Selected Niches) ได้ 5 ประเภท ได้แก่ (1) อาหาร (Kitchen of the World) (2) แฟชั่น (Asia Tropical Fashion) (3) การท่องเที่ยว (Tourism Capital Asia) (4) ยานยนต์ (Detroit of Asia) และ (5) ซอฟต์แวร์ (World Graphic Design Center) (Porter 2003) แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าการศึกษาดังกล่าวมิได้นำไปใช้อย่างเป็นรูปธรรมต่อไปในประเทศไทย

⁶ ในภาษาละติน แปลว่า “I put together”

2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

วรรณกรรมและเอกสารที่เกี่ยวข้องอันเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ ได้แก่

- 1) Danish Diplomacy and Defence in Times of Change–A Review of Denmark’s Foreign and Security Policy โดยเอกอัครราชทูต Peter Taksøe–Jensen
- 2) America’s National Interests โดย The Commission on America’s National Interests
- 3) Danish Foreign and Security Policy Strategy 2017–2018
- 4) Danish Foreign and Security Policy Strategy 2019–2020
- 5) ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561–2580)
- 6) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น การต่างประเทศ (พ.ศ. 2561–2580)
- 7) แผนยุทธศาสตร์รายภูมิภาค (พ.ศ. 2561–2565) (ลับ)
- 8) แผนภารกิจรายภูมิภาค (พ.ศ. 2562–2563) (Regional Mission Statements) (2019–2020) (ลับ)
- 9) Mission Statement รายปีของหัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศ (ลับ)
- 10) แนวทางการขับเคลื่อนแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น การต่างประเทศ (การกำหนดภูมิภาค/ประเทศเป้าหมาย รวมทั้งลักษณะโครงการประจำปีงบประมาณ 2563 ที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาตามแผนย่อยของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น การต่างประเทศ (พ.ศ. 2561–2580)) (อยู่ระหว่างการจัดทำ)
- 11) แผนปฏิบัติการด้านการต่างประเทศพหุภาคี (พ.ศ. 2562–2565) (อยู่ระหว่างการจัดทำ)

2.3 สรุปกรอบแนวคิด

จากแนวคิดทฤษฎี และการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ผู้เขียนจะนำกรอบแนวคิดไปใช้ในกระบวนการวิเคราะห์แบบ ideation เพื่อนำไปสู่การศึกษาเชิงเปรียบเทียบแนวคิด และหลักการจัดทำยุทธศาสตร์นโยบายด้านการต่างประเทศและความมั่นคงของเดนมาร์กและของประเทศไทย พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการกำหนดและจัดทำยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศของไทยต่อไป

บทที่ 3 ผลการศึกษา

3.1 บทสรุปเอกสาร Review ของเอกอัครราชทูต Peter Taksøe-Jensen

3.1.1 เอกอัครราชทูต Taksøe-Jensen ได้รับอิทธิพลแนวคิด และทฤษฎีจากผลการศึกษาของ The Commission on America's National Interests⁷ ซึ่งเป็นการศึกษาที่จัดทำโดย Belfer Center for Science and International Affairs (John F. Kennedy School of Government, Harvard University), The Nixon Center และ Rand เมื่อเดือนกรกฎาคม ปี ค.ศ. 2000 เพื่อค้นหาผลประโยชน์แห่งชาติที่เป็นหัวใจสำคัญ (core national interests) ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งการศึกษาดังกล่าวพบว่า ถึงแม้ว่าสหรัฐอเมริกาจะเป็นประเทศมหาอำนาจ แต่ก็ต้องมีการจัดทำ priority ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศด้วย สหรัฐอเมริกาไม่สามารถที่จะทำทุกประเด็นครบถ้วนรอบจักรวาลได้ เนื่องจากว่ามีทรัพยากรที่จำกัด “Because America's resources are limited, US foreign policy must be selective in choosing which issues to address seriously.”

3.1.2 เอกอัครราชทูต Taksøe-Jensen ได้ประยุกต์วิธีการคัดกรองและคัดเลือกผลประโยชน์แห่งชาติเดนมาร์ก โดยใช้ผลการศึกษาของ The Commission on America's National Interests เป็นต้นแบบ แต่ได้ปรับเปลี่ยนและเพิ่มปัจจัยเสริมให้ใช้การได้อย่างคล่องแคล่ว (pragmatic and practical) หรือเรียกอย่างไม่เป็นทางการว่า “Taksøe-Jensen Model” โดยก่อนอื่นได้ระบุ (identify) ประเด็นที่ “จำเป็นและสำคัญยิ่ง” (vital and important) เพื่อที่เดนมาร์กสามารถที่จะ “...continuously shaping a safe, free and prosperous Denmark and Danish values to benefit its people” ซึ่งใจความดังกล่าวมีความคล้ายคลึงกับของ The Commission on America's National Interests มาก ซึ่งใช้แนวคิดว่า ต้องหา vital priorities เพื่อ “...safeguard and enhance the well-being of Americans in a free and secure nation.” โดยประเด็นเหล่านี้จะเป็นแนวทางเพื่อจัดลำดับความสำคัญของนโยบายต่างประเทศ (prioritizing foreign policy initiatives) โดยแยกแยะ

⁷ ผลการศึกษาของ The Commission on America's National Interests พบว่า การดำเนินนโยบายต่างประเทศ ต้องแยกแยะประเด็นผลประโยชน์แห่งชาติออกเป็น 4 ประเภทตามลำดับความสำคัญ กล่าวคือ 1) สำคัญอย่างขาดมิได้ (Vital) – จำเป็นอย่างยิ่งต่อความอยู่รอด (survival) และความเป็นอยู่อันดี (well-being) ของประชาชนในประเทศที่เสรีและมั่นคง 2) สำคัญมาก (Extremely Important) – หากไม่ดำเนินการ จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศที่จะปกป้องและส่งเสริมความเป็นอยู่อันดีของประชาชนในประเทศที่เสรีและมั่นคง 3) สำคัญ (Important) – หากไม่ดำเนินการ จะส่งผลกระทบค่อนข้างมาก (major negative consequences) ต่อความสามารถของประเทศที่จะปกป้องและส่งเสริมความเป็นอยู่อันดีของประชาชนในประเทศที่เสรีและมั่นคง และ 4) สำคัญน้อยลงหรือเป็นลำดับที่สอง (Less important or secondary) – หากไม่ดำเนินการ ก็จะไม่ได้มีผลกระทบโดยตรง (have little direct impact) ต่อความสามารถของประเทศที่จะปกป้องและส่งเสริมความเป็นอยู่อันดีของประชาชนในประเทศที่เสรีและมั่นคง

ว่าเป็นประเด็นที่อยู่ในความสนใจเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องดำเนินการ (need-to-do) สิ่งที่สำคัญที่ต้องดำเนินการ (important-to-do) และสิ่งที่หากดำเนินการได้ก็เป็นสิ่งที่ดี (nice-to-do)

3.1.3 อย่างไรก็ตาม การแยกแยะประเด็นบนพื้นฐานของผลประโยชน์ของประเทศชาติ อย่างเดียวอาจไม่เพียงพอ ทั้งนี้ ต้องคำนึงด้วยการดำเนินการต่างๆ ของเดนมาร์กในประเด็นใดที่จะนำไปสู่การบรรลุผลลัพธ์ที่มากที่สุด (maximum impact) โดยเอกอัครราชทูต Taksøe-Jensen ได้นำเสนอเครื่องมือในการคัดเลือกและจัดอันดับความสำคัญของยุทธศาสตร์ (prioritization tool) ประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ประการ ได้แก่

3.1.3.1 ผลประโยชน์ของชาติ (Interests)

อะไรเป็นสิ่งที่จำเป็นที่สุดสำหรับเดนมาร์ก ประเด็นเหล่านั้นเป็นประเด็นที่มีความจำเป็นที่ขาดไม่ได้ หรือเป็นประเด็นที่สำคัญมาก หรือเป็นประเด็นที่สำคัญน้อยลง และผลประโยชน์ของเดนมาร์กถูกคุกคามและข่มขู่จากพัฒนาการใดๆ หรือไม่

3.1.3.2 หุ้นส่วน (Partnerships)

ประเด็นเหล่านั้นเป็นประเด็นที่อยู่ในความสนใจและผลประโยชน์ของเดนมาร์กประเทศเดียว หรือว่าเป็นสิ่งที่หลายๆ ประเทศมีส่วนได้ส่วนเสียอยู่ด้วย ควรที่จะดำเนินการตามลำพังหรือว่าชักชวนประเทศอื่นๆ มาเป็นหุ้นส่วนด้วย เดนมาร์กควรที่จะเป็นผู้นำหรือทำให้ประเทศอื่นเป็นผู้ริเริ่ม

3.1.3.3 อิทธิพล (Influence)

มีประเด็นใดหรือไม่ที่เดนมาร์กสามารถเชิดชูบทบาทและส่งผลกระทบต่อประชาคมโลกได้มากที่สุด (maximum impact) หรือว่ามีอุปสงค์สำหรับความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ใดๆ ที่เป็นของเดนมาร์กโดยเฉพาะเจาะจง ซึ่งเดนมาร์กสามารถเชิดชูและเป็นจุดขายเพื่อ make a difference ได้

ทั้งนี้ ข้อพิจารณา 3 ประการข้างต้น เป็นหัวใจหลักของเครื่องมือการจัดลำดับความสำคัญ (Prioritization tool) ของการสรรหาและใช้ทรัพยากรด้านนโยบายด้านการต่างประเทศอย่างคุ้มค่า โดยมุ่งไปที่ประเด็นที่เดนมาร์กมีส่วนได้ส่วนเสีย และมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินนโยบายแบบฉายเดี่ยวหรือมีหุ้นส่วนกับประเทศหรือองค์กรอื่นๆ (partnerships with others) ซึ่งขึ้นอยู่กับผลประโยชน์แห่งชาติเป็นหลักกว่า ประเด็นนั้นมีผลกระทบเฉพาะเจาะจง (specific) ต่อเดนมาร์ก หรือเป็นผลประโยชน์ร่วมกัน (shared) ของหลายๆ ประเทศ

3.1.4 จากการปรับลดงบประมาณ กระทรวงการต่างประเทศเดนมาร์กต้องมีขนาดเล็กลง แต่เปิดกว้างและยืดหยุ่น (open and agile) ใช้เครือข่ายทางการติดต่อทางการทูตทั้งที่ formal and informal ต้องเป็นองค์กรที่มีจุดมุ่งมั่นที่แน่ชัด (focused) และพร้อมที่จะปรับเปลี่ยน (flexible)

3.1.5 ประเด็นต่างๆ ในด้านการต่างประเทศที่อยู่ในความสนใจของเดนมาร์ก หรือเดนมาร์กเป็น “ผู้เล่น” ที่สำคัญ และเป็นส่วนในการแก้ไขปัญหาได้ พร้อมทั้งเอื้อให้เดนมาร์กมีบทบาทโดดเด่น รวมทั้ง ส่งเสริมผลประโยชน์ของเดนมาร์ก มีดังนี้

3.1.5.1 ความร่วมมือด้านพหุภาคีต่างๆ สถาบัน องค์กร และกฎระเบียบโลกต่างๆ จะช่วยส่งเสริมบทบาทของเดนมาร์ก ในฐานะประเทศเล็กที่ต้องพึ่งพาปัจจัยและสถาบันที่มีความคงที่ดังกล่าว โดยมี EU เป็นจุดศูนย์กลางนโยบายต่างประเทศที่สำคัญที่สุด ทั้งด้านเศรษฐกิจและใน

ประเด็นเรื่องสิ่งทำหายแนวพรมแดน ซึ่งไม่สามารถแก้ไขได้ในระดับประเทศ ในขณะที่เดียวกันองค์กร NATO ก็เป็นหลักประกันความมั่นคงให้เดนมาร์ก และ UN เป็นกรอบที่ช่วยสนับสนุนเดนมาร์กในประเด็นที่เดนมาร์กประสงค์ที่จะมีบทบาทในเวทีโลก ทั้งเรื่องสิทธิมนุษยชน สันติภาพ และความมั่นคง นอกจากนี้ เดนมาร์กยังต้องรักษาความสัมพันธ์ที่แนบแน่นและใกล้ชิดกับประเทศที่สำคัญๆ โดยเฉพาะประเทศยุโรปเช่น สหพันธรัฐเยอรมนี สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส และประเทศในกลุ่มนอร์ดิกทั้งหมด

3.1.5.2 ในส่วนของความสัมพันธ์แอตแลนติก เดนมาร์กจะต้องรักษาความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นพันธมิตรที่ใกล้ชิดที่สุด โดยเดนมาร์กประสงค์ที่เป็นสะพานเชื่อมระหว่างยุโรปกับสหรัฐอเมริกา รวมทั้งรักษา (preserve) ข้อยึดมั่นของสหรัฐอเมริกาต่อความมั่นคงของยุโรปด้วย โดยร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาในเรื่องการต่อต้านการก่อการร้าย และขยายสู่ทางการค้ากับสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะการส่งเสริม Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)

3.1.5.3 ในส่วนของรัสเซีย เดนมาร์กต้องร่วมมือกับประเทศยุโรปอื่นๆ ในการมีท่าทีร่วม ทั้งมาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ และข้อยึดมั่นขององค์กร NATO รวมทั้งการซ้อมรบในกลุ่มประเทศทะเลบอลติก แต่ก็ยังคงรักษาช่องทางการติดต่อเจรจาบนพื้นฐานของความร่วมมือและผลประโยชน์ร่วมกันกับรัสเซีย ในส่วนของประเทศยุโรปตะวันออก ให้การสนับสนุนกระแสและพลังการปฏิรูปในประเทศยุโรปตะวันออก ส่งเสริมการพัฒนาในภูมิภาคอาร์กติก สนับสนุนมาตรการต่างๆ ในภูมิภาคตะวันออกกลางและแอฟริกา โดยเฉพาะประเด็นเรื่องผู้ลี้ภัยและความมั่นคงในตุรกี อิหร่าน ซาอุดีอาระเบีย อิสราเอล ไนจีเรีย แอฟริกาใต้ เคนยา เอธิโอเปีย พร้อมทั้งรักษาเสถียรภาพในอัฟกานิสถาน ส่งเสริมความสัมพันธ์ด้านยุทธศาสตร์ในเอเชียในด้านเศรษฐกิจและภาคธุรกิจ โดยเฉพาะกับจีน อินเดีย ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และอินโดนีเซีย ในส่วนของลาตินอเมริกา เห็นควรให้ความสำคัญกับบราซิลและเม็กซิโก

3.1.5.4 เดนมาร์กมีจุดแข็งในเรื่องงานด้านการพัฒนาในกรอบของการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ภายใต้กรอบ UN 17 ข้อ การส่งเสริมหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนา ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนมากยิ่งขึ้นเพื่อบรรลุการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน รวมทั้งมุ่งมั่นไปที่ประเด็นการแก้ไขปัญหาของผู้พลัดถิ่นและผู้ลี้ภัย พร้อมทั้งให้ความร่วมมือช่วยเหลือประเทศที่บอบบาง (fragile states) อาทิ อัฟกานิสถาน ซีเรีย ลิเบีย โดยสรรหาประเทศที่ต้องการความช่วยเหลือจากเดนมาร์กและในขณะเดียวกัน เดนมาร์กก็ได้ผลประโยชน์ด้วย ทั้งนี้ เดนมาร์กเป็น 1 ใน 5 ประเทศทั่วโลกที่จัดสรรเงินสำหรับความช่วยเหลือให้แก่ต่างประเทศ (overseas development assistance- ODA) ตามเป้าหมายที่กำหนดโดย UN กล่าวคือ ร้อยละ 0.7 ของรายได้มวลรวมประชาชาติ (GNI)

3.1.5.5 เรื่องการทูตเชิงเศรษฐกิจเป็นอีกเรื่องที่เดนมาร์กผลักดันได้ดี โดยสามารถใช้ประโยชน์ได้จากการทำงานเป็นทีม ทั้งด้านการทูต ภาคเอกชน และหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อหาช่องทางทางการค้าใหม่ๆ ให้เดนมาร์ก ผ่าน Danish Trade Council เดนมาร์กมีทั้งเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าและล้ำสมัย ทั้งยังเป็นประเทศที่โดดเด่นเรื่องนวัตกรรม ซึ่งการทูตเชิงเศรษฐกิจเป็นส่วนสำคัญของนโยบายด้านการค้าอีกแขนงหนึ่งด้วย โดยให้ข้อเสนอแนะว่า การจัดทำนโยบายการค้าต้องมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมพิจารณาด้วย ทั้งภาคธุรกิจ สหภาพแรงงาน องค์กรผู้บริโภคต่างๆ ทั้งนี้ เดนมาร์กมีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับเรื่องระเบียบกฎเกณฑ์ทางการค้า และการปฏิบัติใช้ ซึ่งความเชี่ยวชาญนี้เป็นที่ต้องการของหลายประเทศ นอกจากนี้ เดนมาร์กมีกองทุน Danish

Investment Fund for Developing Countries (IFU) ซึ่งควรใช้ประโยชน์ให้มากยิ่งขึ้นเพื่อร่วมมือกับประเทศที่กำลังพัฒนา และชักชวนภาคเอกชนเข้าร่วมเป็นหุ้นส่วน

3.1.5.6 ในส่วนของเรื่องการป้องกันประเทศ กระทรวงการต่างประเทศเดนมาร์กก็จะประสานงานอย่างใกล้ชิดกับกระทรวงกลาโหมก่อนการจัดทำความตกลงด้านกลาโหม (defence agreement) ฉบับต่อไป ปี ค.ศ. 2018–2023 ทั้งนี้ สมาชิกภาพในองค์กร NATO ยังเป็นหัวใจสำคัญ (corner stone) สำหรับเป็นหลักประกันความมั่นคงของเดนมาร์ก (security guarantee) ท่ามกลางบรรยากาศรอบบ้านที่มีความมั่นคงน้อยลง และภัยคุกคามจากรัสเซีย เดนมาร์กยังเห็นว่าองค์กร NATO มีหน้าที่หลักสำคัญ 3 ประการ กล่าวคือ การป้องกันประเทศร่วมกัน (collective defence) การบริหารจัดการวิกฤติร่วมกัน (crisis management) และความร่วมมือด้านความมั่นคงร่วมกัน (cooperative security) ซึ่งเดนมาร์กตระหนักดีว่าจะต้องมีส่วนในการส่งเสริมบทบาทและหน้าที่หลักขององค์กร NATO ดังกล่าว ถึงแม้ว่าจะยังไม่มีปัจจัยคุกคามทางการทหารต่อเดนมาร์กก็ตาม แต่สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไปส่งผลให้เห็นความจำเป็นที่กองทัพเดนมาร์กต้องมีทั้งบทบาท กำลังทหาร และขีดความสามารถในการร่วมปฏิบัติการนานาชาติและภายในประเทศมากยิ่งขึ้นด้วย

3.1.6 ผลการศึกษาจากเอกอัครราชทูต Taksøe-Jensen พบว่าสามารถกำหนดแนวทาง (guidelines) การจัดทำยุทธศาสตร์นโยบายด้านการต่างประเทศและความมั่นคงของเดนมาร์กได้ 5 ประการ โดยใช้ prioritization tool ที่กล่าวถึงข้างต้น ดังนี้

3.1.6.1 ประเทศเพื่อนบ้าน (The close neighborhood)

ส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนและมีสันติภาพในบริเวณรอบอาณาจักรเดนมาร์ก ทั้งในบริเวณอาร์กติกและทะเลบอลติก โดยให้ความสำคัญต่อโครงสร้างความร่วมมือและขีดความสามารถของเดนมาร์กที่จะรับมือกับประเด็นที่ท้าทายและประเด็นที่คุกคาม

3.1.6.2 ยุโรป (Europe)

แสดงความรับผิดชอบต่อการมีส่วนร่วมในการธำรงสันติภาพและเสถียรภาพ และความมั่งมีในยุโรปและภูมิภาคข้างเคียง โดยเฉพาะการเป็นสมาชิกภาพของ EU อย่างแข็งขัน ซึ่งมีศักยภาพในการจัดการกับวิกฤติต่างๆ และมีอิทธิพลในระดับโลก นอกจากนี้ เดนมาร์กต้องมีส่วนร่วมในการต่อสู้กับการก่อการร้าย เป็นสมาชิกภาพที่แข็งแกร่งในองค์กร NATO และมีบทบาทในฐานะสะพานเชื่อม (transatlantic bridge builder) ระหว่างยุโรปและสหรัฐอเมริกา

3.1.6.3 ผู้ลี้ภัยและการเข้าเมือง (Refugees and Migration)

ป้องกันการทะลักเข้ามาประเทศเดนมาร์กของผู้อพยพอย่างควบคุมไม่ได้ โดยบูรณาการนโยบายต่างประเทศในด้านต่างๆ ทั้งเรื่องการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม การพัฒนา การสร้างเสถียรภาพ เพื่อส่งเสริมความมั่นคง การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ และระบบธรรมาภิบาล โดยเฉพาะในประเทศที่เปราะบาง อาทิ ในตะวันออกกลาง แอฟริกาเหนือ และอัฟกานิสถาน

3.1.6.4 การทูตเชิงเศรษฐกิจ (Economic Diplomacy)

ดำเนินนโยบายการทูตเชิงเศรษฐกิจเพื่อนำไปสู่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ความมั่งมี และนวัตกรรมในเดนมาร์ก ซึ่งจะส่งผลให้เดนมาร์กอยู่ในตำแหน่งที่แข็งแกร่งในเวทีนานาชาติ โดยเน้นการมีสมรรถภาพในการแข่งขัน การส่งออกของภาคเอกชนและความสามารถในการดึงดูดการลงทุน ความรู้ และความเชี่ยวชาญจากทั่วโลก

3.1.6.5 แหล่งสินค้าแห่งโลก (Global goods)

ส่งเสริมการแก้ปัญหาในระดับโลก รวมทั้งเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยใช้พื้นฐานศักยภาพของเดนมาร์ก และเพื่อผลประโยชน์ของเดนมาร์กเองด้วย โดยการมีบทบาทนำในการดำเนินการตามวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน ปี ค.ศ. 2030 ของ UN และความตกลงปารีสตามกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ปี ค.ศ. 2015 พร้อมทั้งให้การสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศบนหลักของระเบียบและกฎเกณฑ์ ซึ่งประเทศมหาอำนาจทั้งเก่าและใหม่เห็นประโยชน์จากการใช้ UN เป็นกรอบหลักในการแสวงหาความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของแต่ละชาติ

3.2 การนำแนวคิดทฤษฎี Taksøe–Jensen Model มาใช้ในการจัดทำยุทธศาสตร์นโยบายด้านการต่างประเทศและความมั่นคงเดนมาร์ก ฉบับแรก (ปี ค.ศ. 2017–2018)

จากการศึกษายุทธศาสตร์นโยบายด้านการต่างประเทศและความมั่นคงของเดนมาร์กปี ค.ศ.2017–2018 และล่าสุดปี ค.ศ. 2019–2020 พบว่าได้มีการนำแนวคิดทฤษฎีตาม Taksøe–Jensen Model มาใช้อย่างสมบูรณ์ พร้อมทั้งประเด็นผลประโยชน์หลักทั้ง 5 ข้อเป็นพื้นฐานในการจัดทำยุทธศาสตร์ด้วย โดยยุทธศาสตร์ในปี ค.ศ. 2017–2018 เน้นหัวข้อหลัก 5 ข้อ ได้แก่ (1) การเมืองการขาดเสถียรภาพ และการก่อการร้าย (2) ความมั่นคงในภูมิภาคเพื่อนบ้าน (3) Brexit และอนาคตของ EU (4) โลกาภิวัตน์–การทูตเชิงเศรษฐกิจและเทคโนโลยี และ (5) อาร์กติก ซึ่งในแต่ละประเด็นได้มีการระบุแผนการ (initiatives) อย่างชัดเจน

3.3 การศึกษาเชิงเปรียบเทียบระหว่างยุทธศาสตร์นโยบายด้านการต่างประเทศและความมั่นคงเดนมาร์กฉบับปัจจุบันปี ค.ศ. 2019–2020 กับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่างประเทศ (พ.ศ. 2561–2580)

3.3.1 สารยุทธศาสตร์นโยบายด้านการต่างประเทศและความมั่นคงเดนมาร์กปี ค.ศ. 2019–2020

3.3.1.1 เน้นหัวข้อหลัก 6 ข้อ ได้แก่

- 1) การรักษาระเบียบโลกที่อยู่บนพื้นฐานของกฎกติการะหว่างประเทศ
รัฐบาลเดนมาร์กได้กำหนดข้อริเริ่มและสาขาที่ให้ความสำคัญเพื่อส่งเสริม Rule-based International Order อาทิ การสร้างกระบวนการที่ภาคเอกชนเป็นผู้ขับเคลื่อนหลักเพื่อนำไปสู่การร่างกฎระเบียบระหว่างประเทศว่าด้วย e-commerce การเพิ่มการมีส่วนร่วมของเดนมาร์กใน UN peacekeeping และบทบาทของเดนมาร์กในองค์กรระหว่างประเทศ โดยการประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างผู้แทนของเดนมาร์กในองค์กรต่างๆ ซึ่งรวมถึงการสร้าง digital platform เชื่อมโยงระหว่างกระทรวงที่เกี่ยวข้อง การดำเนินงานอย่างแข็งขันในฐานะสมาชิก Human Rights Council เพื่อธำรงไว้ซึ่งค่านิยมของโลกเสรี นอกจากนี้ จะจัดสรรงบประมาณจำนวน 55 ล้านโครนเดนมาร์กต่อปีตั้งแต่ปี ค.ศ. 2019 ใน Finance Bill เพื่อส่งเสริม public-private

partnership และขยายสมาชิกประเทศหุ้นส่วนในกรอบ P4G⁸ นอกจากนี้ จะส่งเสริมการปฏิรูปและเพิ่มประสิทธิภาพของ UN ตามข้อเสนอของ UNSG โดยการจัดสรรงบประมาณ 60 ล้านโครนเดนมาร์กใน Finance Bill ของปี ค.ศ. 2019 รวมทั้งจะแต่งตั้ง Special Envoy for Climate and Energy เพื่อเข้าร่วมการประชุม Climate Summit ในเดือนกันยายน ค.ศ. 2019 ตามข้อเสนอของ UNSG

2) ความมั่นคง

รัฐบาลเดนมาร์กมีความกังวลต่อภัยคุกคามที่เพิ่มขึ้นทั้งจากความก้าวร้าวของรัสเซีย การก่อการร้าย ความไม่สงบในภูมิภาคตะวันออกกลาง รวมทั้งการโจมตีทางไซเบอร์ในช่วงที่ผ่านมา รัฐบาลเดนมาร์กจึงมุ่งมั่นที่จะเสริมสร้างความร่วมมือด้านนโยบายความมั่นคงกับพันธมิตรข้ามมหาสมุทรแอตแลนติกและในยุโรป โดยได้กำหนดข้อริเริ่มสำหรับปี ค.ศ. 2019–2020 อาทิ การส่งเสริมความร่วมมือกับประเทศในแถบทะเลบอลติกผ่านกลไกของ NATO การเพิ่มเงินอุดหนุนร้อยละ 50 สำหรับการปฏิบัติการทางทหารกับกองกำลังนานาชาติซึ่งเป็นไปตาม Defence Agreement ฉบับล่าสุดของเดนมาร์ก (ค.ศ. 2018–2023) การริเริ่มโครงการใหม่ภายใต้ Peace and Stabilization Fund ซึ่งเดนมาร์กก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 2010 เพื่อสนับสนุนการสร้างเสถียรภาพและสันติภาพในพื้นที่เปราะบางและได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งสำหรับซีเรีย อิรัก กลุ่มประเทศแถบซาเฮล ยูเครน อัฟกานิสถาน แหลมแอฟริกา และอ่าวกินีโดยการสนับสนุนเงินจำนวน 118 ล้านโครนเดนมาร์กต่อกองทุนสันติภาพนี้ การประสานความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งกับภาครัฐและบริษัทเทคโนโลยีเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านดิจิทัลของเดนมาร์ก การตั้ง Advisory Group เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ของเดนมาร์กที่เกี่ยวข้องกับ Defence Fund ใหม่ของ EU และการศึกษาความเป็นไปได้ในการสร้างกลไกด้านการคัดกรองการลงทุนจากต่างประเทศที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อความมั่นคงของชาติและความสงบเรียบร้อย

3) สหภาพยุโรป

รัฐบาลเดนมาร์กต้องการให้ EU มีความเข้มแข็ง คล่องตัว และมีประสิทธิผล (strong, streamlined and effective) โดยประเด็นที่ให้ความสำคัญ ได้แก่ การเจรจา Brexit เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของเดนมาร์ก การใช้จ่ายงบประมาณของ EU ที่สมเหตุสมผลบนพื้นฐานของการแบ่งภาระทางงบประมาณที่เป็นธรรมระหว่างประเทศสมาชิก การกำหนดกฎระเบียบของ EU ว่าด้วยสวัสดิการสังคมที่มีความเป็นธรรม และการส่งเสริมวาระเรื่องการค้าเสรีของ EU เพื่อให้บรรลุ FTA ใหม่ ๆ ระหว่าง EU กับต่างประเทศ และรักษาระบบการค้าระหว่างประเทศที่เปิดกว้างและเป็นธรรม รวมทั้งการส่งเสริมให้ชาวเดนมาร์กไปปฏิบัติงานในสถาบัน EU หลายๆ แห่งเพื่อสร้างอิทธิพลและแบ่งปันองค์ความรู้ของเดนมาร์กในสถาบันนั้น (ensure Danish insight and influence)

⁸ P4G: Partnering for Green Growth and the Global Goals 2030 เพื่อผลักดัน SDGs โดยเฉพาะข้อ 17 การประชุม P4G Summit มีขึ้นครั้งแรกที่กรุงโคเปนเฮเกน ปี 2561

4) ผู้ลี้ภัย การโยกย้ายถิ่นฐาน และการพัฒนา

รัฐบาลเดนมาร์กต้องการให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัย/ผู้พลัดถิ่นในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบและใกล้เคียง และลดจำนวนการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติมายังภูมิภาคยุโรปให้มากที่สุด โดยได้กำหนดข้อริเริ่มต่างๆ เพื่อปกป้องพรมแดนของยุโรป และพัฒนาระบบการขอลี้ภัยใหม่ รวมทั้งแก้ไขปัญหาที่เป็นรากเหง้าของการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ อาทิ การเพิ่มงบประมาณรวมกว่า 110 ล้านโครนเดนมาร์ก เพื่อสนับสนุนความร่วมมือแบบ “หมูไปโกมา” (quid pro quo) กับประเทศต้นทางในการส่งกลับชาวต่างชาติที่ไม่มีถิ่นที่อยู่อย่างถูกกฎหมาย (readmission of foreigners without legal residence) ในเดนมาร์ก การพัฒนาระบบ Trust Fund for Africa การเพิ่ม งบประมาณด้านความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมในปี ค.ศ. 2019 เป็นเงิน 2.6 พันล้านโครนเดนมาร์กเพื่อส่งเสริมการแก้ปัญหาหยาบคายในภูมิภาคที่มีความขัดแย้งและภัยพิบัติ โดยเฉพาะแอฟริกาซึ่งเป็นภูมิภาคที่ยากจนและเป็นต้นทางของกลุ่มผู้อพยพที่ใหญ่ที่สุด โดยเน้นการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจและโอกาสการจ้างงานให้แก่เยาวชนแอฟริกา ในส่วนของการกำจัดความยากจน การโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ เดนมาร์กจะมุ่งให้ความช่วยเหลือไปที่ประเทศที่ยากจนและเปราะบางที่สุด และจะร่วมมือกับฝรั่งเศสในเรื่องเยาวชนและความเท่าเทียมทางเพศในภูมิภาคนี้ นอกจากนี้ เดนมาร์กจะริเริ่มโครงการใหม่ภายใต้ Regional Stabilization Programme สำหรับซีเรียและอิรัก ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาเฉพาะหน้าในการส่งเสริมเสถียรภาพ และลดแรงกดดันให้มีการอพยพ และจะจัดสรรงบประมาณจำนวน 540 ล้านโครนเดนมาร์กในปีงบประมาณ ค.ศ. 2019 สำหรับกองทุน Climate Envelope เพื่อช่วยลดปัญหาของผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อประเทศกำลังพัฒนา

5) การทูตเชิงเศรษฐกิจ การเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ และระเบียบโลกดิจิทัลใหม่

รัฐบาลเดนมาร์กตั้งเป้าที่จะขยายโอกาสให้แก่ภาคเอกชนเดนมาร์กไปสู่โลกภายนอกและเพิ่มการลงทุนจากต่างประเทศในเดนมาร์กผ่านช่องทาง การทูตเชิงเศรษฐกิจ ส่งเสริมการเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ และส่งเสริมสถานะของเดนมาร์กด้านนวัตกรรมและการเปลี่ยนผ่านสู่ระบบดิจิทัล ตัวอย่างข้อริเริ่มในด้านนี้ ได้แก่ การต่อยอดข้อริเริ่ม TechPlomacy โดยให้ความสำคัญกับระบบการจัดการและการสร้างกลุ่มพันธมิตรระดับโลกเพื่อผลักดันวาระด้านเทคโนโลยี การส่งเสริมประเด็นด้านเทคโนโลยีและ digitalization ในโครงการความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ซึ่งรวมถึงการส่ง TechDevelopment Advisor ไปประจำการที่กรุงไนโรบีตั้งแต่ปี ค.ศ. 2019 และการหาช่องทางที่เดนมาร์กจะเข้าเป็นสมาชิก Digital 7 นอกจากนี้ ใช้ศูนย์นวัตกรรมที่รัฐบาลเดนมาร์กเปิดขึ้นใหม่ที่เมืองบอสตัน สหรัฐอเมริกา เมื่อปี ค.ศ. 2018 ในการขยายโอกาสให้แก่บริษัทและนักวิจัยเดนมาร์กที่มีความร่วมมือกับหน่วยงานวิจัยระดับโลก (อาทิ มหาวิทยาลัย MIT และ Harvard) โดยเฉพาะสาขาชีววิทยาศาสตร์ การส่ง “Growth advisor” ด้านสุขภาพและพลังงานไปประจำการที่สถานเอกอัครราชทูตเดนมาร์กในประเทศที่มีรายได้สูง นอกจากนี้ เดนมาร์กจะแต่งตั้งผู้แทนของบริษัทยักษ์ใหญ่เดนมาร์กไปเข้าร่วมเวทีการเสวนาต่างๆ ในเรื่อง global growth centers เพื่อให้ข้อเสนอแนะต่อไปว่าบริษัทเดนมาร์กจะได้รับผลประโยชน์เช่นไรจากโอกาสต่างๆ ที่เป็นผลจากความเจริญของโลก โดยเริ่มต้นที่ประเทศจีน

6) อาร์กติก

รัฐบาลเดนมาร์กจะร่วมมือกับกรีนแลนด์ หมู่เกาะแฟโร และหุ้นส่วนระหว่างประเทศ โดยให้ความสำคัญต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจในภูมิภาคอาร์กติก การเพิ่มความพยายามในการพัฒนาเยาวชน โดยเฉพาะการพัฒนาผู้ประกอบการรุ่นใหม่ของภูมิภาค การสำรวจการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้น การส่งเสริมการค้าคว่ำวิจัย และจะเปิดโอกาสให้เยาวชนชาวกรีนแลนด์สามารถเกณฑ์ทหารโดยสมัครใจได้ที่เกาะกรีนแลนด์ โดยไม่ต้องเดินทางมาเดนมาร์ก อีกทั้งจะเสริมสร้างการรักษาอธิปไตย การเฝ้าระวังและการปกป้องสิ่งแวดล้อมทางทะเล

3.3.1.2 ในภาพรวม ยุทธศาสตร์ฉบับปัจจุบันสอดคล้องกับฉบับแรก โดยได้มีการเพิ่มหัวข้อหลักเรื่อง Rules-based international order ขึ้นมาอีกข้อเพื่อสะท้อนถึงบริบทความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในปัจจุบัน ท่ามกลางการแข่งขันและสงครามการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีน นโยบาย “America First/Make America Great Again” ของสหรัฐอเมริกาที่ก่อให้เกิดข้อกังขาต่อการเป็นผู้นำโลกและความพร้อมของสหรัฐอเมริกาในการปกป้องระเบียบโลก ในขณะเดียวกัน เดนมาร์กในฐานะ Small State ก็ตระหนักดีว่า การผลักดันให้ทุกประเทศเล่นตามกฎเกณฑ์สากลเป็นวิธีเดียวที่จะรักษาผลประโยชน์ของเดนมาร์ก ไม่ว่าจะเป็นเวทีการเมือง การค้า ในฐานะประเทศขนาดเล็กที่มีเศรษฐกิจแบบเปิด การมี International Order มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความมั่นคงและเศรษฐกิจของเดนมาร์ก ส่วนด้านสังคม เดนมาร์กประสบความสำเร็จในการรณรงค์ในช่วงปีที่ผ่านมาเพื่อได้รับเลือกให้เข้าไปดำรงตำแหน่งสมาชิกใน Human Rights Council วาระปี ค.ศ. 2019–2021 เพื่อผลักดัน Danish values ด้านสิทธิมนุษยชน เสรีภาพ และความเสมอภาค เป็นต้น

3.3.1.3 เดนมาร์กยังคงให้ความสำคัญกับการทูตเชิงเทคโนโลยี หรือ “TechPlomacy” เหมือนยุทธศาสตร์ฉบับแรก โดยคำนึงว่าเดนมาร์กเป็นประเทศแรกในโลกที่มีการแต่งตั้ง Tech Ambassador ไปประจำที่ Silicon Valley สหรัฐอเมริกา เพื่อสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับบริษัทเทคโนโลยีระดับโลก อาทิ Google, Apple, Facebook โดยเดนมาร์กตระหนักดีว่ามูลค่าการค้าของบริษัทเหล่านี้สูงกว่า GNP ของบางประเทศด้วยซ้ำ และเป็น a force to be reckoned with เดนมาร์กเป็นประเทศในลำดับต้นๆ ที่คิดค้นริเริ่มเรื่องนี้ นอกจากนี้ เดนมาร์กได้รับการจัดอันดับเป็น best performing digital government ของโลก และ most digital country ใน EU โดยในยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศฉบับที่สองนี้เป็นการต่อยอดจากข้อริเริ่มในยุทธศาสตร์ฉบับที่แล้ว และเพิ่มน้ำหนักให้ประเด็น governance และ digital world order เพื่อรับมือกับการท้าทายจาก digital transformation และเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

3.3.1.4 เดนมาร์กยังคงให้ความสำคัญกับ agenda ของ EU เป็นอันดับต้น ส่วนประเทศในภูมิภาคเอเชียได้รับการกล่าวถึงน้อย ยกเว้นจีน สาธารณรัฐเกาหลี ญี่ปุ่น และ อินโดนีเซีย ที่ได้รับการกล่าวถึงในแง่ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ โดยทั้ง 4 ประเทศเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์กับเดนมาร์ก (อีกประเทศคือเม็กซิโก) โดยระบุว่า เดนมาร์กจะใช้ประโยชน์จากความเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์กับประเทศเหล่านี้ ซึ่งมีความสำคัญเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในบริบทโลก ในการส่งเสริมผลประโยชน์ของเดนมาร์กและ influence พัฒนาการต่างๆ ให้ไปในทิศทางของเดนมาร์ก

3.3.1.5 ด้านกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์นโยบายต่างประเทศและความมั่นคง เดนมาร์ก ปี ค.ศ. 2019–2020 ใช้เวลาเกือบ 1 ปีในรอบปี ค.ศ. 2018 ก่อนการเผยแพร่ (launch) สู่สาธารณชน โดยมีขั้นตอนดังนี้

1) มกราคม–มีนาคม : การหารือ (outreach) กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (external stakeholders) ทั้งภาควิชาการ และภาคประชาชน โดยเน้นขั้นตอนที่เปิดกว้าง (open) และครอบคลุม (inclusive) เพื่อรับข้อฟังคิดเห็นและรับรู้ความคาดหวังของแต่ละภาคส่วน

2) เมษายน–พฤษภาคม : หารือภายในกับผู้บริหารระดับสูงของ กระทรวงการต่างประเทศ และนำเสนอ format เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

3) มิถุนายน–กันยายน : กระบวนการร่างยุทธศาสตร์ โดยเจ้าหน้าที่ กระทรวงการต่างประเทศ 6 คนแบ่งกันเขียนคนละหัวข้อ ทั้งนี้ ได้รวบรวมข้อคิดเห็น (inputs) ของ กระทรวงและหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย โดยกระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงกลาโหมมี final say ในร่างยุทธศาสตร์ พร้อมกันนั้น เสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ข้อคิดเห็นและหารือเกี่ยวกับสาระ ของยุทธศาสตร์

4) กันยายน–ตุลาคม : แก้ไข/ปรับปรุงร่างยุทธศาสตร์ และเสนอ คณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ

5) พฤศจิกายน : นำเสนอยุทธศาสตร์ฉบับสมบูรณ์ต่อคณะทูตานุทูต และสาธารณชนทางเว็บไซต์กระทรวงการต่างประเทศ (launch)

6) พฤศจิกายน–ธันวาคม : หารือในรัฐสภา (debate in parliament) และหารือกับภาคประชาสังคม (public debates) ซึ่งในครั้ง นี้ ได้จัดขึ้นที่สถาบันการศึกษาด้านการ ต่างประเทศของเดนมาร์ก (Danish Institute for International Studies–DIIS) และอีกแห่งคือ มหาวิทยาลัยออร์ฮูส (University of Aarhus– AU) ซึ่งสถาบันทั้งสองแห่งเป็นเจ้าภาพ debate ดังกล่าว และเปิดให้ประชาชนที่สนใจทุกคนได้เข้าร่วมและแสดงข้อคิดเห็นด้วย โดยมีจุดประสงค์ เพื่อที่จะสาธารณชนได้มีส่วนร่วม (engage) เกี่ยวกับการพูดคุยเรื่องนโยบายด้านการต่างประเทศและ เสริมสร้างความเข้าใจถึงบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศด้วย

3.3.2 สาระแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น การต่างประเทศ (พ.ศ. 2561–2580)

3.3.2.1 ได้ถูกจัดทำขึ้นมา เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี⁹ (พ.ศ. 2561–2580) ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ชาติฉบับแรกของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2560 มาตรา 65 โดยเห็นว่า การต่างประเทศมีส่วนขับเคลื่อนเพื่อให้ไทย บรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตาม หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” และได้ประกาศแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น

⁹ ประเด็นยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ประกอบด้วย 1) ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง 2) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน 3) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ 4) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม 5) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และ 6) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

การต่างประเทศ (พ.ศ. 2561–2580) ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 18 เมษายน 2562 โดยเป็น 1 ใน 23 แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

3.3.2.2 ได้กำหนดกรอบนโยบายต่างประเทศของไทยเพื่อให้ทุกส่วนราชการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติทั้ง 6 ด้านในมิติการต่างประเทศอย่างบูรณาการและเป็นเอกภาพ โดยมีเป้าหมายสำคัญ 5S/5มี กล่าวคือ “การต่างประเทศไทย มีเอกภาพ ทำให้ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน มีมาตรฐานสากล และมีเกียรติภูมิในประชาคมโลก” มีการกำหนดแผนย่อย 5 แผน และภายใต้แผนย่อยแต่ละแผนมีการกำหนดแนวทางการพัฒนา 3–8 ข้อต่อแผนย่อยแต่ละแผน (รวม 27 แนวทางการพัฒนา) พร้อมกำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัด (14 ตัวชี้วัด) และค่าเป้าหมาย โดยจัดแบ่งเป็นช่วงๆ ทุกๆ 5 ปี จากระยะเวลา 20 ปีของยุทธศาสตร์ชาติ

3.3.2.3 ให้ความสำคัญกับ "เป้าหมายและภารกิจหลัก" 5 ด้านของการต่างประเทศ ที่ยึดโยงกับผลประโยชน์ที่ประเทศและประชาชนจะได้รับจากการต่างประเทศ กล่าวคือ การต่างประเทศช่วยทำให้ประเทศไทยและประชาชนมีความมั่นคง (Security) มีความมั่งคั่งและยั่งยืน (Sustainability) มีสถานะแลบทบาทเป็นที่ยอมรับในประชาคมโลก (Status) มีการพัฒนาที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ (Standard) และมีเอกภาพเป็นไปทิศทางเดียวกัน มีพลัง (Synergy)

ตารางที่ 1 สรุปแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น การต่างประเทศ (พ.ศ. 2561–2580)

แผนแม่บทฯ ประเด็น ด้านการต่างประเทศ 5S/ 5 มี	แผนย่อยและแนวทางการพัฒนา	เป้าหมาย แผนย่อย
1) มีความมั่นคง (Security)	<p>แผนย่อยบูรณาการความร่วมมือด้านความมั่นคงกับอาเซียน และนานาชาติ รวมทั้งองค์การภาครัฐและมีใช้ภาครัฐ</p> <p>1) เสริมสร้างและรักษาคุณภาพสถานะแวดล้อมระหว่างประเทศ ดำเนินความร่วมมือกับต่างประเทศอย่างสมดุลในทุกมิติ รวมทั้งมหาอำนาจ และประเทศยุทธศาสตร์ต่างๆ ในภูมิภาค พร้อมคงบทบาทแนวหน้าของไทยในกรอบความร่วมมือระดับภูมิภาค โดยเฉพาะอาเซียน ตลอดจนส่งเสริมระบบพหุภาคี กฎหมายระหว่างประเทศ และระบบกฎหมายที่เป็นเสมือน “เกราะป้องกัน” สำหรับประเทศไทย</p> <p>2) ชำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงของภูมิภาค เน้นความเป็นกลางของอาเซียนในการส่งเสริมเสถียรภาพของภูมิภาค และบทบาทเชิงรุกที่สร้างสรรค์ของไทยในกรอบการทูตทุกระดับ เพื่อส่งเสริม</p>	<p>-ประเทศไทยมีความมั่นคงและสามารถรับมือกับความท้าทายจากภายนอกได้ทุกรูปแบบสูงขึ้น</p> <p>-ประเทศไทยมีบทบาทเพิ่มขึ้นในการกำหนดทิศทางและส่งเสริมเสถียรภาพของภูมิภาคเอเชีย รวมทั้งเป็นประเทศแนวหน้าในภูมิภาค</p>

แผนแม่บทฯประเด็น ด้านการต่างประเทศ 5S/ 5 มี	แผนย่อยและแนวทางการพัฒนา	เป้าหมาย แผนย่อย
	<p>ความมั่นคงที่ครอบคลุมทุกมิติ ให้สามารถป้องกันและรับมือกับภัยความมั่นคงทุกรูปแบบ</p> <p>3) ร่วมมือทางการพัฒนากับประเทศเพื่อนบ้าน ภูมิภาค โลก และองค์กรภาครัฐ และที่มีใช้ภาครัฐในการป้องกันและระงับภัยคุกคามในทุกรูปแบบ พร้อมพัฒนาความร่วมมือและช่วยเหลือซึ่งกันและกันผ่านการทูตเชิงมนุษยธรรมและการทูตเพื่อการพัฒนา รวมถึงการส่งเสริมบทบาทไทยในเวทีความมั่นคงระหว่างประเทศ และการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ</p>	อาเซียน
<p>2) มีความมั่นคง ยั่งยืน (Sustainability)</p>	<p>แผนย่อยความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศ</p> <p>1) เสริมสร้างความร่วมมือกับต่างประเทศในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจบนพื้นฐานของนวัตกรรมเพื่อพัฒนาภาคการผลิตและการบริการ นำไปสู่การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของไทย</p> <p>2) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งและระบบโลจิสติกส์ของไทยเพื่อให้ไทยเป็นศูนย์กลางการกระจายความเชื่อมโยงในภูมิภาค และพัฒนากฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง</p> <p>3) ส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่มุ่งกระจายความเจริญและโอกาสทางเศรษฐกิจไปสู่ภูมิภาคต่างๆ ของไทย</p> <p>4) แลกเปลี่ยนองค์ความรู้ เทคโนโลยี และนวัตกรรม รวมถึงเรียนรู้แนวปฏิบัติที่เป็นเลิศจากประเทศที่มีศักยภาพในสาขาที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศไทย</p> <p>5) เสริมสร้างความร่วมมือและเจรจา กับมิตรประเทศ องค์กร และภาคธุรกิจต่างๆ เพื่อเพิ่มโอกาสและลดอุปสรรคทางเศรษฐกิจของไทย</p> <p>6) ขยายความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และส่งเสริมความร่วมมือกับต่างประเทศ ด้านความมั่นคงทางพลังงาน ทรัพยากรน้ำ และ</p>	<p>-ประเทศไทยเป็น หนึ่งในศูนย์กลาง การค้า การลงทุน การบริการ และ ความเชื่อมโยงที่ สำคัญในภูมิภาค เอเชีย โดยมีระบบ เศรษฐกิจที่เน้น นวัตกรรมดีขึ้น</p> <p>-ประเทศไทยเป็น หุ้นส่วนการพัฒนา ที่ยั่งยืนกับ ต่างประเทศ เพื่อ ร่วมกันบรรลุ เป้าหมายการ พัฒนาที่ยั่งยืนของ โลก</p>

แผนแม่บทฯประเด็น ด้านการต่างประเทศ 5S/ 5 มี	แผนย่อยและแนวทางการพัฒนา	เป้าหมาย แผนย่อย
	<p>อาหารของประเทศไทย</p> <p>7) ใช้ประโยชน์จากความร่วมมือกับต่างประเทศเพื่อ รองรับความท้าทายและการส่งเสริมโอกาสจาก สังคมสูงวัยของไทยและของโลก</p> <p>8) เสริมสร้างความเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนกับ นานาชาติในระดับ เพื่อบรรลุเป้าหมายการ พัฒนาที่ยั่งยืน บนหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง</p>	
3) มีมาตรฐาน สากล (Standard)	<p>แผนย่อยการพัฒนาที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและ พันธกรณีระหว่างประเทศ</p> <p>1) เสริมสร้างความร่วมมือกับต่างประเทศเพื่อเรียนรู้ และแลกเปลี่ยนองค์ความรู้และแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศ ตามกฎหมายเปรียบเทียบ พันธกรณีระหว่างประเทศ และ มาตรฐานสากล</p> <p>2) ผลักดันให้มีการจัดทำ ปรับปรุง และบังคับใช้กฎหมาย และกฎระเบียบภายในประเทศให้สอดคล้องกับ พันธกรณีระหว่างประเทศและมาตรฐานสากล จัดทำความตกลงกับต่างประเทศเพื่อรองรับ พัฒนาการใหม่ๆ ที่เป็นประโยชน์</p> <p>3) มุ่งส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนปฏิบัติตามมาตรฐานสากล อย่างบูรณาการในประเด็นที่เป็นปัจจัยสำคัญของ การพัฒนาที่ยั่งยืนของไทย</p> <p>4) สร้างความตระหนักรู้และเสริมสร้างขีดความสามารถ ของส่วนราชการ กลุ่ม/องค์กร และประชาชนไทย เพื่อดำเนินการตามกฎหมายเปรียบเทียบ พันธกรณี และ มาตรฐานระหว่างประเทศ</p>	-ประเทศไทยมีการ พัฒนาที่สอดคล้อง กับมาตรฐานสากล ในทุกมิติและ สามารถมีบทบาท เชิงรุกในการร่วม กำหนด มาตรฐานสากล เพิ่มขึ้น
4) มีสถานะและ เกียรติภูมิ (Status)	<p>แผนย่อยการส่งเสริมสถานะและบทบาทของประเทศไทย ในประชาคมโลก</p> <p>1) ส่งเสริมเอกลักษณ์ อัตลักษณ์ ศิลปวัฒนธรรมและ ภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อสร้างความนิยมไทยใน ต่างประเทศ และสร้างมูลค่าแบรนด์ประเทศไทย ตลอดจนเสริมสร้างอำนาจแบบนิมิตลของของไทย</p> <p>2) ส่งเสริมให้ไทยมีบทบาทในความร่วมมือทุกระดับ อย่างสร้างสรรค์เพื่อสร้างพันธมิตรรอบด้านและให้</p>	-ประเทศไทยมี เกียรติ อำนาจ ต่อรอง และได้รับ การยอมรับในสากล มากขึ้น

แผนแม่บทฯประเด็น ด้านการต่างประเทศ 5S/ 5 มี	แผนย่อยและแนวทางการพัฒนา	เป้าหมาย แผนย่อย
	<p>ไทยเป็นที่ยอมรับและมีสถานะที่ดีในเวทีระหว่างประเทศ</p> <p>3) ส่งเสริมความร่วมมือเพื่อการพัฒนาและทางวิชาการ หรือการให้ความช่วยเหลืออื่นๆ เพื่อการพัฒนาอย่าง ยั่งยืนและมนุษยธรรมแก่มิตรประเทศ</p> <p>4) รักษาสถานะของไทยในฐานะหนึ่งในศูนย์กลางการ ท่องเที่ยวที่มีคุณภาพของโลก และขยายบทบาทการ เป็นศูนย์กลางของที่ตั้งสำนักงานสหประชาชาติและ องค์กรระหว่างประเทศในภูมิภาค</p> <p>5) ส่งเสริมศักยภาพและเสริมสร้างขีดความสามารถ ให้แก่คนไทยในประเทศและต่างประเทศ เพื่อให้คน ไทยมีเกียรติภูมิและศักดิ์ศรีในสายตาชาวต่างชาติ สนับสนุนให้คนไทยสร้างชื่อเสียง ได้รับการยอมรับ และได้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญในระดับสากล รวมถึง โอกาสเข้าไปทำงานและมีบทบาทในองค์กรระหว่าง ประเทศ</p>	
5) มีพลัง (Synergy)	<p>แผนย่อยการต่างประเทศมีเอกภาพและบูรณาการ</p> <p>1) ส่งเสริมการบริหารจัดการและดำเนินงานด้าน การต่างประเทศของส่วนราชการไทยอย่างมี ประสิทธิภาพ บูรณาการ และมีธรรมาภิบาล</p> <p>2) ส่งเสริมความรู้ความเข้าใจว่าประชาชนทุกระดับมี ความเชื่อมโยงกับการต่างประเทศในมิติต่างๆ รวมทั้ง ส่งเสริมให้ภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะภาคประชาสังคม และภาคเอกชน สามารถร่วมขับเคลื่อน การต่างประเทศอย่างบูรณาการภายใต้การทูตเพื่อ ประชาชนและการทูตสาธารณะ</p> <p>3) นำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงาน ด้านการต่างประเทศในทุกมิติและทุกระดับ เพื่อ สามารถรองรับกับสถานการณ์ต่างๆ ทั้งภายในและ ภายนอก</p> <p>4) พัฒนาบริการด้านการต่างประเทศแก่คนไทย และ คู่มิตรองรักษาผลประโยชน์ของคนไทยใน ต่างประเทศอย่างเป็นระบบ</p>	-ทุกภาคส่วนมีส่วน ร่วมขับเคลื่อนการ ต่างประเทศอย่างมี เอกภาพ และไทย เป็นหุ้นส่วนความ ร่วมมือกับ ต่างประเทศในทุก มิติมากขึ้น

แผนแม่บทฯประเด็น ด้านการต่างประเทศ 5S/ 5 มี	แผนย่อยและแนวทางการพัฒนา	เป้าหมาย แผนย่อย
	5) พัฒนาขีดความสามารถขององค์กร บุคลากร รวมทั้ง กฎระเบียบและข้อบังคับด้านการต่างประเทศของรัฐ อย่างต่อเนื่อง เพื่อดำเนินบทบาทเชิงรุก 6) ใช้ประโยชน์จากกลไกการประชุมระหว่างหน่วย ราชการไทยเพื่อร่วมกันขับเคลื่อนการต่างประเทศ อย่างบูรณาการ ทั้งการกำหนดมาตรการและ โครงการร่วมกัน และติดตามงานในขณะทำงาน ต่างๆ อาทิ คณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการ ต่างประเทศในระดับชาติ คณะกรรมการบริหาร ราชการในต่างประเทศ คณะกรรมการบริหารสถาน เอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ หรือที่มิไทยแลนด์ ในต่างประเทศ เป็นต้น 7) เสริมสร้างความร่วมมือกับมิตรประเทศและในกรอบ ความร่วมมือระหว่างประเทศ รวมทั้งเครือข่ายที่เป็น เพื่อนกับประเทศไทยในต่างประเทศ เพื่อสนับสนุน ผลักดันวาระต่างๆ ของประเทศไทยในต่างประเทศ	

3.3.2.4 ด้านกระบวนการยกร่างแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น
การต่างประเทศ (พ.ศ. 2561–2580) มีขั้นตอนดังนี้

1) ในช่วงปี 2559 กระทรวงการต่างประเทศเป็นเจ้าภาพเริ่ม
กระบวนการปรึกษาหารือและระดมสมองภายในกระทรวงฯ ก่อน โดยเชิญเอกอัครราชทูตที่
เกษียณอายุไปแล้วเข้าร่วมด้วย พร้อมทั้งขอรับ input จากสำนักงานในต่างประเทศ

2) ในช่วงปี 2559 ปรึกษาหารือกับส่วนราชการภายนอกที่เกี่ยวข้อง
และเริ่มยกร่างแผนแม่บทด้านการต่างประเทศ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561–2580) /การต่างประเทศ
5S/5มี ในเดือนตุลาคม 2560

3) ในช่วงปี 2560 หารือกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น ภาคธุรกิจ และ
ภาควิชาการ และปรับปรุงร่างแผนแม่บทด้านการต่างประเทศ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561–2580)

4) ในปี 2561 แผนการต่างประเทศ 5S/5มี เริ่มใช้ภายในกระทรวง
การต่างประเทศ

5) ในปี 2562 ได้ปรับเปลี่ยนชื่อแผนแม่บทด้านการต่างประเทศ ระยะ
20 ปี (พ.ศ. 2561–2580) /การต่างประเทศ 5S/5มี ให้เป็น “แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ
ประเด็น การต่างประเทศ (พ.ศ. 2561–2580)” เพื่อนำเสนอต่อสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ

และสังคมแห่งชาติ (สศช.) และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 18 เมษายน 2562 โดยเริ่มใช้กับทุกหน่วยงานราชการแล้ว

3.3.3 ผลการศึกษาเชิงเปรียบเทียบระหว่างการจัดทำยุทธศาสตร์นโยบายด้านการต่างประเทศและความมั่นคงของเดนมาร์กฉบับปัจจุบัน ปี ค.ศ. 2019–2020 กับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น การต่างประเทศ (พ.ศ. 2561–2580)

3.3.3.1 *ด้านระยะเวลา* ยุทธศาสตร์นโยบายด้านการต่างประเทศและความมั่นคงของเดนมาร์กมีระยะการดำเนินการ 2 ปี ซึ่งทำให้มีความ “คล่องตัว” มากกว่าในสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ด้วยเป็นยุคของเทคโนโลยี การสื่อสารต่างๆ ว่องไว และมีปัจจัยความท้าทายภายนอกที่เกิดขึ้นได้อย่างไม่คาดฝัน ในขณะที่แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น การต่างประเทศของประเทศไทยมีระยะเวลาการดำเนินการ 20 ปี เป็นระยะเวลายาวนานและยาวไกลมาก ในขณะที่เหตุการณ์รอบตัวเปลี่ยนไปตลอด แม้อาจจะข้ามหน้าอีก 2–3 ปีก็เป็นสิ่งที่ยากที่จะคาดการณ์ได้ ผู้ที่ยกร่างแผนแม่บทฯ นี้อาจจะเกษียณอายุไปแล้วด้วยซ้ำ ดังนั้น แผนยุทธศาสตร์ของเดนมาร์กจึงมีความ “คล่องตัว” และ “ปรับเปลี่ยน” ได้ง่ายกว่าต่อกระแสและพัฒนาการใหม่ๆ ของโลกเนื่องจากระยะเวลาดำเนินการสั้นกว่า

3.3.3.2 *ด้านสาระ* แผนยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศของเดนมาร์กเป็นการสรรหาประเด็นยุทธศาสตร์ที่เป็น issue-based ว่าเดนมาร์กมีประเด็นอะไรที่เป็นผลประโยชน์แห่งชาติอยู่ข้างหน้า (interest-based foreign policy initiatives) หรือมีประเด็นใดด้านการต่างประเทศที่อยู่ในความสนใจของเดนมาร์ก ทั้งที่เป็น regional/global issues ที่จำเป็นต้องรีบจัดการ (tackle) ในขณะที่แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น การต่างประเทศ ของไทยมีลักษณะเป็น vision-based มากกว่า โดยเป็นการล้อตามยุทธศาสตร์ชาติ 6 ประเด็น กล่าวคือ เป็นวิสัยทัศน์ที่มองไปข้างหน้าว่าต่อไปอีก 20 ปีข้างหน้า ประเทศไทยอยาก “มี” หรือ “เป็น” อะไรบ้าง ในส่วนของการพัฒนาประเทศไทยให้มั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน แต่ไม่มีการระบุอย่างชัดเจนว่าประเทศไทยต้องการ “ทำ” อะไรในลักษณะของ regional/global issues ดังนั้น แผนแม่บทฯ มีลักษณะคล้ายแผน “เป้าประสงค์” ว่าประเทศไทยในอีก 20 ปีข้างหน้าจะ “มี” อะไรมากกว่า

3.3.3.3 *ด้านการจัดอันดับความสำคัญของประเด็น* ยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศและความมั่นคงของเดนมาร์กจะเน้นประเด็นที่ตรงจุด (focused) และเฉพาะเจาะจง (specific) มองไปข้างหน้า (outward looking) โดยเดนมาร์กได้จัดอันดับความสำคัญไว้ในลักษณะประเด็นที่ท้าทายและต้องจัดการโดยเร่งด่วน หรือประเด็นที่เป็นการส่งเสริมผลประโยชน์ของเดนมาร์กทั้งด้านภาพพจน์ เศรษฐกิจ การแบ่งปันองค์ความรู้ ความช่วยเหลือต่างๆ ที่ต้องใช้ประสบการณ์หรือความเชี่ยวชาญของเดนมาร์ก หลายแผนมีการระบุปริมาณที่ต้องใช้ดำเนินการ ในขณะที่ประเด็นยุทธศาสตร์ของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น การต่างประเทศ จะเป็นประเด็นที่ค่อนข้างกว้าง ครอบคลุมการดำเนินงานรอบด้านทั้งทวีภาคี และพหุภาคี ใน ทุกมิติ ทุกระดับ ทุกภูมิภาค ไม่มีการระบุเจาะจง โดยแต่ละเป้าหมาย serve ให้ประเทศไทย “มี” 5 สิ่ง ดังนั้น ประเด็นจึงมีลักษณะที่มองเข้าไปข้างใน (inward-looking) เพื่อตอบโจทย์ว่าการต่างประเทศมีพลวัตจะช่วยให้ประเทศชาติและประชาชนไทยเป็นประเทศที่ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ได้อย่างไร

3.3.3.4 *ด้านแผนการดำเนินงาน* เอกสารยุทธศาสตร์นโยบายด้านการต่างประเทศ และความมั่นคงของเดนมาร์กมีแผนการดำเนินงาน (Initiatives and areas of focus) ที่รองรับนโยบายอย่างชัดเจน และตรงประเด็น โดยแจกรายละเอียดว่า เดนมาร์กจะ “เล่น” อะไร ที่ไหน และอย่างไร หรือเลือกแค่บางประเทศในภูมิภาค หรือให้เงินสนับสนุนเท่าใด ซึ่งครอบคลุมทั้งประเด็นความสัมพันธ์ทวิภาคี และพหุภาคี ประเด็นทั้งหมดเหล่านี้บรรจุอยู่ในเอกสารความยาวประมาณ 25–30 หน้า ในขณะที่แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น การต่างประเทศ ของไทยเป็นการมองในภาพกว้าง และครอบคลุมทุกประเด็นการพัฒนาเพื่อมุ่งไปสู่ 5S/5มี มีการระบุแนวทางการพัฒนาภายใต้แผนย่อยแต่ละแผนในลักษณะที่กว้างและครอบคลุมประเด็นด้านการเมือง เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และสังคม ครอบคลุม ซึ่งแต่ละด้านเป็นการมุ่งพัฒนาและส่งเสริมบทบาทของประเทศไทยมากกว่าการที่ไทยจะทำได้หรือดำเนินนโยบายใดในเวทีโลก ทั้งนี้ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น การต่างประเทศ ไม่ได้มีการระบุแผนการดำเนินงานอย่างชัดเจน

3.3.3.5 *ด้านกระบวนการจัดทำ* ในช่วงกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์นโยบายด้านการต่างประเทศและความมั่นคงของเดนมาร์กจะเห็นได้ว่า มีความพยายามที่จะ engage และ outreach stakeholders โดยเฉพาะภาคประชาสังคม ทั้งก่อนการร่างยุทธศาสตร์และหลัง โดยมีการจัด public debates ในขณะที่กระบวนการจัดทำแผนแม่บทยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น การต่างประเทศ อาจจะไม่ involve ภาคประชาสังคมเท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม เป็นที่ประจักษ์ว่า เอกสารแผนแม่บทยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น การต่างประเทศ ได้พยายามอธิบายต่อสาธารณะชน ประชาชนไทยได้ อะไรจากการดำเนินนโยบายต่างประเทศในภาพกว้าง

3.3.3.6 *ด้านวัฒนธรรมการทำงาน* วิธีการทำงานของเดนมาร์กและไทยมีความแตกต่างกันมาก เดนมาร์กทำงานโดยอาศัยความคล่องตัวเป็นหลัก โดยไม่นิยมจัดทำแผนยุทธศาสตร์หลายๆ ฉบับ เนื่องจากมีความเชื่อว่า แผนยุทธศาสตร์เหล่านี้ไม่มีใครได้อ่านและศึกษา (ends up on the shelf) และที่สำคัญ คือ กระบวนการต่างประเทศเดนมาร์กไม่มีเวลาและบุคลากรเพียงพอที่จะมายกร่างแผนต่างๆ หลากๆ ฉบับ ดังนั้น ภายหลังจากคิดค้นและเผยแพร่ยุทธศาสตร์นโยบายด้านการต่างประเทศและความมั่นคงของเดนมาร์กแล้ว วิธีการที่จะ translate ประเด็น priorities เหล่านั้น คือ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะหารือร่วมกันเพื่อ carry out priorities เหล่านั้นในเวทีต่างๆ ด้านการต่างประเทศของเดนมาร์ก ทั้งทวิภาคีและพหุภาคี ยกตัวอย่างเช่น การดำเนินนโยบายด้านการต่างประเทศของเดนมาร์กในบริบทของเวที EU (นโยบายต่างประเทศของ EU) จะมีการยก ร่างแผนปฏิบัติการ (internal working paper) สำหรับประเด็นที่เดนมาร์กให้ความสำคัญใน 1 หน้ากระดาษ A4 พร้อม working method ที่ชัดเจน และเฉพาะเจาะจง ตั้งแต่ความคาดหวังของกระทรวงการต่างประเทศเดนมาร์กในการที่ทาง Representation ของเดนมาร์กที่กรุงบรัสเซลส์ รายงานการประชุมในหัวข้อนั้นๆ ความละเอียดของการรายงาน อาทิ ให้รายงานทำที่ทุกประเทศที่นั่นๆ อยู่ในที่ประชุม หรือรายงานเพียงภาพรวม ให้รายงานทุกสัปดาห์ หรือเดือนละครั้งก็เพียงพอ การสร้างเครือข่ายที่จำเป็น หรือการ participate ในการเข้าร่วมประชุมในประเด็นนั้นๆ หรือความจำเป็นที่เจ้าหน้าที่จะต้องมีข้อมูลในประเด็นเหล่านั้นพร้อม เป็นต้น โดยแยกเป็นประเด็นที่เดนมาร์กให้ความสำคัญจากมากไปน้อย ดังนี้

- 1) Lead เดนมาร์กจะมีบทบาทในเชิงรุกและเป็นผู้ที่หยิบยกประเด็นเหล่านี้ในเวทีต่างๆ ของ EU พร้อมทั้งเป็นผู้เสนอเรียกให้มีการหารือในประเด็นเหล่านี้ (pro-active)
- 2) Co-create เดนมาร์กจะมีบทบาทในประเด็นเหล่านี้ โดยติดตามพัฒนาการต่างๆ ที่ EU Commission อย่างใกล้ชิดและปรึกษาหารือกับทางกระทรวงการต่างประเทศ (active)
- 3) Follow เดนมาร์กจะมีบทบาทเป็นระยะๆ ในประเด็นเหล่านี้ โดยส่วนใหญ่จะตามกระแสนโยบาย (EU line) เป็นส่วนใหญ่ (occasionally active)
- 4) Rest เดนมาร์กไม่แสดงบทบาทในประเด็นเหล่านี้นัก โดยส่งผู้แทนระดับนักการทูต junior diplomat หรืออาจไม่ส่งเข้าร่วมประชุมเลยหากบุคคลากรจำกัด โดยทำที่คล้อยตาม EU line (not active)¹⁰

นอกจากแผนยุทธศาสตร์ Foreign and Security Policy Strategy กระทรวงการต่างประเทศเดนมาร์กก็มีแผนยุทธศาสตร์อีกฉบับที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ¹¹ (The World 2030–Denmark’s Strategy for Development Cooperation and Humanitarian Action) ซึ่งกำหนดยุทธศาสตร์ความร่วมมือด้านการพัฒนาไว้ 4 ข้อ¹² เน้น regional/global issues and interest และบทบาทของเดนมาร์กในฐานะ “ผู้เล่น” ในประเด็นเหล่านั้น และจัดทำเอกสารนโยบายต่อประเทศ (country policies) เฉพาะสำหรับประเทศที่เป็น priority ของหน่วยงานให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของเดนมาร์ก (DANIDA)¹³ จำนวน 12 ประเทศ ซึ่งส่วนมากอยู่ในทวีปแอฟริกา ในเอเชียมีเพียงเมียนมา ซึ่งทั้งหมดเป็นเอกสารที่เปิดเผยและสามารถสืบค้นได้ในเว็บไซต์กระทรวงการต่างประเทศเดนมาร์ก

ในส่วนของประเทศไทย กระทรวงการต่างประเทศอยู่ระหว่างขั้นตอนการยกร่างแผนปฏิบัติการเพื่อรองรับแนวทางการพัฒนาของแผนย่อยของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น การต่างประเทศ โดยใช้ชื่อว่า “แนวทางการขับเคลื่อนแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นด้านการต่างประเทศ–การกำหนดภูมิภาค/ประเทศเป้าหมาย รวมทั้งลักษณะโครงการประจำปีงบประมาณ 2563 ที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาตามแผนย่อยของแผนแม่บทฯ” ในลักษณะของตาราง matrix ความยาวประมาณ 50 หน้า (ณ เดือนพฤษภาคม 2562) แยกเป็นแนวทางการพัฒนา 2–5 หัวข้อภายใต้การต่างประเทศ 5S/5มี และแบ่งเป็นตารางภายใต้ 9 ภูมิภาค (ภูมิภาคเอเชียตะวันออก ภูมิภาคเอเชียใต้ ภูมิภาคตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือ ภูมิภาคแอฟริกาใต้ทะเลทรายซาฮารา ภูมิภาคยุโรป ภูมิภาคอเมริกาเหนือ ภูมิภาคลาตินอเมริกาและแคริบเบียน และภูมิภาคแปซิฟิกใต้) และภายใต้ 1 ภาคการต่างประเทศระดับภูมิภาค/พหุภาคี/

¹⁰ ประเทศไทยอยู่ในหมวด Rest (not active)

¹¹ ในลักษณะเดียวกับกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ

¹² 1) ความมั่นคงและการพัฒนา 2) การโยกย้ายถิ่นฐานและการพัฒนา 3) ความเจริญและการพัฒนาที่ยั่งยืนและครอบคลุม และ 4) เสรีภาพและการพัฒนา (ประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน และความเท่าเทียมทางเพศ)

¹³ Danish International Development Agency (DANIDA) ซึ่งประเทศไทยเคยเป็นผู้รับความช่วยเหลือจากเดนมาร์กด้วย

งานสารนิเทศ/งานพิธีที่ดำเนินการในนานาประเทศ รวมเป็น 10 ภาคส่วน (คาดว่าจจะแล้วเสร็จเดือน กันยายน 2562)

นอกเหนือจากแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศมีแผนปฏิบัติการที่ใช้อยู่แล้ว 3 แผน ได้แก่ แผนยุทธศาสตร์รายภูมิภาค (พ.ศ. 2561–2565) (ลับ) และแผนภารกิจรายภูมิภาค (พ.ศ. 2562–2563) (Regional Mission Statements) (2019–2020) (ลับ) ซึ่งแผนทั้ง 2 เน้นการขับเคลื่อนนโยบายการต่างประเทศในมิติทวิภาคี และการดำเนินนโยบายการต่างประเทศในประเทศ/พื้นที่เป้าหมาย (area-based) และแผน Mission Statement รายปี (ลับ) ของหัวหน้าคณะผู้แทนในต่างประเทศ นอกจากนี้ อยู่ระหว่างการจัดทำแผนปฏิบัติการด้านการต่างประเทศพหุภาคี (พ.ศ. 2562–2565) เพิ่มอีกแผน ดังนี้

1) แผนยุทธศาสตร์รายภูมิภาค (พ.ศ. 2561–2565) (ลับ) มีระยะเวลา 5 ปี เป็นเอกสารความยาวประมาณ 100 หน้า ครอบคลุมแนวทางการดำเนินความสัมพันธ์ทวิภาคีระหว่างไทยกับประเทศใน 9 ภูมิภาค (area-based) โดยมีโครงสร้างของเนื้อหาแบ่งได้เป็น 8 ส่วนหลักๆ ได้แก่ (1) เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ในภาพรวม (2) บริบท สภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์และแนวโน้มของภูมิภาค (3) สถานะความสัมพันธ์ ผลประโยชน์และมุมมองของประเทศในภูมิภาคต่อไทย (4) การจัดลำดับความสำคัญประเทศ/กลุ่มประเทศในภูมิภาค (5) ผู้เล่นที่มีอิทธิพลในภูมิภาค ทั้ง state และ non-state actors รวมถึงเวทีและกรอบสำคัญๆ เช่น รัฐ องค์การระหว่างประเทศ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และกลุ่มที่มีอิทธิพลต่อบริบทในภูมิภาค (6) ระบุประเด็นคาบเกี่ยว และ การใช้ประโยชน์จากกรอบความร่วมมือที่สำคัญและเกี่ยวข้อง (7) เป้าหมายและกลยุทธ์ของแต่ละด้าน ได้แก่ การเมือง/ความมั่นคง ด้านเศรษฐกิจ/การค้า/การลงทุน ด้านสังคม/วัฒนธรรม/ประชาชน ด้านวิทยาศาสตร์/เทคโนโลยี/นวัตกรรม/พลังงาน/การศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ด้านภาพลักษณ์ไทย ด้านความเชื่อมโยงระดับภูมิภาค ด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนา การเปิดสำนักงานใหม่ในภูมิภาค และ (8) ปัจจัยและความเสี่ยงที่อาจมีผลกระทบต่อกรอบขับเคลื่อนยุทธศาสตร์

2) แผนภารกิจรายภูมิภาค (พ.ศ. 2562–2563) Regional Mission Statements (2019–2020) (ลับ) มีระยะเวลา 2 ปี เป็นเอกสารความยาวประมาณ 50 หน้า จัดทำขึ้นเพื่อมุ่งขับเคลื่อนความสัมพันธ์ทวิภาคีของไทยกับประเทศต่างๆ ใน 9 ภูมิภาคให้สอดคล้องกับแผนแม่บทฯ ประเด็นการต่างประเทศและแผนยุทธศาสตร์รายภูมิภาค ซึ่งเป็นผลผลิตของการประชุมเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่รายภูมิภาคประจำปี 2561 ภายใต้หัวข้อ “การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ด้วยการต่างประเทศที่มีพลวัตและเอกภาพท่ามกลางความท้าทายของการเมืองและเศรษฐกิจโลก” กระทรวงการต่างประเทศมุ่งให้แผนดังกล่าวเป็นเสมือนเข็มทิศในการขับเคลื่อนการต่างประเทศในมิติต่างๆ ระหว่างหน่วยราชการไทยในต่างประเทศอย่างมีบูรณาการ โดยเอกอัครราชทูตเป็นหัวหน้า “ทีมไทยแลนด์” เพื่อผลักดันผลประโยชน์ของชาติให้มีความเป็นเอกภาพ โดยมีโครงสร้างของเนื้อหาประกอบด้วย (1) บริบทภาพรวมสถานการณ์ในภูมิภาค (2) ความสัมพันธ์/โอกาส/ผลประโยชน์/ท่าทีไทยต่อภูมิภาค (3) แนวทางขับเคลื่อนความสัมพันธ์กับภูมิภาคให้สอดคล้องกับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นด้านการต่างประเทศระยะ 20 ปี (5S/5มี) เป็นต้น

3) แผน Mission Statement รายปี ของหัวหน้าคณะผู้แทนในต่างประเทศ (ลับ) เป็นเอกสารที่ระบุวิสัยทัศน์ของเอกอัครราชทูต/ผู้แทนถาวร/หัวหน้าสำนักงานใน

ต่างประเทศแต่ละแห่ง โดยแจ้งพันธกิจหลัก (Mission Strategic Objectives) เป้าหมายหลัก (Key Strategic Objectives) ในทุกมิติของความสัมพันธ์ ทวิภาคีกับประเทศเจ้าบ้าน ตั้งแต่ การเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การศึกษา การกงสุล ซึ่งรวมทั้งชุมชนชาวไทย และงานการบริหาร ในสำนักงาน โดยเชื่อมโยงกับนโยบายรัฐบาลและยุทธศาสตร์กระทรวงการต่างประเทศ เพื่อใช้เป็น แนวทางการดำเนินการความสัมพันธ์ทวิภาคีกับประเทศเจ้าบ้านในรอบปี

4) แผนปฏิบัติการด้านการต่างประเทศพหุภาคี พ.ศ. 2562–2563 มี ระยะเวลา 2 ปี อยู่ในระหว่างขั้นตอนการยกร่าง เพื่อเป็นกรอบแนวทาง (หรือเข็มทิศ) สำหรับ กระทรวงการต่างประเทศและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนเป้าหมายระยะที่ 1 (พ.ศ. 2561–2565) ของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น การต่างประเทศในมิติพหุภาคีอย่างมีประสิทธิภาพ มีเอกภาพ และบูรณาการ และทำให้การต่างประเทศพหุภาคีเป็นเครื่องมือทางการทูตที่ ส่งผลประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ อาทิ เพื่อตอบสนองต่อความท้าทายของประเทศไทยเพื่อแสวงหา โอกาสและเสริมสร้างบทบาท การยอมรับ และสถานะของไทยโดยเฉพาะในด้านพลังละมุน (soft power) ในเวทีระหว่างประเทศ เพื่อเชื่อมไทยสู่เวทีโลกและเชื่อมเวทีโลกสู่ไทยผ่านการเป็นสมาชิก ของกลุ่มความร่วมมือต่างๆ ซึ่งจะทำให้ไทยมีพันธมิตรและอำนาจต่อรอง และนำมาซึ่งความร่วมมือใน ทุกมิติ โดยในแผนปฏิบัติการฯ ดังกล่าว ประกอบด้วย (1) ความสอดคล้องและเชื่อมโยงระหว่าง ประเด็นการต่างประเทศพหุภาคีกับเป้าหมาย ตัวชี้วัด และแนวทางพัฒนาของแผนแม่บทภายใต้ ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น การต่างประเทศ (2) การระบุ (identify) และกำหนดความสำคัญ (prioritize) ประเด็นระหว่างประเทศและผู้เล่นในเวทีระหว่างประเทศที่มีความสำคัญต่อผลประโยชน์ ของไทย และ (3) การกำหนดแผนปฏิบัติการ (plan of action) ตาม 5S/5มี อาทิ เป้าหมาย โครงการ/ แผนงาน/กิจกรรม กำหนดเวลา หน่วยงานผู้รับผิดชอบ ผลผลิต/ผลลัพธ์ งบประมาณ เป็นต้น (4) การ วิเคราะห์และข้อเสนอแนะแนวทาง/มาตรการในการพัฒนาองค์กรและบุคลากรให้มีศักยภาพในการ ขับเคลื่อนภารกิจการต่างประเทศ พหุภาคี เป็นต้น (คาดว่าจะแล้วเสร็จเดือนกันยายน 2562)

3.3.3.7 โดยสรุป เห็นได้ว่า เดนมาร์กให้ความสำคัญต่อการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ น้อยกว่าประเทศไทยมาก ซึ่ง ณ ปัจจุบันมีจำนวน 7–8 แผนที่ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศไทย ต้องศึกษาและใช้เป็นแนวทางในการดำเนินนโยบาย หลายฉบับมีความซ้ำซ้อน แต่ละฉบับมีการระบุ แนวทางการพัฒนา เป้าหมาย และระยะเวลาการดำเนินการก็แตกต่างกันไป ส่งผลให้มีความไม่แน่นอน ว่าประเด็นไหน หรือประเทศ/ภูมิภาคใด กระทรวงการต่างประเทศควรที่เล็งเป้าหมายและให้ ความสำคัญมากที่สุด ผลที่ตามมา คือข้าราชการส่วนใหญ่ไม่อ่านแผนยุทธศาสตร์เหล่านี้ เนื่องจากมี จำนวนที่มาก และซ้ำซ้อน ซึ่งหากทำการเปรียบเทียบกัน แผนยุทธศาสตร์ของเดนมาร์กมีความกระชับ ชัดเจน และใช้งานได้ง่าย ทั้งนี้ สรุปได้ว่า (1) แผนยุทธศาสตร์ฯ ของเดนมาร์กมีระยะเวลาการดำเนินการที่ สั้นกว่า กล่าวคือ 2 ปี ในขณะที่แผนแม่บทฯ มีระยะเวลาการดำเนินการ 20 ปี ซึ่งขาดความยืดหยุ่น และความคล่องตัวในสถานการณ์ปัจจุบันที่โลกเปลี่ยนไปตลอด (2) แผนยุทธศาสตร์ฯ ของเดนมาร์กมี ประเด็นที่ได้รับการจัดอันดับความสำคัญ (prioritized) โดยมีความกระชับ (concise) ชัดเจน (clear) และเฉพาะเจาะจง (specific) ในแผนมีการระบุ initiatives and areas of focus อย่างชัดเจนใน ขณะที่แผนแม่บทฯ ของไทยมีภาพกว้างและค่อนข้าง general มีการกำหนด 14 ตัวชี้วัดและ 27 แนวทาง แต่ขาดความชัดเจนเรื่องการนำไปปฏิบัติต่อไป (3) แผนยุทธศาสตร์ฯ ของเดนมาร์กเป็นการ

tackle ประเด็นที่เดนมาร์กมีส่วนได้ส่วนเสีย หรือประเด็นที่เป็น global/regional issues ว่า เดนมาร์กจะ “ทำ” อะไร ในขณะที่แผนแม่บทฯ ของไทยจะเน้นว่า ประเทศไทยจะ “มี” หรือ “เป็น” อะไรในอีก 20 ปีข้างหน้า และ (4) แผนยุทธศาสตร์ฯ ของเดนมาร์ก ได้เปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคม มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ทั้งก่อนและหลังการจัดทำยุทธศาสตร์ฯ

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการศึกษา

4.1.1 การที่เดนมาร์กมีความจำเป็นต้องปรับแนวคิดด้านการต่างประเทศและการทูต (rethinking diplomacy) อย่างจริงจัง เป็นผลที่สืบเนื่องมาจากความเปลี่ยนแปลงของบริบทโลกและการเมืองระหว่างประเทศในช่วงหลังสงครามเย็น รวมทั้งการเผชิญกับสิ่งท้าทายและโอกาสใหม่ๆ ที่เกิดจากสถานการณ์โลกในปัจจุบันของยุคการทูตดิจิทัล 4.0 ที่ทุกอย่างก้าวอย่างรวดเร็วและเปลี่ยนแปลงโดยตลอด ทั้งพัฒนาการด้านนวัตกรรมและเทคโนโลยีที่ไม่หยุดนิ่ง โดยมีตัวแปรที่สำคัญคือ การตัดลดงบประมาณด้านการต่างประเทศ ทั้งนี้ ในปี ค.ศ. 2018 กระทรวงการต่างประเทศเดนมาร์กได้รับจัดสรรงบประมาณจำนวน 1,853.2 พันล้านโครนเดนมาร์ก หรือเท่ากับร้อยละ 0.08 ของ GDP พร้อมกันนั้น จำนวนบุคลากรที่กระทรวงการต่างประเทศก็ลดน้อยลงด้วย¹⁴

4.1.2 เอกอัครราชทูต Taksøe-Jensen มองโลกตามลักษณะของ pragmatism และชี้ให้เห็นว่า หากประสงค์ให้นโยบายด้านการต่างประเทศมีประสิทธิภาพ และสร้าง maximum impact มีความจำเป็นที่จะต้อง get back to the basics และมีนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงที่ชัดเจน ตรงประเด็น และคัดเลือกมาแล้ว ตามการให้ลำดับความสำคัญ (prioritization tool) โดยเป็นแผนงานที่ปฏิบัติได้ในระยะสั้น มีความยืดหยุ่น และปรับเปลี่ยนได้ตลอดให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นแบบคาดเดาไม่ได้

4.1.3 เอกสาทรยุทธศาสตร์นโยบายด้านการต่างประเทศและความมั่นคงของเดนมาร์กมีความกระชับ กระฉับ และทำความเข้าใจได้ง่าย ซึ่งเอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ทุกคนที่เกี่ยวข้องกล่าวคือข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศ ทั้งในประเทศ และที่ประจำการต่างประเทศ ให้ดำเนินงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เน้นผลประโยชน์แห่งประเทศชาติเป็นหลัก (interests) การมีสมรรถภาพในประเด็นนั้นๆ (strengths) โอกาส (opportunities) การมีหุ้นส่วน (partnerships) และประสิทธิผล (ability to impact) “Strategic focused must be ensured so our energy and resources are used in places where Denmark has the most at stake and is able to make a difference, either alone or in partnership.” (Taksøe-Jensen 2016)

4.1.4 เมื่อได้มีการคัดกรอง priority แล้ว จะเห็นได้ว่าเดนมาร์กจะทุ่มเทกำลังคนและกำลังทรัพย์เพื่อสนับสนุน cause หรือ issue ดังกล่าว ยกตัวอย่าง ในปัจจุบันประเทศไทยไม่ได้เป็น

¹⁴ กระทรวงการต่างประเทศเดนมาร์กมีบุคลากรทั้งสิ้นจำนวน 2,679 คน โดยมีบุคลากรภายในประเทศจำนวน 837 คน และในต่างประเทศจำนวน 1,842 คน (ประกอบด้วยนักการทูตจำนวน 348 คน ผู้แทนจากส่วนราชการอื่นจำนวน 75 คน และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจำนวน 1,842 คน) ตามสำนักงานต่างๆ ทั่วโลกจำนวน 103 แห่ง ได้แก่ สถานเอกอัครราชทูต 68 แห่ง สถานกงสุลใหญ่ 16 แห่ง คณะผู้แทนถาวร 6 แห่ง Mission Office 2 แห่ง Innovation Centers 8 แห่ง Trade Office 3 แห่ง

strategic interest ของเดนมาร์กนัก เนื่องจากว่าความสัมพันธ์ทวิภาคีได้มีการพัฒนามานานมากแล้ว¹⁵ เดนมาร์กเคยมีโครงการช่วยเหลือไทยผ่าน DANIDA ด้วย ปัจจุบันความสัมพันธ์อยู่ในระดับที่ดีและราบรื่น ไม่ได้มีประเด็นใดที่น่ากังวลหรือคั่งค้าง ดังนั้น จะเห็นได้ว่า diplomatic representation ของเดนมาร์กในประเทศไทยมีขนาดที่ค่อนข้างเล็ก ประกอบด้วย เอกอัครราชทูต ที่ปรึกษา (Deputy Chief of Mission) ที่ปรึกษาด้านการค้าจาก Trade Council และเจ้าหน้าที่กงสุล นอกเหนือจากนั้น เป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น

สถานเอกอัครราชทูตเดนมาร์กประจำประเทศไทยได้รับการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินกิจกรรม/โครงการ/งานเลี้ยงรับรอง/entertainment budget สำหรับทั้งสำนักงาน (เอกอัครราชทูต และเจ้าหน้าที่การทูต) ปีละ 200,000 โครนเดนมาร์ก (ประมาณ 1 ล้านบาท) โดยตัวเลขจะคงที่ทุกๆ ปี ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติของสถานเอกอัครราชทูตเดนมาร์กทั่วทุกแห่งในโลกที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณเท่าๆ กันในทุกปี ดังนั้น จึงขึ้นอยู่กับ prerogative ของเอกอัครราชทูตว่าจะดำเนินกิจกรรมหรือโครงการใดให้สอดคล้องกับเป้าหมายและผลประโยชน์ของเดนมาร์กในประเทศนั้นๆ มากที่สุด โดยไม่ได้ต้องมีการจัดทำข้อเสนอเพื่อขอขบประมาณข้ามปีเหมือนของประเทศไทย ส่งผลให้มีความคล่องตัวและความยืดหยุ่นในการใช้เงิน

เกี่ยวกับเรื่องนี้ สิ่งที่ต้องเน้นย้ำคือ ค่านิยมของเดนมาร์ก (Danish values) ที่โดดเด่นที่มีผลต่อวัฒนธรรมการทำงานของเดนมาร์ก โดยเป็นสังคมของความไว้วางใจกัน (trust) ซึ่งประเด็นนี้สำคัญเป็นอย่างยิ่งและเป็นรากฐานและเอกลักษณ์ของเดนมาร์กที่อธิบายได้ว่า Why things work in Denmark เดนมาร์กเป็นสังคมที่ประชาชนและรัฐบาลมีความไว้วางใจซึ่งกันและกันในการที่ทุกคนจะทำหน้าที่ของตนอย่างสุจริตและรับผิดชอบตามที่ได้รับมอบหมาย จึงไม่มีขั้นตอนการทำเอกสาร (paperwork/bureaucracy) ที่ซับซ้อน ทางเมืองหลวงได้ให้ความไว้วางใจต่อเอกอัครราชทูต/หัวหน้าสำนักงานในการตัดสินใจดำเนินโครงการตามที่เห็นสมควรในรอบปี โดยไม่ได้ต้องมีการส่งบันทึกไปมาระหว่างสถานเอกอัครราชทูตและเมืองหลวงเพื่อขออนุมัติการดำเนินกิจกรรมหรือจัดซื้อจัดจ้างหลายขั้นตอนจนสูญเสียเวลาไป นอกจากนี้ Danish values/set of rules/social norms อีกประการที่ฝังอยู่ลึกใน DNA ของชาวเดนิช รวมทั้งประเทศสแกนดิเนเวียอื่นๆ คือ หลักการของ Jante Law (Janteloven)¹⁶ ที่ทุกคนมีความเท่าเทียมกัน มีความถ่อมตัว (modesty) และไม่มีใครมีสิทธิที่จะคิดว่าตนเหนือหรือสำคัญหรือดีเด่นไปกว่าใครอื่น ซึ่งส่งผลให้วัฒนธรรมการทำงานของเดนมาร์กมีความเป็นกันเอง (informality) มีความเคารพข้อคิดเห็นและการตัดสินใจของทุกคน จนแทบจะไม่มี hierarchy ระหว่างกัน โดยเจ้าหน้าที่ระดับสูงก็ empower เจ้าหน้าที่ระดับเล็กให้มีอำนาจในการตัดสินใจได้ในหลายๆ เรื่องบนหลักการของความไว้วางใจกัน ดังนั้น บ่อยครั้งที่การตัดสินใจดำเนินโครงการใดๆ เอกอัครราชทูตก็ให้ mandate กับเจ้าหน้าที่ระดับล่างในการตัดสินใจได้

สถานเอกอัครราชทูตเดนมาร์กในเมืองหลวงต่างๆ ไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณค่าใช้จ่ายในจำนวนที่มากนัก จึงมีความจำเป็นที่ต้อง prioritise กิจกรรม หรือโครงการที่จะดำเนินการ โดยเลือกดำเนินกิจกรรมที่มีประโยชน์ต่อทางราชการ นอกเหนือจากนั้น บ่อยครั้งที่สถานเอกอัครราชทูต

¹⁵ เมื่อปี 2561 ได้มีการจัดกิจกรรมฉลองความสัมพันธ์ทางการทูตครบรอบ 160 ปี ทั้งที่กรุงเทพฯ และกรุงโคเปนเฮเกน

¹⁶ Jante Law มีทั้งหมด 10 ข้อ และเปรียบเสมือน Danish Ten Commandments

เดนมาร์กจะใช้วิธีการขอ sponsorship จากบริษัทใหญ่ต่างๆ เพื่อจัดกิจกรรม หรือของบประมาณ พิเศษจากกระทรวงการต่างประเทศในกรณีที่มีกิจกรรมที่พิเศษเฉพาะในช่วงปีดังกล่าว

ในกรณีของประเทศไทย เป้าหมายหลัก (ซึ่งเป็น KPI) ของสถานเอกอัครราชทูต เดนมาร์กประจำประเทศไทยมี 3 ประการ ได้แก่

1) รักษาความสัมพันธ์ทางการค้า และแสวงหาช่องทางความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ และการค้าเพิ่มขึ้นกับประเทศไทย

2) ให้บริการด้านงานกงสุลและดูแลประชาชนชาวเดนมาร์กที่พำนักหรือเดินทาง มาท่องเที่ยวที่ประเทศไทย

3) เสริมสร้างแนวทางการดำเนินงานต่อภูมิภาคร่วมกับกับสถานเอกอัครราชทูต เดนมาร์กในประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคเอเชีย

4.1.5 การเปรียบเทียบยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศของไทยและเดนมาร์กอาจมีความท้าทาย อยู่บ้าง เนื่องจากสภาพการณ์และปัจจัยในประเทศที่แตกต่างกันของทั้งสองประเทศ ขนาดและ จำนวนประชากรของประเทศ¹⁷ รวมทั้งระดับความเจริญและการพัฒนาของประเทศ ระบบราชการ (bureaucracy) และวัฒนธรรมการทำงาน (corporate culture/ work mentality) แต่ตามทฤษฎี ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองประเทศก็จัดเป็น Small State ทั้งคู่ โดยทั้งสองประเทศต่างก็ยั ต้อง seek alliance กับประเทศมหาอำนาจ และสร้างเครือข่ายความร่วมมือโดยการเข้าร่วมองค์การ ระหว่างประเทศต่างๆ พร้อมทั้งเป็นภาคีอนุสัญญาและความตกลงต่างๆ จำนวนมาก เพื่อที่อยู่ใน กฎเกณฑ์กติการะหว่างประเทศที่เท่าเทียมกับประเทศใหญ่ประเทศอื่น รวมทั้งแสวงหาวิธีในการเชิดชู ภาพลักษณ์และภาพพจน์ของประเทศ กล่าวคือ เป็นไปตามทฤษฎี shelter seeking และ status seeking ของ Small State Theory นอกจากนี้ ไทยและเดนมาร์กต่างเป็นประเทศที่เน้นภาคการส่งออก (export-oriented) โดยทั้งสองประเทศเป็นประเทศเกษตรกรรม (ร้อยละ 61 ของพื้นที่ในเดนมาร์ก เป็นพื้นที่เกษตรกรรม) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเดนมาร์กเป็นประเทศเล็ก แต่ก็ประเทศที่มี success stories เป็นที่รู้จักทั่วโลก อาทิ

1) เดนมาร์กอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีรายได้สูง มี GDP per capita (current prices) 56,307 ดอลลาร์สหรัฐ สูงเป็นอันดับ 10 ของโลก ได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีความสุขที่สุดแห่งหนึ่งของโลก โดยได้รับการจัดอันดับ 1 ใน World Happiness Report 2016 (ปัจจุบันอยู่ที่อันดับ 2) และอันดับ 1 Work-Life Balance 2018 ในการสำรวจของ European Commission

2) เดนมาร์กเป็นประเทศที่มีการคอร์รัปชันน้อยที่สุดของโลก โดยได้รับการจัด อันดับ 1 ของ Corruption Perception Index โดยองค์กร Transparency International ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1995 ซึ่งเป็นปีแรกที่มีการจัดอันดับดังกล่าว เป็นต้นมาทุกปีจนถึงปัจจุบัน โดยมีปัจจัยสำคัญคือ ความซื่อตรงในระบบภาครัฐ (high level of integrity in the public sector) และความไว้วางใจ (trust)

¹⁷ เดนมาร์กมีพื้นที่เทียบเท่ากับพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่รวมกับจังหวัดนครราชสีมาของไทย หรือเพียงร้อยละ 8 ของ พื้นที่ประเทศไทย นอกจากนี้ มีเพียงจำนวนประชากรเพียง 5.6 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 8 ของประเทศไทย

3) เดนมาร์กเป็นอันดับ 3 ประเทศที่ง่ายต่อการทำธุรกิจ Ease of Doing Business 2018 ของธนาคารโลก โดยเป็นอันดับ 1 ในยุโรป และอันดับ 2 Most Innovative Country ของยุโรป ในรายงาน European Innovation Scoreboard 2018 ของ European Commission

4) เดนมาร์กเป็นอันดับที่ 5 ประเทศที่มีการพัฒนาอย่างครอบคลุม (Inclusive Development Index 2018 โดย World Economic Forum) และล่าสุด ได้รับการจัดอันดับที่ 1 ในการสำรวจความคืบหน้าการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (SDGs) ของสหประชาชาติ (Sustainable Development Report 2019)

4.1.6 กระทรวงการต่างประเทศเดนมาร์กได้ทำการ outreach สู่ภาคประชาสังคม ทั้งก่อนและหลังการร่างยุทธศาสตร์นโยบายด้านการต่างประเทศ ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าการต่างประเทศเป็นอะไรที่จับต้องได้ ประชาชนรู้และเข้าใจว่ากระทรวงการต่างประเทศมีบทบาทอะไร ทำไม และให้ความสำคัญกับประเด็นใดบ้าง ทั้งที่ใกล้ตัวและไกลตัว และที่สำคัญ เงินภาษีประชาชนที่ใช้ในการดำเนินงานด้านการต่างประเทศนั้นใช้ไปในทางไหน เป็นผลประโยชน์ของชาติ มากน้อยแค่ไหน และคุ้มค่าหรือไม่

4.2 ข้อเสนอแนะ

4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) ทำการศึกษาวิเคราะห์ผลประโยชน์แห่งชาติของไทยว่า แท้จริงแล้ว ประเทศไทยต้องการอะไรและต้องการจะทำอะไรในมิติด้านการต่างประเทศ เพื่อให้นำมาซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติมากที่สุด โดยคำนึงถึงองค์ประกอบต่างๆ ที่เฉพาะเจาะจงและปรับเปลี่ยนไม่ได้ (fixed circumstances) ของประเทศไทย อาทิ ที่ตั้งด้านภูมิศาสตร์ ประเทศไทยมีจุดอ่อน จุดแข็งอะไรบ้าง มีอะไรที่ต่างประเทศอยากได้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ของไทย มีอะไรที่ไทยควรเข้าร่วมเป็นหุ้นส่วนการดำเนินการบ้าง โดยประยุกต์ใช้ prioritization tool ของเอกอัครราชทูต Taksøe-Jensen ประกอบด้วย (ก) interests (ข) partnerships และ (ค) influence กล่าวคือ การมีสมรรถภาพในประเด็นนั้นๆ (strengths) โอกาส (opportunities) หุ้นส่วน (partnerships) และประสิทธิผล (ability to impact) พร้อมทั้งพิจารณาว่า ไทยจะ (ก) มีบทบาทนำเรื่องใด (Lead) (ข) มีบทบาทเป็นผู้ร่วมในเรื่องใด (Co-create) (ค) มีบทบาทเป็นผู้ตามในเรื่องใด (Follow) และ (ง) ไม่มีบทบาทในประเด็นใด (Not active) อาทิ ไทยเป็นหนึ่งในผู้ก่อตั้งองค์การอาเซียน และปัจจุบันเป็นประธานอาเซียนในปีนี้ สมาชิกภาพในอาเซียนเป็นสิ่งที่สำคัญสำหรับไทยและเป็นเวทีที่ไทยแสดงบทบาทผู้นำได้ในเกือบทุกๆ เรื่อง แต่อาจต้องตั้งคำถามว่า มีประเด็นอะไรในอาเซียนที่ไทยอาจไม่ต้องทุ่มเทเวลาและบุคลากรให้ โดยปล่อยให้สมาชิกอาเซียนประเทศอื่นๆ เป็นผู้ที่มีบทบาทนำในเรื่องนั้นๆ ซึ่งประเด็นเหล่านั้นควรเป็นประเด็นที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของประเทศไทย (not vital to Thailand's survival) เหมือนกับที่เดนมาร์ก treat ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทย หรือบังกลาเทศ หรือแคนาดาในบริบทของนโยบายการต่างประเทศของ EU หรือในเวที EU ในหมวด “Rest” (Not active) ซึ่งมีได้หมายความว่าประเทศเหล่านั้นไม่ได้สำคัญสำหรับเดนมาร์ก แต่เดนมาร์กมีกลไกทวิภาคีหรือเวทีอื่นๆ ในการดำเนินความสัมพันธ์แล้ว เช่น กรณิแคนาดา ก็อยู่ใน Arctic Council ซึ่งเดนมาร์กก็เป็นสมาชิกด้วย พร้อมทั้งเกาะกรีนแลนด์และเกาะแฟโรของเดนมาร์ก

ซึ่งมีทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลจำนวนมากและมีประเด็นที่ต้อง deal กับแคนาดา เดนมาร์กจึง “เลือก” เวทีนั้น แต่ก็มิใช่ภายใต้กรอบเวทีของ EU

2) โดยที่ประเทศไทยมิได้เป็นมหาอำนาจ และมีทรัพยากรจำกัด ทั้งด้านบุคลากร และทรัพยากร ดังนั้น ต้องปรับเปลี่ยนแนวคิดและทัศนคติว่า ประเทศไทยอาจไม่จำเป็นต้องทำ “ทุกอย่าง” กับ “ทุกประเทศ” ก็ได้ กล่าวคือ identify ว่ามีประเด็นอะไร หรือประเทศใดที่ใกล้เคียงเกินไปจากประเทศไทยและควรปล่อยให้ประเทศอื่นดำเนินการ เพื่อที่จะสามารถ pool resources ไปสู่สิ่งที่สำคัญจริงๆ กล่าวคือ ใช้วิธีพิจารณาว่า ประเด็นใด (1) need-to-do (2) important-to-do และ (3) nice-to-do ซึ่งต้องหารืออย่างจริงจังในเรื่องประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศ ว่าประเทศไทยต้องการที่จะมีบทบาทที่จะ “เล่น” เรื่องใด หรือ “ไม่เล่น” เรื่องใด ทั้งในเวทีทวิภาคี และพหุภาคี ตามคำพูดของ George C. Marshall “When deciding what to do, one is also deciding what not to do.” โดยจะต้องมุ่งไปที่ประเด็นที่มีผลกระทบโดยตรงต่อประเทศไทยมากที่สุด

3) เมื่อคำนึงว่า ในปัจจุบัน กระบวนการต่างประเทศมีแผนยุทธศาสตร์ต่างๆ และแผนปฏิบัติการต่างๆ อยู่ประมาณ 7-8 ฉบับ ซึ่งบางครั้งมีความซ้ำซ้อนกัน ทั้งระยะเวลา การดำเนินการก็ไม่ได้อยู่ในช่วงเดียวกัน ยากสำหรับผู้ปฏิบัติที่จะต้องทำความเข้าใจให้ตรงกัน ดังนั้น อาจพิจารณาให้มีการ streamline แผนต่างๆ ดังกล่าวให้สั้นลง มีความกระชับ ชัดเจน และนำไปปฏิบัติได้ โดยอาจทดลองใช้รูปแบบแผนยุทธศาสตร์ฯ ของเดนมาร์ก และ identify 5-6 หัวข้อที่ไทยควรต้องให้ความสำคัญอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อาทิ เรื่องประเด็นประเทศเพื่อนบ้าน เรื่องอาเซียน เรื่องประเด็นความมั่นคง เป็นต้น

4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

1) อาจพิจารณาจัด session การระดมสมองในระดับผู้บริหารกระทรวงการต่างประเทศ ผู้ทรงคุณวุฒิ และอดีตเอกอัครราชทูต โดยเชิญผู้เชี่ยวชาญ ทั้งจากภาควิชากร และเอกชนเข้าร่วม เพื่อหารือเรื่องการจัดทำประเด็นยุทธศาสตร์นโยบายด้านการต่างประเทศ โดยใช้ prioritization tool ของเอกอัครราชทูต Taksøe-Jensen ตามที่ปรากฏในบทความ Danish Diplomacy and Defence in Times of Change-A Review of Denmark's Foreign And Security Policy (May 2016) นอกจากนั้น อาจพิจารณารับฟังข้อคิดเห็นจากภาคประชาสังคมด้วย

2) ในขณะเดียวกัน อาจจัดอีก session หนึ่ง โดยให้นักการทูตรุ่นใหม่ ให้ระดมสมองร่วมกัน ซึ่งเป็นแบบอย่างที่กระทรวงการต่างประเทศเดนมาร์กนำมาใช้ในการจัดทำ Danish Foreign and Security Policy Strategy ฉบับแรก โดยในช่วงนั้น เดนมาร์กให้นักการทูตรุ่นใหม่ที่เข้ามารับราชการไม่เกิน 4-5 ปี จำนวน 8 คน โดย 4 คนจากข้างในกระทรวง และอีก 4 คนที่กำลังประจำการอยู่ต่างประเทศ เป็นชาย 4 หญิง 4 เพื่อให้มี gender balance จัด retreat ช่วงสุดสัปดาห์ 2 ครั้ง ให้ข้าราชการทั้ง 8 คน ช่วยกันคิดเรื่องที่เป็นประเด็นท้าทาย หรือ โอกาสของเดนมาร์ก และโลก ซึ่งภายหลังจากนั้น ข้าราชการทั้งกลุ่มได้กลับมาเสนอเรื่องความจำเป็นที่จะต้องมีความร่วมมือกับบริษัทเทคโนโลยี (Tech Giants) ที่มีอิทธิพลในโลก เนื่องจากว่าเทคโนโลยีได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับทุกอย่างในชีวิต และมีผลต่อความมั่นคงในรูปแบบใหม่ โดยเฉพาะ Cybersecurity ด้วย ซึ่งการดำเนินความสัมพันธ์ทางการทูตแบบก่อน (traditional diplomacy) อาจไม่เพียงพอในโลก

ดิจิทัล (Disruptive Technology) ของยุคปัจจุบัน ผลของการจัด retreat ดังกล่าวเป็นที่มาของการทูตเทคโนโลยี (TechPlomacy) ตามที่ระบุในเอกสารยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศและความมั่นคงของเดนมาร์กทั้งสองฉบับ และเป็นผลเดนมาร์กได้แต่งตั้ง Tech Ambassador¹⁸ คนแรกในโลก

3) นำผลการระดมสมองจากทั้งสอง session ที่กล่าวถึงข้างต้นมาสรุปเป็นแนวทางกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์นโยบายด้านการต่างประเทศและความมั่นคงสำหรับระยะเวลา 2 ปีข้างหน้า พร้อมเชิญหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องมาร่วมประชุมให้ความเห็นเพิ่มเติม เพื่อปิดช่องว่างการปฏิบัติงานในภาพรวม และพิจารณาทำการทดลองยกร่างแผนยุทธศาสตร์นโยบายด้านการต่างประเทศและความมั่นคงของไทยให้กระชับ ชัดเจน และตรงประเด็น ในลักษณะของแผนยุทธศาสตร์ฯ ของเดนมาร์ก ที่สอดคล้องและสนองต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติอย่างแท้จริง และนำมาปฏิบัติได้

¹⁸ Casper Klynges อดีตเอกอัครราชทูตเดนมาร์กประจำอินโดนีเซีย

บรรณานุกรม

1. Branner, Hans (2013) "Denmark between Venus and Mars: how great a change in Danish Foreign Policy." In Danish Foreign Policy Yearbook, Danish Institute for International Studies.
2. Calnae, Walter (2007) "How Should We Study the Foreign Policies of Small European States?" Uppsala University and Norwegian Institute of International Affairs.
3. Cerny, Phillip (2007) "Paradoxes of the competition state: the dynamics of political globalization." In Government and Opposition, Vol. 32, No. 3.
4. Due-Nielsen, Carsten and Nikolaj Petersen (1995) "Denmark's foreign policy since 1967: an introduction." In Carsten Due-Nielsen and Nikolaj Petersen (eds.) Adaptation and Activism: The Foreign Policy of Denmark 1967-1995. DJØFs Forlag.
5. Grøn, Caroline Howard and Anders Wivel (2011) "Maximizing Influence in the European Union after the Lisbon Treaty: From Small State Policy to Smart State Strategy." Journal of European Integration, Vol. 3, No. 5.
6. Hansen, Jens Ole Bach and Maria Nilaus Tarp (2013) "Size and Influence: How small states influence policy making in multilateral arenas." Danish Institute for International Studies (DIIS).
7. Ingebritsen, Christine (2002) "Norm Entrepreneurs: Scandinavia's Role in World Politics." In Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association, Vol. 37.
8. Jackson, Robert and Georg Sørensen (1999) "Introduction to International Relations." Oxford University Press.
9. Joenniemi, Pertti (1998) "From small to smart: reflections on the concept of small states." Irish Studies in International Affairs, Vol. 9.
10. Kassimeris, Christos (2009) "The foreign policy of small powers." International Politics, Vol. 46.
11. Larsen, Henrik (2018) "Theorising post-Cold War Danish foreign policy: the expansion from one dominant to seven distinct approaches." Danish Foreign Policy Review 2018, Danish Institute for International Studies (DIIS).

12. Larsen, Henrik (2009) "Danish Foreign Policy and the Balance between the EU and the US—The Choice between Brussels and Washington after 2001." *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, Vol. 44, No. 2.
13. Larsen, Henrik (2005) "Analysing the Foreign Policy of Small States in the EU: The Case of Denmark." Houndmills: Palgrave, Macmillan.
14. Larsen, Henrik (2011) "Denmark: a committed member with opt-outs." *National and European Foreign Policies: towards Europeanization?*
15. Mariager, Rasmus, Clara Lyngholm K. Mortensen and Anders Wivel (2018) "Denmark at War: Patterns and Developments in Denmark's Military Engagement." *Small States and the New Security Environment (SSANSE)*, Policy Brief No.8.
16. May, Ernest (1973) "Lessons of the Past." Princeton University Press.
17. Miles, Lee (2005) "The North." In Hans Mouritzen and Anders Wivel (eds.) *The Geopolitics of Euro-Atlantic Integration*, London: Routledge.
18. Mouritzen, Hans (1991) "Tension between the Strong and Strategies of the Weak." *Journal of Peace Research*, Vol. 28, No. 2.
19. Mouritzen, Hans and Anders Wivel (2005) "The Constellation Theory" in Hans Mouritzen and Anders Wiverl (eds.) *The Geopolitics of Euro-Atlantic Integration*, London, Routledge.
20. Neumann, Iver and Sieglinde Gstöhl (2006) "Introduction: Lilliputians in Gulliver's world?" In Christine Ingebritsen, Iver Neumann and Sieglinde Gstöhl (eds.) *Small States in International Relations*, Seattle, WA: University Press.
21. Pedersen, Rasmus Brun (2018) "Bandwagon for Status: Changing Patterns in the Nordic States Status-seeking Strategies?" *International Peacekeeping* Vol. 25, No.2.
22. Pedersen, Rasmus Brun (2017) "Was something rotten in the State of Denmark? Three narratives of the active internationalism in Danish foreign policy." *Cooperation and Conflict*, Vol. 52.
23. Petersen, Nikolaj (1977) "Adaptation as a framework for the analysis of foreign policy behavior." *Cooperation and Conflict*, Vol.7, No. 2.
24. Porter, Michael E. (2003) "Thailand's Competitiveness: Creating the Foundations for Higher Productivity" *Institute for Strategy and Competitiveness*, Harvard Business School.

25. Rosenau, James (1966) "Pre-theories and theories of foreign policy" in R. Barry Farrel (ed.) *Approaches to Comparative and International Politics*, Evanstone, IL: Northwestern University Press.
26. Steinsson, Sverrir and Baldur Thorhallsson (2017) "Small State Foreign Policy." *The Oxford Research Encyclopedia of Politics*, Oxford University Press.
27. Thorhallsson, Baldur (2018) "Studying Small States: A review." *Small States & Territories*, Vol.1, No.1, Center for Small State Studies, University of Iceland.
28. Thorhallsson, Baldur and Anders Wivel (2006) "Small States in the European Union: What Do We Know and What Would We Like to Know." *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 19, No. 4.
29. Thorhallsson, Baldur (2015) "How Do Little Frogs Fly? Small States in the European Union." *Norwegian Institute of International Affairs, Policy Brief 12/2015*.
30. Wivel, Anders (2014) "Still Living in the Shadow of 1864? Danish Foreign Policy Doctrines and the Origins of Denmark's Pragmatic Activism." *Danish Foreign Policy Yearbook 2014*, Danish Institute for International Studies.
31. Wivel, Anders (2013) "From Peacemaker to Warmonger? Explaining Denmark's Great Power Politics." *Swiss Political Science Review*, Vol. 19, No. 3.
32. The Commission on America's National Interests (July 2000) "America's National Interests." *Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard University; the Nixon Center; and RAND*.

เอกสารทางราชการเดนมาร์ก

1. Taksøe-Jensen, Peter (May 2016) "Danish Diplomacy and Defence in Times of Change—A Review of Denmark's Foreign and Security Policy." (Executive Summary in English) from the full report "Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid—Vejen frem for Danmarks interesser og værdier mod 2030", Ministry of Foreign Affairs of Denmark.
2. Danish Foreign and Security Policy Strategy 2017–2018 (June 2017), Ministry of Foreign Affairs of Denmark.
3. Danish Foreign and Security Policy Strategy 2019–2020 (November 2018), Ministry of Foreign Affairs of Denmark.
4. Danish Foreign and Security Policy Strategy—Priorities and Process (February 2019), Head of Department, Executive Secretariat, Ministry of Foreign Affairs of Denmark (briefing note).
5. Danish Defence Agreement 2018–2023 (January 2018), Ministry of Defence of Denmark.

เอกสารทางราชการไทย

1. ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561–2580) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
2. แผนแม่ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น การต่างประเทศ (พ.ศ. 2561–2580) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
3. แผนยุทธศาสตร์รายภูมิภาค (พ.ศ. 2561–2565) (ลับ) สำนักนโยบายและแผน กระทรวงการต่างประเทศ
4. แผนภารกิจรายภูมิภาค (พ.ศ. 2562–2563) (ลับ) สำนักนโยบายและแผน กระทรวงการต่างประเทศ
5. ร่างแนวทางการขับเคลื่อนแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น การต่างประเทศ (การกำหนดภูมิภาค/ประเทศเป้าหมาย รวมทั้งลักษณะโครงการ ประจำปีงบประมาณ 2563 ที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาตามแผนย่อยของแผนแม่บทฯ) (พฤษภาคม 2562)
6. บันทึกข้อความ กองงานบริหารองค์การระหว่างประเทศ กรมองค์การระหว่างประเทศ ด่วน ที่ 1004/1403/2562 ลงวันที่ 20 มิถุนายน 2562 เรื่องแผนปฏิบัติการด้านการต่างประเทศพหุภาคี พ.ศ. 2562–2565
7. โทรเลขสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโคเปนเฮเกน ด่วนมาก ที่ CPH 196/2560 ลงวันที่ 19 มิถุนายน พ.ศ. 2560 เรื่องการเผยแพร่เอกสารยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศและความมั่นคงของรัฐบาลเดนมาร์ก
8. โทรเลขสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโคเปนเฮเกน ที่ CPH 1/2562 ลงวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2561 เรื่อง ยุทธศาสตร์นโยบายด้านการต่างประเทศและความมั่นคงของรัฐบาลเดนมาร์ก ปี ค.ศ. 2019–2020

การสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง

1. นายสุรพงษ์ ชัยนาม อดีตเอกอัครราชทูตฯ
2. นายเชษฐพันธ์ มากสัมพันธ์ รองอธิบดีกรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ
3. นางสาวกัญญา ไรนิเกอร์ นักการทูตชำนาญการ สำนักนโยบายและแผน กระทรวงการต่างประเทศ
4. H.E. Mikael Hemniti Winther, Head of Department, Technical Quality Support, Center for Global Development and Cooperation, and former Ambassador of Denmark to Thailand, Ministry of Foreign Affairs of Denmark
5. Anders Juul Rasmussen, Deputy Head of Department, Executive Secretariat, Ministry of Foreign Affairs of Denmark
6. Anders Lønstrup Graugaard, Counsellor and Deputy Chief of Mission, Royal Danish Embassy, Bangkok
7. Louise Auken Wagner, Deputy Head of Department, Stabilisation and Security Policy, Ministry of Foreign Affairs of Denmark

8. Christian Bayer Tygesen, European Correspondent, Ministry of Foreign Affairs of Denmark
9. Frederik Carl Felding, Head of Section, Asia, Latin America and Oceania, Ministry of Foreign Affairs of Denmark
10. Nikolaj Juncher Waedegaard, Deputy Tech Ambassador and Head of Tech Ambassador Secretariat, Ministry of Foreign Affairs of Denmark
11. Kristian Sjøby Kristensen, Senior Researcher, Department of Political Science, Center for Military Studies, University of Copenhagen
12. Asger Kroll, former Deputy Director-General of Protocol Department, Ministry of Foreign Affairs of Denmark and currently Head of Political Affairs and Protocol, Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW)

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นางสาวปรารณา ดิษยทัต
ประวัติการศึกษา	– Bachelor of Economics, The Australian National University (ANU.), Canberra, Australia – Master of Arts (Asian Studies), University of Michigan, Ann Arbor, U.S.A.
ประวัติการทำงาน	
พ.ศ. 2536	เจ้าหน้าที่การทูต 3 สำนักเลขานุการกรม กรมอาเซียน
พ.ศ. 2436–2439	ลาศึกษาต่อ (ทุน ก.พ. ตามความต้องการของกระทรวงการต่างประเทศ)
พ.ศ. 2539–2541	เจ้าหน้าที่การทูต 4 กองเอเชียตะวันออก 4 กรมเอเชียตะวันออก
พ.ศ. 2541–2542	เจ้าหน้าที่การทูต 4 กองวิทยุกระจายเสียง กรมสารนิเทศ
พ.ศ. 2542–2544	เลขานุการตรี-โท สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโก สหพันธรัฐรัสเซีย
พ.ศ. 2544–2548	เลขานุการโท-เอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงเบอร์ลิน สหพันธรัฐเยอรมนี
พ.ศ. 2548–2550	เจ้าหน้าที่การทูต 6 กองการสื่อมวลชน กรมสารนิเทศ
พ.ศ. 2550–2554	เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูดาบี สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์
พ.ศ. 2554–2559	นักการทูตชำนาญการ/นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา)/ นักการทูตชำนาญการพิเศษ กองกิจการเพื่อการพัฒนา กรมองค์การระหว่างประเทศ
ตำแหน่งปัจจุบัน	อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโคเปนเฮเกน เดนมาร์ก