



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง แนวทางการพัฒนาการทูตสาธารณะ
ในภูมิภาคเอเชียใต้

จัดทำโดย นายปิยภัคดี ศรีเจริญ
รหัส 3015

รายงานนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 3 ปี 2554
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง แนวทางการพัฒนาการทูตสาธารณะ
ในภูมิภาคเอเชียใต้

จัดทำโดย นายปิยภัคดี ศรีเจริญ
รหัส 3015

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 3 ปี 2554
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....

(ดร.จิตริยา ปิ่นทอง)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(ศาสตราจารย์ ดร.สุรัชย์ ศิริไกร)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(รองศาสตราจารย์ ดร.สมพร แสงชัย)

อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

นโยบาย “มองตะวันตก” (Look West) มีเป้าหมายเพิ่มพูนความสัมพันธ์และความร่วมมือทุกด้านและทุกระดับกับทุกประเทศในภูมิภาคเอเชียใต้ ซึ่งประกอบด้วย อินเดีย ศรีลังกา บังกลาเทศ ปากีสถาน เนปาล ภูฏาน และมัลดีฟส์ ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นภูมิภาคเพื่อนบ้านกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และมีศักยภาพที่จะขยายความร่วมมือเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันในเกือบทุกด้าน โดยเฉพาะด้านการค้า การลงทุน การท่องเที่ยว ขณะเดียวกันที่ประเทศในภูมิภาคนี้กำลังมีการเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงและมีศักยภาพที่จะขยายความร่วมมือกับไทยในทุกด้าน

การดำเนินนโยบายดังกล่าวประสบผลสำเร็จได้ดีพอสมควร โดยถือว่า ความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับภูมิภาคเอเชียใต้อยู่ในระดับที่ดียิ่งและราบรื่น โดยประเทศไทยต้องการที่จะมีความสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์ และวางสถานะของไทยให้มีความสำคัญต่อประเทศเหล่านั้นในฐานะที่เป็นมิตรที่ดีอันยาวนาน เพื่อผลประโยชน์ในด้านการสนับสนุนซึ่งกันและกันเวทีระหว่างประเทศนอกเหนือไปจากผลประโยชน์ในกรอบทวิภาคี

อย่างไรก็ดี หากจะมองย้อนกลับมาว่าประเทศเหล่านั้น ให้ความสำคัญกับประเทศไทยมากน้อยเพียงใด ก็จะเห็นว่า ประเทศไทยเป็นเพียงประเทศหนึ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งมีบทบาทนำในอาเซียนและมีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูง แต่มีประเทศตัวเล็กรอื่น ๆ ที่น่าสนใจเช่นกัน โดยเฉพาะสิงคโปร์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และเวียดนาม ซึ่งมีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูงไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน รวมทั้งมีเสถียรภาพทางการเมืองสูง

การทูตของไทยจึงจำเป็นต้องสร้างความแตกต่าง (differentiate) ให้เกิดขึ้นในสายตาและภาพลักษณ์จากประเทศในเอเชียใต้ ซึ่งแนวทางหนึ่งที่ควรพิจารณา คือ การพัฒนาการทูตสาธารณะ (public diplomacy) ให้มีความเข้มแข็งและต่อเนื่อง เพื่อให้ประชาชนในเอเชียใต้มีความสัมพันธ์และความเข้าใจอันดีเกี่ยวกับประเทศ ซึ่งจะเป็นรากฐานสำคัญสำหรับความสำเร็จของนโยบาย “Look West” ในระยะยาว

การศึกษานี้จึงได้พิจารณาแนวคิดเกี่ยวกับการทูตสาธารณะ และรวมทั้งทำการวิเคราะห์จุดอ่อน-จุดแข็ง (SWOT analysis) เกี่ยวกับสถานะและสภาพแวดล้อมทางด้านภาพลักษณ์และทัศนคติที่เกี่ยวข้องกับการทูตสาธารณะ โดยเห็นว่า จุดแข็งและโอกาสที่เกี่ยวกับความร่วมมือด้านวัฒนธรรมและความใกล้ชิดทางวัฒนธรรม ควรนำมาเป็นจุดเน้นสำหรับการทูตสาธารณะ ขณะเดียวกัน จุดอ่อนและอุปสรรคสำคัญน่าจะได้แก่ทัศนคติของคนไทยต่อคนในภูมิภาคเอเชียใต้

ซึ่งอาจส่งผลในด้านลบเมื่อมีการขยายการแลกเปลี่ยนระดับประชาชนมากขึ้นจึงควรที่จะหา
มาตรการลดและสร้างความเข้าใจให้มากขึ้น

การศึกษานี้ได้นำเสนอแนวทางพัฒนาการอุตสาหกรรมในภูมิภาคเอเชียใต้ไว้ คือ
(1) ควรสนับสนุนการใช้ประโยชน์จาก new media (2) ควรส่งเสริมการแลกเปลี่ยนระยะยาว (3)
ควรส่งเสริมการแลกเปลี่ยนระยะสั้น และ (4) อาจพิจารณา physical presence ในต่างประเทศ
นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศควรที่จะเป็นเจ้าภาพจัดการปรับปรุงในเรื่อง (ก) กลไกสำหรับ
การบริหารยุทธศาสตร์การอุตสาหกรรม (ข) หน่วยงานและบุคลากรเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเพื่อ
สนับสนุนการอุตสาหกรรม และ (ค) การประเมินผลและนำเข้ามาปรับนโยบายต่างประเทศ

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษานี้ จัดทำขึ้นตามหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 3 ประจำปี 2554 ซึ่งผู้เขียนได้รับความกรุณา คำชี้แนะและคำวิจารณ์ที่เป็นประโยชน์จากศาสตราจารย์ ดร.สุร โกร ศิริ โกร และรองศาสตราจารย์สมพร แสงชัย ซึ่งผมขอขอบคุณยิ่งต่ออาจารย์ทั้งสองท่านมา ณ ที่นี้

ขอขอบคุณท่านอธิบดีเกียรติคุณ ชาติประเสริฐ และท่านรองอธิบดีเกริกพันธุ์ ฤกษ์จางง กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา ที่ได้กรุณาให้การสนับสนุนและอนุญาตให้ผมเข้าเรียนหลักสูตรนักบริหารการทูต นอกจากนี้ ขอขอบคุณเพื่อนข้าราชการในกองเอเชียใต้ทุกคน ที่ได้ช่วยเหลือในด้านข้อมูลและข้อเสนอแนะ รวมทั้งต้องรับภาระเพิ่มขึ้นในระหว่างที่ผมเข้ารับการฝึกอบรมฯ เป็นเวลาหลายเดือน

ผมขอขอบคุณสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ทุกท่านที่ได้ให้ความสะดวกและช่วยเหลือในเรื่องการจัดพิมพ์รายงานการศึกษานี้

สุดท้ายนี้ ผมขอขอบคุณสมาชิกครอบครัว เพื่อนข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศและผู้เข้าร่วมการฝึกอบรมนักบริหารการทูตรุ่นที่ 3 ทุกท่าน ที่ได้ให้การสนับสนุนและข้อคิดเห็นต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำรายงานการศึกษานี้ หากมีข้อผิดพลาดประการใด ย่อมเป็นความรับผิดชอบของผมแต่ผู้เดียว

ปิยภัคดี ศรีเจริญ

ผู้อำนวยการกองเอเชียใต้

28 กรกฎาคม 2554

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 การทูตสาธารณะของไทยกับภูมิภาคเอเชียใต้	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
1.3 ขอบเขตและวิธีการของการศึกษา	3
1.4 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา	3
บทที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับการทูตสาธารณะ	4
2.1 ความหมายของการทูตสาธารณะ	4
2.2 เป้าหมายของการดำเนินการทูตสาธารณะ	6
2.2.1 การสร้าง “soft power”	6
2.2.2 การสนับสนุนการต่างประเทศ	7
2.3 แนวทางการดำเนินการทูตสาธารณะ	7
2.3.1 ตัวอย่างของสหราชอาณาจักร	8
2.3.2 ตัวอย่างของการใช้สื่อใหม่	9
2.4 ข้อจำกัดของการทูตสาธารณะ	10
2.5 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินการทูตสาธารณะ	11
บทที่ 3 แนวทางการพัฒนาการทูตสาธารณะในภูมิภาคเอเชียใต้	12
3.1 สถานะความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับภูมิภาคเอเชียใต้	12
3.1.1 สถานการณ์ในเอเชียใต้	12
3.1.2 ประเทศไทยกับเอเชียใต้	13
3.2 ยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ของไทยต่อเอเชียใต้	15
3.2.1 ภาพรวม	15
3.2.2 เป้าหมายของไทย	15
3.2.3 กลยุทธ์ของไทยต่อประเทศที่มีบทบาทนำ	17

	๗
3.2.4 กลยุทธ์ของไทยต่อประเทศที่มีบทบาทรอง	18
3.2.5 เอเชียได้มองไทย	19
3.3 การวิเคราะห์ SWOT ความสัมพันธ์ ไทย - เอเชียใต้	20
3.3.1 จุดแข็ง	21
3.3.2 โอกาส	23
3.3.3 จุดอ่อน	24
3.3.4 อุปสรรค	25
3.4 การกำหนดแนวทางการทูตสาธารณะต่อเอเชียใต้	26
3.4.1 การกำหนดแนวทาง	26
3.4.2 การสื่อสาร “ข้อความ”	26
บทที่ 4 สรุปและข้อเสนอแนะ	28
4.1 ข้อเสนอแนะ	28
4.1.1 ด้านกลไกดำเนินงาน	28
4.1.2 ด้านยุทธศาสตร์และเป้าหมาย	28
4.2 ข้อเสนอสรุป	29
บรรณานุกรม	31
ประวัติผู้เขียน	32

บทที่ 1

บทนำ

1.1 การทูตสาธารณะของไทยกับภูมิภาคเอเชียใต้

ภูมิภาคเอเชียใต้ เป็นภูมิภาคเพื่อนบ้านของไทย นโยบายต่างประเทศของไทยจึงให้ความสำคัญต่อภูมิภาคนี้ เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ในด้านต่าง ๆ เช่น การเมืองระหว่างประเทศ ความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคม ด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยจึงได้มีนโยบาย “มองตะวันตก” หรือ “Look West” เพื่อขยายความสัมพันธ์และความร่วมมือกับภูมิภาคนี้ในทุกระดับและทุกด้าน

ภูมิภาคเอเชียใต้ ประกอบด้วย 7 ประเทศ คือ อินเดีย ปากีสถาน ศรีลังกา บังกลาเทศ เนปาล ภูฏาน และมัลดีฟส์ ซึ่งในบรรดาประเทศเหล่านี้ อินเดียถือเป็นประเทศที่สำคัญที่สุด เนื่องจากเป็นประเทศที่มีประชากรใหญ่อันดับ 2 ของโลก เป็นมหาอำนาจหนึ่งของภูมิภาค และมีการพัฒนาการทางเศรษฐกิจ การเมือง และการทหาร ที่เด่นชัดในช่วงทศวรรษแรกของศตวรรษที่ 21 ส่วนอีก 6 ประเทศที่เหลือในภูมิภาคนี้ อาจมีความสำคัญรองลงไปในด้านเศรษฐกิจและการเมือง แต่ถือได้ว่ามีความสัมพันธ์และความร่วมมือที่ดีกับไทยโดยราบรื่นเสมอมา

ความสัมพันธ์และความร่วมมืออันดีระหว่างสองฝ่าย ทำให้ประเทศไทยขยายกลไกความร่วมมือระหว่างรัฐบาลออกไปในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ การแลกเปลี่ยนการเยือนระดับสูง และการจัดตั้งกลไกการประชุมทางการ เช่น คณะกรรมาธิการร่วมเพื่อความร่วมมือ หรือ การประชุมของเจ้าหน้าที่อาวุโส นอกจากนี้ ประเทศไทยได้ลงนามในความตกลงเฉพาะด้านต่าง ๆ จำนวนหลายฉบับ เช่น การเริ่มเจรจาทำความตกลงเขตการค้าเสรีกับอินเดียตั้งแต่ปี 2545 เป็นต้น เป้าหมายสุดท้ายที่ไทยต้องการ คือ การมีความสัมพันธ์อันดีและราบรื่น ในลักษณะของหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์และการพัฒนา ซึ่งสอดคล้องกับผลประโยชน์ของไทยในทางการเมืองและความมั่นคงระหว่างประเทศ รวมทั้งด้านเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน การท่องเที่ยว วิชาการ และการแลกเปลี่ยนระหว่างประชาชน

อย่างไรก็ตาม การรักษาผลประโยชน์ทั้งปวงของไทยในระยะยาว จำเป็นต้องวางรากฐานความสัมพันธ์ให้แน่นแฟ้นกับระดับประชาชน เพื่อให้มีสภาพแวดล้อมและบรรยากาศความสัมพันธ์ที่จะเอื้ออำนวยต่อขยายความร่วมมือในด้านเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน การท่องเที่ยว ตลอดจนด้านอื่น ๆ ที่ไทยอาจสนใจขยายความร่วมมือต่อไปในอนาคต

ขณะเดียวกันไทยต้องพิจารณาด้วยว่า ประเทศในภูมิภาคเอเชียใต้ ก็มีทางเลือกที่จะขยายความสัมพันธ์กับประเทศ “คู่แข่ง” ของไทยในอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิงคโปร์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย เวียดนาม เพราะผลประโยชน์ของไทยในเอเชียใต้ ก็มีความคล้ายคลึงกับประเทศคู่แข่งในอาเซียนเหล่านี้

โจทย์สำคัญสำหรับการทูตของไทยต่อภูมิภาคเอเชียใต้ คือ ควรมีกกลยุทธ์อย่างไรที่จะวางสถานภาพของไทย (position) ให้มีความสำคัญและเป็นมิตรที่ยั่งยืนของบรรดาประเทศในภูมิภาคเอเชียอย่างยั่งยืน แนวทางหนึ่งที่จะตอบโจทย์นี้ น่าจะเป็นเรื่องของการดำเนินงานทางการทูตสาธารณะ (public diplomacy) ที่จะสร้างบรรยากาศและสภาพแวดล้อมเพื่อเอื้ออำนวยต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศ โดยมุ่งดำเนินการต่อประชาชนของประเทศเป้าหมายในลักษณะต่าง ๆ เพื่อที่จะสามารถสร้างทัศนคติและภาพลักษณ์ที่ดีเกี่ยวกับประเทศไทย ซึ่งทำให้ไทยมีความแตกต่าง (differentiate) จากประเทศ “คู่แข่ง” ของไทยในอาเซียน และนำไปสู่ความร่วมมือที่สมประโยชน์ของทั้งสองฝ่ายในระยะยาว

ดังนั้น การพัฒนาการทูตสาธารณะของไทยต่อภูมิภาคเอเชียใต้ จึงเป็นกลยุทธ์ที่มีนัยสำคัญต่อความสำเร็จของยุทธศาสตร์ไทยต่อภูมิภาคเอเชียใต้อย่างยั่งยืนในระยะยาว แต่ในปัจจุบัน การดำเนินงานด้านการทูตสาธารณะของไทย ยังขาดองค์ประกอบที่สำคัญหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นนโยบายและยุทธศาสตร์ และแผนงานที่ชัดเจน ตลอดจนปัจจัยสนับสนุนการดำเนินตามยุทธศาสตร์ เช่น บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ เป็นต้น

ที่กล่าวมาข้างต้น มิได้หมายความว่า การทูตสาธารณะจะเป็นปัจจัยชี้ขาด หรือมีความสำคัญที่สุดสำหรับการรักษาและส่งเสริมผลประโยชน์ของไทยในภูมิภาคเอเชียใต้ การทูตแบบดั้งเดิมในลักษณะรัฐต่อรัฐย่อมมีความสำคัญดังเช่นที่ผ่านมา แต่โดยที่โลกยุคปัจจุบัน มีพัฒนาการสำคัญด้านข้อมูลข่าวสาร การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชน ตลอดจนการเติบโตของบทบาทขององค์กรมิใช่รัฐ (non-state actors) ดังนั้น ข้อเสนอให้มีการพัฒนาการทูตสาธารณะของไทยในเอเชียใต้จึงเป็นเพียงแนวทางปรับการดำเนินงานทางการทูตของไทยให้สะท้อนสภาพแวดล้อมของโลกในยุคปัจจุบันเท่านั้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

รายงานการศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาการทูตสาธารณะของไทยต่อภูมิภาคเอเชียใต้ โดยการนำแนวคิดและประสบการณ์ด้านการทูตสาธารณะของประเทศสำคัญมาศึกษาและปรับเข้ากับการดำเนินงานของไทย พร้อมกับพิจารณาแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาการทูตสาธารณะของไทย โดยการนำนโยบายและยุทธศาสตร์ของไทย

มาประกอบการวิเคราะห์จุดอ่อนและจุดแข็งของความความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับภูมิภาคเอเชียใต้ เพื่อให้ได้ข้อสรุปเกี่ยวกับแนวทางที่เป็นรูปธรรม (practical steps) สำหรับการดำเนินการขั้นต่อไป

1.3 ขอบเขตและวิธีการของการศึกษา

รายงานการศึกษานี้ จะครอบคลุมการดำเนินงานของกระทรวงการต่างประเทศ ในช่วงประมาณ 5 ปีที่ผ่านมาเป็นหลัก โดยอาศัยข้อมูลจากแหล่งเปิดและเอกสารราชการภายใน ของกระทรวงการต่างประเทศประกอบคำอธิบายและวิเคราะห์ ในส่วนของการประเมินและ วิเคราะห์นั้นจะอาศัยกรอบ SWOT Analysis เป็นพื้นฐาน

1.4 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

ผู้เขียนมีความคาดหวังว่า รายงานการศึกษานี้ จะเป็นประโยชน์ในการผลักดันให้ มีการวางแนวคิดสำหรับการพัฒนาการทูตสาธารณะของกระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องต่อประเทศในภูมิภาคเอเชียใต้ โดยการนำแนวคิด ทฤษฎี และประสบการณ์ เกี่ยวกับการ ทูตสาธารณะ มาปรับประยุกต์ใช้กับกระทรวงการต่างประเทศ รวมทั้งใช้ข้อมูลและประสบการณ์ ความเป็นจริง

ผู้เขียนเชื่อว่า การวางกลยุทธ์และแผนงานด้านการทูตสาธารณะให้เป็นระบบและ บูรณาการ ตามความเหมาะสมต่อสถานการณ์และนโยบายด้านการต่างประเทศ น่าจะเป็นส่วน สำคัญที่จะทำให้ นโยบายและยุทธศาสตร์ของไทยต่อภูมิภาคเอเชียใต้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่วาง ไว้ในระยะยาว

บทที่ 2

แนวคิดเกี่ยวกับการทูตสาธารณะ

2.1 ความหมายของการทูตสาธารณะ

กระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐฯ นิยมความหมายของ “การทูตสาธารณะ” ไว้ว่า “เป็นการดำเนินงาน โดยรัฐบาล เพื่อให้ข้อมูล หรือ โน้มน้าวทัศนคติของประชาชนในต่างประเทศ” ศัพท์ดังกล่าวเริ่มใช้เป็นที่แรกในปี 2508 โดยนักการทูตสหรัฐฯ ซึ่งได้มาเป็นผู้ก่อตั้ง สถาบันการศึกษาด้านการทูตสาธารณะ ณ มหาวิทยาลัยเพลตเซอร์ โดยให้นิยามในโอกาสนั้น ว่า “การทูตสาธารณะ เป็นเรื่องของการ โน้มน้าวทัศนคติของสาธารณชนในเรื่องที่เกี่ยวกับการกำหนด และดำเนินงานด้านการต่างประเทศ ซึ่งครอบคลุมมิติต่างๆ ของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ นอกเหนือไปจากการทูตแบบดั้งเดิม รวมทั้ง การดำเนินงานของรัฐบาลเกี่ยวกับทัศนคติของ ประชาชนในต่างประเทศ การปฏิสัมพันธ์ของภาคเอกชนระหว่างสองประเทศ และการ แลกเปลี่ยนข้อมูลและแนวความคิด”

ดังนั้น การทูตสาธารณะ จึงเป็นเรื่องของการดำเนินงานต่อประชาชนในต่างประเทศ และต่างจากการดำเนินงานในรูปของการทูตแบบดั้งเดิม (traditional diplomacy) ซึ่งเป็นการ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแทนรัฐบาลของสองประเทศในระดับต่างๆ ตั้งแต่ผู้นำรัฐบาลจนถึงเจ้าหน้าที่ ทางการทูต ตัวอย่างของการดำเนินงานการทูตแบบดั้งเดิมก็ได้แก่ การเจรจาสนธิสัญญาการค้า ระหว่างประเทศ หรือการดำเนินงานในกรอบคณะมนตรีแห่งสหประชาชาติ ซึ่งผู้มีบทบาทล้วน เป็นรัฐบาล เป็นต้น ทั้งนี้ สหรัฐฯ เป็นประเทศที่มีประสบการณ์ในเรื่องนี้มายาวนาน โดยเฉพาะ ผ่านองค์กร United States Information Agency (USIA) ของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ที่มี หน้าที่บริการให้ข้อมูล จัดกิจกรรมด้านวัฒนธรรม และการศึกษา แก่ชาวต่างประเทศ โดยมี เป้าหมายสูงสุด คือ ทัศนคติที่ดีและความเข้าใจอันดีต่อสหรัฐฯ ในทุกมิติ

การทูตสาธารณะแตกต่างจาก “โฆษณาชวนเชื่อ” (propaganda) ตรงที่การทูต สาธารณะอาศัยการเผยแพร่ข้อมูลข้อเท็จจริง และเน้นเรื่องของการสร้างความน่าเชื่อถือ ในขณะที่ โฆษณาชวนเชื่อจะเป็นการให้ข้อเท็จจริงผสมผสานกับข้อมูลที่บิดเบือนหรือแม้กระทั่งข้อมูลที่เท็จ เข้าไปด้วย ด้วยเหตุนี้ คำว่า “โฆษณาชวนเชื่อ” จึงมีนัยความหมายในเชิงลบและเป็นข้อมูลที่ไม่น่า เชื่อถือ และมักใช้เรียกความพยายามของรัฐบาลในสถานการณ์ของความขัดแย้งเพื่อโจมตี ครอบครอง หรือลดความน่าเชื่อถือของฝ่ายปฏิปักษ์ หรือเพื่อพยายามกลบเกลื่อนจุดด่างพร้อยของตน ทั้งนี้

สังเกตได้ว่า ในยุคสงครามเย็น ทั้งฝ่ายสหรัฐฯ และฝ่ายสหภาพโซเวียตต่างให้ความสำคัญในเรื่อง การใช้ข้อมูลข่าวสารเพื่อเผยแพร่ทัศนะและท่าทีของตนผ่านสื่อต่างๆ อย่างต่อเนื่อง

การทูตสาธารณะจึงเน้นการเผยแพร่ข้อเท็จจริงเพื่อรักษาความน่าเชื่อถือ ดังเห็นได้จาก นโยบายของรัฐบาลสหรัฐฯ ในเรื่องนี้สมัยประธานาธิบดีจิมมี คาร์เตอร์ ซึ่งได้มีบันทึกถึงผู้อำนวยการ ขององค์การ US International Communication Agency (USICA) เมื่อปี 2521 ความส่วนหนึ่ง เกี่ยวกับภารกิจขององค์กรดังกล่าวว่า “เพื่อให้ชาวต่างชาติได้มีความเข้าใจนโยบายและเจตนารมณ์ ของสหรัฐฯ อย่างดีที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ และให้ข้อมูลเพียงพอแก่ชาวต่างชาติเพื่อที่จะเข้าใจ สังคมและวัฒนธรรมของชนอเมริกัน และเหตุผลที่สหรัฐฯ ได้เลือกที่จะดำเนินนโยบายใดนโยบาย หนึ่ง” นอกจากนี้ ในบันทึกฉบับเดียวกัน ได้กำหนดแนวทางให้เจ้าหน้าที่นักการทูตผู้ปฏิบัติตาม นโยบายการทูตสาธารณะ “ให้รักษาความน่าเชื่อถือ (integrity) ทางด้านวิชาการ และไม่ให้การ ดำเนินงานด้านการแลกเปลี่ยนต่างๆ มีลักษณะทางการเมือง และให้รักษาความเป็นกลางและความเป็นอิสระของสถานีวิทยุ Voice of America” ตลอดจนห้ามมิให้ “มีการดำเนินงานในเชิงลับ หรือ การใส่เล่ห์กลโน้มน้าว (manipulative) หรือ ใช้วิถีทางของโฆษณาชวนเชื่อ โดยขอให้ถือว่าสังคมที่ยิ่งใหญ่และมีเสรีภาพ เป็นสิ่งที่บุคคลอื่นสามารถเห็นคุณประโยชน์ได้ด้วยตนเอง ..”¹

อนึ่ง การทูตสาธารณะมีความหมายแตกต่างอย่างสิ้นเชิงจาก “การทูตเพื่อประชาชน” ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าวจะเรียกว่า “Public Affairs” หมายถึงเป็นการให้บริการประชาชนคนไทย อาทิ การจัดทำหนังสือเดินทางให้คนสัญชาติไทย การคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์ของคนไทยใน ต่างประเทศ การจัดบริการกงสุลสัญจรทั้งในประเทศไทยและในต่างประเทศ ฯลฯ นอกจากนี้ การ ทูตสาธารณะยังมีความที่กว้างกว่า “การประชาสัมพันธ์” หรือ “งานโฆษณา” ซึ่งหมายถึงการให้ ข้อมูลข่าวสารแก่สื่อมวลชนและสาธารณชน ขณะที่การทูตสาธารณะจะครอบคลุมกิจกรรมที่มี ความหลากหลายมากกว่า เช่น การส่งเสริมการแลกเปลี่ยนระดับประชาชน โดยการให้ทุนการศึกษา หรือทุนการฝึกอบรม การส่งเสริมการแลกเปลี่ยนทางวิชาการ วัฒนธรรม การกีฬา สื่อมวลชน ฯลฯ โดยมีเป้าหมายเพื่อตอบสนองการดำเนินการทางการทูต กล่าวอีกนัยหนึ่ง การ ประชาสัมพันธ์ คือ การให้ข้อมูล (to inform) แต่การทูตสาธารณะ คือ การพยายามที่จะ โน้มน้าว (to influence)

¹ Hans N Tuch, “Communicating with the World : U.S. Public Diplomacy Overseas” 1990

2.2 วัตถุประสงค์ของการดำเนินการทูตสาธารณะ

2.2.1 การสร้าง “soft power”

ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในปัจจุบัน มีการกล่าวถึง “soft power” กันอย่างกว้างขวาง ซึ่งมักนิยามว่าเป็นอำนาจที่จะสามารถโน้มน้าวให้ประเทศใดประเทศหนึ่งตัดสินใจหรือดำเนินการที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของตนได้โดยการชักจูงหรือไม่รู้สึกลัวถูกบังคับ อำนาจ “soft power” มีลักษณะที่เกิดขึ้นจากการสร้างแรงจูงใจ ต่างจากอำนาจ “hard power” ที่อาศัยการบีบบังคับ (coercion) ดังนั้น การสร้าง “soft power” จึงมักกระทำโดยวิธีการของการดำเนินการทูตสาธารณะ และกิจกรรมผ่านองค์กรภาคประชาสังคม สื่อมวลชน สังคมวัฒนธรรม และการกีฬา ฯลฯ เพื่อสร้างพันธมิตรกับนานาประเทศเพื่อนำไปสู่เป้าหมายร่วมกัน

มีการวิเคราะห์ว่า “soft power” เกิดจากความนิยมชื่นชอบประเทศใดประเทศหนึ่งใน 3 เรื่อง ได้แก่

- (1) การนิยมวัฒนธรรม (culture) ที่มีคุณลักษณะและเอกลักษณ์พิเศษ เช่น ความเก่าแก่ มีความหลากหลายและสามารถเป็นที่นิยมของคนทั่วไป เช่น ฝรั่งเศส อิตาลี ญี่ปุ่น เป็นต้น
- (2) การนิยมค่านิยมทางการเมือง (political values) ที่สามารถเป็นแรงจูงใจให้ประชาชนในประเทศทำตามแบบอย่าง หรือเรียกร้องให้ทำตามแบบอย่าง เช่น สหรัฐฯ สหภาพโซเวียต สหภาพยุโรป เป็นต้น
- (3) นโยบายการต่างประเทศ ที่มีความโดดเด่นหรือสร้างความชื่นชมในวงกว้าง เช่น นโยบายเน้นความเป็นกลาง เน้นเรื่องสิทธิมนุษยชน หรือการใช้ทักษะทางการทูตเพื่อเสริมสันติภาพหรือแก้ไขความขัดแย้ง เป็นต้น

การที่ประเทศใดประเทศหนึ่งมีคุณลักษณะที่เป็นที่นิยมของนานาประเทศข้างต้น อาจไม่ได้นำไปสู่การสร้าง “soft power” โดยอัตโนมัติเสมอไป แต่ต้องมีการดำเนินการทูตสาธารณะเพื่อให้ประชาชนของประเทศเป้าหมายมีความเข้าใจและรับทราบถึงคุณลักษณะพิเศษดังกล่าว จึงจะถือได้ว่า มี “soft power” ตัวอย่างเช่น ในยุคสงครามเย็น สหรัฐฯ จำเป็นต้องสร้างช่องทางเผยแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับค่านิยมและวิถีชีวิตเสรีนิยม เพื่อชักจูงให้สาธารณชนในนานาประเทศเกิดความชื่นชมและเรียกร้องค่านิยมและวิถีชีวิตดังกล่าว หรือ ในช่วงหลังยุคสงครามเย็น สหภาพยุโรปสร้างแรงจูงใจให้ประเทศในยุโรปตะวันออกเสริมสร้างการปกครองในวิถีประชาธิปไตย โดยการเผยแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป เป็นต้น

2.2.2 การสนับสนุนการต่างประเทศ

นอกจากการดำเนินการทูตสาธารณะเพื่อเป็นวิธีให้เกิด “soft power” แล้ว รัฐบาลประเทศใดประเทศหนึ่ง อาจส่งเสริมให้ดำเนินการทูตสาธารณะ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ ดังนี้²

- (1) เพื่อเสริมสร้างภาพลักษณ์ หรือ เกียรติภูมิของประเทศ (image or prestige) เช่น กรณีสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งต้องการให้สาธารณชนของนานาประเทศให้การยอมรับในประวัติศาสตร์วัฒนธรรมอันเก่าแก่ บทบาทด้านการต่างประเทศ และความสำเร็จในการพัฒนาประเทศ เป็นต้น
- (2) เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับนโยบายต่าง ๆ ของประเทศ (understanding of a country's policies) เช่น อิสราเอล ซึ่งต้องสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับความเป็นมาของประเทศ ประวัติศาสตร์อันขมขื่นของชาวยิว และความจำเป็นที่จะต้องมีนโยบายการต่างประเทศและการทหารที่เข้มแข็ง เป็นต้น
- (3) เพื่อสร้างบรรยากาศและสภาพแวดล้อม (positive atmosphere and environment) ที่เอื้อต่อความสำเร็จของนโยบายของประเทศ เช่น สหรัฐฯ และสหภาพยุโรป ซึ่งต้องการให้เกิดความนิยมต่อคุณลักษณะของประเทศนั้น ๆ ในทุกด้าน ซึ่งจะทำให้สาธารณชนตัดสินใจเกี่ยวกับประเทศนั้น ๆ ในทางบวก เช่น การเลือกที่จะทำการค้าและใช้บริการ การเลือกที่จะไปศึกษา การเลือกที่จะไปท่องเที่ยว

2.3 ตัวอย่างของการดำเนินการทูตสาธารณะ

การทูตสาธารณะเป็นส่วนสำคัญของการทูตยุคปัจจุบันที่ต้องดำเนินงานควบคู่ไปกับการทูตแบบดั้งเดิม การดำเนินการทูตสาธารณะที่มีประสิทธิผล มิได้เป็นแค่เพียงการ “สื่อข้อความ” (send a message) ให้กับประชาชนในประเทศเป้าหมายเท่านั้น แต่จะประสบผลสำเร็จก็ต่อเมื่อสามารถสร้างความสัมพันธ์และความไว้วางใจต่อประเทศเป้าหมาย

กลไกการดำเนินการทูตสาธารณะของรัฐบาลจึงต้องมีความเป็นบูรณาการทั้งในระดับนโยบายและระดับการปฏิบัติ เพื่อให้สามารถ “สื่อข้อความ” ทรรศนะของทั้งภาครัฐบาลและภาคประชาชนไปในแนวทางเดียวกัน ดังนั้น การกำหนดยุทธศาสตร์การทูตสาธารณะ จะต้องมีการสรรหาและประมวลแนวคิด สภาวะแวดล้อม ประสบการณ์ที่ได้จากการประเมินผลของการดำเนินงาน และปัจจัยอื่นๆ มาพิจารณาประกอบกับนโยบายต่างประเทศโดยรวมด้วย

² Seiji Kojima ในการบรรยายการแก่ผู้เข้ารับการศึกษาหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 3 เรื่อง “Cultural Diplomacy” วันที่ 7 กรกฎาคม 2554

อย่างไรก็ดี แม้จะมีการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ไว้ดีเพียงใด แต่ความซับซ้อน ปัจจัยต่างๆ ที่ประกอบขึ้นเป็นช่องทางรับรู้ข่าวสารและความเข้าใจเกี่ยวกับต่างประเทศ จึงทำให้ ผลการดำเนินการทูตสาธารณะมีความไม่แน่นอนสูง ประเด็นตัวอย่างที่น่าจะศึกษาได้แก่ แนวทางการดำเนินการทูตสาธารณะของสหราชอาณาจักร และแนวทางการใช้ “สื่อใหม่” (new media) ในการสนับสนุนการดำเนินการทางการทูต ดังตัวอย่างต่อไปนี้

2.3.1 ตัวอย่างของสหราชอาณาจักร

นโยบายต่างประเทศของสหราชอาณาจักร ในยุคหลังสงครามเย็นมีลักษณะที่ประสานผลประโยชน์ด้านความมั่นคงเข้ากับเศรษฐกิจ รวมทั้งมีบทบาทสำคัญในการกำหนดรูปแบบของระเบียบโลก ดังนั้น การต่างประเทศของสหราชอาณาจักรจึงมีมิติของการส่งเสริมหลักการนามธรรมเกี่ยวกับกฎระเบียบด้านระหว่างประเทศ (rules based order) และความร่วมมือระหว่างประเทศในกรอบพหุภาคีเพื่อแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศร่วมกัน นอกเหนือไปจากการส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือทวิภาคีกับมิตรประเทศตามแนวทางปกติ

สถาบัน Foreign Policy Centre ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการต่างประเทศสหราชอาณาจักร ได้ทำการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การทูตสาธารณะอย่างเป็นระบบ³ ภายใต้รายงานที่ชื่อว่า “British Public Diplomacy in the ‘Age of Schism’” โดยศึกษาประเด็นความท้าทายในยุคปัจจุบัน และจัดทำข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่น่าสนใจ ซึ่งรายงานดังกล่าวมีองค์ประกอบและมีข้อสรุปที่น่าสนใจ ดังนี้

- มีการประมวลภาพรวมของประเด็นท้าทายด้านต่างประเทศ โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงในทางสังคมในด้านการรับรู้ข่าวสาร ซึ่งจะทำให้การทูตสาธารณะและการสื่อสารกับสาธารณชนในประเทศต่าง ๆ ซับซ้อนยิ่งขึ้น
- มีการประเมินสถานการณ์ของโลกในรูปแบบองค์รวม โดยนำมุมมองของสาธารณชนในต่างประเทศมาประกอบการวิเคราะห์ เช่น ผลการสำรวจทัศนคติและข้อคิดเห็นของประชาชนในประเทศต่าง ๆ
- มีการเสนอแนะเชิงนโยบาย โดยนำประสบการณ์ของสหราชอาณาจักรมาผสานเป็นหลักปฏิบัติและแนวนโยบายสำหรับการวางกลไกและการปฏิบัติทางการทูตสาธารณะ ซึ่งสรุปได้ว่า การดำเนินการทูตสาธารณะจะต้องมีความเชื่อมโยงอย่าง

³ Mark Leonard, Andrew Small, Martin Rose, “British Public Diplomacy in the ‘Age of Schism’”, The Foreign Policy Centre, February 2005

ใกล้ชิดกับการความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในประเทศด้วย ('internal and external consistency')

ตัวอย่างข้างต้น แสดงให้เห็นว่า การดำเนินการทูตสาธารณะจะต้องเริ่มจากการพิจารณาโจทย์และประเด็นท้าทายของการต่างประเทศ พร้อมทั้งนำสถานะแวดล้อมตามความเป็นจริงมาประกอบการพิจารณาว่า ควรพิจารณาดำเนินกลยุทธ์อย่างไรเพื่อสอดคล้องกับยุทธศาสตร์และเป้าหมายของนโยบายต่างประเทศ

2.3.2 ตัวอย่างของการใช้สื่อใหม่

การสื่อสารในยุคปัจจุบัน มีพัฒนาการที่สำคัญยิ่งในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา คือ การแพร่ขยายของอินเทอร์เน็ต จนเป็นสาธารณูปโภคพื้นฐานที่ทำให้ข้อมูลข่าวสารสามารถเผยแพร่ไปได้ทั่วโลกในเวลาอันรวดเร็ว และในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา มีนวัตกรรมด้านบริการบนอินเทอร์เน็ตที่ช่วยให้ปัจเจกบุคคลจำนวนมากสามารถเป็นผู้กระจายข่าวสาร แทนที่จะเป็นองค์กรสื่อมวลชนเฉพาะ ซึ่งรูปแบบการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารดังกล่าว เรียกว่า “สื่อใหม่” (new media)

ตัวอย่างของ “สื่อใหม่” ที่เห็นได้ทั่วไปได้แก่เว็บไซต์คลิปวิดีโอ (youtube.com) นักเขียนบล็อก (blog) บริการสร้างเครือข่ายสังคม (social networking) เว็บไซต์บริการข่าวสาร (twitter.com) ฯลฯ และสื่อใหม่ดังกล่าวกำลังท้าทาย “สื่อเก่า” (old media) อย่างเช่น หนังสือพิมพ์ เครื่องหมายสถานีวิทยุโทรทัศน์ ฯลฯ ในด้านการสื่อสารมวลชน

คุณลักษณะของ “สื่อใหม่” ที่มีนัยต่อการดำเนินการทูตสาธารณะ มีดังนี้

- เป็นการเปลี่ยนแปลงระหว่างภาครัฐกับสาธารณชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร กล่าวคือ ภาครัฐไม่สามารถควบคุมหรือจำกัดข้อมูลข่าวสารได้อีกต่อไป
- เป็นการทับซ้อนระหว่างการสื่อสารส่วนบุคคล กับ การสื่อสารสาธารณะ และสารัตถะถูกจัดทำขึ้นโดยสาธารณชนบุคคลทั่วไป ต่างจากสื่อเก่าที่มีความเป็นมืออาชีพ
- ผู้รับข่าวสารสามารถที่จะเลือกที่จะรับรู้ข้อมูลได้จากแหล่งข่าวที่หลากหลาย และแหล่งข่าวเหล่านั้น มีความเท่าเทียมกันในการจัดลำดับความน่าเชื่อถือ เช่น ข่าวเกี่ยวกับประเทศไทยจากเว็บไซต์ของ BBC อาจมีคุณค่าเท่ากับบทความของนักบล็อกเกอร์อิสระ เป็นต้น
- ผู้รับข่าวสารสามารถเลือกรับสื่อรูปแบบต่างๆ พร้อมกัน เช่น ในข้อเขียนของบล็อกหนึ่ง อาจบรรจุคลิปวิดีโอจากเว็บไซต์ youtube หรือ คลิปเสียง ประกอบการรายงานข่าวได้ด้วย เป็นต้น

ตัวอย่างของการทูตสาธารณะบนสื่อใหม่ ที่เห็นได้ชัดเจน คือ กรณีที่นายโทนี่ แบลร์ นายกรัฐมนตรีสหราชอาณาจักร กล่าวแสดงความยินดีต่อการเลือกตั้งประธานาธิบดีนิโกลาส์ ซาร์โกซี แห่งฝรั่งเศส ผ่านเว็บไซต์ youtube.com เป็นภาษาฝรั่งเศส⁴ เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2550 โดยนายแบลร์ ได้กล่าวถึงความสำคัญของความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างทั้งสองประเทศ ในการเผชิญสิ่งท้าทายในโลกที่สำคัญไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจหรือการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว เป็นการสื่อให้ชาวฝรั่งเศสเห็นถึงการให้ความสำคัญของประเทศฝรั่งเศสต่อสหราชอาณาจักร และเป็นการสร้างความเชื่อถือและความสำนึกคิดในเชิงสอดคล้องกัน (empathy) กับกลุ่มเป้าหมายซึ่งเป็นชาวฝรั่งเศส หากสังเกตปฏิกิริยาที่ผู้เข้าชมฝากไว้ในเว็บไซต์ดังกล่าว เห็นได้ว่า ชาวฝรั่งเศสมีความตั้งใจในสำเนียงภาษาฝรั่งเศสและสำนวนโวหารของนายแบลร์เป็นอย่างมาก

2.4 ข้อจำกัดของการทูตสาธารณะ

การกำหนดกลยุทธ์ด้านการทูตสาธารณะ ควรที่จะต้องพิจารณาข้อจำกัดของการทูตสาธารณะ ซึ่งมีดังนี้

(1) โดยที่การทูตสาธารณะมีรูปแบบกิจกรรมหลากหลายเพื่อสื่อสารกับสาธารณชนในประเทศเป้าหมาย ดังนั้น จึงอาจควบคุมผลลัพธ์ไม่ได้ทั้งหมด ในบางโอกาส กิจกรรมที่ดำเนินไปด้วยความตั้งใจดีอาจเกิดผลลัพธ์ในทางลบที่ไม่คาดฝันได้ เช่น การจัดกิจกรรมแลกเปลี่ยนศึกษาดูงาน อาจเกิดกรณีที่ผู้เข้าร่วมกิจกรรมอาจเกิดความไม่ประทับใจด้วยนานาสาเหตุจนส่งผลลบได้

(2) การดำเนินการทูตสาธารณะจะต้องมีการปรับรูปแบบให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและสถานการณ์อยู่เสมอ และพร้อมที่มีการ “ลองผิดลองถูก” (evolutionary approach) มิใช่เพียงกำหนดรูปแบบตายตัว ดังนั้น ผู้กำกับนโยบายอาจตั้งความหวังให้ต่ำไว้ก่อน หรือแม้กระทั่งเตรียมที่จะประสบความสำเร็จ (plan for failure) มากกว่าคาดหวังว่าทุกกิจกรรมจะต้องประสบความสำเร็จ

(3) การประเมินผลความสำเร็จกระทำได้ยาก หรืออาจประเมินไม่ได้ เนื่องจากผลลัพธ์จะเกิดขึ้นจากการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องในระยะยาว ซึ่งอาจมีปัจจัยอื่น ๆ เข้ามาแทรกซ้อนและส่งผลกระทบมากกว่าการดำเนินการทางการทูตสาธารณะก็เป็นได้

⁴ <http://www.youtube.com/watch?v=P6Cu9187tCY>

(4) การดำเนินการทูตสาธารณะ อาจต้องมีช่องทางสำหรับการ “สื่อสารสองทาง” ขณะเดียวกันสิ่งที่ต้องการอธิบายทางการทูตสาธารณะจะต้องสอดคล้องกับนโยบายภายในประเทศ และสภาพความเป็นจริง มิฉะนั้น จะไม่สามารถสร้างความน่าเชื่อถือและไว้วางใจได้

2.5 ข้อสรุปเกี่ยวกับหลักการดำเนินการทูตสาธารณะ

จากที่กล่าวมาข้างต้น มีข้อสรุปเกี่ยวกับการดำเนินการทูตสาธารณะ ดังนี้

(1) ข่าวสารในปัจจุบันเผยแพร่ผ่านหลายช่องทาง เช่น สื่อมวลชน หนังสือ ราชการ วิทยุโทรทัศน์ เว็บไซต์ สินค้า ฯลฯ สำหรับสาธารณชนทั่วไป ภาครัฐจึงทำได้เพียงแค่ให้ข้อมูล (inform) และควรเน้นความพยายามที่จะโน้มน้าวหรือสร้างภาพลักษณ์ที่ดี (influence) กับกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจ/อิทธิพลทางความคิด

(2) การดำเนินงานการทูตจะประสบผลสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง (public diplomacy today depends on reflecting truth, not fiction, so success will depend on reality)

(3) ภาครัฐอาจมิใช่เป็น “โฆษก” ที่ดีที่สุดสำหรับประเทศของตน ดังนั้น การดำเนินงานโดยช่องทางหรือกลไกทางการจะต้องควบคู่ไปกับการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องที่จะพัฒนาแนวร่วมภาคประชาชน เพื่อให้มีการสื่อสารข้อความเดียวกันระหว่างประชาชนสองประเทศ

(4) การสร้างและสนับสนุนองค์การที่มีความน่าเชื่อถือและเป็นแหล่งข้อมูลที่ได้รับ ความไว้วางใจ โดยเฉพาะองค์กรที่สามารถเป็นตัวแทนของประเทศและได้รับการยอมรับอย่าง กว้างขวาง เช่น British Council หรือ BBC World Service อาจมีประโยชน์ในการสร้าง “เครือข่าย ความสัมพันธ์ที่ได้รับความไว้วางใจ” ในระยะยาว

(5) พึงศึกษาและเข้าใจข้อจำกัดของการทูตสาธารณะ โดยเฉพาะในเรื่องผลลัพธ์ที่ไม่ แน่นนอนของการรับข่าวสาร ความยากลำบากในการประเมินผล และต้องคาดหวังผลสัมฤทธิ์ใน ระยะยาว

บทที่ 3

แนวทางการพัฒนาการทูตสาธารณะในภูมิภาคเอเชียใต้

3.1 สถานะความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับภูมิภาคเอเชียใต้

3.1.1 สถานการณ์ในเอเชียใต้

ภูมิภาคเอเชียใต้ประกอบด้วย 7 ประเทศ คือ อินเดีย ปากีสถาน บังกลาเทศ ศรีลังกา มัลดีฟส์ เนปาล และภูฏาน รวมจำนวนประชากร 1,600 ล้านคน หรือ ประมาณ 1 ใน 4 ของประชากรโลก อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของเอเชียใต้เริ่มที่จะสูงขึ้นเนื่องจากการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ แต่ประเทศส่วนใหญ่ในเอเชียใต้ ยังคงต้องเผชิญกับปัญหาความยากจนและความท้าทายด้านการพัฒนา โดยเฉพาะยังคงต้องการความร่วมมือด้านการพัฒนาจากมิตรประเทศในด้านต่าง ๆ รวมทั้งการลงทุนในด้านการพัฒนา สาธารณูปโภคพื้นฐานหลักอีกจำนวนมาก

โดยที่ภูมิภาคนี้ ดินมหาสมุทรอินเดีย ทะเลอาระเบีย และอ่าวเบงกอล จึงมีความสำคัญทางด้านยุทธศาสตร์ในฐานะเป็นเส้นทางขนส่งสินค้าที่เชื่อมยุโรป แอฟริกา และตะวันออกกลาง กับภูมิภาคเอเชียตะวันออกและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังนั้น ประเด็นความร่วมมือด้านความมั่นคงจึงมีความสำคัญและเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของนานาประเทศ เช่น การร่วมมือกันแก้ไขปัญหาอาชญากรรมทางทะเลและโจรสลัดในมหาสมุทรอินเดีย เป็นต้น

เสถียรภาพและความมั่นคงในภูมิภาคนี้ ยังคงเป็นที่กังวลของประชาคมระหว่างประเทศ โดยเฉพาะความขัดแย้งระหว่างอินเดียและปากีสถาน ในเรื่องแคชเมียร์ ซึ่งนำไปสู่การแข่งขันสะสมอาวุธนิวเคลียร์ และเป็นอุปสรรคต่อการขยายความร่วมมือภายในภูมิภาค นอกจากนี้ แต่ละประเทศก็มีปัญหาความมั่นคงภายใน เช่น ปากีสถานเป็นพื้นที่แทรกซึมของกลุ่มหัวรุนแรงอย่างเช่น กลุ่ม Taliban และกลุ่ม Al-Qaeda อินเดียประสบปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มศาสนาและชาติพันธุ์ต่าง ๆ รวมทั้งความไม่สงบภายในประเทศจากกลุ่มแบ่งแยกดินแดนและกลุ่มอุดมการณ์ทางการเมือง (เช่น กลุ่ม Naxalites) ศรีลังกากำลังอยู่ระหว่างการฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจและสังคมภายหลังสงครามกลางเมืองและการก่อการร้ายของกลุ่มพยัคฆ์หมิฬีแลม (LTTE) เนปาลยังขาดเสถียรภาพทางการเมืองภายหลังการสิ้นสุดสถานการณ์ความไม่สงบในประเทศและการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองสู่สาธารณรัฐ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ประเทศในเอเชียใต้พยายามที่จะส่งเสริมความร่วมมือภายในภูมิภาค โดยการก่อตั้งสมาคมเพื่อความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียใต้ (South Asian Association for Regional

Cooperaiton – SAARC) ขึ้นมาเพื่อส่งเสริมความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจและวิชาการระหว่างกัน อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของโครงการนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น ความขัดแย้งระหว่างอินเดียและปากีสถาน ความขัดแย้งระหว่างเนปาลและภูฏาน ความขัดแย้งเรื่องการแบ่งปันทรัพยากรทางน้ำระหว่างอินเดีย เนปาล และบังกลาเทศ ฯลฯ ล้วนเป็นอุปสรรคต่อการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของประเทศสมาชิก ประเทศเล็กๆ ในภูมิภาคต่างหว่านระแวงอินเดีย นอกจากนี้ ความอ่อนแอและด้อยประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ ทำให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจเป็นไปได้ยาก

3.1.2 ประเทศไทยกับเอเชียใต้

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศในภูมิภาคในเอเชียใต้เป็นไปด้วยดีและมีความราบรื่นเสมอมา นับตั้งแต่การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับสาธารณรัฐอินเดียเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2490 เมื่ออินเดียได้รับเอกราช จากนั้นตามด้วยการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับปากีสถาน (10 ตุลาคม 2494) เนปาล (30 พฤศจิกายน 2502) ศรีลังกา (27 ธันวาคม 2504) บังกลาเทศ (5 ตุลาคม 2515) มัลดีฟส์ (21 มิถุนายน 2522) และภูฏาน (14 พฤศจิกายน 2532) ตามลำดับ ในช่วงสงครามเย็น ความสัมพันธ์กับอินเดียได้ห่างเหินไปบ้างเนื่องจากมีท่าทีที่ต่างกัน ในกรณีกัมพูชา ขณะที่ไทยกับปากีสถานเป็นสมาชิกก่อตั้งสนธิสัญญาป้องกันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (สปอ. หรือ SEATO) อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน นับได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศในเอเชียใต้มีความราบรื่นและไม่มีปัญหาความขัดแย้งใดๆ

ความร่วมมือระหว่างไทยกับเอเชียใต้ ได้เริ่มมีพัฒนาการอย่างรวดเร็วมากขึ้นในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1990 หลังจากมีการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจในประเทศอินเดียและการก่อตัวของโลกาภิวัตน์ ทำให้ทั้งสองฝ่ายแสวงหาช่องทางทางการค้าและการลงทุนระหว่างกันมากขึ้น กล่าวได้ว่าขณะนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองฝ่าย ตั้งอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกันด้านเศรษฐกิจและการพัฒนา ซึ่งความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจนั้น ได้ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ทั้งในมูลค่าการค้าระหว่างสองฝ่าย จำนวนนักท่องเที่ยว และล่าสุด การลงทุนด้านสาธารณูปโภคและการก่อสร้างของไทยในเอเชียใต้มีแนวโน้มสูงขึ้นมาก ส่งผลให้ความร่วมมือระหว่างไทยกับเอเชียใต้มีความใกล้ชิดและมีความสำคัญยิ่งขึ้น

นอกจากความร่วมมือทวิภาคีแล้ว ไทยยังได้มีบทบาทสำคัญในการสร้างกลไกความร่วมมือในระดับอนุภูมิภาค ได้แก่ BIMSTEC ซึ่งก่อตั้งที่กรุงเทพฯ เมื่อปี 2538 โดยมีสมาชิกเริ่มแรกประกอบด้วยบังกลาเทศ อินเดีย พม่า ศรีลังกา ไทย (Bangladesh India Myanmar Sri Lanka Thailand Economic Cooperation) เพื่อส่งเสริมให้อนุภูมิภาคดังกล่าวมีความเชื่อมโยงใกล้ชิดมากขึ้น

จีน ด้วยบทบาทที่แข็งขันของไทยและอินเดียจึงทำให้ BIMISTEC รุดหน้าไปได้ในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสำเร็จในการสรุปผลการเจรจาความตกลงเขตการค้าเสรี

การดำเนินยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ศาสตร์ของไทยต่อเอเชียใต้ นั้น สามารถแบ่งประเทศเป้าหมายออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ (1) กลุ่มประเทศที่มีบทบาทนำ ได้แก่ อินเดีย ปากีสถาน บังกลาเทศ และศรีลังกา กับ (2) กลุ่มประเทศที่มีบทบาทรอง ได้แก่ เนปาล ภูฏาน และมัลดีฟส์ ทั้งนี้ กลุ่มแรกถือเป็นประเทศเป้าหมายที่มีผลประโยชน์สำคัญด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ซึ่งการดำเนินนโยบายต่างประเทศ จะให้ความสำคัญแก่กลุ่มประเทศนี้มากกว่ากลุ่มที่สอง

กลุ่มประเทศที่มีบทบาทนำ

สำหรับกลุ่มนี้ซึ่งประกอบด้วยอินเดีย ปากีสถาน บังกลาเทศ และศรีลังกา นั้น ประเทศที่สำคัญที่สุดย่อมเป็นอินเดีย ซึ่งเป็นประเทศมหาอำนาจในภูมิภาค และมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง และเป็นตลาดใหญ่ที่มีศักยภาพ ในปัจจุบัน รัฐบาลไทยให้ความสำคัญในการขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับอินเดีย เช่น การเจรจาจัดทำ FTA และมี การเปิดสถานกงสุลใหญ่ที่เมืองเจนไน (ชื่อเดิม มัทราส) เมื่อปี 2548 เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ของไทยในรัฐตอนใต้ของอินเดีย มูลค่าการค้าระหว่างไทยกับอินเดียได้ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยไทยเป็นฝ่ายได้ดุลการค้ามาโดยตลอด ขณะภาคธุรกิจเอกชนไทยได้เข้าไปลงทุนในประเทศอินเดียมากขึ้น เช่น กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ ซึ่งทำธุรกิจด้านการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร บริษัทอิตาเลียนไทย ดิเวลอปเมนต์ ด้านโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ เป็นต้น

สำหรับประเทศอื่น ๆ ในกลุ่มนี้ ซึ่งได้แก่ ปากีสถาน บังกลาเทศ และศรีลังกา นั้น ความร่วมมือดำเนินการไปตามปกติ โดยเฉพาะบังกลาเทศกับศรีลังกา ซึ่งมีเสถียรภาพทางการเมือง และเป็นประเทศที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจ ทำให้ภาคธุรกิจเอกชนมีความสนใจที่จะเข้าไปลงทุนและขยายกิจการในประเทศทั้งสอง สำหรับบังกลาเทศ นั้น ปัจจัยดึงดูดสำหรับภาคธุรกิจไทยคือแรงงานที่มีจำนวนมาก และเป็นประเทศที่มีตลาดขนาดใหญ่ สามารถรองรับการกระจายการผลิต และเป็นฐานสำหรับการส่งออกได้ สำหรับปากีสถาน นั้น ข้อจำกัดหลักได้แก่ปัญหาด้านความมั่นคงและเสถียรภาพทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ความร่วมมือทางธุรกิจอาจพัฒนาไปอย่างล่าช้า

ประเทศกลุ่มประเทศที่มีบทบาทรอง

ความคาดหวังของไทยในการดำเนินความสัมพันธ์กับเนปาล ภูฏาน และมัลดีฟส์ คงจะมีได้มุ่งเน้นไปที่ผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ หากแต่ต้องการที่จะรักษาความสัมพันธ์และความเข้าใจอันดีระหว่างสองฝ่ายให้มีความเป็นมิตรและสามารถสนับสนุนเกื้อกูลซึ่งกันและกันในเวทีระหว่างประเทศ ดังนั้น ไทยจึงเน้นเรื่องของความร่วมมือในลักษณะหุ้นส่วนการพัฒนา (Development Cooperative Partner) เป็นหลัก

ในกลุ่มนี้ ถือว่าไทยมีความใกล้ชิดกับเนปาลมากที่สุด เนื่องจากในอดีตมีความสัมพันธ์ที่ดีในระดับราชวงศ์ นอกจากนี้ จำนวนนักท่องเที่ยวไทยที่ไปเยือนสังเวชนียสถานในเนปาล (ลุมพินี) ได้เพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ อย่างไรก็ตาม ปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาลและสถานการณ์ด้านความมั่นคงในเนปาลอาจเป็นข้อจำกัดสำคัญสำหรับการขยายความร่วมมือในช่วงนี้ สำหรับภูฏาน นั้น มีความใกล้ชิดในระดับพระราชวงศ์เป็นพื้นฐานสำคัญของความสัมพันธ์ อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือด้านอื่น ๆ ได้ขยายไปมากพอสมควร เช่น การแลกเปลี่ยนความรู้เรื่องศิลปวัฒนธรรมพุทธศาสนา เป็นต้น ซึ่งเป็นเรื่องที่มีแนวโน้มที่จะขยายต่อไปได้อีก

3.2 ยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ของไทยต่อภูมิภาคเอเชียใต้

3.2.1 ภาพรวม

ในภาพรวม นโยบาย Look West ของไทย หมายถึงการให้ความสำคัญกับภูมิภาคเอเชียใต้ โดยการดำเนินยุทธศาสตร์ต่าง ๆ เพื่อรักษาและส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือทางการเมืองและความมั่นคง การขยายความร่วมมือในด้านเศรษฐกิจ ซึ่งรวมถึงการส่งเสริมการค้า การลงทุน การท่องเที่ยว การขยายขอบเขตความสัมพันธ์และความร่วมมือด้านวิชาการ วัฒนธรรม และระหว่างองค์กรภาคประชาชน และอื่น ๆ ในทุกระดับและในทุกด้าน ทั้งนี้ นโยบายดังกล่าวจะสอดคล้องกับนโยบาย Look East ของอินเดียและปากีสถานที่มีเป้าหมายส่งเสริมความสัมพันธ์ในทุกด้านกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และอาเซียน

ในการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว ไทยจะต้องวางสถานะ (position) ให้ความสำคัญและอยู่ในฐานะที่จะส่งเสริมความสัมพันธ์ในลักษณะหุ้นส่วน (partnership) ให้เข้มแข็งรวมทั้งจัดตั้งกลไกความร่วมมือต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ร่วมกัน

3.2.2 เป้าหมายของไทย

ด้านการเมืองและความมั่นคง

การดำเนินงานด้านต่างประเทศของไทยต่อภูมิภาคเอเชียใต้ มีเป้าหมายด้านการเมืองและความมั่นคง ดังนี้

- ต้องการความร่วมมือและการเป็นพันธมิตรในองค์กรการเมืองในเวทีพหุภาคี เพื่อส่งเสริมบทบาทของไทยในเวทีพหุภาคี เช่น UN และการสนับสนุนไทยในกรอบ OIC
- การส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคงในเอเชีย เช่น ความร่วมมือด้านการป้องกันอาชญากรรมข้ามชาติและการก่อการร้าย ความร่วมมือด้านความมั่นคงทางทะเล และความร่วมมือด้านปัญหาการเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน เป็นต้น

- ส่งเสริมความร่วมมือในกลไกและกรอบระดับภูมิภาค เช่น การประชุมคู่เจรจาของอาเซียน BIMSTEC และ ACD เป็นต้น
- การส่งเสริมการหารือแลกเปลี่ยนอย่างสม่ำเสมอในระดับสูงของรัฐบาล ตลอดจนผู้แทนภาครัฐต่าง ๆ (เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายข้าราชการประจำ เป็นต้น) ตลอดจนการดำเนินงานใน Track II จากภาควิชาการและองค์กรภาคประชาสังคม

ด้านเศรษฐกิจ

สำหรับการดำเนินงานของไทยต่อภูมิภาคเอเชียใต้ มีเป้าหมายด้านเศรษฐกิจ ดังนี้

- เสริมสร้างความเข้มแข็งและใช้ประโยชน์จากกลไกด้านเศรษฐกิจที่ทั้งสองฝ่ายได้จัดทำขึ้น เช่น (1) กรอบ BIMSTEC (2) กรอบทวิภาคี (FTA ไทย-อินเดีย) และ (3) กรอบความร่วมมืออาเซียน เช่น ASEAN-India FTA เป็นต้น
- ส่งเสริมการลงทุนร่วมกันในสาขาที่ไทยมีศักยภาพ อาทิ อุตสาหกรรมผลิตชิ้นส่วนรถยนต์/ จักรยานยนต์ อาหารฮาลาล อาหารแปรรูป ธุรกิจก่อสร้าง ธุรกิจเทคโนโลยีสารสนเทศ และการประมง
- ส่งเสริมการท่องเที่ยวจากเอเชียใต้ โดยเฉพาะนักท่องเที่ยวที่มีคุณภาพ
- แลกเปลี่ยนประสบการณ์ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- ขยายการเชื่อมโยงเครือข่ายคมนาคม ทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ
- ส่งเสริมการหารือแลกเปลี่ยนในด้านความร่วมมือทางวิชาการและเพื่อการพัฒนา

สังคมและวัฒนธรรม

การดำเนินงานของไทยต่อภูมิภาคเอเชียใต้ มีเป้าหมายด้านสังคมและวัฒนธรรม ดังนี้

- ดำเนินการทูตวัฒนธรรม (cultural diplomacy) อย่างต่อเนื่อง สนับสนุนการเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรมในโอกาสต่าง ๆ ซึ่งอาจมีการพิจารณาจัดตั้งศูนย์วัฒนธรรมไทย ซึ่งเป็นงานส่วนหนึ่งของการทูตสาธารณะ
- การจัดกิจกรรมแลกเปลี่ยนทางวิชาการ โดยเน้นสาขาที่ไทยและประเทศในเอเชียใต้มีความเชี่ยวชาญ ไม่เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการเสริมสร้างความเข้าใจทางวัฒนธรรม แต่อาจรวมถึงเรื่องที่มีนัยทางเศรษฐกิจและการพัฒนาด้วย
- การจัดกิจกรรมแลกเปลี่ยนของคณะสื่อมวลชน การพัฒนาบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในเอเชียใต้

3.2.3 กลยุทธ์ของไทยต่อประเทศที่มีบทบาทนำ

กลยุทธ์ของไทยต่อประเทศอินเดีย ปากีสถาน บังกลาเทศ ศรีลังกา มีดังนี้

ด้านการเมืองและความมั่นคง

- แลกเปลี่ยนการเยือนในระดับสูงอย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างความใกล้ชิดระหว่างผู้นำรัฐบาลและส่งเสริมความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างสองฝ่าย
- ให้ความร่วมมือในด้านความมั่นคงเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน
- ให้ความสนับสนุนประเทศในภูมิภาคเอเชียใต้เวทีระหว่างประเทศ ในเรื่องที่ไม่ขัดกับผลประโยชน์ของไทยและกระทบความสัมพันธ์
- ส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและหน่วยงานภาครัฐเพื่อสร้างความคุ้นเคยและเป็นกลไกในการแลกเปลี่ยนความร่วมมือ องค์ความรู้ และประสบการณ์

ด้านเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว

- ส่งเสริมความร่วมมือทางการค้า โดยใช้ประโยชน์จากกลไกภาครัฐที่มีอยู่ รวมทั้งแสวงหาช่องทางในการลดอุปสรรคด้านการค้าและการลงทุนระหว่างกัน อาทิ การจัดทำความตกลงเปิดเสรีการค้า การลงทุน และบริการ
- ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาคธุรกิจเอกชน โดยเฉพาะบทบาทของสภาหอการค้าและสภาอุตสาหกรรมของไทย เพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดและเป็นกลไกสำคัญในการผลักดันการค้าและการลงทุนระหว่างกันขยายตัวเพิ่มขึ้นและมีเสถียรภาพในอนาคต
- ใช้ประโยชน์จากความสัมพันธ์กับโลกมุสลิม (ปากีสถานและบังกลาเทศ) เป็นช่องทางในการขยายตลาดสินค้าเข้าไปในโลกมุสลิมและชุมชนมุสลิม
- จัดทำข้อมูลเชิงลึกด้านการค้า การลงทุนและสถานะตลาดในเอเชียใต้ รวมทั้งการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างภาคเอกชนของสองประเทศ
- อำนวยความสะดวกแก่นักลงทุนไทยไปลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานและการก่อสร้างสาธารณูปโภคในภูมิภาคเอเชียใต้ ซึ่งหลายประเทศมีนโยบายสนับสนุนการลงทุนขนาดใหญ่จากต่างชาติ โดยเฉพาะโครงการก่อสร้างโรงแรม สนามบิน ที่อยู่อาศัย ปรับปรุงทางหลวงและถนน
- ส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพ อาทิ อุตสาหกรรมยานยนต์ สิ่งทอและอุตสาหกรรมการผลิต การเกษตรครบวงจร และการแปรรูปสินค้าเกษตร

- ขยายตลาดนักท่องเที่ยวกลุ่มรายได้สูง และส่งเสริมความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวพุทธสถานในภูมิภาค
- ประชาสัมพันธ์อาหารไทยและภาพลักษณ์อาหารไทยในสายตานักท่องเที่ยวระดับกลางและระดับบน

ด้านสังคม วัฒนธรรม และวิชาการ

- ส่งเสริมความร่วมมือด้านวัฒนธรรม พุทธศาสนา และโบราณคดี
- ส่งเสริมความร่วมมือทางวิชาการ และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยเชื่อมโยงกับมิติความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ
- แลกเปลี่ยนองค์ความรู้และนักวิชาการระหว่างกันในด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี นวัตกรรม เพื่อสันติและ ICT
- ดำเนินกิจกรรม เพื่อสร้างความนิยมไทยและความเข้าใจอันดีระหว่างประชาชน โดยให้การทูตวัฒนธรรม
- ดำเนินความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมอย่างต่อเนื่องเพื่อเสริมสร้างความไว้วางใจระหว่างกัน และเอื้อประโยชน์ในการดำเนินสัมพันธ์ในมิติอื่น ๆ
- ส่งเสริมความร่วมมือด้านการศึกษาและเน้นการสร้างเครือข่ายระหว่างมหาวิทยาลัย/สถาบัน Think Tank ระหว่างกัน

3.2.4 กลยุทธ์ของไทยต่อประเทศที่มีบทบาทรอง

กลยุทธ์ของไทยต่อประเทศที่มีบทบาทรองในเอเชียใต้ ซึ่งมีเนปาล ภูฏาน และมัลดีฟส์ มีดังนี้

ด้านการเมืองและความมั่นคง

- ให้การสนับสนุนประเทศในภูมิภาคเอเชียใต้ในเวทีระหว่างประเทศ ในเรื่องที่ไม่ขัดกับผลประโยชน์ของไทย รวมทั้งส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือ เพื่อสร้างฐานเสียงสนับสนุนไทยในเวทีระหว่างประเทศ
- ส่งเสริมความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างประชาชนและหน่วยงานภาครัฐเพื่อสร้างความคุ้นเคยและเป็นกลไกในการแลกเปลี่ยนความร่วมมือ องค์ความรู้ และประสบการณ์

ด้านเศรษฐกิจ/การค้า/การลงทุน

- ส่งเสริมความร่วมมือทางการค้าเพื่อหาช่องทางขยายตลาดสินค้าไทย
- แสวงหาช่องทางในการลดอุปสรรคด้านการค้าและการลงทุนระหว่างกัน อาทิ การจัดทำความตกลงเปิดเสรีการค้า การลงทุน และบริการ

- ส่งเสริมการจัดทำข้อมูลเชิงลึกด้านการค้า การลงทุนและสถานะตลาดในเอเชียใต้ รวมทั้งการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างภาคเอกชนของสองประเทศ เพื่อให้ นักธุรกิจไทยทราบถึง โอกาสและสิทธิพิเศษจากการส่งเสริมการลงทุน
- ประชาสัมพันธ์อาหารไทยและภาพลักษณ์อาหารไทยในสายตาคอนท้องถิ่น ระดับกลางและระดับบน

ด้านสังคม/วัฒนธรรม/ความร่วมมือด้านวิชาการ

- ส่งเสริมความร่วมมือทางวิชาการในสาขาที่ไทยมีความชำนาญและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ อาทิ ด้านสาธารณสุข เกษตร ระบบเศรษฐกิจพอเพียง อันเป็นการส่งเสริมความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างไทยกับประเทศผู้รับ โดยเชื่อมโยงกับมิติด้านเศรษฐกิจ
- ดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อสร้างความนิยมไทยและความเข้าใจอันดีระหว่างประชาชน โดยใช้ การทูตวัฒนธรรม เพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของไทยในเวทีระหว่างประเทศ
- ให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมอย่างต่อเนื่องเพื่อเสริมสร้างความไว้เนื้อเชื่อใจระหว่างกัน และเอื้อประโยชน์ในการดำเนินสัมพันธ์ในมิติอื่น ๆ

3.2.5 เอเชียใต้มองไทย

เมื่อพิจารณาว่า ประเทศในภูมิภาคเอเชียใต้มีความคาดหวังและยุทธศาสตร์อย่างไรต่อประเทศไทย อาจกล่าวได้ว่า ประเทศในเอเชียใต้เห็นว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความสำคัญในภูมิภาคและมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนอาเซียน ดังนั้น จึงมีความสำคัญในด้านการเมืองระหว่างประเทศค่อนข้างมาก และจำเป็นที่จะต้องรักษาและส่งเสริมความสัมพันธ์ทางการเมืองให้อยู่ในระดับดี นอกจากนี้ คู่ทางของความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจกับประเทศไทย ยังมีในหลายด้าน โดยเฉพาะในด้านที่ประเทศไทยได้รับการยอมรับว่ามีความเชี่ยวชาญ อาทิ อุตสาหกรรมยานยนต์ อุตสาหกรรมการแปรรูปสินค้าเกษตรกรรมและอาหาร วิศวกรรมและการก่อสร้าง เป็นต้น

ด้านการเมืองและความมั่นคง

- ใช้ความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นกับไทยเป็นส่วนเสริมการกระชับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียใต้กับประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และอาเซียน
- ใช้ความร่วมมือด้านความมั่นคงที่มีกับไทย เกื้อกูลต่อการปราบปรามขบวนการก่อการร้าย และกลุ่มต่อต้านรัฐบาล รวมทั้งเร่งรัดการจัดทำสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนกับประเทศที่ไม่มีความตกลง

- ใช้ความร่วมมือในองค์กรระดับภูมิภาค อาทิ BIMSTEC กรอบความร่วมมือเอเชีย (ACD) กรอบความร่วมมือแม่โขง-กงคา อาเซียน-อินเดีย MCG และสมาคมความร่วมมือแห่งภูมิภาคมหาสมุทรอินเดีย (Indian Ocean Rim Association for Regional Cooperation : IOR-ARC) เพื่อเสริมฐานะและบทบาททางเศรษฐกิจ

ด้านเศรษฐกิจ

- ขยายปริมาณการค้า โดยต้องการให้มีการค้าสมดุล และขยายการลงทุนในด้านการก่อสร้างโครงการสาธารณูปโภคพื้นฐาน การสื่อสาร การโรงแรม และอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว
- ขยายความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว ร่วมมือในด้านกลยุทธ์การตลาด เครือข่ายการท่องเที่ยว และการพัฒนาบุคลากรด้านการท่องเที่ยว
- การเชื่อมโยงเครือข่ายการคมนาคม ในกรอบ East-West Corridor การพัฒนาเส้นทางในกรอบ BIMSTEC และ โครงการ land bridge เชื่อมท่าเรือทวายกับแหลมฉบัง

ด้านสังคม วัฒนธรรม วิชาการ

- ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนด้านวัฒนธรรม โดยพยายามหาจุดร่วมทางวัฒนธรรม มาเป็นปัจจัยเชื่อมโยงกับประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องของพุทธศาสนา
- ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนและความร่วมมือทางวิชาการ ระหว่างสถาบันวิชาการ สถาบันค้นคว้าวิจัย ของภาครัฐและภาคเอกชน

3.3 การวิเคราะห์ SWOT สถานะความสัมพันธ์ ไทย - เอเชียใต้

ที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น เป็นเหตุผลสนับสนุนให้ประเทศไทยดำเนินการทูตสาธารณะ เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์กับเอเชียใต้ในระยะยาว โดยการ differentiate ให้ประเทศไทยมีความแตกต่างจากประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคอาเซียน ข้อพิจารณาในขั้นต่อไป คือ (1) แนวทางการดำเนินการทูตสาธารณะ และ (2) ข้อความที่ต้องการจะสื่อต่อกลุ่มเป้าหมายในเอเชียใต้

การหาข้อสรุปสำหรับข้อพิจารณาข้างต้น อาจเริ่มด้วยการพิจารณาสถานะของความสัมพันธ์ในเชิงจิตวิทยาระหว่างสองฝ่ายที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยการใช้เครื่องมือวิเคราะห์พื้นฐาน ได้แก่ SWOT analysis ซึ่งผลของการวิเคราะห์ ปรากฏดังตารางข้างล่างนี้

ตารางวิเคราะห์ SWOT ด้านปัจจัยที่เอื้อต่อการทูตสาธารณะของไทยต่อเอเชียใต้	
<p style="text-align: center;">จุดแข็ง (STRENGTHS)</p> <ul style="list-style-type: none"> - พื้นฐานทางวัฒนธรรม - การเติบโตของชนชั้นกลาง - ไม่มีความขัดแย้ง - นโยบาย Look East และนโยบาย Look West 	<p style="text-align: center;">จุดอ่อน (WEAKNESSES)</p> <ul style="list-style-type: none"> - ทักษะของไทยต่อเอเชียใต้ - ความยากจนและการพัฒนา - เสถียรภาพและความมั่นคงในเอเชียใต้
<p style="text-align: center;">โอกาส (OPPORTUNITIES)</p> <ul style="list-style-type: none"> - โลกาภิวัตน์ - สื่อใหม่ อินเทอร์เน็ต และการขยายการแลกเปลี่ยนในทุกด้าน - ไม่ต้องการถูกรอปรงาโดยอินเดีย 	<p style="text-align: center;">อุปสรรค (THREATS)</p> <ul style="list-style-type: none"> - การแข่งขันจากประเทศอาเซียนอื่น ๆ - บทบาทของประเทศมหาอำนาจ

3.3.1 จุดแข็ง (Strengths)

ในภาพรวม ทุกประเทศในเอเชียใต้มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่จะมีระดับความเข้มแข็งที่แตกต่างกัน โดยขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์และปัจจัยสภาพแวดล้อมการเมืองของแต่ละประเทศ ซึ่งสิ่งนี้ เป็นปัจจัยสนับสนุนต่อการดำเนินการทูตสาธารณะ เนื่องจากประชาชนจะมีบทบาทต่อนโยบายต่างประเทศของประเทศเหล่านี้ ปัจจัยต่าง ๆ ที่ประกอบขึ้นเป็นจุดแข็ง จึงมาจากความร่ำรวยและพื้นฐานความเข้าใจอันดีระดับประชาชนเป็นหลัก ดังนี้

พื้นฐานทางวัฒนธรรม

ทุกประเทศในภูมิภาคเอเชียใต้ มีสายสัมพันธ์ทางวัฒนธรรมกับประเทศไทยมาตั้งแต่โบราณ โดยเฉพาะกับอินเดียและเนปาล ซึ่งถือเป็นแหล่งกำเนิดพระพุทธศาสนา และเป็นต้นตอของวัฒนธรรมประเพณี ฮินดู-พราหมณ์ ซึ่งประเทศไทยได้รับเข้ามาเป็นระยะเวลายาวนาน และกับศรีลังกา ซึ่งประชากรชาวสิงหลนับถือศาสนาพุทธอย่างเคร่งครัด ปัจจัยนี้ จะช่วยให้การสื่อสารและการทำความเข้าใจในระดับประชาชนมีความสะดวกและง่ายยิ่งขึ้น แม้ประเทศในเอเชียใต้อย่างปากีสถาน ซึ่งปัจจุบันเป็นสาธารณรัฐอิสลาม ก็ยังอาศัยสายสัมพันธ์ทางวัฒนธรรม-ศาสนา เป็น

พื้นฐานสำหรับการพัฒนาความสัมพันธ์ เช่น การส่งเสริมความสนใจในศิลปะสมัยคันธาระ (Gandhara) ซึ่งมีศูนย์กลางในปากีสถาน

อย่างไรก็ตาม การส่งเสริมการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรมโบราณ ควรคำนึงด้วยว่า วัฒนธรรมประเพณีของไทยหลายด้านมีต้นกำเนิดจากวัฒนธรรมประเพณีฮินดู-พราหมณ์ ในอนุทวีปอินเดีย ดังนั้น จึงไม่ควรคาดหวังว่าจะได้รับความนิยมหรือชื่นชมจากประชาชนชาวอินเดีย และเอเชียได้มากนัก

การเติบโตทางเศรษฐกิจและจำนวนชนชั้นกลาง

อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในเอเชียใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในอินเดีย ทำให้มีโอกาสด้านการท่องเที่ยว และการแลกเปลี่ยนระดับประชาชนมากยิ่งขึ้น เมื่อบุคคลเหล่านี้ มีรายได้ถึงระดับที่เข้าสู่การท่องเที่ยวไปต่างประเทศ นอกจากนี้ กลุ่มชนชั้นกลางเหล่านี้ มีแนวโน้มที่จะมีอิทธิพลทางความคิดและจิตวิทยาต่อสังคมของเอเชียใต้ต่อไป

ไม่มีความขัดแย้ง

ไทยกับภูมิภาคเอเชียใต้ ไม่มีประวัติศาสตร์ของความขัดแย้งที่อยู่ในจิตสำนึกของประชาชนทั้งสองฝ่าย จึงไม่มีประเด็นทางสังคมจิตวิทยาที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการขยายการแลกเปลี่ยนและเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างกันต่อไป ทั้งนี้ อาจพิจารณาตัวอย่างของกรณีเกาหลี-ญี่ปุ่น หรือ จีน-ญี่ปุ่น ซึ่งฝ่ายเกาหลีและฝ่ายจีนต่างมีประวัติศาสตร์อันขมขื่นกับญี่ปุ่นและเป็นอุปสรรคส่วนหนึ่งในการขยายการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม ในทางตรงกันข้าม ประชาชนในเอเชียใต้ต่างมีทัศนคติที่ดีต่อประเทศไทย ในฐานะที่เป็นประเทศที่มีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจที่ก้าวหน้ากว่า และมีสถานที่ท่องเที่ยวและระดับการบริการที่ได้มาตรฐานนานาชาติ ซึ่งปัจจัยนี้มีความสำคัญสำหรับการพัฒนาความเข้าใจระดับประชาชนต่อไป

นโยบาย Look East และนโยบาย Look West

นโยบาย Look East เป็นนโยบายต่างประเทศที่หลายประเทศในเอเชียใต้ ได้กำหนดขึ้นเพื่อขยายความสัมพันธ์และความร่วมมือกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเริ่มจากประเทศอินเดียเมื่อกลางคริสต์ทศวรรษที่ 1990 และปัจจุบัน มีปากีสถานที่ดำเนินนโยบายภายใต้ชื่อนี้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม ทุกประเทศเน้นการปฏิรูปเศรษฐกิจ เพื่อสร้างพลังขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ และต้องการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศเพื่อรองรับการเจริญเติบโตของประเทศ จึงกล่าวได้ว่า เกือบทุกประเทศในภูมิภาคเอเชียใต้ มีนโยบายให้ความสำคัญกับการพัฒนาความสัมพันธ์กับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งนโยบายในลักษณะนี้ ได้รับการสนับสนุนในวงกว้างจากภาควิชาการและภาคธุรกิจเอกชนที่เห็นว่า ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และกลุ่มประเทศอาเซียน ซึ่งรวมถึงประเทศไทย มีศักยภาพสูงในด้านเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน

แรงงาน ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ความสนใจของคนชาวเอเชียได้ในระดับกลางต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมทั้งประเทศ มีอยู่ในระดับที่สูงพอสมควร

ในทำนองเดียวกัน นโยบาย Look West ของไทยก็จะช่วยส่งเสริมให้ภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน ได้ให้ความสนใจและแสวงหาความรู้เกี่ยวกับประเทศในภูมิภาคเอเชียได้มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินธุรกิจในตลาดใหม่ หรือเพื่อการศึกษาและการท่องเที่ยว

3.3.2 โอกาส (Opportunities)

โอกาส ซึ่งหมายถึงปัจจัยที่เกิดขึ้นในสภาพแวดล้อม ของการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับภูมิภาคเอเชียใต้ นั้น มีอยู่ 2 ประการ ซึ่งเป็นปัจจัยที่เกิดจากพัฒนาการของโลกในช่วงสงครามเย็น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาและการแพร่หลายของการใช้อินเทอร์เน็ตในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา ดังนี้

โลกาภิวัตน์

ปรากฏการณ์โลกาภิวัตน์ในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา ส่งผลให้เกิดการเชื่อมโยงกันทั้งในแง่พื้นที่ (space) และเวลา (time) ทั่วทุกมุมโลกอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ซึ่งปรากฏการณ์นี้ได้สร้างโอกาสสำหรับการขยายความสัมพันธ์ระดับประชาชนใน 2 ด้าน คือ (1) มีจำนวนคนและคนที่ควรอยู่กลุ่มเป้าหมายของการทูตสาธารณะมากขึ้น และค่านิยมที่ประเทศใดประเทศหนึ่งจะพิจารณาดำเนินการทูตสาธารณะในฐานะส่วนหนึ่งของการทูต และ (2) คนเหล่านั้น มีความสนใจที่จะขยายความรู้และประสบการณ์ของตนเกี่ยวกับต่างประเทศมากขึ้น ด้วยสาเหตุต่าง ๆ เช่น ความรู้เกี่ยวกับสภาพความแข่งขันทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ เป็นต้น

สื่อใหม่ อินเทอร์เน็ต และการขยายการแลกเปลี่ยนในทุกด้าน

สื่อใหม่ (new media) คือ สื่อที่ใช้อินเทอร์เน็ตเป็นพื้นฐาน แต่มีคุณลักษณะสำคัญที่ต่างจากสื่อเก่า คือ บุคคลทั่วไปเป็นผู้ผลิตสารัตถะที่นำออกเผยแพร่สู่สาธารณชน และสารัตถะดังกล่าวจะเจาะจงลงเฉพาะกลุ่ม อาทิ ปรากฏการณ์เว็บไซต์ประเภท social networking ซึ่งกำลังกลายเป็นวิธีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารแบบใหม่ นัยความหมายต่อการดำเนินการทูตสาธารณะ คือ เป็นโอกาสที่สำคัญสำหรับภาครัฐที่จะสื่อสาร โดยตรงกับภาคประชาชนในประเทศเป้าหมาย ได้อย่างกว้างขวาง ทั่วถึง และรวดเร็ว โดยมีต้องถูกคัดกรองโดยสื่อมวลชนประเภทต่าง ๆ ซึ่งภาครัฐควรที่จะต้องใช้ประโยชน์จากสื่อใหม่นี้ได้อย่างเหมาะสม ขณะเดียวกันเข้าใจข้อจำกัดและข้อควรระวังในการใช้สื่อใหม่ด้วย

การไม่ต้องการถูกรอรับโดยอินเดีย

แม้ประเทศในเอเชียใต้ส่วนใหญ่ (ยกเว้นปากีสถาน) จะมีความสัมพันธ์และความร่วมมือที่ดีกับอินเดีย แต่ประเทศเหล่านี้ ซึ่งเป็นประเทศเล็กต่างก็ประสงค์ที่จะจำกัดอิทธิพลในด้าน

ต่าง ๆ ของอินเดียที่มีต่อประเทศของตนไม่ให้สูงเกินไป ไม่ว่าจะด้านการเมือง เศรษฐกิจ และ สังคมวัฒนธรรม จึงเป็นโอกาสสำหรับประเทศนอกภูมิภาค เช่น ประเทศไทย ที่จะขยาย ความสัมพันธ์ระดับประชาชนในด้านต่าง ๆ เช่น การศึกษา การแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม ฯลฯ อย่างไรก็ดี สำหรับในด้านวัฒนธรรม อินเดียยังคงมีอิทธิพลสูง เนื่องจากภาพยนตร์และดารา นักแสดง Bollywood ของอินเดียยังคงเป็นที่นิยมมากในประเทศต่าง ๆ ในเอเชียใต้ ดังนั้น การขยายความสัมพันธ์และความนิยมด้านวัฒนธรรมอาจกระทำได้โดยประสพผลในวงจำกัด

3.3.3 จุดอ่อน (Weaknesses)

ปัจจัยภายในระบบวิเคราะห์ที่เป็นจุดอ่อน นั้น มาจากสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม จิตวิทยา ดังนี้

ทัศนคติของไทยต่อเอเชียใต้

ในการดำเนินการทูตสาธารณะของหลายประเทศ จะเห็นได้ว่า ประเทศผู้ดำเนินการจะ อาศัยคุณลักษณะของตนที่เป็นจุดแข็งมาเป็น “จุดขาย” เช่น เสรีภาพทางการเมือง ความเท่าเทียมและ ปรานีตของศิลปะวัฒนธรรม ความบันเทิงของศิลปะร่วมสมัย เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อเสริมสร้างความ นิยมชื่นชอบในประเทศนั้น ๆ ให้เป็นที่ประจักษ์ต่อสาธารณชนในประเทศเป้าหมาย

อย่างไรก็ดี สำหรับกรณีของไทย นั้น ปัญหาด้านทัศนคติของคนไทยทั่วไปต่อ ประชาชนจากภูมิภาคเอเชียใต้ ก่อนข้างจะอยู่ในด้านลบ ทั้งในเรื่องของการมองอุปนิสัยและวิถี ความคิดและการมองสถานะทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของประเทศเหล่านั้นว่าล้าหลังกว่า ประเทศไทย ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวจะสามารถพบเห็นได้แม้ในกลุ่มบุคคลที่ได้มีปฏิสัมพันธ์กับ ประเทศในภูมิภาคเอเชียใต้ เช่น ภาคธุรกิจเอกชนซึ่งประสบปัญหาและความยากลำบากในการ ดำเนินธุรกิจกับประเทศในเอเชียใต้ (“เจออยู่กับแขกให้ตีแขกก่อน”) สถานะเช่นนี้ จะเป็นอุปสรรค สำคัญต่อการดำเนินงานการทูตสาธารณะ ซึ่งอาจต้องใช้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยมี โอกาสที่แทนที่จะเกิดผลดี อาจกลับกลายเป็นสร้างความเข้าใจผิดและทัศนคติในทางลบต่อประเทศ ไทยก็เป็นได้

ความยากจนและระดับการพัฒนา

ประเทศในภูมิภาคเอเชียใต้ยังคงมีสถานะที่ค่อนข้างยากจน ซึ่งจะทำให้ช่องทางการ ดำเนินการทูตสาธารณะมีข้อจำกัด กล่าวคือ แม้จำนวนประชากรเป้าหมายอาจเพิ่มขึ้นตามลำดับตาม อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่โดยรวมแล้ว จำนวนประชากรเป้าหมายจะยังคงมีจำนวนไม่มาก คงจำกัดอยู่แต่ผู้มีรายได้สูงเพียงพอสำหรับการทำธุรกิจกับต่างประเทศ ภาควิชาการ และสามารถ ท่องเที่ยวไปต่างประเทศ

เสถียรภาพและความมั่นคงในเอเชียใต้

ในบางประเทศ เช่น ปากีสถาน เนปาล และอินเดีย ยังประสบปัญหาด้านเสถียรภาพและความมั่นคงภายในประเทศ เช่น ภัยก่อการร้าย ความรุนแรงทางการเมืองภายใน ความรุนแรงระหว่างเชื้อชาติและศาสนา นอกจากนี้ ความขัดแย้งระหว่างอินเดียกับปากีสถาน ยังคงมีแนวโน้มที่จะยืดเยื้อต่อไป ซึ่งสถานการณ์ด้านความมั่นคงดังกล่าว อาจเป็นอุปสรรคต่อการขยายการค้าการลงทุนด้านการทูตสาธารณณะของไทยในเอเชียใต้ ในกรณีที่ดำเนินกิจกรรมในลักษณะของการแลกเปลี่ยนการเยือนระดับประชาชน อีกทั้งสถานะดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อภาพพจน์โดยรวมของภูมิภาคนี้ ซึ่งจะยังเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการทูตสาธารณณะในภาพรวมด้วย

3.3.4 อุปสรรค (Threats)

ปัจจัยภายนอกที่อาจเป็นอุปสรรคต่อประสิทธิผลของการดำเนินการทูตสาธารณณะ มีดังนี้

การแข่งขันจากประเทศอาเซียนอื่น ๆ

แม้ไทยมีความสัมพันธ์ที่ดีกับทุกประเทศในเอเชียใต้ และมีนโยบาย “Look West” ซึ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาความสัมพันธ์และความร่วมมือกับทุกประเทศในเอเชียใต้ แต่ประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ ต่างก็เห็นถึงความสำคัญของภูมิภาคเอเชียใต้ต่อผลประโยชน์ทางการเมือง เศรษฐกิจ การท่องเที่ยว ฯลฯ ด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ หลายประเทศในอาเซียนต่างมีจุดแข็งเฉพาะที่ได้นำไปขยายผลทางการทูตและการทูตสาธารณณะอย่างต่อเนื่องด้วย เช่น ประเทศมาเลเซียมีประชากรเชื้อสายอินเดียจำนวนมาก และมีประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ในฐานะประเทศเครือจักรภพในอดีต ประเทศอินโดนีเซียมีความใกล้ชิดกับประเทศอินเดียในช่วงต้นของยุคสงครามเย็นในฐานะสมาชิกผู้ก่อตั้งกลุ่มประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (Non-Aligned Movement – NAM) ประเทศสิงคโปร์มีประชากรเชื้อสายอินเดียและปัจจุบันมีความใกล้ชิดจากผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในหลายด้าน โดยเฉพาะด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

บทบาทของประเทศมหาอำนาจ

ในภูมิภาคเอเชียใต้ นั้น มีประเทศมหาอำนาจที่จะเป็นตัวแปรสำคัญต่อเสถียรภาพและความมั่นคงในภูมิภาคอยู่ 2 ราย คือ สหรัฐ และจีน ซึ่งทั้งมหาอำนาจ ต่างมีผลประโยชน์ระดับยุทธศาสตร์ในภูมิภาคนี้ สำหรับสหรัฐฯ ผลประโยชน์ที่สำคัญยิ่ง คือ ความร่วมมือของปากีสถานในการต่อต้านการก่อการร้ายและการพัฒนาความร่วมมือกับอินเดีย สำหรับจีน นั้น ผลประโยชน์ที่สำคัญยิ่ง คือ การพัฒนาความสัมพันธ์กับประเทศในเอเชียใต้เพื่อคานอำนาจกับอินเดีย และโดยที่ไทยมีความใกล้ชิดและความสัมพันธ์ที่ดีกับทั้งสองมหาอำนาจ ดังนี้

นโยบายของไทยต่อเอเชียใต้ ซึ่งรวมถึงการดำเนินการทูตสาธารณะต่อภูมิภาคนี้ ย่อมได้รับผลกระทบหากมีการเปลี่ยนแปลงในสถานะของความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับ จีน

3.4 การกำหนดแนวทางของการทูตสาธารณะต่อเอเชียใต้

การวิเคราะห์ SWOT ข้างต้น และการพิจารณายุทธศาสตร์ของไทยต่อภูมิภาคเอเชียใต้ ตามข้อ 3.2 อาจนำมาปรับเป็นแนวทางสำหรับการพัฒนาการทูตสาธารณะของไทยต่อเอเชียใต้ ดังนี้

3.4.1 การกำหนดแนวทาง

(1) จากการนำ “จุดแข็ง” และ “โอกาส” ข้างต้นมาพิจารณา เห็นได้ว่า น่าจะสามารถกำหนดกลยุทธ์ซึ่งเน้นเรื่องความมีวัฒนธรรมที่ใกล้ชิดและการที่ทั้งสองฝ่ายไม่มีปัญหาระหว่างกัน มาเป็นพื้นฐานในการเสริมสร้างความเข้าใจระหว่างประชาชนของทั้งสองฝ่าย ทั้งนี้ ปัจจัยด้านโลกาภิวัตน์และการพัฒนาของสื่อใหม่ในโลกอินเทอร์เน็ตน่าจะเป็นข้อพิจารณาสำคัญสำหรับการกำหนดแนวทางดำเนินการทูตสาธารณะต่อเอเชียใต้ได้ ซึ่งหมายถึงหาวิธีการเสริมสร้างการแลกเปลี่ยนระดับประชาชนให้มากขึ้น ทั้งในรูปแบบของการแลกเปลี่ยนการเยือนและการส่งเสริมการใช้สื่อใหม่สำหรับการสื่อสารสร้างความเข้าใจระหว่างกัน

(2) จากการนำ “จุดอ่อน” และ “อุปสรรค” ข้างต้นมาพิจารณา เห็นได้ว่า อุปสรรคสำคัญสำหรับความสำเร็จของการทูตสาธารณะของไทย น่าจะเป็นเรื่องทัศนคติของคนไทยต่อประเทศในภูมิภาคเอเชียใต้ และเมื่อประกอบกับการที่ไทยมีคู่แข่งจากมิตรประเทศในอาเซียนแล้ว การดำเนินการเพื่อปรับหรือแก้ไขทัศนคติของคนไทยข้างต้น แม้จะไม่ถือว่าเป็นการดำเนินการทูตสาธารณะเสียทีเดียว แต่ควรเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่จะต้องมีการพิจารณาดำเนินการแก้ไข เพื่อให้การทูตสาธารณะต่อประเทศในเอเชียใต้ประสบความสำเร็จในระยะยาว

3.4.2 การสื่อสาร “ข้อความ”

การสื่อสาร “ข้อความ” หรือการส่ง ‘message’ เป็นองค์ประกอบสำคัญของการทูตสาธารณะ ซึ่งควรมีทั้งลักษณะที่มีความกระจ่างชัดเจน (explicit) และลักษณะที่มีความเป็นนัย (implicit) ให้สอดคล้องกับเป้าหมาย ดังนั้น ข้อความที่ประเทศไทยอาจ “สื่อสาร” เมื่อดำเนินการทูตสาธารณะน่าจะเน้นเรื่องที่ว่าประเทศไทยมีภาพลักษณ์ในเชิงบวกอยู่แล้ว ประกอบกับสิ่งที่อาจเป็นเป้าหมายร่วมกันกับประเทศในเอเชียใต้ ดังนี้

(1) “ความเป็นหุ้นส่วนในการพัฒนา” หรือ “Partner in Progress” โดยเน้นย้ำสิ่งที่เป็นจุดแข็งของไทยในสายตาของประชาชนในภูมิภาคเอเชียใต้ ได้แก่ ความเจริญทางวัตถุและการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องโดยการผนวกระบบเศรษฐกิจกับโลกาภิวัตน์ เพื่อเสริมสร้างภาพลักษณ์ที่จะสนับสนุนผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว และ

(2) มิตรภาพที่ยาวนานและวัฒนธรรมที่ใกล้ชิด หรือ “Old friend and cultural affinity” โดยเน้นย้ำจุดแข็งอีกประการหนึ่ง คือ ความสัมพันธ์อันยาวนานที่ราบรื่น บนพื้นฐานของวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเทศอินเดีย เนปาล ศรีลังกา รวมทั้งเน้นความสามารถของไทยที่ดำรงความเป็นเอกราชมาโดยตลอด ซึ่งเป็นสิ่งที่ประเทศเหล่านี้มีความชื่นชมต่อประเทศไทย

บทที่ 4

สรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์และนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาการทูตสาธารณะที่ปรากฏอยู่ในบทที่ 3 จึงอาจนำมาประมวลขึ้นเป็นข้อเสนอแนะดังนี้

4.1.1 ด้านกลไกดำเนินงาน

(1) ควรมีกฎกระทรวงนโยบาย ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานหลักและหน่วยงานสนับสนุน ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงวัฒนธรรม กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงการท่องเที่ยวและการกีฬา ฯลฯ ทำหน้าที่กำหนด

กลยุทธ์การทูตสาธารณะให้สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ต่อภูมิภาคเอเชียได้ และสามารถที่จะดำเนินการและติดตามให้มีความต่อเนื่องในระยะยาว

(2) ควรมีหน่วยงานและบุคลากรเฉพาะด้าน ซึ่งอาจจัดตั้งขึ้นในกระทรวงการต่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้มีการจัดการด้านต่างๆ ของงานการทูตสาธารณะ โดยบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ และมีความยืดหยุ่นในการดำเนินงานมากกว่าใช้กลไกและกฎระเบียบของทางราชการ เช่น เรื่องการให้ทุนการศึกษาจากต่างประเทศ การดูแลนักศึกษาต่างประเทศ และการติดต่อกับศิษย์เก่าที่เคยเรียนในประเทศไทย เป็นต้น

(3) ควรกำหนดคณะทำงานในกระทรวงวัฒนธรรม กรมประชาสัมพันธ์ สำหรับการศึกษา ผลิต และแจกจ่าย สื่อ สิ่งพิมพ์ กิจกรรม ศิลปวัฒนธรรม ในต่างประเทศ

(4) ควรมีระบบการประเมินผล และการปรับการดำเนินงานให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม เพื่อเป็น feedback loop นอกจากนี้ การทูตสาธารณะควรมีผลการดำเนินงานที่นำกลับไปใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงนโยบายและยุทธศาสตร์ในด้านอื่น ๆ ของการต่างประเทศ

4.1.2 ด้านยุทธศาสตร์และเป้าหมาย

(1) ควรใช้ประโยชน์จากสื่อใหม่ (new media) ซึ่งในเบื้องต้น สามารถกระทำได้โดยจัดกิจกรรมสนับสนุนผู้ใช้สื่อใหม่ที่จะส่งเสริมความเข้าใจระหว่างคนในภูมิภาคเอเชียได้กับประเทศไทย เช่น การจัดกิจกรรมปฏิสัมพันธ์กับ blogger ด้านการท่องเที่ยวกับประเทศไทย การเข้าร่วมเครือข่าย social network ที่สนใจเกี่ยวกับประเทศไทย การส่งเสริมการปฏิสัมพันธ์ระดับประชาชนระหว่างสองฝ่ายผ่าน social network ที่เหมาะสม เป็นต้น

(2) ควรพิจารณาจัดทุนการศึกษาและการแลกเปลี่ยนระยะยาว ควรเริ่มจากระดับอุดมศึกษาในสาขาด้านสังคมศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือสื่อมวลชน โดยคัดเลือกบุคคลที่จะมีศักยภาพในการเผยแพร่แนวคิดเชิงบวกต่อประเทศไทย ซึ่งจำเป็นต้องมีการคัดกรองบุคคลที่มีความเหมาะสมต่อไป เช่น ผู้นำเยาวชน (young / future leaders) เป็นต้น

(3) ควรพิจารณาขยายความร่วมมือด้านวิชาการ ได้แก่ ความร่วมมือระหว่างสถาบันอุดมศึกษา เพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนการเยือนระหว่างนักวิชาการในสาขาที่เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจซึ่งกันและกัน (โดยไม่จำเป็นต้องเน้นเรื่องศิลปวัฒนธรรม) ซึ่งอาจจะต้องมีการจัดทำบันทึกความเข้าใจระหว่างสถาบันอุดมศึกษาของไทยและประเทศในภูมิภาคเอเชียใต้

(4) ควรพิจารณาจัดทำทัศนศึกษาและกิจกรรมแลกเปลี่ยนระยะสั้น (familiarization visit) คุณานเกี่ยวกับความก้าวหน้าทางวิทยาการพร้อมกับวัฒนธรรมและเอกลักษณ์ของชาติ ซึ่งสามารถดำเนินการโดยกระทรวงการต่างประเทศหรือหน่วยงานเฉพาะด้านการทูตสาธารณะ และเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมโครงการฯ ได้มีส่วนร่วมกับกิจกรรมร่วมสมัยระหว่างเยาวชนและการชุมชนต่าง ๆ ในประเทศไทย

(5) อาจพิจารณาเรื่องการจัดตั้งสำนักงานและเจ้าหน้าที่ดำเนินการในต่างประเทศ หรือมี (physical presence) ในต่างประเทศ เพื่อให้การดำเนินงานการทูตสาธารณะเป็นไปอย่างครอบคลุม ทัวถึง และต่อเนื่องยิ่งขึ้น ในทำนองเดียวกับที่หลาย ๆ ประเทศได้ดำเนินการแล้ว (เช่น รัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีน ตั้ง Confucius Centre รัฐบาลสหราชอาณาจักร ตั้ง British Council เป็นต้น) ทั้งนี้ ควรเป็นเป้าหมายการดำเนินงานในระยะยาว หลังจากที่มีการวางรากฐานด้านนโยบาย ยุทธศาสตร์ และกลไกดำเนินงานอย่างมั่นคงแล้ว

4.2 ข้อสรุป

จากที่รายงานฉบับนี้ได้นำเสนอข้างต้น การดำเนินการทูตสาธารณะจะสามารถสนับสนุนเป้าหมายและยุทธศาสตร์ของไทยต่อภูมิภาคเอเชียใต้ เพื่อให้เกิดสภาพแวดล้อมที่จะอำนวยความสะดวกขยายความร่วมมือระหว่างไทยกับภูมิภาคเอเชียใต้ได้ต่อไปในระยะยาว โดยการทำให้ประเทศไทยมีภาพลักษณ์ที่แตกต่างจากประเทศคู่แข่งของไทยในอาเซียน ซึ่งในส่วนนี้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับเอเชียใต้มีจุดแข็งที่สามารถนำมาพิจารณาใช้ประโยชน์ได้ในเรื่องของความสัมพันธ์อันยาวนานที่ไม่มีประเด็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างกัน และทั้งสองฝ่ายต่างมีเป้าหมายร่วมกันในการเสริมสร้างความเติบโตและการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้น

การดำเนินการทูตสาธารณะจึงควรส่งเสริมประเด็นดังกล่าวให้เป็น “ข้อความ” ที่ฝ่ายไทยจะสามารถสร้างความรู้สึกร่วมและภาพพจน์ในเชิงบวกต่อไปได้

อย่างไรก็ดี ประเด็นจุดอ่อนและอุปสรรคสำคัญต่อการดำเนินงานการทูตสาธารณะคงจะเป็นเรื่องของภาพพจน์และทัศนคติของคนไทยต่อประเทศและประชากรในเอเชียได้ ซึ่งมาจากความไม่เข้าใจและความรู้เกี่ยวกับประเทศเหล่านั้น ซึ่งเมื่อมีการแลกเปลี่ยนหรือสื่อสารระดับประชาชนกันมากขึ้น อาจเป็นประเด็นที่กลับมาสร้างภาพลักษณ์ในด้านลบต่อประเทศไทยได้ ดังนั้น จึงควรมีการดำเนินการควบคู่กันไปเพื่อสร้างความรู้และความเข้าใจต่อประเทศในภูมิภาคเอเชียได้พร้อมกันไปด้วย แม้ว่าอาจมิใช่เป็นกิจกรรมด้านการทูตสาธารณะโดยตรง

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาการทูตสาธารณะจึงประกอบด้วย 2 ด้าน ในด้านแรก คือ การพิจารณาจัดตั้งกลไกสำหรับการบริหารจัดการนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านการทูตสาธารณะของไทยให้เป็นระบบและโดยการมีส่วนร่วมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาครัฐและภาคเอกชน ด้านที่สอง คือ การพิจารณารูปแบบกิจกรรมของการทูตสาธารณะ ซึ่งประกอบด้วยการสนับสนุน “สื่อใหม่” และการจัดกิจกรรมส่งเสริมการแลกเปลี่ยนระหว่างประชาชนของทั้งสองฝ่าย โดยเฉพาะในรูปของทุนการศึกษา และการนำเยี่ยมชมประเทศไทย โดยมุ่งเป้าหมายไปยังคนชั้นกลางและผู้ที่มีศักยภาพจะมีบทบาทนำในสังคมอินเดียต่อไปในอนาคต

ข้อเสนอข้างต้น ควรมีการวางแผนระยะยาว เนื่องจากจำเป็นต้องดำเนินการในลักษณะต่อเนื่อง และจำเป็นต้องมีการขยายขอบเขตหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศไปพอสมควร ตลอดจนมีการลงทุนโดยภาครัฐในการจัดตั้งกลไก ระบบการดำเนินงาน และการสรรหาหรือพัฒนาบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ ดังนั้น การดำเนินงานที่จะเป็นรูปธรรมจะต้องมีการปรับแนวทางการดำเนินงานรอบด้านพอสมควร ซึ่งผู้บริหารงานด้านการทูตสาธารณะควรต้องตระหนักด้วยว่า การประเมินผลสำเร็จในระดับผลลัพธ์ นั้น เป็นสิ่งที่ไม่สามารถวัด หรือ เห็นผลได้ในระยะสั้น แต่ผลสำเร็จที่เกิดขึ้น คือ บรรยากาศของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและประชาชนที่สร้างสรรค์ มิมีตรีไมตรี และความเข้าใจซึ่งกันและกัน สืบต่อไปในระยะยาว

บรรณานุกรม

1. หนังสือ

Hans N Tuch. 1990. “Communicating with the World : U.S. Public Diplomacy Overseas” .

Nye. Joseph S. Nye Jr. 2004. “Soft Power : The Means to Success in World Politics”. New York Public Affairs.

2. บทความ

Mark Leonard, Andrew Small, Martin Rose, “British Public Diplomacy in the ‘Age of Schism’”, The Foreign Policy Centre, February 2005

3. บทความในวารสาร

Goodall, Bud, Angela Trethewey, Kelly McDonald. “Strategic Ambiguity, Communication, and Public Diplomacy in an Uncertain World : Principles and Practices”. Report #0604 Consortium for Strategic Communications, Arizona State University. 21 June 2006

The Economist. “Back to the Coffeehouse”. 7 July 2011.

The Economist. “Special Report : The News Industry”, 9 July 2011.

4. ปาฐกถา

Seiji Kojima, Ambassador of Japan to Thailand. “Cultural Diplomacy” การบรรยายพิเศษ แก่ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมนักบริหารการทูต รุ่นที่ 3 ประจำปี 2554. 7 กรกฎาคม 2554

5. ข้อมูลที่มีเนื้อหาเต็มบนอินเทอร์เน็ต

“Tony Blair félicite Nicolas Sarkozy (en français)” [Online]. Available :

<http://www.youtube.com/watch?v=P6Cu9187tCY>

ประวัติผู้เขียน

นายปิยภัคดี ศรีเจริญ

เกิด	19 กันยายน 2512 ที่กรุงเทพฯ
การศึกษา	ปริญญาตรี เศรษฐศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย M.A. in European Studies, Katholieke Universiteit Leuven M.A. in Economics, Katholieke Universiteit Leuven
ประวัติการทำงาน	เจ้าหน้าที่การทูต 4 กองเอเชียใต้ กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา (2537) เจ้าหน้าที่การทูต 5 กองเอเชียใต้ กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา (2539) เจ้าหน้าที่การทูต 5 สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงนิวเดลี (2540) เจ้าหน้าที่การทูต 6 สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงนิวเดลี (2542) เจ้าหน้าที่การทูต 6 กองเอเชียใต้ กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา (2544) เจ้าหน้าที่การทูต 6 สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์ (2546) เจ้าหน้าที่การทูต 7 สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์ (2548) เจ้าหน้าที่การทูต 7 กลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ สำนักนโยบายและแผน (2550) หัวหน้ากลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ สำนักนโยบายและแผน (2553) ผู้อำนวยการกองเอเชียใต้ กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา (2554)