

บทที่ 4

นโยบายต่างประเทศในฐานะเป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

1. ความหมาย

ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นโยบายต่างประเทศของรัฐมีบทบาทอย่างมากในการแสดงให้เห็นถึงแนวทางของความสัมพันธ์และการปฏิบัติที่รัฐต่างๆ มีต่อกัน ไม่ว่าจะเป็นรัฐที่ใหญ่หรือเล็กมีอำนาจน้อยหรือมีอำนาจมาก ต่างก็มีความจำเป็นที่จะต้องติดต่อกับรัฐภายนอก ซึ่งในการติดต่อดังกล่าวนั้น รัฐจะต้องกำหนดนโยบายของตนขึ้นมาเพื่อให้ประเทศภายนอกได้เห็นว่าตนมีนโยบาย (policy) วิธีการ (means) หลักการ (principles) วัตถุประสงค์ (objectives) ผลประโยชน์ (interests) และจุดหมายปลายทาง (ends) อะไรบ้างในการติดต่อเกี่ยวข้องกับโลกภายนอกนั้น สิ่งต่างๆ ที่กล่าวมาถือได้ว่าเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของนโยบายต่างประเทศ โดยปกติแล้ว รัฐแต่ละรัฐจะต้องตัดสินใจด้วยตนเองว่าควรจะใช้นโยบายอะไรที่ให้ผลประโยชน์แก่ตนมากที่สุด ในสภาวะการณ์ปัจจุบัน ซึ่งเรียกว่าสงครามเย็น บางรัฐเลือกใช้นโยบายผูกพันกับประเทศมหาอำนาจที่กำลังแข่งขันต่อสู้กันในสงครามเย็น ซึ่งอาจเป็นฝ่ายตะวันตกหรือฝ่ายตะวันออก และบางรัฐใช้นโยบายไม่เข้ากับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในสงครามดังกล่าว โดยวางตัวเป็นกลาง อาจกล่าวได้ว่าสงครามเย็นปัจจุบันแต่ละรัฐต่างก็พยายามแสดงให้เห็นว่าตนมีนโยบายอย่างไรต่อสภาวะการณ์ปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม นโยบายต่างประเทศที่รัฐนำมาใช้ส่วนมากถือผลประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญ นั่นก็คือความปลอดภัยของชาติ (National Security) ความเจริญของชาติ การขยายอำนาจของชาติและเกียรติของชาติ นโยบายที่รัฐเลือกมาปฏิบัติ จะนำผลดีมาสู่ประเทศชาติได้ก็ต่อเมื่อนโยบายนั้นถือผลประโยชน์ของชาติ และสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของการเมืองระหว่างประเทศ อาจสรุปได้ว่า นโยบายต่างประเทศ ได้แก่ นโยบายที่เกี่ยวข้องกับประเทศอื่น ซึ่งผู้นำของประเทศได้กำหนดไว้ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศเป็นหลักสำคัญ

2. จุดประสงค์ของนโยบายต่างประเทศ

ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ ผู้กำหนดหรือวางนโยบายจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศเป็นสิ่งแรก เพราะประเทศจะล้มจมหรือไม่ขึ้นขึ้นอยู่กับความสามารถของนโยบายที่นำมาใช้ว่าจะปกป้องคุ้มครองและขยายผลประโยชน์ของชาติได้เพียงใด ฉะนั้น นโยบายต่างประเทศจึงมีจุดประสงค์เป็นไปในลักษณะที่มุ่งคุ้มครองปกป้องผลประโยชน์ของชาติซึ่งคณะบุคคลผู้มีอำนาจตัดสินใจในนโยบายต่างประเทศหรือรัฐบาลถือว่ามีความสำคัญต่อเอกราช ความมั่นคง ความอยู่ดีกินดีของประชาชนและเกียรติภูมิของประเทศ Percy Corbett ได้กล่าวถึงสิ่งที่ถือว่าเป็นผลประโยชน์ของชาติเพิ่มเติมไปอีกว่า ผลประโยชน์ของชาตินั้นให้หมายความถึง เอกภาพในดินแดน (territorial integrity) และเอกราชทางการเมือง (political independence)¹ นายสปิคแมน (Spykman) ได้กล่าวว่า การปรับปรุง “ฐานะในเรื่องอำนาจ” เป็นจุดประสงค์ของนโยบายต่างประเทศอย่างหนึ่ง² ซึ่งทุกประเทศจำต้องกระทำและประเทศใดจะทำสำเร็จได้แค่ไหนขึ้นขึ้นอยู่กับความสามารถของประเทศนั้นๆ จากข้อความที่กล่าวมาทั้งหมดจึงพอจะจำแนกจุดประสงค์ของนโยบายต่างประเทศได้ดังนี้ คือ

(ก) รักษาไว้ซึ่งเอกราช ความมั่นคงและความปลอดภัยของชาติ

(ข) ติดตามและคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติในทางเศรษฐกิจ จุดประสงค์ดังกล่าวทั้ง 2 ข้อ มีลักษณะอย่างเดียวกับ Karl W. Deutsch ได้แบ่งแยกไว้³

2.1 การรักษาเอกราชและความมั่นคงปลอดภัยของชาติ

นโยบายต่างประเทศโดยทั่วไปแล้ว มีจุดประสงค์ในการรักษาเอกราชและความมั่นคงปลอดภัยของชาติ ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งสำคัญเหนือสิ่งอื่นใด ตัวอย่างเช่น รัสเซียบุกเข้ายึดประเทศเชโกสโลวาเกีย ซึ่งเอาใจออกห่างเมื่อเดือนสิงหาคม ค.ศ.1968 ก็เพราะเรื่องความปลอดภัยของรัสเซียเอง จึงได้ทำการป้องกันไว้ก่อน หรือการที่ประเทศไทยทำการผูกมิตรกับประเทศฝรั่งเศสในสมัยพระนารายณ์มหาราชนั้น ก็เพื่อปกป้องเอกราชของตนให้พ้นจากการคุกคามด้วยกำลังทหารของฝ่ายฮอลันดา การที่ประเทศไทยเป็นมิตรกับประเทศฝรั่งเศส โดยอาศัยความช่วยเหลือของฟอลคอน⁴ ทำให้ฮอลันดาไม่กล้าที่จะมาคุกคามประเทศไทย ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการถ่วงดุลอำนาจของฮอลันดา

¹ ดู Percy Corbett, "National Interest, International Organization, and American Foreign Policy," *World Politics*, Vol. 5 No. 1 (October, 1952), p.51.

² ดู Nicho John Spykman, *American Strategy in World Politics : The United States and The Balance of Power* (New York : Harcourt Brace & World, 1942) p.18.

³ ดู Karl W. Deutsch, *The Analysis of International Relations* (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1968), pp. 87-91.

⁴ ดู E.W. Hutechinson, *1688 Revolution in Siam* (Hong Kong : University Press, 1918).

2.2 ติดตามดูแลและปกป้องผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ

เพื่อให้เศรษฐกิจมีความก้าวหน้าไปด้วยดี นโยบายต่างประเทศจำเป็นที่จะต้องดูแลและปกป้องไว้ไม่ให้เกิดความเสียหาย เช่น สหรัฐมีประชาชนไปทำการลงทุนค้าขายตั้งบริษัทอยู่ในต่างประเทศเป็นจำนวนมาก⁵ เช่น ลาตินอเมริกา ลิเบีย (Libya) ซาอุดีอาระเบีย อิหร่าน และประเทศอื่นๆ อีกหลายประเทศ จึงทำให้รัฐบาลสหรัฐอเมริกาต้องยื่นมือเข้ามาคุ้มครองป้องกันในรูปข้อตกลง หรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจมักจะเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางการเมืองอยู่เสมอๆ เช่น สหรัฐอเมริกาเคยทำการส่งสินค้าจำพวกผ้าไปยังคิวบาก่อนหน้าที่ฟีเดลคาสโตรขึ้นครองอำนาจ และคิวบารับซื้อสินค้าผ้าเนื้อไวเป็นจำนวนมาก ทั้งๆ ที่สินค้าผ้าของประเทศญี่ปุ่นมีราคาถูกกว่า ทั้งนี้ก็เพราะคิวบาต้องการอุดหนุนสินค้าสหรัฐอเมริกา เพื่อหวังที่จะได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐในด้านอื่นๆ เมื่อคาสโตรขึ้นครองอำนาจ คิวบาลีกการติดต่อกับสหรัฐอเมริกาโดยหันไปติดต่อกับสหภาพโซเวียต ซึ่งเป็นคู่แข่งตัวสำคัญของสหรัฐอเมริกาในสงครามเย็น ซึ่งสหภาพโซเวียตได้ให้ความช่วยเหลือแก่คิวบาอย่างเต็มที่ ทั้งในด้านทางทหารและทางเศรษฐกิจ จะเห็นได้ว่านโยบายต่างประเทศบางครั้งต้องมีอันเปลี่ยนแปลงไปให้เหมาะสมกับสถานการณ์ทางการเมือง มิฉะนั้นแล้วจะก่อให้เกิดผลร้ายต่อประเทศชาติในที่สุด

ส่วนจุดประสงค์ย่อยๆ ของนโยบายต่างประเทศก็ได้แก่ การขยายอำนาจของชาติ การขยายอำนาจของชาติปรากฏขึ้นอย่างแพร่หลายในสมัยอาณานิคม เพราะการขยายอำนาจของชาตินั้นไม่เพียงแต่ทำให้ได้มาซึ่งความปลอดภัย โดยไม่มีใครกล้ามารุกรานเท่านั้น แต่ยังได้ผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจอีกด้วย อังกฤษได้อินเดียเป็นเมืองขึ้นเพราะอินเดียมีทรัพยากรธรรมชาติหลายอย่างที่เป็นประโยชน์ในด้านอุตสาหกรรม อาทิเช่น ถ่านหิน เหล็ก และแร่แมงกานีส ซึ่งแร่เหล่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแร่แมงกานีส อินเดียมีมากที่สุดในโลกรองจากรัสเซีย อังกฤษจึงได้แร่แมงกานีสใช้ผลิตเหล็กกล้าเป็นจำนวนมากจากอินเดีย ซึ่งเป็นปัจจัยที่เสริมพลังอำนาจของชาติให้มากขึ้นนอกเหนือไปจากส่งผลดีในทางเศรษฐกิจ

ทุกวันนี้นโยบายต่างประเทศของรัฐต่างๆ มีลักษณะไม่เหมือนกันและที่มีการขัดแย้งกันระหว่างในเรื่องทางเศรษฐกิจ ทางทหาร และทางการเมือง ก็เพราะมีการขัดกัน ในจุดประสงค์ต่างๆ ที่กล่าวมา ซึ่งรวมเรียกว่าผลประโยชน์ของชาติ แต่ละชาติมีผลประโยชน์ด้วยกันทั้งนั้น และผลประโยชน์ของชาติหนึ่งก็มักจะแตกต่างกับผลประโยชน์ของอีกชาติหนึ่ง ฉะนั้น แม้โลกจะมีความก้าวหน้าเพียงใดก็ตาม โลกก็ยังคงมีการขัดแย้งกันมากกว่าการร่วมมือกันระหว่างรัฐ และรัฐที่เคยเป็นมิตรกันก็อาจเป็นศัตรูกันได้ ใน

⁵ ดู Raymond Vernon, "Multinational Enterprise and National Sovereignty," *Harvard Business Review*,

Vol. 45 No. 2 (March-April 1967), pp. 156, 158.

เมื่อมีผลประโยชน์ทางการเมืองขัดกัน ตัวอย่างเช่น รัสเซียและสหรัฐอเมริกา เคยเป็นพวกเดียวกันโดยรบกับเยอรมันในสงครามโลกครั้งที่สอง หลังจากสงครามสงบลง ประเทศทั้งสองก็เป็นศัตรูกันเพราะมีการขัดแย้งกันในเรื่องการแบ่งเขตยึดครองในยุโรป ตอนกลางซึ่งรวมทั้งประเทศเยอรมนีทั้งหมด ผลก็คือ ทำให้เกิดสงครามเย็นเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

3. วิธีการกำหนดนโยบายต่างประเทศ

วิธีการกำหนดนโยบายต่างประเทศของประเทศต่างๆ มีความแตกต่างกันออกไปตามระบอบการปกครองของประเทศหรือตามลักษณะของอุดมการณ์แห่งชาติ ระบอบการปกครองของประเทศในโลกนี้ อาจแบ่งออกเป็นสองประเภทใหญ่ๆ คือ การปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย และการปกครองแบบคอมมิวนิสต์

ในประเทศที่มีการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย วิธีการกำหนดนโยบายต่างประเทศว่าจะต้องทำอย่างไรนั้น ได้ถูกกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ ถ้าเป็นประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ เช่น ประเทศไทย ประเทศมาเลเซีย ฯลฯ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ โดยมีรัฐมนตรีกลาโหมและรัฐมนตรีต่างประเทศในบางกรณีเป็นผู้รับผิดชอบในการรวบรวมข้อมูลต่างๆ อันจะเป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศเสนอพร้อมกับความคิดเห็นของตนต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณาในการกำหนดนโยบาย รัฐสภาจะเห็นชอบด้วยในนโยบายที่คณะรัฐมนตรีตัดสินใจเลือกก็แต่เฉพาะในกรณีที่คณะรัฐมนตรีสามารถควบคุมคะแนนเสียงข้างมากในรัฐสภา ดังนั้นถ้ามองอีกแง่หนึ่งก็จะเห็นว่า รัฐสภามีบทบาทมากขึ้นในการกำหนดนโยบายต่างประเทศในกรณีที่คณะรัฐมนตรีขาดเสียงข้างมากในรัฐสภา บางครั้งคณะรัฐมนตรีอาจจะต้องลาออกไป เนื่องจากรัฐสภาไม่สนับสนุนนโยบายที่ได้ตกลงเลือกเอาไว้ ตัวอย่างเช่น ในปี ค.ศ.1951 คณะรัฐมนตรีฝรั่งเศสต้องลาออกเนื่องจากรัฐสภาไม่อนุมัติข้อตกลงที่คณะรัฐมนตรีฝรั่งเศสได้ทำไว้กับประเทศต่างๆ ในยุโรป อันเกี่ยวกับการจัดตั้งกองบัญชาการป้องกันยุโรป เป็นต้น ส่วนในประเทศที่ใช้ระบบประธานาธิบดี (Presidential System) แบบสหรัฐอเมริกา ประธานาธิบดีเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ โดยได้รับความช่วยเหลือจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ⁶ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือว่า อำนาจในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาไม่ได้ตกอยู่แก่สภา

⁶ ดูการตัดสินใจเลือกนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาใน Dean Rusk, "The Anatomy of Foreign Policy Decision," *Department of State Bulletin*, September 27, 1965.

กองเกรส แต่ตกอยู่กับประธานาธิบดี⁷ ซึ่งเมื่อตัดสินใจเลือกแนวนโยบายอย่างหนึ่งอย่างใดไปแล้ว ก็สามารถปฏิบัติตามนโยบายนั้นไปได้เลย ยกเว้นแต่ในกรณีที่ต้องของบประมาณพิเศษเท่านั้น ที่ประธานาธิบดีจะต้องขออนุมัติงบประมาณนั้นจากรัฐสภาของเกรส และตรงจุดนี้ที่รัฐสภาของเกรสเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ นอกจากรัฐสภาแล้วยังมีกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) และบรรดาสื่อมวลชนต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศ และบางครั้งพวกเหล่านี้ใช้อิทธิพลชักจูงก่อนข้างจะรุนแรง ซึ่งส่วนมากเป็นไปในรูปเดินขบวนหรือเดินประท้วง เป็นต้น ดังจะเห็นได้จากการที่นักศึกษาและประชาชนอเมริกันเดินขบวนประท้วงนโยบายของสหรัฐในสงครามเวียดนาม ซึ่งรัฐบาลไม่ได้ให้ความสนใจในการเดินขบวนประท้วงดังกล่าวเลย เพราะเชื่อว่าการกระทำดังกล่าวเกิดจากความไม่เข้าใจหรือเข้าใจอย่างผิดๆ

ย่อมเป็นที่เห็นได้ว่าการกำหนดนโยบายต่างประเทศในประเทศเสรีประชาธิปไตยต้องเผชิญอุปสรรคต่างๆ และบางทีก็เกิดความล่าช้ากว่าจะเลือกแนวนโยบายมาใช้ได้ ทั้งนี้ก็เพราะว่าเสรีภาพและประชาธิปไตยเปิดโอกาสให้สถาบันต่างๆ ตลอดจนบุคคลและกลุ่มบุคคลเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ ซึ่งบางครั้งการขัดแย้งกันระหว่างพวกดังกล่าวก่อให้เกิดความล่าช้าในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ

ลักษณะของการกำหนดนโยบายต่างประเทศดังกล่าว แตกต่างกับวิธีการกำหนดนโยบายต่างประเทศในประเทศคอมมิวนิสต์ ซึ่งไม่มีบุคคลหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้อง มีแต่พรรคคอมมิวนิสต์พรรคเดียวที่ผูกขาดในการใช้อำนาจในการกำหนดนโยบายต่างประเทศและปกครองประเทศ⁸ โดยไม่ยอมให้มีใครมาคัดค้านคณะรัฐมนตรี และรัฐสภาซึ่งมีอำนาจในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ ในประเทศเสรีประชาธิปไตย ไม่มีอำนาจอย่างหนึ่งอย่างใดที่จะไปเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย ได้แต่เพียงคอยรับทราบการตัดสินใจต่างๆ ของคณะกรรมการกลางของพรรคคอมมิวนิสต์เท่านั้น ในบางครั้งถ้าหากเลขาธิการของพรรคมีอิทธิพลและอำนาจมาก อำนาจในการกำหนดนโยบายจะตกอยู่ในมือของเลขาธิการ แต่เพียงผู้เดียว สมาชิกชั้นนำอื่นๆ ของพรรคไม่อาจโต้แย้งได้ เช่น สตาลิน ครึ่งเป็นเลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์ เป็นต้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการกำหนดนโยบายต่างประเทศของประเทศคอมมิวนิสต์มีความเด็ดขาดและรวดเร็วกว่าประเทศเสรีประชาธิปไตย แต่ก็ไม่มีการยอมรับกันทั่วไปว่า การกำหนดนโยบายอย่างรวดเร็วของประเทศคอมมิวนิสต์ดังกล่าวนำผลดีมาสู่ประเทศได้มากกว่าวิธีการกำหนดนโยบายโดยเปิดเผยที่ใช้ในประเทศ

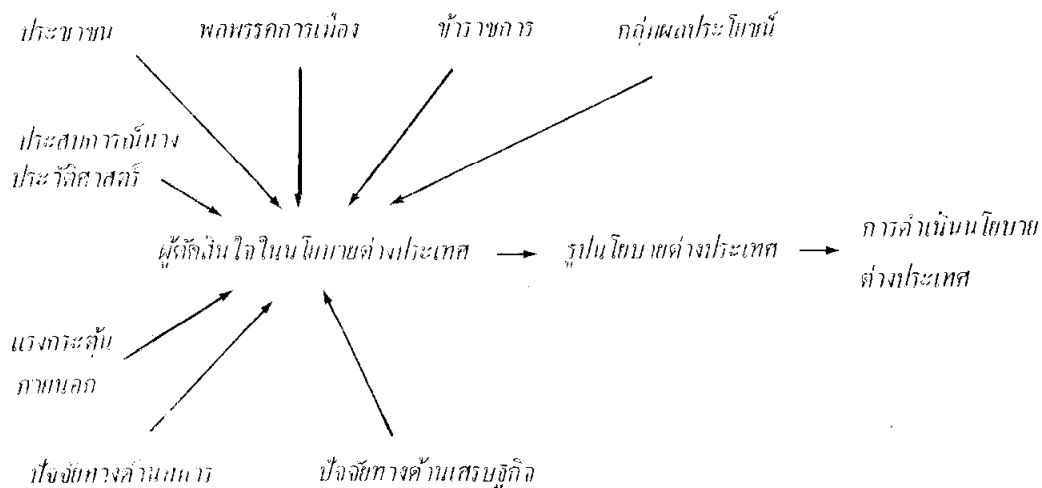
⁷ ดู Samuel P. Huntington, "Strategic Planning and the Political Process," *Foreign Affairs*, XXXV III, 2 (January, 1960), pp. 286-299.

⁸ ดู John M. Mackintosh, *Strategy and Tactics of Soviet Foreign Policy* (New York : Oxford University Press, 1963).

เสรีประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามทั้งสองฝ่ายต่างก็ทุ่มเถียงกันว่าระบบของตนที่ใช้อยู่นั้นเป็นระบบที่ดีโดยอ้างเหตุผลนานาประการมาสนับสนุน ในปัจจุบันยังไม่มีใครกล้าตัดสินชี้ขาดลงไปว่าระบบใดดีกว่า

4. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเลือกนโยบาย

ในการตัดสินใจเลือกนโยบายนั้น ตามปกติผู้ตัดสินใจมักเลือกนโยบายที่ให้ผลประโยชน์ต่อประเทศมากที่สุดและง่ายต่อการปฏิบัติ ในการตัดสินใจนั้นผู้ตัดสินใจมักตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของปัจจัยหลายอย่าง ซึ่งอิทธิพลนั้นอาจมีมากบ้างและน้อยบ้าง ซึ่งสุดแล้วแต่ลักษณะและความสำคัญของปัจจัย ปัจจัยสำคัญๆ ที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเลือกแนวนโยบายของผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารของรัฐ ซึ่งนำมากล่าวใน ณ ที่นี้ ได้แก่ ผลพรรคการเมือง พวกข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ หรือผู้มีส่วนได้เสีย พวกประชาชน ปัจจัยทางทหาร ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ และแรงกระตุ้นหรือพลังภายนอก (External Forces) สำหรับบุคคลลักษณะ (Personally) ของผู้ที่มีอิทธิพลของการตัดสินใจจะไม่นำมากล่าวอีกเพราะได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 1.5 ที่ว่าด้วยผลประโยชน์ของชาติ อิทธิพลของปัจจัยดังกล่าวที่มีต่อผู้ตัดสินใจในนโยบายต่างประเทศ อาจแสดงได้ตามแบบข้างล่างดังนี้



ก่อนที่จะพิจารณาถึงอิทธิพลของปัจจัยแต่ละอย่างที่มีต่อผู้ตัดสินใจในนโยบายต่างประเทศ ระบบที่แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลที่มีต่อผู้ตัดสินใจในนโยบาย (Policy-Influence System) จะถูกนำมาพิจารณาอย่างย่อๆ เพื่อสร้างความเข้าใจในเรื่องนี้ให้ดีขึ้น

โดยทั่วไปแล้ว ผู้ตัดสินใจเลือกแนวนโยบายมีความสัมพันธ์กับผู้มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายในลักษณะที่ถ้อยปฏิบัติต่อกัน โดยผู้ตัดสินใจในนโยบายก็มีความต้องการความสนับสนุนจากผู้มีอิทธิพลต่อการสร้างนโยบายในนโยบายที่ตนเห็นชอบเพื่อให้นโยบายดำเนินลุล่วงไปด้วยดี โดยไม่มีข้อคัดค้าน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ต่างฝ่ายต่างต้องพึ่งซึ่งกันและกันในเรื่องการให้ความสนับสนุนในนโยบายที่จะนำมาใช้⁹ ลักษณะเช่นว่านี้ มักปรากฏในรัฐประชาธิปไตยมากกว่าในรัฐเผด็จการ แต่นั่นก็ไม่ได้หมายความว่า ผู้นำของรัฐเผด็จการ ไม่ต้องการความสนับสนุนของประชาชนในนโยบายที่ตนนำมาใช้ อย่างน้อยนโยบายที่นำมาใช้นั้น จะต้องสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชนเป็นส่วนใหญ่ มิฉะนั้นแล้วประชาชนอาจจะลุกฮือขึ้นคัดค้านในนโยบายที่ตนไม่เห็นชอบและถ้ากำลังของประชาชนเข้มแข็งมาก ผู้นำของรัฐเผด็จการอาจถูกถอนออกจากตำแหน่งหรือถูกกำจัดเสีย ดังเช่น การปฏิวัติในฝรั่งเศสในปี ค.ศ.1789 เป็นต้น ในกรณีนโยบายภายในประเทศ ผู้มีอิทธิพลต่อการเลือกแนวนโยบายมักชอบเรียกร้องให้ผู้นำของรัฐสนใจในการทะนุบำรุงบ้านเมืองและสวัสดิการ รวมทั้งความเป็นอยู่ของประชาชน ส่วนในกรณีนโยบายต่างประเทศนั้น ผู้มีอิทธิพลต่อนโยบายอาจเรียกร้องให้ผู้นำของตนเคารพสิทธิและเอกราชของรัฐอื่น และคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนที่ได้ลงทุนในต่างประเทศ และถ้าหากข้อเรียกร้องนี้ได้รับการเพิกเฉยจากผู้นำของรัฐ ผู้มีอิทธิพลต่อนโยบายอาจไม่ให้การสนับสนุนหรือสนับสนุนนโยบายที่ผู้นำมาใช้แต่เพียงบางส่วนก็ได้ ในรัฐประชาธิปไตย ข้อเรียกร้องของประชาชนแสดงออกมาในรูปของการออกเสียง ส่วนในรัฐเผด็จการ ข้อเรียกร้องของประชาชนเป็นการต้องห้าม หรือถูกจำกัดอย่างเข้มงวด อาจกล่าวได้ว่า ปฏิกริยากระทบกระทั่งกันระหว่างผู้ตัดสินใจในนโยบายของรัฐกับผู้มีอิทธิพลต่อนโยบายมักเกิดขึ้นทั่วไปในรัฐทั้งหลายในรัฐประชาธิปไตย ผู้มีอิทธิพลต่อนโยบายของประเทศ ได้แก่ ผู้ที่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน ซึ่งมีเป็นจำนวนมาก ส่วนรัฐที่เป็นเผด็จการ ผู้มีอิทธิพลต่อนโยบายของประเทศ มีจำนวนไม่มากเหมือนในรัฐประชาธิปไตยส่วนมากแล้วได้แก่ ผู้มีอำนาจควบคุมองค์การของรัฐที่สำคัญๆ อาทิเช่น กองทัพบก เรืออากาศ เป็นต้น

ในสมัยฟิวคัล พระเจ้าแผ่นดินเป็นผู้ตัดสินใจเลือกนโยบาย ส่วนพวกขุนนางเป็นผู้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเลือกนโยบายของพระเจ้าแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม ในระหว่าง

⁹ ดูเรื่องความคิดเกี่ยวกับความต้องการและการสนับสนุนใน David Easton, *A System Analysis of Political Life* (New York : John Wiley and Sons, Inc., 1965), pp. 37-247.

สมัยฟิวต์ลบางครั้งพระเจ้าแผ่นดินอ่อนแอ และพวกขุนนางมีอิทธิพลและเข้มแข็งกว่า ทำให้ฐานะของพระเจ้าแผ่นดินลดลงไปเป็นผู้มีอิทธิพลต่อนโยบาย ฉะนั้น การตัดสินใจเลือกนโยบายต่างประเทศจึงกระทำกันโดยได้รับความเห็นชอบโดยพร้อมเพรียงกันจากพระเจ้าแผ่นดิน และพวกขุนนางทั้งหลาย อาจสรุปได้ว่าในสมัยฟิวต์ล เป็นสมัยที่ผู้มีอิทธิพลต่อนโยบายเป็นผู้มีบทบาทอย่างมากในการสร้าง และตัดสินใจเลือกนโยบายต่างประเทศ หรือที่เรียกว่าสมัย Policy Influence Dominant ต่อมาหลังสมัยระบบฟิวต์ล พระเจ้าแผ่นดินมีอำนาจมากขึ้นในการตัดสินใจเลือกนโยบายต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยระหว่างศตวรรษที่ 16 และศตวรรษที่ 19 ผู้มีอิทธิพลต่อนโยบายไม่ค่อยมีบทบาทมากนักในการเลือกนโยบายต่างประเทศ พระเจ้าแผ่นดินเป็นผู้ตัดสินใจเลือกนโยบายต่างประเทศแต่เพียงผู้เดียว สมัยนี้อาจเรียกได้ว่า เป็นสมัยหรือยุคสมบูรณาญาสิทธิราช หรือที่นักประวัติศาสตร์เรียกว่า The Age of Absolution ต่อมาในศตวรรษที่ 20 อำนาจของผู้นำรัฐในการตัดสินใจเลือกนโยบายต่างประเทศแต่เพียงผู้เดียวลดน้อยลงไป เพราะจำนวนและความสำคัญของกลุ่มที่มีอิทธิพลต่อนโยบายได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก ดังนั้น ในกระบวนการตัดสินใจเลือกแนวนโยบายต่างประเทศจึงมีบุคคลหลายฝ่าย และหลายกลุ่มเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ซึ่งเรียกว่า Pluralization of the Policy-Making Process อย่างไรก็ตาม ผู้นำของรัฐก็ยังคงมีอำนาจในการตัดสินใจเลือกนโยบายต่างประเทศแต่เพียงฝ่ายเดียวอยู่ทุกๆ ที่ผู้มีอิทธิพลต่อการสร้างนโยบายมีจำนวนเพิ่มขึ้น ผู้มีอิทธิพลต่อการสร้างนโยบายดังกล่าวโดยมากแล้วเป็นผู้ให้ความเห็นและคำปรึกษาต่อผู้นำของรัฐบาล และถ้าตนไม่พอใจในนโยบายที่ผู้นำมาใช้ก็อาจโต้แย้งหรือคัดค้านได้ ซึ่งกรณีเช่นนี้มักจะกระทำกันในรัฐประชาธิปไตย ส่วนในรัฐเผด็จการนั้น การคัดค้านหรือโต้แย้งนโยบายที่ผู้นำของรัฐนำมาใช้ไม่อาจจะกระทำได้โดยเปิดเผย จะกระทำได้ก็แต่โดยวิธีลับๆ เท่านั้น ซึ่งไม่ค่อยจะเกิดผลเท่าใดนัก

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเลือกนโยบายต่างประเทศ อาจแบ่งออกได้เป็น

2 พวก

พวกแรก ได้แก่ บุคคลประเภทต่างๆ ที่มีอิทธิพล

พวกที่สอง ได้แก่ ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ และด้านทหาร และ

พวกที่สาม ได้แก่ ประสพการณ์ทางประวัติศาสตร์ และแรงกระตุ้นจากภายนอก

1. บุคคลอิทธิพลประเภทต่างๆ

บุคคลประเภทต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้นำของรัฐในการเลือกนโยบาย ได้แก่ พวกพรรคการเมือง พวกข้าราชการ พวกกลุ่มประโยชน์ และพวกประชาชน¹⁰

¹⁰ ดู Gabriel Almond, *The American People and Foreign Policy* (New York : Praeger, 1962). pp. 139-140.

แต่ละพวกต่างก็มีบทบาทและอิทธิพลในกระบวนการสร้างนโยบายต่างประเทศแตกต่างกันออกไปตามระบบการเมืองแบบเปิดและระบบการเมืองแบบปิด¹¹ ส่วนลำดับการใช้อิทธิพลของพวกดังกล่าวต่อนโยบายต่างๆ นั้น มีระดับแตกต่างกันออกไปตามระบบการเมือง ซึ่งอาจแสดงได้ตามรูปดังต่อไปนี้

ลำดับการใช้อิทธิพลต่อนโยบายตามชนิดของระบบ
ทางการเมืองและประเภทของนโยบาย

ประเภทของนโยบาย	ระบบทางการเมืองแบบเปิด	ระบบทางการเมืองแบบปิด
ความมั่นคงของชาติ	<ol style="list-style-type: none"> 1. พรรคการเมือง 2. ประชาชน 3. ข้าราชการ 4. กลุ่มผลประโยชน์ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. พรรคการเมือง 2. ข้าราชการ 3. กลุ่มผลประโยชน์ 4. ประชาชน
นโยบายเศรษฐกิจ	<ol style="list-style-type: none"> 1. กลุ่มผลประโยชน์ 2. พรรคการเมือง 3. ข้าราชการ 4. ประชาชน 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ข้าราชการ 2. พรรคการเมือง 3. กลุ่มผลประโยชน์ 4. ประชาชน

ใช้อิทธิพลมากที่สุด = 1 ใช้อิทธิพลน้อยที่สุด = 4

ก. พวกข้าราชการ (Bureaucratic Influencers).

ในรัฐสมัยใหม่ พวกข้าราชการเป็นพวกหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการสร้างนโยบายต่างประเทศ พวกข้าราชการนี้ ได้แก่ พวกข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องในการสร้างนโยบายทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยปกติแล้วพวกข้าราชการฝ่ายบริหารมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้ตัดสินใจเลือกแนวนโยบายต่างประเทศ (ได้แก่ ผู้นำของรัฐหรือกลุ่มของผู้นำของรัฐ) ในด้านการสร้างและดำเนินนโยบายต่างประเทศ นอกจากนี้ พวกข้าราชการฝ่ายบริหารบางคน ยังมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเลือกแนวนโยบายต่างประเทศ ซึ่งทำให้

¹¹ ดู R. Barry Farrell, "Foreign Policies of Open and Closed Political Societies," in *Approach to Comparative and International Politics* (Evanston, Illinois : Northwestern University Press, 1966), p. 168.

เป็นการยากในการที่จะตัดสินเด็ดขาดออกมาว่าข้าราชการฝ่ายบริหารเป็นผู้มีอิทธิพลต่อการสร้างนโยบาย หรือเป็นผู้ตัดสินใจในนโยบายต่างประเทศ พวกข้าราชการประเภทนี้อยู่ใกล้ชิดผู้ตัดสินใจในนโยบายมากกว่าพวกอื่นๆ เพราะมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้ตัดสินใจในนโยบาย ในด้านการสร้างและดำเนินนโยบาย ในบางกรณีพวกข้าราชการฝ่ายบริหารที่ใกล้ชิดกับผู้นำของรัฐ อาจไม่เห็นพ้องด้วยกับนโยบายที่ผู้นำของรัฐจะนำมาใช้ ทางออกที่ข้าราชการพวกนี้จะกระทำได้อีกคือ ใช้อิทธิพลต่อสมาชิกของกลุ่มที่มีหน้าที่ตัดสินใจเลือกแนวนโยบายเป็นการส่วนตัว หรือปล่อยข่าวให้แก่หนังสือพิมพ์ ซึ่งทำหน้าที่กระตุ้นให้ประชาชนทั่วไปไปทำการคัดค้านนโยบายที่จะนำมาใช้¹² อย่างไรก็ตาม ข้าราชการฝ่ายบริหารมักจะไม่ได้คัดค้านอย่างเปิดเผย ยกเว้นในบางกรณี เช่น รัฐบาลชาติเสรีภาพ เป็นต้น ในระบบทางการเมืองแบบเปิดและแบบปิด พวกข้าราชการฝ่ายบริหาร มีบทบาทในกระบวนการสร้างนโยบายต่างประเทศไม่แตกต่างกันมากนัก ซึ่งบ่อยครั้งพวกข้าราชการดังกล่าวมักจะปฏิบัติการเบื้องหลังฉากโดยให้ข่าวคราวอันเป็นประโยชน์ในการสร้างนโยบายต่างประเทศ ตลอดจนให้การสนับสนุนในนโยบายนั้นๆ พวกข้าราชการฝ่ายบริหารจะใช้อิทธิพลมากหรือน้อยก็สุดแล้วแต่ว่าผู้นำสูงสุดของรัฐเป็นผู้นำที่น่าไว้วางใจได้ขนาดไหน ถ้าผู้นำสูงสุดของรัฐทำตนเป็นผู้นำไว้วางใจ พวกข้าราชการฝ่ายบริหารก็มักจะไม่ได้คัดค้านในนโยบายที่ผู้นำของรัฐนำมาใช้ ในทำนองกลับกันถ้าผู้นำดังกล่าวมีท่าทีหรือพฤติกรรมไม่น่าไว้วางใจ พวกข้าราชการฝ่ายบริหารก็จะพยายามเข้าไปมีส่วนในการตัดสินใจในนโยบายให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งทั้งนี้รวมถึงการใช้อิทธิพลด้วย

จ. พวกพลพรรคการเมืองที่มีอิทธิพล (Influenced Partisan)

พวกพรรคการเมืองนี้ เป็นตัวแทนในการแสดงออกถึงส่วนได้เสียของประชาชนอันเป็นผลประโยชน์ส่วนรวม และมักใช้อิทธิพลต่อการตัดสินใจในนโยบายของผู้นำรัฐ โดยมุ่งหมายจะให้ผู้นำของรัฐเลือกใช้นโยบายซึ่งก่อให้เกิดผลดีแก่ประชาชนอันเป็นส่วนรวม พวกพลพรรคนี้จะใช้อิทธิพลต่อผู้ตัดสินใจในนโยบายต่างประเทศก็ต่อเมื่อนโยบายนั้น มีส่วนกระทบกระเทือนหรือพัวพันเกี่ยวกับนโยบายภายในประเทศ

ในระบบการเมืองแบบปิด พลพรรคการเมืองอาจเป็นไปได้ทั้งกลุ่มการเมืองนอกกฎหมาย หรือเป็นส่วนหนึ่งของระบบพรรคเดียว ในรัฐเผด็จการที่มีเสรีภาพมักมีพรรคเดียวเท่านั้น พรรคอื่นๆ ถ้าหากจะมีก็จะต้องเป็นไปอย่างลับๆ เพราะเป็นการผิดต่อกฎหมายในการมีพรรคการเมืองอื่นๆ นอกเหนือไปจากพรรคการเมืองของรัฐ ดังนั้น

¹² ดู Roger Hillsman, *To Move a Nation* (Garden City, N.Y. : Doubleday, 1967), pp. 7-8

ภายในรัฐเผด็จการจึงไม่เปิดให้มีการโต้เถียง จะมีขึ้นได้ก็แต่ภายในพรรคการเมืองของรัฐเท่านั้น ภายในพรรคการเมืองมีการแบ่งออกพวกต่างๆ ซึ่งต่างก็มีผลประโยชน์และอุดมการณ์ที่แตกต่างกันออกไป นอกจากนี้ กฎของพรรคการเมืองยังห้ามการออกเสียงคัดค้านในนโยบายของพรรค ถ้าหากจะมีการคัดค้านก็ต้องกระทำก่อนที่ผู้นำของรัฐตัดสินใจเลือกนโยบายโดยใช้อิทธิพลต่อสมาชิกของกลุ่มที่ทำหน้าที่ตัดสินใจในนโยบาย ถ้าหากทำการคัดค้านนโยบายหลังจากที่ผู้นำของรัฐใช้แล้ว ก็ถือว่าเป็นการไม่สนับสนุนในนโยบายรัฐ ซึ่งเป็นข้อกล่าวหาที่มีโทษรุนแรงในรัฐเผด็จการ

ในระบบการเมืองแบบเปิด เช่น รัฐเสรีประชาธิปไตย จำนวนพลพรรคการเมืองมีมากกว่าระบบการเมืองแบบปิด เพราะการจัดตั้งพรรคการเมืองกระทำได้ง่ายกว่าในรัฐเผด็จการ ดังนั้น พรรคการเมืองและสมาชิกของพรรคจึงมีเป็นจำนวนมาก พรรคการเมืองที่ถูกจัดตั้งตามระเบียบกฎหมาย ถือว่าเป็นพรรคการเมืองที่ถูกต้องตามกฎหมาย ถึงแม้ว่าจะมีจำนวนมาก แต่อิทธิพลของพลพรรคการเมืองที่มีต่อการตัดสินใจเลือกแนวนโยบายต่างประเทศของผู้นำรัฐค่อนข้างจะจำกัด เจมส์ 롭บินสัน (Jame Robinson) ได้พบว่าในจำนวน 22 นโยบายต่างประเทศที่ถูกนำมาใช้ปฏิบัติในระหว่างปี ค.ศ.1930 ถึง 1940 และ 1961 มีเพียงสามนโยบายเท่านั้นที่พลพรรคการเมืองในสภาองเกรสได้เป็นผู้ตัดสินใจเลือกใช้ ซึ่งทั้งสามนโยบายเป็นนโยบายที่ไม่มีความสำคัญมากเท่ากับนโยบายที่เกี่ยวกับการพัฒนาเกี่ยวกับระเบิดปรมาณูและสงครามเกาหลี เป็นต้น¹³ ในรัฐประชาธิปไตยที่มีเสรีภาพ เช่น สหรัฐอเมริกา พลพรรคการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการสร้างนโยบายต่างประเทศไม่ค่อยมีบทบาทมากนักในการอนุมัติหรือปฏิเสธนโยบายต่างประเทศซึ่งตัดสินใจเลือกโดยผู้นำของรัฐ ทั้งนี้เป็นเพราะพวกพลพรรคการเมืองส่วนมากแล้วยุ่งเกี่ยวกับเรื่องการเมืองภายในประเทศมากกว่าเรื่องการเมืองระหว่างประเทศ พวกฝ่ายบริหารมักจะอ้างว่านโยบายต่างประเทศนั้นไม่ควรจะนำมาอภิปรายกันอย่างเปิดเผยและไม่สมควรจะมีการคัดค้าน เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ ด้วยเหตุนี้ พวกพลพรรคการเมืองจึงไม่ค่อยอยากจะไปเกี่ยวข้อง เพราะเกรงว่าความลับจะรั่วไหลหรือกลัวว่าจะละเมิดต่อการรักษาไว้ซึ่งความลับของประเทศชาติ นอกจากนี้แล้วการสร้างนโยบายต่างประเทศมักต้องการแนวความคิดและการพิจารณาจากผู้มีความเชี่ยวชาญมากกว่าพลพรรคการเมือง ดังนั้น พวกพลพรรคการเมืองส่วนมากจึงมักไม่ค่อยเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการสร้างนโยบายต่างประเทศ และมักจะไม่ได้คัดค้านหรือโต้แย้งในนโยบายต่างประเทศที่ผู้นำของรัฐตัดสินใจ

¹³ ดู James A. Robinson, *Congress and Foreign Policy Making* (Homewood, Illinois : Dorsey, 1967).

เลือกนำมาใช้ ถ้าจะมีการคัดค้านก็เป็นแต่เพียงส่วนน้อยเท่านั้น ตัวอย่างเช่น วุฒิสมาชิกสภา
ฟูลไบรท์ คัดค้านนโยบายการช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อประเทศไทย เป็นต้น ซึ่ง
การคัดค้านนี้ไม่ค่อยจะได้ผลเท่าใดนัก ส่วนมากแล้วนโยบายต่างประเทศซึ่งพลพรรคทาง
การเมืองเข้าไปเกี่ยวข้องมากที่สุด ได้แก่นโยบายที่ไม่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติ
เช่น นโยบายที่เกี่ยวกับการอพยพของคนต่างด้าว และการช่วยเหลือต่างประเทศ เป็นต้น

ค. ผู้มีผลประโยชน์ที่มีอิทธิพล (Interest Influencers)

ผู้มีอิทธิพลต่อการสร้างและตัดสินใจในนโยบายต่างประเทศอันดับที่สามได้แก่
ผู้มีผลประโยชน์ซึ่งรวมกันเข้าเป็นกลุ่มโดยมีผลประโยชน์ผูกพันร่วมกัน ผลประโยชน์ส่วน
มาก ได้แก่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งจูงใจให้มนุษย์ร่วมกันกระทำการอย่างหนึ่งอย่าง
ใดอันก่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกัน พวกกลุ่มผลประโยชน์นี้มักจะใช้อิทธิพลต่อนักการเมือง
ชั้นผู้นำให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น เลือกใช้นโยบายอันจะปกป้องคุ้มครองผล
ประโยชน์ของตนไม่ให้ต้องสูญเสียไป

ในระบบการเมืองแบบปิดพวกกลุ่มผลประโยชน์จะใช้อิทธิพลหลังจากอย่าง
ลับ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐที่มีพรรคการเมืองพรรคเดียว ซึ่งเป็นพรรครัฐบาล ทั้งนี้ก็
เพราะว่า รัฐห้ามมิให้บุคคลหรือพรรคการเมืองใดมีผลประโยชน์ที่แตกต่างจากผลประโยชน์
ของรัฐ

ในระบบการเมืองแบบเปิด เช่น ในประเทศเสรีประชาธิปไตยมีพวกกลุ่มผล
ประโยชน์อยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งมีบางกลุ่มมีอิทธิพลทางการเงินมากจนกระทั่งสามารถ
ใช้อิทธิพลดังกล่าวต่อผู้ออกเสียงและพลพรรคการเมืองให้สนับสนุนในนโยบายซึ่งมี
ประโยชน์แก่ตน ตัวอย่างเช่น ในสหรัฐอเมริกาพวกกลุ่มยิวหรือที่เรียกว่า Zionist Groups
มีบทบาทอย่างมากในการใช้อิทธิพลต่อนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ซึ่งก่อให้เกิด
เกิดผลประโยชน์อย่างมากต่อประเทศอิสราเอล¹⁴ พวกกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศเสรี
ประชาธิปไตยโดยมากแล้วชอบใช้วิธีการหว่านเงินเอาใจหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีอิทธิพล
ต่อการตัดสินใจของผู้นำของรัฐในนโยบายต่างประเทศ บางครั้งเงินสามารถทำให้ผู้มีหน้าที่
ในการตัดสินใจในนโยบายต่างประเทศตกอยู่ภายใต้อำนาจของผู้ใช้เงินหว่านได้ และใน
บางกรณีอาจเลยเถิดกลายเป็นเรื่องคอร์รัปชันไปได้ อาจกล่าวได้ว่า กลุ่มผลประโยชน์มี
บทบาทพอสมควรในกระบวนการสร้างนโยบายต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผล
ประโยชน์ที่มีอำนาจทางการเงิน แต่นั่นก็ไม่ได้หมายความว่ากลุ่มผลประโยชน์ที่มีเงินจะ

¹⁴ ดู Ernst Haas and Allen Whiting, *Dynamics of International Politics* (New York : MC Graw-Hill, Co
1956). pp 283-284

มีอำนาจบงการผู้ตัดสินใจเลือกนโยบายหรือดำเนินนโยบายไปตามที่ตนประสงค์ได้ทุกอย่าง กลุ่มผลประโยชน์เป็นแต่เพียงใช้อิทธิพลและอำนาจทางการเงินต่อผู้ตัดสินใจในนโยบายต่างประเทศให้เลือกแนวนโยบายอันก่อให้เกิดผลประโยชน์มากที่สุดแก่ตน ซึ่งผู้ตัดสินใจในนโยบายจะเลือกแนวนโยบายอันใดแล้วแต่ดุลพินิจของตน ฉะนั้น ความสำเร็จในการใช้อิทธิพลต่อการสร้างนโยบายต่างประเทศของพวกกลุ่มผลประโยชน์จึงไม่ค่อยจะแน่นอนเท่าใดนัก¹⁵ ซึ่งทั้งนี้และทั้งนั้นขึ้นอยู่กับความพอใจของผู้ตัดสินใจเลือกนโยบายอันเป็นเรื่องที่คาดคะเนกันได้ยาก

ง. พวกประชาชนที่มีอิทธิพล (Mass Influencers)

ความคิดเห็นของพวกประชาชนโดยทั่วไปเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งซึ่งผู้ตัดสินใจในนโยบายต่างประเทศมักจะรับฟังโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบการเมืองแบบเปิดแล้วผู้นำของรัฐจะต้องสร้างนโยบายต่างประเทศให้เป็นที่น่าพอใจแก่ประชาชนทั้งหลาย ดังนั้น ผู้นำของรัฐจะต้องลำดับรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยทั่วไปก่อนตัดสินใจเลือกแนวนโยบายอย่างหนึ่งอย่างใดลงไป เพราะมิฉะนั้นแล้วนโยบายนั้นจะสร้างความไม่พึงพอใจกับประชาชน และอาจนำไปสู่การคัดค้านและโต้แย้งอย่างรุนแรงก็ได้ นอกจากนี้แล้วอาจทำให้ผู้นำของรัฐไม่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในการเลือกตั้งคราวหน้า ด้วยเหตุดังกล่าว ผู้นำของรัฐจะต้องระมัดระวังอย่างมากในการตัดสินใจเลือกแนวนโยบาย ซึ่งโดยปกติแล้วผู้นำของรัฐมักจะเลือกเอานโยบายซึ่งไม่เพียงแต่สร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนส่วนรวม แต่ยังมีความสะดวกและง่ายต่อการปฏิบัติ

ในระบบการเมืองแบบปิด ประชาชนมีอิทธิพลน้อยมากในกระบวนการสร้างนโยบายต่างประเทศ โดยปกติแล้วผู้นำของรัฐเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจเลือกแนวนโยบายต่างประเทศ ซึ่งมักจะปรากฏในรัฐเผด็จการแบบเด็ดขาด เช่น ประเทศเยอรมนี ภายใต้การปกครองของฮิตเลอร์ ส่วนมากประชาชนมักจะเห็น คล้อยตามความคิดของผู้นำ เพราะการมีความคิดเห็นที่ขัดกับผู้นำโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับรัฐแล้วก็มีโทษรุนแรง การแสดงความคิดเห็นโดยเปิดเผยไม่ว่าจะโดยวิธีหนังสือพิมพ์ หรือวิทยุกระจายเสียงถูกจำกัดอย่างเข้มงวด กล่าวอย่างง่าย ๆ ก็คือว่า ประชาชนมีโอกาสด้านการแสดงความคิดเห็นที่ขัดต่อนโยบายของรัฐน้อยมาก ถ้าหากจะมีก็ต้องกระทำกันอย่างลับ ๆ เพราะมิฉะนั้นแล้วอาจได้รับโทษถึงแก่ชีวิต

¹⁵ ดู Raymond A. Bauer, Ithiel de Sola Pool, and Lewis A. Dexter. *American Business and Public Policy* (New York : Atherton, 1963), pp. 484. 396-401.

อาจสรุปได้ว่า ประชาชนในรัฐเสรีประชาธิปไตยที่มีระบบการเมืองแบบเปิดมีบทบาทในกระบวนการสร้างนโยบายต่างประเทศมากกว่าประชาชนที่อาศัยอยู่ในรัฐที่ใช้ระบบการเมืองแบบปิด และเรื่องนี้อาจเปรียบเทียบได้จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในประเทศฝ่ายตะวันตก และประเทศฝ่ายตะวันออก เช่น สหรัฐอเมริกา และสหภาพโซเวียต เป็นต้น

2. ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ และการทหาร (Economic and Military Influencers)

ในการสร้างนโยบายต่างประเทศ คณะผู้นำของประเทศจำเป็นต้องคำนึงถึงกำลังทางด้านเศรษฐกิจและการทหารของชาติว่ามีอยู่เพียงใด และกำลังที่มีอยู่นั้นสามารถทำให้ประเทศเลือกนโยบายอย่างหนึ่งอย่างใดได้หรือไม่ การที่คณะผู้นำของประเทศต้องคำนึงถึงกำลังปัจจัยดังกล่าวก็เพราะความสำเร็จในการปฏิบัตินโยบายขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของประเทศ ถ้านโยบายใดอยู่เหนือขีดความสามารถของประเทศที่จะปฏิบัติให้ได้เป็นผลสำเร็จแล้ว นโยบายนั้นจะนำผลร้ายมาสู่ประเทศชาติได้มากที่สุด ตัวอย่างเช่น ถ้าหากประเทศไทยภายใต้การนำของหลวงพิบูลสงครามไม่ตัดสินใจใช้นโยบายร่วมมือกับญี่ปุ่นในสงครามโลกครั้งที่สอง โดยเชื่อว่ามีขีดความสามารถพอที่จะทำสงครามกับญี่ปุ่นแล้ว ประเทศไทยอาจได้รับความเสียหายอย่างใหญ่หลวงจากนโยบายที่ไม่ร่วมมือกับญี่ปุ่นก็ได้ ถึงแม้ว่านโยบายที่รัฐบาลไทยนำมาใช้ในขณะนั้นทำให้ประเทศต้องเสียเกียรติไปมากในตอนต้น ๆ ก็ตาม แต่ก็นำผลดีมาสู่ประเทศชาติได้ในตอนหลัง

ในประเทศด้อยพัฒนาที่มีกำลังด้านเศรษฐกิจและการทหารไม่เข้มแข็งก็มักใช้นโยบายเป็นมิตรกับประเทศมหาอำนาจ เพื่อประโยชน์ในด้านการได้รับความช่วยเหลือทางด้านทหารและด้านเศรษฐกิจ สงครามเย็นในปัจจุบันระหว่างฝ่ายตะวันตกและฝ่ายตะวันออก ซึ่งเป็นไปในลักษณะของการแข่งขันในการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่ด้อยพัฒนาและประเทศที่เกิดขึ้นใหม่ ๆ เพื่อหวังที่จะดึงประเทศเหล่านี้มาเป็นพรรคพวกของตน ทำให้ประเทศด้อยพัฒนาและประเทศที่เกิดขึ้นใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่เป็นกลางได้รับประโยชน์อย่างมากจากทั้งสองฝ่าย ประเทศที่ยังไม่เข้มแข็งในด้านเศรษฐกิจและด้านกำลังทหารมักจะใช้นโยบายร่วมมือกับประเทศมหาอำนาจที่มีอุดมการณ์เหมือนกับตน และเมื่อมีความเข้มแข็งเพียงพอขึ้นก็มักมีนโยบายเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ในรูปที่ไม่ต้องการจะพึ่งใคร เช่น จีนแดงแต่ก่อนต้องพึ่งพาอาศัยสหภาพโซเวียตทั้งในด้านการทหารและเศรษฐกิจ ต่อมาจีนแดงผลิตระเบิดปรมาณูขึ้นมาได้ก็มีท่าทีไม่ยอมอ่อนข้อต่อสหภาพโซเวียตเหมือนครั้งก่อน ๆ มีการแตกแยกในเรื่องอุดมการณ์ การทำทนายและประณามซึ่งกันและกัน จนบางครั้งมีการต่อสู้กันระหว่างชายแดนของประเทศทั้งสอง จากสถานการณ์

เช่นว่านี่พอกกล่าวได้ว่า จีนแดงเชื่อว่าตนมีความสามารถเพียงพอในด้านการเศรษฐกิจและกำลังทหารในการเป็นชาติมหาอำนาจ จึงใช้นโยบายต่างประเทศในลักษณะที่เป็นของตัวเองโดยไม่ต้องอาศัยการช่วยเหลือจากใคร และไม่ทำให้ใครมีอิทธิพลเหนือนโยบายของตน ซึ่งผิดกับประเทศที่ยังไม่เข้มแข็งในด้านกำลังทางเศรษฐกิจและการทหาร ซึ่งมักใช้นโยบายต่างประเทศที่คล้อยตามไปกับนโยบายของประเทศมหาอำนาจ ทั้งนี้ก็เพราะต้องเอาใจประเทศมหาอำนาจเพื่อประโยชน์ที่ตนจะได้รับตอบแทนจากประเทศมหาอำนาจ ซึ่งอาจจะเป็นไปในรูปการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและทางทหาร

อาจสรุปได้ว่า ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและการทหารของประเทศมีบทบาทในการสร้างและเลือกแนวนโยบายต่างประเทศอย่างมากในโลกการเมืองปัจจุบัน เพราะไม่ว่าจะเป็นประเทศใหญ่หรือเล็กต่างก็ต้องคำนึงถึงกำลังและขีดความสามารถของตนในด้านเศรษฐกิจและในด้านทหารก่อนที่จะตัดสินใจเลือกแนวนโยบายต่างประเทศอย่างหนึ่งอย่างใดมาปฏิบัติ การสำคัญผิดในเรื่องความสามารถหรือการประเมินความสามารถของตนอย่างผิด ๆ อาจทำให้คณะผู้นำของประเทศเลือกแนวนโยบาย ซึ่งส่งผลร้ายให้แก่ประเทศชาติของตนได้ในที่สุด เหตุการณ์ต่าง ๆ ในอดีตเป็นประจักษ์พยานอย่างดีแล้วว่าประเทศที่สำคัญผิดว่าตนมีความสามารถเพียงพอในการทำสงครามกับประเทศอื่นมักจะสูญเสียเอกราชของประเทศ หรือได้รับความเสียหายอย่างใหญ่หลวงในท้ายที่สุด เช่น ประเทศเยอรมนี ประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

3. ประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์และแรงกระตุ้นภายนอก

ประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์และแรงกระตุ้นภายนอก มีส่วนจูงใจให้รัฐมีปฏิกริยาต่อต่างประเทศหรือเลือกแนวนโยบายต่างประเทศอย่างหนึ่งอย่างใดมาใช้ ดังที่ เจมส์ เอ็น โรสเนา (James N. Rosenau) ได้กล่าวเอาไว้ในบทความเรื่อง “The External Environment as a Variable in Foreign Policy Analysis” ในหนังสือชื่อ “The Analysis of International Politics” กล่าวคือ โดยทั่วไปแล้วคนมักมีความรู้สึกว่าการกระทำในประวัติศาสตร์เป็นตัวกำหนดเหตุการณ์ในปัจจุบัน และแรงกระตุ้นภายนอกซึ่งอาจเป็นเหตุการณ์นอกประเทศ อาจบีบบังคับให้รัฐเลือกใช้นโยบายอย่างหนึ่งอย่างใด หรือมีปฏิกริยาอย่างหนึ่งอย่างใดออกไป สำหรับแรงกระตุ้นภายนอกนี้เป็นรากฐานสำคัญของทฤษฎีเกม (Game Theory) ซึ่งอธิบายว่าเมื่อเผชิญกับแรงกระตุ้นหรือแรงบังคับจากภายนอก ผู้นำหรือรัฐบาลจะเลือกแสดงปฏิกริยาโต้ตอบในวิถีทางที่ตนคิดว่าอำนวยผลประโยชน์หรือส่งผลดีให้แก่ตนมากที่สุด หรือไม่เช่นนั้นก็จะเลือกการกระทำที่ส่งผลร้ายให้แก่ตนน้อยที่สุด

5. การปฏิบัติและการดำเนินนโยบายต่างประเทศ

เมื่อประธานาธิบดี หรือ คณะรัฐมนตรีได้ตัดสินใจเลือกใช้นโยบายต่างประเทศอย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว นโยบายนั้นก็จะกลายเป็นนโยบายของประเทศซึ่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายจะต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ไม่ว่าตนจะเห็นด้วยหรือไม่ก็ตาม เพราะมีฉะนั้นแล้วนโยบายจะไม่บรรลุผลสำเร็จตามจุดมุ่งหมายที่ได้วางไว้ ข้อสำคัญก็คือว่า เจ้าหน้าที่จะต้องเข้าใจในนโยบายเป็นอย่างดีก่อนที่จะลงมือปฏิบัติ และจะต้องปฏิบัติด้วยความเต็มใจ มีฉะนั้นแล้วอาจเกิดผลร้ายต่อประเทศชาติได้ การที่จะทำให้เจ้าหน้าที่เข้าใจในนโยบายนั้นได้ก็ต้องใช้วิธีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่นั้น ๆ ให้มีความเข้าใจในเหตุผล และเป้าหมายของนโยบายที่ตนจะต้องปฏิบัติ อย่างไรก็ตามอุปสรรคในการปฏิบัตินโยบายต่างประเทศมิใช่เกิดจากเจ้าหน้าที่แต่เพียงฝ่ายเดียว แต่อาจเกิดจากการกระทำของบุคคลสำคัญในคณะรัฐบาลก็ได้ บุคคลดังกล่าวอาจให้สัมภาษณ์บางอย่างอันเป็นการทำลายจิตใจและกำลังใจของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติตามนโยบายต่างประเทศ ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดผลเสียหายในชั้นปลายได้ เพราะฉะนั้นงานในการปฏิบัติตามนโยบายต่างประเทศจึงต้องอาศัยการร่วมมือและสนับสนุนของบุคคลทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพราะนโยบายนั้นเป็นนโยบายของประเทศอันเป็นส่วนรวม ซึ่งทุกคนโดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องควรให้ความร่วมมือและการสนับสนุนอย่างเต็มที่

เมื่อพูดถึงการปฏิบัตินโยบายต่างประเทศของเจ้าหน้าที่ประจำอยู่ที่ภายในและภายนอกประเทศแล้ว จึงควรหันมาพิจารณาถึงการดำเนินนโยบายต่างประเทศของคณะผู้นำประเทศว่าอาศัยเครื่องมืออะไรบ้างในการดำเนินนโยบาย ทุกวันนี้ประเทศทั้งหลายต่างก็ดำเนินนโยบายกับโลกภายนอกด้วยกันทั้งนั้น โดยนำเครื่องมือต่าง ๆ ที่ตนมีอยู่มาใช้เพื่อให้จุดประสงค์ของนโยบายต่างประเทศที่ตนวางไว้บรรลุผลซึ่งความสำเร็จ เครื่องมือต่าง ๆ ที่นิยมใช้กันนี้มีอยู่ 4 อย่างด้วยกันคือ เครื่องมือทางการเมืองและการทูต เครื่องมือทางจิตวิทยา เครื่องมือทางการทหารและเศรษฐกิจ¹⁶ ซึ่งจะได้กล่าวเป็นลำดับไป

ก. เครื่องมือทางการเมืองและการทูต (Diplomatic and Political Instrument)

ทุกประเทศอยู่ในฐานะที่จะใช้เครื่องมือทางการเมืองและทางทูตได้อย่างเท่าเทียมกัน แต่ผลที่แต่ละประเทศจะได้รับนั้นย่อมไม่เหมือนกัน เพราะว่าการใช้เครื่องมือดังกล่าวต้องอาศัยศิลปะและความชำนาญประสบการณ์รวมทั้งการสนับสนุนจากเครื่องมืออื่น ๆ ซึ่งแต่ละประเทศมีไม่เหมือนกัน เครื่องมือทางการเมืองและการทูตปกติจะถูกนำมาใช้ก็ต่อเมื่อในกรณีที่มีปัญหาขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างประเทศ ซึ่งฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่าย

¹⁶ ดู Norman J Padelford and George A. Lincoln. *The Dynamics of International Politics* (New York The Macmillan Co., 1964). pp 339-464

อาจใช้เครื่องมือดังกล่าวทำให้ฝ่ายตรงกันข้ามยินยอมตามที่ตนต้องการหรือประนีประนอมยอมความ โดยไม่ถึงกับต้องมีการใช้กำลังบังคับกัน การที่จะให้มีการยินยอมตกลงกันก็ต้องอาศัยวิธีการเจรจา (Negotiation) ซึ่งเป็นวิธีการทางการทูตที่นิยมใช้แพร่หลายกันมาก อย่างไรก็ตาม การเจรจาจะสำเร็จหรือไม่นั้นเป็นเรื่องที่คาดคะเนยาก แต่ถ้าหากว่าคู่กรณีพิพาทเต็มใจที่จะระงับข้อขัดแย้งระหว่างกันโดยหันหน้าเข้าหากันโดยวิธีเจรจาแล้วการเจรจานั้นอาจสำเร็จได้ง่ายและรวดเร็วกว่าการที่คู่กรณีพิพาทไม่มีความเต็มใจ ในการเจรจากันประเทศคู่กรณีพิพาทอาจใช้วิธีการโน้มน้าวใจ (Persuasion of Inducement) ฝ่ายตรงกันข้าม บีบบังคับ (Coercion) หรือใช้วิธีตบตา (Bluff) เพื่อให้อีกฝ่ายหนึ่งเห็นด้วยหรือประนีประนอมยอมความกับฝ่ายตน ในปัจจุบันวิธีการบีบบังคับไม่อาจนำมาใช้ได้ เพราะขัดต่อกฎบัตรสหประชาชาติซึ่งบัญญัติให้ระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี (ดูกฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 33) ดังนั้นประเทศที่มีกำลังน้อยจึงสามารถเจรจากับประเทศที่มีกำลังมากกว่าในฐานะที่ทัดเทียมกันโดยไม่ต้องกลัวว่าตนจะถูกบีบบังคับ แต่ถ้าประเทศที่มีกำลังมากกว่าพยายามที่จะใช้วิธีการบีบบังคับประเทศที่มีกำลังน้อยกว่าก็อาจเลิกวิธีการเจรจาโดยร้องเรียนไปยังองค์การสหประชาชาติ ซึ่งเป็นองค์การกลางให้ช่วยไกล่เกลี่ยและตัดสินใจในกรณีข้อพิพาท ซึ่งทำให้ประเทศที่มีกำลังมากกว่าหมดหนทางที่จะใช้วิธีบีบบังคับประเทศที่ด้อยกำลังกว่าตนได้อย่างเต็มที่ นับได้ว่ากฎบัตรสหประชาชาติเป็นมาตรการที่รักษาไว้ซึ่งความยุติธรรมโดยป้องกันไม่ให้ประเทศมหาอำนาจเอาเปรียบประเทศที่เล็กกว่า

ข. เครื่องมือทางจิตวิทยา (Psychological Instrument)

ประเทศที่ใช้เครื่องมือทางจิตวิทยาในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศส่วนมากได้แก่ ประเทศใหญ่ ๆ ที่มีทุนรอนมากมาย เพราะการใช้เครื่องมือดังกล่าวสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายสูง ดังนั้นทุกประเทศจึงไม่อาจใช้เครื่องมือทางจิตวิทยาในฐานะเท่าเทียมกัน ประเทศเล็ก ๆ ที่มีทุนน้อยเกือบจะไม่ได้ใช้หรือไม่ได้ใช้เครื่องมือดังกล่าวนั้นเลยก็ว่าได้ จุดมุ่งหมายในการใช้เครื่องมือทางจิตวิทยาก็คือ ต้องการสร้างความนิยมและทัศนคติที่ดีเกี่ยวกับประเทศของตนให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชนตลอดจนกลุ่มผู้นำในประเทศต่าง ๆ โดยการให้ข่าวสารที่ถูกต้องและน่าเชื่อถือได้ว่า ประเทศของตนนั้นเป็นประเทศที่รักสันติภาพและความยุติธรรม กล่าวได้ว่าถ้าประเทศใดประสบความสำเร็จในการกระทำความดี ประเทศนั้นก็สามรถที่จะโน้มน้าวและจูงใจประเทศอื่น ๆ ให้เชื่อฟังตนได้โดยไม่ยากนัก ในเวลาสงครามไม่ว่าจะเป็นสงครามที่มีการต่อสู้กันหรือสงครามเย็น หรือสงครามทางการเมือง การใช้เครื่องมือทางจิตวิทยาของรัฐบาลจะมีบทบาทสำคัญอย่างมากในการทำให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในประเทศที่เป็นมิตร และประเทศที่เป็นกลางมีความรู้สึกเป็นปฏิปักษ์ต่อประเทศที่เป็นศัตรูซึ่งถูกประณามว่าเป็นผู้ชอบการรุกรานและอาจมีบทบาท

ทำให้ประชาชนในประเทศที่เป็นศัตรูมีความเห็นคล้อยตามคำชักจูงว่าประเทศของตนเป็นประเทศที่กระหายสงครามชอบการรุกรานประเทศอื่นอย่างไม่มีเหตุผล ในยุคสงครามเย็น ทั้งฝ่ายเสรีประชาธิปไตย และฝ่ายคอมมิวนิสต์ต่างก็ใช้เครื่องมือทางจิตวิทยาในการโฆษณาชวนเชื่อ ซึ่งเรามักจะได้ยินจากวิทยุปักกิ่ง หรือวิทยุกระจายเสียงของประชาชนแห่งประเทศไทย โจมตีประเทศไทยว่าเป็นบริวารของพวกอเมริกันจักรวรรดินิยม (American Imperialism) เป็นต้น ซึ่งทำให้รัฐบาลไทยต้องแก้ข้อกล่าวหาของพวกคอมมิวนิสต์อยู่เสมอ ๆ

ทุกวันนี้ประเทศที่ใช้เครื่องมือทางจิตวิทยาในการดำเนินนโยบายต่างประเทศมากที่สุด ได้แก่ สหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต ซึ่งต่างฝ่ายต่างก็ทำสงครามจิตวิทยาต่อกันนับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองยุติเป็นต้นมา ส่วนจีนคอมมิวนิสต์ก็เริ่มใช้เครื่องมือดังกล่าวนี้ทำสงครามกับสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ปี ค.ศ.1949 เรื่อยมาจนถึงสมัยปัจจุบัน เป็นที่น่าสังเกตว่าประเทศมหาอำนาจในปัจจุบันนิยมใช้วิธีช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจ และด้านการทหาร ซึ่งก่อให้เกิดผลดีทางด้านจิตวิทยามากกว่าการใช้เครื่องมือทางจิตวิทยาโดยตรงเสียอีก ทั้งนี้เป็นเพราะว่าการช่วยเหลือนั้นช่วยทำให้ประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือเกิดความรู้สึกนิยมชมชอบประเทศที่ให้ความช่วยเหลือไม่มากนักน้อยอย่างไม่ต้องสงสัย นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดความรู้สึกแค้นบรรดาประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือว่า ประเทศที่หยิบยื่นให้ความช่วยเหลือตนนั้นพอกบหาสมาคมและพึงพาได้ในยามยาก

ก. เครื่องมือทางทหาร (Military Instrument)

ในเวทีการเมืองระหว่างประเทศปัจจุบัน เครื่องมือที่ใช้ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งได้แก่ เครื่องมือทางทหาร เพราะเป็นเครื่องมืออันสุดท้ายที่ใช้ในการตัดสินข้อขัดแย้งระหว่างประเทศ และรักษาผลประโยชน์ของตนในเมื่อไม่สามารถจะตกลงกันได้โดยวิธีทางการทูต หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือว่า การมีกำลังทหารเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินนโยบายต่างประเทศในด้านช่วยป้องกันการรุกรานและการรักษาไว้ซึ่งสันติภาพ อย่างไรก็ตามการใช้เครื่องมือทางทหารบางครั้งอาจนำผลร้ายมาสู่ได้ เช่น กำลังทหารอาจนำความพิวามาสู่ประเทศได้ ถ้าหากไม่พิจารณาให้ดีเสียก่อน ดังเช่น เยอรมนีและญี่ปุ่น เป็นต้น ส่วนสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศที่ใหญ่ เครื่องมือทางทหารจึงจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับอเมริกา ไม่เพียงแต่ในด้านอารักขาตัวเองเท่านั้น แต่ยังเป็นในด้านการป้องกันมิให้ประเทศอื่นที่เป็นมิตรและเป็นกลางตกเป็นเหยื่อของฝ่ายคอมมิวนิสต์ สหรัฐอเมริกาเชื่อว่าคอมมิวนิสต์ต้องการจะครองโลก เพราะเลนินได้กล่าวไว้ว่าใครที่โลกมีการปกครองสองแบบ คือ แบบลัทธิทุนนิยมและแบบลัทธิสังคมนิยมในรูปคอมมิวนิสต์โลกจะไม่มีสันติสุข และทุกครั้งที่มีผู้นำของโซเวียตแสดงความเคลื่อนไหวก็มักจะแสดงให้เห็นว่าโซเวียตต้องการที่จะครองโลก

ในการป้องกันประเทศอื่น ๆ มิให้ตกเป็นเหยื่อของพวกเขาคอมมิวนิสต์นั้น สหรัฐอเมริกาได้ใช้เครื่องมือทางทหารในรูปของการให้ความช่วยเหลือทั้งในด้านอาวุธและการฝึกอบรบ เพราะสหรัฐอเมริกาเห็นว่าแผ่นดินจะมีกำลังมหาศาลก็ตาม ถ้าประเทศอื่นมีความอ่อนแอ ผลที่เกิดขึ้นไม่ใช่แต่เพียงประเทศที่อ่อนแอเท่านั้นตกเป็นเหยื่อของพวกเขาคอมมิวนิสต์ แต่ตนอาจจะได้รับภัยอันตรายซึ่งอาจมาถึงตัวในวันหนึ่งวันใดก็ได้ ดังนั้นสหรัฐอเมริกาในปัจจุบันจึงต้องใช้งบประมาณความช่วยเหลือทางการทหารปีหนึ่งเป็นจำนวนมหาศาล เช่น ในปี ค.ศ.1969 สหรัฐอเมริกาได้ให้การช่วยเหลือทางทหารต่อประเทศต่าง ๆ ในรูปเงินกู้และเงินให้เปล่าเป็นจำนวนถึง 2,532 ล้านดอลลาร์ และ 2,668 ล้านดอลลาร์ ตามลำดับ¹⁷ และในระหว่างปี ค.ศ.1969 ถึงปี ค.ศ.1970 ประเทศทั้งหลายแห่งโลกที่สาม (Third World) ได้รับความช่วยเหลือทางด้านอาวุธประเภทต่าง ๆ จากบรรดาประเทศมหาอำนาจตามตารางข้างล่างนี้เป็นจำนวนมาก

ตารางที่ 1

อาวุธยุทธโศปกรณ์ที่ประเทศแห่งโลกที่สามได้รับจากประเทศมหาอำนาจ

ผู้ให้	ประเภทอาวุธที่ให้
สหรัฐอเมริกา โซเวียต อังกฤษ ฝรั่งเศส	อาวุธประเภทใหญ่ เช่น จรวดนำวิถี เป็นต้น
เยอรมันตะวันตก	เครื่องบิน รถถัง อาวุธประเภทเล็ก

Source : Geoffrey Kemp, "Arms Traffic and Third World Conflicts," *International Conciliation* 577 (March, 1970), p. 18.

ในการทำงานเดียวกันฝ่ายสหภาพโซเวียตก็กระทำการเช่นเดียวกันกับสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ประเทศบริวารของตนเอาใจออกห่างหรือไปเข้ากับพวกฝ่ายลัทธิเสรีประชาธิปไตย

¹⁷ Office of Statistics and Reports, *U.S. Overseas Loans and Grants and Assistance from International Organization*, April 24, 1970 p. 2.

ในภาวะสงครามเย็นในปัจจุบัน กำลังทหารเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการดำเนินนโยบายต่างประเทศ เพราะการมีกำลังทหารที่เข้มแข็งไม่เพียงแต่ช่วยป้องกันการรุกรานเท่านั้น แต่ยังช่วยให้ชาติอื่นมีความเคารพยำเกรงนับถือในอำนาจทางการทหารที่ตนมีอยู่ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลของประเทศจะต้องคำนึงถึงเสมอว่า การใช้จ่ายในด้านการทหารมีระดับสูงและจะต้องเหมาะสมกับขีดความสามารถทางเศรษฐกิจของประเทศ เพราะมีฉะนั้นแล้วจะทำให้ประเทศนั้นประสบความยุ่งยากในทางเศรษฐกิจทันที ดังเช่นประธานาธิบดีชูการ์อินแห่งอินโดนีเซียได้เคยประสบมาแล้วในปี ค.ศ.1965 ประเทศที่ฉลาดมักจะใช้เครื่องมือทางการทหารควบคู่กันไปกับเครื่องมือทางการทูต โดยนำเครื่องมือทางการทูตมาใช้ก่อนสิ่งอื่นในกรณีที่มีปัญหาและข้อขัดแย้งเกิดขึ้น และเครื่องมือทางการทหารจะถูกนำมาใช้ก็ต่อเมื่อไม่มีทางเลือก ตัวอย่างเช่น ประธานาธิบดีนิกสัน สหรัฐอเมริกาได้กล่าวเน้นว่า สหรัฐอเมริกาไม่เพียงแต่รักษากำลังทหารให้เข้มแข็งเพื่อเป็นหลักประกันสันติภาพของโลกเท่านั้น แต่จะใช้เครื่องมือทางการทูตก่อนสิ่งอื่นในการแก้ปัญหาที่สหรัฐมีอยู่กับประเทศอื่น ๆ ให้หมดไป¹⁸

ในปัจจุบันประเทศที่ใช้เครื่องมือทางการทหารในการดำเนินนโยบายต่างประเทศส่วนมากได้แก่ ประเทศมหาอำนาจซึ่งมีฐานะร่ำรวย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต ซึ่งต่างก็เป็นหัวหน้าของแต่ละฝ่ายในสงครามเย็น ส่วนใครจะเป็นผู้ประสบความสำเร็จในการใช้เครื่องมือทางการทหารในการดำเนินนโยบายต่างประเทศมากกว่ากันนั้นเป็นเรื่องที่ไม่อาจตัดสินลงไปเห็นได้โดยเด็ดขาด ทั้งนี้ก็เพราะไม่มีวิธีการอันใดที่ใช้วัดความสำเร็จในเรื่องนี้อย่างเห็นได้ชัดในปัจจุบัน

ง. เครื่องมือทางเศรษฐกิจ (Economic Instrument)

ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศนั้น รัฐบาลอาศัยเครื่องมือทางการทหารหรือกำลังทหารนั้นไม่พอ จะต้องมีกำลังทางเศรษฐกิจไว้ด้วย เพราะมีฉะนั้นแล้วก็เท่ากับมีปืนแต่ไม่มีลูกกระสุนสำหรับยิง เนื่องจากประเทศต่าง ๆ บ้างก็ร่ำรวยบ้างก็ยากจน ฉะนั้นประเทศทั้งหลายจึงไม่อยู่ในฐานะที่จะใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจได้อย่างเท่าเทียมกัน ประเทศที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีย่อมสามารถเอาประโยชน์จากการใช้เครื่องมือนี้ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศได้มากกว่าประเทศที่ยากจน นอกจากนี้แล้วประเทศที่มีฐานะร่ำรวยยังสามารถใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือชักจูงให้ประเทศที่อ่อนแอในด้านเศรษฐกิจมาเป็นมิตรได้อีกด้วย

ในปัจจุบันเครื่องมือทางเศรษฐกิจที่ประเทศร่ำรวยนิยมใช้กันอยู่บ่อย ๆ มักเป็นในรูปการค้าขาย และการให้ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจ บางครั้งอาจมีการใช้

¹⁸ ดู ริชาร์ด นิกสัน, *ยุทธศาสตร์เพื่อสันติภาพแนวใหม่* (พระนคร, 2513), หน้า 7-8.

วิธีการทั้งสองอย่างพร้อม ๆ กันไปเลยทีเดียว การค้าขายดูเหมือนจะเป็นวิธีที่ให้ประโยชน์แก่ประเทศที่ใช้เครื่องมือนี้มากกว่าใช้วิธีอื่น ๆ เพราะการค้าขายไม่ทำให้ประเทศต้องสูญเสียผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจไปเหมือนกับการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบเงินให้เปล่า (Grant-in-Aid) นอกจากนี้ยังทำให้ประเทศที่ค้าขายด้วยไม่มีความสงสัยในเจตนาแท้จริงที่ตนเองแฝงอยู่ เพราะการให้แบบเปล่า ๆ นั้น โดยปกติแล้วผู้รับมักจะไม่มีความสงสัยในเจตนาของผู้ให้ว่ามีเจตนาดีหรือร้ายอย่างไร อย่างไรก็ตาม ประเทศที่มีฐานะทางเศรษฐกิจมั่งคั่ง เช่น สหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต ก็มักจะให้ความช่วยเหลือทางด้านเงินทองพอ ๆ กับการค้าขาย ทั้งนี้ก็เพราะทั้งสองประเทศไม่ได้หวังผลในทางเศรษฐกิจ แต่หวังผลในการที่จะดึงหรือจูงใจประเทศที่ได้รับการช่วยเหลือเข้ามาเป็นพรรคพวกของตน ซึ่งเป็นการขยายอิทธิพลของตนโดยปริยาย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือประเทศมหาอำนาจทั้งสองใช้วิธีการค้าขายเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองนั่นเอง

ในปัจจุบันทุกประเทศต่างก็พยายามที่จะใช้เครื่องมือทั้ง 4 อย่างดังกล่าวให้ได้ผลประโยชน์และเป็นผลสำเร็จตามเป้าหมายมากที่สุด ประเทศที่มีกำลังอำนาจมากมักใช้เครื่องมือทั้ง 4 อย่างพร้อมกันไปเลยทีเดียว ส่วนประเทศที่มีกำลังอำนาจน้อยไม่สามารถที่จะใช้เครื่องมือทั้ง 4 อย่างได้อย่างครบถ้วน เช่น ประเทศไทย เป็นต้น ส่วนมากแล้วประเทศที่มีกำลังอำนาจน้อยใช้เครื่องมือทางการทูตแต่เพียงอย่างเดียว เพราะฐานะที่ด้อยทางเศรษฐกิจได้เปิดโอกาสของประเทศดังกล่าวในการใช้เครื่องมือทางจิตวิทยา เครื่องมือทางเศรษฐกิจ และเครื่องมือทางทหารได้อย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตามประเทศเล็ก ๆ ที่มีกำลังอำนาจน้อยก็เคยได้รับผลสำเร็จมาแล้วในการใช้เครื่องมือทางการทูตในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ เช่น ประเทศไทย ได้ใช้วิถีทางการทูตช่วยให้หลุดพ้นจากการตกเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษและฝรั่งเศสในสมัยโบราณ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าความสำเร็จในการดำเนินนโยบายต่างประเทศไม่จำเป็นต้องอาศัยใช้เครื่องมือทั้ง 4 อย่าง การใช้เครื่องมืออย่างใดอย่างหนึ่งใน 4 อย่างโดยสุขุมและรอบคอบแล้ว ก็สามารถนำมาซึ่งผลแห่งความสำเร็จในการดำเนินนโยบายต่างประเทศได้