

บทที่ 11

การต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา

1. ความนำ

นโยบายต่างประเทศเป็นนโยบายธรรมดาของรัฐ ที่จะดำเนินการในท่ามกลางสังคมนานาชาติ เป้าหมายหลักของนโยบายต่างประเทศ อยู่ที่การรักษาผลประโยชน์ของชาติ

ผลประโยชน์ของชาติอาจอธิบายได้ว่า คือความต้องการจำเป็นส่วนรวมและความปรารถนาของรัฐบาล และความต้องการและปรารถนานั้น ไม่จำเป็นจะต้องมีค่าทางการเมืองเท่าเทียมกันทุกประการ

เป้าหมายสำคัญที่สุดของรัฐบาล คือการดำรงคงอยู่ ความต้องการอื่น ๆ จะต้องละทิ้งไป ถ้าหากอิสรภาพและเสรีภาพของชาติถูกบีบบังคับ และอยู่ในภาวะอันตรายร้ายแรง เมื่อรัฐมีอิสรภาพและเสรีภาพ นั่นคือ ไม่มีอันตรายร้ายแรงบีบบังคับ ดังนั้นอิสรภาพและเสรีภาพของชาติ จึงครอบคลุมนโยบายหลักอื่น ๆ ของนโยบายต่างประเทศ เช่น การค้าระหว่างชาติ นโยบายภาษี และการควบคุมสินค้าเข้า สินค้าออก เป็นต้น

นโยบายแรก ๆ ของสหรัฐอเมริกาที่ออกจากกรุงวอชิงตัน มักเน้นในเรื่องกำแพงภาษี ซึ่งก็คือ ภาษีสินค้าขาเข้านั่นเอง เพื่อจะช่วยแรงงานภายในประเทศ โดยปกป้องมิให้ผลผลิตจากต่างประเทศเข้ามาแข่งขัน แต่ก็ยังเป็นแหล่งที่มาทางการเงินของประเทศด้วย

ประเทศเสรีในโลกทั้งหมดมักใช้ทรัพยากรของชาติ เพื่อบรรลุความเจริญทางเศรษฐกิจ และความขัดแย้งเริ่มเกิดระหว่างโซเวียตและจีนแผ่นดินใหญ่ ในผลประโยชน์หลักอย่างน้อย 3 ประการคือ การดำรงคงอยู่ของชาติ ความเจริญมั่นคงทางเศรษฐกิจ และเป้าหมายของอุดมการณ์ซึ่งกำลังต่อสู้กันอยู่

2. การกำหนดนโยบายต่างประเทศ

รัฐต่าง ๆ ในโลกมักควบคุมนโยบายการต่างประเทศ ตามปกติมอบให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหาร สหรัฐอเมริกานั้น รัฐธรรมนูญให้อำนาจประธานาธิบดีรับผิดชอบในราชการต่างประเทศ และจะเห็นได้ว่าวุฒิสภาจะพิจารณาโดยตรงหรือโดยอ้อม ที่จะใช้อิทธิพลจากอำนาจการรับรองสนธิสัญญา และในการยอมรับการแต่งตั้งต่าง ๆ ของประธานาธิบดี

2.1 กระบวนการตัดสินใจ (ปัจจัย)

โดยปราศจากความซับซ้อนของพรรคการเมืองในการบริหารระดับชาติ รัฐบาลสหรัฐอเมริกาที่มีความจำเป็นต้องประเมินนโยบายต่างประเทศใหม่ ตามสภาพความเป็นจริงของการเมืองโลกที่เปลี่ยนไป การริเริ่มนโยบายใหม่ ๆ จะต้องมาจากหลายความคิดและรวบรวมมาอย่างกว้างขวางจากข่าวสารต่าง ๆ เกี่ยวกับการเมืองของประเทศต่าง ๆ สภาพสังคมซึ่งทันการ จากรายงานของข้าราชการ กระทรวงต่างประเทศ จากหน่วยข่าวกรองของสหรัฐอเมริกาเอง จากฝ่ายทหาร การเกษตร และกระทรวงการคลัง ซึ่งดูแล้วไม่ใช่งานง่าย ๆ ที่จะวิเคราะห์ข่าวสารนี้เพื่อกำหนดนโยบายใหม่เกี่ยวกับต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา

2.2 กระทรวงต่างประเทศ

กระทรวงการต่างประเทศเกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายในฐานะผู้เตรียมคณะผู้ช่วยร่างนโยบายของกระทรวงต่างประเทศ ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ และเป็นงานที่แยกจากงานประจำวัน ที่รับผิดชอบทางการบริหารอยู่ คณะที่ปรึกษาการวางแผนของกระทรวงต่างประเทศ จะเตรียมการศึกษาเฉพาะเรื่อง และใส่ไว้เพื่ออ้างอิงในอนาคต เมื่อรัฐมนตรีกระทรวงต่างประเทศเห็นสมควรเปลี่ยนแปลงนโยบายและใช้นโยบายใหม่ในบางเรื่อง คณะผู้ร่างนโยบายก็จะตรวจสอบเอกสาร ปรับปรุง และรวมนโยบายเข้าด้วยกัน และส่งไปให้องค์การชำนาญพิเศษในด้านเศรษฐกิจ การเมือง มติมหาชนของชาติ รัฐบาลของชาติต่าง ๆ เพื่อวิเคราะห์และประเมินค่า หลังจากมีการปรับปรุง โดยเฉพาะให้รวบรวมเข้าแล้ว ข้อเสนอจะส่งไปให้ข้าราชการชั้นสูงของกระทรวงต่างประเทศ โดยเฉพาะจะส่งให้ปลัดกระทรวงต่างประเทศ แล้วส่งต่อให้รัฐมนตรีกระทรวงต่างประเทศ โดยมีคำแนะนำและข้อเสนอ พร้อมทั้งจะแจ้งต่อส่วนราชการต่าง ๆ ของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่างประเทศโดยตรง

2.3 สภาพความมั่นคงแห่งชาติ

หน่วยงานที่สำคัญที่สุดของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา คือ สภาพความมั่นคงแห่งชาติ ตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1947 มีหน้าที่เกี่ยวพันเบื้องต้นกับการกำหนด + นโยบายที่เกี่ยวข้องถึงความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาในอนาคต และเป็นหน่วยงานที่ปรึกษาสำคัญที่สุดของประธานาธิบดี คณะกรรมการนี้ตั้งขึ้นโดยคำสั่งประธานาธิบดี โดยผ่านการรับรองของวุฒิสภา รัฐมนตรีและปลัดกระทรวงของกระทรวงอื่น ๆ เป็นสมาชิกของสภานี้ ตามที่ประธานาธิบดีเชิญ และข้าราชการชั้นสูงในหน่วยงานอื่น ๆ เข้าร่วมประชุมสภาพความมั่นคง ถ้าหากมีความรับผิดชอบ

ในเรื่องที่เกี่ยวข้อง สภานี้มีประธานคณะเสนาธิการร่วม (Joint Chiefs of Staffs) เป็นที่ปรึกษา เช่นเดียวกับผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองกลาง

2.4 สำนักข่าวกรองกลาง (Central Intelligence Agency = CIA)

สำนักข่าวกรองกลางช่วยทำงานให้กับสภาความมั่นคง และมีหน้าที่วางแผนพัฒนา และประสานงานหน้าที่ข่าวกรองของส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกดินแดนสหรัฐอเมริกา มีเจ้าหน้าที่ทำหน้าที่มากกว่า 10,000 คน และได้รับงบประมาณมากกว่ากระทรวงการต่างประเทศเสียอีก การทำงานของหน่วยงานนี้ เป็นงานราชการลับ ไม่มีการแถลงข่าว หนังสือพิมพ์ และคณะกรรมการของรัฐสภาเท่านั้น จะได้รับการบรรยายสรุปการข่าวกรอง เมื่อมีการประชุมสภา

การให้ข่าวแก่สภาความมั่นคงเกี่ยวกับความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาเป็นหน้าที่หลักที่มีความสำคัญและกระทำโดยองค์กรลับ และจะมีการเตรียมการประมาณการของชาติในการใช้ศักยภาพสงคราม (war potential) ต่อประเทศอื่น ๆ สมรรถนะ และความสามารถทั้งหมดที่จะมีอิทธิพลหรือโจมตี แต่ CIA ยังอาจเข้าไปเกี่ยวข้องกับการสร้างนโยบายต่างประเทศ เช่น ก่อให้เกิดการปฏิวัติในลาว กัวเตมาลา อิหร่าน เวียดนาม และเมื่อเร็ว ๆ นี้ (เดือนพฤศจิกายน - ธันวาคม พ.ศ. 2527) ในลาตินอเมริกา เช่นประเทศเอลซัลวาดอร์ (สนับสนุนกองโจรสลัดรัฐบาลทหารฝ่ายซ้าย ซึ่งนิยมสหภาพโซเวียต)

หน่วยงานอื่น

นอกจากสภาความมั่นคง และสำนักข่าวกรองกลาง (CIA) แล้ว มีหน่วยงานอื่น ๆ ทำหน้าที่ปรึกษาหารือ ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ เช่น คณะผู้ช่วยพิเศษของประธานาธิบดี ด้านความมั่นคง และการข่าวกรองเข้าร่วมประชุมสภาความมั่นคงตามปกติ เจ้าหน้าที่เหล่านี้ จะมีตำแหน่งประจำ และเป็นประธานของกรรมาการวางแผนของสภาความมั่นคง ซึ่งเป็นผู้เตรียมข้อเสนอทั้งหมด ที่จะพิจารณาของสภาความมั่นคง และคณะกรรมการประจำเกี่ยวกับการต่างประเทศของทั้งสองสภา จะได้รับข่าวสารโดยการวางแผนนี้ และอาจประชุมกับกรรมาธิการรัฐสภา ถ้ามีการต่อต้านรุนแรงในการรับรองสนธิสัญญา หรือขอเงินงบประมาณต่อสภา เพื่อบรรลุนโยบายใหม่

คณะกรรมการพลังนิวเคลียร์ให้คำปรึกษาแก่สภาความมั่นคง และรวมถึงหน่วยวิจัยอาวุธของ 3 เหล่าทัพ ก็ให้คำปรึกษาแก่สภาด้วย เพราะระเบิดนิวเคลียร์จะเป็นตัวกำหนดการดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาด้วย

การเปลี่ยนแปลงนโยบายพื้นฐานด้านต่างประเทศ จะมีรัฐมนตรีช่วยกระทรวงการต่างประเทเป็นหัวหน้ารับผิดชอบ เรื่องนี้เป็นเทคนิคในทางปฏิบัติเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาเมื่อร้อยปี และก่อนนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ จะทำตนเป็นคนลึกลับ และทำงานโดยทางลับเสมอ ในขณะที่ประชาชนหรือคนอื่น ๆ รอการประกาศจากรัฐมนตรีว่าจะตัดสินใจทำสงครามหรือสันติภาพ

แม้ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ ในตอนต้นศตวรรษ นโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ยังมีได้มีการยอมรับว่าเป็นนโยบายสาธารณะ ในแง่ที่มีการถกเถียงและหักท้วงในรายงานของผู้สื่อข่าว

การกำหนดนโยบายต่างประเทศใหม่ ปกติจะกระทำช้า เพราะมีปัจจัยจะต้องพิจารณา มาก และการดำเนินนโยบายใหม่จะสนับสนุนมากกว่าลดเกียรติของประเทศสหรัฐอเมริกามาก

2.5 บทบาทการตัดสินใจของประธานาธิบดี

นักวิชาการมักมองขั้นตอนของการพัฒนานโยบายต่างประเทศใหม่ตามที่คาดคิด คำนวณ แต่ก็ยังมีความจริงข้อหนึ่งว่า ประธานาธิบดีอาจเสนอนโยบายที่มีการสนับสนุนจากคณะที่ปรึกษา หรือข้าราชการต่าง ๆ น้อยมาก เช่น ประธานาธิบดีอาจรับเอาข้อแนะนำจากประชาชนมาดำเนินการ หรือไม่มีใครเสนอเลยก็ตาม

ประธานาธิบดีเป็นผู้รับผิดชอบต่อนโยบายต่างประเทศ และอาจใช้อำนาจกำหนดนโยบายต่างประเทศเอง แต่โดยปกติ ประธานาธิบดีจะรับฟังผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ ซึ่งชำนาญและรู้ลึกซึ้งในทุกแง่มุมของการเมืองแห่งชาติ

2.6 นโยบายต่างประเทศเดิมของสหรัฐอเมริกา

นโยบายหลักของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาด้านการต่างประเทศ มีพื้นฐานระยะเวลาอันยาวนาน เพื่อความเหมาะสมของสภาพเศรษฐกิจและการเมืองของสหรัฐอเมริกาในระบะนั้น ๆ และอาจสรุปนโยบายหลักได้ 4 ประการ คือ :- (ก่อน ค.ศ.1965)

1. นโยบายไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมืองยุโรป
2. ลัทธิมอนโร
3. นโยบายความเป็นอิสระของทะเล และนโยบายเปิดประตูการค้า
4. นโยบายความมั่นคงร่วมกัน

การไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมืองยุโรป เป็นนโยบายโดดเด่นเดียวของนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา โดยทำตัวเป็นกลางตามที่ประธานาธิบดีวอชิงตันได้กำหนดไว้ เพื่อป้องกัน

ชาติอเมริกันเกิดใหม่ ให้พ้นจากนักล่าอาณานิคม นโยบายนี้ใช้มาจนทศวรรษ 1930

ลัทธิมอนโร (The Monroe Doctrine) (ค.ศ.1823) เป็นผลสำเร็จของนโยบายไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมืองยุโรป โดยขยายความไปถึงทวีปอเมริกาด้วย หรือไม่เข้าไปยุ่งกับอาณานิคมของสเปนในอเมริกาใต้และอเมริกากลาง โดยประกาศว่า

1. การค้นพบอาณานิคมใหม่ในอเมริกาของชาติในยุโรป เป็นการแสดงความไม่เป็นมิตรต่อสหรัฐอเมริกา
2. ประกาศซ้ำในนโยบายของรัฐบาลกลาง ในการไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมืองยุโรป
3. สอดส่องผู้สงสัยในสหรัฐอเมริกาที่นิยมสถาบันกษัตริย์
4. ประนามหลักการมีอาณานิคม แม้จะมีการแผ่ขยายชาติอเมริกันเป็นสหพันธ์ แต่ก็ไม่นับว่าเป็นอาณานิคม แต่จะไม่รบกวนอาณานิคมใหม่ของชาติยุโรปในโลกใหม่

นโยบายความเป็นอิสระของทะเล และนโยบายเปิดประตูการค้า เป็นนโยบายการปฏิบัติการในทะเลหลวง และสร้างกองทัพเรือ เพราะระยะแรก ๆ สหรัฐอเมริกาไม่มีอำนาจทางทะเล ส่วนนโยบายเปิดประตูการค้า คือ ลัทธิในการค้าขายกับประชาชนในภาคตะวันออกของโลก โดยไม่ใช้อิทธิพลบังคับ หรือผูกขาดสิทธิการขายสินค้า ผลประโยชน์ของอเมริกันเพิ่มขึ้น เช่น ในฮาวาย และฟิลิปปินส์ จนเกิดสงครามสเปน

หลังจากนั้น นโยบายใหม่ของสหรัฐอเมริกา ก็คือ อิสรภาพทางทะเล และเปิดประตูการค้า ในมหาสมุทรแปซิฟิก แอตแลนติก ในสมัยนายพลมาแชลเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ (**Marshall Doctrine of Sea Power**)

นโยบายสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับการต่างประเทศได้มาเปลี่ยนอีกในสมัยประธานาธิบดีนิกสัน (**Nixon Doctrine**) ที่ค่อย ๆ ถอนทหารออกจากสัมพันธมิตร และให้ประเทศสัมพันธมิตรปกป้องตนเอง โดยการช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกา นั่นคือ การยุติสงครามเวียดนาม

นโยบายความมั่นคงร่วมกันและสหประชาชาติ การยกเลิกอยู่โดดเดี่ยวของสหรัฐอเมริกา อันเป็นนโยบายเก่าแก่ เป็นเรื่องที่ตัดสินใจยากมากของสหรัฐอเมริกาเอง โดยพยายามวางตัวเป็นกลางในสงครามโลกครั้งที่ 1 แต่ในที่สุด ก็เข้าไปในความขัดแย้งนั้น (ค.ศ. 1914-1918) ต่อมาประธานาธิบดีวิลสัน มีแผนการที่จะนำสหรัฐอเมริกาเข้าร่วมในสันนิบาตชาติ (**The League of Nations**) ในฐานะเป็นองค์กรของนานาชาติที่จะรักษาสันติภาพของโลก การสงครามในสงครามโลกครั้งที่ 2 ทั้งด้านแปซิฟิกและยุโรป และยังคงร่วมในระบบความมั่นคงร่วมกัน สหรัฐอเมริกาได้กลายมาเป็นผู้สนับสนุนระบบนี้ให้เข้มแข็งที่สุด ได้เข้าไปมีส่วนสำคัญในการกำหนดและยอม

รับกฎบัตรสหประชาชาติ (ค.ศ.1945) และวุฒิสภาสหรัฐอเมริกาได้รับรองกฎบัตรนี้ (ในฐานะเป็นสนธิสัญญา) โดยมติ 82 ต่อ 2 เสียง สหรัฐอเมริกายังคงยึดถือต่องานของสหประชาชาติ ท่ามกลางสงครามเย็น

3. การบริหารนโยบายต่างประเทศ

1. บทบาทของประธานาธิบดี

ประธานาธิบดีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลกลาง และผู้บังคับบัญชาหน่วยงานต่าง ๆ ที่ติดต่อกับรัฐบาลต่างประเทศ ประธานาธิบดี ซึ่งเป็นผู้บริหารนโยบายต่างประเทศที่สำคัญที่สุด โดยอัตโนมัติ ผู้แทนสหรัฐอเมริกาในต่างประเทศมีผู้บังคับบัญชาในกระทรวงต่างประเทศก็จริงอยู่ แต่ในทางทฤษฎีแล้ว ประธานาธิบดีคือ หัวหน้าข้าราชการในต่างประเทศต่างรายงานต่อประธานาธิบดี

ประธานาธิบดีใช้อำนาจยอมรับความถูกต้องของฐานะตามกฎหมายของรัฐบาลต่างประเทศ การยอมรับมี 2 ลักษณะ คือ *de jure* และ *de facto* การยอมรับจะเกิดขึ้น เมื่อประธานาธิบดีเสนอต่อรัฐบาลต่างประเทศที่จะทำการแลกเปลี่ยนคณะทูต ส่วน *de facto* คือการยอมรับที่จะมีการทำข้อตกลงบางชนิด เช่นข้อตกลงทางการค้า ฯลฯ แต่ไม่มีการแลกเปลี่ยนผู้แทนทางการทูต การยอมรับแบบ *de facto* เป็นการให้เกียรติแก่รัฐบาลใหม่ของประเทศนั้นเพียงเล็กน้อยและน้อยกว่าการยอมรับแบบ *de jure*

การปฏิเสธไม่ยอมรับรัฐบาลของต่างชาตินั้น นับเป็นเรื่องยากที่ประธานาธิบดีจะตัดสินใจ การปฏิเสธไม่ยอมรับเป็นเพียงการใช้การทูตเรียกร้องต่อประเทศนั้น ๆ ว่า สหรัฐอเมริกาไม่พอใจมากต่อวิธีการปกป้องผลประโยชน์ของชาติอเมริกันในประเทศนั้น ๆ

2. กระทรวงต่างประเทศ

กระทรวงต่างประเทศเป็นหน่วยงานที่ช่วยประธานาธิบดี ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศที่สำคัญที่สุด กระทรวงนี้รับผิดชอบการบริหารภายใต้อำนาจของรัฐมนตรีต่างประเทศ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ (*The Secretary of State*) จะเป็นรัฐมนตรีอาวุโสในคณะรัฐมนตรีของประธานาธิบดี และเป็นบุคคลลำดับที่ 4 ที่จะขึ้นมาสู่การรักษาราชการแทนประธานาธิบดี นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เป็นหัวหน้าที่ปรึกษาของประธานาธิบดีในกิจการต่างประเทศ

รัฐมนตรีต่างประเทศมีรัฐมนตรีช่วย 2 คน ผู้อาวุโสกว่าเรียกว่า รัฐมนตรีช่วย (*Deputy Secretary*) ซึ่งจะมีผู้ช่วยให้รัฐมนตรีช่วยอีก 2 คน มีผู้ช่วยรัฐมนตรี 11 คน ผู้อำนวยการหน่วยงานอีก 7 หน่วย ที่ปรึกษาทางกฎหมาย ที่ปรึกษาและผู้ช่วยพิเศษอื่น ๆ อีก (นอกจากเสมียน พนักงานพิมพ์ดีด และนักวิจัยแล้ว) มีข้าราชการตำแหน่งสำคัญประมาณ 300 คน ปฏิบัติ

หน้าที่กระทรวงการต่างประเทศในกรุงวอชิงตัน เจ้าหน้าที่ระดับสูงมาก ๆ เท่านั้น จะได้รับการแต่งตั้งทางการเมืองจากประธานาธิบดี ซึ่งจะมีการสับเปลี่ยนไปตามการเปลี่ยนแปลงของการบริหารระดับชาติ บุคลากรที่ทำงานประจำทั้งในประเทศและต่างประเทศ ต่างเป็นสมาชิกประจำของสมาคมข้าราชการพลเรือนสหรัฐอเมริกา หรือสมาชิกประจำสมาคมข้าราชการกระทรวงต่างประเทศ

ผู้ช่วยรัฐมนตรีต่างก็ควบคุมดูแลปฏิบัติการในหน่วยพิเศษที่ตนเป็นหัวหน้ารับผิดชอบ ผู้ช่วยรัฐมนตรี 2 คน จะรับผิดชอบผลกระทบทั่วไปของนโยบายต่างประเทศในสหรัฐอเมริกา คือ 1. กรมกิจการสาธารณะ 2. ความสัมพันธ์กับรัฐสภา

ผู้ช่วยรัฐมนตรีจำนวน 5 คน จะรับผิดชอบการบริหารนโยบายต่างประเทศเฉพาะภูมิภาคของโลก คือ 1. กรมกิจการระหว่างทวีปอเมริกาเหนือและใต้ 2. กรมยุโรป 3. กรมตะวันออกไกล 4. กรมตะวันออกไกลและเอเชียใต้ 5. กรมอัฟริกัน

ผู้ช่วยรัฐมนตรีอื่น ๆ อีก 4 คน รับผิดชอบ 1. กรมกิจการองค์การนานาชาติ 2. กรมเศรษฐกิจ 3. กรมการบริหาร 4. กรมการศึกษา และวัฒนธรรม

4. การบริการต่างประเทศ

หน้าที่สำคัญของการบริการต่างประเทศในกิจการนอกประเทศ ประกอบด้วย การทูต (บริการด้านการเมือง) และกงสุล (บริการด้านเศรษฐกิจ)

หน่วยบริการทางการทูต จะมีผู้แทนในสถานทูต หรือสถานที่ที่อยู่ในเมืองหลวง ซึ่งเป็นศูนย์กลางการเมืองของประเทศเจ้าบ้าน ตำแหน่งสูงสุดของข้าราชการในสถานทูต หรือกงสุล รู้จักกันในนามหัวหน้าคณะทูต คณะทูตจะรวมถึงผู้แทนของสามเหล่าทัพ (ทูตทหาร) ผู้แทนทางการเกษตร ผู้แทนองค์การร่วมมือระหว่างประเทศ และบุคลากรของสำนักข่าวสารอเมริกัน

ก. คณะทูต หน้าที่คณะทูตซึ่งเป็นตัวแทนไปอยู่ในต่างประเทศ อาจสรุปได้ดังนี้ :-

1. เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาและพลเมืองสหรัฐอเมริกาในประเทศเจ้าบ้าน
2. เพื่อรักษาและปรับปรุงความสัมพันธ์ฉันท์มิตรระหว่างประเทศทั้งสอง

ข. บริการของสถานกงสุล หน้าที่ของกงสุลในการบริการด้านต่างประเทศเกี่ยวกับเรื่องเศรษฐกิจ การค้า และผลประโยชน์ทางการค้าของสหรัฐอเมริกาในต่างประเทศ

ก. องค์การพัฒนาระหว่างประเทศ (Agency for International Development = AID)

ก่อตั้งเมื่อค.ศ. 1961 เพื่อแทนหน่วยงานความร่วมมือระหว่างประเทศ (The International Cooperation Administration = ICA) AID เป็นหน่วยงานของกระทรวงการต่างประเทศ

เพื่อมุ่งช่วยโลกเสรีให้แข็งแกร่ง ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม มีการปฏิบัติงานช่วยเหลือใน 70 ประเทศทั่วโลก และจ้างคนทำงานประมาณ 15,000 คน ในจำนวนนี้ 2,000 คน ทำงานในต่างประเทศ

ง. องค์การข่าวสารหรือสำนักข่าวสารอเมริกัน (United States Information Agency USIA)

สำนักข่าวสารอเมริกันประสานงานกับกระทรวงต่างประเทศ แต่ไม่ได้สังกัดในกระทรวงนี้ สำนักงานนี้ต้องการที่จะให้บุคคลในประเทศต่าง ๆ เข้าใจในเรื่องเกี่ยวกับจุดมุ่งหมาย ความคิด และความทะเยอทะยานของประชาชนอเมริกัน รวมทั้งเหตุผลที่อยู่เบื้องหลังนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะเกี่ยวกับสงครามเย็น หนึ่งในสี่ของสถานทูตอเมริกัน และกงสุล มีผู้แทนของ USIA อยู่ และมีโครงการเฉพาะในแต่ละประเทศในการโฆษณาชวนเชื่อ

การบรรจุบุคคลเข้าทำงานกระทรวงการต่างประเทศ เฉพาะผู้บริหารในกระทรวงนี้ 2-3 คนเท่านั้น ที่เข้ารับตำแหน่งทางการเมือง โดยการแต่งตั้งของประธานาธิบดีและการรับรองของวุฒิสภา แต่ตำแหน่งสำคัญ ๆ อื่น ๆ ของกระทรวงนี้ในวอชิงตัน ได้รับการบรรจุตามหลักบริหารข้าราชการพลเรือนและในต่างประเทศอาจจ้างคนงานท้องถิ่นของประเทศนั้น ๆ ด้วยวิธีการบริหารตามปกติ กลุ่มหลักของข้าราชการกระทรวงนี้คือ คณะผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีอยู่ถึง 3,750 คน เป็นข้าราชการกระทรวงต่างประเทศ ซึ่งถือกันว่าเป็นกลุ่มอาชีพ คือ กลุ่มนักการทูตนั่นเอง

5. การป้องกันส่วนภูมิภาคของสัมพันธมิตรสหรัฐอเมริกา

กฎบัตรสหประชาชาติอนุญาตให้สหรัฐอเมริกาตั้งกลุ่มสัมพันธมิตร เพื่อป้องกันตนเองในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลก ได้แก่:-

1. องค์การนาโต้ (NATO) คือองค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ ก่อตั้ง ค.ศ.1949
2. องค์การโอเอเอส (OAS) เป็นองค์การใหญ่เป็นที่สองรองจากองค์การนาโต้ เรียกว่า องค์การของรัฐในอเมริกา (The Organization of American States) ซึ่งรวมรัฐในลาตินอเมริกาเข้าด้วยกันกับสหรัฐอเมริกา ยกเว้นคิวบา ซึ่งได้ถูกขับออกไป เพราะฟีเดลคาสโตร ในค.ศ. 1962
3. องค์การซีโต้ (SEATO) เป็นองค์การในภูมิภาคแปซิฟิก และสหรัฐอเมริกาได้เจรจาข้อตกลงความมั่นคงร่วมกัน แยกต่างหากกับแต่ละชาติไม่น้อยกว่า 6 ชาติ ซีโต้ (Southeast Asia Treaty Organization) ก่อตั้งในค.ศ.1954 แต่ซีโต้ได้ยกเลิกไปในค.ศ. 1975
4. องค์การแอนซัส (ANZUS) เป็นข้อตกลงทางทหาร ระหว่างสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ ข้อตกลงเพียงแต่จัดให้มีการปรึกษาหารือระหว่างรัฐมนตรีต่างประเทศของทั้งสามประเทศ ในกรณีที่ถูกคุกคามจากศัตรูในเขตมหาสมุทรแปซิฟิกของออสเตรเลีย

5. **สนธิสัญญาเกี่ยวกับญี่ปุ่น** สหรัฐอเมริกาเซ็นสนธิสัญญากับประเทศญี่ปุ่น ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 สงบลง ตามสนธิสัญญานี้ สหรัฐอเมริกามีสิทธิที่จะตั้งกองทหารเป็นฐานทัพในญี่ปุ่น เป็นการตอบแทนที่สหรัฐอเมริกาคือรับประกันความมั่นคงทางทหารในญี่ปุ่น ญี่ปุ่นตกลง แต่จะต้องไม่ยกฐานทัพให้มหาอำนาจที่สาม สนธิสัญญากระทำในค.ศ. 1951 และมีการปรับปรุงใหม่ในค.ศ. 1960 ญี่ปุ่นเป็นเพื่อนที่ดีของสหรัฐอเมริกา และเป็นยุทธศาสตร์สำคัญของสหรัฐอเมริกาในตะวันออกไกล เพราะประเทศนี้ตั้งอยู่ระหว่างประเทศฟิลิปปินส์และเกาหลี ซึ่งสหรัฐอเมริกามีสนธิสัญญาความมั่นคงร่วมด้วย

6. **ข้อตกลงฟิลิปปินส์-อเมริกัน (Philippine-American Pact)** ข้อตกลงอเมริกันกับฟิลิปปินส์ เป็นข้อตกลงแปซิฟิกที่คนอเมริกันรู้จักกันดีที่สุด เกาหลีฟิลิปปินส์เคยเป็นอาณานิคมของสเปน และตกอยู่ในความดูแลของสหรัฐอเมริกา ระหว่าง ค.ศ. 1899-1946 และถูกยึดครองโดยญี่ปุ่น ระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 สหรัฐอเมริกาให้อิสระแก่ฟิลิปปินส์ เมื่อ ค.ศ. 1946 และ 5 ปีต่อมาเซ็นสัญญาความมั่นคงกับสหรัฐอเมริกา ในข้อตกลงนี้สหรัฐอเมริกากับฟิลิปปินส์ตกลงจะช่วยซึ่งกันและกัน หากถูกโจมตีในบริเวณแปซิฟิก สหรัฐอเมริกามีสิทธิที่จะคงฐานทัพอากาศทหารและฐานทัพเรือในเกาะ ซึ่งเป็นแนวป้องกันที่สำคัญของสหรัฐอเมริกาในแปซิฟิกตะวันตก

7. **สนธิสัญญาอเมริกันกับไต้หวัน (The Taiwan (Formosa) Treaty)** เจียงไคเช็คเป็นผู้นำตั้งรัฐบาล ณ เกาะฟอร์โมซา เมื่อถูกจีนคอมมิวนิสต์ขับไล่มาจากแผ่นดินใหญ่ และนายพลลิสซิมได้เข้าเกี่ยวข้องกับการเมืองสหรัฐอเมริกา เจียงไคเช็คได้กลายเป็นสัญลักษณ์ในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ในตะวันออกไกล และสหรัฐอเมริกาสันับสนุนเจียงไคเช็คตามข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญนโยบายต่างประเทศ เพื่อปกป้องเกียรติยศของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคนี้ ทั้งสองประเทศได้ตกลงในสนธิสัญญา ให้สหรัฐอเมริกาคงตั้งฐานทัพในเกาะฟอร์โมซา และรัฐบาลไต้หวันได้รับการช่วยเหลือทางทหารเพื่อป้องกันการรุกรานของคอมมิวนิสต์ ฐานทัพอเมริกันในไต้หวันใหญ่ที่สุด และไต้หวันเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ทางทหารที่มีตำแหน่งสูงในแนวป้องกัน ซึ่งมีญี่ปุ่น เกาหลีไต้หวัน และฟิลิปปินส์

8. **สนธิสัญญาความมั่นคงกับเกาหลี** เพื่อรักษาความยินยอมของประธานาธิบดีซิงมันรี ในการที่สหรัฐอเมริกาส่งกองกำลังรักษาสันติภาพเข้าไปในเกาหลี สหรัฐอเมริกาเจรจาทำสัญญาความมั่นคงกับเกาหลีในค.ศ. 1954 โดยให้สิทธิสหรัฐอเมริกาคงตั้งกองทหารเป็นฐานทัพอยู่ในเกาหลี และสหรัฐอเมริกาสัญญาจะช่วยเหลือ หากมีการรุกรานทางทหารต่อเกาหลีได้ ประธานาธิบดีซิงมันรี ซึ่งถือว่าเป็นประธานาธิบดีที่ขอบพอกับสหรัฐอเมริกา ได้ถูกขับออกจากตำแหน่งใน

ค.ศ.1960 เป็นสาเหตุให้เกิดความยุ่งยากต่อสหรัฐอเมริกา ในโครงสร้างของนโยบายต่างประเทศ โดยเฉพาะเมื่อสหรัฐอเมริกามีข้อตกลงในปัญหาเวียดนาม

6. โครงการช่วยเหลือต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา และการทำสงครามเย็น

สงครามทำให้สังคมเปลี่ยนแปลงไปมาก โดยเฉพาะการเคลื่อนย้ายชนชั้นทางสังคมซึ่งพัฒนาในระยะสันติ และชนในชาติต้องแสวงหาการพักผ่อนหย่อนคลาย เพื่อจะกลับมาใช้พลังทางสังคมต่อไปใหม่ หลังจากได้ผ่านการต่อสู้ดิ้นรนเพื่อความอยู่รอด หลังสงครามโลกครั้งที่ 2

สงครามเย็นกลายเป็นโฉมหน้าใหม่เด่นที่สุดของการเมืองของโลกตั้งแต่ ค.ศ.1947 รัฐสภาสหรัฐอเมริกาได้จัดสรรเงินถึง 400 ล้านดอลลาร์ เพื่อช่วยยุติสงครามกรีกและตุรกี รัสเซียให้ความช่วยเหลืออย่างลับๆ และสนับสนุนการก่อการกบฏ ประธานาธิบดีทรูแมนของสหรัฐอเมริกาได้แนะนำปฏิบัติการต่อคอมมิวนิสต์ เป็นผลให้มันโยบายยับยั้งคอมมิวนิสต์ รู้จักกันในชื่อว่า ลัทธิทรูแมน (Truman Doctrine)

โครงการช่วยเหลือประเทศต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกา ได้แก่ :-

1. แผนการมาร์แชล (The Marshall Plan) รัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐอเมริกา จอร์จ มาร์แชล (George Marshall) ประกาศแนวทางนโยบายต่างประเทศ และใช้ชื่อเขาเป็นแผนการ (ใน ค.ศ.1947) จัดเงินช่วยเหลือต่อรัฐบาลประเทศในยุโรปที่ประสบภัยสงคราม กองทุนช่วยเหลือจะช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ไปสู่จุดหมายที่ชาตินั้น ๆ จะต้องหางานให้ประชาชนทำได้ แต่แรกไม่มีการแบ่งแยกว่าจะช่วยรัฐเสรีหรือคอมมิวนิสต์ แต่เป้าหมายหลักของแผนการก็คือต้องการป้องกันคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันตก รัฐสภาสหรัฐอเมริการับรองนโยบายนี้ โดยออกกฎหมายความร่วมมือกับยุโรป (European Cooperation Act - 1948)

อย่างไรก็ตามลักษณะของการช่วยเหลือได้เปลี่ยนไปหลังจากสหรัฐอเมริกากระทำสนธิสัญญานาโต้ ในค.ศ.1948 กล่าวคือการช่วยเหลือทางทหารเริ่มจะเข้ามาแทนโครงการใช้จ่ายเพื่อเศรษฐกิจ แต่ก็ยังมีผลทางเศรษฐกิจจากการปรับปรุงอาวุธทางทหารสมัยใหม่ กฎหมาย ให้ความช่วยเหลือป้องกันประเทศซึ่งกันและกัน (The Mutual Defense Assistance Act) ในค.ศ. 1949 ออกมาเพื่อให้การช่วยเหลือทางทหารเฉพาะประเทศในโลกเสรี

2. โครงการช่วยเหลือที่ชื่อว่า The Point Four Program โครงการนี้ได้ชื่อเช่นนี้ เนื่องจากเป็นข้อเสนอแนะพิเศษข้อที่ 4 ในรายงานที่ประธานาธิบดีแถลงต่อรัฐสภาในวันที่เข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดี คือวันที่ 20 มกราคม 1949

โครงการนี้ได้เพิ่มเติมการให้ความช่วยเหลือทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีต่อประเทศด้อยพัฒนาในโครงการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจในค.ศ.1950 ซึ่งประธานาธิบดีทรูแมนเสนอต่อรัฐสภาและได้รับอนุมัติ โดยปัจจุบันอยู่ภายใต้การดำเนินงานของ AID โครงการนี้เป็นส่วนสำคัญที่สุดในโครงการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศ โครงการนี้มุ่งปรับปรุงมาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชนในประเทศต่าง ๆ ซึ่งยังไม่ได้ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ หลายประเทศมีทรัพยากรธรรมชาติมากมาย แต่ขาดเงินและไม่รู้จักความจำเป็นในการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์อย่างถูกต้องและเป็นระบบ จึงมีการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจด้วยการให้เงินกู้และเงินอุดหนุน เพื่อการก่อสร้างโรงงาน การจัดระบบการขนส่ง การสร้างเขื่อนพลังงานไฟฟ้า และมีการให้การฝึกอบรมวิศวกรในโครงการ AID

3. **หน่วยสันติภาพ (The Peace Corps)** หน่วยสุดท้ายที่รวมอยู่ในสถาบันบริการต่างประเทศซึ่งมีหน้าที่ในต่างแดน ก็คือหน่วยสันติภาพ ได้ริเริ่มจัดให้มีขึ้นในสมัยของประธานาธิบดี จอห์น เอฟ. เคนเนดี ในค.ศ.1961 โดยการออกคำสั่งของฝ่ายบริหาร (executive order) หน่วยสันติภาพเป็นหน่วยงานประจำตามกฎหมาย และได้รับงบประมาณต่างหากเป็นของตนเอง นับว่าเป็นโครงการที่ประสบความสำเร็จและเป็นที่ยอมรับกันดีโดยทั่วไป โดยสหรัฐอเมริกาได้ทำสัญญาเฉพาะกับประเทศต่าง ๆ หน่วยสันติภาพจะจัดบุคลากรที่ได้ผ่านการฝึกฝนเพื่อช่วยเหลือประชาชนในประเทศต่าง ๆ ด้วยการจัดตั้งสถาบันทางสังคมที่สำคัญ ส่วนใหญ่ของสัญญานั้น จะเป็นการขอครู วิศวกร และเจ้าหน้าที่ทางเทคนิคเกี่ยวกับการสาธารณสุข และผู้เชี่ยวชาญทางการเกษตร อาสาสมัครในหน่วยสันติภาพจะทำงานร่วมกับประชาชนท้องถิ่นในงานก่อสร้าง และโครงการด้านอื่น ๆ

7. สรุปทัศนที่ประกอบขึ้นมาเป็นนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา

แม้ว่าจุดมุ่งหมายสำคัญของนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา จะยังคงเป็นไปตามเดิมเช่นในสมัยค.ศ.1789 คือปกป้องผลประโยชน์ของชาติอเมริกัน แต่ทั้งการให้คำจำกัดความของผลประโยชน์ของชาติ และวิธีการที่จะบรรลุถึงผลประโยชน์ของชาติได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างลึกซึ้ง จุดมุ่งหมายที่แท้จริง คือ การดำรงคงอยู่ มิใช่แต่เฉพาะในวันรุ่งขึ้นเท่านั้น แต่จะต้องตลอดไปในอนาคตด้วย

สหรัฐอเมริกาแสวงหาอนาคตของเสรีภาพและมาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชนซึ่งได้กลายเป็นสิ่งจำเป็น เป็นความภาคภูมิใจของอิสระชน แต่จะเป็นไปได้ ก็ขึ้นอยู่กับพลังความพยายามในด้านนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา การอยู่โดดเดี่ยวซึ่งเคยเป็นเรื่องสำคัญของ

นโยบายสหรัฐอเมริกา บัดนี้ได้ตายจากไปแล้ว และสหรัฐอเมริกาไม่เคยมั่นใจในนโยบายนี้ นับแต่ทศวรรษ 1920 การพัฒนาสงครามทางอากาศ ตั้งแต่สมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้มีความคิดถึงแนวป้องกันการทำลายล้างโดยอำนาจทางอากาศ การพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ และการทิ้งระเบิดญี่ปุ่น ทั้งหมดล้วนเป็นหลักความคิดของการป้องกันทางทหารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่างประเทศ ซึ่งปนาวุธก็เป็นส่วนในการต่อสู้กันในอวกาศ และอาจมีการใช้ในยุคใหม่

ดังนั้นการกำหนดนโยบายต่างประเทศในปัจจุบัน ให้เป็นที่ยอมรับข้อเท็จจริง จึงเป็นงานที่ยุ้งยากกว่าสมัยก่อน เพราะไม่มีวัตถุประสงค์ใดที่จะประกันได้ว่าจะมีโครงสร้างที่สมบูรณ์ วันพรุ่งนี้จึงเป็นวันที่ไม่อาจจะหยั่งรู้ได้ เป็นวันที่มีดมมยิงกว่าเวลาใดในประวัติศาสตร์ ศักยภาพของระบบอาวุธใหม่ จะทำให้เกิดสงครามระหว่างรัฐชาติต่าง ๆ ที่ทำให้ทุกรัฐต้องเข้าไปมีส่วนด้วยตั้งแต่ต้น และยังไม่อาจคิดได้ว่าจะเป็นอย่างไรต่อไปอาจจะไม่มีฝ่ายใดชนะในสงครามนิวเคลียร์ ไม่มีใครสามารถรับประกันการเริ่มทำสงครามนี้ได้แต่ผู้สร้างนโยบายของทุกชาติ ยังต้องอาศัยผู้มีตำแหน่งที่จะรับผิดชอบนั้นอยู่ ซึ่งก็คือข้าราชการประจำนั่นเอง

คำถามท้ายบท

บทที่ 11

1. การกำหนดนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกามีกระบวนการตัดสินใจและอาศัยข่าวสารจากหน่วยงานต่าง ๆ อย่างไรบ้าง?
2. บทบาทการตัดสินใจ และการบริหารนโยบายต่างประเทศของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกามีอยู่อย่างไร?
3. นโยบายต่างประเทศในด้านการป้องกันร่วมกันของสหรัฐอเมริกา กับ สัมพันธมิตร ที่สำคัญมีอะไรบ้าง?
4. สงครามเย็น และการช่วยเหลือต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา เกี่ยวพันกันอย่างไร? และสหรัฐอเมริกามีโครงการช่วยเหลืออย่างไรบ้าง?
5. จงอธิบายความหมายของคำต่อไปนี้
 1. The Mouroe Doctrine
 2. Marshall Doctrine
 3. Nixon Doctrine

บรรณานุกรม

บทที่ 11

¹Bemis, Samuel Flagg. *The United States As a World Power*. New York : Henry Holt, 1955.

²Bloomfield, Lincoln P. *The United Nations and U.S. Foreign Policy*. Boston : Little, Brown, 1961.

³Cleveland, Harlan, Mangone, Gerard J., and Adams, John Clarke. *The Overseas Americans*. New York : McGraw-Hill, 1960.

⁴Corry, J.A. and Abraham, Henry J. *Elements of Democratic Government*. 4th ed.; New York : Oxford U. Press, 1964.

⁵Etzioni, Amitai. *The Hard Way to Peace : A New Strategy*. New York : Collier, 1962.

⁶Nicholson, Sir Harold G. *Diplomacy*. 3 ed.; New York : Oxford U. Press, 1963.

⁷Kennon, George F. *American Diplomacy, 1900-1950*. Chicago : U. of Chicago Press, 1951.

⁸Gange, John. *American Foreign Relations*. New York : Ronald, 1959.

⁹Westerfield, H. Bradford. *The Instruments of American Foreign Policy*. Ithaca : Cornell U. Press, 1963.