

บทที่ 2

การวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศ

ความนำ

โดยทั่วไป ในการติดตามศึกษาการเมืองระหว่างประเทศและนโยบายต่างประเทศของประเทศใดประเทศหนึ่ง เรามักจะเห็นคำบรรยายว่าประเทศนั้นมีนโยบายต่างประเทศอย่างไรอย่างหนึ่ง หรือไปในแนวทางใดแนวทางหนึ่ง คล้ายกับว่าประเทศสามารถกำหนดและดำเนินการติดต่อกับประเทศอื่นได้ด้วยตัวประเทศเอง แต่ในความเป็นจริง ประเทศไม่มีชีวิตจิตใจ ประเทศไม่สามารถกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศได้ เพราะฉะนั้นการที่ประเทศจะดำเนินการอย่างไรอย่างหนึ่งในการติดต่อกับประเทศอื่น จะต้องมีคนที่มีชีวิตจิตใจเป็นผู้ทำหน้าที่นั้น ประเทศไม่มีชีวิตจิตใจที่จะทำการใดๆ การกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศจึงเป็นเรื่องของบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่จะกระทำในนามของรัฐ (authoritative individuals who act in the name of the state) หรือการกระทำของรัฐคือการกระทำโดยบุคคลที่กระทำในนามของรัฐ (State action is the action taken by those acting in the name of the state.)¹ ในการมีความสัมพันธ์ติดต่อกับประเทศอื่น

บุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ที่จะกระทำในนามของรัฐ หมายความว่า บุคคลและคณะบุคคลที่เป็นผู้มีอำนาจปกครองรัฐ เป็นที่ยอมรับในลักษณะต่างๆ ของคนในสังคมให้ทำหน้าที่ติดต่อกับรัฐอื่นในนามของรัฐ บุคคลเหล่านี้จึงไม่ใช่บุคคลธรรมดาโดยทั่วไปในสังคม แต่จะต้องเป็นบุคคลที่มีตำแหน่งฐานะอย่างเป็นทางการ โดยทั่วไป บุคคลที่จะอยู่ในฐานะอย่างเป็นทางการที่จะทำหน้าที่ ในนามของรัฐก็คือ คณะรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูงในระดับต่างๆ

ในการที่บุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ที่จะกระทำในนามของรัฐนั้น โดยทั่วไปจะเป็นบุคคลที่เข้าดำรงตำแหน่งดังกล่าวด้วยความเห็นชอบและการยอมรับของประชาชนผ่านกระบวนการเลือกตั้งตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่ไม่ได้หมายความว่าบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ที่จะกระทำในนามของรัฐจะต้องผ่านกระบวนการของการปกครองแบบประชาธิปไตยเสมอไป ในบางกรณีบุคคลเช่นนี้เข้ามาสู่อำนาจหน้าที่ดังกล่าวด้วยวิธีการอื่น

ในบางประเทศผู้นำประเทศได้อำนาจการปกครองมาด้วยวิธีการรุนแรง ยึดอำนาจการปกครองด้วยการรัฐประหาร การปฏิวัติ และเข้าทำหน้าที่การปกครองประเทศโดยสามารถควบคุมอำนาจการปกครองของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและได้รับการยอมรับจากประเทศอื่น ผู้มีอำนาจเหล่านี้ ก็ถือว่าเป็นบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ที่กระทำในนามของรัฐ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่างประเทศด้วยเหมือนกัน

การกระทำของรัฐในลักษณะใดลักษณะหนึ่งจึงเป็นการกระทำของบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ที่จะกระทำในนามของรัฐ ไม่ว่าจะบุคคลนั้นๆ จะเข้ามามีอำนาจในการปกครองประเทศด้วยกระบวนการของประชาธิปไตยโดยการเลือกตั้งของคนในสังคมหรือไม่ก็ตาม

การศึกษาเรื่องนโยบายต่างประเทศในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมีมายาวนานในอดีต โดยส่วนใหญ่เป็นการบันทึกเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในประวัติศาสตร์ และมีบางเรื่องเป็นการแนะนำเสนอยุทธศาสตร์และยุทธวิธีของการสงครามและการประสบความสำเร็จของการเมืองและการปกครองของผู้มีอำนาจปกครอง กล่าวได้ว่าการศึกษาเรื่องนโยบายต่างประเทศที่เป็นมาในอดีตอันยาวนานนั้น มีมาอย่างต่อเนื่องเป็นการศึกษาเฉพาะแต่เหตุการณ์ในแง่มุมต่างๆ กัน ไม่เป็นการศึกษาอย่างเป็นระบบที่จะเสนอกรอบการศึกษาและวิเคราะห์ที่จะสามารถใช้ศึกษานโยบายต่างประเทศของประเทศต่างๆ ได้อย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาในเชิงเปรียบเทียบ และเป็นกรอบที่จะใช้ศึกษาวิเคราะห์เป็นตัวแบบร่วม

ฮันส์ เจ มอร์แกนธอ (Hans J. Morgenthau) เขียนหนังสือ *Politics among Nations : The Struggle for Power and Peace* ในปี ค.ศ. 1948² เป็นการประมวลความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองระหว่างประเทศในแง่ต่างๆ อย่างครบถ้วน เป็นครั้งแรกในการศึกษาวิชาการด้านนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศ มอร์แกนธอ เสนอว่า รัฐ โดยผู้มีอำนาจหน้าที่ของรัฐต้องการแสวงหาอำนาจเพื่อผลประโยชน์ด้านต่างๆ ทั้งด้านการอยู่รอด ความมั่นคงปลอดภัย ความอยู่ดีกินดีของประชาชน และรวมถึงศักดิ์ศรีเกียรติภูมิของประเทศ และด้วยความเป็นนักวิชาการที่มองโลกในแง่ร้าย มอร์แกนธอจึงสรุปว่า ในด้านการต่างประเทศ รัฐต้องดิ้นรนต่อสู้เพื่ออำนาจอย่างต่อเนื่อง การแสวงหาอำนาจจึงเป็นประเด็นหลักประเด็นหนึ่งในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐ

กรอบการวิเคราะห์แบบ 'การตัดสินใจ'

ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศโดยเฉพาะ รูปแบบการศึกษานโยบายต่างประเทศของ ริชาร์ด ซี ซีไนเตอร์, เฮซ ดับเบิลยู บรัค, และเบอร์ตัน ซาปิน (Richard C. Snyder, H.W. Bruck and Burton Sapin) ที่ร่วมกันเสนอกรอบการวิเคราะห์ (analytical framework) นโยบายต่างประเทศที่จะใช้เป็นตัวแบบการศึกษานโยบายต่างประเทศของประเทศโดยทั่วไปในหนังสือ Foreign Policy Decision-Making : An Approach to the Study of International Politics ในปี ค.ศ. 1962³ ซึ่งกรอบการศึกษานโยบายต่างประเทศนี้ รู้จักกันอย่างกว้างขวางในชื่อของรูปแบบ SBS นับเป็นการประมวลแนวทางการวิเคราะห์ปัจจัยและสภาพแวดล้อมที่มีผลต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศที่สามารถใช้ศึกษากับกรณีของทุกประเทศ และกรณีการศึกษาเชิงเปรียบเทียบได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ โจเซฟ แฟรงเกิล (Joseph Frankel) ได้เขียนหนังสือ The Making of Foreign Policy : An Analysis of Decision-Making เสนอกรอบความคิดแบบ 'การตัดสินใจ' เพื่อใช้ในการศึกษานโยบายต่างประเทศในทำนองเดียวกันด้วย⁴

สภาพแวดล้อมของการตัดสินใจ

กรอบการวิเคราะห์แบบการตัดสินใจพิจารณาว่า ในการที่ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศของรัฐจะพิจารณาตัดสินใจนั้น ผู้มีอำนาจตัดสินใจ (Decision Makers) ซึ่งร่วมกันอยู่ในองค์คณะผู้ตัดสินใจ (Decision-Making Body) ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลของประเทศจะถูกแรงกดดันจากอิทธิพลของสภาพแวดล้อม (Setting) ที่อยู่รอบองค์คณะผู้ตัดสินใจ นั่นคือ สภาพแวดล้อมจะมีอิทธิพลอย่างมากต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมนี้ อาจแยกกว้างๆ ออกเป็น 2 ประเภท คือ สภาพแวดล้อมภายนอกและสภาพแวดล้อมภายใน

สภาพแวดล้อมภายนอก (External Setting) หมายความว่า เหตุการณ์และความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนอกอาณาเขตของรัฐ ผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐต้องตระหนักถึงสภาพแวดล้อมภายนอกเหล่านี้ และนำมาเป็นส่วนประกอบในการพิจารณา กำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐ

ในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมภายนอกนี้ จะเห็นได้ชัดว่าเหตุการณ์และความเคลื่อนไหวจะปรากฏในลักษณะและระดับต่างๆ กัน และย่อมมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายต่างประเทศแตกต่างกันไป เราอาจแยกระดับของปัจจัยที่เป็นสภาพแวดล้อมภายนอกได้ดังนี้

1. **ระดับระบบ (Systemic Level)** เป็นสภาพแวดล้อมภายนอกระดับระบบหรือระดับโลก (global level) ซึ่งเป็นเรื่องของบทบาทและนโยบายของชาติมหาอำนาจ และสภาพความสัมพันธ์ระหว่างชาติมหาอำนาจในขณะใดขณะหนึ่ง ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการเมืองระหว่างประเทศทั้งระบบ เช่น การเผชิญหน้าระหว่างอเมริกากับโซเวียตในยุค 'สงครามเย็น' วิกฤตการณ์คิวบาในปี ค.ศ. 1962 การปรับสัมพันธ์ระหว่างจีนกับอเมริกาในปี ค.ศ. 1971 การยุติ 'สงครามเย็น' ตามข้อตกลงปารีสในปี ค.ศ. 1990 และการล่มสลายของสหภาพโซเวียตในปี ค.ศ. 1991 สภาพแวดล้อมภายนอกระดับระบบยังรวมถึงบทบาทขององค์การระหว่างประเทศระดับสากลในสหประชาชาติ (United Nations) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund, IMF) ธนาคารโลก (World Bank) และองค์การการค้าโลก (World Trade Organizations, WTO) นอกจากนี้ สภาพแวดล้อมภายนอกระดับระบบยังหมายถึงการเกิดสภาวะที่ส่งผลกระทบต่อโลกทั้งโลกเป็นส่วนรวม เช่น การเกิดเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกในทศวรรษ 1930's การเกิดการระบาดของโรคซาร์ส การแพร่ระบาดของโรคเอดส์ การก่อการร้ายระหว่างประเทศ สภาพเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็วของสภาพแวดล้อมโลก เป็นต้น

2. **ระดับระบบย่อย (Subsystemic Level)** เป็นสภาพแวดล้อมภายนอกที่เกิดขึ้นในบริเวณใกล้เคียงหรือในภูมิภาคที่รัฐตั้งอยู่ (regional level) ซึ่งสภาพแวดล้อมในระดับนี้แม้โดยทั่วไปจะมีขนาดหรือความรุนแรงน้อยกว่าสภาพแวดล้อมภายนอกในระดับระบบ แต่สิ่งที่เกิดขึ้นในภูมิภาคที่รัฐตั้งอยู่ก็กระทบกระเทือนต่อรัฐอย่างมาก และผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบายของรัฐต้องตระหนักและให้ความสำคัญอย่างยิ่ง เช่น ประเทศไทยตั้งอยู่ในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ สภาพแวดล้อมระดับภูมิภาคที่ผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยต้องให้ความสนใจอย่างมากก็คือ การเกิดและดำเนินไปของ 'สงครามเวียดนาม' การรวมกลุ่มความร่วมมือในสมาคมอาเซียน กรณี 'สงครามกัมพูชา' และการระบาดของ 'โรคไข้หวัดนก' เป็นต้น

3. **ระดับชาติ (National Level)** เป็นสภาพแวดล้อมภายนอกที่เป็นเรื่องของประเทศใดประเทศหนึ่งที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคเดียวกับรัฐที่ศึกษา แม้จะเป็นเรื่องกิจการภายในของรัฐเพียงรัฐเดียว แต่รัฐอื่นๆ ในภูมิภาคก็ต้องให้ความสนใจและนำมาใช้ในการ

พิจารณานโยบายต่างประเทศของตน ในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ การที่ฝ่ายคอมมิวนิสต์ยึดอำนาจการปกครองของกัมพูชา เวียดนาม และลาว ได้สำเร็จในปี ค.ศ. 1975 ทำให้ประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคต้องให้ความสนใจอย่างยิ่ง หรือแม้กระทั่งการเปลี่ยนตัวผู้นำตามปกติของประเทศหนึ่งก็ถือเป็นปัจจัยภายนอกระดับชาติที่ประเทศอื่นต้องให้ความสนใจ

สภาพแวดล้อมภายใน (Internal Setting) หมายถึงสภาพด้านต่างๆ ของสังคมที่อยู่แวดล้อมผู้ตัดสินใจและดำเนินนโยบายต่างประเทศ ซึ่งได้แก่ลักษณะของสภาพทางสังคมและวัฒนธรรม สภาพธรรมชาติและภูมิอากาศ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคนภายในประเทศ วิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน พัฒนาการทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี สภาพความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงทางการเมือง บทบาททางการเมืองของกลุ่มการเมืองที่สำคัญ บทบาทของสื่อมวลชนและนักวิชาการ บทบาทขององค์กรเอกชน บทบาทของกลุ่มอาชีพและกลุ่มเศรษฐกิจต่างๆ ความเข้มแข็งของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ บทบาทของกองทัพและระบบราชการทางการเมือง

องค์ประกอบต่างๆ ซึ่งเป็นสภาพแวดล้อมภายในนี้ มีอิทธิพลและแรงกดดันต่อกลุ่มผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจกำหนดนโยบายต่างประเทศในนามของรัฐในระดับต่างๆ กันไป ที่สำคัญอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมภายใน คือ บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้าครอบงำอำนาจทางการเมืองของรัฐเพราะกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอำนาจทางการเมืองจะเข้าควบคุมและดำรงฐานะเป็นบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ที่จะกระทำในนามของรัฐในการติดต่อกับประเทศอื่น

ความมีเหตุมีผล (Rationality)

การศึกษานโยบายต่างประเทศด้วยการรอบการวิเคราะห์แบบการตัดสินใจ ให้ความสำคัญอย่างมากกับความมีเหตุมีผล (Rationality) ของผู้มีอำนาจตัดสินใจ โดยพิจารณาว่าในการเผชิญกับประเด็นปัญหาที่ต้องตัดสินใจ ผู้ตัดสินใจจะพิจารณาแนวทางเลือกต่างๆ (alternatives) ที่มองเห็นได้ที่จะนำไปสู่การตัดสินใจในนโยบายต่างประเทศในประเด็นนั้นๆ ในการเลือกนโยบายจากแนวทางเลือกต่างๆ ที่มีอยู่นั้น ผู้ตัดสินใจจะเลือกแนวทางที่ดีและเหมาะสมที่สุดสำหรับการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น ความมีเหตุผลโดยทั่วไปจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของการพิจารณาผลดีและผลเสีย (Cost and benefit) ของแนวทางเลือกต่างๆ⁵

โลกทัศน์ของผู้นำ (Perception)

สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับผู้มีอำนาจตัดสินใจนโยบายต่างประเทศในกรอบการวิเคราะห์แบบการตัดสินใจก็คือ การมองโลกหรือโลกทัศน์ (perception) ของตัวผู้นำที่อยู่ร่วมกันในองค์คณะผู้ตัดสินใจนโยบายต่างประเทศ โลกทัศน์ของผู้นำจะมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการกำหนดและการดำเนินนโยบายต่างประเทศ⁶

โลกทัศน์เป็นเรื่องของบุคคลแต่ละคน เป็นผลมาจากการสังสมการเรียนรู้ทางสังคม (socialization) ของบุคคลตั้งแต่วัยเด็ก ประสบการณ์ชีวิตในครอบครัว ในการศึกษา การเข้าสมาคมในสังคม ชีวิตในการทำงาน สิ่งต่างๆ เหล่านี้ร่วมกันมีผลทางจิตใจต่อบุคคลที่จะขึ้นมาอยู่ในตำแหน่งผู้ตัดสินใจในนามของรัฐในด้านการต่างประเทศ และมีอิทธิพลอย่างมากต่อการมองประเด็นปัญหา การพิจารณาแนวทางในการแก้ปัญหาและการพิจารณาเลือกนโยบายเพื่อการแก้ไขปัญหาในขั้นสุดท้าย

ผู้นำที่เป็นทหาร มีชีวิตและการศึกษาแบบทหารมาตลอดวัยเด็ก และเมื่อจบการศึกษาแล้วก็ทำงานในหน้าที่ทหารในตำแหน่งต่างๆ เมื่อบุคคลคนนี้ได้ขึ้นมาดำรงตำแหน่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ที่จะกระทำในนามของรัฐ การมองโลกแบบทหารของเขาจะทำให้เขาให้ความสำคัญกับการต่อสู้ การเอาแพ้เอาชนะกับความแข็งแกร่งและการมีศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิของประเทศ ผู้นำแบบนี้มักจะมึนนโยบายต่างประเทศที่แข็งกร้าวและยากที่จะใช้วิธีการประนีประนอมในการติดต่อกับต่างประเทศ โดยเฉพาะในกรณีของความขัดแย้ง

ในแนวทางที่ต่างกัน ผู้นำที่เจริญเติบโตมาจากการต่อสู้ทางการเมืองในแบบประชาธิปไตย ต้องเข้าถึงประชาชน ต้องได้รับการยอมรับจากประชาชน และมองโลกกว้างกว่าผู้นำที่เป็นทหาร เมื่อผู้นำเช่นนี้เข้ามาสู่ตำแหน่งทางการเมืองที่มีอำนาจหน้าที่ที่จะกระทำในนามของรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศ โลกทัศน์ของเขาจะทำให้ให้นโยบายต่างประเทศยอมรับการประนีประนอม และมีความร่วมมือกับประเทศอื่น แม้อาจจะเป็นประเทศที่มีความขัดแย้งกันก็ตาม

ส่วนผู้นำที่มีพื้นฐานและประสบการณ์แบบพ่อค้าและนักธุรกิจ โลกทัศน์ของผู้นำประเภทนี้มักจะแสวงหาโอกาสที่จะสร้างความสำเร็จอย่างรวดเร็ว เห็นผลทันตา กล้าได้กล้าเสีย ตัดสินใจกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างรวดเร็ว รวดเร็ว ฉับพลัน และมักจะไม่สนใจในระเบียบกฎเกณฑ์กติกาต่างๆ มากนัก มุ่งหวังในความสำเร็จของนโยบายอย่างมาก จนอาจนำพานโยบายไปสู่การเสี่ยงได้สูงมาก

การตัดสินใจในกลุ่มเล็ก

ในกรอบการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศแบบการตัดสินใจที่ให้ความสนใจอย่างยิ่งแก่ตัวบุคคลที่ทำหน้าที่ในการตัดสินใจในนามของรัฐ ได้ให้ความสนใจอีกด้วยกับพฤติกรรมของผู้ตัดสินใจในรูปของการตัดสินใจในกลุ่มเล็ก (Groupthink)

ในนโยบายต่างประเทศ ผู้เข้าร่วมในองค์คณะผู้ตัดสินใจโดยทั่วไปจะได้แก่บรรดารัฐมนตรีที่รวมตัวกันอยู่ในคณะรัฐมนตรี (Cabinet) ซึ่งประกอบด้วยบุคคลจำนวนน้อยและนับว่าน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับบทบาทที่กลุ่มบุคคลนี้ต้องทำหน้าที่ตัดสินใจนโยบายต่างประเทศแทนคนทั้งประเทศเป็นสิบเป็นร้อยล้านคน

พฤติกรรมของการตัดสินใจในกลุ่มเล็กของคณะรัฐมนตรีของประเทศนี้อาจสังเกตเห็นพฤติกรรมเด่นบางประเทศได้ดังนี้

1. สมาชิกของกลุ่มคือคณะรัฐมนตรีทั้งแต่ละคนและทั้งกลุ่มพิจารณาตัวเองว่าเป็นผู้ที่รู้เรื่องในเรื่องต่างๆ ที่เข้าสู่อการพิจารณาเหนือกว่าคนที่อยู่นอกคณะรัฐมนตรีทั้งหมด และคิดว่ารู้เรื่องที่พิจารณาดีกว่าคนทั้งประเทศ ความรู้สึกว่ารู้เรื่องดีที่สุดและเข้าใจประเด็นปัญหาและทางแก้ไขปัญหาเหนือกว่าคนอยู่นอกคณะรัฐมนตรี ประกอบกับความภาคภูมิใจที่เป็นสมาชิกคณะรัฐมนตรีและ/หรือได้รับความไว้วางใจจากประชาชนทั้งประเทศผ่านการเลือกตั้ง ทำให้พฤติกรรมของคณะรัฐมนตรีที่มักจะปรากฏให้เห็นก็คือ ความมีความมั่นใจสูงในตัวเอง คณะรัฐมนตรีรายบุคคลและคณะรัฐมนตรีเป็นกลุ่มบุคคลขนาดเล็ก

2. สมาชิกในคณะรัฐมนตรีจะมีความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีความเป็นพวกระหว่างกัน เพราะทุกคนอยู่ในฐานะเดียวกัน ต้องมีการกิจร่วมกันในการปฏิบัติงานและเผชิญและแก้ปัญหาาร่วมกัน ทุกคนมีความรู้สึกผูกพันกันและเป็นพวกเดียวกัน มีจิตใจร่วมกันเป็นหนึ่งเดียว (esprit de corps)

3. ในการพิจารณาประเด็นปัญหาในคณะรัฐมนตรีในรูปของการตัดสินใจในกลุ่มเล็ก มักจะเกิดพฤติกรรม 'ตามแห่' ที่ผู้ชี้นำประเด็นและแนวทางแก้ไขปัญหาก็ได้รับการเห็นชอบและการสนับสนุนจากสมาชิกทั้งหมดของกลุ่ม ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศ ผู้ที่เป็นผู้นำในการชี้นำมักจะเป็นผู้ที่อยู่ในตำแหน่งฐานะผู้นำของกลุ่ม ที่มีฐานะ ตำแหน่งและบารมีที่เป็นที่เคารพและยอมรับของสมาชิกในกลุ่ม คือผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือประธานาธิบดีซึ่งเป็นประธานในที่ประชุม และอีกคนหนึ่งคือผู้ที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศที่ได้รับการถือว่าเป็นผู้ที่เชี่ยวชาญและรู้ดีที่สุดในการต่างประเทศ

นอกจากนี้ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งโดยเฉพาะ รัฐมนตรีกระทรวงนั้น ก็อาจแสดงบทบาทในการชี้แนะแนวทางการแก้ปัญหาด้วย การชี้แนะโดยผู้นำมักจะได้รับ ความเห็นด้วยและการสนับสนุนจากบรรดารัฐมนตรีอื่นๆ ในลักษณะ 'ตามแพ'

ตามปกติ ผู้ที่จะเป็นผู้ชี้แนะในเรื่องนโยบายต่างประเทศมักจะเป็นรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการต่างประเทศหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศเพราะมีข่าวสาร ข้อมูลจากข้าราชการประจำของกระทรวงการต่างประเทศอย่างใกล้ชิด แต่ในบางครั้ง ตัว นายกรัฐมนตรีที่เข้าใจว่าตัวเองรู้เรื่องด้านการต่างประเทศดี ก็แสดงบทบาทการนำในเรื่อง นโยบายต่างประเทศเสียเอง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศจะอยู่ในฐานะของ 'ผู้ตามแพ' เช่นเดียวกับรัฐมนตรีอื่นๆ ในคณะรัฐมนตรีเหมือนกัน

พฤติกรรมในการตัดสินใจในกลุ่มเล็กทำให้การตัดสินใจในนโยบายต่างประเทศเป็นไป ได้อย่างราบรื่นและรวดเร็ว ทันเหตุการณ์ แต่อย่างไรก็ตามพฤติกรรมเช่นนี้อาจก่อให้เกิดการ รวบรัดในการพิจารณา ไม่มีการใคร่ครวญอย่างละเอียดรอบคอบ จนอาจเกิดการตัดสินใจที่ ผิดพลาดได้มาก

ในพฤติกรรมในการตัดสินใจในกลุ่มเล็กนี้ อาจมีพฤติกรรมของสมาชิกบางคนใน คณะรัฐมนตรีกล้าแสดงออกซึ่งความคิดเห็นของตนที่แตกต่างฉีกแนวไปจากความคิดเห็นของ คณะรัฐมนตรีทั้งคณะแบบ 'ตามแพ' ได้ พฤติกรรมเช่นนี้ เรียกได้ว่าเป็นพฤติกรรมของ 'ทนาย ปีศาจ' (Devil's Advocate)

บทบาทของทนายปีศาจในคณะรัฐมนตรีคือการที่รัฐมนตรีบางคนจะพยายามตั้ง คำถามในประเด็นต่างๆ เกี่ยวข้องกับมติของคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่เห็นดีเห็นงามด้วยตาม พฤติกรรม 'ตามแพ' รัฐมนตรีคนนี้อาจทักท้วงถึงความถูกต้อง ความเหมาะสมของมติ ดังกล่าว ชี้ให้เห็นถึงข้อเสีย ข้อบกพร่อง และอาจเสนอทางเลือกอื่นที่ต่างไปจากมติของ คณะรัฐมนตรีส่วนมาก พฤติกรรมแบบ 'ทนายปีศาจ' นี้ อาจก่อให้เกิดความไม่พอใจ ความ รำคาญ และความเบื่อบั่นทอนให้แก่คณะรัฐมนตรีทั้งคณะ เพราะทำให้การพิจารณานโยบาย อย่างไม่ซ้ำ เย็นเยื่อ แต่การแสดงบทบาทของ 'ทนายปีศาจ' จะทำให้การพิจารณานโยบาย ต่างประเทศเป็นไปด้วยความรอบคอบ พิจารณาใคร่ครวญอย่างถ้วนถี่ในแง่มุมต่างๆ จน อาจจะทำให้ได้นโยบายที่ดีที่สุดและเหมาะสมที่สุดก็ได้

การเมืองของระบบราชการ

จากที่กล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นว่าฝ่ายบริหารเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ ในส่วนที่กล่าวมาเป็นฝ่ายบริหารที่เป็นฝ่ายนโยบาย เป็นฝ่ายการเมืองที่อยู่ในส่วนของคณะรัฐมนตรีโดยเฉพาะ แต่ในสภาพความเป็นจริงฝ่ายบริหารไม่ได้มีอยู่เฉพาะคณะรัฐมนตรีเท่านั้น แต่รวมถึงบรรดาข้าราชการประจำที่มีหน้าที่รับผิดชอบอยู่ในกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ อีกด้วย เพราะฉะนั้น ฝ่ายบริหารจึงรวมทั้งฝ่ายที่เป็นฝ่ายการเมือง คือ คณะรัฐมนตรีผู้ตัดสินใจกับฝ่ายข้าราชการประจำที่เป็นผู้ปฏิบัติงาน (Bureaucracy)

ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับฝ่ายข้าราชการประจำมักจะออกมาในรูปที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดนโยบายและฝ่ายข้าราชการประจำจะเป็นผู้ดำเนินนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดไว้ นั้นมาปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

แต่ในทางปฏิบัติ ฝ่ายข้าราชการประจำซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเรื่องอย่างต่อเนื่องยาวนานตามอายุราชการที่ยาวนาน จะเป็นผู้ที่รู้เรื่องนั้นๆ ดี และดีกว่ารัฐมนตรีเจ้ากระทรวงซึ่งมักจะมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอและมีวาระการทำงานสั้นกว่ามากโดยเปรียบเทียบ เพราะฉะนั้น นอกจากฝ่ายข้าราชการประจำจะเป็นผู้ดำเนินนโยบายที่ตัดสินใจโดยคณะรัฐมนตรีไปปฏิบัติ ข้าราชการประจำระดับสูงจะมีบทบาทเสนอแนะแนวทางเลือกต่างๆ ในเรื่องที่กำลังอยู่ในการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีตัดสินใจเลือกแนวทางใดเลือกแนวทางหนึ่งที่จะให้เป็นนโยบายสำหรับประเด็นปัญหานั้นๆ

โดยที่ในแต่ละประเด็นปัญหาจะมีส่วนราชการต่างๆ เกี่ยวข้องด้วยนอกเหนือจากกระทรวงการต่างประเทศ ดังนั้น บทบาทของข้าราชการระดับสูงในการเสนอแนวทางเลือกเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาตัดสินใจเลือกเป็นนโยบายในกรณีนั้น จึงเกิดพฤติกรรมที่เรียกว่า 'การเมืองของระบบราชการ' (Bureaucratic Politics)⁸

ผู้นำของแต่ละหน่วยราชการมักจะมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องที่เป็นงานในความรับผิดชอบในสายงานของตน ความรู้ความชำนาญของข้าราชการประจำจึงเป็นเรื่องเฉพาะเรื่องและไม่มีขอบเขตกว้างขวางไปครอบคลุมงานในความรับผิดชอบของกระทรวง ทบวง กรมอื่นที่รับผิดชอบสายงานที่แตกต่างกันไป

ในการเสนอแนวทางเลือกของผู้นำของฝ่ายข้าราชการประจำเพื่อให้คณะรัฐมนตรีตัดสินใจเลือกเป็นนโยบายในขั้นสุดท้ายนั้น ผู้นำของแต่ละกระทรวงตระหนักดีว่า ผู้นำของกระทรวงอื่นก็เสนอแนวทางเลือกให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเช่นเดียวกัน ในสภาพเช่นนี้ ผู้นำของข้าราชการประจำจากกระทรวงต่างๆ จะแข่งขันกันเสนอแนวทางเลือกอย่างจริงจังและรุนแรงในทางที่จะทำให้คณะรัฐมนตรีเลือกแนวทางที่ตนในฐานะตัวแทนของกระทรวงเป็นผู้เสนอ หากคณะรัฐมนตรีเลือกแนวทางที่หน่วยราชการใดเป็นผู้เสนอ ข้าราชการประจำที่เป็นผู้นำของหน่วยราชการนั้นก็หวังที่จะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนกับหน่วยงานของตน

ผลประโยชน์ตอบแทนที่ผู้นำหน่วยราชการคาดว่าจะได้รับในกรณีที่คณะรัฐมนตรีตัดสินใจเลือกแนวทางที่ตนเสนอเป็นนโยบายมีอย่างน้อย 2 ประการ คือ

1. ผลประโยชน์ตอบแทนด้านการจัดสรรงบประมาณและเงินด้านอื่นๆ ที่จะต้องมอบให้กับหน่วยงานที่เสนอทางเลือกเพื่อใช้จ่ายในการปฏิบัติตามนโยบายนั้น เช่น หากคณะรัฐมนตรีกำหนดนโยบายที่จะต้องเตรียมความพร้อมด้านความมั่นคง กระทรวงกลาโหมย่อมต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณจำนวนมากเพื่อการจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ การฝึกอบรบ เป็นต้น

2. ผลประโยชน์ด้านเกียรติยศชื่อเสียงของหน่วยราชการที่จะเกิดขึ้นหากคณะรัฐมนตรีเลือกแนวทางเลือกของหน่วยงานราชการนั้นๆ แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมั่นต่อหน่วยราชการนั้นจากฝ่ายรัฐบาล และยังเป็นการสร้างชื่อเสียงและเกียรติยศของหน่วยราชการนั้นในสายตาของสาธารณะโดยทั่วไปด้วย

เพราะฉะนั้น 'การเมืองของระบบราชการ' จึงดำเนินไปอย่างต่อเนื่องในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่างประเทศ โดยปกติการแข่งขันระหว่างหน่วยราชการจะเป็นไปอย่างจริงจังและรุนแรง แต่มีหลายโอกาสและหลายกรณีเหมือนกันที่หน่วยราชการบางหน่วยจะมีการประนีประนอมในการเสนอแนวทางเลือกให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ด้วยความหวังที่จะแบ่งส่วนแบ่งในผลประโยชน์ที่จะได้รับต่อหน่วยราชการของตนจากการตัดสินใจเลือกนโยบายของคณะรัฐมนตรี

ในบทบาทของผู้นำข้าราชการประจำที่จะเสนอทางเลือกในนโยบายให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ตัดสินใจนั้น ด้วยความรู้ความชำนาญเฉพาะเรื่องที่เป็นงานในความรับผิดชอบของตน และด้วยความต้องการผลตอบแทนที่คาดหวังว่าจะได้รับหากทางเลือกของตนได้รับความเห็นชอบเป็นนโยบายของประเทศ ข้อเสนอแนวทางของผู้นำของระบบราชการจึงมักจะเป็น

แนวทางเลือกที่มองมาจากมุมมองของส่วนราชการนั้นๆ เท่านั้นมากกว่าจะเป็นทางเลือกที่มี มุมมองที่กว้างขวางเกินขอบเขตความรับผิดชอบและผลประโยชน์ของหน่วยราชการนั้นๆ คำพูดที่มักเป็นการอธิบายถึงบทบาทของหัวหน้าส่วนราชการในการเสนอแนวทางเลือกหรือ จุดยืนให้กับคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาก็คือ ข้อเสนอทางเลือกหรือจุดยืนของหัวหน้าหน่วย ราชการจะเป็นอย่างไร ก็ขึ้นอยู่กับว่าเขาเป็นผู้นำของหน่วยราชการใด (where he stands depends on where he sits)

การตัดสินใจในภาวะวิกฤต

ที่กล่าวมาข้างต้นเป็นพฤติกรรมการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศของฝ่าย บริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นไปในภาวะการปกปิด เราจะคำนึงถึงความมี เหตุมีผล การเลือกนโยบายจากทางเลือกหลายทาง โลกทัศน์ของผู้ตัดสินใจพฤติกรรมการ ตัดสินใจในกลุ่มเล็ก พฤติกรรมของ 'ทนายปิศาจ' และการเมืองของระบบราชการ แต่ใน ภาวะเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ (Crisis) แรงกดดันจากสถานการณ์อาจทำให้พฤติกรรมการตัดสินใจ ของผู้นำเปลี่ยนแปลงไปจากการตัดสินใจในภาวะการปกปิดได้

โดยทั่วไป มักถือกันว่า ภาวะวิกฤตมีลักษณะที่ต่างจากภาวะการปกปิดอย่างเห็นได้ ชัดเจน 3 ประการด้วยกัน คือ

1. ในภาวะวิกฤต เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนั้น หากไม่ได้รับการแก้ไขอย่างรวดเร็วทันกาล อาจนำไปสู่ความสูญเสียอย่างมหึมา และกระทบอย่างรุนแรงต่อผลประโยชน์ที่สำคัญยิ่งของ ประเทศ เช่น ความอยู่รอด ความมั่นคงปลอดภัย และอาจรวมถึงศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิของ ประเทศ

2. ภาวะวิกฤต เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในสภาพที่ผู้นำประเทศไม่ได้คาดการณ์ไว้ ก่อนว่าจะเกิดขึ้น เป็นเหตุการณ์กะทันหันที่ไม่คาดคิด (surprise) หรืออาจมีการคาดการณ์ หรือคาดเดาว่าจะเกิดขึ้น แต่เมื่อเหตุการณ์นั้นเกิดขึ้น ผู้นำประเทศไม่รู้ว่าเหตุการณ์นั้นจะ เกิดขึ้นขณะที่มันเกิด และในลักษณะที่มันเกิดขึ้นด้วย

3. ในภาวะวิกฤต วิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นต้องการการตัดสินใจจากผู้นำประเทศอย่าง ฉับไว ทันเหตุการณ์ เพื่อจะแก้วิกฤตการณ์ให้ลุ่สว่างผ่านไปด้วยดี ผู้ตัดสินใจมีระยะเวลาใน การตัดสินใจน้อยมาก ต่างจากการตัดสินใจในภาวะปกปิดที่เวลาในการตัดสินใจอาจมีมาก พอสมควร

การตัดสินใจในภาวะวิกฤต (Decision-Making in Crisis) นี้ ผู้นำซึ่งต้องตัดสินใจเพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์จะถูกแรงกดดันอย่างมาก อาจทำให้พิจารณาถึงทางเลือกได้ไม่มากนัก ภาวะวิกฤตกังวลว่าความอาจเกิดขึ้นกับคณะผู้ตัดสินใจและข้อจำกัดในระยะเวลาที่มีในการตัดสินใจ อาจทำให้การตัดสินใจเลือกทางเลือกเป็นนโยบายแตกต่างอย่างมากกับการตัดสินใจในภาวะปกติ ในการศึกษาเรื่องการตัดสินใจของผู้นำประเทศในภาวะวิกฤต งานของ เกล็นน ดี เพจ (Glenn D. Paige) เกี่ยวกับวิกฤตการณ์เกาหลี¹⁰ และงานของ แกรม ที อลิสัน (Graham T. Allison) เกี่ยวกับวิกฤตการณ์คิวบา¹¹ เป็นตัวอย่างที่สำคัญ

อย่างไรก็ตาม ภาวะวิกฤตที่เกิดขึ้นในบางกรณี เป็นภาวะวิกฤตที่ดำเนินไปอย่างต่อเนื่องยาวนาน ผู้นำประเทศที่รู้สึกว่าการประนีประนอมยิ่งของชาติกำลังถูกคุกคามถือเป็นวิกฤตของชาติ ผู้นำจะต้องปรับนโยบายให้เข้ากับภาวะวิกฤตที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ภาวะเช่นนี้เราก็ถือว่าเป็นวิกฤตการณ์ด้านการต่างประเทศของประเทศนั้น แม้ผู้นำอาจมีเวลานานเพื่อปรับยุทธศาสตร์และนโยบายเพื่อรับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง การที่ไทยต้องรับรู้วิกฤตการณ์จากสงครามเวียดนามและการที่ไทยต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์สงครามกัมพูชา เป็นวิกฤตการณ์ในประเภทนี้

บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการต่างประเทศ

นอกจากฝ่ายบริหารทั้งในส่วนที่เป็นฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายนโยบาย และในส่วนที่เป็นข้าราชการประจำ ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติก็มีอำนาจและบทบาทที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นทางการเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศของรัฐด้วย

ฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislature) ถือเป็นที่รวมของตัวแทนของประชาชน โดยทั่วไป สมาชิกสภานิติบัญญัติจะมาจากการลงคะแนนเลือกตั้งจากประชาชน ถือว่าได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในระบบการปกครองอื่นรวมทั้งการปกครองแบบเผด็จการ สภานิติบัญญัติในรูปแบบต่างๆ ก็มักจะได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบ ควบคุม หรือเสมือนตรวจสอบ เสมือนควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร

ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายบริหารในเรื่องการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศนั้น บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติจะปรากฏในรูปแบบที่เด่นชัดคล้ายๆ กันในทุกประเทศดังนี้ คือ

1. บทบาทในการให้สัตยาบัน (Ratification) การให้สัตยาบันเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติที่มักจะทำหน้าที่ชัดเจนไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การให้สัตยาบันคือการให้ความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติต่อสนธิสัญญา (Treaty) ที่ฝ่ายบริหารของรัฐได้ทำไว้กับประเทศอื่น โดยที่การเข้าร่วมในสัญญากับประเทศอื่นหรือประเทศอื่นๆ เป็นการสร้างพันธะให้กับประเทศ รวมทั้งมีการเกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตยของรัฐ ในหลายๆ กรณี สัญญาที่ฝ่ายบริหารไปทำไว้กับประเทศอื่นจึงจำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งถือว่าเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งประเทศ

หากฝ่ายนิติบัญญัติให้สัตยาบัน สนธิสัญญาที่ฝ่ายบริหารไปทำไว้กับประเทศอื่นจึงจะมีผลบังคับใช้ได้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเทศนั้น หากฝ่ายนิติบัญญัติไม่ยอมให้สัตยาบัน สัญญาฉบับนั้นก็จะมีผลบังคับใช้ หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ที่อเมริกาเข้าร่วมเป็นผู้ชนะสงครามที่สำคัญ ประธานาธิบดี วูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) ของสหรัฐอเมริกา มีบทบาทเป็นผู้นำและผลักดันให้เกิดสัญญาสันติภาพแวร์ซายส์ (Versailles) ขึ้นในปี ค.ศ. 1919 โดยวิลสันร่วมลงนามและประกาศด้วยความภาคภูมิใจว่าสัญญาสันติภาพแวร์ซายส์นี้ ถือเป็น 'สันติภาพแห่งประวัติศาสตร์ยุคนี้' (Peace of Our Time) แต่ปรากฏว่า เมื่อประธานาธิบดีวิลสันนำสัญญาดังกล่าวเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อการรับรอง ปรากฏว่าสภาสูง (Senate) ของอเมริกาไม่รับรองสัญญาฉบับนี้ และไม่ให้สัตยาบันต่อสัญญาฉบับนี้ ด้วยเห็นว่าสัญญาฉบับนี้สร้างพันธะและภาระความรับผิดชอบให้แก่อเมริกามากเกินไป สัญญาสันติภาพแวร์ซายส์จึงไม่ใช้บังคับกับอเมริกา และอเมริกาต้องไปทำสัญญาสงบศึกสองฝ่ายแยกต่างหากกับเยอรมนีตามสัญญาเบอร์ลิน (Treaty of Berlin) บทบาทการให้สัตยาบันต่อสัญญาที่ฝ่ายบริหารไปตกลงกับประเทศอื่นถือเป็นอำนาจที่สำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติ

การให้สัตยาบันโดยฝ่ายนิติบัญญัตินับเป็นมาตรการหนึ่งที่ผู้นำประเทศสามารถสร้างอำนาจการต่อรองกับประเทศอื่นได้อย่างดี การให้สัตยาบันโดยฝ่ายนิติบัญญัติเป็นการแสดงให้เห็นถึงการสนับสนุนของประชาชนในชาติ นโยบายต่างประเทศของรัฐหรือข้อตกลงกับต่างประเทศของรัฐ หากได้รับการสนับสนุนอย่างหนักแน่นจริงจังกจากประชาชนผ่านการให้สัตยาบันโดยฝ่ายนิติบัญญัติย่อมมีน้ำหนักมากสำหรับฝ่ายบริหารในการสร้างอำนาจการต่อรองกับประเทศอื่น

มีบางโอกาส ฝ่ายบริหารอาจใช้การให้สัตยาบันของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อสร้างอำนาจการต่อรองกับประเทศคู่สัญญาโดยตรง กรณีการถ่วงเวลาการให้สัตยาบันของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยฝ่ายบริหารของอเมริกาและรัสเซีย 'หลังสงครามเย็น' เป็นตัวอย่างที่ดีในเรื่องนี้

'หลังสงครามเย็น' ทั้งอเมริกาและรัสเซียต่างเห็นความสำคัญของการยุติการเผชิญหน้ากันด้านนิวเคลียร์ การทำสัญญาระหว่างกันในเรื่องการจำกัดอาวุธทางยุทธศาสตร์ (Strategic Arms Limitation Treaty, SALT) และการลดอาวุธทางยุทธศาสตร์ (Strategic Arms Reduction Treaty, START) นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประเทศทั้งสอง ในกรณีของการตกลงเกี่ยวกับการจำกัดอาวุธทางยุทธศาสตร์ ประธานาธิบดี จิมมี คาร์เตอร์ (Jimmy Carter) แห่งอเมริกา และประธานาธิบดี เลโอนิด เบรซเนฟ (Leonid Brezhnev) แห่งโซเวียต ได้ลงนามร่วมกันในสัญญา SALT II ในวันที่ 18 มิถุนายน ค.ศ. 1979 ที่กรุงเวียนนา ออสเตรีย แต่ในวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1980 ประธานาธิบดี คาร์เตอร์ ได้ขอร้องสภาสูงของอเมริกาให้ถ่วงเวลาการให้สัตยาบัน เพื่อสร้างแรงกดดันต่อกรณีที่โซเวียตส่งทหารเข้ารุกรานอัฟกานิสถาน ประธานาธิบดี โรนัลด์ เรแกน (Ronald Reagan) ของสหรัฐฯ กล่าวในวันที่ 28 พฤษภาคม ค.ศ. 1986 ว่า "สหรัฐอเมริกาต้องกำหนดท่าทีและจุดยืนเกี่ยวกับโครงสร้างอาวุธทางยุทธศาสตร์บนพื้นฐานของท่าทีการคุกคามและขนาดของการคุกคามด้านอาวุธนิวเคลียร์ของสหภาพโซเวียต"¹²

ขณะเดียวกันในปี ค.ศ. 2000 สภาสูงของอเมริกาให้สัตยาบันต่อสัญญาการลดอาวุธทางยุทธศาสตร์ฉบับที่ 2 (START II) อย่างรวดเร็วและปรารถนาจะเห็นการให้สัตยาบันจากฝ่ายนิติบัญญัติของรัสเซียโดยเร็วด้วยเช่นกัน แต่ปรากฏว่า ประธานาธิบดีวลาดิเมียร์ ปูติน (Vladimir Putin) ของรัสเซียไม่พอใจท่าทีที่รุนแรงและก้าวร้าวของประธานาธิบดี จอร์จ ดับเบิลยู บุช (George W. Bush) ในด้านการต่างประเทศและความมั่นคงระหว่างประเทศ ตั้งแต่เข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีของอเมริกาในเดือนมกราคม ค.ศ. 2001 ผู้นำรัสเซียจึงไม่เร่งรีบนำเสนอสนธิสัญญาฉบับนี้เข้าสู่การพิจารณาของสภาดูมา (Duma) เพื่อการให้สัตยาบัน เข้าใจได้ว่าการถ่วงเวลาการนำสัญญานี้เข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติของประธานาธิบดีปูตินเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการเพื่อบีบบังคับให้ผู้นำอเมริกาลดความก้าวร้าวรุนแรงในนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงลง เป็นการใช้กลไกของการให้สัตยาบันเพื่อสร้างอำนาจตัวเองกับประเทศคู่สัญญา¹³ อย่างไรก็ตาม จากการเกิดเหตุการณ์ก่อการร้ายต่ออเมริกาที่ตึกศูนย์กลางการค้าโลก (World Trade Center) และกระทรวงกลาโหม (Pentagon) ทำให้รัสเซียไม่ถ่วงเวลาให้สัตยาบันอีกต่อไป และสภาดูมาของรัสเซียก็ให้สัตยาบันต่อสัญญา

ที่สำคัญดังกล่าวอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้เพราะรัสเซียมองเห็นภัยเฉพาะหน้าที่เกิดจากการก่อการร้ายระหว่างประเทศและเห็นความจำเป็นต้องร่วมมือและได้รับความช่วยเหลือจากอเมริกาในการต่อต้านการก่อการร้ายต่อรัสเซียด้วย

ในบางกรณี ฝ่ายบริหารของประเทศไปทำข้อตกลงกับประเทศอื่น ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวนั้นอยู่ในสถานะของการลงนามในสัญญาระหว่างประเทศที่ควรจะต้องเสนอเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อความเห็นชอบและให้สัตยาบัน แต่ฝ่ายบริหารหลีกเลี่ยงที่จะนำข้อตกลงนั้นเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ อาจด้วยเหตุผลของความเร่งด่วน หรือฝ่ายบริหารเกรงกลัวว่าจะไม่ได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหารอาจจะเกรงสาระที่เป็น 'ความลับ' ต้องถูกเปิดเผยและพิจารณาโดยสาธารณะ โดยอ้างว่า ข้อตกลงดังกล่าวเป็นเพียงข้อตกลงระหว่างฝ่ายบริหารของประเทศ (Executive Agreements) ซึ่งไม่มีสถานะเป็นสนธิสัญญา จึงไม่ต้องเสนอให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาเพื่อให้สัตยาบัน วิธีการนี้ นับเป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบของฝ่ายบริหาร

2. บทบาทของคณะกรรมการด้านการต่างประเทศ (Committee on Foreign Relations) ของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยปกติตามหลักการตรวจสอบและการถ่วงดุลแห่งอำนาจ (Checks and Balances) จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการฝ่ายต่างๆ ในฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อติดตามการปฏิบัติงานและนโยบายของรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร คณะกรรมการด้านการต่างประเทศของสภา นับเป็นคณะกรรมการที่มีบทบาทและความสำคัญอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศมหาอำนาจ เพราะการต่างประเทศของประเทศมหาอำนาจมักจะเกี่ยวข้องกับการให้เงินช่วยเหลือประเทศอื่น การสนับสนุนอาวุธ ยุทโธปกรณ์ให้ต่างประเทศและการใช้กำลังทหารของประเทศ สมาชิกของคณะกรรมการด้านการต่างประเทศของอเมริกามักจะเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติที่มีชื่อเสียง มีประสบการณ์ และเป็นคนชั้นแนวหน้าของพรรคทั้งในสภาสูง และในสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการด้านการต่างประเทศจะมีบทบาทในการตรวจสอบ การติดตาม ทักท้วง และเสนอแนะ ด้านการต่างประเทศต่อประธานาธิบดีและข้อเสนอแนะวิพากษ์วิจารณ์ของคณะกรรมการดังกล่าวจะมีอิทธิพลต่อฝ่ายบริหารมาก

ในประเทศด้อยพัฒนา แม้จะมีคณะกรรมการด้านการต่างประเทศอยู่ในฝ่ายนิติบัญญัติด้วยก็ตาม แต่ความสำคัญและบทบาทของกรรมการด้านการต่างประเทศ จะจะมีไม่มากนัก เพราะโดยปกติ เรื่องการต่างประเทศได้รับความสนใจจากสาธารณะของประเทศ

นั้นๆ น้อยมากอยู่แล้ว และสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติให้ความสำคัญกับการเป็นสมาชิกใน คณะกรรมาธิการที่เกี่ยวข้องกับเงินและอำนาจมากกว่า

บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มในสังคม

ในด้านการต่างประเทศ กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มทางสังคม มีบทบาทอยู่ด้วยการแสดงอิทธิพลกดดัน และผลักดันนโยบายต่างประเทศต่อรัฐบาล โดยทั่วไปอาจแยกประเภทของกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มทางสังคมได้เป็น 2 ประเภทกว้างๆ ดังนี้

1. กลุ่มที่สนใจนโยบายต่างประเทศของรัฐโดยทั่วไป กลุ่มเหล่านี้มีความสนใจติดตามและตรวจสอบการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐในประเด็นปัญหาต่างๆ อย่างกว้างขวาง หากประเด็นไหนเป็นปัญหา กลุ่มเหล่านี้ก็มักจะออกมาแสดงจุดยืนและเสนอแนะหรือคัดค้านแนวทางการดำเนินนโยบายของรัฐบาล กลุ่มประเภทนี้โดยทั่วไปมักได้แก่ กลุ่มนักวิชาการตามสถาบันการศึกษาต่างๆ และกลุ่มนักหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชนสาขาต่างๆ เมื่อมีประเด็นปัญหาใดๆ เกี่ยวกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลที่กลุ่มเหล่านี้เห็นว่า ไม่ถูกต้องเหมาะสม หรืออาจก่อให้เกิดผลเสียแก่ผลประโยชน์ของชาติในสายตาของคนกลุ่มเหล่านี้มักมีการจัดอภิปรายเพื่อแสดงความคิดเห็นผ่านทางสื่อมวลชนเพื่อเสนอต่อรัฐบาล และเพื่อรับการสนับสนุนจากสาธารณะ ในทำนองเดียวกัน หากเกิดเหตุการณ์เกี่ยวกับต่างประเทศและกลุ่มเหล่านี้เห็นว่า การดำเนินงานของรัฐบาลถูกต้องเหมาะสมแล้ว กลุ่มเหล่านั้นจะดำเนินการเพื่อการสนับสนุนท่าทีของรัฐบาล การคัดค้านหรือการสนับสนุนนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลโดยนักวิชาการและสื่อมวลชนมีความสำคัญมากในการสัมพันธ์ติดต่อกันระหว่างรัฐที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตย

2. กลุ่มที่มีความสนใจเฉพาะเรื่อง กลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้จะมีความสนใจและให้ความสำคัญกับประเด็นเฉพาะเรื่อง เมื่อประเด็นนั้นเกิดเป็นปัญหาเกี่ยวข้องกับนโยบายต่างประเทศของรัฐ กลุ่มเหล่านี้ก็จะออกมาแสดงบทบาทและท่าทีเพื่อชักจูงโน้มน้าวหรือกดดันนโยบายของรัฐบาล กลุ่มเหล่านี้มักเป็นกลุ่มทางเศรษฐกิจที่จะมีบทบาทเมื่อผลประโยชน์ของตนได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ระหว่างประเทศและการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐ เช่น กลุ่มผู้ค้าสินค้าเกษตร กลุ่มนักธุรกิจการประมง เป็นต้น ในยุคปัจจุบันกลุ่มประเภทนี้ที่มีบทบาทอยู่เสมอคือกลุ่มองค์กรเอกชน (Non-Governmental Organizations, NGOs) ที่ให้ความสนใจในเรื่องแรงงาน เรื่องสิทธิมนุษยชน เรื่องสิ่งแวดล้อม เรื่องเด็กและสตรีและอื่นๆ ในการดำเนินงานของกลุ่มองค์กรเอกชนเช่นนี้ในหลายประเด็นจะมี

การติดต่อเป็นโครงข่ายระหว่างกลุ่มที่มีความสนใจในประเด็นเดียวกันที่เคลื่อนไหวอยู่ในหลาย ๆ ประเทศ จากการดำเนินการร่วมกันในลักษณะโครงข่ายระหว่างประเทศนี้ทำให้อำนาจการต่อรองและเรียกร้องของกลุ่มองค์กรเอกชนในประเทศมีน้ำหนักเพิ่มมากขึ้น

โดยปกติบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มทางสังคมเหล่านี้จะเกิดขึ้นและเป็นไปโดยธรรมชาติ (spontaneous) คือจะเกิดขึ้นเมื่อผลประโยชน์ของตนได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ระหว่างประเทศและนโยบายต่างๆ ของรัฐ แต่มีบางกรณีและบางโอกาสที่บทบาทของกลุ่มเหล่านี้เกิดขึ้นจากการผลักดัน และสนับสนุนให้เกิดขึ้นอย่างไม่เป็นธรรมชาติเพื่อหวังผลทางการเมืองและการต่อรองของรัฐบาลหรือฝ่ายอื่นๆ เป็นบทบาทที่ถูกจัดตั้งขึ้น (manipulated or mobilized)

ปฏิกิริยาต่อนโยบายต่างประเทศ (Reaction)

การที่ผู้นำของประเทศพิจารณาตัดสินใจมีนโยบายต่างประเทศอย่างใดอย่างหนึ่งหรือต่อประเทศใดประเทศหนึ่งหรือหลายประเทศ มักจะก่อให้เกิดปฏิกิริยาต่อนโยบายต่างประเทศเป็นกรณีๆ ไป หรือ โดยรวมจากประเทศใดประเทศหนึ่งหรือหลายประเทศที่เกี่ยวข้อง ปฏิกิริยาเหล่านี้จะนับเป็นสภาพแวดล้อมภายนอกที่องค์กรและผู้ตัดสินใจจะต้องนำมาพิจารณาเป็นปัจจัยในการกำหนดและปรับปรุงนโยบายต่างประเทศของประเทศอีกด้วย อันนี้ แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า กระบวนการของการติดต่อระหว่างประเทศผ่านทางนโยบายต่างประเทศเป็นกระบวนการที่ดำเนินไปอย่างต่อเนื่องของพฤติกรรมกระทำและปฏิกิริยาต่อการตอบกลับ (action and reaction)

การที่รัฐมีนโยบายอย่างหนึ่ง รัฐอื่นหรือรัฐอื่นๆ จะได้รับผลจากนโยบายนั้นของรัฐ และรัฐอื่นหรือรัฐอื่นๆ ที่ได้รับผลกระทบก็จะมีปฏิกิริยาตอบกลับ (reaction) ปฏิกิริยาตอบกลับนี้อาจออกมาได้ทั้งในรูปการคัดค้าน ตอบโต้ หรือ การสนับสนุน ปฏิกิริยาตอบกลับไปสู่รัฐผู้ริเริ่มนโยบาย ย่อมทำให้รัฐผู้ริเริ่มนโยบายนั้นมีปฏิกิริยาตอบกลับอีก พฤติกรรมเช่นนี้ระหว่างรัฐมักจะดำเนินไปอย่างต่อเนื่องยาวนานจนกว่าประเด็นนั้นๆ จะมีข้อยุติที่ชัดเจนแน่นอน

บันทึกอ้างอิง

¹ Richard C. Snyder, H.W. Bruck and Burton Sapin, "The Decision Making Approach to the Study of International Politics", in James N. Rosenau, (ed.), **International Politics and Foreign Policy : A Reader in Research and Theory**, (New York: The Free Press, 1969), p.202 .

² Hans J. Morgenthau, **Politics among Nations : The Struggle for Power and Peace**, (New York : Alfred A. Knopf, 1967).

³ Richard C. Snyder, H.W. Bruck and Burton Sapin, (eds.), **Foreign Policy Decision-Making : An Approach to the Study of International Politics**, (New York : The Free Press, 1962).

⁴ Joseph Frankel, **The Making of Foreign Policy : An Analysis of Decision-Making**, (London : Oxford University Press, 1963).

⁵ *Ibid.*, pp.166-175.

⁶ Rosenau, *op.cit.*, p.203.

⁷ Frankel, *op.cit.*, pp. 9-10.

⁸ Henry A. Kissinger, "Domestic Structure and Foreign Policy", in Rosenau, *op.cit.*, pp.261-275.

⁹ Charles F. Herman, "International Crisis as a Situational Variable", in *Ibid.*, pp. 409-421.

¹⁰ Glenn D. Paige, **The Korean Decision**, (New York : The Free Press, 1968)

¹¹ Graham T. Allison, **Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis**, (Boston : Brown, 1971).

¹² <http://www.fas.org/nuke/control/start2/index.html>.

¹³ <http://www.fas.org/nuke/control/start2/index.html>.