

## ข้อคิดเรื่องการต่างประเทศ

เรื่องการต่างประเทศเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เพราะความจำเป็นของสภาพการณ์ที่บังคับให้รัฐดำเนินการร่วมกันมากยิ่งขึ้นจนบ่อยครั้งที่แยกเรื่องภายในกับเรื่องภายนอกออกจากกันได้ยาก นอกจากนั้นลักษณะของการเมืองระหว่างประเทศปัจจุบันซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็น "การเมืองประนีประนอม" ก็ยังช่วยส่งเสริมความสำคัญของวิธีการทางการเมืองในการสัมพันธ์ระหว่างประเทศให้เพิ่มมากขึ้นด้วย

ด้วยเหตุนี้ การต่างประเทศจึงมักได้รับความสนใจและติดตามกันมากกว่าที่เคยเป็นมา มีการศึกษาพิจารณา วิเคราะห์และให้ความเห็นกันอยู่ไม่ขาด เกิดความเข้าใจกันว่าถ้าการทำเนียบกิจการต่างประเทศของรัฐเป็นไปอย่างเฉื่อยฉวยลาคและเนบเนียนแล้ว ย่อมเป็นผลดีแก่ประเทศเป็นส่วนรวม ยิ่งกว่านั้นการต่างประเทศยังอาจช่วยแก้ไขสถานการณ์และผ่อนคลายวิกฤตการณ์อันย่อมเป็นผลดีต่อความมั่นคงของรัฐ

เมื่อความสำคัญของการต่างประเทศมีมากเช่นนี้ การกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศจึงเป็นเรื่องที่ได้รับความเอาใจใส่เป็นพิเศษ บางประเทศ เช่น ประเทศของเราเองถือว่าเรื่องการต่างประเทศเกี่ยวข้องโดยตรงกับความอยู่รอดและเอกราชของชาติ

ในขณะที่การต่างประเทศจะมีบทบาทมากในกิจการของรัฐ และได้รับการยอมรับในความสำคัญค่อนข้างมากเช่นนี้ อาจจะทำให้เกิดความหวังมากเกินไปเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศว่าถ้าดำเนินไปโดยเรียบร้อยแล้ว รัฐก็ไม่ควรจะเกิดปัญหาอะไรที่ควรวิตกมากนัก การให้น้ำหนักแก่เรื่องการต่างประเทศมากเกินไปนั้น นอกจากจะไม่เป็นการถูกต้องแล้ว ยังอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐได้ ด้วยเหตุนี้ เราจึงควรพิจารณาข้อจำกัดบางประการที่เป็นตัวกำหนดบทบาทของนโยบายต่างประเทศ

การที่รัฐกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศก็เพราะความจำเป็นในการรักษาและส่งเสริมผลประโยชน์ซึ่งรัฐอื่นมีส่วนเกี่ยวข้องด้วย ดังนั้นผลประโยชน์ของรัฐจึงเป็นข้อ

จำกัดสำคัญประการแรกของนโยบายต่างประเทศ ถ้ามิได้มีการพิจารณาผลประโยชน์ของชาติกันอย่างจริงจังและอย่างเหมาะสมกับสภาพการณ์แล้ว นโยบายต่างประเทศที่กำหนดขึ้นนั้นก็คงไม่มีความหมายอะไรมากนักในแง่ของการปฏิบัติ แม้เราจะทุ่มเทกำลังความสามารถเพื่อดำเนินนโยบายดังกล่าวให้เกิดผล ก็จะเป็นการเสียหายแก่ชาติบ้านเมืองเป็นส่วนรวม

เนื่องจากนโยบายต่างประเทศเกี่ยวข้องกับประเทศอื่นด้วย คือ ประเทศเหล่านี้ก็มีสิทธิในการกำหนดและดำเนินนโยบายเช่นเดียวกับเราจึงมี "ตัวแปร" เกี่ยวข้องอยู่มาก ซึ่งต้องถือว่าเป็นข้อจำกัดที่กระทบต่อการดำเนินนโยบายให้เกิดผลตามที่ปรารถนาไว้ การรู้ถึงท่าทีของประเทศอื่น การคาดคะเนเหตุการณ์ สถานะการณ์ใหม่้อันอาจเกิดขึ้น การเลือกเวลาให้เหมาะสมรวมถึงวิธีการและเทคนิคของการดำเนินนโยบาย สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นข้อจำกัดอันอาจส่งผลให้นโยบายเกิดความสำเร็จหรือไม่สำเร็จได้ ด้วยเหตุนี้ เราจึงมักจะพบว่านโยบายต่างประเทศกำหนดไว้กว้างๆ ให้นัยละเอียดน้อยโดยเฉพาะในแง่ยุทธวิธีของการดำเนินนโยบาย ทั้งนี้เพื่อจะได้มีความยืดหยุ่นมากในการเผชิญกับ "ตัวแปร" ต่างๆ

นโยบายต่างประเทศก็มีข้อจำกัดเช่นเดียวกับนโยบายอื่น ๆ ในด้านขีดความสามารถของการปฏิบัติ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงมีขึ้นค่อนข้างจะรวดเร็วในปัจจุบัน ความสามารถในการติดตามและรู้ถึงการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวโดยเร็วที่สุดจึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในแง่ของการต่างประเทศ นอกจากจะต้องรู้เรื่องดังกล่าวที่เกิดขึ้นนอกประเทศแล้ว ยังจะต้องมีความสามารถใช้ความรู้ให้เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการดำเนินนโยบายให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความเป็นจริงอยู่ตลอดเวลา ผู้ปฏิบัติไม่ว่าจะมีความสามารถและคุณสมบัติเหมาะสมมากเท่าใดก็คงปฏิบัติหน้าที่โดยเต็มกำลังได้ยาก ถ้าขาดบริการสนับสนุนสำคัญดังกล่าว

เรื่องขีดความสามารถนี้ย่อมรวมถึงประสบการณ์ด้วย โดยเฉพาะในด้านการต่างประเทศ บางประเทศได้เคยผ่านวิกฤตการณ์ทำนองเดียวกันมาหลายครั้งในประวัติศาสตร์ จึงนับว่ามีประสบการณ์มากในการแก้ไขปัญหา ประสบการณ์เช่นนี้จะช่วยในการสร้างให้เกิดความมั่นใจในการเผชิญกับปัญหา ข้อควรระวังเกี่ยวกับประสบการณ์ก็คืออาจจะฟังมากเกินไปจนทำให้เกิดความประมาท

ที่กล่าวมาแล้วเป็นข้อจำกัดที่ควรคำนึงในการดำเนินบทบาทของรัฐที่เกี่ยวกับต่างประเทศ การเข้าใจและแก้ไขข้อจำกัดเหล่านี้ย่อมมีผลต่อนโยบายต่างประเทศอย่างไรก็ตาม เราจำเป็นต้องเข้าใจถึงเรื่องอีก 2 เรื่องซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นรากฐานสำคัญที่รองรับนโยบายต่างประเทศของรัฐ ทั้งนี้เพราะนโยบายต่างประเทศมิใช่เป็นเรื่องที่อยู่ได้ด้วยตัวของตัวเอง และถ้าปราศจากฐานรองรับที่เหมาะสมแล้วก็จะไม่มีความหมายอะไร

เรื่องแรกก็คือ นโยบายต่างประเทศนั้นเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายของชาติ มิใช่เป็นเรื่องเอกเทศแต่จะต้องมีบทบาทสนับสนุนนโยบายของชาติเป็นส่วนรวม ว่าที่จริงแล้ว นโยบายต่างประเทศก็คือการนำเอานโยบายของชาติมาแยกปฏิบัติเพราะมีลักษณะเฉพาะที่เกี่ยวข้องถึงโลกภายนอกด้วยการยึดถือความเข้าใจเช่นนี้ไว้ตลอดเวลาจะทำให้เกิดแนวทางและบทบาทที่แน่ชัดขึ้นของนโยบายต่างประเทศในการดำเนินกิจการของรัฐทั้งหมด

อีกเรื่องหนึ่งเป็นความเข้าใจที่มาจากคำกล่าวกันว่า “นโยบายต่างประเทศเริ่มขึ้นที่บ้าน” ทั้งนี้เพราะสุดท้ายแล้ว การดำเนินการนอกประเทศจะเกิดผลอย่างไร กระทำได้กว้างขวางแค่ไหนก็ขึ้นอยู่กับฐานะและสภาพการณ์ของรัฐที่เป็นอยู่ในขณะนั้น ถ้า “บ้าน” ยังไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย มีโอกาสที่จะทรุดหรือพังทลายลง นโยบายต่างประเทศก็คงจะหลีกเลี่ยงไม่สะท้อนความจริงดังกล่าวไปไม่ได้ แต่ถ้า “บ้าน” ของเราเรียบร้อยแข็งแรง มีความมั่นคงแล้ว นโยบายต่างประเทศก็จะมีบทบาทสำคัญในการประกันและส่งเสริมฐานะที่ดีดังกล่าว

สมศักดิ์ ชูโต