



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

หัวข้อ : หลักประชาธิปไตย
เรื่อง : ประชาธิปไตยกับนโยบายการต่างประเทศ

จัดทำโดย
นายพิริยะ เข็มพล
รหัส ๕๘๐๓๒๓

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๓
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ประชาธิปไตยกับนโยบายการต่างประเทศ

บทคัดย่อ

เอกสารวิชาการส่วนบุคคลฉบับนี้จะนำเสนอความเกี่ยวข้องของประชาธิปไตยกับการต่างประเทศ ในการเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และในฐานะที่เป็นเหตุผลหรือเครื่องมือในการดำเนินนโยบายการต่างประเทศ โดยจะนำเสนอข้อมูลเชิงเปรียบเทียบให้เห็นถึงพฤติกรรมการนำหลักประชาธิปไตยไปใช้ในทางระหว่างประเทศของประเทศไทย สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป ซึ่งมีรายละเอียดและวิธีดำเนินการที่แตกต่างกันออกไปตามบริบทประวัติศาสตร์ความเป็นมาทางการเมือง ปัจจัยภายในและภายนอกประเทศ ค่านิยมหลัก นโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน และที่สำคัญ ตามแรงจูงใจและเป้าหมายของนโยบายการต่างประเทศที่ได้ตั้งไว้

นโยบายการต่างประเทศ v. ประชาธิปไตย

นโยบายการต่างประเทศ (Foreign policy) หมายถึง แผนการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของประเทศหนึ่งต่อประเทศอื่น ๆ และ/หรือต่อประชาคมระหว่างประเทศ การกำหนดนโยบายการต่างประเทศจะเป็นไปตามกระบวนการภายใต้ระบอบการเมืองการปกครองและวิธีบริหารราชการแผ่นดินของประเทศนั้น และผู้กำหนดนโยบายการต่างประเทศจะพิจารณาให้สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารประเทศโดยรวม ซึ่งนโยบายการต่างประเทศสามารถปรับเปลี่ยนได้ตลอดเวลา ขึ้นอยู่กับเป้าหมายและผลประโยชน์ที่มุ่งหวังไว้ โดยทั่วไป เป้าหมายหลักของการดำเนินนโยบายการต่างประเทศและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คือ เพื่อรักษาไว้ซึ่งเอกราชและความมั่นคงของชาติ การรักษาบูรณภาพแห่งดินแดน การรักษาดุลแห่งอำนาจและบทบาทในภูมิภาคและโลก รวมไปถึงการรักษาสันติภาพของโลก นอกจากนี้ การคุ้มครองและแสวงหาผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจเป็นอีกเป้าหมายหนึ่งที่ประเทศส่วนใหญ่ใช้ในการกำหนดนโยบายการต่างประเทศในปัจจุบัน ทั้งนี้ วิธีการดำเนินนโยบายการต่างประเทศมีแบบสันติวิธี อาทิ การแลกเปลี่ยนการเยือนเพื่อย้ำความสัมพันธ์อันดีระหว่างกันและเพื่อเปิดช่องทางปรึกษาหารือและจัดทำความร่วมมือระหว่างกัน การเจรจาทางการทูตรวมทั้งการให้ความช่วยเหลือการเงิน ด้านวิชาการ และอื่น ๆ หรือวิธีการแบบรุนแรง อาทิ การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจและการกีดกันทางการเมือง และการแทรกแซงโดยใช้กำลังทางทหารเพื่อกดดันและบังคับให้ต่างประเทศสนองต่อความต้องการของประเทศนั้น การเลือกใช้วิธีการไหนจะขึ้นอยู่กับการตัดสินใจและยุทธศาสตร์ของประเทศนั้นซึ่งจะแตกต่างกันออกไปแล้วแต่บริบท แต่จะเป็นการสะท้อนออกมาเป็นพฤติกรรมในทางระหว่างประเทศของประเทศนั้น ๆ

ประชาธิปไตย (Democracy) เป็นลัทธิการปกครองรูปแบบหนึ่งที่มีประวัติความเป็นมาตั้งแต่ยุคกรีกโบราณ โดยเพลโตได้เปรียบเทียบไว้ว่าเป็น “การปกครองโดยผู้ถูกปกครอง” หรือตามที่นายอับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) อดีตประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาได้กล่าวไว้ว่า รัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตย คือ “รัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน” กล่าวคือ เป็นรูปแบบการบริหารอำนาจรัฐโดยเสียงข้างมากของพลเมือง โดยพลเมืองสามารถใช้อำนาจทางตรง (direct participation) ด้วยการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองด้วยตนเอง หรือทางอ้อม (indirect participation) ด้วยการออกเสียงเลือกตั้งและเลือกนักการเมืองให้เป็นผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภา ซึ่งสมาชิกรัฐสภาจะเป็นผู้ตัดสินใจด้วยเสียงข้างมาก^๑ การที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจในการปกครองและอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกันเป็นที่มาของหลักความเสมอภาคและเสรีภาพของพลเมือง ซึ่งถือเป็นลักษณะที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ ประชาธิปไตยยังมีความเชื่อมโยงกับหลักสิทธิมนุษยชนทั่วไป เช่น หลักการป้องกันสิทธิของฝ่ายข้างน้อย เสรีภาพในการพูด ความเคารพในหลักนิติธรรม เสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคม เสรีภาพของสื่อ เสรีภาพทางศาสนา และสิทธิในการครอบครองทรัพย์สินส่วนตัว เป็นต้น

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองยุติลง ประเทศส่วนใหญ่ได้เปลี่ยนมาปกครองในระบอบประชาธิปไตยและมีเพียงไม่กี่ประเทศที่ยังคงปกครองในรูปแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ สังคมนิยม

^๑ วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี, ประชาธิปไตย [Online], <http://th.wikipedia.org/wiki/ประชาธิปไตย> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๒ พ.ค. ๒๕๕๘).

คอมมิวนิสต์และเผด็จการ อย่างไรก็ตาม การเลือกรูปแบบการปกครองของแต่ละประเทศจำเป็นต้องให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง เอกลักษณ์ วัฒนธรรม และความต้องการของประชาชน รากหญ้า มากกว่าที่จะมาจากแรงกดดันภายนอกประเทศหรือการฝืนเอาวัฒนธรรมและรูปแบบการเมือง การปกครองจากภายนอกมาบังคับใช้ ซึ่งในบางกรณีจะไม่ประสบความสำเร็จและนำไปสู่ความขัดแย้ง ภายในประเทศ ความล้มเหลวทางเศรษฐกิจ และปัญหาคอร์รัปชันด้วย

ความเกี่ยวข้องกันโยบายการต่างประเทศ

หลักประชาธิปไตยมีความเกี่ยวข้องกันโยบายการต่างประเทศใน ๒ ลักษณะ กล่าวคือ

ประการแรก เป็นกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการต่างประเทศ^๒

ในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา กระบวนการกำหนดนโยบายการต่างประเทศจะเป็นไปไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เป็นผู้พิจารณา กำหนดนโยบาย การต่างประเทศ และนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้าคณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายจะ เป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ในขณะที่รัฐสภาจะทำหน้าที่ เป็นผู้ตรวจสอบการดำเนินนโยบายด้วยการตั้งกระทู้ถามและวิจารณ์นโยบายเหล่านั้น ซึ่งหากรัฐบาลมาจากเสียงข้างมากในรัฐสภา นโยบายการต่างประเทศนั้นย่อมได้รับการยอมรับสนับสนุน ในทางกลับกัน หากฝ่ายรัฐบาลไม่สามารถคุมเสียงข้างมากในรัฐสภา อาจเกิดความเชื่อว่ารัฐบาลจะไม่สามารถ ดำเนินการตามนโยบายการต่างประเทศนั้นได้ สำหรับระบอบประชาธิปไตยในระบบประธานาธิบดี ดังเช่นในกรณีของสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริการะบุให้อำนาจในการกำหนดนโยบาย การต่างประเทศเป็นของประธานาธิบดี (President) เป็นหลัก โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการ ต่างประเทศและคณะผู้เชี่ยวชาญพิเศษเฉพาะด้านเป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำ ทั้งนี้ รัฐสภา (Congress) ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติเป็นสถาบันที่จะพิจารณาการให้ความยินยอมที่จะผูกพัน (consent to be bound) ต่อสนธิสัญญาต่าง ๆ และเป็นผู้กำหนดนโยบายด้านการเศรษฐกิจการค้ากับต่างประเทศ

นอกจากนี้ ในระบอบประชาธิปไตย องค์กรหรือสถาบันอื่นที่มีอิทธิพลของรัฐ เช่น สื่อมวลชน นักวิชาการ และภาคประชาสังคม (civil society) ฯลฯ สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ต่างประเทศด้วยการให้แสดงความคิดเห็นและให้คำแนะนำ หรือวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของภาครัฐ ซึ่งเสียงสะท้อนจากภาคประชาชนนั้นมีส่วนสำคัญต่อการทำงานของภาครัฐ และในหลายครั้ง ได้เป็น สาเหตุของการที่รัฐบาลต้องปรับปรุงหรือยกเลิกนโยบายการต่างประเทศบางประการไป เช่น กรณี สหรัฐอเมริกาต้องระงับการมีส่วนร่วมในสงครามอินโดจีนหรือสงครามเวียดนาม เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๗๓ เนื่องจากรัฐสภามีมติไม่สนับสนุนงบประมาณซึ่งเป็นผลมาจากการเดินขบวนประท้วงของประชาชนใน สหรัฐอเมริกา เป็นต้น

ในทางตรงกันข้าม การปกครองระบอบเผด็จการจะมีกระบวนการกำหนดนโยบายการต่างประเทศ ที่ต่างออกไปโดยสิ้นเชิง เช่น ในระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ของสาธารณรัฐประชาชนจีนจะมีพรรค คอมมิวนิสต์เพียงพรรคเดียวที่ครองอำนาจการเมืองโดยสมบูรณ์ พรรคคอมมิวนิสต์จึงเป็นองค์กรที่กำหนด

^๒ Kru Nut, นโยบายและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ [Online], http://megaclever.blogspot.com/2008/07/blog-post_7553.html (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ เม.ย. ๒๕๕๘).

แนวนโยบายต่างประเทศตามที่เห็นสมควร และหน่วยงานของรัฐ อาทิ กระทรวงการต่างประเทศจะทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ที่น่านโยบายไปปฏิบัติเท่านั้น^๓

ประการที่สอง คือ ประชาธิปไตยเป็นนโยบายการต่างประเทศ

ปัจจัยภายในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นค่านิยมหลักของประเทศ ความมั่นคงทางการเมืองภายใน สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม อัตราเงินเฟ้อ อัตราการว่างงาน ความมีอยู่ของทรัพยากรธรรมชาติ ความคาดหวังของประชาชน การตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยประชาชน ตลอดจนงบประมาณของประเทศ และความพร้อมด้านกองกำลังทหาร และปัจจัยหรือสภาพแวดล้อมภายนอกประเทศ อาทิ ระบบชีวอำนาจ (หนึ่งขั้ว / สองขั้ว / หลายขั้ว) พฤติกรรมและนโยบายการต่างประเทศของชีวอำนาจที่สำคัญ (อาทิ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส จีน รัสเซีย อินเดีย และการรวมกลุ่มประเทศและองค์การระหว่างประเทศ เช่น สหประชาชาติ สหภาพยุโรป และอาเซียน เป็นต้น) บทบาทของกลุ่มผู้เล่นใหม่ๆ ที่ไม่ใช่รัฐ (กล่าวคือ NGOs กลุ่มผู้ก่อการร้าย กลุ่มหัวรุนแรง) กระแสโลกาภิวัตน์ การเปลี่ยนแปลงลัทธิการเมืองการปกครองในต่างประเทศหรือภูมิภาคต่าง ๆ ระบบเศรษฐกิจที่มีการเคลื่อนย้ายแบบเสรีมากขึ้น ปัญหาอาชญากรรมระหว่างประเทศ รวมไปถึงวิกฤติการณ์การใช้กำลัง การก่อการร้าย การก่อความไม่สงบ ล้วนเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดทิศทาง ยุทธศาสตร์ และเป้าหมายของนโยบายการต่างประเทศ รวมทั้งจะเป็นตัวบ่งชี้ถึงวิธีการที่จะใช้เพื่อดำเนินนโยบายการต่างประเทศของประเทศหนึ่ง ๆ

โดยปกติ นโยบายการต่างประเทศจะดำเนินไปบนพื้นฐานของความเคารพในอธิปไตยและความเท่าเทียมกันระหว่างรัฐ โดยใช้วิถีทางการทูตแบบสันติวิธีในการส่งเสริมความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกัน ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าเป็นวิธีที่ก่อให้เกิดสันติภาพและความไว้วางใจระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม จากประวัติศาสตร์การต่างประเทศของโลก หลายประเทศมักจะดำเนินนโยบายการต่างประเทศด้วยการเข้าไปแทรกแซงกิจการภายในของต่างประเทศมากและบ่อยครั้งขึ้น และมักจะมีการยกเหตุผลขึ้นมาพยายามอธิบายและเรียกร้องให้ยอมรับหรือสนับสนุนการกระทำแบบรุนแรงดังกล่าว เหตุผลเหล่านั้นจะถูกปรับเปลี่ยนไปตามยุคสมัยและให้เข้ากับสภาพการณ์

ทั้งนี้ ในปัจจุบัน นานาประเทศได้ตระหนักและยอมรับกันมากขึ้นว่า การส่งเสริมประชาธิปไตย ทั้งในและนอกประเทศเป็นหนึ่งในเป้าหมายของนโยบายการต่างประเทศของหลายประเทศและกลุ่มประเทศบางกลุ่ม แต่ในขณะเดียวกัน ประเทศมหาอำนาจบางประเทศได้ใช้ประชาธิปไตยเป็นข้ออ้างในการเข้าไปแทรกแซงกิจการภายในของประเทศอื่น โดยมักจะใช้การกดดันทางการเมืองและการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือ และยังไปกว่านั้น มักจะมีพฤติกรรมการใช้กำลังทางทหารหรือการสนับสนุนการใช้กำลังทางทหารไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมเพื่อกดดันให้ประเทศเป้าหมายต้องดำเนินการตามความประสงค์

เมื่อพิจารณาจากมุมมองด้านประวัติศาสตร์ของโลกที่ผ่านมา จะเห็นว่า ในช่วงยุคกลาง (Middle Age) ความเชื่อเกี่ยวกับศาสนามีอิทธิพลอย่างมาก จนกระทั่งสามารถครอบงำและกำหนดความชอบธรรมทางการเมืองและกลายเป็นค่านิยมที่ว่า การดำรงอยู่ของสังคมจะต้องอิงอยู่กับความศรัทธาทางศาสนาที่ทุกคนต้องมีส่วนร่วม ค่านิยมดังกล่าวทำให้สังคมในยุคกลางเป็นอาณาจักรของ

^๓ Kru Nut, นโยบายและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, อ้างแล้ว

คริสต์ศาสนาและพร้อมจะใช้กำลังต่อต้านศาสนาอื่น อีกทั้งเมื่อรวมเข้ากับเหตุผลของการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งชนชั้นขุนนางในยุโรปในสมัยนั้นต้องการยึดทรัพย์สินของชาวยิวที่ร่ำรวย และขยายอิทธิพลของตนจากทวีปยุโรปไปถึงตะวันออกกลาง จึงเป็นที่มาของการทำสงครามครูเสด (The Crusade) ซึ่งเกิดขึ้นระหว่างศตวรรษที่ ๑๑ ถึง ๑๓ รวมเป็นระยะเวลาเกือบ ๒๐๐ ปี โดยฝ่ายคริสเตียนในยุโรปได้ยกกองทัพไปโจมตีฝ่ายมุสลิมที่ยึดครองนครเยรูซาเล็มในปาเลสไตน์ โดยอ้างว่าเพื่อปลดปล่อยนครเยรูซาเล็มซึ่งถือเป็นดินแดนศักดิ์สิทธิ์ของศาสนาคริสต์ สงครามครูเสดได้คร่าชีวิตและทรัพย์สินของมนุษยชาติอย่างมากมายมหาศาล ทำให้ชาวมุสลิมและคริสเตียนมีความรู้สึกที่บาดหมางกัน แม้ว่าก่อนหน้านั้น ศาสนาทั้งสองสามารถอยู่ร่วมกันในดินแดนแถบนั้นได้และผลของความขัดแย้งเหล่านั้นยังคงหลงเหลือมาจนถึงในยุคปัจจุบัน

หลังจากนั้น ในระหว่างศตวรรษที่ ๑๖ ถึงกลางศตวรรษที่ ๒๐ ประเทศตะวันตกหลายชาติได้ดำเนินนโยบายการต่างประเทศตามลัทธิการขยายอาณาเขต (geographical expansion) และการล่าอาณานิคม (colonialism) ลัทธิดังกล่าวไม่ได้มีเป้าหมายหลักเพื่อเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองการปกครองให้เป็นประชาธิปไตยและไม่ได้ใช้ประชาธิปไตยเป็นข้ออ้างในการไปคุกคามประเทศอื่น แต่ประเทศผู้ล่าอาณานิคมต้องการแสดงแสนยานุภาพและขยายอิทธิพลทางเมืองของตน ที่สำคัญคือต้องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นประเทศใต้อาณานิคมเพื่อเป็นฐานเสริมเศรษฐกิจให้กับประเทศแม่ อย่างไรก็ตาม ในการปกครองประเทศใต้อาณานิคม ประเทศแม่มักจะบังคับให้ประเทศที่เป็นเมืองขึ้นปรับเปลี่ยนไปใช้ระบอบการปกครองตามรูปแบบที่ตนใช้อยู่ อาทิ ประเทศอังกฤษได้วางการปกครองในรูปแบบรัฐสภาให้แก่ประเทศอินเดีย (รวมถึงปากีสถานและบังกลาเทศ) นอกจากนี้ ยังมีการตราและบังคับใช้กฎหมายของประเทศแม่ในประเทศอาณานิคม การย้ายถิ่นฐาน และมักจะส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตแบบดั้งเดิมและศิลปวัฒนธรรม ซึ่งทำให้เห็นว่า แม้ว่าประชาธิปไตยจะไม่ใช้เหตุผลหรือเครื่องมือของนโยบายการต่างประเทศในยุคนี้ แต่ถือเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินนโยบายและเป็นผลพลอยได้ของการดำเนินนโยบายต่างประเทศในลักษณะนี้

ต่อมา การทำสงคราม การปฏิวัติ และการปลดปล่อยอาณานิคมในช่วงปลายศตวรรษที่ ๒๐ ก่อให้เกิด “กระแสประชาธิปไตย” ในหลายพื้นที่ทั่วโลก และภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ตั้งแต่ช่วงสงครามเย็น (Cold War) เป็นต้นมา ประชาธิปไตยได้ถูกนำมาเป็นข้ออ้างทางการเมืองระหว่างประเทศอย่างชัดเจน ซึ่งสหรัฐอเมริกาได้เป็นผู้นำในการปกป้องประชาธิปไตยและต่อต้านการขยายอิทธิพลของการปกครองในระบอบคอมมิวนิสต์ซึ่งนำโดยสหภาพโซเวียตและจีน ทำให้เกิด “proxy war” ในหลายพื้นที่ แม้ว่าสงครามเย็นจะยุติลงไปพร้อมกับการล่มสลายของสหภาพโซเวียตและการทลายกำแพงเบอร์ลิน แต่ทว่าทำให้มีการเกิดประเทศใหม่ ๆ ที่เคยเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพโซเวียต และส่วนใหญ่ได้นำระบอบประชาธิปไตยไปใช้ในการปกครองประเทศ ตั้งแต่ช่วงนั้นเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ประชาธิปไตยได้กลายมาเป็นเป้าหมายและ/หรือข้ออ้างในการดำเนินนโยบายการต่างประเทศอย่างชัดเจน และการเผยแพร่และส่งเสริมประชาธิปไตย ซึ่งรวมไปถึงหลักนิติธรรมและสิทธิมนุษยชน ตลอดจน การรักษาสันติภาพและความมั่นคงของโลกถูกนำมาเป็นข้ออ้างในทางจิตวิทยา โดยเบี่ยงเบนไปว่าเป็นไปตาม

^๔ Thomas F. Madden, 2005, *The New Concise History of the Crusades*, Rowman & Littlefield, pp. xii, 4, 8.

กฎหมายระหว่างประเทศและการรักษาสันติภาพและความมั่นคงของโลกอันเป็นหลักการพื้นฐานที่ระบุไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติเพื่อสนับสนุนบทบาทการแทรกแซงของโดยประเทศมหาอำนาจ

ประชาธิปไตยกับนโยบายการต่างประเทศในปัจจุบัน

ประเทศไทย

๑) การกำหนดนโยบายการต่างประเทศตามครรลองประชาธิปไตย

กระบวนการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การต่างประเทศของไทยเป็นไปตามครรลองของระบอบประชาธิปไตย โดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาตัดสินใจ โดยกระทรวงการต่างประเทศเป็นองค์กรหลักในการเสนอข้อคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ได้มาซึ่งนโยบายการต่างประเทศที่สอดคล้องกับนโยบายองค์รวมของรัฐบาลในการบริหารราชแผ่นดิน^๕ และเป็นผู้ดำเนินการตามนโยบายการต่างประเทศที่ได้ผ่านการพิจารณาและอนุมัติแล้ว ทั้งนี้ นโยบายการต่างประเทศของไทยในปัจจุบันมุ่งการพัฒนาและการเสริมสร้างบทบาทของไทยในเวทีระหว่างประเทศอย่างมีเกียรติและสมศักดิ์ศรีเป็นหลัก อีกทั้งเพื่อเพิ่มศักยภาพความเจริญทางเศรษฐกิจและการพัฒนาทางสังคม ตลอดจนนำโอกาสจากกระแสโลกาภิวัตน์มาประยุกต์ใช้ต่อสังคมไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ดีกับต่างประเทศจะเป็นประตูไปสู่ความมั่นคงและการพัฒนาอย่างยั่งยืนของไทย และด้วยบริบทของโลกปัจจุบันที่มีหลากหลายประเด็นที่เกี่ยวข้องกันในทางระหว่างประเทศมากขึ้น ซึ่งไทยจำเป็นต้องมีข้อมูลที่รอบด้านและเป็นประโยชน์ในการกำหนดท่าทีและนโยบายการต่างประเทศของไทย กระทรวงการต่างประเทศจึงให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นและข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในด้านการต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ องค์กรเอกชน นักวิชาการ และประชาชน โดยได้จัดเวทีเพื่อหารือและแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นระหว่างผู้บริหารและหน่วยงานภายในของกระทรวงการต่างประเทศ ตลอดจนระหว่างผู้บริหารกระทรวงการต่างประเทศกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง อาทิ การหารือกับนักวิชาการในประเด็นสถานการณ์โลกและสถานการณ์ในภูมิภาค สิทธิมนุษยชน สิทธิคนพิการ และด้านสิ่งแวดล้อม ฯลฯ^๖ ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการต่างประเทศที่มุ่งให้ได้มาซึ่งความเจริญอย่างยั่งยืนและความมั่นคงร่วมกันระหว่างไทยกับต่างประเทศ ทั้งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และประชาคมโลก และเพื่อป้องกันความขัดแย้งและภัยคุกคามสมัยใหม่อย่างมีประสิทธิภาพ

ล่าสุด ในการประชุมเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ทั่วโลก ประจำปี ๒๕๕๘ ซึ่งจัดขึ้นระหว่างวันที่ ๒๘ เมษายน - ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ณ กรุงเทพมหานคร ที่ประชุมฯ ได้ร่วมกันพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์กระทรวงการต่างประเทศ (พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๑) เพื่อนำมาเป็นแนวทางการปฏิบัติงาน

^๕ กระทรวงการต่างประเทศ, นโยบายการต่างประเทศ [Online], <http://www.mfa.go.th/main/th/policy/50810> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๘).

^๖ สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ, “รายงานประจำปี ๒๕๕๖ ของกระทรวงการต่างประเทศ”, โรงพิมพ์ หจก. ภาพพิมพ์, สิงหาคม ๒๕๕๗.

ของกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งครอบคลุม ๘ ประเด็นยุทธศาสตร์ ได้แก่ (๑) การส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีกับเพื่อนบ้านและประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (๒) การส่งเสริมบทบาทที่สร้างสรรค์ของไทยในการขับเคลื่อนประชาคมอาเซียน (๓) การเสริมสร้างสถานะความสัมพันธ์กับประเทศที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ (๔) การผลักดันบทบาทไทยที่สร้างสรรค์และรับผิดชอบเป็นที่ยอมรับของประชาคมโลก (๕) การยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันและความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (๖) การเสริมสร้างภาพลักษณ์ ความเชื่อมั่นและทัศนคติที่ดีต่อไทย (๗) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้านการต่างประเทศของทุกภาคส่วน ตลอดจนดูแลและให้บริการด้านกงสุลแก่ประชาชน และ (๘) การพัฒนาขีดความสามารถของกระทรวงการต่างประเทศ โดยเฉพาะในด้านบุคลากร งบประมาณ และการบริหารทรัพย์สินในต่างประเทศ

๒) ประเทศไทยไม่ใช่ประชาธิปไตยเป็นเครื่องมือ/ข้ออ้างในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

แผนยุทธศาสตร์กระทรวงการต่างประเทศ (พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๖๑) ดังกล่าวได้กำหนดกลยุทธ์และรายละเอียดกิจกรรมการดำเนินการที่ต่างกันออกไปในแต่ละเป้าหมายของยุทธศาสตร์นั้น ในภาพรวมจะเป็นการดำเนินการบนพื้นฐานการเคารพซึ่งอธิปไตยแห่งรัฐและความเท่าเทียมกันของทุกประเทศ โดยใช้วิถีทางการทูตแบบสันติวิธีและการให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลกับต่างประเทศเป็นหลัก และไม่มีนโยบายที่จะใช้กำลังหรือมาตรการทางเศรษฐกิจหรือการเมืองเพื่อกดดันหรือแทรกแซงกิจการภายในของประเทศอื่น และไม่ใช่ประชาธิปไตยเป็นเหตุผลหรือข้ออ้างในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ตัวอย่างกิจกรรมตามยุทธศาสตร์ฯ ได้แก่ สำหรับยุทธศาสตร์การเสริมสร้างภาพลักษณ์ ความเชื่อมั่นและทัศนคติที่ดีต่อไทย จะเน้นการยืนยันการก้าวไปสู่ประชาธิปไตยที่เข้มแข็งและยั่งยืน ตลอดจนศักยภาพในการเป็นศูนย์กลางด้านต่าง ๆ ของไทยจากความสามารถที่ได้เปรียบของที่ตั้งทางยุทธศาสตร์ ความเข้มแข็งของพื้นฐานทางเศรษฐกิจ และการมีบทบาทในประชาคมระหว่างประเทศ รวมไปถึงการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับประเทศไทยและสถาบันฯ โดยการชี้แจงต่อคณะทูต บุคคลสำคัญ ผู้กำหนดนโยบาย (decision-makers) องค์กรระหว่างประเทศ ภาคเอกชน สื่อมวลชน ชุมชนไทยในต่างประเทศ การจัดทำ PR Campaign การจัดทำ Roadshow และการเชิญสื่อมวลชนต่างประเทศเยือนประเทศไทยเพื่อประชาสัมพันธ์ข้อมูลที่ถูกต้อง สำหรับยุทธศาสตร์การส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จะเป็นการสานต่อความร่วมมือกับประเทศเหล่านั้นทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี และต่อยอดความร่วมมือกับประเทศยุทธศาสตร์หรือที่มีศักยภาพ เพื่อส่งเสริมความมั่นคงในภูมิภาคและในระดับโลก และส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าอย่างยั่งยืนร่วมกันไปในทุกมิติ โดยใช้การเยือนในระดับราชวงศ์ / ผู้นำรัฐบาล / รมว.กต. / ผู้บริหารระดับสูง / หรืออื่น ๆ การเข้าร่วมการประชุมทวิภาคีและพหุภาคี การจัดทำโครงการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา โครงการความร่วมมือ และโครงการเสริมสร้างความไว้วางใจกับประเทศเพื่อนบ้าน ฯลฯ นอกจากนี้ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้านการต่างประเทศของทุกภาคส่วน ตลอดจนดูแลและให้บริการด้านกงสุลแก่ประชาชน จะมีการดำเนินการด้านการทูตเพื่อประชาชนซึ่งมุ่งจะให้ความคุ้มครองและดูแลคนไทยในต่างประเทศ รวมทั้งคนไทยที่ถูกหลอกเป็นผู้เสียหายในขบวนการค้ามนุษย์ เช่น ค้าประเวณี ลูกเรือประมงไทย และแรงงานไทยที่ประสบปัญหาในต่างประเทศ โดยได้ร่วมมือและบูรณาการกับหน่วยงานอื่น ๆ การพัฒนา การให้บริการแก่ประชาชน เช่น การทำหนังสือเดินทาง การจัดทำและพัฒนาระบบ

Application, E-Visa และ Database ของระบบตรวจลงตราและการกงสุล และการส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนไทยในต่างประเทศ เป็นต้น

๓) การดำเนินนโยบายการต่างประเทศโดยรับฟังความเห็นของประชาชนในประเทศ

แม้ว่าประเทศไทยจะไม่ใช้ประชาธิปไตยเป็นกลยุทธ์และเครื่องมือในการดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศ แต่การดำเนินนโยบายต่างประเทศของภาครัฐจะคำนึงถึงความคิดเห็นและเสียงสะท้อนของคนในประเทศส่วนใหญ่ด้วย ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบหลักของครรลองของประชาธิปไตยประการหนึ่ง ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีความขัดแย้งเกี่ยวกับปราสาทเขาพระวิหาร ตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นมา คนไทยบางกลุ่มได้ก่อตั้งแนวร่วมและออกมาเคลื่อนไหวชุมนุมอย่างต่อเนื่องตามแนวชายแดน เพื่อแสดงจุดยืนในการรักษาเขตแดนและอธิปไตยของไทย ซึ่งการแสดงออกในลักษณะนี้เป็นประเด็นละเอียดอ่อนซึ่งสามารถส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์กับประเทศกัมพูชายิ่งขึ้น และอาจขยายขอบเขตความรุนแรงไปในระดับภูมิภาคและนานาชาติด้วย ทำให้กระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานความมั่นคงที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินนโยบายการต่างประเทศในรูปแบบเป็นฝ่ายรับและฝ่ายรุกอย่างรอบคอบ ค่อยเป็นค่อยไป และที่สำคัญ ต้องให้เกิดความสมดุลระหว่างความคาดหวังของคนในประเทศกับระดับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับกัมพูชาและประเทศอื่น ๆ

๔) ประเทศไทยเป็นเป้าหมายของกระแสประชาธิปไตย

ประเทศไทยได้กลายเป็นเป้าหมายหรือเหยื่อของลัทธิประชาธิปไตยเช่นเดียวกับอีกหลายประเทศในตะวันออกกลาง แอฟริกา และลาตินอเมริกา โดยภายหลังการรัฐประหารครั้งล่าสุด เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งมี พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ในขณะนั้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการกองทัพบก เป็นหัวหน้าคณะ หลายประเทศได้มีแถลงการณ์แสดงท่าทีที่ไม่เห็นด้วยต่อการรัฐประหารดังกล่าวและเรียกร้องให้ คสช. คืนอำนาจให้แก่ประชาชนและกลับไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยเร็วที่สุด โดยสหรัฐอเมริกาได้ระงับความช่วยเหลือทางทหารจำนวน ๔.๗ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และความร่วมมือทางการทหารกับไทย สหภาพยุโรปได้ประกาศระงับการเยือนอย่างเป็นทางการ เลื่อนเจรจาจัดทำความตกลงการค้าเสรี (Free Trade Agreement) กับไทยออกไป และระงับการลงนามกรอบความตกลงว่าด้วยความเป็นหุ้นส่วนและความร่วมมือไทย – ประชาคมยุโรปและประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป (Framework Agreement on Comprehensive Partnership and Cooperation between Thailand and the European Community and its Member States – PCA) ที่ได้ยกร่างไว้แล้วจนกว่าสถานการณ์ของไทยจะกลับไปสู่ประชาธิปไตยดั้งเดิม ในขณะที่บางประเทศ อาทิ ญี่ปุ่น และออสเตรเลีย ได้ออกมาแสดงท่าทีที่คัดค้านการรัฐประหาร แต่ต่อมา ได้เริ่มหันกลับมาดำเนินความสัมพันธ์กับไทยจนเกือบเหมือนกันในช่วงที่เป็นปกติ

เพื่อเป็นการเสริมสร้างภาพลักษณ์ ความเชื่อมั่น และทัศนคติที่ดีต่อไทย กระทรวงการต่างประเทศได้ดำเนินการชี้แจงกับนานาชาติประเทศอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับสถานการณ์ทางการเมืองของไทย ไม่ว่าจะโดยการเยือนต่างประเทศและการพบหารือกับผู้นำประเทศและ/หรือผู้บริหารระดับสูงของต่างประเทศ ผู้แทนองค์การระหว่างประเทศ เช่น ผู้แทนสำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ และผู้แทนองค์กร Amnesty International เป็นต้น รวมทั้งได้ใช้โอกาสในการเข้าร่วมการประชุมในเวทีพหุภาคีในการให้ข้อมูลและสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับที่มาและความจำเป็นของการทำ

รัฐประหารดังกล่าว การดำเนินการตาม Roadmap ความคืบหน้าการยกร่างรัฐธรรมนูญ การผลักดันร่างกฎหมายที่สำคัญ และการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของรัฐบาลภายใต้กรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้ ตลอดจน กรณีการใช้อำนาจตามมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ ในลักษณะสร้างสรรค์และบูรณาการการปฏิบัติงาน อาทิ การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ และการทำประมงผิดกฎหมาย

สหรัฐอเมริกา

๑) แนวคิด American exceptionalism

เป็นที่รู้กันดีว่า สหรัฐอเมริกามีบทบาทนำในทางการเมืองระหว่างประเทศและการใช้มาตรการแบบรุนแรง โดยเมื่อปลายทศวรรษที่ ๑๙๕๐ นักวิชาการได้อธิบายที่มาของบทบาทดังกล่าวไว้ว่าเป็นผลของแนวคิดที่เรียกว่า “American exceptionalism” ซึ่งหมายถึง สหรัฐอเมริกาเป็นชาติที่มีลักษณะพิเศษและแตกต่างไปจากประเทศอื่น เนื่องจากเป็นประเทศเสรีที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของประชาธิปไตย เสรีภาพ และความเสมอภาค และมีประวัติศาสตร์ทางการเมืองที่ยาวนาน เนื่องจากผ่านประสบการณ์ความขัดแย้งทางชนชาติกับชนพื้นเมืองและการต่อสู้เพื่ออิสรภาพระหว่างชาวอาณานิคมอเมริกันกับชาวอังกฤษ ทำให้ชาวอเมริกันมีความเชื่อว่ามนุษย์ทุกคนในโลกเท่าเทียมกัน มนุษย์เป็นเสรีชนที่มีเสรีภาพและไม่มีชนชั้น ความเชื่อนี้ได้พัฒนาเรื่อยมาจนกลายเป็นค่านิยมที่ว่า สหรัฐอเมริกาเป็นเสาหลักแห่งเสรีภาพของโลก และมีพันธกิจที่จะต้องปกป้องเสรีภาพและโอกาสที่จะก่อให้เกิดเสรีภาพของประชาชนในโลก^๗ คำอธิบายนี้หมายความรวมถึงการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองของสหรัฐอเมริกาที่มีขึ้นระหว่าง ค.ศ. ๑๗๗๖ – ๑๗๘๙ การประกาศอิสรภาพเมื่อ ค.ศ. ๑๗๗๖ การปฏิวัติในช่วงปี ค.ศ. ๑๗๗๖ – ๑๗๘๓ และการตรารัฐธรรมนูญเมื่อปี ค.ศ. ๑๗๘๗ ด้วยพื้นฐานของแนวคิดซึ่งกลายมาเป็นภาพลักษณ์ของสหรัฐอเมริกาที่เปรียบเสมือนเป็นแม่แบบของประชาธิปไตยของโลก สหรัฐอเมริกาจึงเป็นนักแสดงนำในบทผู้ปกป้องและสนับสนุนประชาธิปไตยในประเทศอื่น ๆ และได้เลือกใช้ข้อได้เปรียบทางทหารเป็นเครื่องมือในการแทรกแซงกิจการของต่างประเทศ โดยอ้างว่าเป็นการสนับสนุนช่วยเหลือ การช่วยปลดปล่อยรัฐบาลจากการถูกยึดครอง หรือการปกป้องประเทศจากการถูกรุกราน และได้ใช้งบประมาณจำนวนมหาศาลไปกับการสร้างกองทัพให้เข้มแข็งและมีความพร้อมใช้งานอยู่เสมอ

๒) การดำเนินนโยบายเพื่อปกป้องและส่งเสริมประชาธิปไตยของสหรัฐอเมริกา

บทบาทของการเป็นผู้นำในการปกป้องประชาธิปไตยของสหรัฐอเมริกาเป็นที่ประจักษ์อย่างชัดเจนในช่วงสงครามเย็น (Cold War ค.ศ. ๑๙๔๗ – ๑๙๙๑) ซึ่งเป็นการทำสงครามทางการเมืองและทางการทหารของสองขั้วอุดมการณ์ที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือระหว่างลัทธิทุนนิยมซึ่งสหรัฐอเมริกาเป็นผู้สนับสนุนหลักและพันธมิตรนาโตฝ่ายหนึ่ง กับลัทธิคอมมิวนิสต์ซึ่งสหภาพโซเวียตเป็นผู้สนับสนุนหลักและพันธมิตรสนธิสัญญาออร์ซออีกฝ่ายหนึ่ง แม้ว่าสองผู้สนับสนุนหลักดังกล่าวไม่ได้ทำสงครามต่อสู้อันตรายกันโดยตรง แต่ได้ดำเนินการผ่านวิธีการที่หลากหลาย ทั้งการโฆษณาชวนเชื่อ การใช้อิทธิพลช่วยเหลือทางสังคม มาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่อประเทศที่ต่างอุดมการณ์ และ

^๗ ชาลส์ คัมป์เบล, “American exceptionalism กับนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกา”, รัฐสภาสาร ปีที่ ๖๒ ฉบับที่ ๑ เดือนมกราคม ๒๕๕๗.

การสนับสนุนงบประมาณและทางการทหารให้แก่ประเทศที่สามที่มีอุดมการณ์เดียวกัน ยกตัวอย่างเช่น กรณียุทธอเมริกาที่ต่อสู้กองกำลังคอมมิวนิสต์จีนและคอมมิวนิสต์เกาหลีเหนือในสงครามเกาหลีระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๕๐ – ๑๙๕๓ และการสนับสนุนรัฐบาลเวียดนามใต้เพื่อต่อสู้กับเวียดนามเหนือซึ่งได้รับการสนับสนุนจากจีน สหภาพโซเวียต และพันธมิตรคอมมิวนิสต์อื่นในสงครามเวียดนามระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๕๕ – ๑๙๗๕ การล่มสลายของสหภาพโซเวียตและการสิ้นสุดของสงครามเย็นทำให้โลกเข้าสู่ยุคขั้วอำนาจเดียว (unipolar) โดยสหรัฐอเมริกากลายเป็นประเทศมหาอำนาจของโลก (Global Hegemony / Superpower) ซึ่งมีพันธมิตรทางทหารกับ ๕๐ ประเทศทั่วโลก และมีอิทธิพลสูงสุดทางการเมือง เศรษฐกิจ การทหาร การทูต อุดมการณ์ เทคโนโลยีด้านต่าง ๆ และเป็นผู้นำในการเปิดประเด็น เหตุการณ์ต่างๆ ในรัฐหรือประเทศอื่นๆ

ตั้งแต่สงครามเย็นยุติลง ผู้กำหนดนโยบายของสหรัฐอเมริกาทุกสมัยเห็นชอบต่อเป้าหมายในภาพรวมของนโยบายการต่างประเทศที่ต้องการให้สหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำของโลกทางด้านทหาร เศรษฐกิจ และการเมือง โดยมียุทธศาสตร์ที่จะต้องรักษาความสมดุลย์ของขั้วอำนาจ รักษาอิทธิพลและความได้เปรียบด้านเศรษฐกิจ ขยายตลาดสังคมประชาธิปไตย รวมทั้งสนับสนุนและรักษาอิทธิพลเหนือสถาบันระหว่างประเทศที่สหรัฐอเมริกาได้ช่วยจัดทำให้ขึ้น^{๑๕} นโยบายดังกล่าวทำให้สหรัฐอเมริกาต้องเข้าไปช่วยกอบกู้รัฐที่กำลังจะล้มเหลว (failing states) อาทิ โซมาเลีย เฮติ บอสเนีย โคโซโว และลิเบีย ในการปกป้องสิทธิมนุษยชนและกีดกันการเคลื่อนไหวของกองกำลังของฝ่ายตรงข้าม นอกจากนี้ การก่อการร้าย (Terrorism) ได้กลายเป็นความท้าทายใหม่สำหรับสหรัฐอเมริกา ซึ่งเริ่มจากกรณี นายซัดดัม ฮุสเซน อดีตประธานาธิบดีอิรักสั่งการให้โจมตีคูเวตแบบไม่ทันตั้งตัว (surprise attack) เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๙๑ จนถึงวินาศกรรม ๙/๑๑ เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ค.ศ. ๒๐๐๑ ซึ่งถือเป็นปฏิบัติการก่อการร้ายที่ร้ายแรงที่สุดในประวัติศาสตร์ โดยการโจมตีแบบพลีชีพของกลุ่ม Al-Qaeda จำนวน ๔ ครั้ง ในนครนิวยอร์กและกรุงวอชิงตัน เหตุการณ์วินาศกรรมดังกล่าวทำให้ประธานาธิบดี จอร์จ ดับเบิลยู บุช ในขณะนั้นหันมาดำเนินนโยบายต่อต้านและประกาศสงครามต่อผู้ก่อการร้าย (War on Terrorism) โดยส่งกองกำลังทางทหารเข้าไปปฏิบัติการในตะวันออกกลาง อัฟกานิสถาน และอิรัก โดยใช้เหตุผลด้านความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาและของโลก

อย่างไรก็ดี นโยบายการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาได้ลดความแข็งกร้าวลงนับตั้งแต่ประธานาธิบดีบารัก โอบามา เข้ามาดำรงตำแหน่งฯ โดยได้ลดบทบาทการทำสงครามในอัฟกานิสถาน เริ่มจากการถอนกำลังออกจากพื้นที่ความรุนแรงและยุติการทำสงครามภายในปี ค.ศ. ๒๐๑๔ หนึ่งปี ประธานาธิบดีโอบามา ยังคงดำเนินนโยบายการต่างประเทศโดยเน้นจุดสำคัญที่การรักษาความมั่นคงแห่งชาติและการปกป้องชีวิตและทรัพย์สินของชาวอเมริกัน โดยชี้ให้เห็นถึงภัยที่มาจากการก่อการร้าย และจากรัฐที่เป็นศัตรูต่อประชาธิปไตย (อาทิ อิหร่านและเกาหลีเหนือ) หรือที่ไม่ได้ปกครองในระบอบประชาธิปไตย (อาทิ เมียนมา) ในขณะที่จะเน้นการกระชับความสัมพันธ์กับพันธมิตรและการยึดหยัดอยู่ข้างประชาชนที่เรียกร้องสิทธิที่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นสากลและการเปลี่ยนผ่านอย่างมั่นคงไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยต่อไป (“...In defense of freedom, we'll remain the anchor of strong alliances, from the Americas to Africa, from Europe to Asia. In the Middle East, we will

^{๑๕} Barry R. Posen, 2013, “Pull Back, the Case for a Less Activist Foreign Policy”, *Foreign Affairs*, January/February 2013, Volume 92, Number 1, pp. 116-128.

stand with citizens as they demand their universal rights, and support stable transitions to democracy.”^๙

ปรากฏการณ์อาหรับสปริง (Arab Spring) ซึ่งเริ่มขึ้นในปี ค.ศ. ๒๐๑๑ ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองของบางประเทศในภูมิภาคตะวันออกกลางให้เป็นแบบประชาธิปไตย แม้ว่าในช่วงแรก ปรากฏการณ์ดังกล่าวจะได้รับความสนใจและการสนับสนุนส่งเสริมจากสหรัฐอเมริกาและประเทศตะวันตกอื่น ๆ เป็นอย่างมาก เนื่องจากถูกมองว่าจะเป็นโอกาสที่จะนำภูมิภาคนี้ไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ปรากฏการณ์นี้ทำให้มีผู้เสียชีวิตไม่น้อยกว่า ๑๗,๐๐๐ คน อันเป็นผลมาจากการปฏิวัติเปลี่ยนการปกครองในตูนิเซียและอียิปต์ สงครามกลางเมือง (Civil War) ในลิเบีย การลุกขึ้นต่อต้านโดยประชาชน (civil uprising) ในบารห์เรน ซีเรีย และ เยเมน ซึ่งตามมาด้วยการใช้กำลังเข้าปราบปรามอย่างรุนแรง และการประท้วงใหญ่ในแอลจีเรีย อิรัก จอร์แดน โมร็อกโก และ โอมาน อีกทั้งยังก่อให้เกิดความขัดแย้งการต่อสู้แย่งชิงอำนาจภายในประเทศเหล่านั้นต่อไป แต่แม้กระนั้น เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้ว่าประเทศเหล่านี้จะเรียกร้องให้เปลี่ยนการปกครองไปเป็นแบบประชาธิปไตย แต่ไม่ได้แสดงออกถึงความข่มขมหรือการมองหาสหรัฐอเมริกาในฐานะมิตรประเทศมากนัก แสดงให้เห็นว่า ความพยายามของสหรัฐอเมริกาในการเป็นผู้ส่งเสริมประชาธิปไตยในภูมิภาคนี้ไม่ได้รับความนิยมตามที่ได้อ้างไว้ อีกทั้งเมื่อดูจากสถิติของ Pew Research เมื่อปี ค.ศ. ๒๐๑๒ ยกตัวอย่างข้อเท็จจริงที่ว่าความนิยมต่อภาพลักษณ์ของสหรัฐอเมริกาในประเทศอาหรับเหล่านี้ได้ลดลงจากก่อนหน้าการเกิดปรากฏการณ์อาหรับสปริง จากเดิมที่ก่อนหน้านี้ ร้อยละ ๒๗ ของชาวอียิปต์และร้อยละ ๒๕ ของชาวจอร์แดนมีทัศนคติชื่นชมสหรัฐอเมริกา แต่ภายหลังปี ค.ศ. ๒๐๑๒ ตัวเลขดังกล่าวได้ลดลงมาเหลือที่ร้อยละ ๑๙ และร้อยละ ๑๒ ตามลำดับ^{๑๐}

๓) ข้อวิพากษ์วิจารณ์บทบาทของสหรัฐอเมริกา

พฤติกรรมของการเป็นผู้สนับสนุนประชาธิปไตยของสหรัฐอเมริกาโดยใช้การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ การตัดความช่วยเหลือ และการใช้วิธีทางทหารแทรกแซงต่างประเทศ เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักและอย่างต่อเนื่องจากทั้งภายในและภายนอกประเทศ มากกว่าได้รับการสรรเสริญเหมือนดังในช่วงสงครามโลกและสงครามเย็น โดยสามารถสรุปในแต่ละประเด็นได้ ดังนี้

ประการแรก ถูกมองว่าเป็นการดำเนินนโยบายแบบสองมาตรฐานและเลือกปฏิบัติ เช่น กรณีที่สหรัฐอเมริกาสนับสนุนซาอุดีอาระเบียในการโจมตีเยเมนโดยอ้างเหตุผลว่าจะนำประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนชาวเยเมน ในขณะที่ซาอุดีอาระเบียไม่ได้ปกครองในระบอบประชาธิปไตยแต่เป็นแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มีกษัตริย์ทำหน้าที่เป็นทั้งประมุข นายกรัฐมนตรี หัวหน้าคณะรัฐมนตรี และผู้บัญชาการทหารสูงสุดในคนเดียวกัน การร่วมมือกันของสองประเทศนี้เพื่อไปแทรกแซงในกิจการทางการเมืองของประเทศอื่นจึงไม่สมเหตุผลผลและได้ถูกมองว่าเป็นเพียงข้ออ้างที่ใช้ปกปิดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือจุดมุ่งหมายอื่นใดที่สหรัฐอเมริกาต้องการจากประเทศเป้าหมาย

^๙ Alyssa McLendon and Corinne Jones, 13 February 2013, "What Obama said Tuesday night", CNN, [Online] http://edition.cnn.com/2013/02/13/politics/state-of-union-what-obama-said/index.html?iid=article_sidebar (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๘).

^{๑๐} Seth G. Jones, 2013, "The Mirage of the Arab Spring", *Foreign Affairs*, January/February 2013, Volume 92, Number 1, pp. 55-63.

ประการที่สอง วิธีการใช้กำลังและความรุนแรงไปแทรกแซงในต่างประเทศถือเป็นการกระทำที่ขัดกับกฎหมายระหว่างประเทศและหลักการไม่ใช้ความรุนแรงตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ อีกทั้งยังก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สิน และซ้ำเติมสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั้นให้ย่ำแย่ลงไปกว่าเดิม

ประการที่สาม เป็นนโยบายและการดำเนินการที่ขัดแย้งกับค่านิยมและสิทธิพื้นฐานที่ว่ามนุษย์มีสิทธิเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้น มนุษย์จึงควรที่จะเลือกเส้นทางชีวิตของตน ซึ่งหมายรวมไปถึงสิทธิในการเลือกรูปแบบการปกครองให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของตนและของประเทศนั้น ๆ ได้อย่างเสรี

ประการที่สี่ ชาวอเมริกาส่วนใหญ่ได้แสดงความไม่พอใจที่รัฐบาลได้ใช้งบประมาณอย่างมหาศาลไปกับการดำเนินนโยบายดังกล่าว และเรียกร้องให้รัฐบาลหันไปมุ่งเน้นแก้ไขปัญหาภาวะเศรษฐกิจภายในประเทศให้ดีขึ้นมากกว่า

สหภาพยุโรป

๑) ค่านิยมหลัก (core values) ของสหภาพยุโรป

สหภาพยุโรป (European Union – EU) เป็นการรวมกลุ่มระดับภูมิภาค (supranational cooperation) ที่ใหญ่ที่สุดและก้าวหน้าที่สุดในโลก และมีความสำคัญต่อทิศทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของโลก อีกทั้งเป็นที่ยอมรับว่ามีบทบาทในการส่งเสริมหลักประชาธิปไตย หลักสิทธิมนุษยชน และหลักนิติธรรม ทั้งภายในประเทศสมาชิกฯ และในการดำเนินนโยบายความสัมพันธ์กับต่างประเทศ และได้ถือเป็นค่านิยมหลัก (core values) ขององค์กรด้วย โดยสนธิสัญญาลิสบอนซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๐๙ ซึ่งทำให้สหภาพยุโรปมีสถานะทางกฎหมายอย่างสมบูรณ์ สามารถจัดทำความตกลงกับต่างประเทศ สามารถเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศ และเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศได้นั้น เป็นตราสารทางกฎหมายที่กำหนดให้สหภาพยุโรปต้องดำเนินกิจการขององค์กรบนพื้นฐานของหลักประชาธิปไตย หลักนิติธรรม ความเป็นสากลและความแบ่งแยกมิได้ของสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (universality and indivisibility of human rights and fundamental freedom) ความเสมอภาค ความสามัคคี และความเคารพต่อกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎบัตรสหประชาชาติ ฯลฯ

๒) วิธีการส่งเสริมประชาธิปไตยภายในสหภาพยุโรปและต่างประเทศ

สหภาพยุโรปได้เริ่มนำเอาประเด็นสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตยมาเป็นส่วนสำคัญของนโยบายความสัมพันธ์กับต่างประเทศ (external relations policy) ตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษที่ ๑๙๙๐ และได้เริ่มกระบวนการส่งเสริมประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนในต่างประเทศอย่างเป็นระบบโดยวิธีการทำความร่วมมือกับประเทศเป้าหมายโดยตรง หรือในรูปแบบการทำโครงการให้ความช่วยเหลือผ่านองค์กรระหว่างประเทศและภาคประชาสังคมที่มีพันธกิจและดำเนินกิจกรรมที่สอดคล้องกับนโยบายของสหภาพยุโรป

ในการส่งเสริมประชาธิปไตยภายในสหภาพยุโรป เริ่มต้นจากกำหนดให้ความเป็นประชาธิปไตยและการปกป้องสิทธิมนุษยชนเป็นเงื่อนไขของการรับเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป ดังกรณีการพิจารณาว่า

จะรับกรีซ โปรตุเกส และสเปน^{๑๑} เป็นสมาชิกสหภาพยุโรปหรือไม่ ในขณะที่เงื่อนไขนี้ไม่ได้ถูกนำมาใช้กับฟินแลนด์ ออสเตรีย และสวีเดน เนื่องจากประเทศเหล่านี้ได้ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอยู่แล้ว ดังนั้น กระบวนการเข้าเป็นสมาชิกฯ จึงถือว่าเอื้อต่อกระบวนการรวบรวมกลุ่มประเทศประชาธิปไตยไว้ด้วยกัน อีกทั้งสามารถเร่งกระบวนการปฏิรูปทางการเมืองของประเทศยุโรปกลางและยุโรปตะวันออกอีกทางหนึ่งด้วย

ในด้านการดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศนั้น สหภาพยุโรปได้จัดทำ European Neighborhood Policy (ENP) ในปี ค.ศ. ๒๐๐๓ กำหนดให้การส่งเสริมหลักประชาธิปไตยเป็นหนึ่งในเป้าหมายทางนโยบายความสัมพันธ์กับต่างประเทศ ซึ่งเป็นนโยบายที่มุ่งเสริมสร้างความมั่นคงระหว่างสหภาพยุโรปกับประเทศเพื่อนบ้านใหม่ ๆ อันเนื่องมาจากการขยายตัวของสหภาพยุโรป (Enlargement) เพื่อลดช่องว่างของการพัฒนาประเทศระหว่างสหภาพยุโรปที่ได้ขยายขอบเขตใหญ่ขึ้นกับประเทศเพื่อนบ้านเหล่านั้น โดยจะเป็นการจัดทำ ENP Action Plans กับประเทศที่เข้าร่วมโครงการเป็นรายประเทศ ซึ่งจะระบุวาระ/กิจกรรม (agenda) ที่ประเทศนั้น ๆ จะต้องดำเนินการในการปฏิรูปการเมืองและเศรษฐกิจตามความจำเป็นก่อนหลังภายในระยะเวลาที่กำหนด สำหรับโครงการนี้ สหภาพยุโรปจะเป็นฝ่ายให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ การให้สิทธิพิเศษทางการค้าและการเปิดตลาดภายในประเทศ และอาจรวมไปถึงการให้ความช่วยเหลือทางการเมือง ในปัจจุบัน มีประเทศ ENP ทั้งสิ้นรวม ๑๖ ประเทศ ในจำนวนนี้ ๑๒ ประเทศ (อาร์เมเนีย อาเซอร์ไบจาน อียิปต์ จอร์เจีย อิสราเอล จอร์แดน เลบานอน มอลโดวา โมร็อกโก ปาเลสไตน์ ตูนิเซีย และยูเครน) ได้จัดทำ ENP Action Plans แล้วและอยู่ระหว่างดำเนินกิจกรรมอย่างเต็มรูปแบบ ในขณะที่แอลจีเรียอยู่ระหว่างการเจรจาจัดทำ ENP Action plan และอีก ๓ ประเทศ (เบลารุส ลิเบีย และซีเรีย) ยังไม่ได้เข้าร่วมโครงสร้าง ENP^{๑๒}

นอกจากนี้ ยังมีการทำโครงการและกิจกรรมอื่น ๆ ซึ่งรวมถึง การพูดคุย (dialogue) และการปรึกษาหารือ (consultation) ในเรื่องสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตยกับ ๓๐ ประเทศทั่วโลก การทำความร่วมมือกับองค์กรและกลุ่มต่าง ๆ ในการให้ความช่วยเหลือและส่งเสริมการจัดกิจกรรมเพื่อประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมและการแสดงท่าทีในเวทีพหุภาคี โดยเฉพาะในการประชุมภายใต้กรอบสหประชาชาติ ตลอดจนการมีหนังสือประท้วงหรือออกประกาศต่อต้านกิจกรรมที่ไม่เป็นประชาธิปไตย การระงับความสัมพันธ์และความร่วมมือกับประเทศเป้าหมาย และ/หรือการเพิกถอนความช่วยเหลือต่าง ๆ จนกว่าประเทศนั้นจะดำเนินการที่เป็นประชาธิปไตย ซึ่งสหภาพยุโรปได้ใช้วิธีการสองประการหลังนี้กับประเทศไทยภายหลังการรัฐประหาร ครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ และจะไม่เปลี่ยนนโยบายจนกว่าไทยจะจัดการเลือกตั้งและมีรัฐบาลที่มาจากประชาชนอย่างแท้จริง

การใช้วิธีการแบบสันติและไม่มีการใช้กำลังหรือความรุนแรงในการส่งเสริมค่านิยมหลักเหล่านั้นของสหภาพยุโรปได้รับการตอบสนองที่เป็นบวกมากกว่าในกรณีของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นที่เข้าใจและรับรู้กันโดยทั่วไปว่า สหภาพยุโรปมีเป้าหมายจะสร้างระเบียบใหม่ของโลก (new world order) บน

^{๑๑} Assistant Prof. Nilufer Karacasulu Goksel & Research Assistant Zuhul Unalp Cepel, European Neighborhood Policy and Democracy Promotion [Online], www.jhubc.it/ecpr-istanbul/virtualpaperroom/062.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๘).

^{๑๒} European Union External Relations, The European Neighborhood Policy [Online], http://eeas.europa.eu/enp/index_en.htm (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๘).

พื้นฐานของกฎหมาย กฎ และระเบียบ โดยใช้การเจรจาทางการทูตและ soft power ซึ่งแตกต่างจาก
สหรัฐอเมริกาที่ใช้ความรุนแรงนำหน้าในการดำเนินนโยบายในเรื่องนี้

บทสรุป

โดยสรุป ประเด็นว่าประชาธิปไตยจะเป็นระบอบการปกครองที่เหมาะสมกับประเทศใดหรือไม่นั้น เป็นคำถามที่จะต้องพิจารณาอย่างละเอียดแล้วแต่กรณี แต่ในปัจจุบัน เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่า ประเทศส่วนใหญ่ปกครองประเทศตามครรลองของประชาธิปไตยและประเทศมหาอำนาจมีนโยบายที่จะปกป้องและส่งเสริมประชาธิปไตย โดยมองว่าเป็นหลักการทำให้เกิดเสรีภาพและความเสมอภาคของคนในสังคม จนกลายมาเป็นส่วนสำคัญของนโยบายการต่างประเทศในปัจจุบัน อนึ่ง การดำเนินนโยบายดังกล่าวจะประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับพฤติกรรมการดำเนินการของประเทศหรือการรวมกลุ่มประเทศนั้นเป็นสำคัญ

ประเทศไทยดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศบนพื้นฐานของความเคารพในอธิปไตยและยึดหลักความเท่าเทียมกัน โดยเน้นการมีบทบาทอย่างสร้างสรรค์ในเวทีระหว่างประเทศ เพื่อรักษาความมั่นคงและส่งเสริมให้มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนทั้งในไทยและต่างประเทศ แต่ไม่ใช่หลักประชาธิปไตยเป็นเหตุผลหรือเครื่องมือในการดำเนินนโยบายการต่างประเทศ

สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปมีนโยบายปกป้องและส่งเสริมประชาธิปไตย แต่มีวิธีดำเนินการที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงเป็นผลให้เกิดการตอบสนองและความสำเร็จที่แตกต่างออกไป สหรัฐอเมริกาซึ่งมุ่งใช้วิธีการแบบรุนแรงได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์และต่อต้านอย่างหนักจากประชาคมโลกว่าเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินซึ่งไม่คุ้มค่ากับการได้มาซึ่งประชาธิปไตย และไม่ได้รับความชื่นชมดังเช่นในอดีต ในขณะที่การดำเนินการแบบสันติในลักษณะการทำความร่วมมือและการให้ความช่วยเหลือของสหภาพยุโรปได้รับการยอมรับจากต่างประเทศและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้ให้ความร่วมมือในการจัดทำโครงการต่าง ๆ ด้วยดี ซึ่งน่าจะสร้างความเป็นประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนและมั่นคงต่อไปในอนาคต

บรรณานุกรม

- กระทรวงการต่างประเทศ, **นโยบายการต่างประเทศ** [Online],
<http://www.mfa.go.th/main/th/policy/50810> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๘).
- สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ, “**รายงานประจำปี ๒๕๕๖ ของกระทรวงการต่างประเทศ**”, โรงพิมพ์ หจก. ภาพพิมพ์, สิงหาคม ๒๕๕๗.
- ชาญชัย คุ่มปัญญา, “American exceptionalism กับนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกา”, **รัฐศาสตร์** ปีที่ ๖๒ ฉบับที่ ๑ เดือนมกราคม ๒๕๕๗.
- วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี, **ประชาธิปไตย** [Online], <http://th.wikipedia.org/wiki/ประชาธิปไตย> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๒ พ.ค. ๒๕๕๘).
- Kru Nut, **นโยบายและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ** [Online],
http://megaclever.blogspot.com/2008/07/blog-post_7553.html (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ เม.ย. ๒๕๕๘).
- Alyssa McLendon and Corinne Jones, 13 February 2013, "What Obama said Tuesday night", CNN, [Online] http://edition.cnn.com/2013/02/13/politics/state-of-union-what-obama-said/index.html?iid=article_sidebar (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๘).
- Barry R. Posen, 2013, “Pull Back, the Case for a Less Activist Foreign Policy”, **Foreign Affairs**, January/February 2013, Volume 92, Number 1, pp. 116-128.
- European Union External Relations, The European Neighborhood Policy [Online] http://eeas.europa.eu/enp/index_en.htm (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๘).
- Assistant Prof. Nilufer Karacasulu Goksel & Research Assistant Zuhul Unalp Cepel, European Neighborhood Policy and Democracy Promotion [Online], www.jhubc.it/ecpr-istanbul/virtualpaperroom/062.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๘).
- Seth G. Jones, 2013, “The Mirage of the Arab Spring”, **Foreign Affairs**, January / February 2013, Volume 92, Number 1, pp. 55-63.
- Thomas F. Madden, 2005, **The New Concise History of the Crusades**, Rowman & Littlefield, pp. xii, 4, 8.
