

บทที่ 2

แนวความคิด ผลงานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่อง ความร่วมมือไทย-มาเลเซีย ในการแก้ปัญหาความไม่สงบ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย: ศึกษาเปรียบเทียบ รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร และ พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ ครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นฐานทางความคิดและแนวทางในการวิเคราะห์ความร่วมมือระหว่างไทยและมาเลเซียในการแก้ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยได้หยิบยกเอาแนวความคิดเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติ (national interest) การตัดสินใจ (decision-making) และ โลกทัศน์ (perception) ของผู้นำ มาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ (analytical framework) เพื่อให้การมองภาพของความร่วมมือระหว่างประเทศ (international cooperation) มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

ความร่วมมือระหว่างประเทศ

หากพิจารณาในเชิงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (international relations) ความร่วมมือ (cooperation) จะเป็นเพียงรูปแบบหนึ่งของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน (interaction) เท่านั้น เนื่องจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างประเทศมีอยู่สองรูปแบบหลัก ๆ คือ ความร่วมมือ (cooperation) และ ความขัดแย้ง (conflict) แต่ไม่ว่าจะเป็นทั้งความร่วมมือและความขัดแย้ง “ผลประโยชน์หรือผลตอบแทน” (benefit) จะเป็นตัวชี้วัดทิศทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้น ๆ ว่าควรดำเนินไปในทิศทางใด กล่าวคือ เมื่อใดก็ตามที่ประเทศต่าง ๆ มีการประสานผลประโยชน์กันอย่างลงตัว ความร่วมมือก็จะเกิดขึ้นในทางตรงกันข้าม เมื่อใดที่ผลประโยชน์ไม่ลงตัวแล้วก็จะเกิดความขัดแย้งตามมา เช่นเดียวกับความสัมพันธ์ระหว่างไทยและมาเลเซีย ที่จะต้องอาศัยการตกลงแลกเปลี่ยนการประสานผลประโยชน์ระหว่างกันเพื่อให้ฝ่ายแต่ละฝ่ายได้รับผลประโยชน์ หรือเป็น

ที่พึงพอใจของทั้งสองฝ่ายมากที่สุด

ในส่วนของการร่วมมือ มีนักวิชาการหลายท่านได้แสดงทัศนะเอาไว้ สรุปได้ว่าความร่วมมือเป็นพฤติกรรมหรือการทำงานร่วมกับผู้อื่นด้วยความเต็มใจ (willingness) เป็นการช่วยเหลือซึ่งกันและกันเพื่อไปสู่เป้าหมายใดเป้าหมายหนึ่ง

ความร่วมมือระหว่างประเทศมีลักษณะที่สำคัญ 4 ข้อ คือ (ทิพรัตน์ บุบผะศิริ, ม.ป.ป., หน้า 18)

1. ความร่วมมือที่ดำเนินงานตามกรอบข้อตกลงร่วมกันนั้นจะเป็นไปได้ด้วยดีก็ต่อเมื่อมีจำนวนประเทศน้อย

2. จำนวนประเทศที่เข้าร่วมมือกันนั้นไม่สามารถกำหนดแน่นอนได้ว่าควรจะเป็นเท่าใด ขึ้นอยู่กับสภาพ/ธรรมชาติของปัญหาของความร่วมมือนั้น เช่น ในบางกรณี 3 ประเทศอาจจะมากเกินไป แต่บางกรณี 200 ประเทศก็ยังถือว่าน้อยไป

3. หากจำนวนประเทศที่เข้ามาสร้างความร่วมมือระหว่างกัน (ด้วยกรอบสนธิสัญญา) มีจำนวนมาก ความร่วมมือด้านนี้จะยังคงอยู่ต่อไปได้ก็ต่อเมื่อ ผลตอบแทนจากความร่วมมือนั้น ต่ำหรือน้อย ทั้งนี้เพราะผลตอบแทนน้อยสะท้อนถึงต้นทุนต่ำ และประเทศก็จะตัดสินใจยอมเสียสละคุณค่า (เสียต้นทุน) ได้ไม่ยาก ตามกรอบกติกาของสนธิสัญญา

4. ข้อจำกัดของความร่วมมือระหว่างประเทศ คือ การป้องกันไม่ให้มีกาฝาก (free riders) หรือผู้ที่จะได้ผลประโยชน์จากความร่วมมือที่ไม่ได้ร่วมยินยอมรับกติกาข้อผูกมัดอย่างเป็นทางการ ไม่ใช่การบังคับให้ยอมปฏิบัติตามกติกาข้อผูกมัดขึ้น

ระบบระหว่างประเทศจะมีอยู่หรือไม่ขึ้น ขึ้นอยู่กับการมองเห็นผลประโยชน์ร่วมหรือผลประโยชน์เสริม อันเกิดจากความร่วมมือในกรอบระบบนั้น ในทางกลับกัน ผลประโยชน์ร่วมก็เป็นสิ่งกระตุ้นให้มีความร่วมมือกันเพิ่มขึ้น

แนวความคิดเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติ

ไม่มีประเทศใดอยู่รอดในสังคมโลกโดยปราศจากการปฏิสัมพันธ์กับประเทศอื่น โดยสิ้นเชิง การปิดประเทศกลายเป็นแนวคิดที่ล้าสมัยไปแล้วสำหรับสังคมโลกในปัจจุบัน ยิ่งในยุคโลกาภิวัตน์ (globalization) ที่ทุกประเทศต่างเตรียมเปิดรับสิ่งใหม่ ๆ และพร้อมที่จะร่วมมือกับประเทศอื่นเพื่อแสวงหาการแลกเปลี่ยนและเรียนรู้ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีหรือนวัตกรรมต่าง ๆ ของประเทศพัฒนาแล้วเพื่อนำมาพัฒนาประเทศของตนเอง

อย่างไรก็ตามในสภาวะโลกไร้ดุลยภาพ (world out of balance) บรรดาผู้นำทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนต่างล้วนต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ของโลกที่มีความซับซ้อนและภัยคุกคามซ่อนแฝงอยู่มากขึ้น จึงจำเป็นต้องมีการเตรียมการเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงและความไม่แน่นอนของสภาพแวดล้อมที่ไร้ดุลยภาพของโลกในอนาคต โดยเฉพาะการคาดการณ์สิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตและลดความเสี่ยง อันจะทำให้สามารถควบคุมทิศทางและผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นภายในองค์กร รวมทั้งทำให้องค์กรของตนประสบความสำเร็จและรักษาความอยู่รอดในโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในท้ายที่สุด (นพเก้า ห่อนบุญเหิม, 2554)

ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เพื่อให้แต่ละรัฐทราบถึงจุดมุ่งหมาย หลักการ และวัตถุประสงค์ของรัฐที่จะติดต่อสัมพันธ์ด้วย ทุกประเทศจึงต้องมีนโยบายต่างประเทศเพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินความสัมพันธ์ดังกล่าวอย่างเป็นทางการ และที่น่าสังเกตคือ รัฐมักจะดำเนินนโยบายระหว่างประเทศเพื่อให้ฝ่ายตนได้เปรียบหรือได้ประโยชน์มากกว่าอีกฝ่ายหนึ่งอยู่เสมอ ซึ่งตรงกับแนวคิดของนักวิชาการดังต่อไปนี้ คือ

Morgenthau (1961, p. 8) กล่าวว่า จุดประสงค์ของนโยบายต่างประเทศคือการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ ซึ่งผลประโยชน์แห่งชาตินั้นเองที่เป็นตัวกำหนดให้รัฐแสดงพฤติกรรมต่าง ๆ ออกมาตามเงื่อนไขทางการเมืองและวัฒนธรรมของรัฐ และเป็น การแสวงหาอำนาจเพื่อใช้อำนาจนั้นปกป้องหรือแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่รัฐตน การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต่าง ๆ จึงมักตั้งอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์ของชาติตนเป็นสำคัญ



Frankel (อ้างถึงใน นริศรา อนุวงศ์วรเวชย์, 2548, หน้า 5) ได้อธิบายว่า ผลประโยชน์แห่งชาติ หมายถึง การที่รัฐมุ่งหวังที่จะปกป้องอธิปไตยและความดำรงอยู่ของชาติไว้ทุกวิถีทาง รวมทั้งการเสริมสร้างเกียรติภูมิ ความมั่นคง และการอยู่รอด โดยปราศจากภัยคุกคามจากศัตรูภายนอก ผู้นำรัฐจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติเป็นสำคัญ รวมทั้งการดำเนินนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐทั้งทางตรงและทางอ้อมให้มากที่สุด

จากทัศนะของนักวิชาการข้างบนข้างต้น แสดงชัดเจนว่าในปฏิสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้น ผลประโยชน์แห่งชาติเป็นสิ่งที่ทุกประเทศต่างคำนึงถึงเป็นอันดับแรก

ความขัดแย้งระหว่างประเทศเกิดขึ้นเนื่องจากรัฐต่าง ๆ นิยมการแข่งขันซึ่งกันและกันทางด้านต่าง ๆ และในเวลาเดียวกันรัฐเหล่านั้นต่างก็ยึดถือผลประโยชน์ของชาติตนเป็นหลักใหญ่มากกว่าคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาคมโลก ประกอบกับในเวทีระหว่างประเทศขาดองค์กรหรือศูนย์กลางที่จะทำหน้าที่ควบคุมพฤติกรรมของรัฐ และขาดองค์กรหรือรัฐที่จะทำหน้าที่แบ่งปันผลประโยชน์ให้แก่รัฐต่าง ๆ ตามที่รัฐเหล่านั้นต้องการ ซึ่งมีผลทำให้ประชาคมโลกเกิดสภาพ ที่เรียกว่า อนาธิปไตยระหว่างประเทศ (international anarchy) (เบ็ญจมาศ จินาพันธุ์, 2546, หน้า 15) ดังนั้น เพื่อให้ร่วมมือระหว่างประเทศเกิดผลสัมฤทธิ์อย่างแท้จริง รัฐบาลไทยจึงต้องทราบความต้องการหรือผลประโยชน์แห่งชาติของมาเลเซีย

ผลประโยชน์แห่งชาติของแต่ละประเทศมีความสำคัญแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์และทัศนะของผู้มีอำนาจตัดสินใจเป็นสำคัญ (เฉลิมชัย ผิวเรืองนนท์, 2545, หน้า 31) แต่โดยทั่วไป ผลประโยชน์แห่งชาติที่สำคัญ ๆ ที่ทุกประเทศจะต้องมี สรุปได้ดังต่อไปนี้ คือ

1. ผลประโยชน์ทางการเมือง ซึ่งหมายถึง การให้คุณค่าในเกียรติภูมิ สักดิ์ศรี อธิปไตย หรือเอกราชของประเทศเป็นสิ่งสำคัญ
2. ผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ คือ การให้ความสำคัญกับความอยู่ดีกินดีของประชาชนในประเทศ
3. ผลประโยชน์ด้านความมั่นคงหรือการทหาร หมายถึง การคำนึงถึงความอยู่รอดปลอดภัยของชาติ



4. ผลประโยชน์ทางด้านสังคม หมายถึง การดำรงเอาไว้ซึ่งความดีงามของศิลปะ และวัฒนธรรม

แม้ว่าการดำเนินนโยบายต่างประเทศในแต่ละช่วง จะให้ความสำคัญกับผลประโยชน์แต่ละด้านไม่เหมือนกัน เพราะต้องขึ้นอยู่กับทัศนะของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจและสถานการณ์ในขณะนั้น ๆ กล่าวคือ เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนไป ผลประโยชน์แห่งชาติก็มักเปลี่ยนตามไปด้วย ผลประโยชน์ที่สำคัญที่สุดของชาติ (vital interest) ในสมัยหนึ่งอาจกลายเป็นผลประโยชน์ในอันดับรองลงมา (secondary interest) ในอีกสมัยหนึ่งก็ได้

เมื่อนำแนวคิดเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติข้างต้นมาวิเคราะห์ความร่วมมือในการแก้ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยที่ผ่านมา ก็จะทราบและเข้าใจในนโยบายของมาเลเซียที่มีต่อไทยมากขึ้น โดยมาเลเซียให้ความสำคัญต่อความร่วมมือกับไทยในการแก้ปัญหาความไม่สงบบริเวณชายแดนภาคใต้ของไทย เนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบทำให้เศรษฐกิจ การเมือง และความมั่นคงของรัฐทางเหนือของมาเลเซียได้รับผลกระทบนั่นเอง

ความเข้าใจในเรื่องผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน สามารถช่วยจะให้ผู้นำรัฐบาลทั้งสองฝ่ายสามารถกำหนดนโยบายต่างประเทศที่สอดคล้องกันมากขึ้น การสานประโยชน์ร่วมกันจึงทำได้โดยง่าย ในกรณีความสัมพันธ์ระหว่างไทย-มาเลเซียแม้จะมีความขัดแย้งระหว่างกัน เช่น การตอบโต้ระหว่างผู้นำ แต่ก็ไม่ถึงขั้นรุนแรงมากจนต้องใช้กำลังทหารเข้ามาแก้ปัญหา ทั้งนี้เพราะทั้งสองประเทศต่างตระหนักถึงผลประโยชน์ที่พึงได้รับร่วมกันหากสามารถแก้วิกฤติความไม่สงบนี้ให้หมดลงได้ ดังนั้น ผลประโยชน์แห่งชาติจึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อการผลักดันให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศ

แนวความคิดเรื่องการตัดสินใจ

การตัดสินใจ (decision making) เป็นกระบวนการทางจิตวิทยาที่มีบทบาทสำคัญและเกี่ยวข้องในชีวิตประจำวันของมนุษย์ตลอดเวลา เพราะพฤติกรรมของมนุษย์

ทุก ๆ อย่าง จะต้องเผชิญกับทางเลือกต่าง ๆ เสมอ (วิชัย พรหมอนชาติ, 2538, หน้า 27-28) ซึ่งการตัดสินใจเหล่านี้ บางครั้งก็สามารถทำได้โดยง่าย บางครั้งก็ยาก หรือไม่สามารถทำได้ด้วยตนเอง จะต้องปรึกษากับบุคคลอื่นเพื่อขอความเห็นก่อน จึงจะตัดสินใจได้

แม้การตัดสินใจจะเป็นกระบวนการทางจิตวิทยา แต่ก็มี การนำมาประยุกต์ใช้ เพื่อประโยชน์ในสาขาอื่น ๆ มากมาย หนึ่งในนั้นคือ ด้านการเมืองการบริหาร โดยการตัดสินใจได้ถูกนำมาใช้ประโยชน์ในนโยบายสาธารณะอย่างกว้างขวาง

นักวิชาการทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกลุ่มหนึ่งก็ได้ใช้แนวทางการตัดสินใจ (the decision-making approach) มาศึกษาและทำความเข้าใจการเมืองระหว่างประเทศ โดยศึกษาและวิเคราะห์พฤติกรรม การตัดสินใจ (decision making) ของบุคคล และกลุ่มบุคคลในรัฐต่าง ๆ ทั้งนี้ เนื่องจากนักวิชาการกลุ่มดังกล่าวมีความเชื่อว่า การกระทำของรัฐได้ถูกกำหนดขึ้น โดยบุคคลและกลุ่มบุคคลซึ่งเรียกว่าผู้ตัดสินใจ (decision-makers) ซึ่งมีผลทำให้รัฐมีพฤติกรรมหรือการกระทำออกมาในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ดังนั้น การศึกษาไปถึงการตัดสินใจของบุคคลและกลุ่มบุคคลผู้ตัดสินใจ มีผลทำให้ ผู้ศึกษาเข้าใจพฤติกรรมระหว่างประเทศหรือการเมืองระหว่างประเทศหรือปรากฏการณ์ระหว่างประเทศได้อย่างลึกซึ้งมากยิ่งขึ้น (เบ็ญจมาศ จินาพันธุ์, 2546, หน้า 112)

ในส่วนของแนวคิดการตัดสินใจ มีนักวิชาการกลุ่มหนึ่งที่เสนอทัศนะอย่างน่าสนใจ ดังนี้

Snyder, Bruck, and Sapin (2002) ได้กล่าวไว้ว่า รัฐในฐานะเป็นผู้ตัดสินใจอย่างเป็นทางการ การกระทำของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจจะเป็นเสมือนตัวแทนความตั้งใจ และจุดมุ่งหมายของรัฐ การกระทำของรัฐเกิดจากการตัดสินใจของผู้มีอำนาจในนามของรัฐ

แนวคิดของ Snyder et al. จึงมีจุดเด่นอยู่ที่การวิเคราะห์การตัดสินใจจากตัวผู้กำหนดนโยบายเป็นหลัก ทำให้การตัดสินใจเป็นกรอบการวิเคราะห์ระดับบุคคล ที่เห็นว่าการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของรัฐเป็นเรื่องของบุคคล และบุคคลผู้นั้นจะต้องมีอำนาจหน้าที่กระทำในนามของรัฐ (authoritative individual who act in the name of the state) ซึ่งแน่นอนว่าบุคคลนั้นย่อมได้รับการยอมรับจากคนในสังคม และการกระทำของ

state) ซึ่งแน่นอนว่าบุคคลนั้นย่อมได้รับการยอมรับจากคนในสังคม และการกระทำของคนเหล่านั้นจะมีผลผูกมัดคนทั่วไปและต่อประเทศอื่นด้วย เรียกคนเหล่านี้ว่า “Decision Maker” ได้แก่ คณะรัฐมนตรี (cabinet) นั่นเอง สรุปก็คือ กรอบการวิเคราะห์นี้จะศึกษาคน (each individual) โดยการนำเอาความรู้ทางจิตวิทยามาใช้ในการตัดสินใจของคน การศึกษาบุคคลจะทำให้เราเข้าใจได้ว่าทำไมประเทศหนึ่งเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ การอย่างใดอย่างหนึ่ง

สำหรับผู้ที่มิอำนาจตัดสินใจนั้นความสามารถที่จะรู้ว่าข่าวสารและการวิเคราะห์ที่เสนอมานั้นมีความลำเอียงหรือไม่เป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด ผู้มีอำนาจตัดสินใจที่มีความชำนาญจะต้องสามารถสอบถามกลับลงไปเพื่อให้พิจารณาอีกครั้งเกี่ยวกับประเด็นบางประเด็นว่ามีข้อผิดพลาดหรือไม่ หรือเพื่อให้พิจารณาเพิ่มเติมในประเด็นที่ขาดไป (สมพงษ์ ชูมาก, 2548, หน้า 348)

การตัดสินใจในทุกครั้ง ผู้ตัดสินใจจะต้องผ่านการรับรู้และติดตามข้อมูลข่าวสารจากสภาพแวดล้อม 2 ประเภท คือ

1. Internal Setting คือ ปัจจัยหรือสิ่งแวดล้อมภายในรัฐ หรือองค์ประกอบของรัฐนั่นเอง ตัวอย่างเช่น ชีตความสามารถทางการทหาร ชีตความสามารถทางเศรษฐกิจ ความเป็นปึกแผ่นของรัฐ สภาพภูมิศาสตร์ สภาพดินฟ้าอากาศ มติมหาชน ศีลธรรม จรรยา ทศนคติ ค่านิยมประจำชาติ ระบอบการปกครอง ฯลฯ ซึ่งปัจจัยหรือเงื่อนไขต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นข้อจำกัดที่รัฐจะสามารถนำมาเพื่อพิจารณาสำหรับสิ่งที่รัฐจะต้องกระทำ หรือพึงกระทำได้

2. External Setting คือ ปัจจัยหรือสิ่งแวดล้อมภายนอก รัฐ เช่น ปฏิบัติการหรือการกระทำอื่น ๆ ของรัฐ องค์การระหว่างประเทศ หรือสถาบันระหว่างประเทศ รวมไปถึงสถานการณ์โลกปัจจุบัน ถึงแม้จะเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายนอกประเทศ แต่คณะรัฐมนตรีในฐานะเป็นผู้ตัดสินใจจะต้องให้ความสนใจที่จะรับรู้และติดตามข่าวสารต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง

ปัจจัยสิ่งแวดล้อมภายนอกมีอยู่หลายประการ เช่น เหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของประเทศมหาอำนาจ ในกรณีประเทศฝรั่งเศสต่อต้านสหรัฐอเมริกาบุกอิรัก หรือเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศใดประเทศหนึ่ง แม้ไทยจะไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง

โดยตรงแต่ผู้นำจำเป็นต้องทราบ เช่น กรณีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้นำของประเทศมาเลเซีย จาก ดร. มหาเธร์ ไปเป็นนายบาคาวิ ในปี ค.ศ. 2003 แม้จะเป็นเรื่องภายในประเทศของ มาเลเซีย แต่ก็ต้องยอมรับว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีผลต่อการกำหนดและดำเนิน นโยบายของไทยต่อมาเลเซียในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะแนวทางการร่วมมือในการ แก้ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยในอนาคต

Simon (อ้างถึงใน ประวิตร ใจสมุทร, 2544, หน้า 17) เสนอว่า การตัดสินใจต้อง ประกอบด้วย 4 กระบวนการ คือ การแก้ปัญหา (problem solving) การชักจูง (percussion) การต่อรอง (bargaining) และการเมือง (politics) ซึ่งเป็นกระบวนการที่อยู่ในขอบเขตของความเหมาะสม และการตัดสินใจดังกล่าวจะเป็นทางเลือกโดยคำนึงถึง ความพอใจ (satisficing) และเป็นทางเลือกที่ดีพอ โดย Simon สรุปว่าเพียงแค่ 2 กระบวนการ หรือมากกว่านั้นก็นับได้ว่าเป็นการตัดสินใจแล้ว

ในการตัดสินใจจะมีผู้ซึ่งมีอำนาจในการตัดสินใจเป็นผู้กำหนดว่า อะไรคือปัจจัย และเงื่อนไขที่เหมาะสมกับสถานการณ์หนึ่ง ๆ ทั้งนี้ การตัดสินใจแต่ละครั้งจะขึ้นอยู่กับ แรงจูงใจในด้านต่าง ๆ อีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจตามเงื่อนไขวัตถุประสงค์ของ รัฐ หรือการตัดสินใจที่เกิดจากเหตุผลส่วนตัว เช่น ประสบการณ์ พื้นฐานทางสังคม การศึกษาเรียนรู้ ทักษะ ทักษะ การรับรู้ และความสามารถในการตัดสินใจของผู้ตัดสินใจ เมื่อโลกทัศน์หรือการรับรู้ (perception) ของผู้ตัดสินใจมีผลต่อการตัดสินใจ ดังนั้น “ผู้ตัดสินใจทำการคัดเลือกทางเลือกจากทางเลือกหลาย ๆ ทางตามเกณฑ์บรรทัดฐาน ที่ได้กำหนดไว้ และตัดสินใจเลือกเอาทางเลือกที่มีคุณค่าหรือก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด มีผลเสียน้อยที่สุด ก่อให้เกิดผลดีมากที่สุด และมีความเหมาะสมมากที่สุด” (เบ็ญจมาศ จินาพันธุ์, 2546, หน้า 113)

การนำแนวความคิดเรื่องการตัดสินใจมาศึกษา ทำให้ทราบถึงที่มาและการกำหนด ของนโยบายต่างประเทศ ตลอดจนทำให้สามารถวิเคราะห์ อธิบาย และทำนายพฤติกรรม ของรัฐได้ ดังนั้น แนวคิดการตัดสินใจจึงช่วยทำให้เกิดความเข้าใจในพฤติกรรมของรัฐ ในเวทีระหว่างประเทศได้อย่างลึกซึ้งขึ้น

การดำเนินนโยบายภายใต้กรอบของความร่วมมือระหว่างไทยและมาเลเซีย ในการแก้ปัญหาชายแดนภาคใต้จะมีความราบรื่นเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับผู้ตัดสินใจหรือ

คณะรัฐมนตรีที่จะสามารถมองเห็นความสำคัญของปัญหา มีความรอบคอบในการตัดสินใจ ใช้วิจารณ์ญาณ ประสบการณ์ หรือแม้แต่การใช้หลักของเหตุผลแทนการใช้ทัศนคติอันเกิดจากสามัญสำนึกในการตัดสินใจมากนักน้อยเพียงใด สิ่งสำคัญในความร่วมมือกับต่างประเทศ ไทยจะต้องมีนโยบายต่างประเทศที่ดี และนโยบายต่างประเทศที่ดีก็ขึ้นอยู่กับกระบวนการในการตัดสินใจที่ดีด้วย โดยจะต้องทราบถึงสภาพปัญหาและวัตถุประสงค์ของการตัดสินใจ ศึกษาประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้น แสวงหาทางเลือกที่ดีที่สุดบนพื้นฐานความรู้ทางวิชาการ ประสบการณ์ หรือจากการให้คำปรึกษา การหาทางเลือกไว้หลาย ๆ ทาง การประเมินทางเลือกโดยใช้การวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อดี-ข้อเสีย และหาทางเลือกที่ดีที่สุดมาใช้ปฏิบัติ ทางเลือกที่ได้ก็เป็นตัวชี้วัดว่านโยบายของประเทศนั้น ๆ จะมีรูปร่างอย่างไร และจะนำพาประเทศไปทิศทางใด

ดังนั้น จึงปฏิเสธไม่ได้ว่าผู้ตัดสินใจมีอำนาจในการผลักดันให้ประเทศหนึ่ง ๆ ก้าวไปสู่ความเป็นเมืองศิวิไลซ์หรือหายนะมากเพียงใด สำหรับประเทศไทยที่ปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข เราจึงมีรัฐสภาที่เป็นเสมือนตัวแทนประชาชนเข้าไปร่วมแสดงความคิดเห็นที่หลากหลายในเวทีระดับประเทศและเป็นองค์กรให้คำปรึกษาแก่กลุ่มผู้ตัดสินใจได้ แต่น่าเสียดายที่ในการประชุมรัฐสภาไทยหรือการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายครั้ง จะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากจังหวัดภาคใต้ตอนล่าง หรือจาก 3 จังหวัดชายแดนที่มีความใกล้ชิดและรับทราบสภาพปัญหาเป็นอย่างดีลุกขึ้นอภิปราย เสนอข้อคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลเพื่อปรับเปลี่ยนแนวทางในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไปในทิศทางที่อ่อนลง แต่ก็ดูเหมือนว่าเสียงในสภาผู้แทนราษฎรกลับไม่มีพลังมากพอที่จะสามารถดึงรัฐบาลให้หันกลับมาเดินตามแนวทางที่ ส.ส. เรียกร้อง ทัศนคติในการมองโลกประกอบกับความเชื่อมั่นของ พ.ต.ท. ทักษิณ จึงเป็นปัจจัยเกี่ยวเนื่องที่สามารถอธิบายแนวทางการในการตัดสินใจดังกล่าวได้เป็นอย่างดี

หากผู้เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจตระหนักถึงความสำคัญของการตัดสินใจในอันที่จะส่งผลกระทบต่อประเทศชาติ การตัดสินใจที่ผิดพลาดอาจก่อให้เกิดความสูญเสียอย่างมหาศาล ดังนั้นการตัดสินใจของผู้ตัดสินใจจึงต้องใช้ความรอบคอบ

รอบด้าน รอบรู้ และใช้หลักของเหตุผลเป็นส่วนประกอบการตัดสินใจที่สำคัญ ทั้งนี้ โดยมีประโยชน์แห่งชาติเป็นตัวตั้ง

แม้ว่าโดยข้อเท็จจริงการตัดสินใจแต่ละครั้งเพื่อรับเอาผลประโยชน์จากประเทศอื่นเข้ามาแต่ฝ่ายเดียวนั้น ไม่อาจทำได้เต็มที่นัก เนื่องจากระบบสังคมโลกยังมีข้อจำกัด ทั้งในเรื่องของสิทธิมนุษยชนหรือเสถียรภาพของแต่ละประเทศ แต่อย่างไรก็ตามยังมีความโชคดีอย่างหนึ่งในกรณีความสัมพันธ์ระหว่างไทยและมาเลเซียคือ ทั้งสองประเทศให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ร่วมเป็นทุนเดิม แม้จะมีความขัดแย้งหรือความร่วมมือหลายด้านไทยจะเป็นฝ่ายเสียเปรียบมาเลเซียอยู่บ้างก็ตาม แต่ทั้งสองประเทศก็ยังมี ความพยายามแสวงหาความร่วมมือในสาขาใหม่ ๆ อยู่เสมอ

แนวความคิดเรื่องโลกทัศน์ของผู้นำ

จากแนวความคิดเรื่องการตัดสินใจที่เน้นการศึกษาวิเคราะห์พฤติกรรมของบุคคล ที่รับผิดชอบในการตัดสินใจเพื่อให้ได้มาซึ่งนโยบาย ผู้ตัดสินใจจึงเป็นผู้กำหนด สถานการณ์ที่รัฐเข้าไปเกี่ยวข้อง และการตัดสินใจจะอยู่ภายใต้การรับรู้สภาพแวดล้อม ทั้งภายในและนอกประเทศของผู้ตัดสินใจ ซึ่งเรียกว่าโลกทัศน์หรือการรับรู้ (perception) การตัดสินใจที่มีความเชื่อมโยงกับโลกทัศน์หรือการรับรู้ของผู้ตัดสินใจ จึงหมายความว่าโลกทัศน์ของผู้ตัดสินใจแต่ละคนไม่จำเป็นต้องเหมือนกันเสมอไป เพราะจะแตกต่างกัน ตามมุมมองของแต่ละคนมากกว่า และโลกในทัศนะของผู้ตัดสินใจก็อาจจะไม่ตรงกับโลกแห่งความเป็นจริงเลยก็ได้

คำว่า “โลกทัศน์” อาจหมายถึง วิธีการที่บุคคลมองโลกหรือสภาพแวดล้อม ที่อยู่รอบ ๆ ตัว แม้ว่าแต่ละบุคคลจะมีตัวกระตุ้นอย่างเดียวกันภายใต้เงื่อนไขเดียวกัน แต่บุคคลอาจมีวิธีการตีความ (interpret) เกี่ยวกับตัวกระตุ้นดังกล่าวไม่เหมือนกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับพื้นฐานของบุคคลแต่ละคนเกี่ยวกับความต้องการ ค่านิยม การคาดหวัง และ ปัจจัยอื่น ๆ ด้วย

เมื่อผู้ตัดสินใจหรือองค์คณะผู้ตัดสินใจ (decision making body) ในที่นี้คือ คณะรัฐมนตรี ซึ่งมีอำนาจแห่งการตัดสินใจผูกมัดคนทั้งประเทศ โลกทัศน์ของ



คณะรัฐมนตรีจึงมีความสำคัญมากต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศ และเมื่อโลกทัศน์ของแต่ละบุคคลขึ้นอยู่กับความรู้ และประสบการณ์ทางสังคมที่สั่งสมมาตั้งแต่กำเนิด ความสามารถในการตัดสินใจของแต่ละบุคคลก็ย่อมแตกต่างกันไปด้วย การเลือกบุคคลที่มีโลกทัศน์กว้างขวาง มองโลกยาวไกลเข้ามาเป็นผู้นำประเทศจึงเป็นสิ่งสำคัญ

การวิเคราะห์โลกทัศน์ของผู้นำเป็นสิ่งละเอียดอ่อนและเป็นนามธรรม ดังนั้น การที่จะวิเคราะห์โลกทัศน์ของผู้นำได้ดีต้องมีการศึกษาปัจจัยหลาย ๆ ปัจจัยประกอบกัน ทั้งทางด้านการศึกษา อาชีพ การอบรมสั่งสอนหรืออื่น ๆ การคาดเดาจากปัจจัยเพียงปัจจัยเดียวไม่สามารถบอกโลกทัศน์ของผู้นำได้ แต่หากศึกษาโลกทัศน์โดยผ่านการตัดสินใจแล้ว เราจะเห็นความแตกต่างของบุคคลได้อย่างชัดเจนกว่า เนื่องจากการตัดสินใจจะมีการกระทำซึ่งก็คือผลจากการตัดสินใจแสดงให้เห็นเป็นรูปธรรมแล้วนั่นเอง เช่น การตัดสินใจกำหนดนโยบายในการแก้ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยการใช้ความรุนแรง ก็อาจอนุมานได้ว่าบุคคลดังกล่าวมีแนวโน้มใช้ความรุนแรงกับการแก้ปัญหาอื่น ๆ ด้วย แต่หากการพิจารณาผู้นำจากอาชีพเพียงด้านเดียวจะไม่สามารถอธิบายได้ครอบคลุมนัก เช่น ผู้นำประเทศที่มาจากทหาร คนโดยทั่วไปอาจมองว่าบุคคลดังกล่าวมีแนวโน้มการใช้ความรุนแรงสูงกว่าผู้นำที่เป็นพลเรือน แต่การมองเช่นนี้ก็กลับไม่สามารถอธิบายกรณีการใช้ความรุนแรงของนายพลพต (Pol Pot) หรือซาลอท ซาร์ (Sloth Sar) ผู้นำเขมรแดงได้ ดังนั้น การมองเพียงแง่มุมเล็ก ๆ เพียงแง่มุมเดียวไม่เพียงพอที่จะสรุปว่าได้ผู้นำที่มาจากทหารทุกคนนิยมรุนแรงหรือผู้นำที่มาจากพลเรือนใช้ความรุนแรงไม่เป็นเสมอไป เช่น กรณี พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ อดีตผู้บัญชาการทหารบก ที่เลือกการแก้ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยแนวทางสันติ ไม่นิยมความรุนแรง ซึ่งสอดคล้องกับการวิเคราะห์โลกทัศน์ของผู้นำจากการตัดสินใจที่มีความน่าเชื่อถือถือว่า

กรณีปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นบททดสอบอีกด้านหนึ่งที่จะแสดงให้เห็นโลกทัศน์ของผู้นำในยามวิกฤติ และเป็นสิ่งที่จะพิสูจน์ภาวะความเป็นผู้นำในการตัดสินใจทางการเมืองหรือนโยบายต่างประเทศ โดยผู้นำที่ดีจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งรัฐของตนเป็นสิ่งสำคัญ และสิ่งที่สำคัญเหนือกว่าสิ่งใดก็คือ ผู้นำจะต้องคำนึงอยู่เสมอว่าทำอย่างไรรัฐของตนจะอยู่รอดในสังคมโลกอย่างสันติสุขได้อย่างถาวร

การดำเนินนโยบายต่างประเทศ

สถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยที่ยังคงรุนแรงในปัจจุบัน เป็นเครื่องบ่งชี้ความผิดพลาดทางนโยบายด้านความมั่นคงอย่างหนึ่งของรัฐบาล สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างไทย-มาเลเซีย ภาพของความขัดแย้งระหว่างผู้นำทั้งสองฝ่ายเป็นสิ่งที่ยืนยันถึงความผิดพลาดในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ทำให้ความร่วมมือของไทยและมาเลเซียไม่ราบรื่นเท่าที่ควร ดังนั้น การศึกษาถึงกระบวนการในการกำหนดนโยบายต่างประเทศจึงมีความจำเป็น

นโยบายต่างประเทศ (foreign policy) คือนโยบายที่รัฐบาลของรัฐเอกราชกำหนดขึ้นมาเพื่อใช้เป็นหลักในการดำเนินการความสัมพันธ์กับรัฐเอกราชอื่น ๆ ดังนั้น รัฐเอกราชทุกรัฐจะต้องมีนโยบายต่างประเทศเพื่อใช้ประโยชน์ในการกำหนดแนวทางในการติดต่อสัมพันธ์กัน การติดต่อกันนั้นมีทั้งรูปแบบที่เป็นมิตรและศัตรู ทั้งนี้เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์สูงสุดแห่งรัฐตนเป็นสำคัญ (เฉลิมชัย ผิวเรืองนนท์, 2545, หน้า 29)

นโยบายต่างประเทศจึงเปรียบเสมือนแนวทางและแม่บทสำคัญในการดำเนินนโยบายของแต่ละประเทศ เพื่อจะให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายต่างประเทศของตน ตามความต้องการติดต่อกันเพื่อผลประโยชน์แห่งชาติในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นโยบายต่างประเทศยังสามารถสะท้อนให้เห็นถึงสันติภาพหรือความขัดแย้งได้ในเวลาเดียวกัน จากธรรมชาติของรัฐที่มักยึดถือผลประโยชน์แห่งชาติของตนสำคัญที่สุด

นอกจากนั้น นโยบายต่างประเทศจะแสดงให้เห็นแต่ละรัฐได้ทราบถึงวัตถุประสงค์ (objectives) หลักการ (principle) ผลประโยชน์แห่งชาติ (national interests) และจุดมุ่งหมาย (ends) ของรัฐที่ตนติดต่อกันด้วย โดยรัฐแต่ละรัฐอาจจะมีกระบวนการกำหนดนโยบายที่แตกต่างกันไป กล่าวคือบางประเทศอาจมีการจำกัดหน่วยงานหรือผู้รับผิดชอบโดยเฉพาะ แต่บางประเทศอาจเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายได้อย่างเต็มที่ การที่รัฐหนึ่ง ๆ จะเลือกดำเนินนโยบายสันโดษ (isolation) นโยบายเป็นกลางหรือไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (neutrality) นโยบายพันธมิตร (ally) หรือนโยบายพันธมิตร (alliance) นั้น จะต้องมีการพิจารณาเงื่อนไขในการตัดสินใจต่าง ๆ เช่น พิจารณาตามโครงสร้างของระบบระหว่างประเทศในแต่ละช่วงเวลาว่ามี

ความเหมาะสมเพียงใด เช่น รัฐที่อยู่ในระบบระหว่างประเทศหรือระบบโลกสองขั้ว อำนาจหรือหลายขั้วอำนาจ โอกาสที่รัฐใดรัฐหนึ่งจะเลือกดำเนินนโยบายแบบสันโดษ ย่อมเป็นไปได้ ปัจจัยทางด้านทัศนคติของประชาชนภายในชาติก็เป็นอีกเงื่อนไขหนึ่งที่รัฐต้องให้ความสำคัญ เพราะหากประชาชนไม่เห็นด้วยก็อาจเป็นเหตุให้เกิดการต่อต้าน ในภายหลังได้ ยิ่งไปกว่านั้นผู้มีบทบาทในการตัดสินใจเลือกนโยบายยังต้องคำนึงถึงความจำเป็นทางด้านเศรษฐกิจ หรือต้องทราบว่าหากเลือกนโยบายเช่นนั้นไปแล้วรัฐจะ ได้รับประโยชน์อะไรบ้าง จะถูกคุกคามจากรัฐอื่นหรือไม่ และที่สำคัญต้องพิจารณาความเหมาะสมจากข้อจำกัดด้านภูมิประเทศหรือความสามารถติดต่อกับมหาอำนาจ หากมีภูมิประเทศติดกับมหาสมุทรหรือใกล้ชิดกับประเทศมหาอำนาจก็อาจยากที่จะเลือกนโยบายสันโดษตามที่ปรารถนาได้

การกำหนดนโยบายต่างประเทศจะต้องผ่านกระบวนการต่าง ๆ มากมาย เช่น การตั้งเป้าหมาย การรวบรวมข่าวกรอง การรายงานและการแปลความหมาย การกำหนดทางเลือก การวางแผนและการจัดทำโครงการ การตัดสินใจ การอธิบายนโยบาย การดำเนินนโยบาย การตรวจสอบนโยบาย การประเมินนโยบาย การแก้ไขเปลี่ยนแปลงนโยบาย และการเก็บข้อมูลความจำเป็นและการเรียกใช้ แต่ในบางกรณี การกำหนดนโยบายก็ไม่ได้เป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้เสมอไป ทั้งนี้อาจเกิดจากข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ หรือความกดดันจากสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่งที่ทำให้ระยะเวลา กระชั้นชิดจนต้องลดขั้นตอนเพื่อให้ทันกับสถานการณ์ดังกล่าวนั่นเอง

ในบางครั้งการปฏิสัมพันธ์ระหว่างประเทศอาจเกิดขึ้นจากความจำเป็น ความผิดพลาดหรือเกิดขึ้นเองโดยอัตโนมัติจากเหตุการณ์หนึ่ง ๆ โดยไม่ได้มีการวางแผนไว้ก่อนก็ได้ หรือมีตัวนโยบายแต่ไม่ได้ดำเนินการตามแผนที่ได้กำหนดไว้ กล่าวคือ แม้ทุกประเทศจะมีนโยบายต่างประเทศเป็นตัวกำหนดแนวทางในการปฏิบัติกับประเทศอื่น แต่ก็ไม่ได้เสมอไปว่าปฏิสัมพันธ์หรือการกระทำที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐในแต่ละครั้งนั้น เป็นผลมาจากนโยบายของรัฐอย่างแท้จริง เพราะในทางปฏิบัติ ในภาคของความขัดแย้งระหว่างประเทศหลาย ๆ กรณีอาจมาจากการกระทำของบุคคลของรัฐบางส่วนเท่านั้น ความขัดแย้งระหว่างรัฐจึงมิได้เกิดจากการกระทำกันแต่ในนามรัฐแต่เพียงอย่างเดียว เช่น

การอพยพของคนไทย 131 คนไปยังมาเลเซีย จากความไม่สงบเกิดขึ้นในพื้นที่ ทั้งที่ไทยไม่ได้มีนโยบายผลักดันพลเมืองของประเทศไปอยู่ประเทศอื่น

โดยทั่วไปแต่ละรัฐจะมีกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศที่แตกต่างกัน บางรัฐอาจให้ความสำคัญหรืออนุญาตให้องค์กรหนึ่งสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายต่างประเทศได้ ในขณะที่รัฐหนึ่งไม่ให้ความสำคัญเทียบเท่า แต่สำหรับประเทศไทยแล้ว องค์กรที่มีส่วนร่วมกำหนดนโยบาย มีดังต่อไปนี้ คือ คณะรัฐมนตรี รัฐสภา สภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ กระทรวงกลาโหม และกระทรวงการต่างประเทศ

เมื่อนโยบายต่างประเทศเป็นผลพวงมาจากการตัดสินใจของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจของรัฐ และมีความสำคัญต่อการชี้ชะตาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศว่าจะประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลว ผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายจึงต้องตระหนักถึงความสำคัญกับการกำหนดนโยบายที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานผลประโยชน์แห่งชาติของตนเป็นสำคัญโดยใช้โลกทัศน์ที่มีอยู่อย่างเหมาะสม มีการพิจารณาทางเลือกหลาย ๆ ทาง และทำการตัดสินใจเพื่อเลือกหนทางที่มีคุณค่าสูงสุด เมื่อเป็นไปตามนี้แล้ว ก็จะทำให้ความร่วมมือระหว่างประเทศราบรื่นและประสบผลสำเร็จได้โดยง่าย โดยนโยบายต่างประเทศที่ดีจะต้องได้รับการยอมรับจากประชาชน สอดคล้องกับนโยบายด้านอื่น และมีความยืดหยุ่นต่อสถานการณ์ที่อาจเปลี่ยนแปลงได้เป็นอย่างดี