บทที่ 2

ปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการต่างประเทศของไทยในปัจจุบัน

บทนำ

บทนี้จะเป็นการกล่าวถึงแนวความคิดว่าด้วยนโยบายการต่างประเทศ นโยบายการต่างประเทศของไทยตั้งแต่อดีตในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ยุคสงครามโลก ยุคหลังสงครามโลก ซึ่งแต่ละยุคมีความแตกต่างกันตามสถานการณ์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในขณะนั้น และเป็นปัจจัยที่ส่งอิทธิพลต่อนโยบายการต่างประเทศในยุคปัจจุบันให้ปรับเปลี่ยนแนวนโยบายเพื่อที่จะรักษาผลประโยชน์ของชาติไว้ให้ดีที่สุด โดยการวิเคราะห์ในบทนี้จะเป็นการวิเคราะห์ลักษณะของนโยบายการต่างประเทศที่ผ่านมา เพื่อหาปัจจัยที่มีผลต่อกระบวนการต่างประเทศของไทยในปัจจุบัน จากนั้นจะเป็นการวิเคราะห์ถึงสถานการณ์ทางเศรษฐกิจสังคม กระแสการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศ เงื่อนไขต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายการต่างประเทศในปัจจุบัน โดยจะกล่าวถึงแนวคิดว่าด้วยนโยบายการต่างประเทศและการวิเคราะห์ถึงกระแสการเปลี่ยนแปลงและเงื่อนไขต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศโดยเฉพาะในช่วงกระแสเศรษฐกิจใหม่ (new economy) และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในอนาคต ซึ่งจะครอบคลุมการศึกษาวิเคราะห์เรื่องสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยและแนวโน้มของสถานการณ์โลกโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศกับการค้าระหว่างประเทศ เงื่อนไขของกฎหมายฉบับต่าง ๆ เพื่อเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการกำหนดนโยบายการต่างประเทศของไทย ซึ่งเปรียบเสมือนสิ่งแวดล้อมของระบบการเมืองที่ไทยจำต้องนำมาเป็นเงื่อนไขในการวางนโยบายเพื่อให้สอดรับกับกระแสโลกที่ไทยจะต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้วย

แนวคิดว่าด้วยนโยบายการต่างประเทศ

โครินทร์ เฟื่องเกษม (2543, 2) ได้ให้คำนิยามของนโยบายต่างประเทศว่าเป็นเป้าหมายผลประโยชน์และคุณค่าโดยทั่วไป ซึ่งผู้กำหนดนโยบายต้องการสำหรับรัฐในการติดต่อเกี่ยวกับรัฐอื่น ๆ เป็นแผนงานหรือแนวทางในการแสวงหาผลประโยชน์ดังกล่าว และเป็นการนำเอาแผนดังกล่าวไปปฏิบัติให้บรรลุผล หรือการตอบโต้ต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐ โดยผลประโยชน์

ของชาติ คือ สิ่งต่างๆ ที่เป็นความต้องการ ความปรารถนาและความจำเป็นสูงสุดของชาติ เช่น การอยู่รอด เอกราช ความมั่นคง เกียรติภูมิ ความอยู่ดีกินดี เป็นต้น ผลประโยชน์ของชาติเป็นรากฐานในการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายต่างประเทศ

สมพงศ์ ชูมาก (2544: 219-220) ได้กล่าวถึงกระบวนการนโยบายต่างประเทศและนโยบายต่างประเทศว่าเป็นแนวความคิดที่สลับซับซ้อนที่ยังไม่มีความเห็นหนึ่งเดียวในความหมายของทั้งสองคำ โดยได้ให้ความหมายพื้นฐานของนโยบายต่างประเทศว่าเป็นแนวทางหรือทิศทางการกระทำที่รัฐตั้งเป้าหมายเอาไว้และดำเนินความพยายามเพื่อจะให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายต่างประเทศของตน โดยรัฐจะใช้นโยบายต่างประเทศเป็นหลักสำคัญอันดับแรกในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อกัน โดยกระบวนการนโยบายต่างประเทศ หมายถึงแนวทางหรือทิศทางที่รัฐจะต้องดำเนินการให้เสร็จสมบูรณ์ทั้งหมด ตั้งแต่การกำหนดจนถึงการดำเนินนโยบายต่างประเทศ

สุณัย ผาสุก (2540: 1) ได้ให้นิยามของนโยบายต่างประเทศว่าเป็นกรอบที่รัฐใช้สำหรับดำเนินปฏิสัมพันธ์กับตัวแสดงอื่น ๆ บนเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยมีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การรักษาและแสวงหาผลประโยชน์ขั้นพื้นฐาน ได้แก่ การรักษาความมั่นคงของเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดน การพัฒนาความเจริญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการรักษาและสร้างชื่อเสียงเกียรติภูมิของชาติ

ดังนั้น ความหมายของนโยบายต่างประเทศดังที่กล่าวมา จึงมีลักษณะร่วมที่สำคัญสองประการ คือ เป็นนโยบายสาธารณะที่รัฐใช้สำหรับติดต่อกับรัฐอื่น องค์กรอื่น หรือตัวแสดงอื่นที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และเป็นนโยบายที่รัฐใช้สำหรับรักษาและสร้างผลประโยชน์ของรัฐทั้งในแง่เศรษฐกิจ สังคม การเมือง ซึ่งผลประโยชน์ของรัฐ หมายถึง สิ่งต่างๆ ที่เป็นความต้องการ ความปรารถนาและความจำเป็นสูงสุดของรัฐ เช่น อธิปไตย ความมั่นคง เศรษฐกิจ เป็นต้น ผลประโยชน์ของรัฐเป็นปัจจัยรากฐานในกระบวนการนโยบายต่างประเทศ ซึ่งมีผลประโยชน์ของรัฐที่สำคัญ 7 ประการ (โคริน เฟื่องเกษม, 2543: 2-3) คือ

1. การรักษาให้ประเทศอยู่รอดเป็นเอกราช (selfpreser vation)
2. การปกป้องคุ้มครองความมั่นคงของชาติ (national security)
3. การส่งเสริมความกินดีอยู่ดีของส่วนรวม (national well-being)
4. การรักษาและเพิ่มพูนเกียรติภูมิของชาติ (national prestige)
5. การรักษาและขยายอำนาจของชาติ (national power)
6. การปกป้องและเผยแพร่อุดมการณ์ของชาติ (national ideology)

7. การส่งเสริมสันติภาพและความสงบเรียบร้อยภายในภูมิภาคและในโลก (regional and world peace and order)

เป้าหมายต่าง ๆ ดังที่กล่าวมา รัฐแต่ละรัฐจะดำเนินการกำหนดนโยบายตามกระบวนการนโยบายการต่างประเทศของแต่ละรัฐ โดยกระบวนการกำหนดนโยบาย (policy process) จะเริ่มตั้งแต่การเห็นปัญหา (problem) การวิเคราะห์และให้ความหมายกับปัญหา (problem analysis and definition) ซึ่งเป็นขั้นตอนของการวิเคราะห์ว่ามีปัญหาสำคัญอะไรที่ต้องดำเนินการกำหนดนโยบายเพื่อจัดการกับปัญหานั้น โดยผู้ที่ทำการวิเคราะห์นโยบายจะหาทางเลือกในการจัดการกับปัญหานั้น (identifying alternative responses/solutions) ทำการวิเคราะห์ทางเลือกต่าง ๆ และเลือกทางเลือกเพื่อกำหนดเป็นนโยบาย (selection of policy option) ดำเนินการปฏิบัติต่อไป (implementation) และประเมินนโยบาย (policy evaluation) เพื่อกลับเข้าสู่กระบวนการนโยบายต่อไป (สรุปย่อจาก สมพงษ์ ชูมาก,2544 :221-231 และสนธิ เตชานันท์,2543 : 2)

ซึ่งกระบวนการนโยบายตามที่กล่าวมาเป็นกระบวนการในการกำหนดนโยบายในแต่ละปัญหา และเป็นกระบวนการนโยบายที่ไม่ได้คำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ซึ่งปัญหาที่ต้องอาศัยกระบวนการนโยบายในการจัดการไม่ได้มีเพียงปัญหาเดียวที่จะใช้นโยบายเดียวในการจัดการกับปัญหา แต่มีปัญหาและนโยบายในการจัดการอย่างหลากหลาย ซึ่งปัญหาและนโยบายต่าง ๆ ล้วนมีความเกี่ยวพันกันและมีความหลากหลายในนโยบาย ดังนั้นภารกิจสำคัญประการหนึ่งของรัฐบาล คือ การกำหนดความสำคัญของนโยบายแต่ละนโยบายในการกำหนดเป็นนโยบายต่างประเทศในภาพรวม เพื่อที่จะจัดลำดับความสำคัญของนโยบายย่อยต่าง ๆ เพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายต่าง ๆ ซึ่งการตั้งเป้าหมายของนโยบายต่างประเทศจะครอบคลุมในประเด็นหลัก 3 ระดับ (โดริน เฟื่องเกษม, 2543: 3) คือ

1. คุณค่าและผลประโยชน์หลักของชาติ (core values and interest) อันประกอบด้วยการรักษาเอกราชและความมั่นคงของชาติ

2. เป้าหมายระดับกลาง (middle-range objectives) ซึ่งหมายถึง การส่งเสริมผลประโยชน์ด้านการกินดีอยู่ดี เกียรติภูมิของชาติ และอำนาจของประเทศ

3. เป้าหมายระยะยาว (long-range goals) ซึ่งจะหมายถึงการเผยแพร่อุดมการณ์การส่งเสริมสันติภาพและเสถียรภาพระดับภูมิภาคและระดับโลก

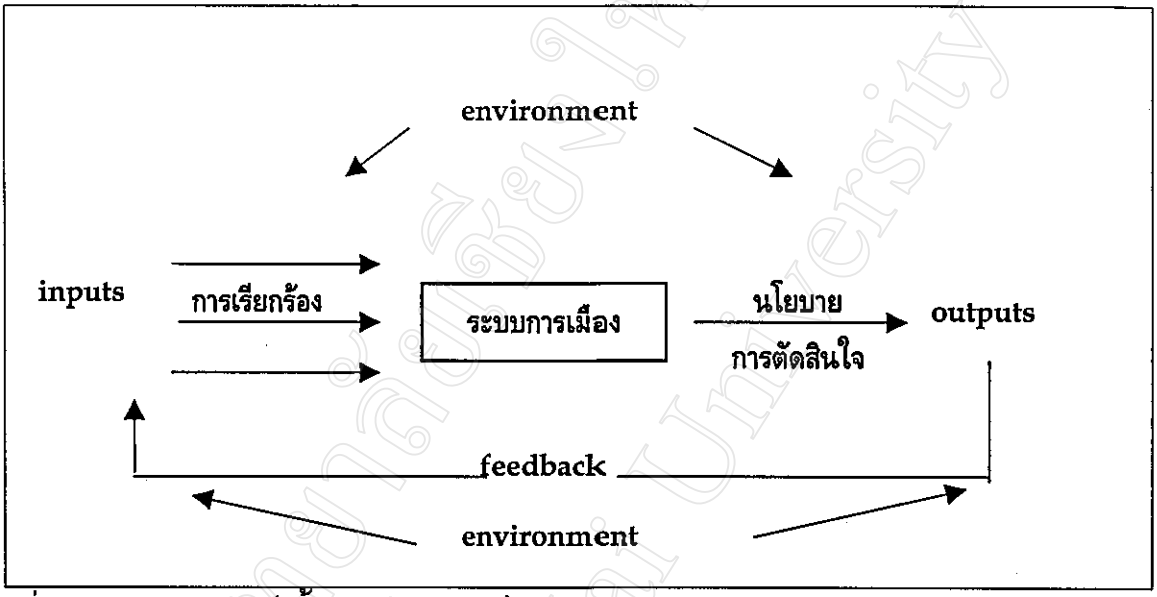
การจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายของนโยบายในแต่ละนโยบาย นอกจากจะช่วยให้ประเทศสามารถดำเนินนโยบายอยู่ในกรอบระยะเวลาที่ชัดเจนและปฏิบัติได้แล้ว ยังช่วยให้รัฐบาลสามารถตัดสินใจด้านนโยบายได้ถูกต้องในกรณีที่เกิดการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ของรัฐ

ด้านต่างๆ เนื่องจาก รัฐหนึ่งแสวงหาผลประโยชน์หลายๆ ด้านพร้อมๆ กันไป ทำให้นโยบายต่างประเทศในประเด็นหนึ่งอาจเป็นเพียงนโยบายที่ตอบสนองนโยบายอื่นในลักษณะนโยบายสนับสนุน ในขณะที่นโยบายหนึ่งอาจดำเนินไปเพื่อสนองตอบต่อความต้องการในลำดับที่สูงกว่าผลผลิตของนโยบายนั้น เช่น การสร้างความมั่นคงและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินบริเวณชายแดนจะเป็นเงื่อนไขสำคัญในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้กับพื้นที่ชายแดนและรัฐต่อไป

แต่อย่างไรก็ดี ผลประโยชน์ของรัฐและเป้าหมายของนโยบายต่างประเทศไม่ได้เป็นสิ่งที่มีความแน่นอนตายตัวเสมอไป กล่าวคือ นโยบายและผลประโยชน์ของรัฐไม่ได้ดำเนินการไปตามลำพัง ไม่ข้องเกี่ยวกับปัจจัยอื่น นโยบายและผลประโยชน์ของรัฐสามารถที่จะปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ของกาละและเทศะในขณะนั้น ยังผลให้นโยบายต่างประเทศไม่ได้เป็นสิ่งที่ยืนยันว่ารัฐต่าง ๆ จะปฏิบัติต่อกันตามที่ได้กำหนดไว้ในนโยบายต่างประเทศ บางครั้งการปฏิบัติต่อกันระหว่างรัฐอาจจะเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นเองตามความจำเป็นที่อยู่เหนือการควบคุมของรัฐ หรืออยู่เหนือเหตุผล เหนือหลักวิชาการ รวมทั้งอาจเกิดขึ้นจากการกดดันของสถานการณ์ต่าง ๆ อาทิ สถานการณ์ด้านงบประมาณ หรือจากขีดความสามารถของรัฐและหน่วยงานรัฐที่มีความแตกต่างกันไป

ปัจจัยสำคัญที่ส่งอิทธิพลในการกำหนดนโยบายต่างประเทศที่ถือเป็นปัจจัยร่วมที่รัฐต่าง ๆ ต้องตระหนัก คือ สภาวะแวดล้อมภายนอกรัฐที่ส่งอิทธิพลต่อสถานการณ์ต่าง ๆ ในประเทศและเป็นเงื่อนไขของประชาคมโลกที่รัฐต่าง ๆ ต้องดำเนินการตามหากประสงค์ที่จะร่วมปฏิสัมพันธ์กับรัฐอื่น ๆ นอกจากนั้น เงื่อนไขสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ สถานการณ์ภายในประเทศที่จะเป็นตัวกำหนดสถานะและความสามารถในการดำเนินนโยบายของรัฐ หรือเป็นอุปสรรคไม่ให้รัฐสามารถดำเนินการได้อย่างเต็มประสิทธิภาพตามความต้องการของนโยบาย ซึ่งสถานการณ์ทั้งสองจะเป็นเงื่อนไขสำคัญของกระบวนการนโยบายต่างประเทศของไทยที่จะต้องคำนึงถึง รวมทั้งเป็นเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในยุคต่าง ๆ ของไทย ตั้งแต่สถานการณ์เงื่อนไขต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดเป็นนโยบายต่างประเทศของไทยในอดีต และสถานการณ์ปัจจุบันที่ส่งผลต่อการวิเทโศบายของไทย โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ อันเป็นผลจากเงื่อนไขต่าง ๆ ของระบบสังคม เศรษฐกิจโลก ซึ่งก็คือ เป็นสิ่งแวดล้อม (environment) ของระบบการเมืองที่จะเป็นปัจจัยเงื่อนไขในการแปรสภาพปัญหาหรือความต้องการต่าง ๆ ให้เป็นนโยบาย ซึ่งปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้สามารถนำมาเขียนในรูปของแผนภาพตามทฤษฎีระบบ

แผนภาพที่ 1 แสดงถึงองค์ประกอบต่างๆตามทฤษฎีระบบ



ที่มา : สนธิ เตชานันท์ **พื้นฐานรัฐศาสตร์** หน้า 2

นโยบายต่างประเทศในอดีต

ดังที่กล่าวแล้ว นโยบายต่างประเทศเป็นนโยบายสาธารณะที่รัฐใช้สำหรับติดต่อกับรัฐอื่น องค์กรอื่น หรือตัวแสดงอื่นที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และเป็นนโยบายที่รัฐใช้สำหรับรักษาและสร้างผลประโยชน์ของรัฐทั้งในแง่เศรษฐกิจ สังคม การเมือง ซึ่งประเทศไทยในฐานะรัฐหนึ่งก็ได้อาศัยนโยบายต่างประเทศ ในการกำหนดบทบาทในการดำเนินการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับรัฐหรือตัวแสดงหลักอื่น ๆ

หลักฐานทางประวัติศาสตร์ได้บ่งชี้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของไทยได้เริ่มต้นตั้งแต่สมัยสุโขทัยในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 13 โดยเริ่มติดต่อความสัมพันธ์กับประเทศจีนและมีความสัมพันธ์กับชาติยุโรปในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 16 โดยในปี พ.ศ.2059 ประเทศไทย (สยามในขณะนั้น) ได้ทำข้อตกลงกับประเทศโปรตุเกส และได้ขยายการค้ากับประเทศตะวันตกในเวลาต่อมา และในปี พ.ศ.2228 ไทยได้ส่งคณะทูตไปเชื่อมสัมพันธ์ทางการทูตกับประเทศฝรั่งเศส และฝรั่งเศสได้ทำความตกลงสัมพันธไมตรีกับประเทศไทยในปีต่อมา

หากนับย้อนเวลาไปกว่านั้น ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของไทยได้เริ่มต้นนับตั้งแต่สมัยน่านเจ้า (Ministry of Foreign Affair, 2544b: 1) เป็นความสัมพันธ์ระหว่างอาณาจักรน่านเจ้ากับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งจะมีทั้งลักษณะความสัมพันธ์ที่ดีในรูปแบบการให้และรับบรรณาการกับอาณาจักรเพื่อนบ้าน และความขัดแย้งในการทำสงครามระหว่างกัน โดยในสมัยน่านเจ้า (พ.ศ.1193-1796) นั้น ไทยได้ทำการติดต่อกับประเทศจีนในปี พ.ศ.1198 ปีพ.ศ. 1288 และปี พ.ศ.1330 รวมทั้งกับธิเบตในปี พ.ศ.1293 และ ปีพ.ศ. 1363 (Ministry of Foreign Affair, 2544b: 1)

ในสมัยราชวงศ์สุโขทัย (พ.ศ.1781-1981) อาณาจักรไทยยังคงมีการติดต่อกับจีน โดยมีการนำช่างฝีมือชาวจีนมาทำถ้วยชามสังคโลกซึ่งได้กลายเป็นสินค้าออกที่สำคัญของอาณาจักร นอกจากนั้น อาณาจักรสุโขทัยยังได้มีการติดต่อกับประเทศศรีลังกาเกี่ยวกับการพุทธศาสนา ในขณะเดียวกันราชวงศ์สุโขทัยก็ได้ทำการสงครามเพื่อขยายอาณาจักรและปกป้องอาณาจักร รวมทั้งสร้างเส้นทางการค้าและแสวงหาตลาดทางการค้าของตน (Ministry of Foreign Affair, 2544b: 1-3) ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในสมัยสุโขทัยเป็นรากฐานที่สำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของไทย ทั้งในแง่การค้าระหว่างประเทศกับประเทศจีน การแลกเปลี่ยนศาสนากับประเทศศรีลังกา (Ceylon) และการแผ่ขยายอาณาจักรเพื่อแสดงถึงพลานุภาพและศักยภาพทางทหารของอาณาจักรไทย

ราชอาณาจักรไทยในยุคต่อมา ในยุคอยุธยายังคงแลกเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับนานาประเทศ ซึ่งเป็นการแลกเปลี่ยนทางการค้าและบรรณาการกับประเทศจีน และค้าขายกับประเทศอื่น ๆ ซึ่งรวมถึงประเทศญี่ปุ่นที่ราชอาณาจักรอยุธยาได้ทำการติดต่อระหว่างรัฐในช่วงปี พ.ศ. 2148-2153 และได้หยุดชะงักลงในเวลาต่อมาจากนโยบายปิดประเทศของญี่ปุ่นเอง (Ministry of Foreign Affair, 2544a: 2-3) ในขณะเดียวกัน อาณาจักรอยุธยาก็ยังคงความขัดแย้งกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างพม่าอีกหลายครั้งหลายครา เป็นลักษณะของการแสดงพลานุภาพทางทหารและการสงครามระหว่างกัน

นอกจากนั้น อยุธยายังเป็นยุคที่ประเทศไทยได้เริ่มความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับชาติตะวันตก โดยเริ่มต้นเป็นไปเพื่อการค้าขาย เริ่มตั้งแต่ความสัมพันธ์กับชาติโปรตุเกส สเปน ฮอลแลนด์ อังกฤษ และฝรั่งเศส จนกระทั่งถึงช่วงลัทธิล่าอาณานิคมตั้งแต่ปลายอยุธยาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ที่ชาติตะวันตกเริ่มแผ่ขยายอิทธิพลตามลัทธิล่าอาณานิคมตั้งแต่ปลายกรุงศรีอยุธยาถึงรัตนโกสินทร์ เพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศตะวันตก ไทยจำต้องทำสนธิสัญญาในลักษณะที่ไม่เท่าเทียมกัน ไทยจำต้องให้สิทธิสภาพนอกอาณาเขตกับประเทศตะวัน

ตกต่าง ๆ มากมาย จนกระทั่งในยุครัตนโกสินทร์รัชกาลที่สี่และรัชการที่ห้าที่ไทยจำต้องยอมเสียดินแดนให้กับประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศสที่แผ่อิทธิพลเข้ามา

การเสียดินแดนดังกล่าวเป็นลักษณะพิเศษของนโยบายต่างประเทศไทยที่สามารถทำให้ไทยรอดจากการตกเป็นเมืองขึ้นของประเทศตะวันตกเพียงประเทศเดียวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กล่าวคือ ไทยในขณะนั้นได้ใช้นโยบายในลักษณะประนีประนอม และดำเนินการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ทำให้ไทยกลายเป็นรัฐกันชนระหว่างอังกฤษกับฝรั่งเศส เป็นลักษณะการประนีประนอม หรือ การลู่ลม (bend with the wind) (ประภัสสร์ เทพชาตรี, 2543: 3) ซึ่งเป็นลักษณะนโยบายต่างประเทศของไทยจนถึงในปัจจุบัน

ลักษณะนโยบายลู่ลมนี้ ยังคงเป็นลักษณะนโยบายที่ไทยได้ดำเนินการในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ที่รัฐบาลไทยได้เอนเอียงไปในทางสนับสนุนญี่ปุ่น โดยเฉพาะก่อนหน้าสงครามโลกที่ญี่ปุ่นได้รุกรานแมนจูเรียซึ่งอยู่ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือของจีน องค์การสันนิบาตชาติในขณะนั้นได้มีการให้ออกเสียงเพื่อประนามญี่ปุ่น แต่ประเทศไทยเป็นประเทศเดียวที่ไม่อกเสียงเพื่อประณามญี่ปุ่น เนื่องด้วยในขณะนั้น เป็นช่วงเวลาที่ญี่ปุ่นได้ขยายอำนาจอิทธิพลในเอเชีย (ประภัสสร์ เทพชาตรี, 2543: 4) โดยเฉพาะในช่วงสงครามโลกครั้งที่สองที่ไทยได้ทำความตกลงเป็นพันธมิตรกับญี่ปุ่น ในขณะที่ทูตไทยประจำสหรัฐอเมริกาไม่ได้ยื่นหนังสือประกาศสงครามกับสหรัฐอเมริกา ทำให้ในที่สุดประเทศไทยไม่ได้อยู่ในฐานะประเทศผู้แพ้สงคราม (ประภัสสร์ เทพชาตรี, 2543: 4-5) ลักษณะดังกล่าวสามารถพิจารณาถึงลักษณะพิเศษของนโยบายต่างประเทศไทยที่พร้อมจะปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โลกได้เข้ามาสู่ภาวะสงครามเย็น (cold war) ซึ่งเป็นยุคของการขัดแย้งระหว่างประเทศฝ่ายคอมมิวนิสต์และประเทศเสรีนิยม เป็นยุคที่นโยบายต่างประเทศของไทยเอนเอียงเข้าหาประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากตระหนักถึงภัยคุกคามจากการรุกรานของคอมมิวนิสต์จากการที่ประเทศจีนเปลี่ยนระบอบการปกครองเป็นระบอบคอมมิวนิสต์ และระบอบคอมมิวนิสต์เริ่มเข้าครอบงำเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มากขึ้น รวมทั้งการที่เวียดนามเข้ายึดครองประเทศกัมพูชา (ประภัสสร์ เทพชาตรี, 2543: 5) แต่เมื่อสหรัฐอเมริกาถอนฐานทัพและการสนับสนุนด้านความมั่นคงในไทยและภาคพื้นเอเชียอาคเนย์ไป ประเทศไทยก็ได้ปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศอีกครั้ง ในลักษณะการทูตรอบทิศทาง (omni directional policy) (the National Identity Board, Office of the Prime Minister, 2000:208) โดยได้สร้างสัมพันธไมตรีกับประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ซึ่งรวมถึงการที่ไทยได้หันไปรื้อฟื้นสัมพันธไมตรีกับประเทศจีน ซึ่งเป็นประเทศ

คอมมิวนิสต์แต่อยู่คนละต่างค่ายกับคอมมิวนิสต์เวียดนามและสหภาพโซเวียตเพื่อกดดันไม่ให้เกิดการคุกคามของระบอบคอมมิวนิสต์เวียดนามที่มีพันธมิตรเป็นสหภาพโซเวียตต่อประเทศไทย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า นโยบายต่างประเทศไทยในขณะนั้นเป็นไปเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐทั้งในแง่ของอธิปไตยและความมั่นคงเป็นหลัก ซึ่งรวมถึง การรักษาให้ประเทศอยู่รอดเป็นเอกราช การปกป้องคุ้มครองความมั่นคงของชาติจากระบอบคอมมิวนิสต์ และเพื่อผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจในการการส่งเสริมความกินดีอยู่ดีของส่วนรวมตามความเชื่อของเศรษฐกิจเสรีนิยม รวมทั้งเพื่อรักษาและเพิ่มพูนเกียรติภูมิของชาติ การรักษาและขยายอำนาจของชาติในฐานะที่เป็นชาติที่มีประวัติศาสตร์ความเป็นมา ตลอดจนการปกป้องและเผยแพร่อุดมการณ์ของชาติในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ซึ่งก็คือ นโยบายต่างประเทศไทยมีความยืดหยุ่นสามารถที่จะเปลี่ยนผันได้ตามสถานการณ์เพื่อที่จะรักษาผลประโยชน์ของรัฐ และเพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่อาจนำไปสู่ความรุนแรงได้

หลังจากผ่านวิกฤติการณ์การคุกคามของระบอบคอมมิวนิสต์เวียดนาม ประเทศไทยได้ดำเนินนโยบายในลักษณะที่สร้างความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้น โดยมีการร่วมประชุมในระดับภูมิภาคอาเซียน และได้ตั้งเป้าหมายที่จะส่งเสริมให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง (Zone of Peace, Freedom, and Neutrality – ZOPFAN)

นอกจากนั้น นโยบาย “เปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า” ของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นการเสริมสร้างสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะกับประเทศกัมพูชาที่ประเทศไทยได้เริ่มเข้าไปดำเนินการค้าขายเป็นจำนวนมาก (สุนัย ผาสุก 2540: 69-73) ซึ่งก็คือเป้าหมายของนโยบายต่างประเทศได้เปลี่ยนผันจากการเน้นผลประโยชน์ด้านความมั่นคงเป็นหลัก (security-oriented policy) มาเน้นเป้าหมายทางด้านเศรษฐกิจ (economic-oriented policy)

ทว่า ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่เสริมให้เกิดการลดบทบาทของเป้าหมายทางด้านความมั่นคงทางการทหารลงที่นอกจากจะเป็นผลกระทบจากปัจจัยสิ่งแวดล้อมภายนอกประเทศโดยเฉพาะความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลกแล้ว ความเปลี่ยนแปลงภายในที่สำคัญหนึ่งประการที่ได้ส่งผลให้ทหารได้ลดบทบาททางการเมืองไปอย่างมาก คือ ผลกระทบจากเหตุการณ์การรัฐประหารในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 ที่ได้ก่อให้เกิดการนองเลือดในเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2535 เมื่อประชาชนที่ต่อต้านการเป็นนายกรัฐมนตรีของพลเอกสุจินดา คราประยูร ถูกปราบปรามด้วยกำลังทหาร

ผลจากเหตุการณ์วิกฤตินี้ได้ทำให้ภาพลักษณ์ของประเทศไทยในประชาคมโลกมีปัญหาในด้านการละเมิดสิทธิมนุษยชนและหลักการประชาธิปไตย จากคำกล่าวของ น.ต.ประสงค์

สุ่นศิริ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในการประชุมเอกอัครราชทูตและกงศุลใหญ่ประจำภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิค เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ. 2536 ณ โรงแรมอิมพีเรียล ควีนส์ปาร์ค สรุปได้ว่านโยบายต่างประเทศในช่วงนั้น โดยเฉพาะในช่วงของนายอานันท์ ปันยารชุนได้มีเป้าหมายสำคัญประการหนึ่งในการฟื้นฟูภาพลักษณ์และสร้างความเชื่อถือของประเทศไทยในสายตาของรัฐบาลต่างประเทศของนักลงทุน และพ่อค้านักธุรกิจ โดยเฉพาะประเด็นความเป็นประชาธิปไตยและการให้ความสนับสนุนต่อหลักการสิทธิมนุษยชน ทั้งในกรอบภูมิภาคและในองค์การระหว่างประเทศ (โดริน เฟื่องเกษม, 2543: 8-9)

เป้าหมายทางด้านเศรษฐกิจได้ถูกให้ความสำคัญมากขึ้นเมื่อประเทศไทยได้พยายามสร้างความร่วมมือในระดับอนุภาค (Sub-regional economic cooperation) โดยได้ริเริ่มกรอบเหลี่ยมเศรษฐกิจ โดยมีสามเหลี่ยม IMT-GT (Indonesia-Malaysia-Thailand-Growth Triangle) เป็นความร่วมมือในการพัฒนาการท่องเที่ยว การค้า การลงทุน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การร่วมลงทุนด้านอุตสาหกรรม การเชื่อมโยงด้านการเดินเรือ การอนุรักษ์จัดการด้านสิ่งแวดล้อม โดยมีการลดข้อจำกัดและระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคในความร่วมมือซึ่งกันและกัน นอกจากนั้น ประเทศไทยยังได้ร่วมมือกับประเทศลาว จีน และพม่าในโครงการสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ โดยในความร่วมมือนี้มีการสร้างเครือข่ายของถนน ทางรถไฟ และทางน้ำให้สามารถเชื่อมต่อถึงกันได้ การพัฒนาพลังงานร่วมกัน และการปรับปรุงสนามบิน การโทรคมนาคมให้มีความสอดคล้องกัน

ไทยยังได้ผลักดันให้มีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area - AFTA) เพื่อเป็นกลไกทางด้านเศรษฐกิจของอาเซียน ซึ่งการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนเป็นการเปลี่ยนแปลงความมุ่งหมายเดิมของความสัมพันธ์ภายในกลุ่มอาเซียนที่จะส่งเสริมให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง (ZOPFAN) (โดริน เฟื่องเกษม, 2543: 10) นอกจากนั้น ไทยยังได้ตระหนักถึงปัญหาความขัดแย้งทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศคู่ค้าต่าง ๆ โดยพยายามหาทางแก้ปัญหามากขึ้น โดยเฉพาะกับประเทศคู่ค้าสำคัญอย่างสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรป ซึ่งจะเห็นได้ว่า นโยบายต่างประเทศในช่วงนี้เป็นนโยบายที่เริ่มให้ความสนใจกับเศรษฐกิจเป็นหลัก ในขณะที่ความมั่นคงด้านการทหาร หรือความมั่นคงของประเทศได้เริ่มลดความสำคัญลง รวมทั้งได้กลายเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการสร้างความเจริญเติบโตให้กับระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะเศรษฐกิจในระดับอนุภาคที่ประเทศไทยมีความมุ่งหวังว่าไทยจะเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของภูมิภาค

บทวิเคราะห์ว่าด้วยนโยบายต่างประเทศในอดีต

นโยบายต่างประเทศของไทยนับตั้งแต่อดีตนั้น สามารถแบ่งเป็น 3 ช่วงเวลาที่สำคัญ (สรุปจาก ประภัสสร์ เทพชาตรี,2543 : 1-28) คือ 1) ช่วงก่อนลัทธิล่าอาณานิคมที่นโยบายต่างประเทศมีลักษณะการเป็นนโยบายการเจริญสัมพันธไมตรีกับประเทศอื่น การแสดงศักยภาพและการแผ่ขยายราชอาณาจักร และการค้าระหว่างประเทศ 2) ช่วงลัทธิล่าอาณานิคมที่นโยบายการต่างประเทศเป็นลักษณะการประนีประนอม และการแสวงหาพันธมิตรในการเป็นเกราะกำบังต่ออิทธิพลของประเทศล่าอาณานิคมต่าง ๆ 3) ช่วงสงครามเย็นและการแผ่ขยายอิทธิพลของประเทศคอมมิวนิสต์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งประเทศไทยได้ดำเนินนโยบายหลากหลายตามแต่สถานการณ์ ตั้งแต่การฝักใฝ่โลกเสรีอย่างเต็มที่และในเวลาต่อมากลับดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศสังคมนิยมอย่างประเทศจีน

ราชอาณาจักรไทยตามประวัติศาสตร์นับตั้งแต่สมัยน่านเจ้าเรื่อยมาจนถึงก่อนลัทธิล่าอาณานิคมที่ไทยได้มีความสัมพันธ์กับนานาประเทศทั้งทางด้านการค้าขายและการเจริญสัมพันธไมตรี กล่าวคือ ลักษณะนโยบายต่างประเทศของไทยนอกจากจะเป็นไปเพื่อการเสริมสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศหรือการทำสงครามเพื่อปกป้องและแผ่ขยายอิทธิพลของรัฐแล้ว นโยบายต่างประเทศยังได้เสริมกระบวนการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งหากพิจารณาในรูปแบบของระบบการเมืองแล้วจะพบว่ามีความต้องการ (input) ในภาพรวมที่สำคัญใน 3 ประการ คือ ความต้องการของรัฐในการเจริญสัมพันธไมตรีกับรัฐอื่น ความต้องการของรัฐในการค้าขายกับรัฐหรือตัวแทนของรัฐอื่น และความต้องการของรัฐในการแผ่ขยายอิทธิพลไปยังรัฐอื่น ซึ่งความต้องการทั้งสามเป็นความต้องการของรัฐ ยังไม่มีตัวแสดงอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องมากนัก ดังนั้น การสนับสนุน (support) จึงเป็นการสนับสนุนจากรัฐที่กุมอำนาจการบริหารประเทศ ซึ่งความต้องการและการสนับสนุนซึ่งเป็นของรัฐเองนั้นจะถูกนำเข้าสู่ระบบการเมืองเพื่อแปรเปลี่ยน (conversion process) ความต้องการและการสนับสนุนด้านต่าง ๆ นี้ให้เป็นผลหรือนโยบาย (output)

การแปรเปลี่ยนความต้องการต่าง ๆ นี้ จึงขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของสถานการณ์ เวลา และการต่อรองผลประโยชน์ของรัฐ โดยปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ รวมถึงความต้องการอื่นๆ นั้น จะยังไม่มีอิทธิพลโดยตรงนัก กล่าวคือ กระบวนการแปรเปลี่ยนความต้องการเป็นนโยบายนี้จะเป็นกระบวนการที่ดำเนินการไปเพื่อตอบสนองความต้องการของรัฐเท่านั้น ซึ่งกระบวนการนี้เป็นรูปแบบที่ยังไม่มีความสลับซับซ้อนมากนัก เป็นลักษณะการดำเนินการโดยตรงระหว่างตัวแสดงระหว่างประเทศต่างๆ ที่มีบทบาทสำคัญเพียงสองตัวแสดงเท่านั้น คือ รัฐ หรือ ตัวแทนของรัฐเท่านั้น ซึ่งก็คือเป็นกระบวนการนโยบายที่ดำเนินไปในลักษณะการมีความต้องการด้านการค้าขายต่อกัน หรือ

การแผ่ขยายอิทธิพลของรัฐสู่กระบวนแปรเปลี่ยนความต้องการเป็นนโยบาย โดยไม่มีกระแสกดดันจากปัจจัยภายนอกมากำหนดนโยบาย หรือมีก็เป็นเพียงปัจจัยที่รัฐใช้พิจารณาในระบบการเมืองเท่านั้น รวมถึงปัจจัยป้อนกลับของผลลัพธ์ที่เกิดจากกระบวนนโยบายก็จะเป็นปัจจัยป้อนกลับของรัฐในการตามกระบวนการนโยบายใหม่เท่านั้น ไม่ได้เป็นการแสดงพลังกดดันของกลุ่มต่าง ๆ ในการนำความต้องการเข้าสู่ระบบการเมืองใหม่แต่อย่างใด

ช่วงเวลาที่สองเป็นช่วงเวลาที่ลัทธิล่าอาณานิคมได้แสดงบทบาทในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเป้าหมายหลักของราชอาณาจักรไทยในนโยบายต่างประเทศในช่วงเวลานี้ คือ ลักษณะนโยบายต่างประเทศของไทยในการรักษาเอกราชและความมั่นคงของประเทศที่เป็นคุณค่าและผลประโยชน์หลักของชาติ (core values and interest) ซึ่งมีลักษณะพิเศษที่นโยบายต่างประเทศสามารถปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์ที่แวดล้อมและส่งอิทธิพลต่อการดำเนินนโยบายในช่วงนั้นๆ

ในช่วงลัทธิล่าอาณานิคม โดยประเทศไทยได้ใช้นโยบายในลักษณะประนีประนอมและดำเนินการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ทำให้ไทยกลายเป็นรัฐกันชนระหว่างอังกฤษกับฝรั่งเศส ไม่ตกเป็นอาณานิคมของประเทศใด ซึ่งหากพิจารณาในมุมมองของปัจจุบัน จะพบว่าความต้องการอันดับหนึ่งของประเทศไทยในขณะนั้น คือ การรักษาเอกราชของประเทศให้รอดพ้นจากการเป็นอาณานิคมของประเทศมหาอำนาจตะวันตก โดยที่การค้าระหว่างประเทศได้ถูกนำมาใช้เป็นประโยชน์ในการรักษาผลประโยชน์ด้านอธิปไตยของชาติ ดังนั้น ความต้องการของระบบการเมือง จึงอยู่ที่การรักษาเอกราชของชาติซึ่งเป็นความต้องการของรัฐ ในขณะที่ความต้องการด้านการค้าขายระหว่างประเทศและการแผ่ขยายอิทธิพลของประเทศจะเป็นความต้องการในลำดับรองลงไป หรือ เป็นความต้องการที่พร้อมจะแปรเปลี่ยนเป็นนโยบายที่ใช้สนับสนุนนโยบายว่าด้วยการรักษาเอกราชของชาติไว้ ซึ่งก็ยังเป็นความต้องการของรัฐอยู่ ตัวแสดงอื่นยังไม่มีบทบาทสำคัญในการเรียกร้องหรือแสดงความต้องการในกระบวนการนโยบายระหว่างประเทศของไทยในช่วงนั้นเป็นเพียงการดำเนินการระหว่างรัฐไทยกับรัฐอื่นหรือตัวแทนของรัฐนั้นเท่านั้น

กระบวนการนโยบายต่างประเทศในช่วงนี้จึงเป็นการแปรเปลี่ยนความต้องการของรัฐในการรักษาเอกราชเป็นนโยบายต่างประเทศแบบประนีประนอมที่ไทยจำต้องยอมเสียดินแดนบางส่วนไปเพื่อแลกกับการรักษาเอกราชของชาติไว้ ในขณะเดียวกันปัจจัยภายนอกที่สำคัญที่ทำให้ประเทศไทยต้องดำเนินการตามนโยบายนี้ คือ การที่ประเทศต่าง ๆ ในเอเชียได้ตกเป็นประเทศอาณานิคมของชาติมหาอำนาจตะวันตกหลายประเทศ ทำให้ประเทศไทยต้องตระหนักถึงภยันตรายนี้ ซึ่งถือเป็นปัจจัยแวดล้อมที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อการกระบวนการนโยบายต่างประเทศของไทยในช่วงนั้น

ลักษณะพิเศษของการปรับเปลี่ยนนโยบายเพื่อรักษาความมั่นคงและเอกราชของชาติตามสถานการณ์แวดล้อมได้ปรากฏเด่นชัดอีกครั้งในการที่ไทยต้องเผชิญกับปัญหาคอมมิวนิสต์เวียดนามซึ่งรวมถึงคอมมิวนิสต์สหภาพโซเวียต ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่สามของนโยบายต่างประเทศไทย โดยผลประโยชน์หลัก (core interest) ของประเทศไทยในช่วงนี้จึงเป็นการรักษาอธิปไตยและอุดมการณ์เสรีประชาธิปไตยของประเทศไม่ให้ถูกคุกคามจากคอมมิวนิสต์ นโยบายในระยะเริ่มต้นของปัญหาจึงเป็นนโยบายฝักใฝ่โลกเสรี ซึ่งก็คือ ความต้องการที่ส่งผ่านเข้าระบบการเมือง คือ ความต้องการที่จะให้ประเทศไทยไม่เป็นประเทศคอมมิวนิสต์ สามารถดำรงความเป็นประเทศเสรีประชาธิปไตย ซึ่งเป็นความต้องการที่เกิดจากผู้มีอำนาจทางการเมืองในขณะนั้น

ในขณะเดียวกัน ปัจจัยภายนอกที่มุ่งหวังให้ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองเป็นคอมมิวนิสต์ก็เป็นปัจจัยที่ส่งอิทธิพลต่อกระบวนการนโยบายต่างประเทศของไทยในช่วงนี้เช่นกัน ความมุ่งหวังที่จะให้ประเทศไทยเป็นประเทศคอมมิวนิสต์นี้ ในขณะเดียวกันก็เป็นความต้องการหนึ่งที่เข้าสู่ระบบการเมือง เพียงแต่อาจไม่ได้เป็นความต้องการที่กำเนิดจากผู้มีอำนาจทางการเมืองในขณะนั้น

ความต้องการทั้งสองนี้ พิจารณาได้ว่าเป็นความต้องการหลักที่เกิดขึ้นในสังคมขณะนั้น ซึ่งนโยบายหรือผลในการแปรเปลี่ยนความต้องการนี้มี 2 ประการ คือ การที่ประเทศไทยพยายามดำรงรักษาการเป็นประเทศเสรีนิยมประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขกับการที่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบคอมมิวนิสต์

ระบบการเมืองที่ทำหน้าที่แปลงความต้องการเป็นนโยบายนั้น ได้แปรเปลี่ยนความต้องการที่จะให้ประเทศไทยดำรงความเป็นประเทศประชาธิปไตยเป็นนโยบาย ซึ่งเป็นเป้าหมายที่จะปกป้องอุดมการณ์เสรีนิยมประชาธิปไตยของชาติ (national ideology) ที่ประเทศไทยได้อ้างถึงที่มาของอำนาจบริหารของคณะรัฐบาล โดยมีปัจจัยภายนอกที่สนับสนุนนโยบายที่สำคัญ คือ การสนับสนุนด้านต่าง ๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกาต่อการดำเนินนโยบายฝักใฝ่โลกเสรีของประเทศไทย ในขณะเดียวกันความต้องการที่จะให้ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองก็ได้แสดงความต้องการผ่านกระบวนการต่าง ๆ ในประเทศไทย รวมถึงในระดับระหว่างประเทศที่ระบอบคอมมิวนิสต์ได้แผ่ขยายอิทธิพลทั่วอินโดจีน ซึ่งเป็นปัจจัยแวดล้อมที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อการดำเนินนโยบายฝักใฝ่โลกเสรีนิยมและการพึ่งพิงประเทศสหรัฐอเมริกาในการรักษาอุดมการณ์ประชาธิปไตยของประเทศไทย

ทว่า เมื่อประเทศสหรัฐอเมริกาลดการสนับสนุนต่อประเทศไทยในการต่อสู้กับลัทธิคอมมิวนิสต์ ประเทศไทยได้ปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศครั้งสำคัญ โดยเป้าหมายของนโยบาย

ต่างประเทศของไทยยังคงเป็นการรักษาเอกราชและความมั่นคงของชาติในการปกป้องอุดมการณ์เสรีนิยมประชาธิปไตยของประเทศไทย โดยกระบวนการนโยบายต่างประเทศของไทยได้รับผลกระทบที่สำคัญจากการลดความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นปัจจัยแวดล้อมที่สำคัญที่สุดที่ทำให้กระบวนการนโยบายต่างประเทศของไทยมีความมั่นใจในการแปรความต้องการรักษาอุดมการณ์เสรีนิยมประชาธิปไตยเป็นนโยบายฝักใฝ่โลกเสรี เมื่อปัจจัยแวดล้อมที่สำคัญเช่นนี้ได้หายไป ทำให้อำนาจต่อรองที่ประเทศไทยเคยมีต่ออิทธิพลของระบอบคอมมิวนิสต์เวียดนามได้ลดลงไปเช่นกัน

ความเปลี่ยนแปลงนี้ ได้ส่งผลให้กระบวนการนโยบายระหว่างประเทศต้องปรับตัวเพื่อรองรับสถานการณ์ใหม่และตอบสนองความต้องการที่จะธำรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยและระบอบการปกครองประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ซึ่งปัจจัยแวดล้อมที่สำคัญประการหนึ่งในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คือ การที่ประเทศจีนซึ่งเป็นประเทศคอมมิวนิสต์แต่คนละกลุ่มกับคอมมิวนิสต์สหภาพโซเวียตที่สนับสนุนคอมมิวนิสต์เวียดนาม ทำให้ประเทศไทยใช้เงื่อนไขปัจจัยแวดล้อมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศประการนี้ในการดำเนินการต่อกระบวนการนโยบายระหว่างประเทศไทย โดยไทยได้สร้างสัมพันธไมตรีกับประเทศจีน เพื่อใช้อิทธิพลของประเทศจีนในการกดดันไม่ให้ประเทศเวียดนามรุกรานประเทศไทย ซึ่งก็เปรียบได้กับการเป็นรัฐกันชนของประเทศไทยในช่วงลัทธิล่าอาณานิคม เพียงแต่ในสถานการณ์นี้เป็นรัฐกันชนในแง่ของอุดมการณ์ทางการเมืองระหว่างคอมมิวนิสต์จีนกับคอมมิวนิสต์สหภาพโซเวียต

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า แม้ประเทศไทยจะประกาศตัวอย่างเต็มที่ว่าเป็นประเทศที่ฝักใฝ่โลกเสรีนิยมประชาธิปไตย เพื่อต่อต้านการรุกรานของระบอบคอมมิวนิสต์นั้น แต่เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป ประเทศไทยก็ได้เปลี่ยนแปลงจุดยืนของนโยบายต่างประเทศตามสภาวะแวดล้อมที่ส่งอิทธิพลต่อการรักษาผลประโยชน์ของชาติ ซึ่งหากพิจารณาจากสภาวะแวดล้อมอื่นประกอบด้วยแล้ว ปัจจัยแวดล้อมระดับประเทศที่สำคัญ ประการหนึ่ง คือ การที่สหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศผู้นำในโลกเสรีนิยมประชาธิปไตยก็ได้สร้างสัมพันธไมตรีกับประเทศจีนเช่นกัน ดังนั้น การที่ประเทศไทยไปสร้างสัมพันธไมตรีกับประเทศจีนจึงไม่ได้เป็นการท้าทายหรือดำเนินนโยบายที่แปลกไปจากการดำเนินนโยบายต่างประเทศของประเทศต่าง ๆ ในโลก เพียงแต่ประเทศไทยอาศัยสถานการณ์และปัจจัยแวดล้อมนี้เป็นเงื่อนไขในการรักษาและสร้างผลประโยชน์ของชาติ

ลักษณะของนโยบายต่างประเทศทั้งสองสถานการณ์ คือ ช่วงลัทธิล่าอาณานิคมและการเผยแผ่ของระบอบคอมมิวนิสต์นั้น การดำเนินนโยบายต่างประเทศตามเงื่อนไขและสถานการณ์นี้ ประเทศไทยสามารถที่จะบรรลุผลประโยชน์ของชาติในแง่ของการรักษาเอกราชในช่วงลัทธิ

ล่าอาณานิคม โดยไม่ตกเป็นประเทศอาณานิคมของประเทศใด ถึงแม้จะต้องสูญเสียดินแดนบางส่วนไป และในช่วงการเผยแผ่ของระบอบคอมมิวนิสต์ที่ประเทศไทยสามารถรักษาอุดมการณ์เสรีนิยมประชาธิปไตยไว้ได้ ไม่ได้ถูกเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นประเทศคอมมิวนิสต์แต่อย่างใด แม้จะเกิดความขัดแย้งในประเทศหลายครั้ง ซึ่งหากพิจารณาในแง่มุมของประสิทธิผลของการดำเนินนโยบายต่างประเทศเพียงประการเดียวแล้ว กระบวนการนโยบายทั้งสองสถานการณ์มีประสิทธิผลในการดำเนินการ

ช่วงเวลาที่สี่เป็นช่วงเวลาที่ดำเนินต่อเนื่องถึงในปัจจุบัน ซึ่งเป็นผลจากกระแสการเปลี่ยนแปลงภายนอกประเทศที่ได้เกิดขึ้นและส่งอิทธิพลสำคัญต่อการดำเนินนโยบายด้านต่าง ๆ ของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของปัจจัยเงื่อนไขภายนอกประเทศที่เอื้อประโยชน์ต่อกระบวนการนโยบายระหว่างประเทศของไทยภายหลังการสร้างสัมพันธไมตรีกับประเทศจีน คือ การสิ้นสุดของสงครามเย็นภายหลังการล่มสลายของระบอบคอมมิวนิสต์แห่งสหภาพโซเวียตและยุโรปตะวันออก ทำให้ผลประโยชน์หลักของชาติได้เริ่มเปลี่ยนแปลงจากความมั่นคงของชาติ (national security) ในแง่ของการรักษาเอกราชและอำนาจอธิปไตยเป็นหลักมาเป็นการให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจระหว่างประเทศมากขึ้นกับการส่งเสริมความกินดีอยู่ดีของส่วนรวม (national well-being)

ความต้องการที่ส่งผ่านเข้าสู่ระบบการเมืองซึ่งเป็นกระบวนการนโยบายต่างประเทศภายหลังการสิ้นสุดของสงครามเย็นได้มีความหลากหลายมากขึ้น มีความต้องการให้เกิดการค้าระหว่างประเทศทั้งในระดับโลกและระดับภูมิภาคมากขึ้น ความต้องการอันหลากหลายนี้นอกจากจะเป็นผลจากเงื่อนไขของสถานการณ์โลกแล้ว ยังเป็นผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมาได้เริ่มแสดงผลการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจไทยในเวทีโลก โดยเฉพาะในช่วง พ.ศ. 2535 ถึง พ.ศ.2540 ก่อนวิกฤติเศรษฐกิจ เศรษฐกิจไทยได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะการค้าระหว่างประเทศทั้งด้านการส่งออกและนำเข้า

ดังนั้น ความต้องการที่ส่งผ่านเข้าสู่ระบบการเมืองในช่วงนี้จึงเป็นความต้องการหลักในการสร้างความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจผ่านการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นไปตามสถานการณ์โดยรวมที่แวดล้อมประเทศไทยและมีอิทธิพลต่อกระบวนการนโยบายต่างประเทศไทยที่เอื้อให้กระบวนการนโยบายต่างประเทศสามารถให้ความสำคัญกับการดำเนินนโยบายการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ในขณะที่ความต้องการในการรักษาความมั่นคงของชาติยังต้องเป็นเป้าหมายสำคัญของนโยบายต่างประเทศ เพราะถือเป็นคุณค่าและผลประโยชน์หลักของชาติ (core values and interest) ซึ่งย่อมมีความสำคัญกว่าคุณค่าและผลประโยชน์อื่นใด ทว่าใน

สถานการณ์ช่วงภายหลังการสิ้นสุดของสงครามเย็นก่อนเกิดสถานการณ์การก่อการร้ายที่ประเทศสหรัฐอเมริกานั้น สถานการณ์ด้านการรักษาผลประโยชน์ของชาติด้านความมั่นคงในแง่ของอำนาจอธิปไตยนั้นมีความมั่นคงกว่าในยุคที่ผ่านมาอย่างมาก

นอกจากจะเป็นผลจากการสิ้นสุดของสงครามเย็นแล้ว ยังเป็นผลจากการมีตัวแสดงระหว่างประเทศที่มีบทบาทในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คือ องค์การสหประชาชาติ (United Nations –UN) ซึ่งเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและจัดการกับปัญหาความขัดแย้งในประเทศต่างต่าง ๆ และระหว่างประเทศต่าง ๆ มาจำนวนไม่น้อย ถึงแม้จะมีเหตุการณ์ที่ประสบผลสำเร็จและมีเหตุการณ์ที่ไม่ประสบผลสำเร็จ แต่องค์การสหประชาชาติก็เป็นองค์กรระหว่างประเทศที่เป็นตัวแสดงหลักในการดำเนินกิจกรรมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในเวทีโลกในแง่ของการสร้างสันติภาพและการสนับสนุนการรักษาผลประโยชน์หลักของชาติในแง่ของการรักษาอำนาจอธิปไตยของชาติได้ในระดับหนึ่ง

นอกจากนั้น การดำเนินนโยบายต่างประเทศหลังจากการสิ้นสุดของสงครามเย็นยังมีลักษณะการดำเนินนโยบายแบบผสมผสาน กล่าวคือ การดำเนินนโยบายหนึ่งนโยบาย สามารถที่จะให้ประโยชน์อย่างเห็นได้ชัดต่อเป้าหมายที่ต่างกัน โดยนโยบายนั้นไม่ได้ส่งผลลัพธ์ต่อเป้าหมายใดเป้าหมายหนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่เป็นนโยบายที่ส่งผลต่อเป้าหมายมากกว่าหนึ่งเป้าหมายหลัก ดังเช่นนโยบาย“เปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า” ในช่วงรัฐบาลนายกรัฐมนตรีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งเป็นการดำเนินนโยบายด้านความมั่นคงทางทหารและการค้าระหว่างประเทศควบคู่กันเพื่อสนับสนุนการพัฒนาซึ่งกันและกัน

ดังนั้น เมื่อความต้องการด้านการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสามารถแสดงบทบาทได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากความกดดันด้านความมั่นคงทางทหารได้คลายความสำคัญลงไปและปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ได้เอื้อต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย ทำให้ความต้องการในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศได้ถูกเรียกร้องส่งผ่านเข้าสู่ระบบการเมือง ซึ่งกระบวนการนโยบายต่างประเทศได้ตอบรับความต้องการนี้และแปรเปลี่ยนเป็นนโยบายที่ส่งเสริมเศรษฐกิจระหว่างประเทศมากขึ้นตามลำดับ ดังจะเห็นได้จากการเปลี่ยนความสัมพันธ์ภายในกลุ่มอาเซียนจากการเน้นการส่งเสริมให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตสันติภาพเสรีภาพและความเป็นกลาง (ZOPFAN) มาเน้นให้ความสำคัญกับการสร้างเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) ซึ่งได้ริเริ่มให้ความสำคัญในช่วงนี้ นอกจากนั้น นโยบายต่างประเทศและการค้าระหว่างประเทศได้พยายามหาแนวทางแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เพื่อผลของ

การขยายตลาดการค้าในเวทีโลกของประเทศไทย ซึ่งรวมถึงประสานสร้างความสัมพันธ์ภายในอาเซียนในลักษณะความร่วมมือทางเศรษฐกิจ

นอกจากความต้องการทั้งสองด้านดังที่กล่าวมา สถานการณ์แวดล้อมภายหลังการสิ้นสุดของสงครามเย็น ยังได้เอื้ออำนวยให้ประเทศไทยแสดงบทบาทด้านต่าง ๆ ในเวทีประชาคมโลกมากขึ้น ดังเช่น ในช่วงนี้ ประเทศไทยได้แสดงบทบาทที่สำคัญในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศระดับโลก เช่น บทบาทของการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในประเทศกัมพูชา บทบาทด้านสิทธิมนุษยชนในการเป็นประเทศที่ช่วยเหลือผู้ลี้ภัยสงคราม การแสดงบทบาทในการส่งเสริมสันติภาพและความสงบเรียบร้อยภายในภูมิภาคและในโลก (regional and world peace and order) ในการร่วมสร้างสันติภาพให้เกิดขึ้นในประเทศกัมพูชา การอนุญาตให้ผู้ได้รับรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพเข้ามาประชุมในประเทศ แม้จะเกิดการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากมายและการกดดันจากประเทศจีนก็ตาม แต่การแสดงออกซึ่งความต้องการในเป้าหมายนี้เป็นการแสดงให้เห็นว่ากระบวนการนโยบายต่างประเทศของไทยนั้นไม่ได้อยู่ภายใต้การกดดันของประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่เป็นไปตามสถานการณ์ที่ส่งอิทธิพลในระดับโลกมากกว่า ซึ่งการดำเนินการทั้งสองประเด็นนี้ได้ส่งเสริมให้ภาพลักษณ์ในประชาคมโลกดีขึ้นจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬที่ประชาคมโลกได้วิพากษ์วิจารณ์ถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ซึ่งการยอมรับของประชาคมโลกนี้ย่อมส่งผลทางบวกต่อการเจรจาในประเด็นต่าง ๆ ในประชาคมโลกซึ่งรวมถึงการเจรจาด้านการค้าระหว่างประเทศด้วย รวมทั้งเป็นการนำประเทศไปสู่กิจกรรมและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในระดับโลกมากขึ้น

ผลการดำเนินงานที่สำคัญด้านการต่างประเทศของประเทศไทยที่สำคัญในช่วงนี้ คือ การที่ประเทศไทยสามารถแสดงบทบาทในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหลายเวทีด้วยกัน ตั้งแต่ การเป็นประเทศร่วมก่อตั้งอาเซียน การมีส่วนร่วมก่อตั้งกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชีย-แปซิฟิค(APEC) การจัดตั้งการประชุมเอเชีย-ยุโรป (Asia-Europe-Meeting: ASEM) เพื่อเป็นประตูการพัฒนาความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับสหภาพยุโรป การจัดตั้งกลุ่มความร่วมมือทางการค้าต่าง ๆ อาทิ ความร่วมมือทางเศรษฐกิจบังคลาเทศ-อินเดีย-พม่า-ศรีลังกา-ไทย (BIMST-EC) สมาคมความร่วมมือแห่งภูมิภาคมหาสมุทรอินเดีย (IOR-ARC) เป็นต้น จะเห็นได้ว่า ในช่วงหลังการสิ้นสุดของสงครามเย็น ประเทศไทยได้ขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ซึ่งเป็นการแสวงหาความร่วมมือทางการค้ากับกลุ่มต่าง ๆ ในโลก ซึ่งรวมถึงการเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา (UNCTAD) รวมทั้งได้แสดงบทบาทความสัมพันธ์ในระดับโลกอีกหลายประการ

ในขณะเดียวกัน ความมุ่งหวังของประเทศไทยในการเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจต้องพลิกผันเมื่อประเทศไทยต้องประสบกับวิกฤติเศรษฐกิจในช่วงปี พ.ศ.2540 ทำให้ประเทศไทยต้องพึ่งพิงความช่วยเหลือจากต่างประเทศ โดยเฉพาะจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund - IMF) ที่ทำให้ไทยต้องดำเนินนโยบายตามข้อเสนอแนะของ IMF ในหลายประเด็น อาทิ การเร่งรัดการปฏิรูประบบราชการในหลายประเด็น การวางรากฐานการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

สำหรับในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จากการที่ประเทศไทยเคยมีอำนาจต่อรองในเวทีเศรษฐกิจโลกในฐานะประเทศที่มีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูงสุด และมีบทบาทนำในภูมิภาค ประเทศไทยได้สูญเสียอำนาจต่อรองนี้ ซึ่งรวมถึงอำนาจต่อรองของอาเซียน เนื่องจากประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจทั้งสิ้น ผลของวิกฤติเศรษฐกิจนี้ได้ทำให้ประเทศไทยต้องหันกลับไปพึ่งพิงประเทศมหาอำนาจในรูปแบบการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจไม่ใช่การพึ่งพิงในด้านความมั่นคงทางทหาร ส่งผลให้ประเทศไทยจำต้องแสดงให้ประเทศต่าง ๆ มีความเชื่อมั่นว่า ประเทศไทยได้ดำเนินนโยบายที่สนับสนุนความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในระดับโลก และสนับสนุนกระบวนการเศรษฐกิจเสรีนิยม ดังนโยบายของนายกรัฐมนตรีนายชวน หลีกภัยที่ได้แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันพฤหัสบดีที่ 20 พฤศจิกายน 2540 หลังจากเข้าบริหารราชการภายหลังเกิดวิกฤติการณ์เศรษฐกิจในประเทศไทย ในข้อ 3 ว่าด้วยนโยบายต่างประเทศ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

รัฐบาลยึดมั่นในพันธกรณีที่มีตามกฎบัตรสหประชาชาติสนธิสัญญาและความตกลงต่าง ๆ ที่ประเทศไทย เป็นภาคี และจะเน้นการปรับบทบาทของไทยให้เห็นเด่นชัดในความกระตือรือร้น และความรับผิดชอบ ต่อประชาคมโลก ดังนี้

3.1 ส่งเสริมมิตรภาพ สมานฉันท์ และความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศในภูมิภาคเอเชีย- แปซิฟิก โดยใช้ศักยภาพ และประสบการณ์ทางการทูตของไทยอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

3.2 เพิ่มพูนและพัฒนาความสัมพันธ์และความร่วมมือกับประเทศสมาชิกสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซียน) ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งสนับสนุนการดำเนิน ให้เขตการค้าเสรีอาเซียนประสบผลสำเร็จโดยครอบคลุมถึงผลผลิตด้านการเกษตรและการบริการ ตลอดจนผลักดันให้มีข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือในการผลิตสินค้าอุตสาหกรรม การลงทุน และการจัดการทรัพยากรมนุษย์

3.3 ส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศคู่ค้าที่สำคัญภายใต้ระบบการค้าเสรี โดยให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ตลอดจนร่วมมีบทบาทในการลด

ความขัดแย้งระหว่างประเทศ อันเนื่องมาจาก ปัญหาทางการค้า การลงทุน การถ่ายทอดเทคโนโลยี และการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา โดยคำนึงถึงความพร้อมภายในประเทศเป็นหลัก

3.4 ส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจ วิชาการ วัฒนธรรม การท่องเที่ยว และการพัฒนาทรัพยากร มนุษย์กับประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งนี้จะมุ่งเน้นกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาค

3.5 เสริมสร้างบทบาทของประเทศไทยในเวทีระหว่างประเทศในด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและสมดุล

3.6 อำนวยความสะดวก คุ้มครอง ตลอดจนส่งเสริมสิทธิและผลประโยชน์ของคนไทย แรงงานไทย และธุรกิจภาคเอกชนของไทยในต่างประเทศ

3.7 ร่วมมีบทบาทในเวทีระหว่างประเทศ ในด้านการคุ้มครองและส่งเสริมค่านิยมประชาธิปไตย และ สิทธิมนุษยชน

สถานการณ์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในปัจจุบัน

สถานการณ์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสถานการณ์หนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในโลกปัจจุบัน รวมทั้งส่งอิทธิพลต่อการดำเนินนโยบายการต่างประเทศของไทย คือ การที่โลกปัจจุบันอยู่ในยุคที่เรียกว่า โลกาภิวัตน์ (globalization) ซึ่งคำว่า "โลกาภิวัตน์" ได้มีนักวิชาการหลายคนได้ให้ความหมายไว้ โดยเจมส์ รอสนาว (James N. Rosenau) ได้ให้ความหมายว่า "การที่คน กิจกรรม บรรทัดฐาน ความคิด สินค้า บริการ เงินตรา ฯลฯ ลดบทบาทที่เคยอยู่ภายในความจำกัดของขอบเขตทางภูมิศาสตร์ หรือเคยมีวิธีปฏิบัติดั่งเดิมที่แตกต่างกัน ให้มาอยู่รวมกันในขอบเขตระดับโลก และมีวิธีปฏิบัติอย่างเดียวกัน" (อ้างในประทุมพร วัชรเสถียร, 2543: 2) ซูซาน เสตรนจ์ (Susan Strange) ให้ความหมายว่า "คือ การมีสินค้าในตลาดโลกซึ่งร่วมกันผลิตโดยบุคคลจากหลายประเทศ คือการเปลี่ยนโครงสร้างทางการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งเกิดจากการผลิตและการค้าสินค้าและบริการในระดับข้ามชาติที่ขยายตัวกว่าเดิมมาก เพราะมีหลายชาติเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นผลให้เกิดทั้งกำไรและขาดทุนในวงเงินที่สูงมาก และคือ การปรับเปลี่ยนความแตกต่างทางความคิด ความเชื่อ ทัศนคติ รสนิยม ให้เข้ามารวมเป็นแบบเดียวกันในระดับโลก" (อ้างในประทุมพร วัชรเสถียร, 2543: 2-3) โดยประทุมพร วัชรเสถียร (2543: 5) ได้สรุปในระดับพื้นฐานที่สุดของคำว่าโลกาภิวัตน์ว่าหมายถึง "สภาวะ หรือพฤติกรรม หรือกระบวนการใดก็ตามที่มีลักษณะระดับโลก เป็นกระบวนการหรือการกระทำที่ข้ามชาติ และดำเนินสืบเนื่องกันไปในลักษณะเป็นกิจกรรมร่วมระหว่างประเทศ หรือ กิจกรรมข้ามชาติตามแต่กรณี"

ซึ่งกระแสโลกาภิวัตน์ดังกล่าวนี้ ได้ส่งผลกระทบต่อประเทศไทย โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับนโยบายการต่างประเทศของไทย และนโยบายหรือการดำเนินการทางด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศของไทย โดยเฉพาะสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่เกิดภายนอกประเทศ ที่สภาพเศรษฐกิจสังคมการเมืองโลกเป็นสิ่งแวดล้อมที่ส่งอิทธิพลต่อนโยบายการต่างประเทศของไทย ซึ่งในช่วงทศวรรษที่ผ่านมามีความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในโลกหลายประการที่ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและรูปแบบการจัดการของรัฐต่อปัญหาและสถานการณ์ต่าง ๆ ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเป็นลำดับต้นๆ ในระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐจะมีอยู่ 4 ประเด็น คือ การล่มสลายของระบอบคอมมิวนิสต์แห่งสหภาพโซเวียตและยุโรปตะวันออก เศรษฐกิจใหม่ที่เป็นผลจากกระแสโลกภิวัฒน์และความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทำให้ประเทศต่าง ๆ ต้องปรับตัวอย่างมาก การเพิ่มความสำคัญในสถานะและบทบาทขององค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่ไม่ได้มีฐานะเป็นรัฐ และการเปลี่ยนแปลงในเงื่อนไขของสภาพสังคมประชาคมโลก

1. การล่มสลายของระบอบคอมมิวนิสต์แห่งสหภาพโซเวียตและยุโรปตะวันออก

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ลักษณะระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของโลกจะเป็นลักษณะความขัดแย้งระหว่างตะวันตกกับตะวันออก (East-West Conflict) คือ ระหว่างสหภาพโซเวียตและรัฐบริวารฝ่ายหนึ่งกับสหรัฐอเมริกากับรัฐบริวารอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งกลายมาเป็นยุคสงครามเย็น (Cold War) เป็นความขัดแย้งระหว่างคอมมิวนิสต์กับเสรีนิยม เป็นการแบ่งโลกออกเป็นสองค่าย สองขั้วอำนาจที่ขัดแย้งและแข่งขันกัน (สมพงษ์ ชูมาก, 2544 : 3) ซึ่งประเทศไทยในเวลาต่อมาได้ร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาอย่างเต็มที่ในการเป็นพันธมิตรต่อต้านคอมมิวนิสต์ ซึ่งสาเหตุหลักประการหนึ่ง ก็คือ การที่ประเทศเพื่อนบ้านและประเทศมหาอำนาจอย่างจีนได้เปลี่ยนตัวเองมาเป็นประเทศคอมมิวนิสต์ ทำให้ไทยตระหนักถึงปัญหาคุกคามของคอมมิวนิสต์อย่างเต็มที่ นโยบายต่างประเทศในขณะนั้นจึงเป็นเรื่องของความมั่นคงของประเทศเป็นหลัก

ภายหลังการลดการสนับสนุนต่อประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ของสหรัฐอเมริกาในเรื่องความมั่นคงต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยจากการคุกคามของคอมมิวนิสต์ ในขณะที่ประเทศเวียดนามได้กลายเป็นพันธมิตรกับสหภาพโซเวียต ประเทศมหาอำนาจทางคอมมิวนิสต์นั้น นโยบายต่างประเทศของไทยและหลาย ๆ ประเทศยังคงให้ความสำคัญกับความมั่นคงเป็นหลัก เพื่อต่อต้านการคุกคามของคอมมิวนิสต์สหภาพโซเวียต โดยไทยได้ร่วมมือกับประเทศจีน ประเทศสังคมนิยมคอมมิวนิสต์แต่คนละสายอำนาจกับประเทศสหภาพโซเวียต เพื่อต่อต้านเวียดนามหรือสหภาพโซเวียตในการแผ่ขยายอิทธิพลในดินแดนตะวันออกเฉียงใต้

จนกระทั่งตั้งแต่ปี พ.ศ.2529 บรรยากาศของสงครามเย็นเริ่มคลี่คลาย จากการเริ่มใช้ระบบเศรษฐกิจเปิดของประเทศสหภาพโซเวียต โดยเฉพาะภายหลังที่สหภาพโซเวียตได้ถูกยุบเลิกไป ระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของประเทศต่าง ๆ ที่อิงกับการรักษาความมั่นคงของรัฐและความขัดแย้งระหว่างชาติคอมมิวนิสต์กับชาติเสรีนิยมได้บรรเทาไป

ระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศภายหลังการสิ้นสุดของสงครามเย็นได้แปรเปลี่ยนมาเป็นการให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจมากขึ้น ประเทศญี่ปุ่นได้กลายมาเป็นประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ ประเทศในเอเชียตะวันออกได้กลายมาเป็นประเทศที่มีอิทธิพลในระบบเศรษฐกิจโลกมากขึ้น ประเทศในทวีปยุโรปได้มีการรวมตัวกันเป็นประชาคมยุโรปเพื่อต่อรองผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจกับประเทศคู่ค้าอื่น ประเทศจีนได้ปรับเปลี่ยนนโยบายมาให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจในลำดับสูง ในขณะที่สหรัฐอเมริกาได้ประสบปัญหาการมีคู่แข่งทางการค้าเพิ่มมากขึ้น

ในขณะเดียวกัน การลงทุนข้ามประเทศ ซึ่งในอดีตมีจำกัดเพียงไม่กี่ประเทศ เริ่มมีความหลากหลาย มีปริมาณมากขึ้น และเป็นการลงทุนในภูมิภาคมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการติดต่อค้าขายตามชายแดนของพ่อค้าไทยตามแนวชายแดนพม่า ลาว กัมพูชา เวียดนาม และตอนใต้ของจีนที่มีมูลค่าสูงขึ้นทุกปี (กระทรวงการพาณิชย์, 2544) ผลของการเพิ่มความสำคัญอย่างเห็นได้ชัดของเศรษฐกิจต่อนโยบายระหว่างประเทศยังจะพิจารณาได้จากผลการประชุมระดับรัฐมนตรีเอเปคครั้งที่ 13 (กระทรวงการต่างประเทศ, 2544ก) ภายหลังเหตุการณ์ก่อวินาศกรรมที่ประเทศสหรัฐอเมริกาที่ให้ความสำคัญกับการสร้างความมั่นใจให้กับนักลงทุนเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจโลก และเพื่อหาลู่ทางไม่ให้เศรษฐกิจโลกถูกกระทบจากกระบวนการรณรงค์ป้องกันการก่อการร้าย รวมทั้งได้แถลงการณ์แสดงความยินดีในการที่ประเทศจีนได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก ในขณะเดียวกัน ในแถลงการณ์ของผู้นำเศรษฐกิจเอเปคเรื่องการต่อต้านการก่อการร้าย 21 ตุลาคม 2544 (กระทรวงการต่างประเทศ, 2544ข) นั้น ผู้นำเอเปคได้ประณามการก่อการร้ายว่าเป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพ ความมั่งคั่ง และความมั่นคง และการท้าทายโดยตรงต่อวิสัยทัศน์ของเอเปคในการมีระบบเศรษฐกิจเปิดที่มีความเสรีและมั่งคั่ง ซึ่งระบบเศรษฐกิจเปิดและเสรีนี้เป็นผลจากกระแสเศรษฐกิจใหม่ที่รุกเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจโลกในปัจจุบันอย่างรวดเร็ว

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การล่มสลายของระบอบคอมมิวนิสต์แห่งสหภาพโซเวียตและยุโรปตะวันออกได้นำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ มากมาย โดยเฉพาะการเปลี่ยนสภาพของประเทศสังคมนิยมเก่ามาเป็นประเทศทุนนิยมใหม่ ซึ่งส่งผลต่อสภาวะการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการที่ประเทศเหล่านี้ได้เปิดประเทศรองรับการเป็นประเทศฐานอุตสาหกรรมให้กับประเทศอุตสาหกรรมต่าง ๆ ดังจะเห็นได้จากประเทศเวียดนาม ซึ่งยังคงดำเนินการปกครองแบบสังคมนิยม แต่ได้เปิดประเทศ

รับการเป็นประเทศฐานการผลิตให้กับประเทศอุตสาหกรรมหรือบริษัทข้ามชาติต่าง ๆ ซึ่งการเปิดประเทศของประเทศเหล่านี้ ทำให้ประเทศไทยต้องปรับเปลี่ยนการดำเนินการนโยบายการต่างประเทศนอกจากการสร้างสัมพันธไมตรีกับประเทศเหล่านี้ในฐานะประเทศคู่ค้าทางเศรษฐกิจแล้ว นโยบายการต่างประเทศของไทยยังต้องปรับเพื่อรับสถานการณ์เงื่อนไขที่เปลี่ยนไปของสถานการณ์เศรษฐกิจภายหลังการสิ้นสุดของสงครามเย็น

2. กระแสเศรษฐกิจใหม่

ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศได้นำโลกเข้ามาสู่ยุคใหม่ที่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในระบบสังคมเศรษฐกิจโลกที่มีความสลับซับซ้อนและเชื่อมโยงกันมากขึ้น เกิดกระแสการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค เกิดกระแสการเคลื่อนย้ายทุนและการลงทุนต่างประเทศอย่างเสรี ซึ่งระบบเศรษฐกิจดังกล่าว มีลักษณะสำคัญ คือ เป็นเศรษฐกิจที่พึ่งพิงหรือขึ้นอยู่กับความรู้และความคิด (Knowledge-based Economy) โดยผลผลิตขึ้นอยู่กับการใช้ความรู้ ข้อมูลที่เพียบพร้อมและสารสนเทศที่ได้เปรียบ (Information Economy) (โปรดดู ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2539 และ 2543, รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2543) โดยระบบเศรษฐกิจโลกในปัจจุบัน สามารถจำแนกออกเป็น 5 กระแสสำคัญ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2543) ดังนี้

(1) กระแสสากลนิยม เป็นการเชื่อมโยงทางการค้า การลงทุนระหว่างประเทศซึ่งสามารถเกิดขึ้นได้กับประเทศใดประเทศหนึ่ง หรือหลาย ๆ ประเทศ

(2) กระแสภูมิภาคนิยม เป็นการรวมกลุ่มเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค เช่น เขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area - AFTA) เขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (North America Free Trade Area - NAFTA) เขตความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชีย-แปซิฟิค (Asia-Pacific Economic Cooperation – APEC) เป็นต้น

(3) กระแสพหุภาคีนิยม เป็นการรวมกลุ่มการค้าที่มีสมาชิกหลายประเทศเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาต่าง ๆ โดยจัดตั้งเป็นองค์กร เช่น องค์การการค้าโลก (World Trade Organisation - WTO) จัดตั้งเป็นกองทุน เช่น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund - IMF) หรือ จัดตั้งเป็นข้อตกลง เช่น ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade - GATT)

(4) กระแสโลก เป็นการขยายเครือข่ายธุรกิจการผลิต การตลาด และการบริการออกไปในประเทศต่าง ๆ เป็นเครือข่ายทั่วโลก เช่น บรรษัทข้ามชาติ (multinational corporation) หรือบริษัทหุ้นส่วน (joint-stock company)

(5) กระแสการข้ามขั้วเศรษฐกิจภูมิภาค เป็นการสร้างสหภาพเศรษฐกิจการเงินและการขยายจำนวนสมาชิกออกไปสู่ภูมิภาค เช่น สหภาพยุโรปที่มีความพยายามสร้างสหภาพ

เศรษฐกิจการเงินให้มีสกุลเดียว ซึ่งเป็นการขยายตลาด และเป็นการสร้างฐานอำนาจการต่อรองกับประเทศคู่ค้าอื่น

กระแสการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลกดังกล่าว ได้ส่งผลให้การแข่งขันทางการค้ามีความรุนแรงขึ้น ส่งผลให้ประเทศต่าง ๆ ได้จับตัวรวมกลุ่มเพื่อเสริมสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจและสังคม โดยประเทศไทยได้เข้ารวมตัวกับกลุ่มต่าง ๆ ในเวทีสังคมโลกหลายกลุ่มที่สำคัญโดยเฉพาะข้อตกลงแกตต์และองค์การการค้าโลก

การเจรจาแกตต์มีความประสงค์ที่จะสร้างระบบการค้าเสรี โดยการลดอุปสรรคทางการค้าทางด้านภาษี และการกีดกันที่ไม่ใช่ภาษี ลดการอุดหนุนการส่งออก และไม่มีการเลือกการปฏิบัติทางการค้า โดยจะมีองค์การการค้าโลกเป็นสถาบันถาวรเพื่อดูแลการปฏิบัติตามข้อตกลงแกตต์ ซึ่งรวมถึงการที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิค (APEC) ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักในการปรึกษาหารือ ส่งเสริมและลดอุปสรรคทางการค้าการลงทุนตามหลักเกณฑ์ของแกตต์ เพื่อการพัฒนาและการเติบโตในภูมิภาคและสร้างความแข็งแกร่ง ให้กับระบบการค้าเปิดแบบพหุภาคี โดยประเทศไทยได้เปิดเสรีตามความสมัครใจใน 9 สาขาอาทิ ของเด็กเล่น ผลิตภัณฑ์ป่าไม้ อุปกรณ์เครื่องมือแพทย์ เคมีภัณฑ์ เป็นต้น

นอกจากนั้น ไทยได้ร่วมก่อตั้งและเป็นสมาชิกสมาคมประชาชาติอาเซียน (ASEAN) ซึ่งไทยได้มีพันธกรณีภายใต้อาเซียนที่สำคัญ คือ การจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) เพื่อที่จะส่งเสริมการค้าระหว่างกันโดยการลดภาษีศุลกากรให้แก่สินค้าออกของกันและกันและดึงดูดการลงทุนจากภายนอกภูมิภาคให้เข้ามาลงทุนในภูมิภาคมากขึ้น ซึ่งประเทศไทยต้องดำเนินการตามพันธะ ที่สำคัญ ได้แก่ การลดภาษีและอุปสรรคทางการค้า และการเปิดเสรีภาคบริการ 7 สาขา อาทิ การท่องเที่ยว การขนส่ง การก่อสร้าง ธุรกิจการเงิน เป็นต้น

จากการที่ประเทศไทยได้ทำความตกลงกับพันธะทางเศรษฐกิจและการค้าได้ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยและการกำหนดนโยบายของประเทศไทยที่สำคัญ คือ ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศมีผลในการลิดรอนอธิปไตยในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลไทยมากขึ้น บรรษัทระหว่างประเทศซึ่งเข้ามาลงทุนในประเทศไทยอาศัยรัฐบาลของตนในการกดดันให้รัฐบาลไทยสนับสนุนนโยบายที่เอื้อต่อผลประโยชน์ของบรรษัท หรือยกเลิกนโยบายที่ขัดกับผลประโยชน์ของบรรษัทตนหรือกลุ่มทุนสากล ดังเช่น กรณีบุหรี่ต่างประเทศที่ต้องการมาทำตลาดในประเทศไทย เป็นต้น (สรุปจาก ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2539, รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ,2543, และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2543)

ในขณะเดียวกัน ผลดีประการหนึ่งของข้อตกลงแกตต์ คือ การกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศจะไม่สามารถดำเนินการได้อย่างอิสระ จะต้องคำนึงถึงพันธกรณีต่าง ๆ ที่ได้ตกลงไว้ ทำให้อย่างน้อยที่สุด ประเทศไทยในฐานะประเทศเล็กมีพันธกรณีต่าง ๆ คุ้มครองในการแข่งขันในเวทีเศรษฐกิจโลก แต่ประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศอุตสาหกรรมหลักได้ใช้ความชำนาญด้านกฎระเบียบเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศสร้างมาตรการกีดกันทางการค้าในรูปแบบใหม่ ๆ เพื่อปกป้องอุตสาหกรรมภายในของตน เช่น ไม่ยอมรับสินค้าที่ผลิตโดยใช้แรงงานเด็ก มาตรการเก็บภาษีต่อต้านการทุ่มตลาด มาตรการเก็บภาษีตอบโต้การอุดหนุนสินค้าอุตสาหกรรม การใช้การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสินค้าอุตสาหกรรม สิทธิมนุษยชน หรือมาตรการการดัดแปลงพันธุกรรมพืชและสัตว์ ซึ่งในอนาคตจะมีรูปแบบการกีดกันทางการค้ารูปแบบใหม่ ๆ ที่ประเทศไทยจะต้องทำตามมากขึ้น ในขณะที่ประเทศไทยจะต้องลดมาตรการกีดกันทางการค้าในลักษณะต่าง ๆ ซึ่งส่งผลให้ประเทศไทยจะต้องปรับกลยุทธ์ในการรักษาความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกต่อไป ในขณะเดียวกัน ประเทศไทยจำเป็นที่จะต้องเข้มงวดด้านการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งส่งผลให้การบริภาคสินค้ามีราคาแพงขึ้น โดยเฉพาะลิขสิทธิ์ซอฟต์แวร์ เทคโนโลยีสารสนเทศต่าง ๆ อันส่งผลให้ต้นทุนการทำวิจัยและการพัฒนาเพิ่มสูงขึ้น

นอกจากนั้น การโยกย้ายฐานการผลิตหรือการลงทุนไปสู่ประเทศที่ด้อยพัฒนากว่าแต่มีทรัพยากร วัตถุดิบ และค่าแรงถูก เพื่อผลิตสินค้าที่มีคุณภาพออกสู่ตลาดโลก ซึ่งประเทศไทยจะได้รับผลกระทบโดยตรงในแง่ของการมีคู่แข่งขันเพิ่มขึ้นในฐานะการเป็นฐานการผลิตเพื่อการส่งออกของอุตสาหกรรมใหญ่ต่าง ๆ โดยเฉพาะการเปิดประเทศของประเทศสังคมนิยมภายหลังการสิ้นสุดของสงครามเย็นได้ทำให้ประเทศไทยสูญเสียความเป็นฐานการผลิตสินค้าในหลายชนิด ก่อปัญหาภายในประเทศมากมาย อาทิ ปัญหาการว่างงานของแรงงานไร้ฝีมือในอดีต ปัญหาการใช้แรงงานเถื่อน แรงงานต่างด้าว เป็นต้น ในขณะเดียวกัน เอกชนไทยมีโอกาสเข้าไปประกอบธุรกิจหรือทำงานอาชีพ วิชาชีพต่างๆ ในประเทศที่เป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก เช่นเดียวกับที่บุคลากรของประเทศสมาชิกสามารถมาประกอบวิชาชีพในประเทศไทย ซึ่งอาจจะส่งผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศมากขึ้น อันนำมาซึ่งความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนระเบียบที่เกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวและคนไทยในต่างแดน ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้เกี่ยวข้องกับนโยบายหลายนโยบายของรัฐบาลในการบริหารจัดการ ซึ่งรวมถึงนโยบายต่างประเทศทั้งในแง่ของความมั่นคง และเศรษฐกิจระหว่างประเทศด้วย

3. องค์การระหว่างประเทศ

องค์การระหว่างประเทศ [International Organizations (IO) / Inter-Governmental Organizations (IGO)] ได้แก่ องค์การที่รัฐตั้งแต่สองรัฐขึ้นไปร่วมกันตั้งขึ้น องค์การดังกล่าวมีการจัดประชุมเป็นประจำและมีพนักงานทำงานเต็มเวลา นโยบายขององค์การระหว่างประเทศจะเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนร่วมของรัฐสมาชิก โดยการสมัครเข้าเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศเป็นเรื่องความสมัครใจของรัฐ ซึ่งตามหลักการแล้วสมาชิกองค์การระหว่างประเทศต้องเป็นรัฐ (State) องค์การระหว่างประเทศบางองค์การมีสมาชิกจากทั่วทุกภูมิภาคของโลก เช่น สันนิบาตชาติ (League of Nations) และสหประชาชาติ (United Nations) มีสมาชิกจากทั่วทุกภูมิภาคของโลก มีลักษณะเป็นองค์การระหว่างประเทศระดับโลก (Global Organizations) ในขณะที่บางองค์การรับสมาชิกเฉพาะรัฐในส่วนภูมิภาคนั้นๆ ตัวอย่างเช่น องค์การรัฐอเมริกัน (Organization of American States – OAS) องค์การเอกภาพแอฟริกา (Organization of African Unity – OAU) สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of southeast Asian Nations – ASEAN) องค์การความร่วมมือแห่งเอเชียใต้ (South Asian Association for Regional Cooperation – SAARC) สหภาพยุโรป (European Union – EU) องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย – แปซิฟิก (Asia-Pacific Economic Cooperation – APEC) เขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (North American Free Trade Area – NAFTA) เป็นต้น (สรุปจาก สมพงศ์ ชูมาก, 2544: 107-155)

องค์การระหว่างประเทศมีภาระหน้าที่หลากหลายตามสถานะขององค์การระหว่างประเทศ โดยทำหน้าที่ อาทิ การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างสมาชิกในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น เป็นที่ประชุมปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการและอย่างไม่เป็นทางการ ระหว่างรัฐในประเด็นปัญหาระหว่างประเทศที่จะต้องใช้มติร่วมกัน จัดให้มีกลไกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างรัฐด้วย การทำหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากร เช่น ธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund – IMF) ได้จัดสรรเงินทุนกู้ยืมหรือช่วยเหลือให้กับรัฐต่างๆ ที่จำเป็นต้องใช้ องค์การยูนิเซฟ (United Nations Children's Fund) ก็จัดสรรสิ่งของและบริการแก่เด็กที่มีความจำเป็นทั่วโลก ทำหน้าที่ การปฏิบัติการรักษาสันติภาพ การส่งเสริมความร่วมมือเฉพาะด้านในด้านต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นความร่วมมือด้านเทคนิค เทคโนโลยี และด้านการค้า เป็นต้น

ในความร่วมมือเฉพาะด้านดังกล่าว ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการพัฒนาของมนุษยชาติด้านต่างๆ นั้น รัฐต่างๆ เห็นความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้นมาทั้งในระดับโลกและระดับภูมิภาค ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์การตามภาระหน้าที่ (Functional Organization) (สมพงษ์ ชูมาก,2544 : 113) ตัวอย่างขององค์การที่มีบทบาทในความร่วมมือเฉพาะเรื่องในระดับ

โลก ได้แก่ องค์การอาหารและเกษตร (Food and Agriculture Organiation – FAO) องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization – ICAO) องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization – ILO) องค์การค้าโลก (World Trade Organization WTO) และ องค์การ ความร่วมมือเฉพาะเรื่องในระดับภูมิภาค ได้แก่ เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) เขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) เป็นต้น

โดยหลักการแล้วองค์การระหว่างประเทศเป็นเรื่องของความสมัครใจของรัฐในการเข้าร่วมองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งจะไม่ท้าทายอธิปไตยของรัฐ แต่ในความเป็นจริงแล้วองค์การระหว่างประเทศมีบทบาทหรืออิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐต่างๆ ตามแต่ละสถานการณ์ ดังเช่น องค์การการค้าโลกและข้อตกลงแกตต์ที่เป็นเงื่อนไขประการสำคัญที่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างมากในนโยบายต่างประเทศและนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่จะต้องให้ความสำคัญกับการเปิดเสรีการค้าและความร่วมมือในการทำให้นโยบายการเปิดเสรีทางการค้าสามารถดำเนินไปได้ นอกจากนั้น องค์การระหว่างประเทศอย่างสหประชาชาติมีบทบาทสำคัญในการกดดันให้รัฐสมาชิกดำเนินนโยบายตามความเห็นของที่ประชุมใหญ่สหประชาชาติ ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า องค์การระหว่างประเทศเป็นตัวแสดงตัวหนึ่งที่มีบทบาทและอิทธิพลในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ของรัฐหนึ่ง โดยเฉพาะนโยบายต่างประเทศของรัฐหนึ่งในการร่วมปฏิสัมพันธ์กับรัฐอื่นและประชาคมโลก

นอกจากความสำคัญขององค์การระหว่างประเทศที่มีฐานะเป็นองค์การระหว่างรัฐในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ก็คือ บรรษัทข้ามชาติ (Multinational Corporation) ซึ่งมีความหมายกว้าง ๆ คือ บริษัทที่มีบริษัทแม่ หรือบริษัทศูนย์กลางอยู่ในประเทศหนึ่ง และเป็นเจ้าของและบริหารบริษัทอื่นๆ หรือสาขาของตนเองในประเทศอื่น ๆ (สุวินัย ภรณวลัย, 2540: 1-20) บริษัทอื่นๆ หรือสาขาเหล่านี้เรียกว่าบริษัทสาขา (Subsidiaries)

ในปี ค.ศ. 1978 เพียงปีเดียวมูลค่าของผลิตภัณฑ์มวลรวมของโลกจำนวน 1,886 พันล้านเหรียญอเมริกัน มาจากการผลิตของบรรษัทข้ามชาติใหญ่ที่สุดจำนวน 430 บรรษัท ในปี ค.ศ. 1991 บรรษัทข้ามชาติใหญ่ที่สุดของโลก 44 บรรษัท ผลิตสินค้ามีมูลค่ารวมถึง 2,008 พันล้านเหรียญอเมริกัน ซึ่งมีจำนวนเกือบ 10% ของผลผลิตของโลกทั้งหมด นอกจากนั้น บรรษัทข้ามชาติได้แทรกซึมเข้าไปเกือบทุกประเทศในโลกในปัจจุบัน (สมพงศ์ ชูมาก, 2544: 167-168)

การที่บรรษัทข้ามชาติดำเนินกิจการในขอบเขตทั่วโลกย่อมส่งผลกระทบต่ออำนาจการตัดสินใจของรัฐบาลประเทศต่าง ๆ การตัดสินใจของบรรษัทข้ามชาติซึ่งกระทำกัน ณ สำนักงานใหญ่ในประเทศแม่ของบรรษัทอาจส่งผลกระทบให้ภาวะการว่างงานในอีกประเทศหนึ่งได้ ซึ่งย่อม

เป็นผลในด้านบวกหรือลบต่อความมั่นคงของประเทศ และยังจะนำไปสู่ภาวะการพึ่งพาที่มากขึ้นหรือน้อยลงของประเทศนั้นต่อประเทศแม่ของบรรษัทข้ามชาตินั้นๆ ด้วย อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศอาจจะถูกเร่งให้เร็วขึ้นหรือถูกทำให้ชะลอตัวลงโดยการตัดสินใจของบรรษัทข้ามชาติและไม่จำเป็นว่าประเทศนั้นจะเป็นประเทศที่ตั้งของสำนักงานใหญ่ของบริษัทฯ หรือประเทศที่บรรษัทไปตั้งสาขาอยู่ (สมพงศ์ ชูมาก, 2544: 173-174) ซึ่งประสิทธิภาพในการผลิตของบรรษัทข้ามชาติยังได้ส่งผลกระทบอย่างใหญ่หลวงต่อเศรษฐกิจโลก และด้วยเหตุนี้จึงทำให้บรรษัทข้ามชาติมีบทบาทสำคัญในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นอกจากจะเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐ องค์การระหว่างประเทศ และบรรษัทข้ามชาติแล้ว องค์กรเอกชน (Non-Governmental Organisations-NGOs) ก็มีบทบาทสำคัญไม่น้อยในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ดังเช่น ขบวนการและกลุ่มศาสนาข้ามชาติในส่วนของคริสต์ศาสนา ลัทธิความเชื่อแบบคาธอลิค ที่ศาสนาและองค์สันตปาปามีอิทธิพลและขอบเขตข้ามชาติอย่างกว้างขวาง รวมทั้งความเชื่อของกลุ่มศาสนาอิสลามที่มีผลต่อการรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอย่างกว้างขวาง(สมพงศ์ ชูมาก, 2544: 200) นอกจากนั้น บุคคลธรรมดายังอาจเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ ดังเช่น ปัญหาผู้อพยพลี้ภัยที่ทำให้ไทยต้องขอความช่วยเหลือจากสหประชาชาติและนานาประเทศในช่วงสงครามกัมพูชา หรือ นักท่องเที่ยวที่เดินทางมาท่องเที่ยวและพำนักพักแรม ก็มีส่วนสำคัญในการกำหนดบทบาทและท่าทีของรัฐหนึ่งกับรัฐของนักท่องเที่ยวนั้น ๆ เป็นต้น ซึ่งบุคคลธรรมดาและองค์กรเอกชนดังที่กล่าวมาเป็นเพียงตัวอย่างหนึ่งของปัจจัยที่มีผลต่อระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่จะนำไปสู่กระบวนการนโยบายต่างประเทศต่อไป

4. สภาพสังคมประชาคมโลก

นอกจากการความสำคัญที่เพิ่มขึ้นของเศรษฐกิจต่อระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแล้ว ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญต่อระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือนโยบายต่างประเทศภายหลังการสิ้นสุดสงครามเย็น คือ การเปลี่ยนแปลงจากยุคอุตสาหกรรมเก่ามาสู่ยุคข้อมูลข่าวสาร โดย Ohmae, K. (1995, อ้างใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2539: 73) ได้เปรียบเทียบสถานการณ์ในยุคอุตสาหกรรม กับสถานการณ์ในยุคข้อมูลข่าวสาร ที่จะเป็นประเด็นพื้นฐานต่อการพัฒนาประเทศ สรุปได้ดังตาราง

ตารางที่ 1 แสดงการเปรียบเทียบระหว่างสถานการณ์เก่ายุคอุตสาหกรรมและสถานการณ์ใหม่ยุคข้อมูลข่าวสาร

สถานการณ์เก่า **ยุคอุตสาหกรรม** *ศตวรรษที่ 19 – 20*	**การก่อเกิดของนครภูมิภาค**	**สถานการณ์ใหม่** **ยุคข้อมูลข่าวสาร** *ปลายศตวรรษที่ 20 –21*
ขับดันโดยรัฐบาลของรัฐประชาชาติ		ขับดันโดยทุนเอกชนและข้อมูลข่าวสาร
อำนาจอธิปไตยของชาติ		อธิปไตยของพลเมือง
การคุมเข้มโดยพลังรวมศูนย์		เครือข่ายของบรรษัทเอกชนที่เชื่อมโยงพึ่งพาอาศัยกัน และหน่วยภูมิภาค
ระแวดระวังอ่อนไหวเรื่องชายแดน		ไร้พรมแดน
นิยมทุนภายในและปกป้องเศรษฐกิจภายในประเทศ		ต้อนรับทุนต่างชาติและบรรษัทระดับโลก
มุ่งความเจริญของรัฐเดี่ยวด้วยการพัฒนา		การพึ่งพาอาศัยกัน การทำงานเป็นเครือข่าย
การริเริ่มมาจากรัฐบาล		การริเริ่มมาจากผู้ประกอบการ
รัฐบาลที่ดีทำให้อุตสาหกรรมหลักแข็งแกร่ง		การพัฒนาภูมิภาคไม่เน้นอุตสาหกรรมใด
การเปลี่ยนแปลงค่อยเป็นค่อยไปหลายทศวรรษ		การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วเป็นเดือน-ปี

ที่มา : ชัยอนันต์ สมุทวนิช (2539) โฉมหน้าของโลกในศตวรรตที่ 21 เอกสารประกอบการสัมมนายกเครื่องเมืองไทย จินตนาการสู่ปี 2000

อย่างไรก็ตาม สภาพสังคมโลกไม่ได้เกิดเฉพาะด้านผลประโยชน์กับรัฐต่าง ๆ หากแต่ว่าหลังการสิ้นสุดของสงครามเย็น (Cold War) โลกกลับก้าวมาสู่สงครามใหม่ที่เป็นการเผชิญหน้า การใช้กำลัง และการใช้อาวุธสงครามในการทำสงคราม ซึ่งจะมีทั้งสงครามระหว่างศาสนา สงครามระหว่างชาติพันธุ์ สงครามแบ่งแยกดินแดน และสงครามผู้ก่อการร้าย ซึ่งสงครามต่าง ๆ นี้เป็นผลพวงจากความขัดแย้งระหว่างอารยธรรม วัฒนธรรม ศาสนา ชาติพันธุ์ รวมตลอดถึงความขัดแย้งในผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หลักฐานชิ้นสำคัญของสงครามยุคปัจจุบัน คือ การก่อวินาศกรรมในประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2544 ซึ่งการก่อวินาศกรรมในครั้งนี้ได้ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของโลกอย่างไม่ต้องสงสัย ประเทศที่พึ่งพาการส่งออกการท่องเที่ยวและบริการต่อเนื่องเช่นประเทศไทยย่อมได้รับผลกระทบทางลบอย่างมีนัยสำคัญ นอกจากนั้น เหตุการณ์การก่อวินาศกรรมยังทำให้เกิดการชะลอตัวทางเศรษฐกิจและเสถียรภาพของ

โลก นอกจากปัญหาการก่อร้ายในรูปแบบต่าง ๆ แล้ว รัฐต่าง ๆ ในปัจจุบันยังมีปัญหารวมกันในระดับโลกที่สำคัญ อาทิ ปัญหายาเสพติด ปัญหาสิ่งแวดล้อมธรรมชาติเสื่อมโทรม เป็นต้น

ซึ่งปัญหาและสถานการณ์ต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาล้วนเป็นปัจจัยเงื่อนไขที่ทำให้นโยบายที่เกี่ยวกับการต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศของไทยต้องนำมาพิจารณาประกอบในฐานะสิ่งแวดล้อมของระบบการเมืองที่เป็นเงื่อนไขในการดำเนินกิจกรรมระหว่างประเทศต่าง ๆ นอกจากปัจจัยภายนอกประเทศที่เป็นเงื่อนไขที่ประเทศไทยต้องคำนึงถึงแล้ว ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ รวมตลอดถึงเงื่อนไขของสถานการณ์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ส่งผลต่อนโยบายการต่างประเทศในอดีตนั้น ได้หล่อหลอมลักษณะของแนวทางการดำเนินนโยบายของประเทศไทยที่ผ่านมา โดยลักษณะเด่นของนโยบายการต่างประเทศของไทยประการแรก คือ ลักษณะความลู่ลมของนโยบายต่างประเทศไทย ดังที่กล่าวมา นโยบายต่างประเทศของไทยสามารถที่จะพลิกผันได้ตามสถานการณ์ โดยยึดหลักผลประโยชน์ของประเทศเป็นสำคัญ ลักษณะที่สำคัญประการที่สองซึ่งเป็นลักษณะที่เป็นผลจากเงื่อนไขของสภาพเศรษฐกิจสังคมโลกที่ประเทศไทยได้พึ่งพิงในการพัฒนาประเทศตั้งแต่ประเทศไทยมีความต้องการที่จะผันตัวเองให้เป็นประเทศอุตสาหกรรม (industrialisation)

Dos Santos (อ้างใน วินิต ทรงประทุม, 2528: 21) ได้ให้คำจำกัดความของการพึ่งพิงไว้ว่าหมายถึง "สถานการณ์หนึ่งซึ่งเศรษฐกิจของประเทศหนึ่งตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการพัฒนาและการขยายตัวของเศรษฐกิจอื่น ซึ่งเศรษฐกิจแรกนั้นต้องขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ของการพึ่งพิงซึ่งกันและกันระหว่างเศรษฐกิจสองประเทศหรือมากกว่า และระหว่างเศรษฐกิจเหล่านี้กับการค้าของโลก จะมีลักษณะของการพึ่งพิงต่อเมื่อบางประเทศสามารถขยายตัวและเลี้ยงตัวเองได้ ในขณะที่ประเทศอื่น ๆ สามารถจะทำสิ่งนี้ได้แต่เพียงในฐานะที่เป็นการสะท้อนของการขยายตัวนั้น ซึ่งสามารถที่จะให้ผลได้ทั้งในทางบวกและทางลบต่อการพัฒนาประเทศ"

จะเห็นได้ว่า จากนิยามของ Dos Santos เมื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับประเทศไทย แม้ว่าประเทศไทยจะไม่เคยเป็นรัฐอาณานิคมของชาติตะวันตกใด ๆ แต่แนวทางที่ประเทศไทยได้ใช้ในการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะนับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ซึ่งเป็นแผนพัฒนาประเทศที่ได้เค้าโครงแนวความคิดจากธนาคารโลก จนกระทั่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาประเทศไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรม และบางส่วนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และ 9 ในปัจจุบันที่ยังคงเน้นการพัฒนาประเทศไปสู่ประเทศอุตสาหกรรม โดยไม่สามารถที่จะปฏิเสธได้ว่า ประเทศไทยไม่ได้อาศัยการพึ่งพิงและการสนับสนุนจากนายทุนต่างชาติ หรือองค์กรระหว่างประเทศใด ๆ ซึ่งรวมถึงการที่

ประเทศไทยได้อาศัยการพึ่งพาทางด้านการลงทุน การก่อหนี้ผูกพัน เทคโนโลยีและเครื่องจักร โดยเฉพาะในสภาพปัจจุบัน ภายหลังวิกฤติทางด้านเศรษฐกิจของไทย ที่ประเทศไทยได้พึ่งพิงเงินทุนจากต่างชาติในการพัฒนาประเทศ และการกอบกู้เศรษฐกิจของประเทศอย่างเห็นได้ชัด

ซึ่งจากสถานการณ์ต่าง ๆ นี้ สามารถสรุปได้ว่า ประเทศไทยภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองได้ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ ในการพัฒนาประเทศไปสู่ประเทศอุตสาหกรรม ซึ่งประเทศไทยได้อาศัยการพึ่งพาจากแหล่งสนับสนุนอื่น ๆ ทั้งในแง่ของแหล่งเงินทุน เทคโนโลยี และบุคลากร เป็นต้น ดังนั้น แนวนโยบายว่าด้วยการต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศของไทย จึงเป็นแนวนโยบายที่เปิดกว้างกับภายนอกประเทศ เป็นแนวนโยบายที่ได้รับอิทธิพลกับกระแสสถานการณ์เงื่อนไขของเศรษฐกิจโลก รวมทั้งเป็นแนวนโยบายที่จะต้องปรับตัวต่อความเป็นไปของสถานการณ์เศรษฐกิจสังคมโลก ที่ส่งผลต่อการค้าระหว่างประเทศและเศรษฐกิจโลกได้ กล่าวโดยย่อ ก็คือ แนวนโยบายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศของไทยนั้น เป็นแนวนโยบายของประเทศที่ไม่ได้ปิดประเทศ เป็นแนวนโยบายของประเทศที่ดำเนินเศรษฐกิจในระบบเสรีที่ได้รับอิทธิพลจากระบบเศรษฐกิจโลก

กระแสการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศ

ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญภายในประเทศที่มีผลต่อกระบวนการนโยบายต่างประเทศนั้น จะมีประเด็นสำคัญอยู่ที่การเติบโตของภาคธุรกิจในทั้งทางการเมืองและระบบราชการ กล่าวคือ เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 ระบบเศรษฐกิจไทยยังคงเป็นลักษณะระบบศักดินาอยู่มาก ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์มีอิทธิพลในการกำหนดสภาพเศรษฐกิจของประเทศไทย ผู้มีอำนาจทางการเมืองในขณะนั้นได้แสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากอำนาจทางการเมือง ซึ่งรวมถึงการให้ประโยชน์กับกลุ่มอิทธิพลทุนนิยมในการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในลักษณะทุนนิยมอภิสิทธิ์ โดยผู้ประกอบการจ่ายเป็นส่วยให้กับผู้มีอำนาจทางการเมืองเพื่อแลกกับอิทธิพลในระบบเศรษฐกิจไทย (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2543: 99-101) ทว่า การเปลี่ยนนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมจากการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า (import substitution) มาเป็นการผลิตเพื่อการส่งออก (export promotion) ได้ส่งผลให้เกิดการขยายตัวของชนชั้นผู้ประกอบการเป็นจำนวนมาก

จากการที่ประเทศไทยได้เน้นนโยบายในการผลิตเพื่อการส่งออก จำเป็นที่จะต้องลดการคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศลงไป เพื่อให้ประเทศคู่ค้ายกเลิกหรือลดการกีดกันทางการค้าลงไป ยิ่งทำให้ผู้ประกอบการจำเป็นที่จะต้องหาแนวทางในการรักษาผลประโยชน์ของตน การขยาย

ตัวของชนชั้นผู้ประกอบการจึงไม่ได้จำกัดวงเฉพาะการประกอบอุตสาหกรรมธุรกิจหรือการพาณิชย์เท่านั้น หากแต่ชนชั้นนี้ได้ก้าวเข้ามาสู่ระบบการเมืองของไทยเป็นจำนวนมาก ทั้งที่เป็นไปเพื่อรักษาและสร้างผลประโยชน์ให้กับธุรกิจตนและเป็นไปเพื่อแสวงหาอำนาจทางการเมือง ซึ่งการเข้ามามีอำนาจทางการเมืองของกลุ่มธุรกิจย่อมส่งอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายในระดับหนึ่งได้

นอกจากนั้น ผลจากวิกฤติเศรษฐกิจตั้งแต่ พ.ศ.2540 ยังเป็นแรงผลักดันสำคัญในการที่ประเทศไทยต้องปฏิรูปแนวทางการดำเนินการในหลายประเด็น ระบบเศรษฐกิจทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศก็เป็นประเด็นสำคัญอันดับต้น ๆ ที่ประเทศไทยได้ดำเนินการปรับเปลี่ยนเพื่อรองรับกับระเบียบและเงื่อนไขของเงินกู้ต่างประเทศ ซึ่งได้ส่งผกระทบต่อระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ดำเนินการมาก่อนวิกฤติที่ประเทศไทยเคยเป็นประเทศที่มีอัตราการเจริญเติบโตที่สูงมาก โดยประเทศไทยและอาเซียนได้สูญเสียอำนาจต่อรองในระบบเศรษฐกิจโลกไป โดยศูนย์กลางเศรษฐกิจโลกยังคงอยู่ที่ยุโรปและสหรัฐอเมริกาต่อไป ซึ่งส่งผลให้นโยบายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศต้องกลับไปพึ่งพิงประเทศมหาอำนาจตะวันตกอีกครั้งหนึ่ง (ประภัสสร์ เทพชาตรี, 2543: 122-123) รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและนโยบายต่างประเทศของไทยก็ได้มีการปรับเปลี่ยนไปตามกระแสความเปลี่ยนแปลงนี้อีกครั้งหนึ่ง

สถานการณ์ต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาทั้งที่เป็นปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกที่เป็นสิ่งแวดล้อมที่ส่งอิทธิพลต่อระบบนโยบายความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รวมถึงแนวทางหรือลักษณะของนโยบายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศของไทยนั้น ได้ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาลในแต่ละยุค โดยรัฐบาลปัจจุบันในหลักการก็ต้องพิจารณาถึงเงื่อนไขต่าง ๆ เหล่านี้ในการกำหนดเป็นนโยบายในการบริหารประเทศ

นโยบายต่างประเทศในรัฐบาลนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชิณวัตร

คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีที่ได้แถลงต่อรัฐสภาในวันจันทร์ที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 มีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการต่างประเทศใน 2 หัวข้อ คือ ในหัวข้อที่ 13 ว่าด้วยนโยบายด้านการต่างประเทศ และในหัวข้อที่ 4.3 ว่าด้วยนโยบายด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยมีรายละเอียดของนโยบาย ดังนี้

1. นโยบายด้านการต่างประเทศ

(1) มุ่งดำเนินนโยบายการต่างประเทศโดยเน้นการทูตเชิงรุกด้านเศรษฐกิจ ประกอบกับการทูตในด้านต่าง ๆ เพื่อฟื้นฟูและสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รวมทั้งแสวงหาความร่วมมือระหว่างประเทศในทุกด้าน

(2) ยึดหลักการดำเนินงานด้านความมั่นคง การพัฒนา และการสร้างสันติภาพระหว่างประเทศ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมภายใต้กรอบแห่งสหประชาชาติและองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องซึ่งประเทศไทยเป็นสมาชิก

(3) เพิ่มบทบาทเชิงรุกในสังคมระหว่างประเทศ โดยริเริ่มการขยายความร่วมมือและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในกลุ่มประเทศอาเซียนไปยังภูมิภาคเอเชียตะวันออก เอเชียใต้ และภูมิภาคอื่น ๆ ให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น รวมทั้งจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการประสานให้เกิดความร่วมมือเพื่อดำรงสันติภาพและระงับความขัดแย้งระหว่างประเทศในภูมิภาค

(4) ส่งเสริม รักษา และคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของประเทศ รวมทั้งของภาคเอกชนไทยแรงงานไทย และคนไทยในต่างประเทศ

(5) ฟื้นฟูและกระชับความสัมพันธ์และความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศในภูมิภาคเอเชียอย่างเร่งด่วน ด้วยการสานต่อหรือริเริ่มความสัมพันธ์และความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในทุกด้าน ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี เพื่อนำมาซึ่งความเข้าใจอันดีระหว่างกันในการแก้ไขปัญหาและการแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกันอย่างสร้างสรรค์ จริงใจ และโดยสันติวิธี

2. ด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

(1) สนับสนุนการค้าเสรีในการค้าระหว่างประเทศ โดยคำนึงถึงระดับความพร้อมและผลประโยชน์ของประเทศและผู้ประกอบการภายในประเทศ รวมทั้งผลักดันการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อภาคเอกชนไทยในการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศ

(2) เน้นบทบาทเชิงรุกในเวทีการค้าและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ รวมทั้งผลักดันให้เกิดการเจรจาในเวทีระหว่างประเทศ ซึ่งวางอยู่บนพื้นฐานของความเป็นธรรมและคำนึงถึงผลประโยชน์ และข้อจำกัดของประเทศกำลังพัฒนา

(3) สนับสนุนและผลักดันนโยบายการค้าเสรีของเขตการค้าเสรีอาเซียน รวมทั้งส่งเสริมการค้า การลงทุนกับประเทศเพื่อนบ้าน และการค้าชายแดน และการพัฒนาไปสู่ฐานการผลิตสินค้าหรือการให้บริการร่วมกันในภูมิภาค

(4) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลด้านการค้าและการลงทุน และวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎข้อบังคับทางการค้าและ

การลงทุนระหว่างประเทศ เพื่อประโยชน์ต่อการกำหนดทิศทางและยุทธศาสตร์ของนโยบายต่างประเทศ รวมทั้งการเจรจาการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ

โดยสรุป นโยบายว่าด้วยการต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศของรัฐบาลปัจจุบันนั้น ยังคงเป็นแนวนโยบายที่สนับสนุนแนวความคิดเสรีนิยม และการสนับสนุนต่อการเปิดเสรีทางการค้า โดยให้ความสำคัญกับการปกป้องเศรษฐกิจภายในที่ไม่ขัดแย้งกับกติกา หรือเงื่อนไขของเศรษฐกิจโลกที่ได้มีการตกลงไว้ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า นโยบายด้านการต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศของรัฐบาลปัจจุบันนั้น รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับอิทธิพลจากปัจจัยทั้งภายในและภายนอกประเทศในฐานะสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาล

สรุป

การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อนโยบายต่างประเทศของไทยได้พิจารณาถึงแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบต่อกระบวนการนโยบายต่างประเทศของไทย ซึ่งประกอบด้วยกระแสการเปลี่ยนแปลงภายนอกประเทศและภายในประเทศ โดยกระแสการเปลี่ยนแปลงภายนอกประเทศที่สำคัญ คือ การที่ระบบเศรษฐกิจโลกได้เปลี่ยนแปลงสลับซับซ้อนและเชื่อมโยงกันมากขึ้น มีการปรับระเบียบเศรษฐกิจใหม่ของโลกที่นำไปสู่กติกาการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศใหม่ และแนวโน้มการพัฒนาสู่เศรษฐกิจใหม่ที่มีเทคโนโลยีและการใช้ความรู้เป็นฐานการพัฒนา ส่งผลให้ประเทศไทยต้องปรับตัวต่อสถานการณ์ต่างๆ โดยเฉพาะการตระหนักถึงความสำคัญของความก้าวหน้าของเทคโนโลยี โดยเฉพาะเทคโนโลยีสารสนเทศที่เร่งกระแสโลกภิวัฒน์ให้กระจายไปเกือบทั่วโลก ซึ่งส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโฉมหน้าของสังคมเศรษฐกิจโลกอย่างมหาศาล ทำให้ข้อจำกัดของมิติทางด้านกาละและเทศะ (time and space) ได้ลดบทบาทลงไปอย่างมาก เหตุการณ์ในประเทศหนึ่งสามารถเป็นที่รับรู้ในอีกประเทศได้อย่างรวดเร็วด้วยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศ

ความสำคัญของระบบเศรษฐกิจโลกที่มีต่อกระบวนการนโยบายต่างประเทศของไทยนั้น สามารถพิจารณาได้โดยเฉพาะกรณีที่ไทยได้ให้พันธะสัญญาในข้อตกลงแกตต์ที่ไทยจะต้องประพฤติปฏิบัติตามหลักการพื้นฐานในการปฏิบัติอย่างปราศจากความลำเอียง (principle of non-discrimination) ทำให้นโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศของไทยในรัฐบาลปัจจุบันได้ให้ความสำคัญกับการสนับสนุนการค้าเสรีในการค้าระหว่างประเทศ และการสนับสนุนและผลักดันนโยบายการค้าเสรีของเขตการค้าเสรีอาเซียน (คำแถลงนโยบาย ของ คณะรัฐมนตรี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภาวันจันทร์ที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 หมวด 4.3 ข้อวงเล็บ 1

และ 3) ทั้ง ๆ ที่การค้าเสรีอาจนำมาซึ่งผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของไทยได้เนื่องจากความสามารถในการบริหารจัดการของคนไทยเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่เจริญแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร อาจด้อยกว่าในหลายประเด็น โดยเฉพาะความชำนาญในด้านกฎหมายระหว่างประเทศ การเจรจาต่อรองในระดับนานาชาติ และระบบการทำงานของบริษัทไทย ซึ่งส่งผลให้เกิดการเสียเปรียบในการดำเนินการค้าได้ รวมทั้งอาจส่งผลกระทบต่อตลาดแรงงานไทยตามหลักการเปิดเสรีแบบก้าวหน้าตามลำดับ ที่จะต้องเปิดให้คนต่างชาติเข้ามาทำงานในสาขาที่แรงงานไทยไม่มีความถนัดหรือไม่มีความรู้เพียงพอ (สรุปจาก รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2539: 38-39) ดังจะเห็นได้ว่า แม้รัฐบาลไทยจะได้ตระหนักถึงความพร้อมของประเทศไทยในการเปิดเสรีการค้าหรือไม่ แต่ประเทศไทยก็ได้ลงนามในพันธะสัญญาในการเปิดเสรีการค้าบริการตามลำดับแล้ว ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงบทบาทของปัจจัยแวดล้อมภายนอกประเทศที่สามารถจะส่งอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายของประเทศไทยได้

ในขณะเดียวกัน ปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ใช่ว่าจะเป็นปัจจัยที่รัฐต่าง ๆ จะสามารถคาดการณ์ได้ทั้งหมด ความไม่แน่นอนของสถานการณ์สังคมการเมืองโลกในปัจจุบัน โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาและการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดจากกระบวนการก่อการร้ายที่ทวีความรุนแรงขึ้น จนอาจพัฒนาเป็นสงครามที่ใช้ความรุนแรงได้ จะก่อให้เกิดผลกระทบกับประเทศต่าง ๆ ทั้งในแง่ของเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งจะทำให้รูปแบบระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงอย่างไม่ต้องสงสัย จุดเน้นด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่กำลังดำเนินการอยู่อย่างเข้มข้น อาจต้องถูกทำให้ลดความสำคัญลง เพื่อไปเน้นความมั่นคงของรัฐจากการก่อการร้ายหรือสงครามที่ทวีความรุนแรงขึ้น เป็นเหตุให้นโยบายต่างประเทศอาจต้องเปลี่ยนจุดเน้นมาสู่การรักษาความมั่นคงในฐานะผลประโยชน์อันดับหนึ่งของประเทศ

ปัจจัยต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวมาล้วนเป็นปัจจัยที่ส่งอิทธิพลต่อกระบวนการนโยบายของประเทศไทยทั้งสิ้น นโยบายต่างประเทศเป็นนโยบายที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการที่ประเทศไทยใช้สำหรับติดต่อกับรัฐอื่น องค์กรอื่น หรือตัวแสดงอื่นที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในการรักษาและสร้างผลประโยชน์ของรัฐทั้งในแง่เศรษฐกิจ สังคม การเมือง ซึ่งในสถานการณ์ปัจจุบันนั้น ผลประโยชน์ของรัฐด้านเศรษฐกิจเป็นผลประโยชน์ที่มีความโดดเด่นมากกว่าผลประโยชน์ด้านอื่น เนื่องจาก สังคมโลกในปัจจุบันได้เข้ามาสู่ยุคเศรษฐกิจใหม่ ที่มีกระแสโลกาภิวัฒน์เป็นตัวกระตุ้นให้เศรษฐกิจใหม่ทวีความสำคัญขึ้น ซึ่งนโยบายต่างประเทศของไทยได้ถูกกระแสต่าง ๆ ตามสถานการณ์โลกช่วงเวลาต่าง ๆ แวดล้อมและแสดงบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศตลอดมา ซึ่งจะได้ทำการวิเคราะห์ในบทต่อไป