

อำนาจกับนโยบายต่างประเทศของประเทศเล็ก

นาคล ชาติประเสริฐ *

ปัจจุบันนี้โลกประกอบไปด้วยประเทศต่าง ๆ มากกว่า 170 ประเทศ แม้ว่าในทางกฎหมายจะยอมรับกันว่าประเทศต่าง ๆ ทุกประเทศ ควรจะมีความเท่าเทียมกันในศักดิ์และสิทธิ์ แต่ในความเป็นจริงแล้วประเทศต่าง ๆ ไม่ได้มีความเท่าเทียมกัน ทั้งนี้เนื่องมาจากสาเหตุสำคัญ 2 ประการ คือ

1. การที่ประเทศต่าง ๆ มีความแตกต่างกันเป็นอย่างมากในด้านปัจจัยพื้นฐานแห่งอำนาจ เช่น ขนาดที่ตั้ง ประชากร กำลังทหาร ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ ฯลฯ

2. การที่ระบบการเมืองระหว่างประเทศ เป็นระบบที่ไม่มีอำนาจ ส่วนกลางที่มีประสิทธิภาพเป็นกลไกในการจัดระเบียบระบบให้เป็นไปตามอุดมการณ์ของความเท่าเทียมกันดังกล่าว

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า โลกปัจจุบันประกอบไปด้วยประเทศต่าง ๆ มากมายซึ่งไม่มีความเท่าเทียมกันในแง่ของอำนาจ เช่น สหรัฐอเมริกา รัสเซีย และจีน

เป็นประเทศที่มีอำนาจมากกว่าประเทศต่าง ๆ เป็นอย่างมากจนถูกเรียกว่าประเทศมหาอำนาจ

1. อำนาจของรัฐชาติ¹ : นิยามและขอบเขต

ในเรื่องเกี่ยวกับอำนาจของรัฐนี้ ได้มีนักเขียนผู้มีชื่อเสียงที่สร้างทฤษฎีเกี่ยวกับการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งทฤษฎีเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยอาศัยหลักในเรื่องอำนาจไว้หลายคน เช่น ฮันส์ เจ มอแกนธอ (Han J. Morgenthau) ซึ่งเขียนหนังสือชื่อ Politics Among Nations² เป็นต้น เรื่องอำนาจรัฐเป็นที่นิยมใช้กันมากในเมื่อมีการพูดถึงเรื่อง “การเมืองระหว่างประเทศ” เพราะเป็นปัจจัยที่มีบทบาทสำคัญในการเมืองระหว่างประเทศ และเป็นกุญแจสำคัญที่จะนำไปสู่การเข้าใจในเรื่องการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยทั่วไปแล้วคำว่า “อำนาจ” หมายถึง ความสามารถในการทำให้ผู้อื่นทำตามหรือยอมตามสิ่งที่ตนปรารถนา³

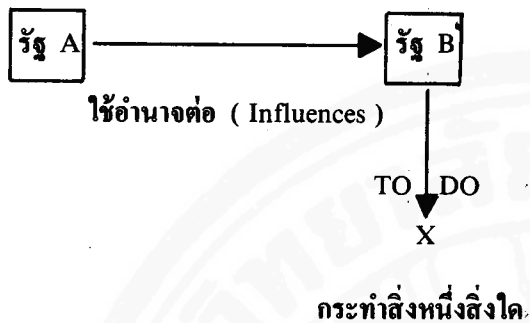
¹ คำว่า “รัฐชาติ” นี้ หมายถึง หน่วยทางการเมืองซึ่งมีองค์ประกอบ 4 องค์ประกอบโดยสมบูรณ์คือ มีดินแดน, ประชากร, รัฐบาล และอำนาจอธิปไตย อย่างไรก็ตาม เพื่อประโยชน์ในด้านสำนวนทางภาษาคำว่า “รัฐชาติ” ในบทความ

² Hans J. Morgenthau, Politics Among Nations (New York : Knopf, 1967)

³ R.M. Mac Iver, The Web of Government (New York : The Macmillan, 1949), pp. 82 - 83.

* อาจารย์ประจำคณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การกระทำระหว่างรัฐที่มีอำนาจมากกับรัฐที่มีอำนาจน้อยกว่า อาจเขียนเป็น model ได้ง่าย ๆ ดังนี้⁴



ตาม model รัฐ A ที่มีอำนาจมากใช้อำนาจต่อรัฐ B เพราะว่าจุดประสงค์ซึ่งรัฐ A วางไว้ไม่อาจบรรลุซึ่งความสำเร็จได้ นอกจากรัฐ B หรือตัวผู้กระทำอื่น ๆ กระทำ X ซึ่งใช้แทนการกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันทำให้จุดประสงค์ซึ่งรัฐ A วางไว้สำเร็จ การใช้อำนาจในที่นี้ หมายถึง การใช้ไปในทางที่นำไปสู่ความสำเร็จของวัตถุประสงค์ที่ผู้ใช้อำนาจได้วางไว้ เห็นได้ชัดว่ารัฐ A สามารถใช้อำนาจต่อรัฐ B ให้กระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งรัฐ B ไม่อาจกระทำเช่นนั้นได้ต่อรัฐ A ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า รัฐ A มีอำนาจมากกว่ารัฐ B ในการวิเคราะห์การเมืองระหว่างประเทศ ความคิดเกี่ยวกับอำนาจมักจะเกี่ยวข้องกับการกระทำที่มีต่อตัวกระทำอื่น ๆ รวมทั้งความสามารถในการใช้อำนาจและการโต้ตอบ (responses) ต่อการกระทำดังกล่าว

2. ปัจจัยแห่งอำนาจของรัฐบาล

ปัจจัยแห่งอำนาจของรัฐบาลมีหลายปัจจัย เช่น

ขนาดของประเทศ, ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์, จำนวนประชากร, ทรัพยากรธรรมชาติ, ความเข้มแข็งทางการทหาร, ระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ตลอดจนความก้าวหน้าทางวิทยาการ ฯลฯ ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ต่างก็มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน และไม่มีปัจจัยอันหนึ่งอันใดเพียงประการเดียวที่เพียงพอที่จะชี้ขาดถึงศักยภาพของแต่ละประเทศได้ ซึ่งความแตกต่างกันในด้านระดับของอำนาจดังกล่าวนี้ มีผลทำให้ “ขีดความสามารถ” (Capability) ของแต่ละประเทศในการดำเนินนโยบายต่างประเทศแตกต่างกัน ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินนโยบายใด ๆ ให้ได้ผลนั้น จำเป็นจะต้องมีปัจจัยทางอำนาจที่สนับสนุนต่อนโยบายดังกล่าว ในการประเมินขีดความสามารถของแต่ละประเทศนั้น จำเป็นที่จะต้องนำปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ทั้งหมดมาประเมินประกอบกัน ในการนี้ ปัจจัยแห่งอำนาจอาจแบ่งออกได้เป็นสองกลุ่มคือ ปัจจัยที่วัดได้ (Tangible Elements of Power) กับปัจจัยนามธรรมที่วัดได้ยาก (Intangible Elements of Power)

2.1 ปัจจัยที่วัดได้

ก. ดินแดน (Territory) ประเทศต่าง ๆ ในโลกนี้ล้วนมีขนาดแตกต่างกัน ประเทศที่มีพื้นที่กว้างใหญ่โดยปกติแล้วจะอยู่ในฐานะได้เปรียบ พื้นที่ที่กว้างใหญ่เป็นที่มาของอำนาจเนื่องจากเหตุผลดังต่อไปนี้ คือ

- พื้นที่กว้างใหญ่ทำให้เป็นที่อยู่อาศัยของประชากรได้จำนวนมาก ซึ่งประชากรก็เป็นศักยภาพทางอำนาจที่สำคัญ
- พื้นที่กว้างใหญ่ทำให้มีโอกาสค้นพบทรัพยากรได้มาก⁵

⁴ ศิโรตม์ ภาคสุวรรณ, ทฤษฎีและพฤติกรรมในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2519), หน้า 85.

⁵ สวาท เสนาณรงค์, หลักภูมิศาสตร์การเมือง (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แพรวพิทยา อินเตอร์เนชั่นแนล หจก., 2517), หน้า 53.

- พื้นที่กว้างใหญ่เป็นประโยชน์ในการรบ เนื่องจากมีพื้นที่ในการถอยร่นตั้งรับได้มาก ซึ่งภายใต้สภาพเช่นนี้ฝ่ายบุกรุกจะตกอยู่ในฐานะเสียเปรียบ⁶

นอกจากนี้ที่ตั้งของประเทศก็มีความสัมพันธ์กับอำนาจของประเทศเป็นอย่างมาก ประเทศที่อยู่ติดทะเลจึงจะมีกำลังทางทะเลได้ ประเทศที่มีพรมแดนทางบกติดต่อกับหลาย ๆ ประเทศ ก็จำเป็นต้องพยายามที่จะมีกำลังทางบกที่เข้มแข็ง จุดยุทธศาสตร์ต่าง ๆ เช่น คลองสุเอซ ช่องแคบดาร์ดาแนล ช่องแคบมะละกา ตลอดจนคลองปานามา ฯลฯ นั้น มีผลทำให้ประเทศที่มีอำนาจเหนือจุดยุทธศาสตร์ต่าง ๆ เหล่านั้นมีอำนาจต่อรองมากขึ้นโดยเปรียบเทียบ ที่ตั้งที่ติดต่อกับประเทศใดนั้นก็ส่งผลต่ออำนาจของชาติเช่นกัน กล่าวคือ ประเทศที่มีที่ตั้งอยู่ใกล้ประเทศใหญ่ ๆ มักจะมีผลทำให้ประเทศนั้น ๆ มีอำนาจโดยเปรียบเทียบน้อยลง

ข. **ขนาดของประชากร (Population)** การที่ประเทศต่าง ๆ มีประชากรมากน้อยแตกต่างกันนั้น มีผลต่อกำลังอำนาจของชาติดังนี้ คือ

- กองทัพขนาดใหญ่ ต้องการกำลังคนจำนวนมาก แม้ว่าอาวุธจะได้รับการพัฒนาไปเป็นอย่างมากแล้วก็ตาม แต่กำลังคนในกองทัพก็ยังคงมีความสำคัญอยู่มากพอสมควร⁷

- ประชากรจำนวนมาก ถือได้ว่าเป็นกำลังผลิตที่สำคัญทางเศรษฐกิจ⁸ แต่ทั้งนี้ก็ต้องขึ้นอยู่กับคุณภาพของประชากรด้วย โครงสร้างของประชากรก็มีความสำคัญเช่นกัน กล่าวคือ อัตราส่วนของประชากรตามขนาดของอายุต่าง ๆ จะมีผลต่อประสิทธิภาพในการผลิตของประเทศนั้น ๆ เช่น ถ้าประเทศใดมีประชากรส่วนใหญ่มากกำลังอยู่ในวัยทำงาน⁹ ประเทศนั้นก็จะมี

ศักยภาพทางการทหารและเศรษฐกิจมากกว่าประเทศที่ประชากรส่วนใหญ่อยู่ในวัยทำงานและวัยชรา แม้ว่าประเทศทั้งสองจะมีจำนวนประชากรเท่ากันก็ตาม

ค. **ทรัพยากรธรรมชาติและศักยภาพทางอุตสาหกรรม (Natural Resources and Industrial Capacity)** ทรัพยากรธรรมชาตินับได้ว่าเป็นปัจจัยแห่งอำนาจที่สำคัญอย่างหนึ่ง เนื่องจากมนุษย์ต้องใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ตลอดเวลาทั้งในยามสงบและยามสงคราม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยามสงคราม เมื่อเวลาที่มีการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าระหว่างประเทศไม่สามารถทำได้สะดวก การมีหรือไม่มีทรัพยากรธรรมชาติของแต่ละประเทศ จะมีผลต่อกำลังอำนาจของประเทศนั้น ๆ เป็นอย่างมาก¹⁰ ประเทศที่มีทรัพยากรธรรมชาติมาก ถึงแม้ว่าจะไม่ได้ใช้เอง แต่ถ้าประเทศอื่น ๆ ต้องการทรัพยากรนั้น ๆ มาก ก็มีส่วนช่วยให้ประเทศนั้นมีอำนาจการต่อรองขึ้นมาได้

ระดับของการพัฒนาทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมนั้นก็นับได้ว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญเป็นอย่างมากในโลกปัจจุบัน เนื่องจากกำลังทางเศรษฐกิจที่เข้มแข็งนั้นจะส่งผลต่ออำนาจต่อรองของประเทศนั้น ๆ ในการเมืองระหว่างประเทศเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากการใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจในการดำเนินนโยบายต่างประเทศนั้น นับเป็นเครื่องมือที่ใช้ได้ผล และมีประสิทธิภาพเป็นอย่างมาก ทั้งในยามสงครามและยามสงบ นอกจากนี้กองทัพที่เข้มแข็งและทันสมัย ก็จำเป็นที่จะต้องมีความรู้ทางเศรษฐกิจที่เข้มแข็งสนับสนุนด้วย

ในโลกปัจจุบันนี้ประเทศต่าง ๆ จำเป็นจะต้องพึ่งพาอาศัยกันมากขึ้นนั้น ประเทศที่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมสูงและมีศักยภาพทาง

⁶ มนู วัลยะเพ็ชร, ดร., ภูมิศาสตร์การเมือง (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2523), หน้า 67.

⁷ อ้างแล้ว, หน้า 136.

⁸ เสวก ใจสะอาด, ภูมิศาสตร์การเมือง (กรุงเทพฯ : หน่วยศึกษานิตยสาร, กรมการฝึกหัดครู, 2527), หน้า 61.

⁹ ประชากรในวัยทำงานหมายถึง ประชากรที่มีอายุระหว่าง 15 - 45 ปี

¹⁰ อ้างแล้ว, หน้า 169.

เศรษฐกิจเข้มแข็ง จะมีอำนาจต่อรองในการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศสูงมาก

ง. ศักยภาพทางการเกษตรกรรม (Agricultural Capacity)

ประเทศที่สามารถเลี้ยงตนเองได้ในด้านการผลิตอาหารย่อมจะมีพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่มั่นคงมากกว่าประเทศที่ต้องพึ่งพาการนำเข้าผลิตผลทางการเกษตรจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยามสงคราม ซึ่งการคมนาคมขนส่งถูกตัดขาด ความสามารถในการเลี้ยงตนเองได้จะมีผลมากต่ออำนาจของประเทศนั้น ¹¹

จ. ความพร้อมและความเข้มแข็งทางการทหาร (Military Strength and Mobility)

ความพร้อมและความเข้มแข็งทางการทหารมีความสัมพันธ์กับกำลังอำนาจของชาติอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าความขัดแย้งระหว่างประเทศรุนแรงจนไม่อาจจะยุติได้โดยสันติวิธี อย่างไรก็ตาม การประเมินขีดความสามารถทางการทหารนั้น จำเป็นจะต้องพิจารณาปัจจัยหลายด้านประกอบด้วย นอกจากปัจจัยในด้านขนาดของกำลังพลแล้วยังจำเป็นต้องพิจารณาถึงควมมีประสิทธิภาพของระบบอาวุธ ผู้นำ ตลอดจนความพร้อมในการส่งกำลังบำรุงด้วย ในปัจจุบันการทหารเริ่มที่จะมีความสำคัญน้อยลง เนื่องจากอาวุธที่ผลิตขึ้นมีขอบเขตการทำลายกว้างขวางมากขึ้น ซึ่งมีผลทำให้ระดับของความเสี่ยงต่อการสูญเสียเพิ่มมากขึ้นทั้งต่อฝ่ายรุกและฝ่ายรับ นอกจากนี้การที่ประเทศต่าง ๆ มีความเกี่ยวพันกันและจำเป็นต้องพึ่งพากันในทางเศรษฐกิจในระดับซับซ้อนมากขึ้น มีผลทำให้ประเทศต่าง ๆ พยายามที่จะตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ โดยสันติวิธีมากกว่าที่จะใช้กำลัง อย่างไรก็ตามการใช้กำลังก็ยังคงมีศักยภาพต่ออำนาจชาติอยู่พอสมควรในฐานะที่เป็นทางเลือกสุดท้ายในการตัดสินใจความขัดแย้ง

2.2 ปัจจัยนามธรรมที่วัดได้ยาก

(Intangible Elements of Power)

ก. ผู้นำและบุคลิกของผู้นำ (Leadership and Personality)

ควมมีประสิทธิภาพหรือความหย่อนประสิทธิภาพรวมทั้งความยอมรับของประชาชนต่อผู้นำของตน จะมีผลเป็นอย่างมากต่ออำนาจของชาติ ผู้นำที่เข้มแข็งและเป็นที่ยอมรับของประชาชนจะมีอำนาจการต่อรองกับนานาชาติได้สูงกว่าผู้นำที่อ่อนแอและไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชน ¹²

ข. ความมีประสิทธิภาพของระบบราชการ (Bureaucratic Organizational Efficiency)

เนื่องจากข้าราชการจะต้องเป็นผู้ที่นำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ ความสัมพันธ์อันดีระหว่างรัฐบาลกับข้าราชการ ตลอดจนควมมีประสิทธิภาพของระบบราชการมีผลเป็นอย่างมากต่อความเข้มแข็งของประเทศซึ่งจะมีผลต่ออำนาจของประเทศนั้น ๆ

ค. ประเภทของรัฐบาล (Type of Government)

เนื่องจากรัฐบาลเป็นองค์กรในการกำหนดนโยบายต่างประเทศขั้นสุดท้าย ประเภทของรัฐบาลจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อความน่าเชื่อถือตลอดจนพลังอำนาจของนโยบายต่างประเทศนั้น ๆ กระบวนการตัดสินใจเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมาก รัฐบาลเผด็จการจะวางนโยบายได้ง่าย โดยตัดสินใจได้รวดเร็ว แต่ก็ผิดพลาดได้ง่าย ในขณะที่รัฐบาลแบบประชาธิปไตยกำหนดนโยบายและตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ ได้ช้ากว่า เพราะจะต้องผ่านขั้นตอนต่าง ๆ มากกว่า แต่ก็มีการพิจารณาตรวจสอบละเอียดรอบคอบกว่ารัฐบาลแบบเผด็จการ

¹¹ Theodore A. Coulombis and James H. Wolfe, Introduction to International Relations : Power and Justice (New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1978), p. 68.

¹² อ้างแล้ว, หน้า 69.

จ. ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของสังคม (Social Cohesiveness)

สังคมที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันสูงย่อมจะมีความมั่นคง มากกว่าสังคมที่แตกแยกซึ่งจะมีผลต่ออำนาจของประเทศเช่นกัน ความแตกแยกทางสังคมอาจจะมีมาจากสาเหตุหลายประการ เช่น สาเหตุด้านเชื้อชาติ, ภาษา ศาสนา, เศรษฐกิจ ฯลฯ¹³

จ. ภาพพจน์และชื่อเสียง (Reputation)

ประเทศต่าง ๆ มักจะมีภาพพจน์และชื่อเสียงที่ต่าง ๆ กัน ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับอำนาจของประเทศนั้น ๆ ในสายตาของประเทศอื่น ๆ ด้วยเช่น มักเป็นที่เชื่อกันว่าชาวยูโกสลาเวียเป็นนักสู้ ในขณะที่ชาวเช็กมักจะมีนิสัยประนีประนอมสูง ซึ่งนักวิชาการบางท่านเชื่อว่าชื่อเสียงเช่นนี้มีผลต่อความแตกต่างในนโยบายของสหภาพโซเวียตต่อประเทศทั้งสอง ซึ่งได้พยายามแยกตัวออกจากอิทธิพลของโซเวียต¹⁴

ฉ. การสนับสนุนจากภายนอกและการพึ่งพา ภายนอก (Foreign Support and Dependency)

นอกจากจะพิจารณาขีดความสามารถของแต่ละประเทศที่มีอยู่ในแต่ละประเทศแล้วนั้น การประเมินขีดความสามารถของประเทศต่าง ๆ จำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ที่ประเทศนั้น ๆ จะได้รับในยามคับขันประกอบด้วย บางประเทศอาจมีขีดความสามารถเฉพาะตัวค่อนข้างจำกัด แต่มีพันธมิตรที่เข้มแข็งสนับสนุนอยู่ ก็มีผลทำให้ประเทศนั้น ๆ มีอำนาจการต่อรองสูงขึ้นได้

ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ ล้วนประกอบกันในการมีส่วนกำหนดอำนาจของแต่ละประเทศ ซึ่งรัฐบาลของแต่ละประเทศก็จำเป็นจะต้องประเมินอำนาจและขีด

ความสามารถของตนเองในการที่จะกำหนดนโยบายต่างประเทศ เนื่องจากการกำหนดนโยบายต่างประเทศที่ไม่สอดคล้องกับกำลังอำนาจของประเทศ ย่อมมีผลทำให้โยบายนั้น ๆ ประสบความล้มเหลวได้ง่าย นอกจากนี้ ผู้นำของประเทศต่าง ๆ ยังจะต้องประเมินกำลังอำนาจของประเทศที่จะติดต่อด้วยในเวลาเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม การประเมินกำลังอำนาจของประเทศต่าง ๆ นั้นมีปัจจัยที่ค่อนข้างจะซับซ้อนหลายประการ ซึ่งยากที่จะประเมินออกมาในเชิงปริมาณได้ แต่ถึงแม้จะมีความซับซ้อนเพียงใด ปัจจัยต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วนั้นก็สิ่งซึ่งผู้นำประเทศไม่อาจมองข้ามได้ การประเมินอำนาจของตนเองและผู้อื่นผิดพลาด อาจนำมาซึ่งการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่ผิดพลาดได้

3. การประเมินดัชนีแห่งอำนาจ (Indexes of Power)

แม้ว่าปัจจัยแห่งอำนาจจะมีความสลับซับซ้อนและยากที่จะประเมินออกมาเป็นเชิงปริมาณได้ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่ก็ได้มีความพยายามของนักวิชาการหลายกลุ่มในการที่จะประเมินอำนาจของแต่ละประเทศออกมาในเชิงปริมาณ (Quantitative Analysis)

ในการศึกษาโดย Bruce Russett¹⁵ เพื่อหาค่าสหสัมพันธ์ (correlation) ระหว่างตัวบ่งชี้ (indicator) ในปัจจัยแห่งอำนาจแต่ละตัว โดยพิจารณาเป็นคู่ ๆ พบว่าปัจจัยแห่งอำนาจที่มีค่าสหสัมพันธ์ต่อกันสูงที่สุดคือ การใช้จ่ายทางทหารกับรายได้มวลรวมประชาชาติ (GNP) ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่าประเทศที่ร่ำรวย (พิจารณาในแง่ของ GNP) มีแนวโน้มที่จะมีค่าใช้จ่ายทางทหารสูง¹⁶ ดังนั้นความมั่งคั่งทาง

¹³ อ้างแล้ว, หน้า 70.

¹⁴ อ้างแล้ว, หน้า 70.

¹⁵ Bruce Russett and Harvey Starr, World Politics : The Menu for Choice (San Francisco : W.H. Freeman and Company, 1981), p. 147.

¹⁶ อ้างแล้ว, หน้า 147.

มีการศึกษาโดยใช้ตัวเลขในต้นทศวรรษที่ 1970 โดยพิจารณาตัวแปรทางด้านทรัพยากรมนุษย์, ความมั่งคั่ง, เทคโนโลยี และขีดความสามารถทางการทหาร โดยใช้วิธีการทางสถิติที่ต่างกัน พบว่า¹⁹

สหรัฐอเมริกา	.409
สหภาพโซเวียต	.163
ญี่ปุ่น	.134
เยอรมันตะวันตก	.116
ฝรั่งเศส	.007
อังกฤษ	.072
สาธารณรัฐประชาชนจีน	.029

จากการศึกษาต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วนี้แสดงให้เห็นว่า ความแตกต่างที่ปรากฏออกมานั้นเป็นผลมาจากช่วงระยะเวลาการศึกษาที่แตกต่างกัน การใช้ปัจจัยที่แตกต่างกัน และการใช้วิธีการทางสถิติที่ต่างกัน แต่ก็เห็นได้อย่างชัดเจนว่า ประเทศที่อยู่ในอันดับต้นของการประเมินนี้ล้วนเป็นประเทศที่ซ้ำ ๆ กันทั้งสิ้น จะแตกต่างกันก็เพียงในแง่ของการเรียงลำดับ ทั้งนี้แสดงให้เห็นได้อย่างเด่นชัดว่า ปัจจัยแห่งอำนาจของรัฐมีความเกี่ยวข้องกับศักยภาพแห่งอำนาจของแต่ละรัฐ

อย่างไรก็ตาม การศึกษาถึงอำนาจของรัฐในเชิงปริมาณดังกล่าวนี้ยังเป็นเรื่องที่ยังไม่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป รวมทั้งยังคงมีข้อบกพร่องในทางทฤษฎีมากมาย ตั้งแต่การเลือกตัวบ่งชี้ (indicator) ของปัจจัยแห่งอำนาจ, การปรับเปลี่ยน (modification) ข้อมูลเป็นข้อมูลระบบในเชิงปริมาณ, การได้มาซึ่งข้อมูลที่ถูกต้อง, การใช้วิธีทางสถิติ และที่สำคัญเป็น

เศรษฐกิจกับความเข้มแข็งทางการทหารจึงเป็นปัจจัยที่แยกออกจากกันได้ยาก

นอกจากนี้ จากการศึกษาก็ยังพบด้วยว่าขนาดของประชากรมีความสัมพันธ์ในเชิงบวกกับ GNP¹⁷ แต่ความสัมพันธ์ระหว่างขนาดพื้นที่ของประเทศกับรายได้ประชาชาติต่อประชากรมีความสัมพันธ์กันน้อยมาก

F. Clifford German¹⁸ ได้พยายามทำการศึกษาถึงดัชนีแห่งอำนาจของบรรดาประเทศมหาอำนาจต่าง ๆ โดยพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ 4 ปัจจัยคือ ขนาดของประเทศ, จำนวนประชากร, ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ และความเข้มแข็งทางการทหาร โดย German ประเมินผล (โดยใช้ตัวเลขฐานในปลายทศวรรษที่ 1950) ออกมาดังนี้ คือ

สหรัฐอเมริกา	6459
สหภาพโซเวียต	6321
อังกฤษ	1257
สาธารณรัฐประชาชนจีน	997
เยอรมันตะวันตก	633.5

Karl Deutsch ได้ใช้ตัวเลขฐานในปี 1963 ประเมินปัจจัย 3 ประเภทคือ ผลผลิตทางด้านพลังงาน (energy production), ผลผลิตเหล็กกล้า และประชากร และได้เรียงลำดับประเทศมหาอำนาจต่าง ๆ โดยใช้สหรัฐอเมริกาเป็นฐานเท่ากับ 100 และประเมินสหภาพโซเวียตได้ 68, สาธารณรัฐประชาชนจีน 26, เยอรมันตะวันตก 14, ญี่ปุ่น 12 และอังกฤษ 11 และต่อมาได้

¹⁷ อ้างแล้ว, หน้า 147.

¹⁸ F. Clifford German, "A Tentative Evaluation of World Power," Journal of Conflict Resolution (Vol. 4, 1960), pp. 138-147.

¹⁹ Thomas L. Saaty and Mohamad W. Khouja, "A Measure of World Influence," Journal of Peace Studies (Vol. 2, 1976), pp. 31-48.

อย่างมากก็คือ เป็นเรื่องที่ยากที่จะให้น้ำหนักที่แน่นอนให้กับปัจจัยแห่งอำนาจแต่ละปัจจัยว่าจะมีผลต่ออำนาจของชาติมากน้อยแค่ไหน เพราะปัจจัยเดียวกันก็อาจจะไม่ผลไม่เท่ากันก็ได้ ถ้าประเทศนั้น ๆ จะต้องเผชิญกับสถานการณ์ที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ยังมีตัวแปรภายนอกอีกมากมายที่แปรเปลี่ยนอยู่ตลอดเวลาและควบคุมไม่ได้ ดังนั้นการศึกษาหาดัชนีแห่งอำนาจนี้จึงไม่ได้รับความสนใจมากนักจากนักวิชาการโดยทั่วไป เพราะมีข้อจำกัดมากมายดังที่ได้กล่าวมาแล้ว และในบทความนี้ก็มิได้มุ่งที่จะศึกษาอย่างลึกซึ้ง หรือหาข้อสรุปถึงแนวทางการศึกษาดังกล่าวแต่อย่างใด การนำเสนอวิธีทางการศึกษาดังกล่าวที่มิใช่นักวิชาการกลุ่มหนึ่งให้ความสนใจอยู่ก็เพียงที่จะแสดงให้เห็นว่า ปัจจัยแห่งอำนาจของชาตินั้นมีความสัมพันธ์กันในเชิงบวกเป็นส่วนใหญ่ แม้จะในระดับที่แตกต่างกันก็ตาม และปัจจัยแห่งอำนาจของรัฐก็มีความเกี่ยวพันในเชิงบวก เช่นกันต่อศักยภาพแห่งอำนาจของรัฐต่าง ๆ ด้วย

4. การจัดแบ่งกลุ่มประเทศตามศักยภาพทางอำนาจ

เนื่องจากขีดความสามารถและการดำเนินนโยบายต่างประเทศมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันเป็นอย่างมากดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้นในการศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของปัจจัยต่าง ๆ ทั้งสองส่วนดังกล่าว การแบ่งกลุ่มประเทศตามขอบเขตของขีดความสามารถ จึงนับได้ว่าเป็นสิ่งที่มีประโยชน์ อย่างไรก็ตามในปัจจุบันนี้ยังไม่มีข้อยุติแต่อย่างใดในหมู่นักวิชาการเกี่ยวกับ

บรรทัดฐานและรายละเอียดของการแบ่งกลุ่มประเทศดังกล่าว นักวิชาการบางกลุ่มนิยมแบ่งประเทศต่าง ๆ ออกเป็น 4 กลุ่ม ตามขอบเขตของขีดความสามารถคือ มหาอำนาจ (Super power), ประเทศขนาดกลาง (Middle power), ประเทศเล็ก (Small state) และรัฐขนาดเล็กมาก (Mini state)²⁰ แต่ก็มีนักวิชาการหลายท่านที่นิยมแบ่งกลุ่มประเทศในลักษณะกว้าง ๆ ออกเป็นเพียง 2 กลุ่ม คือ มหาประเทศ และประเทศเล็ก

Robert O. Keohane ได้ให้คำจำกัดความเกี่ยวกับการแบ่งกลุ่มประเทศต่าง ๆ ในบทความชื่อ “ Lilliputians Dilemmas : Small States in International Politics ” ว่า

“ A great power is a state whose leader consider that it can, alone, exercise a large, perhaps decisive, impact on the international system; a secondary power is a state whose leaders consider that alone it can exercise some impact, although never in itself decisive, on the system; a middle power is a state whose leaders consider that it cannot act alone effectively but may be able to have a systemic impact in a small group or through an international institution; a small power is a state whose leader consider that it can never, acting alone or in small group, make a significant impact on the system. ”²¹

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งซึ่งมักจะพบในการแบ่งขนาดของประเทศก็คือ เส้นแบ่งระหว่างประเทศอำนาจระดับกลางและประเทศเล็ก ซึ่งในประเด็นนี้ David Vital ในหนังสือชื่อ “ The Inequality of

²⁰ Michael Handel, *Weak States in the International System* (London : Frank Cass and Company Limited, 1981), p. 10.

²¹ Robert O. Keohane, “ Lilliputians Dilemmas : Small States in International Politics, ” *International Organization* (XXIII, Spring, 1963), p. 296.

States ” ได้กำหนดเส้นแบ่งเขตระหว่างประเทศอำนาจระดับกลาง (Middle power) และประเทศเล็ก (Small power) ไว้ดังนี้ คือ

ประเทศเล็กจะต้องเป็นประเทศที่ :-

ก. มีประชากรไม่เกิน 15 ล้านคน สำหรับประเทศที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจ

ข. มีประชากรไม่เกิน 30 ล้านคน สำหรับประเทศกำลังพัฒนาประเทศที่เหนือระดับนี้ขึ้นไปถือว่าไม่ใช่ประเทศเล็ก²²

ในบทความนี้ได้มีจุดมุ่งหมายที่จะหาข้อยุติในประเด็นดังกล่าวที่ยังคงมีความเห็นแตกต่างกันในระหว่างนักวิชาการต่าง ๆ แต่อย่างใด การใช้คำว่า “ประเทศเล็ก” (Small state) ในบทความนี้มีจุดมุ่งหมายเพียงเพื่อประโยชน์ในการศึกษาถึง นโยบายต่างประเทศของประเทศที่มีขอบเขตของขีดความสามารถจำกัด เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ส่วนใหญ่ซึ่งประเทศนั้นจะต้องมีความสัมพันธ์ด้วย ไม่ว่าจะเป็นในระดับทวิภาคีหรือพหุภาคีก็ตาม

5. แนวนโยบายต่างประเทศของประเทศเล็ก : ทางเลือกอันจำกัด

เนื่องจากประเทศเล็ก เป็นประเทศที่มีข้อจำกัดทางด้านอำนาจค่อนข้างมาก จึงมีขีดความสามารถจำกัดเช่นกันในการเลือกใช้นโยบายต่างประเทศต่าง ๆ ซึ่งแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศซึ่งเหมาะสมกับศักยภาพของประเทศเล็กนั้นอาจพิจารณาได้ว่ามี 3 แนวทาง คือ

ก. แนวทางการเลือกอยู่อย่างโดดเดี่ยว (Isolationism)

แนวนโยบายนี้แสดงออกโดยความพยายามที่จะหลีกเลี่ยงการเข้าไปเกี่ยวข้องกับโลกภายนอก มีการ

ติดต่อทางการทูตและการค้ากับรัฐอื่นในระดับจำกัดและไม่ยอมมีพันธะทางทหารกับรัฐอื่น นโยบายสันโดษมีสมมุติฐานว่า ตนจะรักษาความมั่นคงและเอกราชของชาติได้ดีกว่าด้วยการตัดการติดต่อสัมพันธ์กับภายนอกให้เหลือน้อยที่สุด และเห็นว่าหากมีภัยคุกคามก็สามารถจะป้องกันหรือยับยั้งได้ด้วยพละการจากฐานกำลังของตนภายในประเทศ ในยามที่ภาวะการณ์ของโลกมีการกระจายอำนาจ คือไม่มีรัฐใดมีอำนาจเหนือรัฐอื่นมาก และไม่มีการคุกคามของภัยทางทหารทางเศรษฐกิจ หรือจากลัทธิการเมืองที่เป็นภัยเข้ามาถึงตน รัฐสามารถที่จะดำเนินนโยบายสันโดษได้ ถึงกระนั้นก็ยังต้องมีสิ่งอื่นที่เอื้ออำนวยด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องเป็นประเทศที่มีทรัพยากรและสามารถพึ่งตนเองได้ในเกือบทุกด้าน ไม่ต้องอาศัยประเทศภายนอกมากนักและต้องมีความสามารถทางภูมิศาสตร์ที่เอื้ออำนวย เช่น มีธรรมชาติที่ช่วยป้องกันหรือยับยั้งการบุกรุกจากภายนอก หรืออยู่ห่างไกลจากอาณาบริเวณที่ประเทศอื่นพยายามที่จะขยายอิทธิพลครอบคลุมน ถ้าขาดองค์ประกอบดังกล่าวมาแล้วเป็นการยากมากที่นโยบายสันโดษจะสามารถพิทักษ์รักษาการดำรงอยู่และผลประโยชน์ของประเทศในโลกปัจจุบันได้ เพราะแม้ตนจะพยายามไม่เกี่ยวข้องกับภายนอก รัฐอื่นภายนอกก็มักจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับตนในรูปแบบต่าง ๆ

ข. นโยบายเข้าร่วมในระบบพันธมิตร (Alliance)

เมื่อรัฐเห็นว่าโดยลำพังไม่สามารถที่จะบรรลุถึงเป้าประสงค์ในนโยบายของตน ตลอดจนไม่สามารถที่จะป้องกันรักษาประโยชน์อันสำคัญแห่งชาติ หรือเห็นว่าไม่สามารถที่จะต่อสู้หรือยับยั้งภัยอันจะเกิดขึ้น รัฐมักจะหันเข้าหานโยบายพันธมิตรโดยการรวมกำลัง (coalition) หรือร่วมมือโดยมีพันธะ (commitment) เพื่อช่วยเหลือสนับสนุนซึ่งกันและกันกับประเทศที่

²² David Vital, The Inequality of States (Connecticut : Greenwood Press, Publishers, 1967), p. 7.

เผชิญกับภัยหรือการคุกคามจากภัยเดียวกัน หรือประเทศที่มีเป้าประสงค์สอดคล้องกัน ในยามที่ภาวะการณ์ของโลกอยู่ในลักษณะการกระจายอำนาจ นโยบายพันธมิตรมักจะเป็นผลของความพยายามที่จะรักษาดุลแห่งอำนาจ (Balance of Power) ไม่ให้รัฐหนึ่งรัฐใดมีอำนาจเหนือรัฐอื่นมากนัก ด้วยเกรงจะเป็นภัยคุกคามต่อประเทศอื่น ในกรณีนี้การเปลี่ยนพันธมิตรกระทำได้บ่อยตามแต่ว่าต้องการจะไปถ่วงดุลกับฝ่ายใด แต่เมื่อโลกอยู่ในภาวะการณ์ที่แบ่งเป็นขั้วอำนาจที่เป็นปรปักษ์กัน เหตุผลทางอุดมการณ์และความมั่งคั่งทำให้การเปลี่ยนพันธมิตรกระทำได้ยากกว่า นโยบายแนวนี้อาจมีทั้งจุดเด่น และจุดอ่อน จุดเด่นอยู่ที่รัฐ สามารถเสริมสร้างความมั่นคงได้ดีกว่าโดยการได้รับความช่วยเหลือสนับสนุนจากภายนอก ในการต่อต้านและป้องปรามภัยหรือการคุกคาม แต่จุดอ่อนซึ่งอาจจะทำลายหรือลดประสิทธิภาพของนโยบายก็มีอยู่หลายประการ คือ

- รัฐบางรัฐในระบบพันธมิตรพยายามทำตนเป็นผู้นำซึ่งคอยบงการ และใช้อิทธิพลบีบบังคับที่มีอำนาจน้อยกว่า

- ไม่มีหลักประกันที่แน่ใจได้เต็มที่ว่าเมื่อเกิดกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามความตกลง รัฐภาคีอื่นจะปฏิบัติตามพันธกรณี เพราะถ้าประโยชน์แห่งชาติของรัฐนั้นไม่กระทบกระเทือนโดยตรง อาจมีการหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามพันธะ หรือถ้ารู้สึกว่าการพันธะนั้นหนักเกินไปก็จะเบี่ยงบ่ายถอนตัวออกไปได้

- ความขัดแย้งภายในของภาคีเอง ซึ่งเป็นเรื่องธรรมดาที่อาจจะเกิดขึ้นได้ เพราะแต่ละรัฐต่างถือประโยชน์แห่งชาติของตนเป็นหลัก นอกจากนั้นบางรัฐ

อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงในแนวนโยบายของตนขณะหนึ่งขณะใดก็ได้

ค. นโยบายความเป็นกลางและนโยบายไม่เข้าร่วมกับฝ่ายใด (Neutrality และ Policy of Non-alignment) ²³

นโยบายนี้มีการเรียกและใช้ชื่อที่ชวนให้สับสนอยู่หลายชื่อ เช่น ภาวะเป็นกลาง (Neutrality) ลัทธิความเป็นกลาง (Neutrality) และนโยบายไม่เข้าร่วมกับฝ่ายใด (Policy of Non-alignment) ซึ่งทั้งหมดนี้ใช้ร่วมกันในความหมายถึงนโยบายของรัฐที่ไม่ยอมมีพันธะทางทหารหรือทางการเมืองกับรัฐอื่น แต่ถ้าจะพิจารณาถึงความหมายที่แน่ชัดแล้ว ทั้ง 3 คำนี้มีความหมายไม่เหมือนกัน ซึ่งจะได้อธิบายโดยละเอียดต่อไป

นโยบายดังกล่าวสามารถแยกพิจารณาได้ 2 ลักษณะดังนี้ คือ

- **ความเป็นกลางทางกฎหมายระหว่างประเทศ** ความหมายนี้ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า “Neutrality” เกี่ยวกับคำนี้ L. Oppenheim ได้ให้คำจำกัดความไว้พอสรุปได้ว่า ความเป็นกลางทางกฎหมายระหว่างประเทศ หมายถึงท่าทีที่ไม่เข้าฝักเข้าฝ่ายของรัฐที่สามต่อรัฐคู่สงคราม โดยท่าทีดังกล่าวจะต้องได้รับการยอมรับโดยรัฐคู่สงคราม และก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่บางประการระหว่างรัฐคู่สงครามกับรัฐเป็นกลาง ²⁴

นอกจากนี้ความเป็นกลางทางกฎหมายระหว่างประเทศยังมีอีกลักษณะหนึ่ง คือ Neutralization หมายถึง ความเป็นกลางซึ่งเกิดจากการกำหนดโดย

²³ คำว่า “Non-alignment” นั้น ในบทความนี้จะใช้คำว่า “ไม่เข้าร่วมกับฝ่ายใด” ซึ่งเป็นความหมายที่เน้นในแง่ของนโยบาย เพื่อให้แตกต่างกับคำว่า “ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด” ซึ่งมักหมายถึงกลุ่มทางการเมืองของประเทศกำลังพัฒนากลุ่มหนึ่งซึ่งก่อตั้งขึ้นภายหลังการประชุมที่บันดุง ประเทศอินโดนีเซียในปี ค.ศ. 1955.

²⁴ L. Oppenheim, International Law Vol. I, 7th, ed. (London : Longmans Green and Company Ltd., 1952), p. 653.

ข้อตกลงระหว่างประเทศ หรือเป็นการเสนอตัวเองหรือกลุ่มของตนเองที่จะให้ประเทศอื่นรับรองว่าเป็นกลาง ตัวอย่างเช่น ออสเตรีย ความเป็นกลางของประเทศออสเตรียเป็นผลจากการที่ออสเตรียถูกยึดครองในสมัยสงครามโลก เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองสงบลง อังกฤษ ฝรั่งเศส และโซเวียต ให้ออสเตรียเป็นเอกราชภายใต้เงื่อนไขของความเป็นกลาง ดังนั้นออสเตรียจึงได้กำหนดความเป็นกลางของตนในรัฐธรรมนูญ ซึ่งตราขึ้นเมื่อ 26 ตุลาคม 1955 โดยประกาศว่าจะไม่เข้าร่วมเป็นพันธมิตรทางทหารกับประเทศใด และจะไม่ยอมให้ประเทศใดมีฐานทัพในดินแดนของตน ความเป็นกลางของออสเตรียได้รับการยอมรับจากมหาอำนาจและประเทศอื่น ๆ ด้วย หรืออีกตัวอย่างหนึ่งก็คือ ลาว สมัยหลังได้เอกราชจากฝรั่งเศส ซึ่งต่างจากออสเตรียที่ว่า ความเป็นกลางของลาวนั้นเกิดขึ้นเพื่อขจัดปัญหาการแตกแยกในลาว และลาวเป็นกลางโดยข้อเสนอของต่างชาติจากการประชุมเจรจาปัญหาอินโดจีนที่เจนีวา ค.ศ. 1954 โดยระบุว่าลาวจะต้องเป็นกลาง และจะต้องไม่ยอมให้ดินแดนลาวเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่จะใช้เพื่อรุกรานประเทศอื่นใดลาวจะไม่ตกลงกับประเทศอื่นหากการตกลงนั้นจะทำให้ลาวต้องเป็นพันธมิตรทางทหาร และไม่เป็นไปตามกฎบัตรสหประชาชาติ หรือตราบเท่าที่ความมั่นคงของลาวไม่ถูกคุกคาม และจะไม่ให้ชาติใดมาตั้งฐานทัพในลาว²⁵ อย่างไรก็ตาม ความเป็นกลางของลาวดังกล่าวก็ไม่ประสบความสำเร็จ²⁶

- ความเป็นกลางทางการเมืองระหว่างประเทศ ความหมายนี้เกิดขึ้นในยุคสงครามเย็นโดยเจตนาของประเทศไทยในโลกที่ 3 ทั้งในเอเชียและแอฟริกา ที่มุ่งแสวงหาแนวนโยบายซึ่งส่งเสริมผลประโยชน์แก่

ประเทศของตนมากที่สุด ทั้งทางด้านอุดมการณ์, การเมืองและเศรษฐกิจ ทำให้ประเทศเหล่านี้เลือกการดำเนินนโยบายเป็นกลาง เพื่อหลีกเลี่ยงการผูกพันประเทศตนเข้ากับฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดในขณะที่เกิดสภาพการเผชิญหน้าระหว่างมหาอำนาจที่แข่งกันอยู่ในยุคสงครามเย็น อย่างไรก็ตาม ความเป็นกลางของประเทศเหล่านี้มิได้ถือว่ามีนโยบายเป็นกลางที่เรียกว่า Neutrality ซึ่งเป็นความเป็นกลางทางกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ความเป็นกลางของประเทศเหล่านั้นเป็นไปในลักษณะที่เรียกว่า Neutralism หรือ Policy of Non-alignment ซึ่งหมายถึงความเป็นกลางทางการเมือง นโยบายการเมืองเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ความเป็นกลางแบบนี้เป็นนโยบายการเมืองไม่ใช่สถานะทางกฎหมาย นโยบายเป็นกลางในลักษณะเช่นนี้เกิดจากความสมัครใจของตนเองที่จะไม่ทำข้อผูกพันทางทหารกับรัฐอื่น แต่เลือกกำหนดใจตนเองว่า ในทางทหารตนจะไม่เข้าเกี่ยวข้องกับใครและจะสนับสนุนฝ่ายใดเป็นครั้งคราวเฉพาะกรณีใดกรณีหนึ่ง ทั้งนี้โดยไม่ก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐบาลนอก กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ในขณะเดียวกับที่จำกัดนโยบายของตนเองว่าจะไม่เข้าร่วมในความตกลงหรือปฏิบัติการทางทหารกับรัฐภายนอกก็ยังคงสงวนรักษาความเป็นอิสระเกี่ยวกับการดำเนินการและการริเริ่มทางการเมือง และทางการเมืองของตนไว้อย่างเต็มที่ การดำเนินนโยบายของรัฐที่ถือนโยบายไม่เข้าร่วมกับฝ่ายใดนั้น มีการย่ำน้ำหนักแตกต่างกันไปเป็นกรณี ๆ บางรัฐมุ่งไปทางต่อต้านอาณานิคมหรือให้การสนับสนุนต่อขบวนการที่มีวัตถุประสงค์ในทางนี้ บางรัฐถือเอาการร่วมกำลังทางการเมืองและการทูตในบรรดาประเทศที่มีนโยบายแนวเดียวกัน และพยายามให้ประเทศที่พัฒนาทางอุตสาหกรรม

²⁵ รสริน ชำระวิทย์, “ปัญหาความเป็นกลางของกัมพูชา,” จาก เวียน ชีระวิทย์, บรรณาธิการ, กัมพูชา (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เทพประทานพร, 2525), หน้า 81.

²⁶ อ้างแล้ว, หน้า 81.

แล้วลดการเอาเปรียบทางการค้าและทางเศรษฐกิจลงเป็นสำคัญ บางรัฐพยายามแสดงบทบาทคนกลางที่ไม่ลำเอียงในการต่อสู้แข่งขันระหว่างมหาอำนาจและเป็นผู้ชี้จุดหลักแห่งสันติ เหตุจึงในที่ทำให้รัฐเลือกดำเนินนโยบายไม่เข้าร่วมกับฝ่ายใดมีหลายประการ เช่น การไม่ยอมเข้าไปเกี่ยวข้องกับกรณีพิพาท หรือความขัดแย้งระหว่างมหาอำนาจ การพยายามแสดงถึงสัญลักษณ์ของความเป็นเอกราช ความต้องการที่จะได้รับประโยชน์จากฝ่ายที่ขัดแย้งกันทุกฝ่าย หรือการบีบบังคับจากการเมืองภายในประเทศ ตลอดจนความมุ่งหมายที่จะสร้างเอกภาพในประเทศเป็นต้น อย่างไรก็ตาม นโยบายแบบนี้จะมีประสิทธิผลต่อเมื่อมีเงื่อนไขบางประการประกอบกันดังต่อไปนี้

- (1) ภาวะการณ์ระหว่างประเทศอำนวย
- (2) รัฐมีสมรรถภาพที่จะป้องกันเอกราชและบูรณภาพทางอาณาเขตของตนเองได้ในระดับหนึ่ง
- (3) มหาประเทศไม่เข้ามาแสวงอิทธิพลหรือใช้เป็นเวทีต่อสู้แข่งขันกันมากเกินไป
- (4) อยู่ห่างไกลจากบริเวณที่มีการพิพาทหรือความขัดแย้งอย่างรุนแรง
- (5) ประเทศมีเสถียรภาพทางการเมืองภายในประเทศพอสมควร

นอกจากนี้ความเป็นกลางยังแบ่งออกได้อีกเป็น Active Neutralism และ Passive Neutralism ซึ่งมีความหมายแตกต่างกันดังนี้คือ Active Neutralism เป็นความเป็นกลางที่จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับปัญหาของโลกมาก ถ้าเกิดปัญหขึ้นระหว่างประเทศอื่นสองประเทศเมื่อพิจารณาว่าฝ่ายใดถูกก็จะเข้าข้างฝ่ายนั้นทันที โดยไม่คำนึงว่าฝ่ายนั้นจะเป็นประเทศใหญ่ หรือประเทศเล็ก เช่น อินเดียสมัยเนห์รู เคยกล่าวไว้ว่า “นโยบาย

นี้ไม่เกี่ยวกับความเป็นกลางหรือการยอมรับสถานการณ์ต่าง ๆ โดยไม่ได้แย่ง หรือสภาพอื่นใดคล้ายกันนี้” อินโดนีเซียก็ถือว่านโยบายต่างประเทศของตนเป็นนโยบายแบบ “อิสระและแข่งขัน” ส่วนประธานาธิบดีนัสเซอร์ก็กล่าวว่านโยบายของประเทศเขานั้น “เป็นกลางแบบไม่วางเฉยต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในโลก”²⁷ เป็นต้น ส่วน Passive Neutralism คือ การที่ประเทศจะเก็บตัวอยู่พยายามไม่ยุ่งเกี่ยวกับประเทศอื่นมากนัก และหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าโดยไม่จำเป็น

การที่ประเทศเล็กจะดำเนินแนวนโยบายอย่างใดจึงเป็นเรื่องของการตัดสินใจเลือกทางที่เห็นว่าจะเป็นคุณแก่ประเทศของตนมากที่สุด ในขณะที่เดียวกันก็จำเป็นจะต้องยอมเสี่ยงและยอมรับข้อเสียจากจุดอ่อนบางประการดังกล่าวด้วย

6. รูปแบบของความสัมพันธ์และการพึ่งพาของประเทศเล็กต่อประเทศมหาอำนาจ

ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศนั้น ประเทศเล็กจำเป็นจะต้องมีความเกี่ยวข้องกับประเทศมหาอำนาจต่าง ๆ อย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก การแยกตัวอยู่อย่างโดดเดี่ยวอย่างเด็ดขาดเป็นสิ่งที่ทำได้ยากในโลกปัจจุบันซึ่งประเทศต่าง ๆ จำเป็นจะต้องพึ่งพาซึ่งกันและกันมากขึ้น ดังนั้นประเทศเล็กจึงจำเป็นจะต้องมีความเกี่ยวพันและพึ่งพาประเทศมหาอำนาจประเทศใดประเทศหนึ่งหรือหลาย ๆ ประเทศพร้อม ๆ กันอยู่เสมอ

ในเรื่องนี้ Charles E. Morrison และ Astri Suhrke²⁸ ได้จัดแบ่งรูปแบบความสัมพันธ์และการพึ่งพาของประเทศเล็กต่อประเทศมหาอำนาจในบริบท

²⁷ กระมล ทองธรรมชาติ, การเมืองระหว่างประเทศ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2516), หน้า 195.

²⁸ Charles E. Morrison and Astri Suhrke, Strategies of Survival : The Foreign Policy Dilemmas of Smaller Asian States (New York : St. Martin's Press, 1987), pp. 289-299.

ของการเมืองระหว่างประเทศไว้ดังนี้

6.1 Intense Systemic รูปแบบนี้เป็นความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเล็ก และประเทศมหาอำนาจที่รูปแบบความขัดแย้งในภูมิภาคเป็นจุดศูนย์กลาง (focal point) ของการแข่งขันของประเทศมหาอำนาจในรูปแบบนี้ความขัดแย้งในระดับภูมิภาคจะมีการแทรกแซงของประเทศมหาอำนาจภายนอกอย่างรุนแรงในการนี้ประเทศเล็กมีขอบเขตของการเคลื่อนไหวในด้านนโยบายต่างประเทศค่อนข้างจำกัด การเปลี่ยนแปลงใด ๆ อย่างกว้างขวางในด้านนโยบายจะประสบกับความเสี่ยงที่สูงมาก ซึ่งอาจจะกระทบกระเทือนถึงการดำรงอยู่ของรัฐบาล ระบอบการเมืองและระบบเศรษฐกิจ หรือแม้แต่การดำรงอยู่ของรัฐ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศเล็กจะมีขอบเขตจำกัดในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ แต่ประเทศเล็กก็สามารถที่จะต่อรองกับประเทศมหาอำนาจได้โดยอาศัยความเกี่ยวพันที่มีอยู่อย่างแน่นแฟ้นกับประเทศมหาอำนาจ ตลอดจนอาศัยสถานการณ์ของการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจเป็นเครื่องต่อรอง เพราะในรูปแบบนี้การกระทำใด ๆ ของประเทศเล็กจะมีผลต่อรูปแบบทั้งทางยุทธศาสตร์และการเมืองระหว่างประเทศของประเทศมหาอำนาจเป็นอย่างมาก ประเทศที่มีความสัมพันธ์ในรูปแบบนี้ เช่น เกาหลีใต้ - สหรัฐอเมริกา, เกาหลีเหนือ - สาธารณรัฐประชาชนจีน, อิสราเอล - สหรัฐอเมริกา เป็นต้น

6.2 Moderate Systemic รูปแบบนี้เป็นความสัมพันธ์และการพึ่งพาที่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเล็กและประเทศมหาอำนาจที่ก่อรูปขึ้นจากความขัดแย้งระหว่างประเทศมหาอำนาจ แต่ระดับของการแทรกแซงของประเทศมหาอำนาจต่อนโยบายหรือความขัดแย้งต่าง ๆ ในภูมิภาคมีระดับปานกลางเมื่อเทียบกับรูปแบบแรก ในรูปแบบนี้มีความแตกต่างกันพอสมควรในด้านผลประโยชน์ของประเทศเล็กกับผลประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจ ซึ่งความแตกต่างเหล่านี้ทำให้ประเทศเล็กต้องใช้ความพยายามมากพอ

สมควรที่จะโน้มน้าวให้ประเทศมหาอำนาจเห็นความสำคัญของปัญหา เช่น ไทยเห็นว่าปัญหาสงครามกลางเมืองในลาวมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความมั่นคงของไทย ในขณะที่สหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับลาวในระดับที่รอง ๆ ลงไป

ในรูปแบบนี้ประเทศเล็กมีขอบเขตในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของตนได้มากกว่าในแบบแรก และจำเป็นที่ประเทศเล็กจะต้องไวต่อการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมหาอำนาจในบางครั้งประเทศเล็กอาจใช้วิธีการขู่ที่จะเปลี่ยนแปลงพันธมิตรเพื่อกดดันให้ประเทศมหาอำนาจตอบสนองต่อสิ่งที่ตนต้องการ และถ้าการแข่งขันของประเทศมหาอำนาจมีน้อยเกินไป หรือประเทศเล็กนั้น ๆ มีความสำคัญน้อยเกินไป การใช้เครื่องมือดังกล่าวก็ไม่ได้ผล เช่น ที่กัมพูชาเคยพยายามที่จะใช้วิธีดังกล่าวกับสหรัฐอเมริกาโดยไม่ได้ผลมากนัก ประเทศที่มีรูปแบบความสัมพันธ์แบบนี้มี เช่น ปากีสถาน-สหรัฐอเมริกา, กัมพูชา-สหรัฐอเมริกา (ในสมัยเจ้านโรดม สีหนุ), อินโดนีเซีย-สหภาพโซเวียต (ในสมัยประธานาธิบดีซูการ์โน) และอียิปต์-สหรัฐอเมริกา เป็นต้น

6.3 Partial linkages รูปแบบความสัมพันธ์และการพึ่งพาแบบนี้มีลักษณะที่ความเกี่ยวพันระหว่างประเทศเล็กและประเทศมหาอำนาจไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการแข่งขัน หรือสงครามเย็น แต่เกี่ยวพันกับความผูกพันทางประวัติศาสตร์, เชื้อชาติ, ศาสนา ฯลฯ เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมหาอำนาจกับอดีตอาณานิคม ในกรณีของอังกฤษกับมาเลเซีย และสิงคโปร์, สหรัฐอเมริกากับฟิลิปปินส์, ฝรั่งเศสกับกัมพูชา ฯลฯ และความสัมพันธ์ทางด้านเชื้อชาติ, ศาสนา เช่น ในกรณีของอินเดียกับศรีลังกา

ในรูปแบบนี้ประเทศเล็กสามารถที่จะใช้ความผูกพันต่าง ๆ ที่มีอยู่ต่อรองขอรับความช่วยเหลือหรือการค้าประกันจากประเทศมหาอำนาจได้ แต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับว่ามหาอำนาจนั้นเข้มแข็งเพียงใด และความผูกพันที่มีอยู่นั้นแน่นแฟ้นเพียงใด

ในบริบทการเมืองระหว่างประเทศปัจจุบัน ซึ่ง
ข้าอำนาจกำลังอยู่ระหว่างการเปลี่ยนแปลง อันเป็น
ผลมาจากการล่มสลายของสหภาพโซเวียต และปัจจัย
ทางเศรษฐกิจได้ทวีความสำคัญมากขึ้นตามลำดับนั้น

ประเทศซึ่งได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง
ดังกล่าวมากที่สุดไม่ว่าจะเป็นทางบวกหรือทางลบ
ก็ตามก็คือประเทศเล็ก นโยบายต่างประเทศซึ่งเคยใช้

อย่างได้ผลมาตลอดช่วงสงครามเย็นในการธำรงรักษา
ไว้ซึ่งความอยู่รอด และสร้างความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ
นั้น อาจใช้ไม่ได้ผลอีกต่อไปในบริบทของการเมือง
ระหว่างประเทศปัจจุบัน ดังนั้นความอยู่รอดของประเทศ
เล็กในปัจจุบันจึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการพัฒนา
ศักยภาพอันมีอยู่อย่างจำกัด ให้สอดคล้องกับการเมือง
ระหว่างประเทศซึ่งกำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว
ได้มากนักน้อยเพียงใด

บรรณานุกรม

- กรมพล ท่องธรรมชาติ, การเมืองระหว่างประเทศ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2516.
- มนู วัลยะเพ็ชร. ภูมิศาสตร์การเมือง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2527.
- รสริน ชำรงวิทย์ "ปัญหาความเป็นกลางของกัมพูชา" จากเขียน วีระวิทย์ บรรณาธิการ, กัมพูชา. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เทพประทานพร, 2525.
- ดิโรตม์ ภาคสุวรรณ. ทฤษฎีและพฤติกรรมในความสัมพันธ์ระหว่าง. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2519.
- สวาท เสนาณรงค์. หลักภูมิศาสตร์การเมือง. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แพร่พิทยาอินเตอร์เนชันแนล หจก., 2517.
- เสวก ใจสะอาด ภูมิศาสตร์การเมือง. กรุงเทพฯ : หน่วยงานพิเศษเทศก, กรมการฝึกหัดครู, 2527.
- Coulombis, Theodore A. and Wolfe, James H. Introduction to International Relations : Power and Justice. New Jersey : Prentice - Hall, Inc., 1978.
- German, F. Clifford, " A Tentative Evaluation of World Power ", Journal of Conflict Resolution, Vol. 4, 1960.
- Handel, Michael. Weak States in the International System. London : Frank Cass and Company Limited, 1981.
- Iver, R. M. Mac. The Web of Government. New York : The Macmillan, 1949. .
- Keohane, Robert O., " Lilliputians Dilemmas : Small States in International Politics ", International Organization, XX111, Spring, 1983.
- Morgenthau, Hans J. Politics Among Nations. New York : Knopf, 1967.
- Morrison, Charles E. and Suhrke, Astri Strategies of Survival : The Foreign Policy Dilemmas of Smaller Asian States. New York : St. Martin's Press, 1987.
- Oppenheim, L. International Law, Vol.I, 7 th, ed, London : Longmans Green and Company Ltd. 1952.
- Plischke, Elmer. Microstates in World Affairs : Policy Problems and Options. Washington D.C. American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1977.
- Rothstein, Robert L. Alliances and Small Powers. New York : Columbia University Press, 1968.
- Russett Bruce and Starr, Harvey. World Politics : The Menu for Choice. San Francisco : W.H. Freeman and Company, 1981.
- Saaty, Thomas L. and Mohamad W. Khouja, " A Measure of World Influence ", Journal of Peace Studies, Vol. 2, 1976.
- Vital, David. The Inequality of States. Connecticut Greenwood Press, Publishers, 1967.
- Vital, David. The Survival of Small States. London : Oxford University Press, 1971.