

## ทฤษฎีทั่วไปและลอจิกการทูตบีบบังคับ

แปลโดย นาวาโท ธรรมรัตน์ เทียบเทียม

### อเล็กซานเดอร์ แอล จอร์จ

จอร์จ ยืนยันแนวคิดที่ว่า การทูตบีบบังคับ เป็นความพยายามในการชักจูง โน้มน้าวให้ศัตรู หยุดหรือแก้ไขผลการกระทำที่ได้ทำไปแล้ว และจอร์จเห็นว่า การทูตบีบบังคับ ก็คือหนทางเลือกที่ใช้กำลังทหารเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ คำถามก็คือ กองทัพจะแสดงบทบาทอะไรในการทูตบีบบังคับ จอร์จเสนอรูปแบบของการยื่นคำขาด (Variant) ใน ๔ ลักษณะ ประกอบด้วย Ultimatum, tacit ultimatum, gradual turning of the screw และ try and see นอกจากนี้ จอร์จยังเสนอแนวคิดที่ว่า ในบางสถานการณ์ เงื่อนไขของเวลาที่กำหนดในคำขาด อาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในระดับยุทธศาสตร์ คำถามต่อมาคือ การเสนอผลประโยชน์เพื่อผลในการโน้มน้าวและมาตรการลงโทษ (carrots and sticks) นั้น เหมาะสมกับการทูตบีบบังคับหรือไม่ และคำถามสุดท้ายคือ ท่านมีตัวอย่างของการนำการทูตบีบบังคับไปใช้แล้วประสบความสำเร็จบ้างหรือไม่

ในบทนี้ จอร์จ จะอธิบายแนวความคิดทั่วไปและตัวทฤษฎี(นามธรรม)ของการทูตบีบบังคับ ซึ่งหากเข้าใจได้ถูกต้องแล้วจะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อทั้งผู้กำหนดนโยบายและนักวิชาการ

จอร์จ ต้องการเน้นให้เห็นว่า ตัวทฤษฎีของการทูตบีบบังคับโดยตัวของมันเองนั้น ไม่ถือว่าและไม่อาจเรียกว่าเป็นยุทธศาสตร์การทูต ตัวทฤษฎี ทำหน้าที่เพียงการช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายทั้งหลายได้คุ้นเคยกับคุณลักษณะและลอจิกที่อยู่เบื้องหลัง การทูตบีบบังคับ เท่านั้น ตัวทฤษฎีไม่ได้เป็นอะไรมากไปกว่าเครื่องช่วยให้มีการพิจารณาใช้การทูตบีบบังคับได้อย่างรอบคอบและเหมาะสมกับสถานการณ์เฉพาะหนึ่งๆ เท่านั้น

การศึกษาในบทนี้จะชี้ให้เห็นถึงรูปแบบต่างๆของ คำขาด(Variant) ซึ่งประยุกต์ใช้โดยยุทธศาสตร์การทูตบีบบังคับ และจุดตั้งต้น (a starting point) ในการพิจารณาใช้และออกแบบยุทธศาสตร์นี้ให้เหมาะสมกับแต่ละสถานการณ์ แต่ต้องเข้าใจเสียก่อนว่า ตัวทฤษฎี จะให้เพียงแนวทางเท่านั้น ในการประยุกต์ใช้ทฤษฎีอันเป็นรูปธรรมไปสู่การปฏิบัติในรูปของยุทธศาสตร์นั้น ไม่มีอะไรรับประกันได้ว่า การนำไปใช้จะมีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จในแต่ละสถานการณ์เฉพาะหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จขึ้นอยู่กับตัวผู้กำหนดนโยบายเองว่าจะสามารถนำหลักแนวคิดทั่วไปซึ่งรวบรวมมาจากกรณีศึกษาในอดีต มาประยุกต์ใช้ร่วมกับสามัญสำนึก (judgement) ของตน เพื่อตัดสินใจใช้ยุทธศาสตร์การทูตบีบบังคับนี้อย่างไร

ทฤษฎีที่เป็นรูปธรรมนั้น มีประโยชน์กับนักวิชาการด้วยเช่นกัน ในการตรวจสอบกรณีศึกษาในอดีต เพื่อพัฒนาต่อยอดองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับเงื่อนไขและกระบวนการของยุทธศาสตร์การทูตบีบบังคับ ซึ่งเงื่อนไขและกระบวนการเหล่านั้น จะสัมพันธ์อย่างยิ่งกับผลสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำยุทธศาสตร์ไปใช้

การทูตบีบบังคับ หรือการชักจูงแบบบีบบังคับ (coercive persuasion) ไม่ใช่เรื่องแปลกใหม่อะไร การทำให้อีกฝ่ายดูตกต่ำเพื่อให้อีกฝ่ายต้องปฏิบัติตาม เป็นเรื่องที่อยู่คู่กับมนุษยชาติมานานแล้ว และสิ่งที่เราเรียกว่า การทูตบีบบังคับก็เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมานานแล้วในประวัติศาสตร์

ของมนุษย์ บางครั้งสำเร็จและหลายครั้งก็ไม่สำเร็จ แนวคิดพื้นฐาน คือ การยื่นข้อเรียกร้องพร้อมกับขู่ฝ่ายตรงข้ามว่า หากไม่ทำตามข้อเรียกร้องนั้น ก็จะต้องถูกลงโทษ ทั้งนี้ ภัยคุกคามที่มาพร้อมกับข้อเรียกร้องเหล่านี้ ต้องมีความน่าเชื่อถือ (credible and potent) มากพอที่จะเปลี่ยนความคิดของฝ่ายตรงข้ามให้ยอมทำตามข้อเรียกร้องได้ ดังนั้น ต้องเข้าใจก่อนว่า ตัวทฤษฎีของการทูตบีบบังคับนั้น ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่า ฝ่ายตรงข้ามเป็นผู้มีเหตุผล และได้รับข้อมูลข่าวสารครบถ้วน ประเมินข่าวสารและชั่งน้ำหนักความน่าเชื่อถือของภัยคุกคามและโทษที่จะได้รับได้อย่างถูกต้องและเห็นถึงผลดีที่จะเกิดขึ้นหากยอมปฏิบัติตามข้อเรียกร้องนั้นๆ กล่าวได้ว่า ตัวทฤษฎีนั้น มิได้คำนึงถึง การเข้าใจที่ผิดพลาดหรือประมาณสถานการณ์ที่ไม่ถูกต้องในระบบการคิดอย่างมีเหตุผลของฝ่ายที่ถูกยื่นข้อเรียกร้อง (อันเป็นผลมาจากความแตกต่างทางสังคมจิตวิทยา เช่น การรับรู้ในคุณค่า วัฒนธรรม และชนบประเพณี ซึ่งแตกต่างกันระหว่างฝ่ายยื่นและฝ่ายที่ถูกยื่นข้อเรียกร้อง) และปัจจัยที่กล่าวว่านี้ เป็นสิ่งสำคัญที่ผู้กำหนดนโยบายต้องคำนึงถึงอยู่เสมอในการที่จะใช้ยุทธศาสตร์การทูตบีบบังคับกับคู่กรณีในสถานการณ์เฉพาะต่างๆ

### แนวความคิดของการทูตบีบบังคับ

#### (The Concept of Coercive Diplomacy)

ก่อนอื่น จะทำการถกเถียง แนวความคิดของการทูตบีบบังคับที่ใช้ในบทนี้พร้อมทั้งแยกแยะความแตกต่างของภัยคุกคามซึ่งใช้เป็นเครื่องมือของการทูตบีบบังคับว่า แตกต่างจากเครื่องมือที่ใช้ในการดำเนินนโยบายอื่นๆ อย่างไร คำศัพท์ การทูตบีบบังคับในที่นี้ หมายถึง ยุทธศาสตร์ในเชิงรับ ในรูปของความพยายามชักจูงให้ฝ่ายตรงข้ามหยุดหรือแก้ไขการกระทำที่ได้ทำไปแล้ว) จริ่งอยู่ที่ภัยคุกคามที่ไปพร้อมกับข้อเรียกร้อง (การขู่) นั้น ในทางปฏิบัติ สามารถที่จะนำไปใช้อย่างก้าวร้าวโดยให้ฝ่ายตรงข้ามเลิกล้มความตั้งใจอย่างสิ้นเชิง (ไม่ต่อต้านแม้แต่น้อย) แต่การใช้ในลักษณะที่ก้าวร้าว นั้น มักนิยมเรียกว่า การเบลีคเมลล์ (blackmail strategy) มากกว่า การทูตบีบบังคับ และหากพิจารณาคำศัพท์ตัวอื่นๆ ที่ใกล้เคียงกัน เช่น การป้องปราม (deterrence) (ซึ่งหมายถึง ยุทธศาสตร์ การแสดงความเข้มภัยคุกคามเพื่อปรามฝ่ายตรงข้ามเสียตั้งแต่ต้น) ก็จะเห็นได้ว่า การทูตบีบบังคับ เฟ่งความสนใจไปที่การตอบสนองต่อสิ่งที่ได้เกิดขึ้นแล้วเป็นหลัก

คำศัพท์ compellance บัญญัติโดย Thomas Schelling ได้รวมความหมายของ blackmail strategy และ coercive diplomacy ไว้ด้วยกัน แต่ในบทนี้ จะไม่ใช้ศัพท์ตัวนี้ ด้วยเหตุผล ๒ ประการ ดังนี้

๑. ในการใช้ภัยคุกคามเพื่อบีบบังคับอีกฝ่ายนั้น สามารถแบ่งได้เป็นเชิงรุกและเชิงรับ (coercive diplomacy เป็นเชิงรับ) แต่คำว่า compellance นั้นมีความหมายรวมๆ และไม่สะท้อนสิ่งที่ต้องการจะสื่อ

๒. แนวความคิดของ compellance นั้น ใช้ภัยคุกคามเป็นเครื่องมือหลักในการโน้มน้าวกระบวนการตัดสินใจของฝ่ายตรงข้าม แต่ในบทนี้ ต้องการเน้นให้เห็นถึงความเป็นไปได้ของการโน้มน้าวด้วยวิธีการทูตแบบที่มีความอ่อนตัวมากกว่า เช่น การโน้มน้าวที่ไม่ใช้การบีบบังคับด้วย (non-coercive persuasion)

อันที่จริงแล้ว การทูตบีบบังคับเป็นทางเลือกที่ใช้การปฏิบัติการทหารเป็นเครื่องมือในการยื่นข้อเรียกร้อง โดยเลือกที่จะ ชักจูง หว่านล้อม ฝ่ายตรงข้ามให้ยุติการกระทำที่ก้าวร้าว มากกว่าที่จะลงมือใช้กำลัง

จริงๆเพื่อให้ฝ่ายตรงข้ามหยุดการกระทำ คำพูดนี้ ไม่ได้หมายถึงการใช้กำลังเพื่อทำลายฝ่ายตรงข้าม แต่เป็นการใช้กำลังทหารเป็นเครื่องมือในลักษณะของภัยคุกคามเพื่อ**ลงโทษ**อีกฝ่ายหนึ่ง **หากไม่ปฏิบัติตาม** ข้อเรียกร้อง ทั้งนี้ กำลังทหารที่จะนำมาใช้นั้น จะมีจำนวนเท่าที่จำเป็นต่อการโจมตีอีกฝ่ายเท่านั้น ทั้งนี้ นอกเหนือจากประเด็นขนาดของกำลังที่ใช้แล้ว อีกประเด็นที่สำคัญคือต้องดำเนินการเพื่อสื่อให้ฝ่ายตรงข้าม เชื่อว่าจะมีการเพิ่มกำลังได้มากเท่าที่ต้องการ (เพื่อลงโทษ) หากจำเป็น (if necessary)

การใช้กำลังเพียงเล็กน้อย อาจให้ผลที่ประเมินค่ามิได้ หากทำให้อีกฝ่ายเชื่อได้ว่า จะมีการเพิ่มเติมกำลัง (เพื่อผลในการลงโทษ) ได้มากเท่าที่จำเป็น เช่น กรณีที่ ปธน. เคนเนดี สั่งให้ ที่ปรึกษาฝ่ายพลเรือนในลาว แต่งเครื่องแบบทหาร ในปี1961 เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ยุทธศาสตร์ การเพิ่มเติมกำลังทหารเท่าที่จำเป็นนี้อาจไม่มีความจำเป็นต้องใช้ก็ได้ หากสถานการณ์คลี่คลายลงอย่างน่าพอใจ หรือในบางครั้งอาจไม่ได้ถูกนำมาใช้เลย หากการปฏิบัติการทางทหารขนาดใหญ่เต็มรูปแบบจะให้ผลดีกว่า

ประเด็นของการใช้การทูตบีบบังคับ (หมายรวมถึงการใช้เครื่องมืออื่นๆ ในการแทรกแซง นอกเหนือไปจากการใช้กำลังทหาร) นั้น อยู่ที่การให้โอกาสฝ่ายตรงข้าม หยุด หรือถอนตัวก่อนที่จะมีการใช้กำลังทหารเข้าแก้ปัญหา และมีข้อสังเกต คือ วิธีการเสนอข้อเรียกร้อง อาจจะเป็นแค่การขอให้หยุด (stop) หรืออาจเป็นการขอให้แก้ไขผลการกระทำที่เกิดขึ้นแล้ว (undo) ซึ่งแน่นอนว่า ข้อเรียกร้องแบบแรก ย่อมสามารถดำเนินการได้ง่ายกว่าแบบที่สอง ทั้งนี้ ในการนำการทูตบีบบังคับไปใช้ ต้องคำนึงถึงช่องทางการสื่อสารที่เหมาะสมเพื่อให้ฝ่ายตรงข้าม รับรู้ถึงภัยคุกคามที่จะได้รับ (กำลังทหารฝ่ายเรา) หากไม่ปฏิบัติตามข้อเรียกร้อง ผ่านช่องทางการสื่อสารหลายลักษณะ เช่น การส่งสัญญาณ (signaling) การต่อรอง (bargaining) และการเจรจา(negotiating)

การทูตบีบบังคับ เป็นยุทธศาสตร์ที่ให้โอกาส (ฝ่ายบีบบังคับ) ในการแก้ไขความขัดแย้งที่ประหัตถ์ ไม่เสียเลือดเนื้อหรือเสียหายน้อย และมีต้นทุนทางการเมืองและจิตวิทยาน้อย รวมถึง มีความเสี่ยงน้อยที่สถานการณ์จะขยายตัวไปสู่การท่าสงครามตามแบบ อย่างไรก็ตาม การทูตบีบบังคับโดยตัวของมันเอง ก็มีด้านลบอยู่ด้วย เพราะหากใช้โดยผู้นำของชาติมหาอำนาจ อาจทำให้หลงคิดว่าตนเองมีสิทธิ และมีอำนาจที่จะชู้กรรโชกให้ใครทำหรือไม่ทำอะไร เพื่อให้ตนเองได้สมความปรารถนา แต่ฝ่ายที่อ่อนแอกว่า ซึ่งมีสภาพไม่มีอะไรจะเสีย อาจเลือกที่จะปฏิเสธที่จะหยุดหรือยกเลิกผลการกระทำตามที่ฝ่ายเข้มแข็งกว่าต้องการ ซึ่ง ณ จุดนี้ ฝ่ายเข้มแข็งกว่าต้องตัดสินใจว่าจะถอนตัว จะประนีประนอมหรือจะขยายสถานการณ์ความขัดแย้งไปสู่การใช้กำลังทหาร เพื่อให้ได้ตามที่ต้องการ นอกจากนี้ ในการนำการทูตบีบบังคับไปใช้ ต้องระลึกว่า ฝ่ายที่เข้มแข็งอาจต้องเผชิญกับตัวแปรมากมาย ทั้งในรูปของข้อจำกัด ความเสี่ยงและความไม่แน่นอนต่างๆ

### การทูตบีบบังคับแบบต่างๆ

#### (Variants of Coercive Diplomacy Strategy)

ในการนำแนวความคิดการทูตบีบบังคับไปใช้นั้น มีตัวแปรที่เปรียบเสมือน empty boxes จำนวนมากซึ่งผู้นำไปใช้ต้องเติมคำในช่องว่างลงไป ให้เหมาะสมกับแต่ละสถานการณ์เฉพาะ โดยผู้กำหนดนโยบายต้องตัดสินใจว่า

๑. จะเรียกร้องอะไรจากอีกฝ่ายหนึ่ง
๒. จะทำอะไรให้ฝ่ายที่ถูกเรียกร้องรู้สึกว่ามีเงื่อนไขของเวลา (ความเร่งด่วน) กำกับอยู่ด้วย
๓. ประเภทของภัยคุกคามที่จะใช้ในการขู่บังคับ/ลงโทษ กรณีไม่ทำตาม ควรจะเป็นอะไร
๔. จะใช้แต่พระเดช (การขู่ว่าจะลงโทษหากไม่ปฏิบัติตาม) เพียงอย่างเดียว หรือจะใช้สิ่งล่อใจประกอบด้วย (องค์ประกอบที่ ๔ นี้ ไม่ใช่องค์ประกอบหลัก โดยทั่วไป จัดว่าเป็นส่วนเสริม/เพิ่มเติม)

คำขาดหรือข้อเรียกร้องนั้นจะประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ ทั้ง ๔ ที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น ในการนำไปประยุกต์ใช้นั้น ขึ้นอยู่กับผู้กำหนดนโยบายว่า จะจัดสรรองค์ประกอบเหล่านี้ ทั้งนี้ ส่วนผสมขององค์ประกอบที่แตกต่างกันจะทำให้เกิดรูปแบบหลักๆ ของการทูตบีบบังคับที่แตกต่างกันด้วย

Ultimatum เป็นคำขาดแบบที่ดูมีอำนาจมากที่สุดและเป็นแบบที่นิยมที่สุดด้วย จะประกอบด้วย ๓ ส่วน ได้แก่ ๑. ข้อเรียกร้อง ๒. กรอบหรือเงื่อนไขของเวลาที่จะต้องปฏิบัติตาม (เส้นตาย) ๓. ภัยคุกคามที่จะใช้ในการขู่ว่าจะลงโทษ หากไม่ปฏิบัติตาม (ภัยฯ นี้ จะต้องมีความน่าเชื่อถือพอที่จะทำให้อีกฝ่ายเลือกที่จะทำตามข้อเรียกร้องมากกว่าปฏิเสธ) อย่างไรก็ตาม แม้จะการยื่นคำขาดนั้นจะประกอบด้วยองค์ประกอบทั้ง ๓ แล้วก็ตาม พบว่า หลายครั้งที่การยื่นคำขาดมีลักษณะที่ไม่เหมาะสม เป็นไปไม่ได้ และเกิดความเสียหายสูงในสถานการณ์เฉพาะต่างๆ

กรณีที่ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขความเร่งด่วนของเวลาไว้ในการยื่นคำขาด แต่เป็นที่รู้กันว่ามีเวลาเร่งด่วนแค่ไหน อย่างไร จะเรียกคำขาดลักษณะนี้ว่า tacit ultimatum ทั้งนี้ ฝ่ายยื่นคำขาด มีวิธีการหลายอย่างในการส่งสัญญาณความเร่งด่วน (แทนที่จะแสดงไว้อย่างชัดเจนในคำเรียกร้อง) เช่น การแสดงกำลัง เป็นต้น

คำขาดแบบที่มีองค์ประกอบไม่ครบทั้ง ๓ ส่วน ก็มีหลายแบบ เช่น try and see ซึ่งจะระบุชัดเจนเฉพาะองค์ประกอบส่วนแรก คือ ส่วนที่เป็นข้อเรียกร้องเท่านั้น ว่าต้องการอะไร ฝ่ายยื่นคำขาด ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขความเร่งด่วนในการปฏิบัติตาม แต่ในขั้นแรกจะใช้องค์ประกอบที่ ๓ (ภัยคุกคาม) อย่างจำกัด แล้วรอดูว่าอีกฝ่ายจะตอบสนองอย่างไร

ในทางปฏิบัติ มีการใช้การทูตบีบบังคับที่มีแนวความคิดคล้ายๆ try and see แต่มีชื่อเรียกแตกต่างกันไป ได้แก่ gradual turning of the screw ซึ่ง แตกต่างจาก try and see อยู่บ้าง ในลักษณะที่ หากไม่สำเร็จ จะค่อยๆ เพิ่มระดับการคุกคามแล้วแผ่ออใหม่ เสมือนการค่อยๆ กวดนอตเข้าไปทีละน้อยๆ

Gradual turning of the screw นี้ ไม่เรียกว่าเป็นการยื่นคำขาด เพราะไม่มีองค์ประกอบเกี่ยวกับเงื่อนไขความเร่งด่วนในการปฏิบัติตามข้อเรียกร้อง และเป็นแนวการปฏิบัติที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการค่อยๆ เพิ่มระดับการคุกคามเข้าไป ในขณะที่ การยื่นคำขาดนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์ความเร่งด่วน และการขู่ว่าจะคุกคามด้วยการใช้กำลังทหารเข้ากระทำแบบแตกหัก (strong decisive military action) อย่างไรก็ตาม พบว่า เส้นแบ่งระหว่าง try and see และ gradual turning of the screw นี้ ไม่มีความชัดเจนในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะเมื่อมีการนำไปใช้โดยผู้กำหนดนโยบายที่ไม่ได้จริงจังกับการเพิ่มระดับการคุกคาม (behave inconsistently)

เมื่อคำขาด (ultimatum) หรือ tacit ultimatum ไม่มีความเหมาะสมกับสถานการณ์หรือไม่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ หรือพิจารณาแล้วว่าจะก่อให้เกิดความเสี่ยงสูง การใช้ try and see หรือ gradual turning of the screw จะมีความเหมาะสมมากกว่า ดังนั้น ขอให้ระลึกว่า ผู้กำหนดนโยบาย อาจเลือกที่จะเปลี่ยนรูปแบบของการทูตบีบบังคับจากแบบหนึ่งไปเป็นอีกแบบหนึ่งได้ตามความเหมาะสม

โดยสรุป ในส่วนนี้ ได้กล่าวถึงรูปแบบหลัก ๔ แบบ ของการทูตบีบบังคับ ได้แก่ ultimatum, tacit ultimatum, try and see, and gradual turning of the screw ซึ่งรูปแบบที่แตกต่างกันนี้ มีประโยชน์ในแง่ความอ่อนตัวในการเลือกใช้เพื่อตอบวัตถุประสงค์เฉพาะต่างๆ แต่พึงระลึกว่า แม้ ultimatum จะมีลักษณะที่ดูมีอำนาจมากที่สุด (มากกว่าแบบ try and see) แต่ก็มิได้หมายความว่า ผลในการบีบบังคับอันเกิดจากการใช้ ultimatum จะสูงที่สุด

## การสื่อสาร ๒ ลักษณะในการทูตบีบบังคับ

### (The Level of Communication in Coercive Diplomacy)

รูปแบบการสื่อสารที่ใช้ในการทูตบีบบังคับนั้น มีอยู่ ๒ ลักษณะ คือ การสื่อสารด้วยวาจาและการกระทำ ทั้งนี้ เป็นที่ยอมรับกันว่า อัจฉนาษา (การสื่อสารแบบที่ไม่ใช้คำพูด) เป็นการสื่อสารที่มีน้ำหนักกระทำได้หลายช่องทาง เช่น การเคลื่อนกำลังทหาร หรือ ผ่านทางกิจกรรมทางเมือง เป็นต้น ผลสำเร็จในการโน้มน้าวด้วยการบังคับ ไม่ได้ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบ ๓ ส่วน ของการยื่นคำขาด (การสื่อสารด้วยวาจา) เท่านั้น แต่การแสดงออกด้วยการกระทำ ทั้งในรูปของการเตรียมพร้อมของกองทัพ กิจกรรมด้านการเมือง การต่างประเทศ มีส่วนสำคัญในการทำให้คำขาดว่าจะคุกคามด้วยกำลัง ดุน่าเชื่อถือหรือทำให้ดูไม่น่าเชื่อถือ ก็ได้

การกระทำ (action) จะช่วยเพิ่มน้ำหนักให้กับการยื่นคำขาด (ด้วยวาจา) หรือช่วยชดเชยในกรณีที่มีการยื่นคำขาด(ด้วยวาจา)ดูไม่หนักแน่นพอ แต่ต้องระลึกไว้ว่า การกระทำมิได้เสียดังกว่าคำพูดเสมอ ในหลายกรณี ฝ่ายที่ถูกยื่นคำขาด มองว่า การกระทำที่ซึ่งขงฝ่ายยื่นคำขาด น่าจะเป็นลักษณะของการเกทับ (bluff) ดังนั้น ในกรณีเหล่านี้ คำพูด (วาจา) เป็นสิ่งที่มีความจำเป็นในการอธิบายหรือช่วยสื่อความหมายของการกระทำให้ชัดเจนขึ้นว่า ที่กระทำอย่างนั้น อย่างนี้ มีความต้องการอะไรและหมายถึงอะไร และในทางกลับกัน การกระทำก็มีความจำเป็นเช่นกัน ในการทำให้อีกฝ่ายเชื่อว่า การยื่นคำขาด (ด้วยวาจา) ไม่ใช่การเกทับ (bluff)

กล่าวโดยสรุป ความสัมพันธ์ระหว่าง วาจาและการกระทำ (words and actions) ในมุมของการอธิบายและการสื่อความหมายของการพูดและการกระทำของฝ่ายที่ยื่นคำขาด เป็นสิ่งสำคัญในการประยุกต์ใช้ยุทธศาสตร์การทูตบีบบังคับ อย่างไรก็ตาม ไม่มีสูตรสำเร็จในการใช้ส่วนผสมของ วาจาและการกระทำ ในการนำการทูตบีบบังคับไปใช้ ซึ่งโดยนัยยะแล้ว หมายถึงว่า อาจมีการสื่อสารที่ผิดพลาด หรือ การคาดการณ์/ประมาณสถานการณ์ผิดพลาด (miscalculate) โดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือทั้งสองฝ่าย และนี่เป็นประเด็นสำคัญที่ทำให้ การทูตบีบบังคับ โดยตัวของมันเอง มีลักษณะเป็นแนวคิด/ทฤษฎี ที่ใช้การไม่ได้ (elusive) ,มีปัญหามิทางปฏิบัติ (problematic) และมีความเสี่ยง(risky) ในการนำไปใช้

## การใช้รางวัลและการลงโทษ

### The Carrot-and-Stick Approach

การทูตบีบบังคับในบริบทที่กล่าวมาแล้วตั้งแต่ต้น มุ่งความสนใจไปที่ความหมายในมุมมองตามบริบทของการบีบบังคับ ซึ่งเน้นการใช้มาตรการลงโทษ หากไม่ทำตามข้อเรียกร้อง ดังนั้น จากจุดนี้ไป ขอให้ลองพิจารณาองค์ประกอบที่ ๔ ซึ่งกล่าวถึงการใช้สิ่งล่อใจ นอกเหนือไปจากการใช้มาตรการลงโทษแต่เพียงอย่างเดียว

แนวคิดการใช้สิ่งล่อใจผสมไปกับมาตรการลงโทษ (carrot and stick) นี้ เป็นทางเลือกที่ช่วยเพิ่มความอ่อนตัว ในการนำการทูตบีบบังคับไปใช้ ผ่านช่องทางการเจรจา (negotiating) และการต่อรอง (bargaining)

ผู้กำหนดนโยบาย(ที่นำการทูตบีบบังคับไปใช้) ต้องตัดสินใจว่า จะพึ่งพามาตรการลงโทษ แต่เพียงอย่างเดียวหรือจะใช้การเสนอรางวัลล่อใจร่วมด้วย เพื่อเพิ่มโอกาสในการโน้มน้าวฝ่ายตรงข้ามให้ทำตามข้อเรียกร้อง รางวัลล่อใจที่ว่านี้ อาจเป็นอะไรก็ได้ที่ฝ่ายตรงข้ามเห็นว่ามีความคุ้มค่าเพียงพอ และขนาดความมากน้อยของรางวัลก็ได้หลายระดับ ตั้งแต่ระดับพื้นฐาน เช่น การรักษาน้ำหน้า ไปจนถึง การทำข้อตกลงที่ฝ่ายตรงข้ามได้ประโยชน์

ความสำเร็จของการใช้การทูตบีบบังคับ ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจว่า ในการยื่นคำขาดนั้นๆ จะพึ่งมาตรการลงโทษเพียงอย่างเดียว เช่น Negative sanction หรือจะผสมผสานระหว่างการใช้รางวัลและการลงโทษ ประเด็นสำคัญก็คือ หากแนวความคิดของการทูตเชิงป้องกัน ได้เปิดช่องให้มีการใช้รางวัลควบคู่กับการลงโทษได้ ผู้กำหนดนโยบายต้องตัดสินใจว่า ในการนำไปใช้นั้น ตนมีความสามารถที่จะให้รางวัลได้หรือไม่ รวมทั้ง มีความตั้งใจที่จะให้รางวัลฝ่ายตรงข้ามหรือไม่ หากตัดสินใจว่าจะให้ จะให้อะไรหรือจะให้รางวัลด้วยการอ่อนข้อให้

อย่างไรก็ตาม กล่าวได้ว่า การใช้มาตรการลงโทษแต่เพียงลำพัง แทบจะไม่มีโอกาสสำเร็จเลย ถ้าภัยคุกคามที่หวนคำขาดนั้น ไม่มีน้ำหนัก/ไม่แข็งขังเพียงพอ ดังนั้น ในกรณีที่ภัยคุกคามนั้น ไม่มีความน่าเชื่อถือเพียงพอในสายตาของอีกฝ่าย การใช้การให้รางวัลร่วมด้วยจะช่วยเพิ่มโอกาสความสำเร็จ นอกจากนี้ ยังสามารถกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ภัยคุกคามที่จะใช้ในมาตรการลงโทษนั้น ต้องดูน่าเชื่อถือในสายตาของฝ่ายตรงข้ามเสียก่อน การให้รางวัลจึงจะดูมีความน่าเชื่อถือเพียงพอด้วย ว่าหากปฏิบัติตามข้อเรียกร้องแล้วจะได้รางวัลจริงๆ

### งานที่เป็นแก่นของการทูตบีบบังคับ

#### (The Central Task of Coercive Diplomacy)

งานที่เป็นแก่นของการทูตบีบบังคับ คือ การทำให้ฝ่ายตรงข้ามมองเห็นถึงต้นทุนของการดื้อแพ่งที่สูงเพียงพอที่จะล้มเลิกความตั้งใจที่จะกระทำสิ่งที่ทำอยู่ ทั้งนี้ ผลสำเร็จของการทูตบีบบังคับ อยู่ที่ตัวภัยคุกคามที่จะใช้ในการบีบบังคับ ซึ่งอาจใช้แค่ตัวภัยคุกคามเอง หรือ ใช้ตัวภัยคุกคามในลักษณะที่เป็นส่วนหนึ่งของมาตรการลงโทษอื่นๆ

คำถามคือ ต้องใช้ระดับภัยคุกคามขนาดไหน หรือใช้ร่วมกันในลักษณะผสมผสานกับรางวัลล่อใจ ในประเด็นนี้ ตัวทฤษฎี (อันมีลักษณะเป็นนามธรรม) ตอบเราว่า ขึ้นอยู่กับตัวแปร ๒ ตัว คือ ฝ่ายที่ตั้งข้อเรียกร้องได้เรียกร้องไปมากแค่ไหน และฝ่ายที่ถูกเรียกร้องคือแค่ไหน ตัวแปรทั้ง ๒ ตัวนี้ ไม่ได้เป็นอิสระต่อกัน และความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทั้ง ๒ ตัวนี้ เป็นสิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษ เนื่องจาก การที่ฝ่ายที่ถูกเรียกร้องจะทำตามข้อเรียกร้องหรือไม่ อยู่ที่ว่า ถูกเรียกร้องอะไรไป หากเรียกร้องไม่มาก ก็มีโอกาสมากที่จะยอมตาม แต่หากเรียกร้องไปมาก กลับเป็นการเพิ่มแรงต้าน และหากจะบังคับเอาให้ได้ก็ต้องลงแรงกันพอสมควร การยื่นข้อเรียกร้องที่เรียกร้องมากเกินไปนั้น ไม่เพียงแต่เป็นการขอให้ฝ่ายตรงข้ามต้องเลิกล้มความตั้งใจที่จะได้ในสิ่งที่ต้องการได้ แต่ยังหมายถึง การทำให้ฝ่ายที่ถูกเรียกร้องต้องสูญเสียบางอย่างที่เคยมีด้วย เช่น ผลทางจิตวิทยา และคะแนนนิยม เป็นต้น หรือกล่าวได้ว่า สิ่งที่ถูกเรียกร้องต้องสูญเสีย อันเนื่องจากการยอมทำตามข้อเรียกร้องนั้น จะสูงเกินกว่าที่ฝ่ายเรียกร้องต้องการเรียกร้องด้วย

ตัวทฤษฎี เห็นว่า สิ่งที่เรียกร้องโดยผู้เรียกร้อง กับแรงจูงใจที่จะต่อต้านของผู้ถูกเรียกร้องมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ผลสำเร็จของการใช้การทูตบีบบังคับ ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ที่ละเอียดอ่อนระหว่าง ๒ ฝ่าย โดยแรงจูงใจเป็นสิ่งที่สะท้อน แต่ละฝ่ายให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของตน (ที่แย้งชิงกันในความขัดแย้ง) อย่างไร ต้นทุนที่จะต้องใช้ในการได้ผลประโยชน์นั้นกลับคืนมากับความเสี่งที่จะต้องเผชิญเป็นอย่างไร ดังนั้น ทางเลือกในการตั้งข้อเรียกร้องว่าจะเรียกร้องอะไรบ้างนั้นมีความสำคัญมาก เปรียบได้กับตัวแปรอิสระ โดยมีระดับแรงจูงใจในการต่อต้านของฝ่ายที่ถูกเรียกร้องเป็นตัวแปรตาม ในทางกลับกันแรงจูงใจของฝ่ายที่ยื่นข้อเรียกร้อง ก็แปรเปลี่ยนตามตัวแปรข้อเรียกร้องที่ตนยื่น เช่นเดียวกัน เพราะสิ่งที่เรียกร้อง สะท้อนแรงจูงใจของฝ่ายเรียกร้องและยิ่งเรียกร้องมาก (ประกอบกับเป็นฝ่ายที่มีอำนาจมากกว่า) หากได้ยื่นข้อเรียกร้องที่ดูจะเรียกร้องมากไป (ไปแล้ว) ก็จะต้องบังคับเอาให้ได้ หรือกล่าวได้ว่า ในการใช้การทูตบีบบังคับนั้น ข้อเรียกร้องจะกระทบกับแรงจูงใจของทั้งสองฝ่าย

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วเกี่ยวกับตัวทฤษฎีการทูตบีบบังคับ สรุปได้ว่า หากมีการกำหนดวัตถุประสงค์และเรียกร้องเอาเฉพาะสิ่งที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ โอกาสที่จะประสบความสำเร็จก็มีสูง แต่หากเรียกร้องเอาตามอำเภอใจและสิ่งที่เรียกร้องไม่ใช่สาระหรือผลประโยชน์สำคัญ (แต่ได้ไว้ก็ดี) ของฝ่ายเรียกร้อง แต่เป็นผลประโยชน์สำคัญของฝ่ายที่ถูกเรียกร้อง ในกรณีนี้ ข้อเรียกร้องดังกล่าว กลับจะเป็นผลดีกับฝ่ายถูกเรียกร้องมากกว่า (ช่วยให้ฝ่ายถูกเรียกร้องตัดสินใจได้ง่ายว่า นอกจากจะไม่ยอมตามข้อเรียกร้องแล้ว ยังจะสู้ถึงที่สุดเพื่อรักษาผลประโยชน์สำคัญของตนไว้) ตัวอย่าง กรณี Cuban missile crisis ปธน. เคนเนดี จำกัดข้อเรียกร้องของตนให้อยู่แต่เฉพาะสิ่งที่เป็นผลประโยชน์สำคัญของสหรัฐฯ (การเคลื่อนย้ายขีปนาวุธ ออกจากคิวบา) แต่ไม่ใช่ผลประโยชน์สำคัญของฝ่ายสหภาพโซเวียต ข้อเรียกร้องที่มุ่งเน้นวัตถุประสงค์ คือ การย้ายขีปนาวุธ ซึ่งสำคัญกับฝ่ายสหรัฐฯ มากกว่ารัสเซีย นี้ เป็นผลดีกับฝ่ายสหรัฐฯ แต่ในทางกลับกัน ลองพิจารณาว่า หากเคนเนดี เรียกร้องให้ปลด ปธน. คาสโตรของคิวบา ออกจากตำแหน่ง หรือเสนอข้อเรียกร้องให้กำจัดอิทธิพลของโซเวียตในคิวบาทั้งหมด แรงจูงใจของ Khrushchev ที่จะต่อต้านย่อมจะต้องสูงขึ้นแน่นอน และข้อเรียกร้องที่เกินเลยไปนี้ กลับเป็นผลดีกับฝ่ายโซเวียตมากกว่าฝ่ายสหรัฐฯ เอง เพราะจะเป็นการบีบบังคับให้ Khrushchev ไม่มีทางเลือก นอกจากเผชิญหน้า นอกจากนี้ ยังช่วยทำให้ความเสี่งที่ยอมรับได้ของ

Khrushchev เพิ่มสูงขึ้นในการที่จะทำทุกวิถีทางในการขัดขวางไม่ให้เคนเนดี ได้ในสิ่งที่เรียกร้อง (ทั้งที่จริงๆ แล้วเคนเนดีเอง อาจไม่ได้คาดหวังว่าตนจะได้ตามที่เรียกร้องทุกข้อ แต่การเรียกเผื่อไว้ก่อน กลับทำให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี)

งานอันเป็นแก่นของตัวทฤษฎีที่มีความสำคัญมากและต้องเน้นย้ำ คือ ประเด็นเรื่อง ความมั่นใจของฝ่ายที่ยื่นข้อเรียกร้องว่าจะสามารถบีบบังคับให้ฝ่ายตรงข้ามต้องยอมตามข้อเรียกร้องของตนนั้น (ด้วยการทำให้เห็นว่า จะลงโทษจริงๆ หากไม่ทำตาม) ไม่ใช่สาระสำคัญ สิ่งที่เป็นสาระสำคัญคือ ฝ่ายที่ถูกเรียกร้อง มองว่า ภัยคุกคามที่จะใช้ในการลงโทษนั้น เป็นภัยคุกคามที่วิกฤตหรือไม่ ทั้งในแง่ความน่าเชื่อถือและความสามารถ (credibility and potency) เพราะในเรื่องของการทูตบีบบังคับนั้น ตัวแปรวิกฤตที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จคือ เรื่องของจิตวิทยา ทำอย่างไร ให้ฝ่ายที่ถูกเรียกร้องเห็นว่า ภัยคุกคามนั้นวิกฤต และยอมทำตามข้อเรียกร้อง นอกจากนั้นแล้ว ในการใช้การทูตบีบบังคับ ยังมีตัวแปรอื่นๆ อีก เช่น ความเข้าใจที่ผิดพลาด การประเมินผล/การประมาณสถานการณ์ที่ผิดพลาดของฝ่ายที่ถูกตั้งข้อเรียกร้อง (เช่น มองว่า เป็นการเกทับกันมากกว่าจะลงมือจริง) ตัวแปรเหล่านี้ ล้วนแต่ส่งผลต่อความสำเร็จของการใช้การทูตบีบบังคับ ทั้งสิ้น

สรุป ลอจิกของการทูตบีบบังคับเกี่ยวข้องกับ “four empty boxes” อันเป็นตัวแปรวิกฤตที่มีความสำคัญซึ่งผู้กำหนดนโยบายต้องตัดสินใจในการสร้างส่วนผสมของ “การยื่นคำขาด” นอกจากนี้ ในบทนี้ ยังได้กล่าวถึงรูปแบบหลักของการทูตบีบบังคับทั้ง ๔ แบบ นอกจากนี้ ยังได้กล่าวถึง สิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายต้องคำนึงถึงคือ ความสัมพันธ์ระหว่างกฎแจสำคัญ ๒ ตัว ได้แก่ ฝ่ายเรียกร้องจะเรียกร้องอะไรและฝ่ายถูกเรียกร้องมีแรงจูงใจในการต่อต้านอย่างไร ทั้งนี้ จุดเน้นคือ จะสร้างสมดุลของผลประโยชน์และแรงจูงใจของทั้ง ๒ ฝ่ายได้อย่างไร (balance of interests and motivations)

อย่างไรก็ตาม ไม่มีสูตรสำเร็จของการใช้การทูตบีบบังคับ ผู้กำหนดนโยบายต้องเลือกรูปแบบของการทูตเชิงป้องกัน (variant) ที่จะใช้เอง โดยพิจารณาให้เหมาะสมกับสถานการณ์เฉพาะตรงหน้าซึ่งถือได้ว่าเป็นงานที่ยากและท้าทาย เพราะต้องคำนึงถึงตัวแปรอีกจำนวนมากมาย ที่ตัวทฤษฎี (อันมีลักษณะเป็นนามธรรม) ไม่ได้กล่าวถึงไว้

-----