Journal of Social Sciences
Vol. 46 No.1 (2016): 117-139
http://www.library.polsci.chula.ac.th/journal2

Faculty of Political Science
Chulalongkorn University

Domestic Politics, Leadership, and Foreign Policy: De Gaulle and French Foreign Policy Making in Algerian War**

*Chutidech Metheechutikul**

Abstract

This article aims to study the French foreign policy making taking De Gaulle and his foreign policy making on Algerian War (1954-1962) as a case study, by using the neoclassical realism as a main tool of analysis. The question of the article is what political actors or factors influenced this case study. According to the investigation, the influenced outcome concludes 4 actors: 1) Charles De Gaulle (French President, 8 January 1959 – 28 April 1969), 2) the French Constitution of 1958, 3) the National Liberation Front (Front de Libération Nationale; FLN) and 4) the Crisis of the French Fiscal and Budget. In summary, domestic politics greatly influenced the French foreign policy decision of De Gaulle in the Algerian War, especially the French political structure resulting from the 1958 French Constitution which made De Gaulle be able to control the foreign policy about the Algerian War effectively.

Keywords: *De Gaulle, foreign policy making, the Algerian War, the French Constitution of 1958, neoclassical realism*

*Independent scholars, BA Political Science (Government and Politics), Thammasat University, 2 Prachan Road, Bangkok 10200 Bangkok. Email: mhonok03@gmail.com

**Received October 28, 2015; Accepted April 28, 2016

วารสารสังคมศาสตร์
ปีที่ 46 ฉบับที่ 1 (2559): 117-139
http://www.library.polsci.chula.ac.th/journal2

คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การเมืองภายใน ผู้นำ และนโยบายต่างประเทศ: De Gaulle กับการกำหนดนโยบายต่างประเทศฝรั่งเศสเรื่องสงครามแอลจีเรีย**

ชุติเดช เมธีชุติกุล*

บทคัดย่อ

งานชิ้นนี้ต้องการศึกษาในเรื่องการกำหนดนโยบายต่างประเทศของประเทศฝรั่งเศสโดยใช้กรอบแนวคิด Neoclassical realism เป็นหลักในการวิเคราะห์โดยหยิบยกกรณีของนายพล De Gaulle กับการกำหนดนโยบายต่างประเทศของฝรั่งเศสในช่วงสงครามแอลจีเรีย โดยดูว่ากรณีดังกล่าวมีปัจจัยหรือตัวแสดงทางการเมืองใดที่มีส่วนสำคัญต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของฝรั่งเศสในช่วงดังกล่าว โดยผลการศึกษาสรุปว่ามี 4 ปัจจัยด้วยกัน ได้แก่ 1) ตัวผู้นำ คือนายพลDe Gaulle 2) รัฐธรรมนูญฉบับปี 1958 3) กลุ่ม FLN และ 4) วิกฤตการคลังและงบประมาณของฝรั่งเศส กล่าวโดยสรุปปัจจัยการเมืองภายในมีส่วนสำคัญอย่างมากต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศในเรื่องสงครามแอลจีเรียของ De Gaulle โดยเฉพาะเรื่องโครงสร้างทางการเมืองที่สืบเนื่องจากผลของรัฐธรรมนูญปี 1958 ที่มีส่วนสำคัญทำให้ De Gaulle สามารถดำเนินนโยบายต่อประเด็นเรื่องดังกล่าวตามที่ตนต้องการได้

คำสำคัญ: *De Gaulle, การกำหนดนโยบายต่างประเทศ, สงครามแอลจีเรีย, รัฐธรรมนูญ 1958, neoclassical realism*

*นักวิชาการอิสระรัฐศาสตรบัณฑิต (การเมืองการปกครอง) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200 อีเมล mhonok03@gmail.com

**ได้รับบทความ 28 ตุลาคม 2558; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 28 เมษายน 2559

บทนำ

บทความชิ้นนี้พยายามที่ทำความเข้าใจปรากฏการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศโดยใช้การวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศในการศึกษา ผู้เขียนเลือกพิจารณาเหตุการณ์ในช่วงปี 1958 - 1962 ของฝรั่งเศสโดย ณ ขณะนั้น ชาร์ลส์ เดอ โกลล์ (Charles De Gaulle, 22 November 1890 - 9 November 1970) เป็นประธานาธิบดีอยู่และเลือกพิจารณาในเรื่องการกำหนดนโยบายต่างประเทศของ De Gaulle เกี่ยวกับปัญหาเรื่องสงครามแอลจีเรียที่ปะทุก่อนหน้าที่เขาจะขึ้นมาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีในแง่นี้แล้วความน่าสนใจของช่วงเวลาดังกล่าวนั้นอยู่ตรงที่การขึ้นมาของ De Gaulle พร้อมกับรัฐธรรมนูญฉบับปี 1958 ที่แก้ปัญหาความไร้เสถียรภาพทางการเมืองของฝรั่งเศสในช่วงก่อนหน้านี้ได้ ก่อนหน้านั้นฝรั่งเศสได้เข้าสู่วิกฤตหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ทั้งเรื่องเศรษฐกิจ การเมือง และโดยเฉพาะปัญหาในดินแดนอาณานิคม โดยเฉพาะแอฟริกา และเอเชีย ความล้มเหลวครั้งสำคัญของฝรั่งเศสนั้นก็คือกรณีสงครามอินโดจีน (1947 - 1954) ที่เกิดขึ้นในเวียดนาม ในยุทธการที่เดียนเบียนฟูนั้นคือจุดจบของเจ้าอาณานิคมฝรั่งเศสในอินโดจีน เพราะหลังจากนั้น ฝรั่งเศสได้ถอนตัวออกไปจากภูมิภาคดังกล่าว และในเวลาต่อมาดินแดนอาณานิคมในแอฟริกาก็เริ่มที่จะต้องการปลดแอกและประกาศเอกราชจากฝรั่งเศส ได้แก่ โมร็อคโค (ได้รับเอกราชในปี 1956) ตูนีเซีย (ได้รับเอกราชในปี 1956), และแอลจีเรีย (ได้รับเอกราชในปี 1961) ในบรรดา 3 ประเทศนี้ แอลจีเรียเป็นกรณีเฉพาะที่การได้เอกราชนั้น กลับกลายเป็นสงครามครั้งสำคัญของฝรั่งเศสที่ถูกเรียกว่า **"สงครามแอลจีเรีย"** (Algerian War, 1954 - 1962) สงครามดังกล่าวนำมาสู่จุดจบของสาธารณรัฐที่ 4 ของฝรั่งเศส ระหว่างปี 1946 - 1958 (Supranee Mukwichit 2002, 26-30) พร้อมกับการถือกำเนิดขึ้นของสาธารณรัฐที่ 5 ภายใต้รัฐธรรมนูญปี 1958 ที่มี De Gaulle เป็นแกนนำในการแก้ไขจนในที่สุดเขาก็ก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำสูงสุดของฝรั่งเศสในที่สุด แต่สิ่งที่พ่วงมากับตำแหน่งผู้นำด้วยก็คือสงครามแอลจีเรียที่ยังยืดเยื้ออยู่ และนั้นคือความท้าทายสำคัญสำหรับ De Gaulle ทำให้ De Gaulle กำหนดบทบาทของตัวเองในการดูแลเรื่องต่างประเทศ การทหาร และดินแดนโพ้นทะเล โดยการบริหารภายในนั้นมอบหมายให้นายกรัฐมนตรีเป็นคนดูแล และภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ De Gaulle ได้วางตัวเองอยู่เหนือการเมืองและการรับผิดชอบต่อสภาและพรรคการเมือง (Sanchai Suwangbut 2009, 128) ต่างจากรัฐธรรมนูญปี 1946 ที่มีลักษณะเป็นระบอบรัฐสภา และนั่นทำให้สาธารณรัฐที่ 4 อ่อนแอและขาดเสถียรภาพตลอด 12 ปี ของการก่อตั้ง และนำไปสู่การล่มสลายในที่สุด ฉะนั้นในแง่นี้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้เปิดทางให้กับระบอบประธานาธิบดีหรือการที่ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็ง ทำให้เกิดเสถียรภาพทางการเมืองขึ้น ภายใต้อำนาจของประธานาธิบดีและความอิสระในการจัดการ นโยบายต่างประเทศของเขาจึงค่อนข้างมีอิสระในการกำหนดทิศทางต่างของประเทศ และโดยเฉพาะกรณีของสงครามแอลจีเรีย เขาจึงมีบทบาทสำคัญในการแก้ปัญหานี้และนำไปสู่การมอบเอกราชให้กับแอลจีเรียและจบสงครามดังกล่าวในที่สุด

ผู้เขียนใช้กรอบการศึกษานโยบายต่างประเทศสำหรับศึกษาโดยจะเน้นเรื่องของการกำหนดนโยบายต่างประเทศเป็นหลัก สำหรับนโยบายต่างประเทศนั้นคือแบบแผนหรือแนวทางของการกระทำเพื่อนำไปสู่เป้าหมายหรือผล

ประโยชน์แห่งชาติ ในการปฏิสัมพันธ์กับประเทศอื่นๆ ฉะนั้นแล้วในการศึกษานโยบายต่างประเทศนั้นจะศึกษาแรงจูงใจ ตัวแสดง (Actor) ที่มีส่วนต่อการกำหนดนโยบาย การรับรู้ (Perception) ของรัฐบาลหรือผู้นำต่อประเด็นปัญหาต่างๆ กำหนดต่อว่าอะไรคือผลประโยชน์แห่งชาติ และนำมาซึ่งพฤติกรรมนโยบายต่างประเทศ (Foreign policy behavior) (Apinya Rattanamongkolmat 2005, 33-34) ในแง่นี้แล้วผู้เขียนจะศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศ (Foreign policy making) โดยจะพิจารณาถึงตัวแสดงที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของฝรั่งเศสในช่วงสงครามแอลจีเรีย จนนำมาสู่ความสำเร็จในการแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยการเจรจาและมอบเอกราชให้กับแอลจีเรียในที่สุด นอกจากนี้เพื่อที่จะอธิบายการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น งานชิ้นนี้จะเข้าไปศึกษาปัจจัยการเมืองภายในและระบบการเมืองระหว่างประเทศว่าได้ส่งผลต่อกรณีสงครามแอลจีเรียอย่างไร โดยจะนำกรอบคิด Neoclassical realism มาทำความเข้าใจปรากฏการณ์ดังกล่าว เนื่องจากกรอบคิดนี้เปิดทางให้กับการพิจารณาทั้งปัจจัยภายในและภายนอกสำหรับการกำหนดนโยบายต่างประเทศ รวมถึงให้ความสำคัญกับเรื่องการรับรู้ของรัฐบาลหรือผู้นำต่อปัญหาต่างๆ ที่นำไปสู่การตัดสินใจที่จะเลือกดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อไป จากข้อมูลที่ผู้เขียนศึกษาในกรณีสงครามแอลจีเรีย จึงคิดว่ากรอบคิดนี้เหมาะสมที่จะนำมาใช้วิเคราะห์กรณีดังกล่าวได้อย่างดี และเห็นพลวัตของการเปลี่ยนแปลง รวมถึงอิทธิพลของตัวแสดงทั้งในและนอกประเทศได้อย่างรอบด้านและครอบคลุม

ดังนั้นในบทความชิ้นนี้ผู้เขียนจะเริ่มต้นจากการอธิบายกรอบคิดแบบ Neoclassical realism เพราะทฤษฎีดังกล่าวเปิดโอกาสและความเป็นไปได้ของปัจจัยต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการเมืองภายในและระบบการเมืองระหว่างประเทศ หลังจากนั้นเพื่อที่จะให้เข้าใจที่มาที่ไปของการตกเป็นอาณานิคมของแอลจีเรีย ผู้เขียนก็จะไล่ประวัติศาสตร์ตั้งแต่แอลจีเรียตกเป็นอาณานิคมจนถึงสิ้นสุดสงครามแอลจีเรียอย่างสั้นๆ เพื่อที่จะให้เข้าใจบริบททางประวัติศาสตร์ ช่วยทำให้เราเห็นปัจจัยหรือตัวแสดงใดๆ ที่มีผลต่อการกำหนดนโยบาย ในส่วนต่อมาผู้เขียนจะพิจารณาถึงอิทธิพลทางการเมืองระหว่างประเทศและอิทธิพลของการเมืองภายใน ในท้ายสุดก็จะนำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์ว่าถึงที่สุดแล้วใครเป็นผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศบ้าง

Neoclassical realism: ปัจจัยภายในและภายนอกกับการกำหนดนโยบายต่างประเทศ

Neoclassical realism เป็นพัฒนาการทางทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่พัฒนามาจาก Classical realism และ Structural realism (Neorealism) ในแง่นี้แล้วความเหมือนของทั้ง 3 ทฤษฎีนั้นคือยังคงให้ความสำคัญกับรัฐ (State) ในฐานะที่เป็นตัวแสดงหลักในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ และสภาพการเมืองระหว่างประเทศเป็นสภาวะแบบอนาธิปไตย (Anarchy) คือไม่มีรัฐใดที่เป็นผู้กุมอำนาจหลักเพียงรัฐเดียว เป็นผลมาจากสภาพโดยธรรมชาติของมนุษย์ (Human nature) มีลักษณะเห็นแก่ตัว ต่างปรารถนาอำนาจเพื่อความอยู่รอด และสะสมอำนาจไปเรื่อยๆ เพราะด้วยสภาพที่ไร้ซึ่งกฎระเบียบและผู้ดูแลนี้เอง ส่งผลต่อสภาพโดยธรรมชาติของรัฐที่ต่างมีความก้าวร้าวและกระหายซึ่งอำนาจเช่นกัน โดยต่างสะสมอาวุธและทรัพยากรอื่นๆ เพื่อเพิ่มศักยภาพให้กับกองทัพ

ป้องกันตนเองและในการทำสงครามด้วยสภาพที่เป็นอนาธิปไตยเช่นนี้ ทำให้ทุกรัฐต่างระแวดระวังสงสัยซึ่งกันและกันอยู่ตลอดเวลา จึงทำให้การสะสมอาวุธเพื่อความมั่นคงกลับกลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐยิ่งกลัวรัฐเพื่อนบ้าน เพราะการสะสมอาวุธเป็นการเพิ่มศักยภาพทางกองทัพ เพื่อจะสามารถมีศักยภาพพอในการทำสงครามเพื่อความอยู่รอด เมื่อรัฐข้างๆ เห็นเช่นนั้นก็ยิ่งเพิ่มการสะสมอาวุธขึ้นไปอีก กลายเป็นว่าการสะสมอาวุธเพื่อความอยู่รอดของรัฐในอีกมุมหนึ่งกลับกลายเป็นการสร้างภัยคุกคามและความไม่มั่นคงให้แก่รัฐเองด้วย ในส่วนของความแตกต่างของทั้ง 3 ทฤษฎีนั้นจะมีจุดเน้นในประเด็นทางทฤษฎีที่ต่างกันเกี่ยวกับประเด็นคำอธิบายว่าทำไมรัฐต่างๆ ต้องการครอบครองอำนาจ ซึ่งสำหรับ Classical realism แล้วจะให้ความสำคัญธรรมชาติของมนุษย์เป็นสำคัญนั่นคือธรรมชาติของปัจเจกสะท้อนถึงธรรมชาติของรัฐนั่นเอง แต่สำหรับ Structural realism นั้นโครงสร้างของระบบการเมืองระหว่างประเทศ (The structure of the international system) ต่างหากที่ทำให้รัฐต่างๆ แสวงหาอำนาจให้กับตนเองไม่ใช่เรื่องธรรมชาติของมนุษย์ (Mearsheimer 2013, 77-78) ในขณะที่ Neoclassical realism ไม่ได้ให้ความสำคัญประเด็นดังกล่าวแต่พยายามที่แตกประเด็นให้กับสกุลคิดแบบ Realism ให้เข้าไปศึกษาประเด็นเรื่องนโยบายต่างประเทศของรัฐยิ่งไปกว่านั้น Neoclassical realism ยังให้ความสำคัญต่อปัจจัยภายในซึ่งสร้างผลกระทบ เงื่อนไข และข้อจำกัดที่สำคัญต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐผู้นำจะเป็นผู้เผชิญหน้าต่อการประมวลความสัมพันธ์ทั้งในระดับระหว่างประเทศและระดับรัฐ (การเมืองภายใน) การให้ความสำคัญต่อการเมืองภายในของ Neoclassical realism เป็นการพัฒนาไปอีกขั้นของกรอบคิดแบบ Realism เพราะก่อนหน้านี้กรอบคิดแบบ Realism ไม่ได้ให้ความสำคัญในเรื่องการเมืองภายในมากนักเพราะมองว่าสภาพโดยธรรมชาติของมนุษย์นั้นเหมือนกันหมด ก้าวร้าวและเห็นแก่ตัว แต่ Neoclassical realism กลับเห็นว่าการเมืองภายในมีผลอย่างมากต่อการที่ผู้นำจะกำหนดนโยบายต่างประเทศ เพราะบางนโยบายอาจส่งผลกระทบต่อตัวแสดงทางการเมืองภายใน โดยเฉพาะในเรื่องผลประโยชน์ ความโดดเด่นที่สำคัญของกรอบคิด Neoclassical realism จึงอยู่ที่การเพิ่มปัจจัยทางการเมืองภายในเข้าไปในการศึกษานโยบายต่างประเทศ และเห็นว่านโยบายต่างประเทศของแต่ละประเทศต่างมีเนื้อหาที่แตกต่างกันตามเงื่อนไขที่เป็นผลจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกของประเทศนั้นๆ

ด้วยสภาพเหตุการณ์ของสงครามแอลจีเรียที่ค่อนข้างมีความซับซ้อนอย่างมาก มิอาจบอกได้ว่าคู่ขัดแย้งที่สำคัญมีเพียงรัฐฝรั่งเศส และแอลจีเรีย อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงนโยบายจากการทำ “สงคราม” มาเป็นการมอบเอกราชโดยการให้ประชาชนในแอลจีเรียลง “ประชามติ” ทั้งๆ ที่ก่อนหน้านั้นฝรั่งเศสมีแนวโน้มที่จะทำสงครามไม่ยอมให้แอลจีเรียประกาศตัวเป็นเอกราช ฉะนั้นอะไรที่ทำให้นโยบายต่างประเทศดังกล่าวพลิกจากหน้ามือเป็นหลังมือได้ Neoclassical realism สามารถเปิดทางให้กับข้อมูลทั้งในระดับของการเมืองภายใน (Domestic politics) และการเมืองระหว่างประเทศ (International politics) ในการที่จะศึกษาว่าสุดท้ายแล้วตัวแปรหรือตัวแสดงใดที่มีส่วนสำคัญต่อเหตุการณ์ดังกล่าวนั้นมีอะไรบ้าง โดยตัวกรอบคิดนี้เองก็ยังคงให้ความสำคัญกับรัฐอยู่ แต่จะเจาะไปที่ตัวผู้นำ (Leader) ในฐานะผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศที่เป็นทางการและอยู่ยอดสุดของอำนาจในการกำหนดนโยบาย สำหรับการที่จะออกนโยบายได้นั้นผู้นำจะต้องมีการต่อรองหรือการสำรวจถึงการรับรู้ (Perception) หรือความ

ต้องการของกลุ่มก้อนทางการเมืองภายในประเทศและในระดับการเมืองระหว่างประเทศด้วย ฉะนั้นผู้นำจะต้องประเมินและวิเคราะห์ทั้งในระดับโลกและระดับภายในประเทศ ในการที่จะกำหนดหรือนำนโยบายต่างประเทศไปปฏิบัติใช้จริง เพราะหากผู้นำเลือกใช้นโยบายต่างประเทศโดยไม่สนใจตัวแปรทั้งสอง อาจทำให้ผู้นำถูกล้มหรือไม่ได้รับการสนับสนุนและได้รับการเลือกตั้งกลับมาอีก โดยเฉพาะประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยแล้ว ฐานอำนาจและความชอบธรรมของผู้นำก็จะอยู่ที่การเลือกตั้งคนทั้งประเทศเป็นผู้ตัดสินใจเลือก และด้วยในระดับความร่วมมือหรือสัมพันธ์กันของการเมืองระหว่างประเทศโดยเฉพาะในเรื่องเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ (International political economy) นั้นมีผลต่อการส่งออกและนำเข้าสินค้า สิทธิประโยชน์ในเรื่องต่างๆ ทั้งการศึกษา วัฒนธรรม การค้า และการทูต และยิ่งในยุคปัจจุบันระดับความสัมพันธ์ดังกล่าวนั้นได้มีกฎกติกาในเรื่องการทูตและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศร่วมกัน หากประเทศใดไม่ปฏิบัติตามก็อาจไม่ได้รับความสนใจหรือให้การสนับสนุนในเรื่องบางอย่างอันมีผลต่ออนาคตของประเทศทั้งการเจริญเติบโต และกินดีอยู่ดีของประชาชนภายในประเทศ

แต่ถึงกระนั้น Neoclassical realism ก็จะเน้นประเด็นเรื่องการเมืองภายในที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของผู้นำเป็นสำคัญ สำหรับ **"การเมืองภายใน"** นั้น ได้แก่ เรื่องศักยภาพในการระดมทรัพยากรภายในของสถาบันการเมืองและกองทัพ อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ และชนชั้นนำ Neoclassical realism เสนอข้อถกเถียงที่ว่าในการจะกำหนดนโยบายต่างประเทศจากการที่ได้ประเมินศักยภาพทางอำนาจ ทั้งรูปของทรัพยากรทางธรรมชาติ และอำนาจทางทหาร จะนำไปสู่การกำหนดขอบเขตของนโยบายต่างประเทศในที่สุด แต่กระนั้นศักยภาพทางอำนาจก็ไม่ใช่รัฐเท่านั้นที่เป็นผู้ประเมินและกำหนดโดยตรง แต่ยังมีปัจจัยทางอ้อมที่มีความซับซ้อนแทรกเข้ามา อันมีผลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศ ยิ่งไปกว่านั้นในประเด็นเรื่องการระดมทรัพยากรภายในโดยรัฐนั้น ตัวแสดงภายในอย่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ นักการเมือง ชนชั้นนำ และประชาชน ก็เป็นตัวแสดงที่สำคัญที่จะทำให้สามารถสร้างศักยภาพทางอำนาจในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และการทหาร อันนำไปสู่เงื่อนไขและข้อจำกัดในการกำหนดนโยบายต่างประเทศต่อไป (Taliaferro, Lobell, and Ripsman 2009, 4-7)

ผู้เขียนใช้แนวทางของ Jeffrey W.Taliaferro, Steven E. Lobell, and Norrin M. Ripsman ในบทนำ *Introduction: Neoclassical realism, the state, and foreign policy* ของหนังสือ *Neoclassical realism, the state, and foreign policy* ในบทนำดังกล่าวได้แบ่งการศึกษาตามแนวทางของ Neoclassical realism เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) การเมืองของการประเมินภัยคุกคาม (The politics of threat assessment) 2) การเมืองของการเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์ (The politics of strategic adjustment) 3) การเมืองของการระดมทรัพยากรภายในและการนำนโยบายไปปฏิบัติ (The politics of resource extraction, domestic mobilization and policy implementation) ในแง่นี้ผู้เขียนต้องการศึกษาการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของฝรั่งเศส ฉะนั้นผู้เขียนจึงใช้แนวทางที่ 2 คือ การเมืองของการเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์เป็นแนวทางในการศึกษาเหตุการณ์ดังกล่าว แนวทางดังกล่าวให้ความสำคัญกับตัวแสดงภายในที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปของรัฐทั้งในการต่อรองผลประโยชน์ของกลุ่มว่าส่งผลต่อเนื้อหาของนโยบาย นโยบายความมั่นคง

รวมถึงการตอบสนองต่อภัยคุกคามระดับโลก (International threat) อย่างไร และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายดังกล่าว ฉะนั้นแล้วตัวแสดงภายในตัวไหนบ้างที่มีส่วนต่อการเปลี่ยนแปลงนี้ (Taliaferro, Lobell, and Ripsman 2009, 31) และเพื่อให้มีแนวทางในการเก็บข้อมูลผู้เขียนได้นำการศึกษานโยบายต่างประเทศระดับรัฐของอภิญญา รัตนมงคลมาศ ใน*หนังสือ นโยบายต่างประเทศ: แนวทางศึกษา ทฤษฎี และระเบียบวิจัย* เป็นแนวทางในการเก็บข้อมูลเพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองภายในและนโยบายต่างประเทศของ De Gaulle ในช่วงสงครามแอลจีเรีย โดยดูจากโครงสร้างของรัฐบาล โครงสร้างทางการเมืองของรัฐ และบทบาทของสถาบันการเมือง (Apinya Rattanamongkolmat 2005,134) โดยให้ความสำคัญกับรัฐธรรมนูญ ปี 1958 ของฝรั่งเศส ว่าได้มีส่วนสำคัญต่อการออกแบบโครงสร้างของรัฐบาล โครงสร้างทางการเมืองของรัฐ และบทบาทของสถาบันการเมืองอย่างไร และอำนาจของประธานาธิบดีเปลี่ยนไปอย่างไรในช่วงก่อนหน้ารัฐธรรมนูญฉบับนี้

ในงานชิ้นนี้ ผู้เขียนจะเน้นการศึกษาปัจจัยการเมืองภายในโดยเฉพาะโครงสร้างของรัฐบาล โครงสร้างทางการเมืองของรัฐ และบทบาทของสถาบันการเมือง โดยดูจากรัฐธรรมนูญ ปี 1958 ของฝรั่งเศส ว่ามีเป็นข้อจำกัดหรือเงื่อนไขในการเปลี่ยนแปลงนโยบายในเรื่องสงครามแอลจีเรียจากการทำสงครามเป็นการมอบเอกราชผ่านการลงประชามติแทน ถึงที่สุดแล้วการนำกรอบคิดแบบ Neoclassical realism ถือเป็นเรื่องใหม่ในการศึกษานโยบายต่างประเทศในวงวิชาการไทย และผู้เขียนหวังว่าบทความชิ้นนี้อาจจะพอเป็นตัวอย่างของการนำกรอบคิดแบบ Neoclassical realism ไปศึกษาต่อในเรื่องนโยบายต่างประเทศในกรณีศึกษาต่างๆ ที่อาจจะช่วยให้เห็นกลไกหรือพลวัตของการกำหนดนโยบายต่างประเทศทั้งจากภายในและภายนอกได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

แอลจีเรียในช่วงแห่งการเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศส

แอลจีเรียเป็นประเทศที่อยู่ทางตอนเหนือของทวีปแอฟริกาเคยตกเป็นประเทศราชของจักรวรรดิออตโตมานตั้งแต่ปี 1626 - 1830 โดยมีสถานะเป็นแคว้นหนึ่งของจักรวรรดิแบ่งออกเป็น 3 แคว้นด้วยกัน ได้แก่ Algiers, Constantine, และ Oran โดยทางจักรวรรดิจะส่งข้าหลาวงมาปกครองทั้ง 3 แคว้นนี้ พอมาในช่วงปลายทศวรรษ 1830 สถานะของแอลจีเรียถูกสั่นคลอน นำไปสู่การตกเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศสในที่สุด

ในวันที่ 29 เมษายน ปี 1827 Hussein Dey ข้าหลวงแคว้น Algiers แห่งออตโตมาน ได้มีสารเชิญให้ทางฝรั่งเศส ส่งทูตมาเจรจาปัญหาเรื่องหนี้ที่ฝรั่งเศสเคยทำเรื่องข้อกู้ยืมจากพ่อค้าในแอลจีเรียในช่วงการปฏิวัติฝรั่งเศสระหว่างปี 1793 - 1798 แต่ในตอนนี้ฝรั่งเศสปกครองด้วยระบอบราชาธิปไตยและมีพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 10 แห่งราชวงศ์บูรบง (Charles Philippe Or Charles X, 9 October 1757 - 6 November 1836) เป็นกษัตริย์ เพื่อชำระหนี้ดังกล่าวฝรั่งเศสได้ส่ง Pierre Deval กงสุลฝรั่งเศสประจำ Algiers ไปเจรจาสุดท้ายก็ไม่สามารถหาข้อสรุปในเรื่องดังกล่าวได้ และเมื่อ Hussein ถามกงสุลว่าทำไมกษัตริย์แห่งฝรั่งเศสจึงไม่ปฏิบัติตัวต่อตนอย่างเท่าเทียมกับกษัตริย์หรือข้าหลวงคนอื่น Deval ก็ตอบไปว่ากษัตริย์ชาวคริสต์ (Charles X) ส่วนใหญ่มิอาจลดตัวไปมีสัมพันธไมตรีกับราชวงศ์ Dey ได้ ด้วยคำตอบนี้ทำให้ Hussein ไม่สามารถควบคุมอารมณ์หรือพฤติกรรมตัวเองไว้ได้

จึงใช้พัดหางนกยูงตีไปที่แขนของ Deval 3 ที และไล่ให้เขาออกไป เหตุการณ์ดังกล่าวกลายเป็นข่าวที่แพร่สะพัดไปในนานาประเทศ โดยเฉพาะเมืองท่าในทะเลเมดิเตอร์เรเนียน Hussein เองพยายามออกมาอธิบายในเหตุการณ์ดังกล่าวว่าไม่ได้มีเจตนาที่จะลบหลู่ประเทศฝรั่งเศส แต่เป็นการกระทำที่มีจุดมุ่งหมายไปที่ตัวบุคคล ไม่ได้หมายรวมถึงกษัตริย์หรือประเทศฝรั่งเศสแต่อย่างไร แต่ถึงกระนั้นกองเรือรบฝรั่งเศสก็ถูกส่งมาจำกัดขอบเขตทางทะเล (Blockade) ของเมืองAlgiers เพื่อต้องการให้ทาง Hussein กล่าวคำขอโทษอย่างเป็นทางการต่อทางฝรั่งเศส แต่ก็ไม่เป็นผล หนำซ้ำ Hussein ได้สั่งให้ทำลายเขตการค้าของฝรั่งเศสใน Algiers ได้แก่ Bône (ภายหลังได้เอกราชเปลี่ยนชื่อเป็น Annaba) และ La Calle (ภายหลังได้เอกราชเปลี่ยนชื่อเป็น El Kala) ในช่วงเวลาดังกล่าว Charles X เห็นเป็นโอกาสที่จะระดมเสียงสนับสนุนให้กับตัวพระองค์เองอีกครั้งโดย ณ เวลานั้นพระองค์กำลังประสบปัญหาเสียงสนับสนุนภายในอยู่ จึงส่งกองทัพไปบุกที่แคว้น Algiers และสามารถยึดครองได้ในที่สุด (Ruedy 1992, 45-50) แต่ถึงกระนั้นกว่าที่ฝรั่งเศสจะสามารถยึดครองแอลจีเรียได้เบ็ดเสร็จก็ต้องใช้เวลาอีกหลายปี เพราะระหว่างนั้นก็มีการลุกฮือและต่อต้านฝรั่งเศสตลอดเวลาจากแคว้น Constantine และ Oran แต่ในปี 1848 ฝรั่งเศสก็สามารถบุกยึดทั้งแคว้น Constantine และ Oran ได้เป็นผลสำเร็จ และรัฐธรรมนูญปี 1848 ของฝรั่งเศสก็ได้ประกาศให้แคว้น Algiers Constantine และ Oran เป็นจังหวัดหนึ่ง (Département) ของฝรั่งเศสในที่สุด

ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 De Gaulle ได้ให้สัญญาแก่ชาวแอลจีเรียว่าหลังสงครามสิ้นสุดลงจะให้ชาวอาหรับมีบทบาททางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองมากขึ้น แต่หลังสงครามสิ้นสุดก็ไม่มีรัฐบาลชุดไหนได้ทำตามคำสัญญาดังกล่าว เพราะเป็นพรรคการเมืองฝ่ายขวาที่ขึ้นมาเป็นรัฐบาลและกองทัพก็ไม่เห็นด้วยเพราะเห็นว่าแอลจีเรียยังเป็นส่วนหนึ่งของฝรั่งเศส (Sanchai Suwangbut 2009, 121) ในแอลจีเรียนั้นมีชาวฝรั่งเศสอาศัยอยู่ประมาณ 1 ล้านคน อันเป็นผลมาจากการผนวกแอลจีเรียเป็นจังหวัดหนึ่งของฝรั่งเศสในรัฐธรรมนูญปี 1848 จึงมีชาวฝรั่งเศสอพยพมาอยู่ในแอลจีเรียจำนวนมาก ชาวฝรั่งเศสที่อยู่ในแอลจีเรียจะถูกเรียกว่า Colons (โคลองส์) เป็นชนชั้นนำหลักที่บริหารประเทศ และควบคุมเศรษฐกิจในแอลจีเรียคิดเป็น 1 ส่วน 10 ของประชากรแอลจีเรีย และอีก 9 ส่วนเป็นประชาชนมุสลิมแอลจีเรียที่ไม่มีสิทธิทางการเมืองและทางสังคมใด ๆ (Supranee Mukwichit 2002, 27) จะเห็นได้ว่าฝรั่งเศสค่อนข้างให้ความสำคัญกับแอลจีเรียอย่างมาก เพราะส่วนหนึ่งแอลจีเรียเป็นแหล่งการค้าและน้ำมันที่สำคัญและเป็นอาณานิคมหลักแห่งแรกของฝรั่งเศสในแอฟริกา (Sanchai Suwangbut 2009, 121) รวมถึงแก๊สธรรมชาติด้วย ในปัจจุบันแอลจีเรียเป็นประเทศที่มีแก๊สธรรมชาติสำรองมากเป็นอันดับที่ 5 และเป็นผู้ส่งออกแก๊สธรรมชาติรายใหญ่เป็นอันดับที่ 4 และมีน้ำมันสำรองมากเป็นอันดับที่ 14 ของโลก (สถิติปี 2008) (Mamia 2010) นอกจากนี้แม้ก่อนหน้านี้ฝรั่งเศสจะให้เอกราชแก่ตูนีเซียและโมร็อคโคไปก่อนหน้าแล้วก็ตาม แต่ทั้งสองอาณานิคมนี้มีสถานะเป็นเพียงรัฐอารักขาเท่านั้น ต่างกับแอลจีเรียที่มีสถานะเป็นจังหวัดหนึ่งของฝรั่งเศสและระบุในรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจนแล้ว ตั้งแต่รัฐธรรมนูญปี 1848 จนถึงรัฐธรรมนูญปี 1946 หรือแม้แต่คำให้สัมภาษณ์ของรัฐมนตรีบางคนอย่างฟรองซัวส์ มิตเตรอง (Francois Mitterand, 26 October 1916 - 8 January 1996) ขณะนั้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมหาดไทย (Minister of the Interior) บอกว่า

"แอลจีเรียเป็นส่วนหนึ่งของฝรั่งเศส เพราะจังหวัดแอลจีเรียนเป็นจังหวัดหนึ่งของสาธารณรัฐฝรั่งเศส" (*"Algeria is France, because Algerian departments are departments of the French Republic."* - แปลโดยผู้เขียน) (Naylor 2002, 160) แสดงให้เห็นชัดเจนถึงสถานะของแอลจีเรียที่สำคัญสำหรับฝรั่งเศส

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ฝรั่งเศสได้เข้าไปจัดการปัญหาสงครามอินโดจีนในปี 1947 - 1954 แต่ก็ประสบความล้มเหลว ในช่วงเวลาไล่เลี่ยกันนี้ตูนีเซีย และโมร็อคโค ก็ทำการเรียกร้องเอกราชจากฝรั่งเศสเช่นกัน จะเห็นได้ว่าในช่วงเวลาดังกล่าวฝรั่งเศสกำลังประสบกับปัญหาการเรียกร้องเอกราชจากอาณานิคมของตนทั่งในทวีปแอฟริกาและเอเชียโดยเฉพาะในแถบอินโดจีน ในแอลจีเรียมีการตั้งกลุ่ม CRUA (Comité Révolutionnaire d'Unité et d'Action) ขึ้นมาโดยใช้รูปแบบการปฏิวัติเพื่อปลดปล่อยแอลจีเรีย และใช้รูปแบบสงครามกองโจรในการต่อสู้โดยกลุ่มดังกล่าวมีกำลังอยู่ในแอลจีเรียประมาณ 500,000 คน (Supranee Mukwichit 2002, 27) กลุ่มนี้วางแผนที่จะก่อการจลาจลในวันที่ 1 พฤศจิกายน 1954 แต่ประสบความล้มเหลว ในที่สุดกลุ่มดังกล่าวจึงได้เปลี่ยนชื่อเป็นกลุ่มแนวร่วมปลดปล่อยแห่งชาติแอลจีเรีย (The National Liberation Front of Algeria: FLN) และนั่นคือจุดเริ่มต้นของสงครามแอลจีเรีย (Algerian War Or Algerian War of Independence 1954 - 1962) และจุดหักเหสำคัญของเหตุการณ์นี้ก็คือกรณีการสังหารหมู่ที่ Philippeville (the Philippeville massacre) ในวันที่ 20 สิงหาคม 1955 ได้มีการสังหารหมู่กลุ่ม FLN โดยกองทัพฝรั่งเศส และสังหารหมู่พวก Colons และประชาชนชาวมุสลิมโดยกลุ่ม FLN ด้วย ทั้งสองเหตุการณ์นี้เพิ่มความรุนแรงของสงครามให้มากขึ้นไปอีก (Ruedy 1992,157-162)

สงครามยังคงดำเนินต่อไปทั้งสองฝ่ายต่างใช้ความรุนแรงต่อกันทั้งการปล้นสะดม ลักพาตัวทั้งคนผิวขาวและชาวมุสลิมไปสังหาร รวมทั้งทรมานอย่างทารุณ ประชาชนฝรั่งเศสในประเทศต่างเบื่อหน่ายต่อสงครามดังกล่าวจากที่ตอนแรกสนับสนุนอย่างแข็งขัน แต่ภายหลังที่รับรู้ถึงสภาพสงครามที่เกิดขึ้นทำให้เริ่มมีปฏิกิริยาที่อยากให้ยุติสงครามและหันไปเจรจาประนีประนอมกับกลุ่มตรงข้าม และระดับโลกต่างก็ต่อต้านการทำสงครามดังกล่าว แต่จนแล้วจนเล่าสงครามก็ยังไม่ยุติลงแม้ฝรั่งเศสจะมีอาวุธยุทโธปกรณ์ที่เหนือกว่าก็ตาม จนในปี 1958 กลุ่ม FLN จู่โจมกองทหารฝรั่งเศส 16 กองเสียชีวิตไปจำนวนมาก ฝรั่งเศสโต้กลับโดยการโจมตีทางอากาศของฐานทัพของกลุ่มในตูนีเซีย ทำให้เกิดข้อพิพาทระหว่างประเทศในเรื่องดังกล่าวขึ้นทำให้อังกฤษและสหรัฐอเมริกาเข้ามาไกล่เกลี่ยกรณีพิพาทระหว่างฝรั่งเศสและตูนีเซีย และส่งผลให้รัฐบาลเฟลิกซ์ ไกยยาร์ด (Felix Gaillard) หมดอำนาจลงเปิดทางให้ปิแอร์ ฟลิมแลง (Pierre Pflimlin, 5 February 1907 - 27 June 2000) จากพรรคคริสเตียนประชาธิปไตยขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีในเดือนพฤษภาคม 1958 เห็นว่าสงครามดังกล่าวมีแต่จะสร้างความเสียหายให้กับฝรั่งเศส เขาจึงมีนโยบายที่จะประนีประนอมกับ FLN ผลที่ตามมาก็คือกองทัพฝรั่งเศสในแอลจีเรียไม่พอใจต่อนโยบายดังกล่าว และได้ทำการยึดอำนาจจากการปกครองแอลจีเรียจากรัฐบาลกลางโดยมี Raoul Salan และ Jacques Massu เป็นผู้นำการยึดอำนาจและตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อสวัสดิภาพแห่งสาธารณชน (Committee of the Public Safety) และในเวลาต่อมาก็ส่งพลร่มไปยึดเกาะ Corsica จากรัฐบาลฝรั่งเศส (Sanchai Suwangbut 2009,122-123) สำหรับการรับรู้ของกองกำลังทหารกลุ่มนี้เห็นว่าหากแอลจีเรียได้รับเอกราชจากฝรั่งเศสเมื่อไร แอลจีเรียจะกลายเป็น

ประเทศคอมมิวนิสต์ไปในที่สุด ภายใต้สภาพตึงเครียดที่เกิดขึ้นในฝรั่งเศสผู้คนต่างโหยหา De Gaulle ในฐานะวีรบุรุษผู้กอบกู้ฝรั่งเศสในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่อาจสามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ได้ในที่สุด นายกรัฐมนตรี Pflimlin จึงประกาศลาออกจากตำแหน่ง และรัฐสภาได้รับรอง De Gaulle ให้เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในที่สุด เขาได้ขออำนาจสิทธิ์ขาดเป็นเวลา 6 เดือน เพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมา และนั้นคือจุดเริ่มต้นของการก่อตั้งสาธารณรัฐที่ 5 ภายใต้รัฐธรรมนูญปี 1958 มี De Gaulle เป็นแกนหลักในการร่าง และมีมิเชล เดอแบร์ (Michel Debré, 15 January 1912 - 2 August 1996) รัฐมนตรียุติธรรม ณ เวลานั้น เป็นประธานคณะกรรมการยกร่าง Debré ยึดปาฐกถาของ De Gaulle ที่เมืองบาเยอเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 1946 (Sanchai Suwangbut 2009, 127) ว่ารูปแบบรัฐบาลและร่างรัฐธรรมนูญนั้น De Gaulle ต้องการให้ประธานาธิบดีมีอำนาจและความเป็นอิสระเหนือรัฐสภา (Sanchai Suwangbut 2009,113) และในเดือนกันยายน 1958 คณะผู้แทนที่ได้รับมอบหมายในการลงมติรับร่างดังกล่าวซึ่งมีอยู่ 84 อีเล็กตอเรต ลงมติเห็นชอบ 74 เสียง รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจึงได้ถูกประกาศใช้ในวันที่ 4 ตุลาคม 1958 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้สร้างระบบที่ถูกเรียกในภายหลังว่า **"ระบบกึ่งประธานาธิบดี"** อันเป็นรูปแบบที่ไม่เหมือนประเทศใดในโลกเป็นรูปแบบเฉพาะของฝรั่งเศสโดยที่อำนาจประธานาธิบดีมีอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดมากขึ้น โดยเฉพาะอำนาจของฝ่ายบริหาร และไม่ต้องขึ้นตรงกับรัฐสภา นี่จึงเป็นจุดเริ่มต้นของสาธารณรัฐที่ 5 ของฝรั่งเศส ในเวลาต่อมาก็จัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ขึ้น โดยพรรคของ De Gaulle ชื่อพรรคโกลลิสต์ใหม่สำหรับกลุ่มสาธารณรัฐใหม่ (The New Gaullist Union Pour la Nouvelle Republique) และในวันที่ 9 มกราคม 1959 De Gaulle จึงได้รับการแต่งตั้งให้เป็นประธานาธิบดีอย่างเป็นทางการ และได้แต่งตั้ง Michel Debré เป็นนายกรัฐมนตรี (Supranee Mukwichit 2002, 28-30)

หลังจากได้รับการเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี De Gaulle จึงเข้ามารับผิดชอบในเรื่องการต่างประเทศ การทหาร และอาณานิคมโพ้นทะเลของฝรั่งเศส และเตรียมจัดการกับปัญหาเรื่องสงครามแอลจีเรียที่ยืดเยื้อมานานกว่า 4 ปี เมื่อเขาได้ไปเยือนอาณานิคมของฝรั่งเศสในแอฟริกาเขาได้ตระหนักว่าสงครามไม่ใช่ทางแก้ปัญหาในเรื่องดังกล่าว แต่การเจรจาสงบศึกโดยเร็วคือวิธีการที่จะจัดการปัญหาดังกล่าวนี้ได้ โดยเริ่มแรกเขาได้จัดให้เกิดการปฏิรูปเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในแอลจีเรีย โดยหลังเกิดสงครามได้ไม่นานมีการทำรายงาน The (Roland) Maspétiol Report, the Frappait Report, and the Perspectives décennales รายงานทั้ง 3 ฉบับมีผลต่อการร่าง The Constantine Plan อันเป็นแผนพัฒนา 5 ปีเพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับแอลจีเรียในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่การประกาศเอกราช (Naylor 2002, 164-166) และเขาต้องการให้มีการลงประชามติในเรื่องเอกราชของแอลจีเรียภายใน 4 ปีข้างหน้านี้ เขาพยายามโน้มน้าวประชาชนในประเทศว่าการทำสงครามในดินแดนอาณานิคมไม่ได้เป็นการแสดงแสนยานุภาพ และความเข้มแข็งของกองทัพ แต่ควรมุ่งที่จะลดขนาดกองทัพให้มีขนาดกะทัดรัด และมุ่งพัฒนาอานุภาพของอาวุธนิวเคลียร์แทน และในวันที่ 8 มกราคม 1961 จึงได้มีการจัดการลงประชามติในเรื่องการปกครองตนเองของแอลจีเรีย ในช่วงกลางเดือนเมษายนกองทัพของ Salan และ Massu ได้เข้ายึดกรุง Algiers แต่ในวันที่ 25 - 26 เมษายน รัฐบาลฝรั่งเศสจึงส่งกองทัพไปปราบปรามและทำยึดกรุง Algiers คืนมาได้ แต่ถึงกระนั้นเหตุการณ์ยังไม่สงบ De Gaulle ต้องทำการเจรจากับกลุ่ม FLN ให้สำเร็จ

เขาจึงใช้อำนาจเด็ดขาดตามมาตรา 16 แห่งรัฐธรรมนูญ เพื่อเข้าควบคุมสถานการณ์และเพื่อผลักดันการเจรจาดังกล่าวให้ประสบความสำเร็จให้ได้ จนในที่สุดในการประชุมที่เมือง Evian-les-Bains เมืองตากอากาศทางภาคตะวันออกของฝรั่งเศส รัฐบาลฝรั่งเศสได้เจรจากับรัฐบาลชั่วคราวของแอลจีเรียในวันที่ 18 มีนาคม 1962 และได้บรรลุผลข้อตกลงหยุดยิงระหว่างกันใน **"ข้อตกลงเอวียอง"** (Evain Agreement) ข้อตกลงนี้มีผลให้ยุติสงครามแอลจีเรียที่กินเวลากว่า 8 ปี นำสันติภาพกลับมาสู่แอลจีเรียและฝรั่งเศส หลังจากนั้นได้มีการจัดให้มีการลงประชามติในเรื่องเอกราชของแอลจีเรียโดยจะมีการลงคะแนนในวันที่ 8 เมษายน 1962 ในฝรั่งเศส ประชาชนชาวฝรั่งเศสกว่า 17.5 ล้านคนหรือร้อยละ 90.7 สนับสนุนให้แอลจีเรียได้รับการปลดปล่อยและมีเอกราชอย่างเป็นทางการ (Sanchai Suwangbut 2009,129-132) และผลจากสงครามมีผู้เสียชีวิตตั้งแต่ปี 1954 - 1962 โดยเป็นประชาชนชาวแอลจีเรียกว่า 1 ล้านคน และประชาชนชาวฝรั่งเศสกว่า 27,000 คน (Supranee Mukwichit 2002, 30)

ทั้งหมดนี้คือภาพเหตุการณ์ของการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของฝรั่งเศสต่อแอลจีเรียในช่วงสงครามแอลจีเรียระหว่างปี 1954 - 1962 จุดเปลี่ยนสำคัญของนโยบายดังกล่าวเกิดขึ้นในปี 1958 เมื่อ De Gaulle ขึ้นมามีอำนาจและประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 1958 อันส่งผลต่อการก่อตั้งสาธารณรัฐที่ 5 ให้เกิดขึ้น นโยบายการทำสงครามเริ่มผ่อนลงไปเรื่อยๆ จนจบลงอย่างเป็นทางการเมื่อมีการลงนามในข้อตกลงเอวียอง ในส่วนต่อไปของงานชิ้นนี้ผู้เขียนจะเริ่มพิจารณาตัวแสดงต่างๆ ที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายดังกล่าว จากงานในส่วนนี้ทำให้พอเห็นภาพคร่าว ๆ แล้วว่าผู้ที่บทบาทหลักในการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวคือรัฐธรรมนูญปี 1958 และตัว De Gaulle เองรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ได้สร้างเงื่อนไขที่ทำให้ De Gaulle ดำเนินการนโยบายต่างๆ ของตนได้ง่ายและนำไปสู่ผลสำเร็จในที่สุด ฉะนั้นในส่วนต่อไปผู้เขียนจะวิเคราะห์ถึงตัวแสดงที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายในช่วงดังกล่าวผ่านทฤษฎี Neoclassical realism ที่มุ่งพิจารณาตัวแสดงที่อยู่ในการเมืองภายใน อันได้แก่โครงสร้างทางการเมือง สังคม และสถาบัน ตัวแสดงเหล่านี้มีผลต่อการกำหนดนโยบายอย่างมาก

การเมืองภายใน: รัฐธรรมนูญปี1958 กับ De Gaulle

นโยบายต่างประเทศของฝรั่งเศสที่เป็นอิสระ

ในขั้นต้นผู้เขียนจะเริ่มจากให้คำอธิบายถึงความสำคัญของปัจจัยการเมืองภายในในช่วงเวลาของการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของฝรั่งเศสต่อแอลจีเรีย ในบทความของ N. H. Waites ชื่อ *French foreign policy: External influences on the quest for independence* ได้ทำการสำรวจงานวิชาการที่พูดถึงนโยบายต่างประเทศในช่วงที่ De Gaulle ขึ้นมามีอำนาจในปี 1958 โดยสรุปงานที่เขาได้ทำการสำรวจนั้นต่างยอมรับว่าปัจจัยการเมืองภายในมีส่วนอย่างมากต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศในช่วงเวลาดังกล่าว (Waites 1983, 257-260) ส่วนหนึ่งเป็นผลจากบุคลิกภาพของผู้นำ (Personal leadership) ในตัว De Gaulle เขาจะไม่สามารถโชว์ศักยภาพทางด้านนี้ได้เลยหากไม่ได้ระบบประธานาธิบดีอันเป็นผลจากรัฐธรรมนูญ 1958 ที่เขาเป็นผู้ผลักดันคนสำคัญ (Waites 1983, 251) แสดงให้เห็นว่าปัจจัยการเมืองภายในเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของ De Gaulle รัฐธรรมนูญปี 1958 มี

ส่วนสำคัญที่ทำให้ De Gaulle มีอำนาจถึงขีดสุดในการบริหารประเทศและเลือกกำหนดนโยบายต่างๆ ด้วยตัวเขาเอง (Vallet 2012, 79)

และเพื่อเป็นการยืนยันให้หนักแน่นอีกว่าปัจจัยการเมืองระหว่างประเทศหรือปัจจัยภายนอกนั้นไม่ได้มีผลต่อฝรั่งเศสในการกำหนดนโยบายต่างประเทศมากนัก ดูได้จากเหตุการณ์ในปี 1958 ที่ De Gaulle เรียกร้องให้เพิ่มตำแหน่งผู้อำนวยการบริหารสูงสุดของ NATO จาก 2 คนเป็น 3 คน ก่อนหน้านี้ผู้ดำรงตำแหน่งทั้ง 2 นั้นเป็นอังกฤษและสหรัฐอเมริกา และต้องการให้ขยายขอบเขตการดูแลไปถึงแอฟริกาเหนือโดยเฉพาะแอลจีเรีย แต่สหรัฐอเมริกาปฏิเสธ De Gaulle จึงประท้วงโดยการถอนตัวออกจากพันธกิจทางทหารใน NATO ทั้งหมด และดำเนินการจัดตั้งอาวุธนิวเคลียร์ด้วยตัวเอง (ประสบความสำเร็จในปี 1960) เหตุการณ์เหล่านี้แสดงให้เห็นว่า De Gaulle ต้องการมีอิสรภาพในด้านนโยบายต่างประเทศ และปลอดจากอิทธิพลของทั้งสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต ในช่วงเวลาดังกล่าวการเมืองโลกเข้าสู่สภาวะสงครามเย็น (Cold War) มีการแบ่งค่ายทางอุดมการณ์อย่างชัดเจน ระหว่างฝั่งโลกเสรีนิยมนำโดยสหรัฐอเมริกากับฝั่งคอมมิวนิสต์ที่นำโดยสหภาพโซเวียต เหตุที่ฝรั่งเศสต้องการที่จะมีอิสระในการดำเนินนโยบายต่างประเทศนั้น เพื่อต้องการที่จะฟื้นฟูความยิ่งใหญ่ของตนเองขึ้นในฐานะประเทศมหาอำนาจ (Sanchai Suwangbut 2009, 135-136) หากไปสำรวจข้อมูลทางประวัติศาสตร์โดยเฉพาะในช่วงหลังการปฏิรูปศาสนาในยุโรปตั้งแต่ศตวรรษที่ 16 โดยเฉพาะช่วงท้ายของสงครามสามสิบปี (Thirty Years' War, 1618 - 1648) เรื่อยมาในสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 (Louis XIV, 1643 - 1715) สมัยจักรพรรดินโปเลียนที่ 1 (Napoléon I, 1804 - 1814) และจักรพรรดินโปเลียนที่ 3 (Napoléon III, 1852 - 1870) ฝรั่งเศสปรารถนาที่จะเป็นมหาอำนาจของยุโรปมาโดยตลอด และเพื่อจะทำอย่างนั้นได้นโยบายต่างประเทศของฝรั่งเศสตลอดมาส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการเมืองภายในหรือความปรารถนาของประเทศฝรั่งเศสเอง ผู้นำในช่วงต่าง ๆ ของประเทศยุโรปเองต่างตระหนักถึงความพยายามดังกล่าวของฝรั่งเศสไม่ว่าจะเป็นบิสมาร์ค (Otto Van Bismarck, 1 April 1815 - 30 July 1898) ผู้รวมชาติเยอรมนี ผู้คิดนโยบายการโดดเดี่ยวฝรั่งเศสและนำไปสู่สงครามฟรังโก-ปรัสเซีย (Franco-Prussia War, 1870 - 1871) อันเกิดจากความกลัวการรื้อฟื้นแสนยานุภาพของฝรั่งเศสในยุโรป หรือหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 อังกฤษและสหรัฐอเมริกาเองก็กลัวการฟื้นตัวของฝรั่งเศสและครอบงำยุโรป และวินสตัน เชอร์ชิลล์เอง (Winston Churchill, 30 November 1874 - 24 January 1965) นายกรัฐมนตรีอังกฤษในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ก็เกรงกลัวต่อการสร้างเสถียรภาพของกองทัพฝรั่งเศสที่อาจทำให้ฝรั่งเศสเป็นมหาอำนาจที่ครอบงำยุโรปได้ (Keiger 2001, 20)

ปัจจัยทางการเมืองภายในกับการกำหนดนโยบายต่างประเทศ

ผู้เขียนจะเริ่มนำทฤษฎี Neoclassical realism มาวิเคราะห์ โดยใช้ตัวแบบการวิเคราะห์การเมืองภายในของอภิญญา รัตนมงคลมาศ โดยเริ่มจากโครงสร้างทางการเมือง โครงสร้างของรัฐบาล และโครงสร้างทางสังคม ผู้เขียนจะวิเคราะห์ว่าปัจจัยใดที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของฝรั่งเศสในช่วงสงครามแอลจีเรีย นอกจากนี้ผู้เขียนยังอาศัยการแบ่งกลุ่มตัวแสดงในเหตุการณ์ดังกล่าวจากงานของ J. F. V. Keiger เรื่อง *France and the world since 1870* ได้กล่าวถึงตัวแสดงที่สำคัญใน

การกำหนดนโยบายต่างประเทศของฝรั่งเศส Keiger เห็นว่าฝรั่งเศสสามารถกำหนดนโยบายโดยปลอดอิทธิพลจากประเทศต่างๆ ได้ ทำให้ปัจจัยทางการเมืองภายในมีส่วนสำคัญอย่างมากต่อการกระทำดังกล่าวโดย Keiger ได้แบ่งตัวแสดงออกเป็น 2 กลุ่มด้วยกันดังนี้ 1) กระทรวงการต่างประเทศ, รัฐสภา, กองทัพ, สื่อสารมวลชน, เศรษฐกิจ การเงิน และอุตสาหกรรม 2) ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (Keiger 2001, 25) อาศัยการแบ่งตัวแสดงของ Keiger ผู้เขียนจึงปรับให้เข้ากับตัวแบบของอภิญญา รัตนมงคลมาศ จึงสรุปได้ดังนี้ *1) โครงสร้างทางการเมือง* ผู้เขียนจะพิจารณาตัวรัฐธรรมนูญปี 1958 โดยให้ความสำคัญกับอำนาจหน้าที่ของประธานาธิบดีเป็นหลัก และจะลงไปสำรวจบทสัมภาษณ์กับแนวคิดในการแก้ปัญหากรณีสงครามแอลจีเรียของ De Gaulle แล้วจึงค่อยพิจารณาตัวรัฐสภาต่อไป *2) โครงสร้างของรัฐบาล* โดยพิจารณาจากนายกรัฐมนตรี บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศและตัวรัฐมนตรี กับกองทัพ *3) โครงสร้างทางสังคม* โดยพิจารณาสื่อสารมวลชนภาคเศรษฐกิจ การเงิน และอุตสาหกรรม และกลุ่ม FLN

1) โครงสร้างทางการเมือง

โครงสร้างทางการเมืองนั้นคือรูปแบบระบบการเมืองที่รัฐต่าง ๆ ใช้ในการปกครองเช่น ระบบประชาธิปไตย ระบบเผด็จการ เป็นต้น โดยในงานของอภิญญา รัตนมงคลมาศ ได้อาศัยตัวแบบโครงสร้างทางการเมืองมาจาก Joe Hagen[1] แบ่งระบบการเมืองออกเป็น ระบบประชาธิปไตย (Democratic system) ระบบเผด็จการ (Authoritarian system) และระบบการเมืองของประเทศโลกที่สาม (The Third World System) (Apinya Rattanamongkolmat 2005,135-138) แต่ในการศึกษาครั้งนี้ผู้เขียนเห็นว่าวิธีการจัดแบ่งดังกล่าวยังไม่เหมาะนัก เพราะผู้เขียนคิดว่าอาจไม่เหมาะที่จะนำตัวแบบดังกล่าวมาใช้กับงานชิ้นนี้ เพราะดังที่เกริ่นไปแล้วว่าระบบที่เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญปี 1958 นั้นทำให้ฝรั่งเศสมีรูปแบบการปกครองที่แตกต่างไปจากทุกที่ถูกเรียกว่า **"ระบบกึ่งประธานาธิบดี"** แม้อาจจะสามารถถูกจัดไปในระบบประชาธิปไตยตามตัวแบบดังกล่าวได้ แต่พอลงไปในรายละเอียดประเภทย่อยของระบบประชาธิปไตยมีระบบประชาธิปไตยแบบมีประธานาธิบดี (The presidential system) กับ ระบบประชาธิปไตยแบบมีรัฐสภา (The parliamentary democracy) ในประเภทระบบประชาธิปไตยแบบมีประธานาธิบดีนั้นคำอธิบายลักษณะระบบดังกล่าวไม่ได้ครอบคลุมรูปแบบของฝรั่งเศส เพราะบอกว่าประเภทดังกล่าวมี 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรกประธานาธิบดีถูกฝ่ายนิติบัญญัติควบคุม หรือเป็นประธานาธิบดีมีอำนาจมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นพรรคเดียวกัน (Apinya Rattanamongkolmat 2005,136) โดยตัวรูปแบบที่ถูกสร้างขึ้นใหม่อันเป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญปี 1958 ฝรั่งเศสปกครองด้วยระบบที่ประธานาธิบดีมีอำนาจมาก ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา แต่เป็นนายกรัฐมนตรีที่เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง รัฐสภาไม่สามารถอภิปรายไม่ไว้วางใจประธานาธิบดีได้ แต่สามารถทำได้กับนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้ยังสามารถแต่งตั้งหรือปลดนายกรัฐมนตรีได้ มีอำนาจยุบสภาและประกาศให้มีการลงประชามติ และแบ่งแยก

[1]โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ Hagen, Joe D. (1993), ***Political opposition and foreign policy in comparative perspective,*** London: Lynne Rienner.

อำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติอย่างชัดเจน และโดยมีการตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญทำหน้าดูแลการแบ่งแยกหน้าที่ดังกล่าว (Sanchai Suwangbut 2009, 127-128) ตรงข้ามกับรัฐธรรมนูญปี 1946 อำนาจของรัฐบาลที่ผูกติดกับตัวรัฐสภาอย่างมาก และจำกัดอำนาจฝ่ายบริหารทั้งเรื่องการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและนโยบายของฝ่ายบริหารเองต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนจึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญปี 1946 อำนาจของรัฐสภามีมาก และฝ่ายบริหารถูกจำกัดอำนาจพอสมควร (Sanchai Suwangbut 2009, 114-115) ต่างกับรัฐธรรมนูญปี 1958 ที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารอย่างมาก และจำกัดอำนาจรัฐสภาแทน ฉะนั้นเพื่อจะพิจารณาโครงสร้างทางการเมืองของฝรั่งเศสผู้เขียนจึงเลือกพิจารณาที่ตัวรัฐธรรมนูญปี 1958 ก่อน

การเพิ่มอำนาจหน้าที่ของประธานาธิบดี ในรัฐธรรมนูญปี 1958[2] ได้ระบุเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของประธานาธิบดีและรัฐบาลไว้ในหมวดที่ 2 และ 3 และโดยเฉพาะใน ม.5 ประธานาธิบดีเป็นผู้ประกันความเป็นอิสระและบูรณภาพแห่งดินแดน (Nanthawat Boramanand 1998, 3) ตามหลักการของ ม.5 นี้จะเชื่อมโยงกับ ม.13 - 16 และ ม.52 - 55 โดย ม.13 ประธานาธิบดีมีสิทธิแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน และทหาร ม.14 ประธานาธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งเอกอัครราชทูต ผู้แทนพิเศษแห่งสาธารณรัฐ ม.15 ประธานาธิบดีเป็นจอมทัพ เป็นประธานสภากลาโหม และประธานคณะกรรมการสูงสุดในการป้องกันประเทศ ม.16 ประธานาธิบดีมีอำนาจจัดการกับกรณีพิพาทระหว่างประเทศต่างๆ หากส่งผลกระทบต่อบูรณภาพแห่งดินแดน (Nanthawat Boramanand 1998, 6-8) และใน ม.6 และ 7 ระบุว่าประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยช่วงแรกของการบังคับใช้การเลือกประธานาธิบดีนั้นยังเป็นการเลือกตั้งทางอ้อมอยู่คือการให้ผู้แทนแห่งรัฐต่างๆ มาเลือก และยังใช้กับ De Gaulle สมัยแรกและมาแก้ไขในปี 1962 (Nanthawat Boramanand 1998, 3-5) เมื่อดูจากสิ่งที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้แสดงให้เห็นถึงอำนาจที่มีมากมหาศาลของประธานาธิบดี เมื่อพิจารณาดูจากกรณีสงครามแอลจีเรียแล้ว ประกอบกับใน ม.16 ทำให้เห็นว่าผู้ที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ และแนวทางต่างๆ ในการแก้ไขกรณีสงครามแอลจีเรียนั้นคือประธานาธิบดี (Keiger 2001, 43) ในท้ายที่สุด De Gaulle ใช้อำนาจของเขาตามมาตราดังกล่าวประกอบกับใช้ม.11 ให้อำนาจประธานาธิบดีในการประกาศลงประชามติ (Nanthawat Boramanand 1998, 5-6) และในหมวดที่ 6 ว่าด้วยสนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ ตั้งแต่ ม.52 - 55 ให้อำนาจประธานาธิบดีลงนามในสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศต่างๆ ได้ ในรัฐธรรมนูญไม่ได้ระบุว่าต้องผ่านมติของรัฐสภาหรือไม่ และใน ม.55 ก็ระบุไว้แล้วว่าสนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศมีฐานะทางกฎหมายที่เหนือกว่ารัฐบัญญัติ (Nanthawat Boramanand 1998, 21-22) และอาศัยตาม ม.37 เมื่อรัฐบัญญัติฉบับดังกล่าวไม่ได้ถูกระบุไว้เป็นหน้าที่ของรัฐสภาในการตรากฎหมายตาม ม.34 ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารในการตรารัฐบัญญัตินั้น (Nanthawat Boramanand 1998, 12-14) ในกรณีสงครามแอลจีเรียจึงเป็นหน้าที่ของ De Gaulle ในที่สุด เขาก็ใช้อำนาจดังกล่าวในการลงประชามติให้เอกราชแก่แอลจีเรีย

[2]ดูคำแปลภาษาไทยจาก Nanthawat Boramanand. 1998. ***Ratthathammanoon satharanarat farangset.*** [Constitution of France]. http://www.nrct.go.th/Portals/0/data/etranslatedbook/book/รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับสมบูรณ์.pdf. (Accessed on April 15, 2015) (in Thai)

ในปี 1962 ตาม ม.11 และตาม ม.53 ระบุประเด็นเรื่องการยกให้ การเปลี่ยนแปลงหรือการผนวกดินแดนต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนผู้มีส่วนได้เสียก่อน (Nanthawat Boramanand 1998, 21) การจะได้รับความเห็นชอบดังกล่าวนั้นต้องทำประชามตินั่นเองและการยุติสงครามแอลจีเรียด้วยข้อตกลงเอวียองประธานาธิบดีก็มีอำนาจตาม หมวดที่ 6 ที่ได้กล่าวมา ฉะนั้นจะให้ได้ว่าต่อกรณีสงครามแอลจีเรีย De Gaulle มีอำนาจเต็มที่ได้รับการรับรองจากรัฐธรรมนูญ

ทัศนคติ/แนวคิดของ De Gaulle สำหรับตัว De Gaulle ค่อนข้างชัดเจนในการจัดการกับกรณีสงครามแอลจีเรียว่าต้องมอบอิสรภาพแก่แอลจีเรีย แอลจีเรียควรที่จะปกครองตนเองภายใต้การสนับสนุนของฝรั่งเศส (Winock 1994, 72) และก่อนหน้านั้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 De Gaulle ก็ได้สัญญากับชาวแอลจีเรียไว้แล้วว่าจะให้ชาวแอลจีเรียมีบทบาทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองมากขึ้น และในการเยือนแอลจีเรียในวันที่ 4 มิถุนายน 1958 เขาได้ประกาศในการเยือนครั้งนี้ว่า *"Je vous ai compris"* หรือ *"ฉันเข้าใจคุณมาตลอด"* (I have understood you. - แปลโดยผู้เขียน)(Ruedy1992,172) ฉะนั้นโดยประมวลจากคำพูดดังกล่าว แสดงให้เห็น De Gaulle เลือกที่จะร่วมมือ (Cooperation) ในการพัฒนาและประสานความร่วมมือระหว่างกันมากกว่าที่จะใช้รูปแบบของนโยบายแบบอาณานิคม (Colony) และด้วย De Gaulle คิดว่าฝรั่งเศสควรกลับมาให้ความสำคัญกับการสร้างอำนาจและแสดงบทบาทมหาอำนาจในทวีปยุโรปมากกว่าที่จะไปสร้างบทบาทดังกล่าวในดินแดนอาณานิคมแอฟริกาเหนือดังที่บอกไปข้างต้นแอลจีเรียเป็นประเทศที่มีแก๊สธรรมชาติ และน้ำมันจำนวนมหาศาล รวมไปถึงผลประโยชน์ในทะเลทรายซาฮารา (Sahara) ดังนั้นด้วยทัศนคติที่ชัดเจนต่อกรณีแอลจีเรียของ De Gaulle ที่ปรารถนาจะมอบเอกราชให้ รวมถึงช่วงจังหวะเวลาที่ประชาชนฝรั่งเศสต่างโหยหา De Gaulle ให้กลับมาแก้ปัญหาต่างๆ การเมืองทั้งสภาพความตึงเครียดทางการเมือง และปัญหาสงครามแอลจีเรีย รัฐธรรมนูญ 1958 ได้สร้างเงื่อนไขและโครงสร้างทางสถาบันที่เอื้อให้เขาได้ดำเนินนโยบายต่างๆ ตามที่เขาต้องการได้ในที่สุด De Gaulle จึงเป็นตัวแสดงที่สำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายจากการทำสงครามมาเป็นให้เอกราชโดยสันติแก่แอลจีเรีย

*การลดบทบาทของรัฐสภา*ในหมวดว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา ม.34 ระบุลักษณะกฎหมายหรือรัฐบัญญัติที่รัฐสภาเป็นผู้ตราขึ้น โดยที่ไม่ได้ระบุเกี่ยวกับเรื่องการต่างประเทศ (Nanthawat Boramanand 1998, 12-13) และยิ่งใน ม.37 ระบุว่าหากลักษณะรัฐบัญญัติที่อยู่นอกเหนือจาก ม.34 แล้วให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารในการตรารัฐบัญญัตินั้นๆ แม้ใน ม.35 จะให้อำนาจรัฐสภาในการประกาศสงครามก็ตาม (Nanthawat Boramanand 1998, 14) แต่สำหรับกรณีสงครามแอลจีเรียนั้นสงครามเริ่มตั้งแต่ปี 1954 แอลจีเรียถือเป็นจังหวัดของฝรั่งเศส ฉะนั้นก็เป็นหน้าที่ของกองทัพและกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้จัดการ เมื่อดูจาก ม.34 และ ม.37 ก็ชัดเจนแล้วว่ารัฐสภาไม่ได้มีบทบาทต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของฝรั่งเศสในสงครามแอลจีเรีย (Keiger 2001, 32-33)

สำหรับโครงสร้างทางการเมืองนี้รัฐธรรมนูญเป็นตัวแปรสำคัญต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศ การระบุว่าใครมีอำนาจในการกระทำต่างๆ ทางการเมืองระหว่างประเทศ การลงนามในสนธิสัญญา หรือการเจรจาสันติภาพ จำเป็นต้องผ่านกระบวนการรัฐสภาหรือไม่ หรือฝ่ายบริหารมีอำนาจเต็มที่ในการ

ตัดสินใจในเรื่องการต่างประเทศได้เลย ในกรณี De Gaulle เมื่อเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญปี 1946 กับรัฐธรรมนูญปี 1958 แสดงให้เห็นชัดเจนถึงความแตกต่างอย่างสุดขั้วของอำนาจประธานาธิบดีต่อการเมืองระหว่างประเทศ รัฐธรรมนูญปี 1946 อำนาจประธานาธิบดีถูกจำกัดอย่างมาก รัฐสภามีอำนาจในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ อย่างมากมาย อย่าว่าแต่เรื่องการตัดสินใจในเรื่องการต่างประเทศเลย อำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐบาลต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน จึงดูราวกับว่ารัฐธรรมนูญปี 1946 ได้รวมอำนาจทุกอย่างไว้ที่รัฐสภา ประธานาธิบดีกลายเป็นเพียงประมุขในเชิงสัญลักษณ์ไม่มีอำนาจเต็มมากสักเท่าไรในการดำเนินการเรื่องต่างๆ แต่ตรงข้ามกับรัฐธรรมนูญปี 1958 ที่อำนาจประธานาธิบดีกลับพลิกขึ้นไปสู่อำนาจที่มากล้น โดยเฉพาะเรื่องการต่างประเทศที่สามารถตัดสินใจและดำเนินการได้เลยโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการรัฐสภา รัฐธรรมนูญปี 1958 ได้สร้างสถาบันประธานาธิบดีรูปแบบใหม่ขึ้นมา อันเป็นสถาบันที่เอื้อให้ผู้ที่ขึ้นมาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีแห่งฝรั่งเศสสามารถพิสูจน์ให้ผู้คนได้เห็นถึงภาวะความเป็นผู้นำของตนในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ภาวะผู้นำและวิสัยทัศน์กลายเป็นสิ่งที่จะพิสูจน์ถึงผลงานของประธานาธิบดีว่ามีประสิทธิภาพในการทำงานหรือไม่ ในขณะที่รัฐธรรมนูญ 1946 นั้นได้สร้างข้อจำกัดทางอำนาจของประธานาธิบดีมากจนภาวะผู้นำและวิสัยทัศน์ของเขามิอาจนำมาปฏิบัติโดยง่าย ทำให้เราไม่สามารถประเมินถึงความสามารถและนโยบายที่ได้ผลของตัวประธานาธิบดีเมื่ออยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ 1946 โดยสรุปโครงสร้างทางการเมืองที่เกิดจากรัฐธรรมนูญ 1958 มีส่วนสำคัญอย่างมากที่เอื้อให้ปัจจัยภายในต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของฝรั่งเศสมีผลอย่างชัดเจน และโดยเฉพาะตัวผู้นำทางการเมือง โดยได้มอบอำนาจเต็มในเรื่องการต่างประเทศให้กับประธานาธิบดี และในกรณี De Gaulle กับ สงครามแอลจีเรีย De Gaulle ก็แสดงตัวมาตลอดว่าเขาต้องการให้เอกราชแก่แอลจีเรีย ฉะนั้นนโยบายต่อเรื่องสงครามของเขา จึงต้องการที่ยุติสงครามโดยการมอบเอกราชให้แก่แอลจีเรียโดยเร็วที่สุด

2) โครงสร้างของรัฐบาล

การลดบทบาทของนายกรัฐมนตรี ในหมวดที่ 3 ว่าด้วยรัฐบาลนั้น ใน ม.20 และ 21 ระบุหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดและดำเนินนโยบายต่างๆ ให้บรรลุผล บังคับใช้กฎหมายและมอบหมายงานต่างๆ แก่รัฐมนตรีหรือข้ารัฐการฝ่ายต่างๆ (Nanthawat Boramanand 1998, 8-9) รวมถึงใน ม.8 ผู้แต่งตั้งหรือปลดนายกรัฐมนตรีนั้นเป็นอำนาจของประธานาธิบดี (Nanthawat Boramanand 1998, 5) ดังนั้นโดยสรุปแล้วนายกรัฐมนตรีไม่มีบทบาทใดๆ ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ (Keiger 2001, 44) ในช่วงเวลาของสงครามแอลจีเรียนั้นเมื่อ De Gaulle เป็นประธานาธิบดีได้แต่งตั้ง Debré เป็นนายกรัฐมนตรี และโดยอาศัยตามรัฐธรรมนูญ และงานชิ้นต่างๆ ในกรณีสงครามแอลจีเรียแล้ว Debré ทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ประสานงานและนำนโยบายจากประธานาธิบดีไปปฏิบัติให้ประสบผล ดังนั้น Debré จึงไม่มีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายดังกล่าวนี้

การลดบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศและรัฐมนตรี ในแง่นี้แล้วเมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญโดยดูจากบทบาทของตัวนายกรัฐมนตรี บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศและรัฐมนตรีก็มีหน้าที่ไม่ต่างกันมากนัก โดยเป็นเพียงผู้ประสานงานและนำนโยบายปฏิบัติตามที่นายกรัฐมนตรี

มอบหมาย เป็นไปตามนโยบายของประธานาธิบดี โดยรัฐมนตรีต่างประเทศในช่วงที่เผชิญกับสงครามแอลจีเรียนั้นคือคูเว เดอ มูร์วิล (Couve de Murville, 24 January 1907 - 24 December 1999) โดยสรุปตัวรัฐมนตรีและข้ารัฐการของกระทรวงการต่างประเทศไม่ได้มีบทบาทใดๆ ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศในเรื่องสงครามแอลจีเรีย แต่มีหน้าที่แค่เพียงรับนโยบายจากประธานาธิบดีมาปฏิบัติ ดูแลเรื่องงานเอกสารต่างๆ (Keiger 2001, 30)

การลดบทบาทของกองทัพ เมื่อพิจารณาดูอำนาจหน้าที่ของประธานาธิบดีแล้วนั้น กองทัพเป็นเพียงเครื่องมือของ De Gaulle ในการดำเนินการแก้ไขสงครามแอลจีเรีย แม้ว่ากองทัพฝรั่งเศสในแอลจีเรียจะไม่เห็นด้วยกับนโยบายการเจรจากับกลุ่ม FLN และเกิดการยึดอำนาจเกิดขึ้นในเวลาต่อมา แต่เมื่อพิจารณาตัวบุคคลนั้นคือ De Gaulle แล้วกองทัพส่วนใหญ่มีความไว้ใจ และศรัทธาในตัวเขาอย่างมาก ในช่วงการตั้งรัฐบาลเฉพาะกาลหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 De Gaulle ได้ประกาศรัฐกฤษฎีกาปี 1946 ปฏิรูปกองทัพให้เป็นปึกแผ่นมากขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น De Gaulle ยังมีบทบาทสำคัญในการต่อต้านนาซีในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 จึงทำให้ผู้คนและโดยเฉพาะกองทัพต่างชื่นชมและเคารพ De Gaulle อย่างมาก ฉะนั้นแล้วหลังจากที่กองทัพฝรั่งเศสในแอลจีเรียทำการยึดอำนาจได้ไม่นาน De Gaulle ก็ส่งกองทัพไปปราบปรามและสามารถปราบปรามได้ในที่สุด (Keiger 2001, 35) ดังนั้นกองทัพจึงไม่ได้มีส่วนต่อการกำหนดนโยบายดังกล่าวนัก เพราะด้วยอำนาจในการตัดสินใจกำหนดนโยบายต่างๆ อยู่ที่ประธานาธิบดี กองทัพเป็นเพียงผู้รับนโยบาย และนำคำสั่งไปปฏิบัติให้ประสบผล

3) โครงสร้างทางสังคม

เมื่อพิจารณาผลจากรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจกับประธานาธิบดีในเรื่องนโยบายต่างประเทศอย่างมากทำให้บทบาทของสื่อสารมวลชน ภาคเศรษฐกิจการเงิน และอุตสาหกรรม และกลุ่ม FLN ไม่ค่อยมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของ De Gaulle โดยตรง เพราะการตัดสินใจสุดท้ายก็อยู่ที่ De Gaulle อยู่ดี De Gaulle มีร่องรอยทางความคิดในเรื่องดังกล่าวมาตั้งแต่ช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 แล้ว ในส่วนของภาคเศรษฐกิจ การเงิน และอุตสาหกรรมเองไม่มีส่วนในการกำหนดนโยบายดังกล่าวด้วยผลของการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจในช่วงหลังสงครามโลกอยู่ ภาคเศรษฐกิจ และอุตสาหกรรมที่สำคัญก็น่าจะคงอยู่ในการดูแลของรัฐอยู่ ฉะนั้นภาคเศรษฐกิจ การเงิน และอุตสาหกรรมก็คงยังไม่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายต่างประเทศกรณีสงครามแอลจีเรีย

เมื่อลองพิจารณาข้อมูลเศรษฐกิจของฝรั่งเศสในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นั้นปรากฏว่าได้รับความเสียหายจากสงครามอย่างมาก ฝรั่งเศสจึงได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาจากแผนการมาร์แชล (Marshall Plan) เป็นจำนวน 20% ของเงินทั้งหมดหรือประมาณ 2 พันล้านดอลลาร์ อีกทั้งยังสูญเสียประชากรจากสงครามไปกว่า 600,000 คน มีประชากรระหว่างอายุ 20-64 ปี เป็นวัยทำงานทั้งหมด 59.4% จึงมีความจำเป็นที่จะต้องนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศเฉลี่ยปีละ 400,000 คน (Jintana Damronglert 2002, 33-35) โดยในช่วงแรกของการฟื้นฟูรัฐบาลเป็นแกนหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจโดยวางรากฐานเศรษฐกิจแนวทางทุนนิยมโดยรัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซง แต่ในขณะเดียวกันรัฐก็เข้าไปควบคุมธนาคารใหญ่ 4 แห่ง บริษัทประกันภัย

กว่า 34 แห่ง และกิจการอุตสาหกรรมที่สำคัญ เช่น ถ่านหิน แก๊ส ไฟฟ้า และบริษัทผลิตรถยนต์ เพื่อเร่งรัดการฟื้นฟูเศรษฐกิจ (Sanchai Suwangbut 2009, 116-117) นอกจากนี้ตัวเลขงบประมาณที่ถูกใช้ไปกับการทำสงครามแอลจีเรียนั้นประมาณ 50,000 - 55,000 ล้านฟรังค์ คิดเป็น 50-60% ของงบประมาณกลาโหม และคิดเป็น 10-15% ของงบประมาณทั้งหมด ยังไม่รวมถึงจำนวนแรงงานกว่า 200,000 คน ที่ต้องไปเป็นทหารและในปี 1956 สภาพทางการเงินและงบประมาณของฝรั่งเศสเริ่มมีปัญหา เมื่อ De Gaulle ขึ้นมาเป็นประธานาธิบดีปี 1958 สภาพการเงินการคลัง และเศรษฐกิจมาถึงจุดวิกฤต รัฐบาลขาดดุลงบประมาณกว่า 1.2 ล้านล้านฟรังค์ เป็นหนี้ต่างประเทศกว่า 3 ล้านล้านฟรังค์ คิดเป็น 7.5% ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Gross National Product: GNP) สภาพการค้า และเศรษฐกิจระหว่างประเทศทรุดลงอย่างหนัก รวมถึงความเชื่อมั่นจากต่างประเทศกำลังหมดลงไปเรื่อยๆ ปริมาณทองคำสำรองก็เหลือแค่ 630 ล้านดอลลาร์ ในท้ายที่สุดต้องนำเข้ามาทดแทนให้ได้ 5 สัปดาห์ แม้ในระยะสั้นความสามารถในการชำระหนี้ และการบริหารจัดการงบประมาณต่างๆ ที่ประสบอยู่นั้นจะสามารถจัดการให้เรียบร้อยได้ แม้รัฐบาลจะสามารถทำงานได้ แต่ก็เหนื่อยและหนักพอสมควร แม้ว่าในช่วงแรกของสงคราม เศรษฐกิจฝรั่งเศสจะค่อนข้างเติบโตอย่างมากเพราะผลจากการใช้จ่ายของกองทัพในการทำสงคราม แต่ในระยะต่อมาจากตัวเลขทางเศรษฐกิจและข้อมูลต่างๆ ทำให้เห็นว่าสุดท้ายสงครามกลับจะทำให้รัฐบาลฝรั่งเศสล้มละลาย (Merom 2003, 95-98) เมื่อวิเคราะห์จากข้อมูลดังกล่าวผู้เขียนคิดว่าเพื่อที่จะฟื้นฟูเศรษฐกิจและปลดพันธนาการทางการเงินหนี้สาธารณะต่างๆ จึงไม่แปลกที่ De Gaulle จะเลือกที่จะหยุดการทำสงคราม แต่เหนือสิ่งอื่นใดถึงกระนั้นปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ การเงิน และอุตสาหกรรม เป็นเพียงแค่ปัจจัยทางอ้อมเท่านั้น

สำหรับกลุ่ม FLN นั้นถึงที่สุดแล้วจากข้อมูลเท่าที่ผู้เขียนมี กลุ่ม FLN ไม่ได้มีส่วนโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศในกรณีสงครามแอลจีเรียมากนัก เพราะกว่าจะมีการลงนามหยุดยิงในข้อตกลงเอวียองในปี 1962 ท่าทีของการเปลี่ยนแปลงนโยบายดังกล่าวเริ่มเห็นร่องรอยมาตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และชัดมากขึ้นในปี 1958 ตั้งแต่การไปเยือนแอลจีเรียของ De Gaulle ในวันที่ 4 มิถุนายน 1958 (Ruedy 1992, 172) และได้ประกาศใช้ The Constantine Plan ในเดือนตุลาคมปี 1958 เพื่อรองรับการเปลี่ยนผ่านในการได้รับเอกราชของแอลจีเรียฉะนั้นกลุ่ม FLN จึงไม่ได้มีบทบาทมากต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายในช่วงดังกล่าว

การเมืองภายใน ผู้นำ และนโยบายต่างประเทศ

ผลสรุปสุดท้ายที่ผู้เขียนใช้กรอบคิดแบบ Neoclassical realism โดยกรณีนี้ผู้ที่มีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศในกรณีสงครามแอลจีเรียนั้นมีอยู่ 4 ตัวแสดงด้วยกัน 1) De Gaulle 2) รัฐธรรมนูญปี 1958 3) กลุ่ม FLN 4) วิกฤตการคลังและงบประมาณ ทั้ง 4 ตัวแสดงนี้ล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัยทางการเมืองภายในทั้งหมด โดย De Gaulle คือตัวแสดงที่มีบทบาทหลักในกรณีนี้ รัฐธรรมนูญปี 1958 มีส่วนทำให้เขาสามารถแสดงศักยภาพและดำเนินการเปลี่ยนแปลงนโยบายดังกล่าวได้สำเร็จ นอกจากนี้ตัวแสดงอย่างกลุ่ม FLN กับวิกฤตการคลังและงบประมาณของฝรั่งเศสที่กำลังเผชิญอยู่ในช่วงเวลานั้น เป็นเพียงแค่ตัวแสดงที่มีผลทางอ้อมเท่านั้น เพราะในเรื่องของวิกฤตการคลังและงบประมาณ

เป็นผลสืบเนื่องในภายหลังเมื่อสงครามยืดเยื้อ ก่อนหน้าที่ De Gaulle จะขึ้นมาเป็นประธานาธิบดีนั้น เขาก็แสดงตัวอย่างชัดเจนแล้วว่าเขาต้องการเปลี่ยนแปลงนโยบายการทำสงครามในแอลจีเรีย ยิ่งไปกว่านั้น Pflimlin นายกรัฐมนตรีฝรั่งเศสก่อนหน้า De Gaulle ก็มีแนวคิดในการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว แต่ไม่สามารถดำเนินการได้เพราะกองทัพฝรั่งเศสในแอลจีเรียต่อต้าน ทำให้เกิดสภาวะตึงเครียดเกิดขึ้น De Gaulle จึงได้เข้ามาจัดการกับปัญหาดังกล่าว ฉะนั้นวิกฤตดังกล่าวจึงไม่ได้มีผลโดยตรง เช่นเดียวกับกลุ่ม FLN เป็นเพียงตัวแสดงที่กระตุ้นให้ฝรั่งเศสเลือกวิธีการแก้ปัญหาที่นำไปสู่เอกราชของแอลจีเรีย ในที่สุด ยิ่งไปกว่านั้นในช่วงแรกๆ กลุ่ม FLN ก็ไม่ได้พอใจต่อท่าทีของ De Gaulle ในการแก้ปัญหามากนัก ก็ยังคงยึดการทำสงครามและก่อความรุนแรงต่อไป ดังนั้นตัวแสดงที่มีบทบาทต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศดังกล่าวจึงเป็นตัว De Gaulle และรัฐธรรมนูญปี 1958 โดยมีตัวแสดงอย่างกลุ่ม FLN และวิกฤตการคลังและงบประมาณของฝรั่งเศส เป็นตัวแสดงที่กระตุ้นในทางอ้อมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

ผลของการวิเคราะห์ข้างต้น ทำให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของการเมืองภายใน ผู้นำ และการกำหนดนโยบายต่างประเทศ โดยปัจจัยที่สำคัญในสามความสัมพันธ์นี้ก็คือการเมืองภายใน ก็คือโครงสร้างทางการเมืองที่ระบุว่าใครเป็นผู้ตัดสินใจในการกำหนดและการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ในกรณีฝรั่งเศสในช่วงการตัดสินใจของ De Gaulle กับเรื่องสงครามแอลจีเรีย แสดงให้เห็นแล้วว่าโครงสร้างทางการเมืองภายในเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญ ทำให้ De Gaulle สามารถดำเนินนโยบายตามที่เขาต้องการได้ เพราะอย่างที่กล่าวไว้แล้วว่า De Gaulle มีความคิดเรื่องการให้เอกราชแก่แอลจีเรียตั้งแต่ช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 แต่ด้วยโครงสร้างทางการเมืองก่อนรัฐธรรมนูญปี 1958 ที่ไม่เอื้อให้เขาทำตามความต้องการของตนเอง การตัดสินใจในเรื่องต่างๆ โดยเฉพาะเรื่องต่างประเทศยังอยู่ภายใต้กระบวนการที่รัฐสภาต้องให้การเห็นชอบด้วย แต่พอรัฐธรรมนูญปี 1958 ได้ประกาศใช้อำนาจในการต่างประเทศถูกโอนถ่ายไปให้ประธานาธิบดีอย่างเบ็ดเสร็จ ไม่ต้องผ่านรัฐสภา ประธานาธิบดีสามารถตัดสินใจได้เลย De Gaulle จึงสามารถดำเนินนโยบายต่างประเทศในเรื่องสงครามแอลจีเรียจนประสบความสำเร็จในที่สุด ฉะนั้นปัจจัยทางการเมืองภายในของประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศที่อำนาจในการตัดสินใจในเรื่องการต่างประเทศแก่ประธานาธิบดีอย่างเบ็ดเสร็จ จะส่งผลอย่างมากต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศ โดยดูได้จากกรณี De Gaulle กับการแก้ปัญหาเรื่องสงครามแอลจีเรีย

บทสรุป: รัฐธรรมนูญ De Gaulle และแอลจีเรีย

ตลอดงานชิ้นนี้ ผู้เขียนได้เริ่มจากอธิบายกรอบคิดแบบ Neoclassical realism แล้วให้ข้อมูลเรื่องประวัติภูมิหลังของนโยบาย จนถึงการลงไปวิเคราะห์และพิจารณาตัวแสดงในปัจจัยทางการเมืองภายใน และจนถึงบทสรุปนี้เพื่อที่จะวิเคราะห์ถึงการกำหนดนโยบายต่างประเทศในกรณีของ De Gaulle ต่อประเด็นเรื่องสงครามแอลจีเรีย อาศัยกรอบคิดแบบ Neoclassical realism ในการวิเคราะห์ได้ผลออกมาว่าเหตุผลสำคัญของการเปลี่ยนแปลงนโยบายดังกล่าวคือการปฏิบัติการของกลุ่ม FLN ในสงครามแอลจีเรีย ทำให้ฝรั่งเศสไม่สามารถจบสงครามนี้ได้โดยเร็ว กลับทำให้สงครามยืดเยื้อจนถึงปีที่ 4 ของสงคราม ร่องรอยของการเปลี่ยนแปลงเริ่มปรากฏ

โดยเฉพาะปัญหาวิกฤตการคลังและงบประมาณของฝรั่งเศสที่ต้องใช้งบประมาณจำนวนมหาศาลไปกับการทำสงครามดังกล่าว และที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญก็คือการขึ้นมาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของ De Gaulle และพร้อมกับรัฐธรรมนูญปี 1958 ช่วยให้โครงสร้างทางการเมืองของฝรั่งเศสเอื้อต่อการแก้ปัญหาได้อย่างรวดเร็วและเบ็ดเสร็จโดย De Gaulle ได้เปลี่ยนนโยบายต่างประเทศจากการทำสงครามของฝรั่งเศสกรณีสงครามแอลจีเรียมาเป็นการมอบเอกราชให้แก่แอลจีเรียแทน ฉะนั้นปัจจัยหรือตัวแสดงที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงนี้จึงได้แก่ 1) De Gaulle 2) รัฐธรรมนูญปี 1958 3) กลุ่ม FLN 4) วิกฤตการคลังและงบประมาณของฝรั่งเศส และผลของระบบการเมืองระหว่างประเทศไม่ได้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

ฉะนั้นในแง่นี้เพื่อให้เห็นปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างตัวแสดงดังกล่าวต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายนั้น ภายใต้กรอบคิดแบบ Neoclassical realism นั้น ตัวแสดงที่สำคัญคือ De Gaulle ตัวแสดงที่ทำให้ De Gaulle สามารถการเปลี่ยนแปลงนโยบายได้นั้นก็คือรัฐธรรมนูญปี 1958 ในความสัมพันธ์คู่นี้จะเห็นว่าตัวรัฐธรรมนูญทำให้ De Gaulle มีอำนาจในการกำหนดนโยบายต่างประเทศตามที่ตนต้องการได้อย่างเต็มที่ ส่วนในคู่ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม FLN และ วิกฤตการคลังและงบประมาณของฝรั่งเศสนั้นช่วยเพิ่มเหตุผลของการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่หนักแน่นเพราะทั้ง 2 ตัวแสดงนี้ในแง่นี้ก็บีบให้ De Gaulle ต้องเลือกทางที่เลี่ยงต่อการทำสงคราม เพราะงบประมาณที่ต้องใช้ และความไม่ประสบผลต่อการปราบปรามกลุ่ม FLN ด้วยกองทัพ แต่ถึงกระนั้นตัว De Gaulle เองก็สำคัญ ถ้าหาก De Gaulle ไม่มีแนวคิดเรื่องให้เอกราชให้กับแอลจีเรีย De Gaulle ก็อาจเลือกที่ไม่ให้เอกราชและดำเนินสงครามต่อไป แต่ที่สุดแล้วรัฐธรรมนูญปี 1958 เอง ก็สร้างโครงสร้างทางการเมืองที่ทำให้ De Gaulle ทำในสิ่งที่ปรารถนาได้อย่างสะดวกและประสบผล นี่จึงเป็นปฏิสัมพันธ์ของเหล่าตัวแสดงต่างๆ ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของฝรั่งเศสต่อกรณีสงครามแอลจีเรียในที่สุด

ผลการศึกษาของงานชิ้นนี้แสดงให้เห็นถึงลักษณะของการกำหนดนโยบายต่างประเทศในระบบกึ่งประธานาธิบดีของฝรั่งเศส ที่อำนาจของประธานาธิบดีมีมาก และโดยเฉพาะในเรื่องต่างประเทศ สามารถตัดสินใจได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการใดๆ ฉะนั้นในแง่นี้ผลการศึกษาดังกล่าวทำให้เราเห็นประเด็นที่น่าสนใจสองประเด็นด้วยกัน ได้แก่ เรื่องประธานาธิบดีกับการกำหนดนโยบายต่างประเทศของฝรั่งเศส และลักษณะของการกำหนดนโยบายต่างประเทศในแบบฝรั่งเศส

ประเด็นในเรื่องแรกเราเห็นแล้วว่าภายใต้รัฐธรรมนูญ 1958 บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ภาวะผู้นำและวิสัยทัศน์ของประธานาธิบดีกลายเป็นสิ่งที่สามารถเห็นได้ไม่ยากในฝรั่งเศส นโยบายต่างๆ ที่ประธานาธิบดีได้หาเสียงไว้ในช่วงเลือกตั้ง จะประสบความสำเร็จได้ก็ด้วยความสามารถและภาวะผู้นำของประธานาธิบดีเท่านั้น เพราะโครงสร้างการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญดังกล่าวเอื้อให้ผู้นำต้องแสดงความสามารถและภาวะผู้นำในฐานะผู้กุมอำนาจสูงสุดของประเทศ ฉะนั้นทุกๆ การดำเนินนโยบายของประธานาธิบดี วิสัยทัศน์ของประธานาธิบดีจะนำไปสู่การปฏิบัติในที่สุด และนั่นคือตัวชี้วัดสำคัญต่อการเลือกตั้งที่จะพิสูจน์ว่าประธานาธิบดีคนนี้จะยังคงอยู่ในตำแหน่งนี้ต่อไปหรือไม่ แต่เหนือสิ่งอื่นใดสิ่งที่น่าสนใจของระบบการเมืองของฝรั่งเศสก็คือ

ความลงตัวที่ระบบการเมืองนัยหนึ่งผูกติดกับตัวผู้นำอย่างมาก แต่ก็ยังคงสถานะของความเป็นสถาบันไว้ได้อย่างมั่นคง การเปลี่ยนผ่านหรือการดำเนินนโยบายทางการเมืองแต่ละครั้งของระบบการเมืองฝรั่งเศสสามารถดำเนินไปได้อย่างสะดวกตลอดเวลากว่า 60 ปี (1958 - 2015) ฝรั่งเศสมีเสถียรภาพทางการเมืองภายในอย่างมาก ไม่ว่านโยบายของประธานาธิบดีจะออกมาแบบซ้ายสุดโต่ง หรืออนุรักษ์นิยมสุดขั้วระบบการเมืองที่ดำรงอยู่สามารถดำเนินนโยบายดังกล่าวไปสู่การนำไปปฏิบัติ และเห็นผลในที่สุด ตัวนโยบายต่างประเทศเองก็มีลักษณะเดียวกัน นั่นคือประธานาธิบดีมีความคิดเห็นหรือต้องการดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างไร แนวโน้มที่ฝรั่งเศสจะดำเนินนโยบายต่างประเทศตามที่ประธานาธิบดีต้องการก็มีสูงอย่างมาก เพราะตัวโครงสร้างทางการเมืองฝรั่งเศสนั้นให้อำนาจเบ็ดเสร็จต่างๆ ในเรื่องการต่างประเทศแก่ประธานาธิบดี ฉะนั้นอาจพูดได้ว่าเมื่อต้องการรู้ว่าฝรั่งเศสจะดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อกรณีต่างๆ อย่างไร การรู้ว่าประธานาธิบดี ณ ช่วงเวลานั้นคิดอย่างไรต่อประเด็นดังกล่าว อาจช่วยให้เราเห็นภาพในอนาคตว่าฝรั่งเศสจะดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อประเด็นดังกล่าวอย่างไร ดังนั้นสำหรับฝรั่งเศสแล้ว นโยบายต่างประเทศจะเป็นเช่นไร ก็ต้องไปดูที่ตัวประธานาธิบดีว่าคิดอย่างไรด้วย เพราะรัฐธรรมนูญ 1958 กำหนดให้ประธานาธิบดีมีอำนาจเต็มในเรื่องดังกล่าว

ประเด็นในเรื่องลักษณะของกำหนดนโยบายต่างประเทศแบบฝรั่งเศส ด้วยรูปแบบการกำหนดนโยบายต่างประเทศ และการให้อำนาจผู้นำต่อเรื่องดังกล่าวทำให้เห็นว่าเป็นลักษณะเฉพาะตัวที่แตกต่างจากหลายประเทศ บางที่กระทรวงการต่างประเทศมีอิทธิพลอย่างมากต่อการกำหนดนโยบาย หรือบางประเทศคณะที่ปรึกษาผู้นำมีส่วนสำคัญ ทั้งนี้ทั้งนั้นก็ยากจะมีลักษณะที่ผู้นำมีอำนาจในการกำหนดนโยบายต่างประเทศแบบฝรั่งเศสได้ แน่นอนว่าการจะนำฝรั่งเศสไปเปรียบเทียบกับประเทศอื่นนั้นคงยาก เพราะการเมืองภายในของแต่ละประเทศนั้นไม่เหมือนกัน ฝรั่งเศสเองก็มีลักษณะเฉพาะของตัวโครงสร้างทางการเมือง และความลงตัวระหว่างการผูกติดกับตัวผู้นำทางการเมืองกับการคงสถานะความเป็นสถาบันได้ในเวลาเดียวกัน แต่ถึงกระนั้นก็ไม่ได้หมายความว่าจะไม่สามารถเป็นอย่างที่ฝรั่งเศสเป็นได้ แต่อาจต้องปรับเปลี่ยนวิธีการเสียใหม่เพื่อให้ได้บรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าว ถึงกระนั้นประเด็นนี้ก็เป็นเรื่องที่ยากจะคาดคะเนได้ว่าประเทศอื่นๆ ที่อยากเป็นอย่างฝรั่งเศสจะเกิดขึ้นมาอย่างไร และมีลักษณะเหมือนหรือต่างไปจากที่ฝรั่งเศสเป็นหรือไม่ แต่กรณีฝรั่งเศสแสดงให้เห็นแล้วว่านโยบายต่างประเทศไม่ใช่แค่เรื่องปัจจัยภายนอกหรือการเมืองระหว่างประเทศ หรือระบบระหว่างประเทศเพียงอย่างเดียว แต่ปัจจัยการเมืองภายใน และผู้นำ โดยเฉพาะการเมืองภายในที่แวดล้อมตัวผู้นำอยู่ จะเป็นตัวชี้ขาดสำคัญที่จะบอกได้ว่าแนวโน้มของทิศทางนโยบายต่างประเทศของประเทศนั้นๆ จะไปในทางไหน และจะเป็นแบบใด ฉะนั้นลักษณะการกำหนดนโยบายต่างประเทศแบบฝรั่งเศสทำให้เห็นว่าปัจจัยการเมืองภายในมีส่วนสำคัญอย่างมากต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศ

References

Apinya Rattanamongkolmat. 2005. ***Nayobai tangpratet: Naewthang suksa thritsadi lae rabiabwithi wichai***. [Foreign policy: Approach theory and methodology]. 2nd ed. Bangkok: Chulalongkorn University Press. (in Thai)

Bozo, Frdric. 2010. France, "Gaullism," and the cold war. In ***The Cambridge history of the Cold War, Volume II: Crises and détente***, eds. Melvyn P. Leffler, and Odd Arne Westad, 158-178. New York: Cambridge University Press.

Byrne, Jeffrey James. 2010. "Je ne vous ai pas compris": De Gaulle's decade of negotiation with the Algerian FLN, 1958–1969. In ***Globalizing de Gaulle: International perspectives on French foreign policies 1958–1969***, eds. Christian Nuenlist, Anna Locher, and Garret Martin, 225-249. Lanham, MD: Lexington Books.

Hagen, Joe D. 1995. Domestic politics explanations in the analysis of foreign policy. In ***Foreign policy analysis: Continuity and change in its second generation***, eds. Laura Neack, Jeanne A.K. Hey, and Patrick J. Haney, 117-143. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

_____. 1993. ***Political opposition and foreign policy in comparative perspective***. London: Lynne Rienner.

Jintana Damronglert. 2002. Sangkom farangset (1945-2000). [French society (1945-2000)]. **Journal of Liberal Arts** 2(2): 32-46. (in Thai)

Keiger, J. F. V. 2001. ***France and the world since 1870***. London: Arnold.

Kramer, Mark. 2010. Introduction: De Gaulle and Gaullism in France's Cold War foreign policy. In ***Globalizing de Gaulle: International perspectives on French foreign policies, 1958–1969***, eds. Christian Nuenlist, Anna Locher, and Garret Martin,1-22. Lanham, MD: Lexington Books.

Lobell, Steven E., Norrin M. Ripsman, and Jeffrey W. Taliaferro. 2009. Introduction: Neoclassical realism, the state, and foreign policy. In ***Neoclassical realism, the state, and foreign policy***, eds. Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman, and Jeffrey W.Taliaferro, 1-41. New York: Cambridge University Press.

Mamia. 2010. ***"Algiria" Dan haeng phuen sai charot thalae,*** ["Algeria" The land of the sand to the sea]. http://www.manager.co.th/Travel/ViewNews.aspx?NewsID=9530000043619. (Accessed on April 13, 2015) (in Thai)

Merom, Gil. 2003. ***How democracies lose small wars: state, society, and the failures of France in Algeria, Israel in Lebanon, and the United States in Vietnam***. Cambridge: Cambridge University Press.

Mearsheimer, John J. 2013. Structural realism. In ***International relations theories: Discipline and diversity***, eds.,Tim Dunne, Milja Kurki, and Steve Smith, 77-93. Oxford: Oxford University Press.

Migani, Guia. 2010. De Gaulle and Sub-Saharan Africa: From decolonization to French development policy, 1958–1963.In ***Globalizing de Gaulle: International perspectives on French foreign policies, 1958–1969,*** eds. Christian Nuenlist, Anna Locher, and Garret Martin, 251-270. Lanham, MD: Lexington Books.

Nanthawat Boramanand. 1998. ***Ratthathammanoon satharanarat farangset.*** [Constitution of France]. http://www.nrct.go.th/Portals/0/data/etranslatedbook/book/รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับสมบูรณ์.pdf. (Accessed on April 15, 2015) (in Thai)

Naylor, Phillip C. 2002. A reconsideration of the forth republic's legacy and Algerian decolonization. ***French Colonial History*** 2: 159-180.

Ruedy, John. 1992. ***Modern Algeria: the origins and development of a nation.*** Bloomington: Indiana University Press.

Sanchai Suwangbut. 2009. ***Rachathipatai tai ratthathammanoon su satharanarat farangset 1915-1970.*** [Constitutional monarchy to republic: France, 1815-1970]. Bangkok: Saksophakarnpim. (in Thai)

Supranee Mukwichit. 2002. ***Prawattisat Europe: Songkramyen-millennium.*** [History of Europe: Coldwar – millennium]. 3rd ed. Bangkok: Odeon Store. (in Thai)

Vallet, Paul P. 2012. France: Exercising power and influence across the age In ***Routledge handbook of diplomacy and statecraft***, ed. B.J.C. McKercher, 76-86. New York: Routledge.

Waites, N. H. 1983. French foreign policy: External influences on the quest for independence. ***Review of International Studies*** 9(4): 251-264.

Winock, Michel. 1994. De Gaulle and the Algerian crisis 1958 – 1962 In ***De Gaulle and twentieth-century France***, eds. Hugh Gough, and John Horne, 71-82. London: Edward Arnold.