

บทที่ 4

บทสรุป และข้อสังเกต

ความขัดแย้งในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศต่อปัญหาแกมพูชาของรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณมีสาเหตุสำคัญมาจากจุดยืนที่แตกต่างกันระหว่างพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และพลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่นายกรัฐมนตรีดำเนินความพยายามที่ริเริ่ม แนวนโยบายใหม่ๆ เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหากัมพูชาด้วยการติดต่อเจรจากับฝ่ายระบบเฮง สัมรินอย่าง เปิดเผย และการเสนอให้แก้ไขปัญหากัมพูชาไปที่ละประเด็น รวมทั้งยังมีการประกาศที่จะฟื้นฟูความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับประเทศในภูมิภาคอินโดจีนตามนโยบาย “เปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า” อีกด้วย อย่างไรก็ตาม การดำเนินการเหล่านี้เป็นสิ่งที่ขัดแย้งกับแนวนโยบายเดิมของกระทรวงการ ต่างประเทศ ซึ่งได้รับความสนับสนุนอย่างต่อเนื่องจากอาเซียน และมิตรประเทศอื่นๆ

ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้เป็นผลมาจากกรณีที่มีตัวแสดงกลุ่มใหม่เข้ามาดำเนินบทบาท ในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลไทยอย่างแข็งขัน คือ คณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี ซึ่งประกอบด้วยนักวิชาการที่เคยแสดงความคิดเห็นคัดค้านแนวทางการดำเนินนโยบาย ต่อปัญหากัมพูชาของกระทรวงการต่างประเทศมาโดยตลอด เนื่องจากบุคคลเหล่านี้เห็นว่า การดำเนินการของกระทรวงการต่างประเทศที่เน้นการร่วมมือกับอาเซียน ประเทศมหาอำนาจตะวันตก จีน และ สหประชาชาติในการใช้มาตรการทางการเมือง เศรษฐกิจ และการทหารกดดันเวียตนาม และระบอบ เฮง สัมรินอย่างแข็งกร้าวเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการแก้ไขปัญหากัมพูชาอย่างสมบูรณ์แบบนั้นเป็น นโยบายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง เนื่องจากฝ่ายระบอบเฮง สัมรินเป็นกลุ่มที่มีอำนาจ ปกครองอย่างแท้จริงในกัมพูชา นอกจากนี้ยังเห็นว่า การแก้ไขปัญหากัมพูชาอย่างสมบูรณ์แบบเป็นสิ่งที่ กระทำได้ยาก และกินเวลานาน เนื่องจากปัญหากัมพูชามีความซับซ้อน และเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ ของฝ่ายต่างๆ มากมาย ดังนั้น จึงควรที่จะแยกแยะปัญหากัมพูชาออกเป็นส่วนๆ แล้วจึงค่อยพยายาม ทหาทางแก้ไขไปที่ละประเด็นมากกว่า อนึ่ง การดำเนินการด้านการต่างประเทศของคณะที่ปรึกษามีความ สำคัญเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากว่า คณะที่ปรึกษามีความใกล้ชิดกับนายกรัฐมนตรี ซึ่ง

เป็นบุคคลมีอำนาจตัดสินใจสูงสุดในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐบาลไทย ทั้งในแง่ของสายการบังคับบัญชา และความสัมพันธ์ส่วนตัว นอกจากนี้แล้วความคล่องตัวในการปฏิบัติงานยังทำให้คณะที่ปรึกษาสามารถตอบสนองความคิดริเริ่มต่างๆ ของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณได้มากกว่ากระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการที่กำหนดกรอบการปฏิบัติหน้าที่ของตนเองเอาไว้ค่อนข้างแน่นอนตายตัว

สำหรับทางด้านกระทรวงการต่างประเทศ รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณเป็นยุคที่การดำเนินบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศประสบกับปัญหาหนักที่สุดยุคหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหากัมพูชา เนื่องจากคณะที่ฝ่ายทำเนียบรัฐบาล (นายกรัฐมนตรี และคณะที่ปรึกษา) พยายามผลักดันนโยบาย และมาตรการแก้ไขปัญหากัมพูชาแนวทางใหม่ตามที่ได้กล่าวถึงข้างต้นนั้น กระทรวงการต่างประเทศกลับยังคงเชื่อมั่นในความถูกต้องเหมาะสมของนโยบายแนวทางเดิมที่ได้ดำเนินการต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน โดยเห็นว่า การยึดมั่นในหลักการแก้ไขปัญหากัมพูชาอย่างสมบูรณ์แบบ และการกดดันเวียดนาม และระบอบเฮง สัมรินด้วยมาตรการทางการเมือง เศรษฐกิจ และการทหารร่วมกับอาเซียน จีน มหาอำนาจตะวันตก และมิตรประเทศอื่นๆ นั้นกำลังประสบสำเร็จ เพราะเวียดนามประกาศที่จะถอนกำลังทหารทั้งหมดออกจากกัมพูชากายในปี ค.ศ. 1989 ซึ่งตอบสนองโดยตรงต่อผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของประเทศไทยเกี่ยวกับการลด หรือการขจัดภัยคุกคามทางด้านตะวันออกของประเทศ (หมายถึง ภัยคุกคามจากการขยายอิทธิพลของเวียดนาม) นอกจากนี้แล้ว กระทรวงการต่างประเทศยังเห็นว่า ข้อมติของอาเซียนเกี่ยวกับมาตรการแก้ไขปัญหากัมพูชาอย่างสมบูรณ์แบบนั้นได้รับเสียงสนับสนุนจากสมาชิกส่วนใหญ่ของสหประชาชาติเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ แม้สภาพโซเวียตก็หันมาให้ความร่วมมือแล้วตั้งแต่ปลายปี 1988

กระทรวงการต่างประเทศปฏิเสธข้อกล่าวหาของฝ่ายตรงข้ามว่ามีนโยบายไม่ยืดหยุ่นและไม่ทันต่อเหตุการณ์ แต่เห็นว่าการปรับนโยบายต้องมีจังหวะ เมื่อยังภัยคุกคามจากการขยายตัวของขบวนการคอมมิวนิสต์เวียดนาม-โซเวียตได้แล้ว และสร้างแนวโน้มนสันติภาพในกัมพูชาได้แล้ว ไทยก็จำเป็นต้องปรับตัวให้เข้ากับแนวโน้มเช่นนั้น แต่การปรับตัวแสวงหาประโยชน์ ไม่ควรทำโดยลำพังในลักษณะฉวยโอกาสที่อาจจะเป็นการทำลายความน่าเชื่อถือของไทย

นอกจากความขัดแย้งในเชิงนโยบายแล้ว คณะที่ปรึกษา และกระทรวงการต่างประเทศยังมีความขัดแย้งกันในเรื่องการบริหารนโยบายอีกด้วย ทั้งๆ ที่ตามหลักการแล้ว คณะที่ปรึกษามีขอบเขต

หน้าที่จำกัดอยู่เฉพาะในส่วนของการกำหนดนโยบาย แต่คณะที่ปรึกษาของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นั้นกลับเข้ามาเกี่ยวข้องกับส่วนของการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างแข็งขัน ทั้งนี้ผลการศึกษาในประเทศดังกล่าวพบว่า กระทรวงการต่างประเทศมีลักษณะเป็นตัวแสดงที่เคารพหลักการ และระเบียบพิธีทางการทูตมากกว่าฝ่ายทำเนียบรัฐบาล โดยกระทรวงการต่างประเทศนั้นไม่ต้องการให้ประเทศไทยมีภาพพจน์เป็นผู้ฉวยโอกาสจากสถานการณ์ระหว่างประเทศ (คือ แนวโน้มที่สถานการณ์ในคาบสมุทรอินโดจีนกำลังคลี่คลายไปในทางที่ดีภายหลังจากที่เวียดนามถอนกำลังทหารออกจากกัมพูชา) ละทิ้งมิตรประเทศที่เป็นแนวร่วมทางนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาเซียน เพื่อไปแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หรือสร้างชื่อเสียงส่วนตัวในฐานะที่เป็นบุคคล หรือประเทศ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการช่วยแก้ปัญหาที่กัมพูชาได้รับการแก้ไข

สำหรับการทูตของคณะที่ปรึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นเรื่องการแก้ไขปัญหาที่กัมพูชานั้นมีลักษณะที่ไม่ยึดติดกับระเบียบพิธีทางการทูตตามปกติ และบ่อยครั้งได้กลายเป็นการ "ล้ำเส้น" เมื่อเข้าไปก้าวล่วงการปฏิบัติหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศ เพราะคณะที่ปรึกษาสามารถอาศัยข้อได้เปรียบจากความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับนายกรัฐมนตรีมาเป็นประโยชน์ทำให้สามารถติดต่อประสานงานทางการทูตกับฝ่ายต่างๆ ได้ โดยไม่ต้องผ่านทางกระทรวงการต่างประเทศตามขั้นตอนปกติ นอกจากนี้แล้วคณะที่ปรึกษายังเชื่อมั่นในความชอบธรรมของการดำเนินนโยบายเพื่อเพิ่มพูนผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศ และยังต้องการที่จะแสดงความเป็นอิสระในทางการต่างประเทศ ดังนั้น การทูตเกี่ยวกับปัญหาที่กัมพูชาของคณะที่ปรึกษาจึงเป็นการทูตที่ดูเหมือนจะไม่ให้ความสำคัญกับความรู้สึกของมิตรประเทศ (คือ อาเซียน) มากเหมือนกับว่าการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

จุดยืน และลักษณะพื้นฐานที่แตกต่างกันระหว่างฝ่ายทำเนียบรัฐบาล และกระทรวงการต่างประเทศดังที่กล่าวถึงข้างต้นได้ส่งผลทำให้สภาพของกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณกลายเป็นการแข่งขันกันระหว่างตัวแสดงกลุ่มใหม่ คือ ฝ่ายทำเนียบรัฐบาล ซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี และคณะที่ปรึกษากับตัวแสดงกลุ่มเดิมที่เคยมีบทบาทสำคัญในนโยบายเกี่ยวกับปัญหาที่กัมพูชาต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน คือ กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นฐานคะแนนเสียงหลักของพรรคกิจสังคม และพลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา ทั้งนี้เมื่อพิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณเป็นรัฐบาลผสมพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งแล้วจะเห็นได้ว่า การอ้างถึงความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาที่กัมพูชานั้นสามารถจะนำมาใช้สร้างคะแนนนิยมให้กับพรรคการ

เมืองที่เกี่ยวข้องได้ ซึ่งประเด็นนี้กลายเป็นแรงผลักดันอีกส่วนหนึ่งที่อยู่เบื้องหลังการแข่งขันระหว่างฝ่าย
ทำเนียบรัฐบาล (พรรคชาติไทย) และกระทรวงการต่างประเทศ (พรรคกิจสังคม)

อนึ่ง สำหรับตัวแสดงอีกสองกลุ่ม ซึ่งมีบทบาทสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบาย
ต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องความมั่นคง และการดำเนินความสัมพันธ์
กับประเทศในคาบสมุทรอินโดจีน คือ ฝ่ายทหาร และสภาความมั่นคงแห่งชาตินั้นปรากฏว่า ฝ่ายทหาร
ซึ่งมีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธเป็นผู้นำนั้นมิได้ทำที่ต่อปัญหาแกมพูชาในทิศทางที่สอดคล้องกับจุดยืนของฝ่าย
ทำเนียบรัฐบาล โดยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ประสานความสัมพันธ์ระหว่าง
ผู้แทนของแกมพูชาฝ่ายต่างๆ ให้เข้าร่วมการเจรจาทั้งในประเทศไทย และในต่างประเทศ รวมทั้งการ
ชี้แจงให้มิตรประเทศ เช่น จีนเข้าใจถึงเหตุผลในการดำเนินการต่างๆ ของรัฐบาลไทยในประเด็นที่
เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาแกมพูชา ส่วนทางด้านสภาความมั่นคงแห่งชาตินั้นก็พยายามปฏิบัติหน้าที่
ของตนไปอย่างเรียบง่าย โดยไม่ต้องการแสดงว่า สนับสนุนท่าทีของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอย่างชัดเจน

"การเมือง" ในกระบวนการกำหนด และบริหารนโยบายต่างประเทศเกี่ยวกับปัญหาแกมพูชา
ของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณดำเนินไปในลักษณะที่ฝ่ายทำเนียบรัฐบาลมีความได้เปรียบเหนือ
ฝ่ายกระทรวงการต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้การมีความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ใกล้ชิดกับ
นายกรัฐมนตรีจะช่วยทำให้คณะที่ปรึกษาสามารถดำเนินการต่างๆ ไปได้อย่างรวดเร็ว และไม่จำเป็นต้อง
อาศัยความร่วมมือกับกระทรวงการต่างประเทศ แต่นโยบายของคณะที่ปรึกษานั้นกลับสร้างปัญหาให้กับ
การดำเนินความพยายามเพื่อแก้ไขปัญหาแกมพูชาขึ้นเป็นระยะๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีท่าทีสนับสนุน
ฝ่ายระบอบเฮง สัมริน ซึ่งบ่อยครั้งทำให้ดูเหมือนกับว่า รัฐบาลไทยได้ส่งเสริมให้ฝ่ายระบอบเฮง สัมริน
"ได้ใจ" จนสามารถแสดงท่าทีที่แข็งกร้าวต่อฝ่ายรัฐบาลผสมแกมพูชาประชาธิปไตย และสร้างอุปสรรคใน
กระบวนการเจรจาสันติภาพ อนึ่ง ในขณะที่แสดงท่าทีสนับสนุนฝ่ายระบอบเฮง สัมรินนั้น คณะ
ที่ปรึกษาของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณกลับพยายามกีดกันเขมรแดงออกจากกระบวนการเจรจาเพื่อ
ยุติปัญหาแกมพูชา ใหม่ๆ ที่เขมรแดงเป็นฝ่ายที่มีกำลังทหารเข้มแข็งมากที่สุดในรัฐบาลผสมแกมพูชา
ประชาธิปไตย และเป็นฝ่ายมีความสำคัญอย่างมากต่อการบรรลุสันติภาพที่แท้จริงในแกมพูชา การ
ดำเนินการของคณะที่ปรึกษาในหลายๆ กรณีที่เป็นการยกฐานะของฝ่ายระบอบเฮง สัมรินนั้นกลับกลายเป็น
การลดบทบาทของฝ่ายเขมรแดงลง จึงทำให้การแก้ปัญหายากขึ้น เพราะแม้เจ้าสิทธิเองก็ยังไม่กล้า
มองข้ามอิทธิพลของเขมรแดง

ถึงแม้ความพยายามของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณจะเป็นสิ่งที่น่าสนใจในฐานะที่เป็นการบุกเบิกมิติใหม่ในการดำเนินการทางการทูตต่อปัญหาแกมพูชา และประเทศในคาบสมุทรอินโดจีน แต่ความขัดแย้ง และการขาดความเป็นเอกภาพในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลไทย ก็ได้สร้างความสับสนกับอาเซียน และมิตรประเทศอื่นๆ ซึ่งไม่มั่นใจว่า นโยบายต่างประเทศเกี่ยวกับปัญหาแกมพูชาของรัฐบาลไทยกำลังดำเนินไปในทิศทางใดกันแน่ และยังเกิดความรู้สึกว่า รัฐบาลไทยมีท่าทีที่จะละทิ้งนโยบายต่างประเทศแนวทางเดิมที่เคยยึดถือร่วมกับอาเซียนไปเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการติดต่อกับชายกับประเทศในคาบสมุทรอินโดจีนแต่เพียงลำพังฝ่ายเดียว นอกจากนี้แล้วการแสดงท่าทีที่ผ่อนปรนต่อเวียดนาม และฝ่ายระบอบเฮง สัมรินตามแนวความคิดของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และคณะที่ปรึกษาในหลายๆ กรณียังได้กลายเป็นอุปสรรคต่อการเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหาแกมพูชา ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ความขัดแย้งในกระบวนการกำหนด และบริหารนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณได้สร้างปัญหา และอุปสรรคในการเจรจาแก้ไขปัญหากัมพูชาค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ท่าทีของคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี ซึ่งต้องการสร้างความโดดเด่นด้านการต่างประเทศนั้นได้ส่งผลทำให้การเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหากัมพูชาครั้งสำคัญ คือ การประชุมจิมสอง (วันที่ 19 ถึง 21 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1989) การประชุมที่กรุงโตเกียว (วันที่ 4 ถึง 5 มิถุนายน ค.ศ. 1990) และการประชุมสภาสูงสุดแห่งชาติกัมพูชาที่กรุงเทพมหานคร (วันที่ 17 ถึง 18 กันยายน ค.ศ. 1990) ประสบความล้มเหลว

การดำเนินการความพยายามที่จะสนับสนุนให้กัมพูชาสี่ฝ่ายตกลงสร้างความปรองดองทางการเมืองนั้นมาประสบความสำเร็จครั้งหนึ่งในสมัยของรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งความแตกต่าง และข้อขัดแย้งระหว่างทำเนียบรัฐบาล และกระทรวงการต่างประเทศได้รับการแก้ไขให้หมดไป ภายหลังจากที่ขึ้นมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไม่นาน นายอาสา สารสิน ได้ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนว่า ไทยจะปรึกษาหารือกับจีนและสัมพันธมิตรเพื่อสานกระบวนการสันติภาพในกัมพูชาต่อ “เราจะไม่ทำอะไรตามลำพัง” (The Nation, 12 March 1991 : 6) ต่อมาไทยได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสภาสูงสุดแห่งชาติกัมพูชาที่เมืองพัทยา ซึ่งมีขึ้นระหว่างวันที่ 25 ถึง 26 มิถุนายน ค.ศ. 1991 นั้น ผู้แทนกัมพูชาทั้งสี่ฝ่ายตกลงที่จะยอมรับให้เจ้านโรดม สีหนุดำรงตำแหน่งเป็นประธานสภาสูงสุดแห่งชาติ และยอมรับให้องค์การปกครองชั่วคราวของสหประชาชาติ (UNTAC) เข้าไปปฏิบัติหน้าที่ตามแผนสันติภาพของสหประชาชาติได้ภายหลังการลงนามในข้อตกลงที่กรุงปารีส (ซึ่งกำหนดจะมีขึ้นในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1991) ข้อตกลงที่เมืองพัทยานี้ได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมสมัชชาอ่าวรณคมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเมื่อวันที่ 20 กันยายน ค.ศ. 1991 หลังจากนั้นในวันที่ 23 ตุลาคม

ค.ศ. 1991 ผู้แทนของกัมพูชาทั้งสองฝ่ายก็ได้ลงนามร่วมกันในข้อตกลงที่กรุงปารีสบนพื้นฐานของแผนการสันติภาพของประเทศมหาอำนาจห้าประเทศที่เป็นสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ

พัฒนาการทางเศรษฐกิจของประเทศไทยตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 เป็นปัจจัยอีกกลุ่มหนึ่งที่มีส่วนช่วยส่งเสริมนโยบายต่างประเทศของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเรื่องการฟื้นฟูความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับประเทศในคาบสมุทรอินโดจีนตามนโยบาย "เปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า" นักธุรกิจไทยได้ตอบสนองความคิดริเริ่มของนายกรัฐมนตรีด้วยการแสดงความสนใจที่จะเข้าไปลงทุนในเวียดนาม ลาว และกัมพูชา ทั้งนี้เมื่อนายสุน เชนเดินทางมาเยือนประเทศไทยอย่างไม่เป็นทางการในเดือนมกราคม ค.ศ. 1989 นั้นผู้แทนนักธุรกิจไทยได้เข้าพบกับนายสุน เชนเพื่อเจรจาเกี่ยวกับการแสวงหาช่องทางในการเพิ่มระดับของติดต่อค้าขายระหว่างกัน และยังจัดให้นายสุน เชนไปเยี่ยมชมกิจการของบริษัทเจริญโภคภัณฑ์ ซึ่งมีชื่อเสียงในด้านธุรกิจการเกษตรแบบครบวงจรอีกด้วย สำหรับกิจการที่นักธุรกิจไทยสนใจที่จะทำการค้าขาย และลงทุนในกัมพูชา ประกอบด้วยธุรกิจการประมง ป่าไม้ อัญมณี และการท่องเที่ยว อนึ่ง ประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับนโยบาย "เปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า" ของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณก็คือ การที่สมาชิกและผู้สนับสนุนพรรคชาติไทยจำนวนหนึ่งได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้าขาย และการลงทุนตามแนวชายแดนกับกัมพูชาอย่างต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้ว ดังนั้น บุคคลเหล่านี้จึงให้ความสนับสนุนต่อความคิดริเริ่มของนายกรัฐมนตรีเป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม ปัญหาจากการสู้รบระหว่างกองกำลังฝ่ายต่างๆ ระบบราชการที่ไม่มีประสิทธิภาพ ความไม่ชัดเจนของกฎหมาย และความล้าหลังของโครงสร้างพื้นฐานทำให้ความพยายามของนักธุรกิจไทยที่ต้องการติดต่อค้าขายกับกัมพูชาไม่ประสบผลสำเร็จมากเหมือนกับที่คาดหวังไว้ นอกจากนี้การ "โฆษณา" ถึงความสำเร็จของนโยบาย "เปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า" อย่างเอิกเกริกเพื่อหวังผลในการสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองให้แก่พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และพรรคชาติไทยนั้นกลายเป็นการเพิ่มต้นทุนในการที่นักธุรกิจไทยจะเข้าไปดำเนินธุรกิจในกัมพูชาโดยไม่จำเป็น รวมทั้งยังทำให้การลงทุนของนักธุรกิจไทยกลายเป็นเป้าความสนใจของนานาชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต่อมาเมื่อสหประชาชาติพยายามนำเอามาตรการทางเศรษฐกิจมาใช้กดดันให้ฝ่ายเขมรแดงยอมปฏิบัติตามข้อตกลงสันติภาพที่กรุงปารีสด้วยการประกาศห้ามไม่ให้มีการส่งออกไม้ และอัญมณีออกนอกประเทศ ประเทศไทยก็ถูกเพ่งเล็ง และตำหนิเป็นอย่างมากว่า มีส่วนสนับสนุนให้ฝ่ายเขมรแดงสามารถถือตำแหน่งต่อการกดดันดังกล่าวได้ โดยมีการประมาณกันว่า ฝ่ายเขมรแดงมีรายได้จากการติดต่อค้าขายกับนักธุรกิจไทยถึงปีละสามพันล้านบาท (*Far Eastern Economic Review*, 21 January 1993: 15)

นอกจากนี้แล้วการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณต่อปัญหาแกมพูชายังชี้ให้เห็นว่า ถึงแม้ความยืดหยุ่น และการ "ทัน" ต่อ ความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ภายในประเทศ และระหว่างประเทศจะเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ แต่ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายต่างประเทศก็ควรที่จะใช้ความระมัดระวังไม่ให้ตนเองถูกผลประโยชน์ระยะสั้นจากการแข่งขันทางการเมือง หรือความต้องการที่จะแสวงหาคะแนนนิยมชักจูงไปจน "เข้ารกเข้าพง" หรือทำให้ภาพพจน์ของประเทศเสียหายไปจากการถูกมองว่า เป็นผู้ฉวยโอกาสจากสถานการณ์ สำหรับในประเด็นเรื่องความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายต่างประเทศนั้นก็ยิ่งให้ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนเกี่ยวกับสายการบังคับบัญชา และความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำ คือ ถึงแม้ว่านายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจการตัดสินใจสูงสุดในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐบาลก็จริง แต่การดำเนินนโยบายต่างๆ นั้นมีการกระจายความรับผิดชอบออกไปตามสายงาน ดังนั้น การปฏิบัติงานของกระทรวงการต่างประเทศจึงอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาโดยตรงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไม่ใช่คณะที่ปรึกษา หรือนายกรัฐมนตรี ถ้าหากจะมีการสั่งการใดๆ นายกรัฐมนตรีก็จะดำเนินการผ่านทางรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศลงไป ดังนั้น ปัญหา "การบินเกลียว" จึงเป็นเรื่องที่นายกรัฐมนตรีสามารถแก้ไขได้ด้วยการประชุมปรึกษาหารือกันระหว่างผู้นำขององค์กรที่กำหนดนโยบาย ต่างคนต่างทำไม่ได้ในยามปกติที่ไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลง ถ้ารัฐบาลจะเปลี่ยนนโยบายหรือแม้เพียงกุศโลบายในเชิงการทูต นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดก็มีพันธะที่จะสร้างความเห็นพ้องในบรรดาผู้นำของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดเอกภาพในนโยบายและการบริหารตามนโยบายความจริงพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และพลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา ก็เป็นเพื่อนร่วมงานกันมาเป็นเวลานาน ปัญหาความขัดแย้งกันรุนแรงเช่นนั้นไม่น่าจะปล่อยให้เกิดขึ้น จุดอ่อนของพลเอกชาติชายประการหนึ่งในฐานะเป็นผู้นำ คือ ความมีใจง่ายต่อการปรองดอง มองสิ่งที่มีปัญหาว่า "ไม่มีปัญหา" ไปเสียหมด ฉะนั้น เมื่อมีการเผชิญหน้ากับพลอากาศเอกสิทธิ ท่านจะเป็นฝ่ายยอม แต่เมื่อท่านไปเผชิญหน้ากับคณะที่ปรึกษาของท่านเอง ท่านก็เป็นฝ่ายยอมอีก ในเมื่อคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี และกระทรวงการต่างประเทศ มีจุดยืนและนโยบายเกี่ยวกับปัญหาแกมพูชาเป็นคนละขั้ว สิ่งที่ไม่เป็นปัญหาสำหรับท่านก็เป็นปัญหาของชาติ ครั้นจะเปลี่ยนตัวรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศก็ไม่ใช่ง่าย เพราะพลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา เป็นหัวหน้าพรรคกิจสังคม ซึ่งเป็นพรรคใหญ่อันดับสองของรัฐบาลผสม และท่านถือว่าการที่พรรคกิจสังคมเข้าร่วมรัฐบาลด้วย ก็เพราะได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบเรื่องการค้าต่างประเทศเป็นสำคัญ แม้อันตรายหลังท่านจะถูกบีบให้ลาออกจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ก็เป็นผลมาจากความขัดแย้งกันภายในพรรคกิจสังคมมากกว่า และถึงตอนนั้น

ท่านเมื่อการเมืองเต็มทนแล้วปัญหาก็มีพวาก็ได้เปลี่ยนโฉมหน้าไปมากแล้ว มหาอำนาจทั้งห้าของสหประชาชาติได้ร่วมมือกันที่จะแก้ปัญหาแล้ว

สำหรับทางด้านกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นตัวแสดงหลักที่ผูกขาดการดำเนินบทบาทในด้านการต่างประเทศมาเป็นระยะเวลานาน และมีระบบการดำเนินงานที่ชัดเจนนั้นก็จำเป็นจะต้องมีการปรับตัวให้สามารถประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ด้วย ทั้งในภาครัฐบาล และเอกชนเพื่อให้เกิด "แนวร่วม" ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่มีเอกภาพ และประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันตัวแสดงกลุ่มใหม่ๆ ที่ต้องการจะเข้ามาแสดงบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศนั้นก็ควรที่จะพยายามทำความเข้าใจกับประเด็นปัญหาแง่มุมต่างๆ อย่างต้องแท้ และปราศจาก "อคติ" รวมทั้งยังจะต้องศึกษาถึงระเบียบปฏิบัติทางการต่างประเทศที่เหมาะสมเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการก้าวก่ายหน้าที่ ความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่นๆ จนกลายเป็นความขัดแย้งที่ก่อให้เกิดอุปสรรคในการนำเอานโยบายไปปฏิบัติให้มีประสิทธิผล



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย