

นโยบายและการดำเนินนโยบายของไทยต่อปัญหาแกมพูชา

สภาพที่ตั้งทางภูมิศาสตร์และขีดความสามารถของไทย

การศึกษานโยบายและการดำเนินนโยบายของไทยต่อปัญหาแกมพูชา จำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพที่ตั้งทางภูมิศาสตร์และขีดความสามารถของประเทศไทยด้วย เนื่องจากคุณลักษณะดังกล่าวจะเป็นทั้งโอกาสและข้อจำกัดต่อนโยบายและการดำเนินนโยบายของไทยต่อปัญหาแกมพูชา โดยคุณลักษณะดังกล่าวจะกำหนดทางเลือกของการกระทำของรัฐโดยตรง และกระทบต่อทางเลือกของการตัดสินใจโดยทางอ้อม จากการศึกษาพบว่า สภาพที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ขีดความสามารถทางทหาร ขีดความสามารถทางเศรษฐกิจ และโครงสร้างทางการเมือง ของประเทศไทย เป็นคุณลักษณะที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและการดำเนินนโยบายของไทยต่อปัญหาแกมพูชา ดังนี้

สภาพที่ตั้งทางภูมิศาสตร์

การที่ไทยมีสภาพที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ติดกับแกมพูชาซึ่งเป็นพื้นที่ที่เกิดปัญหา เป็นระยะทางกว่า 700 กิโลเมตร ทำให้ไทยได้รับผลกระทบโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ที่เห็นได้ชัดเจน คือ การที่ไทยต้องรับภาระเกี่ยวกับผู้อพยพและผู้ลี้ภัยชาวกัมพูชา ที่หลบหนีภัยสงครามเข้ามาอาศัยอยู่ในอาณาเขตไทยเป็นจำนวนมากนับแสน และการที่ทหารเวียดนามและระบอบเฮง สัมริน เข้ามาละเมิดอธิปไตยบริเวณชายแดนไทยอยู่บ่อยครั้ง ซึ่งก่อให้เกิดความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและของราชการไทย รวมทั้งก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศด้วย และโดยที่ปัญหาแกมพูชาเป็นการรบกวนอำนาจที่มีความขัดแย้งกันเข้ามาแข่งขันในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยสหภาพโซเวียตและจีนเข้ามามีบทบาทโดยตรงในการ

สนับสนุนฝ่ายที่ขัดแย้งกันในปัญหาแกมพูชา การที่ไทยมีที่ตั้งติดกับสถานที่เกิดปัญหาทำให้ไทยไม่อาจจะท้าวางเฉยต่อปัญหาแกมพูชาได้ โดยไทยจำต้องมีท่าทีที่ชัดเจนและต้องเลือกที่จะอยู่กับฝ่ายใดระหว่างสหภาพโซเวียต/เวียดนาม และจีน ในอันจะเป็นการสนองตอบต่อนโยบายของไทยที่วางไว้

ขีดความสามารถทางทหาร

หลังจากที่เวียดนามบุกยึดแกมพูชาและทำการกวาดล้างกลุ่มเขมรฝ่ายต่อต้านนั้น การประจันหน้าที่เกิดขึ้นระหว่างกองทัพไทยและเวียดนามตามแนวพรมแดนไทย-แกมพูชา ทำให้ไทยพิจารณาว่าเวียดนามคือภัยคุกคามหลัก โดยเมื่อเปรียบเทียบแล้วกองทัพไทยมีขนาดเล็กกว่าเวียดนามมาก และมีประสบการณ์ในสงครามน้อยกว่า¹ เวียดนามจัดว่าเป็นประเทศที่มีกำลังทหารเข้มแข็งที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเมื่อบุกยึดแกมพูชานั้นพลังอำนาจทางการรบของเวียดนามด้านกำลังพล มีประมาณ 875,000 คน ทั้งนี้ ยังไม่รวมกับทหารฝ่ายเฮง สัมริน ที่ไม่ทราบจำนวนแน่นอน² ด้านขบวนการฝ่ายเวียดนามมีประสบการณ์การรบมากกว่า 30 ปี ทั้งในด้านสงครามแบบกองโจรและการรบแบบสมัยใหม่ ขณะที่ฝ่ายไทยมีประสบการณ์เพียงในเรื่องการปราบปรามกองโจร และมีทหารของหน่วยที่ผ่านสงครามในลาวและเวียดนามซึ่งชำนาญการรบในแบบหลักนิยมของสหรัฐอเมริกา ซึ่งต้องมีอำนาจใน

¹ โปรตดูสุรชาติ บำรุงสุข, "ไทยกับปัญหาแกมพูชา : ผลกระทบต่อนโยบายความมั่นคงและต่างประเทศของไทย," เอเชียปริทัศน์ 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2530) : 23-24.

² สุรชัย ศิริไกร, การศึกษานโยบายต่างประเทศของไทยต่อปัญหาแกมพูชา : วิเคราะห์จากทัศนะ "การเล็งเห็นภัย" ของผู้นำไทย, เสนอการประชุมทางวิชาการเรื่องนโยบายต่างประเทศของไทย : ความสำเร็จหรือความล้มเหลว, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพมหานคร, 24 มกราคม 2527.

การยิงที่เหนือกว่าเท่านั้นจึงจะสามารถทำการรบได้ นอกจากนี้ เวียดนามมีอาวุธที่เหลือจากสงครามอยู่เป็นจำนวนมาก รวมทั้งในระหว่างปี ค.ศ.1978-1988 นี้ เวียดนามได้รับความช่วยเหลือทางการทหารจากสหภาพโซเวียตเป็นจำนวนมากมหาศาล เพื่อพัฒนากองทัพให้ทันสมัยและเพื่อการปราบปรามฝ่ายต่อต้านในกัมพูชา

ในช่วงต้นที่เวียดนามบุกกัมพูชานั้น ฝ่ายไทยรู้สึกตระหนกต่อการกระทำดังกล่าวของเวียดนาม และหลาย ๆ ฝ่ายเกรงว่าเวียดนามจะบุกรุกเข้ามาในประเทศไทยเป็นรายต่อไปตามทฤษฎีโดมิโน โดยรัฐบาลไทยได้เร่งรัดเสริมสร้างศักยภาพทางทหารของตนตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้ในปี ค.ศ.1977 เพื่อป้องปรามเวียดนาม ขณะเดียวกัน ในทันทีที่เวียดนามบุกยึดกัมพูชานั้น รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ประกาศเพิ่มวงเงินการขายอาวุธแบบให้สินเชื่อที่จะให้แก่ไทยใน ค.ศ.1979 จากเดิม 21 ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกาเป็น 30 ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา พร้อมกับเพิ่มจำนวนที่ปรึกษาด้านการทหารชาวอเมริกันในไทยจากเดิม 50 คนในปี ค.ศ.1979 เป็น 120 คน โดยประมาณในปีถัดมา โดยที่ปรึกษาด้านการทหารเหล่านี้ เข้ามาฝึกการใช้อาวุธใหม่ ๆ ให้กับทหารไทย³ และเมื่อเวียดนามได้เริ่มปฏิบัติการกวาดล้างฝ่ายต่อต้านในช่วงที่เวียดนามรุกกล้าเข้ามาในเขตไทยที่บ้านโนนหมากมุ่น ในเดือนมิถุนายน ค.ศ.1980 ไทยได้เพิ่มงบประมาณป้องกันประเทศ 24% นอกจากนี้ ในปี ค.ศ.1985-1986 ไทยได้ทำความตกลงซื้อเครื่องบินเอฟ-16 และระบบป้องกันอากาศคอมพิวเตอรุ่มูลค่ากว่า 400 ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา และได้ลงนามความตกลงกับสหรัฐอเมริกา เรื่องคลังอาวุธสำรองขึ้นในประเทศไทย ในการเตรียมพร้อมเพื่อรับมือกับเวียดนามบริเวณพรมแดนไทย-กัมพูชานั้น ฝ่ายไทยได้มีการประเมินว่ากองทัพเวียดนามอาจตัดสินใจเปิดสงครามเต็มรูปแบบข้ามพรมแดนไทยเข้ามา กองทัพไทยจึงได้ทำ

³Khien Theeravit, "Thailand's response to the Vietnamese aggression in Kampuchea," Asian Review (July-September 1981) : 71.

การปรับปรุงศาสตร์จากยุทธศาสตร์การต่อสู้ในสงครามกองโจร มาเป็นการเตรียมตัวสำหรับสงครามในรูปแบบกับเวียดนาม หลังจากปี ค.ศ. 1983 เป็นต้นมา กองทัพอากาศได้นำเอาระบบอาวุธสมัยใหม่เข้ามา ไม่ว่าจะเป็นรถถังขนาดกลางแบบเอ็ม-48 เอ-5 ปืนใหญ่ขนาด 155 มม. เครื่องบินทิ้งลูกระเบิดและจรวดต่อสู้รถถังแบบต่าง ๆ เป็นต้น ทางด้านกองทัพอากาศได้มีความพยายามปรับปรุงระบบป้องกันภัยด้านอากาศ ด้วยการนำระบบเรดาร์ตรวจการณ์ระยะไกล และยานยนต์ติดตั้งเรดาร์เข้ามาเพิ่มขีดความสามารถในการตรวจจับอากาศยาน มีการจัดซื้อเครื่องบินเอฟ 46 เอ/บี เข้าประจำการแทนเครื่องบินแบบเอฟ-5 อี/เอฟ ส่วนกองทัพอากาศได้ทำการปรับปรุงขีดความสามารถในการป้องกันชายฝั่งทะเล โดยการนำเรือตรวจการณ์เร็วทั้งแบบติดปืนและอาวุธปล่อย เรือรบในชั้นคอร์เวต จำนวน 2 ลำ และเรือกวาดทุ่นระเบิดจำนวน 2 ลำ เข้าประจำการ

ในด้านหนึ่งผู้นำไทยมีความมั่นใจต่อขีดความสามารถของฝ่ายไทยมากขึ้นเป็นลำดับว่าสามารถรับมือกับภัยอันเกิดจากการรุกรานกัมพูชาของเวียดนามได้ โดยฝ่ายไทยเห็นว่าเศรษฐกิจของเวียดนามนับวันจะอ่อนลง ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากภาระทางเศรษฐกิจต่อกัมพูชา กอปรกับฝ่ายไทยมั่นใจในความสนับสนุนที่ไทยจะได้รับจากสหรัฐอเมริกาว่ามีมากกว่าครั้งใด ๆ นับตั้งแต่หลังสงครามเวียดนามสิ้นสุดลง โดยสหรัฐอเมริกายังคงค้าประกันความมั่นคงของไทยภายใต้พันธกรณีของความตกลงมะนิลา และแถลงการณ์ร่วมถนัด-รัศก์ รวมทั้งขยายจำนวนสินเชื่อและเงินช่วยเหลือทางทหารให้มากขึ้น ให้มีการฝึกซ้อมรบร่วมกับฝ่ายไทย ภายใต้รหัส Cobra Gold ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1982 เป็นต้นมา การตกลงขายระบบอาวุธที่ทันสมัยอย่างเครื่องบินรบแบบเอฟ-16 เอ/บี ตลอดจนการทำความตกลงเรื่องคลังอาวุธสำรองในประเทศไทย ดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้น นอกจากนี้ไทยยังมีแหล่งซื้ออาวุธราคาถูกที่ไม่มีความสลับซับซ้อนอีกด้วยคือจากจีน จึงนับได้ว่าแหล่งอาวุธเปิดกว้างสำหรับไทยทั้งในแหล่งอาวุธที่มีความทันสมัยและแหล่งที่มีราคาถูก ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาการเพิ่มขีดความสามารถด้านกวมการทหารโดยดูจากงบประมาณรายจ่ายด้านการทหารที่ได้รับเงินรายปี

แล้ว พบว่ามีการเพิ่มขึ้นโดยตลอดโดยเพิ่มจาก 20,307,213,700 บาท ในปี ค.ศ.1980 เป็น 39,331,939,000 บาท ในปี ค.ศ.1985 และ 41,170,734,950 บาท ในปี ค.ศ.1988⁴ และเมื่อพิจารณาประกอบกับกองกำลังของรัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตย ซึ่งนับวันจะมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น โดยเฉพาะเมื่อมีการนำยุทธศาสตร์แบบกองโจรมาใช้ ภายหลังการรุกของเวียดนามในช่วงปี ค.ศ.1984 - 1985 แล้ว ทำให้ฝ่ายไทยมีความเชื่อมั่นมากขึ้นว่าดุลของพลังการต่อสู้เข้าข้างฝ่ายไทย⁵ แม้ว่าความสูญเสียที่เกิดจากกรณี เวียดนามบุกเข้าโจมตีที่จังหวัดสุรินทร์ในต้นเดือนมีนาคม ค.ศ.1985 จะก่อให้เกิดข้อกังขา ถึงขีดความสามารถของฝ่ายไทย ในการรับมือกับการโจมตีของเวียดนามก็ตาม



ขีดความสามารถทางเศรษฐกิจ

ในช่วงปี ค.ศ.1980-1988 นี้ ขณะที่เวียดนามต้องประสบกับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ เนื่องจากการเข้าไปรับภาระในกัมพูชา และการถูกปิดล้อมทางเศรษฐกิจจากประเทศต่าง ๆ เศรษฐกิจของไทยกลับพัฒนาขึ้นไปอย่างมาก ไทยได้ปรับยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรม โดยเน้นการส่งออก แม้วิกฤตการณ์น้ำมันในช่วงทศวรรษที่ 1970 จะทำให้การปรับดังกล่าวเป็นไปอย่างช้า ๆ แต่เมื่อถึงกลางทศวรรษ 1980 การพัฒนาในรูปแบบเกษตร-อุตสาหกรรม ก็ปรากฏชัดยิ่งขึ้น ขณะเดียวกัน รัฐบาลเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางด้านนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมากขึ้น ได้มีการจัดตั้ง "คณะกรรมการภาครัฐร่วมเอกชน" (กรอ.) เพื่อเป็นกลไกในการประสานนโยบาย

⁴โปรดดู ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 96 (11 ตุลาคม 2522), หน้า 12-13. เล่มที่ 101 (24 กันยายน 2527), หน้า 8. และ เล่มที่ 104 (11 กันยายน 2530), หน้า 8. ตามลำดับ

⁵โปรดดู สุขุมพันธ์ บริพัตร, สู่โฉมหน้าใหม่ ?..., หน้า 17-19.

ของรัฐทางด้านเศรษฐกิจ ตลอดจนเพื่อให้ นักธุรกิจเอกชนมีช่องทางในการเสนอข้อคิดเห็นต่าง ๆ เกี่ยวกับระเบียบกฎเกณฑ์และนโยบายต่าง ๆ ของรัฐ ทำให้มีความเข้าใจกันและเกิดความร่วมมือกันมากขึ้น⁶ ในช่วง ค.ศ.1985-1988 นี้ นโยบายต่างประเทศของไทย ได้มีการเสริมมิติทางเศรษฐกิจมากขึ้นในลักษณะ "ความมั่นคงนำหน้า ตามมาด้วยความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ" เพราะปัญหากัมพูชายังมิได้รับการแก้ไข และเวียดนามได้รุกรานกบริเวณชายแดน ขณะเดียวกันไทยต้องเผชิญความกดดันด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะจากสหรัฐอเมริกา จึงจำเป็นต้องนำหลัก "การทูตนำการค้า" มาใช้ เพื่อเปิดประตูการค้าและแสวงหาตลาดในดินแดนต่าง ๆ ทั่วโลก ในช่วงนี้ได้มีการจัดตั้ง "คณะกรรมการที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจ" ซึ่งสมาชิกประกอบด้วยนักธุรกิจชั้นนำจากภาคเอกชนที่มีการติดต่อค้าขาย และลงทุนกับต่างประเทศ รวม 14 คน นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศยังได้ริเริ่มจัดตั้ง "คณะกรรมการประสานหน่วยงานของรัฐในต่างประเทศ" โดยมีวัตถุประสงค์ให้หน่วยงานของรัฐในต่างประเทศ เช่น สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุล ประสานงานด้านเศรษฐกิจอย่างมีเอกภาพ โดยทำงานร่วมกันเป็นทีมในการเปิดตลาดกับต่างประเทศ

ท่ามกลางการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศที่เริ่มดำเนินไปอย่างรุนแรง ในทศวรรษที่ 1980 รวมทั้งนโยบายการปรับเศรษฐกิจของประเทศไทยให้มีความมั่นคงขึ้น เช่น การลดค่าเงินบาทในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.1984 การเพิ่มความเข้มงวดในกฎและระเบียบของธนาคารและบริษัทเงินทุน และการปฏิรูปทางภาษี ซึ่งก่อให้เกิดผลดีต่อผู้ส่งออก ขณะที่กระทบต่อธนาคารและผู้ผลิตที่ต้องนำเข้าสินค้ามาประกอบการผลิต อันก่อให้เกิดความไม่พอใจ รัฐบาลในกลุ่มธุรกิจต่าง ๆ อยู่บ้าง แต่อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยประสบความสำเร็จ

⁶ จุลชีพ ชินวรรณ, นโยบายต่างประเทศของไทยในทศวรรษที่ 1980

การย้อนพินิจ (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, 2533), หน้า 16-17.

สำเร็จทางด้านเศรษฐกิจค่อนข้างสูง และความสำเร็จทางเศรษฐกิจของไทยเมื่อเปรียบเทียบกับเวียดนามนั้น ทำให้ขีดความสามารถเชิงเศรษฐกิจของไทยสูงกว่าเวียดนาม และยิ่งเวียดนามประสบความล้มเหลวทางเศรษฐกิจมากเพียงไร ขณะไทยไม่ต้องมีความกังวลในเรื่องนี้ไทยย่อมมีความมั่นใจมากขึ้นว่าไทยเป็นฝ่ายที่ได้เปรียบเวียดนาม และการที่ไม่ต้องกังวลในเรื่องนี้มากเกินไป น่าจะทำให้รัฐบาลสามารถทุ่มเทกำลังในการต่อต้านเวียดนามทางการเมืองการทูตมากขึ้นเท่านั้น

โครงสร้างทางการเมือง

เมื่อ พล.อ. เกรียงศักดิ์ ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น พล.อ. เปรม ได้เข้ารับตำแหน่งเมื่อวันที่ 3 มีนาคม ค.ศ. 1980 และได้จัดตั้งรัฐบาลในวันที่ 14 มีนาคม ปีเดียวกัน ในช่วงต้น รัฐบาล พล.อ. เปรม จะมีความมั่นคงมากด้วยการสนับสนุนจากกลุ่มทหาร ขณะที่ในสภานั้น รัฐบาลได้รับเสียงสนับสนุน 301 เสียงจากวุฒิสมาชิก และ 180 เสียงจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ พรรคกิจสังคม และพรรคชาติไทย โดยนายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมด้วย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ต่างก็เป็นทีมงานของนายกรัฐมนตรีโดยตรง และมีได้สังกัดพรรคใดทั้งสิ้น จึงนับได้ว่านายกรัฐมนตรีมีอำนาจต่อรองทางการเมืองที่ค่อนข้างสูงมาก ในระหว่าง ค.ศ. 1980-1988 นี้ ได้มีการพยายามโค่นล้มอำนาจรัฐบาล พล.อ. เปรม โดยกลุ่มทหาร 2 ครั้ง ในเดือนเมษายน ค.ศ. 1981 และในเดือนกันยายน ค.ศ. 1985 แต่ไม่ประสบความสำเร็จ และในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1986 พล.อ. เปรมได้ประกาศยุบสภา โดยสถานการณ์ขณะนั้นความนิยม พล.อ. เปรม ได้ลดน้อยลงไปเรื่อย ๆ แม้จะมีการต่อต้านการกลับมาเป็นผู้นำรัฐบาลของ พล.อ. เปรม จะเพิ่มมากขึ้น แต่ พล.อ. เปรม ก็ได้กลับมาเป็นหัวหน้ารัฐบาลอีกครั้ง ภายหลังจากเลือกตั้งในเดือนกรกฎาคม ปีเดียวกัน และในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1988 ได้มีการยุบสภาอีกครั้งหนึ่ง

ซึ่งนับเป็นการสิ้นสุดการเป็นผู้นำรัฐบาลของ พล.อ.เปรม ที่มีความต่อเนื่องถึงกว่า 8 ปี

แม้ว่าในสมัยรัฐบาล พล.อ.เปรม จะมีความแตกแยกในหมู่ทหารในการให้ความสนับสนุนรัฐบาลอยู่บ้าง แต่ พล.อ.เปรม ก็สามารถควบคุมสถานการณ์ไว้ได้ และเมื่อผู้บัญชาการทหารบก พล.อ.อาทิตย์ กำลังเอก ได้วิจารณ์นโยบายลดค่าเงินบาทของ พล.อ.เปรม อย่างหนักนั้น ในที่สุด พล.อ.เปรม ได้ประกาศปลด พล.อ.อาทิตย์ ออกจากตำแหน่ง ขณะเดียวกันได้สนับสนุน พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ เข้ารับตำแหน่งดังกล่าวแทน ซึ่งทำให้การสนับสนุนจากกลุ่มทหารกลับมาอีกครั้งหนึ่ง และในช่วงรัฐบาล พล.อ.เปรม นี้ กลุ่มที่มีใช้ข้าราชการและทหาร ได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้น เช่น กลุ่มนักธุรกิจ สมาชิกรัฐสภา สื่อมวลชน และนักวิชาการ ตลอดจนสหภาพแรงงานต่าง ๆ แต่กลุ่มทหารก็ยังมีอิทธิพลสูงทางการเมือง และการที่ พล.อ.เปรม สามารถจัดให้ทหารกลุ่มที่สนับสนุนตนคุมกองทัพได้สถานภาพของรัฐบาลจึงมีความมั่นคงยิ่งขึ้น

ในส่วนของความร่วมมือร่วมของกลุ่มต่าง ๆ ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ ที่มีความเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ เช่น ปัญหาแกมพูชานี้ ไม่ปรากฏว่ารัฐสภา กลุ่มนักธุรกิจ กลุ่มนักวิชาการ เข้ามามีบทบาทมากนัก แต่กลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายดังกล่าว คือ กระทรวงการต่างประเทศ โดยมีการประสานงานอย่างใกล้ชิดกับฝ่ายทหารและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ดร.โคริน ได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการที่ผู้นำเพียงไม่กี่คนผูกขาดการกำหนดนโยบายต่างประเทศนั้น เนื่องมาจากสาเหตุต่าง ๆ เช่น⁷

- ลักษณะของสังคม โดยผู้นำได้รับอิทธิพลจากรูปแบบของสังคม และความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ส่งเสริมการตัดสินใจในลักษณะการกระทำแบบส่วนตัว

⁷Corrine Phuangkasem, Thailand's foreign relations, 1964 - 1980 (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1984), p.11.

- ลักษณะวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยที่เอื้อต่อการตัดสินใจโดยคนจำนวนน้อย อันเนื่องมาจากการที่คนไทยยอมและเคารพต่ออำนาจที่นำไปสู่ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ภายในกระทรวงการต่างประเทศ และระหว่างกระทรวงฯ กับผู้มีอำนาจในรัฐบาล

- ความไม่สนใจของประชาชน โดยประชาชนส่วนใหญ่มักจะสนใจเรื่องปัญหาด้านเศรษฐกิจมากกว่าเรื่องการต่างประเทศ และแม้จะสนใจช่องทางที่จะเสนอความคิดเห็นก็มีไม่มาก และแม้บางครั้งทัศนคติของนักวิชาการจะได้รับความสนใจบ้าง แต่การจะให้ข้อแนะนำต่าง ๆ ก็ทำไม่ได้ง่ายนัก หากไม่มีข้อมูลที่เพียงพอ ทั้งนี้ การที่นโยบายต่างประเทศมักถูกนำไปโยงกับผลประโยชน์ด้านความมั่นคงแห่งชาติ จึงทำให้ข้อมูลต่าง ๆ ไม่เป็นที่เปิดเผย

การที่นโยบายต่อปัญหากัมพูชาเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ด้านความมั่นคงแห่งชาติ ทหารและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับด้านความมั่นคงจึงเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายด้วย โดยมีกระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทนำ อย่างไรก็ตาม ในช่วงครึ่งหลังของสมัยรัฐบาล พล.อ. เปรม เริ่มจะมีเสียงแสดงความไม่พอใจจากสื่อมวลชน นักการเมือง นักวิชาการ ทหาร และแม้แต่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่บางคนว่า ประเทศไทยนำตัวเข้าไปเกี่ยวข้องกับจนเกินควร และว่าประเทศไทยกำลังพยายามเผชิญหน้าทางทหาร และทางการเมือง "อย่างผิด ๆ" กับเวียดนาม ในขณะที่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและพลังคนอันมีค่าไปในการที่ต้องดูแลผู้พลัดถิ่นชาวกัมพูชา แทนที่จะนำมาพัฒนาประเทศไทยเอง แต่เสียงวิจารณ์เหล่านี้ก็มิได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบาย รวมทั้งขอบเขตของการวิพากษ์วิจารณ์ก็มิได้มีอย่างกว้างขวางอย่างเห็นได้ชัดแต่อย่างใด นอกจากนี้ลักษณะโครงสร้างทางสังคมและการเมืองดังกล่าวข้างต้น กอปรกับนายกรัฐมนตรีให้ความไว้วางใจแก่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายมาก ทำให้การกำหนดนโยบายจึงยังคงผูกขาดโดยกลุ่มผู้นำเพียงไม่กี่คนในกระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านความมั่นคง ซึ่งต่างก็เคยผ่านการปฏิบัติราชการระดับสูงภายในกองทัพมาแล้วทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นตัวนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ก็ตาม ทำให้การกำหนดนโยบายและการดำเนินนโยบายดังกล่าวเป็นไปอย่างคล่องตัว

จุดยืนและผลประโยชน์ของไทย

การที่เวียดนามส่งกองกำลังทหารนับแสนคนรุกรานและละเมิดอธิปไตยของ กัมพูชาเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม ค.ศ.1978 แล้วร่วมกับแนวร่วมประชาชาติเพื่อกู้ชาติกัมพูชา ภายใต้การนำของนายเฮง สัมริน ที่เวียดนามได้จัดตั้งขึ้น ทำการบุกยึดกรุงพนมเปญได้เมื่อวันที่ 7 มกราคม ปีต่อมา โดยเวียดนามได้คงกำลังทหารนับแสนคนไว้ในกัมพูชาต่อไปนั้น จุดยืนของไทยต่อปัญหากัมพูชาก็คือ คัดค้านการกระทำดังกล่าวของเวียดนามและระบอบเฮง สัมริน เนื่องจากการกระทำดังกล่าวเป็นการละเมิดกฎบัตรสหประชาชาติและกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการเคารพในเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดนของรัฐอื่น ทั้งนี้ เพื่อจะเป็นการค้ำประกันและป้องกันมิให้ประเทศหนึ่งสามารถรุกรานอีกประเทศที่เล็กกว่า ได้อย่างผิดกฎหมายตามอำเภอใจ ซึ่งหากไทยไม่ทำการคัดค้านก็จะเป็นตัวอย่างไว้ อันจะเป็นอันตรายต่อผลประโยชน์และความมั่นคงของไทยในที่สุด

การที่ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากปัญหากัมพูชาอย่างรุนแรง ทั้งทางตรง และทางอ้อมนั้นก็เนื่องมาจากการมีพรมแดนติดต่อกับกัมพูชา ไทยจึงมีบทบาทอย่างแข็งขัน ในการผลักดันให้มีการแก้ไขปัญหากัมพูชาทางการเมือง เพื่อปกป้องและรักษาผลประโยชน์ แห่งชาติของไทย กัมพูชาเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่เล็กและไม่มีศักยภาพที่จะเป็นภัยคุกคาม ต่อความมั่นคงของไทยโดยตรง ผลประโยชน์แห่งชาติของไทยที่เกี่ยวกับกัมพูชาจึงอยู่ที่การ มีเอกราชอย่างแท้จริงของกัมพูชา ซึ่งจะทำให้กัมพูชาเป็นเสมือนรัฐกันชนโดยธรรมชาติ ระหว่างไทยกับเวียดนาม และไทยปรารถนาให้กัมพูชามีสันติภาพเสถียรภาพและเป็นกลาง

⁸เขียน ชีระวิทย์, บรรณาธิการ, ไทยกับปัญหากัมพูชา, หน้า10.

เพื่อให้ชายแดนด้านตะวันออกของไทยมีความมั่นคงและสงบสุข ซึ่งจะเปิดโอกาสให้ไทยสามารถส่งผู้อพยพชาวกัมพูชาที่เข้ามาลี้ภัยในไทยเป็นจำนวนมากตั้งแต่ปี ค.ศ. 1975 กลับมาตุภูมิ และมีการฟื้นฟูความสัมพันธ์ด้านต่าง ๆ ระหว่างกันฉันประเทศเพื่อนบ้านที่ดี การที่เวียดนามเข้ายึดครองกัมพูชาทำให้ผลประโยชน์แห่งชาติของไทยดังกล่าวถูกทำลาย ที่สำคัญเวียดนามซึ่งเป็นประเทศที่มีศักยภาพทางทหารสูงสุดในภูมิภาคนี้ ได้เข้ามาวางกำลังประชิดชายแดนไทย และมีการเผชิญหน้าทางทหารกับไทยบริเวณชายแดนไทย-กัมพูชามากมายครั้ง อันเนื่องมาจากการกวาดล้างกลุ่มต่อต้านที่มีฐานปฏิบัติการอยู่บริเวณชายแดน ซึ่งทำให้ชายแดนไทยไร้เสถียรภาพและความมั่นคง รวมตลอดถึงมีการละเมิดอธิปไตยของไทยอยู่เนือง ๆ ไทยต้องรับภาระผู้อพยพชาวกัมพูชานับแสนคนที่หลบหนีการสู้รบเข้ามาในเขตไทย เกี่ยวกับเรื่องนี้ พล.อ.อ. สิทธิ ได้แถลงที่นิวยอร์กเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม ค.ศ. 1980 ว่า

ความมั่นคงของไทยได้รับผลกระทบโดยตรงจากสถานการณ์ในกัมพูชาโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากข้อเท็จจริงที่ว่ากองกำลังทหารของเวียดนามได้ตั้งมั่นอยู่ตามแนวพรมแดนไทย-กัมพูชา และจากการที่มีพลเรือนกัมพูชาที่กำลังตกยากนับแสนทั้งที่พักพิงอยู่ในค่ายผู้อพยพลี้ภัยในเขตไทยและที่อยู่ตามแนวชายแดน⁹

นอกจากนี้การคงทหารเวียดนามในกัมพูชาและการสู้รบที่ยืดเยื้อระหว่างฝ่ายเวียดนาม/ ระเบิดเฮง สัมริน กับฝ่ายต่อต้านกัมพูชายังก่อให้เกิดความไร้เสถียรภาพในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยรวม และการที่เวียดนามชักนำอิทธิพลของสหภาพโซเวียตเข้าสู่อินโดจีน ยังเป็นการชักนำมหาอำนาจที่มีความขัดแย้งกันอยู่ ให้เข้ามาแข่งขันกันในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อีกด้วย

⁹ สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 5 ฉบับที่ 25 (2523), หน้า 678

นโยบาย

ผลกระทบอย่างรุนแรงจากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ทำให้ไทยไม่สามารถยอมรับการปิดครองกัมพูชาโดยเวียดนามได้ แต่การที่มีขีดความสามารถที่จำกัดและไม่พร้อมที่จะเผชิญหน้ากับเวียดนาม ทำให้รัฐบาลไทยต้องหันมาเน้นการดำเนินนโยบายทางการเมืองและการทูต โดยเชื่อมั่นว่าเมื่อสร้างอำนาจต่อรองได้สูงเพียงพอแล้วจะสามารถผลักดันให้เวียดนามยอมรับการแก้ปัญหาทางการเมืองในที่สุด เป้าหมายของไทยในการแก้ไขปัญหากัมพูชาคือ การทำให้เวียดนามถอนทหารทั้งหมดออกจากกัมพูชา การยุติการสู้รบหรืออย่างน้อยจำกัดขอบเขตของการรบมิให้ขยายเข้ามาในเขตไทย การแสวงหาหลักประกันด้านความมั่นคงร่วมกันทั้งฝ่ายไทยและเวียดนามว่ากัมพูชาจะไม่เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศทั้งสอง การมีรัฐบาลที่เป็นที่ยอมรับได้ของทั้งฝ่ายไทยและเวียดนามรวมถึงการแก้ไขปัญหาผู้อพยพและหลบหนีเข้าเมืองชาวกัมพูชา ทั้งนี้ การถอนทหารเวียดนามทั้งหมดออกจากกัมพูชาเป็นเงื่อนไขลำดับแรกที่จะนำไปสู่เป้าหมายอื่น ๆ ต่อไป

อนึ่ง นโยบายต่างประเทศที่รัฐบาลพล.อ. เปรม ฤกษ์ทิพย์ต่อรัฐสภาระหว่างปี ค.ศ. 1980-1988 มีเนื้อหาสาระที่เกี่ยวข้องกับบทบาทและนโยบายต่างประเทศของไทยต่อปัญหากัมพูชา ดังนี้¹⁰

คำแถลงนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลฯ วันที่ 28 มีนาคม ค.ศ. 1980

... รัฐบาลมีเจตนาที่จะให้นโยบายต่างประเทศสนองการรักษาและส่งเสริมผล

¹⁰โปรดดู กระทรวงการต่างประเทศ, ศูนย์การศึกษาการต่างประเทศ, รวมคำแถลงนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475-ปัจจุบัน . (อัครสาเนา)

ประโยชน์ของชาติ ... รัฐบาลจะดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างอิสระ ดังนี้ ...

4 จะสนับสนุนสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซียน) ในการสร้างความร่วมมือและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ... ทั้งในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและความร่วมมือในทางการเมือง ตลอดจนในการแก้ไขปัญหาหรือวิกฤติการณ์ที่กระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของภูมิภาคส่วนนี้ของโลก ทั้งจะสนับสนุนมาตรการที่จะทำให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้บรรลุซึ่งการเป็นเขตสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง

5 ...

6 จะหาทางส่งเสริมและปรับปรุงความสัมพันธ์และความเข้าใจอันดีตลอดจนความร่วมมือ เพื่อประโยชน์ร่วมกันกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีได้ เป็นสมาชิกสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้(อาเซียน) เพื่อประโยชน์แห่งสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาคนี้ อันจะส่งผลให้เกิดสันติสุขร่วมกันระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านทุกประเทศ

คำแถลงนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล วันที่ 20 พฤษภาคม ค.ศ.1983

รัฐบาลมีเจตนาอันแน่วแน่ที่จะดำเนินนโยบายต่างประเทศเพื่อให้บรรลุผลในการชำระไว้ซึ่งเอกราช อธิปไตยของชาติ บูรณภาพแห่งดินแดน พัทธกิจและส่งเสริมความมั่นคงปลอดภัยและผลประโยชน์แห่งชาติ ... โดยจะได้ดำเนินนโยบายหลักดังต่อไปนี้ ...

5 ... จะสนับสนุนมาตรการที่จะให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นเขตสันติภาพ เสรีภาพและความเป็นกลาง

6 จะใช้ความพยายามต่อไปเพื่อปรับปรุงความสัมพันธ์และสร้างความเข้าใจอันดีกับประเทศเพื่อนบ้านในลักษณะที่ตอบสนองประโยชน์อันร่วมกัน ... จะพยายามและส่งเสริมให้มีการแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศโดยวิธีการทางการเมืองและการทูต

7 จะดำเนินและพัฒนาความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจในลักษณะที่เกื้อกูลและเสริมสร้างความมั่นคงปลอดภัยและความเจริญรุ่งเรืองของประเทศ และเพื่อแก้ไขปัญหา

สันติภาพและเสถียรภาพของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ...

คำแถลงนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลฯ วันที่ 27 สิงหาคม ค.ศ. 1986

รัฐบาลจะดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่าง เป็นอิสระโดยยึดถือประโยชน์ของชาติ เป็นหลัก ... โดยกำหนดนโยบาย ดังนี้

1 จะใช้ความพยายามต่อไปเพื่อปรับปรุงความสัมพันธ์และสร้างความเข้าใจอันดี กับประเทศเพื่อนบ้านทุกประเทศ ... และมุ่งมั่นให้มีการแก้ไขปัญหาระหว่างกันโดย ทางการเมือง และการทูตแบบสันติ...

3 จะดำเนินการทางการเมืองระหว่างประเทศและการทูตในทุกวิถีทาง เพื่อ ให้บรรลุถึงซึ่งสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยคำนึงถึง ผลประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญ...

5 จะดำเนินการส่งเสริมความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจในลักษณะที่จะเกื้อกูล และส่งเสริมความมั่นคงปลอดภัยและความเจริญรุ่งเรืองของประเทศ ...

อย่างไรก็ตาม ข้อความในคำแถลงนโยบายต่างประเทศฯ ข้างต้น ไม่ปรากฏ ว่ามีการระบุถึงนโยบายของไทยต่อปัญหาแกมพูชาโดยตรง แต่จากการพิจารณาพบว่า หลาย ๆ ประเด็นในคำแถลงนโยบายข้างต้น อาทิเช่น การร่วมมือกับอาเซียนเพื่อแก้ไข ปัญหาหรือวิกฤติการณ์ที่กระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้ การจะดำเนินนโยบายทางการเมืองและการทูตเพื่อให้บรรลุถึง เสถียรภาพและสันติภาพในภูมิภาคนี้ เป็นต้น เหล่านี้ล้วนแต่เป็นการชี้ให้เห็นว่า มีปัญหา หรือวิกฤติการณ์ที่กระทบต่อเสถียรภาพของภูมิภาคนี้ ขณะเดียวกันก็มีการดำเนินการ ทางการเมืองและการทูตเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาปัญหาการเมือง ระหว่างประเทศเกิดขึ้นในภูมิภาคนี้ในช่วงสมัยรัฐบาลพลเอกเปรมแล้ว พบว่า ปัญหาหรือ

วิกฤติการณ์ระหว่างประเทศภายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่คงอยู่ตลอดช่วงเวลากว่า 8 ปีติดต่อกัน ก็คือ ปัญหาแกมพูชานั้นเอง ซึ่งผู้นำไทยได้กล่าวซ้ำในวาระและโอกาสต่าง ๆ เสมอมา ถึงความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาแกมพูชา

อนึ่ง นอกจากประเด็นการแก้ไขปัญหาแกมพูชาทางการเมืองแล้ว ประเด็นปัญหาผู้พลัดถิ่นชาวกัมพูชา ซึ่งมีจำนวนหลายแสนคนในประเทศไทย ก็เป็นประเด็นสำคัญที่รัฐบาลพลเอกเปรมได้กล่าวถึงในทุกครั้งที่มีการแถลงนโยบาย¹¹ โดยรัฐบาลมีนโยบายที่จะดำเนินการทางการเมืองและการทูตเพื่อให้ได้มาซึ่งความช่วยเหลือและความร่วมมือในการรับภาระผู้พลัดถิ่นชาวกัมพูชาจากองค์การสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศ และมิตรประเทศ พร้อมกันนี้ รัฐบาลพลเอกเปรมก็ต้องการผลักดันให้ผู้พลัดถิ่นชาวกัมพูชาเหล่านี้กลับประเทศมาตุภูมิ ดังจะปรากฏชัดเจนในคำแถลงนโยบายรัฐบาล เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม ค.ศ. 1983 ที่ระบุถึงเป้าหมายของนโยบายว่า เพื่อให้บุคคลเหล่านี้สามารถกลับภูมิลำเนาตามความสมัครใจของตน¹² ทั้งนี้ สืบเนื่องจากว่าในทางปฏิบัตินั้น ประเทศที่สามไม่สามารถรับผู้ลี้ภัยชาวกัมพูชาที่มีเป็นจำนวนมากได้ทั้งหมด ขณะเดียวกันก็เป็นที่น่าทึ่งกันว่า หากชาวกัมพูชาอพยพออกนอกประเทศหมดแล้ว เวียดนามย่อมสามารถยึดครองกัมพูชาได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากไม่มีผู้ต่อต้าน อย่างไรก็ตาม นโยบายส่งผู้พลัดถิ่นกลับโดยความสมัครใจของรัฐบาลพลเอกเปรมได้รับการคัดค้านจากหลายประเทศว่า เป็นการกระทำที่ไร้มนุษยธรรม เนื่องจากเป็นการผลักดันให้ผู้พลัดถิ่นเหล่านี้ต้องกลับไปเผชิญสงครามและการปราบปรามจากเวียดนามและระบอบเฮงสัมริน ซึ่งต่อมา รัฐบาลพลเอกเปรมก็ได้ระบุข้อความเกี่ยวกับการส่งผู้พลัดถิ่นกัมพูชากลับประเทศโดยความสมัครใจไว้ในคำแถลงนโยบายอีก

¹¹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รวมคำแถลงนโยบายรัฐบาลและรายชื่อคณะรัฐมนตรี หน้าที่ 1-43 (กรุงเทพมหานคร: กองการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา), หน้า 269 - 290.

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 290/18.

การดำเนินนโยบาย

ยุทธศาสตร์สำคัญในการดำเนินนโยบายที่ไทยวางไว้ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามแนวนโยบายที่ได้กำหนดไว้ คือ การร่วมมือกับอาเซียนอย่างมีเอกภาพในการดำเนินการแก้ไขปัญหagamพูชา และการกีดกันทางการเมืองให้เวียดนามถอนทหารออกจากgamพูชาโดยผ่านเวทีสหประชาชาติ การสร้างความชอบธรรมและความเข้มแข็งให้แก่เขมรฝ่ายต่อต้าน รวมถึงการร่วมมือกับประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา จีน และญี่ปุ่น ในการเพิ่มขีดความสามารถแก่ไทย ตลอดจนให้การสนับสนุนเขมรฝ่ายต่อต้าน พร้อมไปกับการกีดกันเวียดนามให้ลดความช่วยเหลือแก่ฝ่ายเฮง สัมริน และถอนทหารออกจากgamพูชา ขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสสำหรับเวียดนามที่จะหันหน้ามาเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวไปพร้อมๆ กัน ดังรายละเอียดที่จะศึกษาดังต่อไปนี้

1. การร่วมมือกับอาเซียน

ในการแสวงหาทางยุติปัญหagamพูชานั้น ไทยได้ดำเนินการโดยร่วมมือกับนานาประเทศเป็นสำคัญ โดยเฉพาะการร่วมมือกับอาเซียนทำการเรียกร้องไปยังสหประชาชาติ การดำเนินการของอาเซียนเป็นไปทั้งในลักษณะของการดำเนินการโดยประเทศภาคีสมาชิกแต่ละประเทศ และการดำเนินการร่วมกันในนามของอาเซียน โดยเน้นการใช้วิถีทางการทูต แสดงให้นานาประเทศรับรู้ว่าปัญหagamพูชาเป็นปัญหาระดับโลก เพื่อจะได้นำไปสู่การผลักดันให้มีการแก้ไขปัญหโดยทางการเมือง

ทั้งนี้ เมื่อเวียดนามเข้ายึดครองgamพูชาในปลายปีค.ศ. 1978 นั้น ในระหว่างประเทศภาคีอาเซียนด้วยกันประเทศไทยได้รับผลกระทบด้านความมั่นคงมากที่สุด สำหรับ

ภาคีอาเซียนอื่น ๆ แล้ว สนใจกับปัญหาแกมพูชา เพราะ¹³

ก. เกรงว่าความตึงเครียดระหว่างไทยกับเวียดนาม จะขยายตัวเกี่ยวพันไปถึง ประเทศภาคีอาเซียนอื่นๆ โดยเฉพาะหากเวียดนามรุกรานประเทศไทยด้วยกำลังทหารของ เวียดนามและอาวุธที่มีอยู่มากอาจจะทำให้เกิดสภาพตามทฤษฎีโดมิโนได้

ข. การรุกรานของเวียดนามต่อกัมพูชาเป็นการแทรกแซงและรุกรานจากภายนอก โดยใช้กำลังอาวุธ ซึ่งขัดต่อหลักการของสหประชาชาติและปฏิญญาว่าด้วยการกำหนดภูมิภาค เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นเขตสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง ซึ่งสมาชิกมุ่งมั่น ที่จะให้ภูมิภาคนี้ปลอดการแทรกแซงจากประเทศภายนอกไม่ว่าในรูปลักษณะใด ดังนั้น จึงเป็น หน้าที่ของประเทศต่าง ๆ ที่จะต้องคัดค้านการกระทำนี้เพื่อความอยู่รอดของประเทศเล็ก

ค. ปัญหาแกมพูชา เป็นการนำมหาอำนาจภายนอกที่มีความขัดแย้งกัน คือ จีน และสหภาพโซเวียต เข้ามาในภูมิภาคโดยตรง

อย่างไรก็ตามภายในอาเซียนมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันต่อประเด็นปัญหาแกมพูชา อยู่พอสมควรเนื่องจากเหตุผลหลัก 2 ประการคือ ความแตกต่างกันในเรื่องประวัติศาสตร์และ ปัญหาภายในประเทศ¹⁴ และภูมิศาสตร์ที่ตั้ง สำหรับประเด็นที่ตั้งภูมิศาสตร์นั้น การขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ที่เชื่อว่าเป็นเกมส์ "โดมิโน" นั้น มีทิศทางที่ลงมาจากใต้และตะวันตกเฉียงใต้ คือ เริ่มจากจีนมายังเวียดนาม ลาว และกัมพูชา ดังนั้น ภาคีอาเซียนที่ตั้งบนแผ่นดินใหญ่จึงรู้สึกว่ปัญหาใกล้ตัวมากกว่าประเทศที่เป็นหมู่เกาะ

¹³วินิตา สุกรเสพย์ "บทบาทของอาเซียนกับความมั่นคงของไทย : ศึกษาความพยายามของอาเซียนที่จะแก้ปัญหาแกมพูชา," เอเชียปริทัศน์ 3 (เมษายน - กรกฎาคม 2525) : 29-30.

¹⁴ดูรายละเอียดใน Astri Suhrke "ASEAN : Adjusting to new regional alignments," Asia Pacific Community, 12 (Spring 1981) : 20-25.

ทั้งนี้ ปัญหาภายในประเทศและประวัติศาสตร์ที่ต่างกัน จะมีอิทธิพลต่อการมองปัญหาที่ต่างกันอย่างมาก สำหรับลักษณะความคิดเห็นที่แตกต่างนี้ปรากฏค่อนข้างชัดเจนเมื่อเปรียบเทียบคำแถลงของนายเฟอร์ดินาน มาร์กอส ประธานาธิบดีแห่งฟิลิปปินส์ และนายลี กวน ยู ประธานาธิบดีแห่งสิงคโปร์ ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.1980 โดยมีระยะเวลาห่างกันเพียง 2-3 วัน ขณะที่นายมาร์กอส มีความเชื่อว่าเวียดนามจะไม่โจมตีประเทศไทย และปัญหากัมพูชาจะยุติลง โดยจะไม่เป็นตัวก่อให้เกิดความไม่สงบขึ้นในภูมิภาคนี้ แต่โดยที่อาเซียนยึดมั่นในหลักการไม่แทรกแซง อาเซียนจึงต้องยืนยันในจุดยืนว่าให้มีการถอนทหารต่างชาติออกไปจากกัมพูชา ทั้งนี้ นายมาร์กอสเชื่อว่า ภัยที่สำคัญของอาเซียนคือการก่อความไม่สงบภายในประเทศและการก่อการร้าย¹⁵ คำแถลงของนายมาร์กอสเป็นการแสดงให้เห็นถึงปัญหาของฟิลิปปินส์ที่ไม่ได้เกิดขึ้นจากปัญหภายนอกแต่เกิดจากภายในเอง สำหรับนายลี กวน ยู พยายามทำให้นานาชาติให้การสนับสนุนจุดยืนของไทยด้วยทัศนะที่ว่าไทยถูกต้องให้เข้าไปเกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าว และปัญหาดังกล่าวอาจขยายตัวออกมากระทบไทยได้ เกี่ยวกับเรื่องนี้ นักวิเคราะห์มองว่าการที่สิงคโปร์ต่อต้านการรุกรานประเทศใด ๆ จากอำนาจภายนอกนั้น อาจเป็นเพราะ เป็นประเทศเกาะซึ่งมีพื้นที่และประชากรน้อยมากจึงมีความอ่อนไหวต่อการละเมิดหลักการไม่รุกรานประเทศอื่นค่อนข้างสูง และการเปลี่ยนแปลงดุลแห่งอำนาจในภูมิภาคก่อให้เกิดความรู้สึกว่าเป็นการคุกคามต่อสิงคโปร์โดยตรง

สำหรับอินโดนีเซียและมาเลเซียนั้นมองว่าจีนเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศตนมากกว่าเวียดนาม ทั้งนี้ เนื่องจากทั้งสองประเทศมีปัญหาเกี่ยวกับพลเมืองชาวจีนซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก และปัญหาพรรคคอมมิวนิสต์ซึ่งมีสมาชิกเป็นชาวจีนและประเทศจีนได้ให้การสนับสนุนอยู่ โดยเฉพาะอินโดนีเซียมีความเชื่อว่าจีนเป็นผู้ให้การสนับสนุนชาวจีนในอินโดนีเซียในการพยายามล้มล้างรัฐบาลใน ค.ศ.1965 รวมทั้งการมีความรู้สึกร่วมกับ

¹⁵AFD, Hong Kong, February 18 and 22, 1980, Quoted in Ibid.

เวียดนามที่มีประวัติการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งเอกราชมาเหมือนประเทศตน

ความแตกต่างดังกล่าวข้างต้น ทำให้บางครั้งอาเซียนมีความแตกแยกกันเกี่ยวกับการจัดการกับปัญหาแกมพูชา เช่น ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1980 นายกรัฐมนตรีฮุสเซน อองแห่งมาเลเซีย และประธานาธิบดีซูฮาร์โต แห่งอินโดนีเซีย ได้ประกาศหลักการกวางตัน โดยเป็นการแสดงความปรารถนาที่จะเห็นเวียดนามเป็นอิสระจากการอยู่ใต้อิทธิพลของทั้งสหภาพโซเวียตและจีน ซึ่งมีการตีความคำประกาศดังกล่าวว่าเป็นการชี้แนะว่าควรจะประนีประนอมกับเวียดนามในประเด็นปัญหาแกมพูชาเพื่อจะทำให้เวียดนามไม่จำเป็นต้องผูกติดกับโซเวียตมากอย่างที่เป็นอย่าง¹⁶ อีกนัยหนึ่งเป็นการมองว่าเวียดนามมิใช่เป็นประเทศที่เป็นปฏิปักษ์โดยอัตโนมัติ หากแต่มีความต้องการทางความมั่นคงที่ชอบธรรม ซึ่งถ้าเวียดนามเป็นตัวของตัวเองอย่างแท้จริงและได้สิ่งที่ต้องการในระดับพอประมาณแล้ว ก็จะมีบทบาทที่สำคัญยิ่งที่จะสกัดกั้นจีนและทำให้อุดมคติเรื่องการทำให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง (ZOPFAN) เป็นจริงขึ้นมา¹⁷ ขณะที่อินโดนีเซียได้แสดงข้อคิดเห็นในการแก้ปัญหาที่ขัดแย้งกับไทยและอาเซียนโดยรวมต่อประเด็นปัญหาดังกล่าว เช่นในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1984 นายพล เบนนิ มูดานี นายทหารที่มีบทบาทสำคัญในด้านการต่างประเทศของอินโดนีเซียได้แสดงทัศนะว่าเวียดนามมิได้เป็นภัยต่อภูมิภาค โดยในเดือนเมษายน ค.ศ. 1985 เขาได้กล่าวอย่างเปิดเผยว่าเวียดนามได้ถอนทหารออกจากแกมพูชาแล้ว และเจ้าหน้าที่ระดับสูงทางทหารยังได้เดินทางไปเยือนเวียดนามอีกด้วย¹⁸ รวมทั้งอินโดนีเซียได้ปฏิเสธที่จะประณามเวียดนามอย่างรุนแรงในกรณีพิพาทบริเวณชายแดนไทย-แกมพูชาหลายครั้ง

¹⁶Astri Suhrke "ASEAN : Adjusting..." : 25.

¹⁷สุขุมพันธุ์ บริพัตร, สู่โฉมหน้าใหม่ ?..., หน้า 32.

¹⁸โปรดดู Eric Teo Chu Chew, "New omnidirectional overtures in Thai foreign policy", Asian Survey, 26 (July 1986) : 152.

อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างดังกล่าวไม่สามารถปิดกั้นความมีเอกภาพของอาเซียนในการจัดการกับเวียดนามได้¹⁹ แม้จะมีความคิดเห็นที่ขัดแย้งกันในประเด็นปัญหาข้ามพรมแดน แต่ประเทศภาคีก็มีความรู้สึกผูกพันที่จะพัฒนาให้อาเซียนเป็นองค์กรที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง²⁰ ตามหลักเกณฑ์ของปฏิญญาสมานฉันท์ของอาเซียน กล่าวคือการตัดสินใจในประเด็นปัญหาทางการเมืองที่มีผลกระทบต่อภูมิภาค จะกระทำโดยใช้หลักสมานฉันท์ ดังนั้น จึงเห็นว่าไม่เพียงแต่จะต้องพยายามรักษาและเสริมสร้าง "ความขลัง" ของกระบวนการสร้างองค์กร โดยการแสดงการกระทำและความเห็นที่เป็นเอกภาพนั้นก็คือการให้ความสนับสนุนไทยและการรักษาแนวร่วมเอาไว้ ไม่ว่าจะมีความแตกต่างภายในอย่างไร และสำหรับไทยนั้น ผู้นำไทยให้ความสำคัญกับอาเซียนสูงมาก ทั้งนี้ พล.อ.อ.สิทธิ มองว่า "หากไม่มีอาเซียน ภูมิภาคนี้ก็ยังคงเป็นประเทศที่แยกกันอยู่ โดยแต่ละประเทศมีขีดความสามารถเพียงน้อยนิดที่จะเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ ในโลกปัจจุบัน ภูมิภาคนี้คงถูกแทนที่ด้วยกรอบการจัดระเบียบภูมิภาคโดยมหาอำนาจภายนอก..."²¹

¹⁹โปรดดู Ansil Ramsay "Thailand : Surviving the 1980's," Current History, 86 (April 1987) 183.

²⁰ดูรายละเอียดใน ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร, สู่โฉมหน้าใหม่ ?..., 21-22.

²¹Siddhi Savetsila, "ASEAN in the regional and international context," in Collection of speeches 1985 , p.11.

ในช่วงรัฐบาล พล.อ.เปรมนี้ ไทยให้ความสำคัญกับอาเซียนเป็นอย่างมาก โดยถือว่าอาเซียนเป็นจุดหลักในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทย โดยเฉพาะในประเด็นนโยบายของไทยต่อปัญหาแกมพูชา²² เจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศถึงกับกล่าวว่า "...นโยบายของไทย ก็คือประเด็นสำคัญที่สะท้อนอยู่ในนโยบายของกลุ่มอาเซียนนั่นเอง..."²² และในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงการต่างประเทศของไทยได้มีการพบปะ เพื่อหารือเกี่ยวกับประเด็นปัญหาแกมพูชา กับเจ้าหน้าที่ระดับสูงของประเทศภาคีอาเซียนอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งในอีกแง่หนึ่ง การให้ความสำคัญกับอาเซียนในระดับที่สูงเช่นนี้ น่าจะมีส่วนช่วยให้ภาคีอาเซียนเกิดความรู้สึกว่าไทยเห็นความสำคัญ และต้องการความร่วมมือจากภาคีอาเซียนอย่างแท้จริง ทั้งนี้ภาคีอาเซียนได้ตอบสนองความต้องการของไทยเป็นอย่างดี ซึ่งฝ่ายไทยโดยเฉพาะกระทรวงการต่างประเทศมองว่าอาเซียนได้บรรลุถึงจุดที่กลุ่มสามารถจะเผชิญกับระดับของความแตกต่างภายในบางอย่าง และยังมาถึงจุดที่สามารถกล่าวเป็นเสียงเดียวกันได้ในเวทีระหว่างประเทศ²³ ขณะที่ พล.อ.อ.สิทธิ ได้กล่าวถึงความมีเอกภาพดังกล่าวว่า "ความสัมพันธ์ระหว่างภาคีอาเซียนไม่เคยมีความใกล้ชิดและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมากเท่าปัจจุบัน"²⁴

ดัชนีประการหนึ่งซึ่งถึงความใกล้ชิดของอาเซียนก็คือมีการประชุม การหารือกันระหว่างภาคีสมาชิกอย่างต่อเนื่อง ดังที่ พล.อ.อ.สิทธิ กล่าวในปี ค.ศ.1985 ว่า

²²เจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศ, "ไขปัญหาประเด็นข้อข้องใจ," ใน เจียน ชีระวิทย์, บรรณาธิการ, ไทยกับปัญหาแกมพูชา (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2528), หน้า 30.

²³เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

²⁴Siddhi Savetsila, "Thailand and the world" in Collection of speeches 1985, p.28.

ในช่วงกว่า 7 ปีที่ข้าพเจ้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ข้าพเจ้าได้พบปะกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของภาคีอาเซียนอื่น ๆ ทั้งในลักษณะส่วนตัว และเป็นกลุ่มเป็นจำนวนมากกว่า 200 ครั้ง นี่เป็นข้อบ่งชี้ความเป็นปึกแผ่นของอาเซียน ซึ่งสมาคมหรือกลุ่มภูมิภาคอื่น ๆ ไม่อาจเทียบได้เลย... 25

อย่างไรก็ตาม ผู้นำไทยก็ยอมรับสภาวะความเป็นจริงที่ว่ามีความแตกต่างภายในภาคีอาเซียนในประเด็นวิสัยทัศน์ปัญหาแกมพูชา แต่ต่างก็มีจุดยืนร่วมกันในเรื่องเป้าหมายดังที่เจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศได้กล่าวว่า

...ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาแกมพูชานั้น แม้ว่าแต่ละประเทศอาเซียนอาจจะแสวงหาวิถีทางคลี่คลายปัญหาที่แตกต่างกันไปบ้างแต่ประเทศอาเซียนทั้งหมดมีจุดยืนที่ไม่เคยเปลี่ยนแปลงว่า การแก้ปัญหาอย่างยุติธรรมและถาวรจะต้องประกอบด้วยหลักการสำคัญ คือ การถอนทหารต่างชาติทั้งหมดจากแกมพูชา การให้ประชาชนชาวแกมพูชามีสิทธิเลือกกำหนดอนาคตประเทศโดยเสรี และการประนีประนอมแห่งชาติ... 26

ประเด็นที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ นอกจากผู้นำไทยจะเห็นความสำคัญ และมั่นใจในความเป็นเอกภาพของอาเซียนแล้ว ผู้นำไทยยังมองว่าอาเซียนมีความสามารถในการผลักดันให้นานาชาติสนับสนุนจุดยืนของไทยในประเด็นปัญหาแกมพูชาได้อย่างประสบความสำเร็จด้วย ดังที่นายสารสิน ได้ชี้ว่า

25 เรื่องเดียวกัน.

26 เจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศ, "ไขปัญหาประเด็นข้อข้องใจ", หน้า 19.

อาเซียนได้แสดงความสามารถในการเข้าไปมีอิทธิพลทางการเมืองในเวทีระหว่างประเทศ ความมีเอกภาพของอาเซียนได้มีบทบาทอย่างสำคัญในการระดมการสนับสนุนจากนานาชาติ ในการคัดค้านการรุกรานและครอบครองกัมพูชาของเวียดนาม อาเซียนประสบความสำเร็จในการสร้างเป้าหมายร่วมกันและการกำหนดยุทธศาสตร์เกี่ยวกับกัมพูชา อันนำไปสู่การประสานงานที่ดีในมิติการทูตในการต่อต้านการยึดครองกัมพูชาของเวียดนาม ทั้งหมดนี้อาจเป็นไปได้โดยปราศจากความมีเอกภาพทางการเมืองภายในอาเซียน²⁷

อาเซียนได้ทุ่มเททรัพยากรและความพยายามอย่างมากในการแก้ปัญหาทางการเมือง ดังปรากฏจากการที่ปัญหาถูกเปลี่ยนมาเป็นประเด็นหลักในการประชุมทั้งระดับผู้นำประเทศและระดับรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนมาโดยตลอด อนึ่ง ยุทธศาสตร์ทางการทูตของอาเซียนในการแก้ไขวิกฤตการณ์ในกัมพูชาสรุปได้ดังนี้²⁸

ก. ทำให้เวียดนามโดดเดี่ยวทั้งในทางการเมืองและเศรษฐกิจ โดยระดมโฆษณาชักจูงให้นานาชาติตำหนิ เวียดนามในกรณีรุกรานกัมพูชา และเป็นผู้ก่อให้เกิดปัญหาผู้ลี้ภัยอินโดจีน

ข. ไม่รับรองรัฐบาลเฮง สัมริน ที่ตั้งขึ้นโดยเวียดนาม แต่ยังคงรับรองรัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตย และสนับสนุนให้เขมรกลุ่มต่อต้านเวียดนาม 3 กลุ่ม จัดตั้งรัฐบาลผสมเพื่อรวมกันให้เข้มแข็งขึ้น

ค. เปิดโอกาสอยู่ตลอดเวลาให้กับเวียดนามเพื่อเจรจาปัญหา

²⁷Sarasin Virapol "Unity of ASEAN" paper presented at the Second Thai-US Bilateral Forum, Utaradit, 11-14 November 1986.

²⁸สมพงษ์ ชูมาก, ความพยายามของนานาประเทศ, หน้า 60-61.

จึงเห็นได้ว่ายุทธศาสตร์ของอาเซียนมีความสอดคล้องและมีทิศทางเดียวกับยุทธศาสตร์ในการดำเนินนโยบายของไทย ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ทั้งนี้ การดำเนินการเพื่อให้บรรลุยุทธศาสตร์ดังกล่าวของอาเซียนมีหลายระดับ ทั้งเป็นการดำเนินการภายในอาเซียน ได้แก่ การประชุมร่วมกันของอาเซียนเป็นประจำเพื่อหารือเกี่ยวกับการแก้ปัญหาแล้วออกแถลงการณ์ร่วมกัน การเสนอทางออกในการแก้ปัญหากัมพูชาโดยประเทศสมาชิกบางประเทศ และการดำเนินการในประชาคมระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการเสนอปัญหาเข้าสู่คณะมนตรีความมั่นคงและต่อสมัชชาองค์การสหประชาชาติ และการผลักดันให้มีการประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยปัญหากัมพูชาตลอดจนการให้การสนับสนุนแก่เขมรฝ่ายต่อต้าน

1.1 การดำเนินการภายในอาเซียน

ในการประชุมและออกแถลงการณ์อาเซียนเกี่ยวกับวิกฤติการณ์กัมพูชานั้น ได้มีการประชุมร่วมกันทุกปีเพื่อหาทางแก้ไขวิกฤติการณ์ดังกล่าว²⁹ แถลงการณ์อาเซียนทุกครั้งมีจุดมุ่งหมายสำคัญ คือให้มีการถอนทหารต่างชาติออกไปจากกัมพูชาและให้ประชาชนกัมพูชาใช้สิทธิกำหนดใจตนเอง และให้มีการปรองดองระหว่างชาวกัมพูชาเป็นมาตรการสำคัญ เพื่อประเทศกัมพูชาที่เป็นอิสระและมีอำนาจอธิปไตยอย่างสมบูรณ์ โดยมีประเด็นสำคัญ ดังนี้³⁰

²⁹โปรดดูรายละเอียดในกระทรวงการต่างประเทศ, เอกสารเกี่ยวกับปัญหากัมพูชา พ.ศ. 2522-2528 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วัฒนาพานิชย์, 2528), หน้า 73-117.

และบางส่วนในสมพงษ์ ชูมาก, ความพยายามของนานาประเทศ..., หน้า 61-72.

³⁰ขจิตภัย นุราชพัฒน์, ไทยกับเพื่อนบ้านอินโดจีน, หน้า 175-176.

- เรียกร้องให้มีการถอนทหารต่างชาติออกจากกัมพูชาภายในระยะเวลาที่แน่นอนตามที่สหประชาชาติกำหนด

- ให้สหประชาชาติกำหนดมาตรการต่างๆ ในอันที่จะประกันเรื่องระเบียบและกฎหมาย รวมทั้งการเคารพในหลักการพื้นฐานว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในกัมพูชา

- ให้สหประชาชาติกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อไม่ให้มีการแทรกแซงกิจการภายในของกัมพูชาจากภายนอกประเทศ

- ให้มีการค้าประกันไม่ให้กองกำลังต่างชาติเข้ามาในกัมพูชา

- ให้มีการเลือกตั้งโดยเสรีภายใต้การกำกับดูแลของสหประชาชาติ

- ให้มีการค้าประกันต่อการเคารพอธิปไตย เอกราช และบูรณภาพแห่งดินแดนของกัมพูชา

- ให้มีการส่งผู้สังเกตการณ์สหประชาชาติมาประจำอยู่ในเขตไทยตามแนวพรมแดนไทย - กัมพูชา

- ให้มีการจัดตั้งเขตปลอดภัยภายใต้การควบคุมดูแลของสหประชาชาติในบริเวณกัมพูชาด้านตะวันตก

- ห้ามมิให้มีกองกำลังต่างชาติเข้ามาในกัมพูชา

- แสดงความเชื่อมั่นว่า การประชุมระหว่างประเทศจะช่วยวางพื้นฐานการแก้ไขปัญหากัมพูชาแบบถาวร และควรเร่งเร้าให้เวียดนามเข้าร่วมประชุมแก้ไขปัญหาดังกล่าว

- ย้ำว่าการประชุมระดับภูมิภาคตามที่มีการเสนอในแถลงการณ์ของกลุ่มอินโดจีนไม่สามารถแก้ไขปัญหากัมพูชาได้ เนื่องจากปัญหากัมพูชามีใช้ปัญหาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เท่านั้น แต่มีประเทศภายนอกภูมิภาคเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย

- ยอมรับให้มีการปรึกษาหารือระดับภูมิภาคหรือการหารือแบบทวิภาคีต่อไป แต่มิใช่ทดแทนการประชุมระหว่างประเทศ

- เสนอให้เวียดนามถอนทหารออกจากชายแดนไทย-กัมพูชา ลี้กเข้าไปในดินแดน กัมพูชาเป็นระยะทาง 30 กิโลเมตร เพื่อผ่อนคลายความตึงเครียดบริเวณชายแดน

เมื่อพิจารณาประเด็นต่าง ๆ ข้างต้น พบว่า สอดคล้องกับแนวนโยบายของไทยเป็นอย่างดี อีกนัยหนึ่ง แถลงการณ์ดังกล่าวสะท้อนถึงแนวนโยบายของไทยนั่นเอง นอกจากนี้ สมาชิกอาเซียนยังได้มีการเสนอทางออกในการแก้ไขปัญหาที่กัมพูชาโดยเอกเทศ เช่น ในเดือนมิถุนายน ค.ศ.1985 นายกรัฐมนตรี โมฮาเม็ด มหาเดร์ ได้เสนอให้มีการเจรจาข้างเคียง (Proximity talks) ขึ้น ซึ่งที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนได้ลงมติเสนอให้มีการเจรจากรอบแบบดังกล่าว ดังปรากฏในคำแถลงร่วมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม ค.ศ.1985 โดยประเด็นสำคัญของการเจรจาดังกล่าวคือ เสนอให้เวียดนามเจรจาทางอ้อมกับฝ่ายรัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตยโดยโดยนัยแยกกันคนละห้อง แล้วแต่ละฝ่ายเจรจากันผ่านประเทศที่สาม ทั้งนี้ เวียดนามจะเชิญระบอบเฮง สัมริน มาร่วมกับตนในการเจรจาก็ได้ โดยมีประเด็นพื้นฐานในการเจรจาเกี่ยวกับการถอนทหารต่างชาติออกจากกัมพูชา คณะกรรมการควบคุมดูแลและตรวจสอบของสหประชาชาติ การปรองดองแห่งชาติระหว่างฝ่ายต่างๆในกัมพูชา และการเลือกตั้งซึ่งจะเป็นการแสดงสิทธิของชาวกัมพูชาในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง ภายใต้การดูแลของสหประชาชาติ³¹ อย่างไรก็ตาม เวียดนามได้แสดงท่าทีปฏิเสธอย่าง เป็นทางการต่อการเจรจาทางอ้อมก่อนหน้าที่จะมีการยื่นข้อเสนอการเจรจาดังกล่าวจากฝ่าย อาเซียน³² รวมทั้งข้อเสนอออกเทลปาร์ตี ที่สมเด็จพระนโรดมสีหนุเป็นผู้ริเริ่มเสนอความคิด ในช่วงกลางปี ค.ศ.1985 นั้น ต่อมา นายมอคตาร์ กุสุมา อาดมาดยา รัฐมนตรีต่างประเทศ อินโดนีเซียได้ออกแถลงการณ์ร่วมกับนายเหงียนโกทัก รัฐมนตรีต่างประเทศเวียดนาม เมื่อ

³¹ เรื่องเดียวกัน.

³² โปรดดู "สรุปข่าวต่างประเทศในรอบปี พ.ศ.2528," สราธรรมย์ 43

วันที่ 29 กรกฎาคม ค.ศ. 1987 โดยทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องจะให้มีการพบกันระหว่างระบอบเฮง สัมริน กับฝ่ายรัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตยอย่างไม่มีเงื่อนไขและปราศจากสถานภาพทางการเมือง โดยเวียดนามจะเข้าร่วมภายหลังจากการพบปะดังกล่าวแล้ว ซึ่งต่อมารัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนได้ประชุมอย่างไม่เป็นทางการในวันที่ 16 สิงหาคม ปีเดียวกัน โดยกำหนดให้เวียดนามเข้าร่วมในทันทีภายหลังที่กัมพูชาฝ่ายต่างๆ ได้มีการพบปะกันแล้ว ซึ่งเวียดนามไม่ยอมรับเงื่อนไขในเรื่องนี้³³

1.2 การดำเนินการในประชาคมระหว่างประเทศ

ความร่วมมือของภาคีอาเซียนในการระดมการสนับสนุนจากนานาประเทศที่สำคัญ คือในที่ประชุมสมัชชาใหญ่ของสหประชาชาติ ซึ่งไทยและอาเซียนเห็นความสำคัญของเวทีโลกแห่งนี้ว่าจะช่วยในการดำเนินการเพื่อกดดันเวียดนามให้ถอนทหารออกจากกัมพูชาอีกทางหนึ่ง พร้อม ๆ กับการสร้างความชอบธรรมแก่ฝ่ายต่อต้าน ดังที่เจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศให้สัมภาษณ์ว่า

ข้อมติของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ซึ่งเป็นเสียงของประเทศส่วนใหญ่ในโลกจึงมีน้ำหนักทางการเมืองระหว่างประเทศที่จะชี้ให้เห็นว่าการกระทำเช่นนี้ผิดหรือถูก และมีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศโดยการชี้แนวทางการแก้ไขปัญหาที่ยุติธรรม การที่สหประชาชาติรับรองสาส์นตราตั้งของรัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตย ว่าเป็นรัฐบาลที่ถูกต้องที่แท้จริงของชาวกัมพูชาและปฏิเสธ

³³โปรดดู Nayan Chanda, "Sihanouk on center stage," Asian Survey 27 (January 1987):111.

ความชอบธรรมของระบอบเฮง สัมริน อีกทั้งสมาชิกใหญ่ยังคงสนับสนุนแนวทางการแก้ไขปัญหอย่างสันติวิธีโดยวิถีทางการเมือง โดยการให้เวียดนามถอนทหารทั้งหมดออกจากกัมพูชา และให้ชาวกัมพูชากำหนดอนาคตตนเองนั้น ก็เพราะประเทศส่วนใหญ่ในโลก เห็นว่าการกระทำของเวียดนามเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องและคัดค้านการกระทำของเวียดนาม เพื่อจะนำสันติภาพกลับคืนสู่ภูมิภาคและโลก โดยส่วนรวม³⁴

ในการร่วมมือกับอาเซียนดำเนินการผลักดันประเด็นปัญหากัมพูชาเข้าสู่องค์การสหประชาชาตินั้น หลังจากการจัดตั้งระบอบเฮง สัมริน ขึ้นในกรุงพนมเปญ รัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนได้พบกันที่กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 12 มกราคม ค.ศ.1979 และออกคำแถลงร่วมตำหนิการแทรกแซงด้วยกำลังทหารต่อเอกราชอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนกัมพูชา และเรียกร้องให้ถอนกำลังต่างชาติทั้งหมดออกไปจากกัมพูชาทันที ต่อมาอาเซียนได้ดำเนินการผลักดันให้มีการเสนอร่างข้อมติที่เน้นเรื่องการถอนทหารและการเคารพในหลักการว่าด้วยการไม่เข้าไปแทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่น ๆ ให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติพิจารณาแต่สหภาพโซเวียตใช้สิทธิยับยั้ง ร่างข้อมติดังกล่าวจึงต้องตกไป และเมื่อจีนได้ทำ "สงครามสังคมนิยม" เวียดนาม ในกลางเดือนกุมภาพันธ์ปีเดียวกันนั้น อาเซียนโดยการสนับสนุนจากประเทศผู้ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดที่เป็นสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ เสนอร่างข้อมติ เรียกร้องให้มีการถอนกำลังทหารต่างชาติออกจากดินแดนที่เป็นกรณีพิพาทต่อคณะมนตรีความมั่นคงอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งปรากฏว่าสหภาพโซเวียตใช้สิทธิยับยั้งอีกเช่นเคย

³⁴ เจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศ, "ไขปัญหาประเด็นข้อข้องใจ",

ในการดำเนินการทางการเมืองการทูตของอาเซียนในสหประชาชาตินั้น นับว่าประสบความสำเร็จด้วยดี ทั้งนี้ เมื่อกำลังทหารของเวียดนามเข้ายึดครองกัมพูชาและให้ระบอบเฮง สัมรินทำการบริหารประเทศ นั้น ระบอบดังกล่าวได้รับการรับรองจากประเทศต่างๆ ในค่ายสังคมนิยมภายใต้การนำของสหภาพโซเวียต ขณะที่อาเซียนและมิตรประเทศประกาศยืนยันว่ารัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตยของนายเขี้ยว สัมพันธ์* ซึ่งยังคงมีอำนาจในบางพื้นที่ของกัมพูชาและเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติ เป็นรัฐบาลที่ชอบธรรมของกัมพูชา ดังนั้นจึงเกิดปัญหาการมีรัฐบาลซ้อนกันสองรัฐบาล เกี่ยวกับเรื่องนี้ ในการประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ ครั้งที่ 34 เมื่อวันที่ 12-14 พฤศจิกายน ค.ศ. 1979 ไทยและอาเซียนสามารถเรียกร้องให้ที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติลงคะแนนเสียงรับรองที่หนึ่งของรัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตยต่อไป ด้วยคะแนนเสียงสนับสนุน 71 ประเทศคัดค้าน 35 ประเทศและงดออกเสียง 34 ประเทศ นอกจากนั้น ไทยและสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ ได้เสนอให้หยิบยกปัญหาเวียดนามรุกรานกัมพูชาขึ้นพิจารณาในที่ประชุม โดยที่ประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติได้ลงคะแนนเสียงรับรองข้อมติเรื่อง "สถานการณ์ในกัมพูชา" ของอาเซียนที่ประณามการรุกรานและเรียกร้องให้เวียดนามถอนทหารออกจากกัมพูชา (ข้อมติที่ 34/22) ด้วยคะแนนเสียง 91 ต่อ 21 และงดออกเสียง 29 ประเทศ

และจากจำนวนประเทศที่ให้การสนับสนุนอาเซียนที่มีเพิ่มขึ้นทุกปีทำให้ผู้นำไทยมีความรู้สึกมั่นใจต่อจุดยืนของไทยมากยิ่งขึ้น ดังที่ พล.อ.อ.สิทธิ กล่าวไว้

*นายเขี้ยว สัมพันธ์ เข้ารับตำแหน่งผู้นำของกัมพูชาประชาธิปไตยต่อจากนายพอลพต อย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 6 ธันวาคม ค.ศ. 1981

ข้าพเจ้ารู้สึกที่ไทยได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างมาก จากความคิดเห็นของชุมชน
 โลกเกี่ยวกับปัญหาที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขนี้...ในที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ
 สมาชิกกว่า 110 ประเทศ สนับสนุนร่างข้อมติของอาเซียนที่เรียกร้องให้เวียดนาม
 ถอนทหารออกจากกัมพูชา...³⁵

อนึ่ง ผลการออกเสียงในสหประชาชาติต่อข้อมติว่าด้วยสถานการณ์ในกัมพูชา
 ซึ่งเป็นการยืนยันข้อมติที่ 34/22 วันที่ 14 พฤศจิกายน ค.ศ.1979 มีดังนี้ (ตารางที่ 3)

³⁵Siddhi Savetsila, "Peace and justice : Meeting the
 challenges in our interdependent world," Collection of speeches
 1986 (Bangkok : Tirinasar Press, 1987), p.95.

ตารางที่ 3 ผลการออกเสียงต่อข้อมติว่าด้วยสถานการณ์ในกัมพูชา

ข้อมติที่	วัน เดือน ปี	รับรอง	คัดค้าน	งดออกเสียง
35/6	22 ตุลาคม 1980	97	23	22
36/5	21 ตุลาคม 1981	100	25	19
37/6	28 ตุลาคม 1982	105	23	20
38/3	27 ตุลาคม 1983	105	29	19
39/5	30 ตุลาคม 1984	110	22	18
40/7	5 พฤศจิกายน 1985	114	21	16
46/3	21 ตุลาคม 1986	115	21	13
42/3	4 ตุลาคม 1987	117	21	13

ที่มา United Nations, General Assembly : Index to proceedings
34th - 44th session.

ทั้งนี้ ข้อติสัมชชาสหประชาชาติในระหว่างปีดังกล่าวข้างต้นได้กำหนดรายละเอียดในประเด็นต่างๆที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาكمพูชา โดยเป็นการยืนยันข้อติสัมชชาสหประชาชาติที่ 35/6 ซึ่งเรียกร้องให้จัดตั้งคณะผู้สังเกตการณ์ของสหประชาชาติประจำในเขตแดนไทยบริเวณชายแดนไทย-كمพูชาเพื่อสังเกตการณ์ในบริเวณนั้น ให้มีการถอนทหารต่างชาติออกจากكمพูชาและจัดให้มีการเลือกตั้งอย่างเสรีในكمพูชาภายใต้การควบคุมตรวจตราของสหประชาชาติ จึงนับได้ว่า การดำเนินการของอาเซียนในการผลักดันประเด็นปัญหาكمพูชาดังกล่าวข้างต้น เป็นการตอบสนองความต้องการของไทยทั้งในด้านนโยบายและเป้าหมาย

1.3 การประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยปัญหาكمพูชา

ความพยายามแก้ปัญหาكمพูชาทางการเมืองของไทยและอาเซียนอีกประการหนึ่งคือ การผลักดันให้มีการจัดประชุมระหว่างประเทศเกี่ยวกับปัญหาكمพูชา ทั้งนี้ ข้อติสัมชชาสหประชาชาติที่ 35/6 ได้กำหนดที่จะจัดการประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยปัญหาكمพูชาขึ้นในต้นปี ค.ศ. 1981 เพื่อหาทางแก้ไขปัญหาكمพูชาด้วยวิถีทางการเมืองอย่างสมบูรณ์ ซึ่งได้มีการจัดประชุมดังกล่าวขึ้น ณ ที่ทำการสหประชาชาติ ในนครนิวยอร์ก ระหว่างวันที่ 13-17 กรกฎาคม ค.ศ. 1981 โดยมีผู้แทนจากประเทศต่าง ๆ เข้าร่วมประชุม 79 ประเทศ ผู้สังเกตการณ์จาก 15 ประเทศ จากปฏิญญาของที่ประชุม ICK (International Conference on Kampuchea) แบ่งออกได้ตามสาระสำคัญในข้อ 10, 11 และ 12 คือ³⁶

ข้อ 10 เพื่อบรรลุถึงการแก้ไขปัญหามทางการเมืองอย่างสมบูรณ์ในكمพูชา ที่

³⁶ วิณีตา สุกรเสพย์ "บทบาทของอาเซียน...", หน้า 38-39.

ประชุมเรียกร้องให้มีการเจรจาในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

1. ตกลงเกี่ยวกับการหยุดยิงโดยทุกฝ่ายที่ขัดแย้งในกัมพูชา และการถอนทหารต่างชาติทั้งหมดออกจากกัมพูชาโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ ภายใต้การควบคุมดูแลและตรวจสอบของกองกำลังรักษาสันติภาพหรือคณะผู้สังเกตการณ์ของสหประชาชาติ
2. การดำเนินการที่เหมาะสมเพื่อให้แน่ใจว่า กลุ่มติดอาวุธชาวกัมพูชาทั้งหมดจะไม่สามารถติดกันและขัดขวางการเลือกตั้งโดยเสรี หรือข่มขู่บังคับประชาชนในการเลือกตั้งได้ การดำเนินการดังกล่าวจะต้องให้เป็นที่แน่ใจด้วยว่า กลุ่มติดอาวุธเหล่านั้นจะเคารพต่อผลของการเลือกตั้งอย่างเสรี
3. มาตรการที่เหมาะสมสำหรับการรักษากฎหมายและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในกัมพูชา และสำหรับการเลือกตั้งอย่างเสรีภายหลังจากที่กองกำลังต่างชาติทั้งหมดถอนออกจากกัมพูชาและก่อนการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ ซึ่งได้รับเลือกจากการเลือกตั้งอย่างเสรี
4. การจัดการเลือกตั้งอย่างเสรีภายใต้การควบคุมของสหประชาชาติ จะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนกัมพูชาสามารถใช้สิทธิในการกำหนดใจตนเอง ในการที่จะเลือกรัฐบาลของตนตามที่ปรารถนา และชาวกัมพูชาทั้งหมดมีสิทธิที่จะร่วมในการเลือกตั้งด้วย

ข้อ 11 ที่ประชุมเห็นว่า มีความสำคัญอย่างยิ่งที่กัมพูชาจะต้องเป็นกลางไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด และรัฐบาลในอนาคตของกัมพูชาจะต้องประกาศให้ทราบทั่วกันว่า กัมพูชาจะไม่เป็นภัยคุกคามหรือถูกใช้ เป็นแหล่งที่คุกคามอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนของรัฐต่าง ๆ เฉพาะอย่างยิ่งจากรัฐที่มี เส้นเขตแดนติดต่อกับกัมพูชา

ข้อ 12 ที่ประชุมยังมีความเห็นว่า มีความสำคัญยิ่งที่ประเทศสมาชิกถาวรทั้ง 5 ของคณะมนตรีความมั่นคงจะต้องแถลงด้วยว่า

1. จะเคารพอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนกัมพูชา ตลอดจนสภาพความเป็นกลางและความไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดของกัมพูชา
2. ยอมรับว่าเขตแดนของกัมพูชาจะถูกละเมิดมิได้
3. จะไม่แทรกแซงในกิจการภายในของกัมพูชา
4. จะไม่ชักพาให้กัมพูชาเป็นพันธมิตรทางทหาร หรือทำความตกลงใด ๆ ที่ขัดกับการที่กัมพูชาจะรักษาสภาพความเป็นกลาง และไม่ฝักใฝ่กับฝ่ายใดของตนเป็นต้น

และเพื่อให้เป็นไปตามปฏิญญาข้างต้น ที่ประชุมระหว่างประเทศมีมติให้จัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจของที่ประชุมนั้น โดยมีประเทศไทย มาเลเซีย ศรีลังกา ญี่ปุ่น ไนจีเรีย เซเนกัล และซูดาน เป็นสมาชิกขั้นต้น และยังอาจเพิ่มจำนวนสมาชิกอีกได้ตามสมควร ภารกิจของกรรมการชุดนี้คือ ช่วยที่ประชุมแสวงหาลู่ทางแก้ไขปัญหากัมพูชาโดยวิถีทางการเมือง ตามข้อมติที่ 35/6 ของสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ

แม้ตลอดช่วงรัฐบาล พล.อ.เปรม ฤกษ์การต่าง ๆ ที่ที่ประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติมีมติออกมาข้างต้นในความพยายามที่จะแก้ปัญหากัมพูชา จะได้รับการยืนยันตลอดมาแต่ฝ่ายก่อนปัญหาคือ เวียดนามและระบอบเฮง สัมริน ก็เพิกเฉยต่อข้อมติดังกล่าว โดยเฉพาะในการประชุมนานาชาติเกี่ยวกับปัญหากัมพูชา ที่นครนิวยอร์ก เมื่อ ค.ศ. 1981 นั้น เวียดนามซึ่งเป็นกุญแจสำคัญในปัญหาไม่ได้เข้าร่วมประชุม และได้ปฏิเสธที่จะยอมรับวิธีการแก้ปัญหากตามโครงสร้างในปฏิญญาซึ่งที่ประชุมดังกล่าวจัดทำขึ้น (Declaration on Kampuchea) ดังนั้น ฤกษ์การดังกล่าวจึงยังไม่ได้มีการนำไปปฏิบัติ แม้ในด้านหนึ่งความสำเร็จของไทยและอาเซียนในเวทีองค์การสหประชาชาติจะเป็นเพียงความสามารถในการดึงเอาสมาชิกส่วนใหญ่ขององค์การสหประชาชาติมาร่วมประชุมได้เท่านั้น แต่อีกด้านหนึ่งก็เป็นการกีดกันเวียดนามทางการทูตโดยนานาประเทศ เพื่อจะกระตุ้นให้ทุกฝ่ายรวมทั้งเวียดนามหาทางเร่งรัดให้มีการยุติปัญหาด้วยวิถีทางการเมือง

2 การสนับสนุนกลุ่มเขมรฝ่ายต่อต้าน

ยุทธศาสตร์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของไทยและอาเซียนก็คือการสร้าง ความชอบธรรม และความเข้มแข็งให้แก่ฝ่ายต่อต้าน โดยการสนับสนุนให้เขมรฝ่ายต่อต้านสามกลุ่มรวมกันจัดตั้ง รัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตยเพื่อต่อต้านการยึดครองของเวียดนาม นอกจากนี้ ยังมี ประเทศที่ให้การสนับสนุนที่สำคัญยิ่งคือจีน ในเรื่องการสนับสนุนกลุ่มเขมรฝ่ายต่อต้านนี้ ไทยมีความเห็นที่สอดคล้องกับจีนว่า ในการฟื้นฟูเอกราชของกัมพูชาจะต้องสร้างอำนาจต่อรอง ให้แก่ฝ่ายต่อต้านเวียดนาม อำนาจต่อรองที่สำคัญคือมีกองกำลังที่เข้มแข็ง ซึ่งหมายความว่า ฝ่ายต่อต้านจะต้องสามัคคีกัน³⁸ ทั้งนี้ จะศึกษาในส่วนของความร่วมมือกับอาเซียนก่อน แล้ว จึงจะทำการศึกษาความร่วมมือกับจีนในโอกาสต่อไป

กลุ่มชาวกัมพูชาที่ต่อต้านการยึดครองของเวียดนาม ก่อปรด้วยกลุ่มกัมพูชา ประชาธิปไตย (Democratic Kampuchea) หรือเขมรแดง ภายใต้การนำของนายเขียว สัมพันธ์ โดยมีสมาชิกประมาณ 30,000-40,000 คน กลุ่มแนวร่วมปลดแอกแห่งชาติของ ประชาชนเขมร (Khmer People's National Liberation Front-KPNLF) ภายใต้การนำของนายซอน ซาน โดยมีสมาชิกประมาณ 4,000 คน และกลุ่มแนวร่วมแห่งชาติ เพื่อเอกราช ความเป็นกลาง สันติภาพ และความร่วมมือในกัมพูชา (Front d'union national pour un Cambodge independant, neutre, pacifique et cooperatif-FUNCINPEC) ภายใต้การนำของสมเด็จเจนโรตมสีหนุ ด้วยเหตุที่แม้ว่าแต่ละ ฝ่ายทำการต่อสู้เพื่อให้เวียดนามถอนทหารออกจากกัมพูชา แต่ต่างก็โจมตีกันเองและมีความ

³⁸โปรดดู เขียน ชีระวิทย์, "การเมืองเกี่ยวกับประเทศกัมพูชา," เอเชียปริทัศน์, (กันยายน-ธันวาคม 2528) : 26.

เป็นปฏิปักษ์กันอย่างรุนแรง นอกจากนี้กลุ่มกัมพูชาประชาธิปไตยซึ่งเป็นตัวแทนฝ่ายเดียวในสหประชาชาติมีภาพพจน์ที่ไม่ดี และมีแนวโน้มว่าต่างชาติจะถอนการรับรองเพิ่มขึ้น ดังนั้นความหมายสำคัญในการจัดตั้งรัฐบาลผสมก็คือการรักษาสมาชิกภาพของกัมพูชาประชาธิปไตยเอาไว้ให้มั่นคงยิ่งขึ้น และจะเป็นการทำให้กองทัพของแต่ละฝ่ายจะไม่โจมตีกันเอง³⁹

ในเรื่องเกี่ยวกับการจัดตั้งรัฐบาลผสมสามฝ่ายนี้ เจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศได้ให้สัมภาษณ์ว่า

... กองกำลังรักษาติของชาวกัมพูชาเองได้ลุกขึ้นต่อสู้กับการรุกรานและปิดครองของเวียดนามก่อนหน้าที่จะมีผู้ใดให้การสนับสนุน... ไม่ว่าอาเซียนหรือประเทศใด ๆ จะให้การสนับสนุนรัฐบาลผสมหรือไม่ก็ตาม ชาวกัมพูชาผู้รักชาติก็ต้องต่อสู้เพื่อปกป้องเอกราชของประเทศตนอยู่ดี หากอาเซียนและนานาประเทศที่รักสันติมีมติเห็นชอบต่อความพยายามของกลุ่มผู้รักชาติกัมพูชา ก็จะเท่ากับเป็นการยอมรับว่าเวียดนามมีสิทธิที่จะรุกรานและปิดครองกัมพูชาอย่างผิดกฎหมายได้...⁴⁰

กระทรวงการต่างประเทศของไทยได้ออกคำแถลงเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน ค.ศ. 1982 ซึ่งเป็นการแสดงท่าทีที่ชัดเจนของไทยเกี่ยวกับการจัดตั้งรัฐบาลผสมเขมรสามฝ่ายว่า

การรวมกลุ่มเขมรสามฝ่าย เป็นส่วนหนึ่งของความพยายามทางการเมืองและการทูต ซึ่งอาเซียนพร้อมกับประชาคมโลกได้ดำเนินมาตั้งแต่เวียดนามได้ส่งกำลัง

³⁹ เรื่องเดียวกัน.

⁴⁰ เจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศ, "ไขปัญหาประเด็นข้อข้องใจ", หน้า 15.

ทหารเข้าไปในกัมพูชา... เพื่อรักษาเสถียรภาพของยุทธวิธีของอาเซียน การจัดตั้ง
 รัฐบาลผสมจึงเป็นเรื่องที่พึงปรารถนาและจำเป็นต้องทำ ทั้งนี้เพื่อรักษาที่นั่งของ
 กัมพูชาประชาธิปไตยในสหประชาชาติโดยขยายพื้นฐานการรับรองบนเวทีสากล...
 ฉะนั้นรัฐบาลผสมซึ่งประกอบด้วยเขมรสามฝ่ายจะทำให้มีความเชื่อถือมากขึ้นเพราะ
 มีกลุ่มรักชาติอื่น ๆ เข้าร่วมด้วยโดยเฉพาะฝ่ายที่มีโชคอมมิวนิสต์⁴¹

ทั้งนี้ กลุ่มกัมพูชาประชาธิปไตยของนายพอลพต ได้พยายามรวมกลุ่มชาวกัมพูชา
 เพื่อต่อต้านเวียดนาม โดยประกาศจัดตั้งแนวร่วมสามัคคีรักชาติและประชาธิปไตยขึ้น เมื่อ
 วันที่ 6 กันยายน ค.ศ. 1979 เพื่อเป็นแกนกลางในการผนึกกำลังกลุ่มต่อต้านทั้งหมดเข้าด้วย
 กัน แต่ทั้งสมเด็จนโรดม สีหนุและนายซอนซานต่างมีปฏิกิริยาเชิงลบต่อข้อเสนอดังกล่าว
 ซึ่งต่อมาฝ่ายกัมพูชาประชาธิปไตยได้พยายามปรับปรุงภาพพจน์ของกลุ่มด้วยการเปลี่ยนแปลง
 ผู้นำรัฐบาล โดยให้นายเขี้ยว สัมพันธ์ เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสืบต่อจากนายพอลพต
 และประกาศยุบเลิกพรรคคอมมิวนิสต์กัมพูชา เมื่อวันที่ 6 ธันวาคม ค.ศ. 1981 แต่ก็ยัง
 ไม่ได้ได้รับความสนใจจากสองฝ่ายข้างต้นแต่อย่างใด

ขณะเดียวกัน สมเด็จนโรดม สีหนุ ได้ประกาศจัดตั้งสมาพันธ์เขมรชาตินิยมขึ้น
 เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม ค.ศ. 1979 แต่นายซอนซาน ได้ยืนยันที่จะไม่ร่วมกับกัมพูชาประชา-
 ธิปไตย เพราะไม่ต้องการให้กลุ่มของตนเสียภาพพจน์ที่ไปเข้าร่วมกับกลุ่มนายพอลพต ซึ่งมี
 บทบาทสำคัญในการสังหารหมู่ประชาชนในระหว่างปี ค.ศ. 1975-1978 และต่อมา สมเด็จ
 นโรดม สีหนุได้เจรจากับนายเขี้ยว สัมพันธ์ ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1981 แต่ไม่ประสบ
 ความสำเร็จ ขณะที่ การเจรจาระหว่างนายซอนซานกับผู้นำกัมพูชาประชาธิปไตย ซึ่งจัดขึ้น
 ถึง 4 ครั้ง ระหว่างปี ค.ศ. 1979-1981 ก็ประสบความล้มเหลวเช่นกัน

⁴¹ สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 7 ฉบับที่ 5 (2525), หน้า 673-674.

เมื่อกัมพูชาฝ่ายต่อต้านแต่ละกลุ่มไม่สามารถร่วมมือกันได้สำเร็จ อาเซียนและจีนได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการชักนำให้แต่ละฝ่ายลดท่าทีที่แข็งกร้าวลง นอกจากนี้ การถอนการรับรองรัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตยของอังกฤษและออสเตรเลีย เมื่อเดือน ธันวาคม ค.ศ. 1979 และกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1981 ตามลำดับ ก็มีผลให้ทุกกลุ่มต่างตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องร่วมมือกันต่อสู้กับเวียดนามและระบอบเฮง สัมริน

ไทยเป็นประเทศแรกที่เป็นสื่อจัดให้ผู้นำของ เขมรแดงและเขมรเสรีได้พบกัน ระหว่างวันที่ 29-30 สิงหาคม ค.ศ. 1981 ที่กรุงเทพฯ และต่อมาผู้นำของทั้งสามฝ่ายได้พบกันเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 2-4 กันยายน ปีเดียวกันที่สิงคโปร์ การรวมกันของทั้งสามฝ่ายที่เป็นปฏิปักษ์กันไม่ใช่สิ่งที่เกิดขึ้นง่ายดายนัก เช่น ในขั้นตอนสมเด็จจอนโรคมสีหนุไม่ต้องการร่วมมือกับเขมรแดง และเห็นว่าการนำเอาเขมรแดงซึ่งเคยทำทารุณกับประชาชนเข้าร่วมรัฐบาลด้วย จะทำให้ชาวกัมพูชาไม่ยอมรับรัฐบาลผสมชนิดนี้³³ เป็นต้น อย่างไรก็ตามผลของการประชุมครั้งนี้ผู้นำเขมรทั้งสามฝ่ายได้ประกาศแสดงความปรารถนาที่จะจัดตั้งรัฐบาลผสมของกัมพูชาประชาธิปไตย และต่อมาเมื่อมีการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดตั้งรัฐบาลผสม ได้มีปัญหาขัดแย้งกันระหว่างฝ่ายต่าง ๆ อยู่ตลอดเวลา เช่น ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายเขมรเสรีและเขมรแดงเกี่ยวกับการแบ่งตำแหน่งในคณะรัฐบาลผสม³⁴ เป็นต้น ในการดำเนินการเพื่อให้เขมรสามฝ่ายจัดตั้งรัฐบาลผสมนี้ ไทยและอาเซียนได้พยายามเจรจาและโน้มน้าวให้ทุกฝ่ายร่วมมือกัน และบางครั้งได้ทำการบีบบังคับทางอ้อมด้วย เช่น ไทยและอาเซียนได้

⁴²Far Eastern Economic Review : Asia 1987, Year Book, p.70 อ้างถึงในสมพงษ์ ชุมาก, ความพยายามของนานาประเทศ, หน้า 77.

⁴³โปรดดู สมเกียรติ อ่อนวิมล, "ปัญหา กัมพูชา : ผสมรัฐบาลผสมปัญหา," จุลสารเบื้องหลังเหตุการณ์ปัจจุบัน. (คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กุมภาพันธ์ 2525), หน้า 13.

ส่งนายอรุณ ภาณุพงศ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เดินทางไปจีนเพื่อขอ
ให้จีนช่วยกดดันกลุ่มเขมรแดงให้เข้าร่วมประชุมในการจัดตั้งรัฐบาลผสม⁴⁴ และรัฐมนตรีว่า
การกระทรวงการต่างประเทศมาเลเซีย กบตันศรี กาศาลี ซาฟิอี ได้ช่วยทำการโน้มน้าว
สมเด็จนโรดม สีหนุ และนายเขี้ยว สัมพันธ์ โดยได้แยกพบเพื่อหารือกับทั้งสองฝ่ายในช่วง
เช้าของวันที่ 22 มิถุนายน ค.ศ.1982 ก่อนที่ผู้นำของกลุ่มต่อต้านทั้งสามฝ่ายจะลงนามร่วม
ในความตกลงที่จะให้มีการจัดตั้งรัฐบาลผสมในบ่ายวันเดียวกัน เป็นต้น ทั้งนี้ สมเด็จ
นโรดม สีหนุ นายเขี้ยว สัมพันธ์ และนายซอน ซาน ได้ลงนามในประกาศจัดตั้งรัฐบาลผสม
กัมพูชาประชาธิปไตย ณ เขตเป็นกลางในประเทศกัมพูชา เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม ปีเดียวกัน
โดยสมเด็จนโรดม สีหนุ ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี นายซอน ซาน ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี
และนายเขี้ยว สัมพันธ์ ดำรงตำแหน่งรองประธานาธิบดี

ไทยและอาเซียนให้การสนับสนุนรัฐบาลสมกัมพูชาประชาธิปไตยในสองลักษณะ
คือ การสนับสนุนกองกำลังต่อต้านเขมรในการต่อต้านการยึดครองของทหารเวียดนามที่อยู่
ในกัมพูชา และการสนับสนุนทางการเงินการเมืองการทูต สำหรับการสนับสนุนกองกำลังต่อต้าน
นั้นในช่วงต้นของปัญหากัมพูชา ไทยได้ปฏิเสธตลอดมาว่าได้ดำเนินการในส่วนนี้ ขณะเดียวกัน
เวียดนามก็มักจะกล่าวหาไทยว่าให้สถานที่พักพิงบริเวณชายแดนไทยแก่เขมรกลุ่มต่อต้าน เพื่อ
จะเข้าไปทำการสู้รบในกัมพูชาและร่วมมือกับจีนในการส่งอาวุธยุทธภัณฑ์ผ่านดินแดนไทย
เข้าไปในกัมพูชาเพื่อสนับสนุนกลุ่มเขมรต่อต้าน การที่ไทยปฏิเสธว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่อง
ดังกล่าว โดยเฉพาะในระยะ 5 ปีแรกที่เกิดปัญหาขึ้น นายสารสินได้กล่าวถึงประเด็นนี้ว่า

... ตอนนั้นเรามีนโยบายรับแทนที่จะรุก เพราะเราเกิดความอายขึ้นมาที่

⁴⁴โปรดดู Francis Deschamps, "Khmer Rouge rejects coalition",

จะยอมรับว่ามีการส่งกำลังบำรุงหรือสนับสนุนฝ่ายตรงข้าม แต่เรารู้แก่ใจตลอด
 เวลาว่าการกระทำของเราตั้งแต่แรกในการส่งเสริมหรือสนับสนุนกิจกรรมของ
 บริษัทนี้(กลุ่มเขมรต่อต้าน) เป็นเรื่องที่ถูกต้องในลักษณะของคุณธรรม ถูกต้อง
 กับหลักการและสอดคล้องกับผลประโยชน์ความมั่นคงของประเทศทุกประการ
 ระยะเวลาที่เราไม่เคยปฏิเสธว่าเราไม่เกี่ยวข้องกับปัญหาทั้งหมดแล้ว...⁴⁵

ในการดำเนินงานของเขมรฝ่ายต่อต้านนั้น นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1981 ถึง 1984
 ได้ขยายฐานปฏิบัติการออกไป และกลายเป็นกองกำลังต่อต้านที่นำเกรงขามในการต่อต้าน
 การบีดครองของเวียดนาม และแม้จะถูกเวียดนามปราบปรามอย่างหนักหน่วงในช่วงฤดูแล้ง
 ปี ค.ศ.1984-1985 โดยได้ทำลายฐานที่มั่นของฝ่ายต่อต้านที่สำคัญ ๆ ถึง 16 แห่ง แต่
 ฝ่ายต่อต้านก็ยังคงมีกองกำลังกระจายอยู่ทั่วประเทศ และแอบซุ่มโจมตีเวียดนามแบบสงคราม
 กองโจรต่อไป ขณะที่ต่างชาติที่ช่วยเหลือชาวเขมรกลับให้การสนับสนุนเพิ่มขึ้น เช่น จีนเพิ่ม
 ความช่วยเหลือด้านอาวุธและจรวดต่อสู้รถถังให้แก่กลุ่มต่อต้านทั้งสามฝ่าย และในเดือน
 มกราคม ค.ศ.1986 สหรัฐอเมริกาได้ประกาศให้ความช่วยเหลือที่ไม่ใช่อาวุธ (non-lethal
 aid) แก่กลุ่มเขมรเสรีและกลุ่มสมเด็จนโรคมสีหนุ เป็นเงิน 3.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ
 ขณะที่ฝ่ายไทยโดย น.ต.ประสงค์ ก็มีความเชื่อว่าเขมรฝ่ายต่อต้านได้เพิ่มความเข้มแข็ง
 มากขึ้นหลังจากที่ได้นำยุทธศาสตร์แบบสงครามกองโจรมาใช้⁴⁶ ทั้งนี้ไทยและฝ่ายต่าง ๆ
 ที่สนับสนุนรัฐบาลผสมมิได้คาดหวังว่าจะสามารถขับไล่กองกำลังเวียดนาม ซึ่งมีกองทัพ

⁴⁵ สารสิน วีระผล "สนับสนุนเขมรสามฝ่ายต่อสู้เวียดนาม," นโยบายต่างประเทศไทยบนทางแพร่ง, ฉันทิมา อ่องสลักพันธ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร:
 โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า 1.

⁴⁶ The Nation Review (22 February 1985) : 1, 5.

ใหญ่เป็นที่สี่ของโลกออกไปได้ด้วยการสู้รบ แต่เชื่อมั่นว่าการใช้กำลังทหารกดดัน
เวียดนามจะต้องดำเนินอยู่ต่อไป และต้องให้มีประสิทธิภาพเพื่อเป็นแรงบีบบังคับให้
เวียดนามหันมายอมรับการแก้ไขปัญหากัมพูชาด้วยวิธีทางการเมือง⁴⁷

สำหรับการดำเนินการทางการเมืองการทูตนั้น ก็เพื่อสร้างความชอบธรรม
ให้แก่รัฐบาลผสม โดยไทยและอาเซียนได้ร่วมกันเรียกร้องให้นานาชาติรับรองรัฐบาลผสม
ภายใต้การนำของสมเด็จพระนโรดมสีหนุ ซึ่งนับว่าไทยประสบความสำเร็จเป็นอย่างสูง ข้อมติ
สมัชชาสหประชาชาติ 37/6 เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม ค.ศ.1982 ได้รับรองสาส์นตราตั้ง
ของรัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตย และปรากฏว่าจำนวนประเทศที่ให้การรับรอง
รัฐบาลผสมมีเพิ่มมากขึ้นทุกปี (ตารางที่ 4)



ศูนย์วิทยพัชยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴⁷โปรดดู กระทรวงการต่างประเทศ, เอกสารเกี่ยวกับปัญหากัมพูชา, หน้า VI.

ตารางที่ 4 ผลการลงคะแนนในเรื่องสำนัตราตั้งของกัมพูชาประชาธิปไตยในสหประชาชาติ

ปี	รับรอง	คัดค้าน	งดออกเสียง
1979	71	35	34
1980	74	35	37
1981	74	32	31
1982	90	29	26
1983	-เห็นชอบโดยไม่มีการลงคะแนนเสียง-		
1984	-เห็นชอบโดยไม่มีการลงคะแนนเสียง-		
1985	-เห็นชอบโดยไม่มีการลงคะแนนเสียง-		

ที่มา : UN Resolutions 1979-1985

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

และเมื่อพิจารณาในส่วนของรัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตยแล้ว พบว่าสามารถรวมกันทางการเมืองได้ดีขึ้น เมื่อถึงเดือนมีนาคม ค.ศ.1986 รัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตยได้เสนอแผนสันติภาพ 8 ประการ เพื่อแก้ปัญหา กัมพูชา โดยเสนอให้มีการเจรจาระหว่างรัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตยกับเวียดนาม ให้มีการหยุดยิงและถอนทหารออกจากกัมพูชา และให้มีการจัดตั้งรัฐบาลผสม 4 ฝ่าย ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่ชาว กัมพูชา เป็นผู้เสนอแนวทางแก้ปัญหา กัมพูชา เมื่อพิจารณาในแง่ นี้ นับได้ว่า รัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตยได้มาถึงจุดที่จะรวมตัวกัน เพื่อดำเนินการแก้ไข ปัญหาของถนนทางการเมืองได้ในระดับหนึ่งแล้ว

อนึ่ง ในการดำเนินการของไทยต่อประเด็นการจัดตั้งรัฐบาลผสมนี้ นายสารสิน ได้เน้นว่า

ถ้าเราไม่เข้าไปสนับสนุนบริษัท (รัฐบาลผสม) นี้ กิจกรรมนี้ตั้งแต่แรก ปัจจุบันนี้บอกไม่ได้ว่าฐานะของเวียดนามในภูมิภาคนี้จะแข็งแกร่งขึ้นแค่ไหน... สิ่งที่เรายังปรารถนาอยู่ คือ กัมพูชาจะไม่ตกอยู่ใต้การบีบคั้นของประเทศที่สามโดยสิ้นเชิง ไม่ว่าจะเป็นประเทศอะไรก็ตาม เนื่องจากจำเป็นอย่างยิ่งต่อผลประโยชน์ความมั่นคงของเราที่จะเห็น กัมพูชาที่อยู่ติดกับเราทางตะวันออก มีสภาพที่จะไม่คุกคามประเทศอื่นที่เป็นเพื่อนบ้าน รวมทั้งไทยด้วย⁴⁸

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า การดำเนินการของไทยโดยการร่วมมือกับอาเซียนในการดำเนินการแก้ไขปัญหากัมพูชา การกดดันเวียดนามให้ถอนทหารออกจากกัมพูชาโดย

⁴⁸ สารสิน วีระผล, "สนับสนุนเขมรสามฝ่ายต่อสู้เวียดนาม," หน้า 153.

ผ่านเวทีองค์การสหประชาชาติ การสร้างความชอบธรรมและความเข้มแข็งให้แก่เขมร
ฝ่ายต่อต้าน ดังกล่าวข้างต้น เป็นยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับนโยบายของไทยที่ต้องการ
ให้เวียดนามถอนทหารออกจากกัมพูชาและให้กัมพูชามีเอกราชและเป็นกลางอันจะเป็นการ
ตอบสนองต่อผลประโยชน์ของไทยนั่นเอง

3 การร่วมมือกับประเทศมหาอำนาจ

3.1 สหรัฐอเมริกา

ในบรรดามิตรประเทศตะวันตกและมหาอำนาจต่าง ๆ สหรัฐอเมริกานับเป็น
ประเทศพันธมิตรที่มีความใกล้ชิดกับไทยมากที่สุด โดยเฉพาะในช่วงที่สหรัฐอเมริกาเข้ามา
พัวพันกับสงครามเวียดนามระหว่าง ค.ศ.1965-1975 เมื่อถึงปี ค.ศ.1975 สหรัฐอเมริกา
ได้ลดบทบาทด้านต่าง ๆ ของตนลงพร้อมกับการถอนตัวออกจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
ไปใน ค.ศ.1976-1977 ไทยและสหรัฐอเมริกาก็กลับมามีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกันอีกครั้งหนึ่ง
เมื่อเวียดนามได้ส่งกำลังทหารรุกเข้าไปโค่นล้มรัฐบาลกัมพูชา แม้ว่าในช่วงต้นสหรัฐอเมริกา
ได้ยืนยันนโยบายที่จะลดบทบาททางทหาร แล้วหันไปมีบทบาททางการเมือง-การทูต แต่
สหรัฐอเมริกาก็นับว่าเป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนและช่วยเหลือไทยเกี่ยวกับ
ปัญหา กัมพูชา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อ นายโรนัล เรแกน เข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดี

หลังจากที่เวียดนามสถาปนาระบอบเฮง สัมรินขึ้นในกัมพูชา ในวันที่
7 มกราคม ค.ศ.1979 และจีนได้ทำสงครามสั่งสอนเวียดนามนั้น ต่อมาในวันที่
1 มีนาคม ค.ศ.1979 นายริชาร์ด โฮลบลูค ผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการต่างประเทศฝ่าย

กิจการเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และแปซิฟิกได้แถลงต่อรัฐสภาสหรัฐอเมริกา อันเป็นการแสดงท่าทีของรัฐบาลนายคาร์เตอร์ว่า สหรัฐอเมริกาจะไม่เข้าไปมีส่วนพัวพัน ทั้งนี้ ผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกามีได้ถูกคุกคามโดยตรง⁴⁹ อย่างไรก็ตาม นายคาร์เตอร์ได้สัญญาที่จะโอนกระสุนของสหรัฐอเมริกาที่เหลือใช้จากสงครามเวียดนามให้แก่ไทย โดยไม่คิดมูลค่าเป็นจำนวน 11.3 ล้านเหรียญ และจะริบทำการจัดส่งอุปกรณ์ทางการทหาร อันได้แก่ รถถัง เครื่องบินขับไล่ และอาวุธต่อสู้รถถังไปให้โดยเร็วตามคำขอของไทย⁵⁰

ในช่วงหลังเมื่อนายโรนัล เรแกน เข้ารับตำแหน่งเมื่อวันที่ 20 มกราคม ค.ศ. 1981 กอปรกับสถานการณ์การสู้รบในกัมพูชาทวีความรุนแรงขึ้น สหรัฐอเมริกาซึ่งถือว่าภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกยังมีความสำคัญต่อตนในฐานะแหล่งสนับสนุนผลประโยชน์ของ

⁴⁹ ชุมพร สังขปรีชา, "ประเทศไทยกับความขัดแย้งในเอเชียอาคเนย์,"

เอเชียปริทัศน์ 2 (ตุลาคม-มีนาคม 2522) : 44.

⁵⁰ สุรชาติ บำรุงสุข, "สหรัฐอเมริกากับระบบทหารในประเทศไทย ศึกษากรณีความช่วยเหลือด้านการทหารยุคหลังสงครามเวียดนาม," เอกสารวิชาการสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2525, หน้า 29.

สหรัฐอเมริกา* และผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาในเอเชียอาคเนย์ก็ขึ้นอยู่กับการสนับสนุนประเทศไทยในฐานะรัฐแนวหน้า (Front-line state)⁵¹ และสหรัฐอเมริกามีข้อพันชะกับไทยในการที่จะป้องกันการละเมิดพรมแดนไทยจากภายนอกตามกติกามะนิลา (Manila Pact) ซึ่งลงนามใน ค.ศ.1954 และแถลงการณ์ถันต-รัสก (Thanat-Rusk Joint Communique) ลงนามเมื่อ ค.ศ.1962 ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและสหรัฐอเมริกาในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม ซึ่งเป็นช่วงเดียวกับรัฐบาลนายเรแกนที่เน้นนโยบายการต่อต้านคอมมิวนิสต์โซเวียตแทนการเน้นเรื่องสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์กับมิตรประเทศ จึงกลับ

*นาย Sheldon W. Simon ผู้อำนวยการศูนย์เอเชียศึกษา แห่ง Arizona State University ได้ชี้ให้เห็นถึงผลประโยชน์ที่สหรัฐอเมริกามีในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ว่านับจากปี ค.ศ.1978 เป็นต้นมา ภูมิภาคนี้กลายเป็นคู่ค้าที่สำคัญของสหรัฐอเมริกา และว่าการให้ความสำคัญต่อการมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับประเทศที่มีระบบตลาดเปิดอันจะอำนวยประโยชน์ต่อการค้า-การลงทุน และการพัฒนาขีดความสามารถทางทหาร เพื่อปกป้องเส้นทางการเดินเรือของสหรัฐอเมริกา จึงเป็นประเด็นสำคัญในนโยบายของสหรัฐอเมริกาต่อภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก โดยเฉพาะกลุ่มอาเซียนซึ่งเป็นคู่ค้าสำคัญในระดับที่ 5 ของสหรัฐอเมริกา โดยในปี ค.ศ.1981 มีการลงทุนโดยตรงของสหรัฐในประเทศอาเซียนถึง 4.5 พันล้านเหรียญสหรัฐ นอกจากนี้อาเซียนยังมีความสำคัญในเชิงยุทธศาสตร์ในการแข่งขันกับสหภาพโซเวียตด้วย

⁵¹Richard Holbrooke, Statement before House Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on Asian and Pacific Affairs, FY. 1991 อ้างถึงในสุรชาติ บำรุงสุข, "สหรัฐอเมริกากับระบบทหารในประเทศไทย...", หน้า 30-31.

มาใกล้ชิดกันอีกโดยเฉพาะในมิติความมั่นคงและการทหาร

การประจัญหน้าระหว่างไทยและเวียดนามตามแนวพรมแดนกัมพูชา ทำให้ไทยต้องการสนับสนุนทางด้านอาวุธจากสหรัฐอเมริกามากขึ้น ทั้งนี้จุดมุ่งหมายของการให้ความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาต่อไทยรวมไปถึงการแสวงหาความร่วมมือ ก็เพื่อสนองเป้าหมายด้านนโยบายของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การเพิ่มความช่วยเหลือก็เพื่อช่วยเหลือไทยในการแก้ไขความขัดแย้งในกัมพูชาและลดผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่ประเทศไทยอันเนื่องมาจากการขยายตัวของสหภาพโซเวียตภายในภูมิภาค⁵² ฝ่ายไทยได้ดำเนินการอย่างเต็มที่ในอันที่จะให้ได้มาซึ่งการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกา โดยไทยได้ให้ผลประโยชน์ตอบแทนด้านนโยบายแก่สหรัฐอเมริกาเนื่องการเอื้อผลประโยชน์เชิงยุทธศาสตร์ด้วยเช่นกัน เช่นการตัดสินใจในปัญหาระหว่างประเทศในสหประชาชาติ และในกรณีการแข่งขันกีฬาโอลิมปิก กรณีประเทศอิหร่าน กรณีประเทศอัฟกานิสถาน หรือการที่ไทยดำเนินนโยบายสายกลางในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิก ตลอดจนการร่วมมืออย่างใกล้ชิดในการปราบปรามยาเสพติด และการอำนวยความสะดวกแก่การแวะพักของเครื่องบินและเรือรบของกองทัพสหรัฐอเมริกาในประเทศไทย⁵³

ในปีงบประมาณแรกนับจากนายเรแกนเป็นผู้นำฝ่ายบริหาร คือ ค.ศ. 1982 นั้น สหรัฐอเมริกาได้ให้ความช่วยเหลือด้านความมั่นคงแก่ไทย จำนวน 80 ล้านดอลลาร์สหรัฐ มากกว่างบประมาณปี 1981 เป็นจำนวน 30 ล้านดอลลาร์สหรัฐ นอกจากนี้ ไทยยัง

⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

⁵³ เรื่องเดียวกัน.

ได้รับเงินช่วยเหลือภายใต้โครงการกองทุนสนับสนุนทางด้านเศรษฐกิจ (Economic Support Fund : ESF) โครงการการให้การศึกษาและการฝึกอบรมด้านการทหาร (International Military Education and Training Program : IMET) และโครงการความช่วยเหลือด้านพัฒนา (Development Assistance) อีกด้วย



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 5 ความช่วยเหลือทางด้านความมั่นคงที่สหรัฐอเมริกาให้กับประเทศไทย

มูลค่า : ล้านเหรียญสหรัฐ

	FMS	MAP	ESF	IMET	DA	TOTAL
1978	29.50	8.00	7.00	11.10	NA	55.60
1979	30.00	0.95	-	0.85	NA	31.80
1980	36.00	-	2.00	0.89	NA	38.89
1981	53.40	4.50	2.00	0.80	NA	60.70
1982	74.70	14.00	5.00	1.57	26.10	121.37
1983	76.00	5.00	10.00	1.70	16.80	109.50
1984	94.00	5.00	5.00	2.20	26.60	132.80
1985	95.00	5.00	5.00	2.30	24.10	131.40
1986	80.53	4.79	5.00	2.01	19.00	111.33
1987	-	50.00	5.00	2.20	15.90	73.10
1988	23.50	20.00	5.00	2.15	-	50.65

FMS : Foreign Military Sales

MAP : Military Assistance Program

ESF : Economic Support Fund

IMET : International Military Education and Training Program

DA : Development Assistance

ที่มา : กรมการเมือง กระทรวงการต่างประเทศ

ที่สำคัญ คือ ในเดือนมีนาคม ค.ศ.1985 นายเรแกนได้มีหนังสือยืนยันการสนับสนุนประเทศไทยถึงพลเอกเปรม ต่อมาในวันที่ 17 เดือนเดียวกันนั้น สหรัฐอเมริกาตกลงใจขายเครื่องบินขับไล่โจมตี แบบ เอฟ-16 เอ/บี ที่มีความทันสมัยมาก จำนวน 12 ลำ ให้ตามคำร้องขอของไทย⁵⁴ และปี ค.ศ.1986 นอกจากสหรัฐอเมริกาจะให้เงินช่วยเหลือทางทหารแก่ไทยเพิ่มขึ้นแล้ว ยังให้สิทธิพิเศษในการรับสินค้าซื้อทางทหารจากรัฐบาลอเมริกันด้วยการขยายเวลาการจ่ายสินค้าในโครงการขายอาวุธให้แก่รัฐบาลต่างประเทศ (เอฟ เอ็ม เอส) แก่ประเทศไทย โดยไทยไม่จำเป็นต้องจ่ายเงินต้นคืนในระยะ 10 ปีแรกของการรับสินค้า โดยให้ระยะเวลาการจ่ายคืนขยายเป็น 20 ปี นอกจากนี้ในวันที่ 3 ตุลาคม ปีเดียวกันพลเอกเปรม ในฐานะรัฐมนตรีกลาโหม และนายแคสเปอร์ ไวน์เบอร์เกอร์ รัฐมนตรีกลาโหมสหรัฐอเมริกาได้ลงนามร่วมในการจัดทำ "บันทึกช่วยจำเพื่อความเข้าใจในการสนับสนุนการส่งกำลังบำรุงระหว่างรัฐบาลของราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกา" (Memorandum of Understanding on Logistic Support between the Government of the United States of America and the Government of the Kingdom of Thailand) อันจะทำให้ไทยมีสิทธิที่จะขอใช้ทุนโรปรณ์จากคลังอาวุธสำรองและจากกองทุน เพื่อตอบสนองความต้องการพิเศษทางทหาร (Special Defence Acquisition Fund - SDAF)⁵⁵

⁵⁴Eric Teo Chu Cheow, "New omnidirectional overtures in Thai foreign policy," : 756.

⁵⁵สุรชาติ บำรุงสุข, บรรณาธิการ, น่านฟ้าชนะด้วยคลังอาวุธสำรอง, (กรุงเทพมหานคร : อักษรสยามการพิมพ์, 2530) หน้า ๗.

หลังจากที่ทั้งสองฝ่ายได้ทำการศึกษาและพิจารณาเกี่ยวกับการจัดตั้งโครงการ
 สหประชาชาติโครงการสงเคราะห์ประเทศไทยแล้ว วันที่ 9 มกราคม ค.ศ. 1987
 จึงได้มีการลงนามความตกลงดังกล่าว จุดมุ่งหมายของการตั้งคลังอาวุธสำรอง ก็คือ เพื่อ
 เป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการป้องกันไทยจากการโจมตีต่าง ๆ ที่ถือเป็นภัยคุกคามต่อ
 ไทย ตลอดจนเพิ่มขีดความสามารถในการป้องปรามการโจมตีเหล่านั้นด้วย⁵⁶ โดยประโยชน์
 ที่เห็นชัดที่สุดจากโครงการนี้ คือ กองทัพไทยสามารถเบิกอาวุธยุทโธปกรณ์จากคลังของ
 สหรัฐอเมริกามาใช้ได้ก่อน โดยไม่ต้องจัดหางบประมาณไปซื้อมาเก็บไว้ก่อน นอกจากนั้น
 สิ่งที่สำคัญคือสามารถเบิกใช้ได้ทันที ในขณะที่การสั่งซื้ออาวุธตามปกตินั้นการส่งมอบจะต้องใช้
 ระยะเวลาหนึ่งซึ่งอาจส่งผลให้กองทัพไทยไม่สามารถทำการรบได้อย่างต่อเนื่อง⁵⁷ ทั้งนี้
 สิ่งที่จะนำมาเก็บ คือ อาวุธ ตลอดจนรวมถึงการเก็บข้อมูลทางเทคนิค การซ่อมบำรุง และ
 การให้บริการเพื่อความสะดวก โดยกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการจัดตั้งคลังอาวุธ
 5 ปี แต่ละฝ่ายรับผิดชอบค่าใช้จ่ายฝ่ายละ 50 ล้านดอลลาร์สหรัฐ*

ใน ค.ศ. 1986 นอกจากสหรัฐอเมริกาได้ให้ความช่วยเหลือด้านความมั่นคง
 แก่ไทย ในรูปของการให้เครดิตในโครงการขายอาวุธดังกล่าวข้างต้นแล้ว ในโครงการ
 ความช่วยเหลือทางทหารนั้น สหรัฐอเมริกาได้ให้เงินช่วยเหลือแก่ไทย 5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ⁵⁸
 และให้ความช่วยเหลือในโครงการให้การศึกษาและฝึกทางทหารระหว่างประเทศ ซึ่งมีจุด

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน หน้า 56.

⁵⁷ สุรชาติ บำรุงสุข, "ไทย-สหรัฐยุคหลังสงครามเวียดนาม...", หน้า 96.

*จนกระทั่งเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ข้อตกลงดังกล่าวยังไม่มีผลในทางปฏิบัติ

⁵⁸ คุรยละเอียดเกี่ยวกับความช่วยเหลือด้านความมั่นคงที่สหรัฐอเมริกาให้แก่
 ไทยจนถึง ค.ศ. 1986 ใน สุรชาติ บำรุงสุข, ไทย-สหรัฐ : ความสัมพันธ์ทางทหารยุคเปรม-
 เรแกน, หน้า 50-56.

ประสงค์โดยตรงในการฝึกให้ทหารไทยเกิดความชำนาญในวิชาชีพทหารและให้มีความพร้อมในการใช้อาวุธที่ผลิตโดยสหรัฐอเมริกา ตลอดจนเป็นการพัฒนาขีดความสามารถทางทหารของไทย นอกจากนี้ ยังมีโครงการขายอุปกรณ์การทหารและบริการทางทหารในเชิงพาณิชย์แก่รัฐบาลต่างประเทศ ซึ่งเป็นการซื้อขายอาวุธภายใต้การควบคุมของกระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงกลาโหม นอกเหนือจากความร่วมมือในด้านความมั่นคงในรูปแบบดังกล่าวข้างต้นแล้ว ไทย-สหรัฐอเมริกายังมีการฝึกซ้อมรบร่วม (Joint exercise) ซึ่งใช้รหัสเรียกว่า "เห่าทอง" (Cobra Gold) ซึ่งเริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 1982 หลังจากที่ไต่ดเว้นไปเป็นเวลา 8 ปี นับจากปี ค.ศ. 1976 เป็นต้นมา รวมตลอดไปถึงการให้เงินช่วยเหลือสำหรับโครงการกองทุนสนับสนุนทางด้านเศรษฐกิจ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างเสถียรภาพทางสังคมและเศรษฐกิจให้แก่ชุมชนชาวไทยที่อยู่ตามแนวพรมแดนไทย-กัมพูชา และพรมแดนไทย-ลาว (โครงการหมู่บ้านป้องกันตัวเองบริเวณชายแดนไทย-ลาว และไทย-กัมพูชา) โดยในช่วงระหว่าง ค.ศ. 1980 - 1984 สหรัฐอเมริกาได้ให้ความช่วยเหลือในโครงการดังกล่าวในรูปเงินให้เปล่ามูลค่า 19 ล้านดอลลาร์สหรัฐ นอกเหนือไปจากความช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจอื่น ๆ

การที่ไทยสามารถโน้มน้าวสหรัฐอเมริกา ให้มาสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือแก่ไทยโดยเฉพาะทางด้านความมั่นคงแก่ไทย จนนับได้ว่าเป็น "พันธมิตรทางความมั่นคงที่สำคัญอันดับหนึ่งของไทย"⁵⁹ จึงเป็นการเพิ่มขีดความสามารถทางทหารให้กับฝ่ายไทยในการรับมือกับเวียดนามและระบอบเฮง สัมริน ที่มีกละเมิดอชิปไตยบริเวณพรมแดนไทย-กัมพูชา นอกจากนี้ การที่สหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศมหาอำนาจของโลกให้การสนับสนุนแก่ไทยในประเด็นปัญหาที่กัมพูชา ยังเป็นการกดดันเวียดนามทางอ้อม นอกเหนือไปจากการกดดันด้าน

⁵⁹ ปรคตุ Siddhi Savetsila, "Omnidirectional foreign policy :

เศรษฐกิจโดยตรงด้วยการห้ามบริษัทของชาวอเมริกันทำการติดต่อกับเวียดนาม และงดการให้ความช่วยเหลือทุกประเภทแก่เวียดนาม รวมทั้งการร่วมกับอาเซียนปฏิเสหและคัดค้านการให้ทุนช่วยเหลือแก่เวียดนามภายใต้กรอบขององค์การสหประชาชาติ ที่หน่วยงานของสหประชาชาติกำลังดำเนินการในเวียดนาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ทุนที่ผ่านทางองค์การอาหารและเกษตร (FAO) และในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ สหรัฐอเมริกาเป็นผู้ให้ความสนับสนุนที่สำคัญยิ่งต่อไทยในประเด็นปัญหาแก้มปูชา โดยนอกจากจะเป็นผู้ชี้แนะให้ประเทศพันธมิตรของตนสนับสนุนท่าทีไทยแล้ว ผู้นำของสหรัฐอเมริกายังได้ช่วยนำประเด็นดังกล่าวหารือกับสหภาพโซเวียตในระหว่างการพบปะกับฝ่ายสหภาพโซเวียต โดยเรียกร้องให้สหภาพโซเวียตยุติความช่วยเหลือและกดดันเวียดนามให้ถอนทหารออกจากแก้มปูชา นอกจากนี้สหรัฐอเมริกาได้รับผู้อพยพอินโดจีนจำนวนกว่า 4 แสนคน จากจำนวนผู้อพยพที่ไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามทั้งหมด 7 แสนคนอีกด้วย⁶⁰

3.2 ญี่ปุ่น

เมื่อ "ปัญหาแก้มปูชา" ได้อุบัติขึ้น ความกังวลของญี่ปุ่นต่อประเด็นที่ว่าเวียดนามจะทำการครอบงำอินโดจีนได้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรี โซโนดะ ชุนาโอะ แถลงเมื่อวันที่ 7 มกราคม ค.ศ.1979 ว่า ญี่ปุ่นจะไม่รับรองรัฐบาลเฮง สัมริน และว่าจะร่วมกันกับภาคีอาเซียนในความพยายามยุติปัญหาแก้มปูชา⁶² ญี่ปุ่นได้ให้การสนับสนุนจุดยืนของอาเซียนต่อประเด็นปัญหาดังกล่าวอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะเมื่อความสัมพันธ์กับสหภาพโซเวียต

⁶⁰สมพงศ์ ชูมาก, ความพยายามของนานาชาติ..., หน้า 197.

⁶¹Tokyo Shimbun (evening), 9 January 1979, quoted in K.V. Kegavan, "Japan's policy...." : 1224-5.

เลื่อมทราลงจนถึงขั้นที่ญี่ปุ่นประกาศอย่างชัดเจนว่าสหภาพโซเวียต เป็นประเทศที่มีศักยภาพที่จะเป็นภัยคุกคามต่อญี่ปุ่น⁶² เมื่อเป็นเช่นนี้ทัศนคติของญี่ปุ่นต่อปัญหาภูมิพหุชาจึงไม่อาจแยกออกจากทัศนคติของญี่ปุ่นโดยส่วนรวมต่อสหภาพโซเวียต ญี่ปุ่นได้แสดงจุดยืนที่ชัดเจนใน 2 ระดับ คือ ประการแรก แสดงความกังวลต่อการสร้างสันติภาพและความมั่นคงในอินโดจีน ซึ่งญี่ปุ่นมักจะกล่าวถึงความกังวลดังกล่าวต่อรัฐบาลต่าง ๆ เสมอ และประการที่สองได้ให้การสนับสนุนอย่างแข็งขันต่อจุดยืนของอาเซียนในเวทีต่าง ๆ เช่น สหประชาชาติ การประชุมระหว่างประเทศเกี่ยวกับปัญหาภูมิพหุชา ทั้งนี้ เนื่องจากอาเซียนมีความสำคัญต่อญี่ปุ่นอยู่มาก ทั้งในแง่ของผลประโยชน์การค้าและความมั่นคง

ในต้นศตวรรษ 1980 ญี่ปุ่นยังคงเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือรายใหญ่ที่สุดของเอเชีย โดยมีกลุ่มประเทศอาเซียนและเกาหลีใต้เป็นผู้รับความช่วยเหลือรายสำคัญ โดยเฉพาะการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่ได้รับผลกระทบจากสงครามในประเทศข้างเคียง หรือประเทศที่ต้องแบกรับภาระผู้อพยพ เช่น ไทยได้รับความช่วยเหลือเพิ่มขึ้นอย่างมากทั้งในรูปอาหาร ยา อาสาสมัคร และสิ่งก่อสร้าง ซึ่งการให้ความช่วยเหลือนี้เป็นวิธีการหนึ่งในอันที่ญี่ปุ่นจะรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงของประเทศเทียบเท่ากับวิธีการทางทหารและการต่างประเทศโดยถือเป็นการป้องกันภัยต่อความมั่นคงในระยะยาวในลักษณะการตัดไฟแต่ต้นลมและการบำบัดแก้ไขให้สถานการณ์เลวร้ายที่เกิดขึ้นบรรเทาเบาบางลงหรือกลับสู่สภาวะปกติโดยเร็ว ดังที่เรียกว่า "นโยบายรักษาความมั่นคงแบบเบ็ดเสร็จ"⁶³

⁶²K.V. Kesavan, "Japan's policy...", p. 1127.

⁶³ดูรายละเอียดใน ปริยารัตน์ โล่ห์วิสุทธิ์, "นโยบายความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นต่อไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 34-35.



ในประเด็นที่เกี่ยวกับปัญหาแก้มพุงฯ ฝ่ายไทยพยายามเรียกร้องให้ญี่ปุ่นให้การสนับสนุนจุดยืนของไทยและอาเซียน ตลอดจนให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของไทย โดยพยายามเน้นให้ญี่ปุ่นเห็นว่าไทยได้รับความกระทบกระเทือนจากภัยของสงครามที่เกิดขึ้นในแก้มพุงฯ และไทยมีความสำคัญในฐานะประเทศด่านหน้าของอาเซียนที่เผชิญหน้ากับการคุกคามขยายตัวของคอมมิวนิสต์โดยตรง ทั้งนี้ ญี่ปุ่นได้แสดงความเห็นใจไทยเป็นอย่างดี โดยนายกรัฐมนตรี เชนโกะ ชูซุกิ ได้กล่าวระหว่างการเดินทางเยือนกรุงเทพฯ ระหว่างวันที่ 16-19 มกราคม 1981 ว่าญี่ปุ่นมีความเข้าใจและเห็นใจในสถานการณ์ของไทยในฐานะประเทศด่านหน้าอย่างลึกซึ้ง และย้ำว่าการที่จะชำระไว้ซึ่งสันติภาพและเสถียรภาพของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้นอำนาจอธิปไตยของไทยจะถูกละเมิดมิได้ และญี่ปุ่นจะให้ความร่วมมือกับอาเซียนต่อไปเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและส่งเสริมการพัฒนาของภูมิภาคนี้ ตลอดจนสนับสนุนหลักการของอาเซียนที่ว่าด้วยสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง⁶⁴

พร้อม ๆ กับการสนับสนุนจุดยืนของไทยและอาเซียนต่อปัญหาแก้มพุงฯ นอกจากนี้ ญี่ปุ่นจะได้รับการให้ความช่วยเหลือแก่เวียดนามนับจากที่เวียดนามรุกรานแก้มพุงฯ เป็นต้นมาแล้ว ญี่ปุ่นได้ให้ความช่วยเหลือแก่ไทยเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากในเวลาอันรวดเร็ว รวมทั้งให้ความช่วยเหลือต่อโครงการสร้างหมู่บ้าน 715 หมู่บ้านใน 7 จังหวัด ตามแนวชายแดนที่ติดต่อกับแก้มพุงฯ ซึ่งมีลักษณะเป็นหมู่บ้านยุทธศาสตร์เพื่อเตรียมรับการรุกรานจากเวียดนาม โดยเลียนแบบมาจากหมู่บ้านยุทธศาสตร์ที่สหรัฐอเมริกาได้สร้างขึ้นในช่วงของสงครามเวียดนาม โดยในหมู่บ้านมีโรงเรียน สถานพยาบาล วัด บ่อน้ำ และพื้นที่สำหรับ

⁶⁴"Suzuki shusho no ASEAN shokoku rekiho to sono seika,"

Taikoku Joho, vol.15 no1 1 (1981), p.1-3, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน,

การเพาะปลูก ครอบครัวที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานจะได้รับเงินจากรัฐบาลครอบครัวละ 1,000 บาท รัฐบาลไทยได้จัดให้มีกองกำลังพลเรือนติดอาวุธเข้าประจำในหมู่บ้านด้วย และแม้ว่าการที่หมู่บ้านดังกล่าวจะมีกองกำลังติดอาวุธป้องกันตนเอง ในลักษณะซึ่งก่อให้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากองค์การระหว่างประเทศและประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเรียกร้องให้ญี่ปุ่นตัดความช่วยเหลือเพื่อโครงการนี้ แต่ญี่ปุ่นก็ยังยืนยันที่จะให้ความช่วยเหลือแก่โครงการนี้ต่อไป โดยยืนยันว่า "ไม่มีลักษณะทางทหารแต่ประการใด" นอกจากนี้ ยังให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและความช่วยเหลือเร่งด่วนสำหรับผู้อพยพ นับจากปี ค.ศ. 1979 ถึง 1984 ญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือสำหรับผู้อพยพผ่านรัฐบาลไทย คิดเป็นมูลค่า 10,500 พันล้านเยน (ประมาณ 1,155 พันล้านบาท)⁶⁵ และบริจาคผ่านองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ เช่น UNHCR, WFP, UNBRO, ICRC และ UNICEF เพื่อใช้ในการบรรเทาทุกข์ และการตั้งถิ่นฐานสำหรับผู้อพยพอินโดจีน ทั้งในรูปความช่วยเหลือที่เป็นตัวเงิน ข้าว ปลากระป๋อง ฯลฯ และจนถึง ค.ศ. 1987 ญี่ปุ่นได้รับผู้อพยพไปอยู่ในประเทศเป็นจำนวนมากกว่า 5,000 คน⁶⁶

ในช่วงสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ปรากฏมีการแลกเปลี่ยนการเยือนระหว่างผู้นำรัฐบาลทั้งสองฝ่ายบ่อยครั้ง มีการแลกเปลี่ยนการเยือนในระดับหัวหน้ารัฐบาลถึง 3 ครั้ง และมีการแลกเปลี่ยนการเยือนของรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศ ถึง 8 ครั้ง ทุกครั้งที่มีการแลกเปลี่ยนการเยือนของฝ่ายบริหารนี้ ฝ่ายไทยจะหยิบยกประเด็นปัญหาที่พม่าเข้ามาหารือกับฝ่ายญี่ปุ่น พร้อมทั้งเรียกร้องให้ญี่ปุ่นเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการช่วยบรรเทาภัยและเสถียรภาพในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ญี่ปุ่นได้ตอบสนองเป็นอย่างดีโดยการสนับสนุน

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

⁶⁶ "Japan-Thailand relations : A commitment to refugees' plight," BIT Special Report, p.34.

ไทยทั้งทางด้านการเมือง การทูต และด้านเศรษฐกิจ พร้อม ๆ กับการงดการให้ความช่วยเหลือแก่เวียดนาม เหมือนเช่นที่นายยาสีฮิโร นากาโซเน่ ได้เคยยืนยันกับ พล.อ.เปรมภายหลังที่ได้มาเยือนประเทศไทยในวันที่ 4-6 พฤษภาคม ค.ศ.1983 ว่า จะให้ความสนับสนุนท่าทีของอาเซียนในการแก้ปัญหาแกมพูชาต่อไป และจะงดช่วยเหลือแก่เวียดนามจนกว่าเวียดนามจะถอนทหารออกจากแกมพูชาจนหมดสิ้น⁶⁷ นอกจากนี้ญี่ปุ่นยังได้ริเริ่มที่จะร่วมกับนานาประเทศในการดำเนินการเพื่อเข้าสู่สันติภาพของแกมพูชาด้วยการเสนอรับภาระค่าใช้จ่ายในการรักษาสันติภาพในแกมพูชาเมื่อเวียดนามถอนทหารออกไปจากแกมพูชาแล้ว

การที่ญี่ปุ่นให้ความสนับสนุนแก่ไทยนั้น ในด้านหนึ่งเป็นการสนองตอบต่อผลประโยชน์ของญี่ปุ่นเองที่ต้องการให้เวียดนามยุติการเป็นตัวแทนของสหภาพโซเวียต และเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของญี่ปุ่นในไทยและอาเซียนที่มีจำนวนมหาศาล แต่การที่ไทยสามารถผลักดันให้ญี่ปุ่นซึ่งเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ ให้มาร่วมมือกับไทยและอาเซียนในการดำเนินการคัดค้านการกระทำของเวียดนามและระบอบเฮง สัมริน ในด้านต่าง ๆ อย่างชัดเจน รวมทั้งทำการกดดันต่อเวียดนามทางเศรษฐกิจนั้น การได้รับความร่วมมือจากญี่ปุ่นจึงเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินนโยบายของไทยเป็นอย่างดี ในการโคตเคี้ยวและกดดันเวียดนามให้หันมาเจรจาถอนทหารออกจากแกมพูชา

สรุปนโยบายและการดำเนินนโยบาย

เมื่อพิจารณานโยบายและการดำเนินนโยบายของไทยต่อปัญหาแกมพูชา ดังกล่าวข้างต้นแล้ว พบว่า การดำเนินนโยบายหรือการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นไปอย่างสอดคล้อง

⁶⁷สมพงษ์ ชุมาก, ความพยายามของนานาประเทศ..., หน้า 211.

กับนโยบายที่กำหนดไว้เป็นอย่างดี ไทยร่วมมือกับอาเซียนทำการกดดันเวียดนามให้ถอนทหารออกจากกัมพูชา และแสวงหาความสนับสนุนจากประชาคมโลกต่อจุดยืนของไทยและอาเซียน โดยให้ทำการกดดันเวียดนามและระบอบเฮง สัมริน ทั้งทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ พร้อมไปกับการให้การสนับสนุนการจัดตั้งรัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตย และให้การสนับสนุนในการปฏิบัติการทางทหารของรัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตย เพื่อต่อต้านเวียดนามและระบอบเฮง สัมริน ทั้งนี้ เป้าหมายที่สำคัญ คือ ให้เวียดนามถอนทหารออกจากกัมพูชาและให้กัมพูชามีเอกราชอย่างแท้จริง

ทั้งนี้ จากการศึกษาข้างต้นในขอบเขตระยะเวลากว่า 8 ปีที่ผ่านมา พบว่า นโยบายและการดำเนินนโยบายต่างประเทศไทยต่อปัญหากัมพูชามีความเป็นเอกภาพ และมีความต่อเนื่องเป็นอย่างมาก โดยที่ปัญหากัมพูชาเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ และเป็นปัญหาที่ยืดเยื้อ ปัญหาดังกล่าวอุบัติขึ้นก่อนที่พล.อ. เปรม จะเข้ารับตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาล ในค.ศ. 1980 จวบจนกระทั่งพล.อ. เปรม พ้นตำแหน่งดังกล่าวไปในค.ศ. 1988 ปัญหากัมพูชาก็ยังคงไม่ได้รับการแก้ไข ทำให้รัฐบาลพล.อ. เปรม ต้องให้ความสำคัญกับปัญหานี้มาโดยตลอด ดังคำกล่าวของพล.อ.อ. สิทธิ ที่ว่า

สถานการณ์นี้ บังคับให้เราต้องจำกัดการดำเนินนโยบายต่างประเทศอยู่ภายใต้ขอบเขตการเมืองและความมั่นคงเป็นส่วนใหญ่ เราไม่มีเวลาที่จะคิดถึงนโยบายต่างประเทศในด้านที่เป็นเครื่องมือสำหรับส่งเสริมความเป็นอยู่ดีของชาติ แนวโน้มของนโยบายต่างประเทศของเราจึงมุ่งไปในทางแก้ไขวิกฤติการณ์เฉพาะหน้า⁶⁸

⁶⁸ กระทรวงการต่างประเทศ, กรมสารนิเทศ, ข่าวสารนิเทศ, 2528, หน้า 2.

อนึ่ง จากการศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดและดำเนินนโยบายต่อปัญหาสัมพันธภาพ
ในสมัยรัฐบาลดังกล่าว พบว่า ฝ่ายรัฐบาลและกระทรวงการต่างประเทศมีความเป็น
เอกภาพมาก อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากความสัมพันธ์อันใกล้ชิดระหว่างผู้กำหนดนโยบาย
ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่าง พล.อ.เปรม - พล.อ.อ.สิทธิ - น.ต.ประสงค์ โดย
น.ต.ประสงค์ ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า

ความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ใกล้ชิดสนิทสนมกัน เพราะความเป็นเพื่อนเก่าแก่กันมานานใน
อดีตระหว่าง นายกรัฐมนตรีกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ คือ
พลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา นั้น ได้มีส่วนช่วยทำให้การดำเนินนโยบายต่างประเทศ
มีเอกภาพยิ่งขึ้น นายกรัฐมนตรีได้ให้ความวางใจอย่างเต็มที่ในการทำงานของ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศ
รับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ช่วยให้นายกรัฐมนตรีสามารถใช้ดุลยพินิจในการ
ตัดสินใจได้ง่ายและเร็วขึ้น ทันท่อเหตุการ์ณ เมื่อมีเรื่องสำคัญทางด้านต่างประเทศ
เกิดขึ้น ก็จะมีการปรึกษาหารือกันอย่างใกล้ชิด เพื่อหาข้อสรุปของการดำเนินนโยบาย
ให้เป็นไปในแนวทางที่จะเป็นประโยชน์ที่สุดกับบ้านเมือง⁷⁹

ขณะเดียวกัน พล.อ.อ.สิทธิ ก็มีความคุ้นเคยกับน.ต.ประสงค์ เป็นอย่างดี
เนื่องจากเคยเป็นรองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเมื่อครั้งที่พล.อ.อ.สิทธิ เป็น
เลขาธิการ ในสมัยรัฐบาลพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ดังนั้น สภาความมั่นคงแห่งชาติ
ซึ่งทำหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะและประสานความคิดเห็นของหน่วยงานต่างๆ โดยเลขาธิการ
จะเป็นบุคคลที่สำคัญและทำงานใกล้ชิดอย่างมากกับนายกรัฐมนตรี ด้วยเหตุนี้ เมื่อ

⁶⁹น.ต.ประสงค์ สุนศิริ, 726 วันใต้บัลลังก์ "เปรม" ภาวะลรอยอดีตได้

(กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์มติชน, 2523), หน้า 194.

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติมีความ
 ค้นเคยกัน การประสานท่าทีของหน่วยงานทั้งสองก็เป็นไปได้ง่ายขึ้น หนึ่ง นอกจาก
 กระทรวงการต่างประเทศจะประสานนโยบายผ่านสภาความมั่นคงแห่งชาติแล้ว ยังต้อง
 มีการประสานด้านนโยบายกับกระทรวงกลาโหมโดยตรงอีกด้วย โดยประสานผ่านทาง
 ผู้ประสานภารกิจด้านการทหารกับการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งได้เคยกล่าวไปแล้ว
 ในช่วงรัฐบาลพล.อ.เปรม ผู้ดำรงตำแหน่งนี้ คือ พ.อ.จรัล กุลละวณิชย์* ซึ่งก็เคย
 ประสานงานกับพล.อ.อ.สิทธิ มาก่อน โดยเฉพาะในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ประจำกองบัญชาการ
 ทหารสูงสุด ดังนั้น ช่องทางการประสานงานนโยบายระหว่างกระทรวงการต่างประเทศ
 กับกระทรวงกลาโหม และสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งล้วนเป็นหน่วยงานหลักในการ
 กำหนดนโยบายต่างประเทศต่อปัญหาภูมิภาค โดยผ่านบุคคลเหล่านี้ จึงมีส่วนอย่างสำคัญ
 ที่ก่อให้เกิดความเป็นเอกภาพและความต่อเนื่องของนโยบายดังกล่าว ดังที่ น.ต.ประสงค์
 ให้ทัศนะว่า

ความเป็นเอกภาพในการดำเนินนโยบายต่างประเทศในช่วง 2523-2531 ของ
 รัฐบาล เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์สำคัญของชาติ ... กล่าวได้ว่า ความเป็นไป
 ด้วยดีและอย่างราบรื่นที่สุด กลไกของรัฐทั้งหมดหลายอย่างและหลายรูปแบบ ทั้ง
 จากส่วนราชการในกระทรวงต่างๆ และภาคเอกชน ได้มีการทำงานประสานกัน
 และร่วมมือกันค่อนข้างดี ในการดำเนินนโยบายด้านต่างประเทศตามที่รัฐบาล
 กำหนด โดยมีกระทรวงการต่างประเทศเป็นแกนหลัก และมีนายกรัฐมนตรีเป็น
 ผู้สนับสนุนและช่วยเหลือดูแลอย่างใกล้ชิด⁷⁰

*ปัจจุบัน พล.อ.จรัล ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ

⁷⁰น.ต.ประสงค์ สุนศิริ, 726 วันใต้บัลลังก์ "เปรม"..., หน้า 194.

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดเกี่ยวกับปัญหาแกมพูชา
 ดังกล่าวข้างต้นแล้ว อาจสรุปได้ว่าประสบความสำเร็จด้วยดี อาเซียนได้ร่วมมือกับไทยอย่าง
 มีเอกภาพเป็นส่วนใหญ่ ในการผลักดันและเรียกร้องให้ประชาคมโลกตระหนักว่า ปัญหาแกมพูชา
 เป็นปัญหาระดับโลกและประชาคมโลกต้องให้ความสนใจร่วมกันแก้ไข ขณะที่สมาชิกองค์การ
 สหประชาชาติได้ลงคะแนนเสียงสนับสนุนข้อมติสมัชชาสหประชาชาติว่าด้วยปัญหาแกมพูชา
 ที่เรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยทางการเมืองเพิ่มขึ้นทุกปี รวมทั้งได้มีการจัดประชุม
 ระหว่างประเทศว่าด้วยปัญหาแกมพูชากายในกรอบขององค์การสหประชาชาติ เมื่อ ค.ศ.
 1981 ตลอดจนร่วมมือกับประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะจีน ในการสนับสนุนกลุ่มชาว
 แกมพูชาชาตินิยม ในการจัดตั้งรัฐบาลผสมแกมพูชาประชาธิปไตย ได้สำเร็จในค.ศ. 1982
 และทำให้สมาชิกองค์การสหประชาชาติให้การรับรองรัฐบาลผสมฯ เพิ่มขึ้นทุกปี และ
 นับจาก ค.ศ. 1985 ก็มีการให้การรับรองโดยที่ไม่ต้องมีการลงคะแนนเสียงอีกต่อไป
 นอกจากนี้ การที่ไทยและอาเซียนขอความร่วมมือจากประเทศมหาอำนาจ (โดยเฉพาะ
 สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น) และประเทศต่างๆ ในการบีบบังคับเวียดนามโดยใช้มาตรการ
 ทางเศรษฐกิจ ก็นับว่าได้ผลเป็นอย่างดี โดยเวียดนามได้ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ
 ในระดับที่ค่อนข้างรุนแรง อันสืบเนื่องมาจากการมีภาวะในการช่วยเหลือระบอบเฮง
 สัมริน และถูกบีบบังคับทางเศรษฐกิจจากประเทศต่างๆ โดยเฉพาะจากประเทศที่เคยเป็น
 ผู้ให้ความช่วยเหลือที่สำคัญ เช่น สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น

ดังนั้น แม้เมื่อถึงเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1988 อันเป็นการสิ้นสุดสมัยรัฐบาล
 พล.อ. เปรม เวียดนามจะยังไม่ได้ถอนทหารออกจากแกมพูชา แต่รัฐบาลชุดนี้ก็ได้อำเนิน
 การปฏิพื้นฐานที่เป็นรูปธรรมยิ่ง ที่จะนำไปสู่เป้าหมายของนโยบายที่วางไว้ คือ การถอน
 ทหารเวียดนามออกจากแกมพูชา การให้ประชาชนชาวแกมพูชามีสิทธิกำหนดเจตจำนง

ของตนเอง และการให้กัมพูชามีเอกราช อธิปไตย และเป็นกลาง โดยเฉพาะในส่วน
ของการถอนทหารนั้น แม้จะไม่ได้เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลชุดนี้ แต่สหภาพโซเวียตและ
เวียดนามก็ได้ประกาศอย่างชัดเจนในช่วงก่อนสิ้นสุดรัฐบาลชุดนี้ว่าจะให้มีการถอนทหาร
เวียดนามออกไปโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย