



บทที่ 2

ความสัมพันธ์ไทย-เพื่อนบ้าน: ปัญหาและนโยบายต่างประเทศของไทย (พ.ศ. 2531-2544)

หากพิจารณาจากมุมมองของประวัติศาสตร์ในอดีต ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต่างมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันในลักษณะที่ไม่เป็นทางการมาอย่างยาวนาน ด้วยเหตุที่มีความใกล้ชิดทั้งในทางภูมิศาสตร์ ระบอบการปกครอง วิธีชีวิตความเป็นอยู่ ตลอดจนวัฒนธรรมประเพณีที่สืบสานมาจากรากฐานเดียวกัน ความสัมพันธ์อันมีความเชื่อมโยงในลักษณะดังกล่าวมารองรับอยู่ ประกอบกับการที่ยังไม่ถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมระหว่างประเทศอย่างเต็มตัว ส่งผลให้ความขัดแย้งและการกระทบกระทั่งที่แม้จะมีอยู่บ่อยครั้งสามารถคลี่คลายลงไปได้โดยมิได้มีมิติของปัญหาที่ซับซ้อนซ่อนเร้นเช่นในปัจจุบัน

จุดเปลี่ยนของความสัมพันธ์ระหว่างไทยและเพื่อนบ้านทั้งสิ้น คือ ระยะเวลาในช่วงสงครามเย็นเมื่อการเมืองโลกแบ่งเป็นสองขั้วอุดมการณ์ และแต่ละประเทศจำเป็นต้องกำหนดจุดยืนในการแสดงสถานะแห่งตน โดยประเทศไทยแสดงจุดยืนที่แน่วแน่ในการต่อต้านระบอบคอมมิวนิสต์ ในช่วงเวลาดังกล่าว ขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและเพื่อนบ้านเสื่อมทรามลงไปมาก ความหวาดระแวงและไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกันเริ่มและทวีความรุนแรงขึ้นจนได้กลายมาเป็นปัญหาในความสัมพันธ์ที่ฝังรากลึก ในเวลาต่อมา เมื่อการเมืองโลกเปลี่ยนไป และความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างกันเพิ่มมากขึ้น ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและเพื่อนบ้านเหล่านี้ก็ได้กลับมาใกล้ชิดอีกครั้ง อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นก็มีความแตกต่างกันไป โดยขึ้นอยู่กับนโยบายต่างประเทศของไทยในแต่ละยุคสมัยด้วย

ในบทนี้ จะได้ประมวลภาพรวมการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยตั้งแต่ช่วงสงครามเย็น จากนั้น จะได้ชี้ให้เห็นสภาพความสัมพันธ์ไทย-เพื่อนบ้านที่มีความไม่ไว้วางใจต่อกันอยู่ลึกๆ อันเป็นผลกระทบที่สืบเนื่องมาจากสงครามเย็น ตลอดจนจะได้วิเคราะห์การดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยภายใต้รัฐบาลต่างๆ ที่มีรายละเอียดทั้งที่เหมือนและแตกต่างกันในแต่ละยุคสมัย รวมถึงจะได้สะท้อนให้เห็นปัญหาต่างๆ ในความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นอย่างหลากหลายซึ่งนำไปสู่ภาพรวมของความสัมพันธ์ที่ลุ่มๆ ดอนๆ โดยมีประเด็น “ความไม่ไว้วางใจต่อกัน” เป็นอุปสรรคพื้นฐานสำคัญ

2.1 ความสัมพันธ์ไทย-เพื่อนบ้านยุคสงครามเย็น (พ.ศ. 2493-2533)

นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง เรื่อยมาจนกระทั่งถึงทศวรรษที่ 1980 ภาพรวมของนโยบายต่างประเทศของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านอันได้แก่ กัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนามเป็นไปใน 3 ลักษณะ¹ กล่าวคือ

1. มีนโยบายเป็นมิตรกับไม่เป็นมิตรกับกัมพูชาและลาว
2. มีนโยบายเอ็นซา ไม่ยินดียินร้ายต่อพม่า
3. มีนโยบายไม่เป็นมิตรกับเวียดนาม

โดยที่แบบแผนดังกล่าวนี้ค่อนข้างจะสม่ำเสมอและตายตัว ยกเว้นในช่วงรัฐบาล พล.อ. เกอริงศักดิ์ ชมะนันทน์ (พฤศจิกายน 2520 - กุมภาพันธ์ 2523) และช่วงรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ (สิงหาคม 2531-ธันวาคม 2533) เท่านั้นที่ไทยดำเนินนโยบายแบบยืดหยุ่นกับอินโดจีนและพม่า ทั้งนี้ จะได้นำเสนอเหตุการณ์และพฤติกรรมที่แสดงออกซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในลักษณะดังกล่าวข้างต้นพอเป็นสังเขป โดยแยกพิจารณาตามความสัมพันธ์ในแต่ละทศวรรษของประวัติศาสตร์ยุคสงครามเย็น ดังนี้

2.1.1 ทศวรรษ 1950

เป็นยุคที่สงครามเย็นได้ขยายตัวเข้าสู่ทวีปเอเชีย สมรภูมิต่างๆ ในภูมิภาคนี้ ไม่ว่าจะเป็น สงครามกลางเมืองในจีนแผ่นดินใหญ่ สงครามในคาบสมุทรเกาหลี หรือสงครามในอินโดจีน ล้วนเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงการเผชิญหน้าของความขัดแย้งทางอุดมการณ์ระหว่างค่ายโลกเสรีภายใต้การนำของสหรัฐอเมริกาและค่ายคอมมิวนิสต์ภายใต้การนำของสหภาพโซเวียตที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นทุกทีๆ สภาพการณ์ของระบบระหว่างประเทศในขณะนั้นมีการแบ่งขั้วอำนาจอย่างชัดเจนและทั้งสองค่ายต่างก็พยายามที่จะแสวงหาพันธมิตรเพื่อเป็นแนวร่วมทางการทหารจากประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์อย่างเต็มที่ ไทยที่ในขณะนั้น มีความต้องการที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอย่างจริงจัง ประกอบกับทัศนคติของผู้นำที่โน้มเอียงไปทางการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ จึงตัดสินใจเข้าร่วมกับพันธมิตรฝ่ายโลกเสรี โดยไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิก “องค์การสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันแห่งประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” (ส.ป.อ.) หรือ SEATO ร่วมกับประเทศอื่นๆ อีก 7 ประเทศ ได้แก่ ออสเตรเลีย อังกฤษ นิวซีแลนด์ ฝรั่งเศส ฟิลิปปินส์ ปากีสถาน และสหรัฐอเมริกา ผลจากความร่วมมือดังกล่าวทำให้ไทยมีความสนิทสนมมากยิ่งขึ้นกับกลุ่มประเทศตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา

¹ ไคริน เฟื่องเกษม, รวมงานเขียนและปาฐกถา เรื่อง การต่างประเทศของไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน เล่มที่ 1, หน้า 56-71.

ในทางตรงกันข้าม สำหรับประเทศเพื่อนบ้านอินโดจีนเช่น กัมพูชา ลาว และเวียดนามแล้ว ไทยดำเนินนโยบายที่มุ่งต่อต้านขบวนการคอมมิวนิสต์ภายในประเทศเหล่านั้น โดยไทยมองว่าประเทศเหล่านั้นเป็นภัยคุกคาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเวียดนามที่ไทยถือเป็นภัยคุกคามยิ่งยวด ในส่วนของพม่า หลังจากได้รับเอกราชในปี ค.ศ. 1948 พม่าได้ดำเนินนโยบายในลักษณะที่แตกต่างไปจากประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กล่าวคือ พม่าได้ดำเนินนโยบายเป็นกลางและพึ่งพาตนเองอย่างเคร่งครัด² และค่อนข้างที่จะระมัดระวังท่าทีของตนองไม่ให้เอนเอียงเข้ากับมหาอำนาจฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด การดำเนินนโยบายในลักษณะดังกล่าวทำให้สังคมพม่าค่อนข้างเป็นสังคมที่ปิด และบทบาทของพม่าในเวทีการเมืองระหว่างประเทศก็ได้ลดน้อยลง ดังนั้น ความรับรู้เกี่ยวกับพม่าในช่วงเวลาดังกล่าว จึงแตกต่างจากความรู้ที่ไทยมีต่อประเทศเพื่อนบ้านอื่นที่ไทยถือว่าเป็นภัยคุกคามคอมมิวนิสต์โดยตรง และพม่าได้ยื่นหยัดการดำเนินนโยบายต่างประเทศในแนวทางที่ดำรงความเป็นกลาง (neutral policy) รวมทั้งการพึ่งพาต่างประเทศแต่น้อยเรื่อยมาจนถึงปลายทศวรรษ 1980 ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในครั้งใหญ่ หนึ่ง ในช่วงเวลาดังกล่าว กัมพูชาเป็นประเทศสุดท้ายในกลุ่มอินโดจีนที่ได้รับเอกราช โดยประเทศฝรั่งเศสได้ยุติการครอบครองในปี ค.ศ. 1953

2.1.2 ทศวรรษ 1960

สงครามเย็นยังคงดำเนินต่อไป และการแผ่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์จะเข้ามาใกล้ไทยมากขึ้นทุกที ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับกัมพูชา ลาว และเวียดนามเต็มไปด้วยความขัดแย้ง ไทยเข้าแทรกแซงทางการทหารในวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศลาว ระหว่างลาวคอมมิวนิสต์ฝ่ายซ้ายที่มีเวียดนามเหนือและจีนสนับสนุนกับลาวฝ่ายขวาที่มีสหรัฐอเมริกาสนับสนุน นอกจากนี้ ไทยยังมีความขัดแย้งอย่างรุนแรงกับกัมพูชาถึงขั้นที่ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศสิ้นสุดลงอันเนื่องมาจากข้อพิพาทกรณีเขาพระวิหาร ภาพรวมของนโยบายต่างประเทศของไทยในช่วงเวลาดังกล่าวยังคงเป็นนโยบายที่ต่อต้านคอมมิวนิสต์เช่นเดิม แต่ลดการให้ความสำคัญกับพันธมิตรแบบพหุภาคีของ SEATO และหันมาเน้นการสร้างความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดแบบทวิภาคีกับสหรัฐอเมริกา โดยในการเข้าสู่สงครามเวียดนามของสหรัฐอเมริกานั้น ไทยได้ให้ความร่วมมือสนับสนุนทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม³ ในช่วงปลายของทศวรรษที่ 1960 นี้ ไทยได้ร่วมลงนามก่อตั้ง “สมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” หรือ ASEAN ร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคอีก 4 ประเทศ ได้แก่ มาเลเซีย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ และสำหรับไทยแล้ว องค์กรดังกล่าวนี้ไม่เพียงแต่จะเป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ในการ

² นกตล ชาติประเสริฐ. นโยบายต่างประเทศของพม่า. ใน สีดา สอนศรี, บรรณาธิการ. เอเชียตะวันออกเฉียงใต้: นโยบายต่างประเทศในยุคโลกาภิวัตน์, 341-356. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.

³ จุลชีพ ชินวรรณ. นโยบายต่างประเทศของไทยในช่วงสงครามเย็น. ใน โครีน เฟื่องเกษม, คมกฤช วรคามิน, ประภัสสร เทพชาติ, และศิริพร วัชชวัลคุ, บรรณาธิการ. รวมงานเขียนและปาฐกถา เรื่อง การต่างประเทศของไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน เล่มที่ 1, 72-99. กรุงเทพมหานคร : ธาราจัดกรพิมพ์, 2542.

ที่จะร่วมกันสร้างความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม แต่ยังคงเป็นยุทธศาสตร์อีกทางเลือกหนึ่งหากเกิดผันผวนความเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศภายในภูมิภาค

2.1.3 ทศวรรษ 1970

ในช่วงทศวรรษที่ 1970 นี้ ถือเป็นช่วงของการปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศของไทยครั้งใหญ่ เนื่องจากเกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้นในระบบระหว่างประเทศหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการปรับความสัมพันธ์อย่างผ่อนคลายระหว่างสหรัฐอเมริกา โซเวียต และจีน โดยที่ทั้งจีนและสหภาพโซเวียตต่างก็มีความสัมพันธ์ที่ดีขึ้นกับสหรัฐฯ บทบาทของสหรัฐฯ ในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ลดลงหลังจากที่ไม่ประสบความสำเร็จในสงครามเวียดนาม ในขณะที่บทบาทของจีนและโซเวียตในภูมิภาคนี้เพิ่มมากขึ้น พร้อมกับการที่ประเทศเพื่อนบ้านอินโดจีนทั้งสามของไทยได้กลายเป็นคอมมิวนิสต์ไปทั้งหมด ไทยเองจึงได้มีการปรับเปลี่ยนทิศทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ดังกล่าว โดยรัฐบาลภายใต้การนำของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช (มีนาคม 2518 - มกราคม 2519) ได้สถาปนาความสัมพันธ์ไทย-จีน ขึ้นเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ เมื่อปี พ.ศ. 2518 สำหรับความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน ไทยดำเนินนโยบายต่างประเทศในลักษณะที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้น โดยที่แม้จะยังคงต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์แต่ก็ยอมรับความแตกต่างทางอุดมการณ์ รวมถึงมีการเปิดสัมพันธ์ทางการทูตกับประเทศอินโดจีนทุกประเทศและยึดถือนโยบายการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ

2.1.4 ทศวรรษ 1980

ในช่วงต้นทศวรรษ ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐฯและสหภาพโซเวียตรุนแรงขึ้นอีกครั้ง ในขณะเดียวกัน ในส่วนของจีนกับสหภาพโซเวียต ต่างก็พยายามแข่งการมีอิทธิพลเหนืออีกฝ่ายในสมรภูมิอินโดจีน โดยที่ระดับความรุนแรงของความขัดแย้งก็เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆตามอัตราความรุนแรงของความขัดแย้งระหว่างเวียดนามและกัมพูชา ซึ่งความขัดแย้งระหว่างทั้งสองประเทศนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นสงครามตัวแทนของจีนและสหภาพโซเวียต⁴ ไทยในช่วงระยะเวลาดังกล่าวตกอยู่ในสภาพที่ต้องเผชิญกับการคุกคามอย่างหนักของคอมมิวนิสต์เวียดนามต่อกัมพูชาที่เกิดขึ้นตามแนวชายแดนอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ในขณะที่ความสัมพันธ์กับประเทศลาวก็ยังเต็มไปด้วยการกระทบกระทั่งกันในเรื่องเกี่ยวกับพรมแดน อย่างไรก็ตามในช่วงครึ่งทศวรรษหลังจนถึงช่วงปลายทศวรรษ สงครามเย็นระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตที่เกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลาพร้อม 4 ทศวรรษ ก็มีแนวโน้มที่เริ่มคลี่คลายอย่างเห็นได้ชัด ส่งผลให้สถานการณ์ความขัดแย้งในสมรภูมิต่างๆ ซึ่งถูกมองว่าเป็นสงครามตัวแทนของมหาอำนาจทั้ง

⁴ ไคริน, รวมงานเขียนและปาฐกถา เรื่อง การต่างประเทศของไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน เล่มที่ 1, หน้า 64.

สองสิ้นสุดลง เวียดนามถอนกำลังจากกัมพูชา ในขณะที่ไทยเองก็ได้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศในช่วงเวลาดังกล่าว คือ นโยบายเปลี่ยนสนามรบในอินโดจีนให้เป็นตลาดการค้า ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มที่ทำให้ไทยเริ่มคบค้ากับประเทศเพื่อนบ้านภายในภูมิภาคมากขึ้น

ภาพรวมทิศทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยในอดีตที่ได้กล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นว่า ในสภาวะของสงครามเย็นที่มีความขัดแย้งทางอุดมการณ์ระหว่างฝ่ายโลกเสรีที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำและฝ่ายโลกคอมมิวนิสต์ที่มีสหภาพโซเวียตเป็นผู้นำตลอด 4 ทศวรรษที่ผ่านมา นั้น ประเทศไทยได้ดำเนินนโยบายต่างประเทศที่มีความใกล้ชิดโน้มเอียงเข้ากับฝ่ายโลกเสรีหรือกลุ่มประเทศตะวันตก และค่อนข้างมีท่าทีที่เห็นห่างอย่างเห็นได้ชัดกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีอุดมการณ์แตกต่างออกไป โดยท่าทีระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้านค่อนข้างจะเป็นไปในลักษณะที่มีความหวาดระแวงไม่ไว้วางใจต่อกัน โดยที่ในส่วนของกัมพูชาและลาวนั้น มีความขัดแย้งอยู่เป็นระยะๆ เหตุการณ์ครั้งที่รุนแรงและเพิ่มความไม่ไว้วางใจต่อกันได้แก่ กรณีพิพาทไทย-ลาวเกี่ยวกับดินแดนสามหมูบ้าน และกรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับเขาพระวิหารกับกัมพูชา เป็นต้น ในกรณีของพม่าซึ่งได้ปิดประเทศและดำเนินนโยบายไม่ยุ่งเกี่ยวกับโลกภายนอกนั้น ในช่วงสงครามเย็น ไทยมิได้มีความขัดแย้งรุนแรงเป็นพิเศษ สำหรับเวียดนาม แม้จะไม่ได้มีพรมแดนร่วมกับไทยโดยตรง แต่การเป็นประเทศต้นตอของคอมมิวนิสต์ที่แพร่เข้าสู่ลาวและกัมพูชา ก็ได้ทำให้ไทยมีความรู้สึกหวาดระแวงมาโดยตลอด

สภาพการณ์ดังกล่าวดำเนินมาจนกระทั่งย่างเข้าสู่ต้นทศวรรษที่ 1990 อันเป็นช่วงเวลา ที่สงครามเย็นสิ้นสุดลง การปรับเปลี่ยนท่าทีในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยจึงเกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในนโยบายต่อประเทศเพื่อนบ้าน กล่าวคือ เป้าหมายของนโยบายต่างประเทศของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก จากที่แต่เดิมในสมัยสงครามเย็น เป้าหมายหลักของนโยบายต่างประเทศเป็นไปเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ แต่หลังจากการสิ้นสุดของสงครามเย็นเป็นต้นมา เป้าหมายหลักของนโยบายต่างประเทศของไทยได้เปลี่ยนไปโดยมีลักษณะที่เน้นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ รวมทั้งมีลักษณะที่ผสมผสานกันระหว่างประเด็นปัญหาต่างๆ ทั้งเก่าและใหม่ ทั้งเรื่องความมั่นคง การเมือง ตลอดจนเศรษฐกิจ⁵ จากสภาพการณ์ที่ได้กล่าวมาทั้งหมดส่งผลโดยตรงต่อการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านนับตั้งแต่ที่สงครามเย็นสิ้นสุดจนกระทั่งถึงในปัจจุบัน ดังจะได้กล่าวต่อไป

⁵ ปณิธาน วัฒนายากร. นโยบายต่างประเทศของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้าน: พม่า ลาว เขมร เวียดนาม. ใน อภิญา รัตน์มงคลมาศ และจิตตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์, บรรณาธิการ. ประเทศไทยมุ่งเข้าสู่ศตวรรษที่ 21: ประเด็นสำคัญในนโยบาย สาธารณะและต่างประเทศของประเทศไทยในทศวรรษหน้า, 74-85. กรุงเทพมหานคร : พีเพรส, 2537.

2.2 ความสัมพันธ์ไทย-เพื่อนบ้าน ยุคหลังสงครามเย็น (พ.ศ. 2531-2544)

เมื่อสงครามเย็นสิ้นสุด รัฐบาลแรกที่เข้ามาบริหารประเทศ คือ รัฐบาลภายใต้การนำของชาติชาย ชุณหะวัณ หลังจากนั้น ได้มีรัฐบาลต่างๆ ผลัดเปลี่ยนกันเข้ามาบริหารประเทศ เป็นระยะเวลาสั้นบ้าง ยาวบ้าง ดังต่อไปนี้

| รัฐบาล | สมัยการดำรงตำแหน่ง |
|--------------------------------------|---------------------------------|
| พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (สมัยแรก) | สิงหาคม 2531-ธันวาคม 2533 |
| พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (สมัยที่ 2) | ธันวาคม 2533-กุมภาพันธ์ 2534 |
| นายอานันท์ ปันยารชุน (สมัยแรก) | กุมภาพันธ์ 2534-มีนาคม 2535 |
| พลเอกสุจินดา คราประยูร | เมษายน 2535-พฤษภาคม 2535 |
| นายอานันท์ ปันยารชุน (สมัยที่ 2) | มิถุนายน 2535-กันยายน 2535 |
| นายชวน หลีกภัย(สมัยแรก) | กันยายน 2535-พฤษภาคม 2538 |
| นายบรรหาร ศิลปะอาชา | กรกฎาคม 2538-กันยายน 2539 |
| พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ | พฤศจิกายน 2539-พฤศจิกายน 2540 |
| นายชวน หลีกภัย (สมัยที่ 2) | พฤศจิกายน 2540-กุมภาพันธ์ 2544 |
| พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร (สมัยที่ 1) | กุมภาพันธ์ 2544-กุมภาพันธ์ 2548 |

ในที่นี้ จะได้วิเคราะห์การดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อประเทศเพื่อนบ้านภายใต้รัฐบาลต่างๆ โดยจะขอกล่าวเฉพาะช่วงเวลาของรัฐบาลที่มีการดำเนินการหรือมีนัยทางการเมืองที่สำคัญ กล่าวคือ

2.2.1 ความสัมพันธ์ไทย-เพื่อนบ้านสมัยรัฐบาล พล.อ. ชาติชาย ชุณหะวัณ (พ.ศ. 2531-2533, 2533-2534)

ปฏิเสธไม่ได้ว่าความพยายามหันกลับมาปรับความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งนำโดยรัฐบาลไทยสมัย พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ (สิงหาคม 2531-ธันวาคม 2533, ธันวาคม 2533-กุมภาพันธ์ 2534) ภายใต้ นโยบาย “เปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า” นั้น นับเป็นปรากฏการณ์สำคัญที่ทำให้นโยบายต่างประเทศของไทยซึ่งเคยปรับเปลี่ยนตามนโยบายของประเทศตะวันตก หันเหมาสู่ความสนใจประเทศเพื่อนบ้านอินโดจีนอย่างเต็มตัว (แม้ว่าจะมุ่งเน้นที่ประเทศทั้งสาม คือ กัมพูชา ลาว และเวียดนาม แต่่นโยบายนี้ก็ครอบคลุมไปถึงพม่าด้วย⁶) และได้เปลี่ยนโฉมหน้าภูมิภาคแห่งนี้จากที่เคยเต็มไปด้วยการรบพุ่งไปสู่บรรยากาศความร่วมมือ

⁶ พรพิมล ศรีโชติ. ความสัมพันธ์ไทย-พม่า ในรอบ 50 ปี. กรุงเทพมหานคร : สถาบันเอเชียศึกษา, 2538, หน้า 32.

ทางเศรษฐกิจที่เสรีอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน ประเทศไทยได้แสดงเจตนารมณ์อันชัดเจนในการที่จะเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจของภูมิภาคพร้อม ๆ กับที่ได้ดำเนินบทบาทสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจรูปแบบต่างๆ ในประเทศเพื่อนบ้านอย่างแข็งขัน ส่งผลให้เกิดภาพของการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านซึ่งในอดีตเคยมีความขัดแย้งกันอย่างรุนแรง ในทางที่เป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน ทั้งนี้ โดยที่นโยบาย “เปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า” เป็นจุดเริ่มสำคัญในการเปิดมิติใหม่ในสัมพันธ์ไทย-เพื่อนบ้าน จึงขอกกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างไทยและเพื่อนบ้านโดยแยกให้เห็นรายละเอียดรายประเทศ ดังนี้

ไทย-กัมพูชา

ไทยและกัมพูชามีความสัมพันธ์ที่ไม่ราบรื่นนักในช่วงของสงครามเย็น การที่ทั้งสองประเทศมีพรมแดนร่วมกันยังเป็นสิ่งที่ทำให้ไทยตกอยู่ในสถานะที่ลำบาก และเป็นแรงผลักดันสำคัญให้ไทยพยายามแสวงหาหนทางไปสู่สันติภาพโดยเร็ว สถานการณ์ทางการเมืองภายในประเทศกัมพูชาได้เริ่มคลี่คลายลงเป็นลำดับนับตั้งแต่มีการลงนามในข้อตกลงสันติภาพ (Paris Peace Accord) ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 23 ตุลาคม 2534^{*}

รัฐบาลไทยภายใต้การนำของ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ริเริ่มการดำเนินนโยบายที่สนับสนุนการลงทุนในประเทศเพื่อนบ้านทั้งกัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม แต่การเข้าไปลงทุนก็มีทั้งกลุ่มที่ประสบความสำเร็จและกลุ่มที่ผิดหวังกลับมา ความรู้สึกของนักลงทุนไทยก็คือ⁷ นโยบายสร้างสนามรบเป็นสนามการค้าไม่ได้มีการสานต่ออย่างจริงจัง ส่วนการพัฒนาของประเทศเพื่อนบ้านก็ยังล่าช้า ทำให้การลงทุนมีอุปสรรคมากมาย นอกจากนี้ ประเทศไทยยังเสียเปรียบนักลงทุนจากประเทศอื่นๆ ในอาเซียนด้วยกันที่ได้รับการสนับสนุนเต็มที่จากรัฐบาลของประเทศนั้น

ในส่วนของประเทศกัมพูชา ภาวะสงครามที่ได้ดำเนินมาในประเทศนี้มาอย่างยาวนานมีส่วนโดยตรงในการทำลายพื้นฐานตลอดจนกลไกทางเศรษฐกิจทั้งหมด แม้แต่สถิติข้อมูลก็ไม่มีผู้ใดจัดทำไว้เป็นระบบที่เชื่อถือได้⁸ อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่ที่รัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ประกาศดำเนินนโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า เมื่อ พ.ศ. 2532 รัฐบาลพนมเปญได้มี

^{*} การลงนามในข้อตกลงดังกล่าว มีประเทศต่างๆ รวมเป็นสักขีพยานทั้งหมด 18 ประเทศ ได้แก่ ออสเตรเลีย บรูไน แคนาดา จีน ฝรั่งเศส อินเดีย อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น ลาว มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ สหภาพโซเวียต สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา เวียดนาม ยูโกสลาเวีย และไทย

⁷ ปรียาลักษณ์ โทณะวณิก. เศรษฐกิจเวียดนาม ลาว และกัมพูชา ปี 2543. วารสารเศรษฐกิจ ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) 28, 11(2539): 13-21.

⁸ ศิริพรรณ กิติประวัติ. กัมพูชาวันนี้: กับโอกาสทางธุรกิจ. วารสารเศรษฐกิจ ธนาคารกรุงเทพ จำกัด(มหาชน) 24, 10(2535): 16-24.

การปรับตัวเพื่อรองรับการขยายตัวของเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเพื่อให้สอดคล้องกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของภูมิภาคและโลกในหลายลักษณะ อาทิ การยกเลิกระบบการวางแผนจากส่วนกลาง การลดการแทรกแซงจากส่วนกลาง แปรรูปกิจการของรัฐ ตลอดจนการส่งเสริมการส่งออกอย่างจริงจัง

ไทย-ลาว

ไทยกับลาวมีความสัมพันธ์ทางการค้ามาช้านานแล้ว แม้ในยุคสงครามเย็นที่รัฐบาลของทั้งสองประเทศจะมีความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นมิตรต่อกันนัก แต่ประชาชนที่อาศัยอยู่ตามแนวชายแดนก็ยังคงไปมาหาสู่และติดต่อค้าขายระหว่างกันอยู่อย่างสม่ำเสมอ โดยลาวพึ่งพาเส้นทางขนส่งผ่านไทย เพราะไม่มีเส้นทางออกสู่ทะเล นโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้าของไทย ประกอบกับนโยบายการปฏิรูปเศรษฐกิจของรัฐบาลลาว มีส่วนโดยตรงในการช่วยฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองให้กลายเป็นความร่วมมือที่กระชับแน่นแฟ้นต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

สืบเนื่องจากการดำเนินนโยบาย “จินตนาการใหม่” ใน พ.ศ. 2529 ลาวนับเป็นอีกประเทศที่ประสบความสำเร็จไม่น้อยในการปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจจากระบบสังคมนิยมมาเป็นตลาดเสรี โดยนโยบายดังกล่าวมุ่งเน้นการผ่อนคลายการควบคุมจากส่วนกลางและให้กลไกตลาดเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการกำหนดการทำธุรกรรมทางเศรษฐกิจ อันก่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจและเป็นแรงจูงใจให้เอกชนดำเนินกิจการต่าง ๆ นอกจากนี้ ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศของลาวยังมีความครอบคลุม กล่าวคือ มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการพัฒนาสังคมและการรักษาเอกลักษณ์วัฒนธรรมของชาติเป็นสำคัญ⁹ ซึ่งผลจากนโยบายดังกล่าวทำให้ลาววันนี้ยังคงความเป็นเอกลักษณ์ของตนเองไว้ได้ และกลายมาเป็นข้อได้เปรียบในศักยภาพด้านการท่องเที่ยวเชิงศิลปวัฒนธรรม

ไทย-พม่า

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างไทยและพม่าในด้านการเมืองแล้ว อาจกล่าวได้ว่ามีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านอื่นๆ กล่าวคือ สายสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างผู้นำเป็นสิ่งสำคัญที่มักถูกนำมาใช้ในการติดต่อเจรจาระหว่างทั้งสองประเทศ แต่กระนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองก็ยังไม่ราบรื่นนัก

⁹ ศิริพรรณ กิติประวัติ. อินโดจีน: การปรับตัวสู่คริสต์ศตวรรษที่ 21 และนัยสำคัญต่อประเทศไทย (ตอนที่ 2). วารสารเศรษฐกิจ ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) 26, 2(2538): 8-20.

พม่าเป็นประเทศที่ดำเนินนโยบายแตกต่างจากประเทศอื่นๆ ตลอดยุคสงครามเย็น โดยนโยบายดำรงความเป็นกลางของพม่า นั้น ได้ทำให้พม่าตัดตนเองออกจากความรับรู้ของโลกภายนอก และสามารถกำหนดท่าทีของตนเองได้อย่างค่อนข้างสมดุลเช่นที่ต้องการ อย่างไรก็ตาม ภัยพิบัติเหตุการณความไม่สงบภายในประเทศที่ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งใหญ่ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2531 ได้เปิดทางให้สลอร์คหรือสภาฟื้นฟูกฎระเบียบแห่งรัฐ (State Law and Order Restoration Council: SLORC) ขึ้นปกครองประเทศ* พร้อมกับการเปิดสัมพันธ์กับประเทศต่างๆ อีกครั้ง เพื่อนำเม็ดเงินจากการลงทุนมาช่วยฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศที่กำลังย่ำแย่ แต่แผนการดังกล่าวกลับไม่เป็นไปตามที่วางไว้ สืบเนื่องจากความไม่มั่นคงทางการเมือง โดยการลงทุนของนักลงทุนต่างชาติไม่ได้มุ่งพัฒนาอุตสาหกรรมพื้นฐาน แต่เน้นไปในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และในอุตสาหกรรมที่ได้รับรายได้เป็นเงินตราต่างประเทศ ได้แก่ การท่องเที่ยวและโรงแรม¹⁰ ไทยเริ่มมีสัมพันธ์กับพม่าอย่างใกล้ชิดนับตั้งแต่ช่วงเวลาดังกล่าวโดยมีทรัพยากรธรรมชาติเป็นตัวเชื่อม

ไทย-เวียดนาม

ในอดีตเวียดนามมีระบบเศรษฐกิจที่ผูกพันใกล้ชิดกับสหภาพโซเวียต โดยระบบการจัดการเป็นลักษณะของการวางแผนจากส่วนกลาง เช่นแนวปฏิบัติโดยทั่วไปของประเทศที่ปกครองในระบบคอมมิวนิสต์ อย่างไรก็ตาม หลังจากที่มีการดำเนินตามระบอบเศรษฐกิจในระบบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ประสบความล้มเหลว ประเทศเวียดนามได้ประกาศใช้นโยบายเปิดกว้าง “Mo Cua” และนโยบายปฏิรูปเศรษฐกิจ “Doi Moi” ในพ.ศ. 2529 โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือ ต้องการแยกสถาบันพรรคคอมมิวนิสต์กับองค์กรของรัฐ (ระบบราชการ) ออกจากกัน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารประเทศควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างจริงจัง¹¹ ผลจากนโยบายดังกล่าวทำให้ต่างชาติเข้าไปลงทุนในเวียดนามเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก

ไทยเริ่มมีสัมพันธ์ทางการค้ากับเวียดนามในสมัย พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ที่รัฐบาลดำเนินนโยบายเปลี่ยนสนาามรบเป็นสนาามการค้าส่งผลให้บรรยากาศที่แต่เดิมเต็มไปด้วยความหวาดระแวงปรับปรุงขึ้นเป็นอันมาก โดยทั้งสองประเทศได้เน้นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกันในด้านต่างๆ ทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง ความมั่นคง วัฒนธรรม ตลอดจนการให้ความ

* เปลี่ยนชื่อเป็น SPDC หรือสภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ (State Peace and Development Council) ในพ.ศ. 2540 แต่คณะผู้ปกครองยังคงเป็นบุคคลเดิม

¹⁰ ปรีชาลักษณ์ โทณะวณิก. พม่า : เมื่อใดจะรุ่ง. วารสารเศรษฐกิจ ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) 25, 3(2536): 15-27.

¹¹ ฝ่ายวิชาการ ธนาคารกสิกรไทย. เวียดนาม...จับตาการลงทุนจากต่างประเทศ. สรุปข่าวธุรกิจ 23, 7(2535): 24-31.

ช่วยเหลือทางวิชาการ ดังจะเห็นได้จากการจัดตั้งสถานกงสุลในแต่ละประเทศ* การเดินทางเยือนระหว่างผู้นำของทั้งสองประเทศที่เป็นไปอย่างต่อเนื่อง

2.2.2 ความสัมพันธ์ไทย-เพื่อนบ้านสมัยรัฐบาลนายกรัฐมนตรีนานันท์ ปันยารชุน (พ.ศ. 2534-2535)

นโยบายต่างประเทศภายใต้การบริหารของรัฐบาลนายกรัฐมนตรีนานันท์ ปันยารชุน ยังคงเป็นการสานต่อนโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้าที่มุ่งเน้นปฏิสัมพันธ์กับเพื่อนบ้านในอินโดจีน ในขณะที่เดียวกันกับที่ได้พัฒนาความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจในภูมิภาค เช่น ญี่ปุ่น ด้วย โดยนายกรัฐมนตรีนานันท์ ปันยารชุน ได้แสดงทรรศนะต่อนโยบายต่างประเทศของในในช่วงเวลาดังกล่าว ดังนี้

“ผมเห็นว่าแนวทางนโยบายต่างประเทศของไทยในระยะที่ผ่านมาก็เป็นแนวทางที่เหมาะสม ปัญหาใหญ่ของผมนั้นก็คือ การสร้างความเชื่อถือในวงการต่างประเทศเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เพื่อรักษาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ...ดังนั้น ถ้าพูดถึงเรื่องการต่างประเทศก็คือ ทำยังไงให้รัฐบาลต่างประเทศเขามีความเชื่อมั่นในรัฐบาลพลเรือนชุดนี้มากกว่า...ตอนนี้เราต้องถือว่า ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับลาว ไทยกับเขมร ไทยกับเวียดนาม ไทยกับจีน ไทยกับสหรัฐอเมริกา ไทยกับอาเซียน อยู่ในระดับที่ผมพอใจ...ผมเป็นคนเชื่อมั่นในระบบการค้าเสรี เชื่อมั่นในระบบที่ต้องมีการแข่งขัน...และผมคิดว่าเป็นความเชื่อที่ถูก และเป็นแนวโน้มที่เกิดขึ้นทั่วโลก เป็นสิ่งที่ควบคู่ไปกับประชาธิปไตย”¹²

ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลสมัยนายกรัฐมนตรีนานันท์ฯ นับเป็นรัฐบาลแรกของไทยที่ได้มีการคิดนโยบายเรื่องการให้ความช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้านอย่างเป็นระบบ และได้มีการดำเนินการตามนโยบายอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่านโยบายการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเพื่อนบ้านของรัฐบาลนายกรัฐมนตรีนานันท์ฯ เป็นนโยบายที่ถือว่าความมั่นคงของภูมิภาคเป็นส่วนประกอบที่จำเป็น (essential component) ของความมั่นคงของประเทศไทย¹³

* สถานกงสุลใหญ่ของไทย ณ กรุงโฮจิมินห์ และสถานกงสุลใหญ่ของเวียดนาม ที่จังหวัดขอนแก่น

¹² สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. งานของรัฐบาลานันท์ ปันยารชุน เล่มที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักนายกรัฐมนตรี, 2535, หน้า 170-175.

¹³ สุรพงษ์ ชัยนาม. ไทยได้อะไรจากการดำเนินนโยบายต่างประเทศแบบธรรมภิบาล: บทเรียนในอดีตเพื่อนำมาสู่การปฏิบัติในปัจจุบัน. ใน ประยงค์ คงเมือง. ขอยุ่กับคุณอนันท์, 3: 129-130. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2547.

นอกจากนี้ ในระดับอาเซียน นายกรัฐมนตรีอานันท์ฯ ได้เสนอการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area-AFTA) ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ณ ประเทศสิงคโปร์ ในปี 2535 โดยที่ประชุมได้ตอบรับและเห็นด้วยกับข้อเสนอของไทย รวมถึงการที่ไทยได้เสนอนโยบายต่ออาเซียนเพื่อนำไปเป็นกรอบในการปฏิบัติต่อประเทศพม่า ได้แก่ นโยบายปฏิสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์ (constructive engagement) ด้วย ทั้งนี้ *นโยบายปฏิสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์* มีสาระสำคัญกล่าวคือ¹⁴ เคารพในอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนของกันและกัน ตลอดจนไม่แทรกแซงในกิจการภายในของกันและกัน มีความสัมพันธ์และร่วมมือกับพม่าในทุกๆ ด้าน บนพื้นฐานของการมีผลประโยชน์ร่วมกัน การไม่โดดเดี่ยวพม่าแต่ช่วยเหลือพม่าจะเป็นการช่วยให้พม่ามีเสถียรภาพ ความมั่นคง ก้าวหน้า และยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนพม่า และการช่วยเหลือพม่าจะทำให้พม่ามีพัฒนาการทางการเมืองที่มีความเป็นประชาธิปไตยได้ เมื่อพม่ามีสันติสุข ประชาชนพม่าอยู่ดีกินดี ย่อมจะมีผลช่วยเสริมสร้างสันติภาพ เสถียรภาพและความมั่นคงให้กับภูมิภาคอาเซียนโดยรวม

จากที่กล่าวมาข้างต้น การดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลนายกรัฐมนตรีอานันท์ฯ จึงได้นำมาซึ่งภาพลักษณ์ที่ดีของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของการสร้างความไว้วางใจกับประเทศเพื่อนบ้าน

2.2.3 ความสัมพันธ์ไทยเพื่อนบ้านสมัยรัฐบาลนายกรัฐมนตรีนวน หลีกภัย (พ.ศ.2535- 2538, 2540-2544)

จากบริบทแวดล้อมทางการเมืองทั้งภายในและระหว่างประเทศในทั้งสองช่วงเวลาของการเข้ามาบริหารประเทศของรัฐบาลนายกรัฐมนตรีนวน หลีกภัย ได้ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้าน โดยความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวที่เกิดขึ้นได้ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงการเข้ามาบริหารประเทศในสมัยที่ 2 อันเป็นช่วงเวลาที่ประเทศไทยประสบกับวิกฤตการณ์ค่าเงินเอเชีย (Asian Financial Crisis)

ภายใต้การบริหารประเทศของรัฐบาลนายกรัฐมนตรีนวน หลีกภัย สมัยที่ 2 ได้มีการกำหนดอย่างชัดเจนว่านโยบายต่างประเทศของไทยต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะเปลี่ยนจากการที่เคยมุ่งเน้นบทบาทเชิงเศรษฐกิจของไทยในภูมิภาคและร่วมกับพันธมิตรหลักอย่างจีนและญี่ปุ่นมาเป็นการมุ่งดำเนินนโยบายที่สอดคล้องกับแนวโน้มค่านิยมที่สหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญ โดยเฉพาะในเรื่องค่านิยมเกี่ยวกับประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน ในขณะเดียวกัน นโยบายต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็ได้รับการปรับเปลี่ยนเป็น “flexible

¹⁴ สุรพงษ์ ชัยนาม. ไทย อาเซียน และปัญหาพม่า: 8 ปี แห่งความอภัย (2). *มติชนสุดสัปดาห์* 25, 1289(2548): 25-26.

engagement” ซึ่งมีเนื้อหาสำคัญที่เสนอให้ยุติการใช้หลักการไม่แทรกแซง (termination of non-interference) ในกิจการภายในของประเทศสมาชิกอาเซียน และแม้ประเด็นการให้มีการยุติหลักการไม่แทรกแซงจะไม่ใช่วิธีใหม่ที่เพิ่งได้รับการหยิบยกขึ้นมาเป็นครั้งแรก แต่ก็เป็นที่ทราบได้ว่ารัฐบาลไทยในเวลานั้นต้องการสื่อ “สาร” ดังกล่าวโดยตรงต่อรัฐบาลพม่าและมาเลเซีย ที่ในเวลานั้นปัญหาภายในประเทศดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของภูมิภาคโดยรวม¹⁵

กล่าวโดยสรุป การดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านภายใต้รัฐบาลนายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงการเข้ามาบริหารประเทศสมัยที่ 2 ซึ่งเป็นช่วงเวลาตรงกับที่ไทยประสบกับวิกฤตการณ์ค่าเงินเอเชียและต้องดำเนินนโยบายเศรษฐกิจภายใต้ IMF อย่างเคร่งครัด ทำให้การดำเนินนโยบายต่อประเทศเพื่อนบ้านนับตั้งแต่วันที่ได้มีการดำเนินนโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นการค้าในสมัยนายกรัฐมนตรีพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เรื่อยมาจนถึงสมัยรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีพล.อ.ชวน หลีกภัย ยงใจยุทธ ซึ่งเคยมีทิศทางเดียวกัน มาตลอดต้องหยุดชะงักไป จนนำไปสู่การตั้งข้อสังเกตว่าประเทศเพื่อนบ้านไม่ได้รับความเอาใจใส่เท่าที่ควรเช่นในสมัยรัฐบาลก่อนหน้า

2.3 ปัญหาในความสัมพันธ์ไทย-เพื่อนบ้าน

จากที่กล่าวมาต้น จะเห็นได้ว่าการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านที่ผ่านมานับตั้งแต่การสิ้นสุดสงครามเย็นค่อนข้างมีความต่อเนื่องในแง่ของการที่ไทยให้ความสำคัญกับประเทศเพื่อนบ้าน คือ กัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม โดยมุ่งเน้นการพัฒนาในแง่ของเศรษฐกิจเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม ภายใต้ทิศทางการดำเนินความสัมพันธ์ที่มุ่งเน้นความร่วมมือทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญตลอดระยะเวลาอันยาวนานนั้น ปฏิเสธไม่ได้ว่าได้เปิดโอกาสให้บุคคลบางกลุ่มสามารถเข้าไปแสวงหาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในประเทศเพื่อนบ้านได้อย่างฟุ่มเฟือยและต่อเนื่อง จนในที่สุดเมื่อปัญหาดังกล่าวได้ปะทุขึ้นร่วมกับปัญหาดังเดิมในความสัมพันธ์ อันได้แก่ มโนคติแห่งความขัดแย้งในประวัติศาสตร์สมัยโบราณ และความรู้สึกหวาดระแวงสืบเนื่องจากการเมืองยุคสงครามเย็น ความสัมพันธ์ระหว่างไทย-เพื่อนบ้านในช่วงเวลาที่ผ่านมาจึงอยู่ในสภาพขึ้นๆ ลงๆ และย้อนกลับไปสู่ปัญหาพื้นฐานสำคัญเรื้อรังของ “ความรู้สึกไม่ไว้วางใจต่อกันได้อย่างสนิทใจ” ในที่สุด

ในขณะที่เดียวกันสภาพความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นก็ได้สะท้อนให้เห็นว่าความสัมพันธ์ไทย-เพื่อนบ้านนั้น มีความละเอียดอ่อนและซับซ้อนอย่างยิ่ง โดยมีมิติความสัมพันธ์ด้านหนึ่งจะมีความ

¹⁵ Ukris Pathmanand. The resurgence of US influence on Thailand's economy and Southeast Asia policy, 1990-2001. In Institute of Asia Studies, *Asian Review* 2003, 122. Bangkok : Chulalongkorn University Printing House, 2003.

เกี่ยวข้อง เชื่อมโยง และส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ในอีกมิติหนึ่งได้โดยง่ายตายและกว้างขวาง ยกตัวอย่างเช่น ความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันทางเศรษฐกิจ สามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหากระทบกระทั่งในทางความมั่นคง ในทางตรงกันข้าม หากความสัมพันธ์ระดับประชาชน ซึ่งเป็นมิติทางสังคมวัฒนธรรม เสื่อมทรามลง ย่อมส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจ เป็นต้น ทั้งนี้ โดยที่การเปลี่ยนแปลงต่างๆ ในนโยบายต่างประเทศของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านภายหลังรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน (ยกเว้นสมัยรัฐบาลนายกรัฐมนตรีนวน หลีกภัย สมัยที่ 2) แต่บริบทในความสัมพันธ์ระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้านกลับเคลื่อนไหวอย่างรวดเร็วภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ความสัมพันธ์ไทย-เพื่อนบ้านจึงเป็นประเด็นที่ท้าทายที่ควรได้รับการบริหารจัดการในเชิงรุกอย่างครอบคลุม มากกว่าที่จะเป็นในเชิงรับหรือเชิงป้องกันเช่นที่ผ่านมา