

บทที่ 4

นโยบายและการทูตของไทยต่อปัญหาสงครามอิรัก-คูเวต

นโยบายของไทย

1. จุดยืน

จุดยืนของไทยต่อปัญหาอิรักรุกรานคูเวตก็คือ คัดค้านการกระทำดังกล่าวตามมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ โดยในวันที่ 3 สิงหาคม 2533 กระทรวงการต่างประเทศของไทยได้ออกแถลงการณ์สนับสนุนข้อมติที่ 660 ของคณะมนตรีความมั่นคงฯ ที่ประณามการรุกรานของอิรักต่อคูเวต และเรียกร้องให้ถอนทหารออกจากคูเวตทันทีโดยไม่มีเงื่อนไข และเรียกร้องให้ทุกฝ่ายแสดงความอดกลั้นอย่างเต็มที่ ตลอดจนให้ความปลอดภัยและป้องกันชีวิตของพลเรือนด้วย¹

เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงฯ มีมติที่ 661 ในวันที่ 6 สิงหาคม 2533 เพื่อใช้มาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่ออิรัก และมีมติที่ 662 ในวันที่ 9 สิงหาคม 2533 ประกาศให้การผนวกคูเวตของอิรักเป็นโมฆะหลังจากที่ประธานาธิบดีซัดดัม ฮุสเซน ประกาศว่า คูเวตเป็นจังหวัดที่ 19 ของอิรัก และห้ามชาวต่างชาติทำการอพยพ ยกเว้นบรรดานักการทูตทั้งหลาย

คณะรัฐมนตรีของไทยจึงได้ลงมติในวันที่ 31 สิงหาคม 2533 ให้ใช้มาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่ออิรัก และไม่ปิดสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ นครคูเวต รวมทั้งไม่ย้ายไปที่กรุงแบกแดด โดยมีการดูแลรักษาสถานเอกอัครราชทูตไทยตามปกติ ซึ่งเป็นการแสดงออกว่า เรายอมรับในความเป็นเอกราชของคูเวต

¹ กองแอฟริกาและประเทศกลุ่มอาหรับ, "ลำดับเหตุการณ์วิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซีย," กระทรวงการต่างประเทศ กรกฎาคม 2534. (อัดสำเนา).

นอกจากนี้ไทยยังได้ให้การสนับสนุนด้านการแพทย์ต่อฝ่ายที่ต่อต้านอิรัก ด้วยการส่งคณะแพทย์และผู้เชี่ยวชาญ พยาบาล ไปยังประเทศซาอุดีอาระเบีย ซึ่งเป็นประเทศหน้าด่านในการเผชิญหน้ากับการรุกรานจากอิรัก รวมทั้งเป็นที่ลี้ภัยของราชวงศ์คูเวต โดย นายปิยะฉัตร วัชรภรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แถลงว่า ได้ส่งคณะแพทย์ และผู้เชี่ยวชาญ พยาบาล และเจ้าหน้าที่สาธารณสุข เข้าไปปฏิบัติงานในซาอุดีอาระเบีย รวม 2 โครงการคือ (1) ตามแผนช่วยเหลือคนงานไทย (2) ตามแผนให้ความร่วมมือทางการแพทย์ระหว่างไทยกับซาอุดีอาระเบีย

การตัดสินใจส่งคณะแพทย์ไทยไปปฏิบัติหน้าที่ในซาอุดีอาระเบียครั้งนี้ บปรากฏว่าสร้างความพอใจให้กับฝ่ายซาอุดีอาระเบียเป็นอย่างมาก เพราะไม่เพียงแต่เป็นการแสดงน้ำใจต่อมิตรประเทศเท่านั้น แต่ยังเป็นการย้ำถึงนโยบายของไทยที่สนับสนุนมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติต่อปัญหาอิรัก-คูเวต ดังนั้นการจัดส่งแพทย์ไทยไปร่วมปฏิบัติการนี้ จึงเท่ากับการเอื้ออำนวยให้นโยบายผลักดันอิรักออกจากคูเวต ของสหประชาชาติสามารถดำเนินไปได้โดยสะดวกยิ่งขึ้น

การแสดงออกของไทยต่อปัญหาความขัดแย้งดังกล่าว เป็นการดำเนินท่าทีทางการเมืองร่วมกับประชาคมโลกในการกดดันอิรัก ด้วยความระมัดระวัง เพราะการกระทำเช่นนั้น จะทำให้ประเทศไทยสูญเสียผลประโยชน์ในการรักษาความสัมพันธ์กับอิรัก รวมทั้งประเทศที่ให้การสนับสนุนอิรัก และหากประเทศไทยไม่คล้อยตามมติของสหประชาชาติ ก็จะเป็นการขัดต่อหลักศีลธรรมระหว่างประเทศ และความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ และพันธมิตร²

ความขัดแย้งระหว่างอิรักและคูเวต หากพิจารณาในแง่ภูมิศาสตร์แล้วยังถือว่า อยู่ห่างไกลจากประเทศไทยมาก แต่ไทยได้รับผลกระทบทางด้านอื่นคือ ด้านเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นการติดต่อค้าขายระหว่างกัน การนำเข้าน้ำมันซึ่ง

² กองแอฟริกาและประเทศกลุ่มอาหรับ, "ข้อมูลสถานการณ์วิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซีย," กระทรวงการต่างประเทศ 2534. (อ็ดส์นา).

เป็นปัจจัยสำคัญต่ออุตสาหกรรมในประเทศและการดำรงชีวิตประจำวันของประชาชน นอกจากนี้ผลประโยชน์ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ได้แก่ แรงงานไทยที่เข้าไปทำงานในตะวันออกกลาง จำเป็นที่จะต้องได้รับการดูแล ไม่ว่าคนเหล่านั้นจะอาศัยอยู่ในอิรัก คูเวต หรือที่อื่นใดก็ตาม

ดังนั้น ไทยจึงแสดงการคัดค้านการยึดครองคูเวต แต่ในขณะที่เดียวกันไม่แสดงท่าทีกดดันอิรักอย่างรุนแรง เช่นที่ สหรัฐฯ และพันธมิตรตะวันตก ปฏิบัติต่ออิรักในช่วงของความขัดแย้งที่ผ่านมา

ในช่องหัวเลี้ยวหัวต่อของสถานการณ์ ซึ่งไม่แน่ชัดว่าจะเกิดหรือไม่เกิดการใช้กำลังทางทหารเข้าจัดการกับอิรัก ประเทศไทยได้ก้าวออกไปให้การสนับสนุนชาวคูเวตที่อาระเบีย ประเทศหน้าด่านในการเผชิญหน้าเพื่อผลักดันอิรักให้ออกจากคูเวต โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทย นายอาทิตย์ อุไรรัตน์ (รับตำแหน่ง 14 ธันวาคม 2533) ประกาศว่าจะส่งทหารช่างไปช่วยแก้ไขเครื่องบินรบเอฟ - 16 ของกองทัพอากาศชาคูเวตที่อาระเบีย

ท่าทีของนายอาทิตย์ อุไรรัตน์ ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากหลายฝ่ายทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ซึ่งจะได้อธิบายเพิ่มเติมในส่วนของ การดำเนินนโยบายต่อปัญหาดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ท่าทีของไทยต่อปัญหาดังกล่าว นับว่ามีความสอดคล้องกับนโยบายต่างประเทศที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา โดยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี (ในสมัยที่ 3 ของการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ระหว่าง 9 ธันวาคม 2533 - 23 กุมภาพันธ์ 2534) ซึ่งมีเนื้อหาสาระที่เกี่ยวข้องกับการแสดงบทบาทของไทยในสงครามอิรัก-คูเวต ดังนี้

รัฐบาลจะดำเนินนโยบายต่างประเทศที่เป็นอิสระสอดคล้องกับสถานการณ์แวดล้อมของโลก และเสริมสร้างบทบาทของประเทศไทยให้เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางโดยยึดถือประโยชน์ของชาติเป็นหลัก ทั้งจะให้การต่างประเทศในการส่งเสริมความเจริญมั่งคั่งทางด้านเศรษฐกิจของชาติ กับให้มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐและระหว่างภาครัฐกับเอกชน เพื่อให้การดำเนินนโยบายมีประสิทธิภาพและเอกภาพมากยิ่งขึ้น รัฐบาลจะ

เคารพความตกลงที่ทำไว้กับต่างประเทศ ทั้งจะส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติและปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและส่งเสริมความร่วมมือในการพัฒนาระหว่างประเทศและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของโลก...พัฒนาความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจและประเทศคู่ค้าที่สำคัญในภูมิภาคต่าง ๆ โดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ภูมิภาคมหาสมุทรอินเดีย ภูมิภาคตะวันออกกลาง และภูมิภาคประเทศริมฝั่งแม่น้ำโขง³

บทบาทของไทยต่อความขัดแย้งครั้งนี้ จึงเป็นเรื่องของการดำเนินงานตามแนวทางที่รัฐบาลได้กำหนดไว้แล้ว ในข้อที่ว่า "ให้มีการปฏิบัติตามหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติ" ไทยในฐานะสมาชิกหนึ่งขององค์การสหประชาชาติ มีพันธะที่จะต้องปฏิบัติตามข้อมติที่ออกโดยองค์การดังกล่าว และเป็นการดำเนินนโยบายตอบโต้ต่อสถานการณ์ความขัดแย้ง เนื่องจากไทยได้รับผลกระทบด้านเศรษฐกิจและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของคนไทยในภูมิภาคอ่าวเปอร์เซีย ซึ่งรัฐบาลได้วางแนวทางไว้ตามนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา โดยมีการคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติเป็นหลัก

ผลประโยชน์และเป้าหมายของไทยในตะวันออกกลาง

เป้าหมายของไทยในตะวันออกกลางก็คือ การรักษาสัมพันธภาพระหว่างไทยกับประเทศในภูมิภาคดังกล่าวให้ดำเนินไปด้วยดี ทั้งนี้เพราะไทยมีผลประโยชน์ผูกพันอยู่ในภูมิภาคดังกล่าว ความสัมพันธ์ที่ดีจะเป็นเครื่องส่งเสริมหรือรักษาผลประโยชน์เหล่านั้นได้

ในบทก่อนหน้านี้ ได้กล่าวถึงผลประโยชน์ของไทยในตะวันออกกลางโดยภาพรวมไปแล้ว สิ่งที่จะกล่าวถึงต่อไปก็คือ ผลประโยชน์ของไทยที่ได้รับ

³ สำนักนายกรัฐมนตรี, "เปรียบเทียบนโยบายรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน," สำนักงานปลัด สำนักนายกรัฐมนตรี 2534. (พิมพ์ตัด).

ผลกระทบจากปัญหาความขัดแย้งระหว่างอิรักและคูเวตโดยตรง ตลอดจนการ
ดำเนินการเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติของรัฐบาลไทยตามลำดับ

1. พลังงาน

ตะวันออกกลางเป็นแหล่งพลังงานที่สำคัญของโลกหลาย ๆ ประเทศรวมทั้งประเทศไทยต้องอาศัย น้ำมันจากภูมิภาคดังกล่าว นโยบายการผลิตน้ำมันของประเทศในตะวันออกกลาง โดยเฉพาะกลุ่มประเทศผู้ส่งออกน้ำมันหรือโอเปคนั้นมีผลต่อการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของราคาน้ำมันในตลาดโลก ซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโลก เนื่องจากราคาน้ำมันมีผลต่อการปรับราคาสินค้าอุปโภคบริโภครวมทั้งเป็นพื้นฐานของอุตสาหกรรมต่าง ๆ ให้ดำเนินไปได้โดยสะดวกราบรื่น

ภาวะการพึ่งพิงน้ำมันต่างประเทศของไทยล่าสุดก่อนเกิดวิกฤตการณ์อิรัก-คูเวตในปี 2533 เป็นการนำเข้าจากต่างประเทศ 74% หรือประมาณ 366,250 บาร์เรลต่อวัน และได้จากแหล่งผลิตในประเทศ 26% หรือประมาณ 145,550 บาร์เรล/วัน แต่ในจำนวนนี้ได้ถูกส่งออกต่างประเทศเสีย 16,700 บาร์เรล/วัน ดังนั้น ในส่วนนี้จึงเหลือเพื่อการบริโภคในประเทศ 128,850 บาร์เรล/วัน สำหรับการนำเข้านั้น นำเข้าจากตะวันออกกลางมากที่สุดคือ 64% ตะวันออกไกล 35% และภูมิภาคอื่น ๆ 1%⁴

ความตึงเครียดที่ค่อย ๆ ก่อตัวขึ้นและพัฒนาเป็นสงครามระหว่างอิรักและฝ่ายพันธมิตรในที่สุด ก่อปัญหาด้านพลังงานให้กับประเทศที่ต้องพึ่งพิงน้ำมันจากภูมิภาคดังกล่าวเป็นหลัก เช่น ประเทศไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากสหประชาชาติได้ประกาศใช้มาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ รวมทั้งความเสี่ยงในการขนส่งน้ำมัน และหลังจากอิรักบุกยึดคูเวต ไทยได้นำเข้าน้ำมัน

⁴จรัญ อจลภูมิ, ดร., "ปัญหาพลังงานจากวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซีย กับอนาคตสังคมโลก," เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการเรื่องวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซีย: ผลเหตุและผลกระทบ เสนอที่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 17-19 เม.ย. 2534. (อัสสานา).

จากตะวันออกไกลทดแทนน้ำมันดิบจากตะวันออกกลาง โดยสัดส่วนการนำเข้าจากตะวันออกกลางลดลงจาก 66% เหลือ 53% ในช่วงเดือน กันยายน-พฤศจิกายน 2533 โดยการนำเข้าจากซาอุดีอาระเบียใกล้เคียงกับระดับเดิมคือ ประมาณ 50,000 บาร์เรล/วัน

ผลกระทบจากความขัดแย้งในอ่าวเปอร์เซียที่เห็นเห็นรูปธรรมประการหนึ่งก็คือ การประกาศปรับราคาน้ำมันขายปลีกเพิ่มขึ้นอีก 30 สตางค์/ลิตร โดยกระทรวงพาณิชย์ เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2533 อันเนื่องมาจากปริมาณน้ำมันส่วนหนึ่งหดหายไปจากท้องตลาด กล่าวคืออิรักและคูเวตไม่สามารถทำการผลิตน้ำมันดิบได้ ประกอบกับมาตรการปิดล้อมทางการตลาดทำให้ไม่สามารถทำการขนส่งน้ำมัน หรือแม้แต่สินค้าชนิดอื่นก็ตาม

ปัญหาภาวะน้ำมันในครั้งนี้นับเป็นครั้งที่สาม หลังจากครั้งที่หนึ่งโลกเคยประสบวิกฤตการณ์ครั้งที่ 1 เมื่อปี 2516 ที่ราคาน้ำมันสูงขึ้น 4-5 เท่าจาก 2-3 ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อบาร์เรล เพิ่มขึ้นมากกว่า 10 ดอลลาร์สหรัฐฯ ส่วนครั้งที่ 2 ในปี 2522 ราคาน้ำมันสูงขึ้นจาก 10 ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อบาร์เรล เป็น 35 ดอลลาร์สหรัฐฯ ซึ่งนับว่ารุนแรงที่สุดในประวัติศาสตร์วงการน้ำมันโลก⁵

ดังนั้น สิ่งที่รัฐบาลไทยต้องกระทำอย่างเร่งด่วนก็คือ การจัดสรรน้ำมันเพื่อรองรับการบริโภคภายในประเทศได้อย่างพอเพียงเหมือนในสภาวะปกติ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องหามาตรการป้องกันความเดือดร้อนจากภาวะน้ำมันขาดแคลน ซึ่งการประกาศขึ้นราคาน้ำมันขายปลีก ทำให้เกิดความวิตกกังวลว่าจะทำให้เกิดการขึ้นราคาค่าบริการด้านสาธารณูปโภค เช่น ค่าโดยสารประจำทาง ค่ารถไฟ ค่าไฟฟ้าซึ่งอาจเป็นชนวนให้เกิดปัญหาทางการเมืองตามมา

2. แรงงาน

ตะวันออกกลางเป็นตลาดสำคัญในการรองรับแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานและส่งรายได้กลับประเทศเป็นจำนวนมหาศาล ทำให้ชีวิตความ

⁵ สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 15 ฉบับที่ 39 (วันที่ 21-27 กันยายน 2533):

เป็นอยู่ของคนไทยดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ชนบทที่ประสบปัญหาด้านการทำมาหากิน เนื่องจากความแห้งแล้ง ผลผลิตการเกษตรตกต่ำ การเดินทางไปแสวงโชคในตะวันออกกลางจึงเป็นทางออกในการแก้ปัญหาดังกล่าว

การมีความสัมพันธ์อันดีกับประเทศในตะวันออกกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีแรงงานไทยเข้าไปทำงานอยู่เป็นจำนวนมาก เป็นสิ่งที่รัฐบาลไทยต้องให้ความสำคัญ ทั้งนี้เพื่อให้ได้รับความสะดวกและการเอาใจใส่ดูแลอย่างดีจากประเทศเจ้าบ้าน รวมทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้แรงงานไทยเข้าไปทำกินได้มากขึ้น

อย่างไรก็ตาม เสถียรภาพทางการเมืองภายในภูมิภาคดังกล่าว เป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ด้านแรงงานของไทยนอกเหนือจากปัจจัยด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้เพราะ หากเกิดความวุ่นวายหรือมีความขัดแย้ง เกิดขึ้นถึงแม้จะไม่ใช่คู่กรณีกับไทยโดยตรง แต่ความเดือดร้อนและความไม่ปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินย่อมมีผลกระทบต่อคนทุกชาติที่เข้าไปอยู่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าว

สงครามอิรัก-คูเวตที่เกิดขึ้นทำให้ผลประโยชน์ในด้านแรงงานไทยถูกกระทบ เนื่องจากปัญหาด้านความปลอดภัย จึงต้องมีการอพยพออกจากพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งหมายความว่ารัฐบาลไทยต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อการนี้เป็นกรณีพิเศษ นอกจากนี้ การอพยพคนงานออกจากพื้นที่บางแห่ง อาจมีผลเสียตามมาในแง่ที่ว่า เมื่อเดินทางออกมาแล้ว ไม่สามารถเดินทางกลับเข้าไปได้อีก เพราะไม่ได้รับวีซ่าให้กลับเข้าไปตั้งกรณีของชาวคูเวตอาระเบีย เป็นต้น

3. การค้า

ตะวันออกกลาง เป็นตลาดรองรับสินค้าที่สำคัญของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้า ประเภทข้าว สิ่งทอ เสื้อผ้า เครื่องนุ่งห่ม รองเท้า และสินค้าหัตถกรรมที่สำคัญของไทย ความสัมพันธ์ทางการเมืองที่ดำเนินไปตามปกติเป็นพื้นฐานให้ความสัมพันธ์ทางการค้าดำเนินไปอย่างสะดวกราบรื่นปราศจากอุปสรรคหรือข้อกีดกันทางการค้า ในทำนองเดียวกัน ปัญหาความขัดแย้งในภูมิภาคดังกล่าว ก็เป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการติดต่อค้าขายเช่นกัน

ความไม่ปลอดภัยอันเนื่องจากการสู้รบในอ่าวเปอร์เซียรวมทั้งมาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ (ที่ดำเนินมาก่อนหน้าการใช้กำลังทางทหาร) ทำให้การค้าขายดำเนินไปอย่างยากลำบาก ความไม่แน่ใจว่าเมื่อส่งสินค้าไปแล้ว จะได้รับการชำระเงินครบถ้วนหรือไม่ สิ่งเหล่านี้เป็นผลกระทบที่มีต่อผลประโยชน์ด้านการค้าของไทยในช่วงเวลาของสงครามอิรัก-คูเวต

กระทรวงพาณิชย์ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการค้าโดยตรง ได้ให้ข้อมูลแก่นักธุรกิจไทยเกี่ยวกับสถานการณ์การค้าในตะวันออกกลาง เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแสวงหาประโยชน์ทางการค้าในขณะนั้น และอาศัยข้อมูลส่วนหนึ่งจากการศึกษาของเจ้าหน้าที่ศูนย์พาณิชย์กรรม ณ รัฐคูโบ สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้ การดำเนินกิจกรรมการค้าระหว่างไทย-คูเวต-อิรัก ต้องรอดูท่าทีและควรหันไปขยายการค้าในพื้นที่อื่น ๆ ซึ่งมีศักยภาพของการเจริญเติบโตสูง เช่น ในอิหร่าน สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ซึ่งมีศูนย์การธุรกิจการค้าที่สำคัญแห่งเดียวในตะวันออกกลาง และมีสถาบันการเงินที่มั่นคงแห่งหนึ่งของโลก⁷

4. หลักการของความถูกต้องในระหว่างประเทศ

หมายถึงหลักการของการอยู่ร่วมกันโดยที่ไม่มีชาติใด มีสิทธิหรืออำนาจที่จะไปรุกรานหรือยึดครองชาติอื่น ๆ ได้ตามอำเภอใจ ในกรณีของอิรักและคูเวต เป็นลักษณะของประเทศใหญ่รุกรานประเทศเล็ก (แต่มีความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจมากกว่า) จึงได้รับการต่อต้านจากนานาประเทศ ซึ่งประเทศไทยก็ได้ให้การสนับสนุน เนื่องจากไทยได้รับผลกระทบตามที่กล่าวถึงข้างต้น และเมื่อพิจารณาเหตุการณ์ที่อิรักบุกยึดคูเวตแล้ว มีความขัดแย้งต่อหลักการของสหประชาชาติ เช่นเดียวกับการที่ไทยคัดค้าน การเข้าไปในกัมพูชาของเวียดนามมาโดยตลอด (ซึ่งเพิ่งจะคลี่คลายลงไปในระยะหลัง)

⁷ "ผลกระทบต่อธุรกิจการค้าของสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์จากวิกฤตการณ์ในคูเวต (ฉบับที่ 2)," เสนอที่ กรมส่งเสริมการส่งออก วันที่ 20 กันยายน 2533. (อัดสำเนา).

นับแต่เริ่มความขัดแย้ง เป็นต้นมาสถานการณ์ได้ชี้ชัดอยู่ในตัวว่าฝ่ายใด ถูกและฝ่ายใดผิด ความถูกต้องอยู่ตรงจุดใด ประกอบกับพันธกรณีในฐานะสมาชิกหนึ่งขององค์การสหประชาชาติ ย่อมจะต้องปฏิบัติตามมติขององค์การดังกล่าว ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐบาลไทยได้แถลงในนโยบายต่างประเทศต่อรัฐสภาไว้แล้ว เพราะฉะนั้น จึงเป็นการดำเนินการตามนโยบาย รวมทั้งจะเป็นการสร้างภาพพจน์ให้กับประเทศไทยได้แสดงจุดยืนมาตลอดช่วงเวลาของปัญหาเวียดนาม-กัมพูชา⁸

2. การปฏิบัติตามแนวนโยบาย

รัฐบาลได้วางแนวทางกว้าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศตามที่เคยกล่าวถึงไปก่อนหน้านี้ ซึ่งได้แก่ การเคารพในหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติ และดำเนินนโยบายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของโลก โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญ

ในการดำเนินนโยบายดังกล่าว ได้มีหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามารับผิดชอบตามขอบเขตงานที่อยู่ในความรับผิดชอบ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการดำเนินงานเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติในด้านต่าง ๆ ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาความขัดแย้งในอ่าวเบงกอล-เวียดนาม ซึ่งสามารถแบ่งแยกการดำเนินนโยบายของไทยต่อปัญหาดังกล่าวได้ดังนี้

2.1 การรับมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ

ประเทศไทยประกาศรับมติขององค์การสหประชาชาติในการคัดค้านการรุกรานคูเวตของอิรัก มาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่ออิรัก ตลอดจนให้ความร่วมมือทางด้านการแพทย์ และเจ้าหน้าที่สาธารณสุขเข้าไปปฏิบัติงานในซาอุดีอาระเบีย ตามมติคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพิจารณาวางแผนการอพยพคนไทยในประเทศต่าง ๆ ซึ่งได้รับผลกระทบอันเนื่องมาจากวิกฤตการณ์อิรัก-คูเวต และในวันที่ 15 มกราคม 2534 คณะรัฐมนตรี มีมติอนุมัติในหลักการ

⁸ สัมภาษณ์ ธรรมศักดิ์ ศศิธร, เลขานุการโท กองแอฟริกาและประเทศกลุ่มอาหรับ กระทรวงการต่างประเทศ, 13 มีนาคม 2535.

แผนความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับซาอุดีอาระเบีย ในระหว่างวิกฤตการณ์ ตามข้อเสนอของกระทรวงสาธารณสุข (รัฐมนตรีว่าการฯในขณะนั้นคือ นายปิยะฉัตร วัชรารักษ์)

นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทย นายอาทิตย์ อุไรรัตน์ (ดำรงตำแหน่ง 14 ธันวาคม 2533-23 กุมภาพันธ์ 2534) ยังได้เดินทางไปเยือนซาอุดีอาระเบีย ในระหว่างวันที่ 29 ธันวาคม 2533-2 มกราคม 2534 เพื่อเป็นการแสดงจุดยืนของไทยตามมติของคณะมนตรีความมั่นคงฯ และเพื่อแสดงความสนับสนุน ต่อซาอุดีอาระเบียในฐานะที่ต้องเผชิญหน้ากับอิรักรวมทั้งยังเป็น การกระชับความสัมพันธ์กับซาอุดีอาระเบียที่ยังคงมีปัญหาบาดหมางจากเหตุการณ์ที่เจ้าหน้าที่สถานทูตซาอุดีอาระเบียถูกลอบสังหารในไทย และการโจรกรรมเพชรจากวังของเจ้าชายซาอุดีฯ พระองค์หนึ่ง ซึ่งคดียังอยู่ในระหว่างการดำเนินงานสอบสวนยังไม่เป็นที่ยุติ

และเมื่อสงครามสิ้นสุดไปแล้ว ไทยยังคงปฏิบัติตามข้อเรียกร้องขององค์การสหประชาชาติในการส่งทหารไทยไปร่วมสังเวยเหตุการณ์ในกองกำลังของสหประชาชาติประจำชายแดนอิรัก-คูเวต โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2534 อนุมัติหลักการส่งเจ้าหน้าที่ทหารไทยจำนวน 50 คน (ระดับชั้นประทวน) เข้าประจำในกองกำลังรักษาความปลอดภัยสหประชาชาติเพื่อปฏิบัติหน้าที่แทนกองกำลังพันธมิตร โดยมีภารกิจหลักในการควบคุมดูแลความเรียบร้อย และให้ความปลอดภัยในการดำเนินความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมแก่ชาว เคิร์ด และเจ้าหน้าที่สหประชาชาติในอิรัก

2.2 การช่วยเหลือแรงงานไทย

แรงงานเป็นผลประโยชน์ที่สำคัญประการหนึ่งของไทยใน ตะวันออกกลาง เมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้น ความไม่ปลอดภัยจึงตามมา เป้าหมายของไทยในขณะนั้นก็คือ จะต้องรักษาชีวิตและเลือดเนื้อของคนไทยที่อยู่ในพื้นที่ดังกล่าวและได้ตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพิจารณาวางแผนการอพยพแรงงานไทยในประเทศ ซึ่งได้รับผลกระทบอันเนื่องมาจากวิกฤตการณ์อิรัก-คูเวต โดยมีกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมกันดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่

แรงงานไทย เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวง
กลาโหม และกระทรวงสาธารณสุข

สำหรับแนวทางการอพยพคนงานไทยออกจากอิรักและ
คูเวตนั้น มีเส้นทางการเดินทางคือคนงานไทยในคูเวตเดินทางผ่านชายแดน
ซาอุดีอาระเบียแถบเมืองคาฟจี จูเบล อัมมัน คนงานไทยในคูเวต ที่อิรักนำตัว
ไปกักไว้ในกรุงแบกแดด สามารถเดินทางได้ 2 เส้นทางคือ แบกแดด-อัมมัน
(จอร์แดน) หรือแบกแดด-คูเวต อัมมัน ส่วนคนงานไทยในอิรักเดินทางจากกรุง
แบกแดดเข้าจอร์แดนสู่กรุงอัมมัน

คนงานไทยที่เดินทางไปรวมตัวที่จอร์แดนและกรุงอัมมันนั้น
เจ้าหน้าที่ไทยจากซาอุดีฯ ได้เดินทางไปอำนวยความสะดวกให้ที่กรุงอัมมัน และ
แรงงานไทยได้รับการพิจารณาให้เดินทางกลับโดยวิธีต่าง ๆ ดังนี้ (1) โดยสาย
การบินที่มีเส้นทางเป็นปกติเข้าไทย (2) โดยสายการบินไทยที่จัดขึ้นเป็นพิเศษ
(3) โดยเครื่องบินเช่าเหมาลำ และ (4) จัดให้เดินทางโดยรถยนต์ จากกรุง
อัมมัน จอร์แดนเข้านครเจดดาห์ ซาอุดีอาระเบีย เพื่อลงเรือกลับประเทศไทย
ต่อไป⁹

นอกจากนี้ คนงานไทยที่เดินทางออกจากคูเวตและอิรัก
เป็นกลุ่มใหญ่ นั้น ไม่ว่าจะเดินทางเข้าซาอุดีอาระเบียโดยตรงหรือเดินทางเข้า
จอร์แดนก่อน เจ้าหน้าที่ได้ประสานงานจัดการให้เดินทางกลับไทยโดยทางเรือ
โดยไปรวมตัวเพื่อลงเรือ ณ นครเจดดาห์ สำหรับค่าใช้จ่ายกรณีที่แรงงานนั้นเป็น
สมาชิกของกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนงานอยู่แล้วให้เบิกจ่ายจากกองทุนฯ หากมิได้
เป็นสมาชิกก็จะขออนุมัติเบิกจ่าย จากงบประมาณแผ่นดินเป็นเงินประมาณ 95
ล้านบาท ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบเพื่อการนี้โดยเฉพาะ¹⁰

⁹สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 15 ฉบับที่ 33 (วันที่ 10-16 สิงหาคม
2533): 906.

¹⁰เรื่องเดียวกัน, หน้าเดิม.

นอกจากการให้ความช่วยเหลืออพยพแล้ว ในระหว่างที่ยังไม่สามารถเดินทางออกจากศูนย์อพยพได้ รัฐบาลได้ส่งความช่วยเหลือด้านอาหารไปให้ รวมทั้งยังได้มอบอาหารส่วนหนึ่งให้กับรัฐบาลจอร์แดน เพื่อเป็นการตอบแทนที่รัฐบาลจอร์แดนให้ที่พักแก่คนไทย

ในส่วนของกรมแรงงาน ได้มีการจัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือแรงงานไทยในประเทศซาอุดีอาระเบียขึ้นมา 4 ศูนย์ โดยจัดตั้งที่เมืองไฮฟุฟ รียาด โอมาน และเจดดาห์

ก่อนที่จะมีการใช้กำลังทางทหารต่ออิรัก เจ้าหน้าที่ของกรมแรงงานที่ปฏิบัติหน้าที่ในศูนย์ช่วยเหลืออพยพแรงงานไทยในตะวันออกกลางได้รายงาน สถานการณ์ให้ความช่วยเหลือคนไทยรวมทั้งปัญหาในการปฏิบัติงานซึ่งนายประสงค์ วัฒนันท์ อธิบดีกรมแรงงาน ได้เสนอรายงานฉบับดังกล่าวนี้ ต่อ นายอนันต์ อนันตกุล ปลัดกระทรวงมหาดไทย และนายวัฒนา อิศวเหม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย จากรายงานดังกล่าว กรมแรงงานจึงได้สั่งการไปยังเจ้าหน้าที่กรมแรงงานใน ซาอุดีอาระเบียและอิสราเอล ให้ทำการสำรวจสภาพเส้นทางผ่านอิสราเอล และเขตปาเลสไตน์ สำรวจความปลอดภัยในการเดินทางอพยพลงใต้ ขอให้พักชั่วคราว ตรวจสอบความพร้อมในการอพยพทางเรือและเครื่องบินกลับประเทศไทย รวมทั้งให้ศูนย์อพยพทั้ง 4 แห่ง อยู่ใต้การบังคับบัญชาของศูนย์อพยพ ณ เมืองรียาด¹¹

เมื่อเกิดสงครามขึ้นมา ทางกระทรวงมหาดไทยได้ใช้แผนรองรับในการอพยพคนไทยไว้ 3 แผนด้วยกัน โดยแผนแรกคนไทยที่สัญชาติต่างแดนหมดอายุแล้ว ให้รีบเดินทางกลับประเทศไทยแผนที่สอง กรณีที่คนไทยสมัครใจทำงานต่อไป ได้จัดให้อยู่ในที่ปลอดภัย และแผนที่สาม กรณีที่สงครามมีความรุนแรงจนไม่อาจอยู่ต่อไปได้ อาจจะเหมาเครื่องบินไทยและขอความร่วมมือจากกองทัพอากาศให้ส่งเครื่องบินไปรับกลับ

¹¹มติชน, (วันที่ 15 มกราคม 2534) 3.

สำหรับงบประมาณที่นำมาใช้จ่ายในการอพยพคนงานไทย หลังจากที่สงครามอุบัติขึ้นในวันที่ 17 มกราคม 2534 นั้น ทางกรมแรงงานได้ เสนอขอเงินจำนวน 40 ล้านบาท และเงินสดสำหรับการดำเนินงานตามแผน อพยพจากคณะกรรมการเฉพาะกิจ¹² ซึ่งมีพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก รองนายกรัฐมนตรี (ในขณะนั้น) เป็นประธาน อีกจำนวนประมาณ 100 ล้านบาท ซึ่งรวม ค่าใช้จ่ายของกระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงการต่างประเทศด้วย¹²

ปัญหาเกี่ยวกับผู้ใช้แรงงานอีกประการหนึ่ง ก็คือ การติดต่อ ทวงถามค่าแรงจากนายจ้างที่บิดพลิ้วไม่ยอมจ่ายค่าแรง โดยคณะรัฐมนตรีมีมติ ให้ กรมแรงงาน กรมอัยการ และกระทรวงการต่างประเทศประสานงานกัน เพื่อ ดำเนินการติดต่อนายจ้างของคนงานไทยในคูเวต และอิรักที่เดินทางกลับเพื่อทวงถามเงินค่าใช้จ่ายตามจำนวนแรงงานที่เดินทางกลับประเทศ¹³

อย่างไรก็ตามในการอพยพช่วยเหลือแรงงานไทยในตะวันออกกลาง จำเป็นต้องขอความร่วมมือจากต่างชาติในการดำเนินงานดังกล่าว งานในส่วนนี้กระทรวงการต่างประเทศได้ติดต่อเจ้าหน้าที่ของประเทศที่มีแรงงานไทยอยู่อาศัย หรือเข้าไปหลบภัยสงคราม เช่น ซาอุดีอาระเบีย จอร์แดน อิสราเอล โดยตอบแทนในรูปของการส่งคณะแพทย์ ความช่วยเหลือด้านอาหารไป ให้เป็นการตอบแทน นอกจากนี้กระทรวงการต่างประเทศยังได้ติดต่อสื่อสารผ่าน สถานเอกอัครราชทูตสหรัฐ และสถานทูตจีน ประจำประเทศคูเวต ในการประสานงานกับสถานเอกอัครราชทูตไทยในตะวันออกกลางและสถานเอกอัครราชทูตไทยประจำคูเวตในเรื่องแรงงานไทยมาโดยตลอด

2.3 การแก้ไขปัญหาน้ำมันและการค้า

นับตั้งแต่จุดเริ่มต้นของความขัดแย้งในอ่าวเปอร์เซีย จวบจนกระทั่งมีการโจมตีทางอากาศโดยฝ่ายพันธมิตร การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย

¹²สำนักงานสารนิเทศ, "บันทึกข้อความ(ด่วนมาก) ที่ มท 0209/ว. 203." วันที่ 17 มกราคม 2534.

¹³กรุงเทพธุรกิจ, (วันที่ 30 มกราคม 2534): 1.

ได้ดำเนินมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สะดวกและปลอดภัยจากการนำเข้าน้ำมันจากตะวันออกกลาง โดยการจัดหาน้ำมันจากแหล่งอื่น ๆ เป็นการชดเชย เพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการในประเทศ มีการปรับปรุงและผ่อนคลายกฎเกณฑ์การนำเข้า และกำหนดราคาน้ำมัน มาตรการดังกล่าวทำให้การนำเข้าน้ำมันมีความคล่องตัวมากขึ้น มีการนำเข้าอย่างสม่ำเสมอผู้ค้าได้มีการเร่งนำเข้าอย่างเต็มที่ เพื่อรองรับสถานการณ์ที่ไม่น่าไว้วางใจนับตั้งแต่เกิดความขัดแย้งที่ยืดเยื้อมาตั้งแต่ต้นปี 2534 การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยจัดวางแผนการนำเข้าน้ำมันด้วยสัญญาการซื้อขายในรูปลองเทอรัม คอนแทรค หรือสัญญาระยะยาวไว้เกือบทั้งหมด เพื่อให้เกิดความแน่ใจว่าจะไม่เกิดการขาดแคลนน้ำมันในประเทศ¹⁴

มาตรการเร่งรัดการผลิตน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ เป็นอีกหนทางหนึ่งในการป้องกันภาวะขาดแคลนน้ำมัน รวมไปถึงการลดปริมาณการส่งออกน้ำมันที่ผลิตได้ในประเทศ ตลอดจนการใช้มาตรการประหยัดพลังงานเป็นการชั่วคราว เพิ่มเติมจากมาตรการที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ เช่น การจำกัดเวลาการเปิด-ปิดของห้างสรรพสินค้า การปิดโรงเรียนเป็นการชั่วคราว ให้ทำการออกอากาศวิทยุและโทรทัศน์ได้ไม่เกิน 23.00 นาฬิกา เป็นต้น¹⁵

มาตรการขั้นสุดท้ายในการแก้ไขปัญหาน้ำมันคือ การร่วมประชุมกับกลุ่มบริษัทน้ำมันแห่งชาติของอาเซียน เพื่อกำหนดความร่วมมือช่วยเหลือกันภายใต้ข้อตกลง ASEAN Petroleum Security Agreement: APSA¹⁶ ซึ่งเป็นพันธะกรณีสำคัญ ที่ประเทศสมาชิกอาเซียนมีต่อกันในเรื่องความมั่นคงทางพลังงานได้แก่ ความตกลงว่าด้วยความมั่นคงด้านปิโตรเลียมอาเซียน (24 มิถุนายน 2529) ซึ่งกำหนดให้ประเทศผู้ส่งออกน้ำมันของอาเซียน ต้องส่งน้ำมัน

¹⁴ ศูนย์ประชาสัมพันธ์ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย, "ข่าวบต.", 4 มกราคม 2534.

¹⁵ คณะอนุกรรมการการปิโตรเลียม, "บันทึกการประชุมมาตรการทางด้านพลังงานกรณีสงครามในตะวันออกกลาง," 6 มกราคม 2534.

¹⁶ ศูนย์ประชาสัมพันธ์ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย, เรื่องเดียวกัน.

ให้ประเทศสมาชิกที่ปริมาณน้ำมันลดลงต่ำกว่า 80% ของความต้องการเป็นสัดส่วนอย่างน้อย 10% แต่ถ้าปริมาณน้ำมันขาดหายไปไม่ถึง 20% ของความต้องการก็ให้มีการเจรจากันในระดับทวิภาคี และความตกลงนี้ให้ใช้กับสภาวะน้ำมันล้นตลาดด้วย แต่ในกรณีหลังนี้มีข้อจำกัดมากกว่า โดยให้คำนึงถึงความสามารถในการกลั่น ฯลฯ ของประเทศผู้รับซื้อด้วย ทั้งนี้ในทุกกรณีความตกลงดังกล่าวครอบคลุมเฉพาะน้ำมันที่อยู่ในความควบคุมของรัฐบาลเท่านั้น¹⁷

ในวันที่ 3-4 มกราคม 2534 การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยได้ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมกับ APSA เพื่อหารือเกี่ยวกับปัญหาน้ำมันดิบในตะวันออกกลางที่หดหายไป เนื่องจากอิรักและคูเวตไม่สามารถผลิตหรือขายน้ำมันได้ตามปกติซึ่งกลุ่มผู้ผลิตน้ำมันในอาเซียนคือ อินโดนีเซีย มาเลเซีย และบรูไน รับที่จะให้ความช่วยเหลือโดยส่งน้ำมันดิบชดเชยให้ได้บางส่วน

ปัญหาน้ำมันทำให้เกิดความกังวลว่า จะมีผลให้มีการขึ้นราคาสินค้าภายในประเทศ ทางคณะกรรมการกลางของกระทรวงพาณิชย์จึงได้ทำการศึกษาผลกระทบจากวิกฤตการณ์ในตะวันออกกลาง ซึ่งทำให้ต้องมีการปรับราคาน้ำมันให้สูงขึ้นโดยแยกพิจารณาสินค้าในหมวดต่าง ๆ ด้วยการตั้งสมมติฐานไว้ว่า หากน้ำมันมีราคาเฉลี่ย 30 ดอลลาร์ จะมีผลต่อการเพิ่มขึ้นของทุนในการผลิตอย่างไรบ้าง ผลการศึกษาสรุปว่า ไม่มีผลต่อต้นทุนมากนัก แต่ก็ได้มีการป้องกันกรณีฉุกเฉินโดยเออาร์ดีเอเอเปรียบผู้บริโภครวม และทางกระทรวงพาณิชย์ได้กำหนดมาตรการควบคุมราคาสินค้าไว้ 3 ประการ ดังนี้

1. มาตรการตรึงจับสินค้าที่ขึ้นราคา โดยอาศัยพระราชบัญญัติป้องกันการผูกขาด ทั้งนี้ พ่อค้าจะต้องยื่นเรื่องมาที่กระทรวงพาณิชย์ก่อน 15 วัน เพื่อให้พิจารณาว่าจะขึ้นราคาสินค้าได้หรือไม่

¹⁷ปาริชาติ โชติยะ, "สงครามตะวันออกกลางกับกลุ่มประเทศอาเซียน," เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการเรื่องวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซีย: มูลเหตุและผลกระทบ เสนอที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 17-19 เมษายน 2534. (อินส์นา).



2. มาตรการขอความร่วมมือ จากผู้ผลิตสินค้ารวมถึงตัวแทนจำหน่าย เพื่อช่วยเหลือกันในสถานการณ์เช่นนี้

3. มาตรการที่จะใช้คาราวานสินค้า มาช่วยจำหน่ายสินค้าอุปโภคบริโภคราคาถูกแก่ประชาชนในท้องที่ต่าง ๆ

สำหรับการค้าระหว่างไทยและประเทศในตะวันออกกลาง ได้รับผลกระทบจากสงคราม การค้าระหว่างไทยและประเทศคู่กรณีต้องหยุดชะงัก เนื่องจากความไม่ปลอดภัยในการขนส่งสินค้าและการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจของสหประชาชาติ ทำให้ไม่สะดวกในการติดต่อค้าขาย จึงได้ศึกษาช่องทางขยายการค้าไปในบริเวณอื่นเป็นการทดแทน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การเจาะตลาดอื่น ๆ ซึ่งรัฐบาลได้ดำเนินการโดยมอบหมายให้ผู้แทนระดับสูงของไทย เดินทางไปที่ประเทศอิหร่าน นาโดย ฯลฯ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ร้อยตรีประพาส ลิมปะพันธุ์ ในระหว่างวันที่ 9-13 สิงหาคม 2533 และอีกคณะหนึ่ง นาโดย ฯพณฯ รองนายกรัฐมนตรี นายพงษ์ สารสิน ในระหว่างวันที่ 15-19 สิงหาคม 2533 นับเป็นการเริ่มต้นที่ถูกต้องและรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์

สิ่งที่กล่าวมาข้างต้นนี้ เป็นการดำเนินนโยบายในการเผชิญหน้ากับปัญหาอันเนื่องมาจากความขัดแย้งในอ่าวเปอร์เซียที่ประเทศไทยได้รับ ในส่วนต่อไปเป็นการพิจารณาถึงการเมืองในระบบราชการที่มีผลต่อการดำเนินนโยบายของไทยต่อปัญหาสงครามอิรัก-คูเวต

การเมืองในระบบราชการและนโยบายของไทยต่อปัญหาสงครามอิรัก-คูเวต

ดังที่ได้กล่าวไปข้างแล้วว่า นโยบายหรือจุดยืนของไทยต่อปัญหาความขัดแย้งระหว่างอิรักและคูเวต (ซึ่งฝ่ายหลังได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกาและพันธมิตรทั้งในภูมิภาคตะวันออกกลางและที่อื่น ๆ) เป็นการแสดงออกที่สอดคล้องกับมติของสหประชาชาติ และเป็นการปฏิบัติตามแนวนโยบายต่างประเทศที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ในข้อที่ว่า รัฐบาลส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติ เพราะฉะนั้นการที่อิรักรุกรานคูเวตและได้รับการประณาม

รวมทั้งมาตรการลงโทษจากสหประชาชาติ จึงเป็นสิ่งที่รัฐบาลไทยให้การสนับสนุน ถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติตามกรอบที่ได้มีการกำหนดเอาไว้แล้ว แผนนโยบายใน ลักษณะดังกล่าวนี้ ยังมีปรากฏอยู่ในนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ที่เข้ามาบริหารประเทศต่อจาก รัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ภายหลังจากถูกยึดอำนาจโดยสภารักษาความสงบและเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ซึ่งมีสาระสำคัญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าวดังนี้

ยึดถือและเคารพพันธกรณีที่มีอยู่กับต่างประเทศตามสนธิสัญญาและความตกลงต่าง ๆ ที่ประเทศไทยเป็นภาคี รวมทั้งกฎบัตรสหประชาชาติ และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและโดยคำนึงถึงความสัมพันธ์อันดีที่มีต่อ อาเซียน ประเทศเพื่อนบ้านและมิตรประเทศรวมทั้งประเทศมหาอำนาจ¹⁸

ดังนั้น จึงปรากฏว่าในสมัยของนายอานันท์ ปันยารชุน ได้มีการส่งเจ้าหน้าที่ทหารของไทยเข้าร่วมกับกองกำลังนานาชาติเพื่อดูแลความสงบเรียบร้อย ภายหลังจากสงครามยุติลง

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะคัดค้านต่อการกระทำของอิรัก แต่ไม่ได้แสดงท่าทีกดดันหรือประณามอิรักอย่างรุนแรงหรือออกนอกหน้า เช่น สหรัฐอเมริกา และพันธมิตรชาติอื่นปฏิบัติต่ออิรักในช่วงของความขัดแย้งที่ผ่านมา ท่าทีของไทยในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของสถานการณ์ ซึ่งไม่แน่ชัดว่าจะเกิดหรือไม่เกิดสงครามนั้น จากเดิมที่ไม่ค่อยจะแสดงออกซึ่งการคัดค้านอย่างชัดเจน ก็ได้เปลี่ยนแปลงไปจากการสงวนท่าทีมาเป็นการประกาศสนับสนุนพันธมิตร ในการต่อต้านอิรัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวคูดีอาระเบียอย่างเปิดเผย ซึ่งถ้า

¹⁸ สำนักนายกรัฐมนตรี, "เปรียบเทียบนโยบายรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณและรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน," สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 2534. (พิมพ์ดีด).

พิจารณาแนวนโยบายต่างประเทศที่กล่าวมาข้างต้น ก็เป็นสิ่งที่ไม่ขัดกับหลักการแต่อย่างใด เพราะไทยได้ประกาศสนับสนุนมติของสหประชาชาติที่คัดค้านการกระทำของอิรัก แต่เมื่อมีการดำเนินการตามจุดยืนนั้น เพียงคำมั่นสัญญาที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศคือ นายอาทิตย์ อุไรรัตน์ ได้กล่าวต่อรัฐมนตรีต่างประเทศของซาอุดีอาระเบีย เกี่ยวกับการให้ความสนับสนุนด้านการแพทย์ และการทหาร (ส่งทหารช่างซ่อมบำรุงเครื่องบินรบเอฟ-16) ทำให้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ และสื่อมวลชนในประเทศ จึงเกิดเป็นปัญหาว่าการตัดสินใจดังกล่าวไม่ได้ผ่านการปรึกษาจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

แกรแฮม ที อัลลิสัน กล่าวไว้ว่า การตัดสินใจและการกระทำของรัฐเป็นผลจากการเมืองภายใน ซึ่งหมายความว่า พฤติกรรมที่เกิดขึ้นนั้น เป็นผลจากการดำเนินการของหน่วยงานต่างๆ ที่มีผลประโยชน์และอิทธิพลแตกต่างกันออกไป เมื่อมีคำว่าผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้เกิดการแข่งขัน ต่อสู้หรือต่อรอง เพื่อให้ผลประโยชน์ของหน่วยงาน หรือแม้แต่ผลประโยชน์ส่วนตัวได้รับการส่งเสริม

ในการศึกษานี้ พฤติกรรมที่อยู่ในความสนใจก็คือ การแสดงบทบาทของไทยต่อปัญหาความขัดแย้งอิรัก-คูเวต ซึ่งได้แก่ปฏิกริยาต่อความขัดแย้งโดยตรง และต่อผลกระทบที่ประเทศไทยได้รับจากสงคราม สำหรับผู้ที่เข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญในเหตุการณ์นี้ก็คือ กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงมหาดไทย (และหน่วยงานอื่น ๆ เข้ามาดูแลในส่วนงานที่อยู่ในความรับผิดชอบโดยเฉพาะ)

นโยบายของไทย ได้รับอิทธิพลจากการแข่งขัน หรือประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ อย่างไรบ้าง จะได้กล่าวถึงในส่วนต่อไป โดยได้แยกวิเคราะห์ออกเป็นสองส่วน ดังนี้

นโยบายของไทยในการสนับสนุนมติสหประชาชาติ

ปัจจัยในการกำหนดนโยบายดังกล่าวประกอบด้วย

1. หลักการ

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า รัฐบาลมีแนวทางปฏิบัติในเรื่องที่เกี่ยวกับมติของสหประชาชาติอยู่แล้ว นอกจากนี้ยังเป็นการแสดงจุดยืนที่สอดคล้องกับจุดยืนของไทยต่อปัญหาเวียดนาม-กัมพูชา ซึ่งเป็นปัญหาของประเทศใหญ่ๆ ภูมิภาค

เล็ก การสนับสนุนมติของสหประชาชาติต่อปัญหาอิรัก-คูเวตจึงเป็นการย้ำเจตนา
 รมณ์และภาพพจน์ของไทยที่ยึดมั่นในหลักการของความถูกต้องในความสัมพันธ์
 ระหว่างประเทศ

2. ความผูกพันกับสหรัฐอเมริกา

ประเทศไทยและสหรัฐอเมริกาเป็นพันธมิตรที่ใกล้ชิดกันมาตลอด
 แม้ว่าในระยะหลังจะมีปัญหาขัดแย้งทางด้านการค้า แต่โดยภาพรวมความผูกพัน
 ใกล้ชิดทางด้านการเมืองยังคงมีอยู่ ในอดีตไทยและสหรัฐฯ เคยเป็นสมาชิก
 องค์การสนธิสัญญาป้องกันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรือซีโต้ (ปัจจุบันได้มีการยุบ
 เลิกหน่วยงานดังกล่าวไปแล้ว) เพื่อต่อต้านภัยคุกคามต่อสันติภาพในภูมิภาคดังกล่าว
 ประสพการณ์การถูกผู้บุกรุกพลขึ้นบกในปี 2484 โดยที่ไม่มีมหาอำนาจอื่นใดเข้ามา
 ช่วยทำให้ไทยต้องการให้โลกอยู่ในระบบ ที่มีมหาอำนาจคอยดูแลและเป็นผู้ประกัน
 สันติภาพในยามที่เกิดวิกฤตการณ์ และเมื่อไทยสมัครเข้าเป็นสมาชิกองค์การ
 สหประชาชาติ สหรัฐอเมริกาเป็นมหาอำนาจเพียงประเทศเดียวที่ไม่ได้ตั้งเงื่อนไขใด ๆ
 ต่อประเทศไทยในการที่จะเข้าเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ¹⁹
 ในปี 2493 ไทยได้ส่งกองกำลังเข้าร่วมกับกองกำลังสันติภาพ
 ของสหประชาชาติ ซึ่งมีสหรัฐฯ เป็นหัวหน้าในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่าง
 เกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ หลังจากนั้นจึงเข้าร่วมมือในการต่อต้านภัยคอมมิวนิสต์
 ที่แผ่ขยายเข้ามาในอินโดจีน และเป็นภัยคุกคามต่อประเทศไทยในฐานะประเทศ
 หนาวด้าน ความใกล้ชิดระหว่างไทยและสหรัฐฯ มีมากถึงขนาดที่ไทยเปิดฐานทัพให้
 สหรัฐฯ ใช้ในการปฏิบัติการรบในอินโดจีนอย่างเปิดเผย

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายใน
 สหรัฐฯ และมีการต่อต้านนโยบายสงครามของรัฐบาลอเมริกัน ทำให้สหรัฐฯ เริ่ม
 ถอนตัวออกจากภูมิภาคดังกล่าว แต่ยังคงกำลังในจุดยุทธศาสตร์บางแห่งเอาไว้

¹⁹Wiwat Mungkandi, *Thai-American Relations in Contemporary Affairs*, ed. Hans H. Imdorf, (Singapore: Hoong Fatt Press, 1982), p.132

ความเปลี่ยนแปลงในนโยบายของสหรัฐฯ เกี่ยวกับการสกัดกั้นภัยคอมมิวนิสต์และการปรับความสัมพันธ์ประเทศจีน ทำให้ไทยต้องมีการปรับนโยบายต่างประเทศให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย และได้หันมาให้ความสนใจกับความร่วมมือในภูมิภาค ปรับความสัมพันธ์กับมหาอำนาจในภูมิภาคคือจีน และแสวงหาทางอยู่ร่วมกันโดยสันติกับประเทศเพื่อนบ้าน

การที่ประเทศไทยแสดงท่าทีสนับสนุนมติของสหประชาชาติ ซึ่งในทางหนึ่งเป็นการผลักดันของสหรัฐฯ (โดยได้รับความร่วมมือจากมหาอำนาจอื่นๆ) เท่ากับไทยให้การสนับสนุนนโยบายของสหรัฐฯ ต่อการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งอิรัก-คูเวต ซึ่งประเทศไทยเคยมีบทบาทหรือนโยบายต่างประเทศที่สอดคล้องกันมาในอดีต นอกจากนี้ไทยยังให้สหรัฐฯ ใช้ฐานทัพที่อยู่ตะเภาในการแวะเติมเชื้อเพลิง และหยุดพักเครื่องบินระหว่างปฏิบัติการ "พายุทะเลทราย" ซึ่งในยามที่ไม่มีสงครามสหรัฐฯ ก็มักจะนำเครื่องบินทหารมาแวะที่อุตะเภาเป็นประจำอยู่แล้ว

3. ผลประโยชน์ของไทยในตะวันออกกลาง

ผลประโยชน์ของไทยในตะวันออกกลางได้มีการกล่าวถึงไปแล้วก่อนหน้านี้ ซึ่งได้แก่ผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจการค้า แรงงาน และพลังงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในซาอุดีอาระเบีย และคูเวต นอกจากนี้ยังมีประเทศโอมาน สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ซึ่งประเทศที่กล่าวมาทั้งหมดมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกัน ในขณะที่เดียวกับการค้ากับอิรักยังมีปัญหาอันเนื่องมาจากการที่อิรักค้างชำระค่าข้าวเป็นจำนวนประมาณ 1,700 ล้านบาท เพราะฉะนั้น นอกเหนือจากการพิจารณาเรื่องความถูกต้องในหลักการแล้ว ยังต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะตามมาด้วย

การแสดงความสนับสนุนต่อประเทศที่ได้รับความเดือดร้อนจากการรุกรานของอิรัก โดยเฉพาะซาอุดีอาระเบียนั้น แท้จริงแล้วไทยมีความต้องการที่จะปรับปรุงความสัมพันธ์กับประเทศดังกล่าว โดยแสดงให้เห็นว่าไทยเป็นมิตรประเทศที่ให้การสนับสนุนต่อซาอุดีอาระเบีย ดังที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ นายอาทิตย์ อุไรรัตน์ ได้เปิดเผยว่า

ในกรณีที่สองฝ่ายมีปัญหาหากเราไม่เข้าข้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดก็จะเป็นการดีแต่ว่าขณะนี้ไทยไม่สามารถที่จะทำอย่างนั้นได้ เพราะความสัมพันธ์

ระหว่างไทยกับซาอุดีอาระเบีย เลวร้ายมากหากเราไม่สนับสนุนเขาก็จะยิ่งทำให้ เลวร้ายหนักอีก เกิดผลเสียต่าง ๆ ซึ่งได้เคยชี้แจงไปแล้วและหากเรายัง คงแสดงท่าทีเดิมอยู่โดยไม่เข้าข้างใคร หลังวันที่ 15 มกราคม แต่ละ ประเทศก็คงสงสัยว่าไทยเป็นมิตรแท้หรือมิตรเทียม ซึ่งไทยจำเป็นต้องแสดง ออกอย่างชัดเจนทั้งนี้โดยยึดหลักการของสหประชาชาติ²⁰

อย่างไรก็ตาม ในระยะยาวไทยได้คำนึงถึงความสัมพันธ์กับอิรัก เพราะถึงอย่างไร อิรักเป็นประเทศที่ใหญ่มีทรัพยากรน้ำมันสำรองอยู่ในปริมาณสูง การแสดงท่าทีคัดค้านเป็นการกระทำที่มีพื้นฐานอยู่บนความถูกต้อง และไม่มี การประณามโดยตรง ไทยให้ความสนับสนุนมติของคณะมนตรีความมั่นคงฯ ทุกประการ แต่ความสัมพันธ์ระดับทวิภาคียังไม่เปลี่ยนแปลง ยกตัวอย่างเช่นการให้ความคุ้มครองต่อสถานเอกอัครราชทูตอิรักในกรุงเทพฯ และเมื่อสหประชาชาติ เรียกร้อง ให้สมาชิกกระชับการเคลื่อนไหวใด ๆ เกี่ยวกับสินทรัพย์ของอิรักและคูเวต เพื่อ ป้องกันการยกย้ายถ่ายเทสินทรัพย์ของคูเวต ไทยก็ไม่ได้เข้าไปแตะต้องส่วนของ อิรักแต่อย่างใด เนื่องจากเอกอัครราชทูตอิรักประจำประเทศไทยได้ขอรับรองว่า เงินที่ฝากไว้ในธนาคารเชสแมนฮัตตัน สาขากรุงเทพฯ นั้น เป็นเงินที่ใช้จ่ายเป็น เงินเดือนและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ของสถานทูตอิรักในประเทศไทย ซึ่งทำให้ฝ่ายอิรัก ค่อนข้างสบายซึ่งต่อท่าทีของไทย และจากการเปิดเผยของเจ้าหน้าที่กระทรวงการ ต่างประเทศที่ประจำการอยู่ในสหประชาชาติ ในช่วงวิกฤตการณ์ ได้เผยว่า หลัง สงครามยุติลง เจ้าหน้าที่อิรักได้แสดงความขอบคุณประเทศไทยที่ให้การคุ้มครอง ชีวิตและทรัพย์สินของอิรักในประเทศไทยเป็นอย่างดี²¹

ปัจจัยในการกำหนดนโยบายของไทยต่อปัญหาสงครามอิรัก-คูเวต อีกส่วนหนึ่งหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นปัจจัยภายในประเทศที่มีผลต่อการแสดงบทบาท ของไทยในช่วงเวลาดังกล่าว ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการศึกษา ได้แก่

²⁰ วัฏจักร, (วันที่ 4 มกราคม 2534): 11.

²¹ สัมภาษณ์ ธรรมศักดิ์ ศศิธร, เรื่องเดียวกัน.

1. เกมการเมืองภายในประเทศ

รัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของไทยตั้งแต่ปี 2531 มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีหนึ่งครั้งในวันที่ 26 สิงหาคม 2533 และเมื่อพลเอกชาติชายประกาศลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และได้รับการโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งในวันที่ 9 ธันวาคม 2533 ได้มีการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ เข้าปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารประเทศในวันที่ 14 ธันวาคม 2533

คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้มีการดึงพรรคฝ่ายค้านเข้าร่วมรัฐบาลคือ พรรคเอกภาพ ซึ่งมีนายณรงค์ วงศ์วรรณ เป็นหัวหน้าพรรค สำหรับพรรคดังกล่าวได้ครอบครอง ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสำคัญที่มีบทบาทในช่วงสงครามอิรัก-คูเวต คือ นายอาทิตย์ อุไรรัตน์ เลขาธิการพรรค อยู่ในตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ นายปิยะฉัตร วัชรภรณ์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข อย่างไรก็ตาม การที่พลเอกชาติชาย ดึงพรรคฝ่ายค้านเข้าร่วมรัฐบาล ได้รับการโจมตีจาก ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช อดีตหัวหน้าพรรคกิจสังคมว่า จะเป็นผลเสียต่อรัฐบาลในแง่ที่ว่า พรรคฝ่ายค้านเคยแต่ทำการค้านรัฐบาลมาตลอด เมื่อมาปฏิบัติงานจะทำให้รัฐบาลอยู่ได้ไม่นาน เพราะประชาชนไม่มีความเชื่อมั่น²²

การที่ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ออกมากล่าวโจมตีเช่นนั้น วิเคราะห์ได้ว่า เป็นเพราะพรรคเอกภาพดำเนินบทบาทคัดค้านรัฐบาลมาก่อน การพลิกบทบาทภายในระยะเวลาอันสั้น ทำให้เห็นว่าเป็นการปรับตัวเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง ซึ่งได้แก่การเข้าร่วมรัฐบาล เป็นการเปิดโอกาสในการทำงานที่ปรากฏสู่สายตาประชาชนได้มากขึ้น

นอกจากนี้ยังมีกรณีขัดแย้งระหว่างนายกรัฐมนตรี พล.อ. ชาติชาย ชุณหะวัณ กับ สส. อุบลราชธานี พรรคเอกภาพ นายดุสิต ไสภิตชา

²² แนวหน้า, (วันที่ 10 ธันวาคม 2533) 14.

ยื่นฟ้อง นายกรัฐมนตรี และภรรยา กรณีเอราวัณทรัพย์สิน โดยอ้างว่าบุคคลทั้งสอง
กระทำการทุจริต คอร์รัปชัน สมควรให้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

ในเรื่องดังกล่าวไม่ได้มีการตัดทานจากหัวหน้าพรรคเอกภาพ
คือ นายณรงค์ วงศ์วรรณ แต่อย่างใด นอกจากนี้ นายอาทิตย์ อุไรรัตน์ สส.
พรรคเอกภาพ ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศร่วม
รัฐบาลด้วย ยืนยันให้ดำเนินการต่อไป โดยกล่าวว่าไม่พบหลักฐานก็จะยุติเรื่อง
ดังกล่าว

พฤติกรรมของพรรคเอกภาพ ซึ่งมีความขัดแย้งในตัวเอง
ถึงแม้จะเป็นพรรคร่วมรัฐบาล แต่ สส.บางส่วนยังคงทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านต่อไป
โดยที่หัวหน้าพรรคไม่สามารถควบคุมการกระทำของคนเหล่านั้นได้ จึงทำให้เป็น
ช่องว่างในการถูกโจมตีว่าไม่มีความเป็นเอกภาพในพรรค และส่งผลต่อภาพพจน์
ของรัฐบาลว่าไม่มีเสถียรภาพ เพราะแม้แต่พรรคร่วมรัฐบาลก็ยังคอยบ่อนทำลาย
ความมั่นคงด้วยตนเอง

สำหรับกระทรวงที่มีบทบาทสำคัญอีกกระทรวงหนึ่ง ได้แก่
กระทรวงมหาดไทย มีผลสำรวจเอกประมาธ อติเรกสาร สังกัดพรรคชาติไทย
พรรคเดียวกับนายกรัฐมนตรี ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการฯ และมีนายวัฒนา
อัสวเหม สังกัดพรรคราษฎร ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการฯ ดูแลกิจการ
เกี่ยวกับแรงงาน

ตามที่ได้กล่าวไปแล้วว่า พฤติกรรมการดำเนินนโยบายของ
รัฐเป็นผลมาจากการเมืองภายในระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่แข่งขันกันแสดง
บทบาทเพื่อผลประโยชน์ในแง่ของผู้ที่มีความรับผิดชอบโดยตรง และในฐานะของ
นักการเมืองที่เข้าดำรงตำแหน่งสูงสุดขององค์กรที่ตนสังกัดอยู่ในช่วงเวลานั้น
เพราะฉะนั้นสิ่งสำคัญที่จะต้องพิจารณาก็คือ อำนาจหน้าที่ และผลประโยชน์ของ
หน่วยงานที่เข้ามามีบทบาท ในที่นี้ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศและกระทรวง
มหาดไทย (กรมแรงงาน)

ก. กระทรวงการต่างประเทศ

หน้าที่ความรับผิดชอบและผลประโยชน์ผูกพันอยู่ในเรื่อง
ของการติดต่อสัมพันธ์ เป็นตัวแทนของรัฐบาล ในการดูแลรักษาผลประโยชน์ของ

คนไทยในต่างประเทศ รวมทั้งในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร และการส่งเสริมผลประโยชน์ของประเทศโดยทั่วไป

ข. กระทรวงมหาดไทย

หน้าที่ความรับผิดชอบและผลประโยชน์ อยู่ในเรื่องของการดูแลทุกข์สุข ชีวิตความเป็นอยู่ ของประชาชนในประเทศ และได้มีการแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบออกเป็น กรม กอง ต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับความรับผิดชอบของกระทรวง เช่น กรมประชาสงเคราะห์ กรมแรงงาน กรมการปกครอง เป็นต้น

การแข่งขันกันแสดงบทบาทในระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ นอกจากจะเป็นการทำตามหน้าที่ความรับผิดชอบแล้ว ยังเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของหน่วยงานในสายตาของประชาชนและในระดับรัฐบาลแล้ว ยังมีผลให้ได้รับการส่งเสริมบทบาทมากยิ่งขึ้น ในรูปของการเพิ่มงบประมาณหรือแม้แต่การยกระดับหน่วยงานให้มีฐานะสูงขึ้น เช่น จาก ระดับกรม อาจเปลี่ยนฐานะเป็นทบวงหรือกระทรวง เช่น กรณีของ กรมแรงงานที่มีการดำเนินงานเพื่อให้มีการยกระดับขึ้นเป็นกระทรวงแรงงานเนื่องจากมีงานในความรับผิดชอบมาก และไม่มีเวลาคล่องตัวในการปฏิบัติงานในฐานะกรม²³

ในการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำเพื่อ แก้ไขปัญหาแรงงานไทยอันเนื่องมาจากปัญหาสงครามอิรัก-คูเวต โดยทั่วไปได้มีการปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายของรัฐบาล กล่าวคือมีการร่วมกันปฏิบัติการให้ความช่วยเหลืออพยพแรงงานไทยออกจากพื้นที่ความขัดแย้ง ภายใต้ คณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพิจารณาวางแผนการช่วยเหลืออพยพแรงงานไทยที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซียตามที่ได้กล่าวถึงก่อนหน้านี้

อย่างไรก็ตาม ได้มีการขัดแย้งกันในเรื่องเกี่ยวกับการปิดศูนย์รับผู้อพยพในประเทศซาอุดีอาระเบีย โดยทางสถานทูตไทย ณ กรุงริยาด

²³ สัมภาษณ์ สุนทร ยุติธรรม, เจ้าหน้าที่สถิติ 5 กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย, 10 ธันวาคม 2534.

ได้เสนอให้มีการปิดศูนย์ดังกล่าว หลังจากที่ยุทธการเริ่มคลี่คลาย ภายใต้นั้น เดือนมกราคม 2534 หรือเมื่อหมดสัญญาเช่า โดยให้เหตุผลว่าการชุมนุมอยู่ในศูนย์ดังกล่าวเป็นการขัดกับกฎหมายของซาอุดีอาระเบีย ประกอบกับทางรัฐบาลซาอุดีฯไม่ต้องการให้ภาพพจน์ของประเทศที่ตกอยู่ในสภาวะสงครามดำรงอยู่ต่อไป เนื่องจากเกรงว่าประชาชนในประเทศจะตื่นตระหนกจนเกินเหตุ และเป็นผลเสียในแง่ของการท่องเที่ยวและการลงทุน หากเกิดเหตุการณ์นองเลือดหรือเลวร้ายลงอีก รัฐบาลไทยและสถานเอกอัครราชทูตสามารถเปิดศูนย์และให้ความช่วยเหลือได้อีกครั้ง²⁴

ในส่วนของกระทรวงมหาดไทย ยังมองเห็นความสำคัญและความจำเป็นของศูนย์ดังกล่าว เนื่องจากมองว่าจะมีปัญหามาอีก เพราะจะต้องมีคนอพยพจากที่ต่าง ๆ เข้ามาที่ศูนย์ การยุบศูนย์จะทำให้คนไทยหมดหนทางไปจึงได้ทำหนังสือชี้แจงและส่งผ่านกระทรวงการต่างประเทศไปยังรัฐบาลซาอุดีอาระเบีย เพื่ออธิบายให้เห็นถึงความจำเป็นของการคงศูนย์รับผู้อพยพออกไปอีกสักระยะหนึ่ง

เจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศท่านหนึ่งได้ให้ทัศนะว่า โดยทั่วไป การทำงานของข้าราชการประจำจะมีการประสานงาน และแบ่งแยกขอบเขตอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างชัดเจนแต่อาจจะเกิดอุปสรรคหรือความล่าช้าในการประสานงานบ้าง ซึ่งไม่ใช่ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานโดยตรง แต่ปัญหาจะเกิดจากผู้ที่ไม่เข้ามามีตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งเป็นนักการเมืองได้พ่วงเอาผลประโยชน์ส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานประจำมากกว่า

เพราะฉะนั้นในส่วนต่อไป จะได้กล่าวถึงการแข่งขันระหว่างบุคคลที่เข้ามารับผิดชอบคือ หน่วยงานกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาแรงงานมากที่สุดขณะนั้น

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ นายอาทิตย์ อุไรรัตน์ เข้ารับตำแหน่งในขณะที่สถานการณ์ความขัดแย้งในตะวันออกกลางกำลัง

²⁴ ศูนย์ประสานงานเฉพาะกิจ กรมแรงงาน, "บันทึกข้อความ, ที่พิเศษ,"

อยู่ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อระหว่างสันติภาพและสงคราม ภารกิจเร่งด่วนก็คือ การรักษาชีวิตและทรัพย์สินของคนไทยเอาไว้ โดยมีการประสานงานกับกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานอื่น ๆ

ภายหลังจากที่ขึ้นดำรงตำแหน่งในวันที่ 14 ธันวาคม 2533 นายอาทิตย์ อุไรรัตน์ ได้เดินทางไปเยือนซาอุดีอาระเบีย เพื่อตรวจเยี่ยมการดำเนินงานช่วยเหลืออพยพคนไทย และเข้าพบปะกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของซาอุดีอาระเบียอย่างกระตือรือร้น ในวันที่ 29 ธันวาคม 2533-2 มกราคม 2534 ซึ่งในการเดินทางไปครั้งนี้ ได้มีการประกาศว่าจะส่งทหารช่างไปช่วยซ่อมเครื่องบินเอฟ-16 ของกองทัพอากาศซาอุดีอาระเบีย และส่งหน่วยแพทย์ไปสมทบกับกองกำลังกาชาดสากล เพื่อช่วยเหลือดูแลทหารที่ได้รับบาดเจ็บจากสงคราม

การตัดสินใจดังกล่าว ไม่เพียงแต่ก่อให้เกิดเสียงวิพากษ์-วิจารณ์จากหน่วยราชการอื่น ๆ ติดตามมาในภายหลังแต่ยังได้สะท้อนความไม่เป็นเอกภาพของนโยบายต่างประเทศของไทยในระดับหนึ่ง กล่าวคือในขณะที่ไทยสนับสนุนข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงฯ ซึ่งเท่ากับการสนับสนุนให้อิรักถอนตัวออกจากคูเวต ในทำนองเดียวกันก็เท่ากับการสนับสนุนฝ่ายพันธมิตร ซึ่งรวมถึงซาอุดีอาระเบียที่อำนวยความสะดวกต่อพันธมิตรในการผลักดันอิรักออกไป แต่ในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานอื่น ๆ เช่น กลาโหม กลับคัดค้านการประกาศเข้าข้างฝ่ายพันธมิตรอย่างโจ่งแจ้ง

เสียงวิจารณ์การดำเนินการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ส่วนใหญ่จะออกมาในรูปที่ว่า ไม่ควรเอาตัวเข้าไปผูกพันกับสงครามโดยตรง เนื่องจากไทยเป็นประเทศเล็ก ๆ และไม่มีบทบาทสำคัญอะไร นอกจากนี้ พันเอกถนด คอมนันท์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทยได้กล่าวเตือนไว้ว่า "ไทยต้องยึดภษิตที่ว่า รู้อะไรไม่สู้รู้วิชา รู้รักษาตัวรอดเป็นยอดดี ซึ่งไทยจะต้องรู้ว่าอะไรเป็นอะไร อะไรดีสำหรับไทยและอะไรเสื่อมเสีย โดยเราอย่าเอามือไปชุกทืบ"²⁵

²⁵บ้านเมือง, (วันที่ 17 มกราคม 2534) 19.

เสียงวิพากษ์วิจารณ์ท่านองนี้ ทำให้สะท้อนถึงความแตกแยกทางความคิดเกี่ยวกับการกำหนดบทบาทของไทยต่อปัญหาดังกล่าว

เรื่องนี้ นายอาทิตย์ อุไรรัตน์ ได้แสดงผลเกี่ยวกับการประกาศจุดยืนที่ชัดเจนของไทยต่อปัญหาอิรัก-คูเวต ว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องแล้ว โดยได้กล่าวว่า

ผมไม่ต้องการเดินทางไปประเทศต่าง ๆ เพื่อใกล้เกลี่ยข้อพิพาทเพราะผมยึดมั่นในแนวทางของสหประชาชาติที่ได้ยื่นมาตรการเด็ดขาดและถูกต้องต่ออิรักโดยให้ถอนทหารออกจากคูเวตภายใน 15 มกราคม (2534) นี้ ผมไม่เข้าใจว่า ผมถูกโจมตีเรื่องอะไร ถ้ามารับตำแหน่งแล้วไม่ทำอะไรเลย จะอยู่ไปทำไมถ้าอย่างนั้นไม่ต้องทำอะไรเลยดีกว่าถ้าถูกต่าหนิ เช่นนี้²⁶

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า หากไม่มีการถอนทหารอิรักออกจากคูเวตภายในวันที่สหประชาชาติขีดเส้นตายเอาไว้ การใช้มาตรการทางทหารเข้าแก้ไขปัญหา เป็นสิ่งที่เหมาะสมแล้วในสายตาของนายอาทิตย์ อุไรรัตน์ ซึ่งถือว่า เมื่อเข้ารับตำแหน่งก็ย่อมต้องแสดงบทบาทไปตามหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ในขณะที่ฝ่ายอื่นๆ ไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องแสดงออกอย่างชัดเจนเช่นนั้น

การแสดงที่ท่าที่ชัดเจนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศท่านนี้ นอกจากจะได้รับการวิพากษ์วิจารณ์แล้ว ยังสะท้อนให้เห็นภาพการแข่งขันระหว่างนักการเมือง ในฐานะที่เข้ามารับผิดชอบงานในระบบราชการตามแนวทางที่ แกรแฮม ที่ อัลลิสัน กล่าวไว้คือ ได้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย นายวัฒนา อิศวเหม เกี่ยวกับการเป็นแกนนำในการแก้ไขปัญหาแรงงานไทยในตะวันออกกลาง

²⁵ บ้านเมือง, (วันที่ 17 มกราคม 2534) 19.

²⁶ วัฏจักร, (วันที่ 4 มกราคม 2534) 11.

ในช่วงก่อนหน้าที่นายอาทิตย์ อุไรรัตน์ จะเดินทางไปเยือน
 ชาอูตีอาระเบียนั้น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ประกาศว่า
 จะเดินทางไปเยือนชาอูตีอาระเบียเช่นกัน แต่ติดขัดเรื่องวีซ่า ซึ่งกำลังรอให้
 กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการขออนุมัติจากรัฐบาลชาอูตีอาระเบียแต่ปรากฏ
 ฎว่า นายวัฒนา ไม่สามารถเดินทางไปได้เนื่องจาก กระทรวงการต่างประเทศ
 แจ้งว่าทางชาอูตีอาระเบียไม่อนุมัติวีซ่าให้คณะของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง
 มหาดไทย คงมีเฉพาะเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศเท่านั้นที่สามารถเดิน
 ทางไปได้ เรื่องดังกล่าวได้สร้างความไม่พอใจต่อนายวัฒนา เป็นอย่างมาก และ
 ได้กล่าวว่า "การที่ตนเองตัดสินใจเดินทางไปเยือนชาอูตีอาระเบีย เพื่อจะจัดการ
 เรื่องอพยพแรงงานเนื่องจากมีความรู้สึกส่วนตัวว่า ไม่ได้รับเกียรติจากกระทรวง
 การต่างประเทศเท่าที่ควร ซึ่งในเรื่องนี้ไม่ได้มีการแตกแยกแต่อย่างใดและจะทำ
 งานให้ดีที่สุดตามที่ได้รับมอบหมาย และจะไม่ก้าวล่วงงานของคนอื่น ซึ่งตอนนี้ได้มี
 ผู้บังคับบัญชาเพียง 2 คนคือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่
 จะสั่งการตนได้ ส่วนการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้เดินทางไป
 เยือนชาอูตีอาระเบียในครั้งนี้ เป็นการหาถูกต้องและสมควรอย่างยิ่ง เพราะได้ทำ
 หน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศถูกต้องแล้ว"²⁷

อย่างไรก็ตาม นายอาทิตย์ อุไรรัตน์ ได้ชี้แจงเหตุผลที่
 ทางการชาอูตีอาระเบียไม่ยอมอนุมัติวีซ่าให้กับคณะของนายวัฒนา อัครวิกรม เนื่อง
 จากไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ในการเดินทางของฝ่ายหลัง จึงไม่อนุมัติวีซ่าให้ตามที่
 ร้องขอ

เกี่ยวกับเรื่องการขอวีซ่านี้ เจ้าหน้าที่กระทรวงการต่าง
 ประเทศท่านหนึ่งซึ่งร่วมรับผิดชอบในการดำเนินการของกระทรวงในช่วงเวลาดังกล่าว
 ได้เผยว่า การตัดสินใจไปเยือนชาอูตีอาระเบียของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่าง
 ประเทศเป็นไปอย่างกระชั้นชิด ไม่ได้มีการวางแผนล่วงหน้าการยื่นข้อเสนอ ว่า

²⁷สำนักงานสารนิเทศ กระทรวงมหาดไทย, "บันทึกข้อความ, ที่
 มท. 0209/ว. 605," 3 มกราคม 2534.

จะทำให้การสนับสนุนทางทหารไม่ได้ปรึกษาหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จุดมุ่งหมายของการไป เพื่อผ่อนคลายความตึงเครียดในความสัมพันธ์ระหว่างไทยและซาอุดีอาระเบีย และในประเด็นที่รัฐมนตรีช่วยมหาดไทยไม่ได้รับวีซ่าเข้าประเทศซาอุดีอาระเบียนั้น ในช่วงเวลาดังกล่าวแม้แต่เจ้าหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศเองยังประสบปัญหายุ่งยากและได้รับความลำบากในการขออนุมัติวีซ่า นอกจากนี้ ทางการซาอุดีอาระเบียจะให้ความเชื่อถือและให้ความสำคัญกับการติดต่อหรือประสานงานกับฝ่ายเจ้าหน้าที่ในสถานเอกอัครราชทูต ซึ่งเป็นคนของกระทรวงการต่างประเทศมากกว่า เจ้าหน้าที่จากกรมแรงงานไม่ได้รับความเชื่อถือเท่ากับเจ้าหน้าที่สถานทูต เพราะบุคคลเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นตัวแทนของรัฐบาลไทยไปประจำการใน ซาอุดีอาระเบียอย่างเป็นทางการประกอบกับนายอาทิตย์ อุไรรัตน์ เห็นว่าเป็นเรื่องระหว่างประเทศไม่มีความเกี่ยวข้องกับมหาดไทย (ตามที่เคยอ้างไว้ในบทที่ 1) จึงได้ตัดสินใจเดินทางไปโดยปราศจากคณะของรัฐมนตรีช่วยมหาดไทย ตรงจุดนี้แสดงให้เห็นว่า กระทรวงการต่างประเทศสามารถใช้อำนาจของตนเป็นเครื่องมือในการที่จะอำนวยความสะดวกต่อหน่วยงานอื่นหรือไม่ก็ได้

ในทางตรงกันข้าม นายวัฒนา อัสวเหมม มีความคิดเห็นว่าการเดินทางไปในครั้งนี้มีความเกี่ยวข้องกับมหาดไทยโดยตรง เพราะเป็นเรื่องของแรงงาน ซึ่งกระทรวงมหาดไทยโดยกรมแรงงานได้สัมผัสและคลุกคลีกับงานดังกล่าวมาโดยตลอด

กระแสของความขัดแย้งระหว่างรัฐมนตรีทั้งสองได้ผ่อนคลายลงไป เมื่อนายกรัฐมนตรีได้ออกมาชี้แจง ให้เห็นถึงขอบเขตความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายโดยชี้แจงว่าในเรื่องการติดต่อต่างประเทศ การผ่านแดนเป็นหน้าที่รับผิดชอบของกระทรวงการต่างประเทศ หน้าที่ดูแลทุกข์สุขความเป็นอยู่เป็นของกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้เพื่อให้แต่ละฝ่ายได้มีการแบ่งแยกงานและได้มีการประสานงานร่วมกันต่อไป

การแข่งขันกันแสดงบทบาทระหว่างรัฐมนตรีทั้งสองในปัญหาเกี่ยวกับแรงงานไทยนี้ สามารถวิเคราะห์ได้ในแง่ของการชิงกันเป็นแกนนำในทางการเมือง ซึ่งจะส่งผลให้เป็นที่ยอมรับและได้รับคะแนนนิยมในหมู่ประชาชน ซึ่งเป็นสิ่งปกติสามัญสำหรับนักการเมือง เมื่ออยู่ในตำแหน่งต้องแสดงบทบาท หรือ

พยายามส่งเสริมบทบาทของตนให้มีความสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่
 เกี่ยวกับความทุกข์ยากเดือดร้อนของคนเป็นจำนวนมาก หากสามารถดำเนินการ
 การใดได้สำเร็จก็เท่ากับสร้างฐานะคะแนนให้กับตนเองหรือของพรรคที่ตนสังกัดอยู่
 ในกรณีของนายวัฒนา อัสวเหมม มีความได้เปรียบในแง่ที่
 เคยสัมผัสและคลุกคลีกับงานในส่วนที่เกี่ยวกับแรงงานมานาน โดยเฉพาะในสมัยที่
 พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรีไม่ว่าจะมีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี
 อย่างไร นายวัฒนาจะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย และ
 ดูแลเรื่องแรงงานมาตลอด ผลงานที่ทำให้นายวัฒนา ได้รับคะแนนนิยมโดยเฉพาะ
 ในหมู่ผู้ใช้แรงงานก็คือ กรณีการอพยพคนงานไทยกลับประเทศหลังจากที่ทางการ
 สิงคโปร์ได้ดำเนินการขึ้นรุนแรงคือ จะให้มีการโยกคนงานต่างชาติที่ลักลอบ
 เข้าสิงคโปร์โดยผิดกฎหมาย ความสำเร็จครั้งนั้น (ความสำเร็จในการพาคนงาน
 ไทยกลับประเทศ) แม้จะได้รับการวิจารณ์จากเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่าง
 ประเทศ บางคนว่าแท้จริงแล้วเป็นการวิ่งเต้นผลักดันของคนในกระทรวงการต่าง
 ประเทศ แต่วิธีการให้ข่าวหรือการพยายามเป็นข่าวอยู่เสมอ ทำให้กรมแรงงาน
 โดยเฉพาะนายวัฒนา อัสวเหมม เป็นผู้ที่ได้รับคำสรรเสริญ

ในทางตรงกันข้าม นายอาทิตย์ อุไรรัตน์ เพิ่งจะเข้ารับ
 ตำแหน่งรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลเป็นครั้งแรก จึงเป็นโอกาสที่จะได้ทำงานฝากไว้ใน
 ฐานะนักการเมืองคนหนึ่ง ซึ่งถึงแม้ว่าในการดำเนินงานของตนจะเป็นการแสดง
 บทบาทอันพึงกระทำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ แต่ผลพลอยได้
 หากว่าทำงานในความรับผิดชอบได้สำเร็จก็เท่ากับสร้างคะแนนให้กับตนเอง เช่น
 กัน และการรู้จักใช้ช่องทางที่ได้เปรียบในการดำเนินงานในฐานะรัฐมนตรีว่าการ
 กระทรวงการต่างประเทศทำให้สามารถเดินทางไปเยือนซาอุดีอาระเบียได้สำเร็จ
 (ตามเหตุผลที่ได้กล่าวถึงก่อนหน้านี้) ทำให้ฝ่ายกระทรวงการต่างประเทศได้
 ชัยชนะเหนือกระทรวงมหาดไทย สามารถแสดงบทบาทนำในการแก้ไขปัญหา
 แรงงาน และรวมไปถึงความพยายามที่จะปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างไทยและ
 ซาอุดีอาระเบียให้ดีขึ้น

การตีความบทบาท หน้าที่ความรับผิดชอบตลอดจนการใช้อำนาจ
 หรือความได้เปรียบในช่องทางการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่สังกัดอยู่ให้

เป็นประโยชน์ เป็นการช่วยเหลือเสริมบทบาท และการวิ่งเต้นเพื่อให้ตนเองหรือหน่วยงานมีความชอบธรรม และได้รับการยอมรับในการที่จะดำเนินงานหรือเป็นฝ่ายที่ได้รับการชัยชนะในการดำเนินนโยบายต่อปัญหาความขัดแย้งในสงคราม อีรัก-คูเวต ทั้งในแง่ของการเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงและในฐานะของนักการเมืองคนหนึ่ง ในกรณีของนายอาทิตย์ อุไรรัตน์ และนายวัฒนา อัศวเหม นี้ ได้มีเจ้าหน้าที่สภาความมั่นคงแห่งชาติท่านหนึ่งให้ความเห็นว่า การที่นายอาทิตย์ เดินทางไปเยือนประเทศซาอุดีอาระเบีย และเมื่อกลับมาแล้วมีปัญหาเกี่ยวกับทางกรมแรงงานกระทรวงมหาดไทย แท้จริงแล้วเป็นการแข่งขันกันสร้างผลงานเพื่อผลประโยชน์ในการหาเสียงเท่านั้น ซึ่งถ้าพิจารณาประสบการณ์ทางการเมืองระหว่างบุคคลทั้งสองตามที่ได้กล่าวถึงก่อนหน้านั้น มีเหตุผลที่เชื่อได้ว่าความเชื่อมั่นในความสามารถในฐานะของผู้ที่ทำงานเกี่ยวกับเรื่องแรงงานมาตลอด และความกระตือรือร้นต้องการแสดงผลงานในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นครั้งแรกที่ได้มีโอกาสปฏิบัติหน้าที่ในฐานะพรรคการเมืองเป็นแรงผลักดันให้มีการทำงานในลักษณะที่เป็นการแข่งขันกันขึ้นมา

นอกจากกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการต่างประเทศแล้ว ยังมีหน่วยงานอื่นๆ ที่เข้ามามีบทบาทในงานที่อยู่ในความรับผิดชอบโดยเฉพาะหรือรับผิดชอบในปัญหาที่เป็นผลกระทบจากสงครามอิรัก-คูเวต ภายในขอบเขตหน้าที่ของหน่วยงานคือ กระทรวงพาณิชย์ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย และกระทรวงสาธารณสุข

กระทรวงพาณิชย์

ดูแลรับผิดชอบเรื่องการค้า การจัดสรรสินค้าภายในประเทศ และควบคุมให้การค้าขายดำเนินไปอย่างสะดวกราบรื่น และอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่กำหนด ในขณะที่เดียวกันดูแลการติดต่อส่งเสริมการค้ากับต่างประเทศ ในช่วงสงครามอิรัก-คูเวต กระทรวงพาณิชย์ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาค้าโดยการแสวงหาเส้นทางค้าใหม่ๆ เพื่อชดเชยกับรายได้ส่วนที่หายไปจากความไม่สะดวกและปลอดภัยในความขัดแย้งในอ่าวเปอร์เซียครั้งนี้

การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย

การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ในฐานะบริษัทน้ำมันแห่งชาติ และรับผิดชอบการจัดหาน้ำมันดิบและน้ำมันสำเร็จรูปเพื่อการบริโภคในประเทศ ซึ่งก็ได้ดำเนินการต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาน้ำมันตามที่กล่าวถึงไปก่อนหน้านี้แล้ว

กระทรวงสาธารณสุข

บทบาทของกระทรวงสาธารณสุขในช่วงวิกฤตการณ์อ่าว - เปอร์เซีย เป็นไปในลักษณะของการให้ความช่วยเหลือทางการด้านการแพทย์ต่อคนงานไทยในตะวันออกกลาง และไปสมทบกับคณะแพทย์ของซาอุดีอาระเบีย อันเป็นการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมตามมติของสหประชาชาติ

กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งมีนายปิยะฉัตร วัชรภรณ์ เป็นรัฐมนตรีว่าการฯ มาจากพรรคการเมืองเดียวกันกับนายอาทิตย์ อุไรรัตน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ดังนั้นการที่นายอาทิตย์ ประกาศให้ความสนับสนุนทางการแพทย์ต่อซาอุดีอาระเบีย จึงได้รับการตอบสนองจากกระทรวงสาธารณสุขด้วยการส่งคณะแพทย์ไปตามคำประกาศ ซึ่งเป็นการเสริมบทบาทซึ่งกันและกัน

ในทางตรงกันข้าม เรื่องการส่งทหารช่างไปซ่อมเครื่องบินรบเอฟ-16 ไม่สามารถดำเนินการได้เพราะไม่มีการปรึกษาหารือกับกระทรวงกลาโหม (ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีนพพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ดูแลอยู่เสียก่อน จึงไม่มีการประสานงานเพื่อให้ดำเนินการตามที่ประกาศไว้ เนื่องจากฝ่ายทหารมองว่าการประกาศเช่นนั้น เป็นการสร้างศัตรูขึ้นมาโดยที่ความเป็นจริงไทยไม่ได้มีบทบาทสำคัญ อย่างใดในความขัดแย้งดังกล่าว จึงไม่สมควรส่งทหารช่างเข้าไปร่วมปฏิบัติการกับฝ่ายพันธมิตร

ดังนั้นนโยบายต่างประเทศของไทยที่ทำให้การสนับสนุนมติของสหประชาชาติ จึงกลายเป็นสิ่งที่ไร้เอกภาพ เมื่อคำประกาศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนทางทหารต่อพันธมิตรโดยกระทรวงการต่างประเทศไม่ได้รับการตอบสนองจากฝ่ายทหาร (กลาโหม) ทางเลือกในนโยบายต่างประเทศครั้งนี้ จึงมีลักษณะผสมผสาน ดังที่อัลลีสันกล่าวไว้ว่า บางครั้งกลุ่มต่างๆ อาจสร้างทางเลือก

ที่ต่างกันออกมา จนก่อให้เกิดการตัดสินใจแบบผสมที่ต่างออกไปจากสิ่งที่ตั้งใจไว้แต่เดิม (อ้างไว้ในบทที่ 1) สิ่งที่ทำให้ได้จึงเป็นเพียงแค่การส่งคณะแพทย์ไปยังซาอุดีอาระเบียเท่านั้น ในขณะที่ประเด็นเกี่ยวกับสงฆ์ทหารไปร่วมรบไม่ได้รับการตอบสนองจากฝ่ายทหาร นอกจากนี้ยังได้รับการโจมตีจากรัฐสภาว่าเป็นการชักศึกเข้าบ้านสิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยหรือเหตุผลที่อธิบายว่า นโยบายต่างประเทศของไทยในส่วนที่เกี่ยวกับความขัดแย้งโดยตรง ที่กระทรวงการต่างประเทศต้องการมีบทบาทนั้นไม่ประสบความสำเร็จทั้งหมด เพราะหน่วยงานอื่นได้เข้ามาตัดทานจนมีลักษณะผสมระหว่างการสนับสนุนฝ่ายพันธมิตร แต่ไม่ใช้การทุ่มตัวเข้าไปมีบทบาทในสงครามโดยตรง

2. ปฏิกริยาของชาวมุสลิมในประเทศไทย

ชาวมุสลิมเป็นชนกลุ่มน้อยที่อาศัยกระจายอยู่ทั่วไปในประเทศไทย โดยเฉพาะในบริเวณ 4 จังหวัดภาคใต้ ปัญหาการแบ่งแยกดินแดนเป็นปัญหาใหญ่ที่ทำให้รัฐบาลไทยต้องดำเนินนโยบายต่อชาวมุสลิมด้วยความระมัดระวัง ทั้งนี้เพื่อป้องกันการที่ต่างชาติจะถือเป็นโอกาสเข้าแทรกแซงกิจการภายใน ซึ่งเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงแห่งชาติ และจากการเปิดเผยของเจ้าหน้าที่ระดับสูงในสภาความมั่นคงแห่งชาติท่านหนึ่ง ได้กล่าวว่า มีประเทศอาหรับหัวรุนแรงให้การสนับสนุนกองโจรแบ่งแยกดินแดนในประเทศไทย และมักจะหาโอกาสกระตุ้นความรู้สึกต่อต้านรัฐบาลกลางว่ามีการปฏิบัติต่อพี่น้องไทยมุสลิมเสมอ ความขัดแย้งระหว่างอิรักและคูเวต ซึ่งต่างก็เป็นมุสลิมด้วยกันนี้ ในสายตาของชาวมุสลิมแล้ว เห็นว่าเป็นเรื่องของคนศาสนาเดียวกัน และควรได้รับการแก้ไขด้วยคนมุสลิม มหาอำนาจไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวในประเทศไทย ปฏิกริยาของชาวมุสลิมไม่ต่างจากมุสลิมในประเทศอื่น ๆ ในแง่ที่ว่ามหาอำนาจภายนอกไม่ควรเข้าแทรกแซง ถึงแม้ว่า การกระทำดังกล่าวจะเป็นการช่วยปลดปล่อยคูเวต แต่ไม่มีความยุติธรรม เพราะมหาอำนาจตะวันตกคือสหรัฐอเมริกาไม่ได้ผลักดันให้มีการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างอิสราเอลและปาเลสไตน์ ซึ่งเป็นการยึดครองพื้นที่ที่ชาวมุสลิมเห็นว่าไม่ถูกต้อง เช่นเดียวกับการที่อิรักรุกรานคูเวต แต่ไม่เคยมีการปฏิบัติงาน หรือแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจังและยุติธรรม

นอกจากนี้แล้ว ในวันที่ 25 มกราคม 2534 ผู้แทนมุสลิมในประเทศไทยกลุ่มหนึ่งและผู้แทนนายความมุสลิมได้เข้าพบนายโมเนียร์ ซีฮาบอะฮหมัด เอกอัครราชทูตอิรัก ประจำประเทศไทย ที่สถานทูตในกรุงเทพฯ เพื่อแสดงความเสียใจต่อการที่พี่น้องมุสลิมอิรักได้รับภัยจากการโจมตีทางอากาศ และมอบสารสนับสนุนการต่อสู้ในสงครามอ่าวเปอร์เซีย ผ่านถึงประธานาธิบดีชัคคัตม สุลเซน โดยกล่าวว่าอิรักถูกสหรัฐฯโจมตีทางอากาศก่อน เพราะฉะนั้นจึงมีความชอบธรรมที่ต้องตอบโต้ ความในสารตอนหนึ่งระบุว่า "ขอสนับสนุนและพณีกกำลังใจร่วมต่อสู้กับท่านและประชาชนชาวอิรักด้วย เพราะการต่อสู้ของท่านและประชาชนได้กระทำไปโดยชอบด้วยหลักแห่งกฎหมายและชอบด้วยหลักการของอิสลามอย่างยิ่ง" 28

ดังนั้นปัญหาชาวมุสลิมในไทยจึงเป็นสิ่งสำคัญในการพิจารณาบทบาทของไทยต่อปัญหาสงครามอิรัก-คูเวต

อย่างไรก็ตาม การแสดงออกของชาวมุสลิมในประเทศไทยเกี่ยวกับการต่อต้านมหาอำนาจตะวันตกไม่รุนแรงเท่ากับในประเทศอื่น เช่น มาเลเซีย ซีเรีย ซึ่งมีการเดินขบวนโจมตีอย่างเด่นชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาเลเซียนั้นไม่ยอมส่งกองกำลังเข้าร่วมปฏิบัติการปลดปล่อยคูเวต เนื่องจากรัฐบาลตระหนักดีถึงกระแสความรู้สึกต่อต้านฝ่ายพันธมิตรเป็นอย่างดี (ถึงแม้ว่าซาอูดีอาระเบียจะส่งเจ้าหน้าที่มาเจรจาขอความร่วมมือด้วยตนเองก็ตาม มาเลเซียให้ได้เพียงการสนับสนุนมติที่ให้อิรักถอนตัวออกจากคูเวตเท่านั้น แต่ไม่ยอมร่วมมือในการใช้กำลังต่ออิรัก)

เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทย นายอาทิตย์ อุไรรัตน์ เดินทางไปเยือนซาอูดีอาระเบีย และประกาศจุดยืนในการสนับสนุนซาอูดีอาระเบีย และพันธมิตรตะวันตกในการใช้มาตรการเด็ดขาดต่ออิรัก ทำให้เกิดความกังวลว่า อาจจะกระตุ้นความรู้สึกไม่พอใจในหมู่ชนมุสลิมในประเทศไทย จึงเกิดเสียงวิจารณ์การทำงานของรัฐมนตรีท่านนี้ว่า เป็นการชกศึกเข้าบ้านเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว เจ้าหน้าที่สภาความมั่นคงแห่งชาติท่านหนึ่งได้เผยว่า

28 ทางนำ, (วันที่ 1-15 กุมภาพันธ์ 2534) 3.

ความขัดแย้งระหว่างอิรักและคูเวต เป็นสิ่งที่ยากลำบากมากในการกำหนดท่าทีของไทย เพราะถึงแม้อิรักจะเป็นฝ่ายผิดแต่อิรักก็มีมิตรประเทศที่เห็นใจอิรักอยู่มากเช่นกัน การที่ไทยแสดงออกอย่างชัดเจนเกินไป ทำให้เกรงว่าจะเกิดปัญหาการก่อการร้ายติดตามมา เพราะฉะนั้นจึงต้องพิจารณาปัจจัยตัวนี้ด้วย แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อทางกระทรวงการต่างประเทศดำเนินนโยบายที่รวดเร็วและไม่ได้มีการปรึกษากับฝ่ายสภาความมั่นคงหรือกระทรวงกลาโหมก่อน ทำให้เกิดข่าวลือในแวดวงนักการทูตว่าอิรักไม่พอใจและจะใช้มาตรการตอบโต้ประกอบกับฝ่ายสหรัฐฯ ออกมาให้ข่าวว่ามีการเปิดใช้ฐานทัพอากาศที่อยู่ตะเภา เพื่ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติการรบในอ่าวเปอร์เซีย ซึ่งในความเป็นจริงสหรัฐฯ นำเครื่องบินทหารมาจอดพักที่นี้เป็นประจำ แม้นายามปกติก็ตาม

เมื่อมีข่าวเช่นนี้ออกมา ทางสภาความมั่นคงแห่งชาติ ฝ่ายกลาโหม และมหาดไทยได้เตรียมมาตรการป้องกันการก่อการร้ายอย่างเข้มงวดกวดขันฯ รวมทั้งการให้ความคุ้มครองความปลอดภัยตามสถานทูตต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการต่อต้านอิรัก และจากข้อมูลที่ผ่านมาที่สภาความมั่นคงได้รับไม่มีการก่อการร้ายเกิดขึ้นแต่อย่างใด

ประเมินผลการตัดสินใจของไทย

การตัดสินใจรับข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ เป็นการดำเนินท่าทีตามกรอบนโยบายต่างประเทศที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภาในโอกาสที่เข้าบริหารบ้านเมือง ซึ่งเป็นการตัดสินใจที่มีความชัดเจนอยู่ในหลักการของความถูกต้องในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ไม่มีชาติใดสามารถยกกำลังเข้ายึดครองชาติอื่นได้ตามอำเภอใจ และในกรณีอิรักและคูเวตนี้ ความรู้สึกหรือปฏิกิริยาของชาวโลกโดยส่วนใหญ่ เห็นพ้องกันว่า อิรักซึ่งเป็นผู้รุกรามนั้นมีความผิดและจำเป็นต้องถอนตัวออกไป ซึ่งหลังจากที่สหประชาชาติได้ใช้มาตรการในทางเศรษฐกิจเพื่อบีบบังคับอิรักแล้ว แต่ไม่ประสบความสำเร็จจึงได้ใช้มาตรการทางทหารและในที่สุดสามารถผลักดันให้อิรักออกจากคูเวตได้สำเร็จ

ถึงแม้ว่าไทยจะมีจุดยืนในการสนับสนุนมติของสหประชาชาติและต้องการให้อิรักถอนตัวออกไป แต่ความเป็นเอกภาพในการดำเนินนโยบายได้มีความแตกต่างกันออกไปอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งสรุปได้ว่าความแตกต่างนั้นเกิดจากการแข่งขันผลประโยชน์ของนักการเมือง ในขณะที่การดำเนินนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ นายอาทิตย์ อุไรรัตน์ มีความชัดเจนในแง่ที่ว่าประกาศสนับสนุนชาวคูดีอาระเบียและฝ่ายพันธมิตรในการใช้มาตรการ โดยหวังผลในการปรับปรุงความสัมพันธ์กับประเทศชาวคูดีอาระเบีย นอกเหนือไปจากการตรวจสอบความพร้อมในการให้ความช่วยเหลือคนงานไทยในกรณีเกิดเหตุการณ์รุนแรง ซึ่งในช่วงเวลานั้น ฝ่ายชาวคูดีอาระเบีย พอใจกับท่าทีและจุดยืนของไทย เพราะการไปเยือนประเทศหนึ่ง ในยามที่เขากำลังประสบกับวิกฤตการณ์มีความหมายมากกว่าการไปเยือนในยามปกติ เป็นการย้ำเตือนถึงความเป็นมิตร ผลของการพบปะเจรจาทำให้ชาวคูดีอาระเบีย แจ่มว่าจะดำเนินการแก้ไขปัญหาในความสัมพันธ์ระหว่างไทยและชาวคูดีอาระเบียต่อไป²⁹

การดำเนินบทบาทของนายอาทิตย์ อุไรรัตน์ ได้รับการวิจารณ์จากข้าราชการประจำในส่วนอื่น ๆ ว่าไม่เหมาะสมในการที่ไทยจะออกไปยืนต่อต้านอิรักอย่างเปิดเผย ทำให้เห็นภาพว่าเป็นการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่ไม่มีความสอดคล้องต้องกัน แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่ทุกคนกลัวกันเกี่ยวกับเรื่องการก่อการร้ายปรากฏว่าไม่มีเกิดขึ้น

นอกเหนือจากการไม่มีเอกภาพในนโยบายต่างประเทศของไทยต่อปัญหาดังกล่าวแล้ว อีกแง่หนึ่งยังสะท้อนภาพของการแข่งขันกันทำงานเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองของนักการเมืองที่อยู่คนละพรรค และต่างก็เข้ามามีหน้าที่รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหารื่องแรงงานไทยในตะวันออกกลาง ซึ่งหมายถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศนายอาทิตย์ อุไรรัตน์ และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย นายวิพัฒนา อัสวเหม

²⁹ สัมภาษณ์ ณรงค์ ศศิธร, เรื่องเดียวกัน.

การประเมินผลว่าการตัดสินใจของไทย ครั้งนี้ประสบความสำเร็จหรือไม่สามารถแยกพิจารณาได้ เป็นสองระดับ ดังนี้

1. การสนับสนุนมติของสหประชาชาติ และการปรับปรุงความสัมพันธ์กับซาอุดีอาระเบียนั้น ถ้าดูผลการปฏิบัติการผลักดันอิรักออกจากคูเวตของฝ่ายพันธมิตร ซึ่งทำได้สำเร็จชัยชนะเป็นของพันธมิตรในเมื่อไทยเป็นฝ่ายสหรัฐฯ และสามารถผลักดันให้อิรัก ถอนตัวออกจากคูเวตสำเร็จ จึงถือได้ว่าเป็นความสำเร็จของไทยเช่นกัน ถึงแม้จะมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับระดับของการแสดงจุดยืนก็ตาม

ในส่วนของการปรับปรุงความสัมพันธ์กับประเทศซาอุดีอาระเบีย ผลที่ได้ไม่เป็นที่น่าพอใจเพราะถึงแม้ในระยะแรกซาอุดีอาระเบียจะแสดงท่าทีต้องการแก้ไขปัญหาความชุ่นข้องหมองใจ และผ่อนคลายมาตรการเข้มงวดในเรื่องการอนุมัติวีซ่าแก่คนไทย แต่จุดยืนที่ไม่แน่ชัดของไทย ซึ่งเห็นได้จากการที่นายอาทิตย์ อุไรรัตน์ ได้รับการโจมตีอย่างรุนแรงหลังจากเดินทางกลับจากซาอุดีอาระเบีย ประกอบกับปัญหาระดับทวีภาคีเรื่องอื่น ๆ ยังไม่ได้รับการแก้ไข ได้แก่ เรื่องคดีโจรกรรมเพชร เจ้าชายซาอุดีฯ และปัญหาสำคัญเรื่องการสังหารนักการทูตซาอุดีฯ 3 นาย ยังไม่คลี่คลายส่งผลให้ปัญหาเรื่องวีซ่ายังไม่มีความคืบหน้าแต่อย่างใด

2. การขอความร่วมมือกับต่างประเทศในการช่วยเหลือแรงงานไทย แม้ว่าจะมีการแข่งขันกันทำงานระหว่างหน่วยราชการสองหน่วย ซึ่งเป็นการขัดแย้งแข่งขันระหว่างการเมืองมากกว่านั้น นโยบายของไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลืออพยพแรงงานไทยถือได้ว่าประสบความสำเร็จ รัฐบาลไทยสามารถดำเนินการอพยพออกจากพื้นที่อันตราย โดยเฉพาะในอิรักนั้นภายหลังมีเหลืออยู่ไม่ถึง 10 คน และมีคนงานไทยเสียชีวิต 1 คน การดำเนินงานดังกล่าวต้องอาศัยการประสานงานระหว่างกระทรวงต่างประเทศกับเจ้าหน้าที่ของประเทศที่มีคนไทยทำงานอยู่在那里 เพื่ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติการช่วยเหลือคนไทย

อย่างไรก็ตาม ในการอพยพแรงงานไทยออกจากพื้นที่ความขัดแย้งแม้จะประสบความสำเร็จ แต่ปัญหาที่ตามมาก็คือ ในบางประเทศเมื่อเดินทางออกมาแล้ว โอกาสที่จะกลับเข้าไปอีกไม่มี เช่น ซาอุดีอาระเบียที่งดออกวีซ่าให้

กับคนไทย และไม่มีการออกวีซ่าแบบรีเอนทรี (กลับเข้าไปอีกได้) ซึ่งหมายถึง
กรณีทีวีซ่าเข้าประเทศซาอุดีอาระเบียยังไม่หมดอายุแต่ถ้าเดินทางออกจากซาอุดีฯ
แล้วก็ถือว่าวีซ่าหมดอายุทันที

สถานการณ์เช่นนี้ ทำให้โอกาสของแรงงานไทยที่จะกลับเข้าไป
ทำงานในซาอุดีอาระเบีย และคูเวต ซึ่งถ้าได้วีซ่าซาอุดีอาระเบียแล้วสามารถ
เดินทางเข้าคูเวตได้โดยไม่ต้องขอวีซ่าอีกครั้ง ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องจากความไม่
มั่นใจในจุดยืนของไทยในช่วงสงครามอ่าวเปอร์เซียร่วมกับปัญหาความหมองใจใน
เรื่องการสังหารนักการทูตและคดีโจรกรรมเพชรจากวังเจ้าชายซาอุดีฯ ยังยืดเยื้อ
และไม่เป็นที่กระจ่างชัด และไม่สามารถจับตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้