

บทที่ 4

บทสรุปและบทวิเคราะห์

บทสรุป

การศึกษานโยบายต่างประเทศของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว หรือสปป.ลาว หลังจากได้รับเอกราชอย่างสมบูรณ์ ในค.ศ. 1975 จนกระทั่งปัจจุบัน (ค.ศ.2004) แบ่งออกเป็นสองระยะคือ ระยะแรก ค.ศ. 1975-1991 เป็นช่วงที่อยู่ท่ามกลางความขัดแย้งของสงครามเย็นและความขัดแย้งในภูมิภาคฯ ระยะที่สอง ค.ศ. 1991-2004 ซึ่งเป็นช่วงหลังสงครามเย็น และการเปิดกว้างนโยบายต่างประเทศตามแนวทางใหม่เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์ทางการทูตและขยายความร่วมมือกับนานาประเทศ

สงครามอินโดจีนครั้งที่สองซึ่งสหรัฐอเมริกามีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงสิ้นสุดลง แต่มิได้หมายความว่าความขัดแย้งสงครามเย็นระหว่างฝ่ายเสรีนิยมกับฝ่ายสังคมนิยมจะสิ้นสุดลงไปด้วย ในทางกลับกันยังมีการแข่งขันการสะสมและพัฒนาอาวุธ และดำเนินนโยบายปิดล้อมทางการเมืองและกดดันทางด้านเศรษฐกิจเพื่อสกัดกั้นอิทธิพลของฝ่ายตรงข้าม ส่งผลให้เกิดความตึงเครียดไปทั่วโลก และกลายเป็นสิ่งปิดกั้นการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจากสองฝ่าย ซึ่งทำให้โลกดูเหมือนว่าถูกแบ่งเป็นสองขั้วอย่างเห็นได้ชัด คือ ตะวันออก (ฝ่ายสังคมนิยม) และตะวันตก (ฝ่ายเสรีนิยม) นอกจากนี้ การดำเนินนโยบายต่างประเทศของแต่ละฝ่ายก็มีลักษณะที่ยึดติดกับผลประโยชน์ทางด้านอุดมการณ์ทางการเมืองและความมั่นคง และยึดมั่นความร่วมมือกับฝ่ายตนเป็นหลัก

ภายหลังที่พรรคประชาชนปฏิวัติลาว (ฝ่ายแนวลาวยุติการที่ได้รับความช่วยเหลือจากฝ่ายสังคมนิยม) เข้ามาบริหารประเทศในปี ค.ศ. 1975 ก็ได้รับการรับรองจากนานาประเทศถึงเอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดน และรัฐบาลใหม่ของลาว แต่โดยส่วนมากเป็นการรับรองจากบรรดาประเทศฝ่ายสังคมนิยมด้วยกัน ส่วนประเทศฝ่ายเสรีนิยมกลับไม่ค่อยให้การสนับสนุน แต่ลดระดับความสัมพันธ์ทางการทูต ทั้งนี้การให้การรับรองจะเป็นการยอมรับชัยชนะของขบวนการคอมมิวนิสต์ในอินโดจีน ยิ่งไปกว่านั้น ฝ่ายตะวันตกยังดำเนินนโยบายปิดล้อมทางการเมืองและกดดันทางด้านเศรษฐกิจ อย่างเช่น สหรัฐอเมริกา ซึ่งมีการลดความสัมพันธ์ทางการทูตและถอดถอนโครงการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของลาว ทั้งกรอบสองฝ่ายและหลายฝ่าย พร้อม

ปฏิเสธรที่จะจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามที่ตนก่อขึ้นในช่วงสงครามอินโดจีนครั้งที่สอง ดังนั้น ลาวจึงมีความสัมพันธ์กับต่างประเทศ 52 ประเทศในปี ค.ศ. 1976 ซึ่งส่วนมากเป็นประเทศฝ่ายสังคมนิยม

การเร่งพัฒนาเศรษฐกิจที่ตกต่ำของลาว เพื่อก้าวสู่สังคมนิยมในอนาคต ได้รับความร่วมมือ และความช่วยเหลือจากสหภาพโซเวียต เวียดนาม จีน และบรรดาประเทศยุโรปตะวันออก ประกอบกับ การยึดมั่นอุดมการณ์ทางการเมืองตามลัทธิมาร์กซ์-เลนินนิสต์เหมือนกัน ส่งผลให้ลาวมีความสัมพันธ์ทางการทูตกับบรรดาประเทศสังคมนิยมอย่างแนบแน่น ทั้งความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับประชาชน พรรคกับพรรค และรัฐกับรัฐ

อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดกรณี ความขัดแย้งระหว่างเวียดนามกับกัมพูชาอย่างรุนแรง ถึงขั้นใช้กำลังทหารของเวียดนามเข้ายึดกัมพูชาในปลายปี ค.ศ. 1978 และการทำสงครามสังคมนิยมเวียดนามโดยจีนในเดือน กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1979 ส่งผลให้ภูมิภาคฯมีความตึงเครียด และส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างลาวกับจีน และลาวกับไทยโดยปริยาย และนำไปสู่การยุติโครงการช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจของจีนแก่ลาวทั้งหมด ดังนั้น จึงยังคงมีเพียงสหภาพโซเวียต เวียดนาม และประเทศยุโรปตะวันออกที่ยังคงให้ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจแก่ลาว และเป็นสหภาพโซเวียตที่ให้ความช่วยเหลือแก่ลาวมากที่สุด

ท่ามกลางความขัดแย้งของสงครามเย็นและความขัดแย้งในภูมิภาค พร้อมกับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของสหภาพโซเวียตที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ จึงกลายเป็นสิ่งบ่งชี้ว่า ลาวจะดำเนินนโยบายต่างประเทศไปในทางใด เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจที่ตกต่ำ และพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชนลาวทั่วประเทศให้ดีขึ้น นั่นคือ การดำเนินนโยบายต่างประเทศที่ต่อต้านระบอบจักรวรรดินิยม และยึดมั่นความร่วมมือกับบรรดาประเทศสังคมนิยมที่คล้อยตามสหภาพโซเวียต ความร่วมมือและความช่วยเหลือของสหภาพโซเวียตแก่ลาวที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้สหภาพโซเวียตมีบทบาทสำคัญต่อลาวอย่างมากจนกลายเป็นประเทศพันธมิตรทางยุทธศาสตร์ และเปรียบเสมือนเสาหลัก ในการดำเนินนโยบายป้องกันและพัฒนาประเทศของลาว ตลอดช่วงความขัดแย้งของสงครามเย็น

เมื่อสภาพแวดล้อมการเมืองระหว่างประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะการล่มสลายของสหภาพโซเวียตและการสิ้นสุดสงครามเย็น ที่นำไปสู่การหยุดความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจของสหภาพโซเวียตแก่ลาว และการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างเวียดนามกับกัมพูชา ซึ่งทำให้ภูมิภาคมีความมั่นคงมากขึ้น และนำไปสู่การปรับความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างลาวกับจีนและไทย ประกอบกับความต้องการความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจที่มีประสิทธิผลจากต่างประเทศ

เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจที่ยังตกต่ำ ลาวจึงปรับนโยบายต่างประเทศแบบเปิดกว้างมากขึ้นหรือเรียกว่า แนวทางการเปลี่ยนแปลงใหม่ตามทฤษฎี “เพิ่มมิตรลดศัตรู” เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์ทางการทูตกับนานาประเทศ ทั้งกับประเทศสังคมนิยมและเสรีนิยม อันเป็นการปูทางที่นำไปสู่การขยายความร่วมมือและสรรหาความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจที่มีประสิทธิผลจากต่างประเทศเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจตามกลไกตลาดของลาว

นโยบายต่างประเทศของลาวยุคหลังสงครามเย็นนับว่าเป็นแนวทางใหม่ที่ถูกต้องและสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมภายในประเทศ และสภาพแวดล้อมการเมืองระหว่างประเทศอย่างแท้จริง อันส่งผลให้ลาวมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับหลายประเทศ เช่น ประเทศจีน เวียดนาม ไทย ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส และ สิงคโปร์ เป็นต้น และขยายความสัมพันธ์ทางการทูตกับ 129 ประเทศทั่วโลก รวมถึงการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของประชาคมแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน ยิ่งไปกว่านี้ มีการหลั่งไหลของการลงทุนต่างประเทศเข้ามาในลาวอย่างมากมาย รวมทั้งความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจจากต่างประเทศก็เพิ่มมากขึ้นในปี ค.ศ. 2004 ซึ่งส่วนมากเป็นประเทศเสรีนิยมที่ให้ความช่วยเหลือแก่ลาวมากที่สุด เช่น ประเทศญี่ปุ่น ฝรั่งเศส สวีเดน เยอรมนี และ ออสเตรเลีย ตามลำดับ ทั้งหมดนี้ คือตัวแปรที่สำคัญและเป็นการยืนยันว่า นโยบายต่างประเทศของลาวหลังสงครามเย็น ถูกต้องและสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทั้งภายในและระหว่างประเทศ

บทวิเคราะห์

ในการศึกษาการปรับนโยบายต่างประเทศของลาว สามารถนำไปสู่ข้อพิสูจน์ที่ว่า การปรับนโยบายต่างประเทศ เนื่องมาจากสองปัจจัยด้วยกัน คือ ในส่วนของปัจจัยภายในของลาวได้แก่ สภาพเศรษฐกิจที่ตกต่ำและความต้องการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจจากต่างประเทศ และปัจจัยภายนอกได้แก่ การเปลี่ยนแปลงของระบบโลก (การล่มสลายของสหภาพโซเวียตและการสิ้นสุดของสงครามเย็น) และการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในภูมิภาคฯ (การแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างเวียดนามกับกัมพูชา) สองปัจจัยดังกล่าวต่างมีความสัมพันธ์กันอย่างซับซ้อน

นอกจากนั้น การศึกษานี้ยังนำไปสู่ข้อสรุปว่า การนำแนวความคิดเรื่องการเมืองเกี่ยวพัน (linkage politics) ของ James N. Rosenau ว่าด้วยความเกี่ยวพันระหว่างปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกเพื่อเป็นกรอบในการศึกษานั้นถูกต้องและสอดคล้องกับข้อสมมติฐานที่ตั้งไว้ ปัจจัยภายในที่ James N. Rosenau ได้กล่าวไว้มี 24 ประการด้วยกัน เมื่อประยุกต์ใช้ในกรณีศึกษาเห็นว่า ปัจจัยภายในของลาวมีสองประการได้แก่ สภาพเศรษฐกิจที่ตกต่ำ และความต้องการความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ กล่าวคือ ตลอดระยะเวลาแห่งการพัฒนาเศรษฐกิจของลาว 15 ปี (ค.ศ. 1975-1990) ลาวประสบกับปัญหาต่างๆมากมาย โดยเฉพาะปัญหาความมั่นคงทั้งภายในและระหว่างประเทศ

ปัญหาภัยพิบัติจากธรรมชาติและการขาดแคลนทุนงบประมาณ ส่งผลให้การพัฒนาเศรษฐกิจของลาวช้าและอยู่ในระดับต่ำ มีการประมาณการว่า รายได้ประชาชาติต่อคนมีเพียง 220 เหรียญสหรัฐฯ นอกจากนี้ ลาวยังขาดดุลการค้าและมีหนี้ต่างประเทศถึง 1,043 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

ยิ่งไปกว่านี้ การที่ลาวขาดแคลนทุนงบประมาณและต้องอาศัยความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจจากต่างประเทศ โดยเฉพาะจากสหภาพโซเวียตมาโดยตลอดในช่วงสงครามเย็น ได้ทำให้สถานะของลาวค่อนข้างอ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงใดๆในสหภาพโซเวียต ดังนั้น เมื่อสหภาพโซเวียตลดและหยุดให้ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจทั้งหมด ลาวย่อมได้รับผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น ในขณะที่สภาพเศรษฐกิจยังคงต่ำ ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจจากต่างประเทศยังเป็นสิ่งที่จำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งต่อลาว ลาวจึงสรรหาทางเลือกใหม่เพื่อระดมความช่วยเหลือจากต่างประเทศ อันที่จะเป็นการทดแทนความช่วยเหลือของสหภาพโซเวียตที่เคยให้แก่ลาวในสมัยก่อน เห็นได้ว่า ความต้องการภายในของลาว (ประเด็นการพัฒนาเศรษฐกิจและความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจจากต่างประเทศ) มีเพิ่มมากขึ้นหลังสงครามเย็นและเป็นประเด็นสำคัญในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ดังนั้น จึงสรุปว่า การปรับนโยบายต่างประเทศของลาวหลังสงครามเย็น ซึ่งเกิดจากปัจจัยภายใน ย่อมมีความสำคัญมากกว่าปัจจัยภายนอก

ส่วนปัจจัยภายนอกของ James N. Rosenau หมายถึงเหตุการณ์หรือสภาพความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นและมีผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบาย ซึ่งประกอบด้วย 6 ประการด้วยกัน เช่น สภาพแวดล้อมที่เชื่อมต่อกันระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน สภาพแวดล้อมภูมิภาค สภาพสงครามเย็น สภาพแวดล้อมเชื้อชาติศาสนา สภาพแวดล้อมทางทรัพยากรธรรมชาติ สภาพแวดล้อมองค์กรระหว่างประเทศ ปัจจัยภายนอกในกรณีศึกษา ก็คือ การสิ้นสุดของสงครามเย็น และการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างเวียดนามกับกัมพูชา

การล่มสลายของสหภาพโซเวียตและการสิ้นสุดของสงครามเย็น ถือเป็น การเปลี่ยนแปลงภายในระบบระหว่างประเทศของฝ่ายสังคมนิยมที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมนโยบายต่างประเทศของรัฐที่สังกัดอยู่ในระบบ¹ กล่าวคือ ท่ามกลางความขัดแย้งของสงครามเย็น ลาวได้รับความช่วยเหลือจากสหภาพโซเวียต ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมือง รวมถึงการมีอุดมการณ์ทางการเมืองอันเดียวกันคือ การก้าวสู่สังคมนิยมตามลัทธิมาร์กซ์-เลนินนิสต์ จึงเป็นสิ่งบ่งชี้ว่า ลาวจะ

¹อภิญา รัตนมงคลมาศ, นโยบายต่างประเทศ: แนวทางศึกษา ทฤษฎีและระเบียบวิธีวิจัย (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 187.

ดำเนินนโยบายต่างประเทศไปในทางใด เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนลาวทั้งชาติ นั่นคือการดำเนินนโยบายต่อต้านระบอบจักรวรรดินิยม และ ยึดมั่นความร่วมมือกับบรรดาประเทศสังคมนิยม คล้อยตามสหภาพโซเวียต ความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างลาวกับสหภาพโซเวียตนับวันยิ่งมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดมากขึ้น อันทำให้บทบาทของสหภาพโซเวียตเป็นประเทศพันธมิตรทางยุทธศาสตร์ และเปรียบเสมือนเสาหลักในการกำหนดนโยบายป้องกันและพัฒนาประเทศของลาว ดังนั้น เมื่อสหภาพโซเวียตล่มสลาย ซึ่งถือเป็นการสิ้นสุดของสงครามเย็นหรือเป็นการเปลี่ยนแปลงของระบบโลก จากระบบ โลกสองขั้วนำไปสู่ระบบโลกหลายขั้ว ขอบส่งผลกระทบต่อลาวอย่างเลี่ยงไม่ได้ และทำให้ลาวต้องปรับนโยบายต่างประเทศ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมการเมืองระหว่างประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลง ขณะเดียวกัน ก็เป็นเงื่อนไขที่ทำให้การดำเนินนโยบายต่างประเทศของลาวเปิดกว้างและยึดติดกับผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจมากขึ้น

ส่วนประเด็น การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างเวียดนามกับกัมพูชา ซึ่งทำให้ความมั่นคงในภูมิภาคมีเสถียรภาพมากขึ้น โดยเฉพาะมีการปรับปรุงและพัฒนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างกัน เช่น ลาว-ไทย ลาว-จีน ลาว-ญี่ปุ่น เวียดนาม-จีน เวียดนาม-ไทย เวียดนาม-ญี่ปุ่น เป็นต้น การแก้ไขกรณีความขัดแย้งดังกล่าวนี้ กลายเป็นปัจจัยภายนอกอีกประการหนึ่ง ที่เอื้อต่อการปรับนโยบายต่างประเทศของลาวหลังสงครามเย็น เพราะตลอดระยะเวลาแห่งความขัดแย้งในกัมพูชา แต่ละประเทศต้องดำเนินนโยบายยึดติดผลประโยชน์ทางด้านความมั่นคงมากกว่าว่า ประเด็นเศรษฐกิจ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในกัมพูชาเป็นปัจจัยภายนอกอีกประการหนึ่งที่ส่งผลต่อการปรับนโยบายต่างประเทศของลาว

จากการศึกษา จึงสรุปได้ว่า การปรับนโยบายต่างประเทศตามแนวทางเปลี่ยนแปลงใหม่ของลาว เป็นผลสืบเนื่องมาจากความเกี่ยวพันระหว่างปัจจัยภายในกับปัจจัยภายนอกของลาว ซึ่งทั้งสองปัจจัยต่างมีความเกี่ยวพันและมีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของลาวไม่ต่างกันมากนัก แต่เมื่อศึกษาแล้วพบว่าปัจจัยภายในมีความสำคัญมากกว่าปัจจัยภายนอก เพราะการปรับนโยบายต่างประเทศของลาวครั้งนี้มิได้เป็นเพียงเรื่องของการปรับตัวของรัฐ (state adaptation) เพื่อตอบโต้ (react) หรือตอบสนอง (response) ต่อสภาพแวดล้อมภายนอกที่มีการเปลี่ยนแปลงเท่านั้น แต่ยังเป็นเรื่องของแรงกดดันจากภายในประเทศที่มีอิทธิพลมากขึ้นต่อการกำหนดและการดำเนินนโยบายต่างประเทศ โดยเฉพาะ ความต้องการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพจากต่างประเทศเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจที่ยังตกต่ำ และเป็นการพัฒนามาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนลาวทั่วประเทศให้ดีขึ้น ดังนั้นจึงพิสูจน์ได้ว่าสมมติฐานที่ตั้งไว้นั้นเป็นความจริงและการใช้แนวความคิดเรื่องการเมืองเกี่ยวพัน เป็นกรอบการศึกษานั้นถูกต้องและสอดคล้องกับงานที่ศึกษา