

บทที่ 5

บทสรุป

เมื่อ พล.อ. เปรมาฯ ได้ประกาศยุบสภาฯ เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2531 และจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 24 กรกฎาคม 2531 ผลปรากฏว่า พรรคชาติไทย เป็นพรรคที่ได้รับเสียงสนับสนุนมากที่สุด คือ 87 เสียง พล.ต.ชาติชายฯ ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรค ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จัดตั้งรัฐบาลผสมขึ้น ในด้านการต่างประเทศนั้น พล.อ.ชาติชายฯ เป็นผู้ซึ่งมีความสามารถและประสบการณ์ในด้านการทูตและการต่างประเทศมาเป็นเวลานาน จึงได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนด และดำเนินนโยบายด้วยตนเอง สำหรับนโยบายต่อปัญหาแก้มพูนานี้ ก็ได้ดำเนินการต่อเนื่องจากรัฐบาล พล.อ. เปรมาฯ ในบางส่วน เช่น การยืนยันให้เวียดนามถอนทหารออกจากแก้มพูนานี้ การสนับสนุนรัฐบาลผสมแก้มพูนานี้ และประกาศไม่รับรองรัฐบาลฮุนเซน การร่วมมือกับจีนและสหรัฐฯ ในการกดดันเวียดนามและรัฐบาลพนมเบญจทาง การเมืองและการทหาร โดยอ้อมต่อไป

ในขณะเดียวกัน พล.อ. ชาติชายฯ ก็ได้ปรับปรุงแบบและวิธีการดำเนินนโยบายต่อปัญหาแก้มพูนานี้ให้มีลักษณะที่แตกต่างไปจากเดิม คือ มีความพยายามใช้วิธีการที่ไม่เป็นทางการ ในการแก้ไขปัญหาและมีการเจรจาต่อรองในระดับผู้นำมากขึ้น รวมทั้งความคิดริเริ่มใหม่ๆ เช่น การแก้ไขปัญหาแบบเป็นขั้นตอน เพื่อให้บรรลุผลในการแก้ไขปัญหารวดเร็วขึ้น การผ่อนปรนให้แก่เวียดนามและรัฐบาลฮุนเซนมากขึ้น มีการเจรจากับเขมรทุกฝ่าย ซึ่งเดิมไทยทำการติดต่อเฉพาะกับเขมร 3 ฝ่ายๆ เท่านั้น เนื่องจากไม่ได้รับการรับรองรัฐบาลฮุนเซน การประกาศนโยบายที่จะเปลี่ยนแปลงมารบในอินโดจีน ให้เป็นตลาดการค้าที่แสดงเจตนาที่พร้อมที่จะร่วมมือกับประเทศอินโดจีนแม้ปัญหาแก้มพูนานี้จะยังไม่ยุติ รวมทั้งสะท้อนถึงการให้ความสำคัญด้านเศรษฐกิจมากกว่าเดิม ซึ่งเคยให้ความสำคัญและต่อการรักษาความมั่นคง เป็นอันดับแรก

การปรับนโยบายดังกล่าวเกิดขึ้น ในขณะที่สถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศและบรรยากาศทางการเมืองภายในของไทยมีความเปลี่ยนแปลงอย่างมาก นั่นคือ

การผ่อนคลายความตึงเครียดระหว่างสหรัฐฯ และสหภาพโซเวียต ซึ่งได้มีความพยายามผ่อนคลายความตึงเครียดระหว่างกันตั้งแต่ปี 2528 แล้ว ดังจะเห็นได้จากการประชุมสุดยอดที่กรุงเจนีวา สวิสเซอร์แลนด์ โดยมีการพยายามแก้ไขปัญหาวิกฤติระหว่างกัน เจรจาคอบคลุมอาวุธและ

ปัญหาในภูมิภาค หลังจากนั้นก็ได้มีการประชุมที่กรุง เรกยะวิก โอซ์แลนด์ ในเดือนตุลาคม 2529 และในที่ประชุมที่กรุงวอชิงตัน สหรัฐฯและสหภาพโซเวียต ได้ทำความตกลงจำกัดขีปนาวุธ นิวเคลียร์ ระยะทำการปานกลาง (INF) จะเห็นได้ว่าการประชุมสุดยอดถึง 4 ครั้ง ในช่วงปี 2528-2531 และยังมีการพบปะหารือกันในระดับต่างๆกว่า 20 ครั้ง ในช่วงเวลาเดียวกัน (Newsweek 1988 : 12-13 ; ลยามจดหมายเหตุ 2533:25-28) จากการประชุมสุดยอดและการพบปะกันดังกล่าว ทำให้มีการผ่อนคลายการเผชิญหน้าทางทหารและอาวุธต่อกัน มีการตกลงเจรจาระหว่างกันในทุกๆระดับ มีการแลกเปลี่ยนทางด้านวิทยาศาสตร์ การศึกษาและวัฒนธรรมระหว่างกัน และในการเจรจาระหว่างกัน สหรัฐฯได้พยายามเรียกร้องให้สหภาพโซเวียตลดต้นเวียดนามให้ถอนทหารออกจากกัมพูชา และสหรัฐฯและสหภาพโซเวียตพร้อมที่จะร่วมมือกันแก้ไขปัญหากัมพูชามากขึ้น

การปรับความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับสหภาพโซเวียต สหภาพโซเวียตพยายามจะปรับความสัมพันธ์กับจีนตั้งแต่ปี 2525 แล้ว มีการเจรจาถึง 8 รอบ ระหว่างปี 2525-2528 แต่ไม่ปรากฏผลดีกับหน้า เนื่องจากจีนตั้งเงื่อนไขล่วงหน้าไว้ จนกระทั่ง นายกอร์บาชอฟ ได้ขึ้นเป็นผู้นำสหภาพโซเวียตประกาศนโยบายปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และในด้านความสัมพันธ์กับต่างประเทศก็พยายามสร้างบรรยากาศสันติภาพ ลดความขัดแย้งต่าง ๆ เห็นได้จากคำปราศรัยที่เมืองวลาดิวอสต็อก เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2529 ว่าสหภาพโซเวียตพร้อมที่จะถอนทหารออกจากอัฟกานิสถานและพร้อมที่จะเจรจากับจีน รวมทั้งปรับความสัมพันธ์กับประเทศในเอเชีย - แปซิฟิก นับเป็นการผ่อนปรนต่อเงื่อนไขของจีน และในการเจรจารอบที่ 9 ระหว่างวันที่ 6 - 14 ตุลาคม 2529 ระหว่าง จีนกับสหภาพโซเวียต ที่กรุงปักกิ่ง ก็ได้มีการหารือเกี่ยวกับปัญหากัมพูชา ซึ่งเดิมนั้นยืนยันว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประเทศอื่นและไม่ยอมเจรจาด้วย ในช่วงปี 2530-2531 สหภาพโซเวียตได้แสดงท่าทีเต็มใจในการแก้ไขปัญหากัมพูชามากขึ้น มีการส่งสัญญาณที่จะลดความช่วยเหลือที่ให้แก่เวียดนามลง มีการกดดันให้เวียดนามประนีประนอมในการเจรจามากขึ้น

การเปลี่ยนแปลงภายในประเทศเวียดนาม ในปลายปี 2529 เหงียน วัน ลินห์ ได้ดำรงตำแหน่ง เลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์เวียดนาม และได้เริ่มยุบแต่งการปฏิรูปเศรษฐกิจ โดยนำมาตรการต่างๆเพื่อการปฏิรูประบบตลาดเสรีมาใช้ ยกเลิกระบบเศรษฐกิจแบบควบคุมจากส่วนกลางไปสู่การใช้ระบบกลไกตลาด ลดการให้เงินอุดหนุนวิสาหกิจต่าง ๆ และที่สำคัญคือการระดมทุนจากต่างประเทศ โดยมีการประกาศใช้กฎหมายการลงทุนฉบับใหม่ ซึ่งยึดหยุ่นต่อนักลงทุนต่างประเทศมากขึ้น การปฏิรูปเศรษฐกิจทำให้เวียดนามมีนโยบายเปิดประเทศ โดยเฉพาะต่อประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้น และมีท่าทีที่ยืดหยุ่นต่อปัญหากัมพูชา ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อความร่วมมือของ เวียดนาม

กับต่างประเทศ นอกจากนี้เวียดนามยังได้ประกาศในเดือนพฤษภาคม 2531 ว่า จะถอนทหารจำนวน 50,000 คน ออกจากกัมพูชาภายในสิ้นปี 2531 อย่างไม่มีเงื่อนไข และจะถอนทหารทั้งหมดออกจากกัมพูชาภายในสิ้นปี 2533 อีกด้วย ทำให้บรรยากาศด้านความมั่นคงในภูมิภาคคลายความตึงเครียดลง

ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจภายในของไทย เศรษฐกิจของไทยเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงตั้งแต่ปลายปี 2529 แล้ว โดยมีความเติบโตทางเศรษฐกิจและมีการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกสูงมาก ทำให้โครงสร้างเศรษฐกิจของไทยเปลี่ยนแปลงจากการผลิตภาคเกษตรกรรม เป็นภาคอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก อันส่งผลให้เศรษฐกิจไทยผูกติดกับเศรษฐกิจโลก และทำให้ได้รับผลกระทบจากความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลกมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกีดกันทางการค้าของประเทศคู่ค้ารายใหญ่ ๆ ของไทย เช่น ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป สหรัฐฯ, ญี่ปุ่น ไทยต้องปรับตัวเพื่อหาตลาดและแหล่งวัตถุดิบใหม่ ๆ เพื่อตอบสนองการเติบโตของภาคอุตสาหกรรม และเพื่อรับกับสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงไป โดยการเปิดการค้ากับประเทศสังคมนิยม ในลุ่มรัฐบาล พล.อ. เบรมาฯ แต่ก็ยังไม่มีการเปิดการค้ากับประเทศอินโดจีน

ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในของไทย พัฒนาการของการเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายของกลุ่มนอกระบบราชการ อันได้แก่ พรรคการเมือง และนักธุรกิจซึ่งเป็นผู้ประกอบการเมือง ได้มีมาตั้งแต่ปลายสมัยรัฐบาล พล.อ. เบรมาฯ แล้ว เนื่องจากความเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศทำให้ นักธุรกิจพยายามเข้ามาควบคุมการกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของตน กลุ่มเหล่านี้จึงเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายแทนกลุ่มการเมืองเก่า ได้แก่ ข้าราชการประจำและในลุ่ม พล.อ. ชาตียายๆ แนวโน้มนี้ได้พัฒนาต่อไปและมีความชัดเจนมากขึ้น เนื่องจาก พล.อ. ชาตียายๆ เป็นนายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้ง ทำให้ผู้กำหนดนโยบายเดิม ได้แก่ ลภาความมั่นคงแห่งชาติ และกระทรวงการต่างประเทศ ลดบทบาทลงโดยอัตโนมัติในขณะเดียวกัน พล.อ. ชาตียายๆ ก็ได้เข้ามามีบทบาทในการริเริ่มและดำเนินนโยบาย ซึ่งแตกต่างจากเดิม แลคงให้เห็นบทบาทของพรรคการเมืองในการกำหนดและดำเนินนโยบายมากขึ้น

ทัศนะของทหารต่อประเทศอินโดจีน ในขณะเดียวกันก็เป็นที่น่าสังเกตว่าแนวความคิดของผู้นำทหารได้มีการเปลี่ยนแปลง โดยเห็นความสำคัญของการเป็นมิตรกับประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้น ตั้งแต่สมัยรัฐบาล พล.อ. เบรมาฯ แล้ว จากความคิดของพล.อ. ชาลิตาเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ สุวรรณภูมิ ซึ่งต้องการจะระดมพลังแห่งการร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับประเทศอินโดจีน (ดูเพิ่มเติมในลุ่มยามรัฐ 25252) ความพยายามในการผ่อนคลายนโยบายความตึงเครียดกับประเทศอินโดจีน เช่น

การแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างไทยกับลาวที่บ้านร่มเกล้า แสดงให้เห็นว่าผู้นำทหารเริ่มมีความคิดที่ให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจ และการเมืองมากกว่าการทหาร

จากการศึกษาความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกที่เกิดขึ้น แสดงให้เห็นว่าความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ได้เกิดขึ้นก่อนที่จะมีการปรับนโยบายต่างประเทศต่อปัญหาก็พหุชาติทั้งสิ้น ดังนั้นปัจจัยดังกล่าวแม้ว่าจะเป็นปัจจัยที่จำเป็นต่อการปรับนโยบาย นั่นคือ หากไม่มีความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ สภาพแวดล้อมอาจไม่เหมาะสมต่อการปรับนโยบาย และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ อาจไม่มีความเห็นที่สอดคล้องและให้การสนับสนุนการปรับนโยบายต่อปัญหาก็พหุชาติดังที่เป็นอยู่ แต่ปัจจัยเหล่านี้ไม่ใช่ปัจจัยที่เพียงพอในการอธิบายการปรับนโยบายต่างประเทศของไทยต่อปัญหาก็พหุชาติ ดังนั้นปัจจัยที่ควรให้ความสำคัญและเพียงพอในการอธิบายการปรับนโยบายก็คือผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งเป็นปัจจัยเดียวที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงในจังหวะเดียวกับการปรับนโยบาย ดังกล่าว

ดังนั้น ปัจจัยที่กำหนดและมีอิทธิพลต่อการปรับนโยบาย ได้แก่ ปัจจัยผู้กำหนดนโยบายในระดับบุคคล ซึ่ง ได้แก่ พล.อ.ชาติชายฯ ชุมเหะวัน จากการศึกษา พบว่า มีความคิดและบุคลิกลักษณะแตกต่างไปจาก พล.อ.เปรมฯ รวมทั้ง ผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศเดิม กล่าวคือมีแนวความคิดในการให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมภายนอกที่เปลี่ยนแปลงไป นั่นคือ โลกมีแนวโน้มที่จะพัฒนาไปสู่การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันมากขึ้น ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวิทยาศาสตร์ ซึ่งจะทำให้ประเทศต่างๆ ไม่สามารถอยู่อย่างโดดเดี่ยวได้ เนื่องจากจะได้รับผลกระทบและแรงกดดันจากภายนอก ทำให้จำเป็นต้องมีการปรับตัวต่อสภาพแวดล้อมดังกล่าว ความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ทำให้เศรษฐกิจมีบทบาทมากขึ้น ผู้นำต่าง ๆ เริ่มสนใจและให้ความสำคัญทางเศรษฐกิจ ทำให้ความขัดแย้งด้านนี้สูงขึ้น เนื่องจากทุกประเทศพยายามรักษาผลประโยชน์ และแข่งขันกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นหลัก เมื่อความต้องการทางด้านเศรษฐกิจมีสูง ก็จะมีการผ่อนคลายความตึงเครียดเพื่อร่วมมือกันมากขึ้น

จากความคิดดังกล่าวทำให้ พล.อ.ชาติชายฯ เห็นว่าควรมีการปรับนโยบายให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปดังกล่าว โดยมีการปรับท่าทีต่อเพื่อนบ้านต่างอุดมการณ์ในอินโดจีน เพื่อเปิดโอกาสให้เพื่อนบ้านเข้าร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นภูมิภาคอย่างเต็มที่ รวมทั้งควรมีรูปแบบวิธีการใหม่ๆ ในการแก้ไขปัญหาก็พหุชาติ เช่น การเจรจาต่อรองในระดับผู้นำ การแก้ไขปัญหาก็พหุชาติแบบไม่เป็นทางการ การแก้ไขปัญหาก็พหุชาติแบบเป็นขั้นตอน การเปิดการค้าและการลงทุนกับประเทศอินโดจีนโดยเสรี ฯลฯ

จากแนวความคิดที่ต้องการร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ประกอบกับบุคลิกลักษณะ เฉพาะตัวของ พล.อ.ชาติชายฯ ซึ่งส่วนหนึ่งหล่อหลอมจากประสบการณ์ที่ผ่านมา ได้แก่ ความกล้าในการปรับนโยบาย และความเป็นนักปฏิบัติที่จะสามารถใช้กลไกอื่น ๆ ได้แก่ ทหาร และที่ปรึกษานโยบายแทนกระทรวงการต่างประเทศซึ่งไม่เห็นด้วยกับการดำเนินนโยบายของ พล.อ.ชาติชายฯ

คุณลักษณะของความกล้าและความมั่นใจในความสามารถของนายกรัฐมนตรี รวมทั้งการให้ความสำคัญของการปรับให้ทันต่อสถานการณ์ภายนอกที่เปลี่ยนแปลงไป อาจเห็นได้จากความกล้าในการปรับนโยบายต่อปัญหาکمพูชา ทั้งๆที่จะต้องเผชิญกับการคัดค้านจากหลายฝ่าย เช่น กระทรวงการต่างประเทศและนักวิชาการบางส่วน และสื่อมวลชนบางส่วน ความกล้าในการเผชิญกับปัญหาของ พล.อ.ชาติชายฯ เช่น การโต้ตอบและให้สัมภาษณ์กับสื่อต่างชาติ ความกล้าในการแต่งตั้งที่ปรึกษานโยบายซึ่งมีความเห็นขัดแย้งกับกระทรวงการต่างประเทศในการแก้ไขปัญหาکمพูชา นอกจากนี้ยังอาจเห็นได้จากประวัติการทำงานต่างๆของ พล.อ.ชาติชายฯ ซึ่งผันผวน จำเป็นต้องมีการปรับตัวอยู่เสมอ และยังมีประสบการณ์ด้านการทูตและการต่างประเทศเป็นเวลานาน จึงมีความมั่นใจในความสามารถในการเจรจาต่อรองของตน รวมทั้งเชื่อมั่นในการปรับนโยบาย เนื่องจากเคยประสบความสำเร็จจากการปรับนโยบายมาแล้ว เช่น กรณีการเปิดความสัมพันธ์กับประเทศจีนจากประสบการณ์ในการทำงานได้สร้างความเชื่อมั่นและความกล้า แก่นายกรัฐมนตรี ว่า สามารถเข้ามามีบทบาทในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยด้วยตนเองได้ รวมทั้งสามารถริเริ่มวิธีการใหม่ๆในการแก้ไขปัญหาکمพูชา

นอกจากนี้ พล.อ.ชาติชายฯยังมีคุณลักษณะของความเป็นนักปฏิบัติ ซึ่งได้แก่การที่นายกรัฐมนตรีสามารถใช้กลไกอื่นๆ ได้แก่ทหารและที่ปรึกษานโยบายมาทดแทนกลไกในการดำเนินนโยบายต่างประเทศเดิม ทั้งนี้เนื่องจากกระทรวงการต่างประเทศไม่เห็นด้วยกับการปรับนโยบาย และเห็นว่าควรยึดถือในนโยบายเดิมต่อไป ความเป็นนักปฏิบัติของ พล.อ.ชาติชายฯ ยังเห็นได้จากการหาเสียงสนับสนุนในการปรับนโยบายจากพรรคการเมืองและนักธุรกิจที่เห็นด้วยกับนโยบายอีกด้วย

จากแนวความคิดและบุคลิกลักษณะดังกล่าว ของ พล.อ.ชาติชายฯ ประกอบกับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นศูนย์กลางของการตัดสินใจในระบบคณะรัฐมนตรีไทย (อรรถ พงสมบูรณ์ 2532; 123) ทำให้มีการปรับนโยบายต่อปัญหาکمพูชาจากเดิมในรูปแบบต่างๆดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว