

การดำเนินงานทางการทูต เพื่อแก้ไขปัญหาคืออพยพ

โดยที่ตระหนักดีว่าปัญหาคืออพยพทางเรือชาวเวียดนามจะไม่มีวันหมดสิ้นไปได้ถ้าหากประเทศต่างๆ ไม่ให้ความร่วมมือในการรับผู้อพยพไปตั้งถิ่นฐาน เป็นการถาวรและถ้าไม่มีความพยายามหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ต้นเหตุ คือให้เวียดนามยุติการปล่อยให้มีผู้อพยพออกนอกประเทศโดยทางเรือ รัฐบาลไทยจึงได้ทำการรณรงค์ทางการทูตอย่างเต็มที่ในวงการเมืองระหว่างประเทศ เพื่อให้นานาชาติได้ให้ความสนใจต่อปัญหาคืออพยพและตระหนักถึงความจริงที่ว่าปัญหานี้ไม่ใช่ปัญหาที่ประเทศไทยจะต้องรับผิดชอบ เพียงผู้เดียว แต่เป็นปัญหาระหว่างประเทศที่ทุกประเทศจะต้อง เข้ามาร่วมรับผิดชอบแก้ไขด้วยการให้ความช่วยเหลือต่างๆ และรับผู้อพยพไปตั้งถิ่นฐาน เป็นการถาวรในประเทศของตนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

การดำเนินการทางการทูตของรัฐบาลไทยแบ่งออกได้เป็น 2 ระดับคือ

1. ระดับภูมิภาค : การดำเนินการทางการทูตร่วมกับกลุ่มประเทศอาเซียน
2. ระดับโลก : การดำเนินการในการเมืองระหว่างประเทศ  
: การดำเนินการในองค์การสหประชาชาติ

เนื่องจากบทนี้ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ขยายความบทที่ 2 ซึ่งเป็นการกล่าวถึงนโยบายและมาตรการปฏิบัติภายในประเทศไทย ดังนั้นจึงพยายามเรียบเรียงแยกแยะให้เห็นถึงการดำเนินการทางการทูตของไทยตามขั้นตอน แต่ละระดับ เพื่อให้สามารถเข้าใจได้อย่างแจ่มชัดว่า การดำเนินงานดังกล่าวมีความเป็นไปอย่างไร และมีส่วนในการช่วยแก้ปัญหาอย่างได้ผลเพียงใด และนอกจากนี้ในการตัดสินใจกำหนดนโยบายหรือการรับมาตรการแต่ละขั้นตอน แต่ละระดับ เพื่อให้สามารถเข้าใจได้อย่างแจ่มชัดว่า การดำเนินงานดังกล่าวมีความเป็นไปอย่างไร มีส่วนในการช่วยแก้ปัญหาอย่างได้ผลเพียงใด และนอกจากนี้ในการตัดสินใจกำหนดนโยบายหรือการรับมาตรการแต่ละขั้นตอน เกี่ยวกับปัญหาคืออพยพทางเรือชาวเวียดนาม นั้น ปัจจัยภายนอกอันได้แก่บรรยากาศทางการทูตในวงการการเมืองระหว่างประเทศก็ได้ เข้ามามีบทบาทไม่น้อย ดังจะปรากฏละเอียดต่อไป

การดำเนินงานทางการทูตร่วมกับสมาคมอาเซียน

โดยที่กลุ่มประเทศเหล่านี้ต่างก็ประสบปัญหาคล้ายคลึงกับไทย คืออยู่ในสภาพที่เป็นประเทศที่ผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามพากันเดินทางเข้ามาอาศัยอยู่ชั่วคราว เพื่อหาทางอพยพไปตั้งหลักแหล่งยังประเทศที่ 3 เป็นการถาวรต่อไปทั้งสิ้น และจำนวนผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามในประเทศอาเซียนเหล่านี้ก็มีจำนวนไม่น้อยดังตารางที่แสดง คือ<sup>1</sup>

	2518-2521	2522	2523	2524	2525
มาเลเชีย	70,094	53,996	18,263	23,113	14,855
สิงคโปร์	2,257	5,451	9,280	5,381	2,749
อินโดนีเซีย	3,855	48,651	6,821	9,328	7,835
ฟิลิปปินส์	4,448	7,821	4,932	8,353	3,288
ไทย	13,536	11,087	21,549	18,378	6,076

จากตัวเลขในตารางข้างบนนี้จะเห็นได้ว่า มาเลเชีย เป็นประเทศที่มีผู้อพยพทางเรือเดินทางเข้าไปลี้ภัยเป็นจำนวนมากที่สุด รัฐบาลมาเลเชียได้แสดงท่าทีที่แข็งกร้าว เป็นอย่างยิ่ง ต่อปัญหาผู้อพยพนี้ และกระทรวงต่างประเทศมาเลเชียเคยกล่าวหาเวียดนามเมื่อปี พ.ศ. 2521 ว่าปล่อยประชาชนของตนออกอย่างมีแผนการพร้อมทั้งประกาศอย่างชัดเจนว่าจะไม่รับผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามเข้ามาลี้ภัย เป็นการถาวรโดยเด็ดขาด ส่วนสิงคโปร์ อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ ก็แสดงท่าทีไม่ต้องการให้ผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามดังกล่าวเข้ามาลี้ภัยเป็นการถาวรโดยเด็ดขาดเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากท่าทีของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันต่อปัญหานี้ กล่าวคือ กลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนได้ร่วมมือกันเรียกร้องให้นานาชาติเข้ามาร่วมกันรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวและร่วมมือกันประท้วง กดดันให้เวียดนามคอย

1

ข้อมูลจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ.

คุมพล เมืองของคณมิให้ลี้กลอบ เดินทางออกนอกประเทศไทยทางเรืออีกต่อไป การฉกกำลังกัน  
ในลักษณะนี้ได้ทำให้การรณรงค์เรียกร้องให้นานาประเทศ เข้ามาร่วมรับผิดชอบในการแก้ปัญหา  
ดังกล่าว เป็นไปอย่างมีเหตุผลและมีน้ำหนักยิ่งขึ้น

ในการประชุมร่วมกันระหว่าง เจ้าหน้าที่ระดับอาวุโสของกลุ่มประเทศอาเซียนในวาระ  
ต่างๆ กัน ก็ได้มีการหยิบยกปัญหาผู้อพยพทางเรือชาว เวียดนามขึ้นมาปรึกษาหารือกันทุกครั้ง  
ข้อยุติประการหนึ่งที่เจ้าหน้าที่ระดับอาวุโสของกลุ่มประเทศอาเซียน เห็นพ้องต้องกันก็คือ ปัญหาผู้  
อพยพทางเรือชาว เวียดนาม เป็นปัญหาระหว่างประเทศที่ทุกประเทศจะต้อง เข้ามาร่วมรับผิดชอบ  
ในการแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลายด้วยการให้ความช่วยเหลือทั้ง  
ทางด้านการเงินและการรับผู้อพยพไปตั้งหลักแหล่ง เป็นการถาวรในประเทศของตน และที่สำคัญ  
งานข้าหลวงใหญ่ฯ ซึ่งตั้งอยู่ที่กรุง เจนีวาทำหน้าที่ เป็นผู้ประสานความช่วยเหลือเหล่านั้น ดังนั้น  
ในการประชุมระดับประมุขรัฐบาลของกลุ่มประเทศอาเซียนครั้งที่ 2 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์  
ระหว่างวันที่ 4 - 5 สิงหาคม พ.ศ. 2520 กลุ่มประเทศอาเซียนได้ร่วมกันแสดงท่าทีเกี่ยวกับ  
กับปัญหาผู้อพยพออกมา เป็นทางการครั้งแรกดังปรากฏในแถลงการณ์ร่วมข้อ 48 ซึ่งมีข้อความ  
โดยสรุปว่า เป็นการเรียกร้องให้สำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ และองค์การอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้  
ดำเนินการอย่างรีบด่วน เพื่อแก้ปัญหาอัน เกิดจากการที่มีผู้อพยพทางเรือชาว เวียดนามจำนวนมาก  
เดินทางออกจากมาตุภูมิของตนและ เข้ามาลี้ภัยในประเทศสมาชิกอาเซียนด้วย เหตุผลทางมนุษย-  
ธรรมโดยการจัดหาถิ่นที่อยู่ใหม่ในประเทศที่ 3 แก่ผู้อพยพดังกล่าว<sup>1</sup>

เป็นที่น่าสังเกตว่าแถลงการณ์ร่วมของการประชุมระดับประมุขรัฐบาลของกลุ่มประเทศ  
อาเซียนครั้งนี้ เกิดขึ้นหลังจากที่มีความตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาลไทยและสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ  
ซึ่งได้ทำเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2520 โดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ตกลงในการที่จะ  
ให้ความช่วยเหลือชั่วคราวอันจำเป็นทุกประการ ได้แก่ อาหาร ที่อยู่อาศัย เสื้อผ้า การดูแล  
และรักษาทางแพทย์และรวมไปถึงการดำเนินการ เพื่อจัดหาถิ่นที่อยู่ใหม่โดยเร็วที่สุดแก่ผู้อพยพทาง

1

สยามจดหมายเหตุ ปีที่ 2 ฉบับที่ 33 วันที่ 12 - 18 ธันวาคม 2520.

เรือชาวเวียดนาม เข้าใจว่าการเริ่มดำเนินการทางการทูตร่วมกับสมาคมอาเซียนครั้งนี้  
 เหตุผลประการหนึ่งก็คือ เป็นการกระทำเพื่อย้ำให้สำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ มั่นใจที่จะปฏิบัติ  
 ตามพันธระกรณีที่มีอยู่ต่อกัน และตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องเข้ามามีบทบาทในการให้  
 ความช่วยเหลือตราบจนปัญหาดังกล่าวลุล่วงไป

เนื่องจากจำนวนผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามในตอนปลายปี พ.ศ. 2521  
 มีจำนวนเพิ่มขึ้นทำให้เป็นภาระแก่กลุ่มประเทศอาเซียนมากขึ้นตามไปด้วย เป็นสาเหตุประการ  
 หนึ่งที่ทำให้กลุ่มภาคีอาเซียน ต้องรณรงค์ทางการทูตร่วมกัน เพื่อพิจารณาปัญหาผู้อพยพทาง  
 เรือชาวเวียดนาม โดยเริ่มต้นด้วยการประชุมที่ เชนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ  
 ของกลุ่มประเทศอาเซียนที่กรุงเทพฯ ตามคำเชิญของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศไทย  
 เมื่อวันที่ 12 - 13 มกราคม พ.ศ. 2522 หลังจากเสร็จสิ้นการประชุมแล้วได้มีการออก  
 คำแถลงการณ์ที่แสดงความวิตกกังวลถึงสถานการณ์ผู้อพยพ เพราะการไหลบ่าของผู้อพยพ เข้า  
 สู่บรรดาประเทศภาคีอาเซียน เช่นนี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและความ  
 มั่นคงปลอดภัยอย่างร้ายแรงยิ่ง โดยเฉพาะสำหรับบรรดาประเทศที่มีผู้อพยพ เข้ามาพักพิง เป็น  
 การชั่วคราวในประเทศอยู่แล้ว เช่น ประเทศไทยและมาเลเซีย เป็นต้น รัฐมนตรีว่าการ  
 กระทรวงต่างประเทศอาเซียนมีความเห็นสอดคล้องกันในการที่จะร่วมมือกันแสวงหาหลักประกัน  
 ให้ผู้อพยพดังกล่าวลดการ เดินทางออกนอกประเทศและให้ผู้อพยพที่ เข้ามาพักพิงชั่วคราวใน  
 ประเทศอาเซียนนั้นได้เดินทางไปยังถิ่นฐานอย่างเป็นทางการในประเศที่ 3 รวมทั้งจะ  
 แสวงหาหลักประกันให้ประเทศต่างๆ เปิดโอกาสให้ผู้อพยพเหล่านี้ได้ เข้าไปตั้งถิ่นฐาน เป็นการ  
 ถาวรมากยิ่งขึ้น และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศอาเซียนได้กล่าวเน้นว่า ถ้า  
 หากปัญหาผู้อพยพยังคงยืดเยื้อต่อไปแล้ว นอกจากจะทำให้เกิดความยุ่งยากหลายประการ

การรณรงค์ทางการทูตของกลุ่มประเทศอาเซียน เกิดขึ้นจาก เหตุการณ์ที่กองทัพ  
 เวียดนามให้ความช่วยเหลือแนวร่วมแห่งชาติ เพื่อปลดปล่อยกัมพูชาทำการโค่นล้มรัฐบาลพochtอีก  
 ประการหนึ่งด้วย เพราะการรุกรานกัมพูชาของรัฐบาลเวียดนามไม่แต่ทำให้เกิด Vietnam  
 threat เฉพาะแต่ไทยซึ่งกลายเป็นรัฐด่านหน้าไปแล้ว เท่านั้นแต่ยังรวมไปถึงภาคีอาเซียนอื่นๆด้วย

แก่กลุ่มประเทศอาเซียน และยังคงส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อเสถียรภาพในภาคพื้นส่วนนี้อีกด้วย ที่ประชุมได้ตั้งข้อสังเกตว่าจำนวนผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามนั้น นับวันมีแต่จะเพิ่มขึ้นทุกขณะ ควรที่รัฐบาลเวียดนามซึ่งได้ให้ความันสัญญาว่าจะส่ง เสริมสันติภาพและ เสรีภาพในภาคพื้นส่วนนี้ จะดำเนินมาตรการอันเหมาะสม เพื่อแก้ไขปัญหาผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามดังกล่าวให้หมดไป รวมทั้งจะ เกื้อกูลต่อสันติภาพและความสมานฉันท์ของภาคพื้นส่วนนี้ในคราวเดียวกันด้วย

นอกจากนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศของภาคีอาเซียนยังได้กล่าวย้อนท้าวความถึงการประชุมหารือปัญหาผู้อพยพใน เอเชียอาคเนย์ซึ่งได้จัดให้มีขึ้นที่นครเจนีวา เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2521 ว่าในการประชุมดังกล่าวรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศของกลุ่มภาคีอาเซียนได้ชี้แจงให้บรรดาประเทศต่างๆ ได้รับรู้ถึงภาระของประเทศอาเซียนที่ถูกสถานการณ์บีบบังคับให้ต้องกลายเป็นประเทศแรกรับให้เป็นที่ยอมรับกันดีแล้วนั้น จึงขอให้บรรดาประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลายได้ให้ความช่วยเหลือต่างๆ ทั้งทางด้าน เครื่องอุปโภค บริโภค การเงิน ตลอดจนการรับผู้อพยพไปตั้งถิ่นฐานในประเทศของตน แก่สำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ และการแสวงหามาตรการการแก้ไขปัญหาผู้อพยพนี้จะต้องยึดถือหลักประกันว่าบรรดาประเทศที่เป็นทางผ่านจะไม่ต้องรับภาระในปัญหาที่ค้างค้างอยู่ใดๆ ทั้งสิ้น<sup>1</sup>

อีกหนึ่งเดือนต่อมา กลุ่มประเทศภาคีอาเซียนได้มีความเคลื่อนไหวทางการทูตอีกครั้งหนึ่ง เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศอินโดนีเซียในฐานะประธานคณะกรรมการประจำของอาเซียนได้ปรึกษาหารือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศมาเลเซีย, ฟิลิปปินส์, สิงคโปร์และไทย ที่กรุงกัมลาลัมเปอร์, มานีลา, สิงคโปร์และกรุงเทพฯ ในระหว่างวันที่ 13 - 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2522 ในเรื่องปัญหาผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนาม และได้ออกแถลงการณ์ที่กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2522 เกี่ยวกับปัญหาผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามที่ได้กลายเป็นปัญหามานาวิคห้วงโยเป็นอย่างยิ่ง เพราะจำนวนผู้อพยพได้เพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ ทำให้เป็นภาระและก่อให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจ

<sup>1</sup> กรมประชาสัมพันธ์, วิทยุสารประจำวัน วันที่ 15 มกราคม 2522, หน้า 3 (เอกสารโรเนียว).

สังคม การเมือง รวมทั้งกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงแห่งชาติของกลุ่มประเทศภาคี  
อาเซียน เป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากเหตุผลที่ว่าปัญหาผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามนี้ เป็นปัญหา  
ด้านมนุษยธรรม และจากการที่ปัญหานี้มีความรุนแรง เกินกว่าที่กลุ่มประเทศภาคีอาเซียนจะ  
สามารถแก้ไขปัญหาเหล่านี้ให้ลุล่วงตามลำพังได้ จึง เป็นการสมควรที่นานาชาติจะได้ เข้ามา  
ช่วยเหลือ เพื่อแก้ไขปัญหานี้ด้วย

ในแถลงการณ์ครั้งนี้กลุ่มประเทศภาคีอาเซียนได้ เสนอมาตรการที่คาดว่าจะสามารถ  
บรรเทาภาระและแก้ไขปัญหาผู้อพยพได้ในที่สุด คือกลุ่มประเทศภาคีอาเซียนกำลังทำการ  
จัดหาสถานที่ที่ เหมาะสม เป็นจำนวนหลายแห่งในภูมิภาคอาเซียนเอง เพื่อให้เป็นแหล่งสำหรับ  
จัดตั้งศูนย์ดำเนินการแจกจ่ายผู้อพยพของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ โดยในขณะที่รัฐบาล  
อินโดนีเซีย และรัฐบาลฟิลิปปินส์ได้ เสนอที่จะให้ใช้เกาะ เพื่อจัดตั้ง เป็นศูนย์ดำเนินการแจก  
จ่ายผู้อพยพของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ โดยมีเงื่อนไขบางประการ เช่น ยังคงสงวนไว้  
ซึ่งอำนาจอธิปไตย การควบคุมบริหาร และการรับผิดชอบทางด้านความมั่นคงเหนือ เกาะ.

สงวนสิทธิ์ที่จะจำกัดจำนวนผู้อพยพตามความเหมาะสมกับจำนวนที่ประเทศที่ 3 จะรับไป  
ตั้งถิ่นฐาน ที่สำคัญคือ ประเทศที่ 3 ทั้งหลายจะต้องให้คำมั่นสัญญาที่แน่นอนว่าจะต้องรับ  
ผู้อพยพออกไปจากศูนย์ดำเนินการแจกจ่ายในเวลาอันสมควร เพื่อที่ เจ้าของ เกาะจะไม่ต้อง  
รับภาระปัญหาผู้อพยพที่ตกค้างอยู่ และกลุ่มภาคีประเทศอาเซียนต้องการให้บรรดาประเทศ  
ที่ 3 เน้นความสำคัญในการบรรเทาปัญหาผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามโดยการรับผู้อพยพตั้ง  
กล่าวไปตั้งถิ่นฐานถาวรเป็นอันดับแรก นอกจากนี้สำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ จะต้องเป็นผู้  
รับผิดชอบเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการพัฒนา การดูแลรักษา และการบริหารศูนย์ดำเนินการ  
แจกจ่ายผู้อพยพ ตลอดจนค่าใช้จ่ายด้านการขนส่ง การจัดพาหนะและการโยกย้ายผู้อพยพ  
ทางเรือชาวเวียดนาม โดยจะต้องไม่ตก เป็นภาระแก่ประเทศเจ้าของสถานที่<sup>1</sup>

1

สยามจดหมายเหตุ ปีที่ 4 ฉบับที่ ๒ วันที่ 16 - 22 กุมภาพันธ์ 2522.

แถลงการณ์ของอาเซียนในครั้งนี้เป็นที่ยอมรับถึงข้อเสนอของประเทศภาคีอาเซียน เมื่อ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2521 ที่จะให้มีการจัดตั้ง Processing Centers ในอาเซียนภาคเนย์ซัน รวมทั้งเป็นการมุ่งที่จะขยายรายละเอียดทางด้านมาตรการปฏิบัติต่างๆ ในการจัดตั้งและดำเนินการ Processing Centers นี้ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เป็นการแสดงให้เห็นถึงท่าทีและความพยายามร่วมกันของกลุ่มภาคีอาเซียนอย่างเป็นทางการเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวให้ลุล่วงไปอย่างแท้จริง

ต่อมาระหว่างวันที่ 28 - 30 มิถุนายน พ.ศ. 2522 ได้มีการประชุมประจำปีระดับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศภาคีอาเซียน ครั้งที่ 12 ขึ้นที่บาหลีประเทศอินโดนีเซีย และได้ออกแถลงการณ์ร่วมกัน เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศอาเซียนได้ดำเนินเวียดนามซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเดินทางออกนอกประเทศของผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามในกรณีที่ไม่กำหนดมาตรการใดๆ ที่มีประสิทธิภาพเพื่อยับยั้งการอพยพดังกล่าว เพื่อเป็นการแก้ปัญหาจากต้นเหตุ ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศอาเซียนจึงได้เรียกร้องให้นานาชาติร่วมกันชักจูงให้เวียดนามหยุดยั้งหรือห้ามมาตรการหยุดยั้งการอพยพของผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามมิให้เดินทางออกจากมาตุภูมิของตน ซึ่งนับได้ว่าแถลงการณ์ร่วมของอาเซียนครั้งนี้เป็นท่าทีที่แข็งกร้าวที่สุดของอาเซียนต่อเวียดนาม การออกแถลงการณ์ในลักษณะเช่นนี้ของกลุ่มประเทศภาคีอาเซียน เนื่องมาจากการที่มีผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามเดินทางออกนอกประเทศเพิ่มจำนวนมากขึ้นกว่าปีก่อนๆ มาก ยิ่งไปกว่านั้นลักษณะสถานการณ์ของการอพยพได้บ่งชี้ว่า การอพยพของผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามนี้มีไว้เป็นการเดินทางออกมาเพื่อลี้ภัยเหมือนกรณีปกติธรรมดาทั่วไป แต่ได้กลายเป็นธุรกิจการค้าที่ทำรายได้อย่างมหาศาลให้แก่บรรดาเรือบรรทุกสินค้าต่างๆ ที่รับขนผู้อพยพเหล่านี้ ขณะเดียวกันก็น่าเชื่อได้ว่ารัฐบาลเวียดนามเองได้มีส่วนส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้อพยพดังกล่าวเดินทางออกนอกประเทศโดยรัฐบาลได้ผลประโยชน์ตอบแทนด้วย ยกตัวอย่างเช่น กรณีเรือไฮฮอง (Hai Hong) ที่บรรทุกผู้โดยสารซึ่งเป็นชาวเวียดนามจำนวน 2,500 คน เข้าไปในน่านน้ำของมาเลเซียเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2521 ปรากฏว่าชาวเวียดนามดังกล่าวได้จ่าย ทอง, เงินสดและเพชรพลอย มูลค่า 100 ล้านบาทเป็นค่าโดยสาร ส่วนรัฐบาลเวียดนามจะได้ค่าตอบแทนเท่าใด

หรือไม่มันไม่ปรากฏ แต่การที่เรือลำขนาดใหญ่เข้าไปเทียบท่าเพื่อรับผู้อพยพจำนวนมาก เช่นนี้จะต้อง เป็นการขนย้ายที่เอิกเกริกพอสมควร ยากที่จะเล็ดลอดจากสายตาของบ้าน เมืองได้ ดังนั้นจึง เป็นที่แน่นอนว่ารัฐบาล เวียดนามจะต้องรู้เห็นและสนับสนุนการกระทำ เช่นนี้ด้วย กรณีเรือไซของนี้ทำให้เกิดปัญหาว่าบรรดาผู้อพยพที่อยู่บน เรือนั้นสมควรจะได้รับความช่วยเหลือด้วยเหตุผลทางด้านมนุษยธรรมหรือไม่ รัฐบาลมาเลเซียมีคำสั่งให้นำ เรือออกจากน่านน้ำมาเลเซียทันทีและระบุว่าจะไม่ถือว่าผู้อพยพดังกล่าว เป็นผู้ลี้ภัย ซึ่งชาว เวียดนามบน เรือไซของก็ยอมรับที่จะออกจากน่านน้ำมาเลเซียถ้าหากได้รับความช่วยเหลืออาหาร น้ำดื่มและยาอย่างเพียงพอ ขณะเดียวกันกับประเทศฝรั่งเศส คานาดา เบลเยียมและสหรัฐอเมริกา ได้ประกาศยินดีรับชาว เวียดนามบน เรือไซของนี้ไปตั้งหลักแหล่งถาวรในประเทศของตน

อย่างไรก็ตามกลุ่มประเทศภาคีอาเซียนถือว่าการกระทำลักษณะ เช่นนี้ของรัฐบาล เวียดนามทำให้กลุ่มประเทศภาคีอาเซียนต้องรับภาระหนัก เกี่ยวกับผู้อพยพทางเรือชาว เวียดนาม และความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มประเทศภาคีอาเซียนก็อยู่ในสภาพที่ทรุดลงเรื่อยๆ โดยเฉพาะประเทศไทยถึงขั้น เรียกเอกอัครราชทูตของตนกลับและยื่นบันทึกช่วยจำให้แก่เอกอัครราชทูต เวียดนามที่ประจำอยู่ที่กรุงเทพฯ

ในวันที่ 23 มิถุนายน พ.ศ. 2523 กองทหารเวียดนามได้บุก เข้าโจมตีบ้านโนนหมากมุ่น และได้มีการปะทะกับกองทหารไทยด้วย เหตุการณ์ดังกล่าวนี้ทำให้ความตึงเครียดระหว่าง เวียดนามกับอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทย เพิ่มมากขึ้นอีก เป็นผลให้กลุ่มประเทศภาคีอาเซียนมีท่าทีที่แข็งกร้าวยิ่งขึ้นและลดทอนสิ่งที่จะประนีประนอมกับ เวียดนามลง ดังนั้นการประชุมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศของอาเซียนครั้งที่ 13 ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ระหว่างวันที่ 25 - 26 มิถุนายน พ.ศ. 2523 จึงมุ่งประเด็นความสนใจอยู่ที่สถานการณ์ชายแดนไทยกับกัมพูชาดังกล่าวพร้อมทั้งได้มีการประนามการกระทำของ เวียดนามที่บุกโจมตีบ้านโนนหมากมุ่นและ เรียกร้องให้ เวียดนามหยุดยั้งการกระทำในลักษณะที่รุกรานอธิปไตยของประเทศอื่นเสียที โดยย้ำว่าการกระทำดังกล่าว เป็นอันตรายร้ายแรงต่อสันติภาพและความมั่นคงของอาเซียนโดยส่วนรวมด้วย กลุ่มประเทศภาคีอาเซียนจะร่วมกันอย่างเหนียวแน่นเพื่อต่อต้านการกระทำอันมิชอบของ เวียดนาม สำหรับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาผู้อพยพทางเรือชาว เวียดนามนั้น กลุ่มประเทศภาคีอาเซียนได้ เรียกร้องให้ เวียดนามหาทางป้องกันมิให้ส่งคน



ของคนที่ออกไปนอกประเทศโดยผิดกฎหมาย เป็นการแก้ไขปัญหานี้จากต้นเหตุ<sup>1</sup>

การดำเนินการทางการทูตของอาเซียนทั้งหมดดังได้กล่าวมาข้างต้นแล้วนั้นสามารถสรุปได้เป็น 3 มาตรการคือ

1. กำหนดทำที่ร่วมกัน เพื่อเรียกร้องให้นานาชาติ เข้ามาให้ความช่วยเหลือ เพื่อแก้ปัญหาต่างๆ ทั้งทางด้านการเงิน และด้านการรับผู้อพยพไปตั้งหลักแหล่ง เป็นการถาวร
2. จัดตั้งศูนย์ดำเนินการแจกจ่ายผู้อพยพ (Processing Centers)
3. กำหนดทำที่ร่วมกัน เพื่อเรียกร้องให้นานาชาติกดดัน เวียดนามให้มีการเดินทางออกนอกประเทศอย่างมีระเบียบ (Orderly Departure Program) เพื่อเป็นการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ

มาตรการทางการทูต 3 ประการนี้ กลุ่มประเทศภาคีอาเซียนได้ประสบความสำเร็จในขั้นที่น่าพอใจ เนื่องจากปัญหาผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนาม เป็นเรื่องที่มีใช้เพียงกลุ่มประเทศภาคีอาเซียน เท่านั้นที่ประสบปัญหา แต่ยังมีประเทศอื่นๆ เช่น ฮองกง, จีน, ออสเตรเลียอีกด้วย นอกจากนั้นการที่ผู้อพยพดังกล่าวต้องเสี่ยงตายลงเรือมาเผชิญกับอันตรายนานับประการในทะเลหลวงโดยปราศจากจุดหมายที่จะขึ้นบกอันแน่นอน ดังนั้นปัญหานี้จึงเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของหลายๆ ชาติและเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องมนุษยธรรมด้วย การเรียกร้องเพื่อให้นานาชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลาย เข้ามาช่วยเหลือนั้น ก็เป็นไปอย่างได้ผลโดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ได้เข้ามาเป็นองค์กรหลักในการประสานความช่วยเหลือเหล่านี้ ยิ่งไปกว่านั้นในการจัดตั้งศูนย์ดำเนินการแจกจ่ายผู้อพยพของอาเซียนก็ได้ได้รับความร่วมมืออย่างดีจากประเทศฟิลิปปินส์และอินโดนีเซียที่จะให้ใช้เกาะลูซอนและเกาะกาลังตามลำดับ เป็นที่ตั้งของศูนย์ดังกล่าวโดยได้รับความช่วยเหลือทางด้านงบประมาณและอื่นๆ จากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ อีกเช่นกัน อย่างไรก็ตาม มาตรการที่ปัญหานี้จะไม่สามารถยุติลงได้ถ้าเวียดนามยังคงปล่อยให้มีการลักลอบเดินทางออกนอกประเทศในลักษณะดังกล่าว กลุ่ม

<sup>1</sup>

สยามจดหมายเหตุ ปีที่ 5 ฉบับที่ 28 วันที่ 4 - 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2522,

ประเทศภาคีอาเซียนจึงพยายาม เรียงรื้อให้มีการแก้ปัญหาจากต้นเหตุ นั่นคือจัดให้มีโครงการเดินทางออกนอกประเทศอย่างมีระเบียบขึ้นในเวียดนาม ซึ่งก็ประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี โดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ได้รับการในการทำความตกลงกับรัฐบาลเวียดนามจนได้มีการจัดตั้งโครงการดังกล่าวขึ้นในกลางปี พ.ศ. 2522 และในปีนี้อเองโครงการดังกล่าวก็สามารถจัดส่งผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามไปยังประเทศที่ 3 เฉลี่ยเดือนละ 244 คน ต่อมาในปี พ.ศ. 2523 โครงการการอพยพเดินทางออกนอกประเทศอย่างมีระเบียบสามารถทำการจัดส่งผู้อพยพจากเวียดนามไปยังประเทศที่ 3 ได้มากขึ้นคือ เฉลี่ยเดือนละ 549 คน และในปี พ.ศ. 2524 เฉลี่ยเดือนละ 948 คน <sup>1</sup> สำหรับในปี พ.ศ. 2525 โครงการเดินทางออกนอกประเทศอย่างมีระเบียบสามารถดำเนินไปอย่างได้ผลดีมาก คือสามารถส่งผู้อพยพจากเวียดนามไปตั้งหลักแหล่งในประเทศที่ 3 ได้ตัวเฉลี่ยเดือนละประมาณ 1,300 คนต่อเดือน <sup>2</sup>

อย่างไรก็ตามปัญหาผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามนี้ จะหมดไปได้ก็ขึ้นอยู่กับความร่วมมือของเวียดนามในการป้องกันมิให้มีการลักลอบออกนอกประเทศโดยทางเรืออีกต่อไป หากในกรณีที่มีชาวเวียดนามประสงค์ที่จะอพยพออกนอกประเทศก็ให้เดินทางออกตามโครงการเดินทางออกนอกประเทศอย่างมีระเบียบ ซึ่งนั่นก็หมายความว่าความสำเร็จในการแก้ปัญหาขึ้นอยู่กับที่เวียดนามจะต้องปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดตั้งโครงการดังกล่าวที่มีอยู่กับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ อย่างจริงจัง

#### การดำเนินการในเมืองนานาชาติ

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 เป็นต้นมา รัฐบาลได้ดำเนินการรณรงค์ในวงการเมืองระหว่างประเทศอย่างแข็งขัน เพื่อให้นานาชาติประเทศได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนาม และยอมรับว่าปัญหานี้เป็นปัญหาระหว่างประเทศที่ทุกๆ ประเทศจะต้องรับผิดชอบและร่วมมือกันแก้ไข มิใช่ปล่อยให้เป็นการระงับแก่ประเทศใดประเทศหนึ่งโดยเฉพาะ ทั้งนี้โดยการใช้ความพยายามทางการทูตในทุกระดับอย่างมากที่สุด ไม่ว่าจะในโอกาสที่ผู้นำ

<sup>1</sup> สถิติจากสำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ กระทรวงมหาดไทย.

<sup>2</sup> สถิติจากสำนักงานส่วนภูมิภาคข้าหลวงใหญ่ฯ ประจำกรุงเทพฯ.

ประเทศต่าง ๆ เดินทางมาเยือนไทยหรือในโอกาสที่ผู้นำไทย เดินทางไปเยือนประเทศต่าง ๆ ก็ตาม ฝ่ายไทยจะเป็นผู้หยิบยืมปัญหาที่ขึ้นมาปรึกษาหารือเป็นประจำ เพื่อให้บรรดาประเทศต่าง ๆ เหล่านั้นเข้าใจถึงภาระอันหนักของไทยที่ประสบอยู่ ยกตัวอย่างเช่น

การที่นายโรเบิร์ต บี ไอคัลย์ รองผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ ฝ่ายกิจการ เอเชียและแปซิฟิกได้ เดินทางมาเยือนไทยในกลางเดือนมกราคม และต้นเดือนธันวาคม พ.ศ. 2520 พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรีขณะนั้นของไทย ก็ได้หยิบเอาประเด็นปัญหาผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามและผู้พลัดถิ่น ๆ ขึ้นมาเจรจาด้วยทั้ง 2 ครั้ง และจากการเจรจากันในครั้งแรก นายโรเบิร์ต บี ไอคัลย์ รับปากว่าจะหาทางช่วยเหลือแบ่งเบาภาระของไทยในเรื่องนี้<sup>1</sup> ส่วนในครั้งหลังนั้น นายโรเบิร์ต บี ไอคัลย์ ได้กล่าวสนับสนุน มติการประชุมอาเซียนเมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2520 อย่างเต็มที่ และให้คำมั่นว่าจะรับผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามรวมกับผู้อพยพจากลาวและเขมรไปตั้งหลักแหล่งเพิ่มขึ้นจากที่ตกลงไว้เดิม 20,000 คน เป็น 50,000 คน<sup>2</sup>

เมื่อคราวรองประธานาธิบดี มอนเดล เดินทางมาเยือนไทยเมื่อต้นเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2520 นั้น ฝ่ายไทยก็ได้ยกเอาปัญหาผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามขึ้นมาปรึกษาหารือกับรองประธานาธิบดีสหรัฐ จากการปรึกษาหารือนี้ปรากฏว่ารองประธานาธิบดีมอดเดลจะเพิ่ม

<sup>1</sup> สยามจดหมายเหตุ ปีที่ 3 ฉบับที่ 3 วันที่ 13-19 มกราคม 2521, หน้า 61.

\* ระหว่างวันที่ 4-6 สิงหาคม 2520 ได้มีการประชุมระดับรัฐมนตรีระหว่างอาเซียนกับสหรัฐ ที่กรุงวอชิงตัน ดีซี. มีวาระการประชุมหลายวาระด้วยกันรวมทั้งได้มีการอภิปรายเกี่ยวกับปัญหาผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามด้วย โดยมีมติตกลงกันว่า จะพยายามระบายนผู้อพยพดังกล่าวไปตั้งหลักแหล่งเป็นการถาวรในประเทศที่ 3 มากที่สุดและเร็ว

<sup>2</sup> สยามจดหมายเหตุ ปีที่ 3 ฉบับที่ 50 วันที่ 8-14 ธันวาคม 2520, หน้า 1379.

กำลังเจ้าหน้าที่แผนกผู้ลี้ภัยของสถานทูตสหรัฐฯ ให้มากขึ้น เพื่อให้สามารถดำเนินเรื่องของผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามให้ลุล่วงโดยรวดเร็วมากขึ้น และรับปากที่จะกำหนดโควตาในการรับผู้อพยพไปหลักแหล่งถาวรในประเทศสหรัฐอเมริกาในแต่ละปีให้เป็นการแน่นอนไป<sup>1</sup> ซึ่งเรื่องนี้รัฐสภาสหรัฐฯ จะต้องยินยอมด้วย เพราะเกี่ยวข้องกับงบประมาณแต่ปรากฏว่ารัฐสภาสหรัฐฯ ไม่ให้ความยินยอม

ในโอกาสที่พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรีขณะนั้นได้เดินทางไปเยือนญี่ปุ่นอย่างเป็นทางการ ระหว่างวันที่ 16-19 มกราคม พ.ศ. 2521 ก็ได้นำปัญหาผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามมาเจรจากับนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่น โดยชี้แจงว่าผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามได้มีส่วนทำให้ประเทศไทยมีภาระทางเศรษฐกิจและสังคมเพิ่มขึ้นมาก นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นได้รับปากว่าจะร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เพื่อช่วยผ่อนปรนภาระและจะเข้ามามีบทบาทเพื่อช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหาผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามให้ลุล่วงไป<sup>2</sup>

และในเดือนกุมภาพันธ์ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้เดินทางไปเยือนสหรัฐอเมริกา ระหว่างวันที่ 4-5 การเดินทางไปครั้งนี้ก็ได้มีการนำเอาปัญหาผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามขึ้นมาปรึกษาหารือกัน โดยนายกรัฐมนตรีของไทยได้ขอให้ประธานาธิบดีสหรัฐฯ ได้ตระหนักถึงภาระหนักของไทยในการให้ที่พักพิงชั่วคราว และขอให้นานาชาติได้เร่งดำเนินการต่าง ๆ เพื่อช่วยแก้ปัญหาให้หมดไปโดยเร็วที่สุด ซึ่งเรื่องนี้ประธานาธิบดีสหรัฐฯ ได้ยืนยันที่จะปฏิบัติตามพันธกรณีตามโครงการระยะยาวของสหรัฐฯ ในการให้ถิ่นที่อยู่ใหม่<sup>3</sup>

<sup>1</sup> สำนักงานสารนิเทศระหว่างชาติแห่งสหรัฐอเมริกา, สถานเอกอัครราชทูตอเมริกัน รองประธานาธิบดีมอดุเคลให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์, หน้า 1-2. (เอกสารโรเนียว)

<sup>2</sup> กองประชาสัมพันธ์, วิทยุสารประจำวัน ฉบับประจำวัน ที่ 19 มกราคม 2521, หน้า 4. (เอกสารโรเนียว)

<sup>3</sup> สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 4 ฉบับที่ 7 วันที่ 9-15 กุมภาพันธ์ 2521, หน้า 175.

นอกจากนี้รัฐบาลไทยยังได้มีการสนทนาเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้นำองค์การเอกชนซึ่งสนใจในปัญหาผู้อพยพ โดยเฉพาะองค์การเอกชนของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่มีความสำคัญอยู่มีใช้น้อย เพราะองค์การเอกชนบางแห่งได้รับความเชื่อถือจากรัฐบาลและประชาชนอเมริกัน ถ้าหากผู้นำองค์การเอกชนเหล่านี้ได้เข้าใจอย่างแท้จริงถึงสภาพของปัญหาและภาวะอันหนักหน่วงที่ประเทศไทย เผชิญอยู่และให้ความร่วมมือกับรัฐบาลไทยในการแก้ปัญหาแล้วก็จะ เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง และจะเป็นทางหนึ่งในการดึงให้รัฐบาลสหรัฐฯ ให้ความสนใจร่วมมือกับไทยในการช่วยแก้ไขปัญหาผู้อพยพให้ เข้มแข็งขึ้นนั้นรัฐบาลไทยจึงให้ความสะดวกแก่คณะผู้นำขององค์การ เอกชนที่เดินทางมาศึกษาปัญหาผู้อพยพทาง เรือชาว เวียดนาม ในประเทศไทยตลอดจน เปิดโอกาสให้ เข้าพบผู้นำของรัฐบาล เพื่อปรึกษาหารือและแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น เช่นกรณีที เอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย ได้นำนาย เลี้ยว เซิร์น ประธานคณะกรรมการพล เรือขอ อเมริกาว่าด้วยความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยอินโดจีน เข้าพบพล เอก เกียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรี เพื่อเยี่ยมคารวะและแลกเปลี่ยนข้อคิด เห็น เกี่ยวกับปัญหาผู้อพยพทาง เรือชาว เวียดนามและผู้อพยพอื่นๆ ในประเทศไทย เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2521 การพบปะกันครั้งนี้ นายเลี้ยว เซิร์น ได้รับที่จะนำเอาข้อเท็จจริงที่ได้พบเห็นในประเทศไทยกลับไปแจ้งให้ประชาชนและรัฐบาลสหรัฐฯ ได้ทราบ และจะได้ เสนอแนะมาตรการต่างๆ ในอันที่จะช่วย เหลือบรรเทาภาระของประเทศไทย<sup>1</sup>

การรณรงค์ให้ประเทศต่างๆ ให้ความสนใจต่อปัญหาผู้อพยพทางเรือชาว เวียดนาม ในประเทศไทยนั้น นอกจากจะดำเนินการตามแนวทางที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว กระทรวงต่างประเทศยังได้สั่งการให้สถาน เอกอัครราชทูตของไทยในทุกประเทศดำเนินการชักจูงและดึงดูดความสนใจของประเทศนั้นๆ ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศไทยไม่ว่าจะในด้านการเงินหรือการรับผู้อพยพที่อยู่ในประเทศไทยไปตั้งถิ่นฐานถาวรในประเทศที่ 3 และกระทรวงมหาดไทย ผู้รับผิดชอบเรื่องผู้อพยพดังกล่าวโดยตรง ยังได้ดำเนินการอีกทางหนึ่งด้วยโดยได้จัดให้มีการ

1

กรมประชาสัมพันธ์, วิทยุสารประจำวัน ประจำวันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2521,

ประชุมสัมมนาปัญหาผู้ลี้ภัยจากอินโดจีน โดยเชิญผู้แทนองค์การกุศลระหว่างประเทศต่างๆ และผู้แทนสถานทูตชาติต่างๆ เข้าร่วมสัมมนาด้วย การประชุมดังกล่าวนี้เริ่มจัดครั้งแรกในปี พ.ศ. 2520 และได้จัดเป็นประจำต่อมาทุกปีโดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาร่วมกันมากขึ้น เป็นลำดับ คือ กระทรวงต่างประเทศ, ศูนย์อำนวยการร่วม, กองบัญชาการทหารสูงสุด และสภาความมั่นคงแห่งชาติ<sup>1</sup>

การดำเนินงานทางด้านการทูตหรือแก้ไขปัญหามืออพยพทางเรือชาวเวียดนามนี้ รัฐบาลไทยได้ยืนยันตลอดมาว่าปัญหาดังกล่าว เป็นปัญหาสากลมิใช่เป็น เรื่องที่ประเทศไทยจะต้องรับภาระแต่เพียงประเทศเดียว ซึ่งหลายประเทศได้ให้ความสนใจกับปัญหานี้และให้ความร่วมมือและช่วยเหลือต่างๆ เพื่อนุญชยธรรม นับตั้งแต่การให้ความร่วมมือในการรับผู้อพยพไปตั้งหลักแหล่งในประเทศตน และให้ความช่วยเหลือทั้งในรูปด้านการเงินรวมไปถึงทางด้าน การเมืองในเวทีการ เมืองนานาชาติด้วย เป็นอย่างดีตลอดมา

#### การดำเนินการในองค์การสหประชาชาติ

เมื่อ เริ่มเกิดปัญหาผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนาม และผู้อพยพจากลาว, กัมพูชา ขึ้นนั้น รัฐบาลไทยก็ได้เชิญข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ ซึ่งเป็นผู้ที่รับผิดชอบโดยตรง ต่อปัญหาผู้อพยพ เดินทางมาเยือนไทย เพื่อจะได้มาศึกษาปัญหานี้ด้วยตนเอง อันจะเป็นผลให้สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติได้ให้ความสนใจและช่วยเหลือรัฐบาลไทย ในการ แก้ไขปัญหาผู้อพยพยิ่งขึ้น ในขณะที่เจ้าชายซารุดดิน อากาข่าน ข้าหลวงใหญ่ฯ ได้เดินทาง มาเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการตามคำ เชิญของรัฐบาลไทย ระหว่างวันที่ 6 - 13 กันยายน พ.ศ. 2518 เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้พาข้าหลวงใหญ่ฯ เดินทางไปศึกษาข้อเท็จจริง ตามศูนย์รับผู้อพยพหลายแห่ง ทำให้ข้าหลวงใหญ่ฯ ได้เข้าใจถึงปัญหาผู้อพยพอย่างแท้จริง

<sup>1</sup> ขจิตกัย นุรุษพัฒน์, "ปัญหาผู้อพยพและผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวกัมพูชา" ใน นิตยสาร รัฐสารศึกษ พลตรีสุวิทย์ เก่งถนอมม้า บรรณาธิการ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร เล่มที่ 25 ฉบับที่ 3 กรกฎาคม 2526 หน้า 78.

และมีความ เห็นอก เห็นใจรัฐบาลไทย เป็นอย่างมากที่ต้องแบกภาระในปัจจุบันนี้

จากการ เดินทางมาเยือนไทยของข้าหลวงใหญ่ฯ ในครั้งนี้ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ได้ตกลงใจจัด โครงการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศไทย เป็นโครงการพิเศษในวงเงิน 12 ล้าน 4 แสน เหรียญสหรัฐฯ แต่อย่างไรก็ตามสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ได้ขอร้องให้ไทยปฏิบัติ ตามหลักการพื้นฐานซึ่ง เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปในชุมชนระหว่างประเทศอันรวมถึงหลักการที่จะไม่ ส่งผู้อพยพกลับโดยความไม่เต็มใจ<sup>1</sup>

นอกจากนี้การ เดินทางมาเยือนไทยดังกล่าวของข้าหลวงใหญ่ฯ ยังได้นำมาสู่ความ ตกลง เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือผู้อพยพทาง เรือชาว เวียดนามและผู้อพยพจากลาว กัมพูชา ฉบับวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2518 และ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2520 ข้อตกลงนี้นับเป็นพื้นฐานทางกฎหมายที่ทำให้สหประชาชาติได้ส่ง เจ้าหน้าที่ เข้ามาปฏิบัติในงานในประเทศไทย เกี่ยวกับ ผู้อพยพจนกระทั่งปัจจุบัน ทั้งได้ก่อให้เกิดพันธกรณีที่ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามความตกลงที่ ได้ทำไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องคำนึงถึงหลักความสมัครใจของผู้อพยพในการกลับสู่มาตุภูมิ เป็นประการสำคัญ ในการนี้สำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ได้จัดให้มีศูนย์รับผู้อพยพขึ้นหลายแห่ง เฉพาะสำหรับผู้อพยพทาง เรือชาว เวียดนามมี 2 แห่งคือ ที่ควบคุมชั่วคราวผู้อพยพทาง เรือชาว เวียดนาม อ.แหลมสิงห์ จ.จันทบุรี และที่ควบคุมชั่วคราวผู้อพยพทาง เรือชาว เวียดนาม อ.เมือง จ.สงขลา โดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ได้ให้ความช่วยเหลือทางด้านการพัฒนา ที่ดิน การก่อสร้างอาคารที่พัก รวมทั้งรับผิดชอบเลี้ยงดูผู้อพยพดังกล่าวด้วย

โดยที่องค์การสหประชาชาติ เป็นศูนย์รวมที่นานาประเทศจะต้องมาร่วมประชุมปรึกษาหารือกันในปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ ซึ่งจัดให้มีการประชุมปีละครั้งนับ เป็นการประชุมที่มีความสำคัญมาก นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา ผู้แทนรัฐบาลไทยซึ่งไปร่วมประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติก็ได้รับนโยบายจากรัฐบาลในอันที่จะหาทางโน้มน้าวให้นานาประเทศให้ความสนใจและช่วยเหลือประเทศไทยในการแก้ไขปัญหานี้

<sup>1</sup>

กรมสารนิเทศ กระทรวงต่างประเทศ, ข่าวสารนิเทศ, หน้า 1 - 2

(เอกสารโรเนียว)

อพยพทางเรือชาวเวียดนาม รัฐบาลไทยได้นำปัญหาผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนาม เข้าไปชี้แจงต่อที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติเป็นครั้งแรก ในการประชุมครั้งที่ 30 เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2518

ในการประชุมครั้งนั้น นายอานันท์ ปันยารชุน เอกอัครราชทูตถาวรประจำสหประชาชาติ ซึ่งทำหน้าที่เป็นรองหัวหน้าคณะผู้แทนไทย แถลงต่อที่ประชุมมีสาระสำคัญ คือ ผู้อพยพได้กลายเป็นปัญหาและภาระหนักของประเทศไทย รัฐบาลไทยให้ความช่วยเหลือแก่ผู้อพยพ เหล่านี้ เป็นการชั่วคราว เท่านั้น และเป็นไปด้วยเหตุผลทางด้านมนุษยธรรมไม่เกี่ยวข้องกับ เหตุผลทางการเมืองหรือผลประโยชน์ของประเทศแต่อย่างใด รัฐบาลไทยหวังว่าสถานการณ์เช่นนี้จะ เป็น เพียงสถานการณ์ชั่วคราว และผู้อพยพดังกล่าวคงจะ เดินทางออกจากประเทศไทยไปตั้งหลักแหล่งในประเทศที่ 3 หรือเดินทางกลับมาตุภูมิของตนในเร็ววัน<sup>1</sup>

เป็นที่น่าสังเกตว่าในการแถลงท่าทีของไทยต่อปัญหาผู้อพยพครั้งแรกนี้ ผู้แทนของไทย ไม่ได้เน้นน้ำหนักในการเรียกร้องให้นานาประเทศให้ความช่วยเหลือประเทศไทย แต่เป็นการชี้แจงให้ทราบถึงภาระอันหนักของประเทศไทยที่ต้องรับผิดชอบต่อปัญหานี้ ขณะเดียวกันก็แสดงให้ประเทศเพื่อนบ้านในอินโดจีนได้ เข้าใจว่าประเทศไทยไม่ต้องการให้ผู้อพยพเหล่านั้นหลั่งไหลเข้ามา และไม่ได้ให้ความช่วยเหลือด้วยเหตุผลทางการเมืองหรือเพื่อผลประโยชน์อื่นใด แต่ช่วยด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรมเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันความเข้าใจผิดของประเทศไทยในอินโดจีน การที่รัฐบาลไทยไม่ได้วางน้ำหนักในการเรียกร้องให้ประเทศต่างๆ ให้ความช่วยเหลือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับผู้อพยพไปตั้งถิ่นฐานนั้นน่าจะเป็น เพราะในช่วงนี้จำนวนของผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามยังมีไม่มากนัก และสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ก็ได้ยื่นมือ เข้ามาให้การช่วยเหลือทางการเงินแล้ว ที่สำคัญกว่านั้นคือ ประเทศไทยมีความหวังว่าผู้อพยพ เหล่านี้จะได้รับการส่งตัวไปตั้งหลักแหล่งในประเทศที่ 3 หรือคงจะสามารถ

<sup>1</sup>

กระทรวงต่างประเทศ ถ้อยแถลงของ เอกอัครราชทูตอานันท์ ปันยารชุน

รองหัวหน้าคณะผู้แทนไทยในการประชุมครั้งที่ 30 ของสมัชชาสหประชาชาติ หน้า 11

(เอกสารโรเนียว)



เดินทางกลับประเทศเดิมของตนได้ในอนาคตอันใกล้

นับปีผ่านไป แม้ว่าทางสำนักงานข้าหลวงใหญ่ จะให้ความช่วยเหลือในการเลี้ยงดูผู้อพยพ แต่จากการที่จำนวนผู้อพยพดังกล่าว เพิ่มขึ้นทุกปี เป็นผลให้รัฐบาลไทยต้องเผชิญกับปัญหาผู้อพยพอย่างหนักหน่วง จึงได้พยายามเรียกร้องให้นานาประเทศให้ความช่วยเหลือมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามไปตั้งถิ่นฐานเป็นการถาวร ดังนั้นในการประชุมสมัชชาสหประชาชาติครั้งที่ 31 และ 32 ในปี พ.ศ. 2519 และ พ.ศ. 2520 นั้น ผู้แทนของไทยจึงรับนโยบายจากรัฐบาลในอินที่จำเป็นต้องพยายามแสวงหาให้ที่ประชุมได้ทราบถึงปัญหาอันหนักหน่วงที่ประเทศไทยเผชิญอยู่และเรียกร้องให้นานาประเทศให้ความช่วยเหลือเพื่อแบ่งเบาภาระของไทยและเพื่อมนุษยธรรม

สำหรับการประชุมสมัชชาสหประชาชาติ ครั้งที่ 33 เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2521 ดร.อุปติศร์ ปาจารย์ยางกูร หัวหน้าคณะผู้แทนไทย ได้รับนโยบายจากรัฐบาลให้เน้นเป็นพิเศษในประเด็นการเรียกร้องให้ประเทศที่ 3 รับผู้อพยพไปตั้งถิ่นฐานมากขึ้น ซึ่งผิดไปจากความสนใจของสมาชิกอาเซียนอื่นๆ ในขณะเดียวกัน ทั้งนี้เพราะประเทศไทยเองมีปัญหาเนื่องมาจากผู้อพยพมากกว่าประเทศภาคีอาเซียนอื่นๆ เนื่องจากพรมแดนของไทยติดต่อกับกัมพูชาและลาวโดยตรง เป็นผลให้มีผู้อพยพจาก 2 ประเทศดังกล่าวเดินทางเข้ามาลี้ภัยในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก และเมื่อรวมกับผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามแล้ว ปริมาณของผู้อพยพในประเทศไทยจึงมีมากติดกับกลุ่มประเทศภาคีอาเซียนอื่นๆ ซึ่งประสบแต่เฉพาะปัญหาผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามแต่เพียงอย่างเดียวนั้น

ดร.อุปติศร์ ปาจารย์ยางกูร ได้ชี้แจงให้ที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติได้เข้าใจถึงภาระอันหนักหน่วงของไทยในปัญหาผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามว่า นับตั้งแต่สงครามอินโดจีนสิ้นสุดลง ประเทศไทยได้ให้ที่พักพิงชั่วคราวแก่ผู้อพยพทั้งจากลาว กัมพูชา และผู้อพยพ

<sup>1</sup>  
กรมสารนิเทศ กระทรวงต่างประเทศ, ถ้อยแถลงของ ดร.อุปติศร์ ปาจารย์ยางกูร  
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศในการประชุมครั้งที่ 33 ของสมัชชาสหประชาชาติ  
หน้า 1 - 2 (เอกสารโรเนียว)

ทางเรือชาวเวียดนามกว่า 160,000 คน แม้ว่าประเทศที่ 3 จะได้รับผู้อพยพไปตั้งถิ่นฐานเป็นการถาวรจำนวนหนึ่งแล้วก็ตาม แต่ผู้อพยพจากอินโดจีนดังกล่าวยังคงเพิ่มปริมาณขึ้นเรื่อยๆ เป็นการเพิ่มภาระอันหนักหน่วงและสร้างปัญหาแก่รัฐบาลไทยเป็นอย่างยิ่ง ด้วยเหตุที่ไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาย่อมจะไม่สามารถเผชิญกับปัญหาอันหนัก เช่นนี้ในระยะเวลานานๆ ได้ แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาลไทยได้ยอมรับภาระนี้ด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรมซึ่งนานาประเทศควรที่จะเข้ามามีส่วนรับภาระนี้ด้วยการรับผู้อพยพดังกล่าวไปตั้งถิ่นฐานเป็นการถาวรเพื่อมนุษยธรรมด้วยเช่นกัน ในปัจจุบันนี้การรับผู้อพยพไปตั้งหลักแหล่งเป็นการถาวรยังมีปัญหาอยู่ 2 ประการคือ ประการแรกประเทศที่ 3 ยังขาดการประสานงานอย่างเพียงพอในการแบ่งสรรจำนวนผู้อพยพซึ่งแต่ละประเทศจะรับไปตั้งถิ่นฐานถาวร และอีกประการหนึ่งคือขบวนการคัดเลือกผู้อพยพซึ่งใช้เวลานานและซ้ำซ้อนกันทำให้โครงการรับผู้อพยพไปตั้งถิ่นฐานถาวรในประเทศที่ 3 ล่าช้ากว่ากำหนด ซึ่งดร.อุปดิษฐ์ ปาจารย์ยางกูร ได้เสนอทางแก้ที่เหมาะสมคือ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ควรที่จะได้ปรึกษารัฐบาลหรือประเทศที่ให้การพักพิงชั่วคราวแก่ผู้อพยพ และประเทศที่ 3 ซึ่งรับผู้อพยพไปตั้งถิ่นฐานถาวร เพื่อร่วมมือกันหาแนวทางในการดำเนินการโครงการ และวิธีการเกี่ยวกับการรับผู้อพยพไปตั้งถิ่นฐานเป็นการถาวรของประเทศที่ 3 ให้บรรลุผลยิ่งขึ้น และรัฐบาลไทยเองก็ได้เคยเสนอหลักการ Pooling Arrangement โดยให้ประเทศที่ 3 กำหนดจำนวนผู้อพยพที่จะรับไปตั้งถิ่นฐานเป็นการถาวรล่วงหน้าในแต่ละปี

การดำเนินการครั้งสำคัญของไทยในวงการเมืองระหว่างประเทศ ได้แก่ การจัดส่งคณะผู้แทนไทย ซึ่งมีพลอากาศโทสิทธิ เสวตศิลา เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นหัวหน้าคณะ เข้าร่วมประชุมพิจารณาปัญหาผู้อพยพในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ณ นครเจนีวา เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2521 หัวหน้าคณะผู้แทนไทยได้แถลงท่าทีของไทยต่อปัญหาผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามสรุปใจความได้ว่า ประเทศไทยได้สนับสนุนข้อเสนอของมาเลเซียที่เสนอต่อที่ประชุมโดยถือว่า เรือทุกชาติควรช่วยเหลือผู้ที่ประสบภัยในทะเลหลวง แต่เรือของประเทศเจ้าของธงต้องมีพันธะให้ประกันว่าจะมีการรับเอาบุคคลเหล่านี้ไปยังประเทศของตนในที่สุดและในระยะอันสั้นที่สุดเท่าที่จะทำได้ นอกจากนี้ประเทศไทยมีความเห็นทำนองเดียวกับอินโดนีเซียและประเทศอาเซียนอื่นๆ ว่า การแก้ไขปัญหาผู้อพยพ

เป็นการถาวรนั้น ประเทศที่ให้ที่พักพิงแก่ผู้อพยพ เป็นการชั่วคราวจะต้องได้คำรับรองจาก ประเทศที่ 3 ว่าจะรับผู้อพยพไปในระยะเวลาดังกล่าว โดยไม่เหลือปัญหาผู้อพยพอยู่ตกค้าง อีกต่อไป วิธีการคือประเทศที่รับผู้อพยพ เหล่านี้จะ เป็น เพียงผู้รับผู้อพยพไว้ชั่วคราวโดยจะทยอย ส่งผู้อพยพดังกล่าวไปยังสถานที่แห่งหนึ่งหรือหลายแห่ง อาจจะเป็น เกาะหรือที่แห่งใดแห่งหนึ่ง ที่ประชาคมระหว่างประเทศร่วมกันให้การสนับสนุน เป็นสถานที่ Processing Center ที่จะ รับผู้อพยพ เหล่านี้ไปยังประเทศที่ระบุนิโคเวต้า และรับไว้แต่ละปีโดยแน่นอนจนหมดจำนวน แต่ การที่จะดำเนินการส่งผู้อพยพ เหล่านี้ควรจะทำอย่างรวดเร็ว และ Processing Center จะต้องรับทั้งผู้อพยพทางบกและทาง เรือในสัดส่วนที่เห็นว่าเหมาะสมด้วย<sup>1</sup>

การประชุมเกี่ยวกับปัญหาผู้อพยพใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ครั้งนี้ นับ เป็นครั้งแรก ที่ทางสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติจัดให้มีขึ้น และคณะผู้แทนไทยก็ได้ใช้โอกาสนี้ แสดงท่าทีของรัฐบาลไทยออกมาอย่างแจ่มชัด ท่าทีที่สำคัญที่ได้แสดงให้เห็นว่านาชาติได้รับทราบ ตามที่กล่าวมานั้นก็คือ ขณะนี้ประเทศไทยไม่สามารถรับผู้อพยพทาง เรือชาว เวียดนามโดยไม่ จำกัดต่อไปได้ และประเทศไทยไม่มีพันธะทางกฎหมายที่จะรับผู้อพยพลี้ภัย ส่วนการให้ที่พัก พิงชั่วคราวก็ด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรม เท่านั้น นอกจากนี้ประเทศไทยยังได้แสดงท่าที เห็นด้วย กับกลุ่มประเทศอาเซียนในอันที่จะได้มีสถานที่แห่งหนึ่งในย่าน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อ ใช้เป็น Processing Center สำหรับการส่งตัวผู้อพยพไปยังประเทศที่ 3 ต่อไป ยิ่งไป กว่านั้น พลอากาศโทสิทธิ เสวตศิลา ยังได้แสดงความหวังว่า เวียดนามคงจะพิสูจน์ให้โลก เห็นว่า เป็นผู้ให้ความสำคัญต่อปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับประเทศต่างๆ อย่างจริง จังด้วยการปฏิบัติตามหลักกฎหมายและหลักปฏิบัติระหว่างประเทศ โดยการผลักดันชาว เวียดนามจำนวนมากจะต้องยุติลงซึ่ง เป็นการแก้ไขปัญหาที่ต้น เหตุ ในกรณีนี้ นายฟาน เทียน รัฐ- มนตรีช่วยว่าการต่างประเทศเวียดนามได้รับกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ

<sup>1</sup>

สภาความมั่นคงแห่งชาติ, ถ้อยแถลงพลอากาศโทสิทธิ เสวตศิลา เลขานุการ สภาความมั่นคงแห่งชาติ ในการประชุมพิจารณาปัญหาผู้อพยพใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้  
๗ นครเจนีวา, หน้า 2 (เอกสารโรเนียว)

ที่จะให้มีการจัดตั้งศูนย์แจกจ่ายผู้ลี้ภัยใน เวียดนาม เพื่อจัดให้มีการเดินทางออกจาก เวียดนาม อย่างมีระเบียบและถูกกฎหมาย

จากการประชุมครั้งนี้ได้มีการยอมรับให้มีการลี้ภัย เป็นการชั่วคราวอย่างเป็นทางการ และในขณะเดียวกัน ก็ได้มีการแนะนำแนวทางปฏิบัติขึ้นมาใหม่อีกคือ การเสนอให้ตั้งศูนย์รับผู้อพยพพิเศษขึ้นโดยใช้ชื่อว่า Holding Center หรือ Processing Center ซึ่งต่อมาในปีเดียวกันนั้น เองก็ได้มีการจัดตั้งศูนย์รับผู้อพยพพิเศษขึ้น 2 แห่ง คือ

1. ที่เกาะลูซอน ประเทศฟิลิปปินส์ ศูนย์นี้มีความสามารถที่จะรับผู้ลี้ภัยได้ถึงจำนวน 50,000 คน

2. บนเกาะกาลัง ประเทศอินโดนีเซีย รับผู้อพยพได้เพียง 10,000 คน

ศูนย์รับผู้อพยพพิเศษนี้ตั้งขึ้นเพื่อระบายผู้อพยพที่เดินทางออกจากประเทศไทยและมาเลเซีย เพื่อฝึกให้สามารถปรับตัวเข้ากับสังคมใหม่ได้ และรอที่จะเดินทางไปตั้งหลักแหล่งเป็นการถาวรในประเทศที่ 3

ต่อมาเมื่อวันที่ 30 - 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2522 ได้มีการประชุมว่าด้วยเรื่องผู้ลี้ภัยและบุคคลพลัดถิ่นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นครั้งที่ 2 ที่นครเจนีวา การประชุมครั้งนี้เลขาธิการองค์การสหประชาชาติ ได้คำริให้มีส่วนเช่นเคยโดยมีผู้แทนระดับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศจาก 65 ประเทศ และผู้แทนประเทศสมาชิกถาวรแห่งคณะมนตรีความมั่นคง 5 ประเทศ เข้าร่วมประชุมด้วย การประชุมครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับการประชุมรับความคิดเห็นและข้อปรึกษาในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2521 คือ มุ่งหวังที่จะหาข้อสรุปอันเป็นการถาวรต่อการแก้ไขปัญหาผู้อพยพ ซึ่งผลของการประชุมสรุปได้ดังนี้คือ

1. ได้มีการให้คำรับรองของบรรดาประเทศต่างๆ ที่จะให้โควต้าสำหรับผู้ลี้ภัยเดินทางไปยังถิ่นฐานอย่างถาวร

2. ให้มีการเพิ่มปริมาณของศูนย์พิเศษ Processing Center ขึ้นอีก

3. บรรดาประเทศต่างๆ ที่มีกิจการทางการเดินเรือให้คำสัญญาว่าจะอนุญาตให้ผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนาม ที่ได้รับการช่วยเหลือโดยเรือประจำชาติของตน หรือ เรือที่จดทะเบียนในประเทศของตน ได้รับการลี้ภัยอย่างถาวรในประเทศของตนต่อไป

4. ให้ความสนับสนุนโครงการเดินทางออกนอกประเทศโดยถูกต้องตามข้อตกลงกับรัฐบาล (Orderly Departure Program) ของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม<sup>1</sup> ซึ่งเกี่ยวกับโครงการเดินทางออกนอกประเทศโดยถูกต้องตามข้อตกลงกับรัฐบาลนี้ ได้มีการเจรจาทันทีระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐบาลเวียดนาม และผู้แทนสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ที่ฮานอย ระหว่างวันที่ 26 ก.พ. - 5 มี.ค. 2522 และ 25 - 30 พ.ค. 2522 มาก่อนแล้ว และยุติลงโดยมีการจัดทำข้อตกลงรวม 7 ประการคือ<sup>2</sup>

1. อนุญาตให้ชาวเวียดนามเดินทางไปยังถิ่นฐานในต่างประเทศเพื่ออยู่ร่วมกับครอบครัว และเพื่อมนุษยธรรม
2. การคัดเลือกผู้ที่จะเดินทางไปต่างประเทศตามหลักการผู้ที่ได้รับการพิจารณาจะต้องมีชื่ออยู่ในบัญชีทั้งฝ่ายเวียดนามและสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ส่วนผู้ที่มีชื่อเพียงฝ่ายเดียวต้องผ่านการปรึกษาหารือระหว่างสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ กับเวียดนามหรือประเทศที่รับผู้ลี้ภัยก่อน
3. สำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ จะทหาการสนับสนุนจากประเทศที่ 3 ในการดำเนินการให้เป็นไปตามโครงการนี้
4. สหประชาชาติและสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ จะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อประสานงานอย่างใกล้ชิดในโครงการนี้
5. เจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะประจำอยู่ที่ฮานอยและไซฮิมีนค์ และอาจเดินทางไปยังสถานที่อื่นได้ตามความจำเป็นในการปฏิบัติงาน
6. การส่งตัวชาวเวียดนามไปยังประเทศที่ 3 จะทำโดยสม่ำเสมอและพาหนะที่เหมาะสม

<sup>1</sup> รศ.ดร.สมพงษ์ ชูมาก, รศ.อรณี นวลสุวรรณ, ปัญหาผู้ลี้ภัยอินโดจีน : ท่าทีและการปฏิบัติของประเทศต่างๆ และองค์การระหว่างประเทศ (โครงการเผยแพร่ผลงานวิจัย ฝ่ายวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ธันวาคม 2525) หน้า 58 - 61.

<sup>2</sup> สยามจดหมายเหตุ ปีที่ 4 ฉบับที่ 26 22 - 28 มิถุนายน 2522 หน้า 726.

7. เวียดนามจะอำนวยความสะดวกทุกประการแก่สำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ และประเทศที่รับผู้ลี้ภัย เพื่อเป็นไปตามโครงการนี้และดำเนินไปตามกฎหมายของ เวียดนาม

เกี่ยวกับการดำเนินการทางการทูต เพื่อแก้ไขปัญหาผู้อพยพทาง เรือชาว เวียดนามนี้ ประเทศไทยได้พยายามดำเนินการอย่างเต็มความสามารถในทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การดำเนินการทูตร่วมกับภาคีอาเซียน และการส่งคณะผู้แทนไปร่วมประชุม เพื่อพิจารณาปัญหา ผู้อพยพใน เอเชียอาคเนย์ขององค์การสหประชาชาติ ตลอดจนการประชุมประจำปีของสมัชชา สหประชาชาติ เพื่อให้นานาชาติหันมาสนใจปัญหาผู้อพยพทาง เรือชาว เวียดนามในไทยนั้น อาจกล่าวได้ว่าการดำเนินการทางการทูตระหว่างไทยกับประเทศภาคีอาเซียนอื่นๆ เป็น เรื่องของความต้องการที่จะรักษาผลประโยชน์ร่วมกัน คือ เป็นการรวมพลังทางการ เมืองของ ภาคีอาเซียนให้ เป็นปึกแผ่น เพื่อที่จะสามารถแสวงหาความช่วยเหลือจากนานาชาติ เพื่อแก้ไข ปัญหาได้อย่างสม เหตุสมผล ในด้านการส่งคณะผู้แทนไปร่วมประชุม เพื่อพิจารณาปัญหาผู้อพยพใน เอเชียอาคเนย์ขององค์การสหประชาชาติ รวมทั้งการประชุมประจำปีของสมัชชาองค์การ สหประชาชาตินั้น ผู้แทนของประเทศไทยก็มีอยู่ตลอดในลักษณะ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกับผู้แทนของ ประเทศภาคีอาเซียนอื่นๆ ซึ่งลักษณะเช่นนี้เองทำให้นานาชาติประเทศพอจะมองเห็นถึงความรุนแรงของปัญหาผู้อพยพทาง เรือชาว เวียดนามและยอมรับว่าปัญหานี้มิใช่ปัญหา เฉพาะของกลุ่มภาคี อาเซียน เท่านั้น แต่เป็นปัญหาที่ทุกๆ ประเทศจะต้อง เข้ามามีบทบาทร่วมมือช่วยเหลือกันแก้ไข ปัญหาดังกล่าวด้วย การประสานกันระหว่างการดำเนินการในระดับภูมิภาคและระดับโลก เช่น นี้ ทำให้ปัญหาผู้อพยพทาง เรือชาว เวียดนามได้รับความร่วมมือ เป็นอย่างดีจากนานาชาติประเทศ โดยได้รับความช่วยเหลือทางการเงินผ่านสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ และรับเอาผู้อพยพดังกล่าว ไปตั้งถิ่นฐาน เป็นการถาวรในประเทศของตนแล้วจำนวนมาก แต่อย่างไรก็ดีในปัจจุบันนี้ ประเทศไทยยังไม่มีหลักประกันอันที่จะคาดคะเนได้ว่าความช่วยเหลือดังกล่าวจะมีอยู่ต่อไปอีก นานเท่าใด และเมื่อประเทศไทยอนุญาตให้ผู้อพยพทาง เรือชาว เวียดนามที่อยู่ในศูนย์ลี้ภัยนั้น เดินทางไปตั้งหลักแหล่ง เป็นการถาวรในประเทศที่ 3 ได้แล้วนั้น จะมีประเทศที่ 3 รับผู้ อพยพไปอีกจำนวนเท่าใด ซึ่งเรื่องนี้ เป็น เรื่องที่จะต้องติดตามกันต่อไป

การดำเนินการทางการทูต เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้มีว่ามีบทบาทสำคัญทั้ง เป็น เหตุ และ เป็นผล เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ เพื่อกำหนดนโยบายหรือปรับมาตรการปฏิบัติใหม่ ของรัฐบาล

เป็นอย่างมากและในการดำเนินการทางการทูตเพื่อแก้ไขปัญหามืออาชีพทางเรือชาวเวียดนามนี้  
ได้ดำเนินการในทั้ง ๓ ระดับมาตลอดเพื่อให้สามารถมีส่วนช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวไม่ได้โดยเร็ว  
ที่สุดเท่าที่จะทำได้ การดำเนินการทางการทูตนี้มีขึ้น เป็นพื้นฐานที่ดีที่สุดในการที่จะระดมความ  
ร่วมมือจากประเทศที่ ๓ ที่จะเข้ามาช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย