

นโยบายต่างประเทศของไทยต่อบัญหากัมพูชา (2523-2533)

บทนี้จะได้กล่าวถึงนโยบายของไทยต่อบัญหานี้ในรายละเอียด เพื่อเป็นการบุทางให้เห็นถึงพัฒนาการของความเปลี่ยนแปลงนโยบายของไทยต่อบัญหากัมพูชา และเน้นประเด็นปัญหาได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

นโยบายต่างประเทศของไทยต่อบัญหากัมพูชา สมัยรัฐบาล พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ. 2523-2531)

เป้าหมายหลักในการดำเนินนโยบายต่อบัญหากัมพูชาในสมัยรัฐบาล พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ คือ การยุติการสู้รบด้วยอาวุธในกัมพูชา ให้ต่างชาติถอนทหารและความช่วยเหลือออกจากกัมพูชา ให้กัมพูชาเป็นรัฐอธิปไตย มีเอกราช บูรณาภาพแห่งดินแดน สามารถกำหนดใจตนเองได้ เป็นอิสระจากการแทรกแซงของต่างชาติ มีนโยบายที่เป็นกลาง ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด และไม่เป็นภัยคุกคามต่อประเทศเพื่อนบ้าน

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว รัฐบาล พล.อ. เปรม จึงใช้ยุทธวิธีในการดำเนินนโยบาย คือสร้างแนวร่วมกับสาธารณรัฐประชาชนจีน สหรัฐฯ และอาเซียนในการกดดันเวียดนามทั้งด้านทหารโดยอ้อม ด้านการเมืองและการทูต และระบอบเฮงสัมริน ด้านเศรษฐกิจ และด้านศีลธรรม เพื่อให้เวียดนามถอนทหารจากกัมพูชา และร่วมเจรจาแก้ไขปัญหานี้ในทางการเมือง แนวนโยบายดังกล่าวสามารถสรุปได้ดังนี้

1. การกดดันด้านทหารต่อเวียดนามและระบอบเฮงสัมรินโดยอ้อม สำหรับปัญหากัมพูชานั้น ไทยหลีกเลี่ยงที่จะมีความขัดแย้งทางทหารกับเวียดนามโดยตรง เนื่องจากไม่ใช่คู่กรณีโดยตรง และเกรงว่าการปะทะทางทหารอาจก่อให้เกิดความสูญเสียมาก นอกจากนี้ในด้านกำลังทางทหารนั้น ก็มีเพียงเพื่อใช้ในการป้องกันและขับไล่เวียดนามที่รุกล้ำอธิปไตยของไทยเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ในช่วงระยะ 1 ทศวรรษที่ผ่านมา ไทยจึงใช้มาตรการในการกดดันทางทหารโดยอ้อมต่อเวียดนามและระบอบเฮงสัมริน ดังนี้

1.1 การสร้างแนวร่วมกับจีน หลังจากที่เวียดนามรุกรานกัมพูชา ความสัมพันธ์ระหว่างจีนและไทยดีขึ้น จากเดิมซึ่งไทยมองจีนว่าเป็นภัยคุกคาม เนื่องจากสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) เมื่อเวียดนามรุกรานกัมพูชา ความสนใจและผลประโยชน์ของจีนและไทยก็สอดคล้องกัน นั่นคือต้องการให้เวียดนามถอนทหารออกจากกัมพูชา ไทยสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับจีนซึ่งเอื้ออำนวยให้เกิดความไว้วางใจกันและกันมากขึ้น เช่น มีการเดินทางไปเยือนจีนของ พล.อ.เปรมฯ พล.อ.อ.สิทธิฯ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง ส่วนจีนก็ได้ส่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีต่างประเทศและเจ้าหน้าที่ของจีนมาเยือนไทยเช่นกัน ลักษณะความร่วมมือของไทยกับจีนจะไม่เป็นทางการ โดยจีนจะกดดันเวียดนามในด้านชายแดน โดยเสริมสร้างกองกำลังบริเวณชายแดนจีน-เวียดนาม โดยเฉพาะ เมื่อเกิดการปะทะระหว่างไทยกับทหารเฮงลัมริน-เวียดนามที่ชายแดนไทย-กัมพูชา การกดดันลักษณะนี้จะเป็นการป้องปรามเวียดนาม เป็นการประกันว่าหากไทยประสบปัญหาจากการรุกรานของเวียดนามแล้ว ไทยก็จะได้รับการปกป้องจากจีน

ในการประกันความมั่นคงให้กับไทยนี้ จะเห็นได้จากการกล่าวประณามเวียดนาม ในกรณีที่เวียดนามรุกรานลาวเขตแดนไทย และสนับสนุนข้อเสนอของไทยในการแก้ไขปัญหา นอกจากการกดดันด้านชายแดนแล้ว จีนยังกำหนดให้การถอนทหารของเวียดนามจากกัมพูชาเป็นเงื่อนไขล่วงหน้าในการปรับความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับสหภาพโซเวียต เพื่อให้สหภาพโซเวียตกดดันให้เวียดนามถอนทหารออกจากกัมพูชา

สำหรับการเพิ่มศักยภาพของกองทัพไทยเพื่อป้องปรามการรุกรานจากเวียดนาม และเป็นการแสดงให้เห็นว่าเวียดนามไม่มีโอกาสชนะสงครามได้นั้น ด้วยจีนได้ให้ความช่วยเหลือโดยส่งอาวุธให้กับไทย หรือขายอาวุธบางชนิดให้แก่ไทยในราคามิตรภาพ*

1.2 การสร้างแนวร่วมกับสหรัฐ หลังจากสหรัฐฯ ถอนตัวออกจากเวียดนามในปี 2518 ก็ไม่ต้องการเกี่ยวข้องกับปัญหาในอินโดจีนโดยตรงอีก แต่ก็ได้ให้การสนับสนุนต่อจีน ไทย และอาเซียนในทุก ๆ ด้านในลักษณะ "ผู้ตาม" ไทยได้ร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการกดดันทางทหารต่อเวียดนามโดยอ้อม โดยสหรัฐฯ ให้ความช่วยเหลือด้านการทหารและการขายอาวุธแก่ไทย โดย

*ความช่วยเหลือทางด้านอาวุธที่จีนให้แก่ไทย เช่น ในปี 2528 ไทยได้รับรถถัง T-54, T-55 จากจีน (The Nation 1985 : 1-2 ; 1987 : 1) กองทัพอากาศได้ยืนยันที่จะซื้อรถถัง T-69 จำนวน 50-60 คัน ในราคาถูกจากจีน (The Bangkok Post 1987 : 1) ดูเพิ่มเติม (Sukhumbhand Paribatra 1987 : 22-30).

เฉพาะการขายอาวุธที่มีประสิทธิภาพสูง เช่น เครื่องบิน F-16 เรือคอร์เวต เป็นใหญ่ขนาด 155 มิลลิเมตร นอกจากนี้ก็มีโครงการให้การศึกษาด้านการทหารและฝึกทหารระหว่างประเทศ กองทุนสนับสนุนทางด้านเศรษฐกิจ เพื่อสร้างเสถียรภาพทางสังคมและเศรษฐกิจแก่ชุมชนชาวไทยที่อยู่ตามแนวพรมแดนไทย-กัมพูชา และพรมแดนไทย-ลาว รวมตลอดทั้งมีการร่วมมือร่วมกันเพื่อเป็นการเตรียมพร้อมหากไทยถูกรุกราน และเป็นการที่สหรัฐฯให้หลักประกันว่าจะช่วยในการรบหากไทยถูกรุกราน ที่สำคัญ เช่นการซื้อรบ Cobra Gold ทุกปี ตั้งแต่ปี 2523 เป็นต้นมา ในปี 2528 มี Memorandum of Understanding (MOU) เพื่อช่วยไทยในการพัฒนาระบบการรบตามแบบ (conventional) และให้สหรัฐฯสามารถช่วยเหลือในกรณีที่มีความจำเป็นได้ ในปี 2529 ได้มีการตกลงที่จะตั้งคลังอาวุธสำรอง เพื่อช่วยเหลือด้านอาวุธแก่ไทยในกรณีเร่งด่วน เป็นการสร้างความมั่นใจให้แก่ไทยในการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับปัญหาแกมพูชา

นอกจากการสนับสนุนด้านอาวุธแล้ว สหรัฐฯยังให้ความมั่นใจแก่ไทย โดยย้ำการสนับสนุนของสหรัฐฯต่อไทยในปัญหาแกมพูชาและการดำเนินนโยบายที่สอดคล้องกับไทยมาโดยตลอด เช่น ในปี 2525 รัฐมนตรีกลาโหมสหรัฐฯ นายคาสบาร์ ไวน์เบอร์เกอร์ มาเยือนไทย และได้กล่าวถึงข้อตกลงมะนิลาและข้อตกลงกนต์-รัลส์* ว่า ยังคงมีผลผูกมัดสหรัฐฯอยู่ (ISIS Bulletin 1983 : 24 ; มติชน 2525 : 10; มาตุภูมิ 2525 : 2)

ในกรณีปัญหาผู้ลี้ภัย สหรัฐฯ เป็นประเทศหนึ่งที่รับผู้ลี้ภัยเข้าประเทศเป็นจำนวนมาก และเป็นผู้นำในการจัดประชุมปัญหาผู้ลี้ภัย พร้อมทั้งชักชวนให้ประเทศต่างๆรับผู้ลี้ภัยมากขึ้น รวมทั้งยังได้เพิ่มงบประมาณสำหรับผู้ลี้ภัยอินโดจีน ซึ่งเป็นการช่วยเหลือการของไทยอีกด้วย

1.3 การให้ความสนับสนุนแก่ฝ่ายต่อต้านระบอบเฮงสัมริน ในการต่อสู้กับกองทัพเฮงสัมริน-เวียดนาม เพื่อบ่อนทำลายระบอบเฮงสัมริน และกดดันให้เวียดนามต้องสูญเสียมากขึ้น ไทยมีข้อตกลงอย่างไม่เป็นทางการกับจีน ที่จะให้เงินหยุดความช่วยเหลือทางการแก่ พคท. และให้ พคท. มีจุดยืนต่อปัญหาแกมพูชาที่สอดคล้องกับรัฐบาลไทย โดยไทยยอมให้การช่วยเหลือแก่เขมรแดงผ่าน

*ข้อตกลง กนต์-รัลส์ ลงนามเมื่อ 6 มีนาคม 2505 สหรัฐฯให้ความช่วยเหลือแก่ไทย โดยไม่ต้องได้รับการยินยอมจากองค์การ สบอ. (โปรดดูรายละเอียดใน Han H. Indorf ed. 1982:213-219)

ทาง เขตแดนไทย รวมทั้งให้ที่พักพิงแก่เขมรฝ่ายต่อต้านระบอบเขมรสัมรินอีกด้วย ภายใต้ข้อตกลงนี้ จีนได้ส่งอาวุธมายังท่าเรือสัดทีบ และคลองใหญ่ เพื่อไทยจะเป็นผู้ส่งต่อความช่วยเหลือเหล่านี้ไป ยังค่ายที่พักของ เขมรแดง ซึ่งอยู่ตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา สถานทูตจีนได้ร่วมมือกับนักธุรกิจ ไทย-จีน และกองทัพไทย ในการจัดหาอาหาร ยา และความช่วยเหลืออื่นๆ ไปให้เขมรแดง และ จีนได้ให้เทคโนโลยีและอาวุธแก่ไทยเป็นการตอบแทน (Nayan Chanda 1986 : 381)

หลังจากได้มีการจัดตั้งรัฐบาลผสมกับพวกราชาธิปไตย ในเดือนมิถุนายน 2525 แล้ว พล.อ.อ.สิทธิฯ ได้เรียกร้องให้นานาประเทศให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลผสมฯ ในการต่อสู้กับ กองกำลัง เขมรสัมริน-เวียดนาม*

ไทยได้ร่วมมือกับอาเซียนในการกดดันเวียดนาม** และระบอบเขมรสัมริน ในเวทีการ เมืองระหว่างประเทศต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเรียกร้องในที่ประชุมสหประชาชาติ ให้มีการ กดดันในด้านต่าง ๆ ได้แก่ ด้านการเมืองและการทูต ด้านศีลธรรม และด้านเศรษฐกิจ

2. การกดดันด้านการเมืองและการทูต ไทยและอาเซียนพยายามชี้ให้ประชาคมโลก เห็นว่าปัญหาที่กัมพูชาเป็นปัญหาระหว่างประเทศ ที่เกิดขึ้นจากการรุกรานของ เวียดนามต่อกัมพูชา เป็นการละเมิดกฎบัตรสหประชาชาติ และกฎหมายระหว่างประเทศ การปล่อยให้มี การละเมิดเช่นนี้ ทำให้ประเทศเล็กไม่มีหลักประกันความมั่นคงปลอดภัยของตน เป็นการกระทำที่ท้าทายต่อประชาคม โลกและการรุกรานนี้กระทบต่อความมั่นคง สันติภาพ และ เสถียรภาพในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

* ไทยเรียกร้องให้นานาชาติช่วยเหลือ โดยอ้างถึงการที่สหภาพโซเวียตให้ความช่วยเหลือทางด้านอาวุธแก่เวียดนาม ดังนั้นประเทศต่าง ๆ ก็มีสิทธิจะช่วยเหลือรัฐบาลผสมฯได้เช่นกัน และในปี 2527 พล.อ.อ.สิทธิฯ ได้กล่าวถึงการช่วยเหลือรัฐบาลผสมฯ ว่าเป็นสิ่งจำเป็นต่อกองกำลังฝ่ายต่อต้านในการจะใช้แรงกดดันต่อเวียดนาม โดยผ่านความสำเร็จในสนามรบ เพื่อนำไปสู่ โต๊ะเจรจา

** การเลือนผ่านอาเซียนจะทำให้ข้อเสนอนี้หนักมากกว่าการเสนอเอง หรือการเสนอ ภายใต้การอุปถัมภ์ของมหาอำนาจ และอาเซียนในฐานะกลุ่มมีอิทธิพลต่อองค์การระหว่างประเทศ หลายองค์การ เช่น ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป กลุ่มประเทศเครือจักรภพ กลุ่มประเทศอิสลาม (OIC) และการที่อาเซียนมีความเข้มแข็ง ก็เป็นการป้องกันไม่ให้มหาอำนาจเข้ามาฉวยใช้ประโยชน์ จากสถานการณ์ได้ (Muthiah Alagappa 1987 : 99-106)

รวมทั้ง เป็นภัยคุกคามต่อผลประโยชน์ของหลาย ๆ ประเทศ

ดังนั้น ประเทศซึ่งรักสันติภาพควรให้ความสนใจปัญหาแก้มพูชา เพื่อหาแนวทางที่เป็นไปได้ในการยุติปัญหา ไทยและอาเซียนได้เสนอแนวทางในการแก้ปัญหาคือ เวียดนามต้องถอนทหารออกจากแก้มพูชา ยุติการสู้รบทางทหาร และแก้ไขปัญหาด้วยการเจรจาทางการเมือง ไทยและอาเซียนเรียกร้องให้ประชาคมโลกรับรองรัฐบาลแก้มพูชาประชาธิปไตย ให้เป็นรัฐบาลที่ชอบธรรมของแก้มพูชา ไม่รับรองระบอบเฮงสัมริน ซึ่งถือว่าเป็นรัฐบาลหุ่นของเวียดนาม และการรับรองระบอบเฮงสัมรินเท่ากับเป็นการยอมรับว่าการรุกรานของ เวียดนามต่อแก้มพูชา เป็นสิ่งที่ถูกต้อง

ในการจะให้มีการยอมรับจากประชาคมโลกนั้น ไทยและอาเซียนได้ดำเนินการเรียกร้องในที่ประชุมระหว่างประเทศ อาทิ อาเซียนได้เจรจาร่วมกับกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจยุโรป และกลุ่มประเทศอิสลาม (โดยเจรจามานอินโดนีเซียและมาเลเซียซึ่งเป็นสมาชิกอยู่) ซึ่งผลของความพยายามของประเทศอาเซียนทำให้กลุ่มประชาคมเศรษฐกิจยุโรปเห็นด้วย และกลุ่มประเทศอิสลามก็ลงมติไม่ออกเสียงทั้งที่เดิมจะให้ที่หนึ่งของแก้มพูชาในสหประชาชาติว่างไว้ อาเซียนไม่ประสบความสำเร็จจนกระทั่งการประชุมของกลุ่มไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (Non-aligned Movement Conference) ในการประชุมสุดยอด ปี 2522 มีมติให้ที่หนึ่งของแก้มพูชาว่างไว้ ขณะเดียวกันก็ได้มีความพยายามอย่างยิ่งยวดของมาเลเซีย สิงคโปร์ ซึ่งใช้ความเป็น สมาชิกกลุ่มเครือจักรภพและกลุ่มประเทศอิสลามในการหาเสียงสนับสนุน อีกทั้งจีนก็ร่วมกดดันให้ประเทศต่างๆรับรองรัฐบาลผสมฯ จนในที่สุดปี 2525 ได้รับเสียงสนับสนุนในที่ประชุมสหประชาชาติถึง 90 เสียง และเป็นที่รับรองโดยไม่ต้องมีการลงคะแนนในปีต่อ ๆ มา การรับรองรัฐบาลผสมฯ เท่ากับเป็นการยืนยันความไม่ถูกต้องของเวียดนามในการรุกรานแก้มพูชา ซึ่งในที่ประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติก็ได้มีการลงมติเห็นด้วย* นอกจากนี้ การรับรองรัฐบาลผสมฯก็เป็นการโดดเดี่ยว เวียดนามและระบอบเฮงสัมริน ทั้งในด้านการเมืองและการทูตอีกด้วย

*ที่ประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ สมัยที่ 44 ในเดือนพฤศจิกายน 2532 ได้ลงมติรับรองร่างมติเกี่ยวกับปัญหาแก้มพูชาของอาเซียนด้วยคะแนนเสียงสนับสนุน 124 คัดค้าน 17 งดออกเสียง 12 และไม่เข้าร่วมประชุม 5 ประเทศ (ปี 2531 สนับสนุน 122 คัดค้าน 19 งดออกเสียง 13 และไม่เข้าร่วมประชุม 4 ประเทศ (สยามจดหมายเหตุ 2533 : 219).

3. การกีดกันด้านศีลธรรม การจะได้รับความสนับสนุนจากประชาคมโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากกลุ่มไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดในการระดมการรุกรานของเวียดนามนั้นทำได้ยาก เนื่องจากประเทศโลกที่สามมอง เวียดนามอย่างยกย่องว่าสามารถต่อสู้ชนะจักรวรรดินิยมได้ในขณะที่เขมรแดงเคยปกครองอย่างทารุณโหดร้าย ไทยจึงพยายามแสดงให้เห็นถึงความไม่ถูกต้อง ไร้ศีลธรรม และไร้มนุษยธรรมของเวียดนาม และการไร้ความชอบธรรมของระบอบเฮงสัมริน เช่น การที่เวียดนามรุกรานลาวและเคนยา การโจมตีค่ายผู้ลี้ภัยชาวจีนในเขตไทย การใช้อาวุธ เช่น ก๊าซพิษ หรือเชื้อโรคทำลายระบบประสาท การโจมตีต่อเป้าหมายทางพลเรือนชาวกัมพูชา การกล่าวโจมตีเวียดนามในลักษณะนี้เป็นการแสดงให้เห็นภาพของความก้าวร้าวรุกราน ไร้มนุษยธรรม ของเวียดนาม ซึ่งประชาคมโลกไม่ควรให้การสนับสนุน

ความพยายามประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับผู้อพยพหนีเวียดนาม ที่เพิ่มจำนวนขึ้นเรื่อยๆ ทำให้ชาวเขมรซึ่งถูกรุกรานได้รับความสนใจ โดยประเทศที่เห็นด้วยกับข้อคิดของสหประชาชาติมีจำนวนมากขึ้น

4. การกีดกันด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากเวียดนามและระบอบเฮงสัมรินไม่ยอมรับมติสหประชาชาติในการแก้ไขปัญหาชาวกัมพูชา โดยเวียดนามยังคงกองกำลังไว้ในกัมพูชา ไทยและอาเซียนจึงดำเนินการเรียกร้องให้ประชาคมโลกกีดกันเวียดนามทางด้านเศรษฐกิจ ส่วนระบอบเฮงสัมรินนั้น เมื่อไม่ได้รับการรับรองก็ไม่ได้การติดต่อทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเช่นกัน การกีดกันด้านเศรษฐกิจนี้ เนื่องจากเศรษฐกิจเวียดนามอ่อนแอ การกีดกันจะทำให้เวียดนามไม่สามารถงบทหารไว้ในกัมพูชาได้ เพราะไม่สามารถรับภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นได้ และยังเป็นการลงโทษไม่ให้เวียดนามพัฒนาเศรษฐกิจต่อไปได้ เนื่องจากการยุติความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ เช่น จีน ญี่ปุ่น สหรัฐฯ สวีเดน ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป กลุ่มประเทศอาเซียน ฯลฯ ในระยะหลังมีหลายประเทศ พร้อมทั้งจะให้ความช่วยเหลือแก่เวียดนาม แต่ก็ได้รับการคัดค้านจากสหรัฐฯ อาเซียน และประชาคมเศรษฐกิจยุโรป อาจกล่าวได้ว่า การกีดกันด้านเศรษฐกิจนี้เป็นส่วนหนึ่ง ซึ่งส่งผลกระทบต่อความยุ่งยากทางเศรษฐกิจของเวียดนาม จนทำให้มีการปฏิรูปเศรษฐกิจภายในประเทศเมื่อปี 2529 และมีการประกาศถอนทหารในเวลาต่อมา

5. การให้การสนับสนุนแก่รัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตย จากการที่ไทยและอาเซียนได้เสนอให้แก้ไขปัญหาชาวกัมพูชาโดยให้ชาวเขมร ได้มีโอกาสเลือกระบบการปกครองของตนเอง โดยปราศจากการแทรกแซงจากภายนอก และเปิดโอกาสให้เขมรทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง ไทยจึงสนับสนุนรัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตย ซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของชาวเขมรที่แท้จริง และไม่รับรองระบอบเฮงสัมรินซึ่งแต่งตั้งโดยเวียดนาม ในที่ประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ

ปี พ.ศ. 2522 ไทยและอาเซียนก็ประสบความสำเร็จ คือ รัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตยได้คะแนนเสียงรับรองถึง 71 เสียง คัดค้าน 35 เสียง และงดไม่ออกเสียง 34 เสียง (วินิตา ศุภรเสพย์ 2525 : 34)

เนื่องจากรัฐบาลเขมรแดง เคยปกครองกัมพูชาอย่างทารุณ เป็นอุปสรรคสำหรับการสนับสนุนของนานาชาติต่อไปในอนาคต ไทยร่วมกับจีนและอาเซียนดำเนินการจัดตั้งรัฐบาลผสม 3 ฝ่าย กัมพูชาประชาธิปไตย* ขึ้น เพื่อให้มีความชอบธรรมมากกว่า อย่างไรก็ตาม การรวมกลุ่มต่าง ๆ ของเขมรซึ่งมีความคิด อุดมการณ์ ความต้องการและผลประโยชน์ที่แตกต่างกันนั้น เป็นสิ่งซึ่งทำได้ยาก อาเซียนต้องขอให้จีนกดดันเขมรแดงและเจ้าสีหนุ ส่วนอาเซียนกดดันเขมรเสรี ในที่สุดก็จัดตั้งรัฐบาลผสมฯ ได้สำเร็จในปี 2525 และได้รับการรับรองจากสหประชาชาติตลอดมา ในการให้ความช่วยเหลือของกลุ่มอาเซียนต่อเขมร 3 ฝ่ายนี้ เป็นไปตามความสมัครใจของแต่ละประเทศ แต่ส่วนใหญ่ผู้ให้ความช่วยเหลือคือจีนโดยผ่านไทย

สำหรับไทย การจัดตั้งรัฐบาลผสมฯ สอดคล้องกับความต้องการของไทย คือมีรัฐบาลของเขมรเพื่อต่อต้านเวียดนามและเป็นตัวแทนของกัมพูชาในที่ต่าง ๆ และดำเนินการต่อต้านเวียดนามรวมทั้งเป็นการป้องกันการกลับคืนสู่อำนาจของเขมรแดง และความสามารถของรัฐบาลผสมฯ ในการกดดันเวียดนาม ก็เป็นการยืนยันความถูกต้องของนโยบายไทยต่อปัญหา กัมพูชาอีกด้วย**

*รัฐบาลผสม 3 ฝ่าย กัมพูชาประชาธิปไตยประกอบด้วยกลุ่มเขมรแดง นำโดยนายพลพุด และ เขียวสัมพันธ์ กลุ่มแนวร่วมกู้อิสรภาพประชาชนเขมร หรือ เขมรเสรี นำโดยนายซอนซาน และกลุ่มขบวนการแนวร่วมเพื่อเอกราช ความเป็นกลาง สันติภาพ และความร่วมมือกันของกัมพูชา นำโดยเจ้านโรดมสีหนุ ไทยพยายามประสานงานให้เกิดรัฐบาลผสมนี้ เช่น เปิดโอกาสให้ฝ่ายเขมรเสรี และ เขมรแดงพบปะหารือกันครั้งแรกที่กรุงเทพฯ เมื่อเดือนสิงหาคม 2524 และมีการพบปะระหว่าง พล.อ.อ.สิทธิฯ กับเจ้าสีหนุที่ปารีส และการพบปะระหว่างผู้นำเขมร 3 ฝ่ายอีกหลายครั้งที่กรุงเทพฯ (สยามจดหมายเหตุ 2524 : 1439)

**แม้จะมีความแตกต่างกัน แต่รัฐบาลผสมฯ ก็สามารถคงอยู่ได้โดยมีความเข้มแข็งมากขึ้น ในระหว่างปี 2522-2529 กองกำลังเขมรแดงเพิ่มขึ้นถึง 3 เท่า คือ จาก 22,000 คน เพิ่มขึ้นมากกว่า 60,000 คน สามารถปฏิบัติการได้ถึงดินแดนส่วนใหญ่ในของเขมร นอกจากนี้รัฐบาลผสมฯ ยังเป็นที่ยอมรับมากขึ้นด้วย

6. การที่ไทยไม่เจรจากับระบอบเฮงสัมรินและ เวียดนาม สำหรับระบอบเฮงสัมริน นั้น ไทยไม่ให้การรับรองจึง ไม่มีการติดต่อด้วย แม้ในระยะหลังจะมีการให้ความสำคัญของ เขมร ทุกฝ่าย ในการเจรจาเพื่อจัดตั้งรัฐบาลชั่วคราวของกัมพูชาก็ตาม ไทยก็มักจะให้อินโดนีเซียเป็นผู้ดำเนินการ เช่น การประชุมไม่เป็นทางการที่จาการ์ตา ครั้งที่ 1* (Jakarta Informal Meeting, JIM)

การที่ไทยไม่เจรจากับระบอบเฮงสัมริน ทั้งนี้เนื่องจากกลัวว่าจะ เท่ากับเป็นการยอมรับ ระบอบเฮงสัมริน แม้ในที่ประชุม "JIM" อาเซียนก็พยายามแสดงท่าทีชัดเจนว่า การประชุมเป็น แบบไม่เป็นทางการ และไม่เป็นการรับรองระบอบเฮงสัมริน

สำหรับเวียดนาม ในระยะแรกรัฐบาล พล.อ. เบรมฯ พยายามแสดงท่าทีพร้อมจะ เจรจา เพื่อเป็นการแสดงให้ประเทศอาเซียน และประชาคมโลกเห็นว่า ไทยมีท่าทีที่พร้อมจะ เปิดให้มีการ เจรจา เนื่องจากเวียดนามมักแสดงตนว่าต้องการเจรจา และอ้างว่าอาเซียนไม่พร้อมจะ เจรจา ด้วย มีการเจรจาในเดือนกรกฎาคม 2524 ระหว่าง ไทยกับเวียดนามที่กรุงย่างกุ้ง ประเทศพม่า แต่ไม่ปรากฏผลคืบหน้า ในระยะหลังไทยพยายามหลีกเลี่ยงการเจรจากับเวียดนาม เนื่องจากกลัวว่า เวียดนามจะ ใช้การเจรจาโฆษณาชวนเชื่อ เพื่อให้สหประชาชาติสับสนบทบาทในการแก้ไขปัญหาลง (สถาบันเอเชียศึกษา 2528 : 55)

ส่วนสหภาพโซเวียตนั้น ในระยะแรกไทยมองสหภาพโซเวียตเป็นภัย เนื่องจากสนับสนุน เวียดนามในการรุกรานกัมพูชา และมีการขยายอิทธิพลของสหภาพโซเวียตเข้าไปในเขมรและลาว (โบรดคูรายละ เอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับความคิดของผู้นำไทยต่อสหภาพโซเวียต ใน Kamol Tong thammachart 1983:50-57)

ในช่วงปลายของรัฐบาล พล.อ. เบรมฯ ได้ให้ความสำคัญกับสหภาพโซเวียตในการแก้ไข ปัญหา กัมพูชามากขึ้น โดยขอให้กดดันเวียดนามในการถอนทหารจากกัมพูชา เห็นได้จากการเดิน

*การประชุมอย่างไม่เป็นทางการที่กรุงจาการ์ตา (Jakarta Informal Meeting, JIM) เป็นความคิดที่จะให้เขมรทุกฝ่ายพบปะกันอย่างไม่เป็นทางการ เพื่อตกลงเกี่ยวกับปัญหาภายในของกัมพูชานบนพื้นฐานของความเท่าเทียม บราศจากเงื่อนโซ่ลวงหน้า โดยอาเซียนมอบหมายให้ อินโดนีเซียเป็นผู้ประสานงาน มีการประชุมครั้งแรก เมื่อวันที่ 25-28 กรกฎาคม 2531 หลังจากนั้น ได้มีการประชุมอีกหลายครั้ง เช่นเมื่อวันที่ 19-21 กุมภาพันธ์ 2532, 26-28 กุมภาพันธ์ 2533. (ดูเพิ่มเติมที่ Eero Palmujoki 1990:135-144).

ทางไบเอือนสหภาพโซเวียตของ พล.อ.เบรมาฯ และ พล.อ.อ.ลิทธิฯ เพื่อพบปะหารือกับผู้นำสหภาพโซเวียต ในการแสวงหาช่องทางในการแก้ไขปัญหา เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2531 และในครั้งนี้ การ์บาซอฟ ได้กล่าวว่า จะเจรจากับเวียดนามเกี่ยวกับการถอนทหาร ซึ่งก่อนหน้านั้น สหภาพโซเวียตยืนยันว่า ไม่สามารถเจรจาดังกล่าวได้ เนื่องจากการถอนทหารของเวียดนามอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของเวียดนาม ซึ่งสหภาพโซเวียตไม่สามารถแทรกแซงได้ และหลังจากนั้นไทยยังได้มีการสรุปย่อการเจรจากับสหภาพโซเวียต ให้แก่ทูตเวียดนามประจำประเทศไทย นับได้ว่าเป็นการกดดันเวียดนามทางอ้อม โดยผ่านสหภาพโซเวียต (Far Eastern Economic Review 1988 : 26)

นโยบายต่างประเทศของไทยต่อบัญหาคัมพูชา สมัยรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ
(พ.ศ. 2531 - 2533)

เมื่อรัฐบาล พล.อ.ชาติชายฯ เข้าบริหารประเทศ และแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2531 นั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับการต่างประเทศ มีข้อความที่แสดงถึงเจตนารมณ์ของการปรับเปลี่ยนนโยบาย โดยเฉพาะต่อบัญหาคัมพูชา ดังความที่ว่า "จะใช้การต่างประเทศในการส่งเสริมความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ... จะร่วมมือกับนานาประเทศและองค์การระหว่างประเทศที่ยังประโยชน์ให้แก่ความมั่นคงของรัฐและการพัฒนาประเทศ..." โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายหลักในข้อ 3 ซึ่งกล่าวว่า "ปรับปรุงความสัมพันธ์ทั้งในทางเศรษฐกิจและการเมือง รวมทั้งเสริมสร้างความเข้าใจอันดีกับประเทศเพื่อนบ้านให้อยู่ร่วมกันโดยสันติและสมานฉันท์ ในลักษณะที่ตอบสนองผลประโยชน์ร่วมกัน ตลอดจนจะพยายามส่งเสริมให้มีการแก้ไขปัญหามิภาคและปัญหาระหว่างประเทศ โดยวิธีการทางการเมืองและการทูต โดยยึดถือหลักความเสมอภาคและความยุติธรรม..." (Thailand Foreign Affairs Newsletter 1988:3)

นอกจากนี้ การให้สัมภาษณ์ในสถานที่ต่างๆ ตลอดระยะเวลาที่เป็นรัฐบาลถึงการเห็นความต้องการเปลี่ยนแปลงบริบทในอินโดจีนให้เป็นตลาดการค้า ก็แสดงให้เห็นถึงว่า นโยบายของรัฐบาล พล.อ.ชาติชายฯ ได้กำหนดเป้าหมายระยะยาวทางด้านเศรษฐกิจในด้านการร่วมมือกับประเทศในอินโดจีน หลังจากปัญหาคัมพูชาสิ้นสุดลง ในอันที่จะส่งเสริมการพัฒนาและเพื่อความเจริญของประเทศในภูมิภาค ดังนั้น แม้ว่าปัญหาจะยังไม่ยุติ ไทยก็สามารถเริ่มค่อยๆ ดำเนินการในส่วนที่จะไม่ทำให้เป้าหมายทางการเมืองและความมั่นคงถูกบั่นทอน อันจะเป็นการเตรียมพร้อมสำหรับความ

สัมพันธ์ทางการค้าและการลงทุนกับเวียดนาม และกัมพูชาในอนาคต

อย่างไรก็ตาม เป้าหมายหลักของนโยบายต่อปัญหาการค้ากัมพูชาในสมัยรัฐบาล พล.อ.ชาติชายฯ ก็ยังคงเน้นในด้านการเมืองและความมั่นคง โดยต้องการให้กัมพูชาเป็นรัฐอธิปไตย มีเอกราช บุรณาการแห่งดินแดน สามารถกำหนดใจตนเองได้ เป็นอิสระจากการแทรกแซงของต่างชาติ มีนโยบายที่เป็นกลาง ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด และไม่เป็นภัยคุกคามต่อประเทศเพื่อนบ้าน เช่นเดียวกับ รัฐบาล พล.อ.เปรมฯ

การดำเนินนโยบายของรัฐบาล พล.อ.ชาติชายฯ นั้น มี 2 ลักษณะ คือ การดำเนินนโยบายต่อเนื่องจากเดิม โดยใช้กลไกดำเนินนโยบายทางกระทรวงการต่างประเทศ และการริเริ่มการดำเนินนโยบายและวิธีการใหม่ๆ โดยใช้กลไกด้านทหารและที่ปรึกษา

ในการดำเนินนโยบายที่ต่อเนื่องจากรัฐบาลเดิม นั้น ได้แก่ การร่วมมือกับกลุ่มประเทศ อาเซียน และมิตรประเทศในสหประชาชาติในการแก้ไขปัญหาการค้ากัมพูชา เช่น การประชุมไม่เป็นที่ทางการที่กรุงจาการ์ตา การประชุมที่กรุงบารีส โดยยืนยันให้มีการแก้ไขปัญหาทางการเมือง และให้มีการถอนทหารเวียดนามออกจากกัมพูชาทั้งหมด ภายใต้การตรวจสอบจากนานาชาติ (ลาโรจน์, ชวนะวิรัช, สัมภาษณ์) นอกจากนี้ พล.อ.ชาติชายฯ ยังคงยึดแนวร่วมเดิม คือ จีน และสหรัฐ ในการกดดันทางทหารต่อเวียดนามและระบอบเฮงสัมรินโดยอ้อม

1. การร่วมมือกับจีนในการสนับสนุนรัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตย เพื่อกดดันเวียดนาม และระบอบเฮงสัมรินทางด้านทหาร ให้เวียดนามประนีประนอมในการเจรจาและถอนทหารออกไป จากกัมพูชาอย่างแท้จริง จะเห็นได้ว่ากองกำลังฝ่ายต่อต้านระบอบเฮงสัมรินเข้มแข็งขึ้นและสามารถยึดเมืองสำคัญได้ภายหลังการถอนทหารของเวียดนามเมื่อเดือนกันยายน 2532 แม้ในระยะหลัง ประเทศต่างๆ เริ่มลดความช่วยเหลือแก่เขมรฝ่ายต่อต้าน แต่จีนก็ยืนยันที่จะสนับสนุนรัฐบาลผสมฯ ในด้านอาวุธต่อไป (The Bangkok Post 1990:8) และจีนได้ส่งอาวุธหนัก รถจี๊ป รถบรรทุก ลำเลียงทหาร รวมทั้งรถถัง จำนวน 24 คัน ให้แก่เขมรแดง เพื่อต่อสู้กับระบอบเฮงสัมรินต่อไป (มติชน 2533 :7 ; The Bangkok Post 1990 : 9) และถึงแม้เมื่อเวียดนามพยายามจะปรับความสัมพันธ์กับจีน แต่จีนก็ยังยืนยันจุดยืนเดิมร่วมกับไทยและอาเซียนในการกดดันเวียดนาม และระบอบเฮงสัมริน

ไทยให้ความสำคัญของการร่วมมือกับจีนในการแก้ไขปัญหาการค้ากัมพูชา มีการเดินทางของผู้นำระดับสูงไปจีนเพื่อหารือแนวทางการแก้ปัญหา เช่น การเยือนจีนของ พล.อ.ชาติชายฯ เมื่อเดือน พฤษภาคม 2532 และตุลาคม 2532 การเยือนจีนของ พล.อ.อ.ลิทธิฯ และผู้นำทหารของไทย

และจีนก็ได้ส่งผู้นำมาเยือนไทย เพื่อรักษาความใกล้ชิดของความสัมพันธ์อีกด้วย

2. การร่วมมือกับสหรัฐฯแม้เวียดนามจะทำการถอนทหารออกจากกัมพูชาในเดือนกันยายน 2532 แต่การถอนทหารดังกล่าวไม่ได้รับการรับรองจากนานาชาติ ไทยจึงยังคงร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการกดดันด้านทหารต่อเวียดนามและระบอบเฮงสัมรินโดยอ้อม ด้วยการเพิ่มศักยภาพในการรบด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในด้านอาวุธหรือการปฏิบัติการ ไทยยังคงมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสหรัฐฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านความมั่นคง แม้ความช่วยเหลือด้านทหารของสหรัฐฯที่ให้แก่ไทยในปี 2532 จะลดลง และเพิ่มขึ้นบ้างในปี 2533* โดยเจ้าหน้าที่กลาโหมสหรัฐฯย้ำว่าการลดความช่วยเหลือนั้น ไม่ได้หมายถึงการลดความใกล้ชิดด้านความมั่นคงระหว่างสหรัฐฯกับไทย แต่เนื่องจากปัญหาทางด้านงบประมาณของสหรัฐฯซึ่งต้องการลดภาระความช่วยเหลือแก่ทุกประเทศ (The Bangkok Post 1989 : 1-3) แต่สหรัฐฯยังคงให้หลักประกันด้านความมั่นคงแก่ไทย เช่น การจะขายเฮลิคอปเตอร์แบบ SH-2 (Anti-submarine warfare helicopter) จำนวน 6 ลำ ตอร์ปิโด และอุปกรณ์สำหรับการรบทางเรือ (naval equipment) เรดาร์ ขีปนาวุธต่อต้านเรือรบ แบบ Harpoon (Harpoon Anti-Ship Missile) ซึ่งอาวุธเหล่านี้ส่วนใหญ่จะใช้ในเรือฟริเกต (Frigate) ซึ่งไทยมีกำหนดจะซื้อจากจีนในปี 2536 และ 2537 (The Bangkok Post 1990:3) สหรัฐฯ จะส่งรถถัง M-60 จำนวน 100 คัน ให้ไทยในปี 2534 โดย พล.อ. สุจินดา คราประยูร ผู้บัญชาการทหารบกกล่าวว่า จะซื้อในราคามิตรภาพ (The Bangkok Post 1990 : 3) นอกจากนี้สหรัฐฯ ยังให้หลักประกันแก่ไทยในการจะช่วยเหลือไทยในการรบหากไทยถูกรุกราน เห็นได้จากการซ้อมรบร่วมกัน เช่น Cobra Gold ซึ่งดำเนินมาตั้งแต่ครั้งรัฐบาล พล.อ. เบรม แล้ว เป็นการซ้อมรบซึ่งมีทหารไทยและสหรัฐฯร่วมปฏิบัติการ ตั้งแต่ 10,000-16,000 คน และมีการใช้อาวุธทันสมัยปฏิบัติการทั้งทางบก ทางเรือ และทางอากาศ (The Bangkok Post 1988:4; 1989: 4 ; 1990 : 7) แม้สหรัฐฯจะประกาศลดความช่วยเหลือต่อเขมรฝ่ายต่อต้านฯ และจะลงมติให้ว่างที่นั่งของกัมพูชาในสหประชาชาติไว้ เขมรทุกฝ่ายก็สามารถตกลงกันได้ว่าจะให้ตัวแทนของสภาสูงสุดแห่งชาติเขมร (SNC) เป็นผู้แทนกัมพูชาในสหประชาชาติ และสหรัฐฯ ก็ยังคงให้ความร่วมมือกับไทย และอาเซียนในการเข้าร่วมการประชุมเพื่อแก้ปัญหา กัมพูชา และชักจูงให้สหภาพโซเวียต และ เวียดนามผลักดันเฮงสัมรินในการแก้ไข้ปัญหา

ในการกดดันเวียดนามและระบอบเฮงสัมริน ในด้านการเมืองและการทูต ด้านศีลธรรม และด้านเศรษฐกิจนั้น รัฐบาล พล.อ.ชาติชายฯ ได้รับนโยบายต่อปัญหา กัมพูชา โดยลดความกดดันทางด้านเหล่านี้ลง และมีความพร้อมที่จะร่วมมือทั้งด้านทางการค้า การลงทุน และการเจรจาแก้ไข

ตารางที่ 1 ความช่วยเหลือทางทหารของสหรัฐต่อประเทศไทย 2529-2533

(มูลค่า : ล้านดอลลาร์)

	2529	2530	2531	2532	2533 (Plan)
FMS	80.5	-	23.5	-	45
MAP	4.7	50	20	22	5
IMET	2.2	2.34	2.15	2.2	2.4
ESF	4.8	5	5	5	5
Total	92.2	57.34	50.65	29.2	57.4

MAP = Military Assistance Program

FMS = Foreign Military Sales

IMET = International Military Education and Training Program

ESF = Economic Support Fund

ที่มา : หนังสือพิมพ์บางกอกโพสต์ 13 มกราคม 2532 หน้า 5

ปัญหาสัมพันธภาพกับเวียดนามและระบอบเฮงสัมรินมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ไทยยังคงร่วมมือกับอาเซียนในการแก้ไขปัญหาสัมพันธภาพทางการเมือง โดยการสนับสนุนการดำเนินการทุกรูปแบบที่อาเซียนเป็นผู้เสนอหรือให้การรับรอง และระมัดระวังการดำเนินการในรูปแบบใหม่ๆ มิให้กระทบต่อท่าทีของอาเซียนในปัญหาสัมพันธภาพ ดังจะเห็นได้จากการเดินทางไปเจรจากับประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ ของ พล.อ.ชาติชายฯ เพื่อชี้แจงกรณีการเชิญชนเชนมาเยือนไทยอย่างไม่เป็นทางการว่า (มติชน 2532:4) ไม่ถือว่าเป็นการรับรองรัฐบาลฮุนเซน หรือกรณีของไทยไม่รับเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมอย่างไม่เป็นทางการเนื่องจากอินโดนีเซียเป็นผู้ดำเนินการในการประชุมดังกล่าวแล้ว (ลยามจดหมายเหตุ 2532:535)

รัฐบาล พล.อ.ชาติชายฯ ได้ดำเนินนโยบายต่อเนื่องจากรัฐบาล พล.อ.เปรมฯ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายด้านความมั่นคงดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ในขณะที่เดียวกัน พล.อ.ชาติชายฯ ก็ได้มีบทบาทในการริเริ่มนโยบายใหม่ ๆ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้สามารถยุติปัญหาได้เร็วขึ้น

ในการริเริ่มวิธีการในการดำเนินนโยบายรูปแบบใหม่ พล.อ.ชาติชายฯ ได้รับวิธีการในการดำเนินนโยบายต่อปัญหาสัมพันธภาพในลักษณะต่างๆ ดังนี้

1. ให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจมากขึ้น โดยใช้เป็นเครื่องมือเพื่อนำไปสู่การผ่อนคลายความตึงเครียดกับประเทศเพื่อนบ้าน รัฐบาล พล.อ.ชาติชายฯ เน้นการดำเนินนโยบายในลักษณะที่เปิดกว้างในการติดต่อกับประเทศต่างๆ มีความพร้อมในการส่งเสริมความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจกับทุกประเทศ ดังเช่น นโยบายที่ต้องการเปลี่ยนสนามรบในอินโดจีนให้เป็นตลาดการค้า ซึ่งเป็นนโยบายในระยะยาว ดังที่ พล.อ.ชาติชายฯ (2533: 161-173) ได้กล่าวถึงเจตนารมณ์ที่ "จะทำให้ประเทศอินโดจีนเป็นประเทศที่มุ่งพัฒนาทางเศรษฐกิจ ระหว่างตนกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคนี้รวมทั้งประเทศไทย หลังจากปัญหาสัมพันธภาพสิ้นสุดลงแล้ว" เป็นนโยบายที่ต้องการจะร่วมมือกับประเทศอินโดจีนโดยเปิดเผยมากขึ้น แม้แต่กับประเทศเวียดนามและระบอบเฮงสัมริน ซึ่งเคยมีความสัมพันธ์แบบไม่เป็นมิตรต่อกัน ตัวอย่างเช่น การเดินทางไปเยือนเวียดนามอย่างเป็นทางการของ พล.อ.อ.สิทธิฯ และคณะ (ส่วนใหญ่เป็นนักธุรกิจเอกชน) ตามคำเชิญของเวียดนาม ระหว่างวันที่ 9-12 มกราคม 2532 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดี ซึ่งจะนำไปสู่ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาสัมพันธภาพ และวัตถุประสงค์ทางด้านเศรษฐกิจ เพื่อสำรวจตลาดและแสวงหาข้อมูลในด้านการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว การไปเยือนเวียดนามนับเป็นครั้งแรก นับแต่ไทยได้

ร่วมมือกับและชาคมโลกกดดันเวียดนามให้ถอนทหารจากกัมพูชาตามมติสหประชาชาติ

สถานการณ์อย่างหนึ่ง que แสดงถึงการให้ความสำคัญอันดับแรกๆ ต่อเศรษฐกิจของพล.อ.ชาติชายๆ คือ การจัดให้นายฮุนเซนและคณะ เข้าพบภาคเอกชนของไทย (เมื่อครั้งที่ได้เชิญฮุนเซนมาเยือนไทย) เพื่อเจรจาหาช่องทางในด้านความร่วมมือในด้านต่างๆ ระหว่างกัน เช่น การประมง อัญมณี ผลิตภัณฑ์อาหาร การลงทุนของภาคเอกชนไทย การท่องเที่ยว และการพัฒนาแม่น้ำโขง ฯลฯ ที่สำคัญคือ ได้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อศึกษาการขยายการค้าทวิภาคีและการลงทุนในกัมพูชาด้วย

การดำเนินนโยบายดังกล่าว เป็นการเปิดโอกาสให้เอกชนติดต่อกับประเทศอินโดจีนโดยเปิดเผย แม้จะ ไม่มีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างกันอยู่ก็ตาม และนโยบายนี้ได้รับการตอบสนองจากทั้งนักธุรกิจเอกชน รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการ ซึ่งได้เดินทางไปเวียดนามและกัมพูชาเพื่อศึกษาลู่ทางการร่วมมือด้านต่างๆ และยังได้มีความร่วมมือในหลายๆ ด้านแล้ว เช่น การลงนามร่วมกันระหว่างนักธุรกิจไทยกับเวียดนาม ความร่วมมือเกี่ยวกับอุตสาหกรรมพลาสติกในโฮจิมินห์ การลงนามในพิธีสารการบินพลเรือนระหว่างไทยกับเวียดนาม การจะร่วมมือสร้างทางรถไฟจากรัฐประเทศไบบังบอยเบต การส่งรถยนต์ซึ่งประกอบในไทยไปขายยังประเทศเวียดนาม เป็นต้น

2. ให้ความสำคัญต่อการติดต่อกับเขมรทุกฝ่าย ดังจะ เห็นได้จากการเชิญนายฮุนเซน นายกรัฐมนตรีของระบอบเฮงสัมริน และคณะฝ่ายเศรษฐกิจมาเยือนไทยอย่างไม่เป็นทางการ ในระหว่างวันที่ 25-27 มกราคม 2532 โดยมีวัตถุประสงค์ในการทำความรู้จักเพื่อรับทราบปัญหาของฝ่ายฮุนเซน (สยามจดหมายเหตุ 2532:197-201)

นายกรัฐมนตรีพยายามให้มีการตกลงกันระหว่างเขมรทั้ง 4 ฝ่าย โดยให้มีการประชุมกันอย่างไม่เป็นทางการ รับทราบความต้องการของกันและกัน เพื่อนำไปสู่การประนีประนอมในการแก้ไข้ปัญหา ดัง เช่น การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้นำเขมร 3 ฝ่าย ที่กรุงเทพฯ เพื่อโน้มน้าวให้เข้าร่วมการประชุม JIM ในวันที่ 19-21 กุมภาพันธ์ 2532 นอกจากนี้ยังมีการพบปะระหว่างกลุ่มต่างๆ กับฝ่ายไทย เพื่อรับทราบความคิดเห็นและปัญหา ของแต่ละฝ่ายอีกหลายครั้ง ดังจะกล่าวต่อไป ไทยจึง เป็นเสมือนศูนย์กลางของการเจรจาแบบไม่เป็นทางการ เพื่อเสริมการเจรจาตามกรอบที่อาเซียนและสหประชาชาติเสนอ

นอกจากนี้ยังมีความพยายามในการเจรจาติดต่อร่วมมือกับเวียดนาม เพื่อหาช่องทางในการแก้ไขปัญหามากขึ้น ทั้งที่เดิมมีนโยบายโดดเดี่ยวเวียดนามและรัฐบาลฮุนเซน ตามมติของอาเซียนและสหประชาชาติ อย่างไรก็ตามไทยก็ยังยืนยันให้มีการถอนทหารเวียดนามออกจากกัมพูชาทั้งหมด

ภายใต้การตรวจสอบจากนานาชาติ ก่อนการเปิดความสัมพันธ์ทาง เศรษฐกิจระหว่าง ไทยกับเวียดนาม อีกครั้งหนึ่ง ในขณะเดียวกันก็ชี้แจงให้มิตรประเทศเข้าใจว่า การเชิญสุนเซนมาไทยนั้น เป็นแบบ ไม่เป็นทางการและ ไม่เป็นการรับรองรัฐบาลสุนเซน

อนึ่ง พล.อ.ชาติชายฯ ได้ใช้ทหารและที่ปรึกษาไทยบอยเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินการอย่างไม่เป็นทางการดังกล่าว แทนกระทรวงการต่างประเทศซึ่งเป็นกลไกปกติ เห็นได้จากการประสานงานของ พล.อ.ชวลิตฯและที่ปรึกษาไทยบอยในการเชิญนายสุนเซนมาเยือนไทยอย่างไม่เป็นทางการ การประสานงานให้มีการประชุมที่กรุงโตเกียวรวมทั้งการประสานงานในการพบปะระหว่างนายกรัฐมนตรีและ เขมรฝ่ายต่างๆอีกด้วย (มติชน 2532:6)

บทบาทที่มากขึ้นของ พล.อ.ชวลิต และที่ปรึกษาไทยบอยประกอบกับความเห็นที่ไม่สอดคล้องกันของการดำเนินนโยบายในการแก้ไขปัญหาแกมพูชา ทำให้กระทรวงการต่างประเทศลดบทบาทลง

3. การแก้ไขปัญหาแบบเป็นขั้นเป็นตอน รัฐบาล พล.อ.ชาติชายฯ ได้รับการดำเนินนโยบายจากแนวทางการแก้ไขปัญหาแกมพูชาแบบเดิม เป็นการริเริ่มวิธีการแก้ไขปัญหาแบบใหม่ ๆ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาดำเนินต่อไปได้โดยไม่หยุดชะงัก แนวทางดังกล่าวได้แก่ การแก้ไขปัญหาแบบเป็นขั้นเป็นตอน โดยเริ่มจากการหยุดยิงก่อน เพื่อให้เกิดบรรยากาศในการเจรจา แล้วจึงค่อยตกลงในเรื่องอื่น ๆ เป็นขั้นตอนไป ทั้งนี้เนื่องจากเล็งเห็นว่าการแก้ไขปัญหาแบบสมบูรณ์ (Comprehensive) ตามที่ปฏิบัติมานั้นมีโอกาที่จะประสบความสำเร็จได้น้อย เพราะหากไม่สามารถบรรลุความตกลงเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ก็จะไม่สามารถทำความตกลงได้เลย แต่การให้ตกลงกันแบบเป็นขั้นตอนจะสามารถบรรลุข้อตกลงในส่วนที่สามารถจะตกลงกันได้ก่อน เพื่อให้ความสำเร็จในด้านหนึ่งส่งผลให้มีการเจรจาประเด็นระบอบในด้านอื่นๆต่อไป ทั้งนี้ พล.อ.ชาติชายฯได้เสนอให้มีการหยุดยิงก่อนการแก้ไขปัญหาอื่นแก่เขมร 3 ฝ่าย ในโอกาสที่ได้เชิญผู้นำเขมร 3 ฝ่าย เข้าพบปะหารือกันเพื่อรับทราบท่าทีของฝ่ายต่าง ๆ แต่เขมร 3 ฝ่ายปฏิเสธ ข้อเสนอดังกล่าว เนื่องจากต้องการให้การหยุดยิงเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ไขปัญหาโดยสมบูรณ์ อย่างไรก็ตาม นายกรัฐมนตรีก็ยังมีความพยายามในการยุติปัญหาอย่าง เป็นขั้นเป็นตอนต่อไป ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้ให้สัมภาษณ์เปรียบเทียบการดำเนินการยุติปัญหาอย่างสมบูรณ์ และยุติปัญหาทีละขั้นตอนว่า เป็นการดำเนินนโยบายที่แตกต่างกัน แต่มีวัตถุประสงค์เดียวกัน คือ "แยกกันเดิน ร่วมกันดี" เปรียบเสมือนการโจมตีข้าศึกคนละด้านเพื่อเป้าหมายเดียวกัน (กระทรวงการต่างประเทศ 2533:35)

ระหว่างการประชุมระหว่างประเทศที่บุน้อยอย่างไม่เป็นทางการ เมื่อวันที่ 6 - 14 เมษายน 2533

พล.อ.ชาติชายฯ ก็ได้เสนอให้ที่บุนเป็นเจ้าภาพจัดการประชุม ระหว่างเจ้าสีหนุและนายฮุนเซน เพื่อเร่งกระบวนการสันติภาพในเขมร และในที่สุดก็ได้มีการจัดประชุมที่โตเกียวขึ้น โดยไทยและที่บุนเป็นผู้ประสานงาน โดยการเจรจา 2 ฝ่าย ระหว่างเจ้าสีหนุและนายฮุนเซน และผลการเจรจา ก็ได้มีการลงนามในแถลงการณ์ร่วม ในวันที่ 5 มิถุนายน 2533 โดยมีข้อตกลงหยุดยิง และจัดตั้งสภาสูงสุดแห่งชาติ (Supreme National Council, SNC) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจากรัฐบาลพมมา และรัฐบาลฮุนเซน ฝ่ายละเท่าๆกัน ซึ่งถือได้ว่าเป็นการแก้ไขปัญหาแบบเป็นขั้นเป็นตอนตามการริเริ่มของ พล.อ.ชาติชายฯ แม้ว่าเขมรแดงจะไม่เข้าร่วมประชุม และไม่ยอมรับผลการประชุมที่โตเกียว การประชุมนี้ก็แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการแก้ไขปัญหามารูปแบบอื่นๆ นอกจากที่ได้ปฏิบัติมาแล้ว การผลักดันให้มีการเจรจาในรูปแบบของรัฐบาล 2 ฝ่าย ได้ส่งผลกระทบต่อการจัดสรรตำแหน่งของเขมรแต่ละฝ่ายใน SNC โดยใช้สัดส่วน 50:50 ระหว่างรัฐบาลพมมา และรัฐบาลฮุนเซน แทนที่จะให้เขมร 4 ฝ่าย มีตัวแทนจำนวนเท่าๆกัน

ในระยะหลังสมาชิกถาวร 5 ประเทศ ของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (Perm 5) ได้บรรลุข้อตกลงร่วมกันเกี่ยวกับแผนการสันติภาพของปัญหามุมพุกา โดยเป็นแนวทางกว้างๆในการนำไปสู่การแก้ไขปัญหามุมพุกาทาง การเมืองอย่างสมบูรณ์ การดำเนินการส่วนใหญ่ในการแก้ไขปัญหามุมพุกาของ ไทยจึง เป็นไปตามกรอบดังกล่าว บทบาทการริเริ่มทางด้านนโยบายต่างประเทศของ นายกรัฐมนตรีจึง ไม่เด่นชัดดัง เช่นที่ผ่านมา แต่ก็ได้มีความพยายามในการสนับสนุนการแก้ไขปัญหามุมพุกา โดยตลอด เห็นได้จากการ เสนอให้มีการจัดประชุมเพื่อ เจรจาเกี่ยวกับการจัดตั้งสภาสูงสุดแห่งชาติที่สถานทูตมุมพุกาในกรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 17-19 กันยายน 2533 (กระทรวงการต่างประเทศ 2533: 36, 46)

จากรูปแบบและวิธีการดำเนินนโยบายของ พล.อ.ชาติชายฯ แสดงให้เห็นถึงการปรับนโยบายจากรัฐบาล พล.อ.เปรมฯ ในส่วนของท่าทีต่อเวียดนามและระบอบเฮง สัมริน ซึ่งมีการปรับจากการปฏิบัติสูง คือ มีการโจมตีทางทหารระหว่างกันบริเวณชายแดน มีการกดดันเวียดนามและระบอบเฮง สัมริน ด้านทหารโดยอ้อม ด้านการเมืองและการทูต ด้านศีลธรรม และด้านเศรษฐกิจ พยายามหลีกเลี่ยงการเจรจาโดยตรง แต่ให้อินโดนีเซียเป็นตัวกลางในการจัดให้มีการเจรจาแทน มาเป็นนโยบายที่มีความประนีประนอมมากขึ้น เห็นความสำคัญของการเจรจากับเวียดนามและระบอบเฮง สัมริน มากขึ้น ลักษณะพฤติกรรมและท่าทีดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงนโยบายต่างประเทศที่ลดความเป็นปฏิปักษ์ต่อเวียดนามและระบอบเฮง สัมริน ลง มีการแสดงความพร้อมในการร่วมมือมากขึ้น

ประเด็นสำคัญประการหนึ่ง คือ พล.อ.ชาติชายฯ ในฐานะนายกรัฐมนตรี ได้เข้ามา มีบทบาทอย่างเด่นชัดในการกำหนดและดำเนินนโยบายด้วยตนเอง ซึ่งทำให้รูปแบบและวิธีการในการดำเนินนโยบายต่อปัญหาภูมิพหุชาติมีลักษณะที่แตกต่างไปจากเดิม เช่น มีการดำเนินการแบบไม่เป็นทางการ มีการเจรจาต่อรองในระดับผู้นำ (นายกรัฐมนตรี) ซึ่งในสมัย พล.อ.เปรม นั้น หน้าที่การเจรจาต่อรองส่วนใหญ่จะเป็นของกระทรวงการต่างประเทศ

การเจรจาระดับผู้นำเห็นได้จากการพบปะเจรจาระหว่าง พล.อ.ชาติชายฯ กับเขมร ฝ่ายต่างๆ* ประเด็นสำคัญซึ่งถือว่าเป็นจุดของการปรับนโยบายอย่างชัดเจนก็คือ การเชิญนายฮุน เซนมาเยือนไทย และมีการเจรจาระหว่างกัน เมื่อวันที่ 25-27 มกราคม 2532 การเชิญนายฮุน เซนมาไทยดังกล่าว มีประเด็นสำคัญแสดงให้เห็นการปรับเปลี่ยนนโยบายดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ในทุกลักษณะ ได้แก่

1. การปรับท่าทีต่อรัฐบาลฮุน เซนและ เวียดนามต่อความเป็นปฏิปักษ์ โดยหันมาร่วมมือทางเศรษฐกิจ เพื่อผ่อนคลายความตึงเครียดระหว่างกัน
2. การเชิญนายฮุน เซนมาเยือนไทยโดยไม่ถือว่าเป็นการรับรองรัฐบาลฮุน เซน เนื่องจากเป็นการเยือนไทยอย่างไม่เป็นทางการ
3. การเจรจาต่อรองระดับผู้นำ คือ นายฮุน เซนมาเยือนไทยในฐานะแขกส่วนตัวของ นายกรัฐมนตรี มีการพบปะพูดคุยกันอย่างไม่เป็นทางการ และนายกรัฐมนตรีได้ขอให้นายฮุน เซนรับปากจะเข้าร่วมการประชุม JIM 2 ที่จากร์ต้า (โปรดดูเพิ่มเติมคำสัมภาษณ์ของ พล.อ.ชาติชายฯ ในเรื่องนี้ในมติชน 2532:9)
4. การเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ต่างจากเดิมแก่นายฮุน เซน ในการเดินทางมาเยือนไทยครั้งที่ 2 ของนายฮุน เซน เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2532 ซึ่ง พล.อ.ชาติชายฯ ได้เสนอให้มีการแก้ไขปัญหามาเป็นขั้นเป็นตอนแก่นายฮุน เซนด้วย

อย่างไรก็ดีบทบาทของ พล.อ.ชาติชายฯ ในฐานะที่เป็นปัจจัยสำคัญในการปรับนโยบายต่อปัญหาภูมิพหุชาติจะ ได้กล่าวถึงรายละเอียดในบทที่ 4 ต่อไป

* ตัวอย่างการพบปะระดับผู้นำในการเจรจาเกี่ยวกับปัญหาภูมิพหุชาติ เช่น การพบปะระหว่าง นายฮุน เซน ในเดือนมกราคม 2532 พฤษภาคม 2532 กันยายน 2533 หรือการพบปะกับเขมรฝ่ายซอนซาน เขียวสัมพันธ์ และ เจ้ารณฤทธิ์ ในเดือนมกราคม 2532