

สรุปการวิจัยและข้อเสนอแนะ

สภาพการณ์ในกัมพูชานับตั้งแต่ได้เกิดขึ้นในปลายปี ค.ศ. 1979 จนถึงปัจจุบัน ค.ศ. 1989 นับเป็นเวลาร่วม 10 ปีแล้วที่ปัญหาดังกล่าวยังคงดำรงอยู่ ความพยายามของนานาประเทศในการยุติปัญหาจะมีความร่วมมือมากยิ่งขึ้น ภายหลังจากที่การลดลงของอิทธิพลของอภิมหาอำนาจในเอเชีย ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1988¹ แนวโน้มเช่นนี้ส่วนใหญ่สืบเนื่องมาจากการผ่อนคลายความตึงเครียดระหว่างสหรัฐอเมริกา โซเวียต และจีน นายกรัฐมนตรีและ นายเต็งเสี่ยวผิง มีส่วนสำคัญทำให้คนในค่ายคอมมิวนิสต์ทุกระบบเลิกล้มอุดมการณ์ปฏิวัติโลกให้เป็นคอมมิวนิสต์ พร้อมกันนี้ทุกประเทศได้ปฏิรูปโครงสร้างภายในและเปิดประเทศติดต่อกับภายนอกมากขึ้น การปรับความสัมพันธ์ระหว่างจีนและโซเวียตเองในต้นปี ค.ศ. 1989 มีผลกระทบต่อการยุติสถานการณ์ในกัมพูชา จีนและสหภาพโซเวียตเองเห็นพ้องต้องกันที่จะให้ยุติปัญหาในกัมพูชาด้วยวิธีการทางการเมืองทั้งสองฝ่ายรับทราบถึงการประกาศถอนทหารเวียดนามทั้งหมดออกจากกัมพูชา การถอนทหารจะดำเนินการควบคู่ไปกับการที่ประเทศที่เกี่ยวข้องทั้งหลายลดความช่วยเหลือทางทหารแก่กัมพูชาทุกฝ่ายที่ละน้อยจนกระทั่งยุติลงพร้อมกัน ในขณะเดียวกัน การถอนทหารของสหภาพโซเวียตออกจากอัฟกานิสถาน ซึ่งได้มีการลงนามกันในข้อตกลงที่เจนีวา ว่าโซเวียตจะถอนทหารจากอัฟกานิสถานให้หมดภายในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1989 นับว่าเป็นการกระทำที่ถูกต้องและมีผลโดยตรงต่อการลดความกดดันทางการเมืองระหว่างประเทศอย่างสำคัญ

การยุติสงครามเย็นได้ปรากฏเป็นที่แน่ชัดปราศจากข้อสงสัยใด ๆ อีก เมื่อพรรคคอมมิวนิสต์โซเวียตและสหภาพโซเวียตสลายตัวลงในช่วงปลายปี ค.ศ. 1991 เมื่อคู่กรณีสำคัญในความขัดแย้งทางการเมืองและอุดมการณ์ ที่มีอิทธิพลกำหนดบรรยากาศของการเมืองโลกมาเกือบครึ่งศตวรรษภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประสบกับภาวะเปลี่ยนแปลงสำคัญเช่นนี้ โอกาสที่โลกจะหวนกลับไปสู่ภาวะความขัดแย้งเช่นนี้ก็เป็นไปได้ยากยิ่ง ประเทศที่ยังเรียกตัวเองว่า "สังคมนิยม"

¹เขียน ชีระวิทย์, "สถานการณ์ทั่วไปของเอเชียในปี 1988", เอเชียรายปี 1989/2532 (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) : 7.

นิยม" เหลืออยู่เพียงไม่กี่ชาติ และก็ได้พยายามปรับเปลี่ยนแนวนโยบายทั้งภายในและภายนอกของตนให้เข้ากับสภาวะการณ์ของโลกที่เปลี่ยนไป การสิ้นสุดของสงครามเย็นจึงเป็นการสิ้นสุดแห่งยุคสมัยหนึ่งที่เดิซว และการเมืองยุคหลังสงครามเย็นก็ได้กลายมาเป็นมิติใหม่ของชีวิตทางการเมืองระหว่างประเทศปัจจุบัน² ปัญหาแกมพูชาในอดีตที่ประเทศอภิมหาอำนาจเข้ามาเกี่ยวพันโดยตรง ในปัจจุบันจึงเป็นเพียงปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เท่านั้น และปัญหาดังกล่าวยังไม่สามารถบรรลุถึงซึ่งสันติภาพได้ เพราะมีเหตุปัจจัยดังที่จะกล่าวต่อไป

เหตุปัจจัยทางการเมืองระหว่างประเทศ

ภายหลังจากที่การถอนตัวของสหภาพโซเวียตและสหรัฐอเมริกาออกไปจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แล้ว แนวโน้มในการแก้ไขสถานการณ์ในแกมพูชา ได้มีความเคลื่อนไหวต่างๆ ปรากฏขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนและมีแนวโน้มไปในทางที่ดีขึ้น อีกทั้งการปรับความสัมพันธ์ระหว่างจีนและสหภาพโซเวียต มีผลกระทบโดยตรงต่อสถานการณ์ในแกมพูชา สิ่งต่างๆ เหล่านี้เกิดขึ้นในช่วง ค.ศ. 1989 เป็นต้นมา หลังจากที่ปัญหาแกมพูชาประสบกับภาวะชะงักงันนานนับ 10 ปี ปัญหาแทรกซ้อนที่สำคัญที่สุดที่เป็นอุปสรรคต่อสันติภาพในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้คือนโยบายจักรวรรดินิยมแผนใหม่ของเวียดนาม ผู้นำในกรุงฮานอยต้องการสร้างสัมพันธภาพแบบพิเศษ (special relationship) กับลาว และแกมพูชา นักสังเกตการณ์ทั่วไปเชื่อว่าเป็นแนวความคิดเดียวกันกับสหพันธรัฐอินโดจีน ซึ่งโฮจิมินห์กับพรรคพวกมุ่งมาดปรารถนาจะสร้างขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1930 จะอย่างไรก็ตามโดยสรุปคือ ประเทศลาว แกมพูชา และเวียดนาม จะต้องมีการบูรณาการทางการเมืองร่วมกัน เวียดนามใช้คำว่าต้องมีวิถีชีวิตทางเศรษฐกิจร่วมกัน กล่าวคือ ให้มีการถ่ายเททรัพยากรทั่วถึงแบบมีการแบ่งงานกันทำ ซึ่งหมายความว่าเวียดนามครอบงำเพราะมีพลเมืองมากกว่า มีอำนาจในทางการเมืองและทางทหารมากกว่า สิ่งที่ปรากฏขึ้นในการกระทำของเวียดนามในปัจจุบันในการให้ได้มาซึ่งอำนาจเหนือประเทศเล็กกว่าตน เช่น แกมพูชา จึงทำให้ในบางครั้งมองได้ราวกับว่าโลกของเราอยู่ในกฎของป่า (law of jungle) เสมือนหนึ่งกับว่า เรากำลัง

²ธีระ นุชเปียม, "เอเชียหลังยุคสงครามเย็น," เอเชียปริทัศน์ (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535) : 7.

อยู่บนเวทีการเมืองที่ผู้แข็งแกร่งหรือผู้ที่ฉลาดเท่านั้นที่จะเอาตัวรอดอยู่ได้ตามหลัก survival of fittest ของนักปรัชญาเยอรมันคนหนึ่ง หรือหลักอรรถศาสตร์ของอินเดียซึ่งมีมาตั้งแต่สมัยโบราณ ที่กล่าวว่า การเมืองระหว่างประเทศเป็นไปตามหลักมีสยา นัยนา คือเหมือนชีวิตของปลาที่ปลาใหญ่กินปลาเล็ก³

ปัญหาเมื่อ ค.ศ. 1979 นั้นคือกองทัพทางทหารของเวียดนามยึดครองกัมพูชา ในปี ค.ศ. 1989 ปัญหาดังกล่าวยังคงดำรงอยู่ ทางกาชาดไทยจะประกาศว่า ได้มีการถอนทหารออกจากกัมพูชาทุกปี ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1982 เป็นต้นมา และจะถอนทหารให้หมดภายใน ปี ค.ศ. 1990 แต่ถ้ามีการตกลงปัญหาการเมืองกันได้ก็จะถอนให้หมดก่อนสิ้นเดือนกันยายน ค.ศ. 1989 ซึ่งเป็นคำแถลงของนายเหงียน โกทัก รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีต่างประเทศของเวียดนาม แต่มีหลักฐานยืนยันอย่างแน่นหนาว่า เวียดนามยังคงส่งทหารใหม่ลับเปลี่ยนเข้าไปในกัมพูชาอยู่เรื่อย ๆ ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น คือ การปะทะกันระหว่างทหารของระบอบเฮง สัมริน และทหารเขมรแดง ในต้นปี ค.ศ. 1993 ยังคงมีให้เห็นอยู่เนือง ๆ การถอนทหารครั้งใหญ่ของเวียดนามเมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 1989 ที่ผ่านมายังไม่ได้รับการยอมรับจากที่ประชุมนานาชาติ เพราะขาดการตรวจสอบจากสหประชาชาติ (International Control Mechanism-ICM)⁴

จะอย่างไรก็ตาม ในสารแก้ไขปัญหากัมพูชานั้น ได้มีการเคลื่อนไหวของฝ่ายต่าง ๆ อาทิ กลุ่มประเทศอาเซียน สมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ และในภายหลังก็ขึ้น

³ อรุณ ภาคพงศ์, การทูตและการเมืองระหว่างประเทศ, การบรรยายพิเศษ โครงการดิเรก ชัยนาม เมโมเรียล แลคเซอร์ ซีรีส์ (2529), หน้า 12.

⁴ ICM. ถูกเสนอในที่ประชุม "จิม 1" และ "จิม 2" แต่เวียดนามไม่ยอมรับข้อเสนออ้างว่าจะเป็นภารกิจอำนาจอธิปไตยของกัมพูชาประชาธิปไตย แต่สิ่งที่เวียดนามและระบอบพนมเปญเสนอขึ้นขึ้นมา คือ การงดความช่วยเหลือเขมร 3 ฝ่าย ควบคู่กันไป ส่วนฝ่ายต่อต้านเวียดนามยอมรับว่าเมื่อเวียดนามถอนทหารออกหมดแล้ว พวกเขาจะระงับความช่วยเหลือเขมรสามฝ่าย ซึ่งนั่นหมายความว่าเวียดนามต้องยุติการให้ความช่วยเหลือระบอบเฮง สัมริน ด้วย และนอกจากนั้นจะรู้ได้อย่างไรว่าเวียดนามถอนทหารออกหมดแล้ว ถ้าหากไม่มีกลไกตรวจสอบข้อเท็จจริง, อ้างโดย เขียน ชีระวิทย์, สันติภาพในอินโดจีน, เอกสารโรเนี่ย, หน้า 8.

และออสเตรเลีย ได้มีบทบาทมากขึ้น ในการพยายามผลักดัน ให้ เขมร ทั้งสี่ ฝ่าย หันหน้า มา เจรจากัน ใน ที่ประชุมระหว่างประเทศ การดำเนินงาน แก่ ไชยสถาน การณ์ ใน กัมพูชา ได้มีมาอย่างต่อเนื่อง จาก กลางปี ค.ศ. 1989 ซึ่ง จัดประชุม ณ กรุงปารีส ใน ปลายปี เดียวกัน นายกาเร็ท อีแวนส์ (Gareth Evans) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและการค้าออสเตรเลีย ได้เสนอ แนวทาง แก่ ไชยปัญหา นี้ โดยเสนอ ให้ สหประชาชาติ ดำเนินการ และ จัดตั้ง คณะบริหาร ชั่วคราว ใน กัมพูชา ก่อนที่จะ มีการ เลือกตั้ง ภายใต้ การจัดการ และ ควบคุมดูแล จาก สหประชาชาติ และ นานาชาติ ขณะ เดียวกัน ก็ เสนอ ให้ ปล่องว่าง ที่นั่ง กัมพูชา ใน สหประชาชาติ เพื่อให้ ทุกฝ่าย ยอมรับ บทบาท ของ สหประชา ชาติ หรือ มิฉะนั้น ก็ ให้ ที่นั่ง แก่ ผู้ที่ มา บริหาร กัมพูชา เป็น การ ชั่วคราว ในช่วง หัก เลี้ยว หัวต่อ ก่อน การ เลือกตั้ง ทั่วไป ซึ่ง จะมี ขึ้น ใน เดือน มีนาคม / เมษายน ค.ศ. 1993⁵

หลังจาก ที่ นายอีแวนส์ ยื่น ข้อ เสนอ ดังกล่าว แล้ว ได้ ส่ง นายไมเคิล คอสเตลโล รอง ปลัด กระทรวงการต่างประเทศ และการค้า เดินทาง มา เยือน ไทย เวียดนาม กัมพูชา ฝรั่งเศส และ สหรัฐอเมริกา ระหว่าง วันที่ 3-19 มกราคม ค.ศ. 1990 เพื่อ ประเมิน ท่าที ของ ฝ่าย ต่าง ๆ อีก ครั้ง หนึ่ง ใน การ เยือน ไทย นายคอสเตลโล ได้ พบปะหารือ กับ นายเชียว สัมพันธ์ ได้ ยืนยัน ท่าที ของ ฝ่าย ตน ว่า ควร ยุติ ปัญหา ตาม ข้อ เสนอ 5 ประการ ของ สมเด็จ เจ้านโรดม สีหนุ ที่ เคย เสนอ ไว้ เมื่อ ปลาย ปี ค.ศ. 1988 อัน มี ประเด็น สำคัญ 2 ประการ คือ การ ถอน ทหาร เวียดนาม ทั้งหมด ออกจาก กัมพูชา ภายใต้ การ ตรวจสอบ จาก สหประชาชาติ และ ผู้แทน กัมพูชา 4 ฝ่าย และการ ปกครอง แห่ง ชาติ ผ่าน ทาง การ จัดตั้ง รัฐบาล ชั่วคราว กัมพูชา 4 ฝ่าย ภายใต้ การ นำ ของ สมเด็จ เจ้านโรดม สีหนุ ส่วน บทบาท ของ สหประชาชาติ ใน กัมพูชา คือ (1) การ ตรวจสอบ การ ถอน ทหาร ของ เวียดนาม (2) การ ควบคุม การ หยุดยิง หลัง การ จัดตั้ง รัฐบาล ชั่วคราว กัมพูชา (3) การ ปลด อาวุธ กัมพูชา ฝ่าย ต่าง ๆ ตาม ข้อตกลง (4) การ ดำเนิน การ จัดตั้ง รัฐบาล ชั่วคราว กัมพูชา (5) การ ร่วมมือ กับ รัฐบาล ชั่ว คราว กัมพูชา ใน การ สำรวจ สัมมะ โน ประชากร (6) การ ควบคุม การ เลือกตั้ง ที่ เสรี และเป็น ธรรม (7) การ วาง กอง กำลั้ง รักษา สันติภาพ เป็น เวลา 5 ถึง 10 ปี ใน กัมพูชา เพื่อ เป็น หลัก ประกัน ต่อ สันติภาพ และความ มั่นคง ใน กัมพูชา การ เจรจา ครั้ง นี้ นายเชียว สัมพันธ์ ไม่ เห็น ด้วย กับ การ จัดตั้ง คณะ บริหาร ชั่วคราว ของ สหประชาชาติ ใน กัมพูชา แต่ ต้องการ ให้ จัดตั้ง รัฐบาล ชั่วคราว กัมพูชา 4 ฝ่าย แทน⁶

⁵S/24865 of November 27, 1992.

⁶วัชรินทร์ ยงศิริ, "กัมพูชา," เอเชียรายปี 1991/2534 (กรุงเทพฯ : สถาบัน เอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 132.

การประชุมเจรจาอย่างไม่เป็นทางการเกี่ยวกับปัญหาแกมพูชาที่กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย ในระหว่างวันที่ 26-28 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1990 หรือ JIM III อย่างไรก็ตาม เขมรฝ่ายต่าง ๆ มีท่าทีผ่อนปรนเข้าหากันมากขึ้น ดังเช่นระบอบเฮง สัมริน ยอมรับข้อเสนอการแก้ไขปัญหาของนายกรัฐมนตรี ฮุน เซน ในการประชุมสภาแห่งชาติ ที่ยอมรับสหประชาชาติให้เข้ามามีบทบาทในการยุติปัญหา แต่สหประชาชาติต้องค้ำประกันความเป็นกลางของสหประชาชาติเองในเรื่องของที่นั่งของแกมพูชาในองค์การสหประชาชาติ และการเคารพอธิปไตยของแกมพูชา รวมทั้งสิทธิของประชาชนแกมพูชาที่จะเลือกกำหนดอนาคตของตนเอง นอกจากนี้ นายฮุน เซน ยังได้รับการสนับสนุนจากประเทศตะวันตกเพิ่มขึ้นหลังจากตอบสนองข้อเสนอสันติภาพของออสเตรเลีย ประเทศสังคมนิยมก็ชื่นชมที่นายฮุน เซน มีท่าทียืดหยุ่นโดยยอมรับบทบาทของสหประชาชาติในการยุติปัญหาแกมพูชา

สาระสำคัญของการประชุม JIM III สรุปได้ว่าสหประชาชาติจะมีบทบาทในการบริหารแกมพูชา การจัดตั้งสภาสูงสุดแห่งชาติ โดยให้แกมพูชาฝ่ายต่าง ๆ ตกกลงกันเองในเรื่องสมาชิกสภาสูงสุดแห่งชาติแกมพูชา ทั้งนี้ สภาสูงสุดแห่งชาติจะเป็นผู้รณรงค์ที่นั่งแกมพูชาในสหประชาชาติในเวลาที่เหมาะสม ระหว่างที่ยังอยู่ในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อ ในการประชุมนี้ได้พิจารณาถึงข้อเสนอแผนสันติภาพของออสเตรเลียจากเอกสารที่ นายกาเรธ อีแวนส์ เสนอ เรียกว่าสมุดปกแดง (The Red Book) มีความหนา 154 หน้า ซึ่งได้เน้นบทบาทของสหประชาชาติไว้ 3 ประการคือ⁷

- (1) การบริหารโดยให้สหประชาชาติควบคุมการบริหารทั้งหมด หรือจัดโครงสร้างการบริหารขึ้นใหม่ควบคู่กับโครงสร้างการบริหารเดิมที่มีอยู่
- (2) การเลือกตั้งให้สหประชาชาติจัดการทั้งหมด
- (3) การค้ำประกันการหยุดยิง รวมทั้งตรวจสอบการค้าและการตามข้อตกลงที่มีขึ้น อย่างไรก็ตาม การประชุมครั้งนี้ล้มเหลวเพราะนายเชียว สัมพัน ผู้นำเขมรแดงได้ส่งจดหมายถึงนายอาลี อลาตัส เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1990 ว่าจะไม่เข้าร่วมเจรจา หากนายอาลี อลาตัส ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

- (1) การให้สมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเข้าร่วมในการเจรจา
- (2) การใช้มติเอกฉันท์ในการทำข้อตกลงใด ๆ

⁷ สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 15 ฉบับที่ 12, 16-22 มีนาคม 2533, หน้า 332.

(3) การให้ยุติปัญหาแก้มพูชาโดยสมบูรณ์มิใช่ตกลงแก้ไขปัญหบางส่วน และให้ อินโดนีเซียมีความเป็นกลางอย่างแท้จริง แต่อย่างน้อยในการประชุมครั้งนี้ผู้เข้าร่วมการเจรจาจะ เห็นพ้องต้องกันในประเด็นพื้นฐานต่าง ๆ ครอบคลุม เฮง สัมริน เองก็ยอมรับการจัดตั้งคณะกรรมการชั่วคราวของสหประชาชาติในแก้มพูชา โดยคณะกรรมการนี้จะทำหน้าที่หลัก 2 ประการ คือ (1) ตรวจสอบการดำเนินการตามข้อตกลงระหว่างประเทศ (2) จัดการเลือกตั้งในแก้มพูชา

ในระหว่างวันที่ 9-10 กันยายน ค.ศ. 1990 ได้จัดการประชุมนานาชาติว่าด้วยสถานการณ์ในแก้มพูชาขึ้นอีกครั้งหนึ่งที่กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย โดยมีอินโดนีเซียและฝรั่งเศส เป็นประธานร่วมกัน ผลของการประชุมแก้มพูชาทั้ง 4 ฝ่าย ที่กรุงจาการ์ตา ครั้งนี้ ตกลงเห็นพ้องต้องกันให้สหประชาชาติเข้าไปมีบทบาทดูแลแก้มพูชาในระยะเตรียมการสำหรับการเลือกตั้งทั่วไป สิ่งที่น่าจะเป็นจุดสุดยอดในการประชุมแก้ไขปัญหาก็แก้มพูชาครั้งนี้ คือ แก้มพูชา 4 ฝ่ายตกลงเห็นพ้องต้องกันในการจัดตั้งสภาสูงสุดแห่งชาติแก้มพูชา ซึ่งจะเป็นองค์กรมีอำนาจอธิปไตยอันแท้จริงของแก้มพูชาในช่วงหัวเลี้ยวหัวต้อก่อนจะจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วประเทศ สภาสูงสุดแห่งชาติแก้มพูชาจะเป็นองค์กรตัวแทนของแก้มพูชาแต่ละฝ่าย และองค์กรนี้จะเป็นที่ประชุมแสดงความคิดเห็นระหว่างแก้มพูชาฝ่ายต่าง ๆ สภาสูงสุดแห่งชาติแก้มพูชาจะมีสมาชิกทั้งหมด 12 คน^๑ ประกอบด้วยสมาชิกจากฝ่ายระบอบเฮง สัมริน 6 คน และจากแก้มพูชาฝ่ายต่อต้าน 3 กลุ่ม ๆ ละ 2 คน อันได้แก่ กลุ่มนิยมสีหนุ กลุ่มเขมรเสรีของนายซอน ซานห์ และกลุ่มเขมรแดง

^๑รายชื่อที่เสนอเข้าร่วมสภาสูงสุดแห่งชาติแก้มพูชาดังนี้ ฝ่ายระบอบเฮง สัมริน (1) นายฮุน เซน นายกรัฐมนตรี (2) นางกง ชิม โอล รองนายกรัฐมนตรี (3) นายฮอร์ นัม ฮัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (4) พลเอกลิน ส่อง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (5) พลเอกเตีย บันห์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม (6) นายเจียม สงวน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ฝ่ายสมเด็จเจ้านโรดม สีหนุ (1) เจ้านโรดม รณฤทธิ์ โอรสสมเด็จเจ้าสีหนุ (2) เจ้าแสง โทศล (นายเจา เข็น ก๊อกซาล) อดีตโรหมกของสมัชชาแห่งชาติ ฝ่ายซอน ซานห์ (1) นายซอน ซานห์ หัวหน้าเขมรเสรี (Khmer People's National Liberation Front) (2) นายเฮียง มูลี โรหมกกลางข่าวของฝ่ายเขมรเสรี ฝ่ายเขมรแดง (1) นายเชียว สัมพันธ์ หัวหน้าฝ่ายเขมรแดงอย่างเป็นทางการ (2) นายซอน เซน หัวหน้ากองกำลังเขมรแดง, อ้างใน วัชรินทร์ ชงศิริ, อ้างแล้ว, หน้า 135.

ในที่ประชุมจากการตาครั้งนี้ กัมพูชาฝ่ายต่าง ๆ ตกลงยอมรับข้อเสนอของสมเด็จพระเจ้าสีหนุ เมื่อวันที่ 8 กันยายน ค.ศ. 1990 ที่ให้มีประธานสภาสูงสุดแห่งชาติกัมพูชาเพิ่มขึ้นอีก 1 คน หากสมาชิกทั้ง 12 คนต้องการ และสมเด็จพระเจ้าสีหนุ ถูกยอมรับให้เป็นประธานสภาสูงสุดแห่งชาติกัมพูชา^๑ และเขมร 4 ฝ่าย ได้ออกแถลงการณ์ร่วมว่ากัมพูชาทั้ง 4 ฝ่ายยอมรับ "กรอบการแก้ไขปัญหา" ซึ่งร่างโดยสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ซึ่งได้จัดประชุมไปเมื่อวันที่ 27-28 สิงหาคม ค.ศ. 1990 ที่นครนิวยอร์ก ในฐานะที่กรอบการแก้ไขปัญหา นี้จะเป็นพื้นฐานสำหรับยุติความขัดแย้งระหว่างกัมพูชา 4 ฝ่าย ประเด็นสำคัญของกรอบการแก้ไขปัญหาของสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคง คือ

(1) การให้สหประชาชาติจัดการทางทหารต่อกัมพูชาฝ่ายต่าง ๆ ก่อนการเลือกตั้ง
 (2) ให้สภาสูงสุดแห่งชาติกัมพูชาโอนอำนาจการบริหารที่จำเป็นให้แก่สหประชาชาติ
 ได้แก่งานของกระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงกลาโหม กระทรวง
 ข้าราชการ และกระทรวงการคลัง

- (3) ให้สหประชาชาติเป็นผู้ดูแลการเลือกตั้งในกัมพูชา
- (4) ให้มีการค้าประกันสิทธิมนุษยชน
- (5) ให้ประเทศค้าประกันเอกราชและความเป็นกลางของกัมพูชา

และกำหนดรูปแบบของสภาสูงสุดแห่งชาติกัมพูชาไว้ให้มีลักษณะ และการกิจว่าเป็นองค์กรที่ออบธรรมเพียงองค์กรเดียว และเป็นศูนย์อำนาจในช่วงก่อนการเลือกตั้ง รวมทั้งแสดงถึงความ เป็นเอกราช อธิปไตย และความเป็นเอกภาพของกัมพูชา ทั้งนี้สภาสูงสุดแห่งชาติจะประกอบด้วย ผู้แทนที่ได้รับมอบอำนาจ และการยอมรับจากประชาชนชาวกัมพูชา ตลอดจนเป็นผู้ครอบครองที่นั่ง กัมพูชาในสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ การตัดสินใจของสภาสูงสุดแห่งชาติ กัมพูชาจะใช้ระบบฉันทามติ (consensus)

ทั้งหมดที่กล่าวมานี้เป็นปัจจัยภายนอกที่มีความเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ในกัมพูชา ซึ่งใน อดีตที่ผ่านมาเป็นปัจจัยที่ทำให้สถานการณ์ในกัมพูชายุ่งยากต่อการบรรลุซึ่งสันติภาพ แต่ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1989 เป็นต้นมา หลาย ๆ ฝ่ายหันหน้าเข้ามาเจรจากันมากขึ้น พร้อมกับขั้นตอนสันติภาพที่ถูกเสนอ ขึ้นมา เพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น มิใช่เป็นการเจรจาและเรียกร้องให้

^๑S/24865, 27 November 1992.



หลาย ๆ ฝ่ายให้ความร่วมมือและสนับสนุน จึงดูเหมือนว่าในปัจจุบันนี้สถานการณ์ในภูมิภาคตัวปัญหาจริง ๆ นั้นกลับอยู่ที่เขมร 4 ฝ่าย ที่ยังไม่สามารถจัดการเรื่องอำนาจของแต่ละฝ่ายให้ลงตัวได้ ในขณะที่การเลือกตั้งซึ่งจะมีขึ้นในราวเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1993 ใกล้เข้ามาทุกที คณะมนตรีความมั่นคงได้เรียกร้องให้เขมร 4 ฝ่าย เข้าร่วมในขบวนการสันติภาพโดยการไม่ปฏิเสธกลุ่มเขมรแดง ในขณะที่ระบอบเฮง สัมริน ไม่ค่อยจะเต็มใจที่จะยอมรับบทบาทของเขมรแดงในการฟื้นฟูชาติ เพราะถึงที่สุดแล้วกองกำลังของเขมรแดงยังคงเป็นกองกำลังที่เข้มแข็งและมีระเบียบวินัยมากกว่าเขมรฝ่ายอื่น ระบอบ เฮง สัมริน ยังคงเกรงกลัวการกลับมาของเขมรแดง จึงพยายามอย่างยิ่งที่จะกำจัดกลุ่มเขมรแดงออกไป โดยยกปัญหาสิทธิมนุษยชนในอดีตขึ้นกล่าวอ้าง ซึ่งในประเด็นปัญหาดังกล่าวนี้นี้ ดร.อรุณ ภาณุพงศ์ ได้เคยพูดถึงไว้ว่า¹⁰ "มีหลักในความสัมพันธ์อย่างหนึ่ง คือ ประเทศจะต้องเคารพประชาธิปไตยซึ่งกันและกัน การที่ประเทศหนึ่งจะดีหรือเลว ไม่ใช่ประเทศอื่นจะเข้าไปทำอะไรกับประเทศนั้น สมมติว่าเรารับหลักการนี้ถือว่าถูกต้อง ไม่ว่าคนนั้นจะเลวเท่าไร อย่างอดีต อามิน ก็เหมือนกัน หมายความว่ามีคนควรจะไปจัดการไหม และถ้าเรารับหลักการที่ว่าประเทศอื่นมีสิทธิที่จะวินิจฉัยใครทำผิดทำถูก แล้วก็ใช้กฎหมายตัวเอง เข้าไปดำเนินการเป็นหลักที่ไม่ถูกต้อง ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สมมติว่าประเทศเราอยู่อย่างนี้ เราอาจมีรัฐบาลดีหรือเลว เราก็จัดการกันเอง แต่ไม่ใช่บั้งเอิญเราโชคร้ายมีรัฐบาลไม่ดี แล้วประเทศอื่นเห็นว่าประเทศไทยปกครองประชาชนไม่ดี จะนั้นมีอำนาจในการเข้าไปหรือมีสิทธิที่จะเข้าไปเพราะความถูกต้องอย่างนี้ใช้ไม่ได้ เพราะความถูกต้องนี้ใครเป็นคนวางบรรทัดฐาน บรรทัดฐานคืออะไร ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บรรทัดฐานคือการเคารพเอกราชอธิปไตยของกันและกัน และการไม่เข้าไปแทรกแซงในกิจการของประเทศอื่นเขา"

เหตุปัจจัยทางด้านกฎหมายระหว่างประเทศ

กฎหมายระหว่างประเทศ (international law) โดยสภาพบังคับแล้ว (enforcement) มีสภาพบังคับในลักษณะแนวนอน (horizontal enforcement) ซึ่งหมายถึงว่า การที่ประเทศใดจะยอมรับปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศขึ้นอยู่กับสภาพกดดัน แรง

¹⁰ อรุณ ภาณุพงศ์, อ้างแล้ว, หน้า 232.

ผลักดันของสังคมนระหว่างประเทศในกรณีและเวลานั้น ๆ เป็นปัจจัยสำคัญ¹¹ รวมทั้งความยินยอมของรัฐที่จะเข้าผูกพัน การเรียกร้องความสนใจและความร่วมมือนี้ ต้องกระทำในลักษณะที่ทันต่อเหตุการณ์ และให้สังคมนระหว่างประเทศ (international community) ยกความรู้สึกว่าเป็นเรื่องของคน ของโลก หาใช่ประเทศใดประเทศหนึ่งซึ่งกำลังได้รับผลร้ายจากการละเมิดหลักกฎหมายระหว่างประเทศนั้นโดยเฉพาะไม่

การละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศโดยกระทำการรุกราน (aggression) และการละเมิดกฎบัตรสหประชาชาติของเวียดนามที่กระทำต่อกัมพูชาแล้ว จึงเป็นภาระกระทำที่ผิดกฎหมายและผิดต่อมติมหาชนโลกด้วย นานาประเทศจึงใช้เวทีของสมัชชาสหประชาชาติเพื่อพิจารณาปัญหานี้ ในช่วงเริ่มแรกของปัญหาคือในเดือนมกราคม ค.ศ. 1979 ยังอยู่ในช่วงของสงครามเย็นของลัทธิสังคมนิยมและเสรีนิยม โซเวียตใช้สิทธิวิโต้ร่างข้อมติเมื่อถูกนำเสนอปัญหาเข้าสู่ที่ประชุมของคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งสามารถออกข้อมติ (resolution) ที่มีผลผูกพัน (binding force) ต่อรัฐสมาชิกได้ ร่างข้อมติสถานการณ์ในกัมพูชาที่นำเสนอ โดยกลุ่มประเทศอาเซียนจึงถูกนำเข้ามาพิจารณาในที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ สมัชชาสหประชาชาติมีอำนาจที่จะออกข้อมติในลักษณะของคำแนะนำ (recommendation) เท่านั้น ข้อมติสมัชชาสหประชาชาติโดยตัวเอง (per se) ไม่มีผลผูกพันต่อรัฐสมาชิกให้ปฏิบัติตาม และข้อมติสมัชชาสหประชาชาติที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ในกัมพูชา เป็นข้อมติที่มีลักษณะเป็นการตีความกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่มีอยู่ก่อนแล้ว ข้อมติดังกล่าวนี้จึงสามารถพัฒนาการไปเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศได้ และมีผลในทางกฎหมายที่จะผูกพันแก่ประเทศภาคีสมาชิก แต่อย่างไรก็ตามมติที่เรียกร้องให้เวียดนามถอนทหารออกจากกัมพูชา และให้ชาวกัมพูชามีสิทธิที่จะเลือกกำหนดอนาคตของตนเอง มีผลผูกพันเวียดนามให้ปฏิบัติตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ และผลที่ได้รับอีกทางหนึ่งคือ การมองเห็นปัญหา เห็นการละเมิดที่ผิดกฎหมาย เป็นสายตาเดียวกันจากสังคมนระหว่างประเทศ ซึ่งเหตุให้นำไปสู่ความร่วมมือของนานาชาติในประชาคมโลก ต่อการใช้มาตรการบีบบังคับ กดดัน ไม่ว่าในทางใด ๆ ให้เวียดนามยอมรับความผิดที่เกิดขึ้น แต่สิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือลักษณะของกฎหมาย

¹¹ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, "ลักษณะและสภาพบังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ", วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์, 6 : 87-88.

ระหว่างประเทศที่มีผลถึงการกระทำในอนาคตเสมอ แม้การที่นานาชาติจะเห็นด้าน หรือเห็นชอบ และการกระทำของเวียดนามอาจไม่เกิดผลเป็นภัยร้ายต่อกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในทันที แต่วิเคราะห์ เห็นได้ชัดว่าเป็นผลต่อเหตุการณ์ในอนาคตอันจะเกิดขึ้น ในแง่ของการสนับสนุนช่วยเหลือ ไม่ว่าจะใน ทางด้านเศรษฐกิจ ทหาร หรือทางการเมือง แก่ประเทศที่เขาเหล่านั้นเห็นว่าเป็นประเทศที่ถูก และชอบธรรมที่จะให้ความช่วยเหลือ¹²

ข้อมติสมัชชาสหประชาชาติโดยองค์การที่มีอำนาจในทางออกข้อมติ คือ คณะมนตรีความมั่นคงและสมัชชามีสภาพที่เป็นองค์การทางการเมือง¹³ และเมื่อมีข้อพิพาทระหว่างประเทศเกิดขึ้น การจะออกข้อมติเพื่อกำหนดสถานการณ์นั้นต้องอาศัยหลักการตีความ ซึ่งในทางกฎหมายระหว่าง ประเทศแล้วยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อสมมติฐานซึ่งเป็นข้อสมมติฐานที่เติม ไม่ได้ด้วยความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติเป็นหลัก และมีองค์ประกอบของอิทธิพลในทางการเมือง สูง¹⁴ เหตุผลดังกล่าวนี้เป็นส่วนที่ทำให้สถานการณ์ในคำพิพากษาถูกพิจารณาปัญหาโดยที่ประชุมสมัชชา และผลที่เวียดนามได้รับการออกข้อมติของสมัชชาจึงเป็นระดับผลทางการเมืองมากกว่าระดับ ผลทางกฎหมาย นั่นคือการแสดงออกในลักษณะของการบอยคอต เศรษฐกิจและการเมืองของเวียดนาม ทำให้สภาพเศรษฐกิจของเวียดนามทรุดโทรมอย่างหนัก จนต้องขอความช่วยเหลือฉุกเฉินไป ยังสหประชาชาติ ความกดดันดังกล่าวนี้ทำให้เวียดนามต้องปรับท่าทีของตนใหม่ และให้ความร่วมมือ ในการแก้ไขปัญหากัมพูชาตามแนวทางของสหประชาชาติมากขึ้น

แนวทางการใช้กำลังในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในอนาคต

การใช้กำลังคุกคามในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ถือว่าเป็นการกระทำที่ผิด กฎหมายตามปฏิญญาว่าด้วยหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับมิตรภาพและความร่วมมือ ระหว่างรัฐ ค.ศ. 1970 ในปฏิญญาระบุว่า "การใช้กำลังให้รวมถึงการใช้กำลังทุกรูปแบบไม่ว่า

¹² สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, อ้างแล้ว, หน้า 91.

¹³ D.J. Harris, Case and Materials on International Law (London : Sweet & Maxwell, 1979), p. 641.

¹⁴ Michael Akehurst, A Modern Introduction to International Law (Fourth Edition) (London : George Allan and Unwin, 1982), pp. 164-165.

จะเป็นในด้านเศรษฐกิจหรือการเมือง ซึ่งมีผลต่อการคุกคามต่อเขตแดน เอกราชในทางการเมืองของรัฐนั้น"¹⁵ นอกจากนี้การใช้กำลังคุกคามในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยังขัดต่อกฎบัตรสหประชาชาติมาตรา 2 (4) โดยตรงอีกด้วย และถือว่าผู้คุกคามหรือผู้แทรกแซงเป็นอาชญากรรมที่จะต้องชดใช้ค่าเสียหายที่ได้ก่อขึ้น อย่างไรก็ตามแม้จะมีผู้กล่าวว่า ความเปลี่ยนแปลงในช่วงปี ค.ศ. 1989 - ค.ศ. 1990 มีความสำคัญอย่างยิ่งในแง่ของความสัมพันธ์ทางอำนาจ ทั้งในระดับโลกและระดับภูมิภาค และในทางประวัติศาสตร์กล่าวได้ว่าการสิ้นสุดของทศวรรษ 1980 เป็นการสิ้นสุดของยุคสมัยที่เรียกว่า "สงครามเย็น" ซึ่งเป็นภาพเผชิญหน้าโดยตรงระหว่าง "ตะวันออก" และ "ตะวันตก" อย่างชัดเจนประมาณปี ค.ศ. 1946 - ค.ศ. 1947 อันเป็นความขัดแย้งทางการเมืองและอุดมการณ์ที่นำไปสู่การแข่งขันและการเผชิญหน้าทางทหารเป็นเวลาเกือบครึ่งศตวรรษภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2¹⁶ ก็ยังไม่สามารถเป็นหลักประกันของสันติภาพในอนาคตได้ แนวทางปฏิบัติต่อการใช้กำลังในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยังคงอยู่ที่ความร่วมมือกันอย่างแท้จริง ในสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคง และการสนับสนุนของรัฐสมาชิกในประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างกันทั่วทั้ง

ภายหลังจากข้อตกลงที่ปารีสในปี ค.ศ. 1989 ทำให้คณะมนตรีความมั่นคงเริ่มกลับมา มีบทบาทอีกครั้งหนึ่งในการพิจารณาเค้าโครงสันติภาพแกมพูชา ที่มีผลให้มีการดำเนินการแก้ปัญหาทางการเมืองอย่างมีขั้นตอน การดำเนินงานของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่มีอยู่ในแกมพูชาตามขั้นตอนของการแก้ปัญหาทางการเมือง ตามความเห็นของคณะมนตรีความมั่นคงนั้น ได้รับการสนับสนุนด้านการเงินจากคณะมนตรีความมั่นคง ถึงแม้ว่าข้อมติของสมัชชาใหญ่สหประชาชาติจะ ไม่มีผู้หนุนในทางกฎหมายให้รัฐต้องปฏิบัติตาม แต่บทบาทของสหประชาชาติที่เกี่ยวกับการรักษาสันติภาพระหว่างประเทศยังคงมีอยู่ และเป็นบทบาทโดยตรงของคณะมนตรีความมั่นคง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁵D.J. Harris, *Ibid.*, p. 642.

¹⁶ธีระ นุชเปี่ยม, "มหาอำนาจในเอเชีย "ระเบียบใหม่" ภายหลังสงครามเย็น," เอเชียรายปี 1991/2534 (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 16.

ด้วยความร่วมมือของไซเวียตที่เคยใช้สิทธิยับยั้งร่างข้อมติสถานการณ์ในกัมพูชา การเปลี่ยนแปลงนโยบายใหม่ในสมัยประธานาธิบดีจอร์จบุชอฟ หันมาให้ความสนับสนุนแก่ท่าทีของสหรัฐอเมริกา และจีน ในปัญหาที่กัมพูชามากขึ้น ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเหล่านี้เป็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญในปัญหาที่กัมพูชา ที่มีขึ้นภายหลังจากการประชุมที่ปารีส นั่นคือให้มีการถอนทหารเวียตนามออกจากกัมพูชา จัดการเลือกตั้งอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม บทบาทของสหประชาชาติในการรักษาสันติภาพยังคงมีอยู่ ถ้าประเทศมหาอำนาจที่เป็นสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงให้ความร่วมมือกันอย่างจริงจัง แต่อย่างไรก็ตามอุปสรรคในการปฏิบัติยังคงมีอยู่เช่นกัน เช่นเดียวกับที่ได้เกิดกับสถานการณ์ในกัมพูชา

รัฐบุรุษของไทย ดร.ปรีดี พนมยงค์ เคยกล่าวเตือนสติชาวไทยต่อปัญหาที่กัมพูชาไว้ ท่านได้ชี้ให้เห็นว่า เวียดนามไม่มีทั้งเจตนา และความเป็นไปได้ที่จะทำอันตรายต่อไทยในขณะนี้ แต่เราต้องระมัดระวังอย่าทำตัวเป็นตัวแทนสนองกลยุทธ์ของมหาอำนาจฝ่ายใด เพราะจุดมุ่งหมายของมหาอำนาจต่ออินโดจีนนั้นเป็นแบบหนึ่ง ผลประโยชน์ของเขาเป็นแบบหนึ่ง ที่เราไม่ควรเข้าไปสนองรับ สิ่งที่เราได้รับอาจมีแต่ความเกลียดชัง ระวังต่อกันอย่างผິงแน่นระหว่างประเทศในภูมิภาคเดียวกัน ซึ่งไม่เห็นประโยชน์ปัจจุบันและประโยชน์ในอนาคตที่คุ้มค่าเลย¹⁷

สำหรับแนวทางในอนาคตต่อการรักษาสันติภาพของสหประชาชาตินั้น บทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงและสมัชช่ายังคงมีอยู่และเป็นสิ่งสำคัญ แต่เนื่องจากอำนาจของสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงที่จะใช้สิทธิยับยั้ง (veto) ยังคงเป็นสิ่งที่ปฏิเสธไม่ได้ เพราะเหตุผลในเรื่องการเมืองระหว่างประเทศ จึงควรอย่างยิ่งที่จะเพิ่มอำนาจของสมัชชา ให้ได้มีโอกาสออกข้อมติที่มีลักษณะเป็นคำตัดสิน (decision) อย่างน้อยสมัชชาเป็นเวทีระหว่างประเทศและเป็นเวทีสำหรับกลั่นกรองมติของมหาชนโลก เสียงส่วนมากในสมัชชาน่าจะเพียงพอที่จะได้รับการยอมรับว่ามีผลผูกมัดประเทศภาคีสมาชิกอย่างเข้มแข็งมากกว่าในอดีตที่ผ่านมา พร้อมทั้งนั้นรัฐภาคีสมาชิกควรจะยึดถือกฎบัตรสหประชาชาติเป็นแนวทางในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ในฐานะที่เป็นสนธิสัญญาพหุภาคี

¹⁷ ขงชัช วินิจจะกุล, "กัมพูชา : มายาภาพกับมนุษยธรรม," วารสารธรรมศาสตร์ (มิถุนายน 2528) : 85.

และสำหรับกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว ประชาคมรัฐจะต้องยึดถือปฏิบัติอย่างสุจริตใจ (bona fide) และอย่างมีความชอบธรรม (the rule of law) และเมื่อนั้นสันติภาพระหว่างประเทศจะมีขึ้นอย่างแน่นอน



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย