

### บทที่ 3

## วิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศของ รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณต่อปัญหาแกมพูชา

จากที่กล่าวไว้ในบทนำของวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ว่า การที่จะทำความเข้าใจต่อนโยบายต่างประเทศในประเด็นใดประเด็นหนึ่งนั้น ผู้ศึกษาจำเป็นจะต้องวิเคราะห์ถึง “กระบวนการทางการเมือง” ที่ดำเนินไประหว่างตัวแสดงสำคัญๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายดังกล่าว เพราะฉะนั้น การศึกษานโยบายของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณต่อปัญหาแกมพูชาจึงจำเป็นจะต้องวิเคราะห์ท่าที และจุดยืนของตัวแสดงหลักในด้านนโยบายต่างประเทศทั้งสามกลุ่ม ได้แก่ (1) นายกรัฐมนตรี และคณะที่ปรึกษา (2) กระทรวงการต่างประเทศ และ (3) ฝ่ายทหาร รวมทั้งจะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับปฏิสัมพันธ์ที่ตัวแสดงเหล่านี้ดำเนินต่อกันด้วย นอกจากนี้แล้วยังจำเป็นที่จะต้องนำเอาสถานการณ์ระหว่างประเทศในขณะนั้นมาเข้าพิจารณาประกอบด้วยในฐานะที่เป็นตัวแปรอีกกลุ่มหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อทั้งในทางที่ส่งเสริม และขัดขวางนโยบายที่เกิดขึ้นจาก “กระบวนการทางการเมือง” ในรัฐบาลไทย

### “กระบวนการทางการเมือง” ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณต่อปัญหาแกมพูชา

รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณเป็นรัฐบาลผสมระหว่างพรรคชาติไทย พรรคประชาธิปัตย์ พรรคราษฎร พรรคกิจสังคม พรรคสหประชาชาติไทย และพรรคมวลชน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการแบ่งสรรอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบในการบริหารราชการ และการดำเนินนโยบายด้านต่างๆ ระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล โดยพลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา หัวหน้าพรรคกิจสังคมยังคงได้รับมอบหมายให้ดูแลรับผิดชอบกระทรวงการต่างประเทศต่อไปภายหลังจากที่เคยดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์มาเป็นระยะเวลาจนถึง 8 ปี นอกจากนี้ลักษณะเด่นอีกประการหนึ่งของการบริหารราชการ และการดำเนินนโยบายของ

รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณก็คือ การที่นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งที่ 84/2531 ลงวันที่ 16 สิงหาคม ค.ศ. 1988 แต่งตั้งนักวิชาการกลุ่มหนึ่งให้เข้ามาทำหน้าที่เป็นคณะที่ปรึกษาทางด้านนโยบาย โดยมีหน้าที่ความรับผิดชอบ (อย่างเป็นทางการ) ดังต่อไปนี้ คือ (1) การให้ข้อมูล และคำปรึกษาในสิ่งที่นายกรัฐมนตรีต้องการจะทราบ (2) การร่างนโยบายระยะยาวในเรื่องที่คณะที่ปรึกษาเห็นว่ามีความสำคัญ และต้องการจะริเริ่มนโยบายใหม่ และ (3) การให้ความเห็น หรือข้อมูลต่อประเด็นปัญหา หรือนโยบายที่มีอยู่แล้ว หรือเรื่องที่เกิดขึ้นจากความคิดริเริ่มของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ และการให้ความเห็นเกี่ยวกับวาระต่างๆ ที่บรรจุอยู่ในการประชุมคณะรัฐมนตรี (สัมภาษณ์ ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตร, ข่าวพิเศษ, 14 - 20 ธันวาคม 2531: 25) คณะที่ปรึกษาจะรายงานข้อมูล และความคิดเห็นต่างๆ ให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยตรง หลังจากนั้นนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้พิจารณาเองว่าจะนำเอาข้อมูล และความคิดเห็นเรื่องใดไปดำเนินการบ้าง (สัมภาษณ์ ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตร, ข่าวพิเศษ, 14 - 20 ธันวาคม 2531: 26)

สาเหตุหลักที่ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะที่ปรึกษา ซึ่งเรียกกันว่า คณะที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลก (ตามชื่อสถานที่ตั้งสำนักงานของคณะที่ปรึกษา) ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางจากฝ่ายต่างๆ ทั้งภายใน และภายนอกประเทศก็คือ คณะที่ปรึกษาชุดนี้มีความคิดเห็นต่อนโยบายต่างประเทศเรื่องสำคัญๆ แตกต่างไปจากแนวนโยบายเดิมของกระทรวงการต่างประเทศ โดยในส่วนของนโยบายเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคัมพูชา ซึ่งเป็นจุดขัดแย้งสำคัญที่นำไปสู่ "การบินเกลียว" ระหว่างคณะที่ปรึกษา และกระทรวงการต่างประเทศนั้น ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตรเห็นว่า นโยบายที่เหมาะสมในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศในคาบสมุทรอินโดจีนก็คือ การเสริมสร้างปฏิสัมพันธ์ทางบวกกับประเทศเหล่านั้นด้วยการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในระดับผู้นำประเทศเพื่อให้เกิดความไว้วางใจต่อกัน และยังสามารถจะยับยั้งความขัดแย้งไม่ให้ขยายตัวรุนแรงมากขึ้น รวมทั้งการใช้ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจมาเป็นเครื่องมือสำหรับสร้างสันติภาพให้เกิดขึ้นในคาบสมุทรอินโดจีน (สัมภาษณ์ ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตร, ข่าวพิเศษ, 14 - 20 ธันวาคม 2531: 27 - 28) อย่างไรก็ตาม พลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา และกระทรวงการต่างประเทศยังคงเชื่อมั่นในความถูกต้องเหมาะสมของนโยบายแนวทางเดิมที่อาศัยการดำเนินการร่วมกับอาเซียน จีน มหาอำนาจตะวันตก และมิตรประเทศอื่นๆ กัดดันเวียดนาม และระบอบเฮง สัมรินด้วยมาตรการทางการเมือง เศรษฐกิจ และการทหารอย่างแข็งกร้าวเพื่อให้บรรลุถึงการแก้ไขปัญหาคัมพูชาด้วยมาตรการทางการเมืองอย่างสมบูรณ์แบบ ทั้งนี้สิ่งสำคัญที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประเทศไทย (ด้านความมั่นคง) โดยตรงก็คือ เวียดนามจะต้องถอนกำลังทหารทั้งหมดออกจากกัมพูชาอย่างแท้จริง

นอกจากคณะที่ปรึกษาจะมีจุดยืนต่อการแก้ไขปัญหาก็แตกต่างกันไปจากกระทรวง การต่างประเทศแล้ว ประเด็นที่เป็นสาเหตุของความขัดแย้ง และการกระทบกระทั่งระหว่างทั้งสองฝ่าย อีกประการหนึ่งก็คือ คณะที่ปรึกษานั้นมีอิทธิพลต่อกิจกรรมด้านการต่างประเทศของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาก็มี ซึ่งคณะที่ปรึกษามีส่วนเกี่ยวข้องทั้งในด้านการกำหนดนโยบาย การบริหารนโยบาย และการดำเนินการทางการทูต แต่จะด้วยสาเหตุว่า คณะที่ปรึกษาต้องการความรวดเร็วในการปฏิบัติงาน หรือจะเป็นเพราะ คณะที่ปรึกษาการไม่มีความรู้เกี่ยวกับขั้นตอนในการดำเนินการทางการทูตก็ตาม การทูตของคณะที่ปรึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นเรื่องการแก้ไขปัญหาก็มีลักษณะที่ไม่ยึดติดกับระเบียบพิธีทางการทูตตามปกติ และบ่อยครั้งได้กลายเป็นการ "ล้ำเส้น" เมื่อเข้าไปก้าวท้าวการปฏิบัติหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศ เพราะคณะที่ปรึกษาสามารถอาศัยข้อได้เปรียบจากความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับนายกรัฐมนตรีมาเป็นประโยชน์ทำให้สามารถติดต่อประสานงานทางการทูตกับฝ่ายต่างๆ ได้ โดยไม่ต้องผ่านทางกระทรวงการต่างประเทศตามขั้นตอนปกติ ดังนั้น สภาพของกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณจึงกลายเป็นการแข่งขันกันระหว่างตัวแสดงกลุ่มใหม่ คือ ฝ่ายทำเนียบรัฐบาล ซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี และคณะที่ปรึกษากับตัวแสดงกลุ่มเดิมที่เคยมีบทบาทสำคัญในนโยบายเกี่ยวกับปัญหาก็มีมาต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน คือ กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นฐานคะแนนเสียงหลักของพรรคกิจสังคม และพลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา ทั้งนี้เมื่อพิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณเป็นรัฐบาลผสมพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งแล้วจะเห็นได้ว่า การอ้างถึงความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาก็มีนั้นสามารถจะนำมาใช้สร้างคะแนนนิยมให้กับพรรคการเมืองที่เกี่ยวข้องได้ ซึ่งประเด็นนี้กลายเป็นแรงผลักดันอีกส่วนหนึ่งที่อยู่เบื้องหลังการแข่งขันระหว่างฝ่ายทำเนียบรัฐบาล (พรรคชาติไทย) และกระทรวงการต่างประเทศ (พรรคกิจสังคม)

อนึ่ง สำหรับตัวแสดงอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งมีบทบาทสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องความมั่นคง และการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศในคาบสมุทรอินโดจีน คือ ฝ่ายทหาร ซึ่งมีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธเป็นผู้นำนั้น มีท่าทีต่อปัญหาก็มีในทิศทางที่สอดคล้องกับจุดยืนของฝ่ายทำเนียบรัฐบาล โดยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ประสานความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนของก็มีฝ่ายต่างๆ ให้เข้าร่วมการเจรจาทั้งในประเทศไทย และในต่างประเทศ ซึ่งบทบาทดังกล่าวนี้ได้ดำเนินมาตั้งแต่สมัยที่พลเอกชวลิต ยงใจยุทธดำรงตำแหน่งเป็นผู้บัญชาการทหารบก และรักษาการผู้บัญชาการทหารสูงสุด จนกระทั่งได้มา

เข้าร่วมในคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยดำรงตำแหน่งเป็นรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม นอกจากนี้แล้วพลเอกชวลิต ยงใจยุทธยังมีแนวความคิดเกี่ยวกับ เรื่องการนำเอาประเด็นทางเศรษฐกิจมาเป็นสาระสำคัญของการดำเนินนโยบายต่อประเทศในคาบสมุทร อินโดจีนในแนวทางที่คล้ายคลึงกับพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ดังจะเห็นได้จากการเสนอแนวความคิด เรื่อง "สุวรรณภูมิ" ที่ต้องการให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจในภูมิภาคด้วยการรวมเอาพม่า ลาว เวียดนาม และกัมพูชาเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศไทยด้วย (มติชนสุดสัปดาห์, 19 กุมภาพันธ์ 2532: 9; Far Eastern Economic Review, 23 February 1989: 11)

ส่วนสภาพความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งรับผิดชอบการกำหนดกรอบนโยบายด้านความมั่นคงของ ประเทศ ซึ่งก็รวมถึงประเด็นเรื่องการแก้ไขปัญหากัมพูชาด้วยนั้น นายสุวิทย์ สุทธานุกุล เลขาธิการสภา ความมั่นคงแห่งชาติยืนยันว่า สภาความมั่นคงแห่งชาติยังคงยึดมั่นในเป้าหมายหลักของประเทศไทยใน การดำเนินนโยบายต่อปัญหากัมพูชา ได้แก่ (1) ให้มีการถอนกำลังทหารต่างชาติออกจากกัมพูชา (2) ให้ชาวกัมพูชาใช้สิทธิในการกำหนดใจตนเอง (self determination) ด้วยการจัดให้มีการเลือกตั้ง เสรีขึ้น และ (3) ให้กัมพูชาเป็นประเทศที่มีเอกราช และบูรภาพแห่งดินแดน ตลอดจนมีความเป็นกลาง และไม่เป็นภัยคุกคามต่อประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการดำเนินนโยบายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทั้งสามประการดังกล่าว เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเพียงแต่เห็นว่า การกระทำใดๆ ของ รัฐบาลไทยควรจะต้องเหมาะสมกับสถานการณ์ระหว่างประเทศในขณะนั้น โดยไม่ได้กล่าวว่า ตนเองสนับสนุนท่าทีของฝ่ายที่นิยมรัฐบาล หรือกระทรวงการต่างประเทศ (สัมภาษณ์ นายสุวิทย์ สุทธานุกุล, สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 17 - 23 ธันวาคม 2532: 30 -34) ทั้งนี้สาเหตุอาจเป็นเพราะว่า นายสุวิทย์ สุทธานุกุลมีบุคลิกที่ไม่ต้องการแสดงความโดดเด่นต่อสาธารณะ และไม่ต้องการสร้างความ เป็นปรปักษ์กับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการพิจารณาเห็นว่า สถานการณ์ในกัมพูชาเริ่ม คลี่คลายไปเมื่อเวียดนามประกาศถอนกำลังทหารออกจากกัมพูชา สภาความมั่นคงแห่งชาติก็ผ่อนปรน นโยบายการกดดันเวียดนาม และระบอบเฮง สัมรินด้วยการยกเลิกรายการสินค้ายุทธปัจจัยในปี ค.ศ. 1989 โดยเชื่อว่า การกระทำเช่นนี้จะมีผลต่อเนื่องไปในทางที่สนับสนุนการดำเนินความพยายามของ รัฐบาลไทยที่สนับสนุนให้มีการติดต่อค้าขายระหว่างประเทศไทยกับประเทศในคาบสมุทรอินโดจีนด้วย

สำหรับการพิจารณา "กระบวนการทางการเมือง" ของนโยบายเกี่ยวกับปัญหากัมพูชาใน รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณตามกรอบการศึกษาของวิทยานิพนธ์เรื่องนี้จะมุ่งให้ความสนใจกับ

ความสัมพันธ์ระหว่างทำเนียบรัฐบาล และกระทรวงการต่างประเทศ เนื่องจากจะช่วยชี้ให้เห็นถึงปัญหาความขัดแย้งในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศ โดยพลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา และกระทรวงการต่างประเทศนั้นเป็นตัวแสดงที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับนโยบายต่างประเทศโดยตรง และยังเป็นตัวแสดงหลักที่แทบจะผูกขาดการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหากัมพูชาอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่สมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์จนกระทั่งถึงสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ส่วนฝ่ายทำเนียบรัฐบาลก็มีฐานะเป็นตัวแสดงกลุ่มใหม่ที่ต้องการจะเข้ามาแสดงบทบาทในเรื่องดังกล่าว โดยที่ทั้งสองฝ่ายต่างก็ยึดมั่นในความถูกต้องเหมาะสมของแนวนโยบายของตนเอง

ตลอดสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ คือ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1980 ถึง ค.ศ. 1988 นั้นนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลไทยต่อปัญหากัมพูชามีความคงเส้นคงวาค่อนข้างมากภายใต้การนำของพลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา ซึ่งเน้นความร่วมมือกับอาเซียน และมิตรประเทศอื่นๆ ในการใช้มาตรการกดดันทางการเมือง เศรษฐกิจ และการทหารเพื่อให้เวียดนามยอมถอนกำลังทหารออกจากกัมพูชา นอกจากนี้ยังมีการผลักดันให้สหประชาชาติ และองค์การระหว่างประเทศยอมรับฐานะของรัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตยว่า เป็นผู้แทนของกัมพูชาที่ชอบด้วยกฎหมายเพียงรัฐบาลเดียว ดังนั้น ในทัศนะของพลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา และกระทรวงการต่างประเทศแล้ว แนวความคิดที่จะติดต่อดำขายกับระบอบเฮง สัมรินจึงเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ และไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง นอกเสียจากว่า เวียดนามจะยอมถอนกำลังทหารออกจากกัมพูชา และมีการปฏิบัติตามมาตรการแก้ไขปัญหากัมพูชาอย่างสมบูรณ์แบบตามข้อเสนอของอาเซียนเสียก่อน ทั้งนี้ถึงแม้ความพยายามของรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหากัมพูชาจะยังไม่บรรลุเป้าหมายอย่างเต็มที่ แต่พลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา และกระทรวงการต่างประเทศก็ยังคงเชื่อมั่นในความเหมาะสมของนโยบายดังกล่าว ซึ่งนอกจากจะได้รับความสนับสนุนด้วยดีจากอาเซียน จีน มหาอำนาจตะวันตก และประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ของสหประชาชาติแล้ว ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 นั้นเวียดนาม และระบอบเฮง สัมรินเริ่มมีท่าทีที่ผ่อนปรนมากขึ้นกว่าเดิม ดังจะเห็นได้จากการยอมตกลงเข้าร่วมเจรจากับฝ่ายเขมรแดง และการที่เวียดนามประกาศจะดำเนินการถอนกำลังทหารทั้งหมดออกจากกัมพูชาให้เสร็จสิ้นภายในปี ค.ศ. 1989 (เขียน ชีระวิทย์ , 2530: 214; จุลชีพ ชินวรรณ, 2535: 26)

ท่าทีของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณที่แสดงความสนใจต่อการหันมาติดต่อดำขายกับประเทศในคาบสมุทรอินโดจีนได้สร้างความกังวลต่อพลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลามาตั้งแต่ช่วงที่มีการเจรจาเพื่อจัดตั้งรัฐบาลร่วมกับพรรคชาติไทยแล้ว แต่ถึงกระนั้นทางฝ่ายพลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา

และพรรคกิจสังคมก็ยังเชื่อว่า สำคัญของนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณที่มีต่อปัญหาแกมพูชาจะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมไม่มากนัก อย่างไรก็ตาม การที่นายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะที่ปรึกษา ซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่เคยวิพากษ์วิจารณ์แนวทางการดำเนินนโยบายของกระทรวงการต่างประเทศอย่างรุนแรงมาก่อนนั้นกลับสร้างความอึดอัดใจให้กับพลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลาเป็นอย่างมาก ความขัดแย้งเกี่ยวกับแนวทางในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศในคาบสมุทรอินโดจีน และการแก้ไขปัญหากัมพูชาระหว่างกระทรวงการต่างประเทศ และนายกรัฐมนตรีเริ่มปรากฏให้เห็นมากขึ้นในการประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติครั้งแรกในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งพลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา และผู้แทนของกระทรวงการต่างประเทศได้แสดงความไม่เห็นด้วยกับแนวความคิดของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณที่ต้องการจะให้ประเทศไทยเริ่มติดต่อกับลาว เวียดนาม และระบอบเฮง สัมรินอย่างจริงจัง เนื่องจากการกระทำดังกล่าวจะเป็นการผ่อนปรนมาตรการกีดกันทางการเมือง และเศรษฐกิจที่รัฐบาลไทย อาเซียน และมิตรประเทศอื่นๆ ดำเนินการร่วมกันมาอย่างต่อเนื่องเพื่อผลักดันให้มีการบรรลุการแก้ไขปัญหากัมพูชาอย่างสมบูรณ์แบบ รวมทั้งยังอาจจะส่งผลให้เวียดนาม และระบอบเฮง สัมรินกลับมีความแข็งแกร่งขึ้นอีกครั้งหนึ่งจนกลายเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการสร้างสันติภาพในกัมพูชา ดังนั้น ถึงแม้ข้อเสนอของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณจะเป็นเรื่องที่น่าสนใจ แต่การที่จะนำเอาข้อเสนอดังกล่าวมาปฏิบัติอย่างเป็นทางการในช่วงนั้นจะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของสถานการณ์ด้วย (โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่าทีของเวียดนามว่า จะยอมถอนกำลังทหารออกจากกัมพูชาหมดสิ้นอย่างแท้จริงหรือไม่ และเมื่อใด) อย่างไรก็ตาม นายกรัฐมนตรีกลับมีทัศนะว่า มาตรการกีดกันทางเศรษฐกิจต่อเวียดนาม และระบอบเฮง สัมรินอย่างเข้มงวดที่กระทรวงการต่างประเทศยึดถือปฏิบัติมาเป็นระยะเวลานานกว่าแปดปีนั้นเป็นการปิดกั้นโอกาสทางเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างน่าเสียดาย เพราะในแต่ละปีสิงคโปร์ได้รับประโยชน์จากการทำการค้ากับเวียดนามคิดเป็นมูลค่ามหาศาล (ประสงค์ วิสุทธิ์, 2532: 12; สิทธิ เสวตศิลา, 2538: 40-41)

นอกจากความขัดแย้งในด้านนโยบายกับนายกรัฐมนตรีที่ต้องการสร้างความโดดเด่นในด้านการต่างประเทศแล้ว พลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา และกระทรวงการต่างประเทศยังประสบปัญหาจากการปฏิบัติงานของคณะที่ปรึกษา ซึ่งมักจะกระทำการข้ามขั้นตอน หรือเข้าไปก้าวก่ายในเรื่องที่อยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของกระทรวงการต่างประเทศอยู่เป็นระยะๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายต่อประเทศในภูมิภาคอินโดจีน และการแก้ไขปัญหากัมพูชา ทั้งนี้เป็นเพราะคณะที่ปรึกษาดำเนินการให้รัฐบาลไทยเริ่มติดต่อกับเวียดนาม และสร้างความสัมพันธ์กับระบอบเฮง สัมรินอย่างเปิดเผย เหตุการณ์สำคัญที่เป็นผลมาจากทัศนะดังกล่าวของฝ่ายทำเนียบรัฐบาลก็คือ กรณีที่

คณะที่ปรึกษา "จัดการ" เชิญนายสุน เสนให้เดินทางมาเยือนประเทศไทยอย่างไม่เป็นทางการในระหว่างวันที่ 25 ถึง 27 มกราคม ค.ศ. 1989 ซึ่งพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณยืนยันว่า การดำเนินการเชิญนายสุน เสนครั้งนี้เป็นการเชิญในฐานะส่วนตัวเพื่อทำความรู้จักกัน และแสวงหาช่องทางในการติดต่อค้าขายระหว่างประเทศไทยกับกัมพูชาเท่านั้น โดยไม่ได้หมายความว่า รัฐบาลไทยจะหันไปให้การรับรองระบอบเฮง สัมรินแต่อย่างใด การมีโอกาสดังกล่าวได้รับทราบจุดยืน และความต้องการของระบอบเฮง สัมรินน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหากัมพูชาต่อไป (Bangkok Post, 8 February 1989: 1)

ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตรกล่าวถึงเหตุผลในการดำเนินการครั้งนี้ว่า การเชิญนายสุน เสน มาเยือนประเทศไทยครั้งนี้เป็นส่วนหนึ่งของการริเริ่มนโยบายใหม่ต่อประเทศในคาบสมุทรมอินโดจีนของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งถึงแม้จะเสี่ยงต่อการถูกวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งยังอาจจะก่อให้เกิดความเข้าใจผิดกับมิตรประเทศที่เคยสนับสนุนความพยายามของรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหากัมพูชา มาโดยตลอด แต่กระบวนการทางการทูตก็เป็นเรื่องที่มีความเสี่ยงอยู่ตลอดเวลา และในกรณีนี้ผลกระทบด้านลบน่าจะน้อยกว่าประโยชน์ที่จะได้รับจากการแสดงความจริงใจของรัฐบาลไทยต่อกัมพูชาว่า รัฐบาลไทยต้องการให้เกิดสันติภาพ และมิตรภาพขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างกัน รวมทั้งยังหวังให้เกิดความสงบสุขในกัมพูชาด้วย นอกจากนี้แล้วการเชิญนายสุน เสนมาเยือนประเทศไทยยังเป็นการเปิดโอกาสให้นายสุน เสนตระหนักถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจจากตัวอย่างของความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ และเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศไทย (Bangkok Post, 30 January 1989: 1,3)

ถึงแม้ว่านายกรัฐมนตรี และคณะที่ปรึกษาจะพยายามย้ำว่า การเชิญนายสุน เสนให้เดินทางมาเยือนประเทศไทยในครั้งนี้เป็นการดำเนินการอย่างไม่เป็นทางการ แต่การที่พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ไปพบปะกับนายสุน เสนอย่างเปิดเผย และการประชาสัมพันธ์เหตุการณ์ครั้งนี้อย่างครึกโครมก็ทำให้นักวิชาการจำนวนหนึ่งเชื่อว่า รัฐบาลไทยกำลังจะเปลี่ยนแปลงแนวทางการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหากัมพูชาด้วยการหันไปรับรองความชอบธรรมของระบอบเฮง สัมริน ซึ่งนอกจากจะเป็นผลเสียต่อภาพพจน์ และความน่าเชื่อถือในสายตาของมิตรประเทศที่ให้การสนับสนุนการดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหากัมพูชาของรัฐบาลไทยมาโดยตลอดแล้ว การกระทำดังกล่าวยังทำให้เวียดนาม และระบอบเฮง สัมริน "ได้ใจ" และมีอำนาจต่อรองมากขึ้นจนเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการสร้างสันติภาพในกัมพูชา (เขียน วีระวิทย์, 2532: 45; จุลชีพ ชินวรรณ, 2535:30 - 31; สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 5 - 11 กุมภาพันธ์ 2532: 22 - 24) อย่างไรก็ตาม ต่อมาพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณได้ตอบโต้ทัศนะ

ข้างต้นอย่างรุนแรง โดยกล่าวว่า ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายของตนนั้นเป็น "พวกไดโนเสาร์เต่าล้านปี" เพราะการปฏิเสชนไม่ติดต่อเจรจากับระบอบเฮง สัมริน ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีอำนาจปกครองอย่างแท้จริงใน กัมพูชานั้นเป็นแนวความคิดที่ล้าสมัย และไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง (Paisal Sricharatchanya, February 1989: 11 - 12)

ขณะที่คณะปรึกษาดำเนินบทบาทเป็นตัวแสดงสำคัญที่ในการเชิญนายฮุน เซนมาเยือน ประเทศไทยนั้น กระทรวงการต่างประเทศ และพลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา กลับไม่มีส่วนรู้เห็นกับการ "จัดการ" ดังกล่าวแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม พลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา ยังคงระมัดระวังในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องนี้ (ถึงแม้จะยังยืนยันว่า ในฐานะของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศนั้น ตนเองไม่มีความคิดที่จะพบปะเจรจากับนายฮุน เซนโดยตรง) ด้วยการกล่าวแต่เพียงว่า การเดินทาง มาเยือนประเทศไทยของนายฮุน เซนเป็นไปตามคำแนะนำของคณะที่ปรึกษา และนโยบายใหม่ของ นายกรัฐมนตรีมีวัตถุประสงค์ในการเปลี่ยนศัตรูให้กลายเป็นมิตร รวมทั้งยังน่าจะเป็นการดีที่จะได้มี โอกาสสรวบหัวเราะที่ของระบอบเฮง สัมริน (The Nation, 6 February 1989:4) ส่วนทางฝ่ายเจ้าหน้าที่ กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งถึงแม้จะมีรายงานข่าวว่า ไม่พอใจกับการดำเนินการของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และคณะที่ปรึกษาในเหตุการณ์ครั้งนี้ รวมทั้งยังเกรงว่า การกระทำดังกล่าวจะกลายเป็นการ รับรองสถานภาพของระบอบเฮง สัมริน ซึ่งเป็นสิ่งที่ขัดต่อจุดยืนที่รัฐบาลไทย และอาเซียนยึดถือร่วมกัน มาเป็นระยะเวลาช้านาน แต่เจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศก็ไม่ได้ขัดขวางการเดินทางมาเยือน ประเทศไทยของนายฮุน เซน (เพราะก่อนหน้านี้เจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ คือ ม.ร.ว. เกษมสโมสร เกษมศรี ปลัดกระทรวงการต่างประเทศได้เคยพบปะกับนายฮุน เซนมาแล้วในการประชุมจิมหนึ่งเมื่อเดือน พฤษภาคม ค.ศ. 1988 ส่วนอธิบดีกรมการเมือง ม.ร.ว. เทพ เทวกุลก็เคยพบปะกับนายฮุน เซนในขณะ ทำงานที่เกิดขึ้นจากการประชุมจิมหนึ่ง) อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศยังคงเห็นว่าการเจรจากับนายฮุน เซนน่าจะมีประโยชน์น้อยกว่าการเจรจากับเวียดนาม ส่วนประเด็นเรื่องการติดต่อ คำขายกับระบอบเฮง สัมรินนั้น ถึงแม้จะเป็นเรื่องที่น่าสนใจ แต่การที่จะนำเอาข้อเสนอดังกล่าวของพล เอกชาติชาย ชุณหะวัณ มาปฏิบัติอย่างเป็นทางการนั้นจะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของสถานการณ์ ด้วย โดยเงื่อนไขที่สำคัญก็คือ เวียดนามจะต้องถอนกำลังทหารทั้งหมดออกจากกัมพูชาอย่างแท้จริง และมีการตกลงหยุดยิงระหว่างกองกำลังฝ่ายต่างๆ รวมทั้งจะต้องมีการสร้างความปรองดองทางการเมืองภายในกัมพูชาขึ้นเสียก่อน ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้เป็นบอบเฮง สัมรินฉวยโอกาสนำเอาความสัมพันธ์ กับฝ่ายไทยในทางการเมือง และเศรษฐกิจไปใช้ประโยชน์เพื่อสร้างความได้เปรียบในการเจรจาเหนือ กัมพูชาฝ่ายอื่นๆ ซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการแก้ไขปัญหา กัมพูชาตามแนวทางของอาเซียน



(Bangkok Post, 28 January 1989)

อนึ่ง ถึงแม้พลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลาจะพยายามหลีกเลี่ยงที่จะแสดงความไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการของนายกรัฐมนตรี และคณะที่ปรึกษาในการให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชน แต่ข้อสังเกตที่น่าสนใจในกรณีนี้ก็คือนอกจากพลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลาปลีกตัวออกจากการพบปะเจรจากับนายสุน เชนที่บ้านพักชอยราชครูของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณเมื่อวันที่ 25 มกราคม ค.ศ. 1989 ก่อนที่การพูดคุยจะยุติลงประมาณหนึ่งชั่วโมง และหลังจากนั้นในช่วงกลางคืนที่นายกรัฐมนตรีได้จัดงานเลี้ยงต้อนรับให้แก่นายสุน เชน และคณะ พลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลาไม่ได้เดินทางไปร่วมงานเลี้ยงดังกล่าวด้วย (สยามจดหมายเหตุ, 17 - 23 กุมภาพันธ์ 2532: 198 - 199) ต่อมาท่าที่เช่นนี้ได้กลายเป็นแนวทางที่พลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา และเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศนำมาใช้ปฏิบัติ โดยกระทรวงการต่างประเทศจะพยายามหลีกเลี่ยงที่จะเข้าร่วมการพบปะเจรจากับนายสุน เชนตามที่คณะที่ปรึกษาได้จัดการประสานงานเอาไว้แทบทุกครั้ง (สุรัชย์ ศิริไกร, 2534: 142 - 143)

ในเหตุการณ์ครั้งนี้ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช อดีตนายกรัฐมนตรี และอดีตหัวหน้าพรรคกิจสังคม ซึ่งยังคงมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจภายในพรรคอย่างมากได้สนับสนุนการดำเนินการของนายกรัฐมนตรี โดยให้เหตุผลว่า พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณเป็นผู้บริหารสูงสุดของประเทศที่รับผิดชอบนโยบายทั้งหมดของรัฐบาล ดังนั้น นายกรัฐมนตรีจึงสามารถกระทำการที่ต้องการได้โดยไม่จำเป็นต้องถาม หรือรอความเห็นชอบจากกระทรวงการต่างประเทศ ในทางตรงกันข้ามกระทรวงการต่างประเทศกลับเป็นฝ่ายที่มีหน้าที่ต้องทำความเข้าใจ และมาปรึกษากับพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และถ้าหากพลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลาไม่พอใจก็เป็นเรื่องส่วนตัวของพลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลาเอง เพราะพรรคกิจสังคมยังต้องการร่วมรัฐบาลต่อไป (Bangkok Post, 22 January 1989: 2) ความต้องการที่จะอยู่ร่วมในรัฐบาลต่อไปเช่นนี้เป็นท่าทีของสมาชิกส่วนใหญ่ของพรรคกิจสังคม ซึ่งส่งผลให้นายมนตรี พงษ์พานิชย์ ซึ่งต่อมาได้ดำรงตำแหน่งเป็นเลขาธิการพรรคกิจสังคมพยายามกล่าวว่าย่อมเห็นว่าพรรคกิจสังคมไม่มีความขัดแย้งในเรื่องนโยบายต่างประเทศกับพรรคชาติไทยแต่อย่างใด

นอกจากนี้แล้ว ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมชยังเชื่อว่า อาเซียนไม่น่าจะคัดค้านการดำเนินการของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เนื่องจากในการต่างประเทศนั้นบางครั้งก็ไม่จำเป็นต้องทำตามระเบียบพิธีการทูตเสมอไป รวมทั้งการพบปะกันอย่างไม่เป็นทางการระหว่างผู้นำประเทศ หรือหัวหน้ารัฐบาลก็เป็นเรื่องปกติที่กระทำกันทั่วไป ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมชเชื่อว่า ในกรณีนี้พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณได้

หารือกับผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประธานาธิบดีซูฮาร์โตแห่งอินโดนีเซีย ซึ่ง มีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาก็มีพหุชาเอาไว้อ่างหน้าแล้ว (Bangkok Post, 22 January 1989: 2)

สำหรับทางด้านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการธิการต่างประเทศ นั้นมีความคิดเห็นต่อเหตุการณ์นี้แตกต่างกันไป กล่าวคือ นายประสพ บุษราคม ประธานคณะกรรมการธิการต่างประเทศ สมาชิกพรรคกิจสังคมได้แสดงความไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และคณะที่ปรึกษา เนื่องจากเห็นว่า การกระทำดังกล่าวเป็นการรับรองความชอบธรรมของระบอบเฮง สัมริน ซึ่งเวียดนามจัดตั้งขึ้นภายหลังจากที่ได้เข้ารุกรานกัมพูชา และโค่นล้มรัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตย (The Nation, 28 January 1989: 4) นอกจากนี้แล้วยังเห็นว่า การเชิญนายฮุน เซนให้มาเยือนประเทศไทยเป็นเรื่องของการชิงดีชิงเด่นทางการเมือง โดยนายกรัฐมนตรีพยายามจะแย่งบทบาทในเรื่องการต่างประเทศมาจากพรรคกิจสังคม (ที่ดูแลกระทรวงการต่างประเทศ) และกำลังสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองด้วยการประชาสัมพันธ์ว่า ตนเองเป็นผู้บุกเบิกการทูตแนวทางใหม่ ซึ่งอ้างว่า ช่วยให้สามารถแก้ไขปัญหาก็มีพหุชาได้รวดเร็วกว่าแนวทางของกระทรวงการต่างประเทศ แต่การกระทำของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณครั้งนี้ไม่เป็นไปตามขั้นตอนปกติ โดยไม่มีภรรยานำเอาประเด็นเรื่องการเชิญนายฮุน เซนไปหารือกับคณะรัฐมนตรี อาเซียน และมีตราประเทศอื่นๆ (แต่พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณกลับอ้างว่า ตนเองได้แจ้งให้ผู้นำของมาเลเซีย และอินโดนีเซียทราบล่วงหน้าแล้ว) (สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 29 มกราคม - 6 กุมภาพันธ์ 2532: 5)

พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ที่ปรึกษาคณะกรรมการธิการต่างประเทศ และอดีต นายกรัฐมนตรีสนับสนุนการดำเนินการของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยเห็นว่า รัฐบาลไทยไม่จำเป็นต้องยึดติดกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศรูปแบบเดิม รวมทั้งการแก้ไขปัญหาก็มีพหุชานั้นก็ไม่จำเป็นต้องอาศัยการเจรจาอย่างเป็นทางการแต่เพียงอย่างเดียว การดำเนินการของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณเป็นการหลีกเลี่ยงจากนโยบายต่างประเทศรูปแบบเดิมที่แข็งกร้าว และไม่มีผลในทางปฏิบัติมากนัก นอกจากนี้สถานภาพของระบอบเฮง สัมรินยังน่าจะมีความชอบธรรมอยู่บ้าง เนื่องจากเป็นกลุ่มที่ปกครองกัมพูชามาเป็นระยะเวลาเกินกว่าสิบปี (The Nation, 24 January 1989: 2)

ความแตกแยกในกระบวนการกำหนดนโยบายต่อปัญหาก็มีพหุชาของรัฐบาลไทยจากกรณีนี้ ฝ่ายทำเนียบรัฐบาลหันไปติดต่อกับระบอบเฮง สัมรินด้วยการเชิญนายฮุน เซนให้มาเยือนประเทศไทย ครั้งนี้ได้ส่งผลกระทบต่อการประชุมจิมสอง เนื่องจากนายฮุน เซนตระหนักดีว่า ฝ่ายตนเริ่มมีสถานภาพ

ที่ดีขึ้นกว่าในอดีตที่เคยถูกถือว่าเป็นเพียงส่วนหนึ่งของคณะผู้แทนของเวียดนาม แต่การที่พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณเชิญนายฮุน เซน ให้มาเยือนประเทศไทยนั้นแสดงนัยถึงการยอมรับว่า ระบอบเฮง สัมรินมีฐานะที่เท่าเทียมกับกัมพูชาอีกสามฝ่าย ดังนั้น นายฮุน เซนจึงสามารถแสดงท่าทีที่แข็งกร้าว โดยยังคงยืนยันการานที่จะปฏิเสธข้อเสนอทำประการของเจ้านโรดม สีหนุ (ซึ่งเป็นจุดยืนในการเจรจาแก้ไขปัญหากัมพูชาที่ผู้แทนทุกฝ่ายในรัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตยยึดถือร่วมกัน) สำหรับฝ่ายรัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตย (ซึ่งเดิมตกลงใจที่จะเดินทางไปร่วมการประชุมครั้งนี้อยู่แล้ว) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้านโรดม สีหนุที่เห็นว่า การกระทำของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณเป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับระบอบเฮง สัมริน และมีส่วนส่งเสริมให้ระบอบเฮง สัมรินมีท่าทีในการเจรจาที่แข็งกร้าวมากขึ้น ดังนั้นเจ้านโรดม สีหนุจึงปฏิเสธที่จะเดินทางไปร่วมการประชุมจิมสอง ส่วนนายซอน ซานก็มีแถลงการณ์เมื่อวันที่ 28 มกราคม ค.ศ. 1989 ว่า จะไม่เข้าร่วมการประชุมจิมสองนอกจากรัฐบาลไทยจะสามารถชักจูงให้ฝ่ายระบอบเฮง สัมรินผ่อนปรนท่าทีเกี่ยวกับข้อเสนอทำประการของเจ้านโรดม สีหนุ

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ในที่สุดพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณจะสามารถปรับความเข้าใจกับผู้แทนของกัมพูชาสามฝ่าย และมีการจัดการประชุมจิมสองขึ้นตามกำหนด แต่การประชุมครั้งนี้กลับประสบความล้มเหลว เนื่องจากผู้แทนของฝ่ายรัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตย และผู้แทนของฝ่ายระบอบเฮง สัมรินยังคงแสดงท่าทีที่แข็งกร้าวต่อกันในเรื่องแนวทางสำหรับยุติปัญหาความขัดแย้งในกัมพูชา ได้แก่

1. ประเด็นเรื่องการถอนทหารเวียดนามออกจากกัมพูชา และการยุติความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ซึ่งฝ่ายรัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตยเห็นว่า ควรจะกำหนดเวลาการถอนทหารเวียดนามออกจากกัมพูชาเอาไว้ให้แน่นอน และจะต้องไม่นำเอาประเด็นเรื่องการถอนทหารเวียดนามมาใช้เป็นเงื่อนไขที่เชื่อมโยงกับประเด็นเรื่องการยุติความช่วยเหลือจากต่างประเทศ แต่ทางฝ่ายระบอบเฮง สัมรินกลับต้องการนำเอาประเด็นทั้งสองนี้มาเชื่อมโยงกัน

2. ประเด็นเรื่องการจัดการเลือกตั้ง และการแบ่งสรรอำนาจระหว่างชาวกัมพูชาฝ่ายต่างๆ ภายหลังจากที่เวียดนามถอนทหารออกจากกัมพูชาแล้ว โดยฝ่ายรัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตยต้องการให้มีการยกเลิกระบอบเฮง สัมรินก่อน จากนั้นจึงค่อยจัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นภายใต้การดูแลของคณะกรรมการควบคุมระหว่างประเทศ แต่ทางฝ่ายระบอบเฮง สัมรินต้องการให้รักษาสถานะทางการเมืองในกัมพูชาให้คงสภาพเดิมเอาไว้จนกว่าจะเสร็จสิ้นการเลือกตั้ง

3. ประเด็นเรื่องกลไกการควบคุมระหว่างประเทศ ซึ่งฝ่ายรัฐบาลผสมกับพวกราชาธิปไตย ต้องการให้กลไกควบคุมระหว่างประเทศเริ่มทำหน้าที่ตรวจสอบการถอนทหารของเวียดนามออกจาก กัมพูชาภายในระยะเวลาสองเดือนนับตั้งแต่วันที่มีการหยุดยิง รวมทั้งยังต้องการให้กลไกควบคุม ระหว่างประเทศทำหน้าที่ตรวจสอบการหยุดยิง และการปลดอาวุธของกองกำลังฝ่ายต่างๆ ตลอดจน ป้องกันไม่ให้มีการส่งกำลังทหาร และยุทโธปกรณ์จากต่างประเทศเข้าไปในกัมพูชา และเข้าควบคุมการ เลือกลงในกัมพูชา ทั้งนี้ กลไกควบคุมระหว่างประเทศจะต้องอยู่ภายใต้อุปถัมภ์ของสหประชาชาติ แต่ทางฝ่ายระบอบเขมร สัมรินทร์ยืนยันว่า กลไกควบคุมระหว่างประเทศจะต้องประกอบด้วยผู้แทน จากประเทศที่เป็นกลาง ประเทศสังคมนิยม และประเทศตะวันตกฝ่ายละสองประเทศ โดยการทำงานของ กลไกควบคุมระหว่างประเทศนี้จะต้องไม่อยู่ภายใต้อุปถัมภ์ของสหประชาชาติ

ความขัดแย้งใน "กระบวนการทางการเมือง" ในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ปรากฏเป็นปัญหาให้สาธารณชนรับทราบอีกครั้งหนึ่งในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1989 เมื่อ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมชเขียนบทความวิพากษ์วิจารณ์พลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา โดยกล่าวถึงความคิดเห็นที่แตกต่าง กันระหว่างนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศว่า ถ้าหากพลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลาไม่สามารถจะปรับตัวมายอมรับนโยบายใหม่ๆ ของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณได้แล้ว พลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา ก็ควรที่จะลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไป และ ให้สมาชิกอาวุโสของพรรคกิจสังคม เช่น นายพงศ์ สารสินขึ้นดำรงตำแหน่งดังกล่าวแทน (The Nation, 1 March 1989: 1) อย่างไรก็ตาม ต่อมาสมาชิกพรรคกิจสังคมจำนวนหนึ่งได้พยายาม ประสานความเข้าใจกับ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช และแสดงความเห็นใจต่อพลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา เนื่องจากเห็นว่า กระทรวงการต่างประเทศถูกคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีลดบทบาท และตัดออก จากกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศในประเด็นสำคัญๆ ซึ่งรวมถึงเรื่องการดำเนินความสัมพันธ์ กับประเทศในคาบสมุทรอินโดจีน และการแก้ไขปัญหา กัมพูชาด้วย นอกจากนี้ยังมีการเรียกร้องให้มีการพบปะเพื่อปรับความเข้าใจกันระหว่างนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น (The Nation, 1 March 1989: 1)

พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และพลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลาได้พบปะเจรจากันเมื่อวันที่ 3 มีนาคม ค.ศ. 1989 ที่ทำเนียบรัฐบาล ซึ่งภายหลังการเจรจามุคทั้งสองได้ร่วมกันให้สัมภาษณ์ว่า กระทรวงการต่างประเทศ และนายกรัฐมนตรีไม่มีความขัดแย้งระหว่างกันแต่อย่างใด รวมทั้ง นายกรัฐมนตรียังยืนยันด้วยว่า จะไม่เดินทางไปเยือนเวียดนามจนกว่าเวียดนามจะยอมถอนกำลังทหาร

ออกจากกัมพูชาอย่างแท้จริงเสียก่อน สำหรับความแตกต่างทางความคิดในเรื่องนโยบายต่างประเทศนั้นก็เป็นเรื่องปกติในสังคมประชาธิปไตย ซึ่งไม่ใช่ปัญหาสำคัญที่สื่อมวลชนจะต้องให้ความสนใจ (The Nation, 4 March 1989: 1) วิธีการแก้ไขความขัดแย้งภายในรัฐบาลเช่นนี้เป็นลักษณะเด่นประการหนึ่งของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณที่มักจะพยายามทำเรื่องใหญ่ให้กลายเป็นเรื่องเล็กด้วยการกล่าวว่า "ไม่มีปัญหา" หลังจากนั้นแล้วนายกรัฐมนตรียังพยายามทบทวนทางลัด "อาการเสียหน้า" ของพลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลาด้วยการกล่าวชมเชยผลงานของพลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา และกระทรวงการต่างประเทศเกี่ยวกับบทบาทในการประชุมที่กรุงจาการ์ตาเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1989 รวมทั้งยังเปรียบเทียบว่าแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศของกระทรวงการต่างประเทศ และทำเนียบรัฐบาลนั้นเหมือนกับเพลงๆ เดียวกันที่มีทั้งเสียงสูง และเสียงต่ำ เพราะใช้เครื่องดนตรีหลายประเภท ดังนั้น ความแตกต่างที่เกิดขึ้นจึงเป็นเรื่องของยุทธวิธีที่กระทรวงการต่างประเทศ และนายกรัฐมนตรีแยกกันใช้ดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายอย่างเดียวกัน (The Nation, 8 March 1989: 1)

ต่อมาพลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา และกระทรวงการต่างประเทศเริ่มแสดงท่าทีที่ยอมรับแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศของนายกรัฐมนตรีมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำเอาประเด็นทางเศรษฐกิจมาเป็นหลักในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศในคาบสมุทรอินโดจีน รวมทั้งยังมีการประกาศว่า กระทรวงการต่างประเทศจะลดบทบาทในเรื่องการแก้ไขปัญหากัมพูชาลง และจะหันไปเน้นบทบาทในการส่งเสริมการส่งออก และการหาแหล่งวัตถุดิบใหม่ๆ ให้กับนักธุรกิจไทยแทน เนื่องจากกระทรวงการต่างประเทศได้บรรลุวัตถุประสงค์หลักที่ต้องการให้เวียดนามถอนกำลังทหารออกจากกัมพูชาไปตั้งแต่เมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 1989 (ถึงแม้จะยังมีความคลางแคลงใจ เพราะการถอนกำลังทหารดังกล่าวไม่ได้รับการตรวจสอบจากกลไกระหว่างประเทศ) ซึ่งทำให้เวียดนามไม่น่าจะเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศไทยมากเหมือนกับที่ผ่านมาในอดีต นอกจากนี้แล้วนโยบายของกระทรวงการต่างประเทศที่อาศัยการดำเนินการร่วมกับอาเซียนในการผลักดันข้อมติเกี่ยวกับมาตรการแก้ไขปัญหากัมพูชาอย่างสมบูรณ์แบบนั้นก็ได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนในที่ประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ

ท่าทีของพลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา และกระทรวงการต่างประเทศในครั้งนี้แสดงให้เห็นว่า กระทรวงการต่างประเทศไม่ได้ปฏิเสธความเป็นไปได้ที่ประเทศไทยจะติดต่อดำขายกับเวียดนาม และระบอบเฮง สัมริน เพียงแต่กระทรวงการต่างประเทศเห็นว่า รัฐบาลไทยควรจะต้องรอให้มีความเหมาะสมของสถานการณ์เสียก่อน (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การถอนกำลังทหารเวียดนามออกจากกัมพูชา)

และเมื่อพิจารณาอย่างลึกซึ้งแล้วจะเห็นได้ว่า พลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา และกระทรวงการต่างประเทไม่ได้ถือว่า การประกาศลดบทบาทของตนครั้งนี้เป็นการพ่ายแพ้ หรือแสดงความล้มเหลวของนโยบายของตนแต่อย่างใด ตรงกันข้ามกระทรวงการต่างประเทกลับเป็นฝ่ายที่ประสบความสำเร็จ เพราะนโยบายการกดดันเวียดนาม และระบอบเฮง สัมรินอย่างแข็งแกร่งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และการทหารของตนนั้นได้รับการยอมรับจากอาเซียน และมิตรประเทศอื่นๆ ด้วยดีมาโดยตลอด ขณะที่มีการงานข่าวอยู่เป็นระยะๆ ว่า ประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อินโดนีเซียได้วิพากษ์วิจารณ์นโยบายการแก้ไขปัญหากัมพูชาแบบแยกประเด็นของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณว่าเป็นสิ่งที่ไม่สามารถปฏิบัติได้จริง (impractical) ดังนั้น จึงเรียกร้องให้มีการดำเนินการตามแนวทางที่แสวงหาหนทางยุติปัญหากัมพูชาอย่างสมบูรณ์แบบต่อไป นอกจากนี้แล้วนโยบายของกระทรวงการต่างประเทยังมีส่วนผลักดันให้เวียดนาม ซึ่งเป็นภัยคุกคามสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศไทยยอมถอนกำลังทหารออกจากกัมพูชาอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้กระทรวงการต่างประเทจะมีการปรับท่าทีตามความเหมาะสมของสถานการณ์ระหว่างประเท แต่ ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตรยังคงเห็นว่า พลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา มีทัศนคติที่ล้าสมัย เชื่องช้าและไม่สามารถที่จะตอบสนองความคิดริเริ่มดำเนินนโยบายต่างประเทของนายกรัฐมนตรีได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงเสนอให้มีการเปลี่ยนตัวบุคคลที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทเสียใหม่เพื่อที่กระทรวงการต่างประเทจะได้ดำเนินนโยบายที่มีเอกภาพเพียงแนวทางเดียว คือ นโยบายที่สอดคล้องกับความคิดเห็นของนายกรัฐมนตรี (The Nation, 14 November 1989: 1) และก่อนหน้านี้อีกมีรายงานข่าวว่า คณะที่ปรึกษาพยายามผลักดันให้มีการปลด นายปรัชญาทวี ตะเวทิกุล รองอธิบดีกรมสารนิเทศ กระทรวงการต่างประเทออกจากตำแหน่ง เนื่องจากมักจะแถลงข่าวในทางที่ขัดแย้งกับความต้องการของนายกรัฐมนตรี และคณะที่ปรึกษาอยู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีที่กระทรวงการต่างประเทแสดงความไม่เชื่อใจว่า เวียดนามจะถอนกำลังทหารทั้งหมดออกจากกัมพูชาอย่างแท้จริง (สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 16 - 22 ตุลาคม 2532: 13)

อย่างไรก็ตาม ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเท และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทได้ยืนยันว่า จะไม่มีการย้าย หรือปลดเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทโดยพลการอย่างเด็ดขาด เพราะฉะนั้น ความพยายามดังกล่าวจึงถูกนายกรัฐมนตรีระงับไปเพื่อลดปัญหาความแตกแยกระหว่างพรรคชาติไทย และพรรคกิจสังคมไม่ให้ลุกลามมากขึ้น (สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 16 - 22 ตุลาคม 2532: 14)

ข้อเสนอของ ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตรที่จะให้พลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลาลาออกจากตำแหน่งได้กลายเป็นจุดเริ่มต้นของความขัดแย้งครั้งใหม่ในรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เมื่อพลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลาปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามข้อเสนอดังกล่าว และพร้อมกันนั้นสมาชิกพรรคกิจสังคมส่วนหนึ่ง เช่น นายประสพ บุชราคม ประธานคณะกรรมการต่างประเทศ นายมนตรี ด้านไพบูลย์ เลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และนายประสิทธิ์ ชัยวิไลณะ ผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศก็พยายามปกป้องพลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา เนื่องจากเห็นว่า ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตรกระทำการเกินหน้าที่ความรับผิดชอบของตำแหน่งที่ปรึกษา และเข้ามาก้าวล่วงงานด้านการต่างประเทศ ทั้งนี้ บทบาทที่เหมาะสมของคณะที่ปรึกษาด้านนโยบายควรจำกัดอยู่กับการเสนอแนะความคิดเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเท่านั้น ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้พิจารณาเองว่า จะนำเอาความคิดเห็นดังกล่าวไปหารือกับคณะรัฐมนตรีอีกต่อหนึ่งหรือไม่ การที่ ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตรวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานของกระทรวงการต่างประเทศ และพลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา นั้น จะส่งผลเสียต่อภาพพจน์ของประเทศ และความมั่นคงของรัฐบาล ถ้าหาก ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตรต้องการจะเข้ามามีบทบาทในด้านการต่างประเทศโดยตรงก็ควรที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเข้ามารับตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเสียเอง (The Nation, 26 October 1989: 4; The Nation, 28 October 1989: 1)

ความขัดแย้ง และความตึงเครียดระหว่างฝ่ายทำเนียบรัฐบาลกับกระทรวงการต่างประเทศ ในลักษณะข้างต้นดำเนินต่อเนื่องไปจนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญเกิดขึ้นในพรรคกิจสังคมเมื่อ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้กลับเข้ามารับตำแหน่งหัวหน้าพรรคอีกครั้งหนึ่ง และหลังจากนั้นไม่นาน ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ก็ได้ดำเนินการร่วมกับพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณปรับคณะรัฐมนตรีในส่วนของพรรคกิจสังคมเพื่อลดความขัดแย้งกับพรรคชาติไทย และทำให้พรรคกิจสังคมยังคงสามารถอยู่ร่วมในรัฐบาลได้ การปรับคณะรัฐมนตรีครั้งนี้ทำให้พลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และร้อยตรีประพาส ลิ้มปะพันธ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศพ้นจากตำแหน่งหน้าทีไป(27 สิงหาคม 1990)แล้วมีการมอบหมายให้ ดร. สุบิน ปิ่นขยัน ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เข้ามารับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศแทน ความเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ทำให้แนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศของนายกรัฐมนตรี และกระทรวงการต่างประเทศมีความสอดคล้องกันมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม โดย ดร. สุบิน ปิ่นขยันกล่าวยอมรับในการประชุมเพื่อวางแนวทางการดำเนินนโยบายของกระทรวงการต่างประเทศร่วมกับเจ้าหน้าที่ระดับปลัดกระทรวง และระดับอธิบดี เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม ค.ศ. 1990 ว่า นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายต่าง

ประเทศ และกระทรวงการต่างประเทศมีหน้าที่จะต้องตอบสนอง และนำนโยบายเหล่านี้ไปดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติ (สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 9 - 15 กันยายน 2533: 14)

การพิจารณาเกี่ยวกับปัญหาความขัดแย้งระหว่างฝ่ายทำเนียบรัฐบาล และกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณทำให้วิเคราะห์ได้ว่า บทบาทของคณะที่ปรึกษาด้านนโยบายนั้นมาจากการมอบหมายอำนาจหน้าที่โดยตรงจากนายกรัฐมนตรี ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณเลือกที่จะใช้คณะที่ปรึกษาด้านนโยบายเป็นกลไกหลักในการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อปัญหาแกมพูชา เนื่องจากสามารถกระทำการต่างๆ ได้อย่างคล่องตัว โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนตามปกติของระบบราชการ นอกจากนี้แล้วนายกรัฐมนตรี และคณะที่ปรึกษายังมีความคิดเห็นที่สอดคล้องกันเกี่ยวกับเรื่องการนำเอาประเด็นทางเศรษฐกิจมาเป็นหลักในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศในคาบสมุทรมอินโดจีน และการพยายามแยกแยะปัญหาแกมพูชาออกเป็นส่วนๆ เพื่อหาหนทางแก้ไขไปที่ละประเด็น หรือที่ละขั้นตอน เช่น การเสนอให้กองกำลังของแกมพูชาฝ่ายต่างๆ ตกลงหยุดยิงกันให้ได้เสียก่อน หลังจากนั้นจึงค่อยจัดให้มีการเจรจาเกี่ยวกับการสร้างความปรองดองแห่งชาติ การเลือกตั้ง และการจัดตั้งรัฐบาลขึ้นมาบริหารประเทศ อย่างไรก็ตาม บุคคลสำคัญในคณะที่ปรึกษา เช่น นายไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ และ ม.ร.ว. สุธัมพันธ์ บริพัตรนั้นได้เสนอความคิดเห็นในทางที่ขัดแย้งกับนโยบายของกระทรวงการต่างประเทศมาโดยตลอด เพราะฉะนั้นเมื่อคณะที่ปรึกษาด้านนโยบายพยายามเข้ามาดำเนินบทบาทที่โดดเด่นทางด้านการศึกษาต่างประเทศจึงย่อมจะสร้างความไม่พอใจให้กับกระทรวงการต่างประเทศ และพลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลาที่ผูกขาดความรับผิดชอบในเรื่องนโยบายต่างประเทศ และการแก้ไขปัญหาแกมพูชาอย่างต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน การดำเนินความพยายามของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณเพื่อแสวงหาหนทางประนีประนอมระหว่างทั้งสองฝ่ายนั้นอาจจะสามารถช่วยแก้ไขปัญหามือต้นไปได้ในระดับหนึ่ง แต่ความแตกต่างกันในการคิดค้นพื้นฐานก็ทำให้ความขัดแย้งกลับประทุขึ้นมาใหม่ได้อีกเป็นระยะๆ โดยฝ่ายที่ได้เปรียบก็คือ คณะที่ปรึกษา ซึ่งมีความสัมพันธ์ส่วนตัวใกล้ชิดกับพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ดังจะเห็นได้จากการที่นายไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ ซึ่งเป็นบุตรชายของนายกรัฐมนตรีนั้นมักจะนำเอาสถานภาพส่วนตัวไปใช้ประโยชน์ในการดำเนินการติดต่อกับแกมพูชาฝ่ายต่างๆ หรือการชักจูงหน่วยราชการต่างๆ ยินยอมให้ความร่วมมือกับตน

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้การมีความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ใกล้ชิดกับนายกรัฐมนตรีจะช่วยทำให้คณะที่ปรึกษาสามารถดำเนินการต่างๆ ไปได้อย่างรวดเร็ว และไม่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือกับ



กระทรวงการต่างประเทศ แต่คณะที่ปรึกษา ซึ่งพยายามแสดงบทบาทที่โดดเด่นด้านการต่างประเทศนั้น กลับสร้างปัญหาในการดำเนินการทางการทูตเกี่ยวกับปัญหาแก้มพู่ชาขึ้นเป็นระยะๆ ประการแรกเป็น เพราะว่าคุณคณะที่ปรึกษากระทำการเกินกว่าขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามปกติของตนในกระบวนการกำหนดนโยบาย คือ การให้คำแนะนำ และข้อคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายประเด็นต่างๆ ต่อนายกรัฐมนตรี แต่คณะที่ปรึกษาของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณนั้นกลับเข้าไปมีบทบาทในเรื่องการบริหารนโยบาย ได้แก่ การดำเนินการทางการทูตเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหากัมพูชา ซึ่งมักจะกลายเป็นกระทำการข้ามชั้นตอน หรือเข้าไปก้าวล่วงในเรื่องที่อยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของกระทรวงการต่างประเทศอยู่เป็นระยะๆ นอกจากนี้แล้วนายกรัฐมนตรี และคณะที่ปรึกษายังมีท่าทีที่โอนเอียงไปสนับสนุนฝ่ายระบอบเฮง สัมริน ก่อนข้างชัดเจน จนบ่อยครั้งทำให้ดูเหมือนกับว่า รัฐบาลไทยได้ส่งเสริมให้ฝ่ายระบอบเฮง สัมริน "ได้ใจ" ดังเช่น กรณีเหตุการณ์ในการประชุมจิมสอง หรือสนับสนุนท่าทีของฝ่ายระบอบเฮง สัมริน และ เวียดนาม เช่น การเสนอให้ฝ่ายต่างๆ มีการตกลงหยุดยิงกันก่อนที่จะเวียดนามจะถอนกำลังทหารออกจาก กัมพูชา หรือมีเจตจำนงนั้นก็กลายเป็นการช่วยรับรองความชอบธรรมให้กับการกระทำของฝ่ายระบอบเฮง สัมริน และเวียดนาม ยกตัวอย่างเช่น การเชิญนายฮุน เซนให้มาเยือนประเทศไทย และการให้ความ สนับสนุนต่อคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เดินทางไปร่วมสังเกตการณ์การถอนกำลังทหารของเวียดนามออกจากกัมพูชาเมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 1989 ทั้งๆ ที่การถอนกำลังทหารดังกล่าวไม่ได้รับการ ตรวจสอบจากกลไกควบคุมระหว่างประเทศ ดังนั้น จึงเป็นสิ่งที่ขัดต่อหลักการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหากัมพูชาของการประชุมระหว่างประเทศที่กรุงปารีส ค.ศ. 1989

ขณะที่แสดงท่าทีสนับสนุนฝ่ายระบอบเฮง สัมรินอย่างค่อนข้างชัดเจนนั้น คณะที่ปรึกษา กลับพยายามกีดกันเขมรแดงออกจากกระบวนการเจรจาเพื่อยุติปัญหากัมพูชา ทั้งๆ ที่เขมรแดงเป็นฝ่าย ที่มีกำลังทหารเข้มแข็งมากที่สุดในรัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตย และเป็นฝ่ายมีความสำคัญ อย่างมากต่อการบรรลุสันติภาพที่แท้จริงในกัมพูชา การดำเนินการของคุณคณะที่ปรึกษาในหลายๆ กรณีที่ เป็นการยกฐานะของฝ่ายระบอบเฮง สัมรินนั้นกลับกลายเป็นการลดบทบาทของฝ่ายเขมรแดงลงเป็น เพียงส่วนหนึ่งของคณะผู้แทนฝ่ายรัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตยที่มีเจ้านโรดม สีหนุเป็นผู้นำ เช่น การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการประชุมที่กรุงโตเกียว (ที่กระทรวงการต่างประเทศไม่มีบทบาทเกี่ยวข้องใน การดำเนินงานหลักๆ ในการประชุม) ออกไปจากข้อตกลงเดิม ซึ่งกำหนดจะให้เป็นการประชุมสี่ฝ่าย มาเป็นการประชุมสองฝ่าย คือ ระหว่างนายฮุน เซน และเจ้านโรดม สีหนุ นอกจากนี้แล้วยังมีการ เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของข้อตกลงไปจากเนื้อหาของ "แผนชวลิต" ซึ่งผู้แทนของกัมพูชาทุกฝ่าย

ตกลงกันได้เกี่ยวกับรูปแบบ และข้อตกลงในรายละเอียดเกี่ยวกับการยุติปัญหาแก้มพูซา การกระทำเช่นนี้ได้ส่งผลให้ฝ่ายเขมรแดงไม่พอใจอย่างมาก และปฏิเสธที่จะยอมรับผลการประชุมครั้งนี้

ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งสภาสูงสุดแห่งชาติแก้มพูซาขึ้นตามข้อตกลงระหว่างผู้แทนของแก้มพูซา ทั้งสี่ฝ่ายที่กรุงจาการ์ตา ในระหว่างวันที่ 9 ถึง 10 กันยายน ค.ศ. 1989 แล้ว พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และคณะที่ปรึกษาฯ ก็ดำเนินความพยายามที่จะเป็นผู้จัดการประชุมสภาสูงสุดแห่งชาติแก้มพูซาครั้งแรกขึ้นในกรุงเทพมหานคร (โดยไม่ผ่านกระทรวงการต่างประเทศ) แต่การประชุมครั้งนี้ ซึ่งจัดขึ้นระหว่างวันที่ 17 ถึง 19 กันยายน ค.ศ. 1990 กลับประสบความล้มเหลวอย่างสิ้นเชิง ทั้งนี้เชื่อกันว่า สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งมาจากการดำเนินบทบาทที่ไม่เหมาะสมของคณะที่ปรึกษาฯ ที่พยายามยกฐานะของนายสุน เชน ให้มีความสำคัญเหนือผู้แทนของแก้มพูซาฝ่ายอื่นๆ ที่เหลือ ดังจะเห็นได้จากการจัดตำแหน่งที่นั่งในการประชุม การจัดทำเอกสารรายชื่อของคณะผู้แทนแก้มพูซาในสหประชาชาติที่กำหนดให้นายสุน เชน มีฐานะเป็นผู้แทนคนที่หนึ่งของสภาสูงสุดแห่งชาติแก้มพูซา เป็นต้น การกระทำเช่นนี้สร้างความไม่พอใจให้กับฝ่ายรัฐบาลผสมแก้มพูซาประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก จนในที่สุดแล้วการประชุมสภาสูงสุดแห่งชาติแก้มพูซาครั้งแรกต้องล้มเหลว โดยไม่บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนด คือ (1) การสรรหาตัวบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งเป็นประธานสภาสูงสุดแห่งชาติแก้มพูซา (2) การกำหนดตัวแทนไปเข้าร่วมการประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ และ (3) การยุติความช่วยเหลือทางทหาร และการจัดส่งอาวุธจากต่างชาติให้กับแก้มพูซาทุกฝ่าย

### ท่าทีของอาเซียน และประเทศมหาอำนาจต่อนโยบายต่างประเทศของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณต่อปัญหาแก้มพูซา

อาเซียนได้ร่วมมือกับรัฐบาลไทยอย่างใกล้ชิดมาโดยตลอดในการดำเนินความพยายามเพื่อแก้ไขปัญหาแก้มพูซา ดังนั้น การริเริ่มนโยบายต่างประเทศแนวทางใหม่ของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณที่นำไปสู่การติดต่อเจรจากับระบอบเฮง สัมรินอย่างเปิดเผย และการฟื้นฟูความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับประเทศในคาบสมุทรอินโดจีน รวมทั้งความขัดแย้งในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลไทยจึงย่อมจะส่งผลกระทบต่อความเป็นเอกภาพของนโยบายที่อาเซียนยึดถือร่วมกันมาตั้งแต่เวียดนามส่งกำลังทหารเข้ารุกรานแก้มพูซาอยู่บ้างไม่มากก็น้อย โดยอาเซียนเกรงว่า ความพยายามของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณในการติดต่อเจรจากับระบอบเฮง สัมรินอาจกลายเป็นการยอมรับความชอบธรรมของระบอบเฮง สัมรินไปโดยปริยาย นอกจากนี้แล้วยังเกิดความสับสนเกี่ยวกับทิศทาง

ของนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลไทย เนื่องจากพลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลาได้ยืนยันต่ออาเซียนอยู่เสมอว่า รัฐบาลไทยยังคงยึดมั่นกับแนวทางการแก้ไขปัญหากลุ่มพวชของอาเซียน คือ การแก้ไขปัญหาลักษณะที่ทางด้านการพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณนั้นกลับพยายามผลักดันแนวความคิดเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาลักษณะที่ระดับต้นตอนอย่างแข็งขัน ทั้งนี้ถึงแม้อาเซียนจะเห็นว่า ความพยายามของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณในการประสานงานให้ผู้แทนของกลุ่มพวชี่ฝ่ายมีโอกาสดำเนินการปะเจระจาเพื่อรับทราบท่าทีระหว่างกันน่าจะเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการสันติภาพในกลุ่มพวช แต่อาเซียนก็ไม่มีนใจว่า นโยบายเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหากลุ่มพวชแบบแยกส่วนนั้นควรจะเน้นความสำคัญกับประเด็นใดเป็นหลัก ระหว่างการบรรลุข้อตกลงหยุดยิง หรือการจัดตั้งกลไกควบคุมระหว่างประเทศขึ้นเพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลการหยุดยิง การถอนกำลังทหารต่างชาติออกจากกลุ่มพวช และการจัดการเลือกตั้งทั่วไปในกลุ่มพวช (The Nation, 30 August 1989: 8; The Nation, 24 November 1989: 1)

ความแตกต่างเกี่ยวกับแนวทางในการแก้ไขปัญหากลุ่มพวชระหว่างพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณกับอาเซียนปรากฏให้เห็นเด่นชัดในการประชุมที่กรุงโตเกียว ซึ่งถือได้ว่า ฝ่ายไทย คือ ทำเนียบรัฐบาลเป็นผู้ประสานงานให้มีขึ้นตามลำพังโดยที่อาเซียนไม่มีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วยแต่อย่างใด พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และคณะที่ปรึกษาได้เสนอแนวความคิดที่ให้รัฐบาลผสมกลุ่มพวชประชาธิปไตยและระบอบเฮง สัมรินมาทำข้อตกลงกัน เมื่ออยู่กรุงเทพฯ ในนามของทำเนียบนายกรัฐมนตรี พลเอกชวลิต ต้องการความสำเร็จในการให้ผู้แทนกลุ่มพวชทั้งสองฝ่ายไปประชุมที่โตเกียว จึงทำให้ฐานะของทั้งสองฝ่ายคลุมเครือ เมื่อถึงโตเกียว นายพันศักดิ์ วิญญรัตน์ และนายไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ เป็นฝ่ายนำ ส่วนพลเอกชวลิตเป็นฝ่ายตาม ฝ่ายไทยมีบทบาทสำคัญมากในการทำให้นายฮุน เซนเป็นผู้แทนของระบอบเฮง สัมริน และเจ้านโรดม สีหนุเป็นผู้แทนของรัฐบาลผสมกลุ่มพวชประชาธิปไตย ซึ่งข้อตกลงที่เกิดขึ้นจะมีผลเท่ากับข้อตกลงที่ผู้แทนของกลุ่มพวชทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องร่วมกัน สำหรับในประเด็นเรื่องการจัดตั้งสภาสูงสุดแห่งชาตินั้นก็มิข้อเสนอให้ระบอบเฮง สัมรินมีส่วนของผู้แทนในสภาสูงสุดแห่งชาติได้หกคน หรือครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ขณะที่ให้ผู้แทนของกลุ่มพวชที่เหลืออีกสามฝ่ายสามารถมีผู้แทนในสภาสูงสุดแห่งชาติได้เพียงฝ่ายละสองคน ส่วนอาเซียนไม่มีข้อเสนอที่ชัดเจนในเรื่องสัดส่วนของผู้แทนทั้งสองฝ่ายแต่ต้องการให้เจ้านโรดม สีหนุรับตำแหน่งเป็นประธาน โดยในการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนระหว่างวันที่ 24 ถึง 26 กรกฎาคม ค.ศ. 1990 ได้มีแถลงการณ์เรียกร้องให้ฝ่ายต่างๆ ในกลุ่มพวชบรรลุข้อตกลงหยุดยิงระหว่างกัน และเร่งจัดตั้งสภาสูงสุดแห่งชาติ (เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้แทนของกลุ่มพวชในสหประชาชาติ) ขึ้นโดยเร็ว แต่ถ้าผู้แทนของกลุ่มพวชทั้งสองฝ่ายไม่สามารถตกลงกันได้ อาเซียนก็จะยังคงสนับสนุนรัฐบาลผสมกลุ่มพวชประชาธิปไตยต่อไป และคัดค้านข้อเสนอที่จะให้สหประชาชาติ

แสดงท่าทีที่เป็นกลางต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับปัญหากัมพูชาด้วยการเว้นว่างตำแหน่งผู้แทนของกัมพูชาเอาไว้ นอกจากนี้แล้วภายหลังความล้มเหลวของการประชุมที่กรุงโตเกียว อาเซียนเห็นว่า รัฐบาลไทยควรจะหันกลับไปดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหากัมพูชาตามกรอบนโยบายของอาเซียน เพราะความพยายามของอินโดนีเซีย และรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณในการจัดการพบปะเจรจาระหว่างผู้แทนของกัมพูชาสี่ฝ่ายทุกครั้งต่างก็ไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้มากเหมือนกับที่มีการคาดหวังเอาไว้ (Far Eastern Economic Review, 19 July 1990: 18)

สำหรับปฏิกริยาประเทศมหาอำนาจ ซึ่งเป็นปัจจัยอีกส่วนหนึ่งที่มีอิทธิพลในทางที่สนับสนุนและขัดขวางการดำเนินความพยายามของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณในการแก้ไขปัญหากัมพูชานั้น การเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณต่อปัญหากัมพูชาได้สร้างความประหลาดใจ (และความกังวลใจ) แก่ประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา และจีน ซึ่งให้ความร่วมมือกับประเทศไทย และอาเซียนในการดำเนินมาตรการทางการเมือง เศรษฐกิจ และการทหารเพื่อกดดันเวียดนาม และระบอบเฮง สัมรินอย่างแข็งกร้าวนับตั้งแต่สมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์เป็นต้นมา

ในระยะแรกที่พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณเริ่มดำเนินการพบปะเจรจากับระบอบเฮง สัมรินอย่างเปิดเผยด้วยการเชิญนายฮุน เซนให้เดินทางมาเยือนประเทศไทย (ซึ่งการกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อสถานะภาพ และอำนาจต่อรองของรัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตยในการเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหากัมพูชานั้น) นายแดนเน็ล โอ โดโนฮิว เอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาให้สัมภาษณ์ว่า สหรัฐอเมริกาจะยังคงสนับสนุนนโยบายของอาเซียนที่รับรองบทบาทของเจ้านโรดม สีหนุ และรัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตย ซึ่งเป็นผู้แทนที่ชอบด้วยกฎหมายของกัมพูชาในสหประชาชาติ (The Nation, 13 April 1989: 2) หลังจากนั้นเมื่อนายแดน เควล รองประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาเดินทางมาเยือนประเทศไทยในระหว่างวันที่ 3 ถึง 4 พฤษภาคม ค.ศ. 1989 ก็ได้มีการหารือกับทั้งพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และพลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา โดยมีการย้ำว่า สหรัฐอเมริกามีนโยบายที่จะให้การสนับสนุนต่อการดำเนินบทบาทในกระบวนการสันติภาพผู้แทนของกัมพูชาที่ไม่ใช่คอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้านโรดม สีหนุ ซึ่งเป็นบุคคลที่ชาวกัมพูชาให้ความเคารพต่อไป (The Nation, 4 May 1989: 1) นอกจากนี้แล้วทางด้านนายเจมส์ เบเกอร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ยังได้เสนอแนะแนวทางในการแบ่งสรรอำนาจในกัมพูชา โดยให้เจ้านโรดม สีหนุดำรงตำแหน่งเป็นประธานาธิบดีของรัฐบาลชั่วคราว และให้นายฮุน เซนดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี ส่วนตำแหน่ง

อื่นๆ ในคณะรัฐมนตรีจะให้ผู้แทนของกัมพูชาสี่ฝ่ายไปตกลงกันเอง แต่สำหรับกระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม และกระทรวงการต่างประเทศนั้นจะอยู่ภายใต้การดูแลของฝ่ายของเจ้านโรดม สีหนุ และฝ่ายของนายซอน ซาน ขณะที่ฝ่ายเขมรแดงจะถูกจำกัดบทบาททั้งในเรื่องการเข้าร่วมรัฐบาลชั่วคราว และการเลือกตั้ง (The Nation, 7 October 1989: 4)

อย่างไรก็ตาม ต่อมาเมื่อสถานการณ์ระหว่างประเทศเริ่มเปลี่ยนแปลงไปเมื่อมีการผ่อนคลายความตึงเครียดในความสัมพันธ์สามเส้าระหว่างสหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต และจีน รวมทั้งยังมีแนวโน้มว่า ประเทศสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ในคาบสมุทรอินโดจีนกำลังมีความเข้มแข็งลดลง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่สหภาพโซเวียตได้เริ่มปรับลดความช่วยเหลือทางทหารที่ให้ต่อเวียดนามลง เป็นลำดับ จนทำให้เวียดนามไม่สามารถแสดงท่าทีคุกคามต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต่อไป สภาพการณ์เช่นนี้ทำให้ภัยคุกคามต่อผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ลดความรุนแรงลง ดังนั้น สหรัฐอเมริกาจึงเริ่มปรับท่าทีเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหากัมพูชาไปในทางที่สอดคล้องกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลไทยฝ่ายพลเอกชาติชายและคณะที่ปรึกษา และหันไปต่อต้านฝ่ายเขมรแดงมากยิ่งขึ้น (เพราะไม่จำเป็นต้องอาศัยเขมรแดงมาช่วยต้านทานการขยายอิทธิพลของเวียดนามอีกต่อไป) ทั้งนี้ นายริชาร์ด โซโลมอน ผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศด้านเอเชีย และแปซิฟิกของสหรัฐอเมริกาได้ให้สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 19 เมษายน ค.ศ. 1990 ว่า สหรัฐอเมริกาจะสนับสนุนการประชุมที่กรุงโตเกียว และหลังจากนั้นอีกไม่นานประธานาธิบดีจอร์จ บุช ของสหรัฐอเมริกาก็กล่าวว่า จะมีการทบทวนนโยบายเกี่ยวกับการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศในคาบสมุทรอินโดจีน และการแก้ไขปัญหากัมพูชา ซึ่งสหรัฐอเมริกาเคยยึดถือแนวทางของอาเซียนมาเป็นระยะเวลานาน (มติชนรายวัน, 26 พฤษภาคม 2533: 7; The Nation, 7 June 1990: 8) ภายหลังการประชุมสมัชชาถาวรคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่กรุงปารีสเมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม ค.ศ. 1990 แล้วนายเจมส์ เบเกอร์ซึ่งได้หารือกับนายเอดูอาร์ด เซวารัดนาตเซ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของสหภาพโซเวียตก็ประกาศเลิกรับรองสถานะภาพของรัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตย และเสนอที่จะเปิดการเจรจากับเวียดนามเพื่อให้เวียดนามใช้อิทธิพลช่วยผลักดันให้เกิดการเลือกตั้งในกัมพูชาขึ้นโดยเร็วที่สุด (Smolowe, 30 July 1990: 6; Chanda, 2 August 1990: 10) สำหรับสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ นอกจากจะมาจากการผ่อนคลายความตึงเครียดระหว่างสหรัฐอเมริกา และสหภาพโซเวียตแล้ว แรงกดดันทางการเมืองภายในประเทศของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีท่าทีต่อต้านเขมรแดง (จากการที่เขมรแดงเคยดำเนินนโยบายที่ทำให้ประชาชนชาวกัมพูชาจำนวนมากต้องเสียชีวิต) ยังไม่ต้องการให้ฝ่ายเขมรแดงที่มีกำลังทหารเข้มแข็งที่สุดในรัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตย

สามารถกลับมาใช้อำนาจในกัมพูชาได้อีกครั้งหนึ่ง เพราะสถานการณ์ในกัมพูชาแสดงให้เห็นว่า การให้ความช่วยเหลือแก่ฝ่ายของเจ้านโรตม สีหนุ และฝ่ายของนายซอน ซานนั้นก็ไม่ได้ส่งผลทำให้กองกำลังของฝ่ายที่ไม่ใช่คอมมิวนิสต์มีความเข้มแข็งขึ้นจนสามารถเข้ามาแทนที่ในสุญญากาศของอำนาจที่จะเกิดขึ้นภายหลังจากที่เวียดนามถอนกำลังทหารออกไปจากกัมพูชาตามที่คาดหวังไว้ได้ นอกจากนี้แล้วการถอนกำลังทหารเวียดนามเมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 1989 ยังทำให้ภัยคุกคามจากการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ลดความรุนแรงลงเช่นเดียวกับในพื้นที่ส่วนอื่นๆ ทั่วโลก รวมทั้งเป้าหมายหลักของนโยบายของสหรัฐอเมริกาที่ต้องการให้เวียดนามถอนกำลังทหารออกจากกัมพูชาก็บรรลุผลสำเร็จเรียบร้อยแล้ว เพราะฉะนั้น สหรัฐอเมริกาจึงควรที่จะลดบทบาทในการแก้ไขปัญหาที่กัมพูชาลง

พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และคณะที่ปรึกษาได้แสดงความยินดีต่อการเปลี่ยนแปลงท่าทีของสหรัฐอเมริกา เนื่องจากสามารถนำมาใช้ "โมฆณา" ความถูกต้องของนโยบายต่างประเทศในแนวทางของทำเนียบรัฐบาล และที่สำคัญการปรับท่าทีของสหรัฐอเมริกาในครั้งนี้ยังทำให้พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และคณะที่ปรึกษามีพันธมิตรที่สำคัญในการโต้เถียงกับฝ่ายที่คัดค้านนโยบายดังกล่าว คือ อาเซียน จีน และกระทรวงการต่างประเทศของไทย

สหภาพโซเวียตเป็นมหาอำนาจอีกประเทศหนึ่งที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาที่กัมพูชา ตั้งแต่ต้น โดยเห็นว่า แนวทางการแก้ไขปัญหาย่างสมบูรณ์แบบของอาเซียนนั้นเป็นสิ่งที่ไม่สามารถจะนำมาปฏิบัติได้จริง เพราะฉะนั้นสหภาพโซเวียต ซึ่งต้องการฟื้นฟูบทบาทความสำคัญ และสถานภาพของตนบนเวทีการเมืองระหว่างประเทศจึงมีท่าทีที่เห็นด้วยกับนโยบายต่างประเทศของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อเสนอที่ต้องการให้แยกแยะปัญหาที่กัมพูชาออกเป็นส่วนๆ แล้วจึงพยายามแก้ไขไปทีละประเด็น เช่น การตกลงหยุดยิงระหว่างกองกำลังฝ่ายต่างๆ การถอนกำลังทหารของเวียดนามออกจากกัมพูชา การยุติความช่วยเหลือทางทหารจากต่างชาติ และการจัดตั้งกลไกควบคุมระหว่างประเทศเพื่อรับประกันสันติภาพในกัมพูชา นอกจากนี้แล้วสหภาพโซเวียตยังเสนอให้มีการเพิ่มเติมประเด็นเรื่องการป้องกันไม่ให้ฝ่ายเขมรแดงสามารถกลับเข้ามาใช้อำนาจทางการเมืองได้อีกครั้งไว้เป็นส่วนหนึ่งของประเด็นปัญหาที่จะต้องได้รับการแก้ไขด้วย (The Nation, 29 March 1989: 2; The Nation, 4 October 1989: 2) ทั้งนี้รัฐบาลไทยควรที่จะพยายามยึดนโยบายที่ให้ความสำคัญกับการติดต่อเจรจากับผู้แทนของกัมพูชาทั้งสองฝ่ายต่อไป ขณะที่สหภาพโซเวียตจะช่วยประสานงานกับเวียดนาม และระบอบเฮง สัมรินเพื่อให้เกิดสันติภาพขึ้นในกัมพูชาโดยเร็ว นอกจากนี้

ประเด็นทางการเมืองเกี่ยวกับเรื่องการค้าไข่มุกกัมพูชาแล้ว สหภาพโซเวียตยังให้ความสนใจต่อความพยายามของรัฐบาลไทยที่จะฟื้นฟูความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับประเทศในคาบสมุทรอินโดจีนเป็นอย่างมาก โดยนายนิโกลี ริชคอฟ นายกรัฐมนตรีของสหภาพโซเวียตได้เสนอความร่วมมือกับนักธุรกิจไทยในการขยายตลาดการค้าในประเทศสังคมนิยมต่างๆ ซึ่งก็รวมถึงประเทศในคาบสมุทรอินโดจีนด้วย (Bangkok Post, 13 February 1990: 1; Bangkok Post, 6 June 1990: 2)

สำหรับจีน ซึ่งมีส่วนสนับสนุนการกดดันเวียดนาม และระบอบเฮง สัมรินด้วยมาตรการทางการเมือง และเศรษฐกิจอย่างแข็งขันมาโดยตลอดนั้นได้แสดงความไม่พอใจกับการที่พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณหันไปติดต่ोजาวกับระบอบเฮง สัมริน และการที่มีความพยายามที่จะกีดกันฝ่ายเขมรแดงออกจากกระบวนการสันติภาพในกัมพูชา ดังนั้น พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และพลเอกชวลิต ยงใจยุทธจึงจำเป็นต้องเดินทางไปเยือนจีนเป็นระยะๆ เพื่อชี้แจงให้ทราบถึงเหตุผลในการดำเนินนโยบายต่างประเทศแนวทางใหม่ของรัฐบาลไทย อาทิเช่น ในกรณีที่มีการ "จัดการ" เชิญนายฮุน เซนให้มาเยือนประเทศไทยอย่างไม่เป็นทางการเมื่อเดือนมกราคม ค.ศ. 1989 (Bangkok Post, 8 February 1989: 3) และภายหลังจากการประชุมที่กรุงโตเกียวเมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1990 พลเอกชวลิต ยงใจยุทธก็ได้เดินทางไปเยือนจีนตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีเพื่อชี้แจงถึงสาเหตุที่มีการเน้นความสำคัญของผู้แทนกัมพูชาเพียงสองฝ่าย คือฝ่ายเจ้านโรตม สีหนุ และฝ่ายระบอบเฮง สัมริน เพราะจีนเห็นอยู่เสมอว่า ฝ่ายเขมรแดงจะต้องเข้ามามีบทบาทในกระบวนการสันติภาพในกัมพูชา และเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลผสมที่จะจัดตั้งขึ้นในอนาคต (Bangkok Post, 22 June 1990: 8)

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย