

บทที่ 1



บทนำ

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยมีความสัมพันธ์กับประเทศในแถบอ่าวเปอร์เซีย มาเป็นเวลานาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านการค้า เนื่องจากภูมิภาคดังกล่าว เป็นแหล่งทรัพยากรอันมีค่าคือ "น้ำมัน" แหล่งพลังงานที่สำคัญของมนุษยชาติ รวมทั้งเป็นแหล่งงานและเงิน ที่สำคัญของแรงงานไทย ซึ่งพากันหลั่งไหลไปทำมาหากิน และขนเงินตรากลับประเทศเป็นจำนวนมหาศาล สำหรับประเทศคู่ค้าที่สำคัญของ ไทยในกลุ่มนี้ได้แก่ ซาอุดีอาระเบีย สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ คูเวต อิหร่าน และ อิรัก มูลค่าการค้าส่งออกไปประเทศทั้งห้ารวมกัน คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 81 ของมูลค่าการส่งออกไปยังกลุ่มประเทศในอ่าวเปอร์เซียทั้งหมด (มี 17 ประเทศ ได้แก่ บาห์เรน ซาอุดีอาระเบีย อิหร่าน อิรัก อิสราเอล จอร์แดน คูเวต เลบานอน โอมาน กาตาร์ ซาอุดีอาระเบีย ซีเรีย สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ เยเมนเหนือ เยเมนใต้ อียิปต์ และลิเบีย) และมีการนำเข้าจากประเทศทั้งห้า คิดเป็นร้อยละ 73 ของมูลค่าการนำเข้าทั้งสิ้นจากกลุ่มประเทศดังกล่าว โดยเฉพาะซาอุดีอาระเบีย เป็นคู่ค้าที่สำคัญที่สุดของไทยในภูมิภาคนี้ มีสัดส่วนการค้า ร้อยละ 1.6 ของการค้าต่างประเทศของไทยทั้งหมด รองลงมาได้แก่ อิรักและ คูเวต เมื่อเทียบกับการค้าทั้งหมดของไทย ทั้งสองประเทศมีสัดส่วนการค้าร้อยละ 0.1 และ 0.5 ตามลำดับ¹

¹หน่วยดุลการชำระเงิน, ฝ่ายวิชาการ, "ไทยในบริบทของวิกฤตการณ์ อ่าวเปอร์เซีย," ธนาคารแห่งประเทศไทย กรุงเทพมหานคร, มีนาคม 2534. (อัดสำเนา)

ตั้งที่ได้กล่าวมาแล้วว่า น้ำมันเป็นสินค้าสำคัญในการค้าระหว่างไทย และตะวันออกกลางเนื่องจากกว่าร้อยละ 70 ของสินค้าที่ไทยนำเข้าจากภูมิภาคดังกล่าว คือ น้ำมันดิบ หรือเทียบเท่ากับร้อยละ 50 ของปริมาณการนำเข้าน้ำมันดิบของไทยทั้งหมด (นำเข้ามากที่สุดจาก สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ซาอุดีอาระเบีย คูเวต และโอมาน)

ในด้านการส่งออกไปยังภูมิภาคดังกล่าว คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 6.3 ของมูลค่าการส่งออกทั้งสิ้น และเสื้อผ้าสำเร็จรูป จัดเป็นสินค้าออกที่สำคัญที่สุด ในปี 2532 ส่งออกได้เป็นมูลค่าประมาณ 9,800 ล้านบาท (ร้อยละ 31 ของมูลค่าการส่งออกไปยังภูมิภาคนี้ทั้งหมด) โดยมีสัดส่วนตลาดถึงร้อยละ 16.9 ของเสื้อผ้าสำเร็จรูปไทย และตลาดที่สำคัญที่สุดได้แก่ ซาอุดีอาระเบีย รองลงมาได้แก่ สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ คูเวต ที่มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 7.7, 4.7 และ 2.1 ตามลำดับ²

ข้าวเป็นสินค้าออกอันดับรองของไทย ที่ส่งออกไปตะวันออกกลาง เป็นสัดส่วนร้อยละ 21 ของมูลค่าการส่งออกข้าวในปี 2532 ตลาดที่สำคัญที่สุดคือ อิหร่าน สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ซาอุดีอาระเบีย และในรอบ 7 เดือนแรกของปี 2533 ส่งออกมูลค่าประมาณ 5,200 ล้านบาท (ประมาณร้อยละ 32 ของมูลค่าส่งออกทั้งสิ้นในระยะเวลาดังกล่าว)

แรงงาน กล่าวได้ว่าแรงงานเป็นสินค้าประเภทบริการ ประเภทหนึ่งที่ไทยส่งออกไปยังตะวันออกกลาง โดยในระหว่างปี 2529-2532 จำนวนของแรงงานไทยที่เดินทางไปยังภูมิภาคดังกล่าว เฉลี่ยปีละประมาณ 90,000 คน ส่วนใหญ่ไปทำงานที่ซาอุดีอาระเบีย ประมาณ 65,000 คน ลิเบีย 11,000 คน อิรัก 4,500 คน คูเวต 3,700 คน แต่ในปี 2533 ลดลงเหลือประมาณ 22,900 คน โดยไปที่ซาอุดีอาระเบียประมาณ 9,400 คน ลิเบีย 7,500 คน คูเวต 1,300 คน และอิรัก 1,200 คน³

² เรื่องเดียวกัน

³ เรื่องเดียวกัน

ตัวเลขรายได้ส่งกลับประเทศของแรงงานไทยในปี 2529-2532 เลี้ยวแล้วประมาณปีละ 9,300 ล้านบาท หรือประมาณครึ่งหนึ่งของรายได้ส่งกลับของแรงงานไทยจากต่างประเทศทั้งหมด โดยเกือบประมาณร้อยละ 90 มาจากประเทศซาอุดีอาระเบีย⁴

ดังนั้น ถ้ามองในภาพรวมแล้ว จะพบว่าตะวันออกกลางมีความสำคัญในแง่เศรษฐกิจต่อประเทศไทยอย่างมาก แม้โดยสถิติตัวเลขโดยเปรียบเทียบแล้วไม่ได้เป็นคู่ค้ารายใหญ่ที่สุดของไทยก็ตาม แต่เมื่อพิจารณามูลค่าการค้า นับว่าเป็นจำนวนมหาศาล และสะท้อนให้เห็นแง่มุมของความสำคัญทางเศรษฐกิจของตะวันออกกลาง ในยามที่เกิดวิกฤตการณ์ทุกครั้ง ดังที่เคยปรากฏมาแล้วในประวัติศาสตร์ เช่น ปัญหาวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งใหญ่ของโลกที่ส่งผลให้ประเทศไทยน้อยต้องพลอยกระทบกระเทือน และเป็นแรงผลักดันให้เร่งแสวงหาแหล่งพลังงานจากที่อื่น ๆ มาทดแทน

เมื่อความขัดแย้งในอ่าวเปอร์เซียก่อกำเนิดขึ้นมาอีกครั้งหนึ่งจากการที่อิรักบุกยึดคูเวตแบบสายฟ้าแลบ เมื่อเช้าตรู่วันที่ 2 สิงหาคม 2533 ได้ส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจโดยรวม และไทยก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่ได้รับผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กล่าวคือ ปริมาณการค้า (การส่งออก-การนำเข้า) ต่างก็ลดลงเป็นลำดับ เนื่องจากปัญหาความไม่ปลอดภัยในการขนส่งสินค้า และปัญหาความเสี่ยงในการรับชำระเงิน เมื่อส่งสินค้าให้ไปแล้วไม่อาจแน่ใจได้ว่า จะได้รับเงินครบถ้วนหรือไม่ และด้วยเหตุผลทางด้านความปลอดภัย ทำให้มีการอพยพแรงงานไทยออกมาจากดินแดนของความขัดแย้ง รวมทั้งในบริเวณใกล้เคียงที่อาจเป็นเป้าหมายของการโจมตีได้ทุกเมื่อ (แต่ปริมาณการส่งเงินกลับประเทศในช่วงดังกล่าวจะไม่ลดลง เนื่องจากมีการเร่งระดมส่งเงินกลับประเทศอย่างขนานใหญ่) ทำให้จำนวนแรงงานไทยในต่างประเทศลดลง

⁴ เรื่องเดียวกัน

สงครามอิรัก-คูเวตในครั้งนี้ ถ้าพิจารณาในแง่ภูมิศาสตร์แล้วยังถือว่า อยู่ไกลตัว และผลทางด้านความมั่นคงของประเทศไทยโดยตรงนั้นแทบจะไม่มี แต่ ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น เราได้รับผลกระทบอย่างเต็มที่ในทางเศรษฐกิจ รายได้จากการส่งออกและรายได้จากแรงงานไทยที่ส่งกลับมายังประเทศ เป็นตัว ปรับดุลในการชำระเงินตราระหว่างประเทศได้ และเมื่อคูร์ดีในสงครามต่าง เป็นประเทศคู่ค้าที่สำคัญ รวมทั้งประเทศคู่ค้ารายใหญ่อย่างเช่น ซาอุดีอาระเบีย ถูกดึงเข้าร่วมในความขัดแย้ง (ในฐานะที่เป็นที่ลี้ภัยของราชวงศ์คูเวต และ ยินยอมให้มหาอำนาจนอกภูมิภาค เช่น สหรัฐอเมริกา เข้าใช้ฐานที่มั่นในดินแดน ของซาอุดีอาระเบีย เป็นที่ปฏิบัติการรบภายใต้กรอบของสหประชาชาติ ตามที่ปรากฏ เป็นข้อเท็จจริงในตลอดช่วงของความขัดแย้ง) ไทยยังต้องให้ความสนใจต่อปัญหาดังกล่าวมากขึ้น เพราะเมื่อเปรียบเทียบแล้ว ซาอุดีอาระเบียเป็นประเทศที่มีความสำคัญต่อไทยมากที่สุด เนื่องจากไทยพึ่งพาการนำเข้าน้ำมันจากประเทศดังกล่าวมากที่สุด แรงงานไทยส่วนใหญ่ก็อยู่ที่นี้ การดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทย ต่อประเทศซาอุดีอาระเบีย จึงต้องใช้ความระมัดระวังมากขึ้น นอกจากนี้ยังมี สาเหตุเบื้องหลังในความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ซาอุดีอาระเบียที่น่าสนใจอีก ประการหนึ่ง เมื่อมาประจวบกับเหตุการณ์ความขัดแย้งในอ่าวเปอร์เซียครั้งนี้แล้ว เราจะพบเห็นพฤติกรรมหรือการกระทำของผู้ที่มีส่วนร่วม และที่คิดว่าตัวเองมีส่วนร่วมแสดงบทบาทที่แตกต่างกันออกไป

ความสัมพันธ์อันดีระหว่างไทยและซาอุดีอาระเบีย ที่ดำเนินมาอย่างช้านานต้องตกต่ำลงมา ภายหลังจากเกิดเหตุการณ์เจ้าหน้าที่สถานทูตซาอุดีอาระเบีย ประจำประเทศไทยถูกลอบสังหาร กรณีนักธุรกิจชาวซาอุดีอาระเบียหายตัวอย่าง ลึกลับ และภาพของแรงงานไทยที่เคยได้รับการยกย่อง ในเรื่องฝีมือและความ รับผิดชอบต่องาน โดยเฉพาะในกลุ่มมาเลเซียด้วยกัน เปลี่ยนแปลงไปอย่างสิ้นเชิง จากเหตุที่คนงานไทยโจรกรรมเครื่องเพชรจากวังของเจ้าชายซาอุดีอาระเบีย พระองค์หนึ่ง⁵ ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาที่ไทยยังไม่สามารถให้คำตอบที่แน่ชัด (ใน

⁵ฐานเศรษฐกิจ, (วันที่ 3-9 มิถุนายน 2534): 25.



ขณะนั้น) และมีผลให้รัฐบาลของชาวคูตีอาระเบียงดออกวีซ่าให้กับคนไทย ส่วนคนที่
วีซ่ายังไม่หมดอายุไม่มีการปล่อยออกนอกประเทศแต่ถ้าเดินทางกลับประเทศไทยหรือ
เดินทางออกนอกประเทศ จะไม่สามารถกลับเข้าไปได้อีก นโยบายของ
ชาวคูตีอาระเบียต่อแรงงานไทยทำให้ "ออกได้แต่กลับเข้าไปอีกไม่ได้" ทำให้
จำนวนคนงานไทยในประเทศนั้นลดจำนวนลงเรื่อย ๆ และลดลงอย่างรวดเร็วใน
ช่วงสถานการณ์อ่าวเปอร์เซียเข้าขั้นวิกฤติ ดังที่นายวีรวัฒน์ เจริญจิตติ ที่ปรึกษา
การแรงงานไทยประจำเมืองเจดดา กล่าวว่า "ก่อนเกิดการสู้รบกัน เรายังมีคน
งานเหลืออยู่ประมาณแปดหมื่นคน" และ "แต่พอสงครามระเบิดตูม หักกันกลับวัน
ละร่วมสามร้อยคน ทางเครื่องบิน ที่ไปทางบกออกไปทางยูเออี ก็มาก ขณะนี้
ผมว่าคงเหลือไม่เกินสี่ถึงห้าหมื่น"⁶ นอกเหนือจากงดออกวีซ่าต่อคนไทยแล้ว ยัง
เตือนคนของประเทศตนว่า ไม่ควรเดินทางมาที่ประเทศไทย เนื่องจากไม่มีความ
ปลอดภัยเพียงพอ

มีแง่คิดที่น่าสนใจว่า เมื่อเกิดสงครามขึ้น หมายถึงกรณีที่อิรักบุกยึด
ประเทศคูเวตจวบจนกระทั่ง สหรัฐอเมริกาเข้ามาแทรกแซงภายใต้กรอบของ
สหประชาชาติ ไทยมีท่าทีของไทยต่อปัญหานี้อย่างไร

โดยภาพรวม นโยบายหลักของไทยต่อความขัดแย้งในครั้งนี้ เป็นไป
ตามกรอบของมติสหประชาชาติ ที่ถือว่าการกระทำของรัฐบาลอิรักเป็นสิ่งที่ไม่ถูก
ต้อง แต่ในระยะแรกไทยไม่ได้แสดงออกซึ่งการต่อต้าน หรือโจมตีอย่างรุนแรง
หรือออกนอกหน้า เนื่องจากแรงงานไทยที่อยู่ในอิรัก มีจำนวนที่มากพอสมควร
การตัดสินใจทำอะไรลงไปต้องคำนึงถึงความปลอดภัยของคนเหล่านั้นเป็นสำคัญ
และในวันที่ 6 สิงหาคม 2533 กระทรวงการต่างประเทศได้เชิญเอกอัครราชทูต
อิรักประจำประเทศไทยมาพบ เพื่อแจ้งความวิตกกังวลของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับคนงาน
ไทยให้อิรักทราบ ซึ่งทางเอกอัครราชทูตอิรักได้แจ้งว่าอิรักได้ให้ความคุ้มครอง
ดูแลแรงงานไทยอย่างดีที่สุดทั้งในคูเวตและอิรัก และรับจะตรวจสอบข่าวแรงงาน

ไทยที่หายไป หรือที่มีข่าวถูกทหารอิรักจับตัวไป⁷

ลักษณะการดำเนินงานของไทยในระยะแรกค่อนข้างระมัดระวัง และคาดหวังว่าสถานการณ์จะคลี่คลาย โดยกระทรวงการต่างประเทศคาดว่าข้อพิพาทระหว่างอิรักและคูเวตคงจะไม่ขยายตัวออกไปอีก และแรงงานไทยยังอยู่ในสถานะที่ปลอดภัย⁸

หน่วยงานที่มีบทบาทรับผิดชอบเด่นชัดในช่วงของการเกิดสงครามครั้งนี้ ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงมหาดไทย คือ กรมแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อมีการเปลี่ยนตัวรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ จากนายสุบิน ปิ่นขยัน มาเป็นนายอาทิตย์ อุไรรัตน์ ในตอนปลายปี 2533 บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศยิ่งเด่นชัดมากขึ้น ด้วยการดำเนินนโยบายอย่างรวดเร็ว และต้องการให้ไทยแสดงความรับผิดชอบต่อประเด็นดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากการให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนในครั้งหนึ่ง

ไทยจำเป็นต้องเข้าไปยุ่งเกี่ยว เพราะหากเกิดสงครามไทยก็ต้องได้รับผลกระทบด้วย ไทยจำเป็นต้องมั่นใจในสิ่งที่ถูกต้อง เพราะไม่สามารถจะอยู่อย่างโดดเดี่ยวได้ เราอยู่ในสังคมโลกจึงต้องประกาศจุดยืนที่ชัดเจนที่⁹

จุดยืนที่ชัดเจนของรัฐมนตรีอาทิตย์ อุไรรัตน์ กล่าวถึงก็คือ

1. การประกาศหนุนคูเวต ซาอุดีอาระเบีย และสหรัฐฯ อย่างเต็มที่
2. การประกาศพร้อมส่ง "ทหารช่าง" ไปช่วยแก้เครื่องบินรบเอฟ-16 ของกองทัพอากาศซาอุดีอาระเบีย¹⁰

⁷ สายมจดหมายเหตุ ปีที่ 15 ฉบับที่ 32 (วันที่ 3-9 สิงหาคม 2533):

876.

⁸ เรื่องเดียวกัน

⁹ มติชน (19 มกราคม 2534): 4.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน

นอกจากนี้ยังได้ประกาศให้ความสนับสนุนด้านการแพทย์และพยาบาลต่อ
ชาอูตีอาระเบีย และเพื่อปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่กาชาดสากล

ก่อนที่จะมีการประกาศจุดยืนดังกล่าว เป็นสิ่งที่น่าสนใจว่า กระทรวง
การต่างประเทศโดยการนำของรัฐมนตรีอาทิตย์ อุไรรัตน์ ได้มีการปรึกษาหารือ
กับหน่วยงานอื่นใดหรือไม่ หรือเป็นการตัดสินใจโดยพลการ เนื่องจากมีการยืนยัน
ว่าจะส่งทหารช่างไปที่ชาอูตีอาระเบีย ซึ่งการตัดสินใจเช่นนั้น จะต้องมีการ
พิจารณาให้ความเห็นชอบหรือร่วมตัดสินใจด้วย เพราะฉะนั้นสิ่งสำคัญที่ต้องแสดงให้เห็น
ในการศึกษาครั้งนี้คือ ขั้นตอนของการดำเนินงานของหน่วยงานดังกล่าว เพื่อ
ให้เกิดผลหรือนโยบายที่ปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรม

ในส่วนของกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย มีบทบาทที่สำคัญในส่วนที่
เกี่ยวกับเรื่องแรงงานโดยตรง และในครั้งนี้ได้แสดงบทบาทที่ชัดเจน โดยนายวัฒนา
อัครเวม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งรับผิดชอบด้านแรงงานได้เสนอ
ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2533 ว่าทางกระทรวงมหาดไทย
ได้เตรียมการช่วยเหลือแรงงานไทยในคูเวตและอิรักอย่างรีบด่วน โดยดำเนินการ
เป็นขั้นตอน และประสานงานกับกระทรวงการต่างประเทศอย่างใกล้ชิด (ขณะนั้น
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศคือพลอากาศเอกสิทธิ เศรษฐศิลา พรรค
กิจสังคม) และเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2533 กรมแรงงานได้ส่งเงินจากกองทุน
ช่วยเหลือแรงงานไทยจำนวน 3 ล้านบาท เพื่อช่วยเหลือคนงานไทยที่ลี้ภัยจาก
คูเวตข้ามแดนมายังชาอูตีอาระเบีย¹¹

หลังจากนั้นทางกรมแรงงานซึ่งมีนายประสงค์ วัฒนัน ดำรงตำแหน่ง
อธิบดีอยู่ในขณะนั้น ภายใต้การกำกับงานของนายวัฒนา อัครเวม ก็ได้ดำเนินการ
เพื่ออพยพและช่วยเหลือคนงานไทยที่ติดอยู่ในบริเวณของความขัดแย้งมาตลอด
แต่ภายหลังจากที่ นายอาทิตย์ อุไรรัตน์ เข้ามารับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการ

¹⁰ สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 15 ฉบับที่ 33 (วันที่ 10-16 สิงหาคม
2535) หน้า 906.

กระทรวงการต่างประเทศแล้ว ดูเหมือนว่าจะมีการตีความบทบาทของของกระทรวงการต่างประเทศที่แบ่งแยกกับกรมแรงงานอย่างชัดเจน

คนงานไทยในต่างประเทศก็เป็นเรื่องของกระทรวงการต่างประเทศ
คนงานไทยในประเทศก็เป็นหน้าที่ของกรมแรงงาน ผมอยากจะขอให้ช่วย
เข้าใจด้วย¹²

สิ่งที่น่าสนใจก็คือ ในการมองบทบาทของแต่ละฝ่ายที่ต่างก็อ้างว่าตนมีความรับผิดชอบในงานดังกล่าว มีความขัดแย้งกันอย่างไรบ้าง ความขัดแย้งที่กล่าวถึงนี้ กินความหมายรวมไปถึงผลประโยชน์ขององค์กรหรือหน่วยงานที่แต่ละฝ่ายสังกัดอยู่ จึงเป็นไปได้ที่อาจมีการต่อสู้เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายต่าง ๆ เพื่อให้ผลงานของตนเป็นที่ยอมรับว่ามีความชอบธรรม

ดังนั้น ประเด็นที่สำคัญในการศึกษาครั้งนี้ จึงเป็นความพยายามที่จะสะท้อนให้เห็นการดำเนินงานภายใต้เงื่อนไขของบทบาทความรับผิดชอบ การมองผลประโยชน์ที่อาจมีความสอดคล้องหรือขัดแย้ง มีความขัดแย้งกันทางความคิดระหว่างงานหรือบุคคลอย่างไรหรือไม่ รวมทั้งความพยายามวิ่งเต้น/แข่งขันเพื่อให้ทางเลือกหรือหนทางแก้ไขปัญหาของตนได้รับการยอมรับจากผู้นำระดับสูงสุด อย่างไรก็ตาม ทั้งนี้สิ่งสำคัญที่ไม่อาจมองข้ามได้คือ เกมการเมืองภายในประเทศ ในขณะที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานของแต่ละฝ่ายอย่างไร

อนึ่ง จะได้มีการกล่าวถึงบทบาทของหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับต่อปัญหาสงครามอิรัก-คูเวต เพื่อให้เกิดความเข้าใจการกำหนดและการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยในช่วงเวลาดังกล่าวได้ดียิ่งขึ้น

¹² แนวหน้า (4 มกราคม 2534): 4.

กรอบความคิดหรือทฤษฎีที่ใช้ประกอบการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ จะอาศัยกรอบการวิเคราะห์ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของ Graham T. Allison ที่ว่าด้วย "การเมืองในระบบราชการ" หรือ Bureaucratic Politics ซึ่งเป็นรูปแบบการวิเคราะห์ที่เกิดหรือมีที่มาจากกระบวนการในระบบราชการ แต่แทนที่จะมองว่าถูกควบคุมโดยผู้นำระดับสูง การเมืองในระบบราชการมีสมมติฐานในเรื่องการแข่งขันระหว่างหน่วยการตัดสินใจ ซึ่งไม่ได้ถูกชี้นำจากยุทธวิธีใด ๆ แต่ได้รับอิทธิพลจากความเข้าใจเกี่ยวกับเป้าหมายของชาติ ของส่วนราชการและของส่วนตัว ที่มีความขัดแย้งกัน บางครั้งกลุ่มหนึ่งอาจได้รับชัยชนะเหนืออีกกลุ่มหนึ่งในการกำหนดทางเลือกที่ต่างกัน แต่อย่างไรก็ตามหลายครั้งที่กลุ่มต่าง ๆ ผลักดันทางเลือกที่ต่างกันออกมา จนก่อให้เกิดผลหรือการตัดสินใจแบบผสมที่ต่างไปจากสิ่งที่แต่ละกลุ่มตั้งใจเอาไว้ก่อนและผลการตัดสินใจไม่เพียงแต่ขึ้นอยู่กับการพิจารณาความถูกต้องเหมาะสม หรือวิธีการปฏิบัติงานประจำของแต่ละองค์กรเท่านั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับอำนาจและความเชี่ยวชาญในการต่อรองของแต่ละกลุ่มด้วย¹³

กรอบความคิดในการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศ แบบการเมืองในระบบราชการ มีนักวิเคราะห์หลายท่านที่นำกรอบความคิดในลักษณะเดียวกันนี้มาใช้ในงานของตน เช่น Richard E. Neustadt ที่ให้ความสำคัญต่อบทบาทของหัวหน้ารัฐบาลในการกำหนดนโยบาย แต่ได้รับการโต้แย้งว่า พฤติกรรม การกระทำของรัฐเป็นผลจากการต่อรองระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่เป็นอิสระต่อกัน โดยที่ผู้นำมีฐานะเหนือกว่า (superpower) ในท่ามกลางบุคคลที่มีฐานะต่ำกว่าแต่เป็นบุคคลที่ค่อนข้างมีอำนาจมาก นอกจากนี้ยังมีแนวความคิดที่น่าสนใจจากงานของ Warner Shilling ที่ว่า ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นมีความยุ่งยากมากเสียจนกระทั่ง

¹² James E. Dougherty and Robert L. Pfaltzgraff, Contending Theories of International Relations (New York: Harper & Row, 1981) p.481.

ความแตกต่างในเป้าหมาย ทางเลือกและผลลัพธ์ เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ฉะนั้น จึงเกิดกระบวนการของความขัดแย้ง และความเห็นพ้องต้องกันตามมา ดังที่ปรากฏในงานของ Roger Hillsman¹⁴

อะไรคือระบบราชการ

Robert L. Wendzel อธิบายว่า มันเป็นเรื่องที่เป็นการขนาบใหญ่ ที่มีคุณลักษณะต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ ประการแรก มีแบบแผนในการกำหนดอำนาจหน้าที่ และการติดต่อสื่อสารกันตามลำดับชั้นของอำนาจ โดยมีความสัมพันธ์ในลักษณะผู้บังคับบัญชา และผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาโดยเฉพาะ ประการที่สอง มีความชำนาญพิเศษเฉพาะด้าน ทั้งในด้านบทบาทหน้าที่ ประการที่สามมีการแบ่งงานกันทำอย่างสลับซับซ้อน ประการที่สี่ การดำเนินงานภายในองค์กร กระทำโดยวิธีการดำเนินการตามที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งเน้นระเบียบและกฎเกณฑ์อย่างเป็นทางการ¹⁵

เราอาจสรุปแนวทางที่ Allison เสนอแนะไว้ในการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายในแบบการเมืองในระบบราชการได้ดังนี้

1. การกำหนดหน่วยของการวิเคราะห์ พฤติกรรม (การตัดสินใจ) ของรัฐบาลเป็นผลทางการเมือง

การตัดสินใจและการกระทำของรัฐเป็นผลจากการเมืองภายใน คำว่าเป็นผลมีความหมายว่า สิ่งต่าง ๆ ที่อุบัติขึ้นมานั้น แท้จริงแล้วไม่ใช่ทางออกของปัญหา หากแต่เป็นผลของการประนีประนอม ความขัดแย้งเป็นความสับสนของหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีผลประโยชน์และอิทธิพลที่แตกต่างกันออกไป ส่วนคำว่า

¹³ Graham T. Allison, Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis Boston: Little Brown and Company, 1971, P.162

¹⁴ โรเบิร์ต แอล เวนต์เซล, ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ: การศึกษาโดยเน้นผู้กำหนดนโยบาย, แปลโดย ดร.โครีน เฟื่องเกษม (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532), หน้า 337.

การเมืองมีความหมายในลักษณะที่ว่า เป็นกิจกรรมที่เกิดจากการตัดสินใจและการ
 ต่อรอง ผ่านช่องทางการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นเป็นประจำในหน่วยงานหนึ่งๆ ของรัฐ

2. ใครเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจ เพื่อพิจารณาว่า อะไรคือตัว
 กำหนดจุดยืน และอำนาจของบุคคลเหล่านั้น เกมการกำหนดนโยบายครั้งนี้แต่ละ
 บุคคล ใช้จุดยืน อำนาจ หรืออิทธิพลของตนเพื่อให้มีการยอมรับในสิ่งที่บุคคลเหล่านี
 นั้นเสนอขึ้นมาอย่างไรบ้าง

ใครบ้างที่เข้ามามีบทบาท เป็นการพิจารณาว่า ผลประโยชน์
 และการกระทำของฝ่ายใดมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจและพฤติกรรมของรัฐบาล ได้
 แก่การย้ายไปตั้งฐานะหรือตำแหน่งของบุคคลนั้น เพราะจะเป็นสิ่งที่กำหนดว่า
 เขาต้องแสดงบทบาทอย่างไรบ้าง เช่น ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการ
 ต่างประเทศ บทบาท คือ การดูแลในเรื่องความสัมพันธ์กับต่างประเทศโดยทั่วไป
 เป็นต้น

อะไรคือตัวกำหนดอิทธิพลของผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หมายถึง
 ถึงอำนาจในการเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจและการกระทำของรัฐบาล จะ
 ประกอบไปด้วย ความได้เปรียบในการต่อรอง ความชำนาญและความเต็มใจที่จะ
 ใช้ความได้เปรียบให้เป็นประโยชน์ รวมทั้งมีความเข้าใจเกี่ยวกับฐานะและจุดยืน
 ของอีกฝ่ายหนึ่ง ความได้เปรียบจะมาจากอำนาจและความรับผิดชอบตามกฎหมาย
 (สัมพันธ์กับตำแหน่งที่เป็นอยู่ เช่น มีอำนาจในการควบคุมทรัพยากรธรรมชาติ
 ทำให้สามารถดึงเอาสิ่งเหล่านั้นมาใช้ประโยชน์หรือดำเนินการให้วัตถุประสงค์บาง
 อย่างสำเร็จได้ด้วยดี

เกมการกำหนดนโยบายในเวลานั้น ๆ เป็นอย่างไร หมายถึง
 การพิจารณาว่าจุดยืน อิทธิพล รวมทั้งความเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันผลการตัดสินใจ
 และการกระทำของรัฐเป็นอย่างไรบ้าง ประการแรก ดูช่องทางการปฏิบัติงาน
 ที่เกิดขึ้นเป็นประจำ ในการกำหนดพฤติกรรมของรัฐบาลต่อประเด็นปัญหาใด ๆ
 โดยเฉพาะ เช่น ในการกำหนดนโยบายรุกรานประเทศเพื่อนบ้าน ผู้ที่มีหน้าที่ใน
 การตัดสินใจ ได้แก่ ทูตประจำประเทศนั้น การประเมินจากเสนาธิการทหาร
 การคาดคะเนผลที่ได้จากการรุกรานโดยฝ่ายข้อมูล คำแนะนำจากกระทรวง
 การต่างประเทศ จากกระทรวงกลาโหม การตัดสินใจของผู้นำรัฐบาลต่อการ

รุกราน โดยที่แต่ละฝ่ายต่างต้องการให้คำแนะนำ หรือทางเลือกของตนได้รับการยอมรับ นอกจากนี้ยังมีสิ่งที่กำหนดเกมการแข่งขันในการตัดสินใจได้แก่ กฎหมายต่างๆ เช่น รัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของศาล คำสั่งของฝ่ายบริหาร กติกา รวมทั้งวัฒนธรรมทางการเมือง สิ่งที่กำลังกล่าวถึงมีผลกระทบต่อเกมการกำหนดนโยบาย ดังนี้

1. กฎหมายเป็นตัวกำหนดตำแหน่งของผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
 - กำหนดช่องทางในการเข้าสู่ตำแหน่ง
 - กำหนดอำนาจในแต่ละตำแหน่ง
 - กำหนดแนวทาง/วิธีการในการปฏิบัติงาน
2. กำหนดขอบเขตของการตัดสินใจและการกระทำของรัฐบาลที่เป็นที่ยอมรับ
- 3.ต่อต้านการเคลื่อนไหวบางอย่างที่ไม่ถูกกฎหมาย เช่น การข่มขู่ การหลอกลวง เป็นต้น

นอกจากนี้ เรายังพิจารณาไปถึง สิ่งแวดล้อมในการกำหนดนโยบายขณะนั้น มีอะไรบ้างที่ผลักดันให้ผู้ตัดสินใจต้องเข้าไปมีบทบาท

3. การอธิบายรายละเอียดของเกมการกำหนดนโยบายต่างประเทศ

เพื่อให้เกิดความเข้าใจว่า ชัยชนะที่ได้นั้น เป็นผลจากการแข่งขันที่มีลักษณะอย่างไร มีการดำเนินงานอย่างไรบ้าง จวบจนกระทั่งมีการตัดสินใจในท้ายที่สุด

4. ข้อเสนอ/สมมติฐานทั่วไป

เพื่อเป็นพื้นฐานในการตั้งสมมติฐานกว้าง ๆ โดยต้องอาศัยข้อมูลต่าง ๆ เช่น กฎของเกมในการกำหนดนโยบาย อาทิ อำนาจในการกำหนดนโยบายมีเท่าเทียมกันหรือไม่ ถ้าคำตอบคือ ไม่ อะไรคือความแตกต่าง ความสามารถหรือความชำนาญในการต่อรอง ชื่อเสียง หรือบุคลิกลักษณะของผู้กำหนดนโยบาย รวมทั้งการกำหนดคุณค่าของทางเลือกว่าสิ่งใดที่ดีที่สุดสนองผลประโยชน์ของชาติ องค์กร หรือผลประโยชน์ส่วนตัวมากที่สุด

5. หลักฐานที่ใช้ประกอบในการศึกษา

ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความแตกต่างทางความคิด การมองปัญหา และ แนวโน้มในการตัดสินใจ เป็นสิ่งที่ค่อนข้างหายากมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการต่อรอง เพื่อให้มีการตัดสินใจตามแนวทางที่ตนต้องการยิ่งหาได้ยากมากกว่า นอกจากนั้นสิ่งที่ปรากฏอยู่ในเอกสารข้อมูลค่อนข้างคลุมเครือ เพราะฉะนั้น แหล่งข้อมูลที่ดีที่สุดก็คือ ข้อมูลที่ได้จากบุคคลที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายนั่นเอง โดยที่ผู้วิเคราะห์ต้องกำหนดให้ได้ว่ามีใครบ้างที่เกี่ยวข้อง และเจาะข้อมูลจากบุคคลเหล่านั้นแม้ว่าจะเป็นเรื่องที่ยาก แต่ Allison เชื่อว่าสิ่งนี้จะช่วยให้การวิเคราะห์สามารถดำเนินต่อไปได้

ขอบเขตในการศึกษา

ในการศึกษาเรื่อง "การกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยต่อปัญหา สงครามอิรัก-คูเวต (2 สิงหาคม 2533-23 กุมภาพันธ์ 2534)" จะเป็นการศึกษานโยบายต่างประเทศที่ได้รับอิทธิพลมาจากการมองปัญหาและผลกระทบต่อ ประเทศ การกำหนดบทบาทความรับผิดชอบหรือการแข่งขันระหว่างหน่วยราชการ ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือที่คิดว่าตนมีความเกี่ยวข้องต่อปัญหานั้น ๆ รวมทั้งการ ดำเนินนโยบายเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติในช่วงสงคราม นับแต่เริ่มต้นและ สิ้นสุดลงในวันประกาศถอนทหารอิรักออกจากคูเวต แต่ในการที่จะมองภาพของ นโยบายที่ชัดเจนมากขึ้น จำเป็นต้องมีการกล่าวถึงสภาพความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นก่อนหน้านั้น รวมทั้งการดำเนินนโยบายของฝ่ายไทยต่อกลุ่มประเทศในตะวันออกกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศที่มีส่วนร่วมในสงครามที่มีความสำคัญต่อประเทศไทย เช่น ซาอุดีอาระเบีย อิรัก และคูเวต ว่ามีลักษณะเช่นไร อันเป็นการปูพื้นฐานให้ เห็นความต่อเนื่องหรือความหยุดชะงักในนโยบายต่างประเทศ เพื่อประกอบความ เข้าใจในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลไทยในอีกแง่มุมหนึ่ง

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงปัจจัย เป้าหมาย และวิธีการในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยต่อปัญหาสงครามอิรัก-คูเวต
2. เพื่อศึกษาการดำเนินงานของระบบราชการที่ปรากฏอยู่ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศที่มีลักษณะของการประสาน/ความขัดแย้ง แข่งขันกัน ปฏิบัติงานไปตามความเข้าใจหรือบทบาทที่ผูกอยู่กับองค์กรที่ตนสังกัดอยู่
3. เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการศึกษานโยบายต่างประเทศของไทย ต่อตะวันออกกลางในเชิงเปรียบเทียบกับช่วงเวลาอื่น ๆ ต่อไป

สมมติฐานในการศึกษา

การกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยต่อปัญหาสงครามอิรัก-คูเวต เป็นผลจากการตัดสินใจของหน่วยราชการต่างๆ ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับผลประโยชน์ของไทยโดยรวม (กระทรวงการต่างประเทศ) ผลประโยชน์ของไทยในด้านแรงงานไทยในตะวันออกกลาง (กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย) และผลประโยชน์ของไทยในด้านการพลังงานและการค้า (การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย และกระทรวงพาณิชย์) โดยที่การตัดสินใจนั้น เป็นผลของการแข่งขันหรือประนีประนอมผลประโยชน์ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ตามที่กล่าวมาข้างต้น

วิธีการศึกษา

ในการศึกษาคั้งนี้ จะเป็นการวิเคราะห์ในเชิงพรรณนา (descriptive analysis) โดยอาศัยข้อมูลที่ได้จากเอกสารต่าง ๆ ประกอบกับการสัมภาษณ์บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทย ในช่วงเวลาดังกล่าว เพื่อให้เกิดความเข้าใจมากขึ้น ซึ่งจะมีการเปรียบเทียบกับพฤติกรรมที่เกิดขึ้นจริง ว่ามีความสอดคล้องกันมากน้อยเพียงใด เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

สำหรับแหล่งข้อมูลในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่

1. เอกสารชั้นปฐมภูมิ ได้แก่ เอกสารและบันทึกของทางราชการ แดงการณหรือคำประกาศของทางราชการ
2. เอกสารชั้นทุติยภูมิ ได้แก่ เอกสารประกอบการสัมมนา วิทยานิพนธ์ หนังสือทางวิชาการ วารสาร บทความต่าง ๆ หนังสือพิมพ์ หรือสิ่งตีพิมพ์อื่น ๆ ที่เชื่อถือได้
3. การสัมภาษณ์บุคคลที่มีความเกี่ยวข้อง หรือมีส่วนรับผิดชอบต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยต่อปัญหาสงครามอิรัก-คูเวต

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. เพื่อให้เกิดความเข้าใจในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยในช่วงเวลาดังกล่าว
2. สะท้อนให้เห็นการดำเนินงานของระบบราชการที่ปรากฏอยู่ในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศ ที่มีความแตกต่าง/สอดคล้องในเรื่องเป้าหมายและวิธีการปฏิบัติ
3. เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาเชิงเปรียบเทียบการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทย รวมทั้งการนำกรอบความคิดดังกล่าวไปประยุกต์ใช้ในการศึกษานโยบายต่างประเทศของไทยต่อประเทศต่าง ๆ ในช่วงเวลาอื่น ๆ ได้อีกในอนาคต

การนำเสนอ

ในการศึกษาครั้งนี้มีการแบ่งแยกออกเป็น 5 บทดังนี้

บทที่ 1 บทนำ

ที่มาและความสำคัญของปัญหา กรอบความคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา ขอบเขตของการศึกษา วัตถุประสงค์ในการศึกษา สมมติฐานที่ใช้ในการศึกษา วิธีการที่ใช้ในการศึกษา และการนำเสนอ

บทที่ 2 ความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ตะวันออกกลาง
 พิจารณาในด้านผลประโยชน์ เป้าหมายและรูปแบบของ
 นโยบายต่างประเทศของไทยต่อประเทศต่าง ๆ (เน้นประเทศที่สำคัญ ๆ)

บทที่ 3 วิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซีย: กรณีสงครามอิรัก-คูเวต
 วิเคราะห์คู่พิพาทที่สำคัญ เน้นในด้านผลประโยชน์และบทบาท

บทที่ 4 นโยบายและการทูตของไทยต่อปัญหาสงครามอิรัก-คูเวต
 ศึกษาบทบาทของไทยต่อปัญหาสงครามอิรัก-คูเวต กระบวนการ
 การตัดสินใจในประเด็นปัญหาดังกล่าว และประเมินผลการตัดสินใจในประเด็น
 ดังกล่าว โดยเน้นด้านผลประโยชน์และพฤติกรรมการเมืองของผู้กำหนดนโยบาย
 และหน่วยราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ
 กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพาณิชย์และอื่น ๆ

บทที่ 5 บทสรุป