



บทที่ ๑

บทนำ

### ภูมิหลังและสภาพของปัญหา

ประเทศกัมพูชาเป็นประเทศที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศไทย และจากสภาพทางภูมิศาสตร์ ประเทศกัมพูชายังเป็นรัฐกั้นชนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเวียดนามอีกด้วย ทำให้ประเทศกัมพูชา มีความสำคัญต่อประเทศไทยในด้านความมั่นคงของชาติตลอดมา ดังจะเห็นได้จากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าทั้งประเทศไทยและประเทศเวียดนามพยายามที่จะทำให้ประเทศกัมพูชาตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของตน เพื่อป้องกันมิให้อีกประเทศหนึ่งสามารถที่จะมีกองทัพตั้งมั่นอยู่ในประเทศกัมพูชาได้ เพราะจะทำให้เกิดความรู้สึกไม่ปลอดภัยสำหรับประเทศตน เนื่องจากจะทำให้อีกฝ่ายหนึ่งที่มีกองทัพตั้งมั่นอยู่ในกัมพูชาใช้ความได้เปรียบนี้ เป็นฐานสนับสนุนในการรุกรานประเทศของตนได้ จะเห็นได้ว่าทั้งไทยและเวียดนาม ได้แข่งขันกันเพื่อที่จะมีอิทธิพลเหนือกัมพูชาแต่ผู้เดียวตลอดมาจนถึงขนาดที่ทำให้เกิดการรบกันขึ้นระหว่างกองทัพไทยกับกองทัพเวียดนามในสมัยตอนต้นกรุงรัตนโกสินทร์ (สงคราม อันนัมสนามยุทธ)

ในระยะต่อมา (ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๐๖-๒๔๙๗) สภาพความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ขยายวงกว้างออกไป ทำให้สภาพความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับกัมพูชาเปลี่ยนแปลงไปจากสภาพในอดีต ซึ่งเคยมีประเทศที่เกี่ยวข้องอยู่เพียง ๓ ประเทศคือ ไทย กัมพูชา และเวียดนาม โดยที่ประเทศเวียดนาม กัมพูชา และลาว ได้กลายเป็นประเทศอาณานิคมของฝรั่งเศส ซึ่งส่งผลให้สภาพความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับกัมพูชาเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากการดำเนินนโยบายต่างประเทศของกัมพูชาถูกควบคุมโดยรัฐบาลของประเทศฝรั่งเศส และไทยได้หมดอิทธิพลของตนที่มีต่อกัมพูชาลงอย่างสิ้นเชิง

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ อิทธิพลของฝรั่งเศสในอินโดจีนค่อยๆ ลดลง จนในที่สุดฝรั่งเศสต้องยินยอมให้เอกราชแก่ประเทศเหล่านี้ ทำให้สหรัฐอเมริกาได้พยายามที่จะเข้ามามีบทบาทในสามประเทศในอินโดจีนแทนประเทศฝรั่งเศส เนื่องมาจากการแข่งขันกันเข้าไปมีอิทธิพลในประเทศต่างๆ ระหว่างสหรัฐฯ กับโซเวียตจากสภาพสงครามเย็นที่เกิดขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ และจากการเข้ามามีบทบาทในภูมิภาคอินโดจีนของสหรัฐฯ ได้มีส่วนทำให้สงครามที่เกิดขึ้นในอินโดจีนมี

ความรุนแรงขึ้น และขยายตัวจากสงครามกัวเกราชมาเป็นสงครามต่อต้านคอมมิวนิสต์ โดยสหรัฐอเมริกา

นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ ๒สิ้นสุดลง ประเทศไทยได้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสหรัฐอเมริกาเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะนโยบายของไทยที่มีต่อสงครามอินโดจีน นับได้ว่าเป็นไปในแนวทางเดียวกับสหรัฐฯ คือ สนับสนุนฝ่ายเวียดนามใต้และรัฐบาลจอมพลลอนนอลของกัมพูชา ในการทำการสู้รบกับฝ่ายคอมมิวนิสต์

แต่อย่างไรก็ตามเมื่อสหรัฐฯได้เปลี่ยนแปลงนโยบายของตนที่มีต่อสงครามเวียดนาม โดยต้องการที่จะถอนตัวออกมาจากการเข้าไปยุ่งเกี่ยวโดยตรงกับความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทำให้ประเทศไทยต้องปรับปรุงนโยบายของตนจากการที่เคยเป็นพันธมิตรที่ใกล้ชิดกับสหรัฐฯ เพื่อเตรียมรับกับสภาพความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่กำลังจะเปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในของประเทศไทยเองในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ (ค.ศ. ๑๙๗๓) ซึ่งมีผลทำให้รัฐบาลเผด็จการทหารได้หมดอำนาจลงและมีรัฐบาลพลเรือนที่เป็นประชาธิปไตยขึ้นมาแทน ทำให้การเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของไทยทำได้คล่องตัวขึ้น เนื่องจากประชาชนได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นและวิพากษ์วิจารณ์ข้อผิดพลาดของนโยบายที่ผ่านมาได้ และความคิดเห็นของประชาชนในขณะนั้นได้แสดงออกในแนวทางที่ต้องการให้รัฐบาลลดความผูกพันที่มีต่อสหรัฐฯ และให้เปิดความสัมพันธ์กับประเทศที่มีการปกครองโดยระบอบคอมมิวนิสต์ เช่น ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ (ค.ศ. ๑๙๗๕) ได้มีการเปลี่ยนแปลงภายในสามประเทศในอินโดจีน คือ ประเทศเวียดนาม กัมพูชา และลาว ได้กลายเป็นประเทศที่ปกครองโดยระบอบคอมมิวนิสต์ ทำให้ประเทศไทยต้องเปลี่ยนแปลงนโยบายที่มีต่อสามประเทศนี้ใหม่ โดยการพยายามปรับความสัมพันธ์กับกลุ่มประเทศอินโดจีนเพื่อการอยู่ร่วมกันโดยสันติ เพราะรัฐบาลไทยมีความหวาดระแวงว่า สามประเทศคอมมิวนิสต์ในอินโดจีนอาจให้ความสนับสนุนช่วยเหลือผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในประเทศไทยในส่วนของ การดำเนินนโยบายของไทยต่อประเทศกัมพูชา รัฐบาลไทยได้พยายามฟื้นฟูความสัมพันธ์ทางการทูตเพื่อสร้างความเข้าใจที่ดีและทำให้รัฐบาลของกัมพูชาหมดความหวาดระแวงสงสัยในเรื่องเกี่ยวกับที่ประเทศไทยอาจเป็นแหล่งให้ความสนับสนุนต่อกลุ่มต่อต้านรัฐบาลกัมพูชาที่มีอยู่แถบบริเวณชายแดนไทย-กัมพูชาได้ ดังเช่นกรณี "เรือมายาเกวซ" รัฐบาลไทยได้พยายามแสดงให้รัฐบาลกัมพูชาเห็นว่าไทยไม่มีส่วนรู้เห็นกับการกระทำของสหรัฐฯ ในที่สุดรัฐบาลไทย



และกัมพูชาได้ตกลงให้มีการจัดตั้งสำนักงานติดต่อกันเป็นการชั่วคราวที่อรัญประเทศในเขตไทย และที่ปอยเปตในเขตกัมพูชา แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีการปะทะกันระหว่างทหารไทยและทหารกัมพูชาที่บริเวณชายแดนไทย-กัมพูชา ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่าเกิดจากปัญหาเกี่ยวกับเส้นกันพรมแดนระหว่างทั้งสองประเทศ ซึ่งยังไม่มีการตกลงแบ่งเขตที่แน่นอนระหว่างกัน

ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับกัมพูชากำลังพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในประเทศไทยในเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ (ค.ศ. ๑๙๗๑) ซึ่งมีผลทำให้รัฐบาลที่มิโนบายต่อต้านคอมมิวนิสต์ขึ้นมาปกครองประเทศ และส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชาเป็นอย่างมาก นอกจากนี้การปะทะกันบริเวณชายแดนระหว่างทหารของทั้งสองฝ่ายได้รุนแรงขึ้น ทำให้ทั้งสองฝ่ายไม่สามารถดำเนินการแลกเปลี่ยนนักการทูตกันได้ อันเนื่องมาจากอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นและความตึงเครียดบริเวณชายแดนทั้งสองประเทศ แต่อย่างไรก็ตามประเทศไทยก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในอีกครั้งหนึ่งโดยคณะนายทหารชั้นผู้ใหญ่ได้เข้าทำการยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร และต่อมา พล.อ. เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชาเริ่มเป็นไปในทางที่ดีขึ้น เพราะรัฐบาลพล.อ.เกรียงศักดิ์ฯ ได้พยายามที่จะแยกแยะมิให้นโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์ภายในประเทศไทยปะปนกับนโยบายต่างประเทศต่อประเทศที่เป็นคอมมิวนิสต์ ในช่วงนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไทย (นายอุทิศศรี ปาจรียางกูร) ได้เดินทางไปเยือนประเทศกัมพูชาและรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายกิจการต่างประเทศของกัมพูชา (นายเฮียง สารี) ก็ได้มาเยือนไทยเป็นการตอบแทน ซึ่งเป็นเครื่องแสดงให้เห็นถึงการเริ่มปรับความสัมพันธ์ระหว่างกันให้เป็นไปในทางที่ดีขึ้น แต่ในระยะต่อมา นโยบายของไทยที่มีต่อกัมพูชาก็ต้องเปลี่ยนแปลงไปอีก อันเนื่องมาจากความขัดแย้งระหว่างเวียดนามกับกัมพูชา ซึ่งส่งผลให้เวียดนามส่งกำลังทหารเข้าโค่นล้มรัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตยที่นำโดยพล พต แล้วจัดตั้งนายเอง สัมริน ขึ้นเป็นหัวหน้ารัฐบาลปกครองประเทศกัมพูชา ภายใต้การชี้นำของเวียดนาม การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในกัมพูชานั้น เป็นสถานการณ์ที่ประเทศไทยไม่สามารถจะยอมรับได้ เนื่องจากกัมพูชาได้ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของเวียดนามที่บัดนี้มีความเข้มแข็งทางทหารเป็นอย่างมาก สถานการณ์เช่นนี้มีผลกระทบต่อความมั่นคงของไทยเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นสภาพที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในประวัติศาสตร์ โดยเวียดนามได้กลับมามีอิทธิพลเหนือกัมพูชาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งทำให้รัฐบาลไทยต้องระมัดระวังในการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่เกี่ยวกับประเทศกัมพูชามากยิ่งขึ้น

จากที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมด จะเห็นได้ว่าประเทศกัมพูชามีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศไทยเป็นอย่างมาก แต่เดิมการดำเนินนโยบายของไทยที่เกี่ยวกับประเทศกัมพูชา มีประเทศที่เกี่ยวข้องที่จะต้องคำนึงถึงอยู่เพียง ๓ ประเทศ คือ ไทย กัมพูชา และ เวียดนาม แต่ในระยะต่อมา ได้มีประเทศต่างๆ ภายนอกภูมิภาคเข้ามาเกี่ยวข้องกับด้วย เช่น ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา โซเวียต และจีน ซึ่งส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับกัมพูชาเปลี่ยนแปลงไปในรูปแบบต่างๆ แต่อย่างไรก็ตาม ในที่สุดสภาพการณ์เช่นที่ไทยเคยประสบมาในประวัติศาสตร์ ก็ได้กลับมาใหม่ คือ ประเทศกัมพูชา เป็นเขตที่ประเทศไทยและเวียดนามพยายามที่จะแข่งขันกันมีอิทธิพล เพื่อที่จะสร้างความรู้สึกปลอดภัยให้แก่ประเทศของตนในด้านความมั่นคงของชาติ ถึงแม้ว่าในปัจจุบันประเทศที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกรณีนี้จะมีมากขึ้นก็ตาม จึงถือได้ว่าประเทศกัมพูชามีความสำคัญต่อประเทศไทยและการศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยที่มีต่อประเทศกัมพูชาก็จะเป็นประโยชน์อย่างมากในการเป็นแนวทางที่จะชี้ถึงข้อผิดพลาดที่ผ่านมาและข้อส่งเสริมที่เป็นประโยชน์ที่จะนำไปเป็นแนวทางในการดำเนินนโยบายในระยะต่อไป

#### วัตถุประสงค์ในการศึกษา

วัตถุประสงค์ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษานโยบายต่างประเทศของประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายของไทยต่อประเทศกัมพูชา โดยพิจารณาศึกษาจากอิทธิพลของปัจจัยทั้งภายในและภายนอกประเทศที่มีผลต่อการกำหนดและการดำเนินนโยบายของประเทศไทยต่อประเทศกัมพูชา ศึกษาจุดมุ่งหมายสำคัญของนโยบายต่างประเทศที่สืบเนื่องมาจากปัจจัยดังกล่าว และพิจารณาวิธีการดำเนินนโยบายเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายเหล่านั้น

#### สมมุติฐานของการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ได้ตั้งสมมุติฐานของการศึกษาไว้ดังนี้คือ

๑. ทศนคติและการตัดสินใจของผู้นำของไทยมีอิทธิพลเป็นอย่างมาก ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยต่อประเทศกัมพูชา
๒. สภาพทางการเมืองภายในของไทยมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยต่อกัมพูชา
๓. สภาพทางการเมืองระหว่างประเทศมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยต่อกัมพูชา



๔. สภาพทางการเมืองภายในของกัมพูชามีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของไทยต่อกัมพูชา

#### ขอบเขตของการศึกษา

สำหรับขอบเขตของการศึกษา จะศึกษาถึงปัจจัยต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยที่มีต่อกัมพูชา โดยจะเลือกศึกษาเฉพาะปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทย

สำหรับระยะเวลาที่กำหนดไว้ในการศึกษาคือระหว่าง พ.ศ. ๒๕๑๘-๒๕๒๓ (ค.ศ. ๑๙๗๕-๑๙๘๐) เนื่องจากในวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๑๘ ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในประเทศกัมพูชา คือประเทศกัมพูชามีการเปลี่ยนระบบการปกครองเป็นระบอบคอมมิวนิสต์ ส่วนระยะการสิ้นสุดการศึกษานั้น เนื่องจากในวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓ ได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในประเทศไทย คือจากรัฐบาล พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ มาเป็นรัฐบาล พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งเป็นรัฐบาลชุดปัจจุบัน ดังนั้นเพื่อความสะดวกในการหาข้อมูลสำหรับการศึกษา ในการศึกษาครั้งนี้จึงสิ้นสุดที่การลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ พล.อ. เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

แต่อย่างไรก็ตามขอบเขตของการศึกษาก็จะพิจารณาถึงสภาพการณ์ของประเทศไทยและประเทศกัมพูชาก่อนหน้าระยะเวลาที่ทำการศึกษาด้วย ทั้งนี้เพื่อเปรียบเทียบถึงผลกระทบกระเทือนของการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยต่างๆ ที่มีผลกระทบกระเทือนต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

#### ประโยชน์ที่จะได้จากการศึกษา

เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยเพิ่มมากขึ้น ซึ่งอาจใช้เป็นหนทางที่จะใช้แก้ข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยที่มีต่อประเทศกัมพูชา นอกจากนี้ยังจะทำให้เข้าใจในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชาในอดีตที่ผ่านมาได้ดียิ่งขึ้น

ทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาครั้งนี้จะใช้ทฤษฎีการเกี่ยวพัน (Linkage Theory or Linkage - Politics) ซึ่งให้ความสำคัญต่อปัจจัยทั้งภายในและภายนอกในการกำหนดนโยบายของรัฐ เป็นหลัก

สำหรับปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดนโยบายของรัฐได้เลือกศึกษาถึงสภาวะผู้นำ การเมือง และการปกครองของประเทศกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ พรรคการเมือง มติมหาชนและสื่อมวลชน ปัญหาเกี่ยวกับสภาพทางการเมืองและสภาวะทางเศรษฐกิจภายในประเทศ ส่วนปัจจัยภายนอกจะศึกษาเกี่ยวกับสภาวะทางการเมืองระหว่างประเทศในภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง สภาพทางการเมืองของประเทศที่เกี่ยวข้อง (ประเทศกัมพูชา) บทบาทของประเทศมหาอำนาจและบทบาทขององค์การระหว่างประเทศ

วิธีดำเนินการศึกษาและการเสนอเรื่อง

วิธีดำเนินการศึกษาจะเป็นแบบการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยใช้การวิเคราะห์แบบพรรณนา (Descriptive Analysis) นอกจากนี้จะอาศัยการวิเคราะห์ทางประวัติศาสตร์ (Historical Approach) โดยศึกษาจากเหตุการณ์และปรากฏการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้น

สำหรับข้อมูลเอกสารที่จะใช้ในการศึกษา อาทิเช่น เอกสารของทางราชการ เช่น แถลงการณ์ต่างๆ ของรัฐบาล เป็นต้น เอกสารอ้างอิงเช่น หนังสือพิมพ์รายวัน รายเดือน รายปี เอกสารประกอบการสัมมนา เอกสารวิจัย วิทยานิพนธ์ หนังสือและวารสารทั่วไป

นอกจากนี้จะอาศัยการสัมภาษณ์บุคคลผู้เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยเท่าที่จะทำได้ประกอบด้วย

การนำเสนอข้อมูลแบ่งเป็น ๕ บท ดังนี้

- บทที่ ๑ บทนำกล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการทำวิทยานิพนธ์ สมมุติฐานในการศึกษาและขอบเขตในการศึกษา ผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา และวิธีในการดำเนินการศึกษา
- บทที่ ๒ กล่าวถึงหลักการในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศโดยทั่วไป โดยจะอธิบายถึงปัจจัยต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย

ต่างประเทศโดยทั่วไป โดยยึดหลักทฤษฎีการเมืองเกี่ยวพัน (Linkage Theory)  
ของ James N. Rosenau. เป็นแนวทาง

- บทที่ ๓ กล่าวถึงประวัติความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและประเทศกัมพูชาในทางประวัติศาสตร์  
โดยสังเขป
- บทที่ ๔ กล่าวถึงปัจจัยต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดและการดำเนินนโยบายของไทยต่อประเทศ  
กัมพูชาระหว่าง พ.ศ. ๒๔๑๘ ถึง พ.ศ. ๒๕๒๓ โดยแบ่งปัจจัยต่างๆ ออกเป็นปัจจัย  
ภายในปัจจัยภายนอกและปัจจัยระหว่างประเทศ โดยจะทำการศึกษานโยบายของรัฐบาล  
แต่ละรัฐบาลเรียงตามระยะเวลาที่รัฐบาลเข้าบริหารประเทศ
- บทที่ ๕ สรุปผลการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยที่มีต่อประเทศกัมพูชาว่ามีปัจจัยตัวใดบ้าง  
ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของไทยและเป็นไปตามสมมุติฐานหรือไม่