



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1.1.1 ความเป็นมาของการปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ

สหประชาชาติเกิดขึ้นภายหลังกองมหาสงครามโลกครั้งที่สอง โดยอาศัยแนวคิดของ Francois Fenelon¹ และ Abbe de Saint-Pierre² เป็นปรัชญาพื้นฐานที่สำคัญต่อการจัดตั้ง ไม่เพียงแต่สหประชาชาติเท่านั้น แต่ยังเป็นพื้นฐานต่อการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศอีกหลายองค์การด้วยความมุ่งหมายหลักของการจัดตั้งสหประชาชาติ คือการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยมีหลักการที่สำคัญได้แก่ หลักความมั่นคงร่วมกัน (collective security) หลักแห่งความเสมอภาคในอธิปไตย (sovereign equality) หลักเอกภาพระหว่างมหาอำนาจ (great power unity) หลักการระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธี (peaceful settlement of international disputes) และหลักการเคารพเขตอำนาจศาลภายใน (domestic jurisdiction)¹

อย่างไรก็ตาม การที่จะนำหลักการดังกล่าวมาปฏิบัติให้เกิดผลนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสกัดกั้นการแพร่ขยายของความขัดแย้งในระดับภูมิภาค สหประชาชาติจำเป็นต้องมีกลไกเพื่อบรรลุมรรณการดังกล่าว ซึ่งได้แก่ การสร้างความปรองดอง (reconciliation) การเป็นคนกลางจัดเจรจา (good offices) และการรักษาสันติภาพ (peacekeeping) สำหรับการรักษาสันติภาพนั้น สหประชาชาติจะจัดตั้งกองกำลังปฏิบัติการรักษาสันติภาพ (peacekeeping forces) โดยอาศัยความ

¹ Francois Fenelon เห็นว่า รัฐต่างๆ มิได้เพียงอยู่ได้พันธะที่จะต้องปฏิบัติต่อกันตามหลักการแห่งความยุติธรรมและศรัทธาเท่านั้น รัฐต่างๆ จะต้องร่วมกันอยู่ในสถาบันกลางที่มีอำนาจกว้างขวางรูปหนึ่งด้วย อ้างจาก ธนาสฤษฎ์ สตะเวทิน และกฤษณา ไวกสารวง, องค์การระหว่างประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ 12. (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), หน้า 25.

² Abbe de Saint-Pierre เสนอให้มีการพิจารณาถึงสันติภาพถาวร โดยเรียกให้ผู้ปกครองรัฐอธิปไตยต่างๆ เสนอข้อขัดแย้งระหว่างกันเพื่อรับการวินิจฉัยทางตุลาการ หากผู้ปกครองของรัฐใดปฏิเสธ ไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษา รัฐอื่นๆ ต้องร่วมมือกันที่จะใช้กำลังทหารต่อต้านผู้ปกครองผู้นั้น อ้างจาก เรื่องเดียวกัน หน้า 25.

¹ สำหรับรายละเอียดของหลักการดังกล่าวให้ดูได้จาก Alvin Leroy Bennett, International Organization, 3rd ed. (New Jersey: Prentice-Hall, 1984), pp.51-55.

ช่วยเหลือจากประเทศสมาชิกต่างๆ ในการจัดส่งกำลังทหารและพลเรือนเข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพ (peacekeeping operations) ในพื้นที่ขัดแย้งในส่วนต่างๆ ของโลก

ดังนั้น การปฏิบัติการรักษาสันติภาพจึงหมายถึง การปฏิบัติการในนามของสหประชาชาติ ซึ่งมีบุคลากรระหว่างประเทศ ทั้งที่เป็นพลเรือนและทหารได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยความเห็นชอบของรัฐคู่กรณี และภายใต้การบังคับบัญชาของสหประชาชาติ ทั้งนี้เพื่อช่วยควบคุมและแก้ปัญหาความขัดแย้งในขณะนั้นหรือที่อาจจะเกิดขึ้น หรือปัญหาความขัดแย้งภายในที่มีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอย่างชัดเจน²

1.1.2 บทบาทของทหารในการปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ

แนวความคิดเรื่องของการปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ ซึ่งได้เกิดขึ้นมาตั้งแต่ปี ค.ศ.1948¹ มีการนำไปใช้ปฏิบัติการอย่างมากมายและจริงจังในช่วงหลังสงครามเย็น ซึ่งถือเป็นการปรับบทบาทของทหารจากรูปแบบเดิมอย่างมาก ในช่วงปี ค.ศ.1988-1993 มีการปฏิบัติการรักษาสันติภาพเกิดขึ้นใหม่ถึง 20 ภารกิจ ในขณะที่เดียวกัน งบประมาณในการใช้รักษาสันติภาพของสหประชาชาตินั้นพุ่งสูงขึ้นจาก 230 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี ค.ศ.1988 เป็น 800 ถึง 1600 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในช่วงทศวรรษที่ 1990³

ปัจจัยที่ทำให้การปฏิบัติการรักษาสันติภาพกลายเป็นประเด็นที่เด่นขึ้นมา เนื่องมาจากสาเหตุต่อไปนี้⁴

1) โครงสร้างของการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมเอง รวมทั้งแนวความคิด คุณค่าทางจริยธรรม และบรรทัดฐานของระเบียบโลกที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ เป็นการสนับสนุนแนวคิดเรื่องการ

² Sully Morphet, "UN Peacekeeping and Election-Monitoring," in *United Nations: Divided World*, 2nd ed. eds. Adams Roberts and Benedict Kingsbury (Oxford: Clarendon Press, 1993), pp.184. อ้างจาก สมพงศ์ ชูมาก, การปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ (1948-1995), พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: มหาคณาจารย์: ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, 2544), หน้า 14.

¹ UN Truce Supervision Organization (UNTSO), กรณีปัญหาชีว-ปาเลสไตน์ ในปี ค.ศ.1948

³ Theo Farrell, "Humanitarian Intervention and Peace Operations," in *Strategy in the Contemporary World: An Introduction to Strategic Studies*, ed. al. John Baylis (Oxford: Oxford University Press, 2002), p.287.

⁴ Tom J.Farer, "Humanitarian Intervention before and after 9/11: Legality and Legitimacy," in *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas*, eds. J.L.Holzgrefe and Robert O.Keohane (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), pp.55-59.

แทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมนั้น ในขณะที่เดียวกันเป็นการบ่อนทำลายอำนาจของรัฐ ในการดูแลประชาชนในรัฐและกำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้ที่อยู่อาศัยในดินแดนของรัฐนั้นๆ

2) การถกเถียงเรื่องของการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมนั้น เน้นไปที่ความชอบธรรมในการใช้กำลัง และอำนาจขององค์การระหว่างประเทศ กล่าวคือภายหลังจากการสิ้นสุดของสงครามเย็น การใช้กำลังนั้นถูกแบ่งเป้าหมายไว้สามประการคือ 1) การรุกราน (aggression) 2) การป้องกันตนเอง (self-defense) และ 3) การผลักดัน (enforcement) ด้วยอำนาจของ คณะมนตรีความมั่นคง การถกเถียงดังกล่าวจึงแยกไม่ออกจากเรื่องของระดับการใช้ความรุนแรงที่ชอบธรรม

3) ประเด็นเรื่องของนโยบายต่างประเทศ ที่แยกไม่ออกจากผลประโยชน์แห่งชาติ กล่าวคือ ความคิดเรื่องของอำนาจแห่งชาติในลักษณะดั้งเดิมนั้นยังคงมีความสำคัญมากกว่าความจริงใจที่จะช่วยเหลือมนุษยชาติ ผู้กำหนดนโยบายมักมองว่าความรุนแรงในต่างประเทศนั้นมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชนในประเทศตนเอง จึงเข้าแทรกแซงโดยอ้างเรื่องของมนุษยธรรม

4) นักข่าวและสื่อมวลชนชนิดต่างๆ ในปัจจุบันมีผลอย่างยิ่งในการผลักดันให้ผู้นำของประเทศใหญ่ๆ ที่มีกำลังทหารมากต้องดำเนินการเพื่อช่วยเหลือประเทศที่เกิดสงครามภายใน เนื่องมาจากการเรียกร้องจากประชาชนผู้ที่ตกเป็นเหยื่อสงคราม ดังนั้นจึงเป็นเสมือนหน้าที่ของประเทศใหญ่ที่จะต้องดูแลผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนในส่วนต่างๆ ของโลก

1.1.3 ความเป็นมาของติมอร์ตะวันออกก่อนการได้รับเอกราช

1.1.3.1 ติมอร์ตะวันออกก่อนการเข้าแทรกแซงจากอินโดนีเซีย

ติมอร์ตะวันออกอยู่ในความปกครองของโปรตุเกสมานานกว่า 500 ปี จนกระทั่งโปรตุเกสได้ถอนตัวออกไปในปี ค.ศ.1975 และได้ส่งเสริมให้ติมอร์ตะวันออกตั้งพรรคการเมืองขึ้นเพื่อการปกครองตนเอง ซึ่งขณะนั้นมีพรรคการเมืองสำคัญอยู่ 3 พรรค ได้แก่

1) พรรค UDT (The Union Democratic of Timor) ซึ่งมีนโยบายที่จะพัฒนาการปกครองตนเอง โดยอาศัยความช่วยเหลือจากโปรตุเกสอยู่

⁵ Formation of East-Timorese Political Associations[Online]. (n.d.). Available from: <http://www.uc.pt/timor/parties.html>[2004, Mar 29]

2) พรรค ASDT (The Social Democratic Association of East Timor) ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น FRETILIN (Revolutionary Front of Independent East Timor) มีนโยบายแนวสังคมนิยม และต้องการแยกตัวเป็นเอกราชโดยเร็วที่สุด

3) พรรค APODETI (Timorese Popular Democratic Association) ซึ่งมีนโยบายรวมชาติกับอินโดนีเซีย

ในการเลือกตั้งทั่วไปช่วงต้นปี ค.ศ.1975 ปรากฏว่า พรรค FRETILIN ชนะการเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงร้อยละ 55 และ พรรค APODETI ได้คะแนนเสียงเพียง 300 เท่านั้น อย่างไรก็ตาม กระบวนการประชาธิปไตยที่กำลังจะเกิดขึ้นในติมอร์ตะวันออกต้องหยุดชะงักลง เมื่ออินโดนีเซียพยายามหาทางเข้าแทรกแซงติมอร์ตะวันออก โดยสนับสนุนให้พรรค UDT ก่อการรัฐประหารช่วงกลางปี ค.ศ.1975 ในขณะเดียวกันก็จัดตั้งกองบัญชาการทหาร Operasi Komodo เพื่อแทรกซึมก่อความวุ่นวาย และสร้างภาพให้เห็นว่ายังมีการปฏิวัติในติมอร์ตะวันออกอยู่

1.1.3.2 สงครามกลางเมืองในติมอร์ตะวันออกและการแทรกแซงจากอินโดนีเซีย

อินโดนีเซียอาศัยสถานการณ์ทางการเมืองที่ยังสับสนอยู่ในติมอร์ตะวันออก เข้าตกลงกับพรรค UDT และพรรค APODETI เพื่อให้ขอรับความช่วยเหลือจากอินโดนีเซียในการยุติสงครามกลางเมือง และอาศัยข้อตกลงดังกล่าว ช่วงปลายปี ค.ศ.1975 อินโดนีเซียได้ส่งทหารเข้ายึดติมอร์ตะวันออก⁶ และได้ทำการละเมิดสิทธิมนุษยชน กวาดล้างผู้ที่ทำการต่อต้านอินโดนีเซีย และผู้ที่พยายามต่อสู้เพื่อเอกราช ช่วงกลางปี ค.ศ.1976 อินโดนีเซียได้จัดตั้งรัฐบาลเผด็จการที่ประกอบด้วยคณะรัฐมนตรีซึ่งมาจากพรรค APODETI ณ เวลานั้นนับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการผนวกดินแดนติมอร์ตะวันออกให้เข้าเป็นส่วนหนึ่งของอินโดนีเซียต่อไป

สงครามกลางเมืองและการต่อสู้เพื่อเอกราชยังคงดำเนินต่อไปอย่างต่อเนื่อง โดยการนำของนายขานานา กุสมา (Xanana Gusmão) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้บัญชาการกองกำลัง FALINTIL (Forças Armadas de Libertacao Nacional de Timor-Lest) ซึ่งได้รับการก่อตั้งโดยพรรค FRETILIN เพื่อต่อต้านการยึดครองจากอินโดนีเซีย การต่อสู้ระหว่างกองกำลังของ

⁶ Lonely Planet. East Timor: History [Online]. (n.d.). Available from: http://www.lonelyplanet.com/destinations/south_east_asia/east_timor/history.htm [2004, Mar 29]

นายกุสมา กับทหารอินโดนีเซียดำเนินมากกว่า 20 ปี จนกระทั่งการลาออกจากราชการของประธานาธิบดีซูฮาร์โตของ อินโดนีเซีย และการเข้ามาดูแลของสหประชาชาติในปี ค.ศ.1999

1.1.3.3 กองกำลังนานาชาติในติมอร์ตะวันออก (International Forces in East Timor หรือ INTERFET)

ในวันที่ 27 มกราคม ค.ศ.1999 รัฐมนตรีต่างประเทศ และรัฐมนตรีประชาสัมพันธ์ของอินโดนีเซียแถลงว่าอินโดนีเซียพร้อมจะให้ติมอร์ตะวันออกเลือกที่จะเป็นเขตปกครองพิเศษ (special autonomy) แต่ยังเป็นส่วนหนึ่งของอินโดนีเซีย หรือว่าจะแยกตัวไปเป็นเอกราชอินโดนีเซีย และโปรตุเกสได้ลงนามความตกลงในการหยุดยิงประชาชาติ ในติมอร์ตะวันออกที่สหประชาชาติ นครนิวยอร์ก ในวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ.1999 หลังจากนั้น ออสเตรเลียและโปรตุเกสได้ให้ความช่วยเหลือการปฏิบัติการของหน่วยปฏิบัติการสหประชาชาติในติมอร์ตะวันออก ทันที 7 ล้านเหรียญสหรัฐฯ และ 10 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ตามลำดับ สมาชิกของสหประชาชาติ 36 ประเทศแจ้งว่าจะให้ความช่วยเหลือในรูปใดรูปหนึ่ง วันที่ 21 มิถุนายน ค.ศ.1999 สหประชาชาติได้จัดตั้ง UN Assistance Mission in East Timor (UNAMET) เพื่อดำเนินการให้มีการลงประชามติในการกำหนดอนาคตของติมอร์ตะวันออก⁷ ว่าต้องการจะเป็นเอกราช หรือต้องการเป็นส่วนหนึ่งของอินโดนีเซีย ผลการลงมติของชาวติมอร์ตะวันออก ปรากฏว่าร้อยละ 98 ของผู้มาออกเสียงต้องการเป็นเอกราช⁸ จากผลการลงมติดังกล่าวกระตุ้นให้กลุ่มทหารอินโดนีเซียที่แทรกซึมอยู่ในติมอร์ตะวันออก ก่อความวุ่นวายอีกครั้ง ด้วยการเผาทำลายบ้านเมือง และฆ่าประชาชนที่สนับสนุนให้มีการประกาศเอกราช

ในที่สุดคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (United Nations Security Council) มีมติข้อที่ 1264 (1999) ให้จัดตั้งกองกำลังนานาชาติ เพื่อเข้าควบคุมสถานการณ์ที่ประทุขึ้นในติมอร์ตะวันออก ในวันที่ 15 กันยายน ค.ศ.1999⁹ และในวันที่ 20 เดือนเดียวกัน กองกำลัง

⁷ บุญสร้าง เนียมประดิษฐ์, “กองกำลังรักษาสันติภาพในโลกที่กำลังเปลี่ยนแปลง: การท้าทายและแนวโน้ม,” เอกสารประกอบการสัมมนาที่ Institute of Security and International Studies จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 24 ธันวาคม 2545, หน้า 6. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

⁸ The World's Newest Democracy[Online]. 2002. Available from: <http://www.gov.east-timor.org/newframe.html> [2004, Mar 29]

⁹ บุญสร้าง เนียมประดิษฐ์, “กองกำลังรักษาสันติภาพในโลกที่กำลังเปลี่ยนแปลง: การท้าทายและแนวโน้ม,” หน้า 6. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

นานาชาติก็ได้ถูกส่งเข้าไปในติมอร์ตะวันออกภายใต้อาณัติของสหประชาชาติ และการบังคับบัญชาของกองกำลังจากออสเตรเลีย

1.1.4 ไทยกับการปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ

สำหรับการอุทิศตนของไทยในการรักษาสันติภาพตั้งแต่อดีตนั้น ทหารไทยได้ปฏิบัติการรักษาสันติภาพในนามของสหประชาชาติมาหลายครั้ง ได้แก่ กรณีอิรัก-คูเวต^{*} กรณีของกัมพูชา^{**} กรณีบอสเนีย-เฮอร์เซโกวีนา^{***} และในกรณีติมอร์ตะวันออก^{****} แต่ละภารกิจนั้นจะแตกต่างกันตามสถานการณ์ของความขัดแย้ง สำหรับกรณีติมอร์ตะวันออกนั้นจะได้รับการนำมาศึกษาต่อไป

กรณีของติมอร์ตะวันออก การส่งทหารไทยไปปฏิบัติการในติมอร์ตะวันออกนั้นเกิดขึ้น เมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบอนุมัติให้กระทรวงกลาโหม จัดส่งกำลังทหารไปปฏิบัติการนอกประเทศ เพื่อปฏิบัติการร่วมกับกองกำลังนานาชาติในการรักษาสันติภาพในติมอร์ตะวันออก (International Forces in East Timor-INTERFET) เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม ค.ศ.1999 ในนามของ “กองกำลังรักษาสันติภาพ 972 ไทย/ติมอร์ตะวันออก” กองกำลัง นานาชาตินี้ได้แปรสภาพเป็นองค์กรบริหารชั่วคราวของสหประชาชาติในติมอร์ตะวันออก (UN Transitional Administration in East Timor-UNTAET) ช่วงเดือนมีนาคม ค.ศ.2000 และในช่วงเดือนพฤษภาคม ค.ศ.2002 ภายหลังจากติมอร์ตะวันออกได้รับเอกราช องค์กรบริหารชั่วคราวของสหประชาชาติในติมอร์ตะวันออก หรือ UNTAET ได้แปรสภาพเป็น องค์กรเพื่อการฟื้นฟูติมอร์ตะวันออกของสหประชาชาติ (UN Mission of Support In East Timor-UNMISSET) ถึงปัจจุบัน

^{*} UN Iraq-Kuwait Observation Mission (UNIKOM) ไทยได้ส่งทหาร 6 นาย เข้าร่วมเป็นนายทหารสังเกตการณ์ในกองกำลังปฏิบัติการตรวจการณ์ชายแดนอิรัก-คูเวต ตั้งแต่ปี ค.ศ.1991-2003.

^{**} UN Transitional Authority in Cambodia (UNTAC) ไทยส่งกองพันทหารช่างจำนวน 705 นายเข้าร่วมในปฏิบัติการเพื่อถ่ายโอนอำนาจในกัมพูชา ช่วงปี ค.ศ.1992-1993.

^{***} UN Mission in Bosnia-Herzegovina (UNIBH) ไทยส่งเจ้าหน้าที่ตำรวจ 5 นาย เข้าร่วมปฏิบัติการในบอสเนีย-เฮอร์เซโกวีนา ตั้งแต่ปี ค.ศ.1997-2002.

^{****} UN Transitional Administration in East Timor (UNTAET) ค.ศ.1999-2002 และ UN Mission of Support In East Timor (UNMISSET) ค.ศ.2002-ปัจจุบัน.

ภารกิจหลักที่ทหารไทยได้รับ คือ การช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้¹¹

- 1) โครงการบริการทางการแพทย์และทันตกรรม
 - จัดตั้งสถานพยาบาลขนาด 50-100 เตียงเพื่อให้การรักษาประชาชน โดยมียอดชาวติมอร์ตะวันออก มาใช้บริการประมาณ 60,000 คน ซึ่งกล่าวกันว่า เป็นโรงพยาบาลของไทยที่ดีที่สุด ในติมอร์ตะวันออก
 - จัดตั้งชุดแพทย์เคลื่อนที่บริการให้กับชาวบ้านที่อยู่ห่างไกล
 - จัดชุดแพทย์การปฏิบัติงานในโรงพยาบาลทหารเมืองเบทาเกา
 - จัดชุดเวชกรรมป้องกันบริการให้กับประชาชนในท้องถิ่น โบสถ์ และสถานเลี้ยงเด็กกำพร้า
- 2) โครงการแจกสิ่งของ แจกจ่ายข้าว อาหาร เครื่องนุ่งห่ม นม อุปกรณ์การเรียน อุปกรณ์การกีฬาให้กับประชาชน นักเรียน และครู
- 3) โครงการอาหารกลางวันสำหรับเด็กนักเรียน โดยการประกอบอาหารไทยเลี้ยง
- 4) โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัย โดยการซ่อมแซมหลังคาบ้าน โรงเรียน สถานที่สาธารณะ

จากผลการปฏิบัติงานของกองกำลังรักษาสันติภาพไทย ที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนติมอร์ตะวันออก ทำให้ นายเซอร์จีโอ เดเมลโล (Sergio Viera de Mello) ผู้แทนพิเศษเลขาธิการสหประชาชาติประจำติมอร์ตะวันออก และนายชานานา กุสเมา ได้ทำหนังสือชมเชยการปฏิบัติงานของกองกำลังรักษาสันติภาพของไทย จนกระทั่งปัจจุบันกองกำลังรักษาสันติภาพไทย ยังคงปฏิบัติงานในติมอร์ตะวันออก ภายใต้ UN Mission of Support In East Timor (UNMISSET) ซึ่งได้รับการจัดตั้งภายหลังการสิ้นสุดภารกิจของ UNTAET ในวันที่ 20 พฤษภาคม ค.ศ.2002 เมื่อติมอร์ตะวันออกได้รับเอกราช

ประเด็นในการศึกษาวิจัยได้แก่ มีปัจจัยอะไรบ้างที่ทำให้รัฐบาลไทยตัดสินใจส่งกำลังทหารเพื่อการปฏิบัติการรักษาสันติภาพกับกองกำลังนานาชาติ (INTERFET) ในช่วง ตุลาคม ค.ศ.1999 ถึง กุมภาพันธ์ ค.ศ.2000 ซึ่งมีทัศนะต่างๆ อยู่ในช่วงของวาระกรรมปริทัศน์ต่อไป

¹¹ สมบัติ คุณยศยิ่ง, “การปฏิบัติการทางทหารเพื่อมนุษยธรรม: ปฏิบัติการร่วมทหาร-องค์กรด้านมนุษยธรรม,” *เสนาธิปไตย* 51, 1: 19-20.

1.2 การทบทวนวรรณกรรม

จากการอ้างอิงสยามจดหมายเหตุ ถึงการที่ไทยส่งทหารเข้าร่วมกับกองกำลังนานาชาติในติมอร์ตะวันออก มีรายละเอียดดังต่อไปนี้¹²

- 1) เป็นการปฏิบัติการในกรอบสหประชาชาติ เนื่องจากได้รับการอนุมัติจากคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติด้วยคะแนนเสียงที่เป็นเอกฉันท์
- 2) ได้รับการยินยอมจากอินโดนีเซีย
- 3) การเข้ามีส่วนร่วมในกองกำลังนานาชาติในติมอร์ตะวันออก ยังจะเป็นการช่วยเพิ่มบทบาทของไทยในการรักษาสันติภาพ ในกรอบสหประชาชาติและในเวทีระหว่างประเทศมากขึ้น รวมทั้งเป็นการให้ความช่วยเหลือเพื่อนบ้านอาเซียนตามที่ได้ร้องขอ

ภารกิจแห่ง INTERFET คือ ภารกิจหลักของอินเตอร์เฟตไม่ใช่การสู้รบ แต่เป็นการเข้าไปเพื่อรักษาความสงบ อำนาจการให้เกิดความมั่นคงปลอดภัย เปิดทางให้กับการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ และการรื้อฟื้นกฎระเบียบของบ้านเมือง และ จัดการกับระบอบการปกครองของติมอร์ตะวันออกให้เกิดขึ้นในอนาคต เป็นภารกิจเพื่อให้เกิดการอยู่ร่วมกันอย่างสันติได้ระหว่างผู้ที่ต่อต้านเอกราชกับกลุ่มที่ต้องการเป็นเอกราชจากอินโดนีเซีย¹³

เหตุผลที่รัฐบาลไทย ภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัย อ้างในการส่งทหารไปติมอร์ตะวันออกคือ¹⁴

- 1) ต้องการมีส่วนร่วมฟื้นฟูสันติภาพและดูแลความปลอดภัยแก่ชาวติมอร์ตะวันออก
- 2) ต้องการมีส่วนร่วมป้องกันสนับสนุน ปฏิบัติการของกองกำลังนานาชาติของสหประชาชาติ
- 3) ต้องการสนับสนุนด้านความช่วยเหลือเรื่องสิทธิมนุษยชน

กองทัพไทยมีความเป็นสากลมากขึ้น ทำให้ลบภาพพจน์ไม่ดีเก่าออกไป การเข้าร่วมปฏิบัติการนานาชาติ จะทำให้ทหารไทยมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น และมีประสบการณ์ที่ดี...ไทย

¹² สยามจดหมายเหตุ (16-22 กันยายน 2542): 1053. อ้างใน อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, “นโยบายระดับภูมิภาค: ติมอร์ตะวันออก,” ใน เอเชียรายปี 2001/2544 ทรายแก้ว ทิพากร, คลยา เทียนทอง และพรรณศิริ พรหมพันธุ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 101.

¹³ “ประเมินสถานการณ์ ‘ติมอร์’ สันติหรือสงครามรอท่านกรบไทย,” มติชน 18 ก.ย.42: 2.

¹⁴ “ปรารภนาติจาก‘ชวน-รัฐบ’เลมบ‘อภิ’ภารกิจให้‘ทหารไทย’ในติมอร์‘แบก’พระเอกหรือผู้ร้าย,” มติชนสุดสัปดาห์ 19, 997: 10.

ประสงค์อยากให้สมาชิกอาเซียนเข้าร่วมกับขบวนการสันติภาพนี้ เพราะจะได้ปลงล้างคำสบประมาทของ โลกตะวันตกว่า อาเซียนไม่เคยจัดการอะไรได้สำเร็จภายในรั้วตัวเอง เพราะวิกฤตการณ์ติมอร์ฯ เกิดขึ้นในหลังบ้านอาเซียนแท้ ยังไม่มีท่าทีอะไรอีก¹⁵

วิทยา สุจริตชนารักษ์ ให้ความเห็นว่า¹⁶

1) กรณีติมอร์ตะวันออกนี้ เรื่องหลักที่นานาชาติให้ความสำคัญนั้น เป็นเรื่องของมนุษยธรรม เรื่องของสิทธิมนุษยชนเสียมากกว่า เพราะถ้ามองในแง่ยุทธศาสตร์ ติมอร์ตะวันออกนั้น คงไม่มีความสำคัญอะไรมา

2) เรื่องการพัวพัน flexible engagement แบบนี้ ครั้งนี้ก็จะเป็นบทบาทที่ชัดเจนที่สุดที่เราพร้อมที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องในเชิงรุก เพราะครั้งนี้เราเข้าไปจริงๆ แต่เราไปเพื่อรักษาสถานการณ์ ซึ่งเป็นของดี...ต่างกับกรณีที่เราส่งไปเกาหลีใต้ หรือเวียดนาม

3) การส่งทหารไปติมอร์นี้ ไม่น่าจะมาเบี่ยงเบนกระแสการเมืองภายในได้ เพราะคนไทยสนใจเรื่องนี้น้อยมาก แต่ถ้าหากจะมองว่าเป็นคังนั้น จะเป็นความพยายามชิงบทบาทนำของพรรคประชาธิปัตย์ในเรื่องนี้เหนือพรรคอื่นก็มองได้ ว่าบทบาทของรัฐบาลนี้ในด้านต่างประเทศค่อนข้างเป็นเชิงรุกพอสมควร

จากมุมมองของผู้ที่ไปปฏิบัติการจริงในสนาม เป็นการมองที่ผลการดำเนินงานว่าเป็นการสนับสนุนชื่อเสียงของ “กองทัพไทย” ให้เป็นที่ศรัทธาของประชาชนชาวติมอร์ตะวันออกเป็นอันดับแรก และมีส่วนต่อชื่อเสียงของทหารไทยในโลก¹⁷

¹⁵ “อาเซียนซุกรงไทยเป็นธงนำเหนือสมรภูมิติมอร์ตะวันออก,” เนชั่นสุดสัปดาห์ 8, 381: 8.

¹⁶ วิทยา สุจริตชนารักษ์, “เรากำลังช่วงชิงบทบาทนำในภูมิภาค,” เนชั่นสุดสัปดาห์ 8, 381: 9.

¹⁷ ศักดา แสงสนิท, “กองทัพไทยกับการรักษาสันติภาพในติมอร์ตะวันออก: ข้อคิดและบทเรียนทางทหาร,” ใน กองทัพบกในยามสันติ: ปฏิบัติการนอกเหนือจากการสงครามและปฏิบัติการรักษาสันติภาพ สุรชาติ บำรุงสุข (กรุงเทพมหานคร: สแควร์ปรีนซ์, 2543), หน้า 109-110.

แรงจูงใจของรัฐบาลไทย ในการส่งทหารเข้าร่วมกองกำลังรักษาสันติภาพในติมอร์ตะวันออก ได้แก่ ความเต็มใจในลักษณะที่เป็นการจำยอมของรัฐบาลอินโดนีเซีย ที่ให้ไทยส่งกองกำลังไปรักษาสันติภาพในติมอร์ตะวันออก สำหรับไทยเป็นการสนองตอบคำบัญชาของสหประชาชาติที่มีอเมริกาเป็นตัวการใหญ่ให้ส่งกองทหารไทยไปรักษาสันติภาพในติมอร์ตะวันออก¹⁸

จากการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศของไทยในอดีต โดยเปรียบเทียบกับกรณีตัดสินใจส่งทหารไทยไปติมอร์ตะวันออก ได้ข้อสรุป 3 ประการดังนี้¹⁹

1) ปัจจัยทางด้านวัฒนธรรมทางการเมือง กล่าวคือ ไทยพยายามแสดงให้โลกเห็นว่าเป็น “ชาติอารยะ” ที่มีความเจริญก้าวหน้าทางวัฒนธรรม การศึกษา เทคโนโลยีในลักษณะ “เทียบเท่าเทียมไหล่” ชาติมหาอำนาจตะวันตก มีความสนใจและความรับผิดชอบในความเป็นไปของโลก ไม่ใช่เป็นชาติที่อยู่โดดเดี่ยวอยู่ในมุมโลกเล็กๆ

2) ปัจจัยทางด้านผลประโยชน์แห่งชาติ กล่าวคือ ไทยสนใจเข้าข้างผู้ชนะ ความสามารถในการอยู่รอดเป็นเอกราชของชาติไทย มีผลมาจากนโยบายการทูต “เข้าข้างคนตัวใหญ่” (ศัพท์ทางวิชาการเมืองระหว่างประเทศเรียกว่า bandwagoning) การที่ไทยต้องส่งกองทัพไปร่วมปฏิบัติการในติมอร์ตะวันออกครั้งนี้ จึงเกือบจะเรียกได้ว่าไม่มีทางออก เพราะ “การร้องขอ” ของ บิล คลินตัน ต่อท่านชวณ หลีกภัย ของเรา

3) ปัจจัยทางการเมืองระหว่างประเทศในภูมิภาค กล่าวคือ ประเทศไทยเป็นประเทศที่สำคัญในเอเชีย ทั้งในทางด้านความเก่าแก่ทางวัฒนธรรม อำนาจทางเศรษฐกิจ และความมั่นคงทางการเมืองและการต่างประเทศ ประการหลังสุดนี้ถือเป็น “จุดแข็ง” ของประเทศไทย ดังนั้น ไทยจึงต้องเข้าไปมีบทบาทสำคัญในการรักษาสันติภาพในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพราะเป็น “ผู้นำ” แห่งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ปัจจัยในการส่งทหารไปติมอร์ตะวันออก ได้แก่²⁰

1) ปัจจัยจากภายนอก ซึ่งเป็นการผลักดันจากประเทศมหาอำนาจ ไม่ต่างจากในกรณีที่ไทยส่งทหารไปร่วมรบในสงครามเกาหลี คือเป็นนโยบายนิยมตะวันตกของรัฐบาลนายกรัฐมนตรี ชวณ หลีกภัย

¹⁸ อารีเพ็ญ อุตรสินธุ์, “ดูกร... อัจฉริยะคุณฮาลิม คนคิดศรี ‘TIMOR’: ไทยได้อะไรจากการส่งกองกำลังรักษาสันติภาพในติมอร์ตะวันออก,” มติชนสุดสัปดาห์ 19, 997: 12.

¹⁹ กมล สมวิเชียร, “นโยบายต่างประเทศไทย,” มติชนสุดสัปดาห์ 19, 997: 16.

²⁰ สุรชาติ บำรุงสุข กองทัพในยามสันติ: ปฏิบัติการนอกเหนือจากการสงครามและปฏิบัติการรักษาสันติภาพ (กรุงเทพมหานคร: ศกัณฐ์ปริทัศน์, 2543), หน้า 71-78.

2) ความล้มเหลวของการใช้กลไกอาเซียนในการรักษาความสงบในภูมิภาค และความล้มเหลวดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับอินโดนีเซียด้วย

การส่งกำลังรบเข้าสู่ติมอร์ตะวันออกครั้งนี้จึงนำพิจารณาเป็นอย่างยิ่งว่า จะเป็นการสะท้อนถึงลักษณะของ “ความสัมพันธ์พิเศษ” (ความสัมพันธ์ที่มีลักษณะเหมือนกับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาในสมัยรัฐบาล จอมพล ป.พิบูลสงคราม) ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตหรือไม่ หรือว่าปรากฏการณ์เช่นนี้เป็นเพียงการตอกย้ำถึงนโยบายนิยมตะวันตกที่เป็นมาเท่านั้นเอง ซึ่งว่าไปแล้วกรณีนี้ก็คือ ภาพสะท้อนของนโยบายความมั่นคงในภูมิภาค แบบนิยมตะวันตกของไทยในยุคหลังสงครามเย็นนั่นเอง²¹

จากการวิเคราะห์สาเหตุที่ รัฐบาลไทยตัดสินใจส่งทหารเข้าไปร่วมกับกองกำลังนานาชาติในติมอร์ตะวันออก (INTERFET) สรุปได้ดังนี้²²

1) นโยบายของไทยในการรักษาสันติภาพโลก ซึ่งได้แก่ นโยบายด้านการต่างประเทศของรัฐบาล นโยบายของคณะรัฐมนตรี นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ นโยบายการทหารของกระทรวงกลาโหม นโยบายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

2) การเรียกร้องจากนานาชาติ ไม่ว่าจะเป็นออสเตรเลียหรืออินโดนีเซีย รวมทั้งสหประชาชาติที่ต้องการให้ไทยส่งทหารไปปฏิบัติการรักษาสันติภาพในติมอร์ตะวันออก

โดยสรุป นโยบายแห่งรัฐจึงเป็นปัจจัยสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดิน และการดำเนินการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ในที่นี้จะเห็นได้ว่านโยบายต่างๆ ที่ได้กล่าวมาข้างต้นได้เน้นถึงความร่วมมือในการสนับสนุน และร่วมมือเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพกับสหประชาชาติอย่างเด่นชัด จึงสรุปได้ว่า นโยบายแห่งรัฐและนโยบายของผู้นำประเทศเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งปัจจัยหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจ

²¹ สุรชาติ ป่ารุ่งสุข, “ทหารไทยในติมอร์: ภาพสะท้อนนโยบายนิยมตะวันตก, 2493 และ 2543,” มติชนสุดสัปดาห์ 19, 997: 13-14.

²² วังลก พิริยวรวงษ์, “ไทยกับการรักษาสันติภาพโลก: ศึกษาเฉพาะกรณีการส่งทหารไทยไปรักษาสันติภาพในติมอร์ตะวันออก,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544), หน้า 121-122.

1.3 กรอบการวิเคราะห์

1.3.1 ทฤษฎีว่าด้วยการกระทำ-ปฏิกิริยา-ปฏิสัมพันธ์

ริชาร์ด ซไนเดอร์ และคณะ (Richard C.Snyder, H.W.Bruck and B.Sapin)²³ ได้นำเสนอทฤษฎีดังกล่าว โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้²⁴

1) ทฤษฎีนี้มองกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศเป็นระบบ นโยบายมีจุดเริ่มต้น มีกระบวนการ และมีผลผลิตออกมาเป็นนโยบาย การกำหนดนโยบายหรือการวิเคราะห์นโยบายจะต้องนำเอาปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทุกชั้นตอนมาพิจารณาประกอบ

2) ตัวแสดง (actor) ของระบบที่ผลิตนโยบายต่างประเทศ คือ รัฐ (state) ในความหมายที่เป็นรัฐบาล ไม่ว่าจะรัฐจะมีรูปแบบการปกครองอย่างไร หรือมีความเชื่ออุดมการณ์อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีนี้ได้ปฏิเสธความสำคัญของบทบาทของตัวแสดงข้ามชาติ (transnational actors) ที่ไม่ใช่รัฐบาล แต่จะถือว่าตัวแสดงอื่นๆ ที่ไม่ใช่รัฐยังต้องอยู่ภายในกรอบที่รัฐกำหนดในประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

3) กระบวนการเริ่มที่การกระทำ (action) ของรัฐ เพื่อให้ได้สิ่งที่ต้องการ หรือสละจากพันธะที่ตนไม่ต้องการ การกระทำนี้ย่อมก่อให้เกิดปฏิกิริยา (reaction) ซึ่งความจริงรัฐที่ถูกกระทบอาจจะนิ่งเฉยก็ได้ หรืออาจจะไม่ได้ตอบหากไร้การสื่อสาร แต่หากมีการสื่อสารเกิดขึ้นระบบที่ถูกกระทบก็อาจจะตอบโต้กลับโดยกระทำต่อรัฐที่สาม เป็นลักษณะปฏิสัมพันธ์ (interaction) ไปเรื่อยๆ ขึ้นอยู่กับว่ามีตัวแสดงเข้ามาพัวพันมากน้อยเพียงใด

4) การกระทำ ปฏิกิริยา และปฏิสัมพันธ์มีหลายรูปแบบ เช่น การประกาศ การเจรจา การทำข้อตกลง การให้ความช่วยเหลือ การประณาม การสอดแนม การใช้กำลัง เป็นต้น

5) พฤติกรรมต่างๆ ดังกล่าวกระทำโดยบุคคลที่ทำการแทนรัฐ นั่นคือผู้กำหนดนโยบาย (policy maker) หรือผู้ตัดสินใจ (decision maker) ซึ่งจะเป็นผู้ที่ให้คำนิยามกับสถานการณ์ต่างๆ ดังนั้นการศึกษาการกำหนดนโยบายต่างประเทศจึงต้องศึกษาพฤติกรรมของผู้กำหนดนโยบาย

²³ Richard C. Snyder, H.W. Bruck and Burton Sapin, "The Decision-Making Approach to the Study of International Politics," in James N.Rosenau, ed. *International Politics and Foreign Policy*, revised ed. (New York: The Free Press, 1969), pp. 199-206.

²⁴ เขียน ธีระวิทย์, การกำหนดนโยบายต่างประเทศเปรียบเทียบ (กรุงเทพมหานคร: ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 6-9.

- 6) ประเด็นที่ต้องวิเคราะห์จากผู้กำหนดนโยบายได้แก่
- การมองปัญหาต่างๆ ของผู้กำหนดนโยบาย เช่น ถือว่าอะไรสำคัญ อะไรไม่สำคัญ การจับประเด็นของเหตุการณ์ และการเชื่อมโยงเหตุการณ์ต่างๆ เข้าด้วยกันว่าทำได้ดีเพียงใด
 - การให้นิยามของจุดหมายปลายทางของรัฐ (goal) หรือผลประโยชน์แห่งชาติ (national interest) ว่าต้องการอะไร ไม่ต้องการอะไร
 - ความผูกพันหรือให้ความสำคัญในการกระทำ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ ว่ามีมากน้อยเพียงใด
 - การวางกรอบการกระทำในลักษณะที่ยืดหยุ่นได้มากน้อยเพียงใด มีทางเลือกแคบ คือทางเลือกเดียว หรือมีหลายทางเลือก
- 7) สิ่ง que สร้างเงื่อนไขให้ผู้กำหนดนโยบายกระทำอย่างไรนั้น มีปัจจัยเรื่องสภาพแวดล้อม (environment) เป็นสำคัญ ซึ่งแบ่งเป็นปัจจัยภายนอก และปัจจัยภายใน เช่น บุคคล หรือคณะบุคคล สิ่งที่เป็นรูปธรรมหรือนามธรรม สถานการณ์ ค่านิยม มรดกทางประวัติศาสตร์ เป็นต้น

สรุปได้ว่า ทฤษฎีของ ชไนเดอร์และคณะ ให้ความสำคัญกับเงื่อนไขระหว่างประเทศ ว่ามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายต่างประเทศมาก ทฤษฎีนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า มนุษย์มีนิสัยอนุรักษ์นิยม ถ้าสภาพแวดล้อมไม่เปลี่ยน นโยบายก็จะไม่เปลี่ยน เพราะเน้นที่การตอบโต้มากกว่าการริเริ่ม

1.3.2 การช่วยเหลือต่างประเทศในเชิงการเมือง

ฮันส์ มอร์แกนธอ (Hans J.Morgenthau)²⁵ ได้สรุปถึงประเภทของการช่วยเหลือต่างประเทศไว้ทั้งหมด 6 ประเภทดังนี้²⁶

- 1) การช่วยเหลือต่างประเทศเพื่อมนุษยธรรม (humanitarian foreign aid)
- 2) การช่วยเหลือต่างประเทศเพื่อยังชีพ (subsistence foreign aid)
- 3) การช่วยเหลือต่างประเทศเพื่อติดสินบน (bribery foreign aid)

²⁵ Hans J.Morgenthau, "A Political Theory of Foreign Aid," *American Political Science Review* 56(June 1962): 301-309.

²⁶ เบ็ญจมาศ จินาพันธุ์, "วิเคราะห์การช่วยเหลือต่างประเทศในเชิงการเมือง," ใน *ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเบื้องต้น*, พิมพ์ครั้งที่ 5 ศิโรตม์ ภาควิชาการ, คณบดี ทองใหญ่, โกศล โรจนพันธุ์, กฤษณา ไวกสารวง และ เบ็ญจมาศ จินาพันธุ์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542), หน้า 31-47.

- 4) การช่วยเหลือต่างประเทศด้านการทหาร (military foreign aid)
- 5) การช่วยเหลือต่างประเทศเพื่อความสูงส่งและเกียรติยศ (prestige foreign aid)
- 6) การช่วยเหลือต่างประเทศด้านเศรษฐกิจ (economic development foreign aid)

สำหรับการช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม ถึงแม้ว่าจะไม่เกี่ยวข้องกับการเมืองก็ตาม แต่ในแง่ความเป็นจริงแล้วได้กระทำหน้าที่ทางการเมือง ในกรณีที่มีการปฏิบัติการนั้นเป็นเรื่องภายในเนื้อหาทางการเมือง และอาจจะก่อให้เกิดผลทางการเมืองได้หลายอย่าง เช่น อาจจะได้รับยกย่องสรรเสริญจากประเทศผู้รับการช่วยเหลือว่า ประเทศผู้ให้เป็นประเทศที่มีจิตใจโอบอ้อมอารี หรืออาจจะทำให้ประเทศผู้ให้และผู้รับมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน หรือประเทศผู้รับอาจจะตอบสนองความมีน้ำใจ โดยช่วยเหลือบางสิ่งบางอย่างตามที่ประเทศผู้ให้ต้องการก็ได้

สรุปได้ว่า ถ้าหากการช่วยเหลือต่างประเทศนั้น ถือว่าเป็นส่วนสำคัญของนโยบายทางการเมืองแล้ว การช่วยเหลือต่างประเทศก็เป็นเรื่องสำคัญที่ต้องอาศัยศิลปะและความเชี่ยวชาญลักษณะเฉพาะ และความมีไหวพริบทันต่อเหตุการณ์ของรัฐบุรุษ มากกว่าอาศัยความรู้ของผู้เชี่ยวชาญแต่เพียงอย่างเดียว หรืออีกนัยหนึ่ง ทั้งสองอย่างควรใช้ควบคู่กันไป เพราะจะช่วยให้การช่วยเหลือต่างประเทศนั้นอำนวยผลประโยชน์ทางการเมืองอย่างเต็มที่แก่ประเทศที่ให้ความช่วยเหลือ²⁷

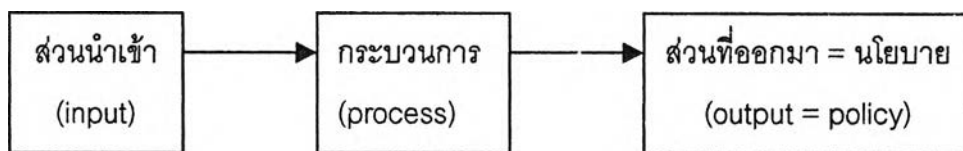
1.3.3 กรอบการวิเคราะห์ในเรื่องนโยบายต่างประเทศ

นโยบายต่างประเทศ หมายถึง ชุดของการตัดสินใจที่ สร้างขึ้นโดยผู้นำประเทศ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายให้เป็นแนวทางอย่างกว้างๆ ในการเลือกวิธีการปฏิบัติ ในสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่งที่เป็นประเด็นในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ²⁸ ภายหลังจากที่รัฐบาลใดรัฐบาลหนึ่งเข้ามาดำรงตำแหน่งบริหารประเทศ จะต้องมีการแถลงนโยบายต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติในเรื่องกิจการด้านการต่างประเทศ

²⁷ อ้างแล้ว, หน้า 46.

²⁸ Frederic S. Pearson and J. Martin Rochester, *International Relations: The Global Condition in the Late Twentieth Century*, 2nd ed. (New York: Random House, 1988), p.103.

การศึกษานโยบายต่างประเทศนั้น สามารถใช้ทฤษฎีระบบในการแยกส่วนประกอบของกระบวนการนโยบายต่างประเทศออกเป็นส่วนย่อยๆ ได้ตามแผนภาพดังนี้²⁹



จะเห็นได้ว่า ความเป็นระบบเกิดขึ้นเมื่อเราถือว่านโยบายต่างประเทศเป็นส่วนที่ออกมาจากกระบวนการสร้างนโยบาย และนโยบายต่างประเทศจะเกิดขึ้นได้เมื่อมีส่วนนำเข้าต่างๆ ในส่วนที่เป็นกระบวนการผันแปรส่วนนำเข้าให้ออกมาเป็นนโยบายนั้น เรียกว่ากล่องดำ (black box) เมื่อนโยบายออกมาแล้วนานนโยบายไปปฏิบัติจะเกิดเป็นผลออกมา (outcome) ซึ่งเป็นพฤติกรรมนโยบายต่างประเทศ³⁰

ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ เป้าหมายที่สำคัญของทุกๆ ประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศเล็ก หรือประเทศมหาอำนาจ จะมีหลักอยู่เหมือนกันคือ การรักษาและเพิ่มพูนผลประโยชน์แห่งชาติ (national interests) อันได้แก่ เอกราช ความมั่นคง ความรุ่งเรือง ปลอดภัย และเกียรติภูมิของชาติ³¹ อย่างไรก็ตาม ที่มาของนโยบายต่างประเทศนั้นเกิดจากปัจจัยหลายประการ ในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้น โดยทั่วไปจะแบ่งออกเป็น ปัจจัยภายในประเทศ และปัจจัยภายนอกประเทศ

ปัจจัยภายในประเทศแบ่งออกได้เป็น 4 ประเด็นใหญ่ๆ คือ

1) การเมืองภายใน กล่าวคือ เป็นสถานการณ์ทางการเมือง และกระบวนการทางการเมืองที่เป็นผลมาจากการเคลื่อนไหวและพฤติกรรมของผู้นำทางการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และ

²⁹ อภิญา รัตนมงคลมาส, นโยบายต่างประเทศ: แนวทางศึกษา ทฤษฎีและระเบียบวิธีวิจัย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 40.

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 40.

³¹ กระมล ทองธรรมชาติ, "พื้นฐานการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทย," ใน เอกสารการสอนชุดวิชา ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับต่างประเทศ Thailand and foreign relations หน้วยที่ 1-8, พิมพ์ครั้งที่ 12, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, สาขารัฐศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2540), หน้า 4.

พรรคการเมือง ที่แสดงออกผ่านทางสถาบันทางการเมือง และสื่อมวลชนภายในประเทศ ซึ่งมี ส่วนประกอบใหญ่ๆ คือ ผู้นำของประเทศ และระบบทางการเมืองและโครงสร้างทางการเมืองไทย³²

2) เศรษฐกิจภายใน หมายถึง ลักษณะและระดับของการพัฒนาเศรษฐกิจ ตลอดจน กระบวนการทางเศรษฐกิจในประเทศ ซึ่งเป็นผลจากการเคลื่อนไหว และพฤติกรรมของกลุ่ม ผลประโยชน์ต่างๆ อาทิ กลุ่มเกษตรกร กลุ่มแรงงาน และกลุ่มธุรกิจ ซึ่งอาจขัดแย้งกัน และ/หรือ ร่วมมือกัน เพื่อกดดันให้รัฐบาลดำเนินการพิทักษ์ผลประโยชน์ของกลุ่มคน³³

3) อุดมการณ์ของชาติ หมายถึง ระบบความคิดความเชื่อเกี่ยวกับสังคมที่ชนในชาติ ถือว่าเป็นสิ่งดีงามที่ต้องรักษาไว้ หรือดำเนินการให้บรรลุถึง หรือ ได้มาในที่สุด เช่น ความจงรักภักดี ต่อสถาบันชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ หรืออุดมการณ์ประชาธิปไตย เป็นต้น อุดมการณ์จะเป็นตัวผลักดันให้รัฐบาลไทยกำหนดเป้าหมายของนโยบายต่างประเทศคล้ายคลึงกันดังนี้ คือ

1. การรักษาเอกราชของชาติ
2. การรักษาบูรณภาพแห่งดินแดน
3. การรักษาความมั่นคงของชาติ
4. การรักษาสันติภาพในภูมิภาคและในโลก
5. การรักษาความสัมพันธ์อันดีกับนานาชาติ³⁴

4) ลักษณะทางภูมิรัฐศาสตร์ การรักษาความมั่นคงปลอดภัยของชาติ และบูรณภาพแห่งดินแดน มีส่วนเกี่ยวข้องกับสภาพทางภูมิศาสตร์ของประเทศอย่างยิ่ง สภาพทางภูมิศาสตร์ที่ต่างกันนั้น ทำให้แต่ละประเทศกำหนดนโยบายต่างประเทศที่แตกต่างกัน เนื่องจากมองเห็นภัยคุกคาม และผลประโยชน์แห่งชาติที่ต่างกัน

ปัจจัยภายนอก หมายถึง ระบบระหว่างประเทศที่ดำรงอยู่ในช่วงเวลาหนึ่ง เป็นปัจจัยที่มีส่วนกดดันให้รัฐบาลของทุกประเทศตัดสินใจกำหนดนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบจากระบบระหว่างประเทศที่เป็นอยู่ในขณะนั้น และเพื่อให้ได้ผลประโยชน์สูงสุดสำหรับ

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 7-12.

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16-18.

ประเทศชาติ ระบบระหว่างประเทศ มี 2 ระดับ คือ ระดับโลก เกิดจากพฤติกรรมของมหาอำนาจเป็นส่วนใหญ่ ระดับภูมิภาค เกิดจากมหาอำนาจและประเทศต่างๆ ในแต่ละภูมิภาคเป็นส่วนใหญ่³⁵

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ทั้งปัจจัยภายนอก อันได้แก่ การขอร้องจากสหประชาชาติ จากประเทศตะวันตก และจากอินโดนีเซีย และปัจจัยภายใน ซึ่งได้แก่ ปัจจัยด้านผู้นำของรัฐบาล ต่างมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลในการส่งกำลังทหาร ไปร่วมรักษาสันติภาพในติมอร์ตะวันออก

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

งานศึกษานี้ จะมุ่งศึกษาในช่วงที่ทหารไทยปฏิบัติการรักษาสันติภาพ ในติมอร์ตะวันออก ตั้งแต่ ตุลาคม ค.ศ.1999 จนกระทั่งถึง มีนาคม ค.ศ.2000 ซึ่งสหประชาชาติได้จัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพ UNTAET โดยศึกษานโยบายต่างประเทศของรัฐบาล และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อไทยในการส่งทหารออกไปปฏิบัติการ

1.5 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) ศึกษาปัจจัยที่ไทยส่งกำลังทหารเข้าร่วมรักษาสันติภาพกับสหประชาชาติ
- 2) ศึกษาถึงบทบาทของทหารไทย ในการปฏิบัติการรักษาสันติภาพว่าสะท้อนถึงนโยบายต่างประเทศของไทยอย่างไร
- 3) แสวงหาแนวทางที่เหมาะสม ในการดำเนินนโยบายด้านการปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติของรัฐบาลและของกองทัพไทย

1.6 วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษา จะดำเนินการศึกษาจากเอกสาร (documentary research) เป็นหลัก ทั้งที่เป็นเอกสารชั้นต้น เช่น คำปราศรัย คำแถลงการณ์ นโยบาย และรายงานทางราชการ เป็นต้น หรือ

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 29.

เอกสารชั้นรอง เช่น บทความ หนังสือ วิทยานิพนธ์ และวารสารทั้งที่เป็นภาษาไทย และภาษาอังกฤษ และการสังเกตการณ์ในภาคสนาม ซึ่งยังคงมีการปฏิบัติการอยู่ในปัจจุบัน

1.7 วิธีที่ใช้ในศึกษา

สำหรับการศึกษาปัจจัยที่ไทยยังคงดำรงกำลังทหาร ในการปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติในติมอร์ตะวันออก ผู้ศึกษาจะเน้นวิธีวิจัยเชิงเอกสาร โดยจะนำเสนอด้วยการวิเคราะห์เชิงพรรณนา

1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) เป็นประโยชน์ในการทำความเข้าใจปัจจัย ในการส่งทหารเข้าปฏิบัติการรักษาสันติภาพในติมอร์ตะวันออก ซึ่งถือเป็นประเทศร่วมภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วยกัน
- 2) ข้อมูลจากการศึกษาเรื่องการปฏิบัติการรักษาสันติภาพในติมอร์ตะวันออกนี้ อาจเป็นประโยชน์ต่อไปในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ ในการส่งทหารเข้าร่วมรักษาสันติภาพกับสหประชาชาติต่อไปในอนาคต
- 3) ผลการศึกษา อาจเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่ต้องการศึกษาวิจัย ทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่จะศึกษาในลักษณะที่ยกกรณีศึกษาขึ้นมาทำการวิจัย

1.9 เนื้อหาการศึกษา

จะแบ่งการศึกษาออกเป็นบทต่างๆ ดังต่อไปนี้

- บทที่ 1 เป็นบทนำซึ่งจะอธิบายถึงสภาพปัญหา กรอบการวิเคราะห์ สมมติฐาน ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการวิจัย และประโยชน์ที่จะได้รับ
- บทที่ 2 ลักษณะนโยบายต่างประเทศของไทย สมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย สมัยที่ 2 การดำเนินนโยบาย และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อนโยบายดังกล่าว
- บทที่ 3 ความเป็นมาของ ปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติของไทย ในติมอร์ตะวันออก
- บทที่ 4 ปัจจัยที่สนับสนุนให้ไทยส่งทหาร เพื่อปฏิบัติการรักษาสันติภาพในติมอร์ตะวันออก ทั้งปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอก
- บทที่ 5 สรุป