

บทที่ 5

บทสรุป

นโยบายของไทยต่อสงครามอิรัก-คูเวต

วิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซียที่เริ่มจากการที่อิรักบุกยึดคูเวตเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2533 นั้น ได้ก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากติดตามมากับประเทศที่มีผลประโยชน์ผูกพันอยู่ในภูมิภาคตะวันออกกลาง สำหรับประเทศไทย ปัญหาหรือผลกระทบทางด้านความมั่นคงหรือภัยคุกคามจากสงครามโดยตรงนั้นไม่เด่นชัด เนื่องจากภูมิศาสตร์ที่ห่างไกล แต่ผลทางด้านเศรษฐกิจการพลังงาน และแรงงานได้รับผลกระทบมากกว่า เนื่องจากมาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจและการใช้กำลังทหารเข้าเผด็จศึกกับฝ่ายอิรัก โดยกองกำลังสหประชาชาติทำให้การติดต่อค้าขายเกิดความยากลำบาก และความไม่ปลอดภัยอันเนื่องมาจากสงคราม

นโยบายต่างประเทศของไทยต่อปัญหาสงครามอิรัก-คูเวต ที่สำคัญได้แก่ การสนับสนุนมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ให้อิรักถอนตัวออกจากคูเวต โดยปราศจากเงื่อนไข และการขอความร่วมมือจากต่างชาติในการอพยพช่วยเหลือแรงงานไทย รวมไปถึงการแก้ไขปัญหาด้านแรงงาน พลังงาน และการค้าซึ่งถูกระงับโดยวิกฤตการณ์ ครั้งนี้ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

1. ประเทศไทยได้แสดงท่าทีที่สอดคล้องกับมติของประชาคมโลก ด้วยการสนับสนุนมติของคณะมนตรีความมั่นคง แห่งสหประชาชาติ เป็นการยืนยันในหลักการของความถูกต้อง แต่ในขณะเดียวกัน ไทยมิได้ใช้มาตรการใด ๆ บีบคั้นอิรัก โดยหวังว่าในระยะยาว ไทยจะสามารถมีความสัมพันธ์อันดีกับอิรักได้ และเราได้ปฏิบัติต่อเจ้าหน้าที่ของอิรักในประเทศไทยอย่างปกติทั่วไป รวมทั้งให้ความปลอดภัยเป็นอย่างดี

2. การแก้ไขปัญหาหรือผลกระทบจากความขัดแย้งในอ่าวเบอริงเซีย เช่น ปัญหาพลังงาน การค้า และที่สำคัญคือปัญหาแรงงานไทย ซึ่งจะต้องได้รับการช่วยเหลือป้องกันไม่ให้ได้รับความเดือดร้อนหรือสูญเสียเลือดเนื้อและชีวิต

หน่วยงานที่เข้ามามีบทบาท

ในการดำเนินนโยบายดังกล่าว มีหน่วยราชการหลายหน่วยเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งก็มีทั้งส่วนที่ประสานงานและขัดแย้งกันทางความคิด หน่วยราชการที่เข้ามามีบทบาทสำคัญ ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือแรงงาน ส่วนกระทรวงหรือหน่วยงานอื่นๆ เข้ามาในลักษณะเสริมหรือเอื้ออำนวยความสะดวก เช่น กระทรวงสาธารณสุขให้ความร่วมมือทางด้านการแพทย์ สุขภาพอนามัยของคนไทยในต่างแดน กระทรวงคมนาคมให้ความร่วมมือทางด้านการอพยพขนส่งคนงานออกจากภูมิภาคดังกล่าว

กระทรวงพาณิชย์ ซึ่งได้แก้ไขปัญหาค่าความเดือดร้อนเรื่องราคาน้ำมันที่สูงขึ้น และมีผลต่อราคาสินค้าเพื่อการอุปโภค จึงได้มีมาตรการควบคุมและป้องกันการฉกฉวยโอกาสของผู้ค้าภายในประเทศ และหามาตรการรับมือในกรณีที่เกิดการขาดแคลนอาหารหรือเครื่องใช้ต่าง ๆ ในชีวิตประจำวัน ส่วนหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องพลังงาน คือ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ได้หามาตรการป้องกันการขาดแคลนพลังงานด้วยการกระจายแหล่งนำเข้าน้ำมัน เพื่อลดภาวะการพึ่งพิงพลังงานจากตะวันออกกลาง

การดำเนินงานของกระทรวงการต่างประเทศ ในช่วงเวลาก่อนที่จะมีการใช้กำลังทหารเข้าจัดการกับอิรักตามมติที่ 678 ของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาตินั้น ได้แก่ การเดินทางไปเยือนซาอุดีอาระเบียในระหว่างวันที่ 29 ธค.33 - 2 มค.34 โดยคณะของนายอาทิตย์ อุไรรัตน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อตรวจเยี่ยมการดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ใช้แรงงานไทยพร้อมทั้งประกาศให้ความช่วยเหลือทางทหาร และด้านการแพทย์ เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับฝ่ายพันธมิตรในการทำสงครามปลดปล่อยคูเวต ทา

าให้นายอาทิตย์ อุไรรัตน์ ภูวจิราธิ์จาก ฝ่ายทหาร สภาความมั่นคงแห่งชาติ และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ว่าเป็นการประกาศความเป็นศัตรูกับอิรักอย่างชัดแจ้ง และอาจกระตุ้นให้อิรักตอบโต้ด้วยการก่อการร้ายได้

เหตุการณ์เช่นนี้ สะท้อนให้เห็นว่า การตัดสินใจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไม่ได้ผ่านการเห็นชอบจากหน่วยงานอื่น ๆ หรืออย่างน้อยไม่มีการปรึกษาหารือก่อนที่จะเดินทางไป เพราะฉะนั้น การแสดงจุดยืนที่เด่นชัดด้วยการประกาศสนับสนุนพันธมิตรและชาติอู่อาระเบีย จึงเป็นสิ่งที่อยู่เหนือความคาดหมายของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นฝ่ายทหาร หรือสภาความมั่นคงแห่งชาติก็ตาม

อย่างไรก็ตาม ในการประสานงานเพื่อช่วยเหลือแรงงานไทย คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ตั้งศูนย์ประสานงานเพื่อช่วยเหลืออพยพคนงานไทยออกจากพื้นที่อันตราย รวมทั้งดำเนินการเพื่อนำคนเหล่านั้นกลับสู่ประเทศด้วยความปลอดภัย ซึ่งประกอบด้วยกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงกลาโหม (ตามที่กล่าวถึงในบทที่ 4) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงคือ กรมแรงงาน ซึ่งคลุกคลีและดูแลเกี่ยวกับแรงงานมาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นการดูแลประโยชน์ หรือจัดการให้กิจการดังกล่าวดำเนินไปอย่างสะดวกราบรื่น สำหรับในส่วนของกระทรวงการต่างประเทศ ดูแล ด้านการติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศ รวมไปถึงการดูแลประโยชน์ของคนไทยในต่างแดน โดยสถานเอกอัครราชทูตไทยในประเทศต่าง ๆ ซึ่งเปรียบเทียบกับเสมือนกับตัวแทนของรัฐบาลไทย คอยอำนวยความสะดวกและประสานงาน

สรุป

แกรแฮม ที อัลลิสัน กล่าวไว้ว่า พฤติกรรมของรัฐ เป็นผลมาจากการเมืองภายใน ซึ่งก็หมายความว่า ได้เกิดการแข่งขันเพื่อให้สิ่งที่ฝ่ายตนเห็นว่าถูกต้องหรือเหมาะสมได้รับการยอมรับหรือปฏิบัติตาม โดยอาศัยช่องทางหรือความได้เปรียบในการปฏิบัติงานประจำของหน่วยราชการ ซึ่งในกรณีนี้เป็นความขัดแย้ง

ระหว่างรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ คือ กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงมหาดไทย

ปัญหาก็คือ อะไรเป็นความถูกต้องในสายตาของแต่ละฝ่าย
ในกรณีนี้ ภารกิจที่ทำให้เกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติงาน ได้แก่
ประเด็นของความรับผิดชอบเรื่องแรงงานไทยในตะวันออกกลาง

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า กระทรวงมหาดไทยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบ
เรื่องแรงงานโดยตรงคือกรมแรงงาน

แต่ปัญหาของแรงงานไทยในครั้งนี้เป็นผลกระทบที่มาจากความขัดแย้ง
ของคู่กรณีที่ไม่ใช่ประเทศไทย แต่คนไทยเดือดร้อน ที่ชัดเจนก็คือ ความปลอดภัย
และต้องละทิ้งงานและรายได้ ปัญหาเกิดขึ้นในต่างแดน และนี่คือที่จุดกระทรวง
การต่างประเทศเข้ามามีบทบาทในฐานะสื่อกลางในการติดต่อกับต่างประเทศ
และเพื่ออำนวยความสะดวกในการช่วยเหลือคนไทย

ดังนั้นปัญหาจึงเกิดขึ้นในเรื่องของความรับผิดชอบ หน่วยงานใดจะ
แสดงบทบาทได้มากน้อยเท่าใด

การตัดสินใจเดินทางไปเยือนซาอุดีอาระเบียโดยกระชั้นหันของ นาย
อาทิตย์ อุไรรัตน์ โดยไม่มีเจ้าหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยติดตามไปด้วย เป็น
การอาศัยความได้เปรียบจากช่องทางในการปฏิบัติงานประจำของกระทรวงการ
ต่างประเทศ ที่จะเป็นตัวแทนหรือสื่อกลางในการประสานงานหรือติดต่อกับต่าง
ประเทศ ซึ่งเป็นบทบาทที่นานาประเทศยอมรับ จึงปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ของ
กระทรวงการต่างประเทศเท่านั้นได้รับอนุมัติวีซ่าให้เดินทางเข้าประเทศ
ซาอุดีอาระเบีย เพื่อเข้าไปตรวจเยี่ยมการช่วยเหลือแรงงานไทย

นอกเหนือจากการดูแลเรื่องแรงงานแล้ว นายอาทิตย์ อุไรรัตน์ ยังได้
ฉวยโอกาสนี้ในการปรับปรุงความสัมพันธ์กับซาอุดีอาระเบีย ด้วยการประกาศให้
การสนับสนุนด้านการทหารและการแพทย์ ซึ่งได้รับการต้อนรับเป็นอย่างดีจากฝ่าย
ซาอุดีอาระเบีย

เป้าหมายในการเดินทางไปเยือนของฝ่ายกระทรวงการต่างประเทศ
จึงมีความแตกต่างจากกระทรวงมหาดไทยในแง่ที่ว่า ฝ่ายแรกได้ดำเนินงานใน
ส่วนที่เกี่ยวกับการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งเมื่อสามารถปรับ

ความสัมพันธ์ให้ดีขึ้นก็จะเป็นผลดีต่อโอกาสที่แรงงานไทยจะสามารถเข้าไปทามา
หากินในซาอุดีอาระเบียได้เหมือนเดิม

ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานทั้งสอง ยังปรากฏให้เห็นในส่วนของ
การยกเลิกศูนย์รับผู้อพยพชาวไทย โดยกระทรวงมหาดไทย เห็นว่ายังไม่ควรยุบ
เลิก เพราะยังมีคนงานอพยพมาเป็นระยะแม้ว่าสถานการณ์จะคลี่คลายแล้วก็ตาม
แต่กระทรวงการต่างประเทศเห็นว่าขัดกับกฎหมายของซาอุดีอาระเบีย ซึ่งเป็น
การมองในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นสำคัญ

นอกเหนือจากเรื่องความขัดแย้งในบทบาทหรือขอบเขตความรับผิดชอบ
ของหน่วยงานแล้ว ประเด็นที่น่าสนใจอีกประเด็นหนึ่งก็คือ การทำความเข้าใจ
พฤติกรรมของนักการเมืองที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจหาสงครามอิรัก-คูเวต ซึ่ง
ก็คือ การพิจารณาในแง่ของผลประโยชน์ส่วนตัวในฐานะนักการเมือง มีการ
แข่งขันกันแสดงผลงาน เพื่อผลประโยชน์ในอนาคตทางการเมืองของตนและพรรค
ที่ตนสังกัด

เมื่อผนวกปัจจัยด้านการทำงานตามบทบาท หน้าที่ความรับผิดชอบของ
แต่ละฝ่าย ซึ่งมีความเข้าใจและมีการมองปัญหาที่เป็นของตัวเองต่างกันไป เข้า
กับประโยชน์ในแง่ของการเป็นนักการเมือง ที่ได้มีโอกาสแสดงบทบาทต่อหน้า
สาธารณชน ไม่ว่าจะเป็โอกาสครั้งแรก หรือเป็นงานที่รับผิดชอบมานานแล้วก็
ตาม ในกรณีนี้เป็นโอกาสที่ดีเนื่องจากผู้ใช้แรงงานนั้น เป็นฐานคะแนนเสียงที่มี
จำนวนมากศาล ดังนั้นการทำความเข้าใจในสิ่งเหล่านี้ จึงทำให้เข้าใจการตัดสินใจ
และการดำเนินบทบาทของรัฐบาลไทยในช่วงเวลาดังกล่าวได้เป็นอย่างดี