

บทที่ 7

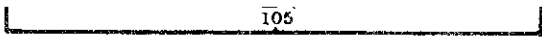
ปัญหาแก้มพูซาและการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของแก้มพูซา

ความรู้ทั่วไป ลักษณะทางภูมิศาสตร์ ประเทศแก้มพูซามีดินแดนที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านดังนี้ ทางด้านเหนือส่วนหนึ่งติดต่อกับไทย ด้านตะวันออกเฉียงเหนือติดต่อกับลาว ด้านตะวันออกและด้านใต้ติดต่อกับประเทศเวียดนาม พื้นที่ของประเทศแก้มพูซามีจำนวน 181,035 ตารางกิโลเมตร ซึ่งจัดว่าเป็นรัฐขนาดกลางของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

แก้มพูซาเป็นประเทศที่อุดมสมบูรณ์ พื้นที่ดินส่วนใหญ่เป็นที่ราบ ตรงกลางประเทศมีทะเลสาบเขมรซึ่งมีขนาดใหญ่ และเป็นทะเลสาบที่มีทางน้ำติดต่อกับแม่น้ำโขงได้ รอบ ๆ ที่ราบตอนกลางของเขมรเป็นภูเขาและที่สูง แต่ก็มีระดับความสูงไม่มากนัก กล่าวโดยภาพกว้างแก้มพูซาจะมีแนวเขาเป็นพรมแดนล้อมรอบประเทศ ทางตะวันตกเป็นภูเขาคาร์ดามอม ทางใต้เป็นภูเขาช้าง ทางเหนือเป็นส่วนหนึ่งของเทือกเขาดงรัก และทางตะวันออกเป็นภูเขาซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของไหล่เขาด้านตะวันตกของเทือกเขาอันนาม แนวพรมแดนทางบกของแก้มพูซาจะ



แผนที่แสดงที่ตั้งแก้มพูซา



แผนที่แสดงที่ตั้งแก้มพูซา

ติดต่อกับประเทศ 3 ประเทศ คือ ทางตะวันตกติดต่อกับไทย ทางเหนือติดต่อกับไทยและลาว ทางตะวันออกและทางใต้ติดต่อกับเวียดนาม ส่วนพรมแดนทางทะเลติดต่อกับอ่าวไทยและทะเลด้านประเทศเวียดนาม

ทางด้านประวัติศาสตร์ กัมพูชาเคยมีฐานะเป็นรัฐในอารักขาของฝรั่งเศสในช่วงเวลาครึ่งหลังคริสต์ศตวรรษที่ 19 จนถึงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 แต่ในความเป็นจริง ฝรั่งเศสมีอำนาจอย่างสมบูรณ์ในกัมพูชา ภายใต้การปกครองของฝรั่งเศส กัมพูชาถูกจัดไว้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการปกครองอาณานิคม “อินโดจีนของฝรั่งเศส (French Indo-China)” ซึ่งมีศูนย์กลางการปกครองอยู่ที่เวียดนาม นโยบายทุกอย่างจะผ่านจากกระทรวงอาณานิคมของฝรั่งเศสที่ปารีสมายังเวียดนาม และแล้วจึงจะบัญชาการต่อไปยังกัมพูชา จากแนวทางการปกครองดังกล่าวนี้ กัมพูชาจึงมีลักษณะเป็นมณฑลหนึ่งของอาณานิคม “อินโดจีนของฝรั่งเศส”*

ระยะของสงครามโลกครั้งที่ 2 ชาวกัมพูชาดำเนินการเพื่อเรียกร้องเอกราช เช่นเดียวกับกับชาวเวียดนามและลาว และได้รับการสนับสนุนจากญี่ปุ่นจึงได้ทำการประกาศเอกราชในปี ค.ศ. 1945 แต่เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลงพร้อม ๆ กับการพ่ายแพ้ของญี่ปุ่น ฝรั่งเศสในฐานะผู้ชนะสงครามได้อำนาจสิทธิของการเป็นเจ้าของอาณานิคมกลับเข้ามายึดครองดินแดนอินโดจีนของฝรั่งเศสอีกครั้งหนึ่ง สงครามอินโดจีนจึงอุบัติขึ้น อย่างไรก็ตาม ในวันที่ 9 พฤศจิกายน ค.ศ. 1953 (พ.ศ. 2496) ตามข้อตกลงเจนีวา กัมพูชาได้รับเอกราช



สมเด็จพระเจ้าบรมโกศ

* “อินโดจีนของฝรั่งเศส” ประกอบด้วย เวียดนาม กัมพูชา และลาว

การพัฒนาการปัญหากรรมพูซา นับจาก ค.ศ. 1953 กรรมพูซาที่มีสถานภาพเป็นประเทศที่เป็นเอกราช ได้มีฐานะเป็นราชอาณาจักร จัดรูปแบบการปกครองแบบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) โดยเจ้าโรดม สีหนุ ผู้นำในขบวนการเรียกร้องเอกราช ได้มอบราชสมบัติให้กับพระบิดา เจ้าโรดม สุรามรัต ขึ้นดำรงตำแหน่งกษัตริย์แห่งกรรมพูซา ส่วนเจ้าสีหนุเข้าดำเนินการทางการเมืองด้วยการก่อตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาใหม่ ชื่อพอพพูลา โซเซียลลิสต์ (Popular Socialist) พรรคการเมืองของเจ้าสีหนุมีชัยในการเลือกตั้ง และเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล เจ้าสีหนุจึงดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ถึง ค.ศ. 1960 สมเด็จเจ้าโรดม สุรามรัต กษัตริย์แห่งกรรมพูซาถึงแก่พิราลัย รัฐบาลแห่งประเทศกรรมพูซาได้ลงมติเลือกเจ้าสีหนุให้ดำรงตำแหน่งพระมหากษัตริย์อีกตำแหน่งหนึ่ง โดยมีตำแหน่งใหม่เป็น ประมุขแห่งรัฐ ตั้งแต่เดือนมิถุนายน ค.ศ. 1960 เป็นต้นไป

สมเด็จเจ้าสีหนุ ประมุขประเทศกรรมพูซา ทรงประกาศดำเนินนโยบายต่างประเทศเป็นกลาง ไม่เข้าในค่ายการเมืองเสรีประชาธิปไตยหรือค่ายคอมมิวนิสต์ อย่างไรก็ตาม ในความเป็นกลางของเจ้าสีหนุนั้นโน้มเอียงไปทางคอมมิวนิสต์ รัฐบาลกรรมพูซาที่มีความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศค่ายคอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีนหรือจีนคอมมิวนิสต์ ขณะเดียวกัน รัฐบาลกรรมพูซาของเจ้าสีหนุมีความขัดแย้งกับประเทศในค่ายโลกเสรีบ่อยครั้งด้วยกัน อาทิ ความขัดแย้งกับไทย และสหรัฐอเมริกา

ช่วงกลางของทศวรรษ 1960 ภาวะของสงครามเย็นมีความรุนแรงในภูมิภาคเอเชียและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็ตกเป็นเขตเป้าหมายหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเวียดนามที่กำลังมีสงครามเกิดขึ้น จากการที่รัฐบาลกรรมพูซาที่มีความสัมพันธ์กับค่ายคอมมิวนิสต์ จึงถูกขอร้องจากฝ่ายเวียดนามเหนือ ขอให้กองทัพเวียดนามและพวกเวียดกงได้ใช้ดินแดนกรรมพูซาเป็นที่พักพิงชั่วคราว และเป็นเส้นทางขนอาวุธและเสบียงที่จำเป็นต่อสงครามเวียดนาม ด้วยเหตุนี้ กรรมพูซาจึงตกเป็นเป้าหมายที่เวียดนามใต้จะต้องเข้าโจมตีด้วย ภาวะสงครามจึงเกิดขึ้นในประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เจ้าสีหนุได้พยายามแก้ไขสถานการณ์ ด้วยการเจรจากับจีนคอมมิวนิสต์และสหภาพโซเวียต ที่จะให้มีการถอนทหารเวียดนามและกองทหารเวียดกงออกไปจากดินแดนของประเทศกรรมพูซา ทว่าการเจรจาทางการทูตของเจ้าสีหนุไม่ได้เกิดผลตามที่ต้องการแต่อย่างใด

เดือนมีนาคม ค.ศ. 1970 นายพลลอนนอลซึ่งจัดว่าอยู่ในกลุ่มการเมืองฝ่ายขวา ได้กระทำการรัฐประหาร ขับไล่เจ้าสีหนุออกจากตำแหน่ง ทำการกวาดล้างนักการเมืองฝ่ายซ้าย ดำเนินนโยบายเป็นปฏิปักษ์กับฝ่ายคอมมิวนิสต์ ได้ดำเนินการเรียกร้องให้เวียดนามเหนือถอนทหารเวียดนามและกองเวียดกงออกไปจากกรรมพูซา เมื่อได้รับการปฏิเสธ สงครามจึงเกิดขึ้น

รัฐบาลกัมพูชาภายใต้นายพลลอนนอล ได้รับความช่วยเหลือทั้งด้านการเงินและการทหารจากสหรัฐอเมริกา กองกำลังสหรัฐและเวียดนามได้ดำเนินการทำลายฐานที่มั่นของเวียดมินท์และเวียดกงในเขตพื้นที่กัมพูชา โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามเส้นทางโฮจิมินท์ที่ถูกทิ้งระเบิดอย่างหนัก นอกจากนี้ยังทำการกวาดล้างกลุ่มคอมมิวนิสต์ในกัมพูชาอีกด้วย ฝ่ายคอมมิวนิสต์เมื่อได้รับความเสียหายมากก็มีปฏิกิริยาตอบโต้ อาทิ มีการก่อวินาศกรรม ยึดครองพื้นที่และทำการปิดล้อมกรุงพนมเปญ ส่วนเจ้าสีหนุได้หลบหนีออกจากกัมพูชาและประกาศตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นขึ้น โดยได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มเขมรแดงซึ่งเป็นเขมรกลุ่มคอมมิวนิสต์นิยมจีน กลุ่มเจ้าสีหนุร่วมมือกับกลุ่มเขมรแดงประกาศจัดตั้งแนวร่วมแห่งชาติของกัมพูชาขึ้นในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1970 พร้อมกับดำเนินการต่อต้านอำนาจของรัฐบาลทหารของนายพลลอนนอล



นายพล ลอนนอล

นายพลลอนนอลประกาศตั้งสาธารณรัฐกัมพูชา จัดการเลือกตั้งและนายพลลอนนอลได้รับเลือกเป็นประธานาธิบดีคนแรกของสาธารณรัฐใหม่นี้ เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1972

17 เมษายน ค.ศ. 1975 กลุ่มแนวร่วมแห่งชาติของกัมพูชาสามารถยึดกรุงพนมเปญไว้ได้ เจ้าสีหนุกลับมาเป็นประมุขแห่งรัฐอีกครั้งหนึ่ง ทว่าผู้ที่มีอำนาจในการบริหารประเทศอย่างแท้จริงเป็นกลุ่มเขมรแดง ปัญหาทางการเมืองเกิดขึ้นใหม่อีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากกลุ่มเขมรแดงมีนโยบายที่จะเปลี่ยนระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของกัมพูชาในทันที ให้มาเป็นรูปแบบตามระบอบคอมมิวนิสต์

เดือนมกราคม ค.ศ. 1976 รัฐบาลใหม่ของเจ้าสีหนุภายใต้อำนาจของเขมรแดง ได้ร่างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้น ได้เปลี่ยนชื่อประเทศเป็น สาธารณรัฐกัมพูชาประชาธิปไตย จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกผู้แทนราษฎรในเดือนมีนาคม พ.ศ. 1976 เดือนเมษายนปีเดียวกัน เจ้าสีหนุลาออกจากตำแหน่งประมุขแห่งรัฐ นายเขี้ยว สัมพันธ์ ซึ่งเป็นผู้นำคนหนึ่งของกลุ่มเขมรแดงได้รับเลือกจากสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นประธานของสภาเปอร์ลิเตียม ซึ่งมีฐานะเป็นประมุขของรัฐ และนายพอลพต ซึ่งก็เป็นผู้นำคนหนึ่งของกลุ่มเขมรแดงเช่นกัน ได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรีแห่งกัมพูชา

กลุ่มเขมรแดงซึ่งเป็นกลุ่มคอมมิวนิสต์จีนได้ครองอำนาจในกัมพูชาสร้างความไม่พอใจให้กับเวียดนาม วันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 1979 กองทหารเวียดนามได้เข้ายึดกรุงพนมเปญ และประกาศตั้ง “สาธารณรัฐแห่งประชาชนกัมพูชา” นายเฮง สัมรินซึ่งดำรงตำแหน่งประธานสภาปฏิวัติของประชาชน ได้ขึ้นดำรงตำแหน่งประมุขของรัฐ อย่างไรก็ตาม กองทหารเวียดนามยังคงประจำการอยู่ในกัมพูชา โดยทางเวียดนามให้เหตุผลว่า เกรงเขมรแดงจะสังหารชาวกัมพูชามากกว่าที่เป็นอยู่ และเพื่อช่วยรัฐบาลเฮงสัมรินรบกับเขมรแดง ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากจีนคอมมิวนิสต์ เวียดนามจะถอนทหารประมาณ 200.000 คน ที่ประจำอยู่ในกัมพูชาออกไปเสียก็ต่อเมื่อ “ภัย” จากจีนสิ้นสุดลง การมีอำนาจและอิทธิพลของเวียดนามอยู่ในพื้นที่ประเทศกัมพูชาดังกล่าวนี้ ภาวะการณ์ที่เรียกว่า “ปัญหากัมพูชา” จึงเกิดขึ้น

ปัญหากัมพูชา ปัญหากัมพูชาในช่วงทศวรรษ 1980 มีความหมายถึง “การที่กองทหารเวียดนามเข้าประจำการหรือเข้ายึดครองกัมพูชา”

กัมพูชาภายใต้ระบอบเฮงสัมรินได้รับการต่อต้านจากชาวกัมพูชาหลายกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากกลุ่มเขมรแดง เดือนมิถุนายน ค.ศ. 1982 ฝ่ายกัมพูชาประชาธิปไตย หรือเขมรแดง ได้จัดตั้งรัฐบาลผสมพลัดถิ่นขึ้น มีเจ้าสีหนุเป็นประธานาธิบดี นายเขี้ยว สัมพันธ์เป็นรองประธานาธิบดี และมีนายซอนซานเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลพลัดถิ่นชุดนี้ได้รับการยอมรับจากสหรัฐอเมริกาตลอดจนประเทศในค่ายโลกเสรี และยังได้รับการยอมรับให้มีที่นั่งในองค์การสหประชาชาติอีกด้วย

การสู้รบระหว่างกองกำลังของฝ่ายรัฐบาลเฮงสัมรินกับฝ่ายรัฐบาลพลัดถิ่นมีมาโดยตลอด ซึ่งเป็นปัญหาที่กระทบกับประเทศไทย และเป็นปัญหาในระดับการเมืองระหว่างประเทศด้วย จึงได้มีการดำเนินการทางการทูตในหลายระดับที่จะแก้ไขปัญหากัมพูชา

แนวทางการแก้ไขปัญหากัมพูชาของสมาคมอาเซียน สมาคมอาเซียนใช้วิธีการทางการทูตแก้ไขปัญหากัมพูชา โดยให้เหตุผลว่า สมาคมอาเซียนนั้นโดยพื้นฐานแล้วเป็นองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมมิได้เป็นองค์การความร่วมมือทางการเมืองหรือ

การทหาร สมาชิกของสมาคมก็ได้มีความขัดแย้งกับเวียดนามโดยตรง และทางสมาคมอาเซียน ต้องการจะผลักดันให้ปัญหาแกมพูชาเป็นปัญหาระดับโลก มีใช้ระดับภูมิภาค อย่างไรก็ตาม อาเซียนก็มีความประสงค์ที่จะช่วยคลี่คลายปัญหาที่เกิดขึ้น ระยะเวลาที่ 1980 สมาคมได้ ดำเนินการจัดการประชุมหลายครั้ง ทำหน้าที่เป็นคนกลาง ชักจูงให้ผู้นำแกมพูชากลุ่มต่าง ๆ เข้าสู่ที่ประชุมเพื่อแสวงหาข้อยุติการสู้รบในแกมพูชา การประชุมครั้งสำคัญ อาทิ การประชุม อย่างไม่เป็นทางการของกลุ่มเขมร 4 ฝ่าย* และเวียดนามในปี ค.ศ. 1982 ที่กรุงจาการ์ตา (Jakarta Informal Meeting) ซึ่งเรียกชื่อย่อว่า จิม (JIM) การประชุมที่กรุงเทพฯ การประชุมนานาชาติ ณ นครนิวยอร์ก เป็นต้น

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการประชุมนานาชาติ ณ นครนิวยอร์ก ได้มีการเสนอแนวทาง ออกเพื่อยุติปัญหาแกมพูชา ไว้ดังนี้

1. ให้องค์การสหประชาชาติเข้ามามีบทบาทหลักในการแก้ไขปัญหา และระบุให้มีการ ดำเนินการดังนี้

1.1 ให้องค์การสหประชาชาติส่งกองกำลังรักษาสันติภาพเข้าไปในแกมพูชา

1.2 ให้มีการถอนทหารต่างชาติทั้งหมดออกจากแกมพูชา ภายใต้การควบคุมของกอง กำลังรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ

1.3 ให้มีการปลดอาวุธของเขมรฝ่ายต่าง ๆ ในแกมพูชาในทันที หลังจากที่ได้มีการ ถอนทหารต่างชาติออกไปแล้ว ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้มีการใช้กำลังอาวุธแทรกแซงต่อการเลือกตั้ง ทั่วไป

1.4 จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป ภายใต้การควบคุมขององค์การสหประชาชาติ

2. ผลักดันให้มีการจัดตั้งรัฐบาลผสมขึ้นในแกมพูชา รัฐบาลผสมชุดดังกล่าวนี้ จะมี เจ้าันโรตมสีหนุเป็นประธานาธิบดี นายซอนซานเป็นนายกรัฐมนตรี และนายเขี้ยว สัมพันธ์เป็น รองนายกรัฐมนตรี

แนวความคิดของสมาคมอาเซียนจากการประชุมที่นิวยอร์กได้รับการสนับสนุนจากนานาชาติ ในเวลานั้น

*เขมร 4 ฝ่าย ประกอบด้วย

1. ฝ่ายรัฐบาลเขมร สัมริน ที่เวียดนามให้การสนับสนุน
2. ฝ่ายเขมรแดง ที่มีนายพอลพตและนายเขี้ยว สัมพันธ์ เป็นผู้นำ
3. ฝ่ายเขมรเสรี มีนายซอน ซาน เป็นผู้นำ
4. ฝ่ายเจ้าันโรตม สี่หนุ ซึ่งมีชื่อของกลุ่มว่า "แนวร่วมแห่งชาติเพื่อเอกราชความเป็นกลางสันติภาพและ ความร่วมมือ ในแกมพูชา (National United Front for an Independent Neutral Peaceful and Cooperative Cambodia) หรือเรียกโดย ย่อว่า ฟุนซินเปค (FUNCINPEC)

แนวทางการแก้ไขปัญหาก็มีพหุชาของนานาชาติ องค์การสหประชาชาติถูกใช้เป็นเวทีของการดำเนินนโยบายต่างประเทศของนานาชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาในการแก้ปัญหาก็มีพหุชา ในที่ประชุมองค์การสหประชาชาติเมื่อปี ค.ศ. 1985 ได้ลงมติให้มีการถอนทหารต่างชาติออกไปจากก็มีพหุชาด้วยคะแนนเสียง 114 เสียงต่อ 21 เสียง กลุ่มประเทศผู้คัดค้านมีเพียงสหภาพโซเวียตและกลุ่มประเทศบริวารเท่านั้น แต่ปัญหาก็มีพหุชาก็ยังคงมีอยู่

ความคลี่คลายของปัญหาก็มีพหุชาเกิดขึ้นเพื่อสหภาพโซเวียตฟื้นฟูความสัมพันธ์กับจีนคอมมิวนิสต์ในปี ค.ศ. 1989 เป็นสมัยของมิคาอิลกอร์บาชอฟฝ่ายสหภาพโซเวียตกับเติ้งเสี่ยวผิงฝ่ายจีน ทั้งสองประเทศได้ตัดความสัมพันธ์ต่อกันมาในช่วง ค.ศ. 1960-1989 อันเป็นยาวนานถึง 3 ทศวรรษ ในการเจรจาเพื่อฟื้นฟูความสัมพันธ์ครั้งนี้ สหภาพโซเวียตได้ยินยอมจะดำเนินการตามข้อเรียกร้องของจีน คือ การถอนทหารจากอาฟกานิสถาน การลดกำลังทหารที่ประจำการอยู่ประชิดชายแดนจีน และสหภาพโซเวียตจะใช้อิทธิพลบีบบังคับให้เวียดนามถอนกำลังทหารที่เหลืออยู่ในก็มีพหุชาให้หมดสิ้นภายในปลายเดือนกันยายน ค.ศ. 1989 ทั้งนี้ในกรณีที่เขมร 4 ฝ่ายทำความตกลงกันได้จนภาวะสันติภาพเกิดขึ้น แต่ในกรณีที่เขมร 4 ฝ่าย ยังทำความตกลงกันไม่ได้ กองทหารเวียดนามจะยังคงอยู่ในก็มีพหุชาต่อไปจนถึงสิ้นปี ค.ศ. 1990

ปัจจัยนำไปสู่ความคลี่คลายปัญหาก็มีพหุชาอีกประการหนึ่ง คือการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อปัญหาก็มีพหุชาในปี ค.ศ. 1990 กล่าวคือ กลางเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1990 นายเจมส์ เบเกอร์ รัฐมนตรีต่างประเทศของสหรัฐได้แถลงที่กรุงปารีสว่า สหรัฐอเมริกา เตรียมพร้อมและจะเปลี่ยนแปลงนโยบายในส่วนที่เกี่ยวกับ **ที่นั่งของก็มีพหุชาในองค์การสหประชาชาติ** ซึ่งเป็นของเขมร 3 ฝ่ายที่มีเขมรแดงรวมอยู่ด้วย และสหรัฐจะเปิดการเจรจากับเวียดนามเพื่อยุติสงครามในก็มีพหุชาที่ยืดเยื้อมาเป็นเวลากว่า 10 ปี การเปลี่ยนแปลงท่าทีของสหรัฐครั้งนี้ได้ก่อให้เกิดปฏิกิริยาอย่างกว้างขวาง ทั้งในกลุ่มประเทศตะวันตก สหภาพโซเวียตและประเทศที่เกี่ยวข้องกับปัญหาก็มีพหุชาทุกประเทศ

แต่เดิมนั้น สหรัฐมีนโยบายที่เกี่ยวกับปัญหาก็มีพหุชาที่ดำเนินตามอาเซียน โดยให้อาเซียนมีบทบาทนำในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับปัญหาก็มีพหุชา ในสมัยประธานาธิบดีเรแกนนโยบายของสหรัฐจึงปฏิเสธที่จะปรับปรุงความสัมพันธ์ทางการทูต และทางเศรษฐกิจกับเวียดนามจนกว่าเวียดนามจะถอนทหารของตนหมดจากก็มีพหุชา แม้ว่าสมาชิกรัฐสภาบางกลุ่มเคยเสนอให้รัฐบาลของตนจัดตั้งสำนักงานผู้แทนสหรัฐในเวียดนาม แต่ก็ไม่เป็นผล จนกระทั่งการประกาศนโยบายใหม่โดย นายเจมส์ เบเกอร์ ดังกล่าว

สำหรับเหตุผลของสหรัฐในการเปลี่ยนแปลงนโยบายครั้งนี้ ประการแรก เพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายเขมรแดงกลับเข้าไปมีอำนาจและสร้างยุคสมัยแห่งความหวาดกลัวขึ้นอีกในก็มีพหุชา

ทั้งนี้ สหรัฐได้รับรายงานว่ากองทัพเขมรแดงมีกำลังเพิ่มขึ้น ประการที่สอง คณะอนุกรรมการวิเทศสัมพันธ์ของวุฒิสภาได้เรียกร้องให้ประธานาธิบดีบุช เปลี่ยนนโยบายเกี่ยวกับกัมพูชา รวมทั้งการยกเลิกการคว่ำบาตรทางการค้า และเปิดการเจรจาโดยตรงกับระบอบการปกครองในกรุงพนมเปญให้มากขึ้น นอกจากนี้ การเปลี่ยนนโยบายดังกล่าวจะเป็นการช่วยให้ปัญหาเกี่ยวกับกัมพูชาได้รับการแก้ไขให้ยุติลงได้โดยเร็ว มากกว่าที่จะทำให้กระบวนการสร้างสันติภาพในกัมพูชาลดลงไป อย่างไรก็ตาม นโยบายดังกล่าวนี้จะเกี่ยวกับที่นั่งของกัมพูชาในองค์การสหประชาชาติเท่านั้น ในส่วนอื่นสหรัฐยังคงให้การสนับสนุนแก่กลุ่มต่อต้านระบอบเขมรแดงที่มีใช้คอมพิวเตอร์คือ กลุ่มนายซอน ซานห์ และกลุ่มเจ้านโรตมสีหนุ

ดูเหมือนว่าสหภาพโซเวียตจะยินดีต้อนรับต่อแนวโน้มนโยบายใหม่ของสหรัฐเป็นอย่างมาก นายอิกอร์ โรกาซอฟ รัฐมนตรีช่วยต่างประเทศโซเวียตได้กล่าวว่า การตัดสินใจของสหรัฐนับว่าเป็นแนวทางที่ถูกต้อง เพราะเป็นไปได้ที่จะสร้างเสถียรภาพให้เกิดขึ้นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ส่วนเวียดนามนั้นยินดีต่อการประกาศเปลี่ยนแปลงนโยบายของสหรัฐเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งนายเหิงยีน โค ทัก รัฐมนตรีต่างประเทศเวียดนาม กล่าวว่า เวียดนามพร้อมที่จะเจรจากับทุกประเทศที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาเกี่ยวกับกัมพูชา รวมทั้งการที่สหรัฐต้องการเจรจากับเวียดนามเพื่อหาทางยุติความขัดแย้งในกัมพูชาที่ดำเนินมากกว่า 10 ปีด้วย

ประเทศตะวันตกหลายประเทศได้แสดงความสนับสนุนต่อนโยบายของสหรัฐในครั้งนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอังกฤษ ซึ่งได้แถลงว่า อังกฤษก็ไม่เห็นด้วยเช่นกันที่กลุ่มพันธมิตรของเขมรที่มีเขมรแดงอยู่ด้วย จะมีที่นั่งในองค์การสหประชาชาติ ซึ่งนางมาร์กาเรต แทตเชอร์ นายกรัฐมนตรีอังกฤษเคยประกาศอย่างแน่วแน่ว่า อังกฤษไม่เคยสนับสนุนเขมรแดงเลย

จีนคอมมิวนิสต์ไม่เห็นด้วยต่อการเปลี่ยนท่าทีนโยบายของสหรัฐ รัฐบาลจีนได้แสดงท่าทีคัดค้านต่อการตัดสินใจของสหรัฐ โดยให้ความเห็นว่า ที่นั่งของกัมพูชาไม่ควรจะถูกลบออกให้ว่างเปล่า และจีนจะสนับสนุนเขมรแดงต่อไปจนกว่าเวียดนามจะถอนทหารของตนออกไปจนหมดสิ้นภายใต้การควบคุมของสหประชาชาติ ส่วนประเทศอาเซียนส่วนใหญ่มีความเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของสหรัฐในครั้งนี้จะไม่เกิดผลต่อการแก้ปัญหาเกี่ยวกับกัมพูชาแต่อย่างใด กลุ่มอาเซียนจึงยังคงให้การรับรองที่นั่งของเขมร 3 ฝ่ายในสหประชาชาติ

สำหรับกลุ่มเจ้าสิทธินั้นเห็นว่า หากเขมรแดงไม่ได้เข้าเกี่ยวข้องด้วยแล้ว ก็จะไม่มีความหมายต่อปัญหาเกี่ยวกับกัมพูชาโดยทางการเมืองได้เลย และจะไม่มีการจัดตั้งสภาสูงสุดแห่งชาติที่ปราศจากฝ่ายเขมรแดง

เป็นที่น่าสังเกตว่า ผู้นำของไทยในขณะนั้นคือ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มิได้มีท่าทีที่ตระหนักถึงต่อการเปลี่ยนนโยบายดังกล่าวของสหรัฐ โดยกล่าวว่าได้คาดหมายมาตลอดว่า

ต้องเป็นไปอย่างนั้น และประเทศไทยควรต้องติดต่อกับเขมรทุกฝ่ายไม่เฉพาะกับเขมร 3 ฝ่าย เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม จากปลายปี ค.ศ. 1990 การดำเนินการเพื่อยุติการสู้รบในกัมพูชา มีความเป็นรูปธรรมขึ้นเป็นลำดับ ดังนี้

1. กลางเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1990 สมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติทั้ง 5 ประเทศ ได้วางโครงการแก้ไขปัญหากัมพูชา หลักการเบื้องต้นเสนอให้จัดตั้งสภาสูงสุดแห่งชาติ สภาสูงสุดแห่งชาติประกอบด้วยบุคคลอันเป็นที่ยอมรับของประชาชนชาวกัมพูชาแทนที่จะเป็นตัวแทนของกลุ่มเขมรทั้ง 4 ฝ่าย และไม่ให้เขมรกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งครอบงำสภาสูงสุดแห่งชาติ นอกจากนี้ยังเสนอแนะให้สมเด็จพระเจ้านโรดม สีหนุ เป็นประธานสภาสูงสุดแห่งชาติกัมพูชา และให้สภาสูงสุดแห่งชาติกัมพูชาเป็นตัวแทนของประชาชนชาวกัมพูชาในองค์การสหประชาชาติและการประชุมระหว่างประเทศ

และหลังจากที่การลงนามในข้อตกลงทางการเมืองอย่างสมบูรณ์แบบแล้ว สภาสูงสุดแห่งชาติกัมพูชาก็จะมอบอำนาจให้แก่หน่วยงานชั่วคราวขององค์การสหประชาชาติในกัมพูชา มีชื่อว่า คณะเจ้าหน้าที่เพื่อทำการถ่ายโอนอำนาจในกัมพูชาของสหประชาชาติ (The United Nations Transitional Authority in Cambodia-UNTAC) เข้ามาควบคุมบริหารประเทศทางด้านการต่างประเทศ การป้องกันประเทศ การคลัง ความมั่นคงภายใน และการสาธารณสุข พร้อมทั้งควบคุมดูแลหน่วยงานที่มีอิทธิพลต่อการเลือกตั้ง อีกทั้งกำกับดูแลการปฏิบัติ ตามข้อตกลงทางการเมืองอย่างสมบูรณ์แบบ ตลอดจนจัดการเลือกตั้งที่เสรีและยุติธรรมขึ้นในกัมพูชาโดยสภาสูงสุดแห่งชาติกัมพูชาจะลดบทบาทลงเหลือเพียงการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานชั่วคราวขององค์การสหประชาชาติในกัมพูชา ตามแนวทางที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของข้อตกลงทางการเมืองอย่างสมบูรณ์แบบ

2. เดือนกันยายน ค.ศ. 1990 เขมรทั้ง 4 ฝ่าย ฝ่ายเจ้าสีหนุ เขมรเสรี เขมรแดง และฝ่ายเฮงส์มริน ได้ตกลงยอมรับโครงสร้างสันติภาพของคณะมนตรีความมั่นคงเป็นพื้นฐานในการทำความตกลงระหว่างกัน โดยเขมร 4 ฝ่ายได้ร่วมกันจัดตั้งสภาสูงสุดแห่งชาติที่มีสมาชิกจากฝ่ายต่าง ๆ 12 คน สภาสูงสุดแห่งชาตินี้จะมีที่นั่งในองค์การสหประชาชาติ

3. ปลายพฤศจิกายน ค.ศ. 1990 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ทำความตกลงกันเรื่องขั้นตอนการดำเนินการเพื่อให้เกิดสันติภาพในกัมพูชา โดยกำหนดให้กองกำลังสหประชาชาติจัดการปลดอาวุธเขมรทั้ง 4 ฝ่าย เข้าควบคุมกระทรวงสำคัญ ๆ และควบคุมให้มีการเลือกตั้งโดยเสรี

4. 23 ตุลาคม ค.ศ. 1991 มีการลงนามในความตกลงเรื่องสันติภาพในกัมพูชาที่กรุงปารีส

5. พุทธศักราช ค.ศ. 1991 เจ้านโรดมสีหนุเสด็จกลับกรุงพนมเปญ และผู้แทนของเขมร 4 ฝ่าย ยินยอมให้เจ้าสีหนุดำรงตำแหน่งประมุขของกัมพูชาไปจนถึง ปีค.ศ. 1993 ที่จะมี การเลือกตั้งทั่วไป

6. มีนาคม ค.ศ. 1992 คณะเจ้าหน้าที่เพื่อทำการถ่ายโอนอำนาจในกัมพูชาของ สหประชาชาติหรืออันแทค (UNTAC) ได้เริ่มปฏิบัติหน้าที่ในกัมพูชา อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ของ อันแทคก็ต้องประสบกับปัญหาหลายประการในการดำเนินการ กล่าวคือ ไม่สามารถเข้าทำการ ควบคุมกระทรวงต่าง ๆ อำนาจนิติบัญญัติยังคงอยู่กับสภาแห่งชาติ ส่วนอำนาจบริหารยังอยู่ กับสภารัฐมนตรี ซึ่งระเบียบทั้งหลายเหล่านี้เป็นระเบียบการปกครองที่เฮงสัมรินกำหนดไว้

การสถาปนาระเบียบการปกครองใหม่ของกัมพูชา แผนการทำงานหลักของอันแทค คือ จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 120 คน สภาร่างรัฐมนตรีนี้อาจทำหน้าที่ เป็นสภานิติบัญญัติ สภาดังกล่าวนี้มีชื่อว่าสภาสูงสุดแห่งชาติ (Supreme National Council) เรียกชื่อย่อว่า เอส เอ็น ซี (SNC)

พรรคการเมืองสำคัญที่ส่งคนสมัครเข้ารับเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1993 มีดังนี้

1. พรรคฟุนซินเปก (FUN-CIN-PEC) ชื่อย่อ FCP ของสมเด็จพระหลวงนโรดม รณฤทธิ์
2. พรรคประชาชนกัมพูชา (Cambodian People's Party) ชื่อย่อ CPP ของนายฮุนเซ็น
3. พรรคประชาธิปไตยเสรีพระพุทธศาสนา (Buddhist Liberal Democratic Party) ชื่อย่อ BLDP ของนายซอนซานน์

4. พรรคโมลินาคา (Molnaca) เป็นพรรคนิยมระบอบกษัตริย์

ผลการเลือกตั้งซึ่งจัดโดยอันแทค ระหว่างวันที่ 23-28 พฤษภาคม ค.ศ. 1993 พรรคการเมืองต่าง ๆ ได้รับการเลือกมีจำนวนดังนี้ FCP ได้ 58 ที่นั่ง CPP ได้ 51 ที่นั่ง BLDP ได้ 10 ที่นั่งและ Molinaca ได้ 1 ที่นั่ง ทั้งนี้ผู้มีสิทธิออกเสียงมีจำนวน 4.7 ล้านคน และมีผู้ใช้สิทธิ จำนวนถึง 90 เปอร์เซ็นต์

สัดส่วนของจำนวนผู้แทนที่ได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภา สภาสูงสุดแห่งชาติ ดังที่ ปรากฏมีผลทำให้ประเทศกัมพูชาใหม่ต้องจัดตั้งรัฐบาลผสมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กล่าวคือ ถ้าพรรค FCP รวมกับพรรค BLDP และ Molinaca จะสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ก็จริง แต่ปัญหา ทางการเมืองเฉพาะหน้าคือ ความจำเป็นจะต้องผ่านร่างรัฐธรรมนูญการปกครองประเทศมาบังคับ ใช้ ซึ่งในกรณีนี้จำต้องได้เสียง 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาสูงสุดแห่งชาติ (SNC) 120 ที่นั่ง ซึ่งจะต้องอาศัยเสียงจากพรรค CPP อีกอย่างน้อย 11 เสียง

ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อนี้ การต่อรองทางการเมืองจึงเกิดขึ้น ข้อต่อรองสำคัญมี 2 แนวทาง

1. แนวทางของฝ่าย FCP กับพันธมิตร เสนอให้มีการรวมกองกำลังของฝ่ายเขมรแดง เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกองทัพแห่งชาติด้วย

2. แนวทางของฝ่าย CPP เสนอให้การจัดตั้งรัฐบาลแห่งชาติให้ได้ก่อนซึ่งจำเป็นต้องได้รับการรับรองจากสมาชิกสภาฯ จำนวน 2 ใน 3

จะเห็นได้ว่า ข้อเสนอตามแนวทางของ FCP และพันธมิตร แสดงออกถึงความไม่ไว้วางใจต่อฝ่าย CPP ด้วยเห็นว่าพรรค CPP นั้นมีกองทหารอยู่ในมือเป็นจำนวนมาก จึงต้องการใช้กองกำลังของเขมรแดงคานอำนาจของ CPP ส่วนข้อเสนอตามแนวทางของ CPP จะแสดงให้เห็นถึงความต้องการที่ CPP จะอยู่เป็นฝ่ายรัฐบาลให้ได้ ในที่สุด รัฐบาลชั่วคราวของกัมพูชา จึงเป็นรัฐบาลผสมและรัฐบาลชุดใหม่มีนายกรัฐมนตรี 2 คน คือ เจ้านโรดม รณฤทธิ์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนที่หนึ่ง ส่วนนายฮุนเซ็นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนที่สอง

เดือนกันยายน ค.ศ. 1993 รัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ ระบบการปกครองใหม่ของกัมพูชาจะเป็นระบบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ สมเด็จพระเจ้านโรดมสีหนุ ประธานสภาสูงสุดแห่งชาติขึ้นดำรงตำแหน่งประมุขแห่งรัฐ ฝ่ายนิติบัญญัติจะมีสภาแห่งชาติ แปรสภาพมาจากสภาร่างรัฐธรรมนูญ ฝ่ายบริหารจะมีรัฐบาลแห่งชาติ แปรสภาพมาจากรัฐบาลชั่วคราว และมีกองทัพแห่งชาติที่เกิดจากการรวมกองกำลังทหารของชาวเขมรฝ่ายต่าง ๆ กองทัพแห่งชาติอยู่ภายใต้อำนาจบัญชาการสูงสุดของพระประมุขแห่งรัฐ



เจ้านโรดม รณฤทธิ์ (ซ้าย) นายฮุนเซ็น (ขวา)

บรรณานุกรม

- รัชนี้กร บุญ-หลง. **ภูมิศาสตร์การเมืองเอเชียตะวันออกเฉียงใต้**. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.
- สมเกียรติ อ่อนวิมล. "ปัญหาแกมพูชา : พสมรฐบาลพสมปัญหา" **จุลสารชุดเบื้องหลังเหตุการณ์ปัจจุบัน**. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525.
- ศูนย์ข้อมูลอินโดจีน. **Indochina Review**. (อินโดจีนในกระแสปรวรรตเศรษฐกิจการเมือง). กรุงเทพฯ: ผู้จัดการ, 2537.
- Craig, E. **The Rise and Demise of Democratic Kampuchea**. Boulder: Westview Press, 1984.
- Hall, D.G.E.. **A History of South-East Asia**. London : Macmillan, 1966.
- Vickery, M. **Cambodia 1975-1982**. Sydney: George Allen & Unwin, 1984.
- "Record Vote for Sihanouk at UN." **Bangkok Post**. Wednesday, Oct. 22, 1986.
- "Cambodia : Debacle at Pailin" **Time**. Vol. 143 No. 18 May 2, 1994.