

บทบาทด้านการเมือง-ความมั่นคง ของญี่ปุ่นในยุคหลังสงครามเย็น

รศ. ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์*

บทคัดย่อ

ต่างจากในยุคสงครามเย็น ญี่ปุ่นได้แสดงบทบาทด้านการเมือง-ความมั่นคงที่จริงจัง ยิ่งขึ้นกว่าเดิมในหลาย ๆ ด้านเมื่อโครงสร้างสงครามเย็นได้พังทลายลง เป็นต้นว่าการเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมปัญหาคัมพูชาที่โตเกียว, การเสนอให้นำเรื่องปัญหาความมั่นคงมาเป็นวาระการประชุมที่ชัดเจนในการประชุมที่เรียกว่า ASEAN-PMC, การออกพระราชบัญญัติให้สามารถส่งทหารออกนอกประเทศไปร่วมปฏิบัติการรักษาความสงบของสหประชาชาติ และการเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมฟีนฟูกัมพูชา และอินโดจีน

งานศึกษานี้ได้นำเสนอว่า บทบาทเหล่านี้แสดงถึงการปรับเปลี่ยนนโยบายของญี่ปุ่นที่ตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในโลกยุคหลังสงครามเย็น และได้นำเสนอทรรศนะจากประเทศอาเซียน ต่อบทบาทที่จริงจังยิ่งขึ้นของญี่ปุ่นเหล่านี้ ในการสรุป ได้อภิปรายถึงแนวโน้มในอนาคตบางประการ

*รองศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

1. บทนำ : ประเด็นปัญหา และ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจสูง แต่มีบทบาทด้านการเมือง-ความมั่นคงต่ำ ญี่ปุ่นถูกมองว่าทำตัวเป็น “นักเรียนนั่งหลังห้อง” คอยแต่ “อาศัยร่มสหรับสหรัฐอเมริกา” หรือเอาแต่ “โดยสารฟรี” สหรัฐอเมริกา ความขื่อนี้ อาจเป็นจริงในยุคสงครามเย็น แต่เมื่อสงครามอุตสาหกรรมได้ยุติลงในวันตก และได้ลดลงอย่างมากในด้านเอเชียตะวันออก ญี่ปุ่นก็เริ่มมีบทบาทที่จริงจังยิ่งขึ้นต่อปัญหาความมั่นคงภูมิภาคในบริเวณรอบ ๆ ประเทศของตน

ญี่ปุ่นได้แสดงออกซึ่งบทบาทด้านการเมือง-ความมั่นคงที่จริงจังยิ่งขึ้น (more active political-security role) ในเอเชียอาคเนย์หลายประการ เช่น 1) บทบาทในการแก้ไขปัญหาแกมพูชา 2) บทบาทในการเสนอให้ที่ประชุมการประชุมระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนกับประเทศคู่เจรจาที่เรียกว่า ASEAN-PMC นำเรื่องปัญหาความมั่นคงมาเป็นหัวข้อการประชุมอย่างเป็นทางการที่ชัดเจน 3) การออกพระราชบัญญัติให้สามารถส่งทหารออกนอกประเทศไปปฏิบัติการรักษาความสงบ (Peace-keeping Operations, PKO) ของสหประชาชาติได้ และ 4) การมีบทบาทในการจัดประชุมพินฟูแกมพูชาและอินโดจีน

บทบาทที่จริงจังยิ่งขึ้นเหล่านี้ ถ้าจะไม่ใช่เป็นผลโดยตรงจากการที่สงครามเย็นสิ้นสุดลงในโลกตะวันตก และลดลงอย่างมากในเอเชียตะวันออก ก็เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับความเปลี่ยนแปลงใน

สภาพแวดล้อมด้านการเมือง-ความมั่นคงที่เกิดขึ้นในเวลาต่อมา ถ้าระเบียบระหว่างประเทศ เป็นแบบเดิมที่อุดมการณ์เป็นเครื่องแบ่งฝักฝ่ายและจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ก็เป็นไปได้ว่า ญี่ปุ่นจะมีบทบาทในลักษณะคอยตั้งรับ ไม่จริงจัง (reactive, passive) และจำกัดอยู่ในด้านบทบาททางเศรษฐกิจและวัฒนธรรม

งานศึกษานี้มุ่งที่จะสำรวจดูว่า ในยุคหลังสงครามเย็น ญี่ปุ่นมีนโยบายอย่างไร ได้แสดงบทบาทด้านการเมือง-ความมั่นคงอย่างไร และบทบาทที่แสดงออกมาถูกมองจากประเทศอาเซียนอย่างไร ในลำดับแรกจะได้กล่าวถึงสภาพความเปลี่ยนแปลงของโลกยุคหลังสงครามเย็นเสียก่อน จากนั้นจึงเริ่มพิจารณาถึงนโยบายตอบสนองของญี่ปุ่น ในตอนสรุปจะได้กล่าวถึงแนวโน้มในอนาคตบางประการ ช่วงระยะเวลาที่ศึกษาจะเป็นระยะเวลาประมาณ 4 ปีเศษ นับจากโครงสร้างสงครามเย็นได้ยุติลง (ปลายปี 2532-ต้นปี 2537) วิธีการศึกษาจะเป็นเชิงเอกสารเสริมด้วยการสัมภาษณ์ ที่ผู้เขียนได้ทำขณะเดินทางไปทำวิจัยในประเทศญี่ปุ่น และบางส่วนจากการสัมภาษณ์ในประเทศไทย บทบาทของญี่ปุ่นและนโยบายญี่ปุ่นในที่นี้ หมายถึงรัฐบาลของญี่ปุ่น ไม่ได้หมายความถึงของฝ่ายหรือกลุ่มต่าง ๆ ในระบบการเมือง-สังคม

2. ความเปลี่ยนแปลงของโลกในยุคหลังสงครามเย็น

นักสังเกตการณ์ด้านความสัมพันธ์ระหว่าง

ประเทศ มองโลกในยุคหลังสงครามเย็นด้วย
ทรรศนะต่าง ๆ กัน บางคนเห็นว่าเป็นโลกที่ปราศ-
จากผู้ครองความเป็นใหญ่ (post-hegemonic world)
โดยเห็นว่าสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตไม่ได้มี
ฐานะเป็นใหญ่เหนือประเทศในค่ายอุดมการณ์เดิม
ของตนอีกต่อไป จริงอยู่สหรัฐอเมริกายังมีความ
เข้มแข็งทางทหารอย่างโดดเด่น แต่ทว่าก็ต้องพึ่งพา
ความสนับสนุนจากประเทศในค่ายอุดมการณ์เดิม
ของตนอย่างมาก โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจถ้า
ปราศจากการสนับสนุนแล้ว สหรัฐอเมริกาก็จะไม่
สามารถใช้พลังความเข้มแข็งทางทหารของตน¹ นัก-
สังเกตการณ์บางคนก็มองว่า สหรัฐอเมริกาได้กลาย
มาเป็นประเทศหนึ่งเดียวที่สามารถจะเป็นผู้กำหนด
ระเบียบโลกใหม่ได้ จึงยังเป็นมหาอำนาจครอง
ความเป็นใหญ่อยู่ จะอย่างไรก็ตาม นักสังเกตการณ์
ด้านต่างประเทศต่างก็เห็นพ้องกันว่า ความ
เปลี่ยนแปลงช่วงหลังสงครามเย็นดำเนินไปอย่าง
รวดเร็วและตื่นเต้น อย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนนับ
แต่สิ้นสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา² น่าจะกล่าว
ได้ว่า โลกยุคหลังสงครามเย็นมีทั้งส่วนที่เป็นความ
หวังและส่วนที่น่าวิตก เสถียรภาพและการแตกสลาย
รวมทั้งพลังสร้างสรรค์ และพลังทำลาย

ผู้เขียนเห็นว่า โลกในยุคหลังสงครามเย็นมี
ความเปลี่ยนแปลงที่เด่นชัดอยู่หลายประการ ที่บอก
ถึงโฉมหน้าใหม่ของโลกยุคหลังสงครามเย็น

ประการแรกคือ สภาพความขัดแย้งและ
ความรุนแรงอันเนื่องมาจากเหตุขัดแย้งด้านเชื้อชาติ
และศาสนา ซึ่งแต่เดิมถูกกดเอาไว้ภายใต้กรอบของ
สงครามอุดมการณ์ การปะทุขึ้นของความขัดแย้ง
และความรุนแรงที่ยืดเยื้อมาเป็นเวลานานเป็น

โศกนาฏกรรมที่รู้จักกันดีก็คือ สงครามในยูโกสลาเวีย
ระหว่างฝ่ายเซอร์บกับฝ่ายมุสลิม-โครต นอกจากนี้
ก็เกิดขึ้นในสาธารณรัฐของสหภาพโซเวียตเดิมหลาย
แห่ง และในหลายประเทศในทวีปแอฟริกา

ประการที่สอง สหรัฐอเมริกาได้กลายมาเป็น
ประเทศที่เข้มแข็งที่สุดในด้านการทหารดูแลแห่ง
อำนาจโลกโน้มเอียงไปทางค่ายตะวันตกอย่างไม่มี
ข้อสงสัย เมื่อสหภาพโซเวียตหมกมุ่นกับปัญหาการ
ปฏิรูประบบเศรษฐกิจและการเมืองในประเทศ และ
ต่อมาแตกสลายไปเมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. 1991
อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประสบปัญหาเศรษฐกิจ
ภายในประเทศ สหรัฐอเมริกาได้หันมาเรียกร้องให้
ประเทศพันธมิตรหลายประเทศร่วมสมทบค่าใช้จ่าย
ในการคงฐานทัพไว้ อนึ่ง ในช่วง 2-3 ปี หลัง
สงครามเย็นใหม่ ๆ สหรัฐไม่ได้แสดงท่าทีชัดเจน
ออกมาว่าจะยังคงยึดพันธะด้านความมั่นคงใน
ภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ต่อไปเหมือนเดิมหรือไม่ ก่อ
ให้เกิดความรู้สึกไม่สบายใจในหมู่ผู้กำหนดนโยบาย
ต่างประเทศของญี่ปุ่น

ประการที่สาม องค์การสหประชาชาติได้
กลายมาเป็นองค์การที่มีบทบาท และความสำคัญ
เพิ่มขึ้นในการรักษาสันติภาพโลก สหประชาชาติ
เป็นที่มาของความชอบธรรมที่จะใช้กำลังทหารแทน
ที่ใช้อำนาจอุดมการณ์เดิม บทบาทที่โดดเด่นของ
สหประชาชาติก็ได้แก่เช่น การให้ความชอบธรรมแก่
กองกำลังพิชิตภายใต้การนำของสหรัฐอเมริกาใช้
กำลังทหารเข้าปลดปล่อยคูเวต, การเรียกร้องให้
ชาติต่าง ๆ ส่งทหารและพลเรือนเข้าไปร่วม
ปฏิบัติการรักษาความสงบ (PKO) ในกัมพูชา โม-
แซมบิก โซมาเลีย ฯลฯ สหประชาชาติได้มีบทบาท

ด้านปฏิบัติการรักษาความสงบรวม 28 ครั้ง นับจากครั้งแรกในปี พ.ศ. 2491 จนถึงปี พ.ศ. 2535 แต่มีจำนวนมากถึง 15 ครั้ง ที่จัดส่งไปในช่วงตั้งแต่ พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา นี้แสดงให้เห็นถึงการเพิ่มขึ้นของเหตุการณ์วุ่นวาย และบทบาทของสหประชาชาติในการรักษาความสงบในยุคหลังสงครามเย็นอย่างชัดเจนยิ่ง³

ประการที่สี่ มีแนวโน้มจะเกิดประเทศที่ถือโอกาสขยายอิทธิพลเพื่อก้าวขึ้นมาเป็นมหาอำนาจภูมิภาค (regional power) ตัวอย่างที่เด่นชัดคือ การที่อิรักภายใต้การนำของซัดดัม ฮุสเซน ได้ใช้กำลังทหารเข้ายึดครองคูเวต ผนวกมาเป็นดินแดนส่วนหนึ่งของตน มีแนวโน้มให้เห็นว่า จีนได้ขยายอิทธิพลทางการเมืองและทางทหารเข้ามาในเอเชียอาคเนย์เพิ่มขึ้น ควบคู่ไปกับการเร่งพัฒนาอาวุธและอุตสาหกรรมทหาร และปรับเปลี่ยนเศรษฐกิจไปสู่ระบบทุนนิยม การส่งออกอาวุธของจีนที่นับวันมีแต่จะเพิ่มขึ้นได้สร้างความวิตกให้แก่ญี่ปุ่นซึ่งเป็นประเทศมหาอำนาจเศรษฐกิจประเทศเดียวที่ไม่ส่งออกอาวุธ

ประการที่ห้า เกี่ยวกับปัญหา “ภัยคุกคามจากโซเวียต” ในช่วงที่กอร์บาชอฟได้ผ่อนคลายความตึงเครียดกับฝ่ายตะวันตกตั้งแต่ปลายทศวรรษ ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา ความสัมพันธ์ระหว่างโซเวียตกับญี่ปุ่นไม่ได้พัฒนาดีขึ้นอย่างได้ส่วนตามไปด้วย การลดกำลังทางทหารในซีกที่ใกล้กับญี่ปุ่น ไม่ได้คืบหน้าไป อย่างเช่นในซีกยุโรปตะวันตก สมุดปกขาวป้องกันประเทศ Defense of Japan 1992 ระบุว่าจริงอยู่ โดยทั่วไปแล้ว รัสเซียได้ลดปริมาณและลดอัตราการปรับปรุงความทันสมัยของกองกำลัง

ทหารลง “แต่ในตะวันออกไกลสถานการณ์ทางทหารมีความแตกต่างจากในยุโรป ซึ่งมีความคืบหน้าในการเจรจาควบคุมและลดอาวุธ”⁴ ขณะที่ยอมให้มีการรวมเยอรมนี โซเวียตกลับมีท่าทีแข็งกร้าวต่อปัญหาพิพาทกรรมสิทธิ์ 4 หมู่เกาะทางเหนือ ต่อมาเมื่อสหภาพโซเวียตแตกสลายในเดือนธันวาคม 2534 ท่าทีต่อปัญหาพิพาทนี้ของรัสเซียก็ยังห่างไกลจากการยอมคืนดินแดนให้ตามที่ญี่ปุ่นเรียกร้อง ท่าทีแข็งกร้าวของนายเยลต์ซินประธานาธิบดีสาธารณรัฐรัสเซีย และกระแสชาตินิยมในรัสเซีย ทำให้โอกาสของการลงนามในสนธิสัญญาสันติภาพระหว่างญี่ปุ่นกับรัสเซียอยู่ห่างไกลออกไป

เราอาจจะสรุปได้ว่า โลกในยุคหลังสงครามเย็นที่ได้กล่าวมา มีปัญหาความขัดแย้งทางเชื้อชาติและศาสนาที่รุนแรงกว่าในสมัยก่อนหน้านั้น และมีปัญหาความอยากจะเป็นมหาอำนาจภูมิภาคของชาติที่ทะเลาะถะยานบางประเทศ การจัดการกับปัญหาทั้งสองนี้ตกเป็นของสหประชาชาติ และสหรัฐอเมริกา มีบทบาทที่สำคัญที่สุด โดยอาศัยกรอบสหประชาชาติเป็นที่มาของความชอบธรรม ดังนั้นจึงไม่แปลกใจที่เราจะพบว่า บทบาทที่จริงจังยิ่งขึ้นของญี่ปุ่น เป็นไปในลักษณะที่เชื่อมโยงกับสหประชาชาติและกับสหรัฐอเมริกา ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง

3. นโยบายของญี่ปุ่นที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง

ตั้งแต่ได้รับเอกราชเมื่อปี พ.ศ. 2495 ญี่ปุ่นอาศัยสนธิสัญญาความมั่นคงญี่ปุ่น-สหรัฐอเมริกา

เป็นกรอบนโยบายที่กำหนดบทบาทด้านการเมือง-ความมั่นคงของตน ภายใต้กรอบนโยบายนี้ญี่ปุ่นไม่จำเป็นต้องมีนโยบายต่อภูมิภาคเอเชียอาคเนย์อย่างเป็นทางการเฉพาะ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1977 เมื่อนายฟูคุดะนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น พยายามจะอธิบายออกมา โดยเขาได้กล่าวสุนทรพจน์ที่กรุงมะนิลา ขณะเยือนประเทศอาเซียน แต่ “ลัทธิฟูคุดะ” นี้ก็ไม่ได้ไปไกลถึงกับระบุออกมาว่า ญี่ปุ่นจะมีบทบาทด้านการเมือง-ความมั่นคงที่จริงจังยิ่งขึ้น เอกสารนโยบายที่บ่งบอกเช่นนี้ขึ้นสำคัญ คือ บทความที่เขียนโดยปลัดกระทรวงต่างประเทศ นายทาคาฮาซุ คิริยาม่า ตีพิมพ์ภายหลังการฟังทลายของกัมพูชาเบอร์ลินไม่นาน บทความนี้ได้รับการแปลเป็นภาษาอังกฤษ แล้วจัดส่งไปยังหน่วยงานและบุคคลต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง โดยผ่านเครือข่ายสถานทูตญี่ปุ่น ชื่อของบทความนี้คือ *New Directions for Japanese Foreign Policy in the Changing World of the 1990's : Making Active Contributions to the Creation of a New International Order* ตีพิมพ์ในวารสาร *Gaiko Forum* ประจำเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2533 แต่เอกสารนโยบายจากหัวหน้ารัฐบาลที่ได้แถลงอย่างชัดเจนก็คือเอกสารที่มีชื่อว่า *The New Era of the Asia-Pacific and Japan - ASEAN Cooperation* ซึ่งเป็นสุนทรพจน์ของนายกรัฐมนตรีมิยาซาวะ ที่กล่าว ณ กรุงทหพา ขณะเยือนประเทศอาเซียนเมื่อเดือนมกราคม 2536 สุนทรพจน์ที่ได้รับการขนานนามว่า “ลัทธิมิยาซาวะ” นี้ อธิบายถึงนโยบายต่างประเทศญี่ปุ่นในยุคหลังสงครามเย็นต่อภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกโดยส่วนร่วม

แทนที่จะเป็นนโยบายต่อเอเชียอาคเนย์โดยเฉพาะ อย่างเช่น “ลัทธิฟูคุดะ” แต่เน้นที่ความร่วมมือระหว่างญี่ปุ่นกับอาเซียนในการรักษาสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก

เราจะได้พิจารณาถึงนโยบายตอบสนองของญี่ปุ่นต่อความเปลี่ยนแปลงสำคัญ ๆ ในสภาพแวดล้อมด้านความมั่นคงใหม่ของโลกยุคหลังสงครามเย็น ได้แก่ 1) การพังทลายของกำแพงเบอร์ลิน 2) สงครามอ่าวเปอร์เซีย และ 3) การคลี่คลายของปัญหาแกมพูชา โดยจะได้อ้างอิงจากเอกสารนโยบายสำคัญ 3 ชิ้น คือ บทความของนายคิริยาม่า ปลัดกระทรวงต่างประเทศญี่ปุ่น สมุดสีฟ้าด้านการทูต (*Diplomatic Bluebook*) อันเป็นเอกสารชี้แจงนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลญี่ปุ่น และสุนทรพจน์นายกรัฐมนตรีมิยาซาวะที่กล่าว ณ กรุงทหพา

การปฏิรูปในสหภาพโซเวียตภายใต้กอร์บาชอฟ ได้เปิดทางให้แก่การปฏิวัติสังคมนิยมครั้งใหญ่ในยุโรปตะวันออก รวมทั้งการพังทลายของกำแพงเบอร์ลิน ซึ่งนำไปสู่การรวมเยอรมนีในเวลาต่อมา บทความของนายคิริยาม่า มองว่าการพังทลายของกำแพงเบอร์ลิน เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2532 เป็นจุดเปลี่ยนผ่านที่สำคัญซึ่ง “เป็นสัญลักษณ์ของการล่มสลายของระเบียบระหว่างประเทศแห่งความสัมพันธ์ตะวันออก-ตะวันตก ในสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่สอง” ที่ได้ดำเนินมาเป็นเวลานานถึง 4 ทศวรรษ เขาได้กล่าวว่าญี่ปุ่นยึดเสาหลัก 5 ประการในการดำเนินนโยบายต่างประเทศตามที่นายกรัฐมนตรีโคฟูได้แถลงไว้ โดยข้อที่หนึ่งได้แก่ “การมีคุณูปการที่จริงจังต่อการลดความ

ดึงเครียดระหว่างประเทศ และต่อมาแก้ไขความขัดแย้งภูมิภาค” (active contributions to the mitigation of international tensions and to the settlement of regional conflicts) นายคุรียามาเน้นความสำคัญของพันธมิตรญี่ปุ่น-สหรัฐอเมริกาว่าเป็น “แกนหลักของนโยบายต่างประเทศญี่ปุ่น” และ “ญี่ปุ่นจะเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อสันติภาพและความรุ่งเรืองโลกร่วมกับสหรัฐอเมริกาและยุโรปตะวันตก การพึ่งสหรัฐอเมริกาแต่ผู้เดียวนั้นได้กลายเป็นอดีตไปแล้ว” เขาได้ย้ำถึงแนวคิดการขยายตัวของความสัมพันธ์ให้ระหว่างญี่ปุ่นกับสหรัฐอเมริกาในขอบข่ายทั่วโลกที่เรียกว่า “หุ้นส่วนโลก” (global partnership) ตามที่ประธานาธิบดีบุชและนายกรัฐมนตรีโคฟูได้เน้นไว้ระหว่างการประชุมสุดยอดเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2532 และอีกครั้งเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2533⁵

นายคุรียามาได้อธิบายถึงแนวคิดของญี่ปุ่นในเรื่องนี้ว่า สนธิสัญญาความมั่นคงระหว่างญี่ปุ่นกับสหรัฐอเมริกาจะต้องคงอยู่ต่อไป เนื่องจากว่าข้อตกลงนี้ได้มีบทบาทสำคัญอย่างน้อย 3 ประการ ประการแรกคือ การชูฝ่ายสหภาพโซเวียตไม่ให้กระทำการใด ๆ ที่จะคุกคามต่อญี่ปุ่นและประเทศอื่นในภูมิภาค เนื่องจากว่าโซเวียตนั้นไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไรก็ยังเป็นอภิมหาอำนาจทางทหารอยู่ มีแสนยานุภาพทางนิวเคลียร์และอาวุธอื่น ๆ มากมาย และยังได้ปรับปรุงอาวุธของตนให้ทันสมัยยิ่งขึ้น ประการที่สองคือ การเป็นฐานให้แก่การเจรจาในเชิงบวกกับสหภาพโซเวียต โดยสนธิสัญญานี้เป็นเงื่อนไขเบื้องต้น ถ้าการเจรจาระหว่างญี่ปุ่นกับโซเวียตจะเกิดผลใด ๆ ขึ้น รวม

ทั้งจะช่วยดึงให้โซเวียตเข้าร่วมในระเบียบระหว่างประเทศใหม่ในเอเชีย-แปซิฟิกด้วยอย่างสันติและอย่างสร้างสรรค์ ตลอดจนการกดดันให้โซเวียตมองญี่ปุ่นว่าเป็นประเทศที่จะต้องให้ความสำคัญต่อตอบสนองอย่างจริงจัง และประการที่สาม สนธิสัญญานี้เป็นกรอบที่สำคัญที่สุดของเสถียรภาพและการพัฒนาในเอเชีย-แปซิฟิก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้าง ความเชื่อถือระหว่างประเทศ ให้แก่จุดยืนพื้นฐานของญี่ปุ่นที่จะไม่เป็นมหาอำนาจทางทหารขนาดใหญ่ (major military power) ช่วยให้ประเทศเพื่อนบ้านของญี่ปุ่นยอมรับบทบาทด้านการเมืองและเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นของญี่ปุ่น โดยสรุปแล้ว นายคุรียามาได้ย้ำเน้นความสำคัญของการเป็นพันธมิตรระหว่างญี่ปุ่น-สหรัฐอเมริกา ตามสนธิสัญญาความมั่นคงญี่ปุ่น-สหรัฐอเมริกา ซึ่งรวมไกลไปถึงความร่วมมือทางการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างญี่ปุ่นกับสหรัฐอเมริกาด้วย ตามมาตรา 2 ของสนธิสัญญาดังกล่าว⁶

ถ้าการพังทลายของกำแพงเบอร์ลินเป็นสัญลักษณ์ของการสิ้นสุดลงของโครงสร้างสงครามเย็น การยึดครองคูเวตโดยอิรักก็เป็นสัญลักษณ์ของปัญหาความไร้เสถียรภาพของโลกในยุคหลังสงครามเย็นที่ส่งผลกระทบต่อน้อยอย่างรุนแรง ในวันที่ 2 สิงหาคม พ.ศ. 2533 กองทัพอิรักจำนวนมหาศาลถึง 100,000 คน ได้เคลื่อนพลเข้าไปยึดครองคูเวต จากนั้นได้เสริมกำลังพลขึ้นไปอีก และชุมนุมพลอยู่บริเวณชายแดนด้านที่ติดกับซาอุดีอาระเบีย ก่อให้เกิดความตระหนกกว่า จะเกิดการรุกรานซาอุดีอาระเบียต่อไป สหประชาชาติได้ใช้ความพยายามเรียกร้องให้อิรักถอนกำลังออกจากคูเวตหลายครั้งแต่ไม่

เป็นผล จนกระทั่งในที่สุดมีมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่ 687 วันที่ 29 พฤศจิกายน อนุญาตให้ประเทศสมาชิกสหประชาชาติที่ส่งทหารไปร่วมในกองกำลังพหุชาติ (multinational forces) สามารถใช้ “มาตรการที่จำเป็นทั้งหมด” รวมทั้งการใช้กำลัง ถ้าอิรักไม่ปฏิบัติตามมติต่าง ๆ ของสหประชาชาติที่ได้ประกาศไปแล้ว อย่างช้าภายในวันที่ 15 มกราคม 2534 และแล้วในวันที่ 17 มกราคม กองกำลังพหุชาติภายใต้การนำของสหรัฐอเมริกาก็ได้เปิดฉากโจมตีอิรักทางอากาศ และในเวลาต่อมาได้เคลื่อนกำลังเข้าไปปลดปล่อยคูเวต อิรักประกาศยอมถอนทหารออกจากคูเวตทั้งหมดเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2534 และในวันที่ 27 กุมภาพันธ์ อิรักได้ประกาศยอมรับมติของคณะมนตรีความมั่นคงทั้งหมด 12 มติ⁷

สงครามอ่าวเปอร์เซียได้ตอกย้ำความเชื่อให้แก่ญี่ปุ่นว่า โลกในยุคหลังสงครามเย็นอาจจะเกิด “มหาอำนาจภูมิภาค” ที่มีความทะเยอทะยาน รวมทั้งได้พิสูจน์ให้เห็นว่า สหรัฐอเมริกามีอำนาจการนำทางทหารที่เข้มแข็งอย่างที่ไม่มิชาติใดจะทำทลายได้ ขณะเดียวกันก็พิสูจน์ให้เห็นถึงความยากลำบากที่ญี่ปุ่นจะมีส่วนร่วมกับนานาชาติ ที่จะรักษาสันติภาพและเสถียรภาพให้แก่ภูมิภาคที่ญี่ปุ่นเองมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องอยู่อย่างมหาศาล ญี่ปุ่นพึ่งน้ำมันจากตะวันออกกลางในสัดส่วนที่สูงที่สุดในบรรดาประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำทั้งหมด

สิ่งที่ญี่ปุ่นได้ให้ความร่วมมือมีอยู่ไม่น้อยเลย รัฐบาลญี่ปุ่นได้ประกาศเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2530 ที่จะให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ประเทศอียิปต์ ตุรกี และจอร์แดนอันเป็นประเทศที่รับผลกระทบจากสงคราม และได้ใช้เครื่องบินพลเรือนช่วย

ลำเลียงชาวฟิลิปปินส์ในจอร์แดน รวมทั้งชาวเวียดนามและไทย กลับสู่มาตุภูมิ ญี่ปุ่นเผชิญข้อจำกัดในรัฐธรรมนูญ ไม่สามารถจะส่งเครื่องบินของกองทัพอากาศไปช่วยอพยพผู้คน ต้องไปเช่าเครื่องบินพาณิชย์แทน รัฐบาลโคฟูในเวลานั้นได้เสนอร่างพระราชบัญญัติความร่วมมือสันติภาพสหประชาชาติ (U.N Peace Cooperation Bill) เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา เพื่อให้สามารถส่งเจ้าหน้าที่ทหารออกนอกประเทศไปร่วมปฏิบัติการตามมติของสหประชาชาติ แต่ร่างพระราชบัญญัตินี้ถูกคัดค้านอย่างหนักทั้งในรัฐสภาและนอกสภา จนกระทั่งพรรครัฐบาลในเวลานั้นปล่อยให้ร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ตกไปในที่สุด

สิ่งที่ญี่ปุ่นได้ให้ความร่วมมือกับกองกำลังพหุชาติภายใต้การนำของสหรัฐอเมริกาที่สำคัญยิ่งก็คือ การบริจาคเงินสมทบค่าใช้จ่าย ซึ่งในระยะแรกเป็นจำนวนประมาณ 2 พันล้านเหรียญ ต่อมาเมื่อสงครามปะทุขึ้นประมาณ 1 สัปดาห์ คณะรัฐมนตรีญี่ปุ่นมีมติเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2534 อนุมัติเงินสมทบค่าใช้จ่ายก้อนใหญ่ 9 พันล้านเหรียญ รวมเป็นเงินบริจาคเป็นค่าใช้จ่ายในปฏิบัติการทางทหารของประเทศต่าง ๆ ซึ่งมีสหรัฐเป็นกำลังหลักรวม 11 พันล้านเหรียญ แต่ญี่ปุ่นถูกวิจารณ์อย่างหนักจากนานาชาติว่า เอรัดเอาเปรียบที่ไม่ได้ส่งคนไปร่วมได้แต่ส่งเงินไป หรือคำวิจารณ์ที่ว่าได้แต่เขียนเช็ค (Checkbook Diplomacy) ไม่ยอมร่วมออกเหนือยอมเสียเลือดเนื้อเช่นเดียวกับชาติอื่น ๆ เอกสาร Diplomatic Bluebook ค.ศ. 1991 (พ.ศ. 2534) ของกระทรวงต่างประเทศญี่ปุ่นได้ระบุว่า “มีข้อวิจารณ์ว่า ความร่วมมือของญี่ปุ่นนั้นน้อยเกินไป

และมาซ้ำเกินไป และไม่ได้ครอบคลุมถึงการใช้
ทรัพยากรมนุษย์”⁸ เมื่อรัฐบาลคูเวตลงโฆษณาใน
หนังสือพิมพ์*นิวยอร์คไทมส์* ขอคุณประเทศ
ต่าง ๆ ที่ให้ความช่วยเหลือ ปรากฏว่าในรายชื่อ
ประเทศเหล่านี้ไม่มีชื่อญี่ปุ่นรวมอยู่ด้วย ทำให้ผู้นำ
และประชาชนญี่ปุ่นจำนวนหนึ่งสรุปว่า วิธีการมี
ส่วนร่วมแก้ไขปัญหาสันติภาพและเสถียรภาพที่ออก
แต่เงินนั้น นอกจากจะถูกเรียกร้องให้จ่ายเงิน
จำนวนมากมายมหาศาลแล้ว ยังไม่ได้รับการขอ-
คุณอีกด้วย นายคุริยาม่าได้เขียนบทความในเวลา
ต่อมาหลังจากสงครามอ่าวเปอร์เซียจบสิ้นไปแล้ว
กล่าวถึงผลกระทบของสงครามต่อญี่ปุ่นไว้ดังต่อไปนี้

“สำหรับชุมชนนานาชาติ สงครามในบริเวณ
อ่าวเป็นการทำทลายที่รุนแรงต่อระเบียบใน
ยุคหลังสงครามเย็น สำหรับญี่ปุ่นมันเป็น
การทำทลายนโยบายต่างประเทศครั้งใหญ่ที่สุด
นับแต่สงครามโลกครั้งที่สอง ตลอดมาใน
สมัยหลังสงคราม ชาวญี่ปุ่นถูกให้ต้อง
เรียนรู้ว่าจะตอบสนองต่อสงครามอย่างไร
แต่ญี่ปุ่น ณ บัดนี้ถูกคาดหวังให้ต้องมีความ
รับผิดชอบในฐานะมหาอำนาจในการพิทักษ์
ระเบียบระหว่างประเทศ”⁹

โลกยุคหลังสงครามเย็นไม่ใช่จะมีแต่ความ
ไม่แน่นอนและภาวะไร้เสถียรภาพอย่างเดียว แต่มี
ส่วนที่เป็นแง่บวกอยู่ ซึ่งหนึ่งในการคลี่คลายเชิง
บวกนี้ก็คือ การแก้ไขปัญหาแกมพูชาตามข้อตกลงที่
ลงนามกัน ณ กรุงปารีส เมื่อเดือนตุลาคม 2534

สุนทรพจน์ของนายกรัฐมนตรีมียาซาว่าที่
กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2536 ระหว่าง
การเดินทางเยือนประเทศอาเซียน ได้อธิบายถึง

นโยบายของญี่ปุ่นต่อภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ในยุค
หลังสงครามเย็นว่า ญี่ปุ่นต้องการเห็นความร่วมมือ
ระหว่างประเทศอาเซียนกับอินโดจีน “พัฒนาไป
อย่างเป็นส่วนรวม” (develop as an integral
whole) ซึ่งก็เป็นนโยบายที่ได้ยึดถือมาตาม
ที่ “ลัทธifu กูตะ” ได้กล่าวไว้เมื่อปี พ.ศ. 2520 นั้นเอง
เพื่อไปสู่เป้าหมายการพัฒนาอย่างเป็นส่วนรวมนี้
นายกรัฐมนตรีมียาซาว่าได้เสนอให้มี “เวทีประชุม
การพัฒนาเบ็ดเสร็จของอินโดจีน” (Forum for
Comprehensive Development of Indochina)
โดยมีวัตถุประสงค์คือจะ “กำหนดยุทธศาสตร์การ
พัฒนาอย่างมีความประสานกลมกลืนของภูมิภาค
อินโดจีนทั้งหมด” และได้พิจารณาว่า “ญี่ปุ่น
ปรารถนาจะเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมนานาชาติใน
โตเกียวราวฤดูใบไม้ร่วงปีนี้เพื่อเตรียมเวที
ประชุมนี้”¹⁰ สุนทรพจน์มียาซาว่าต่างจากสุนทร-
พจน์ฟู กูตะ คือ พยายามจะชี้แจงถึงแนวคิดของ
ญี่ปุ่นต่ออนาคตของเอเชีย-แปซิฟิก โดยร่วมมือกับ
ประเทศอาเซียนดังที่เขาได้ใช้ชื่อของสุนทรพจน์เขาว่า
“ยุคใหม่ของเอเชีย-แปซิฟิกและความร่วมมือ
ระหว่างญี่ปุ่นกับอาเซียน” (New Era of the Asia-
Pacific and Japan-ASEAN Cooperation)
ส่วนที่เหมือนกันก็คือเน้นการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ
ระหว่างอาเซียนกับอินโดจีน

นโยบายของญี่ปุ่นตามสุนทรพจน์มียาซาว่า
ข้อสำคัญที่สุดก็คือ ให้ญี่ปุ่นกับอาเซียนร่วมมือกัน
เพื่อรักษาสันติภาพและเสถียรภาพของภูมิภาคเอเชีย-
แปซิฟิก ตามแนวคิดของญี่ปุ่นอันได้แก่ ความ
สำคัญของการคงอยู่ และการผูกพันของสหรัฐ-
อเมริกาในฐานะเป็น “ปัจจัยสร้างเสถียรภาพ”

(stabilizing factor) มียาชาว่าย้าว่า “ดังนั้น ญีปุ่นตั้งใจจะรักษาข้อตกลงความมั่นคงญีปุ่น- สหรัฐอเมริกาอย่างถึงที่สุด (to maintain steadfastly) และจะให้ความสนับสนุนในฐานะ ประเทศเจ้าของบ้าน (host-nation support) อย่างจริงจ้งต่อไป” สุนทรพจน์ยังมุ่งชี้ว่า ญีปุ่นได้มี คุณูปการต่อสันติภาพและเสถียรภาพของเอเชีย- แปซิฟิกอย่างมาก เมื่อญีปุ่นรักษาข้อตกลงความ มั่นคงกับสหรัฐเอาไว้

แนวคิดและนโยบายของญีปุ่นที่ตอบสนอง ต่อการเปลี่ยนแปลงในยุคหลังสงครามเย็นโดยนำ เสนอเอกสารนโยบายของรัฐบาลญีปุ่น ที่กล่าวมา ทั้งหมดอาจสรุปได้ว่า เนื้อหสิ่งอื่นใดคือการย้ำเน้น พันธมิตรกับสหรัฐอเมริกา ผู้กำหนดนโยบายต่าง- ประเทศญีปุ่นมองว่าโลกยุคหลังสงครามเย็นมีความ ไม่นั่นอน ญีปุ่นไม่แน่ใจในสถานการณ์ที่เลื่อนไหล อยู่ตลอดเวลา จึงยึดพันธมิตรทางทหารกับสหรัฐ- อเมริกาให้หนักแน่นยิ่งขึ้น ชักชวนให้ประเทศอา- เซียนคิดตามแบบเดียวกัน และเรียกร้องให้สหรัฐ คงพันธกรณีทางทหารในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ออกไป ญีปุ่นแสดงความเต็มใจที่จะร่วมออกค่าใช้จ่าย (cost-sharing) เพิ่มขึ้นสำหรับการดำรงอยู่ใน ญีปุ่นของฐานทัพสหรัฐอเมริกา สุนทรพจน์ของ นายกรัฐมนตรีมียาชาว่าย้าถึงสหรัฐอเมริกาในฐานะ เป็น “ปัจจัยสร้างเสถียรภาพ” (stabilizing factor) ญีปุ่นแสดงออกถึงนโยบายเช่นนี้ โดยเต็มใจจะออก เงินสมทบค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น จากการชี้แจงของ ข้าราชการระดับสูงในกระทรวงต่างประเทศญีปุ่น ญีปุ่นใช้จ่ายเงิน 3.7 พันล้านเหรียญหรือประมาณ ร้อยละ 40 ของการคงอยู่ในญีปุ่นของฐานทัพสหรัฐ

เมื่อถึงปี พ.ศ. 2538 ญีปุ่นจะจ่ายเงินเพิ่มขึ้นเป็น 4.4 พันล้านเหรียญ (ตามอัตราแลกเปลี่ยนในปี พ.ศ. 2534) หรือประมาณร้อยละ 50 ของรายจ่าย ทั้งหมด และจะเป็นถึงร้อยละ 73 ของรายจ่ายถ้า ไม่รวมถึงเงินเดือน¹ การแสดงออกถึงการยึดมั่นใน พันธมิตรสหรัฐอเมริกาที่เด่นชัดเช่นกัน ก็คือ การ ออกเงินสมทบเป็นค่าใช้จ่ายแก่กองกำลังพหุชาติ ภายใต้การนำของสหรัฐอเมริกาในปฏิบัติการ สงครามอ่าว (เปอร์เซีย) จำนวนสูงถึง 11 พันล้าน เหรียญ ดังที่ได้กล่าวแล้ว

ในประการที่สอง งบกลาโหมญีปุ่นยังเป็น สัดส่วนที่สูงของงบประมาณประจำปี แม้ว่าอัตรา เพิ่มจะลดลงเรื่อยมา ความรู้สึกว่ามีภัยคุกคามจาก สหภาพโซเวียต ทำให้รัฐบาลญีปุ่นมีงบประมาณ ด้านกลาโหมในระดับสูงสุดตลอดทศวรรษ 1980 เมื่อ ภัยคุกคามดังกล่าวได้ลดลงโดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลังจากที่สหภาพโซเวียตแตกสลายในเดือนธันวาคม 2534 การใช้จ่ายมีอัตราเพิ่มที่ลดลง (แต่นี้ส่วน หนึ่งก็เป็นผลมาจากภาวะเสื่อมถอยของเศรษฐกิจ ญีปุ่น) ในปี 2534. รายจ่ายป้องกันประเทศของ ญีปุ่นมีมูลค่า 32,680 ล้านเหรียญ นับเป็นอันดับ 6 รองจาก 5 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา รัสเซีย สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส และเยอรมันตามลำดับ (จำนวนเงินตามลำดับจากสหรัฐอเมริกาที่เป็น อันดับหนึ่งลงไปถึงเยอรมนี ซึ่งเป็นอันดับห้าเป็น ดังต่อไปนี้คือ 305,590; 52,510; 43,610; 42,390 และ 39,880 ล้านเหรียญ) สำหรับอัตราเพิ่มในช่วง ทศวรรษจากปี พ.ศ. 2523 อยู่ในระดับค่อนข้างสูง คือ ประมาณร้อยละ 6-7 แต่ในช่วง 4 ปี ระหว่าง พ.ศ. 2533-2536 ได้ลดลงเรื่อย ๆ เป็น 6.1, 5.5,

3.8 และ 2.0 อย่างไรก็ตามถ้าดูที่สัดส่วนของงบประมาณป้องกันประเทศต่องบประมาณทั้งหมดตามบัญชีทั่วไปนั้น จะพบว่า ไม่ได้ลดลงแต่อย่างใดกับเพิ่มขึ้นเล็กน้อย ตัวเลขในช่วง 4 ปี ระหว่าง พ.ศ. 2533-2536 อยู่ที่ระดับ 6.28, 6.23, 6.30 และ 6.41 ตามลำดับ เทียบกับในปี พ.ศ. 2523 เป็นเพียงร้อยละ 5.24 และ 5 ปีต่อมาใน พ.ศ. 2528 เป็นเพียงร้อยละ 5.98¹²

ในประการที่สามสุดท้าย ญีปุ่นยุคหลังสงครามเย็นก็คือ นโยบายการเน้นความสำคัญของ “การทูตสหประชาชาติ” ซึ่งรวมถึงเป้าหมายระยะยาวของการได้เป็นสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคง ในวันที่ 16 ตุลาคม 2534 สมัชชาสหประชาชาติลงมติด้วยเสียงสนับสนุนถึง 158 ให้ญีปุ่นเป็นสมาชิกในคณะมนตรีความมั่นคง มีวาระสองปี นับจากต้นปี พ.ศ. 2535 นี่เป็นการได้รับเกียรติเป็นครั้งที่ 7 ซึ่งไม่มีชาติอื่นใดนอกจากสมาชิกถาวรทั้งห้า ในปี พ.ศ. 2536 ตำแหน่งข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ ตกเป็นของญีปุ่น ได้แก่ ศาสตราจารย์ ซาดาโกะ โอคาตะ แห่งมหาวิทยาลัยโซเฟียในกรุงโตเกียว ต่อมานายยาซูชิ อากาชิ ข้าราชการรองการสหประชาชาติชาวญีปุ่น ได้รับแต่งตั้งเป็นหัวหน้าคณะฝ่ายโอนอำนาจชั่วคราวในกัมพูชา (UNTAC) หลังจากที่มีการทำข้อตกลงที่กรุงปารีส ในเดือนตุลาคม 2534 แล้ว แม้นายอากาชิจะไม่ใช่นักที่รัฐบาลญีปุ่นส่งไปจากโตเกียว แต่เขาก็ได้รับการแต่งตั้งโดยการผลักดันของญีปุ่น และรัฐบาลญีปุ่นถือว่าเป็นหน้าตาของญีปุ่น นอกจากนี้แล้วตำแหน่งประธานองค์การอนามัยโลกก็ตกเป็นของญีปุ่นด้วย คือได้แก่นาย

แพทย์นาคาจิม่า ในปลายเดือนตุลาคม 2534 ศาสตราจารย์โอคาตะแห่งมหาวิทยาลัยคริสเตียนนานาชาติในกรุงโตเกียว ได้รับการมอบหมายจากสหประชาชาติให้ไปสำรวจข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพการณ์สิทธิมนุษยชนในพม่า ภายหลังที่นางอองซาน ซูจี ได้รับการประกาศให้เป็นผู้ได้รับรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพ ทั้งหมดนี้บ่งบอกถึงการพุ่งขึ้นของสถานภาพญีปุ่นในองค์การสหประชาชาติ ซึ่งจะไปช่วยเสริมให้ญีปุ่นมีบทบาทด้านการเมือง-ความมั่นคงโลกมากขึ้น ญีปุ่นยังเน้น “การทูตสหประชาชาติ” โดยใช้จ่ายเงินความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (ODA) ของคนประมาณหนึ่งในสาม บริจาคให้แก่องค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ รวมทั้งหน่วยงานในเครือข่ายของสหประชาชาติ ขณะที่สหรัฐอเมริกา จะใช้จ่ายเพียงร้อยละ 16.8 เยอรมนีร้อยละ 18.8 ฝรั่งเศสร้อยละ 10.8 และอังกฤษร้อยละ 23.4 โดยอัตราเฉลี่ยของประเทศสมาชิกประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือในองค์การ DAC (Development Assistance Committee) ตกประมาณร้อยละ 22.5¹³ ในปัจจุบันญีปุ่นเป็นผู้บริจาคเงินให้แก่สหประชาชาติรายใหญ่อันดับสอง โดยในปี พ.ศ. 2533 ได้ออกเงินสมทบค่าใช้จ่ายของสหประชาชาติจำนวน 9 พันล้านเหรียญ รองจากสหรัฐอเมริกาเท่านั้น ในปี 2534 รัฐบาลญีปุ่นได้ตกลงจะเพิ่มเงินบริจาคขึ้นอีกจากร้อยละ 11.38 เป็นร้อยละ 12.45 ของรายจ่ายทั้งหมดของสหประชาชาติ¹⁴

ด้วยนโยบายตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในยุคหลังสงครามเย็นดังที่ได้กล่าวมา เราจะได้พิจารณาต่อไปว่าญีปุ่นเคลื่อนไหวมีบทบาทที่เป็นรูปธรรมอย่างไรบ้าง

4. บทบาทบางประการ

บทบาทด้านการเมือง-ความมั่นคงของญี่ปุ่นในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ ที่ปรากฏเด่นชัดได้แก่การเคลื่อนไหวมีบทบาทใน 4 กรณี ต่อไปนี้ คือ

1) การจัดประชุมปัญหาแก้มพูชาที่โตเกียว (Tokyo Meeting on Cambodia) เมื่อเดือนมิถุนายน 2533

2) ข้อเสนอของรัฐมนตรีต่างประเทศนาคายาม่า ต่อที่ประชุม ASEAN-PMC ที่ให้นำเรื่องความมั่นคงภูมิภาคมาเป็นวาระการประชุมเมื่อเดือนกรกฎาคม 2534

3) การออกพระราชบัญญัติให้สามารถส่งทหารออกนอกประเทศไปร่วมปฏิบัติการรักษาความสงบ (PKO Law) ตามการร้องขอของสหประชาชาติเมื่อเดือนมิถุนายน 2535 และการจัดส่งทหารเดินทางไปแก้มพูชาในเวลาต่อมา

4) บทบาทในการฟื้นฟูแก้มพูชาและอินโดจีน โดยเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมการฟื้นฟูและพัฒนาแก้มพูชาและอินโดจีน

ความพยายามข้อ 1, 3 และข้อ 4 เกี่ยวข้องอยู่กับปัญหาแก้มพูชา ขณะที่ข้อ 2 นั้นเกี่ยวข้องกับความมั่นคงภูมิภาคเอเชียอาคเนย์โดยรวม จะได้นำข้อ 2 มากล่าวถึงก่อนเป็นอันดับแรก จากนั้นจะได้พิจารณาถึงบทบาทในข้อ 1, 3 และ 4 ต่อเนื่องกันไป

4.1) ข้อเสนอของรัฐมนตรีต่างประเทศนาคายาม่า

ข้อเสนอของรัฐมนตรีต่างประเทศญี่ปุ่น ที่

เสนอให้นำปัญหาความมั่นคงมาเป็นวาระหนึ่งที่ชัดเจนในการประชุมระหว่างประเทศอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา (ASEAN-PMC) ถือเป็นกรณีเคลื่อนไหวสำคัญของญี่ปุ่นที่จะเข้ามามีบทบาทมากขึ้น นายทาโร นาคายาม่า รัฐมนตรีต่างประเทศญี่ปุ่นได้สร้างความประหลาดใจให้แก่ผู้แทนรัฐบาลอาเซียนในการประชุม ASEAN-PMC ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2534 เมื่อเขาได้เสนอว่า

“ข้าพเจ้าเชื่อว่า จะมีความหมายและเหมาะสมกับเวลา ที่จะใช้การประชุม ASEAN-PMC เป็นกระบวนการหนึ่งของการอภิปรายทางการเมือง ที่มุ่งปรับปรุงจิตสำนึกด้านความมั่นคง (sense of security) ระหว่างเราเพื่อให้การอภิปรายเหล่านี้มีประสิทธิผล อาจเป็นการดีที่จะจัดให้มีการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส ซึ่งจะได้รายงานข้อพิจารณาต่าง ๆ ต่อที่ประชุม ASEAN-PMC เพื่อให้มีการอภิปรายต่อไป”¹⁵

แต่เดิมมา ญี่ปุ่นไม่ได้ริเริ่มอะไรในการประชุมที่เกี่ยวกับเรื่องความมั่นคงหรือการยกระดับของ “จิตสำนึกความมั่นคง” ข้อเสนอข้างต้นนี้น่าจะมาจากสหรัฐอเมริกามากกว่า เพราะเป็นชาติที่มีอิทธิพลและอำนาจทหารสูงสุด หรือถ้าโดยมารยาทแล้วก็น่าจะมาจากอาเซียนหกประเทศซึ่งเป็นเจ้าภาพของการประชุม ซึ่งก็กำลังพยายามริเริ่มอะไรใหม่อยู่ ข้อเสนอให้มีการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสเสียก่อน มีความหมายว่า จะต้องจัดการประชุมเพื่อ “อภิปราย” ถึงสองระดับ คือระดับเจ้าหน้าที่กับระดับรัฐมนตรี ในการประชุมที่

เรียกว่า 6 + 1 ระหว่างหกชาติอาเซียนกับประเทศ
คู่เจรจารายประเทศ ซึ่งในที่นี้คือญี่ปุ่น รัฐมนตรีต่าง
ประเทศนาคายามาได้รู้จักกับต่อผู้แทนอาเซียนว่า
“สิ่งสำคัญที่สุดที่จะพิทักษ์สันติภาพในเอเชียก็คือ
ญี่ปุ่นและอาเซียนมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องอย่างจริงจังใน
การแก้ไขปัญหาซึ่งกระทบต่อภูมิภาคนี้ และพุดจา
ออกมาให้ดังยิ่งขึ้นเพื่อเสถียรภาพ”¹⁶

ก่อนที่จะเสนอความคิดนี้ต่อที่ประชุม
อาเซียนและประเทศคู่เจรจา ญี่ปุ่นได้ทบทวนกับ
พันธมิตรใกล้ชิดของตนคือสหรัฐอเมริกา ทางฝ่าย
สหรัฐไม่ขัดข้องและบอกว่า “ญี่ปุ่นเสนอได้ถ้า
ต้องการ”¹⁷ ออสเตรเลียอาจจะได้รับการทบทวน
ก่อนก็เป็นได้ รัฐมนตรีกระทรวงต่างประเทศและ
การค้า การีต อีวานส์ (Gareth Evans) มีความ
เห็นว่ามีควมจำเป็นที่จะต้องมีการพูดคุยกันที่มี
เนื้อหาสาระ เนื่องจากว่าอิทธิพลของโซเวียตใน
ภูมิภาคนี้ได้ลดลง และมีปัญหาเกี่ยวกับจุดยืนของ
สหรัฐอเมริกาในเรื่องการคงอยู่ในภูมิภาค¹⁸ แต่
เป็นที่ชัดเจนว่า รัฐบาลอาเซียนไม่ได้รับการ
ทบทวนหรือขอความสนับสนุนก่อนการประชุม ผู้ที่
มีส่วนอย่างสำคัญในการยกวางสุนทรพจน์ของ
รัฐมนตรีต่างประเทศญี่ปุ่นนี้ นายยูคิโอะ ซาโตะ
อธิบดีกรมข่าวสารวางแผนและวิจัยในเวลานั้น (ต่อ
มาได้เลื่อนตำแหน่งเป็นอธิบดีกรมอเมริกาเหนือ)
ได้ชี้แจงว่า ข้อเสนอนี้ความจริงแล้วหยิบยืมมาจาก
อาเซียน คือ มาจากข้อเสนอแนะของที่ประชุมกลุ่ม
สถาบันวิจัยในด้านยุทธศาสตร์และนานาชาติศึกษา
ของประเทศอาเซียน ซึ่งได้ประชุมกันที่กรุงมนิลา
ก่อนหน้าการประชุม ASEAN-PMC ไม่นาน ก็
เป็นความจริงอย่างที่นายซาโตะ ที่ได้รับเชิญให้เข้า

ร่วมประชุมที่มะนิลาด้วย คือ นักวิชาการจากสถาบัน
วิจัยในอาเซียนได้เสนอแนะให้ “กระตุ้นญี่ปุ่นให้
ปรึกษาหารือกับอาเซียนอย่างสม่ำเสมอและอย่าง
เป็นระบบ ซึ่งจะเป็นการหลีกเลี่ยงความเข้าใจผิด
และจะปูทางให้แก่การร่วมมือที่ให้ประโยชน์แก่
กันและกัน”¹⁹ แต่ก็อาจกล่าวได้ว่า ข้อเสนอของ
รัฐมนตรีต่างประเทศนาคายามา ไม่ว่าจะมาจาก
แหล่งใด เป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญยิ่งของความมุ่งมั่น
จะมีบทบาทด้านการเมืองความมั่นคงที่จริงจังยิ่งขึ้น
ของญี่ปุ่น เราจะเห็นได้ชัดเจนขึ้นเมื่อพิจารณาที่
บทบาทของญี่ปุ่นในปัญหาแกมพูชา

4.2) บทบาทในปัญหาแกมพูชา

1. การเป็นเจ้าภาพจัดประชุมปัญหาแกมพูชา
การจัดประชุมที่เรียกว่า Tokyo Meeting on
Cambodia ที่โตเกียว ระหว่างวันที่ 4-5 มิถุนายน
2533 โดยกระทรวงต่างประเทศญี่ปุ่น เป็นการเริ่ม
ต้นที่จะมีบทบาทด้านการเมือง-ความมั่นคงของ
ญี่ปุ่นในเอเชียอาคเนย์ในยุคหลังสงครามเย็น ก่อน
หน้าที่จะจัดการประชุม กระทรวงต่างประเทศญี่ปุ่น
ได้ส่งผู้อำนวยการกองเอเชียอาคเนย์ที่หนึ่ง นายโค-
โนะ เดินทางไปสำรวจข้อเท็จจริงที่กรุงพนมเปญ
ระหว่างวันที่ 15-22 กุมภาพันธ์ 2533 การกิจของ
นายโคโนะ มีลักษณะเป็น “กึ่งลับ” เขาเดินทางไป
ด้วยหนังสือเดินทางส่วนตัว เพราะญี่ปุ่นรับรอง
รัฐบาลเขมรสามฝ่ายอยู่ในเวลานั้น รายงานที่เขาจัด
ทำเสนอต่อกระทรวงได้เสนอแนะว่า รัฐบาลญี่ปุ่น
ควรจะให้ความสำคัญต่อรัฐบาลพนมเปญที่มีนาย
ฮุนเซนเป็นนายกรัฐมนตรี เพราะว่าสามารถควบคุม
ดินแดนและประชาชนส่วนใหญ่อย่างมั่นคง มีความ

เป็นอิสระจากเวียดนามและมีท่าทีพร้อมจะเปิดกว้างระบบเศรษฐกิจ ขณะเดียวกัน ฝ่ายเขมรแดงนั้นเป็นที่เกลียดชังของประชาชนกัมพูชามากกว่าที่โลกภายนอกเข้าใจกัน รายงานของนายโคโนะได้รับการยอมรับจากกระทรวงและนำไปสู่การปรับเปลี่ยนนโยบายบางประการ คือการยอมรับรัฐบาลพนมเปญมากขึ้น แข็งกร้าวต่อเขมรแดง รวมทั้งการพยายามดึงให้สมเด็จพระเจ้าสีหนุและนายฮุนเซนปรองดองกันเพื่อจัดตั้งองค์การปกครองร่วมที่จะเรียกว่า “สภาแห่งชาติสูงสุด” โดยลดความสำคัญ of เขมรแดงและฝ่ายนายซอนซานลง²⁰

ญี่ปุ่นอธิบายว่าได้จัดการประชุมครั้งนี้ขึ้นโดยได้รับ “ความร่วมมือ” จากประเทศไทยซึ่งก็เป็นจริง พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรีได้ส่งพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีกลาโหมในขณะนั้น รวมทั้งคณะที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลกไปให้คำแนะนำต่าง ๆ แต่คำชี้แจงที่ญี่ปุ่นบอกว่า จัดการประชุมตามที่ได้รับ “การทาบทาม” จากนายกรัฐมนตรีพลเอกชาติชายนั้นไม่น่าจะถูกต้องทั้งหมด จริงอยู่ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ทาบทามต่อนายกรัฐมนตรีโคฟู ระหว่างการเดินทางไปเยือนญี่ปุ่น ในเดือนเมษายน 2533 แต่ก็มีความเป็นไปได้สูงว่า ความคิดนี้จะมาจากญี่ปุ่นก่อนพูดคุยกับระดับล่างหรือที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี แล้วจึงออกมาในรูปของ “การทาบทาม” จากพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เพื่อให้แลดูไม่น่าเกลียด รวมทั้งจะช่วยผ่อนคลายข้อวิจารณ์ต่อญี่ปุ่นใด ๆ ที่อาจเกิดขึ้น ภารกิจพิเศษของนายโคโนะ และ “รายงานโคโนะ” บอกให้เราทราบว่า ญี่ปุ่นได้พัฒนาแนวความคิดจะมีบทบาทบางอย่างที่

เป็นอิสระจากอาเซียนมาก่อนหน้านี้แล้ว²¹

“การทูตไกล่เกลี่ย” (mediatory diplomacy) ครั้งนี้ได้ผลออกมาตามที่เจ้าภาพคาดหวังไว้ ภายหลังการประชุมสองวันมีแถลงการณ์ออกมาฉบับหนึ่ง ให้ทั้งสองฝ่ายหยุดยิง และให้จัดตั้ง “สภาแห่งชาติสูงสุด” (Supreme National Council) ประเด็นสำคัญที่อยู่เบื้องหลังประกอบขององค์การดังกล่าว ซึ่งระบุว่า ให้ฝ่ายรัฐบาลพนมเปญมีที่นั่งครึ่งหนึ่งของทั้งหมด และเขมรสามฝ่ายภายใต้สมเด็จพระเจ้าสีหนุ จะมีที่นั่งรวมกันครึ่งหนึ่งที่เหลือ ซึ่งหมายความว่า เขมรแดงจะถูกลดฐานะลงเป็นส่วนหนึ่งของเขมรสามฝ่ายอยู่ภายใต้สมเด็จพระเจ้าสีหนุ ขณะที่ฝ่ายรัฐบาลพนมเปญได้ขยับฐานะสูงขึ้นครองฐานะถึงครึ่งหนึ่ง แทนที่จะเป็นหนึ่งในสี่เหมือนที่ผ่านมา เนื้อหาของคำแถลงการณ์ในจุดนี้ได้สร้างความไม่พอใจให้แก่เขมรแดง ความจริงแล้วเขมรแดงได้ปฏิเสธที่จะเข้านั่งประชุมด้วยหลังจากที่ทราบเบาะแสบางอย่าง จากการดูลักษณะการจัดที่นั่งในช่วงพิธีเปิดการประชุมเพื่อให้ผู้สื่อข่าวได้ถ่ายภาพ เจ้าหน้าที่กระทรวงต่างประเทศญี่ปุ่นชี้แจงว่า ไม่ต้องการเชิญเขมรแดงมาร่วมประชุมเลย แต่สมเด็จพระเจ้าสีหนุมีความประสงค์จะให้มาร่วมประชุมด้วย รวมทั้งฝ่ายนายซอนซาน²² ทั้งหมดที่กล่าวมาบ่งชี้ว่าญี่ปุ่นมีความมุ่งมั่นสูงที่จะจัดการประชุมให้ได้ทั้ง ๆ ที่รู้ว่า จะสร้างความไม่พอใจให้แก่กระทรวงต่างประเทศไทย ซึ่งมีความคิดไม่ลงรอยกับนายกรัฐมนตรีและคณะที่ปรึกษาและแก่อาเซียนด้วย

2. การออกพระราชบัญญัติให้ส่งทหารไปร่วมปฏิบัติการรักษาความสงบสหประชาชาติ ร่างพระราชบัญญัติความร่วมมือสหประชาชาติ (United

nations Peace Cooperation Bill) เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาเมื่อฤดูใบไม้ร่วงของปี 2533 ขณะที่สงครามอ่าวเปอร์เซียยังไม่ได้ปะทุขึ้น เป็นการร่างกฎหมายที่กระทำขึ้นอย่างฉุนเฉียว เนื่องจากได้รับแรงกดดันอย่างหนักจากสงครามอ่าวเปอร์เซีย แนวโน้มที่ ร่าง พรบ. จะผ่านการพิจารณาของรัฐสภาเมื่อน้อยเนื่องจากพรรคฝ่ายค้านครองเสียงข้างมากในสภาสูง แม้ว่าพรรครัฐบาลจะมีเสียงข้างมากในสภาล่าง เมื่อพรรคฝ่ายค้านแนวสายกลางสองพรรค คือพรรคโคเมและพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย ได้แสดงจุดยืนออกมาชัดเจนว่าจะไม่ให้ความสนับสนุน ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ตกไปโดยปริยาย ต่อมารัฐบาลโคฟูได้เสนอร่างพระราชบัญญัติใหม่เข้าสู่สภาอีกครั้งหนึ่ง เมื่อเดือนกันยายน ต่อมานายกรัฐมนตรีมีયાชาว่า (จัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่เมื่อเดือนตุลาคม 2534) พยายามผลักดันอย่างเต็มที่ยอมให้มีข้อจำกัดต่าง ๆ มากขึ้นถึงกับเสนอให้แช่แข็ง (freeze) ปฏิบัติการส่วนที่เป็นในลักษณะใช้กำลัง (Peacekeeping Forces) หรือที่เรียกย่อ ๆ ว่า PKF เข้าไประหว่างการพิจารณาของสภาจนเป็นที่พอใจของพรรคฝ่ายค้านแนวสายกลาง จึงสามารถผ่านการพิจารณาของรัฐสภาไปได้เมื่อเดือนมิถุนายน 2532 ใช้เวลาถึง 3 สมัยประชุมของรัฐสภา ชื่อของพระราชบัญญัติได้เปลี่ยนไปเป็น Law Concerning Cooperation for United Nations Peacekeeping Operations and Other Operations หรือนิยมเรียกกันย่อ ๆ ว่า PKO Law ใช้เวลาพิจารณาได้เพียงในสภาล่างถึง 90 ชั่วโมง และในสภาสูงอีกกว่า 100 ชั่วโมง นับว่าประชามติในญี่ปุ่นยังอ่อนไหวต่อการส่งทหารออก

นอกประเทศเป็นอย่างมาก²³

สาระเนื้อหาของพระราชบัญญัติ PKO ที่สำคัญได้แก่ 1) จำนวนบุคลากรที่จะส่งไปรวมทหารและพลเรือนต้องไม่เกิน 2,000 คน 2) กิจกรรมต่าง ๆ ที่จะไปปฏิบัติมีอยู่ 3 ลักษณะ คือ การควบคุมการเลือกตั้งและการบริหารงานพลเรือน, การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และปฏิบัติการรักษาความสงบ (peacekeeping operations) เช่น กำกับดูแลการหยุดยิง การตรวจสอบการมอบอาวุธและควบคุมการแลกเปลี่ยนเชลยศึก 3) การส่งเจ้าหน้าที่ไปร่วมปฏิบัติการรักษาความสงบของสหประชาชาตินี้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข 5 ประการ ซึ่งที่สำคัญ คือ การสู้รบระหว่างคู่กรณีจะต้องยุติลงแล้ว โดยมีการตกลงหยุดยิงเสียก่อน, คู่กรณีขัดแย้งจะต้องเห็นชอบกับการที่ญี่ปุ่นจะเข้าร่วมและการใช้อาวุธจะจำกัดให้น้อยที่สุดเพียงเพื่อป้องกันตัวเองเท่านั้น 4) ปฏิบัติการรักษาความสงบที่มีลักษณะเป็นยุทธการ เช่น ที่ต้องใช้ทหารราบ ทหารปืนใหญ่ ทหารม้า-ยานเกราะและรถถัง ที่เรียกว่า PKF จะยังกระทำไม่ได้ จนกว่าจะมีกฎหมายออกมาในภายหลังว่าให้สามารถกระทำได้ และ 5) จะมีการทบทวนพระราชบัญญัตินี้ หลังจากใช้ไปแล้วเป็นเวลา 3 ปี

หลังจากที่เคลียร์ด้านกฎหมายเป็นที่เรียบร้อยแล้ว รัฐบาลญี่ปุ่นก็ได้ส่งเจ้าหน้าที่ออกไปปฏิบัติการในกัมพูชา นับเป็นการส่งทหารออกนอกประเทศเป็นครั้งแรกนับแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง บุคลากรที่ส่งไปทั้งหมด มีทั้งเจ้าหน้าที่ทหารและพลเรือน ส่วนใหญ่เป็นทหารเหล่าช่าง จำนวน 600 คน ส่วนเจ้าหน้าที่พลเรือนมีเพียงเล็กน้อย โดย

เป็นเจ้าของหน้าที่ตำรวจเป็นส่วนใหญ่²⁴ ผลัดแรก ปฏิบัติการอยู่ช่วงเวลาหนึ่งก็เดินทางกลับ ผลัดใหม่ เดินทางไปแทนในจำนวนที่ใกล้เคียงกับผลัดแรก ภารกิจที่ได้ปฏิบัติเป็นงานโยธา สร้างและซ่อมแซม ถนน สะพาน และสาธารณูปโภคอื่น ๆ มีปฏิกริยา จากประเทศอาเซียนหลายประเทศต่อการได้เห็น ทหารญี่ปุ่นในเครื่องแบบปรากฏตัวในดินแดนเอเชีย อากาศอีกครึ่งหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม ญี่ปุ่นก็ได้ แสดงบทบาทที่สำคัญยิ่งออกมาแล้ว และ ประชาชนญี่ปุ่นได้โต้เถียงในเรื่องนี้อย่างกว้างขวาง แล้วผลที่ออกมาคือ ทหารญี่ปุ่นในเครื่องแบบ โดย ในครั้งนี้เป็นเครื่องแบบมีสัญลักษณ์ของ สหประชาชาติและอยู่ใต้การบังคับบัญชาของ สหประชาชาติ ได้ไปปรากฏตัวในภูมิภาค ซึ่งครั้ง หนึ่งคนได้ไปรุกรานสังหารชีวิตผู้คนไปเป็นจำนวนมาก

3. บทบาทในการฟื้นฟูกัมพูชาและอินโดจีน บทบาทในการฟื้นฟูบูรณะกัมพูชาและอินโดจีนน่าจะถือได้ว่าเป็นบทบาทในเชิงการเมือง-ความมั่นคง ยิ่งกว่าจะเป็นในด้านเศรษฐกิจหรือความช่วยเหลือ เพื่อการพัฒนาทั่วไป ในเดือนมิถุนายน 2535 ญี่ปุ่นได้อาสาเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมในระดับ รัฐมนตรีของ CRRC ที่เรียกว่า Ministerial Conference on Rehabilitation and Reconstruction of Cambodia ในการประชุม ครั้งนี้ญี่ปุ่นประสบความสำเร็จในการชักชวนให้ ประเทศต่าง ๆ “ลงขัน” ช่วยเหลือการฟื้นฟูบูรณะ กัมพูชาอย่างค้ำประกัน จำนวนเงินที่ชาติต่าง ๆ และ องค์การระหว่างประเทศสัญญาว่าจะให้ความ ช่วยเหลือสูงถึง 880 ล้านดอลลาร์ ญี่ปุ่นประเทศ

เจ้าภาพได้สัญญาจะช่วยเหลือเป็นจำนวนระหว่าง 150-200 ล้านดอลลาร์ หรือประมาณหนึ่งในห้า

อีกด้านหนึ่ง ในเดือนพฤศจิกายนปีเดียวกัน ญี่ปุ่นได้ตัดสินใจให้ความช่วยเหลือเงินกู้เพื่อจัดซื้อ สินค้าแก่เวียดนามเป็นจำนวน 45.5 พันล้านเยน เพื่อสนับสนุนนโยบายเปิดกว้างทางเศรษฐกิจของ เวียดนาม นับเป็นการเคลื่อนไหวที่มาถึงเร็วมาก ญี่ปุ่นแสดงบทบาทนำในการช่วยพัฒนาอินโดจีน อย่างเห็นได้ชัดเมื่อเป็นเจ้าภาพจัดการประชุม “การพัฒนาเบ็ดเสร็จอินโดจีน” (Forum for Comprehensive Development of Indochina) ระหว่างวันที่ 9-10 ธันวาคม 2536 มีผู้เข้าประชุม จาก 22 ประเทศ และ 6 องค์การระหว่างประเทศ การประชุมนี้เป็นในระดับเจ้าหน้าที่ จะมีการประชุม ระดับรัฐมนตรีในปีถัดไป (2537) เวทีประชุมนี้ไม่ได้มุ่งเพื่อให้ชาติต่าง ๆ “ลงขัน” อย่างเช่นกรณี ของกัมพูชา แต่มุ่งเพื่อการประสานความร่วมมือ และกระตุ้นให้ชาติต่าง ๆ สนใจช่วยเหลือฟื้นฟูอิน-โดจีน นับว่าญี่ปุ่นได้ปฏิบัติตามคำมั่นสัญญาที่นายกรัฐมนตรีมีชาวว่าได้กล่าวไว้ในสุนทรพจน์ ณ กรุงเทพฯ ระหว่างการเยือนประเทศอาเซียนเมื่อ ต้นปีเดียวกัน (มกราคม 2536)

ญี่ปุ่นแสดงบทบาทนำในการฟื้นฟูบูรณะ กัมพูชาครั้งใหญ่ เมื่อเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมให้ แก่ ICORC (International Committee on the Reconstruction of Cambodia) ระหว่างวันที่ 10-11 มีนาคม 2537 ICORC เป็นหน่วยงานซึ่ง จัดตั้งขึ้นตามมติของที่ประชุม CRRC ข้างต้น การประชุม ICORC นี้ฝรั่งเศสได้จัดขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อปี 2536 และครั้งที่สามก็จะกลับไปจัดที่ฝรั่งเศส

อีก เห็นได้ชัดว่านอกเหนือจากฝรั่งเศสเจ้าอาณานิคมเก่าของกัมพูชาแล้ว ไม่มีชาติใดจะมีความมุ่งมั่นในการฟื้นฟูบูรณะกัมพูชาเสมอเท่าญี่ปุ่น การประชุม ICORC ครั้งที่สองนี้ญี่ปุ่นจัดอย่างเต็มความสามารถ มีผู้เข้าร่วมประชุมจากทั้งหมด 32 ประเทศ (รวมญี่ปุ่นและกัมพูชาด้วย) องค์การระหว่างประเทศอีก 12 องค์การ รวมทั้งได้เชิญผู้แทนหน่วยงาน NGO และหน่วยงานระหว่างประเทศอื่น ๆ อีกจำนวนมาก เงินที่ชาติต่าง ๆ และองค์การระหว่างประเทศสัญญาจะให้ความช่วยเหลือแก่กัมพูชาเป็นจำนวนถึง 486 ล้านดอลลาร์ปี 2537 และอีก 271 ล้านดอลลาร์สำหรับปี 2538 และยังมีเงินช่วยเหลือการกักขังระเบิดอีกจำนวน 15 ล้านดอลลาร์ ยอดเงินรวมทั้งหมดแล้วสูงถึง 773 ล้านดอลลาร์ สำหรับญี่ปุ่นนั้น เฉพาะในปี 2537 จะให้ความช่วยเหลือให้เปล่า 87 ล้านดอลลาร์ (9,250 ล้านบาท) และ 1.6 ล้านดอลลาร์ สำหรับใช้ใน “ความร่วมมือไตรภาคี” ระหว่างญี่ปุ่น-อาเซียน-กัมพูชา (Tripartite Cooperation) โดยจะมอบเงินผ่านโครงการพัฒนาของสหประชาชาติ (UNDP) ตลอดจนถึงอีก 2.5 ล้านดอลลาร์เพื่อช่วยเหลือกิจกรรมกักขังระเบิด รวมเป็นยอดเงิน “ลงขัน” 91.8 ล้านดอลลาร์ หรือประมาณหนึ่งในห้าของยอดเงินบริจาคทั้งหมดของปี 2537 นอกจากนี้แล้ว องค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ เช่น IMF, ADB และธนาคารโลกก็จะให้ความช่วยเหลืออีกจำนวนมาก ซึ่งจะเข้าไปในรูปของเงินกู้²⁵

บทบาทในการฟื้นฟูเงินโตเงินของญี่ปุ่น จะมีคุณูปการอย่างมากต่อการทำให้เศรษฐกิจอินโดจีนมีบูรณาการกับเศรษฐกิจอาเซียน (และอาจรวมถึง

บูรณาการกับการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของเศรษฐกิจจีนด้วย) นโยบายของญี่ปุ่นในเรื่องนี้มีความชัดเจนมาก ดังปรากฏในสุนทรพจน์มียาชาว่าที่กรุงเทพฯ เวียดนามได้ก้าวเข้าสู่ยุคการเร่งพัฒนาเศรษฐกิจไม่แตกต่างจากจีน โดยได้พยายามรักษาความสัมพันธ์อันดีกับประเทศต่าง ๆ นายกรัฐมนตรีโววันเกียต (Vo Van Kiet) ของเวียดนามเดินทางไปเยือนอินโดนีเซีย ไทย และสิงคโปร์ ระหว่างวันที่ 24 ตุลาคม - 1 พฤศจิกายน 2534 โดยเป็นการเดินทางเยือนครั้งแรกในรอบ 13 ปี แลกเปลี่ยนที่ลงนามในกรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม ได้ประกาศว่า เวียดนามและไทยจะงดเว้นจากการกระทำใด ๆ ที่จะกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ ความมั่นคงของประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาค²⁶ เวียดนามและลาวได้เข้าร่วมในสนธิสัญญาความเป็นมิตรและความร่วมมือในเอเชียอาคเนย์ (สนธิสัญญาบาห์ลี 2519) เมื่อเดือนกรกฎาคม ปี พ.ศ. 2535 ขณะเดียวกันความสัมพันธ์ระหว่างเวียดนามกับจีนก็พัฒนาขึ้นตามลำดับด้วย เลขานุการพรรคนายโดมอย (Do Muoi) ได้นำคณะใหญ่ไปเยือนจีนเมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2534 ประกอบด้วยผู้นำระดับสูง เช่น นายกรัฐมนตรีโววันเกียต (Vo Van Kiet) และรัฐมนตรีต่างประเทศเหียงน มั่นคาน ประเทศไทยเองก็ปรารถนาจะเห็นอินโดจีนทั้งสามประเทศเข้าร่วมในอาเซียน นายกรัฐมนตรีอานันท์ ปันยารชุน ได้กล่าวในสุนทรพจน์ต้อนรับนายกรัฐมนตรีโกจ๊กตงของสิงคโปร์ ระหว่างเยือนกรุงเทพฯ เมื่อเดือนตุลาคม 2534 ว่า “ดังนั้น เรามองไปข้างหน้าสู่ยุคหลังปัญหา กัมพูชา การท้าทายที่เราเผชิญอยู่ก็คือการมุ่งไปสู่ระเบียบภูมิภาคซึ่งรวมทุกชาติในเอเชีย-

อาคเนย์ เข้าสู่สันติภาพ ความก้าวหน้า และความรุ่งเรือง ดังที่ผู้ก่อตั้งอาเซียนได้คาดหมายไว้”²⁷

5. ทรศนะจากประเทศอาเซียน

ญี่ปุ่นจะไม่สามารถขยายบทบาทด้านการเมือง-ความมั่นคงของตนในเอเชียอาคเนย์ได้ ถ้าประเทศอาเซียนร่วมมือกันคัดค้าน เราอาจกล่าวได้ว่าที่ผ่านมายังไม่เกิดกรณีเช่นนี้ขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ก็มีข้อวิจารณ์อยู่ ซึ่งในที่นี้จะมุ่งเสนอ ทรศนะวิพากษ์วิจารณ์เหล่านี้ เพื่อจะได้เป็นแนวทางสำหรับการปรับปรุงของญี่ปุ่นต่อไป

เราอาจแบ่งบทบาทด้านการเมือง-ความมั่นคงของญี่ปุ่นที่กล่าวมาเป็น 3 ลักษณะ

ลักษณะแรก คือ ในด้านการให้ความช่วยเหลือเพื่อฟื้นฟูหลังจากที่สงครามในประเทศสงบลง ลักษณะที่สอง คือ ในด้านการทูตเช่นการไกล่เกลี่ยกรณีขัดแย้ง หรือการเสนอให้เรื่องความมั่นคงภูมิภาคมาเป็นหัวข้อการประชุม ASEAN-PMC และลักษณะที่สาม คือในด้านการส่งทหารออกนอกประเทศไปร่วมปฏิบัติการรักษาความสงบของสหประชาชาติ ประเทศอาเซียนต่างก็สนับสนุนบทบาทในลักษณะแรกอย่างไม่มีเงื่อนไข บทบาทลักษณะที่สองนั้น อาเซียนบางประเทศไม่สนับสนุนโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อไม่ได้รับการปรึกษาหารือก่อน ส่วนบทบาทลักษณะที่สามนั้น เนื่องจากเป็นของใหม่ จึงมีทรศนะโต้แย้งอยู่บ้าง แต่ก็กล่าวได้ว่าไม่รุนแรงเท่าในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งการสำรวจประชามติหลายแห่งบ่งชี้ว่า ผู้สนับสนุนและผู้คัดค้านพระราชบัญญัติ PKO ในช่วงที่ประกาศใช้

ใหม่ ๆ ในญี่ปุ่นนั้นกำลังกันมาก พรรคการเมืองฝ่ายซ้ายที่คัดค้าน ได้ต่อสู้อย่างถึงที่สุดด้วยกลยุทธ์ต่างเวลาต่าง ๆ ในรัฐสภา สะท้อนให้เห็นถึงการต่อต้านบทบาทที่ต้องใช้ทหารในเครื่องแบบ ที่มีอยู่อย่างลึกซึ้งในสังคมญี่ปุ่นสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่สอง²⁸

เมื่อกล่าวถึงการมีบทบาทด้านการเมือง-ความมั่นคงเพิ่มขึ้นของญี่ปุ่นอย่างกว้าง ๆ โดยรวมแล้ว ทรศนะจากประเทศอาเซียนทั่วไปจะเป็นในเชิงบวก ในประเทศไทยมีผู้แสดงทรศนะสนับสนุนอยู่ไม่น้อย ตัวแทนความคิดของข้าราชการกระทรวงต่างประเทศคนหนึ่ง นายอาสา สารสิน อดีตปลัดกระทรวง ซึ่งได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต่างประเทศในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน มีทรศนะว่า ญี่ปุ่นควรจะต้องมีการระดมความคิดชอบด้านความมั่นคงภูมิภาคเพิ่มขึ้น เมื่อมีฐานะเศรษฐกิจเข้มแข็งจนเป็นมหาอำนาจเศรษฐกิจโลก ในสุนทรพจน์ที่กล่าวเมื่อวันที่ 25 เมษายน นายอาสา สารสิน ได้เสนอว่า “ญี่ปุ่นควรจะมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างจริงจังในด้านการทูตและด้านการเมืองเพื่อการแสวงหาสู่ทางยุติความขัดแย้งและความตึงเครียดภูมิภาค อย่างที่ญี่ปุ่นกำลังปฏิบัติอยู่ขณะนี้ในกัมพูชา”²⁹ นักหนังสือพิมพ์ชั้นนำของไทย นายสุทธิชัย หยุ่น ได้แสดงความเห็นในเรื่องบทบาทที่จริงจังยิ่งขึ้นของญี่ปุ่นดังนี้ : “โตเกียวควรจะดำเนินการอย่างจริงจังยิ่งขึ้นในการส่งบุคลากรทหารจะคิดอาวุธหรือไม่ก็ตาม ไปร่วมในกองกำลังนานาชาติ เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเป็นปึกแผ่นในทุกด้านกับสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ ไม่ใช่เฉพาะในด้านนโยบายเงินเยนแบบในประเพณี

เท่านั้น”³⁰ สุทธิชัย สรูปไว้ว่า “ญี่ปุ่นไม่มีทางเลือก นอกจากทำให้โลกตระหนกอย่างชนิดเอาจริงเอาจัง และอย่างคงเส้นคงวา ว่าคนนั้นเป็นห่วงจริง ๆ (really cares) ในเรื่องสวัสดิการของชุมชนโลก และมีบทบาทสำคัญที่จะมีคุณูปการต่อสันติภาพอันคงทน”³¹ อย่างไรก็ตาม เมื่อเป็นกรณีเฉพาะเรื่อง จะพบว่ามิใช่อัจฉริยะอยู่ ซึ่งจะได้ออกมาดังต่อไปนี้ โดยเริ่มจากข้อเสนอของรัฐมนตรีต่างประเทศนากายาม่า

1. ข้อเสนอของรัฐมนตรีต่างประเทศนากายาม่า ประเทศอาเซียนโดยเฉพาะอย่างยิ่งอินโดนีเซีย ขานรับข้อเสนอของรัฐมนตรีต่างประเทศนากายาม่าอย่างเต็มที่ มีรายงานว่ารัฐมนตรีต่างประเทศอินโดนีเซียได้แสดงความเห็นว่า อาเซียนไม่ต้องการสร้างกลไกใหม่ขึ้นมาเพื่อดูแลปัญหาความมั่นคงโดยเฉพาะ³² ผู้นำอินโดนีเซียบางคนมองว่า เมื่อภัยคุกคามต่อภูมิภาคจากเวียดนามได้ลดลงแล้ว ทำไมจะต้องมาสร้างกลไกอภิปรายปัญหาความมั่นคงกันอีก เพราะเท่ากับไปวิตกในสภาพการณ์ที่ดีขึ้นกว่าเดิม นายพลชูโดโม รัฐมนตรีประสานงานด้านการเมืองและความมั่นคงได้กล่าวเมื่อเดือนตุลาคม 2534 ว่า “อินโดนีเซียได้เลิกคิดถึงอันตรายจากทิศเหนือ และขัดขวางความคิดใดที่จะก่อตั้งสนธิสัญญาว่าด้วยการทหารหรือความมั่นคงในหมู่ประเทศอาเซียน”³³ อดีตรัฐมนตรีต่างประเทศม็อกตาร์ กุซมา อาตมาดจา (Mocktar Kasuma-Atmadja) ได้แสดงความเห็นไว้ว่า “ความร่วมมือทางทหารในปัจจุบันระหว่างอินโดนีเซีย สิงคโปร์ และมาเลเซีย ในระดับที่ต่ำ และในรูปแบบที่ไม่มุ่งทำให้เป็นสถาบัน คือ สิ่งเดียวที่อินโดนีเซีย...สามารถจะยอมรับได้”³⁴

ข้อเสนอของรัฐมนตรีต่างประเทศนากายาม่า

ที่ใช้ที่ประชุม ASEAN-PMC ถกกันถึงเรื่องความมั่นคง มีนัยแฝงอยู่ว่า สหภาพโซเวียตและจีน ซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิก ASEAN-PMC แต่มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อปัญหาความมั่นคงภูมิภาคต้องถูกกีดกันออกไป เจ้าหน้าที่กระทรวงต่างประเทศญี่ปุ่นพยายามอธิบายว่า ในระยะเริ่มแรก ควรจำกัดการอภิปรายเฉพาะประเทศที่เป็นมิตรกัน ต่อเมื่อผ่านไปสักระยะหนึ่ง จึงค่อยพิจารณาเชิญชวนประเทศอื่นเข้าร่วม นอกจากนี้ ยังเห็นว่า ปัญหาความขัดแย้งที่ไม่เกี่ยวกับภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ เช่น ปัญหาพิพาทกรรมสิทธิดินแดนหมู่เกาะตอนเหนือระหว่างญี่ปุ่นกับสหภาพโซเวียต ก็ไม่ควรนำมาพูดในที่ประชุม ASEAN-PMC ข้าราชการกระทรวงต่างประเทศญี่ปุ่นใช้คำว่า “การทูตสองคู่” (Two-track Diplomacy) อธิบายถึงแนวคิดของญี่ปุ่นข้างต้นคือ ให้ใช้เวทีประชุมที่มีอยู่แล้ว อย่าไปคิดสร้างขึ้นมาใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเวทีประชุมอย่างเช่น CSCE ในยุโรปและปัญหาของภูมิภาคย่อยใด ก็ควรพูดคุยกันเฉพาะประเทศในภูมิภาคย่อยนั้น โดยควรจะเริ่มต้นจากประเทศที่เป็นมิตรกันก่อน³⁵ แนวคิดของญี่ปุ่นเช่นนี้ ก่อให้เกิดความไม่พอใจจากสหภาพโซเวียตและจีน ประเทศไทยซึ่งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับจีนมากในด้านความร่วมมือทางทหาร ก็ตกอยู่ในฐานะลำบากและเกิดความไม่สบายใจว่า ที่ประชุม ASEAN-PMC อาจจะไปสร้างความตึงเครียดขึ้นมาได้ ก่อให้เกิดความสงสัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสหภาพโซเวียตที่มีความสัมพันธ์ไมสู้ดีกับญี่ปุ่น ว่าเป็นการร่วมคบคิดอะไรบางอย่าง ทั้ง ๆ ที่ความตึงเครียดในภูมิภาคได้ลดลงอย่างมากแล้ว³⁶

จะอย่างไรก็ตาม มีข้อเท็จจริงที่ปฏิเสธไม่ได้ว่า บัดนี้ญี่ปุ่นได้ก้าวออกมาแล้วที่จะเป็นผู้เสนอความคิดริเริ่มมากขึ้น จะแสดงบทบาทด้านการเมือง-ความมั่นคงที่จริงจังกว่าเดิม ความจริงแล้ว ข้อเสนอของรัฐมนตรีต่างประเทศนากายาม่า ไม่ได้เร่งรัดเวลา ขึ้นอยู่กับอาเซียนว่าจะหยิบข้อเสนอนี้ขึ้นมาพิจารณาเมื่อไร ในที่สุด ในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนที่สิงคโปร์ พ.ศ. 2535 ก็มีมติให้จัดเวทีประชุมที่เรียกว่า ARF (ASEAN Regional Forum) โดยจะเริ่มขึ้นเป็นครั้งแรก ในการประชุมที่กรุงเทพฯ ในเดือนกรกฎาคม 2537 ทั้งสหภาพโซเวียตและจีนได้รับเชิญให้เข้าร่วมประชุมใน ARF ด้วย แม้จะไม่ได้เป็นประเทศคู่เจรจาใน ASEAN-PMC ญี่ปุ่นมองว่า ARF ก็พัฒนามาจากข้อเสนอแนะของนากายาม่านั่นเอง แต่ข้าราชการกระทรวงต่างประเทศในอาเซียนจะมองว่า ARF เป็นนวัตกรรมของอาเซียนมากกว่า วิธีการและรูปแบบแตกต่างจากข้อเสนอของนากายาม่าอย่างมาก เรื่องการเชิญรัสเซียและจีนเข้าร่วมนั้น ญี่ปุ่นก็ไม่ขัดข้องอะไร เพราะสถานการณ์โลกในยุคหลังสงครามเย็นระยะหลังได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ดังนั้น จึงมีเพียงแต่เกาหลีเหนือเท่านั้นที่เป็นประเทศ ซึ่งเกี่ยวข้องกับความมั่นคงในเอเชีย แต่ไม่ได้รับเชิญให้เข้าร่วม ทั้งเวียดนาม ลาว และปาปัวนิวกินี ตลอดจนพม่าจะเข้าร่วมการประชุมที่กรุงเทพฯ ด้วยในอนาคต ไม่ช้าก็พม่าก็อาจเข้าร่วมประชุมเช่นกัน คงจะไม่ผิดที่เราจะเน้นอีกครั้งว่า ญี่ปุ่นได้แสดงบทบาทด้านความคิดริเริ่มที่สำคัญทีเดียว แต่ปัญหาคือวิธีการที่ค่อนข้างจะมีปัญหา ดังที่จะได้กล่าวต่อไป

2. การแก้ไขปัญหากัมพูชา บทบาทของญี่ปุ่นในปัญหากัมพูชาส่วนที่เป็นการฟื้นฟูกัมพูชานั้น ไม่มีประเทศอาเซียนใดคัดค้านหรือวิจารณ์ญี่ปุ่น จึงเหลือเพียงบทบาทการจัดประชุมปัญหากัมพูชาที่โตเกียว และการส่งทหารไปร่วมปฏิบัติการรักษาความสงบในกัมพูชา

2.1 การจัดประชุมปัญหากัมพูชา ประเทศอาเซียนได้ยึดแนวทางตามที่รัฐบาลไทยในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้พยายามโน้มน้าว คือไม่รับรองรัฐบาลพนมเปญ โดยรับรองแต่รัฐบาลเขมร 3 ฝ่ายภายใต้สมเด็จพระเจ้าสีหนุเท่านั้น อาเซียนเริ่มสับสนเมื่อรัฐบาลใหม่ภายใต้นายกรัฐมนตรี พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้หันไปติดต่อกับรัฐบาลพนมเปญ โดยได้เชิญนายกรัฐมนตรีสุนเซนมาเยือนประเทศไทย ข้าราชการกระทรวงต่างประเทศและรัฐมนตรีต่างประเทศ พล.อ.อ.สิทธิ เสวดศิลา คัดค้านเต็มที่ โดยเห็นว่า ควรจะ “โดดเดี่ยว” รัฐบาลพนมเปญ ซึ่งขณะนั้นตกอยู่ในฐานะอ่อนแอแล้วต่อไปอีกระยะหนึ่ง

ข้าราชการกระทรวงต่างประเทศของไทย มีทรรศนะเชิงวิจารณ์ต่อการจัดประชุมปัญหากัมพูชาที่โตเกียว ทั้งในแง่ของรูปแบบการจัดประชุม และในแง่ของการไม่ปรึกษาหารือกับอาเซียน ภายหลังที่มีการเปลี่ยนแปลงจากพลเอกชาติชาย มาเป็นรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน กระทรวงต่างประเทศได้เข้ามาจัดการประชุมปัญหากัมพูชา โดยพยายามไม่ให้เกิดปัญหาทั้งด้านรูปแบบและด้านการปรึกษาหารือกับอาเซียน อย่างที่ญี่ปุ่นได้ “พลาด” ไปแล้ว การประชุมจัดขึ้นที่พญา วมทั้งหมด 3 ครั้ง คือเมื่อเดือนมิถุนายน สิงหาคม และ

พฤศจิกายน ในปี 2534 ทั้งหมด

ในทวรษณะของข้าราชการกระทรวงต่างประเทศ การประชุมที่โตเกียวมีข้อเสียอยู่หลายประการ คือ 1) วิธีจัดให้แต่ละฝ่ายอยู่ในห้องแยกเดี่ยวของคนนั้นไม่เหมาะสม ควรที่จะให้แต่ละฝ่ายได้หันหน้าเข้าหากัน คุยกันในฐานะคนร่วมชาติ 2) การใกล้ชิดโดยให้นายโอวาคะ และพลเอกชวลิต ไปคุยกับแต่ละฝ่าย โดยไม่ให้แต่ละฝ่ายได้พูดจากัน เป็นวิธีทำหน้าที่ใกล้ชิดที่อาจก่อให้เกิดความคลางแคลงใจได้ 3) ผู้ทำหน้าที่ใกล้ชิดฝ่ายไทย ไม่ใช่ผู้มีหน้าที่และฝึกฝนมาทาง.านนี้ ไม่ใช่ข้าราชการทูตที่มีประสบการณ์การเจรจาอย่างในกรณีของนักเจรจาฝ่ายญี่ปุ่นคือ นายโอวาคะ ซึ่งต่อมาเป็นปลัดกระทรวง และเมื่อต้นเดือนมีนาคม 2537 ได้รับแต่งตั้งเป็นเอกอัครราชทูตญี่ปุ่นประจำสหประชาชาติ 4) ในคณะผู้แทนไทยที่เข้าไปปฏิบัติหน้าที่สำคัญนี้ ไม่มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบโต๊ะกองหรือกรมที่เกี่ยวข้องกับปัญหากรรมพูชา อย่างเช่นกรณีนายโคโนะ ผู้อำนวยการกองเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่หนึ่ง กรมกิจการเอเชีย จริงอยู่ ม.ล.พีระพงษ์ เกษมศรี เอกอัครราชทูตไทยประจำญี่ปุ่นได้เข้าร่วม แต่ก็ในฐานะผู้สังเกตการณ์ มิใช่ในฐานะผู้ร่วมวางแผนการทำหน้าที่เจรจา 5) การพยายามให้มีแถลงการณ์ร่วมออกมา โดยมีเขมรฝ่ายหนึ่งไม่เห็นชอบกับเนื้อหาแถลงการณ์ ไม่ยอมร่วมลงนามด้วยนั้น อาจเป็นการสร้างปัญหาระยะยาว แนวทางแก้ไขปัญหาที่ยั่งยืนน่าจะได้แก่ วิธีที่ให้ทุกฝ่ายยอมรับ เพื่อจะได้มีสันติภาพที่แท้จริงยั่งยืน และ 6) การเตรียมการประชุมไม่ได้จัดการอย่างดีพอ เป็นต้นว่าไม่มีการเชิญประธานที่ประชุมร่วมการแก้ไขปัญหกรรมพูชา

คือ ฝรั่งเศส และอินโดนีเซีย ตลอดจนผู้แทนเลขาธิการสหประชาชาติเข้าอยู่ในห้องประชุมด้วย³⁷

ในการให้สัมภาษณ์ผู้เขียนที่สำนักงานกระทรวงต่างประเทศ เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2537 รองปลัดกระทรวงต่างประเทศผู้รับผิดชอบปัญหากรรมพูชามาเป็นเวลานาน นายสาโรจน์ ชวนะวิรัช ได้แสดงความเห็นว่า น่าจะเป็นการดีกว่า ถ้าปล่อยให้เขมร 4 ฝ่ายเจรจากันเองโดยไม่ต้องมีผู้ใกล้ชิดภายนอก ไม่ต้องเร่งรัดว่าประชุมเพียงครั้งเดียวแล้วจะต้องมีข้อยุติออกมา โดยเฉพาะเมื่อมีเขมรบางฝ่ายไม่พร้อมจะร่วมลงนามด้วย นักการทูตผู้มีประสบการณ์ทำงานกับปัญหากรรมพูชามาเป็นเวลานานท่านนี้ ยังได้กล่าวแสดงความเชื่อมั่นว่า ถ้าปล่อยให้เขมร 4 ฝ่ายเจรจากันเอง สมเด็จเจ้าสีหนุก็จะสามารถแสดงบทบาทที่โดดเด่นได้³⁸ เพราะท่านก็เป็น “มือเก่า” (old hand) สามารถเป็นผู้นำการเจรจาได้ ความอึดอัดใจของสมเด็จเจ้าสีหนุต่อการประชุมที่โตเกียวได้รับการเปิดเผยภายหลัง เป็นต้นว่า ศาสตราจารย์เชกิ โทโมตะ ได้เขียนไว้ว่า “หลังจากที่เดินทางจากโตเกียวกลับปักกิ่ง พระองค์ได้กล่าวว่า ได้ลงนามไปเพราะรัฐบาลญี่ปุ่นเร่งเร้าและเพื่อรักษาหน้าของเจ้าภาพ”³⁹ รองปลัดสาโรจน์ได้กล่าวว่า สมเด็จเจ้าสีหนุซึ่งบัดนี้ทรงมีฐานะเป็นพระมหากษัตริย์แล้ว ได้ทรงระบายความอึดอัดกับคนเหมือนกันหลังจากเสร็จการประชุมที่โตเกียว นอกจากนี้ ในฐานะที่จับงานด้านอาเซียนมาเป็นเวลานาน (เคยดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมอาเซียน) ก็ยังได้กล่าวถึงผลเสียจากการที่ไม่ได้มีการปรึกษาหารือกับประเทศอาเซียนในเรื่องนี้⁴⁰

2.2 การส่งทหารไปปฏิบัติการรักษาความสงบในกัมพูชา โดยทั่วไปแล้วรัฐบาลประเทศอาเซียนไม่ขัดข้องที่ญี่ปุ่นจะส่งทหารออกนอกประเทศไปร่วมปฏิบัติการในกรอบขององค์การสหประชาชาติในกัมพูชา เพราะประเทศอาเซียนต่างก็ส่งทหารไปร่วมปฏิบัติการรักษาความสงบในกัมพูชา จึงไม่มีเหตุผลอะไรจะไปคัดค้านญี่ปุ่น นอกจากนี้แล้วบทบาทในการรักษาสันติภาพของสหประชาชาตินับวันจะได้รับการยอมรับมากขึ้นในสมัยหลังสงครามเย็น อาเซียนจึงยังมีเหตุผลน้อยที่จะไปขัดขวางการเข้าร่วมกระแสนี้ของญี่ปุ่น เอกสารสมุดปกน้ำเงินการทูต (Diplomatic Bluebook) ของกระทรวงต่างประเทศญี่ปุ่นได้ระบุว่า รัฐบาลประเทศไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย สนับสนุนบทบาทนี้ของญี่ปุ่น⁴¹ นำสังเกตว่าสมุดปกน้ำเงินไม่ได้กล่าวถึงประเทศสิงคโปร์ (ฟิลิปปินส์นั้นมีปัญหาภายในมากจนไม่สามารถแสดงจุดยืนของตนออกมาให้ชัดเจน ส่วนบรูไนนั้นโดยตลอดมาไม่ได้แสดงความเห็นในประเด็นปัญหาต่าง ๆ)

ข้อวิจารณ์การส่งทหารออกนอกประเทศของญี่ปุ่นที่ชัดเจนมาจากสิงคโปร์ นายลีควนยูได้สร้างความตระหนักให้แก่ญี่ปุ่น เมื่อเขากล่าวแสดงความเห็นในเรื่องที่ญี่ปุ่นจะส่งทหารไปร่วมปฏิบัติการรักษาความสงบสหประชาชาติว่า “เหมือนกับทำให้ช็อคโกแลตข้างในมีเหลี่ยมแก่คนเมา”⁴² คำพูดของเขาได้รับการอ้างอิงมากจนมีผลอย่างสำคัญที่ไปสนับสนุนเสียงคัดค้านการออกพระราชบัญญัติเพื่อการนี้ของฝ่ายค้านในญี่ปุ่น เขายังกล่าวแสดงความเห็นอีกว่า ญี่ปุ่นอาจกลายเป็นมหาอำนาจทางทหารขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง จากการเข้าร่วมปฏิบัติการรักษา

ความสงบสหประชาชาติเป็นก้าวแรก เนื่องจากว่าคนญี่ปุ่นเป็นที่รู้จักกันว่า เวลาทำอะไรจะทำให้สมบูรณ์ที่สุด” เขากล่าวว่า “จะดีกว่าถ้าส่งพลเรือนผู้สังเกตการณ์ที่ไม่ติดอาวุธ นักบริหาร และบุคลากรส่งกำลังบำรุง”⁴³

การส่งทหารออกนอกประเทศ เชื่อมโยงอยู่กับปัญหาที่นิยมเรียกกันว่า “การบิดเบือนประวัติศาสตร์” หรือถ้าจะเรียกให้เป็นกลางกว่าก็คือ “ภาระทางประวัติศาสตร์” ในประเทศญี่ปุ่น มีข้อวิจารณ์ในกลุ่มที่คัดค้านการส่งทหารออกนอกประเทศว่า ทั้ง ๆ ที่ยังไม่เคยยอมรับ ตระหนัก และสอนเยาวชนให้รู้ข้อเท็จจริงในประวัติศาสตร์ว่าด้วยสงครามรุกรานเพื่อนบ้านเอเชีย ก็ยังส่งทหารออกไปยังภูมิภาคที่เคยได้รุกรานมา ข้อวิจารณ์เช่นนี้มาจากสิงคโปร์ค่อนข้างชัดเจน จริงอยู่เป็นความจริงว่า ผู้นำญี่ปุ่นได้พูดจาในลักษณะขอภัยต่อประชาชาติเพื่อนบ้านเอเชียชัดเจนขึ้น ในระยะหลัง เป็นต้นว่า นายกรัฐมนตรีไคฟู ในสุนทรพจน์ที่กล่าว ณ สิงคโปร์ขณะเยือนประเทศอาเซียนเมื่อเดือนพฤษภาคม 2534 ได้กล่าวแสดงความเสียใจจากใจจริง (sincere contrition) นายกรัฐมนตรีมียาซาว่า ได้กล่าวในรัฐสภาเมื่อเดือนมกราคม 2535 ว่า “มีความจำเป็นที่จะต้องเข้าใจประวัติศาสตร์ของญี่ปุ่นเอง ถ้าญี่ปุ่นจะแสดงบทบาททางการเมืองและเศรษฐกิจที่จริงจังในภูมิภาคนี้” และในขณะที่เยือนเกาหลี นายมียาซาว่าได้กล่าวว่า “เป็นสิ่งจำเป็นที่ญี่ปุ่นสอนประวัติศาสตร์อย่างถูกต้อง มีจิตใจแห่งการเตือนตนที่จะไม่ทำความผิดพลาดซ้ำอีก”⁴⁴ นอกจากนี้แล้ว นายกรัฐมนตรีโฮโซกาวา ยังได้ให้สัมภาษณ์ภายหลังเข้ารับตำแหน่งเดือนสิงหาคม 2536

ว่าสงครามมหาเอเชียบูรพาเป็น “การรุกราน และเป็นสิ่งผิดพลาด”

อย่างไรก็ตาม คนที่มองแตกต่างไปจากนี้ ก็มียุ่่มากในญี่ปุ่น เมื่อเดือนพฤษภาคม 2537 รัฐมนตรียุติธรรมของญี่ปุ่น นายชิงโตะ นากาโนะ ได้ให้สัมภาษณ์ภายหลังเข้ารับตำแหน่งว่าเหตุการณ์นานกิง พ.ศ. 2480 เป็นเหตุการณ์ “ปั่นแต่่งขึ้น” และสงครามมหาเอเชียบูรพา “ไม่ใช่สงครามการรุกราน” ก่อให้เกิดกระแสต่อต้านญี่ปุ่นจากประเทศเพื่อนบ้านจนอาจมีผลให้การมีบทบาทเพิ่มขึ้นของญี่ปุ่น ไม่ได้ได้รับความเชื่อถือจากเพื่อนบ้านเอเชีย ปัญหาสำคัญคือตำราเรียนประวัติศาสตร์ในญี่ปุ่น ก็เช่นเดียวกับตำราเรียนวิชาอื่น ๆ ต้องได้รับการตรวจสอบอนุมัติจากกระทรวงศึกษาธิการเสียก่อน จึงจะใช้เป็นตำราเรียนในห้องเรียนได้ นโยบายการตรวจสอบอนุมัติที่ใช้อยู่มีลักษณะเข้มงวด ส่งผลให้เยาวชนญี่ปุ่นไม่สามารถรับรู้ข้อเท็จจริงในประวัติศาสตร์ในส่วนที่เป็นจุดอ่อนไหว แต่มีนัยสำคัญต่อความสัมพันธ์ญี่ปุ่นกับเพื่อนบ้านเอเชีย

ปัญหา “การบิดเบือนประวัติศาสตร์” นี้อาจสรุปได้ว่า आयคนผู้ใหญ่เช่น รัฐมนตรียุติธรรมนาย นากาโนะ และอายคนเด็กที่ถูกปิดโอกาสการเรียนรู้ข้อเท็จจริงประวัติศาสตร์ส่วนที่อ่อนไหว ต่างก็เป็นส่วนหนึ่งของปัญหา แนวทางแก้ไขจึงต้องอยู่ที่ทั้ง การศึกษาออกโรงเรียนและการศึกษาในโรงเรียน ครอบคลุมทั้งปัญหาที่ไม่ได้รับการแก้ไข ญี่ปุ่นก็จะตกเป็นที่ระแวงสงสัยในการเพิ่มบทบาทด้านการเงิน-ความมั่นคงของตน ในปาฐกถาที่แสดงในการสัมมนาวิชาการ จัดโดยหนังสือพิมพ์ *อาซาฮี* ที่โตเกียว เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2534 ลีควนยูได้กล่าว

เตือนไว้ว่า “อย่างไรก็ตาม เยาวชนญี่ปุ่นในโรงเรียนจะต้องเป็นส่วนหนึ่งของการชำระล้างนี้ โดยผ่านครูและตำราเรียน เมื่อปฏิบัติเช่นนี้แล้ว ญี่ปุ่นจึงจะสามารถแสดงบทบาทเพื่อสันติภาพและเสถียรภาพในโลก ที่เต็มทีกว่าเดิมาได้”⁴⁵

6. สรุป : แนวโน้มในอนาคต

งานศึกษานี้ได้พยายามชี้ว่า ในยุคหลังสงครามเย็น ญี่ปุ่นแสดงบทบาทด้านการเมือง-ความมั่นคงที่จริงจังอย่างเห็นได้ชัด อย่างน้อยใน 4 กรณี คือ 1) การแสดงบทบาทผู้ไกล่เกลี่ยความขัดแย้งในปัญหาแกมพูชา 2) การเสนอให้นำวาระความมั่นคงภูมิภาคมาเป็นวาระการประชุม ASEAN-PMC 3) การออกกฎหมายให้สามารถส่งทหารออกนอกประเทศไปปฏิบัติการรักษาความสงบของสหประชาชาติได้และได้จัดส่งไปเป็นครั้งแรกในเวลาต่อมา และ 4) การมีบทบาทฟื้นฟูบูรณะแกมพูชาและอินโดจีนอย่างสำคัญยิ่ง งานศึกษานี้มองว่าบทบาทเหล่านี้เป็นการเคลื่อนไหวตามนโยบายต่างประเทศ ที่ตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น หลังจากโครงสร้างสงครามเย็นได้ยุติลงและงานศึกษานี้ได้นำเสนอทรรศนะเชิงวิพากษ์วิจารณ์จากประเทศอาเซียนเพื่อชี้ให้เห็นว่า การขยายบทบาทของญี่ปุ่นข้างต้นมิได้ดำเนินไปโดยปราศจากเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากประเทศในภูมิภาคที่ญี่ปุ่นหมายตาจะมีบทบาทด้านการเมือง-ความมั่นคงเพิ่มขึ้น

แนวโน้มในอนาคตต่อไปในทิศทางที่ว่า ญี่ปุ่นจะมีบทบาทด้านการเมือง-ความมั่นคงใน

เอเชียอาคเนย์เพิ่มขึ้น สิ่งนี้เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ไม่ว่าประเทศอาเซียนจะชอบหรือไม่ก็ตาม จริงอยู่ที่ ญีปุ่นเผชิญข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ แต่รัฐธรรมนูญก็ได้ถูกตีความอย่างยืดหยุ่นหลายต่อหลายครั้ง จนล่าสุดสามารถส่งทหารออกนอกประเทศได้ ในอนาคตเป็นไปได้สูงมากกว่าการส่งทหารไปไม่จำเป็นต้องเป็นทหารช่าง อาจจะเป็นทหารราบปืนใหญ่ รถถัง ฯลฯ เช่นเดียวกับชาติอื่น ๆ โลกยุคหลังสงครามเย็นได้ดึงญีปุ่นให้ต้องมีส่วนร่วมมากขึ้น สหประชาชาติได้กลายมาเป็นที่มาของความชอบธรรมให้แก่การส่งทหารออกนอกประเทศ การคลี่คลายของปัญหาแกมพูชา ก็ทำให้ญีปุ่นสามารถเข้าไปมีบทบาทในพื้นที่บูรณะแกมพูชาและเวียตนาม และจะมีส่วนช่วยให้เวียตนามและอาเซียนปรับปรุงความสัมพันธ์กัน นำไปสู่สันติภาพและเสถียรภาพภูมิภาคตามที่ “ลัทธิฟูกูคะ” และ “ลัทธิมิยาซาวา” ได้เรียกร้องไว้ ผู้นำการเมืองคนหนึ่งของญีปุ่น นายมิชิโอะ วาดานาเบะ ได้แสดงความเห็นอย่างตรงไปตรงมาว่า เวียตนามไม่ควรถูกมองว่าเป็นภัยคุกคามของอาเซียน⁴⁶ ในสุนทรพจน์ที่กล่าวในสิงคโปร์ ระหว่างการเยือนประเทศอาเซียน เมื่อเดือนพฤษภาคม 2534 นายกรัฐมนตรีโคฟู ได้กล่าวว่า “เราจำเป็นต้องไปให้เลยพื้นด้านเศรษฐกิจ และทำงานในด้านการเมืองสังคมและการต่างประเทศ ตลอดจนเป็นกำลังหลักเพื่อเสถียรภาพ”

ขณะที่มีแนวโน้มบทบาทที่จริงจังยิ่งขึ้นของ ญีปุ่นดังที่กล่าวมา เราควรตระหนักถึงข้อจำกัดบางประการในประเทศญีปุ่นเอาไว้ด้วยเช่นกัน การมีบทบาททางการเมือง-ความมั่นคงเพิ่มขึ้นถ้าอยู่ในเรื่องทางการทูต อย่างเช่นการเป็นเจ้าภาพจัด

ประชุมแก้ไขปัญหากัมพูชา ข้อเสนอของรัฐมนตรีต่างประเทศนากายาม่า และบทบาทในการฟื้นฟู กัมพูชาและอินโดจีน ประชามติในญีปุ่นจะให้ความสนับสนุน แต่ถ้าเป็นเรื่องการส่งทหารออกนอกประเทศ รัฐบาลจะต้องดำเนินการอย่างระมัดระวังที่สุด เราได้เห็นมาแล้วว่าพระราชบัญญัติปฏิบัติการรักษาความสงบสหประชาชาติ กำหนดเงื่อนไขการส่งทหารออกนอกประเทศไว้อย่างมากเกินกว่าที่คนต่างชาติจะเข้าใจได้ด้วยสามัญสำนึก มีความจำเป็นต้องอาศัยการสนับสนุนจากประชาชน และพรรคการเมืองแนวสายกลาง นอกจากเงื่อนไขจำนวน ที่ทั้งหมดจะต้องมีไม่เกิน 2,000 คน (รวมทหารและพลเรือน) ก็ยังมีเงื่อนไขลักษณะของปฏิบัติการที่จะต้องเป็นในด้านที่ไม่เกี่ยวกับยุทธการ คือไม่สามารถจะส่งหน่วยทหารราบปืนใหญ่หรือรถถังไปร่วมได้ จะต้องเป็นทหารช่างหรือหน่วยสนับสนุนอื่น ๆ เท่านั้น นั่นคือมีการแยกแยะระหว่าง PKO (peacekeeping operations) กับ PKF (peacekeeping forces) อย่างชัดเจน โดยลักษณะหลังซึ่งมีลักษณะเป็นเชิงยุทธการ (Combattant) ยังไม่สามารถจะทำได้ การส่งทหารไปปฏิบัติการตามที่สหประชาชาติร้องขอ มีเพียงกรณีกัมพูชาที่ส่งไปจำนวนค่อนข้างมากคือ 2 ผลัด ๆ ละประมาณ 600 คน นอกจากนั้น แล้วส่งไปจำนวนน้อย⁴⁷ ดังนั้นการมีบทบาทที่จริงจังยิ่งขึ้นของญีปุ่นในด้านนี้คงจะเป็นไปอย่างระมัดระวัง และค่อยเป็นค่อยไป

ในส่วนของปัจจัยภายนอก แม้ว่าโดยทั่วไปแล้ว จะไม่มีการต่อต้านอย่างฝืนกำลังกันจากประเทศอาเซียน หรือจากรัฐบาลรายประเทศอย่าง

ชัดเจน แต่ก็มีข้อวิพากษ์วิจารณ์อยู่ การแสดงบทบาทการทูตใกล้ชิดได้ตอกย้ำความขัดแย้งในประเทศไทย และทำให้ “การทูตอาเซียน” ของไทยประสบปัญหา ข้อเสนอของรัฐมนตรีต่างประเทศนากายามาได้รับการตอบสนองที่เย็นชาจากอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งอินโดนีเซียอยู่ช่วงระยะเวลาหนึ่ง และล่อแหลมที่จะทำให้ญี่ปุ่นถูกมองว่าไม่ได้ให้เกียรติต่อประเทศอาเซียนเจ้าภาพการประชุม การส่งทหารออกนอกประเทศแม้จะได้วางเงื่อนไขอย่างรัดกุมมาก ก็ไม่ได้ทำให้ญี่ปุ่นปลอดภัยจากการถูกวิพากษ์วิจารณ์จากประเทศอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสิงคโปร์ จะมีก็แต่เพียงบทบาทในการฟื้นฟูบูรณะกัมพูชาและอินโดจีนที่ไม่ถูกวิจารณ์หรือต่อต้าน

หลังจากผ่านพ้นระยะเปลี่ยนผ่านไปแล้ว ญี่ปุ่นคงปรับตัวได้ดีขึ้นในการสร้างความเข้าใจกับประเทศอาเซียน และเป็นไปได้ว่าความร่วมมือด้านการเมือง-ความมั่นคงระหว่างญี่ปุ่นกับอาเซียนจะใกล้ชิดยิ่งขึ้นพร้อมไปกับการขยายบทบาทของญี่ปุ่น แนวโน้มเช่นนี้เป็นไปได้ก็ต่อเมื่อหากว่า จีนเสริมสร้างพัฒนากองทัพอย่างรวดเร็ว และขยายอิทธิพลเข้าไปในเอเชียอาคเนย์ และประเทศอาเซียนดึงญี่ปุ่นให้เข้ามาเป็นตัวถ่วงดุลจีน⁴⁸ แต่ประการสำคัญยิ่งก็คือสหรัฐอเมริกาลดพันธะกรณีด้านความมั่นคงเนื่องจากสาเหตุบางประการเช่นฐานะทางเศรษฐกิจเสื่อมถอยลง มีการตัดงบประมาณกลาโหมทั่วไปแล้วหันไปสนับสนุนให้ญี่ปุ่นในฐานะพันธมิตรใกล้ชิดรับบทบาทมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ทิศทางอนาคตดังกล่าวคະເນນີ້ ก็จะต้องไปตัดสินชี้ขาดในบริบทของการเมืองญี่ปุ่น ซึ่งขณะนี้ฝ่ายการเมืองมีความ

ผันผวนเปลี่ยนแปลงสูงมาก ผิดกับในสมัยที่มีเสถียรภาพภายใต้พรรคเสรีประชาธิปไตย

เชิงอรรถ

1. ดูเช่น Tsuneo Akaha and Frank Langdon (editors), Japan in the Post – hegemonic World (Colorado : Lynne Rienner Publishers, 1993)
2. Chin Kin Wah, “Changing Global Trends and Their Effects on the Asia-Pacific,” Contemporary Southeast Asia, 13 : 1 (June 1991), pp. 12–13; Hideo Sato, “The Demise of the Cold-War Order :Regional Cooperation On the Rise, Japan Review of International Affairs, vol. 6, Special issue, 1992, pp. 16–33
3. Diplomatic Bluebook 1992, Ministry of Foreign Affairs, Tokyo, pp. 50–51.
4. Defense Agency, Defense of Japan 1992, Tokyo, p. 35
5. Takakazu Kuriyama, “New Directions of Japanese Foreign Policy in the Changing world of 1990’s : Making Active Contribution to the Creation of a New International Order,” a mimeograph, originally published in Japanese in Gaiko Forum (May 1990).
6. Ibid.
7. Diplomatic Bluebook 1991, Ministry of Foreign Affairs, “Tokyo pp. 37–45
8. Ibid.
9. Takakazu Kuriyama, “Japan’s Foreign Policy : My Two-year Experience at a Crossroads, Japan Review of International Affairs, Fall/Winter 1991, p. 126
10. Kiichi Miyazawa, “The New Era of the Asia-Pacific and Japan-ASEAN Cooperation,” a policy speech by Prime Minister Miyazawa, delivered in Bangkok on January 16, 1993.
11. From an interview with Mr. Yukio Sato, Director General, Bureau of Information, Analysis, Research and Planning, Ministry of Foreign Affairs of Japan, at the Grand Hyatt Erawan Hotel, Bangkok, November 6, 1991
12. Japan 1994, An International Comparison, Keizai Koho Center, Tokyo, december 20, 1993. p. 81
13. Gerald L. Curtis, “America’s Evolving Relationship with Japan and Its Implications for ASEAN”, a paper presented at the Fifth US-ASEAN Conference, June 11–16, 1989, Singapore, organized by the Institute of East Asian Studies, University of California, Berkeley and the Singapore Institute of International Affairs, p. 27
14. Eugene moosa, “Japan may take on wider role,” Bangkok Post, November 7, 1991, p. 4
15. “Statement by His Excellency Dr. Taro Nakayama, Minister of Foreign Affairs of Japan, to the General Session of the ASEAN Post-Ministerial Conference, Kuala Lumpur, July 22, 1991,” a mimeograph, p. 12

16. “Statement by Minister of Foreign Affairs Taro Nakayama at the 6+1 Meeting with ASEAN Foreign Ministers, Kuala Lumpur, July 23, 1991,” p. 8

17. From an interview with Mr. Desaix Anderson, Principal Deputy Assistant Secretary of State, East Asia and Pacific, at his office, Department of State, Washington D.C., April 30, 1992.

18. “ASEAN at odds over security plan”, Nation, July 24, 1991, p. 8

19. See ASEAN Institutes of Strategic and International Studies, “A Time for Initiative, Proposals for the Consideration of the Fourth ASEAN Summit,” a booklet, p. 21

20. ดูประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์. “การเข้ามามีบทบาทแก้ไขปัญหามลพิษของญี่ปุ่น : ภารกิจพิเศษของนายโคโนะ” ผู้จัดการรายวัน. วันที่ 17 มีนาคม 2537 น. 9; ประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์ “ญี่ปุ่นแสดงบทบาทนำแก้ไขปัญหามลพิษ : การประชุมที่โตเกียว.” ผู้จัดการรายวัน วันที่ 23 มีนาคม 2537 น. 9

21. สัมภาษณ์ไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ วันที่ 18 มกราคม 2537 และ Mr. Masaharu kono, former Director of First Southeast Asia Division, Asian Affairs Bureau, Ministry of Foreign Affairs, currently Executive Assistant to the Chief Cabinet Secretary, at the Prime Minister’s Official Residence, Tokyo, August 20, 1993 ; Mr. Tadamichi Yamamoto, Director of First Southeast Asia Division, Asian Affairs Bureau, Ministry of Foreign Affairs, at his office, Tokyo, October 27 1993.

22. สัมภาษณ์ไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ วันที่ 26 เมษายน 2537

23. ผลการสำรวจของหนังสือพิมพ์ Tokyo Shimbun ที่เปิดเผยออกมาเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2535 ปรากฏว่าจากจำนวนกลุ่มตัวอย่าง 2,000 คน เกือบร้อยละ 55 คัดค้าน และร้อยละ 42 สนับสนุน อย่างไรก็ตาม ผลการสำรวจของหนังสือพิมพ์ Nihon Keizai Shimbun ในช่วง 5-8 มิถุนายน 2535 พบว่า การสนับสนุนรัฐบาลมियाซาวาว่าที่ผลักดันการผ่านกฎหมายนี้ได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 50.9 ขณะที่การสนับสนุนพรรคสังคมนิยมญี่ปุ่น (เปลี่ยนชื่อเรียกในภาษาอังกฤษไปเป็น Social Democrat Party of Japan) ซึ่งคัดค้านร่างกฎหมายนี้อย่างเต็มที่ได้อลดลงจากร้อยละ 19.1 เหลือเพียง 17.5

24. ในเดือนกันยายน 2535 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ตัดสินใจส่งบุคลากรไปดังนี้ : เจ้าหน้าที่ทหารช่าง 600 คน ผู้สังเกตการณ์ทหาร 8 คน และเจ้าหน้าที่ตรวจตราที่เป็นตำรวจพลเรือน 75 คน ทั้งหมดเดินทางไปกัมพูชาเมื่อเดือนตุลาคม ขณะที่จำนวนที่ชาติต่าง ๆ ส่งมาปฏิบัติการในกัมพูชา ณ เดือนพฤศจิกายน 2535 สูงถึง 20,000 คน ประกอบด้วยทหาร 15,739 คน จาก 31 ประเทศ และตำรวจพลเรือน 3,223 คน จาก 31 ประเทศ เช่นกัน ดู Diplomatic Bluebook 1992, pp. 54-55

25. ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดประชุม ICORC นี้มาจากการบรรยายสรุปและจากเอกสารที่จัดให้โดย Mr. Koichi Aiboshi, Deputy Director, First Southeast Asia Division, Asian Affairs Bureau, Ministry of Foreign Affairs, Tokyo, March 29, 1994.

26. The Editorial, Bangkok Post, October 30, 1991 p. 4

27. “Anand to make reciprocal trip to Vietnam” Nation, “October 31, 1991, p. 1

28. นักสังเกตการณ์ด้านความมั่นคงระหว่างประเทศผู้หนึ่งชื่อว่า ปัญหานี้ไม่ใช่เกี่ยวข้องกับภาระจากประวัติศาสตร์เท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องอยู่กับการวาดภาพอนาคตของประเทศชาติของประชาชนญี่ปุ่นด้วยดู Russel Troad, "The New Regional Order in Asia and the Pacific," a paper presented at a conference on Japanese International Responsibility and Contribution to Peace and Prosperity, organized by Thammasat University's Institute of East Asian Studies, Bangkok, May 27-28, 1994, p. 10
29. Thailand Foreign Affairs Newsletter, Ministry of Foreign Affairs, Bangkok, May 1991, p. 11
30. Suthichai Yon, "Japan That Can Say We Care," Japan and the World in the Post-Cold War Era, published by the Foreign Press Center of Japan (Tokyo : The Japan Times, 1990), p. 111
31. Ibid.
32. "ASEAN at odds over security plan," Nation, July 24, "1991, p. 8 "Indonesia says no to military pacts," Bangkok Post, October 12, 1991, p. 4
33. Ibid.
34. Mochtar Kusuma-Atmadja, "Some Thoughts on ASEAN Security Cooperation : An Indonesian Perspective," Contemporary Southeast Asia 13 : 3, December 1990, P. 162
35. See Yukio Sato, "Asian-Pacific Process for Stability and Security," a paper presented at two seminars : ASEAN and the Asia Pacific Region : Prospects for Security Cooperation in the 1990's, June 5-7, 1991, Manila, sponsored by the Department of Foreign Affairs, The Philippines ; and at the Fifth Asia-Pacific Roundtable, June 10-14, 1991, Kuala Lumpur organized by the Institute of Strategic and International Studies, Malaysia.
36. Interview Mr. V.P. Fedotov, Ambassador for Special Assignments, Ministry of Foreign Affairs, USSR, in Bangkok, November 6, 1991.
37. สัมภาษณ์นายสาโรจน์ ชวนะวิรัช รองปลัดกระทรวงต่างประเทศ ณ สำนักงาน กระทรวงต่างประเทศ กรุงเทพฯ วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2537
38. เพิ่งอ้าง
39. See Seki Tomoda, "Japan's Search for a Political Role in Asia : The Cambodian Peace Settlement," Japan Review of International Affairs, Spring 1992, pp. 43-60; Seki Tomoda, "Tokyo Meeting on Cambodia : When the Japanese Want to play an Active Role," Vietnam Commentary, July-August 1990, pp. 2-3. See also yasuihiro Takeda, "The Cambodia Peace Conference in Tokyo : A Historic Turning Point toward Settling The Conflict?" IIGP paper.
40. สัมภาษณ์นายสาโรจน์ ชวนะวิรัช. อ้างแล้ว
41. Diplomatic Bluebook 1992, p. 188
42. Strait Times, May 6, 1991

43. Strait Times, July 1, 1991. และโปรดดู Lee Lai To, “Japanese Responsibilities and Contributions to Peace and Prosperity in the Asia Pacific – A View from Singapore, A paper presented at the conference on Japan’s International Responsibility and Contribution to Peace and Prosperity in Asia-Pacific, organized by Thammasat University’s Institute of East Asian Studies, Bangkok, May 27–25, 1994.

44. Strait Times, February 14, 1992. Quoted in Lee Lai To, “op. cit., p. 6

45. “Speech by Mr. Lee Kuan Yew, Senior Minister of Singapore at the Asahi shimbun Symposium in Tokyo, May 6, 1991,” Singapore Government Press Release, No. 08, May, p. 6

46. Thailand Foreign Affairs Newsletter, February–April “1991, p. 19.

47. ในช่วงเดือนพฤศจิกายน 2534 บุคลากรที่รัฐบาลญี่ปุ่นส่งไปร่วมปฏิบัติการรักษาความสงบของสหประชาชาติ มีทั้งหมดเพียง 91 คน เท่านั้น ยิ่งห่างไกลจากจำนวนที่สามารถส่งไปได้ตามที่สหประชาชาติกำหนด คือ 200 คน ดู Eugene Moosa. อ้างแล้ว

48. แม้ว่าการใช้จ่ายทางทหารของจีนจะยังต่ำในแง่ของมูลค่าจำนวนเงินและเมื่อคิดเป็นต่อหัวประชากร แต่อัตราการเพิ่มแต่ละปีก็อยู่ในระดับสูงเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ตัวอย่างเช่น ในปี 2536 ตัวเลขสูงถึงร้อยละ 12.5 ขณะที่เกาหลีใต้ 9.8 และญี่ปุ่นเพียง 2.0 เท่านั้น ดู Desmond Ball, “Arms and Affluence : Military Acquisitions in the Asia-Pacific Region,” International Security, Winter, 18 : 3, pp. 78–112

ภาคผนวก

(Provisional Translation)

Statement by His Excellency Dr. Taro Nakauyama
Minister for Foreign Affairs of Japan
to the General Session of the
ASEAN Post Ministerial Conference
Kuala Lumpur
July 23, 1991

Your Excellency Mr. Datuk Abdullah,
Minister for Foreign Affairs of Malaysia
and distinguished delegates:

I am most pleased to be able to participate in this Conference again, subsequent to my attendance last year. I would like to express my deepest appreciation to the Government of Malaysia for hosting this Conference, and to my colleagues from ASEAN countries for their cordial invitation.

Since its inauguration in 1978, the Post Ministerial Conference has been adding to its importance year after year. At the beginning, its central task was to increase the resilience of its entire region through promoting economic development of the ASEAN countries, but in recent years, the discussions in this forum have come to encompass a wider spectrum of issues, including in particular, political issues. The fact that much importance is attributed to dialogues on political issues, I believe, reflects the increasing maturity in dialogues among PMC participating countries through the accumulation of over 10 years of dialogue, as well as the willingness on the part of each participating country to be an actor in responding to the changing

times and changing international relations.

Against these backdrops, I believe that this Conference has come to bear the significance of the most important forum for dialogue regarding the stability and development of the Asia Pacific region . In this context, the participation of the Republic of Korea in this Conference for the first time this year is most timely, and Japan welcomes this development wholeheartedly.

I wish to relate to you today how I perceive the problems affecting peace and stability in Asia and the Pacific.

Mr. Chairman and distinguished delegates,

Needless to say, in contemplating the peace and stability of the Asia Pacific region, it is imperative to think comprehensively, taking into account political, economic and military situation. Yet the most important issue for the stability of countries in this region is economic development. In this region, where many countries are still in different stages of development, the pursuit of economic development has the paramount importance in enhancing the political and social resilience of the countries in this region and increasing the stability of the region. As is widely recognized, unstable livelihood is at the root of many of the problems in this region, and therefore, pursuing stability and improvement in the living standards through economic development will help to avoid confrontation and conflict as well as relax tensions.

In this connection, I am pleased to observe remarkable economic advances in recent years in this region. ASEAN countries, notably, have become a major factor for stability in Southeast Asia and Asia and the Pacific at large through their mutual cooperation based on improved domestic political stability by virtue of their economic development. Furthermore, the activities of APEC are also expected to contribute to achieving further stability and development of the region. It is with this recognition that Japan will do as best it can to expand its cooperation, centering on the economic field, with Asian countries.

While the Cold War between the East and West is coming to an end and the relaxation of tensions is in progress in Europe and elsewhere, we cannot ignore the issues of security. The Gulf Crisis is a prime case in point. Furthermore, as the London Economic Summit also pointed out, the “New Thinking” in Soviet foreign policy has not been applied in the Asia Pacific region as visibly as in Europe.

In this connection, it should be underscored, first of all, that the presence of the United States is an indispensable element for stability in this region. In my view, the importance of its presence is only increasing in today's changing international political situation. In this respect I welcome the amicable resolution of the US-Philippines bases negotiations. I am convinced that the U.S. forces stationed in Japan, the Republic of Korea and the Philippines contribute not only to the security of the host nations, but also to the peace and stability of the entire Asia Pacific region.

Under the Mutual-Cooperation and Security Treaty with the United States, Japan is providing more than 140 facilities and areas to U.S. forces, and shouldering the financial burden of more than \$3billion annually in the form of host nation support. I should like to add that by 1995, this host nation support is projected to cover approximately 70 % of the expenses of U.S. forces stationed in Japan, excluding the salaries of military personnels and civilian components.

The Soviet military presence in this region shows some favorable developments on the one hand, such as certain force reductions in Mongolia, Cam Ranh Bay and along the Sino-Soviet border, but on the other hand, continues the upgrading of its military capabilities in the Far East. It is Japan's ardent hope that the Soviet Union will apply its new thinking diplomacy in the Asia Pacific region in the same manner as in Europe, where drastic transformation of East-West relations was realized, and thus contribute to achieving further stability and prosperity of the region.

In this connection, I regard the resolution of the Northern Territories issue, which

is a legacy of Soviet postwar expansionism, as a test case in judging whether or not Soviet new thinking diplomacy has indeed come to be applied on the global basis. In this context, my Government was pleased to reach an understanding with the Soviet Union during the Japanese-Soviet summit meetings in April to accelerate the process of concluding a peace treaty by resolving the Northern territories issue, and to expand multifaceted Japanese-Soviet relations. It is the policy of my Government to continue its efforts toward achieving a dramatic improvement in its relations with the Soviet Union, while soliciting understanding and cooperation from the Soviet side.

China, needless to say, is an extremely important entity for the stability and security of the region. China has been moving forward with its reform and open door policies in recent years, and I expect that progress of these policies will lead to the stability of China as well as of the region. Bearing this in mind, Japan has been extending as much cooperation as possible to support the progress of these reform and open door policies.

As we all know, the recent Gulf Crisis has brought home anew the importance of non-proliferation of weapons of mass destruction and regulation of international transfer of conventional weapons. This issue was also high on the important political agenda in the London Economic Summit. In this regard, China's participation in the Paris meeting of the Five major arms-supplier countries on arms transfers and non-proliferation is a welcome development, and I would like to encourage China to exert further efforts in this regard.

Mr. Chairman and distinguished delegates,

The Cambodian problem, the situation of the Korean Peninsula and other regional conflicts and confrontations need to be resolved as well if we are to secure peace and stability in this region.

As for the Cambodian problem we most welcome the positive signs among the Cambodian parties themselves, at long last, to get down to a realistic dialogue to achieve the settlement of the conflict after twelve long years. The important progress recently seen in Pattaya

and after is the direct result both of Prince Sihanouk's active initiative as the leader of Cambodia, and of the spirit of compromise and flexibility exhibited by the different Cambodian faction. Japan believes that the most important factor in achieving a comprehensive settlement is for all countries involved to continue to give their support to Prince Sihanouk, who has assumed the chairmanship of the Supreme National Council, in these final stages of the talks for Cambodian peace. And Japan strongly supports ASEAN's position on this problem.

I visited Laos under the present regime last year, and Vietnam in June this year as the first official trips to these countries as Foreign Minister and found myself favourably impressed by the efforts both countries are making towards the acceleration of economic liberalization.

As Prime Minister Kaifu emphasized in a recent policy speech in Singapore, Japan believes that the time is now right to strengthen the ties between ASEAN member states and other countries in Indochina, thereby making Indochina part of the dynamic economic development that is taking place in the Asia Pacific region. In order for this to happen, however, Cambodia needs to accept the involvement of the United Nations and restore its peace and stability as quickly as possible. I will spare no effort to see this realized, in close cooperation with those concerned, especially H.E.Mr.Ali Alatas who has demonstrated excellent statesmanship as co-chairman of PICC.

Reducing tensions further on the Korean Peninsula is another critically important factor for stability in the Asia Pacific area. We are therefore extremely pleased with the prospects for realizing the United Nations membership of North and South Korea, as well as for reopening talks between the prime ministers of those two countries. It is Japan's policy to support those moves leading to the progress in North-South dialogue and, ultimately, the peaceful unification of the peninsula, working in close cooperation with countries concerned and doing our utmost to reduce tensions on the peninsula.

The suspicions the North Korea may be developing nuclear weapons are a cause

for security concern not just for Japan but for whole of Asia and the Pacific, and in fact, entire world. We have called upon North Korea for the early conclusion and implementation of the safeguards agreement with the International Atomic Energy Agency (IAEA) since that is the obligation upon North Korea under the terms of the Nuclear Non-Proliferation Treaty.

In this connection, I appreciate the recent agreement between North Korea and the IAEA on the draft text of the safeguards agreement as a positive step. My feelings are that we should act in concert to further encourage North Korea to conclude the safeguards agreement and to completely fulfill the obligations that it will incur.

In the fourth round of talks recently decided to be held in Beijing in late August as well as in subsequent talks for the normalization of relation between Japan and North Korea, Japan intends to continue to negotiate with good faith in a manner that will contribute to peace and stability of the Korean Peninsula.

Mr. Chirman and distinguished delegates,

I have briefly reviewed with you Japan's perception of some of the major issues impinging on peace and stability in the Asia Pacific region. Given this situation, Japan has maintained steadfastly the Japan-US security arrangements while developing gradually our defence capabilities to the minimum level required to defend our nation with strict adherence to the basic policy of maintaining a purely defensive posture and never again becoming a military power. While the size of the Japanese defense budget seems to have elicited expressions of concern from some countries, I would like to point out that the structure of our forces and the weapons systems we have been acquiring are entirely defensive in nature. We do not, for example, have any offensive aircraft carriers or long-rang strategic bombers. And it is common knowledge that we defend our sea-lanes only out to 1000 nautical miles. Civilian control is firmly established in our country. There has been no change nor will there be any change in Japan's security policies.

As Japan's position on the international stage rises, however, there have been calls

from both inside and outside the country for us to take on responsibilities and roles more befitting our position and power not only financially but through personnel participation as well. Our dispatch of minesweepers to the Persian Gulf after the war was part of our programme to discharge our peacetime responsibilities to the international community. Japan's post-Gulf war international cooperation has also extended to other areas, including the dispatch of five teams including International Disaster Relief Teams to the Gulf area. The 57 experts in these teams have been charged with recovering the oil spill in the Gulf, protecting the desalination plants and combating the air pollution. Japanese experts in the forecasting of air and water pollution are now stationed in the region, and we have also sent six medical teams comprising doctors and nurses to Iran and Turkey to help the Kurdish refugees.

Japan is now trying to make changes in its legal framework in order to cooperate in UN peace keeping operations, which is also a step toward making domestic preparations to shoulder more responsibility in the international community.

Japan has traditionally taken a comprehensive approach to security that has focused on three areas; the smooth operation of the Japan-US security arrangements, the maintenance of self-defence capabilities, and the use of diplomatic initiatives. And in order to secure stability in the region around us, we have attached importance to providing support to the United States to keep US forces on our soil, and extending economic cooperation to promote stability and development among our neighbors.

As you are aware, playing a more active political role, meanwhile, has taken on an increased importance recently as another major pillar in our diplomatic efforts for ensuring regional stability. A series of diplomatic efforts such as convening the Tokyo Meeting on Cambodia is a good example of this development.

It is also true, however, that this expansion of the Japanese political role in the Asia Pacific region has caused anxiety and concern among other countries, as to how far our role would expand and whether or not it would take on military dimensions. That is why, I

believe, it is increasingly important both for Japan and our fellow Asian nations to have opportunities on a constant basis enabling Japan to listen to the anxieties and concerns that other countries in Asia express regarding our foreign policy orientation and objectives, and, in turn, for Japan to provide our neighbors in Asia with direct, forthright explanations of our thinking. As we fulfill our political obligations in the Asia Pacific region in the future, a vital part of our diplomatic activities will be to participate earnestly in a process which I might call “political dialogue designed to increase the sense of security felt by all parties.”

Mr. Chairman and distinguished delegates,

Japan continues to maintain that the geopolitical conditions and strategic environment of the Asia Pacific region are vastly different from those in Europe, and that the processes and mechanisms that developed in Europe under the CSCE are not appropriate for securing stability in this region.

What the Asia Pacific region needs to do is, in the first instance, to ensure its long-term stability by utilizing the various arrangements for international cooperation and fora for dialogue that exist today in an integrated and multilayered manner.

Such arrangements and fora already in place first and foremost refer to the fora for economic cooperation, that is most vital element in regional security. They would include: ASEAN, ASEAN Post Ministerial Conference, APEC and PECC.

Second, I am referring to the frameworks that are now emerging from the diplomatic efforts to solve conflicts and disputes in this region. Examples are the approach taken by the countries concerned for a comprehensive settlement of the Cambodian problem and the framework for international cooperation centering on North-South dialogue on the Korean Peninsula.

And third, I am referring to the many agreements and cooperative relationships

that exist in this region in the area of security. The Japan-US security arrangements and numerous other mechanisms are forces for stability in our rapidly changing times.

If there is anything to add to the mechanisms and frameworks for cooperation in the three fields of economic cooperation, diplomacy and security, the first would be a forum for political dialogue where friendly countries in this region could engage in frank exchanges of opinion on matters of mutual interest. I think, for example, that the afore-mentioned concerns and apprehensions about the future direction of Japanese foreign policy are a worthy topic for such types of political dialogues.

I couldn't agree more with the statement in the Joint Communique that came out of the ASEAN Ministerial Conference the day before yesterday that cites the ASEAN PMC as one of the appropriate bases for addressing the regional peace and security issues. The dialogue we engage in here for the purpose of increasing the sense of security felt by the friendly countries is intended to strengthen the political foundation of our mutual cooperative relations. In that respect such political dialogue is by nature different than confidence building measures which aim at easing military tensions.

With such a recognition, I believe it would be meaningful and timely to use the ASEAN Post Ministerial Conference as a process of political discussions designed to improve the sense of security among us. In order for these discussions to be effective, it might be advisable to organize a senior official's meeting which would then report its deliberations to the ASEAN Post Ministerial Conference for further discussion.

I have commented today on various issues regarding peace and stability in the Asia Pacific region. I would like to close my remarks by emphasizing the importance for ASEAN member states and their partners to intensify cooperation for achieving common policy objectives through various fora for consultation, in particular, through this forum of the ASEAN Post Ministerial Conference.

Thank you.