



คุณเดช บุญนาค
อดีตรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศ
และอดีตปลัดกระทรวงการต่างประเทศ

เดช บุญนาค

ผู้บุกเบิกการสถาปนาความสัมพันธ์ไทย - จีน

การดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ ในโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและผันผวนมากขึ้น นับว่าเป็นสิ่งที่ท้าทายอย่างยิ่ง ทำอย่างไรประเทศไทยจะสามารถปรับเปลี่ยนให้ทันกาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบัน ที่สถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศหลายแห่งทั่วโลก โดยเฉพาะสงครามการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน อาจนำไปสู่การจัดระเบียบโลกใหม่อีกครั้ง BOT พระสยาม MAGAZINE ได้รับเกียรติจาก **คุณเดช บุญนาค อดีตรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศ และอดีตปลัดกระทรวงการต่างประเทศ** มาให้มุมมองผ่านประสบการณ์อันล้ำค่าจากการทำงาน ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ยาวนานมากกว่า 35 ปี โดยเฉพาะการบุกเบิกการสถาปนาความสัมพันธ์อันดีระหว่างไทยและจีน

ความภาคภูมิใจในฐานะข้าราชการ “บัวแก้ว”

กับการผลักดันการสถาปนาความสัมพันธ์ไทย - จีน

เส้นทางชีวิตของคุณเดชโดดเด่นอยู่บนถนนสายนักการทูตมาโดยตลอด เริ่มตั้งแต่ปี 2512 ที่เข้ารับราชการในกระทรวงการต่างประเทศ กล่าวได้ว่า ท่านมีบทบาทอย่างมากในการวางรากฐานความมั่นคงทางการทูตระหว่างไทยและจีน รวมถึงมีส่วนสำคัญในการริเริ่มสร้างความสงบผาสุกภายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คุณเดชเล่าถึงบริบทความสัมพันธ์ระหว่างไทยและจีนในช่วงนั้นว่า แม้ไทยจะมีความสัมพันธ์ทางการทูตกับสาธารณรัฐจีนมาตั้งแต่มีก่อนปี 2492 แต่ไม่มีความสัมพันธ์ทางการค้าอย่างเป็นทางการกับแผ่นดินใหญ่ ซึ่งเป็นผลมาจากประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 53 (ปว.53) ที่ระบุว่า ห้ามนำเข้าสินค้าที่ผลิตในประเทศจีนคอมมิวนิสต์

กระทั่งปี 2512 สัญญานความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เริ่มตั้งเค้า ไม่ว่าจะเป็นการที่สหรัฐอเมริกาแสดงท่าทีจะถอนตัวจากสงครามเวียดนาม ซึ่งข้าราชการไทยรวมถึงคุณเดชที่เป็นข้าราชการชั้นโทในขณะนั้นเล็งเห็นว่า ถ้าเวียดนามเหนือเป็นผู้ชนะสงครามในครั้งนี้ จะทำให้จีนซึ่งเป็นหนึ่งในผู้สนับสนุนเวียดนามเหนือมีบทบาทสำคัญในภูมิภาค เหตุการณ์ทางการเมืองของไทยในขณะนั้น เกิดการปฏิวัติตนเองของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ในปี 2514 รวมถึงมีวิกฤตการณ์น้ำมันโลกที่ทำให้ไทยขาดแคลนน้ำมัน จนรัฐบาลไทยต้องขอความช่วยเหลือจากจีน และการเข้ามาของรัฐบาลศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ในปี 2516 ส่งผลให้บริบทการเมืองไทยเปิดกว้างมากขึ้น

เหตุการณ์ต่าง ๆ เหล่านี้นำไปสู่การเตรียมการเพื่อวางรากฐานความสัมพันธ์อันดีระหว่างไทยและจีน โดยคุณเดชเป็นหนึ่งในผู้ขับเคลื่อนการเตรียมการครั้งนั้น อันนำไปสู่ “การพลิกแผ่นดิน” ครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์ทางการทูตไทย

“เมื่อบริบททางการเมืองระหว่างประเทศเริ่มเปลี่ยนไป ไทยก็เห็นควร

ที่จะปรับปรุงความสัมพันธ์กับจีน ซึ่งเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2514 โดยผมเองก็ต้องเริ่มศึกษาเรื่องเกี่ยวกับจีน ซึ่งถือว่ามีความท้าทายมาก เพราะช่วงนั้น ฝ่ายความมั่นคงของไทยยังคงหวาดระแวงจีนอย่างมาก เพราะว่าเป็นประเทศคอมมิวนิสต์ คนที่มีความสนใจเรื่องจีนจึงค่อนข้างเสี่ยงที่จะถูกกล่าวหาว่า ‘เอียงซ้าย’ แต่เมื่อเชื่อว่าการกำลังทำสิ่งที่ถูกต้องก็ต้องพยายามทำต่อไป และหาเหตุผลมาทำให้ทุกฝ่ายเข้าใจ และมองเห็นถึงผลประโยชน์ที่ประเทศไทยจะได้รับ” คุณเดชกล่าวอย่างหนักแน่นในหลักการ

งานที่ผมภาคภูมิใจที่สุด คือตอนเป็นเลขานุการเอก และเลื่อนตำแหน่งขึ้นเป็นหัวหน้ากองเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ผมมีส่วนในการกระชับความสัมพันธ์ระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีนให้เป็นปกติ โดยมีการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2518 (เริ่มต้นเจรจามาตั้งแต่ปี 2516) ซึ่งถือเป็นเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ที่สำคัญ และเป็นจุดหักเหสำคัญในประวัติศาสตร์การทูตไทย”

สร้างความสงบและผาสุกในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ในระหว่างทำหน้าที่เอกอัครราชทูตไทยประจำสาธารณรัฐประชาชนจีน ณ กรุงปักกิ่ง ระหว่างปี 2529 - 2533 คุณเดชมีส่วนสำคัญในการหารือเพื่อยุติสงครามในประเทศกัมพูชา อันนำความสงบและผาสุกมาสู่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อย่างแท้จริง เพราะนับจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลง ภูมิภาคก็ยังไม่เคยสงบสุข แม้ว่าในปี 2518 สงครามในเวียดนามและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวจะสิ้นสุดแล้ว แต่สงครามในกัมพูชา ยังคงดำเนินต่อมาอีกหลายปี ในฐานะข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศที่มีหน้าที่ดำเนินนโยบายเพื่อสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลไทยให้เป็นจริง ซึ่งขณะนั้น รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มีนโยบายแน่วแน่ที่จะ “เปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า”



คุณเดชจึงต้องอธิบายให้ประเทศพันธมิตร โดยเฉพาะจีน เข้าใจและสนับสนุนการนำสันติภาพมาสู่ภูมิภาคนี้ จนในที่สุดสงครามอินโดจีนสิ้นสุดลงในปี 2534

สร้างความแข็งแกร่งเศรษฐกิจโลกด้วยข้อตกลงการค้าเสรี

บทบาทนักการทูตไม่ได้มีเพียงมิติของการเสริมสร้างความมั่นคงทางการเมืองระหว่างประเทศ แต่ยังมีบทบาทในการสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจผ่านความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างประเทศอีกด้วย บทบาทในมิติทางเศรษฐกิจของคุณเดชเริ่มโดดเด่นอย่างชัดเจนในช่วงที่ท่านดำรงตำแหน่งเอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรประจำสำนักงานสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศ ณ นครเจนีวา สมาพันธรัฐสวิส ตั้งแต่ปี 2533

“ตอนที่ได้รับแต่งตั้งไปประจำที่นครเจนีวา ทำให้ผมได้รู้ว่า งานหนักที่สุดและสำคัญที่สุดของนักการทูตที่นั่น คือการเรียนรู้เรื่องเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยเฉพาะช่วง 4 ปีแรกที่ผมอยู่ที่เจนีวา เป็น 4 ปีสุดท้ายของการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย¹ ซึ่งกว่าจะปิดการเจรจาได้สำเร็จใช้เวลานานถึง 12 ปี และมีการลงนามที่เมืองมาราเกช ประเทศโมร็อกโกในปี 2537 ผมได้เรียนรู้หลายอย่างมาก

เพราะก่อนหน้านี้ไม่เคยมีประสบการณ์ด้านความสัมพันธ์พหุภาคีแบบนี้มาก่อน”

คุณเดชเล่าให้ฟังต่อว่า “หลังจากการเจรจาจบอุรุกวัย ผู้ที่มีความหวังดีหรือมีเจตนาดีต่อโลกการค้าเสรี ก็อยากให้มีการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบต่อไป เพื่อให้การค้าในโลกเป็นไปอย่างเสรียิ่งขึ้น อยากให้มีการลดภาษีลงไปอีก จึงมีการเริ่มต้นเจรจารอบใหม่ที่กรุงโดฮา ประเทศกาตาร์ แต่จนถึงทุกวันนี้ก็ยังไม่ถึงไหน เพราะบรรยากาศการเมืองและการค้าระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงไปโดยสิ้นเชิง โดยเฉพาะสงครามการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน”

คุณเดชยังเล่าถึงอีกความภูมิใจในฐานะเอกอัครราชทูตฯ ประจำสหประชาชาติในช่วงนั้น ได้แก่ การเสนอให้รัฐบาลไทยจัดตั้งสำนักงานคณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การการค้าโลกเพิ่มอีกแห่งหนึ่งในนครเจนีวา เนื่องจากงานด้านการค้าระหว่างประเทศ

¹รอบอุรุกวัย (Uruguay Round) คือ การเจรจาการค้ารอบที่ 8 ภายใต้กรอบความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade: GATT) ซึ่งผลจากการเจรจาครั้งนี้นำไปสู่การก่อตั้งองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO)

“ไทยควรรักษาจุดยืนเดิมที่ยึดถือมาตลอด นั่นคือการรักษาสมดุลในความสัมพันธ์ที่มีต่อสหรัฐฯ และจีน พร้อมกับสร้างความสัมพันธ์กับหัวอำนาจอื่น เช่น สหภาพยุโรป และอาเซียน เพื่อถ่วงดุลอำนาจหัวต่าง ๆ ”

เป็นงานที่ละเอียดอ่อนและมีปริมาณมาก ขณะที่คณะผู้แทนถาวรไทยประจำสหประชาชาติ (ซึ่งมีอยู่แต่เดิม) มีงานล้นมืออยู่แล้ว การจัดตั้งสำนักงานใหม่นี้จะเปิดโอกาสให้คณะทูตพาณิชย์สามารถทำหน้าที่ในมิติเศรษฐกิจระหว่างประเทศเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติได้อย่างเต็มที่

“จุดยืนการทูตไทย” ท่ามกลางมรสุมของสองหัวอำนาจ

สำหรับบริบททางการเมืองระหว่างประเทศและเศรษฐกิจโลกในปัจจุบัน คุณเดชมองว่า มนุษยชาติกำลังมาถึงจุดเปลี่ยนหรือจุดหักเหอีกจุดหนึ่งในประวัติศาสตร์ นโยบาย America First และสงครามการค้ากับจีนของประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ หรือแม้แต่การลงมติเกี่ยวกับการถอนตัวออกจากสหภาพยุโรปของสหราชอาณาจักร (Brexit) ทำให้รู้สึกวุ่นวาย โลกกำลังกลับไปสู่ยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่เต็มไปด้วยความไม่แน่นอน ซึ่งคุณเดชเห็นว่าเป็นปัจจัยเสี่ยงและอันตรายอย่างมาก

“สิ่งที่รัฐบาลสหรัฐฯ กำลังทำอยู่ในปัจจุบันถือว่าตรงกันข้ามกับสิ่งที่สหรัฐฯ ได้ทำมาในฐานะผู้นำในการริเริ่มตั้งแต่ปลายสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งนำมาสู่การก่อตั้งสถาบันที่ทำหน้าที่ดูแลเศรษฐกิจโลก 3 สถาบัน ได้แก่ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลก และ GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) ซึ่งต่อมากลายเป็นองค์การการค้าโลก แก่นแท้ของนโยบายนี้เป็นปรากฏการณ์ที่กำลังเกิดขึ้นทั่วโลก นั่นคือการปกป้องตลาดของตัวเองมากขึ้น แทนที่จะเปิดเสรีอย่างที่เคยพยายามทำกันมา”

หลายคนมีข้อกังวลว่าประเทศที่มีขนาดเศรษฐกิจระดับกลางอย่างไทย ควรแสดงจุดยืนอย่างไรท่ามกลางแรงปะทะของ 2 ยักษ์ใหญ่ทางเศรษฐกิจอย่างสหรัฐอเมริกาและจีน คุณเดชกล่าวว่า

“ไทยควรรักษาจุดยืนเดิมที่ยึดถือมาตลอด นั่นคือการรักษาสมดุลในความสัมพันธ์ที่มีต่อสหรัฐฯ และจีน พร้อมกับสร้างความสัมพันธ์กับหัวอำนาจอื่น เช่น สหภาพยุโรป และอาเซียน เพื่อถ่วงดุลอำนาจหัวต่าง ๆ ขณะเดียวกัน ถ้ายิ่งมองว่าโลกที่เสรียังเป็นสิ่งที่ดีต่อโลกในฐานะผู้ที่มีเจตนาดีและหวังดีต่อโลก ไทยก็ควรเฝ้าระวังกับทั่วโลกเพื่อป้องกันไม่ให้แนวโน้มที่ไม่ดีเลวร้ายลงไปกว่านี้”

“อยู่รอดอย่างมีเอกราช” หลักการทำงานของนักการทูตไทย

“ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ไทยต้องต่อสู้กับลัทธิจักรวรรดินิยม และสามารถรักษาเอกราชไว้ได้ ไม่ว่าบริบททางการเมืองโลกหรือระเบียบโลกจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ทั้งรัฐบาลไทย รัฐมนตรี และข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศของไทย ต่างมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาให้ประเทศอยู่รอดต่อไป ซึ่งต้องอยู่รอดอย่างมีเอกราช อิสระภาพ และศักดิ์ศรี ทั้งในมิติทางการเมืองและมิติทางเศรษฐกิจ”

การที่จะรักษาจุดยืนดังกล่าวให้ได้อย่างเข้มแข็ง คุณเดชแนะนำว่า พื้นฐานต้องเริ่มจากความขยัน “ทำการบ้าน” ทั้งการติดตามสถานการณ์บ้านเมืองและสถานการณ์โลกอย่างใกล้ชิด ศึกษาค้นคว้าข้อมูลเกี่ยวกับภูมิหลังของประเทศต่าง ๆ อย่างลึกซึ้ง ต้องมีวิสัยทัศน์และความสามารถในการประเมินสถานการณ์ได้อย่างถูกต้อง ต้องกล้านำเสนอยุทธศาสตร์ หรือนโยบายให้กับผู้รับผิดชอบงานด้านนโยบายต่างประเทศ และจำเป็นต้องมีความกล้าที่จะยืนหยัดเพื่อนำเสนอในสิ่งที่คิดว่าดีที่สุดสำหรับประเทศในระยะยาว แม้เสี่ยงที่อาจจะต้องเผชิญแรงปะทะบ้าง

นอกจากนี้ บ่อยครั้งที่การทำงานด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมักจะต้องอาศัย “สัญชาตญาณ” ในการตีความรายละเอียดปลีกย่อยที่สำคัญ ซึ่งการจะพัฒนาสัญชาตญาณให้แม่นยำ ทำได้ไม่ยากด้วยการเปิดหูเปิดตารับรู้สิ่งที่กำลังเกิดขึ้นในโลกที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา การศึกษาประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศให้มาก ก็จะได้รับบทเรียนจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีต

“การศึกษาประวัติศาสตร์ระหว่างประเทศจะทำให้เราเข้าใจภูมิหลังของเหตุการณ์ต่าง ๆ รวมถึงต้นตอของปัญหา ทำให้เข้าใจว่าทำไมแต่ละประเทศถึงเป็นแบบนี้ ซึ่งถ้าเราไม่รู้ ไม่เข้าใจภูมิหลัง ก็ยากที่จะแก้สถานการณ์ในปัจจุบันและอนาคตได้ ซึ่งบ่อยครั้งที่เหตุการณ์ที่คล้ายกันในอดีตมักจะเกิดขึ้นอีกครั้ง เพียงแต่ไม่เกิดในรูปแบบเดิม”

สำหรับบทบาทการทูตไทยบนเวทีระหว่างประเทศ คุณเดชย้ำว่าวันนี้การทูตไทยควรทำหน้าที่เชิงรุก กล่าวคือ ไม่ต้องรอให้เหตุการณ์เกิดขึ้นก่อนแล้วค่อยมีปฏิกิริยา ต้องวิเคราะห์ว่าแนวโน้มทิศทาง “ลม” จะไปทางไหน แล้วเตรียมการไว้ล่วงหน้าก่อนที่จะเกิดเหตุการณ์ขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อรักษาผลประโยชน์และความปลอดภัยของประเทศไว้ให้ได้

คุณเดช บุนนาค ในวัย 76 ปี ได้ทั้งทำด้วยข้อคิดในการทำงานสำหรับคนรุ่นหลังว่า “ไม่ว่าจะเป็นงานอะไรก็ตาม ขอเพียงให้ตั้งใจทำงานให้ดีที่สุด เพราะเมื่อทำดีที่สุดแล้ว ตัวเองย่อมสบายใจ และถ้าสิ่งที่ทำนั้นมีประโยชน์ต่อประเทศหรือเพื่อนร่วมชาติ ก็นับว่าเป็นเรื่องที่ดียิ่งขึ้นไปอีก”

