



การปรับนโยบายต่างประเทศของไทยต่อเวียดนาม  
ระยะปี ค.ศ. 1975-1976

ดังที่ได้แสดงให้เห็นในบทที่ 2 แล้วว่านโยบายต่างประเทศของไทยต่อเวียดนามในปี ค.ศ. 1975-1976 ได้มีลักษณะที่แสดงออกถึงการปรับเปลี่ยนไปจากนโยบายก่อนหน้านั้นอย่างเด่นชัด ในที่นี้จะวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนนโยบายดังกล่าว โดยพิจารณาจากปัจจัยภายนอกซึ่งได้แก่ การเปลี่ยนแปลงนโยบายของสหรัฐอเมริกาต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และต่อเวียดนาม ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในของประเทศในกลุ่มอินโดจีนในปี ค.ศ. 1975 ทั้งนี้เพราะเห็นว่าประเทศไทยนั้นเป็นประเทศเล็ก การกำหนดหรือปรับเปลี่ยนนโยบายใด ๆ จึงเป็นเรื่องของการถูกอิทธิพลจากภายนอกมากกว่าจากปัจจัยภายใน ดังนั้นนโยบายที่เกิดขึ้นจึงเป็นเรื่องสนองตอบ (response) ต่อสภาพภายนอกที่เปลี่ยนไป<sup>1</sup> นอกจากนี้ในการศึกษาของนักวิชาการหลาย ๆ ท่าน<sup>2</sup> พบว่านโยบายต่างประเทศของไทยนั้นปัจจัยภายนอกมีอิทธิพลสูงกว่าปัจจัยภายใน

---

<sup>1</sup> James N. Resenau, "Toward the Study of National-International Linkages", in The Scientific Study of Foreign Policy, James N. Resenau, ed. (New York : The Free Press, 1971), pp. 307-338.

<sup>2</sup> Corrine Phuangkasem, An Empirical Analysis of Thailand's Foreign Policy Behavior (1964-1977) (Bangkok : Thammasat University, 1982) ; ฉันทิมา อ่องสุริรักษ์, นโยบายต่างประเทศของสาธารณรัฐประชาชนจีน และผลกระทบต่อประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2516) ; นฤมิตร สอดสุข, "อิทธิพลของปัจจัยภายนอกต่อการมีความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีน" วารสารธรรมศาสตร์ 2 (ตุลาคม-ธันวาคม, 2511) : 116-143.

การเปลี่ยนแปลงนโยบายของสหรัฐอเมริกาต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และต่อเวียดนาม

นโยบายของสหรัฐอเมริกาต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ภายหลังปี ค.ศ. 1949 อันเป็นที่ฝ่ายคอมมิวนิสต์ได้รับชัยชนะบนผืนแผ่นดินใหญ่จีน และสถาปนาสาธารณรัฐประชาชนจีน ขึ้นนั้นคือ การสกัดกั้นการขยายอิทธิพลของฝ่ายคอมมิวนิสต์ โดยที่มองว่าสาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นตัวแทนของสหภาพโซเวียต ในการเผยแพร่อุดมการณ์คอมมิวนิสต์ในภูมิภาคเอเชีย เนื่อง จากในขณะนั้นสาธารณรัฐประชาชนจีนมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสหภาพโซเวียต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อเกิดสงครามเกาหลีขึ้นในปี ค.ศ. 1950 และสหรัฐอเมริกาถือว่าสาธารณรัฐประชาชนจีนได้ให้ความร่วมมือกับสหภาพโซเวียตในการให้ความช่วยเหลือแก่สาธารณรัฐประชาธิปไตย เกาหลีทำการรุกรานสาธารณรัฐเกาหลี ตลอดจนการที่สาธารณรัฐประชาชนจีนได้เข้าร่วม สงครามครั้งนี้อย่างเปิดเผยในปี ค.ศ. 1952 ได้ทำให้สหรัฐอเมริกาที่มีความหวาดระแวงการ ขยายอิทธิพลของสาธารณรัฐประชาชนจีนมากขึ้น \*

นโยบายสกัดกั้นของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น ดำเนินโดยใช้ มาตรการ 2 ประการคือ การให้ความช่วยเหลือ (aid programme) ควบคู่ไปกับการใช้นโยบายทางทหาร (military policy) การดำเนินมาตรการดังกล่าวนี้ริเริ่มขึ้นภายหลัง ปี ค.ศ. 1949 อันเป็นที่สหรัฐอเมริกาได้เริ่มแผนการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ และ เทคโนโลยีภายใต้โครงการ ข้อที่ 4 (Point 4 programme) ซึ่งเป็นแผนการที่สหรัฐอเมริกา จะให้เงิน และความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาในทุกทวีปเพื่อป้องกันไม่ให้ประเทศเหล่านี้ ตกเป็นคอมมิวนิสต์โดยในตอนต้นปี ค.ศ. 1950 เอกอัครราชทูตพิเศษของประธานาธิบดี สหรัฐอเมริกา ฟิลลิป เจสซิป (Phillip C. Jessup) ได้จัดประชุมเอกอัครราชทูตของสหรัฐ อเมริกาประจำภาคพื้นตะวันออกเฉียงใต้ที่กรุงเทพฯ ประเทศไทย ซึ่งขณะนั้นได้กลายเป็นจุดยุทธ- ศาสตร์ที่สำคัญของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคนี้ เพื่อที่จะพิจารณาถึงภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์และ

---

\* Nuechterlein กล่าวว่า การเกิดสงครามเกาหลีเป็นจุดเปลี่ยน (Turning Point) ของนโยบายของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคเอเชีย โปรดดูเพิ่มเติมเกี่ยวกับประเด็นนี้ใน Donald E. Nuechterlein, Thailand and the Struggle for Southeast Asia (New York : Cornell University Press, 1965), pp. 107-109.

การป้องกันภัยดังกล่าวในภูมิภาคนี้ และในปีเดียวกันนี้สหรัฐอเมริกาได้ส่งคณะผู้แทนทางเศรษฐกิจมายังแผ่นดินใหญ่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และฟิลิปปินส์ นอกจากนั้นยังส่งคณะผู้แทนเพื่อพิจารณาการให้ความช่วยเหลือทางทหารมายังอินโดจีน ฟิลิปปินส์ ไทย มาเลเซีย<sup>3</sup> และนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1950 นี้ สหรัฐอเมริกาก็ได้เริ่มให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ และทางทหารแก่สหพันธรัฐอินโดจีนภายใต้การปกครองของเจ้าอาณานิคมฝรั่งเศส ซึ่งสหรัฐอเมริกาดูว่าเป็นบริเวณที่ล่อแหลมต่อภัยคุกคามของฝ่ายคอมมิวนิสต์ เนื่องจากในขณะนั้นได้มีการสู้รบระหว่างฝรั่งเศสกับขบวนการเวียตมินห์ ซึ่งได้รับความสนับสนุนจากสาธารณรัฐประชาชนจีนอยู่ และสหรัฐอเมริกาเกรงว่าหากเวียตนามตกอยู่ใต้อิทธิพลของฝ่ายคอมมิวนิสต์แล้วประเทศในกลุ่มอินโดจีนอื่น ๆ ก็จะถูกเป็นคอมมิวนิสต์ตามไปด้วย และจะขยายไปยังประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

การดำเนินมาตรการ ตามนโยบายสกัดกั้นของสหรัฐอเมริกาในอินโดจีนเด่นชัดขึ้น ภายหลังจากสิ้นสุดของสงครามอินโดจีนครั้งที่ 1 ในปี ค.ศ. 1954 โดยฝ่ายเวียตมินห์ได้รับชัยชนะซึ่งทำให้ฝรั่งเศสต้องถอนตัวออกไป และสหรัฐอเมริกาได้เข้าแทนที่ฝรั่งเศสในการ "ปกป้อง" สาธารณรัฐเวียตนามจากการ "รุกราน" ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยเวียตนาม ดังจะเห็นได้จากในปี ค.ศ. 1950 สหรัฐอเมริกาได้ส่งที่ปรึกษาทางทหารเข้าไปในสาธารณรัฐเวียตนาม ปี ค.ศ. 1962 ส่งทหารเข้าไปปฏิบัติการร่วมกับทหารเวียตนามใต้ และนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1964 สหรัฐอเมริกาก็ส่งทหารไปเพิ่มในสาธารณรัฐเวียตนามเรื่อย ๆ จากจำนวน 16,000 คน ในปี ค.ศ. 1964 เป็น 60,000 คน ในปี ค.ศ. 1965 และ 449,000 คน ในปี ค.ศ. 1967 จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1969 ซึ่งเป็นปีที่มียอดสูงสุดมีจำนวน 539,000 คน<sup>4</sup> นอกจากนั้นสหรัฐอเมริกายังได้ให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่สาธารณรัฐเวียตนาม โดยระยะระหว่างปี ค.ศ. 1950-1954 มีจำนวน 52,000 ล้านบาท และหลังจากนั้นก็ได้เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งถึงปี ค.ศ. 1975 สหรัฐอเมริกาเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายทางทหารของสาธารณรัฐเวียตนามเกือบทั้งหมด

<sup>3</sup> Foreign Relation of the United States, 1950 : 155-157 cited in Surachart Bamrungsuk, "United States Foreign Policy and Thai Military Rule, 1949-1977" (Master Thesis for Cornell University, 1985), p. 35.

<sup>4</sup> Robert Thompson (ed.), War in Peace (New York : Crown Publishers, Inc., 1982), p. 195.

และในช่วงระยะเวลาที่สหรัฐอเมริกาเข้าดำเนินนโยบายสกัดกั้นในสาธารณรัฐเวียดนามนี้สหรัฐอเมริกาได้สนับสนุนรัฐบาลที่นิยมตนเองขึ้นปกครองสาธารณรัฐเวียดนามหลายชุดได้แก่ รัฐบาลเบาได้ รัฐบาลโงคิมห์เคียม และรัฐบาลเหงียนวันเทียว แม้ว่ารัฐบาลดังกล่าวจะไม่ได้ได้รับความสนับสนุนจากประชาชนเวียดนามได้ส่วนใหญก็ตาม\*

นโยบายสกัดกั้นของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นั้น ยังเห็นได้จาก การก่อตั้งระบบพันธมิตรขึ้นเพื่อสกัดกั้นการขยายอิทธิพลของฝ่ายคอมมิวนิสต์อีกด้วย อันได้แก่ การก่อตั้งองค์การ ส.ป.อ. ขึ้นในปี ค.ศ. 1954

ในเวลาต่อมาสหรัฐอเมริกาได้เปลี่ยนแปลงนโยบายจากนโยบายสกัดกั้นการขยายอิทธิพลของฝ่ายคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ปรากฏเด่นชัดในกรณีเวียดนามตามที่กล่าวมานั้น มาเป็นนโยบายผ่อนคลายความตึงเครียดกับฝ่ายคอมมิวนิสต์ (Détente) และถอนตัวออกจากเวียดนาม

เราจะเห็นการดำเนินการตามแนวทางใหม่ได้จาก การเจรจาสันติภาพระหว่างสหรัฐอเมริกา กับสาธารณรัฐประชาธิปไตยเวียดนามที่กรุงปารีสในเดือนมกราคม 1969 ซึ่งบรรลุผลสำเร็จ และมีการเซ็นสัญญาสันติภาพในเดือนมกราคม 1973 นอกจากนั้นในปีเดียวกันนี้รัฐสภาสหรัฐอเมริกาได้ผ่านร่างกฎหมายห้ามนำเงินไปใช้เพื่อการทำสงครามในอินโดจีนอีกต่อไป และมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่ออกมาเพื่อห้ามการทำกิจกรรมทางทหารของสหรัฐอเมริกาในอินโดจีน<sup>5</sup> ประกอบกับ

---

\* ทัศนคติของสหรัฐอเมริกาในเวียดนามอย่างละเอียดได้ใน J. William Fulbright, The Arrogance of Power (New York : Random House, 1966), pp. 108-109 และ The New York Times, The Pentagon Papers (New York : Bantam Book, 1971), pp. 1-25.

<sup>5</sup> Surachart Bamrungsuk, "United States Foreign Policy and Thai Military Rule, 1947-1977", p. 188.



การดำเนินการเพื่อปรับความสัมพันธ์ขงนปกติระหว่างสหรัฐอเมริกา กับสาธารณรัฐประชาชนจีนซึ่งมีมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 นั้น คืบหน้าไปถึงขั้นที่ประธานาธิบดีนิกสัน เดินทางไปเยือนสาธารณรัฐประชาชนจีน และมีการออกแถลงการณ์ร่วมซึ่งใช้ใน เดือนกุมภาพันธ์ 1972 \*

การเปลี่ยนแปลงนโยบายของสหรัฐอเมริกาครั้งนั้นนอกจากจะเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของระบบระหว่างประเทศที่มีการคลายตัวของโครงสร้างระบบระหว่างประเทศแบบ 2 ขั้วอำนาจอย่างเคร่งครัด ดังที่เป็นมาในยุคสงครามเย็น และการเกิดความสมดุลย์ทางอำนาจระหว่างสหรัฐอเมริกากับสหภาพโซเวียต\*\* ซึ่งทั้ง 2 ประการนี้ทำให้มีแนวโน้มของการประนีประนอมกันระหว่าง 2 ค่ายอำนาจแล้ว การที่สหรัฐอเมริกาได้เริ่มตระหนักว่าตนไม่สามารถเอาชนะสงครามเวียดนามได้ โดยเฉพาะภายหลังการรุกในวันตรุษ (Tet Offensive) ซึ่งทำให้ทหารอเมริกันอ่อนเปลี้ย และหมดกำลังใจในการต่อสู้ประจักษ์กับมติมหาชนภายในประเทศ สหรัฐอเมริกาที่เรียกร้องให้รัฐบาลเลิยงเกี่ยวกับสงครามเวียดนาม นับว่าเป็นปัจจัยเฉพาะหน้าที่สำคัญที่ทำให้เกิดการ เปลี่ยนแปลงนโยบายของสหรัฐอเมริกา

แนวนโยบายใหม่ของสหรัฐอเมริกาต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ปรากฏให้เห็นเด่นชัดจากการแสดงเจตนาของสหรัฐอเมริกาที่จะลดบทบาทของตนในภูมิภาคนี้ลง จากที่เคยเข้ามาดำเนินนโยบายสกัดกั้นคอมมิวนิสต์อย่างเข้มตัว มาเป็นการมอบภาระในการป้องกันภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์แก่ประเทศที่ถูกคุกคามเป็นสำคัญ พร้อมกันนั้นก็พยายามที่จะเจรจายุติสงคราม

---

\* รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้โปรดดูใน Henry A. Kissinger, American Foreign Policy (New York : W.W. Norton & Company, Inc. , 1969), pp. 50-120.

\*\* การตระหนักถึงสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปเช่นนี้เห็นได้จากการกล่าวถึงที่มาของลัทธินิกสัน ตามรายงานของประธานาธิบดีนิกสันต่อรัฐสภา ใน Richard Nixon, U.S. Foreign Policy For the 1970's Building For Peace, (Washington D.C. : U.S. Government Printing Office, 1971), p.3-5.

เวียดนาม ดังจะเห็นได้จากการแสดงเจตนาตามประกาศลัทธิกิสันซึ่งแถลงโดยประธานาธิบดี กิสันที่เกาะกวมในเดือนกรกฎาคม 1969 และในสารของประธานาธิบดีกิสันถึงรัฐสภาในเดือนกุมภาพันธ์ 1970<sup>6</sup>

การดำเนินการในทางปฏิบัติตามแนวนโยบายใหม่ของสหรัฐอเมริกา<sup>1</sup> ได้แก่

1. การดำเนินการถอนทหารอเมริกันออกจากผืนแผ่นดินใหญ่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะในเวียดนามนั้น สหรัฐอเมริกาได้มีภาระ และติดอาวุธให้แก่กองทัพเวียดนามได้เข้าทำการรบภาคพื้นดินแทนกองทัพสหรัฐอเมริกา ตามโครงการมอบภาระให้ชาวเวียดนาม (ใต้) รับผิดชอบตนเอง (Vietnamization) โดยสหรัฐอเมริกาจะทยอยถอนทหารออกจากสาธารณรัฐเวียดนามเป็นขั้นๆ ทั้งจำนวน และระยะเวลาของการถอนทหารขึ้นอยู่กับระดับการปฏิบัติการทางทหารของฝ่ายคอมมิวนิสต์ ประกอบกับความสามารถที่ทหารเวียดนามใต้จะเข้ารับภาระการป้องกันประเทศของตนเอง และความก้าวหน้าของการเจรจาสันติภาพที่กรุงปารีส

2. การดำเนินการเพื่อสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับสาธารณรัฐประชาชนจีน ตลอดจนการติดต่อเจรจากับสหภาพโซเวียต ซึ่งเป็นผู้ให้ความช่วยเหลืออย่างสำคัญแก่ฝ่ายเวียดนามเหนือ เพื่อจะให้ความช่วยเหลือดังกล่าวลดลง อันจะเป็นการบีบบังคับให้เวียดนามเหนือยอมเจรจายุติสงครามในที่สุด และยังเป็นการช่วยให้เวียดนามใต้ยืนหยัดต่อไปได้อีกด้วย\*

---

<sup>6</sup> กุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, "การปรับความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับสหรัฐอเมริกา ภาวะดุลแห่งอำนาจใหม่ในเอเชีย", ใน ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ : เอเชีย, หน้า 90, เอกสารทางวิชาการของสถาบันเอเชียลำดับที่ 12 (มิถุนายน 2524). รายละเอียดเกี่ยวกับความเป็นมา หลักการที่สำคัญ ตลอดจนการปฏิบัติตามลัทธิกิสันของสหรัฐอเมริกาในบริเวณต่าง ๆ ในโลก โปรดดูใน Richard Nixon, U.S. Foreign Policy For the 1970's Building For Peace, pp. 10-21.

\* รายละเอียดเกี่ยวกับการถอนตัวออกจากสงครามเวียดนามของสหรัฐอเมริกาโปรดดูใน John Spanier, American Foreign Policy Since World War II (New York : Praeger Publishers, Inc., 1977), pp. 108-109.

การเปลี่ยนแปลงนโยบายของสหรัฐอเมริกา ครั้งนี้แสดงให้เห็นถึงการสูญเสียความสามารถ และความตั้งใจของสหรัฐอเมริกาที่จะปกป้องผลประโยชน์ของตน และพันธมิตรและมีผลทำให้ระบบสันติภาพในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ค้ำจุน (Pan Americana) สิ้นสุดลง<sup>7</sup>

สถานการณ์เช่นนี้ส่งผลกระทบต่อนโยบายต่างประเทศของไทยต่อสาธารณรัฐประชาธิปไตยเวียดนาม เพราะนโยบายต่างประเทศของไทยนั้นคำนึงถึงความมั่นคงของประเทศเป็นหลักใหญ่ โดยเห็นว่าภัยที่จะคุกคามความมั่นคงนั้น คือภัยคอมมิวนิสต์จากภายนอกประเทศ อันได้แก่ จากสาธารณรัฐประชาชนจีน และจากสาธารณรัฐประชาธิปไตยเวียดนาม เพราะฉะนั้นนโยบายต่างประเทศของไทยในระยะปี ค.ศ. 1954-1973 จึงเน้นการเป็นปฏิปักษ์ต่อสาธารณรัฐประชาธิปไตยเวียดนาม การที่ไทยกำหนดนโยบายเป็นปฏิปักษ์ได้เพราะเห็นว่ามี การประกันความมั่นคงของไทยไว้โดยมหาอำนาจทางการทหาร คือสหรัฐอเมริกามาตั้งแต่ทศวรรษ 1950 ตามสนธิสัญญาแมนนิลา (ค.ศ. 1954) และข้อตกลงถกกัน-รัลส์ (ค.ศ. 1962)\* เราจะเข้าใจความอ่อนไหวของผู้นำไทยต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาได้ดีจากประวัติความสัมพันธ์เรื่องความมั่นคงระหว่างสองประเทศ จึงขอหยิบยกมากล่าวไว้ ณ ที่นี้ด้วย

การที่ประเทศไทยได้พึ่งพาความช่วยเหลือทางความมั่นคงจากสหรัฐอเมริกาอย่างมากนั้นสืบเนื่องมาจากในช่วงทศวรรษ 1950 เมื่อสหรัฐอเมริกาได้ขยายนโยบายสกัดกั้นเข้ามาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประเทศไทยจึงกลายเป็นจุดยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการดำเนิน

<sup>7</sup> ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร, "จากอดีตสู่ปัจจุบัน : ความต่อเนื่องในนโยบายต่างประเทศของไทย", เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องทิศทางนโยบายต่างประเทศไทย จัดโดยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 24 มกราคม 2524, หน้า 1.

\* Morrison and Suhrke กล่าวว่า การได้รับความสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกาทำให้ผู้นำไทยเห็นว่า การประนีประนอมกับอำนาจภายนอกเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็น Charles E. Morrison and Astri Suhrke, Strategies of Survival : The Foreign Policy Dilemmas of Small Asian States (University of Queensland Press, 1977), p. 112.

นโยบายดังกล่าว\* ในขณะที่ผู้นำไทยเองก็ห่วงกังวลเกี่ยวกับการแพร่ขยายของอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ ซึ่งเชื่อว่าจะทำลายสถาบันหลักของไทย นอกจากนั้นผู้นำไทยยังต้องการความสนับสนุนจากประเทศมหาอำนาจเพื่อสร้างความชอบธรรม และเข้มแข็งให้แก่ระบอบปกครองของตนอีกด้วย จอมพล ป. พิบูลสงคราม ผู้นำไทยในสมัยนั้นจึงพยายามแสดงให้เห็นว่าพร้อมที่จะให้ความสนับสนุนและร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาในการดำเนินนโยบายดังกล่าว<sup>8</sup> เมื่อเป็นเช่นนี้สหรัฐอเมริกาจึงได้ทุ่มเทความช่วยเหลือให้แก่ประเทศไทย เพื่อเป็นปรกาศต่อต้านคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคนี้\*\* ด้วยเหตุนี้ประเทศไทยจึงได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาอย่างมากตลอดมา เช่นในทศวรรษ 1950 และทศวรรษ 1960 นั้นเคยสูงถึงร้อยละ 246 ของงบประมาณในการป้องกันประเทศของไทย และตลอดทศวรรษ 1960 ความช่วยเหลือดังกล่าวนี้ในแต่ละปีสูงเกินกว่าร้อยละ 50 ของงบประมาณการป้องกันประเทศของไทย\*\*\*

\* ดังที่ พณฯ แมกซ์ บีชอป เอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทยในขณะนั้นได้แถลงต่อรัฐสภาสหรัฐอเมริกาว่า "ประเทศไทยเปรียบเสมือนฝักจุกขวิดหมึก ถ้าเราดึงจุกนี้ ออกเมื่อไหร่ หมึกแดงจะไหลลงไปถึงออสเตรเลียทันที"

New York Time, 19 (June 1951) : 11.

<sup>8</sup> Donald E. Nuechterlein, Thailand and the Sturggle for Southeast Asia, pp. 106-107.

\*\* ประธานาธิบดีทรูแมนแห่งสหรัฐอเมริกา ได้ชี้แจงเหตุผลเบื้องหลังความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาต่อประเทศไทยในสาร ถึงรัฐสภาของสหรัฐอเมริกา เมื่อปี ค.ศ. 1952 ว่า "วัตถุประสงค์แท้จริงของสหรัฐอเมริกา ในการดำเนินนโยบายในประเทศไทยก็เพื่อช่วยรัฐบาลอันเป็นพันธมิตรให้สามารถรักษาเสถียรภาพไว้ได้ เนื่องจากประเทศนี้ได้แสดงตนอย่างแน่ชัดแล้วว่า เป็นฝ่ายโลกเสรี..."

วิมล พงษ์พิพัฒน์, บุรุษ เรย์โนลด์ส และสุคนธ์ พลภัทรพิจารณ์ (บรรณาธิการ), ฟื้นความหลังไทย - อเมริกัน 150 ปี (กรุงเทพมหานคร : ยูไนเต็ท โปรดักชั่น, 2525), หน้า 96.

\*\*\* โปรดดูตารางแสดงความช่วยเหลือทางทหารที่สหรัฐอเมริกาให้แก่ประเทศไทยโดยเปรียบเทียบกับงบประมาณการป้องกันประเทศของไทยใน Sukhumbhand Paribatra, "Thailand's Defence Policy in the Post-Vietnam War Era, 1975-1986", paper presented for the Social Science Association of Thailand's Public Policy Programme, Pattaya, 22 February 1986, p. 131.



สหรัฐฯ ได้แสดงพฤติกรรมของการประกันความมั่นคงให้แก่ประเทศไทย อาทิเช่น การส่งทหารเข้ามาประจำการในประเทศไทยจำนวน 10,000 คน เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ไทย-ลาว ระหว่างปี ค.ศ. 1961-1962 และส่งมาเพิ่มเติมอีก 5,000 คนในปีถัดมา และเมื่อทางไทยเห็นว่าองค์การ ส.ป.อ. ไม่อาจประกันความมั่นคงได้เต็มที่ เพราะองค์การนี้ไม่สามารถเข้าแทรกแซงในวิกฤตการณ์ครั้งนี้ได้ ผู้นำไทยจึงได้ขอคำมั่นที่จะประกันความมั่นคงจากสหรัฐอเมริกาซึ่งก็ได้รับการตอบสนองโดยการออกแถลงการณ์ร่วมถนัด-รัสค์ ในปี ค.ศ. 1962 โดยที่สหรัฐอเมริกาได้ให้หลักประกันว่าในกรณีที่ประเทศไทยถูกรุกรานและแทรกซึมบ่อนทำลายจากฝ่ายคอมมิวนิสต์ สหรัฐอเมริกาจะร่วมตอบโต้อันตรายตามกระบวนการรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้พันธกรณีของสหรัฐอเมริกาไม่จำเป็นต้องขึ้นอยู่กับการยินยอมของประเทศภาคีองค์การ ส.ป.อ. อื่น ๆ และต่อมาในปี ค.ศ. 1965 ประเทศทั้งสองยังได้ทำแผนฉุกเฉิน (contingency plan) ซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อเผชิญกับการรุกรานที่อาจเกิดขึ้นต่อประเทศไทย โดยลงนามกันอย่างลับ ๆ อีกด้วย

เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายของสหรัฐอเมริกาจากการสกัดกั้นการขยายอิทธิพลมาเป็นการผ่อนคลายนความตึงเครียดกับฝ่ายคอมมิวนิสต์ และถอนตัวออกจากเวียดนามพร้อมทั้งประกาศลดการข้องเกี่ยวกับการทหารกับเอเชียอาคเนย์เช่นนี้ ทำให้ผู้นำไทยตระหนักถึงความไม่มั่นคงของนโยบายเดิมของตนที่เป็นปฏิปักษ์ต่อเวียดนาม โดยอาศัยการคำจูนจากสหรัฐอเมริกาอย่างเต็มที่ ผู้นำไทยทางด้านต่างประเทศ คือ ดร.ถนัด คอมันตร์ ได้เสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้มาตั้งแต่เกิดแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงนโยบายของสหรัฐอเมริกาตอนกลางทศวรรษ 1960 แล้ว โดยได้กล่าวว่า

ประเทศไทยจะต้องตระหนักว่าไทยนั้นจะต้องไม่คาดหวังว่าสหรัฐอเมริกาจะส่งกองทหารไปรบที่ไหนอีก นอกเสียจากจะมีการรุกรานโดยเปิดเผยเกิดขึ้น มติมหาชนในสหรัฐอเมริกา นั้น อิมิตัวเสียแล้ว จากการเข้าแทรกแซงในสงครามแบบนี้ จะเป็นการไม่คำนึงถึงสภาพความเป็นจริง ที่จะคาดหวังว่าประธานาธิบดีคนใหม่ของสหรัฐอเมริกา จะดำเนินนโยบายที่ซัดค่อมติมหาชน... ชาว

อเมริกันไม่ต้องการให้รัฐบาลของตนบำเพ็ญ  
 ตนเป็นตำรวจโลกอีกต่อไป<sup>9</sup>

และเมื่อไม่อาจคาดหวังการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกาตั้งเดิมได้เช่นนี้ ประเทศไทย  
 จึงต้องพึ่งตนเอง ดังที่ ดร.ถนัด คอมันตร์ได้ให้ทัศนะว่า

ประเทศสหรัฐอเมริกาที่เช่นเดียวกับประเทศ  
 หลายประเทศในยุโรปตะวันตก เพราะเป็น  
 ประเทศประชาธิปไตย กล่าวคือเป็นประเทศ  
 ที่พึ่งเสียงคนส่วนมาก ถ้าหากว่าในสหรัฐ-  
 อเมริการบเร้ากันหนักยิ่งขึ้นที่จะให้อเมริกา  
 ถอนตัวออกไป ก็จะเป็นการยากที่ประธานา-  
 ธิบดียุคต่อไป หรือรัฐบาลอเมริกันชุดใหม่จะ  
 ชักขึ้น หรือฝ่าฝืนประชามติของประชาชน  
 เขาได้...เราก็มีหน้าที่ของเราว่าเราจะ  
 ถอนหรือไม่ถอนเป็นเรื่องของเราที่จะพิจารณา  
 ดูว่าเราควรจะทำอย่างไรถึงจะปลอดภัย  
 ที่สุด...คิดไปคิดมาก็คงได้ความว่า เห็นจะ  
 ไม่มีสิ่งใดดีไปกว่าการช่วยตัวเอง หมายความว่า  
 เราต้องพยายามทำทุกสิ่งทุกอย่างให้ชาติ  
 บ้านเมือง ให้ประชาชนของเราเป็นปึกแผ่น  
 มีความมั่นคงด้วยตัวของเราเองก่อนที่จะไป  
 คิดพึ่งคนอื่น<sup>10</sup>

การที่ประเทศไทยต้องพึ่งตนเองในการต่อต้านกับภัยคุกคามจากภายนอก จึงต้องมีกา  
 รปรับเปลี่ยนวิธีการเพื่อบรรลุเป้าหมายทางด้านความมั่นคง ภายใต้สภาพการณ์เช่นนี้ ดร.  
 ถนัด คอมันตร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไทยขณะนั้น กล่าวว่าประเทศไทยมีทาง  
 เลือกอยู่ 4 ทางคือ

<sup>9</sup> New York Time, 14 April 1968 Cited in Charles E. Morrison and  
 Astri Suhrke, Strategies of Survival : The Foreign Policy Dilemmas of Small  
 Asian State, p. 124.

<sup>10</sup> สารประชาชน, ปีที่ 6 ฉบับที่ 258 (8 มิถุนายน 2512), หน้า 20.

1. เข้าด้วยกันกับกลุ่มประเทศสังคมนิยม
2. ไม่เข้ากับฝ่ายใดเลย
3. เข้าด้วยกันกับสหรัฐอเมริกาเพียงประเทศเดียว
4. ดำเนินนโยบายเป็นมิตรกับทุกประเทศ

เมื่อพิจารณาทางเลือกทั้ง 4 ทางดังกล่าวนี้แล้ว รัฐบาลไทยได้ตัดสินใจเลือกทางที่ 4<sup>11</sup>

อย่างไรก็ตามในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยที่จะเป็นมิตรกับทุกประเทศโดยไม่เลือกระบอบการปกครองนั้นไม่ใช่เรื่องที่จะกระทำได้ง่าย ทั้งนี้เพราะในระบบการตัดสินใจกำหนดนโยบายใด ๆ ของไทยที่อยู่ภายใต้รัฐบาลทหารในปี ค.ศ. 1967-1968 ทำให้ฝ่ายทหารได้เข้ามามีอิทธิพลอย่างมาก แม้ว่าผู้นำทหารของไทยจะตระหนักถึงผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงนโยบายของสหรัฐอเมริกาครั้งนี้เช่นกัน ดังที่เห็นได้จากการที่จอมพลถนอม กิตติขจร ได้เรียกประชุมคณะรัฐมนตรีฉุกเฉินในวันที่ 1 เมษายน 1968 ภายหลังจากที่ประธานาธิบดีจอห์นสัน แห่งสหรัฐอเมริกาประกาศหยุดทิ้งระเบิดสาธารณรัฐประชาธิปไตยเวียดนามเพียง 1 วัน และได้ยื่นประท้วงสหรัฐอเมริกาว่า สหรัฐอเมริกาไม่สามารถจะถอนทหาร และความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่สาธารณรัฐเวียดนาม ตลอดจนละทิ้งประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้อยู่โดดเดี่ยวได้<sup>12</sup> แต่ก็ยังคงลังเลใจที่จะดำเนินนโยบายเป็นมิตรกับประเทศคอมมิวนิสต์ รวมทั้งสาธารณรัฐประชาธิปไตยเวียดนาม เพราะผู้นำทางทหารนั้นคำนึงถึงเรื่องความมั่นคงเป็นหลัก จึงยังมีความหวาดระแวงภัยคอมมิวนิสต์อยู่เสมอ<sup>13</sup> และเกรงว่าการมีความสัมพันธ์กับสาธารณรัฐประชาธิปไตยเวียดนามจะเท่ากับช่วยให้การสนับสนุนคอมมิวนิสต์ภายในประเทศไทย ซึ่งเชื่อว่ามาจาก

<sup>11</sup> Thanat Khoman, Press Release, No.7 (February 5, 1971), p.7.

<sup>12</sup> Charles E. Morrison and Astri suhrke, Strategies of Survival : The Foreign Policy Dilemmas of Small Asian States, p. 123.

<sup>13</sup> Kramol Tongdhammachart, et.al. The Thai Elite's National Security Perspectives : Implications for Southeast Asia (Bangkok : Chulalongkorn University, 1983).

สาธารณรัฐประชาธิปไตยเวียดนาม และสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นไปอย่างสะดวกมากขึ้น<sup>14</sup> ความหวาดระแวงสาธารณรัฐประชาธิปไตยเวียดนามดังกล่าวจะเห็นได้จากคำให้สัมภาษณ์ของจอมพลประภาส จารุเสถียร รองนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นเมื่อ 8 กรกฎาคม 1969 ที่ว่า

ขณะนี้จีนและเวียดนามเหนือได้คุกคามโดยตรงต่อประเทศไทยโดยการสร้างถนนยุทธศาสตร์จาก Cheli ซึ่งอยู่ทางตอนใต้ของจีนผ่านพวกลาวซึ่งอยู่ทางตอนเหนือของลาว และอยู่ห่างจากพรมแดนไทยเพียงใช้เวลาเดินทาง 3 ชั่วโมง โดยรถจักรยานยนต์เท่านั้น<sup>15</sup>

นอกจากนั้น ผู้นำทหารไทยยังไม่แน่ใจนักว่าสหรัฐอเมริกาจะถอนตัวออกจากภูมิภาคนี้ อย่างสิ้นเชิง และทอที่ตั้งให้ประเทศไทยต้องเผชิญภาวะในการป้องกันประเทศตามลำพัง ทั้งนี้เนื่องจากสหรัฐอเมริกาได้ยืนยันกับฝ่ายไทยว่าจะยังคงยึดมั่นในพันธะของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อประเทศไทย ดังที่ประธานาธิบดีนิกสันได้แถลงในโอกาสที่มาเยือนประเทศไทยเมื่อ 28 กรกฎาคม 1969 ภายหลังจากการประกาศลัทธิกัสน์ที่เกาะกวมเพียง 3 วัน ว่า "สหรัฐอเมริกาจะยึดมั่นพันธะภายใต้สนธิสัญญาซีโต และจะยืนหยัดเคียงข้างกับประเทศไทยในการต่อสู้กับภัยคุกคามที่จะมีมาจากทั้งภายนอกและภายในประเทศ"<sup>16</sup> และจากการย้ายของนายสปีโร แอกนิว รองประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาซึ่งเดินทางมาเยือนไทยถึง 2 ครั้ง ในปี ค.ศ. 1970 ที่กล่าวว่า "จะไม่มี การเปลี่ยนแปลงในนโยบายของสหรัฐอเมริกา และยังคงจะรักษาข้อผูกพันของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อประเทศไทยและประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้"<sup>17</sup> ประกอบกับในขณะนั้นสหรัฐอเมริกา

<sup>14</sup> Sarasin Viraphol, Direction in Thai Foreign Policy, Occasional Paper No. 40, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore University Press, 1976, p. 14.

<sup>15</sup> Bangkok Post, 8 (July 1969) : 273 - 274.

<sup>16</sup> Clark D. Neher, "Thailand : The Politics of Continuity," in Asian Survey 2 (February 1970) : 165

<sup>17</sup> John K. Emmerson, "Uncertainty in Pacific Asia," in The Pacific Community (April 1970) : 476.



ได้เพิ่มปฏิบัติการทางทหารในอินโดจีนเพื่อป้องกันให้เวียดนามเหนือยอมเจรจายุติสงครามยิ่งทำให้เห็นว่าสหรัฐอเมริกาเป็นมหาอำนาจที่เข้มแข็งและจะยังคงรักษาอิทธิพลของตนในภูมิภาคนี้ไว้ และในช่วงที่สหรัฐอเมริกาเพิ่มปฏิบัติการทางทหารในอินโดจีนนี้ ความช่วยเหลือทางทหารที่สหรัฐอเมริกาให้แก่ประเทศไทยก็เพิ่มขึ้นด้วย โดยมีจำนวนสูงสุดของความช่วยเหลือตลอดระยะเวลาที่ทำการสงครามเวียดนามคือมีจำนวนถึง 110.2 100.2 และ 122.7 ล้านดอลลาร์ ในปี ค.ศ. 1970 1971 และ 1972 ตามลำดับ<sup>18</sup> ด้วยเหตุนี้นโยบายต่างประเทศของไทยต่อสาธารณรัฐประชาธิปไตยเวียดนามในระบอบที่เริ่มปรากฏถึงการเปลี่ยนแปลงนโยบายของสหรัฐอเมริกา จึงมีการปรับเปลี่ยนไม่มากนัก และมีลักษณะเป็นความลังเลใจ ดังที่สะท้อนให้เห็นจากพฤติกรรมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยเวียดนามระยะปี ค.ศ. 1969 - 1973\*

#### การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในของประเทศไทยในกลุ่มอินโดจีนในปี ค.ศ. 1975

นอกจากการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายของสหรัฐอเมริกาที่ทำให้ผู้นำไทยเริ่มปรับตัวมาเป็นระยะ จนกระทั่งถึงปี ค.ศ. 1973 เมื่อมีการถอนทหารอเมริกันออกจากบริเวณอินโดจีน ก็ยิ่งทำให้ผู้นำไทยต้องเร่งแสวงหาแนวทางใหม่ในการติดต่อกับความสัมพันธ์กับสาธารณรัฐเวียดนามมากขึ้น ขณะเดียวกันระหว่างปี ค.ศ. 1973-1975 รัฐบาลไทยก็ยังคงมีความลังเลใจต่อทิศทางที่จะก้าวไปในอนาคตสำหรับประเด็นความสัมพันธ์นี้ ทั้งนี้เพราะประเทศต่าง ๆ ภายในกลุ่มอินโดจีนยังอยู่ในกระบวนการของการต่อสู้เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในอยู่ยังไม่มีผลปรากฏเด็ดขาดออกมาว่าฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายคอมมิวนิสต์ของกลุ่มประเทศดังกล่าวจะเป็นฝ่ายมีชัยชนะ จนกระทั่งทหารอเมริกันถอนออกจากบริเวณนี้ และความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาที่ให้แก่รัฐบาลของ

<sup>18</sup> Sukhumbhan Paribatra, "Thailand's Defense Policy...", p. 131.

\* โปรดดูหน้า 23-25 บทที่ 2

ประเทศอินโดจีนทั้ง 3 ยุติลง ฝ่ายคอมมิวนิสต์ในแต่ละประเทศสามารถรุกคืบหน้า และยึดอำนาจ  
รัฐได้ในที่สุด\*\*

สภาพการณ์เช่นนี้ทำให้ความเชื่อถือของไทยต่อสหรัฐอเมริกา ในเรื่องการค้าประกัน  
ความมั่นคงลดลง เพราะสหรัฐอเมริกาไม่สามารถต่อต้านการขยายอิทธิพลของฝ่ายคอมมิวนิสต์ได้  
เมื่อเป็นเช่นนี้ผู้นำไทยในปี ค.ศ. 1975 จึงเห็นว่าประเทศไทยไม่ควรหวังพึ่งสหรัฐอเมริกาเช่น  
เดิมอีก ดังปรากฏอยู่ในทัศนะของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นว่า

. . . ในสภาพการณ์เช่นนี้ ไม่มีประโยชน์ที่จะ  
พูดถึงความผิดหวังหรือไม่แน่ใจ แต่มันทำให้เรา  
ตระหนักถึงว่าไม่มีประเทศใดที่ไม่ว่ามั่งมีหรือจน  
มีความตั้งใจดี มีน้ำใจดี มีอุดมคติหรือความจริง  
ใจ จะสามารถหรือควรจะขอความช่วยเหลือ  
ทางทหารจากอีกประเทศหนึ่ง โดยไม่มีขีดจำกัด  
หรือขีดความสิ้นสุด. . . เวียดนามได้เป็นตัว-  
อย่างที่ดี และข้าพเจ้าเห็นว่าประเทศไทยจะต้อง  
ไม่ทำความผิดพลาดเช่นนั้นซ้ำอีก. . .<sup>19</sup>

และ



\*\* รายละเอียดเกี่ยวกับการได้ชัยชนะของฝ่ายคอมมิวนิสต์ใน 3 ประเทศอินโดจีน  
โปรดดูจาก Peter A. Poole, "Cambodia 1975 : The GRUNK Regime", John C.  
Dennell, "South Vietnam in 1975 : The Year of Communist Victory," Asian  
Survey 1 (January 1975) : 23-30, 1-13 and Mac Alister Brown & J.J. Azsloff  
"Laos in 1975 : People's Democratic Revolution-Laos Style," Asian Survey  
2 (February 1976) : 193-199.

<sup>19</sup> "Kukrit : Thailand Shouldn't Repeat S.VN's Mistake" สุนทรพจน์ของ  
ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ต่อ Hong Kong Foreign Correspondents Club เมื่อ  
25 ตุลาคม 2521 ใน The Nation, 26 October 1978, p.2.

. . . เป็นสิ่งที่ไม่ยุติธรรมและไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงทั้งต่อประเทศผู้รับ และผู้ให้และไม่ใช่สิ่งที่เป็นผลประโยชน์ในระยะยาวของประเทศเล็กที่คิดจะพึ่งพามหาอำนาจใด มหาอำนาจหนึ่งอย่างถาวร. . . <sup>20</sup>

ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรคฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้น และเป็นนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลต่อมา ก็ได้แสดงให้เห็นถึงการตระหนักว่าประเทศไทยไม่อาจคาดหวังการพึ่งพาสหรัฐอเมริกาในด้านความมั่นคงอีกต่อไป ดังที่กล่าวว่า

. . . การที่เวียดนามใต้ต้องพ่ายแพ้ก็เพราะสหรัฐอเมริกาช่วยไม่ไหวในอดีตผู้นำของเราเคยฝันหวานว่า สหรัฐอเมริกาเป็นที่พึ่งได้ บัดนี้ใช้ไม่ได้เสียแล้ว. . . <sup>21</sup>

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในของกลุ่มประเทศอินโดจีนยังส่งผลกระทบต่อประเทศไทยที่สำคัญก็คือ ทำให้ผู้นำไทยเห็นถึงความล้มเหลวของการดำเนินนโยบายตามยุทธศาสตร์การป้องกันนอกประเทศ (Forward Defense Strategy) ของรัฐบาลไทยที่มีเป้าหมายในการรักษา 3 ประเทศอินโดจีนมิให้ตกเป็นคอมมิวนิสต์ ดังนั้นประเทศไทยจำเป็นต้องหานโยบายใหม่ที่จะรักษาความมั่นคงของประเทศ และนโยบายที่ผู้นำไทยเห็นว่าเหมาะสมที่สุดก็คือ ลดการเป็นปฏิปักษ์ระหว่างกันลงโดยอาศัยวิธีการทางการทูตแทนการทหารดังที่ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช กล่าวว่า

. . . เมื่อพิจารณาถึงความต้องการด้านความมั่นคงพื้นฐานแล้ว เราต้องดำเนินการเจรจา และไกล่เกลี่ยกันดีกัน [ กับประเทศเพื่อนบ้านอินโดจีน ] แม้ว่าจะเป็นการที่ยาวนานและยากลำบาก. . . <sup>22</sup>

<sup>20</sup> Ibid

<sup>21</sup> สุชาติ สวัสดิ์ศรี (รวบรวม), "ลำดับเหตุการณ์ละเมิดอธิปไตยของสหรัฐอเมริกาต่อประเทศไทย", ใน ใครละเมิดอธิปไตย, หน้า 163, เขียน อีระวิทย์ และคณะ, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ดาวเรือง, 2518).

<sup>22</sup> สุนทรพจน์ของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ใน The Nation, 26 october 1978, p. 2.

ทัศนะเช่นนี้สอดคล้องกับทัศนะของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ผู้นำพรรคฝ่ายค้านในขณะนั้น และเป็นนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลต่อมา ดังที่กล่าวว่า

เมื่อกรุงไช่ฮงแตก ไทยไม่ควรนิ่งเฉยต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น แต่ควรเริ่มความสัมพันธ์กับฝ่ายซ้าย ทั้งสาธารณรัฐประชาชนจีน เวียดนามเหนือ และเขมรแดง รวมทั้งจะต้องดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยใหม่<sup>23</sup>

และโดยที่ผู้นำไทยตระหนักถึงความจริงที่ว่า เวียดนามยังคงมีความหวาดระแวงประเทศไทยอยู่ อันสืบเนื่องมาจาก การดำเนินนโยบายที่เป็นปฏิปักษ์ต่อกันที่ผ่านมา ดังที่ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช กล่าวว่า

. . . สาเหตุหลักของปัญหาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คือความหวาดระแวง และความเข้าใจผิดซึ่งกันและกันในความตั้งใจของแต่ละฝ่าย ซึ่งเป็นผลมาจากการเผชิญหน้ากันอันยาวนานที่ผ่านมา. . .<sup>24</sup>

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลไทยในปี ค.ศ. 1975-1976 จึงพยายามแสดงท่าทีที่เป็นมิตรต่อคอมมิวนิสต์เวียดนามโดยการแสดงพฤติกรรมต่าง ๆ ดังที่ระบุไว้ในบทที่ 2 จนกระทั่งประเทศทั้งสองสามารถสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตต่อกันในที่สุด

#### การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในประเทศไทยในเดือนตุลาคม 1973

นอกจากสภาพแวดล้อมภายนอกประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปจะเป็นเหตุให้รัฐบาลไทยต้องหาทางปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศของตนให้สอดคล้องกับสภาพดังกล่าวเพื่อความมั่นคงของตนแล้ว สภาพแวดล้อมทางการเมืองภายในประเทศในระยะเวลาหัวเลี้ยวหัวต่อของการปรับเปลี่ยน

<sup>23</sup> สุชาติ สวัสดิ์ศรี (รวบรวม), "ล้าคัมเหตุการณ์ละเมียดอียิปโตของสหรัฐอเมริกาต่อประเทศไทย", ใน โครละเมียดอียิปโต, หน้า 151.

<sup>24</sup> The Nation, 26 October 1978, p. 2.



ได้มีส่วนเป็นเงื่อนไขเอื้ออำนวยต่อการปรับเปลี่ยนด้วย<sup>25</sup> เพื่อให้การอธิบายการปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศของไทยต่อเวียดนามชัดเจนขึ้น จึงขอกล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในของประเทศไทยในระยะดังกล่าวคือ ค.ศ. 1973 ไว้ ณ ที่นี้

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในประเทศไทยในเดือนตุลาคม 1973 เกิดจากการขับไล่รัฐบาลทหารที่ผูกขาดอำนาจในการปกครองประเทศมาเป็นเวลานานออกไปและรัฐบาลพลเรือนได้ปกครองประเทศแทนที่ การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้เอื้ออำนวยต่อการปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศของไทยต่อเวียดนาม เพราะในสมัยรัฐบาลทหารนั้นมีความระแวงภัยคอมมิวนิสต์สูง และการปกครองภายในที่เป็นเผด็จการทำให้รัฐบาลมีความยืดหยุ่นน้อย มีความแข็งกร้าวสูง

จะเห็นได้ว่า ในสมัยรัฐบาลทหารตั้งแต่สมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม (ค.ศ. 1948) เป็นต้นมา ได้ให้ความสำคัญต่อการสกัดกั้นการขยายอิทธิพลของฝ่ายคอมมิวนิสต์ ด้วยเหตุนี้ฝ่ายทหารจึงได้เข้ามามีอิทธิพลอย่างมากในการกำหนดนโยบายต่างประเทศเพื่อ "ความมั่นคงของชาติ" เรื่อยมา โดยที่บุคคลที่มีส่วนในการกำหนดนโยบายต่างประเทศที่สำคัญอันได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ล้วนแต่เป็นทหารและ/หรือถูกครอบงำโดยอิทธิพลของทหาร<sup>26</sup> ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศยุทธวิธีแบบทหารจึงถูกนำมาใช้ กล่าวคือ เน้นการใช้กำลังในการจัดการกับปัญหาที่ผู้นำเหล่านั้นมองว่าจะกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ นั่นคือปัญหาภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ การดำเนินนโยบายเช่นนี้ได้ชักนำให้ประเทศไทยผูกพันตัวเข้ากับค่ายโลกเสรีในการเผชิญหน้ากับค่ายคอมมิวนิสต์มากขึ้นตามลำดับ นับตั้งแต่การเข้าร่วมในสงครามเกาหลี (ค.ศ. 1950) การเข้าร่วมในองค์การ ส.ป.อ. (ค.ศ. 1954) การเข้าแทรกแซงในวิกฤตการณ์ลาว (ค.ศ. 1962) จนกระทั่งเข้าร่วมสงครามเวียดนามในที่สุด (ค.ศ. 1964-1973)

<sup>25</sup> James N. Rosenau, "Toward the Study of National-International Linkages", in The Scientific Study of Foreign Policy, pp. 108-116.

<sup>26</sup> เขียน อีระวิทย์, "ข้อสังเกตเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศไทย," ใน ไครละเมิดอธิปไตย, หน้า 6-8.

ในเวลาต่อมา เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ระหว่างประเทศที่สำคัญเกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงนโยบายของสหรัฐอเมริกาต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และต่อเวียดนามซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศไทยและทำให้ประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องปรับนโยบายต่อเวียดนามเพื่อสนองผลประโยชน์แห่งชาติ แต่รัฐบาลทหารก็พยายามไม่ปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อม โดยยังคงร่วมมือกับสหรัฐอเมริการะทำการอันแสดงความเป็นปฏิปักษ์ต่อเวียดนามอยู่ ลักษณะของนโยบายต่างประเทศในยุคทหารตามที่กล่าวมานี้แสดงออกถึงความเป็นตัวแทนขององค์กรฝ่ายทหารกล่าวคือ เน้นการต่อต้านคอมมิวนิสต์เป็นสำคัญ ใช้วิธีการทางทหารเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายเป็นหลัก นอกจากนั้นยังขาดความยืดหยุ่นและไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ความเป็นจริง

เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในประเทศไทยในเดือนตุลาคม 1973 ขึ้น และรัฐบาลพลเรือนเข้ามาบริหารประเทศแทนที่รัฐบาลทหารนั้น แม้ว่าอิทธิพลของทหารยังคงดำรงอยู่ก็ตามแต่ไม่สามารถแสดงออกได้อย่างเต็มที่เนื่องจากเกรงกระแสคัดค้านจากประชาชนทั่วไป ดังนั้นนโยบายต่าง ๆ ของประเทศที่กำหนดออกมาในยุคนั้นจึงมีความยืดหยุ่นมากขึ้นและสอดคล้องกับสถานการณ์ของโลกมากขึ้น นโยบายต่างประเทศก็เช่นกัน กล่าวคือ รัฐบาลได้ตระหนักว่าการต่อต้านคอมมิวนิสต์ทั้งจากภายในและภายนอก โดยใช้วิธีการทางทหารเป็นเครื่องมือดังที่ปฏิบัติมานั้นไม่สามารถบรรลุผลได้ แม้แต่สหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศมหาอำนาจทางทหารที่ยิ่งใหญ่และที่ผู้นำไทยเคยหวังว่าจะสกัดกั้นการขยายอิทธิพลของฝ่ายคอมมิวนิสต์ได้นั้นก็ไม่สามารถทำได้ ดังที่เห็นได้ชัดจากกรณีความล้มเหลวของสหรัฐอเมริกา ในสาธารณรัฐเวียดนาม นอกจากนั้นบรรดานิสิต นักศึกษา ซึ่งได้จัดตั้งองค์กรมานับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1972 (ศูนย์กลางนิสิต นักศึกษาแห่งประเทศไทย) และภายหลังการนำมวลชนขับไล่รัฐบาลทหารได้สำเร็จในเดือนตุลาคม 1973 ก็ได้มีบทบาทเป็นที่ยอมรับของประชาชนมากขึ้นในฐานะที่เป็นองค์กรทางการเมืององค์กรหนึ่ง กลุ่มนิสิต นักศึกษาดังกล่าวได้เรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินนโยบายต่างประเทศที่เป็นอิสระจากสหรัฐอเมริกา และให้มีการถอนฐานทัพสหรัฐอเมริกาออกจากประเทศไทย<sup>27</sup> ซึ่งข้อเรียกร้องดังกล่าวนี้รัฐบาลได้ใช้

<sup>27</sup> David Morell and Chai-Anan Samudavanija, Political Conflict in Thailand : Reform, Reaction, Revolution (Cambridge, Ma : Oelgeschlager Gunn & Hain Publishers, Inc., 1981), pp. 164-167.

เป็นเงื่อนไขสนับสนุนการดำเนินนโยบายในกรณีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกา ดังจะเห็นได้จากการดำเนินการของรัฐบาลในเรื่องการถอนฐานทัพสหรัฐอเมริกา ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงได้ปรับเปลี่ยนวิธีการในอันที่จะบรรลุผลประโยชน์ทางด้านความมั่นคงของชาติเสียใหม่ โดยหันมาใช้วิธีการทางการทูตแทน แม้ว่าจะต้องใช้เวลาอันยาวนานและมีความยากลำบากในการดำเนินการก็ตาม

เนื่องจากการเผชิญหน้ากันระหว่างประเทศไทยกับเวียดนามที่ผ่านมานั้น เป็นเหตุให้เวียดนามมีความหวาดระแวงไทยสูง และเป็นอุปสรรคสำคัญของการปรับนโยบายต่อกัน ความหวาดระแวงดังกล่าวได้แก่เรื่องการคงอยู่ของฐานทัพสหรัฐอเมริกาในประเทศไทย เนื่องจากฐานทัพสหรัฐอเมริกาในประเทศไทยนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อการทำสงครามเวียดนาม และเท่ากับเป็นสัญลักษณ์ของการดำเนินนโยบายเป็นปฏิปักษ์ต่อเวียดนาม ดังที่ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้กล่าวถึงประเด็นนี้ว่า "...ถ้าสหรัฐอเมริกายังมีฐานทัพในประเทศไทยทั้งสองประเทศนี้ ( เวียดนามและกัมพูชา) ก็จะไม่มั่นใจไทยหรือรู้สึกไม่สบายใจเพราะอาจเกิดการรบอีกเมื่อไรก็ได้ ถ้าฐานทัพและทหารสหรัฐฯ ออกไปหมด สองประเทศนี้ก็หมดความระแวงไทย..."<sup>28</sup> และดังที่ นายพิชัย รัตตกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ก็ได้กล่าวถึงกรณีการคงเจ้าหน้าที่ทางทหารสหรัฐอเมริกาไว้เพื่อดำเนินการโครงการรามสูรว่า "...อาจเป็นประเด็นที่เพื่อนบ้านของเราตั้งข้อสงสัยในความตั้งใจจริงที่เราที่อยู่ที่ต้องการเป็นพันธมิตรกับทุกประเทศ"<sup>29</sup> ด้วยเหตุนี้รัฐบาลไทยสมัย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ใน ค.ศ. 1975 และรัฐบาลของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ใน ค.ศ. 1976 จึงได้ดำเนินการให้มีการถอนฐานทัพสหรัฐอเมริกาออกจากประเทศไทย

ความพยายามของรัฐบาลไทยที่จะขจัดความหวาดระแวงที่ฝ่ายเวียดนามจะมีต่อความจริงใจของไทยในการที่จะเป็นมิตรและอยู่ร่วมกันอย่างสันติอย่างแท้จริงกับเวียดนามนั้น ยังเห็นเด่นชัดในการดำเนินการของรัฐบาลไทยเมื่อเกิดวิกฤตการณ์มายาเกวชขึ้นในเดือนพฤษภาคม 1975 กล่าวคือรัฐบาลไทยได้มีปฏิกิริยาตอบโต้สหรัฐอเมริกาอย่างแข็งกร้าวเมื่อสหรัฐอเมริกาใช้ดินแดน

<sup>28</sup> The Nation, 26 October 1978, p.2.

<sup>29</sup> คำแถลงของนายพิชัย รัตตกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศทางวิทยุกระจายเสียงเมื่อ 1 มิถุนายน 2519 ใน ประชาชาติ 17 (มิถุนายน 2519) : 18.

ไทยในการปฏิบัติการเพื่อชิงเรือมายาเกวซ ซึ่งเป็นเรือสินค้าของสหรัฐอเมริกาที่ถูก เขมรแดง ยึดไปทั้ง ๆ ที่รัฐบาลไทยได้แจ้งแก่สหรัฐอเมริกาก่อนหน้านี้แล้วว่า จะไม่ยอมมิให้ใช้ดินแดนไทยในการปฏิบัติการดังกล่าว\* การที่รัฐบาลไทยได้มีปฏิกิริยาตอบโต้สหรัฐอเมริกาอย่างแข็งกร้าวในกรณีนี้ นอกจากจะเป็นเพราะรัฐบาลไทยตระหนักว่าการกระทำของสหรัฐอเมริกาเป็นการละเมิดอธิปไตยของไทยแล้ว ยังเป็นเพราะการกระทำของสหรัฐอเมริกาดังกล่าวอาจกระทบกระเทือนต่อการปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศของไทยต่อเวียดนามซึ่งกำลังดำเนินอยู่ ความห่วงกังวลในประเด็นนี้จะเห็นได้จากคำกล่าวของ พล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในขณะนั้นที่ว่า "...การกระทำของสหรัฐอเมริกา กรณีมายาเกวซ ทำให้ประเทศไทยเกิดความยุ่งยากในการฟื้นฟูความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน..."<sup>30</sup> และเพื่อมิให้เหตุการณ์เช่นนี้เกิดขึ้น รัฐบาลจึงได้สั่งให้ทบทวนสัญญาและข้อผูกพันระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาทุกลักษณะ ที่มีอยู่ใหม่ทั้งหมด เพื่อแก้ไขข้อผูกพันนั้นให้เหมาะสมกับสถานการณ์

การดำเนินการของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับการถอนฐานทัพสหรัฐอเมริกาออกจากประเทศไทยซึ่งถูกยึดด้วยวิกฤตการณ์มายาเกวซนั้น เอื้ออำนวยให้การปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับเวียดนามมีความเป็นไปได้ และบรรลุผลในที่สุดเนื่องจากการคงฐานทัพสหรัฐอเมริกาไว้ในประเทศไทยเป็นอุปสรรคสำคัญในการสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสอง\*\* จึงกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทยในเดือนตุลาคม 1973 ซึ่งในแง่หนึ่งทำให้เกิดระบบการเมืองแบบเปิดขึ้นนั้น เป็นการเอื้ออำนวยต่อการปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศของไทยต่อเวียดนามทางหนึ่ง

---

\* รายละเอียดเกี่ยวกับวิกฤตการณ์มายาเกวซ และการดำเนินการของรัฐบาลไทยในกรณีนี้ดูได้ใน จุฬารัตน์ เอื้อรักสกุล, "กรณีมายาเกวซ : ศึกษาการตัดสินใจนโยบายในภาวะวิกฤตการณ์" (วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), บทที่ 2.

<sup>30</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

\*\* โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 2 ประกอบ



โดยสรุปแล้ว กล่าวได้ว่าปัจจัยภายนอกอันได้แก่ การเปลี่ยนแปลงนโยบายของสหรัฐอเมริกาต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และต่อเวียดนาม ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในของประเทศในกลุ่มอินโดจีนฯ ในปี ค.ศ. 1975 ทำให้ผู้นำไทยเห็นว่ามีควมจำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนนโยบายต่อเวียดนามให้สอดคล้องกับสถานการณ์ระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป ในขณะที่ปัจจัยภายในอันได้แก่ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในประเทศในเดือนตุลาคม 1973 ได้ทำให้นโยบายต่างประเทศของไทยมีความยืดหยุ่นมากขึ้น อันเป็นการเอื้ออำนวยต่อการปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศของไทยต่อเวียดนาม