

บทที่ 1

บทนำ



ที่มาและความสำคัญของ เรื่อง

นโยบายต่างประเทศของไทยที่ผูกพันกับสหรัฐฯ อย่างแน่นแฟ้นในช่วงกว่าสองทศวรรษ หลังสงครามโลกครั้งที่สองนั้น เป็นผลมาจากทั้งพัฒนาการทางการเมืองในภูมิภาคและทางการเมืองภายในของไทย กล่าวคือ การที่ผู้นำไทยมีความกังวลต่อการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ในอินโดจีนซึ่งไทยเห็นว่ามีจีนและเวียดนามเหนือ เป็นผู้นำสำคัญ ขณะเดียวกัน ผู้นำทหารของไทยในขณะนั้นก็ต้องการความช่วยเหลือจากภายนอก เพื่อเสริมสร้างความชอบธรรมและความเข้มแข็งของระบอบการปกครองภายในของตนอีกด้วย ¹

ในแง่นี้ จะเห็นได้ว่าผลประโยชน์ของผู้นำไทยดังกล่าวมีความสอดคล้องกับของสหรัฐฯ ด้วยเนื่องจากว่า เป้าหมายของนโยบายต่างประเทศสหรัฐฯ ในปลายทศวรรษ 1940 ก็คือการสกัดกั้นการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ ซึ่งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สหรัฐฯ เห็นว่ามีจีนเป็นผู้นำสำคัญเช่นกัน และบริเวณที่ตกอยู่ในภัยคุกคามเร่งด่วนก็คืออินโดจีนซึ่งถ้าประเทศเหล่านี้ต้องตกเป็นของฝ่ายคอมมิวนิสต์แล้ว ประเทศอื่นในภูมิภาคก็อาจตกอยู่ในชะตากรรมเดียวกันด้วย เพราะฉะนั้น สหรัฐฯ จึงเห็นความสำคัญในการที่จะเข้ามาให้ความสนับสนุนรัฐบาลที่ต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างแข็งขัน รวมทั้งพร้อมใจที่จะให้ความช่วยเหลือเพื่อป้องกันประเทศเหล่านี้มิให้ล้มไป

¹นักวิชาการบางท่านได้ชี้ว่า เป้าหมายในข้อนี้มีความสำคัญยิ่งกว่าข้อแรกด้วยซ้ำในสมัยจอมพล ป. ซึ่งได้เข้าร่วมเป็นพันธมิตรต่อต้านคอมมิวนิสต์กับสหรัฐฯ เมื่อแน่ใจแล้วว่าจะได้รับความสนับสนุนอย่างเต็มที่จากสหรัฐฯ โปรดดูใน Donald E. Nuechterlein, Thailand and the Struggle for Southeast Asia. (Ithaca : Cornell University Press, 1965), pp. 103-106.

ในประเด็นนี้โปรดดูเพิ่มเติมจาก

Frank C. Darling, Thailand and the United States (Washington, D.C. : Public Affairs Press, 1965)

ตาม "ทฤษฎีโดมิโน" ด้วย¹ ในแง่นี้ ความสำคัญทางยุทธศาสตร์ของไทยก็ได้ปรากฏขึ้นเมื่อ สหรัฐรค์ต้องการ เสริมสร้างให้ไทย เป็นฐานที่มั่นของโลก เสรีในการต่อต้านการขยายตัวของ ลัทธิคอมมิวนิสต์ในภูมิภาค

เพราะฉะนั้น ด้วยผลประโยชน์ที่สอดคล้องต้องกันดังกล่าวทำให้ประเทศทั้งสองได้มี ความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดในเวลาต่อมา ดังที่จะเห็นได้จากการที่ไทย เข้าร่วมรบกับสหรัฐรค์ใน สงครามเกาหลีซึ่งติดตามมาด้วยข้อตกลงการให้ความช่วยเหลือในด้านการทหาร เป็นครั้งแรก² การที่สหรัฐรค์ให้ความช่วยเหลือด้านการทหารของไทยซึ่งเคยสูงถึง 246% ของงบประมาณการ บังคับกันประเทศของไทยในปี 2496 และตลอดช่วงทศวรรษ (ค.ศ.) 1960 ความช่วยเหลือนี้ สูงเกินกว่า 50% ของงบประมาณการบังคับกันประเทศของไทยทั้งสิ้น³ นอกจากนี้ สหรัฐรค์ยังได้ สร้างพันธมิตรผูกพันด้านความมั่นคงกับประเทศไทยในสนธิสัญญาป้องกัน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้อีกด้วย

¹โปรดดูรายละเอียดใน Russell H. Fifield, Americans in Southeast Asia : The Roots of Commitment (N.Y. : Thomas Y. Crowell Company, 1973) PP.130-135, 253-257.

²ประเทศไทยส่งทหารเข้าร่วมรบกับสหรัฐรค์ ในสงครามเกาหลีเมื่อเดือน มิ.ย. 2493 และในเดือน ค.ศ. ต่อมาก็ได้มีการทำความตกลงการให้ความช่วยเหลือด้านการทหารระหว่าง ไทยกับสหรัฐรค์เป็นครั้งแรก ดูใน F.C. Darling, Thailand and the US, p.69, 78, 80

³โปรดดูรายละเอียดของความช่วยเหลือด้านการทหารของสหรัฐรค์ โดย เปรียบเทียบกับงบประมาณของไทยได้จาก

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 at Pattaya, 22 February 1986, P.131.

ยิ่งกว่านั้น ความร่วมมือของทั้งสองประเทศยังเพิ่มมากยิ่งขึ้น เมื่อสถานการณ์อินโดจีน เลวร้ายลงภายหลังจากข้อตกลง เจนีวา ในปี 2497 และทั้งไทยและสหรัฐอเมริกาก็มีความกังวลต่อ สถานการณ์นั้น ดังที่จะเห็นได้จากการที่ไทยส่งทหาร เข้าร่วมรบกับสหรัฐอเมริก ในสงครามอินโดจีน รวมทั้งให้สหรัฐอเมริกาดำเนินฐานทัพและมีกำลังทหารในประเทศไทยซึ่ง เคยมีจำนวนทหารสูงถึง 50,000 คน และเครื่องบินกว่า 600 เครื่อง ในฐานทัพ 7 แห่ง ในประเทศไทย¹ การที่ สหรัฐอเมริกาได้สร้างข้อผูกพันในลักษณะทวิภาคีกับไทยในข้อตกลงร่วมถนัด-รัสก อีกทั้งยังได้ขยาย โครงการความช่วยเหลือแก่ไทยซึ่งทำให้ครอบคลุมถึงการพัฒนาประเทศในแทบทุกด้านนับตั้งแต่ การพัฒนากองทัพการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และการปราบปรามการก่อการร้าย ภายใน เป็นต้น²

เพราะฉะนั้น ก็จะเห็นได้ว่านับแต่ปลายทศวรรษ (ค.ศ.) 1940 จนถึงกลางทศวรรษ (ค.ศ.) 1960 นั้น ผู้นำไทยได้ผูกพันนโยบายต่างประเทศกับสหรัฐอเมริกามากขึ้นตามลำดับ ซึ่งอาจ กล่าวได้ว่าในช่วงนี้ ไทยมีความมั่นใจในขีดความสามารถและความตั้งใจของสหรัฐอเมริก ที่จะช่วย ปกป้องตนเป็นอันมาก ทั้งนี้ก็ เพราะการที่สหรัฐอเมริกได้สร้างพันธะผูกพันกับไทยหลายประการดัง ที่ได้กล่าวมาแล้ว และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง นักวิชาการบางท่านระบุว่า การมีทหารและฐานทัพ

¹ ไปรดตุรายละเอียดยของความร่วมมือทางทหารระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริก ได้จาก Paribatra, "Thailand's Defence Policy...", p. 35-36.

² Bumrungsuk ได้ตั้งข้อสังเกตว่า การมีบทบาทของสหรัฐอเมริกในไทยตั้งแต่การพัฒนา กองทัพให้ทันสมัยจนถึงการพัฒนาความมั่นคงในระดับหมู่บ้านนั้น "ครอบคลุมประเทศไทยทั้งหมด ตั้งแต่ท่าเทียบนายกรัฐมนตรีจนถึงหมู่บ้านเลขที่เดียว" (หน้า 178) ไปรดตุรายละเอียดย เหล่านี้ได้ ใน Surachart Bumrungsuk, "United States Foreign Policy and Thai Military Rule, 1947-1977" (Unpublished M.A. Thesis for Cornell University, 1985).

สหรัฐฯ ตั้งอยู่ในประเทศไทยนั้น เป็นสิ่งที่สร้างความมั่นใจแก่ผู้นำไทยในความตั้งใจของ
สหรัฐฯ และในศักยภาพการป้องปรามภัยคุกคามจากภายนอกของทหารและฐานทัพนี้เป็นอันมาก¹

ความเชื่อมั่นในความคุ้มครองจากสหรัฐฯ นั้น อาจเห็นได้จากการให้สหรัฐฯ ใช้เครื่อง
อำนวยการความสะดวกทางการทหารในประเทศไทยซึ่งนอกจากว่าข้อตกลงเกือบทั้งหมดนั้น เป็น
การตกลงอย่างเป็นส่วนตัวที่มีได้มีลายลักษณ์อักษรใด ๆ ต่อกันและไม่เป็นที่เปิดเผยในเวลานั้น
แล้ว ประเทศไทยยังอาจเป็นเพียงประเทศเดียวในโลกที่ให้สหรัฐฯ ใช้ฐานทัพได้โดยไม่มีคิด
มูลค่า และมีได้มีการพิจารณาด้วยซ้ำว่ารัฐบาลทั้งสองจะดำเนินการอย่างไรหากสหรัฐฯ ต้อง
ถอนตัวออกไปจากประเทศไทยแล้ว²

ผลกระทบสำคัญจากความสัมพันธ์อันแน่นแฟ้นดังกล่าวก็คือ การที่นโยบายความมั่นคง
ของไทยต้องพึ่งพาสหรัฐฯ เกือบโดยสิ้นเชิงอันเนื่องมาจากความช่วยเหลือจากสหรัฐฯ ที่ครอบคลุม
กิจการในด้านความมั่นคงของไทยอย่างกว้างขวางและลึกซึ้ง ดังตัวอย่างที่เห็นชัดก็คือ ระบบ
กองทัพไทยที่สหรัฐฯ ได้มีส่วนเป็นผู้ให้สำคัญทั้งในด้านการจัดองค์กร การฝึก การวางแผน
และการให้เงินทุนเพื่อพัฒนากองทัพ³ นอกจากนี้แล้ว สหรัฐฯ ยังมีบทบาทในโครงการด้านความ
มั่นคงอื่น ๆ ของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือโครงการปราบปรามการก่อการร้ายซึ่งเป็นจุดเน้น

¹ ตัวอย่าง เช่น

Carolyn K. Colwell, The US and Thailand, Foreign Affairs
Division, Congressional Research Service, September 25, 1970.

Charles E. Morrison & Astri Suhrke, Strategies of Survival
: The Foreign Policy Dilemmas of Smaller Asian States (Queensland :
University of Queensland Press, 1978).

² Symington Hearing (1971) อ้างใน Bumrungsuk, United States
Foreign Policy... , p.137.

³ โปรดดูรายละเอียดเหล่านี้ใน Paribatra. "Thailand's Defence Policy...",
p.36-38.

ของเงินทุนความช่วยเหลือจากสหรัฐานับตั้งแต่ปลายทศวรรษ (ค.ศ.) 1960 โครงการนี้ได้ครอบคลุมกิจกรรมการพัฒนาเพื่อความมั่นคงอย่างกว้างขวางและบุคลากรของสหรัฐาก็ได้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานเหล่านี้ด้วย¹

นอกจากนี้ ความสัมพันธ์อันแน่นแฟ้นของสองประเทศยังได้ส่งผลต่อความเข้มแข็งของระบอบทหารไทยอีกด้วย กรณีนี้เป็นที่ชัดเจนว่าความช่วยเหลือจากสหรัฐานำมาซึ่งการสร้างให้ไทยมีเสถียรภาพทางการเมืองที่มั่นคง เพื่อเป็นหลักในการดำเนินนโยบายอย่างค้ำคอเนื่องและอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ในที่สุดแล้ว เป้าหมายนี้ก็แยกไม่ออกจากการสร้างรัฐบาลที่มีเสถียรภาพที่มั่นคงด้วย² อีกทั้งความช่วยเหลือจากสหรัฐานี้เน้นในด้านความมั่นคงมาตลอดนั้น ก็เป็นการเสริมความเข้มแข็งของกองทัพด้วย เพราะทำให้กองทัพได้รับทรัพยากรมากกว่าหน่วยงานอื่น

¹ ดังที่จะเห็นได้จากการตั้ง Special Assistant for Counter-Insurgency (SA/CI) ของสถานทูตสหรัฐานในปี 2509 ซึ่งเอกอัครราชทูตสหรัฐานประจำประเทศไทยเป็นผู้ควบคุมการดำเนินงานของโครงการอย่างกว้างขวาง ไพรดตุรายละเอียดใน Kusuma Snitwongse, "The Thai Government Responses to Armed Communist and Separatist Movements", in Chandran Jeshurun (Ed.), Governments and Rebellions in Southeast Asia (Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 1985) PP.247-272.

² ดังที่นายเลียวนาร์ด อังเกอร์ อดีตเอกอัครราชทูตสหรัฐานประจำประเทศไทยได้กล่าวว่า "เรา(สหรัฐาน) พยายามที่จะช่วยรัฐบาลและประชาชนไทยในการรักษาอิสรภาพ..... อิสรภาพ ทั้งจากการคุกคามภายนอก ...จากการล้มล้างระบอบการปกครอง การก่อการร้าย ที่จะเข้ายึดประเทศ" ไพรดตุ Symington Hearing (1971) อ้างใน Bumrungsuk, "United States Foreign Policy...", p.130.

และทำให้งบประมาณประจำปีของไทยถูกใช้ในการทหารมากที่สุดด้วย¹ ยิ่งกว่านั้นแล้ว ผู้นำทหารของไทยยังได้ใช้ความช่วยเหลือและความสนับสนุนจากสหรัฐฯ ในการ เสริมสร้างความเข้มแข็งของระบอบการปกครองของคนทั้งในด้านการ เสริมสร้างความชอบธรรมในหมู่ประชาชนนาชาติและในการปราบปรามฝ่ายค้านภายในด้วย² ในแง่ นี้ นักวิชาการจำนวนมากจึงมีความ เห็นพ้องว่า ความช่วยเหลือจากสหรัฐฯ ตลอดช่วงเวลาอันยาวนานนี้ได้เป็นส่วน

¹ เนื่องจากว่าในการรับความช่วยเหลือด้านการทหารจากสหรัฐฯ นั้น โดยมากแล้ว รัฐบาลไทยจะต้องร่วมออกค่าใช้จ่ายสมทบด้วย ซึ่งทำให้เห็นได้ว่า ในช่วงที่ไทยได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐฯ ด้านการทหารมากคือปลายทศวรรษ (ค.ศ.) 1950 และต้นทศวรรษ (ค.ศ.) 1960 นั้น งบประมาณประจำปีของไทยก็จะถูกใช้ในการป้องกันประเทศมากที่สุดด้วย โปรดดูรายละเอียดเหล่านี้ใน จันตรา บุรณฤกษ์ และ ปิยนาท นุนนาค, รายงานผลการวิจัย เรื่องการศึกษาผลกระทบทางการ เมืองจากความสัมพันธ์ไทย-สหรัฐฯ (2463-2506) ทูตวิจัยรัชดาภิเษกสมโภช จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521.

² ดังที่ Darling ระบุว่า "...ความกังวลเป็นอันมากของสหรัฐฯ เกี่ยวกับภัยคอมมิวนิสต์ในไทยทำให้ผู้นำไทยตระหนักดีว่า การจะให้สหรัฐฯ คงความช่วยเหลือจำนวนมาก นั้น เขาจะต้องรักษากองทัพอันเข้มแข็งและคงไว้ซึ่งมาตรการการปราบปรามอย่างรุนแรง ต่อผู้ฝักใฝ่คอมมิวนิสต์ทั้งที่เป็นจริงและที่สร้างขึ้น" โปรดดูรายละเอียดใน F.C. Darling, Thailand and the United States, p.347.

สำคัญต่อการคงอยู่ของระบอบทหารไทย¹

อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศได้ผ่อนคลายลงที่ลดความแน่นแฟ้นลงในปลายทศวรรษ (ค.ศ.) 1960 เมื่อสหรัฐฯ เริ่มเปลี่ยนแปลงนโยบายต่ออินโดจีนและต่อภูมิภาคอื่นส่งผลถึงการเปลี่ยนแปลงในพันธกรณีและนโยบายที่เคยมีมากับไทยด้วย รัฐบาลไทยนับแต่ปลายสมัยรัฐบาลทหารก็ได้แสดงถึงแนวโน้มที่จะปรับเปลี่ยนนโยบายกับสหรัฐฯ อยู่แล้ว แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า กระบวนการปรับนโยบายดังกล่าวก็ยังดำเนินไปอย่างค่อนข้างช้ารวมทั้งมิได้มีเหตุอันกระทบกระทั่งต่อกันด้วย

อย่างไรก็ตาม การกระทบกระทั่งกันอย่างมากในระหว่างพันธมิตรทั้งสองก็ได้เกิดขึ้นในวิกฤตการณ์มาลาเกาเมื่อเดือน พ.ค. 2518 ซึ่งเป็นครั้งแรกในความสัมพันธ์อันยาวนานของทั้งสองประเทศที่ได้เกิดเหตุกระทบกระทั่งกันอย่างเปิดเผย เช่นนี้ด้วย

เหตุการณ์มาลาเกาเกิดขึ้นเมื่อสหรัฐฯ ใช้ดินแดนไทย เป็นทางผ่านเข้าไปปฏิบัติการทางทหาร ครอบใต้รัฐบาลเขมรแดงกรณีที่พักหลังได้จับ เรือมาลาเกาอัน เป็น เรือสินค้าของสหรัฐฯ ในวันที่ 12 พฤษภาคม 2518 สหรัฐฯ ได้ส่งนาวิกโยธินกว่าหนึ่งพันคนมายังฐานทัพอเมริกันที่อุตะเกา และได้ออกปฏิบัติการชิงเรือมาลาเกา เวชกินโดยใช้ เครื่องบินและสิ่งอำนวยความสะดวกจากฐานทัพอเมริกันหลายแห่งในประเทศไทย เข้าร่วมปฏิบัติการด้วย การกระทำครั้งนี้ทำให้ความสัมพันธ์ของสองประเทศตึงเครียดมาก เพราะรัฐบาลไทยได้แจ้งแก่สหรัฐฯ ก่อนแล้วว่า ไทยไม่ต้องการเข้าเกี่ยวข้องกับกรณีนี้ และไม่ยินยอมให้ใช้ดินแดนไทยในการปฏิบัติการทางทหารใด ๆ ทั้งสิ้น

¹ นักวิชาการหลายท่านมีความเห็นพ้องกันดังกล่าว ตัวอย่างเช่น

Paribatra, "Thailand's Defence Policy..."

Darling, Thailand and the United States.

Toru Yano, "Sarit and Thailand's Pro-American Policy."

The Developing Economies, Vol. 6, Sep. 1968.

Ross Prizzia, "Thailand as A Penetrated Political System."

Thai Journal of Development Administration, Vol. 14, October 1974.

กระแสดูความไม่พอใจและคัดค้านการกระทำของสหรัฐฯ ในแง่ที่ว่า เป็นการละเมิดสิทธิและอธิปไตยของไทย เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางทั้งจากฝ่ายรัฐบาลและสาธารณชนทั่วไป รวมทั้งการชุมนุมประท้วงซึ่งอาจนับได้ว่าเป็นการชุมนุมครั้งใหญ่ที่สุดนับตั้งแต่หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เหตุการณ์นี้จึงกลายเป็นวิกฤตการณ์ที่ทำให้รัฐบาลต้องกำหนดนโยบายตอบโต้อย่างเร่งด่วน กล่าวคือ นอกจากจะต้องป้องกันมิให้เหตุการณ์ลุกลาม จนอาจเป็นเหตุให้ไทยต้องปะทะกับประเทศเพื่อนบ้านแล้ว ยังจะต้องคำนึงถึงเสถียรภาพของรัฐบาลรวมทั้งข้อเรียกร้องจากบุคคลร่วมรัฐบาล ทหาร ฝ่ายค้านรัฐบาล นักศึกษา สื่อมวลชนและกลุ่มพลังต่าง ๆ ซึ่งได้แสดงความเห็นค่อนข้างเป็นเอกฉันท์ว่า นอกจากต้องการให้สหรัฐฯ ขอโทษไทยแล้ว ยังเรียกร้องให้รัฐบาลไทยดำเนินการปรับความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ ใหม่อีกด้วย

ปฏิบัติการตอบโต้ของรัฐบาลต่อสหรัฐฯ ในเหตุการณ์ครั้งนี้ก็มีลักษณะที่แข็งกร้าวด้วย ดังที่ปรากฏในแถลงการณ์ของรัฐบาลว่า

"...การกระทำของสหรัฐฯ... เป็นการจงใจฝ่าฝืนมติของรัฐบาลไทย ...นอกจากนั้น รัฐบาลสหรัฐฯ ยังได้แสดงท่าทีว่า มิได้คำนึงถึงความประสงค์ของรัฐบาลและประชาชนชาวไทย หรือต่อความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านและกับสหรัฐฯ เองแต่ประการใดเลย

เนื่องจากการกระทำของสหรัฐฯ อันไม่มีลักษณะฉันทมิตร เช่นนี้ รัฐบาลจึงมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินมาตรการเพื่อป้องกันมิให้เหตุการณ์อื่น เป็นการละเมิดอำนาจอธิปไตยและลบลู่เกียรติภูมิของชาติ เกิดขึ้นได้อีก ...¹

¹ แถลงการณ์รัฐบาลฉบับที่ 1 โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก

“มาตรการ” ดังกล่าวนอกจากจะเป็นการยืนยันบันทึกประท้วงต่อกระทรวงการต่างประเศสหรัฐและเรียกตัวเอกอัครราชทูตไทยประจำสหรัฐากลับแล้ว ยังได้ยืนยันบันทึกแสดงความต้องการที่จะทบทวนข้อผูกพันทุกลักษณะที่ไทยมีกับสหรัฐากอีกด้วย

เมื่อพิจารณาถึงนโยบายและปฏิกิริยาของรัฐบาลไทยต่อเหตุการณ์ครั้งนี้แล้ว จะเห็นว่าเป็นปฏิกิริยาที่ค่อนข้างรุนแรงและแข็งกร้าว ทั้งยังอาจกล่าวได้ว่า เหตุการณ์นี้เป็นความขัดแย้งที่รุนแรงที่สุดครั้งหนึ่งในความสัมพันธ์ของไทยและสหรัฐากซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่น่าสนใจว่า เหตุใดจึงเกิดการกระทบกระทั่งอย่างรุนแรงดังกล่าวได้เมื่อพิจารณาย้อนกลับไปยังความสัมพันธ์อันแน่นแฟ้นของทั้งสองประเศในอดีต

จุดมุ่งหมายและขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษาถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลไทยในเหตุการณ์ครั้งนี้ โดยที่จะศึกษา เน้นถึงการ เมืองภายในซึ่งคาดว่า เป็นปัจจัยหลักที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล แต่ในขณะเดียวกัน จะรวมศึกษาถึงปัจจัยด้านการเมืองระหว่างประเทศอีกด้วยซึ่งคาดว่า เป็นปัจจัยภูมิหลังที่ประกอบการตัดสินใจของรัฐบาล

สมมุติฐาน

การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างอำนาจรัฐ การเข้าใจสถานการณ์ (Perception) ของผู้ตัดสินใจ และบทบาทของกลุ่มนอกระบบราชการ เป็นปัจจัยสำคัญต่อการตัดสินใจของรัฐบาลในวิกฤตการณ์มายา เกวช

กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษา

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า ปัจจัยที่คาดว่าจะมีอิทธิพลสำคัญต่อการตัดสินใจของรัฐบาลในกรณีวิกฤตการณ์มายา เกวชได้แก่ปัจจัยด้านการ เมืองภายในของรัฐ ในขณะที่ปัจจัยด้านการเมืองระหว่างประเทศจะเป็นปัจจัยภูมิหลังประกอบการตัดสินใจ เพราะฉะนั้น การศึกษานี้ จึงจะพิจารณาถึงการ เมืองระหว่างประเทศโดยทั่วไปแต่พอสังเขป แต่จุดเน้นของการศึกษาจะอยู่ที่ปัจจัยด้านการ เมืองภายใน

ในการศึกษาถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือการวางนโยบายของรัฐนั้น ระบบระหว่างประเทศย่อมมีความสำคัญต่อรัฐไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม ทั้งนี้ก็ เพราะ

รัฐทรูรัฐต่างก็อยู่ภายใต้ระบบดังกล่าวและมีการปฏิสัมพันธ์ต่อกันตามความสัมพันธ์ที่เป็นแบบแผนสม่ำเสมอและเป็นแบบแผนที่สามารถสังเกตได้ การวิเคราะห์ในระดับนี้จะเน้นการศึกษาถึงโครงสร้างของระบบ¹ ทั้งนี้ เพราะพฤติกรรมของรัฐจะขึ้นอยู่กับโครงสร้างของระบบที่เป็นอยู่ โครงสร้างนี้จะกำหนดจากจำนวนของตัวแสดงหลักหรือขั้วอำนาจ (Poles) และการแจกแจงอำนาจในระหว่างรัฐเหล่านี้ซึ่งอาจแตกต่างกันในแต่ละยุคสมัย เช่นอาจเป็นระบบที่มีอภิมา-อำนาจเพียงประเทศเดียว หรือเป็นระบบสองขั้วหรือหลายขั้วอำนาจ เป็นต้น โครงสร้างและรูปแบบปฏิสัมพันธ์ของรัฐภายในระบบจะเป็นเงื่อนไขหรือสภาพการณ์พื้นฐานที่มีผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงในนโยบายของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับรัฐที่เล็กหรืออ่อนแอแล้ว โครงสร้างของระบบดังกล่าวอาจจะมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น เพราะรัฐเหล่านี้ มักจะควบคุมความเป็นไปในระบบได้น้อยมาก ในแง่นี้ ระบบระหว่างประเทศก็อาจจะเป็นสิ่งที่จำกัดพฤติกรรมและทางเลือกในการดำเนินนโยบายของประเทศเล็ก ดังที่ K.J. Holsti ได้ตั้งสมมุติฐานว่า ยังมี การเกาะกลุ่ม เป็นค่ายหรือเป็นระบบที่มีการจัดลำดับชั้นแล้ว โอกาสที่ประเทศเล็กจะเปลี่ยนแปลงบทบาทหรือนโยบายจะมีจำกัด หากแต่จะถูกกำหนดโดยความต้องการหรือผลประโยชน์ของมหาอำนาจเท่านั้น

สำหรับปัจจัยด้านการเมืองภายในซึ่งจะเป็นจุดเน้นของการศึกษาในเรื่องนี้นั้น จะแบ่งปัจจัยดังกล่าวออกเป็น 3 กลุ่ม ทั้งนี้ ปัจจัยทั้ง 3 นี้ต่างก็มีความเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน แต่การแบ่งนี้ก็เพื่อประโยชน์สำหรับการวิเคราะห์ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ปัจจัยทั้ง 3 นี้คือ

1. ปัจจัยเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจรัฐ
2. ปัจจัยเกี่ยวกับกระบวนการการเมืองภายใน
3. ปัจจัยเกี่ยวกับบุคคลผู้ตัดสินใจ

¹

แนวความคิดเรื่องนี้มีมาจาก John Spanier, Games Nations Play : Analyzing International Politics (New York: Praeger Publishers, 1978) pp.72-91. K.J. Holsti, International Politics : A Framework For Analysis (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1983) pp.314-315.

1. ปัจจัย เกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจรัฐ

ในการศึกษา เกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจรัฐนั้น ประเด็นสำคัญที่ควรวิเคราะห์คือ

- ก) อำนาจการบริหารอยู่ที่กลุ่มใด
- ข) ผู้บริหารมีอำนาจมากน้อย เพียงใด หรือมีข้อจำกัดในการใช้อำนาจมากน้อย เพียงใด
- ค) มีกลุ่มอื่นที่มีส่วนในการตัดสินใจอีกหรือไม่ และมากน้อย เพียงใด

สภาพการเมืองของไทยก่อนเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 นั้น อำนาจรัฐจะรวมศูนย์ที่คนกลุ่มเดียวคือข้าราชการดังที่มีผู้เรียกว่าระบอบการเมืองการปกครองของไทยเป็นระบอบ bureaucratic polity¹ ซึ่งเป็นลักษณะของระบบการเมืองที่เป็นมานับตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 คุณลักษณะของการปกครองในระบอบนี้อาจแยกได้ 5 ประการคือ

- ก) ผู้นำหรือผู้บริหารมักมาจากข้าราชการประจำ
- ข) กลุ่มข้าราชการที่ได้ผูกขาดการยึดกุมอำนาจรัฐมาอย่างยาวนานและค้ำเนื่องยิ่งกว่ากลุ่มอื่นก็คือกองทัพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กองทัพบก ซึ่งการที่ประเทศไทยถูกปกครองโดยกลุ่มทหารมาอย่างยาวนานนั้น ทำให้อิทธิพลของกลุ่มดังกล่าวครอบงำไปในเกือบทุกด้านของสังคมและในทางตรงข้าม ฝ่ายพลเรือนก็อ่อนแอและค่อนข้างไร้การจัดตั้งอีกด้วย
- ค) จุดมุ่งหมายของผู้นำหรือผู้บริหารดังกล่าวก็คือ การรักษาระบอบเดิม กล่าวคือให้ข้าราชการประจำเป็นกลุ่มที่กุมอำนาจต่อไป และในขณะเดียวกันก็พยายามควบคุมกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มการเมืองภายนอกซึ่งในช่วงเวลานั้น ยังค่อนข้างอ่อนแอจนกล่าวได้ว่าแทบจะไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเลย

¹ Fred W. Riggs, Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Polity, (Honolulu : East-West Center Press, 1966).

ง) ผู้นำหรือผู้บริหารดังกล่าวมักตอบสนองผลประโยชน์ของตนเอง หรือของกลุ่มคน ซึ่งก็อยู่ภายในระบบราชการมากกว่าการคำนึงถึงผลประโยชน์ของกลุ่มอื่น ๆ นอกกระบบราชการ เช่น กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง หรือองค์กร ภายนอกอำนาจรัฐ

จ) การเมืองมักเกิดขึ้นภายในระบบราชการ กล่าวคือ มิใช่เป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มข้าราชการกับกลุ่มที่ไม่ใช่ข้าราชการ แต่เป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ภายในระบบราชการ

เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นจุดหัวเลี้ยวหัวต่อสำคัญที่ทำให้เห็นว่า การเมืองไทยในลักษณะดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ที่ชัดเจนก็คือในด้านรูปแบบที่มีการเปลี่ยนจากรัฐบาลทหารไปสู่รัฐบาลพลเรือนเป็นครั้งแรกในรอบ 16 ปี ขณะเดียวกัน ระบบการเมืองก็ เปลี่ยนจากลักษณะปิดไปสู่ลักษณะเปิดซึ่งมีกลุ่มต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากยิ่งขึ้น อาทิเช่น พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มการเมืองต่าง ๆ อีก เป็นจำนวนมาก เป็นต้น¹

ดังนั้น ในการศึกษานี้ก็จะได้พิจารณาถึงสภาพการ เปลี่ยนแปลงในโครงสร้างอำนาจรัฐดังกล่าวว่า ได้ส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายต่างประเทศโดยทั่วไปและในกรณีวิกฤตการณ์มายา เกวชคัยหรือไม่มากนัก เพียงใด

2. ปัจจัยเกี่ยวกับกระบวนการทางการเมืองภายใน

เมื่อโครงสร้างอำนาจรัฐได้เปลี่ยนแปลงไปดังกล่าวข้างต้นแล้ว ประเด็นที่จำเป็นต้องศึกษาก็คือ บทบาทและปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มต่าง ๆ อาทิเช่น ทหาร กระทรวงการต่างประเทศ สภาพความมั่นคงแห่งชาติ พรรคการเมือง กลุ่มกบฏและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ฯลฯ ทั้งนี้ ก็เพื่อจะศึกษาว่าในระหว่างที่เกิดวิกฤตการณ์มายา เกวชคัยนั้น กลุ่มต่าง ๆ ดังกล่าวได้มีบทบาท

¹ โปรดดูรายละเอียด เรื่องการ เปลี่ยนแปลงในระบบการเมืองภายในนี้ได้จาก

David Morell and Chai-anan Samudavanija, Political Conflict in Thailand : Reform, Reaction, Revolution (Cambridge, Ma.: Oelgeschlager, Gunn & Hain, Publishers, Inc., 1981).

หรือข้อเรียกร้องอย่างไรบ้าง ปฏิสัมพันธ์หรือความร่วมมือและความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่าง ๆ มีลักษณะอย่างไร อีกทั้งข้อเสนอของกลุ่มใดได้รับการยอมรับและด้วยเหตุผลอย่างไร

3. ปัจจัยเกี่ยวกับบุคคลผู้ตัดสินใจ

การวิเคราะห์ในทั้งสองปัจจัยดังกล่าว อาจจะยังไม่เพียงพอในการอธิบายถึง เหตุผลในการตัดสินใจของรัฐบาล ด้วยเหตุที่ว่าในที่สุดแล้ว การกระทำทางการ เมืองทั้งหมดที่เกิดขึ้น ในนามของรัฐนั้น จะถูกตัดสินใจและดำเนินการโดยปัจเจกบุคคลซึ่งมีหน้าที่ที่รับผิดชอบโดยตรง เพราะฉะนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาปัจจัยเกี่ยวกับบุคคลผู้ตัดสินใจ¹ ซึ่งในการศึกษานี้ จะเน้นถึงบุคคลที่คาดว่าจะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในระดับต่าง ๆ เช่น นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด เจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงการต่างประเทศ เป็นต้น

การวิเคราะห์ปัจจัยในข้อนี้เน้น จุดสำคัญก็คือ การศึกษาถึงทัศนคติการมองของบุคคลต่อ ปัญหาต่าง ๆ เนื่องจากว่า ถึงแม้การมองหรือการตีความนั้นจะสอดคล้องกับความเป็นจริงหรือไม่ก็ตาม แต่ก็มีส่วนต่อนโยบายที่กำหนดหรือตัดสินใจออกมา ดังนั้น ในการศึกษานี้จะวิเคราะห์โดยคำนึงถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการมองดังกล่าวซึ่งประกอบด้วยปัจจัย 3 กลุ่มคือ

ก) คุณสมบัติบุคคล (Personal attributes) ซึ่งหมายถึง ทัศนคติ แนวความคิดและค่านิยมของบุคคล

ข) Role conception ซึ่งหมายถึงตำแหน่งหน้าที่ที่รับผิดชอบที่กำหนดบทบาทของ ผู้ตัดสินใจ

¹ แนวความคิดในเรื่องนี้มาจาก Holsti, International Politics : A Framework for Analysis, Richard C. Snyder, et al., "The Decision-Making Approach to the Study of International Politics", in James N. Rosenau (Ed.), International Politics and Foreign Policy (New York, :The Free Press, 1969 and Charles F. Herman, "International Crisis as a Situational Variable", in Ibid.

ค) สถานการณ์ (situation) ในที่นี้หมายถึงตัวแปร เฉพาะกาลที่มีผลต่อการตัดสินใจในการศึกษานี้ ตัวแปรดังกล่าว ได้แก่สถานการณ์วิกฤติ (crisis situation) ซึ่งโดยทั่วไปแล้วจะเป็นปัจจัยที่ผลักดันให้ผู้ นำ จำ เป็นต้องตัดสินใจในเรื่องสำคัญภายใน เวลาอันจำกัดมีฉนั้นแล้ว อาจก่อให้เกิดผลเสียได้

วิธีการรวบรวมข้อมูล

โดยการค้นคว้าจากหนังสือ เอกสารและหนังสือพิมพ์ในช่วงที่เกิดเหตุการณ์ รวมทั้งการสัมภาษณ์บุคคลที่มีส่วน เกี่ยวข้องโดยตรงหรือโดยอ้อมใน เหตุการณ์ครั้งนั้น

การนำเสนอ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะใช้วิธีการพรรณนาเชิงวิเคราะห์ และนำเสนอตามบทดังนี้

บทที่ 1: บทนำ

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

จุดมุ่งหมายและขอบเขตการศึกษา

สมมุติฐาน กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษา

วิธีการรวบรวมข้อมูลและการนำเสนอ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ 2: วิกฤตการณ์มายา เกวช

ความเป็นมาของวิกฤตการณ์

บทที่ 3: ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของ

รัฐบาลในวิกฤตการณ์มายา เกวช

บทที่ 4: บทสรุป

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาแบบแผนการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยทั้งในสภาพการณ์ทั่วไปและในสภาพการณ์ที่มีวิกฤตการณ์เป็นตัวแปร

2. วิกฤตการณ์มาหา เกวชอาจถือได้ว่า เป็นจุด เสื่อมสำคัญจุดหนึ่งในความสัมพันธ์ ไทย-อเมริกันที่มีมานานและแน่นแฟ้นมาก การศึกษา เหตุการณ์นี้อย่าง เป็นระบบจึงน่าจะเป็น ประโยชน์ต่อการศึกษาคือความสัมพันธ์ไทย-อเมริกันและรวมทั้งการปรับ เปลี่ยนในนโยบายต่าง- ประเทศของไทยโดยทั่วไป

3. เนื่องจาก เป็นการศึกษาถึงปัจจัยภายในที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล ในวิกฤตการณ์ดังกล่าวด้วย การศึกษานี้จึงน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาสภาพการ เมือง ภายในในช่วง เวลาที่สำคัญช่วงหนึ่งของการเมืองไทย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งจะเป็นการ แสดงถึงบทบาทของการ เมืองภายในต่อการตัดสินใจในกิจการระหว่างประเทศด้วย