

หลักทั่วไปเกี่ยวกับการกำหนดและการดำเนินนโยบายต่างประเทศ : นโยบายต่างประเทศ
ของไทย พ.ศ. 2493 ถึง พ.ศ. 2500 (ค.ศ. 1950-1957) โดยสังเขป

2.1 หลักทั่วไปเกี่ยวกับการกำหนดและการดำเนินนโยบายต่างประเทศ

2.1.1 พื้นฐานของนโยบายต่างประเทศ : ลักษณะและวัตถุประสงค์

นโยบายต่างประเทศ (foreign policy) อาจถือว่าเป็นแม่บทสำคัญในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศก็ได้ ทั้งนี้เพราะทุกประเทศในโลกไม่ว่าประเทศใหญ่หรือประเทศเล็ก ต่างมีความจำเป็นที่จะต้องติดต่อสัมพันธ์กับประเทศอื่น ๆ ซึ่งในการติดต่อกันดังกล่าวทุกประเทศย่อมจะต้องกำหนดนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งของตนขึ้นมาเพื่อให้ประเทศภายนอกได้เห็นวาทะนโยบาย (policy) ตลอดจนประเทศอย่างไร มีวิธีการ (means) ในการติดต่อสัมพันธ์อย่างไร ยึดหลักการ (principles) อะไรบ้างเป็นรากฐานในการกำหนดนโยบายเช่นนั้น มีวัตถุประสงค์ (objectives) และผลประโยชน์ (interests) อะไรบ้าง ตลอดจนมีจุดหมายปลายทาง (ends or goal) เพื่ออะไร¹

ความหมายของคำว่า "นโยบายต่างประเทศ" ตามที่ปรากฏในหนังสือ Webster's Dictionary นั้น นโยบายต่างประเทศโดยทั่วไป หมายถึงแนวทางที่วางไว้เป็นพื้นฐานสำคัญของกิจการและความสัมพันธ์โดยรัฐอธิปไตยจะพึงยึดถือปฏิบัติต่อรัฐอธิปไตยอื่น ๆ โดยแสดงพฤติกรรมออกมาในรูปของ สันติภาพ สงคราม ความเป็นกลาง และการเข้าร่วมเป็นพันธมิตร หรือใช้วิธีการต่าง ๆ ดังกล่าวนี้นรวมกัน หรือใช้วิธีอื่นใดก็ตามที่ใกล้เคียงกับวิธีการเหล่านี้²

¹สิโรตม์ ภาคสุวรรณ, ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเบื้องต้น (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2516), หน้า 113.

²โปรดดู Webster's Third New Dictionary, unabridged, (Springfield 2, Mass. G.G.C. Merriam Company, 1961), p. 889.

เป็นที่ประจักษ์กันโดยทั่วไปว่า นโยบายต่างประเทศนั้นเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประเทศเอกราชทุกประเทศ ใ้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการสร้างเสริมและป้องกันผลประโยชน์ของประเทศที่ถือว่าเป็นผลประโยชน์สำคัญ อาทิเช่น การพิทักษ์รักษาการดำรงอยู่ของชาติ การรักษาความมั่นคงและปลอดภัยของชาติ การส่งเสริมฐานะความเป็นอยู่ของประชาชน การสร้างและรักษาเกียรติภูมิ ศักดิ์ศรี และวัฒนธรรมของชาติ รวมทั้งการส่งเสริมและเผยแพร่คุณงามความดี ตลอดจนการเพิ่มพูนอำนาจของชาติด้วย ลักษณะของนโยบายต่างประเทศที่ดีสมควรจะต้องมีความยืดหยุ่น (flexibility) สามารถเปลี่ยนแปลงใหญ่ประสานกับสภาพการณ์ที่ผันแปรอยู่เสมอทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ นอกจากนี้สิ่งที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศควรจะต้องพิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ ภายในประเทศประกอบด้วย เช่น สภาพเศรษฐกิจ ภูมิอากาศ ความเห็นของพรรคการเมือง กลุ่มอิทธิพล และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ รวมทั้งศาสนาและขนบธรรมเนียมประเพณีต่าง ๆ ของประชาชนในประเทศของตน ยิ่งกว่านั้นผู้ที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายยังต้องคำนึงถึงสภาพการณ์ภายนอกประเทศของตนในขณะนั้นด้วย เป็นต้นว่า นโยบายต่างประเทศของประเทศอื่น ๆ สภาพที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของประเทศตน ซึ่งอาจจะเกี่ยวพันกับวิกฤติการณ์ทางการเมืองที่กำลังดำเนินอยู่ในประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียงในขณะนั้น ฯลฯ อย่างไรก็ตาม การที่จะสามารถกำหนดนโยบายและวิธีดำเนินการให้ตรงหรือใกล้เคียงกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ใหม่มากที่สุดนั้น ผู้กำหนดนโยบายจำเป็นต้องทราบข่าวสารและข้อมูลที่ถูกต้องและทันกับเวลาในการนำมาพิจารณาประกอบการกำหนดนโยบายของชาติตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนอกจากความรู้เกี่ยวกับสถานการณ์ภายในประเทศของตนแล้ว จะต้องรู้ถึงสถานการณ์และขีดความสามารถของประเทศอื่น ๆ ที่ประเทศของตนทำการติดต่อดสัมพันธ์ด้วย³

ดร. สุชาติ จุฑาสมิต ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศไทย ได้ให้ความหมายของคำว่า "นโยบาย" ว่า หมายถึงแนวทางที่แต่ละประเทศได้เลือกปฏิบัติไปเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ ซึ่งคิดว่าถ้าทำสำเร็จได้จะส่งผลดีแก่ประเทศของตน เช่น สหรัฐอเมริกา มีนโยบายเสริมสร้างโลกเสรีให้เข้มแข็ง สหรัฐอเมริกาจึงเห็นว่าเป็นผลประโยชน์ (interests)

³อาจสรุปความได้อย่างสั้น ๆ อีกแง่หนึ่งว่า หัวใจของการดำเนินนโยบายต่างประเทศนั้นก็คือ ความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงนโยบายของประเทศอื่นให้เป็นไปในแนวทางที่ประเทศของเราเรียกร้องต้องการนั่นเอง.

ของคนในเอเชียอาคเนย์จะดำรงอยู่ไม่ได้หากเวียดนามใต้ต้องกลายเป็นคอมมิวนิสต์ไป ฉะนั้น สหรัฐฯ จึงต้องดำเนินมาตรการหลายอย่างโดยมีวัตถุประสงค์ (objectives) เพื่อป้องกันมิให้เวียดนามใต้กลายเป็นคอมมิวนิสต์ เช่น ส่งทหารไปรวมรบป้องกันเวียดนามใต้ รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่เวียดนามใต้อย่าง คร. สุชาติ เสริมว่า ลักษณะของนโยบายต่างประเทศที่คตินั้น ย่อมจะต้องมีการเสี่ยงภัยน้อยที่สุด ปฏิบัติได้ง่ายที่สุด เป็นประโยชน์ต่อประเทศมากที่สุด สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของการเมืองระหว่างประเทศในขณะปฏิบัตินโยบายและมีความยืดหยุ่นอยู่ภายในตัว⁴

อนึ่ง ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ ผู้ทำหน้าที่กำหนดหรือตัดสินใจในการวางนโยบายมักจะคำนึงถึงผลประโยชน์ (interests) หรือ ผลประโยชน์แห่งชาติ (national interests) ของตนเป็นอันดับแรก เราจึงควรจะทราบความหมายของคำว่า "ผลประโยชน์" (ซึ่งเป็นของคู่กับคำว่า "นโยบาย" เสียด้วย)

เปอร์ซี คอรัเบต ให้คำนิยามว่า "ผลประโยชน์แห่งชาติ" หมายรวมถึงบูรณภาพแห่งอาณาเขต (territorial integrity) และความเป็นเอกราชในทางการเมือง (political independence)⁵

ตามความหมายที่ปรากฏในหนังสือการเมืองระหว่างประเทศของ ดร. กระมล ทองธรรมชาติ⁶ คำว่า "ผลประโยชน์" หมายถึงสิ่งที่คณะบุคคลผู้มีอำนาจตัดสินใจของรัฐ คือ รัฐบาลถือว่ามีความสำคัญต่อเอกราช ความมั่นคง ความอยู่ดีกินดี และเกียรติภูมิของประเทศ สิ่งที่ดีถือว่าเป็นผลประโยชน์ของชาตินั้นมีความยืดหยุ่นที่อาจปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงได้เสมอ

⁴ สุชาติ จุฑาสัมิต, "ผลประโยชน์ วัตถุประสงค์ และนโยบายของชาติ" วารสารเสนาธิปไตย, 1 (มกราคม, 2517), หน้า 6-7.

⁵ Percy Corbett, "National Interest, International Organization, And American Foreign Policy," World Politics Vol.5, No.1 (October, 1952), p.51.

⁶ กระมล ทองธรรมชาติ, การเมืองระหว่างประเทศ (พระนคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชจำกัด, 2516), หน้า 78.

ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ และทัศนะของคณะบุคคลผู้มีอำนาจตัดสินใจ ผลประโยชน์ที่ถือว่าสำคัญยิ่ง (vital interests) ของชาติในสมัยหนึ่ง ในระยะเวลาหนึ่งอาจจะกลายเป็นผลประโยชน์ที่มีความสำคัญเป็นอันดับรองลงมา (secondary interests) ในอีกสมัยหนึ่ง หรือในอีกระยะเวลาหนึ่งก็ได้ กล่าวคือ นโยบายต่างประเทศนั้นจะต้องมีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงให้เข้ากับสภาพแวดล้อมทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศของคนอยู่เสมอ และจากการที่แต่ละประเทศพยายามดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อรักษาผลประโยชน์แห่งชาติตน (ส่วนใหญ่ก็คือผลประโยชน์ทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจซึ่งเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน) จนในบางครั้งทำให้ผลประโยชน์ระหว่างประเทศเกิดขัดแย้งกันอย่างรุนแรง (conflict of interests) เป็นผลให้บางประเทศถึงกับต้องใช้กำลังทหารเข้าปกป้องผลประโยชน์ของตน ตัวอย่างเช่น การที่สหภาพโซเวียต ส่งกำลังทหารบกเข้ายึดประเทศเชโกสโลวาเกีย ซึ่งเอาใจออกห่างจากค่ายคอมมิวนิสต์ (แถบยุโรปตะวันออก) เมื่อเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1968 ก็เพราะเรื่องความปลอดภัยของสหภาพโซเวียตเองจึงต้องทำการป้องกันไว้ก่อน หรือการที่ประเทศไทยทำการผูกมิตรกับประเทศฝรั่งเศส สมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราชนั้นก็เพื่อที่จะปกป้องเอกราชของไทยให้พ้นจากการคุกคามควยกำลังทหารของฝ่ายฮอลันดา (ฮอลแลนด์) ในขณะนั้น การที่ไทยผูกมิตรกับฝรั่งเศสโดยอาศัยความช่วยเหลือของ ฟอลคอนนั้น ทำให้ฮอลันดาไม่กล้าที่จะมาคุกคามประเทศไทยโดยการใช้อำนาจซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการฉวยอำนาจของฮอลันดา⁷

- นิยามคำศัพท์ของคำว่า "จุดหมายปลายทาง" (goal or ends), "หลักการ" (principle) และ "วัตถุประสงค์" (objective) โดยสังเขป

"จุดหมายปลายทาง" ก็คือวัตถุประสงค์ที่ประเทศหนึ่งถือว่าเป็นสิ่งที่น่าปรารถนาที่สุด และเป็นสิ่งที่ประเทศนั้นจะปฏิบัติการทุกอย่างเพื่อให้วัตถุประสงค์ดังกล่าวบรรลุซึ่งความสำเร็จ จุดหมายปลายทางที่แทบจะทุกประเทศในโลกใฝ่หา ก็คือ คำว่า "สันติภาพ" และ "ความมั่นคง" แต่ผลจากการที่ประเทศในโลกมีความแตกต่างกันในค่านิยมความเชื่อถือ และอุดมการณ์ทางการเมือง จึงทำให้การตีความคำว่าสันติภาพ และความมั่นคงแตกต่างกันไป ด้วย ดังนั้นการไปสู่

จุดหมายปลายทางของประเทศต่าง ๆ จึงต้องมีความขัดแย้งควบคู่ไปด้วยกันเสมอ ทั้ง ๆ ที่มีจุดหมายปลายทางเดียวกัน คือสันติภาพและความมั่นคง⁸

"หลักการ" คือ แบบฉบับของความประพฤติและการปฏิบัติของประเทศในความสัมพันธ์กับประเทศอื่น⁹ ทั้งนี้ประเทศต่าง ๆ มักที่จะอ้างอยู่เสมอว่า นโยบายของประเทศคนนั้นมีหลักการที่ดีเป็นพื้นฐานสอดคล้องกับกฎหมายและศีลธรรมระหว่างประเทศ เช่น ประเทศในค่ายเสรีประชาธิปไตยจะอ้างว่าประเทศของตนมีค่านิยมความยุติธรรมระหว่างประเทศ และชำระไว้ซึ่งสิทธิ และปฏิบัติหน้าที่ของพยานในความตกลงซึ่งตั้งอยู่บนรากฐานแห่งความเสมอภาค ในขณะที่ประเทศในค่ายคอมมิวนิสต์ชอบอ้างหลักการว่า ทุกประเทศควรจะร่วมกันปรามปรามการรุกรานและการคุกคามต่อสันติภาพของฝ่ายจักรวรรดินิยม ข้างฝ่ายประเทศที่ไม่ผูกพันกับค่ายใดก็มักจะอ้างหลักการปฏิญญาซีล (ซึ่งได้รับการยอมรับเป็นครั้งแรกในการประชุมกลุ่มอัมสเตอร์ดัม ที่นครบันดุง ประเทศอินโดนีเซีย เมื่อปี ค.ศ. 1955) อันเป็นหลักการที่กล่าวถึงการไม่รุกรานซึ่งกันและกัน มีความเคารพบูรณาภาพดินแดนและอธิปไตยของกันและกัน ไม่เข้ายุ่งเกี่ยวแทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน มีความเคารพในความเท่าเทียมกัน และทุกประเทศจะต้องอยู่ร่วมกันโดยสันติ¹⁰

"วัตถุประสงค์" คือ เป้าหมายเฉพาะอย่างที่รัฐบาลถือว่าถ้าทำได้สำเร็จแล้วจะทำให้ประเทศของตนสามารถรักษาสิ่งที่ถือว่าเป็นผลประโยชน์ของชาติตนไว้ได้ เป้าหมายเฉพาะอย่างนี้อาจจะมีได้หลายอย่างในคราวเดียวกัน ซึ่งถ้าทำได้สำเร็จทุกอย่างก็จะเป็นประโยชน์แก่ชาติมากขึ้น¹¹ ยกตัวอย่างวัตถุประสงค์ของนโยบายต่างประเทศในเรื่องที่เกี่ยวกับการขยายอำนาจ และการรักษาเกียรติภูมิและศักดิ์ศรีของประเทศ วัตถุประสงค์เกี่ยวกับการขยายอำนาจ

⁸ გრემლ თონჯორრმხატი, რეონქემი, ნაწა 76 - 77.

⁹ რეონქემი, ნაწა 77.

¹⁰ დუქემქემი ინ სუხატი სუხასმიტი, რეონქემი, ნაწა 8.

¹¹ გრემლ თონჯორრმხატი, რეონქემი, ნაწა 78 - 79.

ของชาตินั้น ปรากฏเห็นชัดมากในยุคอาณานิคม เพราะการขยายอำนาจของชาตินั้นไม่เพียง แต่ทำให้ไคมาซึ่งความปลอดภัยโดยไม่มีใครกล้ามารุกรานเท่านั้น แต่ยังได้ผลประโยชน์พลอยได้ ทางเศรษฐกิจอีกด้วย ทั้งเช่นอังกฤษ ไคอินเดียเป็นเมืองขึ้นแล้วยังไคอินเดียเป็นตลาดการค้า ของตนและไคทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นประโยชน์ในการพัฒนาอุตสาหกรรมจากอินเดียหลาย อย่าง โดยเฉพาะแร่แมงกานีส ซึ่งอินเดียมีมากเป็นอันดับสองของโลกรองจากไซเวียต¹² ส่วนวัตถุประสงค์ในด้านการรักษาเกียรติภูมิและศักดิ์ศรีของประเทศนั้นก็อาจจะยกตัวอย่างวิกฤติ- กาลในคิวบา ปี ค.ศ. 1961 การที่สหรัฐอเมริกาต้องยื่นคำขาดให้สหภาพไซเวียตถอนฐานทัพ จรวดออกไปจากถิ่นแคว้นคิวบานั้น นอกจากเหตุผลด้านความมั่นคงปลอดภัยของสหรัฐอเมริกาเอง แล้ว ยังเพื่อเป็นการรักษาเกียรติภูมิ (prestige) และศักดิ์ศรี (dignity) ของสหรัฐ- อเมริกาในฐานะความเป็นผู้นำของประเทศค่ายโลกเสรีประชาธิปไตยด้วย

2.1.2 กระบวนการในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ

ก. ผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ

กระบวนการในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของประเทศต่าง ๆ มีความแตกต่างกันออกไปตามระบอบการปกครองของประเทศ และตามลักษณะของอุดมการณ์ซึ่งแต่ละประเทศ ยึดมั่น เราอาจจะแบ่งระบอบการปกครองของประเทศต่าง ๆ ในโลกออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ ด้วยกันคือ การปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยประการหนึ่ง และการปกครองแบบคอมมิวนิสต์อีก ประการหนึ่ง

(1) การปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย วิธีการในการกำหนดนโยบายต่าง ประเทศนั้นจะถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศนั้น ซึ่งถ้าเป็นของประเทศที่ใช้ระบอบรัฐสภา (parliamentary system) แบบอังกฤษ เช่น อินเดีย มาเลเซีย ประเทศไทย ฯลฯ คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ โดยมี รัฐมนตรีต่างประเทศ และรัฐมนตรีกลาโหมในบางกรณี (ปัจจุบันบางประเทศมีการแต่งตั้งที่

¹² ธีโรตม์ ภาคสุวรรณ, เรื่องเดิม, หน้า 116.

ปรึกษาพิเศษฝ่ายกิจการต่างประเทศ (เข้าร่วมด้วย) เป็นผู้รับผิดชอบในการรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ อันจะเป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ และเสนอแนวทางความคิดเห็นของตนที่ได้จากการวิเคราะห์ข้อมูลที่หามา นั้นเสนอเป็นทางเลือกแนวทางต่าง ๆ ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อประกอบการพิจารณาในการกำหนดนโยบาย ซึ่งเมื่อคณะรัฐมนตรีตัดสินใจเลือกแนวนโยบายแบบใดแล้ว ก็จะต้องให้รัฐสภาลงมติยอมรับและให้การสนับสนุนในแนวนโยบายนั้น ๆ ด้วย ทั้งนี้หมายความว่า คณะรัฐมนตรีจะต้องสามารถควบคุมคะแนนเสียงข้างมากในรัฐสภาไว้ได้เสียก่อนในขั้นแรก แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีขาดเสียงข้างมากในรัฐสภาเสียแล้ว รัฐสภาก็จะกลายเป็นสถาบันที่มีบทบาทมากขึ้นมาทันทีในการกำหนดแนวนโยบายต่างประเทศ¹³ และบางครั้งเป็นผลให้คณะรัฐมนตรีทั้งคณะต้องลาออกไป เนื่องจากขาดการสนับสนุนจากรัฐสภาในแนวนโยบายที่คณะรัฐมนตรีเลือกไว้ ตัวอย่าง เช่น ปี ค.ศ. 1951 คณะรัฐมนตรีฝรั่งเศสต้องลาออกเนื่องจากรัฐสภาไม่อนุมัติข้อตกลงที่คณะรัฐมนตรีฝรั่งเศสได้ทำไว้กับประเทศต่าง ๆ ในยุโรป อันเกี่ยวกับการจัดตั้งกองบัญชาการป้องกันยุโรป (European Defense Command) เป็นต้น¹⁴

สำหรับประเทศเสรีประชาธิปไตยที่ใช้ระบบประธานาธิบดี (presidential system) แบบของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นระบบที่แบ่งแยกอำนาจกันอย่างเด็ดขาดระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร ประธานาธิบดีจะเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศเป็นผู้คอยช่วยเหลือ¹⁵ (ปัจจุบันอาจมีที่ปรึกษาพิเศษของประธานาธิบดีในกิจการฝ่ายต่างประเทศเป็นผู้ร่วมให้ความช่วยเหลือด้วย) และเมื่อประธานาธิบดีได้ตัดสินใจเลือกแนวนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งไปแล้วก็สามารถจะปฏิบัติตามนโยบายนั้นไปได้เลย แต่ถ้าการปฏิบัตินั้นจำ-

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 118.

¹⁴ ทรูมัล ทองธรรมชาติ, เรื่องเดิม, หน้า 79.

¹⁵ Dean Rusk, "The Anatomy of Foreign Policy Decision," Department of State Bulletin, September 27, 1965 อางใน ศีโรตม ภาคสุวรรณ,
เรื่องเดิม, หน้า 118.

จำเป็นจะต้องใช้งบประมาณพิเศษ ประธานาธิบดีก็จะต้องขออนุมัติงบประมาณนั้นจากรัฐสภาเสียก่อน และในตอนนี้เองที่รัฐสภาจะสามารถเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายนั้น ๆ ได้ ตัวอย่าง เช่น การที่รัฐสภาอเมริกัน (คองเกรส - Congress) ใ้กติกการอนุมัติงบประมาณเพื่อการทิ้งระเบิดในอินโดจีนโดยไม่ยอมฟังเสียงท้วงติงใด ๆ ของฝ่ายบริหาร (ประธานาธิบดี) อำนาจของรัฐสภาเช่นนี้เปรียบเสมือนว่าเป็นอำนาจคุมกระเป๋าเงิน (power of the purse) ซึ่งต่างกับอำนาจของประธานาธิบดีที่เป็นอำนาจในการมีอาวุธอยู่ในมือ (power of the sword)¹⁶

¹⁷กระบวนการในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของประเทศในค่ายเสรีประชาธิปไตยมีความล่าช้าอยู่มากกว่าจะตัดสินใจเลือกแนวนโยบายอย่างหนึ่งอย่างใดมาใช้ปฏิบัติได้คงเสียเวลาไม่ไ้ช่น้อย และยังต้องเผชิญกับอุปสรรคต่าง ๆ อีกด้วย ทั้งนี้ก็เพราะว่ามีสถาบันหลายแห่งและบุคคลอีกหลายกลุ่มที่ต้องการจะเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ ซึ่งนอกจากรัฐสภา (โดยเฉพาะอย่างยิ่งคองเกรสของสหรัฐอเมริกา) ซึ่งมักจะทำหน้าที่เป็นผู้คอยรั้ง ถ่วง คึง มากกว่าจะเป็นผู้คอยสนับสนุนการดำเนินนโยบายต่างประเทศของฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ ฝ่ายบริหารก็ยังคงเผชิญกับบรรดากลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) และสื่อมวลชนต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศมีไ้ช่น้อย โดยเฉพาะประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาแบบอังกฤษนั้น คณะรัฐมนตรีผู้มีอำนาจในการตัดสินใจวางแนวนโยบายเป็นนักการเมือง จึงจำเป็นที่จะต้องฟังเสียงของประชาชนควยและยังประชาชนในประเทศประชาธิปไตยแบบรัฐสภาส่วนใหญ่มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นมาก ประกอบกับความมีอิสระอย่างเต็มที่ของฝ่ายสื่อมวลชนที่มีอิทธิพลมากพอที่จะเสนอแนะแนวนโยบายหรือข้อคิดบางอย่างให้คณะรัฐมนตรี (รัฐบาล) ต้องรับทราบ และที่ร้ายไปกว่านั้นก็คือ ในบางครั้งสื่อมวลชน

¹⁶ สุชาติ จุฑาสมิติ, เรื่องเดิม, หน้า 9.

¹⁷ หมายเหตุ : ตั้งแต่ย่อหน้าต่อไปนี้เป็นต้นไปจนจบข้อ (1) ผู้เขียนได้แนวความคิดมาจาก ศาสตราจารย์ ดร. กระทบพร ทองธรรมชาติ ในการบรรยายวิชาการเมืองระหว่างประเทศ ของ การศึกษาในชั้นปริญญาโทบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2514.

ยังอาจสร้างมติมหาชน (public opinion) ขึ้นมาสนับสนุนหรือคัดค้านการดำเนินนโยบายบางประการที่คณะรัฐมนตรีปฏิบัติไปแล้วก็ได้วย จึงเป็นปัญหาสำคัญในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของคณะรัฐบาลในประเทศเสรีประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่ว่าทำอย่างไรจึงจะสร้างมติมหาชน (public opinion) ให้มาสนับสนุนฝ่ายตนมากกว่าการที่คณะรัฐบาลจะต้องไปคล้อยตามมติมหาชนที่เกิดขึ้นอยู่หรือที่ถูกสร้างขึ้นมาจากสื่อมวลชนภายในประเทศของตนเอง

อนึ่ง ประเทศเสรีประชาธิปไตยซึ่งใช้ระบบประธานาธิบดีแบบของอเมริกัน ก็ต้องเผชิญกับอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์และสื่อมวลชนต่าง ๆ เช่นกันในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ นอกจากนั้นในบางครั้งกลุ่มผลประโยชน์ (เช่น กลุ่มนักศึกษา เป็นต้น) พยายามจะใช้อิทธิพลจูงใจโดยวิธีการที่รุนแรง ซึ่งมักจะออกมาในรูปของการเดินขบวนประท้วง เป็นต้น (ปรากฏบ่อยครั้งในสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น)

อาจจะผู้ตั้งคำถามว่า ก็ในเมื่อในประเทศเสรีประชาธิปไตยซึ่งใช้ระบบประธานาธิบดีแบบอเมริกันนั้นส่วนใหญ่เป็นประเทศที่มีระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็งอยู่แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้นตำรับคือ สหรัฐอเมริกาเอง แล้วเหตุใดจึงยังมีปัญหาเกี่ยวกับคานการกำหนดนโยบายต่างประเทศ ทั้ง ๆ ที่การมีระบบพรรคที่เข้มแข็งได้ช่วยเสริมความมีประสิทธิภาพพอสมควรที่เดียวของฝ่ายบริหารในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ เราก็อาจจะตอบคำถามนี้ได้ว่า จริงอยู่แม้ว่าจะมีระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง แต่ระบบพรรคก็อาจจะเป็นตัวเชื่อมที่กระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา หรือคองเกรส) กับฝ่ายบริหาร (ประธานาธิบดี) ได้ ทั้งนี้เนื่องมาจากข้อสมมุติฐานประการหนึ่งที่ว่า เมื่อฝ่ายบริหารไม่อาจยุบสภาได้ก็ย่อมจะทำอะไรฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้ ระบบพรรคแม้จะดีเลิศเพียงใดก็ไม่อาจจะช่วยแก้ปัญหานี้ได้มากนัก ฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ระบบประธานาธิบดีไม่ค่อยจะมีประสิทธิภาพนักในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ เพราะผู้มีอำนาจในการตัดสินใจคือตัวประธานาธิบดีนั้นนอกจากจะต้องพะวักพะวนต่อสู้กับสื่อมวลชนและมติมหาชนภายในประเทศแล้ว ก็ยังต้องมาต่อสู้กับฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ซึ่งจะคอยคัดค้าน หรือขัดขวางตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าประเทศที่ใช้ระบบประธานาธิบดีและมีระบบพรรคการเมืองที่อ่อนแออยู่แล้ว จะยังมีปัญหามากในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ เช่น สมมุติว่าถ้าสมาชิกของพรรคที่เป็นรัฐบาลไม่ยอมเชื่อฟังผู้นำพรรค หรือมีทัศนคติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ขัดกันอย่างรุนแรงกับตัวผู้นำพรรคแล้ว ย่อมจะเป็นผลเสียต่อการกำหนดและดำเนินนโยบาย

ต่างประเทศของประเทศนั้น โดยที่สมาชิกผู้ไม่เห็นด้วยอาจจะทำการวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงาน
 ของพรรคคนที่เป็นรัฐบาลอยู่อย่างเต็มที่ ซึ่งอาจส่งผลต่อไปถึงความเข้าใจผิดของประเทศอื่น ๆ ใน
 วงสังคมนระหว่างประเทศว่ากลุ่มผู้นำในประเทศที่มีการวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าวนั้นเกิดแตกแยกกัน
 ข้อความจริงนี้กลับปรากฏว่าไม่เคยเกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาซึ่งมีระบบพรรคที่เข้มแข็งเสียด้วยซ้ำไป
 ในสมัยของประธานาธิบดีจอห์นสัน (1964 - 1968) เมื่อวุฒิสมาชิก ฟูลไบรท์ ได้คัดค้านการดำเนิน
 นโยบายของสหรัฐอเมริกาในเวียดนาม ทำให้ทางฝ่ายฮานอย (เวียดนามเหนือ) เกิดความเข้าใจผิด
 ว่า กลุ่มผู้นำแห่งพรรคเดโมแครท (Democrat) ของสหรัฐอเมริกาเกิดแตกแยกกันเองและเข้าใจ
 ผิดต่อไปว่า จอห์นสันคงจะต้องเปลี่ยนนโยบาย ซึ่งจริงๆ ฟูลไบรท์เองก็เคยแถลงอยู่เสมอว่า
 อย่าเข้าใจผิดว่าข้อขัดแย้งนี้เป็นการแสดงความแตกแยก ในทางตรงกันข้ามมันเป็นเครื่องส่งเสริมให้
 สหรัฐอเมริกามีพลังยิ่งขึ้นในวงการเมืองระหว่างประเทศต่างหาก แต่คำแถลงของฟูลไบรท์หาได้ทำให้
 ประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่ในวงสังคมนระหว่างประเทศเชื่อว่าความคิดเห็นขัดแย้งในคณะผู้นำของอเมริกัน
 ไม่ได้หมายถึงว่าเกิดความแตกแยกกัน¹⁸

(2) การปกครองแบบคอมมิวนิสต์ วิธีการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศของ
 ประเทศในค่ายคอมมิวนิสต์นั้น กูออกจะง่าย ๆ ไม่สลับซับซ้อนเหมือนของทางฝ่ายโลกเสรี ทั้งนี้เพราะ
 ไม่มีบุคคลหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้อง มีแต่พรรคคอมมิวนิสต์เพียงพรรคเดียวที่ผูกขาดในการใช้อำนาจใน
 การกำหนดนโยบายต่างประเทศ และการปกครองประเทศ โดยไม่ยอมให้มีฝ่ายใดมาคอยคัดค้าน¹⁹

¹⁸หมายเหตุ : ฝ่ายฮานอย (เวียดนามเหนือ) มักจะเข้าใจว่าตนมีผู้คอยช่วยเหลือโดยทาง
 อ้อมอยู่ตลอดเวลาในสหรัฐอเมริกา ซึ่งทางฝ่ายวอชิงตันก็ตระหนักในความบกพร่องประการนี้เป็นอย่างดี
 ผู้ร่วมงานในคณะรัฐบาลของสหรัฐอเมริกาในสมัยประธานาธิบดีจอห์นสันถึงกับประณามการใช้ถ้อยคำรุนแรง
 ของฟูลไบรท์ที่วิจารณ์รัฐบาลอเมริกันว่าเป็นเสมือนหนึ่งการให้ความช่วยเหลือแก่ศัตรูไปโดยไม่รู้ตัว

¹⁹ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน John M. Mackintosh, Strategy and Tactics of Soviet Foreign Policy (New York : Oxford University Press, 1963)

อ้างใน ศีโรทม์ ภาคสุวรรณ, เรื่องเดิม, หน้า 119.

คณะกรรมการและรัฐสภาเป็นเพียงเสมือนกับตรายาง (rubber stamp) ที่คอยรับทราบการตัดสินใจต่าง ๆ ของคณะกรรมการกลางของพรรคคอมมิวนิสต์เท่านั้น ซึ่งถ้าหากตัวเลขาธิการของพรรคเป็นผู้ที่มีอิทธิพลและอำนาจมาก ๆ ควบแล้ว ก็เป็นที่แน่นอนว่าอำนาจในการกำหนดนโยบายย่อมจะตกอยู่ในมือของเขาแต่เพียงผู้เดียว ตัวอย่างที่เคยมีมาในสหภาพโซเวียต เลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์บางคน เช่น สตาลินเป็นผู้ที่มีอำนาจสิทธิขาดแต่ผู้เดียวแม้สมาชิกชั้นนำคนอื่น ๆ ของพรรคก็มีอำนาจที่โต้แย้งแนวความคิดและแนวทางปฏิบัติงานของสตาลินได้ ควบเหตุนี้ รัฐบาลของประเทศคอมมิวนิสต์ (ซึ่งปราศจากอุปสรรคที่จะมาคอยขัดขวางหรือรั้ง (ถ่วง) จึงสามารถตัดสินใจเลือกปฏิบัตินโยบายได้อย่างเด็ดขาดและรวดเร็วกว่าประเทศเสรีประชาธิปไตย ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นสิ่งที่ดีกว่าของฝ่ายโลกเสรี ถ้าวัดกันด้วยระยะเวลาและความฉับไว แต่ฝ่ายเสรีประชาธิปไตยก็อาจจะโต้แย้งได้ว่ากระบวนการในการกำหนดนโยบายที่ทำกันอย่างฉับ ๆ โดยรวดเร็วไม่ยอมให้มีฝ่ายใดคัดค้านได้ตามแบบของคอมมิวนิสต์นั้น ก็อาจจะก่อให้เกิดผลร้ายแก่ประเทศชาติได้ไม่ต่างกัน ซึ่งอาจจะเป็นผลร้ายยิ่งกว่ากระบวนการที่เปิดเผย แม้จะซับซ้อนและล่าช้าไปบ้างแต่ก็ยอมให้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างเป็นธรรมของฝ่ายเสรีประชาธิปไตยก็ได้

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันยังมีได้มีการชี้ขาด ตัดสินว่าระบบงานในด้านการกำหนดนโยบายต่างประเทศระหว่างฝ่ายเสรีประชาธิปไตยกับระบบของฝ่ายคอมมิวนิสต์นั้นระบบใดเป็นระบบที่ดีกว่า

ข. ปัจจัยที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศ

การศึกษาถึงปัจจัยที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศในปัจจุบันนั้น นักรัฐศาสตร์ผู้มีชื่อเสียงท่านหนึ่ง คือ เจมส์ เอ็น รอสเนา (James N. Rosenau) ได้วางแนวการศึกษาไปในแนววิเคราะห์ถึงพฤติกรรมที่เกี่ยวพันกันในความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองภายในประเทศนั้นกับสภาพการเมืองระหว่างประเทศที่ปรากฏอยู่ในระยะเวลานั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างชาติหรือประเทศซึ่งเป็นระบบย่อย ๆ (subsystem) กับระบบระหว่างประเทศ (international system) ซึ่งเป็นระบบใหญ่หรือระบบสังคมระหว่างชาติหรือประเทศต่าง ๆ

นั่นเอง ซึ่งโรสเนา เรียกการศึกษาวิเคราะห์แบบนี้ว่า "การเมืองเกี่ยวพัน" (Linkage Politics) หรือ "ทฤษฎีความเกี่ยวพัน" (Linkage Theory)²⁰

ในการศึกษาแบบทฤษฎีความเกี่ยวพันนี้ มีลักษณะที่สำคัญคือ²¹

1. มีสิ่งที่เรียกว่าปัจจัยภายในประเทศ (internal factors) หรือสภาพแวดล้อมภายในประเทศ (internal environment) ซึ่งได้แก่บทบาทของผู้นำและคณะ (ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจวางแนวนโยบายต่างประเทศ) สภาพทางเศรษฐกิจภายในประเทศ ปัญหาการเมืองภายในประเทศ อุดมการณ์ บทบาทของกลุ่มอิทธิพลกลุ่มผลประโยชน์รวมทั้งพรรคการเมืองภายในประเทศ นิตินหาชนภายในประเทศที่มีต่อเหตุการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง และบทบาทของบรรดาสื่อมวลชนภายในประเทศ เป็นต้น เราจะศึกษาวิเคราะห์ที่เรียกว่าปัจจัยภายในประเทศ เหล่านี้มีอิทธิพลหรือมีส่วนผลักดัน การกำหนดและการดำเนินนโยบายต่างประเทศ หรือต่อค่านโยบายต่างประเทศของประเทศนั้นอย่างไรบ้าง

2. อีกสิ่งหนึ่งเรียกว่าปัจจัยภายนอก (external factors) หรือสภาพแวดล้อมภายนอกประเทศหรือระหว่างประเทศ (external or international environment) ซึ่งได้แก่สภาพของการเมืองระหว่างประเทศที่ปรากฏอยู่ในระยะเวลาขณะนั้น รวมทั้งบทบาท นโยบาย หรือท่าทีของประเทศอื่น ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับประเทศนั้น ๆ ซึ่งจะตองวิเคราะห์ที่ว่า ปัจจัยภายนอกดังกล่าวมีผลกระทบกระเทือน หรือมีอิทธิพลต่อการกำหนดและการดำเนินนโยบายต่างประเทศหรือค่านโยบายต่างประเทศของประเทศนั้น ๆ อย่างไร หรือไม่ เพียงใด

²⁰James N. Rosenau (ed.), Linkage Politics (New York: The Free Press, 1969) pp. 1 - 17.

²¹Ibid., pp. 52 - 56.

(1) ปัจจัยภายในประเทศ (internal factors)

(1.1) สภาวะผู้นำ (leadership)

คำว่า "ผู้นำ" ในที่นี้หมายถึง ความเป็นผู้นำในทางการเมือง ซึ่งนักรัฐศาสตร์ท่านหนึ่ง เรียกว่าเป็นผู้มีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมของบุคคลภายในหมู่คณะของตน หรือภายในชาติของตนมีอำนาจมากกว่าคนธรรมดาสามัญทั่วไป²² สภาวะผู้นำมีความสำคัญมาก สังคมใดหรือชาติใดขาดผู้นำเสียแล้วอาจจะมีสภาพไม่ต่างจากเรือที่ขาดหางเสือย่อมล่องลอยไปตามยถากรรม และต้องยอเยยมีอันปางลงในที่สุด²³

ศาสตราจารย์ เฮนรี เอ คิสซิงเจอร์ นักรัฐศาสตร์ชื่อดังชาวอเมริกันกล่าวว่ากลุ่มผู้นำนั้นมักจะก่อตัวขึ้น โดยอาศัยปัจจัยต่าง ๆ อย่างน้อย 3 ประการต่อไปนี้ เป็นเครื่องสนับสนุน คือ ประการแรกใช้ประสบการณ์ส่วนตัวที่พวกเขาได้รับและสะสมไว้ในขณะที่ก้าวขึ้นสู่การมีอำนาจและความยิ่งใหญ่ในทางการเมือง เป็นเครื่องสนับสนุน ประการต่อมาอาศัยอิทธิพลจากโครงสร้างบางประการทางค่านิยมโครงสร้างภายในประเทศที่พวกเขาปฏิบัติหน้าที่อยู่ และประการสุดท้ายอาศัยค่านิยมของสังคมนั้น เป็นเครื่องสนับสนุน²⁴

อย่างไรก็ดีสำหรับบทบาทอย่างใดอย่างหนึ่งของผู้นำที่จะแสดงออกมาในวงการเมืองระหว่างประเทศนั้น ก่อนที่จะตัดสินใจดำเนินการอย่างใดออกไป ผู้นำจะต้องพิจารณาให้รอบคอบประกอบกันทั้งสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกประเทศเสียก่อน นอกจากนี้ในบางครั้งการตัดสินใจของผู้นำยังขึ้น

²² Alfred de Gracia, The Elements of Political Science (New York: Alfred A. Knoph, 1952), p. 66.

²³ R. Wallace Brewster, Government in Modern Society (Boston: Houghton Mifflin Co. Ltd., 1958), p. 22.

²⁴ Henry A. Kissinger, "Domestic Structure and Foreign Policy" in James N. Rosenau (revised ed.), International Politics and Foreign Policy (New York : The Free Press, 1969), p. 267.

อยู่กับความเชื่อส่วนบุคคลอีกด้วย ซึ่งความเชื่อก็กว่ามักไม่จำเป็นที่จะต้องตรงกับสภาพความเป็นจริงเสมอไป ทั้งนี้เพราะว่าคนเราอาจมองสถานการณ์อย่างหนึ่งด้วยสายตาหรือทัศนคติที่แตกต่างกัน ทำให้ข้อสรุปที่ไม่เหมือนกันได้ ฉะนั้นบุคคล 2 คน ถ้าหากอยู่ในสถานการณ์สภาพแวดล้อมเหมือนกัน ทุกประการก็อาจจะตัดสินใจแตกต่างกันอย่างหน้ามือเป็นหลังมือก็ได้²⁵

อนึ่ง ลักษณะของผู้นำทางการเมืองตามที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันนั้นอาจแบ่งได้ 3 ลักษณะใหญ่ ๆ²⁶ คือ ผู้นำที่เข้มงวดในระเบียบปฏิบัติของราชการ (Bureaucratic-pragmatic leadership) เช่น ผู้นำของกบฏประเทศทางตะวันตก เช่น สหรัฐอเมริกา เป็นต้น แบบต่อมาคือผู้นำที่มีลักษณะเป็นนักอุดมการณ์ (ideological type of leadership) และประเภทสุดท้าย คือผู้นำที่มีลักษณะมีเสน่ห์ จูงใจ และชอบการปฏิวัติ (charismatic-revolutionary type of leadership) ผู้นำประเภทนี้มักจะได้รับความศรัทธาและความไว้วางใจจากประชาชนในประเทศของตนมาก มักจะเป็นลักษณะของผู้นำที่ปรากฏในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศเกิดใหม่ซึ่งเพิ่งจะหลุดพ้นมาจากการเป็นอาณานิคมของชาติตะวันตก ผู้นำในลักษณะมีเสน่ห์ จูงใจ และชอบการปฏิวัตินี้มักจะเป็นผู้ที่มีความกระตือรือร้นสนใจกิจการระหว่างประเทศเป็นพิเศษ มีลักษณะชอบเสี่ยงแบ่นักกายกรรมได้ลวด ซึ่งเมื่อก้าวพลาดก็มักจะตัดสินใจโดยฉิวไวไปในทำนองที่เรียกว่า "ตกบันไดพลอยโจน" หรือใช้นโยบายที่ค่อนข้างจะผาดโผนอยู่บ่อย ๆ

มีลักษณะน่าสังเกตบางประการในความสัมพันธ์ระหว่างสภาวะผู้นำกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศ กล่าวคือในประเทศที่มีผู้นำในคณะรัฐบาลที่เป็นผู้ที่มีความเข้มแข็งและบรรลภสถาบันหรือตัวบุคคลผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในกิจการต่างประเทศ ไม่ว่าจะป็นกระทรวงต่างประเทศ รัฐมนตรีกระทรวงต่างประเทศ ตลอดจนบรรดานักการทูตตัวแทนของประเทศนั้นมักจะมีความเห็นพ้องคล้อย

²⁵ กุลลดา เกษบุญชู, "การศึกษาประวัติศาสตร์ไทย: ในด้านการเมืองระหว่างประเทศ" วารสารสังคมศาสตร์, 2 (เมษายน, 2515), หน้า 89 - 90.

²⁶ James N. Rosenau, International Politics and Foreign Policy, Op. cit., pp. 268 - 270.

ความผู้นำของชนอยู่เสมอในการดำเนินบทบาทในระบบระหว่างประเทศ และยิ่งถ้าประเทศนั้นไม่มีเสถียรภาพภายในที่มั่นคงพอ เช่น ขาดเสถียรภาพทางการเมือง เศรษฐกิจหรือสังคม สภาวะผู้นำที่เข้มแข็งกว่าจะพยายามทำตนให้อยู่เหนือและถือโอกาสเข้าควบคุมการเมือง การปกครองทั้งหมดภายในประเทศของตนไว้แต่ผู้เดียว โดยที่บางครั้งนักเอาวิถึการศึกษาจากภายนอกประเทศอื่นถือว่าอาจจะเป็นภัยต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศมาเป็นข้ออ้างในการเข้าสวมอำนาจของตน²⁷ ตัวอย่างเช่น ประธานาธิบดีชุกการโน แห่งอินโดนีเซีย และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แห่งประเทศไทย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม รอสเนา ได้ตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมต่อไปอีกว่าสภาวะผู้นำซึ่งมีลักษณะขอบข่ายการแทรกแซง หรือวิถึการศึกษาจากภายนอกประเทศใหม่เป็นแพะรับบาปแทนตนเพราะเหตุแห่งความล้มเหลวของการบริหารภายในประเทศซึ่งตนไม่สามารถจัดการแก้ไขให้ลุล่วงไปได้อาจจะเป็นลักษณะที่ปรากฏอยู่เสมอในประเทศที่ยังพัฒนาทั้งหลายซึ่งอยู่ในระยะที่กำลังมีการเร่งรัดพัฒนาความก้าวหน้าในด้านต่าง ๆ ภายในชาติมีความจำเป็นที่จะต้องใช้เงินทุนและวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ซึ่งลำพังจะอาศัยเงินของประเทศเจ้าของบ้านย่อมไม่เป็นการเพียงพอ ต้องอาศัยความช่วยเหลือจากต่างประเทศด้วย ซึ่งบางครั้งความช่วยเหลือดังกล่าวก็ไม่มีขอบเขตจำกัด นอกเหนือจาก (เช่น ให้เป็นการส่วนตัวหรือให้อย่างลับ ๆ ไม่เปิดเผย) ซึ่งเป็นโอกาสให้บรรดาผู้นำในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายนำความช่วยเหลือที่ได้มาอย่างไม่ถูกแบบแผนนั้นมาสร้างสมอำนาจให้กับตนเองเพื่อใช้เป็นบันไดไต่เต้าขึ้นไปสู่การเข้าควบคุมอำนาจทางการเมืองทั้งหมดภายในประเทศของตนในที่สุด²⁸

(1.2) สภาวะทางเศรษฐกิจภายในประเทศ

มีผู้ให้ความเห็นว่าปัจจัยทางความเสถียรภาพภายในประเทศ มักจะไม่ใช่ว่าปัจจัยที่มีส่วนกำหนดหรือว่าชี้ขาดในการกำหนดหรือวางนโยบายต่างประเทศ แต่หากว่าเมื่อใดที่ไม่มีเรื่องการเมืองเข้ามาแทรก กล่าวคือ ผู้นำไม่จำเป็นต้องตัดสินใจดำเนินนโยบายไปตามความเป็น

²⁷James N. Rosenau, Linkage Politics, Op. cit., pp.334 - 335.

²⁸Ibid., pp340 - 341.

ไปทางการเมือง ซึ่งอาจจะเป็นทั้งการเมืองภายในและภายนอกแล้ว เมื่อนั้นปัจจัยทางเศรษฐกิจจึงจะเข้ามาับบทบาทสำคัญ กล่าวอีกนัยหนึ่งปัจจัยทางความเศรษฐกิจจะมีส่วนสำคัญในการกำหนดลักษณะการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศ ถ้าหากว่าลักษณะความสัมพันธ์นั้นไม่มีเรื่องทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตามถ้าหากเมื่อใดที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินความสัมพันธ์ทางการเมืองแล้ว เราก็อาจจะใช้ปัจจัยทางเศรษฐกิจมาเป็นเครื่องมือในการดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศได้ทั่ว²⁹ อาจยกตัวอย่างการที่กลุ่มประเทศอาหรับในตะวันออกกลางใช้น้ำมันซึ่งถือได้ว่าเป็นปัจจัยทางเศรษฐกิจมาเป็นเครื่องมือในการกำหนดความสัมพันธ์ทางการเมืองกับกลุ่มประเทศผู้ให้การสนับสนุน หรือแสวงหาที่สนับสนุนอิสราเอลซึ่งชาติอาหรับในตะวันออกกลางเป็นจำนวนมากถือได้ว่าเป็นศัตรูสำคัญของตน เป็นต้น

(1.3) อุดมการณ์ (ideology) ของประเทศหรือของชนในชาติที่มีความเกี่ยวข้องกับนโยบายต่างประเทศในแง่ที่ว่า ใ้ช่วยกันใ้หวังสังคมการเมืองระหว่างประเทศใ้ทราบว่ประชาชนในแต่ละประเทศในโลกนั้นมีทัศนคติต่อโลกภายนอกอย่างไรบ้าง มีทัศนะเป็นประการใ้ตอบทบทว่ที่ประเทศตนใ้แสดงออกมาในวงสังคมการเมืองระหว่างประเทศ ตัวอย่าง เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งประกาศตนว่ใ้คนใ้ในอุดมการณ์แบบเสรีประชาธิปไตยนั้นมักชอบทำตนเป็นเสมือนตำรวจโลกเขาไปช่วยคุ้มครองป้องกันรักษาสิทธิเสรีภาพของประเทศอื่นหรือชนชาติอื่นอยู่เสมอและเมื่อนว่บ่อยครั้งใ้สหรัฐอเมริกาทำตนเสมือนจักรวรรดินิยม และใ้ให้ความช่วยเหลือสนับสนุนรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ที่มีใ้ได้เป็นประชาธิปไตยเหมือนกับสหรัฐอเมริกาใ้ตาม แต่คนอเมริกันก็ยังรักใ้จะใ้ประเทศทั้งหลายใ้ไม่มีสิทธิเสรีภาพ อิศรภาพ และความเท่าเทียมกันตามเจตนารมณ์ของประเทศผู้รองขอความช่วยเหลือมาอยู่เสมอ³⁰

²⁹ กุลลดา เกษบุญชู, เรื่องเดิม, หน้า 96.

³⁰ ดูเพิ่มเติมใน สุจิต บุญบงการ, "ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองภายในกับการเมืองระหว่างประเทศ" รวมบทความความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2515) หน้า 189.

อุดมการณ์ไม่เพียงแต่จะช่วยสร้างเสรีภาพและอิสรภาพแก่ประชาชาติต่าง ๆ เท่านั้น ในทางตรงกันข้ามมันยังได้สร้างความขัดแย้งอันก่อให้เกิดสภาวะความตึงเครียดระหว่างประเทศที่เราเรียกว่า "สงครามเย็น" (cold war) ซึ่งเป็นการเผชิญหน้ากันระหว่างประเทศฝ่ายโลกเสรีพวกหนึ่งกับประเทศฝ่ายคอมมิวนิสต์อีกพวกหนึ่ง สภาพการณ์ดังกล่าวปรากฏขึ้นตั้งแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา อันเป็นผลมาจากการขัดกันระหว่างอุดมการณ์เสรีประชาธิปไตยกับอุดมการณ์คอมมิวนิสต์

อันมีข้อสังเกตุบางประการที่สำคัญเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างอุดมการณ์ภายในประเทศกับนโยบายต่างประเทศ กล่าวคือ ในบางครั้งอุดมการณ์มีส่วนทำให้รัฐบาลตัดสินใจเลือกแนวนโยบายอย่างหนึ่ง (อาจจะเห็นว่านโยบายที่ตนเลือกนั้นสอดคล้องกับอุดมการณ์ของตน) และไม่เลือกแนวนโยบายอีกอย่างหนึ่ง (อาจจะเป็นเพราะขัดแย้งกับอุดมการณ์ของตน) ก็ได้เช่นกัน³¹ ข้อสังเกตุอีกประการหนึ่งก็คือถ้าในยุคใดสมัยใดคณะรัฐบาลหรือคณะผู้นำ เน้นหนักอุดมการณ์มากในการเมืองภายในประเทศแล้วจะเป็นผลพลอยให้นโยบายต่างประเทศของประเทศนั้นมีความรุนแรง และมีน้ำเสียงของอุดมการณ์อยู่อย่างแข็งกร้าว³² ซึ่งอาจจะยกตัวอย่างสมัยจอมพลสฤษดิ์ของ ไทยซึ่ง เน้นอุดมการณ์ที่เป็นปฏิปักษ์ต่อคอมมิวนิสต์อย่างแข็งกร้าวอยู่เสมอในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ ฯลฯ

(1.4) กลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมือง (interest groups and Political Parties)

กลุ่มผลประโยชน์ภายในประเทศในที่นี้อาจจะหมายถึง กลุ่มพ่อค้า กลุ่มนักธุรกิจ กลุ่มนักศึกษา กลุ่มชาวนา กลุ่มกรรมกร ฯลฯ ได้เป็นที่ประจักษ์ว่ามีกลุ่มผลประโยชน์เป็นจำนวนมากน้อยในประเทศสหรัฐอเมริกาที่เข้ามายุ่งเกี่ยวพัวพันกับเรื่องการค้าต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับการสนับสนุนและคัดค้านการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศ ทำการค้าต่อต้านหรือเห็นคัดค้านในเรื่องการสนับสนุนช่วยเหลือทางการทหารที่รัฐบาลอเมริกันได้ให้กับประเทศต่าง ๆ

³¹ กระมล ทองธรรมชาติ, เรื่องเดิม, หน้า 86.

³² สุจิต บุญบงการ, เรื่องเดิม, หน้า 190.

บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ทั้งหลายเหล่านี้ย่อมขึ้นอยู่กับอุดมการณ์ทางการเมืองของแต่ละกลุ่ม ตลอดจนผลประโยชน์ที่แต่ละกลุ่มคาดว่าจะได้รับจากนโยบาย (ของรัฐบาล) เหล่านั้นเป็นสำคัญ โดยที่ไคเคย์มีผู้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า ในสหรัฐอเมริกา นักกลุ่มนักอุตสาหกรรมมักจะมีผลประโยชน์ใกล้ชิดกับฝ่ายทหาร และมีอิทธิพลสูงในการที่จะกำหนดแนวนโยบายต่างประเทศให้สอดคล้องกับอุดมการณ์และผลประโยชน์ของกลุ่มตน เช่นการสนับสนุนการทหารแก่ประเทศต่าง ๆ รวมทั้งที่เกี่ยวกับสงครามเวียดนามด้วย (อาจเป็นประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมการผลิตอาวุธยุทโธปกรณ์และการผลิตยุทธภัณฑ์ต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกา) หรือตัวอย่างกลุ่มกรรมกรในสหรัฐอเมริกาซึ่งมีอุดมการณ์ชาตินิยมเกลียดชังคอมมิวนิสต์ มักจะให้การสนับสนุนนโยบายต่างประเทศที่ต่อต้านคอมมิวนิสต์เป็นต้น³³

สำหรับพรรคการเมืองภายในประเทศนั้นเปรียบเสมือนกับเป็นตัวแทนในการแสดงออกถึงส่วนใดส่วนหนึ่งของประชาชนอันเป็นผลประโยชน์ส่วนรวม และบรรดาพรรคการเมืองทั้งหลายก็มักพยายามที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้นำหรือรัฐบาลโดยมุ่งหมายที่จะให้คณะบุคคลหรือตัวบุคคลผู้มีอำนาจในการตัดสินใจของประเทศใดเลือกใช้นโยบายอันจะก่อให้เกิดผลดีต่อประชาชนเป็นส่วนรวม พวกพลพรรคทั้งหลายนี้จะใช้อิทธิพลต่อผู้ตัดสินใจในนโยบายต่างประเทศก็ต่อเมื่อนโยบายนั้นมีส่วนกระทบกระเทือนหรือสัมพันธ์เกี่ยวกับนโยบายภายในประเทศ³⁴

เจมส์ เอ. รอมบิ้นสัน นักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกันผู้หนึ่งได้ค้นพบว่าอิทธิพลของบรรดาพรรคการเมือง (ที่มักจะมีอยู่เป็นจำนวนมากพรรค) ในประเทศเสรีประชาธิปไตยที่มีต่อการตัดสินใจเลือกแนวนโยบายต่างประเทศของคณะผู้นำหรือคณะรัฐบาลนั้นมีอยู่ในวงที่ค่อนข้างจะจำกัด รอมบิ้นสัน ได้พบว่าในจำนวน 22 นโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาที่ถูกนำมาใช้ปฏิบัติในระหว่างปี ค.ศ. 1930 ถึง 1940 และ 1961 มีเพียง 3 นโยบายเท่านั้นที่เป็นผลมาจากการตัดสินใจของพรรคการเมือง

33 เรื่องเดียวกัน, หน้า 185 - 186.

34 สโรทม์ ภาคสุวรรณ, เรื่องเดิม, หน้า 125 - 126.

ในรัฐสภาของเกรต บังทิง 3 นโยบายดังกล่าวก็เป็นนโยบายที่ไม่มีความสำคัญมากเท่าใดนักเมื่อเปรียบเทียบกับนโยบายที่เกี่ยวกับการพัฒนาระเบียบปรมาณูและสงครามเกาหลี เป็นต้น³⁵

สาเหตุบางประการที่ทำให้พรรคการเมืองในสหรัฐอเมริกาไม่ค่อยจะมีบทบาทมากนักในการอนุมัติหรือปฏิเสธนโยบายต่างประเทศที่ผู้นำฝ่ายบริหารของประเทศเป็นผู้ตัดสินใจเลือกมาใช้นั้นเป็นเพราะว่าบรรดาพรรคการเมืองอเมริกันส่วนใหญ่มักจะมุ่งความสนใจเขาไปยุ่งเกี่ยวกับเรื่องของการเมืองภายในประเทศมากกว่าเรื่องการเมืองระหว่างประเทศเป็นประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งฝ่ายบริหารมักจะชอบอ้างว่านโยบายต่างประเทศเป็นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศชาติ เป็นความลับที่ไม่ควรจะเขามาอภิปรายหรือคัดค้าน เพราะอาจจะทำให้ความลับของประเทศชาติรั่วไหล ประกอบกับนโยบายต่างประเทศเป็นเรื่องละเอียดอ่อนมักคงการพิจารณาจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านการต่างประเทศมากกว่า ทำให้พรรคการเมืองอเมริกันไม่ค่อยอยากเข้าไปยุ่งกับการกำหนดนโยบายต่างประเทศ รวมทั้งไม่พยายามคัดค้านหรือโต้แย้งนโยบายต่างประเทศที่ฝ่ายบริหารได้ตัดสินใจเลือกมาแล้ว (อาจมีเป็นจำนวนน้อยที่คัดค้านหรือท้วงติงบ้าง ตัวอย่างการที่วุฒิสมาชิกฟูลไบรท์คัดค้านความช่วยเหลือที่สหรัฐอเมริกาให้กับประเทศไทย เป็นต้น) ส่วนใหญ่แล้วนโยบายต่างประเทศที่ทางพรรคการเมืองในสหรัฐอเมริกาเข้าไปเกี่ยวข้องมากที่สุด ได้แก่ นโยบายที่ไม่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ เช่น นโยบายเกี่ยวกับการช่วยเหลือต่างประเทศและการอพยพเข้าประเทศของคนต่างด้าว เป็นต้น³⁶

(1.5) มติมหาชน (public opinion)

มติมหาชนหรือความคิดเห็นของประชาชนโดยทั่วไปจัดว่าเป็นปัจจัยภายในที่สำคัญประการหนึ่งที่ผู้ตัดสินใจในค่านโยบายต่างประเทศมักจะต้องรับฟัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่ปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตยที่พยายามเปิดโอกาสให้ประชาชนมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น

³⁵ James A. Robinson, Congress and Foreign Policy Making

(Homewood: Illinois: Dorsey, 1967), pp. 23 - 71.

³⁶ ศีโรดม ภาคสุวรรณ, เรื่องเดิม, หน้า 187.

ของคนที่ได้อย่างเต็มที่. โดยปกติแล้วผู้นำของรัฐหรือประเทศที่เป็นเสรีประชาธิปไตยมักจะพยายามจะเลือกเอานโยบายซึ่งไม่เพียงแต่สร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนส่วนรวม แต่ยังมีความสะดวกและง่ายในการปฏิบัติ³⁷ อย่างไรก็ตาม เป็นที่ประจักษ์ว่าในทางปฏิบัติสิ่งที่เราเรียกว่าความคืบหน้ามิได้เกิดขึ้นเอง หากแต่เป็นผลจากความพยายามของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งพยายามที่จะให้ประชาชนทั่วไปเห็นคล้อยตามกับนโยบายของตนนั่นเอง³⁸ และบ่อยครั้งที่คิดว่าเราพบว่ารัฐบาลเองได้เป็นผู้สร้างมติดินแดนขึ้นเพื่อหาเสียงสนับสนุนจากประชาชนและบางครั้งประชาชนส่วนใหญ่ไม่ทราบเลยว่ามติดินแดนที่ออกมาอันกลายเป็นความต้องการของคนกลุ่มย่อย ๆ เพียงไม่กี่คนเสียมากกว่า ตัวอย่างอิทธิพลของมติดินแดนที่มีต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศในสหรัฐอเมริกา ก็คือความพยายามที่รัฐบาลของจอห์นสัน และรัฐบาลของนิกสันในการประนีประนอมกับมติดินแดนอเมริกันที่คัดค้านในเรื่องบทบาทของสหรัฐอเมริกาในสงครามเวียดนาม เป็นต้น³⁹

ศาสตราจารย์ ดร. กระมล ทองธรรมชาติ ได้ให้ทัศนะว่า⁴⁰ มติดินแดนนั้นอาจจะเป็นประมุขที่คอยสนับสนุนหรือคัดค้านรัฐบาลก็ได้ แต่มติดินแดนก็เป็นสิ่งที่ตัวกันไต่ยาก เครื่องวัดที่อาจจะใกล้เคียงความเป็นจริงมากที่สุดมีเพียงอย่างเดียวคือ การเลือกตั้งซึ่งก็ไม่อาจจะนำมาตราการทั้งกล่าวมาใช้ได้บ่อย ๆ (ทุกวัน ทุกเดือน หรือทุกปี) ฉะนั้น ความหมายของมติดินแดนในทางปฏิบัติจริง ๆ ในปัจจุบันจึงมักจะเป็นความคิดเห็นของคนเพียงกลุ่มเดียวหรือสองกลุ่ม คือ กลุ่มปัญญาชน นิสิต นักศึกษา และกลุ่มหนังสือพิมพ์ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นก็ไม่อาจจะเรียกได้ว่าเป็นมติดินแดนของประชาชนทั้งประเทศ และการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลนั้นก็จะมีอิสระพอสมควรในการกำหนดและ

³⁷ สิริโรจน์ ภาคสุวรรณ, เรื่องเดิม, หน้า 129 - 130.

³⁸ สุจิต บุญมการ, เรื่องเดิม, หน้า 187.

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 188.

⁴⁰ ทัศนะของ ดร. กระมล ทองธรรมชาติ จากการบรรยายวิชาการ เมืองระหว่างประเทศของการศึกษาในชั้นปริญญาโทบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2514.

คำเนิมนโยบายโดยไม่จำเป็นที่จะต้องพึ่งเสียงจากสื่อมวลชนมากนักจนกว่าเมื่อใดที่มีผลร้ายเกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาล เมื่อนั้นสื่อมวลชนจึงสมควรเข้ามาคัดค้าน หรือท้วงติง อย่างไรก็ตามในปัจจุบันมีความเชื่อกันอยู่ว่า มติมหาชนของประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศจะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องมีกลุ่มผู้นำ ทั้งนี้มติต่าง ๆ ที่เกิดจากกลุ่มปัญญาชนและหนังสือพิมพ์ที่น่าจะอนุমানเรียกได้ว่าเป็นมติมหาชน คือถือได้ว่าเป็นเครื่องบอกถึงความสนับสนุนซึ่งรัฐบาลจะได้รับจากประชาชน สำหรับปัญหาทางทฤษฎี ขณะที่ยังตกลงกันไม่ได้ก็คือ มติมหาชนควรจะไ้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายต่างประเทศใดเพียงใด หรือรัฐบาลและคณะผู้มีหน้าที่ตัดสินใจด้านการทำงานประเทศจำเป็นต้องพึ่งเสียงมติมหาชนหรือไม่เพียงใด ในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ

อนึ่งมีข้อความจริงอีกประการหนึ่งที่นักรัฐศาสตร์ท่านหนึ่ง⁴¹ บอกว่าเราจะต้องยอมรับ นั่นคือเรื่องการทำนโยบายนต่างประเทศเป็นงานใหญ่ที่สลับซับซ้อน ซึ่งยอมแน่นอนว่าไม่อาจจะหลีกเลี่ยงจากความขัดแย้งไปได้ เพราะบางครั้งนโยบายที่ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐบาลตัดสินใจเลือกปฏิบัติไปแล้ว อาจไปขัดกับนโยบายของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่อยู่นอกวงการรัฐบาลต้องการให้เลือกปฏิบัติก็ได้ ซึ่งความขัดแย้งดังกล่าวอาจนำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์แนวนโยบายต่างประเทศที่รัฐบาลกำลังปฏิบัติอยู่ได้เสมอ โดยที่การวิจารณ์นั้นจะมีขอบเขตกว้างขวางเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับความรอบรู้ในกิจการต่างประเทศของประชาชนในประเทศนั้นว่ามีมากน้อยแค่ไหน และมีความรู้สึกลัวว่าประโยชน์ของเขาเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชาติมากน้อยเพียงใด นอกจากนี้บรรดาบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่อยู่นอกวงการรัฐบาลนั้นก็อาจจะมีความคิดและความเชื่อถือในเรื่องที่เป็นผลประโยชน์ของชาติไม่เหมือนกันก็ได้เป็นเรื่องของนานาทัศนะ โดยเหตุนี้จึงอาจเป็นไปได้เสมอว่า บุคคลบางคนหรือบางกลุ่มอาจให้การสนับสนุนนโยบายที่รัฐบาลใช้อยู่ ในขณะที่คนอื่นหรือกลุ่มอื่นคัดค้านนโยบายอันเดียวกันนั้น ปรากฏการณ์เช่นว่านี้พบได้เสมอในประเทศเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายซึ่งประชาชนค่อนข้างจะมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของตนมากพอสมควร

⁴¹ ทรายละเอียดจาก Laurence I. Radway, Foreign Policy and National Defense (Illinois: Scott Foresman and Company, 1969), p. 97.

ถ้าจะว่ากันตามความเป็นจริงแล้ว อาจจะกล่าวได้ว่า การที่รัฐสภาหรือผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศกันมาก ๆ ไม่ว่าจะ เป็นในทางคัดค้านหรือสนับสนุนก็ตาม อาจจะเป็นนิมิตหมายอันดีสำหรับประเทศนั้น เพราะการวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าวย่อมเป็นการแสดงว่าประชาชนของประเทศนั้นมีความห่วงใยในผลประโยชน์ของชาติตนมาก และรัฐบาลเองก็ไต่พลอยมีโอกาสทราบความคิดเห็นของประชาชนว่าเป็นไปในทางใดควย ถ้าประชาชนเข้าใจผิดเกี่ยวกับเจตนาของรัฐบาลในการเลือกปฏิบัตินโยบายนั้น รัฐบาลก็จะได้รับขจัดความเข้าใจผิดนั้นเสียให้ประชาชนได้เข้าใจจุดมุ่งหมายอันแท้จริงของรัฐบาล ซึ่งถ้าทำให้ประชาชนเข้าใจเจตนาอันแท้จริงของรัฐบาลและเกิดความเชื่อถือในการตัดสินใจของรัฐบาลได้เป็นผลสำเร็จแล้ว รัฐบาลก็ย่อมจะได้รับการสนับสนุนจากประชาชนของตนเองอย่างเต็มที่ ซึ่งจะ เป็นผลทำให้รัฐบาลสามารถปฏิบัตินโยบายนั้นให้บรรลุผลสำเร็จตามจุดหมายปลายทางที่วางไว้ได้ง่าย อันนี้ อาจกล่าวได้ว่าถ้ารัฐบาลสามารถให้ข้อความจริงบางประการ เกี่ยวกับการต่างประเทศแก่ประชาชนของตนอย่างตรงไปตรงมาเพื่อความเข้าใจอันถูกต้องของประชาชนแล้ว ก็ย่อมทำให้ประชาชนเข้าใจถึงมูลเหตุที่แท้จริงซึ่งทำให้รัฐบาลต้องตัดสินใจเลือกนโยบายเช่นนั้น ในทางตรงกันข้าม ถ้าประชาชนยังมีความเข้าใจผิด ๆ ในด้านการต่างประเทศอยู่ โดยรัฐบาลไม่พยายามแก้ไขก็อาจจะทำให้ประชาชนเกิดความไม่ไว้วางใจรัฐบาลของพวกเขาอีกต่อไป เมื่อความจริงถูกเปิดเผยออกมาซึ่งอาจเป็นผลร้ายต่อประเทศชาติอย่างมากในชั้นปลาย ดังตัวอย่างมหิมหวนชาวอเมริกันในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ต่อต้านคัดค้านการดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาในสงครามเวียดนามในระยะหลัง ๆ เป็นต้น⁴²

(2) ปัจจัยภายนอก (external factors)

อาจพิจารณาใน 2 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ

(2.1) เหตุการณ์ทางการเมืองภายในประเทศอื่น ๆ

⁴² กระมล ทองธรรมชาติ, ต่างประเทศของไทย (โรเนียว), เรื่องเดิม, หน้า 2.

ข้อคิดเกี่ยวกับทางเลือกต่างๆ ในนโยบาย

(2.2) สภาพแวดล้อมหรือบรรยากาศของการเมืองระหว่างประเทศ (ในช่วงเวลาที่เราทำการศึกษาวិเคราะห์) ซึ่งอาจรวมถึงท่าทีหรือนโยบายต่างประเทศของประเทศไทยอื่น ๆ ด้วย

(2.1) เหตุการณ์ทางการเมืองภายในประเทศอื่น

เหตุการณ์ทางการเมืองภายในประเทศอื่น ๆ นั้น แต่ละประเทศอาจจะมีอิทธิพลในฐานะเป็นปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศของอีกประเทศหนึ่งไม่เท่ากัน ซึ่งจะมีอิทธิพลมากน้อยเพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับ⁴³

(2.1.1) สภาพที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ เช่น ตั้งอยู่ในจุดยุทธศาสตร์ซึ่งมีผลกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของชาติเราหรือไม่ หรือประเทศนั้นมีพรมแดนใกล้ชิดติดต่อกับเราหรือไม่ เป็นต้น

(2.1.2) มีผลประโยชน์ร่วมกันมากน้อยเพียงใดหรือไม่

(2.1.3) ความสำคัญของประเทศหนึ่งที่มีต่อความมั่นคงของอีกประเทศหนึ่ง

บ่อยครั้งที่เคยที่เราพบว่าความไม่สงบเรียบร้อยทางการเมืองที่เกิดขึ้นในประเทศหนึ่งอาจส่งผลกระทบต่อนโยบายต่างประเทศของอีกประเทศหนึ่งได้ ตัวอย่างเช่น วิกฤติการณ์ของสงครามเวียดนามซึ่งทำให้สหรัฐอเมริกาต้องเข้ามาแสดงบทบาทไม่เฉพาะแต่ในเวียดนามเท่านั้นหากยังรวมถึงประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อีกหลายประเทศ เช่น ประเทศไทย เขมร ลาว เป็นต้น หรือตัวอย่างจากวิกฤติการณ์ในคิวบา (ค.ศ. 1961) ซึ่งสหภาพโซเวียตเข้าไปตั้งฐานจรวดขีปนาวุธบนดินแดนคิวบา เป็นผลให้สหรัฐอเมริกาในตอนนั้นต้องดำเนินนโยบายต่างประเทศที่เข้มงวดและแข็งกร้าวต่อสหภาพโซเวียต ฯลฯ

(2.2) สภาพแวดล้อมหรือบรรยากาศทางการเมืองระหว่างประเทศ ตลอดจนนโยบายต่างประเทศของประเทศไทยอื่น

บรรยากาศของการเมืองระหว่างประเทศก็อาจจะมีผลต่อนโยบายต่างประเทศได้เช่นกัน⁴⁴ ตัวอย่างนโยบายการรวมกลุ่มในรูปความร่วมมือส่วนภูมิภาคของประเทศเล็ก ๆ ในภูมิภาคเอเชีย-อาคเนย์ เช่น สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซียน - ASEAN) หรือ การกำหนดนโยบายในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์เป็นศูนย์กลางสันติภาพและความเป็นกลาง (อันเป็นแนวความคิดของ ตัน อับดุล ราซัค นายกรัฐมนตรีสหพันธมาเลเซีย) เป็นต้น อย่างไรก็ตามการรวมกลุ่มดังกล่าวยังคงขาดเสถียรภาพอยู่มาก ทั้งนี้เนื่องจากประเทศเล็ก ๆ ในภูมิภาคแถบนี้ยังคงพัฒนาอยู่มาก ไม่ว่าจะเป็นในด้านการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม อย่างไรก็ตามแม้ว่าการรวบรวมกลุ่มดังกล่าวจะไม่ได้รับผลสำเร็จเท่าที่ควร แต่ก็มีผลให้บรรดาประเทศมหาอำนาจทั้งหลายจำเป็นต้องปรับปรุงแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศของตนเสียใหม่เพื่อป้องกันมิให้ประเทศเล็ก ๆ ผู้เป็นนักชาตินิยมเหล่านี้เป็นปฏิปักษ์ต่อตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปของการทำสงครามแย่งประชาชนระหว่างกลุ่มการเมืองสองค่ายใหญ่ในปัจจุบัน (โลกเสรีกับคอมมิวนิสต์) ซึ่งจำเป็นต้องเอาใจประเทศเล็ก ๆ เหล่านี้ไว้ในแง่จำนวนประชากร (ของประเทศเล็ก ๆ นี้ถ้าเอามารวมกันแล้วจะเป็นจำนวนมากพอสมควรทีเดียว) ทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นที่หมายปองของมหาอำนาจ (มีอยู่อุดมสมบูรณ์ในบางประเทศที่เข้าร่วมรวมกลุ่มกัน) และมหาอำนาจยังพิจารณาไปถึงเสียงสนับสนุนที่จะได้รับจากประเทศเล็ก ๆ เหล่านี้ในองค์การสหประชาชาติด้วย ฯลฯ

การที่ประเทศมหาอำนาจทั้งหลายได้สังเกตเห็นความสำคัญของประเทศเกิดใหม่หรือประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายในภูมิภาคต่าง ๆ โดยเฉพาะแถบเอเชียและแอฟริกา ได้ก่อให้เกิดความคิดอีกอย่างหนึ่งตามมา นั่นคือการดึงประเทศเล็ก ๆ เหล่านี้มาเป็นพรรคพวกของตน โดยมหาอำนาจจะพยายามให้ความช่วยเหลือทางการเงิน การทหาร และการเศรษฐกิจ นโยบายต่างประเทศของมหาอำนาจจึงออกมาในรูปของการเผชิญหน้ากันทางอ้อมในรูปของความพยายามที่จะแผ่ขยายอิทธิพลของตนเข้าไปในประเทศที่กำลังพัฒนาเหล่านี้ ฉะนั้นการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน เศรษฐกิจของประเทศมหาอำนาจจึงมีจุดมุ่งหมายทางการเมืองแฝงอยู่ด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้⁴⁵

44

เรื่องเดียวกัน, หน้า 195 - 196.

45 เรื่องเดียวกัน, หน้า 197 - 198.

อาจสรุปได้ว่า ปัจจัยภายนอกประเทศนั้นมีความสำคัญในการกำหนดแนวนโยบายทางประเทศของประเทศใดประเทศหนึ่งในฐานะที่เป็นสิ่งบอกเหตุเตือนให้ทราบว่าเราควรมีการเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายของเราให้สอดคล้องกับสภาวะการเมืองระหว่างประเทศในขณะใดขณะหนึ่งอย่างไร แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าเราจะไม่มีทางเลือกในการกำหนดและดำเนินนโยบายทางประเทศเสียทีเดียว ภายในสภาพแวดล้อมอย่างหนึ่งเราอาจจะมีทางเลือกได้หลายทางก็ได้ แต่การที่จะเลือกนโยบายได้นั้นเป็นเรื่องของผู้หน้าที่จะตัดสินใจ ซึ่งอาจจะมีปัจจัยทางเศรษฐกิจหรืออุดมการณ์เป็นเครื่องประกอบ⁴⁶

2.1.3 เครื่องมือที่ใช้ประกอบการกำหนดนโยบายต่างประเทศ

ก. เครื่องมือทางการเมืองและการทูต

เครื่องมือทางการเมืองและการทูตเป็นสิ่งที่ใช้กันอยู่โดยทั่วไปในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และการเมืองระหว่างประเทศ เครื่องมือดังกล่าวนี้อาจจะปรากฏออกมาในรูปของการเจรจาโดยตรงระหว่างผู้แทนของประเทศต่าง ๆ หรือไม่ก็กระทำในรูปของการเจรจาระหว่างประเทศ อนึ่ง ในการใช้เครื่องมือดังกล่าวนี้ประเทศต่าง ๆ มักจะพยายามใช้กลวิธีหลายประการเข้ามาประกอบเพื่อทำให้ประเทศคู่เจรจา หรืออีกฝ่ายหนึ่งให้การลงความเห็น ลงคะแนนเสียง หรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความต้องการของฝ่ายตน กลวิธีที่ใช้กันอยู่ก็คือ การโน้มน้าวหรือชักจูง (persuasion or inducement) การให้สิ่งตอบแทน และบางครั้งถึงกับใช้วิธีการบีบบังคับ (coercion) ซึ่งวิธีการประการหลังนี้ในยุคปัจจุบันไม่ควรจะนำมาใช้ (แต่ก็ยังมีการใช้กันอยู่) เพราะขัดต่อกฎบัตรสหประชาชาติมาตรา 33 ซึ่งบัญญัติให้ระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี⁴⁷ โดยองค์การสหประชาชาติจะทำหน้าที่เป็นสื่อกลางคอยจัดเวทีสำหรับการเจรจาทางการทูตให้ประเทศที่มีพหุอนุภาพน้อยสามารถเจรจากับประเทศที่มีกำลังอำนาจมากกว่าในฐานะที่ทัดเทียมกันโดยไม่ต้องกลัวว่าตนจะถูกบีบบังคับ เพราะหากถูกบีบบังคับประเทศที่มีกำลังอำนาจน้อยกว่าก็อาจเลิก

⁴⁶ กุลลดา เกษบุญชู, เรื่องเดิม, หน้า 104.

⁴⁷ ฐิติโรจน์ ภาคสุวรรณ, เรื่องเดิม, หน้า 134.

วิธีเจรจา แล้วร้องเรียนไปยังองค์การสหประชาชาติให้ช่วยไกล่เกลี่ยได้⁴⁸

ข. เครื่องมือทางทหาร

เป็นเครื่องมือสำคัญที่สุดและมีักจะเป็นเครื่องมืออันสุดท้ายที่ใช้ในการตัดสินใจข้อขัดแย้งระหว่างประเทศ และช่วยรักษาผลประโยชน์ของประเทศคนไว้ในเมื่อไม่สามารถจะตกลงกันได้ด้วยวิธีการเจรจาและการทูต กล่าวคือ ประเทศต่าง ๆ ยังมีความจำเป็นที่จะต้องมีการทหารไว้เป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินนโยบายต่างประเทศในด้านช่วยป้องกัน การรุกรานและการรักษาไว้ซึ่งสันติภาพ การใช้เครื่องมือทางทหารนั้นในบางครั้งอาจจะนำผลร้ายมาสู่ประเทศก็ได้หากไม่มีการพิจารณาให้รอบคอบเสียก่อนจะนำมาใช้ ตัวอย่างที่เคยมีมาแล้วในประวัติศาสตร์คือ ความพิลึกขยอขยับของเยอรมันและญี่ปุ่น เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ในยุคของการเมืองระหว่างประเทศที่เรียกว่า "สงครามเย็น" นั้น เครื่องมือทางทหารก็ยังเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประเทศต่าง ๆ อยู่ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ เพราะการมีพละานุภาพทางทหารที่เข้มแข็งไม่เพียงแต่จะช่วยป้องกันการรุกรานเท่านั้น แต่ยังเป็นเครื่องประคับประคองความมีอำนาจที่ตนมีอยู่ เป็นที่เคารพยำเกรงแก่ประเทศอื่น โดยเฉพาะสำหรับประเทศมหาอำนาจแล้ว เครื่องมือทางทหารยังมีความจำเป็นอยู่ แม้ว่าในยุคปัจจุบันมหาอำนาจจะพิจารณาความสำคัญของเครื่องมือทางการเมืองและการทูตเป็นอันดับแรก แต่ก็ถือหลักว่า ประเทศที่ฉลาดควรจะใช้เครื่องมือสนับสนุนการใช้เครื่องมือทางการเมือง การทูต โดยที่จะใช้เครื่องมือทางทหารต่อเมื่อไม่มีทางเลือกจริง ๆ เท่านั้น ดังจะเห็นได้จากประธานาธิบดีนิกสันแห่งสหรัฐอเมริกาได้เคยเน้นอยู่เสมอว่า แม้สหรัฐอเมริกาจะใช้เครื่องมือทางการทูตก่อนสิ่งอื่นในการแก้ปัญหาที่สหรัฐอเมริกามีอยู่กับประเทศอื่น ๆ ให้หมดไป ขณะเดียวกันสหรัฐอเมริกาก็จะยังคงรักษาพละานุภาพทางทหารของตนให้เข้มแข็งเพื่อเป็นหลักประกันสันติภาพให้แก่โลกต่อไป⁴⁹

⁴⁸ กระทบตล ทองธรรมชาติ, เรื่องเดิม, หน้า 91 - 92.

⁴⁹ ดู ริชาร์ด นิกสัน, ยุทธศาสตร์เพื่อสันติภาพแนวใหม่ (พระนคร: โรงพิมพ์สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2513), หน้า 7 - 8.

ค. เครื่องมือทางเศรษฐกิจ

เครื่องมือทางเศรษฐกิจในที่นี้มีความหมายว่า น่าจะหมายถึง การค้าขาย ประการหนึ่ง และการให้ความช่วยเหลือทางด้านการเศรษฐกิจอีกประการหนึ่ง⁵⁰ สำหรับประเทศที่สามารถจะเอาประโยชน์จากกำไรเครื่องมือชนิดนี้ในการดำเนินนโยบายทางประเทศได้ อย่างมีประสิทธิภาพคือ ประเทศที่มีความอุดมสมบูรณ์ของดินและทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่อุดมด้วยอาหาร และวัตถุดิบที่มีความสำคัญต่ออุตสาหกรรมและคานยุทธศาสตร์ (เช่น เหล็ก ถ่านหิน และน้ำมัน เป็นต้น) มีความสามารถในการผลิตทั้งในจำนวน ปริมาณ คุณภาพ ความยืดหยุ่น ตลอดจนระดับการพัฒนาทางด้านการอุตสาหกรรม เทคโนโลยี และการค้า ก็มีความสามารถทางเศรษฐกิจที่พึ่งตนเองได้อย่างสบาย ประเทศที่มีคุณลักษณะดังกล่าวนี้ ย่อมจะสามารถใช้สภาพทางเศรษฐกิจที่มีอยู่เป็น เครื่องมือใหญ่ประเทศที่คอยกวาดทางด้านการเศรษฐกิจตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของตนได้ เป็นต้นว่า การให้ความช่วยเหลือในการพัฒนา เศรษฐกิจ (ซึ่งบางครั้งอาจเป็นการให้เปล่า) หรือให้สิทธิพิเศษในการค้ากับตน วิธีการเช่นนี้เป็นผลใหญ่ประเทศผู้ให้สามารถคุมชะตาชีวิตทางด้านการเศรษฐกิจของประเทศผู้รับไว้ได้ และอาจลุกลามไปถึง การมีอิทธิพลทางการเมืองเหนือประเทศผู้รับนั้นด้วย เพราะเป็นไปได้ว่า เมื่อประเทศผู้รับใดล้าตัวรับความช่วยเหลือมาจนกระทั่งอยู่ในสภาพที่ไม่สามารถจะพึ่งตนเองได้แล้ว ก็ย่อมจะทำให้ประเทศผู้รับนั้นไม่กล้ามีเสียงแข็ง หรือกระทำการใด ๆ อันจะทำให้ประเทศผู้ให้ซึ่งมีความผูกพันทางด้านการเศรษฐกิจอยู่กับตนบัง เกิดความไม่พอใจและทอดทิ้งตนไปในที่สุด แมกระนั้นก็ดี ในสภาพการเมืองระหว่างประเทศที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน ประเทศผู้ตกเป็นเหยื่อจากการใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจของประเทศผู้มั่งคั่งอาจต้องทางด้านการเศรษฐกิจสูงก็อาจจะหาทางออกได้เหมือนกัน โดยพยายามรับความช่วยเหลือทางด้านการเศรษฐกิจจากประเทศโน้นบ้าง ประเทศนี้บ้าง ไม่กล้าตัวเข้าไปผูกพันกับประเทศใดประเทศหนึ่งจนเกินไป ดังตัวอย่างในคิวบา ปี ค.ศ. 1960 เมื่อสหรัฐอเมริกาลดโควตาในการขนานน้ำตาลอันเป็นสินค้าออกที่สำคัญที่สุดของคิวบาลง แต่คิวบาก็รอดพ้นวิกฤติภาวะยากไปได้ เพราะสหภาพโซเวียตเข้ามาช่วยรับขนานน้ำตาลจากคิวบาไปขายต่อไป ซึ่งการกระทำเช่นนี้สหภาพโซเวียตจะไม่มี ความต้องการนำตาลแต่อย่างใด แต่ทำไปเพื่อต้องการเพิ่มอิทธิพลของตนในคิวบาเป็นสำคัญนั่นเอง⁵¹

⁵⁰ ธรรมดา ทองธรรมชาติ, เรื่องเดิม, หน้า 112.

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 113.

อนึ่ง หากจะพึงสังเกตสภาพของการเมืองระหว่างประเทศในระยะตั้งแต่ประมาณปี พ.ศ. 2515 (ค.ศ. 1972) เป็นต้นมา ก็จะมีให้เห็นได้ว่าเครื่องมือทางเศรษฐกิจได้เข้ามามีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายทางประเทศมากทีเดียว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่ประเทศเขตอบอุ่นหรือที่เรียกว่าในดินแดนตะวันออกกลาง (เช่น ซาอุดี อาราเบีย คูเวต อิรัก ซีเรีย ฯลฯ) ได้ใช้น้ำมันซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างมากมายในภูมิภาคนั้น (และบรรดาชาติอาหรับเหล่านั้นเป็นทั้งผู้ผลิตและผู้ขายน้ำมันด้วย) เป็นเครื่องมือในการต่อรองและการกำหนดนโยบายบางประการต่อประเทศที่บรรดาชาติอาหรับคิดว่าจะกำลังดำเนินนโยบายที่มีท่าทีเป็นปฏิปักษ์ของตน

ง. เครื่องมือทางจิตวิทยา

เครื่องมือทางจิตวิทยาที่ประเทศต่าง ๆ ใช้กันอยู่โดยทั่วไปในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ได้แก่ การโฆษณาชวนเชื่อและการทำสงครามจิตวิทยา อย่างไรก็ตาม ก็คือ ประเทศไทย ซึ่งมีทุนรอนมากมาย (เพราะการใช้เครื่องมือดังกล่าวสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายสูง) มีความก้าวหน้าอย่างมากทางด้านเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ในฐานที่ได้เปรียบในการใช้เครื่องมือชนิดนี้มากกว่าประเทศเล็ก ๆ ที่มีพหุภาพทางด้านการเงินและเทคโนโลยีด้วย

สำหรับเป้าหมายของการใช้เครื่องมือทางจิตวิทยาของประเทศต่าง ๆ ก็คือความพยายามที่จะสร้างความรู้สึกและภาพพจน์ที่ดีเกี่ยวกับประเทศของตนให้เป็นที่เข้าใจและแพร่หลายในหมู่ประชาชนและคณะผู้นำของประเทศอื่น ๆ โดยพยายามที่จะให้ชาวสารอับดูกทองและนาเซียถือ (แม้ว่าบางครั้งอาจจะมีการคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงเจือปนอยู่ด้วย) ใ้ความประเทศของตนเป็นผู้รักสันติภาพและความยุติธรรม ถ้าหากประเทศใดประสบความสำเร็จในการใช้เครื่องมือชนิดนี้ ประเทศนั้นก็สามารที่จะโน้มน้าวและจูงใจให้ประเทศอื่นเชื่อฟังตนได้โดยไมยากนัก⁵²

เครื่องมือทางจิตวิทยานี้ นอกจากจะใช้ในด้านการค้าความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแล้ว รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ยังใช้เครื่องมือดังกล่าวประกอบการบริหารงานภายในประเทศของตนด้วย โดยพยายามที่จะโน้มน้าวจูงใจให้ประชาชนของตนมีความเข้าใจ และเชื่อมั่นในความถูกต้องของนโยบายและการปฏิบัติงานของรัฐบาล ซึ่งเสี่ยงสนับสนุนส่วนใหญ่จากประชาชนภายในประเทศต่อการดำเนินงานของรัฐบาลยอมหมายถึงความมีเสถียรภาพของรัฐบาลด้วย

⁵²ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก ศีโรตม์ ภาคสุวรรณ, เรื่องเดิม, หน้า 135.

ในสมัยก่อนนั้นประเทศต่าง ๆ นิยมใช้เครื่องมือทางจิตวิทยา⁵³ ในการทำสงครามสู้รบกัน ตัวอย่างเช่น พระพุทธชยอกปาฬุพาโลก รัชกาลที่ 1 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ของไทยทรงใช้กำลังทหารเพียงกองเดียวทำที่เดินเขาออกอยู่ที่คานพระเจดีย์สามองค์จนทำให้ทางฝ่ายพม่าเข้าใจผิดคิดว่าฝ่ายไทยมีกำลังมากกว่าเลยรีบถอยทัพกลับออกไปจากดินแดนไทย เป็นต้น⁵³

ในยุคปัจจุบันประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมหาอำนาจทั้ง 3 คือ สหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต และสาธารณรัฐประชาชนจีน⁵⁴ นำเครื่องมือทางจิตวิทยาออกใช้ต่อสู้สงครามการเมืองระหว่างประเทศในรูปแบบที่เรียกว่า "สงครามจิตวิทยา" (psychological warfare) ซึ่งมักจะเน้นในด้านการโฆษณาชวนเชื่อ (propaganda) กล่าวโจมตีซึ่งกันและกัน เช่น สหรัฐอเมริกาก็โจมตีโซเวียตว่าเป็นเผด็จการคอมมิวนิสต์ต้องการครองโลก และประเทศที่รักเอกราชก็จะช่วยกันต่อต้าน โซเวียตก็กล่าวโจมตีสหรัฐอเมริกาน่าจักรวรรดินิยม (imperialism) เป็นนายทุน หรือการที่วิทยุปักกิ่งของสาธารณรัฐประชาชนจีนได้เคยกล่าวโจมตีประเทศไทยว่าเป็นคนรับใช้ (lackey) ของจักรวรรดินิยมอเมริกัน เป็นต้น

อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า ประเทศมหาอำนาจในปัจจุบัน มักจะชอบใช้วิธีการช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจและการทหารแก่ประเทศที่ตนต้องการจะดึงมาเป็นพรรคพวก ซึ่งเป็นวิธีปฏิบัติที่มองเห็นผลทันทีว่าการใช้เครื่องมือทางจิตวิทยา ซึ่งเป็นเพียงการพูดกันแต่ปากเสียอีก ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าการช่วยเหลือนั้นย่อมทำให้ประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือมีความรู้สึกนิยมชมชอบในประเทศผู้ให้ไม่มากนักน้อยอย่างไม่ต้องสงสัย ยิ่งกว่านั้นยังอาจก่อให้เกิดความรู้สึกเชื่อมั่นว่าประเทศที่ให้ความช่วยเหลือ

⁵³ ภิรมล ทองธรรมชาติ, "ลักษณะที่น่าสังเกตบางประการของการเมืองระหว่างประเทศในปัจจุบัน," หนังสือที่ระลึกวันจุฬาลงกรณ์ (เป็มหาธาต), 23 ตุลาคม 2512. (ไม่ระบุหน้า).

⁵⁴ สาธารณรัฐประชาชนจีน เริ่มการทำสงครามจิตวิทยากับประเทศสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1949 และกับสหภาพโซเวียตตั้งแต่ ค.ศ. 1962 เรื่อยมาจนปัจจุบัน โปรดดู ภิรมล ภาควิชาการ, เรื่องเดิม, หน้า 136.

นั้นเป็นประเทศที่ตนจะพึ่งพาอาศัยได้ไม่ว่าในยามสงบหรือยามสงคราม⁵⁵

2.2 ลักษณะทั่วไปของนโยบายต่างประเทศของไทยในระหว่างช่วงปี พ.ศ. 2493 ถึง พ.ศ. 2500 (ค.ศ. 1950 ถึง ค.ศ. 1957) โดยสังเขป

2.2.1 สภาวะการเมืองภายในประเทศโดยทั่วไปในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม (พ.ศ. 2493 - 2500) ซึ่งมีผลต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทย

แยกวิเคราะห์ได้ 2 ลักษณะ คือ

ก. ปัญหาและสภาวะการเมืองภายในโดยทั่วไป

ข. ภูมิอิทธิพลสำคัญที่มีบทบาททางการเมืองในช่วงระยะเวลาดังกล่าว

ก. ปัญหาและสภาวะการเมืองภายในโดยทั่วไป

ก่อนอื่นจะขอทบทวนประวัติศาสตร์การเมืองของไทยสักเล็กน้อย กล่าวคือ คงเป็นที่จำกันได้ว่าในวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 (ค.ศ. 1947) คณะทหารบกของไทยได้ก่อการรัฐประหารขึ้นล้มรัฐบาลของพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ลง ต่อมาในวันที่ 9 พฤศจิกายน วันรุ่งขึ้นก็มีประกาศแต่งตั้ง นายควง อภัยวงศ์ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ (พรรคฝ่ายค้าน) ซึ่งกำลังได้รับความนิยมจากประชาชนในเวลานั้นขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี ต่อมาในเดือนมกราคม พ.ศ. 2491 (ค.ศ. 1948) ก็ได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้น ซึ่งภายหลังจากเลือกตั้งครั้งนี้ก็มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายควง เป็นนายกรัฐมนตรีซ้ำอีกสมัยหนึ่ง ซึ่งอยู่ต่อมาอีกประมาณ 2 เดือน คือ ประมาณต้นเดือนเมษายน พ.ศ. 2491 คณะรัฐประหารชุดเดิมก็บังคับให้รัฐบาลชุดนายควง อภัยวงศ์ ลาออกไป โดยอ้างว่ารัฐบาลชุดนายควงไร้ประสิทธิภาพและสมรรถภาพในการป้องกันภัยแห่งคอมมิวนิสต์และกบฏลาวซึ่งคณะรัฐประหารอ้างว่าเกิดจากการวางแผนของอดีตนักการเมืองผู้สูญเสียอำนาจคือ นายปรีดี พนมยงค์ นอกจากนั้นคณะรัฐประหารยังอ้างว่ารัฐบาลนายควงแก้ปัญหาของแพ่งไม่ไถ่ควมผลที่สุดรัฐบาลชุดนายควงก็ต้องลาออกในวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2491 กลับไปเป็นพรรคฝ่ายค้านตาม

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

เกษมแล้วคณะรัฐประหารก็เสนอชื่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี (โดยมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งลงวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2491) จอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งหลุดจากอำนาจไปภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สองสงบลงใหม่ ๆ ก็ได้กลับเข้ามาใช้อำนาจใหม่อีกครั้งหนึ่ง และดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของไทยเรื่อยมาจนกระทั่งเกิดการรัฐประหารโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2500

เมื่อกลับเข้ามาใช้อำนาจทางการเมืองอีกครั้ง รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์ทางการเมืองภายในหลายครั้ง เช่น กบฏนายพล (1 ตุลาคม พ.ศ. 2491) กบฏวังหลวง หรือกบฏโคกนายปรีดี พนมยงค์ (26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2492) และกบฏแมนฮัตตัน (26 มิถุนายน พ.ศ. 2494)⁵⁶ ซึ่งรัฐบาลก็สามารถปราบปรามได้เป็นผลสำเร็จทุกครั้ง ต่อมาในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2494 (ค.ศ. 1951) จอมพล ป. และคณะทหารก็ร่วมกันทำรัฐประหาร รัฐบาลของตนเอง ซึ่งเรียกว่า "รัฐประหารเงี้ยว" โดยอ้างสาเหตุของการทำรัฐประหารครั้งนี้ว่า สถานะการของโลกกำลังคับขันและภายในประเทศก็มีการคอร์รัปชันกันมาก⁵⁷ ซึ่งว่าที่จริงแล้วจอมพล ป. อาจจะต้องการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีเสียใหม่โดยกำจัดพวกฝ่ายค้านที่เป็นพลเรือน พวกเชื้อพระวงศ์ และพวกอนุรักษนิยม เช่น ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช นายควง อภัยวงศ์ ฯลฯ ออกไปจากการเมืองของประเทศไทยก็ได้⁵⁸ เพราะการรัฐประหารเงี้ยวครั้งนี้เป็นผลให้คณะรัฐบาลชุดเดิมต้องล้มเลิกไป และภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2495 (ค.ศ. 1952) แล้ว จอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยการสนับสนุนของคณะทหาร และตำรวจก็ได้รับการแต่งตั้งให้กลับเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง

⁵⁶ชัจจ์กัญ บุรุษพัฒน, การเมืองและพรรคการเมืองของไทย (พระนคร: บางสะพานการพิมพ์, 2511), หน้า 400.

⁵⁷บรรณิณี เศรษฐบุศกร และโกสินทร์ วงศ์สุววัฒน์, เมืองไทยในระบอบรัฐสภา (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แพรวพินทยา อินเตอร์เนชันแนล, 2517), หน้า 156.

⁵⁸ชาติวี ฤทธารมย์, "นโยบายต่างประเทศไทย พ.ศ. 2498 - พ.ศ. 2497" วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ แผนกวิชาการต่างประเทศและการทูต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2511, หน้า 256.

การกลับเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีใหม่อีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. 2495 นี้ จอมพล ป. ก็ต้องเผชิญปัญหาทางการเมืองภายในอีก ทั้งนี้เพราะได้เกิดการแตกแยกของกลุ่มบุคคลสำคัญในคณะรัฐบาล ซึ่งเป็นผู้ร่วมผลักดันตนขึ้นสู่การมีอำนาจ นั่นก็คือการแตกแยกออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ

(1) ฝ่ายทหาร นำโดยพลโทสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการทหารบกและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมอยู่ในขณะนั้น

(2) ฝ่ายตำรวจ นำโดยพลตำรวจโทเผ่า ศรียานนท์ ซึ่งดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย

รูปการปกครองภายในของไทยจึงมีลักษณะเป็นแบบที่เรียกว่า "สามเสื่อครองเมือง"

(Authoritarian Tri umvirate Rule)

"ยุคสามเสื่อ"

พล ต.ท. เผ่า

จอมพล ป.

พลโทสฤษดิ์

- ตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ
และ ร.ม.ช. กระทรวง
มหาดไทย

- ในปี พ.ศ. 2497 ใ้รับยศ
พลตำรวจเอก

- ต่อมาได้เป็น ร.ม.ช.
กระทรวงการคลัง

- นายกรัฐมนตรี
- เป็นผู้คอยถ่วงดุลอำนาจ
ระหว่างเผ่ากับสฤษดิ์

- ตำแหน่งรองผู้บัญชาการทหาร
บก และ ร.ม.ช. กลาโหม
- ปี พ.ศ. 2497 ดำรงตำแหน่ง
ผู้บัญชาการทหารบกและรับยศ
พลเอก

- ปี พ.ศ. 2499 เป็น "จอมพล"

จอมพล ป. พิบูลสงคราม ในระยะนั้น (ตั้งแต่กลางปี พ.ศ. 2495 เป็นต้นมา) จึงอยู่ในฐานะเป็นผู้คอยรักษาดุลอำนาจทางการเมือง เพราะตนปราศจากกำลังอำนาจที่แท้จริงไม่ว่าจะเป็นในทางทหารหรือตำรวจที่เป็นของตนเอง แต่ยังสามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอยู่ได้ก็เพราะเป็นความต้องการของทั้ง พลโทสฤษดิ์ และพลตำรวจโทเผ่า เพื่อให้คณะรัฐบาล (ทหาร) ชูคนี่ของไทยได้รับความเชื่อถือจากฝ่ายประเทศตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสหรัฐอเมริกาอันจะเป็นประโยชน์ในการรักษาความช่วยเหลือที่เคยได้รับจากต่างประเทศไว้ต่อไป ลักษณะดังกล่าวทำให้ฐานะอำนาจแห่งการเป็นนายกรัฐมนตรีของจอมพล ป. อยู่ในฐานะที่ค่อนข้างเสี่ยงต่อการไร้เสถียรภาพ แต่จอมพล ป. ก็พยายามแก้ไขและช่วยตนเองอย่างเต็มที่ในการเสริมสร้างฐานะอำนาจของตนให้เข้มแข็งขึ้นโดยวิธีการต่าง ๆ เช่น

(1) ให้ความร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาในกิจการต่าง ๆ มากขึ้น โดยแสดงความเห็นใจ เช่น ส่งทหารไทยไปร่วมรบด้วยกันในสงครามเกาหลี (พ.ศ. 2493 หรือ ค.ศ. 1950) ซึ่งว่าที่จริงแล้วความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศ (ไทย - อเมริกา) ได้ผูกพันกันมากขึ้น เมื่อทั้งสองประเทศได้ตกลงทำสนธิสัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือทางทหารโดยสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ให้และไทยเป็นผู้รับลงนามเป็นครั้งแรกเมื่อ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2493 (ค.ศ. 1950) และยังร่วมมือในองค์การ ส.ป.อ. ในปี พ.ศ. 2497⁶⁰ (ค.ศ. 1954) อีกด้วย

(2) สำหรับการเมืองภายในประเทศ จอมพล ป. ก็พยายามสร้างดุลถ่วงอำนาจระหว่างตำรวจกับทหาร มิให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีอำนาจเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง โดยที่จอมพล ป. พยายามสร้างตำรวจใหม่กำลังอำนาจที่เข้มแข็ง (โดยความร่วมมือขององค์การสืบราชการลับอเมริกัน ซึ่งผู้เชี่ยวชาญจะกล่าวถึงอีกครั้งในหัวข้อต่อไป) ไว้คานถ่วงอำนาจของฝ่ายทหารเมื่อคราวจำเป็น (จอมพล ป. เกรงว่าฝ่ายทหารอาจจะทำรัฐประหารอีก)⁶¹

⁶⁰ Goral Bell, Survey of International Affairs 1954 (London: 1957), p. 291.

⁶¹ ชาติวี ฤทธิธรรมย์, เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

เนื่องจากแผนการสร้างตำรวจให้เข้มแข็งทัดเทียมกำลังฝ่ายทหารนั้นจำเป็นต้องใช้เงินทุนมาก ลำพังงบประมาณภายในประเทศย่อมไม่เป็นการเพียงพอ ดังนั้น จอมพล ป. และพลตำรวจโทเผ่า จึงหวังความช่วยเหลือจากต่างประเทศ โดยเฉพาะที่มีสนธิสัญญาผูกพันกันอยู่ก็คือสหรัฐอเมริกา แต่ทางที่จะให้ได้เงินช่วยเหลือนั้นก็จำเป็นจะต้องมีเหตุอ้างกับสหรัฐอเมริกา จึงอ้างภัยคอมมิวนิสต์ว่า กำลังคุกคามภายในประเทศไทยอย่างรุนแรง พร้อมกับพยายามแสดงให้สหรัฐอเมริกาเห็นว่ารัฐบาลไทยมีความกระตือรือร้นในการที่จะปราบปรามภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์อย่างไร โดยการออกประกาศภาวะฉุกเฉินเพื่อใช้เป็นมาตรการระงับกักกันการคุกคามของคอมมิวนิสต์ (กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2495) คำเนิการกวาดล้าง จับกุมผู้ต้องสงสัยว่ามีการกระทำความอันเป็นคอมมิวนิสต์อย่างชานาใหญ่ (ตุลาคม พ.ศ. 2495) และออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันการกระทำความอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 (พลตำรวจโทเผ่า เป็นผู้เสนอ) ซึ่งมีบทกำหนดโทษรุนแรงออกประกาศใช้อีกเมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2495⁶²

อนึ่ง พระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันการกระทำความอันเป็นคอมมิวนิสต์นี้ได้เคยถูกยกเลิกไปเมื่อปี พ.ศ. 2489 (ค.ศ. 1946) เป็นการเอาใจสหภาพโซเวียตเพื่อแลกกับเสียงสนับสนุนของสหภาพโซเวียตในการที่ประเทศไทยสมัครเข้าเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ และการที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ถูกยกเลิกไปตอนปี พ.ศ. 2489 นั้น ก็ช่วยทำให้พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยสามารถมีบทบาทถูกต้องตามกฎหมายเป็นครั้งแรก โดยตามที่ปรากฏทางคานรัฐสภา นายประเสริฐ ทรัพย์สุนทร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้แถลงว่าเขาเป็นผู้แทนสังกัดพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ซึ่งมีตัวเขาเองเป็นเลขาธิการพรรค ส่วนทางกรรมกรก็มีการรวมตัวจัดตั้ง "สหบาลกรรมกรกลาง" ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่เป็นคนไทยที่มีเชื้อสายจีน และต่อมาสหบาลกรรมกรนี้ได้ประกาศตนอย่างเปิดเผยว่าเป็นสมาชิกสหพันธ์สหบาลกรรมกรแห่งโลก อันเป็นกลุ่มนิยมคอมมิวนิสต์ บทบาทของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยในระยะตั้งแต่ พ.ศ. 2489 เป็นต้นมา จนตลอดสมัยของจอมพล ป. ส่วนใหญ่เป็นไปในรูปการโฆษณาชวนเชื่อ เช่น ส่งสาส์นอวยพรปีใหม่ถึงประชาชนชาวไทย เวียกรองให้

⁶² เรื่องเดียวกัน, หน้า 257 - 258.

ต่อสู้กับจักรวรรดินิยมและนายทุน เป็นต้น ซึ่งทางฝ่ายรัฐบาลก็พยายามใช้มาตรการป้องกันต่าง ๆ ในการป้องกันภัยคอมมิวนิสต์ เช่น พยายามกำจัดอิทธิพลของชาวจีน การสนับสนุนให้มีการตั้งองค์การกรรมกรในความควบคุมของรัฐบาลขึ้นมาแข่งขันกับสหภาพกรรมกรฝ่ายซ้ายรวมทั้งการลดจำนวนคนต่างถิ่น (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ คนจีน) เข้าเมืองจากที่เคยตั้งไว้ (ในปี พ.ศ. 2490) ปีละ 10,000 คน เหลือเพียงปีละ 200 คน เป็นต้น⁶³ ฉะนั้นจึงอาจสรุปได้ว่าภัยคอมมิวนิสต์ในประเทศที่จอมพล ป. และพลตำรวจโทเผ่า อ่างถึงนั้น ได้มีการดำเนินการของคอมมิวนิสต์จริงแต่ไม่รุนแรงดังที่กล่าวอ้าง เพราะการที่บุคคลทั้งสองต้องอ้างภัยคอมมิวนิสต์ที่มีอยู่จริงในรูปแบบที่เกินความเป็นจริงเข้าไว้มาก ๆ พร้อมทั้งพยายามแสดงให้เห็นอย่างจริงจัง เป็นต้นว่านำพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ออกประกาศใช้อีกครั้งในปี พ.ศ. 2495 (ค.ศ. 1952) ส่วนหนึ่งเพื่อหวังจะได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกามากขึ้นในอันที่จะนำมรดกจากเงินเสียดียรภาพภายในประเทศของพวกเขาไป และยังมีส่ง ผลให้นโยบายต่างประเทศของไทยในระยะต่อมาต้องขาดความเป็นอิสระเพราะการยึดมั่นผูกพันกับมหาอำนาจ

(3) นอกจากใช้เล่ห์เหลี่ยมทางการเมืองโดยอ้างภัยคอมมิวนิสต์ ภายในประเทศเพื่อหวังความสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกาแล้ว จอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็พยายามสร้างบรรยากาศของเสรีนิยมหรือความเป็นประชาธิปไตยขึ้นในประเทศไทย เพื่อเอาใจประชาชนและเพื่อหวังหาเสียงไว้มสนับสนุนพวกตนในการเลือกตั้งทั่วไปที่จะมาถึงในปี พ.ศ. 2500 (ค.ศ. 1957) ด้วย โดยที่ในปี พ.ศ. 2498 (ค.ศ. 1955) จอมพล ป. ได้ออกเดินทางไปเยือนประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก และเมื่อกลับมายังประเทศไทย จอมพล ป. ก็นำความประทับใจบางอย่างเกี่ยวกับความเป็นประชาธิปไตยที่ได้ไปพบมากลับมาฝากประชาชนชาวไทยด้วย ทำให้บรรยากาศทางการเมืองภายในประเทศไทยตอนระหว่างปี พ.ศ. 2498 - 2499 (ค.ศ. 1955 - 1956) เป็นบรรยากาศที่ถูกปรุงแต่งขึ้นด้วยความรู้สึกของประชาชนไทย เช่น อนุมัติให้จัดการอภิปรายแบบไฮด์ปาร์ก (Hyde Park) ของอังกฤษขึ้นที่ห้อง

⁶³ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก สุจิน ตันติกุล "ความเป็นมาของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยโดยสังเขป" รัฐศาสตร์นิเทศ, 4(ตุลาคม - ธันวาคม, 2516), หน้า 60 - 64.

สนามหลวง การเปิดที่ประชุมนักหนังสือพิมพ์ (press conference) ให้บรรดาหนังสือพิมพ์ได้มีโอกาสซักถามข้อข้องใจในการปฏิบัติงานของรัฐบาล และให้เสรีภาพแก่หนังสือพิมพ์อย่างเต็มที่ รวมทั้งการออกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง (28 กันยายน พ.ศ. 2498) เพื่อให้มีการจดทะเบียนตั้งพรรคการเมืองขึ้น (ซึ่งก็ปรากฏว่ามีพรรคต่าง ๆ มาขอจดทะเบียนเป็นจำนวนมาก)⁶⁴ นอกจากนี้ ท่าทีที่เป็นมิตรของสาธารณรัฐประชาชนจีนที่มีต่อประเทศไทยจากการประชุมที่บันดุง ประเทศอินโดนีเซีย ในปี พ.ศ. 2498 (ค.ศ. 1955) ประกอบกับบรรยากาศที่กำลังตื่นประชาธิปไตย ได้ช่วยผลักดันให้เกิดการทูตสัมพันธ์ระหว่างประชาชน (people's diplomacy) กล่าวคือ รัฐบาลไทยได้อนุญาตให้สมาชิกสภาผู้แทนฯ สังกัดพรรคการเมืองฝ่ายซ้าย (พรรคเสรีชน) เช่น นายเทพ โชติพันธุ์ ผู้แทนสหภาพกรรมกร นักหนังสือพิมพ์ ศิลปิน นักแสดง ฯลฯ เดินทางไปเยือนจีนมักกิ่งไค่ และยังอนุญาตให้คนไทยทำการค้าสินค้าที่ไม่ใช่ยุทธปัจจัย (non-strategic goods) กับสาธารณรัฐประชาชนจีนได้อีกด้วย⁶⁵

อย่างไรก็ดีความหวังของจอมพล ป. พิบูลสงครามที่ต้องการจะสร้างความตื่นตัวในกัน ประชาธิปไตย พร้อม ๆ กับหวังคะแนนเสียงสนับสนุนจากประชาชนไปค่านั้น ได้กลายเป็นเสมือน ความสองคมที่กลับมาพาดพิงคณะรัฐบาลของจอมพล ป. เอง เมื่อได้มีการใช้เสรีภาพที่ให้นั้นจนเลยเถิด ประกอบกับพวกนักกวนเมืองและบรรดานักไฮด์ปาร์คทั้งหลายได้ฉวยโอกาสใช้เสรีภาพที่มีอยู่กล่าวโจมตี รัฐบาลอยู่เป็นนิจสิน เป็นผลทำให้ฐานะของรัฐบาลต้องสั่นสะเทือน และเป็นสาเหตุพื้นฐานประการ หนึ่งที่น่าไปสู่ความเสื่อมของรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ในที่สุดซึ่งผู้เขียนจะกล่าวในรายละเอียดต่อไปในบทที่ 3

⁶⁴ นรนิติ เศรษฐบุตร และโกสินทร์ วงศ์สุววัฒน์, เรื่องเกม, หน้า 160 - 162.

⁶⁵ สุชิน ศันติกุล, เรื่องเกม, หน้า 65.

ข. กลุ่มอิทธิพลสำคัญที่มีบทบาททางการเมืองในช่วงระยะเวลาดังกล่าว
 ช่วงเวลาดังแต่ปี พ.ศ. 2495 (ค.ศ. 1952) ปิ่รุ่งขึ้นหลังจากมีการรัฐประหารเงียม
 (พ.ศ. 2494 หรือ ค.ศ. 1951) เป็นันมาจนถึง พ.ศ. 2500 (ค.ศ. 1957) นั้น สภาพการเมือง
 ภายในของไทยมีลักษณะที่เรียกว่า "สามเสื่อครองเมือง" (Authoritarian Triumvirate
 Rule) เพราะถูกครอบงำโดยการปกครองของ 3 บุคคลสำคัญ ซึ่งแยกออกเป็น 3 ฝ่ายด้วยกันคือ
 พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ คุมกำลังฝ่ายตำรวจพวกหนึ่ง พลเอกสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ผู้นำฝ่ายทหาร
 พวกหนึ่ง และจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งว่าที่จริงแล้วถ้าจะแยกเป็นกลุ่มกันจะได้ 2 กลุ่มใหญ่ ๆ
 คือตำรวจฝ่ายหนึ่ง และทหารอีกฝ่ายหนึ่งเท่านั้น เพราะจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในฐานะผู้นำของ
 รัฐบาลนั้นปราศจากฐานอำนาจที่มีพลานุภาพยิ่งใหญ่พอจะสนับสนุนเสถียรภาพของตน จอมพล ป. มี
 ฐานะไม่ต่างจากตัวกลางผู้คอยคานอำนาจระหว่างฝ่ายตำรวจและฝ่ายทหาร ต้องคอยเป็นผู้ไกล่เกลี่ย
 เมื่อเวลาที่พลตำรวจเอกเผ่าและพลเอกสฤษดิ์ เกิดความขัดแย้งกันขึ้นมาโดยที่จอมพล ป. ต้องคอยขอ
 ร้องให้ทุกฝ่ายร่วมมือกัน โดยเน้นการทำงานเพื่อชาติและความยึดมั่นในองค์พระมหากษัตริย์ และภัย
 คุกคามของคอมมิวนิสต์ เป็นต้น⁶⁶

อนึ่ง ได้เป็นที่ประจักษ์ว่าทั้งสามบุคคลชั้นนำทางการเมืองของไทยดังกล่าวได้พยายามเสริม
 สร้างความแข็งแกร่งและกำลังอำนาจให้แก่ตนเองอย่างเต็มที่ ทั้งได้กล่าวมาแล้วว่าแหล่งความสัมพันธ์
 สนับสนุนที่ทั้งสามผู้นำยึดมั่นในขณะนั้นก็คือ สหรัฐอเมริกาซึ่งให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลทั้งสามทั้งด้านวัสดุ
 อุปกรณ์และการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจ ทั้งนี้จากหลักฐานที่เปิดเผยในระยะต่อ ๆ มาปรากฏว่ามี
 องค์การสืบราชการลับของสหรัฐอเมริกา (C.I.A.-Central Intelligence Agency)
 เข้ามามีเกี่ยวพันอยู่ด้วย ซึ่งผู้เขียนจะขอแยกวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของทั้งสามผู้นำกับสหรัฐอเมริกาคือ
 รายบุคคลไป ดังนี้

⁶⁶ Frank C. Darling, Thailand And The United States (Washington
 D.C. : Public Affairs Press, 1965) pp. 113 - 114.

จอมพล ป. พิบูลสงคราม : ถึงแม้ที่ทราบอยู่แล้วว่าฐานะการเมืองภายในของ จอมพล ป. นั้นก่อนข้างจะสิ้นคลอน เพราะดำรงอยู่ได้ก็โดยตำรวจและทหารกองการให้ อยู่ ตนเอง ปราศจากอำนาจที่แท้จริง การกลัวความไม่มั่นคงในเสถียรภาพทางการเมืองของกันเองเป็นสาเหตุ ประการสำคัญ ประกอบกับความกังวลเกี่ยวกับปัญหาคอมมิวนิสต์ในประเทศซึ่งปรากฏว่ามีอยู่จริงแต่ไม่รุนแรงนัก (แต่จอมพล ป. พยายามยกขึ้นกล่าวอ้างกับสหรัฐอเมริกาว่าเป็นปัญหาสำคัญ) ทำให้จอมพล ป. ต้องเข้าไปผูกพันกับสหรัฐอเมริกาอย่างไม่มีทางเลี่ยง และได้เป็นผลพลอยให้นโยบายต่างประเทศของไทยสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ถูกตรึงไว้ด้วยข้อกำหนดตาย ๆ ไม่ค่อยคือ⁶⁷

- (1) การยึดนโยบายผูกพันกับประเทศมหาอำนาจใดประเทศหนึ่งโดยเฉพาะ (สหรัฐอเมริกา)
- (2) ความสัมพันธ์กับมหาอำนาจดังกล่าวออกมาในรูปของการยอมรับนโยบายและความต้องการของมหาอำนาจนั้น ๆ โดยไม่ต้องศึกษารายละเอียดที่รอบคอบเสียก่อน
- (3) เพื่อที่จะรักษาสัมพันธ์ภาพอันดีกับมหาอำนาจนั้นไว้ ไทยก็พร้อมและเต็มใจเสมอที่จะรับเอาหลักการใด ๆ มาเป็นของชาติได้เสมอ ซึ่งพฤติกรรมในลักษณะนี้เคยปรากฏมาแล้วระหว่างเกิดสงครามโลกครั้งที่สอง จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ก่อตั้งขบวนการชาตินิยม และขบวนการไทยใหม่ขึ้นเพื่อเอาใจฝ่ายญี่ปุ่น พอมาผูกพันกับสหรัฐอเมริกา จอมพล ป. ก็จัดตั้งขบวนการต่อต้านคอมมิวนิสต์ขึ้นเพื่อเอาใจสหรัฐอเมริกาซึ่งกำลังดำเนินนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างรุนแรง อยู่พอดีเช่นกัน

ผลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ : ผู้นำของฝ่ายตำรวจซึ่งในฐานะที่เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย และอธิบดีกรมตำรวจ ประกอบกับลักษณะนิสัยที่มีความทะเยอทะยาน ใฝ่สูง ชอบเล่นการเมือง และเป็นนักบริหารงานชั้นเยี่ยม ทำให้ผลตำรวจเอกเผ่า ต้องมีพฤติกรรมไม่ต่างไป

⁶⁷ Toru Yano, Sarit and Thailand's "Pro-American Policy" The Developing Economies, pp. 284-299. ในบทความของ จุลสารโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ (กรุงเทพ, : โรงพิมพ์พิมพ์เกษตร, 2517) หน้า 2 - 3.

จากจอมพล ป. คือต้องพยายามสร้างฐานะอำนาจที่เข้มแข็งให้กับตนเองเพื่อให้มีความมั่นคงและก้าวไปสู่ความยิ่งใหญ่ ๆ ขึ้นไป แหล่งความช่วยเหลือของนายพลเผ่าก็เช่นเดียวกับจอมพล ป. นั่นคือสหรัฐอเมริกา ซึ่งปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2497 (ค.ศ. 1954) นั้น สหรัฐอเมริกาได้ให้ความช่วยเหลือสนับสนุนแกพลตำรวจเอกเผ่า ทั้งในด้านการคลังเงินและอาวุธ เป็นต้นว่า รถถัง จรวด รถหุ้มเกราะ เครื่องบิน และเรือตำรวจน้ำ เป็นผลให้วงการตำรวจไทยในยุคนั้นรุ่งเรือง และมีประสิทธิภาพถึงขีดสุด กล่าวคือกำลังตำรวจในสมัยพลตำรวจเอกเผ่า เรื่องอำนาจเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนถึง 42,835 คน หรือในอัตราตำรวจ 1 คน ต่อประชากร 407 คน⁶⁸ นอกจากนี้ความช่วยเหลือขององค์การสืบราชการลับอเมริกัน (เรียกชื่อย่อว่า ซี.ไอ.เอ) ซึ่งกล่าวกันว่าเข้ามาในประเทศไทยอย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2494 (ค.ศ. 1951) ได้เข้ามาช่วยฝึกฝนอบรมตำรวจพลรมให้กับไทยและขยายหน่วยตำรวจพลรมขึ้นเป็นหน่วยตำรวจตระเวนชายแดน (ต.ช.ด.) ในปี พ.ศ. 2495 (ค.ศ. 1952)⁶⁹ อนึ่ง นอกจากจะพยายามเสริมสร้างอำนาจให้แก่ตนเองด้วยความช่วยเหลือจากภายนอกประเทศคือสหรัฐอเมริกาแล้วยังปรากฏว่าพลตำรวจเอกเผ่ายังมีรายได้พิเศษจากกิจการที่ผิดกฎหมายอีกหลายอย่างด้วย เช่น ค้าฝิ่นและค้ายาเสพติดปลอม เป็นต้น⁷⁰

○ พลเอกสฤษดิ์ ธนะรัชต์ : เริ่มเข้าสู่การเมืองครั้งแรกเมื่อร่วมกับจอมพลผดุง ชูณหวิธ ในการทำรัฐประหารปี พ.ศ. 2490 (ค.ศ. 1947) ต่อมาก็ยังร่วมกับจอมพล ป. ทำรัฐประหารเงี้ยว พ.ศ. 2494 (ค.ศ. 1951) และได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม ในคณะรัฐบาลของจอมพล ป. ต่อมาปี พ.ศ. 2497 (ค.ศ. 1954) ก็ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหาร

⁶⁸ Frank C. Darling, Op. cit., p. 115.

⁶⁹ คุราวละเอียดยุคเพิ่มเติมจากพันศักดิ์ วิญญรัตน์, "ปลาใหญ่กินปลาเล็ก / C.I.A. ชาวจากสกลนคร: ของฝากถึงสภาความมั่นคงแห่งชาติ", สังคมศาสตร์ปริทัศน์, 2(กุมภาพันธ์, 2517), หน้า 17 - 18.

⁷⁰ Frank C. Darling, Op. cit., p. 117.

บกแทนจอมพลผิน (ชื่อเสียงและเกียรติคุณของเขาเริ่มเป็นที่รู้จักเมื่อเดินทางไปเยือนสหรัฐอเมริกาในปี พ.ศ. 2497 เคยได้รับการต้อนรับอย่างอบอุ่นจากรัฐบาลของประธานาธิบดีไอเซนฮาว์ ต่อมา พลเอกสฤษดิ์ ก็ได้รับความไว้วางใจอย่างรวดเร็วจากรัฐบาลอเมริกัน ดังจะเห็นได้จากความช่วยเหลือทางทหารที่เขาได้รับในเวลาต่อมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อขึ้นครองอำนาจเป็นผู้นำภายหลังจากการปฏิวัติเมื่อ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 แล้ว) ในปี พ.ศ. 2499 (ค.ศ. 1956) เขาได้รับการแต่งตั้งเป็น "จอมพล"

ในยุคของการแก่งแย่งอำนาจทางการเมือง พลเอกสฤษดิ์ ก็ไม่ต่างไปจากจอมพล ป. หรือพลตำรวจเอกเผ่า ในความพยายามเสริมสร้างฐานะอำนาจทางการเมืองให้แก่ตนเองในทุกวิถีทาง กล่าวคือ นอกจากจะมีรายได้ส่วนตัวในฐานะดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองสลากกินแบ่งรัฐบาลแล้ว พลเอกสฤษดิ์ ก็ยังติดต่อกับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา⁷¹ ตามหลักฐานที่ปรากฏในตอนแรก ฝ่ายทหารของไทยก็ได้รับความช่วยเหลือผ่านทาง ซี. ไอ. เอ เช่นเดียวกับฝ่ายตำรวจ แต่ภายหลังจากที่ไทยและสหรัฐอเมริกาลงนามในสนธิสัญญาความช่วยเหลือทางทหารเมื่อปลายปี พ.ศ. 2493 (ค.ศ. 1950) แล้ว ในปีต่อมา (พ.ศ. 2494) ก็เปลี่ยนมารับความช่วยเหลือโดยผ่านทางหน่วยจัสแมก (JUSMAG) แทน⁷²

บทบาทขององค์การสืบราชการลับ ซี.ไอ.เอ.⁷³ : ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏองค์การสืบราชการลับแห่งนี้ เข้ามาในประเทศไทยอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2494 (ค.ศ. 1951) แต่แหล่งข่าวที่เคยทำงานใกล้ชิดกับกรมตำรวจ ไทยอ้างว่าความจริง ซี.ไอ.เอ. เข้ามาติดต่อกับฝ่ายไทยตั้งแต่กลางปี พ.ศ. 2493 (ค.ศ. 1950) โดยเข้ามาติดต่อกับอดีตเสวีไทย สมาชิกหน่วยโอเอส.เอส (O.S.S.=Office of Strategic Service) ในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 คนหนึ่ง

⁷¹ Frank C. Darling, *Op. cit.*, pp. 116 - 117.

⁷² พันศักดิ์ วิญญรัตน์, เรื่องเดิม, หน้า 18.

⁷³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17 - 19.

ในกรุงเทพฯ เกี่ยวกับการขอความร่วมมือในการสืบราชการลับในอินโดจีน แต่อย่างไรก็ตามการติดต่อครั้งนั้นยังไม่บรรลุผลสำเร็จนักเพราะเหตุผล 2 ประการคือ เอกอัครราชทูตอเมริกันประจำประเทศไทย นายเอ็ดวิน สแตนตัน (Edwin Stanton) ไม่ชอบจอมพล ป. เพราะยังโกรธที่จอมพล ป. เป็นพวกอุ้งในตอนสงคราม ประกอบกับตอนนั้นทางไทยและสหรัฐอเมริกายังไม่ทันไถ่ถอนนามในสนธิสัญญาความช่วยเหลือทางการทหารอย่างเป็นทางการ ตลอดจนรัฐสภาคองเกรสของสหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมายการให้ความช่วยเหลือแก่องค์การตำรวจต่างประเทศด้วย ซี.ไอ.เอ จึงเลี้ยงมาให้การช่วยเหลือแก่ตำรวจและทหารพลร่มของไทย โดยตั้งเป็นบริษัทชื่อ South East Asia Supplies (เรียกย่อว่า ซี.ไอ.เอ. Supplies) ขึ้นที่ไมอามีประสานงานกับสาขาชื่อซี.ไอ.เอ.เหมือนกันในกรุงเทพฯ พร้อมกับทำสัญญากับรัฐบาลไทยให้ความช่วยเหลือค่านขนส่งกำลังอาวุธและฝึกตำรวจและทหารพลร่มขึ้นที่สเปน ซึ่งโดยนโยบายเดิมแล้ว ซี.ไอ.เอ ต้องการช่วยเหลือเฉพาะตำรวจไทยเท่านั้น แต่ที่ต้องให้ความช่วยเหลือแก่ฝ่ายทหารก็เพราะกลัวจะมีการฉีกกัน (การดำเนินงานของ ซี.ไอ.เอ. ครั้งนี้ รัฐบาลสหรัฐอเมริกาอ้างว่าไม่ทราบเรื่องเลย แม้เอกอัครราชทูต สแตนตันเองก็เพิ่งมาทราบในภายหลัง) ต่อมาหลังจากเดือนกันยายน พ.ศ. 2493 (ค.ศ. 1950) ซึ่งมีการลงนามในสนธิสัญญาความช่วยเหลือระหว่างไทย-อเมริกันแล้ว ทางรัฐบาลอเมริกันก็ขอให้ทางรัฐบาลไทยยกฐานะการติดต่อระหว่าง ซี.ไอ.เอ. กับรัฐบาลไทยขึ้นเป็นระดับทางการตั้งแต่นั้นมา (โดยติดต่อผ่านทางกระทรวงมหาดไทย) พร้อมกันนั้น ซี.ไอ.เอ. ก็โอนงานฝึกทหารไทยไปให้หน่วยจัสแมคคิวแทนของกระทรวงกลาโหมอเมริกัน ซึ่งเข้ามาตั้งที่ทำการในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2494 (ค.ศ. 1951) ไป โดยทางบริษัทซี.ไอ.เอ.ยังคงรับภาระในการฝึกตำรวจไทยต่อไปแต่เพียงหน่วยเดียว

สรุปได้ว่า กลุ่มอิทธิพลผู้มีบทบาททางการเมืองของไทย (หรือสามเสือ) ไม่ว่าจะเป็นจอมพล ป. พลตำรวจเอกเผ่า หรือพลเอกสฤษดิ์ แม้ว่าจะเป็นศัตรูแก่งแย่งแข่งขันอำนาจกันโดยเฉพาะสองคนหลัง แต่ก็มีที่พึ่งอันเดียวกันในคานแห่งสัมพันธฐานอำนาจการเมืองของตน คือสหรัฐอเมริกา อันเป็นความช่วยเหลือทั้งโดยเปิดเผยและโดยลับ ซึ่งนับว่าได้ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและสหรัฐอเมริกายิ่งผูกพันกันมากขึ้น เป็นผลให้นโยบายต่างประเทศของไทยต้องพลอยตกบันไดพลอยโจนตามสหรัฐอเมริกาไปโดยปริยาย ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างหนึ่ง คือ รัฐบาลไทยต้องพลอยร่วมมือกับ ซี.ไอ.เอ. จัสแมค และกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2494

(ค.ศ. 1951) เป็นต้นมา ในการส่งความช่วยเหลืออย่างลับ ๆ แก่ทหารจีนก๊กมินตั๋ง (K M T) กองพลที่ 93 ที่ยังคงค้างอยู่ทางภาคเหนือของไทย โดยไทยกลายเป็นที่เก็บของอาวุธหรือทางผ่านของอาวุธก่อนที่บริษัทซึ่งมีผลพลายจะขนไปส่งให้ต่อกับกองพลที่ 93 ต่อไป⁷⁴

2.2.2 สถานการณ์เมืองระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยในช่วงเวลาดังกล่าว

ก. การแข่งขันระหว่างชาติมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาคเอเชีย-
อากเนย์

ข. ผลกระทบที่มีต่อประเทศไทย

ก. การแข่งขันระหว่างชาติมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาคเอเชีย-อากเนย์

(1) การแข่งขันในคานอำนาจและผลประโยชน์

ภูมิภาคเอเชีย-อากเนย์ ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สองสงบลง เป็นต้นมาแทบจะไม่เคยประสบสันติสุขเลย ทั้งนี้เพราะในขณะที่พลังความปรารถนาทางชาตินิยมที่ถูกกดขี่ช่วยทำให้ประชาชนผู้ถูกกดขี่อยู่ภายใต้ระบอบอาณานิคมโค่นล้มกันเป็นประชาชาติอิสระเสรีนั้นก็ยังมีความขัดแย้งอื่น ๆ ซึ่งเป็นพลังรุกรานและแผ่อำนาจปฏิบัติการอยู่ตลอดเวลา โดยพยายามขยายอิทธิพลครอบงำและจุดประกายใหม่ ๆ เหล่านี้ให้เข้าไปอยู่ในวงอำนาจของตน⁷⁵ สถานการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นเนื่องจากบรรดาชาติตะวันตกเจ้าของอาณานิคมเดิมที่เคยมีอำนาจอยู่ในภูมิภาคแถบเอเชีย-อากเนย์นั้นกำลังค่อย ๆ หมกอำนาจอและถอนตัวกลับออกไป จึงทำให้เกิดสภาพสุญญากาศแห่งอำนาจขึ้นมา (power vacuum) ยิ่งฉุดให้ประเทศมหาอำนาจกลุ่มใหม่ที่อุบัติขึ้นภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง ยุติลงพยายามจะเข้ามาแทนที่ ซึ่งได้แก่สหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต และสาธารณรัฐประชาชนจีน

⁷⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 73.

⁷⁵ หนัก คอมนันท์, "ถอยถอยในพิธีเปิดการประชุมการประชุมคณะมนตรี ส.ป.อ. ครั้งที่ 10 ณ กรุงลอนดอน 3 พ.ค. 2508" พจนานุกรม (พระนคร: โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, 2513), หน้า 132.

1949

ซึ่งมีความคิดแตกแยกในค่านิยมการออกเป็น 2 ค่ายใหญ่ด้วยกัน คือ สหรัฐอเมริกา ยึดอุดมการณ์เสรีประชาธิปไตยอยู่ฝ่ายหนึ่ง สหภาพโซเวียต และสาธารณรัฐประชาชนจีนซึ่งเข้ายึดครองจีนแผ่นดินใหญ่ไว้ได้ทั้งหมดในปี พ.ศ. 2492 (ค.ศ. 1949) และยึดมั่นในอุดมการณ์ของลัทธิคอมมิวนิสต์อยู่อีกฝ่ายหนึ่ง ค่ายฝ่ายตรงข้ามพยายามคุมเชิงซึ่งกันและกันอยู่ สภาพการเมืองระหว่างมหาอำนาจตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา (ตั้งแต่ พ.ศ. 2493 ถึง พ.ศ. 2500) จึงมีลักษณะที่เรียกว่า "สงครามเย็น" (Cold War)

สำหรับสหรัฐอเมริกา มหาอำนาจฝ่ายโลกเสรีประชาธิปไตยนั้น เริ่มให้ความสนใจต่อภูมิภาคเอเชียอาคเนย์มาตั้งแต่สมัยรัฐบาลของประธานาธิบดีทรูแมน โดยมีนโยบายทั่วไปให้ความช่วยเหลือแก่ฝรั่งเศสในการทำสงครามอินโดจีนต่อสู้กับฝ่ายคอมมิวนิสต์เวียดนามตั้งแต่ปี พ.ศ. 2491 (ค.ศ. 1948)⁷⁶ และต่อมาจึงได้เข้าไปร่วมสงครามในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คือในเกาหลี ในปี พ.ศ. 2493 (ค.ศ. 1950) เพื่อต่อต้านการรุกรานของคอมมิวนิสต์เกาหลีเหนือต่อดินแดนเกาหลีใต้ที่ตกอยู่ และบทเรียนจากสงครามเกาหลีที่ฝังใจว่าคอมมิวนิสต์เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศผู้รักอิสระเสรีทั้งหลาย ทำให้สหรัฐอเมริกาในสมัยประธานาธิบดีคนต่อมาคือไอเซนฮาวร์ซึ่งเข้ารับตำแหน่งต่อจากทรูแมน ในปี พ.ศ. 2495 (ค.ศ. 1952) ต้องเปลี่ยนแปลงนโยบายใหม่ของสหรัฐอเมริกาต่อฝ่ายคอมมิวนิสต์ให้แข็งแกร่งขึ้น⁷⁷ โดยประกาศแนวนโยบายยับยั้งหรือสกัดกั้นการขยายอำนาจของฝ่ายคอมมิวนิสต์ (Containment Policy) พร้อมกับเน้นถึงความช่วยเหลือที่สหรัฐอเมริกาจะพึงให้ต่อประเทศพันธมิตรของตนที่ดำเนินนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างแข็งขันเช่นกัน นอกจากนี้ประธานาธิบดีไอเซนฮาวร์ ยังให้ความสำคัญอย่างมากต่อภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการป้องกันมิให้เวียดนามมิได้ถูกยึดครองโดยมีความเชื่อตามทฤษฎีการล้มของตัวโดมิโน (Domino Theory) ซึ่งกล่าวอ้าง

⁷⁶ ดู แสง เสนาณรงค์, "เมื่อไทยกับสหรัฐฯ" วิทยุอิทธิฤทธิ์, 3 (กรกฎาคม, 2515), หน้า 8 - 9.

⁷⁷ ชาคีร์ ฤทธิธรรม, เรื่องเดิม, หน้า 259 - 260.

โดยนายจอห์น ฟอสเตอร์ คัลเลส รัฐมนตรีว่าการต่างประเทศในสมัยของ ไฮเซนเฮอว์เองที่มีสาระสำคัญโดยย่อ ๆ ว่าหากปล่อยให้เวียดนามใต้ตกเป็นของฝ่ายคอมมิวนิสต์ จีนแก๊งอื่น ๆ ในภูมิภาคแถบนี้ก็จะคอย ๆ ตกเป็นของคอมมิวนิสต์ต่อไปเรื่อย ๆ และลูกหลานออกไปยังภูมิภาคอื่นต่อไปด้วย อย่างไรก็ตามแม้ว่าปัญหาอินโดจีนอันเกี่ยวพันกับเวียดนาม เขมร และลาว จะสามารถตกลงกันได้ในการประชุมที่เจนีวา เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ. 2497 (ค.ศ. 1954) สหรัฐอเมริกาในฐานะผู้สนับสนุนฝรั่งเศสอยู่ (แต่ฝรั่งเศสกลับพ่ายแพ้อย่างยับเยินที่ Dien Bien Phu) ก็ได้รับเชิญเข้าร่วมลงนามที่เจนีวาในครั้งนี้ด้วยความไม่เต็มใจ และไม่พอใจอย่างยิ่งโดยเฉพาะข้อตกลงที่ให้แบ่งเวียดนามออกเป็น 2 ส่วน ณ เส้นขนานที่ 17 เป็นการชั่วคราว โดยจะมีการรวมกันภายใน 2 ปี ด้วยวิธีการเลือกตั้งซึ่งสหรัฐอเมริกาได้ประกาศไว้ล่วงหน้าก่อนการประชุมแล้วว่าจะไม่ยอมเป็นภาคีต่อข้อตกลงที่มีผลเป็นการเอาคนลงเป็นทาส จึงไม่ยอมลงนามในข้อตกลงด้วย แต่ได้ออกแถลงการณ์โดยเอกเทศมีใจความว่าสหรัฐอเมริกาจะเคารพข้อตกลงนี้ และจะไม่ยอมให้ประเทศอื่นมาทำลายข้อตกลงนี้⁷⁸

(2) ผลสำเร็จจากการดำเนินนโยบายของชาติมหาอำนาจ

สภาพการณ์ภายหลังการตกลงที่เจนีวา ปี พ.ศ. 2497 (ค.ศ. 1954) ยิ่งทำให้สหรัฐอเมริกาไม่สบายใจมากขึ้นโดยมีที่ท้าวฝ่ายคอมมิวนิสต์กำลังจะไต่เบรียม ทั้งนี้เพราะสหภาพโซเวียต สาธารณรัฐประชาชนจีน และเวียดนามเหนืออยู่ในฐานะที่สามารถจะแสวงหาผลประโยชน์จากสถานการณ์ในขณะนั้นขยายอิทธิพลเข้าไปครอบงำส่วนที่เหลือของจีนแผ่นดินใหญ่ได้เสมอ สหรัฐอเมริกาผู้นำฝ่ายโลกเสรี (ซึ่งเชื่อทฤษฎีโดมิโนอย่างฝังใจโดยคาดการณ์ว่าหากเสียจีนแผ่นดินใหญ่ทั้งหมดไปให้แก่ฝ่ายคอมมิวนิสต์แล้ว จะทำให้ทุกทางยุทธศาสตร์ระดับโลกเปลี่ยนแปลงไปในทางที่จะทำให้คอมมิวนิสต์ไต่เบรียม) จึงได้คิดที่จะจัดตั้งแนวป้องกันของฝ่ายโลกเสรีขึ้นในเอเชีย เพื่อป้องกันและต่อต้านการแผ่ขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ในเอเชียอาคเนย์⁷⁹ และในที่สุดในเดือนกันยายน พ.ศ. 2497

⁷⁸ ภิระมล ทองธรรมชาติ, "เอกสารลับเวียดนาม," จุดสารชุดเมืองหลังเหตุการณ์ปัจจุบัน, 31 (ตุลาคม, 2514), หน้า 6 - 7.

⁷⁹ ภิระก ชัยนาม "ประเทศไทยในท่ามกลางประเทศอื่น ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้" รัฐาภิรักษ์, 1 (มกราคม, 2503), หน้า 6.

(ค.ศ. 1954) ภายหลังจากได้ประชุมปรึกษากันหลายครั้ง สหรัฐอเมริการ่วมกับพันธมิตรอีก 7 ประเทศ คือ อังกฤษ ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ฟิลิปปินส์ ปากีสถาน และประเทศไทย จึงได้ร่วมลงนามก่อตั้งองค์การสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียอาคเนย์ (ส.ป.อ.) หรือ SEATO (South East Asian Treaty Organization) ขึ้น⁸⁰ กำเนิดขององค์การ ส.ป.อ. ในครั้งนี้อาจถือได้ว่าเป็นความสำเร็จประการหนึ่งในนโยบายแสวงหาความร่วมมือของสหรัฐอเมริกาในการสร้างแนวค้ำป้องกันอิทธิพลของค่ายคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์

หนึ่ง ในปีรุ่งขึ้นหลังจากการก่อตั้งองค์การ ส.ป.อ. คือในช่วงระหว่างวันที่ 18 ถึง 24 เมษายน พ.ศ. 2498 (ค.ศ. 1955) ทางกลุ่มประเทศเป็นกลางในแถบเอเชียและอัฟริกาได้จัดการประชุมที่เรียกว่าอัสโพร-เอเชียครั้งที่ 1 ขึ้น ณ นครบันดุงประเทศอินโดนีเซีย⁸¹ โดยเชิญประเทศต่าง ๆ ไม่เลือกว่าจะเป็นค่ายใดเข้าร่วมประชุมด้วยหลายประเทศ เช่นจากสาธารณรัฐประชาชนจีน (จีนคอมมิวนิสต์) รวมทั้งจากประเทศไทยด้วย เป็นต้น ซึ่งการประชุมคราวนี้ประสบความสำเร็จประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีน คือได้มีการปรับความเข้าใจกันในสิ่งที่ยังเข้าใจผิดอยู่หรือเข้าใจไม่กระจ่างชัดพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทยซึ่งหวาดกลัวภัยจากสาธารณรัฐประชาชนจีน (จีนคอมมิวนิสต์) มาตั้งแต่คอมมิวนิสต์เข้าครองครองแผ่นดินใหญ่จีนตอนปลายปี พ.ศ. 2492 (ค.ศ. 1949) และจากการที่มีพรมแดนอยู่ไม่ห่างไกลกันนัก ประกอบกับผู้นำของไทยที่มีทัศนคติว่าสาธารณรัฐประชาชนจีนมีท่าทีเป็นปฏิปักษ์ต่อประเทศไทย กล่าวคือพิจารณาจากการที่สาธารณรัฐประชาชนจีนยอมให้มีการตั้ง อาณาเขตปกครองตนเองของไทย ขึ้นทางตอนใต้ของจีนเมื่อประมาณต้นปี พ.ศ. 2497 (ค.ศ. 1954) ซึ่งไทยเราอนุมานเอาว่าการตั้ง อาณาเขตปกครอง ดังกล่าวมีเจตนารายต่อประเทศไทย ผู้นำของไทยกลัวว่าอิทธิพลของจีนคอมมิวนิสต์จะแทรกแซง

⁸⁰ ดูเพิ่มเติมจาก Corrine Phuangkasem, Thailand And SEATO, (Bangkok:

Thai Watana Panich Co., Ltd., 1973), pp. 27 - 28.

⁸¹ Ibid., p. 26.

เขามายังประเทศไทยโดยผ่านทางชาวจีนในประเทศไทย [ฉะนั้นจะเห็นว่าไทยได้มีการกวักชวนกำจัดอิทธิพลของชาวจีนในประเทศไทยเป็นการใหญ่ในปี พ.ศ. 2490 (ค.ศ. 1947), พ.ศ. 2493 (ค.ศ. 1950) และ พ.ศ. 2495 (ค.ศ. 1952) ซึ่งนำพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ออกประกาศใช้ ⁸²] นอกจากนั้นผู้นำของไทย คือ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ยังมีความหวาดกลัวภัยจากการที่สาธารณรัฐประชาชนจีน จะสร้างประเทศจีนให้ยิ่งใหญ่เหมือนในประวัติศาสตร์ที่แว่กลอมไปค่ายบริวาร หรือเขตอิทธิพล (sphere of influence) โดยที่ประเทศจีนเป็นอาณาจักรอยู่ตรงกลาง ยิ่งกว่านั้น จอมพล ป. ยังกลัวภัยจากลัทธิคอมมิวนิสต์ที่สาธารณรัฐประชาชนจีนสนับสนุนอยู่ด้วย ความกลัวต่าง ๆ ดังกล่าวนั้นเป็นสาเหตุที่ผู้นำของไทยใช้เป็นข้อกล่าวอ้างในการที่ตกลงดำเนินนโยบายต่างประเทศไปในแนวร่วมมือกับสหรัฐอเมริกา เพื่อหาหลักประกันความมั่นคงปลอดภัยให้กับชาติไทยจนเป็นเหตุให้ไทยต้องส่งกำลังทหารรวมทั้งเสบียงกรังไปช่วยเกาหลีใต้รบกับเกาหลีเหนือ และฝ่ายคอมมิวนิสต์ในปี พ.ศ. 2493 (ค.ศ. 1950) และเมื่อเห็นคอมมิวนิสต์เวียตนามเหนือเป็นฝ่ายมีชัยชนะในสงครามอินโดจีน ตลอดจนการคาดการณ์ในอนาคตว่า สนธิสัญญาเจนีวา พ.ศ. 2497 (ค.ศ. 1954) คงจะไม่สามารถคุ้มครองรักษาให้ภูมิภาคอินโดจีน ไม่ว่าจะเป็นเวียตนามใต้ ลาว และเขมร ซึ่งลาวแตกออกแล้วไปพินไปจากอำนาจการครอบครองของคอมมิวนิสต์ไปได้ ทำให้ไทยตัดสินใจเข้าร่วมมือกับสหรัฐอเมริกา ในองค์การ ส.ป.อ. ในปี พ.ศ. 2497 (ค.ศ. 1954) ดังกล่าวมาแล้ว ⁸³

ในการเผชิญหน้ากันในการประชุมที่มั่นคงครั้งนี้ ผู้แทนของประเทศไทย คือ พระองค์วรวงศา (พลตรี กรมหมื่นราชนิพนธ์ประจักษ์) กับนายจูเอินโล ผู้แทนสาธารณรัฐประชาชนจีนได้พบปะสนทนาทำความเข้าใจกันด้วยอักษรขรรค์ไมตรีอันดี แม้ทั้งสองประเทศจะไม่มีความสัมพันธ์ทางการทูตกันก็ตาม ในการนี้ผู้แทนของสาธารณรัฐประชาชนจีนได้ชี้แจงข้อของใจของไทยว่าการตั้งอาณาเขตปกครองตนเองของไทย เป็นนโยบายการปกครองภายในที่จะให้อิสภาพแก่ชนกลุ่มน้อยเชื้อชาติต่าง ๆ ในประเทศจีน มิใช่ว่าจะเป็น

⁸² สุจิน คันทิกุล, เรื่องเดิม, หน้า 62 - 64.

⁸³ ชาตรี ฤทธิธรรมย์, เรื่องเดิม, หน้า 285 - 288.

นโยบายที่โครงการเผ่าอำนาจออกมายังต่างประเทศก็หาไม่⁸⁴ จูเอินไล ยังชี้แจงต่อไปว่า นายปรีดี พนมยงค์ อธิการบดีของเมืองผู้สูญเสียอำนาจของไทยนั้นอยู่ในประเทศจีนในฐานะผู้ลี้ภัยทางการเมืองเท่านั้น มิใช่ถูกวิญญูหรือเขียนหนังสือโจมตีประเทศไทยต่อไปอีกแล้ว สำหรับปัญหาชาวจีนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย จูเอินไล กล่าวว่าย่ำเงินพร้อมที่จะเจรจาทำความตกลงกับประเทศไทยเช่นเดียวกับที่ได้ทำกับอินโดนีเซียไปแล้ว⁸⁵ พร้อมกันนั้นผู้แทนสาธารณรัฐประชาชนจีนยังได้เชิญผู้แทนไทยไปเยือนประเทศของตน และยังปฏิเสธข้อสงสัยของฝ่ายไทยที่ว่าสาธารณรัฐประชาชนจีนได้ให้การสนับสนุนการรุกราน หรือการคุกคามโดยตรงต่อประเทศไทยว่าไม่เป็นความจริง⁸⁶

อย่างไรก็ตามในการประชุมที่บันดุงคราวนี้ ประเทศในเอเชียหลายประเทศที่วางตนเป็นกลางได้แสดงท่าทีไม่พอใจประเทศไทยที่ดำเนินนโยบายสนับสนุนสหรัฐอเมริกาจนเกินไป และที่ประชุมบันดุงยังได้โจมตีองค์การ ส.ป.อ. (SEATO) ว่าเป็นตัวการทำให้เอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต้องแตกแยกออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มสนับสนุนตะวันตก (ซึ่งคงจะหมายถึงชาติเอเชีย 3 ประเทศที่เข้าร่วมในองค์การ ส.ป.อ.) พวกหนึ่ง และกลุ่มที่วางตัวเป็นกลางอีกกลุ่มหนึ่ง กับทั้งยังไม่พอใจเจตจำนงขององค์การ ส.ป.อ. ซึ่งตั้งขึ้นมาเพื่อต่อต้านคอมมิวนิสต์โดยเฉพาะด้วย (มีผู้ให้ทัศนะว่าความจริงน่าจะเรียกว่าต่อต้านจีนคอมมิวนิสต์มากกว่า)⁸⁷

⁸⁴ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์, "การประชุมบันดุง" รัชกาลที่ ๙ 1. (มกราคม, 2516), หน้า 45.

⁸⁵ สุจิน ทัศนกุล, เรื่อง เกม, หน้า 64.

⁸⁶ Corrine Phuangkasem, loc. cit.

⁸⁷ Ibid.



๒. ผลกระทบที่มีต่อประเทศไทย

(1) ผลที่มีต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทย

ผลกระทบจากสภาวะการเมืองระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ ก็ได้กล่าวมาแล้ว ทำให้แนวนโยบายต่างประเทศของไทยเริ่มเข้าไปผูกพันกับค่ายตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกามากขึ้นทีละน้อยเรื่อยมาตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2492 (ค.ศ. 1949) ซึ่งเป็นที่พวกคอมมิวนิสต์เข้าครอบครองผืนแผ่นดินใหญ่ของจีนไว้ได้ทั้งหมด พอต้นปี พ.ศ. 2493 (ค.ศ. 1950) ประมุขเดือนกุมภาพันธ์ นายฟิลลิป เจสซิป (Philip Jessup) อธิบดีกรมพิธีการทูตของสหรัฐอเมริกาได้เดินทางมาเยือนตะวันออกไกลเพื่อจัดการประชุมบรรษัททูตและเจ้าหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ประจำเอเชียอาคเนย์ขึ้นที่กรุงเทพฯ เพื่อให้บรรษัททูตอเมริกันได้ทราบนโยบายของรัฐบาล เจสซิป ได้ออกแถลงการณ์ว่า คอมมิวนิสต์กำลังเตรียมการจะเข้าครอบครองเอเชียอาคเนย์⁸⁸ นอกจากนั้น เจสซิป ยังได้มีโอกาสเข้าเยี่ยมคำนับจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีของไทยด้วย กล่าวกันว่าจากการพบปะกันในครั้งนี้ทำให้รัฐบาลไทยประกาศยอมรับรองรัฐบาลของเวียตนาม (ใต้) ภายใต้การนำของจักรพรรดิเบ่าโต ว่าเป็นรัฐบาลที่ถูกต้องตามกฎหมายของเวียตนามตามอย่างสหรัฐอเมริกา และต่อมาอีกไม่นานรัฐบาลไทยก็ทำการขับไล่สำนักงานของพวกเขาออกจากประเทศไทย⁸⁹ หลังจากนั้นเป็นต้นมา สหรัฐอเมริกาก็เริ่มเข้ามาให้ความช่วยเหลือทางทหารแก่ประเทศไทย ภายหลังจากที่ได้ลงนามให้ความช่วยเหลือทางทหารกับไทยเมื่อตอนกลางเดือนตุลาคม พ.ศ. 2493 แล้ว (เดิมตามความตกลงในเดือนกันยายน พ.ศ. 2493 สหรัฐอเมริกาให้ความช่วยเหลือแก่ไทยในด้านการเสริมสร้างกิจอย่างเดียว) โดยส่งคณะที่ปรึกษาทางทหารซึ่งมีชื่อย่อว่า "แม็ก" (MAAG = Military Assistance Advisory Group) มาประจำในประเทศไทย เพื่อทำหน้าที่ประสานงานร่วมกับคณะกรรมการรับความช่วยเหลือทางทหารของฝ่ายไทย โดยสหรัฐอเมริกาเข้ามาช่วยปรับปรุงด้านการฝึกอบรมแก่กองทัพไทย โดยมีโครงการที่จะขยายกำลังกองทัพ

⁸⁸ ฤ พร ณรงค์ชัย, "ไทยกับอินโดจีน : ป้องกันหรือบูรณาน" มหาสาร 117 (1 - 8 กันยายน, 2516), หน้า 24.

⁸⁹ นรนิติ เศรษฐบุตร และโกสินทร์ วงศ์สุววัฒน์, เรื่องเดิม, หน้า 168.

ไทยที่มีอยู่ในปี พ.ศ. 2494 (ค.ศ. 1951) ขึ้นเป็น 80,000 คน ในปี พ.ศ. 2497 (ค.ศ. 1954) โดยสหรัฐอเมริกาจะให้ความสนับสนุนในด้านการจัดหาอาหารด้วย⁹⁰

อย่างไรก็ดี ตลอดเวลานับตั้งแต่จีนคอมมิวนิสต์ (สาธารณรัฐประชาชนจีน) เข้าครอบครองแผ่นดินใหญ่เป็นต้นมา สหรัฐอเมริกามีอุดมการณ์ต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างมากมายู่ในขณะนั้นก็ได้พยายามกระตุ้นหรือเร้าให้รัฐบาลไทยตั้งกั๊กภัยคอมมิวนิสต์อยู่เสมอ โดยที่นายเอ็ดวิน สแตนตัน (Edwin Stanton) เอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทยขณะนั้น แม้จะไม่ค่อยชอบจอมพล ป. เป็นการส่วนตัวนักก็ตาม⁹¹ แต่สแตนตันก็พยายามเตือนจอมพล ป. ให้ระวังภัยจากนักศึกษา พวกปัญญาชน พระภิกษุสงฆ์ และนักเขียนหัวรุนแรงว่าพวกเหล่านี้กำลังช่วยคอมมิวนิสต์จึงยิ่งทำให้รัฐบาลไทยยิ่งกั๊กภัยคอมมิวนิสต์มากขึ้น⁹² ทั้งนี้เมื่อสงครามเกาหลีเกิดขึ้นในตอนปลายเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2493 (ค.ศ. 1950) รัฐบาลไทยจึงไม่รีรอที่จะส่งกำลังภาคพื้นดินประมาณ 4,000 คน และชาวอีก 40,000 เมตริกตัน มูลค่าประมาณ 87 ล้านดอลลาร์ ไปช่วยเกาหลี⁹³ โดยอ้างว่าปฏิบัติตามพันธกรณีในฐานะสมาชิกที่ดีขององค์การสหประชาชาติ มิใช่เป็นเรื่องความกั๊กภัยคอมมิวนิสต์ ในขณะที่เวทีกันไทยกับสหรัฐอเมริกาก็ร่วมมือในองค์การสหประชาชาติออกเสียงคัดค้านความพยายามของนายเนรูห์ นายกรัฐมนตรีอินเดียที่เสนอให้องค์การสหประชาชาติรับรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนเข้ามามีที่นั่งในองค์การแทนรัฐบาลสาธารณรัฐจีน รวมทั้งให้เข้ามามีที่นั่งในคณะมนตรีความมั่นคงด้วย ซึ่งเนรูห์ก็คิดว่าอาจจะเป็นการช่วยให้ชนกั๊กภัยและเรื่องเลวร้ายต่าง ๆ ของสภาพการเมืองระหว่างประเทศในขณะนั้น ยุติลงได้⁹⁴

⁹⁰Gorall, Bell, loc. cit.

⁹¹พันศักดิ์ วิญญรัตน์, เรื่องเดิม, หน้า 18.

⁹²พร ณรงค์ชัย, เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

⁹³Frank C. Darling, Op. cit., p. 78.

⁹⁴Ibid.

แฟรงค์ ซี. ดาร์ลิงก์ (Frank C. Darling) นักรัฐศาสตร์ผู้มีชื่อท่านหนึ่ง ได้ให้ทัศนะ-
 วิจารณ์เกี่ยวกับท่าทีของการรุกรานโดยเปิดเผยของสาธารณรัฐประชาชนจีนอันจะพึงมีต่อประเทศไทย
 ในช่วงเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2493 (ค.ศ. 1950) เป็นต้นมาจนถึง พ.ศ. 2497 (ค.ศ. 1954)
 ว่า⁹⁵ อาจจะไม่รุนแรงเหมือนกับที่ไทยและสหรัฐอเมริกาคาดคิดก็ได้ เพราะเพิ่งเสิร์ฟจากสงคราม
 ในเกาหลีและยังบอบช้ำอยู่ ประกอบกับความไม่สะดวกในการส่งกำลังบำรุง และยังคงตั้ง 2 ค่าย
 จากสหรัฐอเมริกาซึ่งมาคุมเชิงคุ้มกันให้จีนไต้หวันอยู่ที่ไอกินาวา และอีกประการหนึ่งถ้าจะบุกจริง
 สาธารณรัฐประชาชนจีน (จีนคอมมิวนิสต์) น่าจะบุกพม่ามากกว่าเพราะอยู่ชิดติดกัน และมีทรัพยากร
 ที่เป็นประโยชน์ต่อจีนคอมมิวนิสต์มากกว่าของไทย

อย่างไรก็ตาม ความสอดคล้องต่อกันในค่านิยมการ (ต่อต้านคอมมิวนิสต์) ของไทยและ
 สหรัฐอเมริกาไต้หวันมากยิ่งขึ้นเมื่อสหรัฐอเมริกาเปลี่ยนรัฐบาลจากทรูแมนมาเป็นไอซ์เซนเฮอว์
 (พ.ศ. 2495 หรือ ค.ศ. 1952) ซึ่งมีผู้คิดคนสำคัญ คือรัฐมนตรีว่าการต่างประเทศ จอห์น ฟอสเตอร์
 ดัลเลส (John Foster Dulles) สหรัฐอเมริกาได้เปลี่ยนยุทธศาสตร์ป้องกันคอมมิวนิสต์จากการเน้น
 ความสำคัญของนโยบายที่พื้นฐานอยู่บนความไว้วางใจอำนาจป้องกันของท้องถิ่นมาเป็นอำนาจสะกดกัน
 ของชุมชนหรือยุทธศาสตร์สะกดกัน (containment strategy) ความต้องการแนวใหม่นี้เองนำไป
 ไปสู่การเกิดขึ้นของระบบพันธมิตร ซึ่งแสดงออกมาในรูปของการก่อตั้งองค์การ ส.ป.อ. (SEATO)
 ในปี พ.ศ. 2497 (ค.ศ. 1954) อันเป็นปฏิบัติการตอบโต้สงครามอินโดจีนในเวียดนามคานหนึ่ง
 และเป็นเสมือนเครื่องมือสะกดกัน อิทธิพลของ สาธารณรัฐประชาชนจีนในเอเชีย ไปช่วยในทวีปอีกคานหนึ่ง
 ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า ตลอดเวลาของการประชุมก่อนที่จะได้มีการตกลงในหลักการของสนธิสัญญา
 ส.ป.อ. ได้สะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มนโยบายต่างประเทศของไทยที่แสดงออกซึ่งการให้ความร่วมมือกับกลุ่ม
 ประเทศตะวันตก ซึ่งมีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำในการต่อต้านสะกดกันการแผ่ขยายอิทธิพลของฝ่ายคอม-
 มิวนิสต์ในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์อย่างเต็มที่ ดังจะเห็นได้จากผู้แทนของไทยสนับสนุนแนวความคิดและ
 ข้อเสนอของดัลเลสเป็นส่วนใหญ่ มีหน้าซำยังพยายามจะเสนอตัวเป็นที่ตั้งฐานทัพของพันธมิตรด้วย⁹⁶

⁹⁵ Ibid., pp. 83 - 84.

⁹⁶ พร ณรงค์ชัย, เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

รัสเซล เฮส ไฟฟิลด์ (Russell H. Fifield) นักรัฐศาสตร์ผู้มีชื่อเสียงอีกท่านหนึ่ง
ให้ทัศนะว่าสาเหตุใหญ่ ๆ ที่สำคัญที่ทำให้ไทยเข้าร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาในองค์การ ส.ป.อ. นั้นก็คือ⁹⁷

1) สภาพของปัจจัยภายนอกบางประการอันเป็นความเรียกร้องต้องการของประเทศ
มหาอำนาจสำคัญ คือ สหรัฐอเมริกาซึ่งมีความผูกพันใกล้ชิดกับประเทศไทยในขณะนั้น ได้เชิญชวน
และชักจูงให้ผู้นำของไทยร่วมมือกันต่อต้านภัยคอมมิวนิสต์

2) สภาพปัจจัยภายในประเทศบางประการ เช่นการอ้างภัยคอมมิวนิสต์ภายในประเทศ
อันเป็นข้อเรียกร้องของคณะผู้นำของไทยในขณะนั้น ซึ่งคิดว่าภัยคอมมิวนิสต์กำลังคุกคามประเทศของ
ตนอยู่

ว่าที่จริงแล้ว การที่ไทยเข้าร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาในองค์การ ส.ป.อ. ในตอนนั้น ไฟฟิลด์
เสริมว่านอกจากการอ้างภัยคอมมิวนิสต์ว่ากำลังคุกคามต่อความมั่นคงของชาติแล้ว อาจจะเป็นการ
คุกคามต่อความมั่นคงของส่วนบุคคลด้วย ซึ่งหมายถึงเสถียรภาพของอำนาจทางการเมืองของผู้นำไทย
ขณะนั้น คือ จอมพล ป. พิบูลสงคราม นั่นเอง แต่เขาอ้างภัยคอมมิวนิสต์ และความมั่นคงของชาติ
เป็นเครื่องอำพราง

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการประชุมอัสโซ-เอเซีย ครั้งที่นครบันดุง ประเทศอินโด-
นีเซียเมื่อตอนต้นปี พ.ศ. 2498 (ค.ศ. 1955) แล้ว จากท่าทีที่ค่อนข้างจะเป็นมิตร และการประกาศ
นโยบายการอยู่ร่วมกันโดยสันติ (peaceful co-existence) ของสาธารณรัฐประชาชนจีน
ตลอดจนการชี้แจงข้อข้องใจต่าง ๆ ที่ฝ่ายไทยสงสัยอยู่ที่ไทรราชทุกประเด็น เหล่านี้ล้วนเป็นเสมือนปัจจัย
ภายนอกที่ช่วยทำให้สัมพันธ์ภาพระหว่างไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีนเริ่มผ่อนคลายความตึงเครียดลง
และยังเป็นผลให้แนวนโยบายต่างประเทศของไทยในปี พ.ศ. 2499 (ค.ศ. 1956) มีความยืดหยุ่นมาก
ขึ้น เช่นมีการลดการปฏิบัติที่เข้มงวดต่อชาวจีนในประเทศไทยลง อนุญาตให้มีการค้าขายกับทางปักกิ่ง
ไคบวง (เฉพาะสินค้าที่ไม่ใช่ยุทธปัจจัย) และอนุญาตให้บรรดานักการเมืองฝ่ายซ้ายและผู้มีอำนาจพัก
ที่

⁹⁷ Russell H. Fifield, Southeast Asia in United State Policy,
(New York: Frederick A. Praeger, 1963), p. 119.

ต่าง ๆ ที่สนใจเดินทางไปเยือนมักถึงได้ควย ในระยะเวลาดังกล่าว (พ.ศ. 2499 - 2500) กระแสคลื่นทางการเมืองภายในของไทยก็ได้มีการเปิดไฮด์ปาร์กเรียกร้องให้รัฐบาลจอมพล ป. ดำเนินนโยบายเป็นกลาง โดยถอนตัวออกจากภาคี ส.ป.อ. พร้อมกันนั้นก็ได้มีการกล่าวโจมตีสหรัฐอเมริกาว่าเป็นจักรวรรดินิยม⁹⁸ นอกจากนั้นบรรดาพรรคการเมืองต่าง ๆ ซึ่งเพิ่งเริ่มก่อตั้งขึ้น (ตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498) ก็พากันแถลงนโยบายของพรรคตนออกมา ซึ่งมีทั้งนิยมความเป็นกลาง ต้องการให้รับรองจีนคอมมิวนิสต์และต่อต้านองค์การ ส.ป.อ. บรรดาสื่อมวลชนคือ หนังสือพิมพ์หลายฉบับของไทยก็ได้พากันกล่าวโจมตีการเข้าเป็นสมาชิกขององค์การ ส.ป.อ. ของไทยนั้น ทำให้เห็นทางที่ไทยจะติดคอสัมพันธ์กับสาธารณรัฐประชาชนจีน (จีนคอมมิวนิสต์) ทำได้ยากขึ้น มีหน้าชาวไทยยังต้องกลายเป็นหุ่นเชิดของสหรัฐอเมริกาไปเสียอีก⁹⁹

อนึ่ง ท่าทีของรัฐบาลไทยที่มีต่อสาธารณรัฐประชาชนจีน (จีนคอมมิวนิสต์) ในตอนนั้นยังยึดหยุ่นถึงขนาดที่ประกาศว่า การตัดสินใจของรัฐบาลไทยว่าจะยอมรับรองสาธารณรัฐประชาชนจีนหรือไม่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับมติขององค์การสหประชาชาติว่าจะยอมรับสาธารณรัฐประชาชนจีนเข้าเป็นสมาชิกขององค์การนั้นหรือไม่เท่านั้น เราอาจวิเคราะห์ได้ว่าแนวโน้มนโยบายต่างประเทศของไทยซึ่งเปลี่ยนแปลงไปภายหลังจากการประชุมที่มณฑลนี้ยังเกิดจากปัจจัยภายในอีก 2 ประการคือ

1) ความต้องการของผู้นำคือจอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่ต้องการจะปฏิรูปการปกครองภายในประเทศให้มียุทธศาสตร์ความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น โดยให้เสรีภาพในค่านต่าง ๆ แก่ประชาชนของตนให้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่แต่เดิม การพูดไฮด์ปาร์กคือ พระราชบัญญัติพรรคการเมืองก็ดี หรือที่ประชุมผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ก็ดี ฯลฯ ซึ่งได้รับอนุญาตให้ขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย (พ.ศ. 2498-2499) นั้นล้วนแล้วแต่เป็นผลมาจากความประทับใจในโครงสร้างและวิถีปฏิบัติในวิถีทางการเมืองแบบประชาธิปไตยซึ่งจอมพล ป. ได้ไปพบเห็นและจดจำแบบอย่างมาจากประเทศตะวันตกทั้งหลายในระหว่างเดินทางรอบโลกของเขาในปี พ.ศ. 2498 (ค.ศ. 1955)

⁹⁸ สุทธิ ทันทิกุล, เรื่องเกม, หน้า 65.

⁹⁹ Donald E. Nuechterlein, Thailand and The Struggle for Southeast Asia (Ithaca: Cornell University Press, 1965), pp. 129-130.

2) จอมพล ป. พิบูลสงคราม ยังต้องการหาคะแนนนิยมจากประชาชนให้กับตน ซึ่งนอกจากจะหวังผลในการหาเสียงเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2500 (ค.ศ. 1957) แล้วยังต้องการที่จะลดอำนาจของคู่แข่งทางการเมืองภายในขณะนั้นอีก 2 คน คือ พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ และพลเอกสฤษดิ์ ณะวัชร์ ๑๐๐

นอกจากปัจจัยภายใน 2 ประการนี้แล้ว อาจกล่าวได้ว่าปัจจัยภายในอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น บรรดาทัศนคติของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน และพรรคฝ่ายซ้ายที่มีต่อแนวนโยบายต่างประเทศของไทยที่ผ่านคลายความตึงเครียดต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนลงระหว่างปี พ.ศ. 2499 - 2500 (ค.ศ. 1956 - 1957) นั้นก็ดูเสมือนว่าเป็นไปในทำนองสนับสนุนท่าทีของรัฐบาลไทยในการครั้งนี้ด้วย กล่าวคือ

นายควง อภัยวงศ์ หัวหน้าพรรคฝ่ายค้านสำคัญซึ่งประชาธิปไตย ได้ให้ทัศนะ (ในระหว่างออกหาเสียงเลือกตั้ง) เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีนว่า เห็นด้วยกับจอมพล ป. ที่ยังไม่ให้การรับรองรัฐบาลจีนที่ปักกิ่ง โดยควรจะรอไปก่อนจนกว่าสาธารณรัฐประชาชนจีนนี้จะได้รับการยอมรับให้เข้าเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติเสียก่อน¹⁰¹

ข้างฝ่ายนายเทพ โชติทนต์ ผู้นำกลุ่มสังคมนิยมให้ความเห็นว่า นโยบายต่างประเทศของไทยควรจะเป็นกลาง มีความเป็นอิสระพอสมควร และเราควรจะได้รับความช่วยเหลือที่ไม่มีเงื่อนไขและข้อผูกพันใด ๆ เท่านั้นจากต่างประเทศ นายเทพ ได้ชี้แจงว่าพรรคของเขามีใ้ต่อต้านสหรัฐอเมริกาหรือต่อต้านชาติใด ๆ ทั้งสิ้น แต่ไทยควรจะยอมรับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาหรือจากชาติใดก็ตามต่อเมื่อความช่วยเหลือนั้นได้ให้มาด้วยความบริสุทธิ์ใจ ไม่มีข้อผูกมัด นายเทพ เห็นว่าไทยควรที่จะเปิดการค้าเสรีกับทุกประเทศรวมทั้งกับสาธารณรัฐประชาชนจีนด้วย อันนี้ในระหว่างการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

¹⁰⁰Corrine Phuangkasem, Op. cit., p. 27.

¹⁰¹D. Insor, Thailand: A Political, Social, and Economic Analysis (London: George Allen & Unwin Ltd, 1963), p. 85.

ในปี พ.ศ. 2500 (ค.ศ. 1957) พรรคเสรีชนของนายเทพ โชติพันธุ์ ได้ประกาศคัดค้านและต่อต้านการที่รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายต่างประเทศสัมพันธ์กับตะวันตก (สหรัฐอเมริกา) มากจนเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นภาคีผูกพันในองค์การ ส.ป.อ. จึงมีผู้สงสัยกันว่า นายเทพจะเป็นผู้นิยมลัทธิคอมมิวนิสต์ ซึ่งนายเทพ ได้ปฏิเสธข้อสงสัยดังกล่าวว่าไม่เป็นความจริง โดยยืนยันว่าเป้าหมายหลักของพรรคเสรีชนของตนนั้นยังคงยึดมั่นในการขจัดความยากจนและความอดอยากที่ปราศจากการเหลื่อมล้ำเท่าที่ควรของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนืออันเปรียบเสมือนเป็นบ้านเกิดของนายเทพเอง (ศรีสะเกษ) ไทหมกไป นายเทพยังปฏิเสธข้อกล่าวหาที่ว่าคนอีสาน (ตะวันออกเฉียงเหนือ) เป็นคอมมิวนิสต์ควายว่า คนอีสานยังไม่เข้าใจควายเข้าใจว่าลัทธิคอมมิวนิสต์หมายถึงอะไร เพราะส่วนใหญ่มุ่งกังวลแต่การหาเลี้ยงชีพของตนเท่านั้น¹⁰²

(2) ผลดีและผลเสียของการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม

(2.1) ผลเสีย เราอาจจะสรุปผลเสียของการดำเนินนโยบายต่างประเทศสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ออกเป็น 2 แนวกว้าง ๆ คือ

(2.1.1) ทำให้ไทยขาดความเป็นอิสระในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ เพราะเข้าไปผูกพันกับตะวันตก (สหรัฐอเมริกา) มากจนเกินไป จนกลายเป็นที่รองรับการดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาในระยะนั้นไป

(2.1.2) อาจจะเป็นสิ่งล่อแหลมต่อการถูกฝ่ายคอมมิวนิสต์คุกคามมากขึ้น

(2.1.1) ผลเสียที่ทำให้ไทยขาดความเป็นอิสระในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ เพราะเข้าไปมีความผูกพันกับสหรัฐอเมริกามากจนเกินไปนั้นอาจจะกล่าวได้ว่าเกิดจากสมมุติฐานภายในที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ความไร้เสถียรภาพของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งได้เคยกล่าวในรายละเอียดมาแล้ว ทำให้จอมพล ป. ต้องพยายามไต่หาเครื่องค้ำจุนอำนาจจากภายนอกเข้ามาคุ้มครองรักษาฐานะอำนาจทางการเมืองภายในของตน และก็ประจวบเหมาะแก่กับสหรัฐอเมริกาในระยะนั้น

¹⁰² Ibid., p. 89.

ก็กำลังมีลักษณะเป็นนักอุดมคตินิยม (idealist) อย่างรุนแรงในการดำเนินนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์ นโยบายของทั้งไทยและสหรัฐอเมริกาจึงประสานกันไต่พอดี้ และเมื่อจอมพล ป. ได้ประกาศว่า สหรัฐอเมริกามีนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างรุนแรงเช่นนั้น จึงได้โอกาสในการที่จะหาวิธีรับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา เข้ามานับสนุนอำนาจและสร้างอิทธิพลให้แก่รัฐบาลทหารของตน พร้อมกับถือโอกาสจัดตั้งที่เป็นฝ่ายค้านของรัฐบาลไปเลย ข้ออ้างที่จอมพล ป. ใช้เป็นเครื่องมือดำเนินนโยบายก็คือ ภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์ภายในประเทศ ซึ่งก็ได้รับความสนับสนุนจากผู้นำของสหรัฐอเมริกาในขณะนั้นไม่ว่าจะเป็นทรูแมน หรือไอซ์เซนเฮอว์ ซึ่งพยายามกล่าวเป็นยอของอยู่เสมอว่า รัฐบาลทหารของไทยกำลังดำเนินการทุกอย่างเพื่อความเป็นอิสระและประชาธิปไตย และทุกครั้งที่มีการกบฏขึ้นเพื่อล้มล้างรัฐบาล เช่น ตัวอย่าง กบฏแมนฮัตตันโดยทหารเรือ (26 มิถุนายน พ.ศ. 2494) จอมพล ป. ก็กล่าวหาว่ามีคอมมิวนิสต์เป็นต้นเหตุแทรกแซง ซึ่งความจริงแล้วเป็นเพียงการแตกแยกในหมู่คณะทหารเป็น การแก่งแย่งอำนาจและหาอิทธิพลใส่ตนโดยไม่คำนึงถึงภัยอันจะเกิดแก่ประเทศชาติมากกว่า¹⁰³

จากสมมุติฐานดังกล่าวได้ทำให้นโยบายต่างประเทศของไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2493 (ค.ศ. 1950) ภายหลังจากความร่วมมือไทย-อเมริกันในสงครามเกาหลีและการลงนามในสนธิสัญญาสองฝ่ายเกี่ยวกับความร่วมมือทางเศรษฐกิจ และสนธิสัญญาความร่วมมือทางทหารเรื่อยมาจนถึง พ.ศ. 2497 (ค.ศ. 1954) เป็นปีที่ซึ่งไทยเข้าร่วมในองค์การ ส.ป.อ. ได้สะท้อนให้เห็นการขาดความเป็นอิสระ และการดำเนินนโยบายตามหลังสหรัฐอเมริกาอย่างแข็งขัน

อย่างไรก็ดี ในปี พ.ศ. 2498 (ค.ศ. 1955) ซึ่งเริ่มยุคที่เรียกว่า "อยู่ร่วมกันโดยสันติ" ภายหลังจากการประชุมที่บันดุง เป็นผลให้นโยบายต่างประเทศของเราได้ยืดหยุ่นเป็นครั้งแรกโดยผ่อนคลายท่าทีที่เป็นศัตรูกับสาธารณรัฐประชาชนจีนลง อีกทั้งบรรยากาศทางการเมืองภายใน (บ้างจัยภายใน) ในตอนนั้นซึ่งเป็น "ยุคต้นประชาธิปไตย" ได้ผลักดันให้รัฐบาลไทยทำท่าจะหันไปสู่นโยบายเป็นกลางสร้าง "การทูตประชาชน" (People's Diplomacy) ระหว่างไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีนขึ้น

¹⁰³ชาติวี ฤทธิธรรมย์, เรื่องเดิม, หน้า 251 - 253.

โดยอนุญาตให้คนไทยอาชีพต่าง ๆ ที่สนใจเงินเดินทางไปเยี่ยมมักกิ้งไค่ ทั้ง ๆ ที่ในตอนนั้นไทยเรายังมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 (ซึ่งพลตำรวจโทเผ่า ในฐานะรัฐมนตรีมหาดไทยเป็นผู้เสนอ) ใช้อยู่ เป็นการแสดงให้เห็นว่าบางครั้งนโยบายก็อยู่เหนือกฎหมายได้เช่นกัน

การมีที่ท่าจะเปลี่ยนนโยบายของไทย เมื่อเริ่มปี พ.ศ. 2498 (ค.ศ. 1955) ทำให้สหรัฐอเมริกาเริ่มเป็นกังวลกลัวไทยจะเปลี่ยนนโยบายไปสู่ความเป็นกลาง เพราะสหรัฐอเมริกาถือว่า การมีพันธมิตรที่ดำเนินนโยบายเป็นกลาง ก็คือการมีพันธมิตรที่อ่อนแอ พันมิตรที่เข้มแข็งของสหรัฐอเมริกาจะต้องมีนโยบายสนับสนุนค่ายตะวันตกอย่างแน่นแฟ้นเท่านั้น¹⁰⁴ ดังนั้นสหรัฐอเมริกาจึงพยายามป้องกันมิให้ไทยเป็นกลาง โดยพยายามที่จะกระชับความสัมพันธ์ไทย-อเมริกันให้แน่นแฟ้นต่อไปตามเดิม ด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น

1) เป็นที่น่าสังเกตุว่าช่วงระหว่าง พ.ศ. 2498 - 2500 (ค.ศ. 1955 - 1957) สหรัฐอเมริกาพยายามปลูกกระตุ้นให้คณะผู้นำของไทยมีความเกรงกลัวภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์มากขึ้น เพื่อเป็นการเบี่ยงเบนความสนใจของไทยมาจากนโยบายเป็นกลาง โดยการจัดให้มีการประชุมคณะที่ปรึกษาทางทหารขององค์การ ส.ป.อ. (รวมทั้งการซ้อมรบของภาคีสมาชิก ส.ป.อ.) เพื่อพิจารณาเรื่องการคุกคามของคอมมิวนิสต์อย่างเกรงเกรียงไค ซึ่งปรากฏว่าไคผลสามารถทำให้รัฐบาลไทยเชื่อเรื่องภัยคอมมิวนิสต์ได้ ดังจะเห็นได้จากในเคื่องกฎหมายพันธ พ.ศ. 2499 (ค.ศ. 1956) ทางเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ทำการจับกุมตัวนายเทพ โชติสุขิต และนายแคล้ว นรปติ พร้อมกับนักการเมืองฝ่ายซ้ายอีก 2 - 3 คน ภายหลังจากที่คณะบุคคลดังกล่าวเดินทางกลับจากมักกิ้งไค่ในข้อหาว่าเผยแพร่ลัทธิคอมมิวนิสต์ (ทั้ง ๆ ที่ก่อนคณะบุคคลดังกล่าวจะเดินทางไปเยี่ยมมักกิ้งไค่ก็ได้รับอนุญาตจากทางรัฐบาลแล้ว)¹⁰⁵ นับว่าเป็นความโชคร้ายของนายเทพและคณะที่เดินทางกลับมาในขณะที่รัฐบาลเปลี่ยนกลับไปใช้นโยบายสนับสนุนตะวันตกและต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างรุนแรงอีก นอกจากนี้อีกสาเหตุหนึ่งที่นายเทพ

¹⁰⁴ Frank C. Darling, Op. cit., p. 137.

¹⁰⁵ Ibid., p. 134.

และคณะโคโนรัมนั้นผู้เขียนเห็นว่าขณะนั้นนโยบายภายในของไทยที่กำลังตื่นเรื่องประชาธิปไตยกันอยู่เกิดเปลี่ยนแปลงเช่นกัน เพราะบรรดาฝ่ายค้านและฝ่ายซ้ายที่นิยมคอมมิวนิสต์ด้วยโอกาสเปิดไซปาร์ค โจมตีรัฐบาลอย่างหนัก รัฐบาลอาจจะไม่พอใจการก้าวร้าวของพวกนักไซปาร์คเหล่านี้ที่โซ่หลักประชาธิปไตยจนเกินขอบเขตไป พอดีนายเทพและคณะกลับจึงกลายเป็นแพะรับบาปไปเพราะรัฐบาลเปลี่ยนแปลงกลับมาใช้นโยบายเดิมก่อนปี พ.ศ. 2498 (ค.ศ. 1955) อย่างกระทันหัน

2) นอกจากนี้ใช้วิธีปลุกกระตุ้นในเรื่องภัยคอมมิวนิสต์โดยผ่านทางองค์การ ส.ป.อ.แล้ว สหรัฐอเมริกายังให้เอกอัครราชทูตของตนที่กรุงเทพฯ ทำเนียบการปลุกความเชื่อเรื่องภัยคอมมิวนิสต์แก่ผู้นำของไทยอีกทางหนึ่ง เช่น นายจอห์น อี. พิวรีฟอยด์ (John E. Peurifoy) ซึ่งพยายามใช้วิธีเข้าไปสนิทสนมกับผู้นำของไทยและบรรดานายทหารชั้นผู้ใหญ่ พร้อมกับเขียนจดหมายลง ป. ว่าเป็นผู้ที่อุทิศตนในการต่อต้านคอมมิวนิสต์เพื่อโลกเสรีอย่างแท้จริง และพยายามชักจูงให้รัฐบาลไทยเชื่อว่าชาวญวนอพยพส่วนใหญ่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทยนั้นเป็นพวกที่นิยมลัทธิคอมมิวนิสต์ อีกคนหนึ่งคือ นายแมก คัมบริว. บิชอป (Max W. Bishop) ซึ่งมารับตำแหน่งแทนนายพิวรีฟอยด์ (ซึ่งประสบอุบัติเหตุถึงแก่กรรม) ในปี พ.ศ. 2499 (ค.ศ. 1956) นายบิชอป ก็เช่นเดียวกับพิวรีฟอยด์ คือพยายามเข้าไปติดสนิทกับจอมพล ป. และนายทหารชั้นผู้ใหญ่ของไทยในการปรากฏตัวตามวงสังคมใหญ่ ๆ เสมอจนเป็นที่จับตามองกันทั่วไปว่ารัฐบาลไทยถูกสหรัฐอเมริกาครอบงำ ในระยะนี้เริ่มเกิดความรู้สึกต่อต้านสหรัฐอเมริกาขึ้นบ้างแล้ว โดยเฉพาะในหมู่นักการเมืองฝ่ายค้าน¹⁰⁶

3) อีกวิธีหนึ่งก็คือการส่งบุคคลในระดับผู้นำหรือระดับสูงของสหรัฐอเมริกามาเยือนประเทศไทย กล่าวคือเป็นที่น่าสังเกตว่าระหว่างช่วงเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2498 ถึง พ.ศ. 2500 (ค.ศ. 1955 - 1957) บรรดาบุคคลสำคัญผู้สื่อข่าวของสหรัฐอเมริกาหลายคนได้เดินทางมาเยือนประเทศไทย เช่น รองประธานาธิบดี ริชาร์ด เอ็ม. นิกสัน (Richard M. Nixon) นายจอห์น ฟอสเตอร์ ดัลเลส (John Foster Dulles) รัฐมนตรีว่าการต่างประเทศ ตลอดจนบรรดาวุฒิสมาชิก นักเขียน และนายทหารชั้นผู้ใหญ่ของสหรัฐอเมริกาอีกหลายคน จุดประสงค์สำคัญในการมาเยือนของบุคคล

¹⁰⁶ Ibid., pp. 135 - 136, 164.

เหล่านี้ก็เพื่อมากระชับความสัมพันธ์อันสนิทสนมระหว่างสองประเทศไว้ พร้อมกับรักษาไทยไว้ให้เป็นพันธมิตรที่สนับสนุนสหรัฐอเมริกาอย่างเข้มแข็งต่อไป ซึ่งได้กลายเป็นโอกาสให้รัฐบาลทหารของไทยเรียกร้องความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกามากขึ้น ดังเช่น ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2499 (ค.ศ. 1956) เมื่อรองประธานาธิบดีนิกสันกลับมาเยือนประเทศไทย ซึ่งบรรดาคณะผู้นำของไทยได้พากันพูดคุยเปรย ๆ ถึงนโยบายเป็นกลางให้นิกสันฟัง นิกสันก็ยอมตามคำขอความช่วยเหลือของฝ่ายไทย เพราะกลัวไทยจะเป็นกลางจริง ๆ พร้อมทั้งนั้นนิกสันก็ได้ขอร้องให้รัฐบาลไทยมีความสัมพันธ์ที่แนบสนิทกับสหรัฐอเมริกาต่อไปตามเดิมเป็นการตอบแทน¹⁰⁷

อนึ่ง ว่าที่จริงแล้วสหรัฐอเมริกาได้เคยมีความพยายามที่จะเข้ามามีอิทธิพลเหนือประเทศไทย โดยวิธีการเกลี้ยกล่อมเอาใจผู้นำของไทยมาครั้งหนึ่งแล้วในปี พ.ศ. 2498 (ค.ศ. 1955) คือในระหว่างเดือนเมษายนถึงเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2498 (เดือนเมษายนมีการประชุมที่มั่นคง) ทางรัฐบาลอเมริกันได้เชิญจอมพล ป. พิบูลสงคราม ไปเยือนสหรัฐอเมริกา¹⁰⁸ เพื่อกระชับความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศ และส่งเสริมให้จอมพล ป. เป็นผู้นำในการต่อต้านกับคอมมิวนิสต์ในเอเชีย และเพื่อทำให้จอมพล ป. สบายใจว่าสหรัฐอเมริกาค่าจุนจอมพล ป. ให้อยู่ในฐานะผู้นำของไทยต่อไปอย่างมั่นคง การไปเยือนสหรัฐอเมริการั้งนี้ จอมพล ป. ได้ถือโอกาสอวยกัยคอมมิวนิสต์ในประเทศไทยว่ากำลังคุกคามอย่างหนักโดยผ่านเข้ามาทางจีนตอนใต้ ลาว พม่า และมลายู ทั้งยังบอกด้วยว่าไทยเป็นเป้าหมายในการรุกรานของคอมมิวนิสต์ต่อจากเวียดนาม ฉะนั้นจึงขอร้องให้สหรัฐอเมริกาช่วยเหลือทางทหารและทางเศรษฐกิจแก่ประเทศไทยให้มากขึ้น แล้วไทยจะยืนหยัดอยู่เคียงข้างสหรัฐอเมริกาเสมอ ("My country will always be on your side")¹⁰⁹ นอกจากนั้นยังยืนยันว่าคนอเมริกันเป็นผู้ที่รักเสรีภาพ และยังคงคิดว่าคอมมิวนิสต์ไม่สามารถประสบความสำเร็จในการดำเนินงานในประเทศ

¹⁰⁷Ibid., p. 137.

¹⁰⁸Ibid., p. 140.

¹⁰⁹New York Times, May 5, 1955.

ไทยทั้งนี้เพราะรัฐบาลของจอมพล ป. คอยสอคล้อง ปราบปราม และจับกุมอยู่เสมอ ปรากฏว่าในการเดินทางไปเยือนสหรัฐอเมริกาของจอมพล ป. ในครั้งนี้ได้รับปริญญาเกิตติมศักดิ์ และเครื่องราชอิสริยาภรณ์ต่าง ๆ กลับมามากมาย

อย่างไรก็ดี ภายหลังจากที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม กลับมาจากเยือนสหรัฐอเมริกาและประเทศอื่น ๆ ตอนปลายปี พ.ศ. 2498 (ค.ศ. 1955) แล้ว และได้นำความประทับใจที่ได้รับมาสร้างบรรยากาศแห่งความเป็นประชาธิปไตยขึ้นในประเทศไทย ขณะเดียวกันผลจากการประชุมกลุ่มประเทศเอเชีย-อฟริกที่บันดุง ซึ่งทำให้สัมพันธ์ภาพระหว่างไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีน เริ่มคลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น จนทำให้จอมพล ป. ลืมความที่เคยให้ไว้กับสหรัฐอเมริกาว่าจะอยู่ข้างเดียวกับสหรัฐอเมริกาเสมอ ทั้งนี้โดยที่นโยบายต่างประเทศของไทยทำที่ท่าว่าจะเบี่ยงเบนไปสู่ความเป็นกลาง จนทำให้สหรัฐอเมริกาต้องใช้วิธีการ 3 อย่างดังกล่าวแล้วช่วยดึงไทยไว้ให้อยู่เป็นพันธมิตรที่เข้มแข็งของสหรัฐอเมริกาต่อไป

(2.1.2) ผลเสียอีกประการหนึ่งของการที่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ดำเนินนโยบายผูกพันกับสหรัฐอเมริกามากเกินไปก็คือ ข้อสมมุติฐานที่ว่าพฤติกรรมดังกล่าวอาจจะทำให้ประเทศไทยตกอยู่ในฐานะที่ล่อแหลมต่อการถูกคุกคามจากฝ่ายคอมมิวนิสต์มากขึ้นก็ได้ เพราะเป็นที่ทราบอยู่แล้วว่า สหรัฐอเมริกาในขณะนั้นเป็นศัตรูกับสาธารณรัฐประชาชนจีนอย่างเปิดเผยนั่นเอง แม้ว่าในช่วงเวลาของการผ่อนคลายความตึงเครียดในสัมพันธ์ภาพระหว่างไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีน อันเป็นผลมาจากการประชุมที่บันดุง เมื่อต้นปี พ.ศ. 2498 (ค.ศ. 1955) ได้ทำที่ท่าว่าจะทำให้ไทยและสาธารณรัฐประชาชนจีนคงจะมีความสัมพันธ์ที่ดีได้ในอนาคตต่อไป แต่แล้วสิ่งที่หวังดังกล่าวก็พังทลายไปเมื่อสหรัฐอเมริกาสามารถเกลี้ยกล่อมจนไทยกลับไปสู่นโยบายเดิม คือผูกพันอย่างแน่นแฟ้นกับตะวันตก และต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างเข้มแข็งต่อไป นับว่าน่าเสียดายโอกาสซึ่งหาได้ไม่ยากนักในอันที่จะปรับปรุงสภาพความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีน ทั้งนี้เพราะตั้งแต่ พ.ศ. 2493 (ค.ศ. 1950) เป็นต้นมา ไทยดำเนินนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์ (น่าจะเรียกว่าต่อต้านจีนคอมมิวนิสต์มากกว่า) อย่างเข้มแข็ง กล่าวคือต่อต้านคอมมิวนิสต์ทั้งนอกบ้านและในบ้าน คือนอกจากถือว่าจีนคอมมิวนิสต์เป็นศัตรูของฝ่ายโลกเสรีและต่อประเทศไทยแล้ว ภายในประเทศเองก็ต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างเข้มข้น มีการปราบปราม กวาดล้าง จับกุม ผู้ต้องสงสัยว่ามีภารกิจ

กระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ รวมทั้งออกประกาศให้พระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2495 (ค.ศ. 1952)¹¹⁰ เพื่อแสดงให้สหรัฐอเมริกา (ซึ่งไอซ์เซ็นเฮาเยอร์คอตานคอมมิวนิสต์อย่างรุนแรงก้าวขึ้นมาเป็นประธานาธิบดีแทนทรูแมนซึ่งครบวาระการดำรงตำแหน่ง) เห็นว่าไทยเรามีนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างแข็งขัน เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา จะได้ให้ความช่วยเหลือทางการเงินและการทหารและเศรษฐกิจแก่ไทย เพื่อสร้างความแข็งแกร่งในการปราบคอมมิวนิสต์ภายในประเทศซึ่งตามข้อความจริงคงได้กล่าวมาแล้ว ผู้นำไทยอ้างภัยคอมมิวนิสต์เกินความเป็นจริงไป แม้ว่าประเทศไทยจะถูกใช้เป็นที่ทำการของตัวแทนคอมมิวนิสต์ในเอเชียเป็นครั้งคราว แต่การดำเนินการดังกล่าวก็มีประโยชน์ร้ายแรงต่อเสถียรภาพและความมั่นคงภายในประเทศไทยซึ่งที่ผู้นำของไทยและสหรัฐอเมริกาคิด นอกจากนั้นคอมมิวนิสต์ จีน และเวียตนามในประเทศไทยมีจำนวนไม่กัพันคน และพวกนี้มักจะสนใจกับการเมืองภายในประเทศของตนยิ่งกว่าในประเทศไทย การดำเนินงานของพวกนี้จึงกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของไทยน้อยมาก¹¹¹

การประกาศตัวเป็นศัตรูกับสาธารณรัฐประชาชนจีนยิ่งแจ้งชัดขึ้นในปี พ.ศ. 2497 (ค.ศ. 1954) เมื่อไทยประกาศเข้าร่วมเป็นภาคีในองค์การ ส.ป.อ. ตามคำชักชวนของสหรัฐอเมริกาโดยไม่มีเงื่อนไข ภายหลังจากที่คณะรัฐบาลของจอมพล ป. ใช้เวลาไตร่ตรองอยู่เพียง 2 วัน โดยอ้างเหตุผลของการตัดสินใจเข้าร่วมในองค์การนี้ว่า สถานะการแผ่ขยายแดนภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทยบริเวณที่ติดกับลาวกำลังจะตกอยู่ในอันตราย เพราะทหารเวียตนามได้บุกเข้ามาในลาวจนมาถึงท่าแขก ซึ่งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำโขงฝั่งตรงกันข้ามกับไทย ซึ่งไทยเราร้องขอไปยังองค์การสหประชาชาติให้ส่งผู้แทนมาสังเกตการณ์เหตุการณ์รวมทั้งกล่าวแต่ไม่สำเร็จ เพราะโคโนสสภาพโซเวียตใช้สิทธิยับยั้งในคณะรัฐมนตรี ความมั่นคงเสียก่อน¹¹² ทำให้เราหมดหวัง และเมื่อสหรัฐอเมริกาชักชวนให้เข้าร่วมเป็นสมาชิกใน

¹¹⁰ สุจิน ตันติกุล, เรื่องเดิม, หน้า 64.

¹¹¹ ที่คณะของ Frank C. Darling, The Bangkok Post, January, 1950 - January, 1952 passim, pp. 84-85. อ้างในชาติวี ฤทธิธรรม, เรื่องเดิม, หน้า 252.

¹¹² Donald E. Nuechterlein, Op. cit., p. 114.

องค์การ ส.ป.อ. (SEATO) เราจึงขอรับความช่วยเหลือ ทั้งนี้โดยหวังว่าจะได้รับความผูกพันจากการผูกมิตรกับสหรัฐอเมริกาให้แน่นแฟ้นขึ้นในการให้ความคุ้มครองป้องกันภัยให้แก่ไทย และยังคงคิดว่าองค์การ ส.ป.อ. ก็คงเหมือนกับองค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ (NATO) ซึ่งมีกฎอยู่ว่าถ้าภาคีประเทศหนึ่งถูกรุกรานก็เท่ากับเป็นการคุกคามภาคีอื่น ๆ ด้วย ซึ่งย่อมจะได้รับการตอบโต้ร่วมกันจากประเทศภาคีอื่น ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ไทยเข้าใจผิดนักเพราะเมื่อสนธิสัญญา ส.ป.อ. ถูกเสนอให้รัฐสภาอเมริกัน (Congress) ให้สัตยาบันนั้น นายคัลเลสรัฐมนตรีว่าการต่างประเทศอเมริกันได้พยายามชี้แจงว่า สนธิสัญญานี้มิได้ผูกพันให้สหรัฐอเมริกาต้องปฏิบัติการป้องกันประเทศภาคีโดยอัตโนมัติ (ตามมาตรา 4 ของสนธิสัญญา ส.ป.อ.)¹¹³ ความเข้าใจผิดดังกล่าวทำให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม ถูกพรรคฝ่ายค้านและนักการเมืองฝ่ายซ้ายกล่าวโจมตีอย่างหนักว่านำประเทศชาติไปสู่หายนะอันตรายอย่างมากในการเข้าเป็นภาคี ส.ป.อ. เพราะเท่ากับไทยได้แสดงตัวเป็นศัตรูกับคอมมิวนิสต์จีนอย่างโจ่งแจ้งในขณะที่ได้รับหลักประกันคุ้มครองที่ค่อนข้างหละหลวมเต็มที่จากสหรัฐอเมริกา¹¹⁴

นอกจากนี้การดำเนินนโยบายต่างประเทศผูกพันกับสหรัฐอเมริกาจนเกินไปในสมัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม ยังมีผลเสียในด้านเกียรติภูมิของชาติก็จะได้เห็นได้จากการที่ฝ่ายคอมมิวนิสต์ประณามไทยด้วยถ้อยคำที่รุนแรงถึงที่วิทยุปักกิ่ง และฮานอยเรียกไทยเราว่าเป็น "ลูกกะโหลก" (อาจแปลว่าเบี้ยล่าง) ของจักรวรรดินิยมอเมริกันบางเป็น "คนรับใช้" (lackeys) บาง หรือบางที่ก็หาว่าเป็น "สุนัขรับใช้" (running dogs) ของสหรัฐอเมริกา เป็นต้น¹¹⁵ ยิ่งกว่านั้นประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียบางประเทศที่ดำเนินนโยบายเป็นกลางยังได้แสดงความรังเกียจ และแสดงความไม่พอใจประเทศไทยที่ดำเนินนโยบายนิยมตะวันตกจนเกินไป

¹¹³ ปรากฏละเอียดเพิ่มเติมใน Corrine Phuangkasem, Op. cit., pp. 69-70.

¹¹⁴ Donald E. Nuechterlein, Op. cit., p. 116.

¹¹⁵ ถนัด คอมันตร์, เรื่องเดิม, หน้า 129.

(2.2) ผลดี การดำเนินนโยบายต่างประเทศแบบผูกพันกับสหรัฐอเมริกาอย่างแน่นแฟ้นในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม นั้น อาจจะมีผลดีบ้างเหมือนกันซึ่งถ้าเทียบกับผลเสียแล้ว ผู้เขียนคิดว่า ผลดีนั้นน่าจะน้อยกว่าผลเสีย ผลดีซึ่งอาจจะมียูบางก็คือความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ที่ไทยได้รับจากสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้แก่

(2.2.1) ความช่วยเหลือทางด้านทหารตามสนธิสัญญาความช่วยเหลือทางทหารระหว่างประเทศไทย - อเมริกา ซึ่งลงนามเมื่อ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2493 (ค.ศ. 1950) ซึ่งจะไม่ขอกล่าวถึงในรายละเอียด

(2.2.2) ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจและเทคโนโลยี ตามความตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจและเทคโนโลยี ซึ่งลงนามที่กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2493 (ค.ศ. 1950) โดยก่อนหน้านั้นคือในเคอเบรกกรกฎาคม พ.ศ. 2493 (ค.ศ. 1950) รัฐบาลทั้งสองประเทศได้มีการลงนามในข้อตกลงก่อตั้งมูลนิธิฟูไบรท์ (Fubright Educational Foundation) อันเป็นความช่วยเหลือทางด้านการศึกษา

ภายหลังการลงนามแล้วสหรัฐอเมริกาได้ให้ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจและเทคโนโลยีเป็นเงินประมาณ 8 ล้านเหรียญอเมริกัน (ประมาณ 160 ล้านบาท)¹¹⁶ แก่ประเทศไทย และยังได้ตั้งหน่วยงานที่มีชื่อว่า Special Technical and Economic Mission (STEM) ขึ้นในกรุงเทพฯ ในปี พ.ศ. 2493 หน่วยงานนี้รวบรวมผู้เชี่ยวชาญที่จะคอยให้คำแนะนำช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของไทยไว้หลายคน เช่น เกษตรกรรม, ชลประทาน, คมนาคม, การศึกษา ฯลฯ

¹¹⁶ Frank C. Darling, Op. cit., p. 79.

การร่างสรุปความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ ที่สหรัฐอเมริกาให้กับประเทศไทย¹¹⁷
ระหว่างปี พ.ศ. 2495-2498 (ค.ศ. 1952 - 1955)

| ปีงบประมาณของสหรัฐอเมริกา (ค.ศ.) | ความช่วยเหลือด้านเทคโนโลยี | ความช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจ และการป้องกันประเทศ |
|-------------------------------------|----------------------------|--------------------------------------------------|
| 1952 | \$ 7,200,000 | |
| 1953 | 6,500,000 | |
| 1954 | 8,800,000 | |
| 1955 | 4,600,000 | \$ 29,700,000 |

ในปี พ.ศ. 2499 (ค.ศ. 1956) สหรัฐอเมริกาให้เงินช่วยเหลือแก่ประเทศไทยในด้านเทคโนโลยี เป็นเงินประมาณ 4 ล้าน 8 แสนเหรียญอเมริกัน (ประมาณ 96 ล้านบาท) แต่ในปีต่อมา พ.ศ. 2500 (ค.ศ. 1957) ความช่วยเหลือในค่านนี้ก็ลดลงเหลือประมาณ 4 ล้าน 5 แสนเหรียญอเมริกัน (ประมาณ 90 ล้านบาท) เพราะสหรัฐอเมริกาเอาเงินไปเพิ่มให้กับความช่วยเหลือในทางทหารแทน ซึ่งเพิ่มความช่วยเหลือด้านการทหารและการป้องกันประเทศในปี พ.ศ. 2499 ไทยได้รับประมาณ 29 ล้าน 5 แสนเหรียญอเมริกัน (ประมาณ 580 ล้านบาท) แต่พอมีรุ่งขึ้นไทยได้เพิ่มเป็น 30 ล้านเหรียญอเมริกัน (ประมาณ 600 ล้านบาท)¹¹⁸ จึงจะเห็นได้ว่าในช่วงปีสุดท้าย (พ.ศ. 2500) ก่อนจอมพล ป. พิบูลสงคราม จะหมดอำนาจลงนั้น เงินช่วยเหลือส่วนใหญ่ของสหรัฐอเมริกามุ่งไปสู่การช่วยเหลือในการปรับปรุงกองทัพไทยและการป้องกันประเทศ

อันเนื่องจากการพัฒนาการระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกาได้สรุปงบประมาณช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาที่ให้แก่ประเทศไทย ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2497 - 2500 (ค.ศ. 1954 - 1957) โดยแยกเป็นประเภทดังนี้คือ เป็นเงินช่วยเหลือ 109.1 ล้านเหรียญอเมริกัน (ประมาณ

¹¹⁷ Ibid., p. 103.

¹¹⁸ Ibid., p. 132.

2018 ล้านบาท) และเป็นเงินให้กู้ประมาณ 20 ล้านเหรียญอเมริกัน (ประมาณ 400 ล้านบาท) รวมทั้งสิ้นเป็นเงินประมาณ 129.1 ล้านเหรียญอเมริกัน (หรือประมาณ 2580 ล้านบาท)¹¹⁹

นอกจากนั้นในตอนประมาณกลางปี พ.ศ. 2500 (ค.ศ. 1957) สหรัฐอเมริกา ยังได้กระตุกให้องค์การ ส.ป.อ. (SEATO) ขยายกิจกรรมขององค์การในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการทหารและการเมืองออกไปโดยเฉพาะมุ่งไปในด้านการศึกษา ตั้งเป็นทุนให้แก่ประเทศสมาชิกในเอเชีย โดยเฉพาะไทย ฟิลิปปินส์ และปากีสถาน ทั้งนี้เพื่อช่วยยกระดับการศึกษาของประชาชนในประเทศภาคีให้สูงขึ้น และยังได้มีการจัดตั้งบัณฑิตวิทยาลัยทางวิศวกรรมศาสตร์ของ ส.ป.อ. ขึ้นที่กรุงเทพฯ ด้วย นับว่าเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาของประเทศไทยมิใช่น้อย

อย่างไรก็ตามจากการที่ผู้เขียนยกผลดีในด้านความช่วยเหลือที่สหรัฐอเมริกาให้กับประเทศไทย โดยแสดงออกมาเป็นตัวเลขจำนวนเงินที่ได้มา ซึ่งพิจารณาแล้วน่าจะอำนวยความสะดวกให้กับประเทศไทยซึ่งได้ชื่อว่าอยู่ในขั้นกำลังพัฒนาที่น้อย แต่เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนเงินช่วยเหลือที่ได้รับมาซึ่งได้ผลก็อยู่บางกับผลเสียของความไร้อิสระในการดำเนินนโยบายต่างประเทศและเกียรติภูมิของประเทศในช่วงเวลาตอนนั้นแล้ว ผู้เขียนคิดว่าผลดีที่ได้รับมาอาจจะไม่คุ้มกับผลเสียก็ได้ เพราะการที่เราดำเนินนโยบายต่างประเทศผูกพันกับสหรัฐอเมริกามากในสมัยนั้น วัตถุประสงค์ที่สำคัญของเราอาจมิใช่ต้องการนำเงินช่วยเหลือนั้นมาพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ โดยบริสุทธิ์ใจก็ได้ เพราะวัตถุประสงค์สำคัญนั้นน่าจะเป็นตามข้อกล่าวอ้างที่จอมพล ป. ใช้กับรัฐบาลอเมริกันอยู่เสมอ ๆ คือ เพื่อเอามาเสริมสร้างความแข็งแกร่งในการปราบปรามภัยคอมมิวนิสต์ในประเทศ ซึ่งก็มีผู้ให้ทัศนะและเหตุผลไว้แล้วว่าความช่วยเหลือที่รัฐบาลอเมริกันให้กับไทยในระยะหลัง ๆ (ประมาณ พ.ศ. 2500) กลับเน้นหนักไปในด้านทหารและการป้องกันประเทศมากกว่าในด้านเศรษฐกิจและเทคโนโลยี จึงทำให้เราสงสัยว่าความช่วยเหลือต่าง ๆ ที่ให้มานั้นสหรัฐอเมริกาน่าจะมีจุดประสงค์ที่นอกเหนือไปจากการช่วยพัฒนา

¹¹⁹ อังโน เกริกศักดิ์ กองศิลา. "ประเมินผล 22 ปี ของความช่วยเหลือทางวิชาการของสหรัฐอเมริกาต่อประเทศไทย (พ.ศ. 2492 - 2513)" สังคมศาสตร์ปริทัศน์, 3 (ธันวาคม - กุมภาพันธ์, 2513 - 2514), หน้า 8.

ประเทศไทย หรือช่วยสร้างความแข็งแกร่งในการปราบปรามคอมมิวนิสต์ภายในประเทศก็ได้ นั่นคือ
 อาจจะเป็นไปได้ว่า สหรัฐอเมริกาให้ความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ มาเพื่อช่วยเสริมสร้างบารมีและ -
 อิทธิพลให้แก่จอมพล ป. พิบูลสงคราม (ซึ่งทราบกันดีในช่วงเวลาตอนนั้นว่าขาดเสถียรภาพทางการเมือง
 ภายในประเทศ) ทั้งนี้เพื่อค้ำจุนรักษาจอมพล ป. พิบูลสงคราม ไว้ในอำนาจของความเป็นผู้นำ
 ในประเทศต่อไป เพื่อที่รัฐบาลอเมริกันจะได้ใช้เป็นข้อต่อรองในการบีบบังคับให้ประเทศไทยต้องคำ-
 เน้นนโยบายต่างประเทศที่ตามหลังสหรัฐอเมริกาต่อไป ซึ่งอย่างไรก็ตามก็จะเป็นความยินยอมพร้อม
 ใจของจอมพล ป. เองก็ได้ที่ต่อการจะหาหลักประกันความมั่นคงให้กับตนเองซึ่งปราศจากอำนาจที่แท้
 จริงในทางการเมืองภายในประเทศ เนื่องจากต้องคอยถ่วงดุลอำนาจระหว่างตำรวจและทหารอยู่
 ซึ่งเป็นสถานะที่ไม่สู้จะปลอดภัยต่อเสถียรภาพในตำแหน่งผู้นำของตนเท่าใดนัก อาจจะถูกฝ่ายหนึ่งฝ่าย
 ใดโค่นอำนาจของตนลงเมื่อใดก็ได้ (ซึ่งก็เป็นความจริงก็จะกล่าวในหมายเหตุ 3 ต่อไป)

