

สถานการณ์ระหว่างประเทศใหม่กับนโยบายต่างประเทศของไทย

นโยบายต่างประเทศของประเทศหนึ่งประเทศใด ย่อมกำหนดขึ้นโดยปัจจัยทั้งภายในและปัจจัยภายนอก ปัจจัยภายในได้แก่ สภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากรธรรมชาติ เทคโนโลยี เศรษฐกิจ ประชากร อุดมการณ์ คุณสมบัติประชาชาติ ประชาคม และคุณภาพของรัฐบาล เป็นต้น

ปัจจัยเหล่านี้ล้วนแต่เป็นปัจจัยที่แปรเปลี่ยนไปได้มากหรือน้อย ซึ่งย่อมมีผลกระทบต่อเงื่อนไขของการกำหนดนโยบายต่างประเทศ แต่ก็เป็นปัจจัยที่อยู่ในขอบเขตความสามารถของรัฐบาลที่จะควบคุมและปรับปรุงให้เป็นไปตามความต้องการได้ ส่วนปัจจัยภายนอกคือสถานการณ์ระหว่างประเทศซึ่งเปลี่ยนแปลงอยู่เกือบตลอดเวลา นั้น รัฐบาลควบคุมได้ยากแม้จะเป็นรัฐที่มีอำนาจมากก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐเล็ก ๆ แล้ว ความสามารถดังกล่าวยังมีจำกัดมากเป็นพิเศษ

เมื่อพิจารณาแนวโน้มนโยบายต่างประเทศไทยในอดีตจนถึงปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าสถานการณ์ระหว่างประเทศมีบทบาทในการกำหนดความแปรเปลี่ยนของนโยบายต่างประเทศตลอดมา การดำเนินนโยบายต่างประเทศในรูปการผูกพันตนเองกับมหาอำนาจ ซึ่งยังคงเป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ก็มีผลมาจากสถานการณ์ระหว่างประเทศ ซึ่งขณะนั้นสภาพการเมืองระหว่างประเทศมีลักษณะเป็นการเผชิญหน้ากันของค่ายแห่งอำนาจ 2 ขั้ว การหักมุมของการเปลี่ยนแปลงนโยบายเป็นความประจวบเหมาะทางประวัติศาสตร์ ระหว่างผลประโยชน์ของสหรัฐ-ไทยร่วมกันในการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ ซึ่งเป็นผลให้ไทยผูกพันกับสหรัฐตลอดมา ดังนั้น เมื่อสถานการณ์ระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงไป โดยสหรัฐมีบทบาทสำคัญ จึงจำเป็นต้องศึกษาสถานการณ์ระหว่างประเทศและนำมาพิจารณาถึงผลซึ่งอาจกระทบกระเทือน เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ประเมินผลหาแนวทางที่อาจเป็นไปได้ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยต่อไป

สถานการณ์ระหว่างประเทศใหม่ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปจากศูนย์กลางอำนาจ 2 ขั้ว เป็นศูนย์กลางอำนาจหลายขั้ว มีสัญลักษณ์เริ่มต้นอยู่ที่การฟื้นฟูสัมพันธภาพระหว่างสหรัฐ ฯ กับจีนคอมมิวนิสต์ ปัจจัยสำคัญที่มีบทบาทต่อการฟื้นฟูสัมพันธภาพระหว่างสหรัฐ ฯ กับจีนคอมมิวนิสต์ได้แก่ ความขัดแย้งระหว่างจีนคอมมิวนิสต์กับโซเวียต การเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของสหรัฐ ฯ และการทวิอำนาจทางการทหารของโซเวียต การเปลี่ยนศูนย์กลางอำนาจดังกล่าวนี้ได้มีผลกระทบกระเทือนต่อประเทศต่าง ๆ เกือบทั่วโลกที่จะต้องหันมาปรับปรุงนโยบายต่างประเทศ ความพยายามเสริมสร้างดุลยภาพระหว่างมหาอำนาจทั้งสามได้มีบทบาทสำคัญทำให้สภาพการเมืองระหว่างประเทศเริ่มเปลี่ยนแปลง โจมหน้จากลักษณะการเผชิญหน้ากันไปสู่ลักษณะการประนีประนอมกันมากยิ่งขึ้น คงจะเห็นได้จากการเสริมสร้างดุลยภาพของมหาอำนาจต่าง ๆ ดังนี้

ด้านสหรัฐ ฯ ปัญหาของสหรัฐ ฯ คือ การยุติสงครามเวียดนามและสร้างความมั่นคงภายใน โดยไม่ละทิ้งขอบเขตพื้นที่ที่อยู่ต่อประเทศพันธมิตร และโดยไม่ปล่อยให้สหรัฐ ฯ กลายเป็นมหาอำนาจชั้นรอง และเพื่อที่จะบรรลุผลสำเร็จได้ สหรัฐ ฯ จึงต้องแสวงหาคู่กลาง ค่ายความร่วมมือกันกับปักกิ่งและมอสโก ซึ่งสหรัฐ ฯ ก็ได้ประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี ยุคนี้นับเป็นยุคแห่งความสำเร็จของการเจรจาของสหรัฐ ฯ ผลงานที่เด่นของสหรัฐ ฯ ได้แก่ การไปเยือนปักกิ่งของประธานาธิบดีสหรัฐ ฯ การทิ้งระเบิดและการวางทุ่นระเบิด การประชุมลับสุดยอดที่มอสโก การถอนทหารและลดภาระผูกพันตามหลักการนิกสัน การรวมลงนามในข้อตกลงยุติสงครามและฟื้นฟูสัมพันธภาพ ผลงานเหล่านี้ล้วนแต่มีความเกี่ยวข้องกับนโยบายต่างประเทศสหรัฐ ฯ ทั้งสิ้น ซึ่งชี้ให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สหรัฐ ฯ มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้นโดยการมีบทบาทในประเทศสามเสาซึ่งได้แก่ สหรัฐ ฯ จีนคอมมิวนิสต์และสหภาพโซเวียต สหรัฐ ฯ ได้เปลี่ยนจากการใช้วิธีแผ่ขยายอิทธิพลมาเป็นการใช้วิธีการทูต เพื่อให้บรรลุจุดหมายแห่งระบบศูนย์กลางอำนาจ

ด้านจีนคอมมิวนิสต์ ความขัดแย้งระหว่างจีนคอมมิวนิสต์กับสหภาพโซเวียต ได้ปรากฏชัดเจนในปี ค.ศ. 1960 ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากความขัดแย้งด้านอุดมการณ์และผลประโยชน์ ความขัดแย้งดังกล่าวทวีความรุนแรงขึ้นจนทำให้เชื่อได้ว่า จีนคอมมิวนิสต์และสหภาพโซเวียตจะไม่สามารถร่วมมือกันเพื่อปฏิวัติโลกให้เป็นคอมมิวนิสต์ได้อีก จีนไม่



ถือว่าโซเวียตเป็นมิตรที่ดีกว่าสหรัฐ และยังคงถือว่าทั้งสองประเทศเป็นศัตรู ความขัดแย้งกันนั้นนับว่าเป็นสาเหตุสำคัญยิ่งประการหนึ่งที่ผลักดันให้จีนต้องมาพิจารณาปรับปรุงนโยบายที่มีต่อสหรัฐใหม่¹ การถอนทหารสหรัฐ ฯ โดยสิ้นเชิงจากเวียดนามใต้ตามจุดมุ่งหมายของหลักการนิคสัน และการมอบภาระให้แก่เวียดนามใต้ และซึ่งเป็นไปตามข้อตกลงยุติสงครามและฟื้นฟูสันติภาพทำให้จีนคอมมิวนิสต์เชื่อว่า ตนไม่ต้องกังวลอันตรายจากกำลังทหารของสหรัฐ ซึ่งอยู่ชายแดนตอนใต้ของตนอีก ความเชื่อมั่นนี้เมื่อรวมกับความวิตกกังวลเกรง การทวีอำนาจทางทหารของสหภาพโซเวียตในตะวันออกกลาง เมดิเตอร์เรเนียน และการสร้างขีปนาวุธโคจรรอบให้จีนคอมมิวนิสต์ยอมรับร่วมกับสหรัฐ ฯ ในบางเรื่อง ข้อได้เปรียบที่สำคัญที่สุดของจีนก็คือ ความสัมพันธ์กับสหรัฐ ฯ นี้จะเป็นเครื่องยับยั้งสหภาพโซเวียตให้ตระหนักว่าหากตนโจมตีเมื่อใด สหรัฐ ฯ ก็คงจะไม่อยู่นิ่งเฉย นอกจากนี้ การเขื่อนบักกิ้งของประธานาธิบดีนิคสัน ได้ลดความหวุ่นวิตกญี่ปุ่นซึ่งกำลังจะเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจไปสู่กำลังทหารในอนาคต

กานโซเวียต การที่สหรัฐลงนามร่วมกับโซเวียตในข้อตกลงลดอาวุธยุทธศาสตร์ (SALT) ได้แสดงถึงการที่สหรัฐ ฯ ยอมรับว่า สหภาพโซเวียตมีความเสมอภาคทางยุทธศาสตร์ (Strategy parity) ซึ่งเป็นความมุ่งหวังของสหภาพโซเวียตมาเป็นเวลานาน ข้อตกลงนี้ได้สร้างความมั่นใจให้แก่สหภาพโซเวียตว่า สหรัฐ ฯ จะไม่สร้างอาวุธยุทธศาสตร์ล้ำหน้าตน และจะมีอิทธิพลทำให้รัฐสภาอเมริกันและมติมหาชนสหรัฐ ฯ เรียกร้องให้ลดค่าใช้จ่ายด้านอาวุธยุทธศาสตร์

สหภาพโซเวียตยังได้สถาปนาสัมพันธภาพกับประเทศยุโรปอื่น เช่น ลงนามในสนธิสัญญาความร่วมมือระหว่างโซเวียตกับเยอรมัน ข้อตกลงเบอร์ลินฉบับใหม่และความตกลงทางการค้า ทำให้สหภาพโซเวียตลดความวิตกในแนวรบด้านยุโรป แต่หุ้มเท่กำลังทหาร

¹ เขียน วีระวิทย์, นโยบายต่างประเทศจีนคอมมิวนิสต์ (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2515), หน้า 40.

เพื่อรักษาความมั่นคงทางด้านการเงินคอมมิวนิสต์ ซึ่งสหภาพโซเวียตถือว่าเป็นศัตรูที่สำคัญที่สุด อย่างไรก็ตาม สหภาพโซเวียตก็ไม่สามารถชักชวนสหรัฐอเมริกาให้ต่อต้านจีนคอมมิวนิสต์รวมกันได้ สหรัฐจึงยังคงมีฐานะได้เปรียบในความสัมพันธ์ประเทศสามเส้านี้

จะเห็นได้ว่า สภาพการณ์ระหว่างประเทศใหม่ได้ชี้ให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงยุทธวิธีของการรักษาและส่งเสริมผลประโยชน์ของมหาอำนาจ จาก "การเมืองแบบเผชิญหน้า" (Politics of Confrontation) มาสู่ "การเมืองแบบประนีประนอม" (Politics of Detente) หรือ "ยุคการเผชิญหน้า" (Confrontation) มาสู่ "ยุคเจรจา" (Negotiation) ซึ่งเมื่อนำมาเปรียบกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในยุคหลังสงครามเวียดนาม ก็จะได้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มีลักษณะ ดังนี้

ประการแรก สภาพการเมืองแบบเผชิญหน้ากันระหว่างโลกเสรีกับโลกคอมมิวนิสต์ได้สิ้นสุดลง ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้เกิดมีศูนย์กลางอำนาจ 4 ขั้ว ซึ่งได้แก่ สหรัฐ จีนคอมมิวนิสต์ และสหภาพโซเวียต รวมทั้งญี่ปุ่นซึ่งเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจที่อาจกลายเป็นมหาอำนาจทางการเมืองในภูมิภาคนี้ได้

ประการที่สอง หลักการนิคสันซึ่งมีใจความสำคัญโดยสรุปคือ สหรัฐจะรักษาขอบเขตตามสัญญาที่ตนมีอยู่ทุกฉบับ สหรัฐจะเข้าเป็นโล่ป้องกันถ้าหากประเทศที่มีอาวุธนิวเคลียร์ใด ๆ ถูกคามอันตรายของประเทศหนึ่งประเทศใดที่เป็นพันธมิตรกับสหรัฐ ฯ หรือประเทศใดประเทศหนึ่งที่สหรัฐถือว่ามีความสำคัญต่อความมั่นคงของสหรัฐและของเอเชียทั้งหมด และในกรณีที่เกี่ยวกับการรุกรานในแบบอื่น ๆ สหรัฐ ฯ ก็จะให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและทางทหาร ในเมื่อได้รับการขอร้องและเมื่อสหรัฐ ฯ เห็นสมควร แต่ประเทศที่ถูกคุกคามโดยตรงก็จะต้องหาหนทางที่ตามความรับผิดชอบส่วนใหญ่ในกำลังคนที่จะป้องกันตนเอง¹ ได้แสดงเจตนารมณ์ชัดเจนว่า สหรัฐจะคอย ๆ ลดบทบาทของตนออกไปจาก

¹ กระทบต่องานของชรรมาชาติ (แปล), ยุทธศาสตร์เพื่อสันติภาพแนวใหม่ (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมนักข่าว, 2513), หน้า 116-117.

สงครามเวียดนามและประเทศในภูมิภาคนี้จะต้องยืนหยัดพึ่งตนเองมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านกำลังทหาร เพราะสหรัฐย่อมจะปลดพันธะทางด้านกำลังทหารให้หมดสิ้นไป

ประการที่สาม สหรัฐ ฯ และจีนคอมมิวนิสต์ได้เลือกนโยบายเผชิญหน้ากันโดยสิ้นเชิง หลังจากช่วงระยะเวลา 23 ปีที่ผ่านมา นั่นคือ ในสมัยประธานาธิบดีไอเซนฮาวร์ สหรัฐฯ ใช้นโยบายปิดล้อมให้โดดเดี่ยว (Containment with isolation) ในสมัยประธานาธิบดีเคนเนดีใช้นโยบายปิดล้อมโดยไม่กักกันให้โดดเดี่ยว (Containment without isolation) ในสมัยประธานาธิบดีจอห์นสัน ใช้นโยบายแสวงหาวิธีอยู่ร่วมกับความจำเป็น (Accommodation) และในสมัยประธานาธิบดีนิกสัน ใช้นโยบายอยู่รวมโลกกันด้วยผลประโยชน์ร่วมกัน (Détente) ¹

ปัจจุบัน สหรัฐ ฯ และจีนคอมมิวนิสต์ได้ดำเนินการฟื้นฟูสัมพันธภาพต่อกันจนถึงขั้นตกลงจัดตั้งสำนักงานติดต่อขึ้นที่กรุงปักกิ่งและวอชิงตัน ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นการเปิดความสัมพันธ์ทางการทูตอย่างไม่เป็นทางการ และเป็นที่คาดคะเนได้ว่า ในอนาคต ประเทศทั้งสองจะมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ควรจะตระหนักว่าการเปลี่ยนแปลงนโยบายไปเช่นนี้มีความสำคัญมาก เพราะมิได้เปลี่ยนเจตนารมณ์ที่มียุแล้ว กล่าวคือ เป็นการประนีประนอมด้วยเหตุผลว่า กลยุทธ์เก่า ๆ นั้นใช้ไม่ได้ผลนั่นเอง ทั้งสหภาพโซเวียตและจีนคอมมิวนิสต์ก็ยังคงไม่ยอมเลิกมโนทัศน์แนวความคิดของตนที่มีต่อโลก แต่ทั้งสองประเทศก็ยอมรับว่าการเจรจาจะมีผลประโยชน์แก่ฝ่ายตนมากที่สุดแทนการใช้นโยบายเผชิญหน้า สหรัฐ ฯ เองก็มีความคิดเห็นเช่นกัน ดังปรากฏว่ามีภารกิจริเริ่มต่าง ๆ เพื่อการนี้ เช่น การไปเยือนปักกิ่งและมอสโคว์ของประธานาธิบดีสหรัฐ ฯ เป็นต้น ซึ่ง

¹ เขียน วิระวิทย์, "นโยบายและกลยุทธ์ของสาธารณรัฐประชาชนจีนต่อไทย", สังคมศาสตร์ปริทัศน์, 5 (พฤษภาคม, 2516), หน้า 58.

ขอมหมายความว่าสงครามเย็นยังมีกลิ่นสุกคอง แต่ระยะนี้เป็นระยะหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญยิ่งยวด มหาอำนาจเพียงแต่เปลี่ยนเครื่องมือ (means) จากการเผชิญหน้ากันด้วยการใช้กำลังมาใช้การเจรจาประนีประนอมกันแทนเท่านั้น ทั้งนี้ น่าจะเป็นผลจากความล้มเหลวของการเผชิญหน้า และความหวั่นเกรงต่อผลเสียหายที่จะเกิดขึ้นอีก รวมทั้งความจำเป็นบังคับด้วย

การเมืองแบบประนีประนอมดังกล่าวมาแล้วข้างต้น อาจก่อให้เกิดสภาพการเมืองระหว่างประเทศ 2 ลักษณะ คือ

ประการแรก การตกลงแบ่งโลกเป็นเขตอิทธิพลของแต่ละมหาอำนาจ กล่าวคือ ความวิตกเรื่องสงครามนิวเคลียร์จะทำให้มหาอำนาจทุกฝ่ายหลีกเลี่ยงการปะทะกันในบริเวณที่ขัดแย้ง และเป้าหมายนี้เองอาจทำให้มหาอำนาจคือ จีนคอมมิวนิสต์ โซเวียต และสหรัฐ อาจยอมรับรองเขตอิทธิพลที่สำคัญว่าประเทศใดควรจะต้องเป็นใหญ่ และอีก 2 ประเทศจะต้องยอมรับและเคารพบูรณภาพแห่งเขตแดนนั้น

กรณีของเอเชีย ความขัดแย้งกันระหว่างประเทศในเอเชียด้วยกันมักจะเป็นจุดเค็ดที่มหาอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย เช่น ปัญหาพรมแดนจีนกับอินเดียน ปัญหาเกาหลีและปัญหาเวียดนาม ซึ่งทำให้เอเชียกลายเป็นเขตอันตรายสำหรับมหาอำนาจทุกฝ่าย การแบ่งเขตอิทธิพลจะเกิดขึ้นได้หรือไม่ในอนาคต เป็นเรื่องที่ไม่อาจคาดคะเนได้

หากมหาอำนาจแบ่งเขตอิทธิพลกันในอนาคต ก็ย่อมเป็นอันตรายต่อประเทศเล็กๆ เพราะจะต้องถูกอิทธิพลของมหาอำนาจครอบงำ โดยประเทศเล็กๆ แทบจะไม่มีโอกาสป้องกันหรือรักษามลประโยชน์ของตนได้ ในกรณีที่ผลประโยชน์ขัดแย้งกับมหาอำนาจ

ประการที่สอง การอยู่ร่วมกันอย่างคู่แข่งชั้นของมหาอำนาจ (Modus vivendi) กล่าวคือ มหาอำนาจตกลงกันที่จะแข่งขันอิทธิพลกันโดยไม่ใช้กำลังสงคราม แต่จะใช้การเจรจาประนีประนอมกันเพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่เกิดขึ้น หากเป็นเช่นนี้ก็ขอมหมายความว่า ประเทศเล็กๆ มีโอกาสที่จะเลือกดำเนินนโยบายเพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างมหาอำนาจได้

สภาพการณ์ใหม่ของการเมืองระหว่างประเทศยุคปัจจุบัน น่าจะแสดงให้เห็นชัด
 ไควว่า มหาอำนาจพยายามสร้างวิธีการอยู่ร่วมกันอย่างคู่แข่งชั้น โดยหลีกเลี่ยงการใช้
 กำลังต่อกัน ซึ่งปรากฏในรูปของการฟื้นฟูสัมพันธภาพระหว่างสหรัฐกับจีนคอมมิวนิสต์ การ
 ฟื้นฟูสัมพันธภาพระหว่างจีนคอมมิวนิสต์กับญี่ปุ่น และความขัดแย้งระหว่างสหภาพโซเวียตกับ
 จีนคอมมิวนิสต์ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าได้แยกประเทศทั้งสองออกจากค่ายเดียวกันไปแล้ว

ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สภาพการเมืองระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นมี
 ขอบสนับสนุนไควว่า ปรากฏออกมาในลักษณะการอยู่ร่วมกันอย่างคู่แข่งชั้นของมหาอำนาจ ทั้ง
 จะเห็นได้จากข้อเท็จจริงที่เด่นชัด เช่น บทบาททางการค้าของสหภาพโซเวียต ซึ่งได้แก่
 การตกลงทางการค้ากับสิงคโปร์ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ ไทยและพม่า ความเป็นมหาอำนาจ
 เศรษฐกิจของญี่ปุ่น ฐานทัพสหรัฐ และการสนับสนุนขบวนการปลดแอก เป็นต้น ทั้งนี้ ย่อม
 แสดงให้เห็นว่า สหภาพโซเวียต ญี่ปุ่น จีนคอมมิวนิสต์ และสหรัฐ ฯ ยังคงต้องการมีผล
 ประโยชน์และอิทธิพลในภูมิภาคนี้ ขณะเดียวกันแถลงการณ์รวมระหว่างสหรัฐกับจีนคอม-
 มิวนิสต์ได้ชี้ให้เห็นเจตนารมณ์ของมหาอำนาจทั้งสองที่ไม่ต้องการให้มีการแบ่งเขตอิทธิพล
 เกิดขึ้นดัง ถ้อยความว่า

...แต่ละฝ่ายไม่ปรารถนาที่จะพยายามตั้งตนเองขึ้นเป็นประมุขของ
 ประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก และแต่ละประเทศคัดค้านความ
 พยายามของประเทศอื่นใดหรือกลุ่มใดที่จะสถาปนาตนเองขึ้นเป็นประมุข เช่น
 นี้¹

¹ สำนักข่าวสารอเมริกัน, แถลงการณ์รวมของสหรัฐ และสาธารณรัฐประชา
 ชนจีน (พระนคร, 2515), หน้า 4.

... ทั้งสองฝ่ายมีความเห็นว่า ประเทศใหญ่ใด ๆ ถ้าไปร่วมสมคบกัน
กับประเทศใหญ่อีกประเทศหนึ่งทำการเป็นปฏิปักษ์ต่อประเทศอื่น ๆ ก็ดี หรือ
มีประเทศใหญ่ ๆ มาแบ่งโลกออกให้เป็นเขตที่เป็นประโยชน์ส่วนของใคร ๆ
ก็ดี ย่อมจะเป็นการขัดกับส่วนใครส่วนเสียของประชากรของโลก ¹

โดยที่เป็นการประจักษ์แล้วว่า มหาอำนาจไม่ยินยอมตกลงครองภูมิภาคเอเชีย
ตะวันออกเฉียงใต้รวมกันได้ มหาอำนาจทั้ง 4 จะต้องยอมรับว่า ไม่มีมหาอำนาจใดจะ
มีอิทธิพลผูกขาดใดหรือมีการแบ่งเขตอิทธิพล ประเทศเล็ก ๆ ในภูมิภาคนี้จึงต้องตกอยู่
ในสภาพการณ์อยู่ร่วมกันอย่างคู่แข่งชั้นของมหาอำนาจ ซึ่งโดยเปรียบเทียบกันแล้วสภาพ
การณ์เช่นนี้ ใ้โอกาสในการรักษาและเสริมสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงโดยใช้
ความสามารถทางการทูตเป็นหลักสำคัญ เป้าหมายสำคัญของการทูตดังกล่าวก็คือ การ
สร้างให้เกิดดุลย์อำนาจและอิทธิพลของทั้ง 4 ฝ่าย และสร้างความเชื่อมั่นแก่มหาอำนาจ
ว่าเป็นผลประโยชน์ที่แก่ทุกฝ่าย

สภาพการณ์ใหม่ระหว่างประเทศใ้ก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อไทยโดยตรง
ทั้งนี้ เนื่องจากนโยบายต่างประเทศไทยปัจจุบันมีลักษณะผูกพันกับสหรัฐ โดยมีสัญลักษณ์
ของการผูกมัดที่แนบแน่นคือ ฐานทัพ รากฐานของความร่วมมือกันเกิดจากสมมุติฐานที่ว่า
จีนคอมมิวนิสต์เป็นภัยคุกคามเอกราชของชาติ บัดนี้ไทยต้องยอมรับสภาพความเป็นจริงว่า
ผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างไทยกับสหรัฐ ๆ คือ การต่อต้านภัยจากจีนคอมมิวนิสต์ได้สลาย
ตัวไปแล้ว เนื่องจากสหรัฐ ๆ ใ้พื้นที่สัมพันธภาพกับจีนคอมมิวนิสต์ ซึ่งนับวันสัมพันธภาพ
ก็จะแน่นแฟ้นยิ่งขึ้น นอกจากนี้แล้ว สหรัฐยังใ้ประกาศหลักการนิคสันลคภาวะผูกพันโดย
เฉพาะอย่างยิ่งค่าน้ำค้ำทหารที่มิต่อพันธมิตรในเอเชีย ซึ่งเป็นการพิสูจน์ว่าสมมุติฐาน
เดิมไร้ความหมายไปแล้ว ดังนั้น ไทยจึงควรหันมาปรับปรุงนโยบายต่างประเทศเสียใหม่

¹ เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

ให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของการเมืองระหว่างประเทศในภูมิภาคนี้

การปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพการเมืองแบบประนีประนอมและการอยู่ร่วมกัน
 ควบคู่กันของมหาอำนาจนั้น ย่อมหมายถึงการดำเนินนโยบายต่างประเทศในการ
 รักษาคุลยแห่งอำนาจทั้ง 4 ขั้ว ในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ ปัญหาของการเสียคุลยภาพ
 ขณะนี้ก็คือ

ประการแรก พันธะผูกพันที่มีต่อสหรัฐ ฯ ได้แก่ ฐานทัพและองค์การ ส.ป.อ.
 ซึ่งไทยจะต้องมีแผนกำหนดการลดพันธะที่มีต่อฐานทัพจนหมดไปโดยสิ้นเชิง และสนับสนุน
 องค์การ ส.ป.อ. ในรูปความร่วมมือทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ทั้งนี้ เนื่อง
 จากเจตนารมณ์ในการสร้างพันธะดังกล่าวคือ การต่อต้านจีนคอมมิวนิสต์และเวียดนาม
 เหนือ การปรับคุลยภาพด้านสหรัฐ ฯ จะทำให้คุลยด้านจีนคอมมิวนิสต์มีฐานะดีขึ้น

ประการที่สอง ปัญหาจีนคอมมิวนิสต์และญกอกการร้าย ไทยจะต้องยอมรับความ
 จริงว่า โลกยุคใหม่นี้โคลบบทบาทของอुकุมการจนแทบจะไม่มีสำคัญ แต่การอยู่รวม
 กันควบคู่กันประนีประนอมกลับมีบทบาทสำคัญยิ่งขึ้น ไทยจะต้องแยกพิจารณาการต่อต้าน
 ลัทธิคอมมิวนิสต์ออกจากการต่อต้านประเทศจีนคอมมิวนิสต์ และยอมรับว่าปัญหาญกอกการ
 ร้ายเป็นปัญหาภายในประเทศที่ไทยจะต้องแก้ไขเอง การฟื้นฟูสัมพันธภาพกับจีนคอมมิว-
 นิสต์ที่มีการ เริ่มต้นที่คึกมากจนควรจะได้รับกา สนับสนุนต่อไป

ส่วนคานญี่ปุ่นและสหภาพโซเวียต ไทยก็ได้มีสัมพันธภาพตามปกติอยู่แล้ว ดังนั้น
 สิ่งที่ไทยจะต้องระมัดระวังในการดำเนินนโยบายต่างประเทศก็คือ การปรับคุลยภาพและ
 รักษาคุลยภาพ

อาจกล่าวได้ว่า นโยบายต่างประเทศไทยที่มีลักษณะผูกพันต่อสหรัฐ ฯ ในปัจจุบัน มี
 ได้มีความเหมาะสมที่สอดคล้องกับสถานการณ์ระหว่างประเทศใหม่ ซึ่งต้องการนโยบายที่
 มีเป้าหมายในการคุลยภาพมหาอำนาจ ไทยจึงควรหาทางในการดำเนินนโยบายต่าง-
 ประเทศที่เหมาะสมโดยปรับนโยบายเสียใหม่

ความเป็นกลางตามประเพณี น่าจะเป็นแนวทางในการกำหนดแนวนโยบายต่างประ-
 เทศใหม่ ทั้งนี้ เนื่องจากความเป็นกลางตามประเพณีมีลักษณะที่สอดคล้องกับสภาพความ

เป็นจริงดังกล่าว กล่าวคือ หลักการยอมรับสภาพความเป็นจริง โดยใช้ความสามารถทางการทูตในการคุยอำนาจให้เกิดประโยชน์ในการรักษาเสถียรภาพและเอกราช และความพร้อมที่จะปรองคองหรือออมชอม ซึ่งเป็นพื้นฐานของความเป็นกลางตามประเพณี ย่อมจะสนับสนุนการสร้างคุยอำนาจหลายชั่วให้บรรลุผลสำเร็จได้ ประกอบกับในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อของการปรับนโยบายต่างประเทศใหม่ ก็มีปัจจัยที่เกื้อกูลซึ่งเป็นประโยชน์ยิ่ง ได้แก่ สภาพการณ์ใหม่ระหว่างประเทศที่มีลักษณะเป็นการเมืองแบบประนีประนอม จึงกล่าวได้ว่าความเป็นกลางตามประเพณีจะเป็นหลักนโยบายต่างประเทศที่เหมาะสมที่สุด

พันเอกพิเศษ อดิศร์ คอมนันท์ อธิบดีรัฐมนตรีว่าการต่างประเทศไทย ได้กล่าวไว้มีใจความว่า ความเป็นกลางเป็นวิถีทางของการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่เต็มไปด้วยความยากลำบาก ซึ่งจะต้องใช้ความพยายามและความเสียสละอย่างมาก แต่ความเป็นกลางก็เป็นวิถีทางที่ปลอดภัยที่สุด ส่วนวิถีทางอื่น ๆ แม้ว่าจะแลดูเสมือนวิถีทางที่ง่าย แต่มันเต็มไปด้วยอันตรายยิ่งสำหรับประเทศกำลังพัฒนาในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ การดำเนินนโยบายเป็นกลางในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง จะช่วยให้ประเทศเหล่านั้นอยู่รอดได้ในโลกที่มีศูนย์หลายแห่งซึ่งเกิดจากมหาอำนาจใหม่ ๆ ซึ่งได้แก่ สาธารณรัฐประชาชนจีน ญี่ปุ่น ยุโรปตะวันออกและตะวันตก ในโลกที่ประกาศหลักการรับผิดชอบตามลัทธิจีน สัน ฌ เกาะ กวม¹

ไทยได้มีประสบการณ์ในการฝึกฝนความเป็นกลางตามประเพณีด้วยความอดทนและชำนาญมาเกือบตลอดประวัติศาสตร์ของชาติ ซึ่งสามารถช่วยให้ไทยรักษาความเป็นเอกราชมาได้จนปัจจุบัน ความสอดคล้องกันระหว่างสถานการณ์ระหว่างประเทศใหม่ กับความเป็นกลางตามประเพณี จึงน่าจะสนับสนุนให้ไทยได้กลับมาใช้ความเป็นกลางตามประเพณี เป็นหลักในการดำเนินนโยบายต่างประเทศในลักษณะของนโยบายปรองคองหรือนโยบายออมชอมในอดีตกาลอีกครั้งหนึ่ง

¹ Thanat Khoman, "Neutralization with Strength." The Nation, April 16, 1973, p. 2.