

ประเทศไทยมีนโยบายต่างประเทศหรือไม่?*

ไทยจะหลีกเลี่ยงการสูญเสียอันใหญ่หลวงที่เกิดจากการมีส่วนร่วมอย่างสำคัญในสงครามเวียดนามได้หรือไม่ และจะหาทางอยู่ร่วมกับจีนแผ่นดินใหญ่ได้อย่างไร นี่เป็นปัญหาสำคัญ 2 ประการ ที่นายรอส เทอร์ริล (Ross Terrill) หยิบยกขึ้นมารายงาน และให้ทัศนวิจารณ์ไว้ในนิตยสาร *The Atlantic* ฉบับเดือนตุลาคม 2515

เมื่อประธานาธิบดีนิกสันประกาศ *ลัทธิกิสัน* ในปี 2512 นั้น การถอนทหารอเมริกันออกจากประเทศไทยก็เริ่มต้นขึ้น แต่ขบวนการดังกล่าวนี้หยุดชะงักลงในปี 2514 เมื่อทหารอเมริกันลดจำนวนลงเหลือ 32,000 คน ครั้นเมื่อต้นปี 2515 ทหารอเมริกันในประเทศนี้ก็กลับเพิ่มจำนวนขึ้นอีก เบื้องหลังของความแปรปรวนครั้งนี้มีอยู่ว่า เมื่อทหารอเมริกันในเวียดนามลดลงเหลือ 150,000 คน นักวางแผนทางทหารบอกกล่าวแก่ประธานาธิบดีนิกสันว่า หากจะลดจำนวนทหารอเมริกันในเวียดนามต่อไปอีกแล้ว จำเป็นต้องเพิ่มกำลังทัพทางอากาศ แม้จะอยู่นอกเวียดนาม แต่ให้อยู่ใกล้ๆ เวียดนามนั่นเอง เหตุฉะนี้ จำนวนทหารอเมริกันในประเทศไทยจึงเพิ่มพูนขึ้น เมื่อเดือนมีนาคม 2514 ที่แล้วนี้เอง วุฒิสมาชิกสจิวต์ ไชมิงตัน กล่าวว่า “.....แท้จริง ในอนาคตอันไม่ไกลนักนี้ ไทยอาจมีทหารอเมริกันจำนวนครึ่งหนึ่งของที่มีอยู่ในเวียดนาม...” แต่มาบัดนี้ การณ์ปรากฏว่า ทหารอเมริกันในเมืองไทย (ประมาณ 50,000 คน) มีจำนวนมากกว่าในเวียดนาม (43,500 คน) เสียด้วยซ้ำ ทั้งเครื่องบินอเมริกันนานาชนิดก็เพิ่มจำนวนขึ้น จนบัดนี้มีอยู่ประมาณ 800 เครื่อง

การที่จำนวนทหารอเมริกันในเมืองไทยกลับเพิ่มขึ้นเช่นนี้ นายเทอร์ริลเห็นว่าก่อให้เกิดปัญหาร้ายแรงแก่ความมั่นคงระหว่างประเทศของไทย ในขณะที่สหรัฐฯเพิ่มการรบทางอากาศไทยย่อมได้รับผลจากการยินยอมให้อเมริกันเข้ามาตั้งฐานทัพอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ความเป็นไป 3 ประการที่เกิดแก่ประเทศไทยเวลานี้ย่อมเป็นประจักษ์พยานแก่ความข้อนี้ได้ดียิ่ง ความเป็นไปเหล่านี้ก็คือ

ประการแรก ได้แก่ การก่อการร้ายและการต่อต้านทางอาวุธที่เกิดขึ้นทางภาคเหนือภาคใต้ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ไม่มีใครในประเทศไทยที่จะบอกกล่าวอย่างแน่ชัดได้ว่า อะไรคือความสัมพันธ์ระหว่างกรณีฐานทัพต่างด้าวในประเทศกับการก่อการร้าย แท้ที่จริงแม้แต่จำนวนผู้ก่อการร้ายที่มีอาวุธก็หาคนที่รู้มิได้เลย (นายเทอร์ริลประมาณไว้ว่ามี 8,000 คน) อย่างไรก็ตาม ผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์มักจะหยิบยกกรณีฐานทัพอเมริกันภายในประเทศเป็นเหตุผลต่อต้านรัฐบาล และในระยะหลายปีที่ผ่านมาี้ หากจำนวนทหารอเมริกันในเมืองไทยเพิ่มขึ้นคราใด การก่อการร้ายก็เพิ่มขึ้นตามครานั้น

* เก็บความจากรายงานข่าว และทัศนวิจารณ์เกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศของไทย ซึ่ง Rodd Terrill เขียนไว้ใน *The Atlantic*, Vol. 230, No. 4, (October, 1972), pp. 6-22.

ประการที่สอง การเพิ่มจำนวนทหารอเมริกันในเมืองไทยทำให้รัฐบาลทั้งปักกิ่งและรัฐบาลฮานอยเอาใจจริงเอาใจกับเมืองไทยมากขึ้น บทความหลายต่อหลายบทของผู้ใช้นามว่า ‘นักออกความเห็น’ ในหนังสือพิมพ์ *People's Daily* ประกาศต่อต้าน ‘กลุ่มปฏิกิริยาของไทย’ ที่ยินยอมให้สหรัฐฯ มาตั้งฐานทัพอากาศ ในบทความตีพิมพ์เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2515 มีความตอนหนึ่งว่า ‘ด้วยการยินยอมเป็นสมุนของเสียด้านนั้น’ ผู้ร่วมในกิจกรรมสงครามของอเมริกัน ‘จะต้องพบจุดจบอันไม่ผู้จะคืนัก’ ที่ทำเงินแดงที่มีต่อไทยนั้น มีอยู่ต่างๆ กัน ทั้งในด้านอ่อนโยนและในทางแข็งกระด้าง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับโมติจริตที่ไทยหยิบยื่นแก่ฐานทัพอเมริกัน เพราะเป้าหมายสำคัญของปักกิ่งในอาเซียนาคเนย์ก็คือ การขัดอำนาจทางทหารของสหรัฐฯ ในภูมิภาคนี้ ในระยะสั้น ความข้อนี้อ้อมหมายถึงการป้องกันมิให้สหรัฐฯ โจมตีเงินแดง ในระยะยาว อ้อมหมายถึงการสร้างมิตรของเงินแดงในอาณานิคมนี้ ปัญหาจึงมีอยู่ว่า เมืองไทยยินยอมให้มีทหารอเมริกันในประเทศมากขึ้นเช่นนี้แล้ว ไทยจะอยู่กับเพื่อนบ้านยักษ์ใหญ่ทางภาคเหนือได้อย่างไร

ประการที่สาม ในระยะหกเดือนที่ผ่านมา ไทยหาได้มีนโยบายต่างประเทศแต่ประการใดไม่ ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศว่างลง นายเทอร์ริลได้ถามข้าราชการชั้นผู้ใหญ่คนหนึ่งว่า นักการทหารที่ปกครองประเทศอยู่นี้มีกลุ่มใดบ้างที่ทำให้ความสนใจมากที่สุดแก่นโยบายต่างประเทศ คำตอบก็คือ “ไม่มีกลุ่มใดเลย นโยบายต่างประเทศของไทยนั้นไม่มี” ผู้ทำหน้าที่เอกอัครราชทูตไทยหลายท่านกล่าวอย่างตรงไปตรงมาว่า เขาไม่สามารถให้ความเห็นของทางราชการเกี่ยวกับสถานการณ์ปัจจุบันของโลกได้ เพราะไม่ปรากฏว่า มีความเห็นในเรื่องนี้จากรัฐบาลในกรุงเทพฯ แต่ประการใด ความข้อนี้นับว่าน่าประหลาดนัก เพราะจนกระทั่งปลายปี 2514 ไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีความตื่นตัวทางการทูต และถ้าหากจะมีปีแห่งความตื่นตัวและการสร้างสรรค์ทางการทูตในอาเซียนแล้วละก็ คงจะไม่พ้นปี 2515 ไปได้ ภาวการณ์ที่เป็นอยู่นี้เกิดขึ้นได้อย่างไร และเกี่ยวข้องกับสงครามเวียดนามในทางใด

ในระหว่างปี 2514 ไทยประสบปัญหาเบื้องต้นเกี่ยวกับการเลือกนโยบายต่างประเทศ กล่าวอย่างหยาบๆ เมื่อไทยมุ่งแสวงหาความมั่นคง ก็ได้รับการตอบสนองด้วยข้อเสนอจากสองฝ่ายสหรัฐฯ ต้องการให้ไทยช่วยจัดสรรสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการทำสงครามในเวียดนาม โดยจะให้ความช่วยเหลือแก่ไทยเพิ่มขึ้น และให้คำสัญญาอย่างไม่เป็นทางการที่จะป้องกันการคุกคามใดๆ ที่มีต่อประเทศไทย ขณะเดียวกัน จีนแผ่นดินใหญ่ซึ่งกำลังแสวงหามิตร ก็ให้ข้อเสนอที่จะสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประเทศไทย ทั้งนี้โดยยึดถือหลักปรัชญาศีลของปักกิ่ง การรัฐประหารในเดือนพฤศจิกายน 2514 กับวันหลังเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศในเวลาต่อมาสะท้อนให้เห็นว่า คณะปฏิวัติได้เลือกข้อเสนอของฝ่ายแรกอย่างไรบ้าง

นับแต่ปี 2512 เมื่อมีการประกาศ*ลัทธิกัสนัน* และมีการถอนทหารอเมริกันออกจากประเทศไทย รัฐบาลไทยเริ่มเรียกร้องให้มีการเจรจากับเงินแดง ผู้นำบางคน เช่น นายถนัด คอมันต์ เห็น

ว่า ถึงว่าแล้วที่ไทยจะมีความสัมพันธ์กับจีนแผ่นดินใหญ่ นอกจากนี้ คนเหล่านี้ยังต้องการให้ไทยยึดถือ นโยบายการพึ่งพาตนเองภายในภูมิภาค โดยอาศัยองค์การ ASEAN อีกด้วย แต่พวกหัวเก่าออกไม่สู้ แน่ใจว่า ไทยจะอยู่ร่วมกับจีนแดงได้อย่างไร แม้จะกลัวแรงผลเสียดังเศรษฐกิจอันเกิดจากการถอน ทหารอเมริกัน แต่คนเหล่านี้ก็ยังมีรู้สึกสบายใจที่จะพึ่งพาสหรัฐฯต่อไปอีก ครอบงำที่เงินยังคงหลั่งไหล เข้ามา

การเยือนปักกิ่งของนายนิคสันก่อให้เกิดความตื่นตระหนกแก่คณะปฏิวัติ แม้คำปเลอบ ประโลมของนายเฮนรี คิสซิงเจอร์ ก็ไม่อาจทำให้บรรดานายพลทั้งหลายอดรู้สึกมิได้ว่า ไทยกำลังถูก ทอดทิ้ง และแม้จะเริ่มมีการพิจารณาโยบายเกี่ยวกับจีนแดง ความเห็นภายในคณะรัฐบาลเองก็มีได้ลง ร่องรอยเดียวกัน ในระหว่างปี 2514 กรุงเทพฯ กับปักกิ่งได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน โดย ผ่านประเทศที่สาม แม้จะไม่มีมีการประกาศเกี่ยวกับเรื่องนี้ก็ตาม จวบจนถึงเดือนธันวาคม ประเทศทั้ง สองก็พร้อมที่จะเจรจากันโดยตรงเพื่อการสถาปนาความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ขณะเดียวกัน มีการ โฆษณากันว่า นายปรีดี พนมยงค์ เป็นสื่อกลางในการนี้ แม้ว่านายถนัดจะได้พบปะสนทนากับนาย ปรีดีในงานเลี้ยงของสถานทูตไทยที่ปารีสคราวหนึ่ง แต่นายปรีดีก็ไม่สามารถและไม่ตั้งใจเป็นสื่อกลาง ในเรื่องนี้ แท้ที่จริงผู้ที่ทำหน้าที่นี้กลับเป็นนักการทูตฝรั่งเศส ซึ่งเป็นเอกอัครราชทูตฝรั่งเศส ประจำ ปักกิ่ง ณ บัดนี้ นักการทูตคนนี้รู้จักนายถนัดดี และได้พบปะกับนายถนัดก่อนที่จะเดินทางไปรับ ตำแหน่งในปักกิ่ง การติดต่อด้วยวิธีนี้หาใช่ของใหม่ไม่ แท้ที่จริง นอกเหนือจากการพบปะระหว่าง กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์กับนายจูเอินไต้ที่บ้านลุง เมื่อปี 2498 แล้ว ไทยก็แอบติดต่อกลับๆ กับจีน แดงอยู่เนืองๆ ในสมัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี หลังจากการสถาปนาองค์การ สปอ. ในปี 2497 จอมพล ป. ออกจะตื่นกลัวปฏิกิริยาของจีนแดงอยู่ จึงส่งเลขานุการส่วนตัวไปพบ ผู้แทนจีนแดงที่ร่างกุ้ง โดยนำข่าวสารไปบอกกล่าวว่า ไทยจะไม่มีวันสู้รบตบมือกับจีนแดง แม้จะมี การสถาปนาองค์การ สปอ. แล้วก็ตาม และเพื่อจะเป็นหลักประกันความซื่อนี้ ผู้แทนจอมพล ป. คนนั้น จึงส่งบุตรธิดาไปศึกษาต่อในปักกิ่ง นโยบายการเปิดประตูหน้าบ้านต้อนรับลุงแซมและเปิดประตู หลังบ้านติดต่อกับจีนแดงยังคงใช้ต่อมาในรัฐบาลสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร ในปี 2504 ตำรวจฮ่องกงจับสายลับไทยคนหนึ่งซึ่งติดต่อกับจีนคอมมิวนิสต์ได้ สายลับคนนี้อยู่ได้บังคับบัญชาของนายทหารชั้นผู้ใหญ่คนหนึ่งของไทย จอมพลสฤษดิ์บอกกล่าวว่า หากสายลับ คนนี้กลับเมืองไทยเมื่อใดจะถูกยิงทิ้งทันที แต่การติดต่อกับจีนแดงของนายถนัดในปี 2514 นั้น แตกต่าง กับความพยายามที่แล้วๆมาอยู่สองประการคือ *ประการแรก* การติดต่อกครั้งนี้มิได้ใช้ข้าราชการชั้น ผู้น้อย *ประการที่สอง* การติดต่อกครั้งนี้ประสบผลสำเร็จในการทำความเข้าใจระหว่างประเทศทั้งสอง เกี่ยวกับญัตติต่างๆ นายถนัดได้ใช้ความพยายามอย่างยิ่งยวดที่จะให้คณะรัฐมนตรีตัดสินใจเกี่ยวกับ เงื่อนไขในการทำความเข้าใจกับจีนแผ่นดินใหญ่ เพราะนายถนัดเห็นว่า หากสงครามเวียดนามยุติลง แล้ว กองทหารต่างชาติและอาวุธยุทธภัณฑ์ต่างๆ ก็จะจากประเทศไทยไป ในขณะที่ไทยกำลังจะก้าว

จาก ‘ยุคสมัยแห่งการเผชิญหน้า’ (Era of Confrontation) ไปสู่ ‘ยุคสมัยแห่งการเจรจา (Era of Negotiation) นี้เอง การรัฐประหารก็ได้บังเกิดขึ้นในเดือนพฤศจิกายน นายถนัดพินิจจากตำแหน่ง รัฐมนตรีต่างประเทศ และคณะปฏิวัติหันกลับไปพึ่งพาสหรัฐฯแบบเดิม หัวหน้าคณะปฏิวัติหดยกแรงกดดันด้านนโยบายเกี่ยวกับจีนแดงกับ ‘ความเป็นระเบียบ’ มาเป็นเหตุผลในการทำรัฐประหาร

ในรายงานของนายเจมส์ โลเวนสไตน์ (James Lowenstein) และนายริชาร์ด มูส (Richard Moose) ซึ่งเสนอต่อคณะกรรมการวิเทศสัมพันธ์แห่งวุฒิสภา ความตอนหนึ่งกล่าวว่า “...หากสหรัฐฯตกลงใจแล้วว่า การประนีประนอมกับจีนแผ่นดินใหญ่จะก่อประโยชน์บางสิ่งบางอย่าง นับเป็นการสมเหตุสมผลที่จะคาดว่า ไทยก็คงได้ข้อสรุปทำนองเดียวกันนี้ และถ้าหากไทยเห็นด้วยกับความข้อนี้แล้วไซ้ การใช้ประเทศไทยเป็นฐานทัพปฏิบัติการของอเมริกันจะเป็นยุติคดีที่เปิดเผยให้เห็นความแตกต่างเบื้องต้นระหว่างผลประโยชน์ของสหรัฐฯกับของไทย...” ข้าราชการไทยบางคนเห็นด้วยกับความข้อนี้ เพียงแต่ทัศนคติของคนเหล่านี้มิได้แพร่หลายเท่านั้น

ขณะเดียวกัน ออกเป็นการนำเสนอใจที่จะได้ฟังสิ่งที่ตัวนายถนัดเองกล่าวเกี่ยวกับบอดีตและอนาคต แต่ไม่ต้องสงสัยเลยว่า ทัศนคติของนายถนัดจะมีใช้ทัศนคติที่มีอคติ นายถนัดเรียกรัฐบาลชุดปัจจุบันว่า เป็นรัฐบาลที่ ‘ตาบอดและปราศจากจินตนาการ’ เกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศ นายถนัดเห็นว่า ไทยกำลังแยกตัวอยู่โดดเดี่ยวและวังวนวิสัยทัศน์แห่งจริงที่เป็นอยู่ในเอเชียเวลานี้ ในสารที่จีนแดงมีถึงนายถนัดนั้นได้ประท้วงการที่ไทยยอมเป็นฐานทัพในการโจมตีอินโดจีน ทั้งให้รายละเอียดว่า ทหารไทยหน่วยใดที่ปฏิบัติการในลาว ในอาณาบริเวณใดบ้าง และใช้อาวุธอะไร แต่คำตอบของจอมพลถนอมก็คือ จีนแดงได้ข่มขู่แดนเข้ามายุ่งเกี่ยวกับกิจการภายในของไทยด้วย เมื่อถูกถามเกี่ยวกับเรื่องนี้ในการสัมภาษณ์เมื่อเร็วๆนี้ นายถนัดตอบนายเทอร์ริลว่า ...ข้าพเจ้าขอให้เพื่อนร่วมคณะรัฐมนตรีพิสูจน์อยู่เสมอว่า จีนแดงอยู่เบื้องหลังการก่อการร้ายจริง แต่ก็หาใครสามารถให้หลักฐานพิสูจน์ได้แม้แต่น้อยอย่างดีข้อที่ใช้พิสูจน์ก็คือ การที่ผู้ก่อการร้ายมีอาวุธ A.K.47 (ปืนไรเฟิลของจีนแดง) แต่พวกนี้ก็มีอาวุธอเมริกันด้วย ข้อพิสูจน์นี้จึงมิใช่ข้อพิสูจน์หนักแน่นนัก...” หากแม้จีนแดงเข้ามายุ่งเกี่ยวกับกิจการภายในของไทยจริง นายถนัดได้แย้งต่อไปว่า ไทยก็ควรที่จะริเริ่มดำเนินการให้ความสัมพันธ์กับปักกิ่งอยู่ในสภาวะปกติ ประเทศซึ่งมีประชากรเพียง 35 ล้านคนนั้นมิอาจเปรียบกับประเทศที่มีประชากร 800 ล้านคนได้ เพราะฉะนั้นไทยจึงไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากจะริเริ่มความสัมพันธ์ทางการทูตเพื่อลดการปองร้ายที่ปักกิ่งมีต่อรัฐบาลไทย นายถนัดกล่าวว่า “...ไทยนั้นไม่สามารถแม้แต่จะสร้างเครื่องบินของตนเอง จึงเป็นเรื่องน่าหัวเราะเพียงใดที่ไทยปฏิเสธที่จะเจรจากับจีนแดง...” จีนแดงได้ชี้แจงแก่นายถนัดว่า ตนเองนั้น มิถือในการที่ไทยมีสัมพันธ์ไมตรีกับสหรัฐฯอย่างแน่นแฟ้น “...ขอแต่เพียงว่าเราอย่าปฏิบัติการอย่างลำเอียงต่อจีนแดง ขอแต่เพียงว่า เรามีความผูกพันอย่างเป็นมิตรกับจีนแดงเฉกเช่นที่มีกับสหรัฐฯ และขอแต่เพียงว่า เราจะไม่สมรู้ร่วมคิดกับสหรัฐฯ ด้วยการยินยอมให้ฐานทัพและอื่นๆ ในการทำสงครามกับประเทศอื่นๆ ในเอเชีย...” นายถนัด

กล่าวด้วยความสลดใจว่า แต่สิ่งที่ไทยได้ทำไปก็คือ ‘การเปลี่ยนสภาพตนเองเป็นโรงรับจำนำ’ แม้แต่คำจำกัดความทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของสหรัฐฯ ในฐานทัพในประเทศไทยก็ยังมี ซึ่งเป็นเรื่องน่าประหลาดนัก “ผู้บริหารของไทยนั้นไม่มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศ และความจำเป็นในการทำข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อป้องกันอริปไตยแห่งชาติแม้แต่น้อย” นายถนัดกล่าวอ้างว่า ในสมัยที่ตนยังมีตำแหน่งอยู่นั้น ได้เคยเรียกร้องให้ทำข้อตกลงเช่นว่านี้ ในภาวะที่มีการก่อการร้าย และในขณะเดียวกัน ต้องเผชิญกับปัญหาระหว่างประเทศเช่นนี้ นายถนัดเห็นว่า ไทยต้องดำเนินการทั้งปราบปรามผู้ก่อการร้ายด้วยกำลัง และติดต่อสัมพันธ์ทางทูตกับจีนแดง

หมายเหตุ. ตีพิมพ์ในวารสารสังคมศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 (มกราคม 2516) หน้า 17-22