

นโยบายต่างประเทศไทยในสงครามเย็น: กระบวนการ ปัจจัย และการปฏิบัติ*

Thai Foreign Policy in the Cold War: Process, Factors, and Implementation

กุลนันท์ คณิติก **

บทคัดย่อ

นโยบายต่างประเทศไทยในยุคสงครามเย็นถือเป็นหนึ่งในช่วงเวลาสำคัญของประวัติศาสตร์การต่างประเทศไทย บทความนี้เป็นความพยายามที่จะชี้ให้เห็นถึงกระบวนการนโยบายต่างประเทศว่ามีบุคคลและหน่วยงานใดเข้ามาเกี่ยวข้องและมีการจัดความสัมพันธ์กันอย่างไร ปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย รวมถึงการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยตลอดช่วงเวลาแห่งความท้าทาย ผันผวน และมีพลวัตอย่างยิ่งของยุคสงครามเย็น ในช่วงเวลาดังกล่าว กระบวนการนโยบายต่างประเทศไทยอยู่ภายใต้ตัวแบบที่กองทัพมีบทบาทนำ ตัวแบบที่ข้าราชการ/เทคโนโลยีโน-แครตมีบทบาทนำ และตัวแบบที่ผู้นำรัฐบาลพลเรือนมีบทบาทนำ โดยมีหลายปัจจัยที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบาย ในส่วนของการดำเนินนโยบาย จะเห็นได้ถึงการดำเนินตามทิศทางนโยบายของมหาอำนาจคือสหรัฐอเมริกาอย่างใกล้ชิด แต่เมื่อ

* บทความนี้ปรับปรุงจากส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิตของผู้เขียน เรื่อง “ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย กับการดำเนินนโยบายต่างประเทศ พ.ศ. 2544-2548” คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปีการศึกษา 2560

** นักวิจัยและเลขานุการโครงการความมั่นคงศึกษา ภายใต้การสนับสนุนของสถาบันการข่าวกรอง สำนักข่าวกรองแห่งชาติ (A researcher and secretary of the Security Studies Project, under the sponsorship of the Institute of Intelligence, National Intelligence Agency)

สภาพแวดล้อมภายนอกเปลี่ยนแปลงไปจากการลดบทบาทของสหรัฐฯ ในภูมิภาคและสถานการณ์ในอินโดจีน ก็เป็นจุดเปลี่ยนครั้งสำคัญของนโยบายต่างประเทศไทย การทำความเข้าใจนโยบายต่างประเทศไทยในช่วงนี้ยังเป็นพื้นฐานสำคัญของการศึกษานโยบายและการต่างประเทศไทยจวบจนปัจจุบันอีกด้วย

คำสำคัญ : นโยบายต่างประเทศไทย, กระบวนการกำหนดนโยบาย, การดำเนินนโยบาย, สงครามเย็น

Abstract

Thai foreign policy in the Cold War is one of the milestones of the history of the country's foreign affairs. This article is an effort to indicate individuals and organizations that involve in the process and how they organize their relationship, the factors affecting foreign policy formulation and the implementation during the period of challenges, fluctuation and dynamism of the Cold War. During that time, Thai foreign policy processes are under the military-led model, the bureaucratic/technocratic-led model and the Prime Minister-led model while factors affecting foreign policy formulation are various. On the part of the implementation, Thailand executes foreign policy according to the United States' policy orientation. However, once the external environment begins to change when the United States reduces its role in the region and the situation in Indochina, it is also a turning point in Thailand's foreign policy. Importantly, the understanding of Thai foreign policy during the Cold War is the crucial point and the foundation to further study and understand the country's foreign policy latterly.

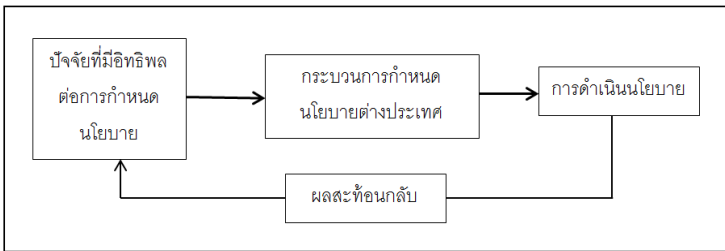
Keywords: Thai Foreign Policy, Policy Process, Policy Implementation, Cold War

1. บทนำ

นโยบายต่างประเทศไม่ได้เกิดขึ้นในสุญญากาศ หากแต่เป็นผลจากกระบวนการนโยบายที่เกิดขึ้นก่อนหน้า โดยมีตัวแสดงต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง และมีการจัดความสัมพันธ์ระหว่างกันที่แตกต่างกันไปในแต่ละยุค ขณะเดียวกันก็มีหลากหลายปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายดังกล่าว นับตั้งแต่อดีตจนถึงการสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ 2 การดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยสะท้อนให้เห็นถึงการปรับเปลี่ยนนโยบายให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยมีจุดหมายสำคัญเพื่อธำรงไว้ซึ่งความมั่นคงและความอยู่รอดของประเทศ ในขณะที่ในยุคสงครามเย็น การดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยมีแนวโน้มเป็นไปในทิศทางเดียวกับประเทศมหาอำนาจคือสหรัฐอเมริกาเป็นสำคัญ เมื่อสหรัฐฯ ตัดสินใจลดบทบาทของตนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ลง ก็ถือเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทย

ดังนั้น บทความนี้จึงมุ่งหมายที่จะทำความเข้าใจและอธิบายให้เห็นว่านโยบายต่างประเทศไทยในช่วงเวลาดังกล่าวเกิดขึ้นได้อย่างไร โดยจะแสดงให้เห็นถึงกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศไทยในภาพรวมว่ามีตัวแสดงใดบ้างที่เข้ามาเกี่ยวข้อง และความสัมพันธ์ของตัวแสดงเหล่านี้ในแต่ละช่วงเป็นอย่างไร มีปัจจัยใดบ้างที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย และประเด็นเหล่านี้ส่งผลต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยในช่วงสงครามเย็นอย่างไร กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ บทความนี้พยายามเปิด “กล่องดำ” (black box) ของการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศไทยในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นเอง นอกเหนือจากการวางน้ำหนักไว้ที่การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐฯ นโยบายต่างประเทศของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้าน หรือบทบาทของสหรัฐฯ ภายใต้โครงสร้างอำนาจระหว่างประเทศแบบ Pax Americana ดังงานวิชาการที่มีมาก่อนหน้า เช่น งานของ จิตติยา พุกษามะธานันท์ (2553), สุรพงษ์ ชัยนาม (2559), พวงทอง ภวัครพันธุ์ (2561), Darling (1967), Randolph (1986), Fineman (1997), Kislenko (2002), Kesboonchoo Mead (2003) และ Jayanama (2003) เป็นต้น

รูปที่ 1 กรอบในการวิเคราะห์



ที่มา: ปรับปรุงจาก Sarkesian, Williams & Cimbala, 2013: 16.

2. กระบวนการทำนโยบายต่างประเทศไทย (Policy Making Process)

การศึกษากระบวนการนโยบายต่างประเทศเป็นการศึกษาการเมืองและความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการพิจารณาว่าอำนาจในการกำหนดนโยบายต่างประเทศอยู่ที่ใครหรือหน่วยงานใดถือเป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่งของการศึกษานโยบายต่างประเทศ (Jiwalai, 1994: 1) เนื่องจากในกระบวนการนี้มีตัวแสดงและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลากหลาย ทั้งในส่วนของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายข้าราชการประจำ รวมถึงองค์กรและบุคคลนอกภาครัฐราชการอีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้น การทำความเข้าใจกระบวนการนโยบายเปรียบดั่งการเปิด “กล่องดำ” ซึ่งจะช่วยให้เห็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการก่อรูปนโยบายต่างประเทศ อันจะส่งผลให้เกิดความเข้าใจต่อนโยบายดังกล่าวมากยิ่งขึ้นด้วย

ในประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา การกำหนดนโยบาย รวมถึงนโยบายต่างประเทศ จะมีบุคคลกลุ่มหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง ได้แก่ คณะรัฐมนตรี สภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้นำในหน่วยราชการอย่างกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงกลาโหม และในหน่วยปฏิบัติอย่างสำนักข่าวกรองแห่งชาติ รวมถึงรัฐสภาอีกด้วย ในขณะที่การกำหนดวิธีการเพื่อให้เป้าหมายของนโยบายที่กำหนดบรรลุผลสำเร็จนั้น เป็นหน้าที่ของผู้ปฏิบัติในลำดับรองลงไป (เขียนธีระวิทย์, 2519: 341) ในกรณีของไทยก็ไม่แตกต่างกัน กล่าวคือบุคคลหรือหน่วยงานใด

จะมีบทบาทในการกำหนดนโยบายต่างประเทศก็ขึ้นอยู่กับรูปแบบการปกครองในช่วงเวลานั้น ประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติมีลักษณะอย่างไร บุคคลผู้มีอำนาจหรือได้รับมอบอำนาจในการตัดสินใจและกำหนดนโยบายในกิจการด้านต่างประเทศเป็นใครหรือหน่วยงานใด รวมถึงมีบุคลิกลักษณะ โลกทัศน์ หรือความตื่นตัวด้านการต่างประเทศอย่างไร เป็นต้น

นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา กลุ่มผู้นำหรือผู้กำหนดนโยบายของไทยส่วนใหญ่ประกอบด้วยผู้นำรัฐบาล กลุ่มทหาร กลุ่มข้าราชการพลเรือนในระดับสูงระบบราชการ นักการเมืองอาชีพ ในขณะที่องค์การนอกภาครัฐอย่างปัญญาชน ภาคเอกชน และประชาชน อาจเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายได้บ้างมาน้อยต่างกันไปในแต่ละสมัย ดังนั้นแล้ว กระบวนการนโยบาย โดยเฉพาะกระบวนการนโยบายต่างประเทศ จึงเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ดังที่กล่าวข้างต้น โดยมีฐานของทหารและข้าราชการเป็นศูนย์กลาง (ชาร์ลส์ อี. มอร์ริสัน และ แอลสตรี ชูร์โทก, 2523: 19-20) แต่การจัดความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ในกระบวนการนโยบาย ก็มีทั้งลักษณะคล้ายคลึงและแตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลา ดังตัวแบบที่จะได้กล่าวถึงต่อไปนี้

2.1 ยุครัฐบาลทหาร: ตัวแบบที่กองทัพมีบทบาทนำ (ก่อน พ.ศ. 2516)

ท่ามกลางสถานการณ์ความขัดแย้งด้านอุดมการณ์ในยุคสงครามเย็นที่ปรากฏชัดเจนในเวทีโลกจากวิกฤตการณ์ในกรีซและตุรกีใน พ.ศ. 2490 อันเป็นที่มาของหลักการทรูแมน (Truman Doctrine) และการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจอย่างสหรัฐฯ และสหภาพโซเวียตนั้น ในปีเดียวกันนี้เองสังคมการเมืองไทยเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญเมื่อคณะนายทหารนำโดยจอมพลผิน ชุณหะวัณ ทำการรัฐประหาร และเป็นจุดเริ่มต้นของการครอบงำทางการเมืองของทหาร การปฏิวัติใน พ.ศ. 2490 เปิดโอกาสให้ทหารเข้ามามีบทบาทสำคัญในทางการเมืองอย่างมาก โดยระบอบอำนาจนิยมที่เกิดขึ้นและกลายเป็นคุณลักษณะสำคัญของการเมืองการปกครองไทยในช่วงก่อน พ.ศ. 2516 นั้น เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผู้นำกองทัพเข้ามาอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยตรง (Bamrungsuk, 1988) โดยผู้นำทหารที่กลายมาเป็นนายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบาย นั่นคือผู้นำทหารและ

กองทัพมีบทบาทเหนือระบบราชการพลเรือนในการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะนโยบายต่างประเทศ ในขณะที่กลุ่มเทคโนโลยีนครมีบทบาทอย่างมากในกำหนดยุทธศาสตร์และการพัฒนาประเทศผ่านแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และระบบราชการเป็นกลไกมีบทบาทในการนำนโยบายไปปฏิบัติ “การบริหารประเทศที่อิงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ” (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2545: 121 อ้างใน ศุภมิตร ปิติพัฒน์, 2547: 54) เช่นนี้กลายเป็นคุณลักษณะสำคัญในกระบวนการนโยบายของไทยมาโดยตลอด

ในส่วนของนโยบายต่างประเทศ ภายใต้บริบทของยุคสงครามเย็น ไทยซึ่งเป็นประเทศเล็กในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็มีอาจหลีกเลี่ยงหนีสภาพการณ์ดังกล่าวได้ ประกอบกับการเมืองไทยภายใต้ระบอบอำนาจนิยม ทำให้ผู้นำประเทศ ผู้นำทหาร และกองทัพ กลายเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนิยามของผลประโยชน์แห่งชาติและภัยคุกคาม สำหรับผู้นำทหารแล้ว คอมมิวนิสต์เป็นภัยคุกคามหลักต่อความอยู่รอดและความมั่นคงของชาติ ทั้งยังมีอาจปล่อยให้รัฐบาลพลเรือนที่พวกเขาเห็นว่ามีความอ่อนแอบริหารประเทศในสภาวะเช่นนี้ได้ การกำหนดนโยบายเพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงในช่วงเวลาดังกล่าวจึงอยู่ในมือของนายกรัฐมนตรีนครและฝ่ายทหารเป็นหลัก โดยผู้นำตัดสินใจที่จะเป็นพันธมิตรที่ใกล้ชิดกับประเทศมหาอำนาจ เพื่อให้เป็นเครื่องค้ำประกันความมั่นคงของไทย นั่นหมายความว่า การดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยย่อมจะต้องสอดคล้องกับการดำเนินนโยบายของประเทศมหาอำนาจอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ควรกล่าวเพิ่มเติมด้วยว่าในช่วงเวลานี้กระทรวงการต่างประเทศแทบไม่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายต่างประเทศด้านความมั่นคงเลย เป็นแต่เพียงผู้นำนโยบายของรัฐบาลมาปฏิบัติเท่านั้น แต่ก็มีอิสระอย่างมากในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศในเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงโดยตรง (Jiwalai, 1994: 61-62)

2.2 ยุครัฐราชการ: ตัวแบบที่ข้าราชการ/เทคโนโลยีนครมีบทบาทนำ (หลัง พ.ศ. 2516-2531) การชุมนุมประท้วงเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เป็นปัจจัยสำคัญที่นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ทางการเมืองของไทย เมื่อทหารและกองทัพถูกลดบทบาททางการเมือง รัฐบาลทหารภายใต้ระบอบอำนาจนิยมที่สืบทอดอำนาจมาอย่างยาวนานต้องสิ้นสุดลง และนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการ

นโยบายเมื่อรัฐบาลพลเรือนที่มาจาก การเลือกตั้งเข้าสู่การบริหารประเทศ ขณะเดียวกัน การเมืองที่เปิดกว้างมากขึ้น ก็ทำให้ตัวแสดงที่ไม่ใช่ภาครัฐสามารถเข้ามา มีบทบาทใน กระบวนการนโยบายได้อีกด้วย

ในภาพรวม รัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งอยู่ในตำแหน่งไม่นาน จึงยังต้อง พึ่งพาระบอบราชการในแง่ของนโยบายการพัฒนาและการขับเคลื่อนนโยบาย แต่ในอีก ด้านหนึ่ง ในช่วงนี้ยังเห็นถึงการเข้ามา มีบทบาทของหน่วยงานนอกภาครัฐและ ภาคเอกชนในกระบวนการนโยบายด้วย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ บทบาทของนิสิต นักศึกษา ปัญญาชน และนักเคลื่อนไหวต่าง ๆ ที่เริ่มแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับ ประเด็นด้านความมั่นคง รวมถึงการกดดันให้รัฐบาลในยุคหลังระบอบอำนาจนิยมละ- ทิ้งนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์และเข้าข้างมหาอำนาจตะวันตกอย่างมาก และกลับสู่ จุดยืนเชิงนโยบายที่เป็นกลางมากขึ้น โดยเฉพาะการเรียกร้องของขบวนการนิสิต นักศึกษาให้ถอนทหารและฐานทัพของสหรัฐฯ ในไทยออกทั้งหมด จนทำให้ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นคือ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ต้องประกาศนโยบายให้มีการ- ถอนฐานทัพสหรัฐฯ ทั้งหมดภายในวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2519 (Ladavalya, 1980: 150-152) ยิ่งไปกว่านั้น ในช่วงเวลานี้ยังมีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐและ เอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ในรัฐบาล พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ เพื่อ เป็นกลไกในการประสานงานระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน แม้ว่าองค์กรนี้จะไม่ได้มี อำนาจในการตัดสินใจนโยบายโดยตรง แต่ก็มีบทบาทสำคัญในการเสนอแนะนโยบาย รวมถึงแนวทางแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2560)

นอกเหนือจากภาคประชาชนและภาคเอกชนแล้ว อีกตัวแสดงหนึ่งที่มี บทบาทอย่าง เป็นรูปธรรมในกระบวนการนโยบายก็คือ นักวิชาการ ในอดีตบทบาทของ นักวิชาการต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศเป็นไปอย่างจำกัด หากจะมีอิทธิพลได้ ก็ เกิดขึ้นโดยอ้อมจากผลงานวิชาการหรือการบริการวิชาการ แต่ในสมัยรัฐบาล พล.อ. เปรม นักวิชาการเริ่มมีบทบาทโดยตรงในการกำหนดนโยบาย ทั้งในส่วนของ การดำรง ตำแหน่งรัฐมนตรีและการเป็นคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี (สมพงศ์ ชูมาก, 2536: 25-26) ยิ่งไปกว่านั้น พล.อ.อ. สิทธิ เสวตศิลา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

ในช่วงดังกล่าวยังได้ตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจ โดยมีสมาชิกเป็นนักธุรกิจชั้นนำจากภาคเอกชนอีกด้วย

ท่ามกลางสภาพการเมืองที่เปิดกว้างและมีตัวแสดงหลากหลายเข้ามามีบทบาทในกระบวนการนโยบาย ทั้งนโยบายภายในและนโยบายต่างประเทศ ช่วงเวลานี้ยังเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญอีกช่วงหนึ่ง กล่าวคือถือเป็นช่วงเวลาแห่งการฟื้นฟูบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในกระบวนการนโยบายต่างประเทศ ทั้งมิติของการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำอีกด้วย เมื่ออิทธิพลของกองทัพในกระบวนการนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงที่เคยมีผ่านสภาความมั่นคงแห่งชาติลดลงอย่างเห็นได้ชัด และผู้นำทางการเมืองหันไปให้น้ำหนักกับกระทรวงการต่างประเทศในฐานะผู้ให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายมากกว่า (Jiwalai, 1994: 64; สุรพงษ์ ชัยนาม, 2559, สัมภาษณ์) และโดยเฉพาะเมื่อสามประเทศในอินโดจีนคือ กัมพูชา เวียดนาม และลาว เปลี่ยนแปลงการปกครองสู่ระบอบสังคมนิยมใน พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา กระทรวงการต่างประเทศผดุงขึ้นมาบทบาทสำคัญอย่างมาก ทั้งในส่วนของภารกิจเริ่มเชิงนโยบาย การปรับเปลี่ยนนโยบาย รวมถึงการกำหนดและการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อปัญหาในมิติต่าง ๆ (วิจิต ญาณอมร และคณะ, 2556: 104-111) โดยเฉพาะความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านอินโดจีนและปัญหาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เนื่องจากบริบททั้งภายในและระหว่างประเทศในช่วงนี้เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งยังมีความซับซ้อนอย่างมาก “เกินกว่าที่รัฐบาลและฝ่ายทหารไทยจะสามารถวิเคราะห์ ประเมิน และทำความเข้าใจได้” จนอาจกล่าวได้ว่า “เป็นช่วงที่อิทธิพลชี้ขาดและผูกขาดด้านนโยบายต่างประเทศของฝ่ายทหารเสื่อมลงจนหมดความน่าเชื่อถือ” (สุรพงษ์ ชัยนาม, 2559: 516)

นอกเหนือจากกระทรวงการต่างประเทศในฐานะหน่วยราชการที่มีบทบาทสำคัญในช่วงนี้แล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอย่าง พล.อ.อ. สิทธิ เศวตศิลา ก็มีบทบาทโดดเด่นในกระบวนการนโยบายต่างประเทศอย่างมาก เนื่องจากนายกรัฐมนตรีในช่วงเวลาดังกล่าวไม่ค่อยสันทัดด้านการต่างประเทศ จึงมอบหมายงานด้านนี้ให้อยู่ในมือของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งมีความใกล้ชิดและเป็นที่ไว้วางใจอย่างมาก (สุรชัย ศิริไกร, 2534: 125) ส่งผลให้ พล.อ.อ. สิทธิ มี

อาณัติด้านการต่างประเทศโดยตรงเป็นเวลากว่าทศวรรษ ทั้งยังมีส่วนสำคัญต่อการวางรากฐานในการวางจุดยืนและบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในกระบวนการดังกล่าวด้วย ยิ่งไปกว่านั้น การยึดครองกัมพูชาของเวียดนามตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2521 รวมถึงการที่เวียดนามรุกรานดินแดนไทยที่ช่องบก ทำให้ประเด็นความมั่นคงกลับมาเป็นแกนกลางของนโยบายต่างประเทศของไทยอีกครั้งหนึ่ง ในแง่หนึ่งส่งผลให้กองทัพ ภาควความมั่นคงแห่งชาติ และกระทรวงการต่างประเทศ เป็นหน่วยงานสำคัญในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงในช่วงนี้ โดยนายกรัฐมนตรีมอบอำนาจในเรื่องที่เกี่ยวกับปัญหาเวียดนามและกัมพูชาให้อยู่ในมือของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ในขณะที่มิติด้านการทหารและความมั่นคงยังคงอยู่ในมือของกองทัพอย่างเหนียวแน่น (Haas, 1991: 170)

นอกเหนือตัวแบบที่ข้าราชการมีบทบาทนำแล้ว ในระยะนี้ยังถูกสอดแทรกด้วยตัวแบบที่ผู้นำรัฐบาลมีบทบาทนำในกระบวนการนโยบาย โดยเฉพาะในนโยบายต่างประเทศ ตัวอย่างที่สำคัญคือกรณีนายกรัฐมนตรีธานินทร์ กรัยวิเชียร และนายกรัฐมนตรี พล.อ. เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ โดยนายกรัฐมนตรีธานินทร์ ซึ่งมีที่มาจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 มีแนวคิดอนุรักษ์นิยมสุดโต่งขณะเดียวกันผลจากการที่นายกรัฐมนตรีไม่มีความเชื่อใจต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ส่งผลให้บทบาทกระทรวงการต่างประเทศลดอย่างมาก แต่หน่วยงานดังกล่าวก็มีบทบาทในการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่ไม่สุดโต่งจนเกินไป (Jiwalai, 1994: 75-76) ในขณะที่ พล.อ. เกรียงศักดิ์ ซึ่งมีความสนใจและตื่นตัวด้านการต่างประเทศอย่างมาก ทั้งยังมีแนวคิดและยุทธศาสตร์การต่างประเทศเป็นของตนเอง ทำให้เมื่อขึ้นมาดำรงตำแหน่งผู้นำรัฐบาลแล้ว เขาจึงมีบทบาทโดยตรงทั้งในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ ตัวอย่างทั้งสองกรณีนี้แสดงให้เห็นถึงบทบาทนำของฝ่ายการเมืองเหนือข้าราชการประจำในกระบวนการนโยบายต่างประเทศอีกด้วย

2.3 ยุครัฐบาลเลือกตั้ง: ตัวแบบที่ผู้นำรัฐบาลพลเรือนมีบทบาทนำ (ระหว่าง พ.ศ. 2531-2534) ในช่วงรอยต่อก่อนการสิ้นสุดของสงครามเย็นไม่นาน รัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ก้าวสู่การบริหารประเทศ และนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการนโยบายและทิศทางนโยบายต่างประเทศไทยอย่างมากอีก

ครั้งหนึ่ง อันเป็นผลจากการที่ พล.อ.ชาติชาย ประกาศแนวทางหลักในการดำเนินนโยบายต่างประเทศคือ การเปลี่ยนอินโดจีนจากสนามรบให้เป็นตลาดการค้า ทั้งยังมียุทธศาสตร์ที่ต้องการยกระดับประเทศให้มีสถานะเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของภูมิภาคอีกด้วย (Buszynski, 1989: 1061) อย่างไรก็ตาม สิ่งที่จะต้องกล่าวถึงก็คือรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ได้แถลงนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลตามแนวทางที่กระทรวงการต่างประเทศยกร่าง แต่ความริเริ่มนี้เกิดขึ้นภายหลังจากการเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ไม่ได้เป็นความริเริ่มที่ปรากฏในนโยบายของพรรคชาติไทยแต่อย่างใด (สรจักร เกษมสุวรรณ, 2561, สัมภาษณ์)

ในส่วนของกระบวนการนโยบายต่างประเทศ ฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรี มีบทบาทสำคัญในข้อริเริ่มเชิงนโยบาย เนื่องจาก พล.อ.ชาติชาย มีความสนใจและตื่นตัวด้านการต่างประเทศอย่างมาก ทั้งยังเคยมีประสบการณ์โดยตรงอันเป็นผลจากการเคยดำรงตำแหน่งเอกอัครราชทูต อธิบดีกรมการเมือง รัฐมนตรีช่วยว่าการและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอีกด้วย ประกอบกับความมุ่งมั่นตั้งใจของ พล.อ.ชาติชาย ที่จะยุติสงครามเย็นอันเป็นปัจจัยที่ลดรั้งการพัฒนาประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ทีมข่าวการเมืองมติชน, 2549: 26) เขาเห็นวาทะการการเมืองชุดใหม่เช่นนี้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีคนหรือทีมที่จะเป็นกลไกสำคัญในการนำเสนอแนวทางและนโยบายในทิศทางใหม่ นอกเหนือจากการพึ่งพาระบอบราชการในแบบเดิม คณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีจึงถูกก่อร่างขึ้นจากการรวบรวมนักวิชาการหน้าใหม่ที่มีความเชี่ยวชาญในหลากหลายสาขา อันเป็นที่มาของคณะที่ปรึกษากันพิชฌุโลก

การแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาดังกล่าวส่งผลในกระบวนการนโยบายใน 2 ประการด้วยกัน กล่าวคือ ประการแรก ที่ปรึกษาดังกล่าวเป็นที่ปรึกษาเชิงนโยบายทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำ คำปรึกษา และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อนายกรัฐมนตรีโดยตรง และไม่ขึ้นต่อพรรคการเมืองหรือระบบราชการ (ไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ, สัมภาษณ์ อ้างถึงใน มติชน, 2532: 22-24) ประการที่สอง คณะที่ปรึกษายังมีบทบาทสำคัญในการดำเนินนโยบายต่างประเทศอีกด้วย โดยเฉพาะข้อริเริ่มของนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับกระบวนการสันติภาพในกัมพูชา ด้วยการประกาศนโยบาย

เปลี่ยนสนามรบให้เป็นตลาดการค้าและการเชิญชวนเข้ามาเยือนประเทศไทย ด้วยเห็นว่าแนวทางการแก้ไขปัญหาในกัมพูชาของกระทรวงการต่างประเทศตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ไม่สามารถสร้างสันติภาพให้เกิดขึ้นในภูมิภาคได้ และด้วยข้อจำกัดจากการที่กระทรวงการต่างประเทศไม่เห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าวของรัฐบาล ช่องทางการทูตจึงไม่อาจใช้เป็นเครื่องมือดำเนินนโยบายในสภาพเช่นนี้ได้ แม้บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศจะลดลง ทว่า บทบาทของกองทัพในกระบวนการนโยบายยังคงปรากฏให้เห็นอย่างต่อเนื่องผ่านบทบาทของ พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด โดยเฉพาะการยุติการปะทะระหว่างทหารไทยกับลาวในวิกฤตการณ์ที่บ้านร่มเกล้าใน พ.ศ. 2531 (พฤษภาคม-เดือนมิถุนายน, 2556) ทั้งยังมีบทบาทสำคัญที่ทำให้ความคิดของนายกรัฐมนตรีที่จะเชิญชวนเข้ามาเยือนไทยประสบความสำเร็จอีกด้วย

อาจกล่าวได้ว่าในช่วงนี้แสดงให้เห็นถึงการพยายามสร้างบทบาทนำของฝ่ายการเมือง คือนายกรัฐมนตรีและคณะที่ปรึกษา ในกระบวนการนโยบาย โดยเฉพาะในส่วนของความริเริ่มในนโยบายต่างประเทศ และคณะที่ปรึกษายังกลายเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินนโยบายและความริเริ่มดังกล่าว เช่นเดียวกับผู้นำกองทัพด้วย ยิ่งไปกว่านั้นยังเห็นได้ว่า ฝ่ายข้าราชการประจำ โดยเฉพาะกระทรวงการต่างประเทศ มีบทบาทนำในกระบวนการนโยบายต่างประเทศไทยมาโดยตลอด แต่ก็มีบางช่วงที่ฝ่ายการเมืองสามารถมีบทบาทนำในกระบวนการนี้ได้ และนำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงในสารัตถะและทิศทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทย แต่ขณะเดียวกันก็นำมาซึ่งความขัดแย้งกับฝ่ายข้าราชการประจำอีกด้วย

จากที่กล่าวในข้างต้นจะเห็นได้ถึงกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศ รวมถึงการจัดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีความแตกต่างกันไปในแต่ละช่วงเวลา ลำดับถัดไปจะเป็นการพิจารณาถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศไทยในช่วงดังกล่าว

3. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศ (Policy Factors)

การกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยก็ไม่ได้แตกต่างจากนโยบายต่างประเทศของรัฐอื่น ๆ ซึ่งถูกกำหนดจากหลากหลายปัจจัย ได้แก่ ผลประโยชน์แห่งชาติ ทัศนคติภัยคุกคามของผู้นำ สภาพแวดล้อมภายนอก และสภาพแวดล้อมภายในประเทศ

3.1 ผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interest): นักวิชาการให้นิยามของผลประโยชน์แห่งชาติว่าเป็นวัตถุประสงค์โดยทั่วไปและมีลักษณะต่อเนื่องในระยะยาว ซึ่งรัฐและรัฐบาลเห็นว่าตนกำลังส่งเสริมหรือดำเนินนโยบายไปเพื่อสิ่งนี้ (Lerche & Said, 1964: 6) หรืออาจกล่าวได้ว่า ผลประโยชน์แห่งชาติเป็นเป้าหมายหลักของการดำเนินนโยบายต่างประเทศของทุกประเทศ ในกรณีของไทย ผลประโยชน์แห่งชาตินับตั้งแต่อดีตเป็นต้นมาตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานสำคัญคือ การรักษาเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดน โดยผู้นำให้ทุกยุคทุกสมัยต่างพยายามดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อรักษาอำนาจอธิปไตยและการป้องกันอิทธิพลจากประเทศมหาอำนาจให้ได้มากที่สุด (Phuangkasem, 1984: 8) เพื่อให้ไทยยังคงสถานะของรัฐเอกราชต่อไป

ในยุคอาณานิคม จะเห็นได้ชัดว่าผลประโยชน์แห่งชาติของสยามในช่วงเวลานั้นคือการรักษาเอกราชของประเทศให้รอดพ้นจากการถูกยึดครองจากเจ้าอาณานิคมไม่ว่าจะด้วยวิธีการใดก็ตาม และพระมหากษัตริย์ก็เป็นผู้มีบทบาทโดยตรงในการดำเนินวิเทศนโยบายเพื่อความอยู่รอดของสยาม อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 ก่อให้เกิดสถาบันทางการเมืองใหม่ที่เข้ามาใช้อำนาจหน้าที่บริหารกิจการบ้านเมือง ผ่านการใช้อำนาจอธิปไตย บริหาร และตุลาการ แทนองค์พระมหากษัตริย์ และนับแต่นั้นเป็นต้นมา ระบอบการเมืองการปกครองของสยามก็ก้าวเข้าสู่การปกครองภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญ

การถือกำเนิดของสถาบันทางการเมืองสมัยใหม่ การดำรงอยู่ของสถาบันพระมหากษัตริย์ รวมไปถึงเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดน ได้กลายเป็นผลประโยชน์แห่งชาติที่ผู้นำทางการเมืองตลอดยุคสงครามเย็นให้ความสำคัญเป็น

อย่างยิ่ง เพราะผู้นำเห็นว่าการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์เป็นภัยคุกคามโดยตรงต่อความมั่นคงและกระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติของไทย ขณะเดียวกันอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ยังขัดแย้งและต้องการล้มล้างค่านิยมหรือสถาบันทางการเมืองที่สำคัญของประเทศ เช่น ชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ อันเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของคนไทย อุดมการณ์คอมมิวนิสต์จึงไม่สอดคล้องกับจารีตประเพณีและวิถีชีวิตของคนไทย ทั้งยังขัดแย้งกับความเป็นไทย (พัชรินทร์ พิบูลสงคราม, 2558)

ดังนั้น การรักษาสถาบันทางการเมืองเหล่านี้จึงมีนัยโดยตรงถึงการรักษาความมั่นคงและความอยู่รอดของประเทศด้วย หรือกล่าวอีกมุมหนึ่งก็คือ ผู้นำไทยดำเนินนโยบายต่างประเทศในช่วงสงครามเย็นเพื่อการปกป้องประเทศและสถาบันทางสังคมและการเมืองที่มีอยู่นั่นเอง (ชาร์ลส์ อี. มอร์สัน และแอสตรี ชูร์เก, 2523: 18-19) และโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับผู้นำทหารที่กลายมาเป็นผู้นำทางการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวด้วยแล้ว พวกเขายึดมั่นในอุดมการณ์ชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์อย่างเหนียวแน่น ประกอบกับความเชื่อมั่นในศักยภาพของตนและความไม่ไว้ใจต่อความเข้มแข็งของรัฐบาลพลเรือนในการต่อกรกับการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ ส่งผลให้ผู้นำทหารก่อการรัฐประหารขึ้นบ่อยครั้งตลอดช่วงสงครามเย็น และก้าวเข้ามามีบทบาททางการเมืองอย่างเป็นรูปธรรม ในแง่นี้กองทัพได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองเพิ่มมากขึ้น ทั้งยังกลายเป็นกลไกสำคัญในการต่อต้านภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์อีกด้วย (สุรชาติ บำรุงสุข, 2543)

ในอีกด้านหนึ่ง การนิยามผลประโยชน์แห่งชาติไม่ได้มีลักษณะตายตัว การจะหาความเข้าใจผลประโยชน์แห่งชาติควรต้องพิจารณาควบคู่ไปด้วยว่าผู้นำในแต่ละสมัยมีทัศนคติต่อเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติอย่างไร หรือผลประโยชน์ของผู้นำกับผลประโยชน์แห่งชาติมีความเหลื่อมซ้อนจนยากที่จะแยกออกจากกัน ดังตัวอย่างในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งได้ตัดสินใจเป็นพันธมิตรใกล้ชิดกับสหรัฐฯ นั้น ผลประโยชน์แห่งชาติอาจจะมิได้หมายรวมถึงความอยู่รอดและเอกราชของประเทศเท่านั้น หากแต่ยังหมายรวมถึงความอยู่รอดและสถานะทางการเมืองของผู้นำรัฐบาลด้วย (Fineman, 2009: 277)

อย่างไรก็ตาม ในช่วงปลายสงครามเย็น เมื่อสถานการณ์ความตึงเครียดระหว่างประเทศมหาอำนาจที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองแตกต่างกันเริ่มคลี่คลายลง ประเด็นความมั่นคงไม่ได้เป็นประเด็นเดียวในฐานะผลประโยชน์แห่งชาติของไทยอีกต่อไป ผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศหันมาให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะด้านการค้า การลงทุน และความต้องการทรัพยากรจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งได้กลายเป็นปัจจัยผลักดันในการกำหนดและการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยในเวลาต่อมา (Buszynski, 1989: 1059) ในอีกด้านหนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองแตกต่างกันมีพัฒนาการอย่างมากก่อนที่สงครามเย็นจะสิ้นสุด โดยเฉพาะหลังจากการปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ ต่อจีนนับตั้งแต่ พ.ศ. 2515 รวมถึงการที่ประเทศเพื่อนบ้านอินโดจีนเปลี่ยนแปลงการปกครองสู่ระบอบคอมมิวนิสต์ใน พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา ที่สะท้อนให้เห็นถึงผลประโยชน์แห่งชาติของไทยที่ครอบคลุมถึงการอยู่ร่วมกันอย่างสันติกับประเทศเพื่อนบ้าน แม้ว่าจะมีอุดมการณ์ทางการเมืองแตกต่างกันก็ตาม

3.2 ทิศนะต่อภัยคุกคาม (Threat Perception) การที่ผู้นำไทยมีทัศนะต่อลัทธิคอมมิวนิสต์ในฐานะภัยคุกคามหลัก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะลัทธิดังกล่าวขัดแย้งกับจารีตประเพณีและระบอบการปกครองของไทยดังที่กล่าวแล้วในข้างต้น แต่อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะไทยต้องเผชิญกับการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ทั้งในระดับภูมิภาคและภายในประเทศคู่ขนานกันไป ในเอเชีย เกาหลีถูกแบ่งออกเป็นเกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ที่เส้นขนานที่ 38 ตามข้อตกลงในการประชุมพอตสดัม (Potsdam Conference) ใน พ.ศ. 2488 โดยเกาหลีเหนือมีระบอบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์ ส่วนเกาหลีใต้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและมีระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ต่อมาใน พ.ศ. 2492 พรรคคอมมิวนิสต์จีนสามารถสถาปนาสาธารณรัฐประชาชนจีนได้สำเร็จ และยึดอุดมการณ์ทางการเมืองดังกล่าวในการปกครองประเทศเรื่อยมาจนปัจจุบัน ในอีกด้านหนึ่งพื้นที่อินโดจีน ซึ่งโดยสภาพทางภูมิศาสตร์แล้วมีความใกล้ชิดกับไทยอย่างมากนั้น ก็ต้องเผชิญกับการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ ไม่ว่าจะเป็นขบวนการชาตินิยมของเวียดนามที่นำโดยโฮจิมินห์ ที่ยึดมั่นในลัทธิคอมมิวนิสต์ที่ต่อสู้เพื่อปลด-

แอกเวียดนามจากเจ้าอาณานิคมฝรั่งเศสและการต่อต้านสหรัฐฯ ในสงครามเวียดนาม ขบวนการปะเทดลาว ซึ่งดำเนินการต่อต้านการปกครองแบบจารีตนิยมมาตั้งแต่ พ.ศ. 2503 โดยขบวนการดังกล่าวยึดมั่นในอุดมการณ์ของลัทธิคอมมิวนิสต์ ทั้งยังได้รับความสนับสนุนจากเวียดนามเหนือและสหภาพโซเวียตอีกด้วย รวมไปถึงการกำเนิดและการดำเนินการของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งกัมพูชาหรือเขมรแดงที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่ พ.ศ. 2511 ขณะเดียวกันลัทธิคอมมิวนิสต์ก็ขยายตัวในประเทศไทยมาตั้งแต่ พ.ศ. 2470 โดยสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์จีนและเวียดนามได้นำลัทธิดังกล่าวเข้ามาเผยแพร่ แม้ว่าຈະຈຳກັດอยู่แต่ในกลุ่มของปัญญาชนจีนและญวน แต่ต่อมาแนวคิดดังกล่าวได้ขยายไปสู่กลุ่มคนจีนในไทย คนไทย โดยเฉพาะกลุ่มนิสิตนักศึกษาและกรรมกร โดยมีพื้นที่เคลื่อนไหวทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด (ธำรงค์ ชินหิรัญ, 2536: 50) ต่อมาใน พ.ศ. 2473 จึงได้ก่อเกิดพรรคคอมมิวนิสต์สยามขึ้น และดำเนินการเผยแพร่แนวคิดลัทธิดังกล่าว รวมถึงการเผยแพร่คำขวัญคอมมิวนิสต์สากลและการเรียกร้องให้ใช้ระบอบการปกครองแบบสหภาพโซเวียต เป็นต้น

ความหวาดเกรงภัยจากลัทธิคอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะคอมมิวนิสต์ภายในประเทศ ส่งผลให้รัฐบาลไทยออกมาตรการทางกฎหมาย เพื่อป้องกันการแพร่ขยายของแนวคิดนี้ ซึ่งมาตรการดังกล่าวประกาศใช้ตั้งแต่ช่วงก่อนสงครามเย็น โดยกฎหมายแรกที่ถือว่าเป็นการลงโทษต่อการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์เกิดขึ้นใน พ.ศ. 2470 เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ตราพระราชบัญญัติแก้ไขกฎหมายลักษณะอาญา พ.ศ. 2470 (แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 มาตรา 104) โดยกฎหมายดังกล่าวได้เพิ่มโทษการกระทำหรือการสั่งสอนทฤษฎีการเมืองหรือเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดความดูหมิ่นหรือเกลียดชังกษัตริย์หรือเกิดความเกลียดชังระหว่างชนชั้น ให้ถือว่าเป็นความผิด ต่อมาใน พ.ศ. 2476 รัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดาได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2476 (ราชกิจจานุเบกษา, 2476) ด้วยเห็นว่าลัทธิคอมมิวนิสต์เป็นภัยต่อความมั่นคง อันมีนัยถึงการเป็นภัยต่อการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ประเด็นเรื่องคอมมิวนิสต์เริ่มปรากฏเด่นชัดในทัศนะต่อภัยคุกคามของผู้นำและนโยบายต่างประเทศไทยมากยิ่งขึ้นก็ในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แล้ว โดยเฉพาะนับจากรัฐประหาร พ.ศ. 2490 ที่

กองทัพกลับเข้ามามีบทบาทในการเมืองไทยอีกครั้ง พร้อมกับการสิ้นสุดบทบาททางการเมืองของกลุ่มคณะราษฎร (สุชิน ตันติกุล, 2557)

นับแต่ผู้นำไทยเริ่มหวาดเกรงต่อภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ จีนถูกเพ่งเล็งว่าเป็นศูนย์ของภัยคุกคามดังกล่าว (กุสุมา สนธิทวงศ์ ณ อยุธยา, 2536: 224) การที่ไทยมีทัศนคติในแง่ลบต่อจีนมากขึ้นนั้นเป็นผลมาจากปัจจัยหลายประการด้วยกัน ได้แก่ ความก้าวหน้าและชัยชนะของกองทัพคอมมิวนิสต์ต่อกองทัพแห่งชาติของจีน (ก๊กมินตั๋ง) (Liang, 1977: 6) อันเป็นผลจากการที่จีนได้เข้ายึดครองทิเบต การเข้าไปแทรกแซงในสงครามเกาหลีใน พ.ศ. 2493 ทำให้ผู้นำไทยมองว่าจีนกำลังดำเนินนโยบายขยายอิทธิพล (expansionist policy) ในภูมิภาคเอเชีย ยิ่งไปกว่านั้นการก่อตั้งเขตปกครองตนเองของชนกลุ่มน้อยไทใหม่ในมณฑลยูนนานใน พ.ศ. 2496 ยังถูกผู้นำไทยตีความว่าเป็นการสร้างฐานที่มั่นของกลุ่มต่อต้านรัฐบาลไทย ซึ่งนำไปโดยนายปริดี พนงยศ (Phuangkasem, 1984: 36) นอกจากนี้รัฐบาลจีนยังประกาศชัดเจนในการสนับสนุนกลุ่มแนวร่วมรักชาติที่ตีต่องการโค่นล้มรัฐบาลเพื่อสถาปนาระบบอบประชาธิปไตยของประชาชนอีกด้วย (Thailand Yearbook 1975-76 cited in Phuangkasem, 1984: 36) ทัศนคติต่อภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ยังถูกสร้างขึ้นจากปัจจัยภายนอกอีกส่วนหนึ่ง นั่นคือการโฆษณาชวนเชื่อของเจ้าหน้าที่สหรัฐฯ ในเอเชียที่เน้นย้ำถึงอันตรายจากการรุกรานของคอมมิวนิสต์ต่อประชาคมระหว่างประเทศ (ชาร์ลส์ อี. มอริสัน และ แอสตรี ซูร์โท, 2523: 30-31) ทำให้บรรยากาศทางการเมืองภายในและระหว่างประเทศของไทยถูกตอกย้ำด้วยประเด็นภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์มากยิ่งขึ้น

รัฐบาลไทยในยุคสงครามเย็น โดยเฉพาะรัฐบาลทหาร มีทัศนคติต่อด้านคอมมิวนิสต์อย่างมาก อันสะท้อนให้เห็นได้จากพระราชบัญญัติต่อต้านการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ ดังเช่นความพยายามป้องกันภัยคอมมิวนิสต์ภายในประเทศในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่ได้มีการออกกฎหมายคอมมิวนิสต์ฉบับใหม่ ซึ่งมีบทลงโทษที่รุนแรงกว่าเดิม ยิ่งไปกว่านั้นในยุคเผด็จการทหาร กฎหมายในลักษณะดังกล่าวได้ให้อำนาจกับภาครัฐในการตรวจสอบ จับกุม กักขัง และปราบปรามการกระทำอันน่าสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับลัทธิคอมมิวนิสต์ได้อย่างชอบธรรมอีกด้วย

ภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ถูกตอกย้ำในทัศนะของผู้นำไทยอีกครั้งจากการชุมนุมของนิสิตนักศึกษาในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2519 เพื่อประท้วงขับไล่จอมพลถนอม กิตติขจร และจอมพลประภาส จารุเสถียร ซึ่งเดินทางกลับมายังประเทศไทย ภายหลังจากออกนอกประเทศไปหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 โดยการชุมนุมประท้วงที่นำโดยนิสิตนักศึกษานั้น นำมาซึ่งทัศนะในแง่ลบจากสังคมไทยว่า ขบวนการนิสิตนักศึกษา มีแนวความคิดหัวรุนแรงและเป็นคอมมิวนิสต์ ประกอบกับการนำเสนอภาพข่าวการแสดงผลละครของกลุ่มนิสิตนักศึกษาที่ถูกตีความว่ามีกรณีหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ จนกระตุ้นให้ฝ่ายอนุรักษ์นิยมที่ไม่เห็นด้วยกับแนวคิดของนิสิตนักศึกษาวิพากษ์วิจารณ์มากขึ้น และมองว่ากลุ่มนี้เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของประเทศ

ในอีกไม่กี่ปีถัดมา ไทยต้องเผชิญกับภัยที่คุกคามต่อความมั่นคงของไทย และตอกย้ำทัศนะต่อภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ครั้งสำคัญก็คือ การที่เวียดนามส่งกองกำลังทหารเข้ายึดครองกัมพูชา (ภาสกร ศิริยะพันธุ์, 2524: 46-50) เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2521 เพื่อล้มล้างระบอบเขมรแดง การกระทำของเวียดนามเช่นนี้ส่งผลให้ภัยคอมมิวนิสต์อยู่ประชิดประเทศไทยเป็นอย่างมาก และย่อมจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อทัศนะของผู้นำไทย ที่หวาดเกรงภัยคุกคามเช่นนี้เป็นทุนเดิมอยู่แล้ว กล่าวคือ ผู้นำไทยมองว่าการที่เวียดนาม (ภายใต้การสนับสนุนของสหภาพโซเวียต) บุกกัมพูชานั้นเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการสถาปนาอินโดจีนให้กลายเป็นสหพันธรัฐภายใต้การปกครองของเวียดนาม และเวียดนามคาดหวังที่จะขยายอิทธิพลให้ครอบคลุมทั่วทั้งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อีกด้วย (Bunbongkarn, 1988: 243) นอกจากนี้การคุกคามของเวียดนามมิได้จำกัดขอบเขตอยู่แต่ในกัมพูชาเท่านั้น หากยังเกิดการปะทะระหว่างทหารเวียดนามกับกองกำลังของเขมรแดงตามพรมแดนไทย-กัมพูชาอีกด้วย และหลายครั้งที่กองกำลังของเวียดนามได้ล่วงล้ำพรมแดนไทย จนเกิดการเผชิญหน้าระหว่างทหารไทยและทหารเวียดนาม เช่น บริเวณโนนหมากมูน จ.ปราจีนบุรี เป็นต้น

การคุกคามของเวียดนามยังนำมาสู่การขยายทัศนะต่อภัยคุกคาม ที่ในอดีตมุ่งเป้าไปที่คอมมิวนิสต์จีนเพียงอย่างเดียว แต่ดูเหมือนว่าภายหลังการยึดครองกัมพูชาของเวียดนามแล้ว สหภาพโซเวียตกลายเป็นอีกหนึ่งเป้าหมายที่รัฐบาลไทยพึงเล็งว่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศ (กุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, 2536: 224)

กล่าวคือผู้นำไทยเห็นว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความพยายามของสหภาพโซเวียตในการขยายอิทธิพลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ผ่านความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดและการให้ความช่วยเหลือแก่เวียดนามในทุกด้าน ยิ่งไปกว่านั้นเวียดนามยังอนุญาตให้สหภาพโซเวียตเข้ามาใช้ฐานทัพในดินแดนของตนอีกด้วย ในขณะที่การใช้คัมภีร์เป็นฐานปฏิบัติการทางทหาร รวมถึงการปรากฏของเรือและเครื่องบินรบของสหภาพโซเวียตในเวียดนาม รวมถึงการเข้าไปข้องเกี่ยวในลาว ยังมีอิทธิพลโดยตรงต่อทัศนคติของผู้กำหนดนโยบายของไทยต่อภัยคุกคามจากสหภาพโซเวียตอีกด้วย (Viraphol, 1985: 61-70) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คืออิทธิพลของสหภาพโซเวียตได้แผ่ขยายมาสู่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้แล้ว ปัญหาที่พหุชากลายเป็นประเด็นหลักในปัญหาความมั่นคงและการต่างประเทศไทยต่อมาอีกกว่าทศวรรษ จนเวียดนามยอมถอนทหารออกจากกัมพูชาในปี พ.ศ. 2532

3.3 สภาพแวดล้อมภายนอก (External Environment) ในช่วงสงครามเย็น ระเบียบระหว่างประเทศถูกกำหนดโดยการต่อสู้แข่งขันด้านอุดมการณ์ของประเทศมหาอำนาจคือสหรัฐฯ และสหภาพโซเวียต ซึ่งประเทศมหาอำนาจที่เป็นผู้นำของแต่ละค่ายอุดมการณ์ต่างต่อสู้แข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ อิทธิพล และประเทศที่เป็นพันธมิตร สหภาพโซเวียตพยายามขยายอิทธิพลและเผยแพร่อุดมการณ์สังคมนิยมไปสู่ประเทศในแถบยุโรปตะวันออกและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในขณะที่พรรคคอมมิวนิสต์สามารถมีชัยชนะในสงครามกลางเมืองและสามารถสถาปนาสาธารณรัฐประชาชนจีนได้สำเร็จใน พ.ศ. 2492 นั้น ก็พยายามขยายอิทธิพลและส่งออกการปฏิวัติมายังประเทศต่าง ๆ ในเอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ส่วนประเทศมหาอำนาจที่เป็นแกนนำของโลกเสรีนิยมอย่างสหรัฐฯ ก็ดำเนินนโยบายทุกวิถีทาง ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการทหาร โดยเฉพาะการเป็นพันธมิตรกับประเทศต่าง ๆ ที่อยู่ใกล้กับสหภาพโซเวียตและจีน รวมถึงการตั้งฐานในประเทศพันธมิตรเหล่านั้นด้วย (Jha, 1970: 119) ทั้งนี้ก็เพื่อยับยั้งการแพร่ขยายของอำนาจและอิทธิพลของอุดมการณ์สังคมนิยมนั่นเอง

ในกรณีของไทยก็เห็นได้ชัดเจนว่า ในท่ามกลางการแข่งขันด้านอุดมการณ์ระหว่างประเทศมหาอำนาจเช่นนี้ ไทยตัดสินใจที่จะยืนอยู่ฝ่ายเดียวกับโลกเสรี ซึ่งการตัดสินใจเช่นนี้ทำให้ไทยต้องมีเป้าหมายในการดำเนินนโยบายต่างประเทศและทัศนคติ

ต่อภัยคุกคามที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับสหรัฐฯ มหาอำนาจผู้นำแห่งโลกเสรีอีกด้วย นั่นคือความเป็นพันธมิตรที่แน่นแฟ้นระหว่างไทยกับสหรัฐฯ เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศไทย

นอกเหนือไปจากระเบียบโลกในยุคสงครามเย็นจะเป็นปัจจัยสำคัญต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศไทยแล้ว สถานการณ์หรือความตึงเครียดในภูมิภาคก็เป็นปัจจัยอีกส่วนหนึ่งที่ส่งผลต่อนโยบายต่างประเทศ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนในยุคสงครามเย็น เช่น การที่เวียดนามส่งกองกำลังเข้ายึดครองกัมพูชาระหว่าง พ.ศ. 2522-2532 ส่งผลโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศไทยเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะการใช้กลไกของอาเซียน รวมถึงความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับจีนมากขึ้นอีกด้วย

3.4 สภาพแวดล้อมภายใน (Domestic Environment) สภาพแวดล้อมภายในประเทศ เช่น สภาพการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ก็เป็นอีกส่วนหนึ่งที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศ ในกรณีของไทย สภาพแวดล้อมภายในที่ส่งผลต่อนโยบายต่างประเทศ ตัวอย่างเช่น รูปแบบการปกครอง โดยในช่วงสงครามเย็นไทยปกครองด้วยรัฐบาลทหารเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งรัฐบาลเหล่านี้ขึ้นสู่อำนาจด้วยการรัฐประหาร แม้จะมีรัฐบาลพลเรือนที่มีที่มาจากการเลือกตั้งบ้าง แต่ก็อยู่ในวาระไม่นาน เนื่องจากเผชิญกับความไร้เสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาล ในช่วงที่ไทยปกครองโดยรัฐบาลทหารนั้น นโยบายต่างประเทศมักมีทิศทางที่โน้มเอียงไปทางของตะวันตก โดยเฉพาะสหรัฐฯ กล่าวคือมีนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างมาก รวมถึงมีนโยบายที่แข็งกร้าวต่อประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลทหารต้องการความช่วยเหลือจากสหรัฐฯ เป็นสำคัญ ในขณะที่รัฐบาลพลเรือนจะมีนโยบายที่ค่อนข้างจะยืดหยุ่นมากกว่า

เสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลก็เป็นปัจจัยที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง นโยบายต่างประเทศอาจถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างความมั่นคงและสร้างความชอบธรรมให้แก่รัฐบาลได้เช่นกัน ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ การเป็นพันธมิตรที่แน่นแฟ้นกับสหรัฐฯ ในยุคของจอมพล ป. พิบูลสงคราม (สมัยที่ 2) เป็นต้น นอกจากนี้เสถียรภาพของรัฐบาลยังเป็นปัจจัยที่กำหนดความต่อเนื่องของการดำเนินนโยบายต่างประเทศ กล่าวคือรัฐบาลที่มีเสถียรภาพและสามารถควบคุมการเมืองของ

ประเทศได้ ก็สามารถกำกับดูแลทิศทางของนโยบายต่างประเทศได้อย่างต่อเนื่อง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือรัฐบาล พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ ที่ดำรงตำแหน่งยาวนานถึง 8 ปี หรือการมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ที่อยู่ในตำแหน่งเป็นระยะเวลาสั้นหรือมีความต่อเนื่อง เช่น กรณีของพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนครสวรรค์ ประพันธ์ พ.อ. (พิเศษ) ถนัด คอมันตร์ และ พล.อ.อ. สิทธิ เศวตศิลา ก็เป็นส่วนสำคัญต่อความต่อเนื่องของการดำเนินนโยบายต่างประเทศไทยในแต่ละช่วงเวลา

นอกจากนี้การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยก็มีผลโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศ โดยการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย แม้ในระยะเวลาอันสั้นในระหว่าง พ.ศ. 2516-2519 รวมถึงการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นใน พ.ศ. 2531 อันทำให้ไทยมีรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งนั้น นอกจากจะส่งผลให้ระบอบการเมืองไทยมีเสรีมากขึ้นแล้ว ยังเปิดกว้างให้ตัวแสดงอื่น ๆ นอกกระบวนราชการ เข้ามามีบทบาทในกระบวนการนโยบายต่างประเทศมากขึ้น นั่นคือนโยบายต่างประเทศมิได้ถูกผูกขาดโดยชนชั้นนำหรือผู้นำรัฐบาลแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น หากแต่ประชาชน นิสิตนักศึกษา นักวิชาการ และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ สามารถเข้ามามีบทบาทในการกำหนดวาระและผลักดันนโยบายต่างประเทศได้มากขึ้น อันจะเห็นได้จากบทบาทของขบวนการนิสิตนักศึกษาต่อการเรียกร้องให้มีการถอนฐานทัพสหรัฐฯ ออกจากไทย บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ รวมถึงบทบาทการเป็นที่ปรึกษา นโยบายของนักวิชาการ เป็นต้น ซึ่งในยุคหลังสงครามเย็นก็จะเห็นถึงตัวแสดงอื่น ๆ ที่เข้ามามีบทบาทในนโยบายต่างประเทศมากขึ้น

จากที่กล่าวในช่วงต้นชี้ให้เห็นถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศไทยในยุคสงครามเย็น และยังเห็นอีกด้วยว่าปัจจัยเหล่านี้ไม่ได้อยู่นิ่ง ทว่ามีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลาตามสถานการณ์ทางการเมือง ทั้งภายในและภายนอก และความเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ยังส่งผลต่อสภารัตถะและแนวทางในการดำเนินนโยบายต่างประเทศอีกด้วย ดังจะได้กล่าวในส่วนถัดไป

4. การดำเนินนโยบายต่างประเทศ (Policy Implementation)

ในบริบทที่ไทยต้องเผชิญกับระเบียบระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็นนั้น เรียกร้องให้ผู้นำไทยต้องตัดสินใจว่าจะดำเนินนโยบายอย่างไร หรือจะมีจุดยืนเชิงนโยบายอย่างไร การดำเนินนโยบายเป็นกลางจะเป็นทางเลือกที่ดีในสภาวะที่การแข่งขันระหว่างมหาอำนาจเข้มข้นขึ้นอย่างต่อเนื่องหรือไม่ แต่จากประวัติศาสตร์ก็สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ไทยไม่สามารถดำรงสถานะความเป็นกลางไว้ได้ สุดท้ายแล้วไทยก็ตัดสินใจที่จะเป็นพันธมิตรกับมหาอำนาจใดมหาอำนาจหนึ่งมาโดยตลอด ในสงครามเย็นก็เช่นกัน ที่ในท้ายที่สุดแล้วผู้นำไทยตัดสินใจนำรัฐนาวนั้นเข้าเป็นพันธมิตรกับสหรัฐฯ ผู้นำฝ่ายเสรีนิยมนั่นเอง

แต่หากย้อนไปในช่วงต้นของสงครามเย็น ไทยไม่ได้เป็นพันธมิตรใกล้ชิดกับสหรัฐฯ และดำเนินนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างเต็มที่ แต่ปัจจัยระหว่างประเทศที่กลายเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยก็คือ การที่พรรคคอมมิวนิสต์จีนสามารถสถาปนาสาธารณรัฐประชาชนจีนได้สำเร็จใน พ.ศ. 2492 นอกเหนือไปจากการมีระบอบการปกครองที่แตกต่างกันแล้ว ปัจจัยหนึ่งที่สำคัญที่ส่งผลต่อการพิจารณาภัยคุกคามจากจีนก็คือ การที่จีนมีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นกับสหภาพโซเวียต มหาอำนาจฝ่ายสังคมนิยมนั่นเอง ยิ่งไปกว่านั้นจีนยังมีบทบาทสำคัญในการให้ความช่วยเหลือกองกำลังเวียดมินห์ในเวียดนามเพื่อต่อสู้กับฝรั่งเศสอีกด้วย ปัจจัยเหล่านี้ส่งผลให้รัฐบาลไทยเริ่มตระหนักถึงภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ต่อความมั่นคงของไทย ส่งผลให้ไทยปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศ ไปในทิศทางที่ใกล้ชิดกับสหรัฐฯ มากขึ้น และแนวโน้มเช่นนี้ก็ดำเนินไปเกือบตลอดช่วงสงครามเย็น

การตัดสินใจเป็นพันธมิตรกับสหรัฐฯ ส่งผลให้ไทยจำเป็นต้องดำเนินนโยบายที่สอดคล้องกับมหาอำนาจดังกล่าวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะการต่อต้านคอมมิวนิสต์ และด้วยความเชื่อที่ว่าคอมมิวนิสต์เป็นภัยคุกคามที่จะปอนทำลายระบอบการปกครองและสถาบันสำคัญของไทย ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องให้ความสำคัญกับประเด็นความมั่นคงและความอยู่รอดของประเทศเป็นอันดับแรก นั่นคืออุดมการณ์ทางการเมืองกลายเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทย

ในช่วงสงครามเย็น ในขณะที่สหรัฐฯ เองก็มองว่าไทยเป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญในนโยบายความมั่นคงและการต่อต้านคอมมิวนิสต์ของตนในภูมิภาค (Liang, 1977: 7) ดังนั้น การเป็นพันธมิตรกับไทยก็ตอบสนองผลประโยชน์และยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ เช่นกัน

การเลือกดำเนินนโยบายเป็นพันธมิตรใกล้ชิดกับสหรัฐฯ และต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างแข็งขันในช่วงต้นสงครามเย็น ปรากฏให้เห็นในช่วงสองทศวรรษแรกคือราว พ.ศ. 2493-2513 โดยการต่อต้านคอมมิวนิสต์ในเวทีสากลเริ่มปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เมื่อผู้นำตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของสหรัฐฯ ด้วยการรับรองรัฐบาลเบาไตของเวียดนาม และรัฐบาลใหม่ของลาวและกัมพูชาภายใต้การสนับสนุนของสหรัฐฯ ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2493 ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศและรัฐมนตรีหลายท่านในรัฐบาลดังกล่าวไม่เห็นด้วย (สุรพงษ์ ชัยนาม, 2559: 12) และนับจากจุดนี้เป็นต้นมาอาจกล่าวได้ว่า นโยบายต่างประเทศของไทยดำเนินรอยตามนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์ของสหรัฐฯ อย่างเหนียวแน่น ซึ่งนโยบายนี้พัฒนาเป็นการปิดล้อมการขยายอิทธิพลของคอมมิวนิสต์ (containment policy) นั้นเอง (Viraphol, 1976)

อย่างไรก็ตาม การรับรองรัฐบาลเบาไตโดยรัฐบาลจอมพล ป. นั้นไม่ได้เกิดขึ้นจากความริเริ่มเชิงนโยบายจากฝ่ายไทย หากแต่เป็นผลจากการดำเนินการอย่างต่อเนื่องของสหรัฐฯ มาตั้งแต่กลางปี พ.ศ. 2492 ที่พยายามกดดันให้รัฐบาลไทยรับรองรัฐบาลเบาไตของเวียดนาม โดยสหรัฐฯ ได้ยกประเด็นความช่วยเหลือทางทหารมาเป็นข้อต่อรอง (Fineman, 2009: 276-286) ในที่สุดรัฐบาลจอมพล ป. จึงได้ประกาศรับรองรัฐบาลหุ่นของสหรัฐฯ ทั้งในเวียดนาม ลาว และกัมพูชา

ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2493 หรือ 5 เดือนหลังจากคำประกาศรับรองรัฐบาลหุ่นในอินโดจีน รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างก้าวกระโดดโดยการส่งทหารไปช่วยสหรัฐฯ และสหประชาชาติทำการรบในสงครามเกาหลี ต่อมาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ใกล้ชิดยิ่งขึ้นเมื่อทั้งสองประเทศได้ร่วมลงนามในความตกลงด้านเศรษฐกิจและเทคโนโลยีระหว่างกัน ทั้งยังตามมาด้วยข้อตกลงความช่วยเหลือด้านการทหารอีกด้วย

นอกจากนี้ การสถาปนาสาธารณรัฐประชาชนจีนใน พ.ศ. 2492 รวมถึงการก่อตั้งเขตปกครองตนเองของชนชาติไทในมณฑลยูนนาน ส่งผลต่อทัศนคติต่อภัยคุกคามของผู้นำไทยต่อภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ในช่วงเวลาดังกล่าวอย่างมาก ด้วยเกรงว่าลัทธิดังกล่าวจะแทรกซึมเข้าสู่ไทย ต่อมาใน พ.ศ. 2497 ไทยได้ร่วมเป็นหนึ่งในสมาชิกขององค์การสนธิสัญญาป้องกันภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรือซีโต้ (Southeast Asia Treaty Organization: SEATO) ซึ่งมีสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ฟิลิปปินส์ และปากีสถาน เป็นสมาชิกในองค์กรนี้ด้วย โดยวัตถุประสงค์หลักของการก่อตั้งซีโต้ก็เพื่อจำกัดการขยายอำนาจและอิทธิพลของคอมมิวนิสต์ในเอเชีย โดยเฉพาะในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั่นเอง

ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ในระดับทวิภาคี โดยเฉพาะด้านความมั่นคงและการทหารมีความใกล้ชิดมากขึ้นอีกภายหลังวิกฤตการณ์ในลาว (แกมสุข นุ่มนนท์, 2536: 157-181) ที่ขบวนการคอมมิวนิสต์ในลาวเริ่มได้เปรียบและสามารถยึดครองพื้นที่ได้มากขึ้น ซึ่งในทัศนะของผู้นำไทยแล้ว สถานการณ์ดังกล่าวส่งผลต่อความมั่นคงไทยโดยตรง และเพื่อเป็นการรับประกันความมั่นคงของไทย จึงนำมาสู่แถลงการณ์ร่วมถนัด-รัลส์ ใน พ.ศ. 2505 และไม่นานหลังจากนั้นไทยก็ได้อนุญาตให้สหรัฐฯ เข้ามาใช้ ก่อสร้าง และปรับปรุงฐานทัพอากาศ ค่ายทหาร ศูนย์สื่อสาร และให้ยังอนุญาตให้สหรัฐฯ ตั้งฐานทัพในไทยเพื่อดำเนินการเรื่องการต่อต้านคอมมิวนิสต์ในเอเชีย การยินยอมให้สหรัฐฯ มาตั้งฐานทัพในไทยเช่นนี้ ในด้านหนึ่งก็ทำให้ “ผู้นำและกองทัพรู้สึกปลอดภัยและอุ่นใจ” (Viraphol, 1976) ที่จะมึประเทศที่เป็นผู้นำที่มีศักยภาพในการป้องกันคอมมิวนิสต์มาช่วยพิทักษ์รักษาความมั่นคงและผลประโยชน์ให้แก่ไทยนั่นเอง ขณะเดียวกันการตัดสินใจดังกล่าวของรัฐบาลก็นำมาซึ่งข้อวิพากษ์วิจารณ์ว่าประเทศไทยกลายเป็นเรือบรรทุกเครื่องบินที่ใหญ่ที่สุดในโลกของสหรัฐฯ (สุรพงษ์ ชัยนาม, 2559: 5)

ความเกรงกลัวภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์และความต้องการรักษาสถานะความสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับสหรัฐฯ ยังส่งผลให้ผู้นำไทยตัดสินใจเข้าไปมีส่วนสนับสนุนสหรัฐฯ ในการทำสงครามในอินโดจีนอย่างใกล้ชิด การดำเนินนโยบายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์สำคัญในการรักษาระบบการปกครองที่ไม่ใช่คอมมิวนิสต์ รวมทั้งการทำ

ให้เวียดนามเหนืออ่อนแอจนไม่สามารถขยายอิทธิพลในภูมิภาคได้ ขณะเดียวกันก็เป็น การจำกัดขอบเขตของสงครามให้อยู่แต่ภายนอกประเทศ ไม่ให้แผ่ขยายเข้ามาสู่ไทยได้ (Phuangkasem, 1984: 26)

ในการนี้รัฐบาลไทยสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร ได้ตัดสินใจครั้งสำคัญโดย การยอมให้สหรัฐฯ เข้ามาตั้งฐานทัพในไทย โดยฐานทัพเหล่านี้มีจุดประสงค์สำคัญใน การส่งเครื่องบินรบเพื่อโจมตีประเทศในอินโดจีน ยิ่งไปกว่านั้นไทยยังส่งทหารเข้าร่วม รบในเวียดนามใต้และลาวอีกด้วย โดยกองกำลังของไทยเข้าสู่เวียดนามใต้ตั้งแต่ พ.ศ. 2510 (และประจำอยู่จนถึง พ.ศ. 2515) และมีจำนวนเพิ่มขึ้นในปีต่อ ๆ มา ทั้งยังได้รับการสนับสนุนอย่างลับ ๆ จากสหรัฐฯ อีกด้วย ไทยส่งอาสาสมัครไปช่วยฝ่ายขวาในลาว สู้รบ ช่วยฝึกทหารกัมพูชาและจัดส่งอาวุธยุทโธปกรณ์ให้อีกด้วย (Phuangkasem, 1984: 26)

จากที่กล่าวในข้างต้นจะเห็นได้ว่า ในช่วงสองทศวรรษแรกของสงครามเย็น นโยบายต่างประเทศของไทยมุ่งเน้นไปที่การพึ่งพาสหรัฐฯ ด้านความมั่นคงเป็นอย่างมาก แต่ในอีกด้านหนึ่งแม้ว่าสหรัฐฯ จะดำเนินนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างแข็งขัน แต่การกระทำบางอย่างของสหรัฐฯ ก็นำมาสู่ข้อสงสัยและความกังวลใจของไทยต่อ ความเชื่อมั่นและท่าทีของมหาอำนาจดังกล่าวในการต่อต้านคอมมิวนิสต์และการ ประกันความมั่นคงของไทย เช่น การที่สหรัฐฯ พบปะอย่างไม่เป็นทางการกับตัวแทน ของรัฐบาลปักกิ่งในการประชุมที่เจนีวาใน พ.ศ. 2498 ท่าทีของสหรัฐฯ ต่อวิกฤตการณ์ ในลาวใน พ.ศ. 2505 การตัดสินใจจำกัดการโจมตีเวียดนามเหนือของประธานาธิบดี จอห์นสันใน พ.ศ. 2511 เพื่อการเจรจาต่อรองกับเวียดนามเหนือ และนำมาสู่การ- ประชุมสันติภาพปารีส รวมถึงหลักการนิกสัน (Nixon Doctrine) การตัดสินใจที่จะลด บทบาทของสหรัฐฯ ในเวียดนามและปล่อยให้สงครามนี้เป็นสงครามของชาวเวียดนาม เอง (Vietnamization) ใน พ.ศ. 2512 ตลอดจนการปรับความสัมพันธ์กับจีน และการ- หยุดยิงในพื้นที่อินโดจีนอีกด้วย (Liang, 1977: 9)

นโยบายต่างประเทศไทยมาถึงจุดพลิกผันครั้งใหญ่เมื่อสหรัฐฯ ปรับนโยบาย ในเอเชียทั้งหมด ในปลายทศวรรษ 1960 เริ่มด้วยการยุติการทิ้งระเบิดในเวียดนามเมื่อ เดือนมีนาคม พ.ศ. 2511 การถอนทหารออกจากภูมิภาค การเริ่มปรับความสัมพันธ์กับ

จีนจนนำมาสู่การสถาปนาความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการใน พ.ศ. 2515 ยิ่งไปกว่านั้น จุดเปลี่ยนที่สำคัญอีกจุดหนึ่งคือใน พ.ศ. 2518 ขบวนการคอมมิวนิสต์ประสบความสำเร็จในการเปลี่ยนระบอบการปกครองของอินโดจีนทั้งหมด บั๊จยี้เหล่านี้ล้วนส่งผลกระทบต่อท่าทีของไทยในประชาคมระหว่างประเทศ รวมถึงนโยบายต่างประเทศของไทยด้วย ประกอบกับภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 การเมืองไทยก้าวสู่การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยอีกครั้ง ทั้งยังถือเป็นการเปิดศักราชใหม่ของนโยบายต่างประเทศไทยด้วย กล่าวคือเป็นการปรับทิศทางนโยบายต่างประเทศครั้งสำคัญที่มีความเป็นอิสระมากขึ้น โดยไม่ได้มุ่งเน้นการเป็นพันธมิตรกับมหาอำนาจใดแต่เพียงอย่างเดียวอีกต่อไป

เมื่อประเทศในอินโดจีนเปลี่ยนระบอบการปกครองกลายเป็นคอมมิวนิสต์ทั้งหมด ส่งผลโดยตรงต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทย รัฐบาลคึกฤทธิ์ปรับนโยบายต่างประเทศครั้งสำคัญเพื่อการอยู่ร่วมกันกับประเทศเหล่านี้ ด้วยความเชื่อว่าการที่ไทยจะมีความสงบและสันติได้ ก็จำเป็นต้องพัฒนาความสัมพันธ์ที่เป็นมิตรและมีผลประโยชน์ร่วมกันกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยไทยดำเนินการปรับความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านในอินโดจีนอย่างค่อยเป็นค่อยไป ผ่านการแลกเปลี่ยนการเยือนของผู้ในระดับสูงและความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจ การเดินอากาศ และวิชาการ (นิศย์ พิบูลสงคราม, 2526: 30-31) รัฐบาลไทยยังได้ปรับทิศทางของนโยบายต่างประเทศครั้งสำคัญด้วยการรื้อฟื้นและกระชับความสัมพันธ์การยกเลิกกฎหมายการห้ามค้าขายกับจีนที่มีมาตั้งแต่ พ.ศ. 2501 (Viraphol, 1976) และการสถาปนาความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการใน พ.ศ. 2518

นอกเหนือไปจากการปรับเปลี่ยนนโยบายของสหรัฐฯ ต่อจีน ที่ส่งผลต่อการปรับทิศทางนโยบายต่างประเทศของไทยต่อจีนด้วยนั้น เหตุผลสำคัญอีกส่วนหนึ่งที่ทำให้ไทยจำเป็นต้องปรับความสัมพันธ์กับจีนก็เนื่องมาจากในช่วงเวลาดังกล่าวจีนเติบโตและมีอิทธิพลมากขึ้นในภูมิภาค ทั้งยังมีที่ตั้งใกล้กับไทย ยิ่งไปกว่านั้นการปรับความสัมพันธ์กับจีนก็เพื่อให้จีนยุติบทบาทในการสนับสนุนกลุ่มก่อความไม่สงบในไทย รวมถึงเพื่อสร้างความสมดุลต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับมหาอำนาจอื่น ๆ อีกด้วย (Liang, 1977: 14) โดยท่าทีและการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อประเทศ

มหาอำนาจในช่วงดังกล่าวเรียกได้ว่า ไทยรักษาระยะห่างในความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจต่าง ๆ อย่างเท่าเทียม (equidistance policy) อันสะท้อนให้เห็นจากการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีน รวมถึงการเดินทางเยือนจีนและสหภาพโซเวียตของนายกรัฐมนตรี พล.อ. เกียติศักดิ์ อีกด้วย

ขณะเดียวกันการดำเนินนโยบายต่างประเทศในระดับพหุภาคี โดยเฉพาะองค์การความร่วมมือในระดับระหว่างประเทศก็เปลี่ยนแปลงไปเช่นกัน ในอดีตไทยไม่ได้ให้ความสำคัญกับความร่วมมือในภูมิภาคอย่างอาเซียนมากนัก เนื่องจากมุ่งเน้นการเป็นพันธมิตรใกล้ชิดกับประเทศมหาอำนาจมากกว่า จนกระทั่งสถานการณ์ในภูมิภาคเปลี่ยนแปลงไป จีนโด่งดังกลายเป็นคอมมิวนิสต์และสหรัฐฯ ถอนทหารออกจากภูมิภาคอาเซียนจึงกลายเป็นกลไกสำคัญต่อความมั่นคงของไทย (Liang, 1977: 17; นิตย พิบูลสงคราม, 2526: 29) และสำหรับผู้นำไทยแล้ว อาเซียนที่เข้มแข็งจะมีความสำคัญต่อความมั่นคง คือ 1) การบริหารจัดการความแตกต่างและการส่งเสริมความร่วมมือด้านการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน จะช่วยลดความกังวลด้านความมั่นคงของไทย โดยเฉพาะเรื่องของกลุ่มก่อความไม่สงบที่มีอุดมการณ์คอมมิวนิสต์และการบ่อนทำลายการปกครองของประเทศ 2) อาเซียนจะเป็นตัวคอยถ่วงดุลรัฐอินโดจีน ซึ่งถือเป็นภัยคุกคามภายนอกต่อความมั่นคงไทย และโน้มน้าวให้รัฐเหล่านั้นอยู่ร่วมกันโดยสันติกับประเทศสมาชิกอาเซียน 3) อาเซียนที่เข้มแข็งจะทำให้ภูมิภาคมีความสงบสุข มีอิสระ และเป็นกลาง ปลอดภัยจากการแทรกแซงจากมหาอำนาจภายนอกอย่างแท้จริง (Liang, 1977: 19)

จุดเปลี่ยนที่สำคัญอีกครั้งหนึ่งที่ส่งผลต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยก็คือ วิกฤตการณ์ในกัมพูชา เมื่อเวียดนามตัดสินใจส่งทหารเข้ายึดครองกัมพูชาในวันที่ 2 มกราคม พ.ศ. 2522 และตามมาด้วยการทำสงครามสังเขปนเวียดนามของจีน รวมถึงการแข่งขันระหว่างจีนและสหภาพโซเวียตในการขยายอิทธิพลในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เข้มข้นมากขึ้น สถานการณ์ในอินโดจีนกลับสู่ความตึงเครียดอีกครั้ง ขณะที่การยึดครองกัมพูชาของเวียดนามกลายเป็นประเด็นหลักในนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงไทยตลอดทศวรรษต่อมา

เมื่อเวียดนามบุกกัมพูชา รัฐบาลไทยถือเรื่องนี้เป็นประเด็นด้านความมั่นคงที่สำคัญ ไทยตอบโต้การกระทำของเวียดนามทันที โดยมุ่งไม่ให้เวียดนามยึดครองกัมพูชาได้อย่างสมบูรณ์ผ่านมาตรการต่าง ๆ เช่น แลกการถ่วงรั้วมระหว่างไทยกับสมาชิกอาเซียนในการป้องกันการแทรกแซงด้วยอาวุธในกัมพูชา การเรียกร้องให้กองกำลังต่างชาติถอนทหารออกจากกัมพูชาทั้งหมดและโดยทันที การร้องขอความช่วยเหลือจากสหประชาชาติเพื่อคืนสันติภาพให้กับภูมิภาค การไม่ยอมรับสถานะทางการเมืองของรัฐบาลเฮงสัมรินที่ได้รับการสนับสนุนจากเวียดนาม การให้ความสนับสนุนระบอบพอลพตต่อไป ทั้งยังให้การสนับสนุนต่อกลุ่มกองกำลังของเขมรแดงและเขมรเสรี ยิ่งไปกว่านั้นรัฐบาลไทยยังได้เปิดรับผู้ลี้ภัยชาวกัมพูชาจากปัญหาสงครามภายในอีกด้วย เช่นเดียวกับสหรัฐฯ ที่ถือว่าการกระทำของกองทัพเวียดนามเป็นภัยคุกคามและส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของตนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จึงมีนโยบายที่จะให้สนับสนุนประเทศไทย โดยเฉพาะการให้สินเชื่อทางการทหาร (สุรชาติ บำรุงสุข, 2525: 22)

ในอีกด้านหนึ่ง ผลจากการที่จีนทำสงครามสั่งสอนเวียดนามในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2522 ทำให้ผู้นำไทยเล็งเห็นว่าจีนเป็นประเทศเดียวที่กล้าใช้กำลังทางทหารกับเวียดนาม ซึ่งมีสหภาพโซเวียตหนุนหลังอยู่ แม้ว่ากรณาดำเนินการดังกล่าวของจีนจะไม่ช่วยกดดันให้เวียดนามถอนทหารออกจากกัมพูชาก็ตาม กระนั้นจีนก็อาจเป็นกุญแจสำคัญในการรักษาเสถียรภาพของไทยและของภูมิภาคในภาวะที่สหรัฐฯ ลดบทบาทในภูมิภาคลงอย่างมาก นโยบายต่างประเทศไทยหลังจากวิกฤตการณ์กัมพูชาจึงมุ่งเน้นการกระชับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับจีน จนอาจกล่าวได้ว่าเหตุการณ์นี้เป็นการยกระดับความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศสู่ความสัมพันธ์ทางยุทธศาสตร์และความสัมพันธ์ด้านการทหารที่ใกล้ชิด (Gill, 1991: 526-539) รวมถึงการหันมาให้ความสำคัญกับองค์การความร่วมมือในระดับภูมิภาคคืออาเซียน ในการแก้ไขปัญหา

ขณะเดียวกันนโยบายต่างประเทศของไทยนับตั้งแต่ พ.ศ. 2520 เป็นต้นมามีลักษณะรอบด้านมากขึ้น กล่าวคือแม้ประเด็นด้านความมั่นคงจะยังคงเป็นปัจจัยสำคัญในนโยบายต่างประเทศ แต่ประเด็นอื่น ๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและวัฒนธรรม

เริ่มเข้ามามีบทบาทในการกำหนดและนโยบายต่างประเทศของไทยมากขึ้น (จุลชีพ ชินวรโรจน์, 2533: 2) ไทยยังคงให้ความสำคัญกับประเทศมหาอำนาจเดิมคือสหรัฐฯ โดยยังคงมีการเดินทางเยี่ยมเยือนระหว่างผู้นำระดับสูง รวมทั้งการซื้ออาวุธจากสหรัฐฯ อีกด้วย อย่างไรก็ตาม นโยบายต่างประเทศและความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ในช่วงนี้ไม่ได้มีความใกล้ชิดดังเช่นในช่วงแรกของยุคสงครามเย็นแต่อย่างใด นอกจากนี้ ไทยยังกระชับความสัมพันธ์กับจีนและประเทศกำลังพัฒนาในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลกอีกด้วย ตลอดจนการมุ่งเน้นความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและการพัฒนา กับประเทศต่าง ๆ ทั้งประเทศที่มีระบอบการปกครองเหมือนหรือต่างจากไทยมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ก็หวังว่าจะได้รับเสียงจากประเทศเหล่านี้เพื่อสนับสนุนไทยในการแก้ปัญหาที่พวชนั่นเอง (Cheow, 1986: 747)

กล่าวโดยสรุป ในช่วงต้นสงครามเย็น นโยบายต่างประเทศของไทยมุ่งเน้นความร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการรักษาความมั่นคงและผลประโยชน์แห่งชาติของไทย และเมื่อสหรัฐฯ ไม่ได้อยู่ในสถานะของผู้ค้ำประกันความมั่นคงของไทยภายหลังการลดบทบาทในภูมิภาค ไทยก็ยังคงมีความสัมพันธ์ที่ดีกับสหรัฐฯ แม้ว่าอาจจะไม่ใกล้ชิดเช่นในอดีต ขณะเดียวกันนโยบายของไทยก็มุ่งเน้นการกระชับความสัมพันธ์กับจีน หลังจากวิกฤตการณ์ในกัมพูชา ผู้นำไทยเชื่อว่ากรณีดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทย ในการความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ และกระชับความสัมพันธ์กับจีน จะช่วยคานอำนาจและอิทธิพลของเวียดนามและสหภาพโซเวียตได้ (Cheow, 1986: 757) ซึ่งได้ขยายบทบาทในภูมิภาคอย่างมาก ทั้งยังส่งผลโดยตรงต่อความมั่นคงไทยเช่นกัน ยิ่งไปกว่านั้น สภาพแวดล้อมภายในและระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปยังเรียกร้องให้ไทยต้องปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศให้สอดคล้องกับความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น

5. บทสรุป

กระบวนการนโยบายต่างประเทศไทยในยุคสงครามเย็นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล ทั้งที่มาจาก การเลือกตั้งหรือการรัฐประหาร ในขณะที่ประชาชน อาจไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมมากนัก ขณะเดียวกันการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติและ

การพิจารณาถึงภัยคุกคามที่แตกต่างกันไปในแต่ละยุคสมัย ยังส่งผลโดยตรงต่อการกำหนดทิศทางและสารัตถะของนโยบายต่างประเทศด้วย ยิ่งไปกว่านั้นยังสะท้อนให้เห็นถึงการจัดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองที่เป็นฝ่ายบริหาร กับฝ่ายข้าราชการประจำซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติ โดยอาจกล่าวได้ว่าแบบแผนของกระบวนการนโยบายต่างประเทศของไทยโดยส่วนใหญ่แล้วอยู่ในตัวแบบที่ข้าราชการมีบทบาทนำ แต่ก็มีบางช่วงที่ฝ่ายการเมืองสามารถสอดแทรกและก้าวเข้ามามีบทบาทนำได้เช่นกัน ดังจะเห็นได้จากกรณีของรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ซึ่งถือเป็นจุดเปลี่ยนครั้งสำคัญในด้านกระบวนการและสารัตถะของนโยบายต่างประเทศไทย ทั้งยังนำมาซึ่งความขัดแย้งกับฝ่ายข้าราชการด้วย

ในส่วนของ การดำเนินนโยบาย แต่ละช่วงเวลาก็มีปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายแตกต่างกันออกไป โดยในยุครัฐบาลทหาร จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าประเด็นเรื่องความมั่นคงและความอยู่รอดเป็นประเด็นสำคัญที่ครอบงำการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างมาก อันส่งผลให้ไทยจำเป็นต้องดำเนินนโยบายในทิศทางเดียวกับประเทศมหาอำนาจ ไม่มีอิสระในการดำเนินนโยบาย ขณะที่ในยุครัฐราชการ บทบาทของกองทัพในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศลดบทบาทลงอย่างเห็นได้ชัด และกระทรวงการต่างประเทศสามารถพลิกฟื้นบทบาทของตนในกระบวนการนโยบายได้ เนื่องจากพลวัตและสภาพแวดล้อมของการกำหนดนโยบายเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก อันเป็นผลจากการที่สหรัฐฯ ปรับเปลี่ยนนโยบายต่อภูมิภาค ซึ่งได้สร้างความหวุ่นวิตกและเรียกร้องให้ไทยต้องเร่งปรับนโยบายต่างประเทศเช่นเดียวกัน ทว่าในยุครัฐบาลเลือกตั้งที่ก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งในช่วงปลายสงครามเย็น มีทัศนคติต่อภัยคุกคามและมุมมองเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติแตกต่างไปจากรัฐบาลในช่วงก่อนหน้า ก็ส่งผลให้ทิศทางและแนวทางในการกำหนดและดำเนินนโยบายแตกต่างออกไป กล่าวคือตลอดยุคสงครามเย็น บริบทของการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต้องเผชิญกับ “สนามรบ” ของการแข่งขันด้านอุดมการณ์ และการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ แต่ในช่วงก่อนสงครามเย็นสิ้นสุดไม่นาน รัฐบาลไทยได้ตัดสินใจครั้งสำคัญจนนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงทิศทางนโยบายต่างประเทศ ที่มุ่งเน้นมิติด้านเศรษฐกิจเพื่อเปิด “ตลาดการค้า” ในภูมิภาค และนับแต่นั้นเป็นต้นมา ประเด็น

ด้านเศรษฐกิจได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยมากขึ้น ขณะที่ประเด็นด้านความมั่นคงก็ไม่ได้เป็นปัจจัยเดียวที่ผลักดันการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยดังเช่นในช่วงต้นของยุคสงครามเย็นอีกต่อไป

ภายใต้กระบวนการนโยบายต่างประเทศ ยังเห็นถึงบทบาทของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในการกำหนดและดำเนินนโยบาย ซึ่งรัฐมนตรี จะมีบทบาทได้มากนักน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับการได้รับมอบอำนาจและความไว้วางใจ จากผู้นำรัฐบาล ขณะเดียวกันก็ยังขึ้นอยู่กับความตื่นตัวและความสนใจมิติด้านการต่างประเทศของรัฐมนตรีผู้นั้นด้วย ซึ่งในช่วงสงครามเย็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการ ต่างประเทศที่มีบทบาทโดดเด่นและได้รับการยอมรับ ได้แก่ พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิพงศ์ประพันธ์ พ.อ. (พิเศษ) ดร.ถนัด คอมันตร์ และ พล.อ.อ. สิทธิ เศวต-ศิลา ซึ่งท่านเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในนโยบายต่างประเทศไทยในช่วงที่ไทยต้องเผชิญ กับวิกฤตการเมืองและความมั่นคงทั้งในระดับโลกและระดับภูมิภาค และเห็นได้ชัดว่า ในช่วงสงครามเย็นนี้ นโยบายดังกล่าวอยู่ในอำนาจของฝ่ายข้าราชการประจำเป็น สำคัญ

รายการอ้างอิง

เอกสารภาษาไทย

- กุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา. (2536). “นโยบายต่างประเทศของไทยหลังสงครามเย็น.” ใน ชัยโชค จุลศิริวงศ์ (บก.). *5 ทศวรรษการต่างประเทศของไทย: จากความขัดแย้งสู่ความร่วมมือ*. (หน้า 223-231). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ.
- เขียน ธีระวิทย์. (2519). “กระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทย.” ใน *การเมืองและสังคม*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จิตติยา พุกษาเมธานันท์. (2553). *ประเทศไทยในยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาต่อเอเชียอาคเนย์ในช่วงการเปลี่ยนแปลง (พ.ศ. 2516-2519)*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จุลชีพ ชินวรรณ. (2533). *นโยบายต่างประเทศของไทยในทศวรรษที่ 1980: การย้อนพิโนจ*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ วังสราญรมย์.
- ชาติชาย ชุณหะวัณ. (2542). “ไทยกับโลกในทศวรรษ 1990.” ใน โคริน เฟื่องเกษม และคณะ. (บก.). *รวมงานเขียนและปาฐกถา เรื่อง การต่างประเทศของไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน เล่มที่ 2*. (หน้า 6-10). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- แถมสุข นุ่มนนท์. (2536). “แถลงการณ์ร่วมถนัด-รัศมี ค.ศ.1962.” ใน ชัยโชค จุลศิริวงศ์ (บก.). *5 ทศวรรษการต่างประเทศของไทย: จากความขัดแย้งสู่ความร่วมมือ*. (หน้า 157-181). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ, ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทีมข่าวการเมืองมติชน. (2549). *ฉะ แฉ ฉาว นักการเมืองไทย*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- ธำรงค์ ชินศิริบุญ. (2536). *ความล้มเหลวในการปฏิวัติของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- นิตย พิบูลสงคราม. (2526). “สถานการณ์ระหว่างประเทศซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศไทย และการดำเนินการต่างประเทศ ตั้งแต่ ค.ศ. 1975.” ใน *บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในด้านความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ*. กรุงเทพฯ: สถาบันการต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ.
- พยัญชนะ เอี่ยมศิลป์. (2556). *ภาวะผู้นำทหารกับการยุติการสู้รบบ้านร่มเกล้า*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พระราชบัญญัติว่าด้วยคอมพิวเตอร์ พุทธศักราช 2476. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 50 (2 เมษายน 2476).
- พวงทอง ภาวัตรพันธุ์. (2561). *การต่างประเทศไทยในยุคสงครามเย็น*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พัชรินทร์ พิบูลสงคราม. (2558). *นิตย พิบูลสงคราม ชีวิตและงานในวงการทูต พ.ศ. 2484-2557*. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.
- ภาสกร ศิริยะพันธุ์. (2524). “กัมพูชาทางออกหรือทางตันของเวียดนาม.” ใน *เขียนธีระวิทย์*. (บก.). *กัมพูชา*. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มติชนสุดสัปดาห์. (2532). “สัมภาษณ์ : นายไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี.” ใน *มติชนสุดสัปดาห์*, 9(444): 22-24.
- มอริสัน, ชาร์ลส์ อี และแอสตรี ชูร์นเก. (2523). *ยุทธศาสตร์ของการคงอยู่: บทวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศของไทยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ถึงปัจจุบัน*. พ.พนา. (ผู้แปล). กรุงเทพฯ: ดอกเห็ด.
- วิจิต ญาณอมร และคณะ. (2556). *ผ่านร้อน...ผ่านหนาว พล.อ.อ. สิทธิ เศวตศิลา*. กรุงเทพฯ: บริษัท เอ อาร์ ไอพี จำกัด.
- ศุภมิตร ปิติพัฒน์. (2547). *การปรับตัวของกระทรวงการต่างประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ : ศึกษากรณีโครงการนำร่องเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สมพงษ์ ชูมาก. (2536). “การกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทย.” ใน ชัยโชค จุลศิริ-วงศ์. (บก.). *5 ทศวรรษการต่างประเทศของไทย: จากความขัดแย้งสู่ความร่วมมือ*. (หน้า 15-26). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ และคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (ม.ป.ป.). *กรอ.กลไกการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ*. เข้าถึงได้จาก <http://www.jpp.moi.go.th/detail.php?section=1&id=80>

สุชิน ตันติกุล. (2557). *รัฐประหาร พ.ศ. 2490*. กรุงเทพฯ: มติชน.

สุรชัย ศิริไกร. (2534). “บทบาทของผู้นำในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ: การดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ ต่อปัญหาแกมพูชา (9 สิงหาคม 1988-ธันวาคม 1989).” ใน สายทิพย์ สุคติพันธ์. (บก.). *ปัญหาผู้นำกับกระบวนการกำหนดนโยบายแห่งชาติ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุรชาติ บำรุงสุข. (2525). “อเมริกามองไทย: หัศนของสหรัฐต่อไทยในปี 1982.” *วารสารสังคมศาสตร์*, 19(4): 22-40.

_____. (2543). *ทหารกับการเมืองไทยในศตวรรษหน้า: พัฒนาการและความเปลี่ยนแปลง*. กรุงเทพฯ: สถาบันศึกษาความมั่นคงและนานาชาติ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุรพงษ์ ชัยนาม. (2559). *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ “นโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านในยุคสงครามเย็น: ทำกรณีศึกษาเปรียบเทียบ.”* กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

เอกสารภาษาต่างประเทศ

Bamrungsuk, S. (1988). *United States Foreign Policy and Thai Military Rule, 1947-1977*. Bangkok: Duangkamol.

Bunbongkarn, S. (1988). “Domestic Political Change and Its Impact on Foreign Policy in Thailand.” in Scalapino, Sato, Wanandi & Han.

- (eds.). *Asia and the Major Powers: Domestic Politics and Foreign Policy*. Berkeley Institute of East Asian Studies, University of California.
- Buszynski, L. (1989). "New Aspirations and Old Constraints in Thailand's Foreign Policy." *Asian Survey*, 29(11): 1057-1072.
- Cheow, E. T. C. (1986). "New Omnidirectional Overtures in Thai Foreign Policy." *Asian Survey*, 26(7): 745-758.
- Darling, F. C. (1967). "America and Thailand." *Asian Survey*, 7(4): 213-225.
- Fineman, D. (2009). "Phibun, the Cold War, and Thailand's Foreign Policy Revolution of 1950." in Goscha & Ostermann. (eds.). *Connecting Histories: Decolonization and the Cold War in Southeast Asia, 1945-1962*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press.
- Gill, R. B. (1991). "China Looks to Thailand: Exporting Arms, Exporting Influence." *Asian Survey*, 31(6): 526-539.
- Haas, M. (1991). *Genocide by Proxy: Cambodian Pawn on a Superpower Chessboard*. New York: Praeger.
- Jayanama S. (2003). "Rethinking the Cold War and the American Empire." *Asian Review*, 16: 1-44.
- Jha, D. C. (1970). "Pakistan's Foreign Policy: An Analytical Study." *The Indian Journal of Political Science*, 31(2): 113-137.
- Jiwalai, R. (1994). *Thai Foreign Policy toward Laos, 1975-1990*. Dissertation, University of Hawaii.
- Kesboonchoo Mead, K. (2003). "A Revisionist History of Thai-US Relations." *Asian Review*, 16: 45-67.
- Kislenko, A. (2002). "Bending with the Wind: The Continuity and Flexibility of Thai Foreign Policy." *International Journal*, 57(4): 537-561.

- Ladavalaya, B. (1980). *Thailand's Foreign Policy under Kukrit Prapo: A Study in Decision-Making*. Dissertation, Northern Illinois University).
- Lerche, C. O. Jr. & Said, A. A. (1964). *Concepts of International Politics*. New Jersey: Englewood Cliffs.
- Liang, C. S. (1977). *Thailand's Foreign Policy: An Analysis of Its Evolution since World War II*. Singapore: Nanyang University.
- Phuangkasem, C. (1984). *Thailand's Foreign Relations, 1964-80*. Singapore: Institute Of Southeast Asian Studies.
- Randolph, R. S. (1986). *The United States and Thailand: Alliance Dynamics, 1950-1985*. Berkeley: University of California.
- Sarkesian, S. C., Williams, J. A. and Cimbala, S. J. (2013). *US National Security: Policymakers, Processes, and Politics*. (5th ed.). Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Viraphol, S. (1976). *Directions in Thai Foreign Policy*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Viraphol. S. (1985). "The Soviet Threat: Development of the Thai Perception." *Asian Affairs*, 11(4): 61-70.

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์

สรจักร เกษมสุวรรณ. (2561, 25 มกราคม). สัมภาษณ์

สุรพงษ์ ชัยนาม. (2559, 4 มีนาคม). สัมภาษณ์