

บทที่ ๓

รัฐบาลประชาธิปไตย

การเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ระหว่างประเทศในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ และเหตุการณ์ทางการเมืองภายในประเทศไทย ในวันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ ทำให้เกิดแรงผลักดันภายใน ให้มีการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่เป็น "อิสระ" มากขึ้น ซึ่งหมายถึง การลดความผูกพันทางทหารกับสหรัฐอเมริกา น้อยลง พัฒนาการภายในประเทศไทยดังกล่าวสอดคล้องกับพัฒนาการภายในประเทศสหรัฐฯ ซึ่งมีแรงกดดันให้ยุติการเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับสงครามในอินโดจีน นำไปสู่วิกฤตการณ์ในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ ที่ฝ่ายคอมมิวนิสต์ สามารถครอบครองอินโดจีนได้สำเร็จ

วิกฤตการณ์ในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ นำมาซึ่งภัยอันตรายและโอกาสอันดีของประเทศไทยในเวลาเดียวกัน เนื่องจากเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของไทยที่มีพรมแดนติดต่อกับประเทศคอมมิวนิสต์ทางด้านตะวันออกเป็นความยาวถึง ๒,๕๐๐ กิโลเมตร ประเทศไทยต้องกลายเป็น "ประเทศด้านหน้า" ของโลกเสรีในภูมิภาคนี้ ในขณะที่สหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นผู้นำฝ่ายโลกเสรีกำลังถอนทหารออกไปจากอินโดจีน สถานการณ์ดังกล่าวจึงเป็นภัยอันตรายต่อความมั่นคงของไทย ขณะเดียวกันภัยดังกล่าวก็เป็นโอกาสอันดีต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทย ที่จะปรับตัวให้มีความยืดหยุ่นยิ่งขึ้น ในสัมพันธภาพกับมหาอำนาจ และกระชับความสัมพันธ์กับประเทศสมาชิกอาเซียนให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น เพื่อเป็นฐานที่มั่นคงในการดำเนินการปรับความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นคอมมิวนิสต์ให้เป็นปกติ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการอยู่ร่วมกันโดยสันติ

การศึกษาการดำเนินนโยบายของประเทศไทยต่อสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช และ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ในบทนี้จะได้ศึกษาความเกี่ยวพันของสภาวะแวดล้อมภายนอกและภายในประเทศ นโยบาย ปัญหาและอุปสรรค ในการดำเนินนโยบาย ดังนี้

สภาวะแวดล้อมภายนอกประเทศ

แนวโน้มของสถานการณ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หลังจากการสิ้นสุดสงครามเวียดนามในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นปัจจัยสำคัญยิ่งประการหนึ่ง และส่งผลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทย กล่าวคือ การที่สหรัฐอเมริกายินยอมถอนทหารออกไปจากแผ่นดินใหญ่ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตลอดจนการพยายามลดบทบาททางการเมืองในภูมิภาคนี้ลงไป ซึ่งเป็นผลมาจากแรงกดดันทางการเมืองภายในของสหรัฐฯ แนวนโยบายใหม่ของสหรัฐฯ ที่เป็นผลตามมาก็คือ สหรัฐฯ จะไม่ส่งทหารมารบโดยตรงในเอเชียอีกต่อไปแล้ว นอกจากนี้ในกรณีพิเศษ การรักษาเสถียรภาพของภูมิภาคนี้ให้ประเทศในภูมิภาคดูแลกันเอง เป็นสาระสำคัญของนโยบายของสหรัฐฯ ต่อภูมิภาคตะวันออกเฉียงใต้ ปรากฏในลัทธิดิกสัน ซึ่งประธานาธิบดีดิกสันประกาศในปี พ.ศ. ๒๕๑๒ และต่อมาประธานาธิบดีฟอร์ดได้กล่าวว่า อีกที่ฮาวายในปี พ.ศ. ๒๕๑๘

แนวนโยบายใหม่ของสหรัฐฯ ประกอบกับการยุบสลายขององค์การสปอ. ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ทำให้ไทยต้องทบทวนแนวความคิดในการรักษาความมั่นคงของประเทศ เฉพาะอย่างยิ่งในขณะที่ไทยต้องเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงในประเทศเพื่อนบ้านอินโดจีน เวียดนามได้ลาว และกัมพูชา รัฐบาลกัมพูชาได้ประกาศยอมแพ้ต่อกองทัพเขมรแดงในวันที่ ๑๗ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๘ ต่อมาในวันที่ ๓๐ เมษายน ปีเดียวกันนั่นเอง ประธานาธิบดีเดอว์สันมินท์แห่งเวียดนามใต้ ได้ประกาศยอมแพ้แก่คอมมิวนิสต์เช่นกัน และท้ายที่สุด ขบวนการปลดปล่อยลาวก็สามารถยึดอำนาจการปกครองประเทศได้เด็ดขาดในวันที่ ๒ ธันวาคม ปีเดียวกันนั่นเอง

ชัยชนะของฝ่ายคอมมิวนิสต์เหนืออินโดจีนในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ สร้างความตระหนกและก่อให้เกิดความหวาดวิตกท่วงโยในเหตุการณ์ครั้งนั้นมาก ไม่ใช่แต่เพียงไทยประเทศเดียวเท่านั้น บรรดาประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ไม่ได้เป็นคอมมิวนิสต์ต่างก็มีความรู้สึกเช่นนี้ด้วย ไม่แน่ว่า เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจะดำเนินไปในทิศทางใด เกรงว่าระบอบคอมมิวนิสต์จะสามารถครอบงำภูมิภาคได้ทั้งหมด เนื่องจากไม่สามารถพึ่งพาสหรัฐอเมริกาได้อีกต่อไปแล้ว และการต้องเผชิญหน้าอย่างโดดเดี่ยวกับการทำลายของฝ่ายคอมมิวนิสต์จากอินโดจีนทั้งสามประเทศ ด้วยเหตุนี้ประเทศเหล่านี้จึงต้องหันหน้าเข้าหากัน เพื่อปรึกษาหารือ

และร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด ก่อให้เกิดความเข้าใจกันดียิ่งขึ้น และเร่งแก้ไขสิ่งผิดพลาดที่มีอยู่ รวมทั้งความไม่เท่าเทียมกันทางด้านสังคมและเศรษฐกิจภายในประเทศ ซึ่งเป็นการเสริมสร้างบทบาทของอาเซียนในการรักษาความมั่นคงของประเทศในภูมิภาคนี้

สภาวะแวดล้อมภายในประเทศ

เหตุการณ์เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ ทำให้รัฐบาลเผด็จการทหารล้มคว่ำลงไป จอมพลถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียร และพันเอกณรงค์ กิตติขจร ต้องหลบหนีออกนอกประเทศ ยังผลให้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี และจัดตั้งรัฐบาลขึ้น ระหว่างรอให้มีการเลือกตั้งทั่วไป

การเมืองไทยยุคหลัง ๑๔ ตุลาคม เต็มไปด้วยความวุ่นวาย ชัดแจ้ง แย่งชิงอำนาจกัน ของกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ภายหลังจากเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๘ พรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามามีมากถึง ๒๒ พรรค¹ การที่ไม่มีพรรคใดได้เสียงข้างมาก จึงต้องจัดตั้งรัฐบาลผสมหลายฝ่าย ทำให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ ดังจะเห็นได้จาก รัฐบาลผสมประชาธิปไตยชุดแรกที่มี ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เข้ามาบริหารประเทศในวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ต้องลาออกไปในวันที่ ๑๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๘ เนื่องจากนโยบายของรัฐบาลไม่ได้รับการรับรองจากรัฐสภา พรรคกิจสังคมของม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ซึ่งได้รับเลือกตั้งเข้ามาเพียง ๑๘ เสียง ได้อาศัยขึ้นเชิงทางการเมืองที่เหนือกว่า สามารถจัดตั้งรัฐบาลผสมชุดใหม่ได้สำเร็จ ประกอบด้วยพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาล ๘ พรรค และอีก ๘ พรรคเป็นแนวร่วมสนับสนุนรัฐบาล

เนื่องจากมีพรรคเล็กพรรคน้อยเป็นจำนวนมาก และต่างแก่งแย่งอำนาจและผลประโยชน์

¹ พันเอกสงวน คำวงษา, พรรคการเมืองของไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์รัฐสภา, ๒๕๒๐), หน้า ๘๕.

มาทศไน้

โยชนกัน ในที่สุดรัฐบาลผสมกิจสังคมจึงไปไม่รอด ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ต้องประกาศ
ยุบสภาในวันที่ ๑๒ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๔ และกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๔ เมษา
ยน พ.ศ. ๒๕๑๔

ผลการเลือกตั้ง ๔ เมษายน ปรากฏว่าพรรคเล็กพรรคน้อยยังคงได้รับเลือกเข้ามา
อีกถึง ๑๔ พรรค ในจำนวนนี้พรรคประชาธิปัตย์ได้คะแนนเสียงสูงสุด คือ ๑๑๔ เสียง แต่
ยังไม่เป็นเสียงข้างมากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ จึงต้องเป็นรัฐบาลผสมกับอีก ๓ พรรค มีข้อ
น่าสังเกตประการหนึ่ง คือ นักการเมืองฝ่ายซ้ายเกือบไม่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาเลย อันเป็น
ภาพสะท้อนความรู้สึกของประชาชนต่อระบบการเมืองในเวลานั้น รัฐบาลผสมพรรคประชา
ธิปัตย์ ซึ่งมี ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี เข้ารับตำแหน่งปกครองประเทศใน
วันที่ ๒๕ กันยายน จนกระทั่งถึงวันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งเป็นวันที่คณะปฏิรูปการปก
ครองแผ่นดิน นำโดยพลเรือเอกสฤษดิ์ ชลออยู่ ทำการปฏิวัติยึดอำนาจการปกครองเป็นอันสิ้นสุด
สมัยของรัฐบาลประชาธิปัตย์ รวมทั้งระบอบประชาธิปัตย์ที่ให้โอกาสแก่ประชาชนในการ
เข้ามามีส่วนร่วมในงานบริหารราชการแผ่นดินโดยผ่านทางระบบรัฐสภา

อย่างไรก็ตาม ในยุคประชาธิปัตย์เฟื่องฟู ซึ่งก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง
ภายในประเทศ รวมทั้งด้านการต่างประเทศด้วยนั้นโดยทั่วไปแล้ว อำนาจสูงสุดในการ
บริหารปกครองประเทศ รวมทั้งการตัดสินใจในนโยบายต่างประเทศที่สำคัญ ๆ อยู่ที่นายกรัฐมนตรี
โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศก็เช่นกัน ควร
จะได้มีการกลั่นกรองพิจารณาอย่างรอบคอบ และรอบค่าน โดยคำนึงถึงผลดี - ผลเสีย และ
ผลประโยชน์ของประเทศเป็นสำคัญ แต่โดยที่ลักษณะเฉพาะของระบบการเมืองไทยที่ให้นายก
รัฐมนตรีเป็นทหารเสียเป็นส่วนใหญ่ ทำให้การตัดสินใจถูกผูกขาดและใช้คำนิยมแบบทหาร
เป็นเครื่องตัดสินใจ เฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องสำคัญที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ ถูกผูกขาด
โดยฝ่ายทหารมาตลอด กระทั่งการต่างประเทศซึ่งมีบทบาทโดยตรงในด้านการต่างประ
เทศ ไม่ค่อยมีบทบาทมากนัก นอกจากในเรื่องของพิธีการ ดังจะเห็นได้จากกรณีที่จอมพลถนอม
กิตติขจร อดีตนายกรัฐมนตรี มีตำแหน่งเป็นทั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รวมทั้งตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดด้วย

ลักษณะดังกล่าวนี้ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างเห็นได้ชัดหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ๑๔ ตุลา กลุ่มต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายต่างประเทศมากขึ้น โดยเฉพาะในสมัยรัฐบาลม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ที่ต้องคำนึงถึงกลุ่มทหาร กลุ่มนิสิต นักศึกษา กลุ่มข้าราชการ และกลุ่มนักธุรกิจ¹ เป็นต้น นอกจากนี้ บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงต่อนโยบายต่างประเทศก็ได้รับการส่งเสริมอย่างกว้างขวาง² ตลอดจนทัศนคติของผู้นำทางการเมืองในยุคประชาธิปไตยที่เปิดกว้างมากขึ้น คำนึงถึงเหตุผลในด้านความเป็นจริง และยอมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนำมาปฏิบัติ เหล่านี้ทำให้เป็นผลดีต่อการปรับปรุงนโยบายต่างประเทศของไทย

รัฐบาลม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เข้ารับหน้าที่เมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งเป็นเวลาที่ฝ่ายคอมมิวนิสต์ในกัมพูชาและเวียดนามใกล้จะยึดอำนาจได้สำเร็จ ฝ่ายไทยได้เตรียมการกำหนดนโยบายเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป ดังจะเห็นได้จากนโยบายสรุปของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๘

"...รัฐบาลมีเป้าหมายในทางเศรษฐกิจเน้นต่อต้านและขจัดความยากจน โดยมุ่งให้ประชาชนที่บรรลุนิติภาวะทุกคนที่ทำงานมีรายได้ อย่างน้อยไม่ต่ำกว่าเดือนละ ๑,๐๐๐ บาททั่วทุกคน สร้างงานให้ประชาชนคนไทยในประเทศได้ทำทั่วทุกคน ภายในเวลาไม่เกิน ๕ ปี และต่อต้านภาวะเงินเฟ้อ เป้าหมายทางสังคมเพื่อลดช่องว่างระหว่างคนมีเงินกับคนจน และจัดสวัสดิการสังคมให้ดีขึ้น... เป้าหมายทางการบริหาร เพื่อกระจายอำนาจทางการบริหารไปสู่ท้องถิ่น

¹Sarasin Viraphol, Directions in Thai Foreign Policy (Singapore: Singapore University Press for ISEAS, 1978), p. 2.

²สัมภาษณ์สมิตชัย เวชชาชีวะ, ประชาชาติรายสัปดาห์ ๓ (๑๔ เมษายน ๒๕๑๘)

โดยให้จังหวัดเป็นศูนย์กลางในการบริหารอย่างแท้จริง และส่งเสริมการบริหารท้องถิ่นโดยสภาตำบล.... เป้าหมายการต่างประเทศเพื่อสร้างคุณภาพในความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจ โดยให้การรับรองและมีความสัมพันธ์เป็นปกติกับประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน และถอนทหารต่างชาติออกจากประเทศไทยภายในระยะเวลา ๑ ปี โดยคำนึงถึงสถานการณ์ในภูมิภาคนี้ และเจรจากันอย่างฉันทมิตรและรัฐบาลจะกระชับความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านและสนับสนุนความร่วมมือกับกลุ่มประเทศอาเซียนกับพหุขบวนการทางทิศตอกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยเวียดนามเหนือ"¹

- จะเห็นได้ว่า นโยบายของรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้เน้นการแก้ไขปรับปรุงปัญหาภายในประเทศและต่างประเทศควบคู่กันไป โดยการพยายามขจัดปัญหาเศรษฐกิจภายในประเทศ เฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม ปัญหาความยากจน รวมทั้งการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น โดยผ่านทางสภาตำบล ซึ่งจะเป็นการเสริมสร้างพัฒนาระบบประชาธิปไตยโดยพื้นฐาน ขณะเดียวกันนโยบายต่างประเทศที่พยายามเสริมสร้างความ เป็นมิตรกับประเทศเพื่อนบ้านและมหาอำนาจรวมทั้งประเทศคอมมิวนิสต์ในอินโดจีนและสาธารณรัฐประชาชนจีน หากบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้จะก่อให้เกิดเสถียรภาพและความมั่นคง แก่ทั้งรัฐบาลและของประเทศเป็นส่วนรวมด้วย

ด้วยเหตุนี้ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช จึงได้เดินทางไปเยือนสาธารณรัฐประชาชนจีนตามที่ได้แถลงไว้ และตกลงสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตเป็นทางการเมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ ในเดือนเดียวกันนั้นเองนายกรัฐมนตรี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช

¹รายละเอียดนโยบายของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ใน สละ ลิขิตกุล, คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกฯ ชีวิตและงาน (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ศึกษาสัมพันธ์, ๒๕๒๑), หน้า ๓๔-๖๔.

ได้เข้าร่วมประชุมกับประธานาธิบดีมาร์คอสที่มนิลา และมีการประกาศอย่างเป็นทางการ
ยุบเลิกองค์การสปอ. ภายในเวลา ๒ ปี และองค์การสปอ. ได้สิ้นสุดอย่างเป็นทางการ
ในเดือนมิถุนายน ๒๕๒๐

ขณะเดียวกันบรรยากาศทางการเมืองยุคหลัง ๑๔ ตุลา ซึ่งเป็นช่วงที่การเมือง
ภายในได้ผลักกันให้เกิดลักษณะเสรีนิยม กลุ่มพลังทางการเมืองต่าง ๆ ได้แสดงออกถึงความ
รู้สึกชาตินิยม และได้เรียกร้องให้รัฐบาลไทยดำเนินการให้รัฐบาลสหรัฐอเมริกาถอนกำลัง
ทหารอเมริกันออกไปจากประเทศไทย ในด้านของรัฐบาลนั้นก็ตระหนักดีว่า นโยบายการ
พึ่งพามหาอำนาจเพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศ เป็นสิ่งที่จะต้องมีการทบทวนเสียใหม่
ถึงเวลาแล้วที่ประเทศไทยควรจะมีนโยบายที่เป็นอิสระและเป็นตัวของตัวเอง รวมทั้งความ
จำเป็นที่จะต้องฟื้นฟูและปรับความสัมพันธ์เป็นปกติกับประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นสังคมนิยม
แนวใหม่ทิศทางการนโยบายต่างประเทศของไทยในยุค จึงเป็นผลมาจากแรงกดดันภายใน
ในสังกล่าว

นโยบายต่อลาว

เมื่อ ม.ร.ว.ศีกฤทธิ ปราโมช เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้แถลงทิศทาง
นโยบายต่างประเทศของไทยไว้อย่างเด่นชัดว่า จะดำเนินนโยบายที่เป็นอิสระ เป็นมิตรกับ
ทุกประเทศที่มีเจตนาดีกับประเทศไทย โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในอุดมการณ์ทางการเมือง
เมืองการปกครอง และดำเนินการเพื่อให้เกิดดุลภาพในความสัมพันธ์กับประเทศอหิมาหาอำ
นาจ ตลอดจนสนับสนุนความร่วมมือกับกลุ่มประเทศอาเซียน รวมทั้งส่งเสริมการอยู่ร่วม
กันโดยสันติกับประเทศเพื่อนบ้าน

ในการดำเนินนโยบายเพื่ออยู่ร่วมกันโดยสันติกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีอุดมการณ์ต่าง
ต่างกันหรือกลุ่มประเทศอินโดจีนนั้น ม.ร.ว.ศีกฤทธิ ได้เดินทางไปเปิดความสัมพันธ์ทาง
การทูตกับประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนซึ่งเป็นประโยชน์ในการฟื้นฟูความสัมพันธ์กับรัฐ
บาลกัมพูชาประชาธิปไตย และช่วยให้ไทยมั่นใจในสถานการณ์เวลานั้นได้มากขึ้น ท่าที
ของเวียดนามที่ประสงค์จะอยู่ร่วมกันโดยสันติกับประเทศเพื่อนบ้านที่ไม่ได้เป็นคอมมิวนิสต์
ทำให้ไทยมีความหวังและเปลี่ยนความรู้สึกของไทยต่อเพื่อนบ้านอินโดจีนให้ดีขึ้น รวมทั้ง



การยอมรับสภาพการณ์ในลาวว่าไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ การคงความสัมพันธ์ขึ้นปกติกับลาวจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ไทยได้มากกว่า เนื่องจากความสำคัญด้านยุทธศาสตร์ของลาวต่อความมั่นคงของไทย ผู้กำหนดนโยบายของไทยจึงได้พยายามรักษาสัมพันธ์ภาพที่ดีกับลาวตลอดมา แม้ว่าจะเกิดเหตุการณ์ตึงเครียดทางชายแดน เช่น การยิงเรือ นปช. หรือการกล่าวโจมตีให้ร้ายต่าง ๆ ก็ตาม

การดำเนินการปรับความสัมพันธ์ทางการทูตกับรัฐบาลสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวในสมัย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ได้พยายามสร้างเสริมสัมพันธไมตรีต่อจากสมัยรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ทำไว้แล้ว นโยบายการถอนทหารสหรัฐฯ ออกจากประเทศไทยรวมทั้งการยกเลิกฐานทัพอเมริกันในประเทศไทย ในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ได้รับการสนับสนุนจากผู้นำลาว เป็นอย่างชัด¹ ซึ่งเป็นเรื่องที่ทางผู้นำลาว เคยเรียกร้องมาแล้ว² แต่ฝ่ายลาวยังคงสงวนท่าทีไม่ได้สนองตอบท่าทีของฝ่ายไทยในทันที เนื่องจากอาจจะไม่แน่ใจว่าไทยจะปฏิบัติ เช่นนั้นจริง

นอกจากนี้การปฏิบัติของลาวทำให้นโยบายการปรับความสัมพันธ์กับลาวในสมัย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ เป็นเพียงขั้นคำรึเท่านั้น ไม่สามารถดำเนินการได้มากกว่านี้ เนื่องจากเกิดเหตุการณ์การจับกุมผู้ช่วยทูตทหารของไทย ๒ คน ในข้อหากระทำจารกรรมและละเมิดความมั่นคงของลาวในวันที่ ๕ สิงหาคม ติดตามด้วยเหตุการณ์การปะทะกันระหว่างหน่วยเรือปฏิบัติการตามลำน้ำโขง (นปช.) หมายเลข ล.๑๒๓ กับฝ่ายทหารลาวที่คอนแดงในวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๘ พลประจำเรือเสียชีวิต ๑ นาย บาดเจ็บ ๓ นาย เหตุการณ์การปะทะครั้งนี้ถือว่าเป็นเรื่องร้ายแรงมาก ไทยเห็นว่าเป็นการรุนแรงเกินกว่าเหตุ และในประวัติความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองที่ผ่านมา ไม่เคยเกิดเหตุการณ์รุนแรงทางชายแดนเยี่ยงนี้มาก่อน รัฐบาลไทยจึงได้สั่งปิดพรมแดนระหว่างไทย-ลาวตั้งแต่

¹ Asia 1975 Yearbook, p. 305.

² ในบทที่ ๒ ภูมิหลังความสัมพันธ์ไทย-ลาว หน้า ๔๐.

วันที่ ๑๘ พฤศจิกายน เป็นต้นมา ขณะเดียวกันทางกระทรวงการต่างประเทศไทยได้พยายาม
 คำเนินการทางการทูตเพื่อยุติปัญหา การเจรจาไม่สามารถจะตกลงกันได้ เนื่องจากข้อ
 เรียกร้องของลาว ซึ่งไทยไม่สามารถปฏิบัติตามได้¹ ความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ลาวในช่วง
 นี้จึงมีตึงอยู่เช่นเดิม

อย่างไรก็ตามเพื่อเป็นการรักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับลาวต่อไป แม้ว่าลาวจะได้
 แสดงท่าทีที่ไม่ค่อยเป็นมิตรต่อไทย รัฐบาลม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ก็พยายามดำเนินนโยบาย
 ต่อลาวด้วยความอดทนและอดกลั้น ด้วยการใช้เหตุผลเหนือความรู้สึก ต่อเหตุการณ์ที่เกิด
 ขึ้นอาจมองได้ว่าเป็นการกระทำของ "มือที่สาม" เพื่อทำให้เหตุการณ์ลุกลามขยายออกไป
 ไม่ได้เกิดจากการกระทำของลาวโดยตรง ไทยจึงได้ผ่อนปรนกับลาวหลังจากปิดพรมแดน
 ได้ระยะหนึ่ง และผลจากการปิดพรมแดนก่อให้เกิดความเดือดร้อนทางด้านเศรษฐกิจแก่

¹ เมื่อเกิดเหตุการณ์การปะทะกันระหว่าง เรือนขบ. กับทหารลาวดังกล่าว ลาวได้
 กล่าวหาว่า เรือนขบ. ของไทยละเมิดน่านน้ำ และระดมยิงใส่ทหารลาวที่กำลังอาบน้ำอยู่
 ลาวจึงต้องตอบโต้ และการเจรจากันนั้น ลาวได้สร้างเงื่อนไข ๓ ข้อ คือ ๑. กำชับนขบ.
 ไม่ให้รังล้ำแดน ๒. ให้ไทยจัดการส่งผู้อพยพลาวในไทยกลับประเทศลาว และ ๓. ไม่ให้
 ไทยอนุญาตให้พวกปฏิการ หรือพวกปฏิภริยาลาวอพยพลี้ภัยในไทย ในประเด็นแรกนั้นเป็น
 เรื่องยากลำบากมาก เนื่องจากเส้นเขตแดนระหว่างไทย-ลาว ไปได้ถือตามแนวร่องน้ำ
 ลึก ซึ่งเป็นผลมาจากสนธิสัญญาที่ไทยทำกับฝรั่งเศส พ.ศ. ๒๔๖๔ และไทยเสียเปรียบ
 นอกจากนี้ความจำเป็นในการคงหน่วย นขบ. เพื่อรักษาความมั่นคงภายในประเทศ เนื่อง
 จากวิธีการลบลอบชนของพินาศตลอดจนอาวุธร้ายแรงต่าง ๆ มาประกอบใหม่ในบริเวณเทือก
 เขาภูพาน ซึ่งเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ฝ่ายคอมมิวนิสต์ภายในประเทศ สำหรับปัญหา
 เรื่องผู้อพยพลาวมีความระแวงสงสัยและไม่ไว้วางใจไทยนั้น ทางไทยก็ได้พยายามแก้ไข
 ปัญหานี้ เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีร่วมกัน ทั้งนี้ทั้งนั้นขึ้นอยู่กับทัศนคติของผู้นำลาวเป็น
 หลัก ศึกษารายละเอียดเหตุการณ์ช่วงนี้ได้ ใน กระทรวงต่างประเทศ, กรมสารนิเทศ, สรุป
 ข่าวที่น่าสนใจ เรื่อง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และความสัมพันธ์กับเหตุการณ์ระ
 หว่างประเทศไทย-ลาว (เอกสารสารนิเทศที่ ๑/๒๕๑๔), หน้า ๕๒-๕๓.

ลาวเป็นอย่างมาก ลาวประสบกับการขาดแคลนสินค้าเครื่องอุปโภคบริโภคตลอดจนน้ำมัน เชื้อเพลิง และลาวได้เรียกร้องให้ไทยเปิดพรมแดน เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนภายใน ประเทศ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรีได้แถลงในวันที่ ๓๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๘ ว่า รัฐบาลไทยจะเปิดพรมแดนด้านหนองคายในวันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๙ ให้ เป็นของขวัญปีใหม่แก่ลาว โดยจะเปิดทุกวันตั้งแต่เวลา ๘.๓๐-๑๖.๓๐ น.

ความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ลาวเริ่มดีขึ้น เนื่องจากฝ่ายไทยได้พยายามผ่อนปรน แก่ลาวดังกล่าว ในกลางเดือนมกราคมนั้นเอง รัฐบาลม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ประสบปัญหาการ เมืองภายในประเทศต้องประกาศยุบสภา ทำให้การดำเนินการปรับความสัมพันธ์กับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวต้องชะงักลงไปชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง อย่างไรก็ตามนโยบาย ของรัฐบาลม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ได้แสดงให้เห็นถึงความต้องการเป็นมิตรกับลาว เพื่อรักษาความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันไว้ แม้ว่าจะเกิดปัญหากระทบกระทั่งที่ค่อนข้างจะร้ายแรงก็ตาม ผู้กำหนด นโยบายของไทยได้ใช้เหตุผลเหนือความรู้สึก ด้วยคำนึงถึงความสำคัญด้านยุทธศาสตร์ของ ลาวต่อความมั่นคงของไทย

รัฐบาลม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ในสมัยต่อมา ซึ่งมีนายพิชัย รัตตกุล เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ ได้ดำเนินนโยบายต่อจากรัฐบาลชุดก่อนก็ได้วางรากฐานไว้ แล้ว รวมทั้งการดำเนินการถอนทหารสหรัฐฯ ออกจากประเทศไทยเป็นผลสำเร็จในเดือน กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ ทำให้ผู้นำลาวมองประเทศไทยด้วยความรู้สึกที่เป็นมิตรมากขึ้น เมื่อประกอบกับบรรยากาศทางการเมืองที่ดีขึ้น หลังจากการเปิดพรมแดนแล้ว รัฐบาลลาว จึงได้มีท่าทีที่อ่อนลงไป และตอบสนองท่าทีที่เป็นมิตรของไทยด้วยการเชิญนายพิชัย รัตตกุล ไปเยือนลาว ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศไทยได้ตอบรับคำเชิญ และกำหนดออกเดินทาง ในวันที่ ๓๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๑๘

จากการเดินทางไปเยือนลาวอย่างเป็นทางการของนายพิชัย รัตตกุลในครั้งนี้ ทำให้สัมพันธภาพระหว่างประเทศทั้งสองได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นเป็นอย่างมาก นับเป็นครั้งแรกที่ได้มีการวางรากฐานแห่งการอยู่ร่วมกันอย่างสันติระหว่างประเทศไทย-ลาว หลังจาก ลาวได้ถูกปกครองภายใต้ระบอบคอมมิวนิสต์ หลักการที่ได้วางไว้ในคราวนี้ ปรากฏตามคำ แถลงการณ์ร่วมวันที่ ๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๘ คือ "ละเว้นการคุกคามหรือใช้กำลังต่อกัน

และจะไม่ยินยอมให้ผู้อื่นใช้ดินแดนของตนเป็นฐานทัพเพื่อแทรกแซงคุกคามหรือรุกรานประเทศอื่น ๆ ไม่ว่าในรูปใด" และ "การระงับข้อขัดแย้งโดยสันติวิธีตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค" กับได้กล่าวถึงแม่น้ำโขงไว้ว่า "ทั้งสองฝ่ายเห็นว่ แม่น้ำโขงเป็นสิ่งตกทอดมาแต่โบราณกาลของประชาชนทั้งสองฟากฝั่ง ซึ่งย่อมมีสิทธิที่จะใช้ลำนน้ำโขงเพื่อการสัญจรร่วมกัน แล . เพื่อการทำมาหากินของตน ฉะนั้นทั้งสองฝ่ายจึงจะพยายามหาวิธีการเพื่อให้แม่น้ำโขงนี้ เป็นแม่น้ำแห่งสันติภาพและมิตรภาพอย่างแท้จริง"¹

นอกจากนี้ ยังได้มีการตกลงในปัญหาต่าง ๆ อีก เช่น ในเรื่องการบินพาณิชย์ ลาว อนุญาตให้เครื่องบินพาณิชย์ของไทยบินผ่านน่านน้ำของลาวได้ ซึ่งจะช่วยย่นระยะทางและลดค่าใช้จ่ายลงได้มาก ลาวยินดีปล่อยคนไทยที่ถูกจับคืนให้หมดและยินดีจะรับลารอพยพคืนถิ่นฐานเดิมทั้งหมด . ซึ่งจะได้มีการพิจารณาในรายละเอียดร่วมกันอีกครั้งหนึ่งระหว่างฝ่ายไทย ลาว และเจ้าหน้าที่ขององค์การสหประชาชาติ ทั้งสองฝ่ายตกลงแก้ไขปัญหาการค้าขายให้มีการข้ามแดนไปมาได้สะดวก และไทยตกลงเปิดจุดผ่านแดนเพิ่มขึ้นอีก ๒ แห่ง

การเดินทางไปลาวของนายพิชัย รัตตกุล ครั้งนี้ ประสบความสำเร็จดียิ่ง ปรากฏตามแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว สัมพันธภาพระหว่างไทย-ลาวได้รับการพัฒนาดีขึ้นมาก หลังจากเจรจากับลาวสำเร็จแล้ว นายพิชัยได้เดินทางไปเจรจากับเวียดนามต่อทันที และประสบผลสำเร็จ เช่นเดียวกับในลาว ปรากฏแถลงการณ์ร่วมระหว่างนายพิชัย รัตตกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไทย และนายเหงียน ดุย ธรินห์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเวียดนาม ๒ ฉบับในวันที่ ๖ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างไทยกับเวียดนามฉบับหนึ่ง อีกฉบับหนึ่งกล่าวถึงปัญหาในการเจรจาเรื่องเครื่องบินของรัฐบาลไซง่อน

สรุป นโยบายการอยู่ร่วมกันโดยสันติกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีอุดมการณ์แตกต่างกัน ซึ่งได้ริเริ่มในสมัยนายกรัฐมนตรี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ประสบความสำเร็จในรัฐบาล

¹ รายละเอียดแถลงการณ์ร่วม ๓ สิงหาคม ๒๕๑๕ ในภาคผนวก ข.

สมัยต่อมา จากการที่นายพิชัย รัตตกุลได้ดำเนินการทางการทูต เพื่อสถาปนาความสัมพันธ์
ฉันมิตรกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และสาธารณรัฐประชาธิปไตยเวียดนาม
ดังกล่าว

ปัญหาและอุปสรรค

ในการดำเนินนโยบายเพื่อฟื้นฟูความสัมพันธ์กับลาวของรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ และ
รัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ทั้งสองสมัย จะเห็นได้ว่าได้พยายามรักษาความเป็นมิตรที่ดี
ด้วย แต่การดำเนินการดังกล่าวต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ดังนี้

๑. ปัญหาพรมแดนและการเดินเรือตามลำน้ำโขง ตามธรรมดาแล้วประเทศที่มี
ความสัมพันธ์ต่อกันนั้น เฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีพรมแดนติดต่อกัน และหากพรมแดนนั้นไม่
ได้ระบุไว้ชัดเจน ก็มักจะมีเรื่องกระทบกระทั่งไม่เข้าใจกันบ้าง เป็นเรื่องที่ไม่อาจหลีกเลี่ยง
ได้ หากทั้งสองประเทศมีความสัมพันธ์ดีต่อกัน เมื่อมีปัญหาที่หันหน้าเข้าหากัน ใช้วิธีทาง
การทูตเจรจาโดยสันติวิธี ก็อาจสามารถแก้ไขปัญหาได้ หรือไม่เช่นนั้นก็สามารถผ่อนปรน
อะลุ่มอล่วยกันได้ตามสมควร ปัญหาพรมแดนไทย-ลาวก็เช่นเดียวกัน ไทยถูกฝรั่งเศสบีบ
บังคับเอาตามใจชอบ เมื่อลาวได้รับเอกราชก็สืบสิทธิต่อจากฝรั่งเศสและเป็นฝ่ายได้เปรียบ
ฝ่ายลาวคงไม่ยอมแก้ไขง่าย ๆ แต่ถ้าถือตามแถลงการณ์ร่วม ๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ ที่
ถือว่า แม่น้ำโขงเป็นแม่น้ำสันติภาพ เป็นมรดกตกทอดของประชาชนทั้งสองฝั่ง และปฏิบัติ
ตามอย่างเคร่งครัดแล้ว ทั้งสองฝ่ายก็จะได้รับประโยชน์ร่วมกัน เป็นผลดีมากกว่า

๒. ความหวาดระแวงของผู้เฒ่าลาว ประวัติศาสตร์การต่อสู้ของฝ่ายคอมมิวนิสต์
ก่อนที่จะได้อำนาจในประเทศลาวนั้น เนื่องจากถูกต่อต้านขัดขวางมามาก สหรัฐอเมริกา
และไทย เคยร่วมมือกันส่งทหารไปรบในดินแดนลาว ตลอดจนการที่เครื่องบินทิ้งระเบิดสหรัฐฯ
ที่บินไปจากฐานทัพในประเทศไทย ทำให้ไทยกลายเป็นศัตรูของฝ่ายคอมมิวนิสต์ด้วยในตัวเอง
เดียวกัน เมื่อนายโกสอน พมวิหาน นายกรัฐมนตรีแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชน
ลาว เข้ารับตำแหน่งได้แถลงต่อสภาประชาชนว่า "...จะกำจัดลัทธิอาณานิคมและจักรวรรดิ

นิยม รวมทั้งคำวิจารณ์ต่อต้านจักรวรรดินิยมอเมริกา และกลุ่มปฏิกริยาไทย (Thai Reactionary clique)"¹

นอกจากนี้ชื่อเรียกเรื่อง เรื่องการถอนทหารสหรัฐฯ รวมทั้งฐานทัพอากาศในประเทศไทย เป็นสิ่งที่รัฐบาลลาวได้ย้ำทุกครั้งที่มีการเจรจาปรับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสอง การเปลี่ยนแปลงเป็นรัฐบาลพลเรือนในช่วงหลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ ทำให้ความรู้สึกของผู้นำลาวที่จะเป็นมิตรกับไทยดีขึ้น แต่ลาวก็ยังคงสงวนท่าทีจนกระทั่งเมื่อทางฝ่ายไทยได้ดำเนินการถอนทหารสหรัฐฯ เป็นผลสำเร็จ ลาวจึงได้มีหนังสือเชิญรัฐมนตรีต่างประเทศของไทยไปเยือนลาวเพื่อปรับความสัมพันธ์ดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสัมพันธ์ภาพระหว่างประเทศทั้งสองจะได้พัฒนาไปในทางที่ดีขึ้นมากภายหลังการไปเยือนลาวของนายพีชีย์ รัตตกุล แต่ลาวก็ยังคงมีท่าทีหวาดระแวงไทยดังจะเห็นได้จากกรณีทูตทหารไทยได้รับการขอร้องจากรัฐบาลลาวให้เดินทางออกนอกประเทศภายใน ๑๕ วัน รวมทั้งทูตทหารของฟิลิปปินส์ ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา ก็ถูกขอร้องให้ออกไปพร้อมกันด้วย ในขณะที่ทูตทหารของโซเวียต จีน และเวียดนาม ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามปกติ ซึ่งแสดงให้เห็นความหวาดระแวงของผู้นำลาวที่ยังระแวงสงสัยประเทศที่ไม่ได้มีอุดมการณ์เช่นเดียวกับตน ความรู้สึกและประสบการณ์ของผู้นำลาวเหล่านี้ เป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลาและการทำความเข้าใจที่ถูกต้อง ซึ่งไม่ใช่เรื่องง่ายเลย

๓. ปัญหาลาวอพยพ ลืบเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศลาวนับแต่มีการยุบสภาเมื่อวันที่ ๑๓ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๔ เป็นต้นมา ได้มีประชาชนลาวอพยพหนีเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก รวมทั้งผู้นำคนสำคัญของลาวฝ่ายขวาหลายคนก็ได้ทยอยหลบหนีเข้ามาด้วย เช่น เจ้าสีสุก ฌ จำปาศักดิ์ ท้าวโง่น ชนะนิกร รวมทั้งนายพลวังเปา (ซึ่งเป็นหัวหน้าชาวเขาเผ่าม้งผู้อพยพลาวจำนวนมากที่สุดในประเทศไทย) และในระยะต่อมาเมื่อฝ่ายขบวนการปลดปล่อยลาวเข้าครอบครองประเทศได้ทั้งหมด กำลังของฝ่ายปลดปล่อยลาวเข้ายึด

¹Asia 1976 Yearbook, p. 201.

เมืองต่าง ๆ ชับ ไล่ลาวฝ่ายขวาให้หนีข้ามมายังประเทศไทย บรรดาผู้นำลาวฝ่ายขวาบางคนได้ให้สัมภาษณ์ผู้สื่อข่าวว่า จะกลับไปก่อปฏิวัติชาติ ชับไล่เรียกนามออกไป ยึดลาวเอาคืน เป็นของคนลาวอย่างแท้จริง¹

ในการอพยพของผู้นำลาวฝ่ายขวา สหรัฐฯ ได้ใช้เครื่องบินลำเสียงพวกผู้นำและครอบครัวมาลงที่สนามบินน้ำพอง จังหวัดขอนแก่นหลายสิบเที่ยว² เมื่อรัฐบาลคอมมิวนิสต์มีอำนาจได้ เรียก ร้องให้ไทยส่งผู้อพยพเหล่านี้กลับ รวมทั้งให้ขับไล่นำลาวฝ่ายขวาออกนอกประเทศไปด้วย³

จากปัญหาผู้อพยพชาวลาวนี้ รัฐบาลไทยได้วางนโยบายปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกับผลประโยชน์แห่งชาติ และหลักมนุษยธรรม เพื่อไม่ให้ เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินนโยบายปรับความสัมพันธ์กับลาว ดังต่อไปนี้⁴

- ก. รัฐบาลไทยยอมให้ผู้อพยพอาศัยลี้ภัยภายในประเทศ เป็นการชั่วคราว โดยอาศัยหลักมนุษยธรรม และปฏิเสธที่จะให้ผู้อพยพหนึ่งใดอาศัยลี้ภัย เป็นการถาวร
- ข. รัฐบาลไทยสนับสนุนส่งเสริมให้ผู้อพยพที่เดินทางเข้าในประเทศไทย เดินทางไปลี้ภัยในประเทศอื่น ดังจะเห็นได้จากความเพียรพยายามของรัฐบาลไทย ในการติดต่อกับ

¹Suthichai Yoon, "A man looking for a mission" The Nation Review 20 April 1980, p. 9.

²อาภรณ์ พุ่มนิคม, "ปัญหาผู้ลี้ภัยอินโดจีนในประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท ศึกษาศาสตร์ แผนกวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๒), หน้า ๒๐.

³Asia 1976 Yearbook, p. 305.

⁴เอกสารสารนิเทศ. นายนิสสัย เวชชาชีวะ อธิบดีกรมสารนิเทศ ได้ให้สัมภาษณ์เมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๐๘ เกี่ยวกับเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ลาว.

องค์การระหว่างประเทศ อาทิ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ องค์การไอเซม และองค์การกาชาดสากล เพื่อให้ช่วยจัดการเกี่ยวกับการลี้ภัยของผู้อพยพในประเทศไทย ซึ่งบัดนี้ได้อพยพออกไปจากประเทศไทยเกือบ ๗,๐๐๐ คนแล้วตามโครงการช่วยเหลือดังกล่าว และกำลังส่งผู้อพยพ เดินทางออกจากประเทศไทยเพิ่มขึ้นตามลำดับ

ค. รัฐบาลไทยพยายามสนับสนุนส่งเสริมให้ผู้อพยพ เดินทางกลับประเทศของตน ซึ่งในเรื่องนี้ รัฐบาลลาวย่อมทราบถึงความเพียรพยายามของรัฐบาลไทยที่จะให้ความร่วมมือกับรัฐบาลลาว ในการที่จะส่งราษฎรลาวที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยกลับสู่ภูมิลำเนาเดิม โดยมีองค์การข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ เป็นตัวกลางในการดำเนินงานเกี่ยวกับเรื่องนี้

ง. ในส่วนที่เกี่ยวกับอดีตนักการเมืองลาวที่ได้เข้ามาในประเทศไทยเพื่อขอลี้ภัยนั้น ทางฝ่ายไทยก็ได้ตอบสนองคำขอร้องขอของรัฐบาลลาวด้วยดี ในการที่จะผลักดันอดีตนักการเมืองลาวให้ออกไปเสียจากประเทศไทย ซึ่งจะเห็นได้จากการที่ไทยได้ประกาศให้ผู้นำลาวจำนวน ๖ คน เดินทางออกจากประเทศไทย และสำหรับผู้ที่มิได้มีชื่ออยู่ในบัญชีของอดีตนักการเมืองลาวที่จะต้องถูกขับไล่ออกไปจากประเทศ เช่น นายพลรังเป่า นายพลสุประสิทธิ์ อภัย ท้าวโง่น ขณะนิกร ก็ได้เดินทางออกจากประเทศไทยแล้วด้วยความสมัครใจ พวกที่ยังคงหลงเหลืออยู่ในประเทศไทย ก็มีไข่มุคคนชั้นหัวหน้า ซึ่งยังคงหาประเทศที่จะให้เดินทางไปอาศัยลี้ภัยมิได้ หรือ บุคคลชั้นเจ้าบุญอุ้ม ซึ่งป่วยหนักจนไม่อยู่ในฐานะที่จะมีบทบาททางการเมือง

๔. ความรู้สึกของผู้นำลาวที่มีต่อปัญหาลาวอพยพในประเทศไทย เนื่องจากผู้นำลาวฝ่ายขวาที่ลี้ภัยอยู่ในไทยหลายคน เคยมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้นำไทยมาก่อน ประกอบกับสถานที่ตั้งค่ายผู้ลี้ภัยในไทยอยู่ไม่ห่างจากพรมแดนเท่าไรนัก ปราบกฏเหตุการณ์ที่ผู้ลี้ภัยหลบหนีข้ามไปก่อนพรมแดนทำลายฝ่ายรัฐบาลอยู่เสมอ ทำให้ผู้นำลาวหวาดระแวงเกรงว่ารัฐบาลไทยจะให้ความช่วยเหลือแก่ผู้นำลาวฝ่ายขวา ซึ่งเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐบาลฝ่ายซ้าย ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงได้เรียกร้องไม่ให้ไทยอนุญาตให้ผู้นำลาวฝ่ายขวาลี้ภัยในไทย หรือไม่ก็ส่งตัวกลับประเทศลาวไปเสียเลย

๕. ปัญหาทางการเมือง จากการที่เวียดนามเข้าไปมีอิทธิพลในลาว ตลอดจนการคงกำลังไว้ในลาวเป็นจำนวนมาก สร้างความวิตกกังวลให้แก่ผู้นำไทยไม่น้อย นอกจากนี้เมื่อเกิดเหตุการณ์เรือรบข.ถูกยิงในวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๘ เวียดนามได้ออกคำแถลงโจมตีไทย และวิญญูฮานอยก็ได้ออกอากาศโจมตีเช่นกัน¹ ซึ่งเป็นการทำให้เกิดเหตุการณ์ลุกลามขยายออกไปไม่เป็นที่ผลดีแก่ฝ่ายใด และนายกรัฐมนตรีกองสวามิภักดิ์ของลาวได้มีการติดต่อยุติธรรมร่วมกันอย่างใกล้ชิดกับเวียดนาม ดังจะเห็นได้จากการไปเยือนฮานอยอย่างเป็นทางการระหว่างวันที่ ๕-๑๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ทั้งสองฝ่ายมีการหารือกันในเรื่องต่าง ๆ และมีความเห็นตรงกันในการให้สหรัฐอเมริกาถอนทหารไปจากเอเชีย รวมทั้งได้ออกแถลงการณ์ร่วม ความว่า ประเทศทั้งสองจะร่วมกันจัดตั้งคณะกรรมการผสมลาว-เวียดนาม เพื่อดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ร่วมกันอย่างใกล้ชิด รวมทั้งความร่วมมือกันสร้างถนนจากลาวไปสู่ฝั่งทะเลของเวียดนาม และการปลูกฝังให้ประชาชนมีความสัมพันธ์กันอย่างแน่นแฟ้น

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีนโยบายที่จะรักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับลาวอย่างแน่นแฟ้น แต่อุปสรรคสำคัญอยู่ที่ท่าทีและความหวาดระแวงของผู้นำลาว เฉพาะอย่างยิ่งปัญหาในเรื่องทหารอเมริกันและฐานทัพที่ประจำอยู่ในประเทศไทย ซึ่งฝ่ายลาวได้สงวนท่าทีและรอดูผลการปฏิบัติของประเทศไทย เมื่อเห็นว่าไทยได้ดำเนินการเรื่องนี้เป็นผลสำเร็จแล้ว จึงได้ตอบสนองท่าทีทางฝ่ายไทยด้วยการเชิญรัฐมนตรีต่างประเทศไทยไปเยือนลาวดังกล่าว นอกจากนี้ปัญหาเรื่องอื่น ๆ เช่น ปัญหาเรื่องการค้าเสรี ปัญหาผู้อพยพ ความไม่ไว้วางใจของผู้นำลาว เป็นสิ่งที่สามารถแก้ไขได้ หากทั้งสองประเทศมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน และในประการสุดท้าย การที่เวียดนามได้ทวีบทบาทสำคัญในลาวเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เป็นปัญหาที่ผู้กำหนดนโยบายของไทยต้องจับตามอง และพยายามดำเนินนโยบายด้วยความระมัดระวังต่อไป

¹ สรุปรายงานน่าสนใจ เรื่องสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวฯ, หน้า ๔๒-๔๓.

ปัจจัยสำคัญในการกำหนดนโยบาย

กล่าวได้ว่าสัมพันธ์ภาพระหว่างไทยลาวที่ดีขึ้นในสมัยรัฐบาลประชาธิปไตย เฉพาะอย่างยิ่งหลังจากมีการประกาศแถลงการณ์ร่วมวันที่ ๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ แล้วนั้น เป็นผลมาจากผู้นำรัฐบาล คือ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช และนายพิชัย รัตตกุล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นผู้มีส่วนสำคัญยิ่งในการกำหนดนโยบาย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ เป็นผู้ที่ได้ชื่อว่ามีควมรอบรู้ มีสายตากว้างขวางและยาวไกล ด้วยคุณสมบัติที่เป็นทั้งนักวิชาการและนักหนังสือพิมพ์ เป็นนักการเมืองที่มีอุดมการณ์ประชาธิปไตย ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งแตกแยกเป็นพวกหัวก้าวหน้าและฝ่ายขวา กรณีมาลาเกซ ซึ่งมีการเดินขบวนประท้วงหน้าสถานทูตสหรัฐอเมริกาของนิสิตนักศึกษาและประชาชน ทำให้รัฐบาลต้องยอมทำตามข้อเรียกร้อง (รัฐบาลเองก็มีแนวนโยบายในทำนองนี้อยู่แล้ว) แต่สำหรับการเปิดความสัมพันธ์ทางการทูตกับกลุ่มประเทศอินโดจีนถูกคัดค้านจากกลุ่มฝ่ายขวา เฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มทหาร ซึ่งไม่ต้องการให้มีการติดต่อกันด้วยเกรงปัญหาการแทรกซึมของคอมมิวนิสต์ เมื่อเกิดเหตุการณ์ขัดแย้งกัน ก็มีการเสริมเพิ่มกำลังบริเวณชายแดน วิทยุทหารแถบชายแดน ออกข่าวโจมตีฝ่ายลาว ทำให้สถานการณ์ตึงเครียด และเหตุการณ์อาจขยายตัวลุกลามออกไปได้ ในการนี้รัฐบาลม.ร.ว.คึกฤทธิ์ต้องระมัดระวังท่าทีในการดำเนินนโยบายมาก รัฐบาลรับฟังความคิดเห็นของกระทรวงการต่างประเทศที่ขอให้มีการทำที่ยึดหยุ่นต่อลาว ดังจะเห็นได้จากข้อเสนอของกระทรวงการต่างประเทศ เรื่องการเปิดจุดผ่านแดนเพิ่มขึ้น ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือแก่ลาวดังกล่าว กระทรวงการต่างประเทศได้เข้ามามีบทบาทในการร่วมกำหนดนโยบายต่างประเทศมากขึ้น

ในสมัยรัฐบาลม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมชเป็นนายกรัฐมนตรีนั้น นโยบายโดยทั่วไปไม่ได้มีความแตกต่างกันมากนัก รวมทั้งนโยบายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับลาวด้วย นายพิชัย รัตตกุล ซึ่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในเวลานั้นนับว่าเป็นผู้มีบทบาทสำคัญ นายพิชัยเป็นนักธุรกิจที่ประสบความสำเร็จ และเป็นผู้ที่สนใจติดตามเหตุการณ์ต่าง ๆ ตลอดเวลา ดังจะเห็นได้จากการเป็นหัวหน้าคณะผู้แทนราษฎร สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ เดินทางไปเยือนสาธารณรัฐประชาชนจีนเมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๑๘ ก่อนที่ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ เดินทางไปสถาปนาความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ ก่อนที่จะรับตำแหน่งรัฐมนตรี นายพิชัย มีตำแหน่งเป็นผู้ว่าการภาคโรตารี่สากล(มีสมาชิก ๘ ประเทศ คือ เวียดนามใต้ กัมพูชา ลาว



ไทย สิงคโปร์ มาเลเซีย และบรูไน) ซึ่งแสดงว่า เป็นผู้มีความสนใจรอบรู้ด้านการต่างประเทศมาก่อนแล้ว นอกจากนี้ปลัดกระทรวงการต่างประเทศในเวลานั้น คือ นายอานันท์ ปันยารชุน อดีตเอกอัครราชทูตไทยประจำสหรัฐอเมริกา และองค์การสหประชาชาติ นายอานันท์ได้ชื่อว่าเป็นผู้ที่มีความรอบรู้ ความสามารถ เชี่ยวชาญในงานด้านการต่างประเทศเป็นอย่างดี จึงนับว่า นายศิษย์ได้ผู้ร่วมงานที่ดีด้วย และในช่วงนี้เองที่กระทรวงการต่างประเทศมีบทบาทอย่างมากในการกำหนดนโยบาย

การที่รัฐบาลม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ดำเนินนโยบายเป็นมิตรกับประเทศเพื่อนบ้านดังกล่าว ก็เนื่องจากอิทธิพลของปัจจัยภายในและภายนอก รัฐบาลจำเป็นต้องคำนึงถึงความมั่นคงของประเทศเพื่อแก้ปัญหาอินโดจีน ซึ่งฝ่ายไทยมักจะกังวลอยู่เสมอว่าเป็นภัย แต่การแก้ปัญหาต้องใช้วิธีการทูตเพื่อสร้างความสมดุลในอำนาจ (balance of power) การที่จีนสนับสนุนกัมพูชา โซเวียตสนับสนุนเวียดนาม และเวียดนามสนับสนุนลาว เป็นสภาวะการณ์ที่ซับซ้อนค่อนข้างละเอียดอ่อน และไทยจำเป็นต้องดำเนินนโยบายที่เกี่ยวกับกัมพูชา เพื่อเป็นการค้าประกันไม่ให้เวียดนามรุกรานไทย ในสมัยรัฐบาลม.ร.ว.ศีกฤทธิ ความสัมพันธ์กับเวียดนามยังไม่ราบรื่นนัก รวมทั้งลาวด้วย รัฐบาลม.ร.ว.เสนีย์ ได้พยายามปรับปรุงความสัมพันธ์ให้ดีขึ้น ดังจะเห็นได้จาก การไม่ยินยอมให้นายพลวังเป่า หัวหน้าลาวฝ่ายขวาลี้ภัยอยู่ในประเทศไทยต่อไป รวมทั้งนโยบายถอนทหารสหรัฐอเมริกาออกจากไทย ทำให้เวียดนามและลาวตอบสนองความสัมพันธ์ที่ดีต่อไทย ด้วยการประกาศแถลงการณ์ร่วม ไทย-ลาว ๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ และไทย-เวียดนาม ๖ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๔

ในด้านที่เกี่ยวกับปัจจัยภายในนั้น ดังได้กล่าวมาแล้วว่า รัฐบาลประชาธิปไตยไม่ค่อยมีเสถียรภาพเท่าใดนัก นอกจากจะมีความแตกแยกในกลุ่มการเมืองที่เป็นพรรคเล็ก พรรคน้อยช่วงชิงอำนาจกันเองแล้ว สถานการณ์ทางการเมืองในเวลานั้นก็ไม่ค่อยดีนัก การตายของพลเอกกฤษณ์ สีวะรา ซึ่งพรรคประชาธิปไตยเตรียมการจะให้ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และเป็นนายทหารที่สนับสนุนระบอบประชาธิปไตยอย่างเข้มแข็ง ทำให้รัฐบาลพลเรือนขาดฐานกำลังทางทหารสนับสนุน แนวโน้มการปฏิวัติยึดอำนาจสูง ขณะเดียวกันกลุ่มการเมืองฝ่ายขวา เช่น นพพล กระหิงแดง และลูกเสือชาวบ้าน ออกโรงเคลื่อนไหว ให้ความรุนแรงทางการเมืองมากขึ้น ภายในพรรคประชาธิปัตย์เองก็ขัดแย้งกันอย่างหนัก

รัฐบาลจึงได้พยายามดำเนินนโยบายที่จะไม่เป็นศัตรูกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อไม่ให้สถานการณ์ภายนอกเลวร้ายลงไปอีก และเพื่อหาความสนับสนุนจากรัฐสภาและกลุ่มนักศึกษา จะได้เป็นพลังต่อต้านกลุ่มฝ่ายขวาที่พยายามล้มรัฐบาล ยึดอำนาจกลับคืนมาใหม่

โดยสรุปรัฐบาลประชาธิปไตย (ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ และม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช) ได้ดำเนินนโยบายต่อสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวไปในแนวทางเดียวกัน คือ นโยบายเป็นมิตร และการรักษาสันติภาพ ขณะเดียวกันก็พร้อมที่จะปกป้องอธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดนของไทยด้วย แม้ว่าจะมีเหตุการณ์ตึงเครียดทางด้านชายแดน ประเทศไทยก็พยายามรักษาแนวนโยบายดังกล่าวด้วยความอดทน และประณีประนอมผ่อนปรนค่อนข้างมาก โดยคำนึงถึงเหตุผลทางด้านยุทธศาสตร์ของลาวที่มีต่อความมั่นคงของไทย

ขณะเดียวกันรัฐบาลได้ดำเนินนโยบายทางการพัฒนา เศรษฐกิจ และสังคมภายในประเทศ แต่ไม่เห็นผลมากนัก เนื่องจากระยะเวลาทำงานสั้นมากทั้งสองรัฐบาล และถูกทหารยึดอำนาจไปในวันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๔.