

ไทยกับการยุบเลิกองค์การสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้



นางสาว ปณิธิ จาตกานนท์

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2545

ISBN 974-17-1541-2

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THAILAND AND THE DISSOLUTION OF THE SOUTH - EAST ASIA TREATY ORGANIZATION



Miss Panitee Chatakanonda

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts in International Relations

Department of International Relations

Faculty of Political Sciences

Chulalongkorn University

Academic Year 2002

ISBN 974-17-1541-2

บทคัดย่อวิทยานิพนธ์

ปณิธิ จาดกานนท์ : ไทยกับการยุบเลิกองค์การสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. (THAILAND AND THE DISSOLUTION OF THE SOUTH - EAST ASIA TREATY ORGANIZATION) อ. ที่ปรึกษา : รองศาสตราจารย์ ดร. สุรชาติ บำรุงสุข,
จำนวนหน้า 278 หน้า. ISBN 974-17-1541-2.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาการดำเนินนโยบายของไทยในการเข้าร่วมเป็นพันธมิตรทางทหารในกรอบขององค์การซีโต้เพื่อต่อต้านภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ โดยต้องการทราบถึงสาเหตุที่ทำให้ไทยไม่ให้ความสำคัญกับองค์การซีโต้ จนกระทั่งตัดสินใจสนับสนุนให้มีการยุบเลิกองค์การซีโต้ในเวลาต่อมา

ขอบเขตของการศึกษาเริ่มจากการเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การซีโต้ และการดำเนินงานขององค์การซีโต้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับไทยตั้งแต่สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม จนกระทั่งสมัย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช โดยเน้นการศึกษาในช่วงรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร และรัฐบาลหลังจากเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ที่มีผลต่อการยุบเลิกองค์การซีโต้ ทั้งนี้ได้ใช้แนวความคิดเกี่ยวกับพันธมิตรในการวิเคราะห์ เนื่องจากประเทศสมาชิกในองค์การซีโต้ขาดปัจจัยสำคัญในการเป็นพันธมิตรคือ ความต้องการที่จะต่อต้านภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ร่วมกัน ไทยจึงสนับสนุนให้มีการยุบเลิกองค์การซีโต้

จากการศึกษาพบว่า จุดเริ่มต้นที่ทำให้ไทยไม่ให้ความสำคัญกับความร่วมมือแบบพหุภาคีในกรอบขององค์การซีโต้ คือประเทศสมาชิกในองค์การซีโต้มีความแตกแยกในการต่อต้านภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นับตั้งแต่วิกฤตการณ์ในลาวและสงครามในเวียดนาม ในขณะที่สหรัฐอเมริกา เห็นความสำคัญของการต่อต้านคอมมิวนิสต์เช่นเดียวกับไทย ดังนั้นไทยจึงหันมาพึ่งพาความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา ภายใต้กรอบแถลงการณ์ร่วมถนัด – รัสก์ ซึ่งเป็นความร่วมมือแบบทวิภาคีภายใต้กรอบขององค์การซีโต้แทน จนกระทั่งสหรัฐอเมริกาเปลี่ยนแปลงทัศนคติและนโยบายต่อประเทศคอมมิวนิสต์จากความพยายามในการสกัดกั้นภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์เป็นการปรับความสัมพันธ์กับประเทศคอมมิวนิสต์ จึงทำให้ไทยสนับสนุนให้มีการยุบเลิกองค์การซีโต้อย่างเป็นทางการ

ภาควิชา.....ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ลายมือชื่อนิสิต.....
สาขาวิชา.....ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ปีการศึกษา..... 2545 ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

AN ABSTRACT

4281212324 : MAJOR International Relations

KEY WORD: SEATO / THAI - UNITED STATES RELATIONS

PANITEE CHATAKANONDA : THAILAND AND THE DISSOLUTION OF THE SOUTH - EAST ASIA TREATY ORGANIZATION. (THESIS TITLE) THESIS ADVISOR : ASSOC. PROF. DR. SURACHART BAMRUNGSUK, THESIS COADVISOR : [THESIS COADVISOR], 278 pp. ISBN 974-17-1541-2.

The objective of this dissertation is to study Thailand's policy in becoming a military ally in the South - East Asia Treaty Organization (SEATO), which mainly aimed at deterring Communist threats. The study examines the causes of Thailand's hesitation on the significance of the SEATO that eventually led to her support of the dissolution of the organization.

The realm of study includes the participation of Thailand in the organization and SEATO's activities in relation to Thailand since Field Marshall Phibul's government up to MR.Kukrit Pramoj's government. However, the emphasis is placed on the periods during Field Marshall Thanom Kittikachorn and the post -14th October 1973 regimes that influenced Thailand's decision on the dissolution of the SEATO. This study used alliance theory as a tool of analysis since the main factor of being an alliance is found deficient among SEATO's members, i.e. the same interest against common threats.

The study found that the starting point of which Thailand averted herself from this multilateral co-operation is when SEATO's members were divergent in their attitude toward Communist threats in Southeast Asia since the Laos crisis and the Vietnam War, while the only country sharing a common interest against the Communist with Thailand was the US. Therefore, Thailand decided to depend on the US assistance under the Rusk - Thanat Joint Communiqué, which is regarded as a bilateral co-operation in the SEATO's framework. This alliance had remained until the adjustment of the US foreign policy from containing the Communist world to the normalisation with them. This change is, thus, the supporting factor for Thailand's decision to dissolve the SEATO.

Department.....International Relations..... Student's signature.....

Field of study.....International Relations..... Advisor's signature.....

Academic year 2002..... Co-advisor's signature.....

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. สุรชาติ บำรุงสุข อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่ให้ความช่วยเหลือในการให้คำแนะนำและแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้อย่างดียิ่ง จนกระทั่งวิทยานิพนธ์เสร็จสมบูรณ์ และขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. ชัยโชค จุลศิริวงศ์ รองศาสตราจารย์ ดร. สมพงษ์ ชูมาก และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปณิธาน วัฒนายากร รวมทั้งคณะอาจารย์ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทุกท่าน ที่ช่วยประสิทธิ์ประสาทความรู้ให้แก่ ผู้เขียนตลอดช่วงการเรียนปริญญาโทที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณ คุณพ่อเสมา และคุณแม่ปราณี จาตกานนท์ ที่เห็นความสำคัญและสนับสนุนให้ลูกๆ ได้รับความศึกษาในระดับสูง รวมทั้งให้กำลังใจผู้เขียนมาโดยตลอด นอกจากนี้ขอขอบพระคุณพี่ๆ และเพื่อนๆ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติที่ให้กำลังใจอย่างดียิ่ง

ปณิธี จาตกานนท์

2545

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา.....	1
1.2 สมมุติฐาน.....	13
1.3 กรอบความคิดในการศึกษา.....	13
1.4 วัตถุประสงค์ในการศึกษา.....	14
1.5 ขอบเขตในการศึกษา.....	14
1.6 วิธีการศึกษาและรวบรวมข้อมูล.....	15
บทที่ 2 ไทยกับการจัดตั้งองค์การสนธิสัญญาป้องกันร่วมกัน	
 แห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้.....	16
2.1 สาเหตุการเข้าร่วมองค์การซีโต้ของไทย.....	17
2.1.1 การขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคเอเชีย.....	17
1) การเปลี่ยนแปลงการปกครองของจีนเป็นคอมมิวนิสต์	
ในปี พ.ศ. 2492.....	17
2) การเกิดสงครามเกาหลี.....	25
3) การให้การสนับสนุนของจีนแก่กองกำลังเวียดมินห์และ	
การรุกรานของทหารเวียดมินห์เข้ามายังประเทศลาว.....	27
2.1.2 การล้อมอำนาจของฝรั่งเศสในอินโดจีน.....	30
2.1.3 การตัดสินใจของสหรัฐอเมริกาในการปกป้องภูมิภาค	
เอเชียตะวันออกเฉียงใต้จากการขยายตัวของคอมมิวนิสต์.....	34
2.2 กระบวนการเข้าร่วมองค์การซีโต้ของไทย.....	39

บทที่ 3 บทบาทของไทยในองค์การสนธิสัญญาป้องกันร่วมกัน	
แห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้.....	49
3.1 ยุคจอมพล ป. พิบูลสงคราม (พ.ศ. 2491 –2500).....	49
3.2 ยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พ.ศ. 2501 –2506).....	58
3.3 ยุคจอมพลถนอม กิตติขจร (พ.ศ. 2506 – 2514).....	76
3.4 ยุคนายสัญญา ธรรมศักดิ์ (พ.ศ. 2516 – 2518) และ	
ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช (พ.ศ. 2518 – 2519).....	98
บทที่ 4 การเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาในเอเชีย.....	107
4.1 การประกาศหยุดทิ้งระเบิดและการเจรจาสันติภาพเวียดนาม.....	107
4.2 การประกาศลัทธิจีนและการถอนตัวออกจากสงครามเวียดนาม	
ของสหรัฐอเมริกา.....	120
4.3 การปรับความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างสหรัฐอเมริกากับ	
สาธารณรัฐประชาชนจีน.....	126
4.4 การปรับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับสหภาพโซเวียต.....	141
บทที่ 5 สภาวะแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อการตัดสินใจของไทย.....	150
5.1 การประกาศหยุดทิ้งระเบิดและการแสวงหาการเจรจาสันติภาพเวียดนาม.....	150
5.2 การประกาศลัทธิจีน.....	166
5.3 การปรับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีน.....	180
5.4 การตัดสินใจยุติบทบาทของไทยในองค์การซีโต้ในสมัย ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช...	190
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	198
รายการอ้างอิง.....	206
บรรณานุกรม.....	217
ภาคผนวก.....	220

ก. Final declaration of the Geneva conference on the problem of restoring peace in Indo – China July 21, 1954.....	221
ข. South – East Asia Collective Defense Treaty (ManilaPact).....	225
ค. Opening remarks by Prince Wan at the opening of the first meeting of the Council of the South - East Asia Collective Defense Treaty.....	232
ง. Address by Excellency the Prime Minister of Thailand at the opening of the first Meeting of the Council of the South - East Asia Collective Defense Treaty.....	234
จ. การจัดโครงสร้างการบริหารงานขององค์การซีโต้.....	236
ฉ. สัดส่วนการให้เงินสนับสนุนแก่องค์การซีโต้.....	240
ช. โครงการการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมขององค์การซีโต้.....	242
ซ. โครงการการฝึกอบรมทางทหารขององค์การซีโต้.....	243
ฌ. Joint statement by Foreign Minister Thanat Khoman of Thailand and Secretary of State Dean Rusk at Washington D.C. March 6, 1962.....	247
ญ. Agreement on ending the war and restoring peace in Vietnam (The Paris Peace Agreement).....	250
ฎ. The text of the joint communique between United States of America and the People’s Republic of China.....	266
ฏ. Joint communique on the establishment of diplomatic relations between the Kingdom of Thailand and the People’s Republic of China.....	271
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	278

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา

นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง สภาพระหว่างประเทศได้ถูกแบ่งออกเป็น 2 ค่าย โดยมีสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตเป็นผู้นำของแต่ละกลุ่ม ความขัดแย้งระหว่างค่ายได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น เมื่อสหรัฐฯ ได้ประกาศหลักการทรูแมนและแผนการมาร์แชลในปี พ.ศ. 2490 รวมทั้งจัดตั้งองค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ (องค์การนาโต้) ในปี พ.ศ. 2492 เพื่อช่วยเหลือกลุ่มประเทศยุโรปตะวันตก ทั้งด้านการทหารและเศรษฐกิจ

ในส่วนของทวีปเอเชียนั้น การขยายตัวของคอมมิวนิสต์เพิ่มมากขึ้นนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลง การปกครองของจีน พ.ศ. 2492 การเกิดสงครามเกาหลี พ.ศ. 2493 และการพ่ายแพ้สงครามในอินโดจีนของฝรั่งเศส พ.ศ. 2497 และการขยายตัวเช่นนี้ได้ส่งผลโดยตรงต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของไทย โดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้หันไปผูกมิตรกับกลุ่มประเทศมหาอำนาจตะวันตกที่มีสหรัฐฯ เป็นผู้นำ¹ ดังจะเห็นได้จากการส่งทหารไปรบในสงครามเกาหลี การรับรองรัฐบาลเบาไตซ์ของเวียดนามและการทำสนธิสัญญาร่วมมือทางการทหารกับสหรัฐฯ ในปี พ.ศ. 2493 เป็นต้น

ต่อมาในปี พ.ศ. 2497 รัฐบาลจอมพล ป. ได้ตัดสินใจเข้าร่วมเป็นภาคีในองค์การสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรือองค์การซีโต้ (South - East Asia Treaty Organization : SEATO) ซึ่งนายจอห์น ฟอสเตอร์ ดัลเลส รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐฯ ในสมัยประธานาธิบดีดไวท์ ดี. ไอเซนฮาว์เสนอให้จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นระบบการรักษาความมั่นคงร่วมกัน (collective defense system) ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยประเทศสมาชิก 8 ประเทศได้ลงนามในสนธิสัญญาที่กรุงมะนิลา เมื่อวันที่ 8 กันยายน พ.ศ. 2497 ประกอบด้วย ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส นิวซีแลนด์ ปากีสถาน ฟิลิปปินส์ ไทย สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา ซึ่งสนธิสัญญานี้ประกอบด้วยเอกสาร 3 ฉบับคือ กฎบัตรแปซิฟิก (Pacific Charter) สนธิสัญญาการป้องกันร่วมกันแห่ง

¹ จุลชีพ ชินวรรณ, “นโยบายต่างประเทศของไทยในช่วงสงครามเย็น,” ใน 5 ทศวรรษการต่างประเทศของไทย : จากความขัดแย้งสู่ความร่วมมือ. ชัยโชค จุลศิริวงศ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 122.

เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (South - East Asia Collective Defense Treaty) หรือสนธิสัญญามะนิลา และพิธีสารต่อท้ายสนธิสัญญาการป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Protocol to the South - East Asia Collective Defense Treaty)² โดยมีการจัดตั้งสำนักงานใหญ่องค์การซีโต้ที่กรุงเทพฯ และ นายพจน์ สารสิน ได้รับเลือกเป็นเลขาธิการองค์การซีโต้เป็นคนแรก

องค์การซีโต้มีลักษณะเป็นองค์กรพันธมิตรทางทหารเพื่อการป้องกันร่วมกันโดยเคารพหลักการตาม มาตรา 51 ของกฎบัตรสหประชาชาติ³ โดยมีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การ คือ⁴

1) การให้ความช่วยเหลือทางการทหารเพื่อป้องกันการรุกรานด้วยกำลังอาวุธ และร่วมปรึกษาหารือเพื่อหาทางแก้ไขในกรณีที่ถูกแทรกซึมหรือก่อวินาศกรรมโดยฝ่ายคอมมิวนิสต์ ทั้งนี้การให้ความช่วยเหลือครอบคลุมเขตพื้นที่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อาณาเขตทั้งหมดของประเทศภาคีในเอเชีย เขตทั่วไปในแปซิฟิก (แต่ไม่รวมแปซิฟิกตอนเหนือ) รวมทั้งประเทศกัมพูชา ลาว และอาณาเขตเสรี ภายใต้อำนาจศาลแห่งรัฐเวียดนามด้วย โดยมีเงื่อนไขว่าประเทศทั้งสามนี้จะต้องร้องขอให้ช่วยเหลือจึงจะเข้าไปให้ความช่วยเหลือได้

2) การให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการพัฒนาเศรษฐกิจ การศึกษา วัฒนธรรมและสังคม

แม้ว่านับตั้งแต่การก่อตั้ง องค์การซีโต้จะมีบทบาทให้ความช่วยเหลือไทยในด้านการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมในด้านต่างๆ เช่น การจัดตั้งบัณฑิตวิทยาลัยวิศวกรรมศาสตร์ (SEATO Graduate School of Engineering) ปี พ.ศ. 2502 การจัดตั้งศูนย์ทดลองวิจัยด้านการแพทย์ (SEATO Medical Research Laboratory) ปี พ.ศ. 2504 การจัดตั้งศูนย์วิจัยชาวเขา (Tribal Research and Training Center) ที่ จังหวัดเชียงใหม่ ปีพ.ศ. 2508 การจัดตั้งโครงการด้านการเกษตร (SEATO agricultural project) ปีพ.ศ.

²ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ชนิษฐา วงศ์พานิช, สุวนีย์ วิเศษสินธุ์ และอุบล ไช้สงวน, บรรณาธิการ. 120 ปี กระทรวงการต่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงการต่างประเทศ, 2539), หน้า 135 - 141.

³กฎบัตรสหประชาชาติมาตรา 51 กำหนดให้ประเทศสมาชิกสหประชาชาติมีสิทธิในการป้องกันตนเองทั้งโดยลำพังและโดยร่วมกันในกรณีที่เกิดการโจมตีด้วยกำลังอาวุธ โดยประเทศสมาชิกจะต้องรายงานมาตรการในการป้องกันตนเองให้คณะมนตรีความมั่นคงทราบและการดำเนินการดังกล่าวจะต้องไม่กระทบต่อการปฏิบัติงานของสหประชาชาติในการฟื้นฟูสันติภาพในขั้นต่อไป

⁴พจน์ สารสิน, “องค์การ สปอ.,” สราญรมย์ 8 (10 กุมภาพันธ์ 2501) : 264- 265. และ ดิฐกรภักดิ์, “ปาฐกถาเรื่องสนธิสัญญาการป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้,” สราญรมย์ 5 (10 กุมภาพันธ์ 2498) : 61.

2511 และการจัดตั้งโครงการด้านวัฒนธรรมและการศึกษา (cultural and educational program) ปี พ.ศ. 2500⁵ อย่างไรก็ตามองค์การซีโต้เป็นองค์การที่เน้นการปฏิบัติการทางทหารเป็นหลัก ประกอบกับการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ประเทศต่างๆ นั้นได้มีองค์กรอื่นดำเนินการอยู่แล้ว เช่น แผนการโคลัมโบ⁶ โดยในทางทหารนั้นได้มีการซ้อมรบ (SEATO military exercises) ร่วมกันหมุนเวียนตามประเทศต่างๆ มากกว่า 50 ครั้ง นอกจากนี้มีการตั้งโรงเรียนช่างฝีมือทหารเพื่อพัฒนาช่างเทคนิคและช่างฝีมือให้แก่กองทัพไทย ซึ่งส่งผลให้มีการพัฒนากองทัพไทยทั้งในด้านยุทธโปกรณ์และด้านบุคลากรอย่างมาก⁷ องค์การซีโต้ได้ดำเนินงานมาเป็นระยะเวลา 21 ปี จนกระทั่งประเทศภาคีได้ลงมติยุบเลิกองค์การซีโต้อย่างเป็นทางการในที่ประชุมคณะมนตรีซีโต้ครั้งที่ 20 เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2518 ณ นครนิวยอร์ก และได้บรรลุข้อตกลงที่จะยุบเลิกองค์การอย่างถาวรภายในวันที่ 30 มิถุนายน 2520

การดำเนินงานขององค์การซีโต้และท่าทีของรัฐบาลไทยที่มีต่อองค์การในแต่ละช่วงนั้นจะมีลักษณะที่แตกต่างกันไป โดยในช่วงจอมพล ป. รัฐบาลไทยได้แสดงความคาดหวังและเชื่อมั่นในองค์การที่จะป้องกันการรุกรานจากคอมมิวนิสต์กล่าวคือ นับตั้งแต่การก่อตั้งองค์การในปี พ.ศ. 2497 รัฐบาลไทยได้มีการแสดงการตอบรับเป็นอย่างดี โดยในช่วงการจัดตั้งองค์การซีโต้ จอมพล ป. ได้ใช้เวลาตัดสินใจเพียง 2 วันในการเข้าเป็นภาคีสมาชิก ทั้งนี้โดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ในการเข้าร่วม⁸ และตลอดเวลาที่มีการประชุมก่อนที่จะมีการตกลงในหลักการสนธิสัญญาซีโต้ จอมพล ป. ได้สนับสนุนความคิดและข้อเสนอของนายดัลเลสเป็นส่วนใหญ่ โดยได้แสดงความต้องการที่จะร่วมมือกับประเทศตะวันตกในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ในเอเชียอย่างเต็มที่ และยังเสนอให้ไทยเป็นฐานทัพขององค์การซีโต้ด้วย⁹ นอกจากนี้ในการประชุมคณะมนตรีซีโต้ครั้งแรก ณ กรุงเทเพฯ ระหว่างวันที่ 23 – 25 กุมภาพันธ์ 2498 จอมพล ป. ได้

⁵ ษนิษฐา วงศ์พานิช, สุวณีย์ วิเศษสินธุ์ และอุบล ใช้สงวน, บรรณาธิการ. 120 ปี กระทรวงการต่างประเทศ, หน้า 131.

⁶ Frank C. Darling, Thailand and United States (Washington D.C. : Public Affairs Press, 1965), p. 113.

⁷ ษนิษฐา วงศ์พานิช, สุวณีย์ วิเศษสินธุ์ และอุบล ใช้สงวน, บรรณาธิการ. 120 ปี กระทรวงการต่างประเทศ, หน้า 131.

⁸ Donald E. Nuechterlein, "Thailand and SEATO : A Ten – Year appraisals," Asian Survey 4 (December 1964) : 1174.

⁹ ดินัย ทองใหญ่, "ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พ.ศ. 2501 – 2506)," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาการต่างประเทศและการทูต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514), หน้า 55.

กล่าวเน้นถึงภัยคุกคามคอมมิวนิสต์จีนที่มีต่อประเทศไทย และได้เรียกร้องให้องค์การเข้ามาดูแลอย่างใกล้ชิด¹⁰

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลที่จอมพล ป. ตัดสินใจเข้าร่วมองค์การซีโต้ก็จะเป็นได้ว่า รัฐบาลไทยได้คาดหวังอย่างเต็มที่ที่จะให้องค์การเข้ามามีส่วนร่วมช่วยเหลือในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ เนื่องจากในขณะนั้นไทยประสบปัญหาภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยภายในประเทศนั้นปรากฏว่าคอมมิวนิสต์ได้ให้การสนับสนุนกลุ่มต่างๆ ภายในประเทศ อันได้แก่ ชาวจีนที่นิยมคอมมิวนิสต์ ชาวยุวนอพยพ ชาวอีสาน นักการเมืองฝ่ายค้าน และชาวไทยอิสลามในสี่จังหวัดภาคใต้ เพื่อก่อความไม่สงบในประเทศไทย ส่วนภัยคอมมิวนิสต์ภายนอกประเทศนั้น วิกฤตการณ์ในอินโดจีนได้ทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ หลังจากที่พรรคชาตินิยมเวียดนามภายใต้การนำของโฮจิมินห์รบชนะ กองทหารฝรั่งเศสที่ป้อมเดียนเบียนฟู ในปี พ.ศ. 2497 จึงทำให้ไทยตกอยู่ในอันตราย เพราะมีพื้นที่ทางยุทธศาสตร์ใกล้เคียงกับการรุกรานของจีนและเวียดนามเหนือ¹¹ ดังนั้นรัฐบาลไทยจึงตัดสินใจเข้าร่วมเป็นภาคีองค์การซีโต้เพื่อรักษาความมั่นคงของชาติ โดยคาดหวังให้องค์การซีโต้เป็นหลักประกันความมั่นคงของประเทศในการต่อต้านภัยจากคอมมิวนิสต์

ต่อมาในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พ.ศ. 2502 – 2506) รัฐบาลไทยได้แสดงท่าทีลังเลเกี่ยวกับการดำเนินงานและการคงอยู่ขององค์การซีโต้ เพราะสมาชิกองค์การซีโต้ได้แสดงท่าทีเฉื่อยชาในการเข้าไปดำเนินการแก้ปัญหาวิกฤตการณ์ในลาวช่วงปี พ.ศ. 2502 – 2505 ซึ่งส่งผลให้รัฐบาลไทยไม่พอใจอย่างมากกล่าวคือ ในตอนต้นปีกำลังของฝ่ายปะเทดลาวร่วมกับฝ่ายเวียดนามเหนือได้เข้ายึด ที่มั่นในจังหวัดทางภาคใต้ของลาวไว้ได้หลายแห่ง จอมพลสฤษดิ์จึงพยายามที่จะนำปัญหาการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในลาวเข้าสู่การพิจารณาขององค์การซีโต้ เนื่องจากเกรงว่าภัยแทรกซึมของคอมมิวนิสต์จากฝั่งลาวจะเข้ามาสมทบกับฝ่ายคอมมิวนิสต์ในไทย หากดินแดนลาวตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของคอมมิวนิสต์

¹⁰Frank C. Darling, *Thailand and United States*, p. 110.

¹¹โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ชาตรี ฤทธารมย์, “นโยบายต่างประเทศของไทย (2488-2497),” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาการต่างประเทศและการทูต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2511), Chatri Ritharom, “The making of the Thai – U.S military alliance and the SEATO treaty of 1954: A study in Thai decision – making,” (Doctoral dissertation, Graduate School, Claremont, 1976), Bhakdi Juttijudata, “Thailand : motivation to join SEATO,” (Master’s thesis, Graduate School, University of California, 1965)

มากขึ้น¹² แต่ประเทศสมาชิกกลับไม่ได้แสดงบทบาทแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ในที่สุดไทยยอมที่จะเป็นภาคีขององค์การซีโต้ต่อไป หลังจากที่สหรัฐฯ ยอมลงนามร่วมกับไทยในแถลงการณ์ร่วมถนัด - รัสก์ เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2505 ซึ่งมีใจความสำคัญคือ สหรัฐฯ จะช่วยต่อต้านการรุกรานที่เกิดจากคอมมิวนิสต์โดยมีต้องรอความเห็นชอบอย่างเป็นทางการของภาคีอื่นๆ¹³ อย่างไรก็ตาม การทำข้อตกลงดังกล่าวมิได้เป็นการทำพันธกรณีใหม่แต่อย่างใด แต่ถือเป็นการตกลงแบบทวิภาคีภายใต้กรอบขององค์การซีโต้¹⁴

หลังจากลงนามร่วมกันในแถลงการณ์ถนัด - รัสก์ เหตุการณ์ในลาวได้ทวีความรุนแรงขึ้น โดยฝ่ายขบวนการปะเทดลาวที่ได้รับการสนับสนุนจากเวียดนามได้ยึดบ้านน้ำทาซึ่งอยู่ทางตะวันตกเฉียงเหนือของลาว นายพลภูมิจึงต้องหลบหนีมายังประเทศไทย และสหรัฐฯ ได้ส่งกำลังรบเข้ามายังไทยเพื่อเตรียมแผนการป้องกันในกรณีที่เกิดพลวเข้ามามีประชิดพรมแดนไทย โดยได้มีข้อตกลงระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ในการจัดตั้งฐานทัพในไทย นอกจากนี้อังกฤษ นิวซีแลนด์ และออสเตรเลียได้ส่งหน่วยทหารเข้ามาช่วยเหลือด้วย¹⁵ จากการปฏิบัติการของสหรัฐฯ และภาคีองค์การซีโต้บางประเทศ ปรากฏว่าในระยะต่อมานั้น เหตุการณ์ในลาวได้สงบลง โดยได้มีการลงนามในข้อตกลงเจนีวาในวันที่ 23 กรกฎาคม 2505¹⁶

เหตุการณ์ดังกล่าวจึงส่งผลให้รัฐบาลไทยมีความเชื่อมั่นในสหรัฐฯ และการปฏิบัติงานขององค์การซีโต้ต่อไป ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของจอมพลสฤษดิ์เกี่ยวกับองค์การซีโต้ว่า แม้ว่าจะองค์การจะไม่สามารถปฏิบัติงานได้บรรลุเป้าหมายทั้งหมด แต่องค์การซีโต้ก็ดำเนินงานไปในทิศทางที่ ถูกต้องแล้ว นอกจากนี้ยังกล่าวถึงประสิทธิภาพของแถลงการณ์ร่วมถนัด - รัสก์ ซึ่งเป็นสนธิสัญญาทวิภาคีที่

¹²Corrine Phuangkasem, *Thailand and SEATO* (Bangkok: Thai Watana Panich, 1973), p. 30. อ้างใน ดนัย ทองใหญ่, “ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พ.ศ. 2501 – 2506),” หน้า 174.

¹³ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน คณะรัฐมนตรี, *ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พ.ศ. 2505–2506 (เล่ม 2)* (พระนคร : สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2507), หน้า 586. และแถมสุข นุ่มนนท์, “แถลงการณ์ร่วมถนัด - รัสก์ ค.ศ. 1962,” ใน *5 ทศวรรษการต่างประเทศของไทย : จากความขัดแย้งสู่ความร่วมมือ*. ชัยโชค จุลศิริวงศ์, บรรณาธิการ, หน้า 157.

¹⁴Surachart Bumrungsuk, “United States foreign policy and Thai military rule, 1947 – 1977,” (Master’s thesis, Graduate School, Cornell University, 1985), p. 97.

¹⁵Donald E. Nuechterlein, “Thailand and SEATO : A Ten – Year appraisals,” *Asian Survey* 4 : 1180.

¹⁶อุทัยทอง ส. ผามีชัย, “สนธิสัญญาเจนีวา 1962 ความหวังและความหลงของราชอาณาจักรลาวในอนาคต,” *รัฐศาสตร์นิเทศ* 7 (2 เมษายน 2515) : 80.

ได้รับการสนับสนุนจากประเทศสมาชิกในองค์การ ดังจะเห็นได้จากการที่สหรัฐฯ อังกฤษ ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ได้ส่งกองกำลังมาช่วยเหลือไทยในขณะที่คอมมิวนิสต์ในลาวเคลื่อนไหวก้าวเข้ามาใกล้ชายแดนไทย ส่วนฟิลิปปินส์และปากีสถานก็ได้เสนอความช่วยเหลือแก่ไทยเช่นกัน¹⁷ ในทัศนะของผู้นำไทย องค์การซีโต้จึงเปรียบเสมือนปราการด่านสำคัญที่คอยป้องกันประเทศให้พ้นจากภัยคอมมิวนิสต์ รวมทั้งยังมีความสำคัญทั้งในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอีกด้วย¹⁸

หลังจากจอมพลสฤษดิ์ถึงแก่อสัญกรรม จอมพลถนอม กิตติขจรได้ขึ้นดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีแทน (พ.ศ. 2506 – 2512) โดยได้ประกาศดำเนินนโยบายตามรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ อย่างไรก็ตาม เมื่อสถานการณ์ในเวียดนามใต้ทวีความรุนแรงขึ้นเมื่อต้นปี พ.ศ.2508 โดยกองทัพเวียดกงและฝ่ายเวียดนามเหนือได้รับชัยชนะในการต่อสู้¹⁹ ทางเวียดนามใต้ได้ขอความช่วยเหลือทางทหารจากไทยในปี พ.ศ.2507 และ พ.ศ. 2509²⁰ ซึ่งหากพิจารณาตามพิธีสารต่อท้ายสนธิสัญญาการป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แล้ว เวียดนามถือเป็นประเทศที่อยู่ในขอบเขตการช่วยเหลือขององค์การซีโต้ แต่ในทางปฏิบัตินั้นปรากฏว่าไทยกลับไม่ได้ให้ความสำคัญกับองค์การซีโต้ในการปฏิบัติงาน ดังจะเห็นได้จากการที่ผู้นำของไทยได้ประกาศว่า ข้อตกลงในการส่งทหารไทยไปรบในสงครามเวียดนาม ในเดือนมกราคมและพฤศจิกายน 2510 มิได้เกี่ยวกับองค์การซีโต้ และในวันที่ 6 มกราคม 2510 จอมพลถนอมได้ยืนยันว่า การตัดสินใจดังกล่าวเป็นการป้องกันประเทศโดยตรงของไทย²¹

นอกจากนี้เมื่อสถานการณ์ในเวียดนามใต้ได้ทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ ไทยได้ร่วมมือกับสหรัฐฯ อย่างใกล้ชิดภายใต้แถลงการณ์ร่วมถนัด – รัศก์ ในขณะที่ประเทศสมาชิกองค์การซีโต้ก็ยิ่งไม่มีบทบาทใดๆ แม้ว่าจะมีประเทศภาคีสมาชิกบางประเทศได้ให้ความช่วยเหลือในการทำสงคราม เช่น ออสเตรเลีย ฟิลิปปินส์และนิวซีแลนด์ แต่ก็เป็นการให้ความช่วยเหลือในลักษณะทวิภาคีภายใต้กรอบการประชุมสุด

¹⁷ Foreign Affairs Bulletin 2 (August 1962 – July 1963) : 87.

¹⁸ Foreign Affairs Bulletin 3 (August 1963 – July 1964) : 89 - 92.

¹⁹ เกษมสไมสร เกษมศรี, “การร่วมมือเพื่อความมั่นคงของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้,” *สรวณมย* 21 (10 กุมภาพันธ์ 2514) : 210.

²⁰ กรมยุทธศึกษาทหาร, *ประวัติการรบของทหารไทยในสงครามเวียดนาม* (ปทุมธานี : กรมยุทธศึกษาทหาร กองบัญชาการทหารสูงสุด, 2541), หน้า 53 – 54.

²¹ Leszek Buszynski, *S.E.A.T.O : The failure of an alliance strategy* (Kent Ridge: Singapore University Press, 1983), p. 96.

ยอด 7 ประเทศมากกว่า โดยมุ่งหวังให้สหรัฐฯ ช่วยเหลือตนในกรณีที่เกิดการรุกรานขึ้นบ้าง²² จนกระทั่งในที่สุดสงครามในเวียดนามได้ยุติลงในปี พ.ศ. 2518 ซึ่งก็ยิ่งทำให้ภารกิจขององค์การซีโต้ในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคประสบปัญหามากยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันสมาชิกอีกส่วนหนึ่งซึ่งมีที่ตั้งอยู่นอกภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็ไม่ได้มีผลประโยชน์ในภูมิภาคโดยตรง และประเด็นสำคัญคือการถอนตัวของสหรัฐฯ ออกจากอินโดจีนก็ยิ่งทำให้บทบาทขององค์การซีโต้ต้องยุติลงโดยปริยาย และในขณะเดียวกันไทยก็ไม่ได้มีท่าทีคัดค้านการยุติขององค์การซีโต้แต่อย่างใด

ดังนั้นประเด็นหลักที่วิทยานิพนธ์เล่มนี้ต้องการจะศึกษาคือ เพราะเหตุใดไทยจึงไม่ให้ความสำคัญกับองค์การซีโต้ในช่วงจอมพลถนอม จนในที่สุดไทยก็ได้แสดงท่าทีคัดค้านการยุบองค์การซีโต้แต่อย่างใด โดยผู้เขียนเห็นว่าการยุติบทบาทขององค์การซีโต้ในส่วนของไทยนั้น เริ่มมาตั้งแต่สมัย จอมพลถนอมกล่าวคือ ประเทศสมาชิกขององค์การซีโต้ไม่ได้แสดงบทบาทเป็นผู้ยับยั้งภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ในสงครามเวียดนาม แต่บทบาทนี้เป็นของสหรัฐฯ โดยตรง และการเข้าสู่สงครามในเวียดนามของไทยก็ได้อาศัยกรอบขององค์การซีโต้โดยตรงแต่อย่างใด

หากพิจารณาตามแนวคิดของ A. Leroy Bennett เกี่ยวกับการจัดตั้งพันธมิตรว่าเป็นการรวมกลุ่มเพื่อต่อต้านภัยภายนอก โดยการรวมกลุ่มนี้เกิดจากความรู้สึกว่ามีศัตรูร่วมกับฝ่ายตรงข้าม และภัยคุกคามดังกล่าวจะต้องอาศัยการป้องกันร่วมกันมากกว่าจะกระทำได้โดยลำพังของรัฐ²³ และในงานของกอบแก้ว สุวรรณทัต ได้กล่าวว่าการคงอยู่ขององค์การสามารถวัดได้จากประสิทธิภาพขององค์การซีโต้ในการต่อสู้กับภัยคุกคามคอมมิวนิสต์²⁴ ดังนั้นการที่องค์การซีโต้ไม่ได้มีผลทางการปฏิบัติใดๆ ในช่วงจอมพลถนอมจึงถือได้ว่าตั้งแต่ในช่วงสมัยดังกล่าว ไทยเริ่มที่จะไม่ให้ความสำคัญกับองค์การซีโต้ต่างกับสมัยจอมพลสฤษดิ์ จนในที่สุดได้นำไปสู่การยุบเลิกขององค์การซีโต้

จากการสำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวกับองค์การซีโต้ ผู้เขียนพบว่าส่วนใหญ่จะเป็นการกล่าวถึงการตัดสินใจเข้าร่วมองค์การซีโต้และการปฏิบัติงานนับตั้งแต่ช่วงจอมพล ป.จนกระทั่งสมัยจอมพลถนอม เช่น

²²Ibid.

²³A. Leroy Bennett, *International organizations : principles and issues* (New Jersey : Prentice Hall, 1995), p. 247.

²⁴กอบแก้ว สุวรรณทัต, “ส.ป.อ. จะไปทางไหน,” *วารสารสังคมศาสตร์ปริทัศน์* 8 (มิถุนายน – สิงหาคม 2513) : 33.

หนังสือเรื่อง “Thailand and the United States” ของ Frank C. Darling ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ และไทยตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 จนกระทั่งสมัยจอมพลถนอม โดยเน้นถึงนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ ที่มีผลต่อการเมืองภายในของไทย ซึ่งองค์การซีโต้ก็เป็นช่องทางหนึ่งที่สหรัฐฯ สามารถที่จะกดดันให้ไทยดำเนินนโยบายการต่อต้านคอมมิวนิสต์และเน้นความสำคัญของอำนาจทางการทหารในประเทศไทย²⁵

หนังสือของ Daniel Mark Fineman เรื่อง “A special relationship : The United States and military government in Thailand 1947-1958” ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐฯ หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลงถึงสมัยจอมพลสฤษดิ์ โดยอธิบายถึงสภาพแวดล้อมที่ส่งผลให้ไทยตัดสินใจเข้าร่วมเป็นสมาชิกในองค์การซีโต้ อย่างไรก็ตาม Fineman เห็นว่าการจัดตั้งองค์การ ซีโต้ตามสนธิสัญญาการป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีช่องโหว่คือ องค์การซีโต้ไม่มีกองกำลังส่วนกลางอย่างองค์การนาโต้ จึงทำให้ความร่วมมือในลักษณะของการป้องกันความมั่นคงร่วมกันเป็นไปอย่างผิวเผิน และการดำเนินการใดๆ ต้องได้รับความเห็นชอบอย่างเป็นทางการจากสมาชิกทั้งหมด²⁶

หนังสือของ Sunthorn Hongladarom เรื่อง “South – East Asia Treaty Organization : Bangkok SEATO Record : 1954 – 1977 : A survey of the activities of the South – East Asia Treaty Organization” กล่าวถึงความเป็นมาในการจัดตั้งองค์การซีโต้ บทบาทและท่าทีของประเทศสมาชิกในองค์การซีโต้ต่อวิกฤตการณ์ในลาว เวียดนาม และกัมพูชา รวมทั้งโครงสร้างและการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ขององค์การซีโต้²⁷

ส่วนในหนังสือของ Corrine Phuangkasem เรื่อง “Thailand and SEATO” ได้กล่าวถึงมูลเหตุ จูงใจที่ทำให้ไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การซีโต้ ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับองค์การซีโต้ในช่วงจอมพล ป. ถึงจอมพลถนอม การปฏิบัติงานขององค์การซีโต้และได้เสนอแนวทางการปรับตัวของ องค์การภายหลังจากการประกาศลัทธิจีน²⁸

²⁵Frank C. Darling, *Thailand and United States*, pp. 1 - 228.

²⁶Daniel Mark Fineman, *A Special relationship: The United States and military government in Thailand 1947-1958* (Honolulu: University of Hawaii Press, 1997).

²⁷Sunthorn Hongladarom, “*South – East Asia Treaty Organization : Bangkok SEATO Record : 1954 – 1977: A survey of the activities of the South – East Asia Treaty Organization*” (n.p.,n.d.)

²⁸Corrine Phuangkasem, *Thailand and SEATO* (Bangkok: ThaiWatanaPanich, 1973).

หนังสือของ George Modelski เรื่อง “SEATO : six studies” กล่าวถึงโครงสร้างหน้าที่และการดำเนินการขององค์การซีโต้ในลาวตั้งแต่ปีพ.ศ. 2498 - 2504 นอกจากนี้ยังกล่าวถึงความคิดเห็นของประเทศสมาชิกรวมทั้งจีนคอมมิวนิสต์ และประเทศที่ดำเนินนโยบายเป็นกลางต่อองค์การซีโต้ รวมทั้งความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจกับประเทศมหาอำนาจในองค์การซีโต้ โดยในส่วนของไทย ได้กล่าวถึงสิทธิและหน้าที่ของไทยในองค์การซีโต้ มูลเหตุจูงใจในการเข้าร่วมเป็นสมาชิก และผลดีและผลเสียจากการเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การซีโต้²⁹

บทความของ George Modelski เรื่อง “SEATO” กล่าวถึงโครงสร้างการดำเนินงานและกิจกรรมต่างๆ ขององค์การซีโต้ โดยเน้นการดำเนินการตั้งแต่การจัดตั้งองค์การซีโต้จนกระทั่งเกิดวิกฤตการณ์ในลาว³⁰

วิทยานิพนธ์ของ ชาตรี ฤทธารมย์ เรื่อง “นโยบายต่างประเทศของไทย (2488-2497)” กล่าวถึงสาเหตุที่ไทยเข้าร่วมองค์การซีโต้ว่าเป็นเพราะความต้องการเสริมสร้างอำนาจและความมั่นคงของรัฐบาล ความกลัวภัยคุกคามที่มาจากจีนคอมมิวนิสต์ และภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ภายในประเทศ อันเกิดจากกลุ่มต่างๆ ได้แก่ ชาวจีนที่นิยมคอมมิวนิสต์ ชาวกู๋วอนอพยพ ชาวจีนฮั่น นักการเมืองฝ่ายค้าน และชาวไทยอิสลามในสี่จังหวัดภาคใต้³¹

วิทยานิพนธ์ของ ชาตรี ฤทธารมย์ เรื่อง “The making of the Thai – U.S military alliance and the SEATO treaty of 1954 : A study in Thai decision – making” กล่าวถึงการ ตัดสินใจเข้าร่วมองค์การซีโต้ของจอมพล ป. ว่าเป็นผลมาจากความกลัวคอมมิวนิสต์ การมีพื้นที่ยุทธศาสตร์ใกล้เคียงกับการรุกรานของจีนและเวียดนามเหนือ รวมทั้งความต้องการรักษาสถานะอำนาจทางการเมืองและการทหารของตนด้วย³²

²⁹George Modelski,ed. SEATO : six studies(Vancouver : Publications Centre, The University of British Columbia,1962).

³⁰George Modelski, “SEATO,” in Alliance : latent war communities in the contempolary world,ed. Francis A. Beer(New York : Holt, Rinehart and Winston,1970).

³¹ชาตรี ฤทธารมย์, “นโยบายต่างประเทศของไทย (2488-2497),” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาการต่างประเทศและการทูต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2511).

³²Chatri Ritharom, “The making of the Thai – U.S military alliance and the SEATO treaty of 1954:A study in Thai decision – making,” (Doctoral dissertation, Graduate School, Claremont University, 1976).

วิทยานิพนธ์ของ ภักดี ชูติชูเดช เรื่อง “Thailand : Motivation to join SEATO” กล่าวถึงเหตุผลและสภาพการณ์ในขณะนั้นที่ทำให้ไทยตัดสินใจเข้าร่วมองค์การซีโต้ไว้ว่า เป็นผลมาจากภัยจากจีนคอมมิวนิสต์ การโฆษณาชวนเชื่อของสหรัฐฯ ปัญหาความไร้เสถียรภาพทางการเมือง ความรู้สึกแปลกแยกของประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้ รวมทั้งปัญหาทางเศรษฐกิจ และวิกฤตการณ์ในอินโดจีน³³

วิทยานิพนธ์ของ สุรชาติ บำรุงสุข เรื่อง “United States foreign policy and Thai military rule, 1947 – 1977” กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐฯ นับตั้งแต่สมัยจอมพล ป. จนกระทั่งสมัย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช โดยชี้ให้เห็นถึงบทบาทของสหรัฐฯ ที่มีต่อไทยทั้งในด้านการทหาร (รวมถึงองค์การซีโต้) การเมืองภายใน และด้านเศรษฐกิจ จวบจนกระทั่งการประกาศลัทธิจีนที่ทำให้ผู้นำทางการทหารของไทยหวาดวิตกแต่ก็ยังคงพยายามที่จะดำเนินนโยบายผูกติดกับสหรัฐฯ อย่างไรก็ตาม ในที่สุดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในของไทยในขณะนั้น ได้ส่งผลให้ความใกล้ชิดระหว่างผู้นำทหารของไทยและสหรัฐฯ เปลี่ยนแปลงไป³⁴

นอกจากนี้ยังมีวรรณกรรมบางส่วนที่กล่าวถึงอุปสรรคและข้อบกพร่องของการปฏิบัติงานขององค์การซีโต้ เช่น

บทความของ Corrine Peterson เรื่อง “Critical analysis of the roles of SEATO and of Thailand” กล่าวถึงข้อบกพร่องขององค์การซีโต้ บทบาทขององค์การซีโต้ด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม บทบาทและทัศนคติของไทยต่อองค์การซีโต้ รวมทั้งผลดีและผลเสียจากการที่ไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การซีโต้ โดยกล่าวถึงข้อบกพร่องขององค์การซีโต้ว่ามาจาก 1) ข้อจำกัดใน สนธิสัญญา ได้แก่ การให้คำจำกัดความของคำว่า “การบ่อนทำลาย” ที่คลุมเครือ การดำเนินการใดๆ ต้องดำเนินการตามกระบวนการรัฐธรรมนุญของแต่ละประเทศ และต้องได้รับมติเอกฉันท์จากประเทศสมาชิก การจำกัดบทบาทเพียงแค่การปรึกษาในกรณีที่เกิดภัยคุกคามจากการแทรกซึมบ่อนทำลาย 2) ความอ่อนแอทางการทหาร เนื่องจากประเทศในเอเชียส่วนใหญ่ไม่ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิก 3) ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศเป็นผู้คัดเลือกบุคลากร จึงทำให้เจ้าหน้าที่มักจะไม่เห็นแก่ผลประโยชน์ของประเทศมากกว่าผลประโยชน์

³³Bhakdi Juttijudata, “Thailand: motivation to join SEATO,” (Master's thesis, Graduate School, University of California, 1965).

³⁴Surachart Bumrungsuk, “United States foreign policy and Thai military rule, 1947 – 1977,” (Master's thesis, Graduate School, Cornell University, 1985).

ส่วนรวม และมีข้อจำกัดในการใช้ภาษาอังกฤษ 4) การที่ประเทศสมาชิกมีสถานะที่แตกต่างกัน โดย สหรัฐฯ อังกฤษ และฝรั่งเศสเป็นประเทศมหาอำนาจทางการทหาร จึงทำให้ไม่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางการทหารกันอย่างแท้จริง 5) การขาดการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายการเมืองและการทหาร ในการแก้ปัญหาการแทรกซึมบ่อนทำลาย³⁵

บทความของ Donald E. Nuechterlein เรื่อง “Thailand and SEATO : A Ten – Year appraisal” ได้กล่าวถึงข้อบกพร่องขององค์การซีโต้คือ ความคิดเห็นที่แตกต่างกันของประเทศสมาชิกในการจัดการปัญหาบ่อนทำลายในอินโดจีน ทำให้ประเทศสมาชิกเพียงแต่มีการปรึกษาหารือในกรณีบ่อนทำลายเท่านั้น นอกจากนี้การที่ลาว กัมพูชา และเวียดนามได้มีได้เป็นสมาชิกขององค์การซีโต้ จึงทำให้ประเทศเหล่านี้ไม่มีสิทธิในการกดดันหรือผลักดันขององค์การซีโต้ให้ช่วยเหลือเมื่อเกิดภัยคุกคาม³⁶

บทความของนิคม ตันเต็มทรัพย์ เรื่อง “เสื่อกระดาษตามความเป็นจริงใหม่?” กล่าวถึงอุปสรรคในการดำเนินการขององค์การซีโต้ดังนี้ 1) สนธิสัญญาาระบุเพียงการป้องกันการรุกรานจากการโจมตีด้วยอาวุธแต่ไม่รวมถึงการแทรกซึมบ่อนทำลาย 2) สหรัฐฯ จำกัดข้อผูกพันไว้เฉพาะการรุกรานของคอมมิวนิสต์เท่านั้น 3) การดำเนินการใดๆ ต้องเป็นไปตามกระบวนการแห่งรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ 4) การปฏิบัติกรร่วมกันจะต้องได้รับมติเอกฉันท์จากประเทศสมาชิก³⁷

ส่วนหนังสือที่เขียนเกี่ยวกับกำเนิดขององค์การซีโต้จนกระทั่งการยุบขององค์การซีโต้ เช่น หนังสือเรื่อง “The lives of SEATO” ของ Justus M. van der Kroef กล่าวถึงความเป็นมาขององค์การซีโต้ จุดตั้งขององค์การซีโต้และการยกเลิกองค์การ โดยได้กล่าวถึงผลกระทบจากการประกาศลัทธิจีนที่ทำให้ไทยต้องปรับนโยบายความมั่นคงโดยพึ่งตนเองมากขึ้น และการถอนตัวของฝรั่งเศส ปากีสถาน และสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป³⁸

³⁵Corrine Peterson, “Critical analysis of the roles of SEATO and of Thailand,” รัฐศาสตร์นิเทศ 7 (ตุลาคม – ธันวาคม 2515) : 95 – 107.

³⁶Donald E. Nuechterlein, “Thailand and SEATO : A Ten – Year appraisal,” Asian Survey 4 : 1174 – 1181.

³⁷นิคม ตันเต็มทรัพย์, “เสื่อกระดาษตามความเป็นจริงใหม่?” สรวณมย 25 (กุมภาพันธ์ 2518) : 351.

³⁸Justus M. van der Kroef, The lives of SEATO (Singapore: the Institute of Southeast Asian Studies, 1976).

หนังสือเรื่อง “S.E.A.T.O: The Failure of an Alliance Strategy” ของ Leszek Buszynski กล่าวถึงความล้มเหลวขององค์การซีโต้ว่ามีผลมาจากประเทศสมาชิกมีผลประโยชน์ที่แตกต่างกันในการเข้าร่วมเป็นภาคี รวมทั้งยุทธศาสตร์ในการต่อสู้กับภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ขาดความเหมาะสมกับสภาพปัญหาของคอมมิวนิสต์ที่แท้จริงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และการถอนตัวของสหรัฐฯ ออกจากอินโดจีน³⁹

บทความเรื่อง “SEATO : Why it Survived until 1977 and Why it Was Abolished” ได้กล่าวถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจยุบเลิกองค์การในส่วนของไทยว่าเป็นเพราะการถอนตัวของสหรัฐฯ จากอินโดจีน และความต้องการเปิดสัมพันธ์ทางการทูตกับเวียดนาม⁴⁰

จากหนังสือ บทความและวิทยานิพนธ์ที่สำรวจมาทั้งหมด มักจะพิจารณาความล้มเหลวขององค์การซีโต้ว่ามาจากการขาดผลประโยชน์ร่วมกันของประเทศสมาชิกนับตั้งแต่มีการก่อตั้งองค์การซีโต้ และการที่สหรัฐฯ เริ่มถอนตัวออกจากอินโดจีน แต่เป็นการมองในภาพรวมและยังไม่มีผู้ใดศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการยุติบทบาทขององค์การซีโต้จากมุมมองของไทยในช่วงจอมพลถนอม ซึ่งผู้เขียนคิดว่าเป็นประเด็นที่น่าสนใจเนื่องจากองค์การซีโต้เป็นองค์การทางทหารที่ไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกเป็นแห่งแรกในทวีปเอเชีย ซึ่งมีผลให้ไทยปรับนโยบายต่างประเทศโดยการ ผูกมัดตนเข้ากับประเทศฝ่ายตะวันตกอย่างแท้จริง และในช่วงเริ่มต้นของการก่อตั้งนั้น ไทยได้แสดงความกระตือรือร้นและมีบทบาทอย่างเต็มที่ในการปฏิบัติงานขององค์การ โดยคาดหวังว่าการดำเนินงานขององค์การซีโต้จะช่วยป้องกันภัยคอมมิวนิสต์ได้

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ช่วงจอมพลถนอมเป็นต้นมา ไทยมิได้ให้ความสำคัญกับองค์การ ซีโต้ ดังจะเห็นได้จากการทำสงครามเวียดนามจนกระทั่งในที่สุดไทยได้มีบทบาทร่วมกับฟิลิปปินส์เสนอให้มีการลงมติสลายตัวขององค์การซีโต้อย่างเป็นทางการในที่ประชุมคณะมนตรีซีโต้ครั้งที่ 20 เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2518 ณ กรุงนิวยอร์ก ในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช

³⁹Leszek Buszynski, *S.E.A.T.O: The failure of an alliance strategy* (Kentridge: Singapore University Press, 1983).

⁴⁰Leszek Buszynski, “SEATO : Why it survived until 1977 and why it was abolished,” *Journal of Southeast Asian Studies* 12 (September 1981) : 287 – 296.

1.2 สมมุติฐาน

ความสัมพันธ์แบบทวิภาคีระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา และการเปลี่ยนแปลงทัศนะของสหรัฐอเมริกาต่อภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ ส่งผลให้ผู้กำหนดนโยบายของไทยไม่ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์แบบพหุภาคีในกรอบขององค์การซีโต้

1.3 กรอบความคิดในการศึกษา

จากสมมุติฐานดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาเลือกใช้แนวความคิดเกี่ยวกับการเป็นพันธมิตร (alliance) ของ Stephen M. Walt เพื่อนำมาใช้อธิบายโดย Walt ได้ให้คำจำกัดความของการเป็นพันธมิตร คือ การตกลงร่วมมือทางความมั่นคงระหว่างรัฐอธิปไตยสองประเทศหรือมากกว่า ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ (a formal or informal arrangement for security cooperation between two or more sovereign states)⁴¹

Walt ได้เสนอว่าเมื่อรัฐต้องเผชิญกับภัยคุกคามจากภายนอกที่สำคัญ ทางเลือกหนึ่งที่รัฐต่างๆ จะปฏิบัติคือการถ่วงดุลย์ (balancing) กล่าวคือ รัฐเลือกที่จะเป็นพันธมิตรกับประเทศอื่นๆ เพื่อต่อต้านภัยคุกคามที่เกิดขึ้น โดยรัฐจะมีพฤติกรรมดังกล่าวด้วยเหตุผล 2 ประการคือ⁴²

- 1) รัฐมองว่าตนเองอยู่ในภาวะที่มีความเสี่ยงต่อความอยู่รอด (survival)
- 2) การร่วมมือกับรัฐต่างๆ จะช่วยเพิ่มอิทธิพลให้แก่กลุ่มพันธมิตร และเพื่อขอความช่วยเหลือจากประเทศที่เข้มแข็งกว่า

ดังนั้นจากที่กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นว่าการเป็นพันธมิตรจะเกิดขึ้นได้ หากประเทศต่างๆ มีการมองภัยคุกคามร่วมกัน (common threat) และในทางกลับกันหากเมื่อใดที่รัฐต่างๆ ที่เข้าร่วมกลุ่มเป็นพันธมิตรมิได้มีการประเมิณภัยคุกคามร่วมกันหรือรู้สึกว่ามีศัตรูร่วมกัน ระบบพันธมิตรที่เกิดขึ้นก็จะไร้ประสิทธิภาพในการต่อต้านภัยคุกคามนั้นๆ

⁴¹ Stephen M. Walt, *The origins of alliances* (New York: Cornell University Press, 1990), p. 12.

⁴² Ibid., pp. 18-19.

ผู้ศึกษาเห็นว่าแนวความคิดเรื่องพันธมิตรนี้เหมาะสมที่สุดในการวิเคราะห์ที่ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เนื่องจากก่อนสงครามเวียดนามไทยพึ่งองค์การซีโต้เป็นหลักในการป้องกันประเทศ อย่างไรก็ตามเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ในลาว ไทยเริ่มรู้สึกว่างค์การซีโต้ไม่เคื้อต่อการรักษาความมั่นคงของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงสงครามเวียดนาม ไทยมองว่าประเทศภาคีสมาชิกองค์การซีโต้มิได้มีการมอภัยคุกคามร่วมกันดังเช่นจุดประสงค์เดิมในการเข้าร่วมเป็นพันธมิตร คือการป้องกันและต่อต้านการรุกรานของคอมมิวนิสต์ ในขณะที่การได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐฯ ทางทหารและความต้องการสกัดกั้นภัยคอมมิวนิสต์ของสหรัฐฯ อย่างแท้จริง สามารถเป็นหลักประกันความมั่นคงในการต่อต้านภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ของไทยได้ในระยะยาว และต่อมาเมื่อสหรัฐฯ ซึ่งเป็นพันธมิตรหลักของไทยเปลี่ยนแปลงนโยบายต่อคอมมิวนิสต์ ไทยจึงสนับสนุนให้มีการยกเลิกองค์การซีโต้ ในเวลาต่อมา

1.4 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

- 1) เพื่อให้เข้าใจถึงแนวทางการดำเนินนโยบายความมั่นคงของไทยในแง่ของการ เข้าร่วมองค์การระหว่างประเทศที่มีจุดประสงค์ทางการทหาร
- 2) เพื่อให้ทราบถึงปัจจัยที่ทำให้องค์การซีโต้ลดความสำคัญลงในมุมมองของไทย
- 3) เพื่อเป็นข้อเสนอแนะในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยในด้านความมั่นคง และเป็นแนวทางในการส่งเสริมองค์การทางความมั่นคงอื่นๆ ของไทยต่อไป
- 4) เพื่อเป็นพื้นฐานให้แก่ผู้ที่สนใจแนวทางในการวิเคราะห์ที่ได้ใช้เป็นตัวอย่างเพื่อศึกษาการดำเนินนโยบายความมั่นคงของไทยต่อไป

1.5 ขอบเขตในการศึกษา

ในการศึกษานี้จะเริ่มพิจารณาจากการเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การซีโต้และการดำเนินงานขององค์การในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยตั้งแต่สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม จนกระทั่งสมัย ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช โดยจะเน้นการศึกษาในช่วงรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร และรัฐบาลหลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ที่มีผลต่อการยุบเลิกองค์การซีโต้ในเวลาต่อมา

1.6 วิธีการศึกษาและการรวบรวมข้อมูล

วิธีการศึกษามีลักษณะเป็นการศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Approach) โดยเน้นการวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive analysis) สำหรับข้อมูลและหลักฐานที่ใช้ ประกอบด้วย

- 1) ข้อมูลปฐมภูมิ เช่น เอกสารราชการของกระทรวงการต่างประเทศ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี บทความจากหนังสือพิมพ์ รวมทั้งประมวลถ้อยแถลงและพจนานุกรมของ ผู้กำหนดนโยบายของไทย เพื่อแสดงให้เห็นแนวนโยบายของไทยในองค์การซีโต้ และความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐฯ
- 2) ข้อมูลทุติยภูมิ เช่น หนังสือวิชาการ และบทความต่างๆ ในวารสารที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของไทยในองค์การซีโต้ และความช่วยเหลือระหว่างไทยกับสหรัฐฯ

สำหรับแหล่งข้อมูลที่กล่าวถึงข้างต้น ได้

1. ห้องสมุดจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และหอสมุดแห่งชาติ
2. กระทรวงการต่างประเทศ
3. สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ
4. กองจดหมายเหตุแห่งชาติ

การเสนอเรื่องผู้วิจัยได้แบ่งออกเป็น 6 บท คือ

บทที่ 1 ประกอบด้วย ความเป็นมาและสภาพปัญหา สมมุติฐาน กรอบความคิดในการศึกษา ขอบเขตการศึกษา วัตถุประสงค์ในการศึกษา วิธีการศึกษาและรวบรวมข้อมูล และการเสนอเรื่อง

บทที่ 2 การตัดสินใจของไทยในการเข้าร่วมองค์การซีโต้

บทที่ 3 กล่าวถึงบทบาทของไทยนับตั้งแต่การจัดตั้งองค์การซีโต้ จนกระทั่งการยุบเลิกองค์การซีโต้

บทที่ 4 กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงนโยบายของสหรัฐฯ ต่อประเทศคอมมิวนิสต์

บทที่ 5 สภาวะแวดล้อมจากมุมมองของไทยที่ส่งผลต่อการยุบเลิกองค์การซีโต้

บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทที่ 2

ไทยกับการจัดตั้งองค์การสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง สหรัฐฯ ได้เป็นผู้นำฝ่ายโลกเสรีประชาธิปไตย และสหภาพโซเวียตเป็นผู้นำฝ่ายคอมมิวนิสต์ ซึ่งแต่ละฝ่ายนั้น ได้พยายามช่วยเหลือมิตรประเทศของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายคอมมิวนิสต์เริ่มมีการขยายอำนาจและอิทธิพลไปยังภูมิภาคยุโรปและตะวันออกเฉียงใต้ในลักษณะของการสนับสนุนการทำสงครามปฏิวัติ (revolutionary war) จากการกระทำดังกล่าวจึงทำให้สหรัฐฯ และประเทศโลกเสรีเริ่มมีการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งในลักษณะทวิภาคีและพหุภาคีเป็นจำนวนมาก เพื่อต่อต้านภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ได้แก่ สนธิสัญญาความช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างประเทศในกลุ่มอเมริกากลาง (the Organization of American States : OAS) เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2490 สนธิสัญญาบริเตนเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2491 สนธิสัญญานาโต้ (North Atlantic Treaty Organization : NATO) เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2492 และการจัดตั้งองค์การเซนโต (Central Treaty Organization : CENTO) ในภูมิภาคตะวันออกเฉียงใต้ ส่วนในภูมิภาคเอเชียมีการทำข้อตกลงร่วมกันด้านความมั่นคงเป็นครั้งแรกคือ ข้อตกลงร่วมกันในการป้องกันสองฝ่ายระหว่างสหรัฐฯ และฟิลิปปินส์เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2494 การทำสนธิสัญญาความมั่นคงระหว่างสหรัฐฯ และญี่ปุ่นเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2494 การทำสนธิสัญญาความมั่นคง 3 ฝ่ายระหว่างสหรัฐฯ ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ (ANZUS) เมื่อปี พ.ศ. 2494 ทั้งนี้สนธิสัญญาทั้งหมดล้วนมีเป้าหมายเพื่อการป้องกันร่วมกันและต่อต้านการคุกคามจากคอมมิวนิสต์ทั้งสิ้น

สำหรับในภูมิภาคเอเชียนั้น ประเทศต่างๆ ได้ตระหนักถึงภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์มากขึ้น เมื่อจีนซึ่งเป็นประเทศมหาอำนาจในภูมิภาคเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นคอมมิวนิสต์เมื่อปี พ.ศ. 2492 จากการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในช่วงดังกล่าวได้ส่งผลอย่างมากต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยในช่วงรัฐบาลสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม¹ ซึ่งพยายามที่จะหาโอกาสความร่วมมือเพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงของประเทศ โดยได้มีการดำเนินนโยบายเป็นพันธมิตรใกล้ชิดกับสหรัฐฯ มากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการส่งทหารไปร่วมรบในสงครามเกาหลีเมื่อเดือนมิถุนายน 2493 และการลงนามในข้อตกลง 3 ฉบับกับสหรัฐฯ ได้แก่ ความตกลงทางการศึกษาและวัฒนธรรมเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2493 ความตกลงร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการ เมื่อวันที่ 17

¹จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ทำการรัฐประหารรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ เมื่อวันที่ 8 เมษายน 2491 และขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีสมัยที่ 2 โดยอ้างว่ารัฐบาลสมัยนายควงไม่สามารถป้องกันภัยจากคอมมิวนิสต์และการเกิดบฏจลาจลได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีนโยบายวางตัวเป็นกลางเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างจีนแผ่นดินใหญ่และจีนไต้หวัน

กันยายน 2493 และความตกลงด้านการให้ความช่วยเหลือทางทหารเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2493 เพื่อผลประโยชน์ร่วมกันในการเสริมสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจและทางทหารของประเทศไทยในการป้องกันภัยจากการคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์ซึ่งกำลังแทรกซึมเข้ามายังประเทศไทยทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ²

การดำเนินนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์ดังกล่าวเห็นได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น เมื่อรัฐบาลสมัยจอมพล ป. ได้ตัดสินใจเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (องค์การซีโต้) ซึ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2497 นโยบายดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการที่จะเข้าร่วมกับฝ่ายโลกเสรีประชาธิปไตยโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐฯ และเป็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของไทยที่ดำเนินมาตั้งแต่อดีตในลักษณะของการดำเนินนโยบายไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (non – alignment) และนโยบายคอยดูไปก่อน (wait and see) เพื่อรักษาอำนาจอธิปไตยมาโดยตลอด ดังนั้นเมื่อพิจารณาเหตุผลที่ผลักดันการตัดสินใจของรัฐบาลสมัยจอมพล ป. ในการเข้าร่วมองค์การซีโต้ สามารถพิจารณาได้หลายประเด็นดังนี้

2.1 สาเหตุการเข้าร่วมองค์การซีโต้ของไทย

2.1.1 การขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคเอเชีย

การขยายอิทธิพลของคอมมิวนิสต์เข้ามายังภูมิภาคเอเชียเป็นเหตุผลหลักที่ส่งผลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลไทย โดยนับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลงได้มีเหตุการณ์สำคัญต่างๆ ที่บ่งชี้ถึงการขยายอิทธิพลของคอมมิวนิสต์ ได้แก่

1) การเปลี่ยนแปลงการปกครองของจีนเป็นคอมมิวนิสต์ในปี พ.ศ. 2492 พรรคคอมมิวนิสต์จีนภายใต้การนำของเหมา เจ๋อ ตุง ได้รับชัยชนะจากการทำสงครามกลางเมืองกับพรรคก๊กมินตั๋ง (จีนคณะชาติ) ที่ดำเนินมาเป็นระยะเวลาหลายปี และได้สถาปนาสาธารณรัฐประชาชนจีน (The People's Republic of China) ขึ้นเมื่อวันที่ 21 กันยายน 2492 และประกาศจัดตั้งรัฐบาลเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2492 โดยมีเหมา เจ๋อ ตุง เป็นประธานพรรคคอมมิวนิสต์จีน และโจวเอินไหลเป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ การดำเนินการดังกล่าวของจีนนับได้ว่า

²อ.พิบูลสงคราม, จอมพลป. พิบูลสงคราม (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์การพิมพ์, 2518), หน้า 278.

เป็นการเริ่มขยายตัวของคอมมิวนิสต์มาสู่ภูมิภาคเอเชียหลังจากการปฏิวัติรัสเซียในปี พ.ศ. 2460 เพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบคอมมิวนิสต์

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้สร้างความหวาดวิตกให้กับประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากจีนมีเป้าหมายในการดำเนินนโยบายที่สำคัญคือ การจัดอำนาจอิทธิพลของสหรัฐฯ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียตะวันออก โดยจีนมองว่าสหรัฐฯ เป็นผู้นำของโลกทุนนิยมและเป็นศัตรูที่สำคัญเพราะได้ให้การสนับสนุนแก่พรรคก๊กมินตั๋งในการต่อสู้กับจีน รวมทั้งให้การปกป้องได้พ้นจากการครอบครองของจีน ส่วนเป้าหมายที่สำคัญอีกประการหนึ่งของจีนคือการสนับสนุนและส่งเสริมการทำสงครามประชาชนของกรรมกรในประเทศต่างๆ ตามลัทธิคอมมิวนิสต์สากลของเลนิน เพื่อโค่นล้มระบอบการปกครองแบบทุนนิยมซึ่งเป็นการกดขี่ของชนชั้นนายทุน³ ทั้งนี้จีนได้มีการจัดตั้งสำนักงานชาวจีนโพ้นทะเลที่ปักกิ่ง เพื่อปกป้องชาวจีนในต่างประเทศและชักชวนให้ชาวจีนโพ้นทะเลกลับไปรับใช้ประเทศชาติของตนด้วย

นอกจากนี้จีนได้ส่งกองทหารมาประชิดพรมแดนอินโดจีนของฝรั่งเศส โดยอ้างว่ามีกองทัพพรรคก๊กมินตั๋งได้หลบหนีเข้ามาจำนวนหลายพันคนเมื่อเดือนธันวาคม 2492 ประกอบกับมีข่าวว่าผู้ลี้ภัยจีนก๊กมินตั๋งได้หลบหนีเข้าไปยังพม่าเป็นจำนวนมากเช่นกัน และในเดือนกรกฎาคม 2492 ได้พบวิทยุและเอกสารซึ่งมีรายละเอียดระบุว่า มีสมาชิกของกองพล 93 ของฝ่ายจีนคณะชาติกระจายอยู่ตามบริเวณภาคเหนือของประเทศไทย ทำให้รัฐบาลไทยสั่งปิดพรมแดนทางเหนือ เนื่องจากเกรงว่ารัฐบาลจีนคอมมิวนิสต์จะใช้เป็นข้ออ้างในการติดตามกองพล 93 เข้ามายังดินแดนไทย⁴

ต่อมาในเดือนมกราคม 2493 จีนคอมมิวนิสต์ได้ใช้ยุทธวิธีทางจิตวิทยาในการดำเนินการคุกคามไทย โดยวิทยุปักกิ่งได้เริ่มโจมตีรัฐบาลสมัยจอมพล ป. ว่าเป็นรัฐบาลที่มีนโยบายกดขี่ข่มเหงชาวจีนในไทย และได้เรียกร้องให้รัฐบาลไทยยกเลิกนโยบายดังกล่าว และจีนได้มีการกระชับความสัมพันธ์กับสหภาพโซเวียต โดยได้ลงนามในสนธิสัญญามิตรภาพ พันธมิตร และความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (Treaty of Friendship, Alliance and Mutual Assistance)

³เจียน ชีระวิทย์, "จีนกับขบวนการคอมมิวนิสต์ในประเทศไทย," วารสารสังคมศาสตร์ปริทัศน์ 12(ตุลาคม 2517) : 22.

⁴เพ็ญศรี คุ้ม, การต่างประเทศกับเอกราชอธิปไตยของประเทศไทย (ตั้งแต่สมัยราชการที่ 4 ถึงสิ้นสุดสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม) (กรุงเทพมหานคร : ราชบัณฑิตยสถาน, 2542), หน้า 218.

กับสหภาพโซเวียตเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2493 ทั้งนี้สนธิสัญญานี้มีกำหนดระยะเวลา 30 ปี และทั้งสองประเทศได้ตกลงร่วมกันดังนี้⁵

- 1) สนับสนุนสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ
- 2) พัฒนาความสัมพันธ์ทางด้านวัฒนธรรมและเศรษฐกิจระหว่างสองประเทศ
- 3) ดำเนินมาตรการที่จำเป็นในการป้องกันการรุกรานของญี่ปุ่น หรือรัฐอื่นๆ ที่ร่วมมือกับญี่ปุ่นรุกรานจีนและสหภาพโซเวียต โดยแต่ละประเทศจะให้ความช่วยเหลืออย่างทันทีแก่อีกประเทศ หากมีการโจมตีโดยญี่ปุ่นและพันธมิตร ซึ่งพันธมิตรที่กล่าวถึงนี้อาจเป็นสหรัฐฯ ที่ให้การช่วยเหลือทางด้านอาวุธแก่ญี่ปุ่นเป็นจำนวนมากในขณะนั้น

จากการลงนามในข้อตกลงดังกล่าวทำให้จีนมีความเสี่ยงน้อยลง หากต้องการที่จะขยายอำนาจทางการทหารไปยังไต้หวันหรือพื้นที่อื่นๆ ในภูมิภาคเอเชีย นอกจากนี้จีนยังมีการทำข้อตกลงความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับสหภาพโซเวียต โดยสหภาพโซเวียตจะให้เงินเชื่อจำนวน 300 เหรียญสหรัฐฯ ครอบคลุมเวลา 5 ปี โดยเงินจะต้องคืนเงินภายใน 10 ปี นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2497 โดยคิดดอกเบี้ยร้อยละ 1 และในเดือนมีนาคมได้มีการจัดตั้งบริษัทสินค้านำร่วมกันระหว่างจีนกับสหภาพโซเวียต ซึ่งเป็นบริษัทเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากแหล่งทรัพยากรแร่ในเมืองซินเกียง (Sinkiang) บริษัทสายการบินระหว่างจีนกับสหภาพโซเวียตและบริษัทต่อเรือ ต่อมาในเดือนเมษายนได้มีการทำข้อตกลงทางการค้าระหว่างจีนกับสหภาพโซเวียต และข้อตกลงการแลกเปลี่ยนสินค้าในช่วงปี พ.ศ. 2493 ส่วนในด้านการทหารนั้นปรากฏว่าสหภาพโซเวียตเริ่มมีการจัดส่งอุปกรณ์ทางทหารให้แก่จีนในช่วงพ.ศ. 2493 เช่นกัน⁶

การเปลี่ยนแปลงการปกครองและการดำเนินนโยบายต่างประเทศของจีนได้ก่อให้เกิดความหวาดกลัวภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ของผู้นำไทยอย่างมาก เนื่องจากผู้นำไทยเห็นว่าระบอบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์นั้นมีลักษณะที่แตกต่างจากระบบเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของไทย นอกจากนี้การที่จีนคอมมิวนิสต์มีนโยบายในการสนับสนุนสงครามปลดปล่อยใน

⁵R.G. Boyd, Communist China's foreign policy (New York : Frederick A. Praeger, 1962), p. 66.

⁶ibid, pp. 66 - 68.

ประเทศต่างๆ ทำให้ผู้นำไทยหัวนเกรงมากขึ้น เนื่องจากมีชาวจีนอาศัยในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ในขณะนั้น และบางคนก็เป็นนักชาตินิยมหัวรุนแรงด้วย⁷

ความหวาดกลัวของไทยได้เพิ่มมากขึ้นเมื่อจีนคอมมิวนิสต์ได้ประกาศจัดตั้งเขตปกครองตนเองของชาวไท (Thai Autonomous People's Republic) ที่มณฑลสิบสองปันนา ทางตอนใต้ของมณฑลยูนนาน เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2496 ซึ่งเป็นที่ตั้งรกรากเดิมของชนชาติไทมี ประชาชนอาศัยอยู่ประมาณ 200,000 คน ประกอบด้วยชนหลายเผ่า แต่ส่วนใหญ่เป็นชนเชื้อชาติไท ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 20,000 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยมณฑลยูนนาน ตำบลชิลี (Chili) ตำบลฟูไฮ (Fuhai) ตำบลมานเจียว (Manchiao) ตำบลเซนหยู (Chenyueh) และบางส่วนของ ตำบลเชียงเซิน (Chiengcheng) ตำบลซุเหมา (Szurnao) ตำบลนินเกียง (Ningkiang) และตำบล ลิวชวาน (Liushuan) โดยประธานของเขตปกครองตนเองไทนี้เป็นคนชนชาติไทชื่อ เจ้ายาง (Chao yang) และรองประธานประกอบด้วยชาวไทส่วนใหญ่ โดยมีคำเรียกนำหน้าชื่อว่า "ท้าว"⁸

เหตุผลที่จีนคอมมิวนิสต์เลือกที่จะจัดตั้งเขตปกครองตนเองไทขึ้นในที่อาศัยดั้งเดิม ของชนชาติไท เนื่องจากในประเทศไทยมีประชากรในขณะนั้นจำนวน 25,000,000 คน และมี ชนชาติไทอีกประมาณ 2,000,000 – 2,500,000 คน อาศัยอยู่ในพื้นที่บางส่วนของลาว รวมทั้งใน ดินแดนทางภาคตะวันตกเฉียงเหนือของอินโดจีนซึ่งเป็นที่ตั้งของเมืองเดียนเบียนฟู ซึ่งไทยเรียกว่า ชาว "ทัง" (Tang) นอกจากนี้ยังอาศัยอยู่ในรัฐฉานทางตอนเหนือของประเทศพม่า จีนคอมมิวนิสต์ จึงมองว่าไทยมีประชากรเป็นจำนวนมากจากประชากรทั้งหมดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และ ประชากรเหล่านี้อาศัยอยู่ในประเทศต่างๆ ดังนั้นการจัดตั้งเขตปกครองตนเองจึงเป็นการตัดกำลัง อำนาจของไทยและเอื้อต่อการขยายอิทธิพลของจีน เนื่องจากมณฑลยูนนานเป็นพื้นที่เชื่อมต่อ ระหว่างประเทศจีน ลาว และพม่า และยังอยู่ใกล้กับไทยด้วย⁹

นอกจากนี้ในวันประกาศจัดตั้งเขตปกครองตนเองของชาวไทขึ้นนั้น จีนคอมมิวนิสต์ ได้ระบุว่าประธานและคณะรัฐมนตรีในเขตปกครองตนเองได้ให้คำมั่นว่าจะเรียนรู้จากชาวจีน เพื่อแนะ แนวทางให้ประชาชนไทยช่วยเหลือชนกลุ่มน้อยอื่นๆ ในการจัดตั้งเขตปกครองตนเอง และจะร่วมกัน

⁷เพ็ญศรี คึก, การต่างประเทศกับเอกราชอธิปไตยของประเทศไทย (ตั้งแต่สมัยราชวาทที่ 4 ถึงสิ้นสมัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม, หน้า 218.

⁸Bhakdi Juttijudata, "Thailand : motivation to join SEATO," (Master's thesis, Graduate School, University of California, 1964), p. 128.

⁹Ibid.

ใช้ความพยายามในการกำจัดกิจกรรมบ่อนทำลายของลัทธิล่าอาณานิคมของสหรัฐฯ และกองโจรเจียงไคเช็ค ซึ่งเป็นตัวแทนของสหรัฐฯ นอกจากนี้จะต่อสู้เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับกองกำลังแห่งชาติของจีนแผ่นดินใหญ่¹⁰ และสร้างรัฐสืบทอดขึ้นมาใหม่ภายใต้การนำของพรรคคอมมิวนิสต์จีน ทั้งนี้ ชาวไทยและประชาชนเชื้อชาติไทยภายใต้รัฐบาลของจีนคอมมิวนิสต์ จะต้องทำหน้าที่รับผิดชอบในการช่วยเหลือชนกลุ่มน้อยชาตินิยมอื่นๆ ในการพัฒนาการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เพื่อสร้างความเข้มแข็งในการรวมตัวเป็นหนึ่งเดียวของกลุ่มชาตินิยมต่างๆ¹¹

การจัดตั้งเขตปกครองตนเองของชาวไทจีนจึงสร้างความหวาดกลัวให้แก่ตะวันตกและรัฐบาลไทยเป็นอย่างยิ่ง โดยทางตะวันตกมองว่าเป็นการพยายามตั้งฐานที่มั่นทางตอนใต้ของจีน¹² ซึ่งความเห็นดังกล่าวก็ได้รับการสนับสนุนจากผู้นำของไทย ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของพลตรีพระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ (หม่อมเจ้าวรรณไวทยากรวรวงศ์) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ที่มองว่าการจัดตั้งเขตปกครองอิสระเป็นการเตรียมพร้อมในการขยายอิทธิพลของคอมมิวนิสต์มายังตอนใต้¹³ นอกจากนี้การจัดตั้งเขตปกครองตนเองดังกล่าวยังเป็นการทำลายความตั้งใจของไทยทางด้านการเมืองที่จะสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประชาชนเชื้อชาติไทยในเอเชียมาบนับหลายศตวรรษ โดยในสมัยจอมพล ป. ได้วางแผนการสร้างความเป็นใหญ่ของไทยในปี พ.ศ. 2482 และ พ.ศ. 2483 และนายปรีดี พนมยงค์ ก็ได้มีนโยบายเดียวกันในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 การเสนอกการจัดตั้งเขตปกครองตนเองไทของจีนจึงเป็นการตัดหน้าไทยในการดำเนินการเพื่อสนับสนุนความคิดดังกล่าว¹⁴ จึงทำให้ไทยมีความหวาดระแวงจีนมากขึ้น

นอกจากนี้เหตุการณ์ที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งที่สร้างความหวาดวิตกให้แก่ผู้นำไทยคือในเดือนกรกฎาคม 2497 ได้มีการออกข่าวว่าพบนายปรีดีในประเทศจีน โดยนายปรีดีเป็น

¹⁰Daniel D. Lovelace, *China and "People's War" in Thailand, 1964 – 1969* (California : University of California,1971), p.30.

¹¹Bhakdi Juttijudata, "Thailand : motivation to join SEATO," p. 129.

¹²Frank C. Darling, *Thailand and United States* (Washington : Public affairs Press,1965), pp. 99 – 100.

¹³George Modelski, "Thailand and China : from avoidance to hostility," in *Policies toward China : views from six continents*,ed. A.M. Halpern (New York : McGraw - Hill,1965), p.359.

¹⁴Donald E. Nuechterlein, *Thailand and the struggle for Southeast Asia* (New York : Cornell University press,1967), p. 112.

นักการเมืองที่สำคัญของไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 และเป็นศัตรูทางการเมืองของจอมพล ป. ซึ่งได้หลบหนีออกจากไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2492 และหายตัวไป ทั้งนี้ นายปรีดีได้เขียนข้อความซึ่งได้รับการตีพิมพ์ลงในหนังสือและแพร่กระจายเสียงโดยวิทยุปักกิ่งเรียกร้องให้มีการโค่นล้มอิทธิพลของสหรัฐฯ และการปกครองแบบเผด็จการทหารในประเทศไทย โดยกล่าวว่า

“ประชาชนไทยจะต้องต่อสู้ลัทธิล่าอาณานิคมของสหรัฐฯ ซึ่งกำลังเข้าครอบงำประเทศไทย รวมทั้งรัฐบาลที่เป็นเหมือนสมุนของสหรัฐฯ (รัฐบาลสมัยจอมพล ป.) การกระทำดังกล่าวเป็นเพียงวิธีเดียวที่จะกำจัดอุปสรรคในความพยายามสร้างสันติภาพ เอกราช และอำนาจอธิปไตยของไทย”¹⁵

จากการปรากฏตัวของนายปรีดีและการจัดตั้งเขตปกครองตนเองของชาวไทขึ้นในระยะเวลาใกล้เคียงกัน ทำให้ผู้นำไทยคิดว่านายปรีดีเป็นผู้เสนอความคิดในการจัดตั้งเขตปกครองตนเองของชาวไทขึ้น และร่วมกับจีนคอมมิวนิสต์ในการสร้างอำนาจเพื่อที่จะย้อนกลับมายังประเทศไทยในฐานะหัวหน้ารัฐบาลที่เป็นพันธมิตรกับจีนเพื่อต่อต้านรัฐบาลจอมพล ป.¹⁶

ส่วนการเคลื่อนไหวของคอมมิวนิสต์ในประเทศไทยนั้น ลัทธิคอมมิวนิสต์ได้แพร่เข้ามายังประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2470 โดยชาวจีนนิยมคอมมิวนิสต์ ซึ่งหลบหนีการปราบปรามของพรรคก๊กมินตั๋งเข้ามาในไทย และชาวจีนคอมมิวนิสต์ซึ่งหลบหนีการปราบปรามของฝรั่งเศส¹⁷ และได้มีการจัดตั้งพรรคคอมมิวนิสต์ไทยขึ้นเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2485 ในการประชุมสมัชชาผู้แทน ครั้งที่ 1¹⁸ โดยในช่วงสมัยรัฐบาลจอมพล ป. นั้น พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยได้มีการเคลื่อนไหวอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการจัดประชุมผู้แทนทั่วไป ครั้งที่ 2 ซึ่งมีการคัดเลือกให้นายประสงค์ วงศ์วิวัฒน์ เป็นเลขาธิการพรรค และมีคณะกรรมการกลางของพรรคที่สำคัญคือ นายประเสริฐ ทรัพย์สุนทร ร.ต.ต. วาศน์ สุนทรจามร นายศักดิ์ สุขเกษม และนายประพันธ์ วีระศักดิ์ การจัดประชุมครั้งนี้เป็นการพยายามในการหาฐานสนับสนุนทางการเมืองในเมืองหลวงและเมืองใหญ่ๆ เพื่อแข่งขันกันภายในรัฐสภา นอกจากนี้ยังมีการจัดประชุมสมัชชาพรรค

¹⁵Daniel D. Lovelace, *China and "People's War" in Thailand, 1964 – 1969*, p.30.

¹⁶Donald E. Nuechterlein, *Thailand and the struggle for Southeast Asia*, p.112 - 113.

¹⁷รัศมี ศรีวรพงศ์พันธ์, “อิทธิพลทางอุดมการณ์ของพรรคคอมมิวนิสต์จีนต่อพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), หน้า 49.

¹⁸เรื่องเดียวกัน, หน้า 52.

ครั้งที่ 2 ขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ 2495 โดยได้กำหนดชื่อพรรคอย่างชัดเจนว่า “พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย” (พคท.) และได้มีมติการดำเนินนโยบายของพรรคในการขยายกิจกรรมไปสู่ชนบทโดยเฉพาะในหมู่ชาวนา และมีข้อตกลงให้เปลี่ยนจากการต่อสู้ทางการเมืองเป็นการต่อสู้โดยใช้อาวุธ อย่างไรก็ตาม ประชาชนไทยยังไม่มีความพร้อมจึงได้มีการออกคำสั่งยับยั้งการปฏิบัติการชั่วคราว¹⁹ ทั้งนี้ในการดำเนินงาน พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยได้จัดตั้งองค์การแนวร่วมขึ้นคือ “องค์การไทยกู้ชาติ” และเริ่มส่งสมาชิกของพรรคเดินทางไปศึกษาอบรมด้านการเมืองที่สถาบันมาร์กซ์ - เลนินในปักกิ่ง²⁰

อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะไม่มีหลักฐานที่ชัดเจนที่แสดงถึงความเชื่อมโยงระหว่างจีนคอมมิวนิสต์ กับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย แต่ผู้นำไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. ก็เชื่อว่าพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยได้รับอิทธิพลและการสนับสนุนจากจีน เนื่องจากการแพร่ขยายคอมมิวนิสต์ในประเทศไทยนั้นเริ่มต้นมาจากชาวจีน และสมาชิกพรรคในระดับสูงส่วนใหญ่ยังเป็นคนจีนที่มีความผูกพันกับจีนคอมมิวนิสต์บนแผ่นดินใหญ่ นอกจากนี้ พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยได้มีการประกาศอยู่เสมอว่า พรรคคอมมิวนิสต์ไทยดำเนินการปฏิบัติงานตามหลักลัทธิมาร์กซ์ - เลนิน และแนวความคิดของเหมา เจ๋อ ตุง ซึ่งเห็นว่าการปฏิวัติด้วยกำลังอาวุธเป็นวิธีที่ถูกต้องเพียงหนทางเดียวเท่านั้นที่จะทำการยึดอำนาจรัฐได้สำเร็จ นอกจากนี้ทางพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยยังมีการส่งสมาชิกของพรรคไปอบรมยังสถาบันมาร์กซ์ - เลนิน อีกด้วย²¹

ลักษณะการดำเนินนโยบายของจีนข้างต้นได้ส่งผลต่อนโยบายของไทยต่อประเทศจีนและชาวจีนภายในประเทศไทยในช่วงสมัยจอมพล ป. เป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากหลังจากเหมา

¹⁹ พันศักดิ์ วิญญรัตน์, “ข่าวจากนาแก,” สังคมนิยมปริทัศน์ 11 (สิงหาคม 2516) ใน นฤมิตร สอดสุข, “ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีน : วิเคราะห์ปัจจัย อุปสรรค และปัจจัยเสริมสร้างในการมีความสัมพันธ์ทางการทูตต่อจีน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 24.

²⁰ พรรคคอมมิวนิสต์จีนได้จัดตั้งสถาบันมาร์กซ์ - เลนินขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2492 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดฝึกอบรมด้านอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ให้แก่สมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์ในประเทศเพื่อนบ้าน ส่วนสถาบันมาร์กซ์ - เลนินในประเทศไทยตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2495 และให้การฝึกอบรมแก่สมาชิกพคท. 1 รุ่น ระหว่าง พ.ศ. 2495 - 2500 โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน รัชมี ศรีวรพงศ์พันธ์, “อิทธิพลทางอุดมการณ์ของพรรคคอมมิวนิสต์จีนต่อพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย,” หน้า 55.

²¹ ดูรายละเอียดเกี่ยวกับพรรคคอมมิวนิสต์ในประเทศไทยเพิ่มเติมใน ภูมรัตน์ ทักชาติพงศ์, “ลักษณะและการดำเนินงานของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาการต่างประเทศและการทูต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2509).

เจ้อ ตุง ได้เปลี่ยนแปลงการปกครอง ไทยมิได้ให้การรับรองรัฐบาลจีนคอมมิวนิสต์ นอกจากนี้ได้มีความพยายามที่จะลดอิทธิพลของจีนภายในประเทศไทย โดยได้มีการตรวจค้นโรงเรียนและสมาคมของจีนหลายแห่ง การปราบปรามและจับกุมผู้นำจีนอย่างรุนแรงหลายร้อยคน เช่น การจับกุมตัวนักการเมืองฝ่ายซ้าย ปัญญาชน และบุคคลหัวก้าวหน้า ซึ่งเป็นสมาชิกขององค์การสันติภาพแห่งประเทศไทย และมีสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์เข้าไปเคลื่อนไหวอยู่เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2495 หรือที่เรียกว่าการจับกุม “กบฏสันติภาพ” ซึ่งเป็นกลุ่มชนที่ต่อต้านการดำเนินนโยบายผูกติดกับสหรัฐฯ ของรัฐบาลไทย โดยการส่งทหารและข่าวสารไปช่วยเหลือเกาหลีใต้ ในขณะที่เศรษฐกิจของประเทศอยู่ในภาวะตกต่ำ นอกจากนี้ยังมีการสนับสนุนการจัดตั้งองค์กรแรงงานเพื่อแข่งขันกับแรงงานจีน การลดจำนวนชาวจีนที่อพยพเข้ามาในไทยจากจำนวน 10,000 คน เหลือ 200 คนต่อปี²² และการออกกฎหมายป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2495²³ ซึ่งใช้เวลาในการตราออกเป็นกฎหมายเพียงหนึ่งวัน โดยได้มีการให้เหตุผลในการตราพระราชบัญญัติในบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติ ดังนี้²⁴

“เนื่องจากสถานการณ์ของประเทศไทยกำลังถูกคุกคามด้วยการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง สิทธิและเสรีภาพของประชาชนและการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยจะดำรงอยู่ได้ ก็ด้วยการที่รัฐมีกฎหมายเป็นเครื่องมือสำหรับป้องกันปราบปราม ในปัจจุบันประเทศเรายังหา民兵กฎหมายเช่นว่านี้ไม่ จึงจำเป็นต้องตราขึ้นไว้เพื่อความปลอดภัยและมั่นคงของรัฐและประชาชนสืบไป“

ส่วนการดำเนินการในระดับระหว่างประเทศนั้น ความหวาดกลัวภัยจากคอมมิวนิสต์เป็นส่วนหนึ่งในการผลักดันให้ไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การซีโต้ ดังจะเห็นได้ จากการแสดง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²²Donald E. Nuechterlein, *Thailand and the struggle for Southeast Asia*, p.101.

²³รัฐบาลไทยได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับคอมมิวนิสต์ครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2476 โดยมีจุดประสงค์เพื่อต่อต้านกลุ่มปัญญาชนไทยที่รับแนวคิดสังคมนิยมมาจากฝรั่งเศส เช่น นายปรีดี พนมยงค์ แต่กฎหมายดังกล่าวไม่ได้ให้คำนิยามของคำว่าคอมมิวนิสต์อย่างชัดเจน หลังจากนั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายคอมมิวนิสต์หลายครั้ง และได้ยกเลิกใช้กฎหมายดังกล่าวไปเมื่อพ.ศ.2489 เนื่องจากไทยต้องการเสียงสนับสนุนจากสหภาพโซเวียตในการเข้าเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติ

²⁴ชานินทร์ กรัยวิเชียร, *การใช้กฎหมายป้องกันคอมมิวนิสต์* (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์รักษาความปลอดภัย กระทรวงกลาโหม, 2517), หน้า 238.

คำปราศรัยของพลตรีพระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ที่แถลงต่อชาวต่างประเทศในปี พ.ศ. 2501 ถึงการตัดสินใจเข้าร่วมองค์การซีโต้ มีใจความว่า

“ไทยตัดสินใจเข้าร่วมองค์การซีโต้โดยได้รับการสนับสนุนอย่างมาก นอกจากการรุกรานของเวียดนามที่เข้าไปยังประเทศลาวแล้ว จีนแดงได้มีการจัดตั้งเขตปกครองตนเองไทในมณฑลยูนนาน ซึ่งเป็นการเตรียมการที่จะขยายตัวลงมาทางตอนใต้ การขยายตัวของคอมมิวนิสต์ไม่ว่าในรูปแบบใดล้วนเป็นภัยคุกคามที่ร้ายแรงต่อประเทศของข้าพเจ้า เนื่องจากประชากรไทยทั้งหมด 22 ล้านคน เป็นชาวจีนเสีย 3 ล้านคน ดังนั้นจึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับรัฐบาลไทยที่จะต่อต้านการขยายตัวของจีนคอมมิวนิสต์ที่เข้ามายังประเทศไทย และเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การซีโต้ อย่างไรก็ตาม การที่จีนมีประชากร 500 ล้านคน ไทยจึงต้องแน่ใจว่าองค์การซีโต้เป็นองค์กรป้องกันตนเองมิใช่การรุกราน ซึ่งเป็นเหตุผลที่ข้าพเจ้าบอกกับประชาชนในประเทศว่านโยบายต่อจีนมิใช่การรุกรานและมิใช่การช่วยให้อินโกรีธ”²⁵

2) การเกิดสงครามเกาหลี เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2493 กองทัพเกาหลีเหนือซึ่งปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์ได้ยกกองพล ซึ่งประกอบด้วยทหารราบแนวหน้า 7 กองพล กองหนุน 3 กองพล มีกำลังประมาณ 60,000 คน เข้าบุกรุกสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) ซึ่งปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย โดยได้รุกรานเส้นขนานที่ 38 เข้าไปยังเกาหลีใต้ และได้ยึดกรุงโซลได้เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2493 เนื่องจากเกาหลีใต้ถูกโจมตีอย่างไม่ทันตั้งตัว รวมทั้งมีกำลังทหารน้อยกว่า²⁶

การรุกรานของเกาหลีเหนือเป็นการแสดงให้เห็นถึงความต้องการในการแผ่ขยายอิทธิพลของคอมมิวนิสต์ตามเจตจำนงของสหภาพโซเวียตโดยการรวมเกาหลีใต้เข้าเป็นประเทศเดียวกัน ซึ่งความต้องการแผ่ขยายอิทธิพลนี้ได้แสดงให้เห็นชัดเจนมากยิ่งขึ้น เมื่อจีนคอมมิวนิสต์ได้เข้าร่วมในการโจมตีเกาหลีใต้ในบริเวณออนจง – ฮันซอน (Onjong – Hanchon) ซึ่งอยู่ทาง

²⁵George Modelski , “Thailand and China : from avoidance to hostility,” in Policies toward China : views from six continents, ed.A.M. Hamper, pp. 351 – 352.

²⁶กองบัญชาการทหารสูงสุด, ประวัติการรบของทหารไทยในสงครามเกาหลี (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์กรมแผนที่ทหาร, 2525), หน้า 45.

ตะวันออกของอนุชาน ในวันที่ 1 พฤศจิกายน 2493²⁷ และได้ให้การสนับสนุนทางการทหารและเสบียงแก่เกาหลีเหนือตลอดช่วงระยะเวลา 3 ปีที่มีการสู้รบ

จากการรุกรานดังกล่าวคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติมีมติการประชุมตามข้อเสนอของสหรัฐฯ ในการประชุมครั้งที่ 473 เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2493 พิจารณาว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการทำลายสันติภาพ และได้มีมติดังนี้ 1) เรียกร้องให้หยุดการทำสงครามโดยให้เกาหลีเหนือถอนกำลังออกไปอยู่ภายในเส้นขนานที่ 38 2) ให้คณะกรรมการแห่งสหประชาชาติว่าด้วยเกาหลี ส่งรายงานวิเคราะห์สถานการณ์ในเกาหลีให้แก่คณะมนตรีความมั่นคงและดูแลให้เกาหลีเหนือถอนทหารออกไป รวมทั้งรายงานให้คณะมนตรีความมั่นคงทราบถึงการปฏิบัติตามมติดังกล่าว 3) ให้ประเทศสมาชิกอำนวยความสะดวกและช่วยเหลือสหประชาชาติในการดำเนินการตามมติและให้ความช่วยเหลือแก่เกาหลีเหนือ ต่อมาในวันที่ 7 กรกฎาคม 2493 คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกมติตามญัตติร่วมของฝรั่งเศสและอังกฤษที่เสนอให้สมาชิกของสหประชาชาติ ทั้งหมดให้ความช่วยเหลือแก่กองบัญชาการรวม (unified command) ภายใต้การบังคับบัญชาของสหรัฐฯ โดยให้ใช้ธงสหประชาชาติสำหรับกองบัญชาการรวม²⁸ นอกจากนี้สหรัฐฯ ยังเสนอให้สมาชิกพยายามเร่งให้มีการประนามจินคอมมิวนิสต์ว่าเป็นผู้รุกราน เนื่องจากการที่จินคอมมิวนิสต์เข้าแทรกแซงในเกาหลี ทำให้คณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถปฏิบัติงานให้สำเร็จ ลุ่่วงไปได้ และเสนอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อวางมาตรการเพิ่มเติม (Committee on Additional Measures) เพื่อหาแนวทางในการสกัดกั้นการรุกรานของเกาหลีเหนือ ซึ่งสมาชิกและประเทศสมาชิกบางประเทศให้ความเห็นชอบกับมติดังกล่าว²⁹

ในส่วนของประเทศไทย การเกิดสงครามเกาหลีครั้งนี้ได้แสดงให้เห็นถึงความต้องการของไทยในการป้องกันและการต่อต้านการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ ดังจะเห็นได้จากการที่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาตามคำเรียกร้องของสหประชาชาติในที่ประชุม เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2493 โดยมีปลัดกระทรวงทุกกระทรวงและเหล่าทัพทั้งสามเข้าร่วมด้วย และได้พิจารณาให้มีการจัดส่งทหารไปร่วมรบจำนวน 1,200 คน ร่วมกับกองทัพสหรัฐฯ ซึ่งนำโดยนายพลแมคอาเธอร์ และกองทัพของประเทศพันธมิตร นอกจากนี้ยังได้เสนอที่จะส่งข้าวจำนวน 40,000 ตัน ไปช่วยเหลือด้วย ทั้งนี้รัฐบาลได้นำความกราบบังคมทูลเพื่อขอรับพระบรมราชานุมัติจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23.

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 38-39.

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 43.

เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2493 และได้รับการอนุมัติให้ส่งกำลังภาคพื้นดินและกำลังทางเรือและทางอากาศไปรุกรบในสงครามเกาหลี เมื่อวันที่ 22 กันยายน และ 29 กันยายน 2493 ตามลำดับ³⁰ ซึ่งการตัดสินใจให้ความช่วยเหลือครั้งนี้นับว่าไทยเป็นประเทศแรกที่ตอบสนองการเรียกร้องของสหประชาชาติ และแม้ว่าสงครามเกาหลีจะสิ้นสุดลงโดยการเจรจาระหว่างสหประชาชาติ เกาหลีเหนือ และจีนเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2496 ไทยยังคงส่งกองทหารไปพลัดเปลี่ยนประจำในเกาหลีใต้

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสงครามเกาหลีจะสิ้นสุดลงแต่ภัยจากคอมมิวนิสต์ก็ยังไม่หมดไป โดยจีนคอมมิวนิสต์ได้เพิ่มการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนแก่ทหารเวียดมินห์ โดยเพิ่มการจัดหาอาวุธทางทหาร การจัดฝึกอบรมในจินทางตอนใต้ และการปรับปรุงเส้นทางถนนและรถไฟจากชายแดนไปสู่จินตอนกลางเพื่อสนับสนุนให้มีการทำสงครามปฏิวัติ และการต่อสู้กับฝรั่งเศสเพื่อเรียกร้องเอกราชในเวียดนามอย่างต่อเนื่อง

3) การให้การสนับสนุนของจีนแก่กองกำลังเวียดมินห์และการรุกรานของทหารเวียดมินห์เข้ามายังประเทศลาว เวียดนามและจีนมีความสัมพันธ์กันมานานหลายศตวรรษ แต่มีความใกล้ชิดในลักษณะที่เป็นพันธมิตรต่อกันมากขึ้นเมื่อเหงียน ไอ คว็อก (Nguyen Ai Quoc) หรือโฮจิมินห์ได้จัดตั้งพรรคคอมมิวนิสต์อินโดจีนขึ้นในจังหวัดทางตอนเหนือของแคว้นตั้งเกี่ยวเมื่อเดือนมิถุนายน 2472 ตามคำแนะนำขององค์การคอมมิวนิสต์สากลหรือโคมินเทอรัน และต่อมาได้มีการจัดประชุมกองเกรสพรรคคอมมิวนิสต์อินโดจีนขึ้นในเดือนตุลาคม 2473 โดยมีโฮจิมินห์เป็นประธานในการประชุม และมีผู้แทนจากโคมินเทอรันเป็นผู้เข้าร่วมสังเกตการณ์ โดยมีมติในการประชุมคือ การกำหนดให้พรรคคอมมิวนิสต์อินโดจีนมีบทบาทนำในการต่อต้านฝรั่งเศสซึ่งครอบครองอินโดจีนอยู่ในขณะนั้น³¹

หลังจากนั้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการระหว่างทั้งสองประเทศเริ่มขึ้นเมื่อจีนคอมมิวนิสต์ภายใต้การนำของเหมา เจ๋อตง ได้ประกาศรับรองและสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับรัฐบาลโฮจิมินห์เป็นประเทศแรกเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2493 ซึ่งจากการกระทำดังกล่าวทำให้กองทหารของโฮจิมินห์ใช้จีนเป็นที่พักพิงที่ปลอดภัยและอาศัยพรมแดนจีนเป็นแนวหลังในการเตรียมพร้อมเพื่อทำสงครามกับฝรั่งเศส นอกจากนี้จีนยังให้ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจและการทหารแก่เวียดมินห์เป็นจำนวนมากในช่วงปี พ.ศ. 2497

³⁰เรื่องเดียวกัน, หน้า 54.

³¹Wilfred Burchett, The China Cambodia Vietnam triangle (Chicago: Vanguard Books, 1981), p. 13.

อีกด้วย³² การช่วยเหลือดังกล่าวทำให้กองกำลังเวียดมินห์มีกำลังเข้มแข็งขึ้น และประกาศตนเป็นคอมมิวนิสต์อย่างเปิดเผย โดยได้มีการก่อตั้งพรรคกรรมกรขึ้นมาบริหารประเทศชื่อ “พรรคลาวดง” (Lav Dong) หรือ “เวียดนาม ลาว ดง ดั่ง” (Viet Nam Lav Don Dang)³³

การช่วยเหลือดังกล่าวจึงเป็นไปในลักษณะของการสนองตอบความต้องการของแต่ละฝ่าย โดยทางจีนนั้น เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว อาจจะต้องการมีอิทธิพลเหนือเวียดนามดังเช่นในอดีต รวมทั้งการที่จีนมีแนวคิดในการต่อต้านตะวันตก จึงต้องการช่วยเหลือเวียดนามให้รอดพ้นจากการตกเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศส ส่วนเวียดนามมีความต้องการเอกราช และเกลียดชังฝรั่งเศสที่มีการปกครองอย่างกดขี่ และกอบโกยผลประโยชน์จากเวียดนาม จึงทำให้เวียดนามหันไปขอความช่วยเหลือจากประเทศจีน ซึ่งเคยตกเป็นอาณานิคมของชาติตะวันตกมาก่อนเช่นกัน ประกอบกับการที่จีนมีพรมแดนติดกับเวียดนามทำให้การช่วยเหลือเป็นไปได้สะดวก³⁴

เมื่อฝ่ายเวียดมินห์ได้รับความช่วยเหลือจากจีนดังกล่าวแล้ว จึงเริ่มขยายอิทธิพลไปยังเมืองต่างๆ ในพื้นที่ทางภาคเหนือของลาวได้แก่ เชียงขวางซึ่งประกอบด้วยหนองแรม บ้านบาน โพนสวรรค์ ทุ่งไหหิน ลาดบวัก ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์เพื่อใช้เป็นเส้นทางลำเลียงกำลังพล อาวุธ และอุปกรณ์ทางทหารเพื่อไปรบยังเวียดนามได้³⁵ โดยฝ่ายกองกำลังเวียดมินห์ได้เริ่มเคลื่อนกองกำลังเข้ามายังลาวครั้งแรกในปี พ.ศ. 2496 และได้จัดตั้งรัฐบาลลาวอิสระขึ้น ทำให้ไทยเกรงว่าจะเป็นการกระตุ้นชาวไทยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีความผูกพันใกล้ชิดทางวัฒนธรรมกับประชาชนลาว นอกจากนี้การที่ประเทศไทยมีชาวเวียดนามที่อาศัยอยู่ในไทยริมฝั่งแม่น้ำโขงเป็นจำนวนมาก และส่วนใหญ่มีความจงรักภักดีต่อโฮจิมินห์ ทำให้รัฐบาลไทยมีการระมัดระวังภัยที่อาจจะเกิดจากกองกำลังเวียดมินห์ซึ่งตั้งกองกำลังอยู่ฝั่งตรงข้าม โดยได้มีการประกาศภาวะฉุกเฉิน และการจัดกองกำลังทหารและตำรวจเพื่อคอยสอดส่องสถานการณ์ในช่วง

³²อนุพงษ์ บุญฤทธิ์, “ความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับเวียดนามในช่วงปี ค.ศ. 1969 - 1979 ศึกษากรณีนโยบายต่างประเทศจีน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาการระหว่างประเทศและการทูต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 21.

³³คารา ดวงดี และจำลอง พิศนาคะ, *สงครามจีน - เวียดนาม* (กรุงเทพมหานคร: บันดาลสาสน์, 2522), หน้า 22.

³⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 13 - 14.

³⁵อุทัยทอง ส. พามมีชัย, “สนธิสัญญาเจนีวา 1962 ความหวังและความหลงของราชอาณาจักรลาวในอนาคต,” *รัฐศาสตร์นิเทศ* 7 (เมษายน 2515) : 82 - 83.

พ.ศ. 2496 -2497 รวมทั้งการขอความช่วยเหลือทางการทหารจากสหรัฐฯ เพื่อต่อต้านการบ่อนทำลายของกองกำลังเวียดมินห์ด้วย³⁶

เหตุการณ์ได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นเมื่อกองทัพคอมมิวนิสต์เวียดมินห์ได้เคลื่อนกำลังบุกรุกเข้ามายังดินแดนลาวใกล้เมืองเวียงจันทน์ และได้ยึดเมืองท่าแขกริมฝั่งแม่น้ำโขงตรงข้ามกับประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2496 และกองกำลังบางส่วนได้บุกเข้าไปในลาวตอนเหนือในช่วงต้นปี พ.ศ. 2497 และในเดือนเมษายนปีเดียวกัน กองกำลังเวียดมินห์ได้เคลื่อนกำลังไปยังประเทศกัมพูชา ทำให้ไทยมีการระดมกำลังพลเพื่อเตรียมความพร้อม และหาพันธมิตรเพื่อช่วยเหลือ โดยรัฐบาลไทยได้ขอร้องให้สหประชาชาติส่งคณะผู้สังเกตการณ์สันติภาพเข้ามาดูแลเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2497 ซึ่งพลตรีพระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ ได้ระบุถึงสถานการณ์ในหนังสือถึงองค์การสหประชาชาติว่า

“...กำลังทหารต่างชาติที่เป็นปฏิปักษ์ต่อประเทศไทย และซึ่งได้รับสนับสนุนทั้งด้านวัสดุและด้านการเมืองจากภายนอกอาณาเขตอินโดจีนเหล่านี้ มุ่งจะล้มล้างรัฐบาลอันชอบด้วยกฎหมายของลาวและกัมพูชา และให้ฝ่ายเวียดมินห์เข้าเป็นใหญ่ในประเทศทั้งสองนี้ในเวลาเดียวกัน ฝ่ายเวียดมินห์และผู้ร่วมมือต่างชาติก็ได้โหมการรณรงค์โฆษณาให้ร้ายประเทศไทย ด้วยการกล่าวหาที่ร้ายแรงและไม่เป็นความจริง พร้อมกับเร่งเร้ากลุ่มบุคคลในประเทศไทยที่ยอมตัวอยู่ภายใต้บังคับของตนให้ทวีการก่อวินาศกรรม บ่อนทำลาย เป็นการเชื่อมโยงกับสงครามที่กำลังดำเนินอยู่ทางชายแดนด้านตะวันออกและตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศ...”³⁷

อย่างไรก็ตามการร้องขอความช่วยเหลือของไทยไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากสหภาพโซเวียตได้ใช้สิทธิยับยั้ง³⁸ แต่ในที่สุดกำลังทหารของเวียดมินห์ก็ถอนทัพออกไป จึงนับว่าเป็นโชคดีของประเทศไทย อย่างไรก็ตามเหตุการณ์ในครั้งนั้นทำให้ไทยตระหนักว่าการพึ่งองค์การสหประชาชาติในกรณีฉุกเฉิน อาจจะไม่สามารถทำได้อย่างทันที่วงที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากการ

³⁶Donald E. Nuechterlein, *Thailand and the struggle for Southeast Asia*, p.113.

³⁷โอวาท สุทธิวาทนฤพุดิ, “ การเข้าเป็นภาคีของประเทศไทยในสนธิสัญญาการป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้(สปอ.)” ใน นโยบายต่างประเทศไทยบนทางแพร่ง. ฉันทิมา อ่องสุริย์ภักดิ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 92.

³⁸Donald E. Nuechterlein, *Thailand and the struggle for Southeast Asia*, p. 113.

ขยายตัวของคอมมิวนิสต์เข้ามายังประเทศไทยได้รับการสนับสนุนทางด้านอาวุธยุทโธปกรณ์จาก สหภาพโซเวียตและจีนคอมมิวนิสต์ดังเช่นในกรณีของเวียดนามและลาว

2.1.2 การเสื่อมอำนาจของฝรั่งเศสในอินโดจีน

ฝรั่งเศสได้เข้ามามีอิทธิพลเหนืออินโดจีนนับตั้งแต่การดำเนินนโยบายจักรวรรดินิยม ในศตวรรษที่ 18 (สมัยพระเจ้านโปเลียนที่ 3) โดยได้เข้ายึดครองเวียดนามทั้งหมดเป็นประเทศแรก เมื่อปี พ.ศ. 2426³⁹ และต่อมาได้บังคับให้ไทยมอบลาวให้แก่ฝรั่งเศส โดยใช้เรือรบปิดปากอ่าวไทย และปิดล้อมกรุงเทพฯ ทำให้ไทยต้องลงนามในข้อตกลงยอมรับว่าลาวเป็นรัฐในอารักขาของฝรั่งเศส เมื่อเดือนสิงหาคม 2436⁴⁰ ส่วนกัมพูชานั้น ฝรั่งเศสได้ใช้วิธีเสนอการให้การอารักขาแก่กัมพูชา ซึ่งในระบายนั้นกัมพูชากำลังประสบปัญหาทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศคือ การพยายามมี อิทธิพลเหนือกัมพูชาของไทยและเวียดนาม ทำให้พระเจ้านโปตีมืดตกลงยอมรับข้อเสนอของ ฝรั่งเศสในการเป็นรัฐอารักขาเมื่อปี พ.ศ. 2306

ฝรั่งเศสได้ปกครองดินแดนอาณานิคม โดยเปลี่ยนรูปแบบการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมในประเทศเหล่านี้ และมีการกดขี่ประชาชนอย่างรุนแรงโดยเฉพาะในเวียดนาม⁴¹ จึงได้ก่อให้เกิดการจัดตั้งขบวนการกู้ชาติขึ้นทั้งในเวียดนาม ลาว และกัมพูชา โดยในเวียดนามนั้น ในระยะแรก ได้มีการต่อสู้แบบกองโจรเพื่อต่อต้านฝรั่งเศส จนกระทั่ง ดร.ฮุนฮัดเซิน ได้ทำการ ปฏิวัติในประเทศจีน ทำให้อุดมการณ์มาร์กซิสต์เข้ามามีบทบาทในขบวนการกู้ชาติของเวียดนาม โดย โฮจิมินห์ได้จัดตั้งพรรคชาตินิยมเวียดนามขึ้น และในปี พ.ศ. 2473 พรรคกรรมกรเวียดนาม ได้ร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์ในลาวและกัมพูชาจัดตั้งพรรคคอมมิวนิสต์ในอินโดจีน เพื่อดำเนินการ

³⁹ฝรั่งเศสเริ่มจากการยึดครองไซ่ง่อนเมื่อปี พ.ศ. 2404 โดยได้ทำสนธิสัญญาไซ่ง่อน (Franco – Viet Treaty) ในเดือนมิถุนายน 2405 ซึ่งระบุให้เวียดนามต้องยกไซ่ง่อน เบียนหัว เบียดินห์ มิโท และเกาะปูโล คอนดอร์ให้ฝรั่งเศส และยอมรับว่ากัมพูชาไม่อยู่ในอำนาจของเวียดนาม หลังจากนั้นฝรั่งเศสได้มีการขยายอำนาจ จนกระทั่งดินแดนโคชินไชน่า (เวียดนามตอนใต้) ทั้งหมดเป็นของฝรั่งเศส

⁴⁰นพคุณ ชันชะทิม, “บทบาทของไทยต่อสถานการณ์ในประเทศกลุ่มอินโดจีน,” (วิทยานิพนธ์ วิทยาลัยการทัพบก สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง, 2529) , หน้า 2.

⁴¹ในกัมพูชา ฝรั่งเศสยังคงรักษาสถาบันกษัตริย์และขุนนาง และระบบเศรษฐกิจ แต่มีการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างทางสังคม

เคลื่อนไหวกิ่งในลาวและกัมพูชาแต่ไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก เนื่องจากถูกฝรั่งเศสปราบปรามอย่างหนัก จึงทำให้มีการเคลื่อนไหวกิ่งต่อต้านอย่างลับๆ⁴²

อิทธิพลของฝรั่งเศสได้หยุดชะงักลงเมื่อญี่ปุ่นได้เข้ายึดครองประเทศเหล่านี้ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 และได้มีการประกาศสนับสนุนให้ประเทศเหล่านี้เป็นเอกราช ดังนั้นหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง นายโฮจิมินห์จึงประกาศเอกราชให้เวียดนามและสถาปนาสาธารณรัฐประชาธิปไตยเวียดนามขึ้นในเดือนกันยายน 2489⁴³ อย่างไรก็ตาม เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลงในเดือนสิงหาคม 2488 โดยญี่ปุ่นเป็นฝ่ายพ่ายแพ้ ฝรั่งเศสจึงพยายามเข้ามารอบครองอินโดจีนอีกครั้ง จึงทำให้ขบวนการกู้ชาติในประเทศเหล่านี้เรียกร้องเอกราชอย่างเข้มข้นภายใต้การนำของโฮจิมินห์ร่วมกับขบวนการกู้ชาติในลาวและกัมพูชา ซึ่งส่วนใหญ่จัดตั้งขึ้นในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยในลาวนั้นได้มีการจัดตั้งขบวนการลาวอิสระในช่วงเดือนกันยายน 2488 นำโดยเจ้าเพชรราช เจ้าสุวรรณภูมิ เจ้าสุวรรณภูมาและคณะ แต่เป็นขบวนการเล็กๆ ขาดการสนับสนุนทั้งด้านเงินทุนและอาวุธ ทำการต่อสู้แบบกองโจร ดังนั้นในปี พ.ศ. 2492 เจ้าสุภานุวงศ์จึงขอความช่วยเหลือจากโฮจิมินห์ในการจัดตั้งขบวนการปะเทดลาว โดยได้รับการสนับสนุนทั้งด้านการฝึกอบรมการรบและยุทธโศปกรณ์จากเวียดนาม⁴⁴ ส่วนในกัมพูชาได้เกิดขบวนการชาตินิยมเมื่อเดือนสิงหาคม 2483 ในช่วงของการยึดครองของญี่ปุ่นสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 แต่ไม่มีการเคลื่อนไหวกิ่งเพื่อต่อต้านฝรั่งเศสมากนัก และเมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลงพระเจ้าบรมมหาราชวังได้พยายามเรียกร้องเอกราช แต่ใช้วิธีการที่แตกต่างจากโฮจิมินห์คือการใช้วิธีการเจรจาทางการทูตและการหาความสนับสนุนจากประเทศมหาอำนาจ ซึ่งทำให้กัมพูชาได้รับเอกราชเมื่อปี พ.ศ. 2496⁴⁵

จากปัจจัยดังกล่าวข้างต้นทำให้นายโฮจิมินห์และกลุ่มองค์กรเวียดนามที่มีบทบาทมากที่สุดในการเรียกร้องเอกราชจากฝรั่งเศสซึ่งมีการนำอาวุธและทหารเข้ามาทำการสู้รบเป็นจำนวนมาก และได้รับการสนับสนุนทางการเงินและอาวุธจากสหรัฐฯ ในขณะที่นายโฮจิมินห์ได้รับความช่วยเหลือจากประเทศคอมมิวนิสต์คือ สหภาพโซเวียตและจีน การทำสงครามได้ทวีความรุนแรงขึ้นโดยในเดือนพฤศจิกายน 2496 นายพลอองรี นาวาร์ ของฝรั่งเศสได้ตัดสินใจที่จะ

⁴² นพคุณ ชันระทิม, “บทบาทของไทยต่อสถานการณ์ในประเทศกลุ่มอินโดจีน,” หน้า 6.

⁴³ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, สงครามอินโดจีน : เวียดนาม เขมร ลาว (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พิมพ์มณศ, 2517), หน้า 9.

⁴⁴ พยงค์ ทิมเจริญ, “ประวัติศาสตร์ชนชาติลาว,” เอเชียปริทัศน์ 15 (พฤษภาคม – สิงหาคม 2537) : 49.

⁴⁵ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, สงครามอินโดจีน : เวียดนาม เขมร ลาว , หน้า 29.

จัดตั้งกองทัพประจำการที่เมืองเดียนเบียนฟูทางตะวันตกเฉียงเหนือของเวียดนาม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตัดความเชื่อมโยงประสานระหว่างเวียดนามกับกองกำลังในลาวและจีนคอมมิวนิสต์ ในขณะที่เดียวกันทางฝ่ายเวียดนามก็ได้มีการสะสมอาวุธ โดยได้รับการสนับสนุนจากจีนและสหภาพโซเวียต และในเดือนมกราคม 2497 ฝ่ายเวียดนามก็ได้มีการสร้างถนนหลบซ่อนเพื่อใช้สำหรับจัดส่งกองทัพ ปืนต่อต้านอากาศยาน และอาวุธอื่นๆ เข้าไปยังพื้นที่ที่เตรียมการโจมตี รวมทั้งมีการขุดสนามเพลาะเป็นระยะทางยาวเช่นกัน⁴⁶

การสู้รบได้เริ่มขึ้นเมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2497 โดยที่ฝรั่งเศสไม่ได้ตั้งตัว และทางฝ่ายเวียดนามก็ได้มีการสกัดกั้นการจัดส่งสิ่งของเครื่องใช้ทางอากาศของฝรั่งเศส และการปิดกั้นถนนไปยังลาว ฝ่ายฝรั่งเศสจึงตกเป็นฝ่ายเพลี่ยงพล้ำและมีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก จนกระทั่งวันที่ 7 พฤษภาคม 2497 ฝรั่งเศสได้ยอมแพ้การทำสงครามสู้รบกับเวียดนาม ทั้งนี้ชัยชนะของฝ่ายเวียดนามต่อฝรั่งเศสนั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากความช่วยเหลือของจีนคอมมิวนิสต์ต่อกองกำลังเวียดนาม ดังจะเห็นได้จากนายเลอควั้นซึ่งดำรงตำแหน่งเลขาธิการพรรคคนงานของเวียดนามเคยกล่าวไว้ว่า “ชัยชนะอันยิ่งใหญ่ของการปฏิวัติจีนในปี พ.ศ. 2492 และความช่วยเหลืออันไม่อาจคำนวณได้ของประชาชนชาวจีนที่มีต่อสงครามต่อต้านของเราได้มีส่วนช่วยอย่างสำคัญต่อชัยชนะของสงครามต่อต้านของชาวเวียดนาม”⁴⁷

หลังจากฝรั่งเศสพ่ายแพ้สงครามในเดียนเบียนฟูเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2497 และถอนตัวออกจากอินโดจีนได้มีการจัดประชุมที่กรุงเจนีวา สวิตเซอร์แลนด์ โดยมีประเทศต่างๆ เข้าร่วมประกอบด้วย สหรัฐฯ อังกฤษ ฝรั่งเศส สหภาพโซเวียต เวียดนาม ลาว กัมพูชา จีน และประเทศที่เข้าร่วมประชุมได้มีการลงนามในอนุสัญญาเจนีวา (ยกเว้นสหรัฐฯ และเวียดนามใต้) เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2497 มีสาระสำคัญคือ⁴⁸ (ดูรายละเอียดภาคผนวก ก)

⁴⁶ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Peter A. Poole, The United States and Indochina, from FDR to Nixon (Illinois: The Dryden Press, 1973), pp. 30-32. ; Donald Lancaster, The emancipation of French Indochina (London: Oxford University Press, 1961) และ สว่าง วงศ์พั้วพันธ์, ฝรั่งเศสแพ้ที่เดียนเบียนฟู (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2520)

⁴⁷จุลชีพ ชินวรรณ, “ความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับเวียดนาม : เมื่อสหภาพกลายเป็นศัตรู,” ใน อนุพงษ์ บุญฤทธิ์, “ความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับเวียดนามในช่วงปี ค.ศ. 1969 - 1979 ศึกษากรณีนโยบายต่างประเทศจีน,” หน้า 22.

⁴⁸กรมยุทธศึกษาทหาร, ประวัติการรบของทหารไทยในสงครามเวียดนาม (ปฐมธานี : กรมยุทธศึกษาทหาร กองบัญชาการทหารสูงสุด, 2541), หน้า 17 - 18.

- 1) ให้มีการแบ่งเส้นเขตแดนระหว่างเวียดนามเหนือและเวียดนามใต้ โดยใช้บริเวณเส้นขนานที่ 17 องศาเหนือ และกำหนดให้เวียดนามเหนือ เวียดนามใต้ ลาว และกัมพูชา ซึ่งเคยเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศสแยกตัวออกเป็นรัฐอิสระ
- 2) ให้พื้นที่บริเวณเหนือเส้นขนานที่ 17 องศาเหนือเป็นเขตครอบครองของเวียดนามเหนือ และมีเขตปลอดทหารด้านละไม่เกิน 5 กิโลเมตร ทั้งนี้ฝรั่งเศสจะต้องถอนทหารออกจากกรุงฮานอย เมืองไฮเคื่อง และเมืองไฮฟอง ภายใน 80,100 และ 300 วัน ตามลำดับนับจากวันที่มีการลงนามในสนธิสัญญา ส่วนเวียดนามเหนือให้ถอนทหารออกจากบริเวณใต้เส้นขนานที่ 17 ภายในระยะเวลา 90 – 100 วัน นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีการแลกเปลี่ยนพลเรือนที่ถูกคุมขัง และเชลยศึก รวมทั้งอนุญาตให้ประชาชนทั้งในเขตเวียดนามเหนือและเวียดนามใต้ สามารถย้ายเข้าไปอยู่ในเขตใดเขตหนึ่งได้อย่างเสรี โดยทั้งสองฝ่ายจะต้องประกันสวัสดิภาพของประชาชน ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวจะมีคณะกรรมการผสม ซึ่งมีอินเดียเป็นประธานและประกอบด้วยผู้แทนจากอินเดีย แคนาดา และโปแลนด์ คอยควบคุมดูแลร่วมกับผู้แทนของเวียดนามเหนือ เวียดนามใต้ และฝรั่งเศส
- 3) ห้ามมิให้มีการตั้งฐานทัพของต่างชาติในเวียดนามเหนือ และเวียดนามใต้ และห้ามมิให้มีการเพิ่มกำลังทหาร เจ้าหน้าที่ทหาร และเครื่องมือที่ใช้ในการทำสงคราม นอกจากนี้ ทั้งสองฝ่ายจะต้องไม่เข้าร่วมเป็นภาคีทางทหารกับประเทศอื่นๆ ที่อาจจะเป็นเป้าหมายในการรุกรานของประเทศอื่นๆ
- 4) เวียดนามเหนือและเวียดนามใต้จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปภายใน 2 ปี คือในเดือนมกราคม 2497 โดยใช้วิธีลงคะแนนลับและถือเสียงข้างมากภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการระหว่างประเทศ
- 5) ให้ประชาชนทั้งในเวียดนามเหนือและเวียดนามใต้ สามารถเลือกที่อาศัยได้อย่างเสรี

จากการพ่ายแพ้ของฝรั่งเศสในเดียนเบียนฟูและการทำอนุสัญญาเจนีวาที่แบ่งเวียดนามออกเป็น 2 ส่วน โดยเวียดนามเหนือเป็นคอมมิวนิสต์ และเวียดนามใต้เป็นประชาธิปไตยสะท้อนให้เห็นถึงชัยชนะของฝ่ายคอมมิวนิสต์ในการพยายามรุกรานเวียดนามใต้ และเป็นสัญญาณที่แสดงให้เห็นถึงภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ที่จะเข้ามายังประเทศไทยได้ง่ายขึ้น เนื่องจากเมืองเดียนเบียนฟูเป็นเมืองที่มั่นทางทหารทางตอนเหนือของเวียดนามห่างจากกรุงฮานอยประมาณ 322 กิโลเมตร เป็นพื้นที่ราบลุ่มระหว่างหุบเขา และเป็นจุดยุทธศาสตร์ที่สำคัญซึ่งฝรั่งเศสพยายามรักษาไว้เพื่อ

ป้องกันมิให้กองกำลังเวียดมินห์บุกรุกเข้าสู่ลาวได้⁴⁹ ดังนั้นเมื่อเวียดนามสามารถยึดเมืองเดียนเบียนฟูได้ ก็จะเป็นหนทางหนึ่งในการแผ่ขยายคอมมิวนิสต์ในประเทศอื่นๆ ต่อไป

2.1.3 การตัดสินใจของสหรัฐฯในการปกป้องภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จากการขยายตัวของคอมมิวนิสต์

ในช่วงปี พ.ศ. 2493 สหรัฐฯ ยังคงไม่ให้ความสำคัญกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มากนัก (ยกเว้นในฟิลิปปินส์) เนื่องจากภูมิภาคดังกล่าวอยู่ภายใต้อิทธิพลของประเทศล่าอาณานิคมอันได้แก่ ฝรั่งเศสและอังกฤษ อย่างไรก็ตาม เมื่อจีนเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นคอมมิวนิสต์ในปี พ.ศ. 2492 และเริ่มให้การสนับสนุนด้านอาวุธแก่กองกำลังเวียดมินห์ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงการขยายอิทธิพลของคอมมิวนิสต์มากขึ้น สหรัฐฯ จึงได้เริ่มเข้ามามีบทบาทในประเด็นด้านความมั่นคงในภูมิภาคนี้มากขึ้น โดยเริ่มจากการลงนามในข้อตกลงให้ความช่วยเหลือทางการแพทย์และทางเศรษฐกิจแก่ประเทศต่างๆ การให้ความช่วยเหลือทางการเงินและทางทหารแก่ฝรั่งเศสในการทำสงครามในอินโดจีน นอกจากนี้การที่จีนคอมมิวนิสต์เข้ามาแทรกแซงและให้การสนับสนุนฝ่ายเกาหลีเหนือในสงครามเกาหลี ทำให้สหรัฐฯ เข้าามีบทบาทในภูมิภาคนี้รวดเร็วขึ้น

การเข้ามามีบทบาทของสหรัฐฯ อย่างมากนั้น เป็นผลมาจากการที่ประธานาธิบดีดไวท์ ดี. ไอเซนฮาวร์ได้รับตำแหน่งประธานาธิบดีแทนประธานาธิบดีแฮรี เอส. ทรูแมน และได้กล่าวหารัฐบาลของประธานาธิบดีทรูแมนว่ามีมาตรการที่อ่อนเกินไปในการจัดการกับปัญหาคอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทวีปเอเชีย ดังจะเห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นคอมมิวนิสต์ของประเทศจีนและการเกิดสงครามเกาหลี ดังนั้นรัฐบาลในสมัยไอเซนฮาวร์ จึงได้มีการปรับนโยบายใหม่เพื่อจำกัดการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ และเพื่อสนับสนุนพันธมิตรที่ต่อต้านคอมมิวนิสต์ โดยใช้อำนาจทางการทหารในการป้องกัน และใช้หลักความมั่นคงร่วมกันในภูมิภาค⁵⁰ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามเป้าหมาย ประธานาธิบดีไอเซนฮาวร์จึงแต่งตั้งให้นายจอห์น ฟอสเตอร์ ดัลเลส ซึ่งมีแนวคิดในการต่อต้านคอมมิวนิสต์เช่นเดียวกันดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

ประธานาธิบดีไอเซนฮาวร์และนายดัลเลสต่างตระหนักถึงภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และความจำเป็นในการร่วมมือกันของประเทศต่างๆ ในการป้องกันภัย

⁴⁹กรมยุทธศึกษาทหาร, ประวัติการรบของทหารไทยในสงครามเวียดนาม, หน้า 16.

⁵⁰Frank C. Darling, Thailand and United States, p. 97

คุกคามดังกล่าว โดยในเดือนเมษายน 2496 ประธานาธิบดีไอเซนเฮาว์ได้กล่าวว่า การรุกรานของคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ถือเป็นภัยคุกคามต่อประเทศเสรีทั่วโลก และจะต้องมีการต่อต้านด้วยการดำเนินการร่วมกัน ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่สหรัฐฯ กล่าวถึงการดำเนินการร่วมกัน ต่อมา นายคัลเลส ได้กล่าวถ้อยแถลง ณ สภาความสัมพันธ์ต่างประเทศ เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2497 ระบุว่า การที่จีนให้ความช่วยเหลือด้านกำลังอาวุธแก่เวียดนามห์ ขบวนการจีนคอมมิวนิสต์ในมลายูและประเทศอื่นๆ ในภูมิภาค เป็นการรุกรานแบบใหม่ที่ส่งผลให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อสหรัฐฯ จึงต้องใช้ยุทธศาสตร์การตอบโต้ที่มีความรุนแรงและฉับพลันในการป้องปราม ภัยจากคอมมิวนิสต์ โดยการดำเนินการดังกล่าวจะต้องอาศัยพันธมิตรของสหรัฐฯ และการจัดตั้งระบบความมั่นคงร่วมกัน⁵¹

ความกังวลของสหรัฐฯ ได้ถึงจุดสูงสุดเมื่อฝรั่งเศสพ่ายแพ้สงครามแก่เวียดนามห์ที่เขียนเบียนฟู โดยนายคัลเลสต้องการให้มีการต่อต้านคอมมิวนิสต์ในอินโดจีนต่อไป เนื่องจากความหวาดระแวงเกี่ยวกับการขยายอิทธิพลของคอมมิวนิสต์ทั่วโลก และเห็นว่าการรวมกลุ่มเป็นหนึ่งในเดียวของประเทศคอมมิวนิสต์ นอกจากนี้ยังมีภาพพจน์ว่าจีนเป็นประเทศที่รุกราน ทำให้นายคัลเลสเริ่มวางแผนและนโยบายในการต่อต้านคอมมิวนิสต์และนโยบายทางทหารในระดับโลก และมองว่าการทำสนธิสัญญาเจนีวาเป็นเพียงขั้นตอนการหยุดรบเพื่อที่ประเทศตะวันตกจะได้ใช้เวลาในการร่วมมือกันและสร้างฐานที่มั่นใหม่ในการเผชิญหน้ากับคอมมิวนิสต์ต่อไปเท่านั้น⁵²

นอกจากนี้ นายคัลเลสยังได้เน้นย้ำถึงความมั่นคงปลอดภัยของอินโดจีนจากการคุกคามของคอมมิวนิสต์ เนื่องจากเห็นว่าหากอินโดจีนกลายเป็นคอมมิวนิสต์ ก็จะส่งผลถึงความมั่นคงของประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วย ดังนั้น นายคัลเลสจึงเดินทางส่วนตัวเพื่อไปพบปะกับผู้นำของประเทศที่มีใช้คอมมิวนิสต์ เพื่อปรึกษาถึงความเต็มใจที่จะเข้าร่วมเป็นพันธมิตรทางทหารกับตะวันตก แต่ได้รับการปฏิเสธจากอินเดีย พม่า และอินโดนีเซีย จึงทำให้สหรัฐฯ หันมาเน้นความร่วมมือกับฟิลิปปินส์ อินโดจีน และไทย ซึ่งมีรัฐบาลสนับสนุนตะวันตกเพื่อเพิ่มกำลังทหารในท้องถิ่น⁵³

⁵¹ไอวาท สุทธิวาทนฤพุดิ, “ การเข้าเป็นภาคีของประเทศไทยในสนธิสัญญาการป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้(สปอ.) ” อ้างแล้ว, หน้า 94.

⁵²สุรัชย์ ศิริไกร, การพัฒนาเศรษฐกิจการเมืองลาว (กรุงเทพมหานคร: สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), หน้า 20 - 21.

⁵³Frank C. darling, Thailand and United States, p.98.

นอกจากนี้ในช่วงที่คอมมิวนิสต์เข้าครอบครองเวียดนามเหนือในปี พ.ศ. 2497 ได้สร้างความหวาดวิตกให้แก่ นายคัลเลส เป็นอย่างยิ่ง ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของนายคัลเลสเกี่ยวกับสถานการณ์ในอินโดจีนเมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2497 ที่ระบุว่า

“...ภายใต้เงื่อนไขในปัจจุบันการขยายตัวของระบบการเมืองของคอมมิวนิสต์รัสเซียและจีนคอมมิวนิสต์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไม่ว่าด้วยวิธีการใดๆ เป็นภัยคุกคามร้ายแรงต่อประชาคมอิสระ สหรัฐฯ รู้สึกลัวความเป็นไปได้ไม่ได้อยู่ที่การเป็นฝ่ายยอมรับอย่างจำนน แต่จะต้องร่วมเป็นพันธมิตรร่วมกันในการต่อต้าน...”⁵⁴

หลังจากนั้น ในวันที่ 13 เมษายน 2497 ช่วง 2 สัปดาห์ก่อนที่จะมีการประชุมเจนีวาเกี่ยวกับเกาหลีและอินโดจีน นายคัลเลสได้พบปะกับนายแอนโทนี อีเคน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของอังกฤษ และมีแถลงการณ์ร่วมกันว่า “รัฐบาลของทั้งสองประเทศพร้อมที่จะเข้าไปเป็นส่วนร่วมกับประเทศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในการตรวจสอบความเป็นไปได้ในการจัดตั้งการป้องกันร่วมกันภายใต้กรอบของสหประชาชาติเพื่อประกันสันติภาพ ความปลอดภัยและความเป็นอิสระของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และแปซิฟิกตะวันตก” และหลังจากการประชุมระหว่างนายคัลเลสและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของฝรั่งเศสได้มีการออกแถลงการณ์ร่วมกันว่า “สงครามที่ยืดเยื้อในอินโดจีนเป็นภัยคุกคามต่อพื้นที่ทั้งหมดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และแปซิฟิกตะวันตก”⁵⁵

ต่อมาเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2497 หลังจากที่ฝรั่งเศสพ่ายแพ้สงครามที่เดียนเบียนฟู และกำลังจะมีการจัดประชุมที่กรุงเจนีวา ได้มีการพบปะเจรจาระหว่างเจ้าหน้าที่ทางการทหารของสหรัฐฯ อังกฤษ ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ ณ กรุงวอชิงตัน เพื่อหารือเกี่ยวกับการปฏิบัติการร่วมกัน (united action) ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และสหรัฐฯ ได้มีการเจรจาในระดับการทูตกับฟิลิปปินส์ ไทย กัมพูชา ลาว และเวียดนาม โดยอังกฤษต้องการที่จะให้ประเทศที่อยู่ในแผนการโคลัมโบ ได้แก่ อินเดี ย ปากีสถาน พม่า ศรีลังกา และอินโดนีเซีย เข้าร่วมใน

⁵⁴Sunthorn Hongladarom, *South – East Asia Treaty Organization Bangkok SEATO Records : 1954 – 1977 : A survey of the activities of the South - East Asia Treaty Organization* (n.p.,n.d.),pp. 4 - 5.

⁵⁵Ibid., p. 4.

ข้อตกลงด้านการป้องกันด้วย เนื่องจากเห็นว่าการจัดตั้งองค์การป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะไม่มีประสิทธิภาพเต็มที่ หากขาดการสนับสนุนจากประเทศมหาอำนาจในแผนการโคลัมโบ⁵⁶

ในช่วงปลายเดือนมิถุนายน 2497 สหรัฐฯ และอังกฤษได้ออกแถลงการณ์ร่วมกันยืนยันว่า ทั้งสองประเทศจะยังคงดำเนินการวางแผนในการป้องกันร่วมกันในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต่อไป ไม่ว่าผลประชุมที่กรุงเจนีวาจะเป็นอย่างไร นอกจากนี้ได้มีการจัดตั้งกลุ่มศึกษาความร่วมมือระหว่างสหรัฐฯ และอังกฤษ เพื่อพิจารณาหลักประกันในการจัดตั้งใดๆ ซึ่งเกิดจากข้อตกลงเจนีวาและเพื่อวางแผนป้องกันสิ่งที่จะเกิดขึ้นที่ไม่พึงปรารถนาจากการประชุมที่เจนีวา ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2497 นั้น สหรัฐฯ และอังกฤษเชื่อว่าฝ่ายคอมมิวนิสต์มองว่าเป็นการทำข้อตกลงเพียงฝ่ายเดียว และฝ่ายคอมมิวนิสต์จะไม่ประกันรักษาข้อตกลงสงบศึก ดังนั้นสหรัฐฯ จึงตัดสินใจที่จะไม่ร่วมลงนามรับประกันข้อตกลงเจนีวา แต่ให้มีการจัดทำสนธิสัญญาการป้องกันขึ้น⁵⁷

ดังนั้นหลังจากฝรั่งเศสแพ้สงครามในการต่อสู้กับเวียดนามที่เวียดนามเป็ญฟู ประธานาธิบดีไอเซนเฮาว์แห่งสหรัฐฯ จึงเริ่มตระหนักว่าหนทางที่ดีที่สุดในการป้องกันมิให้คอมมิวนิสต์ครอบครองดินแดนอินโดจีนทั้งหมดรวมทั้งประเทศไทยคือ การเป็นพันธมิตรทางทหารร่วมกับไทยและประเทศที่สหรัฐฯ มีผลประโยชน์ร่วมด้วยอื่นๆ และเตรียมพร้อมในการแทรกแซงคอมมิวนิสต์ในอินโดจีน นอกจากนี้โฮจิมินห์จะยอมให้มีการเจรจาสันติภาพ⁵⁸ การตัดสินใจที่แน่วแน่ของสหรัฐฯ สะท้อนให้เห็นจากการที่สหรัฐฯ มิได้ลงนามในมติที่ประชุมเจนีวาเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2497 เนื่องจากเห็นว่ามติดังกล่าวเป็นชัยชนะของฝ่ายประเทศคอมมิวนิสต์ และเชื่อว่าฝ่ายคอมมิวนิสต์จะชนะการเลือกตั้งที่จะจัดให้มีขึ้น ซึ่งจะทำให้มีการขยายอิทธิพลไปยังอินโดจีนรวมทั้งไทย มลายู และประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตามแนวคิดทฤษฎีโดมิโนของผู้นำสหรัฐฯ ดังนั้นผู้นำสหรัฐฯ จึงมีนโยบายในการต่อต้านการขยายอิทธิพลของลัทธิคอมมิวนิสต์ทั้งในยุโรปและเอเชีย โดยดำเนินนโยบายปิดล้อม (containment policy) กลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์ในยุโรปมายังเอเชีย และเข้าแทรกแซงช่วยเหลือประเทศต่างๆ ที่กำลังต่อสู้กับฝ่าย

⁵⁶อย่างไรก็ตาม กลุ่มประเทศในแผนการโคลัมโบได้ออกแถลงการณ์ร่วมกันเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2497 แสดงความพอใจในการสิ้นสุดของสงครามอินโดจีน และยืนยันที่จะสนับสนุนข้อตกลงเจนีวา โดยอินเดีย พม่า และอินโดนีเซีย ได้ประกาศอย่างชัดเจนในการต่อต้านหลักการของสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จึงมีปากีสถานเพียงประเทศเดียวที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การซีโต้

⁵⁷Sunthorn Hongladarom, South – East Asia Treaty Organization Bangkok SEATO Records : 1954 – 1977 : A survey of the activities of the South - East Asia Treaty Organization, p. 4.

⁵⁸Donald E. Nuechterlein, "Thailand and Seato : A Ten – Year appraisal," Asian Survey 4 (December 1964) : 1174.

คอมมิวนิสต์⁵⁹ ทั้งนี้สหรัฐฯ มองว่าไทยเป็นฐานทัพที่ปลอดภัยที่สุดในการป้องกันทางทหารในภูมิภาค⁶⁰

ความพยายามของสหรัฐฯ ได้ถึงจุดสูงสุดในการสนับสนุนความมั่นคงของไทยและประเทศรอบด้านในช่วงดังกล่าวด้วยการจัดตั้งองค์การซีโต้ โดยนายคัลเลสได้ติดต่อกับนายพจน์ สารสิน ซึ่งดำรงตำแหน่งเอกอัครราชทูตไทยประจำกรุงวอชิงตันเกี่ยวกับการเข้าร่วมเป็นสมาชิก ซึ่งฝ่ายไทยได้ตอบรับเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2497 โดยใช้เวลาเพียงแค่ 2 วันในการตัดสินใจเข้าร่วมเป็นพันธมิตรทางการทหารกับสหรัฐฯ โดยไม่มีข้อสงวนใดๆ การทำสนธิสัญญานี้รัฐบาลจอมพล ป. ถือว่าเป็นการประสบความสำเร็จอย่างยิ่งในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ เนื่องจากเชื่อว่าจะเป็นการประกันการรักษาความมั่นคงของไทย และเป็นการยืนยันว่าฝ่ายคอมมิวนิสต์จะยอมรับและปฏิบัติตามสนธิสัญญาเจนีวาเมื่อวันที่ 20 – 21 กรกฎาคม 2497 ซึ่งเป็นการจัดตั้งรัฐบาลอิสระในลาว กัมพูชาและ เวียดนามใต้ ทราบเท่าที่สหรัฐฯ ยอมรับที่จะใช้อำนาจในการรักษาไว้ซึ่งการปฏิบัติการร่วมกันของประเทศที่มีโซ่คอมมิวนิสต์เหล่านี้⁶¹ ดังจะเห็นได้จากคำแถลงของ จอมพล ป. ต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2497 ดังนี้

“...การที่รัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวตัดสินใจเข้าร่วมเป็นภาคีในสนธิสัญญานี้ ก็ด้วยตระหนักอย่างถ่องแท้แล้วว่าประเทศไทยอยู่ในภูมิภาคใกล้ชิดกับบริเวณอันมีภัยคุกคามอยู่แล้ว ทั้งยังมีกรณีแวดล้อมปรากฏชัดว่าเป็นประเทศที่อยู่ในความมุ่งหมายแห่งการรุกรานด้วย จำเป็นที่ต้องตัดสินใจหาทางอันเชื่อมั่นว่า จะก่อให้เกิดสันติภาพและเสถียรภาพแห่งชาติของเรา ซึ่งวิธีที่ดีที่สุดก็คือการยึดมั่น และการปฏิบัติตามกฎบัตรสหประชาชาติเกี่ยวกับความมั่นคงร่วมกัน ดังที่ได้ตั้งเป็นสนธิสัญญานี้ขึ้นนี้ ด้วยวิธีนี้แทนที่ประเทศไทยจะต้องยืนหยัดต่อสู้เพื่อสวัสดิภาพและความมั่นคงโดยลำพัง ยังมีหลักประกันว่า

⁵⁹ สุรชัย ศิริไกร, การพัฒนาเศรษฐกิจการเมืองลาว, หน้า 11 – 13.

⁶⁰ Frank C. Darling, Thailand and United States, pp. 99 – 100.

⁶¹ Donald E. Nuechterlein, “Thailand and Seato : A Ten – Year appraisal ,” Asian Survey 4 :

ประเทศไทยจะได้รับความช่วยเหลือจากประเทศภาคีแห่งสนธิสัญญาในเมื่อถูกรุกราน...”⁶²

2.2 กระบวนการเข้าร่วมองค์การซีโต้ของไทย

จากสาเหตุการเข้าร่วมองค์การซีโต้ที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น ทำให้ไทยเริ่มดำเนินนโยบายเป็นพันธมิตรกับสหรัฐฯ ซึ่งเป็นผู้นำฝ่ายโลกเสรีประชาธิปไตยในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ ดังจะเห็นได้จากคำแถลงนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินและนโยบายต่างประเทศของจอมพล ป. ต๋อ รัฐสภา เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2494 ซึ่งมีใจความสำคัญว่า “...รัฐบาลนี้จะส่งเสริมไมตรีอันมั่นคงกับนานาประเทศและปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ เชิดชูอุดมคติของสหประชาชาติ และยึดมั่นอยู่ในฝ่ายเสรีประชาธิปไตยต่อต้านคอมมิวนิสต์เพื่อความยุติธรรมสันติสุขของโลก...”⁶³

นอกจากนี้ในคำกล่าวของพลตรีพระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ ซึ่งมีบทบาทสำคัญอย่างมากในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทย โดยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทยตั้งแต่เดือนมีนาคม 2495 จนถึงเดือนตุลาคม 2501 ก็ได้สะท้อนให้เห็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายของไทยดังนี้

“การดำเนินนโยบายการอยู่โดดเดี่ยวนั้น สมัยนี้ทำไม่ได้แล้ว เพราะโลกติดต่อกัน ส่วนการดำรงตนเป็นกลางนั้น ถ้าไม่เตรียมกำลังป้องกันประเทศแบบสวิส ก็เป็นกลางจริงๆ ไม่ได้ ส่วนนโยบายอิสระของเนห์รูนั้น ก็มีจุดอ่อนที่ไม่มีกำลังทางทหารที่เตรียมไว้เพียงพอ ได้แต่อาศัยหลักห้าประการแห่งการอยู่

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁶²โอวาท สุทธิวาทนฤพุดิ, “การเข้าเป็นภาคีของประเทศไทยในสนธิสัญญาการป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (สปอ.),” ใน 5 ทศวรรษการต่างประเทศของไทย : จากความขัดแย้งสู่ความร่วมมือ. ชัยโชค จุลศิริวงศ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 124.

⁶³รอง สมายานนท์, ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ไทยวัฒนา-พานิช, 2520), หน้า 325.

ร่วมกัน ซึ่งเงินแดงก็แสดงออกมาแล้วว่าไม่เคารพ ดังจะเห็นได้จากการที่เงินแดงบุกเข้าไปยึดครองดินแดนชายแดนติดต่อกับอินเดีย...”⁶⁴

ต่อมาก่อนหน้าการลงนามในสนธิสัญญาองค์การซีโต้ รัฐบาลไทยได้มีประกาศสำนักคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 14 สิงหาคม 2497 ดังนี้

“รัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว...เห็นพ้องกับรัฐบาลนานาประเทศที่มีแนวความคิดอย่างเดียวกันว่า สถานการณ์ในเอเชียอาคเนย์เรียกร้องให้มีการสถาปนาการจัดความมั่นคงร่วมกันตามนัยแห่งวัตถุประสงค์และหลักการของสหประชาชาติ เพื่อกระชับโครงร่างแห่งความสันติในบริเวณทั่วไปแห่งเอเชียอาคเนย์และปาซิฟิกหริดี”⁶⁵

หลังจากนั้นในวันที่ 6 กันยายน 2497 ไทยได้ตัดสินใจเข้าร่วมประชุมกับตัวแทนจากออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร ปากีสถาน ฟิลิปปินส์ ไทย และสหรัฐฯ ที่กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ โดยประเทศไทยได้ส่งคณะผู้แทนไปร่วมประชุมเพื่อปรึกษาหารือกับประเทศต่างๆ จำนวน 10 คน ได้แก่⁶⁶

- 1) พลตรีพระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นหัวหน้าคณะ
- 2) นายพจน์ สารสิน เอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงวอชิงตัน ประเทศสหรัฐฯ
- 3) นายจิตติ สุจริตกุล หลวงภัทรวาทิ เอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์
- 4) พลโทจีระ วิชิตสงคราม เสนาธิการกลาโหม
- 5) พลตรีถนอม กิตติขจร รองแม่ทัพภาคที่ 1

⁶⁴บางตอนจากคำบรรยายในหัวข้อ “การอยู่โดดเดี่ยวและการดำรงตนเป็นกลาง” โดยพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์, 19 พฤษภาคม 2503 อ้างถึงใน ชัยโชค จุลศิริวงศ์, บรรณาธิการ, 5 ทศวรรษการต่างประเทศไทย : จากความขัดแย้งสู่ความร่วมมือ, หน้า 124.

⁶⁵โอวาท สุทธิวิทาณฑุพฺธิ, “ การเข้าเป็นภาคีของประเทศไทยในสนธิสัญญาการป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้(สปอ.),” อ้างแล้ว, หน้า 88.

⁶⁶สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 11 / 2497 (สมัยสามัญ) (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2497).

- 6) หลวงวิจิตรวาทการ อธิบดีกรมเอเชียและแอฟริกา
- 7) หม่อมเจ้าเพลิง – นกคณ ระเบียบรัตน์ ผู้ช่วยที่ปรึกษาทนาย
- 8) นายพันตำรวจโท เจริญฤทธิ จรรย์โรมรัน ประจำสำนักคณะรัฐมนตรี
กรมประมวลราชการแผ่นดิน
- 9) พลโทอนันต์ พิบูลสงคราม รักษาการหัวหน้าแผนกกรมข่าวทหารบก
- 10) นายเสวก โกมลฤทธิ เลขานุการส่วนพระองค์ของรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงการต่างประเทศ

ผู้แทนจากประเทศต่างๆ ได้ร่วมกันลงนามในการจัดตั้งองค์การสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ส.ป.อ.) (South - East Asia Treaty Organization : SEATO) ในวันที่ 8 กันยายน 2497 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2498 ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่สหรัฐฯ ผูกพันตนเองในการป้องกันภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยสนธิสัญญานี้ประกอบด้วยสมาชิกคือ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร ปากีสถาน ฟิลิปปินส์ ไทย และสหรัฐฯ และประกอบด้วยหนังสือสำคัญ 3 ฉบับ ได้แก่ กฎบัตรแปซิฟิก สนธิสัญญาการป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และพิธีสารต่อท้ายสนธิสัญญาการป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยมีจุดประสงค์โดยรวมดังนี้⁶⁷ (ดูรายละเอียดภาคผนวก ข)

ก. **กฎบัตรแปซิฟิก (Pacific Charter)** แบ่งออกเป็นข้อความ 5 ข้อ โดยมีสาระสำคัญคือ ผู้แทนของประเทศสมาชิกมีเป้าหมายร่วมกันในการปกป้องความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก โดยเคารพทบทวนมติของกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งเน้นถึงสิทธิที่เท่าเทียมกันและหลักการกำหนดใจตนเองของประชาชน และจะพยายามใช้วิถีทางที่สันติในการส่งเสริมให้ทุกประเทศได้รับเอกราช โดยดำเนินมาตรการที่เหมาะสมตามกระบวนการรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย นอกจากนี้ประเทศสมาชิกจะมีการร่วมมือกันทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เพื่อส่งเสริมและพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในภูมิภาค รวมทั้งร่วมกันในการป้องกันและต่อต้านการกระทำใดๆ ที่ก่อความเสียหายและทำลายอธิปไตยหรือบูรณภาพของประเทศในเขตสนธิสัญญา

ข. **สนธิสัญญาการป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (South -East Asia Collective Defense Treaty หรือ Manila Pact)** ได้ย้ำหลักการของกฎบัตรแปซิฟิกคือ ประเทศสมาชิกจะเคารพอำนาจอธิปไตย และหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติ อันได้แก่ สิทธิอัน

⁶⁷ ถอนอม กิตติขจร, “เสด็จในกรมฯกับกำเนิด SEATO,” สารานุกรม 7 (กุมภาพันธ์ 2500) : 1 – 2.

เท่าเทียมกัน และการกำหนดใจตนเองของประชาชน รวมทั้งจะร่วมมือกันทางเศรษฐกิจเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในเขตพื้นที่สนธิสัญญาและมีข้อความกำหนดข้อตกลงที่สำคัญ 11 ข้อที่สำคัญดังนี้

- 1) ให้มีการระงับข้อพิพาทที่อาจจะเกิดขึ้นโดยสันติวิธีตามหลักของกฎบัตรสหประชาชาติ
- 2) ประเทศภาคีสมาชิกจะปฏิบัติกรร่วมกันและโดยลำพังในการพัฒนาความสามารถในการป้องกันและต่อต้านการโจมตีด้วยกำลังอาวุธ รวมทั้งการก่อวินาศกรรมที่มาจากภายนอกที่ส่งผลต่อบูรณภาพของดินแดนและเสถียรภาพทางการเมือง
- 3) สร้างเสริมสถาบันให้มีความเข้มแข็งและร่วมมือกันในการพัฒนาเศรษฐกิจและสวัสดิภาพของสังคม ทั้งนี้โดยรวมถึงความช่วยเหลือทางเทคนิคด้วย นอกจากนี้ให้มีการส่งเสริมความพยายามของรัฐบาลแต่ละประเทศ และร่วมกันส่งเสริมความพยายามของรัฐบาลในการกระทำดังกล่าว
- 4) ประเทศภาคียอมรับร่วมกันว่าการรุกรานด้วยวิธีการโจมตีด้วยกำลังอาวุธต่อประเทศในเขตสนธิสัญญาเป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพและความปลอดภัย โดยประเทศภาคีจะร่วมกันปฏิบัติการเพื่อต่อต้านภัยตามกระบวนการแห่งรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ และจะต้องทำรายงานการดำเนินการไปยังคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ อย่างไรก็ตามหากการคุกคามมิใช่การโจมตีด้วยกำลังอาวุธ ประเทศภาคีจะปรึกษาหารือกันเพื่อหามาตรการที่เหมาะสมในการป้องกันร่วมกัน ทั้งนี้การปฏิบัติการในพื้นที่ใดๆ จะต้องได้รับคำเชื้อเชิญหรือความยินยอมจากรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง (สหรัฐฯ ได้รับบุในท้ายสนธิสัญญาว่าการรุกรานและการโจมตีด้วยอาวุธ จะต้องเป็นการรุกรานของคอมมิวนิสต์เท่านั้น ในกรณีอื่นๆ นั้น สหรัฐฯ จะร่วมปรึกษาหารือกับประเทศภาคีอื่นๆ เท่านั้น)
- 5) ให้มีการจัดตั้งคณะมนตรีประกอบด้วยผู้แทนของแต่ละประเทศเพื่อพิจารณาการปฏิบัติให้เป็นไปตามสนธิสัญญา โดยจะจัดให้มีการปรึกษาหารือเกี่ยวกับการวางแผนทางการทหารหรือเรื่องอื่นใดเป็นครั้งคราว โดยสามารถเรียกประชุมได้ตลอดเวลา
- 6) สนธิสัญญานี้มิได้กระทบหรือขัดต่อกฎบัตรสหประชาชาติในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ
- 7) ประเทศภาคีอาจมีมติเอกฉันท์ ในการเชิญรัฐที่อยู่ในฐานะที่ส่งเสริมและเกื้อกูลสนธิสัญญาให้เข้าร่วมในสนธิสัญญา โดยให้ประเทศนั้นๆ มอบภาคยานุวัติสนธิสัญญาให้แก่รัฐบาลของฟิลิปปินส์ และรัฐบาลฟิลิปปินส์จะแจ้งให้ภาคีทราบต่อไป
- 8) คำว่า "เขตสนธิสัญญา" คือเขตทั่วไปในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อาณาเขตทั้งหมดของภาคีฝ่ายเอเชีย และเขตทั่วไปในแปซิฟิก แต่ไม่รวมบริเวณแปซิฟิกตอนเหนือที่ระดับ 21

องศา 30 ลิปดาละติจูดเหนือ อย่างไรก็ตาม อาจจะมีการแก้ไขได้ตามความในข้อ 7 หรือเปลี่ยนแปลงเขตสนธิสัญญา

8) ให้มีการเก็บสนธิสัญญาที่ฟิลิปปินส์ โดยประเทศภาคีจะปฏิบัติตามสนธิสัญญานี้ตามกระบวนการแห่งรัฐธรรมนูญของประเทศตน และสนธิสัญญานี้จะมีผลบังคับใช้เมื่อผู้ลงนามส่วนมากได้มอบสัตยาบันสารแล้ว และจะมีผลต่อแต่ละรัฐในวันที่ส่งมอบสัตยาบันสาร

9) สนธิสัญญานี้ไม่มีกำหนด แต่อาจจะยุติการเป็นภาคีได้ใน 1 ปี หลังจากที่มีการแจ้งบอกเลิกให้แก่รัฐบาลฟิลิปปินส์ และรัฐบาลฟิลิปปินส์จะแจ้งให้ภาคีแต่ละประเทศทราบ

10) ประเทศภาคีจะถูกผูกมัดโดยสนธิสัญญาฉบับภาษาอังกฤษ และภาษาฝรั่งเศสอย่างเท่าเทียมกัน

ค. พิธีสารต่อท้ายสนธิสัญญาการป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

(Protocol to the South - East Asia Collective Defense Treaty) มีสาระสำคัญคือ ประเทศภาคีได้ระบุให้มาตรการข้อ 4 ของสนธิสัญญานี้ครอบคลุมไปถึงกัมพูชา ลาว และอาณาเขตเสรีภายใต้อำนาจศาลแห่งรัฐเวียดนาม รวมทั้งให้อยู่ในมาตรการทางเศรษฐกิจตามข้อ 3 ด้วย โดยพิธีสารต่อท้ายสนธิสัญญาจะมีผลบังคับใช้พร้อมกับสนธิสัญญา

ทั้งนี้ในระหว่างการประชุมในกรุงมะนิลา คณะผู้แทนไทยได้แสดงความประสงค์ที่ชัดเจนในการลงนามในสนธิสัญญาซีโต้ 4 ประการ ได้แก่⁶⁸

- 1) ให้มีการจัดทำมาตรการในการป้องกันกรณีที่เกิดการก่อควนและบ่อนทำลาย
- 2) ให้ประเทศภาคีมีข้อผูกพันในการปฏิบัติตามสนธิสัญญาที่ใกล้เคียงกับข้อผูกพันของภาคีในสนธิสัญญานานาชาติมากที่สุด
- 3) ให้สนธิสัญญานี้มีผลครอบคลุมถึงกัมพูชา ลาว และอาณาเขตเสรีภายใต้รัฐบาลอิสระเวียดนามด้วย
- 4) ให้มีการจัดตั้งสำนักงานใหญ่ขององค์การซีโต้ ณ กรุงเทพฯ

⁶⁸โอวาท สุทธิวาทนฤพุดิ, “ การเข้าเป็นภาคีของประเทศไทยในสนธิสัญญาการป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้(สปอ.) ” อ้างแล้ว, หน้า 97.

อย่างไรก็ตาม ความต้องการของไทยบรรลุวัตถุประสงค์เพียงสามข้อ ส่วนในประการที่สองนั้น ปรากฏว่าการปฏิบัติของประเทศสมาชิกในกรณีที่มีการโจมตีด้วยอาวุธต่อประเทศใดประเทศหนึ่งนั้นเป็นมาตรการที่อ่อนกว่าในสนธิสัญญานาโต้กล่าวคือ ในสนธิสัญญาซีโต้ข้อ 4 วรรค 1 ระบุว่า ประเทศสมาชิกตระหนักดีว่าการรุกรานที่เกิดจากการโจมตีด้วยอาวุธต่อประเทศภาคีหนึ่งใดเป็นอันตรายต่อสันติภาพและความมั่นคงของประเทศตน และในกรณีดังกล่าว ประเทศสมาชิกจะดำเนินการเพื่อต่อต้านภัยคุกคามดังกล่าวตามกระบวนการรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ ในขณะที่สนธิสัญญานาโต้ข้อ 5 ระบุว่า การโจมตีด้วยกำลังอาวุธต่อประเทศสมาชิกหนึ่งใด ถือว่าเป็นการโจมตีต่อประเทศภาคีทั้งหมด และประเทศภาคีจะช่วยประเทศที่ถูกโจมตีโดยดำเนินการใดๆ ที่เห็นว่าจำเป็น รวมทั้งการใช้กำลังอาวุธทั้งโดยลำพังและร่วมกับประเทศภาคีอื่น⁶⁹

หลังจากมีการจัดตั้งองค์การซีโต้แล้ว รัฐบาลไทยได้เสนอให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร รับทราบเรื่องสนธิสัญญาการป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในที่ประชุมรัฐสภาเมื่อวันที่ 11 กันยายน 2497 ซึ่งที่ประชุมรับทราบและได้เสนอให้ประเทศไทยเรียกร้องให้มีการจัดตั้งสภาซีโต้หรือกองบัญชาการซีโต้ในประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยตั้งอยู่ในจุดภูมิศาสตร์ที่เสี่ยงต่อการรุกรานมากกว่าประเทศอื่นๆ รวมทั้งเรียกร้องให้มีการร่วมมือและการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิก ซึ่งทางจอมพล ป.ก็เห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าวและยืนยันว่าจะพยายามให้มีการจัดตั้งสภาซีโต้หรือกองบัญชาการทหารในประเทศไทย ส่วนในประเด็นทางด้านเศรษฐกิจนั้น จอมพล ป.เห็นว่าองค์การซีโต้มีหลักการร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิกอยู่แล้ว ซึ่งทางรัฐบาลจะพิจารณาหาแนวทางต่อไป⁷⁰

ต่อมารัฐบาลไทยได้แถลงนโยบายการเข้าร่วมในองค์การซีโต้แก่รัฐสภาเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2497 และเมื่อวันที่ 17 มกราคม 2498 โดยระบุเหตุผลที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกในองค์การซีโต้ ดังนี้

“ทางพวกเราเองซึ่งเป็นคนไทย ก็ได้รับทำการกระจายเสียงมุ่งตรงมายังประเทศเราโดยเฉพาะ และได้ตั้งประเทศไทยอิสระขึ้นในทิศใต้ของประเทศจีน ประกอบกับในประเทศอินโดจีนนั่นเอง ก็ได้มีคอมมิวนิสต์เข้ามาตั้งอยู่ครั้งก่อน เข้าไปแล้ว เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่าในประเทศไทยอิสระก็ดี ในขณะเหนือก็ดี และในที่อื่นๆ ในอินโดจีนก็ดี เหล่านี้ล้วนแต่เป็นฐานทัพของฝ่ายคอมมิวนิสต์ที่

⁶⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 97 - 98.

⁷⁰ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 11 / 2497 (สมัยสามัญ).

จะเข้ามาบูรณาการประเทศไทยเราในวันข้างหน้า...ทางรัฐบาล...จึงได้ตกลงเข้าร่วม
สัญญาซีโต้...”⁷¹

ดังนั้นหากพิจารณาการเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การซีโต้ของไทยจึงเกิดจากความกลัว
คอมมิวนิสต์ ดังจะเห็นได้จากคำปราศรัยของจอมพล ป. ในการเปิดประชุมคณะมนตรีองค์การซีโต้
ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 23 – 25 กุมภาพันธ์ 2498 ได้กล่าวถึงภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ว่า “เท่าที่
เกี่ยวกับสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ สถานการณ์ในเขตสนธิสัญญาของเราใน
ประวัติศาสตร์ไม่เคยต้องการความระมัดระวังและความพร้อมเพรียงมากกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้
เพราะในขณะที่มีภัยอันตรายจากการรุกรานด้วยกำลังอาวุธอยู่อย่างแน่ชัด ก็ยังมีการแสดงให้เห็นว่า
มีการคุกคามอย่างล่อแหลมจากการแทรกซึมและก่อวินาศกรรม ซึ่งเป็นรูปแบบการรุกรานที่แอบแฝง
มากกว่า”⁷² นอกจากนี้ ยังได้กล่าวถึงภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ต่อประเทศต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียง
เฉียงใต้และก่อนจะมีการเปิดการประชุม จอมพล ป. ได้กล่าวว่าจีนคอมมิวนิสต์ได้สังหารกองทัพไทย
เสรีจำนวน 20,000 คน ใกล้เคียงแดนไทยทางตอนเหนือ โดยกองกำลังเหล่านี้มีจำนวนมาก
พอที่จะบุกรุกไทยและมีชัยเหนือภูมิภาค⁷³

นอกจากนี้ในคำแถลงของพลตรีพระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ ซึ่งเป็น
ประธานในการประชุมคณะมนตรีองค์การซีโต้ครั้งที่ 1 ได้กล่าวว่า (ดูรายละเอียดภาคผนวก ค)

“เกียรติยศอันยิ่งใหญ่ในการเป็นประธานนี้ ข้าพเจ้ายินดีรับสำหรับประเทศ
ของข้าพเจ้า ทั้งนี้เพราะว่ามีเหตุผลหลายประการว่าทำไมประเทศไทยจึงควรเป็น
ประเทศต้อนรับการประชุมครั้งแรกของคณะมนตรีนี้ นอกจากคำนี้ถึงเช่นความรัก
สันติภาพและเสรีภาพของประชาชนชาวไทย และข้อที่ว่าประเทศไทยเป็นศูนย์กลาง
ในเขตนี้ ซึ่งได้รับการคุกคามจากการขยายตัวของคอมมิวนิสต์แล้ว ประเทศไทย

⁷¹โหวท สุทธิวาทนฤพุดิ, “ การเข้าเป็นภาคีของประเทศไทยในสนธิสัญญาการป้องกันร่วมกันแห่ง
เอเชียตะวันออกเฉียงใต้(สปอ.),” อ้างแล้ว, หน้า 96.

⁷²ขนิษฐา วงศ์พานิช, สุวินัย วิเศษสินธุ์ และอุบล ไร่สงวน,บรรณาธิการ. 120 ปีกระทรวงการ
ต่างประเทศ, (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงการต่างประเทศ, 2539), หน้า 155.

⁷³Frank C. Darling, Thailand and United States, p. 110.

ยังมีประวัติความชำนาญระหว่างประเทศซึ่งอาจจะเป็นทางช่วยในการกำหนดความต้องการของสถานการณ์อีกด้วย”⁷⁴

“...และอันที่จริงการแทรกซึมและการก่อวินหรือการรุกรานใต้ดินก็ได้มีเพิ่มขึ้นจากการรุกรานโดยเปิดเผยในฐานะที่เป็นภัยคอมมิวนิสต์ที่แท้และล่อแหลม ซึ่งกำลังคุกคามเขตนี้และประเทศนี้เป็นอาทิ จำจะต้องป้องกันและต่อต้านให้จ้านโดยทันที...”⁷⁵

นอกจากคำแถลงการณ์ในการประชุมข้างต้นแล้ว จอมพล ป. ได้กล่าวคำปราศรัยต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2498 มีข้อความบางตอนเกี่ยวกับการรุกรานของฝ่ายคอมมิวนิสต์ โดยระบุว่า

“...ในขณะที่สำหรับประเทศของเรานั้น อันตรายอันเกิดจากคอมมิวนิสต์นั้น รู้สึกว่าเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องพิจารณาและหาทางป้องกันต่อสู้กันอย่างจริงจัง เพราะสถานการณ์ของโลกได้ชี้ไปเช่นนั้น...ในสมัยที่แล้วมาเรารู้สึกว่าการจรโลงบ้านเมืองของเราภายในนั้นหมายความว่า บ้านเมืองของเราเราอยู่ อยู่ของเราเรานอน เป็นเรื่องที่เราต้องมาข้างหน้าก่อนอื่น ส่วนที่เกี่ยวกับเหตุการณ์ภายนอกประเทศ ซึ่งจะส่งผลมาถึงประเทศของเราโดยตรงในภายหน้านั้นเราไม่ค่อยที่จะได้รับผลในเรื่องเหล่านี้มากนัก แต่มาในสมัยนี้เนื่องจากโลกของเราแคบด้วยการคมนาคม การสื่อสาร การร่วมกันเข้าเป็นองค์การสหประชาชาติและอื่นๆ กิจกรรมและสถานการณ์ภายนอกประเทศ จึงทำให้เราจะต้องพิจารณาเป็นลำดับแรก...เมื่อเปรียบเทียบถึงสถานการณ์ของโลกในขณะนี้ในภาคเอเชียตะวันออกนี้ จะเห็นได้ว่าประเทศไทยของเรานั้นอาจที่จะตกเป็นเหยื่อจากการรุกรานของคอมมิวนิสต์ถัดจากประเทศอินโดจีนมา...การรุกรานของคอมมิวนิสต์นั้นเมื่อก่อนสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ลัทธิคอมมิวนิสต์อยู่ในตำรา เมื่อเสร็จสงครามโลกครั้งที่หนึ่งจึงเกิดเป็นสหเทศ (State) ขึ้นในรัสเซีย และเมื่อเสร็จสงครามโลกครั้งที่สองนี้ทางฝ่ายคอมมิวนิสต์ก็ได้มาถึงประเทศจีน ในขณะนี้ก็ได้เข้ามาถึงราชอาณาจักรของเราที่แม่น้ำโขง คือฝั่งอินโดจีน นอกจากนั้นเกี่ยวกับ

⁷⁴ ขนิษฐา วงศ์พานิช, สุวินัย วิเศษสินธุ์ และอุบล ไร่สงวน, บรรณาธิการ. 120 ปีกระทรวงการต่างประเทศ, หน้า 160.

⁷⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 161.

การแทรกซึมต่างๆ เหล่านี้ก็มีอยู่โดยทั่วๆ ไปเกือบจะทุกประเทศ แม้ในประเทศของเรา เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่าตามประวัติแห่งการรุกรานของลัทธิคอมมิวนิสต์นั้นในช่วงระยะเวลาประมาณ 30 - 40 ปีนี้ก็ว่าได้เดินทางมาไกลมาก จากหนังสือจนกระทั่งมาถึงแม่น้ำโขง...ทางพวกเราเองซึ่งเป็นคนไทยก็ได้รับทำการกระจายเสียง การพูด ในการที่จะมุ่งตรงมายังประเทศเราโดยเฉพาะ และได้ตั้งประเทศไทยอิสระขึ้นในทิศใต้ของประเทศจีนประกอบกับในประเทศจีนนั่นเองก็ได้มีคอมมิวนิสต์เข้ามาตั้งอยู่ครั้งก่อนเข้าไปแล้ว เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่าในประเทศไทยอิสระก็ดี ในญวนเหนือก็ดี และในที่อื่นๆ ในอินโดจีนก็ดีเหล่านี้ล้วนแต่เป็นฐานทัพของฝ่ายคอมมิวนิสต์ที่จะเข้ามารุกรานประเทศไทยเราในวันข้างหน้า...ทางรัฐบาลจึงได้มีความสนใจและห่วงใยในเรื่องนี้ จึงได้พยายามทุกวิถีทางที่จะจัดกำลังภายในประเทศให้มีกำลังแข็งแรงด้วยกำลังของตัวเอง และนอกจากนั้นก็ได้พยายามที่จะเข้าร่วมกับผู้มีอุดมคติอย่างเดียวกันในการที่จะต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์นี้ จึงได้ตกลงเข้าร่วมสัญญาซีโต้ ซึ่งจะได้มาประชุมกันในเดือนกุมภาพันธ์ เป็นต้น...จึงเห็นได้ว่างานของเราอันสำคัญในขณะนี้อีกอันหนึ่งก็คือ งานที่จะต่อสู้กับการรุกรานของทางฝ่ายคอมมิวนิสต์ ซึ่งแต่ก่อนโน้นยังอยู่ห่างไกลประเทศชาติของเราและก็ยังไม่มีความหมายอันแน่นอนที่จะรุกรานลงมาทางใต้ บัดนี้ได้เข้ามาตั้งอยู่ใกล้ประเทศเรา และกับทั้งได้มีความหมายอันแน่นอนที่จะรุกรานประเทศเราอยู่ด้วย..."⁷⁶

สรุป

การแผ่ขยายอิทธิพลของคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคเอเชียนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นคอมมิวนิสต์ของจีน การเกิดสงครามเกาหลี การรุกรานของทหารเวียดมินห์เข้ามายังลาวซึ่งมีชายแดนติดประเทศไทย ประกอบกับการพ่ายแพ้ของฝรั่งเศสแก่คอมมิวนิสต์ในอินโดจีน และการตัดสินใจของสหรัฐฯ ในการเข้ามามีบทบาทป้องกันการแผ่ขยายอิทธิพลของคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จึงสอดคล้องกับความหวาดกลัวการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ของผู้นำไทยในขณะนั้นเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากการเริ่มดำเนินนโยบายเป็นพันธมิตรกับฝ่ายตะวันตกโดยเฉพาะสหรัฐฯ เช่น การตัดความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีน การส่งทหารไปร่วมรบในสงครามเกาหลี การรับรองรัฐบาลเบาไต้ที่รัฐบาลฝรั่งเศสจัดตั้งขึ้น จนในที่สุดได้นำไปสู่การตัดสินใจเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การซีโต้ซึ่งมีฝ่ายประเทศมหาอำนาจคือ สหรัฐฯ ฝรั่งเศส และ

⁷⁶ อ.พิบูลสงคราม, จอมพล ป. พิบูลสงคราม, หน้า 325 - 328.

อังกฤษเป็นผู้นำในการจัดตั้ง และไทยได้ยึดองค์การนี้เป็นหลักประกันความมั่นคงของประเทศ ตลอดมานับตั้งแต่สมัยจอมพลป. จนกระทั่งสมัยม.ร.ว. คึกฤทธิ์ เป็นระยะเวลารวมทั้งสิ้น 21 ปี



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทบาทของไทยในองค์การสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

หลังจากไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกในองค์การสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในปี พ.ศ. 2497 จนกระทั่งมีการยุบเลิกองค์การนี้ได้อย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2518 ได้ครอบคลุมรัฐบาลไทยถึง 5 สมัยได้แก่ รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร รวมทั้งรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ และม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ซึ่งรัฐบาลในแต่ละสมัยมีท่าทีสนับสนุนและคัดค้านการคงอยู่ขององค์การนี้ได้แตกต่างกันไปตามสถานการณ์ระหว่างประเทศและสถานการณ์ภายในประเทศในขณะนั้น ดังนี้

3.1 ยุคจอมพล ป. พิบูลสงคราม (พ.ศ. 2491 - 2500)

ในระยะแรกจอมพล ป. ได้ตัดสินใจลงนามจัดตั้งองค์การนี้ได้ร่วมกับประเทศสมาชิกอีก 7 ประเทศ โดยเห็นว่าการดำเนินนโยบายดังกล่าวถือว่าเป็นผลสำเร็จของไทยประการหนึ่ง เนื่องจากการเปิดช่องทางให้ไทยมีโอกาสในการติดต่อกับประเทศมหาอำนาจโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐฯ และยังทำให้ไทยสามารถร้องขอความช่วยเหลือจากประเทศสมาชิกในกรณีที่เกิดการคุกคามจากคอมมิวนิสต์ได้ ไทยจึงคาดหวังการพึ่งพ้องค์การนี้ได้ในการป้องกันภัยจากคอมมิวนิสต์อย่างมาก ขณะเดียวกันนักการเมือง หนังสือพิมพ์และประชาชนมิได้มีท่าทีแสดงการคัดค้านการดำเนินนโยบายดังกล่าวแต่อย่างใด

จอมพล ป. ได้เริ่มบทบาทของไทยในองค์การนี้ได้ตั้งแต่การเปิดประชุมคณะมนตรีที่ 1 ระหว่างวันที่ 23 - 25 กุมภาพันธ์ 2498 โดยจอมพล ป. ชักจูงให้องค์การนี้ได้เห็นความสำคัญและตระหนักถึงอันตรายจากภัยคอมมิวนิสต์ที่กำลังคุกคามเข้าสู่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะประเทศไทย โดยก่อนการประชุมจอมพล ป. ได้ประกาศว่าจีนคอมมิวนิสต์ใกล้ขยายแดนภาคเหนือของไทยได้ฆ่ากองกำลังไทยอิสระจำนวน 20,000 คน ซึ่งกองกำลังเหล่านี้มีจำนวนมากพอที่จะบุกรุกและเอาชนะประเทศต่างๆ ในภูมิภาคได้¹ และในคำกล่าวเปิดประชุม จอมพล ป. ได้เน้นย้ำถึงความจำเป็นขององค์การที่ได้ในการเตรียมพร้อมและติดตามสถานการณ์ในเขตพื้นที่สนธิสัญญาอย่างใกล้ชิด เนื่องจากมีภัยจากการรุกรานด้วยอาวุธปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจน ประกอบกับมีภัยคุกคาม

¹Frank C. Darling, *Thailand and United States* (Washington: Public Affair Press, 1965), p. 110.

จากการแทรกซึมและการบ่อนทำลายซึ่งเป็นรูปแบบการรุกรานที่แอบแฝงด้วย² ขณะเดียวกันที่ประชุมได้เลือกประเทศไทยเป็นที่ตั้งของสำนักงานใหญ่องค์การซีโต้เนื่องจากเป็นศูนย์กลางของภูมิภาค จึงทำให้ง่ายต่อการป้องกันภัยจากคอมมิวนิสต์ (ดูรายละเอียดภาคผนวก ง) ส่งผลให้ไทยมีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานขององค์การซีโต้โดยได้รับความสนใจทั้งในด้านการปรึกษาหารือ การวางแผนทางทหาร และการปรึกษาด้านการปฏิบัติการขององค์การซีโต้³ (ดูรายละเอียดภาคผนวก จ)

ต่อมาไทยได้ร่วมกับปากีสถานและฟิลิปปินส์ เสนอให้มีการจัดตั้งกองบัญชาการรวมทางทหาร กองกำลังโจมตีเคลื่อนที่ร่วมกัน และกองกำลังสหรัฐฯ ประจำจุดยุทธศาสตร์ภายในเขตพื้นที่สนธิสัญญาเพื่อช่วยป้องกันการรุกรานจากคอมมิวนิสต์ แต่สหรัฐฯ ได้ปฏิเสธเนื่องจากทรัพยากรด้านการทหารที่มีอยู่ไม่เพียงพอที่จะให้แก่ประเทศภาคีแต่ละประเทศได้⁴ และเห็นว่ากองกำลังทหารของสหรัฐฯ ในญี่ปุ่น เกาหลีใต้ เกาะฟอร์โมซา และแปซิฟิกตะวันตกมีความสามารถเพียงพอในการป้องกันภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้⁵

นอกจากนี้ไทยยังได้มีบทบาทที่สำคัญในการผลักดันการดำเนินงานด้านเศรษฐกิจขององค์การซีโต้ กล่าวคือแม้ว่าสหรัฐฯ และอังกฤษมิได้ต้องการให้องค์การซีโต้มีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจเนื่องจากเห็นว่าอาจจะซ้ำซ้อนกับกรอบความร่วมมืออื่นๆ แต่ไทยพยายามที่จะให้องค์การซีโต้ให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจด้วย โดยในการประชุมคณะมนตรีซีโต้ครั้งที่ 2 ณ เมืองการาจี่ ในปี พ.ศ. 2499 ไทยได้เสนอให้มีการจัดตั้งสำนักงานทางเศรษฐกิจขึ้นเนื่องจากเห็นว่า แม้ว่าการพัฒนาเศรษฐกิจจะไม่สำคัญเท่ากับด้านการทหาร แต่การดำเนินการให้สนธิสัญญามะนิลาประสบ

²Frank C. Darling, Thailand and United States, p. 110.

³โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างการทำงานขององค์การซีโต้เพิ่มเติมใน Ralph Braibanti, International implications of the Manila pact (New York: American Institute of Pacific Relations, INC., 1957) ; Sunthorn Hongladarom, South - East Asia Treaty Organization Bangkok SEATO Records : 1954 - 1977 : A survey of the activities of the South - East Asia Treaty Organization(n.p.,n.d.), pp. 23 - 66. ; George Modelski, "SEATO," in Alliance : latent war communities in the contemporary world, ed. Francis A. Beer(New York : Holt, Rinehart and Winston,1970),pp. 207 - 234.; George Modelski, "SEATO : Its function and organization," in SEATO : Six studies, ed. George Modelski (Vancouver : publications Centre, the University of British Columbia, 1962), pp. 1 - 45.

⁴Frank C. Darling, Thailand and United States, pp. 110 - 111.

⁵New York Times (9 March 1956) :4, อ้างถึงใน Corrine Phuangkasem, Thailand and SEATO, p.

ความสำเร็จ จะต้องให้ความสำคัญกับด้านเศรษฐกิจด้วย⁶ ตามมาตรา 3 ของสนธิสัญญาองค์การซีโต้ ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจและความอยู่ดีกินดีของประชาชน

ดังนั้นองค์การซีโต้จึงเป็นช่องทางหนึ่งในการแสวงหาความช่วยเหลือจากประเทศสมาชิก โดยเฉพาะสหรัฐฯ ซึ่งเพิ่มการช่วยเหลือด้านการทหารเป็นอย่างมาก โดยได้เพิ่มการสนับสนุนด้านการป้องกันและด้านเทคนิคแก่ประเทศสมาชิกในเอเชียเพิ่มขึ้นเกือบ 4 เท่า เมื่อเทียบกับสองปีแรกหลังจากการจัดตั้งองค์การซีโต้⁷ ซึ่งการเพิ่มความช่วยเหลือดังกล่าวเพิ่มขึ้นพร้อมๆ กับการช่วยเหลือทางเทคนิคและการช่วยเหลืออื่นๆ ทั้งทางด้านสังคมและวัฒนธรรม ในส่วนของประเทศไทยนั้น สหรัฐฯ ได้เพิ่มเงินช่วยเหลือทางเศรษฐกิจจาก 11 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี พ.ศ. 2496 – 2497 เป็น 38.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี พ.ศ. 2497 – 2498⁸ ทั้งนี้สหรัฐฯ เป็นประเทศที่ให้เงินสนับสนุนแก่องค์การซีโต้มากที่สุด ในขณะที่ประเทศสมาชิกอื่นๆ ได้ให้เงินสนับสนุนเพื่อเป็นงบประมาณขององค์การซีโต้ในสัดส่วนที่แตกต่างกันไป (ดูรายละเอียดภาคผนวก ฉ)

สำหรับบทบาทในการผลักดันให้องค์การซีโต้ดำเนินการแก้ไขปัญหายักษ์คอมมิวนิสต์นั้น ในปี พ.ศ.2498 เมื่อกองกำลังของฝ่ายปะเทศลาวที่ได้รับการสนับสนุนจากจีนคอมมิวนิสต์ ได้เข้าโจมตีกองกำลังของรัฐบาลลาวทางตอนเหนือของลาว ไทยได้พยายามที่จะให้องค์การซีโต้ดำเนินการใดๆ เพื่อแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพขององค์การที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นใหม่ โดยผู้แทนขององค์การซีโต้ได้มีการปรึกษารื้อกันเกี่ยวกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม ฝรั่งเศส อังกฤษและอินเดียเห็นว่าการระดมการระหว่างประเทศกรณีลาว (International Commission on Laos) ควรเป็นผู้แก้ไขปัญหา ไทยจึงประสบความล้มเหลวในการผลักดันให้องค์การซีโต้ดำเนินการใดๆ⁹

นอกจากนี้จอมพล ป. ยังพยายามที่จะใช้องค์การซีโต้ในการรักษาอำนาจทางการเมืองด้วย เนื่องจากสถานการณ์การเมืองภายในประเทศในขณะนั้นมีลักษณะการปกครองแบบเผด็จการของอำนาจสามฐาน (authoritarian triumvirate rule) ซึ่งมีการแย่งชิงอำนาจกันระหว่าง พล.ต.อ.เผ่า

⁶George Modelski, "The Asian states' participation in SEATO," in *SEATO six studies*, ed. George Modelski (Vancouver : Publications Centre, The University of British Columbia, 1962), p. 105.

⁷Ralph Braibanti, *International implications of the Manila pact* , p. 85.

⁸George Modelski, "The Asian states' participation in SEATO," in *SEATO six studies*, ed. George Modelski, p. 103.

⁹George Modelski, "SEATO," in *Alliance : latent war communities in the contemporary world*, ed. Francis A. Beer, pp. 197 – 198.

ศรียานนท์ ควบคุมกำลังตำรวจ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ควบคุมกำลังทหาร และจอมพล ป. ทำให้ จอมพล ป. พยายามใช้องค์การซีโต้เป็นข้ออ้างในการกำจัดศัตรูฝ่ายค้านภายในประเทศเพื่อลดการ วิจารณ์จากภายในประเทศและระหว่างประเทศ โดยก่อนการประชุมคณะมนตรีซีโต้ ครั้งที่ 1 เพียง 6 วัน ประกอบกับช่วงเวลาขณะนั้นมีกระแสข่าวว่านายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งถูกกล่าวหาว่าเป็นคอมมิวนิสต์ ปรากฏตัวอยู่ในประเทศจีน และมีความหวาดกลัวภัยคอมมิวนิสต์กระจายไปทั่วประเทศ จึงทำให้ผู้นำ ทหารอาศัยช่วงเวลาดังกล่าวจับกุมตัวและลงโทษผู้ต้องหาที่ถูกปล่อยตัวไปเมื่อปี พ.ศ. 2494 ในข้อหา ครอบงำราชการที่ 8 โดยไม่มีการอธิบายหรือแสดงหลักฐานที่เพียงพอ¹⁰

ภายหลังจากการประชุมคณะมนตรีซีโต้ ครั้งที่ 1 ยังได้มีการจับกุมผู้ต้องหาจำนวน 42 คน ในข้อหาวางแผนจัดตั้งระบอบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2495 และได้สั่งจำคุก ผู้ต้องหาเป็นเวลา 20 ปี นอกจากนี้กรณีที่ได้เห็นได้ชัดที่สุดคือการจับกุมนายเทพ โชติสุขิต นายแคล้ว นรปติ และพรรคการเมืองหลังจากเดินทางกลับจากจีนในเดือนกุมภาพันธ์ 2499 ในข้อหาละเมิดความ พยายามในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ของรัฐบาล การจับกุมคราวนี้เป็นที่น่าสังเกตเนื่องจากเป็นช่วงหลัง จากการล้อมรบบางทหารขององค์การซีโต้เพียงไม่กี่วัน และก่อนหน้านั้นเจ้าหน้าที่ระดับสูงและจอมพลสฤษดิ์ ได้เห็นชอบในการเดินทางของทั้งสองคนแล้ว¹¹

ความต้องการในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ของผู้นำไทยในขณะนั้นจึงสอดคล้องกับความ ต้องการของสหรัฐฯ ซึ่งหวาดกลัวการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ ทำให้สหรัฐฯ สนับสนุนรัฐบาลจอมพล ป. แม้ว่าจะปกครองแบบทหาร เห็นได้จากการที่นายจอห์น พิวรีฟอยด์ เอกอัครราชทูตสหรัฐฯ ประจำ ประเทศไทย ได้กล่าวสนับสนุนจอมพล ป. ว่าเป็นผู้นำในอุดมคติซึ่งมีการต่อต้านคอมมิวนิสต์ในภูมิภาค เอเชียตะวันออกเฉียงใต้และชมเชยว่าเป็นผู้ทิศตนให้แก่ฝ่ายโลกเสรี และนายแมกซ์ ดับบลิว บิชอป ซึ่งได้รับตำแหน่งต่อจากนายพิวรีฟอยด์ ก็ยังคงมีแนวความคิดต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างรุนแรง¹² ดังนั้น ในช่วงปี พ.ศ. 2498 - 2500 สหรัฐฯ ได้ส่งผู้นำที่สำคัญมายังประเทศไทยเพื่อตอกย้ำภัยคุกคามจาก คอมมิวนิสต์ และเพื่อต่อต้านความพยายามของรัฐบาลไทยที่จะหันมาใช้นโยบายเป็นกลาง หรือ ผ่อนคลายการสนับสนุนค่ายตะวันตก และในบางครั้งสหรัฐฯ ได้มีการให้เงินช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ ไทยเพื่อมิให้ไทยหันเหไปใช้นโยบายอื่นด้วย¹³

¹⁰Frank C. Darling, *Thailand and United States*, p. 111.

¹¹Ibid., p. 134.

¹²Ibid., p. 135.

¹³Ibid., pp. 135 - 136.

ความพยายามของจอมพล ป. ในการสนับสนุนองค์การซีโต้และการใช้มาตรการรุนแรงในการปราบปรามคอมมิวนิสต์อย่างจริงจังภายในประเทศ จึงทำให้ประเทศตะวันตกลดความระแวงในตัวจอมพล ป. ซึ่งร่วมมือกับญี่ปุ่นในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 และยกย่องให้เป็นพันธมิตรของประเทศตะวันตก และในปี พ.ศ. 2498 เมื่อจอมพล ป. เดินทางไปสหรัฐฯ และอังกฤษ ทั้งสองประเทศได้ให้การต้อนรับเป็นอย่างดี¹⁴ โดยตลอดช่วงระยะเวลาที่อยู่ในสหรัฐฯ จอมพล ป. ได้กล่าวถึงภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์และการสนับสนุนประชาธิปไตยของไทย¹⁵

อย่างไรก็ตาม การสนับสนุนองค์การซีโต้ของไทยอย่างเต็มที่ได้หยุดชะงักลงเนื่องจากในช่วงกลางปี พ.ศ. 2498 สภาพระบระหว่างประเทศที่แบ่งออกเป็น 2 ขั้วอำนาจได้มีการผ่อนคลายความตึงเครียดลง โดยนับตั้งแต่การเสียชีวิตของนายโจเซฟ สตาลิน และนายนิคิตา ครุชชอฟได้ขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีแทนและเปลี่ยนมาใช้นโยบายต่างประเทศที่สำคัญคือ นโยบายการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ (peaceful coexistence) เนื่องจากปัจจัยที่สำคัญคือ การชะงักงันของการสะสมอาวุธนิวเคลียร์ (atomic stalemate) กับประเทศตะวันตก รวมทั้งมีความพยายามจากประเทศที่เริ่มมีอิทธิพลมากขึ้นเรียกร้องให้ประเทศมหาอำนาจแสวงหาสันติภาพที่ถาวร การเปลี่ยนแปลงนโยบายดังกล่าวเป็นการแสดงให้เห็นว่าสหภาพโซเวียตเปลี่ยนจากการคุกคามทางทหารเป็นการปฏิบัติการที่มีใช้การทหาร และได้มีการประกาศว่าการสร้างความสัมพันธ์อย่างสันติเป็นเป้าหมายเพียงประการเดียวของค่ายคอมมิวนิสต์ตั้งแต่มีการปฏิวัติบอลเชวิกในเดือนตุลาคม 2460¹⁶ นอกจากนี้สหภาพโซเวียตได้ตัดสินใจที่จะพบกับผู้นำของฝ่ายพันธมิตรตะวันตกได้แก่ สหรัฐฯ อังกฤษ และฝรั่งเศส ในการประชุมที่เจนีวาเมื่อเดือนกรกฎาคม 2498 เพื่อปรึกษาเกี่ยวกับการลดบรรยากาศความตึงเครียดในช่วงสงครามเย็น และได้มีการประกาศร่วมกันในการสร้างสันติภาพของโลก¹⁷

ในส่วนของประเทศในเอเชียได้มีการผ่อนคลายของสภาพความขัดแย้งในระบบระหว่างประเทศเช่นกัน โดยได้มีการจัดการประชุมที่เมืองบันดุง ประเทศอินโดนีเซีย ระหว่างวันที่ 18 - 24 เมษายน 2498 ซึ่งเป็นการประชุมระหว่างชาติอัฟริกันและเอเชีย โดยส่วนใหญ่เป็นประเทศที่ต่อต้าน

¹⁴Donald E. Nuechterlein, *Thailand and the struggle for Southeast Asia* (Ithaca : Cornell University Press, 1965), p. 118.

¹⁵ทักษ์ เฉลิมเตียรณ, *การเมืองระบบพหุอนุภูมิภาคแบบเผด็จการ*, แปลโดย พรรณี ฉัตรพลรักษ์ และประกายทอง สิริสุข (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 133.

¹⁶Frank C. Darling, *Thailand and United States*, p. 131.

¹⁷Ibid.

ลัทธิอาณานิคมใหม่ภายใต้อำนาจของสหภาพโซเวียตและสหรัฐฯ รวมทั้งจีน¹⁸ ทั้งนี้การประชุมเป็นการแสดงทัศนคติของประเทศในเอเชียเกี่ยวกับกิจการระหว่างประเทศทั่วไป และในประเด็นอื่นๆ เช่น ลัทธิอาณานิคม ลัทธิคอมมิวนิสต์ และความตกลงด้านการป้องกัน ซึ่งรวมถึงสนธิสัญญาอะนิลา โดยมีวัตถุประสงค์ของการประชุม ดังนี้¹⁹

- 1) เพื่อสนับสนุนความตั้งใจและความร่วมมือระหว่างประเทศเอเชียและอัฟริกาในการพัฒนาผลประโยชน์ร่วมกัน และเพื่อสร้างและสนับสนุนความสัมพันธ์ที่เป็นมิตรระหว่างประเทศต่างๆ
- 2) เพื่อพิจารณาปัญหาด้านสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เข้าร่วมประชุม
- 3) เพื่อพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับผลประโยชน์พิเศษของประชาชนในเอเชียและอัฟริกา เช่น ปัญหาที่กระทบอำนาจอธิปไตยของชาติ เชื้อชาติ และลัทธิอาณานิคม
- 4) เพื่อพิจารณาสถานะของประเทศในเอเชียและอัฟริกา รวมทั้งการให้การสนับสนุนความร่วมมือและสันติภาพของโลก

ในการประชุมบับดุงครั้งนี้ เปิดโอกาสให้พลตรีพระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ซึ่งเป็นผู้แทนไทยได้พบกับคณะผู้แทนจีนนำโดยนายโจวเอินไหล นายกรัฐมนตรีของจีน ซึ่งได้แถลงหลักการในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของจีนได้แก่ หลัก 5 ประการแห่งการอยู่ร่วมกันโดยสันติเป็นครั้งแรก ซึ่งประกอบด้วย 1) การเคารพอำนาจอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนซึ่งกันและกัน 2) การไม่รุกรานซึ่งกันและกัน 3) การไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน 4) การเกื้อกูลประโยชน์ซึ่งกันและกันอย่างเสมอภาค และ 5) การอยู่ร่วมกันอย่างสันติ²⁰

นอกจากนี้จีนยังแสดงท่าทีเป็นมิตรและผ่อนปรนตามนโยบายการอยู่ร่วมกันอย่างสันติกับไทย และได้เชิญผู้แทนไทยเดินทางไปยังจีน รวมทั้งยืนยันว่าจีนจะไม่รุกรานหรือคุกคามไทยโดยตรง และ

¹⁸ประเทศที่เข้าร่วมประชุมมีทั้งหมด 25 ประเทศ ได้แก่ อัฟกานิสถาน กัมพูชา ศรีลังกา จีน อียิปต์ เอธิโอเปีย อินเดีย อินโดนีเซีย อิรัก ญี่ปุ่น จอร์แดน ลาว เลบานอน ไลบีเรีย ลิเบีย เนปาล ปากีสถาน อิหร่าน ฟิลิปปินส์ ซาอุดีอาระเบีย ซูดาน ซีเรีย ตุรกี เวียดนามเหนือ เวียดนามใต้ เยเมน และกานา

¹⁹Manu Walayapechra, *Regional security for Southeast Asia : A political geographic assessment* (Bangkok: Thai Watana Panich, 1975), pp. 21 – 22. และโปรดดูรายละเอียดการประชุมบับดุงเพิ่มเติมใน David A. Wilson, *Thailand and the spirit of Bandung* (California: The Rand Corporation, 1962).

²⁰เขียน วีระวิทย์ และเจีย แยนจง, บรรณาธิการ. *ความสัมพันธ์ไทย - จีน เหลียวหลังแลหน้า* (กรุงเทพมหานคร: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 178.

กล่าวว่าการจัดตั้งแคว้นปกครองตนเองในยูนนานเป็นแค่เพียงชนกลุ่มน้อยในจีน มิได้มีเป้าหมายในการแทรกแซงหรือบ่อนทำลายประเทศไทย นอกจากนี้ได้ยืนยันว่านายปรีดีแค่ลี้ภัยทางการเมืองในปักกิ่งมิได้อยู่ในยูนนานเพื่อรวบรวมคนไทยในการต่อต้านรัฐบาลไทย และจีนจะไม่อนุญาตให้นายปรีดีออกกายการทางวิทยุอีก ในขณะที่เดียวกันจีนพร้อมที่จะเจรจาปัญหาพลเมืองจีนซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยในไทยด้วย²¹

การประชุมที่บันดุงมีผลต่อองค์การซีโต้และทัศนคติของไทยต่อองค์การซีโต้อย่างมาก เนื่องจากสาเหตุที่สำคัญ 2 ประการคือ ความไม่แน่ใจในการปฏิบัติตามพันธกรณีของสหรัฐฯ และการแสดงท่าทีที่เป็นมิตรของจีน โดยสาเหตุประการแรกนั้น เกิดจากการที่สหรัฐฯ มีการเจรจาอย่างไม่เป็นทางการกับผู้แทนจีนที่กรุงเจนีวา ในเดือนสิงหาคม 2498 ดังนั้นแม้ว่าผู้แทนคณะมนตรีซีโต้ในกรุงวอชิงตันยืนยันว่าหากสหรัฐฯ จะเปลี่ยนแปลงนโยบายหลักต่อจีน ก็จะปรึกษากับพันธมิตรในตะวันออกไกลก่อน และนายดัลเลสได้กล่าวซ้ำอีกว่า สหรัฐฯ มิได้เตรียมที่จะละทิ้งพันธมิตรผูกพันตามสนธิสัญญาป้องกันภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้²² แต่การที่สหรัฐฯ เริ่มสร้างความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับจีนโดยไม่ปรึกษาประเทศสมาชิกองค์การซีโต้ก่อน ทำให้ไทยเกรงว่าหากสหรัฐฯ เปิดความสัมพันธ์กับจีนจะทำให้ไทยต้องอยู่อย่างโดดเดี่ยว และการกระทำดังกล่าวยังก่อให้เกิดความสงสัยของไทยต่อสหรัฐฯ ในการปฏิบัติตามพันธะข้อผูกพัน เนื่องจากองค์การซีโต้จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์คือ การต่อต้านจีนคอมมิวนิสต์ และจอมพล ป. หวังที่จะพึ่งพาสหรัฐฯ เป็นหลักในการต่อต้านจีนคอมมิวนิสต์²³

ส่วนการแสดงท่าทีที่เป็นมิตรของจีนก็เป็นสาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้ไทยเริ่มมีท่าทีผ่อนปรนกับจีนมากขึ้นด้วยการขยายการค้าและการติดต่อกันระหว่างผู้แทนของไทยกับจีน โดยในด้านการค้าเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2499 ไทยได้ยกเลิกการส่งสินค้าที่มีไขยุทธศาสตร์ เช่น ไม้ เม็ดพริกไทย และเมล็ดงา แต่ยังคงมีการงดส่งสินค้ายุทธศาสตร์ รวมทั้งยางพารา ต่อมาเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2501 ไทยได้ประกาศยกเลิกการห้ามขายสินค้ายุทธศาสตร์ และเริ่มผ่อนคลายการห้ามขายยางพารา รวมทั้งมีการนำเข้าสินค้าราคาถูกจำนวนมากจากจีนในช่วงปี พ.ศ. 2499 และ 2501²⁴ ส่วนการเดินทางไปจีนของผู้แทนไทยนั้น ในปี พ.ศ. 2499 คณะเดินทางนำโดยนายเทพ โชติณัฐิต ได้เดินทางไปจีนและ

²¹ดูรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการประชุมบันดุงในดิเรก ชัยนาม, ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยวิทยาเขตศรีนครินทร์แห่งประเทศไทย, 2509), หน้า 354 - 385.

²²George Modelski, "The Asian states' participation in SEATO," in SEATO six studies, ed. George Modelski, p. 110.

²³Donald E. Nuechterlein, Thailand and the struggle for Southeast Asia, pp. 124 - 125.

²⁴George Modelski, "The Asian states' participation in SEATO," in SEATO six studies, ed. George Modelski, pp. 112 - 113.

มีการพบปะหารือกับผู้นำระดับสูง ขณะเดียวกันกลุ่มผู้สนับสนุนนายบริติได้เดินทางกลับมาประเทศไทย และดำเนินกิจกรรมทางการเมือง และในปีเดียวกันไทยได้ประกาศว่าจะให้การรับรองเงินหากองค์การสหประชาชาติยอมรับเงินเข้าเป็นสมาชิกสหประชาชาติ²⁵

จากการผ่อนคลายระหว่างประเทศประกอบกับการที่จอมพล ป. เติบโตไปเยือนประเทศต่างๆ ในยุโรปเมื่อเดือนกันยายน 2498 และได้นำความคิดแบบประชาธิปไตยเข้ามาใช้ในประเทศไทย โดยอนุญาตให้ประชาชน นักการเมืองฝ่ายค้าน และหนังสือพิมพ์เปิดการอภิปรายทางการเมืองในที่สาธารณะ (Hyde Park) และสามารถวิจารณ์รัฐบาลได้อย่างเสรีที่ห้องสนามหลวง²⁶ จึงทำให้มีการเรียกร้องการใช้นโยบายต่างประเทศแบบเป็นกลาง การขยายการค้ากับจีน การรับรองเงินคอมมิวนิสต์ และการโจมตีองค์การซีโต้อย่างรุนแรง²⁷ ขณะเดียวกันมีการกล่าวหาว่าสหรัฐฯ ให้เงินช่วยเหลือแก่ประเทศที่มีโซเซียลลิสต์ขององค์การซีโต้มากกว่าประเทศสมาชิก และสหรัฐฯ ได้แทรกแซงกิจการภายในของไทย ดังจะเห็นได้จากการมีที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจและการทหารของสหรัฐฯ ในไทยจำนวนมาก รวมทั้งกล่าวหาว่าการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของไทยในองค์การซีโต้ ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและจีนเป็นไปอย่างเลวร้าย และเห็นว่าไทยเป็นหุ่นเชิดของสหรัฐฯ เท่านั้น²⁸

ในระยะต่อมาอำนาจทางการเมืองของจอมพล ป. ได้ลดลง เนื่องจากความแตกแยกของผู้นำทางการเมือง คือ พล.ต.อ.เผ่า จอมพลสฤษดิ์ และฝ่ายค้านที่สนับสนุนนายบริติได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น จึงทำให้หนังสือพิมพ์ พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่ และพรรคฝ่ายค้าน มีการโจมตีองค์การซีโต้และวิจารณ์การเข้าเป็นสมาชิกของไทย รวมทั้งมีการประท้วงการฝึกทหารขององค์การซีโต้ว่าเป็นการแสดงความก้าวร้าวต่อจีน การสิ้นเปลืองงบประมาณโดยไม่จำเป็น และเป็นการอนุญาตให้กองกำลังต่างประเทศเข้ามาในประเทศไทย ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2500 ได้มีการเสนอให้ไทยออกจากการเป็นสมาชิกขององค์การซีโต้

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁵Corrine Phuangkasem, Thailand and SEATO (Bangkok: Thai Watana Panich, 1973), pp. 26 - 27.

²⁶นอกจากนี้ จอมพล ป. ได้นำธรรมเนียมฝรั่งเข้ามาใช้ เช่น การสวมหมวก การใส่กางเกงและกระโปรง นอกจากนี้ยังมีการเปิดให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ทุกวันศุกร์ การลดหย่อนการตรวจสอบหนังสือพิมพ์และให้มีการศึกษาความก้าวหน้าในการดำเนินงานของรัฐบาลได้

²⁷Frank C. Darling, Thailand and United States, p. 151.

²⁸Corrine Phuangkasem, Thailand and SEATO, p. 27.

อย่างไรก็ตาม การต่อต้านองค์การซีดีได้หยุดลง เนื่องจากการปราบปรามอย่างรุนแรงของ จอมพล ป. และการชกุงของสหรัฐฯ กล่าวคือในเดือนกุมภาพันธ์ 2499 เมื่อจอมพล ป. เห็นว่าการใช้ ระบบประชาธิปไตย และผลการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนกุมภาพันธ์ 2500 มิได้เอื้อประโยชน์ต่อการรักษา อำนาจทางการเมืองของจอมพล ป. จึงทำให้รัฐบาลใช้องค์การซีดีในการรักษาอำนาจทางการเมือง อีกครั้ง โดยรัฐบาลได้แสดงความต้องการที่จะทำให้สหรัฐฯ และประเทศสมาชิกในองค์การซีดีพอใจใน การดำเนินกิจการภายในประเทศบางประการ และเมื่อมีการเรียกร้องให้ปล่อยตัวนักโทษการเมือง รัฐบาลไทยอ้างว่าต้องดูความคิดเห็นของต่างประเทศก่อน เนื่องจากไทยเป็นสมาชิกขององค์การซีดี²⁹

นอกจากนี้ภายหลังจากการเลือกตั้ง รัฐบาลยังคงใช้องค์การซีดีในการสร้างความชอบธรรมใน การดำเนินมาตรการรุนแรงต่อฝ่ายค้าน โดยก่อนการประชุมคณะมนตรีซีดีครั้งที่ 3 ระหว่างวันที่ 11 - 13 มีนาคม 2500 ณ กรุงแคนเบอร์รา ประเทศออสเตรเลีย โฆษกทหารของรัฐบาลไทยแจ้งว่าได้รับ รายงานจากคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญด้านความมั่นคงระบุว่ามีการวางแผนโค่นล้มรัฐบาล แต่ไม่มีการ เปิดเผยหลักฐาน รัฐบาลจึงต้องมีการประกาศภาวะฉุกเฉิน รวมทั้งมีการปราบปรามฝ่ายค้าน ยกเลิก การประชุมของสาธารณชน และการจับกุมนักเขียนที่วิจารณ์ระบอบการปกครอง และในระหว่างการประชุมคณะมนตรีซีดีที่กรุงแคนเบอร์รา ได้มีการเน้นย้ำการบ่อนทำลายของคอมมิวนิสต์ และเห็นควร ให้ประเทศสมาชิกมีการตรวจสอบคอมมิวนิสต์เพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีรายงานว่าภัยคุกคามจาก คอมมิวนิสต์ยังคงมีความรุนแรง แม้ว่าจะมีเสถียรภาพเกิดขึ้นในเขตพื้นที่สนธิสัญญา โดยคอมมิวนิสต์ พยายามที่จะเข้าแทรกแซงทางการเมือง เยาวชน การเคลื่อนไหวทางสังคม และสหภาพการค้า แต่ยังคงไม่มีหลักฐานยืนยันเช่นเดียวกัน³⁰

ทางด้านสหรัฐฯ ได้พยายามชกุงให้ไทยหันกลับมาสนับสนุนองค์การซีดีอีกครั้งด้วยการ ตอกย้ำให้ผู้นำไทยและประชาชนกลัวคอมมิวนิสต์ โดยในช่วงปี พ.ศ. 2498 - 2500 สหรัฐฯ ได้เน้น การประชุมคณะที่ปรึกษาทางทหารและคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญด้านความมั่นคงขององค์การซีดี ซึ่งเน้นการต่อต้านการบ่อนทำลายคอมมิวนิสต์ และในการประชุมคณะกรรมการย่อยองค์การซีดี ณ กรุงมะนิลา ในเดือนกันยายน 2498 มีรายงานว่ามีการบ่อนทำลายเพิ่มมากขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และภัยคุกคามภายในประเทศสมาชิกได้ทวีความรุนแรงมากกว่าในช่วงปีที่ผ่านมา แต่ไม่มี หลักฐานยืนยันข้ออ้างดังกล่าว ทั้งนี้ในช่วงนั้นสหรัฐฯ ไม่ค่อยให้ความสนใจคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ

²⁹Frank C. Darling, *Thailand and United States*, p. 151.

³⁰Ibid., pp. 159 - 160.

ด้านเศรษฐกิจ และคณะกรรมการกิจกรรมด้านข่าวสาร การศึกษา และแรงงาน³¹ ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ส่งเสริมด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในองค์การซีโต้เท่าใดนัก

ต่อมาในช่วงที่จอมพล ป. มีอำนาจทางการเมืองลดน้อยลง สหรัฐฯ ได้ใช้องค์การซีโต้เป็นเครื่องมือในการสนับสนุนจอมพล ป. อีกครั้ง โดยในเดือนกรกฎาคม 2500 สหรัฐฯ ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศสมาชิกเอเชีย 3 ประเทศในด้านอื่นๆ ที่มีใช้การทหารเพิ่มมากขึ้น เช่นการให้ทุนการศึกษา และการวางแผนที่จะจัดตั้งโรงเรียนวิศวกรรมในกรุงเทพฯ นอกจากนี้ในการประชุมคณะมนตรีซีโต้ครั้งที่ 3 สหรัฐฯ ยังใช้อิทธิพลในองค์การซีโต้แต่งตั้งนายพจน์ สารสิน³² ซึ่งเป็นเอกอัครราชทูตไทยประจำสหรัฐฯ เป็นเลขาธิการองค์การซีโต้เป็นคนแรก โดยเริ่มดำรงตำแหน่งในวันที่ 1 กรกฎาคม 2500³³ ทั้งนี้สหรัฐฯ หวังว่าการขึ้นดำรงตำแหน่งดังกล่าว จะทำให้รัฐบาลจอมพล ป. ได้รับชื่อเสียงและทำให้ประชาชนและนักการเมืองลดการต่อต้านสหรัฐฯ ลง³⁴ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสหรัฐฯ พยายามที่จะให้การสนับสนุนแก่จอมพล ป. เพื่อรักษาอำนาจทางการเมือง แต่สถานภาพทางการเมืองของจอมพล ป. ได้อ่อนแอลงมากหลังจากการเลือกตั้งในเดือนกุมภาพันธ์ 2500 ในขณะที่จอมพลสฤษดิ์ได้รับความนิยมเพิ่มมากขึ้น จนกระทั่งจอมพลสฤษดิ์กระทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 17 กันยายน 2500 โดยมีฐานอำนาจทางการเมืองที่เข้มแข็ง

3.2 ยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พ.ศ. 2501 - 2506)

หลังจากการทำรัฐประหารและยึดอำนาจการปกครอง จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ดำเนินนโยบายสนับสนุนไทยในการเป็นสมาชิกองค์การซีโต้ต่อเนื่องจากรัฐบาลของจอมพล ป. โดยเห็นว่าองค์การซีโต้มีประโยชน์ต่อไทย และได้ยืนยันการปฏิบัติตามข้อผูกพันดังกล่าว³⁵ นอกจากนี้ยังพยายาม

³¹ Ibid., p. 133.

³² นายพจน์ สารสิน ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในช่วงจอมพล ป. พิบูลสงคราม และลาออกในช่วงที่มีความขัดแย้งด้านนโยบายทางการเมืองในปี พ.ศ. 2493 และต่อมาได้ดำรงตำแหน่งเอกอัครราชทูตไทยประจำสหรัฐอเมริกา

³³ เลขาธิการองค์การซีโต้มีทั้งหมด 4 คนดังนี้ 1) นายพจน์ สารสิน (1 - 21 กันยายน 2500 และ 17 มกราคม 2501 - 13 ธันวาคม 2506) 2) นายกนต์ธีร์ ศุภมงคล (19 กุมภาพันธ์ 2507 - 30 มิถุนายน 2508) 3) พลเอก จีซุส เอ็ม. วาร์กัส (1 กรกฎาคม 2508 - 21 กรกฎาคม 2515) 4) นายสุนทร หงส์ดามรงค์ (4 กันยายน 2515 - 3 กันยายน 2520)

³⁴ Frank C. Darling, *Thailand and United States*, p. 165.

³⁵ George Modelski, "The Asian states' participation in SEATO," in *SEATO six studies*, ed.

ที่จะแสวงหาความสนับสนุนจากสหรัฐฯ โดยการแต่งตั้งนายพจน์ สารสิน³⁶ ซึ่งดำรงตำแหน่งเลขาธิการองค์การซีโต้ในขณะนั้น ให้ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีชั่วคราว ดังนั้นแม้ว่าจอมพลสฤษดิ์ จะแต่งตั้งนายพจน์ และ พล.อ.ถนอม กิตติขจร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีชั่วคราว เนื่องจากปัญหาทางสุขภาพ ผู้นำทั้งสองคนจึงยังคงดำเนินนโยบายสนับสนุนการเป็นสมาชิกของไทยในองค์การซีโต้เช่นเดียวกัน โดยนายพจน์ได้ปฏิเสธที่จะรับรองจีนคอมมิวนิสต์และใช้นโยบายเป็นกลาง แม้ว่าหนังสือพิมพ์จะมีการวิจารณ์กันมาก อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายดังกล่าวไม่มีอุปสรรคเนื่องจากกองทัพได้ประกาศกฎอัยการศึก ยุบเลิกการประชุมทางการเมืองและการชุมนุมทางการเมืองทั้งหมด และสั่งปิดหนังสือพิมพ์ที่ต่อต้านทั้งหมด 6 ฉบับ ต่อมาเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไป จอมพลสฤษดิ์ได้แต่งตั้งให้ พล.อ.ถนอมเป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ซึ่ง พล.อ.ถนอมได้ประกาศที่จะดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างใกล้ชิดกับมหาอำนาจตะวันตกและพันธมิตรขององค์การซีโต้ต่อไป³⁷

อย่างไรก็ตามในช่วงปี พ.ศ. 2500 ยังคงมีการโจมตีสหรัฐฯ และองค์การซีโต้ เนื่องจากการเกิดกระแสความเป็นชาตินิยมและการเกิดขึ้นของเจ้าหน้าที่รุ่นใหม่ ๆ ซึ่งปฏิเสธการดำเนินนโยบายแบบเก่าของไทยแต่ให้ความสำคัญกับ "New Asians" รวมทั้งมีการเรียกร้องว่าไทยควรจะได้รับความช่วยเหลือเพิ่มมากขึ้นในฐานะที่ไทยเป็นสมาชิกขององค์การซีโต้และเป็นพันธมิตรกับตะวันตก³⁸ ต่อมาในปี พ.ศ. 2501 ผู้นำของไทยได้แสดงความคิดเห็นว่าองค์การซีโต้ไม่ดำเนินการในด้านเศรษฐกิจเท่าที่ควรและมีการแสดงความไม่พอใจว่าประเทศที่เป็นกลาง เช่น อินเดีย ได้รับความสนใจและเงินช่วยเหลือมากกว่าประเทศไทยซึ่งเป็นพันธมิตร³⁹

การโจมตีการเข้าเป็นสมาชิกขององค์การซีโต้ยังคงดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์สำคัญที่นำไปสู่การปกครองแบบเผด็จการอีกครั้งคือ เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2501 หลังจากการปฏิวัติที่

³⁶นายพจน์ สารสิน ได้ลาออกจากตำแหน่งเลขาธิการองค์การซีโต้เพื่อมาเป็นนายกรัฐมนตรี และนายวิลเลียม เวิร์ธ ได้รับแต่งตั้งให้รักษาการเลขาธิการองค์การซีโต้

³⁷Frank C. Darling, *Thailand and United States*, p. 184.

³⁸George Modelski, "The Asian states' participation in SEATO," in *SEATO six studies*, ed. George Modelski, p. 104.

³⁹*Ibid.*, p. 105.

ทำให้อิรักถอนตัวออกจากสนธิสัญญาแบกแดดเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2502⁴⁰ ผู้ลี้ภัยทางการเมืองจำนวน 5 คนได้เดินทางกลับประเทศไทย ที่สำคัญคือนายสงวน ตุลารักษ์ ซึ่งเป็นมือขวาของนายปรีดี และเป็นหัวหน้ากลุ่มเสรีไทยที่เดินทางไปติดต่อกับพันธมิตร และนายประเสริฐ ทรัพย์สุนทร ซึ่งเป็นอดีตสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติและเป็นผู้สนับสนุนคอมมิวนิสต์ ประกอบกับมีข่าวลือเกี่ยวกับการเลียนแบบการปฏิวัติแบกแดดในกรุงเทพฯ และในวันที่ 6 ตุลาคม ไทยได้ขับไล่เจ้าหน้าที่สหภาพโซเวียต 2 คนออกนอกประเทศในข้อหาดำเนินกิจกรรมการบ่อนทำลาย⁴¹

นอกจากนี้ยังมีข่าวลือเกี่ยวกับการลักลอบนำอาวุธเข้ามาในไทยและอันตรายจากการรัฐประหารแบบคอมมิวนิสต์ ประกอบกับความแตกแยกระหว่างผู้นำทางทหารในขณะนั้น โดยเฉพาะ พล.อ.ประภาสที่ต้องการได้อำนาจทางการเมือง จึงทำให้จอมพลสฤษดิ์เดินทางกลับจากประเทศอังกฤษและกระทำรัฐประหารครั้งที่ 2 ในเดือนตุลาคม 2501 โดยได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญและพรรคการเมืองทั้งหมด ตลอดจนประกาศกฏอัยการศึก รวมทั้งดำเนินการจับกุมนักการเมืองที่ต้องสงสัยว่าให้การสนับสนุนคอมมิวนิสต์ ผู้ให้การสนับสนุนนายปรีดี และนักการเมืองทั้งหมด 5 คน และขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีด้วยตนเอง ทำให้สภาพการเมืองของไทยกลับเข้าสู่ยุคที่ทหารมีความเข้มแข็ง ดังเช่นในช่วงปี พ.ศ. 2497 – 2498 และทำให้การต่อต้านองค์การซีโต้สิ้นสุดลง⁴² ส่วนการดำเนินนโยบายต่อจีน จอมพลสฤษดิ์ได้ควบคุมการดำเนินกิจกรรมคอมมิวนิสต์อย่างเข้มงวด⁴³ เนื่องจากจีนได้ละทิ้งการดำเนินนโยบายแบบสันติด้วยการรุกรานธิเบต รวมทั้งสนับสนุนเวียดนามเหนือและมีการโฆษณาชวนเชื่อเพื่อต่อต้านรัฐบาลไทยอย่างเปิดเผย และในเดือนมกราคม 2502 ได้มีการยกเลิกการนำสินค้าเข้าจากจีนทุกชนิด ส่วนหนึ่งเพื่อรักษาอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ และกระตุ้นการผลิตภายในประเทศ และเป็นการห้ามมิให้จีนคอมมิวนิสต์สะสมเงินทุนในไทยเพื่อสนับสนุนกิจกรรมทางการเมือง⁴⁴

⁴⁰สนธิสัญญาแบกแดดจัดทำขึ้นเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2498 มีสมาชิกประกอบด้วยอิรัก ตุรกี อังกฤษ ปากีสถาน อิหร่าน เพื่อร่วมมือด้านความมั่นคงและการป้องกัน รวมทั้งการไม่แทรกแซงกิจการภายในประเทศ ต่อมาเมื่ออิรักถอนตัวจึงเปลี่ยนชื่อเป็นองค์การเซนต์ และย้ายสำนักงานใหญ่จากกรุงแบกแดดไปยังเมืองแองการา ประเทศตุรกี

⁴¹George Modelski, "The Asian states' participation in SEATO," in *SEATO six studies*, ed. George Modelski, p. 126.

⁴²*ibid.*, pp. 126 – 127.

⁴³*SEATO : Record of progress 1959 – 1960* (n.d) : 16.

⁴⁴George Modelski, "The Asian states' participation in SEATO," in *SEATO six studies*, ed. George Modelski, p. 113.

ในช่วงปี พ.ศ. 2500 - 2502 นโยบายของสหรัฐฯ ได้เปลี่ยนแปลงไปเล็กน้อย เนื่องจาก นายดัลเลส และผู้นำที่มีบทบาทสำคัญในด้านการต่างประเทศ ซึ่งเน้นการป้องกันทางทหารในภูมิภาค เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในสมัยประธานาธิบดีไอเซนฮาวร์ได้เสียชีวิตลง ทำให้มีการกำหนดนโยบาย ต่างประเทศสหรัฐฯ ที่มีการมองภาพรวมกว้างมากขึ้นและมีความยืดหยุ่นมากขึ้น และเริ่มให้ความสำคัญกับปัญหาการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในประเทศที่มีไซเบอร์วันตกมากขึ้น โดยตระหนักว่าการ ต่อสู้กับคอมมิวนิสต์โดยวิธีการใช้อำนาจทางการทหารเพียงอย่างเดียวไม่ได้⁴⁵ เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจ และสังคมที่ล้าหลังจะเป็นเป้าหมายดึงดูดในการแทรกแซงและการบ่อนทำลายของคอมมิวนิสต์ ทำให้องค์การซีโต้เปลี่ยนมาเน้นด้านเศรษฐกิจและสังคมซึ่งได้รับการละเลยมานาน โดยในการประชุมคณะมนตรีซีโต้ ครั้งที่ 5 ณ กรุงเวลลิงตัน ประเทศนิวซีแลนด์ เมื่อเดือนเมษายน 2502 นายซี ดักลาส ดิลลอน รองรัฐมนตรีว่าการต่างประเทศฝ่ายเศรษฐกิจ ซึ่งเข้าร่วมประชุมแทนนายดัลเลสได้กล่าว "ความต้องการในการพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นพื้นฐาน และไม่สามารถแยกได้จากภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ เราจะต้องไม่ลืมว่าในขณะที่วัตถุประสงค์สำคัญขององค์การซีโต้ยังคงเป็นการป้องกันร่วมกันในพื้นที่ แต่ความมั่นคงที่เราแสวงหาจะมีความหมายหากมีการพัฒนามาตรฐานชีวิตในเขตพื้นที่สนธิสัญญา"⁴⁶

นอกจากนี้ในแถลงการณ์ของการประชุมคณะมนตรีซีโต้ ครั้งที่ 5 ได้ยอมรับว่าพื้นที่หลายแห่ง ยังคงด้อยพัฒนา และเน้นย้ำถึงความจำเป็นในการพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งจะนำไปสู่ความมั่นคงในเขตพื้นที่สนธิสัญญา⁴⁷ รวมทั้งมีการกระตุ้นให้คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจและคณะกรรมการกิจกรรมด้านข้อมูลข่าวสาร วัฒนธรรม การศึกษา และแรงงานให้ความช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจและสังคมเพิ่มมากขึ้น การหันมาเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การซีโต้สอดคล้องกับความต้องการของจอมพลสฤษดิ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศในช่วงเวลานั้น จึงทำให้ไทยได้รับการสนับสนุนในการจัดตั้งโครงการและความช่วยเหลือต่างๆ เป็นจำนวนมาก เช่น การจัดตั้งโรงเรียนบัณฑิตวิทยาลัยที่กรุงเทพฯ ในปี พ.ศ. 2502 การจัดตั้งโครงการพัฒนาแรงงานที่มีทักษะ การจัดตั้งโรงเรียนฝึกอบรมทหารด้านเทคนิค การจัดตั้งโครงการวิจัยอหิวาตกโรคในปี พ.ศ. 2502 ซึ่งได้เปลี่ยนเป็นสถาบันวิจัยทางการแพทย์ในปี พ.ศ. 2503 การจัดตั้งโครงการการติดต่อสื่อสารทางอู่ศูนย์มหาวิทยาลัย ในปี พ.ศ. 2504 การจัดตั้งโรงงานปรับปรุงซ่อมแซมพาหนะในปี พ.ศ. 2508 การจัดตั้งศูนย์วิจัยทางการแพทย์และการจัดตั้งโครงการวิจัยทางการแพทย์เกษตรเริ่มในเดือนพฤษภาคม 2509 การจัดตั้งกิจกรรม

⁴⁵Frank C. Darling, *Thailand and United States*, p. 169.

⁴⁶Ibid., p. 174.

⁴⁷Ibid.

การพัฒนาชุมชน ในปี พ.ศ. 2510 และการจัดตั้งการวิจัยเผ่าชาวเขา ในปี พ.ศ. 2508 (ดูรายละเอียดภาคผนวก ข)

ส่วนในด้านวัฒนธรรมได้มีการตั้งโครงการทุนการศึกษาในปี พ.ศ. 2501 การให้ทุนการวิจัยโครงการการสอนและการติดต่อระหว่างมหาวิทยาลัยในเอเชีย และได้มีการสนับสนุนการจัดประชุมคณะเจ้าหน้าที่จากมหาวิทยาลัยต่างๆ ณ เมืองการาจี่ ในเดือนมกราคม 2504 สำหรับด้านการทหารประเทศสมาชิกยังคงระมัดระวังภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ในลาวและเวียดนาม รวมทั้งมีการสนับสนุนการซ้อมรบในเขตพื้นที่สนธิสัญญาหลายครั้ง เช่น การฝึก SEA DEMON ในเดือนเมษายน 2502 การฝึก SADDLE UP ในเดือนมิถุนายน 2502 การฝึก TEAMWORK II ในเดือนมกราคม 2503 และการฝึก SEA LION ในเดือนเมษายน 2503 นอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2501 มีการพิจารณาการจัดตั้งการติดต่อเชื่อมโยงระหว่างองค์การซีโต้กับพันธมิตรทางทหารตะวันตกอื่นๆ และได้มีการจัดประชุมสัมมนาเกี่ยวกับการบ่อนทำลายในฟิลิปปินส์และปาเกีสถาน⁴⁸ ส่วนการให้ความช่วยเหลือในลักษณะวิภาคิกียังดำเนินต่อไป ทั้งในด้านการจัดหาอุปกรณ์และการจัดฝึกอบรม⁴⁹ (ดูรายละเอียดภาคผนวก ข)

อย่างไรก็ตามแม้ว่าการวิจารณ์ของประชาชนและพรรคฝ่ายค้านจะผ่อนคลายลง แต่ในบางช่วงผู้นำรัฐบาลกลับเป็นฝ่ายไม่พอใจการดำเนินการขององค์การซีโต้เอง โดยในช่วงที่สหรัฐฯ เริ่มมีความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับประเทศที่เป็นกลาง และเน้นการเป็นพันธมิตรทางทหารน้อยลง ประกอบกับการที่สหรัฐฯ ปฏิเสธที่จะเพิ่มโครงการความช่วยเหลือด้านการทหารและเศรษฐกิจแก่ไทย จึงทำให้ในปี พ.ศ. 2501 จอมพลสฤษดิ์ได้กล่าวหาสหรัฐฯ ว่าให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่เป็นกลางมากกว่าประเทศพันธมิตรองค์การซีโต้ที่ซื่อสัตย์เช่นไทย และในปีต่อมา สหรัฐฯ ได้ดำเนินงานล่าช้าที่จะให้เงินช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจและการทหารแก่ไทยจำนวน 60,000,000 เหรียญสหรัฐฯ เพื่อขยายกองกำลังเป็น 15,000 คน ตามคำร้องขอของไทย พล.อ.ถนอมซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้แสดงความไม่พอใจและแสดงความคิดเห็นว่าประเทศเพื่อนบ้านบางประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งมีความใกล้ชิดกับสหรัฐฯ น้อยกว่าไทย ยังได้รับเงินช่วยเหลือจากสหรัฐฯ มากกว่าไทย⁵⁰

⁴⁸ Ibid., pp. 174 - 175.

⁴⁹ ดูรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมขององค์การซีโต้ทั้งในด้านการทหาร เศรษฐกิจ และสังคม ตั้งแต่สมัยจอมพล ป. ถึง ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ เพิ่มเติมใน Corrine Phuangkasem, *Thailand and SEATO*, pp. 47 - 68.; *SEATO Report (1961 - 1973)*; *SEATO Record (1962 - 1974.)*

⁵⁰ Frank C. Darling, *Thailand and United States.*, p. 200.

ต่อมาในปี พ.ศ. 2503 พ.อ.ถนัด คอมันตร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการวิจารณ์สหรัฐฯ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2502 ประกาศที่จะลาออกจากตำแหน่งเนื่องจากสหรัฐฯ และอินเดียได้มีการเจรจาขายข้าวตัดหน้าไทยซึ่งต้องการที่จะขายข้าวให้แก่อินเดียเช่นกัน ซึ่งไทยเชื่อว่าความตกลงระหว่างสหรัฐฯ และอินเดียจะทำให้ราคาข้าวของไทยตกต่ำลงมากกว่าร้อยละ 50 นอกจากนี้ พ.อ.ถนัดได้ประกาศจะให้มีการประเมินการเข้าเป็นสมาชิกของไทยในองค์การซีโต้และทบทวนความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐฯ และสหภาพโซเวียตใหม่ โดยไทยอาจจะยอมรับความช่วยเหลือจากสหภาพโซเวียต และอาจจะเพิ่มความร่วมมือทางการค้าและอุตสาหกรรมกับสหภาพโซเวียตด้วย ในขณะที่เดียวกันนายนิโคลาเยฟ ซึ่งดำรงตำแหน่งเอกอัครราชทูตสหภาพโซเวียตประจำประเทศไทยแทนนายอเล็กซิส โอบูคอฟ ได้เดินทางมาประเทศไทยในเดือนพฤศจิกายน 2503 และได้เสนอที่จะให้มีการปรับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหภาพโซเวียตให้มีความใกล้ชิดมากยิ่งขึ้น⁵¹

นอกจากนี้ เมื่อสหรัฐฯ ให้การสนับสนุนด้านอาวุธแก่กัมพูชาในขณะที่ไทยและกัมพูชามีปัญหาความขัดแย้งเรื่องเขาพระวิหาร ยิ่งทำให้ไทยไม่พอใจ โดยจอมพลสฤษดิ์ได้ประกาศว่าจะมีการแลกเปลี่ยนเอกสารการค้า (Trade note) อย่างเป็นทางการกับสหภาพโซเวียต เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2505 โดยสหภาพโซเวียตได้เสนอว่าจะซื้อยางพาราจากไทยคิดเป็นร้อยละ 62 ของผลผลิตทั้งหมดในปี พ.ศ. 2505 นอกจากนี้ไทยประกาศว่าจะมีการเปิดสถานีการค้าของสหภาพโซเวียต ณ กรุงเทพฯ และจะมีการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรมระหว่างไทยกับสหภาพโซเวียตด้วย⁵² ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหภาพโซเวียตในช่วงจอมพลสฤษดิ์จนถึงปีพ.ศ. 2507 จึงยังคงอยู่ในเกณฑ์ที่ดี ดังจะเห็นได้จากคำให้สัมภาษณ์ของผู้สื่อข่าวสหภาพโซเวียตที่เดินทางมาไทยว่า มีผู้นำระดับสูงของไทยหลายคนต้องการที่จะให้มีการกระชับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหภาพโซเวียตเพิ่มมากขึ้นอีก⁵³

ส่วนผู้นำอีกคนที่มีบทบาทสำคัญในการวิจารณ์นโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้คือ พล.อ.ประภาส ซึ่งดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการ

⁵¹ภรณ์พรรณ สุขสวัสดิ์, "อุปสรรคในความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหภาพโซเวียต ในยุคหลังสงครามอินโดจีน," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 27.

⁵²Straite time (21 September 1962) อ้างถึงใน ภรณ์พรรณ สุขสวัสดิ์, "อุปสรรคในความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหภาพโซเวียต ในยุคหลังสงครามอินโดจีน," หน้า 28.

⁵³Pravda (10 May 1964) อ้างถึงใน ภรณ์พรรณ สุขสวัสดิ์, "อุปสรรคในความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหภาพโซเวียต ในยุคหลังสงครามอินโดจีน," หน้า 29.

กระทรวงมหาดไทย ได้วิจารณ์สหรัฐฯ หลังจากที่สหรัฐฯ สนับสนุนรัฐบาลเป็นกลางของลาวและผ่อนคลายความสัมพันธ์กับเจ้าสีหนุในกัมพูชา โดยได้เสนอให้ไทยใช้นโยบายต่างประเทศแบบเป็นกลาง และในปี พ.ศ. 2504 พล.อ.ประภาสได้เสนอให้ไทยใช้นโยบายความเป็นไทย (Thai – ist policy) ซึ่งเป็นนโยบายที่มีพื้นฐานบนประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และผลประโยชน์ของไทย และเป็นนโยบายที่มีได้สนับสนุนตะวันตก คอมมิวนิสต์ และความเป็นกลาง อย่างไรก็ตามการวิจารณ์สหรัฐฯ นี้เกิดจากความต้องการในการสร้างอำนาจเพื่อแข่งขันกับ พล.อ.ถนอม เท่านั้น⁵⁴

ในช่วงปี พ.ศ. 2502 – 2505 ความไม่พอใจของรัฐบาลไทยต่อสหรัฐฯ เพิ่มมากขึ้นเนื่องจากความล้มเหลวของสหรัฐฯ ในการจัดการกับขบวนการปะเทดลาว กล่าวคือในช่วงจอมพลสฤษดิ์ รัฐบาลไทยได้แสดงความวิตกกังวลต่อสถานการณ์ในลาวที่ทวีความรุนแรงขึ้น ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง โยจินห์ได้ขับไล่ฝรั่งเศสออกจากอินโดจีน และในปี พ.ศ. 2494 โยจินห์ได้ส่งทหารเวียดนามเหนือเข้ามาช่วยฝ่ายปะเทดลาวซึ่งเป็นคอมมิวนิสต์นำโดยเจ้าสุภานุวงศ์ เพื่อทำสงครามกองโจร ทำให้ฝ่ายเวียดนามเหนืออาศัยอยู่ในลาวและให้ความช่วยเหลือแก่ลาวนับแต่นั้นมา โดยในปี พ.ศ. 2496 – 2497 เวียดนามเหนือได้ช่วยเหลือฝ่ายปะเทดลาวในการจัดตั้งฐานที่มั่นในเมืองซำเหนือ และพงสาลี และทำให้สถานการณ์ในลาวที่ทวีความรุนแรงขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2502 – 2505 ดังนี้⁵⁵

1. เหตุการณ์ในช่วงปี พ.ศ. 2502 สถานการณ์ในลาวทำให้ผู้นำไทยวิตกกังวลถึงความมั่นคงของไทย เนื่องจากลาวถือได้ว่าเป็นประเทศที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ต่อไทยเป็นอย่างมาก โดยไทยและลาวมีพรมแดนติดต่อกันเป็นระยะทางถึง 1,000 ไมล์ นอกจากนี้ประชาชนยังมีความใกล้ชิดกันทางด้านเชื้อชาติ ภาษา ศาสนา ขนบประเพณี ดังนั้นหากคอมมิวนิสต์สามารถครอบครองลาวได้ก็จะเป็นหนทางมาสู่การยึดอำนาจในประเทศไทยต่อไปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

สถานการณ์การสู้รบในลาวได้ทวีความรุนแรงขึ้น โดยในเดือนมกราคม 2502 กองทัพเวียดนามเหนือได้บุกรุกเข้ามาในลาว และมีการต่อสู้กันอย่างรุนแรง เนื่องจากกลุ่มผู้นำของลาวได้แตกแยกออกเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายขวามีผู้นำคือ นายพลภูมิ หน่อสวัน ซึ่งสนับสนุนตะวันตก ฝ่ายขบวนการปะเทดลาวนำโดยเจ้าสุภานุวงศ์ ซึ่งสนับสนุนคอมมิวนิสต์ และผู้นำฝ่ายเป็นกลางได้แก่ เจ้าสุวรรณภูมา ซึ่งต้องการจัดตั้งรัฐบาลผสม 3 ฝ่ายในการปกครองลาว และในช่วงกลางเดือนมิถุนายน 2502 กองกำลังของฝ่ายปะเทดลาวได้โจมตีฐานที่มั่นของรัฐบาลหลายแห่งในซำเหนือ และในเดือนสิงหาคม

⁵⁴Frank C. Darling, *Thailand and United States*, p. 200.

⁵⁵Corrine Phuangkasem, *Thailand and SEATO*, p. 29.

2502 การต่อสู้ได้ขยายไปยังแขวงหลวงพระบางและเมืองท่าแขก หลังจากนั้นในเดือนกันยายน 2502 ฝ่ายปะเทดลาวได้โจมตีซ้ำเห็นอีกหลายครั้ง

จากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้นายพลภูมิเดินทางมากรุงเทพฯ เพื่อปรึกษาหารือกับจอมพลสฤษดิ์ เป็นเวลา 4 วัน ซึ่งจอมพลสฤษดิ์ได้แสดงความเห็นว่าไทยจะให้ความช่วยเหลือแก่ลาวหากสหรัฐฯ เข้าร่วมด้วย และได้มีการจัดส่งผู้สังเกตการณ์ทางทหารของไทยเข้าไปในลาว อย่างไรก็ตาม พล.อ.ถนอมได้ย้ำว่ากองกำลังทหารไทยพร้อมที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ลาวถ้าได้รับการร้องขอจากรัฐบาลลาว⁵⁶

ในขณะเดียวกันในช่วงต้นเดือนกันยายน 2502 รัฐบาลท่ามพู เสนานิกร ได้เรียกร้องไปยังสหประชาชาติให้เข้ามาดูสถานการณ์การคุกคามของฝ่ายเวียดนามเหนือ จึงทำให้องค์การซีโต้โดยการผลักดันของไทยเริ่มแสดงท่าทีเกี่ยวกับสถานการณ์ในลาว โดยไทยได้จัดส่งคณะเจ้าหน้าที่ทางทหารเข้าไปสังเกตการณ์ในลาว และส่งหน่วยทหารเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในลาว นอกจากนี้ยังผลักดันให้มีการประชุมผู้แทนคณะมนตรีซีโต้ถึง 3 ครั้งในช่วงเดือนกันยายน⁵⁷ โดยในการประชุมคณะที่ปรึกษาทางทหารขององค์การซีโต้ ณ กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 22 กันยายน 2502 นายพจน์ ซึ่งดำรงตำแหน่งเลขาธิการองค์การซีโต้ในขณะนั้น ได้ประกาศว่าองค์การซีโต้พร้อมที่จะส่งกองกำลังทหารไปช่วยเหลือลาวหากรัฐบาลลาวร้องขอมา แต่อังกฤษและฝรั่งเศสไม่เห็นด้วยเนื่องจากสถานการณ์ในลาวยังไม่รุนแรงมากพอในการแทรกแซง ส่วนสหรัฐฯเห็นว่าควรให้สหประชาชาติเข้ามาดูแลก่อน ดังนั้นที่ประชุมจึงมีมติให้เผ่ารอดูเหตุการณ์ไปก่อน⁵⁸ และในการประชุมคณะที่ปรึกษาทางทหาร เมื่อวันที่ 26 กันยายน 2502 นายพจน์ระบุว่า " เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจำเป็นต้องมีการป้องกันความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของลาวต่อการแทรกแซงจากภายนอก องค์การซีโต้ได้มีการเตรียมความพร้อมเพื่อให้สามารถปฏิบัติการได้อย่างทันทีทันใดภายใต้กรอบของสนธิสัญญามะนิลา"⁵⁹ อย่างไรก็ตามแม้ว่าองค์การซีโต้จะสนับสนุนให้มีการเตรียมพร้อมดังกล่าว แต่รัฐบาลลาวยังคงมิได้ร้องขอความช่วยเหลือมาเนื่องจากต้องการรอดูผลจากการร้องขอความช่วยเหลือจากสหประชาชาติก่อน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵⁶ สุรัชย์ ศิริไกร, การพัฒนาเศรษฐกิจการเมืองลาว (กรุงเทพมหานคร: สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), หน้า 42.

⁵⁷ George Modelski, "SEATO," in Alliance : latent war communities in the contemporary world, ed. Francis A. Beer, p.201.

⁵⁸ สุรัชย์ ศิริไกร, การพัฒนาเศรษฐกิจการเมืองลาว, หน้า 42.

⁵⁹ Sunthorn Hongladarom, South - East Asia Treaty Organization Bangkok SEATO Records : 1954 - 1977 : A survey of the activities of the South - East Asia Treaty Organization, p. 10.

นอกจากนี้ประเทศมหาอำนาจในองค์การซีโต้ได้แก่ สหรัฐฯ อังกฤษ และฝรั่งเศส ได้เริ่มผลักดันให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติจัดส่งคณะกรรมการเข้าไปตรวจสอบสถานการณ์ในลาว ซึ่งในขณะที่มีการประชุมสหประชาชาติ ณ กรุงนิวยอร์ก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมของลาวได้ประกาศว่ารัฐบาลกำลังพิจารณาการส่งคำร้องขอความช่วยเหลือไปยังองค์การซีโต้⁶⁰ ต่อมาในการประชุมผู้แทนคณะมนตรีซีโต้ เมื่อวันที่ 26 กันยายน 2502 ได้มีการออกถ้อยแถลงระบุว่าในสถานการณ์ที่จำเป็นในการปกป้องบูรณภาพแห่งดินแดนของลาวจากการแทรกแซงจากภายนอก องค์การซีโต้จะมีการเตรียมพร้อมเพื่อให้สามารถดำเนินการอย่างทันทีทันใดในกรอบของสนธิสัญญาอะนิลา หลังจากนั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศของประเทศสมาชิกองค์การซีโต้ได้มีการประชุมพิเศษเพื่อปรึกษาหารือเกี่ยวกับสถานการณ์ในลาว เมื่อวันที่ 29 กันยายน 2502 ณ กรุงวอชิงตัน⁶¹

อย่างไรก็ตามองค์การซีโต้ยังไม่มีการดำเนินการใดๆ จนกระทั่งคณะผู้สังเกตการณ์ของสหประชาชาติได้เดินทางมายังลาว แต่ยังไม่พบหลักฐานการรุกรานของเวียดนามเหนือ⁶² นอกจากนี้นายดัก ฮัมมาโซลด์เลขาธิการสหประชาชาติได้ปรึกษาหารือกับท้าวผุย ซึ่งท้าวผุยได้ประกาศว่าลาวจะยังคงดำเนินนโยบายเป็นกลาง และไม่อนุญาตให้ประเทศใดใช้ลาวเป็นฐานของกองกำลังต่างประเทศ การประกาศดังกล่าวจึงสามารถตีความได้ว่าลาวไม่ต้องการความช่วยเหลือทางทหารจากองค์การซีโต้⁶³ อย่างไรก็ตามเหตุการณ์ในลาวได้ส่งผล โดยนายพลภูมิซึ่งสนับสนุนตะวันตกได้ทำการรัฐประหารยึดอำนาจในวันที่ 30 ธันวาคม 2502 และได้จัดตั้งรัฐบาลเจ้าสมสนิท และนายพลภูมิขึ้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ซึ่งทำให้รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์พอใจและให้การสนับสนุนนายพลภูมิอย่างมาก เนื่องจากนายพลภูมิมีความสัมพันธ์ทางเครือญาติกับจอมพลสฤษดิ์⁶⁴

2. เหตุการณ์ในช่วงปี พ.ศ. 2503 สถานการณ์ในลาวได้ทวีความรุนแรงขึ้นอีก เมื่อร้อยเอกกองแลกระทำรัฐประหาร ในเดือนสิงหาคม 2503 และจัดตั้งรัฐบาลเจ้าสุวรรณภูมาขึ้นปกครองประเทศ ซึ่งร้อยเอกกองแลเห็นว่าการจัดตั้งรัฐบาลเป็นกลางร่วมกับฝ่ายปะเทดลาว จะทำให้สถานการณ์ในลาวสงบลง และเป็นการสร้างสันติภาพให้เกิดขึ้น ส่วนนายพลภูมิได้หลบหนีไปรวบรวมกำลังพลทางตอนใต้

⁶⁰George Modelski, "SEATO," in *Alliance : latent war communities in the contemporary world*, ed. Francis A. Beer, p. 201.

⁶¹Ibid.

⁶²Ibid.

⁶³Norman J. Padeford, "SEATO and peace in Southeast Asia," *Current History* 38 - 39 (February 1960) : 100.

⁶⁴Donald E. Nuechterlein, *Thailand and the struggle for Southeast Asia*, p. 32.

ของลาวเพื่อวางแผนยึดอำนาจต่อไป จากสถานการณ์ดังกล่าวทำให้ไทยผลักดันให้องค์การซีโต้ สนับสนุนนายพลภูมิในการโค่นล้มอำนาจของรัฐบาลเจ้าสุวรรณหงษา ซึ่งฟิลิปปินส์และปากีสถานเห็น ด้วยกับไทยที่จะให้องค์การซีโต้ป้องกันมิให้คอมมิวนิสต์ยึดครองอำนาจในลาว อย่างไรก็ตาม ฝรั่งเศส และอังกฤษไม่เห็นด้วยเนื่องจากเห็นว่ายังไม่มีหลักฐานการโจมตีรุกรานที่ชัดเจนในลาว ประกอบกับ การขึ้นมามีอำนาจของรัฐบาลที่สนับสนุนตะวันตกอาจจะทำให้สหภาพโซเวียตไม่พอใจและอาจจะนำไปสู่การขยายตัวของสงครามในภูมิภาค นอกจากนี้รัฐบาลเจ้าสุวรรณหงษายังมิได้ร้องขอความช่วยเหลือ จากองค์การซีโต้แต่อย่างใด⁶⁵

อย่างไรก็ตาม ประธานาธิบดีไอเซนเฮอว์ยังคงมีท่าทีขัดแย้งกันระหว่างการสนับสนุนเจ้า สุวรรณหงษา และนายพลภูมิ ซึ่งมีนโยบายแตกต่างกัน กล่าวคือเจ้าสุวรรณหงษาสนับสนุนการดำเนิน นโยบายเป็นกลาง การรับรองสหภาพโซเวียตและจีนคอมมิวนิสต์ รวมทั้งการจัดตั้งรัฐบาลผสมโดยมี ฝ่ายผู้นำประเทศลาวเข้าร่วมด้วย ส่วนนายพลภูมิมีนโยบายสนับสนุนประเทศตะวันตกอย่างเต็มที่ ทำให้ สหรัฐฯ ใช้วิธีการดำเนินนโยบายแบบสองด้านคือการสนับสนุนเจ้าสุวรรณหงษา แต่ให้ความช่วยเหลือ ทางทหารอย่างลับๆ แก่นายพลภูมิ จึงทำให้ผู้นำไทยไม่พอใจและสับสน และเมื่อสหรัฐฯ ไม่ สามารถดำเนินการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ไทยเริ่มหันมาใช้นโยบายเป็น กลาง และพยายามที่จะสร้างความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับสหภาพโซเวียต โดยในเดือนพฤศจิกายน 2503 ไทยได้ลงนามในความตกลงกับสหภาพโซเวียตในการสร้างความสัมพันธ์ทางการค้า เทคนิค วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรม และในเดือนต่อมา ผู้นำทางทหารของไทยได้มีการปรึกษารื้อถอน เอกอัครราชทูตสหภาพโซเวียตหลายครั้งเกี่ยวกับเงินช่วยเหลือทางเศรษฐกิจสำหรับการวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจ 6 ปี นอกจากนี้ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2503 ขณะที่กองกำลังปะเทดลาวได้เคลื่อนเข้ามาใกล้ ประเทศไทย และสหรัฐฯ ยังคงมีนโยบายที่ไม่แน่นอน ทำให้จอมพลสฤษดิ์ประกาศว่า "ถ้าสถานการณ์ ในลาวหรือในที่ใดพัฒนาขึ้นไปถึงจุดอันตรายต่อไทยโดยไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ไทยก็จะต่อสู้ภัยจาก คอมมิวนิสต์ และหวังว่าจะได้รับความช่วยเหลือและความร่วมมือจากประเทศโลกเสรี เนื่องจากการ ต่อสู้กับคอมมิวนิสต์เป็นการต่อสู้เพื่อความผาสุกของประเทศโลกเสรีทั้งหมด อย่างไรก็ตาม แม้ว่าไทย จะต้องต่อสู้เพียงลำพังโดยปราศจากความช่วยเหลือจากผู้ใด ไทยก็ต้องทำหากประเทศอยู่ในภาวะ อันตรายและไทยจะต้องพ่ายแพ้ในท้ายที่สุด"⁶⁶

⁶⁵Corrine Phuangkasem, *Thailand and SEATO*, pp. 32 - 33.

⁶⁶Frank C. Darling, *Thailand and United States*, pp. 202 - 203.

ต่อมาประธานาธิบดี จอห์น เอฟ. เคนเนดี ได้ขึ้นดำรงตำแหน่งแทนประธานาธิบดี ไอเซนเฮาว์ ในปี พ.ศ. 2503 และได้ประกาศนโยบายที่เปลี่ยนแปลงไปเล็กน้อย คือการปรับปรุงการสร้างสรรค์สภาพและความเจริญก้าวหน้าในโลก โดยลดการพึ่งพาอำนาจทางการทหารของสหรัฐฯ และสร้างความสามารถของกองกำลังสหรัฐฯ ในการทำสงครามแบบจำกัดอย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้อาวุธนิวเคลียร์และระเบิดหนัก และเน้นการให้เงินช่วยเหลือแก่ประเทศด้อยพัฒนาในการปฏิรูปประเทศ โดยลดการให้ความช่วยเหลือทางการทหารและเพิ่มความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามแม้ว่าประธานาธิบดีเคนเนดีจะประกาศนโยบายดังกล่าว แต่ก็ไม่มี การเปลี่ยนแปลงนโยบายทางการทหารต่อประเทศไทยที่ดำเนินมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2493 เนื่องจากเห็นว่าเหตุการณ์ในลาวและเวียดนามยังคงเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศไทย

ในช่วงเดือนธันวาคม 2503 สถานการณ์ได้คลี่คลายลง เนื่องจากนายพลภูมิได้จัดตั้งรัฐบาลบุญอุ้มที่สนับสนุนประเทศตะวันตกขึ้นในเวียงจันทน์ รัฐบาลเจ้าบุญอุ้มได้แสดงความต้องการที่จะเข้าเป็นสมาชิกขององค์การซีโต้ แต่สหรัฐฯ ได้คัดค้านเนื่องจากเห็นว่าการที่รัฐบาลใหม่เข้าเป็นสมาชิกจะเป็นการกระทำที่ใจแจ้งเกินไป รัฐบาลเจ้าบุญอุ้มจึงสร้างข่าวว่ามีการรุกรานจากเวียดนาม ทำให้ไทยมีการเตรียมตัวด้านการป้องกันและกองกำลังของสหรัฐฯ ในแปซิฟิกมีการเตรียมความพร้อมมากขึ้น นอกจากนี้สหรัฐฯ ได้เสนอในที่ประชุมผู้แทนคณะมนตรีซีโต้ให้มีการจัดประชุมคณะมนตรีซีโต้ในวาระพิเศษ แต่อังกฤษไม่เห็นด้วย ส่วนออสเตรเลียเห็นว่าควรจะรอดูท่าทีไปก่อน อย่างไรก็ตามที่ประชุมเห็นว่าควรจะมีควมพยายามในทุกด้านเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาโดยวิธีการสันติ อย่างไรก็ตามต่อมาพบว่าหลักฐานการแทรกแซงจากภายนอกของลาวนั้นมิได้เป็นความจริง⁶⁷

ส่วนรัฐบาลเจ้าสุวรรณหงมาซึ่งมีความชอบธรรมในการปกครองประเทศได้แสดงความต้องการที่จะดำเนินนโยบายเป็นกลางและไม่ต้องการที่จะร้องขอความช่วยเหลือจากองค์การซีโต้ จึงทำให้องค์การซีโต้ไม่สามารถเข้าแทรกแซงเพื่อแก้ไขปัญหาในลาวโดยตรงได้ ต่อมาฝ่ายปะเทดลาวและฝ่ายเป็นกลางซึ่งได้รับการสนับสนุนจากเวียดนามเหนือและสหภาพโซเวียตได้ต่อต้านรัฐบาลเจ้าบุญอุ้มจึงทำให้สถานการณ์รุนแรงขึ้นอีก และที่ประชุมผู้แทนคณะมนตรีซีโต้ได้มีการพิจารณาปัญหาการจัดหาอาวุธของสหภาพโซเวียตให้แก่รัฐบาลเจ้าสุวรรณหงมา และเห็นว่า เป็นปัญหาสำคัญ แต่ยังคงมิได้มีการดำเนินการใดๆ นอกจากการแสดงความวิตกกังวลเท่านั้น⁶⁸

⁶⁷George Modelski, "SEATO," in *Alliance : latent war communities in the contemporary world*, ed. Francis A. Beer, p. 201.

⁶⁸ibid., p. 202.

ดังนั้นแม้ว่าไทยและสหรัฐฯ จะให้การสนับสนุนรัฐบาลเจ้าบุญอุ้มอย่างเต็มที่ แต่องค์การซีโต้ก็ยังไม่สามารถดำเนินการใดๆ ได้ โดยฟิลิปปินส์และปากีสถานได้แสดงความเห็นใจ แต่อังกฤษ ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ต่างปฏิเสธที่จะให้ความช่วยเหลือ ต่อมานายพลภูมิและเจ้าบุญอุ้มพยายามที่จะให้มีการเจรจาหยุดยิง สหรัฐฯ จึงให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาล โดยประธานาธิบดีเคนเนดีได้ร้องขอประชาชนสหรัฐฯ ให้มีการเคลื่อนกองกำลังใหม่ไปยังแปซิฟิก และให้ส่งเจ้าหน้าที่ไปยังภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย⁶⁹ ซึ่งในระยะแรกฝรั่งเศสไม่เห็นด้วย แต่หลังจากการประชุมคณะมนตรีซีโต้แล้ว ที่ประชุมได้มีการแสดงออกร่วมกันอย่างจริงจัง โดยได้มีการประกาศว่า "ถ้าความพยายามดังกล่าวล้มเหลว และยังคงมีความพยายามทางทหารอย่างกระตือรือร้นในการควบคุมลาว ประเทศสมาชิกขององค์การซีโต้จะเตรียมตัวภายใต้กรอบของสนธิสัญญาในการปฏิบัติการใดๆ ที่เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น"⁷⁰

3. เหตุการณ์ในช่วงปี พ.ศ. 2504 ในเดือนมีนาคม 2504 สถานการณ์ในลาวเลวร้ายลงอีก โดยฝ่ายปะเทดลาวและร้อยเอกกองแล ได้โจมตีกองกำลังของนายพลภูมิอย่างหนัก แม้ว่านายพลภูมิจะได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐฯ เป็นจำนวนมาก ดังนั้นในการประชุมคณะมนตรีซีโต้ ครั้งที่ 7 เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2504 ที่ประชุมได้เรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหาในลาวและให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามข้อผูกพันในองค์การซีโต้ แต่เมื่อรัฐบาลลาวเสนอให้องค์การซีโต้ส่งผู้สังเกตการณ์ไปศึกษาสถานการณ์แทรกแซงของคอมมิวนิสต์ในลาว ฝรั่งเศสและอังกฤษได้คัดค้านข้อเสนอดังกล่าว⁷¹ ต่อมาในเดือนมีนาคม 2504 ฝ่ายคอมมิวนิสต์เกือบเอาชนะกองกำลังของนายพลภูมิได้ทั้งหมด ไทยจึงเรียกร้องให้องค์การซีโต้เข้าแทรกแซงทางการทหารในลาว ซึ่งในขณะนั้น สหรัฐฯ เห็นว่าสถานการณ์ไม่สู้ดีนัก จึงให้การสนับสนุนข้อเสนอดังกล่าว โดยเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2504 ประธานาธิบดีเคนเนดีได้เตือนสหภาพโซเวียตว่าสหรัฐฯ จะดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด หากคอมมิวนิสต์ยังคงมีการโจมตีลาว⁷² นอกจากนี้ สหรัฐฯ ได้เพิ่มความช่วยเหลือทางการทหารและวางแผนที่จะเสนอให้ประเทศสมาชิกซีโต้ดำเนินการในเรื่องนี้ ซึ่งรวมถึงการส่งกองกำลังของสหรัฐฯ และพันมิตรไปยังภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย นอกจากนี้คณะกรรมการร่วมของสหรัฐฯ ได้เดินทางมาเยือนประเทศไทยด้วย⁷³

⁶⁹ Ibid., 203 - 204.

⁷⁰ Ibid., pp. 203 - 204.

⁷¹ L.P. Singh, "Thai foreign policy : The current phase," *Asian Survey* 3 (November 1963) : 536

⁷² Corrine Phuangkasem, *Thailand and SEATO*, p. 34.

⁷³ George Modelski, "SEATO," in *Alliance : latent war communities in the contemporary world*, ed. Francis A. Beer, p. 204.

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสหรัฐฯ จะแสดงจุดยืนในการให้ความช่วยเหลืออย่างเต็มที่ แต่ประเทศสมาชิกองค์การซีโต้ยังคงมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน โดยไทย ฟิลิปปินส์ และปากีสถานต้องการให้มีการแทรกแซงทางการทหาร ส่วนฝรั่งเศสต้องการให้รัฐบาลเจ้าสุวรรณภูมิมากลับมาปกครองประเทศอีกครั้ง และอังกฤษเห็นว่าควรจะรอคำตอบจากสหภาพโซเวียตเกี่ยวกับข้อเสนอในการหยุดยิง และเห็นว่าการแทรกแซงทางการทหารเป็นวิธีสุดท้ายที่ควรจะใช้ ดังนั้นสหรัฐฯ จึงพยายามที่จะรักษาความสมานฉันท์ภายในองค์การซีโต้ จึงเพียงแค่ประกาศเตือนฝ่ายคอมมิวนิสต์ และที่ประชุมได้ประกาศร่วมกันว่าจะมีการดำเนินการใดๆ นอกจากว่าฝ่ายปะเทดลาวจะยอมให้มีการหยุดยิง⁷⁴ อย่างไรก็ตามการตื่นตัวของสหรัฐฯ ในครั้งนี้เชื่อว่ามีส่วนทำให้ฝ่ายปะเทดลาวหยุดยิงในวันที่ 3 พฤษภาคม 2504⁷⁵

นอกจากนี้ในการประชุมคณะมนตรีซีโต้ ครั้งที่ 7 ระหว่างวันที่ 27 - 29 มีนาคม 2504 ณ กรุงเทพฯ ได้มุ่งพิจารณาประเด็นวิกฤตการณ์ในลาว อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประเทศสมาชิกมีความเห็นที่แตกต่างกัน จึงไม่มีมติที่แน่ชัดในการดำเนินการใดๆ แต่ประเทศสมาชิกได้ออกแถลงการณ์ร่วมกันซึ่งระบุถึงความต้องการให้มีการเจรจาอย่างสันติเพื่อความเป็นเสรีของลาว และ "หากความพยายามดังกล่าวล้มเหลว และยังคงมีการใช้กำลังทางทหารเพื่อควบคุมลาว สมาชิกขององค์การซีโต้จะมีการเตรียมการภายใต้สนธิสัญญาในการปฏิบัติการใดๆ ที่เหมาะสมในสถานการณ์นั้นๆ"⁷⁶

หลังจากนั้นสถานการณ์การรุกรานของคอมมิวนิสต์ในลาวยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง โดยฝ่ายคอมมิวนิสต์ได้รุกรานเข้ามาใกล้เมืองท่าแขกริมฝั่งแม่น้ำโขงเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2504 ไทยจึงประกาศว่าหากไทยรู้สึกว่ามีภัยคุกคามต่อไทย ไทยจะมีการปฏิบัติการทางทหารโดยลำพัง โดยไม่สนใจความคิดเห็นของประเทศสมาชิกอื่นๆ การแสดงความผิดหวังของไทยต่อสมาชิกองค์การซีโต้ และสหรัฐฯ ในการดำเนินการในลาว ทำให้ประธานาธิบดีเคนเนดีพยายามที่จะยืนยันกับประเทศที่มีใช้คอมมิวนิสต์ในภูมิภาค โดยนายดีน รัสก์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้กล่าวในที่ประชุมคณะมนตรีซีโต้ ครั้งที่ 7 เพื่อยืนยันแก่ประเทศสมาชิกในเอเชีย โดยเฉพาะไทยและฟิลิปปินส์ว่า สหรัฐฯ จะไม่ยอมให้ประเทศในภูมิภาคต้องตกเป็นคอมมิวนิสต์ และจะให้องค์การซีโต้และกองกำลังทหารเข้าแทรกแซงในลาวหากจำเป็น ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากฟิลิปปินส์และไทย แต่ฝรั่งเศสต่อต้านการเข้าแทรกแซงของกองกำลังต่างประเทศในทุกรูปแบบและเห็นว่าพันธมิตรควรจะดำเนินการใดๆ ให้

⁷⁴Corrine Phuangkasem, *Thailand and SEATO*, p. 34.

⁷⁵George Modelski, "SEATO," in *Alliance : latent war communities in the contemporary world*, ed. Francis A. Beer, p. 204.

⁷⁶Sunthorn Hongladarom, *South - East Asia Treaty Organization Bangkok SEATO Records : 1954 - 1977 : A survey of the activities of the South - East Asia Treaty Organization*, p. 11.

เข้ากับสถานการณ์⁷⁷

นอกจากนี้ประธานาธิบดีเคนเนดีได้มอบให้รองประธานาธิบดีลินดอน บี. จอห์นสันมาเยือนประเทศต่างๆ ในภูมิภาคในเดือนพฤษภาคม 2504 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อยืนยันแก่เวียดนามใต้และไทยว่าสหรัฐฯ จะให้การปกป้องเวียดนามและไทยจากการรุกรานของคอมมิวนิสต์ ในส่วนของประเทศไทยนั้น รองประธานาธิบดีจอห์นสันได้ยืนยันแก่จอมพลสฤษดิ์ว่า จะให้ความช่วยเหลือแก่ไทยอย่างเต็มที่ในการป้องกันคอมมิวนิสต์ และจะเพิ่มเงินช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและการทหารแก่ไทย⁷⁸ แต่ไทยได้แสดงอาการตอบโต้ว่าจะมีการพิจารณาการใช้นโยบายต่างประเทศแบบเป็นกลาง และนโยบายความเป็นไทย (Thaism) หรืออาจจะมีการปรับปรุงความสัมพันธ์กับสหภาพโซเวียตเพื่อถ่วงดุลอิทธิพลของจีน และอาจจะลาออกจากการเป็นสมาชิกขององค์การซีโต้ด้วย

ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2504 ไทยยังคงแสดงความไม่พอใจองค์การซีโต้อย่างมาก และได้แสดงข้อกังขาเกี่ยวกับหลักฉันทามติของประเทศสมาชิก⁷⁹ โดยจอมพลสฤษดิ์ได้แสดงท่าทีไม่พอใจในคำปราศรัยเนื่องในวันครบรอบปีที่ 7 แห่งการลงนามในสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เมื่อวันที่ 8 กันยายน 2504 ดังนี้

“...ข้าพเจ้าก็ต้องคำนึงถึงปัญหาที่ว่าทำอย่างไรจึงจะให้องค์การซีโต้มีคุณภาพดีกว่านี้ ความจริงข้อหนึ่งซึ่งเราต้องสารภาพอย่างเปิดเผย และข้าพเจ้าต้องพูดในวันนี้เพื่อแสดงความสุจริตจริงใจแด่พี่น้องชาวไทยที่รักทั้งหลายคือ สมาชิกในองค์การซีโต้ไม่ได้มีแนวคิดเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันจริงๆ แม้แต่ผลประโยชน์ของบางประเทศก็ไม่ตรงกับผลประโยชน์ของสมาชิกส่วนมาก ความสนใจในจุดหมายและอุดมคติขององค์การซีโต้ก็ไม่เท่ากัน บางประเทศก็สนใจน้อย เพราะมีผลประโยชน์และความกังวลห่วงใยอยู่ทางอื่น ไม่อยากให้เกิดภาวะความรับผิดชอบอะไรขึ้นทางนี้ จึงพยายามชักจูงหรือเหนี่ยวรั้ง มิให้องค์การซีโต้แสดงบทบาทที่ควรแสดง หรือทำงานก้าวหน้าไปในทางที่ควรจะไป ผลจึงเป็นว่าแทนที่จะร่วมมือเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันก้าวเดินไปอย่างพร้อมเพรียงกัน กลับมีการหวงเหนี่ยว ชัดแย้ง หรือดำเนินงานไป

⁷⁷Frank C. Darling, *Thailand and United States*, p.205.

⁷⁸Ibid.

⁷⁹Sunthorn Hongladarom, *South – East Asia Treaty Organization Bangkok SEATO Records : 1954 – 1977 : A survey of the activities of the South - East Asia Treaty Organization.*, pp.10 - 13.

คนละทาง บางเรื่องประเทศหนึ่งทำไปด้วยมิต้องหวังโยว่าสมาชิกประเทศอื่นจะเห็นชอบด้วยหรือไม่...”⁸⁰

นอกจากนี้จอมพลสฤษดิ์ได้กล่าวคำปราศรัยเนื่องในวันครบรอบปีที่ 8 แห่งการลงนามในสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ว่า

“...ความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์การระหว่างประเทศขึ้นอยู่กับความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก ถ้าประเทศสมาชิกมีผลประโยชน์เหมือนกัน ถ้าประเทศสมาชิกมีจิตสำนึกของความรับผิดชอบ และดำเนินการร่วมกันโดยมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การที่ดี ก็จะไม่เป็นที่น่าสงสัยเลยว่า กิจกรรมขององค์การที่ดีจะประสบความสำเร็จอย่างสมบูรณ์...”⁸¹

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจอมพลสฤษดิ์จะกล่าวแสดงความไม่พอใจ แต่ยังคงยืนยันว่ายังไม่ควรมีการล้มเลิกองค์การซีโต้ หรือให้ไทยถอนตัวออกจากการเป็นสมาชิก แต่เห็นควรให้มีการปรับปรุงองค์การซีโต้ให้มีประสิทธิภาพ โดยให้ประเทศสมาชิกมีผลประโยชน์ร่วมกันและพร้อมที่จะดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกัน

4. เหตุการณ์ในช่วงปี พ.ศ. 2505 ในเดือนกุมภาพันธ์ 2505 ประธานาธิบดีเคนเนดีได้เดินทางมายังประเทศไทยเพื่อยืนยันการปฏิบัติตามพันธะข้อผูกพันของสหรัฐฯ อีกครั้งหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ในช่วงปี พ.ศ. 2505 ไทยเริ่มไม่แน่ใจในการดำเนินนโยบายของสหรัฐฯ อีกครั้งในการแก้ปัญหาสถานการณ์ในลาว ทำให้ไทยเริ่มหันไปใช้นโยบายเป็นกลางและ พ.อ.ถนัด ได้กล่าวแสดงความไม่พอใจเมื่อสหรัฐฯ ไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอของไทยในการคัดค้านมิให้ลาวเป็นกลางในการประชุมเจนีวา และประกาศว่าสหรัฐฯ ซึ่งเป็นพันธมิตรกับไทยให้ความสำคัญกับศัตรูมากกว่าไทย และทำให้ไทยร่วมกับมาเลเซียและฟิลิปปินส์จัดตั้งสมาคมอาสา (Association of Southeast Asia : ASA) ในเดือนสิงหาคม 2504 เพื่อสร้างความสัมพันธ์ในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมภายในภูมิภาคทดแทนความร่วมมือกับสหรัฐฯ หลังจากนั้นได้มีการพูดคุยถึงความเป็นไปได้ในการรับเงินช่วยเหลือทางเศรษฐกิจจากสหภาพโซเวียต

⁸⁰ สฤษดิ์ ธนะรัชต์, ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรีในระยะ 3 ปี แห่งการบริหารของคณะรัฐมนตรี (10 กุมภาพันธ์ 2502 – 9 กุมภาพันธ์ 2505) (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2505), หน้า 607 - 608.

⁸¹ Foreign Affairs Bulletin 2 (August 1961 - July 1962) : 87.

ความไม่พอใจของไทยต่อสหรัฐฯ ได้ผ่อนคลายลงเนื่องจากเหตุการณ์ที่สำคัญ 2 ประการคือ การทำแถลงการณ์ร่วมถนัด - รัลก์ และการส่งกองกำลังมาช่วยเหลือไทยในปี พ.ศ. 2505⁸² โดยรัฐบาลไทยได้เรียกร้องให้มีการปรับปรุงกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการออกเสียงของประเทศสมาชิก ซึ่งรัฐบาลสหรัฐฯ ได้ตอบรับคำเรียกร้องของไทยและเชิญ พ.อ.ถนัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและคณะให้เดินทางไปยังกรุงวอชิงตัน ซึ่ง พ.อ.ถนัดได้เจรจาหารือกับประธานาธิบดีเคนเนดี นายดีน รัลก์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ นายโรเบิร์ต เอส. แมคนามารา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสหรัฐฯ เป็นเวลา 5 วัน หลังจากนั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของทั้งสองประเทศได้ลงนามในแถลงการณ์ร่วมถนัด - รัลก์ เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2505 ซึ่งมีใจความสำคัญโดยสรุปดังนี้⁸³ (ดูรายละเอียดภาคผนวก ฉ)

- 1) การให้คำมั่นของสหรัฐฯ แก่ประเทศไทยในการธำรงรักษาสันติภาพในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และจะให้ความช่วยเหลือในการต่อต้านการรุกรานและการคุกคามต่อประเทศไทยตามพันธกรณีภายใต้สนธิสัญญาซีโต้ โดยมีต้องรอความเห็นชอบอย่างเป็นทางการและการร่วมมือของประเทศภาคีอื่นๆ
- 2) ในกรณีที่ฝ่ายคอมมิวนิสต์มิได้ทำการรุกรานอย่างเปิดเผย แต่ใช้วิธีแทรกซึมหรือบ่อนทำลายความมั่นคง สหรัฐฯ จะให้ความช่วยเหลือสนับสนุนการปฏิบัติการต่อต้านของไทย เช่นเดียวกับที่สหรัฐฯ ให้ความช่วยเหลือแก่เวียดนามใต้
- 3) รัฐบาลสหรัฐฯ จะช่วยเหลือประเทศไทยในการพัฒนาเศรษฐกิจและการทหาร

ทั้งนี้สหรัฐฯ ยืนยันว่าข้อผูกมัดของสหรัฐฯ มิได้ขึ้นกับความตกลงของประเทศสมาชิกทั้ง 8 ประเทศก่อนหน้านั้น เนื่องจากแถลงการณ์ถนัด - รัลก์ เป็นข้อตกลงแบบทวิภาคีระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ภายใต้กรอบความตกลงพหุภาคีของสนธิสัญญาองค์การซีโต้ ซึ่ง พ.อ.ถนัดได้ตีความว่าแถลงการณ์ร่วมถนัด - รัลก์ เป็นการเปลี่ยนแปลงแก้ไขการออกเสียงตามหลักจรรยาบรรณของประเทศสมาชิก กล่าวคือ หากเกิดการคุกคามใดๆ ขึ้น ประเทศสมาชิกทั้งในฐานะปัจเจกบุคคล หรือโดยส่วนรวม สามารถที่จะให้การสนับสนุนการปฏิบัติการขององค์การซีโต้ได้ แม้ว่าการตัดสินใจจะไม่ได้รับการสนับสนุนจากประเทศสมาชิกทั้งหมด ซึ่งออสเตรเลีย ฟิลิปปินส์ อังกฤษ และนิวซีแลนด์ต่างสนับสนุนแถลงการณ์

⁸² Frank C. Darling, *Thailand and United States*, pp. 206 - 207.

⁸³ สฤษดิ์ ธนะรัชต์, ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรีในปี 2505 (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2505), หน้า 74.

ดังกล่าว⁸⁴ ส่วนปากีสถานและฝรั่งเศสไม่เห็นด้วยเนื่องจากเกรงว่าจะเป็นการอนุญาตให้สหรัฐฯ ปฏิบัติการใดๆ ตามลำพัง โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกอื่นๆ

หลังจากนั้นในเดือนพฤษภาคม 2505 กลุ่มประเทศลาวได้เปิดการสู้รบใกล้ชายแดนไทยอีกครั้งหนึ่ง รัฐบาลไทยจึงประกาศว่า ตามข้อผูกพันในสนธิสัญญาซีโต้ รัฐบาลไทยและสหรัฐฯ เห็นร่วมกันว่า สหรัฐฯ ควรจะส่งกองกำลังสหรัฐฯ เข้ามาประจำในไทยโดยมีวัตถุประสงค์ในการร่วมมือกับกองกำลังรักษาความปลอดภัยของไทยเพื่อป้องกันและรักษาสันติภาพและความมั่นคงของประเทศไทยจากการคุกคามของกองกำลังคอมมิวนิสต์ซึ่งกำลังเคลื่อนเข้ามาใกล้ชายแดนไทยในปัจจุบัน⁸⁵

ต่อมาสหรัฐฯ ได้ส่งเจ้าหน้าที่กองกำลังทางบก ทางเรือและทางอากาศ ซึ่งกำลังฝึกซ้อมรบทางทหารขององค์การซีโต้จำนวน 5,000 คน เข้ามายังจังหวัดอุดรธานี และประเทศสมาชิกองค์การซีโต้อื่นๆ ได้แก่ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ฟิลิปปินส์ และอังกฤษ ก็ได้ส่งหน่วยทหารเข้ามาช่วยเหลือเช่นกัน การปฏิบัติการร่วมกันของประเทศสมาชิกซีโต้ ทำให้ฝ่ายประเทศลาวหยุดการคุกคาม และได้มีการเปิดการเจรจาระหว่างกลุ่มลาวทั้ง 3 ฝ่ายในวันที่ 7 มิถุนายน 2505 รวมทั้งการแต่งตั้งให้ฝ่ายเจ้าสุวรรณภูมาเป็นรัฐบาลบริหารประเทศ ซึ่งเจ้าสุวรรณภูมาได้เรียกร้องให้มีการหยุดยิงในประเทศลาว และให้มีการจัดประชุมเจนีวาขึ้นในเดือนกรกฎาคม 2505 ซึ่งในการประชุมครั้งนั้น รัฐบาลเจ้าสุวรรณภูมาได้ส่งถ้อยแถลงระบุว่าลาวจะดำเนินนโยบายเป็นกลาง และปฏิเสธการคุ้มครองจากพันธมิตรหรือการรวมกลุ่มทางทหารใดๆ รวมทั้งองค์การซีโต้⁸⁶ เป็นผลให้นับตั้งแต่นั้นมาองค์การซีโต้จึงไม่มีสิทธิในการคุ้มครองลาวอีกต่อไป เนื่องจากในสนธิสัญญามะนิลาได้ระบุว่าองค์การซีโต้จะให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศในพิธีสารต่อท้ายสนธิสัญญาซีโต้ได้ในกรณีที่ประเทศเหล่านี้มีการร้องขอมาเท่านั้น

หลังจากการปฏิบัติการร่วมกันดังกล่าวแล้ว จอมพลสฤษดิ์ได้กลับมาสนับสนุนการเป็นสมาชิกของไทยในองค์การซีโต้อีกครั้ง และได้กล่าวคำชมเชยขององค์การซีโต้ในคำปราศรัยในวันครบรอบ 8 ปี แห่งการลงนามในสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เมื่อวันที่ 8 กันยายน 2505 ว่า

⁸⁴Justus M. Van der Kroef, The lives of SEATO (Singapore : the Institute of Southeast Asian Studies, 1976), pp. 10 - 11.

⁸⁵Sunthorn Hongladarom, South - East Asia Treaty Organization Bangkok : SEATO Records 1954 - 1977: A survey of the activities of the South - East Asia Treaty Organization, p. 12.

⁸⁶Andrei Krutskikh, US militarism (New Delhi: Allied Publishers Private Ltd., 1987), p. 107.

"...คำแถลงการณ์ร่วมนี้ได้แสดงความศักดิ์สิทธิ์ให้เห็นได้ในทันทีที่มีการคุกคามจากฝ่ายคอมมิวนิสต์ในราชอาณาจักรลาว ตามบริเวณพรมแดนติดต่อกับประเทศไทย สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ ได้แสดงความฉะฉานในการส่งกำลังทางทหารเข้ามาเสริมสร้างกำลังความมั่นคงของประเทศไทย ฟิลิปปินส์และปากีสถาน ก็ได้เสนอความช่วยเหลือมาด้วย ซึ่งยังความมั่นใจให้แก่ประเทศไทยว่า ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของประเทศไทยแล้ว ประเทศไทยจะได้รับความช่วยเหลือจากเพื่อนภาคีสันติสัญญากรุงมนิลา..."⁸⁷

นอกจากการออกแถลงการณ์ร่วมถนัด - รัศกี เพื่อแก้ปัญหาการออกเสียงของประเทศสมาชิกในการดำเนินการใดๆ แล้ว ในการประชุมคณะมนตรีซีโต้ ครั้งที่ 8 ณ กรุงปารีส เมื่อเดือนเมษายน 2506 ได้มีการทบทวนเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจขององค์การซีโต้ โดยระบบใหม่นี้ยังคงสงวนสิทธิของประเทศภาคีในการออกเสียงยับยั้ง แต่การตัดสินใจนั้นจะต้องได้รับคะแนนเสียงจาก 5 ประเทศ โดยปราศจากการคัดค้านจากอีก 3 ประเทศที่เหลือ ทั้งนี้ประเทศที่งดเว้นออกเสียงสามารถที่จะไม่เข้าร่วมปฏิบัติการได้ ซึ่งการออกเสียงเช่นนี้ทำให้สหรัฐฯ สามารถดำเนินการใดๆ ได้โดยไม่ต้องขอความเห็นอย่างเป็นทางการ⁸⁸ ดังนั้นแม้ว่าในช่วงแรกของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ไทยจะผิดหวังในการดำเนินงานที่อ่อนแอและไร้ประสิทธิภาพขององค์การซีโต้ แต่เมื่อสหรัฐฯ ได้ให้หลักประกันกับไทยในการให้ความช่วยเหลือเพื่อป้องกันภัยจากคอมมิวนิสต์ในลักษณะทวิภาคี จึงเป็นการสร้างความมั่นใจให้แก่ไทยในการสนับสนุนของซีโต้อีกครั้งหนึ่ง

หลังจากนั้น จอมพลสฤษดิ์ได้ถึงแก่กรรมเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2506 หลังจากประธานาธิบดีเคนเนดีถูกลอบสังหารเมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2506 ณ เมืองดัลลาส รัฐเท็กซัส เพียงหนึ่งสัปดาห์ โดยประธานาธิบดีจอห์นสันได้ขึ้นดำรงตำแหน่งแทน และจอมพลถนอม ได้รับการแต่งตั้งให้ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี และประกาศดำเนินนโยบายตามจอมพลสฤษดิ์ทุกประการ ส่วนประธานาธิบดีจอห์นสันได้ประกาศนโยบายควบคุมการรุกรานของคอมมิวนิสต์ แม้ว่าจะมีการผ่อนคลายความตึงเครียดระหว่างสหรัฐฯ กับสหภาพโซเวียต และความแตกแยกภายในค่ายคอมมิวนิสต์ ทั้งนี้สหรัฐฯ จะไม่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายของสหรัฐฯ ต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และยังคงเน้นนโยบายการต่อต้านคอมมิวนิสต์ในลาวและเวียดนามใต้ รวมทั้งดำเนินนโยบายการร่วมมือกับประเทศไทยตามเดิม โดยให้ความสำคัญกับนายโรเบิร์ต แมคนามารา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และนายแมคจอร์จ บันด์

⁸⁷ สฤษดิ์ ธนะรัชต์, *ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์* นายกรัฐมนตรีในปี 2505, หน้า 264.

⁸⁸ Andrei Krutskikh, *US militarism*, p. 109.

ที่ปรึกษาพิเศษของประธานาธิบดี ซึ่งทั้งสองคนมีนโยบายแข็งกร้าวในการจัดการปัญหาคอมมิวนิสต์ และประเทศฝ่ายเป็นกลาง และเน้นย้ำการใช้อำนาจทางการทหารในการปฏิบัติตามข้อผูกพันของ สหรัฐฯ ทั่วโลก ทำให้นโยบายของสหรัฐฯ ต่อเอเชียกลับไปสู่การใช้วิธีการทางทหารอีกครั้งหลังจากสมัย นายดีลเลอร์⁸⁹ และผู้นำทหารไทยก็ยังคงให้ความสำคัญกับองค์การซีโต้เหมือนเช่นที่ผ่านมา

3.3 ยุคจอมพลถนอม กิตติขจร (พ.ศ.2506 – 2514)

หลังจากจอมพลถนอมขึ้นดำรงตำแหน่งได้ดำเนินนโยบายต่างประเทศตามจอมพลสฤษดิ์ รวมทั้งสนับสนุนการเป็นสมาชิกขององค์การซีโต้ต่อไป โดยได้ประกาศดำเนินนโยบายตามรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ซึ่งในช่วงระยะเวลาดังกล่าวขององค์การซีโต้ยังคงให้ความช่วยเหลือแก่ไทยในโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม การฝึกร่วมทางทหาร รวมทั้งการต่อต้านการแทรกซึมบ่อนทำลาย ซึ่งเริ่มเป็นปัญหาสำคัญของไทยหลังจากจีนคอมมิวนิสต์ประกาศทำสงครามปลุกปั่นให้ประชาชนในชนบทซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีการพัฒนาล่าช้าของไทยก่อนการกบฏเมื่อปีพ.ศ. 2508 โดยใช้วิธีการก่อการร้าย และสังหารบุคคลที่มีอิทธิพลในชนบททางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคใต้ของประเทศไทย⁹⁰

ในช่วงนี้องค์การซีโต้จึงเป็นเวทีในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์และข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับปัญหาการบ่อนทำลายของประเทศสมาชิก และประเทศภาคีได้แก่ สหรัฐฯ อังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ได้ให้ความช่วยเหลือแก่ไทยเพื่อต่อต้านการแทรกซึมบ่อนทำลายในด้านต่างๆ เช่น การจัดตั้งสำนักงานเพื่อต่อต้านการบ่อนทำลาย และต่อต้านการแทรกซึม (Office for Counter – Subversion and Counter – Insurgency : OCS) การจัดเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์กิจกรรมของคอมมิวนิสต์โดยสำนักงานบริการทางการวิจัย (Research Services Office) การฝึกอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่ในการต่อต้านการแทรกซึมบ่อนทำลาย และการจัดหายานพาหนะ อุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็นให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจไทย นอกจากนี้สหรัฐฯ ซึ่งเป็นประเทศสมาชิกที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการช่วยเหลือไทยเพื่อต่อต้านการบ่อนทำลายได้ให้เงินช่วยเหลือแก่ไทยเป็นจำนวนมาก รวมทั้งจัดฝึกอบรมและจัดหาอุปกรณ์ให้แก่เจ้าหน้าที่ไทย และจัดตั้งหน่วยการพัฒนาและวิจัยประจำประเทศไทย (Research and Development Field Unit – Thailand : RDFU - T) เพื่อทำวิจัยเกี่ยวกับการเสริมสร้างความสามารถในการต่อต้านการบ่อนทำลาย ทั้งนี้การดำเนินการดังกล่าวข้างต้นได้กระทำควบคู่ไปกับโครงการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อปรับปรุงพัฒนาพื้นที่ชนบทให้มีความเสี่ยงน้อยลงต่อการ

⁸⁹ Frank C. Darling, Thailand and United States, pp. 211 - 212.

⁹⁰ Corrine Phuangkasem, Thailand and SEATO, pp. 54 - 56.

แทรกซึมของคอมมิวนิสต์⁹¹ สำหรับการป้องกันภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ที่เกิดจากการโจมตีด้วยกำลังอาวุธ ปรากฏว่าในช่วงสมัยจอมพลถนอมอดิศัยได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับสงครามเวียดนามและสงครามกัมพูชา

ในส่วนของสงครามเวียดนาม หลังจากการลงนามในความตกลงสนธิสัญญาปี พ.ศ. 2497 ซึ่งมีการแบ่งเวียดนามเหนือและเวียดนามใต้ออกจากกัน เวียดนามเหนือยังคงไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงและยังคงมีเป้าหมายที่สำคัญคือการเข้ายึดครองเวียดนามใต้ โดยใช้วิธีการทำสงครามกองโจร การก่อวินาศกรรม การบ่อนทำลาย และการแทรกซึม กล่าวคือได้มีการส่งเจ้าหน้าที่แทรกซึมเข้าไปในพื้นที่ต่างๆ ในเขตเวียดนามใต้ อย่างไรก็ตาม ในระยะแรกการเตรียมการในการสู้รบเป็นไปได้ยาก เนื่องจากการรुक้าเส้นขนานที่ 17 อาจจะทำให้สหรัฐฯ และฝ่ายประเทศโลกเสรีมีปฏิกิริยาได้ตอบ ดังนั้นเวียดนามเหนือจึงเข้าแทรกซึมในลาวเพื่อยึดครองจังหวัดพงสาลีและซำเหนือ ตลอดจนพื้นที่ทางภาคใต้เพื่อใช้เป็นเส้นทางผ่านเข้าไปยังเวียดนามใต้ หรือที่เรียกว่าเส้นทางโฮจิมินห์ (Ho Chi - minh Trail) ทั้งนี้วัตถุประสงค์ที่เวียดนามเหนือต้องการยึดครองเวียดนามใต้ เนื่องจากเวียดนามใต้เป็นพื้นที่ที่มีทรัพยากรสมบูรณ์ มีความคล้ายคลึงทางเชื้อชาติ และเป็นจุดยุทธศาสตร์ที่สำคัญ โดยแหลมเซนต์จาร์ก (St. Jaques) ซึ่งอยู่ปลายสุดของเวียดนามใต้เป็นจุดที่สามารถควบคุมการเดินเรือและการเดินอากาศ⁹²

ในช่วงปี พ.ศ.2503 หลังจากเวียดนามเหนือยึดจังหวัดพงสาลีและซำเหนือ รวมทั้งพื้นที่ที่สำคัญต่อการเดินทางได้แล้ว จึงบุกเข้าไปในเวียดนามใต้อย่างต่อเนื่อง และสถานการณ์การแทรกซึมได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ จึงส่งผลให้รัฐบาลไทยหวาดเกรงว่าหากคอมมิวนิสต์สามารถยึดครองเวียดนามใต้ได้ก็จะส่งผลกระทบต่อประเทศเพื่อนบ้านอื่นๆ เห็นได้จากคำสัมภาษณ์ของ พ.อ.ถนัดที่กล่าวว่า

“ผมไม่คิดว่าประเทศต่างๆ จะล้มในทันทีทันใดเหมือนโดมิโนหรือหมากรุกแต่การพุดถึงโดมิโน หมายถึงถ้าเวียดนามใต้ถูกครอบงำหรือควบคุมโดยอำนาจของฝ่ายคอมมิวนิสต์ ก็จะส่งผลกระทบต่ออย่างลึกและกว้างขวางต่อประเทศเพื่อนบ้านอื่นๆ และสามารถสันนิษฐานตามความเป็นจริงได้ว่า หากคอมมิวนิสต์ยึดเวียดนามใต้หรือลาว และประเทศอื่นๆ ก็จะไม่หยุดเพียงแค่นั้น ตามประวัติศาสตร์การขยายตัวของ

⁹¹ Ibid., pp. 56 - 57.

⁹² ถนัด คอมันตร์, พจนานุกรมของ ฯพณฯ ถนัด คอมันตร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (พระนคร: แพร่พิทยา, 2513), หน้า 281 -282.

คอมมิวนิสต์จะต้องมีการแผ่ขยายอำนาจไปเรื่อยๆ ดังนั้นหากคอมมิวนิสต์สามารถควบคุมเวียดนามใต้ได้ก็จะขยายการควบคุมไปยังประเทศที่มีไซคอมมิวนิสต์อื่นๆ อย่างไม่ต้องสงสัย"⁹³

จากความเกรงกลัวภัยดังกล่าว รัฐบาลไทยจึงพยายามที่จะผลักดันให้องค์การซีโต้เข้ามามีบทบาทในการยับยั้งการคุกคามจากเวียดนามเหนือ เนื่องจากเวียดนามใต้ถือเป็นรัฐหนึ่งที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองในพิธีสารต่อท้ายสนธิสัญญาองค์การซีโต้และมีพื้นที่อยู่ใกล้ประเทศไทย นอกจากนี้เวียดนามใต้ยังเป็นประเทศเดียวที่ไม่ได้ปฏิเสธการคุ้มครองจากองค์การซีโต้ และมีได้ประกาศดำเนินนโยบายเป็นกลางดังเช่นลาวและกัมพูชา โดยลาวปฏิเสธการคุ้มครองจากองค์การซีโต้โดยรัฐบาลเจ้าสุวรณภุมมาได้ส่งถ้อยแถลงในการประชุมเจนีวาปี พ.ศ. 2505 ระบุว่าลาวต้องการที่จะเป็นเขตเป็นกลาง และลาวจะไม่รับการคุ้มครองจากพันธมิตรหรือการรวมกลุ่มทางทหารใดๆ รวมถึงองค์การซีโต้ ส่วนกัมพูชานั้นเจ้าสีหนุปฏิเสธการคุ้มครองจากองค์การซีโต้ เมื่อวันที่ 11 เมษายน 2507

ดังนั้นนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2507 เป็นต้นมาการประชุมซีโต้ จึงเป็นการประชุมที่เน้นการพิจารณาสถานการณ์ในเวียดนาม และตั้งแต่ปี พ.ศ.2508 เวียดนามใต้ได้ส่งตัวแทนเข้าร่วมประชุมในฐานะผู้สังเกตการณ์มาโดยตลอดเพื่อชี้แจงสถานการณ์การรุกรานในเวียดนามใต้ อย่างไรก็ตามองค์การซีโต้มีบทบาทในสงครามเวียดนามเพียงแค่การประชุมปรึกษาหารือ การประเมินและติดตามสถานการณ์การเคลื่อนไหวของการรุกรานจากคอมมิวนิสต์ รวมทั้งการขึ้นชมและสนับสนุนรัฐบาลเวียดนามใต้และประชาชนที่ต่อสู้เพื่อสันติภาพเท่านั้น ดังจะเห็นได้จาก

ในการประชุมคณะมนตรีซีโต้ ครั้งที่ 9 ณ กรุงมะนิลา ระหว่างวันที่ 13 – 15 เมษายน 2507 ประเทศสมาชิกได้มีการพิจารณาสถานการณ์ในเวียดนามอย่างละเอียดรอบคอบ โดยได้มีการประเมินการเพิ่มขึ้นของกิจกรรมการบ่อนทำลายและการรุกราน และได้แสดงความสนใจและเห็นใจรัฐบาลของเวียดนามใต้ในการต่อสู้ดิ้นรน นอกจากนี้ที่ประชุมได้มีการแสดงความห่วงใยเกี่ยวกับการรุกรานของคอมมิวนิสต์อย่างต่อเนื่องในเวียดนามใต้ ซึ่งเป็นประเทศที่อยู่ในขอบเขตการคุ้มครองของสนธิสัญญาซีโต้ด้วย โดยชี้แจงว่าจากเอกสารแสดงหลักฐานให้เห็นว่าการรุกรานดังกล่าวได้รับการชี้แนะ การจัดหา และการสนับสนุนจากเวียดนามเหนือ ซึ่งเป็นการละเมิดข้อตกลงเจนีวาในปี พ.ศ.2497 และ 2505⁹⁴

⁹³Foreign Affairs Bulletin 5 (August 1965 - July 1966) : 98.

⁹⁴Foreign Affairs Bulletin 3 (August 1963 – July 1964) : 529 –530. and SEATO Record 3 No.5 (October 1964) : 20 – 21.

และคณะมนตรีซีโต้เห็นว่าประเทศสมาชิกควรจะมีการเตรียมตัวในการดำเนินการใดๆ ตามความสามารถเพื่อให้บรรลุผลตามข้อผูกพันภายใต้สนธิสัญญาและเห็นร่วมกันว่าภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์เวียดนามเหนือ นั้น มิได้ส่งผลต่อความมั่นคงของเวียดนามใต้เท่านั้น แต่ส่งผลต่อความมั่นคงของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วย⁹⁵

ในการประชุมคณะมนตรีซีโต้ ครั้งที่ 10 ณ กรุงลอนดอน ระหว่างวันที่ 3-5 พฤษภาคม 2508 ได้มีการพิจารณาเกี่ยวกับการคุกคามของคอมมิวนิสต์และการรุกรานในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยเฉพาะในเวียดนามใต้ การโจมตีเวียดนามเหนือ และการจัดหากำลังทั้งโดยทางตรงและทางอ้อมในการป้องกันคอมมิวนิสต์จากการบุกรุก นอกจากนี้ที่ประชุมยังเห็นด้วยกับการโจมตีของสหรัฐฯ ต่อเวียดนามเหนือ เนื่องจากองค์การซีโต้จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลักคือ การป้องกันการรุกรานจากคอมมิวนิสต์⁹⁶

ต่อมาในการประชุมคณะมนตรีซีโต้ ครั้งที่ 12 ณ กรุงวอชิงตัน เมื่อวันที่ 18 เมษายน 2510 คณะมนตรีซีโต้ได้แสดงความวิตกต่อกรณีที่เวียดนามเหนือยังคงมีการรุกรานโดยใช้วิธีการโจมตีต่อเวียดนามใต้ ซึ่งเป็นการละเมิดหลักกฎหมายระหว่างประเทศและความตกลงเจนีวา โดยในช่วงปีที่ผ่านมา เวียดนามเหนือยังคงส่งกองกำลังและอาวุธเข้าแทรกซึมเข้าไปยังเวียดนามใต้ นอกจากนี้ที่ประชุมยังเห็นว่าการรุกรานเวียดนามใต้ได้รับการสนับสนุนจากการโฆษณาชวนเชื่อของคอมมิวนิสต์ทั่วโลก ซึ่งทำให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสาเหตุและความขัดแย้งและสถานการณ์ในเวียดนามใต้บิดเบือนไป และผู้นำฝ่ายคอมมิวนิสต์หลายคนประกาศว่าการโจมตีเวียดนามใต้เป็นบททดสอบเกี่ยวกับการทำสงครามปลดปล่อยแห่งชาติ (war of national liberation) ซึ่งเป็นวิธีการที่แท้จริงในการครอบงำของคอมมิวนิสต์ นอกจากนี้ที่ประชุมได้ยืนยันถึงข้อสรุปในการประชุมคณะมนตรีซีโต้ที่กรุงมะนิลาปี พ.ศ. 2507 กรุงลอนดอนปี พ.ศ. 2508 และกรุงแคนเบอร์ราปี พ.ศ. 2509 ว่าชัยชนะของการรุกรานของคอมมิวนิสต์ส่งผลต่อความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และยืนยันว่าไม่ควรที่จะให้คอมมิวนิสต์ขยายตัวต่อไป⁹⁷

การที่ประเทศสมาชิกซีโต้มิได้ดำเนินการทางทหารอย่างพร้อมเพรียงกันในการเข้าแทรกแซงเพื่อยับยั้งการคุกคามจากคอมมิวนิสต์และมิได้แสดงบทบาทใดๆ นอกจากการประชุมปรึกษาหารือข้างต้น เนื่องมาจากความแตกแยกของประเทศสมาชิก ได้แก่ ฝรั่งเศส อังกฤษ และปากีสถานเกี่ยวกับวิธีการแก้ไขปัญหานในเวียดนาม โดยฝรั่งเศสได้ปฏิเสธการออกแถลงการณ์ร่วมใดๆ ขององค์การซีโต้

⁹⁵ Foreign Affairs Bulletin 3 : 529-530.

⁹⁶ Foreign Affairs Bulletin 4 (August 1964 - July 1965) : 1248 - 1249.

⁹⁷ Foreign Affairs Bulletin 6 (August 1966 - July 1967) : 437.

เกี่ยวกับปัญหาในเวียดนามได้ แม้ว่าฝรั่งเศสจะเห็นใจประชาชนเวียดนามได้ แต่เห็นว่าสงครามในเวียดนามเป็นสงครามระหว่างคนเชื้อชาติเดียวกัน จึงไม่ควรเข้าไปแทรกแซงและเห็นว่าปัญหาอินโดจีนต้องใช้วิธีการทางการเมืองในการแก้ไขมิใช่การใช้กำลังทางทหาร จึงควรสงวนท่าทีต่อเวียดนามเพื่อมิให้สถานการณ์ตึงเครียดมากขึ้น ทั้งนี้ฝรั่งเศสได้เสนอให้มีการแก้ไขปัญหามันพื้นฐานของความตกลงเจนีวา และเสนอให้เวียดนามได้เป็นเขตเป็นกลาง⁹⁸

จากความคิดเห็นที่แตกต่างดังกล่าวทำให้ฝรั่งเศสค่อยๆ เริ่มถอนตัวออกจากองค์การซีโต้ในด้านการทหาร โดยการปฏิเสธที่จะลงนามในแถลงการณ์ร่วมในการประชุมคณะมนตรีซีโต้ ครั้งที่ 9 ที่ระบุว่าประเทศสมาชิกขององค์การซีโต้จะต้องมีการเตรียมตัวในการดำเนินการใดๆ ตามความสามารถที่มีอยู่เพื่อปฏิบัติตามข้อผูกพันที่อยู่ในสนธิสัญญาให้สำเร็จลุล่วงหากถึงคราวจำเป็น และยังปฏิเสธการเข้าร่วมประชุมคณะมนตรีซีโต้ ครั้งที่ 10 และการประชุมคณะมนตรีซีโต้ ครั้งที่ 11 ณ กรุงแคนเบอร์รา เมื่อปี พ.ศ.2509 โดยส่งผู้แทนเข้าร่วมในฐานะผู้สังเกตการณ์เท่านั้น นอกจากนี้ฝรั่งเศสยังไม่เข้าร่วมประชุมคณะมนตรีซีโต้ ครั้งที่ 12 เนื่องจากต้องการต่อต้านถ้อยแถลงของนายดีน รัสก์ ซึ่งนำองค์การซีโต้เข้าไปยุ่งเกี่ยวในสงครามเวียดนาม และไม่ต้องการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับสงครามเวียดนาม รวมทั้งเห็นว่าการที่ประเทศสมาชิกขององค์การซีโต้เริ่มดำเนินการในเวียดนามเป็นการละเมิดหลักการความเป็นเอกฉันท์ขององค์การซีโต้ หลังจากนั้นฝรั่งเศสจึงได้งดเข้าร่วมประชุมคณะมนตรีซีโต้เป็นต้นมา

ส่วนในด้านการทหาร ฝรั่งเศสเริ่มถอนตัวจากการดำเนินกิจกรรมด้านการทหารขององค์การซีโต้นับตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2508 โดยถอนเจ้าหน้าที่ทางการทหาร และเจ้าหน้าที่อื่นๆ ออกจากไทย เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2508 แต่ยังคงให้คณะทูตคงอยู่ในกรุงเทพฯ และเข้าร่วมประชุมที่สำนักงานวางแผนทางการทหารทุกสัปดาห์ ต่อมาฝรั่งเศสได้งดเข้าร่วมประชุมคณะที่ปรึกษาทางการทหารนับตั้งแต่การประชุมครั้งที่ 26 ระหว่างวันที่ 14 - 15 เมษายน 2510 และในปีเดียวกันนั้นหลังจากฝรั่งเศสหยุดการเข้าร่วมกิจกรรมทางทหาร ฝรั่งเศสได้จำกัดการเข้าร่วมกิจกรรมด้านพลเรือนด้วย และได้หยุดให้เงินสนับสนุนแก่องค์การเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2517 แต่ยังคงเป็นสมาชิกของสนธิสัญญามะนิลาต่อไป

สำหรับอังกฤษไม่ต้องการเข้าร่วมในสงครามเวียดนาม เนื่องจากเห็นว่า 1) เป็นการขัดต่อบทบาทของอังกฤษในฐานะประธานร่วมกับสหภาพโซเวียตในการประชุมที่เจนีวาเพื่อยุติความขัดแย้งในอินโดจีนเมื่อปีพ.ศ. 2497 2) อังกฤษเห็นว่าสหรัฐฯ คงไม่ต้องการดำเนินการใดๆ ในเวียดนามได้ นอกจากนี้ได้รับความช่วยเหลือจากประเทศสมาชิกอื่นๆ 3) การเข้าไปยุ่งเกี่ยวในสงครามเวียดนาม ยิ่ง

⁹⁸Corrine Phuangkasem, *Thailand and SEATO*, p. 40.

ทำให้ปัญหาความแตกแยกในองค์การซีโต้ทวีความรุนแรงขึ้น เนื่องจากในขณะนั้นทั้งฝรั่งเศสและปากีสถานต่างคัดค้านการทำสงครามเวียดนามเช่นกัน 4) การดำเนินการดังกล่าวอาจจะเป็นแบบอย่างให้ปากีสถานเรียกร้องให้องค์การซีโต้ช่วยเหลือปากีสถานในการต่อต้านอินเดีย⁹⁹

แม้ว่าอังกฤษจะคัดค้านการช่วยเหลือเวียดนามใต้ในการทำสงครามเช่นเดียวกับฝรั่งเศส แต่ก็มียุทธวิธีที่นุ่มนวลกว่าในการแสดงความคิดเห็นเนื่องจากไม่ต้องการทำลายความสัมพันธ์อันดีที่มีอยู่กับสหรัฐฯ โดยในการประชุมคณะมนตรีซีโต้ครั้งที่ 10 - 12 อังกฤษพยายามอ้างหลักการการแบ่งงานกันทำระหว่างประเทศ (International division of labor) โดยถือว่างังกฤษมิได้จำกัดพันธะผูกพันแค่การป้องกันภัยจากคอมมิวนิสต์ดังเช่นที่สหรัฐฯ จำกัดไว้ในสนธิสัญญามะนิลา ดังนั้นในช่วงเวลาดังกล่าวอังกฤษกำลังให้ความสนใจกับความขัดแย้งระหว่างอินโดนีเซียและมาเลเซีย จึงไม่จำเป็นต้องมีบทบาทมากนักในการช่วยเหลือเวียดนามใต้ แต่อังกฤษจะให้การสนับสนุนในการเจรจา นอกจากนี้อังกฤษยังเน้นว่าการดำเนินการใดๆ ในสงครามเวียดนามจะขัดต่อบทบาทของอังกฤษในการสร้างสันติภาพในอินโดจีน และต่อมาเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2510 หลังจากการถอนทหารออกจากสุเอซตะวันออกเพื่อลดค่าใช้จ่ายด้านการป้องกัน อังกฤษได้ประกาศว่าจะปฏิบัติตามพันธะผูกพันขององค์การซีโต้เพียงแค่การปรึกษาหารือเท่านั้น และในการประชุมคณะมนตรีซีโต้ครั้งที่ 13 ที่กรุงเวลิงตันระหว่างวันที่ 2 - 3 เมษายน 2511 และการประชุมที่กรุงเทพฯ ในเดือนพฤษภาคม 2512 อังกฤษได้ปฏิเสธที่จะส่งกองกำลังทหารไปในพื้นที่ต่างๆ แต่จะยังคงเป็นสมาชิกขององค์การซีโต้ต่อไป โดยจะเน้นการให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแก่ประเทศสมาชิกในภูมิภาค¹⁰⁰

ส่วนปากีสถานได้ปฏิเสธที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมพัวพันในสงครามเวียดนามเช่นกัน ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการที่สหรัฐฯ ปฏิเสธที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ปากีสถานในกรณีความขัดแย้งระหว่างปากีสถานและอินเดีย แต่ในทางตรงกันข้ามสหรัฐฯ และอังกฤษได้จัดหาอาวุธให้แก่อินเดียหลังสงครามระหว่างจีนกับอินเดียในเดือนตุลาคม 2505 ปากีสถานจึงตัดสินใจปรับความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีนเพื่อคานอำนาจกับอินเดีย ซึ่งจีนก็ให้ความช่วยเหลือแก่ปากีสถานเป็นอย่างดีเมื่อเกิดสงครามระหว่างปากีสถานและอินเดียในเดือนกันยายน 2508 ดังนั้นในกรณีสงครามเวียดนาม ปากีสถานจึงแสดงความคิดเห็นเช่นเดียวกับฝรั่งเศส คือเห็นว่าควรจะมีการแก้ไขปัญหาบนพื้นฐานของความตกลงเจนีวา และปฏิเสธที่จะลงนามในแถลงการณ์ร่วมใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับเวียดนามและลาวนับตั้งแต่การ

⁹⁹ "Telegram From the Department of State to the Embassy in the United Kingdom(Online).",

Available from : [www.state.gov/www/about state/ history/ vol xxxvii/g.html](http://www.state.gov/www/about%20state/history/vol%20xxxvii/g.html)(2003,23 ,January)

¹⁰⁰ Leszek Buszynski, *SEATO : The failure of an alliance strategy*(Kent Ridge : Singapore University Press,1983),pp.119 - 131.

ประชุมคณะมนตรีซีโต้ครั้งที่ 10 และหลังจากการประชุมคณะมนตรีซีโต้ ครั้งที่ 12 ปากีสถานได้ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมคณะมนตรีซีโต้ในฐานะผู้สังเกตการณ์เท่านั้น¹⁰¹ และงดส่งผู้แทนเข้าร่วมหลังจากการประชุมคณะมนตรีซีโต้ในเดือนมิถุนายน 2515 แต่ยังคงให้ความสำคัญกับกิจกรรมด้านพลเรือนส่วนในด้านการทหารได้ส่งผู้แทนในฐานะผู้สังเกตการณ์เข้าร่วมประชุมคณะที่ปรึกษาทางการทหารครั้งที่ 23 ในเดือนตุลาคม 2508 และเลิกส่งผู้แทนเข้าร่วมตั้งแต่การประชุมครั้งที่ 25 ในเดือนเมษายน 2510 จนกระทั่งปากีสถานเสียดินแดนทางภาคตะวันออกให้แก่อินเดียในการทำสงครามระหว่างเดือนพฤษภาคม - ธันวาคม 2513 จึงทำให้ปากีสถานถอนตัวออกจากการเป็นสมาชิกองค์การซีโต้เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2515¹⁰²

ความแตกแยกของประเทศสมาชิกในองค์การซีโต้ดังกล่าว ทำให้ฝ่ายไทยไม่พอใจอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งความคิดเห็นของฝรั่งเศส ดังจะเห็นได้จากการที่ พ.อ. ถนัด ได้เสนอที่จะไม่เข้าร่วมประชุมคณะมนตรีซีโต้ครั้งที่ 9 เนื่องจากเกรงว่าจะก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับฝรั่งเศส แต่จอมพลถนอมได้มีคำสั่งให้พ.อ. ถนัดเข้าร่วมโดยไม่ต้องกลัวว่าจะเกิดความขัดแย้งใดๆ กับฝรั่งเศส¹⁰³ นอกจากนี้พ.อ. ถนัดได้กล่าวโจมตีข้อเสนอของฝรั่งเศสที่จะให้เวียดนามใต้เป็นเขตเป็นกลาง ในพิธีเปิดประชุมคณะมนตรีองค์การซีโต้ ครั้งที่ 9 ว่า

“มีบางประเทศเสนอให้เวียดนามใต้เป็นเขตเป็นกลางแทนการให้ความช่วยเหลือแก่เวียดนามใต้ ซึ่งรัฐบาลไทยเห็นว่าจะส่งผลร้ายไม่เฉพาะแต่เวียดนามแต่รวมถึงภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เนื่องจาก 1) ในกรณีของลาวที่ประกาศตนเป็นกลางนั้นก็ยังคงพบแต่ความยุ่งยากภายในประเทศ ดังนั้นถ้าจะนำมาใช้กับเวียดนามทั้งเฉพาะเวียดนามใต้หรือเวียดนามทั้งสองส่วน จะเป็นการผูกประเทศนั้นกับเวียดนามเหนือซึ่งเป็นผู้รุกราน สถานการณ์เช่นนี้ตรงกันข้ามกับหลักการของสนธิสัญญาซีโต้และประเทศไทยจะไม่เข้าไปมีส่วนร่วมโดยเด็ดขาด 2) ไทยเห็นว่าการเลือกนโยบายแห่งชาติไม่ว่าจะนโยบายภายในประเทศหรือต่างประเทศขึ้นกับประชาชนของประเทศนั้น มิใช่ประเทศอื่นๆ การกระทำดังกล่าวจะเป็นการแทรกแซงกิจการภายในของประเทศอื่น 3) เราจะต้องไม่ลืมว่าเราไม่ได้เข้าไปเกี่ยวพันกับ

¹⁰¹ Corrine Phuangkasem, *Thailand and SEATO*, p. 40.

¹⁰² Leszek Buszynski, *SEATO : The failure of an alliance strategy*, p. 114.

¹⁰³ “Memorandum of Conversation(Online)”, Available from : [www.state.gov/www/about state/history/vol xxvii/g.html](http://www.state.gov/www/about_state/history/vol_xxvii/g.html)(2003,23 ,January).

ดินแดนโพ้นทะเลหรืออาณานิคม แต่เป็นรัฐและประชาชนที่มีอิสระและมีอำนาจอธิปไตย การให้คำแนะนำใดๆ ที่ทำให้ความเป็นอิสระเสรีหมดไปหรือการยอมจำนนต่อการครอบงำนั้น ไทยเห็นว่าขัดต่อหลักการของสนธิสัญญาอะนิลา การที่จะมองว่าประเทศเล็กเป็นเสมือนเบี้ยบนกระดานหมากรุกนั้นเป็นอดีตไปแล้ว ไทยจะไม่ยอมรับการตัดสินใจของประเทศอื่นๆ เกี่ยวกับการกำหนดอนาคตของชาติตนเอง และไม่เห็นด้วยที่จะใช้การกระทำดังกล่าวกับประเทศอื่นๆ ดังนั้นจึงหวังว่าจะไม่มีการทำตามข้อเสนอต่อไป และข้อเสนอนี้จะเลื่อนไปจากความทรงจำ¹⁰⁴

นอกจากนี้ จากการที่ พ.อ. ฌนัดตระหนักดีว่าความคิดเห็นที่แตกต่างกันของประเทศสมาชิกไม่เอื้อต่อการดำเนินงานขององค์การซีโต้ในการสกัดกั้นภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ พ.อ. ฌนัดจึงเสนอให้เลื่อนกำหนดการประชุมคณะมนตรีองค์การซีโต้ครั้งที่ 12 ในเดือนเมษายน และให้จัดการประชุมสุดยอด 7 ชาติแทน ซึ่งการประชุมดังกล่าวเป็นการประชุมระหว่างประเทศที่ส่งทหารเข้าไปช่วยเหลือในเวียดนามใต้ และเคยมีการประชุมครั้งที่ 1 แล้วในปีพ.ศ. 2509¹⁰⁵ แต่สหรัฐฯ ไม่เห็นด้วย เนื่องจากการเลื่อนประชุมคณะมนตรีซีโต้อาจจะสะท้อนให้เห็นถึงการลดบทบาทขององค์การซีโต้และความแตกแยกของประเทศสมาชิก ดังนั้นอาจจะมีการจัดประชุมสุดยอด 7 ชาติได้ แต่ต้องแยกออกไปจากการประชุมคณะมนตรีซีโต้¹⁰⁶

ในระยะแรกสหรัฐฯ จึงพยายามที่จะประสานความแตกแยกของประเทศภาคีสมาชิก เนื่องมาจากเกรงว่าจะเป็นการแสดงให้เห็นถึงความไร้ประสิทธิภาพขององค์การซีโต้ แต่หลังจากฝรั่งเศสปฏิเสธการออกแถลงการณ์ร่วมใดๆ ร่วมกับองค์การซีโต้ในการทำสงครามเวียดนาม ได้มีการปรึกษาหารือระหว่างประธานาธิบดีจอห์นสัน นายวิลเลียม พี. บันดีผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

¹⁰⁴Foreign Affairs Bulletin 3 : 461.

¹⁰⁵ในช่วงสถานการณ์เวียดนามใต้มีการจัดประชุมสุดยอด 7 ประเทศ ซึ่งเป็นการร่วมมือระหว่างประเทศเสรี ประกอบด้วย สหรัฐฯ ออสเตรเลีย เกาหลีใต้ นิวซีแลนด์ ฟิลิปปินส์ เวียดนามใต้ และไทย โดยได้มีการจัดประชุมครั้งที่ 1 ณ กรุงมะนิลา เมื่อวันที่ 24 - 25 ตุลาคม 2509 การประชุมครั้งที่ 2 ณ กรุงวอชิงตัน เมื่อวันที่ 20 - 21 เมษายน 2510 และการประชุมครั้งที่ 3 ณ กรุงเวลลิงตัน นิวซีแลนด์ เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2511 การประชุมครั้งที่ 4 ณ กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2512 การประชุมครั้งที่ 5 เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2513 ณ กรุงไซ่ง่อน ประเทศเวียดนามใต้ และการประชุมครั้งที่ 6 ณ กรุงวอชิงตัน เมื่อวันที่ 23 เมษายน 2514 ซึ่งที่ประชุมได้มีการพิจารณาแก้ไขสถานการณ์ในเวียดนามใต้ และมีการส่งกองกำลังเข้าไปช่วยเหลือในเวียดนามใต้ด้วย

¹⁰⁶“Telegram from the embassy in Thailand to the Department of State(Online)”, Available from : www.state.gov/www/about_state/history/vol_xxvii/k.html(2003,23 ,January).

ฝ่ายกิจการตะวันออกไกล นายกนต์ธีร์ ศุภมงคล เลขาธิการองค์การซีโต้ และนายลอเรนซ์ จี. พิคเคอร์ริง เจ้าหน้าที่กิจการฝ่ายไทย เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2507 ซึ่งนายกนต์ธีร์ได้แสดงความเห็นว่าองค์การซีโต้สามารถดำเนินการใดๆ ได้หากมีการร้องขอมา และหากประเทศสมาชิกไม่มีมติเอกฉันท์ในการดำเนินการใดๆ ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศสามารถดำเนินการได้ภายใต้พันธะผูกพันในกรอบแถลงการณ์ร่วมถนัด - รัลส์¹⁰⁷ นอกจากนี้ในการปรึกษาหารือระหว่างนายดิน รัลส์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ นายเลียวนาร์ด อังเกอร์ เอกอัครราชทูตสหรัฐฯ และนายจีซุส วารีกาส เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2511 นายรัลส์ได้เสนอว่าในการประชุมคณะมนตรีซีโต้ ซึ่งมีผู้แทนจากอังกฤษและปากีสถาน เข้าร่วมด้วยนั้น ไม่จำเป็นต้องมีการปรึกษาหารือเกี่ยวกับการทำสงครามเวียดนามมากนัก แต่ให้เน้นปรึกษาหารือละเอียดในการประชุมสุดยอด 7 ชาติซึ่งมีประเทศสมาชิกองค์การซีโต้ได้แก่ สหรัฐฯ ไทย ออสเตรเลีย ฟิลิปปินส์ นิวซีแลนด์ เข้าร่วมแทน¹⁰⁸

จากการที่สหรัฐฯ เปิดช่องทางให้ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศสามารถร่วมมือภายใต้กรอบแถลงการณ์ถนัด - รัลส์ ซึ่งไทยถือว่าอยู่ภายใต้กรอบขององค์การซีโต้แต่เป็นลักษณะทวิภาคี จึงทำให้ไทยหันไปร่วมมือกับสหรัฐฯ โดยความร่วมมือดังกล่าวได้ทวีความใกล้ชิดมากขึ้นหลังจากเวียดนามโจมตีเรือของสหรัฐฯ ในอ่าวตังเกี๋ยเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2507 และประธานาธิบดีจอห์นสันได้สั่งให้เครื่องบินสหรัฐฯ ปฏิบัติการตอบโต้โจมตีเรือตอร์ปิโดของเวียดนาม 4 ลำและโกดังเก็บน้ำมันเชื้อเพลิง ทำให้เรือตอร์ปิโด จำนวน 25 ลำ ได้รับความเสียหายและโกดังเก็บน้ำมันเสียหายเป็นส่วนใหญ่¹⁰⁹ จากนั้นประเทศสมาชิกองค์การซีโต้ได้มีการจัดประชุมพิเศษของผู้แทนคณะมนตรีซีโต้ขึ้นเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2507 ที่กรุงเทพฯ และได้มีการออกแถลงการณ์ ดังนี้

“นายเกรแฮม มาร์ติน เอกอัครราชทูตอเมริกัน ได้แจ้งให้ที่ประชุมผู้แทนคณะมนตรี สปอ. ว่า เนื่องจากเวียดนามเหนือได้โจมตีเรือของสหรัฐฯ ในทะเลประธานาธิบดีสหรัฐฯ จึงได้สั่งการให้กองกำลังทหารสหรัฐฯ ปฏิบัติการตอบโต้ ดังนั้นเมื่อเช้านี้ สหรัฐฯ จึงได้ใช้เครื่องบินโจมตีเรือปืนและสิ่งอำนวยความสะดวกในเวียดนามเหนือซึ่งใช้ในการปฏิบัติการโจมตีสหรัฐฯ นายมาร์ตินย้ำว่าการตอบโต้ของสหรัฐฯ นั้นมีขอบเขตจำกัดและเหมาะสม เนื่องจากสหรัฐฯ ตระหนักถึงความเสียหายที่

¹⁰⁷“Memorandum of conversation(Online)”, Available from : www.state.gov/www/about_state/history/vol_xxvii/g.html(2003,23 ,January).

¹⁰⁸“Memorandum of conversation(Online)”, Available from : www.state.gov/www/about_state/history/vol_xxvii/k/l.html(2003,23 ,January).

¹⁰⁹ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน SEATO Record 3 No.5 : 24 – 25.

จะทำให้ความขัดแย้งขยายเพิ่มมากขึ้น และสหรัฐฯ ไม่ต้องการทำให้สงครามรุนแรงขึ้น นอกจากนี้นายมาร์ตินได้กล่าวถึงแถลงการณ์ของประธานาธิบดีจอห์นสันว่า การกระทำรุกรานของเวียดนามเหนือเน้นย้ำให้สหรัฐฯ ต้องตื่นนอนเพื่อความสงบสุขและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และการตัดสินใจของสหรัฐฯ ในการดำเนินการให้บรรลุผลตามข้อผูกพันต่อประชาชนและรัฐบาลเวียดนาม ถูกเน้นย้ำเป็นสองเท่าจากการโจมตีของเวียดนามเหนือในครั้งนี้¹¹⁰

หลังจากการโจมตีเรือของสหรัฐฯ ดังกล่าว จึงทำให้สภาองเกรสของสหรัฐฯ ออกมติเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2507 โดยพิจารณาเห็นว่าการกระทำของเวียดนามเหนือเป็นการละเมิดกฎบัตรสหประชาชาติ และกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งส่งผลต่อสันติภาพระหว่างประเทศ นอกจากนี้การกระทำดังกล่าวยังเป็นส่วนหนึ่งของการรุกรานประเทศเพื่อนบ้านและกลุ่มประเทศที่ร่วมกันในการป้องกันเสรีภาพ ดังนั้นในฐานะที่สหรัฐฯ ให้การช่วยเหลือประชาชนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อปกป้องเสรีภาพในการกำหนดอนาคตของประเทศ สภาองเกรสจึงเห็นชอบและสนับสนุนการตัดสินใจของประธานาธิบดีในฐานะหัวหน้าผู้บังคับบัญชา ในการดำเนินมาตรการใดๆ ที่จำเป็น รวมทั้งการใช้งบประมาณเพื่อการโจมตีกองกำลังของสหรัฐฯ และการป้องกันการรุกรานอื่นๆ รวมทั้งเพื่อช่วยเหลือประเทศสมาชิกองค์การซีโต้และประเทศในพิธีสารต่อท้ายสนธิสัญญาซีโต้ซึ่งร้องขอความช่วยเหลือในการปกป้องเสรีภาพของประเทศ ทั้งนี้ผลบังคับใช้ของมติการแก้ไขปัญหาวางตั้งเกี่ยวจะสิ้นสุดเมื่อประธานาธิบดีเห็นว่า องค์การสหประชาชาติหรือองค์กรใดๆ สามารถสร้างสันติภาพและความมั่นคงในพื้นที่นั้นได้ หรือสภาองเกรสมิมีมติร่วมกันให้ยกเลิกมติดังกล่าว¹¹¹

หลังจากการออกมติสภาองเกรส สหรัฐฯ จึงเริ่มโจมตีเวียดนามเหนือทางอากาศอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการปฏิบัติการดังกล่าวสอดคล้องกับความต้องการของไทย จึงทำให้สหรัฐฯ ให้ความช่วยเหลือแก่ไทยอย่างเต็มที่ทั้งในด้านการทหารและด้านเศรษฐกิจ โดยในด้านการทหารนั้นได้มีการส่งกองกำลังทหารสหรัฐฯ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่กองทัพอากาศจำนวนมากเข้ามายังประเทศไทยเพื่อเตรียมปฏิบัติการทำสงครามกับเวียดนามเหนือ ซึ่งมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ โดยในปี พ.ศ. 2507 มีเจ้าหน้าที่กองทัพอากาศสหรัฐฯ ในไทยจำนวน 3,000 คน และได้เพิ่มจำนวนเป็น 33,500 คน ในปี พ.ศ. 2512¹¹² นอกจากนี้ในช่วงปี พ.ศ. 2507 - 2512 รัฐบาลจอมพลถนอมยังอนุญาตให้สหรัฐฯ เข้ามาสร้างและใช้

¹¹⁰ Foreign Affairs Bulletin 4 : 727. และ SEATO Record 3 No.5 : 26.

¹¹¹ SEATO Record 3 No.5 : 26 - 27.

¹¹² Surachart Bamrungsuk, United States foreign policy and Thai military rule 1947 - 1977

ฐานทัพในไทยเพื่อทำสงครามในอินโดจีน ซึ่งฐานทัพเหล่านี้ช่วยย่นระยะเวลาทางการโจมตีเป้าหมายของ สหรัฐฯ จึงทำให้สหรัฐฯ ประหยัดค่าใช้จ่ายและระยะเวลาอย่างมากเมื่อเทียบกับการโจมตีจากฐานทัพของสหรัฐฯ ในโอกินาวาและเกาะกวมซึ่งอยู่ห่างไกล ทั้งนี้ฐานทัพที่สหรัฐฯ เข้ามาตั้งในไทยช่วงปี พ.ศ. 2507 – 2512 มีทั้งสิ้น 7 แห่ง ดังนี้

1. ฐานทัพอากาศที่จังหวัดอุดรธานี ตั้งอยู่ห่างจากตอนใต้ของเวียงจันทน์ 4 ไมล์
2. ฐานทัพอากาศที่จังหวัดนครพนม เป็นฐานสำหรับเฮลิคอปเตอร์
3. ฐานทัพอากาศที่จังหวัดอุบลราชธานี อยู่ห่างจากเมืองปากเซของลาวเพียง 50 ไมล์
4. ฐานทัพอากาศที่โคราช จังหวัดนครราชสีมา อยู่ห่างจากฮานอย 470 ไมล์
5. ฐานทัพอากาศที่ตากสิน จังหวัดนครสวรรค์ อยู่ห่างจากฮานอย 370 ไมล์
6. ฐานทัพอากาศอู่ตะเภา เป็นฐานของเครื่องบินทิ้งระเบิด B – 52
7. ฐานทัพอากาศที่ดอนเมือง เป็นฐานทัพที่ให้การสนับสนุนการปฏิบัติการในฐานทัพอื่นๆ

นอกจากนี้ยังมีการสร้างถนนเพื่อใช้ในการทำสงครามเป็นจำนวนมากในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย รวมทั้งมีการส่งเจ้าหน้าที่ที่ปรึกษาทางการทหารและการจัดฝึกอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่ของไทย ส่วนในด้านเศรษฐกิจนั้นปรากฏว่าสหรัฐฯ ให้เงินช่วยเหลือทางทหารแก่ไทยเป็นจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ในระหว่างการทำสงครามเวียดนาม โดยในปี พ.ศ. 2508 สหรัฐฯ ให้เงินช่วยเหลือไทยเป็นจำนวน 36.4 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และเพิ่มเป็น 69.6, 96.5 และ 110.2 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี พ.ศ. 2510 , 2512 และ 2513 ตามลำดับ¹¹³

ในส่วนของไทย ได้มีการส่งทหารเข้าไปยังเวียดนามโดยตรงตามคำร้องขอของเวียดนามได้ในปีพ.ศ. 2507 และพ.ศ. 2509 โดยได้ออกแถลงการณ์เป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2507 เพื่อให้ความช่วยเหลือในด้านยารักษาโรค และต่อมาได้ส่งทหารไทยชุดแรกไปยังเวียดนามใต้ในเดือนกันยายน 2507 และส่งเรือลำเลียงและเรือปราบผู้ก่อการร้ายเข้าไปในเขตน่านน้ำของเวียดนามใต้ในเดือนสิงหาคม 2508 หลังจากนั้นในเดือนมิถุนายน 2510 รัฐบาลไทยได้ส่งทหารหน่วยรบ “จงอางศึก” และส่งกองกำลังทหารไปสมทบอีก 2,207 คน และในกลางปีพ.ศ. 2510 ได้ส่งทหารหน่วยพล “เสือดำ”

¹¹³ibid., p. 137.

ซึ่งเป็นกองกำลังที่มีประสิทธิภาพที่สุดจำนวน 11,000 คนตามคำร้องขอของสหรัฐฯ เข้าไปยังเวียดนามใต้ โดยสหรัฐฯ ให้ความช่วยเหลือด้านอาวุธ และค่าใช้จ่ายต่างๆ แก่กองกำลังของไทย¹¹⁴

จากความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างไทยและสหรัฐฯ ทำให้ผู้นำทางทหารของไทยและสหรัฐฯ คือ จอมพลถนอม พ.อ.อ.ทวี จุลทรัพย์ นายมาร์ตินและนายอังกอร์ เอกอัครราชทูตสหรัฐฯ เป็นไปอย่างใกล้ชิด โดยในบางครั้งผู้นำไทยได้มีการตกลงเป็นการส่วนตัวกับเอกอัครราชทูตสหรัฐฯ อนุญาตให้มีการใช้หน่วยปฏิบัติการทางอากาศในไทย นอกจากนี้ยังอนุญาตให้ใช้ฐานทัพอากาศโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ ด้วย¹¹⁵ ดังนั้นความสัมพันธ์ของไทยและสหรัฐฯ จึงเป็นการเอื้อผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน โดยมีเป้าหมายคือการยับยั้งภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ และทำให้สหรัฐฯ และไทยกลายเป็นพันธมิตรที่มีความสนิทสนมกันอย่างเห็นได้ชัด ดังจะเห็นได้จากคำสัมภาษณ์ของ พ.อ.ถนัด แก่ นายหลุยส์ รูคีเซอร์ ผู้สื่อข่าวจากบัลติมอร์ ซัน (Baltimore Sun) เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2507 ณ ทำเนียบรัฐบาล ระบุว่า

"ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับไทย มีความใกล้ชิดและมีมิตรไมตรีจิต ข้าพเจ้าคิดว่าเรามีความเข้าใจซึ่งกันและกันดีกว่าช่วงเวลาใดๆ ในประวัติศาสตร์ ความร่วมมือของเราดูเหมือนจะราบรื่นเนื่องจากผลประโยชน์ อุดมคติ และแรงดลใจของเรามีความคล้ายคลึงกัน สหรัฐฯต้องการสันติภาพ ไทยก็เช่นกัน สหรัฐฯ สนับสนุนความมั่นคงและความเป็นอิสระเสรีในส่วนนี้ของโลก ไทยต้องการสิ่งนี้เช่นเดียวกัน และสิ่งที่สำคัญคือรัฐบาลสหรัฐฯ และเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจฟังความคิดเห็นของเราและดำเนินการตามที่สหรัฐฯ เห็นว่าเหมาะสม สิ่งนี้เป็นสิ่งที่สำคัญเนื่องจากการทำงานด้วยกันจะต้องฟังความคิดเห็นของผู้อื่น ดังนั้นข้าพเจ้าคิดว่าความสัมพันธ์เป็นผลประโยชน์ซึ่งกันและกันและเป็นไปด้วยดี"¹¹⁶

ขณะเดียวกัน พ.อ.ถนัดยังให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับอนาคตของความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐฯ แก่ นายแมคเคบี ผู้แทนจากนิตยสารนิวส์วีค (Newsweek) ประจำภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2507 ว่า

¹¹⁴ แกมสุข นุ่มนนท์, ความสัมพันธ์ระหว่างไทย - สหรัฐอเมริกาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2525), หน้า 25 - 26.

¹¹⁵ Surachart Bamrungasuk, United States foreign policy and Thai military rule 1947 - 1977, p.124.

¹¹⁶ Foreign Affairs Bulletin 4 : 729.

“ข้าพเจ้าคิดว่าความสัมพันธ์ในอนาคตมีความสดใส...ไทยมีความมั่นคงต่อเพื่อนของเรา แน่แน่นอนเราหวังว่าความรู้สึกนี้จะได้รับการตอบแทนจากเพื่อนชาวอเมริกันเช่นกัน ข้าพเจ้าคิดว่าในอดีตที่ผ่านมา การปรึกษาหารือได้มีการปรับปรุงขึ้น ดังนั้นในปัจจุบันเมื่อจะลงมือดำเนินการใดๆ เราจะเข้าใจซึ่งกันและกันดีกว่าแต่ก่อน เนื่องจากเราเป็นประเทศเล็ก เราจึงเข้าใจว่ามหาอำนาจมีแนวโน้มที่จะปฏิบัติการโดยไม่มี การปรึกษาหารือเพื่อนของเขามากนัก ข้าพเจ้าคิดว่าสถานการณ์เช่นนั้นได้รับการปรับปรุงมากขึ้นในช่วงปัจจุบันนี้ สิ่งที่สำคัญคือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในสหรัฐฯ รับรู้ถึงผลประโยชน์ของไทยมากขึ้น และแน่นอนผลประโยชน์ของไทยมีอยู่จำกัดไม่ยิ่งใหญ่เท่าสหรัฐฯ สหรัฐฯ เป็นมหาอำนาจที่ยิ่งใหญ่ ในขณะที่เรามีอำนาจน้อย แต่ผลประโยชน์ของเราเป็นสิ่งสำคัญสำหรับเราเช่นกัน ข้าพเจ้าคิดว่าในช่วงไม่กี่ปีนี้จะมีการตระหนักถึงความสำคัญของผลประโยชน์เหล่านี้...”¹¹⁷

นอกจากนี้ไทยและสหรัฐฯ ได้ออกแถลงการณ์ร่วมกันระหว่างที่จอมพลถนอมเดินทางไปกรุงวอชิงตัน ระหว่างวันที่ 8 - 9 พฤษภาคม 2511 มีสาระสำคัญคือ สหรัฐฯ ยืนยันความตั้งใจในการให้ความช่วยเหลือแก่ไทยในการแก้ไขปัญหาคอมมิวนิสต์ และการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการสร้างถนนและทรัพยากรน้ำ และได้ย้ำถึงการตัดสินใจที่จะรักษาข้อผูกพันตามสนธิสัญญาที่มีต่อไทยและพันธมิตรอื่นๆ ในเอเชีย และข้อผูกพันเหล่านี้มิได้มีผลเฉพาะพรรคการเมืองหรือรัฐบาล แต่เป็นข้อผูกพันของประชาชนอเมริกันทุกคน นอกจากนี้ประธานาธิบดีจอห์นสัน ยังได้กล่าวชมเชยไทยที่ให้ความช่วยเหลือในการตั้งฐานทัพแก่สหรัฐฯ และทั้งสองประเทศยืนยันที่จะร่วมมือกันทั้งในด้านการทหารและการแก้ปัญหาทางการทูตจนกว่าจะเกิดสันติภาพขึ้น และประธานาธิบดีได้ยืนยันว่ารัฐบาลสหรัฐฯ จะมีการปรึกษากับรัฐบาลไทยเกี่ยวกับจุดยืนในการเจรจาและการพัฒนา ก่อนที่จะลงมือดำเนินการใดๆ นอกจากนี้ได้มีการทบทวนแนวโน้มในการพัฒนาความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งไทยมีบทบาทเด่นในการพัฒนาความร่วมมือ และประธานาธิบดีสหรัฐฯ ก็สนับสนุนในความคิดดังกล่าว¹¹⁸

ทั้งนี้จากความใกล้ชิดระหว่างไทยกับสหรัฐฯ จึงทำให้ในบางครั้งแม้ว่าความร่วมมือระหว่างสหรัฐฯ กับไทยมิได้อยู่ในกรอบขององค์การซีโต้ แต่เป็นไปในลักษณะของการเจรจาระหว่างไทยกับสหรัฐฯ อย่างไม่เป็นทางการ เช่น การเข้ามาตั้งฐานทัพในไทย (ยกเว้นความตกลงในการใช้ฐานทัพอากาศที่อุตะเปา และค่ายรวมสุรที่ จ. อุตรธานี ซึ่งเป็นค่ายดักฟังการติดต่อสื่อสารและความเคลื่อนไหว

¹¹⁷ Ibid., pp. 742 - 743.

¹¹⁸ Foreign Affairs Bulletin 7 (August 1967 - July 1968) : 481 - 483.

ทางทหารของคอมมิวนิสต์ที่มีการทำความตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร) แต่ไทยและสหรัฐฯ มักจะอ้างว่าความร่วมมือดังกล่าวเป็นไปตามสนธิสัญญาซีโต้ และแถลงการณ์ถนัด – รัลท์ ทั้งนี้เพื่อความชอบธรรมในการปฏิบัติกรร่วมกัน¹¹⁹ ดังจะเห็นได้จากรายงานของเลขาธิการองค์การซีโต้ในปี พ.ศ.2509 ที่ระบุว่า

“อาจจะมีการเข้าใจผิดเกี่ยวกับการจัดส่งกองกำลังของสหรัฐฯ และประเทศภาคีอื่นๆ เข้าไปยังเวียดนามใต้ จึงควรจะมีการระบุให้ชัดเจนว่าการเข้าดังกล่าวเป็นไปตามสนธิสัญญามะนิลาปี พ.ศ.2497 อย่างเข้มงวด ในย่อหน้าที่ 1 และ 3 ของข้อความที่ 4 และในพิธีสารต่อท้ายสนธิสัญญา โดยสรุปแล้วกองกำลังของประเทศภาคีสมาชิกซีโต้เข้าไปในเวียดนามใต้เพื่อต่อต้านความก้าวร้าว และเพื่อตอบสนองต่อการร้องขอของรัฐบาลเวียดนามใต้ซึ่งเป็นประเทศในพิธีสารต่อท้ายสนธิสัญญาที่ทำกับแต่ละประเทศสมาชิกซีโต้”¹²⁰

ต่อมาในวันที่ 8 กันยายน 2511 จอมพลถนอม กิตติขจร รัฐมนตรีฯ ของประเทศไทยได้ระบุว่า

“...รัฐบาลไทยยึดติดในอุดมคติขององค์การซีโต้อย่างเหนียวแน่น...จึงเป็นเหตุผลว่าเพราะเหตุใดรัฐบาลไทยจึงจัดส่งกองกำลังทหารไปช่วยเหลือในการป้องกันสาธารณรัฐเวียดนาม ซึ่งเป็นรัฐที่อยู่ในพิธีสารต่อท้ายสนธิสัญญา เพื่อต่อต้านความก้าวร้าวของกองกำลังเวียดนามเหนือ และเป็นเหตุผลที่ว่าเพราะเหตุใดจึงอนุญาตให้กองกำลังสหรัฐฯ ฐานทัพทหารและสิ่งอำนวยความสะดวกทางการทหารในประเทศไทย ซึ่งในที่สุดท้ายหมายถึงฐานทัพอากาศ 7 แห่งและฐานทัพเรือในสัตหีบ ซึ่งไทยได้อนุญาตให้กองกำลังสหรัฐฯ ใช้ และในขณะนั้นมีกองกำลังสหรัฐฯ ประมาณ 48,000 คนอยู่ในไทย”¹²¹

จากถ้อยแถลงของจอมพลถนอมในโอกาสครบรอบ 14 ปีในการจัดตั้งองค์การซีโต้กล่าวว่า การที่ไทยยึดติดกับอุดมคติและพยายามสนับสนุนกิจการขององค์การซีโต้ จึงทำให้ไทยต้องส่งกองกำลังไปยังเวียดนามใต้ซึ่งเป็นรัฐในพิธีสารของซีโต้ และอนุญาตให้กองกำลังสหรัฐฯ เข้ามาตั้งฐานทัพใน

¹¹⁹ การอ้างเหตุผลดังกล่าวส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการที่นักการเมืองสหรัฐฯ โจมตีความร่วมมือระหว่างสหรัฐฯ และไทยว่าเป็นไปอย่างลับๆ และในบางครั้งไม่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐบาลไทยและสภาองเกรส

¹²⁰ Sunthorn Hongladarom, *South – East Asia Treaty Organization Bangkok SEATO Records 1954 – 1977 : A survey of the activities of the South - East Asia Treaty Organization*, pp. 13 - 15.

¹²¹ Ibid.

ไทย¹²² ขณะเดียวกัน พ.อ.ถนัดได้กล่าวว่ากองกำลังของสหรัฐฯ ในประเทศไทยมิได้เข้ามาเพื่อป้องกันประเทศไทย แต่เป็นการป้องกันเวียดนาม และการที่ไทยให้สหรัฐฯ เข้ามา เนื่องจากไทยเป็นสมาชิกองค์การซีโต้ ซึ่งมีความรับผิดชอบที่จะต้องดำเนินการดังกล่าว¹²³

นอกจากนี้ พล.อ.อ.ทวิ จุลทรัพย์ ได้ให้สัมภาษณ์แก่นักข่าวโดยอ้างถึงการประกาศให้มีการใช้ฐานที่ตั้งทางทหารและสิ่งอำนวยความสะดวกที่สนามบินอู่ตะเภา โดยกล่าวว่ารัฐบาลไทยตัดสินใจอนุญาตให้สหรัฐฯ ใช้ฐานที่ตั้งทางทหารตามคำเรียกร้องของรัฐบาลสหรัฐฯ ทั้งนี้การตัดสินใจดังกล่าวเป็นผลมาจากการพิจารณา และได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรีแล้ว¹²⁴ ส่วนฝ่ายโฆษกของคณะทูตสหรัฐฯ ในกรุงเทพฯ ได้ระบุว่าการใช้ฐานทัพอากาศของสหรัฐฯ ที่อู่ตะเภา เป็นการกระทำอย่างเปิดเผย โดยได้มีการทำความตกลงอย่างเป็นทางการระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลสหรัฐฯ เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2510 และการตัดสินใจที่จะนำเครื่องบินบี 52 มาไว้ที่อู่ตะเภา เนื่องมาจากความต้องการในการป้องกันภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ถ้าจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไรในอนาคต จะต้องมีการปรึกษาระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลสหรัฐฯ¹²⁵

การให้ความช่วยเหลือของสหรัฐฯ อย่างเต็มที่ในการทำสงครามเวียดนาม จึงทำให้ไทยมองว่าสหรัฐฯ เป็นเสาหลักขององค์การซีโต้ทั้งในด้านการสนับสนุนทางการทหารและทางเศรษฐกิจ และตำหนิความไร้ประสิทธิภาพขององค์การซีโต้ แม้ว่าประเทศสมาชิกบางประเทศ ได้แก่ ออสเตรเลีย

¹²²Foreign Affairs Bulletin 8 (August 1968 – July 1969) : 51

¹²³Ibid., p. 282.

¹²⁴Foreign Affairs Bulletin 6 : 380.

¹²⁵Foreign Affairs Bulletin 8 : 284.

นิวซีแลนด์ ฟิลิปปีนส์ ได้ให้ความช่วยเหลือแก่เวียดนามใต้ แต่ก็เป็นในลักษณะทวิภาคี¹²⁶ และในกรอบการประชุมสุดยอด 7 ประเทศมากกว่า การตัดสินใจเช่นนี้ทำให้ผู้นำไทยไม่พอใจดังปรากฏในคำสัมภาษณ์ของ พ.อ. ถนัด แก่ ดอกเตอร์ ฟรานซิส สตาร์เนอร์ ผู้บรรยายด้านรัฐศาสตร์จากมูลนิธิรอกกีเฟลเลอร์ ด้านรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสิงคโปร์ เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2507 ระบุว่า

“องค์การซีโต้ อาจจะมีพลังเข้มแข็งขึ้นในด้านหนึ่ง และอาจจะมีประสิทธิภาพในอีกด้านหนึ่ง ประเทศสมาชิกบางประเทศได้มีความใกล้ชิดกันมากขึ้น และได้แสดงถึงการตัดสินใจร่วมกันมากกว่าในอดีต ในขณะเดียวกัน องค์การก็จะสิ้นคลอนจากประเทศสมาชิกที่ไม่สนใจ หรือให้ความสนใยน้อยลง หรือประเทศที่ดีแต่พูดถึงความเป็นอุดมคติและวัตถุประสงค์ขององค์การ เราจะไม่ใช่วิธีการที่รุนแรงในการขับไล่ประเทศเหล่านี้ เราเพียงแต่ไม่สนใจ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวจะทำให้ องค์การมีประสิทธิภาพมากขึ้น แม้ว่าจะไม่เข้มแข็งขึ้นก็ตาม”¹²⁷

ต่อมา พ.อ. ถนัด ได้ให้สัมภาษณ์แก่นายหลุยส์ รูคีเซอร์ ผู้สื่อข่าวบัลติมอร์ซัน เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2507 ณ ทำเนียบรัฐบาล โดยได้ตอกย้ำถึงความไม่พอใจของไทยต่อการดำเนินการขององค์การซีโต้ว่า

“ซีโต้เป็นกรอบการทำงานที่ดี เป็นพื้นฐานในการรักษาไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงในส่วนของโลก แต่ประเทศสมาชิกบางประเทศไม่ปฏิบัติตามข้อผูกพัน

¹²⁶ ออสเตรเลียได้ให้ความช่วยเหลือด้านการทหารโดยตรงแก่เวียดนามใต้ โดยในปี พ.ศ. 2510 เมื่อสงครามเวียดนามขยายตัวรุนแรงมากที่สุด มีเจ้าหน้าที่ออสเตรเลีย 8,300 คน และมีเจ้าหน้าที่ทหาร ประกอบด้วย ทหารราบ 3 กองพัน และหน่วยสนับสนุนในเวียดนามใต้ นอกจากนี้ยังมีการจัดส่งฝูงเครื่องบินขนส่ง ระเบิดเบา เครื่องทำลายมิสไซล์ และเรือรบ ส่วนนิวซีแลนด์ ได้ส่งหน่วยทหารเข้าไปยังเวียดนามครั้งแรกในปี พ.ศ. 2508 และในช่วงต้นปี พ.ศ. 2512 มีกองกำลังสนับสนุนสองกองทัพ และกองกำลังทหารปืนใหญ่อีกจำนวน 546 คน ส่วนอังกฤษมิได้ให้ความช่วยเหลือทางตรง โดยในปี พ.ศ. 2504 เจ้าหน้าที่อังกฤษร่วมกับผู้เชี่ยวชาญของมาเลเซียจัดการฝึกอบรบเกี่ยวกับการต่อต้านการทำสงครามกองโจรในป่าให้แก่เจ้าหน้าที่ทหารเวียดนามใต้ในประเทศมาเลเซีย ต่อมาในปี พ.ศ. 2506 อังกฤษได้ส่งผู้ฝึกสอนตำรวจเพื่อฝึกอบรบให้แก่เจ้าหน้าที่ในเรื่องเดียวกัน และอนุญาตให้สหรัฐฯ ใช้ช่องกึ่งเป็นฐานทางผ่าน (a way base) และจัดตั้งศูนย์กองกำลังสหรัฐฯ ที่เกี่ยวข้องในสงคราม ส่วนฟิลิปปินส์มีบทบาทที่สำคัญในการสนับสนุนสหรัฐฯ โดยจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกในการสนับสนุนการส่งกำลังบำรุงให้แก่กองกำลังทางอากาศของสหรัฐฯ ที่บินมาจากไทยเพื่อโจมตีเวียดนามเหนือ นอกจากนี้ยังจัดส่งวิศวกร หน่วยสนับสนุนส่งกำลังบำรุงจำนวน 2,048 คน ทีมแพทย์ 2 ชุด หน่วยทำสงครามจิตวิทยา 68 คน และอนุญาตให้เรือรบของสหรัฐฯ ใช้ฐานทัพเรือในฟิลิปปินส์

¹²⁷ Foreign Affairs Bulletin 3 : 652.

ตามที่ตั้งความหวังไว้ เนื่องจากประเทศเหล่านี้อยู่ห่างไกล ไม่ต้องการที่จะรับภาระหรือพันธะหน้าที่ และเนื่องจากอยู่ห่างไกล จึงทำให้มองสถานการณ์ที่อยู่ใกล้ชิดไทยจากมุมมองที่แตกต่างกัน¹²⁸

นอกจากนี้ยังมีการเปรียบเทียบระหว่างการปฏิบัติการของสหรัฐฯ และประเทศสมาชิกองค์การซีโต้ โดย พ.อ.ถนัด ได้ให้สัมภาษณ์แก่ นายสเปนเซอร์ เดวิส จากดิแอสโซซิเอทเพรส (The Associate Press) เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2507 ณ กระทรวงการต่างประเทศ ว่า

"...สำหรับประเทศสมาชิกบางประเทศ ซึ่งมีที่ตั้งอยู่ห่างไกลจากภูมิภาคนี้ จึงมีผลประโยชน์โดยตรงน้อยกว่าพวกเรา ที่ข้าพเจ้าใช้คำว่าพวกเรา เนื่องจากสหรัฐฯ เองก็มีผลประโยชน์ในภูมิภาคนี้ แม้ว่าจะอยู่ห่างไกลจากภูมิภาคนี้ แต่สหรัฐฯ ซึ่งเป็นมหาอำนาจมีผลประโยชน์เช่นเดียวกับประเทศไทย และสหรัฐฯ มีวิธีการทรัพยากรและโดยเฉพาะความรับผิดชอบต่อการสร้างสันติภาพ และการรักษาไว้ซึ่งเสถียรภาพในส่วนต่างๆ ของโลก แต่ประเทศอื่นๆ มีจุดยืนที่แตกต่างกัน โดยละทิ้งความรับผิดชอบ และผลประโยชน์มิได้ถูกระทบโดยตรงจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังนั้นจึงสามารถอยู่อย่างสงบได้ พวกเราโดยเฉพาะข้าพเจ้า ตั้งแต่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศจึงพยายามที่จะสนับสนุนผลประโยชน์และการมีส่วนร่วมอย่างกระตือรือร้น ซึ่งข้าพเจ้าเห็นว่าเป็นผลประโยชน์ของไทยที่จะต้องทำเช่นนั้น..."¹²⁹

นอกจากนี้ พ.อ.ถนัดได้กล่าวถึงความล้มเหลวขององค์การซีโต้ในการทำสงครามเวียดนามในถ้อยแถลงในพิธีเปิดประชุมของการประชุมคณะมนตรีซีโต้ ครั้งที่ 10 โดยระบุว่า

"แม้ว่าตามความเป็นจริงแล้ว เวียดนามได้เป็นรัฐพิธีสารของ สปอ. รัฐหนึ่งซึ่งองค์การนี้ได้ยอมรับไว้ด้วยความคุ้มครอง เนื่องจากผู้ปกครองอาณานิคมเดิมของรัฐนี้ได้ขอร้องอย่างแข็งขัน แต่องค์การ สปอ. แทบจะไม่เคยแสดงให้เห็นเลยว่าจะสามารถแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินนี้ได้ อันที่จริงหากไม่เป็นเพราะสมาชิกประเทศหนึ่งขององค์การ สปอ. กล่าวคือ ประเทศสหรัฐฯ เต็มใจที่จะรับผิดชอบและยอม

¹²⁸ Foreign Affairs Bulletin 4 : 730.

¹²⁹ Ibid., p. 759.

เสียสละด้วยประการทั้งปวง เพื่อป้องกันเวียดนามได้ไว้แล้ว ประเทศเวียดนามได้ คงจะได้ตกเป็นของคอมมิวนิสต์ผู้รุกรานเสียแน่นอนแล้ว ในโอกาสนี้ข้าพเจ้าในนาม ของรัฐบาลไทยและประชาชนชาวไทย ใคร่จะขอกล่าวสดุดีท่านผู้กล้าหาญทั้งหญิง และชายแห่งประเทศไทยเวียดนามได้ และประเทศสหรัฐฯ ผู้ได้สละชีวิตตนเพื่อเชิดชู อุดมการณ์แห่งสันติภาพและเสรีภาพในเวียดนามได้..."¹³⁰

นอกจากนี้ พ.อ.ถนัด ยังได้กล่าวถึงความบกพร่องขององค์การซีโต้อีกครั้งในถ้อยแถลงใน วาระการเปิดประชุมการประชุมคณะมนตรีซีโต้ ครั้งที่ 12 มีสาระสำคัญคือ

"...บัดนี้หลังจากที่องค์การได้ใช้ชีวิตอยู่อย่างค่อนข้างเงียบเฉยเป็นเวลากว่า 12 ปี ก็ปรากฏมีแนวโน้มเอียงที่ชัดเจนบางประการขึ้น ซึ่งพอจะแสดงให้เห็นโฉมหน้า ในอนาคตขององค์การได้ในประการหนึ่งย่อมจะเป็นไปได้ว่า สปอ. ในฐานะองค์การ จะยังคงดำเนินชีวิตกำบังแบบเข้าถ้ำนอนอยู่ต่อไป ในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องความมั่นคงที่ แล้วมาปรากฏว่ามีและต่อไปก็คงจะยังมีภาคีอย่างน้อยที่สุดก็สองประเภทอย่าง แน่นนอน กล่าวคือภาคีที่ปฏิบัติตนเป็นภาคีอย่างแข็งขันและภาคีที่เลือกตามใจชอบ ภาคีประเภทหลังนี้ จะพยายามแสวงใช้สิทธิและเอกสิทธิ์ของตนอย่างเต็มที่แต่จะ ปฏิบัติตามพันธหน้าที่ ก็แต่เพียงเท่าที่ตนเห็นว่าเข้าร่องรอยกับนโยบายต่างประเทศ และนโยบายภายในปัจจุบันของตนเท่านั้น..."¹³¹

อย่างไรก็ตาม ในช่วงปี พ.ศ. 2511 ประเทศในเอเชียเกรงว่าสหรัฐฯ อาจจะถอนตัวออกจาก การทำสงครามเวียดนาม โดยในการประชุมคณะมนตรีซีโต้ ครั้งที่ 14 ณ กรุงเวลลิงตัน ประเทศสมาชิก ได้แสดงความหวาดวิตกว่าความคิดเห็นที่แตกแยกเกี่ยวกับการทำสงครามเวียดนามภายในสหรัฐฯ จะทำให้สหรัฐฯ ยอมถอนตัวออกจากเวียดนาม นอกจากนี้การที่อังกฤษได้ประกาศถอนกองกำลัง ออกจากมาเลเซียและสิงคโปร์ในปลายปี พ.ศ. 2514 ยิ่งทำให้ประเทศสมาชิกเกิดความกังวลเกี่ยวกับ อนาคตขององค์การซีโต้¹³² ต่อมาสหรัฐฯ ได้ประกาศลัทธินิคสันในปี พ.ศ. 2512 ยิ่งทำให้ประเทศ สมาชิกหัวนักรง อย่างไรก็ตามในปี พ.ศ. 2512 นายวิลเลียม พี โรเจอร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง

¹³⁰ ถนัด คอมันตร์, พจนานุกรมของ ฯพณฯ ถนัด คอมันตร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่าง, หน้า 136.

¹³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 422 - 423.

¹³² Corrine Phuangkasem, *Thailand and SEATO*, p. 41.

การต่างประเทศสหรัฐฯ ได้ยืนยันว่าสหรัฐฯ จะปฏิบัติตามข้อผูกพันภายใต้สนธิสัญญาองค์การซีโต้ และ
แถลงการณ์ร่วมถนัด - รัลก์ในปี พ.ศ. 2505 ต่อไป¹³³

จากที่กล่าวมาจึงเห็นได้ว่าผู้นำของไทยไม่พอใจกับการวางเฉยขององค์การซีโต้ จึงทำให้ไทย
หันไปแสวงหาความร่วมมือกับสหรัฐฯ ที่มีผลประโยชน์ร่วมกันในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ ซึ่งนำไปสู่
ความร่วมมือระหว่างกันอย่างใกล้ชิดในด้านการทหาร และแม้ว่าความช่วยเหลือดังกล่าวจะเป็นไปใน
ลักษณะทวิภาคีมากกว่าความร่วมมือในกรอบองค์การซีโต้ แต่ไทยก็อ้างว่าเป็นความช่วยเหลือภายใน
กรอบแถลงการณ์ร่วมถนัด - รัลก์ และภายใต้กรอบสนธิสัญญาซีโต้เพื่อสร้างความชอบธรรมในการ
ปฏิบัติงาน ดังนั้นในด้านหนึ่ง ไทยจึงตำหนิองค์การซีโต้ว่าเป็นองค์กรที่ไร้ประสิทธิภาพ เนื่องจาก
ความแตกแยกของประเทศสมาชิก ในขณะที่เดียวกันไทยก็มองว่าสหรัฐฯ เป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญที่
ทำให้องค์การซีโต้สามารถคงอยู่ได้แม้ว่าจะมีประเทศสมาชิกหลายประเทศไม่ได้ให้ความร่วมมือ
อย่างเต็มที่ การคงอยู่ของสหรัฐฯ จึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อการดำรงอยู่ขององค์การซีโต้

สำหรับเหตุการณ์การสู้รบในกัมพูชาเป็นอีกสถานการณ์หนึ่งที่องค์การซีโต้ต้องเผชิญ โดยในปี
พ.ศ. 2512 คอมมิวนิสต์ในเวียดนามใต้ได้ขยายตัวเข้าไปยังกัมพูชา ส่งผลให้ผู้นำไทยเกิดความหวาดวิตก
มากยิ่งขึ้น เนื่องจากกัมพูชาอยู่ใกล้ชิดกับประเทศไทยมาก และเส้นทางเดินรถจากกัมพูชามายัง
กรุงเทพฯ ใช้เวลาเพียง 3 ชั่วโมง อย่างไรก็ตาม ไทยมิได้เข้าไปมีบทบาทในการผลักดันการดำเนินงาน
ขององค์การซีโต้ในการแก้ไขปัญหาในกัมพูชามากนัก เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างไทยและกัมพูชา
เป็นไปอย่างไม่ราบรื่นนับตั้งแต่กัมพูชาได้รับเอกราชในปี พ.ศ. 2496 แต่ยังไม่มีความขัดแย้งที่รุนแรงนัก
จนกระทั่งในปีพ.ศ. 2496 รัฐบาลไทยได้ต้อนรับเจ้าสีหนุซึ่งลี้ภัยทางการเมืองมายังไทยอย่างซาเย็นและ
เมื่อเจ้าสีหนุเดินทางไปจีนในปีพ.ศ. 2499 หนังสือพิมพ์ไทยได้โจมตีการกระทำดังกล่าว หลังจากนั้นได้
มีเหตุการณ์ความขัดแย้งเกิดขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งไทยได้ปิดชายแดนมิให้มีสินค้าจากไทยเข้าไปยังกัมพูชา¹³⁴

ความขัดแย้งได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ เนื่องจากปัญหาการแย่งสิทธิในการครอบครอง
เขาพระวิหาร ทำให้ไทยตัดความสัมพันธ์ทางการทูตกับกัมพูชาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 นอกจากนี้การที่
เจ้าสีหนุได้ประกาศดำเนินนโยบายเป็นกลาง และปฏิเสธการคุ้มครองจากองค์การซีโต้ เมื่อวันที่ 11
เมษายน 2507 และได้สร้างความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับจีนคอมมิวนิสต์และเวียดนามเหนือ โดยเจ้าสีหนุได้

¹³³ Ibid.

¹³⁴ ทักซ์ เจลิเมเต็รณ, การเมืองระบบพหุอนุภูมิภาคแบบเผด็จการ, แปลโดย พรรณี จัตรพลรักษ์ และ
ประกายทอง สิริสุข, หน้า 333-334.

เดินทางไปยังกึ่งเมื่อปี พ.ศ. 2499 และ พ.ศ. 2501 จึงทำให้ไทยไม่พอใจและประนามการที่รัฐบาลเจ้าสีหนุอนุญาตให้เวียดนามใช้ดินแดนกัมพูชาเป็นทางผ่านไปยังเวียดนามได้¹³⁵ จากเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้ไทยและองค์การซีโต้มิได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการยับยั้งการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในช่วงเวลานั้น

ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและกัมพูชาได้มีการปรับปรุงขึ้น ภายหลังจากการทำรัฐประหารของกลุ่มทหาร และนายพลลอนนอลได้ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้นำประเทศแทนเจ้าสีหนุ ในปี พ.ศ. 2513 ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและกัมพูชาเปลี่ยนแปลงไป โดยนายพลลอนนอลได้ตัดความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีนและฮานอย และเปิดความสัมพันธ์กับไทยอีกครั้งหนึ่งในวันที่ 13 พฤษภาคม 2513 หลังจากนั้นรัฐบาลกัมพูชาได้ขอความช่วยเหลือทางทหารจากไทย ซึ่งในระยะแรก ผู้นำฝ่ายทหารของไทย เช่น พล.อ.ประภาส รองนายกรัฐมนตรีและผู้บัญชาการทหารบก พล.อ.อ.ทวี จุลละทรัพย์ เสนาธิการทหาร และ พล.ท.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ รองเสนาธิการทหารได้แสดงความวิตกกังวลต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น และได้มีการปรึกษาหารือเกี่ยวกับความร่วมมือด้านการทหารกับกัมพูชา รวมทั้งการเดินทางไปพบผู้นำสหรัฐฯหลายคน เช่น พล.อ.วิลเลียม ซี. เวสต์มอร์แลนด์ อดีตแม่ทัพสหรัฐฯ ในเวียดนามใต้ พล.ร.อ.โทมัส มัวร์ ปรธานคณะเสนาธิการผสม และ มร.อเล็กซิส จอห์นสัน รัฐมนตรีต่างประเทศและอดีตรัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐฯ ประจำประเทศไทย และวุฒิสมาชิกสจิวต์ ไชมมิงตัน เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและแจ้งให้ทราบถึงสถานการณ์ในภูมิภาคและท่าทีของประเทศไทย นอกจากนี้ยังชี้ให้เห็นว่าไทยได้ร่วมมือกับสหรัฐฯ มาเป็นระยะเวลาช้านาน โดยไทยให้สหรัฐฯ ใช้ฐานทัพหลายแห่งในประเทศไทย และให้สิทธิในการเข้าเมืองและอาชีพอากรมากมาย ดังนั้นถ้าจะให้ไทยและประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคต่อสู้กับคอมมิวนิสต์เพียงลำพัง สหรัฐฯ จะต้องช่วยเหลือทางด้านการเงินและอาวุธยุทโธปกรณ์¹³⁶

อย่างไรก็ตาม สหรัฐฯ มิได้สนใจข้อเรียกร้องของประเทศไทย ประกอบกับรัฐบาลไทยมีมติไม่เห็นด้วยกับการส่งกองทัพไทยเข้าไปสู้รบในกัมพูชา แต่ให้อำนวยความสะดวกแก่คนไทยที่มีเชื้อชาติเขมรก่อตั้งกองทหารอาสาสมัครเข้าไปช่วยเหลือแทน เนื่องจากในขณะนั้นเวียดนามเหนือได้ทำการบุกรุกเข้าไปยังเวียดนามใต้ ลาว และกัมพูชา ซึ่งสหรัฐฯ และเวียดนามใต้ได้ปิดกั้นทางเดินทางภาคตะวันออกและภาคเหนือของกัมพูชา จึงทำให้คอมมิวนิสต์ต้องไหลมาทางตะวันตกใกล้กับชายแดนไทยเพื่อปักหลักชั่วคราว ดังนั้นไทยจึงควรที่จะสงวนกำลังส่วนใหญ่ไว้ป้องกันดินแดนของตนเอง¹³⁷

¹³⁵ Corrine Phuangkasem, *Thailand and SEATO*, p. 42.

¹³⁶ *สยามรัฐ* (10 กรกฎาคม 2513) : 9.

¹³⁷ *สยามรัฐ* (27 มิถุนายน 2513) : 3.

ในส่วนของผู้นำฝ่ายพลเรือน แม้ว่าจะไม่เห็นด้วยในการส่งกำลังทางทหารไปช่วยกัมพูชา เนื่องจากกัมพูชาได้ประกาศดำเนินนโยบายเป็นกลาง แต่พ.อ.ถนัดได้แสดงความหวาดวิตกเกี่ยวกับสถานการณ์ในกัมพูชา โดยได้แถลงแก่ผู้สื่อข่าวก่อนออกเดินทางไปร่วมประชุมคณะมนตรีเอเชียและแปซิฟิก ณ กรุงเวลลิงตัน ประเทศนิวซีแลนด์ ว่าองค์การซีโต้ยังไม่มีการหยิบยกปัญหากัมพูชาขึ้นมาพิจารณาอย่างเป็นทางการ แต่หากมีการพิจารณาปัญหานี้แล้ว และองค์การซีโต้ยังไม่ดำเนินการใดๆ ตามพันธะที่มีอยู่ก็เป็นที่น่าเสียใจยิ่ง และกล่าวว่าการพิจารณาส่งทหารไปช่วยเหลือกัมพูชานั้นไม่เกี่ยวข้องกับองค์การซีโต้ การตัดสินใจของรัฐบาลเป็นการตัดสินใจเพื่อป้องกันตนเองของไทยโดยเฉพาะ¹³⁸

นอกจากนี้ พ.อ.ถนัด ได้ให้สัมภาษณ์ก่อนออกเดินทางไปประชุมคณะมนตรีองค์การซีโต้ ณ กรุงมะนิลาว่า

“ในระยะ 10 ปีที่ผ่านมาองค์การซีโต้ได้เผชิญความคับขันที่จะต้องตัดสินใจทำอย่างใดอย่างหนึ่งให้จริงจังลงไปถึง 3 ครั้ง ครั้งแรกคือ คอมมิวนิสต์รุกรานเวียดนามใต้ ครั้งที่สอง ลาว และครั้งที่สาม กัมพูชา ถ้าองค์การซีโต้สามารถทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งช่วยเหลือกัมพูชาให้พ้นอันตรายได้ ประชากรในโลกรับเป็นล้านๆ ก็จะยกย่องสรรเสริญซีโต้ แต่ถ้าองค์การนี้ไม่สามารถทำอะไรได้ องค์การนี้ก็ควรพิจารณาตนเองได้แล้ว”¹³⁹

ต่อมาในการประชุมคณะมนตรีซีโต้ครั้งที่ 15 ณ กรุงมะนิลา ระหว่างวันที่ 2 - 3 กรกฎาคม 2513 พ.อ.ถนัดได้กล่าวย่ำว่าวิกฤตการณ์ในกัมพูชาถือเป็นเหตุการณ์ครั้งที่ 3 หลังจากกรณีในลาวและเวียดนามที่องค์การซีโต้จะต้องเผชิญ ดังนั้นองค์การซีโต้จะต้องติดตามสถานการณ์อย่างใกล้ชิด นอกจากนี้ที่ประชุมยังสนับสนุนความเป็นกลางของกัมพูชา และความพยายามในการแก้ปัญหาโดยวิธีทางการทูต อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมปฏิเสธที่จะให้การสนับสนุนใดๆ หรือให้ความช่วยเหลือทางการทหารเนื่องจากกัมพูชาประกาศตนเป็นกลาง และมีใช้ประเทศสมาชิกขององค์การซีโต้¹⁴⁰

หลังจากนั้นเมื่อวันที่ 22 - 23 กรกฎาคม พ.ศ.2516 นายพลลอนนอลได้เดินทางมาปรึกษาหารือกับจอมพลถนอมที่กรุงเทพฯ เกี่ยวกับสถานการณ์ในกัมพูชา แต่จอมพลถนอมยังคงปฏิเสธที่จะ

¹³⁸ สยามรัฐ (15 มิถุนายน 2513) : 1.

¹³⁹ สยามรัฐ (7 กรกฎาคม 2513) : 8.

¹⁴⁰ Corrine Phuangkasem, Thailand and SEATO, p. 43.

ให้การช่วยเหลือทางทหารเนื่องจากเห็นว่าสหรัฐฯ ได้ประกาศจะไม่คงกองกำลังไว้ในเวียดนามใต้และ
กัมพูชา และจะไม่ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่กองกำลังไทยในกัมพูชาด้วย นอกจากนี้รัฐบาลไทยยัง
ไม่ได้รับการสนับสนุนจากการประชุมเอเชียและแปซิฟิก ณ กรุงจาการ์ หากไทยจะส่งกองกำลังเข้า
ไป จึงทำให้ไทยให้ความช่วยเหลือในด้านอื่นๆ แก่กัมพูชาแทน เช่น การลาดตระเวนตามแนว
ชายแดน การฝึกอบรมกองทัพ และการสนับสนุนทางอากาศและเสบียงทหาร เป็นต้น¹⁴¹

จากการที่กัมพูชาประกาศนโยบายเป็นกลาง ประกอบกับการปฏิเสธที่จะให้ความช่วยเหลือ
ทางทหารแก่กัมพูชาของสหรัฐฯ จึงทำให้องค์การซีโต้ไม่ได้ดำเนินการเพื่อขจัดปัญหาคอมมิวนิสต์ใน
กัมพูชา ส่วนไทยก็ให้ความร่วมมือในกรอบการประชุมเอเชียและแปซิฟิก ระหว่างวันที่ 16 - 17
พฤษภาคม 2513 ซึ่งเป็นการประชุมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของประเทศเอเชีย - แปซิฟิก
11 ประเทศ ประกอบด้วย อินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ ลาว เวียดนามใต้ ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย
นิวซีแลนด์ กัมพูชา และไทย เพื่อแก้ไขปัญหากัมพูชา โดยที่ประชุมได้ลงมติเรียกร้องให้นานาประเทศ
เคารพความเป็นกลาง เอกภาพ และบูรณภาพแห่งอาณาเขตของกัมพูชา ให้ทุกประเทศถอนทหาร
ออกจากกัมพูชา รวมทั้งให้รื้อฟื้นคณะกรรมการควบคุมสงบศึกประจำกัมพูชา ประกอบด้วย อินเดีย
แคนาดา และโปแลนด์ และลงมติตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่ง ประกอบด้วย มาเลเซีย ญี่ปุ่น และอินโดนีเซีย
เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามมติของที่ประชุม

ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2514 สถานการณ์การเมืองภายในของไทยมีความเปลี่ยนแปลงและรัฐบาล
จอมพลถนอมต้องประสบกับปัญหาภายในประเทศและภายนอกประเทศมากมาย เช่น การต่อต้านของ
นักศึกษา การวิจารณ์รัฐบาลของนักการเมือง ประชาชน และหนังสือพิมพ์ รวมทั้งปัญหาการขาดดุล
ทางการค้า นอกจากนี้ภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ทางภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังคงมี
อยู่อย่างต่อเนื่อง จึงทำให้รัฐบาลจอมพลถนอมกระทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 และ
มีการจัดตั้งคณะปฏิวัติขึ้น ประกอบด้วยจอมพลถนอม พล.อ.ประภาส และนักการเมืองอื่นๆ อีก 14 คน
และได้มีการยุบเลิกรัฐสภาและรัฐธรรมนูญ รวมทั้งประกาศกฎอัยการศึก อย่างไรก็ตาม ไทยยังคงมี
ท่าทีในการสนับสนุนองค์การซีโต้ต่อไป โดยในการประชุมคณะมนตรีซีโต้ ครั้งที่ 17 ณ กรุงแคนเบอร์รา
ประเทศออสเตรเลีย ระหว่างวันที่ 27 - 28 มิถุนายน 2515 นายพจน์ได้ย้ำว่า "ไทยยังคงสนับสนุน

¹⁴¹ Ibid., pp.43 - 44.

เป้าหมายขององค์การซีโต้ และยังคงมั่นใจว่าองค์การซีโต้จะยังคงมีบทบาทที่สำคัญในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาค”¹⁴²

อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาดังกล่าว สภาพการเมืองระหว่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปมาก โดยสหรัฐฯ ได้มีการวางแผนปรับความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีน และได้มีการเปิดความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2515 จอมพลถนอมจึงกล่าวเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงนโยบายของประเทศต่างๆ โดยเฉพาะสหรัฐฯ ต่อจีนคอมมิวนิสต์ว่า อาจจะกระทบต่อการคงอยู่ขององค์การซีโต้เนื่องจากองค์การซีโต้จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต่อต้านคอมมิวนิสต์ ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงท่าทีของประเทศสมาชิกบางประเทศในการรับรองจีน จึงทำให้องค์การซีโต้จะต้องเน้นการร่วมมือทางเศรษฐกิจและเทคนิคแทน¹⁴³ ต่อมาเมื่อรัฐบาลจอมพลถนอมไม่สามารถแก้ปัญหาความยุ่งยากทางการเมืองและปัญหาเศรษฐกิจได้ จึงทำให้กลุ่มนักศึกษาเดินขบวนประท้วงเพื่อเรียกร้องรัฐธรรมนูญ ซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับขบวนประท้วงอย่างรุนแรงเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ทำให้จอมพลถนอมต้องประกาศลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งเท่ากับเป็นการสิ้นสุดยุคของรัฐบาลทหารที่ดำเนินสืบทอดมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2490 ในการเมืองไทย

3.4 ยุคนายสัญญา ธรรมศักดิ์ (พ.ศ. 2516 – 2518) และ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (พ.ศ. 2518 – 2519)

หลังจากจอมพลถนอมลาออกจากตำแหน่ง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้แต่งตั้งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งสถานการณ์การเมืองไทยยังคงมีความไม่แน่นอน เนื่องจากกลุ่มพลังสังคมได้ออกมาเรียกร้องทางการเมืองต่างๆ ประกอบกับรัฐบาลใหม่อนุญาตให้มีการวิพากษ์วิจารณ์ความสัมพันธ์ไทย – สหรัฐฯ ซึ่งสามารถแบ่งกลุ่มผู้วิจารณ์ออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ กลุ่มแรกเป็นกลุ่มชาตินิยม ซึ่งเห็นว่าการมีกองกำลังต่างประเทศในไทยเป็นการดูถูกประเทศไทย และเห็นว่าการเป็นพันธมิตรไม่ได้ให้ประโยชน์แก่ไทยในช่วงที่สถานการณ์ระหว่างประเทศกำลังเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้นไทยควรจะละทิ้งการร่วมมือ

¹⁴²SEATO Record 11 No.4 (August 1972) : 4 cited in Corrine Phuangkasem, Thailand and SEATO, p. 45.

¹⁴³Bangkok Post (27 December 1972) : 3 cited in Corrine Phuangkasem, Thailand and SEATO, pp. 45 - 46.

เป็นพันธมิตร ส่วนกลุ่มที่สองเห็นด้วยกับหลักการของกลุ่มแรก และเป็นกลุ่มที่สร้างความเป็นชาตินิยมของไทยในการเคลื่อนไหวต่อต้านการเป็นพันธมิตร¹⁴⁴

ในช่วงเวลาดังกล่าววนนอกจากจะมีนักศึกษาวิพากษ์วิจารณ์ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐฯ อย่างหนักหน่วงแล้ว ชนชั้นนำของไทย เช่น ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ก็เห็นว่าการคงอยู่ของกองกำลังสหรัฐฯ เป็นการทรยศต่อความภาคภูมิใจในอำนาจอธิปไตยและความยืดหยุ่นของประเทศไทย แม้ว่าจะมีความถูกต้องชอบธรรมจากการคุกคามในอินโดจีน อย่างไรก็ตามในช่วงรัฐบาลสัญญา รัฐบาลต้องการที่จะผ่อนคลายนโยบายชาตินิยมของไทย แต่ยังคงรักษาความสัมพันธ์พื้นฐานระหว่างไทยกับสหรัฐฯ อย่างไรก็ตามเมื่อเกิดกรณีสำนักข่าวกรองกลางสหรัฐฯ ปลอมแปลงจดหมายส่งให้แก่ นายกรัฐมนตรี จึงทำให้นักศึกษาจำนวนมากชุมนุมกันที่สถานทูตสหรัฐฯ นายสัญญา จึงเรียกร้องให้สหรัฐฯ หยุดการแทรกแซงกิจการภายในของไทย และรัฐบาลประกาศว่าต้องการที่จะทบทวนการเจรจาระหว่างสหรัฐฯ กับไทยใหม่ทั้งหมด นอกจากนี้ นายจรูญพันธ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้ระบุว่าในอนาคต หากสหรัฐฯ ต้องการที่จะปฏิบัติการทิ้งระเบิดในเวียดนามเหนือจากฐานทัพไทย จะต้องได้รับการอนุญาตจากไทยเสียก่อน และเจ้าหน้าที่ไทยได้กล่าวว่าการร่วมมือระหว่างไทยและสหรัฐฯ ในอนาคตนั้นจะเน้นความร่วมมือด้านเศรษฐกิจมากกว่าการทหาร นอกจากนี้การถอนกองกำลังของสหรัฐฯ ที่เริ่มอย่างจำกัดในปี พ.ศ.2515 ได้เริ่มมีความเข้มข้นมากขึ้น และในเดือนมีนาคม 2517 ได้มีการประกาศลดเครื่องบินปี 52 เป็นครั้งแรก¹⁴⁵

หลังจากนั้นคณะรัฐบาลได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญและจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนมกราคม 2518 ซึ่ง ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคม ได้รับเลือกให้เป็นนายกรัฐมนตรี ผู้นำรัฐบาลส่วนใหญ่ รวมทั้งนายประมาธ อติเรกสาร รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม พล.อ.ถนอม ศิริวา ผู้บัญชาการกองทัพบก และ พล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้กล่าวว่าข้อผูกพันที่มีอยู่กับสหรัฐฯ ไม่สามารถพึ่งพาได้ และไม่มี ความหมายนอกจากจะได้รับความเห็นชอบจากสภาองเกรต ทั้งนี้ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ได้ปฏิเสธว่าการถอนกองกำลังของสหรัฐฯ ออกจากไทยมิได้มาจากเหตุผลภายในประเทศเท่านั้น แต่เป็นเพราะทัศนคติใหม่ของไทยที่มีต่อพันธมิตรสหรัฐฯ ด้วย ซึ่งการเป็นพันธมิตรกับสหรัฐฯ ในปัจจุบันมิได้ก่อให้เกิดประโยชน์อะไร เนื่องจากสหรัฐฯ ไม่สามารถที่จะดำเนินการใดๆ ได้เพราะกฎหมายใหม่ไม่อนุญาติ¹⁴⁶

¹⁴⁴Charles E. Morrison and Astri Suhrke, Strategies of survival : The foreign policy dilemmas of small Asian states (St.Lucia : University of Queensland Press, 1978), p.128.

¹⁴⁵Ibid., pp.129.

¹⁴⁶Ibid., p. 130.

ในช่วงปี พ.ศ.2518 ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและสหรัฐฯ เลวร้ายลงไปอีก เมื่อสหรัฐฯ ได้ส่งทหารมายังอุตตะภาเพื่อปฏิบัติการชิงเรือมายาเกซซึ่งเป็นเรือสินค้าของสหรัฐฯ ที่ถูกเขมรแดงยึด โดยเรือมายาเกซเป็นเรือพาณิชย์อเมริกัน ขนสินค้าเดินทางระหว่างฮ่องกง กรุงเทพฯ และสิงคโปร์ ได้ถูกเขมรแดงยึดเมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2518 ในระหว่างเดินทางจากอ่าวไทยมายังกรุงเทพฯ ห่างจากเกาะดั่งประมาณ 14 กิโลเมตร หรือ 8 ไมล์ทะเล ในวันที่ 14 พฤษภาคม 2518 สหรัฐฯ ได้ส่งนาวิกโยธินอเมริกันจำนวน 1,100 คนมาจากเกาะกวมและฐานทัพเรืออเมริกันที่อ่าวชูปิค มายังอุตตะภา และให้เรือบรรทุกเครื่องบินชื่อ คอรัล ซี และเรือรบอื่นๆ ทอยตามมาด้วย โดยเครื่องบินรบและเฮลิคอปเตอร์อเมริกันได้โจมตีเรือรบเขมรที่เกาะดั่งจมไป 3 ลำ และเสียหายอีก 4 ลำ และได้ใช้เฮลิคอปเตอร์ไปลงที่เกาะดั่งปราบทหารเขมรแดง แย่งลูกเรือสหรัฐฯ มาได้ 40 คนและลูกเรือประมงไทย 5 คน ส่วนเรือรบอเมริกันได้เข้ายึดเรือมายาเกซคืน โดยทหารสหรัฐฯ เสียชีวิตเพียงคนเดียว¹⁴⁷

รัฐบาลไทยได้ออกแถลงการณ์ประท้วงการกระทำดังกล่าวซึ่งถือว่าเป็นการละเมิดอธิปไตยของไทย เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2518 โดยระบุให้สหรัฐฯ ถอนกำลังทหารออกจากฐานทัพแต่ไม่เป็นผล รัฐบาลจึงมอบหมายให้กระทรวงการต่างประเทศทำบันทึกประท้วงสหรัฐฯ อีกครั้งหนึ่ง โดยระบุว่า การที่สหรัฐฯ ฝ่าฝืนมติของรัฐบาล ทำให้รัฐบาลไทยต้องพิจารณาทบทวนข้อผูกพันที่มีอยู่กับสหรัฐฯ ทั้งหมด รวมทั้งการควบคุมการใช้ฐานทัพและสิ่งอำนวยความสะดวกทางทหารในประเทศไทยอย่างเคร่งครัดและให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันและความต้องการของรัฐบาลไทย¹⁴⁸ และอาจจะพิจารณาให้มีการถอนทหารสหรัฐฯ ออกจากไทยให้เร็วขึ้นกว่า 1 ปีจากที่กำหนดไว้เดิม¹⁴⁹ นอกจากนี้ให้กระทรวงการต่างประเทศยื่นบันทึกประท้วงให้แก่สถานเอกอัครราชทูตสหรัฐฯ ณ กรุงเทพฯ และนายอานันท์ ปันยารชุน เอกอัครราชทูตไทยประจำกรุงวอชิงตัน เพื่อมอบให้กระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐฯ ต่อไป รวมทั้งให้นายอานันท์ เดินทางกลับมายังประเทศไทยเพื่อปรึกษาข้าราชการด้วย¹⁵⁰

หลังจากนั้นเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2518 ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ได้กล่าวว่าความตกลงทางการทหารระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ไม่มีผลบังคับใช้แล้ว และกำหนดให้วันที่ 20 มีนาคม 2519 เป็นช่วงเวลาสุดท้ายในการถอนกำลังทหารออกจากประเทศไทยทั้งหมด และกล่าวว่าในขณะที่ไทยยังคงเป็น

¹⁴⁷ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน จุฬารัตน์ เอื้อรักสกุล, "กรณีมายาเกซ : ศึกษากระบวนการตัดสินใจนโยบายในภาวะวิกฤตการณ์," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาการต่างประเทศและการทูต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529).

¹⁴⁸สยามรัฐ (17 พฤษภาคม 2518) : 1,16.

¹⁴⁹เรื่องเดียวกัน.

¹⁵⁰เรื่องเดียวกัน.

สมาชิกขององค์การซีโต้ แต่สนธิสัญญานี้ก็ไม่มี ความหมายอะไรและและควรจะมีการยุบเลิกองค์การ ซีโต้¹⁵¹ และในวันที่ 25 พฤศจิกายน 2519 ผู้บังคับบัญชาทหารของสหรัฐฯ และไทยเห็นร่วมกันว่าควรจะปิดฐานทัพอากาศโคราช และย้ายเจ้าหน้าที่สหรัฐฯ จำนวน 4,500 คนและเครื่องบินจำนวน 50 ลำออกจากไทยภายในสิ้นเดือนกุมภาพันธ์ 2519 การถอนกองกำลังครั้งนี้ทำให้เหลือเจ้าหน้าที่น้อยกว่า 7,000 คน และเครื่องบิน 100 ลำที่ฐานทัพอากาศอุตะปะนา อย่างไรก็ตามผู้นำไทยได้เรียกร้องให้สหรัฐฯ คงเจ้าหน้าที่ที่ปรึกษาทางการทหารของสหรัฐฯ ไว้จำนวน 300 คน เพื่อฝึกอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่ทหารของไทยต่อไป¹⁵²

หลังจากนั้นในการประชุมมนตรีซีโต้ ครั้งที่ 18 ณ นครนิวยอร์ก เมื่อวันที่ 28 กันยายน 2516 ได้มีความพยายามในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์การซีโต้ ดังนี้ 1) ให้มีการเน้นโครงการพัฒนาและความมั่นคงภายในของไทยและฟิลิปปินส์ ซึ่งเป็นประเทศสมาชิกในภูมิภาค 2) ให้ลดกิจกรรมทางทหาร 3) ให้เพิ่มความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและสังคมทั้งในลักษณะพหุภาคี และทวิภาคีเท่าที่เป็นไปได้ให้แก่ประเทศสมาชิกในภูมิภาค¹⁵³ ต่อมา ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ได้เดินทางไปเยือนฟิลิปปินส์ ระหว่างวันที่ 22 - 24 กรกฎาคม 2518 โดยนายกรัฐมนตรีกล่าวว่ายังไม่ทราบวัตถุประสงค์ที่แน่นอนในการปรับเปลี่ยนองค์การซีโต้ แต่จะปรึกษากับผู้นำของฟิลิปปินส์ เพราะไทยกับฟิลิปปินส์เป็นผู้ร่วมจัดตั้งกันมา เมื่อมีเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงไปจึงต้องมีการปรึกษาหารือกัน ส่วนที่จะยกเลิกหรือไม่นั้นมีความเห็นว่าจะยังไม่ควรยกเลิกเพราะยังมีประโยชน์อยู่¹⁵⁴

ภายหลังจาก ม.ร.ว. คึกฤทธิ์เดินทางกลับจากการเยือนฟิลิปปินส์และสิงคโปร์แล้ว ได้ให้สัมภาษณ์ว่า

“องค์การ สปอ. นั้นดำเนินการมานานแล้วซึ่งส่วนใหญ่ก็ได้ผลเป็นที่น่าพอใจ แต่เนื่องจากสถานการณ์ในเอเชียปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากมาย จึงคิดว่าควรจะค่อยๆ ลดฐานะขององค์การ สปอ. ลง คือหมายความว่าค่อยๆ ละลายหายไปเอง

¹⁵¹The New York Times (28 July 1975), cited in Benjavan Charoenratha, "A comparison of Thailand's relations with the United States and China : 1965 - 1975," (Master's thesis, Graduate School, North Texas States University, 1978), p. 49.

¹⁵²The New York Times (25 November 1975), cited in Benjavan Charoenratha, " A comparison of Thailand's relations with the United States and China : 1965 - 1975," p. 49.

¹⁵³Justus M. van der Kroef, The lives of SEATO, p. 1.

¹⁵⁴สยามรัฐ (21 กรกฎาคม 2518) : 1,16.

ในที่สุด ไม่ใช่ก็จะเลิกก็เลิกวันนี้พรุ่งนี้เลย ส่วนสนธิสัญญาที่มีอยู่เดิมไม่ยกเลิกคงเป็นไปเหมือนเดิม”¹⁵⁵

ทั้งนี้ไทยและฟิลิปปินส์ตกลงร่วมกันที่จะยุบองค์การซีโต้อย่างเป็นทางการได้อย่างเป็นขั้นเป็นตอน ซึ่งการยุบเลิกองค์การจะส่งผลต่อแถลงการณ์ร่วมถนัด - รัสก์ เนื่องจากแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวไม่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน เพราะไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา จึงมีผลเฉพาะในช่วงที่ พ.อ.ถนัด และนายดิน รัสก์ อยู่ในตำแหน่งเท่านั้น หลังจากการปลดเกษียณแล้วแถลงการณ์ก็ไม่มีผลบังคับใช้¹⁵⁶ อย่างไรก็ตามไทยได้ยืนยันให้คงไว้ซึ่งสนธิสัญญามะนิลาปี พ.ศ. 2497 ซึ่งเป็นเสาหลักขององค์การซีโต้ต่อไป¹⁵⁷

ต่อมาในการประชุมคณะมนตรีซีโต้ ครั้งที่ 20 ณ นครนิวยอร์ก เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2518 ซึ่งมีผู้เข้าร่วมประชุมได้แก่ สหรัฐฯ อังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ฟิลิปปินส์ และไทย ฟิลิปปินส์และไทย ซึ่งเป็นประเทศสมาชิกขององค์การซีโต้เพียงสองประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้เสนอแถลงการณ์ร่วมซึ่งได้ตกลงกันไว้ในโอกาสที่ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ เดินทางไปเยือนฟิลิปปินส์อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2518 ดังนี้

“คณะมนตรีได้ทบทวนเหตุการณ์ในเขตพื้นที่สนธิสัญญาตั้งแต่การประชุมครั้งสุดท้ายที่ผ่านมา และได้พิจารณาบทบาทขององค์การซีโต้ต่อสถานการณ์ใหม่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในขณะที่เห็นว่าองค์กรได้ทำประโยชน์ให้แก่ภูมิภาคทั้งในด้านเสถียรภาพและการพัฒนามาเป็นเวลาหลายปี พวกเราก็ตัดสินใจโดยพิจารณาจากสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเห็นว่าควรที่จะให้มีการสลายตัวขององค์การในปัจจุบัน”¹⁵⁸

อย่างไรก็ดีฟิลิปปินส์และไทยได้ขัดแย้งกันเกี่ยวกับขอบเขตของการสลายตัวขององค์การซีโต้ โดยไทยเห็นว่าการสลายตัวควรจำกัดแค่สำนักเลขาธิการ แต่ให้เก็บรักษาสนธิสัญญามะนิลาไว้ก่อน เนื่องจากไทยไม่มีข้อตกลงด้านความมั่นคงกับสหรัฐฯ เช่นเดียวกับฟิลิปปินส์ ส่วนฟิลิปปินส์เห็นว่าการยุบเลิกองค์การ ควรจะครอบคลุมถึงตัวสนธิสัญญา และเมื่อมีการยุบเลิกสำนักเลขาธิการ

¹⁵⁵ สยามรัฐ (28 กรกฎาคม 2518) : 1,16.

¹⁵⁶ *Foreign Affairs Bulletin* 14 - 15 (August 1973 - July 1976) : 91

¹⁵⁷ Justus M. van der Kroef, *The lives of SEATO*, p. 3.

¹⁵⁸ Sunthorn Hongladarom, *South - East Asia Treaty Organization Bangkok SEATO Records :1954 - 1977 : A survey of the activities of the South - East Asia Treaty Organization*, p.57.

สนธิสัญญาองค์การซีโต้ก็จะมีผลบังคับใช้โดยปริยาย ซึ่งออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ อังกฤษ และ สหรัฐฯ เห็นด้วยกับข้อเสนอของไทย และให้ยืนยันการเก็บรักษาสนธิสัญญาไว้ในบันทึกการประชุม ส่วนฟิลิปปินส์ได้ตั้งข้อสงวนไว้และเวียนเอกสารให้ที่ประชุมทราบว่า ฟิลิปปินส์ต้องการที่จะให้สำนักเลขาธิการสลายตัวไปพร้อมกับตัวสนธิสัญญา¹⁵⁹

ดังนั้นจากการประชุมดังกล่าวจึงได้มีมติของที่ประชุมคณะมนตรีเพื่อยุบองค์การซีโต้ ดังนี้¹⁶⁰

- 1) ให้มีการยุบองค์การ (สำนักเลขาธิการ) ภายในเวลา ๒ ปี โดยมีขั้นตอนดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นขั้นตอน และมีระเบียบแบบแผน
- 2) ให้ดำเนินกิจกรรมบางประเภทที่ยังเป็นประโยชน์ต่อไป ภายใต้ความอุปถัมภ์ขององค์การอื่นๆ ที่สนใจให้การสนับสนุนช่วยเหลือทั้งในด้านวิชาการและการเงิน ทั้งนี้ความช่วยเหลืออาจจะเป็นในรูปทวิภาคีหรือพหุภาคีก็ได้
- 3) ให้เลขาธิการฯ ดำเนินกิจกรรมขององค์การ ดังต่อไปนี้
 - (1) ให้ดำเนินโครงการต่างๆ ที่มีงบประมาณจัดสรรไว้แล้วในปีต่อไป แต่มิให้มีการจัดทำโครงการด้านเศรษฐกิจ สังคม หรือการศึกษาขึ้นมาใหม่ ซึ่งเรื่องนี้เป็นที่เข้าใจกันระหว่างภาคีว่าโครงการต่างๆ ที่จัดทำขึ้นในปีงบประมาณปัจจุบันซึ่งจะยุติลงในวันที่ 30 มิถุนายน 2519 นั้น อาจดำเนินต่อไปอีก 1 ปี ถ้าทุกฝ่ายยังคงเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อประเทศสมาชิกในภูมิภาคและหากยังไม่สามารถหาแหล่งอุปถัมภ์อื่นแทนองค์การซีโต้ได้ในระยะนั้น
 - (2) ให้ยุติการรับสมัครเจ้าหน้าที่ระหว่างประเทศและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น และให้เริ่มลดจำนวนเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ในปัจจุบันลงตามสัดส่วนที่เหมาะสมนับตั้งแต่นี้เป็นต้นไป อนึ่งมีคนไทยเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น 112 คนในจำนวนทั้งสิ้น 114 คน และเป็นเจ้าหน้าที่ระหว่างประเทศ 8 คน ในจำนวนทั้งสิ้น 34 คน
 - (3) ให้จัดเตรียมแผนงานการสลายตัวขององค์การโดยละเอียด ให้เสร็จภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2518 แต่หากไม่สามารถดำเนินการได้ทันก็ต้องทำให้เสร็จภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2519 ทั้งนี้เพื่อเสนอต่อผู้แทนคณะมนตรีพิจารณา และให้เริ่มลงมือปฏิบัติทันทีที่ประเทศภาคีให้ความเห็นชอบ

¹⁵⁹ ขนิษฐา วงศ์พานิช, สุวณีย์ วิเศษสินธุ์ และอุบล ไซ้สงวน, บรรณาธิการ, 120 ปีกระทรวงการต่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงการต่างประเทศ, 2539), หน้า 202 - 203.

¹⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 203 - 204.

(4) ในการเตรียมแผนงานดังกล่าวนี้ ให้พิจารณาเลือกเฟ้นโดยเร่งด่วนว่า กิจกรรมใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมในด้านทหารควรจะยุติลงได้ หรือควรลดลงภายในปีงบประมาณปัจจุบัน (30 มิถุนายน 2519) หรือก่อนหน้านั้น โดยในการพิจารณาให้มีการปรึกษาหารือกับผู้แทนคณะมนตรีอย่างใกล้ชิด

หลังจากนั้น ประเทศสมาชิกได้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับการเมืองระหว่างประเทศ โดยนายคิสซิงเจอร์ ได้บรรยายแนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ ที่สำคัญ 2 ประการคือ การป้องกันมิให้เกิดสงครามนิวเคลียร์ระหว่างมหาอำนาจ และการสร้างดุลยภาพแห่งอำนาจระหว่างประเทศมหาอำนาจในระดับโลก และในแต่ละบริเวณต่างๆ ของโลก อย่างไรก็ตาม สหรัฐฯ ได้เน้นถึงความจำเป็นที่ประเทศต่างๆ ต้องปรับเปลี่ยนการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และย้ำว่าสหรัฐฯ ไม่มีขีดความสามารถที่จะช่วยเหลือป้องกันประเทศใดๆ ได้อีกในอนาคต หากประเทศนั้นไม่มีความประสงค์ที่จะป้องกันตนเอง ส่วนสถานการณ์ในอินโดจีน สหรัฐฯ มีเป้าหมายที่สำคัญคือ การป้องกันมิให้อินโดจีนตกอยู่ภายใต้การควบคุมของคอมมิวนิสต์ ซึ่งจีนจะต้องมีบทบาทในการป้องกันด้วย นอกจากนี้ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะต้องมีความร่วมมือทางการเมืองให้แน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น และประเทศที่มีส่วนได้เสียจะต้องป้องกันมิให้เกิดปัจจัยที่เอื้อต่อการทำสงครามกองโจรในประเทศของตน ทั้งนี้ แม้ว่าสหรัฐฯ จะมีบทบาทน้อยลง แต่เป็นนโยบายในระยะยาวที่สอดคล้องกับความเป็นจริงมากกว่าในอดีต และสหรัฐฯ มิได้ต้องการที่จะถอนตัวไปจากเอเชีย¹⁶¹

ส่วนนายเจมส์ คาลาแฮน รัฐมนตรีต่างประเทศอังกฤษ และนายคอนเนล วิลเลียมส์ รัฐมนตรีต่างประเทศออสเตรเลีย ต่างสนับสนุนความคิดเห็นของสหรัฐฯ และเน้นว่าภัยคุกคามในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังคงมีอยู่ เนื่องจากเวียดนามเหนือสามารถขยายอิทธิพลครอบคลุมในภูมิภาค อย่างไรก็ตาม จำเป็นจะต้องมีการปรับปรุงแนวทางในการตอบโต้ โดยประเทศในภูมิภาคจะต้องรับผิดชอบภาระในการป้องกันตนเอง และเพิ่มความร่วมมือในระดับภูมิภาคให้เป็นปึกแผ่น นอกจากนี้ประเทศต่างๆ ควรที่จะดำเนินนโยบายเป็นมิตรต่อกัน ในขณะที่เดียวกันก็ควรระวังภัยที่อาจจะคุกคามประเทศได้¹⁶²

ในส่วนของไทย พล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้แสดงจุดยืนในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยอีกครั้งหนึ่ง โดยได้กล่าวถึงสถานการณ์ของไทย 3

¹⁶¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 205.

¹⁶² เรื่องเดียวกัน, หน้า 205 - 206.

ด้าน ได้แก่ สถานการณ์ภายในประเทศ นโยบายของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้าน และทัศนคติความคิดเห็นของไทยเกี่ยวกับบทบาทของมหาอำนาจในภูมิภาค โดยในส่วนของสถานการณ์ภายในประเทศ และนโยบายของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้าน ไทยได้มีการปฏิรูปทางการเมืองอย่างมากในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา โดยรัฐบาลไทยเปิดโอกาสให้ประชาชนเรียกร้องสิทธิของตนได้มากกว่าแต่ก่อน ซึ่งได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสังคมไทยมีความเข้มแข็ง ไทยจึงไม่เกรงกลัวในการเปิดความสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์กับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งมีแนวโน้มที่จะมีการปกครองแบบคอมมิวนิสต์¹⁶³

ส่วนบทบาทของประเทมหาอำนาจ ฝ่ายไทยเห็นว่าประชาชนจีนกำลังต้องการที่จะสร้างความสัมพันธ์ที่ดีในระดับรัฐบาลกับประเทศต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เนื่องจากจีนมีความจำเป็นที่จะต้องสกัดกั้นภัยคุกคามจากสหภาพโซเวียต ความขัดแย้งระหว่างจีนกับสหภาพโซเวียตจึงส่งผลดีโดยทำให้จีนพยายามที่จะฟื้นฟูความสัมพันธ์กับประเทศต่างๆ และเป็นการชักจูงให้จีนลดการสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์ในประเทศต่างๆ ในภูมิภาค เพื่อเป็นการแสดงความบริสุทธิ์ใจของตน สำหรับสหภาพโซเวียตนั้น ฝ่ายไทยเชื่อว่ากำลังพยายามที่จะเพิ่มบทบาทในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อแข่งขันกับจีน และเพื่อแสดงตนว่าเป็นประเทศอภิมหาอำนาจ ซึ่งย่อมจะต้องมีผลประโยชน์แห่งชาติครอบคลุมมาถึงภูมิภาคนี้ ส่วนสหรัฐฯ ฝ่ายไทยเห็นว่าสหรัฐฯ ควรจะมีบทบาทที่สำคัญต่อไปในภูมิภาค นอกจากนี้ไทยเห็นด้วยกับสหรัฐฯ ที่ต้องการสนับสนุนให้มีดุลยภาพและความปรองดองเกิดขึ้นทั่วโลกแทนที่จะคงไว้ซึ่งการเผชิญหน้ากัน ซึ่งไทยก็ได้ดำเนินนโยบายต่างประเทศไปตามแนวคิดเช่นนี้อยู่แล้วเพราะคณะรัฐบาลในขณะนั้นเห็นว่าเป็นนโยบายที่สมเหตุสมผล¹⁶⁴

สรุป

การสนับสนุนองค์การซีโต้ในช่วงรัฐบาลไทยทั้ง 5 สมัยมีความแตกต่างกันไป โดยในช่วงจอมพล ป. ระยะเวลาแรกรัฐบาลไทยได้ให้การสนับสนุนองค์การซีโต้เต็มที่ โดยให้ความสำคัญกับองค์การในฐานะที่ให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ และการรักษาอำนาจทางการเมือง ส่วนบทบาทในการป้องกันภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ยังไม่มีชัดเจนมากนัก ต่อมาในช่วงสมัยจอมพลสฤษดิ์ไทยได้มีบทบาทกระตือรือร้นอย่างมากในการผลักดันให้องค์การซีโต้ยับยั้งการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในลาว ซึ่งในระยะแรก จอมพลสฤษดิ์ต้องผิดหวัง เนื่องจากความแตกแยกของประเทศภาคี

¹⁶³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 207 - 208.

¹⁶⁴ เรื่องเดียวกัน.

สมาชิกเกี่ยวกับวิธีการในการยุติความขัดแย้งในลาว อย่างไรก็ตาม เมื่อไทยและสหรัฐฯ ได้ร่วมลงนามในแถลงการณ์ร่วมถนัด - รัสก์ และสหรัฐฯ ได้ส่งทหารมาช่วยเหลือไทยในขณะที่ความขัดแย้งระหว่างไทยและลาวทวีความรุนแรงขึ้น จึงทำให้ไทยพอใจและหันกลับมาสนับสนุนองค์การซีโต้อีกครั้งหนึ่ง

หลังจากนั้นในช่วงจอมพลถนอมไทยพยายามที่จะผลักดันให้องค์การซีโต้มีบทบาทอีกครั้งหนึ่ง แต่ประเทศสมาชิกยังคงมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน จึงทำให้ไทยหันมาพึ่งความช่วยเหลือจากสหรัฐฯ เป็นสำคัญ และเห็นว่าสหรัฐฯ เป็นประเทศที่มีบทบาทและเป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญในองค์การซีโต้ โดยทำให้องค์การสามารถคงอยู่ได้แม้ว่าประเทศสมาชิกอื่นๆ จะไม่ให้การร่วมมือเท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม ในช่วงสมัยนายสัญญา และ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ การสนับสนุนไทยในการเป็นสมาชิกขององค์การซีโต้ได้เสื่อมถอยลงอย่างเห็นได้ชัด และในที่สุดได้นำไปสู่การยุบเลิกขององค์การซีโต้อย่างเป็นทางการในการประชุมคณะมนตรีซีโต้ครั้งที่ 20 ซึ่งนับรวมระยะเวลาการคงอยู่ขององค์การซีโต้ได้ 21 ปี



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

การเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาในเอเชีย

บทบาทของไทยในฐานะประเทศสมาชิกที่อยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นับตั้งแต่ก่อตั้งองค์การซีโต้ในปี พ.ศ. 2497 จนกระทั่งการตัดสินใจร่วมกันของประเทศสมาชิกให้มีการยุบเลิกองค์การซีโต้ ซึ่งให้เห็นว่าในช่วงนั้นจอมพลถนอม กิตติขจร และ ผู้นำทหารของไทยเริ่มสร้างความไม่พอใจและไม่ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติงานขององค์การซีโต้เท่าใดนัก โดยหันไปร่วมมือโดยตรงกับสหรัฐอเมริกาในลักษณะทวีภาคีมากขึ้น ดังนั้นจึงเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่ทำให้ไทยไม่ให้ความสำคัญกับองค์การซีโต้ แต่ยังไม่ถึงขั้นยุบเลิกองค์การเนื่องจากสหรัฐฯ ยังคงให้ความช่วยเหลืออย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่ช่วงประธานาธิบดีนิกสัน สหรัฐฯ ได้เริ่มเปลี่ยนแปลงนโยบายต่อภูมิภาคเอเชียอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งได้ส่งผลต่อการตัดสินใจยุบเลิกองค์การซีโต้ของไทยในระยะต่อมา

ดังนั้นในบทนี้จะกล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงนโยบายของสหรัฐฯ ตั้งแต่การตัดสินใจหยุดทิ้งระเบิดในเวียดนามเหนือจนกระทั่งการถอนตัวออกจากสงครามเวียดนาม โดยการประกาศลัทธิกิตตัน และการตัดสินใจที่จะเปิดความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีนและสหภาพโซเวียต ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่า สหรัฐฯ ซึ่งเป็นสมาชิกที่มีบทบาทสำคัญทางการทหารในองค์การซีโต้ได้เปลี่ยนท่าทีในการประเมินภัยคุกคาม จากการที่มองว่าคอมมิวนิสต์เป็นภัยคุกคามที่สำคัญมาเป็นความต้องการที่จะผูกสัมพันธ์และการอยู่ร่วมกันกับประเทศคอมมิวนิสต์แทน

4.1 การประกาศหยุดทิ้งระเบิด และการเจรจาสันติภาพเวียดนาม

การเกี่ยวข้องกับของสหรัฐฯ ในสงครามเวียดนามครอบคลุมรัฐบาลสหรัฐฯ ถึง 4 สมัย คือ สมัยประธานาธิบดีดไวท์ ดี ไอเซนฮาวร์ (พ.ศ. 2496 -2504) ประธานาธิบดีจอห์น เอฟ เคนเนดี (พ.ศ.2504 – 2506) ประธานาธิบดีลินดอน บี. จอห์นสัน (พ.ศ.2506 – 2512) และประธานาธิบดีริชาร์ด เอ็ม. นิกสัน (พ.ศ. 2512 – 2517)¹ โดยในช่วงสมัยประธานาธิบดีไอเซนฮาวร์ รัฐบาลสหรัฐฯ ถือว่าการปกป้องเวียดนามใต้เป็นผลประโยชน์ที่สำคัญของสหรัฐฯ และเป็นยุทธศาสตร์สำคัญใน

¹Matthew B. Ridgway, "Indochina : Disengaging" *Foreign Affairs* 49 (July 1971) : 585 – 587.

การป้องกันมิให้ประเทศอื่นในภูมิภาคต้องตกเป็นคอมมิวนิสต์ตามทฤษฎีโดมิโน(Domino Theory)² ดังนั้นในช่วงเวลาดังกล่าวสหรัฐฯจึงเริ่มให้การสนับสนุนความช่วยเหลือแก่เวียดนามใต้ทั้งด้านการทหารและเศรษฐกิจและตัดสินใจที่จะส่งที่ปรึกษาจำนวน 700 คนไปช่วยฝึกอบรบให้แก่กองทัพในเวียดนามใต้ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของสหรัฐฯในการเข้าไปมีบทบาทในสงครามเวียดนาม³

ต่อมาในช่วงสมัยประธานาธิบดีเคนเนดี ในระยะแรกสหรัฐฯ ยังคงมีแนวความคิดเดียวกับรัฐบาลสมัยประธานาธิบดีไอเซนฮาวร์ในการยับยั้งภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ และถือว่าการป้องกันเวียดนามเป็นยุทธศาสตร์การปิดล้อมคอมมิวนิสต์ของโลกที่สำคัญ รวมทั้งเชื่อว่าการถอนตัวจากการทำสงครามเวียดนามแสดงให้เห็นถึงการยอมรับความพ่ายแพ้การดำเนินสงครามกองโจรของคอมมิวนิสต์⁴ อย่างไรก็ตาม สหรัฐฯ เริ่มตระหนักถึงสถานการณ์ที่เลวร้ายในสงครามเวียดนาม โดยการประเมินสถานการณ์ของรองประธานาธิบดีจอห์นสันในปี พ.ศ. 2504 และนายโรเบิร์ต แมคนามารา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในปี พ.ศ. 2506 ซึ่งคาดการณ์ว่าสหรัฐฯ อาจจะต้องเผชิญกับทางเลือกที่สำคัญ 2 ประการคือ การขยายกำลังทางทหารในการทำสงคราม และการปล่อยให้เวียดนามใต้ตกเป็นคอมมิวนิสต์

จากการตระหนักถึงสถานการณ์ที่เลวร้ายในเวียดนาม ทำให้ประธานาธิบดีเคนเนดีเริ่มส่งผู้แทนสหรัฐฯ คือ นายดับบลิว เอเวอร์เรต แฮริแมน และนายวิลเลียม ชูลติแวน เพื่อเสนอให้มีการติดต่อเจรจากับฮานอยในการยุติสงครามอย่างลับๆเป็นครั้งแรก ในการประชุมเจนีวาปี พ.ศ. 2505 เนื่องจากเกรงว่าเวียดนามใต้จะไม่พอใจ แต่การปรึกษาหารือยังคงไม่เป็นผลนัก เนื่องจากเวียดนามเหนือเสนอให้สหรัฐฯ ถอนกองกำลังออกและเลิกให้การสนับสนุนรัฐบาลโง่ ดินห์ เดียม ของเวียดนามใต้ ซึ่งสหรัฐฯ เห็นว่าการกระทำดังกล่าวจะทำให้เวียดนามใต้สูญเสียความเชื่อมั่นต่อสหรัฐฯ และสร้าง

²ประธานาธิบดีไอเซนฮาวร์ ได้นำทฤษฎีโดมิโนมาใช้ในปี พ.ศ. 2497 โดยทฤษฎีโดมิโนเชื่อว่าหากประเทศหรือภูมิภาคที่มีความสำคัญทางภูมิรัฐศาสตร์ถูกคอมมิวนิสต์ครอบครอง ก็จะส่งผลให้ประเทศอื่นๆ ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของคอมมิวนิสต์ด้วย โปรดดูใน อุไรวรรณ ธนสถิตย์, นโยบายต่างประเทศของไทยต่อสหรัฐฯอเมริกา : ตั้งแต่หลังสงครามเวียดนาม : 2518 – 2541 (กรุงเทพมหานคร : คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัย หอการค้าไทย, 2542), หน้า 92 – 93. และ คำวิรัตน์ รัตนรังสี, ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร : คณะวิชามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ วิทยาลัยครูสวนดุสิต สหวิทยาลัยรัตนโกสินทร์, 2531), หน้า 192.

³วิวัฒน์ มุ่งการดี, นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกา : โครงสร้าง กระบวนการ และรูปแบบ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า357.

⁴Henry A. Kissinger, Diplomacy (New York : Simon & Schuster, 1994), p. 648.

ความปั่นป่วนทางการเมืองภายในเวียดนามได้มากขึ้น และท้ายที่สุดเวียดนามใต้จะต้องตกอยู่ภายใต้การครอบงำของคอมมิวนิสต์⁵

ต่อมาในสมัยประธานาธิบดีลินดอน บี. จอห์นสัน ได้เกิดเหตุการณ์การโจมตีเรือแมคดอกซ์ของสหรัฐฯ ที่อ่าวตังเกี๋ย เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2507 ทำให้สภาองเกรสของสหรัฐฯ ออกมติแก้ไขปัญหาว่าวตังเกี๋ย ซึ่งให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีในการดำเนินการใดๆ ที่คิดว่าจำเป็นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จึงทำให้ช่วงเวลาดังกล่าวสหรัฐฯ ได้เพิ่มกองกำลังของตนในเวียดนามใต้ และดำเนินการปฏิบัติการทางทหารเพื่อตอบโต้เวียดนามเหนืออย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ดีแม้ว่าสหรัฐฯ จะโจมตีเวียดนามเหนืออย่างหนักหน่วง แต่ยังไม่มีการทำว่าสหรัฐฯ จะเอาชนะเวียดนามเหนือได้ ซึ่งประธานาธิบดีจอห์นสันก็ตระหนักถึงความจริงในข้อนี้ ประกอบกับความไม่พอใจของนักการเมืองและประชาชนสหรัฐฯ ในการดำเนินนโยบายต่อสงครามเวียดนาม รวมทั้งปัญหาเศรษฐกิจภายในสหรัฐฯ ได้แก่ ปัญหาภาวะเงินเฟ้อ ปัญหาคนว่างงาน และปัญหาการขาดแคลนน้ำมันภายในประเทศ ดังนั้นในระยะต่อมา ประธานาธิบดีจอห์นสันจึงแสดงความต้องการที่จะยุติการใช้กำลังทางทหารและพยายามที่จะใช้วิธีการทางการทูตชักจูงให้เวียดนามเหนือยอมเจรจาสันติภาพแทนการใช้กำลังทางทหารในการโจมตีตลอดช่วงปี พ.ศ. 2508 - 2511⁶ โดยสหรัฐฯ ได้เสนอเงื่อนไขและข้อพิจารณาต่างๆ แก่ฝ่ายเวียดนามเหนือ ดังเช่นในการประชุมระหว่างประธานาธิบดีจอห์นสันและที่ปรึกษาในเมืองซาน อันโตนิโอ เมื่อวันที่ 29 กันยายน 2510 ประธานาธิบดีนิกสันได้ประกาศแนวทางที่นำไปสู่จุดเปลี่ยนสำคัญในการดำเนินนโยบายของสหรัฐฯ ต่อเวียดนามเหนือ ดังนี้

“สหรัฐฯ จะหยุดการทิ้งระเบิดทางอากาศและทางเรือต่อเวียดนามเหนือ หากการกระทำดังกล่าวจะนำไปสู่การเจรจาที่เป็นประโยชน์ สหรัฐฯ ถือว่าในขณะที่การเจรจากำลังดำเนินอยู่ เวียดนามเหนือจะไม่ใช้ข้อได้เปรียบในการหยุดทิ้งหรือการจำกัดการทิ้งระเบิดของสหรัฐฯ”⁷

⁵Allan E. Goodman, *The search for a negotiated settlement of the Vietnam war* (Berkeley : University of California, 1986), pp. 1 - 3.

⁶โปรดดูรายละเอียดความพยายามในการเจรจาของสหรัฐฯ กับฮานอยช่วงปี พ.ศ. 2507 – 2510 ใน Allan E. Goodman, *The search for a negotiated settlement of the Vietnam war* , pp. 10 - 11.

⁷Henry A. Kissinger, *Diplomacy* , p. 664.

ต่อมาเมื่อเวียดนามเหนือมีการโจมตีในเทศกาลตรุษญวน (Tet) ในเดือนมกราคม 2511 ซึ่งเป็นการโจมตีเมืองต่างๆ ของเวียดนามได้อย่างไม่ทันได้ตั้งตัว ส่งผลให้เมืองทางตอนใต้เสียหายเป็นอย่างมาก ยิ่งทำให้สหรัฐฯ ตระหนักว่าไม่สามารถที่จะเอาชนะในสงครามได้ และไม่คุ้มค่าที่รัฐบาลเวียดนามใต้จะต้องมาต่อสู้ในสงคราม นอกจากนี้การโจมตีดังกล่าวยังทำให้เกิดความแตกแยกภายในสหรัฐฯ อย่างมากเกี่ยวกับการทำสงครามเวียดนาม และทำให้มีการศึกษาสถานการณ์การทำสงครามในเวียดนามอย่างละเอียด ซึ่งผลออกมาไม่เป็นที่น่าพอใจนัก เนื่องจากรายงานดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า ในช่วงการโจมตีทางอากาศ 2 ปีที่ผ่านมา เวียดนามสามารถฟื้นตัวได้อย่างรวดเร็ว และการหยุดทิ้งระเบิดอาจจะไม่ชักนำไปสู่การเจรจาระหว่างสหรัฐฯ กับฮานอย⁸ นอกจากนี้การประมาณสถานการณ์ได้ระบุว่าสหรัฐฯ ไม่มีทางที่จะชนะสงครามนอกจากมีการใช้กำลังทางทหารอย่างไม่จำกัดและในช่วงเวลาที่ไม่จำกัด⁹ ดังนั้นตลอดช่วงเวลาดังกล่าวสหรัฐฯ จึงพยายามที่จะเสนอข้อเสนอต่างๆ ในการชักจูงเวียดนามเหนือให้หยุดการปะทะกำลัง ซึ่งข้อเสนอที่สำคัญ เช่น การเสนอให้มีการหยุดทิ้งระเบิดชั่วคราวหากเวียดนามเหนือยอมเจรจา และการถอนกองกำลังของสหรัฐฯ และเวียดนามเหนือออกจากเวียดนามใต้¹⁰

การเจรจันับได้ว่าประสบความสำเร็จล้มเหลวตลอดช่วงระยะเวลาดังกล่าว ประกอบกับการโจมตีทิ้งระเบิดเพื่อสกัดกั้นการส่งกองกำลังและเสบียงของเวียดนามเหนือเข้าไปยังเวียดนามใต้ เพื่อกดดัน

⁸Allan E. Goodman, *The search for a negotiated settlement of the Vietnam war*, pp. 38 - 39.

⁹Peter A. Poole, *America in world politics : foreign policy and policy – makers since 1898*(New York : Praeger Publishers, 1975), p. 231.

¹⁰Allan E. Goodman, *The search for a negotiated settlement of the Vietnam war*, p.23.

ให้เวียดนามเหนือเริ่มการเจรจาที่ประสบความสำเร็จเช่นกัน¹¹ จึงทำให้ประธานาธิบดีจอห์นสันเริ่มเปลี่ยนแปลงการดำเนินนโยบายของสหรัฐฯ ในลักษณะที่ผ่อนปรนและอ่อนแอต่อเวียดนามเหนืออย่างชัดเจน โดยการประกาศหยุดยิงระเบิดในเวียดนามเหนือชั่วคราวที่เส้นขนานที่ 20 เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2511 ซึ่งเป็นการดำเนินการฝ่ายเดียวของสหรัฐฯ และประกาศจะหยุดยิงระเบิดทั้งหมดรวมทั้งจะไม่ส่งกองกำลังสนับสนุนเข้าไปในเวียดนามอีก หากเวียดนามเหนือยอมเจรจา¹² หลังจากนั้นในวันที่ 15 ตุลาคม 2511 ประธานาธิบดีจอห์นสันได้ประกาศหยุดยิงระเบิดทั้งหมดและอ้างว่าจะจัดให้มีการเจรจาสันติภาพระหว่างสหรัฐฯ เวียดนามเหนือ เวียดนามใต้ และเวียดกง ภายใน 24 ชั่วโมงหลังจากการหยุดยิงระเบิด อย่างไรก็ตามเนื่องจากความไม่พอใจของประชาชนสหรัฐฯ ในการทำสงครามเวียดนาม ทำให้ประธานาธิบดีจอห์นสันประกาศถอนตัวจากการเข้ารับการเลือกตั้งดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีอีกต่อไป

หลังจากนั้นเมื่อประธานาธิบดีนิกสันขึ้นดำรงตำแหน่งแทนประธานาธิบดีจอห์นสันสหรัฐฯ ได้ปรับเปลี่ยนนโยบายต่ออินโดจีนมากขึ้น เนื่องจากการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการทำสงครามเวียดนามของสหรัฐฯ และการต่อต้านภายในประเทศได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นอันเป็นผล

¹¹ความล้มเหลวในการเจรจาเกิดจากอุปสรรคที่สำคัญ ได้แก่ 1) ความต้องการที่ไม่สอดคล้องกันระหว่างสหรัฐฯ และเวียดนามเหนือ กล่าวคือ สหรัฐฯ เสนอที่จะหยุดยิงระเบิดชั่วคราวหากเวียดนามเหนือตกลงที่จะเจรจากับสหรัฐฯ ในขณะที่เวียดนามเหนือแสดงจุดยืนที่จะให้สหรัฐฯ หยุดยิงระเบิดอย่างไม่มีเงื่อนไขก่อนที่เวียดนามเหนือจะหันมาเจรจา ซึ่งสหรัฐฯ มองว่าการหยุดยิงระเบิดจะทำให้เวียดนามเหนือมีเวลาในการประเมินสถานการณ์และอาจจะปฏิเสธการเจรจาได้ 2) ฝ่ายเวียดนามเหนือพยายามที่จะใช้ข้อเสนอของสหรัฐฯ ในการยุติการยิงระเบิดในการสร้างอำนาจควบคุมพื้นที่ในเวียดนามใต้ให้ได้มากที่สุดเพื่อสร้างอำนาจต่อรองในการเจรจา 3) ฝ่ายเวียดนามเหนือยังคงมีการโจมตีเวียดนามใต้ เช่น การโจมตีในเทศกาลตรุษญวน ในเดือนมกราคม 2511 รวมทั้งมีการโจมตีฐานทัพของสหรัฐฯ เช่น การโจมตีในเมืองเพกู (Pleiku) เดือนกุมภาพันธ์ 2508 ซึ่งทำให้ชาวอเมริกัน ได้รับบาดเจ็บ 125 คน และกองกำลังเวียดนามเหนือโจมตีกองกำลังสหรัฐฯ ตลอดช่วงปี พ.ศ. 2508 เหตุการณ์ดังกล่าวจึงทำให้สหรัฐฯ ต้องโจมตีตอบโต้เวียดนามเหนือทางอากาศ 4) ความสงสัยถึงความจริงใจของสหรัฐฯ ในการเจรจาสันติภาพโดยเวียดนามเหนือยังคงหวาดระแวงว่าสหรัฐฯ จะดำเนินการด้วยความบริสุทธิ์ใจเพียงใด ดังเช่นเมื่อสหรัฐฯ ประกาศหยุดยิงระเบิดชั่วคราวในปี พ.ศ. 2508 แต่เวียดนามเหนือมองว่าเป็นการสร้างภาพลักษณ์ของสหรัฐฯ ในการขยายสงครามต่อไป

¹²อย่างไรก็ตาม ฮานอยปฏิเสธการประกาศหยุดยิงระเบิดชั่วคราวของสหรัฐฯ เมื่อวันที่ 14 เมษายน 2511 แต่ประกาศที่จะส่งตัวแทนมาเจรจากับสหรัฐฯ โดยสหรัฐฯ และเวียดนามเหนือได้เริ่มการเจรจาเมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2511 โดยสหรัฐฯ มีจุดยืน คือ 1) ให้สิทธิแก่เวียดนามใต้ในการกำหนดอนาคตตนเองโดยปราศจากการแทรกแซงจากภายนอก 2) ให้เวียดนามเหนือเคารพเขตปลอดทหาร การถอนทหารของทั้งสองฝ่าย และการหยุดยิงระเบิดในเวียดนามเหนือ และเสนอให้มีการประกันความเป็นกลางของลาวและกัมพูชา ส่วนฮานอยยังคงยืนยันที่จะให้มีการหยุดยิงระเบิดและการโจมตีอื่นๆ ในเวียดนามเหนืออย่างไม่มีเงื่อนไข

มาจากภาวะเศรษฐกิจภายในสหรัฐฯ ตกต่ำอย่างมาก ในขณะที่มีกองกำลังสหรัฐฯ ปฏิบัติงานในสงครามเวียดนามเกือบ 600,000 คน และสหรัฐฯ เสียค่าใช้จ่ายในการทำสงครามในช่วง พ.ศ. 2507– 2514 ปีละไม่ต่ำกว่า 30,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ¹³

ดังนั้น นับตั้งแต่ประธานาธิบดีนิกสันเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีสหรัฐฯ คนที่ 37 เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2512 ประธานาธิบดีนิกสันได้กล่าวสุนทรพจน์ที่แสดงให้เห็นถึงทิศทาง การปรับเปลี่ยนนโยบายของสหรัฐฯ ต่อเอเชียอย่างชัดเจน ซึ่งมีใจความสำคัญคือ การเรียกร้องให้มีการสร้างสันติภาพ การลดภาระเรื่องอาวุธ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยเรียกร้องให้ประเทศที่เป็นศัตรูหยุดการแข่งขันในการครอบครองดินแดนและการขยายอิทธิพล แต่ให้แข่งขันกันในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของมนุษย์ คือ การกินดีอยู่ดี โดยสหรัฐฯ พร้อมทั้งจะสร้างสันติภาพกับประเทศต่างๆ คำสุนทรพจน์นี้จึงคล้ายกับการเรียกร้องให้เกิดสันติภาพกับประเทศที่เป็นศัตรูกับสหรัฐฯ ในขณะนั้น ได้แก่ จีน สหภาพโซเวียต และเวียดนามเหนือ¹⁴

หลังจากนั้นประธานาธิบดีนิกสันได้กล่าวแถลงนโยบายประจำปี (State of the Union) ว่า เป้าหมายหลักของนโยบายต่างประเทศสหรัฐฯ ที่สำคัญคือ การสร้างสันติภาพในเวียดนาม แต่สหรัฐฯ จะยังคงรักษาพันธะผูกพันตามสนธิสัญญา แต่จะลดการเข้าไปข้องเกี่ยวในกิจการของประเทศอื่นๆ¹⁵ และต่อมาประธานาธิบดีนิกสันได้รายงานนโยบายต่างประเทศต่อสภาองเกรส เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2513 ดังนี้

“สหรัฐฯ จะเข้าร่วมในการป้องกันและการพัฒนาของพันธมิตรและมิตรประเทศ แต่สหรัฐฯ ไม่สามารถและจะไม่มีวางแผน สร้างโครงการ ปฏิบัติการ ตัดสินใจทุกประการ และรับผิดชอบในการป้องกันประเทศเสรีทั่วโลก และสหรัฐฯ จะช่วยเหลือเมื่อมีความแตกต่างอย่างมากและเมื่อพิจารณาเห็นว่าเป็นผลประโยชน์ของสหรัฐฯ”¹⁶

¹³กรมยุทธศึกษาทหาร, ประวัติการรบของทหารไทยในสงครามเวียดนาม (ปทุมธานี : กรมยุทธศึกษาทหาร กองบัญชาการทหารสูงสุด, 2541), หน้า 387.

¹⁴SEATO Record 8 No.1 (February 1969) : 1 – 3.

¹⁵SEATO Record 9 No.1 (February 1970) : 14.

¹⁶Ibid., p. 13.

“สหรัฐฯ ไม่สามารถที่จะอยู่อย่างโดดเดี่ยวถ้าหวังที่จะอยู่อย่างสันติ สหรัฐฯ ไม่มีความตั้งใจที่จะถอนตัวจากโลก ประเด็นเดียวที่คอยอยู่ข้างหน้าคือทำอะไร เราจะบรรลุความรับผิดชอบอย่างมีประสิทธิภาพ การปกป้องผลประโยชน์ของสหรัฐฯ และการสร้างสันติภาพ”¹⁷

“การให้ประเทศต่างๆ มีส่วนร่วมรับผิดชอบมากขึ้นในการป้องกันและความเจริญก้าวหน้าหมายถึง ความพยายามร่วมกันที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นเพื่อนำไปสู่เป้าหมายที่เราทุกคนค้นหา สันติภาพในโลกจะยังคงต้องการให้เรารักษาไว้ซึ่งพันธมิตรผูกพัน ซึ่งเราก็จะทำเช่นนั้น อย่างที่ข้าพเจ้าได้กล่าวไว้ในองค์การสหประชาชาติ ข้าพเจ้าไม่ได้เชื่อว่าหนทางที่นำไปสู่สันติภาพคือการละทิ้งเพื่อนของเราและการละเลยพันธมิตรของเรา แต่บทบาทของอเมริกันที่แท้จริงและมีความสมดุลมากขึ้นในโลกเป็นสิ่งจำเป็น หากพันธมิตรผูกพันของสหรัฐฯ ยังคงต้องรักษาไว้ในระยะยาว”¹⁸

นอกจากนี้ ประธานาธิบดีนิกสันได้ให้สัมภาษณ์เพื่อเน้นย้ำนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ ต่อเอเชีย ดังนี้¹⁹

1) สหรัฐฯ จะยังคงเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในเอเชีย เนื่องจากสหรัฐฯ เป็นมหาอำนาจในแปซิฟิก และได้เรียนรู้ว่าสันติภาพสำหรับสหรัฐฯ เป็นไปได้ได้น้อยมาก หากไม่มีสันติภาพในเอเชีย

2) หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง ประเทศในภูมิภาคเอเชียได้พัฒนาไปมาก ทั้งในด้านเศรษฐกิจและความร่วมมือในภูมิภาค ซึ่งนับได้ว่าเป็นรูปแบบใหม่ของความสัมพันธ์ในภูมิภาค โดยประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็นพันธมิตรของสหรัฐฯ ก็อยู่ในสถานะที่สามารถมีความรับผิดชอบในความเจริญก้าวหน้าของภูมิภาคได้มากขึ้น ดังนั้น แม้ว่าจะมีปัญหาคความยุ่งยากต่างๆ เกิดขึ้นมากมาย แต่ออนาคตของเอเชียยังคงสดใส โดยสหรัฐฯ จะเป็นผู้ให้การสนับสนุน

3) ในขณะที่สหรัฐฯ ยังคงรักษาผลประโยชน์และพันธมิตรผูกพันในเอเชีย แต่การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในเอเชีย ทำให้สหรัฐฯ ต้องเปลี่ยนแปลงบทบาทในการเข้าไปเกี่ยวข้อง และประเทศอื่นๆ สามารถเข้ามามีบทบาทรับผิดชอบร่วมกับสหรัฐฯ ได้ โดยสหรัฐฯ จะเป็นผู้ให้การสนับสนุน

¹⁷Ibid.

¹⁸Ibid.

¹⁹Ibid., pp. 13 – 14.

ทั้งนี้ความสัมพันธ์ของความร่วมมือในรูปแบบใหม่ของสหรัฐฯ คือ 1) การช่วยต่อต้านหากมีการคุกคามทางทหาร และ 2) การช่วยพัฒนาเศรษฐกิจในภูมิภาค ซึ่งถือเป็นผลประโยชน์ระยะยาวของสหรัฐฯ มานานแล้ว²⁰ อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของนโยบายต่อเอเชียมิได้ขึ้นอยู่กับความเป็นหุ้นส่วนของสหรัฐฯ กับประเทศในเอเชียเท่านั้น แต่ขึ้นกับความสัมพันธ์กับประเทศจีนและ สหภาพโซเวียตด้วย กล่าวคือ สหรัฐฯ หวังว่า จีนและสหภาพโซเวียตจะดำเนินนโยบายในลักษณะเดียวกันและจะไม่พยายามตั้งตนเป็นใหญ่ (Hegemony) ในเอเชีย²¹

นอกจากนี้ประธานาธิบดีนิกสันยังให้สัมภาษณ์ว่า สำหรับเวียดนาม สหรัฐฯ เห็นว่ายังคงต้องแสวงหาสันติภาพต่อไป แต่สหรัฐฯ จะไม่ยอมแพ้ต่อความพยายามในการสร้างสันติภาพ เนื่องจากจะทำให้ประเทศต่างๆ สูญเสียความมั่นใจในการพึ่งพาสหรัฐฯ นอกจากนี้หากฮานอยสามารถยึดครองเวียดนามใต้ได้ ก็จะทำให้พวกที่สนับสนุนการรุกรานและต่อต้านสหรัฐฯ มีความเข้มแข็งมากขึ้น ดังนั้นสหรัฐฯ จะยังคงแสวงหาสันติภาพต่อไปและเชื่อว่าสหรัฐฯ ดำเนินมาถูกทางและกำลังจะบรรลุเป้าหมายแล้ว²² ส่วนในกรณีของลาว สหรัฐฯ เห็นว่าผู้ที่ทำให้ความขัดแย้งทวีความรุนแรงขึ้นคือ เวียดนามเหนือ ซึ่งส่งกองกำลังจำนวนมากเข้าไปยังลาว โดยฮานอยยังมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 2 ประการคือ เพื่อใช้ลาวเป็นทางผ่านและเป็นทีล้าเคียงกองกำลังเวียดนามเหนือให้เข้าไปต่อสู้ในเวียดนามใต้ และประการที่สอง คือ ต้องการบ่อนทำลาย และทำให้รัฐบาลลาวอ่อนแอ²³

จากการประกาศนโยบายดังกล่าว ประธานาธิบดีนิกสันจึงตัดสินใจที่จะยุติบทบาทของสหรัฐฯ ในสงครามเวียดนาม โดยพิจารณาบททวนทางเลือกที่สำคัญ 3 วิธี ได้แก่ 1) การดำเนินการถอนตัวเพียงฝ่ายเดียวของสหรัฐฯ 2) การเผชิญหน้ากับฮานอย โดยการกดดันทางการเมืองและการทหาร 3) การดำเนินการมอบภาระความรับผิดชอบให้แก่รัฐบาลเวียดนามใต้อย่างค่อยเป็นค่อยไป (vietnamization) เพื่อให้สหรัฐฯ ค่อยๆ ถอนตัวออกจากการทำสงคราม²⁴ ซึ่งประธานาธิบดีนิกสันเลือกที่จะดำเนินตามวิธีการสุดท้าย ทั้งนี้เพื่อให้การถอนตัวของสหรัฐฯ เป็นไปอย่างมีเกียรติ และเพื่อให้สหรัฐฯ ยังคงบทบาทนำระหว่างประเทศในการปกป้องประเทศเสรีต่อไป ซึ่งการตัดสินใจดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการยุติบทบาทการให้ความช่วยเหลือด้านกำลังทหารและเศรษฐกิจ อย่างเต็มที่แก่ชาวเวียดนามใต้ในการป้องกันประเทศ

²⁰SEATO Record 9 No.2 (April 1970) : 14.

²¹Ibid., p. 16.

²²Ibid., p.17.

²³Ibid., p.19.

²⁴Henry A. Kissinger, *Diplomacy*, p. 679.

ดังนั้น ต่อมาประธานาธิบดีนิกสันจึงได้ดำเนินนโยบายต่อเวียดนามที่สำคัญ 2 ประการคือการประกาศลัทธิก้านในปี พ.ศ. 2512 (รายละเอียดจะกล่าวถึงในช่วงต่อไป) และการแสวงหาการเจรจาสันติภาพกับฮานอยอย่างจริงจัง ทั้งโดยวิธีการเจรจาอย่างลับๆ กับฮานอย และการเจรจาสีฟ้าระหว่างสหรัฐฯ เวียดนามเหนือ เวียดนามใต้ และเวียดกง โดยสหรัฐฯ มีแนวโน้มที่จะโอนอ่อนให้แก่เวียดนามเหนืออย่างเห็นได้ชัด เช่น ในช่วงปี พ.ศ. 2512 – 2513 สหรัฐฯ ได้เสนอให้มีการหยุดยิงในพื้นที่ (a cease – fire – in – place) แก่ตัวแทนจากเวียดนามเหนือในการประชุมลับ ณ กรุงปารีส ในเดือนกันยายน 2513 และได้มีการประกาศข้อเสนอของสหรัฐฯ อย่างเปิดเผยแก่สาธารณชนได้แก่ การหยุดยิงในพื้นที่ การปล่อยตัวนักโทษทันทีอย่างไม่มีเงื่อนไข การถอนกองกำลังสหรัฐฯ และการจัดประชุมนานาชาติเพื่อประกันการยุติข้อขัดแย้ง²⁵ ในขณะที่เวียดนามยังคงปฏิเสธข้อเสนอของสหรัฐฯ ต่อไป²⁶

หลังจากนั้นในช่วงปี พ.ศ. 2514 สหรัฐฯ ได้เพิ่มข้อเสนอใหม่จากข้อเสนอเดิมในเดือนกันยายน 2513 โดยนอกจากจะให้มีการหยุดยิงในพื้นที่แล้ว สหรัฐฯ ได้เสนอว่าจะถอนกองกำลังสหรัฐฯ ภายใน 6 เดือนหลังจากการลงนามในข้อตกลง เพื่อแสดงให้เห็นว่าสหรัฐฯ มิได้ต้องการกองกำลังที่เหลือไว้ และจะให้ประธานาธิบดีเฮนรี วัน เทียว ของเวียดนามใต้ลาออกก่อนที่จะมีการกำหนดอนาคตของเวียดนามใต้ 30 วัน การดำเนินนโยบายของประธานาธิบดีนิกสันจึงสะท้อนให้เห็นถึงทิศทางกำหนดยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ที่เปลี่ยนจากการรับภาระในการป้องกันภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นการถอนตัวออกจากความขัดแย้งโดยใช้วิธี

²⁵Allan E. Goodman, *The Search for a Negotiated Settlement of the Vietnam War*, p. 61.

²⁶เวียดนามยังคงปฏิเสธที่จะพิจารณาข้อเสนอสหรัฐฯ ในช่วงเวลาดังกล่าว เนื่องจากสาเหตุที่สำคัญ 2 ประการคือ การที่กองกำลังสหรัฐฯ และเวียดนามใต้นุกเข้าไปในกัมพูชา และความต้องการของเวียดนามเหนือในการแสวงหาอำนาจต่อรอง กล่าวคือในช่วงวันที่ 20 เมษายน – 29 มิถุนายน 2513 คอมมิวนิสต์เวียดนามเหนือได้บุกเข้าไปยังกัมพูชา ประธานาธิบดีนิกสันจึงสั่งให้ทหารอเมริกันและเวียดนามใต้ติดตามคอมมิวนิสต์เวียดนามเข้าไปในกัมพูชา การกระทำดังกล่าวทำให้เวียดนามเหนือไม่ไว้วางใจสหรัฐฯ อย่างไรก็ตาม ในขณะเดียวกันก็เป็น การเร่งให้สหรัฐฯ ต้องหาวิธีการชักจูงให้เวียดนามเหนือยอมเจรจาสันติภาพโดยเร็ว เนื่องจากการให้กองกำลังสหรัฐฯ เข้าไปในกัมพูชา ยิ่งสร้างความไม่พอใจให้แก่ประชาชนภายในประเทศ และทำให้วุฒิสภาของสหรัฐฯ ออกมติเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2513 ห้ามมิให้กองกำลังสหรัฐฯ เข้าไปและโจมตีที่ระเบิดในกัมพูชาอีก นอกจากนี้สาเหตุที่สำคัญอีกประการคือ เวียดนามเหนือยังคงต้องการยึดดินแดนไว้ในครอบครองให้ได้มากที่สุด ทั้งนี้เพื่อรักษาอำนาจในการเจรจาต่อรองกับสหรัฐฯ ต่อไป นอกจากนี้เวียดนามเหนือยังเชื่อว่าการทำสงครามกองโจรมีแต่ผู้แพ้และชนะเท่านั้น ดังนั้นความพยายามในการประนีประนอมของสหรัฐฯ จึงไม่ประสบผลสำเร็จ โปรดดูรายละเอียดใน Allan E. Goodman, *The search for a negotiated settlement of the Vietnam war*, pp.61 - 68.

ทางการทูต ในขณะที่ยินยอมให้เวียดนามเหนือยื่นข้อเรียกร้องในลักษณะที่ได้เปรียบ เช่นในเดือนตุลาคม 2513 นายเลอ ดุก โช ได้ให้ข้อเสนอที่สำคัญ 9 ประการ ซึ่งเป็นครั้งแรกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2508 ที่เวียดนามเหนือได้ยื่นข้อเสนอแทนการปฏิเสธข้อเสนอของสหรัฐฯ อย่างไรก็ตามข้อเสนอดังกล่าวมีลักษณะที่เอาเปรียบ โดยมีได้กล่าวถึงข้อปฏิบัติของเวียดนามเหนือเลข ดังนี้²⁷

- 1) การถอนกองกำลังของสหรัฐฯ และกองกำลังต่างประเทศทั้งหมดในเวียดนามใต้และประเทศอินโดจีนอื่นๆ ให้เสร็จสิ้นภายในปี พ.ศ. 2514
- 2) การปล่อยเชลยทหารและพลเรือนทั้งหมดที่ถูกจับในสงครามควบคู่ไปกับการถอนทหารให้เสร็จสิ้นในเวลาเดียวกับการถอนทหารตามข้อ 1
- 3) สหรัฐฯ ควรจะหยุดการสนับสนุนรัฐบาลเวียดนามใต้เพื่อให้มีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ซึ่งยึดหลักสันติภาพ ความเสรี ความเป็นกลาง และประชาธิปไตย รัฐบาลชั่วคราวของเวียดนามใต้จะมีการเจรจากับรัฐบาลเพื่อแก้ปัญหาภายในประเทศ และเพื่อความปรองดองกัน
- 4) รัฐบาลสหรัฐฯ จะต้องรับผิดชอบความเสียหายทั้งหมดที่เกิดขึ้นในเวียดนามทั้งสองส่วน
- 5) สหรัฐฯ ควรจะเคารพข้อตกลงเจนีวาปี พ.ศ. 2497 เกี่ยวกับอินโดจีนและข้อตกลงปี พ.ศ. 2505 เกี่ยวกับลาว และควรหยุดการก้าวร้าวและการแทรกแซงในอินโดจีน และให้ประชาชนแก้ปัญหาของตนเอง
- 6) ปัญหาภายในกลุ่มประเทศอินโดจีน ควรจะจัดการ โดยประเทศอินโดจีนบนพื้นฐานของความเคารพร่วมกันในความเป็นเสรี อธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดน และการไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศอื่น
- 7) ทุกฝ่ายจะต้องมีการหยุดยิงหลังจากการลงนามในข้อตกลงเกี่ยวกับปัญหาข้างต้น
- 8) ควรจะมีการตรวจตราระหว่างประเทศ
- 9) ควรจะมีการประกันระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิพื้นฐานของประชาชนในอินโดจีน ความเป็นกลางของเวียดนามใต้ ลาว และกัมพูชา และสันติภาพในภูมิภาคนี้

ต่อมาหลังจากที่การเจรจาหยุดชะงักลงในช่วงปี พ.ศ. 2515 เนื่องจากเวียดนามเหนือได้โจมตีและยึดจังหวัดกวางตรี (Quang Tri) ในเวียดนามใต้ ทำให้สหรัฐฯ โจมตีเป้าหมายเวียดนามเหนือทางอากาศเพื่อเป็นการตอบโต้และกดดันให้เวียดนามเหนือหันกลับมาเจรจาอีกครั้งหนึ่ง เวียดนามเหนือ

²⁷ Allan E. Goodman, *The search for a negotiated settlement of the Vietnam war*, pp. 62 - 63.

จึงแสดงความต้องการที่จะเจรจากับสหรัฐฯ โดยได้แถลงข้อเสนอต่างๆ แก่สหรัฐฯ เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2515 ดังนี้²⁸

1) สหรัฐฯ จะต้องหยุดการทิ้งระเบิด การวางทุ่นระเบิด และการขัดขวางเวียดนามเหนือ รวมทั้งหยุดนโยบายกระบวนการทำให้เป็นเวียดนาม (Vietnamization) ทั้งหมด หยุดการดำเนินกิจกรรมทางการทหารในเวียดนามใต้ ถอนกองกำลังสหรัฐฯ ที่ปรึกษา เจ้าหน้าที่ทหาร เจ้าหน้าที่เทคนิค อาวุธ อุปกรณ์ที่ใช้ในสงคราม และประเทศพันธมิตรของสหรัฐฯ อื่นๆ ออกจากเวียดนามใต้ทั้งหมด ยกเลิกฐานทัพอากาศในเวียดนามใต้ และหยุดการสนับสนุนรัฐบาลเทียว ทั้งนี้เพื่อเป็นการเคารพสิทธิของชาวเวียดนามในความเป็นเสรี และสิทธิของชาวเวียดนามใต้ในการกำหนดใจตนเอง

2) การแก้ปัญหาภายในเวียดนามใต้ จะต้องเกิดจากสถานการณ์ที่แท้จริง กล่าวคือฝ่ายต่างๆ ในเวียดนามใต้จะต้องรวมกันบนพื้นฐานของความเท่าเทียมกัน การเคารพ ซึ่งกันและกัน และการแบ่งแยกซึ่งกันและกัน จะต้องมีการสร้างความเป็นเสรีทางประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน ดังนั้นจึงต้องมีการจัดตั้งรัฐบาลชั่วคราวซึ่งประกอบด้วยรัฐบาลสามฝ่ายขึ้นในเวียดนามใต้เพื่อรับผิดชอบกิจการต่างๆ ในช่วงเปลี่ยนผ่าน และเพื่อจัดการเลือกตั้งทั่วไปที่เป็นประชาธิปไตยและเสรีอย่างแท้จริง

หลังจากนั้นสหรัฐฯ และเวียดนามเหนือได้มีการเจรจาในรายละเอียดอีกหลายครั้ง ซึ่งร่างข้อตกลงที่สำคัญที่นำไปสู่การลงนามในความตกลงสันติภาพคือ ข้อเสนอของฮานอยเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2515 ซึ่งฮานอยได้เสนอให้มีการเจรจาหยุดยิงอย่างทันที การแลกเปลี่ยนตัวนักโทษ การถอนกองกำลังสหรัฐฯ ออกจากเวียดนามใต้ การยุติการดำเนินการใดที่เป็นการต่อต้านเวียดนามเหนือ การห้ามเพิ่มกองกำลังของเวียดนามใต้ที่ยังคงอยู่ นอกจากนี้เวียดนามเหนือยังยอมรับให้มีการแยกการแก้ไขปัญหาทางการเมืองและการทหารออกจากกัน โดยในความตกลงจะต้องระงับการเจรจาหยุดยิงก่อน แล้วจึงระงับการแก้ไขปัญหาทางการเมือง²⁹

²⁸ Allan E. Goodman, *The lost peace : America's search for a negotiated settlement of the Vietnam war* (California : Hoover Institution Press, 1978), p. 127.

²⁹ Ibid., p. 132.

ต่อมาสหรัฐ ฯ ได้สรุปข้อเสนอทั้งหมด และพยายามชักจูงให้ประธานาธิบดีเทียวยอมรับร่างความตกลงที่จัดทำขึ้น³⁰ และผลักดันให้มีการลงนามในความตกลงสันติภาพอย่างรวดเร็วที่สุดและในที่สุดสหรัฐ ฯ และเวียดนามเหนือได้ลงนามในความตกลงสันติภาพปารีส ณ กรุงปารีส เมื่อวันที่ 27 มกราคม 2516 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการสนองตอบความต้องการของเวียดนามเหนือทั้งสิ้น โดยมีสาระสำคัญดังนี้³¹ (ดูรายละเอียดภาคผนวก ข)

- 1) ให้มีการหยุดยิงในเวียดนาม ตั้งแต่เวลา 08.00 น. ของวันที่ 28 มกราคม 2516
- 2) สหรัฐ ฯ จะถอนทหารออกจากเวียดนามภายใน 60 วันนับแต่วันลงนาม
- 3) ห้ามมิให้มีการส่งกำลังทหารและอาวุธไปให้ทหารฝ่ายของตนเพิ่มเติม อย่างไรก็ตาม สามารถที่จะนำอาวุธหรืออุปกรณ์ทางทหารเข้าไปเปลี่ยนส่วนที่สึกหรอได้ แต่จะต้องทำในลักษณะอัตราส่วนหนึ่งต่อหนึ่ง และมีลักษณะและคุณสมบัติที่เหมือนกัน นอกจากนี้ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์การระหว่างประเทศที่จะจัดตั้งขึ้นต่อไป
- 4) การส่งคืนเชลยศึกต้องเสร็จภายใน 60 วัน นับตั้งแต่วันลงนาม
- 5) การประกันสิทธิในการกำหนดจิตใจตนเองของชาวเวียดนามใต้

³⁰ นายคิสซิงเจอร์ได้ส่งเอกสารข้อเสนอของฮานอยให้แก่เวียดนามใต้ เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2515 และชี้แจงให้ประธานาธิบดีเทียวทราบ ดังนี้ 1) นายคิสซิงเจอร์ได้เจรจาข้อตกลงกับฮานอยด้วยความซื่อสัตย์ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของไซง่อนและสหรัฐ ฯ เป็นสำคัญ 2) ข้อตกลงจัดทำขึ้น โดยการรับรู้และความเข้าใจกับจีนและสหภาพโซเวียต 3) สหรัฐ ฯ จะยังคงให้การสนับสนุนแก่เวียดนามใต้ต่อไป นอกจากนี้ นายคิสซิงเจอร์ได้เสนอให้สหรัฐ ฯ ดำเนินการ 2 ขั้นตอนอย่างเร่งรีบ ได้แก่ การหยุดทิ้งระเบิดเวียดนามเหนือที่เส้นขนานที่ 20 ทั้งหมด และการหยุดการสนับสนุนทางอากาศแก่กองกำลังทหารของเวียดนามใต้เพื่อเป็นการกดดันประธานาธิบดีเทียว อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไซง่อนยังคงไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอในความตกลงที่สำคัญ 3 ประการ คือ 1) การจัดตั้งสภาเพื่อการปรองดองและการประสานกลมกลืนแห่งชาติ (National Council of Reconciliation and Concord) ซึ่งประกอบด้วยรัฐบาลเวียดนามใต้ เวียดนามเหนือและฝ่ายเป็นกลาง ซึ่งเวียดนามใต้เห็นว่าความจริงนั้นมีเพียงแก่ฝ่ายคอมมิวนิสต์ และฝ่ายที่มีโซคอมมิวนิสต์เท่านั้น 2) ร่างข้อตกลงดังกล่าวไม่ได้ระบุถึงสถานะของเขตปลอดทหาร (demilitarized zone) ซึ่งเวียดนามใต้เห็นว่าเป็นส่วนสำคัญในการควบคุมการเจรจาหยุดยิงและปกป้องอำนาจอธิปไตยของเวียดนามใต้ 3) เวียดนามใต้ไม่ต้องการลงนามในความตกลงร่วมกับเวียดนามเหนือ เนื่องจากอาจส่งผลกระทบต่อสถานะของรัฐบาลเวียดนามใต้ต่อไป โปรดดูใน Allan E. Goodman, *The search for a negotiated settlement of the Vietnam war*, pp.98 - 99.

³¹ ดูรายละเอียดเกี่ยวกับการเจรจาสันติภาพเพิ่มเติมใน ฉันทิมา อ่องสุรภักษ์, “อนาคตของสันติภาพในเวียดนาม,” *สังคมศาสตร์ปริทัศน์* 11 (มกราคม 2516) : 64 – 66.

- 6) ประชาชนเวียดนามได้จะเป็นผู้กำหนดอนาคตทางการเมืองของตนเอง โดยการจัดการเลือกตั้งที่เป็นเสรีและเป็นประชาธิปไตย โดยการควบคุมขององค์การระหว่างประเทศที่จะจัดตั้งขึ้นต่อไป
- 7) หลังจากการหยุดยิง รัฐบาลชั่วคราวชุดปฏิวัติของฝ่ายคอมมิวนิสต์ และ รัฐบาลเถียวจะคงอยู่ในอำนาจ และเจรจาตกลงกันในการจัดการเลือกตั้ง
- 8) หลังจากการหยุดยิงให้มีการจัดตั้งสภาเพื่อการปรองดองและการประสานกลมกลืนแห่งชาติ (National Council of Reconciliation and Concord) ซึ่งจะมีหน้าที่ตรวจตราให้มีการปฏิบัติตามข้อตกลงในการหยุดยิง และควบคุมตรวจตราการเลือกตั้ง
- 9) ให้มีการรวมเวียดนามทั้งสองส่วนเข้าด้วยกันโดยใช้วิธีเจรจาต่อรอง โดยปราศจากการใช้กำลังทางทหาร และการแทรกแซงจากประเทศภายนอก
- 10) ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการความร่วมมือร่วม 4 ฝ่าย (Four - party Joint Military Commission) และคณะกรรมการร่วม 2 ฝ่าย (Two - party Joint Military Commission) โดยมีหน้าที่ในการดูแลการหยุดยิง การถอนทหารและฐานทัพและการส่งคืนเชลยศึก นอกจากนี้ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการระหว่างประเทศเพื่อการควบคุมและตรวจตรา (International Commission of Control and Supervision) ซึ่งมีหน้าที่รายงานการดำเนินงานตามข้อตกลงให้แก่คู่อริทั้ง 4 ฝ่าย
- 11) คู่อริจะยอมรับและเคารพเอกราชและอธิปไตยของเขมรและลาว และละเว้นการใช้ดินแดนของทั้งสองประเทศในการคุกคามอธิปไตยและความมั่นคงของประเทศอื่น นอกจากนี้กำลังทหารของต่างประเทศจะต้องถอนตัวออกจากลาวและเขมร
- 12) สหรัฐฯ จะให้ความช่วยเหลือในการฟื้นฟูบูรณะประเทศเวียดนามเหนือ และกลุ่มประเทศอินโดจีน
- 13) สหรัฐฯ จะเคารพอำนาจอธิปไตย การรวมตัวกันเป็นหนึ่งเดียวกัน และบูรณภาพแห่งดินแดนของเวียดนาม

ความแตกแยกทางการเมืองภายในรวมทั้งความไม่พอใจของประชาชนสหรัฐฯ และการตระหนักว่าสหรัฐฯ ไม่สามารถที่จะเอาชนะเวียดนามเหนือโดยการใช้กำลังทางทหารได้ ทำให้สหรัฐฯ พยายามที่จะแสวงหาการเจรจาสันติภาพกับฮานอยอย่างจริงจังแต่ไม่เป็นผลสำเร็จ นับตั้งแต่

เดือนตุลาคม 2511 - มกราคม 2515 รวมทั้งสิ้น 146 ครั้ง³² โดยการเสนอเงื่อนไขต่างๆ เช่นการประกาศหยุดยิงระเบิด การถอนกองกำลังสหรัฐฯ ออกจากเวียดนาม การเจรจาหยุดยิง และการจัดตั้งรัฐบาลผสม เป็นต้น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการของสหรัฐฯ ที่จะเปลี่ยนแปลงการดำเนินนโยบายการยับยั้งภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ในเวียดนามที่ดำเนินมาตั้งแต่สมัยประธานาธิบดีไอเซนฮาวร์ และความพยายามในการถอนตัวออกจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จนกระทั่งได้มีการลงนามความตกลงสันติภาพปารีส ซึ่งต่อมาในเดือนมิถุนายน 2516 สภาองเกรสของสหรัฐฯ ได้ปฏิเสธที่จะให้เงินสนับสนุนทั้งโดยทางตรงและทางอ้อมในการต่อสู้ในกัมพูชา เวียดนามเหนือ และเวียดนามใต้แก่กองกำลังสหรัฐฯ และหลังจากวันที่ 15 สิงหาคม 2516 ให้สหรัฐฯ ยุติการหาข้อมูลทางอากาศ³³ ใดๆก็ตามหลังจากมีการลงนามในความตกลงสันติภาพปารีสแล้ว เวียดนามเหนือยังคงไม่เปลี่ยนแปลงเป้าหมายในการรวมเวียดนามเหนือและเวียดนามใต้เข้าด้วยกัน และได้ละเมิดข้อตกลงหลายประการอย่างต่อเนื่อง และในที่สุดคอมมิวนิสต์ได้ยึดกัมพูชาเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2518 และยึดครองเวียดนามใต้เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2518 และรวมประเทศเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2519 โดยเปลี่ยนชื่อเป็นสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

4.2 การประกาศลัทธิกิสันและการถอนตัวออกจากสงครามเวียดนามของสหรัฐอเมริกา

จากที่กล่าวมาในช่วงต้น ในช่วงประธานาธิบดีจอห์นสัน การทำสงครามเวียดนามของสหรัฐฯ ได้ก่อให้เกิดความแตกแยกทางการเมืองภายในของสหรัฐฯ อย่างมาก โดยนักการเมืองประชาชนและสื่อสิ่งพิมพ์ ได้กล่าวประณามการดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เนื่องจากเห็นว่าการปฏิบัติการดังกล่าวส่งผลให้ประชาชนสหรัฐฯ ต้องเสียชีวิต และสหรัฐฯ ต้องเสียค่าใช้จ่ายทางการทหารเพื่อป้องกันประเทศเหล่านั้นเป็นจำนวนมากเช่นกัน ดังนั้นเมื่อพิจารณาสาเหตุที่นำไปสู่การประกาศลัทธิกิสัน ได้แก่³⁴

1) สหรัฐฯ ไม่สามารถเอาชนะเวียดนามเหนือทางการทหารได้ และไม่สามารถชักจูงให้ฮานอยยอมเข้าสู่การเจรจาสันติภาพได้ แม้ว่าสหรัฐฯ จะมีกองกำลังในเวียดนาม

³² กรมยุทธศึกษาทหาร, ประวัติการรบของทหารไทยในสงครามเวียดนาม, หน้า 387.

³³ Henry A. Kissinger, Diplomacy, p. 696.

³⁴ Tran van Tuyen, "Vietnamization, war strategy and peace incentive" Pacific Community 2 (October 1970) : 168.

เป็นจำนวนมาก รวมทั้งมีการใช้เครื่องบินปี 52 ทำลายพื้นที่ที่อยู่ในการควบคุมของคอมมิวนิสต์ในเวียดนามเหนือและเวียดนามใต้ ซึ่งส่งผลให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก

2) สหรัฐฯ ไม่สามารถถอนกองกำลังสหรัฐฯ ได้อย่างทันที เนื่องจากเกรงว่า จะเป็นการเสียศักดิ์ศรีทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ ดังนั้นนับตั้งแต่ปีพ.ศ. 2511 สหรัฐฯ จึงพยายามที่จะจัดให้มีการเจรจาสันติภาพที่กรุงปารีส

3) ช่วงสมัยประธานาธิบดีจอห์นสันและประธานาธิบดีนิกสันต้องเผชิญกับความเห็นที่แตกต่างกันในการต่อต้านนโยบายต่อเวียดนาม ความวุ่นวายทางสังคม และภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ จึงทำให้ประชาชนต้องการให้รัฐบาลยุติการดำเนินสงครามในเวียดนาม

ดังนั้นในช่วงที่ประธานาธิบดีนิกสันขึ้นดำรงตำแหน่ง สหรัฐฯ จึงเลือกที่จะดำเนินนโยบายการแสวงหาการเจรจาสันติภาพกับเวียดนามเหนือควบคู่ไปกับการมอบภาระความรับผิดชอบในการป้องกันตนเองให้แก่เวียดนามใต้ เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในช่วงปี พ.ศ.2513 – 2523 โดยมีหลักการใหญ่คือ³⁵

1) การร่วมมือระหว่างสหรัฐฯ และประเทศในเอเชียต่อไปทั้งในด้านการทหาร การเมือง และเศรษฐกิจ จะเป็นในลักษณะหุ้นส่วน (partnership) มิใช่สหรัฐฯ รับผิดชอบเป็นส่วนใหญ่หรือแต่เพียงฝ่ายเดียว

2) สหรัฐฯ ต้องเสริมสร้างกำลังขึ้นมาใหม่

3) สหรัฐฯ เต็มใจที่จะเปิดการเจรจากับฝ่ายคอมมิวนิสต์เพื่อยุติปัญหาอย่างจริงจังและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย เพื่อสร้างสันติภาพขึ้นในภูมิภาค

หลังจากนั้น ในช่วงที่สหรัฐฯ พยายามชักจูงให้เวียดนามเหนือหันมาเจรจาสันติภาพแทนการทำสงคราม ประธานาธิบดีนิกสันได้แถลงนโยบายต่างประเทศใหม่ต่อภูมิภาคเอเชียเป็นครั้งแรก ณ เกาะกวม เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2512 ซึ่งต่อมาเรียกว่า "ลัทธิกวม" (Guam Doctrine) หรือ

³⁵ สำนักนายกรัฐมนตรี, ผลจากการเดินทางไปเยือนสาธารณรัฐประชาชนจีนของประธานาธิบดีนิกสัน, 13 มิถุนายน 2515, หน้า 34.

“ลัทธินิคสัน” (Nixon Doctrine) มีใจความสำคัญดังนี้³⁶

- 1) สหรัฐฯ จะรักษาข้อผูกพันสนธิสัญญาทั้งหมดที่มีอยู่
- 2) สหรัฐฯ จะให้ความคุ้มกันแก่ประเทศที่เป็นพันธมิตรกับสหรัฐฯ ในกรณีที่ถูกมหาอำนาจนิวเคลียร์คุกคาม และหากความอยู่รอดของประเทศดังกล่าวมีความสำคัญต่อความมั่นคงของสหรัฐฯ และความมั่นคงของภูมิภาคโดยรวม
- 3) ในกรณีที่มีการรุกรานในรูปแบบอื่นๆ สหรัฐฯ จะให้ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจและด้านทหารตามความเหมาะสม อย่างไรก็ตามประเทศที่ถูกรุกรานจะมีหน้าที่รับผิดชอบเป็นลำดับแรกในการจัดกำลังคนในการป้องกันประเทศของตน

จากการประกาศลัทธินิคสัน ได้ส่งผลต่อนโยบายด้านการทหารของสหรัฐฯ ซึ่งแตกต่างจากนโยบายที่ดำเนินมาในอดีต 2 ประการ คือ³⁷

- 1) การเปลี่ยนแปลงมุมมองทัศนคติทางการเมืองในระบบระหว่างประเทศ ซึ่งได้แก่ ธรรมชาติและระดับของภัยคุกคามที่เป็นไปได้ (the nature and level of potential threat) มีระดับที่ลดลงเมื่อเทียบกับความสามารถของสหรัฐฯ โดยในปี พ.ศ.2514 ค่าใช้จ่ายด้านการป้องกันประเทศเมื่อคิดเป็นสัดส่วนกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GNP) ลดลงในระดับต่ำสุดตั้งแต่ปี พ.ศ.2494 โดยตัวเลขการให้ความช่วยเหลือแก่เวียดนามลดลงเหลือร้อยละ 7 จากร้อยละ 9.5 ซึ่งเป็นระดับสูงที่สุดในปี พ.ศ.2511 โดยนายเมลวิน แลร์ด รัฐมนตรีว่าการกลาโหมได้ให้เหตุผลว่าการลดค่าใช้จ่ายลงในการประชุมสภาองเกรสเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2513 เป็นการลดปัญหาเงินเฟ้อภายในประเทศ และเป็นการเปลี่ยนแปลงการประเมินภัยคุกคามที่เป็นไปได้ ซึ่ง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁶William P. Bundy, “The Nixon policies in Asia and the Pacific,” *Pacific Community* 2 (October 1970) : 77 – 78. and Robert S. Litwak, *Detent and the Nixon doctrine : American foreign policy and the pursuit of stability, 1969 – 1976* (Cambridge : Cambridge University Press, 1984), p.122.

³⁷Robert S. Litwak, *Detent and the Nixon doctrine : American foreign policy and the pursuit of stability, 1969 – 1976*, p.123. and Earl C. Ravenal, “The Nixon doctrine and our Asian commitments,” *Foreign Affairs* 49 (January 1971) : 201 – 208.

กองกำลังสหรัฐฯ จะต้องป้องกันมิให้เกิดขึ้น โดยการวางแผนการป้องกันของสหรัฐฯ จะต้องคำนึงถึงปัจจัยความแตกแยกระหว่างจีนและสหภาพโซเวียตด้วย³⁸

2) สหรัฐฯ มองว่าการปฏิบัติการร่วมกันระหว่างยุโรปและเอเชียเพื่อต่อต้านพันธมิตรตะวันตกนั้นยังไม่น่าจะเกิดขึ้นได้ในอนาคตอันใกล้ ดังนั้นการวางกลยุทธ์แบบ "เพียงพอ" (sufficiency strategic) ของฝ่ายบริหาร ทำให้กองกำลังสหรัฐฯ สามารถลดความสามารถในการต่อสู้ของกองทัพลงได้ นอกจากนี้การวางแผนในอนาคตและการแบ่งสรรกองกำลังป้องกันสหรัฐฯ จะต้องคำนึงถึงขนาดและความมีประสิทธิภาพหรือความสามารถของฝ่ายพันธมิตรด้วย ดังนั้นการเปลี่ยนทัศนคติต่อบทบาทของกองกำลังภายในประเทศ จึงรวมถึงการทบทวนข้อผูกพันในการให้ความช่วยเหลือทางการทหารและกองกำลังทหารในต่างประเทศใหม่อีกครั้ง

สำหรับด้านการป้องกันในภูมิภาคเอเชีย นั้น ประธานาธิบดีนิกสันได้ชี้แจงหลักการสำคัญต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2512 ดังนี้³⁹

- 1) สหรัฐฯ จะรักษาพันธกรณีตามสนธิสัญญาที่มีอยู่
- 2) สหรัฐฯ จะช่วยป้องกันประเทศพันธมิตรของสหรัฐฯ ในกรณีที่มีการใช้อาวุธนิวเคลียร์ หรือช่วยเหลือประเทศที่สหรัฐฯ เห็นว่ามีผลต่อความมั่นคงของสหรัฐฯ และประเทศในภูมิภาคนั้นทั้งหมด
- 3) สหรัฐฯ และพันธมิตรจะป้องกันมิให้ประเทศใดขึ้นมาใช้อำนาจในเอเชีย และเห็นว่าความขัดแย้งระหว่างประเทศมหาอำนาจในเอเชียจะเป็นภัยต่อสันติภาพของโลก
- 4) สหรัฐฯ จะส่งเสริมความร่วมมือในภูมิภาคของเอเชีย แต่จะไม่เข้าไปมีบทบาทชักนำหรือบงการในเรื่องนี้
- 5) สหรัฐฯ เห็นว่าการรักษาความสัมพันธ์กับญี่ปุ่นเป็นสิ่งจำเป็นในการสร้างสันติภาพ และการพัฒนาเศรษฐกิจในภูมิภาค อย่างไรก็ตาม สหรัฐฯ จะไม่ให้ญี่ปุ่นรับผิดชอบเรื่องใดที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนญี่ปุ่น
- 6) สำหรับในภูมิภาคเอเชียได้ สหรัฐฯ ต้องการให้อินเดียและปากีสถานยุติความขัดแย้งที่มีอยู่

³⁸Robert S. Litwak, *Detent and the Nixon doctrine : American foreign policy and the pursuit of stability, 1969 - 1976*, p.123.

³⁹สำนักนายกรัฐมนตรี, ผลจากการเดินทางไปเยือนสาธารณรัฐประชาชนจีนของประธานาธิบดีนิกสัน, 13 มิถุนายน 2515, หน้า 35 - 36.

หลังจากนั้นสหรัฐฯ ได้ดำเนินนโยบาย “ลัทธินิคสัน” ในประการแรกคือ การส่งเสริมสนับสนุนให้พันธมิตรของสหรัฐฯ พึ่งตนเองให้มากยิ่งขึ้นและรับผิดชอบในการป้องกันตนเอง กรณีที่เห็นได้ชัดได้แก่ การโอนภาระรับผิดชอบในการป้องกันตนเองให้แก่เวียดนามใต้ (Vietnamization)⁴⁰ ซึ่งหมายถึงการมอบความรับผิดชอบในการต่อสู้ในสงครามให้แก่ประชาชนเวียดนามใต้ โดยการวางแผนการถอนกำลังทหารสหรัฐฯ ออกจากเวียดนามใต้ และแทนที่ด้วยกองกำลังเวียดนามใต้ตามกำหนดระยะเวลา ทั้งนี้การถอนทหารจะเป็นกระบวนการอย่างช้าๆ เพื่อให้กองกำลังเวียดนามใต้สามารถรับบทบาทในการป้องกันประเทศได้โดยไม่สูญเสียความมั่นใจ และสหรัฐฯ จะให้การ ฝึกอบรมและการจัดหาอุปกรณ์ให้แก่เวียดนามใต้ เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กองทัพ ทั้งนี้อัตราการถอนกำลังสหรัฐฯ ขึ้นกับปัจจัยที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ความก้าวหน้าในการเจรจาสันติภาพในปารีส ระดับกิจกรรมของศัตรู และความก้าวหน้าในการฝึกอบรมและการจัดหาอุปกรณ์ของกองกำลังเวียดนามใต้⁴¹

ส่วนในกรณีของกัมพูชาหลังจากที่ประสบความสำเร็จในการเข้าไปปฏิบัติการในกัมพูชาแล้ว สหรัฐฯ ยืนยันที่จะไม่ส่งทหารเข้าไปในประเทศนั้นอีก แต่จะให้ความช่วยเหลือในด้านอื่นๆ แทน และประการที่สองคือการสนับสนุนให้ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ร่วมกันจัดการกับปัญหาในภูมิภาค ดังจะเห็นได้จากการสนับสนุนข้อเรียกร้องของกลุ่มประเทศเอเชียและแปซิฟิกที่ประชุมกันที่กรุงจาการ์ในเรื่องกัมพูชา เมื่อวันที่ 16 – 17 พฤษภาคม 2513⁴²

ทั้งนี้ประธานาธิบดีนิคสัน ได้กล่าวถ้อยแถลงเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2512 ระบุว่าทำให้เป็นเวียดนามเป็นการวางแผนเพื่อสันติภาพ และแผนเพื่อยุติสงคราม⁴³ และเชื่อว่าการประกาศลัทธินิคสันเป็นการซื้อเวลาภายในประเทศ เนื่องจากประชาชนสหรัฐฯ ขณะนั้นต่อต้านการดำเนิน

⁴⁰ กระบวนการทำให้เป็นเวียดนามปรากฏอย่างเป็นทางการครั้งแรกในรายงานของนายเมลวิน แลร์ด รัฐมนตรีกลาโหม ที่เสนอให้แก่ประธานาธิบดีนิคสันหลังจากการเยือนเวียดนามในเดือนมีนาคม 1969 และต่อมา นายคิสซิงเจอร์และนายคลาร์ก คลิฟฟอร์ด รัฐมนตรีว่าการกลาโหมสหรัฐฯ ในสมัยประธานาธิบดีจอห์นสันได้ เสนอกระบวนการทำให้เป็นเวียดนามในปี 1969 และ 1970 ตามลำดับ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Tran van Tuyen , “Vietnamization, war strategy and peace incentive”, p.169 – 170, 173 - 174.

⁴¹ Tran van Tuyen, “Vietnamization, war strategy and peace incentive,” *Pacific Community* 2 : 167. และ *SEATO Record* 8 No.6 (December 1969) : 10 – 14.

⁴² เกษมสโมรสร์ เกษมศรี, “การร่วมมือเพื่อความมั่นคงของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้,” *สารานุกรม* 21 (10 กุมภาพันธ์ 2514) : 213.

⁴³ Tran van Tuyen, “Vietnamization, war strategy and peace incentive,” *Pacific Community* 2 : 172.

นโยบายของสหรัฐฯ รวมทั้งจะนำไปสู่การปรับปรุงกองกำลังเวียดนามใต้ ซึ่งขณะนี้กำลังอยู่ในช่วงการพัฒนาอย่างเต็มที่ และจะสามารถเอาชนะเวียดนามเหนือได้ ซึ่งในที่สุดเวียดนามเหนือจะต้องยอมรับทางเลือกระหว่างการเจรจาอย่างจริงจังหรือทำการสู้รบต่อไปในขณะที่อำนาจการต่อรองลดลง⁴⁴

หลังจากการประกาศลัทธิกัสน์ที่เกาะกวม ประธานาธิบดีนิกสันได้ดำเนินนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยกำหนดแผนเดินทางไปยังฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย ไทย เวียดนาม อินเดีย ปากีสถาน และรุมานีเย เพื่อย้ำให้ผู้นำประเทศในเอเชียทราบว่า ประเทศเหล่านี้จะต้องรับภาระในการป้องกันประเทศตนเองให้มากขึ้น⁴⁵ อย่างไรก็ตามสหรัฐฯ จะยังคงปฏิบัติตามพันธะที่มีอยู่ในสนธิสัญญาที่ทำไว้กับประเทศในเอเชีย และจะไม่ถอนตัวออกจากภูมิภาคนี้ เนื่องจากสหรัฐฯ ก็เป็นประเทศในภาคพื้นแปซิฟิกเช่นกัน ดังนั้นหลังสงครามเวียดนาม สหรัฐฯ จะยังคงบทบาทในทวีปเอเชีย โดยจะมีการส่งกำลังทางทหารแทรกแซงในเอเชียน้อยลง แต่จะให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ประเทศในภูมิภาคนี้เพียงพอ⁴⁶

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับไทยนั้น ประธานาธิบดีนิกสันและนายคิสซิงเจอร์ได้เดินทางมาประเทศไทยระหว่างวันที่ 28 – 30 กรกฎาคม 2512 และได้เข้าพบปะหารือกับจอมพลถนอม นายกรัฐมนตรี และพ.อ. ถนัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ณ ทำเนียบรัฐบาล เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2512 ซึ่งมีการพบปะหารือกันเป็นเวลาสองชั่วโมงครึ่ง หลังจากการหารือ พ.อ. ถนัด ได้ให้สัมภาษณ์ว่ามีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับการสร้างสันติภาพในเวียดนาม ลาว และประเทศอื่นๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชีย

สำหรับประเด็นหารือที่เกี่ยวกับการประกาศลัทธิกัสน์ จอมพลถนอมได้กล่าวย้ำประธานาธิบดีสหรัฐฯ ว่าไทยจะรับผิดชอบในการป้องกันความเป็นอิสระของประเทศและอำนาจอธิปไตยด้วยกองกำลังอาวุธของตนเอง อย่างไรก็ตามหวังว่าประเทศต่างๆ ที่มีผลประโยชน์ร่วมกันกับไทยเช่น

⁴⁴Tran van Tuyen, "Vietnamization, war strategy and peace incentive," *Pacific Community* 2 : 168 - 169. และ โปรดดูผลการดำเนินการและปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการทำให้เป็นเวียดนามใน Tran van Tuyen, "Vietnamization, war strategy and peace incentive," *Pacific Community* 2 : 170 – 171, 177 – 178. และ Michael Leifer, "The Nixon doctrine and the future of Indochina," *Pacific Community* 2 (July 1971) : 743.

⁴⁵โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน *SEATO Record* 8 No.4 (August 1969) : 9 – 12.

⁴⁶ *สยามรัฐ* (26 กรกฎาคม 2512) : 2.

สหรัฐฯ จะให้ความช่วยเหลือในด้านอุปกรณ์เพื่อช่วยในการต่อต้านการรุกรานของศัตรู ส่วนฝ่ายสหรัฐฯ ได้กล่าวสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลไทยเพื่อรักษาความเป็นเสรีและอำนาจอธิปไตยของประเทศ และประธานาธิบดีสหรัฐฯ เห็นด้วยกับรัฐบาลไทยในการต่อต้านการบ่อนทำลายคอมมิวนิสต์ในเอเชีย ซึ่งไทยต้องใช้มาตรการหลายอย่างรวมทั้งการใช้กำลังทางทหาร การเสริมสร้างความมั่นคงให้แก่สาธารณชนและการพัฒนาประเทศชาติให้เร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ทั้งนี้ประธานาธิบดีสหรัฐฯ ได้สัญญาที่จะช่วยจัดหาอุปกรณ์ให้แก่ไทย ขณะเดียวกัน พ.อ.ถนัดยังได้เปิดเผยว่าทั้งสองประเทศไม่มีความเห็นที่แตกต่างกันในประเด็นใดๆ และต่างเข้าใจนโยบายและความคิดเห็นของแต่ละประเทศ⁴⁷

ต่อมาในวันที่ 30 กรกฎาคม 2512 ประธานาธิบดีนิกสันและคณะได้เดินทางไปยังเวียดนามใต้ เพื่อเยี่ยมเยียนกองกำลังสหรัฐฯ ที่ปฏิบัติการอยู่ในสงครามเวียดนาม และได้หารือกับประธานาธิบดีเทียว เพื่อพิจารณาถึงสถานการณ์ในเวียดนามใต้และการเจรจาสันติภาพ ซึ่งสหรัฐฯ มองว่าฝ่ายพันธมิตรได้ตั้งข้อเสนอและพยายามอย่างถึงที่สุดแล้วในการยุติการทำสงครามในเวียดนาม ดังนั้นในขณะนี้จึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายคอมมิวนิสต์ที่จะตอบสนองด้วยการเจรจกัน ซึ่งประธานาธิบดีเทียวเห็นว่าฝ่ายคอมมิวนิสต์จะไม่ได้รับประโยชน์เลย หากมีการประวิงเวลาในการเจรจา และทั้งสองฝ่ายเห็นร่วมกันว่าการที่คอมมิวนิสต์ถอนทหารออกจากเวียดนามใต้เข้าไปยังลาวและกัมพูชา มิได้เป็นการสนองตอบต่อการที่สหรัฐฯ ถอนทหารออกจากเวียดนาม⁴⁸ จากนั้นประธานาธิบดีนิกสันได้เดินทางกลับมายังประเทศไทย และได้กล่าวกับจอมพลถนอมว่าสถานการณ์ในเวียดนามไม่มีอะไรที่น่าเป็นห่วง และรัฐบาลเวียดนามมีสถานะที่มั่นคงมากขึ้น รวมทั้งยังได้ย้ำว่าจะไม่มีการเพิ่มกองกำลังสหรัฐฯ อีก และไทยจะต้องพึ่งตนเองในการต่อต้านภัยจากคอมมิวนิสต์⁴⁹ ในช่วงเวลาเดียวกันสหรัฐฯ ได้เริ่มถอนทหารออกจากเวียดนามเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2512 จนเสร็จสิ้น เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2515 และได้มีการลงนามในความตกลงสงบศึกสงคราม ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 27 มกราคม 2516

4.3 การปรับความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างสหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีน

หลังจากจีนเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบคอมมิวนิสต์ในปี พ.ศ. 2492 และได้รุกรานเข้าไปในเกาหลีใต้ ทำให้ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1950 สหรัฐฯ มองว่าจีนเป็นตัวแทนของลัทธิ

⁴⁷Foreign Affairs Bulletin 8 (August 1968 – July 1969) : 480.

⁴⁸สยามรัฐ (31 กรกฎาคม 2512) : 2.

⁴⁹Foreign Affairs Bulletin 9 (August 1969 – July 1970) : 41.

ล่าอาณานิคมของสหภาพโซเวียต ซึ่งเป็นศัตรูทางด้านอุดมการณ์กับสหรัฐฯ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในขณะที่จีนคอมมิวนิสต์ยึดหลักการคอมมิวนิสต์ โดยเชื่อว่าสหรัฐฯ เป็นมหาอำนาจทุนนิยม และเป็นพลังผลักดันความชั่วร้ายที่สำคัญในโลก จึงเป็นไปได้ที่จะสร้างความเข้าใจและการประนีประนอมระหว่างลัทธิคอมมิวนิสต์กับลัทธิอาณานิคม ทั้งนี้ความหวังเดียวที่จะสร้างสันติภาพในโลกคือการปลุกระดมประชาชนในประเทศทั่วโลกให้ตัดสินใจและต่อสู้ดิ้นรนเพื่อต่อต้านลัทธิจักรวรรดินิยมซึ่งนำโดยสหรัฐฯ⁵⁰

จากแนวคิดดังกล่าว สหรัฐฯ จึงดำเนินนโยบายต่อจีนในลักษณะที่ต่อต้านจีนมาโดยตลอด ได้แก่ 1) การยับยั้งการรุกรานทางทหารของจีน ดังจะเห็นได้จากการทำสงครามเกาหลี การส่งกองเรือที่ 7 ไปประจำยังช่องแคบไต้หวัน การทำสงครามเวียดนาม และการให้ความช่วยเหลือทางทหารแก่ประเทศในเอเชีย 2) การโค่นล้มจีนทางการเมือง เช่น การกีดกันมิให้จีนเป็นสมาชิกสหประชาชาติ 3) การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจกับจีน ซึ่งเป็นผลจากการบุกยึดทิเบตของจีนในปี พ.ศ. 2493 และการปราบปรามกบฏ ในปี พ.ศ. 2502 การโจมตีใน Quemoy และ Matsu และการทำสงครามชายแดนกับอินเดียในปี พ.ศ. 2505⁵¹ และที่สำคัญคือการจัดตั้งองค์การซีโต้เพื่อป้องกันภัยจากคอมมิวนิสต์

อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2504 – 2512 สหรัฐฯ ได้เริ่มมีแนวโน้มในการปรับความสัมพันธ์ต่อจีน โดยในสมัยประธานาธิบดีเคนเนดี และประธานาธิบดีจอห์นสัน สหรัฐฯ เริ่มตระหนักถึงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์โลกที่เห็นได้ชัด 4 ประการ ดังนี้⁵²

- 1) การปกครองระบอบคอมมิวนิสต์จะคงอยู่ถาวรต่อไปในอนาคต แม้ว่าปักกิ่งจะประสบปัญหาทั้งภายในประเทศ คือ การปฏิวัติวัฒนธรรม และภายนอกประเทศ ได้แก่ ความขัดแย้งกับสหภาพโซเวียต
- 2) สหรัฐฯ ตระหนักว่าจีนมีอำนาจทางนิวเคลียร์อย่างเต็มที่และความก้าวหน้า

⁵⁰Lord Lindsay, "The Possibilities of a detent between the U.S. and Red China," *Pacific Community* 2 (October 1970) : 117 – 119.

⁵¹William R. Kintner, *The impact of President Nixon's visit to Peking on international politics* (Pennsylvania : Foreign Policy Research Institute Philadelphia, 1972), p. 11.

⁵²James C. Thomson, "Will the Nixon administration recognize communist China?," *Pacific Community* 2 (October 1970) : 100.

ในการพัฒนานิวเคลียร์ของจีนเป็นไปอย่างรวดเร็ว⁵³ โดยสหรัฐฯ ได้ประเมินว่า ภายในเวลา 3 – 5 ปี จีนอาจมีความสามารถในการยิงอาวุธปรมาณูได้⁵⁴

3) ความขัดแย้งระหว่างจีนกับสหภาพโซเวียต ซึ่งมีการปกครองระบอบคอมมิวนิสต์เหมือนกัน ทำให้จีนกลายเป็นประเทศที่แยกตัวออกมา และเป็นปัจจัยสำคัญในสถานการณ์โลก ซึ่งกำลังจะเปลี่ยนเป็นระบบหลายขั้วอำนาจ

4) สหรัฐฯ ไม่สามารถเอาชนะในการทำสงครามเวียดนามได้ และมติของประชาสังคมในสหรัฐฯ ต่างไม่ให้การสนับสนุนในการทำสงครามต่อไป ดังนั้นการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในอินโดจีนจึงเป็นสิ่งสำคัญต่อรัฐบาลประธานาธิบดีนิกสัน ซึ่งการแก้ปัญหาเรื่องนี้จะต้องมีการพิจารณาบทบาทในปัจจุบันและอนาคต รวมทั้งความตั้งใจของปักกิ่งด้วย

ปัจจัยบางประการข้างต้นได้ส่งผลต่อรัฐบาลในสมัยประธานาธิบดีเคนเนดีและประธานาธิบดีจอห์นสัน โดยในสมัยประธานาธิบดีเคนเนดี ได้มีการแต่งตั้งกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเพื่อศึกษานโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ ต่อจีน ซึ่งกลุ่มผู้เชี่ยวชาญได้แนะนำให้สหรัฐฯ ปรับปรุงแก้ไขมาตรการต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการปรับความสัมพันธ์กับจีน รวมทั้งมีความพยายามที่จะเจรจากับจีนทั้งอย่างเป็นทางการและอย่างลับๆ โดยนับตั้งแต่ปีพ.ศ. 2497 ผู้แทนทางการทูตของสหรัฐฯ และจีนได้พบปะเจรจากันที่กรุงวอชิงตัน และกรุงเจนีวาไม่ต่ำกว่า 136 ครั้ง⁵⁵ ซึ่งฝ่ายสหรัฐฯ มีวัตถุประสงค์ในการเจรจาคือ การเน้นย้ำว่าสหรัฐฯ มิได้ต้องการที่จะรุกรานเอกราชของจีน เพียงแต่ต้องการสกัดกั้นการคุกคามของจีน ที่อาจจะส่งผลต่อเอกราชอธิปไตยของประเทศพันธมิตรของสหรัฐฯ ในอินโดจีน ได้วัน ญีปุ่น ฟิลิปปินส์ และเกาหลีเท่านั้น ส่วนจีนต้องการให้สหรัฐฯ เลิก

⁵³โปรดดูนโยบายอาวุธนิวเคลียร์ของจีนคอมมิวนิสต์เพิ่มเติมใน เขียน ธีระวิทย์, จีนกับสังคมโลก (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2519), หน้า 47 – 78.

⁵⁴แฟรง วาน เดอ ลินเด็น, นโยบายต่างประเทศของประธานาธิบดีนิกสัน, แปลโดย สมบัติ จันทรวงศ์ ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ และฉันทิมา อ่องสุริรักษ์ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2516), หน้า 216.

⁵⁵เขียน ธีระวิทย์, จีนกับสังคมโลก, หน้า 358. อย่างไรก็ตาม การเจรจาระหว่างสหรัฐฯ กับจีนได้หยุดชะงักลงบ้างเป็นช่วงๆ เช่น ในช่วงปี 1972 ประธานาธิบดีนิกสันได้ส่งกองกำลังสหรัฐฯ ติดตามคอมมิวนิสต์เข้าไปยังกัมพูชาและลาว ซึ่งเป็นประเทศเป็นกลาง และได้เพิ่มจำนวนกองกำลังทหารมากขึ้นในการทำสงคราม จึงทำให้จีนไม่พอใจและยกเลิกการเจรจาที่กำลังจะมีขึ้น

แทรกแซง กิจการภายในของจีน โดยถอนกองกำลังออกจากไต้หวัน และถอนกองเรือรบที่ 7 ออกจากช่องแคบไต้หวันด้วย⁵⁶

ในช่วงเวลาดังกล่าวจึงมีการผ่อนคลายความขัดแย้งกับจีนบางประการ เช่น ในช่วงหลังจากประธานาธิบดีเคนเนดีเสียชีวิต ได้มีการผ่อนคลายกฎเกณฑ์การเดินทางระหว่างสหรัฐฯ กับจีนในปี พ.ศ. 2508 - 09 และในสมัยประธานาธิบดีจอห์นสันได้มีการเรียกร้องให้ประนีประนอมกับปักกิ่ง และการยกเลิกการห้ามค้าขายสินค้าและการเดินทางของประชาชนระหว่างจีนกับสหรัฐฯ⁵⁷ อย่างไรก็ตามการดำเนินการดังกล่าวมิได้เป็นไปอย่างจริงจังมากนัก ทั้งนี้เนื่องมาจากเหตุผลที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้⁵⁸

- 1) สหรัฐฯ ยังคงต้องการรักษาความสัมพันธ์กับไต้หวัน ในขณะที่จีนต้องเผชิญปัญหาทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ ได้แก่ การฟื้นฟูเศรษฐกิจ การโจมตีเวียดนามเหนือของสหรัฐฯ อย่างหนัก และการปฏิวัติวัฒนธรรม
- 2) นายดีน รัสก์ รัฐมนตรีว่าการต่างประเทศในช่วงสมัยประธานาธิบดีเคนเนดี และประธานาธิบดีจอห์นสัน ต้องการที่จะดำเนินนโยบายตามแบบอย่างของนายดัลเลส ซึ่งมีแนวความคิดการต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างเต็มที่
- 3) ปัญหาการเมืองภายในสหรัฐฯ เป็นปัญหาที่สำคัญที่สุด กล่าวคือรัฐบาลพรรคเดโมแครตไม่ต้องการที่จะดำเนินนโยบายผ่อนคลายและผ่อนปรนกับคอมมิวนิสต์ เนื่องจากกลัวเสียตำแหน่งทางการเมือง และเกรงการวิพากษ์วิจารณ์จากสภาองเกรส สื่อสิ่งพิมพ์ ประชาชน และพรรคฝ่ายค้าน

จนกระทั่งสมัยที่ประธานาธิบดีนิกสันขึ้นดำรงตำแหน่ง สถานการณ์ได้เอื้ออำนวยต่อการปรับความสัมพันธ์กับจีนอย่างจริงจัง กล่าวคือ พรรครีพับลิกัน พรรคอนุรักษนิยมและต่อต้านคอมมิวนิสต์ ได้ดำเนินการโดยไม่เกรงกลัวการโจมตีจากภายในประเทศ ประกอบกับสถานการณ์ระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปและความแตกแยกทางการเมืองภายใน ทำให้นักการเมืองของ

⁵⁶โปรดดูรายละเอียดการเจรจาระหว่างสหรัฐฯ กับจีนช่วงปี 1953 – 1967 ใน Kenneth T. Young, *Negotiating with the Chinese communists : The United States experience, 1953 – 1967* (New York : McGraw – HillBook Company, 1968).

⁵⁷James C. Thomson, “Will the Nixon administration recognize communist China?,” *Pacific Community* 2 : 100 –101.

⁵⁸Ibid., pp. 101 – 102.

พรรคเดโมแครตและพรรครีพับลิกันที่ไม่พอใจรัฐบาลได้แสดงท่าทีคัดค้านการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่มองว่าจีนเป็นศัตรู และเสนอให้ยุติข้อผูกพันทางการทหารต่อไต้หวัน โดยตำหนิว่าการดำเนินนโยบายดังกล่าวเป็นนโยบายที่ผิดพลาด ในช่วงเวลานี้ประธานาธิบดีนิกสันจึงผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาลสหรัฐฯ ต่อจีนที่ดำเนินมาเป็นเวลากว่า 20 ปี

เหตุผลในการปรับความสัมพันธ์กับจีนอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมของประธานาธิบดีนิกสัน เกิดจากการดำเนินการทูตในลักษณะที่นายคิสซิงเจอร์เรียกว่า “การทูตแบบสามเหลี่ยม” (Triangular Diplomacy) กล่าวคือ เป็นความพยายามในการดำเนินนโยบายของสหรัฐฯ ต่อจีนและสหภาพโซเวียตในลักษณะของการถ่วงดุลย์อำนาจระหว่างสองประเทศ โดยเฉพาะการปรับปรุงความสัมพันธ์กับจีนเพื่อถ่วงดุลย์อำนาจของสหภาพโซเวียตที่เพิ่มมากขึ้นในขณะนั้น ซึ่งสามารถสรุปสาเหตุในการปรับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนได้ดังนี้⁵⁹

1) สหรัฐฯ และจีนต่างกังวลถึงการที่สหภาพโซเวียตพยายามที่จะพัฒนาศักยภาพทางทหาร ทั้งในด้านนิวเคลียร์ กองกำลังอากาศ และกำลังทางเรือสมัยใหม่ ซึ่งการพัฒนาดังกล่าวเป็นไปอย่างรวดเร็ว จึงทำให้สหรัฐฯ ต้องการที่จะป้องกันข้อได้เปรียบของสหภาพโซเวียตด้วยการเปิดช่องทางในการติดต่อกับจีน

2) นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2512 เป็นต้นมา จีนกับสหภาพโซเวียตซึ่งมีระบบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์เหมือนกันกลับมีความขัดแย้งในด้านอุดมการณ์และการเมืองมาโดยตลอด เนื่องจากทั้งสองฝ่ายมีความเห็นที่แตกต่างกันในเรื่องอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ และต่างต้องการเป็นผู้นำของกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์ ความขัดแย้งดังกล่าวได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นเมื่อทหารจีนและสหภาพโซเวียตได้มีการปะทะกำลังทางทหาร ในบริเวณชายแดนแถบแม่น้ำอัสซูรี เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2512 และมีการปะทะของกองกำลังทั้งสองประเทศอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการ

⁵⁹โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน William R. Kintner , The impact of President Nixon's visit to Peking on International Politics (Pennsylvania : Foreign Policy Research Institute Philadelphia,1972). and William E. Griffith, Peking, Moscow and Beyond : The Sino – Soviet – American triangle : The Washington Papers 6 (Washington D.C. : The Center for Strategic and International Studies Georgetown University,1973).

ปะทะกันดังกล่าวส่งผลให้ทหารทั้งสองฝ่ายเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก⁶⁰ และทำให้จีนและสหภาพโซเวียตกลายเป็นศัตรูร่วมอุดมการณ์นับแต่นั้นมา ดังนั้นการติดต่อกับจีนอาจจะเป็นการชักจูงให้สหภาพโซเวียตต้องปรับความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ เช่นกัน เนื่องจากเกรงว่าหากความขัดแย้งระหว่างสหภาพโซเวียตและจีนรุนแรงขึ้น จีนอาจจะร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการต่อต้านสหภาพโซเวียต

3) ความขัดแย้งระหว่างสหภาพโซเวียตกับจีน ยังสะท้อนให้เห็นการดำเนินนโยบายปิดล้อมของสหรัฐฯ ซึ่งมาถึงจุดสูงสุดแล้ว กล่าวคือได้เกิดความแตกแยกระหว่างประเทศคอมมิวนิสต์ด้วยกันเอง ดังนั้นอาจจะถึงเวลาที่สหรัฐฯ ควรจะดำเนินนโยบายใหม่ต่อประเทศคอมมิวนิสต์

4) การติดต่อกับจีน อาจจะช่วยให้ความพยายามของสหรัฐฯ ในการแสวงหาการเจรจาสันติภาพกับซานออยประสบความสำเร็จ เนื่องจากแม้ว่าเงินจะทำให้การสนับสนุนทางการทหารและเศรษฐกิจแก่ซานออยน้อยกว่าสหภาพโซเวียต แต่เงินประกาศให้การสนับสนุนการต่อสู้ของซานออยอยู่เสมอ ดังนั้นจีนอาจจะสามารถชักจูงให้ซานออยเข้าร่วมเจรจาสันติภาพ ซึ่งวิธีการดังกล่าวจะทำให้สหรัฐฯ ถอนตัวจากสงครามเวียดนามอย่างมีศักดิ์ศรี เนื่องจากไม่มีประเทศใดแพ้หรือชนะ ทั้งนี้เมื่อนายกรัฐมนตรีฟามวันดง ได้เดินทางมาเยือนจีนเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2514 เหมาเจ๋อตุงได้ชักจูงให้ซานออยยอมรับการประนีประนอมกับสหรัฐฯ และได้ปฏิเสธคำร้องขอของเวียดนามเหนือมิให้จีนต้อนรับการเดินทางมาเยือนจีนอย่างเป็นทางการของประธานาธิบดีนิกสัน⁶¹

5) การที่บทบาทของสหรัฐฯ ลดลงจากการถอนทหารออกจากสงครามเวียดนาม การปรับความสัมพันธ์กับจีนจึงเป็นการป้องกันมิให้ประเทศใดประเทศหนึ่งขึ้นมามีอิทธิพลครอบงำในภูมิภาคเอเชีย และเป็นการรักษาสภาพหน้าของสหรัฐฯ ในการริเริ่มทางการทูต นอกจากนี้ยังทำให้สหรัฐฯ สามารถลดการปฏิบัติตามพันธะข้อผูกพันในเอเชีย เนื่องจากการปรับความสัมพันธ์กับจีนเป็นการลดความหวาดกลัวในการขยายอำนาจของจีนคอมมิวนิสต์

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁶⁰โปรดดูรายละเอียดความขัดแย้งระหว่างจีนกับสหภาพโซเวียตเพิ่มเติมใน John G. Stoessinger, "China and The Soviet Union : retrospect and prospect," in *China and the great powers relations with the United States, the Soviet Union, and Japan*, ed. Francis O Wilcox (New York : Praeger Publishers, 1974), pp. 11 – 28. and Allen S. Whiting, "The Sino – American detent : genesis and prospects," in *China and the World Community*, ed. Ian Wilson (Sydney : Angus and Robertson, 1973), pp. 70 – 81.

⁶¹Raymond L. Garthoff, *Detent and confrontation : American – Soviet relations from Nixon to Reagan* (Washington D.C. : The Brookings Institution, 1985), p.255.

จากแรงกดดันทางการเมืองภายใน การสร้างสมอำนาจของสหภาพโซเวียต รวมทั้งปัญหาความแตกแยกระหว่างจีนคอมมิวนิสต์กับสหภาพโซเวียตซึ่งมีระบอบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์เหมือนกัน ประกอบกับบทบาทระหว่างประเทศของสหรัฐฯ ที่ลดลง ทำให้สหรัฐฯ เร่งที่จะปรับความสัมพันธ์กับจีน โดยหลังจากการประกาศลัทธิกัสน์ปรากฏว่า ประธานาธิบดีนิกสันเริ่มมีท่าทีที่ผ่อนคลายต่อจีนคอมมิวนิสต์มากขึ้น และตระหนักถึงความจำเป็นในการปรับความสัมพันธ์กับจีนนับตั้งแต่ก่อนเข้าดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี แต่ยังคงมองว่าจีนยังคงเป็นภัยต่อประเทศต่างๆ อย่างไรก็ตามสหรัฐฯ ควรที่จะมีการปรับเปลี่ยนวิธีการดำเนินนโยบายต่อจีนเพื่อดึงจีนออกมาสู่โลกภายนอก โดยประธานาธิบดีนิกสันได้แสดงความเห็นไว้ในนิตยสารฟลอเรนซ์ แอฟแฟร์ (Foreign Affairs) เมื่อเดือนตุลาคม 2510 มีใจความสำคัญดังนี้

“นโยบายของสหรัฐฯ ต่อจีนนั้น จะต้องหันต่อความเป็นจริงของจีน แต่ไม่ได้หมายความว่า สหรัฐฯ จะต้องรีบให้การรับรองจีน ยอมรับให้เข้าเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ และเสนอให้มีการติดต่อค้าขาย แต่เนื่องจากในอนาคตนั้นประเทศต่างๆ ไม่สามารถปล่อยให้จีนอยู่โดดเดี่ยวตามลำพังโดยมีวัตถุประสงค์ที่มุ่งร้ายและคุกคามประเทศเพื่อนบ้านได้ ดังนั้น ความปลอดภัยจะเกิดขึ้นได้ จึงต้องมีการชักนำให้จีนเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม โดยค้ำประกันว่าผลประโยชน์แห่งชาตินั้นมิได้อยู่ที่การสนับสนุนให้ประเทศต่างๆ เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบบคอมมิวนิสต์ และพยายามให้จีนหันกลับมาแก้ปัญหาภายในประเทศของตนอย่างใดก็ตาม การติดต่อกับจีนนั้นเปรียบเสมือนกับการจัดการกับวัฏธรมะเปิดที่จะต้องมีการควบคุม ทำให้กลายเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมาย ต้องมีการเปิดการเจรจา การจำกัดความก้าวร้าว และการไม่ปล่อยให้จีนต้องอยู่อย่างโดดเดี่ยวตลอดไป”⁶²

ต่อมาประธานาธิบดีนิกสันได้แถลงนโยบายภายหลังขึ้นดำรงตำแหน่งเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2512 ว่าสหรัฐฯ จะดำเนินนโยบายความสัมพันธ์กับต่างประเทศด้วยการติดต่อเจรจา แลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพื่อสร้างความเข้าใจที่ดีระหว่างกัน โดยได้กำหนดวิธีการดำเนินความสัมพันธ์กับจีนไว้ 2 ประการคือ การหาโอกาสแสดงทัศนะของสหรัฐฯ ต่อจีนเป็นการภายใน และการดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นขั้นตอน เพื่อแสดงให้เห็นว่าสหรัฐฯ ต้องการปรับนโยบายต่างประเทศต่อ

⁶²Claude A. Buss, *The People's Republic of China and Richard Nixon* (California : Stanford Alumni Association Stanford, 1972), pp.90 – 94.

ในเอเชียและทั่วโลก อย่างไรก็ตามสหรัฐฯ มิได้เพิกเฉยต่อการแสดงความเป็นศัตรูของจีน โดยจะยังคงปฏิบัติตามพันธะผูกพันในการปกป้องได้ทุกวัน ในขณะที่เดียวกันก็จะหาทางสร้างความเข้าใจเพื่อให้ความสัมพันธ์ระหว่างจีนและสหรัฐฯ เชื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน ทั้งนี้สหรัฐฯ มิได้ต้องการที่จะแสวงหาประโยชน์จากความแตกแยกระหว่างจีนกับสหภาพโซเวียต แต่มีทัศนคติว่าหากยังคงความเป็นศัตรูไว้ ก็จะไม่สามารถสร้างสันติภาพที่ยั่งยืนได้⁶⁵

นอกจากนี้ ความต้องการปรับสัมพันธ์กับจีนของสหรัฐฯ ยังเกิดจากการคำนึงถึงความเหมาะสมในการดำเนินนโยบายของสหรัฐฯ ในสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย ดังจะเห็นได้จากรายงานของประธานาธิบดีนิกสันที่แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2518 ว่าในช่วง 25 ปีที่ผ่านมาการถ่วงดุลย์อำนาจของโลกได้เปลี่ยนแปลงไปมาก คือ⁶⁶

- 1) ในช่วงปี พ.ศ.2488 – 2492 สหรัฐฯ เป็นประเทศเดียวที่มีอาวุธปรมาณู
- 2) ในช่วงปี พ.ศ.2493 – 2509 ประเทศอื่นๆ ได้พยายามที่จะสร้างอาวุธนิวเคลียร์ขึ้นเช่นกัน แต่สหรัฐฯ ยังคงมีกำลังทางอาวุธสูงกว่าประเทศอื่นๆ
- 3) ในช่วงปี พ.ศ.2510 – 2512 ความได้เปรียบของสหรัฐฯ เริ่มลดลงมาตามลำดับ และในปัจจุบันสหรัฐฯ เห็นว่าสหภาพโซเวียตน่าจะมีศักยภาพด้านอาวุธใกล้เคียงหรือเท่าเทียมกับสหรัฐฯ แล้ว ส่วนจีนก็เริ่มมีการพัฒนาศักยภาพด้านอาวุธมากขึ้น

การประกาศเจตนารมณ์ของประธานาธิบดีนิกสันข้างต้น ส่งผลให้สหรัฐฯ เริ่มมีการผ่อนปรนท่าทีกับจีนทั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ในด้านการเมืองประธานาธิบดีนิกสันได้เรียกจีนคอมมิวนิสต์อย่างเป็นทางการว่า "สาธารณรัฐประชาชนจีน" เป็นครั้งแรกตั้งแต่เดือนตุลาคม 2513 ในโอกาสที่นายนิโคไล ซิเชสคู ประธานาธิบดีรูมาเนีย เดินทางมาเยือนสหรัฐฯ ในเดือนตุลาคม 2513⁶⁷ จากนั้นสหรัฐฯ ได้พยายามลดระดับความตึงเครียดระหว่างจีนกับสหรัฐฯ ซึ่งปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนเมื่อปี พ.ศ.2514 โดยการยุติการลาดตระเวนของกองทัพเรือที่ 7 ณ ช่องแคบไต้หวัน และยุติการส่งเครื่องบินสอดแนมของสหรัฐฯ ไปยังจีน การยอมรับว่าจีนมีอำนาจชอบธรรมเหนือจีนแผ่นดินใหญ่ รวมทั้งให้มีการถอนทหารออกจากเวียดนามอย่างต่อเนื่อง และลดจำนวนเจ้าหน้าที่

⁶⁵SEATO Record 9 No.2 : 16.

⁶⁶สำนักนายกรัฐมนตรี, ผลจากการเดินทางไปเยือนสาธารณรัฐประชาชนจีนของประธานาธิบดีนิกสัน, 13 มิถุนายน 2515; หน้า 33.

⁶⁷แฟรง วาน เดอ ลินเด็น, นโยบายต่างประเทศของประธานาธิบดีนิกสัน, แปลโดย สมบัติ จันทร์วงศ์ ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ และฉันทิมา อ่องสุรักษ์, หน้า 217.

ทหารของสหรัฐฯ ในเอเชีย⁶⁸ ส่วนในกรณีของไต้หวัน ประธานาธิบดีนิกสันได้เชิญนายเจียง ชิง เก้า (Chiang Ching – Kuo) รองนายกรัฐมนตรีไต้หวัน ให้เดินทางมายังสหรัฐฯ อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2513 โดยประธานาธิบดีสหรัฐฯ ได้กล่าวถึงความจำเป็นในการสร้างสันติภาพและความมั่นคงในเขตแปซิฟิกตะวันตกโดยการผูกสัมพันธ์กับจีนคอมมิวนิสต์ และปฏิเสธข้อเสนอของไต้หวันให้มีการจัดตั้งพันธมิตรซึ่งประกอบด้วยไต้หวัน เกาหลีใต้ ไทยและเวียดนามใต้เพื่อต่อต้านคอมมิวนิสต์ อย่างไรก็ตามสหรัฐฯ จะยังคงสนับสนุนที่นั่งของไต้หวันในสหประชาชาติต่อไป⁶⁹

ทางด้านเศรษฐกิจ สหรัฐฯ อนุญาตให้มีการค้าและการท่องเที่ยวกับจีน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2512 – 2515 ได้แก่ 1) ให้นักท่องเที่ยวสหรัฐฯ เข้าชมพิพิธภัณฑ์สถาน และสถาบันอื่นๆ รวมทั้งสามารถซื้อของใช้ส่วนตัวจากจีนได้โดยมีต้องขออนุญาต 2) ให้บริษัทสาขาย่อยของสหรัฐฯ ในต่างประเทศทำการค้าขายกับจีนได้โดยผ่านประเทศที่สาม 3) ให้ประชาชนสหรัฐฯ เดินทางไปยังจีนได้หากมีวัตถุประสงค์ที่ถูกต้องตามกฎหมาย 4) ให้มีการส่งสินค้าที่มีอายุครบปัจจัยไปยังจีน และการยกเลิกระเบียบบางประการเพื่อให้เรือต่างประเทศสามารถใช้ที่เก็บน้ำมันของสหรัฐฯ ในการเดินทางไปหรือกลับจากท่าเรือจีนได้ 5) ให้ประชาชนสหรัฐฯ เดินทางไปจีนได้หากมีวีซ่า และได้จัดให้มีการอำนวยความสะดวกในการตรวจลงตราแก่แขกผู้มาเยือนจากประเทศจีน 6) การผ่อนปรนการควบคุมเงินตราสหรัฐฯ เพื่อให้ประชาชนจีนสามารถใช้เงินเหรียญสหรัฐฯ ได้ 7) การยกเลิกกฎข้อห้ามมิให้บริษัทน้ำมันของสหรัฐฯ จำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงให้แก่เครื่องบินที่เดินทางมาจากจีน และไปยังจีน (ยกเว้นเครื่องบินที่มาจากเกาหลีเหนือ เวียดนามเหนือ และคิวบา) 8) ให้เรือและเครื่องบินสหรัฐฯ ทำการขนส่งสินค้าจีนตามท่าเรือที่มีไซของจีน และให้เรือสหรัฐฯ ที่ใช้ธงต่างชาติแวะท่าเรือจีนได้ 9) การยกเลิกการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตราสหรัฐฯ กับจีน และมาตรการควบคุมบางประการเกี่ยวกับสถานที่ และอุปกรณ์เก็บสินค้าในเรือสหรัฐฯ 10) การยกเลิกการห้ามค้าสินค้าที่มีอายุครบปัจจัยกับจีน และการยกเลิกการห้ามนำเข้าสินค้าจากจีนมายังสหรัฐฯ และ 11) การประกาศลดหย่อนการควบคุมการค้า ทำให้จีนได้รับการปฏิบัติจากสหรัฐฯ เหมือนกับที่สหรัฐฯ ปฏิบัติต่อสหภาพโซเวียต และประเทศคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออกส่วนใหญ่ ยกเว้น

⁶⁸ James C. Thomson, "Will the Nixon administration recognize communist China?," *Pacific Community* 2 : 102 - 105.

⁶⁹ James C.H. Shen, *The U.S. and free China : how the U.S. sold out its ally* (Washington D.C. : Acropolis books Ltd., 1983), pp.47 - 68.

ไปแลนด์ โรมานี และยูโกสลาเวีย ซึ่งได้รับการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้ประโยชน์ยิ่ง (Most – Favoured Nation Treatment) ⁷⁰

ส่วนการเปิดความสัมพันธ์ทางการทูตอย่างเป็นทางการระหว่างสหรัฐฯ กับจีนนั้น สหรัฐฯ มีความพยายามในการดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นขั้นตอนมาโดยตลอด ดังจะเห็นได้จากรายงานนโยบายต่างประเทศของประธานาธิบดีในปี พ.ศ. 2514 ที่กล่าวถึงความสำคัญของจีนที่จะเข้าร่วมในกิจการของโลก และย้ำว่าสหรัฐฯ พร้อมทั้งจะเจรจากับปักกิ่ง รวมทั้งได้แสดงความหวังว่าจีนจะเข้ามามีบทบาทสร้างสรรค์ในประชาคมโลก ซึ่งในปี พ.ศ. 2515 สหรัฐฯ จะมีการพิจารณาว่า ควรจะดำเนินการมาตรการใดเพื่อให้สหรัฐฯ และจีนมีการติดต่อกันมากขึ้น รวมทั้งจะกำจัดอุปสรรคที่ขัดขวางการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างกัน และแสดงความหวังว่ามาตรการดังกล่าวจะได้รับการตอบสนอง แต่ถ้าไม่ได้รับการตอบสนองจากจีน สหรัฐฯ ก็จะไม่ละความพยายาม⁷¹

ต่อมาในเดือนกรกฎาคม 2514 ประธานาธิบดีนิกสันได้มอบหมายให้นายคิสซิงเจอร์เดินทางไปจีนอย่างลับๆ ระหว่างวันที่ 9 – 11 กรกฎาคม 2514 ซึ่งนับเป็นเจ้าหน้าที่คนแรกของสหรัฐฯ ที่เดินทางไปจีน นับตั้งแต่จีนคอมมิวนิสต์ได้ยึดอำนาจจากเจียง ไค เช็ก ในปี พ.ศ. 2492 โดยนายคิสซิงเจอร์ได้มีการตกลงกับนายกรัฐมนตรีโจวเอินไหลว่า ประธานาธิบดีนิกสันควรจะไปจีนก่อนเดือนพฤษภาคม 2515 และได้มีการประกาศข้อตกลงดังกล่าวให้ทราบพร้อมกันทั้งในสหรัฐฯ และจีนเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2514⁷² ต่อมานายคิสซิงเจอร์ได้เดินทางไปยังจีนอีกครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ 20 – 24 ตุลาคม 2514 เพื่อตกลงเกี่ยวกับการเดินทางของประธานาธิบดีนิกสัน ซึ่งกำหนดไว้ในวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2515 นอกจากนี้ได้มีการเจรจากับโจวเอินไหลเกี่ยวกับปัญหาการปล่อยนักโทษของสหรัฐฯ ในเวียดนามเหนือด้วย⁷³ ทั้งนี้ในระหว่างที่คิสซิงเจอร์พำนักอยู่ในปักกิ่ง จีนได้รับการยอมรับให้เข้าเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติเมื่อวันที่ 26 ตุลาคม 2514

⁷⁰ James C. Thomson, " Will the Nixon administration recognize communist China?," *Pacific Community* 2 : 102. and James C.H. Shen, *The U.S. and free China : how the U.S. sold out its ally*, p.67.

⁷¹ สำนักนายกรัฐมนตรี, ผลจากการเดินทางไปเยือนสาธารณรัฐประชาชนจีนของประธานาธิบดีนิกสัน, 13 มิถุนายน 2515, หน้า 2.

⁷² SEATO Record 10 No.4 (August 1971) : 12.

⁷³ แพรง วาน เดอ ลินเด็น, นโยบายต่างประเทศของประธานาธิบดีนิกสัน, แปลโดย สมบัติ จันทร์วงศ์ ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ และฉันทิมา อ่องสุริภักษ์, หน้า 231.

สำหรับจีนได้สนองต่อความต้องการเปิดความสัมพันธ์สหรัฐฯ เป็นครั้งแรกโดยในวันที่ 6 เมษายน 2514 คณะปึงปองจีนได้เชิญให้ทีมปึงปองสหรัฐฯ ซึ่งเดินทางไปแข่งขันชิงแชมป์โลกที่ญี่ปุ่นให้ไปเยือนจีน และได้ออกวีซ่าให้แก่ผู้สื่อข่าวต่างประเทศของตะวันตก 7 คนเพื่อเดินทางไปทำข่าวการเดินทางดังกล่าว โดยนายกรัฐมนตรีโจวเอนไหล ได้มีการกล่าวต้อนรับคณะปึงปองจากสหรัฐฯ ว่าการเดินทางมาจีนครั้งนี้ เป็นการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างจีนและสหรัฐฯ อย่างเด่นชัด และต่อมาหลังจากมีกำหนดการเดินทางของประธานาธิบดีนิกสันมายังจีน นายกรัฐมนตรีโจวเอนไหลได้ให้สัมภาษณ์ว่าประธานาธิบดีนิกสันได้ขอไปเยือนจีนเอง ซึ่งฝ่ายจีนก็ไม่มีความขัดข้องใดๆ เนื่องจากการเจรจากัน อาจจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาต่างๆ ระหว่างสหรัฐฯ กับจีน นอกจากนี้เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2515 จีนได้ปล่อยตัวนักโทษชาวอเมริกัน 2 คน คือ นายริชาร์ด จี. เฟลโท และ นางแมรี แอน ฮาร์เบิร์ต และลดโทษการจำคุกให้แก่นายจอห์น ที. เคววินี ด้วย⁷⁴

หลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2515 ประธานาธิบดีนิกสันได้กล่าวในนโยบายต่างประเทศฉบับที่ 3 ว่า ในช่วงปี พ.ศ. 2513 ทางฝ่ายจีนได้ตอบสนองท่าทีต่างๆ ของสหรัฐฯ โดยใช้วิธีการติดต่อทางการทูตอย่างลับๆ และตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาจีนและสหรัฐฯ ได้พิจารณาขั้นตอนการดำเนินการและมีการประสานงานกันทั้งเปิดเผยและอย่างเป็นการภายใน นอกจากนี้ได้มีการชี้แจงเหตุผล บางประการเพื่อสนับสนุนการเดินทางไปจีนของประธานาธิบดีนิกสัน ระหว่างวันที่ 21 - 28 กุมภาพันธ์ 2515 ด้วย

จนในที่สุดเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2515 ประธานาธิบดีนิกสัน ภริยาและคณะรวมทั้งหมด 15 คน ประกอบด้วย นายวิลเลียม โรเจอร์ส รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ นายคิสซิงเจอร์ และเจ้าหน้าที่ ได้เดินทางไปยังสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยได้เข้าพบเหมา เจ๋อตุง ประธานพรรคคอมมิวนิสต์จีน โดยมีนายคิสซิงเจอร์ โจวเอนไหล จางไชยุง (อธิบดีกรมการทูตจีนคอมมิวนิสต์) และนางเจิงเซง (ล่าม) เข้าร่วมด้วย และในช่วงเวลาที่อยู่ในจีนนั้น ประธานาธิบดีนิกสันได้เจรจาทหารือกับนายกรัฐมนตรีโจวเอนไหล รวม 6 ครั้ง นอกจากนี้นายวิลเลียม โรเจอร์ส ยังได้พบปะเจรจากับนายชเป็งไฝ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของจีน เกี่ยวกับปัญหาระหว่างสหรัฐฯ กับจีน เช่น ปัญหาการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศ ปัญหาไต้หวัน ปัญหาสงคราม

⁷⁴ เรื่องเดียวกัน

อินโดจีน การลดกำลังรบ เป็นต้น อย่างไรก็ตามทั้งสองฝ่ายยังคงมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันในบางประการ⁷⁵

หลังจากเสร็จสิ้นการเขียนจีนแล้ว ประธานาธิบดีนิกสันและเหมา เจ๋อตง ได้ออกแถลงการณ์ร่วมกัน ณ เมืองเซียงไฮ้ เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2515 โดยมีใจความสำคัญคือ สหรัฐฯ และจีนเห็นร่วมกันในการป้องกันมิให้ประเทศมหาอำนาจขึ้นมาเป็นมหาอำนาจ (hegemony) เหนือประเทศใดๆ และสนับสนุนสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการเลือกระบบการปกครองของตนเอง และสหรัฐฯ เห็นว่าควรจะมีการลดการเผชิญหน้าที่จะเกิดขึ้นระหว่างประเทศที่มีอุดมการณ์แตกต่างกัน โดยการปรับปรุงการติดต่อสื่อสารเพื่อป้องกันการประณินสถานการณ์ที่ผิดพลาด และการเข้าใจผิดระหว่างกัน นอกจากนี้สหรัฐฯ และจีนยังเห็นร่วมกันดังนี้⁷⁶ (ดูรายละเอียดภาคผนวก ข)

- 1) การปรับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ และจีน อยู่ในความสนใจของทุกประเทศ
- 2) สหรัฐฯ และจีนหวังที่จะลดภัยจากความขัดแย้งด้านการทหารระหว่างประเทศ
- 3) ทั้งสองประเทศจะไม่แสวงหาความเป็นใหญ่ (Hegemony) เหนือภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก และจะต่อต้านความพยายามของประเทศหรือกลุ่มประเทศใดๆ ที่ต้องการดำเนินการเช่นนั้น
- 4) ทั้งสองประเทศจะไม่มีการเจรจาแทนประเทศที่สาม และจะไม่มีการทำความตกลงหรือความเข้าใจใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเทศอื่นๆ

ในส่วนของปัญหาไต้หวัน จีนยังคงยืนยันว่าไต้หวันเป็นส่วนหนึ่งของจีน และประเทศใดๆ ไม่สามารถเข้าแทรกแซงได้ เนื่องจากจีนถือว่าเป็นกิจการภายในของจีน นอกจากนี้จีนยังต้องการให้สหรัฐฯ ถอนทหารและสิ่งอำนวยความสะดวกทางการทหารออกจากไต้หวันทั้งหมด ซึ่งสหรัฐฯ ยอมรับว่าไต้หวันเป็นส่วนหนึ่งของจีน และยืนยันว่าจะมีการถอนกองกำลังสหรัฐฯ และสิ่งอำนวยความสะดวกทางการทหารออกไป สำหรับปัญหาในอินโดจีน จีนได้ประกาศสนับสนุนข้อเรียกร้องของเวียดนามเหนือให้ถอนกองกำลังสหรัฐฯ ออกทั้งหมด ในขณะที่สหรัฐฯ ยังคงยืนยัน

⁷⁵โปรดดูรายละเอียดการเดินทางไปเยือนจีนของประธานาธิบดีนิกสันเพิ่มเติมใน แฟรง วาน เดอ ลินเด็น, นโยบายต่างประเทศของประธานาธิบดีนิกสัน, แปลโดย สมบัติ จันทร์วงศ์ ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ และฉันทิมา อ่องสุรักษ์, หน้า 241 - 260.

⁷⁶SEATO Record 11 No.2 (April 1972) : 18 - 19.

ข้อเสนอในการเจรจาสันติภาพของสหรัฐฯ นอกจากนี้สหรัฐฯ และจีนยังมีการปรึกษาหารือเกี่ยวกับความร่วมมือทางเศรษฐกิจ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วัฒนธรรม กีฬา และสื่อสิ่งพิมพ์⁷⁷

หลังจากนั้นประธานาธิบดีนิกสันได้แถลงสรุปผลการเดินทางไปเยือนจีน ณ ฐานทัพอากาศแอนดรูวส์เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2515 ว่า การเดินทางดังกล่าวเป็นการป้องกันมิให้ประชาชนสหรัฐฯ รุ่นต่อไปต้องเผชิญกับภาวะสงครามในภูมิภาคเอเชียอีก และต้องการเปิดความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีนหลังจากที่เป็นศัตรูกันมานานถึง 22 ปี ทั้งนี้ในการพบปะหารือกับผู้นำของประเทศจีนนั้น สหรัฐฯ มิได้มีการทำความตกลงใดๆ เกี่ยวกับอนาคตของประเทศพันธมิตรอื่นๆ อย่างลับหลัง และไม่ได้ทำความตกลงเกี่ยวกับสันติภาพใดๆ ด้วย โดยการเดินทางครั้งนี้ ทำให้สหรัฐฯ เริ่มมีการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศคอมมิวนิสต์ในการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ อย่างไรก็ตาม สหรัฐฯ จะยังคงรักษาข้อผูกพันและพันธกรณีที่มีต่อประเทศต่างๆ เช่นเดิม⁷⁸

ส่วนการชี้แจงต่อประเทศต่างๆ นั้น ประธานาธิบดีนิกสันได้มอบหมายให้นายมาร์แชล กรีน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ฝ่ายกิจการตะวันออกไกลและแปซิฟิกของสหรัฐฯ และนายจอห์น โฮลคิริจ์ เจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ในสภาความมั่นคงแห่งชาติ เดินทางไปเยือนประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชีย ได้แก่ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน ฟิลิปปินส์ เวียดนามใต้ เขมร ลาว ไทย มาเลเซีย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เพื่อชี้แจงนโยบายของสหรัฐฯ หลังจากการเดินทางไปเยือนจีน⁷⁹

สำหรับประเทศไทย นายมาร์แชล กรีน และนายจอห์น โฮลคิริจ์ ได้เดินทางมายังประเทศไทยเมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2515 และได้เข้าพบกับหัวหน้าคณะปฏิวัติของไทยเพื่อชี้แจงถึงวัตถุประสงค์ของการเดินทาง และการดำเนินความสัมพันธ์กับไทยต่อไปในอนาคต โดยนายกรีนกล่าวว่า การเปิดความสัมพันธ์กับจีนในครั้งนี้มิได้มีผลกระทบต่อความสัมพันธ์กับไต้หวันแต่อย่างใด และการปรับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ และจีนครั้งนี้จะเป็นผลประโยชน์ทั้งต่อสหรัฐฯ และต่อส่วนรวม ทั้งนี้การที่จีนยอมติดต่อกับสหรัฐฯ ก็เนื่องมาจากความต้องการในการสร้างเกียรติภูมิ

⁷⁷ Ibid, pp.18 – 19.

⁷⁸ แฟรง วาน เดอ ลินเด็น, นโยบายต่างประเทศของประธานาธิบดีนิกสัน, แปลโดย สมบัติ จันทร์วงศ์ รัชชัย วงศ์ชัยสุวรรณ และฉันทิมา อ่องสุริภักษ์, หน้า 252 – 253.

⁷⁹ หลังจากสหรัฐฯ ไปเยือนจีนประเทศต่างๆ ได้ทยอยกันปรับความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีน โดยในช่วงต้นปีพ.ศ.2513 มีประเทศที่ให้การรับรองไต้หวัน 68 ประเทศ และประเทศที่ให้การรับรองจีนมี 54 ประเทศ ในขณะที่กลางปีพ.ศ. 2518 ประเทศที่ให้การรับรองจีนเพิ่มเป็น 100 ประเทศ ส่วนประเทศที่ยังคงมีความสัมพันธ์ทางการทูตกับไต้หวันเหลือเพียง 30 ประเทศ

ความเกรงกลัวการขยายอิทธิพลของสหภาพโซเวียตและการคุกคามจีน รวมทั้งเกรงว่าญี่ปุ่นอาจจะมีการสร้างสมอำนาจทางการทหารอีกครั้งหนึ่ง⁸⁰

ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์การซีโต้และพันธกรณีที่มีอยู่กับประเทศไทยในเรื่องของฐานทัพนั้น ทางฝ่ายจีนมิได้พูดถึง และนายกรีนยังคงยืนยันว่า สหรัฐฯ ยังคงยึดการปฏิบัติตามถ้อยแถลงของประธานาธิบดีนิกสันที่เสนอต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 20 มกราคม และถ้อยแถลงของนายโรเจอร์ ได้แก่ 1) สหรัฐฯ เคารพผลประโยชน์ของพันธมิตรและจะมีการปรึกษาอย่างใกล้ชิดกับพันธมิตร โดยไม่มีการเจรจาลับหลังอย่างเด็ดขาด 2) สหรัฐฯ จะให้เกียรติอย่างซื่อสัตย์ในการปฏิบัติตามพันธะผูกพันสนธิสัญญาทั้งหมด โดยข้อตกลงในสนธิสัญญากับพันธมิตรเป็นสิ่งจำเป็นต่อการดำเนินนโยบายของสหรัฐฯ 3) สหรัฐฯ จะยังคงให้ความช่วยเหลือแก่มิตรและพันธมิตรต่อไปเพื่อให้มีการพัฒนาความสามารถในการป้องกันตนเอง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือสหรัฐฯ จะยังคงปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีอยู่ต่อไทย ซึ่งรวมถึงพันธกรณีภายใต้สนธิสัญญาองค์การซีโต้ รวมทั้งแถลงการณ์ร่วมถนัด – รัสค์ และคำประกาศลัทธินิกสัน ที่ประธานาธิบดีนิกสันได้ชี้แจงต่อผู้นำไทยเมื่อครั้งเดินทางมายังประเทศไทยวันที่ 29 กรกฎาคม 2512 นอกจากนี้ยังย้ำว่าจะยังคงให้ความช่วยเหลือแก่ไทยในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการต่อต้านภัยจากคอมมิวนิสต์⁸¹

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสหรัฐฯ จะยังคงยืนยันการปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีอยู่ แต่การไปเยือนจีนในครั้งนี้ ประกอบกับการประกาศลัทธินิกสันของสหรัฐฯ เมื่อปี พ.ศ. 2512 ยิ่งทำให้ไทยวิตกถึงการรักษาพันธกรณีของสหรัฐฯ ที่มีต่อองค์การซีโต้ในอนาคต เนื่องจากวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งองค์การซีโต้คือเพื่อต่อต้านการคุกคามจากคอมมิวนิสต์ ซึ่งหมายถึงจีนคอมมิวนิสต์ ดังนั้น การติดต่อกับจีนในฐานะมิตรประเทศจึงทำให้องค์การหมดความหมายโดยปริยาย แต่ไทยในขณะนั้นก็แสดงความพอใจต่อการชี้แจงของนายกรีน และได้มีการเตรียมความพร้อมที่จะเปิดความสัมพันธ์กับจีนอยู่แล้ว ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลไทยได้มีการติดตามข่าวการเดินทางไปจีนของประธานาธิบดีนิกสันอย่างใกล้ชิดและระมัดระวัง แต่ยังคงไม่มีการแถลงการณ์ใดๆ ที่แสดงท่าทีอย่างชัดเจน จนกระทั่งนายกรีนเดินทางมาชี้แจงยังประเทศไทย พล.อ.ประภาส จารุเสถียร รองหัวหน้าคณะปฏิวัติ จึงได้แถลงว่านายกรีนได้เดินทางมายังประเทศไทยเพื่อยืนยันให้ประเทศไทยมั่นใจในการปฏิบัติตามพันธกรณีเท่านั้น และกระทรวงการต่างประเทศไทยได้แถลงเมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2515 ว่า ไทยและสหรัฐฯ พอใจการชี้แจงของนายกรีน และการชี้แจงดังกล่าวจะนำมา

⁸⁰SEATO Record 11 No. 2 : 17.

⁸¹Ibid.

ซึ่งความเข้าใจที่ตีระหว่างทั้งสองประเทศ และจะเอื้อให้การร่วมมือระหว่างกันมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในอนาคต⁸²

4.4 การปรับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับสหภาพโซเวียต

การดำเนินนโยบายของสหรัฐฯ ต่อสหภาพโซเวียตนับตั้งแต่ช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ลึกลงมีลักษณะที่เป็นศัตรูที่มีอุดมการณ์ต่างกันเช่นเดียวกับจีน ซึ่งแต่ละฝ่ายต่างมีพันธมิตรของตน และดำเนินการขยายอำนาจโดยใช้เครื่องมือทางการทูต การทหาร และทางเศรษฐกิจ⁸³ อย่างไรก็ตาม ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐฯ กับสหภาพโซเวียตไม่รุนแรงเท่าความขัดแย้งระหว่างจีนกับสหภาพโซเวียตเนื่องจากทั้งสองประเทศมิได้มีชายแดนติดต่อกัน แต่ก็มีปัญหาการเผชิญหน้ากันในลักษณะสงครามตัวแทนมาโดยตลอด เช่น วิกฤตการณ์คลองสุเอซ ปัญหาเบอร์ลิน ปัญหาอินโดจีน วิกฤตการณ์คิวบา และปัญหาความขัดแย้งระหว่างอินเดียนกับปากีสถาน เป็นต้น⁸⁴ ดังนั้นจากที่กล่าวมาข้างต้น ในช่วงการปรับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีน ประธานาธิบดีนิกสันต้องการที่จะปรับความสัมพันธ์กับสหภาพโซเวียตในลักษณะของการถ่วงดุลย์อำนาจกับจีนคอมมิวนิสต์เช่นเดียวกัน ทั้งนี้เนื่องมาจากเหตุผลที่สำคัญหลายประการ ดังนี้⁸⁵

1) การปรับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีน ส่งผลให้สหภาพโซเวียตต้องเผชิญกับการปิดล้อมของสหรัฐฯ กล่าวคือ สหรัฐฯ เป็นผู้นำสำคัญในกลุ่มองค์การนาโต้ของกลุ่มประเทศยุโรปทางตะวันตกของสหภาพโซเวียต และการปรับความสัมพันธ์กับจีนซึ่งอยู่ทางภาคตะวันออก จึงเป็นการกดดันสหภาพโซเวียตให้ผ่อนคลายความตึงเครียดกับสหรัฐฯ ด้วย

⁸² สำนักนายกรัฐมนตรี, ผลจากการเดินทางไปเยือนสาธารณรัฐประชาชนจีนของประธานาธิบดีนิกสัน, 13 มิถุนายน 2515, หน้า 56.

⁸³ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน อภิญา รัตนมงคลมาศ, การเมืองระหว่างประเทศในเอเชีย (กรุงเทพมหานคร : สุโขทัยธรรมมาธิราช, 2529).

⁸⁴ โปรดดูรายละเอียดปัญหาความขัดแย้งระหว่างสหรัฐฯ กับสหภาพโซเวียตช่วงประธานาธิบดีทรูแมน ถึงประธานาธิบดีนิกสันเพิ่มเติมใน วิวัฒน์ มุ่งการดี, นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกา : โครงสร้าง กระบวนการ และรูปแบบ, หน้า 341 – 398. และแฟรง กวาน เดอ ลินเด็น, นโยบายต่างประเทศของประธานาธิบดีนิกสัน, แปลโดย สมบัติ จันทร์วงศ์ ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ และ ฉันทิมา อ่องสุริภักษ์, หน้า 103 – 165, 192 -212.

⁸⁵ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Arnold L. Horelick, ed., U.S.- Soviet relations the next phase(Ithaca : Cornell University Press, 1986), pp.55 – 58.

2) ความเกรงกลัวภัยคุกคามจากการสะสมอาวุธ กล่าวคือในส่วนของสหรัฐอเมริกา การพัฒนาอาวุธได้ถึงจุดอิ่มตัวแล้ว ประกอบกับในขณะนั้นสภาองค์การของสหรัฐอเมริกา ได้จำกัดโครงการการพัฒนาการต่อต้านขีปนาวุธ (Anti – Ballistic Missile : ABM) ของสหรัฐอเมริกา ให้เหลือเพียงสองแห่ง ซึ่งเป็นเพียงสถานที่ทดลองเท่านั้น นอกจากนี้สภาองค์การนี้ได้ตั้งงบประมาณการป้องกันประเทศของสหรัฐฯ ด้วย ในขณะที่การพัฒนาอาวุธยุทธศาสตร์ของสหภาพโซเวียตเกือบถึงจุดที่เท่าเทียมกับสหรัฐฯ และมีแนวโน้มว่าจะพัฒนาได้ในระดับที่สูงกว่าสหรัฐฯ⁸⁶ ดังนั้นการพัฒนาอาวุธต่อไปโดยไม่มีการควบคุมอาจจะก่อให้เกิดอันตรายแก่ทั้งสองประเทศได้

3) สหภาพโซเวียตตระหนักว่าในขณะนั้น สหภาพโซเวียตมีศักยภาพและอำนาจมากกว่าสหรัฐฯ เนื่องจากสหรัฐฯ พ่ายแพ้สงครามเวียดนาม และไม่สามารถป้องกันมิให้ สหภาพโซเวียตรุกรานเชกโกสโลวาเกียในปี พ.ศ. 2511 ได้ สหภาพโซเวียตจึงต้องการให้สหรัฐฯ รับรู้ถึงสถานภาพใหม่ของตนที่เหนือกว่าสหรัฐฯ โดยการเจรจาควบคุมอาวุธและเพื่อเปิดรับเทคโนโลยีใหม่จากตะวันตก

4) สหรัฐฯ มองว่าการปรับความสัมพันธ์กับสหภาพโซเวียตเป็นวิธีการเชื่อมโยง (linkage approach) กล่าวคือจะทำให้สหภาพโซเวียตลดการคุกคามเยอรมันตะวันตก และผ่อนคลายความขัดแย้งในตะวันออกกลางกล่าวคือ ในช่วงทศวรรษที่ 1960 สหภาพโซเวียตเป็นประเทศผู้ค้าอาวุธที่สำคัญให้แก่ซีเรียและอิหร่าน และให้การสนับสนุนกลุ่มอาหรับหัวรุนแรง เช่นในปีพ.ศ. 2510 สหภาพโซเวียตได้ติดตั้งระบบป้องกันทางอากาศให้แก่อิหร่านเพื่อป้องกันการโจมตีจากอิสราเอลและในปีเดียวกันสหภาพโซเวียตได้เข้าข้างกลุ่มปาเลสไตน์หัวรุนแรงซึ่งจี้เครื่องบินเข้าไปในจอร์แดน และทำให้ซีเรียบุกจอร์แดน

นอกจากนี้สหรัฐฯ เชื่อว่าการปรับความสัมพันธ์กับสหภาพโซเวียต อาจช่วยในการทำให้สงครามในเวียดนามสิ้นสุดลง เนื่องจากสหภาพโซเวียตให้การสนับสนุนแก่เวียดนามเหนือทั้งด้านการทหารและเศรษฐกิจในการโจมตีเวียดนามใต้ ดังนั้นนับตั้งแต่ประธานาธิบดีนิกสันเข้าดำรงตำแหน่งในเดือนมกราคม 2512 ประธานาธิบดีนิกสันเชื่อว่าสหภาพโซเวียตเป็นกุญแจสำคัญที่จะช่วยให้สหรัฐฯ สามารถถอนตัวออกจากอินโดจีนได้ โดยการชักจูงเวียดนามเหนือให้ยุติการทำ

⁸⁶ในขณะนั้นสหภาพโซเวียตมีขีดความสามารถในการพัฒนาอาวุธทันสมัยสหรัฐฯ โดยมีขีปนาวุธข้ามทวีปชนิดยิงจากพื้นดิน 1,054 ลำ และได้เร่งเพิ่มการผลิตจนมีจำนวน 1,500 ลำ นอกจากนี้ สหภาพโซเวียตพยายามที่จะเร่งผลิตจรวดแบบโพลาริสที่ใช้กับเรือดำน้ำปรมาณู ซึ่งมีอยู่แล้ว 41 ลำ ดังนั้นจึงคาดการณ์ได้ว่าภายในกลางทศวรรษที่ 1970 สหภาพโซเวียตจะมีขีปนาวุธแบบเอส. เอส. 9 ซึ่งประกอบด้วยหัวรบนิวเคลียร์ที่แม่นยำหลายหัว ที่อาจจะเป็นภัยคุกคามต่อสหรัฐฯ ได้ โปรดดูใน แฟรง วาน เดอ ลินเด็น, นโยบายต่างประเทศของประธานาธิบดีนิกสัน, แปลโดย สมบัติ จันทร์วงศ์ ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ และ ฉันทิมา อ่องสุริรักษ์, หน้า 12 – 13.

สงครามกองโจร และใช้วิธีการเจรจากับสหรัฐฯ แทน⁸⁷ โดยนายคิสซิงเจอร์ได้เริ่มการเจรจากับนายอนาโตลี เอฟ. โดบรินิน เอกอัครราชทูตสหภาพโซเวียตประจำสหรัฐฯ เพื่อให้สนับสนุนการแก้ไขปัญหาเวียดนามอย่างเป็นทางการครั้งแรก เมื่อวันที่ 14 เมษายน 2512 โดยนายคิสซิงเจอร์ได้กล่าวว่า “ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ และสหภาพโซเวียตได้ดำเนินมาถึงทางแยก แต่ปัญหาสงครามในเวียดนามเป็นอุปสรรคสำคัญ ดังนั้นสหรัฐฯ ต้องการให้สหภาพโซเวียตช่วยเหลือในการเจรจายุติสงคราม”⁸⁸ นอกจากนี้ในช่วงที่สหภาพโซเวียตเสนอให้มีการเจรจาเพื่อเตรียมการประชุมสุดยอดและปัญหาเวียดนาม ประธานาธิบดีนิกสันได้ตอบตกลง แต่ห้ามมิให้นายคิสซิงเจอร์ปรึกษากับสหภาพโซเวียตในประเด็นอื่น จนกว่าจะมีความคืบหน้าในการยุติสงครามเวียดนาม⁸⁹

จากเหตุผลดังกล่าวทำให้ประธานาธิบดีนิกสันต้องการที่จะปรับความสัมพันธ์กับสหภาพโซเวียต ดังจะเห็นได้จากรายงานนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ ในปี พ.ศ. 2513 ซึ่งระบุว่า การปรับความสัมพันธ์ต้องอยู่บนพื้นฐานความเข้าใจระบอบการปกครองของสหภาพโซเวียต แต่ไม่ได้ละเลยการปฏิบัติตามลัทธิคอมมิวนิสต์และการเข้าใจไปเองว่าสหภาพโซเวียตต้องการที่จะเลิกยึดถือความเชื่อของตนเอง และสหรัฐฯ จะไม่พึ่งพาตนเองกับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับสหภาพโซเวียต ทั้งนี้สหรัฐฯ จะมองประเทศคอมมิวนิสต์ที่เป็นศัตรูว่า เป็นประเทศที่ดำเนินการตามผลประโยชน์แห่งชาติของตนเช่นเดียวกับที่สหรัฐฯ ดำเนินนโยบายตามผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐฯ โดยสหรัฐฯ จะคัดค้านประเทศเหล่านี้โดยดูจากการกระทำเช่นเดียวกับที่สหรัฐฯ หวังว่าจะได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกันจากประเทศเหล่านี้ การช่วยเหลือของประเทศคอมมิวนิสต์ในการทำ ความตกลงและการสร้างสันติภาพจะเกิดจากความปรองดองระหว่างผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกัน⁹⁰

นอกจากนี้ ประธานาธิบดีนิกสันได้แถลงนโยบายประจำปีเกี่ยวกับนโยบายต่อสหภาพโซเวียต ดังนี้

“ถ้าหากเราต้องการสันติภาพในช่วงสุดท้ายของศตวรรษที่ 20 ปัจจัยหลักที่สำคัญคือ การพัฒนาความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างสหรัฐฯ กับสหภาพโซเวียต ข้าพเจ้าไม่ได้ประเมินความแตกต่างระหว่างเรา (สหรัฐฯ กับสหภาพโซเวียต) ต่ำเกินไป

⁸⁷Arnold L. Horelick, ed., *U.S.- Soviet relations the next phase*, p. 57.

⁸⁸Raymond L. Garthoff, *Detent and confrontation : American – Soviet relations from Nixon to Reagan*, p.250.

⁸⁹Ibid., p.257.

⁹⁰Henry A. Kissinger, *Diplomacy*, p. 712.

แต่เรากำลังจะมุ่งไปสู่ความถูกต้อง และวัตถุประสงค์จากยุคแห่งการเผชิญหน้าไปสู่ยุคแห่งการเจรจา ซึ่งด้วยจิตวิญญาณเดียวกันนี้ ที่เราได้มีการเจรจากับจีนที่กรุงวอร์ซอว์ ข้อกังวลของเราเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับประเทศทั้งสองนี้คือ การหลีกเลี่ยงการปะทะกันที่ก่อให้เกิดความเสียหาย และการสร้างพื้นฐานที่เข้มแข็งในการแก้ไขปัญหาความแตกต่างของเราอย่างสันติ⁹¹

หลังจากนั้นสหรัฐฯ จึงเริ่มมีการผ่อนคลายความสัมพันธ์กับสหภาพโซเวียต โดยสหรัฐฯ สหภาพโซเวียต ฝรั่งเศส และอังกฤษ ได้ลงนามในข้อตกลงรับประกันเสรีภาพในการเดินทางเข้าออกเยอรมันตะวันตก และการเดินทางจากเยอรมันตะวันตกไปยังเยอรมันตะวันออก เมื่อวันที่ 3 กันยายน 2514 นอกจากนี้ในเดือนตุลาคม 2514 ทั้งสองประเทศได้ตกลงยอมรับร่างสนธิสัญญาห้ามใช้อาวุธเชื้อโรคและอาวุธที่ใช้สารพิษ รวมทั้งการตกลงติดตั้งโทรศัพท์สายตรงระหว่างกรุงวอชิงตันและมอสโก ทั้งนี้เพื่อใช้ติดต่อในยามฉุกเฉิน และการตกลงแลกเปลี่ยนข่าวสารเพื่อลดความเสี่ยงจากการเกิดสงครามนิวเคลียร์อันเนื่องมาจากความเข้าใจผิด⁹²

นอกจากนี้ยังมีการพัฒนาปรับความสัมพันธ์ในด้านอื่นๆ ซึ่งนำไปสู่เหตุการณ์สำคัญที่สำคัญ 2 เหตุการณ์คือ การเจรจาลimitอาวุธยุทธศาสตร์ (Strategic Arms Limitation Talks : SALT) ช่วงปี พ.ศ. 2512 – 2514 และการประชุมสุดยอดในเดือนพฤษภาคม 2515 ในส่วนของการเจรจาลimitอาวุธยุทธศาสตร์ ได้มีความพยายามในการดำเนินการมาตั้งแต่สมัยประธานาธิบดีจอห์นสัน อย่างไรก็ตามการเจรจาได้หยุดชะงักลงเนื่องจากสหภาพโซเวียตได้รุกรานประเทศ เชกโกสโลวาเกียในปี พ.ศ. 2511 และการเลือกตั้งประธานาธิบดีของสหรัฐฯ ซึ่งประธานาธิบดีนิกสันได้ขึ้นดำรงตำแหน่งแทน⁹³ ดังนั้นประธานาธิบดีนิกสันจึงเป็นผู้สานต่อนโยบายดังกล่าว โดยหลังจากประธานาธิบดีนิกสันขึ้นดำรงตำแหน่งไม่นาน สหภาพโซเวียตได้ประกาศว่าพร้อมที่จะเจรจาเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2512 อย่างไรก็ตาม ประธานาธิบดีนิกสันได้ประกาศว่าจะใช้นโยบายเชื่อมโยงกล่าวคือสหรัฐฯ จะเจรจากับสหภาพโซเวียตเรื่องการจำกัดอาวุธทางยุทธศาสตร์หากสหภาพโซเวียต

⁹¹ SEATO Record 9 No.1 : 14 – 15.

⁹² แฟรง วาน เดอ ลินเด็น, นโยบายต่างประเทศของประธานาธิบดีนิกสัน, แปลโดย สมบัติ จันทร์วงศ์ ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ และฉันทิมา อ่องสุริรักษ์, หน้า 161 – 162.

⁹³ โปรดดูรายละเอียดพัฒนาการการเจรจาลimitอาวุธของสหรัฐฯ และสหภาพโซเวียตเพิ่มเติมใน Raymond L. Garthoff, *Detent and confrontation : American – Soviet relations from Nixon to Reagan*, pp.127 - 198. และ แฟรง วาน เดอ ลินเด็น, นโยบายต่างประเทศของประธานาธิบดีนิกสัน, แปลโดย สมบัติ จันทร์วงศ์ ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ และฉันทิมา อ่องสุริรักษ์, หน้า 315 – 317.

ให้ความยินยอมในเรื่องอื่นๆ ก่อน เช่นการลดความขัดแย้งในตะวันออกกลางหรือในสงครามเวียดนาม⁹⁴

ในช่วงเวลาดังกล่าวสหรัฐฯ จึงพยายามถ่วงเวลาพร้อมกับให้มีการศึกษาทบทวนประเด็นยุทธศาสตร์ด้านอาวุธทั้งหมด โดยเฉพาะโครงการต่อต้านขีปนาวุธและได้มีการประกาศว่าพร้อมที่จะเจรจากับสหภาพโซเวียต อย่างไรก็ตามสหภาพโซเวียตได้รื้อโรที่จะดำเนินการ เนื่องจาก 1) สหรัฐฯ เพิ่งมีการประกาศการจัดทำโครงการต่อต้านขีปนาวุธไปและมีการทดสอบขีปนาวุธหลายหัวรบ (multiple independently targetable reentry vehicles : MIRVs) 2) สหรัฐฯ ได้ประกาศว่าจะเดินทางไปปรูมาเนีย ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าสหรัฐฯ ต้องการมีอิทธิพลในการพัฒนาในยุโรปตะวันออก และ 3) สหภาพโซเวียตกำลังมีการปะทะตามแนวชายแดนกับจีน อย่างไรก็ตามทั้งสองประเทศได้เริ่มการเจรจาลดอาวุธยุทธศาสตร์ครั้งแรกระหว่างวันที่ 17 พฤศจิกายน – 22 ธันวาคม 2512 ณ กรุงเฮลซิงกิ ประเทศฟินแลนด์

ทั้งนี้ การเจรจาลดอาวุธยุทธศาสตร์ได้เน้นที่การจำกัดการต่อต้านขีปนาวุธ ซึ่งใช้เวลาในการเจรจามาถึง 3 ปี คือช่วงเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2512 - 2515⁹⁵ และในที่สุด สหรัฐฯ และสหภาพโซเวียตได้มีการลงนามในความตกลงจำกัดอาวุธยุทธศาสตร์ 1 (SALT 1) ในการประชุมสุดยอด เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2515 ซึ่งประกอบด้วยข้อความสำคัญ 2 ส่วน คือ 1) สนธิสัญญาที่เป็นทางการ ซึ่งต้องผ่านการให้สัตยาบันด้วยคะแนนเสียงสองในสามในสภาสูง ซึ่งมีสาระสำคัญคือ การหยุดการพัฒนาโครงการต่อต้านขีปนาวุธ (Anti Ballistic Missile : ABM) โดยแต่ละประเทศจะต้องจำกัดพื้นที่โครงการต่อต้านขีปนาวุธให้เหลือเพียงสองฐาน และต้องจำกัดให้เหลือเพียงพื้นที่เดียวในระยะต่อมา ทั้งนี้ต้องมี เครื่องป้องกัน (interceptor) ไม่เกิน 100 เครื่อง และมีฐานยิง (launcher) จำนวน 100 เครื่องในแต่ละพื้นที่ และจะต้องไม่พัฒนา ทดลอง หรือใช้เทคโนโลยีการต่อต้านขีปนาวุธที่พัฒนาแล้วและมีคุณภาพ 2) ข้อตกลงชั่วคราวเป็นระยะเวลา 5 ปี ซึ่งกำหนดให้ยุติการสร้างฐานทัพนิวเคลียร์ทั้งบนบกและในน้ำ รวมทั้งฐานที่กำลังสร้างอยู่ นับตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2515⁹⁶ ทั้งนี้สหรัฐฯ ได้ให้สัตยาบันการลงนามดังกล่าวในปีเดียวกัน

⁹⁴Raymond L. Garthoff, *Detent and confrontation : American – Soviet relations from Nixon to Reagan*, p. 129.

⁹⁵โปรดดูรายละเอียดการเจรจาลดอาวุธยุทธศาสตร์ในช่วงปี พ.ศ. 2512 - 2515 เพิ่มเติมใน John Newhouse, *Cold down : The story of SALT* (New York : Holt ,Rinehart and Winston, 1973).

⁹⁶แฟรง วาน เดอ ลินเด็น, *นโยบายต่างประเทศของประธานาธิบดีนิกสัน*, แปลโดย สมบัติ จันทร์วงศ์ ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ และฉันทิมา อ่องสุริภักษ์, หน้า 321.

ส่วนการประชุมสุดยอดในปี พ.ศ. 2515 ซึ่งเป็นการประชุมที่มุ่งหวังให้มีการปรับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ และสหภาพโซเวียตให้มีความผ่อนคลายมากขึ้นนั้น ในช่วงปี พ.ศ. 2512 ประธานาธิบดีนิกสันและนายคิสซิงเจอร์ได้พยายามที่จะเสนอแนวความคิดดังกล่าว โดยติดต่อกับสหภาพโซเวียตทั้งในการประชุมอย่างเป็นทางการและการติดต่ออย่างลับๆ เช่นเดียวกับการแสวงหาการเจรจาสันติภาพกับฮานอย อย่างไรก็ตามการที่กองกำลังสหรัฐฯ ได้บุกเข้าไปในกัมพูชาในปี พ.ศ. 2513 ทำให้สหภาพโซเวียตไม่พอใจ และในช่วงต่อมาเมื่อผู้นำคอมมิวนิสต์ได้รับเลือกตั้งในชิลีและซีเรียบูกอร์แดน จึงทำให้ทั้งสองฝ่ายต่างไม่ให้ความสำคัญกับการเตรียมการประชุมสุดยอด

ในที่สุดสหภาพโซเวียตได้ยอมที่จะเจรจาเมื่อสหรัฐฯ ประกาศว่าจะเดินทางไปเยือนประเทศจีนอย่างเป็นทางการในเดือนกรกฎาคม 2515 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าสหภาพโซเวียตเห็นว่าการปรับสัมพันธกับจีนจะส่งผลต่ออำนาจของตน และทำให้สหรัฐฯ มีอำนาจต่อรองที่เหนือกว่าและในช่วงที่สงครามเวียดนามทวีความรุนแรง สหรัฐฯ ได้ใช้โอกาสดังกล่าวในการกดดันฮานอยและสหภาพโซเวียต ดังจะเห็นได้จากกรณีที่ประธานาธิบดีนิกสันได้สั่งให้คิสซิงเจอร์เจรจากับสหภาพโซเวียตเฉพาะเวลาที่สถานะของสหรัฐฯ ในการทำสงครามเวียดนามเป็นที่น่าพอใจเท่านั้น

หลังจากนั้นสหรัฐฯ ได้มีการหารือกับสหภาพโซเวียตอีกหลายครั้ง และสหรัฐฯ ได้เสนอร่างแถลงการณ์ร่วมระหว่างสหรัฐฯ กับสหภาพโซเวียตเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2515 ซึ่งระบุข้อจำกัดร่วมกัน การไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศอื่นๆ และการละเว้นการกดดันเพื่อให้ได้ข้อได้เปรียบเพียงฝ่ายเดียว ซึ่งสหภาพโซเวียตได้มีการปรับปรุงแก้ไขร่างดังกล่าวและได้เสนอให้สหรัฐฯ เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2515 และต่อมาสหรัฐฯ และสหภาพโซเวียตได้เห็นชอบร่วมกันในร่างข้อตกลง และได้จัดให้มีการประชุมสุดยอดระหว่างวันที่ 22 - 30 พฤษภาคม 2515

ต่อมาประธานาธิบดีนิกสัน ภรรยา และคณะเจ้าหน้าที่ ประกอบด้วยนายโรเจอร์ รัฐมนตรีว่าการต่างประเทศ นายคิสซิงเจอร์และเจ้าหน้าที่สหรัฐฯ คนอื่นๆ ได้เดินทางไปเยือนสหภาพโซเวียต อย่างเป็นทางการ ระหว่างวันที่ 22 - 30 พฤษภาคม 2515 และได้พบปะกับ นายเบรชเนฟ เลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์สหภาพโซเวียต นายนิโคไล วี. พอดกอร์นีย์ ประธานาธิบดีสหภาพโซเวียต และนายอเล็กซี เอ็น. โคซิจิน โดยในการประชุมสุดยอดได้มีการลงนามในเอกสารความร่วมมือด้านต่างๆ 10 ฉบับ ที่สำคัญคือ หลักพื้นฐานความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน (Basic Principles

of Mutual Relations) ซึ่งลงนามเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2515 และความตกลงจำกัดอาวุธยุทธศาสตร์ 2 ฉบับ ซึ่งเน้นการจำกัดระบบต่อต้านขีปนาวุธและการงดเว้นการผลิตอาวุธนิวเคลียร์⁹⁷

นอกจากนี้ยังมีการลงนามในความร่วมมือด้านอื่นๆ เช่น ด้านการค้าและเศรษฐกิจ ด้านทะเล ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้านอวกาศ ด้านสุขภาพ ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการแลกเปลี่ยนวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การศึกษา และวัฒนธรรม และด้านการลดอาวุธ ซึ่งในด้านการลดอาวุธ ประเทศทั้งสองเห็นร่วมกันว่าการห้ามการพัฒนา การผลิต การสะสม และการทำลายอาวุธชีวภาพ และอาวุธเชื้อโรค เป็นมาตรการที่สำคัญในการลดอาวุธ ทั้งนี้สหรัฐฯ และสหภาพโซเวียตจะพยายามให้มีการเจรจาเกี่ยวกับอาวุธเคมีต่อไป⁹⁸

ทั้งนี้การกำหนดหลักพื้นฐานความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน แสดงให้เห็นความผ่อนคลายระหว่างสหรัฐฯ และสหภาพโซเวียตอย่างแท้จริง เนื่องจากประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ 12 ข้อ ซึ่งที่สำคัญมี 3 ข้อ ได้แก่⁹⁹

- 1) สหรัฐฯ และสหภาพโซเวียตจะดำเนินความสัมพันธ์ในลักษณะของการอยู่ร่วมกันโดยสันติในยุคนิวเคลียร์
- 2) สหรัฐฯ และสหภาพโซเวียตให้ความสำคัญในการป้องกันสถานการณ์ที่จะส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศ
- 3) สหรัฐฯ และสหภาพโซเวียตจะดำเนินการใดๆ เพื่อมิให้เกิดความขัดแย้งและความตึงเครียด

ส่วนหลักการอื่นๆ ได้กล่าวถึงการพัฒนาความสัมพันธ์ในด้านวัฒนธรรม วิทยาศาสตร์ การแลกเปลี่ยนอื่นๆ การดำเนินการจำกัดอาวุธและปลดอาวุธ การจัดตั้งคณะกรรมการร่วม การขยายความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจและการค้า รวมทั้งการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น¹⁰⁰ นอกจากนี้ในระหว่างการประชุม ยังมีการหารือในประเด็นระหว่างประเทศทั้งในยุโรป ตะวันออกกลาง และอินโดจีน โดยในยุโรป สหรัฐฯ และสหภาพโซเวียตเตรียมที่จะจัดให้มีช่วงแห่งการผ่อนคลายที่แท้จริงในยุโรป และการพัฒนาความสัมพันธ์ในการร่วมมืออย่างสันติในยุโรปบนพื้นฐานของบูรณภาพแห่งดินแดน

⁹⁷โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน SEATO Record 11 No.4 (August 1972) : 8.

⁹⁸Ibid., pp.8 – 9,19.

⁹⁹Ibid., p. 9.

¹⁰⁰Ibid.

การไม่ละเมิดเขตแดน การไม่แทรกแซงกิจการภายในประเทศ ความเท่าเทียมกันทางอธิปไตย เสรีภาพ และการละทิ้งการใช้หรือภัยคุกคามจากการใช้กำลัง ส่วนในตะวันออกกลาง ทั้งสองฝ่ายสนับสนุนที่จะให้มีการสร้างสันติภาพในตะวันออกกลางตามมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ¹⁰¹

สำหรับในอินโดจีน ฝ่ายสหรัฐฯ เน้นความต้องการที่จะยุติความขัดแย้งทางการทหารโดยเร็วที่สุด และยืนยันการปฏิบัติตามพันธะผูกพันที่จะทำให้ประชาชนเวียดนามได้เป็นผู้ตัดสินใจในการกำหนดอนาคตทางการเมืองด้วยตนเอง โดยการปราศจากการแทรกแซงจากภายนอก ทั้งนี้สหรัฐฯ เห็นว่าวิธีการที่มีประสิทธิภาพและรวดเร็วที่สุดในการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น คือ การเจรจาที่จะนำไปสู่การถอนกองกำลังสหรัฐฯ ที่มีอยู่ในภูมิภาคออกทั้งหมด การควบคุมระหว่างประเทศในการหยุดยิง การถอนกองกำลังสหรัฐฯ ที่อยู่ในเวียดนามใต้ภายใน 4 เดือน และการให้ประชาชนอินโดจีนแก้ปัญหาทางการเมืองด้วยตนเอง นอกจากนี้สหรัฐฯ ยังเน้นย้ำถึงความเต็มใจที่จะเจรจากับเวียดนามเหนืออย่างจริงจัง เพื่อยุติปัญหาสงครามอย่างยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย ในขณะที่สหภาพโซเวียตยังคงสนับสนุนการต่อสู้ของประชาชนเวียดนาม ลาว และกัมพูชาเพื่อเสรีภาพ และความเจริญก้าวหน้าทางสังคม โดยสนับสนุนข้อเสนอของเวียดนามเหนือและเวียดนามใต้ในการแก้ปัญหาเวียดนาม นอกจากนี้ สหภาพโซเวียตยังสนับสนุนการหยุดยิงระเบิดในเวียดนามเหนือ การถอนกองกำลังสหรัฐฯ และพันธมิตรออกจากเวียดนามใต้ เพื่อให้ประชาชนอินโดจีนตัดสินใจกำหนดอนาคตของตนเอง โดยปราศจากการแทรกแซงจากภายนอก¹⁰²

กล่าวโดยสรุปการลงนามในความตกลงจำกัดอาวุธยุทธศาสตร์ และการประชุมสุดยอดในปี พ.ศ. 2515 ถือได้ว่าเป็นช่วงผ่อนคลายระหว่างประเทศมหาอำนาจทั้งสอง ซึ่งมีความขัดแย้งมาตั้งแต่สมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง โดยแม้ว่าสหภาพโซเวียตจะมองว่าการเจรจาจำกัดอาวุธยุทธศาสตร์เป็นการยอมรับความเท่าเทียมกันทางยุทธศาสตร์ อย่างไรก็ตามการเจรจาดังกล่าวก็เป็นการลดการแข่งขันการพัฒนา และสะสมอาวุธที่อาจนำไปสู่การเกิดสงครามนิวเคลียร์ และเป็นก้าวแรกที่อาจนำไปสู่การเจรจาจำกัดอาวุธอื่นๆ ต่อไปได้

ส่วนการประชุมสุดยอด ถือได้ว่าเป็นการประสบความสำเร็จในการดำเนินนโยบายแบบสามเหลี่ยม และนโยบายเชื่อมโยงของสหรัฐฯ กล่าวคือ การปรับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับ

¹⁰¹Ibid, pp. 9, 19.

¹⁰²Ibid.

จีนและสหภาพโซเวียตเป็นการแสดงให้เห็นว่า จีนและสหภาพโซเวียตไม่สามารถที่จะให้การสนับสนุนเวียดนามได้อีกต่อไป และเป็นการกดดันให้เวียดนามเหนือยอมลงนามในการเจรจาสันติภาพ ซึ่งต่อมาภายหลังความสัมพันธ์ระหว่างเวียดนามเหนือและจีนจึงเป็นไปอย่างเย็นชานอกจากนี้การดำเนินนโยบายแบบสามเหลี่ยมยังเป็นการจำกัดความช่วยเหลือให้แก่ประเทศอาหรับรวมทั้งก่อให้เกิดช่วงผ่อนคลายในยุโรปตะวันออกด้วย

แม้ว่าการปรับความสัมพันธ์กับสหภาพโซเวียตจะไม่ส่งผลกระทบต่อมุมมองของไทยในการตัดสินใจยุบเลิกองค์การซีโต้เท่ากับการปรับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีน เนื่องจากไทยมองว่าจีนคอมมิวนิสต์เป็นภัยคุกคามที่อยู่ใกล้ตัวมากกว่าสหภาพโซเวียตทั้งในด้านความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์ ความสัมพันธ์ระหว่างคนเชื้อสายจีนในประเทศไทยกับจีนแผ่นดินใหญ่ และการแทรกซึมของจีนคอมมิวนิสต์ในประเทศไทย แต่การผ่อนคลายความตึงเครียดระหว่างสหรัฐฯ กับสหภาพโซเวียตก็เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในการเปลี่ยนแปลงนโยบายของสหรัฐฯ ต่อประเทศคอมมิวนิสต์ ซึ่งขัดต่อวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งองค์การซีโต้ในช่วงสมัยประธานาธิบดีไอเซนเฮาว์ และการที่สหรัฐฯ ต้องการปรับความสัมพันธ์กับสหภาพโซเวียต โดยหวังว่าสหภาพโซเวียตจะช่วยชักจูงให้ฮานอยยอมเจรจาสันติภาพกับสหรัฐฯ จึงเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าสหรัฐฯ ต้องการถอนตัวออกจาก การป้องกันการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างแท้จริง

สรุป

การเปลี่ยนแปลงนโยบายของสหรัฐฯ ดังกล่าวข้างต้น นับตั้งแต่การประกาศหยุดทิ้งระเบิด การผลักดันให้มีการเจรจาสันติภาพระหว่างสหรัฐฯ และฮานอย การประกาศลัทธิก้าน การปรับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีน และสหรัฐฯ กับสหภาพโซเวียต ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นการเปลี่ยนแปลงนโยบายของสหรัฐฯ ต่อภูมิภาคเอเชีย ที่มุ่งเน้นการต่อต้านการขยายตัวของคอมมิวนิสต์มานับตั้งแต่สมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงท่าทีของสหรัฐฯ ได้ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐฯ เนื่องจากไทยพึ่งพาความช่วยเหลือจากสหรัฐฯ เป็นหลักประกันความมั่นคงมาโดยตลอด และในที่สุดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้นำไปสู่การตัดสินใจยุบเลิกองค์การซีโต้ของไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

สถานะแวดล้อมที่มีผลต่อการตัดสินใจของไทย

การยุบเลิกองค์การซีโต้อย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2518 เป็นผลมาจากพัฒนาการการเปลี่ยนแปลงนโยบายของสหรัฐฯ เป็นสำคัญ นับตั้งแต่การประกาศหยุดทิ้งระเบิดในเวียดนามเหนือ การประกาศลัทธิกิสันและการปรับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนและสหภาพโซเวียต ปัจจัยดังกล่าวได้ส่งผลต่อการตัดสินใจของไทยในการยุบเลิกองค์การซีโต้มาอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากในช่วงสงครามเวียดนาม ไทยมองว่าสหรัฐฯ เป็นประเทศสมาชิกที่มีบทบาทสำคัญมากที่สุดในองค์การซีโต้ และองค์การซีโต้สามารถคงอยู่ได้เนื่องจากการเกื้อหนุนของสหรัฐฯ ทั้งด้านการทหารและการสนับสนุนทางเศรษฐกิจ ดังนั้นความพยายามในการถอนตัวออกจากการทำสงคราม เวียดนาม จนกระทั่งการปรับความสัมพันธ์กับจีนคอมมิวนิสต์ ซึ่งประเทศสมาชิกองค์การซีโต้ถือว่าเป็นภัยคุกคามร่วมกัน จึงทำให้ไทยต้องมีการทบทวนสนธิสัญญา รวมทั้งบทบาทขององค์การซีโต้ จนกระทั่งมีการตัดสินใจยุบเลิกองค์การซีโต้ในช่วงสมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช โดยในช่วงปี พ.ศ. 2511 – 2515 นั้น ไทยได้ดำเนินนโยบายหลักที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ การถอนกองกำลังทหารสหรัฐฯ ออกจากไทย การปรับความสัมพันธ์กับรัฐบาลจีน และการจัดตั้งกรอบความร่วมมือด้านการเมืองและเศรษฐกิจในภูมิภาคเพื่อถ่วงดุลย์การขยายตัวของคอมมิวนิสต์¹ การเปลี่ยนแปลงของนโยบายของสหรัฐฯ ที่ส่งผลต่อการตัดสินใจยุบเลิกองค์การซีโต้ ในมุมมองของไทยแบ่งออกเป็น 4 ช่วง ดังนี้

5.1 การประกาศหยุดทิ้งระเบิดและการแสวงหาการเจรจาสันติภาพเวียดนาม

นับตั้งแต่ประธานาธิบดีลินคอล์น บี. จอห์นสัน ประกาศให้มีการหยุดทิ้งระเบิดในเวียดนามเหนือ เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2511 และเรียกร้องให้มีการเจรจาสันติภาพขึ้นที่กรุงปารีส เมื่อเดือนมกราคม 2512 ได้ส่งผลให้ฝ่ายไทยไม่พอใจ เนื่องจากสถานการณ์ในเวียดนามขณะนั้นยังคงรุนแรงอยู่ และการกระทำดังกล่าวเป็นการแสดงให้เห็นถึงความอ่อนข้อของสหรัฐฯ ต่อฝ่ายคอมมิวนิสต์ โดย พ.อ. ถนัด คอมันตร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้กล่าวปาฐกถาเรื่อง “อนาคตของเอเชียอาคเนย์อยู่ที่ไหน” ณ สมาคมนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทยเมื่อวันที่ 16 เมษายน 2511 ดังนี้

¹R.Sean Randolph, The United States and Thailand : alliance dynamics,1950 – 1985, (Berkeley : Institute of East Asian Studies University of California, 1986), p. 136.

“...การประกาศหยุดทิ้งระเบิดทำให้ฝ่ายเวียดนามเหนือฉวยโอกาสในการโฆษณาชวนเชื่อว่า นโยบายของสหรัฐฯ ในการให้ความช่วยเหลือเวียดนามได้เป็นการดำเนินนโยบายที่ผิดพลาด และการกระทำดังกล่าวเป็นการขอมจำนนต่อฝ่ายคอมมิวนิสต์ นอกจากนี้ฝ่ายคอมมิวนิสต์จึงฉวยโอกาสนี้ในการยืนยันว่าฝ่ายคอมมิวนิสต์จะขอมเจรจากับฝ่ายโลกเสรีเฉพาะการหยุดทิ้งระเบิดในเวียดนามเท่านั้น ซึ่งเป็นผลประโยชน์ของฝ่ายคอมมิวนิสต์ และเป็นข้ออ้างเพื่อแสดงให้เห็นว่าฝ่ายคอมมิวนิสต์ก็ต้องการสันติภาพเช่นกัน ในส่วนของสถานที่ในการจัดประชุม ฝ่ายคอมมิวนิสต์พยายามเสนอสถานที่ที่เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายคอมมิวนิสต์ เช่น กัมพูชา เนื่องจากผู้นำของกัมพูชามีความสัมพันธ์กับคอมมิวนิสต์ หรือในกรุงวอร์ซอร์ เมืองหลวงของโปแลนด์ ซึ่งเป็นประเทศฝ่ายคอมมิวนิสต์เช่นกัน...”²

หลังจากนั้นเมื่อนักการเมือง นักเขียนและประชาชน รวมทั้งสิ่งพิมพ์ในสหรัฐฯ เริ่มมีการโจมตีการปฏิบัติการของสหรัฐฯ ในสงครามเวียดนาม รวมทั้งวุฒิสภาสหรัฐฯ ได้เปิดเผยความตกลงลับระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ที่ร่วมลงนามในปีพ.ศ. 2510 ซึ่งระบุว่าสหรัฐฯ ได้จ่ายเงินให้แก่ไทยเป็นจำนวนมากกว่า 200 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เพื่อส่งกองกำลังไปเวียดนาม และได้มีการเพิ่มความช่วยเหลือทางการทหาร โดยจัดหาเครื่องบินต่อต้านขีปนาวุธให้แก่ไทย เพื่อให้ไทยส่งกองกำลังทหารเพิ่มเติมจำนวน 11,000 คนไปยังเวียดนาม³ การกระทำดังกล่าวจึงสร้างความไม่พอใจให้แก่ไทยเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากเห็นว่ารัฐบาลไทยและรัฐบาลสหรัฐฯ มีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกันมาโดยตลอด ท่าทีของไทยในขณะนั้นจึงเป็นการแสดงออกถึงความไม่พอใจในการเป็นพันธมิตรกับสหรัฐฯ อย่างชัดเจน และพยายามเน้นย้ำเสมอว่าการที่ไทยให้สหรัฐฯ ส่งกองกำลังและเข้ามาใช้ฐานทัพในประเทศไทยนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อทำสงครามในเวียดนามตามความต้องการของสหรัฐฯ เอง และเนื่องมาจากการที่ไทยเป็นสมาชิกในองค์การซีโต้เท่านั้น

นอกจากนี้การโจมตีการทำสงครามในเวียดนามของสหรัฐฯ และการประกาศยุติการทิ้งระเบิด ยังทำให้ไทยหวาดระแวงต่อการปฏิบัติตามข้อผูกพันของสหรัฐฯ ในอนาคต เนื่องจากสหรัฐฯ มีท่าทีที่เปลี่ยนแปลงไปโดยขอมเสนอข้อเรียกร้องที่ผ่อนปรนต่อฝ่ายคอมมิวนิสต์ ในขณะที่มองว่าไทยเป็นศัตรูและเสนอให้ไทยขอมยุติการใช้กำลังต่อฝ่ายคอมมิวนิสต์ โดย พ.อ.ถนัดได้

²ถนัด คอมนันต์, ประมวลถ้อยแถลงของ ฯพณฯ ถนัด คอมนันต์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เล่ม 5 พฤศจิกายน 2511 – ตุลาคม 2512 (พระนคร : แพรวพิทยา, 2513), หน้า 32 -33.

³Saner Chantra, “A study of Thai – China relations, 1945 – 75: from outright hostility to tentative friendship,” (Master's thesis, Graduate School, Occidental College, 1976), pp.63 – 64.

กล่าวปาฐกถาเรื่อง “เอเชียอาคเนย์ภายหลังสงครามเวียดนาม” ณ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2511ว่า

“...เพราะเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในระยะ 1 - 2 ปีมานี้ ก็ชี้ให้เห็นอยู่เหมือนกันว่าประเทศตะวันตกนั้นจะให้ความแน่นอนแก่เราได้เต็มที่ ทั้งๆ ที่เราเป็นพันธมิตรกับสหรัฐฯ กับประชาชนอเมริกันโดยทั่วไป แต่ก็ไม่วายที่จะมีคนอเมริกันบางคนซึ่งทำตัวในลักษณะที่ข้าพเจ้าเรียกว่าเป็นพวกเวียดกงอเมริกันอยู่ตามเมืองใหญ่ๆ ของอเมริกา ให้การปฏิบัติต่อเรามองดูเราเหมือนกับเป็นศัตรูไม่น้อยไปกว่าศัตรูอื่นๆ ในลักษณะตรงกันข้ามเขามองผู้ที่เราถือว่าเป็นปรปักษ์ของเราเช่น เวียดนามเหนือหรือประเทศอื่นๆ ที่เป็นฝ่ายที่รุกรานและคุกคามเรานั้น เขากลับมองพวกเหล่านั้นว่าเป็นมิตรกับเขามากกว่าเราเสียอีก และก็ได้เสนอวิธีการต่างๆ ที่จะช่วยฝ่ายรุกราน เช่นเสนอให้ยุติการทิ้งระเบิดเวียดนามเหนือโดยไม่ต้องทำให้เวียดนามเหนือแสดงท่าทีสันติตอบแทนเลย แต่ตรงกันข้ามเขาต้องการให้ฝ่ายที่ต่อสู้กับการรุกรานวางอาวุธหมดบรรดาบาศักดิ์ และยอมให้ฝ่ายคอมมิวนิสต์เข้ายึดครองบรรดาประชาชนที่ต่อสู้กับฝ่ายคอมมิวนิสต์ คือพวกเวียดนามใต้ แม้แต่เราเองทั้งๆ ที่ให้กองทหารอเมริกันเข้ามาตั้งเพื่อใช้ความสะดวกในการทำสงครามและเพื่อสร้างสรรค์สันติภาพขึ้นให้บังเกิดขึ้นโดยเร็วที่สุด เขากลับมองไปว่าเรานี้เป็นชนชาติที่ไม่เคารพตนเองขายตนเองให้กับรัฐบาลของเขา...”⁴

จากที่กล่าวมาจึงเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้ไทยไม่พอใจสหรัฐฯ และเกรงว่าหากสหรัฐฯ มีท่าทีที่โอนอ่อนต่อฝ่ายคอมมิวนิสต์ต่อไป จะทำให้ไทยอยู่ในภาวะที่ลำบาก จึงเริ่มมีการพิจารณาการดำเนินนโยบายของไทยในลักษณะของการพึ่งตนเอง และการแสวงหาความร่วมมือในภูมิภาคมากขึ้น เพื่อทดแทนการเป็นพันธมิตรกับสหรัฐฯ ในด้านการทหาร โดย พ.อ.ถนัดได้กล่าวว่า

“สำหรับไทยนั้นปัญหาเวียดนามมีความสำคัญต่อเรามาก เพราะถ้าสหรัฐฯ ยอมผ่อนปรนให้คอมมิวนิสต์อีก คอมมิวนิสต์ก็จะคืบคลานมาถึงลาวและไทย เพราะฉะนั้นไทยจึงควรเตรียมตัวเตรียมใจไว้ต่อสู้ ต่อสู้ด้วยปัญญาความคิด เพื่อความอยู่รอดของเราเอง ซึ่งงานด้านนี้กระทรวงการต่างประเทศได้ตระเตรียมไว้นานแล้ว กล่าวคือ นอกจากจะพึ่งตัวเองยังได้หาความร่วมมือกับประเทศข้างเคียงใน

⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 66 - 67.

ภูมิภาค เพื่อเสริมสร้างกำลังในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมอีกด้วย เพราะการร่วมมือในการป้องกันนั้นมีได้หมายความถึงเฉพาะในทางทหารเท่านั้น การร่วมมือทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมก็เป็นการป้องกันร่วมกันด้วยเช่นเดียวกัน การจะหวังพึ่งผู้อื่นจะทำได้ก็ต่อเมื่อฝ่ายเขาได้รับประโยชน์อยู่ด้วย เพราะถ้าเขาไม่มีประโยชน์ เขาก็ไม่เอาด้วย ดังนั้นเราจึงต้องพึ่งตัวเราเองก่อนเป็นลำดับแรก และร่วมมือกับประเทศอื่นในลำดับต่อไปเมื่อเขาเห็นประโยชน์ร่วมกัน...”⁵

ความพยายามของไทยในการพึ่งพาตนเอง จะเห็นได้จากความพยายามในการผลักดันของ พ.อ. ถนัด ก่อนหน้านี้ในการจัดตั้งสมาคมอาเซียน เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2510 และ คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นชอบเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2510 ซึ่งหลักการในการจัดตั้งสมาคมอาเซียนที่สำคัญมี 2 ประการคือ⁶

- 1) ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะร่วมกันรับผิดชอบในการสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ และเสถียรภาพทางสังคมในภูมิภาค และเพื่อให้เกิดการพัฒนาสันติภาพและความเจริญก้าวหน้าของประเทศ รวมทั้งเพื่อประกันเสถียรภาพและความมั่นคงจากการแทรกแซงจากภายนอกประเทศในทุกรูปแบบ
- 2) ให้ฐานทัพต่างประเทศมีลักษณะชั่วคราว แต่ให้คงอยู่ได้เฉพาะตราบเท่าที่ประเทศที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือและให้การสนับสนุนเท่านั้น

ความพยายามดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงการเตือนให้ไทยระมัดระวังการพึ่งพาสหรัฐฯ และการสนับสนุนความร่วมมือในภูมิภาคเพื่อทดแทนความร่วมมือในองค์การซีโต้ โดย พ.อ. ถนัด ได้กล่าวถึงความล้มเหลวขององค์การซีโต้ไว้ ดังนี้

“...การดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยมีหลักที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้ ประการแรก นโยบายต่างประเทศของไทยอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดความมั่นคงร่วมกันทางการทหาร (องค์การซีโต้) ซึ่งข้าพเจ้าได้รับสืบทอดต่อจากบรรพบุรุษของข้าพเจ้า และเป็นความร่วมมือครั้งแรกที่ชี้แนะว่านโยบายต่างประเทศของไทย

⁵เรื่องเดียวกัน, หน้า 33 - 34.

⁶Asdakorn Eksaengsri, “Foreign policy – making in Thailand, ASEAN policy,1967 – 1972,”(Doctoral Dissertation,Graduate School,the State University of New York, 1980), p.225.

ไม่ควรพึ่งพาระบบความมั่นคงร่วมกันทางทหารเพียงอย่างเดียว แต่เราควรที่จะพยายามทำให้สำเร็จและเพิ่มเติมให้สมบูรณ์ด้วยการร่วมมือในระบบความมั่นคงร่วมกันทางการเมือง สิ่งเหล่านี้เป็นเหตุผลว่าเพราะเหตุใดเราจึงต้องพึ่งพาวิธีการทางการทูต การเมือง วัฒนธรรม และสังคมในกรอบความร่วมมือในภูมิภาค ส่วนนโยบายต่างประเทศที่สำคัญของไทยประการที่สามคือ การเชื่อมั่นในองค์การระหว่างประเทศโดยเฉพาะสหประชาชาติ “⁷

นอกจากนี้ พ.อ. ถนัด ยังได้กล่าวถึงการคงอยู่ขององค์การต่างๆ ซึ่งต้องเปลี่ยนแปลงไปตามผลประโยชน์ของไทย โดยองค์การที่ไม่สามารถตอบสนองผลประโยชน์ของไทยได้ ก็จะต้องมีการยุบเลิกในที่สุด และจะต้องมีการจัดตั้งองค์การซึ่งมีความเข้มแข็งกว่าองค์การซีโต้ ดังนี้

“ ในอนาคต ข้าพเจ้าเชื่อว่า 10 ปีต่อจากนี้ไป หรืออาจจะ 20 ปี องค์การที่อ่อนแอที่สุดจะต้องถูกล้มเลิกไป ส่วนองค์การที่เข้มแข็งที่สุดจะยังคงอยู่ และจะมีการจัดตั้งองค์การที่ดีกว่า และอาจจะมีการจัดตั้งองค์การที่อาจจะเหมือนหรือแตกต่างจากประชาคมเศรษฐกิจยุโรป หรืออาจจะมีความแตกต่างกัน เนื่องจากทวีปเอเชียไม่ใช่ทวีปยุโรป “⁸

“ ในระดับระหว่างประเทศ เราจะต้องสร้างความเข้มแข็งในการร่วมมือที่มีประโยชน์และสามารถนำไปปฏิบัติได้ มิใช่ความร่วมมือที่มีอยู่บนแผ่นกระดาษและรวดเร็ว และไม่ใช่สนธิสัญญาที่สามารถทำลายได้อย่างง่ายดายและรวดเร็ว แต่เป็นความร่วมมือที่ใช้ได้จริงที่สามารถสร้างประโยชน์ให้แก่ภูมิภาค และเป็นการสร้างเสริมผลประโยชน์ร่วมกันที่ทำให้ประเทศสมาชิกเข้ามาอยู่ร่วมกัน มิใช่การอยู่ร่วมกันด้วยสนธิสัญญา” ⁹

ขณะเดียวกัน พ.อ.ถนัดยังได้แสดงความเห็นว่าการพึ่งพาตนเองและการร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านน่าจะเป็นหนทางที่ดีกว่าการร่วมเป็นพันธมิตรกับประเทศอื่นๆ ในถ้อยแถลงของการประชุมสภาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2511 ณ กรุงนิวยอร์ก ว่า

⁷Ibid., p. 232.

⁸Ibid.

⁹Ibid., p. 289.

“ในครั้งต่อไปหากมีการตั้งกลุ่มพันธมิตรขึ้นร่วมกับประเทศอื่นๆ ในโลก จะต้องมีการพูดคุยให้ชัดเจนว่าการเป็นพันธมิตรจะมีผลใช้ได้ดีตลอดเวลาขงเว้นในช่วงที่มีการเลือกตั้ง ดังนั้นไทยจึงต้องพึ่งพาตนเอง พึ่งพาภูมิภาค และท้ายสุดคือพึ่งพาโลก”¹⁰ และได้ย้ำว่า “ไทยไม่ได้ขอร้องหรือล่อลวงให้สหรัฐฯ เข้ามาร่วมทำสงครามเวียดนาม แต่สหรัฐฯ ได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับผูกพันเอง ดังนั้นสิ่งที่ไทยควรจะทำเป็นลำดับแรก และสำคัญที่สุดคือการพึ่งพาตนเอง แม้ว่าจะไม่แข็งแกร่งมากนัก และหลังจากนั้นเราจะพัฒนาความสามารถของเราอย่างดีที่สุด เราสามารถที่จะเข้าร่วมกับผู้ที่มิผลประโยชน์เหมือนกัน และผู้ที่ต้องเผชิญอันตรายเหมือนกัน โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้...”¹¹

นอกจากนี้ พ.อ.ถนัดได้ให้สัมภาษณ์ถึงนโยบายต่างประเทศของไทย โดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในระยะ 5 ปีข้างหน้า ซึ่งควรจะเน้นการร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาค โดยมีสหรัฐฯ ให้การสนับสนุนในการพัฒนาเศรษฐกิจเท่านั้น ดังนี้

“...ข้าพเจ้าคิดว่าอนาคตขึ้นอยู่กับความร่วมมือระหว่างชาติเล็กๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และบางทีของทวีปเอเชียทั้งหมด หากชาติต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความสามัคคีกันเพียงพอ อันตรายจากการโจมตีพิชิตและการแผ่ขยายอำนาจจะลดน้อยลงไปอย่างมาก และสหรัฐฯ ก็จะไม่ต้องแบกภาระความรับผิดชอบอันหนัก นี่คือนสิ่งที่เราครุ่นคิดอยู่ สหรัฐฯ สามารถให้ความร่วมมือกับประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศในเอเชียในทางสร้างสรรค์สิ่งต่างๆ ซึ่งเป็นหน้าที่ที่ข้าพเจ้าคิดว่า สหรัฐฯ ทำได้ยอดเยี่ยม ความสามารถในทางสร้างสรรค์ของสหรัฐฯ ได้รับการชมเชย และบางทีความอิจฉาจากทั่วโลก และเราหวังอย่างมากที่จะเห็นความสามารถในการเสริมสร้างของประชาชาติได้มาร่วมกับเรา และช่วยเหลือเรา เพื่อให้ประชากรจำนวนล้านๆ ของเราได้มีสภาพการดำรงชีวิตดีขึ้น ข้าพเจ้าคิดว่าความร่วมมือแบบนี้คงจะถูกกับทรศนะของพลเมืองอเมริกันมากกว่า และข้าพเจ้าเชื่อมั่นว่าชาวอเมริกันจะสามารถทำหน้าที่นี้ได้เป็นอย่างดี เพราะเขาได้แสดงให้เห็นแล้วว่ามีความสามารถในการเสริมสร้างอย่างไร และได้ทำให้ประเทศของตนที่ยังไม่พัฒนาให้เป็นประเทศที่ก้าวหน้าที่สุดของโลกในด้านอุตสาหกรรม เทคนิคและ

¹⁰Foreign Affairs Bulletin 7 (August 1967 – July 1968) : 415 – 421.

¹¹Ibid.

อื่นๆ ได้อย่างไร ดังนั้นข้าพเจ้าคิดว่านี่เป็นแบบของการร่วมมือที่เราใครจะให้
สหรัฐฯ ปฏิบัติต่อเรา ประชาชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้”¹²

ในส่วนของการซีโต้ไทยมองว่าการคงอยู่ของการนั้นมีส่วนเกี่ยวพันอย่างแยกไม่
ออกกับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ในลักษณะทวิภาคี เนื่องจากสหรัฐฯ เป็นประเทศที่มี
บทบาทสำคัญ และให้ความสำคัญกับองค์การมาโดยตลอด ต่างจากประเทศสมาชิกมหาอำนาจ
อื่นๆ คือ อังกฤษ และฝรั่งเศส ซึ่งไม่ให้ความสำคัญในการปฏิบัติงานขององค์การมากนัก ดังนั้น
เมื่อท่าทีของสหรัฐฯ เปลี่ยนไป จึงทำให้ไทยเริ่มตระหนักถึงความเปลี่ยนแปลงที่อาจจะเกิดขึ้นต่อ
องค์การซีโต้ หากสหรัฐฯ ถอนตัวออกจากภูมิภาค และเห็นว่าไทยควรจะแสวงหาความร่วมมือใน
ภูมิภาคแทนองค์การซีโต้ โดย พ.อ. ถนัด ได้กล่าวถ้อยแถลงในวาระเปิดการประชุมคณะมนตรีซีโต้
ครั้งที่ 12 ณ กรุงวอชิงตัน เมื่อวันที่ 18 เมษายน 2510 ว่า

“ในส่วนที่เกี่ยวกับประเทศของข้าพเจ้า แม้ว่าชาติไทยจะไม่ลดราในการให้
ความสนับสนุนต่อระบบการป้องกันร่วมกันที่มีอยู่ก็ตาม ไทยคงจะไม่อยู่ในสภาพ
ที่ไม่รู้เนื้อรู้ตัว ถ้าหากในที่สุดองค์การนี้จะต้องมีการไปตามทำนองที่หลีกเลี่ยง
ไม่ได้ และแสวงหาทางปรับตนเองใหม่บนพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกันที่เป็น
สัดเป็นส่วนขึ้น อันที่จริงแล้วไทยจะไม่อยู่ในฐานะที่ไม่พร้อมที่จะเผชิญกับการ
แปรผันเช่นนั้นเลย อย่างไรก็ตามเมื่อคำนึงถึงการคลี่คลายที่อาจมีขึ้นในอนาคตแล้ว
รัฐบาลและประชาชนไทยก็จำเป็นต้องพิจารณาให้ดูความเป็นไปในระยะยาวซึ่งบ่งให้
เห็นชัดว่า สันติภาพและความมั่นคงตลอดจนความเจริญก้าวหน้า นั้น เป็นเรื่องที่อยู่
ภายในขอบข่ายความรับผิดชอบของประชาชาติที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคนี้เป็นประการ
สำคัญ ฉะนั้นความร่วมมือในระหว่างกันอย่างราบรื่นจึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อประกัน
ความสงบสุขทั่วทั้งภูมิภาค...”¹³

อย่างไรก็ดีแม้ว่าไทยจะสนับสนุนให้มีการร่วมมือในภูมิภาคแทน เนื่องจากประเทศ
ในภูมิภาคมิได้คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตนเป็นสำคัญ และมีความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์ แต่ยังไม่
มีแนวคิดในการล้มเลิกองค์การซีโต้อย่างเป็นทางการ เนื่องจากในขณะนั้นไทยยังเห็นว่าประเทศ
สมาชิก องค์การซีโต้สามารถช่วยไทยในการป้องกันประเทศได้ดีกว่าการป้องกันของไทยเพียงลำพัง

¹² ถนัด คอมันตร์, ประมวลถ้อยแถลงของ ฯพณฯ ถนัด คอมันตร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการ
ต่างประเทศ เล่ม 4 ตุลาคม 2510 – ตุลาคม 2511 (พระนคร : แพรวพิทยา, 2513), หน้า 498 - 499.

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 33.

เห็นได้จากจอมพลถนอมได้กล่าวถ้อยแถลงทางวิทยุและโทรทัศน์ เนื่องในโอกาสครบรอบปีที่ 13 ในการจัดตั้งองค์การซีโต้ โดยระบุว่า

“การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของรัฐบาลของประเทศสมาชิกซีโต้บางประเทศต่อภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ ซึ่งก่อให้เกิดความสงสัยเกี่ยวกับความสามารถขององค์การซีโต้ในการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ ทำให้ผู้นำของประเทศในภูมิภาคนี้มีความใกล้ชิดกันมากขึ้นในการร่วมมือ โดยปราศจากการพึ่งพิงความช่วยเหลือจากภายนอก”¹⁴ และยังคงกล่าวอีกว่า “ประเทศในภูมิภาคนี้ร่วมกันในลักษณะหุ้นส่วนที่มีความเท่าเทียมกันและร่วมมือกันอย่างฉันมิตร โดยปราศจากผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นปัจจัยสำคัญและปราศจากการใช้กลยุทธ์ทางการเมืองเกี่ยวกับระยะทางความห่างไกล แต่เป็นการรักษาเสถียรภาพและความเจริญก้าวหน้าของภูมิภาค トラบเท่าที่ภัยจากคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคนี้ยังปรากฏอยู่ องค์การ ซีโต้ก็ช่วยแบ่งเบาภาระในการป้องกันประเทศ ถ้าไม่มีซีโต้ ประเทศที่มีอำนาจน้อย เช่นไทยจะต้องเผชิญกับอันตรายเพียงลำพัง”¹⁵

จากการตระหนักว่าประเทศในภูมิภาคมีศักยภาพทางการทหารน้อย ทำให้ผู้นำไทยได้เรียกร้องให้ประเทศในภูมิภาคร่วมมือกันในด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมแทนการใช้วิธีการทหารเพื่อป้องกันภัยจากคอมมิวนิสต์ ในกรณีที่สหรัฐฯ ถอนตัวออกไป โดยจอมพลถนอมได้กล่าวถ้อยแถลงในโอกาสครบรอบ 14 ปีทางวิทยุ และโทรทัศน์ สรุปได้ว่า

“การที่ไทยยึดติดกับอุดมคติและพยายามสนับสนุนกิจการขององค์การซีโต้ จึงทำให้ไทยต้องส่งกองกำลังไปยังเวียดนามใต้ซึ่งเป็นรัฐในพิสัยของซีโต้ และอนุญาตให้กองกำลังเข้ามาตั้งฐานทัพในไทย ในขณะที่สถานการณ์ในภูมิภาคยังคงอยู่ในภาวะอันตราย ไทยจะต้องมีการเตรียมตัวอย่างดีและต้องพยายามพึ่งพาตนเองให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และในขณะที่ประเทศเหล่านั้นซึ่งเคยมีอิทธิพลในภูมิภาคถอนตัวออกไป ไทยและประเทศเพื่อนบ้านที่มีผลประโยชน์ร่วมกันจะร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดเพื่อรักษาความมั่นคงและสันติภาพเพื่อประชาชนใน

¹⁴Foreign Affairs Bulletin 7 : 103

¹⁵Ibid.

ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และสามารถใช้มาตรการทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในการป้องกันอิสรเสรีภาพและความเป็นเสรี”¹⁶

อย่างไรก็ตามการแสวงหาความร่วมมือในภูมิภาคเพื่อทดแทนองค์การซีโต้ในช่วงเวลานั้น ยังคงไม่มีความเป็นรูปธรรมมาก เนื่องจากในขณะนั้นความร่วมมือในภูมิภาคที่เกิดขึ้นยังไม่มี ความเข้มแข็งพอ และยังไม่มียุทธศาสตร์ใดสามารถเข้ามาทดแทนองค์การซีโต้ได้ เนื่องจากการจัดตั้ง องค์การด้านความมั่นคงในช่วงนั้นเป็นไปได้ยาก เพราะประเทศในภูมิภาคต่างมีกำลังทางทหาร น้อย และประเทศเหล่านี้ต่างเห็นตัวอย่างความล้มเหลวขององค์การซีโต้¹⁷

จากเหตุผลดังกล่าวไทยจึงเสนอให้องค์การซีโต้ทบทวนบทบาทการปฏิบัติงานและ ปรับปรุงองค์การในการดำเนินการให้ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของสนธิสัญญาองค์การ ซีโต้แทนการยุบเลิกองค์การซีโต้ ดังจะเห็นได้จากคำสัมภาษณ์ของจอมพลถนอมแก่ผู้สื่อข่าวเกี่ยวกับ องค์การซีโต้ที่ระบุว่า

“องค์การซีโต้เป็นเรื่องค่อนข้างเก่าแล้ว (old story)...องค์การซีโต้ ยังคงมี ประโยชน์ แต่ไม่สามารถพูดได้อย่างกระตือรือร้นว่า ซีโต้เป็นกรอบการทำงานที่มี ประโยชน์ เนื่องจากอย่างที่รู้ดีกันอยู่แล้วว่าประเทศสมาชิกบางประเทศมีความ กระตือรือร้นน้อยลงเรื่อยๆ และให้ความร่วมมือน้อยลงเรื่อยๆ ในการปฏิบัติตาม หลักการของซีโต้ แต่ไทยยังคงเห็นด้วยกับสหรัฐฯ ออสเตรเลีย และประเทศอื่นๆ ว่าควรจะรักษาองค์การซีโต้ไว้ก่อนและอย่าเพิ่งยุบเลิก เนื่องจากเหตุผลต่างๆ คือ เรายังไม่สามารถหาองค์การใดๆ มาแทนที่ได้ แม้ว่าประเทศต่างๆ จะไม่พอใจองค์การ ซีโต้อย่างมาก แต่ถ้าเรายุบเลิกองค์การก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ทดแทนที่ดีกว่านี้ ดังนั้นถ้า เรายังไม่สามารถหาอะไรทดแทนได้ก็ควรจะต้องรักษาไว้ก่อน เนื่องจากไม่ได้สิ้นเปลือง ค่าใช้จ่ายมากนัก แต่ข้าพเจ้ายังเชื่อว่ามีทางเป็นไปได้ที่อาจจะมีการปรับปรุงองค์การ ซีโต้ องค์การสหประชาชาติ หรือองค์การอื่นๆ ถ้าประเทศสมาชิกทุกประเทศยัง เห็นว่ามีประโยชน์ จึงเป็นสิ่งจำเป็นในการทบทวนปรับปรุงการใช้ประโยชน์ และ ความสามารถในการอยู่รอดขององค์การ”¹⁸

¹⁶Foreign Affairs Bulletin 8 (August 1968 – July 1969) : 51.

¹⁷ถนัด คอมันตร์, ประมวลถ้อยแถลงของ ฯพณฯ ถนัด คอมันตร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการ ต่างประเทศ เล่ม 5 พฤศจิกายน 2511 – ตุลาคม 2512, หน้า 39.

¹⁸Foreign Affairs Bulletin 7 : 422.

ในขณะที่ พ.อ. ถนัด ได้กล่าวถึงความไร้ประสิทธิภาพขององค์การซีโต้ในการปฏิบัติงานในลาวและสงครามเวียดนาม และเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงองค์การซีโต้เพื่อให้องค์การสามารถคงอยู่ได้ตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์การอย่างน้อยที่สุดคือการรักษาสิทธิของประชาชนประเทศต่างๆ ในการพัฒนาประเทศของตนโดยปราศจากการแทรกแซงจากประเทศอื่นๆ ซึ่งมีสาระสำคัญว่า

“ซีโต้จะไม่สูญเสีย raison d’etre ถ้าประเทศในเอเชียและคอมมิวนิสต์ไม่ขยายอาณาเขตไปยังประเทศเพื่อนบ้าน อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา องค์การก็มีความอ่อนแอลง องค์การต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์ 2 ครั้ง คือวิกฤตการณ์ในลาว ปี พ.ศ.2504 และสงครามเวียดนาม ซึ่งองค์การไม่สามารถปฏิบัติตามหน้าที่ได้ตามที่ตั้งไว้ ปัจจุบันถ้าต้องการที่จะสร้างความชอบธรรมในการคงอยู่ขององค์การ องค์การจะต้องพยายามที่จะดำเนินการให้สำเร็จตามที่ประชาชนมุ่งหวังไว้ในการป้องกัน และสามารถสนองวัตถุประสงค์ที่เป็นประโยชน์ได้อย่างน้อยที่สุดคือ การให้กรอบสำหรับประเทศสมาชิกที่มีความเต็มใจในการรักษาสิทธิของประชาชนในการเลือกวิธีการพัฒนาและความเจริญก้าวหน้า โดยปราศจากการแทรกแซงจากภายนอกหรือการบังคับ”¹⁹

หลังจากนั้นเมื่อสถานการณ์ทางการเมืองภายในสหรัฐฯ ได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น เนื่องจากความไม่พอใจการทำสงครามเวียดนามของสหรัฐฯ ทำให้ฝ่ายไทยตระหนักถึงความเป็นไปได้ในการถอนตัวของสหรัฐฯ ออกจากภูมิภาคมากยิ่งขึ้น พ.อ.ถนัดได้กล่าวว่า

“ในชั้นแรกจำเป็นต้องมีการรับรอง หรือยอมรับความจริงที่ว่า การแทรกแซงของมหาอำนาจภายนอก อาจไม่ใช่วิธีการที่มีประสิทธิภาพหรือดีที่สุดในการแก้ปัญหาของประเทศในเอเชีย อาจเกิดจากเพราะพวกมหาอำนาจเหล่านั้นเบียดเบียนกับ การทนทุกข์ลำบาก หรือมีฉะนั้นมติมหาชนภายในของมหาอำนาจอาจเห็นว่าการความรับผิดชอบหนักเกินไปสำหรับพวกเขา เป็นความจริงที่ว่า แนวโน้มในปัจจุบันส่อให้เห็นไปในทางเขาเหล่านั้น ต่างก็มุ่งคำนึงถึงผลประโยชน์ในวงแคบๆ ของตน... แต่เราก็ได้เห็นความกดดันที่นับวันจะทวีขึ้นในวงการรัฐบาลสหรัฐฯ ที่

¹⁹Foreign Affairs Bulletin 8 : 52 – 53.

จะบีบบังคับให้สหรัฐฯ ถอนตัวจากทวีปเอเชียให้ไปสนใจแต่ก็เพียงกับประเทศในยุโรปและตะวันออกกลางเท่านั้น ถ้าหากเป็นเช่นนี้ก็จะเป็นการดีสำหรับเราที่จะยอมรับอารมณ์ความคิดเหล่านี้และเตรียมตัวรับสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นต่อไป...”²⁰

พ.อ.ถนัดยังกล่าวอีกว่า ไทยได้รับบทเรียน 3 ประการที่สำคัญ หากสหรัฐฯ มีการถอนตัวออกจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กล่าวคือ ประการแรกหากประเทศในเอเชียไม่มีการร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด จะทำให้ฝ่ายคอมมิวนิสต์สามารถยึดครองประเทศได้ ประการที่สองแม้แต่ประเทศมหาอำนาจก็ไม่สามารถต่อสู้กับฝ่ายคอมมิวนิสต์ได้ และประการสุดท้าย การที่ประเทศมหาอำนาจมีอำนาจทางการเมืองการทหารมาก จึงต้องใช้อำนาจอย่างระมัดระวัง เนื่องจากเกรงว่าจะก่อให้เกิดความขัดแย้งที่รุนแรง และอาจนำไปสู่สงครามขนาดใหญ่หรือสงครามโลกได้ ดังนั้น ถ้าประเทศในเอเชียต้องตกอยู่ในสภาพเช่นเดียวกับเวียดนามใต้ การหวังความช่วยเหลือจากประเทศมหาอำนาจจึงต้องเป็นไปอย่างระมัดระวัง จากบทเรียนทั้งหมดที่ไทยได้รับไทยจึงควรสร้างความร่วมมือกับประเทศในภูมิภาคที่อยู่ในสถานการณ์เช่นเดียวกับไทยในการต่อต้านภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์อย่างมีประสิทธิภาพ²¹

การประท้วงของประชาชนต่อการดำเนินนโยบายต่ออินโดจีนของสหรัฐฯ และการแสดงที่ท่าที่จะถอนตัวออกจากสงครามเวียดนามของผู้นำสหรัฐฯ ยังทำให้ พ.อ.ถนัดแสดงความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เพื่อปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์โลกใหม่ตามความเป็นจริงในภูมิภาค โดยระบุว่า ในปี พ.ศ. 2505 ไทยเห็นด้วยกับสหรัฐฯ ในการทำสงครามเวียดนาม ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการยับยั้งการรุกรานของคอมมิวนิสต์ และไทยได้ให้ความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับสหรัฐฯ เนื่องจากมีวัตถุประสงค์ที่เหมือนกัน และไม่ต้องการที่จะให้ไทยตกเป็นคอมมิวนิสต์อย่างใดก็ตาม ในปี พ.ศ. 2511 สถานการณ์ภายในประเทศสหรัฐฯ ได้เปลี่ยนแปลงไปนับตั้งแต่การเลือกตั้งในปี พ.ศ.2511 โดยรัฐบาลต้องการดำเนินนโยบายประนีประนอมและการอยู่ร่วมกัน จึงทำให้สหรัฐฯ ไม่สามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์เดิมได้อีกต่อไป ซึ่งการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ดังกล่าวเกิดจากสหรัฐฯ มิใช่ประเทศไทย และไทยเห็นว่าไม่มีเหตุผลที่สมควรในการคงกองกำลังของสหรัฐฯ ไว้ในประเทศไทยต่อไป²²

²⁰ ถนัด คอมันตร์, ประมวลถ้อยแถลงของ ฯพณฯ ถนัด คอมันตร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เล่ม 5 พฤศจิกายน 2511 – ตุลาคม 2512, หน้า 4 – 5.

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

²² R.Sea Randolph, The United States and Thailand : alliance dynamics,1950 – 1985, p.132.

นอกจากนี้ พ.อ.ถนัดได้ย้ำถึงความพยายามในการร่วมมือในภูมิภาค เพื่อทดแทนความร่วมมือและความช่วยเหลือจากสหรัฐฯ โดยยึดหลักความสามัคคี รวมทั้งความร่วมมือที่มีพื้นฐานบนความเสมอภาค ในขณะที่การรับความช่วยเหลือจากประเทศภายนอกภูมิภาคก็มีประโยชน์หากเกิดจากความเป็นมิตรที่แท้จริง ขณะเดียวกันพ.อ.ถนัดได้แสดงความหวังว่าความร่วมมือในภูมิภาคที่เพิ่งเริ่มขึ้นในช่วงนี้จะนำไปสู่การพึ่งพาตนเองของไทยและการเลิกพึ่งพาสหรัฐฯ โดยกล่าวว่า

“เป็นที่หวังว่าผู้นำประเทศในเอเชียจะได้เรียนรู้บทเรียนจากอดีตและหากว่าคิดที่จะดำเนินไปในทางที่ถูก บางทีในอนาคตอันไม่ไกลนี้ ประเทศเอเชียก็สามารถจะบอกเลิกความช่วยเหลือจากภายนอก และสามารถยืนบนขาของตนเอง โดยปราศจากความจำเป็นที่ต้องเอาใจใส่กับความต้องการหรือคำบงการจากประเทศอื่นๆ และในขณะเดียวกัน ประเทศเอเชียก็จะสามารถวางระเบียบปฏิบัติระหว่างกันบนรากฐานของความเป็นหุ้นส่วนที่เติมเต็มกันและเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน ...”²³

นอกจากนี้ในถ้อยแถลงของ พ.อ.ถนัดในฐานะหัวหน้าคณะผู้แทนไทยในการประชุมสมัชชาสหประชาชาติสมัยสามัญครั้งที่ 24 ณ นครนิวยอร์ก เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2512 ยังระบุถึงการจัดตั้งองค์การเพื่อความร่วมมือในภูมิภาคต่างๆ เพื่อทดแทนการให้ความช่วยเหลือจากสหรัฐฯ ซึ่งแม้ว่าปัจจุบันจะอยู่ในระยะเริ่มต้นแต่เมื่อเวลาผ่านไป องค์การเหล่านี้ก็จะมีคามเข้มแข็งมากขึ้น และสามารถรวมประเทศสมาชิกที่มีความแตกต่างกันทางด้านระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเข้าด้วยกัน ดังนี้

“ผลสืบเนื่องมาจากความพยายามต่างๆ นี้ก็คือ องค์การเพื่อความร่วมมือระหว่างภูมิภาคจำนวนหนึ่งขึ้น เช่น คณะมนตรีแห่งเอเชียและแปซิฟิก (แอสเปค) และสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้(อาเซียน) ได้ก่อกำเนิดขึ้นมา แน่นอนที่เดียว องค์การต่างๆ เหล่านี้ยังอยู่ในระยะแรกเริ่มและเกือบจะเรียกได้ว่าระยะทดลอง อย่างไรก็ตาม เมื่อกาลเวลาผ่านไปและมีประสบการณ์มากขึ้น องค์การเหล่านี้จะแข็งแกร่งขึ้นทีละน้อยๆ และจะมั่นคงเพื่อที่จะอำนวยประโยชน์และให้บริการอย่างมากที่สุดแก่บรรดาประเทศสมาชิก กลุ่มร่วมมือส่วนภูมิภาคเหล่านี้เน้นถึงความสำคัญในการทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดระหว่างผู้เข้าร่วมที่มีอุดมคติ

²³ถนัด คอมันตร์, ประมวลถ้อยแถลงของ ฯพณฯ ถนัด คอมันตร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เล่ม 5 พฤศจิกายน 2511 – ตุลาคม 2512, หน้า 46 - 47.

และความปรารถนาค้ำยคลึงกัน แต่ในขั้นสุดท้ายแล้วองค์การเหล่านี้ก็มุ่งที่จะรวมประเทศต่างๆ ในบริเวณ แม้จะมีนโยบายระหว่างประเทศหรือนโยบายภายในแตกต่างกัน หรือที่มีระบบทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งแตกต่างกันเข้าร่วมด้วย องค์การเหล่านี้ยังคิดเปิดโอกาสให้ประเทศนอกบริเวณเข้าร่วมด้วยได้ โดยมีข้อแม้ว่าประเทศเหล่านั้นจะต้องตกลงที่จะร่วมทำงานกับเราบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค และการเป็นหุ้นส่วนโดยร่วมรับทั้งประโยชน์และข้อผูกพันต่างๆ อย่างเท่าเทียมกัน...”²⁴

ทั้งนี้ พ.อ.ถนัดยังได้เน้นว่า “...แต่ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นประเทศเล็ก อาจมีความจำเป็นที่จะต้องร่วมมือกับมิตรประเทศทั้งใกล้และไกลแต่ขอให้สังวรว่าการร่วมมือกับประเทศอื่นในปัจจุบันนี้จะต้องกระทำโดยระมัดระวังเพราะมีทั้งผลดีและผลเสีย ถ้าหากเป็นไปได้การสร้างชาติควรจะต้องเป็นไปด้วยน้ำพักน้ำแรงของตัวเองมากยิ่งขึ้น...”²⁵

นอกจากนี้ฝ่ายไทยยังย้ำว่าการร่วมมือในภูมิภาคจะเป็นการป้องกันมิให้ประเทศไทยต้องอยู่อย่างโดดเดี่ยวหากประเทศมหาอำนาจถอนตัวออกจากภูมิภาค และเป็นการสร้างอำนาจในการต่อรองกับจีนคอมมิวนิสต์ในอนาคต โดย พ.อ.ถนัดเห็นว่าการพึ่งพาตนเองและการแสวงหาความร่วมมือเป็นสิ่งจำเป็น เนื่องจากหากสงครามเวียดนามยุติลง และสหรัฐฯ ถอนตัวออกจากอินโดจีนไทยก็จะขาดที่พึ่งในการต่อต้านภัยคุกคาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการต่อต้านจีนคอมมิวนิสต์ซึ่งยังไม่ทราบแน่ชัดว่าจีนจะดำเนินนโยบายอย่างไรต่อไป ดังนั้นประเทศในภูมิภาคจึงควรร่วมมือกันเพื่อสร้างอำนาจต่อรองร่วมกับประเทศมหาอำนาจอื่นๆ เช่นสหรัฐฯ และรัสเซียเพื่อเจรจากับจีนคอมมิวนิสต์

26

อย่างไรก็ตามความพยายามของไทยในการยุบเลิกองค์การซีโต้ได้หยุดชะงักลงไปอีกครั้งเนื่องจากในการประชุมคณะมนตรีองค์การซีโต้ ครั้งที่ 14 นายวิลเลียม พี. โรเจอร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐฯ ได้กล่าวยืนยันว่าภูมิภาคเอเชียยังคงเป็นผลประโยชน์ที่สำคัญของสหรัฐฯ เนื่องมาจากที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ทรัพยากรธรรมชาติ และผลประโยชน์ร่วมกันจึงทำให้สหรัฐฯ เข้าร่วมเป็นสมาชิกและสนับสนุนองค์การซีโต้ นอกจากนี้สหรัฐฯ กล่าวถึงการเมืองภายในและการเมืองระหว่างประเทศว่า ปัจจุบันสหรัฐฯ อยู่ในภาวะการตัดสินใจที่ลำบาก

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 50 - 51.

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 65.

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 69 - 71.

ในการจัดสรรทรัพยากรให้แก่ภายในประเทศและภายนอกประเทศ ดังนั้นจึงต้องมีการสร้างความสมดุล การประนีประนอมและการไกล่เกลี่ย อย่างไรก็ตามสหรัฐฯ ไม่ได้เปลี่ยนแปลงเป้าหมายที่มีอยู่ โดยสหรัฐฯ จะสนับสนุนการดำเนินการภายในประเทศ โดยขยายเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การพัฒนาการศึกษา การให้โอกาสที่เท่าเทียมกัน การผสมกลมกลืนทางเชื้อชาติ และการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชนทุกคน โดยเฉพาะในเมืองที่อยู่กันอย่างหนาแน่น ส่วนเป้าหมายระหว่างประเทศนั้น สหรัฐฯ จะสนับสนุนการแก้ปัญหาความขัดแย้งโดยวิธีการสันติ เพื่อให้เป็นไปตามหลักความเป็นเสรีของชาติ และการมีอิสระของประชาชนในการจัดตั้งรัฐบาลและผู้นำสหรัฐฯ มีความตั้งใจอย่างแน่วแน่ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศดังกล่าว และหวังว่าจะได้รับการยอมรับจากประเทศอื่นๆ²⁷

นายโรเจอร์ยังกล่าวอีกว่า จุดยืนปัจจุบันของสหรัฐฯ ในเวียดนามคือ การระงับข้อพิพาทในสงครามเวียดนามซึ่งคร่าชีวิตประชาชนจำนวนมากและยืดเยื้อมาเป็นเวลานานด้วยวิธีการสันติ และเห็นว่าประชาชนเวียดนามควรจะมีสิทธิในการตัดสินใจเลือกอนาคตของตนเองโดยปราศจากการแทรกแซง และเมื่อสงครามเวียดนามจบลง ก็ถือว่ากองกำลังของสหรัฐฯ ประสบความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ อย่างไรก็ตาม สหรัฐฯ ยังคงมีเป้าหมายระยะยาวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 2 ประการ คือ 1) การสร้างสันติภาพที่ยั่งยืนและได้รับการประกันโดยความมั่นคงร่วมกัน รวมทั้งสนับสนุนการเสริมสร้างความมั่นคงในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และการคงกองกำลังรักษาสันติภาพของออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ไว้ในสิงคโปร์และมาเลเซีย 2) หลังจากสันติภาพเกิดขึ้นแล้ว สหรัฐฯ จะร่วมมือกับประเทศต่างๆ ในการพัฒนาความก้าวหน้าในภูมิภาค รวมทั้งการนำทรัพยากรและพลังงานมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนภายในประเทศ²⁸

ขณะเดียวกันนายจิชูส วาร์กัส เลขาธิการองค์การซีโต้ ยังโจมตีความพยายามในการจัดตั้งความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยกล่าวว่า การที่ประเทศสมาชิกบางประเทศในองค์การซีโต้ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับองค์การซีโต้ ทำให้มีประเทศในเอเชียบางประเทศเริ่มทบทวนนโยบายต่างประเทศและข้อผูกพันตามสนธิสัญญาใหม่ ดังนั้นจึงมีบางประเทศเสนอให้มีการยุบเลิกองค์การซีโต้ ซึ่งการกระทำดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพทางความมั่นคง และจะทำให้คอมมิวนิสต์ฉวยโอกาสในการแผ่ขยายอำนาจ นอกจากนี้การที่ประเทศในเอเชียและประเทศที่มีได้อยู่ในภูมิภาคเอเชียเสนอให้กลุ่มองค์กรทางการเมืองอื่นๆ ในภูมิภาค เช่น อาเซียน และแอสแปค มีบทบาททางการทหารยังไม่สามารถทำได้ เนื่องจากไม่มีองค์กรใดที่จะปฏิบัติหน้าที่ทั้งในด้านการพัฒนาภูมิภาคและการ

²⁷ Foreign Affairs Bulletin 8 : 340 – 343.

²⁸ Ibid., pp. 343 – 346.

รักษาความมั่นคงร่วมกันได้ในเวลาเดียวกัน ส่วนบางประเทศที่ต้องการให้กลุ่มพันธมิตรในเอเชียเข้าแทนที่องค์การซีโต้ก็ยิ่งเป็นไปได้ยาก เนื่องจากความร่วมมือเป็นพันธมิตรจะประสบผลสำเร็จได้จะต้องมีประเทศมหาอำนาจเข้าร่วมอย่างกระตือรือร้น แต่ในขณะนั้นไม่มีประเทศใดในเอเชียเป็นมหาอำนาจของโลก นอกจากนี้ประเทศในเอเชียยังมีข้อจำกัดทางรัฐธรรมนูญ และการดำเนินนโยบายเป็นกลางที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติตามข้อผูกพันในการเป็นพันธมิตรทางทหาร ดังนั้นความตกลงด้านความมั่นคงของประเทศในเอเชียจึงเป็นไปได้แค่เพียงสัญลักษณ์ของความมั่นคงเท่านั้น²⁹

แม้ว่า พ.อ.ถนัดจะพอใจการยืนยันถึงนโยบายและผลประโยชน์สหรัฐฯ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่ต้องการรักษาสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาคและยืนยันการปฏิบัติตาม ข้อผูกพันขององค์การซีโต้และแถลงการณ์ถนัด – รัสก์³⁰ รวมทั้งการวิจักษ์ความพยายามในการจัดตั้งความร่วมมือในภูมิภาคเพื่อทดแทนองค์การซีโต้ แต่ในการประชุมครั้งดังกล่าว พ.อ.ถนัดได้เสนอให้มีการปรับองค์การซีโต้จากองค์กรทางทหารเป็นองค์กรทางการเมือง และเปลี่ยนวิธีการในการต่อต้านการรุกรานจากคอมมิวนิสต์ โดย พ.อ.ถนัด ได้กล่าวถึงเหตุผลที่องค์การซีโต้ต้องมีการปรับปรุงองค์การที่สำคัญ 2 ประการในการประชุมคณะมนตรีซีโต้ ครั้งที่ 14

ประการแรกคือ การลดบทบาทของประเทศมหาอำนาจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กล่าวคือ องค์การซีโต้ในปัจจุบันนี้มีสถานะที่แตกต่างจากเมื่อเริ่มก่อตั้งองค์การใหม่ๆ เนื่องจากในขณะนั้นสงครามเกาหลีเพิ่งสิ้นสุดลง และภัยจากคอมมิวนิสต์อาจจะขยายตัวเข้ามาในภูมิภาคเอเชียได้ตลอดเวลา จึงมีการเชิญประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะประเทศในยุโรปตะวันตกซึ่งมีผลประโยชน์ในภูมิภาคนี้เข้าร่วมในการจัดตั้งองค์การซีโต้เพื่อสกัดกั้นภัยจากคอมมิวนิสต์ อย่างไรก็ตามหลังจากนั้นสถานการณ์ภายในภูมิภาคเอเชียได้เปลี่ยนแปลงไปมาก ทำให้ประเทศมหาอำนาจมีผลประโยชน์และความรับผิดชอบต่อเสถียรภาพในภูมิภาคลดน้อยลง แต่ยังคงมีส่วนได้ส่วนเสียในภูมิภาคนี้ จึงลดความร่วมมือในกิจกรรมด้านการทหาร แต่ยังคงสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมด้านอื่นๆ ขององค์การซีโต้ต่อไป ดังนั้นประเทศสมาชิกควรจะมีการปรับองค์การให้เป็นเวทีทางการเมือง เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในประเด็นสำคัญต่างๆ ซึ่งแต่ละประเทศมีผลประโยชน์ร่วมกัน และเพื่อประสานนโยบายของประเทศสมาชิกให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดแก่ทุกประเทศทั้งโดยลำพังและโดยส่วนรวม ทั้งนี้การปรับปรุงองค์การดังกล่าว จะไม่ส่งผลเสียหายต่อกิจกรรมด้านการทหาร เนื่องจากในปัจจุบันกิจกรรมด้านทหารขององค์การมีน้อย ยกเว้นการวางแผนทางทหาร

²⁹Ibid., pp. 340 – 343.

³⁰Ibid., p.390.

ดังนั้น การเปลี่ยนองค์การเป็นเวทีทางการเมืองจึงเป็นการชดเชยความอ่อนแอทางการทหาร และเป็นการส่งเสริมความพยายามของประเทศต่างๆ ในการเชิดชูสันติภาพ และเสถียรภาพของโลก³¹

ประการที่สอง รูปแบบของการคุกคามและภัยต่อความเป็นอิสระเสรีของประเทศต่างๆ ในภูมิภาคได้เปลี่ยนแปลงไป โดยในขณะที่การรุกรานของกองกำลังอย่างเปิดเผยยังคงสามารถเกิดขึ้นได้ แต่ได้มีการรุกรานโดยใช้วิธีที่เรียกว่า “สงครามปฏิวัติ” หรือ “สงครามปลดปล่อย” เพิ่มขึ้น ซึ่งการรุกรานในลักษณะดังกล่าวรวมถึงการบ่อนทำลาย การแทรกซึม การก่อวินาศกรรม การก่อการร้าย การโฆษณาชวนเชื่อ และการใช้สงครามจิตวิทยา ซึ่งจีนก็ได้ยืนยันการดำเนินการดังกล่าวหลังจากการประชุมใหญ่ครั้งที่ 9 ของพรรคคอมมิวนิสต์จีน ดังนั้นหากต้องการให้องค์การซีโต้ดำรงอยู่ต่อไป จึงต้องมีการปรับปรุงองค์การให้เข้ากับสถานการณ์และรูปแบบของการรุกรานที่เปลี่ยนแปลงไป³²

จากที่กล่าวมาในช่วงก่อนการประกาศลัทธิจีน ไทยจึงพยายามที่จะดำเนินนโยบายพึ่งพาตนเองและการแสวงหาความร่วมมือในภูมิภาค รวมทั้งมีความพยายามในการยุบเลิกองค์การซีโต้ แต่เนื่องจากสหรัฐฯ ยังคงยืนยันที่จะปฏิบัติตามข้อผูกพันในองค์การซีโต้ ประกอบกับความร่วมมือในภูมิภาคขณะนั้นยังอยู่ในระยะเริ่มต้น และยังไม่มียุทธศาสตร์ใดเข้ามาทดแทนองค์การซีโต้ได้ จึงมีการเสนอให้มีการปรับปรุงองค์การซีโต้เท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในขณะเดียวกันไทยก็ตระหนักดีว่า แม้ว่าการประกาศการหยุดยิงระเบิดในเวียดนามเหนือของประธานาธิบดีจอห์นสันยังไม่ใช่ นโยบายของสหรัฐฯ และประธานาธิบดีจอห์นสันยังคงยืนยันไม่ถอนทหารออกจากเวียดนามใต้จนกว่าฝ่ายคอมมิวนิสต์จะยุติการรุกรานเวียดนามใต้และประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่เนื่องจากสหรัฐฯ เป็นประเทศประชาธิปไตยซึ่งให้ความสำคัญกับเสียงส่วนมาก ดังนั้น หากเสียงส่วนใหญ่และมติมหาชนสนับสนุนให้สหรัฐฯ ถอนตัวออกจากสงครามเวียดนาม ก็เป็นการยากที่ประธานาธิบดีคนต่อไป หรือรัฐบาลชุดใหม่ของสหรัฐฯ จะขัดใจความต้องการดังกล่าว³³ ซึ่งการคาดการณ์ของไทยก็เป็นจริงเมื่อประธานาธิบดีริชาร์ด เอ็ม นิกสัน ขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี และได้ประกาศลัทธิจีน

³¹ ถนัด คอมันตร์, ประมวลถ้อยแถลงของ ฯพณฯ ถนัด คอมันตร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เล่ม 5 พฤศจิกายน 2511 – ตุลาคม 2512, หน้า 21 - 22.

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 22 - 24.

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 59.

5.2 การประกาศลัทธิกัน

นโยบายของสหรัฐฯ เปลี่ยนแปลงไปอย่างเห็นได้ชัดหลังจากที่สหรัฐฯ ประกาศลัทธิกัน ในปี พ.ศ.2512 โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์กับประเทศที่มีการพึ่งพาความช่วยเหลือทางทหารจากสหรัฐฯ มาโดยตลอดเช่นประเทศไทย เนื่องจากการประกาศลัทธิกันสะท้อนให้เห็นว่า สหรัฐฯ พยายามที่จะไม่ส่งกองกำลังสหรัฐฯ เข้าไปช่วยเหลือประเทศใดอีก นอกจากในกรณีที่มีการใช้อาวุธนิวเคลียร์ ซึ่งเป็นกรณีที่เกิดขึ้นได้ยาก หรือในกรณีที่สหรัฐฯ เห็นว่าภัยคุกคามดังกล่าวส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของสหรัฐฯ และประเทศในภูมิภาคนั้นทั้งหมด การประกาศลัทธิกันจึงทำให้ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียขาดความศรัทธา และเชื่อมั่นต่อนโยบายของสหรัฐฯ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างมาก โดยเฉพาะนโยบายการถอนทหารออกจากเวียดนาม สามารถตีความได้ว่า การที่สหรัฐฯ จะใช้กำลังทหารเข้าแทรกแซงป้องกันประเทศใดประเทศหนึ่ง ดังเช่นในกรณีของเวียดนามใต้นั้นเป็นไปได้ยาก ยกเว้นการกระทำดังกล่าวเป็นการปฏิบัติตามสนธิสัญญา และในส่วนขององค์การซีโต้ นั้น หากประเทศสมาชิกเช่นไทย มิได้ถูกคอมมิวนิสต์รุกรานอย่างเปิดเผยก็ยากที่สหรัฐฯ จะให้การป้องกัน เนื่องจากหลังสงครามเกาหลี พ.ศ.2493 เป็นต้นมา ยังไม่มีประเทศคอมมิวนิสต์ใดๆ ใช้วิธีการรุกรานอย่างเปิดเผยเช่นนั้นอีก โดยเฉพาะการรุกรานต่อประเทศสมาชิกองค์การซีโต้

ในระยะแรกของการประกาศลัทธิกันจึงทำให้ประเทศที่เป็นพันธมิตรทางการทหารกับสหรัฐฯ เกิดความหวาดเกรงต่อการปฏิบัติตามข้อผูกพันทางการทหารของสหรัฐฯ ในอนาคต โดยในส่วนของไทย จอมพลถนอมได้เรียกประชุมคณะรัฐมนตรี และได้ยื่นประท้วงสหรัฐฯ ว่า สหรัฐฯ ไม่ควรจะถอนทหารและความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจต่อเวียดนามใต้ และละทิ้งประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อีกต่อไปโดยลำพัง เนื่องจากประเทศในภูมิภาคตั้งอยู่ในภูมิรัฐศาสตร์ที่เสี่ยงต่อภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ และไทยก็ได้เสียสละเพื่อผลประโยชน์ของพันธมิตรมานานรวมทั้งยี่สิบปีให้สหรัฐฯ คำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐฯ³⁴ แต่สหรัฐฯ มิได้ให้ความสนใจกับข้อเรียกร้องดังกล่าว

อย่างไรก็ตามเมื่อประธานาธิบดีลินคอล์นได้เดินทางมาเยือนประเทศไทย พ.อ.ถนัดได้กล่าวถึงจุดยืนของประเทศไทยหลังจากรับทราบการเปลี่ยนแปลงนโยบายดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2512 โดยระบุว่า “รัฐบาลไทยสนับสนุนนโยบายที่ต้องการให้ประเทศเอเชียแก้ปัญหาของเอเชียเอง

³⁴Astri Suhrke – Goldstein, “Thailand : Trapped in the bamboo image,” *Australian Outlook* 22 (December 1968) : 335.

มานานแล้ว รัฐบาลไทยจึงมีความพอใจต่อการมาเยือนของประธานาธิบดีนิกสัน เนื่องจากเป็นโอกาสที่จะทราบว่าประเทศทั้งสองเห็นร่วมกันในนโยบายดังกล่าว ไทยจะมีบทบาทในการรับความผิดชอบในการป้องกันประเทศทั้งหมด และจะมีทหารไทยเพียงประเทศเดียวเท่านั้นที่จะจัดการกับปัญหาการแทรกซึมของคอมมิวนิสต์ภายในประเทศ” นอกจากนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับการทหารนั้น พ.อ.ถนัดได้กล่าวว่า “ไทยไม่เคยร้องขอหรือมีความตั้งใจที่จะร้องขอกองกำลังต่างประเทศในการเข้ามาและช่วยเหลือในการต่อสู้กับผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ นโยบายของไทยคือการร้องขอความช่วยเหลือจากภายนอกในเรื่องของอาวุธและอุปกรณ์มิใช่กำลังทหาร”³⁵

ต่อมา พ.อ.ถนัดได้เขียนบทความเรื่อง “Withdrawal and a New Era” ลงในหนังสือลอนดอน ไทมส์ ฉบับวันที่ 18 สิงหาคม 2512 แสดงความเห็นด้วยกับการถอนทหารว่า การถอนกำลังทหารออกไปอาจจะสร้างความไม่แน่ใจให้กับประเทศที่ต้องการการปกป้องจากมหาอำนาจเหมือนในอดีต แต่จริงๆ แล้วตามความเห็นของประเทศเอเชีย เป็นโอกาสที่ดีสำหรับประเทศเอเชียในการค้นหาจิตวิญญาณของประเทศตน การสิ้นสุดของสงครามเวียดนามไม่ว่าจะในรูปแบบใดถือเป็นการสิ้นสุดของยุคอาณานิคม และย้ำว่าประเทศอาเซียนควรจะเริ่มใช้นโยบายการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ (peaceful coexistence) กับประเทศคอมมิวนิสต์ในการร่วมมือเพื่อให้ได้ผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน หากว่าประเทศเหล่านี้ละทิ้งนโยบายในการแผ่ขยายและการครอบงำทั้งนี้อาจจะเป็นเรื่องยาก แต่ไทยและประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคจะต้องมีส่วนร่วมอย่างกระตือรือร้นอย่างต่อเนื่องเพื่อสร้างสันติภาพ ความสงบ และความเจริญก้าวหน้าในภูมิภาค³⁶ นอกจากนี้ พ.อ.ถนัดยังแสดงความเห็นว่า ปัจจุบันสหรัฐฯ กำลังทบทวนข้อผูกพันของตนที่มีต่อประเทศไทยและประเทศอื่นๆ ขณะเดียวกันไทยก็จำเป็นต้องทบทวนข้อผูกพันของไทยต่อประเทศภายนอกด้วย³⁷ ดังนั้น สิ่งสำคัญคือ “เราต้องพึ่งตนเอง”³⁸ และเป็นการที่ไม่สมควรที่ไทยจะฝากชะตาไว้กับประเทศอื่น³⁹

³⁵Foreign Affairs Bulletin 9 (August 1969 – July 1970) : 44.

³⁶Ibid., pp.49 – 51.

³⁷Yuan – Li Wu, *The Strategic land ridge Peking's relations with Thailand Malaysia Singapore and Indonesia* (California : Hoover Institution Press, Stanford University, 1975), p. 19.

³⁸Clark D. Neher, “Thailand : The politics of Continuity,” p. 165. อ้างถึงใน ฤชชัย จันทรสรมบดี , “การศึกษาการปรับนโยบายต่างประเทศต่อประเทศจีนระหว่าง 1969 – 1973,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 45.

³⁹Thanat Khoman, “New pattern of relations,” *Saranrom*, pp. 3 – 4. ใน ฤชชัย จันทรสรมบดี , “การศึกษาการปรับนโยบายต่างประเทศต่อประเทศจีนระหว่าง 1969 – 1973,” หน้า 45.

ความพยายามของไทยที่จะหันมาพึ่งกองกำลังของตนเองในการป้องกันประเทศเพิ่มมากขึ้น หลังจากที่หนังสือพิมพ์ดิ อินเตอร์แนชันแนล เฮรัลด์ ทริบิว ฉบับวันที่ 29 กรกฎาคม 2512 โจมตีว่าไทยไม่พอใจนโยบายต่อภูมิภาคเอเชียของประธานาธิบดีนิกสัน ที่เน้นการให้เงินช่วยเหลือและอาวุธ แต่จะไม่มีการส่งกองกำลังเข้ามาช่วยเหลืออีก โฆษกกระทรวงการต่างประเทศของไทยจึงส่งแถลงการณ์ไปยังบรรณาธิการนิตยสารดังกล่าวที่กรุงปารีสเพื่อปฏิเสธข้อกล่าวหาข้างต้น และเน้นว่าไทยสนับสนุนให้ประชาชนเอเชียรับผิดชอบและต่อต้านการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ด้วยตนเองมานานแล้ว และเนื่องจากการสนับสนุนความคิดดังกล่าว ทำให้ไทยไม่เคยเรียกร้องให้กองกำลังต่างประเทศ โดยเฉพาะสหรัฐฯ เข้ามาช่วยเหลือกองกำลังของไทยในต่อต้านผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในประเทศไทย และไม่มี ความตั้งใจที่จะทำเช่นนั้นในอนาคตด้วย กองกำลังสหรัฐฯ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่กองทัพอากาศ ได้เข้ามาในไทยตามคำร้องขอของรัฐบาลสหรัฐฯ เพื่อปฏิบัติการในสงครามเวียดนาม ในขณะที่เดียวกันกองกำลังสหรัฐฯ ที่อยู่ในเวียดนามก็ไม่ได้เข้ามาด้วยความเต็มใจและไทยไม่ได้ขอร้อง ในส่วนที่เกี่ยวกับความช่วยเหลือของสหรัฐฯ นั้น รัฐบาลไทยเห็นว่าเป็นผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับ เนื่องจากความช่วยเหลือจะทำให้ประเทศโลกเสรีในภูมิภาคนี้สามารถต่อต้านและขับไล่การขยายตัวของคอมมิวนิสต์ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของประเทศผู้ให้ ในขณะที่ฝ่ายคอมมิวนิสต์ก็มีการให้ความช่วยเหลือแก่พันธมิตรในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังนั้นประเทศโลกเสรีจึงควรให้ความช่วยเหลือแก่พันธมิตรด้วยเช่นกัน⁴⁰

นอกจากการ โจมตีดังกล่าวแล้วหนังสือพิมพ์วอชิงตัน โปสท์ ฉบับวันที่ 28 กรกฎาคม 2512 และหนังสือพิมพ์นิวยอร์ก โปสท์ ฉบับวันที่ 28 กรกฎาคม 2512 ได้โจมตีสถาบันพระมหากษัตริย์ไทย และกล่าวหาว่าความตกลงระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ทำให้สหรัฐฯ เข้าไปมีส่วนพัวพันอย่างมากในสงครามเวียดนาม ซึ่ง พ.อ.ถนัด ได้กล่าวตอบได้ว่า “สหรัฐฯ เข้าทำสงครามเวียดนามด้วยตนเอง ไทยได้ส่งกองกำลังไปเวียดนามได้ตามคำร้องขอของเวียดนามได้ และต้องการให้สันติภาพเกิดขึ้นโดยเร็วเท่าที่จะเป็นไปได้ นอกจากนี้ไทยจะไม่รับผิดชอบต่อความวุ่นวายที่เกิดขึ้นในสหรัฐฯ เกี่ยวกับการเข้าปฏิบัติการในสงครามเวียดนาม”⁴¹

ความไม่พอใจของผู้นำไทยเกิดจากการที่สหรัฐฯ นำไทยเข้าไปเกี่ยวข้องกับความขัดแย้งทางการเมืองภายในในประเด็นด้านความร่วมมือที่สำคัญคือ การใช้อำนาจของสหรัฐฯ ในการส่งกองกำลังสหรัฐฯ เข้าไปปฏิบัติการ โดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภาองเกรส และประเด็นอื่นๆ เช่น ความพยายามในการเปิดเผยแผนปฏิบัติการร่วมกันทางทหาร (contingency plan) การลด

⁴⁰Foreign Affairs Bulletin 9 : 44 – 45.

⁴¹Ibid., pp. 46 –47.

ความน่าเชื่อถือในการส่งกองกำลังทหาร การเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับทหารสหรัฐฯ ทั่วโลก และการใช้กองกำลังทหารในการแก้ไขปัญหาของโลก ซึ่ง พ.อ.ถนัดเห็นว่าไทยตกเป็นเหยื่อที่สำคัญของสหรัฐฯ ทั้งที่ไทยเป็นพันธมิตรที่ดีกับสหรัฐฯ มาโดยตลอด และเชื่อว่าผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ในเอเชียมีความสอดคล้องกับไทย โดยไทยได้ให้การสนับสนุนสหรัฐฯ นับตั้งแต่กองเรือสหรัฐฯ เข้ามายังไทย ในช่วงที่วิกฤตการณ์ในลาวทวีความรุนแรงสูงสุดในปี พ.ศ. 2505 นอกจากนี้ไทยได้ให้ความร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการปฏิบัติการในลาวและเวียดนามอย่างใกล้ชิด และปัจจุบันไทยมีทหารจำนวน 12,000 คนในเวียดนามใต้ และ พ.อ.ถนัดได้กล่าวตอนสุดท้ายว่า “หากมีปัญหาใดๆ ในสหรัฐฯ เกี่ยวกับการคงกองกำลังในประเทศไทย ให้กองกำลังสหรัฐฯ สามารถถอนทหารในเวลาใดก็ได้ตามที่ต้องการ” ซึ่งการแถลงดังกล่าวทั้งหมดของไทยเป็นการชี้ให้สหรัฐฯ เห็นว่าการคงกองกำลังไว้ในประเทศไทยและการเสนอให้สหรัฐฯ ใช้ฐานทัพทั้ง 7 แห่งเป็นผลมาจากความต้องการเร่งด่วนของรัฐบาลสหรัฐฯ ที่ต้องการปฏิบัติการในเวียดนามและลาวเท่านั้น⁴²

หลังจากนั้นไทยจึงมีการเรียกร้องให้มีการเจรจาถอนทหารสหรัฐฯ ออกจากดินแดนไทย โดยมี พ.อ.ถนัด และนายเลียวนาร์ด อังเกอร์ เอกอัครราชทูตสหรัฐฯ ประจำประเทศไทย เป็นผู้แทนของแต่ละฝ่าย และได้ออกแถลงการณ์ร่วมกัน เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2512 เกี่ยวกับการเจรจาในการลดกองกำลังทหารสหรัฐฯ ในประเทศไทยโดยจะเริ่มการเจรจาในวันที่ 1 กันยายน 2512 หลังจากนั้นในวันที่ 3 กันยายน 2512 ได้มีการเจรจาที่กระทรวงการต่างประเทศ โดยได้มีการย้ำว่ากองกำลังทหารสหรัฐฯ ที่ประจำอยู่ในประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อต่อสู้กับฝ่ายคอมมิวนิสต์ในเวียดนามใต้ อย่างไรก็ตามในการเจรจาขั้นแรกนั้นได้มีการตัดสินใจว่า กองกำลังใดในประเทศไทยที่ไม่มีความจำเป็นในเวลานี้และสามารถถอนออกไปได้ โดยไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และทั้งสองฝ่ายจะมีการพบปะกันอีกทีเพื่อติดตามผลการดำเนินการของเจ้าหน้าที่จากทั้งสองฝ่าย⁴³

ต่อมาในวันที่ 11 กันยายน 2512 ฝ่ายไทยและสหรัฐฯ ได้มีการพบปะกันเป็นครั้งที่ 2 ณ กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งฝ่ายคณะทำงานด้านการทหารร่วมกันได้มีการทำข้อเสนอในการลดกองกำลังทหารให้แก่รัฐบาลทั้งสองฝ่าย โดยคำนึงถึงถึงจุดยืนของทั้งสองประเทศ กล่าวคือกองกำลังสหรัฐฯ อยู่ในประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญคือ การยุติสงครามเวียดนามและการเสริมสร้างความมั่นคงในพื้นที่ ส่วนไทยจะยังคงให้ความร่วมมือกับสหรัฐฯ เพื่อให้บรรลุ

⁴²Ibid., pp. 59 - 61

⁴³Ibid., pp. 61 – 62.

วัตถุประสงค์เดียวกันนี้ แต่ในขณะเดียวกันไทยจะจัดกำลังคนเพื่อต่อต้านกิจกรรมของฝ่ายคอมมิวนิสต์ภายในประเทศ⁴⁴ หลังจากนั้นเมื่อสหรัฐฯ ประกาศถอนทหารออกจากเวียดนามใต้เมื่อวันที่ 17 กันยายน 2512 โดยมีได้มีการปรึกษาหารือกับไทยในฐานะมิตรประเทศจึงทำให้ไทยไม่พอใจ และมีการประกาศถอนทหารในวันที่ 30 กันยายน 2512 โดยจะให้มีการถอนกำลังทางบกและอากาศของสหรัฐฯ จำนวน 6,000 คน ออกจากไทยภายในวันที่ 1 กรกฎาคม 2513⁴⁵

ต่อมาในวันที่ 8 กันยายน 2513 ไทยและสหรัฐฯ ได้ออกแถลงการณ์ประกาศให้มีการถอนทหารจำนวน 95,000 คน (กองกำลังอากาศ 7,300 คน และกองทัพบก 2,500 คน) ภายในวันที่ 1 กรกฎาคม 2514 ซึ่งจะเป็นการลดกองกำลังสหรัฐฯ เหลือ 32,000 คน⁴⁶ อย่างไรก็ตามในช่วงต้นเดือนตุลาคม 2513 ไทยและสหรัฐฯ เห็นร่วมกันในการหยุดพักการถอนทหารชั่วคราว เนื่องจากสถานการณ์การเมืองและการทหารในอินโดจีนยังคงไม่แน่นอน⁴⁷ และได้มีการเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่สหรัฐฯ ในปี พ.ศ. 2515 แต่ต่อมาในเดือนสิงหาคม 2516 สหรัฐฯ และไทยได้มีการทำความตกลงที่ระบุให้ถอนกองกำลังจำนวน 3,500 คนและเครื่องบินมากกว่า 100 เครื่องออกจากประเทศไทยไป⁴⁸ ซึ่งรวมถึงกองกำลังอากาศที่ตาคลีและหน่วยนาวิกโยธินที่น้ำพอง⁴⁹ อย่างไรก็ตามแม้ว่าไทยจะเรียกร้องให้มีการถอนทหาร แต่ยังคงเห็นว่าควรที่จะให้สหรัฐฯ ช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและทหารต่อไป เนื่องจากการให้ความช่วยเหลือของสหรัฐฯ และการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาค จะเป็นพื้นฐานสำคัญที่ทำให้ไทยและประเทศในภูมิภาคสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติ หลังจากทีสหรัฐฯ ถอนตัวออกจากภูมิภาคนี้⁵⁰

⁴⁴Ibid., p. 62.

⁴⁵Ibid., pp. 62 - 63.

⁴⁶Benjavan Charoenratha, "A comparison of Thailand's relations with the United States and China : 1965 - 1975," (Master's thesis, North Texas States University, 1978), p.46.

⁴⁷Ibid., pp.46 - 47.

⁴⁸Washington Star - News (24 August 1973). in Benjavan Charoenratha, "A comparison of Thailand's relations with the United States and China : 1965 - 1975," p.46.

⁴⁹Washington Star - News (24 August 1974) and Washington Post (25 August 1973) in Benjavan Charoenratha, "A comparison of Thailand's relations with the United States and China : 1965 - 1975," p.46.

⁵⁰Charles E. Morrison and Astri Suhrke, Strategies of survival : The foreign policy dilemmas of small Asian states(Queenland : University of Queensland Press,1978), p. 125

ความพยายามของไทยในการพึ่งพาตนเองเพิ่มมากขึ้นหลังจากที่ พ.อ.ถนัดเดินทางกลับจากการประชุมสมัชชาสหประชาชาติและได้ให้สัมภาษณ์ว่า ไทยจะต้องมีการพึ่งพาตนเองให้มากที่สุดในการจัดสรรกำลังคนเพื่อจัดการกับภัยคุกคาม และในการเดินทางไปครั้งนี้ พ.อ.ถนัดได้พบกับประธานาธิบดีนิกสัน และผู้นำคนอื่นๆ ของสหรัฐฯ และได้แจ้งให้ทราบอย่างชัดเจนว่าไทยจะไม่ขอร้องให้กองกำลังสหรัฐฯ เข้ามาต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ในประเทศไทยอีก แม้ว่าไทยจะหวังให้สหรัฐฯ ช่วยเหลือในด้านอุปกรณ์และวัตถุอื่นๆ อย่างไรก็ตามในส่วนของสหรัฐฯ ประธานาธิบดีนิกสันยังยืนยันว่าสหรัฐฯ จะปฏิบัติตามข้อผูกพันที่มีอยู่กับไทย และจะพิจารณาหาหนทางและวิธีการในการทำให้ความร่วมมือสำเร็จลุล่วง เพื่อสร้างความผาสุกสันติภาพในภูมิภาคนี้ นอกจากนี้ พ.อ.ถนัดยังกล่าวถึงอนาคตของไทยหลังจากการประกาศลัทธิจีน โดยยอมรับว่า สภาพกองเกรสของสหรัฐฯ จะตัดงบประมาณเงินช่วยเหลือต่างประเทศ เนื่องจากประชาชนอเมริกันและทหารของประเทศพันธมิตรอื่นๆ ไม่ต้องการทำสงครามอีกต่อไป โดยเฉพาะกลุ่มวัยรุ่นและนักศึกษา ดังนั้นไทยจึงไม่ควรตั้งความหวังว่าสหรัฐฯ และพันธมิตรอื่นๆ จะส่งกำลังทหารมาช่วยเหลือไทย⁵¹

ในส่วนเกี่ยวกับองค์การซีโต้ พ.อ.ถนัดได้แสดงความวิตกกังวลต่ออนาคตขององค์การซีโต้ หลังจากสหรัฐฯ ประกาศลัทธิจีน และการเจรจาถอนทหารออกจากไทย โดยให้สัมภาษณ์ว่า “องค์การซีโต้เริ่มเข้าสู่ภาวะที่ยากลำบากขึ้นเรื่อยๆ แต่เรายังคงไม่มีการเตรียมที่จะยุบเลิกเพราะยังไม่มียุทธศาสตร์ใดมาทดแทน และรัฐบาลสหรัฐฯ ก็รู้สึกอย่างเดียวกัน ถ้าประเทศเอเชียสามารถจัดตั้งระบบความมั่นคงของประเทศเอเชียในลักษณะเดียวกันนี้ได้ระหว่างอินโดนีเซีย ไทย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ ร่วมกับประเทศอื่นๆ ก็จะถึงเวลาในการทดแทนองค์การซีโต้ด้วยระบบความมั่นคงของเอเชียอย่างแท้จริงแน่นอน”⁵²

ความพยายามในการพึ่งพาตนเองและแสวงหาความร่วมมือในภูมิภาคของไทย ยังจะเห็นได้จากการให้สัมภาษณ์ของ พ.อ. ถนัด แก่นายคูบี จากนิตยสารเอเชีย แมกกาซีน เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2512 เกี่ยวกับการถอนทหารของสหรัฐฯ ว่ามีความสอดคล้องกับนโยบายในการพึ่งตนเองของไทย นอกจากนี้ยังแสดงทัศนะเกี่ยวกับเอเชียในทศวรรษที่ 1970 ว่า ควรจะมีการร่วมมือในระบบการป้องกันร่วมกันทางการเมือง (collective political defense systems) และการร่วมมือในภูมิภาค เนื่องจากประเทศในเอเชียส่วนมากมีศักยภาพทางการทหารน้อย ทั้งนี้ความร่วมมือในภูมิภาคดังกล่าวจะประกอบด้วยความร่วมมือทางการเมือง การทูต การศึกษา วัฒนธรรม และสังคม

⁵¹ Foreign Affairs Bulletin 9 : 169.

⁵² Ibid., p. 175.

อย่างไรก็ตาม พ.อ.ถนัดเห็นว่า ความร่วมมือในภูมิภาคจะต้องเผชิญกับปัญหา เนื่องมาจากการที่ประเทศต่างๆ ในพื้นที่ที่มีความห่างเหินกันมาตั้งแต่ในอดีต⁵³

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าไทยจะมีท่าทีในการพยายามพึ่งตนเองดังกล่าว แต่สหรัฐฯ ได้ส่งผู้แทนมาเพื่ออ้างว่าจะยึดถือปฏิบัติตามข้อผูกพันที่มีอยู่ โดยสหรัฐฯ ได้มอบหมายให้นายสปีโร แอกนิว รองประธานาธิบดีสหรัฐฯ และคณะเดินทางมายังประเทศไทย และเข้าพบจอมพลถนอม และเจ้าหน้าที่ระดับสูงของไทย ณ ทำเนียบรัฐบาล เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2513 หลังจากการพบปะ พ.อ.ถนัดได้ให้สัมภาษณ์แก่หนังสือพิมพ์ว่า “สหรัฐฯ จะไม่เปลี่ยนแปลงนโยบายต่อไทยและองค์การซีโต้ และจะปฏิบัติตามข้อผูกพันต่อไทยและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อให้รอดพ้นจากการรุกรานของคอมมิวนิสต์และการแทรกซึม” รวมทั้งยืนยันว่าจะให้การสนับสนุนด้านวัตถุและอุปกรณ์แก่ไทยในการต่อต้านคอมมิวนิสต์⁵⁴

แม้ว่าสหรัฐฯ จะยืนยันการปฏิบัติตามพันธะผูกพัน แต่ไทยยังคงสงสัยในท่าทีของสหรัฐฯ และยังคงย้ำให้ไทยพึ่งพาตนเอง โดย พ.อ.ถนัดได้กล่าวว่า

“...ปรากฏการณ์ที่เป็นที่รู้จักกันดีในแง่ของการสามารถเปลี่ยนแปลงได้อย่างกะทันหัน ได้แก่ บรรยากาศของประเทศอเมริกา ประเดี๋ยวก็ร้อนประเดี๋ยวก็เย็นลงอย่างกะทันหัน ครั้นแล้วก็ร้อนอีก บรรยากาศในทางการเมืองของอเมริกานั้น ไม่ใช่จะไม่เหมือนกับบรรยากาศตามธรรมชาติดังกล่าว ปีหนึ่งพวกเขาก็ยกย่องยึดถือหลักการสร้างความปลอดภัยร่วมกัน การโอบล้อมจีน แต่แล้วในปีต่อมาพวกเขาก็พากันบอกว่า นโยบายเกี่ยวกับเวียดนามของสหรัฐฯ นั้นผิดศีลธรรมและผิดกฎหมายเช่นนี้เป็นต้น ลักษณะเช่นนี้...ทำให้ความเชื่อถือในข้อผูกพันระหว่างประเทศต่างๆ ที่ได้ทำกันไว้เป็นที่ชัดเจนนั้นลดลง...”⁵⁵ และเน้นว่า

“ประเทศไทยจะต้องตระหนักว่าไทยจะต้องไม่คาดหวังว่าสหรัฐฯ จะส่งกำลังทหารไปรบที่ไหนอีก ยกเว้นจะมีการรุกรานโดยเปิดเผยเกิดขึ้น มติมหาชน

⁵³Ibid., pp. 193 – 194.

⁵⁴Ibid., pp. 288 – 289.

⁵⁵Thanat Khoman, Press Release No. 7 (5 February 1971) : 7 and Press Release No. 21 (13 May 1971) : 2 ใน จันทิมา อ่องสุริย์, นโยบายต่างประเทศของสาธารณรัฐประชาชนจีนและผลกระทบต่อประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2516), หน้า 72 – 73.

ในสหรัฐฯ นั้นอ้อมตัวเสียแล้วกับการเข้าแทรกแซงในสงครามแบบนี้ นอกจากนั้น จะไม่เป็นการมองสภาพความเป็นจริง หากมีบุคคลใดคาดหวังว่าประธานาธิบดีคนใหม่ของสหรัฐฯ จะดำเนินนโยบายที่ขัดต่อมติมหาชน...ชาวอเมริกันไม่ต้องการให้รัฐบาลของตนเป็นตำรวจโลกอีกต่อไป”⁵⁶

พ.อ.ถนัดยังคงย้ำถึงการพึ่งตนเองโดยกล่าวถ้อยแถลงเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างสหรัฐฯ และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ภายหลังสงครามเวียดนามว่า “สำหรับการเตรียมการภายหลังสงครามเวียดนาม รัฐบาลไทยได้มีการเตรียมการที่จะส่งเสริมเสถียรภาพความมั่นคงในภูมิภาค โดยประเทศในเอเชียจะต้องพึ่งพาตนเองเป็นลำดับแรกด้วยความเข้มแข็ง และทรัพยากรของตน เพื่อสนับสนุนการสร้างสันติภาพและเสถียรภาพ รวมทั้งความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและความอยู่ดีกินดีของประชาชน”⁵⁷

ในขณะเดียวกัน ความร่วมมือในภูมิภาคภายใต้กรอบของสมาคมอาเซียนก็ปรากฏชัดมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากเมื่อคอมมิวนิสต์รุกรานกัมพูชาในปีพ.ศ. 2513 พ.อ. ถนัดได้แสดงความต้องการที่จะแก้ปัญหาด้วยวิธีการทางการเมือง เพื่อหลีกเลี่ยงการแทรกแซงในกัมพูชาซึ่งเป็นประเทศเป็นกลาง โดยเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2513 พ.อ.ถนัดได้เสนอความคิดเห็นให้มีการจัดประชุมระหว่างประเทศคอมมิวนิสต์และประเทศเสรีในเอเชียและแปซิฟิกเพื่อพิจารณาสถานการณ์ในกัมพูชา และลดการแทรกแซงจากประเทศมหาอำนาจ และเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2513 พ.อ. ถนัด ได้เสนอให้ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ อินโดนีเซีย และญี่ปุ่น รวมทั้งไทยร่วมกันพิจารณาข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในกัมพูชาเพื่อเสนอต่อประเทศมหาอำนาจ ต่อมาพ.อ.ถนัดได้เข้าร่วมในการประชุมที่จกาทาร์ ประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งที่ประชุมมีมติร่วมกันในการประนามการส่งกองกำลังต่างประเทศเข้าไปยังกัมพูชา และสนับสนุนการรับรองความเป็นกลางของกัมพูชา⁵⁸

นอกจากนี้คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างข้อเสนอของพ.อ.ถนัด ที่จะให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตเป็นกลาง เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2514 และได้ให้ พ.อ. ถนัด เดินทางไป

⁵⁶New York Times (14 April 1968) in Charles E. Morrison and Astri Suhrke, *Strategies of survival : The foreign policy dilemmas of small Asian states*, p. 124.

⁵⁷Foreign Affairs Bulletin 9 : 159.

⁵⁸Asdakorn Eksaengsri, “Foreign policy – making in Thailand, ASEAN policy, 1967 – 1972,” p. 310.

มาเลเซีย เพื่อประกาศทำที่สนับสนุนข้อเสนอดังกล่าวของไทย เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2514⁵⁹ ส่วนในกรณีของจีน กลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนต่างต้องการที่จะให้การรับรองจีนคอมมิวนิสต์ และสนับสนุนให้จีนคอมมิวนิสต์เข้าเป็นสมาชิกของสหประชาชาติ โดย พ.อ. ถนัด ได้จัดประชุมพิเศษขึ้นระหว่างวันที่ 25 – 27 พฤศจิกายน 2514 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ซึ่งที่ประชุมได้ตกลงที่จะให้การรับรองจีนในองค์การสหประชาชาติ และปรับความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีน⁶⁰

นอกจากนี้ ในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีกระแสข่าวเกี่ยวกับความพยายามของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในการจัดตั้งกลุ่มพันธมิตรทางทหารขึ้น โดยผู้นำคนแรกที่เสนอความคิดนี้คือ นายพลเหงียนเกากี รองประธานาธิบดีเวียดนามใต้ ได้เสนอความคิดต่อไทยอย่างไม่เป็นทางการให้มีการร่วมมือทางการทหารระหว่างเวียดนามใต้ ลาว กัมพูชา และไทย เพื่อต่อต้านคอมมิวนิสต์ด้วยตนเอง ส่วนคนที่สองคือ นายวิลเลียม โรเจอร์ รัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐฯ ได้ให้สัมภาษณ์ในหนังสือพิมพ์ว่า เมื่อสหรัฐฯ ถอนทหารออกจากกัมพูชาในปลายเดือนมิถุนายนแล้วสหรัฐฯ จะไม่ส่งกองทหารกลับไปช่วยกัมพูชาอีก เพราะการกระทำดังกล่าวเป็นการขัดกับนโยบายหลักของประธานาธิบดีนิกสันที่ต้องการให้ประเทศในเอเชียรับภาระรับผิดชอบในการป้องกันตนเองและเห็นว่าหากเวียดนามใต้ ไทยและลาวรวมตัวกันเป็นพันธมิตรทางทหารแล้วก็จะมีการทหารมากกว่าเวียดนามเหนือถึง 3 เท่า ดังนั้นหากประเทศในภูมิภาคนี้รวมตัวกันทางทหารเวียดนามเหนือก็จะไม่สามารถเอาชนะได้ หลังจากนั้นประธานาธิบดีเหงียน วันเทียวแห่งเวียดนามใต้ได้เสนอความคิดเห็นที่ดูเหมือนเป็นการสนับสนุนการเป็นพันธมิตรทางทหารของนายพลเหงียนเกากี และนายโรเจอร์ว่าประเทศอื่นๆ ควรจะให้ความช่วยเหลือแกกัมพูชาด้วย มิใช่ปล่อยให้เวียดนามใต้ช่วยเหลือกัมพูชาทางการทหารเพียงลำพัง อย่างไรก็ตามต่อมานายพลเหงียนวันเทียวได้ประกาศว่าแนวคิดดังกล่าวเป็นเรื่องไร้สาระ ไม่คำนึงถึงการนำไปใช้ในทางปฏิบัติ รวมทั้งข้อเท็จจริงและเหตุผลในการดำเนินการดังกล่าว แนวคิดในการรวมตัวเป็นพันธมิตรจึงถูกล้มเลิกไปโดยปริยาย⁶¹

ต่อมาเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2513 หนังสือพิมพ์ของไทยและอังกฤษได้ลงข่าวการให้สัมภาษณ์ของจอมพลถนอมในการเสนอความคิดที่จะจัดตั้งพันธมิตรทางทหารระหว่างไทย เวียดนาม กัมพูชา และลาว รวมทั้งอินโดนีเซียหากต้องการเข้าร่วมด้วย โดยมีวัตถุประสงค์คือ การร่วมกันต่อสู้การรุกรานของคอมมิวนิสต์ แต่ต่อมาจอมพลถนอมได้ปฏิเสธข่าวดังกล่าวและโฆษกกระทรวง

⁵⁹Ibid., p. 328.

⁶⁰Ibid., pp. 320 - 323.

⁶¹สยามรัฐ (22 กรกฎาคม 2513) : 8.

การต่างประเทศของไทยก็ได้แถลงข่าวปฏิเสศการก่อตั้งพันธมิตรทางทหารใหม่ เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2513⁶²

นอกจากนี้ในส่วนของความสัมพันธ์กับสหภาพโซเวียตไทยได้เริ่มทวีความใกล้ชิดกับสหภาพโซเวียตมากกว่าในอดีตกล่าวคือหลังจากสหภาพโซเวียตเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบคอมมิวนิสต์ในปีพ.ศ. 2460 ไทยมิได้ให้การรับรองสหภาพโซเวียตทั้งนี้เนื่องมาจากไทยได้ดำเนินนโยบายใกล้ชิดกับประเทศตะวันตกโดยเฉพาะสหรัฐฯ ซึ่งเป็นผู้นำโลกเสรีประชาธิปไตยอย่างไรก็ตามหลังจากสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงไทยจำต้องยอมเปิดความสัมพันธ์ทางการทูตกับสหภาพโซเวียตเมื่อวันที่ 7 มกราคม พ.ศ. 2490 เพื่อมิให้สหภาพโซเวียตซึ่งเป็นสมาชิกถาวรประจำคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติคัดค้านมิให้ไทยสมัครเข้าเป็นสมาชิกสหประชาชาติ

ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหภาพโซเวียตมิได้ดำเนินไปอย่างราบรื่นนัก เนื่องจากในระยะนั้นไทยมีการดำเนินนโยบายตามสหรัฐฯ อย่างใกล้ชิด เนื่องจากความหวาดกลัวภัยคอมมิวนิสต์ทั้งจากภายในประเทศและภายนอกประเทศ ส่วนสหภาพโซเวียตก็มิได้มีท่าทีต่อไทยในลักษณะที่เป็นมิตรมากนัก ดังจะเห็นได้จาก การใช้สิทธิคัดค้านมิให้คณะผู้สังเกตการณ์จากสหประชาชาติเดินทางมาดูสถานการณ์การคุกคามของคอมมิวนิสต์ในกัมพูชาและลาวช่วงปีพ.ศ. 2496 - 2497 ตามคำร้องขอของรัฐบาลไทย จนกระทั่งไทยตัดสินใจเข้าเป็นสมาชิกองค์การซีโต้ ซึ่งมีจุดประสงค์เพื่อต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างชัดเจน

จากการดำเนินนโยบายของไทย จึงทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหภาพโซเวียตเป็นไปอย่างจำกัด ทั้งนี้เนื่องจากสหภาพโซเวียตมองว่า ไทยเป็นประเทศในอาณานิคมของสหรัฐฯ ส่วนฝ่ายไทยก็หวาดเกรงการขยายอิทธิพลของสหภาพโซเวียต โดยให้มีการติดตามดูแลเคลื่อนไหวของเจ้าหน้าที่สหภาพโซเวียตในไทยอย่างใกล้ชิด และในบางครั้งได้มีการขับไล่เจ้าหน้าที่สหภาพโซเวียตออกจากไทย ในข้อหาเป็นภัยต่อความมั่นคงของไทย เช่น การขับไล่ นายอเล็กซิส โอบูคอฟ นักการทูตสหภาพโซเวียตในปีพ.ศ. 2509 ทั้งนี้ไทยจะให้ความสำคัญกับสหภาพโซเวียตต่อเมื่อไทยไม่พอใจสหรัฐฯ จึงใช้สหภาพโซเวียตเป็นเครื่องมือในการสร้างอำนาจต่อรอง เพื่อเรียกร้องความช่วยเหลือจากสหรัฐฯ เพิ่มมากขึ้นเท่านั้น และต่อมาในช่วงการทำสงครามเวียดนาม ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหภาพโซเวียตยิ่งห่างเหินกันไป เนื่องจากไทยให้ความร่วมมือกับสหรัฐฯ อย่างใกล้ชิด ในขณะที่สหภาพโซเวียตให้การสนับสนุนแก่เวียดนามเหนือ เนื่องจากต้องการลดบทบาท

⁶² สยามรัฐ (24 กรกฎาคม 2513) : 5.

ของจีนในเวียดนามเหนือ ซึ่งมีความขัดแย้งกับสหภาพโซเวียตในขณะนั้น และเพื่อปลงล้างคำกล่าวหาของจีนที่อ้างว่าประธานาธิบดีนิกิตา ครุสชอฟ ได้ให้ความช่วยเหลือแก่ฝ่ายคอมมิวนิสต์น้อย⁶³ โดยความช่วยเหลือที่สหภาพโซเวียตให้แก่เวียดนามเหนือคิดเป็น 1,300 เหรียญสหรัฐฯ ในปีพ.ศ. 2508 – 2516 ซึ่งนับว่าสูงมากเมื่อเทียบกับความช่วยเหลือในช่วงปี พ.ศ. 2504 – 2507⁶⁴

อย่างไรก็ตาม เมื่อสหรัฐฯ เริ่มเปลี่ยนแปลงนโยบายต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยการประกาศหยุดทิ้งระเบิดในเวียดนามเหนือ และการประกาศลัทธิจีน ไทยจึงเริ่มที่จะมีการปรับความสัมพันธ์กับสหภาพโซเวียตอย่างจริงจัง ทั้งนี้เพื่อให้สหภาพโซเวียตถ่วงดุลย์อำนาจกับจีน ซึ่งให้การสนับสนุนการเคลื่อนไหวของคอมมิวนิสต์ในไทยขณะนั้น⁶⁵ โดยไทยได้เริ่มปรับความสัมพันธ์ทางการค้าโดยส่งคณะผู้แทนการค้าเดินทางไปยังสหภาพโซเวียตและยุโรปตะวันออกในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2512 และทางสหภาพโซเวียตได้แสดงความประสงค์ที่จะซื้อสินค้าไทยและทำความตกลงทางการค้ากับไทย ดังนั้นในปีพ.ศ.2513 ไทยและสหภาพโซเวียตจึงมีการลงนามในสนธิสัญญาทางการค้าระหว่างไทยกับสหภาพโซเวียตเป็นครั้งแรกหลังจากนั้นไทยและสหภาพโซเวียตได้มีการแลกเปลี่ยนการค้าขายกันอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะช่วงปีพ.ศ.2513–2514

ส่วนความสัมพันธ์ในด้านอื่นๆ นั้น ไทยและสหภาพโซเวียตได้ทำการตกลงทางการบิน โดยไทยอนุญาตให้สายการบินแอร์ฟลอตของสหภาพโซเวียตเปิดสำนักงานในไทย และให้เครื่องบินของสายการบินแอร์ฟลอตซึ่งบินจากสหภาพโซเวียตไปยังออสเตรเลียสามารถแวะจอดที่กรุงเทพฯ ได้ ส่วนสหภาพโซเวียตอนุญาตให้สายการบินไทยที่บินจากกรุงเทพฯ ไปยังโคเปนเฮเกน ลอนดอน ปารีส และนิวยอร์กแวะพักที่มอสโกไว้ได้⁶⁶ อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหภาพโซเวียตเป็นไปอย่างลุ่มๆ ดอนๆ ผู้นำไทยยังคงมีความหวาดระแวงสหภาพโซเวียตในการสนับสนุนคอมมิวนิสต์ ดังจะเห็นได้จากกรณีสืบไล่หนักการทูตสหภาพโซเวียตให้แก่ นาย วาสซิลี

⁶³ชาติรี ฤทธารมย์, “การปิดล้อมสาธารณรัฐประชาชนจีนของสหภาพโซเวียต : ทางไปสู่ความสำเร็จหรือความล้มเหลว,” *เอเชียปริทัศน์* 2 (เมษายน – มิถุนายน 2524) : 19.

⁶⁴ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, “ความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างโซเวียตกับเวียดนาม,” *เอเชียปริทัศน์* 2 (เมษายน – มิถุนายน, 2524) : 86.

⁶⁵Kenneth Young, “Thailand's role in Southeast Asia ” *Current history* 56 (February 1969) : 93.

⁶⁶Thailand. “Soviet activity in Southeast Asia June 1970 – July 1971” *Southeast Asia Treaty Organization* No. 51(August 1971) : 21 ใน ภรณ์พรรณ สุขสวัสดิ์, “อุปสรรคในความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหภาพโซเวียต ในยุคหลังสงครามอินโดจีน” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 22.

ไอ. คีฟิอานอฟ และนายวิกเตอร์ วี ไมซิน ออกจากประเทศไทย ด้วยข้อหาโจรกรรมข้อมูลในเดือนกรกฎาคม 2514 นอกจากนี้พลเอกประภาสยังประกาศให้มีการติดตามการเคลื่อนไหวของเจ้าหน้าที่สหภาพโซเวียตที่พยายามหาการสนับสนุนจากกลุ่มนักศึกษาด้วย

ในส่วนขององค์การซีโต้ การประกาศลัทธิกัสน์ได้ส่งผลต่อความไม่แน่ใจของประเทศสมาชิกต่อการปฏิบัติตามสนธิสัญญาของสหรัฐฯ ดังจะเห็นได้จากนายจิชูส วากาส ได้กล่าวถ้อยแถลงเรื่อง “Asia at the Cross – Roads” ในการประชุม United States Military Academy Alumni Association Foundation Day ที่กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2513 ว่าหลักการสำคัญของลัทธิกัสน์ รวมทั้งการตัดสินใจถอนทหารของอังกฤษออกจากฝั่งตะวันออกของคลองสุเอซเมื่อปลายปี พ.ศ. 2514 ทำให้ประเทศในเอเชียมองว่าสนธิสัญญาและข้อผูกพันตามสนธิสัญญาของประเทศมหาอำนาจมีความหมายน้อยลง นำประทับใจน้อยลง และพึ่งพาได้น้อยลง และในปัจจุบันประเทศเสรีส่วนใหญ่ในเอเชียก็ยังกังวลถึงควมมีประสิทธิภาพในการใช้งานของ สนธิสัญญาที่มีอยู่และความจริงจังของประเทศมหาอำนาจและพันธมิตร⁶⁷

อย่างไรก็ตาม ประเทศสมาชิกองค์การซีโต้ก็เห็นด้วยกับหลักการของลัทธิกัสน์ โดยในแถลงการณ์ของการประชุมคณะมนตรีซีโต้ครั้งที่ 15 เมื่อวันที่ 2-3 กรกฎาคม 2513 ณ กรุงมะนิลา ที่ประชุมคณะมนตรีได้กล่าวถึงความสำคัญของนโยบายสหรัฐฯ ต่อเอเชีย ซึ่งที่ประชุมเห็นว่ามี ความสอดคล้องกับหลักการสำคัญในสนธิสัญญามะนิลา และที่ประชุมได้สนับสนุนให้มีการแก้ปัญหาเวียดนามด้วยวิธีการสันติแทนการใช้กำลังทหารทั้งในรูปของการประชุมอินโดจีนทั้งหมด และการแยกเจรจา เช่น การเจรจาที่กรุงปารีสเกี่ยวกับปัญหาเวียดนาม และที่ประชุมยังเห็นด้วยกับการดำเนินการดังต่อไปนี้⁶⁸

- 1) การย้ายหลักการของสหรัฐฯ และเวียดนามใต้ในการถอนทหารต่างประเทศออกจากเวียดนามใต้ทั้งหมด และให้มีการแก้ปัญหาทางการเมืองโดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเวียดนามใต้ทั้งหมด
- 2) การเรียกร้องของนายกรัฐมนตรีลาวต่อประธานร่วมของการประชุมเจนีวาในการปรึกษาหารือตามมาตรา 4 ในการประกาศความเป็นกลางของลาว
- 3) ข้อเสนอของประธานาธิบดีสหรัฐฯ ในการสนับสนุนการเรียกร้องของลาวในการปรึกษาหารือระหว่างมหาอำนาจที่ร่วมลงนามในความตกลงเจนีวาปี พ.ศ. 2505

⁶⁷Foreign Affairs Bulletin 9 : 349 – 353.

⁶⁸Ibid., pp. 513 –514.

- 4) ข้อเสนอของรัฐบาลฝรั่งเศสในการเปิดการเจรจาเกี่ยวกับปัญหาในอินโดจีนให้กว้างมากขึ้น
- 5) ข้อเสนอของนายกรัฐมนตรีนิวซีแลนด์ให้จัดการประชุมระหว่างประเทศ โดยทุกประเทศที่เกี่ยวข้องสามารถเสนอโครงสร้างในการระงับความขัดแย้งในภูมิภาค
- 6) ประธานร่วมของอังกฤษได้เสนอให้ประธานร่วมของสหภาพโซเวียตมีการจัดประชุมเจนีวาอีกครั้งหนึ่ง
- 7) ข้อเสนอของเลขาธิการสหประชาชาติในการจัดประชุมระหว่างประเทศเกี่ยวกับอินโดจีน
- 8) การเรียกร้องจากประเทศเอเชียและแปซิฟิกในการประชุมจาร์กาตาร์ให้ยุติความเป็นศัตรู การถอนกองกำลังต่างประเทศออกจากกัมพูชา การรื้อฟื้นคณะกรรมการควบคุมระหว่างประเทศในกัมพูชา และการจัดประชุมระหว่างประเทศเกี่ยวกับอินโดจีน

ในระยะต่อมาไทยได้แสดงความต้องการที่จะให้มีการปรับนโยบายต่างประเทศอย่างชัดเจน ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวสุนทรพจน์ของ พ.อ.ถนัด เรื่อง “นโยบายต่างประเทศไทยท่ามกลางโลกที่เปลี่ยนแปลง” ณ โรงแรมเอราวัณ กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2513 โดยได้กล่าวถึงหลักการสำคัญของนโยบายต่างประเทศของไทย ดังนี้⁶⁹

- 1) นโยบายต้องมีพื้นฐานบนความมั่นคงของภูมิภาค โดยจะต้องไม่พึ่งพาระบบความมั่นคงร่วมกันทางทหารเพียงอย่างเดียว แต่จะต้องมีการสร้างความมั่นคงร่วมกันทางการเมืองเพื่อส่งเสริมความร่วมมือด้วย เนื่องจากประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไม่ใช่มหาอำนาจทางการทหาร จึงต้องมีการพึ่งพาวิถีทางการทูต การเมือง วัฒนธรรม และสังคมภายใต้กรอบความร่วมมือในภูมิภาค
- 2) ถึงแม้ว่าไทยจะมีสนธิสัญญาความร่วมมือกับประเทศต่างๆ แต่นโยบายภายในประเทศและสถานการณ์การเมืองสามารถเปลี่ยนแปลงได้ จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ไทยจะต้องสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศเพื่อนบ้านซึ่งมีผลประโยชน์ร่วมกันอย่างใกล้ชิดและมีความเชื่อมั่นกับไทย
- 3) การสนับสนุนองค์การระหว่างประเทศโดยเฉพาะสหประชาชาติ แม้ว่าสหประชาชาติยังคงมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการหลายประการ แต่ก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ใดมาทดแทนได้ และ พ.อ.ถนัด ยังได้กล่าวเสริมว่า

⁶⁹Foreign Affairs Bulletin 10 (August 1970 – July 1971) : 72 – 77.

“ปัจจุบันสิ่งต่างๆ ได้เปลี่ยนแปลงไป และกำลังเริ่มจะเปลี่ยนแปลง สหรัฐฯ ซึ่งเป็นมหาอำนาจที่ยิ่งใหญ่และเป็นมิตรกับไทย ได้ประกาศลัทธิกันสัน ซึ่งเป็นการริเริ่มนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ ซึ่งไทยก็เห็นด้วย ไทยเห็นด้วยเสมอว่าประชาชนในท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบความมั่นคงและความอยู่ดีกินดีของตนเอง แม้ว่าจะหวังความช่วยเหลือจากภายนอก แต่ความรับผิดชอบหลักจะต้องขึ้นอยู่กับประเทศของตน ดังนั้นเมื่อประธานาธิบดีนิกสันประกาศการเปลี่ยนแปลงนโยบายของสหรัฐฯ ไทยจึงไม่แปลกใจ ในทางตรงกันข้ามเราเห็นด้วยกับการกระทำดังกล่าว และมีความตั้งใจที่จะทำงานร่วมกับประธานาธิบดี เพื่อดำเนินการให้นโยบายประสบความสำเร็จ...”⁷⁰

จากที่กล่าวมาหลังจากการประกาศลัทธิกันสันในปี พ.ศ.2512 จึงส่งผลให้ไทยเรียกร้องให้มีการถอนทหารออกจากไทย และยังคงมีความพยายามในการแสวงหาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านต่อไป และในส่วนขององค์การซีโต้ นั้น การถอนทหารของสหรัฐฯ ออกจากเวียดนามใต้ และการเรียกร้องให้มีการถอนทหารออกจากไทย ได้ส่งผลต่อการคงอยู่ขององค์การซีโต้เช่นกัน เนื่องจากไทยและสหรัฐฯ มักจะอ้างว่าการส่งกองกำลังของสหรัฐฯ เข้ามาในประเทศไทยเป็นไปตามสนธิสัญญาองค์การซีโต้ และเนื่องจากองค์การซีโต้เป็นองค์กรทางทหาร ดังนั้นการประกาศลัทธิกันสัน ซึ่งเป็นการจำกัดเงื่อนไขการส่งกองกำลังของสหรัฐฯ เข้าไปยังประเทศต่างๆ จึงส่งผลอย่างมากต่อการปฏิบัติงานขององค์การซีโต้ในอนาคต โดยเฉพาะงานด้านการทหารอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

5.3 การปรับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีน

การปรับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับสาธารณรัฐประชาชนจีน แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงการประเมินภัยคุกคามของสหรัฐฯ ที่มีต่อจีนคอมมิวนิสต์ ซึ่งมีนโยบายเป็นศัตรูมาโดยตลอด และทำให้ประเทศต่างๆ ที่มีการดำเนินนโยบายต่อต้านจีนคอมมิวนิสต์ต้องมีการปรับนโยบายตามสหรัฐฯ ซึ่งเป็นผู้นำฝ่ายต่อต้านคอมมิวนิสต์ ทั้งนี้เพื่อมิให้ถูกทอดทิ้งอย่างโดดเดี่ยว ในส่วนของประเทศไทยนั้นได้มีการพิจารณาหาแนวทางในการปรับความสัมพันธ์กับจีนตั้งแต่ช่วงต้นปี พ.ศ. 2511 โดย พ.อ.ถนัดได้กล่าวถึงข้อดีในการเปิดสัมพันธ์กับจีนต่อที่ประชุมรัฐสภาไทย เมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2511 ว่า

⁷⁰Ibid.

“ในปัจจุบันเราต้องต่อสู้กับการบ่อนทำลายของคอมมิวนิสต์ภายในประเทศ ด้วยตัวของเรา ดังนั้นเพื่อแสดงถึงความปรารถนาของเราในสันติภาพ เราต้องมีการรุกรานทางทูต...และหากการเจรจามาซึ่งสันติภาพและความมั่นคงแล้ว เงินที่นำไปใช้ในการปราบปรามคอมมิวนิสต์ในประเทศก็สามารถที่จะนำไปใช้สร้างโรงเรียนและโรงพยาบาลแทน อย่างไรก็ตามข้อเสนอที่จะให้มีการเจรจากับปักกิ่ง จะไม่ได้หมายความว่าเราจะผ่อนคลายในการปราบปรามคอมมิวนิสต์ในประเทศ แต่อย่างใด”⁷¹

อย่างไรก็ตาม ในระยะแรกจีนมิได้สนใจข้อเสนอของไทยในการติดต่อกับจีน แต่ พ.อ.ถนัด ได้ประกาศว่า แม้ว่าจีนจะไม่สนใจ แต่ไทยก็ได้พิจารณาทางเลือกในการดำเนินนโยบายไว้ 4 ประการคือ การเข้าร่วมกับกลุ่มประเทศสังคมนิยม การไม่เข้ากับกลุ่มประเทศใดเลย การยังคงความเป็นพันธมิตรกับสหรัฐฯ เพียงประเทศเดียว และการดำเนินนโยบายเป็นมิตรกับทุกประเทศ ซึ่งรัฐบาลไทยเลือกที่จะดำเนินนโยบายหลังสุด⁷²

ดังนั้นหลังจากที่สหรัฐฯ ปรับความสัมพันธ์กับจีน ผู้นำไทยได้มีความคิดเห็นแตกแยก ออกเป็น 2 ฝ่าย ระหว่างฝ่ายที่สนับสนุนการเปิดความสัมพันธ์กับจีน คือฝ่ายพลเรือนนำโดย พ.อ. ถนัดเห็นว่าจากการที่ในปัจจุบันสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป ดังจะเห็นได้จากความแตกแยกระหว่าง สหภาพโซเวียตกับจีน การปรับความสัมพันธ์กับจีนของสหรัฐฯ รวมทั้งความต้องการของสหภาพโซเวียตในการแผ่ขยายอิทธิพลเข้ามาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังนั้นในฐานะที่ไทยเป็นประเทศเล็ก จึงควรจะดำเนินนโยบายตามประเทมหาอำนาจเพื่อความอยู่รอดของประเทศไทย

ส่วนฝ่ายที่คัดค้านนำโดยฝ่ายทหารยังคงลังเลและมีท่าทีที่ขัดแย้งกันระหว่างความต้องการเปิดความสัมพันธ์กับจีน และความหวาดระแวงเงินคอมมิวนิสต์ จึงทำให้ท่าทีของผู้นำไทยกลับไปกลับมา และได้ย่ำการดำเนินนโยบายแบบรอดูไปก่อน ดังจะเห็นได้จาก พล.อ.ประภาส จารุเสถียร ผู้บัญชาการทหารบก ชี้แจงว่า

⁷¹Thanat khoman 's interview and speeches, February 10 and 26, March 12 ,19 and 25, 1969 อ้างถึงใน ฤกษ์ จันทรสมบัติ , “การศึกษาการปรับนโยบายต่างประเทศต่อประเทศจีนระหว่าง 1969 – 1973,” หน้า 50.

⁷²Thanat Khoman, Press Release No. 7 (5 February 1971) : 7 and Press Release No. 7 (13 May 1971) : 2. ใน ฉันทิมา อ่องสุรักษ์, นโยบายต่างประเทศของสาธารณรัฐประชาชนจีนและผลกระทบที่มีต่อประเทศไทย, หน้า 73.

“มีตัวอย่างมากมายที่ได้มีการเริ่มต้นอย่างดีแต่ในที่สุดกลับเป็นผลร้าย ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศเล็ก จึงควรที่จะเฝ้าดูต่อไป ซึ่งดีกว่าที่จะเข้าไปยุ่งเกี่ยว ในกิจการทูตระหว่างชาติ แต่คนไทยบางคนพอทราบว่าประธานาธิบดีนิกสันมีกำหนดจะไปเยือนปักกิ่งเท่านั้น ไม่ทันไรก็ประกาศปาวๆ ว่า ๕๗๗ นายกรัฐมนตรีของเราควรจะไปเยือนปักกิ่งก่อนที่ประธานาธิบดีนิกสันจะไปเยือนในต้นปีหน้าเพื่อผลประโยชน์แห่งชาติ เพราะประเทศไทยอยู่ใกล้กว่าอเมริกาและมีความคล้ายคลึงมากระหว่างสองประเทศนี้ จะแตกต่างกันอยู่บ้างก็แต่เพียงอุดมการณ์ทางการเมืองเท่านั้น บางทีคนผู้นี้อาจจะลืมไปว่าปักกิ่งประกาศอยู่เสมอว่า ประเทศไทยจะเป็นเป้าหมายอันดับต่อไปของเขา และอุดมการณ์ของลัทธิคอมมิวนิสต์ก็คือมุ่งจะครองโลก”⁷³

ในขณะที่นายสุนทร หงส์คารมย์ เลขานุการองค์การซีโต้และอดีตกองอัครราชทูตไทยประจำกรุงวอชิงตันได้แสดงความคิดเห็นว่า

“ถึงแม้จีนคอมมิวนิสต์จะยังคงมีท่าทีรอมชอมกับสหรัฐฯ และประเทศตะวันตก แต่จีนคอมมิวนิสต์ก็ยังไม่เปลี่ยนแปลงนโยบายแทรกซึมหรือบ่อนทำลาย ทั้งนี้เพื่อขยายอิทธิพลของตนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ด้วยเหตุนี้เจ้าหน้าที่ทางการทูตในเอเชียจึงเชื่อกันว่าจีนคอมมิวนิสต์ได้เปลี่ยนแปลงกลวิธี แต่ไม่เปลี่ยนแปลงความตั้งใจหรือนโยบายของตน”⁷⁴ และย้ำว่า “การรุกรานในแบบการบ่อนทำลาย แทรกซึมและก่อความไม่สงบจะยังคงมีอยู่ต่อไป โดยไม่ลดละและอาจจะเพิ่มขึ้น”⁷⁵

ส่วน พล.ต.ต.สง่า กิตติขจร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ มีความเห็นว่า ไทยควรจะศึกษาสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปและดำเนินนโยบายอย่างรอบคอบ ทั้งนี้ในช่วงนี้ไทยอาจไม่จำเป็นต้องปรับความสัมพันธ์กับจีนตามสหรัฐฯ โดยกล่าวว่า

⁷³ ทวิช เสนิงวงศ์ ณ อยุธยา, “เราจะแก้ปัญหาคความมั่นคงของชาติไทยอย่างไรในกรณีที่นิคสันจะไปเยือนปักกิ่ง” *รัฐสารปริทัศน์* 13 (ตุลาคม 2514) : 5.

⁷⁴ *สารประชาชน* 9 (6 สิงหาคม 2515) : 3. ใน ถาชัย จันทสมบัตติ, “การศึกษาการปรับนโยบายต่างประเทศต่อประเทศจีนระหว่าง 1969 – 1973,” หน้า 25.

⁷⁵ *สารประชาชน* 9 (3 กันยายน 2515) : 5. ใน ถาชัย จันทสมบัตติ, “การศึกษาการปรับนโยบายต่างประเทศต่อประเทศจีนระหว่าง 1969 – 1973,” หน้า 25.

“ปัญหาที่เผชิญอยู่ก่อให้เกิดสถานการณ์อันเลวร้ายในอาณาบริเวณนี้ของโลก นั้น ไม่ใช่ปัญหาระหว่างไทยกับจีน แต่เป็นปัญหาระหว่างจีนกับสหรัฐฯ เพราะฉะนั้นการติดต่อกันควรจะเกิดขึ้นกับคู่กรณีเสียก่อน ประเทศไทยเป็นเพียงผลพลอยได้พลอยเสียเท่านั้น ถ้าคู่กรณีทำการติดต่อกันเรียบร้อยแล้ว ผลดีนั้นก็คงจะสะท้อนมาถึงประเทศไทยเอง สำหรับประเทศไทยก็ต้องเตรียมรับสถานการณ์ในโอกาสต่อไป เมื่อทุกฝ่ายที่เป็นมหาอำนาจทำการติดต่อกันในทางใดทางหนึ่งแล้ว เราจะวางตัวและวางท่าทีเพื่อความปลอดภัยและความมั่นคงของเรา โดยจะต้องเฝ้าดูเหตุการณ์ที่จะผันแปรไปด้วยความรอบคอบ ซึ่งทั้งหมดนี้หมายความว่า ประเทศไทยยังจะไม่มีติดต่อกับจีนคอมมิวนิสต์โดยตรง เนื่องจากยังไม่มีความจำเป็นในขณะนี้เท่าใดนัก เพราะเหตุว่าเราเป็นประเทศเล็ก การติดต่อกันนี้ควรจะกระทำระหว่างประเทศใหญ่เสียก่อน การติดต่อระหว่างสหรัฐฯ กับปักกิ่งรวมทั้งสหภาพโซเวียตด้วยเป็นการติดต่อที่สำคัญมาก ถ้าเหตุการณ์ไม่ได้ผ่านความตกลงระหว่างมหาอำนาจต่างๆ เหล่านี้แล้ว ถึงแม้เราจะไปเปิดการติดต่อกับจีนคอมมิวนิสต์โดยตรงก็ไม่มีประโยชน์อะไรต่อสถานการณ์เท่าใดนัก เพราะจีนคอมมิวนิสต์คงจะไม่สนใจประเทศไทยเพราะเป็นประเทศเล็ก”⁷⁶

ในระยะแรกไทยจึงลงเอยในการปรับความสัมพันธ์กับจีน ในขณะเดียวกันก็พยายามที่จะแสวงหาความร่วมมือในภูมิภาคให้มีความใกล้ชิดมากยิ่งขึ้น รวมทั้งมีท่าทีโอนอ่อนต่อจีนมากกว่าในอดีต ดังจะเห็นได้จากการที่ผู้แทนของประเทศไทยงออกเสียงในที่ประชุมสหประชาชาติเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2514 ในการลงคะแนนเสียงให้จีนคอมมิวนิสต์มีสิทธิในการเป็นสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติแทนได้วันตามญัตติของอัลบาเนีย อัลจีเรียและประเทศอื่นๆ อีก 19 ประเทศ ด้วยคะแนนเสียงข้างมาก 76 ต่อ 35 (งดออกเสียง 17 ไม่เข้าประชุม 2 ประเทศ)⁷⁷ ทั้งที่รัฐบาลจอมพลถนอมได้มอบหมายให้ พ.อ. ถนัด สนับสนุนมติของสหรัฐฯ หลังจากที่พบกับนายเลียวนาร์ด อังเกอร์ และนายเซน ชาง หวน เอกอัครราชทูตได้หวั่น เมื่อวันที่ 17 กันยายน 2514 และก่อนหน้านี้ไทยลงคะแนนเสียงให้รัฐบาลได้หวั่นทุกครั้งเหมือนกับสหรัฐฯ⁷⁸ อนึ่ง สหรัฐฯ ได้สนับสนุนให้ได้หวั่นยังคงเป็นผู้แทนในสหประชาชาติ ซึ่งได้หวั่นก็ได้รับคะแนนเสียงสนับสนุน

⁷⁶สารประชาชน 8 (1 สิงหาคม 2514) : 6 – 7. ใน ฉาชัย จันทสมบัติ, “การศึกษาการปรับนโยบายต่างประเทศต่อประเทศจีนระหว่าง 1969 – 1973,” หน้า 52.

⁷⁷สุมิตรา อมราชน, “การรับรองจีนคอมมิวนิสต์เข้าเป็นภาคีสหประชาชาติ,” สังคมศาสตร์ 9 (มกราคม 2515) : 82 – 92.

⁷⁸เขียน ชีระวิทย์, จีนกับสังคมโลก (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2519), หน้า 86.

ข้างมากมาโดยตลอด จนกระทั่งปีพ.ศ. 2513 จีนคอมมิวนิสต์ได้รับเสียงข้างมาก สหรัฐฯ จึงเสนอให้ยุติการรับจีนคอมมิวนิสต์แทนได้หวั่นเป็นประเด็นที่สำคัญ ซึ่งต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมาก 2 ใน 3 ทำให้จีนยังคงมิได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกสหประชาชาติ⁷⁹ อย่างไรก็ตามในปีพ.ศ. 2514 จีนคอมมิวนิสต์จึงได้เข้าเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติอย่างเป็นทางการ

ในที่สุดความพยายามในการสร้างความสัมพันธ์กับจีนของ พ.อ.ถนัด ได้สร้างความไม่พอใจและมีการคัดค้านจากผู้นำฝ่ายทหาร เนื่องจากเห็นว่าจีนยังคงให้การสนับสนุนการล้มล้างรัฐบาลไทย และยังคงมีความเคลื่อนไหวของพรรคคอมมิวนิสต์ในประเทศไทย การปรับความสัมพันธ์กับจีนจึงต้องเป็นไปอย่างเป็นขั้นเป็นตอน โดยจะต้องมีการศึกษาสถานการณ์อย่างละเอียดรอบคอบ ดังจะเห็นได้จากจอมพลถนอมระบุว่า “การเมืองของโลกในปัจจุบัน โดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจก็ได้เปลี่ยนแปลงไปตามความจำเป็นของสถานการณ์ ทำให้เราต้องเฝ้าดูด้วยความระมัดระวัง...เราจะต้องศึกษาสถานการณ์ ดูท่าทีไปก่อน จะยังไม่ผลิตลามตกใจทำอะไร...เพราะยังมีเวลา”⁸⁰

ความขัดแย้งระหว่างผู้นำฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน โดยเฉพาะเรื่องการเร่งปรับความสัมพันธ์กับจีนคอมมิวนิสต์ และต่อมาจอมพลถนอมได้กระทำรัฐประหารและประกาศยุบสภา เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 โดยจอมพลถนอมได้ขึ้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง การต่างประเทศแทน ทำให้หลังจากการรัฐประหารความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐฯ กลับมาเหมือนเดิมอีก คือไทยเชื่อว่า สหรัฐฯ ยังคงสามารถปฏิบัติการทางทหารได้ในขณะเดียวกับที่มีการเปิดความสัมพันธ์กับจีน และในช่วงนี้ไทยยังคงเห็นว่าสหรัฐฯ เป็นพันธมิตรหลักของไทยในการดำเนินนโยบายต่างประเทศเนื่องจาก 1) สหรัฐฯ ยังคงให้ความช่วยเหลือทางทหารแก่ไทย 2) สหรัฐฯ ยังคงพยายามป้องกันมิให้เวียดนามเหนือสามารถครอบครองอินโดจีนได้ และยังคงเป็นหลักประกันความมั่นคงให้แก่ประเทศไทย⁸¹

อย่างไรก็ตามเมื่อผู้นำฝ่ายทหารได้อำนาจ ก็ได้ส่งผู้แทนไปติดต่อกับนายชงจื่อกวาง เอกอัครราชทูตสาธารณรัฐประชาชนจีนประจำกรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษ ระหว่างวันที่ 12 -

⁷⁹โปรดดูรายละเอียดประวัติการลงคะแนนเสียงสนับสนุนรัฐบาลปักกิ่งและไทเปในองค์การสหประชาชาติระหว่างปี พ.ศ. 2493 – 2513 ใน เจียน ชีระวิทย์, จีนกับสังคมโลก, หน้า 81 – 82.

⁸⁰สารประชาชน 8 (8 สิงหาคม 2514) : 4. และ สารประชาชน 9 (มกราคม – มีนาคม 2515) : 2. ใน ฤกษ์ จันทรสมบัติ, “การศึกษาการปรับนโยบายต่างประเทศต่อประเทศจีนระหว่าง 1969 – 1973,” หน้า 56.

⁸¹Charles E. Morrison and Astri Suhrke, Strategies of survival : The foreign policy dilemmas of small Asian states, pp.126 – 127.

18 สิงหาคม 2515 เกี่ยวกับท่าทีของผู้นำไทยที่จะส่งคณะไปแข่งขันที่ประเทศจีน ซึ่งจีนได้ตอบตกลงโดยได้เชิญคณะไปแข่งชิงชนะเลิศแห่งเอเชีย เมื่อเดือนกันยายน 2515 ซึ่งคณะปฏิวัติได้พิจารณาอนุมัติให้นักกีฬาจากสมาคมเทเบิลเทนนิสแห่งประเทศไทยเดินทางไปแข่งขันที่ปักกิ่ง ระหว่างวันที่ 2 – 13 กันยายน 2515 โดยมี พล.ต.ท.ชุมพล โลหะชาละ ผู้บัญชาการสอบสวนกลางและนายกสมาคมเทเบิลเทนนิสแห่งประเทศไทยเป็นหัวหน้าคณะและนายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ รองผู้อำนวยการฝ่ายเศรษฐกิจการคลังและอุตสาหกรรมของคณะปฏิวัติเป็นที่ปรึกษา ทั้งนี้การเดินทางไปจีนคราวนี้เพื่อดูท่าทีของจีนต่อไทยด้วย โดยในระหว่างอยู่ในประเทศจีน นายประสิทธิ์ได้เข้าพบปะหารือกับผู้นำที่สำคัญของจีน ได้แก่ นายโจวเอินไหล นายกรัฐมนตรี และนายเสี่ยวเจิงจื่อ กรรมการพรรคคอมมิวนิสต์จีนและที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศด้วย ซึ่งจีนได้แสดงความความต้องการที่จะสร้างความสัมพันธ์กับไทยบนพื้นฐานของหลักการอยู่ร่วมกันโดยสันติ 5 ประการ และยืนยันว่าจีนไม่ต้องการที่จะเข้าไปแทรกแซงกิจการภายในของประเทศอื่นๆ โดยจีนเพียงแต่ให้การสนับสนุนด้านกำลังใจแก่พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยเท่านั้น นอกจากนี้จีนยังเห็นด้วยที่ชาวจีนโพ้นทะเลควรจะอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายของประเทศที่อาศัยอยู่ อย่างไรก็ตามก็ตีประเทศที่ต้องการจะเปิดความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีน จะต้องตัดความสัมพันธ์ทางการทูตกับไต้หวัน แต่จีนก็เข้าใจว่าในขณะนี้ไทยยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการดังนั้นในระยะนี้จึงควรติดต่อกันในด้านอื่นๆ ก่อน โดยเฉพาะในด้านการค้า⁸²

นอกจากนี้ผู้แทนไทยและจีนได้มีการพบปะเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ที่นำไปสู่การปรับความสัมพันธ์ในระหว่างการประชุมสมัชชาสหประชาชาติสมัยที่ 27 เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2515 โดยนายพจน์ สารสิน ผู้ช่วยหัวหน้าคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดิน และนายอานันท์ ปันยารชุน ผู้แทนถาวรไทยประจำสหประชาชาติและเอกอัครราชทูตไทยประจำสหรัฐฯ ได้พบกับนายเจียนกวนหัว รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศจีน และตกลงที่จะให้มีการติดต่อกันต่อไป โดยจะเริ่มจากการค้า การกีฬาและวัฒนธรรม แล้วจึงเป็นการแลกเปลี่ยนการเยือนของรัฐบาล นอกจากนี้ยังมีการปรึกษาหารือในเรื่องปัญหาเวียดนาม ปัญหากองทัพก๊กมินตั๋ง ปัญหาผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ และการหยุดโจมตีซึ่งกันและกัน⁸³ นอกจากนั้นเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2515 กระทรวงการต่างประเทศของไทยได้กำหนดนโยบายให้เอกอัครราชทูตไทยในประเทศที่มีสถานเอกอัครราชทูตจีนตั้งอยู่เริ่มติดต่อกับเอกอัครราชทูตจีน และให้ผู้แทนถาวรไทยประจำสหประชาชาติติดต่อกับ

⁸² ฤกษ์ จันทรมบดี, “การศึกษาการปรับนโยบายต่างประเทศต่อประเทศจีนระหว่าง 1969 – 1973,” หน้า 31.

⁸³ อานันท์ ปันยารชุน, “ผูกมิตรกับสาธารณรัฐประชาชนจีน,” ใน นโยบายต่างประเทศไทยบนทางแพร่ง, ฉันทิมา อ่องสุรภักษ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 133.

จีนในเรื่องการสนับสนุนผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์เพื่อปูทางในการคลี่คลายปัญหาระหว่างจีนกับไทย⁸⁴

หลังจากนั้นประเทศไทยได้มีการส่งนายประสิทธิ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นหัวหน้าคณะผู้แทนการค้าไทยเดินทางไปร่วมงานแสดงสินค้าออกประจำปี ครั้งที่ 32 ที่นครกวางโจว ณ กรุงปักกิ่ง ระหว่างวันที่ 13 – 16 ตุลาคม 2519 ซึ่งนายประสิทธิ์ได้พบปะกับนายหลี่ เซียนเนียน รองนายกรัฐมนตรีสาธารณรัฐประชาชนจีน และได้ปรึกษาหารือกันทางด้านการค้า หลังจากนั้นกระทรวงพาณิชย์ได้เสนอหลักการเกี่ยวกับการเปิดการค้ากับจีนต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2516 ที่สำคัญคือการให้แก้ไขประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 53 ซึ่งห้ามนำเข้าสินค้าจากจีน อย่างไรก็ตาม การโคลนล้มรัฐบาลทหารเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ทำให้ยังไม่มีผลการดำเนินการตามเสนอ แต่หลังจากนั้นฝ่ายคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติเห็นชอบให้มีการแก้ไขประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 53 เมื่อเดือนสิงหาคม 2516

นอกจากนี้ ไทยได้มีการผ่อนคลายความสัมพันธ์กับจีนในด้านต่างๆ โดยเฉพาะในด้านกีฬา โดยในปีพ.ศ. 2516 จีนได้ส่งทีมป้องกันมายังไทย ในขณะที่เดียวกันไทยได้ส่งทีมนักกีฬาเบดมินตันไปแข่งขันในจีน และในเดือนเมษายนปีพ.ศ. 2517 ไทยส่งทีมบาสเกตบอลไปยังจีน และทีมฟุตบอลจีนและทีมบาสเกตบอลได้เดินทางมาไทยในเดือนพฤศจิกายนและเดือนธันวาคม พ.ศ. 2517 ตามลำดับ ส่วนทางด้านการค้า คณะผู้แทนการค้าของไทยได้เดินทางไปจีนในเดือนตุลาคม 2516 และทีมแพทย์ไทยได้เดินทางไปจีนเมื่อเดือนเมษายน ปีพ.ศ. 2517⁸⁵ นอกจากนี้เมื่อเกิดสถานการณ์ วิกฤตการณ์น้ำมัน พล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ ผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้เดินทางไปปักกิ่งเมื่อเดือนธันวาคม 2516 เพื่อเจรจาซื้อน้ำมันดิเซล ซึ่งจีนได้มีการตกลงขายน้ำมันราคาถูกให้แก่ไทยเป็นครั้งแรกจำนวน 50,000 ตัน หลังจากที่มีการแก้ไขกฎคณะปฏิวัติฉบับที่ 53 ในปี พ.ศ. 2492 ต่อมาหลังจากมีการยกเลิกกฎคณะปฏิวัติฉบับที่ 53 ในปลายปี พ.ศ. 2517 ได้มีการตกลงขายน้ำมันในราคาถูกให้แก่ไทยอีกในเดือนมกราคม ปีพ.ศ. 2518 เป็นจำนวน 25,000 ตัน⁸⁶

ทางด้านองค์การซีโต้ เมื่อมีการปรับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีน และการปรับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับจีน ยิ่งทำให้องค์การซีโต้มีความชอบธรรมน้อยลง เนื่องจากวัตถุประสงค์

⁸⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 134.

⁸⁵ Corrine Phuangkasem, *Thailand's foreign relations, 1964 – 80* (Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 1984), pp. 37 – 38.

⁸⁶ Ibid. , p. 38.

หลักในการจัดตั้งองค์การซีโต้คือ การต่อต้านภัยคุกคามจากจีนคอมมิวนิสต์ ซึ่งเป็นนโยบายหลักของ ผู้นำไทยมาตลอด ในเดือนเมษายน 2516 ฝ่ายรัฐบาลไทยจึงได้มีการพิจารณาบทบาทขององค์การ ซีโต้ทั้งผลดีและผลเสียต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และไทยนับตั้งแต่มีการจัดตั้งองค์การ ซีโต้ รวมทั้งผลดีและผลเสียต่อไทยในกรณีที่ต้องยุบเลิกองค์การซีโต้ โดยในส่วนผลดีคือ 1) ทำให้การดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยมีความยืดหยุ่นมากขึ้น และเปิดโอกาสให้ไทยสามารถแสวงหาความสัมพันธ์และความเข้าใจอันดีกับคอมมิวนิสต์ได้ นอกจากนี้ยังทำให้ไทยสามารถคบกับประเทศต่างๆ ได้ทุกฝ่าย 2) ทำให้เกิดดุลยภาพขึ้นใหม่ในภูมิภาคจากการแข่งขันอิทธิพลระหว่างสหรัฐฯ สหภาพโซเวียต จีน ญี่ปุ่น สหภาพยุโรป ซึ่งจะทำให้ไทยได้รับผลประโยชน์มากกว่าการหวังพึ่งสหรัฐฯ เพียงประเทศเดียว⁸⁷

ส่วนผลเสียต่อไทย ได้แก่ 1) เป็นการเพิ่มภาระแก่ไทยในการป้องกันประเทศ 2) ทำให้แถลงการณ์ร่วมถนัด - รัสก์ ไม่มีผลบังคับใช้ เนื่องจากแถลงการณ์ร่วมมีรากฐานมาจากสนธิสัญญาซีโต้ 3) ลดอำนาจในการเจรจาต่อรองของไทย 4) การแข่งขันอิทธิพลระหว่างประเทศมหาอำนาจอาจก่อให้เกิดความแตกแยกในสถาบันสำคัญของไทยได้ ซึ่งการพิจารณาดังกล่าวมีข้อยุติคือ ควรจะสนับสนุนในองค์การซีโต้คงอยู่ต่อไป อย่างไรก็ตามหากมีการเปลี่ยนแปลงบทบาทขององค์การซีโต้จากการทหารเป็นทางเศรษฐกิจ ไทยก็ควรจะสนับสนุน แต่ในกรณีที่ต้องมีการยุบเลิกองค์การซีโต้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ก็ควรที่จะให้มีการยุบองค์การ แต่ดำรงสนธิสัญญาไว้ต่อไป เนื่องจากสนธิสัญญาเป็นข้อผูกพันในการให้ความช่วยเหลือระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ซึ่งยังคงมีความจำเป็นอยู่ในขณะที่สถานการณ์ในภูมิภาคยังมีความไม่แน่นอน และความร่วมมือในภูมิภาคยังไม่สามารถเข้ามาทดแทนได้⁸⁸

อย่างไรก็ตามการปรับความสัมพันธ์กับจีนได้ส่งผลโดยตรงต่อการปฏิบัติงานขององค์การซีโต้ ดังจะเห็นได้จากนายสุนทร หงส์คารมย์ ได้เรียกร้องให้องค์การซีโต้ปรับเปลี่ยนบทบาทจากการทหารเป็นบทบาททางเศรษฐกิจแทน โดยกล่าวว่าในปัจจุบันการรุกรานเป็นแบบลับๆ องค์การซีโต้ควรจะเน้นบทบาทในการช่วยเหลือมากขึ้นในด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาสังคม โดยเฉพาะไทยและฟิลิปปินส์ เช่น การช่วยเหลือชาวเขาทางภาคเหนือของไทย การจัดตั้งศูนย์สุขภาพและ

⁸⁷ สำนักนายกรัฐมนตรี, บทบาทขององค์การสนธิสัญญาการป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (สปอ.) ภายหลังการหยุดยิงในอินโดจีน, เมษายน 2516, หน้า 9.

⁸⁸ สำนักนายกรัฐมนตรี, บทบาทขององค์การสนธิสัญญาการป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (สปอ.) ภายหลังการหยุดยิงในอินโดจีน, เมษายน 2516, หน้า 10 - 12.

โรงพยาบาลในไทย ส่วนในฟิลิปปินส์ได้มีการจัดตั้งศูนย์ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลายด้านในพื้นที่ยากจน และยากลำบากในส่วนกลางของลูซอน⁸⁹

ส่วนนายพจน์ สารสิน ได้ให้สัมภาษณ์แก่สมาชิกของสมาคมหนังสือพิมพ์แห่งชาติ สหรัฐฯ (the National Newspaper Association of the U.S.A.) ณ กระทรวงการต่างประเทศ กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2515 เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงขององค์การซีโต้ โดยระบุว่าปัจจุบันสถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไป และประเทศสมาชิกได้แก่ ฝรั่งเศส และ ปากีสถาน ต่างไม่ต้องการมีส่วนร่วมในองค์การซีโต้แล้ว ดังนั้นจึงควรจะมีการปรับเปลี่ยนบทบาท การปฏิบัติงานขององค์การซีโต้มาเน้นด้านเศรษฐกิจแทนดังนี้

“แนวคิดในการจัดตั้งองค์การซีโต้ในปี พ.ศ.2497 ช่วงนายฟอสเตอร์ คัลเลส นั้นแตกต่างจากสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน วัตถุประสงค์ขององค์การซีโต้คือการป้องกันการรุกราน โดยมีสหรัฐฯ เป็นหลักประกันร่วมกับประเทศ มหาอำนาจอื่นๆ คือ ฝรั่งเศส อังกฤษ และประเทศที่มีผลประโยชน์อื่นๆ ในพื้นที่ นี้ ได้แก่ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์...พวกเราหวังว่าข้อตกลงสนธิสัญญานี้จะมี ประสิทธิภาพ ซึ่งในระดับหนึ่งนั้น ข้าพเจ้าเชื่อว่าองค์การนี้ก็มีความมีประสิทธิภาพ แต่ ในปัจจุบันเราได้เข้าสู่สถานการณ์ใหม่ ซึ่งข้าพเจ้าคิดว่าองค์การซีโต้จะหันมาเน้น ความสนใจในด้านของเศรษฐกิจและการร่วมมือทางเทคนิคระหว่างประเทศมาก ขึ้น”⁹⁰ และยังย้ำว่า “ข้าพเจ้าไม่เชื่อว่าองค์การซีโต้จะมีประสิทธิภาพเท่ากับในช่วง ที่เริ่มก่อตั้งในปี พ.ศ. 2497 บางทีหากนายฟอสเตอร์ คัลเลส ยังมีชีวิตอยู่ก็คงจะ ไม่มีแนวคิดเช่นเดิม ข้าพเจ้าคิดว่าองค์การกำลังจะเปลี่ยนไปเน้นการร่วมมือทาง เศรษฐกิจและทางเทคนิค นี่เป็นวัตถุประสงค์ขององค์การซีโต้ นับตั้งแต่นี้ไป คุณรู้ หรือไม่ว่าปากีสถานได้แสดงความต้องการที่จะถอนตัวออกจากองค์การ ซึ่งจะมีผล ตามสิทธิหลังจากมีการแจ้งความจำนง 1 ปี ส่วนฝรั่งเศสมิได้แสดงความต้องการ แต่มิได้มีผลประโยชน์ในองค์การซีโต้มาหลายปีแล้ว แต่ยังคงเป็นสมาชิก แม้ว่า จะไม่ได้เป็นสมาชิกที่กระตือรือร้นนัก โดยในการประชุมคณะมนตรีซึ่ง ประกอบด้วยรัฐมนตรีต่างประเทศแต่ละครั้ง จะมีการส่งผู้สังเกตการณ์มาเท่านั้น และมีได้เข้าร่วมในกิจกรรมใดๆ”⁹¹

⁸⁹Foreign Affairs Bulletin 12 (August 1972 – July 1973) : 22.

⁹⁰Ibid., p.12.

⁹¹Ibid.

ทางด้านนายสุนทรยังให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทัศนคติต่อจีนว่า “เป็นการมองการณ์ไกลของผู้นำประเทศในปัจจุบัน และเชื่อว่าในอนาคตอันใกล้นี้ จีนจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการผ่อนคลายความตึงเครียดในภูมิภาคนี้”⁹² ต่อมาเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2515 นายสุนทรได้ให้สัมภาษณ์โดยได้เสนอว่า ในอนาคตควรจะมีการรวมกิจกรรมด้านพลเรือนและด้านการทหารขององค์การซีโต้เข้าด้วยกัน โดยเน้นกิจกรรมด้านพลเรือน และได้มีการทำข้อเสนอในการทบทวนบทบาทการดำเนินงานขององค์การซีโต้ส่งให้แก่ผู้แทนคณะมนตรีองค์การซีโต้ เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2515 และคณะมนตรีองค์การซีโต้จะมีการพิจารณาข้อเสนอในการประชุมที่นิวยอร์กในวันที่ 28 กันยายน 2516 อย่างไรก็ตามข้อเสนอดังกล่าวยังมีได้มีเป้าหมายที่จะเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาขององค์การซีโต้ แต่เป็นเพียงการทบทวนบทบาทและโครงสร้างขององค์การ โดยเน้นการลดกิจกรรมทางทหาร แต่ยังคงเน้นการป้องกันทางทหารที่สำคัญ การต่อต้านการกบฏและการบ่อนทำลาย รวมทั้งเน้นการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและสังคมด้วย⁹³

ต่อมาเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2516 จอมพลถนอมได้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงขององค์การซีโต้ในการประชุมคณะมนตรีครั้งที่ 18 ว่า “คณะมนตรีซีโต้เห็นร่วมกันที่จะเน้นการสนับสนุนความมั่นคงภายในและโครงการการพัฒนาของประเทศสมาชิกในภูมิภาคมากขึ้น และลดกิจกรรมทางทหารในขณะที่มีการปรับปรุงโครงสร้างองค์การ อย่างไรก็ตาม มาตรการที่นำมาใช้ในการปรับบทบาทขององค์การและโครงสร้าง จะไม่กระทบต่อสนธิสัญญาในการจัดตั้งองค์การซีโต้ และประเทศสมาชิกขององค์การซีโต้ยังคงเรียกร้องการปกป้องจากองค์การซีโต้ได้ในกรณีที่มีการรุกรานเกิดขึ้น”⁹⁴

ในช่วงระยะเวลาที่ไทยเตรียมเปิดความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีนนั้น ฟิลิปปินส์ซึ่งเป็นประเทศสมาชิกขององค์การซีโต้ที่อยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ก็ได้มีการเตรียมเปิดความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีนก่อนหน้าไทยแล้วในช่วงระยะ 2 - 3 ปีที่ผ่านมา โดยได้มีการเริ่มเจรจาเพื่อทำความตกลงทางการค้าตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2516 และต่อมาประธานาธิบดีเฟอร์ดินาน มาร์กอส ได้สถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีนอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2518 และได้ยืนยันว่าจะเปิดความสัมพันธ์ทางการทูตกับประเทศคอมมิวนิสต์อื่นๆ อีก

⁹²Ibid., p. 22

⁹³Ibid., pp. 27 - 28.

⁹⁴Ibid., pp. 39 - 40.

แม้ว่าฟิลิปปินส์จะยืนยันว่าการเปิดความสัมพันธ์ทางการทูตจะไม่มีผลกระทบต่อความสัมพันธ์กับมิตรประเทศและพันธมิตร โดยเฉพาะสหรัฐฯ แต่ประธานาธิบดีมาร์กอสได้แถลงในที่ประชุมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ณ กรุงมะนิลา ว่าฟิลิปปินส์ต้องการที่จะเข้าควบคุมฐานทัพของสหรัฐฯ ในฟิลิปปินส์ทั้งหมดเพื่อใช้ประโยชน์ทางการทหารและทางเศรษฐกิจให้เกิดผลดีแก่ประเทศ ทั้งนี้ฟิลิปปินส์ทำความตกลงไว้กับสหรัฐฯ เมื่อปี พ.ศ. 2490 ให้สหรัฐฯ ใช้ฐานทัพในฟิลิปปินส์เป็นเวลา 99 ปี อย่างไรก็ตามเมื่อฝรั่งเศสเริ่มตกเป็นฝ่ายพ่ายแพ้แล้วแก่เวียดนามเหนือในสงครามอินโดจีน สหรัฐฯ ได้ทำสนธิสัญญากับฟิลิปปินส์ใหม่ฉบับหนึ่งเมื่อปี พ.ศ. 2495 ก่อนที่ฝรั่งเศสจะพ่ายแพ้ 2 ปี โดยในสนธิสัญญาดังกล่าวได้ระบุว่าสหรัฐฯ มีพันธะจะต้องให้ความช่วยเหลือเพื่อป้องกันฟิลิปปินส์ในกรณีฟิลิปปินส์ถูกระบุว่าถูกรุกราน และได้ลดกำหนดระยะเวลาที่สหรัฐฯ สามารถใช้ฐานทัพในฟิลิปปินส์เหลือ 50 ปี อย่างไรก็ตามหลังจากนั้นได้มีการลดระยะเวลาลงเหลือ 25 ปี คือในปี พ.ศ. 2534 อย่างไรก็ตามฟิลิปปินส์เต็มใจที่จะจัดให้สหรัฐฯ ใช้ฐานทัพในฟิลิปปินส์เพื่อช่วยให้สหรัฐฯ ยังคงสามารถรักษาบทบาทในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ทั้งทางอากาศและทางทะเลในมหาสมุทรแปซิฟิกตะวันตก นอกจากนี้ได้ย้ำว่าต้องการจะยุติสิทธิสภาพนอกอาณาเขตของสหรัฐฯ ทั้งในฐานทัพอากาศคลาร์กและฐานทัพเรือที่อ่าวซูบิก⁹⁵

จากที่กล่าวมาการเปิดความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับสหรัฐฯ ซึ่งเป็นศัตรูกันมานานกว่า 20 ปี และการเปิดความสัมพันธ์กับจีนของฟิลิปปินส์และไทย จึงส่งผลกระทบต่อการคงอยู่ขององค์การซีโต้ซึ่งมีเป้าหมายในการต่อต้านการคุกคามจากคอมมิวนิสต์ เนื่องจากสหรัฐฯ ถือได้ว่าเป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการจัดตั้งองค์การซีโต้ และยึดถือนโยบายในการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์มา โดยตลอด ส่วนไทยและฟิลิปปินส์ก็เป็นประเทศสมาชิกในภูมิภาคซึ่งมีอุดมการณ์เช่นเดียวกับสหรัฐฯ และมีความกระตือรือร้นในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การซีโต้ เนื่องจากความหวาดกลัวภัยคอมมิวนิสต์ซึ่งในขณะนั้นอยู่ใกล้ตัวมาก การเปลี่ยนแปลงท่าทีของประเทศทั้งสามในการประเมินภัยคุกคามร่วมกัน จึงทำให้องค์การซีโต้หมดความสำคัญลงโดยปริยาย ดังจะเห็นได้จากการปรับเปลี่ยนบทบาทจากการทหารมาเน้นด้านเศรษฐกิจแทน

5.4 การตัดสินใจยุติบทบาทของไทยในองค์การซีโต้ในสมัยรัฐบาลม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช

ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับไทยหลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ได้ตกต่ำลงไปอีก เนื่องจากประชาชนและนักศึกษาจำนวนมาก ยังคงประท้วงต่อต้านความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่าง

⁹⁵ สยามรัฐ (8 กรกฎาคม 2518) : 15.

ผู้นำไทยและสหรัฐฯ โดยนายจรรยาพันธ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในสมัยรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ประกาศที่จะให้มีการปรับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐฯ โดยเฉพาะด้านการทหาร เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง และเพื่อให้การเป็นพันธมิตรระหว่างทั้งสองประเทศมีลักษณะที่เท่าเทียมกัน ทั้งนี้การช่วยเหลือของสหรัฐฯ ที่ให้แก่ไทยจะมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและความสามารถในการพึ่งพาตนเองในทุกๆ ด้าน⁹⁶

ต่อมาเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2518 รัฐบาลในสมัย ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ได้แถลงนโยบายที่จะดำเนินความสัมพันธ์ที่เป็นมิตรกับทุกประเทศโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางอุดมการณ์ แต่เน้นผลประโยชน์แห่งชาติเป็นหลักสำคัญ พร้อมกันนี้รัฐบาลจะสร้างความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจอย่างมีดุลยภาพ รวมทั้งสนับสนุนความร่วมมือในภูมิภาคภายใต้กรอบอาเซียนและการอยู่ร่วมกันอย่างสันติกับประเทศเพื่อนบ้าน⁹⁷

ส่วน พ.อ. ถนัด ได้กล่าวถึงการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยในรูปแบบใหม่ หลังจากปีพ.ศ. 2518 คือการดำเนินนโยบายแบบ equidistance ซึ่งเป็นการสร้างความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจแต่ละประเทศในลักษณะที่เท่าเทียมกันเช่นในเรื่องกองกำลังทหาร ไทยไม่ควรอนุญาตให้กองกำลังของประเทศใดๆ เข้ามาในไทย เนื่องจากอาจจะก่อให้เกิดปัญหากับอีกประเทศหนึ่งได้⁹⁸

ต่อมาจากกรณีที่สหรัฐฯ ละเมิดอำนาจอธิปไตยของไทยในกรณีเรือมายาเกซ จึงทำให้ผู้นำไทยในขณะนั้น โดยเฉพาะ พ.อ.ถนัดยังคงกล่าวเน้นย้ำถึงการร่วมมือภายในภูมิภาค โดยเห็นว่าการมี ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับประเทศเพื่อนบ้านในลักษณะการป้องกันร่วมกันทางการเมือง สามารถตอบสนองต่อผลประโยชน์ของไทยได้ 2 ประการคือ 1) เป็นการยืนยันว่าในกรณีที่มีภัยคุกคามจากประเทศมหาอำนาจที่เป็นศัตรู ประเทศที่มีขนาดเล็กทั้งที่สนับสนุนตะวันตกและไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดจะให้การสนับสนุนแก่ไทย 2) หากกลุ่มพันธมิตรใดมีความสัมพันธ์ที่ดีกับไทย ก็จะทำให้ประเทศอื่นๆ

⁹⁶Saner Chantra, "A study of Thai – China relations, 1945 – 75: From outright hostility to tentative friendship," p. 82.

⁹⁷คำแถลงนโยบายของคณะที่ 37 ณ สภาผู้แทนราษฎร, วันที่ 19 มีนาคม 2518.

⁹⁸Saner Chantra, "A study of Thai – China relations, 1945 – 75: From outright hostility to tentative friendship," p. 101.

เห็นชอบด้วย⁹⁹ และในช่วงปลายทศวรรษ 1960 และต้นทศวรรษ 1970 ถนัดได้อธิบายว่าการป้องกันร่วมกันทางการเมืองเป็นทั้งส่วนเสริมในการเป็นพันธมิตรกับสหรัฐฯ และเป็นการทดแทนความร่วมมือดังกล่าวด้วย ทั้งนี้พ.อ.ถนัดได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการป้องกันร่วมกันทางการเมืองในคำกล่าวเกือบทุกครั้ง และจากการที่สหรัฐฯ ก็สนับสนุนแนวความคิดความร่วมมือในภูมิภาคจึงทำให้ผู้นำทหารของไทยมิได้คัดค้านการดำเนินการดังกล่าวมากนัก¹⁰⁰

ดังนั้นในช่วงเวลาดังกล่าว ไทยจึงให้ความสำคัญกับสมาคมอาเซียนมากขึ้น โดยรัฐมนตรีต่างประเทศของสมาคมอาเซียนได้มีการพิจารณาสถานการณ์ใหม่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เนื่องจากคอมมิวนิสต์สามารถยึดครองกัมพูชาและเวียดนามใต้ได้แล้ว โดยประเทศสมาชิกได้มีการยื่นข้อเสนอ เช่น การให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตสันติภาพที่เป็นกลาง โดยมีประเทศมหาอำนาจเป็นผู้ค้ำประกัน การทำความเข้าใจเพื่อขจัดปัญหาความขัดแย้งในภูมิภาค และการเสนอให้เชิญเวียดนามเหนือ เวียดนามใต้ กัมพูชา ลาวและพม่าเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนด้วย¹⁰¹ หลังจากนั้นได้มีการเปิดประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนประจำปี ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ โดยนายตน อับดุล ราซัค นายกรัฐมนตรีมาเลเซียเป็นประธาน และได้เรียกร้องให้ประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทุกประเทศเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนเพื่อให้เอเชียมีสันติภาพ ส่วนพล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ แสดงความเห็นว่าการดำเนินการในภูมิภาคขณะนี้ได้ชี้ให้เห็นว่าประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ควรจะมาประชุมร่วมกัน ส่วนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสิงคโปร์และอินโดนีเซียเห็นว่าประเทศสมาชิกอาเซียนควรจะสถาปนาความสัมพันธ์กับรัฐบาลใหม่ในอินโดนีเซีย และในขณะเดียวกันต้องรักษาเสถียรภาพภายในประเทศไว้ เพื่อป้องกันมิให้คอมมิวนิสต์แสวงหาประโยชน์ได้¹⁰²

ส่วนความพยายามของไทยในการปรับความสัมพันธ์กับจีนได้มาถึงจุดสูงสุดในสมัย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี เนื่องจากรัฐบาลส่วนใหญ่เห็นด้วยกับแนวคิดดังกล่าว โดยผู้นำทหารระดับสูงได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับการคบกับประเทศมหาอำนาจว่าจะต้องคบกับทุกฝ่ายทั้งสหรัฐฯ จีนคอมมิวนิสต์ และรัสเซีย จะเลือกประเทศใดประเทศหนึ่งไม่ได้ อย่างไรก็ตามจะต้องมีการพิจารณาให้รอบคอบเพื่อไม่ให้เกิดผลเสียหายต่อประเทศชาติได้ภายหลัง

⁹⁹ Charles E. Morrison and Astri Suhrke, *Strategies of survival : The foreign policy dilemmas of small Asian states*, p. 130.

¹⁰⁰ Ibid., p. 133.

¹⁰¹ *สยามรัฐ* (13 พฤษภาคม 2518) : 15.

¹⁰² *สยามรัฐ* (14 พฤษภาคม 2518) : 15.

“อย่างเช่นถ้าเราจะคบกับสาธารณรัฐประชาชนจีน ขณะเดียวกันเราก็สามารถคบกับอเมริกาได้ เพราะจีนแดงกับสหรัฐฯ ไม่มีอะไรกัน นอกจากนั้นจีนแดงยังเห็นด้วยให้มีฐานทัพอเมริกันอยู่ในไทยต่อไป เพื่อเป็นการต่อต้านการรุกรานของรัสเซีย เนื่องจากจีนแดงกลัวรัสเซีย จึงสนับสนุนฐานทัพอเมริกาในไทยต่อไป แต่ถ้าเราคบกับรัสเซียเพียงประเทศเดียว ไม่มีทั้งสหรัฐฯ และจีนแดงอยู่ด้วย เราจะพึ่งไม่มีประเทศอยู่ เพราะจีนแดงจะต้องตีเราตกทะเลแน่ เพราะขณะนี้เส้นทางที่ปากแข็งเขาเตรียมไว้แล้ว หรือถ้าจะตัดสหรัฐฯ คบแต่จีนแดงกับรัสเซียก็ยุ่งอีกเช่นกัน เนื่องจากทั้งสองประเทศไม่ถูกกัน วิธีนี้ก็คิดแล้ว จะต้องใช้ทำแบบ “แย่งรู้” อย่างที่สมัยเด็กๆ เราเคยเล่นกันนั้นแหละเป็นวิธีเอาตัวรอดที่ดีที่สุด”¹⁰³

ต่อมาหลังจากรัฐบาลไทยได้แถลงนโยบายที่จะปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับจีนคอมมิวนิสต์ เพื่อนำไปสู่การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างประเทศทั้งสอง กระทรวงการต่างประเทศได้มีคำสั่งให้ติดต่อกับผู้แทนของจีนที่สหรัฐฯ เกี่ยวกับเรื่องนี้ โดยการดำเนินงานในเรื่องนี้จะทำเป็นขั้นๆ เริ่มจากการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเรื่องการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างกัน แล้วจึงจะมีการเจรจาอย่างเป็นทางการ จากนั้นจึงจะประกาศสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตต่อกัน¹⁰⁴

หลังจากนั้น พล.ต.ชาติชายได้แถลงว่าจะเดินทางไปจีนเพื่อสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูต และเมื่อมีการสถาปนาความสัมพันธ์แล้วก็จะถือว่ามีจีนเดียว ซึ่งเป็นหลักยึดถือกันทุกประเทศ เพราะได้วันกับจีนแผ่นดินใหญ่มีเชื้อชาติเดียวกัน นอกจากนี้ได้เปิดเผยว่าการพิจารณาทบทวนสัญญาความตกลงระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ซึ่งมีนายอานันท์เป็นประธาน ได้พิจารณากันมาหลายครั้งแล้ว สัญญาที่จะแก้ไขใหม่ได้แก่ สัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจและวิชาการ ซึ่งไทยยังเสียเปรียบอยู่มาก ส่วนสัญญาทางการทหารก็กำลังพิจารณาอยู่หลายฉบับและที่จะต้องแก้ไขมากที่สุดคือ สัญญาปี พ.ศ. 2493 จะต้องมีการพิจารณาเป็นข้อๆ ว่ามีอะไรต้องแก้ไข¹⁰⁵

นอกจากนี้ความพยายามในการแสวงหาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านแทนการพึ่งพาสหรัฐฯ ยังจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลไทยเดินทางไปประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อแสวงหาช่องทางที่จะร่วมมือกัน เพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ เนื่องจากไทยเป็นประเทศที่ได้รับ

¹⁰³ สยามรัฐ (22 พฤษภาคม 2518) : 1,16.

¹⁰⁴ สยามรัฐ (23 พฤษภาคม 2518) : 1,16.

¹⁰⁵ สยามรัฐ (4 มิถุนายน 2518) : 1,16.

กระทบกระเทือนมากที่สุดจากการถอนตัวของสหรัฐฯ ออกจากภูมิภาค นอกจากนี้เพื่อเป็นการประกาศท่าทีของไทยที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยเปลี่ยนจากการคบกับประเทศมหาอำนาจตะวันตกโดยเฉพาะสหรัฐฯ และการมีนโยบายไม่เป็นมิตรกับเพื่อนบ้านเป็นการสร้างความสัมพันธ์ที่เป็นมิตรกับทุกประเทศ รวมทั้งความต้องการในการเปิดความสัมพันธ์กับจีน

ในช่วงระหว่างวันที่ 9 – 11 มิถุนายน 2518 ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช และคณะ ประกอบด้วย พล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ พ.อ.ประkob ประยูร โภคราช รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย และเจ้าหน้าที่อื่นๆ ได้เดินทางไปกรุงกัวลาลัมเปอร์ โดยนายกรัฐมนตรี และนายตน อับดุล ราซิก นายกรัฐมนตรีมาเลเซีย ได้มีการเจรจาอย่างเป็นทางการเกี่ยวกับปัญหาต่างๆ รวมทั้งสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในภูมิภาค การเน้นย้ำความร่วมมือในกรอบอาเซียน และการแสดงเจตจำนงของไทยที่จะสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีนคอมมิวนิสต์

หลังจากนั้น ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ได้เดินทางไปอินโดนีเซียเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2518 เพื่อชี้แจงแนวความคิดของรัฐบาลไทยให้ทราบเช่นเดียวกับการไปเยือนมาเลเซีย และเพื่อหารือกันเกี่ยวกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในอินโดจีน ซึ่งทั้งสองฝ่ายเห็นร่วมกันว่าต้องรักษาสันติภาพในภูมิภาค กำจัดความกลัวและความระแวงที่เคยมีระหว่างกัน และสร้างความมั่นใจเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพ ตลอดจนสร้างมิตรภาพใหม่ในภูมิภาค รวมทั้งเน้นย้ำความสำคัญของสมาคมอาเซียนที่มุ่งหมายจะรักษาเสถียรภาพ และสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ต่อมา นายอานันท์ ปันยารชุน เอกอัครราชทูตถาวรไทยประจำสหประชาชาติ และคณะผู้แทนได้เดินทางไปปักกิ่ง เพื่อเจรจายละเอียดก่อนการเปิดความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีน ระหว่างวันที่ 16 – 22 มิถุนายน 2518 รวมทั้งเพื่อวางแผนงานที่จำเป็นในการเปิดความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีน¹⁰⁶ และเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2518 ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช และคณะประกอบด้วย พล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ นายอานันท์ ปันยารชุน พล.อ.ท.สิทธิ เสวตศิลา เลขานุการสภาความมั่นคงแห่งชาติ นายเดช บุญนาค หัวหน้ากองเอเชีย กระทรวงการต่างประเทศ นายนิสสัย เวชชาชีวะ เอกอัครราชทูตประจำกระทรวง และนายประกายเพชร อินทุโสภณ ได้เดินทางไปปักกิ่ง¹⁰⁷

¹⁰⁶โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน อานันท์ ปันยารชุน, “ผูกมิตรกับสาธารณรัฐประชาชนจีน,” อ้างแล้ว, หน้า 141 – 143.

¹⁰⁷ สยามรัฐ (1 กรกฎาคม 2518) : 1,16.

ต่อมาในวันที่ 1 กรกฎาคม 2518 ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช และคณะประกอบด้วย พล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ นายประกายเพชร อินทุโสภณ พล.ท.จิตร สังขะคุลย์ นายวิจารณ์ นีวาตวงศ์ นายชลอ วนภูติ นายยศ บุนนาค นายปรีดา วรรณสูต นายอำนาจ วีรวรรณ พล.ต. เฟื่องเฉลย อนิรุทธเทวา พล.อ.ท.สิทธิ เสวตศิลา นายเกษม ศิริสัมพันธ์ และนายนิสสัย เวชชาชีวะ ได้ลงนามในคำแถลงการณ์ร่วมว่าด้วยการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างไทยกับ สาธารณรัฐประชาชนจีนอย่างเป็นทางการ ซึ่งระบุถึงหลักการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ การเคารพ อำนาจอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดน การไม่แทรกแซงกิจการภายใน การสนับสนุนความร่วมมือในกรอบอาเซียน การแก้ปัญหาด้วยวิธีการสันติ การป้องกันมิให้ประเทศใดขึ้นมาเป็น มหาอำนาจ การตัดความสัมพันธ์กับได้หัววันและการยอมรับว่ามีเงินเดียวรวมทั้งการส่งเสริมความร่วมมือในด้านอื่นๆ¹⁰⁸ (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ฉ)

หลังจากการเปิดสัมพันธ์ทางการทูตกับจีนแล้ว ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ได้เดินทางไปเยือนฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์อย่างเป็นทางการ เพื่อพบกับประธานาธิบดีมาร์กอส และนายลิกวนยู นายกรัฐมนตรี สิงคโปร์ เพื่อเน้นย้ำความจำเป็นในการร่วมมือกันระหว่างประเทศในภูมิภาคหลังจากสงครามอินโดจีนสิ้นสุดลง และเน้นย้ำการส่งเสริมบทบาทของอาเซียนทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ส่วนในเรื่องที่เกี่ยวกับองค์การซีโต้ นั้น ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ และประธานาธิบดีฟิลิปปินส์ ได้ตกลงที่จะให้มีการยุบเลิกองค์การซีโต้ แต่ยังคงเก็บสนธิสัญญามะนิลาไว้ นอกจากนี้ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ยังได้ กล่าวกับรัฐบาลฟิลิปปินส์ว่ารัฐบาลไทยตัดสินใจที่จะให้สหรัฐฯ ถอนทหารออกจากประเทศภายใน วันที่ 20 มีนาคม 2519 และรัฐบาลทั้งสองประเทศเห็นร่วมกันว่าฐานทัพต่างประเทศทั้งในไทย และฟิลิปปินส์เป็นเพียงการตั้งฐานทัพชั่วคราวเท่านั้น¹⁰⁹

ส่วนการปรับความสัมพันธ์กับสหภาพโซเวียตนั้น ในปีพ.ศ. 2517 สหภาพโซเวียตได้ส่ง นายมอริส อิลยิเชวว์ เอกอัครราชทูตสหภาพโซเวียตคนใหม่มาประจำในไทย ซึ่งเอกอัครราชทูตได้ เสนอให้มีการตกลงทำความตกลงเปลี่ยนแปลงทัศนคติทางวัฒนธรรม และต่อมาเมื่อนายนิโคไล เฟียร์ยูนิ นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงต่างประเทศของสหภาพโซเวียตเดินทางมาพักผ่อนในประเทศไทย เมื่อเดือนมีนาคม 2517 ได้ให้สัมภาษณ์ว่า ไทยและสหภาพโซเวียตมีการเจรจากันเพื่อเพิ่มความ

¹⁰⁸โปรดดูรายละเอียดผลจากการปรับความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างไทยกับจีนเพิ่มเติมใน เขียน ชีระวิทย์, จีนกับสังคมโลก, หน้า 310 – 319.

¹⁰⁹Foreign Affairs Bulletin 14 - 15 (January 1974 – December 1975) : 91.

ช่วยเหลือและขยายการติดต่อทางเทคนิคและวัฒนธรรมกับไทย¹¹⁰ นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีวลาดิเมียร์ โปรรมัยสลอฟ ได้เชิญให้นายอรรถ วิสูตร โยธาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานคร เดินทางไปเยือนสหภาพโซเวียต ซึ่งสหภาพโซเวียตได้แสดงความต้องการที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ไทยในการพัฒนาการขนส่งการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมในกรุงเทพฯ และสนับสนุนชนชั้นนายทุนในไทยมากขึ้น¹¹¹ ส่วนในด้านการศึกษานั้น หลังจากการขับไล่รัฐบาลทหารออกจากอำนาจนักศึกษาไทยได้มีบทบาทอย่างมากทำให้สหภาพโซเวียตพยายามที่จะมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับสมาชิกของสโมสรมนิตินักศึกษาทั้งนี้เพื่อหาข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมของนักศึกษาและโครงสร้างองค์การนิสิตนักศึกษาตามมหาวิทยาลัยต่างๆ และได้มีการให้ทุนการศึกษาแก่ไทยไปศึกษาต่อที่สหภาพโซเวียตเพิ่มมากขึ้น¹¹²

อย่างไรก็ตามในช่วงนั้น ไทยยังคงมีความหวาดระแวงสหภาพโซเวียต เนื่องจากความแตกต่างทางอุดมการณ์และความหวาดเกรงภัยจากคอมมิวนิสต์ในขณะนั้น จึงทำให้ไทยปฏิเสธการให้ทุนการศึกษาของสหภาพโซเวียต เนื่องจากเกรงว่าการควบคุมนักศึกษาไทยในขณะที่ศึกษาอยู่ในสหภาพโซเวียตเป็นไปได้ยาก นอกจากนี้ไทยยังปฏิเสธการส่งนักศึกษาไปแข่งขันกีฬามหาวิทยาลัยที่สหภาพโซเวียต เช่นเดียวกับที่เคยปฏิเสธไปเมื่อปีพ.ศ. 2516 รวมทั้งปฏิเสธมิให้สหภาพโซเวียตส่งครูฝึกฟุตบอลมายังประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2517¹¹³ และไทยได้ปฏิเสธข้อเสนอของนาย บอริส ไอ. อิลิเชฟ เอกอัครราชทูตสหภาพโซเวียตประจำประเทศไทย ณ สโมสรมนิตินักศึกษาต่างประเทศประจำประเทศไทย เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2518 ที่เสนอให้มีการจัดตั้งองค์การความมั่นคงร่วมกันแห่งเอเชียจีน เพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในภูมิภาค โดยมีหลักการที่สำคัญคือความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกันระหว่างประเทศ การเคารพอำนาจอธิปไตย และการไม่แทรกแซงกิจการภายใน¹¹⁴

ต่อมานายพจน์ สารสิน ได้ให้สัมภาษณ์ในหนังสือพิมพ์เกี่ยวกับอนาคตขององค์การซีโต้ว่า

“ผมคิดว่าองค์การซีโต้ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปแล้ว และกองทัพสหรัฐฯ ก็ไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป เนื่องจากสภาพสูงของสหรัฐฯ ได้ออกกฎหมายห้ามมิให้

¹¹⁰“เมืองไทย 2519 : ลมแรงจากมอสโก,” *ประชาชาติ* 13 (มกราคม 2519) : 36 – 37 ใน ภรณ์พรรณ สุขสวัสดิ์, “อุปสรรคในความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหภาพโซเวียต ในยุคหลังสงครามอินโดจีน,” หน้า 23.

¹¹¹เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

¹¹²เรื่องเดียวกัน, หน้า 25.

¹¹³เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

¹¹⁴Saner Chantra, “A study of Thai – China relations, 1945 – 75: From outright hostility to tentative friendship,” p. 114.

กองทัพอเมริกันใช้พื้นที่ในต่างประเทศ โดยเฉพาะการทำสงครามเวียดนามในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังนั้นจึงไม่จำเป็นต้องมีกองทัพสหรัฐฯ ในไทย เนื่องจากกองกำลังดังกล่าวไม่สามารถระทำการใดๆ ได้ ในส่วนขององค์การซีโต้ นั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบไป ดังจะเห็นได้จากการให้เงินช่วยเหลือของสหรัฐฯ แก่ประเทศต่างๆ ดังนั้นบางที่องค์การซีโต้อาจจะหันมาเน้นทางด้านเศรษฐกิจมากกว่า...”¹¹⁵

หลังจากนั้นคณะมนตรีซีโต้มีมติให้ยุบเลิกองค์การซีโต้อย่างเป็นทางการในการประชุมคณะมนตรีซีโต้ ครั้งที่ 20 ซึ่งนายสุนทร ได้แสดงความหวังว่าประเทศสมาชิกจะยังคงดำเนินโครงการอย่างต่อเนื่องหลังจากที่มีการยุบเลิกองค์การภายใน 2 ปี โดยการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันหรือโดยการให้ความช่วยเหลือในระดับภูมิภาค เช่น โครงการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ที่มีการแทรกแซงจากคอมมิวนิสต์ในไทยและฟิลิปปินส์ โครงการการอบรมด้านพลเรือนในพื้นที่ชนบทของฟิลิปปินส์ และโครงการการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ข่าวกรอง อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะมีการยุบเลิกตัวองค์การซีโต้ แต่ให้เก็บตัวสนธิสัญญาและนิลาซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการจัดตั้งองค์การซีโต้ไว้และยังคงมีผลบังคับใช้ภายหลังจากการยุบเลิกองค์การซีโต้ ดังนั้นในกรณีที่มีการโจมตีโดยกองกำลังอาวุธ ประเทศสมาชิกก็ยังคงมีสิทธิที่จะเรียกร้องความช่วยเหลือจากประเทศสมาชิกอื่นๆ¹¹⁶

สรุป

กล่าวโดยสรุปความไร้ประสิทธิภาพขององค์การซีโต้ ที่เป็นผลจากความแตกแยกทางความคิดของประเทศสมาชิกในองค์การเกี่ยวกับการปฏิบัติงานเพื่อยับยั้งภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ในสงครามเวียดนาม เช่นเดียวกับกรณีการแก้ไขปัญหาในลาว ทำให้ไทยหันมาร่วมมือด้านการทหารกับสหรัฐฯ อย่างใกล้ชิดในกรอบของแถลงการณ์นัด – รัสก์ ซึ่งไทยถือว่าอยู่ภายใต้กรอบขององค์การซีโต้ และมองว่าสหรัฐฯ เป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญในองค์การซีโต้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า องค์การซีโต้คือ สหรัฐฯ ดังนั้นหลังจากสถานการณ์การเมืองภายในของสหรัฐฯ ได้เปลี่ยนแปลงไป จนในที่สุดได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายของสหรัฐฯ ต่อปัญหาคอมมิวนิสต์ จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการตัดสินใจยุบเลิกองค์การซีโต้อย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยในระยะแรกนั้น หลังจากที่มีการวิพากษ์วิจารณ์การทำสงครามเวียดนามภายในสหรัฐฯ โดยพาดพิงถึงการส่งกองกำลังและการใช้ฐานทัพในไทย จึงเป็นจุดเริ่มต้นในการสร้างความไม่พอใจ

¹¹⁵Bangkok Post (9 February 1974) : 5

¹¹⁶Foreign Affairs Bulletin 16 (January 1976 – December 1976) : 81 – 82

ให้กับไทยและความหวาดเกรงว่าสหรัฐฯ จะถอนตัวออกจากเวียดนามทั้งในด้านการทหารและการสนับสนุนทางเศรษฐกิจ ไทยจึงเริ่มที่จะมองทางเลือกอื่นทดแทนการเป็นพันธมิตรกับสหรัฐฯ คือ การพึ่งพาตนเอง และการแสวงหาความร่วมมือในภูมิภาคเพื่อทดแทนความร่วมมือกับสหรัฐฯ

หลังจากนั้นเมื่อสหรัฐฯ มีท่าทีชัดเจนในการถอนตัวออกจากภูมิภาคโดยการประกาศทัศนิกสัน ประกอบกับความไม่พอใจสหรัฐฯ ที่กล่าวหาว่าไทยทำให้สหรัฐฯ ต้องเข้าไปเกี่ยวพันในสงครามเวียดนาม ไทยจึงเรียกร้องให้มีการเจรจาถอนทหารออกจากไทย ซึ่งการกระทำดังกล่าวย่อมส่งผลถึงองค์การซีโต้ซึ่งเป็นองค์กรทางทหาร และได้รับการสนับสนุนทางทหารจากสหรัฐฯ นอกจากนี้การประกาศทัศนิกสันซึ่งมีสาระสำคัญคือ การลดบทบาทด้านการทหารของสหรัฐฯ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยให้ประเทศต่างๆ พึ่งพาตนเองให้มากที่สุด นอกจากนี้ในกรณีที่มีการรุกรานโดยใช้อาวุธนิวเคลียร์ ยังส่งผลกระทบต่อองค์การซีโต้ด้วย เนื่องจากในกรณีที่เกิดการรุกราน ประเทศสมาชิกองค์การซีโต้โดยเฉพาะไทยยังคงต้องการความช่วยเหลือทางการทหารจากสหรัฐฯ เป็นสำคัญ

ต่อมาหลังจากการปรับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีน ก็ยังทำให้องค์การซีโต้มีความหมายน้อยลง เนื่องจากในสนธิสัญญาองค์การซีโต้ได้ระบุวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ การต่อต้านคอมมิวนิสต์ และแม้ว่าจีนจะมีได้แสดงที่ท่าทีกังวลต่อการคงอยู่ขององค์การซีโต้ แต่การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ทำให้องค์การซีโต้กลายเป็นองค์กรที่ล้าสมัย นอกจากนี้การปรับความสัมพันธ์กับจีนของประเทศสมาชิกที่สำคัญในองค์การคือไทยและฟิลิปปินส์ ยังทำให้ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการจัดตั้งองค์การซีโต้หมดความหมายลงไปอีก อย่างไรก็ตามแม้ว่าในช่วงเวลาดังกล่าว ไทยจะเสนอความคิดในการยุบเลิกองค์การซีโต้ แต่เนื่องจากความร่วมมือในภูมิภาคของไทยยังอยู่ในระยะเริ่มต้น และสถานการณ์ในภูมิภาคขณะนั้นยังคงมีความไม่แน่นอน ไทยจึงยังคงเห็นว่าความช่วยเหลือของสหรัฐฯ ต่อไทยในกรอบของแถลงการณ์ร่วมถนัด-รัสก์ และกรอบขององค์การซีโต้ยังคงมีความจำเป็นอยู่ในกรณีที่ไทยถูกรุกราน ในขณะที่ไทยจึงมีการเสนอแค่เพียงให้องค์การซีโต้มีการปรับบทบาทด้านการทหารมาเป็นการสนับสนุนด้านเศรษฐกิจเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในช่วงนั้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อสถานการณ์ทางการเมืองของไทยได้เปลี่ยนแปลงไป โดยรัฐบาลพลเรือนได้ขึ้นมาใช้อำนาจทางการเมืองแทนผู้นำทางทหาร ประกอบกับความไม่พอใจสหรัฐฯ ในการละเมิดอำนาจอธิปไตยของไทยในกรณีเรือมาฮาเกซ รวมทั้งการแสวงหาความร่วมมือในภูมิภาคของไทยมีความชัดเจนเป็นรูปธรรมมากขึ้น จึงทำให้รัฐบาลไทยตัดสินใจยุบเลิกองค์การซีโต้ในที่สุด แต่ยังคงเก็บรักษาตัวสนธิสัญญาไว้ เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงของไทยในอนาคตต่อไป แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าหลังจากนั้นมาไทยได้มีการกล่าวถึงสนธิสัญญานี้อีกต่อไป

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งที่จะศึกษาพัฒนาการของสภาพแวดล้อมที่มีผลต่อทัศนคติของผู้นำของไทยที่ส่งผลต่อการยุบเลิกองค์การซีโต้ โดยมีสมมุติฐานคือ “ความสัมพันธ์แบบทวิภาคีระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา และการเปลี่ยนทัศนคติของสหรัฐอเมริกาต่อภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ ส่งผลให้ผู้กำหนดนโยบายของไทยไม่ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์แบบพหุภาคีในกรอบขององค์การซีโต้” และใช้แนวความคิดเกี่ยวกับพันธมิตรของ Stephen M. Walt ในการวิเคราะห์ ซึ่ง Walt ได้อธิบายการรวมตัวเป็นพันธมิตรว่าเกิดจากความหวาดกลัวภัยคุกคามร่วมกันของประเทศสมาชิก โดยรัฐที่รวมตัวกันจะมีการพิจารณาแล้วว่า ประเทศของตนอยู่ในภาวะที่เสี่ยงต่อความอยู่รอด และการร่วมมือในกลุ่มจะช่วยเพิ่มอำนาจในการต่อต้านภัยคุกคาม รวมทั้งจะทำให้ประเทศได้รับความช่วยเหลือจากประเทศที่เข้มแข็งกว่าด้วย ดังนั้นในทางกลับกัน หากเงื่อนไขในการรวมตัวเป็นพันธมิตรข้างต้นหมดไป ก็จะทำให้ความเป็นพันธมิตรหมดสิ้นลงไปด้วย

ผลการศึกษาของวิทยานิพนธ์จึงสอดคล้องกับแนวความคิดดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากในช่วงสมัยจอมพล ป. ไทยได้ตัดสินใจเข้าร่วมองค์การซีโต้ด้วยความหวาดกลัวการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ขณะนั้น นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองของจีนเป็นคอมมิวนิสต์ ซึ่งมีอุดมการณ์ในการสนับสนุนการล้มล้างรัฐบาลที่ยึดถืออุดมการณ์การปกครองแบบประชาธิปไตยและเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ดังเช่นการให้การสนับสนุนเกาหลีเหนือในการรุกรานเกาหลีใต้ และต่อมาได้ขยายอำนาจมาใกล้ชายแดนภาคเหนือของไทยมากขึ้น โดยการติดตามกำลังพล 93 เข้ามายังดินแดนไทย และจัดตั้งเขตปกครองตนเองไทเพื่อต่อต้านอิทธิพลของสหรัฐฯ และสร้างความเข้มแข็งให้แก่จีนคอมมิวนิสต์ นอกจากนี้ในขณะนั้นมีชาวจีนอาศัยอยู่มากในประเทศไทย และมีการเคลื่อนไหวของพรรคคอมมิวนิสต์ในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง

ส่วนทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทยปรากฏว่ากองกำลังเวียดมินห์และพรรคคอมมิวนิสต์อินโดจีนซึ่งได้รับการสนับสนุนและความช่วยเหลือทางการทหารและเศรษฐกิจจากจีนได้บุกรุกเข้ามาในลาว เพื่อหาเส้นทางลำเลียงสิ่งของและยุทธโปกรณ์ไปยังเวียดนามใต้ และสถานการณ์ในขณะนั้นมีที่ท่าว่าจะรุนแรงขึ้น เนื่องจากกองกำลังเวียดมินห์ได้ยึดเมืองต่างๆ ของลาวที่อยู่ริมฝั่งแม่น้ำโขงตรงข้ามกับประเทศไทย

สถานการณ์ระหว่างประเทศในขณะนั้น จึงทำให้ผู้นำไทยหวาดวิตกมาก และเกรงว่าคอมมิวนิสต์จะขยายตัวมาถึงประเทศไทย ประกอบกับการแพ้สงครามของฝรั่งเศสแก่กองกำลังเวียดนามที่เดียน เบียน ฟู ส่งผลให้มีการทำสนธิสัญญาเจนีวาแบ่งเวียดนามออกเป็นสองส่วน ระหว่างส่วนที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย และส่วนที่ปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์ ยิ่งทำให้ฝ่ายไทยตระหนักถึงความเข้มแข็งของฝ่ายคอมมิวนิสต์และภัยคุกคามที่ใกล้ตัวเข้ามาทุกขณะ ดังนั้นเมื่อสหรัฐฯ และประเทศพันธมิตรได้เสนอที่จะจัดตั้งองค์การป้องกันร่วมกันทางทหารขึ้นจึงทำให้ไทยตัดสินใจเข้าร่วมในองค์การซีโต้อย่างทันทีทันใด

ดังนั้นการลงนามในสนธิสัญญาองค์การซีโต้จึงสนองตอบความต้องการของไทยในขณะนั้น เนื่องจากสนธิสัญญาดังกล่าว ระบุถึงเจตนารมณ์ของประเทศสมาชิกที่จะร่วมกันในการป้องกันและต่อต้านการโจมตีด้วยกำลังอาวุธ และการก่อวินาศกรรมจากภายนอกประเทศ ซึ่งสหรัฐฯ ได้ระบุไว้ในท้ายสนธิสัญญาว่าการรุกรานและการโจมตีด้วยกำลังอาวุธที่กล่าวถึงหมายถึงการรุกรานของคอมมิวนิสต์เท่านั้น นอกจากนี้การที่พิธีสารต่อท้ายสนธิสัญญาได้กำหนดให้มีผลครอบคลุมถึงกัมพูชา ลาว และอาณาเขตเสรีภายใต้อำนาจศาลแห่งรัฐเวียดนามด้วย ยิ่งทำให้ไทยมั่นใจว่าจะได้รับความช่วยเหลือหากเกิดสถานการณ์ความรุนแรงจากการพยายามขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในประเทศเพื่อนบ้านของไทยทั้งสามประเทศ

ในระยะแรกรัฐบาลจอมพล ป. ได้ให้การสนับสนุนองค์การซีโต้เต็มที่ทั้งด้านการทหารและเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามในช่วงที่สถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศได้มีความผ่อนคลายลงเนื่องมาจากการผ่อนคลายความตึงเครียดระหว่างประเทศมหาอำนาจได้แก่ สหรัฐฯ สหภาพโซเวียต และจีน และได้มีการประชุมบันดุง ในประเทศอินโดนีเซีย จึงเป็นโอกาสให้ผู้แทนไทยได้พบปะกับผู้แทนจีนคอมมิวนิสต์ซึ่งต้องการดำเนินนโยบายผ่อนปรนมากขึ้นประกอบกับสหรัฐฯ มีท่าทีผ่อนปรนกับจีนและสหภาพโซเวียตเช่นกัน จึงทำให้ไทยระแวงว่าสหรัฐฯ จะปฏิบัติตามข้อผูกพันขององค์การซีโต้หรือไม่ ไทยจึงมีท่าทีที่ไขว่เขวจากการสนับสนุนองค์การซีโต้เป็นครั้งแรก และอนุญาตให้มีการค้าและการติดต่อกับจีน อนึ่ง ในช่วงนั้นความลังเลในการสนับสนุนองค์การซีโต้ยังเกิดจากการที่จอมพล ป. อนุญาตให้มีการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐบาลได้อย่างเสรี ทำให้มีการโจมตีองค์การซีโต้อย่างมาก อย่างไรก็ตามไทยได้หันกลับมาสนับสนุนองค์การซีโต้อีกครั้งในช่วงปี พ.ศ. 2500 เนื่องจากจอมพล ป. ใช้มาตรการปราบปรามกลุ่มผู้ต่อต้านองค์การซีโต้อย่างรุนแรง และสหรัฐฯ ได้สร้างความหวาดกลัวภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ให้แก่ผู้นำไทย

ต่อมาในช่วงจอมพลสฤษดิ์เป็นช่วงที่รัฐบาลไทยมีบทบาทในองค์การซีโต้อย่างมาก โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจ ไทยได้รับความช่วยเหลือในการพัฒนาโครงการต่างๆ เป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตามในบางช่วงผู้นำไทยก็ไม่พอใจองค์การซีโต้ที่ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเป็นกลางมากกว่าประเทศไทย และเหตุการณ์รุนแรงที่ทำให้ไทยเริ่มตระหนักถึงประสิทธิภาพในการป้องกันและต่อต้านการขยายตัวของคอมมิวนิสต์คือ การเกิดวิกฤตการณ์ในลาวช่วงปี พ.ศ. 2502 - 2505 กล่าวคือ ในระยะนั้นผู้นำทั้งสามฝ่ายในลาวต่างพยายามแย่งชิงอำนาจเพื่อครองความเป็นใหญ่ และกองกำลังเวียดมินห์ได้บุกยึดเมืองต่างๆ ในลาวได้เป็นจำนวนมาก ผู้นำไทยจึงหวาดกลัวว่าภัยจากคอมมิวนิสต์จะขยายเข้ามาถึงในไทย เนื่องจากไทยมีเขตแดนติดต่อกับลาวเป็นระยะทางยาว จึงทำให้ผู้นำไทยพยายามผลักดันให้ประเทศสมาชิกขององค์การซีโต้เข้าไปมีบทบาทในการหยุดยั้งภัยจากคอมมิวนิสต์ตลอดช่วงระยะเวลานั้น

อย่างไรก็ตามได้เกิดความแตกแยกระหว่างประเทศสมาชิกในการตัดสินใจดำเนินการปฏิบัติการทางทหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝรั่งเศสและอังกฤษต่อปัญหาวิกฤตการณ์ในลาว ซึ่งเห็นว่าการขัดแย้งดังกล่าวเป็นเรื่องภายในของลาว รวมทั้งยังไม่มีหลักฐานที่ชัดเจนว่าคอมมิวนิสต์เข้าแทรกซึมในประเทศลาว และควรจะมีการแก้ปัญหาโดยยึดสนธิสัญญาเจนีวาปี พ.ศ. 2497 เป็นหลัก จึงทำให้องค์การซีโต้ไม่สามารถดำเนินการปฏิบัติการใดๆ ที่เป็นรูปธรรมนัก เนื่องจากหลักการในสนธิสัญญาได้ระบุว่า การตัดสินใจดำเนินใดๆ จะต้องยึดหลักสันติภาพของประชาคมโลก เหตุการณ์คราวนี้จึงทำให้ผู้นำไทย โดยเฉพาะจอมพลสฤษดิ์ไม่พอใจอย่างมาก และได้กล่าวตำหนิองค์การซีโต้หลายครั้ง รวมทั้งพยายามผลักดันให้มีการแก้ไขปัญหาคารออกเสียงของประเทศสมาชิกมีเจเน็นไทยจะลาออกจากการเป็นสมาชิกขององค์การซีโต้

อย่างไรก็ดีสถานการณ์ความไม่พอใจของฝ่ายไทยได้คลี่คลายลงไปอีกครั้งหนึ่ง เมื่อสหรัฐฯ ขอมเจรจากับไทยในกรอบทวิภาคี โดยได้ลงนามร่วมกับไทยในแถลงการณ์ถนัด - รัสก์ ซึ่งให้หลักประกันว่าสหรัฐฯ จะให้ความช่วยเหลือแก่ไทยทั้งด้านการทหารและเศรษฐกิจในกรณีที่เกิดการรุกรานจากคอมมิวนิสต์ โดยไม่ต้องรอความเห็นชอบอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์ของประเทศสมาชิกที่เหลือ หลังจากนั้นสหรัฐฯ ได้แสดงให้เห็นความมั่นใจในการปฏิบัติตามแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว โดยเป็นผู้นำในการจัดส่งกองกำลังของสหรัฐฯ เข้ามาช่วยเหลือประเทศไทยเมื่อกองกำลังปะเทดลาวได้สู้รบกับใกล้ชายแดนไทยในปี พ.ศ. 2505 ทำให้ประเทศสมาชิกที่เหลืออื่นๆ ได้แก่ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ฟิลิปปินส์ และอังกฤษให้ความช่วยเหลือแก่ไทยเช่นกัน

การลงนามในแถลงการณ์ร่วมถนัด – รัสก์ นับเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญของการคงอยู่ขององค์การซีโต้ กล่าวคือ แม้ว่าสหรัฐฯ ไทย และประเทศสมาชิกที่เหลือจะยอมรับว่าแถลงการณ์ร่วมเป็นความตกลงแบบทวิภาคีระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ภายใต้กรอบสนธิสัญญาองค์การซีโต้ แต่การลงนามทำให้ไทยเห็นว่าหากเกิดภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์ต่อประเทศไทย ไทยสามารถที่จะพึ่งพาสหรัฐฯ ได้ตลอดเวลา ดังนั้นไทยจึงละเลยความสนใจการดำเนินการของประเทศสมาชิกอื่นๆ และหันมาพึ่งพาสหรัฐฯ เป็นหลักประกันความมั่นคงของไทยที่สำคัญ และเห็นว่าการให้ความช่วยเหลือของสหรัฐฯ ทั้งทางด้านการทหารและเศรษฐกิจเพียงประเทศเดียวถือว่าเพียงพอต่อการคงอยู่ขององค์การซีโต้และเพียงพอในการป้องกันภัยจากคอมมิวนิสต์มิให้ขยายอำนาจมาสู่ไทยได้

สิ่งที่พิสูจน์ให้เห็นข้อความดังกล่าวข้างต้นคือ ในช่วงสงครามเวียดนาม ไทยพยายามที่จะผลักดันให้องค์การซีโต้เข้ามามีบทบาทในการยับยั้งคอมมิวนิสต์ แต่ฝรั่งเศส อังกฤษ และปากีสถานมีความคิดเห็นที่แตกแยกในการดำเนินการปฏิบัติการทางทหารเช่นเดียวกับเหตุการณ์ความขัดแย้ง ในลาว อย่างไรก็ตามไทยมิได้ให้ความสำคัญกับประเทศสมาชิกอื่นๆ เท่าใดนัก แต่หันไปพึ่งพาการช่วยเหลือจากสหรัฐฯ อย่างใกล้ชิดทั้งในด้านเศรษฐกิจและการทหาร ดังจะเห็นได้จากการเพิ่มจำนวนทหารของสหรัฐฯ และการอนุญาตให้จัดตั้งฐานทัพในไทย การจัดฝึกองรบและการอำนวยความสะดวกให้แก่กองกำลังสหรัฐฯ เป็นต้น

ดังนั้นการคงอยู่ขององค์การซีโต้จึงได้รับความกระทบกระเทือนเมื่อสหรัฐฯ เริ่มตระหนักว่าไม่สามารถเอาชนะในการทำสงครามเวียดนามได้ ประกอบกับประชาชนภายในประเทศต่างไม่พอใจที่สงครามมีความยืดเยื้อ ซึ่งทำให้ทหารสหรัฐฯ เสียชีวิตและเศรษฐกิจของสหรัฐฯ ตกต่ำลง สหรัฐฯ จึงเริ่มเปลี่ยนแปลงนโยบายต่อประเทศคอมมิวนิสต์ นับตั้งแต่ความพยายามในการแสวงหาการเจรจาสันติภาพกับฮานอยตลอดช่วงปี พ.ศ. 2512 - 2516 โดยการเสนอเงื่อนไขต่างๆ ที่เป็นการแสดงให้เห็นว่าสหรัฐฯ เปลี่ยนจากการใช้วิธีการ โจมตีทางทหารเป็นวิธีการเจรจากับเวียดนามเหนือแทน นอกจากนี้ในช่วงเวลาดังกล่าวสหรัฐฯ ยังมีการประกาศลัทธิ尼克สัน ซึ่งเน้นหลักการสำคัญคือ ให้ประเทศพันธมิตรของสหรัฐฯ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รับผิดชอบภาระในการป้องกันประเทศของตนจากภัยคุกคามต่างๆ โดยสหรัฐฯ จะให้ความช่วยเหลือเฉพาะในกรณีที่เกิดการคุกคามโดยใช้อาวุธนิวเคลียร์ ส่วนในกรณีอื่นๆ สหรัฐฯ จะให้ความช่วยเหลือทางการทหารและเศรษฐกิจเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

นอกจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายดังกล่าวแล้ว สหรัฐฯ ได้ตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลกที่ทำให้สหรัฐฯ มีบทบาทลดลงโดยเฉพาะในด้านการทหาร เช่นการพ่ายแพ้สงครามเวียดนามและการพัฒนาอาวุธ จึงทำให้สหรัฐฯ ต้องพยายามปรับบทบาทเพื่อคงความเป็นมหาอำนาจ

ในการเมืองโลก โดยการปรับความสัมพันธ์กับจีนและสหภาพโซเวียตเพื่อให้ทั้งสองประเทศชักจูง
 ฮานอยหันมาเจรจากับสหรัฐฯ แทนการใช้กำลัง ซึ่งการกระทำดังกล่าวจะทำให้การถอนตัวของ
 สหรัฐฯ ออกจากเวียดนามเป็นไปได้ง่ายขึ้นและไม่เสียศักดิ์ศรี สหรัฐฯ จึงดำเนินนโยบายผ่อนปรน
 กับจีนและสหภาพโซเวียตอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งสหรัฐฯ มีการเปิดความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีน
 อย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2515 และมีการลงนามในการจำกัดอาวุธยุทธศาสตร์ และการประชุมสุดยอด
 กับสหภาพโซเวียตในปีเดียวกัน

การเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ จึงส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดของ
 สหรัฐฯ กับไทย และการคงอยู่ขององค์การซีโต้อย่างเป็นทางการเป็นขั้นตอนกล่าวคือ หลังจากสหรัฐฯ ประกาศ
 หยุดทิ้งระเบิดในเวียดนามและพยายามชักจูงให้ฮานอยเริ่มการเจรจาสันติภาพอย่างสันติ รวมทั้ง
 ประชาชนภายในสหรัฐฯ เริ่มวิจารณ์การเข้าร่วมสงครามเวียดนามของสหรัฐฯ โดยนำไทยเข้าไป
 เกี่ยวข้อง ทำให้ไทยเริ่มหวาดระแวงการปฏิบัติตามพันธะข้อผูกพันของสหรัฐฯ ในองค์การซีโต้ และ
 เห็นว่าสหรัฐฯ ขอมอ่อนข้อให้ฝ่ายคอมมิวนิสต์มากเกินไป ไทยจึงประกาศที่จะส่งเสริมความร่วมมือ
 ในภูมิภาคทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เพื่อทดแทนความร่วมมือทางทหารขององค์การซีโต้
 และสหรัฐฯ หากสหรัฐฯ ถอนตัวออกจากสงครามเวียดนามและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลานั้นความร่วมมือในภูมิภาคยังไม่มี ความเข้มแข็ง และสหรัฐฯ
 ยังคงประกาศที่จะปฏิบัติตามสนธิสัญญาการป้องกันร่วมกันที่มีอยู่ ทำให้ไทยเพียงแค่นเสนอให้
 องค์การซีโต้มีการปรับปรุงบทบาทจากการเน้นความร่วมมือทางทหารมาเป็นความร่วมมือใน
 การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแทน เนื่องจากสถานการณ์ในขณะนั้นได้ชี้ให้เห็นว่าประเทศ
 มหาอำนาจมีความต้องการในการป้องกันการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ลดน้อยลงจากในอดีต และ
 เริ่มที่จะถอนตัวออกจากภูมิภาค นอกจากนี้ไทยยังเสนอให้ประเทศสมาชิกเปลี่ยนรูปแบบในการ
 รับมือกับภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ ซึ่งใช้วิธีการแทรกซึมและการบ่อนทำลายแทนการโจมตีด้วยกำลัง
 อาวุธ

ความหวาดวิตกต่ออนาคตขององค์การซีโต้ของไทย ในขณะเดียวกันกับการที่สหรัฐฯ ให้
 ความช่วยเหลือแก่ไทยเพิ่มมากขึ้นหลังจากการประกาศลัทธิจีน เพื่อเป็นการขู่ขู่สหรัฐฯ จะถอน
 ตัวออกจากภูมิภาคอย่างแน่นอน และประเทศในภูมิภาคจะต้องรับภาระในการป้องกันประเทศของ
 ตน ประกอบกับในช่วงเวลานั้นภายในประเทศสหรัฐฯ มีการวิจารณ์การส่งกองกำลังสหรัฐฯ ไป
 ประจำในประเทศไทยอย่างรุนแรง ทำให้ภายในสังคมไทยไม่พอใจและเรียกร้องให้มีการถอนกอง
 กำลังสหรัฐฯ ออกจากประเทศ รวมทั้งยื่นยันการสนับสนุนการพึ่งพาตนเองและการร่วมมือในภูมิภาค

ดังนั้นในช่วงเวลาหลังจากการประกาศลัทธิกันสัน จึงทำให้การปฏิบัติงานขององค์การซีโต้เป็นไปได้ง่ายขึ้นอีก เนื่องจากสหรัฐฯ ได้จำกัดเงื่อนไขในการช่วยเหลือทางทหารแก่ประเทศต่างๆ

หลังจากนั้นเมื่อสหรัฐฯ เริ่มปรับความสัมพันธ์กับจีน ทำให้ไทยเริ่มเกรงว่าจะต้องอยู่อย่างโดดเดี่ยว จึงเริ่มปรับความสัมพันธ์กับจีนเช่นกัน โดยเริ่มผ่อนคลายข้อจำกัดทางการค้า และมีการติดต่อขยายความสัมพันธ์กับจีนในด้านการกีฬา วัฒนธรรม การแพทย์ และวิทยาศาสตร์ และมีการเปิดความสัมพันธ์ทางการทูตอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2515 เช่นเดียวกับสหรัฐฯ ในขณะที่เดียวกันฟิลิปปินส์ซึ่งเป็นประเทศสมาชิกขององค์การซีโต้เพียงประเทศเดียวที่อยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ร่วมกับไทยได้มีการปรับความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีนคอมมิวนิสต์เช่นเดียวกัน ดังนั้น เมื่อสหรัฐฯ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในองค์การซีโต้รวมทั้งไทยและฟิลิปปินส์ ซึ่งเป็นประเทศในภูมิภาคที่ต้องเผชิญปัญหาการขยายตัวของคอมมิวนิสต์มากที่สุด มีการติดต่อกับจีนคอมมิวนิสต์เหมือนกับการติดต่อกับประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยทั่วไป จึงทำให้หลักการสำคัญของสนธิสัญญาขององค์การซีโต้ที่มุ่งยับยั้งคอมมิวนิสต์หมดความหมายโดยปริยาย

ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ยิ่งเลวร้ายลงอีก หลังจากการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ทางการเมืองภายในประเทศไทยในปีพ.ศ. 2516 กล่าวคือ เมื่อประชาชนไทยต่อต้านความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างผู้นำทหารและสหรัฐฯ ในช่วงจอมพลถนอม และเรียกร้องให้ไทยดำเนินนโยบายเป็นอิสระจากการครอบงำของสหรัฐฯ จึงทำให้จอมพลถนอมต้องลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ขึ้นดำรงตำแหน่งแทน ซึ่งทัศนคติของรัฐบาลพลเรือนแตกต่างจากผู้นำทหาร โดยเน้นให้ไทยมีความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน และเน้นการสร้างเสถียรภาพทางการเมืองและความมั่นคงภายใต้กรอบความร่วมมืออาเซียน

ต่อมาในสมัยที่ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ขึ้นดำรงตำแหน่ง สถานการณ์ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ ได้มาถึงจุดแตกหัก เมื่อสหรัฐฯ ได้ละเมิดอำนาจอธิปไตยของไทยในกรณีเรือมาลากาช ไทยจึงเรียกร้องให้มีการทบทวนความตกลงและสนธิสัญญาที่มีอยู่กับสหรัฐฯ ทั้งหมด ประกอบกับคอมมิวนิสต์ได้ยึดครองเวียดนามใต้และกัมพูชาในปี พ.ศ.2518 จึงทำให้รัฐบาลไทยหันมาปรับปรุงความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านและแสวงหาความร่วมมือในภูมิภาคอย่างจริงจังทั้งในกรอบของอาเซียน และการปรับปรุงความสัมพันธ์ในลักษณะทวิภาคี

จากสถานการณ์ระหว่างประเทศ และการเมืองภายในไทยที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้ในที่สุด ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ได้ปรึกษาหารือกับฟิลิปปินส์เกี่ยวกับอนาคตขององค์การซีโต้ และตัดสินใจประกาศ ยุบเลิกองค์การซีโต้อย่างเป็นทางการในการประชุมคณะมนตรีซีโต้ครั้งที่ 20 ปี พ.ศ. 2518 รวมอายุ การดำเนินงานขององค์การซีโต้ทั้งสิ้น 21 ปี โดยยังคงให้มีการดำเนินโครงการที่เป็นประโยชน์ ต่อไป แต่มิให้เริ่มจัดทำโครงการใหม่ๆ ขึ้น และให้กงสนธิสัญญาซีโต้หรือสนธิสัญญามะนิลาไว้ เพื่อให้ประเทศต่างๆ สามารถร้องขอความช่วยเหลือได้หากมีการรุกรานจากคอมมิวนิสต์ อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าการกงสนธิสัญญาเป็นเพียงแค่การสร้างเชื่อมั่นของสหรัฐฯ ให้แก่ประเทศใน ภูมิภาคเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป แม้ว่าในระยะแรกไทยจะมุ่งหวังพึ่งองค์การซีโต้ในการป้องกันภัยจาก คอมมิวนิสต์อย่างมาก อย่างไรก็ตามเมื่อองค์การซีโต้เริ่มมีการดำเนินงานอย่างแท้จริง องค์การกลับมี บทบาทสำคัญในการช่วยเหลือในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมากกว่าด้านการทหาร เนื่องจาก ความแตกแยกของประเทศสมาชิก ดังนั้นจึงถือได้ว่านับแต่การก่อตั้งองค์การเป็นต้นมา องค์การซีโต้ ประสบความสำเร็จอย่างสิ้นเชิงในการต่อต้านการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ แต่ในขณะนั้นองค์การ ยังสามารถอยู่ได้เนื่องจากการสนับสนุนของสหรัฐฯ ทั้งทางเศรษฐกิจและการทหาร แต่เมื่อสหรัฐฯ ได้เปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศต่อประเทศคอมมิวนิสต์ จึงทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและ สหรัฐฯ เปลี่ยนแปลงไป และทำให้ไทยตัดสินใจยุบเลิกองค์การซีโต้อย่างเป็นทางการ

ข้อสังเกตที่ได้จากการวิจัยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ในแง่ของการดำเนินนโยบายด้านความ มั่นคงของไทยนับตั้งแต่สมัยรัฐบาลจอมพล ป. จนกระทั่งสมัยรัฐบาลม.ร.ว. คึกฤทธิ์ มีดังนี้

1) การกำหนดนโยบายความมั่นคงของไทยนับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง จนกระทั่งรัฐบาลทหารหม่อมอานาจ มักจะเป็นการพึ่งพาสหรัฐฯ เป็นหลักประกันความมั่นคงในการ ต่อต้านภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ โดยยึดถือทัศนคติและการตีความจากมุมมองของสหรัฐฯ ต่อปัญหา คอมมิวนิสต์เป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามหลังจากรัฐบาลพลเรือนขึ้นมามีอำนาจแทนถือได้ว่าเป็นจุด เปลี่ยนที่สำคัญในการกำหนดนโยบายความมั่นคงของไทย

2) การเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การซีโต้ของไทยในลักษณะพันธมิตรในช่วงสงครามเย็น มี ลักษณะชั่วคราวชั่วคราวตามสถานการณ์การขยายตัวของคอมมิวนิสต์ และตามท่าทีของประเทศ มหาอำนาจในขณะนั้น ดังนั้นเมื่อสถานการณ์ระหว่างประเทศ และการประเมินภัยคุกคามของ ประเทศมหาอำนาจได้เปลี่ยนแปลงไป พันธมิตรที่จัดตั้งขึ้นจึงต้องสลายตัวไปโดยปริยาย

3) การร่วมมือในลักษณะของพันธมิตรทางทหารในกรอบขององค์การซีโต้มีลักษณะที่แตกต่างจากความร่วมมือในองค์การระหว่างประเทศกล่าวคือ ความร่วมมือแบบพันธมิตรทางทหารจะมีผลผูกพันในทางปฏิบัติเพียงหลวมๆ เท่านั้น แต่ไม่มีบทลงโทษใดๆ หากประเทศสมาชิกไม่ปฏิบัติตาม ซึ่งแตกต่างจากกรอบความร่วมมือในองค์การระหว่างประเทศโดยทั่วไป

นอกจากนี้สำหรับผู้ที่ต้องการจะศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างประเทศด้านความมั่นคงในขั้นต่อไป อาจจะศึกษาเปรียบเทียบความเหมือนและความแตกต่างระหว่างการปรับตัวขององค์การนาโต้และองค์การซีโต้ ที่ทำให้องค์การนาโต้ซึ่งเป็นองค์กรทางทหารในช่วงสงครามเย็น เช่นเดียวกับองค์การซีโต้ สามารถคงอยู่ได้จนกระทั่งในปัจจุบัน หรือการเปรียบเทียบรูปแบบความร่วมมือขององค์การซีโต้ในช่วงสงครามเย็น และความร่วมมือภายใต้กรอบการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย – แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum : ARF) ในช่วงหลังสงครามเย็น ทั้งในแง่ของวัตถุประสงค์ขององค์การ ผลประโยชน์ของประเทศสมาชิก และประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์การต่อไป



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กองบัญชาการทหารสูงสุด. ประวัติการรบของทหารไทยในสงครามเกาหลี. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์กรมแผนที่ทหาร, 2525.
- กอบแก้ว สุวรรณทัต. ส.ป.อ. จะไปทางไหน. วารสารสังคมศาสตร์ปริทัศน์ 8 (มิถุนายน - สิงหาคม 2513) : 29 - 37.
- เกษมสโมสร เกษมศรี. การร่วมมือเพื่อความมั่นคงของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. สราญรมย์ 21 (10 กุมภาพันธ์ 2514) : 203 - 216.
- ขนิษฐา วงศ์พานิช, สุวนีย์ วิเศษสินธุ์ และอุบล ไร่สงวน, บรรณาธิการ. 120 ปี กระทรวงการต่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร : กระทรวงการต่างประเทศ, 2539.
- เจียน ซีระวิทย์. จีนกับสังคมโลก. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2519.
- เจียน ซีระวิทย์. จีนกับขบวนการคอมมิวนิสต์ในประเทศไทย. วารสารสังคมศาสตร์ปริทัศน์ 12 (ตุลาคม 2517) : 18 - 36.
- เจียน ซีระวิทย์ และเจีย แยนจง, บรรณาธิการ. ความสัมพันธ์ไทย - จีน เหลียวหลังแลหน้า. กรุงเทพมหานคร : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.
- คณะรัฐมนตรี. ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พ.ศ. 2505- 2506 (เล่ม 2). พระนคร : สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2507.
- จุลชีพ ชินวรรณโณ. นโยบายต่างประเทศของไทยในช่วงสงครามเย็น. ใน ชัยโชค จุลศิริวงศ์ (บรรณาธิการ), 5 ทศวรรษการต่างประเทศของไทย : จากความขัดแย้งสู่ความร่วมมือ, หน้า 121 - 143. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.
- จุฬารัตน์ เอื้อรักสกุล. กรณีมาเยกซ์ : ศึกษากระบวนการตัดสินใจนโยบายในภาวะวิกฤตการณ์. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาการต่างประเทศและการทูต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529.
- ฉันทิมา อ่องสุรภัย. นโยบายต่างประเทศของสาธารณรัฐประชาชนจีนและผลกระทบต่อประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2516.
- ฉันทิมา อ่องสุรภัย. อนาคตของสันติภาพในเวียดนาม. วารสารสังคมศาสตร์ปริทัศน์ 11 (มกราคม 2516) : 58 - 70.

- ชาติรี ฤทธารมย์. การปิดล้อมสาธารณรัฐประชาชนจีนของสหภาพโซเวียต : ทางไปสู่ความสำเร็จ หรือความล้มเหลว. เอเชียปริทัศน์ 2 (เมษายน – มิถุนายน 2524) : 1 – 34.
- ชาติรี ฤทธารมย์. นโยบายต่างประเทศของไทย (2488-2497). วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาการต่างประเทศและการทูต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2511.
- ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. สงครามอินโดจีน : เวียดนาม เขมร ลาว. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พิมพ์เกษม, 2517)
- คณีย์ ทองใหญ่. ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พ.ศ. 2501 – 2506). วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาการต่างประเทศและการทูต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514.
- ดารา ดวงดี และจำลอง พิศนาคะ. สงครามจีน – เวียดนาม. กรุงเทพมหานคร : บันดาลสาสน์, 2522.
- ดิฐกรภักดี. ปาฐกถาเรื่องสนธิสัญญาการป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. สารานุกรม 5 (10 กุมภาพันธ์ 2498) : 55 – 63.
- ดิเรก ชัยนาม. ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2511.
- คำริรัตน์ รัตนรังสี. ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร : คณะวิชามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ วิทยาลัยครูสวนดุสิต สหวิทยาลัยรัตน โกสินทร์, 2531.
- ถนอม กิตติขจร. เสด็จในกรมฯ กับกำเนิด SEATO. สารานุกรม 7 (กุมภาพันธ์ 2500) : 1 – 2.
- ถนัด คอมันตร์. ประมวลถ้อยแถลงของ ฯพณฯ ถนัด คอมันตร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เล่ม 4 ตุลาคม 2510 – ตุลาคม 2511. พระนคร : แพร่พิทยา, 2513.
- ถนัด คอมันตร์. ประมวลถ้อยแถลงของ ฯพณฯ ถนัด คอมันตร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เล่ม 5 พฤศจิกายน 2511 – ตุลาคม 2512. พระนคร : แพร่พิทยา, 2513.
- ถนัด คอมันตร์. พจนานุกรมของ ฯพณฯ ถนัด คอมันตร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ. พระนคร : แพร่พิทยา, 2513.
- แถมสุข นุ่มนนท์. แถลงการณ์ร่วมถนัด – รัสส์ ค.ศ. 1962. ใน ชัยโชค จุลศิริวงศ์ (บรรณาธิการ), 5 ทศวรรษการต่างประเทศของไทย : จากความขัดแย้งสู่ความร่วมมือ, หน้า 157 – 181. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.
- ทวีข เสนีวงศ์ ณ อยุธยา. เราจะแก้ปัญหาความมั่นคงของชาติไทยอย่างไรในกรณีทีนิกสันจะไปเยือนปักกิ่ง. รัฐสาร 13 (ตุลาคม 2514) : 1 - 10.

- ทักษ์ เฉลิมเตีรณ. การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ. แปลโดย พรรณี จัตรพลรักษ์ และ
 ประกายทอง สิริสุข. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526.
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร. การใช้กฎหมายป้องกันคอมมิวนิสต์. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์รักษาความ
 ปลอดภัย กระทรวงกลาโหม, 2517.
- นพคุณ ชันระทิม. บทบาทของไทยต่อสถานการณ์ในประเทศกลุ่มอินโดจีน. วิทยานิพนธ์วิทยาลัย
 การทัพบก สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง, 2529.
- นฤมิตร สอดสุข. ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีน : วิเคราะห์ปัจจัย อุปสรรค
 และปัจจัยเสริมสร้างในการมีความสัมพันธ์ทางการทูตต่อจีน. วิทยานิพนธ์ปริญญา
 มหบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์
 มหาวิทยาลัย, 2521.
- นิคม ต้นเต็มทรัพย์. เสื่อกระดาษตามความเป็นจริงใหม่ๆ. สราญรมย์ 25 (กุมภาพันธ์ 2518) : 349 -
 360.
- ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. ความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างโซเวียตกับเวียดนาม. เอเชียปริทัศน์ 2
 (เมษายน - มิถุนายน 2524) : 73 - 100.
- พจน์ สารสิน. องค์การ สปอ. สราญรมย์ 8 (10 กุมภาพันธ์ 2501) : 263 - 268.
- พยนต์ ทิมเจริญ. ประวัติศาสตร์ชนชาติลาว. เอเชียปริทัศน์ 15 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2537) : 25
 - 52.
- เพ็ญศรี คุ้ม. การต่างประเทศกับเอกราชอธิปไตยของประเทศไทย (ตั้งแต่สมัยราชการที่ 4 ถึง สิ้น
 สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม). กรุงเทพมหานคร : ราชบัณฑิตยสถาน, 2542.
- แพรง วาน เดอ ลินเด็น. นโยบายต่างประเทศของประธานาธิบดีนิกสัน. แปลโดย สมบัติ จันทรวงศ์
 ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ และฉันทิมา อ่องสุรักษ์. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สมาคม
 สังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2516.
- ภรณ์พรรณ สุขสวัสดิ์. อุปสรรคในความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหภาพโซเวียตในยุคหลัง
 สงครามอินโดจีน. วิทยานิพนธ์ปริญญาามหบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่าง
 ประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.
- ภุมรัตน์ ทักชาติพงศ์. ลักษณะและการดำเนินงานของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย.
 วิทยานิพนธ์ปริญญาามหบัณฑิต สาขาวิชาการต่างประเทศและการทูต บัณฑิตวิทยาลัย
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2509.
- ยุทธศึกษาทหาร, กรม. ประวัติการรบของทหารไทยในสงครามเวียดนาม. ปทุมธานี : กรมยุทธศึกษา
 ทหาร กองบัญชาการทหารสูงสุด, 2541.

รอง สมายานนท์. ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2520.

รัศมี ศรีวรพงศ์พันธ์. อิทธิพลทางอุดมการณ์ของพรรคคอมมิวนิสต์จีนต่อพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519.

ถาชัย จันทรสมบัติ. การศึกษาการปรับนโยบายต่างประเทศต่อประเทศจีนระหว่าง 1969 – 1973. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529.

เลขาธิการรัฐสภา, สำนักงาน. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 11 (สมัยสามัญ). กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2497.

วิวัฒน์ มุ่งการดี. นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกา : โครงสร้าง กระบวนการ และรูปแบบ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.

สยามรัฐ (26 กรกฎาคม 2512) : 2.

สยามรัฐ (31 กรกฎาคม 2512) : 2.

สยามรัฐ (15 มิถุนายน 2513) : 1.

สยามรัฐ (27 มิถุนายน 2513) : 3.

สยามรัฐ (7 กรกฎาคม 2513) : 8.

สยามรัฐ (10 กรกฎาคม 2513) : 9.

สยามรัฐ (22 กรกฎาคม 2513) : 8.

สยามรัฐ (24 กรกฎาคม 2513) : 5.

สยามรัฐ (8 กรกฎาคม 2518) : 15.

สยามรัฐ (13 พฤษภาคม 2518) : 15.

สยามรัฐ (14 พฤษภาคม 2518) : 15.

สยามรัฐ (17 พฤษภาคม 2518) : 1,16.

สยามรัฐ (22 พฤษภาคม 2518) : 1,16.

สยามรัฐ (23 พฤษภาคม 2518) : 1,16.

สยามรัฐ (4 มิถุนายน 2518) : 1,16.

สยามรัฐ (1 กรกฎาคม 2518) : 1,16.

สยามรัฐ (21 กรกฎาคม 2518) : 1,16.

สยามรัฐ (28 กรกฎาคม 2518) : 1,16.

- สฤณี ธีระรัชต์. ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤณี ธีระรัชต์ นายกรัฐมนตรีในปี 2505. พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2505.
- สฤณี ธีระรัชต์. ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤณี ธีระรัชต์ นายกรัฐมนตรีในระยะ 3 ปี แห่งการบริหารของคณะรัฐมนตรี. พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2505.
- สว่าง วงศ์พัฑฒ. ฝรั่งเศสแพ้ที่เดียนเบียนฟู. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2520.
- สุมิตรา อมรายน. การรับรองจีนคอมมิวนิสต์เข้าเป็นภาคีสหประชาชาติ. สังคมศาสตร์ 9 (มกราคม 2515) : 82 – 92.
- สุรัชย์ ศิริไกร. การพัฒนาเศรษฐกิจการเมืองลาว. กรุงเทพมหานคร : สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541.
- สำนักนายกรัฐมนตรี. บทบาทขององค์การสนธิสัญญาการป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (สปอ.) ภายหลังการหยุดยิงในอินโดจีน. เมษายน 2516.
- สำนักนายกรัฐมนตรี. ผลจากการเดินทางไปเยือนสาธารณรัฐประชาชนจีนของประธานาธิบดีนิกสัน. 13 มิถุนายน 2515.
- อ.พิบูลสงคราม. จอมพล. พิบูลสงคราม. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์การพิมพ์, 2518.
- อนุพงษ์ บุญฤทธิ์. ความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับเวียดนามในช่วงปี ค.ศ. 1969 - 1979 ศึกษากรณี นโยบายต่างประเทศจีน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาการระหว่างประเทศและการทูต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529.
- อภิญา รัตนมงคลมาศ. การเมืองระหว่างประเทศในเอเชีย. กรุงเทพมหานคร : สุโขทัยธรรมมาธิราช, 2529.
- อานันท์ ปันยารชุน. ผูกมิตรกับสาธารณรัฐประชาชนจีน. ใน ฉันทิมา อ่องสุรภัย (บรรณาธิการ). นโยบายต่างประเทศไทยบนทางแพร่ง, หน้า 128 – 144. กรุงเทพมหานคร:โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533.
- อุทัยทอง ส. ฬามีชัย. สนธิสัญญาเจนีวา 1962 ความหวังและความหลงของราชอาณาจักรลาวใน อนาคต. รัฐศาสตร์นิเทศ 7 (2 เมษายน 2515) : 80 – 88.
- อุไรวรรณ ธนสถิตย์. นโยบายต่างประเทศของไทยต่อสหรัฐอเมริกา : (ตั้งแต่หลังสงคราม เวียดนาม : 2518 – 2541). กรุงเทพมหานคร : คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย, 2542.
- โอวาท สุทธิวาทนฤพุดิ. การเข้าเป็นภาคีของประเทศไทยในสนธิสัญญาการป้องกันร่วมกันแห่ง เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (สปอ.). ใน ฉันทิมา อ่องสุรภัย (บรรณาธิการ). นโยบาย

ต่างประเทศไทยบนทางแพร่ง. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533.

ภาษาอังกฤษ

Asdakorn Eksaengsri. Foreign policy – making in Thailand, ASEAN Policy, 1967 - 1972.

Doctoral Dissertation, Graduate School, the State University of New York, 1980.

Bangkok Post (9 February 1974) : 5.

Benjavan Charoenratha. A comparison of Thailand's relations with the United States and China : 1965 – 1975. Master's thesis North Texas States University, 1978.

Bennett, A. L. International Organizations : Principles and Issues. New Jersey : Prentice Hall, 1995.

Bhakdi Juttijudata. Thailand : Motivation to join SEATO. Master's thesis, Graduate School, University of California, 1965.

Boyd, R. G. Communist China's Foreign Policy. New York : Frederick A. Praeger, 1962.

Braibanti, R. International Implications of the Manila Pact. New York : American Institute of Pacific Relations, Inc., 1957.

Bundy, W. P. The Nixon Policies in Asia and the Pacific. Pacific Community 2 No.1(October 1970) : 77 – 86.

Burchett, W. The China Cambodia Vietnam Triangle. Chicago : Vanguard Books, 1981.

Buss, C. A. The People's Republic of China and Richard Nixon. California : Stanford Alumni Association Stanford, 1972.

Buszynski, L. SEATO : Why It Survived until 1977 and Why it Was Abolished. Journal of Southeast Asian Studies 12 (September 1981) : 287 – 296.

Buszynski, L. S.E.A.T.O : The Failure of an Alliance Strategy. Kent Ridge : Singapore University Press, 1983.

Chatri Ritharom. The making of the Thai – U.S military alliance and the SEATO treaty of 1954:A study in Thai decision – making. Doctoral dissertation, Graduate School, Claremont, 1976.

Corrine Phuangkasem. Thailand and SEATO. Bangkok : Thai Watana Panich, 1973.

Darling, F. C. Thailand and United States. Washington D.C. : Public Affairs Press, 1965.

Fineman, D. M. A Special Relationship: The United States and Military Government in Thailand 1947-1958. Honolulu : University of Hawaii Press, 1997.

Foreign Affairs Bulletin 1 (August 1961 – July 1962) : 1 – 142.

Foreign Affairs Bulletin 2 (August 1962 – July 1963) : 1 – 678.

Foreign Affairs Bulletin 3 (August 1963 – July 1964) : 1- 657.

Foreign Affairs Bulletin 4 (August 1964 – July 1965) : 659 – 1280.

Foreign Affairs Bulletin 5 (August 1965- July 1966) : 1 – 629.

Foreign Affairs Bulletin 6 (August 1966- July 1967) : 1 – 558.

Foreign Affairs Bulletin 7 (August 1967- July 1968) : 1 – 629.

Foreign Affairs Bulletin 8 (August 1968 – July 1969) : 1 – 522.

Foreign Affairs Bulletin 9 (August 1969 – July 1970) : 1 – 560.

Foreign Affairs Bulletin 10 (August 1970 – July 1971) : 1 – 367.

Foreign Affairs Bulletin 11 (August 1971 – July 1972) : 1 - 528

Foreign Affairs Bulletin 12 No. 1 (August – October 1972) : 1 – 50.

Foreign Affairs Bulletin 12 No. 2 (November 1972 – January 1973) : 1 – 33

Foreign Affairs Bulletin 12 No. 3 (February – April 1973) : 1 – 89.

Foreign Affairs Bulletin 13 No. 1 (May - July 1974) : 1 – 95.

Foreign Affairs Bulletin 13 No. 2 (November – December 1973) : 1 – 62.

Foreign Affairs Bulletin 14 No. 1 (January March 1974) : 1 – 84.

Foreign Affairs Bulletin 14 No. 2 (April – June 1974) : 1 – 58.

Foreign Affairs Bulletin 14 No. 3 - 4 (July - December 1974) : 1 – 60.

Foreign Affairs Bulletin 15 No. 1 (January - March 1975) : 1 – 58.

Foreign Affairs Bulletin 15 No. 2 (April – June 1975) : 1 – 87.

Foreign Affairs Bulletin 15 No. 3 (July - September 1975) : 1 – 102.

Foreign Affairs Bulletin 15 No. 4 (October – December 1975) : 1 – 64.

Foreign Affairs Bulletin 16 No. 1 (January - March 1976) : 1 – 127.

Foreign Affairs Bulletin 16 No. 2 (April – June 1976) : 1 – 102.

Foreign Affairs Bulletin 16 No. 3 (July - September 1976) : 1 – 90.

Foreign Affairs Bulletin 16 No. 4 (October – December 1976) : 1 – 67.

Foreign Affairs Bulletin 17 No. 1 (January - March 1977) : 1 – 70.

Foreign Affairs Bulletin 17 No. 2 (April – June 1977) : 1 – 79.

- Foreign Affairs Bulletin 17 No. 3 (July - September 1977) : 1 – 113.
- Foreign Affairs Bulletin 17 No. 4 (October – December 1977) : 1 – 116.
- Garthoff, R. L. Detent and Confrontation : American – Soviet Relations from Nixon to Reagan. Washington D.C. : The Brookings Institution, 1985.
- Goodman, A. E. The Lost Peace : America's Search for a Negotiated Settlement of the Vietnam War. California : Hoover Institution Press, 1978.
- Goodman, A. E. The Search for a Negotiated Settlement of the Vietnam War. Berkeley : University of California, 1986.
- Griffith, W. E. Peking, Moscow and Beyond : The Sino – Soviet – American Triangle : The Washington Papers 6. Washington D.C. : The Center for Strategic and International Studies Georgetown University, 1973.
- Horelick, A. L. ed. U.S.- Soviet Relations The Next Phase. Ithaca : Cornell University Press, 1986.
- Jain, R. K. China and Thailand 1949 – 1983. (s.i.) : Radiant Publishers, 1984.
- Kahin, G. M. The Asian – African Conference. Ithaca : Cornell University Press, 1956.
- Kintner, W. R. The Impact of President Nixon's visit to Peking on International Politics. Pennsylvania : Foreign Policy Research Institute Philadelphia, 1972.
- Kissinger, H. A. Diplomacy. New York : Simon & Schuster, 1994.
- Krutskikh, A. US Militarism. New Delhi : Allied Publishers Private Ltd., 1987.
- Lancaster, D. The Emancipation of French Indochina. London : Oxford University Press, 1961.
- Leifer, M. Dictionary of the Modern Politics of South East Asia. London : Routledge, 1995.
- Leifer, M. The Nixon Doctrine and the Future of Indochina. Pacific Community 2(July 1971) : 742 – 753.
- Leroy, B. A. International Organizations : Principles and Issues. New Jersey : Prentice Hall, 1995.
- Lindsay, L. The Possibilities of a detent between the U.S. and Red China. Pacific Community 2 (October 1970) : 109 – 127.
- Litwak, R. S. Detent and the Nixon Doctrine : American Foreign Policy and the Pursuit of Stability, 1969 – 1976. Cambridge : Cambridge University Press, 1984.

- Lovelace, D. China and "People's War" in Thailand, 1964 – 1969. California : University of California, 1971.
- Manu Walayapechra. Regional Security for Southeast Asia : A Political Geographic Assessment. Bangkok : Thai Watana Panich, 1975.
- Memorandum of Conversation[Online].(n.d.).Available from : [http : //www. state. gov/ www/about state/history/vol xxvii/g.html](http://www.state.gov/www/about_state/history/vol_xxvii/g.html)[2003,23,January]
- Memorandum of Conversation[Online].(n.d.).Available from : [http : //www. state. gov/ www/about state/history/vol xxvii/k/l.html](http://www.state.gov/www/about_state/history/vol_xxvii/k/l.html)[2003,23,January]
- Modelski, G. SEATO. in Francis A. Beer (ed.), Alliance : Latent War Communities in the contemporary World,pp.185 – 234. New York : Holt & Rinehart and Winston, 1970.
- Modelski,G. ed. SEATO : Six studies. Vancouver : publications Centre, the University of British Columbia,1962.
- Modelski, G. Thailand and China : From Avoidance to Hostility. in A.M. Halpern (ed.), Policies toward China : Views from six Continents, pp. 348 – 367. New York : McGraw - Hill, 1965.
- Morrison, C. E. and Suhrke, A. Strategies of Survival : The Foreign Policy Dilemmas of Small Asian States. Queensland : University of Queensland Press,1978.
- Newhouse J. Cold Down : The Story of SALT. New York : Holt, Rinehart and Winston, 1973.
- Nuechterlein, D. E. Thailand and SEATO : A Ten – Year Appraisals. Asian Survey 4 (December 1964) : 1174 – 1181.
- Nuechterlein, D. E. Thailand and the Struggle for Southeast Asia. Ithaca : Cornell University Press, 1965.
- Poole, P. A. America in World Politics : Foreign Policy and Policy – Makers Since 1898. New York : Praeger Publishers, 1975.
- Poole, P. A. The United States and Indochina,From FDR to Nixon. Illinois : The Dryden Press, 1973.
- Randolph, R. S. The United States and Thailand : Alliance Dynamics,1950 – 1985. Berkeley : Institute of East Asian Studies University of California, 1986.

- Ravenal, E. C. The Nixon Doctrine and our Asian Commitments. Foreign Affairs 49 (January 1971) : 201 – 217.
- Ridgway, M. B. Indochina : Disengaging. Foreign Affairs 49 (July 1971) : 584 – 592.
- Saner Chantra. A Study of Thai – China Relations, 1945 – 75 : From Outright Hostility to Tentative Friendship. Master's thesis, Graduate School, Occidental College, 1976.
- Sarasin Viraphol. Directions in Thai Foreign Policy. Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 1976.
- SEATO Record 3 No.5 (October 1964) : 20 – 21.
- SEATO Record 8 No.1 (February 1969) : 1 - 3.
- SEATO Record 8 No.4 (August 1969) : 9 – 14.
- SEATO Record 8 No.6 (December 1969) : 10 – 14.
- SEATO Record 9 No.1 (February 1970) : 14 - 15
- SEATO Record 9 No.2 (April 1970) : 13 - 19.
- SEATO Record 10 No.4 (August 1971) : 12.
- SEATO Record 11 No.2 (April 1972) : 18 – 19.
- SEATO Record 11 No.4 (August 1972) : 8 – 9, 19.
- SEATO : Record of progress (1959 – 1960)
- SEATO Report (1961 – 1973)
- Shen, J. C.H. The U.S. and Free China : How the U.S. Sold Out Its Ally. Washington D.C. : Acropolis books Ltd., 1983.
- Stoessinger, J. G. China and The Soviet Union : Retrospect and Prospect. in Francis O Wilcox (ed.), China and the Great Powers Relations with the United States, the Soviet Union, and Japan, New York : Praeger Publishers, 1974.
- Sunthorn Hongladarom. South – East Asia Treaty Organization Bangkok Seato Records : 1954 – 1977 : A Survey of the Activities of the South - East Asia Treaty Organizaton. (n.p., n.d.)
- Surachart Bumrungsuk. United States foreign policy and Thai military rule, 1947 – 1977. Master's thesis, Graduate School, Cornell University, 1985.
- Thomson, J. C. Will the Nixon Administration Recognize Communist China?. Pacific Community 2 (October 1970) : 97 – 108.

- Telegram from the Department of State to the embassy in the United Kingdom
[Online].(n.d.). Available from : [http : //www.state.gov/www/about state/history/volxxxvii/g.html](http://www.state.gov/www/about_state/history/volxxxvii/g.html)[2003,23,January]
- Telegram from the embassy in Thailand to the Department of State[Online].(n.d.). Available from : [http : //www.state.gov/www/about state/history/volxxxvii/k.html](http://www.state.gov/www/about_state/history/volxxxvii/k.html)[2003,23,January]
- Tuyen, T. V. Vietnamization,war strategy and Peace Incentive. Pacific Community 2 No. 1 (October 1970) : 167 – 178.
- Van der Kroef, J. M. The Lives of SEATO. Singapore : the Institute of Southeast Asian Studies, 1976.
- Walt, S. M. The Origins of Alliances. New York : Cornell University Press, 1990.
- Whiting, A. S. The Sino – American Detent : Genesis and Prospects. in Ian Wilson (ed.), China and the World Community,pp.70 – 96. Sydney : Angus and Robertson, 1973.
- Wilson, D. A. Thailand and the spirit of Bandung. California: The Rand Corporation, 1962.
- Wu, Y. L. The Strategic Land Ridge Peking's Relations with Thailand Malaysia Singapore and Indonesia. California : Hoover Institution Press ,Stanford University,1975.
- Young, K. Thailand's Role in Southeast Asia Current History 56 (February 1969) : 94 – 111.
- Young, K. T. Negotiating with the Chinese Communists : The United States Experience,1953 – 1967. New York : Mcgraw – HillBook Company, 1968.



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ก

**Final Declaration of the Geneva Conference
on the problem of restoring peace in Indo – China
July 21,1954**

1. The Conference takes note of the agreements ending hostilities in Cambodia, Laos and Viet Nam and organizing international control and the Supervision of the execution of the provisions of these agreements.

2. The Conference expresses satisfaction at the ending of hostilities in Cambodia, Laos and Viet Nam; the Conference expresses its conviction that the execution of the provisions set out in the present declaration and in the agreements on the cessation of hostilities will permit Cambodia, Laos and Viet Nam henceforth to play their part, in full independence and sovereignty, in the peaceful community of nations.

3. The conference takes note of the declarations made by the Governments of Cambodia and of Laos of their intention to adopt measures permitting all citizens to take their place in the national community, in particular by participating in the next general elections, which, in conformity with the constitution of each of these countries, shall take place in the course of the year 1955, by secret ballot and in conditions of respect for fundamental freedoms.

4. The Conference takes note of the clauses in the agreement on the cessation of hostilities in Viet Nam prohibiting the introduction into Viet Nam of Foreign troops and military personnel as well as of all kinds of arms and munitions. The Conference also takes note of the declarations made by the Governments of Cambodia and Laos of their resolution not to request foreign aid, whether in war material, in personnel or instructors except for the purpose of the

effective defence of their territory and, in the case of Laos, to the extent defined by the agreements on the cessation of hostilities in Laos.

5. The Conference takes note of the clauses in the agreement on the cessation of hostilities in Viet Nam to the effect that no military base under the control of a foreign State may be established in the regrouping zones of the two parties, the latter having the obligation to see that the zone allotted to them shall not constitute part of any military alliance and shall not be utilised for the resumption of hostilities or in the service of an aggressive policy. The Conference also takes note of the declarations of the Governments of Cambodia and Laos to the effect that they will not join in any agreement with other States if this agreement includes the obligation to participate in a military alliance not in conformity with the principles of the Charter of the United Nations or, in the case of Laos, with the principles of the agreements on the cessation of hostilities in Laos or, so long as their security is not threatened, the obligation to establish bases on Cambodian or Laotian territory for the military forces of foreign Powers.

6. The Conference recognises that the essential purpose of the agreement relating to Viet Nam is to settle military questions with a view to ending hostilities and that the military demarcation line is provisional and should not in any way be interpreted as constituting a political or territorial boundary. The Conference expresses its conviction that the execution of the provisions set out in the present declaration and in the agreement on the cessation of hostilities creates the necessary basis for the achievement in the near future of a political settlement in Viet Nam.

7. The Conference declares that, so far as Viet Nam is concerned, the settlement of political problems, effected on the basis of respect for the principles of independence, unity and territorial integrity, shall permit the Vietnamese people to enjoy the fundamental freedoms, guaranteed by democratic institutions established as a result of free general elections by secret ballot. In

order to ensure that sufficient progress in the restoration of peace has been made, and that all the necessary conditions obtain for free expression of national will.

8. The provisions of the agreements on the cessation of hostilities intended to ensure the protection of individuals and of property must be most strictly applied and must, in particular, allow everyone in Viet Nam to decide freely in which zone he wishes to live.

9. The competent representative authorities of the Northern and Southern zones of Viet Nam, as well as the authorities of Laos and Cambodia, must not permit any individual or collective reprisals against persons who have collaborated in any way with one of the parties during the war, or against members of such persons' families.

10. The Conference takes note of the declaration of the Government of the French Republic to the effect that it is ready to withdraw its troops from the territory of Cambodia, Laos and Viet Nam, at the request of the Governments concerned and within periods which shall be fixed by agreement between the two parties, a certain number of French troops shall remain at specified points and for a specified time.

11. The Conference takes note of the declaration of the French Government to the effect that for the settlement of all the problems connected with the re-establishment and consolidation of peace in Cambodia, Laos and Viet Nam, the French Government will proceed from the principle of respect for the independence and sovereignty, unity and territorial integrity of Cambodia, Laos and Viet Nam.

12. In their relations with Cambodia, Laos and Viet Nam, each member of the Geneva Conference undertakes to respect the sovereignty, the independence,

the unity and the territorial integrity of the above – mentioned States, and to refrain from any interference in their internal affairs.

13. The members of the Conference agree to consult one another on any question which may be referred to them by the International Supervisory Commission, in order to study such measures as may prove necessary to ensure that the agreements on the cessation of hostilities in Cambodia, Laos and Viet Nam are respected.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ข**South – East Asia Collective Defense Treaty
(Manila Pact)**

The Parties to this Treaty,
Recognizing the sovereign equality of all the Parties,
Reiterating their faith in the purposes and principles set forth in the Charter of the United Nations and their desire to live in peace with all peoples and all governments.

Reaffirming that, in accordance with the Charter of the United Nations, they uphold the principle of equal rights and self –determination of peoples, and declaring that they will earnestly strive by every peaceful means to promote self – government and to secure the independence of all countries whose peoples desire it and are able to undertake its responsibilities.

Desiring to strengthen the fabric of peace and freedom and to uphold the principles of democracy, individual liberty and the rule of law, and to promote the economic well – being and development of all peoples in the Treaty Area.

Intending to declare publicly and for collective defense for the preservation of peace and security,
Therefore agree as follows :

ARTICLE I

The Parties undertake, as set forth in the Charter of the United Nations, to settle any international dispute in which they may be involved by peaceful means in such a manner that international peace and security and justice are

not endangered, and to refrain in their international relations from the threat or use of force in any manner inconsistent with the purposes of the United Nations.

ARTICLE II

In order more effectively to achieve the objectives of this Treaty, the Parties, separately and jointly, by means of continuous and effective self – help and mutual aid will maintain and develop their individual and collective capacity to resist armed attack and to prevent and counter subversive activities directed from without against their territorial integrity and political stability.

ARTICLE III

The Parties undertake to strengthen their free institutions and to co – operate with one another in the further development of economic measures, including technical assistance, designed both to promote economic progress and social well – being and to further the individual and collective efforts of governments toward these ends.

ARTICLE IV

1. Each Party recognizes that aggression by means of armed attack in the Treaty Area against any of the parties or against any State or territory which the Parties by unanimous agreement may hereafter designate would endanger its own peace and safety, and agrees that it will in that event act to meet the common danger in accordance with its constitutional processes. Measures taken under this paragraph shall be immediately reported to the Security Council of the United Nations.

2. If, in the opinion of any of the Parties, the inviolability or the integrity of the territory or the sovereignty or political independence of any Party in the Treaty Area or of any other State or territory to which the provisions of paragraph 1 of this Article from time to time apply is threatened in any way other than by armed attack or is affected or threatened by any fact or situation which might endanger the peace of the area, the Parties shall consult

immediately in order to agree on the measures which should be taken for the common defence.

3. It is understood that no action on the territory of any State designated by unanimous agreement under paragraph 1 of this Article or on any territory so designated shall be taken except at the invitation or with the consent of the government concerned.

ARTICLE V

The Parties hereby establish a Council, on which each of them shall be represented, to consider matters concerning the implementation of this Treaty. The Council shall provide for consultation with regard to military and any other planning as the situation obtaining in the Treaty Area may from time to time require. The Council shall be so organized as to be able to meet at any time.

ARTICLE VI

This Treaty does not affect and shall not be interpreted as affecting in any way the rights and obligations of any of the Parties under the Charter of the United Nations or the responsibility of the United Nations for the maintenance of international peace and security. Each Party declares that none of the international engagements now in force between it and any other of the Parties or any third party is in conflict with the provisions of this Treaty, and undertakes not to enter into any international engagement in conflict with this Treaty.

ARTICLE VII

Any other State in a position to further the objectives of the Treaty and to contribute to the security of the area may, by unanimous agreement of the Parties, be invited to accede to this Treaty. Any State so invited may become a Party to the Treaty by depositing its instrument of accession with the Government of the Republic of the Philippines. The Government of the Republic of the Philippines shall inform each such instrument of accession.

ARTICLE VIII

As used in this Treaty, the "Treaty Area" is the general area of South – East Asia, including also the entire territories of the Asian Parties, and the general area of the South – West Pacific not including the Pacific area north of 21 degrees 30 minutes north latitude. The Parties may, by unanimous agreement, amend this Article to include within the Treaty Area the territory of any State acceding to this Treaty in accordance with Article VII or otherwise to change the Treaty Area.

ARTICLE IX

1. This Treaty shall be deposited in the archives of the Government of the Republic of the Philippines. Duly certified copies thereof shall be transmitted by that Government to the other signatories.

2. The Treaty shall be ratified and its provisions carried out by the Parties in accordance with their respective constitutional processes. The instruments of ratification shall be deposited as soon as possible with the Government of the Republic of the Philippines, which shall notify all of the other signatories of such deposit.

3. The Treaty shall enter into force between the States which have ratified it as soon as the instruments of ratification of a majority of the signatories shall have been deposited, and shall come into effect with respect to each other State on the date of the deposit of its instrument of ratification.

ARTICLE X

This Treaty shall remain in force indefinitely, but any Party may cease to be a Party one year after its notice of denunciation has been given to the Government of the Republic of the Philippines, which shall inform the Governments of the other Parties of the deposit of each notice of denunciation.

ARTICLE XI

The English text of this Treaty is binding on the Parties, but when the Parties have agreed to the French text thereof and have so notified the Government of the Republic of the Philippines, the French text shall be equally authentic and binding to the Parties.

UNDERSTANDING OF THE UNITED STATES
OF AMERICA

The United States of America in executing the present Treaty does so with the understanding that its recognition of the effect of aggression and armed attack and its agreement with reference thereto in Article IV, paragraph 1, apply only to Communist aggression but affirms that in the event of other aggression or armed attack it will consult under the provisions of Article IV paragraph 2.

In witness whereof the undersigned Plenipotentiaries have signed this Treaty.

Done at Manila, this eight day of September, 1954.

PROTOCOL TO THE SOUTH - EAST
ASIA COLLECTIVE DEFENCE TREATY

Designation of states and territory as to which provisions of Article IV and Article III are to be applicable :

The Parties to the Southeast Asia Collective Defense Treaty unanimously designate for the purposes of Article IV of the Treaty the States of Cambodia and Laos and the free territory under the jurisdiction of the State of Vietnam.

The Parties further agree that the above mentioned states and territory shall be eligible in respect of the economic measures contemplated by Article III.

This Protocol shall enter into force simultaneously with the coming into force of the Treaty.

In witness whereof, the undersigned Plenipotentiaries have signed this Protocol to the Southeast Asia Collective Defence Treaty.

Done at Manila, this eight day of September.1954.

THE PACIFIC CHARTER

The delegate of Australia, France, New Zealand, Pakistan, the Republic of the Philippines, the Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, the United States of America :

Desiring to establish a firm basis for common action to maintain peace and security in South – East Asia and the South – West Pacific ;

Convinced that common action to this end in order to be worthy and effective, must be inspired by the highest principles of justice and liberty ;

Do hereby proclaim :

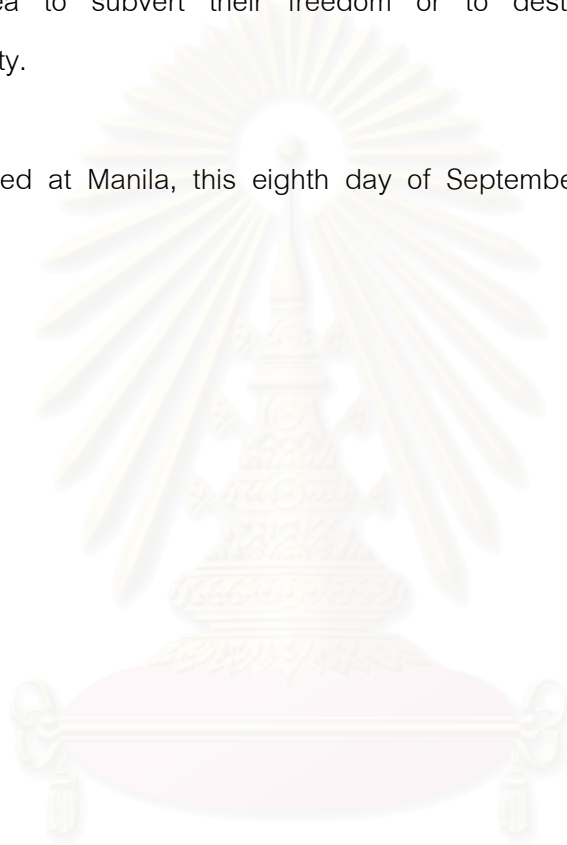
First, in accordance with the provisions of the United Nations Charter, they uphold the principle of equal rights and self – determination of peoples and they will earnestly strive by every peaceful means to promote self – government and to secure the independence of all countries whose people desire it and are able to undertake its responsibilities ;

Second, they are each prepared to continue taking effective practical measures to ensure conditions favourable to the orderly achievement of the foregoing purposes in accordance with their constitutional procedures ;

Third, they will continue to co – operate in the economic, social and cultural fields in order to promote higher living standards, economic progress and social well – being in this region ;

Fourth, as declared in the South – East Asia Collective Defense Treaty, they are determined to prevent or counter by appropriate means any attempt in the Treaty Area to subvert their freedom or to destroy their sovereignty or territorial integrity.

Proclaimed at Manila, this eighth day of September, 1954.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ค

**Opening remarks by Prince Wan at the opening of the first meeting
of the Council of the Southeast Asia
Collective Defense Treaty**

Fellow Delagates,

I am deeply sensible of the great honour you have bestowed upon me by electing me to be the Chairman of this First Council Meeting of the Southeast Asia Collective Defense Treaty.(Appropriate expression of thanks to the proposer and seconder)

This great honour of the Chairmanship I am happy to take for my country, for there are many reasons why Thailand should be the host country for this First Council Meeting. In addition to such considerations as our love of peace and freedom and our central position in this area threatened by Communist expansion, Thailand has a record of international experience which may be helpful in determining the requirements of the situation.

The Thai people have been know, throughout history, whether in their relations with Asia or with the West, for their tolerance ; and this is no accident, for Buddhist culture has inculcated into them the virtue of compassion and friendly disposition towards all mankind.

As they practice tolerance, so, in accordance with the purposes and principles of the United Nations, are they determined to live together in peace with other like – minded nations as good neighbours.

The same is true of other Parties to the Manila Pact and the reiteration, in the Preamble, of their desire to live in peace with all peoples and all governments is a sincere and genuine affirmation.

Another characteristic of the Thai people which has made itself known in international relations is the jealous preservation of their independence. It is, therefore, a deep source of gratification to them that the principle of self – determination, self – government and independence is upheld in the Pacific Charter and in the Preamble of the Manila Pact . They are glad to see that Laos, Cambodia and Free Vietnam now enjoy national independence and that, with the approaching elections, Malaya is about to attain self – government.

A third characteristic of Thailand's international relations in its readiness for international cooperation. Since its adoption of a democratic regime, Thailand has been concentrating on the development of the economic and social well – being of its people ; and that, no doubt, is also the need and desire of the other countries in our treaty area. International cooperation is necessary for this purpose ; and this is all the more urgently required as hunger, poverty and disease constitute dangerous breeding ground for subversive activities.

Indeed, infiltration and subversion or underground aggression has been added to overt aggression, as a real and this country in particular. It has immediately to be guarded against and countered.

The First Council Meeting, therefore, has an urgent and essential task to perform. It has to implement the Manila Pact. It has to give the Pact not only a structure but also flesh and blood, life and spirit. But, of course, a child has to grow and this Collective Defense Treaty Organization has to be built up. All I ask for is that it be built up quickly and effectively so as to meet first needs first.

I am confident that, with the righteousness of our cause in solely seeking peace with freedom and economic and social well – being for the peoples in this area, our deliberations will be crowned with success. Fellow Delegates, I certainly count on your wholehearted cooperation to this end.

ภาคผนวก ง

**Address by Excellency the Prime Minister of Thailand
at the opening of the first meeting of the Council
of the Southeast Asia Collective Defense Treaty**

Mr. Chairman, Excellencies,

On behalf of His Majesty's Government and the people of Thailand, I wish to extend to all delegates a cordial welcome to my country and to express my deep appreciation of the great honour bestowed upon us – that of being host to the First Meeting of the Council of the Southeast Asia Collective Defense Treaty.

The presence of such eminent representatives signifies the grim importance of this council, and indeed the Council has a vital task to perform.

So far as international peace and security are concerned, the situation in our treaty area, as at no other times in its history, requires greater watchfulness and preparedness for, while the danger of armed aggression clearly exists, there also is manifest an acute threat of infiltration and subversion which forms a more insidious mode of aggression.

The Manila Pact, which the Council is to implement, together with the Pacific Charter, provides for comprehensive measures of defence and prevention. This is fortunate for not only military and security measures are contemplated but also measures for fostering freedom, and culture, and for promoting higher living standards, economic progress and social well – being of the people in the area.

These measures, as provided in the Manila Pact, are genuinely the requirements in this area. They are the measures which we in this country, through our traditional culture, have been brought up to believe in, namely, peace with honour and freedom and peace with economic and social well – being.

The Parties to the Pact reiterate their faith in the aims and principles set forth in the Charter of the United Nations and their desire to live in peace with all nations. They uphold the principle of self – determination, self – government and independence. They express the desire to promote the economic welfare and development of all peoples in the treaty area. They desire, finally, to coordinate their efforts for collective defence for the preservation of peace and security.

This means that they are explicit and united in their will to resist armed aggression and prevent and counter subversive activities against their territorial integrity and political stability, and that they will strengthen their free institutions and cooperate with one another in the employment of economic measures, including technical assistance, designed to promote economic progress and social well – being in the area.

This is the high task which the Council is to fulfil in implementing the Manila Pact. I am confident that, with the spirit of determination and unity of purpose so happily shown by the Parties, your deliberations will produce concrete and far – reaching results, thereby preserving freedom and peace with honour and promoting the economic and social well – being in this part of the world.

By the virtues of all divine powers in the universe, may the deliberations of this First Council meeting meet with every success, and may all the member countries of this treaty be blessed with peace, security, happiness and prosperity.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก จ

การจัดโครงสร้างการบริหารงานขององค์การซีโต้

โครงสร้างการบริหารงานขององค์การซีโต้ ประกอบด้วย

(1) เลขานุการและรองเลขานุการขององค์การซีโต้ จัดตั้งขึ้นในการประชุมคณะมนตรีซีโต้ ครั้งที่ 3 ณ กรุงแคนเบอร์รา ปีพ.ศ. 2500 มีหน้าที่ควบคุมดูแลงานขององค์การซีโต้ในภาพรวมทั้งหมด

(2) คณะมนตรี (Council) ประกอบด้วยรัฐมนตรีต่างประเทศของแต่ละประเทศ ซึ่งจะมีการประชุมกันปีละครั้ง เพื่อตัดสินใจในการดำเนินนโยบายขององค์การ การกำหนดวัตถุประสงค์ทั่วไป และการประเมินความเจริญก้าวหน้าตามเป้าหมาย

(3) ผู้แทนคณะมนตรี (Council Representatives) ประกอบด้วยผู้แทนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของแต่ละประเทศ ซึ่งจะมีการประชุมที่สำนักงานใหญ่ ณ กรุงเทกซัส อย่างน้อยทุกๆ 2 สัปดาห์ เพื่อปรึกษาปัญหาหารือร่วมกันอย่างต่อเนื่องในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสนธิสัญญา และเพื่อตรวจสอบการทำงานขององค์การในขณะที่คณะมนตรีมิได้อยู่ในสมัยการประชุม

(4) คณะกรรมการดำเนินงานประจำ (Permanent Working Group) จัดตั้งขึ้นในปี 2499 ประกอบด้วยผู้แทนจากคณะเจ้าหน้าที่ของประเทศสมาชิก มีการพบปะกันเกือบทุกวัน เพื่อพิจารณาเอกสารที่ส่งมายังองค์การในเบื้องต้น และจัดทำข้อเสนอให้ที่ประชุมผู้แทนคณะมนตรีพิจารณาการลงมติอีกครั้งหนึ่ง

(5) คณะที่ปรึกษาทางทหาร (Military Adviser Group) มีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่คณะมนตรีเกี่ยวกับมาตรการในการป้องกันเขตพื้นที่สนธิสัญญา โดยจะมีการพบปะกันเป็นระยะตามความต้องการ ได้มีการประชุมครั้งแรก ณ กรุงเทกซัส เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2498 และมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมา 8 คณะ เพื่อศึกษาในด้านต่างๆ

นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้ง คณะกรรมการซึ่งทำงานภายใต้คำสั่งของผู้แทนคณะมนตรี ซึ่งจะมีการประชุมกันหลายครั้งในช่วง 1 ปี ประกอบด้วย

(1) คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญด้านความมั่นคง (Committee of Security Experts : CSE) ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญด้านความมั่นคงของแต่ละประเทศภาคี ดูแลปัญหาการแทรกซึมก่อการกบฏจากคอมมิวนิสต์ภายนอกประเทศ และมีบทบาทสำคัญในการต่อต้านการบ่อนทำลาย

(2) คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจ (Committee of Economic Experts : CEE) ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐกิจของประเทศภาคี ดูแลปัญหาทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ และการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ

(3) คณะกรรมการกิจกรรมด้านสารสนเทศ วัฒนธรรม การศึกษา และแรงงาน (Committee on Information, Cultural, Education and Labor Activities : CICEL) ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญของประเทศภาคีเพื่อพิจารณาปัญหาในด้านสารสนเทศ วัฒนธรรม การศึกษา และแรงงาน

นอกจากนี้ในเดือนมิถุนายน 2500 ได้มีการจัดตั้งองค์กรถาวรขึ้นในสำนักงานใหญ่ องค์การซีโต้ ประกอบด้วย

(1) เลขาธิการผู้บริหาร มีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกในการประชุมผู้แทนคณะมนตรี และคณะกรรมการอื่นๆ การบริหารทั่วไป การสนับสนุนด้านงบประมาณ และการดูแลการแจกจ่าย ข้อมูลข่าวสารกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับงาน

(2) สำนักงานประชาสัมพันธ์ รับผิดชอบเกี่ยวกับเอกสารของสำนักงานที่เกี่ยวข้องกับ องค์การ

(3) สำนักงานด้านวัฒนธรรม เพื่อดำเนินกิจกรรมด้านวัฒนธรรม

(4) สำนักงานบริการการวิจัย มีหน้าที่ในการทำรายงานเกี่ยวกับการพัฒนากิจกรรมของ คอมมิวนิสต์ในปัจจุบัน เพื่อให้รัฐบาลประเทศสมาชิกและคณะทำงานขององค์การซีโต้ใช้ประโยชน์

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก จ

สัดส่วนการให้เงินสนับสนุนแก่องค์การซีโต้

1956 – 57	สัดส่วนเท่ากัน	
1957 – 58	สัดส่วนเท่ากัน	
1958 – 73	ออสเตรเลีย	13 1/2 %
	ฝรั่งเศส	13 1/2 %
	นิวซีแลนด์	8 %
	ปากีสถาน	8 %
	ฟิลิปปินส์	8 %
	ไทย	8 %
	อังกฤษ	16 %
1973 – 74	สหรัฐฯ	25 %
	ออสเตรเลีย	13 1/2 %
	ฝรั่งเศส	13 1/2 %
	นิวซีแลนด์	8 %
	ฟิลิปปินส์	8 %
	ไทย	8 %
	อังกฤษ	16 %
1974 – 77	สหรัฐฯ	25 %
	ออสเตรเลีย	17.8 %
	นิวซีแลนด์	11.58 %
	ฟิลิปปินส์	11.58 %
	ไทย	11.58 %
	อังกฤษ	19.58 %
	สหรัฐฯ	28.60 %

งบประมาณขององค์การซีโต้

ปี	ด้านพลเรือน	ด้านการทหาร
1976 – 77	\$ 1,157,351	-
1975 – 76	1,307,418	-
1974 – 75	1,313,078	-
1973 – 74	1,463,057	\$ 252,325
1972 – 73	1,443,907	244,025
1971 – 72	1,339,699	221,741
1970 – 71	1,293,247	210,368
1969 – 70	1,210,945	202,732
1968 – 69	1,180,735	198,565
1967 – 68	1,153,424	193,327
1966 – 67	1,076,060	160,910
1965 – 66	999,765	138,885
1964 – 65	996,170	153,835
1963 – 64	995,395	123,700
1962 – 63	993,020	129,205
1961 – 62	867,065	152,285
1960 – 61	878,720	114,060
1959 – 60	787,330	109,530
1958 – 59	748,750	101,610
1957 – 58	\$ 748,145 (Combined Civil \$ 270,050 and Military)	

ภาคผนวก ช

โครงการการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมขององค์การซีโต้

-
- 1) SEATO Graduate School of Engineering (Asian Institute of Technology)
 - 2) SEATO Military Technical Training School
 - 3) SEATO Armed Forces Vehicle Rebuild Workshop
 - 4) SEATO Skilled Labor Project
 - 5) Thai – SEATO Regional Community Development Technical Assistance Centre, Ubon Ratchathani
 - 6) SEATO Cholera Research Laboratory
 - 7) Hill Tribes Research Centre, Chiang Mai
 - 8) Hill Tribes Radio Centre, Chiang Mai
 - 9) SEATO Agricultural Project
 - 10) SEATO Medical Research Laboratory, Bangkok
 - 11) SEATO Meteorological Telecommunication Project
 - 12) SEATO Cultural and Educational Program
 - Research Fellowship (1958 – 1974)
 - Travelling Lectureship (1957 – 1963)
 - Professorships (1959 – 1975)
 - Post – Graduate Scholarships (1959 – 1973)
 - Undergraduate Scholarships (1959 – 1977)
 - Literary Awards (1968 – 1973)



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ฅ**Joint statement by foreign minister Thanat Khoman of Thailand
and Secretary of State Dean Rusk at Washington D.C.****6th March 1962**

The Foreign Minister of Thailand, Thanat Khoman, and the Secretary of State, Dean Rusk, met on several occasions, during the past few days for discussions on the current situation in South – east Asia, the South – East Asia Collective Defense Treaty and the Security of Thailand.

The Secretary of State reaffirmed that the United States regards the preservation of the independence and integrity of Thailand as vital to the national interest of the United States and to world peace. He expressed the firm intention of the United States to aid Thailand, its ally and historic friend, in resisting Communist aggression and subversion.

The Foreign Minister and the Secretary of State reviewed the close association of Thailand and the United States in the South – East Asia Collective Defense Treaty and agreed that such association is an effective deterrent to direct Communist aggression against Thailand. They agreed that the Treaty provides the basis for the signatories collectively to assist Thailand in case of Communist armed attack against that Country. The Secretary of State assured the Foreign Minister that in the event of such aggression. The United States intends to give full effect to its obligations under the Treaty to act to meet the common danger in accordance with its constitutional processes. The Secretary of State reaffirmed that this obligation of the United States does not depend upon the prior agreement of all other parties to the Treaty, Since this Treaty obligation is individual as well as collective.

In reviewing measures to meet indirect aggression, the Secretary of State stated that the United States regards its commitments to Thailand under the South – East Asia Collective Defense Treaty and under its bilateral economic and military assistance agreements with Thailand as providing an important basis for United States actions to help Thailand meet indirect aggression. In this connection the Secretary reviewed with the Foreign Minister the actions being taken by the United States to assist the Republic of Vietnam to meet the threat of indirect aggression.

The Foreign Minister assured the Secretary of State of the determination of the Government of Thailand to meet the threat of indirect aggression by pursuing vigorously measures for the economic and social welfare and the safety of its people.

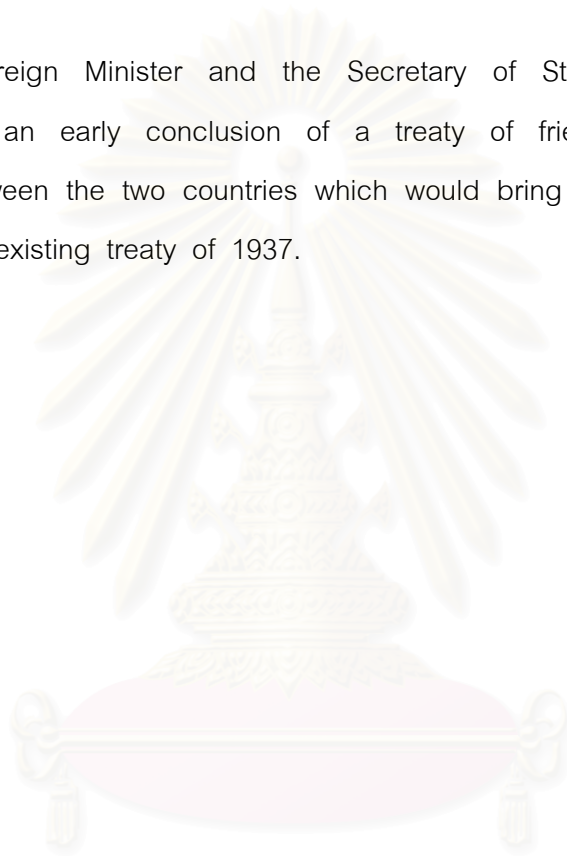
The situation in Laos was reviewed in detail and full agreement was reached on the necessity for the stability of South – East Asia, of achieving a free, independent and truly neutral Laos.

The Foreign Minister and the Secretary of State reviewed the mutual efforts of their governments to increase the capabilities and readiness of the Thai armed forces to defend the Kingdom. They noted also that the United States is making a significant contribution to this effort and that the United States intends to accelerate future deliveries to the greatest extent possible.

The Secretary and the Foreign Minister also took note of the work of the joint Thai – United States Committee which was been established in Bangkok to assure effective co – operation in social, economic and military measures to increase Thailand's national capabilities. They agreed that this joint committee and its subcommittee should continue to work toward the most effective utilization of Thailand's resources and those provided by the United States to promote Thailand's development and security.

The Foreign Minister and the Secretary were in full agreement that continued economic and social progress is essential to the stability of Thailand. They reviewed Thailand's impressive and social progress and the Thai Government's plans to accelerate development, particularly Thailand a continuing determination fully to utilize its own resources in moving towards its development goals.

The Foreign Minister and the Secretary of State also discussed the desirability of an early conclusion of a treaty of friendship, commerce and navigation between the two countries which would bring into accord with current conditions the existing treaty of 1937.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ญ

Agreement on ending the war and restoring peace in Vietnam (The Paris Agreement)

Signed at the International Conference Center, Paris, Saturday morning, Paris time, January 27, 1973.

The parties participating in the Paris Conference on Vietnam, With a view to ending the war and restoring peace in Vietnam on the basis of respect for the Vietnamese people's right to self-determination, and to contributing to the consolidation of peace in Asia and the world, Have agree on the following provisions and undertake to respect and to implement them :

CHAPTER 1

THE VIETNAMESE PEOPLE'S FUNDAMENTAL NATIONAL RIGHTS

Article 1

The United States and all other countries respect the independence, sovereignty, unity, and territorial of Vietnam as recognized by the 1954 Geneva Agreements on Vietnam.

CHAPTER 2

CESSATION OF HOSTILITIES-WITHDRAWAL OF TROOPS

Article 2

A cease-fire shall be observed throughout South Vietnam as of 24.00 hours G.M.T., on January 27, 1973.

At the same hour, the United States will stop all its military activities against the territory of the Democratic Republic of Vietnam by ground, air and naval

forces, wherever they may be based, and end the mining of the territorial waters, ports, harbors, and waterways of the Democratic Republic of Vietnam. The United States will remove, permanently deactivate or destroy all the mines in the territorial waters, ports, harbors, and waterways of North Vietnam as soon as this Agreement goes into effect.

The complete cessation of hostilities mentioned in this Article shall be durable and without limit of time.

Article 3

The parties undertake to maintain the cease - fire and to ensure a lasting and stable peace.

As soon as the cease - fire goes into effect :

a. The United States force and those of the other foreign countries allied with the United States and the Republic of Vietnam shall remain in - place pending the implementation of the plan of troop withdrawal. The Four - Party Joint Military Commission described in Article 16 shall determine the modalities.

b. The armed forces of the two South Vietnamese parties shall remain in - place. The Two - Party Joint Military Commission described in Article 17 shall determine the areas controlled by each party and the modalities of stationing.

c. The regular forces of all services and arms and the irregular forces of the Parties in South Vietnam shall stop all offensive activities against each other and shall strictly abide by the following stipulations :

- All acts of force on the ground, in the air, and on the sea shall be prohibited ;
- All hostile acts, terrorism and reprisals by both sides will be banned.

Article 4

The United States will not continue its military involvement or intervene in the internal affairs of South Vietnam.

Article 5

Within sixty days of the signing of this Agreement, there will be a total withdrawal from South Vietnam of troops, military advisers, and military personnel, including technical military personnel associated with the pacification program, armaments, munitions, and war material of the United States and those of the other foreign countries mentioned in Article 3 (a). Advisers from the above-mentioned countries to all paramilitary organizations and the police force will also be withdrawn within the same period of time.

Article 6

The dismantlement of all military bases in South Vietnam of the United States and of the other foreign countries mentioned in Article 3(a) shall be completed within sixty days of the signing of this Agreement.

Article 7

From the enforcement of the cease - fire to the formation of the government provided for in Article 9(b) and 14 of this Agreement, the two South Vietnamese parties shall not accept the introduction of troops, military advisers, and military personnel including technical military personnel, armaments, munitions, and war material into South Vietnam.

The two South Vietnamese parties shall be permitted to make periodic replacement of armaments, munitions and war material which have been destroyed, damaged, worn out or used up after the cease - fire, on the basis of piece – for – piece , of the same characteristics and properties, under the supervision of the Joint Military Commission of the two South Vietnamese parties and of the International Commission of Control and Supervision.

CHAPTER 3

THE RETURN OF CAPTURED MILITARY PERSONNEL AND FOREIGN CIVILIANS,
AND CAPTURED AND DETAINED VIETNAMESE CIVILIAN PERSONNEL

Article 8

a. The return of captured military personnel and foreign civilians of the parties shall be carried out simultaneously with and completed not later than the same day as the troop withdrawal mentioned in Article 5. The parties shall exchange complete lists of the above – mentioned captured military personnel and foreign civilians on the day of the signing of this Agreement.

b. The parties shall help each other to get information about those military personnel and foreign civilians of the parties missing in action, to determine the location and take care of the graves of the dead so as to facilitate the exhumation and repatriation of the remains, and to take any such other measures as may be required to get information about those still considered missing in action.

c. The question of the return of Vietnamese civilian personnel captured and detained in South Vietnam will be resolved by the two South Vietnamese parties on the basis of the principles of Article 21(b) of the Agreement on the Cessation of Hostilities in Vietnam of July 20, 1954. The two South Vietnamese parties will do so in a spirit of national reconciliation and concord, with a view to ending hatred and enmity, in order to ease suffering and to reunite families. The two South Vietnamese parties will do their utmost to resolve this question within ninety days after the cease - fire comes into effect.

CHAPTER 4

THE EXERCISE OF THE SOUTH VIETNAMESE PEOPLE'S
RIGHT TO SELF-DETERMINATION

Article 9

The Government of the United States of America and the Government of the Democratic Republic of Vietnam undertake to respect the following principles for the exercise of the South Vietnamese people's right to self - determination :

a. The South Vietnamese people's right to self - determination is sacred, inalienable, and shall be respected by all countries.

b. The South Vietnamese people shall decide themselves the political future of South Vietnam through genuinely free and democratic general elections under international supervision.

c. Foreign countries shall not impose any political tendency or personality on the South Vietnamese people.

Article 10

The two South Vietnamese parties undertake to respect the cease - fire and maintain peace in South Vietnam, settle all matters of contention through negotiations, and avoid all armed conflict.

Article 11

Immediately after the cease - fire, the two South Vietnamese parties will :

- achieve national reconciliation and concord, end hatred and enmity, prohibit all acts of reprisal and discrimination against individuals or organizations that have collaborated with one side or the other ;

- ensure the democratic liberties of the people : personal freedom, freedom of speech, freedom of the press, freedom of the meeting, freedom of the organization, freedom of political activities, freedom of belief, freedom of movement, freedom of residence, freedom of work, right to property ownership, and right to free enterprise.

Article 12

a. Immediately after the cease - fire, two South Vietnamese parties shall hold consultations in a spirit of national reconciliation and concord, mutual respect, and mutual non - elimination to set up a National Council of National Reconciliation and Concord of three equal segments. The Council shall operate on the principle of

unanimity. After the National Council of National Reconciliation and Concord has assumed its functions, the two South Vietnamese parties will consult about the formation of councils at lower levels. The two South Vietnamese parties shall sign an agreement on the internal matters of South Vietnam as soon as possible and do their utmost to accomplish this within ninety days after cease - fire comes into effect, in keeping with the South Vietnamese people's aspirations for peace, independence and democracy.

b. The National Council of National Reconciliation and Concord shall have the task of promoting the two South Vietnamese parties' implementation of this Agreement, achievement of national reconciliation and concord and ensurance of democratic liberties. The National Council of National Reconciliation and Concord will organize the free and democratic general elections provided for in Article 9(b) and decide the procedures and modalities of these general elections. The institutions for which the general elections are to be held will be agreed upon through consultations between the two South Vietnamese parties. The National Council of National Reconciliation and Concord will also decide the procedures and modalities of such local elections as the two South Vietnamese parties agree upon.

Article 13

The question of Vietnamese armed forces in South Vietnam shall be settled by the two South Vietnamese parties in a spirit of national reconciliation and concord, equality and mutual respect, without foreign interference, in accordance with the postwar situation. Among the question to be discussed by the two South Vietnamese parties are steps to reduce their military effective and to demobilize the troops being reduced. The two South Vietnamese parties will accomplish this as soon as possible.

Article 14

South Vietnam will pursue a foreign policy of peace and in dependence. It will be prepared to establish relations with all countries irrespective of their political and social system on the basis of mutual respect for independence and sovereignty and

accept economic and technical aid from any country with no political conditions attached. The acceptance of military aid by South Vietnam in the future shall come under the authority of the government set up after the general elections in South Vietnam provided for in Article 9(b).

CHAPTER 5
THE REUNIFICATION OF VIETNAM AND THE RELATIONSHIP
BETWEEN NORTH AND SOUTH VIETNAM

Article 15

The reunification of Vietnam shall be carried out step by step through peaceful means on the basis of discussions and agreements between North and South Vietnam, without coercion or annexation by either party, and without foreign interference. The time for reunification will be agreed upon by North and South Vietnam.

Pending reunification :

a. The military demarcation line between the two zones at the 17 th parallel is only provisional and not a political or territorial boundary, as provided for in paragraph 6 of the Final Declaration of the 1954 Geneva Conference.

b. North and South Vietnam shall respect the Demilitarized Zone on either side of the Provisional Military Demarcation Line.

c. North and South Vietnam shall promptly start negotiations with a view to reestablishing normal relation in various field. Among the question to be negotiated are the modalities of civilian movement across the Provisional Military Demarcation Line.

d. North and South Vietnam shall not join any military alliance or military bloc and shall not allow foreign powers to maintain military bases, troops, military advisers, and military personnel on their respective territories, as stipulated in the 1954 Geneva Agreements on Vietnam.

CHAPTER 6
THE JOINT MILITARY COMMISSIONS, THE INTERNATIONAL COMMISSION OF
CONTROL AND SUPERVISION, THE INTERNATIONAL CONFERENCE

Article 16

a. The Parties participating in the Paris Conference on Vietnam shall immediately designate representatives to form a Four - Party Military Commission with the task of ensuring joint action by the parties in implementing the following provisions of this Agreement :

- The first paragraph of Article 2, regarding the enforcement of the cease - fire throughout South Vietnam;
- Article 3(a), regarding the cease - fire by U.S. forces and those of the other foreign countries referred to in that Article;
- Article 3(c), regarding the cease - fire between all parties in South Vietnam;
- Article 5, regarding the withdrawal from South Vietnam of U.S. troops and those of the other foreign countries mentioned in Article (a);
- Article 6, regarding the dismantlement of military bases in South Vietnam of the United States and those of the other foreign countries mentioned in Article 3(a);
- Article 8(a), regarding the return of captured military personnel and foreign civilians of the parties;
- Article 8(b), regarding the mutual assistance of the parties missing in action.

b. The Four - Party Joint Military Commission shall operate in accordance with the principle of consultations and unanimity. Disagreements shall be referred to the International Commission of Control and Supervision.

c. The Four - Party Joint Military Commission shall begin operating immediately after the signing of this Agreement and end its activities in sixty days, after the completion of the withdrawal of U.S. troops and there of the other foreign countries mentioned in Article 3(a) and the completion of the return of captured military personnel and foreign civilians of the parties.

d. The Four parties shall agree immediately on the organization, the working procedure, means of activity, and expenditures of the Four - Party Joint Military Commission.

Article 17

a. The two South Vietnamese parties shall immediately designate representatives to form a Two - Party Joint Military Commission with the task of ensuring joint action by the two South Vietnamese parties in implementing the following provisions of this Agreement;

- The first paragraph of Article 2, regarding the enforcement of the cease - fire throughout South Vietnam, when the Four - Party Joint Military Commission has ended its activities;

- Article 3(b), regarding the cease - fire between the two South Vietnamese parties;

- Article 3(c), regarding the cease - fire between all parties in South Vietnam, when the Four - Party Joint Military Commission has ended its activities;

- Article 7, regarding the prohibition of the introduction of troops into South Vietnam and all other provisions of this article;

- Article 8(c), regarding the question of the return of Vietnamese civilian personnel captured and detained in South Vietnam;

- Article 13, regarding the reduction of the military effectives of the two South Vietnamese parties and the demobilization of the troops being reduced.

b. Disagreements shall be referred to the International Commission of Control and Supervision.

c. After the signing of this Agreement, the Two-Party Joint Military Commission shall agree immediately on the measures and organization aimed at enforcing the cease - fire and preserving peace in South Vietnam.

Article 18

a. After the signing of this Agreement, an International Commission of Control and Supervision shall be established immediately.

b. Until the International Conference provided for in Article 19 makes definitive arrangements, the International Commission of Control and Supervision will report to the

four parties on matters concerning the control and supervision of the implementation of the following provisions of this Agreement:

- The first paragraph of Article 2, regarding the enforcement of the the cease - fire throughout South Vietnam;
- Article 3(a), regarding the cease - fire by U.S. forces and those of the other foreign countries referred to in that Article;
- Article 3(c), regarding the cease - fire between all the parties in South Vietnam;
- Article 5, regarding the withdrawal from South Vietnam of U.S. troops and those of the other foreign countries mentioned in Article 3(a);
- Article 6, regarding the dismantlement of military bases in South Vietnam of the United States and those of the other foreign countries mentioned in Article 3(a);
- Article 8(a), regarding the the return of captured military personnel and foreign civilians of the parties.

The International Commission of Control and Supervision shall form control teams for carrying out its tasks. The four parties shall agree immediately on the location and operation of these teams. The parties will facilitate their operation.

c. Until the International Conference makes definitive arrangements, the International Commission of Control and Supervision will report to the two South Vietnamese parties on matters concerning the control and supervision of the implementation of the following provisions of this Agreement :

- The First paragraph of Article 2, regarding the enforcement of the cease - fire throughout South Vietnam, when the Four - Party Joint Military Commission has ended its activities;
- Article 3(b), regarding the cease - fire between the two South Vietnamese parties;
- Article 3(c), regarding the cease - fire between all parties in South Vietnam, when the Four - Party Joint Military Commission has ended its activities;
- Article 7, regarding the prohibition of the introduction of troops into South Vietnam and all other provisions of this Article;
- Article 8(c), regarding the question of the return of Vietnamese civilian personnel captured and detained in South Vietnam;

- Article 9(b), regarding the free and democratize general elections in South Vietnam;

- Article 13, regarding the reduction of the military effectives of the two South Vietnamese parties and the demobilization of troops being reduced. The International Commission of Control and Supervision shall form control teams for carrying out its tasks. The two South Vietnamese parties shall agree immediately on the location and operation of these teams. The two South Vietnamese parties will facilitate their operation.

d. The International Commission of Control and Supervision shall be composed of representatives of four countries : Canada, Hungary, Indonesia, and Poland. The chairmanship of the Commission will rotate among the members for specific periods to be determined by the Commission.

e. The International Commission of Control and Supervision shall carry out its tasks in accordance with the principle of respect for the sovereignty of South Vietnam.

f. The International Commission of Control and Supervision shall operate in accordance with the principle of consultations and unanimity.

g. The International Commission of Control and Supervision shall begin operation when a cease - fire comes into force in Vietnam. As regards the provisions in Article 18(b) concerning the four parties, the International Commission of Control and Supervision shall end its activities when the Commission's task of control and supervision regarding these provisions have been fulfilled. As regards the provisions in Article 18(c) concerning the two South Vietnamese parties, the International Commission of Control and Supervision shall end its activities on the request of the government formed after the general elections in South Vietnam provided for in Article 9(b).

h. The four parties shall agree immediately on the organization, means of activity, and expenditures of the International Commission of Control and Supervision. The relationship between the International Commission and the International Conference.

The parties agree on the convening of an International Conference within thirty days of the signing of this Agreement to acknowledge the signed agreements; to guarantee the ending of the war, the maintenance of peace in Vietnam, the respect of the Vietnamese people's fundamental national rights, and the South Vietnamese people's right to self-determination; and the contribute to and guarantee peace in Indochina.

The United States and the Democratic Republic of Vietnam, on behalf of the parties participating in the Paris Conference on Vietnam, will propose to the following parties that they participate in this International Conference : the People's Republic of China, the Republic of France, the Union of Soviet Socialist Republics, the United Kingdom, the four countries of the International Commission of Control and Supervision, and the Secretary General of the United Nations, together with the parties participating in the Paris Conference on Vietnam.

CHAPTER 7

REGARDING CAMBODIA AND LAOS

Article 20

a. The parties participating in the Paris Conference on Vietnam shall strictly respect the 1954 Geneva Agreements on Cambodia and the 1962 Geneva Agreements on Laos, which recognized the Cambodian and the Lao peoples' fundamental national rights, i.e., the independence, sovereignty, unity, and territorial integrity of these countries. The parties shall respect the neutrality of Cambodia and Laos.

The parties participating in the Paris Conference on Vietnam undertake to refrain from using the territory of Cambodia and territory of Laos to encroach on the sovereignty and security of one another and of other countries.

b. Foreign countries shall put an end to all military activities in Cambodia and Laos, totally withdraw from and refrain from reintroducing into these two countries troops, military advisers and military personnel, armaments, munitions and war material.

c. The internal affairs of Cambodia and Laos shall be settled by the people of each of these countries without foreign interference.

d. The problems existing between the Indochinese countries shall be settled by the Indochinese parties on the basis of respect for each other's independence, sovereignty, and territorial integrity, and non-interference in each other's internal affairs.

CHAPTER 8

THE RELATIONSHIP BETWEEN THE UNITED STATES AND THE DEMOCRATIC REPUBLIC OF VIETNAM

Article 21

The United States anticipates that this Agreement will usher in an era of reconciliation with the Democratic Republic of Vietnam as with all the peoples of Indochina. In pursuance of its traditional policy, the United States will contribute to healing the wounds of war and to postwar reconstruction of the Democratic Republic of Vietnam and throughout Indochina.

Article 22

The ending of the war, the restoration of peace in Vietnam, and the strict implementation of this Agreement will create conditions for establishing a new, equal and mutually beneficial relationship between the United States and the Democratic Republic of Vietnam on the basis of respect for each other's independence and sovereignty, and non-interference in each other's internal affairs. At the same time this will ensure stable peace in Vietnam and contribute to the preservation of lasting peace in Indochina and Southeast Asia.

CHAPTER 9

OTHER PROVISIONS

Article 23

This Agreement shall enter into force upon signature by plenipotentiary representatives of the parties participating in the Paris Conference on Vietnam. All the parties concerned shall strictly implement this Agreement and its Protocols.

Done in Paris this twenty - seventh day of January, One Thousand Nine Hundred and Seventy - Three, in Vietnamese and English. The Vietnamese and English texts are official and equally authentic.

[Separate Numbered Page]*

For the Government of the
United States of America

For the Government of the
Republic of Vietnam

William P. Rogers
Secretary of State

Tran Van Lam
Minister for Foreign Affairs

[Separate Numbered Page]

For the Government of the
Democratic Republic of Vietnam

For the Provisional Revolutionary
Government of the Republic of
South Vietnam

Nguyen Duy Trinh
Minister for Foreign Affairs

Nguyen Thi Binh
Minister for Foreign Affairs

**Agreement on Ending the War and Restoring Peace in Vietnam
(The Paris Agreement)**

*Signed at the International Conference Center, Paris, Saturday morning, Paris time,
January 27, 1973.*

The Government of the United States of America, with the concurrence of the Government of the Republic of Vietnam,

The Government of the Democratic Republic of Vietnam, with the concurrence of the Provisional Revolutionary Government of the Republic of South Vietnam,

With a view to ending the war and restoring peace in Vietnam on the basis of respect for the Vietnamese people's fundamental national rights and South Vietnamese people's right to self-determination, and to contributing to the consolidation of peace in Asia and the world,

Have agreed on the following provisions and undertake to respect and to implement them:

CHAPTER 9

OTHER PROVISIONS

Article 23

The Paris Agreement on Ending the War and Restoring Peace in Vietnam shall enter into force upon signature of this document by the Secretary of State of the Government of the United States of America and the Minister for Foreign Affairs of the Government of the Democratic Republic of Vietnam, and upon signature of a document in the same terms by the Secretary of State of the Government of the United States of America, the Minister for Foreign Affairs of the Government of the Republic of Vietnam, the Minister for Foreign Affairs of the Government of the Democratic Republic of Vietnam, and the Minister for Foreign Affairs of the Provisional Revolutionary Government of the Republic of South Vietnam. The Agreement and the protocols to it shall be strictly implemented by all the parties concerned.

Done in Paris this twenty - seventh day of January, One Thousand Nine Hundred and Seventy - Three, in Vietnamese and English. The Vietnamese and English texts are official and equally authentic.

For the Government of the
United States of America

For the Government of the
Democratic Republic of Vietnam

William P. Rogers
Secretary of State

Nguyen Duy Trinh
Minister for Foreign Affairs



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ก

The text of the joint communique between United States of America and the People's Republic of China

The following is the text of the communique issued at the conclusion of the meetings between President Richard M. Nixon and Premier Chou En-lai:

President Nixon of the United States of America visited the people's Republic of China at the invitation of Premier Chou En-lai of the people's Republic of China from Feb. 28, 1972. Accompanying the President were Mrs. Nixon, U.S. Secretary of State William Rogers, Assistant to the President Dr. Henry Kissinger, and other American officials.

President Nixon met with Chairman Mao Tse-tung of the Communist party of China on Feb. 21. The two leaders had a serious and frank exchange of views on Sino-U.S. relations and world affairs.

During the visit, extensive, earnest and frank discussions were held between President Nixon and Premier Chou En-lai on the normalization of relations between the United States of America and the People's Republic of China, as well as on other matters of interest to both sides. In addition, Secretary of State William Rogers and Foreign Minister Chi Peng-fei held talks in the same spirit.

President Nixon and his party visited Peking and viewed cultural, industrial and agricultural sites, and they also toured Hangchow and Shanghai where, continuing discussion with Chinese leaders, they viewed similar places of interest.

The leaders of the People's Republic of China and the United States of America found it beneficial to have this opportunity, after so many years without contact, to present candidly to one another their views on a variety of issues. They reviewed the international situation in which important changes and great upheavals are taking place and expounded their respective positions and attitudes.

The U.S. side stated:

Peace in Asia and peace in the world requires efforts both to reduce immediate tensions and to eliminate the basic causes of conflict. The United States will work for a just and secure peace: just, because it removes the danger of foreign aggression. The United States supports individual freedom and social progress for all the peoples of the world, free of outside pressure or intervention.

The United States believes that the effort to reduce tensions is served by improving communications between countries that have different ideologies so as to lessen the risks of confrontation through accident, miscalculation or misunderstanding. Countries should treat each other with mutual respect and be willing to complete peacefully, letting performance be the ultimate judge. No country should claim infallibility and each country should be prepared to reexamine its own attitudes for the common good.

The United States stressed that the peoples of Indochina should be allowed to determine their destiny without outside intervention; its constant primary objective has been a negotiated solution; the eight-point proposal put forward by the Republic of Vietnam and the United States on Jan. 27, 1972, represents the basis for the attainment of that objective; in the absence of a negotiated settlement the United States envisages the ultimate withdrawal of all U.S. forces from the region consistent with the aim of self-determination for each country of Indochina.

The United States will maintain its close ties with and support for the Republic of Korea. The United States will support efforts of the Republic of Korea to seek a relaxation of tension and increase communications in the Korean peninsula. The United States places the highest value on its friendly relations with Japan; it will continue to develop the existing close bounds. Consistent with the United Nations Security Council Resolution of Dec. 21, 1971, the United States favors the continuation of the cease-fire between India and Pakistan and the withdrawal of all military forces to within their own territories and to their own sides of the cease-fire line in Jammu and Kashmir; the United States supports the right of the peoples of South Asia to shape their own future in peace, free of military threat, and without having the area become the subject of big-power rivalry.

The Chinese side stated;

Wherever there is oppression, there is resistance. Countries want independence, nations want liberation and the people want revolution-this has become the irresistible trend of history. All nations, big all small, should be equal; big nations should not bully the small and strong nations should not bully the weak. China will never be a superpower and it opposes hegemony and power politics of any kind.

The Chinese side stated that it firmly supports the struggles of all oppressed people and nations for freedom and liberation and that the people of all countries have the right to choose their social systems according to their own wishes and the right to safeguard the independence, sovereignty and territorial integrity of their own countries and oppose foreign aggression, interference, control and subversion. All foreign troops should be withdrawn to their own countries.

The Chinese side expressed its firm support to the peoples of Vietnam, Laos and Cambodia in their efforts for the attainment of their goals and its firm support to the seven-point proposal of the Provisional Revolutionary Government of the Republic of South Vietnam and the elaboration of February this year on the two key problems in the proposal, and to the Joint Declaration of the Summit Conference of the Indochinese Peoples.

It firmly supports the eight-point program for the peaceful unification of Korea put forward by the Government of the Democratic People's Republic of Korea on April 12, 1971, and the stand for the abolition of the "U.N. Commission for the Unification and Rehabilitation of Korea." It firmly opposes the revival and outward expansion of Japanese militarism and firmly supports the Japanese people's desire to build and independent, democratic, peaceful and neutral Japan. It firmly maintains that India and Pakistan should, in accordance with the United Nations resolutions on the India-Pakistan question, immediately the cease-fire line in Jammu and Kashmir and firmly supports the Pakistan Government and people in their struggle to preserve their independence and sovereignty and the people of Jammu and Kashmir in their struggle for the right of self-determination.

There are essential differences between China and the United States in their social systems and foreign policies. However, the two sides agreed that countries, regardless

of their social systems, should conduct their relations on the principles of respect for the sovereignty and territorial integrity of all states, nonaggression against other states, noninterference in the internal affairs of other states, equality and mutual benefit, and peaceful coexistence. International disputes should be settled on this basis, without resorting to the use or threat of force. The United States and the People's Republic of China are prepared to apply these principles to their mutual relations.

With these principles of international relations in mind the two sides stated that:

Progress toward the normalization of relations between China and the United States is in the interests of all countries.

Both wish to reduce the danger of international military conflict.

Neither should seek hegemony in the Asia-Pacific region and each is opposed to the efforts by any other country or group of countries to establish such hegemony; and

Neither is prepared to negotiate on behalf of any third party or to enter into agreements or understanding with the other directed at other states.

Both sides are of the view that it would be against the interests of the peoples of the world for any major country to collude with another against other countries, or for major countries to divide up the world into spheres of interest.

The sides reviewed the long-standing serious disputes between China and the United States.

The Chinese side reaffirmed its position: The Taiwan question is the crucial question obstructing the normalization of relations between China and the United States; the Government of the People's Republic of China is the sole legal government of China; Taiwan is a province of China which has long been returned to the motherland; the liberation of Taiwan is China's internal affair in which no other country has the right to interfere; and all U.S. forces and military installations must be withdrawn from Taiwan. The Chinese government firmly opposes any activities which aim at the creation of "one China, one Taiwan," "one-China, two governments," "two Chinas" and "Independent Taiwan," or advocate that "the status of Taiwan remains to be determined."

The U.S. side declared: The United States acknowledges that all Chinese on either side of the Taiwan Strait maintain there is but one China and that Taiwan is a part of China. The United States Government does not challenge that position. It reaffirms its

interest in a peaceful settlement of the Taiwan question by the Chinese themselves. With this prospect in mind, it affirms the ultimate objective of the withdrawal of all U.S. forces and military installations from Taiwan. In the meantime, it will progressively reduce its forces and military installations on Taiwan as the tension in the area diminishes.

The two sides agreed that it is desirable to broaden the understanding between the two peoples. To this end, they discussed specific areas in such fields as science, technology, culture, sports and journalism, in which people-to-people contacts and exchanges would be mutually beneficial. Each side undertakes to facilitate the further development of such contacts and exchanges.

Both sides view bilateral trade as another area from which mutual benefits can be derived, and agree that economic relations based on equality and mutual benefit are in the interest of the peoples of the two countries. They agree to facilitate the progressive development of the trade between their two countries.

The two sides agree that they will stay in contact through various channels, including the sending of a senior U.S. representative to Peking from time to time for concrete consultations to further the normalization of relations between the two countries and continue to exchange views on issues of common interest.

The two sides expressed the hope that the gains achieved during this visit would open up new prospects for the relations between the two countries. They believe that the normalization of relations between the two countries is not only in the interest of the Chinese and American peoples but also contributes to the relaxation of tension in Asia and the world.

President Nixon, Mrs. Nixon and the American party express their appreciation for the gracious hospitality shown them by the government and people of the People's Republic of China.

ภาคผนวก ก

Joint communique on the establishment of diplomatic relations between the Kingdom of Thailand and the People's Republic of China

1. The Government of the Kingdom of Thailand and the Government of the People's Republic of China, desiring to revive and strengthen further the traditionally close and friendly relations between the peoples of the two countries and in conformity with the interests and common desires of the two peoples, have decided upon mutual recognition and the establishment of diplomatic relations as from 1st July 1975.

2. The two Governments reaffirm that only the people of each country have the right to choose their own political, economic and social systems, without outside interference. They also share the conviction that, in spite of the differences in the political, economic and social systems of the Kingdom of Thailand and the People's Republic of China, there should be no obstacle to the development of peaceful and friendly relations between the two countries and peoples in accordance with the principles of mutual respect for sovereignty and territorial integrity, mutual non - aggression, non - interference in each other's internal affairs, equality and mutual benefit, and peaceful co - existence.

3. The two Governments agree to settle all disputes by peaceful means in accordance with the above - mentioned principles, without resorting to the use or threat of force.

4. The two Governments agree that all foreign aggression and subversion on and all attempts by any country to control any other country or to interfere in its internal affairs are impermissible and are to be condemned.

5. The two Governments are also opposed to any attempt by any country or group of countries to establish hegemony or create spheres of influence in any part of the world.

6. The Government of the Kingdom of Thailand recognizes the Government of the People's Republic of China as the sole legal government of China, acknowledges

the position of the Chinese Government that there is but one China and that Taiwan is an integral part of Chinese territory, and decides to remove all its official representations from Taiwan within one month from the date of signature of this communiqué

7. The Government of the People's Republic of China recognizes the Government of the Kingdom of Thailand and agrees to respect the independence, sovereignty and territorial integrity of Thailand.

8. The Government of the People's Republic of China takes note of the fact that for centuries Chinese residents in Thailand have lived in harmony and amity with the Thai people in conformity with the law of the land and with the customs and habits of the Thai people. The Government of the People's Republic of China declares that it does not recognize dual nationality. Both Governments consider anyone of Chinese nationality or origin who acquires Thai nationality as automatically forfeiting Chinese nationality. As for those Chinese residents in Thailand who elect to retain Chinese nationality of their own will, the Chinese Government, acting in accordance with its consistent policy, will enjoin them to abide by the law of the Kingdom of Thailand, respect the customs and habits of the Thai people and live in amity with them. Their proper rights and interests will be protected by the Government of China and respected by the Government of the Kingdom of Thailand.

9. The two Governments agree to pursue policies for the development of trade, economic and cultural relations between them.

10. The Governments of the Kingdom of Thailand and the Government of the people's Republic of China agree to exchange mutually accredited ambassadors as soon as practicable and to provide each other with all the necessary assistance for the establishment and performance of the functions of diplomatic missions in their respective capitals in accordance with international practice and on a reciprocal basis.

MOM RAJOWGSE KUKRIT PRAMOJ
Prime Minister of the
Kingdom of Thailand
Peking, July 1, 1975

Chou En – lai
CHOU EN LAI
Premier of the
State Council of the
People's Republic of China

REPLY SPEECH

Delivered by

H.E. Mom Rajwongse Kukrit Pramoj
Prime Minister of the Kingdom of Thailand

Your Excellency,

Excellencies,

Ladies and Gentlemen,

I feel it a high honour to have been invited to pay an official visit to the People's Republic of China by H.E. Chou En – Lai, premier of the State Council of the People's Republic of China. When I received the invitation, I felt great pleasure in having the opportunity to take part in the revival and further strengthening of the traditionally close and friendly ties that have existed for so long between the people of the Kingdom of Thailand the people of the People's Republic of China, in conformity with the interests and common desires of the two peoples. From the moment I arrived in China, I and my party have been received with a friendship of the utmost warmth. I should like to take this opportunity to thank our Hosts and through them to express our deep appreciation to the people of China.

My visit to China is the result of the development of relations between the Kingdom of Thailand and the People's Republic of China that have progressed step by step over the recent years. In these contacts, both sides have cooperated with sincerity in the creation of mutual understanding. In this connection, the exchange of sports teams, doctors, scientists, trade delegations and the visit by members of the National Assembly have played an important role in drawing our two peoples close together.

Your Excellency,

Excellencies,

Ladies and Gentlemen,

The Government of the Kingdom of Thailand to which I had the honour of being appointed Prime Minister, is a democratic government elected by the Thai people and

represents all the people of Thailand. The foreign policy objective of this Government is to follow an independent course in promoting peaceful coexistence on the principle of friendship with all countries professing good intention towards Thailand, without regard to differences in political ideologies or governmental systems, and based on the principles of justice, equality and non – interference, in either direct or indirect forms, in the internal affairs of each other. It is for this reason, that the recognition and normalization of relations with the People's Republic of China had high priority in the conduct of the foreign policy of my Government.

The Government of the Kingdom of Thailand wishes to reaffirm that only the people of each country have the right to choose their own political, economic and social system free from outside interference. The Government of the Kingdom of Thailand is convinced that even though the Kingdom of Thailand and the People's Republic of China have differing political, economic and social systems, this should not constitute an obstacle to the development of peaceful and amicable relations between our two countries and peoples on the basis of the principles of Pancha Sila.

At the present time, efforts to establish hegemony and spheres of influence have not declined, and the countries of South – East Asia continue to have to oppose all manners of subversion from outside in order to preserve their right to choose their own political, economic and social systems without external interference. For this reason, five countries of the region, namely, Indonesia, Malaysia, the Philippines, Singapore and Thailand made the “Bangkok Declaration” of 1966 establishing the Association of Southeast Asian Nations. Since 1966, the Asean, which is a regional organization for economic and social cooperation, has expanded its activities to cover efforts towards political solidarity to.

The worthy political intent of the ASEAN countries was again demonstrated when representatives of our five nations met in Kuala – Lumpur in November 1971 and made the “Kuala Lumpur Declaration” on South – East Asia to be a zone of peace, Freedom and Neutrality The important consideration underlying the Kuala Lumpur Declaration is that the ASEAN countries wish the whole of Southeast Asia to be an area free from the rivalry and conflict of all the great powers. In other words, the intent of the Declaration is to bring benefits to all the countries in the region regardless of differences to political,

economic or social systems. Should the creation of a balance of interests in the relations between the great powers and the nations of Southeast Asia were to succeed, this region might become a zone of stability, which would contribute to the reduction of tension in one area of the world and help to lessen the chance of the occurrence of another world war. This is naturally the desire of all peace – loving people. For this reason, the Government of Thailand warmly welcomes the pronouncements of the Government of People's Republic of China in support of the ASEAN and the desire of ASEAN countries to see South – East Asia a zone of peace, freedom and neutrality.

In actual fact, mutual understanding and sympathy between China and the Countries of Southeast Asia have existed since ancient times. In the case of Thailand and China, contacts between Thai and Chinese trace back to thousands of Years. Even at the present time, it is a well known fact that in the southern-most part of China there are many Chinese nationals of the Thai race who are living in peace and happiness under the protection of the Constitution of the people's Republic of China. So it is in Thailand, the Chinese in Thailand have lived for many centuries in amity and harmony with the Thai people in conformity with the law of the land and with the customs and habits of the Thai people. At the risk of being unduly boastful, I feel in all sincerity that the success with which Chinese and Thai have lived together is something we should take pride in, because it is unique and this should be generally known.

China is a great country. Throughout the long history of Thai – Chinese relations, the Thai people have looked upon China as one of the countries which is a model of culture. However, in a long friendship, it is perhaps in the nature of things that there should have been a moment of some estrangement to the extent that it gave rise to mutual misapprehension and mistrust. But a quarter of a century is but a short interval in time. Now within the last three years, Thai people have been able once again to come and visit China and to see the marvels of the new China. On this point, may I mention a few examples. The progress in medicine and science in China that seeks to teach doctors and scientists to serve the people and the training of "barefoot doctors" to provide health care for all the people in the rural areas. Then there is the progress achieved in the field of agriculture that has brought about equality and justice in the countryside together with the development of the efficiency of agricultural production

units so as to enable them to meet fully the needs of the people. These lessons are extreme useful to take back for adaptation in Thailand.

Nevertheless, the historical evolution of each country is by nature different. A glorious revolution, full of fervor and exciting events, gave birth to the People's Republic of China. The success of the Chinese revolution is continually lauded. But, for the Kingdom of Thailand, our revolution was inspired from above under the leadership of our kings who always understood the need for administrative and social reforms to keep up with the prevailing circumstances. The successes of this wise royal policy accrued to the benefit of each and every Thai. Therefore, it can be seen that although the historical evolution of each country might be different, the end result, which is desired by all, is the same, that is, the creation of equality and justice in society and the attainment of parity in the standard of living among the people. This is the objective of the Government of the Kingdom of Thailand and I am fully aware that it is also the policy of the Government of the people's Republic of China.

Your Excellency,

Excellencies,

Ladies and gentlemen,

I would like to express my earnest hope that the relations between our two countries and peoples, which is being revived, on the basis of sincerity, mutual trust and mutual respect, will draw us close together and yield benefits to both sides in conformity with the hopes of the peoples of both countries in the times to come.

Finally, I invite you to drink to the health of:

- H.E. Mao Tse-tung

Chairman of the Communist party of China

- H.E Chu The

Chairman of the National people's Congress of the People's Republic of

China,

- H.E. Chou En – Lai

Premier of the State Council of the people's Republic of China

And to the progress and prosperity of the People's Republic of China and the Chinese people and to the friendship between the People's Republic of China and Thailand.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาว ปณิธิ จาตกานนท์ เกิดวันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2519 ที่จังหวัด กรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี สาขาวิชาภาษาตะวันตก วิชาเอกฝรั่งเศส วิชาโทอังกฤษ จากคณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในปีการศึกษา 2541 และเข้าศึกษาต่อในหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเมื่อพ.ศ. 2542



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย