

## The Adjustments in Thai Foreign Policy (1973-1976)\*\*

Sibordee Nopprasert\*

### Abstract

This article aims to study the effects of the external factors that led to adjustments in Thai foreign policy between 1973 and 1976. The failure of the United States in the Vietnam War, changes in relations between the United States, the Soviet Union and China and the regime transition to Communism in Indochina were the most important external factors that affected the conduct of Thai foreign policy. The adjustments included normalizing relations with the People's Republic of China and the Indochinese countries, namely the Socialist Republic of Vietnam, Lao People's Democratic Republic and Democratic Kampuchea. Thailand also adjusted her foreign policy by reducing her closeness to the United States. Still concerned about Communist expansion, Thailand retained her internal security policy of fighting against the Communist Party of Thailand. The Thai government nonetheless chose to adjust its foreign policy in away appropriate to the changed situation. The Ministry of Foreign Affairs in particular played a significant role in agenda setting and implementing the policy of establishing diplomatic relations with the Communist countries. A consequence was that in the midst of the changing international environment, Thailand could maintain her national security, a national interest.

**Keywords:** Cold War, Vietnam War, international politics, Thai foreign policy, Ministry of Foreign Affairs

---

\*Ph.D. candidate, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Henri Dunant Road, Pathumwan District, Bangkok 10330. Email: sibordeenps@yahoo.com

\*\*Received March 13, 2017; Accepted April 20, 2017

## การปรับนโยบายต่างประเทศไทย (พ.ศ.2516 ถึง 2519)\*\*

ศิปดี นพประเสริฐ\*

### บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะนำเสนอถึงอิทธิพลของปัจจัยภายนอกที่มีต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยระหว่าง พ.ศ.2516 และ พ.ศ.2519 ไม่ว่าจะเป็นการที่สหรัฐฯ ไม่ประสบความสำเร็จในสงครามเวียดนาม ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมหาอำนาจ ได้แก่ สหรัฐฯ สหภาพโซเวียต และจีน รวมไปถึงการที่รัฐต่าง ๆ ในภูมิภาคอินโดจีนเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบคอมมิวนิสต์ ทั้งหมดนี้เป็นปัจจัยภายนอกที่สำคัญที่สุด อันส่งผลต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทย ทั้งการปรับความสัมพันธ์ให้อยู่ในระดับปกติกับสาธารณรัฐประชาชนจีนและกลุ่มประเทศอินโดจีน ได้แก่ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว กัมพูชาประชาธิปไตย รวมไปถึงการปรับลดความใกล้ชิดกับสหรัฐอเมริกา แม้ว่าในช่วงนั้น รัฐบาลไทยจะยังคงมีมโนทัศน์ (Perception) ที่หวั่นเกรงการขยายตัวของคอมมิวนิสต์โดยยังคงมีนโยบายความมั่นคงภายในที่ต่อสู้กับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย แต่ในด้านการต่างประเทศแล้ว รัฐบาลไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงการต่างประเทศไทยกลับมีบทบาทสำคัญในการปรับนโยบาย ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดวาระนโยบาย (Agenda setting) และการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation) ที่เหมาะสมกับสถานการณ์ นั่นคือการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับประเทศคอมมิวนิสต์ ผลที่ตามมาก็คือ การที่ไทยสามารถรักษาผลประโยชน์แห่งชาติด้านความมั่นคงได้ในอีกทางหนึ่งท่ามกลางกระแสแห่งความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

คำสำคัญ: **สงครามเย็น, สงครามเวียดนาม, การเมืองระหว่างประเทศ, นโยบายต่างประเทศ, กระทรวงการต่างประเทศ**

\*นิสิตระดับปริญญาเอก คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนอังรีดูนังต์ เขตปทุมวันกรุงเทพมหานคร 10330  
อีเมล [sibordeenps@yahoo.com](mailto:sibordeenps@yahoo.com)

\*\*ได้รับบทความ 13 มีนาคม 2560; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 20 เมษายน 2560

## บทนำ

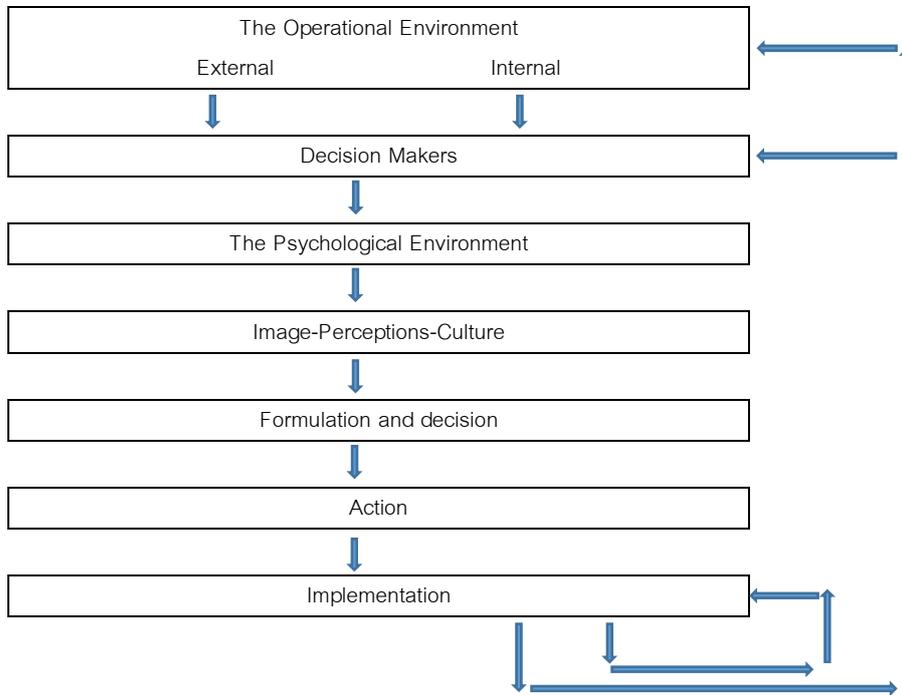
บทความนี้มีวัตถุประสงค์ประสงค์ในการนำเสนอถึงอิทธิพลของปัจจัยภายนอกที่มีต่อบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในการดำเนินการปรับนโยบายต่างประเทศของไทย ระหว่าง พ.ศ.2516 ถึง พ.ศ. 2519 ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดวาระนโยบาย (Agenda setting) และการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation) โดยกระทรวงการต่างประเทศมีทั้งบทบาทนำและบทบาทตาม ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้ ในช่วงรัฐบาลทหาร กระทรวงการต่างประเทศไม่อาจมีบทบาทเท่ากับผู้นำกองทัพในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ แต่ด้วยประสบการณ์ของคณะทำงานในกระทรวงที่สามารถอ่านและทำนายสถานการณ์ระหว่างประเทศในช่วงนั้นว่าจะเกิดความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ขึ้น กระทรวงการต่างประเทศจึงได้ตั้งคณะศึกษาทำงานเพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการปรับนโยบายต่างประเทศในอนาคต และก็ให้เกิดการปรับนโยบายต่างประเทศขึ้นจริงในเวลาต่อมาโดยกระทรวงการต่างประเทศมีบทบาทนำ บทความนี้จะได้กล่าวถึงการปรับนโยบายต่างประเทศของไทย 3 ประเด็นด้วยกัน ได้แก่ 1) การปรับความสัมพันธ์ของไทยกับสหรัฐอเมริกา 2) การปรับความสัมพันธ์ของไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีน และ 3) การปรับความสัมพันธ์ของไทยกับกลุ่มประเทศอินโดจีน

กระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศ นอกจากจะได้รับอิทธิพลจากการเมืองภายในรัฐ อันมีรูปแบบที่เป็นไปตามมโนทัศน์ของผู้กำหนดนโยบายที่แตกต่างกันในแต่ละช่วงรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลเผด็จการทหารหรือรัฐบาลพลเรือนที่มาจากทางเลือกตั้งแล้วสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศก็เป็นอีกปัจจัยที่สำคัญที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดและการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ดังแผนภูมิที่ 1ต่อไป

กรอบแนวคิด (Conceptual Framework)

แผนภูมิที่ 1:

ผลของสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศ



ที่มา: Brighi and Hill (2012, 151)

จากแผนภูมิกำหนด จะเห็นได้ว่าทั้งการเมืองภายในและการเมืองระหว่างประเทศต่างก็เป็นปัจจัยนำเข้าไปสู่การกำหนดวาระนโยบายต่างประเทศ (Agenda-setting) ที่เหมาะสมแก่สถานการณ์ แต่ในกรณีของไทยในช่วง พ.ศ.2516 ถึง พ.ศ.2519 นั้นกลับปรากฏว่าการเมืองระหว่างประเทศเป็นองค์ประกอบหลักที่มีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศ ดังจะเห็นได้ว่าในช่วงสงครามเย็น นโยบายต่างประเทศของไทยมีลักษณะที่เป็นพันธมิตรกับสหรัฐฯ เพื่อต่อต้านการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในภูมิภาครวมไปถึงการที่ไทยได้สนับสนุนสหรัฐฯ ในการทำสงครามเวียดนามแต่เมื่อการเมืองระหว่างประเทศเปลี่ยนไป โดยเฉพาะการที่ประชาชนสหรัฐฯ ต่อต้านสงครามเวียดนาม ซึ่งส่งผลให้ประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน เริ่มดำเนินนโยบายถอนทหารสหรัฐฯ ออกจากเวียดนาม และเริ่มปรับความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีนด้วย การเปลี่ยนแนวนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ เช่นนี้ ส่งผลต่อแนวนโยบายต่างประเทศของไทยจนนำมาสู่การปรับนโยบายดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1. การปรับความสัมพันธ์ของไทยกับสหรัฐอเมริกา

การที่ไทยปรับความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ มีสาเหตุสำคัญมาจากการเมืองระหว่างประเทศ นั่นคือการที่สหรัฐฯ ปรับความสัมพันธ์ในลักษณะปกติกับจีน และการที่สหรัฐฯ ส่งสัญญาณถึงการถอนตัวออกจาก

สงครามเวียดนาม ผ่านหลักการนิกสัน (Nixon Doctrine) ที่ให้กิจการด้านความมั่นคงของรัฐต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไม่อาจนับรวมเป็นผลประโยชน์อันมีนัยสำคัญของสหรัฐฯ จนถึงขนาดที่สหรัฐฯ จะต้องเข้าไปรับประกันความมั่นคงนั้น (Clough 1975, 189) กล่าวคือ รัฐบาลสหรัฐฯ เห็นว่าความมั่นคงของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไม่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของสหรัฐฯ อีกต่อไป แต่ในทางกลับกัน รัฐต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต้องรับผิดชอบความมั่นคงของตนเอง ประกอบกับการที่ประธานาธิบดี นิกสันเดินทางไปเยือนกรุงปักกิ่งอย่างเป็นทางการ (Ma 1980, 22-23) แน่ใจว่าสัญญาณเช่นนี้ส่งผลให้กระทรวงการต่างประเทศไทยเริ่มปรับตัวตามสหรัฐฯ ด้วยการตั้งคณะทำงานศึกษาการปรับความสัมพันธ์กับจีนในเบื้องต้น และนำมาสู่การปรับความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ ในเวลาต่อมา

ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองระหว่างประเทศข้างต้นเป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อการปรับนโยบายต่างประเทศ โดยเมื่อครั้งที่ทหารยังมีอำนาจในการเมืองไทย รัฐบาลไทยเลือกดำเนินวิเทศนโยบายที่ใกล้ชิดกับสหรัฐฯ เนื่องจากมโนทัศน์ (Perception) ของผู้นำไทยที่หวาดกลัวการขยายตัวของคอมมิวนิสต์แต่เมื่อสถานการณ์ระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงไปอย่างสิ้นเชิงแล้ว มโนทัศน์ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยก็ต้องเปลี่ยนแปลงตามไปด้วยดังที่ เตช บุนนาค หนึ่งในบุคคลสำคัญที่เปิดความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีน กล่าวไว้ว่า

**“...สหรัฐฯ กำลังหาทางออกจากสงครามเวียดนาม แปลว่าอะไร หากทางออกจากสงครามเวียดนาม ก็จะต้องทิ้งเวียดนาม... ถ้าเป็นเช่นนั้นแล้ว ประเทศไทยก็ต้องเตรียมการรับสถานการณ์นั้น จะต้องเปิดบทบาทใหม่ของการต่างประเทศของไทย...”**

(Tej Bunnag 2016)

จากที่กล่าวไปแล้วว่า จุดเริ่มต้นของการปรับความสัมพันธ์ไทยกับสหรัฐฯ นั้น มาจากการที่สหรัฐฯ ปรับความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีน รวมไปถึงการที่สหรัฐฯ ประกาศหลักการนิกสัน ที่มีผลต่อการดำเนินสงครามเวียดนาม เมื่อสภาพแวดล้อมภายนอกที่สำคัญมีการเปลี่ยนแปลงไปคือการเปลี่ยนทิศทางนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ กระทรวงการต่างประเทศไทยจึงมีบทบาทริเริ่มในการตั้งวาระนโยบายโดย

**“...แล้วหลังจากปี 2512 ท่านรัฐมนตรีถนัดท่านก็ตั้งกลุ่มทำงานขึ้น เพื่อที่จะพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับจีน โดยมีหม่อมหลวงพีระพงศ์ เกษมศรี เป็นประธาน แล้วท่านก็ได้เริ่มต้นติดต่อกับจีนผ่านฝรั่งเศสบ้าง ผ่านยูโกสลาเวียบ้าง...”**

(Tej Bunnag 2016)

การปรับนโยบายต่างประเทศกับสหรัฐฯ มีความเด่นชัดมากขึ้นในรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช นับแต่การแถลงนโยบายต่างประเทศต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2518 อันนับได้ว่าเป็นการตั้งวาระนโยบายที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

“...เพื่อให้เกิดดุลยภาพในความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจ รัฐบาลนี้...จะ  
ให้มีการถอนทหารต่างชาติออกจากประเทศไทยในระยะเวลา 1 ปี...” (The National  
Assembly 1975, 17)

นอกจากนี้ ก่อนที่รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมชจะแถลงนโยบายต่างประเทศต่อรัฐสภา  
นิสสัย เวชชาชีวะ โฆษกกระทรวงการต่างประเทศก็ได้แถลงว่าฐานทัพสหรัฐฯ ที่ตั้งอยู่บนผืนแผ่นดินไทยให้  
ตกเป็นของรัฐบาลไทย ส่วนทหารสหรัฐฯ ทั้งหมดให้ถอนออกจากประเทศไทยก่อนวันที่ 20 มีนาคม 2519  
อีกด้วย (Ma 1980, 21) การแถลงนโยบายเช่นนี้สะท้อนให้เห็นถึงนโยบายต่างประเทศไทยแนวใหม่ที่  
ต้องการลดพันธะกับสหรัฐฯ ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในอินโดจีนที่สหรัฐฯ ไม่อาจเอาชนะใน  
สงครามเวียดนาม รัฐบาลนิยมตะวันตกที่เวียดนามได้และรัฐบาลลอนดอนในกัมพูชาต้องลงจากอำนาจ  
ด้วยชัยชนะของฝ่ายสังคมนิยม ไม่มีแนวป้องกันคอมมิวนิสต์สำหรับไทยในอินโดจีนส่งผลให้รัฐบาลไทยไม่  
อาจดำเนินนโยบายต่างประเทศในรูปแบบเดิมได้อีกต่อไป (Surachart Bamrungsuk 2016, 51) อาจกล่าว  
ได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐฯ นั้นมิได้ใกล้ชิดกันดังเดิมอุปกับความสัมพันธ์ระหว่างสาม  
มหาอำนาจ ได้แก่ สหรัฐฯ สหภาพโซเวียต และจีน เกิดการเปลี่ยนแปลง ก่อให้เกิดการปรับความสัมพันธ์  
ทางการทูตระหว่างรัฐมหาอำนาจ ส่งผลสืบเนื่องมาถึงการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยที่อยู่ในค่าย  
มหาอำนาจฝ่ายเสรีนิยมที่ต้องปรับนโยบายเช่นเดียวกัน (Sala Likhitkul 1985, 68)

ในช่วงที่รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช แถลงนโยบายว่าจะให้สหรัฐฯ ถอนทหารออกจากไทย  
ภายใน 1 ปี สหรัฐฯ ยังคงมีทหารประจำการในไทย 25,000 นาย และเครื่องบิน 350 ลำ ขบวนการนิสิต  
นักศึกษาได้เริ่มกดดันให้รัฐบาลดำเนินการให้สหรัฐฯ ถอนฐานทัพออกไป (Bhansoon Ladavalaya 1980,  
151) และในระหว่างการถอนทหารสหรัฐฯ นี้ ได้เกิดประเด็นที่ส่งผลต่อความสัมพันธ์ไทยกับสหรัฐฯ  
ประการแรกคือกรณีมายาเกวซ อันเป็นเรือบรรทุกสินค้าของสหรัฐฯ ที่แล่นจากฮ่องกงมายังสัตหีบ ได้ถูก  
รัฐบาลกัมพูชาจับในน่านน้ำที่ห่างจากฝั่งกัมพูชาราว 60 ไมล์ (Julaporn Euarukskul 1986, 18) ทั้งนี้ เมื่อ  
สหรัฐฯ ตัดสินใจเข้าช่วยตัวประกันจากกรณีดังกล่าวนี้ รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ไม่อนุญาตให้สหรัฐฯ ใช้ฐาน  
ทัพอู่ตะเภาเป็นจุดปฏิบัติการ สหรัฐฯ จึงหันไปขออนุญาต พล.ต.ประมาธ อติเรกสาร รัฐมนตรีว่าการ  
กระทรวงกลาโหม และ พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ รองผู้บัญชาการทหารสูงสุดแทน ทำให้ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์  
ปราโมช ไม่พอใจ อาจกล่าวได้ว่าวิกฤตการณ์มายาเกวซส่งผลต่อทัศนคติของรัฐบาลไทยอย่างมากว่าถึงเวลา  
ของการปรับนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงไทยแล้ว และการเคลื่อนไหวกกรณีมายาเกวซนี้เองที่ได้  
เปิดช่องให้รัฐบาลไทยเกิดความคล่องตัวในการปรับนโยบายได้มากขึ้น (Surachart Bamrungsuk 2016,  
51) และจากกรณีมายาเกวซนี้เองที่ส่งผลให้เกิดการต่อต้านสหรัฐฯ อย่างรุนแรงในกรุงเทพฯ และเป็นตัวเร่ง  
ให้กระบวนการถอนทหารสหรัฐฯ เป็นไปโดยเร็วมากยิ่งขึ้นอีกด้วย (Bhansoon Ladavalaya 1980, 153)

ปัญหาประการต่อมาคือการที่สหรัฐฯ ยังคงเจ้าหน้าที่ที่มีเชื้อทหารไว้ในไทยจำนวนประมาณ  
3,000 คน ไม่ว่าจะเป็นที่ท่าอากาศยานอู่ตะเภา จ.ระยอง ค่ายรามสูร จ.อุดรธานี สถานีเรดาร์ที่ดอยอิน

ทนนท์ จ. เชียงใหม่ รวมไปถึงสถานีดาวเทียมที่ อ. เกาะคา จ. ลำปาง ประเด็นนี้ไม่ได้เป็นที่รับรู้กันใน สาธารณะ และยังเป็นข้อกังขาด้วยว่ารัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ และกระทรวงการต่างประเทศได้ทราบเรื่องนี้ หรือไม่ ทั้งที่ได้แถลงนโยบายที่จะให้ถอนทหารสหรัฐฯ ต่อรัฐสภาไปแล้ว ทั้งนี้ ก่อนที่จะถึงกำหนดให้สหรัฐฯ ถอนทหารออกจากไทยให้หมดในวันที่ 20 มีนาคม 2519 ได้มีรายงานของเจ้าหน้าที่สหรัฐฯ ที่ระบุว่า การ ถอนทหารออกไปนี้ไม่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ทางเทคนิคที่จะอยู่ในไทยต่อไป กรณีนี้คือกรณีค่ายรามสูร ซึ่ง ไม่เพียงแต่จะส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐฯ เสื่อมทรามลงเท่านั้น หากแต่ยังก่อให้เกิดข้อ ขัดแย้งและการต่อสู้ในระบบราชการไทย นั่นคือกระทรวงการต่างประเทศกับกระทรวงกลาโหม หรืออีกนัย หนึ่งก็คือการต่อสู้กันระหว่างข้าราชการฝ่ายทหารกับฝ่ายพลเรือน (Bhansoon Ladavalya 1980, 153-154)

หน่วยงานของสหรัฐฯ ที่อยู่ในไทยต่อไปหลังวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2519 ได้แก่ คณะที่ปรึกษา ทางทหารสหรัฐฯ หรือ จัสแมค (Joint United States Military Advisory Group : JUSMAG) เจ้าหน้าที่ ที่ไม่ใช่ทหาร (Non-combat forces) และเจ้าหน้าที่ฝ่ายเทคนิค (Residual technicians) อันอยู่ในฐานะที่ ปรึกษาทางทหาร อันเป็นผลจากข้อตกลงลับ 2 ฉบับได้แก่ข้อตกลงว่าด้วยการวิจัยและพัฒนาวิทย์ โทโรคมนาคมของสหรัฐฯ พ.ศ. 2507 และข้อตกลงว่าด้วยการวิจัยและพัฒนาทางด้านการจัดตั้ง การควบคุม และการสนับสนุนวิทย์โทโรคมนาคมในไทย พ.ศ. 2508 อันเป็นที่มาของการจัดตั้งค่ายรามสูร และยังสืบย้อน ต่อเนื่องไปถึงข้อตกลงความช่วยเหลือทางทหาร พ.ศ. 2493 ได้อีกด้วย โดยข้อตกลงทั้งสองฉบับข้างต้นลง นามโดย พล.อ.อ. ทวี จุลละทรัพย์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมในรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร และเกรแฮม มาร์ติน (Graham Martin) เอกอัครราชทูตสหรัฐฯ ประจำประเทศไทย โดยที่เจ้าหน้าที่เทคนิค ของสหรัฐฯ ที่ประจำการทั้งที่อุตะเถา จ. ระยอง อ. เกาะคา จ. ลำปาง และฐานทัพอื่น ๆ ได้รับเอกสิทธิ์ ทางทหารตามข้อตกลงลับทั้งสองข้างต้น แน่นนอนว่ารัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ และกระทรวงการต่างประเทศ มองสิ่งที่เกิดขึ้นว่าไม่เหมาะสมต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐฯ (Bhansoon Ladavalya 1980, 157-158)

กระทรวงการต่างประเทศพบข้อตกลงลับทั้งสองฉบับหลังจากเกิดกรณีมายาเกวชโดยรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ สั่งให้กระทรวงการต่างประเทศทบทวนข้อตกลงไทย-สหรัฐฯ ทุกฉบับ อันเป็นการแสดง สัญญาณว่าไทยไม่พอใจรัฐบาลสหรัฐฯ ทั้งนี้ จากการที่สหรัฐฯ ยังคงเจ้าหน้าที่ฝ่ายเทคนิคไว้ในไทยเป็น จำนวน 4,000 คน (Thailand. Ministry of Foreign Affairs. 1976a, 46) นั้น รัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์เห็นว่า ข้อเสนอของสหรัฐฯ ข้างต้นจะเป็นสาเหตุหลักให้การเจรจาที่จะคงค่ายรามสูรไว้นั้นล้มเหลว ดังที่ ม.ร.ว. คึก ฤทธิ์ เคยปรารภไว้ว่า “...เราต้องตัดสินใจ เราต้องการเอกอัครราชทูตอเมริกันประจำประเทศไทยถึง 4,000 คนเชียหรือ...” เนื่องจากในทัศนะของรัฐบาลไทย มองว่าเจ้าหน้าที่เทคนิคเหล่านี้ก็คือส่วนหนึ่งของกองทัพ สหรัฐฯ ที่มาราชการสงครามเวียดนาม และเมื่อสงครามจบลงแล้วก็ควรเดินทางกลับไป (Bhansoon Ladavalya 1980, 159) และกรณีค่ายรามสูรนี้เองที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกระทรวงการ

ต่างประเทศ และกระทรวงกลาโหม อันสืบเนื่องมาจากการที่รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ต้องการให้สหรัฐฯ ตระหนักว่ากระบวนการตัดสินใจนโยบายต่างประเทศในรัฐบาลของท่านเปลี่ยนแปลงไปจากรัฐบาลก่อนยุค 14 ตุลาฯ แล้ว และรัฐบาลชุดนั้นได้ตัดสินใจที่จะให้มีการถอนทหารสหรัฐฯ ออกไปโดยอานันท์ ปันยารชุน หัวหน้าคณะเจรจาเรื่องการถอนทหารสหรัฐฯ ได้กล่าวถึงเรื่อง “New ground rules” อันหมายถึงกรอบการดำเนินความสัมพันธ์รูปแบบใหม่ที่จะเอื้อต่อผลประโยชน์ร่วมกันของทั้งสองประเทศ ที่ไทยจะได้นำเสนอต่อสหรัฐฯ ในวันที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2519 (Thailand. Ministry of Foreign Affairs. 1976b, 17)

“New ground rules” ประกอบไปด้วยหลักการ 7 ประการ ได้แก่ 1) ทรัพย์สินและบุคลากรของสหรัฐฯ อยู่ภายใต้อำนาจกฎหมายไทย ถ้าไม่ได้รับการยกเว้นจากข้อตกลงระหว่างรัฐบาลทั้งสองประเทศ 2) ทรัพย์สินและบุคลากรของสหรัฐฯ จะไม่ถูกนำมาใช้คุกคามหรือแทรกแซงอำนาจอธิปไตยของรัฐใด ๆ 3) เพื่อผลประโยชน์และความร่วมมือของทั้งสองประเทศ จะต้องมีการทำรายงานส่งถึงรัฐบาลไทยเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพย์สินหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ เหล่านั้น 4) การฝึกอบรมต่าง ๆ จะต้องใช้บุคลากรฝ่ายไทยแทนบุคลากรของฝ่ายสหรัฐฯ 5) บุคลากรของฝ่ายสหรัฐฯ ที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาดำเนินการทางด้านอุปกรณ์เครื่องมือต่าง ๆ จะต้องไม่มีจำนวนมากไปกว่าที่รัฐบาลไทยให้ความยินยอม 6) เอกสิทธิ์ของเจ้าหน้าที่ด้านเทคนิคของสหรัฐฯ ไม่แตกต่างกับที่เจ้าหน้าที่ทางเทคนิคของประเทศอื่นได้รับ 7) ข้อตกลงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือแต่ละประการนั้นจะยังคงอยู่ในระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี แต่อาจทบทวนให้ต่ออายุ หรืออาจให้สิ้นสุดลงก่อนระยะเวลา 2 ปีก็ได้โดยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ได้รับรองหลักการ 7 ประการของกระทรวงการต่างประเทศนี้ แม้ว่ามีเสียงคัดค้านมาจากบางส่วนของกองทัพ เช่น กองบัญชาการทหารสูงสุดก็ตาม (Bhansoon Ladavalya 1980, 167-168)

กรณีค่ายรามสูรนี้ได้ก่อให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างฝ่ายราชการทหารกับพลเรือนของไทย โดยกระทรวงกลาโหมต้องการให้คงค่ายรามสูรนี้ไว้เพื่อใช้สอดส่องความเคลื่อนไหวกองทัพกลุ่มประเทศอินโดจีน และเมื่อใกล้ถึงกำหนดที่สหรัฐฯ จะต้องถอนฐานทัพออกไปทั้งหมดภายในวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ.2519 ก็ะยังเห็นความขัดแย้งระหว่างฝ่ายทหารและพลเรือนได้ชัดมากขึ้น เช่น การที่พลเอกฉลาด หิรัญศิริ ให้สัมภาษณ์ว่า ในฐานะที่รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ เป็นรัฐบาลรักษาการ ก็ควรที่จะให้รัฐบาลใหม่หลังการเลือกตั้งเป็นผู้ตัดสินใจในประเด็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายเทคนิคของสหรัฐฯ ประเด็นนี้ นายอานันท์ ปันยารชุน ปลัดกระทรวงการต่างประเทศก็ตอบได้ว่านโยบายที่ให้สหรัฐฯ ถอนทหารออกจากไทยนั้นไม่ใช่นโยบายใหม่ แต่เป็นนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงต่อรัฐสภามาแล้วตั้งแต่วันที่ 19 มีนาคม 2518 อันมีผลผูกพันให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตามที่แถลงนโยบายไว้ (Bhansoon Ladavalya 1980, 173-174)

ผู้นำกองทัพไทยกังวลเป็นอย่างมากกับการถอนตัวของสหรัฐฯ ออกจากไทย จนถึงกับมีข่าวลือว่าจะเกิดรัฐประหารในช่วงรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ โดยมีสัญญาณบางประการ เช่น พลเอกบุญชัย บำรุงพงศ์ ผู้บัญชาการทหารบก มีคำสั่งให้กองทัพบกเตรียมความพร้อมใน พ.ศ.2519 หรือการที่ผู้บัญชาการทหารบกเตือนว่าการรัฐประหารอาจเกิดขึ้นก่อนการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 4 เมษายน พ.ศ.2519

(Bhansoon Ladavalaya 1980, 175) หรือในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2519 พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด เข้าเฝ้าฯ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชเพื่อขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตดำเนินการปฏิบัติ แต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระองค์นั้นได้รับสั่งให้พลเรือเอกสงัดไปขอคำปรึกษาทางกฎหมายจากนายธานินทร์ กรัยวิเชียร (Boonchana Atthakorn 1982) และเพียงสองวันก่อนวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ.2519 ก็ยังมีสัญญาฉบับประการมาจากพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ อีกด้วย ทั้งนี้ แม้ว่าสัญญาจากกองทัพจะเป็นเพียงการป้องปรามเพื่อมิให้เกิดความรุนแรงขึ้น แต่อีกนัยหนึ่งก็ส่งผลให้เกิดข่าวลือทั่วไปว่าจะเกิดการรัฐประหาร ทั้งนี้ยังไม่บรรวมถึงความขัดแย้งภายในรัฐบาลในเรื่องการแต่งตั้งรัฐมนตรีตำแหน่งสำคัญ เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และเรื่องการจัดตั้งผู้บังคับบัญชาระดับสูงของกองทัพด้วย (Bhansoon Ladavalaya 1980, 176)

อย่างไรก็ตาม นโยบายต่างประเทศของรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ได้นำมาสู่การปิดฐานทัพสหรัฐฯ ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือในวันที่ 31 มกราคม 2519 รวมไปถึงการถอนทหารสหรัฐฯ ออกจากไทย (Ma 1980, 21) อาจกล่าวได้ว่า การปรับนโยบายต่างประเทศกับสหรัฐฯ อันมีผลให้ไทยมีอิสระในการดำเนินนโยบายต่างประเทศเป็นบทบาทที่สำคัญของรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช โดยมีกระทรวงการต่างประเทศมีบทบาทนำในการดำเนินการ อันมีพื้นฐานมาจากความดำริริเริ่มของคณะทำงานที่ พ.อ. (พิเศษ) ถนัด คอมันตร์ ได้ตั้งขึ้นตั้งแต่ พ.ศ.2512 เป็นต้นมา แม้ว่าในท้ายที่สุดแล้ว การปรับความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ จะส่งผลอย่างมีนัยสำคัญมาเป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับกองทัพ และส่งผลให้ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้คะแนนเสียงเพียง 23,634 คะแนน พ่ายแพ้ นายสมเฑียร สุรนทรวงศ์ ที่ได้คะแนนเสียงถึง 33,335 คะแนน ในเขตดุสิต ซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่เป็นทหาร จากการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 4 เมษายน พ.ศ.2519 (Bhansoon Ladavalaya 1980, 175-176)

ต่อมาในรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช นโยบายต่างประเทศที่จะให้สหรัฐฯ ถอนทหารออกไปจากไทยก็ได้รับการสานต่อจนเสร็จสมบูรณ์ โดยที่พิชัย รัตตกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้มีแถลงการณ์ร่วมกับ ชาร์ลส์ เอส. ไวท์เฮาส์ (Charles S. Whitehouse) เอกอัครราชทูตสหรัฐฯ ประจำประเทศไทย ในเรื่องการถอนทหารสหรัฐฯ ออกจากไทย มีสาระสำคัญว่า

“...เอกอัครราชทูตสหรัฐฯ ได้ยืนยันแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศว่าสถานีเรดาร์ที่ค่ายรามสูรจะปิดตัวลงในวันที่ 20 มิถุนายน ส่วนท่าเรือน้ำลึกที่สัตหีบจะถูกส่งมอบแก่รัฐบาลไทยในวันที่ 15 กรกฎาคม และสำนักงานใหญ่ของแมคไทย (MACTHAI) จะถูกปิดในวันที่ 20 กรกฎาคม ซึ่งทั้งหมดนี้จะเป็นการถอนทหารออกจากไทยอย่างสมบูรณ์ภายใต้ความเห็นพ้องต้องกันของรัฐบาลทั้งสอง...” (Thailand. Ministry of Foreign Affairs 1976e, 38-39)

2. การปรับความสัมพันธ์ของไทยต่อสาธารณรัฐประชาชนจีน

ความขัดแย้งทางอุดมการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงต้นสงครามเย็น มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยที่สอดคล้องกับสหรัฐฯ เพื่อหยุดยั้งการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ (Smairob Suthiwart-Narueput 1985, 23) โดยพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิพงศประพันธ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม สนับสนุนฝ่ายโลกเสรีภายใต้การนำของสหรัฐฯ แต่ถึงกระนั้น แม้ว่ารัฐบาลจอมพล ป. สนับสนุนการดำเนินนโยบายสนับสนุนฝ่ายโลกเสรีโดยเปิดเผย แต่จอมพล ป. เองกลับเริ่มดำริที่จะไม่ผูกพันกับสหรัฐฯ อย่างใกล้ชิด (Sirin Phathanothai 2010, 61) ประกอบกับการที่ไทยได้เข้าร่วมการประชุมแอฟโร-เอเชีย ที่เมืองบันดุง อินโดนีเซีย ทำให้กรมหมื่นนคราธิพงศประพันธ์ได้ทงมีโอกาสสนทนากับนายกรัฐมนตรีโจวเอินไหลของจีน และได้ทราบถึงหลักปรัชญา 5 ประการ (Wan Waithayakon 1999, 100) ของจีนที่จะอยู่ร่วมกับประเทศอื่นอย่างสันติจากกล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ทางการเมืองยุคใหม่ระหว่างไทยกับจีนเริ่มต้นตัวมากขึ้น อันเนื่องมาจากการประชุมที่บันดุงนี้เอง (Ari Bhirom 2005, 23-24)

นอกจากบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศแล้ว รัฐบาลจอมพล ป. ยังต้องการสร้างความสัมพันธ์กับจีนอย่างไม่เป็นทางการโดยไม่อาจปฏิเสธความจำเป็นในการอยู่ร่วมกับจีน เพราะ “...อเมริกาอยู่ไกล ส่วนจีนอยู่ใกล้เรา...” ดังนั้น ไทยจึงต้องดำเนินนโยบายต่างประเทศสองด้าน ด้านหนึ่งคือการสร้างความสัมพันธ์กับจีนอย่างไม่เป็นทางการ ด้านหนึ่งคือการรักษาความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ ต่อไป (Sirin Phathanothai 2010, 56-58) แต่เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้รัฐประหารรัฐบาลจอมพล ป. เมื่อ พ.ศ.2500 ได้ส่งผลให้การดำเนินความสัมพันธ์ในทางลับกับรัฐบาลจีนสิ้นสุดลงตามไปด้วย

ต่อมา เมื่อสหรัฐฯ เริ่มปรับความสัมพันธ์กับจีนให้อยู่ในระดับปกติ เช่น การที่คณะนักกีฬาเทเบิลเทนนิสของสหรัฐฯ เดินทางไปแข่งขันที่กรุงปักกิ่งใน พ.ศ.2514 หรือการที่มีข่าวว่าเฮนรี คิสซิงเจอร์ เดินทางไปเยือนปักกิ่งในทางลับ รวมไปถึงการที่ประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน มีกำหนดการเดินทางไปเยือนจีนในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2515 ซึ่งไทยเองก็มีท่าทีตอบสนองต่อปรากฏการณ์ดังกล่าว โดยจอมพลถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติได้แถลงนโยบายเกี่ยวกับจีนว่า แม้ว่าสหประชาชาติได้รับรองจีนเข้าเป็นสมาชิกแล้ว แต่ไทยขอสังเกตสถานการณ์ไปพลางก่อน เนื่องจากสถานการณ์รอบด้านไทยนั้นยังคงมีการสนับสนุนการก่อความไม่สงบภายในประเทศ (Siri Premchitr 1972, 467-468)

การปรับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับจีนให้อยู่ในระดับปกตินั้น เริ่มกระบวนการมาตั้งแต่ก่อนเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 โดยในช่วงแรก กระทรวงการต่างประเทศยังมิได้มีบทบาทนำ และยังไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการส่งผู้แทนไทยคณะแรกที่เดินทางไปจีน นั่นคือ คณะเทเบิลเทนนิส โดยมีพล.ต.ท.ชุมพล โลหะชาละ เป็นหัวหน้าคณะ และประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นที่ปรึกษา (Vidhya Vejajiva 2014, 229) อันเนื่องมาจากจีนได้เชิญนักกีฬาไทยไปแข่งขันรายการเทเบิลเทนนิสมิตรภาพที่จีนเป็นเจ้าของ (Abhivadh Varnakara 1997, 94) ด้วยเหตุที่ประสิทธิ์เชื่อว่าการมีความสัมพันธ์กับจีนจะเป็นประโยชน์มหาศาลกับไทย โดยเฉพาะด้านความมั่นคง (Preecha Hongkrailert 1999, 85-87)

นับได้ว่าประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ เป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูงไทยคนแรกที่ได้สนทนากับนายกรัฐมนตรีโจวเอินไหลที่กรุงปักกิ่ง ทั้งในด้านการเมืองและเศรษฐกิจ (Ma 1980, 35) และก่อนออกเดินทาง จอมพลประภาส จารุเสถียร ประธานกีฬาโอลิมปิก ได้นำคณะเข้าเฝ้าฯ กราบบังคมทูลลาพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช (Siri Premchitr 1972, 11) และยังได้เข้ากราบลาจอมพลถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติ (Abhivadh Varnakara 1997, 95) และทางรัฐบาลจีนได้ต้อนรับคณะจากไทยในฐานะแขกพิเศษของรัฐบาลจีนอีกด้วย

ต่อมา กระทรวงการต่างประเทศมีบทบาทนำในการฟื้นฟูความสัมพันธ์กับจีน โดยมีการส่งคณะผู้แทนไทยตามคำเชิญของฝ่ายจีนผ่านสถานกงสุลใหญ่ไทย ณ ฮองกง เพื่อไปเยี่ยมชมงานแสดงสินค้าที่นครกวางเจา โดยประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ เป็นหัวหน้าคณะ ประชา คุณะเกษม กงสุลใหญ่ ณ ฮองกงเป็นที่ปรึกษา และมีโอกาสได้พบรองนายกรัฐมนตรีจีนและยังมีรายงานการเดินทางอย่างเป็นทางการ นับเป็นการดำเนินการแรกของกระทรวงการต่างประเทศในการติดต่อกับจีน (Vidhya Vejjajiva 2014, 229) ต่อมา กระทรวงการต่างประเทศยังได้เตรียมเปิดความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีน ดังความว่า

“...พอมาถึงปี 2512 เราก็จะสามารถกลับไปอ้างถึงการที่เสด็จในกรมฯ พบกับโจวเอินไหล...แล้วหลังจากปี 2512 ท่านรัฐมนตรีถนัดท่านก็ตั้งกลุ่มทำงานขึ้นเพื่อที่จะพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับจีน โดยมีหม่อมหลวงพิระพงศ์ เกษมศรี เป็นประธาน แล้วท่านก็ได้เริ่มต้นติดต่อกับจีนผ่านฝรั่งเศสบ้าง ผ่านยูโกสลาเวียบ้าง เพราะฉะนั้นในปี 2512 จนถึง 2518 ใ้ว่าเราไม่ได้ทำงาน 2516 ผมไปจีนครั้งแรก...เป็นคำสั่งของท่านรัฐมนตรีถนัด และคนที่เขาใช้เป็นกลุ่มทำงานนี้ก็เด็ก ๆ ทั้งนั้นเลย อายุต่ำกว่า 30 ผมเองตอนนั้นก็ 26-27...” (Tej Bunnag 2016)

แต่การดำเนินการข้างต้นก็มีอุปสรรคเนื่องจากการรัฐประหารในวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2514 ส่งผลให้ถนัด คอมันตร์ พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีต่างประเทศ แต่ต่อมาก็มีการรื้อฟื้นกลับมาดำเนินการอีกครั้ง เมื่อแผน วรรณเมธี เป็นอธิบดีกรมการเมือง และนับแต่ พ.ศ.2515 เป็นต้นมา แผน วรรณเมธี มอบหมายให้เตช บุนนาค ดำเนินการเปิดความสัมพันธ์ทางการทูตกับมองโกเลีย และเกาหลีเหนือ ซึ่งเป็นรัฐคอมมิวนิสต์ (Vidhya Vejjajiva 2014, 228) และแผน วรรณเมธี ยังได้มอบหมายให้เตช บุนนาค ดำเนินการในเรื่องความสัมพันธ์กับจีนอีกด้วย

“...ตอนที่ผมไปเมืองจีนครั้งแรกนั้น แล้วก็มีการเจรจากับจีนเพื่อปรับความสัมพันธ์เป็นครั้งแรก ก็ไปกับคุณแผนซึ่งตอนนั้นเป็นอธิบดี...”

(Tej Bunnag 2016)

ดังนั้น การดำเนินการปรับความสัมพันธ์กับจีนให้เป็นปกติจึงเดินหน้าต่อไป ด้วยการที่เตช บุนนาค ได้พบกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายจีนในการประชุมคณะกรรมการเศรษฐกิจสำหรับเอเชียและตะวันออกไกล (United Nations Economic Commission for Asia and the Far East: ECAFE) ที่กรุงโตเกียว

ประเทศญี่ปุ่น ในเดือนเมษายน 2516 (Vidhya Vejajiva 2014, 231) ต่อมาในเดือนมิถุนายน 2516 จีนได้ส่งคณะนักกีฬาเทเบิลเทนนิสมาเยือนไทยพร้อมกับเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศจีน ในโอกาสนี้ไทยกับจีนได้สนทนาแลกเปลี่ยนกันในเรื่องเส้นทางเมืองและเศรษฐกิจอันเป็นประโยชน์ร่วมกันทั้งสองฝ่าย (Ma 1980, 35) ต่อมาในเดือนสิงหาคม 2516 ได้เกิดการทูตระหว่างไทยกับจีนผ่านกีฬาแบดมินตัน แต่ถึงกระนั้น แม้ว่าจะมีการปูทางไปสู่การปรับความสัมพันธ์ระหว่างกัน แต่กว่าจะสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตอย่างเป็นทางการก็ต้องใช้ระยะเวลาประมาณ 2 ปี เนื่องจากรัฐบาลจอมพลถนอมยังไม่เห็นความจำเป็นในการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูต และยังรวมไปถึงความหวาดระแวงจีนที่มีมาเนิ่นนาน และอิทธิพลของจีนคณะชาติที่ยังมีอยู่ในประเทศไทยด้วย (Vidhya Vejajiva 2014, 231)

เมื่อเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาฯ อันนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ก็กลับไม่ได้เป็นตัวเร่งที่จะนำไปสู่การเปิดความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีนโดยทันที โดยรัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้มีแนวนโยบายต่างประเทศในอันที่จะ

**“...ดำเนินการเพื่อความสัมพันธ์อันดีกับทุกประเทศที่แสดงความเป็นมิตรต่อประเทศไทย รวมทั้งประเทศที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองต่างกัน เสริมสร้างสัมพันธ์ไมตรีและความเข้าใจอันดีกับบรรดาประเทศเพื่อนบ้าน...”** (The National Assembly 1973, 9)

โดยในเดือนธันวาคม พ.ศ.2516 ปราบกฏความก้าวหน้าในการสานสัมพันธ์ไทยจีน คือการที่พล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้นำคณะผู้แทนเยือนกรุงปักกิ่งเพื่อเจรจาซื้อน้ำมันดีเซลในราคามิตรภาพ เพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์พลังงานของไทย ดังนั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้ยกเลิกกฎหมายที่ห้ามการค้ากับจีน และยังผ่อนปรนมาตรการการค้าขายกับจีนด้วย (Sarasin Viraphol 1976, 21) และต่อมาในปี พ.ศ.2517 ที่รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เข้ารับตำแหน่งเป็นวาระที่สอง และได้มีการแถลงนโยบายต่างประเทศดังความว่า

**“...จะเป็นมิตรกับทุกประเทศที่เป็นมิตรกับประเทศไทย แม้ลัทธินิยมในระบบการปกครอง การเศรษฐกิจและสังคมจะต่างกัน...จะเสริมสร้างสัมพันธ์ไมตรีและความเข้าใจอันดีกับประเทศเพื่อนบ้านให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น...”** (The National Assembly 1974, 15-16)

ในช่วงนี้ก็ยังปรากฏว่ายังไม่มีความคืบหน้าในการปรับความสัมพันธ์กับจีน แม้จะมีการเยือนจีนของคณะกรรมการโอลิมปิกแห่งประเทศไทย โดยมีเตช บุนนาค ได้ร่วมไปในคณะ อันเนื่องมาจากการอภิปรายในสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น ประกอบกับการหารือในสภาความมั่นคงแห่งชาติที่ยังเกรงกลัวคอมมิวนิสต์ ดังนั้น เมื่อรัฐบาลยังไม่ตัดสินใจ ผู้ปฏิบัติงานก็ยังไม่อาจดำเนินการใด ๆ ต่อไปได้ (Vidhya Vejajiva 2014, 241) ประกอบกับการที่รัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ มีแนวคิดอนุรักษ์นิยม การบริหารราชการแผ่นดินจึงเต็มไปด้วยความระมัดระวังเป็นอย่างมาก เช่นเดียวกับจรรยาวัณท์ อิศราง

กูร ฌ อยุธยา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในรัฐบาลชุดดังกล่าว ก็ดำเนินนโยบายต่างประเทศด้วยความระมัดระวังเช่นเดียวกัน (Tej Bunnag 2016)

เมื่อเข้าสู่รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ที่ได้แถลงนโยบายต่างประเทศต่อรัฐสภาว่าจะสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีน “...รัฐบาลนี้จะดำเนินการเพื่อให้มีการรับรองและมีความสัมพันธ์เป็นปกติกับประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน...” (The National Assembly 1975, 201) ทางกระทรวงการต่างประเทศก็ยังคงมีบทบาทหลักในการดำเนินนโยบาย โดยปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล รวมไปถึงถึงหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น สภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งในช่วงนั้น พล.อ.อ.สิทธิ เสวตศิลา เป็นเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติดังเช่นที่เตช บุญนาค ได้เล่าถึงห้วงเวลาดังกล่าวไว้อย่างน่าสนใจ

“... ตอนนั้นคุณสิทธิ เสวตศิลา ซึ่งตอนนั้นเป็นผู้ที่ทำงานใกล้ชิดกับอเมริกามาก ท่านก็มอบหมายให้คุณประสงค์ สุนศิริ ซึ่งตอนนั้นเป็นรองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ให้ทำงานกับผมโดยตรง แก้ปัญหาทั้งหมดภายในระยะเวลาไม่เท่าไร ตั้งแต่พอเปลี่ยนรัฐบาล คุณสิทธิก็มอบให้คุณประสงค์ สุนศิริ ในฐานะรองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเพื่อให้ทำเรื่องการปรับความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีน โดยเฉพาะ ให้ดำเนินการให้ได้ตามที่รัฐบาลต้องการ...คุณประสงค์ สุนศิริ เป็นประธานและแก้ไขปัญหาไปได้หมด...ตอนที่เจรจากันครั้งสุดท้าย คุณอานันท์ มอบหมายให้ผมเป็นผู้เจรจา พอกลับเข้ามาก็ยังเจรจาไม่เสร็จ ถามว่าคุณติดตรงไหน ผมบอกติดอยู่ตรงนี้ ผมเองตอนนั้นเป็นหัวหน้ากองแล้วก็ต้องการที่จะให้ได้มากที่สุด แต่ท่านบอกให้พอแล้ว ตอนนั้นเจรจารอบสุดท้ายกลางเดือนมิถุนายน 2518 ที่ปักกิ่ง...” (Tej Bunnag 2016)

เมื่อพร้อมที่จะเปิดความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีนแล้ว ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช จึงมีกำหนดการเดินทางเยือนกรุงปักกิ่งอย่างเป็นทางการ โดย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์เห็นว่าสถานการณ์ในเอเชียเปลี่ยนแปลงไปมาก การสร้างสัมพันธ์ไมตรีกับนานาประเทศโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างของลัทธิการเมืองจึงเป็นเรื่องที่สำคัญ การสร้างสัมพันธ์ไมตรีกับจีนก็เช่นเดียวกัน โดยเป็นการดำเนินการระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาล เป็นเรื่องระหว่างประชาชนชาวจีนกับประชาชนชาวไทยโดยไม่คำนึงถึงลัทธิการเมือง (Sala Likhitkul 1985, 75)

การที่ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เดินทางไปสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีนนั้น นอกจากจะได้พบกับเหมาเจ๋อตุงแล้ว ยังได้พบนายกรัฐมนตรีโจวเอินไหล และมีการลงนามในแถลงการณ์ร่วมเพื่อสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตร่วมกับนายกรัฐมนตรีจีนอีกด้วย แม้ว่าเอกสารฉบับนี้จะไม่มีความผูกมัด เช่นสนธิสัญญา แต่ก็แสดงเจตนารมณ์ทางการเมืองของทั้งสองประเทศที่จะมีความสัมพันธ์ปกติระหว่างกัน นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีไทยยังได้พบกับรองนายกรัฐมนตรีเติ้งเสี่ยวผิง โดยมีการสนทนาเพื่อให้อีกฝ่ายได้ทราบท่าทีระหว่างกัน

การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างไทยกับจีน นอกจากจะแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ในระดับปกติแล้ว ยังเป็นการสร้างความสมดุลในนโยบายต่างประเทศของไทยกับประเทศมหาอำนาจอีกด้วย และในขณะเดียวกัน เพื่อเป็นการขจัดอุปสรรคจากการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างกัน รัฐบาลไทยได้พิจารณากฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่มีมาแต่เดิมเพื่อปรับปรุงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ นอกจากนี้ การเดินทางไปเปิดความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีนนี้ เป็นการเปิดความสัมพันธ์ในระดับรัฐบาลกับรัฐบาล ไม่เกี่ยวข้องกับภารกิจที่จะเจรจาขอให้รัฐบาลจีนยกเลิกการให้ความช่วยเหลือแก่พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ทั้งนี้ เนื่องมาจากการที่ประธานเหมาเจ๋อตุง นอกจากจะเป็นประมุขแห่งรัฐจีนแล้ว ยังเป็นประธานพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศจีนอีกด้วย เมื่ออยู่ในฐานะเช่นนั้น ก็มีความจำเป็นไปโดยปริยายที่จะต้องให้ความช่วยเหลือสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์ในประเทศอื่น ๆ ซึ่งรวมไปถึงพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยด้วย แต่ทางด้านรัฐบาลจีนก็ได้ยืนยันอย่างหนักแน่นในอันที่จะไม่เข้ามาแทรกแซงกิจการภายในของไทยโดยเด็ดขาด

หลังจากที่ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เสร็จสิ้นการเดินทางเยือนจีนอย่างเป็นทางการแล้ว ท่านได้ให้สัมภาษณ์แก่ผู้แทนสื่อมวลชนเกี่ยวกับผลที่ได้รับจากภารกิจดังกล่าวทั้งทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ณ ท่าอากาศยานดอนเมือง ดังความโดยสังเขปต่อไปนี้

“...เราได้ออกแถลงการณ์ร่วมกันเริ่มสัมพันธภาพทางการทูต นี่เป็นความสำเร็จขั้นแรก... นอกจากนั้นประโยชน์ที่รับในทางการเมืองชั้นแรกมีอีกอย่างหนึ่ง คือความรู้จักกันเป็นส่วนตัวระหว่างคนในรัฐบาลไทยเช่นผมและท่านรัฐมนตรีชาติชายเป็นต้น ได้ไปคราวนี้เราได้รู้จักสนิทสนมกับผู้นำทางการเมืองของประเทศจีน... เพราะฉะนั้นต่อไปผมก็เข้าใจว่าทางฝ่ายรัฐบาลไทยและทางฝ่ายผู้นำทางการเมืองของจีนก็มีหนทางที่จะได้พูดจากัน มีเรื่องราวจะได้ปรึกษากันอย่างกันเอง...”

...สำหรับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจนั้นเราก็จะได้เริ่มไปมาหาสู่กัน มีการค้าขายกัน เท่าที่เจรจากันแล้วในคราวที่ไปนี้ ประเทศจีนเขาพร้อมที่จะซื้อสินค้าจากเราทันที 2-3 อย่าง คือยางดิบ น้ำตาลดิบแล้วก็ปอ มีเท่าไรก็ได้ เขาพร้อมที่จะซื้อทันที เรื่องข้าวนั้นเราได้เจรจากับเขา เขาบอกว่าการซื้อข้าวของเขาขึ้นอยู่กับแผนใหญ่ของประเทศ เขามีแผนเศรษฐกิจ เขาได้กำหนดไปแล้วสำหรับแผนในปีนี้และปีหน้า แต่ว่าเขาก็จะไปรื้อฟื้นพิจารณาทบทวนใหม่เพื่อว่าอาจจะมียางที่จะซื้อข้าวเราได้ นอกนั้นก็อาจจะมียางอื่น ๆ ที่เราจะขายเขาได้ ซึ่งเราก็จะต้องเจรจากันต่อไป... ส่วนทางฝ่ายเขานั้นพร้อมที่จะขายน้ำมันให้แก่เรา...”

“...เรื่องของพรรคคอมมิวนิสต์ก็เป็นเรื่องของพรรคคอมมิวนิสต์ เรื่องของรัฐบาลก็เป็นเรื่องของรัฐบาล... ก็รับว่าจะเป็นมิตรกันตลอดไป... ด้วยว่าประเทศจีนไม่มีความประสงค์ที่จะเป็นเจ้าเป็นใหญ่เหนือประเทศอื่นใด... ผมมั่นใจว่าทางประเทศจีนจะมีทัศนะ

ที่ดียิ่งขึ้นต่อเรากว่าที่เคยมีมาแต่ก่อนและก็จะมีความตั้งใจที่เป็นมิตร... ประธานกรรมการ  
ปฏิวัติแห่งคอมมิวนิสต์นอกเมืองกวางเจาฝากลินจี้มาทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย  
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ... ฯลฯ... ไปก็  
ไปเจรจาเรื่องความเมือง บอกแล้วว่าไม่ได้ไปศึกษาเพื่อจะกลับมาทำให้ประเทศไทยเป็น  
ประเทศจีนคอมมิวนิสต์... ที่ไปคราวนี้ก็เพื่อจะทำให้หมดกังวล เพื่อจะให้เกิดความเข้าใจ  
อันดีและอื่น ๆ อีกมาก...” (Thailand. Ministry of Foreign Affairs 1975b, 1-4)

อาจกล่าวได้ว่า การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีนนี้ นอกจากจะเป็นการปรับนโยบาย  
ต่างประเทศให้เหมาะสมกับสถานการณ์แล้ว การมีความสัมพันธ์ทางการทูตกับประเทศคอมมิวนิสต์ก็ถือได้  
ว่าเป็นอีกหนทางหนึ่งในการสร้างความมั่นคงแก่รัฐไทย ในห้วงที่ไทยยังต้องต่อสู้กับการขยายตัวของ  
คอมมิวนิสต์ แม้ว่าพรรคคอมมิวนิสต์จีนจะยังคงให้ความช่วยเหลือแก่พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย  
แต่อย่างน้อยการที่รัฐบาลจีนยืนยันที่จะไม่แทรกแซงกิจการภายในของไทยก็ถือได้ว่าเป็นการช่วยบรรเทา  
ปัญหาความมั่นคงของรัฐไทยได้เช่นเดียวกัน

### 3. การปรับความสัมพันธ์กับกลุ่มประเทศอินโดจีน

การปรับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับกลุ่มประเทศอินโดจีนมีสาเหตุหลักมาจากปรากฏการณ์  
ระหว่างประเทศเช่นเดียวกัน นั่นคือ การที่สหรัฐฯ ไม่ประสบความสำเร็จในสงครามเวียดนาม และฝ่าย  
คอมมิวนิสต์สามารถเข้าครองอำนาจรัฐได้ทั้งหมดในกลุ่มประเทศอินโดจีน นำมาสู่สถานการณ์ใหม่ใน  
ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ส่งผลให้ทุกรัฐในภูมิภาคต้องทบทวนนโยบายต่างประเทศของตนเสียใหม่  
และไทยเองก็อยู่ในเงื่อนไขเช่นเดียวกันนี้ด้วย นั่นคือการปรับนโยบายต่างประเทศให้สอดคล้องกับ  
สถานการณ์ใน 2 ลักษณะด้วยกัน ได้แก่ การรับรองรัฐบาลคอมมิวนิสต์ และการสถาปนาความสัมพันธ์  
ทางการทูตกับกลุ่มประเทศอินโดจีน (Ma 1980, 18-20) เช่นที่ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี แถลง  
นโยบายต่างประเทศต่อรัฐสภาว่า

“...รัฐบาลนี้จะส่งเสริมการดำรงอยู่ร่วมกันโดยสันติ โดยยึดหลักการที่จะเป็นมิตร  
กับทุกประเทศที่มีเจตนาดีต่อประเทศไทย ไม่คำนึงถึงความแตกต่างในอุดมการณ์ทาง  
การเมือง และระบบการปกครอง และจะยึดหลักความยุติธรรมและความเสมอภาคเป็น  
สำคัญ ทั้งจะไม่แทรกแซงในกิจการภายในของกันและกัน...” (The National Assembly  
1975, 201)

ทั้งนี้หลังจากที่เวียดนามเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นคอมมิวนิสต์แล้ว เวียดนามได้  
กลายเป็นรัฐที่มีศักยภาพทางทหารแข็งแกร่งที่สุดในภูมิภาค ประกอบกับการที่กลุ่มคอมมิวนิสต์ทั้งในลาว  
และกัมพูชาสามารถเข้าครองอำนาจรัฐได้ทั้งในสองประเทศในปี 2518 นอกจากจะส่งผลให้ไทยไม่มีรัฐกัน  
ชนกับประเทศที่เป็นคอมมิวนิสต์แล้ว ยังกลายเป็นครั้งแรกที่รัฐไทยมีพรมแดนประชิดกับรัฐคอมมิวนิสต์เป็น

ครั้งแรกอีกด้วย ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นส่งผลโดยตรงต่อความมั่นคงของไทย โดยเฉพาะในภาค ตะวันออกและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (Ma 1980, 40)

เมื่อดูลุ่มอำนาจในภูมิภาคเปลี่ยนแปลงไปเช่นนี้ แนวนโยบายต่างประเทศไทยจึงต้องมีลักษณะ ที่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว นั่นคือ นโยบายต่างประเทศที่เป็นมิตรกับประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งนี้ กระทรวงการต่างประเทศได้มีบทบาทสำคัญในการปรับความสัมพันธ์กับเวียดนามโดยใน พ.ศ.2517 รัฐมนตรีต่างประเทศเวียดนามได้มีหนังสือถึงรัฐมนตรีต่างประเทศของไทย ขอให้ไทยดำเนินการให้สหรัฐฯ ถอนฐานทัพออกไปจากไทย ต่อมาในเดือนพฤศจิกายน 2517 รัฐมนตรีต่างประเทศเวียดนามมีหนังสือถึง รัฐมนตรีต่างประเทศไทยอีกฉบับหนึ่ง แสดงท่าทีที่จะมีความสัมพันธ์อันดีกับไทยต่อไปในอนาคต โดยเสนอ ให้ไทยเสนอให้สหรัฐฯ ถอนทหาร และเมื่อนั้น การเจรจาเพื่อสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับ เวียดนามก็จะเริ่มต้นขึ้น (Owatt Suthiwart-Narueput 1979?, 5)

ในการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูต เวียดนามได้ตั้งเงื่อนไขต่าง ๆ เช่น 1) สิทธิในการกำหนด ใจตนเองของแต่ละประเทศและการไม่แทรกแซงกิจการภายในระหว่างกัน 2) การไม่ยินยอมให้ต่างชาติใช้ ดินแดนของตนเป็นฐานทัพเพื่อรุกรานและแทรกแซงต่อประเทศใดประเทศหนึ่ง 3) การดำเนินความสัมพันธ์ อันมิตรระหว่างไทยกับเวียดนาม อันรวมไปถึงการแลกเปลี่ยนทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรมบนพื้นฐานของ ความเสมอภาคและผลประโยชน์ร่วมกัน (Owatt Suthiwart-Narueput 1979?, 5)

ความก้าวหน้าในการเจริญสัมพันธ์ไมตรีระหว่างไทยกับเวียดนามได้ปรากฏขึ้นไม่ว่าจะเป็น การที่ไทยต้อนรับคณะทูตจากเวียดนามเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2518 เพื่อเจรจาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับทั้ง สองประเทศ รวมไปถึงเรื่องฐานทัพสหรัฐฯ ในไทย เรื่องที่ไทยจะต้องคืนเครื่องบินของเวียดนามได้ที่บิน หลบหนีเข้ามาในไทย รวมไปถึงประเด็นผู้ลี้ภัยชาวเวียดนามที่เข้ามาอยู่ในไทยตั้งแต่ช่วงพุทธทศวรรษ 2490 ทั้งหมดนี้นับได้ว่าเป็นสัญญาณที่ดีของความสัมพันธ์ที่เป็นทางการระหว่างสองประเทศ และในเดือน เดียวกันนี้เองที่คณะผู้แทนจากเวียดนาม นำโดยนายฟานเหียน (Phan Hien) รัฐมนตรีช่วยว่าการ ต่างประเทศเวียดนาม ได้เดินทางมาเจรจาเรื่องการปรับความสัมพันธ์ให้อยู่ในระดับปกติระหว่างไทยกับ เวียดนาม

สาระสำคัญจากการเจรจาเพื่อปรับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับเวียดนามนั้นคือการปรับ ความสัมพันธ์สู่สภาวะปกติของทั้งสองประเทศ โดยไทยต้องยอมรับว่ารัฐบาลปฏิวัติชั่วคราวแห่งเวียดนาม ได้มีสิทธิเหนือเครื่องบิน เรือเดินทะเล และอาวุธยุทโธปกรณ์อื่น ๆ ที่เจ้าหน้าที่รัฐบาลเวียดนามได้ขูดก่อน นำเข้ามาในไทย เพื่อแสดงให้เห็นว่าไทยเคารพอธิปไตยของประชาชนในเวียดนามได้ โดยไทยเองก็ต้องการ คืนทรัพย์สินเหล่านี้แก่ผู้มีกรรมสิทธิ์อีกด้วย รวมไปถึงเรื่องทรัพย์สินของสถานทูตเวียดนามได้ที่ไทยตกลง คืนให้แก่รัฐบาลปฏิวัติชั่วคราวแห่งเวียดนามได้อีกด้วย (Owatt Suthiwart-Narueput 1979?, 12-13)

นอกจากนี้ ยังมีการเจรจาระหว่างไทยกับเวียดนามเพื่อแก้ไขปัญหาระหว่างกัน และเพื่อปรับ ความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศให้กลับเป็นปกติมีการจัดประชุมที่กรุงเทพฯ เมื่อ 21-25 พฤษภาคม

2518 โดยเจรจาในหลายประเด็น อาทิ การปรับความสัมพันธ์ให้เป็นปรกติ ที่เวียดนามคาดหวังว่าจะใช้ความสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาคเพื่อประโยชน์ของเวียดนามเองในบริบทความสัมพันธ์กับจีน ส่วนไทยเห็นว่าควรเจรจาในลักษณะแสวงประโยชน์ต่างตอบแทนกัน ในขณะเดียวกัน ทั้งสองฝ่ายต่างก็มีปัญหาที่สนใจร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาชาวญวนอพยพในไทย หลักการที่ทั้งไทยและเวียดนามยึดถือในการมีความสัมพันธ์ระหว่างกัน หรือการที่ไทยกับเวียดนามซึ่งยังไม่เคยมีความสัมพันธ์ทางการทูตกันมาก่อน อาจใช้ช่องทางต่าง ๆ เป็นเครื่องมือสร้างความใกล้ชิดระหว่างกัน เช่น เศรษฐกิจ การค้า และการแลกเปลี่ยนวัฒนธรรม เป็นต้น (Owatt Suthiwart-Narueput 1979?, 17-19)

ความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศได้ก้าวหน้าไปเป็นลำดับ จนถึงระดับที่พิชัย รัตตกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้เดินทางไปเยือนกรุงฮานอยอย่างเป็นทางการในเดือนสิงหาคม 2519 เพื่อสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับเวียดนาม ก่อนที่จะเดินทาง พิชัย รัตตกุล ได้หารือกับอานันท์ ปันยารชุนว่า

“...ผมปรึกษากับคุณอานันท์ว่าเราไปคราวนี้จะต้องทำให้สำเร็จ หากไม่แล้วเราคงกลับบ้านมือเปล่าจะยิ่งถูกโจมตีหนัก ถึงแม้เราจะไม่มีไฟในมือเหลือมากนัก หรือแทบจะไม่มีอะไรในมือที่จะไปต่อรองกับเวียดนามเลย แต่เราจะต้องไปเจรจาบนฐานของความเชื่อมั่นและหนักแน่นในตัวเรา...” (Chariya Thanmak 2015, 90-91)

พิชัย รัตตกุลได้วางหลักการและจุดยืนของการเจรจาไว้ในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ 1) ไทยจะไม่ชดใช้ค่าปฏิกรรมสงครามตามที่เวียดนามเรียกร้อง 2) ประเด็นเครื่องบินและยุทโธปกรณ์ที่สหรัฐฯ เคลื่อนย้ายเข้ามาในไทยหลังสงครามเวียดนาม ที่ทั้งฝ่ายสหรัฐฯ และเวียดนามต่างอ้างกรรมสิทธิ์ ไทยมีจุดยืนว่าให้ทั้งสองประเทศไปเจรจากันเอง เมื่อได้ข้อตกลงแล้วไทยจึงจะส่งมอบเครื่องบินและยุทโธปกรณ์เหล่านั้นให้ประเทศนั้นไป 3) การขอเส้นทางการบินผ่านน่านฟ้าเวียดนาม 4) การขอให้เวียดนามปล่อยคนไทยและชาวประมงไทย ตลอดจนเรือประมงที่ถูกเวียดนามยึด 5) เรื่องชาวญวนอพยพในไทย (Chariya Thanmak 2015, 90-91)

ทั้งนี้ ประเด็นชาวญวนอพยพในไทย ที่ยืดเยื้อมาตั้งแต่รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช สืบเนื่องมาจากจนถึงรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช นั้น พิชัย รัตตกุล ได้หารือกับอานันท์ ปันยารชุนถึงความต่อไปนี้

“...ผมปรึกษากับคุณอานันท์ ปันยารชุน ปลัดกระทรวงการต่างประเทศและคณะ โดยได้ปรารถนาถึงเรื่องที่ผมเป็นห่วง ยังไม่พอใจในประเด็นนี้ คุณอานันท์กับคณะเห็นด้วย และในช่วงที่เจรจากันที่ฮานอย เมื่อหยิบเรื่องนี้ขึ้นมาเจรจา คณะของไทยจึงเสนอขอเติมข้อความในแถลงการณ์ร่วมในวรรคสุดท้าย ให้ได้ข้อความดังนี้ ‘...ทั้งสองฝ่ายตกลงกันที่จะตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อพิจารณาเรื่องปัญหาเรื่องคนญวนอพยพในไทย ตลอดจนหาวิธีการและแบบแผนที่จะขนญวนอพยพเหล่านี้

ออกไป...’ แต่สุดท้ายสรุปคือ ทางเวียดนามยอมเห็นตามที่เราขอเพิ่มข้อความตาม  
ร่างแถลงการณ์ใหม่...” (ChariyaThanmak 2015, 95)

และในโอกาสการเดินทางเยือนครั้งนี้ ได้มีการจัดทำแถลงการณ์ร่วมระหว่างกันเมื่อวันที่ 6  
สิงหาคม 2519 ในประเด็นการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างไทยกับเวียดนาม (Ma 1980, 43)  
โดยมีแถลงการณ์ร่วมทั้งสิ้น 2 ฉบับ โดยฉบับแรกกล่าวถึงผลของการเยือนในทางราชการของพิชัย รัตตกุล  
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไทยประเด็นที่มีการหารือระหว่างกัน และผลสรุปในเรื่องต่าง ๆ  
(Thailand. Ministry of Foreign Affairs 1976d, 41-43)

ส่วนอีกฉบับหนึ่ง คือ แถลงการณ์ร่วมเพื่อประกาศสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่าง  
กัน รวมทั้งหลักการ 4 ประการ อันเป็นหลักการพื้นฐานของการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างกัน ได้แก่

“...1.การเคารพในเอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดนของกันและกัน การ  
ไม่รุกราน การไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน ความเสมอภาค การได้  
ประโยชน์ร่วมกัน และการอยู่ร่วมกันโดยสันติ 2.การไม่ยินยอมให้ประเทศอื่นใดใช้  
ดินแดนของตนเป็นฐานเพื่อการรุกรานและการแทรกแซงประเทศอีกฝ่ายหนึ่งและ  
ประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคนี้ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม 3.การสถาปนา  
ความสัมพันธ์ฉันมิตร และฉันเพื่อนบ้านที่ดี ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ และการ  
แลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม บนพื้นฐานของความเสมอภาคและการได้ประโยชน์  
ร่วมกัน การระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคโดยการเจรจา โดยยึด  
หลักความเสมอภาค ความเข้าใจ และการเคารพซึ่งกันและกัน 4.การพัฒนาความ  
ร่วมมือระหว่างประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาค เพื่อสร้างสรรค์ประเทศเหล่านั้นให้เจริญ  
โดยคำนึงถึงสภาพการณ์พิเศษของแต่ละประเทศ เพื่อประโยชน์แห่งเอกราช  
สันติภาพ และความเป็นกลางอย่างแท้จริงในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อันจะเป็นการ  
ส่งเสริมสันติภาพในโลก...” (Thailand. Ministry of Foreign Affairs 1976c, 44-45)

ทั้งนี้ การลงนามในแถลงการณ์ร่วมฉบับที่จะเป็นหลักฐานในการสถาปนาความสัมพันธ์  
ทางการทูตจะต้องขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี โดยพิชัย รัตตกุลจะต้องส่งวิทยุเข้าไปยังกระทรวงการ  
ต่างประเทศ โดยมีเล็ก นานา รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ กำลังรอฟังผลการเจรจา ทำให้ได้เห็นอุปสรรคประการ  
หนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังความต่อไปนี้

“...เมื่อผมบอกคุณเล็กว่าทุกอย่างเคลียร์หมดแล้ว ขออนุมัติ ครม. ด่วนเพราะ  
ขณะนั้น ครม. กำลังประชุมอยู่ รออยู่ 1 ชั่วโมงก็ไม่มีข่าว... ถ้า ครม. ไม่อนุมัติผมก็  
เห็นไม่ได้...ได้ความว่าพรรคร่วมรัฐบาลที่มีความคิดขวาตกขอบไม่เห็นด้วย กลัว  
อย่างนั้นกลัวอย่างนี้ ผมก็ส่งวิทยุไปอีกเป็นครั้งที่ 3 บอกคุณเล็กว่า คุณไปบอก  
อาจารย์เสนีย์ว่า เรื่องนี้เป็นนโยบายของรัฐบาลและแถลงต่อรัฐสภาว่าเราจะทำ

อย่างนี้ บัดนี้เราทำสำเร็จแล้ว เพียงขอ ครม. อนุมัติ เพราะอาจารย์เสนีย์ในฐานะ  
เป็นหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ และเป็นหัวหน้ารัฐบาล อย่างนี้ทำเป็นเฉย คุณเล็ก  
ไปบอกเดี๋ยวนี้เลย อย่างนี้เฉย ต้องกล้าตัดสินใจ...” (Chariya Thanmak 2015, 96-  
97)

และในที่สุดคณะรัฐมนตรีก็อนุมัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศลงนามได้  
การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับเวียดนามนี้ได้กลายเป็นจุดเริ่มต้นให้ไทยตระหนักถึง  
ความจำเป็นในการสร้างความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นคอมมิวนิสต์อีก 2 ประเทศ คือ กัมพูชา  
และลาว สำหรับกัมพูชานั้น หลังจากที่เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นคอมมิวนิสต์แล้ว ไทยก็ปรารถนาที่จะ  
ดำเนินนโยบายต่างประเทศตามที่ได้แถลงต่อรัฐสภาไว้ นั่นคือการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับทุกรัฐโดยไม่  
คำนึงถึงความแตกต่างทางอุดมการณ์ทางการเมือง ในการนี้จะได้เห็นได้ถึงบทบาทนำของกระทรวงการ  
ต่างประเทศ นั่นคือการที่รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมชได้มอบหมายให้อานันท์ ปันยารชุน เอกอัครราชทูต  
ผู้แทนถาวรประจำสหประชาชาติแถลงนโยบายต่างประเทศของไทยที่มีต่อกลุ่มประเทศอินโดจีน ในการ  
ประชุมสมัชชาสหประชาชาติครั้งที่ 30 วันที่ 1 ตุลาคม 2518 อันมีสาระสำคัญว่าไทยปรารถนาที่จะ  
สถาปนาความสัมพันธ์ฉันมิตร และอยู่ร่วมกันโดยสันติกับกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านในอินโดจีน บนพื้นฐาน  
ของการเคารพซึ่งกันและกันในอธิปไตย เอกภาพและบูรณภาพแห่งดินแดน รวมไปถึงการไม่เข้าไป  
แทรกแซงกิจการภายในระหว่างกัน

ในเดือนตุลาคม 2518 รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้เชิญเลียง สารี (Ieng Sary) รอง  
นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศกัมพูชามาเยือนประเทศไทย เลียง สารีได้มีถ้อย  
แถลง ณ ท่าอากาศยานดอนเมือง เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2518 ดังความโดยสังเขปต่อไปนี้

“...ประชาชนกัมพูชาและประชาชนไทยต้องการที่จะอยู่ร่วมกันอย่างสันติและฉัน  
มิตรตามที่ประชาชนทั้งสองได้ปรารถนามาเป็นเวลานาน ด้วยเหตุนี้ เพื่อบรรลุ  
วัตถุประสงค์ดังกล่าว รัฐบาลกัมพูชาจึงได้มอบหมายให้คณะผู้แทนชุดนี้เดินทางมา  
เจรจากับรัฐบาลไทย เพื่อส่งเสริมการอยู่ร่วมกันโดยสันติและฉันมิตรระหว่าง  
ประเทศกัมพูชากับไทย...” (Thailand. Ministry of Foreign Affairs 1975d)

จากนั้น จึงได้มีการเจรจาระหว่างสองประเทศ จนได้ข้อสรุปที่ออกมาเป็นแถลงการณ์ร่วม  
ระหว่างไทยกับกัมพูชา อันมีการลงนามเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2518 และได้มีการยืนยันถึงหลักการพื้นฐาน  
ร่วมกันที่ว่า “...ระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของแต่ละประเทศ นับว่าเป็นกิจการภายในของ  
ประเทศนั้น และไม่ควรถูกแทรกแซงจากภายนอก...” ไทยและกัมพูชายังเห็นพ้องกันที่จะดำเนิน  
ความสัมพันธ์ระหว่างกันบนพื้นฐานของ “...การเคารพซึ่งกันและกันในอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดน  
ของแต่ละประเทศ การไม่แทรกแซงกิจการภายในของแต่ละฝ่าย บนพื้นฐานของความเสมอภาคและ

ผลประโยชน์ร่วมกัน...” และยังเห็นพ้องกันที่จะเปิดสถานทูตระหว่างกันอีกด้วย (Thailand. Ministry of Foreign Affairs 1976f, 55)

สำหรับสาระสำคัญของแถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา มีดังต่อไปนี้ 1) รัฐบาลไทยและรัฐบาลกัมพูชาจึงได้ตกลงให้ฟื้นฟูความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างกันในระดับเอกอัครราชทูตนับแต่วันลงนามในแถลงการณ์ร่วมฉบับนี้ 2) รัฐบาลทั้งสองได้ตกลงกันว่าจะแลกเปลี่ยนเอกอัครราชทูตประจำกรุงเทพฯ และกรุงพนมเปญ ตามกำหนดวันที่จะสะดวกแก่ทั้งสองฝ่าย 3) รัฐบาลทั้งสองฝ่ายต่างยอมรับและเคารพเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพทางดินแดนของกันและกัน 4) รัฐบาลทั้งสองฝ่ายยืนยันอย่างชัดเจนว่าระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เป็นเรื่องเฉพาะของประชาชนแต่ละประเทศ และการแทรกแซงใด ๆ จากต่างประเทศเป็นสิ่งที่ไม่อาจยินยอมได้ 5) ความแตกต่างทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ของทั้งสองประเทศจะไม่เป็นอุปสรรคต่อการอยู่ร่วมกันโดยสันติ 6) รัฐบาลทั้งสองไม่ยินยอมให้ประเทศที่สามใช้ดินแดนของตนในการดำเนินการใด ๆ ที่ขัดกับหลักการข้างต้น 7) รัฐบาลทั้งสองจะไม่ใช้การคุกคามหรือใช้กำลังเพื่อแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างกัน แต่จะใช้การแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธี (Thailand.Ministry of Foreign Affairs 1975d)

เมื่อเปลี่ยนแปลงมาสู่รัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช รัฐบาลนี้ได้สานต่อแนวนโยบายต่างประเทศกับกัมพูชาจากรัฐบาลชุดก่อน ในการ

**“...เป็นมิตรกับทุกประเทศที่ต้องการเป็นมิตรกับประเทศไทย...โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างของระบอบการปกครองหรือระบบเศรษฐกิจ...จะปรับสัมพันธภาพกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะประเทศในคาบสมุทรมอินโดจีนให้เข้าสู่สภาพปกติ จะส่งเสริมและกระชับความร่วมมือโดยใกล้ชิด และเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้นกับประเทศเพื่อนบ้านในส่วนภูมิภาคนี้ของโลก...”** (The National Assembly 1976, 14-15)

ทั้งนี้ กระทรวงการต่างประเทศยังคงมีบทบาทที่สำคัญในการดำเนินนโยบายต่างประเทศในรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช โดยพิชัย รัตตกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และอานันท์ ปันยารชุน ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ได้ตกลงกันว่าจะเดินทางไปเยือนกัมพูชาก่อนในทางลับ โดยเดินทางไปยังเมืองศรีโสภณ ณ ที่นั่น เอียง สารี รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต่างประเทศกัมพูชาต้อนรับ และผู้แทนไทยได้เจรจากับเอียง สารี อันมีสาระสำคัญ ได้แก่ 1) การปรับความสัมพันธ์กันใหม่หลังจากสงครามยุติลง 2) การจัดตั้งกรรมาธิการร่วมในการสำรวจและปักปันเขตแดน 3) การไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน 4) การกู่ระเบิดที่เขมรแดงได้ฝังไว้ตามชายแดนไทยกับกัมพูชา 5) ทหารเขมรแดงต้องยุติการข้ามเขตแดนมาปล้นฆ่าคนไทย และในที่สุด ไทยกับกัมพูชาจึงได้สถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตอย่างเป็นทางการระหว่างกัน (ChariyaThanmak 2015, 82-85)

สำหรับการปรับความสัมพันธ์กับลาวไทยได้สถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับลาวมาตั้งแต่ยังเป็นราชอาณาจักรลาว เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2493 ทั้งนี้ ลาวมีรัฐบาลผสมปกครองประเทศ อันประกอบด้วยกลุ่มการเมืองสามฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายซ้าย ฝ่ายเป็นกลาง และฝ่ายขวา โดยไทยรับรองรัฐบาลผสมของลาวและมีความสัมพันธ์ทางการทูตกับรัฐบาลลาวที่อยู่ในอำนาจการบริหารประเทศ จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบคอมมิวนิสต์ รัฐบาลไทยก็ยังคงรับรองรัฐบาลลาวภายใต้ระบอบการปกครองใหม่ต่อไป และยังคงความสัมพันธ์ทางการทูตต่อไปด้วย ดังจะเห็นได้จากการที่ไทยยังคงผู้แทนทางการทูตที่ประจำอยู่ในเมืองสำคัญ ๆ ของลาว (Ma 1980, 48) สอดคล้องกับแนวนโยบายต่างประเทศที่รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช แถลงต่อรัฐสภา ที่จะ

**“...ยึดหลักการที่จะเป็นมิตรกับทุกประเทศที่มีเจตนาดีต่อประเทศไทย ไม่คำนึงถึงความแตกต่างในอุดมการณ์ทางการเมือง และระบบการปกครอง...รัฐบาลนี้จะกระชับความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน...”** (The National Assembly 1975, 201)

กระทรวงการต่างประเทศของไทยยังคงมีบทบาทนำเช่นเดียวกันในการกำหนดนโยบายต่างประเทศต่อลาว ในช่วงหลังจากที่ลาวเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นคอมมิวนิสต์แล้ว โดยกระทรวงการต่างประเทศเสนอให้รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ยอมรับความเป็นจริงในความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในลาวทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ และรัฐบาลได้เห็นชอบกับแนวนโยบายที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอ (Thailand. Ministry of Foreign Affairs 1975a) และกระทรวงการต่างประเทศยังได้มีหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแนวนโยบายต่างประเทศกับลาว มีสาระสำคัญคือ 1) การที่ลาวรับเอาระบอบการปกครองที่ตรงกันข้ามกับระบอบของไทยนั้น นับเป็นกิจการภายในของลาว และไทยไม่มีสิทธิโต้แย้ง 2) แม้เวียดนามเหนือจะมีอิทธิพลเหนือลาว แต่การที่ลาวเป็นรัฐเอกราช ย่อมมีสิทธิเลือกระบอบการปกครอง และรัฐบาลลาวย่อมมีสิทธิเลือกที่จะเป็นมิตรกับประเทศใดประเทศหนึ่ง 3) การรักษาสัมพันธภาพกับลาวจะเป็นการรักษาผลประโยชน์ของไทยได้ดีที่สุด ทั้งนี้ การโต้ตอบลาวอย่างรุนแรงอาจทำให้ลาวหันไปหาเวียดนามเหนือมากยิ่งขึ้น 4) การมีความสัมพันธ์กับลาวอย่างถูกต้องภายใต้กรอบกฎหมายระหว่างประเทศจะเป็นผลดีต่อไทยในระยะยาว (Thailand. Ministry of Foreign Affairs 1975c)

เมื่อเข้าสู่รัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช พิชัย รัตตกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้ดำเนินการเจรจากับลาวเพื่อปรับความสัมพันธ์ โดยเจรจากับพูน สีปะเส็ด รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต่างประเทศลาว การเจรจามีเป้าหมายเพื่อขจัดข้อขัดแย้งในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นข้อขัดแย้งในลำน้ำโขงที่มีการปะทะด้วยกำลังอาวุธบ่อยครั้ง ประเด็นเรื่องเส้นทางการบินที่ฝ่ายไทยขอบินผ่านน่านฟ้าลาว ประเด็นที่ลาวจะปล่อยคนไทยทั้งหมดที่ถูกจับอยู่ในลาว ประเด็นเรื่องการไม่แทรกแซงกิจการภายในระหว่างกัน การที่ทั้งสองประเทศจะส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่นของทั้งสองฝ่ายร่วมมือกันเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ตามชายแดน การที่ลาวยินดีร่วมมือในโครงการพัฒนาลำน้ำโขงตอนล่างของสหประชาชาติ

รวมไปถึงการที่ลาวรับทราบท่าทีและนโยบายของไทยต่อชาวลาวยอพยพ และฝ่ายลาวยินดีรับผู้อพยพเหล่านี้กลับ (ChariyaThanmak 2015, 87-89)

เราไม่อาจปฏิเสธว่า กระทรวงการต่างประเทศมีบทบาทสำคัญยิ่งในการปรับนโยบายต่างประเทศครั้งนี้ ทั้งในด้านการชี้แนะและการกำหนดนโยบายของไทยต่อลาว อันนับว่าเป็นนโยบายที่ยึดผลประโยชน์ และความมั่นคงของประเทศเป็นตัวตั้ง โดยยอมรับความจริงที่เกิดขึ้นในการเปลี่ยนแปลงในระบบการเมืองและเศรษฐกิจของลาว อาจกล่าวได้ว่าปัจจัยภายนอกคือการที่สหรัฐฯ ไม่ประสบความสำเร็จในสงครามเวียดนามและความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในลาว มีผลโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยที่เหมาะสมต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น นั่นคือ สามารถตอบสนองและปกป้องผลประโยชน์ที่แท้จริงของประเทศไทยนั่นเอง (Surapong Jayanama 2016, 519)

สรุป

การปรับนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลไทยเป็นผลโดยตรงจากปัจจัยภายนอกที่มีนัยสำคัญต่อการปรับนโยบายต่างประเทศ นั่นคือ บริบทระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากอันมีส่วนอย่างสำคัญต่อการพิจารณาปรับนโยบายต่างประเทศให้เหมาะสมแก่สถานการณ์ ดังจะเห็นได้ว่ารัฐบาลไทยหลายชุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งในช่วง พ.ศ.2518 ถึง พ.ศ.2519 ต่างเลือกรูปแบบนโยบายและสืบสานการดำเนินนโยบายต่างประเทศในรูปแบบที่ไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม หากแต่คำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติเป็นสำคัญ แม้ว่าในช่วงเวลาดังกล่าว รัฐบาลไทยจะยังมีมโนทัศน์ที่ห่วงเกรงต่อการคุกคามของคอมมิวนิสต์ ดังจะเห็นได้จากนโยบายความมั่นคงภายในที่ยังต่อสู้กับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยแต่ในด้านการต่างประเทศ รัฐบาลกลับเลือกที่จะใช้วิถีทางทางการทูตในการรับมือกับการขยายตัวของคอมมิวนิสต์เพื่อที่ไทยจะได้อยู่โดยสันติร่วมกันกับประเทศที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกัน อันจะเป็นการช่วยผ่อนคลายความตึงเครียดระหว่างประเทศไทยกับประเทศคอมมิวนิสต์ นำมาสู่การไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันและจะส่งผลดีต่อความมั่นคงของรัฐไทยในที่สุด

ทั้งนี้ การดำเนินนโยบายต่างประเทศในรูปแบบข้างต้นไม่อาจเกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม หากไม่มีบทบาทนำของกระทรวงการต่างประเทศ ในการดำเนินนโยบายอันเหมาะสมแก่สถานการณ์ระหว่างประเทศที่แปรเปลี่ยนไป ไม่ว่าจะเป็นบทบาทนำในการกำหนดวาระนโยบาย รวมไปถึงการริเริ่มวาระทางนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสามารถในการอ่านสถานการณ์จนนำมาสู่การตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายต่างประเทศมาแต่แรก โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะทำงานเพื่อศึกษาการปรับความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีน จนได้กลายเป็นรากฐานที่สำคัญสำหรับการรองรับทิศทางใหม่ของการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลพลเรือนในเวลาต่อมา การที่รัฐบาลพลเรือนได้ปรับตัวเป็นอิสระจากสหรัฐฯ ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่เป็นตัวของตัวเองมากขึ้น หรือการเลือกสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับกลุ่มประเทศอินโดจีนภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบ

คอมมิวนิสต์แล้วนั้น กระทรวงการต่างประเทศก็ยังคงเป็นตัวแสดงอันสำคัญยิ่งในการเป็นกลไกสำหรับการดำเนินการดังกล่าว ประกอบกับการเมืองภายในของไทยระหว่าง พ.ศ.2516 ถึง พ.ศ.2519 มีลักษณะที่เป็นเสรีนิยม มีการเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้แก่ตัวแสดงอื่น ๆ ได้เข้ามาเป็นปัจจัยส่งเสริมให้รัฐบาลพลเรือนมีช่องทางในการปรับนโยบายต่างประเทศให้มีความเป็นอิสระจากรัฐมหาอำนาจมากขึ้น และยังช่วยส่งเสริมผลักดันให้รัฐบาลไทยเปิดความสัมพันธ์ทางการทูตกับกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นคอมมิวนิสต์อีกด้วย อันช่วยอำนวยความสะดวกให้ไทยสามารถรักษาผลประโยชน์แห่งชาติด้านความมั่นคงได้ในอีกทางหนึ่งท่ามกลางกระแสแห่งความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

#### References

- Abhivadh Varnakara. 1997. *Nueng thotsawat haeng mittraphap Thai Chin*. [Ten years of Sino-Thai relations]. In *Prasit Kanchanawat khit phut khian*. [Prasit Kanjanawat: think, talk, write], ed. Abhivadh Varnakara. Bangkok: Sukhaparp Jai. (in Thai)
- Ari Bhirom. 2005. *Bueng lang karn sathapana sampanthapap yook mai Thai-Chin*. [Background of the establishment of Sino-Thai relations in the new era]. In *Pravatisat karn toot Chin-Thai yook tai din*. [History of Sino-Thai clandestine diplomacy], ed. Karuna Kusalasaya. Bangkok: Sukhapap Jai. (in Thai)
- Bhansoon Ladavalaya. 1980. *Thailand's foreign policy under Kukrit Pramoj: A study in decision-making*. Ann Arbor, MI: University Microfilms International.
- Boonchana Atthakorn. 1982. *Bunthuek karn patiwat 1-3 maesayon 2524 kub kapajow*. [The coup d'état on April 1-3, 1981 and I]. (in Thai)
- Brighi, Elisabetta and Christopher Hill. 2012. Implementation and behaviour. In *Foreign policy: Theories, actors, cases*, eds. Steve Smith, Amelia Hadfield, and Tim Dunne. Oxford: Oxford University Press.
- Chariya Thanmak. 2015. *Poet jai rong nayok Thai Bhichai Rattakun*. [Conversation with Deputy Prime Minister Bhichai Rattakun]. Bangkok: Perfect Books. (in Thai)
- Clough, Ralph N. 1975. *East Asia and U.S. security*. D.C.: The Brookings Institution.
- Julaporn Euarukskul. 1986. *Koranee Mayaguez: Suksa karn tudsin nayobai nai pawa wikritakarn*. [Mayaguez incident: The case study of decision-making in crisis]. M.A. thesis. Faculty of Political Science, Chulalongkorn University. (in Thai)
- Ma, Makata. 1980. *Consequences of the Vietnam War on Thai Foreign Policy*. M.A. thesis. Faculty of Political Science, California State University, Long Beach.

- The National Assembly. 1976. **Kham thalang nayobai kong khana rattha montri sueng Mom Rajawongse Seni Pramoj pen nayok rattha montri tor sapa phutan rasadorn.** [Policy statement of Royal Thai Government by Prime Minister Mom Rajawongse Seni Pramoj to the Parliament]. Bangkok: National Assembly Library, [http://library2.parliament.go.th/giventake/content\\_sp/sp37.pdf](http://library2.parliament.go.th/giventake/content_sp/sp37.pdf) (Accessed on January 20, 2017) (in Thai)
- 1973. **Kham thalang nayobai kong nai Sanya Dhammasakdi nayok rattha montri tor sapa niti bunyat hang chat wan paruehatsabodi tee 25 tulakom 2516.** [Policy statement of Royal Thai Government by Prime Minister Sanya Dhammasakdi to the National Legislative Assembly on Thursday 25<sup>th</sup> October, 1973]. Bangkok: National Assembly Library, [http://library2.parliament.go.th/giventake/content\\_sp/sp33.pdf](http://library2.parliament.go.th/giventake/content_sp/sp33.pdf) (Accessed on April 16, 2017) (in Thai)
- 1974. **Kham thalang nayobai kong nai Sanya Dhammasakdi nayok rattha montri tor sapa niti bunyat hang chat wan sook tee 7 mithunayon 2517.** [Policy statement of Royal Thai Government by Prime Minister Sanya Dhammasakdi to the National Legislative Assembly on Friday 7<sup>th</sup> June, 1974]. Bangkok: National Assembly Library, [http://library2.parliament.go.th/giventake/content\\_sp/sp34.pdf](http://library2.parliament.go.th/giventake/content_sp/sp34.pdf) (Accessed on April 16, 2017) (in Thai)
- 1975. **Khana ratha montri khana tee 36 Mom Rajawongse Kukrit Pramoj pen nayok ratha montri tangtae wantee 14 Meenakom 2518- 20 Maesayon 2519 thalang nayobai muea wantee 19 Meenakom 2518** [Policy statement of Royal Thai Government by Prime Minister Mom Rajawongse Kukrit Pramoj to the Parliament on March 19, 1975]. Bangkok: National Assembly Library, [http://library2.parliament.go.th/giventake/content\\_sp/sp36.pdf](http://library2.parliament.go.th/giventake/content_sp/sp36.pdf) (Accessed on January 20, 2017)
- Owart Suthiwart-Narueput. [1979?]. **Akekasarn karn wijai rueng karn sathapana lae phuenphu sampanthapap rawang prathet Thai kub Satharanarath Sangkom Niyom Vietnam.** [Research report on the establishment and restoration of diplomatic relations between the Kingdom of Thailand and the Socialist Republic of Vietnam]. Bangkok: Thailand National Defense College. (in Thai)
- Preecha Hongkrailert. 1999. **Pana Than Prasit Kanjanawat kap Pana Than Henry Kissinger.** [H.E.Mr.Prasit Kanjanawat and H.E.Mr.Henry Kissinger] in **Anuson Nai Ngan Phraratchathan Phloeng Sop Nai Prasit Kanjanawat.** [Memorial Book on the occasion of the

- royally granted Cremation Ceremony of Mr.Prasit Kanjanawat], eds. Payong Khachalai. Bangkok: Bhikanesra Printing Center. (in Thai)
- Sala Likhitkul. 1985. **Kukrit 2528**. [Mom Rajawongse Kukrit Pramoj in 2528 B.E.]. Bangkok: Siam Rath. (in Thai)
- Sarasin Viraphol. 1976. **Direction in Thai foreign policy**. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Siri Premchitr. 1972. **Botbart Muang Chin**. [China's role]. Bangkok: Prajak Witthaya. (in Thai)
- Sirin Phathanothai. 2010. **Mook Mungkorn**. [The Dragon's Pearl]. Bangkok: Nanmeebooks. (in Thai)
- Smairon Suthiwart-Narueput. 1985. **A strategy for survival of Thailand: Reappraisal and readjustment in her alliances (1969-1976)**. Ann Arbor, MI: University Microfilms International.
- Surachart Bamrungsuk. 2016. 40 Pee hang karn lom prab (10) yook tortan chakawat niyom. [40 Years of October 6, 1976 Massacre (10): Period of Anti-Imperialism]. **Matichon Weekly**, November 25, 51. (in Thai)
- Surapong Jayanama. 2016. **Rai ngan wijai chabab somboon krong karn nayobai tangprathet Thai to prathet phueanban nai yuk songkhramyen: Ha korani sueksa priapthiap**. [Thai foreign policy towards neighboring countries during the Cold War Period: A comparative study of five cases]. Bangkok: The Thailand Research Fund. (in Thai)
- Tej Bunnag. 2016. Interviewed by Mr. Sibordee Nopprasert. April 21, 2016
- Thailand. Ministry of Foreign Affairs. 1975a. **Buntuek kong Asia Tawan-Ok Chiang Tai Krom Karn Mueng**. [Documents of Southeast Asia Division, Ministry of Foreign Affairs]. Bangkok: The Ministry. (in Thai)
- 1975b. **Khao saranithet**. [Press release]. Bangkok: The Ministry. (in Thai)
- 1975c. **Nungsue krasuang karn tangprathet tee kor tor. 0305/ 45356 Long Wan Tee 21 Tulakom 2518**. [Letter of Ministry of Foreign Affairs No. 0305/ 45356 on October 21, 1975]. Bangkok: The Ministry. (in Thai)
- 1975d. **Rai ngarn karn prachum khana phuthan Thai kup khana phuthan Kumphuhea na Krasuang Karn Tang Prathet Krungthep 28 Tulakom-1 Pruesajikayon 2518**. [Report of meeting between delegation of Thailand and delegation of Cambodia at Ministry of Foreign Affairs, October 28-November 1, 1975]. Bangkok: The Ministry. (in Thai)

- Thailand. Ministry of Foreign Affairs. Information Department. 1976a. Current event. **Foreign Affairs Bulletin XVI**(July-September): 46.
- 1976b. Interview given by Mr. Anand Panyarachun to Mr. Michael Morrow, Far Eastern Economic Review correspondent, Bangkok, March 23, 1976. **Foreign Affairs Bulletin XVI**(April-June): 17.
- 1976c. Joint Communique between Thailand and Vietnam on establishment of their diplomatic relations, Hanoi, August 6, 1976. **Foreign Affairs Bulletin XVI**(July-September): 44-45.
- 1976d. Joint Communique between Thailand and Vietnam issued on the official visit of Mr. Bhichai Rattakul to Hanoi, August 6, 1976. **Foreign Affairs Bulletin XVI**(July-September): 41-43.
- 1976e. Joint statement between Thailand and the United States on the question of United States military withdrawals from Thailand Bangkok, July 16, 1976. **Foreign Affairs Bulletin XVI**(July-September): 38-39.
- 1976f. Thai and Cambodian Government agree to open embassies. **Foreign Affairs Bulletin XVI**(July-September): 55.
- Vidhya Vejjajiva. 2014. **“Phaen” phuea phaendin**. [“Phaen” for the kingdom] Bangkok: Post Publishing. (in Thai)
- Wan Waithayakon, His Royal Highness Prince. 1999. **Pob Zhou Enlai tee Bandung**. [Met Prime Minister Zhou Enlai at Bandung]. In **Ruam ngan khian lae pathakatha rueang kan tangprathet khong Thai chak adeet thueng patchuban, lem 1**. [Articles and speeches about Thai foreign affairs from the past to the present, volume 1], eds. Corrine Phuangkasem, Komkrit Worakamin, Prapassorn Thepchatri, and Siriporn Watchawanku . Bangkok: Faculty of Political Science, Thammasat University. (in Thai)