



บทที่ 4

ประเทศไทยในยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกา หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม

สาระสำคัญของบทนี้ จะเป็นการอภิปรายถึงยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกา ต่อเนื่องจากบทที่ผ่านมา คือ ช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญของประเทศไทย ในวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงแต่งตั้งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นนายกรัฐมนตรี มีการแต่งตั้งสภานิติบัญญัติขึ้นเพื่อร่างรัฐธรรมนูญ และรัฐบาลพลเรือนขึ้นมาทำหน้าที่บริหารประเทศ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้ ได้เปิดโอกาสให้กลุ่มพลังสังคมต่างๆ โดยเฉพาะกลุ่มนิสิตนักศึกษาที่มีบทบาทในช่วงเหตุการณ์ 14 ตุลาคม และชนชั้นล่างที่เริ่มมีการรวมตัวกันเป็นองค์กร อาทิ สหภาพแรงงาน และสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย ที่มีความตื่นตัวและออกมาชุมนุมเรียกร้องความเป็นธรรมในสังคม ปัญหาความสัมพันธ์ไทย-สหรัฐฯ ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว ทำให้เกิดการตั้งคำถามกับบทบาทของกองกำลังสหรัฐฯ ในประเทศไทย

ยุทธศาสตร์สหรัฐฯ ในช่วงหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม ก็ยังเป็นยุทธศาสตร์ที่ต่อเนื่องมาจากหลังการลงนามในข้อตกลงที่ปารีสของสหรัฐฯ ได้แก่ การรักษากองกำลังทางอากาศที่นครพนมซึ่งย้ายมาจากเวียงจันทน์ได้ การรักษากองกำลังและฐานทัพส่วนใหญ่ในประเทศไทยไว้ เพื่อป้องกันการละเมิดข้อตกลงปารีสของเวียงจันทน์เหนือ เวียงจันทน์ได้ และเพื่อทำการปฏิบัติการในลาว และกัมพูชา ในขณะที่ในระยะยาว สหรัฐฯ ต้องการรักษาการเข้าถึงฐานทัพ คลังอาวุธ และฐานปฏิบัติการด้านข่าวกรอง โดยเฉพาะค่ายรามสูรในไทย รวมทั้งต้องการหาทางเลือกหากมีการเคลื่อนย้ายฐานทัพจากประเทศไทยในกรณีที่อินโดจีนล่มสลาย เพื่อคงความสามารถในการบินลาดตระเวนในภูมิภาคไว้ ซึ่งในช่วงปี พ.ศ. 2517 มีความชัดเจนขึ้นว่า สหรัฐฯ ต้องการใช้พื้นที่เกาะ ดิเอโก การ์เซีย (Diego Garcia) ในมหาสมุทรอินเดีย ซึ่งเป็นอาณานิคมของสหราชอาณาจักรสร้างฐานทัพอากาศเพื่อเชื่อมกับฐานทัพของสหรัฐฯ ในฟิลิปปินส์ ดังจะเห็นได้จากการที่สหรัฐฯ ได้ขออนุญาตจากสหราชอาณาจักร ในเดือนกุมภาพันธ์ 2517 ในการเริ่มก่อสร้างฐานปฏิบัติการทางทหาร (military support facility) และได้รับอนุมัติให้ดำเนินการได้ ในเดือนธันวาคม 2517¹

¹ Direk Blackmax.US – UK- Diego Garcia (1770 -2004). 2011. [Online] available from http://www.historycommons.org/timeline.jsp?timeline=diego_garcia [31 March 2011]

มุมมองของสหรัฐฯ ต่อรัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์

หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงลงนามในพระปรมาภิไธยแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีคณะที่ 33 ของประเทศไทย โดยมีนายสัญญา ธรรมศักดิ์เป็นนายกรัฐมนตรี ภาพลักษณ์ของรัฐบาลที่มีอดีตรองอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นผู้นำคือ รัฐบาลที่กองทัพถูกผลักดันออกไปจากเวทีการเมือง หลังจากที่ยอมพลถนอมได้เดินทางออกนอกประเทศไป พลเอกกฤษณ์ สีวะรา ผู้นำกองทัพที่ปฏิเสธที่จะรับบทบาทใดๆ ในรัฐบาล ซึ่งเป็นการแสดงให้สาธารณชนเข้าใจได้ว่า กองทัพได้ยุติบทบาททางการเมือง และแม้ว่ารัฐบาลชุดนี้ยังคงมีผู้นำทหาร เช่น พลอากาศเอกทวี จุลละทรัพย์ รัฐมนตรีกระทรวงกลาโหม และพลตำรวจโทประจวบ สุนทรากร รัฐมนตรีช่วยกระทรวงมหาดไทย แต่นั่นก็คือการทำให้สหรัฐฯ มั่นใจได้ในระดับหนึ่งว่า รัฐบาลพลเรือนของไทยชุดนี้ จะยังคงมีนโยบายที่เป็นมิตรกับสหรัฐฯ จากงานที่ศึกษาเอกสารชั้นต้นเกี่ยวกับท่าทีของสหรัฐฯ ต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นหลัง 14 ตุลา ก็เห็นว่า ผู้กำหนดนโยบายของสหรัฐฯ แสดงความพอใจกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น รวมทั้งพอใจกับโครงสร้างของรัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ ซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีที่มีลักษณะเป็นอนุรักษนิยม ไม่น่าจะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงใดๆ ในนโยบายต่างประเทศ อีกทั้งผู้นำคนอื่น ๆ ที่สหรัฐฯ เคยมีความร่วมมือด้วยมาก่อน ก็ยังคงอยู่ร่วมในรัฐบาลใหม่ จึงทำให้สหรัฐฯ มั่นใจได้ในระดับหนึ่งว่า ประเทศไทยจะไม่มีการปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศในระยะนี้²

มุมมองของผู้กำหนดนโยบายสหรัฐฯ เกี่ยวกับโครงสร้างรัฐบาลไทยหลัง 14 ตุลาคม นั้น นับว่าสอดคล้องกับการประเมินของหน่วยงานของสหรัฐฯ ในประเทศไทย คือ สถานเอกอัครราชทูตสหรัฐฯ มองว่า การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทยที่เกิดขึ้นหลัง 14 ตุลาคม เป็นเพียงการที่ผู้นำทหารที่เคยครองอำนาจสูงสุด ได้แก่ จอมพลถนอม กิตติขจร และจอมพลประภาส จารุเสถียร ได้พ้นจากอำนาจไป และเกิดโครงสร้างอำนาจใหม่ ที่มองได้ว่าเป็นความเข้าใจกันระหว่าง 3 ฝ่ายคือ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พลเอกกฤษณ์ สีวะรา ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และนายสัญญา ธรรมศักดิ์ อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่ง

² กุลดา เกษบุญชู มีด, ความขัดแย้งทางการเมืองไทย : ข้ามไปให้พ้นพลวัตภายใน (กรุงเทพฯ: มูลนิธิ 14 ตุลาฯ, 2552) หน้า 109.

เป็นบุคคลที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไว้วางพระทัยให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยที่คณะรัฐบาลส่วนใหญ่เป็นผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งในรัฐบาลทหารเดิมเกือบทั้งหมด³

เอกอัครราชทูตสหรัฐฯ ยังได้แสดงความเห็นว่า ประเทศไทยไม่น่าจะมีการเปลี่ยนแปลงแนวทางในการดำเนินนโยบายต่างประเทศในระยะนี้ เนื่องจากรัฐบาลมิได้มีการกำหนดเป้าหมายใดๆ ที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุ อีกทั้งนายกรัฐมนตรีสัญญาจะได้ประกาศอย่างชัดเจนแต่แรกว่า รัฐบาลชุดนี้จะเป็นเพียงรัฐบาลชั่วคราว ที่จะทำหน้าที่ในการบริหารประเทศไปจนกว่าจะมีการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ในขณะที่ในส่วนของกองทัพ พลเอกถนอม กวีสระ ได้แสดงออกอย่างเปิดเผยว่าสนับสนุนรัฐบาลสัญญา ทำให้บรรดาผู้นำทหารไม่กล้าที่จะออกมาดำเนินการใด ๆ และในขณะเดียวกัน ถนอมก็ได้ให้อำนาจแก่ทหารและตำรวจในการรักษาความสงบเรียบร้อยในกรณีที่มีการประท้วงต่างๆ ซึ่งทำให้สถานการณ์ในภาพรวมของประเทศอยู่ในความสงบเรียบร้อย⁴

นอกจากสถานเอกอัครราชทูตสหรัฐฯ ประจำประเทศไทยแล้ว หน่วยสืบราชการลับ ซี.ไอ.เอ. ในประเทศไทย ก็เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่ประเมินว่า รัฐบาลไทยหลัง 14 ตุลาฯ ไม่น่าจะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อการดำเนินยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ดังจะเห็นได้จากรายงานของ ซี.ไอ.เอ.⁵ ที่ได้กล่าวถึงนายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรีของไทย หลัง 14 ตุลาฯ ว่า มีภูมิหลังด้านกฎหมายที่ดี และเคยเป็นหัวหน้าผู้พิพากษาศาลฎีกาของไทยมาก่อน นอกจากนี้ การที่สัญญาเป็นที่ชื่นชมในหมู่นิสิตนักศึกษา น่าจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เขาได้รับเลือกโดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทั้งนี้ การแต่งตั้งสัญญาเป็นนายกรัฐมนตรี น่าจะเป็นการแต่งตั้งชั่วคราวเพื่อให้นิสิตนักศึกษามีความสงบ อย่างไรก็ตาม ซี.ไอ.เอ. ไม่แน่ใจว่า กองทัพมีความคิดเห็นอย่างไรต่อการแต่งตั้งสัญญา โดยกองทัพอาจให้การยอมรับเป็นการชั่วคราวเพื่อให้สถานการณ์มีความสงบ จากนั้นก็อาจจะแสวงหาสายสัมพันธ์ทางการเมืองกับกลุ่มผู้นำอื่นๆ ต่อไป ซี.ไอ.เอ. ยังไม่มีข้อมูลของฝ่ายผู้นำทหารเดิมคือ ถนอม และประภาส นอกจากข้อมูลในเบื้องต้นว่า มีทหารอยู่หลายกลุ่มที่สนับสนุนผู้นำในรัฐบาลเดิมนั่นคือ นอกจากกลุ่มของถนอม – ประภาสแล้ว ก็มีกลุ่มของ ณรงค์ กิตติขจร บุตรชายของ

³ NARA, AAD. Declassified/Released US Department of State EO Systemic Review, June 30, 2005, subject “The Internal Political Situation in Thailand after Eight Weeks of the Sanya Government,” Kintner to SECSTATE WASHDC, December 13, 1973.

⁴ Ibid.

⁵ CIA-RDP85T0087T00875R00110160022-5. Intelligence Memorandum. “Thailand :Situation Report as of 1630 EDT”. October 14, 1973.

ถนอม ซึ่งออกมามีบทบาทในการประท้วงช่วงแรกๆ และอาจจะมียุทธศาสตร์มากขึ้นเมื่อกองพันที่ 11 ของเขาได้เข้ามาอยู่ในเมือง ส่วนฝ่ายที่อยู่ตรงกันข้ามคือ กลุ่มของผู้บัญชาการทหารสูงสุดคือพลเอกกฤษณ์ สีวะรา⁶

ประเด็นสำคัญในรายงานฉบับนี้คือ จี.ไอ.เอ. มองว่า นายกรัฐมนตรีสัญญาเป็นผู้สนับสนุนสหรัฐฯ (pro-US) อย่างเปิดเผย และผู้ซึ่งได้เคยกล่าวไว้ว่า การมีฐานทัพสหรัฐฯ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความสำคัญต่อการปกป้องประเทศไทยจากอิทธิพลของคอมมิวนิสต์ ซึ่งสอดคล้องกับผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ดังนั้น จี.ไอ.เอ. จึงคาดว่าสัญญาจะสนับสนุนนโยบายต่างประเทศพื้นฐานของไทยที่ใช้มากกว่า 20 ปีต่อไป อย่างไรก็ตาม จี.ไอ.เอ. ได้ตั้งข้อสังเกตว่า สัญญาอาจต้องทำงานภายใต้แรงกดดันในประเทศ ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ สื่อมวลชน รวมทั้งปัญญาชนและนิสิต – นักศึกษา ที่จะกดดันให้มีการถอนกำลังสหรัฐฯ ออกจากประเทศไทยเร็วขึ้น⁷

นอกจากโครงสร้างของรัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ ที่ยังคงประกอบด้วยกลุ่มผู้นำในรัฐบาลชุดก่อน 14 ตุลาคม ที่เป็นมิตรกับสหรัฐฯ ปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้หน่วยงานของสหรัฐฯ ในประเทศไทย ทั้งสถานเอกอัครราชทูตสหรัฐฯ และจี.ไอ.เอ. ประเมินว่า โครงสร้างการเมืองไทยหลัง 14 ตุลาคม จะไม่มีผลต่อเสถียรภาพทางการเมือง และไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินนโยบายของสหรัฐฯ คือการที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวยังคงดำรงตำแหน่งประมุขของประเทศ และได้ทรงเข้ามามีบทบาทในการเมืองไทยหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม โดยเอกอัครราชทูตสหรัฐฯ ได้ตั้งข้อสังเกตว่า การที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีสัญญาฯ โดยได้ทรงออกประกาศทางโทรทัศน์รวมการเฉพาะกิจด้วยพระองค์เอง เป็นการแสดงถึงการมีบทบาททางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอย่างชัดเจน⁸ ในขณะที่ จี.ไอ.เอ. ได้ให้ความสำคัญกับการที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีบทบาทสำคัญในการจัดตั้งประกาศแต่งตั้งสมัชชาแห่งชาติ (National General Assembly) ประกอบด้วยสมาชิกทั้ง 2,346 คน จากทุกสาขาอาชีพ รวมทั้งทหาร ซึ่งสหรัฐฯ มองว่า เป็นความพยายามที่จะกระจายการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการเมือง

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ NARA, AAD. Declassified/Released US Department of State EO Systemic Review, June 30, 2005, subject “The Internal Political Situation in Thailand after Eight Weeks of the Sanya Government,” Kintner to SECSTATE WASHDC, December 13, 1973.

ระบอบพลเรือน ขึ้นมาซ้อนกับสภานิติบัญญัติเดิมที่แต่งตั้งโดยรัฐบาลทหาร ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2515 และยังมีได้มีวาระสิ้นสุด อาจจะมองได้ว่าเป็นความพยายามที่จะกระจายการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการเมืองระบอบพลเรือน และทรงมีพระราชกฤษฎีกายุบสภา เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2516 การเข้ามามีบทบาททางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ในการแต่งตั้ง เป็นสิ่งที่แม้แต่นายกรัฐมนตรีสัญญา ธรรมศักดิ์ ก็ไม่ทราบมาก่อน อย่างไรก็ตาม การที่พลเอกกฤษณ์ สีวะรา ได้ออกมาให้คำแนะนำก่อนหน้านั้นเป็นเวลา 1 วันว่า สมาชิกทหารของสภานิติบัญญัติเดิมควรลาออกเพื่อแสดงถึงความรักชาติ แสดงว่า เขาน่าจะรู้ล่วงหน้า และสนับสนุนแผนของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และพลเอกกฤษณ์ สีวะรา ทำให้เอกอัครราชทูตสหรัฐฯ มองว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นบุคคลที่สำคัญที่สุดที่จะมีอำนาจในการตัดสินใจ กองทัพควรจะเข้ามามีบทบาททางการเมืองหรือไม่ โดยหากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวแสดงความไม่มั่นใจในตัวนายกรัฐมนตรีสัญญาขึ้นมาเมื่อใดก็ตาม ก็จะเป็นการส่งสัญญาณในแง่กฤษฎณ์ทันที อย่างไรก็ตาม การที่กฤษณ์ได้แสดงท่าทีที่ชัดเจนในการให้การสนับสนุนรัฐบาลสัญญา และกำกับดูแลกองทัพมิให้เข้ามามีบทบาทแทรกแซงการเมือง ในขณะที่ตัวเขาเองก็ได้แสดงเจตจำนงอย่างชัดเจนที่จะไม่เข้ามามีบทบาททางการเมือง ก็เป็นการแสดงให้เห็นได้ว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมิได้มีพระประสงค์ให้ทหารเข้ามามีบทบาทในรัฐบาลพลเรือนชุดนี้¹⁰

⁹ Central Intelligence Bulletin. CIA-RDP79T00975A025800110001-3. "Thailand: The King's appointment on December 10 of a broadly based assembly that will choose a new national legislature should solidify public support for the Sanya government," December 17, 1973.

¹⁰ Ibid.

ยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ในช่วงหลัง 14 ตุลาคม

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในส่วนนำของบทนี้ ยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ต่อประเทศไทย ในช่วงหลัง 14 ตุลาคม ยังคงเป็นยุทธศาสตร์ที่ต่อเนื่องจากช่วงหลังการลงนามในข้อตกลงปารีส คือ การรักษาองค์กำลังสหรัฐฯ ในประเทศไทย และกองกำลังทางอากาศที่ย้ายมาจากไซ่ง่อนมา อยู่นครพนมไว้เพื่อการป้องปรามการละเมิดข้อตกลงปารีส และรักษาบทบาทของตนในฐานะ มหาอำนาจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไว้ต่อไป ตลอดจนรักษาการเข้าถึงฐานทัพในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งฐานทัพอุดตะเกาเพื่อดำเนินปฏิบัติการต่างๆ รวมทั้งการบินลาดตระเวน และการใช้ประโยชน์จากค่ายรามสูร ซึ่งเป็นสถานีส่งและรับข่าวสารทางทหารที่สำคัญของสหรัฐฯ ในเอเชีย ทั้งนี้ ในส่วนของฐานทัพ อุดตะเกา สหรัฐฯ ต้องการใช้เพื่อสนับสนุนการขยายฐานทัพที่กำลังก่อสร้างอยู่ ณ หมู่เกาะดิเอโก การ์เซีย ในมหาสมุทรอินเดีย ซึ่งจะเป็นการเชื่อมเส้นทางคมนาคมทางอากาศระหว่าง คล้ากฟิลด์ (Clark Field) กับดิเอโก การ์เซีย (Diago Garcia) กล่าวคือ ในการขนส่งกองกำลังทางอากาศและปฏิบัติการลาดตระเวน จากฐานทัพของสหรัฐฯ ในฟิลิปปินส์ ไปยังดิเอโก การ์เซีย นั้น จำเป็นจะต้องหยุดพักเติมน้ำมันระหว่างทาง ซึ่งฐานทัพอุดตะเกาเป็นสถานที่ที่เหมาะสมที่สุด¹¹

ถึงแม้ว่าสหรัฐฯ จะไว้วางใจกับรัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ ในระดับหนึ่ง แต่ในอีกแง่หนึ่ง ผู้กำหนดนโยบายของสหรัฐฯ ก็มองเห็นถึงบทบาทของพลังสังคมใหม่ ๆ ที่เข้ามามีบทบาทในการเมืองไทย ซึ่งจะมีผลกระทบต่อเนื่องในระยะยาว และอาจทำให้สหรัฐฯ จำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนแนวทางในการดำเนินยุทธศาสตร์ สิ่งที่สหรัฐฯ วิตกคือ การที่กลุ่มนิสิตนักศึกษา โดยศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (ศนท.) มีความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการกับรัฐบาล และได้รับเชิญจากรัฐบาลให้ร่วมให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญที่กำลังร่างขึ้น ผู้กำหนดนโยบายที่วอชิงตันมองว่านี่เป็นสิ่งที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในประเทศไทย และอาจจัดการได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อกลุ่มนักศึกษาหัวก้าวหน้าเริ่มได้รับข้อมูลข่าวสารต่างๆ ที่นำไปสู่ความรู้สึกต่อต้านสหรัฐฯ มากขึ้นเรื่อย ๆ อย่างไรก็ตาม พวกเขายังพอเบาใจจากข้อเท็จจริงที่ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีความสัมพันธ์อันดีกับนิสิตนักศึกษา กระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐฯ ประเมินว่า น่าจะสามารถควบคุมสถานการณ์ได้¹²

¹¹ “ฐานทัพสหรัฐฯ จะยังอยู่ในไทย เตรียมต่อรองรัฐบาลใหม่,” ประชาชาติไทย (10 กุมภาพันธ์ 2519): 4.

¹² DNSA, KT 00858. October 19, 1973.

นอกจากพลังสังคมหลัง 14 ตุลาคม แล้ว ผู้กำหนดนโยบายสหรัฐฯ ยังได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับอำนาจในการกำหนดนโยบายต่างประเทศในรัฐบาลพลเรือนของไทยว่า การที่ผู้นำทหารที่เป็นทั้งผู้นำรัฐบาล และกองทัพ ต้องพ้นจากอำนาจ และอำนาจในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศอาจถูกเปลี่ยนมือมาสู่ผู้นำในรัฐบาลพลเรือนนั้น ทำให้กระทรวงการต่างประเทศของไทยมีโอกาสมากขึ้นในการเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ และอาจส่งผลให้ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงแนวโน้มนโยบายต่างประเทศเป็นแนวทางที่เป็นกลางในระยะยาว ปฏิบัติของคิสซิงเจอร์เมื่อได้รับรายงานเกี่ยวกับเหตุการณ์ 14 ตุลาคม คือ ในที่สุดแล้ว รัฐบาลไทยจะดำเนินนโยบายที่เป็นกลาง¹³ ทว่า เราอาจมองได้ว่า นี่คือการคาดการณ์ถึงอนาคตในระยะยาว อย่างไรก็ดีตาม สำหรับในระยะเฉพาะหน้า คือช่วงปี พ.ศ. 2516-2518 นี้ ผู้กำหนดนโยบายของสหรัฐฯ ยังคงมองว่า ประเทศไทยจะไม่เปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ และสหรัฐฯ จะสามารถทำงานกับรัฐบาลชุดใหม่ของไทยได้ โดยใช้ช่องทางในการติดต่อหลักที่สหรัฐฯ เคยใช้มาแต่เดิม คือ กองบัญชาการทหารสูงสุด ดังจะเห็นได้จากรายงานการประชุมของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ ได้แก่ เฮนรี คิสซิงเจอร์ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม ไม่นานนัก ได้มีการกล่าวถึงผู้หนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการติดต่อสื่อสารระหว่างสหรัฐฯ และกองทัพไทย ได้แก่ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เสนาธิการทหารบก¹⁴ เขาเป็น ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการประสานการดำเนินนโยบายของสหรัฐฯ ในประเทศไทย คือ เอกอัครราชทูตวิลเลียม คินท์เนอร์ ก็มักใช้วิธีเข้าหาหรือกับเกรียงศักดิ์โดยตรง หรือในบางครั้ง เกรียงศักดิ์ได้เข้าไปพบเจ้าหน้าที่ในสถานทูตสหรัฐฯ เพื่อรายงานสถานการณ์ต่าง ๆ ดังจะเห็นได้จากภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม เมื่อ เกรียงศักดิ์ได้เข้ามาหาหรือกับสหรัฐฯ ในวันที่ 25 ตุลาคม 2516 ต่อสถานการณ์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และบทบาทของสหรัฐฯ ในภูมิภาค (American presence) เกรียงศักดิ์ได้แสดงท่าทีอย่างชัดเจนว่า ต้องการให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรมของการเจรจาที่สามารถนำเสนอต่อสาธารณะ เกรียงศักดิ์ได้แจ้งแก่สหรัฐฯ ว่า ในขณะที่ช่วงเวลานั้น ฝ่ายไทยจะไม่กดดันให้สหรัฐฯ ถอนทหารออกจากประเทศไทยมากไปกว่านี้ แต่อยากให้ทางสหรัฐฯ ส่งรายงานสถานการณ์ในกัมพูชาและลาวให้แก่ไทย เพื่อที่รัฐบาลจะสามารถสื่อสารกับสาธารณชนไทยได้ว่า การที่กองกำลังทหารสหรัฐฯ ยังคงต้องอยู่ในประเทศไทยต่อไปนั้น เป็นเพราะสถานการณ์ในประเทศเหล่านี้ยังไม่เป็นที่น่าไว้วางใจ รวมทั้งเพื่อให้

¹³ Ibid.

¹⁴ DNSA, KT 00847. "Secretary's Staff Meeting, October 15, 1973," October 16, 1973.

สามารถกล่าวได้ว่า สหรัฐฯ และไทย ได้หารือและแลกเปลี่ยนข้อมูลกันอย่างต่อเนื่องในประเด็นนี้¹⁵

การประเมินสถานการณ์ของสถานทูตสหรัฐฯ ที่ได้เสนอรายงานกลับไปยังกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐฯ สำหรับช่วงปี พ.ศ. 2517- 2518 นั้น สะท้อนให้เห็นว่า กำลังทหารสหรัฐฯ ในประเทศไทย ยังคงมีความสำคัญอย่างมากในการรักษาเสถียรภาพในอินโดจีน ดังนั้น สหรัฐฯ จึงมีความจำเป็นต้องรักษากำลังพลโจมตีทางอากาศไว้ในระดับปัจจุบัน จนพ้นช่วงฤดูแล้ง หรือหลังเดือนมีนาคม 2518 หลังจากนั้น เอกอัครราชทูตสหรัฐฯ เสนอให้ทบพวนสถานะ และความต้องการกำลังพลในประเทศไทย ก่อนเดือนพฤษภาคม 2517 และแจ้งต่อกระทรวงการต่างประเทศว่า รัฐบาลไทยประสงค์จะหารือเรื่องนี้กับสหรัฐฯ อย่างต่อเนื่อง โดยควรมีการหารือในลักษณะของแผนระยะยาว ทั้งนี้ ในเรื่องการจัดการกำลังทหารสหรัฐฯ ในประเทศไทย ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่ผู้กำหนดนโยบายของสหรัฐฯ สนใจนั้น ทูตสหรัฐฯ เห็นว่า เป็นเรื่องของผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ที่จะต้องหยิบยกประเด็นเรื่องการถอนทหารขึ้นมาพูดก่อน เพื่อมิให้ดูเหมือนว่า สหรัฐฯ ถูกไทยเชิญออกไป ซึ่งจะเป็นการเสื่อมเสียเกียรติภูมิ และจะทำให้เวียตนามเหนือเข้าใจผิด¹⁶

กรณีผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจของสหรัฐฯ ในประเทศไทย และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น เอกอัครราชทูตสหรัฐฯ เห็นว่า แม้ว่าในขณะนี้จะมีไม่มากนัก แต่ก็เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ อย่างรวดเร็วกว่าในภูมิภาคอื่นๆ ทำให้สหรัฐฯ ยังคงต้องรักษาการเข้าถึงทรัพยากรในภูมิภาคนี้ รวมทั้งเส้นทางการขนส่งในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก และมหาสมุทรอินเดีย ตลอดจนอ่าวเปอร์เซียเอาไว้ ดังนั้น สหรัฐฯ จึงควรให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ไทย โดยผ่านธนาคารโลก (World Bank หรือ International Bank for Reconstruction and Development) และธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank) เพิ่มขึ้นด้วย¹⁷

¹⁵ DNSA, KT 00409. October 25, 1973. Cited in Kullada Kesboonchoo Mead. “The Cold War and Thai Democratisation,” (paper presented at the Inaugural Nicholas Tarling Conference on SEA Studies, Furama Waterfront Hotel, Singapore, November 9-10, 2009).

¹⁶ NARA, AAD. Declassified/Released US Department of State EO Systemic Review, June 30, 2005, no subject, Kintner to SECSTATE WASHDC, January 30, 1974.

¹⁷ Ibid.

จะเห็นว่า สหรัฐฯ จำเป็นที่จะต้องได้รับความร่วมมือจากไทยในทางยุทธศาสตร์ ทั้งในระยะใกล้ คือการคงกองกำลังในประเทศไทยต่อไป ส่วนในระยะยาวนั้น สหรัฐฯ ต้องการคงค่ายรามสูร และการใช้อู่ตะเภาเพื่อรักษาบทบาทในภูมิภาคต่อไป สหรัฐฯ ไม่เห็นอุปสรรคต่อการดำเนินยุทธศาสตร์ดังกล่าวในเวลานั้น นอกเหนือไปจากบทบาทกระทรวงต่างประเทศของไทยที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก

บริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปในทัศนะของสหรัฐฯ

บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศของไทยในมุมมองของสหรัฐฯ

การเปลี่ยนแปลงบริบทความสัมพันธ์ไทย – สหรัฐฯ ที่สำคัญ เกิดจากการเปลี่ยนแปลงบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งภายหลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาฯ ได้พยายามเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ รวมทั้งการปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศบางประการ โดยอ้างว่าเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในอินโดจีน เช่น การดำเนินการให้สหรัฐฯ ถอนกำลังออกจากประเทศไทย และการปรับความสัมพันธ์กับสาธารณรัฐประชาชนจีน¹⁸ นี่คือนุมมองผู้กำหนดนโยบายของสหรัฐฯ ต่อบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศของไทยที่สะท้อนในเอกสารการประชุมของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ในระยะเวลาต่อมา ซึ่งได้ประเมินท่าทีของกระทรวงการต่างประเทศไทยในลักษณะนี้ว่า อาจเป็นผลสืบเนื่องมาจากขุนเคื่องที่ถูกผู้นำทหารลดบทบาทลงในสมัยของรัฐบาลทหาร การที่ผู้นำทหารมีบทบาทเหนือกว่ากระทรวงฯ ในการดำเนินความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ กระทรวงการต่างประเทศในรัฐบาลพลเรือน จึงต้องการเปลี่ยนแปลงแนวทางในการดำเนินนโยบายต่างประเทศให้เหมาะสมยิ่งขึ้น กับสถานการณ์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นใหม่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทั้งนี้ สหรัฐฯ มองว่าการดำเนินการในลักษณะนี้ของกระทรวงการต่างประเทศของไทย เป็นความพยายามที่จะช่วงชิงอำนาจในการกำหนดนโยบายต่างประเทศมาจากทหาร โดยได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผู้มีแนวคิดชาตินิยมในประเทศไทย แต่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล หรือข้าราชการ จึงไม่น่าจะสามารถแทนที่อิทธิพลของทหารในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศได้เร็วนัก¹⁹

¹⁸ DNSA, KT 01869, April 1, 1974.

¹⁹ DNSA, KT 01515. Memorandum of Conversation. March 4, 1975.

ท่าทีของกระทรวงการต่างประเทศ ที่ต้องการปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับความสัมพันธ์ไทย – สหรัฐฯ ได้แก่ การที่นายจรัญพันธุ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้ออกมาแถลงในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ 2517 เกี่ยวกับฐานทัพสหรัฐฯ ที่ยังคงมีอยู่ในประเทศไทยว่า มีไว้เพื่อให้เวียดนามเหนือเห็นว่าไม่ควรล่วงละเมิดข้อตกลงปารีสเท่านั้น และไทยจะไม่ยินยอมให้สหรัฐฯ ใช้ฐานทัพโดยพลการอีกต่อไปโดยไม่ขออนุญาตจากคณะรัฐมนตรีไทยก่อน ไม่ว่าในอดีตจะเคยทำมาอย่างไร ผู้สื่อข่าวได้สอบถามเจ้าหน้าที่ทหารเกี่ยวกับการปฏิบัติของสหรัฐฯ ก่อน 14 ตุลาคม และได้รับคำตอบว่า สหรัฐฯ จะใช้วิธีการติดต่อยังสถานทูตสหรัฐฯ ในประเทศไทย ซึ่งจะแจ้งมายังกองบัญชาการทหารสูงสุดของไทยก่อน จากนั้นจึงออกคำสั่งทิ้งระเบิดไปยังสนามบินอู่ตะเภา หรือฐานทัพอื่น ๆ ²⁰ อีกกรณีหนึ่ง ในช่วงเดือนกรกฎาคม 2517 ซึ่งมีผู้พบเห็นว่ามีเครื่องบินจากฐานทัพที่อู่ตะเภาไปบินลาดตระเวนที่มหาสมุทรอินเดีย กระทรวงการต่างประเทศได้เสนอให้นายกรัฐมนตรีเรียกเอกอัครราชทูตสหรัฐฯ เข้าพบเกี่ยวกับกรณีดังกล่าว เพราะถือว่าเป็นการละเมิดข้อตกลงปารีสที่ระบุให้สหรัฐฯ ใช้ฐานทัพในประเทศไทย เพื่อปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับสงครามอินโดจีนเท่านั้น ²¹ ภายหลังการพบปะดังกล่าว รัฐบาลสหรัฐอเมริกา ก็ได้มีแถลงการณ์สั่งห้ามมิให้เครื่องบินสหรัฐฯ บินจากฐานทัพอู่ตะเภา ไปสู่มหาสมุทรอินเดีย โดยให้เหตุผลว่า การบินดังกล่าวขัดกับหลักการความเป็นกลาง และสันติภาพในมหาสมุทรอินเดีย และด้วยเหตุผลทางการเมืองเพื่อลดคำวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการใช้ฐานทัพสหรัฐฯ สำหรับโจมตีในอินโดจีน นี่คือนโยบายที่ทำให้เจ้าหน้าที่ระดับสูงในสภาความมั่นคงของสหรัฐฯ ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวโน้มที่บ่งบอกว่า ประเทศไทยน่าจะกำลังเปลี่ยนแปลงไปสู่แนวนโยบายต่างประเทศที่เป็นกลางมากยิ่งขึ้นหรือไม่ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่สหรัฐฯ ได้หารือกับกระทรวงกลาโหมแล้ว และเห็นว่าควรส่งโทรเลขถึงฝ่ายไทยเพื่อเป็นการทดสอบเจตนารมณ์ว่า จะมีความยืดหยุ่นในเรื่องปฏิบัติการของสหรัฐฯ ในแง่ของการบินลาดตระเวนจากสนามบินคลาร์กฟิลด์ (Clark Field) ในฟิลิปปินส์ ไปยังฐานทัพของสหรัฐฯ บนเกาะดิเอโก การ์เซีย (Diago Garcia) ในมหาสมุทรอินเดีย โดยจอดพักเติมน้ำมัน แต่ไม่จอดประจำ ที่สนามบินอู่ตะเภา ซึ่งมีตำแหน่งที่ตั้งอยู่ระหว่างฐานทัพทั้งสอง โดยเห็นว่า ถ้าสหรัฐฯ

²⁰ “ไทยไม่ให้สหรัฐฯ ใช้ฐานทัพโดยพลการอีกต่อไป ทิ้งระเบิดอินโดจีนต้องขออนุญาต คร.ม. ก่อน,” ประชาธิปไตย (23 กุมภาพันธ์ 2517) : 1.

²¹ “สหรัฐฯ ผิดข้อตกลง ไทยไม่พอใจ เรียกทูตต่อว่า,” ประชาธิปไตย (14 กรกฎาคม 2517) : 1.

กดดันประเทศไทยมากเกินไป ประเทศไทยก็จะแข็งข้อต่อสหรัฐฯ เกี่ยวกับปฏิบัติการในอินโดจีน แต่ถ้าไม่ดำเนินการตอบโต้อะไรเลย ก็จะกลายเป็นว่าสหรัฐฯ มีท่าทีที่อ่อนเกินไปต่อไทย²²

เอกอัครราชทูตสหรัฐฯ ประจำประเทศไทย ได้รายงานในเรื่องนี้ว่า การสั่งห้ามบินลาดตระเวนดังกล่าว เป็นข้อเสนอของกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งได้ดำเนินการในเรื่องนี้ร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม นายกรัฐมนตรี และพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ โดยมีได้หารือกับกองทัพ และพลเอกถนอม สี่พระยา รวมทั้งหัวหน้าเหล่าทัพอื่น ๆ และไม่ได้รับการนำมาหารือกับคณะรัฐมนตรี หรือสภาความมั่นคงแห่งชาติก่อน ทำให้นายทหารระดับสูงหลายคน โดยเฉพาะถนอม ไม่พอใจอย่างมากที่มีการดำเนินการเช่นนี้โดยที่ไม่ได้รับการหารือ ในขณะที่กระทรวงการต่างประเทศให้ความสำคัญแก่การประกาศครั้งนี้มาก โดยถือว่าการหารือ เป็นการประกาศอิสรภาพ (“declaration of independence”) จากสหรัฐฯ ซึ่งได้ครอบงำประเทศไทยมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2²³

แน่นอนว่าท่าที และการดำเนินการที่ขัดกับยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ของกระทรวงการต่างประเทศของไทย จะเป็นที่ยึดตามองของหน่วยงานผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ ซึ่งมุมมองของที่ประชุมกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐฯ เห็นว่า การดำเนินนโยบายในลักษณะนี้ของกระทรวงการต่างประเทศของไทย เป็นการสะท้อนถึงแนวคิดเชิงชาตินิยม ที่เป็นไปในทางเดียวกันกับการแสดงออกของนิสิตนักศึกษา และสื่อมวลชนในประเทศไทย แต่สวนทางกันกับแนวคิดของผู้นำทหารที่สหรัฐฯ มีความสัมพันธ์ด้วยในระยะที่ผ่านมา²⁴

²² DNSA, KT01251, July 16, 1974.

²³ NARA, AAD. Declassified/Released US Department of State EO Systemic Review, June 30, 2005, subject “US Indian Ocean Patrols from Utapao,” Kintners to SECSTATE WASHDC, July 23, 1974.

²⁴ DNSA, KT 01869, April 1, 1974.

ที่ประชุมกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ มองว่า การดำเนินการของกระทรวงการต่างประเทศของไทย เป็นผลมาจากความพยายามปรับตัวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ภายนอกที่เปลี่ยนแปลงไป และความรู้สึกไม่สบายใจกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศในลักษณะที่พึ่งพิงกับสหรัฐฯ ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ดังนั้น ผู้กำหนดนโยบายของสหรัฐฯ ควรต้องมีความตระหนักถึงความเปลี่ยนแปลงนี้ ซึ่งน่าจะดำเนินไปอีกในระยะเวลาอย่างน้อย 3-5 ปี แม้ว่าฝ่ายไทยน่าจะพยายามรักษาความสัมพันธ์อันดีกับสหรัฐฯ แต่เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะที่แตกต่างจากในอดีต โดยพยายามดำเนินนโยบายต่อประเทศต่าง ๆ ในลักษณะที่เป็นกลาง และสร้างความเชื่อมั่นในตนเองในระดับภูมิภาค (a sense of regional self-confidence)²⁵

อย่างไรก็ดี ประเทศไทยน่าจะดำเนินนโยบายในลักษณะที่ขัดโยงกับผลประโยชน์ของชาติในลักษณะนี้ต่อไป ซึ่งเป็นผลมาจากภาวะที่เพิ่มขึ้นในภาวะหลังสงคราม (the fruits of maturity in the post war era) ที่ทำให้ไทยมีความคิดว่าจะสามารถมองโลก และตัดสินใจได้ด้วยตนเอง ซึ่งคิสซิงเจอร์มองว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นจากมุมมองในลักษณะนี้คือการมองดังกล่าวไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของสหรัฐฯ²⁶ อย่างไรก็ตาม ทั้งคิสซิงเจอร์ และเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ต่างก็เห็นพ้องกันในแง่ที่ว่า การเปลี่ยนแปลงนโยบายเป็นแนวทางที่เป็นกลางของประเทศไทยนั้น เป็นผลมาจากความหวาดระแวงในความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ และความพยายามที่จะผูกสัมพันธ์กับประเทศอื่นก่อนที่จะตัดความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ อย่างไรก็ดี ในที่สุดแล้ว ผู้นำของสหรัฐฯ ก็ได้แสดงออกอย่างชัดเจนว่า สหรัฐฯ ไม่ได้มีผลประโยชน์ใด ๆ ในการที่จะคงกำลังไว้ในประเทศไทยในระยะยาว²⁷

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

สำหรับมุมมองของหน่วยงานของสหรัฐฯ ในประเทศไทย สถานเอกอัครราชทูตสหรัฐฯ ประจำประเทศไทย ได้ให้ความเห็นว่า สหรัฐฯ ไม่ควรมีปฏิกิริยาโต้ตอบที่รุนแรงเกินไปต่อการดำเนินการของไทย ซึ่งจะทำให้เกิดการต่อต้านกิจกรรมอื่น ๆ ของสหรัฐฯ ในประเทศไทยเพื่อสนับสนุนนโยบายที่สหรัฐฯ จะดำเนินการในมหาสมุทรอินเดีย โดยนักศึกษาและสื่อมวลชนในประเทศไทย อาจมีการออกมาประท้วงว่าอธิปไตยของไทยถูกล่วงละเมิด ซึ่งจะทำให้รัฐบาลไทยอาจออกมาประกาศว่า ไม่สามารถนิ่งเฉยต่อกระแสวิกฤตได้ และสหรัฐฯ ก็อาจไม่ได้รับอนุญาตให้ทำการบินในมหาสมุทรอินเดียอีก นอกจากนี้ เอกอัครราชทูตสหรัฐฯ ยังคงเห็นว่า ในการติดต่อกับฝ่ายไทย สหรัฐฯ ไม่สามารถละทิ้งฝ่ายทหารหรือพลเรือนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ เนื่องจากทั้งสองฝ่ายต่างก็มีความสำคัญกับผลประโยชน์ของสหรัฐฯ และหากสหรัฐฯ จำเป็นต้องใช้ฐานทัพในประเทศไทยในการดำเนินยุทธศาสตร์ในมหาสมุทรอินเดีย ก็จะต้องพยายามทำให้ฝ่ายไทยเข้าใจว่า การบินไปมหาสมุทรอินเดียของสหรัฐฯ จะเป็นประโยชน์ต่อความมั่นคงของไทย²⁸

อย่างไรก็ตาม หน่วยงานอื่นของสหรัฐฯ ได้แก่ สภาความมั่นคงแห่งชาติ และกระทรวงกลาโหมมิได้มีท่าทีเป็นมิตร สภาความมั่นคงของสหรัฐฯ เห็นว่า การดำเนินนโยบายต่างประเทศในลักษณะนี้ของประเทศไทย และหลาย ๆ ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นการดำเนินนโยบายในลักษณะเอาแต่ใจตัวเอง (“spoiled brat”) ของประเทศที่เคยอยู่ภายใต้การดูแลของสหรัฐฯ ซึ่ง สหรัฐฯ ได้ให้พันธสัญญากับประเทศเหล่านี้ไว้ และหากดำเนินการใดๆ ที่ไม่เป็นไปตามพันธสัญญาเหล่านั้นแม้เพียงเล็กน้อย ประเทศเหล่านี้ก็จะออกมาเรียกร้องว่าไม่ได้รับการดูแลจากสหรัฐฯ ซึ่งในส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการที่ประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ตีความพันธสัญญาของสหรัฐฯ ในแง่มุมที่แคบเกินไป โดยมุ่งแต่มูลค่าของตัวเงินงบประมาณสนับสนุนที่สหรัฐฯ ให้ต่อประเทศของตน มากกว่าที่จะมองยุทธศาสตร์ในภาพกว้าง การที่ประเทศต่าง ๆ เหล่านี้รวมทั้งประเทศไทย มีมุมมองที่คับแคบเช่นนี้เกี่ยวกับผลประโยชน์ของชาติของตนเอง จะนำไปสู่การดำเนินนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาอย่างมาก

²⁸ NARA, AAD. Declassified/Released US Department of State EO Systemic Review, June 30, 2005, subject “US Indian Ocean Patrols from Utapao,” Kintners to SECSTATE WASHDC, July 23, 1974.

นอกจากบริบทความสัมพันธ์ไทย – สหรัฐฯ ที่เปลี่ยนแปลงไปแล้ว สหรัฐฯ ยังได้มีการประเมินประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อการรักษาเสถียรภาพทางการเมืองในประเทศไทย ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่มีความสำคัญต่อผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ในประเทศไทยนั้น ปัญหาเหล่านี้ได้แก่ ปัญหาการเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็ว ในขณะที่ที่ดินทำกินกำลังจะหมดไป และเกษตรกรไทยก็ไม่ได้มีเทคโนโลยีในการเกษตรที่ก้าวหน้าเพียงพอ อุตสาหกรรมป่าไม้ก็ได้ผลน้อยลง ในขณะที่แรงงานในเมืองก็เริ่มมีความต้องการ และข้อเรียกร้องเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตมากขึ้น ซึ่งรัฐบาลไม่น่าจะสามารถตอบสนองได้ ดังนั้นจึงเป็นที่คาดการณ์ว่า น่าจะมีการประท้วงเกี่ยวกับปัญหาเศรษฐกิจในประเทศไทยช่วงปี พ.ศ. 2517 -2518 โดยเฉพาะเกี่ยวข้องกับการเรียกร้องของแรงงาน ที่เริ่มตระหนักถึงผลดีของการดำเนินการเรียกร้องในรูปแบบของสหภาพเป็นครั้งแรก²⁹ ประเด็นเหล่านี้อาจไม่ส่งผลต่อนโยบายต่างประเทศโดยตรง แต่การที่รัฐบาลพลเรือนหลัง 14 ตุลาฯ มีความจำเป็นต้องจัดการกับปัญหาในประเทศหลายประการ ก็เป็นปัจจัยที่ทำให้นายกรัฐมนตรีสัญญา ธรรมศักดิ์ มีแนวโน้มที่จะดำเนินนโยบายต่างประเทศไปตามข้อเสนอแนะของกระทรวงการต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งสหรัฐฯ จะต้องจับตามองข้อเสนอในหลาย ๆ ประเด็นที่อาจไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของสหรัฐฯ³⁰

²⁹ CIA-RDP79B01737A002400040001-1. No date given.

³⁰ Central Intelligence Bulletin. CIA-RDP79T00975A02550009001-9. “Thailand : The new government’s foreign policy statements do not portend any early sharp departures in Thailand’s relationship with the US,” November 2, 73.

ขบวนการนิสิตนักศึกษา

สำหรับพลังสังคมที่มีบทบาทสำคัญในการตั้งคำถามต่อบทบาทของสหรัฐฯ ในระยะนี้ได้แก่ ขบวนการนิสิตนักศึกษานั้น สหรัฐฯ มิได้มองว่าจะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงที่จะส่งผลกระทบต่อการค้ามนุษย์ศาสตร์ของตนได้ในระยะนี้ เนื่องจากความขัดแย้งภายในขบวนการฯ เอง และการสนับสนุนของประชาชนที่ลดน้อยลง รายงานของ ซี.ไอ.เอ. ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2518³¹ ได้วิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบันของขบวนการนักศึกษาในประเทศไทย และระบุว่า พลัง และอิทธิพลของนิสิตนักศึกษาไทยอยู่ที่จุดสูงสุด ในช่วงปี พ.ศ. 2515 – ปลายปี พ.ศ. 2516 และมีชื่อเสียงไปทั่วโลก จากการที่ทำให้รัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร พ้นจากอำนาจไปเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2516 จนทำให้ผู้สังเกตการณ์ทั้งหลายต่างมองว่า นิสิตนักศึกษาที่ไม่เคยมีบทบาททางการเมืองมาก่อนนั้น จะเป็นตัวแสดงใหม่ที่สำคัญในฉากการเมืองไทย อย่างไรก็ตาม การประเมินดังกล่าวเป็นความจริงเฉพาะในช่วงแรก ๆ ของรัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ เนื่องจากเมื่อมองในแง่ของการกำหนดและดำเนินนโยบายแล้ว ปรากฏว่า แม้ตัวนายกรัฐมนตรีสัญญา เอง จะให้ความสนใจกับความคิดเห็นของนักศึกษาเป็นอย่างมาก แต่ด้วยศักยภาพของรัฐบาลที่ถูกจำกัดด้วยปัญหาภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ และข้อจำกัดของกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างๆ ที่ต้องขึ้นอยู่กับรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง และข้าราชการ ทำให้ข้อเสนอของนิสิตนักศึกษาไม่ได้รับการตอบสนองจากรัฐบาลอย่างเป็นรูปธรรมมากนัก ในขณะที่ในระดับประชาชนทั่วไปก็สนับสนุนนิสิตนักศึกษาน้อยลง

รายงานของซี.ไอ.เอ.ฉบับนี้ยังได้วิเคราะห์ถึงสถานการณ์ของศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นองค์กรหลักของการเคลื่อนไหวของนิสิตนักศึกษา ว่าได้ก้าวมาสู่ยุคตกต่ำ จนกระทั่งไม่สามารถเลือกเลขาธิการคนใหม่ได้ตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2517 โดยหมู่ผู้นำนักศึกษาที่เคยนำฝูงชนนับพันบนท้องถนน เกิดความขัดแย้งกันในเชิงอุดมการณ์อย่างแหลมคม และแม้ว่าจะได้มีการกำหนดวันเลือกตั้งแล้วคือวันที่ 12 มกราคม 2518 แต่ก็ไม่มีผู้สมัครลงรับเลือกตั้ง อีกเรื่องหนึ่งที่น่าอับอายเช่นกัน คือข่าวที่ออกมาเมื่อเดือนธันวาคม 2517 ว่า เจริญชัยของ สนท. ได้ขยอกเงินจำนวนกว่า 28,000 เหรียญสหรัฐฯ (ประมาณ 644,000 บาท ที่อัตราแลกเปลี่ยน 1 เหรียญสหรัฐฯ = 23 บาท ในปี พ.ศ. 2517) ซึ่งเป็นข่าวลงหน้าหนึ่งของหนังสือพิมพ์ และทำให้ขบวนการนิสิตนักศึกษาถูกวิพากษ์วิจารณ์ไปทั่ว³²

³¹“The Thai Student Movement – A Current Assessment,” CIA-RDP79T00865A000100280001-

1. Approved for release 2005/08/01. January 13, 1975.

³² Ibid.

อย่างไรก็ตาม สาเหตุที่ขบวนการนักศึกษาเสื่อมอิทธิพลลงนั้นมีมากกว่าการหนีโกง แต่เกิดจากการที่สังคมไม่มีความเห็นอกเห็นใจให้กับขบวนการนิสิตนักศึกษาอีกต่อไป เพราะเห็นว่า ข้อเสนอของนิสิตนักศึกษาไม่สามารถให้ทางเลือกที่จะมาแทนที่ระบอบการเมืองเก่าที่ถูกล้มไปได้ กล่าวคือ ประชาชนไทยต้องการให้นิสิต นักศึกษา และปัญญาชนในมหาวิทยาลัยเสนอแนะแนวทางในการนำการเมืองให้แก่ประเทศ แต่กลับมีแต่การประท้วงของนิสิตนักศึกษาที่เพิ่มขึ้น และบางครั้งมีความรุนแรงจนทำให้กรุงเทพอยู่ในสถานการณ์ตึงเครียดเกือบจะตลอดปี พ.ศ. 2517 ซึ่งเป็นการสะสมความรู้สึกไม่พอใจของสาธารณชน ทำให้รู้สึกว่าอดทนไม่ได้มากขึ้นเรื่อย ๆ กับการเคลื่อนไหวของนิสิตนักศึกษา อย่างไรก็ตาม จี.ไอ.เอ.ยังคงมองว่ากลุ่มนิสิต นักศึกษา ยังคงเป็นกลุ่มพลังสังคมขนาดใหญ่ที่ไม่อาจละเลยได้โดยสิ้นเชิง และหากมีปัจจัยใดที่จะทำให้นักศึกษารวมกันเป็นหนึ่งได้ อีก พวกเขาก็จะเป็นพลังสำคัญในการเมืองภายในประเทศ และถ้าได้รับการสนับสนุนจากชาวนา และสหภาพแรงงาน การเคลื่อนไหวนี้ก็อาจจะเป็นภัยต่อรัฐบาลได้³³ อย่างไรก็ตาม การที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นบุคคลที่สหรัฐฯ มองว่าเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการให้การสนับสนุนพลังที่จะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงได้ มิได้มีมติว่าจะให้การสนับสนุนข้อเรียกร้องของนักศึกษา ดังจะเห็นได้จากการกล่าวถ้อยแถลงของสัญญา ซึ่งในหลาย ๆ ครั้งมีการอ้างอิงถึงความคิดเห็นของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวต่อสถานการณ์การประท้วงของนิสิตนักศึกษาด้วย พระองค์ทรงพระราชดำริว่า นิสิตนักศึกษาควรจะยุติการประท้วงบนท้องถนน และกลับไปทำหน้าที่ของตนเองในชั้นเรียน ก็น่าจะทำให้สหรัฐฯ สามารถวางใจได้ในระดับหนึ่งว่า นิสิตนักศึกษายังไม่ใช่กลุ่มพลังสังคมที่จะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงได้มากนัก³⁴

³³ "Thailand : Students are again causing political tension to rise in Bangkok," CIA-RDP79T00975A028000010014-5 Approved for release 2006/03/1," January 13, 1975.

³⁴ Central Intelligence Bulletin. CIA-RDP79T00975A026000150001-6 Approved for Release 2004/07/08. January 23, 1974.

การวิเคราะห์ของสหรัฐฯ สอดคล้องกับนักวิชาการชยอนันต์ สมุทรวานิช และเดวิด มอแรลล์³⁵ เขาทั้งสองตั้งข้อสังเกตว่า การที่เกิดความขัดแย้งขึ้นในหมู่ผู้นำ สนท. ซึ่งประกอบด้วยสถาบันการศึกษา 9 สถาบัน ภายในระยะเวลาเพียง 3 สัปดาห์ หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาฯ โดยคณะผู้บริหาร สนท. ได้ลาออก ในขณะที่กลุ่มนิสิต นักศึกษาอื่น ๆ ก็ได้แตกแยกกันออกเป็นกลุ่มย่อย ๆ อีกหลายกลุ่ม ทำให้นิสิต – นักศึกษา อาจไม่ใช่กลุ่มพลังสังคมที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงดังเช่นที่เคยทำมาในช่วงก่อนเหตุการณ์ 14 ตุลาฯ ได้อีก แม้กระนั้น นิสิตนักศึกษาก็นับเป็นกลุ่มพลังสังคมที่สำคัญที่มีบทบาทในการตั้งคำถามต่อการดำเนินงานของรัฐบาล และหน่วยงานภาครัฐฯ โดยเฉพาะในแง่ที่เกี่ยวข้องกับการเปิดโอกาสให้สหรัฐฯ เข้ามาแทรกแซงกิจการภายในของไทย ดังจะเห็นได้จากกรณีจดหมายปลอมของซี.ไอ.เอ เป็นกรณีที่ทำให้นักศึกษาและประชาชนโดยทั่วไปหันมาให้ความสนใจแก่บทบาทของสหรัฐฯ และกองทัพในประเทศไทย รวมทั้งในการกระตุ้นพลังสังคมกลุ่มอื่น ๆ ในสังคมไทย ได้แก่ กลุ่มแรงงาน และชาวนา ซึ่งได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาเศรษฐกิจ และเริ่มตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องออกมาเรียกร้องความเป็นธรรมทางสังคม โดยการสนับสนุนของกลุ่มนิสิต นักศึกษา ซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจนเมื่อเกิดเหตุการณ์ที่เป็นที่สนใจของคนในสังคม เช่น กรณีวินาศกรรมบ้านนาทราย กรณีดังแดง และกรณีจลาจลแยกพลลาไชย

³⁵ Morell, David and Samudavanija, Chai-anan. Political Conflicts in Thailand: Reform, Reaction and Revolution. (Cambridge, Massachusetta : Oegeschlager, Gunne & Hain, Publishers. Inc, 1981) pp. 150 – 152.

ปัญหาความสัมพันธ์ไทย – สหรัฐฯ

แม้ว่าภาพรวมของผู้นำไทย และยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ จะยังคงเป็นภาพของความต่อเนื่องจากช่วงก่อนเหตุการณ์ 14 ตุลาฯ แต่บทบาทของพลังสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มของนิสิต นักศึกษา และปัญญาชน ที่ได้หันมาให้ความสนใจกับประเด็นความสัมพันธ์ไทย – สหรัฐฯ โดยเฉพาะเมื่อเกิดเหตุการณ์ที่สะท้อนให้เห็นถึงการแทรกแซงของสหรัฐฯ ในการเมืองไทย และปัญหาของกำลังสหรัฐฯ ในประเทศไทย รวมทั้งการที่กระทรวงการต่างประเทศของไทย ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการกลุ่มหนึ่งที่ไม่พอใจแนวทางในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของผู้นำทหาร ที่มีความใกล้ชิดกับสหรัฐฯ มากเกินไป ได้พยายามเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายต่างประเทศมากขึ้น ก็ได้ส่งผลกระทบต่อการดำเนินยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ซึ่งทำให้ผู้กำหนดนโยบายสหรัฐฯ ไม่สามารถละเลยได้

กรณีจดหมายปลอมของซี.ไอ.เอ.

กรณีสำคัญกรณีแรกในสมัยรัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ ที่เป็นการกระตุ้นให้สังคมไทยหันมาให้ความสนใจกับบทบาทของสหรัฐฯ ในการแทรกแซงการเมืองไทยนั้น เกิดขึ้นหลังจากที่รัฐบาลสัญญาเข้าบริหารประเทศได้ไม่ถึง 1 เดือน คือ กรณีที่หน่วยสืบราชการลับ ซี.ไอ.เอ. ได้หยั่งท่าทีรัฐบาลไทย ด้วยการอ้างชื่อผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ระดับหัวหน้า ติดต่อขอหยุดยิงกับรัฐบาล โดยได้ส่งจดหมายถึงรัฐบาล รวมทั้งส่งเวียนไปที่หนังสือพิมพ์ 5 ฉบับ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ คือ ประชาธิปไตย บางกอกโพสต์ บางกอกเวิลด์ สยามรัฐ และเดอะ เนชั่น จดหมายดังกล่าวลงวันที่ 5 ธันวาคม 2516 และประทับตราไปรษณีย์ต้นทางจังหวัดสกลนคร มีข้อความทำนองเสนอเงื่อนไขขอเจรจาทำการหยุดยิงกับรัฐบาลชุดใหม่ของไทย และลงนามนายจาร์ส (ไม่แจ้งนามสกุล) ซึ่งในภายหลัง ทางหนังสือพิมพ์ประชาธิปไตยได้ทำการตรวจสอบจนปรากฏความจริงว่า จดหมายดังกล่าวถูกส่งมาจากบ้านเลขที่ที่เป็นสถานที่ทำงานของซี.ไอ.เอ.³⁶

³⁶ “หน่วยสืบราชการลับสหรัฐฯ “ลวง” ไทย – ทูตแถลง “เสียใจ,” ประชาธิปไตย (6 มกราคม 2517): 1.

สื่อมวลชนไทยยังได้ตั้งคำถามกับหน่วยราชการที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับสหรัฐฯ คือกองกำลังป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์ (กอ. รมน.) ซึ่ง พลเอกสายหยุด เกิดผล ผู้อำนวยการ ก็ได้ออกมาให้ข่าวว่า การดำเนินการดังกล่าวของ ซี.ไอ.เอ. เป็นการละเมิดข้อตกลง และจะเสนอต่อหัวหน้าซี.ไอ.เอ. ให้เลิกดำเนินการในลักษณะนี้ ในขณะที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมของไทยในขณะนั้นคือ ทวี จุลละทรัพย์ ได้ออกมาแก้ต่างให้กับสหรัฐฯ ว่า การกระทำดังกล่าวของซี.ไอ.เอ. เป็นการกระทำเฉพาะบุคคล³⁷ และนายกรัฐมนตรีสัญญา ธรรมศักดิ์ ของไทย ได้เชิญเอกอัครราชทูตสหรัฐฯ เข้าพบ เพื่อขอให้ยุติการดำเนินการใดๆ ที่เรียกได้ว่าเป็นการแทรกแซงกิจการภายในของไทยทั้งหมด³⁸

ส่วนนิสิตนักศึกษานั้น ธีรยุทธ บุญมี ได้นำขบวนการนิสิต นักศึกษา และประชาชนจำนวนนับหมื่นคนไปประท้วงที่สถานทูตสหรัฐฯ เพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนตัวเอกอัครราชทูตสหรัฐฯ คือนายวิลเลียม คินท์เนอร์ ซึ่งเคยเป็นอดีตทหารอเมริกันในซี.ไอ.เอ. และได้มีการนำพวงหรีดไปวางที่สถานเอกอัครราชทูตสหรัฐฯ ประจำประเทศไทย เพื่อประณามการแทรกแซงไทยของ ซี.ไอ.เอ.³⁹ นอกจากนี้ กลุ่มนิสิต นักศึกษา ยังได้ยื่นแถลงการณ์ต่อนายกรัฐมนตรีสัญญา ธรรมศักดิ์ เพื่อให้ดำเนินการในเรื่องดังกล่าว⁴⁰ ในขณะที่ที่จังหวัดเชียงใหม่ กลุ่มนิสิตนักศึกษา ก็ได้ประท้วงจับไล่เอกอัครราชทูตสหรัฐฯ ในงานเลี้ยงรับรองที่ทางมหาวิทยาลัยเชียงใหม่จัดขึ้น⁴¹ อย่างไรก็ตาม เอกอัครราชทูตสหรัฐฯ กล่าวว่าไม่สามารถทำตามข้อเรียกร้องดังกล่าวได้ เนื่องจากต้องเป็นผลจากการเจรจาระหว่างรัฐบาลไทยกับสหรัฐฯ เท่านั้น และพลเอกกฤษณ์ สีวะรา ได้ออกมามีบทบาทในการไกล่เกลี่ยโดยเสนอว่า จะได้หารือกับเอกอัครราชทูตสหรัฐฯ เป็นการส่วนตัวในภายหลัง⁴²

³⁷ “ทวีเชื่อว่าซี.ไอ.เอ. ไม่แทรกแซงไทย,” ประชาธิปไตย (12 มกราคม 2517) : 1.

³⁸ “นายกฯ เชิญทูตสหรัฐฯ พบให้ซี.ไอ.เอ. ยุติการแทรกแซง,” ประชาธิปไตย (18 มกราคม 2517) : 1.

³⁹ “สายหยุดว่า ซีไอ เอ ผิดข้อตกลง – จะเสนอให้เลิก ศูนย์นิสิตฯ ร่วม ปช. ปช. แถลงการณ์ให้รัฐบาลจัดการ,” ประชาธิปไตย (7 มกราคม 2517) : 1.

⁴⁰ “นศ. – อาจารย์ทุกกลุ่มพบนายกให้จัดการ ซี.ไอ.เอ. ว่าสหรัฐฯ และคนอเมริกันในไทยต้องรับผิดชอบ,” ประชาธิปไตย (8 มกราคม 2517) : 1.

⁴¹ “น.ศ. เชียงใหม่เผารธงชาติสหรัฐฯ ไ้ทูต – ซี.ไอ.เอ. – ทหารอเมริกัน,” ประชาธิปไตย (11 มกราคม 2517) : 1.

⁴² “ธีรยุทธนำขบวนนับหมื่นประท้วงซี.ไอ.เอ. โทรเลขถึงรัฐสภาสหรัฐฯ ให้เปลี่ยนทูตวันนี้,” ประชาธิปไตย (10 มกราคม 2517) : 1.

การเปิดเผยข้อเท็จจริงกรณีจดหมายปลอมดังกล่าวโดยสื่อมวลชนไทย ได้ก่อให้เกิดกระแสความตื่นตัวในหมู่สื่อมวลชน และกลุ่มนิสิต นักศึกษา ปัญญาชน ที่ได้ตั้งคำถามเกี่ยวกับความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างสหรัฐฯ และไทย โดยที่เจ้าหน้าที่ระดับสูงของไทย ได้รับผลประโยชน์จากซี.ไอ.เอ. จึงได้เอื้อให้สหรัฐฯ เข้ามาแสวงหาประโยชน์และแทรกแซงกิจการภายในของไทยมาโดยตลอด สื่อมวลชนได้รายงานกรณีดังกล่าว และอ้างว่า นายทหารชั้นผู้ใหญ่ได้ให้สัมภาษณ์ว่าซี.ไอ.เอ. ได้เข้ามาแทรกแซงกิจการภายในของไทยมาโดยตลอด⁴³ ในขณะที่เจ้าหน้าที่ตำรวจระดับสูงก็ได้ออกมาให้ข่าวว่า ตำรวจตระเวนชายแดน (ตชด.) ก็เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนนับสิบล้านจากซี.ไอ.เอ. เพื่อการฝึกสอนวิชาการรบให้ทหารลาว⁴⁴

กรณีวินาศกรรมบ้านนาทราย

กรณีที่สำคัญอีกกรณีหนึ่งที่เกิดขึ้นในระยะแรกของการทำงานของรัฐบาลสัญญา ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของนิสิตนักศึกษา ในการตั้งคำถามต่อการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐฯ ที่ได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกา คือ กอ. รমন. รวมทั้งการกระตุ้นและสนับสนุนประชาชนในชนบทให้ออกมาเรียกร้องความเป็นธรรมให้แก่ตนเอง ได้แก่ กรณีการก่อวินาศกรรมที่หมู่บ้านนาทราย ต. ชุมพูน อ. บึงกาฬ จ. หนองคาย เมื่อเช้าวันที่ 24 มกราคม 2517 ซึ่ง กอ. รমন. แถลงว่าเป็นปฏิบัติการกวาดล้างผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ อย่างไรก็ตาม เมื่อนายธีรยุทธ บุญมี ในฐานะผู้ประสานงานกลุ่มประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (ปช. ปช.) ได้ลงพื้นที่ไปตรวจสอบข้อเท็จจริง ก็พบว่าการเผาทำลายหมู่บ้านดังกล่าวเป็นการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ภาครัฐฯ โดยชาวบ้าน นาทรายหลายสิบคนยืนยันว่า เป็นฝีมือของเจ้าหน้าที่ อ.ส. และตำรวจตระเวนชายแดน ที่เผาบ้านเรือนของชาวบ้านจำนวนกว่า 106 หลังคาเรือน⁴⁵

⁴³ “เลขบวณการสืบราชการลับสหรัฐฯ ในไทย เจ้าหน้าที่ชั้นสูงไทย 9 คน รายงานนายกฯ,” ประชาธิปไตย (9 มกราคม 2517) : 1.

⁴⁴ “ตำรวจชั้นผู้ใหญ่ไทยทำงานให้ซี.ไอ.เอ. ใช้อำนาจแย่งผลประโยชน์นับสิบ ๆ ล้าน,” ประชาธิปไตย (18 มกราคม 2517) : 1.

⁴⁵ “แฉเบื้องหลังโคมติ – เผาหมู่บ้านนาทราย ปช.ปช. ยืนยัน,” ประชาธิปไตย (14 มกราคม 2517) : 1.

ในเวลาต่อมา กระทรวงมหาดไทยได้ออกมาแถลงแก้ไขข่าวว่า กรณีวินาศกรรมบ้านนาทราย เป็นการปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่ กับผู้ก่อการร้าย⁴⁶ ในขณะเดียวกัน พลเอกสายหยุด เกิดผล ผอ. กอ. รমন. ได้เดินทางไปดูสถานที่เกิดเหตุ และเห็นว่าอาจเป็นการกระทำเกินกว่าเหตุของเจ้าหน้าที่ และเจ้าหน้าที่ที่ถูกระบุตัวว่าเป็นผู้เผาหมู่บ้านได้พยายามขอความเห็นใจ ว่าต้องทำงานปราบคอมมิวนิสต์อย่างโดดเดี่ยว ชาวบ้านไม่ให้ความร่วมมือ รวมทั้งได้พยายามชี้ให้เห็นหลักฐานว่าชาวบ้านนาทรายเป็นคอมมิวนิสต์จริง และยังคงสู้กับเจ้าหน้าที่ ทำให้จำเป็นต้องดำเนินการปราบปรามดังกล่าวโดยการชี้ให้นักข่าวเห็นหลุมและร่องดินที่ชาวบ้านขุดไว้ว่า เป็นบังเกอร์ที่ขุดไว้เพื่อยังต่อสู้กับเจ้าหน้าที่ และบ้านที่ยังไม่ถูกเผาว่าเป็นบ้านของผู้ก่อการร้าย⁴⁷

ในส่วน of ชาวบ้านนาทราย ซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากการก่อวินาศกรรมเผาหมู่บ้านนั้น พช. พช. ได้นำชาวบ้านจำนวน 64 คน มาชุมนุมที่ท้องสนามหลวงเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น⁴⁸ ซึ่งต่อมาปรากฏว่า ชาวบ้านนาทรายที่ลงมาให้ปากคำที่กรุงเทพฯ ไม่ยอมกลับไปอยู่บ้านชั่วคราวที่เจ้าหน้าที่สร้างให้ เนื่องจากกลัวว่าเจ้าหน้าที่จะกลับแกล้ง พร้อมทั้งให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า เจ้าหน้าที่เคยสังหารชาวบ้านเพียงเพราะสงสัยว่าเป็นผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์⁴⁹

หลักฐานสำคัญที่แสดงให้เห็นว่า กรณีบ้านนาทรายได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกรุงเทพฯ กับชนบทอย่างรุนแรง คือ การให้ข้อมูลเกี่ยวกับกรณีบ้านนาทรายที่แตกต่างกันอย่างชัดเจนระหว่างฝ่ายเจ้าหน้าที่ภาครัฐ และคนกรุงเทพฯ บางกลุ่มที่หวาดกลัวภัยคอมมิวนิสต์ รวมทั้งสมาชิกบางส่วนของสภานิติบัญญัติ ที่เห็นด้วยการสังหารชาวบ้านนาทรายถ้าเป็นผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์จริง กับชาวบ้าน ทำให้ธีรยุทธ บุญมี ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับกรณีบ้านนาทรายว่า เป็นเหตุการณ์สำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงการแบ่งฝักฝ่ายในสังคมไทย ระหว่างกลุ่มที่ไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลง หรือกลุ่มอนุรักษนิยม ซึ่งทุกครั้งที่มีความพยายามจะแสวงหา

⁴⁶ วิสา คัญทัพ. “นาทราย : แผนอุบายของทรราชยุคใหม่,” ประชาธิปไตย (16 กุมภาพันธ์ 2517) : 4.

⁴⁷ “บันทึกจากนาทรายของ “ประชาธิปไตย,” ประชาธิปไตย (14 มกราคม 2517) : 3.

⁴⁸ “ชาวบ้านนาทราย 64 คน เปิดโปงผู้เผาหมู่บ้านต่อหน้าประชาชนนับหมื่นที่สนามหลวง,” ประชาธิปไตย (21 กุมภาพันธ์ 2517) : 1.

⁴⁹ “ชาวบ้าน ไม่ยอมกลับไปอยู่บ้านนาทรายอีก เจ้าหน้าที่เคยสังหารชาวบ้านเพียงแต่สงสัย,” ประชาธิปไตย (2 มีนาคม 2517) : 1.

ความจริงเกี่ยวกับกรณีใด ๆ ที่เกิดขึ้น ก็จะขัดแย้งข้อหาคอมมิวนิสต์ให้เสมอไป กับกลุ่มที่เชื่อว่า ความเปลี่ยนแปลง และการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม เป็นสิ่งที่จำเป็นจะต้องเกิดขึ้น⁵⁰

กรณีบ้านนาทรายนี้ นับว่ามีความคล้ายคลึงกับ **กรณีถึงแดง** ซึ่งได้เกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2515 เมื่อปรากฏหลักฐานว่า ในการปราบปรามผู้ก่อการร้ายในเขตจังหวัดพัทลุง ที่เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2509 และปะทุหนักเมื่อครั้งเหตุการณ์ที่จอมพลถนอม กิตติขจร ทำรัฐประหารตัวเอง คำว่า ‘ถึงแดง’ นั้นหมายถึงวิธีการที่เจ้าหน้าที่ กอ.รมน. ใช้ในการสังหารชาวบ้านที่สงสัยว่าเป็นคอมมิวนิสต์ด้วยการจับเผาทั้งเป็นในถึงแดง ผู้ที่ถูกสังหารด้วยวิธีนี้ ในช่วงเดือนตุลาคม 2515 เท่าที่นักศึกษาได้ลงพื้นที่สอบถามเป็นระยะเวลา 4 วัน มีประมาณ 34 คน ซึ่งยังคงเป็นประเด็นที่นักศึกษายังคงตั้งคำถามต่อรัฐบาลอยู่เช่นกัน⁵¹

กรณีจลาจลแยกพลับพลาย

อีกกรณีหนึ่งที่อาจมิได้เกี่ยวข้องกับสหรัฐฯ โดยตรง แต่สะท้อนให้เห็นถึงความระแวงแคลงใจของสื่อมวลชน และปัญญาชนไทยเกี่ยวกับการแทรกแซงของสหรัฐฯ โดยเฉพาะในแง่ของการก่อให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในสังคมไทย เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐฯ คือ ตำรวจ จำเป็นต้องใช้ความรุนแรงในการปราบปราม จนอาจเป็นเหตุให้รัฐบาลสูญเสียความชอบธรรม และสหรัฐฯ จะได้ฉวยโอกาสเข้ามาแทรกแซงการเมืองไทยเพื่อให้ได้รัฐบาลที่ตนเองต้องการ ได้แก่ **กรณีจลาจลแยกพลับพลาย** เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2517 ซึ่งตรงกับวันชาติของสหรัฐฯ

กรณีจลาจลดังกล่าว เกิดจากการปะทะกันระหว่าง ประชาชน และเจ้าหน้าที่สถานีตำรวจพลับพลาย เวลาประมาณ 24.00 น. ของวันที่ 4 กรกฎาคม 2517 ประชาชนได้เผารถตำรวจ และพยายามทำลายโรงพัก โดยที่เจ้าหน้าที่ได้ใช้อาวุธในการยับยั้ง ทำให้มีผู้เสียชีวิต 27 คน สาเหตุคาดว่าเกิดจากแท็กซี่คันหนึ่งได้จอดรถในที่ห้ามจอด เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าไปไล่ให้ไปจอดที่อื่น แท็กซี่คันดังกล่าวไม่ยอม จึงเกิดการต่อล้อต่อเถียงกัน ขึ้น เจ้าหน้าที่ตำรวจสองคนได้กระชากคอคนขับแท็กซี่คันดังกล่าวลงจากรถ และเกิดการต่อสู้กันขึ้น เพื่อนคนขับแท็กซี่ที่เห็นว่าตำรวจกระทำเกินกว่าเหตุ จึงได้ไปเรียกรถที่สถานีตำรวจให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ตำรวจทั้งสอง แต่ทางตำรวจที่สถานีมีท่าทีนิ่งเฉย ทำให้กลุ่มคนขับแท็กซี่ไม่พอใจ และบุกเข้าพัง

⁵⁰ ธีรยุทธ บุญมี. “ไปดูคราบน้ำตาที่นาทรายกันอีกครั้ง,” ประชาธิปไตย (17 มีนาคม 2517) : 2.

⁵¹ เรืองยศ จันทรศิริ. “ดิบลงเขาเผาถึงแดง,” สังคมศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ 13 ฉบับที่ 1 (มกราคม – มีนาคม 2518) หน้า 41 -71.

โรงพัก⁵² ทำให้เกิดเหตุจลาจลลุกลาม จนทำให้รัฐบาลสัญญาต้องประกาศภาวะฉุกเฉิน⁵³ พลเอกฤษณี สีวะรา และนายกรัฐมนตรีสัญญา ธรรมศักดิ์ ต้องเข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเกี่ยวกับเหตุการณ์ความวุ่นวายที่เกิดขึ้น⁵⁴

บทบรรณาธิการของหนังสือพิมพ์ประชาธิปไตยได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับกรณีจลาจลดังกล่าวว่า สะท้อนถึงสภาพอนาธิปไตย ไร้กฎระเบียบ และช่องว่างระหว่างคนในกรุงเทพฯ คนต่างจังหวัด และระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐบาล กับประชาชน ซึ่งไม่เป็นมิตรต่อกัน⁵⁵ ในขณะเดียวกัน บทความจำนวนมากที่ลงตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ประชาธิปไตยในช่วงหลังจากที่เหตุการณ์ดังกล่าวขึ้น ได้มีการตั้งคำถามเกี่ยวกับบทบาทของกลุ่มนิสิต นักศึกษา เนื่องจากได้มีการระบุ แท้ที่จริงต้นเหตุเป็นสมาชิกของ ปช. ปช. และกลุ่มนักศึกษาที่ได้เข้ามาช่วยคลี่คลายสถานการณ์ มาถึงที่เกิดเหตุเร็วเกินไป ทำให้มีผู้มองว่าเป็นแผนของนักศึกษาที่จะก่อให้เกิดความวุ่นวาย⁵⁶ เช่นบทความโดย ค้อน มาลี⁵⁷ และนายกาพย์ ที่ได้ตั้งข้อสังเกตว่า นิสิต นักศึกษามาได้เร็ว น่าจะเป็นการช่วยทำให้เกิดจลาจล เพื่อเป็นเหตุผลให้ตำรวจออกมาปราบปราม ด้วยวิธีรุนแรง ต้องยิงต้องฆ่า และต้องมีคนที่สังขย จึงคาดว่าจะเป็นแผนของสหรัฐฯ เพื่อให้ได้รัฐบาลที่ตนเองต้องการ⁵⁸ ในขณะที่ทางฝ่ายรัฐบาลสัญญานั้น ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีและอธิบดีกรมตำรวจ มองว่ากรณีที่เกิดขึ้นว่าเป็นการกระทำของกลุ่มอันธพาล ซึ่งต้องมีการปราบปราม⁵⁹ ในการตั้งกรรมการขึ้นมาพิจารณาข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าว ได้มีข้อสรุปว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ได้กระทำความเกินกว่าเหตุ แต่เหตุการณ์ที่ลุกลามวุ่นวายเกิดจากอันธพาลที่อยู่บริเวณนั้นเข้าผสมโรง และยุยงให้ประชาชนเดือดแค้น โดยไม่ยอมฟังคำชี้แจงของตำรวจ⁶⁰

⁵² ไม่มีหัวข้อข่าว. ประชาธิปไตย (4 กรกฎาคม 2517) : 1.

⁵³ “รัฐบาลประกาศภาวะฉุกเฉิน,” ประชาธิปไตย (5 กรกฎาคม 2517) : 1.

⁵⁴ “รายงานข่าวของเจ้าหน้าที่,” ประชาธิปไตย (6 กรกฎาคม 2517) : 1.

⁵⁵ “การจลาจลและลักษณะอนาธิปไตย,” ประชาธิปไตย (7 กรกฎาคม 2517) : 3.

⁵⁶ “น.น. ปช. ได้ข้อหาเตรียมก่อจลาจล ระบุ “แท้ที่ต้นเหตุ” เป็นสมาชิก ปช.ปช.,”

ประชาธิปไตย (8 กรกฎาคม 2517) : 1.

⁵⁷ ค้อน มาลี. “อเมริกากับเบื้องหลังความวุ่นวายที่พลับพลาไชย,” ประชาธิปไตย (8 กรกฎาคม 2517):4.

⁵⁸ นายกาพย์. “สถานการณ์ตึงเครียด เล่ห์กลเก่าของกลุ่มชาตินา และจักรพรรดินิยมสหรัฐฯ,” ประชาธิปไตย (8 กรกฎาคม 2517):4.

⁵⁹ “รัฐบาลหนักใจเหตุวุ่นวาย มิมติให้ปราบ “ไม่ไว้หน้า,” ประชาธิปไตย (10 กรกฎาคม 2517):1

⁶⁰ “ค.ร.ม. เห็นชอบตามรายงานกรณีพลับพลาไชย “ตร. ไม่ผิด,” ประชาธิปไตย (16 สิงหาคม 2517):1 .

สิ่งที่เราอาจตั้งข้อสังเกตได้เกี่ยวกับกรณีต่างๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงรัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ เหล่านี้ ได้ก่อให้เกิดปัญหาต่อการดำเนินยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ที่ต้องการคงกองกำลังไว้ในประเทศไทย โดยเฉพาะในแง่ที่มักมีผู้เชื่อมโยงกรณีความวุ่นวายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมกับสหรัฐฯ ทำให้เกิดบรรยากาศของความหวาดระแวง (nervous uncertainty)⁶¹ อย่างไรก็ตาม ผู้กำหนดนโยบายของสหรัฐฯ ก็ยังคงมั่นใจว่า การสนับสนุนของกองทัพ จะทำให้รัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ ยังคงทำหน้าที่บริหารประเทศต่อไปได้ ซึ่งผู้ที่มีบทบาทสำคัญที่สุดได้แก่ พลเอกกฤษณ์ สีวะรา ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ที่เป็นผู้สนับสนุนคนสำคัญทั้งต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และรัฐบาลสัญญา ทั้งนี้ สหรัฐฯ ตั้งข้อสังเกตว่า การสนับสนุนของกฤษณ์ อาจจะขึ้นอยู่กับปัจจัย 3 ประการ คือ การร่างและจัดทำรัฐธรรมนูญให้ทันการณ์ การจัดตั้งรัฐบาลที่มีความรับผิดชอบ และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ และรัฐบาลใหม่จะต้องไม่เข้ามาก้าวล่วงกิจการของทหาร⁶²

การเมืองเรื่องการถอนทหาร

ประเด็นที่สหรัฐฯ สนใจเป็นพิเศษ เนื่องจากเกี่ยวข้องโดยตรงกับความต้องการเชิงยุทธศาสตร์ของตน ได้แก่ การเรียกร้องให้ทหารสหรัฐฯ ออกจากประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ในช่วงต้นปี 2517 ซึ่งถือว่ายังอยู่ในระยะเริ่มต้นการทำงานของรัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ รัฐบาลรวมทั้งตัวนายกรัฐมนตรีเอง ยังมิได้ออกมาแสดงท่าทีว่าจะมีนโยบาย หรือการดำเนินการที่ชัดเจนอย่างไร แต่ปัญหาความสัมพันธ์ไทย-สหรัฐฯ และกระแสกดดันในสังคมไทย ให้ถอนทหารสหรัฐฯ ก็ทำให้ทั้งฝ่ายสหรัฐฯ และไทยเห็นพ้องกันว่า ควรจะต้องมีการนำเสนอต่อสาธารณชนไทยว่าจะมีการถอนทหารสหรัฐฯ ออกไป และจะต้องนำเสนอให้คูดีในสายตาสาธารณชน สถานทูตสหรัฐฯ ได้ประสานงานกับ กองทัพ ผ่านทาง พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นหลัก ดังจะเห็นได้จากบันทึกการหารือร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ทหารของสหรัฐฯ ได้แก่ พลตรีเมลเลน (Mellen) และเอ็มบอฟ (Emboff) กับเกรียงศักดิ์ เกี่ยวกับแผนการถอนทหารกองกำลังพิเศษ (US Special Army Forces) หรือหน่วยรบกรีน เบเรต์ (Green Beret) ของสหรัฐฯ ออกจากประเทศไทย ภายในวันที่ 31 มีนาคม 2517 การที่สหรัฐฯ ถอนกำลังบางส่วนออกจากประเทศไทย ตามนโยบายของเฮนรี คิสซิงเจอร์ ที่ยินยอมให้มีการถอนทหารสหรัฐฯ ออกจากประเทศไทยบางส่วนในช่วงปี 2517 เพื่อลดความกดดันในประเทศไทย

⁶¹ CIA-RDP80B01495R00050022-1 Approved for Release 2005/11/23. "Thailand – September 1974"

⁶² Ibid.

นอกจากกำลังพลแล้ว ยังมีการถอนเครื่องบินEC-121 ที่ไม่ได้ใช้ในการโจมตี และเครื่องบิน C130 ออกจากประเทศไทย ภายใน 1 มิถุนายน 2517 และการดำเนินการถอนกำลังรบของ สหรัฐฯ ในช่วงเดือนพฤษภาคม - ธันวาคม 2517 อย่างไรก็ตาม คิสซิงเจอร์เน้นย้ำว่า สหรัฐฯ จะต้องหารือกับฝ่ายไทยเกี่ยวกับแผนการถอนทหาร และให้หน่วยงานต่าง ๆ ของสหรัฐฯ ที่เกี่ยวข้องกับกองกำลังในประเทศไทย ร่วมกันจัดทำแผนกองกำลังสหรัฐฯ ในไทย ในระยะยาวต่อไป⁶³ เกรียงศักดิ์ในฐานะตัวแทนของฝ่ายไทยได้ตอบรับตามความต้องการของสหรัฐฯ และในขณะเดียวกัน ก็ได้นำเสนอแนวทางที่จะทำให้การดำเนินการดังกล่าว ‘ดูดี’ ในสายตาของสาธารณชนไทย และเป็นการส่งเสริมภาพลักษณ์ของรัฐบาล กล่าวคือ เกรียงศักดิ์เสนอว่า รัฐบาลไทยจะได้แถลงต่อสื่อมวลชน และสาธารณชนไทย เกี่ยวกับการทยอยถอนทหารสหรัฐฯ ออกจากประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2517 ว่า เป็นหลักฐานอย่างเป็นทางการที่รัฐบาลไทย และสหรัฐฯ ได้มีการหารือร่วมกันแล้ว โดยคำนึงถึงสถานการณ์ในอินโดจีนที่ยังมีความไม่แน่นอนสูง รวมทั้งภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ในประเทศที่ยังคงมีอยู่ และอาจทวีความรุนแรงขึ้นหากคอมมิวนิสต์ได้รับชัยชนะในประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้เป็นการเหมาะสมกว่าที่จะทยอยถอนทหารออกไปทีละน้อยแทนที่จะถอนออกไปทั้งหมดในคราวเดียว⁶⁴

จากการหารือดังกล่าวซึ่งเกิดขึ้นในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ 2517 เราจะเห็นได้ถึงความสามารถ และความพยายามของเกรียงศักดิ์ในการประสานประโยชน์ระหว่างสหรัฐฯ และฝ่ายไทย ซึ่งทำให้เขาได้รับความไว้วางใจให้ทำหน้าที่นี้ ดังจะเห็นได้จากการหารือและตกลงกันเกี่ยวกับการที่สหรัฐฯ และไทย จะต้องร่วมกันนำเสนอเรื่องกองกำลังต่อสาธารณชน ซึ่งเกรียงศักดิ์ได้นำเสนอแนวทางที่จะสามารถประสานความต้องการระหว่างสหรัฐฯ และไทยได้ในทันที การแถลงต่อสื่อมวลชนเรื่องการถอนทหารสหรัฐฯ ของรัฐบาลไทย สอดคล้องกับภาพกว้าง ๆ ของนโยบายของรัฐบาลไทยในเรื่องการจัดการกองกำลังของสหรัฐฯ การเห็นด้วยในหลักการที่จะให้ถอนทหารสหรัฐฯ ออกจากประเทศไทยโดยเร็วหลังจากที่สงครามเวียดนามยุติ เพื่อที่จะได้เร่งฟื้นฟูความสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้านในอินโดจีน ในระยะแรกนั้น ได้มีการลดขนาดของกองกำลังทหารอเมริกันในไทยที่มีอยู่จำนวน 35,000 คน และเครื่องบิน

⁶³ H.A. Kissinger. National Security Decision Memorandum 249 to the Secretary of Defense, the Director of Central Intelligence and the Deputy Secretary of State. Subject “U.S. Deployment in Thailand,” March 23, 1974.

⁶⁴ NARA, AAD. Declassified/Released US Department of State EO Systemic Review, June 30, 2005, subject “Withdrawal of US Army Special Forces Thailand,” Kintner to SECSTATE WASHDC 888, February 23, 1974.

รบ 600 ลำ ลดขนาดลงเหลือเพียง 25,000 คน และเครื่องบินรบ 350 ลำ โดยที่นายจรรยาวัณ อิศรางกูร ณ อยุธยา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในรัฐบาลสัญญา ได้แถลงอย่างชัดเจนว่า ฐานทัพ และทหารอเมริกันจำนวนหนึ่งยังจำเป็นต้องประเทศไทย เพื่อป้องกันไม่ให้เวียดนามเหนือละเมิดข้อตกลงหยุดยิง ในขณะที่พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ รัฐมนตรีช่วยฯ ก็ได้แสดงความเห็นที่สอดคล้องกันว่า กำลังทหารสหรัฐฯ และฐานทัพในประเทศไทย ยังคงมีความจำเป็นต้องการป้องกันประเทศจากภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์ ดังจะเห็นได้จากการให้สัมภาษณ์กับ นสพ. บางกอกโพสต์ฉบับวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2517 ว่า ไทยจะขอให้สหรัฐฯ ถอนทหารออกจากประเทศทันทีที่แน่ใจในความปลอดภัยในสถานการณ์ของประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะในกัมพูชา⁶⁵

ในขณะที่ในฝ่ายของสหรัฐฯ นั้น คิสซิงเจอร์ก็ได้แจ้งต่อสถานทูต และสถานกงสุลของสหรัฐฯ ในประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียง และเอเชียแปซิฟิก เกี่ยวกับ แผนการถอนทหารสหรัฐฯ ออกจากประเทศไทยว่า อยู่ระหว่างการเจรจากับรัฐบาลไทย ฝ่ายไทยได้มีข้อเรียกร้องให้สหรัฐฯ เริ่มต้นถอนทหารอีกครั้งในวันที่ 15 พฤษภาคม 2517 และให้ดำเนินการจนแล้วเสร็จในปี 2517 อย่างไรก็ดี สหรัฐฯ จะยังไม่ถอนทหารตามข้อเรียกร้องดังกล่าวจนกว่า รัฐบาลไทย และรัฐบาลสหรัฐจะได้หารือกันอีกครั้ง โดยที่จะต้องคำนึงถึงสถานการณ์ในอินโดจีนเป็นหลัก รวมทั้งคำนึงถึงความเป็นไปได้ที่จะมีการแจ้งข้อของเวียดนามเหนือในช่วงฤดูแล้ง ซึ่งทำให้จำเป็นต้องเลื่อนการถอนเครื่องบินรบออกไป ทั้งนี้ สหรัฐฯ ยังวางแผนเกี่ยวกับการถอนกำลังหลังจากปี พ.ศ. 2517 เนื่องจากยังคงจะต้องประเมินสถานการณ์ในภูมิภาคต่อไป⁶⁶

⁶⁵ NARA, AAD. Declassified/Released US Department of State EO Systemic Review, June 30, 2005, subject "Chartchai on U.S. Withdrawals and Thai Relations with Communist Countries," Kintner to SECSTATE WASHDC, February 13, 1974.

⁶⁶ NARA, AAD. Declassified/Released US Department of State EO Systemic Review, June 30, 2005, subject "US Force Reduction in Thailand," Kissinger to All East Asian and Pacific Diplomatic Posts, March 30, 1974.

เราสามารถมองได้ว่า บทบาทในขณะนี้ของเกรียงศักดิ์ น่าจะต่อเนื่องมาจากบทบาทของเขาในการติดต่อกับสหรัฐฯ มาโดยตลอดตั้งแต่ก่อน 14 ตุลาคม ในฐานะประธานคณะกรรมการความร่วมมือไทย - สหรัฐฯ ที่แต่งตั้งโดยกองบัญชาการทหารสูงสุด ด้วยความสามารถในการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ นำเสนอข้อเสนอที่เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายไทย และช่วยให้ภาพลักษณ์ของสหรัฐฯ ในไทยดีขึ้นด้วย นอกเหนือจากเรื่องของกองกำลังสหรัฐฯ และการถอนทหารโดยตรงแล้ว เกรียงศักดิ์ยังรับหน้าที่เป็นผู้นำมติดิจจากที่ประชุมคณะกรรมการฯ ในประเด็นอื่น ๆ ไปแจ้งต่อสถานทูตสหรัฐฯ ด้วย เช่น กรณีการจ้างงานในฐานะปฏิบัติการต่างๆ ของสหรัฐฯ ในประเทศไทย ฝ่ายไทยต้องการให้สหรัฐฯ เปลี่ยนมาทำสัญญาจ้างกับบริษัทจดทะเบียนของไทยแทนหลังจากที่บริษัทของสหรัฐฯ ที่ดำเนินการอยู่หมดสัญญา โดยอ้างว่า เพื่อให้บริษัท และแรงงานไทยได้รับประโยชน์จากการที่มีฐานปฏิบัติการของสหรัฐฯ อยู่ในประเทศไทย ซึ่งจะทำให้สาธารณชนไทยมองเห็นว่า การคงอยู่ของกองกำลังสหรัฐฯ ในประเทศไทย เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายไทยมากยิ่งขึ้น⁶⁷ และเมื่อปี พ.ศ. 2518 กองบัญชาการทหารสูงสุดได้เสนอให้บริษัทไทยเข้าทำงานแทนบริษัทสหรัฐฯ ในค่ายรามสูรในการดูแลรักษาเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ อย่างไรก็ตาม ทางสหรัฐฯ ไม่ยอมให้ฝ่ายไทยเข้าไป เนื่องจากถือว่าเป็นความลับสุดยอด⁶⁸

⁶⁷ NARA, AAD. Declassified/Released US Department of State EO Systemic Review, June 30, 2005, subject "Military Contracts : Proposed Transfer of Base Maintenance and Service," Kintner to SECSTATE WASHDC, March 29, 1974.

⁶⁸ “รายงาน “เรดาร์”” ประชาธิปไตย (20 มีนาคม 2519) : 4.

ผู้รับข้อเสนอของเกรียงศักดิ์ในเบื้องต้นคือ เอกอัครราชทูตสหรัฐฯ ประจำประเทศไทย ผู้ซึ่งรายงานกลับไปยังกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐฯ ว่า แม้ว่าข้อเสนอดังกล่าวของเกรียงศักดิ์น่าจะส่งผลดีต่อภาพลักษณ์ของสหรัฐฯ ในประเทศไทย แต่สหรัฐฯ อาจตอบสนองความต้องการในจุดนี้ของไทยได้ยาก เนื่องจากในปี พ.ศ. 2517 หน่วยบัญชาการความช่วยเหลือทางทหารของสหรัฐฯ ในประเทศไทย (Military Assistance Command Thailand – MACTHAI) ได้รับคำขอจากบริษัทของสหรัฐฯ ล่วงหน้าในการที่จะทำสัญญาการลงทุนในประเทศไทยสำหรับปี พ.ศ. 2518 รวมทั้งการทำงานกับกองทัพ และกองทัพอากาศของสหรัฐฯ งานด้านวิศวกรรม การดูแลรักษา และการใช้งานระบบการสื่อสารของสหรัฐฯ แล้วประมาณ 100 คำขอ รวมทั้งการต่อสัญญาในปีต่อ ๆ ไป⁶⁹

การหารือร่วมกันระหว่างเอกอัครราชทูตสหรัฐฯ ประจำประเทศไทย และเกรียงศักดิ์ได้นำไปสู่ข้อสรุปในที่สุดว่า จะได้ดำเนินการในลักษณะที่คล้ายกับที่ได้ดำเนินการไปแล้วในกรณีสัญญาของบริษัทรักษาความปลอดภัยไทย (Thai Security Guard Contract) คือ ให้ผู้ทำสัญญาของสหรัฐฯ จ้างลูกจ้างที่เป็นคนไทย และจำกัดสัญญาจ้างเฉพาะที่เกี่ยวกับการดูแลรักษาและดำเนินระบบการจัดการน้ำ ถนน การก่อสร้างตึก และรั้ว เท่านั้น แต่จะขยายไปสู่ระบบอื่นๆ รวมทั้งระบบการสื่อสารในเวลาต่อไปด้วย⁷⁰

จากความตกลงร่วมกันระหว่างสหรัฐฯ และผู้นำไทย โดยการประสานของเกรียงศักดิ์ดังกล่าว ทำให้เรามองเห็นภาพการถอนทหารสหรัฐฯ ออกจากประเทศไทยในปี พ.ศ. 2517 ซึ่งมีความทับซ้อนที่น่าพอใจในระดับหนึ่งในสายตาของสาธารณชนไทย คือ สหรัฐฯ ได้ถอนกำลังในบางส่วนออกไป อย่างไรก็ตามผู้นำทหารก็ได้พยายามทำให้สาธารณชนรับทราบถึงความสำคัญที่สหรัฐฯ ยังคงต้องรักษากองกำลังบางส่วนในไทยไว้ เช่น พลเอก กฤษณ์ สีวะรา ได้แสดงความไม่เห็นด้วยกับการถอนทหารสหรัฐฯ เนื่องจากสถานการณ์ที่วิกฤตในกัมพูชา ทำให้อันตรายเข้ามาใกล้ประเทศไทยมากขึ้น และเมื่อสถานการณ์ในกัมพูชาที่มีที่ท่าว่าฝ่ายคอมมิวนิสต์จะมีชัย รัฐบาลไทย และสหรัฐฯ ก็ได้ตกลงให้ยุติการถอนทหาร

⁶⁹ NARA, AAD. Declassified/Released US Department of State EO Systemic Review, June 30, 2005, subject “Military Contracts : Proposed Transfer of Base Maintenance and Service,” Kintner to SECSTATE WASHDC, March 29, 1974.

⁷⁰ Ibid.

สหรัฐฯ ออกจากประเทศไทยไว้อีก่อน⁷¹ และรัฐบาลไทยก็ยังยินยอมให้สหรัฐฯ มีปฏิบัติการต่าง ๆ จากฐานทัพในประเทศไทยได้ต่อไปได้ในช่วงปี พ.ศ. 2517 อย่างไรก็ตาม กระทรวงการต่างประเทศของไทยได้พยายามเน้นย้ำหลักการที่ว่า กองกำลังทหารสหรัฐฯ ในประเทศไทยนั้น ทำหน้าที่ด้านความมั่นคงในภูมิภาค และเนื่องจากประเทศไทยเป็นเจ้าของฐานทัพเหล่านี้ หากฐานทัพจะถูกนำไปใช้ในลักษณะอื่นในอนาคต สหรัฐฯ จะต้องหารือ และได้รับการยอมรับจากประเทศไทยเสียก่อน⁷² นี่คือการที่แตกต่างระหว่างกระทรวงต่างประเทศกับกองทัพบกซึ่งเพิ่มความรุนแรงขึ้นเมื่อเวลาผ่านไป

จากรายงานสถานการณ์ และการดำเนินการเบื้องต้นของหน่วยงานของสหรัฐฯ ในประเทศไทยในกรณีการจ้างงาน ในฐานะปฏิบัติการสหรัฐฯ ดังกล่าว ซึ่งทูตสหรัฐฯ จำเป็นต้องยินยอมประนีประนอมกับฝ่ายไทย เจ้าหน้าที่ระดับสูงของสหรัฐฯ จากกระทรวงต่างๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายต่างประเทศ ได้ประชุมหารือร่วมกันเกี่ยวกับสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงในการต่างประเทศของไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2517 และเห็นว่าโดยทั่วไป สหรัฐฯ ยังคงสามารถรักษาผลประโยชน์ของคนในประเทศไทยเกี่ยวกับกองกำลังทหารไว้ได้ โดยการติดต่อผ่านทางเกรียงศักดิ์

กระทรวงกลาโหมของสหรัฐฯ ได้แสดงทัศนคติว่า การลดกำลังของสหรัฐฯ ในประเทศไทย จะขึ้นอยู่กับปัจจัยหลาย ๆ ประการ รวมทั้งปัจจัยการเมืองภายในของไทย สถานการณ์ในอินโดจีน รวมทั้งปัจจัยด้านเศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนาของกำลังพล สหรัฐฯ ควรหารือกับฝ่ายไทยก่อนวันที่ 1 พฤษภาคม 2517 และขอให้รัฐบาลไทยร่วมมือโดยไม่แสดงรายละเอียดการถอนทหารทั้งหมดในขณะนี้ สหรัฐฯ จะได้จัดให้มีการแถลงข่าวร่วมกันระหว่างสหรัฐฯ และไทยต่อไปก่อนที่จะมีการถอนทหารในแต่ละครั้ง และปิดค่ายทหารแต่ละค่ายทั้งนี้ กำหนดการในการถอนทหารสหรัฐฯ มีความยืดหยุ่นและยังอาจเปลี่ยนแปลงได้⁷³ ในขณะที่สภาความมั่นคงของสหรัฐฯ ได้เสนอให้คงกองกำลังจำนวนหนึ่งไว้ในประเทศไทยจนถึงเดือนตุลาคม เพื่อให้รัฐบาลซึ่งกำลังจะเข้ารับตำแหน่งของไทยสามารถอ้างได้ว่า

⁷¹ พวงทอง รุ่งสวัสดิทรัพย์ ภาวิครพันธุ์, สงครามเวียดนาม สงครามกับความจริงของ “รัฐไทย”. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คบไฟ, 2549) หน้า 120-121.

⁷² NARA, AAD. Declassified/Released US Department of State EO Systemic Review , June 30, 2005, subject “Thai Foreign Office Statement on B 52 and Consultations,” Kintner to SECSTATE WASHDC Priority 1941, March 29, 1974.

⁷³ Nixon Presidential Library. NDSM Box H242 NDSM230. State/Defense. Letter to Bangkok/CINCPAC for information. Subject “U.S. Force Reduction in Thailand,” April 21, 1974.

ประสบความสำเร็จในการผลักดันให้ถอนทหารสหรัฐฯ ออกจากประเทศ ทั้งนี้ สภาความมั่นคงเห็นว่า กระทรวงกลาโหมน่าจะยินดีกับข้อเรียกร้องของฝ่ายไทยให้ถอนทหารมากขึ้นในปี พ.ศ. 2517 สิ่งที่สำคัญคือ สหรัฐฯ จะต้องไม่ทำให้เกิดความตระหนกตกใจในประเทศไทย และจะต้องไม่กระทำการใด ๆ ที่จะเป็นการส่งสัญญาณให้เวียดนามเหนือเข้าใจผิดว่าสหรัฐฯ จะถอนตัวจากภูมิภาค⁷⁴

ในขณะเดียวกัน เอกอัครราชทูตสหรัฐฯ ประจำประเทศไทย ได้รายงานมายังกระทรวงการต่างประเทศว่า ได้เข้าหารือกับนายกรัฐมนตรี และผู้บัญชาการทหารสูงสุดของไทยเกี่ยวกับการถอนทหารสหรัฐฯ ทั้งคู่ต่างก็ได้ขอให้สหรัฐฯ ให้ความสำคัญจำเป็นอย่างยิ่งกับการเมืองภายในประเทศไทยที่จะต้องคงกองกำลังอยู่ในไทย ซึ่ง คินท์เนอร์ได้ชี้แจงตอบไปในเบื้องต้นว่า เขายังคงต้องรอนโยบายจากทาง สหรัฐฯ ซึ่งจะได้เจรจากับรัฐบาลไทย แต่อาจจำเป็นต้องอนุญาตให้รัฐบาลไทยประกาศว่าจะมีการถอนทหารในบางกองกำลังออกไปก่อน ทั้งนี้ คินท์เนอร์ได้แจ้งต่อกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐฯ ว่า เขาจะได้นำเรื่องนี้ไปหารือกับเกรียงศักดิ์อีกครั้ง⁷⁵

จะเห็นได้ว่า การตัดสินใจดำเนินนโยบายของสหรัฐฯ เกี่ยวกับการถอนทหารออกจากประเทศไทย ช่วงปี พ.ศ. 2517-2518 ได้ออกมาในรูปของการกระจายการถอนทหารอย่างต่อเนื่องไปทั้งปีนั้น นับว่าเป็นนโยบายที่หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องของสหรัฐฯ ต่างก็เห็นว่าเหมาะสม และสอดคล้องกับสถานการณ์การเมืองในประเทศไทยที่กำลังจะมีการเลือกตั้งขึ้น หากประธานาธิบดีนิกสันตัดสินใจให้มีการถอนกำลังจำนวนมากทั้งหมดในคราวเดียว ก็จะไม่สอดคล้องกับข้อเรียกร้องของฝ่ายไทย โดยเฉพาะกระทรวงการต่างประเทศ ที่คาดว่าจะเรียกร้องให้ถอนทหารเพิ่มขึ้นอีกในปี 2517-2518 ในทางกลับกัน การทยอยถอนทหารจะทำให้รัฐบาลใหม่ของไทยมีผลงานจากการลดจำนวนทหารสหรัฐฯ ในประเทศไทย ในขณะเดียวกัน ก็จะไม่สร้างความตระหนกตกใจให้แก่ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และบรรเทาผลกระทบทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นกับประเทศไทยจากการถอนทหาร รวมทั้งไม่เป็น

⁷⁴Nixon Presidential Library. NDSM Box H242 NDSM230. W.R Smyser. Memorandum for Brent Scowcroft. Subject "Proposed Schedule for Withdrawal of USAF Units from Thailand During 1974," April 26, 1974

⁷⁵NARA, AAD. Declassified/Released US Department of State EO Systemic Review, June 30, 2005, subject "Air Craft Redeployments," Kintner to SECSTATE WASHDC Immediate 2332, April 11, 1974.

การส่งสัญญาณที่ผิดให้เวียดนามเหนือรู้สึกว่าสหรัฐฯ จะถอนกำลังทั้งหมดกลับ โดยไม่สนใจอีกต่อไปว่าจะอะไรจะเกิดขึ้นกับอิน โดจิ้น⁷⁶

ส่วนรัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ได้ออกมาประกาศในเดือนมีนาคม 2517 แก่สาธารณชนว่า จะให้ถอนทหารสหรัฐฯ ก่อนสิ้นปี 2517 ซึ่งเอกอัครราชทูตสหรัฐฯ มองว่า เป็นเพียงการประกาศเพื่อลดความกดดันในประเทศ อันเป็นความกดดันที่เกิดขึ้นจากนิสิต นักศึกษา ที่ยังคงตั้งคำถามในเรื่องของกองกำลัง และฐานทัพสหรัฐฯ ในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง และความกดดันภายในรัฐบาลเองจากกระทรวงการต่างประเทศ การประกาศถอนทหารสหรัฐฯ ครั้งนี้เป็นการแถลงเพื่อให้ประชาชนไทยได้รับรู้ว่า รัฐบาลไทยริเริ่มที่จะให้ถอนทหารสหรัฐฯ เช่นกัน ทั้งนี้ การถอนทหารสหรัฐฯ ตามความตั้งใจของรัฐบาลไทยนั้น จะลดกำลังทหารประมาณ 10,000 คน โดยจะดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไปในช่วงระยะเวลาหลายเดือน เพื่อให้เห็นภาพความก้าวหน้าในการถอนทหาร⁷⁷

แม้ว่ารัฐบาลสัญญาจะได้แถลงเรื่องของการถอนทหารสหรัฐฯ ออกจากประเทศไทย แต่สถานทูตสหรัฐฯ ก็สามารถเห็นได้ว่า ไม่ใช่นโยบายที่รัฐบาลสัญญาถือว่าเป็นความจำเป็นเร่งด่วนมากเท่ากับ การตอบสนองความต้องการของประชาชนในการร่างรัฐธรรมนูญ และนำพาประเทศไปสู่การเลือกตั้ง สถานทูตสหรัฐฯ ได้ตั้งข้อสังเกตว่า รัฐบาลนี้ให้ความสำคัญแก่ความคิดเห็นของประชาชนมาก การที่สัญญาปรับคณะรัฐมนตรีแต่ละครั้ง หรือลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ก็เป็นเพราะเห็นว่าไม่ได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชน และแม้ว่าจะมีรัฐบาลเผด็จการทหารขึ้นมาในตอนี้ ก็จะต้องรับฟังเสียงของประชาชน นอกจากนี้ การที่อำนาจในการตัดสินใจของรัฐบาลสัญญาไม่ได้รวมศูนย์เหมือนรัฐบาลทหาร เนื่องจากกองบัญชาการทหารสูงสุด กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงมหาดไทยอยู่แยกกัน ทำให้ภาพของการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ เป็นภาพของการขาดเสถียรภาพ และการแบ่งฝักฝ่ายเป็นกลุ่มต่าง ๆ ที่แข่งขันกัน⁷⁸

⁷⁶ National Security Council. Memorandum for Secretary Kissinger. Subject "U.S. Force Withdrawal from Thailand," April 22, 1974.

⁷⁷ NARA, AAD. Declassified/Released US Department of State EO Systemic Review, June 30, 2005, subject "Quarterly Analysis of Developments and Trends in Thailand," Masters to SECSTATE WASHDC, May 1, 1974.

⁷⁸ NARA, AAD. Declassified/Released US Department of State EO Systemic Review, June 30, 2005, subject "Thailand Has Changed Since October 1973," Kintner to SECSTATE WASHDC, July 23, 1974.

เอกสารติดต่อระหว่างสถานทูตสหรัฐฯ ในประเทศไทย และกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐฯ ในช่วงกลางปี 2517 สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของเอกอัครราชทูตคินท์เนอร์ ในการประสานประโยชน์ระหว่างสหรัฐฯ และไทย ทั้งนี้ คินท์เนอร์ตระหนักดีว่า แม้ว่ารัฐบาลสัญญามิได้ต้องการจะกดดันให้มีการถอนทหารสหรัฐฯ ออกจากประเทศ แต่ก็จำเป็นที่จะต้องแสดงให้เห็นภาพของการถอนทหาร เพื่อลดความกดดันทั้งจากภายนอกและภายในรัฐบาล ดังนั้น สถานทูตสหรัฐฯ จึงได้หารือกับเกรียงศักดิ์ในเรื่องการที่จะต้องแถลงข่าวอย่างกว้าง ๆ โดยไม่ลงรายละเอียด (broad brush) เกี่ยวกับการถอนทหารสหรัฐฯ โดยประกาศในวันที่ 29 พฤษภาคม 2517 ว่า จะมีการถอนเครื่องบินรบออกจากกองทัพอากาศ และกองทัพเรือของไทยที่อยู่ฐานทัพอยู่ตะเภางบางส่วนออกไป ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม และจะประกาศให้ทราบเกี่ยวกับการดำเนินการต่อไป นอกจากนี้ จะมีการลดกำลังพลในส่วนของ JUSMAG/MACTHAI และกองกำลังสนับสนุน ทั้งนี้ จะมีการเปิดให้สื่อมวลชนจำนวนจำกัดเยี่ยมชมสนามบินอยู่ตะเภา และการถอนเครื่องบิน B52 ชุดแรกออกไปด้วย⁷⁹

ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงบริบทความสัมพันธ์ไทย – สหรัฐฯ ที่เกิดขึ้นในยุคของรัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ เราจะเห็นได้ว่า สหรัฐฯ ยังคงประสบความสำเร็จในการดำเนินยุทธศาสตร์ ในแง่ของการรักษากองกำลังไว้ในระดับที่รับได้ในประเทศไทย ด้วยการประสานความร่วมมือกับกองทัพ ผ่านทางพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ แม้ว่าจะต้องเผชิญกับการตั้งคำถามจากกลุ่มพลังสังคม และการดำเนินนโยบายบางประการของกระทรวงการต่างประเทศของไทย แต่ประเด็นเกี่ยวกับการคงอยู่ของกองกำลังสหรัฐฯ ในประเทศไทย มิใช่ปัญหาที่สำคัญที่สุดสำหรับรัฐบาลสัญญา และถึงแม้ว่าจะมีการประกาศการถอนทหารสหรัฐฯ ออกจากประเทศไทย ก็มีได้มีที่มาจากความตั้งใจของรัฐบาลทั้งในฝ่ายไทย และฝ่ายสหรัฐฯ หากแต่มาจากความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดนโยบาย และทำให้สาธารณชนเห็นภาพของการถอนกำลังของสหรัฐฯ ออกจากประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง เพื่อลดความกดดันทางการเมืองในประเทศไทย จากการเรียกร้องของนิสิตนักศึกษา และการนำเสนอของสื่อมวลชนไทยบางส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อกำหนดการเลือกตั้งในต้นปี 2518 ใกล้เข้ามา ดังจะเห็นได้จากการที่ ทูตสหรัฐฯ ประจำประเทศไทย ได้มีหนังสือถึงกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐฯ

⁷⁹ NARA, AAD. Declassified/Released US Department of State EO Systemic Review, June 30, 2005, subject “US Force Reduction in Thailand,” Kintner to SECSTATE WASHDC Priority 3140, May 9, 1974.

เสนอให้ถอนทหารสหรัฐฯ อีก 3,000 คนออกจากประเทศไทย เพื่อให้สอดคล้องกับการเลือกตั้งในช่วงต้นปี 2518 รวมทั้งเสนอให้ลดกำลังทหารลงเหลือ 7,000 คน ในปลายปี 2519 และให้หารือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทยเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ในมหาสมุทรอินเดียในระยะยาว ซึ่งมีความจำเป็นต้องใช้ฐานทัพในประเทศไทย⁸⁰

ส่วนผู้กำหนดนโยบายในระดับสูงสุดของสหรัฐฯ นั้น ประธานาธิบดีสหรัฐฯ ในขณะที่นั้น คือ ประธานาธิบดีเจอร์ลด์ ฟอร์ด ต้องการให้คงกองกำลังจำนวน 27,000 คนไว้ในประเทศไทยในปี 2517 และคงกองกำลังในปริมาณที่เหมาะสมไว้ในประเทศไทยต่อไป⁸¹ ในขณะที่กระทรวงกลาโหม และกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐฯ ไม่เชื่อว่ากองกำลังรบของสหรัฐฯ ที่มีอยู่ในประเทศไทย จะพอเพียงพอต่อการป้องปรามฮานอย อย่างไรก็ดี ซี.ไอ.เอ. เห็นว่า กองกำลังในประเทศไทยในปี 2517 น่าจะยังคงเพียงพอที่จะทำให้เวียดนามตระหนักในศักยภาพของสหรัฐฯ และความสามารถที่จะโจมตีได้อีกหากมีความจำเป็น⁸² อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินยุทธศาสตร์เรื่องกองกำลังของสหรัฐฯ ในรัฐบาลไทยได้เกิดความขัดแย้งระหว่างส่วนต่างๆ ในรัฐบาลสหรัฐฯ นั่นคือ กระทรวงกลาโหมของสหรัฐฯ มีความเห็นว่า การลดกองกำลังที่ล่าช้าลงกว่ากำหนดการที่วางไว้ จะเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ กล่าวคือ กำลังทหารที่เหลืออยู่ 16,000 คน จะทำให้ต้องเสียงบประมาณเพิ่มเติม 51 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ รวมทั้งทำให้ต้องปรับการดำเนินการโครงการต่าง ๆ ใหม่ทั้งหมด ซึ่งจะทำให้การดำเนินการถอนทหารจากอินโดจีนในภาพรวมเกิดความล่าช้า⁸³

⁸⁰ J.A. Froebe, Jr., Memorandum for General Scowcroft. Subject "U.S. Force Level in Thailand," September 30, 1974.

⁸¹ H.A. Kissinger. Memorandum for the Secretary of Defense. Subject "Long Term US military Force Levels in Thailand (FY1976 and Beyond)," November 14, 1974.

⁸² Ibid.

⁸³ H.P. Clement. Memorandum for Dr. Henry A. Kissinger. Subject: "Overseas Bases Realignment Package," December 9, 1974

การดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยในสายตาสหรัฐฯ

โดยทั่วไปแล้ว สหรัฐฯ ประเมินนโยบายต่างประเทศของไทยในช่วงรัฐบาลสัญญาว่า อยู่ในช่วงของการเปลี่ยนผ่านเช่นเดียวกับการเมืองไทย แม้ว่าอนาคตของระบอบรัฐสภาในประเทศไทยจะไม่สดใสนัก แต่จากบทบาทของกลุ่มข้าราชการในกระทรวงการต่างประเทศ ที่ได้เข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ ก็เป็นที่ชัดเจนว่า นโยบายต่างประเทศของไทย น่าจะมีแนวโน้มไปในทางชาตินิยม และมีความเป็นอิสระจาก สหรัฐฯ มากกว่าช่วงเวลาใด ๆ นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา⁸⁴ บทบาทของ ข้าราชการกลุ่มนี้ในการเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายต่างประเทศของไทย เกิดขึ้นตั้งแต่สมัยปี ท้าย ๆ ของยุคจอมพลถนอม จากความเชื่อของข้าราชการระดับสูงกลุ่มหนึ่งในกระทรวงฯ ที่ มองว่า สหรัฐฯ ไม่สนใจที่จะมีบทบาทสำคัญในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อีกต่อไป ข้าราชการเหล่านี้เห็นว่า ประเทศไทยสนับสนุนนโยบายของสหรัฐฯ ในอินโดจีนมากเกินไป ทำให้ประเทศเป็นศัตรูกับเวียดนามและจีน เมื่อมองว่าสหรัฐฯ ไม่น่าจะเล่นบทผู้สนับสนุน ความมั่นคงของไทยอีกต่อไป จึงเริ่มผลักดันนโยบายฟื้นฟูความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน ที่เคยถูกมองว่าขัดกับผลประโยชน์ของไทยมาเป็นเวลานาน รวมทั้งได้พยายามริเริ่ม ความสัมพันธ์กับพม่าและลาว อย่างไรก็ดีตาม แม้ว่ากลุ่มพลังสังคมนิยมจะต้องการมีนโยบาย ต่างประเทศที่เป็นอิสระ แต่ไม่ถึงขั้นที่จะทำลายความสัมพันธ์อันใกล้ชิดที่มีมาแต่เดิมกับ สหรัฐฯ⁸⁵

⁸⁴ "Thailand – In Search of a Foreign Policy," CIA-RDP86T00608R000300110002-6. Approved for released 2005/07/01. January 27, 1975

⁸⁵ CIA-RDP79B01737A002400040001-1. (No date given)

ในขณะที่รัฐบาลพลเรือนของไทยมีความจำเป็นต้องแสดงท่าทีในการกดดันให้สหรัฐฯ ถอนทหารออกจากประเทศไทยตามกระแสเรียกร้องของสาธารณชน และกระทรวงการต่างประเทศของไทยได้แสดงท่าทีที่บ่งชี้ว่าต้องการจะดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างอิสระ มากกว่าที่จะคำนึงถึงผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ในประเทศไทย **กองทัพไทย** ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้ทำหน้าที่โดยตรงในการติดต่oprสานงานกับสหรัฐฯ เกี่ยวกับกำลังพล และฐานปฏิบัติการต่าง ๆ ของสหรัฐฯ มาโดยตลอด ได้แสดงออกอย่างชัดเจนว่า เต็มใจที่จะให้กองกำลังทหาร และฐานปฏิบัติการของสหรัฐฯ ยังคงดำเนินการในประเทศไทยได้ แม้ว่าผู้นำทหารหลายๆ คนก็ได้แสดงความเป็นห่วงเกี่ยวกับเงินช่วยเหลือด้านการทหาร (Military Assistance Programme – MAP) ที่สหรัฐฯ ให้แก่ประเทศไทย ซึ่งลดลงเป็นอย่างมาก และมีแนวโน้มว่าจะลดลงไปอีก ดังเช่น พลเอกสุรกิจ มัยลาภ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม ได้แสดงความห่วงใยว่า งบประมาณความช่วยเหลือทางทหาร ที่สหรัฐฯ ให้แก่ไทยเพียง 6 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี 2517 จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของไทย ทั้งนี้ เอกอัครราชทูตสหรัฐฯ ได้ตั้งข้อสังเกตว่า สุรกิจ ซึ่งเป็นมิตรที่ดีกับสหรัฐฯ และเกรียงศักดิ์ ซึ่งเป็นบุคคลที่สหรัฐฯ ต้องพึ่งพาอย่างมากในการสนับสนุนที่เกี่ยวกับกองกำลังของสหรัฐฯ ในประเทศไทย ล้วนแต่มีความเห็นที่สอดคล้องกันในเรื่องนี้ ดังนั้น หากสหรัฐฯ จะต้องการให้ไทยเป็นที่พักพิงของกองกำลัง และกิจกรรมด้านข่าวกรองต่อไป สหรัฐฯ จะต้องช่วยเหลือให้ไทยสามารถตอบสนองความต้องการด้านต่างๆ ของตนเองได้ และมีโครงการให้ความช่วยเหลือแก่ไทยอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอเพื่อให้มิตรของสหรัฐฯ ในรัฐบาลไทยรู้สถานะของตนเองในเรื่อง เงินช่วยเหลือทางทหารและเรื่องอื่น ๆ หากไม่ทำเช่นนั้นก็จะเสี่ยงต่อการสูญเสียความร่วมมือของไทย ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นต่อผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ⁸⁶

⁸⁶ NARA, AAD. Declassified/Released US Department of State EO Systemic Review, June 30, 2005, subject “General Surakit Concerned About USG Changing the Rules of the Game on MAP,” Master to SECSTATE WASHDC, May 14, 1974.

ส่วนพลังสังคมที่อาจก่อให้เกิดกระแสต่อต้านสหรัฐฯ นั้น แม้ว่ารายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ของซี.ไอ.เอ. จะได้แสดงความห่วงใยว่า พลังสังคมที่ให้ความสนใจ และตั้งคำถามเกี่ยวกับกองกำลัง และฐานทัพของสหรัฐฯ อาจทำให้ประเด็นนี้เป็นปัญหาสำคัญในการเลือกตั้งที่จะมาถึง แต่สหรัฐฯ ก็ยังคงเชื่อมั่นกับชนชั้นนำของไทยที่ยึดมั่นกับความคิดแนวอนุรักษนิยม และสนับสนุนการคงอยู่ของกองกำลังสหรัฐฯ ในไทยมาเป็นเวลานาน อย่างไรก็ตาม รายงานฉบับดังกล่าวได้สะท้อนความตระหนักว่า ในอนาคตสหรัฐฯ อาจไม่สามารถมั่นใจได้อีกต่อไป เนื่องจากผู้นำไทยบางกลุ่มเริ่มขาดความเชื่อมั่นใน พันธสัญญาของสหรัฐฯ ต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และอาจจะไม่ต่อต้านฝ่ายที่ต้องการถอนกองกำลังสหรัฐฯ ออกจากประเทศไทย⁸⁷ ดังนั้น หากสหรัฐฯ ยังคงต้องการที่จะรักษากองกำลังไว้ในประเทศไทยในอนาคต ก็จะต้องทำให้ประเทศไทยให้ความสำคัญกับประเด็นนี้ และตัดสินใจว่า อะไรคือสิ่งที่ประเทศไทยต้องการสำหรับอนาคต เพื่อป้องกันมิให้การตัดสินใจดำเนินนโยบายในประเด็นนี้ของไทยถูกผลักดันโดยสถานการณ์การเมืองในประเทศในขณะนั้น ซึ่งอาจทำให้กลายเป็นการตัดสินใจที่ไม่ดีที่สุดสำหรับผลประโยชน์ของชาติ ทั้งนี้ สหรัฐฯ เห็นว่า แนวทางที่ดีที่สุด คือการประกาศต่อสาธารณชนว่า จะดำเนินการถอนทหารสหรัฐฯ ออกจากประเทศไทย ในอัตราที่ไม่เร่งรีบจนเกินไป⁸⁸

สรุป

เราได้เห็นว่า ผู้กำหนด และดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ ได้มีการประเมินท่าทีของกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่างประเทศของไทยที่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของสหรัฐฯ อยู่ตลอดเวลา และพยายามหาช่องทางที่ทำให้การดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ ในประเทศไทย เป็นไปได้อย่างราบรื่นที่สุด และถึงแม้ว่ากระทรวงการต่างประเทศของไทย จะถูกมองว่าเป็นลูกค้าเชิงนโยบายที่ไม่คืนอกของสหรัฐฯ เนื่องจากมักจะมีการแสดงท่าทีที่ขัดกับผลประโยชน์ของสหรัฐฯ อยู่เนือง ๆ ในขณะที่รัฐบาลพลเรือนสัญญา ธรรมศักดิ์ ก็มีได้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายที่สำคัญ นอกเหนือจากการบริหารราชการแผ่นดินให้ดำเนินไปจนถึงการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม ก็มีการคาดการณ์ว่า ประเด็นกองกำลังสหรัฐฯ ในประเทศไทยจะเป็นสิ่งที่ได้รับความสนใจในการหาเสียงเลือกตั้งซึ่งกำลังจะเกิดขึ้น

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ CIA-RDP80B01495R00050022-1 Approved for Release 2005/11/23. "Thailand – September 1974."

ในเดือนมกราคม 2518 ทูตสหรัฐฯ เห็นว่า ปัญหาของรัฐบาลสัญญาคือการที่รัฐบาลมิได้อยู่เหนือสถานะติบัญญัติ และมีได้มีอิทธิพลในการให้คำแนะนำใด ๆ ต่อสถานะติบัญญัติ จึงไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นผู้กำหนดนโยบายอย่างแท้จริง⁸⁹

อย่างไรก็ตาม สหรัฐฯ ไม่เชื่อว่ารัฐมนตรีต่างประเทศของไทย หรือผู้นำของรัฐบาลไทยคนใดจะมีความประสงค์ให้สหรัฐฯ ถอนกำลังออกจากประเทศไทยในขณะนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทยคือ จรูญพันธุ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา และชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งเป็นรัฐมนตรีช่วย ได้ออกมาแถลงหลายครั้งว่า การคงอยู่ของทหารสหรัฐฯ ในไทย ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในภูมิภาค โดยเฉพาะชาติชาตินั้นบอกแก่ทูตสหรัฐฯ ว่าเขาได้ให้สัมภาษณ์แก่นิวส์วอร์ค ไทม์ว่า ข้อเรียกร้องของเวียดนามให้มีการถอนทหารสหรัฐฯ ออกจากไทยนั้น ขอให้เวียดนามเหนือดำเนินการเหมือนกันคือ ให้ถอนทหารเวียดนามออกจากลาว และกัมพูชาเสียก่อน แล้วไทยจึงจะขอให้สหรัฐฯ ถอนทหารออกจากไทยบ้าง (“All right, let do the same thing. You withdraw your troop from Lao and Cambodia and we will ask the Americans to withdraw from Thailand”) ซึ่งสถานทูตสหรัฐฯ เห็นว่าแถลงการณ์ของทางฝ่ายไทยที่ออกมา นั้น สะท้อนถึงความเข้าใจเป็นอย่างดีของเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทย เกี่ยวกับหลักการในการคงกองกำลังสหรัฐฯ ในไทยไว้เพื่อสถานการณ์อินโดจีนในภาพรวม⁹⁰

⁸⁹ NARA, AAD. Declassified/Released US Department of State EO Systemic Review, June 30, 2005, subject “Government Stability and the Trio Assets,” Kintner to SECSTATE WASHDC, August 1, 1974.

⁹⁰ NARA , AAD. Declassified/Released US Department of State EO Systemic Review, June 30, 2005, subject “Relationship of NVN Forces in Cambodia and Laos ,” Kintner to SECSTATE WASHDC 5226, July 20, 1974.