

ประเทศไทยในยุทธศาสตร์ที่เปลี่ยนแปลงของสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2516 – 2519

Thailand and the US Changing Strategy (1973-1976)*

จิตติยา พุกษามะธานันท์¹ กุลลดา เกษบุญชู มีด²

Jitiya Purksametanan¹ Kullada Kesboonchoo Mead²

บทคัดย่อ

บทความนี้ศึกษาและอภิปรายความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทย - สหรัฐอเมริกา ในช่วง พ.ศ. 2516-2519 เพื่อตอบคำถามว่า ในช่วงเวลาดังกล่าวหลังการลงนามในข้อตกลงปารีสในปี 2516 ซึ่งถือเป็นการยุติสงครามเวียดนาม จนถึงการถอนทหารสหรัฐฯ ออกจากประเทศไทยในปี 2519 นั้น ประเทศไทยมีตำแหน่งแห่งที่อย่างไรในยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกา และสหรัฐอเมริกาในฐานะประเทศมหาอำนาจประสบปัญหาอย่างไรเมื่อต้องการให้ประเทศไทยดำเนินนโยบายต่างประเทศตามที่ตนต้องการ ท่ามกลางพลวัตการเมืองไทยในช่วงเวลาดังกล่าว โดยการศึกษาวิเคราะห์เอกสารชั้นต้นที่ได้รับการเปิดเผยโดยหอจดหมายเหตุแห่งชาติสหรัฐอเมริกา และกระทรวงการต่างประเทศของไทยในส่วนที่เกี่ยวข้อง ผลการศึกษาพบว่า หลังการสิ้นสุดสงครามเวียดนาม สหรัฐอเมริกายังคงต้องการให้ประเทศไทยมีบทบาทสำคัญในยุทธศาสตร์ โดยการเป็นที่ตั้งของกองกำลังเพื่อป้องกันไม่ให้เวียดนามเหนือละเมิดข้อตกลง รวมทั้งฐานปฏิบัติการด้านข่าวกรอง อย่างไรก็ตาม กระแสต่อต้านจากพลังสังคมในประเทศไทยในช่วงการปกครองโดยรัฐบาลพลเรือน โดยเฉพาะการดำเนินการของกระทรวงการต่างประเทศของไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2516 – 2519 ทำให้สหรัฐอเมริกาประสบความล้มเหลวในการดำเนินยุทธศาสตร์ จนต้องถอนทหารทั้งหมดออกจากประเทศไทยไปในช่วงปลายปี พ.ศ. 2519

คำสำคัญ: ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทย – สหรัฐอเมริกา, การสิ้นสุดสงครามเวียดนาม การถอนทหารสหรัฐฯ ออกจากประเทศไทย

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง ประเทศไทยในยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาต่อเอเชียอาคเนย์ในช่วงการเปลี่ยนแปลง (พ.ศ. 2516 – 2519) คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจาก “ทุน 90 ปี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย” กองทุนรัชดาภิเษกสมโภช

¹ นิสิตปริญญาเอก คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย E-mail: jeenina@gmail.com

² รองศาสตราจารย์ประจำภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ E-mail: kullada.k@chula.ac.th

¹ PhD Candidate, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University

² Associate Professor, Department of International Relations, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Thesis Advisor

Abstract

This article studies and discusses Thai-US relations during the years 1973-1976. It looks at how Thailand had been positioned in the US strategy from the Paris Peace Agreement in 1973 to the US force withdrawal from Thailand in 1976 and how the US as the superpower had failed to make Thailand comply to its strategy amidst the dynamics of Thai politics during the years 1973-1976. The researcher has studied primary sources document from the Digital National Security Archives (DNSA), the US National Archives and Record Administration (NARA) and the Ministry of Foreign Affairs of Thailand. It is found that, after the end of Vietnam War, Thailand still held an important position in the US strategy as the station for US deterrence forces, as well as intelligence facilities. Nevertheless, the counter-forces from social forces in Thailand during the period of civilian governments and the maneuver of Ministry of Foreign Affairs of Thailand during the year 1973 -1976 had prevented the US from achieving the strategy. As a result, the US had to withdraw all its forces from Thailand by the end of 1976.

Keywords: Thai – US relations, End of Vietnam War, US force withdrawal from Thailand

บทนำ

บทความนี้ศึกษาและอภิปรายความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทย - สหรัฐอเมริกา ในช่วง พ.ศ. 2516-2519 เพื่อตอบคำถามว่า ในช่วงเวลาตั้งแต่หลังการลงนามในข้อตกลงปารีสในปี 2516 ซึ่งถือเป็นการยุติสงครามเวียดนาม จนถึงการถอนทหารสหรัฐ ออกจากประเทศไทยในปี 2519 นั้น ประเทศไทยมีตำแหน่งแห่งที่อย่างไรในยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกา และสหรัฐอเมริกาในฐานะประเทศมหาอำนาจ ประสบปัญหาอย่างไรเมื่อต้องการให้ประเทศไทยดำเนินนโยบายต่างประเทศตามที่ตนต้องการ ท่ามกลางพลวัตที่ผันเปลี่ยนของการเมืองไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2516 – 2519 สาละสำคัญของบทความ เป็นการมองภาพต่อจากงานของ กุลลดา เกษบุญชู มัด (2553) ที่อภิปรายถึงความเชื่อมโยงระหว่างการดำเนินนโยบายของสหรัฐอเมริกาในสงครามเวียดนาม ซึ่งทำให้สหรัฐ ต้องเข้ามาแทรกแซงการเมืองไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2512 -2514 เพื่อให้ประเทศไทย

มีรัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตย ความต้องการของสหรัฐ คือ ให้ประเทศไทยมีรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ และสามารถให้ความร่วมมือตามยุทธศาสตร์ที่สหรัฐ ต้องการดำเนินการ คือการขยายปฏิบัติการในอินโดจีน เพื่อกดดันให้สงครามเวียดนามยุติลงโดยเร็ว

ประเทศไทยกับยุทธศาสตร์ของสหรัฐ เพื่อยุติสงครามเวียดนาม

ในเดือนพฤษภาคม 2512 ประธานาธิบดี ริชาร์ด นิกสัน ได้ประกาศนโยบายมอมบาระในการป้องกันตนเองให้แก่ชาวเวียดนาม (Vietnamization) อันหมายถึงการที่สหรัฐ จะดำเนินการถอนทหารจากเวียดนาม และต่อมาในวันที่ 25 กรกฎาคม 2512 ได้แถลงหลักการ นิกสัน (Nixon Doctrine) ระบุว่า สหรัฐ จะถอนตัวออกจากความขัดแย้ง และมอมบาระด้านความมั่นคงให้แก่รัฐบาลในภูมิภาค อย่างไรก็ตาม งานของกุลลดา (2553) เสนอว่า แท้จริงแล้ว สหรัฐ ไม่ได้ต้องการ

ถอนทหารและยุติสงคราม หากแต่เป็นประกาศนโยบายต่อสาธารณะเพื่อตอบรับกระแสกดดันจากขบวนการต่อต้านสงครามเวียดนามในสหรัฐฯ รวมทั้งการตั้งคำถามจากสภาองเกรสและสื่ออเมริกัน ดังนั้น สหรัฐฯ จึงยังคงต้องการความร่วมมือจากรัฐบาลไทยให้ปฏิบัติการต่อเนื่องโดยเฉพาะปฏิบัติการลับในลาว และได้ให้การสนับสนุนไทยอย่างเต็มที่ ตลอดจนให้งบประมาณแก่รัฐบาลไทย เป็นตัวเลขที่สูงที่สุดในประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ ไทย – สหรัฐฯ คือ 92.2 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี พ.ศ. 2515 ซึ่งถือเป็นจุดสูงสุดของปฏิบัติการในอินโดจีน นำไปสู่การลงนามในข้อตกลงปารีส ในวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2516

ข้อตกลงปารีส (Paris Peace Agreements) ซึ่งถือเป็นจุดสิ้นสุดสงครามเวียดนามในทางกฎหมาย และการประกาศหลักการต่างๆ ต่อสาธารณชนว่าจะยุติสงคราม ทำให้สหรัฐฯ ต้องปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินยุทธศาสตร์ เพื่อยังคงรักษาสถานะความเป็นมหาอำนาจในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งสะท้อนออกมาในนโยบายต่างประเทศต่อไทย กล่าวคือ ในระยะแรกหลังการลงนามในข้อตกลงปารีส กองกำลังของสหรัฐฯ และฐานปฏิบัติการด้านทหารและข่าวกรองในประเทศไทยทวีความสำคัญมากขึ้น เพราะสหรัฐฯ ยังคงจำเป็นต้องใช้กองกำลัง และฐานปฏิบัติการเหล่านี้ เพื่อประโยชน์ในการการป้องกันในกรณีที่เกี่ยวข้องกับเวียดนามเหนือละเมิดข้อตกลงหยุดยิง ในขณะที่เดียวกัน สหรัฐฯ ก็ตระหนักถึงความจำเป็นในการกำหนดยุทธศาสตร์ในระยะยาว ได้แก่ การหาทางเลือกที่จะจัดตั้งฐานทัพแห่งใหม่นอกภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ รวมทั้งการมีฐานปฏิบัติการด้านข่าวกรองที่มีประสิทธิภาพ เพื่อยังคงติดตามความเคลื่อนไหวของประเทศต่างๆ ซึ่งฐานปฏิบัติการที่สหรัฐฯ มองว่าเหมาะสมที่สุด ได้แก่ ฐานปฏิบัติการรวมสูรในประเทศไทย (Kullada Kesboonchoo Mead, 2553:78)

อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาดังกล่าว

สภาองเกรสได้จำกัดงบประมาณความช่วยเหลือทางทหารที่รัฐบาลสหรัฐฯ จะสามารถอนุมัติให้แก่ประเทศไทยได้ ในปี 2516 ทำให้ตัวเลขงบประมาณความช่วยเหลือที่ประเทศไทยได้รับเหลือเพียง 38.8 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ซึ่งต่ำกว่าที่เคยได้รับในปี 2515 เป็นอย่างมาก ทำให้ผู้นำทหารของไทยผิดหวัง เนื่องจากมีความคาดหวังสูงว่างบประมาณที่ประเทศไทยจะได้รับหลังการลงนามในข้อตกลงปารีสจะต้องสูงขึ้น ความผิดหวังที่ได้รับงบประมาณความช่วยเหลือทางทหารน้อยลงเป็นอย่างมากนี้ ทำให้รัฐบาลไทยเริ่มดำเนินการขัดแย้งต่อผลประโยชน์ของสหรัฐฯ เริ่มจากข้อเรียกร้องสิทธิประโยชน์ให้แก่ธุรกิจไทยในการรับงานจ้างจากอเมริกัน (Kullada Kesboonchoo Mead, 2553:85) และการเรียกตัวเอกอัครราชทูตสหรัฐฯ ประจำประเทศไทยเข้าพบ เพื่อหารือเกี่ยวกับเครื่องบินของสหรัฐฯ ที่บินเหนือน่านอากาศไทยโดยมิได้มีการแจ้งให้รัฐบาลทราบ ทำให้เอกอัครราชทูตสหรัฐฯ ตระหนักถึงสถานการณ์ที่ตึงเครียดยิ่งขึ้น (Kullada Kesboonchoo Mead, 2553:86)

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลจอมพลถนอม และฝ่ายทหารในไทยที่ต้องการกดดันให้สหรัฐฯ เพิ่มเงินช่วยเหลือ กับสหรัฐฯ ที่ยึดติดกับท่าทีกดดันของฝ่ายไทย ได้ดำเนินมาถึงจุดวิกฤต เมื่อสภาองเกรสประกาศให้มีการหยุดยิงในกัมพูชา และห้ามมิให้รัฐบาลสหรัฐฯ ให้ความช่วยเหลือใด ๆ แก่ลาวและกัมพูชา ตั้งแต่วันที่ 15 สิงหาคม 2516 เป็นต้นไป ซึ่งทำให้เกิดคำถามขึ้นมาทันทีว่า กองกำลังขนาดใหญ่ของสหรัฐฯ ที่มีอยู่ในประเทศไทยนั้น จะมียุไปเพื่ออะไร และเป็นจุดเริ่มต้นของการนำเอาประเด็นนี้มาใช้ในการท้าทายการคงอยู่ของกองกำลังสหรัฐฯ ของผู้นำทหารที่ต้องการเรียกร้องงบประมาณช่วยเหลือเพิ่มเติม ในขณะที่ก่อให้เกิดปฏิกิริยาที่แตกต่างไปในกระทรวงการต่างประเทศ จากการที่ข้าราชการกลุ่มหนึ่งเห็นเป็นโอกาสที่จะปรับเปลี่ยนแนวนโยบายต่างประเทศที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับ

สหรัฐฯ และเรียกร้องให้มีการถอนทหารสหรัฐฯ ออกจากประเทศไทย การเรียกร้องจากทั้งสองกลุ่มที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยนี้ ทำให้ประเด็นกองกำลังของสหรัฐฯ กลายมาเป็นประเด็นสาธารณะที่สังคมไทย โดยเฉพาะนิสิตนักศึกษา และปัญญาชน ให้ความสนใจมากขึ้น ซึ่งทำให้ ผู้กำหนดนโยบายของสหรัฐฯ ไม่พอใจอย่างยิ่ง (Kullada Kesboonchoo Mead, 2553:99)

เหตุการณ์ 14 ตุลาคม กับความสัมพันธ์ไทย – สหรัฐฯ

ความไม่พอใจของสหรัฐฯ เกิดขึ้นประจวบเหมาะกับความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญของไทย คือ เหตุการณ์ 14 ตุลาฯ ซึ่งแม้ว่าเอกสารชั้นต้นทั้งในส่วนของสหรัฐฯ และไทย ที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ 14 ตุลาฯ จะยังไม่เปิดเผยออกมาทั้งหมด แต่จากเอกสารที่ได้รับการเปิดเผยบางส่วนของการตรวจการต่างประเทศสหรัฐฯ และโทรเลขของสถานเอกอัครราชทูตสหรัฐฯ ที่รายงานกลับไปยังกระทรวงการต่างประเทศ ทำให้เราสามารถประเมินท่าทีของสหรัฐฯ ได้ว่าสหรัฐฯ พอใจกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น โดยมองว่า การที่จอมพลถนอม และจอมพลประภาส ที่ได้แสดงบทบาทในการดำเนินนโยบายขัดแย้งกับผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ได้ถูกผลักให้ออกไปจากโครงสร้างอำนาจการเมืองไทย น่าจะทำให้ประเทศไทยมีการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่เอื้อต่อผลประโยชน์ของสหรัฐฯ มากขึ้น (กุลลดา เกษบุญชู มัด, 2552ก: 45-46) ในขณะที่สถานเอกอัครราชทูตสหรัฐฯ มองว่า ประเทศไทยไม่น่าจะมีการเปลี่ยนแปลงแนวทางในการดำเนินนโยบายต่างประเทศในระยะนี้ เนื่องจากรัฐบาลพลเรือนที่ตั้งขึ้นหลัง 14 ตุลาฯ โดยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี มิได้มีการกำหนดเป้าหมายใดๆ ที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุ อีกทั้งนายกรัฐมนตรีสัญญาฯ ยังได้ประกาศอย่างชัดเจนแต่แรก

ว่า รัฐบาลชุดนี้จะเป็นเพียงรัฐบาลชั่วคราว ที่จะทำหน้าที่ในการบริหารประเทศไปจนกว่าจะมีการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ในขณะที่ในส่วนของการกองทัพ พลเอกกฤษณ์ สีวะรา ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ในขณะนั้น ได้แสดงออกอย่างเปิดเผยว่าสนับสนุนรัฐบาลสัญญาฯ ทำให้บรรดาผู้นำทหารไม่กล้าที่จะออกมาดำเนินการใด ๆ (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.)

ดังนั้น ถึงแม้ว่าสหรัฐฯ จะไว้วางใจกับรัฐบาลสัญญาฯ ธรรมศักดิ์ ในระดับหนึ่ง แต่ในอีกแง่หนึ่ง ผู้กำหนดนโยบายของสหรัฐฯ ก็มองเห็นถึงบทบาทของพลังสังคมใหม่ ๆ ที่เข้ามามีบทบาทในการเมืองไทย ซึ่งจะมีผลกระทบต่อเนื่องในระยะยาว และอาจทำให้สหรัฐฯ จำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนแนวทางในการดำเนินยุทธศาสตร์ สิ่งที่สหรัฐฯ วิดก คือ การที่กลุ่มนิสิตนักศึกษา โดยศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (ศนท.) มีความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการกับรัฐบาล (DNSA, KT 00858, October 19, 1973) และท่าทีของกระทรวงการต่างประเทศของไทย ที่ต้องการปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับความสัมพันธ์ไทย – สหรัฐฯ เช่น การที่นายจรรยาพร อิศรางกูร ณ อยุธยา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้ออกมาแถลงในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ 2517 ว่า ไทยจะไม่ยินยอมให้สหรัฐฯ ใช้ฐานทัพโดยผลการอีกต่อไปโดยไม่ขออนุญาตจากคณะรัฐมนตรีไทยก่อน ("ไทยไม่ให้สหรัฐฯ ใช้ฐานทัพโดยผลการอีกต่อไป ทั้งระเบิด อินโดจีนต้องขออนุญาต ค.ร.ม. ก่อน," ประชาธิปไตย (23 กุมภาพันธ์ 2517) : 1) และการที่กระทรวงการต่างประเทศได้เสนอให้นายกรัฐมนตรีเรียกเอกอัครราชทูตสหรัฐฯ เข้าพบเกี่ยวกับกรณีที่มีผู้พบเห็นเครื่องบินจากฐานทัพอยู่ตะเภามินไปลาดตระเวนที่มหาสมุทรอินเดีย ใน

ช่วงเดือนกรกฎาคม 2517 เพราะถือว่าเป็นการละเมิดข้อตกลงปารีสที่ระบุให้สหรัฐฯ ใช้อำนาจทัพบกในประเทศไทย เพื่อปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับสงครามอินโดจีนเท่านั้น (“สหรัฐผิดข้อตกลง ไทยไม่พอใจ เรียกทูตต่อว่า,” *ประชาธิปไตย* (14 กรกฎาคม 2517) : 1)ท่าที และการดำเนินการที่ขัดกับยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ของกระทรวงการต่างประเทศของไทย เป็นที่จับตามองของหน่วยงานผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ ซึ่งมุมมองของที่ประชุม เห็นว่า การดำเนินนโยบายในลักษณะนี้ของกระทรวงการต่างประเทศของไทย เป็นการสะท้อนถึงแนวคิดเชิงชาตินิยม ที่เป็นไปในทางเดียวกันกับการแสดงออกของนิสิตนักศึกษาและสื่อมวลชนในประเทศไทย แต่สวนทางกันกับแนวคิดของผู้นำทหารที่สหรัฐฯ มีความสัมพันธ์ด้วยในระยะที่ผ่านมา (DNSA, KT 01869, April 1, 1974) อย่างไรก็ตาม ในขณะที่รัฐบาลพลเรือนของไทยมีความจำเป็นต้องแสดงท่าทีในการกดดันให้สหรัฐฯ ถอนทหารออกจากประเทศตามกระแสเรียกร้องของสาธารณชน และกระทรวงการต่างประเทศของไทยได้แสดงท่าทีที่บ่งชี้ว่าต้องการจะดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างอิสระ มากกว่าที่จะคำนึงถึงผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ในประเทศไทย กองทัพบกซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่โดยตรงในการติดต่อประสานงานกับสหรัฐฯ เกี่ยวกับกำลังพลและฐานปฏิบัติการต่างๆ ของสหรัฐฯ มาโดยตลอด กลับแสดงออกอย่างชัดเจนว่า เต็มใจที่จะให้กองกำลังทหาร และฐานปฏิบัติการของสหรัฐฯ ยังคงดำเนินการในประเทศไทยต่อไป (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)

การเลือกตั้งของไทยและการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ หลังอินโดจีนแตก

ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2517 ประเทศไทยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 10 และรัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งในวันที่ 26 มกราคม 2518 เนื่องจากการเลือกตั้งครั้งนี้เกิดขึ้นในบริบทของการล่มสลายของอินโดจีน จึงทำให้พรรคการเมืองต่างๆ ได้มีการนำเอาประเด็นการถอนทหารสหรัฐฯ ออกจากประเทศไทย มาใช้เป็นนโยบายในการหาเสียง และรัฐบาล ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ซึ่งเป็นรัฐบาลแรกที่ได้จัดตั้งขึ้นภายหลังจากการเลือกตั้ง โดยพรรคประชาธิปัตย์ที่ได้รับเสียงข้างมาก ก็ได้มีการแถลงนโยบายในการที่จะให้สหรัฐฯ ถอนทหารออกจากประเทศไทยภายในระยะเวลา 18 เดือน เมื่อรัฐบาลเสนีย์ไม่ผ่านการอภิปรายไว้วางใจโดยรัฐสภา รัฐบาลคึกฤทธิ์ ปราโมช ที่ได้จัดตั้งขึ้นมาแทนที่ จึงมีความจำเป็นต้องแสดงท่าทีที่ชัดเจนในเรื่องนี้ ด้วยการระบุระยะเวลาที่ชัดเจนในการถอนทหารด้วยเช่นกัน โดยระบุในคำแถลงนโยบายว่า จะให้มีการถอนทหารต่างชาติทั้งหมด ซึ่งหมายถึงทหารสหรัฐฯ เป็นหลัก ออกจากประเทศไทยภายในระยะเวลา 1 ปี หรือภายในวันที่ 20 มีนาคม 2519 (รุ่งฤทธิ์ ศยามานนท์, ม.ป.ป.: 196) การกำหนดให้ถอนทหารสหรัฐฯ ออกจากประเทศไทยนี้ เป็นไปตามความเข้าใจของคนในสังคมไทยขณะนั้นว่า ในภาวะที่กองกำลังคอมมิวนิสต์กำลังจะได้รับชัยชนะในประเทศอินโดจีน ปฏิบัติการทั้งหมดของสหรัฐฯ จะต้องยุติลงไม่ช้า ทำให้กองกำลังและฐานปฏิบัติการของสหรัฐฯ ในไทย ซึ่งเป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่า มีบทบาทเกี่ยวข้องกับปฏิบัติการของสหรัฐฯ ในอินโดจีนเท่านั้น ไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป

ความเข้าใจดังกล่าวนี้ นับว่าคลาดเคลื่อนไปจากมุมมองที่แท้จริงของผู้กำหนดนโยบาย

สหรัฐฯ จากหลักฐานที่ปรากฏในบันทึกการประชุมของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ในช่วงต้นปี พ.ศ. 2518 ที่ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า แม้การล่มสลายของอินโดจีน จะปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่ทำให้สหรัฐฯ ต้องมีการปรับยุทธศาสตร์ต่อประเทศไทย กล่าวคือ สหรัฐฯ ไม่เห็นความจำเป็นของการคงกองกำลังจำนวนมากไว้ในประเทศไทยอีกต่อไป แต่ประเทศไทยก็ยังคงมีความสำคัญอย่างยิ่งในยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ในฐานะที่เป็นแหล่งพักพิงสำหรับเครื่องบิน และกำลังพลที่เคลื่อนย้ายออกมาจากอินโดจีน หรือแม้แต่ผู้นำอินโดจีนที่สหรัฐฯ ให้การสนับสนุน ก่อนที่จะมีการเคลื่อนย้ายไปยังประเทศที่ 3 (“ลอนนอลฝ่าท่ากระสุนมาอยู่ต่อเกาะ” *ประชาธิปไตย* (13 เมษายน 2518:1)

ฉะนั้น การที่รัฐบาลจากการเลือกตั้งของไทย ได้มีการกำหนดเส้นตายในการถอนทหารสหรัฐฯ จึงเป็นสิ่งที่ทำให้ผู้กำหนดนโยบายของสหรัฐฯ ไม่พอใจนัก แต่ก็ยังพอจะทำความเข้าใจได้ว่า รัฐบาลไทยมีความจำเป็นต้องแถลงนโยบายเช่นนี้ เพื่อตอบสนองต่อกระแสสังคม อย่างไรก็ตาม ในช่วงกลางปี 2518 ได้เกิดเหตุการณ์ที่นับเป็นขบวนการสำคัญที่ทำให้กระทรวงการต่างประเทศของไทยได้เข้ามามีบทบาทในการผลักดันนโยบายการถอนทหารสหรัฐฯ และนำไปสู่การยื่นข้อเสนอที่ชัดเจนต่อผลประโยชน์ของสหรัฐฯ อย่างรุนแรงในเวลาต่อมา คือ กรณีมายาเกซ เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2518 เมื่อเรือสินค้ามายาเกซ (Mayaguez) ของสหรัฐฯ ที่กำลังเดินทางจากฮ่องกงมายังท่าเรือสัตหีบ ได้ถูกจับกุมในน่านน้ำกัมพูชาพร้อมกับลูกเรือจำนวน 39 คน และกัมพูชาภายใต้การนำของรัฐบาลฝ่ายเขมรแดงได้นำเรือดังกล่าวไปไว้ที่ เกาะตัง (Koh Tang)¹ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรีมองว่า สหรัฐฯ อาจมีการใช้ปฏิบัติการจากฐานทัพในไทยเพื่อดำเนินการกับการกระทำดังกล่าวของกัมพูชา อันจะเป็นการล่อลวงละเมิดอำนาจอธิปไตยของไทย จึงได้แจ้งให้ทูตสหรัฐฯ ทราบว่ารัฐบาลไทยจะไม่ยอมให้สหรัฐฯ ใช้ฐานทัพในประเทศไทย

ในการสนับสนุนปฏิบัติการในกัมพูชาโดยเด็ดขาด (“สหรัฐฯ เริ่มสงครามแล้ว ถล่มเรือปืนเขมร 7 ลำ,” *ประชาธิปไตย* (15 พฤษภาคม 2518):1)

เมื่อผู้กำหนดนโยบายของสหรัฐฯ เมื่อได้รับรายงานในเรื่องดังกล่าว ก็ได้นำมาหารือกันทันทีในที่ประชุมสภาความมั่นคง วันที่ 13 พฤษภาคม 2518 เกี่ยวกับปฏิบัติการเพื่อนำเรือ มายาเกซกลับคืนมา ซึ่งมีความจำเป็นต้องใช้กองกำลังนาวิกโยธิน และเฮลิคอปเตอร์ที่ฐานทัพอยู่ตะเภาของไทยอย่างเร่งด่วนที่สุด เฮอร์นีย์ คิสซิงเจอร์ ก็ได้สั่งให้ส่งเฮลิคอปเตอร์ และนาวิกโยธินสหรัฐฯ ที่มาจากโอกินาวา จากฐานทัพอยู่ตะเภา ไปยังเกาะตัง เพื่อช่วยเหลือลูกเรือมายาเกซ กลับมาจากกัมพูชาในทันที แม้จะยอมรับว่าวิกฤตกังวลกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นอย่างมาก เนื่องจากนายกรัฐมนตรีก๊กก๊กได้แถลงไว้ก่อนหน้านี้ว่า ไม่ประสงค์ให้สหรัฐฯ ใช้ฐานทัพในประเทศไทย ทั้งนี้ คิสซิงเจอร์เชื่อว่า กองทัพไทยจะต้องสนับสนุนการดำเนินการครั้งนี้ของสหรัฐฯ แต่รัฐบาลไทยจะต้องออกมาต่อต้านอย่างแน่นอน (“Minutes of National Security Council Meeting, May 13 – 14, 1975,” in *Foreign Relations of the United States, 1969 – 1976 Vol. 10* : 1000 – 1018) การคาดการณ์ข้างต้น ปรากฏเป็นความจริงในเวลาต่อมา เมื่อสถานทูตสหรัฐฯ รายงานว่า ภายหลังจากที่สหรัฐฯ ได้มีปฏิบัติการทางอากาศเพื่อนำลูกเรือมายาเกซกลับคืนมาจากฝ่ายกัมพูชา ฝ่ายไทยมีปฏิกิริยาโต้ตอบโดยนายกรัฐมนตรีคึกฤทธิ์ได้มีหนังสือถึงสถานทูตสหรัฐฯ ว่า หากไม่มีการถอนกำลังรบของสหรัฐฯ ออกจากฐานทัพอยู่ตะเภาในทันที ก็จะส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ไทย – สหรัฐฯ อย่างรุนแรง (DNSA, HN 01836. “The Mayaguez Incident”. May 14, 1975) ในขณะที่มีรายงานว่าพลเอกกฤษณ์ สีวะรา ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ได้กล่าวกับเจ้าหน้าที่ซีไอเอสหรัฐฯ ในการหารืออย่างไม่เป็นทางการว่า เขารู้สึกพอใจที่สหรัฐฯ ได้ตัดสินใจดำเนินการอย่างเด็ดขาดในการช่วยเหลือลูกเรือมายาเกซ (“Minutes of

National Security Council Meeting, May 13 – 14, 1975,” in *Foreign Relations of the United States, 1969 – 1976 Vol. 10* : 1004 – 1018)

การแสดงท่าทีที่ขัดแย้งกันระหว่างนายกรัฐมนตรี และผู้บัญชาการทหารสูงสุด ทำให้เราเห็นได้ถึงทัศนคติที่แตกต่างกันระหว่างผู้นำฝ่ายพลเรือน และผู้นำทหารของไทย ในการมองปฏิบัติการในกรณีมาเยกซ์ของสหรัฐฯ กล่าวคือ นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้นำฝ่ายพลเรือนมองว่า สหรัฐฯ ได้กระทำการที่ถือเป็นการล่วงละเมิดอธิปไตยของไทย และได้แถลงข่าวเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2518 ว่า จะตัดสินใจในการดำเนินการเพื่อตอบโต้สหรัฐฯ ที่ได้ดำเนินการล่วงละเมิดอธิปไตยของไทยในครั้งนี้ ด้วยการเรียกตัวเอกอัครราชทูตไทยประจำกรุงวอชิงตัน ดี ซี กลับมายังประเทศไทย การมีหนังสือแจ้งสถานทูตทุกประเทศในประเทศไทยว่า รัฐบาลต่อต้านการกระทำของสหรัฐฯ และการเน้นย้ำให้ถอนทหารสหรัฐฯ ทั้งหมดออกจากประเทศไทยทันที ในขณะที่ฝ่ายผู้นำทหารนอกจากพลเอกกฤษณ์แล้ว พลเอกประมาธ อติเรกสาร รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ได้แถลงข่าวว่า การกระทำของสหรัฐฯ ไม่ใช่การล่วงละเมิดอธิปไตยของไทย แต่เป็นเพียงการผิดมารยาททางการทูตเพียงเล็กน้อยเท่านั้น (NARA AAD. Declassified/Released US Department of State EO Systemic Review July 5, 2006, subject “Future Thai Reactions to the Mayaguez Incident,” Whitehouse to SECSTATE WASHDC, April 16 , 1975)

กระแสความเปลี่ยนแปลงในระดับภูมิภาค ได้แก่ การล่มสลายของอินโดจีน นอกจากจะก่อให้เกิดปฏิกริยาตอบสนองที่แตกต่างกันเป็น 2 ฝ่ายในระดับผู้นำแล้ว ในระดับประชาชนทั่วไปก็ได้เกิดปฏิกริยาในลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ ในขณะที่กลุ่มนิสิต นักศึกษา และปัญญาชนที่มีแนวคิดเชิงก้าวหน้า มองว่า การล่มสลายของอินโดจีน เป็นสัญญาณที่แสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวในการ

ดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ และความเปลี่ยนแปลงไปสู่บริบทใหม่ของการเมืองระหว่างประเทศ ที่สหรัฐฯ อาจมิใช่ประเทศมหาอำนาจเพียงประเทศเดียวอีกต่อไป และไทยควรจะต้องมีการปรับเปลี่ยนแนวทางในการดำเนินนโยบายต่างประเทศใหม่ โดยไม่อิงกับผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ประชาชนส่วนใหญ่ซึ่งมีแนวคิดอนุรักษนิยมกลับมีความวิตกกังวล และหวาดระแวงเพิ่มมากขึ้นเกี่ยวกับภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ ที่ขยับเข้ามาใกล้ประเทศไทยมากขึ้น จากการศึกษาที่ประเทศเพื่อนบ้านกลายเป็นคอมมิวนิสต์ และผู้อพยพจากประเทศต่าง ๆ เหล่านี้จำนวนมาก ได้หลั่งไหลเข้ามาในประเทศไทย คนกลุ่มนี้ต้องการให้กองกำลังสหรัฐฯ ยังคงอยู่ในประเทศไทยต่อไปเพื่อปกป้องประเทศไทยจากภัยคุกคามที่เพิ่มขึ้นนี้ (David Morell and Chai-anan Samudavanija, 1981: 250 – 252)

กระทรวงการต่างประเทศ และกองทัพกับการถอนทหารสหรัฐฯ ออกจากประเทศไทย

ในช่วงต้นปี พ.ศ. 2519 กระแสกดดันต่าง ๆ ทั้งจากภายใน และภายนอกรัฐสภา รวมทั้งข่าวลือว่าจะมีการก่อรัฐประหาร ทำให้นายกรัฐมนตรี คึกฤทธิ์ ปราโมช ตัดสินใจยุบสภา ส่งผลให้รัฐบาลและนายกรัฐมนตรีของไทยอยู่ในสถานะรักษาการ จนกว่าจะมีการเลือกตั้งครั้งใหม่ โดยหลักการและมารยาททางการเมืองนั้น รัฐบาลรักษาการไม่ควรมีบทบาทใดๆ ในการกำหนดและดำเนินนโยบายที่จะส่งผลกระทบต่อประเทศในระยะยาว การอยู่ในสถานะรัฐบาลรักษาการของรัฐบาลคึกฤทธิ์ จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายข้าราชการประจำที่มีบทบาทในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ได้แก่ ฝ่ายข้าราชการประจำในกระทรวงการต่างประเทศ เข้ามากุมบังเหียนในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ แทนฝ่ายการเมือง ในช่วงเวลาที่เรียกได้ว่าเป็นช่วง

วิกฤตของความสัมพันธ์ไทย – สหรัฐฯ ก่อนกำหนดเส้นตายการถอนทหารออกจากประเทศไทย ในวันที่ 20 มีนาคม 2519

ข้อมูลจากเอกสารชั้นต้นที่ประกอบด้วยบันทึกข้อความ และรายงานการประชุมของกระทรวงการต่างประเทศไทยในช่วงต้นปี 2519² แสดงให้เห็นถึงความสนใจเป็นพิเศษของกระทรวงการต่างประเทศของไทย ต่อบทบาท และหน้าที่ รวมทั้งเอกลักษณ์ของกองกำลังของสหรัฐฯ ที่จะคงอยู่ในประเทศไทย หลังกำหนดเส้นตายการถอนทหารสหรัฐฯ ในวันที่ 20 มีนาคม 2519 (กระทรวงการต่างประเทศ. “การเจรจากับสหรัฐฯ เกี่ยวกับความร่วมมือในโครงการรามสูร และอื่นๆ”. กองอำนวยการเมือง ถึงปลัดกระทรวงการต่างประเทศ. [บันทึกราชการ] 23 กุมภาพันธ์ 2519. ไม่ปรากฏเลขหนังสือ. ลับมาก) รวมทั้งได้ให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อฐานปฏิบัติการด้านข่าวกรองของสหรัฐฯ คือ ค่ายรามสูร ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศเห็นว่าเป็นโครงการที่สหรัฐฯ ได้ประโยชน์อย่างมากในด้านยุทธศาสตร์ข่าวกรอง (strategic intelligence) โดยที่ฝ่ายไทยไม่ได้รับประโยชน์ใดๆ จึงน่าจะมิขอต่อรองเพื่อผลประโยชน์ของประเทศไทยในระยะยาว (กระทรวงการต่างประเทศ. “ข้อพิจารณาสำหรับการปรึกษาหารือร่วมกับผู้แทนจากหน่วยราชการอื่นเกี่ยวกับความร่วมมือกับสหรัฐฯ”. นายวรพุท ขัยนาม หัวหน้ากองอเมริกา. [บันทึกราชการ] 29 มกราคม 2519. ไม่ปรากฏเลขหนังสือ ลับ) นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศของไทยยังเห็นว่าควรมีการทบทวนความสัมพันธ์ระหว่างไทยและสหรัฐฯ ใหม่ เนื่องจากข้อตกลงที่เป็นอยู่มิได้ผ่านกระบวนการที่ถูกต้อง (กระทรวงการต่างประเทศ. “การเจรจากับสหรัฐฯ เกี่ยวกับการถอนทหาร และโครงการรามสูร”. [บันทึกราชการ] 11 มีนาคม 2519. ไม่ปรากฏเลขหนังสือ ตัวนมาก).

จากการประชุมหารือร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และการประชุมภายใน

ของกระทรวงการต่างประเทศเองหลายครั้ง เพื่อกำหนดทำที่ที่เหมาะสมในการเจรจาต่อรองกับสหรัฐฯ ในที่สุด กระทรวงการต่างประเทศของไทย ก็ได้แสดงท่าทีออกมาอย่างชัดเจนในรูปของการยื่นข้อเสนอ 7 ข้อ เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2519 ได้แก่ 1) สถานที่ และเจ้าหน้าที่สหรัฐฯ ที่มีอยู่ตามโครงการความร่วมมือที่สหรัฐฯ เสนอ จะต้องอยู่ภายใต้อำนาจของศาลไทย เว้นแต่จะมีความตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลสหรัฐฯ ยกเว้นให้เฉพาะกรณี; 2) สถานที่ และเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะต้องไม่กระทำการอันเป็นการคุกคามหรือแทรกแซงอธิปไตยของประเทศอื่น; 3) เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์และผลประโยชน์ร่วมกันของความร่วมมือนี้ รัฐบาลไทยต้องได้รับรายงานเกี่ยวกับการดำเนินงานของโครงการเหล่านี้อย่างสม่ำเสมอ ซึ่งรายงานดังกล่าวต้องรวมถึงข้อสนเทศและข้อมูลอันเป็นผลงานของโครงการด้วย; 4) ในระหว่างการดำเนินงานตามโครงการความร่วมมือนี้ เจ้าหน้าที่สหรัฐฯ จะต้องฝึกสอนเจ้าหน้าที่ไทยเพื่อให้มีขีดความสามารถเข้ารับหน้าที่แทนเจ้าหน้าที่สหรัฐฯ โดยเร็ว; 5) เจ้าหน้าที่สหรัฐฯ ที่จะเข้ามาดำเนินการในโครงการที่ได้รับอนุมัติจะมีจำนวนเพียงเท่าที่รัฐบาลไทยอนุญาต; 6) เจ้าหน้าที่ดังกล่าวของสหรัฐฯ จะได้รับเอกลักษณ์เพียงเท่าที่ผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคจากต่างประเทศได้รับอยู่ และ 7) ความตกลงใด ๆ ที่จะเกิดขึ้น เกี่ยวกับความร่วมมือในอนาคต จะมีอายุ 2 ปี ซึ่งเมื่อครบกำหนดดังกล่าวแล้วก็อาจต่อไปอีกถ้าเป็นการสมควร หรืออาจยกเลิกก่อนได้ โดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแจ้งยกเลิกเป็นการล่วงหน้า (กรมสารนิเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, 2519:63)

ข้อเสนอของกระทรวงการต่างประเทศในลักษณะนี้ เป็นสิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายของสหรัฐฯ ไม่ได้คาดคิดมาก่อน จึงมิได้มีการเตรียมการในการรับมือกับข้อเสนอเหล่านี้ ยิ่งไปกว่านั้น สาระสำคัญของข้อเสนอทั้ง 7 ข้อ ยังเป็นสิ่งที่สหรัฐฯ ไม่สามารถรับได้ โดยเฉพาะข้อ 4 ที่ระบุให้เจ้า

หน้าที่ของสหรัฐฯ ฝึกสอนเจ้าหน้าที่ชาวไทยเพื่อให้มีขีดความสามารถเพียงพอที่จะเข้าไปปฏิบัติงานในโครงการรามสูร เป็นโครงการลับสุดยอดของทางการสหรัฐฯ และข้อ 6 ที่เป็นการจำกัดเอกสิทธิ์ที่เจ้าหน้าที่ของสหรัฐฯ ที่ปฏิบัติงานอยู่ในค่ายรามสูรจะได้รับ ซึ่งผู้กำหนดนโยบายของสหรัฐฯ วิตกว่าอาจนำไปสู่สถานการณ์ไม่พึงประสงค์ที่จะส่งผลกระทบต่อกำลังพลทั้งหมดของสหรัฐฯ ในประเทศไทย (DNSA, KT 01904, March 5, 1976)

เป็นที่น่าสังเกตว่า ท่าทีของกระทรวงการต่างประเทศของไทยในการยื่นข้อเสนอนี้ทั้ง 7 ข้อ เป็นสิ่งที่แม้แต่ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช รักษาการนายกรัฐมนตรีของไทยในขณะนั้น ก็ได้คาดคิดมาก่อน เนื่องจากแท้จริงแล้วตัวเขามิได้ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่รุนแรงใดๆ อันอาจส่งผลกระทบต่อทางเลือกตั้งที่กำลังจะเกิดขึ้น โดยเฉพาะหากสื่อมวลชนไทยได้นำมาเป็นประเด็นโจมตี ในการนี้ ฝ่ายกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐฯ วิเคราะห์ว่า ข้อเสนอของกระทรวงการต่างประเทศของไทยสะท้อนถึงความไม่พอใจต่อวิธีการที่สหรัฐฯ ติดต่อกับรัฐบาลไทย โดยไม่ผ่านกระทรวงการต่างประเทศตลอดระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา กระทรวงการต่างประเทศของไทยได้ยื่นคำขาดว่า หากสหรัฐฯ ไม่ตกลงตามเงื่อนไข ก็จะต้องถอนกำลังทั้งหมดออกไปภายในวันที่ 20 มีนาคม 2519 ทำให้ที่ประชุมกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐฯ ที่มีการนำเรื่องนี้เข้าพิจารณาในวันที่ 5 มีนาคม 2519 เกิดความวิตกอย่างมาก และได้มีมติให้กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ สั่งการให้ติดต่อประสานงานกับฝ่ายกลาโหมและซีไอเอในประเทศไทย รวมทั้งให้เอกอัครราชทูตสหรัฐฯ เข้าพบคึกฤทธิ์อีกครั้งในทันที (DNSA, KT 01904, March 5, 1976)

สาระสำคัญของการหารือของผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ แสดงให้เห็นว่าสหรัฐฯ มองออกถึงความขัดแย้งในประเด็นเกี่ยวกับกองกำลังและฐานทัพของสหรัฐฯ ในหมู่ผู้กำหนด

นโยบายของไทย กล่าวคือ ในขณะที่กระทรวงการต่างประเทศกระตือรือร้นที่จะดำเนินการตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีคึกฤทธิ์ ปราโมช ในการผลักดันให้สหรัฐฯ ถอนทหาร และยุติการดำเนินการของฐานทัพทั้งหมด ฝ่ายกองทัพลกลับมีท่าทีที่ต้องการให้กองกำลังของสหรัฐฯ อยู่ในประเทศไทยต่อไป โดยได้เน้นย้ำความสำคัญของที่ปรึกษาทางทหาร ซึ่งมีอยู่ในทุก ๆ ด้าน(กรมสารนิเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, 2519: 2- 5) การดำเนินการของฝ่ายไทย โดยเฉพาะการยื่นข้อเสนอของกระทรวงการต่างประเทศ และการกดดันให้สหรัฐฯ ยอมตอบสนองต่อข้อเสนอดังกล่าว การเจรจาครั้งแล้วครั้งเล่าในระยะก่อนกำหนดการถอนทหารสหรัฐฯ ในวันที่ 20 มีนาคม 2519 นั้น ทำให้ผู้กำหนดนโยบายของสหรัฐฯ ไม่พอใจอย่างมาก ท่าทีที่ไม่พอใจอย่างยั้งนี้ ได้แสดงออกมาในบันทึกการประชุมกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ก่อนกำหนดการถอนทหารเพียง 1 วัน คือ วันที่ 19 มีนาคม 2519 คิสซิงเจอร์ได้แสดงความไม่พอใจต่อรัฐบาลพลเรือนของไทยอย่างรุนแรง และกล่าวหาว่ากระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐฯ คอยให้ท้ายกระทรวงการต่างประเทศของไทย และเน้นว่า สหรัฐฯ จะยินยอมเจรจาต่อรองกับฝ่ายไทยเป็นครั้งสุดท้าย และถ้าหากไทยไม่ยอมรับเงื่อนไขสหรัฐฯ ก็จะถอนทหารออกทั้งหมด แม้แต่ในส่วนของที่ปรึกษาทางทหารที่ฝ่ายไทยต้องการให้คงไว้ (DNSA, KT 01917, March 19, 1976)

ในที่สุด สหรัฐฯ ก็ต้องยอมจำนน โดยการถอนทหารออกจากประเทศไทย แม้จะไม่เต็มใจนัก และได้ทำการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ต่อประเทศไทย ดังเราจะเห็นการตัดสินใจของคิสซิงเจอร์ ในการสั่งการเรื่องการถอนทหารออกจากประเทศไทย เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2519 ที่ประชุมกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐฯ ได้กล่าวถึงสิ่งที่ได้ดำเนินการไปแล้ว คือ การสั่งถอนทหารสหรัฐฯ ซึ่งคิสซิงเจอร์กล่าวว่า เขาต้องการให้ฝ่ายไทยรู้สำนึกในการกระทำของตน กล่าวคือ การ

กดดันให้ถอนทหารของฝ่ายไทย ทำให้สหรัฐ ถอนทหารในส่วนที่ไทยต้องการให้คงไว้ ในการนี้ คิสซิงเจอร์ได้สั่งให้ถอนกำลังในส่วนของที่ปรึกษาทางทหาร ซึ่งฝ่ายไทยได้กำหนดให้มีได้ 270 คน แต่สหรัฐ คงไว้เพียง 200 คน รวมทั้งการเคลื่อนย้ายคลังอาวุธมูลค่า 60 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ออกจากประเทศไทยด้วย (DNSA, KT 01921, March 26, 1976)

ทำเนียบประธานาธิบดีสหรัฐ ได้สั่งการให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินยุทธศาสตร์ในประเทศไทยทำการศึกษารับเปลี่ยนแปลงแนวยุทธศาสตร์ ซึ่งในเวลาต่อมาประธานาธิบดีสหรัฐ ได้กำหนดแนวทางยุทธศาสตร์ที่จะดำเนินต่อไปในประเทศไทย ที่ระบุว่า สหรัฐฯ ไม่มีความจำเป็นต้องพึ่งประเทศไทยในด้านความมั่นคงอีกต่อไป แต่ยังคงมีความปรารถนาที่จะรักษาความสัมพันธ์ฉันมิตรกับประเทศไทย โดยพร้อมที่จะให้ความช่วยเหลือในด้านเศรษฐกิจ การต่อต้านยาเสพติด และกิจกรรมอื่น ๆ เอกสารสำคัญนี้แสดงว่า สหรัฐฯ น่าจะได้ดำเนินการเคลื่อนย้ายกองกำลัง รวมทั้งฐานปฏิบัติการด้านข่าวกรองที่มีความจำเป็นต่อการดำเนินยุทธศาสตร์ของตนไปไว้ที่อื่นแล้ว (DNSA, PR 00263, April 21, 1976) อย่างไรก็ตาม พลัสสังคมบางส่วนในไทยยังคงตั้งคำถามว่า สหรัฐฯ ได้ถอนกำลังออกไปแล้วทั้งหมดจริงหรือไม่ ในขณะที่ผู้นำทหารบางกลุ่มก็ยังคงมองถึงความเป็นไปได้ของการยื่นข้อเสนอให้สหรัฐฯ กลับมาใช้ฐานปฏิบัติการในประเทศไทยเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกตน ทำให้ยังคงมีการเคลื่อนไหวในประเด็นที่เชื่อมโยงกับฐานทัพสหรัฐฯ ในประเทศไทยอยู่บ้าง (พวงทอง รุ่งสวัสดิทรัพย์ ภาวศรพันธุ์, 2549: 136 – 141)

สรุป

บทความนี้ได้พิจารณาถึงบทบาทของประเทศไทยในยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ในช่วงสิ้นสุดสงครามเวียดนาม และการถอนกำลังของสหรัฐฯ ออกจากประเทศไทย หลังการลงนามในข้อตกลงปารีส พ.ศ. 2516 จนถึงปี 2519 ซึ่งสหรัฐฯ ได้ถอนกำลังออกจากประเทศไทยทั้งหมด เราจะเห็นได้ถึง การเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกา ในช่วงเวลาดังกล่าว ว่า ประเทศไทยได้รับการกำหนดให้มีบทบาทสำคัญยิ่งในยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ หลังการลงนามในข้อตกลงหยุดยิง คือ การเป็นแหล่งพักพิงของกองกำลังที่สหรัฐฯ ยังคงต้องการคงไว้เพื่อป้องปรามมิให้เวียดนามเหนือละเมิดข้อตกลง และเป็นที่ตั้งของฐานทัพ และฐานปฏิบัติการด้านข่าวกรองที่สหรัฐฯ ยังคงต้องการใช้ประโยชน์ในอินโดจีน ต่อมาเมื่ออินโดจีนล่มสลาย และสหรัฐฯ ไม่มีความจำเป็นต้องคงกองกำลังป้องปรามไว้ในประเทศไทยอีกต่อไป ประเทศไทยก็ยังคงมีความสำคัญยิ่งต่อยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ในฐานะที่เป็นที่ตั้งของฐานทัพ และฐานปฏิบัติการด้านข่าวกรอง อย่างไรก็ตาม พลัสสังคมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาฯ และในช่วงรัฐบาลพลเรือน รวมทั้งกระทรวงการต่างประเทศของไทยที่ได้แสดงบทบาทสำคัญยิ่งขึ้นในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ ในช่วงปี พ.ศ. 2516-2519 ได้ก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการดำเนินนโยบายของสหรัฐฯ จนกระทั่งนำไปสู่การยอมจำนนของสหรัฐฯ ซึ่งเป็นประเทศมหาอำนาจ ทำให้ไม่สามารถดำเนินยุทธศาสตร์ตามที่ต้องการ และจำต้องถอนกำลังทั้งหมดออกจากประเทศไทย รวมทั้งมีการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ต่อประเทศไทยในที่สุด

บรรณานุกรม

กรมสารนิเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. (2519) หนังสือที่ 6/2519. *การถอนทหารสหรัฐฯ ออกจากประเทศไทย.*

กระทรวงการต่างประเทศ. “การเจรจากับสหรัฐฯ เกี่ยวกับความร่วมมือในโครงการรามสูร และอื่นๆ”. กองอเมริกา กรมการเมือง ถึงปลัดกระทรวงการต่างประเทศ. [บันทึกราชการ] 23 กุมภาพันธ์ 2519. (ไม่ปรากฏเลขหนังสือลับ).

กระทรวงการต่างประเทศ. “ข้อพิจารณาสำหรับการปรึกษาหารือร่วมกับผู้แทนจากหน่วยราชการอื่นเกี่ยวกับความร่วมมือกับสหรัฐฯ”. นายวรพูน ชัยนาม หัวหน้ากองอเมริกา. [บันทึกราชการ] 29 มกราคม 2519. (ไม่ปรากฏเลขหนังสือลับ).

กระทรวงการต่างประเทศ. “การเจรจากับสหรัฐฯ เกี่ยวกับการถอนทหาร และโครงการรามสูร”. [บันทึกราชการ] 11 มีนาคม 2519. (ไม่ปรากฏเลขหนังสือด่วน).

กุลลดา เกษบุญชู มีด. (2552). “14 ตุลาคม ในบริบทความสัมพันธ์ไทย – สหรัฐฯ” ใน *เดือนตุลาใต้เงาสงครามเย็น*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิ 14 ตุลาคม.

กุลลดา เกษบุญชู มีด. (2552). *ความขัดแย้งทางการเมืองไทย: ข้ามไปให้พ้นพลวัตภายใน*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิ 14 ตุลาคม.

กุลลดา เกษบุญชู มีด. “A Brief Period of Thai Democratization in the Cold War” (บทความนำเสนอในการสัมมนาวิชาการหัวข้อ “สงครามเย็นในประเทศไทย”, ห้อง 105 อาคารมหาจุฬาลงกรณ์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, วันจันทร์ที่ 8 กุมภาพันธ์ 2553).

“คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ ถอนค่ายรามสูร ภายใน 20 ก.ค.นี้,” *ประชาธิปไตย* (2 มิถุนายน 2519) : 1.

“ฐานทัพสหรัฐฯ จะยังอยู่ในไทย เตรียมต่อรองรัฐบาลใหม่,” *ประชาธิปไตย* (10 กุมภาพันธ์ 2519): 4.

“ทูตสหรัฐฯ หอบ “พิชัย” เข้าไปดูค่ายรามสูร,” *ประชาธิปไตย* (1 มิถุนายน 2519) : 4.

“ไทยไม่ให้สหรัฐฯ ฐานทัพโดยผลการอีกต่อไป ทั้งระเบิดอินโดจีนต้องขออนุญาต ค.ร.ม.ก่อน,” *ประชาธิปไตย* (23 กุมภาพันธ์ 2517): 1.

พวงทอง รุ่งสวัสดิทรัพย์ ภาวีครพันธ์. (2549). *สงครามเวียดนาม สงครามกับความจริงของ “รัฐไทย”*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คบไฟ.

รุ่งฤทธิ์ ศยามานนท์. (ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์) *นโยบายรัฐบาลไทย พ.ศ. 2475 – 2519*. กรุงเทพฯ : แผนกตำราและการบรรยาย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 196.

“ลอนนอลฝ่าห่ากระสุนมาอยู่ต่อหน้า.” *ประชาธิปไตย*. (13 เมษายน 2518):1.

“สหรัฐฯผิดข้อตกลง ไทยไม่พอใจ เรียกทูตต่อว่า,” *ประชาธิปไตย*. (14 กรกฎาคม 2517) : 1.

“สหรัฐฯเริ่มสงครามแล้ว ถล่มเรือปืนเขมร 7 ลำ,” *ประชาธิปไตย*. (15 พฤษภาคม 2518):1.

DNSA, KT 00847, October 15, 1973.

DNSA, KT 00858, October 19, 1973.

DNSA, KT 01869, April 1, 1974.

DNSA, KT 01467, January 6, 1975.

DNSA, KT 01904, March 5, 1976.

DNSA, KT 01917, March 19, 1976.

DNSA, KT 01921, March 26, 1976.

DNSA, PR 01342, April 9, 1976.

DNSA, PR 00263, April 21, 1976

DNSA, HN 01836. "The Mayaguez Incident". May 14, 1975.

Kullada Kesboonchoo Mead, "1973: the 'Annus Horibilis' in the Thai- U.S. Relations," *สังคมศาสตร์
ปริทัศน์*. ปีที่ 41, ฉบับที่ 1 (มกราคม – มิถุนายน 2553)

"Minutes of National Security Council Meeting, May 13 – 14, 1975," in *Foreign Relations of the
United States, 1969 – 1976 Vol. 10*. <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v10> January 20, 2011.

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

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.

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.

NARA AAD. Declassified/Released US Department of State EO Systemic Review July 5, 2006,
subject "Future Thai Reactions to the Mayaguez Incident," Whitehouse to SECSTATE
WASHDC, April 16 , 1975.