

บทที่ 3

อำนาจหน้าที่และบทบาทของหน่วยราชการไทยเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศ

การกำหนดและการดำเนินนโยบายต่างประเทศนั้น โดยปกติแล้วนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารสูงสุด โดยมีหน่วยราชการต่าง ๆ ซึ่งเข้าร่วมในการกำหนดนโยบายทำหน้าที่เป็นแหล่งข้อมูลและให้ข้อเสนอแนะต่าง ๆ ต่อผู้ใช้อำนาจสูงสุดดังกล่าว เพื่อทำการพิจารณาตัดสินใจในขั้นสุดท้าย ครั้นแล้ว หน่วยราชการต่าง ๆ จะนำนโยบายที่ถูกกำหนดไว้ไปปฏิบัติ เพื่อให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา นโยบายต่างประเทศของไทยกำหนดให้เรื่องผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของชาติอยู่ในอันดับสำคัญสูงสุด* เนื่องจากความมั่นคงของไทยตกอยู่ในภาวะล่อแหลมจากการภัยคุกคามของประเทศเพื่อนบ้านกลุ่มอินโดจีน ซึ่งปรากฏอยู่ในรูปของภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ที่มุ่งเข้ามาแทรกซึมบ่อนทำลายไทย ภัยจากการขยายอิทธิพลของเวียดนาม

*นโยบายนี้อาจเรียกว่า นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งสาโรจน์ ชวนะวิรัช ได้แบ่งนโยบายประเภทนี้เป็น 5 ด้านด้วยกัน คือ

1. นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ด้านการเมืองภายใน
2. นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ด้านการเมืองระหว่างประเทศ
3. นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ด้านการทหาร
4. นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ด้านเศรษฐกิจ
5. นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ด้านสังคมจิตวิทยา

โปรดอ่านรายละเอียดใน สาโรจน์ ชวนะวิรัช, "การต่างประเทศกับความมั่นคงแห่งชาติ," บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในด้านความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ (สถาบันการต่างประเทศ, กระทรวงการต่างประเทศ, 2526), หน้า 36.

เข้าไปในลาวและกัมพูชาซึ่งมีพรมแดนติดกับไทย ภัยจากการขยายอิทธิพลของเวียดนามเข้ามายังไทย รวมทั้งภัยจากการปะทะกันตามบริเวณแนวชายแดนไทยกับประเทศในกลุ่มอินโดจีน เป็นต้น ความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์และความแตกต่างทางลัทธิการปกครองระหว่างไทยกับประเทศกลุ่มอินโดจีน สร้างความหวาดระแวงภัยจากการถูกคุกคามความมั่นคงให้กับผู้บริหารประเทศและคนไทยทุกยุคทุกสมัย จนเป็นการหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ผู้บริหารประเทศจะต้องให้ความสำคัญต่อความมั่นคงแห่งชาติในลำดับสูงสุด

การที่นโยบายต่างประเทศของไทยให้ความสำคัญต่อความมั่นคงแห่งชาติสูงสุด (หรือนโยบายความมั่นคง ด้านการเมืองระหว่างประเทศ) จึงทำให้มีหน่วยราชการซึ่งรับผิดชอบในเรื่องความมั่นคงแห่งชาติเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดและดำเนินนโยบายดังกล่าวที่สำคัญ คือกระทรวงกลาโหม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย สภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ แต่หน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติคือ กระทรวงกลาโหม และกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับประเทศภายนอกในทางยุทธวิธีทางทหาร และยุทธวิธีทางการทูตตามลำดับ

ในการศึกษากรณีพิพาทสามหมู่บ้าน ซึ่งเป็นปัญหาด้านความมั่นคงและอธิปไตยของชาติ นี้ ผู้เขียนจะศึกษาบทบาทของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเพียง 3 หน่วยงาน คือ สภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงกลาโหม และกระทรวงการต่างประเทศ โดยในเบื้องต้นนี้จะได้พูดถึงอำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการทั้งสามและบทบาทในช่วงที่ผ่านมาเสียก่อน ก่อนที่จะพูดถึงบทบาทที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสามหมู่บ้านต่อไป

อำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการ

สภาความมั่นคงแห่งชาติ

ในการก่อตั้งระยะเริ่มแรกสภานี้มีชื่อว่า "สภาเกี่ยวกับการป้องกันราชอาณาจักร" ได้ถูกก่อตั้งในปี พ.ศ. 2453 ตรงกับรัชกาลที่ 6 ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยมีแนวคิดมุ่งให้ดำเนินงานด้านการทหาร เพื่อการป้องกันประเทศเป็นไปอย่างรอบคอบก่อนที่จะมาเป็น "สภาความมั่นคงแห่งชาติ" นั้น สภาดังกล่าวได้ถูกเปลี่ยนชื่ออีกหลายครั้ง รวมทั้งมี

การขยายหน้าที่ออกไป ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลา ดังเช่น สถาปนาป้องกันราชอาณาจักร (ระหว่างพ.ศ. 2470-2475 และ พ.ศ. 2475-2502) และสภาการสงคราม (ในพ.ศ. 2475 และ 2478) เป็นต้น

สภาความมั่นคงแห่งชาติ จัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2502 และต่อมาได้มีการปรับปรุงองค์ประกอบตามพระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2507 ดังนี้ นายกรัฐมนตรีเป็นประธานสภาความมั่นคงแห่งชาติ รองนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธานสภาความมั่นคงแห่งชาติ มีกรรมการประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และมีเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ

นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีอาจมีบัญชาให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุมด้วย อาทิเช่น เสนาธิการทหาร ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ อธิบดีกรมตำรวจ เลขาธิการนายกรัฐมนตรี เลขาธิการสภานักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมประมวลข่าวกลาง และเสนาธิการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.)

อำนาจหน้าที่ของสภาความมั่นคงแห่งชาติ มีดังนี้

1. พิจารณาเสนอแนะคณะรัฐมนตรีในเรื่องนโยบายภายใน นโยบายต่างประเทศ นโยบายการทหาร และนโยบายเศรษฐกิจ ตลอดจนนโยบายอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ ให้สอดคล้องกัน เพื่อให้กิจการต่าง ๆ ของฝ่ายทหาร และกระทรวง ทบวง กรมและองค์การอื่น ๆ ของรัฐสามารถประสานกันได้อย่างใกล้ชิด และเป็นผลดีต่อความมั่นคงของชาติ
2. พิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย
3. สภาความมั่นคงแห่งชาติอาจตั้งคณะกรรมการให้พิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่สภาความมั่นคงแห่งชาติจะมอบหมายก็ได้

ตามอำนาจในข้อนี้ สภาความมั่นคงแห่งชาติได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อช่วยปฏิบัติงาน ดังนี้

- 1) คณะกรรมการประจำ เป็นคณะกรรมการที่ถูกแต่งตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ มีจำนวน 12 คณะ เมื่อถูกแต่งตั้งแล้วจะปฏิบัติหน้าที่ตลอดไป
 - 2) คณะกรรมการพิเศษ เป็นคณะกรรมการที่ถูกแต่งตั้งขึ้นตามมติของคณะรัฐมนตรีหรือตามบัญชาของนายกรัฐมนตรี มีจำนวน 6 คณะ คณะกรรมการประเภทนี้จะสิ้นสุดลงพร้อมกับการสิ้นสุดของรัฐบาล
 - 3) คณะกรรมการเฉพาะกิจ เป็นคณะกรรมการที่ถูกแต่งตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่เป็นครั้งคราว ตามความจำเป็นเร่งด่วน ภายหลังจากหมดภารกิจแล้ว จะถูกยุบไป
4. คณะกรรมการที่สภาความมั่นคงแห่งชาติตั้งขึ้นนั้น อาจเชิญบุคคลใดมาสอบถามหรือชี้แจง แสดงความคิดเห็นในกิจการใดอันเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติได้¹

ในขั้นตอนของการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ สภาความมั่นคงแห่งชาติจะมีบทบาทสำคัญตามอำนาจหน้าที่ที่ได้กล่าวมา โดยมีหน่วยงานประจำ คือ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ปฏิบัติหน้าที่ในส่วนที่เป็นรายละเอียดในลักษณะงานประจำ ได้แก่ การติดตามสถานการณ์ จัดเก็บข้อมูล จัดทำเอกสารประกอบการประชุมและประมวลความคิดเห็นของที่ประชุม เพื่อเสนอที่ประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติ ดังนั้น สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ จึงมีบทบาทสนับสนุนการกำหนดนโยบายความมั่นคงของชาติด้วย ดังนี้

¹โปรดอ่านรายละเอียดใน พันเอก (พิเศษ) พจน์ พงศ์สุวรรณ, "ความมั่นคงแห่งชาติ," เอเชียปริทัศน์ 4 (เมษายน-มิถุนายน 2526): 9-14 ในรายงานพิเศษ "สภาความมั่นคงแห่งชาติ ตอนที่ 1," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 30 (19 กุมภาพันธ์ 2527): 22-23 และใน สมพงษ์ ชูมาก, "การกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทย," เอเชียปริทัศน์ 1 (เมษายน-มิถุนายน 2523) :

ในการกำหนดนโยบาย 1) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติจะทำหน้าที่ศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์ในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การเมือง การทหาร เศรษฐกิจและสังคมจิตวิทยา 2) จัดทำเอกสารที่มีทั้งข้อเท็จจริง ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะรวมทั้งมาตรการแก้ไขปัญหาดังต่าง ๆ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายของที่ประชุมคณะกรรมการต่าง ๆ และที่ประชุมใหญ่สภาความมั่นคงแห่งชาติ 3) ทำประมวลข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ซึ่งส่วนราชการต่าง ๆ เสนอต่อที่ประชุม เพื่อเสนอให้สภาความมั่นคงแห่งชาติพิจารณาจากนั้นจะเสนอเข้าสู่คณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติกำหนดเป็นนโยบายต่อไป ยกเว้นในบางเรื่องซึ่งนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้พิจารณาโดยตรง

ในการดำเนินนโยบาย สภาความมั่นคงแห่งชาติไม่มีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติ แต่จะทำหน้าที่ประสานความเข้าใจนโยบายและการปฏิบัติงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่รับนโยบายไปปฏิบัติ จากนั้นจะทำการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อได้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ และเตรียมวางแนวทางแก้ไขปัญหาดังต่อไป สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติจะเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่เหล่านี้และรายงานให้สภาความมั่นคงแห่งชาติได้ทราบ

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า สภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นศูนย์กลางการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ โดยจะเป็นที่ประชุมถกแถลงสำหรับเจ้าหน้าที่ระดับสูงจากหน่วยงานต่าง ๆ และประสานความคิดเห็นที่แตกต่างกันของหน่วยงานต่าง ๆ แล้วจัดทำเป็นแผนนโยบายขึ้น จากนั้นสภาความมั่นคงแห่งชาติจะนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดเป็นแผนนโยบายต่อไป

อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่และบทบาทของสภาความมั่นคงแห่งชาติก็มีข้อจำกัด กล่าวคือ เป็นเพียงหน่วยความคิด ให้คำปรึกษาแนะนำต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องแผนนโยบายด้านความมั่นคง โดยไม่มีหน้าที่นำนโยบายที่วางไว้ไปปฏิบัติ ดังนั้น ในกรณีที่ผู้บริหารประเทศไม่ยอมรับข้อเสนอแนะของสภาความมั่นคงแห่งชาติ หรือถูกมองข้ามไป เนื่องจากผู้บริหารประเทศพึงพอใจต่อข้อเสนอและคำปรึกษาของคณะที่ปรึกษา หรือหน่วยงานอื่น ๆ แล้ว บทบาทของสภาความมั่นคงแห่งชาติก็จะลดลงไป

กระทรวงกลาโหม

กระทรวงกลาโหมมีอำนาจหน้าที่ และบทบาทในการรักษาความมั่นคงของชาติโดยตรง เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีความสามารถเฉพาะในการจัดการศึกษาอบรมด้านวิชาการทหาร ตลอดจนยุทธวิธีในการป้องกันประเทศ ซึ่งจัดเป็นวิชาชีพอย่างหนึ่ง นอกจากนี้ยังมีความพร้อมด้านอาวุธยุทโธปกรณ์ในการป้องกันประเทศและมีการปฏิบัติการกิจที่สำคัญในด้านการสื่อสาร โทรคมนาคม เป็นต้น ปัจจัยเหล่านี้ปูทางให้ทหารเข้ามามีบทบาทเด่นในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศด้านความมั่นคง

ในด้านอำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกระทรวงกลาโหม พุทธศักราช 2503 มาตรา 4 ได้ระบุว่า

กระทรวงกลาโหมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในประเทศ โดยจัดให้มีกำลังทหารไว้เพื่อการรบหรือสงคราม เพื่อปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ เพื่อปราบปรามการกบฏและการจลาจล เพื่อช่วยการพัฒนาประเทศและเพื่อรักษามลประโยชน์ของชาติในประเทศอื่น ตามกฎหมายกำหนด²

สำหรับการปฏิบัติงานด้านการป้องกันประเทศที่แท้จริงนั้น จะมีกองบัญชาการทหารสูงสุดเป็นศูนย์บัญชาการที่สำคัญ โดยมีผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองบัญชาการทหารสูงสุด คือ มุ่งเพื่อให้ผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาทหารแต่ผู้เดียว ซึ่งจะทำให้เกิดเอกภาพในการบังคับบัญชาและการปฏิบัติการทางทหารที่เป็นไปด้วยความรวดเร็ว มีการประสานงานกลมเกลียวกันดียิ่งขึ้น ผู้บัญชาการทหารสูงสุดจะเป็นผู้มีอำนาจบังคับบัญชาเหนือกองทัพบกทั้งสาม คือ กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ โดยมีระเบียบดำเนินการเกี่ยวกับทั้งสามเหล่าทัพโดยย่อดังนี้

² กรมการศึกษาวิจัย, ประวัติกองทัพบกไทยในรอบ 200 ปี พ.ศ. 2325-2525 (กระทรวงกลาโหม กองบัญชาการทหารสูงสุด, 2525), หน้า 419.

คือ กองบัญชาการทหารสูงสุดจะสั่งการในหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับทั้งสามเหล่าทัพ เพื่อให้นำไปปฏิบัติโดยผ่านการประสานงานระหว่างเหล่าทัพโดยเจ้าหน้าที่ระดับรองในขั้นต้นก่อน เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน แต่ถ้าเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับเหล่าทัพใดเพียงเหล่าทัพเดียว ก็จะสั่งการให้เสนอความคิดเห็นหรือนำไปปฏิบัติ โดยเหล่าทัพอื่น ๆ เพียงแต่รับทราบและคอยประสานงานให้ความช่วยเหลือ ทั้งนี้ กองบัญชาการทหารสูงสุด มีหน้าที่เพียงมอบหมายนโยบายและประสานงานอย่างใกล้ชิด เพื่อให้เหล่าทัพต่าง ๆ ปฏิบัติงานไปในแนวเดียวกัน³

จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวมานี้ แสดงให้เห็นว่ากระทรวงกลาโหมมีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องความมั่นคงปลอดภัยของชาติในทางปฏิบัติ คือ การป้องกันประเทศตามขอบเขตที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้และโดยสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล โดยมีผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นผู้ควบคุมและสั่งการในฐานะผู้มีอำนาจสูงสุดในการควบคุมกองกำลังทั้งสามเหล่าทัพ ดังนั้นหน่วยราชการสำคัญ ๆ ที่ทำหน้าที่พิจารณากำหนดนโยบายด้านความมั่นคงจะแต่งตั้งให้หน่วยงานของกระทรวงกลาโหมเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วยเสมอ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการก่อตั้งหน่วยงานนั้น ๆ หรือตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี เช่น สภาความมั่นคงแห่งชาติ คณะกรรมการรับผิดชอบด้านความมั่นคงต่าง ๆ ซึ่งอาจแต่งตั้งเพื่อปฏิบัติหน้าที่เฉพาะกิจตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี นอกเหนือจากหน้าที่ในการเข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรีของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เพื่อร่วมให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะ รวมทั้งมาตรการในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เนื่องจากทหารมีแหล่งข้อมูลด้านความมั่นคงที่ดี เพราะมีหน่วยข่าวกรองของตนเอง และปฏิบัติการใกล้ชิดกับปัญหาโดยตรง

บทบาทของกระทรวงกลาโหมทั้งในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลไทย ที่ได้มีนโยบายให้ผู้บังคับบัญชาการทหารระดับแม่ทัพภาค รับผิดชอบในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยและอธิปไตยของดินแดนไทยในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ

³โปรดอ่านรายละเอียดในเรื่องเดียวกัน, หน้า 392-393.

ของตนโดยทันที และรายงานสถานการณ์ให้ผู้บังคับบัญชาทราบ ดังนั้น นายทหารที่รับผิดชอบพื้นที่ชายแดนติดต่อกับประเทศต่าง ๆ เช่น ลาว กัมพูชา พม่า และมาเลเซีย ซึ่งมักประสบปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตามชายแดน ซึ่งหลายเหตุการณ์เป็นเหตุการณ์ใหญ่โต เกี่ยวข้องกับนโยบายต่างประเทศ ทำให้ทหารเข้ามามีบทบาทร่วมในการกำหนดนโยบายต่างประเทศด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำทหาร คือ ท่านผู้บัญชาการทหารสูงสุด⁴

สำหรับในกรณีที่มีปัญหาสำคัญและเร่งด่วน นายกรัฐมนตรีอาจเรียกประชุมแบบไม่เป็นทางการระหว่างผู้บัญชาการทหารของทั้งสามเหล่าทัพ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้อำนวยการสภาความมั่นคงแห่งชาติร่วมกับรองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีและที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีบางท่านได้ โดยถือว่าเป็นการปรึกษาหารือภายใน ก่อนนำเรื่องเข้าพิจารณาในที่ประชุมของคณะรัฐมนตรี หรือสภาความมั่นคงแห่งชาติ⁵

ด้วยกระทรวงกลาโหมไม่ใช่หน่วยงานเดียวที่มีบทบาทต่อนโยบายต่างประเทศด้านความมั่นคง หากแต่ยังมีบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศร่วมอยู่ด้วย ในฐานะที่ต้องรับผิดชอบด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและรักษาผลประโยชน์แห่งชาติด้านความมั่นคง ซึ่งเป็นผลประโยชน์ที่สำคัญสูงสุด ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงานทั้งสองมีเอกภาพ โดยเฉพาะในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ และสามารถรักษาผลประโยชน์แห่งชาติไว้ได้มากที่สุด จึงจำเป็นต้องมีการประสานงานที่ดีระหว่างหน่วยงานทั้งสอง ในการนี้ กระทรวงกลาโหมได้แต่งตั้งตำแหน่ง "ผู้ประสานภารกิจด้านการทหารกับการเมืองระหว่างประเทศ" ขึ้น เมื่อปี

⁴ สूरชัย คิริโกร, "บทบาทของผู้นำในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ: การดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ ต่อบัญหากัมพูชา (9 สิงหาคม 1988 - ธันวาคม 1989)," เอกสารประกอบคำบรรยายการฝึกอบรมความรู้ทางรัฐศาสตร์ เรื่อง ความสัมพันธ์ไทย-อินโดจีน ในรอบ 10 ปี (23-27 เม.ย. 2533) โครงการฝึกอบรมหลักสูตรพิเศษ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533, หน้า 11.

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

พ.ศ. 2526 ซึ่งเป็นตำแหน่งสังกัดกระทรวงกลาโหม ปฏิบัติหน้าที่ประจำกระทรวงการต่างประเทศ โดยมีหน้าที่ประสานทางด้านนโยบาย เพื่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น ตำแหน่งดังกล่าวช่วยให้เกิดการประสานงานโดยตรง นอกเหนือจากการประสานงานตามปกติ โดยผ่านทางสภาความมั่นคงแห่งชาติ หรือองค์กรอื่น ๆ

ปัจจัยที่นำไปสู่การจัดตั้งตำแหน่งดังกล่าว ได้แก่ ความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในอินโดจีนนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 ในลักษณะเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงภายในของไทยมากขึ้น ได้แก่ ฝ่ายคอมมิวนิสต์ได้รับชัยชนะในการสู้รบในอินโดจีน ปัญหาเวียดนามยึดครองกัมพูชา ปัญหาผู้อพยพลี้ภัยอินโดจีน รวมทั้งเหตุการณ์กระทบกระทั่งกันตามแนวชายแดนต่าง ๆ ทำให้งานที่เกี่ยวข้องระหว่างด้านการทหารกับด้านการระหว่างประเทศมีมากขึ้น ในระยะแรกคือ พ.ศ. 2518 นั้น พลอากาศโท สิทธิ เศรษฐศิลา (ซึ่งดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติในขณะนั้น จนถึงปี พ.ศ. 2523) เป็นผู้ประสานงานตามขั้นตอนปกติ และหลังจากนั้นมาได้มีเจ้าหน้าที่จากกระทรวงการต่างประเทศเข้ามาทำหน้าที่ประสานงาน จนกระทั่งในปีพ.ศ. 2526 พลอากาศเอก สิทธิ ซึ่งกำลังดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้ริเริ่มให้มีการแต่งตั้งตำแหน่งผู้ประสานภารกิจด้านการทหารกับการเมืองระหว่างประเทศ ขึ้น โดยได้ทำการหารือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม (พลเอกเปรม ติณสูลานนท์) จนนำไปสู่การประสานงานกันในระดับนโยบาย ในการนี้ พลอากาศเอกสิทธิยังได้ขอให้พลโทจรัล กุลละวณิช^๕ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ประจำกองบัญชาการทหารสูงสุด เข้ารับตำแหน่งดังกล่าว ด้วยเคยประสานงานร่วมกันมาก่อน^๕

อาจกล่าวได้ว่า ตำแหน่งผู้ประสานภารกิจด้านการทหารกับการเมืองระหว่างประเทศ มีบทบาทสำคัญต่อการลดปัญหาการขาดเอกภาพในการดำเนินนโยบายต่างประเทศร่วมกันระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงการต่างประเทศได้ทางหนึ่ง เนื่องจากหน่วยราชการทั้งสองต่าง

^๕ ปัจจุบันดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ

^๕ โปรดอ่านรายละเอียดใน "สัมภาษณ์พิเศษ พลโท จรัล กุลละวณิช: กาวใจ

"สิทธิ-ชวลิต," สู่อากาศ ฉบับที่ 403 (23-29 พ.ย. 2531): 17-21.

มีหน้าที่รับผิดชอบในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับประเทศภายนอกด้วยยุทธวิธีที่แตกต่างกัน ความเป็นจริงที่ปรากฏให้เห็นอย่างหนึ่งคือ ในช่วงที่มีตำแหน่งผู้ประสานภารกิจด้านการทหารกับการเมืองระหว่างประเทศ เข้ามาทำหน้าที่ประสานงานระดับนโยบายนั้น การดำเนินนโยบายต่างประเทศของหน่วยงานทั้งสองมีเอกภาพอยู่ในระดับที่น่าพอใจ ดังตัวอย่างกรณีปัญหาแกมพูชาและปัญหาอื่น ๆ ในอินโดจีน จนมีน้ำหนักในการกดดันเวียดนาม และทำให้จุดยืนของไทยได้รับการยอมรับจากนานาประเทศเป็นอย่างมาก อนึ่ง แม้จะมีปัญหาบางกรณีที่ทำให้เกิดความเข้าใจไม่ตรงกันระหว่างทั้งสองหน่วยงานจนดูเหมือนขาดเอกภาพไปบ้าง เช่น ปัญหาการกระทบกระทั่งกันระหว่างไทย-ลาว แต่ในที่สุดแล้ว บทบาทของการประสานงานได้ช่วยให้ต่างฝ่ายต่างสามารถแก้ปัญหาาร่วมกันได้ในที่สุด สำหรับข้อดีของการประสานงานนี้ พลโท จรัส กุลละวณิชย์ ได้ให้ข้อคิดเห็นว่า

การที่มานั่งที่นี้ (ที่กระทรวงการต่างประเทศ) ทำให้ปรับทุกข์ปรับร้อนกันได้ เราว่าเราต้องการเรื่องนี้ ก็ทำหน้าที่ประสานไป ทางทหารคิดอย่างไรก็ผ่านมาที่ผม ทางกระทรวงการต่างประเทศคิดอย่างไรก็ผ่านมาที่ผม ก็รู้จักตั้งแต่เริ่มคิดเลย เมื่อรู้จักตั้งแต่เริ่มคิดอย่างนี้ก็สามารถที่จะเข้าใจกันได้ดี แผนก็ตรงกัน นี่คือภาพความเป็นจริง และเป็นเทคนิคการบริหารระดับสูงที่เป็นเอกภาพกัน⁷

กระทรวงการต่างประเทศ

ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศคือ การดำเนินงานด้านการต่างประเทศในนามของรัฐบาล โดยมีเป้าหมายสูงสุดเพื่อการรักษาและส่งเสริมผลประโยชน์ของชาติ ทั้งในด้านการรักษาเอกราช ความมั่นคงปลอดภัยของชาติ และการส่งเสริมเกียรติภูมิของชาติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดจะทำหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลและบริหารราชการต่างประเทศให้กับรัฐบาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศมีอำนาจที่จะเลือกวิธีการปฏิบัติตามนโยบายและเครื่องมือที่เห็นว่าดีที่สุด มีหน้าที่รายงานการดำเนินงานให้รัฐบาลได้ทราบ หรือเข้าร่วมหารือกับรัฐมนตรีทั้งคณะ

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

ในด้านนโยบาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศยังมีบทบาทในการเสนอแนะแนวทางในการกำหนดนโยบายต่อรัฐบาล เพราะเป็นผู้ที่มีโอกาสรับทราบข้อมูลด้านการต่างประเทศในหลาย ๆ ด้าน แต่ทั้งนี้ต้องอาศัยการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานต่าง ๆ ภายในกระทรวงการต่างประเทศด้วย

อรุณ ภาณุพงศ์ ได้กล่าวถึงราชการของกระทรวงการต่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่างประเทศว่า แบ่งออกเป็น 4 ด้าน คือ บทบาทในการกำหนดนโยบาย บทบาทเกี่ยวกับการประสานนโยบาย บทบาทเกี่ยวกับการปฏิบัติตามนโยบาย และบทบาทเกี่ยวกับการทำความเข้าใจนโยบาย ซึ่งสรุปโดยสังเขปได้ดังนี้

1. บทบาทการกำหนดนโยบาย กระทรวงการต่างประเทศจะทำหน้าที่อ่านสถานการณ์ภายนอก โดยอาศัยเครื่องมืออันได้แก่ หน่วยงานและตัวบุคคล ซึ่งประจำอยู่ในต่างประเทศทุกมุมโลกและหน่วยราชการส่วนกลางจะเป็นผู้ติดตามความเป็นไปด้วยตัวเอง ทำการวิเคราะห์สถานการณ์ตลอดจนข่าวสารที่ได้รับว่า สถานะระหว่างประเทศมีลักษณะอย่างไร เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายให้ถูกต้องได้ผล จากนั้นจะบอกรายละเอียดหรือวัตถุดิบให้แก่รัฐบาลเพื่อใช้ในการกำหนดแนวนโยบายของชาติต่อไป ข้อวิเคราะห์ ข้อเสนอแนะและความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศ จะช่วยในการกำหนดนโยบายว่าเรื่องใดควรหรือไม่ควรเข้าไปเกี่ยวข้อง ช่วยชี้ปัญหาและลำดับความสำคัญของกรณี โดยถือเอาประโยชน์แห่งชาติเป็นเครื่องวัดที่สำคัญ

2. บทบาทในการประสานนโยบาย เนื่องด้วยกระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานของรัฐทุกกระทรวง ทบวง กรม ต่างมีภาระต้องติดต่อกับต่างประเทศ ดังนั้นเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการดำเนินนโยบาย กระทรวงการต่างประเทศในฐานะหน่วยงานซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐในการติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศ จึงต้องเข้ามาทำหน้าที่ประสานประโยชน์ด้านต่าง ๆ ประสานการปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย และประสานการดำเนินการที่มุ่งผลภายนอกประเทศ ก่อนที่จะดำเนินการในรูปของการแสดงออกเป็นท่าทีของชาติต่อปัญหาหรือสถานการณ์ระหว่างประเทศ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่สำคัญยิ่งของรัฐ คือ ผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของชาติ ด้านเศรษฐกิจ ด้านการรักษาและส่งเสริมเกียรติภูมิของชาติ

3. บทบาทในการดำเนินนโยบาย กระทรวงการต่างประเทศมีเครื่องมือที่สำคัญและใช้กันมากที่สุดในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทั้งในด้านความร่วมมือและใน

ด้านความขัดแย้งคือ เครื่องมือทางการทูต ทั้งนี้โดยจะทำการพิจารณาว่า สถานการณ์หนึ่ง ๆ มีผลกระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติอย่างไร รวมทั้งการเสาะหาข่าวสาร การตีความสัญญาณทางการเมืองระหว่างประเทศจากพฤติกรรมของรัฐอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายให้ได้ประโยชน์สูงสุดจะต้องมีการประสานเครื่องมือทางการทูตเข้ากับเครื่องมืออื่น ๆ ด้วยเช่น เครื่องมือทางทหาร เครื่องมือทางเศรษฐกิจ และเครื่องมือทางสังคมจิตวิทยา

4. บทบาทในการทำความเข้าใจนโยบาย บทบาทนี้มีความสำคัญต่อความสำเร็จในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ กล่าวคือ การดำเนินนโยบายต่างประเทศ จะต้องได้รับเสียงสนับสนุนจาก ประชาชนภายในประเทศและต่างประเทศ จึงจำเป็นต้องมีการชี้แจงให้ประชาชนและสื่อมวลชนได้เข้าใจปัญหา และนโยบายต่อปัญหานั้น ๆ ผลจากการได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนภายในประเทศ จะเป็นการสร้างความน่าเชื่อถือให้กับนโยบายต่างประเทศในสายตาของต่างประเทศและให้การยอมรับในที่สุด อย่างไรก็ตาม นโยบายต่างประเทศจะต้องแสดงให้เห็นว่า มีความถูกต้องตามกฎหมายระหว่างประเทศและตามหลักความยุติธรรม ทั้งเป็นไปตามครรลองของระเบียบปฏิบัติอีกด้วย^๑

แม้จะได้ทราบแล้วว่า หน่วยราชการทั้งสามคือ สภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงกลาโหมและกระทรวงการต่างประเทศ ต่างมีส่วนร่วมในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ ด้านความมั่นคง แต่อาจกล่าวได้ว่า บทบาทของหน่วยราชการเหล่านี้ต่อเรื่องนโยบายต่างประเทศ มีเท่าเทียมกันโดยทั้งหมด หากแต่ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ กล่าวคือ หน่วยราชการใดมีความสามารถมากกว่ากันในการเป็นแหล่งข้อมูลที่ดี สามารถเสนอข้อเสนอนโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหามีเหตุผลและมีความเป็นไปได้ ตลอดจนมีความสามารถดีกว่าในการโน้มน้าวนโยบายของรัฐบาลไปในทางที่หน่วยราชการนั้น ๆ เห็นว่าดีที่สุดต่อผลประโยชน์ของชาติ

^๑โปรดอ่านรายละเอียด ใน อรุณ ภาณุพงศ์, "นโยบายต่างประเทศและบทบาทของกระทรวงต่างประเทศ," บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในด้านความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ (สถาบันการต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, 2530), หน้า 11-25.

ซึ่งบทบาทในข้อหลังนี้จัดว่ามีความสำคัญมาก เพราะความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยราชการจะตัดสินจากข้อเสนอแนะของหน่วยราชการนั้น ๆ ได้รับการยอมรับและถูกนำมาใช้เป็นแนวทางโดยผู้บริหารหรือไม่ อย่างไรก็ตาม บางครั้งความสำเร็จในการโน้มน้าวรัฐบาลและการได้รับการยอมรับจากผู้บริหารประเทศ ยังมีปัจจัยจากลักษณะความสัมพันธ์ส่วนตัว และความใกล้ชิดจากการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างผู้บริหารประเทศ กับผู้บังคับบัญชาหน่วยราชการ หรือเจ้ากระทรวงต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ลักษณะเช่นนี้จึงเป็นการเป็นโอกาสในการแข่งขันกับหน่วยราชการอื่น ๆ ในการเข้ามามีบทบาทเด่นในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ

ด้วยบทบาทของหน่วยราชการในการกำหนดนโยบายต่างประเทศขึ้นอยู่กับ การยอมรับของผู้บริหารประเทศดังได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้น ข้อควรนำมาพิจารณาประการหนึ่งได้แก่ คุณสมบัติหรือบุคลิกลักษณะของผู้บริหารทั้งที่เป็นทหารและพลเรือน ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญมากในประเด็นนี้ กล่าวคือ ถ้าผู้บริหารประเทศมีลักษณะเป็นอนุรักษ์นิยมสูง หรือขลาดและเป็นพวกชอบใช้อำนาจแบบเผด็จการแล้ว มักจะรวบอำนาจการบริหารไว้ในมือของตนและคณะ ลักษณะเช่นนี้ถ้าผู้บริหารเป็นทหาร อำนาจในการจัดการบริหารประเทศจะตกอยู่กับกลุ่มทหารทั้งหมด โดยหน่วยราชการอื่น ๆ จะไม่มีโอกาสได้เข้าร่วมในการตัดสินใจ หรือถูกมองข้ามไป จนอยู่ในฐานะเพียงผู้ปฏิบัติตามเท่านั้น ในกรณีที่ผู้บริหารมีความคิดแบบประชาธิปไตย ย่อมเปิดโอกาสให้หน่วยราชการต่าง ๆ สามารถริเริ่มและแสดงบทบาทเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศได้อย่างเต็มที่ โดยผู้บริหารจะไม่เข้าไปก้าวก่ายหรือก้าวก่ายน้อยมาก ทั้งยังยอมรับฟังข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะของหน่วยราชการต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาบทบาทของหน่วยราชการโดยอาศัยปัจจัยจากคุณสมบัติและบุคลิกลักษณะของผู้บังคับได้กล่าวมา เหมาะที่จะใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาแบบกว้าง ๆ ส่วนในกรณีที่อาจเกิดความเบี่ยงเบนไปบ้างนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับว่า ผู้บริหารประเทศผู้นั้น มีสัดส่วนที่ผสมผสานกันของคุณสมบัติของผู้บังคับทั้งสองแบบในอัตราที่มากหรือน้อยเพียงใด และมีปัจจัยทางการเมือง เข้ามามีอิทธิพลเกี่ยวข้องเพียงใดด้วย

บทบาทของหน่วยราชการต่อนโยบายต่างประเทศ

ต่อไปนี้จะเป็นการพูดถึงภาพรวมของบทบาทของหน่วยราชการทั้งสาม คือ สภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงกลาโหมและกระทรวงการต่างประเทศ ต่อนโยบายต่างประเทศใน

ช่วงที่ผ่านมานับตั้งแต่รัฐบาลสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถึง รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ โดยแบ่งช่วงเวลาที่ทำการศึกษาเป็นเพียง 4 ช่วง ทั้งนี้เพราะต้องการศึกษาเฉพาะในยุคของผู้นำที่มีคุณลักษณะและมีรูปแบบนโยบายต่างประเทศที่แตกต่างกัน เพื่อนำมาเปรียบเทียบให้เห็นชัดเจนว่า ในยุคของผู้นำเหล่านั้น หน่วยราชการทั้งสามได้เข้ามามีบทบาทในนโยบายต่างประเทศมากน้อยเพียงใด

1) ช่วงที่หนึ่ง ระหว่างปี พ.ศ. 2501-2516

ในช่วงนี้ประเทศไทยตกอยู่ภายใต้การปกครองของผู้นำแบบเผด็จการทหาร คือ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร ผู้นำทั้งสองขึ้นมามีอำนาจทางการเมืองโดยอาศัยขั้นตอนการทำรัฐประหารตั้งแต่ปี พ.ศ. 2490* จนสามารถควบคุมกำลังทหารทั้งสามเหล่าทัพได้ (รวมทั้งกำลังตำรวจ) ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำเผด็จการทหารและกลุ่มทหารแยกจากกันไม่ออก นอกจากนี้ผู้นำทั้งสองยังแต่งตั้งบุคคลใกล้ชิดหรือไม่กี่แต่งตั้งตนเองเข้าควบคุมอำนาจทางทหาร โดยการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และผู้บัญชาการทหารสูงสุดเสียเอง ในด้านการบริหารประเทศ ผู้นำทั้งสองจะแต่งตั้งนายทหารและบุคคลผู้ใกล้ชิดเข้ามาดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ในคณะรัฐบาล ด้วยลักษณะเช่นนี้ ถือเป็นความอับลักษณะของระบบการเมืองไทย เพราะผู้นำจะบริหารประเทศไปในทิศทางที่ตนต้องการ โดยกลุ่มบุคคลอื่น ๆ ไม่สามารถขึ้นมาต่อต้านและคัดค้านการปกครองที่ไม่เป็นธรรมและเป็นเผด็จการได้

* ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้ให้ความเห็นว่า นายทหารผู้นำรัฐประหาร พ.ศ. 2490 นี้ ได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองสูงชันเป็นลำดับ ควบคู่ไปกับการมีตำแหน่งทางทหารที่สูงชัน และได้อยู่ในอำนาจทางการเมืองติดต่อกันตั้งแต่ พ.ศ. 2490-2516 เป็นเวลาถึง 26 ปี โดยได้เข้ามามีอำนาจทางการเมืองอย่างเป็นขั้นตอน คือ เริ่มด้วย การคุมกำลังสำคัญในกรุงเทพฯ การเข้าร่วมรัฐประหาร การได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภา และการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ระยะเวลาของตอนนี้เป็นเวลาประมาณ 5-10 ปี

โปรดอ่านรายละเอียดใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "ทหารกับการเมืองไทย (หน่วยที่ 6)," เอกสารการสอนชุดวิชา สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย (หน่วยที่ 1-17) สาขา รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2527, หน้า 437.

ในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ และจอมพลถนอม กล่าวได้ว่าอาหารเข้ามามีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายต่างประเทศและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้ เนื่องจากผู้นำทั้งสองและคณะนายทหารใกล้ชิดต่างมีความเป็นอนุรักษนิยมสูง และมีเป้าหมายร่วมกันในการต่อต้านภัยจากลัทธิคอมมิวนิสต์ที่กำลังขยายตัวอยู่ในอินโดจีนและจีนเป็นสำคัญ นโยบายต่างประเทศของไทยในยุคนี้จึงถูกนำไปผูกติดกับสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีนโยบายปิดล้อมลัทธิคอมมิวนิสต์ในเอเชีย ด้วยการมีเป้าหมายที่เหมือนกันในการต่อต้านภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ สหรัฐอเมริกาและไทยได้จัดทำความตกลงร่วมกันหลายฉบับ ประกอบด้วยความร่วมมือทางทหาร เศรษฐกิจ และวิชาการ โดยเฉพาะในทางทหาร สหรัฐอเมริกาได้ให้ความช่วยเหลือเพิ่มมากขึ้น ทั้งในด้านอาวุธยุทโธปกรณ์ และวิชาการทางทหารสมัยใหม่ ทั้งยังจัดส่งกองกำลังทหารและที่ปรึกษาเข้ามาประจำในฐานทัพต่าง ๆ ในไทย ส่วนทางรัฐบาลไทยได้ให้ความร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาทั้งในด้านการเมืองและการทหาร เช่น การไม่ให้การรับรองรัฐบาลจีนคอมมิวนิสต์ การจัดส่งกำลังทหารเข้าร่วมรบกับทหารอเมริกันในสงครามกลางเมืองในลาวและในสงครามเวียดนาม ทั้งยังได้จัดทำความตกลงกับสหรัฐอเมริกาทั้งโดยลับและโดยเปิดเผย เพื่ออนุญาตให้สหรัฐอเมริกาเข้ามาตั้งฐานทัพในไทย และเข้าไปปฏิบัติการรบในเวียดนามใต้

สำหรับกระทรวงการต่างประเทศนั้น แม้จะได้เข้ามามีบทบาทในนโยบายต่างประเทศอยู่บ้างอยู่บ้าง แต่ก็มิได้มีบทบาทเด่นนัก บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในขณะนั้น กล่าวได้ว่า มีปัจจัยมาจากความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่าง พันเอกถนัด คอมันตร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศกับผู้นำทหาร ทำให้กระทรวงการต่างประเทศได้เข้ามารับผิดชอบในภารกิจบางอย่าง

^๑M.L. Bhansoon Ladavalva, "Thailand's Foreign Policy under Kukrit Pramoj: A Study in Decision-Making," Ph.D's thesis, Department of Political Science, Northern Illinois University, 1980, p. 35.

แต่ก็เป็นบทบาทของพันเอกถนัด เป็นสำคัญ เนื่องจากพันเอกถนัด มักจะไม่ค่อยขอคำปรึกษา แนะนำจากเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศมากนักในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ๆ หน่วยงานต่าง ๆ ในกระทรวงการต่างประเทศที่เกี่ยวข้องจะถูกเรียกใช้ก็เพียงเพื่อทำหน้าที่คอยป้อนข้อมูล สำหรับนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้น หรือเพื่อนำนโยบายไปปฏิบัติ¹⁰ อย่างไรก็ตาม บทบาทเด่นโดยส่วนตัวของพันเอกถนัด นี้ก็เป็นบทบาทเฉพาะบางเรื่องบางกรณีเท่านั้น ซึ่ง สุจิต บุญบงการ ได้กล่าวว่า "รัฐมนตรีถนัด เป็นผู้มีบทบาทในการเมืองระหว่างประเทศสูง แต่จะเป็นการเมืองระหว่างประเทศในส่วนที่เป็นการเมืองจริง ๆ แต่ในเรื่องของความมั่นคงจริง ๆ แล้ว จอมพลสฤษดิ์กับกองทัพเท่านั้นที่เป็นผู้กำหนดที่สำคัญ ในแง่ของความมั่นคงเป็นอย่างนี้มาตั้งนานแล้ว"¹¹

ทัศนะดังกล่าวข้างต้นถูกทำให้ชัดเจนขึ้น ดังคำชี้แจงของพันเอกถนัด คอมันตร์ ที่ว่า

เมื่อผมเป็นรัฐมนตรีก็ไม่ได้ถือนโยบายโปรอเมริกา ซึ่งทางสหรัฐก็ไม่ค่อยจะพอใจ เวลาเมื่อเรื่องจะเจรจา เขาก็จะข้ามหัวผมไป สมัยจอมพล ส. (สฤษดิ์) ก็ลำบากหน่อย เพราะเวลาทูตอเมริกาจะขอพบเพื่อเจรจา ท่านก็เรียกผมไปด้วย แต่มาตอนหลังก็ข้ามไปเลย ไปเจรจากับนายกรัฐมนตรีบ้าง เจรจากับเสธ.ทหาร (เสนาธิการทหาร) บ้าง เพราะเหตุว่าผมไม่ยึดถือนโยบายต่างประเทศที่รับใช้ต่างประเทศ

¹⁰Suchit Bunbongkarn, "The Role of the Social Science in Foreign Policy Making in Thailand," in S.S. Hsueh, ed., Social Sciences and National Development: The Southeast Asian Experience (New Delhi : Abhinav Publication, 1977), cited by M.L.Bhansoon Ladavalya, Thailand's Foreign Policy under Kukrit Pramoj..., p. 36.

¹¹สุจิต บุญบงการ, "แนวโน้มการเมืองภายในกับการต่างประเทศของไทย," ประเทศไทยในโลกแห่งความเปลี่ยนแปลง: บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศ, ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร และ จุฬาร เอื้อรักสกุล, บรรณาธิการ, สถาบันศึกษาความมั่นคงและนานาชาติ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530, หน้า 141.

ที่มีใช้ประเทศไทย แต่บางที่มันก็ต้องยอมผ่อนผันบ้าง เพราะเราเป็นประเทศเล็ก แต่ไม่ใช่ยอมโดยที่ผมสมัครใจจะยอม แต่ยอมเพราะถูกบังคับ ถูกหัวหน้า ถูกผู้ใหญ่บังคับ เพื่อประโยชน์ส่วนใหญ่ของประเทศไทยก็ต้องยอม มาถึงจอมพลถนอม ก็มีเรื่องที่ทหารอเมริกันต้องกลับเข้ามาใหม่ คราวนี้มีใช้นาวิกโยธิน แต่เป็นหน่วยกองทัพอากาศของสหรัฐฯ คราวนี้ตอนเข้ามา มาตั้งที่อุดร (ธานี) ขอนแก่น ตาคลี รัฐมนตรีต่างประเทศสมัยนั้น คือ ผม ไม่รู้เรื่องเลย ไม่เคยทราบเลย เขาเจรจากันทางฝ่ายทหาร เพราะเขารู้ว่าถ้าเจรจากันทางผม ผมคงไม่ยอมอีก เขาเลยข้ามหัวไปเจรจากับทางทหารโดยตรง คือ นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นทหาร รองนายกรัฐมนตรีก็เป็นทหาร เสธ.ทหารก็เป็นทหาร¹²

ข้อพิจารณาประการหนึ่งในเรื่องนี้ก็คือ สหรัฐอเมริกาพอใจที่จะดำเนินการต่าง ๆ ผ่านทางผู้นำทหารและคณะทหารมากกว่าผ่านทางกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นผลเรื้อนเนื่องจากผู้นำทหารและคณะเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจโดยเด็ดขาดและมีนโยบายผูกติดกับสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างมาก

สำหรับบทบาทของสภาความมั่นคงแห่งชาติต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศในสมัยรัฐบาลทั้งสองจัดว่ายังไม่เด่นนัก เพราะตั้งแต่ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2502 ในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ได้มีการเปิดประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติ เพื่อเป็นที่ถกแถลงแนวนโยบายในหมู่กรรมการอย่างเป็นทางการแต่อย่างใด จนกระทั่งอีก 6 ปีต่อมา คือในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม จึงได้มีการประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติขึ้นในวันที่ 13 มีนาคม 2507 และกำหนดให้จัดประชุมขึ้นเป็นประจำทุกเดือนอย่างน้อยเดือนละครั้ง และจัดประชุมพิเศษในกรณีที่มีเหตุการณ์กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ

¹²"นโยบายต่างประเทศของไทย รับใช้ใคร," ปจจารย์สาร ปีที่ 8 ฉบับที่ 3 (ก.ค. - ธ.ค. 2532) : 14-15.

ในระยะแรกสภาความมั่นคงแห่งชาติยังไม่สามารถดำเนินงานตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้ เพราะนายกรัฐมนตรีในฐานะประธานสภาความมั่นคงแห่งชาติและกรรมการอื่น ๆ ของสภา ได้ใช้วิธีการหารือร่วมกันในโอกาสอื่น โดยไม่มีการประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติ ดังเช่นการที่ นายกรัฐมนตรี เป็นประธานของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงปลอดภัยแห่งชาติ จึงมีโอกาสดูหารือและใกล้ชิดกับฝ่ายทหาร เป็นต้น ในกรณีที่ผู้นำทหารเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมอีกตำแหน่งหนึ่ง จะยิ่งเพิ่มความแน่นแฟ้นระหว่างผู้นำทหารและทหารมากขึ้น ดังนั้น ผู้นำทหารอาจนำเรื่องต่าง ๆ ขึ้นปรึกษาหารือเฉพาะกลุ่มของตนโดยตรงมากกว่าจะเปิดประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติ เพราะจะช่วยลดขั้นตอนและทำให้เกิดความคล่องตัว¹³

ในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม ตำแหน่งประธานและกรรมการในสภาความมั่นคงแห่งชาติ จะประกอบด้วยทหารเป็นส่วนใหญ่ สาเหตุเนื่องจากรัฐบาลเผด็จการทหารมักจะแต่งตั้งนายทหารในกลุ่มของตนเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงสำคัญ ๆ กระทรวงที่มักจะถูกผูกขาดโดยทหารได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงคมนาคม เป็นต้น ซึ่งเจ้ากระทรวงก็เป็นกรรมการในสภาความมั่นคงแห่งชาติ ทำให้นโยบายที่ออกมาเป็นไปตามความต้องการและโลกทัศน์ของกลุ่มทหารเสียเป็นส่วนใหญ่

อิทธิพลของฝ่ายทหารในสภาความมั่นคงแห่งชาติมีลักษณะดังนี้ คือ ในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม จอมพลถนอมดำรงตำแหน่งในสภาความมั่นคงแห่งชาติ 3-4 ตำแหน่ง ได้แก่ ประธานสภาความมั่นคงแห่งชาติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และผู้บัญชาการทหารสูงสุด ในระหว่างปี 2506-2511 และยังดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอีกตำแหน่งหนึ่งระหว่างปี พ.ศ. 2515-2516 ส่วนตำแหน่งอื่น ๆ ที่เป็นทหารได้แก่ รองประธานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ทั้งสองตำแหน่งนี้ ดำรงตำแหน่งโดย พลเอกประภาส จารุเสถียร ส่วนตำแหน่งอื่น ๆ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมและเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ

¹³โปรดอ่านรายละเอียดใน "สภาความมั่นคงแห่งชาติ," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ และจอมพลถนอมนั้น กระทรวงกลาโหม มีบทบาทเด่นที่สุดในเรื่องนโยบายต่างประเทศ เนื่องจากผู้นำเผด็จการทหารและคณะ จะรวบรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ในมือของตนทั้งหมด โดยไม่มีการกระจายให้แก่หน่วยงานอื่น ประกอบกับนโยบายต่างประเทศในขณะนั้นจะเน้นในเรื่องการรักษาความมั่นคงของชาติให้รอดพ้นจากภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ โดยมีนโยบายใกล้ชิดกับสหรัฐอเมริกา ดังนั้น ทหารจึงเข้ามาดำเนินการทั้งหมด เพราะการใกล้ชิดกับสหรัฐอเมริกาก่อประโยชน์ต่อฝ่ายทหารโดยตรง ในรูปของความช่วยเหลือด้านอาวุธยุทโธปกรณ์สมัยใหม่ที่มีขีดความสามารถสูง และวิทยาการทางทหารสมัยใหม่ที่สามารถสร้างความเข้มแข็งให้แก่กองทัพได้ ด้วยเหตุนี้ บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศจึงถูกมองข้ามไป ทั้ง ๆ ที่มีเรื่องบางเรื่องต้องผ่านการหารือกับกระทรวงการต่างประเทศ เช่น การทำความตกลงลับระหว่างนายทหารระดับสูงกับเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา ทั้ง ๆ ที่ขัดกับกฎหมายรัฐธรรมนูญของไทย

2) ช่วงที่สองระหว่างปี พ.ศ. 2518-2519

ผู้นำในช่วงนี้ได้แก่ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ และม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ซึ่งเป็นผู้นำพลเรือนที่มาจากกาเลือกตั้ง และเป็นผู้มีความคิดแบบประชาธิปไตย จึงมีความเปิดกว้างในการแก้ไขปัญหาสังคมและการเมือง ตลอดจนการปรับทิศทางนโยบายต่างประเทศให้แตกต่างออกไปจากแนวนโยบายในยุคเผด็จการทหาร ดังเช่นการให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการแสดงความคิดเห็น วิพากษ์วิจารณ์ทางการเมืองและการบริหารงานของรัฐบาล การยอมรับมติมหาชนในการปรับนโยบายต่างประเทศต่อสหรัฐอเมริกา การผลักดันให้สหรัฐอเมริกาถอนกองกำลังทหารและฐานทัพออกจากประเทศไทย รวมทั้งการปรับนโยบายต่างประเทศต่อจีนและกลุ่มอินโดจีนซึ่งมีลัทธิการปกครองแบบคอมมิวนิสต์ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การปรับแนวนโยบายต่างประเทศในยุคนี้กลับเป็นการสวนทางกับความคิดและความต้องการของบุคคลบางกลุ่ม ได้แก่ ทหาร นักการเมือง และประชาชนบางกลุ่มที่มีความคิดแบบอนุรักษ์นิยมและต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์อย่างรุนแรง กลุ่มที่มีอิทธิพลสูงสุดเห็นจะได้แก่ กลุ่ม ทหาร ซึ่งยังเชื่อมั่นว่าฐานอำนาจของตนยังเข้มแข็งพอที่จะเข้าไปแทรกแซงการบริหารประเทศของรัฐบาล แม้ว่าภาพพจน์และบทบาทในด้านนโยบายต่างประเทศจะตกต่ำลงไปบ้างแล้วก็ตาม จึงได้พยายามหาทางกดดันรัฐบาลให้ดำเนินรอยตามนโยบายในยุคเผด็จการทหาร

ต่อไป โดยเฉพาะนโยบายมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสหรัฐอเมริกา ดังนั้น นโยบายของรัฐบาลต่อสหรัฐอเมริกาที่ปรับเปลี่ยนในช่วงนี้ รวมทั้งเรื่องสำคัญ คือ การผลักดันให้สหรัฐอเมริกาถอนกองกำลังทหารและที่ปรึกษาทางทหาร ซึ่งประจำอยู่ในฐานทัพต่าง ๆ ออกจากประเทศไทย จึงเป็นการขัดแย้งกับผลประโยชน์และความต้องการของฝ่ายทหารอย่างรุนแรงที่สุด ดังจะเห็นได้จากกรณีวิกฤตการณ์มายาเกวซ และปัญหาค่ายรามสูร (ซึ่งจะได้พูดถึงต่อไป)

ลักษณะเด่นประการหนึ่งของการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ และ ม.ร.ว.เสนีย์ คือ นอกจากผู้นำพลเรือนและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นนักการเมืองจะมีบทบาทเด่นในการกำหนดนโยบายต่างประเทศด้วยตนเองแล้ว ยังเปิดกว้างยอมรับฟังความคิดเห็นของกลุ่มต่าง ๆ เช่น นิสิต นักศึกษา นักวิชาการ นักการเมือง และประชาชนโดยทั่วไป พร้อมทั้งได้เปิดโอกาสให้หน่วยงานต่าง ๆ ใช้ความริเริ่มและปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ

ในสมัย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ การกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศเป็นเรื่องที่ผู้นำและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ คือ พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ ได้เข้ามามีบทบาทเด่นร่วมกัน โดยมีกระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยราชการที่มีบทบาทเด่นที่สุดในขณะนั้น เนื่องจาก ม.ร.ว.คึกฤทธิ์เห็นว่า

การใช้มาตรการทางทหารเพื่อแก้ไขปัญหาทางการเมืองเป็นวิธีการที่ใช้ไม่ได้ อีกต่อไปแล้ว และการดำเนินนโยบายต่างประเทศโดยอาศัยมาตรการทางทหารก็เป็นสิ่งที่ปฏิบัติไม่ได้ และเป็นสิ่งที่ไม่พึงกระทำ ไทยจำเป็นต้องใช้มาตรการทางการทูตเพิ่มขึ้น เพื่อแสวงหาความคิดเห็นที่ตรงกัน เพื่อที่เราจะสามารถสร้างข้อตกลงประนีประนอมระหว่างกันให้จงได้¹⁴

¹⁴ สุนทรนิการ สวีระสฤทธิ, "นโยบายของไทยต่อปัญหากัมพูชา ระหว่างพ.ศ. 2518 ถึง พ.ศ. 2523," วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526, หน้า 48-49.

นอกจากนี้ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ และพลตรีชาติชาย เชื่อว่าในเรื่องนโยบายต่างประเทศ ควรจะเป็นความรับผิดชอบของกระทรวงการต่างประเทศ จนทำให้บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศขยายขอบเขตและความสำคัญออกไปมากขึ้น เป็นผลให้ภารกิจด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศถูกมอบหมายให้กระทรวงการต่างประเทศ นำไปปฏิบัติมากกว่ายุคนั้นเอกลินด์ ดังเช่น เมื่อรัฐบาลได้ตัดสินเรื่องนโยบายต่อสหรัฐอเมริกาและการถอนกองกำลังทหารอเมริกันออกจากประเทศไทย และการปรับความสัมพันธ์กับจีนแล้ว กระทรวงการต่างประเทศจะได้รับมอบหมายให้เป็นผู้นำไปปฏิบัติ ในช่วงนั้น นายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงการต่างประเทศและคณะผู้ใกล้ชิดได้เข้ามามีบทบาทสำคัญ¹⁵

ในช่วงที่ไทยมีความขัดแย้งกับสหรัฐอเมริกาอย่างรุนแรงในวิกฤตการณ์มายาเกวซ* ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ได้เรียกตัวนายอานันท์ ซึ่งเป็นเอกอัครราชทูตไทยประจำกรุงวอชิงตันกลับประเทศ เพื่อเข้ามาทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือเรื่อง การผลักดันสหรัฐอเมริกาให้ถอนกำลังทหารออกจากประเทศไทยและแต่งตั้งให้นายอานันท์ เป็นหัวหน้าคณะกรรมการพิเศษเพื่อดำเนินการทบทวนสนธิสัญญาและความตกลงทั้งหมดระหว่างไทยและสหรัฐอเมริกา ทั้งที่สร้างขึ้นโดยลับและโดยเปิดเผย ทั้งนี้เพราะหลังจากวิกฤตการณ์มายาเกวซแล้ว ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ เห็นว่า ควรมีการยกระดับและสภาพของไทยและสหรัฐอเมริกาให้อยู่ในระดับเดียวกัน เพื่อวางรากฐานความสัมพันธ์ระหว่างไทยและสหรัฐอเมริกาในอนาคตให้อยู่บนพื้นฐานแห่งความเสมอภาคและผลประโยชน์ร่วมกัน¹⁶

¹⁵M.L. Bhansoon Ladavalya, "Thailand's Foreign Policy under Kukrit Pramoj ...," p. 36.

*สาเหตุของวิกฤตการณ์นี้ คือ สหรัฐอเมริกาได้ละเมิดอธิปไตยและข้อเรียกร้องของรัฐบาลม.ร.ว.คึกฤทธิ์ โดยแอบใช้ฐานทัพอู่ตะเภาเป็นที่ปฏิบัติการซึ่งเรือบรรทุกสินค้าของสหรัฐอเมริกาที่ถูกเรือลาดตระเวนของกัมพูชาจับไปกลับคืน

¹⁶M.L. Bhansoon Ladavalya, "Thailand's Foreign Policy under Kukrit Pramoj ...," p. 163.

จากการดำเนินงานทบทวนข้อตกลงระหว่างไทยและสหรัฐอเมริกา ทำให้คณะกรรมการได้ค้นพบความตกลงลับว่าด้วยการจัดตั้งฐานทัพในไทย ซึ่งทำขึ้นโดยนายทหารระดับสูงของไทยและสหรัฐอเมริกา เช่น การตั้งค่ายรามสูร* และฐานทัพอื่น ๆ นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังคงที่ปรึกษาอเมริกันไว้ตามฐานทัพต่าง ๆ ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลไทยเรียกร้องให้สหรัฐอเมริกาส่งกองกำลังทหารอเมริกันกลับโดยทั้งหมด ข้ออ้างที่สหรัฐอเมริกาใช้เพื่อวางแผนการคงที่ปรึกษาตามฐานทัพต่าง ๆ และที่ค่ายรามสูรไว้ต่อไปก็คือ บุคคลพวกนี้ไม่ใช่ทหารปฏิบัติการ จึงไม่รวมอยู่ในแผนการถอนทหาร ในขณะที่ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ยืนยันว่าทั้งหมดจะต้องรวมอยู่ในข้อเรียกร้อง ยกเว้นที่ปรึกษาที่ถูกส่งเข้ามาตามความตกลงระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา โดยถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น

จากเหตุการณ์ที่ปรึกษาทหารอเมริกันตกค้างในค่ายรามสูรนี้ รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ได้มอบหมายให้นายอานันท์ จัดทำข้อเสนอ 7 ประการขึ้น เพื่อจัดทำความตกลงกับสหรัฐอเมริกา โดยมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขว่าการส่งที่ปรึกษาอเมริกันเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในไทย และกิจการในฐานทัพของสหรัฐอเมริกาในไทยจะต้องอยู่ภายใต้อธิปไตยและการควบคุมของรัฐบาลไทย

อย่างไรก็ตาม สหรัฐอเมริกาไม่เต็มใจยอมรับหลักการเหล่านั้น จึงพยายามหาทางเจรจาโดยตรงกับทางกองบัญชาการทหารสูงสุด สหรัฐอเมริกาให้เหตุผลว่าหลักการเหล่านั้นไม่เป็นที่น่าพอใจ เพราะถูกบีบคั้นจากกระทรวงการต่างประเทศมากเกินไป ในเรื่องนี้ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ได้ออกมายืนยันว่า สหรัฐอเมริกาไม่ควรใช้วิธีการดังกล่าว เนื่องจากกิจการระหว่างประเทศทกอย่างควรจะผ่านการเจรจากับกระทรวงการต่างประเทศ ส่วนหน่วยราชการ

*ค่ายรามสูรอยู่ห่างจากตัวเมืองอุดรธานีไป 10 กิโลเมตร ใช้เจ้าหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม มีชื่อย่อว่า เอ็น.เอส.เอ เป็นผู้ปฏิบัติงานโดยตรง ตั้งขึ้นบนพื้นฐานสนธิสัญญาความช่วยเหลือทางทหารระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาเมื่อปี พ.ศ. 2493 โดยตั้งตามข้อตกลงโดยตรงที่ขยายความจากสัญญาฉบับนั้นคือ ข้อตกลง Radio-Field Research มีภารกิจในการดักฟังความเคลื่อนไหว และการติดต่อทางวิทยุในจีน สหภาพโซเวียตและกลุ่มอินโดจีน

อื่น ๆ ไม่มีอำนาจที่จะกระทำเองได้¹⁷ ทั้งนี้เพื่อแสดงให้เห็นว่ากระบวนการตัดสินใจมิได้มีลักษณะดังเช่นในยุคก่อนอีกแล้ว

จากท่าทีของรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ และกระทรวงการต่างประเทศต่อปัญหาค่ายรามสูรนี้ ม.ล.พันธ์สุรย์ ลดาวัลย์ ให้ความเห็นว่า เป็นการทำให้กระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงกลาโหมเพิ่มความขัดแย้งกันทางความคิดและต่อสู้กันทางการเมืองด้วย¹⁸ โดยพลเอกฉลาด หิรัญศิริ ซึ่งเป็นผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบกในขณะนั้น กล่าวว่า รัฐบาลภายใต้ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ เป็นเพียงรัฐบาลรักษาการชั่วคราว จึงไม่ควรกำหนดนโยบายใด ๆ ในช่วงนี้ แต่ควรจะปล่อยให้เป็นที่หน้าทีของรัฐบาลชุดใหม่ที่กำลังจะมีการเลือกตั้งขึ้น เข้ามาจัดการ¹⁹ ซึ่งนายอานันท์ ปลัดกระทรวงการต่างประเทศได้โต้แย้งว่า เรื่องการถอนทหารอเมริกันไม่ใช่ นโยบายใหม่ แต่เป็นการปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งรัฐบาลได้แถลงต่อรัฐสภาตั้งแต่แรก เมื่อ 19 มิ.ย. 2518 การดำเนินการในเรื่องนี้โดยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ เป็นการปฏิบัติตามนโยบายที่แถลงไว้²⁰

ท่าทีแข็งกร้าวของรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ และกระทรวงการต่างประเทศต่อสหรัฐอเมริกา นี้ทำให้ฝ่ายทหารไม่พอใจอย่างมาก เพราะทำให้ผลประโยชน์ทางทหารของกองทัพถูกกระทบกระเทือน และขัดกับความต้องการคงบทบาทสหรัฐอเมริกาในทางทหารเอาไว้เพื่อต้านภัยคอมมิวนิสต์ ฝ่ายทหารจึงได้ทำการเคลื่อนไหวเพื่อสร้างสถานการณ์ที่จะเกิดการรัฐประหารขึ้นเพื่อล้มรัฐบาล และใช้วิธีการแทรกแซงทางการเมือง โดยทำการยุบให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมืองฝ่ายขวาร่วมกันลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องประกาศยุบสภาในที่สุด นอกจากนี้ฝ่ายทหารโดย พลเอกกฤษณ์ สีวะรา ซึ่งเป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุดและผู้บัญชาการทหารบก ยังได้พยายามทำลายฐานอำนาจทางการ

¹⁷ Ibid., p. 173-174.

¹⁸ Ibid., p. 170.

¹⁹ Ibid., p. 174.

²⁰ Ibid.

เมืองของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ โดยการชักจูงนายทหารในเขตเลือกตั้งดุสิตไม่ให้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ แต่ให้เลือกนายสมัคร สุนทรเวช พรรคประชาธิปัตย์ จน ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ต้องพ่ายแพ้แก่พรรคประชาธิปัตย์ในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2519

เมื่อ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ขึ้นมาจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ได้ดำเนินนโยบายต่างประเทศไปในแนวเดียวกับ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ แต่มิได้มีบทบาทเด่นในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ เพราะได้มอบหมายให้นายพิชัย รัตตกุล ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและเป็นสมาชิกในสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ เป็นผู้รับผิดชอบในด้านนี้ เพราะนายพิชัยเคยได้รับมอบหมายจากพรรคประชาธิปัตย์ให้รับผิดชอบในการติดตามการดำเนินงานด้านการต่างประเทศของรัฐบาลในยุคที่ผ่าน ๆ มาโดยตลอด²¹

ในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ นายพิชัย ได้ร่วมมือกับกระทรวงการต่างประเทศอย่างใกล้ชิด เนื่องจาก นายพิชัยเป็นนักการเมืองที่มีอุดมการณ์ประชาธิปไตย และสังกัดพรรคการเมืองที่มีนโยบายคัดค้านเผด็จการทางทหารและการต่อสู้คอมมิวนิสต์แบบทหารมาตลอด²² ลักษณะแนวความคิดของนายพิชัยมีความสอดคล้องกับทิศทางของเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงการต่างประเทศในขณะนั้น เช่น นายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งมีบทบาทเด่นร่วมกับนายพิชัยในรัฐบาลชุดนี้อีกครั้งหนึ่ง ในขณะที่ความขัดแย้งเก่า ๆ กับฝ่ายทหารยังมีอยู่ต่อไป อย่างไรก็ตาม การที่รัฐบาลชุดนี้มีท่าทีแข็งกร้าวไม่มากเท่าสมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ จึงทำให้ระดับความรุนแรงในการเผชิญหน้ากับฝ่ายทหารลดลงไป และท่าทีที่ปรากฏออกมาจะมีลักษณะไปในทางประนีประนอมเป็นส่วนใหญ่

นโยบายต่างประเทศที่สำคัญในยุคนี้ได้แก่ นโยบายปรับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับกลุ่มประเทศอินโดจีน ซึ่งเป็นการสานต่อจากสมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ แต่นโยบายนี้ได้ถูกคัดค้าน

²¹โปรดอ่านรายละเอียดใน สุพรรณิการ์ สิริระสฤษดิ์, "นโยบายของไทยต่อประเทศกัมพูชา...", หน้า 63.

²²สุรชัย ศิริไกร, รายงานการวิจัยสาเหตุของการกระทบกระทั่งตามพรมแดนไทย-ลาว: 1975-1981, (สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 91.

จากฝ่ายทหารและพวกรบชาวจัด ด้วยมีความเห็นว่าประเทศที่ปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์ เป็นประเทศที่ไม่น่าไว้วางใจและไทยไม่ควรที่จะเข้าไปมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดจนเกินไป การดำเนินการโจมตีและคัดค้านเป็นไปอย่างชัดเจน โดยใช้ทรัพยากรทางการเมืองที่กลุ่มพลังฝ่ายขวามีอยู่ เพื่อโน้มน้าวให้มติมหาชนเห็นคล้อยตามความเห็นของตน²³

ท่าที่คัดค้านจากกลุ่มดังกล่าว โดยเฉพาะ ฝ่ายทหารจึงเป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลและกระทรวงการต่างประเทศเพื่อปรับความสัมพันธ์กับกลุ่มอินโดจีน แม้แต่ในการเดินทางเยือนกัมพูชาเพื่อปรับความสัมพันธ์ระหว่างกัน นายพิชัย รัตตกุล และคณะผู้ติดตามจากหลายหน่วยงาน เช่น เจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานติดต่อชายแดนยังต้องเดินทางอย่างลับ ๆ ไปยังกรุงพนมเปญระหว่างวันที่ 16-17 มิถุนายน 2519 ในขณะที่ฝ่ายทหารยังคงปฏิบัติการส่งเครื่องบินล่องลำเข้าไปในเขตกัมพูชาต่อไป เนื่องจากฝ่ายทหารไม่เชื่อว่ากัมพูชาจะมีความจริงใจกับไทย จึงต้องลาดตระเวนตรวจตราบริเวณชายแดนตลอดเวลา หรือไม่เช่นนั้น ก็ต้องการก่อวินาศกรรมความพยายามในการปรับปรุงสัมพันธภาพระหว่างไทยกับกัมพูชา

ในเรื่องการเปิดจุดผ่านแดนระหว่างไทยกับลาว ซึ่งดูจะเป็นหนทางหนึ่งในการปรับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสอง ก็เป็นเรื่องที่ถูกคัดค้านจากฝ่ายทหาร ทำให้กระทรวงการต่างประเทศต้องยกเรื่องขึ้นหารือกับทหารและสภาความมั่นคงแห่งชาติด้วย ทั้ง ๆ ที่ในขณะนั้นลาวพร้อมที่จะปรับความสัมพันธ์กับไทยอย่างมาก²⁴

²³ สุพรรณิการ์ สวีระสฤชดี, "นโยบายของไทยต่อประเทศกัมพูชา...", หน้า 65.

²⁴ นายโกสอน พมวิหาร นายกรัฐมนตรีลาว ได้กล่าวต่อที่ประชุมสภาประชาชนสูงสุดครั้งที่ 1 เกี่ยวกับความสัมพันธ์ไทยกับลาวว่า "พวกเรายินดีเจรจาและแก้ไขทุกปัญหาที่มีการเกี่ยวพันระหว่างสองประเทศ รวมทั้งปัญหาชายแดน ปัญหาการสัญจรตามลำแม่น้ำโขง ปัญหา(จุด)ผ่านแดนและการค้าระหว่างสองประเทศ พวกเราหวังว่ารัฐบาลไทยจะปฏิบัติตามคำพูดของตน จะทำถูกต้องตามความมุ่งมาดปรารถนาของประชาชนสองประเทศ ลาวและไทยแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่ยังคงค้างอยู่ด้วยความจริงใจ และไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศเรา" จาก "ลาว-ไทย บ้านพี่เมืองน้องจริงหรือ," ประชาชาติ ปีที่ 3 ฉบับที่ 137 (1 กรกฎาคม 2519):23.

จนกระทั่งภายหลังจากการเดินทางเยือนลาวของนายพิชัย และมีการออกแถลงการณ์ร่วมกันระหว่างไทยและลาว เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2519 แล้ว คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ และสภาความมั่นคงแห่งชาติ ร่วมกันพิจารณาเรื่องนี้โดยเน้นถึงประโยชน์ และความปลอดภัยของประเทศทั้งสอง ต่อมาสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้จัดการประชุมหารือเรื่องการเปิดจุดผ่านแดน 2 จุด ตามที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอ คือที่ช่องเม็กและที่มุกดาหาร โดยมีกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย เสนาธิการทหารบก กองบัญชาการทหารสูงสุดเข้าร่วมประชุม เมื่อนำเรื่องเข้าคณะรัฐมนตรีจึงมีมติอนุมัติในที่สุด

จากความพยายามของนายพิชัย รัตตกุล และกระทรวงการต่างประเทศในการปรับความสัมพันธ์กับกลุ่มอินโดจีน มีอุปสรรคสำคัญอยู่ที่ฝ่ายทหาร ซึ่งต่อต้านภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ในประเทศกลุ่มอินโดจีน ดังนั้นการปรับความสัมพันธ์ในยุคนั้นจึงไม่ราบรื่นนัก เมื่อกระทรวงการต่างประเทศจัดทำข้อเสนอหรือนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะถูกขัดขวาง จนต้องมีการนำเรื่องเข้าพิจารณาในคณะรัฐมนตรี แต่การกระทำเช่นนี้ทำให้ฝ่ายบริหารและกระทรวงการต่างประเทศ มีความได้เปรียบ ส่วนการนำเรื่องเข้าสู่สภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้ก่อผลดีคือ ทำให้มีการ ประนีประนอมระหว่างหน่วยงานได้ในที่สุด ดังจะเห็นได้จากการที่ไทยตกลงเปิดจุดผ่านแดน 2 จุด ทั้ง ๆ ที่ฝ่ายลาวต้องการมากกว่านั้น อย่างไรก็ตามการเปิดจุดผ่านแดนเพียงเท่านั้น นับได้ว่าเป็นความประนีประนอมของฝ่ายทหารแล้ว ทั้ง ๆ ที่เมื่อก่อนหน้านี้ความพยายามของกระทรวงการต่างประเทศในการเปิดจุดผ่านแดนไม่ได้รับการยอมรับเท่าใดนัก

ในยุคนี้ ทหารและสภาความมั่นคงแห่งชาติได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศร่วมกับกระทรวงการต่างประเทศมากขึ้น เนื่องจากนโยบายในช่วงนี้เป็นนโยบายที่ใกล้ชิดและเกี่ยวข้องกับความมั่นคง โดยเฉพาะเรื่องการเปิดจุดผ่านแดนระหว่างไทยกับลาว นโยบายที่ได้จึงมีลักษณะของการผ่อนปรนกันระหว่างหน่วยราชการต่าง ๆ และฝ่ายบริหารมากขึ้น

บทบาทของสภาความมั่นคงแห่งชาติที่มีมากขึ้นนั้น กล่าวได้ว่า ได้รับอิทธิพลจากการปรับนโยบายต่อประเทศเพื่อนบ้านกลุ่มอินโดจีนของรัฐบาลพลเรือนทั้ง 2 ชุดดังกล่าว เนื่องด้วยประเทศในกลุ่มอินโดจีนมีลักษณะการปกครองแตกต่างจากไทย มีพรมแดนติดต่อกับไทย และภัยคุกคามจากอินโดจีนมีหลายด้าน เช่น ปัญหาผู้อพยพลี้ภัย ปัญหาชายแดน เป็นต้น ซึ่งอาจเข้าสู่ประเทศไทยได้โดยตรง ดังนั้น สภาความมั่นคงแห่งชาติจึงถูกใช้เป็นที่ประชุมหารือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากขึ้น พลอากาศเอกสิทธิ เศวตศิลา ได้อธิบายถึงบทบาทของสภาความมั่นคงแห่งชาติในช่วงที่ท่านเป็นเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (ตั้งแต่รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช จนถึงรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ 2) ว่า สภาความมั่นคงแห่งชาติสมัยท่านจะประสานนโยบายต่างประเทศรอบบ้าน ประสานความคิด และมุ่งไปข้างหน้า โดยมีการปรึกษาร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อป้องกันภัยคุกคาม ในสมัยนั้นจะมีการประชุมบ่อย ทำให้คณะกรรมการประสานความคิดกันได้เร็ว เป็นการกลั่นกรองงานที่มีระบบ แน่ชัด ละเอียดย ันต่อเหตุการณ์²⁴

โดยสรุปแล้ว ในยุคที่มีผู้นำพลเรือนซึ่งมาจากการเลือกตั้งและมีความคิดแบบเสรีนิยม ดังเช่น ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ และ ม.ร.ว.เสนีย์ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศจะเข้ามามีบทบาทเด่นในนโยบายต่างประเทศ โดยมีกระทรวงการต่างประเทศเข้าร่วมแสดงบทบาทอย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม กระทรวงการต่างประเทศดูเหมือนจะกลายเป็นเพียงเครื่องมือของผู้นำทางการเมืองในการกำหนดและดำเนินนโยบาย อย่างทำทนายอำนาจฝ่ายทหารมากขึ้น โดยเฉพาะในสมัย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ จนทำให้หน่วยราชการมีความขัดแย้งกันเองอย่างรุนแรง หรืออาจจัดได้ว่าเป็นความขัดแย้งระหว่างข้าราชการพลเรือนและข้าราชการทหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาสำคัญเร่งด่วนซึ่งเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ และจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาและดำเนินนโยบายอย่างเฉียบขาดแล้วความขัดแย้งเหล่านี้ก็จะเพิ่มมากขึ้น

²⁴ สัมภาษณ์ พลอากาศเอก สิทธิ เศวตศิลา, อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ, 27 พฤศจิกายน 2534.

3) ช่วงที่สามระหว่างปี พ.ศ. 2520-2523

ภายหลังจากรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้ถูกทำรัฐประหารยึดอำนาจโดยกลุ่มทหารภายใต้การนำของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์แล้ว พลเอกเกรียงศักดิ์ ได้เข้ามาบริหารประเทศแทน สำหรับนโยบายต่างประเทศของไทย ในช่วงนี้มีลักษณะสานต่อจากยุคผู้นำพลเรือนที่มาจาก การเลือกตั้ง โดยมีลักษณะเด่นคือ การพยายามวางตัวอยู่ห่างจากมหาอำนาจทั้งสาม คือ จีน สหรัฐอเมริกา และสหภาพโซเวียตโดยเท่า ๆ กัน เพื่อสร้างดุลอำนาจในการต่อรองทางการเมือง โดยนำจีนมาถ่วงดุลกับเวียดนาม และมีนโยบายปรับความสัมพันธ์กับประเทศที่มีการปกครองระบอบคอมมิวนิสต์ในอินโดจีน ด้วยพลเอกเกรียงศักดิ์ มีแนวความคิดว่าควรใช้หลักการแยกแยะหว่างนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์ในบ้านออกจกนโยบายต่อประเทศที่ปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์²⁵

เพื่อให้ันนโยบายที่วางไว้เป็นผลสำเร็จ พลเอกเกรียงศักดิ์ได้เดินทางไปเยือนจีน สหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต ส่วนทางด้านอินโดจีนนั้น ได้มีการแลกเปลี่ยนเอกอัครราชทูตระหว่างไทยกับเวียดนามและกัมพูชา การเดินทางไปเยือนลาว การยกเลิกการปิดพรมแดนไทยกับลาวทั้งหมด และจัดทำแถลงการณ์ร่วมระหว่างไทยกับลาวเพื่อร่วมกันพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงให้เป็นแม่น้ำแห่งสันติภาพ เป็นต้น

การกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศแบบยึดหยุ่นในยุคนี้ กล่าวได้ว่าได้รับอิทธิพลจากผู้นำเป็นสำคัญ พลเอกเกรียงศักดิ์เป็นผู้มีแนวความคิดไปในทางเสรีนิยม ผิดกับผู้นำเผด็จการทหารในยุคก่อน ๆ ดังจะเห็นได้จากการขึ้นมาทำทนายการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลนายธานินทร์ ที่กลับไปเป็นแบบอนุรักษ์นิยม โดยพยายามนำไทยกลับไปใกล้ชิดสหรัฐอเมริกาและเป็นปฏิปักษ์กับประเทศที่มีอุดมการณ์แบบคอมมิวนิสต์อย่างรุนแรง โดยเฉพาะเวียดนาม กัมพูชา และจีน ในช่วงก่อนที่จะมีการปฏิวัติ 2 สัปดาห์ สำนักงานสารนิเทศ กองบัญชาการทหารสูงสุด

²⁵ สุพรรณธิการ สวีระสฤชต์, "นโยบายของไทยต่อประเทศกัมพูชา..." หน้า 88.

(ซึ่งขณะนั้น พลเอกเกรียงศักดิ์ เป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุด) ก็ได้ออกเอกสารแจกข่าว ในวันที่ 5 ตุลาคม 2520 ว่าไทยและกัมพูชาควรเจรจาทางเจรจาเกี่ยวกับปัญหาชายแดน ระหว่างกัน²⁶

แม้ว่าพลเอกเกรียงศักดิ์จะเป็นผู้ที่มีความคิดแบบเสรีนิยมก็ตาม แต่ในเรื่องของนโยบายต่างประเทศนั้น พลเอกเกรียงศักดิ์จะเป็นผู้เล่นบทบาทเด่นเพียงลำพัง ทำให้หน่วยงานที่เคยมีบทบาทในการกำหนดและดำเนินนโยบาย เช่น กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงกลาโหม สภาความมั่นคงแห่งชาติ ต้องถูกลดบทบาทลงไปอย่างมาก อย่างไรก็ตาม พลเอกเกรียงศักดิ์ ก็ยินยอมรับฟังความเห็นของทุกฝ่าย แล้วจึงเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นสุดท้าย²⁷

ตลอดระยะเวลาที่เข้ารับบริหารประเทศ พลเอกเกรียงศักดิ์ ได้เข้ามามีบทบาททางการทูตอย่างเต็มที่ ทั้ง ๆ ที่บทบาทนี้ควรจะเป็นหน้าที่รับผิดชอบของกระทรวงการต่างประเทศ ปัจจุบันประการหนึ่งซึ่งช่วยส่งเสริมความสามารถทางการทูตของพลเอกเกรียงศักดิ์ คือ ประสบการณ์จากการรับราชการในช่วงที่ผ่านมา กล่าวคือ พลเอกเกรียงศักดิ์เคยไปราชการในต่างประเทศ และปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับต่างประเทศมากมาย เช่น เคยทำงานในองค์การซีโต้ (องค์การสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้) ทั้งยังเคยรับราชการในตำแหน่งฝ่ายเสนาธิการมาตลอดและเคยเป็นอาจารย์สอนยุทธวิธี ในโรงเรียนเสนาธิการทหารบกด้วย²⁸

นอกจากนี้ พลเอกเกรียงศักดิ์ นิยมใช้อำนาจในฐานะเป็นนายกรัฐมนตรีและการทูตส่วนตัว²⁹ ซึ่งมีแบบฉบับการเป็นนักการทูตของพลเอกเกรียงศักดิ์เอง จนเป็นที่ยอมรับของบุคคลต่าง ๆ ดังเช่น ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ได้กล่าวถึงบทบาททางการทูตของพลเอกเกรียงศักดิ์ว่า

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁶โปรดอ่านรายละเอียดใน สุรชัย คิริโกร, "รายงานการวิจัยสาเหตุของการกระทบกระทั่ง....," หน้า 98.

²⁷เรื่องเดียวกัน, หน้า 96.

²⁸เรื่องเดียวกัน, หน้า 97.

²⁹เขียน ธีระวิทย์, "นโยบายต่างประเทศไทย," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 30 ฉบับที่ 11 (4 ก.ย. 2526): 35.

"ท่านทำได้ดีมาก ท่านทำได้ทุกอย่าง เป็นกันเอง สนิทสนมกับแขกบ้านแขกเมือง ประมุขของรัฐบาลต่างประเทศ ทำเก่งมาก อันนี้ยอม"³⁰ นอกจากนี้ในนิตยสาร ฟาร์อีสเทิร์น เอโคโนมิกรีวิว เคยกล่าวชม พลเอกเกรียงศักดิ์ไว้ว่าเป็น "นักการทูตที่มีความสามารถ"³¹ ตลอดจนเป็นที่นิยมชมชอบจากจีนและสหรัฐอเมริกาด้วย

แบบอย่างทางการทูตของพลเอกเกรียงศักดิ์เรื่องหนึ่งก็คือ ก่อนหน้าที่พลเอกเกรียงศักดิ์จะเดินทางไปเยือนสหภาพโซเวียต เพื่อกระชับสัมพันธไมตรีและยืนยันท่าทีเป็นกลางของไทยต่อความขัดแย้งระหว่างจีนและโซเวียต ตลอดจน ท่าทีเป็นกลางของอาเซียนต่อปัญหาก็มีผู้นั้น พลเอกเกรียงศักดิ์ได้เดินทางแวะที่มาเลเซีย สิงคโปร์ และอินโดนีเซียก่อน ซึ่งเข้าใจได้ว่าเป็นการพยายามทำให้สหภาพโซเวียตเห็นถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของอาเซียน รวมทั้งเป็นการเพิ่มอำนาจของพลเอกเกรียงศักดิ์ในการเจรจากับสหภาพโซเวียตในเรื่องบทบาทของสหภาพโซเวียตต่อปัญหาก็มีผู้นั้น

การที่พลเอกเกรียงศักดิ์สามารถทุ่มเทบทบาทให้กับด้านต่างประเทศได้อย่างเต็มที่ มีปัจจัยสำคัญคือ พลเอกเกรียงศักดิ์มีฐานอำนาจทางการเมืองที่มีเสถียรภาพ เพราะ พลเอกเกรียงศักดิ์ได้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดด้วย ทำให้สามารถกุมฐานอำนาจทางการเมืองได้ทั้งหมด โดยเฉพาะการสนับสนุนจากกลุ่มยังเติร์ก ซึ่งมีบทบาทสำคัญในขณะนั้น นอกจากนี้ พลเอกเกรียงศักดิ์ยังมีวิธีการสร้างฐานอำนาจของตนให้เข้มแข็งโดยการเลือกบุคคลใกล้ชิดเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก และผู้บัญชาการทหารสูงสุด ในลักษณะคานอำนาจกัน โดยพลเอกเกรียงศักดิ์ เป็นผู้มียุทธิพลสูงสุด ส่วนฐานสนับสนุนในรัฐสภานั้น ด้วยวุฒิสมาชิกเป็นจำนวนมากได้ถูกแต่งตั้งมาจากทหาร เมื่อรวมกับฐานสนับสนุนฝ่ายรัฐบาลแล้ว จะทำให้คณะ

³⁰"สัมภาษณ์ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช อดีตนายกรัฐมนตรีนิตยสาร ฟาร์อีสเทิร์น เอโคโนมิกรีวิว ปีที่ 25 ฉบับที่ 42 (15 เม.ย. 2522) : 19.

³¹Rodney Taskes, "A test for Thai neutrality," Far Eastern Economic Review (23 March 1979) : 14.

เสียงสนับสนุนฝ่ายรัฐบาลมีมากกว่าฝ่ายค้าน ดังนั้น ความพยายามของพรรคฝ่ายค้านในการขัดขวางนโยบายของรัฐบาลจึงกระทำไม่ได้ยาก การบริหารประเทศของรัฐบาลจึงไม่มีอุปสรรคทางการเมืองเข้ามาแทรกแต่อย่างใด

แม้ว่าความสำเร็จทางการทูตและการเมืองระหว่างประเทศจะช่วยสนับสนุนฐานะทางการเมืองของพลเอกเกรียงศักดิ์ก็ตาม แต่ปัญหาภายในประเทศที่ตามมาคือ พลเอกเกรียงศักดิ์ไม่สามารถดูแลปัญหาในด้านอื่น ๆ ได้ทั่วถึงโดยเฉพาะปัญหาเศรษฐกิจ จึงถูกโจมตีอย่างมาก เพราะไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันความต้องการของประชาชน จนในที่สุด พลเอกเกรียงศักดิ์ต้องลาออกจากตำแหน่ง

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ในสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ แม้ผู้นำจะมีความคิดแบบเสรีนิยม แต่ลักษณะการกระจายอำนาจให้กับหน่วยราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องยังมีอยู่จำกัด โดยเฉพาะบทบาททางการทูตของกระทรวงการต่างประเทศได้ถูกแทรกแซง เมื่อพลเอกเกรียงศักดิ์เข้ามาเล่นบทบาทที่น้อยอย่างเต็มที่ตามแบบฉบับทางการทูตของตน สำหรับฝ่ายทหารก็ได้ให้การสนับสนุนนโยบายของพลเอกเกรียงศักดิ์ด้วย พลเอกเกรียงศักดิ์จึงเป็นผู้นำแบบนักการทูตที่เด่นที่สุด

4) ช่วงที่สี่ระหว่างปี พ.ศ. 2523-2531

ภายหลังจากการลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกเกรียงศักดิ์แล้ว พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้รับการแต่งตั้งให้ขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อมา กล่าวได้ว่ายุคนี้เป็นอีกยุคหนึ่งที่นโยบายต่างประเทศมีจุดยืนและแนวทางที่สานต่อจากรัฐบาลชุดก่อน ๆ ดังเช่น นโยบายต่อประเทศมหาอำนาจ นโยบายสร้างความร่วมมือกับอาเซียน และนโยบายปรับความสัมพันธ์กับประเทศในกลุ่มอินโดจีน อย่างไรก็ตามสถานการณ์ทางการเมืองในอินโดจีน โดยเฉพาะปัญหากัมพูชา ซึ่งเกิดขึ้นตั้งแต่ปลายสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ และดำเนินมาตลอดระยะเวลาที่พลเอกเปรมเข้าบริหารประเทศ ได้มีอิทธิพลทำให้นโยบายต่างประเทศของไทยต้องปรับเปลี่ยนไป ดังเช่น นโยบายเป็นปฏิปักษ์กับเวียดนามและสหภาพโซเวียตมากขึ้น และนโยบายเอนเอียงไปหาจีนมากขึ้น เป็นต้น

ในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศในยุคนี้ พลเอกเปรมได้เปิดโอกาสให้หน่วยราชการต่าง ๆ เข้ามามีบทบาทริเริ่ม และใช้ความรู้ความสามารถในการดำเนินนโยบายได้อย่างเต็มที่ ซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากยุคผู้นำทหารอื่น ๆ ที่มีจะรวมอำนาจเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศไว้ทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่พลเอกเปรมเข้ามาบริหารประเทศนี้ ได้ถูกวิจารณ์เป็นอย่างมาก เป็นผู้ตัดสินใจช้า ขาดความเด็ดขาด ในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ต้องอาศัยที่ปรึกษาหรือบุคคลใกล้ชิดคอยชี้แนะ จนเกิดปัญหาและความผิดพลาดหลายครั้ง ทำให้ฝ่ายตรงข้ามใช้จุดอ่อนนี้เป็นเครื่องโจมตีเพื่อบั่นทอนอำนาจการบริหารประเทศของพลเอกเปรม ดังจะเห็นได้จากท่าทีของหัวหน้าพรรคชาติไทย ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านในขณะนั้น คือ พลตรีประมาธ อติเรกสาร ต่อการบริหารประเทศของพลเอกเปรมที่ว่า

ท่านเป็นคนพูดน้อยและไม่ค่อยพูดอะไร ที่สำคัญท่านมักจะโยนปัญหาไปให้กับกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ซะเป็นส่วนใหญ่ ความจริงท่านควรจะต้องออกมาแสดงตัวบ้าง ในฐานะที่เป็นนายกรัฐมนตรีก็ควรจะได้รับผิดชอบงานอะไรบ้าง แต่ที่ท่านไม่ค่อยออกมาปรากฏตัว อย่างนี้ทำให้ภาพพจน์ของพลเอกเปรมไปในทางที่ไม่ดี^{๑๒}

ในขณะที่ นาวาอากาศตรี ประสงค์ สุ่นศิริ ซึ่งเคยเป็นเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และเป็นเลขาธิการนายกรัฐมนตรีในช่วงตอนปลายรัฐบาลพลเอกเปรม ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับพลเอกเปรม โดยอาศัยการทำงานใกล้ชิด และรู้เห็นเรื่องราวเป็นอย่างดีคนหนึ่งว่า

วิธีการทำงานของพลเอกเปรม ดิฉันสุลานนท์นั้น เมื่อมอบหมายหน้าที่การงานให้ผู้ใดไปทำแล้ว ผู้นั้นจะไปดำเนินการได้เต็มกำลังความสามารถตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ โดยนายกรัฐมนตรีจะไม่เข้าไปก้าวก่าย หรือลงมือทำเสียเอง ด้วยเพื่อประโยชน์ใด ๆ ก็ตามของตัวนายกรัฐมนตรีเอง และถ้าผู้ที่ได้รับมอบหมายหน้าที่ให้ไปทำมี

^{๑๒} มติชนสุดสัปดาห์ ปีที่ 7 ฉบับที่ 2262 (3/193) (13 พ.ค. 2527) : 19.

อุปสรรค หรือต้องการในเรื่องใดเพิ่มเติมอีก เพราะต้องการอำนาจของนายกรัฐมนตรีที่มีอยู่มากกว่าตมมาประกอบการแก้ไขปัญหาแล้ว นายกรัฐมนตรีจึงจะยื่นมือเข้าไปเกี่ยวข้อง ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีก็ไม่ได้ละเลยที่จะเข้าไปช่วยแก้ไขในทันทีเหมือนกัน ถ้าการดำเนินงานนั้นจะก่อผลเสียหายขึ้นต่อส่วนรวมได้ ถ้ายังปล่อยให้ดำเนินการต่อไปอีก^{๓๓}

แม้ว่าพลเอกเปรม จะให้อำนาจแก่หน่วยงานต่าง ๆ ในการกำหนดและดำเนินนโยบายได้อย่างเต็มที่ แต่นโยบายในยุคนี้ก็มีความเป็นเอกภาพและมิได้มีความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ อย่างรุนแรงเช่นในอดีตแต่อย่างใด ซึ่งนาวาอากาศตรีประสงค์ ได้ให้ความเห็นว่า

ความเป็นเอกภาพในการดำเนินนโยบายต่างประเทศในช่วงปี 2523-2531 ของรัฐบาล เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์สำคัญของชาติ ... เป็นที่เชื่อกฎของมิตรประเทศทั้งหลายนั้น กล่าวได้ว่ามีความเป็นไปด้วยดี และอย่างราบรื่นที่สุด กลไกของรัฐทั้งหมดหลายอย่างและหลายรูปแบบ ทั้งจากส่วนราชการในกระทรวงการต่าง ๆ และภาคเอกชนได้มีการทำงานประสานกันและร่วมมือกันค่อนข้างดี ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศตามที่รัฐบาลกำหนด โดยมีกระทรวงการต่างประเทศเป็นแกนหลักและมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้สนับสนุนและช่วยเหลือดูแลอยู่อย่างใกล้ชิด^{๓๔} รัฐบาลที่มีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ไม่เคยสร้างความระแวงสงสัยให้เกิดขึ้นกับมิตรประเทศในการดำเนินนโยบาย ไม่เคยทำให้มิตรประเทศเกิดความรู้สึกใด ๆ ว่าเราจะเปลี่ยนนโยบายใหม่ เพราะการกระทำที่แปลก ๆ โดยไม่มีการปรึกษาหารือกันมาก่อน^{๓๕}

^{๓๓} น.ต.ประสงค์ สุ่นศิริ, 726 วันใต้บัลลังก์ "เปรม" ภาวะลบรอยอดีตได้ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2532), หน้า 194-195.

^{๓๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า 193-194.

^{๓๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า 197-198.

นโยบายต่างประเทศของไทยต่อปัญหากัมพูชาจะเป็นตัวอย่างหนึ่งที่ทำให้เห็นความเป็นเอกภาพของหน่วยงานต่าง ๆ กล่าวคือ เนื่องจากปัญหากัมพูชาเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติและเป็นปัญหาที่ยืดเยื้อนานเป็น 10 ปี ทำให้ไทยต้องให้ความสำคัญกับปัญหานี้มาตลอด จนต้องสูญเสียเวลาและทรัพยากรจำนวนมากไปเพื่อปัญหานี้ ทำให้หน่วยราชการมีความเห็นแตกต่างกันในแง่ที่ว่า ไทยมีความจำเป็นมากเพียงใดที่จะต้องนำประเทศเข้าไปผูกพันกับปัญหานี้ ทิศนะที่แตกต่างกันนี้จะมาจากกระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงกลาโหม เป็นสำคัญ เนื่องจากในขณะนั้นกระทรวงการต่างประเทศได้ให้ความสำคัญต่อปัญหานี้อย่างมาก โดยร่วมมือกับจีนเพื่อเป็นทางผ่านในการขนอาวุธจากจีนเข้าไปให้กลุ่มเขมรแดง ซึ่งมีฐานที่มั่นตามแนวชายแดนไทยกับกัมพูชา และการร่วมมือกับกลุ่มอาเซียนเพื่อกดดันเวียดนามทางการเมืองและเศรษฐกิจ ตลอดจนการแสวงหาความสนับสนุนจากประชาคมโลกต่อจุดยืนของอาเซียนและไทยในการประณามเวียดนาม

เหตุผลประการหนึ่งของกระทรวงการต่างประเทศต่อการดำเนินนโยบายต่อปัญหากัมพูชาในลักษณะดังกล่าว จะเห็นได้จากคำชี้แจงของ พลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา ที่ว่า

สถานการณ์นี้ (ปัญหากัมพูชา ปัญหาผู้อพยพลี้ภัยอินโดจีน) บังคับให้เราต้องจำกัดการดำเนินนโยบายต่างประเทศอยู่ภายในขอบเขตการเมืองและความมั่นคงเป็นส่วนใหญ่ เราไม่มีเวลาที่จะคิดถึงนโยบายต่างประเทศในด้านที่เป็นเครื่องมือสำหรับส่งเสริมความเป็นดีอยู่ดีของชาติ แนวโน้มของนโยบายต่างประเทศของเราจึงมุ่งไปในทางแก้ไขวิกฤตการณ์เฉพาะหน้า³⁶

ในขณะที่ผู้นำทางทหารเช่น พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก และนายทหารกลุ่มยังเติร์กมีความเห็นว่า การดำเนินนโยบายต่อปัญหากัมพูชาที่ผ่านมาเป็นการนำประเทศเข้าไปเกี่ยวข้อง

³⁶ ข่าวสารนิเทศ, กรมสารนิเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, 2528, หน้า 2.

กับปัญหาดังกล่าวมากเกินไป ซึ่งจะทำให้ไทยต้องสูญเสียผลประโยชน์ของชาติและเป็นการเผชิญหน้ากับเวียดนามมากขึ้น*

อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างทางด้านความคิดนี้มิได้นำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างหน่วยงานทั้งสองแต่อย่างใด เนื่องจากความเห็นของฝ่ายทหารเป็นเพียงการท้วงติงด้วยความเป็นห่วงถึงผลประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญ แต่ในขณะนั้นฝ่ายรัฐบาลและกระทรวงการต่างประเทศ มีความเป็นเอกภาพกันอย่างมาก ทำให้หน่วยงานอื่น ๆ ต้องปรับท่าทีตามนโยบายของรัฐบาล ประกอบกับจุดยืนของไทยและอาเซียนต่อปัญหากัมพูชาเป็นที่ยอมรับจากประชาคมโลกอย่างเหนียวแน่นมาตลอด ทำให้ความขัดแย้งทางความคิดดังกล่าวไม่เป็นที่ปรากฏชัดเจน ฝ่ายทหารบางกลุ่มเพียงแต่ยึดมั่นในจุดยืนที่ว่า ไทยควรจะให้ความสำคัญในเรื่องการปกป้องบูรณภาพแห่งดินแดนและความมั่นคงของชาติ โดยมีความมั่นใจในความสามารถทางทหารที่จะเข้าควบคุมสถานการณ์ให้ได้เป็นสำคัญ

ความเป็นเอกภาพในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศในยุคพลเอกเปรมนี้ กล่าวได้ว่ามีปัจจัยมาจากความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างผู้กำหนดนโยบาย ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างพลเอกเปรม - พลอากาศเอกสิทธิ - นาวาอากาศตรีประสงค์ ซึ่งเป็นเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (ก่อนที่จะมาเป็นเลขาธิการนายกรัฐมนตรี) นาวาอากาศตรีประสงค์ให้ความเห็นว่า

*พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ได้ให้ทัศนะว่า "การที่ไทยนำตัวเข้าไปเกี่ยวข้องกับปัญหาต่าง ๆ ในอินโดจีน ซึ่งเป็นเรื่องของการแข่งขันกันระหว่างมหาอำนาจนั้น จะทำให้ไทยต้องไปปรับใช้ผลประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจต่าง ๆ อันจะทำให้ผลประโยชน์ของไทยต้องเสียหาย..." ส่วนนายทหารกลุ่มยังเติร์กเห็นว่า "ไทยควรจะหาทางประนีประนอมกับเวียดนาม เพื่อทำให้เกิดสันติภาพขึ้นในภูมิภาคนี้..."

โปรดอ่านรายละเอียดใน สารสิน วีระผล, "ข้อพิจารณาภายในประเทศเกี่ยวกับนโยบายของประเทศไทยต่อกลุ่มประเทศอินโดจีน," สารานุกรม ปีที่ 23 ฉบับที่ระลึก 10 ก.พ. 2526, หน้า 39-41.

ความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ใกล้ชิดสนิทสนมกัน เพราะความเป็นเพื่อนเก่ากันมานาน ในอดีตระหว่างนายกรัฐมนตรี กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ คือ พลอากาศเอกสิทธิ เศรษฐศิลา นั้น ได้มีส่วนช่วยให้การดำเนินนโยบายต่างประเทศมี เอกภาพยิ่งขึ้น นายกรัฐมนตรีได้ให้ความไว้วางใจอย่างเต็มที่ในการทำงานของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและเจ้าหน้าที่ของกระทรวงการต่าง ประเทศ รับฟังความเห็นและข้อเสนอแนะที่ช่วยให้นายกรัฐมนตรีสามารถใช้ดุลยพินิจ ในการตัดสินใจได้ง่ายและเร็วขึ้น ทันท่วงที ต่อเหตุการณ์ เมื่อมีเรื่องสำคัญทางด้านต่าง ประเทศเกิดขึ้น ก็จะมีการปรึกษาหารือกันอย่างใกล้ชิด เพื่อหาข้อสรุปของการ ดำเนินนโยบายให้เป็นที่ไปในแนวทางที่จะเป็นประโยชน์ให้มากที่สุดกับบ้านเมือง^{๓๗}

นอกจากนี้ บุคคลจากกระทรวงการต่างประเทศอีกผู้หนึ่งที่ได้รับ ความไว้วางใจจาก พลเอกเปรมอย่างมาก นอกเหนือจากพลอากาศเอกสิทธิ และพันเอกถนัด คือนายอรุณ ภาณุพงศ์^{๓๘} โดยพลเอกเปรมจะมอบหมายให้ทำหน้าที่ช่วยพิจารณาและให้ข้อเสนอแนะทางด้านต่าง ประเทศ เพื่อประกอบการพิจารณาของนายกรัฐมนตรีอีกด้วย

ปัจจัยประการอื่น ๆ ที่ทำให้การดำเนินนโยบายต่างประเทศของพลอากาศเอกสิทธิ ประสบความสำเร็จคือปัจจัยจากความใกล้ชิด คู่เคียงกับนาวาอากาศตรีประสงค์ ในช่วงที่เคยเป็น รองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติให้กับพลอากาศเอกสิทธิ ในสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ด้วยดังได้กล่าวแล้วว่า สภาความมั่นคงแห่งชาติมีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศ ด้านความมั่นคง โดยทำหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะและประสานความคิดเห็นของหน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นบุคคลสำคัญที่ใกล้ชิดนายกรัฐมนตรีอย่างมาก ดังนั้น เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ มีความเห็นที่สอดคล้องกันแล้ว ในขั้นการประสานทำที่ของหน่วยงานต่าง ๆ จึงไม่ใช่สิ่งยาก ลำบาก

^{๓๗} นาวาอากาศตรี ประสงค์ สุ่นศิริ, "๗๒๖ วันใต้บัลลังก์เปรม...", หน้า 194.

^{๓๘} ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม 5.

นอกจากกระทรวงการต่างประเทศจะประสานนโยบายผ่านทางสภาความมั่นคงแห่งชาติ แล้ว ยังมีการประสานงานด้านนโยบายกับกระทรวงกลาโหมโดยตรงอีกด้วย โดยผ่านทาง "ผู้ประสานภารกิจด้านการทหารกับการเมืองระหว่างประเทศ" ดังได้กล่าวมาแล้ว ในช่วงนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งนี้คือ พลโทจรัล กุลละวณิชย์ (ขณะนั้นมียศเป็นพันเอก) ซึ่งเป็นผู้เคยประสานงานกับ พลอากาศเอกสิทธิ มาก่อนในช่วงที่ปฏิบัติหน้าที่ประจำกองบัญชาการทหารสูงสุด ดังนั้น ช่องทางการประสานนโยบายระหว่างกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงกลาโหม และสภาความมั่นคงแห่งชาติ โดยผ่าน บุคคลเหล่านี้ จึงน่าจะมิตบพาทสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของนโยบายต่างประเทศในสมัยพลเอกเปรม แต่บพทพทเด่นจริง ๆ ในการกำหนดนโยบายและการดำเนินนโยบายจะเป็นของกระทรวงการต่างประเทศเป็นสำคัญ

ลักษณะนโยบายต่างประเทศในสมัยพลเอกเปรมนี้ เขียน ธีระวิทย์ ได้ให้ความเห็นไว้ว่า

ตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สอง เป็นต้นมา ในช่วง 3 ปีเศษภายใต้การนำของ นายกรัฐมนตรี พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นโยบายและการทูตของไทยค่อนข้างมีเสถียรภาพ หลักในการกำหนดนโยบายต่างประเทศสมัยนี้ คือ กระทรวงการต่างประเทศ ร่วมกับสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ นายกรัฐมนตรีอาจใช้อำนาจในการตัดสินใจนโยบายในฐานะประธานของที่ประชุมคณะรัฐมนตรี แต่ไม่นิยมใช้อำนาจส่วนตัว และฝ่ายทหารจะใช้อำนาจเข้าแทรกแซงก็มักจะเป็นเรื่องการทูตมากกว่า นโยบาย จะอย่างไรเสียก็ยังไม่ถึงกับใช้อำนาจเผด็จการทหารเข้าแทรกแซง เพื่อเปลี่ยนทิศทางของนโยบาย ดังที่เคยเป็นมาในอดีต ฉะนั้น นโยบายต่างประเทศของไทยในช่วงนี้จึงถูกกำหนดขึ้นอย่างมีระเบียบแบบแผนและยึดหลักวิชาการมากที่สุด ยุคหนึ่ง^{๓๘}

^{๓๘} เขียน ธีระวิทย์, "นโยบายต่างประเทศไทย..." หน้า 35.

ลักษณะการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กล่าวได้ว่า เป็นแบบอย่างที่สะท้อนให้เห็นถึงความคิดแบบเปิดกว้างและเป็นประชาธิปไตยของผู้นำทหารที่เด่นที่สุด กล่าวคือ ผู้นำจะกระจายอำนาจให้แก่หน่วยราชการต่าง ๆ ได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศได้อย่างเต็มความสามารถ มีการใช้หลักการประสานงานที่ช่วยสร้างความมีเอกภาพในการกำหนดนโยบายต่างประเทศและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทำให้ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานไม่รุนแรงดังเช่นในอดีต โดยมีปัจจัยพิเศษเรื่องความสัมพันธ์ส่วนตัวเข้ามาเสริมในลักษณะเป็นผลดีมากกว่าผลเสีย โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างพลเอกเปรม-พลอากาศเอกสิทธิ-นาวาอากาศตรีประสงค์ จนทำให้บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศ และสภาความมั่นคงแห่งชาติโดดเด่นร่วมกัน นโยบายต่างประเทศในยุคนี้จึงถือว่ามีชัดเจนและมีจุดยืนที่มั่นคงจนเป็นที่เชื่อถือจากนานาประเทศมากกว่ายุคอื่น ๆ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย