



บทที่ 4

สาเหตุของการปรับเปลี่ยนนโยบายของรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ต่อสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 1953-1957

สถานการณ์ระหว่างประเทศนับตั้งแต่ ค.ศ. 1953 เป็นต้นไปมิได้เป็นไปตามตรรกะของสงครามเย็นเท่าใดนัก ทั้งนี้เพราะประเทศทั้งสองค่ายได้ผ่อนคลายความตึงเครียดระหว่างกันในระดับหนึ่ง ผลที่สำคัญของการผ่อนคลายความตึงเครียดนั้นทำให้เห็นถึงท่าทีที่เปลี่ยนแปลงไปของมหาอำนาจฝ่ายโลกเสรี ซึ่งได้แก่ความต้องการผูกมัดตนเองกับการต่อต้านคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคนี้ที่ลดน้อยลงของสหรัฐอเมริกาในฐานะประเทศมหาอำนาจค่ายโลกเสรี และบทบาทที่เป็นที่ยอมรับมากขึ้นของสาธารณรัฐประชาชนจีนแม้แต่จากประเทศฝ่ายโลกเสรีเอง ซึ่งยังผลให้เกิดความเป็นไปได้ว่าประเทศต่าง ๆ อาจหันมาปรับความสัมพันธ์กับจีนและรัฐบาลจีนคอมมิวนิสต์อาจกลายเป็นรัฐบาลที่ถูกต้องตามกฎหมายได้ จอมพล ป. พิบูลสงครามได้ติดตามสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในวงการการเมืองระหว่างประเทศนี้อย่างมิได้คลาดสายตาเลยเพราะการดำเนินนโยบายที่ดูเหมือนเป็นศัตรูกับจีนที่ผ่านมาอาจทำให้ไทยต้องพบกับความยากลำบากในการปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินนโยบายต่างประเทศในภายหลังหรืออาจต้องกลายเป็นประเทศร้างท้ายในการปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ท่าทีของประเทศมหาอำนาจที่เปลี่ยนแปลงไปจึงส่งผลให้รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ต้องหันมาปรับท่าทีของตนต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนบ้าง ในขณะที่ด้วยกันรัฐบาลยังคงปฏิเสธความสัมพันธ์กับสาธารณรัฐประชาชนจีนและรักษาความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกาต่อไปอันเนื่องมาจากเหตุผลในเรื่องความช่วยเหลือและทรัพยากรต่าง ๆ ที่หวังจะได้รับจากรัฐบาลอเมริกัน และการผูกมัดตนเองกับสหรัฐอเมริกามาตั้งแต่ต้น ได้กลายเป็นข้อจำกัดที่ทำให้ไทยมีอาจแสดงออกถึงการปรับเปลี่ยนนโยบายได้อย่างชัดเจนนัก ดังนั้นในบทนี้จึงจะแสดงให้เห็นว่าท่าทีของมหาอำนาจที่เปลี่ยนแปลงไปได้ส่งผลอย่างไรต่อการปรับเปลี่ยนนโยบายและท่าทีของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามต่อสาธารณรัฐประชาชนจีน ระหว่าง ค.ศ. 1953-1957 ในขณะที่ยังคงพยายามรักษาความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกาอยู่ต่อไป

4.1 สถานการณ์ระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปกับการปรับเปลี่ยนนโยบายของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามต่อสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 1953-1957

รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามได้ติดตามสถานการณ์ระหว่างประเทศอย่างใกล้ชิดอยู่ตลอดเวลา ความเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่เกิดขึ้นกับการเมืองระหว่างประเทศจึงย่อมมีผลกระทบต่อการพิจารณานโยบายต่างประเทศของรัฐบาลด้วยอย่างแน่นอน ไม่ว่าจะเป็นการเจรจาเพื่อยุติสงครามในเกาหลีใน ค.ศ. 1953 และการเปลี่ยนแปลงท่าทีของฝ่ายโลกเสรีซึ่งรวมทั้งสหรัฐอเมริกาที่มีต่อ

สาธารณรัฐประชาชนจีนที่เห็นได้อย่างชัดเจนใน ค.ศ. 1955 เป็นต้นไป สถานการณ์เหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงการผ่อนคลายความขัดแย้งระหว่างค่ายโลกเสรีกับค่ายโลกคอมมิวนิสต์ในระดับหนึ่งและการยอมรับความสำคัญของสาธารณรัฐประชาชนจีนเพิ่มมากขึ้นในวงการการเมืองระหว่างประเทศ รวมถึงความต้องการผูกมัดตนเองกับการต่อต้านคอมมิวนิสต์ที่ลดลงของสหรัฐอเมริกาได้เป็นอย่างดี รัฐบาลจึงได้เริ่มทบทวนนโยบายต่างประเทศของตน โดยเฉพาะนโยบายต่อสาธารณรัฐประชาชนจีน ตั้งแต่เมื่อแรกเห็นแนวโน้มดังกล่าว ใน ค.ศ. 1953 จากการประชุมเพื่อยุติสงครามในเกาหลี การทบทวนนโยบายของรัฐบาลนั้นเกิดขึ้นในเวลาใกล้เคียงกับการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของจีนไปในทางที่เป็นมิตรกับประเทศต่าง ๆ มากขึ้น ซึ่งทำให้รัฐบาลมองว่าการเปลี่ยนแปลงท่าทีของไทยต่อจีนน่าจะได้รับการตอบสนองจากจีนด้วยเช่นกัน เมื่อสถานการณ์ระหว่างประเทศใน ค.ศ. 1955 เป็นต้นไป ยิ่งสะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มการเมืองระหว่างประเทศที่ว่าสาธารณรัฐประชาชนจีนได้รับการยอมรับมากขึ้นจากประเทศต่าง ๆ รัฐบาลไทยจึงยิ่งจำเป็นที่จะต้องพิจารณาปรับท่าทีของตนตามไปด้วยอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้แม้ว่าสหรัฐอเมริกาจะพยายามแสดงความยึดมั่นอยู่กับการต่อต้านสาธารณรัฐประชาชนจีนอยู่ต่อไปก็ตาม การปรับเปลี่ยนนโยบายของไทยต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนในระหว่าง ค.ศ. 1953-1957 จึงเกิดจากสถานการณ์ระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นสำคัญ

4.1.1 การเจรจาเพื่อยุติการสู้รบในสงครามเกาหลีกับการทบทวนนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลใน ค.ศ. 1953

ในช่วงสงครามเย็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่สงครามเกาหลีเป็นต้นมา สหรัฐอเมริกาซึ่งมีฐานะเป็นผู้นำค่ายโลกเสรีได้พยายามทำทุกวิถีทางเพื่อป้องกันการแพร่ขยายของอิทธิพลคอมมิวนิสต์ ทั้งนี้เพราะสงครามเกาหลีเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนที่แสดงให้เห็นว่าสหรัฐอเมริกาและประเทศพันธมิตรของตนกำลังเผชิญกับอันตรายอย่างแท้จริง การบุกเกาหลีใต้ของกองทัพเกาหลีเหนือโดยได้รับความสนับสนุนจากสหภาพโซเวียต และการเข้าร่วมในสงครามของจีนทำให้สหรัฐอเมริกาพัฒนาแนวคิดเรื่องความมั่นคงทั้งในทางจิตวิทยาและในทางปฏิบัติ สภาความมั่นคงแห่งชาติได้เร่งสร้างกำลังทางทหารอย่างรวดเร็ว และรัฐบาลอเมริกันได้ดำเนินบทบาทความเป็นผู้นำอย่างกระตือรือร้นมากขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการสกัดกั้นการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ (Containment Policy) งบประมาณด้านการป้องกันประเทศซึ่งนับเป็นจำนวนเพียงร้อยละ 5 ของงบประมาณรายจ่ายของประเทศใน ค.ศ. 1950 ได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 14 ใน ค.ศ. 1953 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการเพิ่มขึ้นของงบประมาณจาก 17.7 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปีงบประมาณ 1950 เป็น 59.6 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปีงบประมาณ 1951 นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ขยายขนาดของกองกำลังทางทหารเช่นกันจากกองกำลังทางทหาร 10 กอง เรือรบหลัก 281 ลำ และกองบิน 58 หมู่ ก่อนสงครามเกาหลีมาเป็นกอง

กำลังทางทหาร 18 กอง เรือรบ 354 ลำ และกองบิน 78 หมู่ ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1950 และยังเพิ่มขึ้นอีกครั้งเมื่อจีนได้เข้าร่วมในสงครามในเดือนพฤศจิกายนปีเดียวกัน¹

เพื่อให้สอดคล้องกับพัฒนาการเรื่องความมั่นคงที่เกิดขึ้นจากสงครามเกาหลี สหรัฐอเมริกาได้ดำเนินนโยบายหลายประการอันเป็นปฏิปักษ์กับสาธารณรัฐประชาชนจีนด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสาธารณรัฐประชาชนจีนได้เข้าร่วมในสงครามเกาหลีในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1950 นอกเหนือไปจากนั้นนโยบายอันเป็นปฏิปักษ์กับจีนยังเกิดจากสภาพแวดล้อมทางการเมืองภายในประเทศที่ฝ่ายตรงข้ามรัฐบาลไม่พอใจที่รัฐบาลปล่อยให้จีนกลายเป็นคอมมิวนิสต์และลัทธิแมคคาธิ (McCarthyism) ที่ทำให้เกิดกระแสความหวาดกลัวคอมมิวนิสต์อย่างรุนแรง² รัฐบาลอเมริกันได้นำมาตรการต่าง ๆ มาใช้กับสาธารณรัฐประชาชนจีนโดยอาศัยศักยภาพที่ตนมีอยู่ในฐานะมหาอำนาจของโลกและอาศัยความร่วมมือจากพันธมิตรของตนเองไม่ว่าจะเป็นกรห้ามมิให้มีการติดต่อทางการทูตกับจีน การห้ามมิให้จีนได้เข้ามามีส่วนร่วมในองค์การระหว่างประเทศซึ่งได้แก่สหประชาชาติ และการกำจัดจีนคอมมิวนิสต์ออกไปจากระบบเศรษฐกิจโลกซึ่งก็คือการห้ามมิให้ประเทศพันธมิตรของตนส่งสินค้าไปยังจีน³

อย่างไรก็ตามประเทศมหาอำนาจอื่น ๆ ที่เป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกามีได้มองว่าการกำจัดสาธารณรัฐประชาชนจีนออกไปจากวงสังคมการเมืองระหว่างประเทศเป็นมาตรการที่เหมาะสมเท่าใดนัก ระบบพันธมิตรที่สหรัฐอเมริกาส่งเสริมขึ้นมิได้รับการสนับสนุนเท่าที่ควรโดยสามารถตรวจสอบได้จากการมีส่วนร่วมของประเทศต่าง ๆ ในสงครามเกาหลี แม้ว่าการปฏิบัติการทางทหารในเกาหลีจะกระทำไปในนามของสหประชาชาติ แต่ประเทศต่าง ๆ ทั้ง 15 ประเทศที่ให้ความร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐเกาหลีในการต่อสู้กับเกาหลีเหนือนั้นได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีนโยบายสอดคล้องกับสหรัฐอเมริกาหรือผลประโยชน์ของประเทศเหล่านั้นขึ้นอยู่กับการมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดที่สุดเท่าที่จะเป็นได้กับสหรัฐอเมริกา สำหรับประเทศอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการสงครามเกาหลีเท่าใดนักได้ให้ความสนับสนุนหลักการและการปฏิบัติการของสหประชาชาติน้อยลงมา

¹Rosemary Foot, *The Wrong War : American Policy and the Dimensions of the Korean Conflict, 1950-53* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1985), p. 42. อ้างถึงใน Rosemary Foot, "Pax Americana : Setting the Global Agenda after the Korean War," in *A Revolutionary War : Korea and the Transformation of the Postwar World*, ed. William J. William (Chicago, Illinois: Imprint Publications, 1993), p.188.

² Rosemary Foot, "Pax Americana: Setting the Global Agenda after the Korean War," in *A Revolutionary War : Korea and the Transformation of the Postwar World* , p.192.

³ Ibid., p.192.

ในขณะที่บางประเทศก็ไม่ให้ความสำคัญกับปฏิบัติการของสหประชาชาติเลยแม้แต่น้อย⁴ ในระหว่างที่สงครามในเกาหลีดำเนินไป แม้แต่พันธมิตรที่ใกล้ชิดที่สุดของสหรัฐอเมริกาซึ่งได้แก่อังกฤษและฝรั่งเศส ก็เริ่มแสดงความคิดเห็นที่ไม่สอดคล้องกับสหรัฐอเมริกามากขึ้น อังกฤษนั้นคัดค้านความแข็งแกร่งของนโยบายต่อต้านจีนของสหรัฐอเมริกา ในขณะที่ฝรั่งเศสเห็นว่าการพุ่งความสนใจไปยังเกาหลีของสหรัฐอเมริกจะเป็นการบิดเบือนความเข้าใจในปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในอินโดจีน⁵

ปัญหาการยุติสงครามก็แสดงให้เห็นถึงความอ่อนแอของสหรัฐอเมริกาในการต่อต้านคอมมิวนิสต์และความไม่เห็นพ้องต้องกันของพันธมิตรของตนเองเช่นกัน แม้ว่าสมาชิกในพรรครีพับลิกัน (Republican) บางคนต้องการให้มีการใช้กำลังจนถึงที่สุดเพื่อเอาชนะสาธารณรัฐประชาชนจีนให้จงได้ แต่ประธานาธิบดีไอเซนฮาวร์กลับต้องการให้มีการพักรบในเกาหลีซึ่งก็ได้กล่าวกับคณะรัฐมนตรีในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1953 ว่าความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สินอันเกิดจากการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ในเกาหลีนั้นอาจใหญ่หลวงนักและผลที่ตามมาก็ไม่อาจคาดเดาได้ว่าจะออกมาในรูปแบบใด ประธานาธิบดียังกล่าวเพิ่มเติมอีกว่า หากจะมีการโจมตีสาธารณรัฐประชาชนจีนแล้วปฏิบัติการนี้อาจเกิดขึ้นโดยมิได้รับความสนับสนุนจากพันธมิตรหลักของสหรัฐอเมริกาที่คัดค้านวิธีการดังกล่าวเลยก็เป็นได้⁶ การที่นายพลไอเซนฮาวร์กล่าวเช่นนี้ อาจเป็นเพราะว่าสาเหตุหลักประการหนึ่งที่ทำให้ต้องตัดสินใจยุติสงครามในเกาหลีเกิดจากประเทศมหาอำนาจในยุโรปแสดงการคัดค้านแนวความคิดที่จะขยายขอบเขตของสงครามก็เป็นได้⁷

ในที่สุดจึงได้มีการเจรจาตกลงเพื่อยุติสงครามในเกาหลีระหว่างประเทศที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสงครามในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1953 แม้ผลของการเจรจามีได้มีการตกลงกันในประเด็นปัญหาอย่างเป็นการถาวรหรือมีความชัดเจน นอกจากการให้มีการแบ่งแยกเกาหลีออกเป็นสองประเทศต่อไป แต่การยุติสงครามและการยอมให้คอมมิวนิสต์ครอบครองเกาหลีเหนือต่อไปก็เป็น การแสดงให้เห็นประเทศอื่น ๆ เห็นว่าเกียรติภูมิและพลังอำนาจของสาธารณรัฐประชาชนจีนกำลังเพิ่มสูงขึ้นในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ ในขณะที่มีการคาดเดาว่าอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาในเอเชียจะเสื่อมถอยลงไป⁸

⁴ R.S. Arora, Ambassadors Exchanged after Thirty Years : Sino-American Relations, 1949-1979 (New Delhi: Institute for the Study of International Relations, 1980), pp.28-29.

⁵ Ibid., p.29.

⁶ Ibid., pp.29-30.

⁷ Ibid., p.30.

⁸ Ibid., p.30.

รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามได้ติดตามสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงของสงครามและการเจรจาเพื่อยุติสงครามในเกาหลีอย่างใกล้ชิด ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งความไม่ลงรอยกันของพันธมิตรที่มีต่อสงคราม โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายของแต่ละประเทศต่อจีนและความต้องการผูกมัดตนเองของสหรัฐอเมริกาในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคนี้ที่ลดน้อยลงมิได้ทำให้รัฐบาลนั่งนอนใจแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะในค.ศ. 1953 นับเป็นครั้งแรกที่รัฐบาลเริ่มแสดงให้เห็นถึงการประเมินแนวความคิดจากที่เคยยึดมั่นอยู่กับสหรัฐอเมริกาอย่างเหนียวแน่นมาเป็นการให้ความสำคัญกับประเทศอังกฤษซึ่งมีนโยบายต่อประเทศในเอเชียที่ยืดหยุ่นมากกว่า ดังที่พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ อธิบดีกรมตำรวจ ได้กล่าวถึงนโยบายของอังกฤษในระหว่างการประชุมข้าราชการถึง 2 ครั้งในเดือนเมษายนและพฤษภาคม ค.ศ. 1953 พร้อมกับย้ำว่าการพิจารณานโยบายของอังกฤษเป็นนโยบายของรัฐบาล⁹

นอกจากนี้ พล.ต.อ. เผ่า ยังได้ให้เหตุผลว่าการที่จะต้องพิจารณาท่าทีของอังกฤษแทนที่จะเป็นสหรัฐอเมริกาเนื่องจากสหรัฐอเมริกานั้นไม่สามารถดำเนินนโยบายในภูมิภาคเอเชียอย่างโดดเดี่ยวได้โดยมิต้องอาศัยความช่วยเหลือจากอังกฤษ นโยบายต่าง ๆ ในเอเชียที่สำเร็จลงได้ เช่น การยุติสงครามในเกาหลีจึงเกิดจากอังกฤษด้วย ดังที่ พล.ต.อ. เผ่า ได้กล่าวว่า

“...ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ประเทศมหาอำนาจของอังกฤษเป็นหัวกุญแจสำคัญในการคุมภาคตะวันออกไกล ที่ตั้งแห่งนี้มีกองทัพเรือซึ่งอังกฤษได้ลำเลียงมาอยู่ในภาคตะวันออกซึ่งควบคุมสถานการณ์ในแถบภาคตะวันออกไกลนี้ ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 อังกฤษได้ให้อินเดีย พม่าเป็นเอกราชซึ่งตรงกับนโยบายขององค์การสหประชาชาติซึ่งมีอเมริกาเป็นตัวตั้งตัวตีที่มุ่งหวังที่จะปลดปล่อยให้ประเทศทั้งหลายได้รับอิสระเสรี แต่อย่างไรก็ตาม องค์การสหประชาชาติซึ่งมีอเมริกาเป็นตัวตั้งตัวตีอยู่นี้ อเมริกาก็จำเป็นจะต้องมีเพื่อน มีมิตรที่จะเป็นคู่สงคราม คืออเมริกาจะทำการรบ โดดเดี่ยวไม่ได้ ที่หมายของอเมริกาคือยุโรปก็ต้องพึ่งอังกฤษ ภาคตะวันออกไกลก็ต้องพึ่งอังกฤษ เพราะเหตุว่าอังกฤษได้ปกครองอยู่ช้านาน ปัจจุบันนี้จะเห็นได้ว่านโยบายในเรื่องการปฏิบัติต่อการเมืองภายนอก

⁹ มท.0201.2.1.14/23 ลับ-ฉะพะาะ บันทึกการประชุมพิเศษ ณ วังปารุสกวัน วันที่ 29 เมษายน 2496 และ มท.0201.2.1.14/23 บันทึกการประชุมเรื่องการป้องกันชายแดน ณ กองบัญชาการตำรวจรักษาชายแดน จังหวัดนครราชสีมา วันที่ 14 พฤษภาคม 2496.

นั่น อเมริกากับอังกฤษได้ฟังความคิดเห็นกับตามลำดับมา และในการที่สงครามเกาหลีจะได้สงบเรียบร้อยลงไปได้ นั่น ก็เป็นเพราะอังกฤษเป็นตัวตั้งตัวตี...¹⁰

นโยบายของรัฐบาลต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่รัฐบาลให้ความสำคัญอยู่ไม่น้อย เมื่อการเจรจาเพื่อยุติสงครามในเกาหลีซึ่งเริ่มเกิดขึ้นในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1953 มีความก้าวหน้ามากขึ้น จอมพล ป. พิบูลสงครามจึงได้เสนอในระหว่างการประชุมคณะรัฐมนตรีในวันที่ 10 มิถุนายน ว่าประเทศไทยควรเตรียมการรับมือกับสถานการณ์หากจะมีการสงบศึกในเกาหลีไว้ด้วย การเตรียมการที่นายกรัฐมนตรีให้ความสำคัญมากคือในด้านการเมืองระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายของรัฐบาลที่มีต่อสาธารณรัฐประชาชนจีน นายกรัฐมนตรีได้เสนอว่าประเทศไทยควรเตรียมการเรื่องการเจรจาไว้เมื่อปัญหาในเกาหลียุติแล้ว และควรพิจารณาทั้งท่าทีของอังกฤษที่สนับสนุนจีนและสหรัฐอเมริกาที่ไม่สนับสนุนด้วย¹¹ ยิ่งไปกว่านั้นคำสั่งของจอมพล ป. พิบูลสงครามที่ว่า “ไทยเราควรจะวางนโยบายไปทางใดและถ้าหากฝ่ายอเมริกันถอนตัวออกไปจากภาคพื้นเอเชียแล้ว ประเทศไทยจะควรทำอย่างไร”¹² ยังแสดงให้เห็นถึงการตระหนักว่าสหรัฐอเมริกาอาจมิใช่ประเทศผู้นำที่จะเข้ามาจัดการกับปัญหาในเอเชียอย่างแข็งขันเหมือนเช่นเดิมอีกต่อไป บทบาทที่เปลี่ยนแปลงไปของสหรัฐอเมริกาจึงทำให้ไทยซึ่งเคยยึดมั่นอยู่กับการดำเนินนโยบายตามรอยสหรัฐอเมริกามาตลอด ต้องวางแนวนโยบายของตนเองเสียใหม่ด้วย โดยเฉพาะการพิจารณาบทบาทนโยบายที่เป็นปฏิปักษ์กับจีน นอกจากนี้ในขณะเดียวกันนั้นประเทศอื่น ๆ ที่ร่วมอยู่ในค่ายเสรีประชาธิปไตยได้แสดงท่าทีไปในทางที่ดีขึ้นกับกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์เป็นลำดับจนถึงขั้นที่อาจจะมีการรับรองรัฐบาลจีนคอมมิวนิสต์ แม้ว่าสหรัฐอเมริกายังคงยืนยันไม่รับรองก็ตาม ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้จึงทำให้รัฐบาลต้องหยิบยกเอาประเด็นนี้มาพิจารณาหลายครั้งและคณะรัฐมนตรีก็ได้มอบหมายให้กรมหมิ่นนราธิปพงษ์ประพันธ์รับไปพิจารณาดำเนินการ¹³

ดังนั้นการได้เห็นท่าทีที่เปลี่ยนแปลงไปของมหาอำนาจฝ่ายโลกเสรีในระหว่างการเจรจาเพื่อยุติสงครามเกาหลีใน ค.ศ. 1953 จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามเริ่มตระหนักถึงความไม่เหมาะสมของนโยบายต่างประเทศของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายต่อด้านสาธารณรัฐประชาชนจีน การที่ประเทศมหาอำนาจฝ่ายโลกเสรีแสดงการคัดค้านมาตรการกำจัดจีน

¹⁰ เรื่องเดียวกัน

¹¹ (3) สร.0201.12/14 ถ้อยแถลง-คว่น ที่ ห.8451 ม.8452 ค.8453 ต.8454 ช.8455 จ.8456/2496 หลวงชำนาญอักษร เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เรียน รัฐ-ห./ม/ค./ต./ช./ กรมตำรวจ วันที่ 17 มิถุนายน 2496

¹² เรื่องเดียวกัน

¹³ ประชาธิปไตย (15 มิถุนายน 2496).

ออกไปจากวงการเมืองระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา และสหรัฐอเมริกาเองก็เริ่มแสดงให้เห็นถึงการผูกมัดตนเองกับการต่อต้านคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคนี้ลดลง ทำให้รัฐบาลเริ่มทบทวนท่าทีของตนที่เคยยึดมั่นอยู่กับสหรัฐอเมริกาอย่างเหนียวแน่นมาเป็นการพิจารณาท่าทีของอังกฤษที่สามารถดำเนินนโยบายต่อประเทศในเอเชียได้อย่างยืดหยุ่นกว่า นอกจากนี้รัฐบาลยังทบทวนนโยบายของตนจากที่เคยแสดงความเป็นปฏิปักษ์กับจีนอย่างชัดเจนด้วยเช่นกัน เนื่องจากไม่มั่นใจว่าสหรัฐอเมริกาจะยังคงยึดมั่นอยู่กับการต่อต้านคอมมิวนิสต์ในเอเชียอย่างแข็งขันอีกต่อไปหรือไม่

4.1.2 บทบาทของสาธารณรัฐประชาชนจีนในวงการการเมืองระหว่างประเทศกับการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม

จากกระแสการเมืองระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปอันเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามเริ่มทบทวนและประเมินนโยบายต่างประเทศของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนบ้างแล้ว การที่ไทยจะปรับเปลี่ยนนโยบายใด ๆ ต่อจีนภายหลังการทบทวนท่าทีของตนนั้นจำเป็นที่จะต้องพิจารณานโยบายของจีนด้วยเช่นกัน ในขณะที่เดียวกันนโยบายต่างประเทศของจีนเองก็เปลี่ยนแปลงไปอย่างเห็นได้ชัดจากที่เคยแสดงความเป็นศัตรูกับประเทศต่าง ๆ มาเป็นการดำเนินนโยบายที่เป็นมิตรมากขึ้น ด้วยการสนับสนุนหลักการการอยู่ร่วมกันโดยสันติต่อรัฐบาลอื่นรวมทั้งไทยด้วย บทบาทของจีนในวงการการเมืองระหว่างประเทศกับท่าทีต่อประเทศไทยที่เปลี่ยนแปลงไปซึ่งเกิดขึ้นในระหว่างที่รัฐบาลกำลังพิจารณาทบทวนเพื่อปรับเปลี่ยนนโยบายของตนต่อจีนจึงส่งผลอย่างมากเช่นกันต่อการตัดสินใจของรัฐบาล

นโยบายต่างประเทศของสาธารณรัฐประชาชนจีนตั้งแต่แรกตั้งรัฐบาล ใน ค.ศ. 1949 คือการที่จะมีความสัมพันธ์กับประเทศใด ๆ นั้นขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจว่าประเทศนั้น ๆ อยู่ในค่ายเดียวกับตนคือสังคมนิยมหรือไม่ หากประเทศหรือรัฐบาลใด ๆ ไม่ยอมรับหรือมิได้มีแนวทางการปฏิบัติตามแบบสังคมนิยม ย่อมเท่ากับเป็นพวกก๊กอ้อมของจักรวรรดินิยมเท่านั้นในสายตาของสาธารณรัฐประชาชนจีน การวิเคราะห์การดำเนินนโยบายของประเทศต่าง ๆ นั้นมิได้เปิดทางให้กับประเทศที่เป็นกลางและไม่เลือกที่จะมีส่วนร่วมในความขัดแย้งระหว่างค่ายโลกเสรีกับคอมมิวนิสต์แต่อย่างใด¹⁴ ดังที่ เหมา เจ๋อ ตุง ได้เขียนไว้ในบทความ “On the People’s Democratic Dictatorship” ว่า ประเทศจีนนั้นอยู่ฝ่ายแนวร่วมต่อต้านจักรวรรดินิยม ซึ่งนำโดยสหภาพโซเวียตโดยที่จีนต้องเลือกว่าจะอยู่

¹⁴ David A. Wilson, *China, Thailand and the Spirit of Bandung*, p.11.

ฝ่ายจักรวรรดินิยมหรือสังคมนิยม และไม่มีฝ่ายที่สามแต่อย่างใด และสำหรับประเทศจีนและที่อื่น ๆ ความเป็นกลางคือการอำพรางตัวเอง¹⁵

ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจเลยที่ประเทศที่ดำเนินนโยบายผูกมัดตนเองกับค่ายเสรีประชาธิปไตย ดังเช่นไทยจะตกเป็นเป้าโจมตีของจีนด้วยเช่นกัน ความไม่พอใจของจีนจะเห็นได้จากการประณามรัฐบาลไทยผ่านบทความที่เผยแพร่ทางวิทยุกระจายเสียงและหนังสือพิมพ์หลายฉบับของรัฐบาลจีน ประเด็นสำคัญของบทความเหล่านี้อยู่ที่การกล่าวหาว่ารัฐบาลไทยยอมจำนนต่อพวกจักรวรรดินิยมซึ่งแสดงออกให้เห็นด้วยการส่งทหารไปร่วมรบในสงครามเกาหลีและการทำข้อตกลงกับรัฐบาลอเมริกัน นอกจากนี้นโยบายของไทยที่มีต่อชาวจีนภายในประเทศก็ยังคงถูกนำมากล่าวอ้างว่าเป็นการทำตามคำสั่งของสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นการขึ้นชั้นถึงการตกอยู่ใต้อิทธิพลของจักรวรรดินิยมอีกด้วย¹⁶ เช่นในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1950 จีนกระจายข่าวโจมตีจอมพล ป. พิบูลสงครามว่ายอมให้กองทัพอากาศและจุลยุทธศาสตร์แก่สหรัฐอเมริกาและให้ที่ปรึกษาทางทหารของสหรัฐอเมริกาในกรุงเทพฯ ได้เข้าควบคุมกองทัพไทยและฐานทัพอากาศทั้งหมดแล้ว รัฐบาลฟาสซิสต์ของจอมพล ป. พิบูลสงครามได้กลายเป็นลิ่วล้อของสหรัฐอเมริกาเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินและอาวุธโดยผ่านสนธิสัญญาที่ทำร่วมกัน นอกจากนี้ยังกล่าวหาว่าสหรัฐอเมริกากำลังเปลี่ยนไทยให้เป็นฐานทัพในการโจมตีเวียดนามและจีนอีกด้วย¹⁷ ในเดือนธันวาคมปีเดียวกัน รัฐบาลจีนคอมมิวนิสต์ยังได้โจมตีจอมพล ป. พิบูลสงครามซึ่งถูกตั้งสมญานามว่า ‘นายพลฟรังโกแห่งตะวันออก’ ว่ามีอำนาจอยู่ได้เพราะรัฐบาลอเมริกันและรัฐบาลไทยก็ตกอยู่ภายใต้ความควบคุมของรัฐบาลอเมริกันในรูปแบบของการมี ‘ที่ปรึกษา’ ชาวอเมริกันเป็นจำนวนมาก¹⁸

ภายหลังจากที่โจเซฟ สตาลิน (Joseph Stalin) ผู้นำของโซเวียต ได้ถึงแก่กรรมใน ค.ศ. 1953 แนวความคิดอันแข็งกร้าวของผู้นำประเทศคอมมิวนิสต์ที่ยึดหลักการว่าหากประเทศใดมิได้อยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายสังคมนิยมก็ย่อมตกอยู่ใต้อิทธิพลของประเทศจักรวรรดินิยมดังที่ได้กล่าวมาในข้างต้นได้ถูกปรับปรุงใหม่ การปรับปรุงนี้นับเป็นการเปลี่ยนแปลงในยุทธวิธีของประเทศคอมมิวนิสต์เพื่อลดอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อประเทศในเอเชียด้วยการงดเว้นการกล่าวโจมตี

¹⁵ J.H. Brimmell, *Communism in South East Asia* (London: Oxford University Press, 1959), pp.266-267.

¹⁶ David A. Wilson, *China, Thailand and the Spirit of Bandung*, p.11-12.

¹⁷ “America is turning Thailand into Advance Base for Aggression,” *Hsinhua Commentary*, 21 November 1950 อ้างถึงใน R.K. Jain, *China and Thailand, 1949-1983* (New Delhi: Radiant Pub., 1984), pp.10-11.

¹⁸ “Article on US Aggression in Asian Countries,” *People’s Daily*, 11 December 1950 (Extracts) อ้างถึงใน Ibid., p. 11.

ประเทศเอเชียเหล่านี้ และยกย่องส่งเสริมให้เกิดลัทธิเป็นกลางโดยทั่วไป รวมทั้งเลื่อนนโยบายการผลักดันให้เกิดการปฏิวัติในประเทศต่าง ๆ ไว้ภายหลัง ในช่วงนี้ถือได้ว่าเป็นช่วงของการเปลี่ยนวิธีการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่สำคัญเพราะประเทศคอมมิวนิสต์ได้ยอมรับประเทศหรือรัฐบาลที่ดำเนินนโยบายเป็นกลางหรือไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดมากขึ้นซึ่งนำไปสู่การสนับสนุนนโยบายอยู่ร่วมกันโดยสันติอย่างแพร่หลาย¹⁹

การปรับเปลี่ยนวิธีการดำเนินนโยบายของประเทศคอมมิวนิสต์อาจกล่าวได้ว่าเป็นผลจากปัจจัยหลายประการด้วยกัน สำหรับสาธารณรัฐประชาชนจีนนั้น สงครามเกาหลี วิกฤตการณ์ในอินโดจีน และช่องแคบไต้หวัน ทำให้สหรัฐอเมริกาเพิ่มกำลังทางทหารมากขึ้นเพื่อป้องกันการขยายอิทธิพลของจีนในเอเชียตะวันออก ซึ่งเป็นผลเสียต่อจีนเอง คือ ทำให้จีนไม่สามารถส่งเสริมให้มีการปฏิวัติในประเทศต่าง ๆ ได้ตามที่ตนคาดหวังไว้ ดังนั้นการหันไปขอความช่วยเหลือจากประเทศที่ดำเนินนโยบายเป็นกลางและหันมากระตุ้นให้ประเทศต่าง ๆ หันมายึดถือนโยบายเป็นกลาง แทนที่จะโจมตีประเทศต่าง ๆ ว่าเป็นพวกจักรวรรดินิยม จึงย่อมเป็นหนทางที่ดีที่สุดของจีนในการรักษาพลังอำนาจของตนไว้²⁰ นอกจากนี้บทบาทที่เพิ่มมากขึ้นของประเทศที่ดำเนินนโยบายเป็นกลางโดยเฉพาะอย่างยิ่งอินเดียก็ทำให้สาธารณรัฐประชาชนจีนตระหนักถึงความสำคัญของประเทศเหล่านี้ที่มีต่อวงการการเมืองระหว่างประเทศ ดังเช่นในระหว่างการเจรจาเพื่อยุติสงครามในเกาหลี ประเทศคอมมิวนิสต์จึงจำเป็นต้องเรียกร้องความช่วยเหลือและความเห็นใจจากประเทศเหล่านี้แทนที่จะสร้างความเป็นศัตรู²¹

ไม่ว่าจะด้วยสาเหตุใดก็ตาม ทิศนคติที่เปลี่ยนแปลงไปของสาธารณรัฐประชาชนจีนได้ส่งผลอย่างมากต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทและนโยบายต่างประเทศของตนเอง จีนได้ปรับเปลี่ยนท่าทีของตนต่อประเทศในเอเชีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน ค.ศ. 1954 โดยที่นโยบายที่จีนพยายามส่งเสริมนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของ (1) การยืนยันว่าจีนมีความเหมาะสมที่จะดำเนินบทบาทในฐานะที่เป็นประเทศมหาอำนาจประเทศหนึ่ง (2) การยืนยันบทบาทในฐานะที่เป็นกระบอกเสียงอันชอบธรรมเพื่อให้ได้มาซึ่งสันติภาพ ความเป็นเอกราช และความก้าวหน้าของประเทศในทวีปเอเชีย (3) หลักห้าประการของการอยู่ร่วมกันโดยสันติ (4) หลักการ “สันติภาพร่วมกัน”²²

¹⁹ David A. Wilson, *China, Thailand and the Spirit of Bandung*, p. 18.

²⁰ Harold C. Hinton, *China's Turbulent Quest: An Analysis of China's Foreign Relations since 1949* (Bloomington: Indiana University Press, 1972), p.74.

²¹ Evelyn Colbert, *Southeast Asia in International Politics, 1941-1956*, p. 178.

²² David A. Wilson, *China, Thailand and the Spirit of Bandung*, pp.20-21.

การปรับเปลี่ยนท่าทีของจีนต่อประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รวมทั้งต่อประเทศไทยเช่นเดียวกัน ใน ค.ศ. 1954 สาธารณรัฐประชาชนจีนได้แสดงท่าทีให้ความสนใจต่อประเทศไทยเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะเกรงว่ารัฐบาลไทยจะให้ความร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาในการเข้าแทรกแซงในสงครามในอินโดจีน และเนื่องจากมีปัจจัยที่ชี้ให้เห็นว่าสหรัฐอเมริกาคำถึงพยายามผลักดันให้มีการลงนามในสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้²³ สาธารณรัฐประชาชนจีนได้เปลี่ยนท่าทีต่อไทยจากที่เคยโจมตีอย่างรุนแรงมาเป็นการเสนอทางเลือกในการสร้างความสัมพันธ์ไทย-จีน ด้วยการใช้หลักการอยู่ร่วมกันโดยสันติ ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่รัฐบาลปักกิ่งหันมามองไทยด้วยสายตาอันเป็นมิตรเช่นนี้ ดังจะเห็นได้ว่านอกจากจะโจมตีสหรัฐอเมริกาที่พยายามเอารัดเอาเปรียบไทยแล้ว เนื้อหาของบทความในหนังสือพิมพ์ People's Daily ฉบับเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1954 ยังเสนออีกว่า

“หลักห้าประการซึ่งนายกรัฐมนตรีแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน อินเดีย และพม่า เป็นผู้แสดงไว้ สามารถประยุกต์ใช้ได้กับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศอื่น ๆ ไม่ต้องสงสัยเลยว่าประเทศไทยสามารถป้องกันตนเองจากการที่จะถูกสหรัฐอเมริกาดึงไปสู่ความหายนะได้หากใช้นโยบายที่เป็นอิสระ”²⁴

ยิ่งไปกว่านั้น โจว เอิน ไหล นายกรัฐมนตรีจีนคอมมิวนิสต์ยังแถลงในปลายเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1954 ว่า ประเทศจีนจะเสนอต่อประเทศต่าง ๆ ในเอเชียเพื่อขอทำสัญญาไม่รุกรานกัน จะไม่เข้าแทรกแซงในกิจการภายในของประเทศอื่น และจะไม่ใช้ชาวจีนซึ่งเป็นชนหมู่น้อยในประเทศไทย พม่า และอินโดนีเซีย เพื่อจุดประสงค์ทางการเมืองด้วย²⁵

การปรับเปลี่ยนท่าทีของสาธารณรัฐประชาชนจีนมิได้ส่งผลต่อการตัดสินใจของไทยโดยทันที แม้ว่าในขณะเดียวกันนั้นรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้เริ่มทบทวนนโยบายต่างประเทศของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนบ้างแล้วก็ตาม ทั้งนี้เพราะในขณะที่ได้เริ่มปรับท่าทีของตนต่อประเทศไทย จีนก็ยังคงดำเนินนโยบายบางประการที่ดูเหมือนจะมีได้สร้างความเป็นมิตรกับไทยเท่าใดนัก และขัดแย้งกันเองกับข้อเสนอรื่องสันติภาพที่ตนพยายามประกาศออกมาโดยตลอด นโยบายที่จีนปฏิบัติและมีผลกระทบต่อไทยโดยตรงนั้น ได้แก่ การประกาศสถาปนารัฐ

²³ Jay Taylor, China and Southeast Asia : Peking's Relations with Revolutionary Movements , p. 263.

²⁴ People's Daily (July 17, 1954) อ้างถึงใน Ibid., p. 263.

²⁵ บ.2 - 44 จูเนนโล่วว่าจะไม่ใช้ชาวจีนในประเทศไทยเพื่อจุดประสงค์ทางการเมือง 29 กรกฎาคม 2497.

ไทยอิสระในเดือนมกราคม ค.ศ. 1953 และการสนับสนุนบทบาทของนายปรีดี พนมยงค์ ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1954

จีนเริ่มส่งสัญญาณที่ไม่สู้จะเป็นมิตรต่อไทยด้วยการสถาปนารัฐไทยอิสระตั้งแต่เริ่ม ค.ศ. 1953 เลขที่เคียว ในวันที่ 31 มกราคม สาธารณรัฐประชาชนจีนได้ประกาศจัดตั้ง “รัฐไทยอิสระ”^{*} (Thai Nationality Autonomous Area) ขึ้นในแคว้นสิบสองปันนา มณฑลยูนนาน การประชุมใหญ่เพื่อการจัดตั้งรัฐไทยอิสระนี้มีขึ้นในระหว่างวันที่ 17-23 มกราคม ที่เมืองเชลี (Cheli) ซึ่งมีผู้แทนเผ่าต่าง ๆ มาร่วมประชุมถึง 416 คน²⁶ สิ่งที่สร้างความตระหนกตกใจให้กับรัฐบาลและประชาชนชาวไทยมากที่สุดคือ ในระหว่างพิธีสถาปนารัฐไทยอิสระนี้ เจ้าขุนสิน (Chao Ts'un-Hsin) ซึ่งได้รับเลือกให้เป็นหัวหน้าคณะรัฐบาลได้สาบานตนและรับรองว่า

“...จะนำชาวไทยช่วยชนหมู่น้อยชาติอื่นเพื่อให้ได้มาซึ่งอิสรภาพของถิ่น จะพยายามกำจัดการกระทำอันเป็นการก่อวินาศกรรมของพวกจักรวรรดินิยมอเมริกัน และตัวแทนพิเศษของโจรเจียง ไค เชค ให้หมดสิ้น และจะต่อสู้เพื่อเสริมสร้างการป้องกันประเทศปิตุภูมิให้เข้มแข็งและสร้างถิ่นสิบสองปันนาขึ้นใหม่ ภายใต้การนำของพรรคคอมมิวนิสต์จีน ประธานมาเซตง และรัฐบาลกลางแห่งประชาชน...”²⁷

แม้ว่าการสถาปนารัฐไทยอิสระจะเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการจัดการปกครองภายในประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับชนกลุ่มน้อยในบริเวณตะวันตกเฉียงใต้ของจีนเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของรัฐบาลที่จะให้ได้รับการสนับสนุนอย่างแข็งขันจากชนกลุ่มน้อยภายในประเทศดังที่ได้

^{*} รัฐไทยอิสระมีพื้นที่ประมาณ 20,000 ตารางกิโลเมตร ตั้งอยู่ในแคว้นสิบสองปันนา ซึ่งอยู่ทางตอนใต้ของมณฑลยูนนาน ประกอบด้วยพลเมือง 200,000 คน มีชนเชื้อชาติต่าง ๆ รวมอยู่ด้วยกัน 47 ชาติ โดยมีชนเผ่าไทย (Tai) เป็นเชื้อชาติที่อาศัยอยู่ในบริเวณนี้มากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่สิบสองปันนา จาก Hsinhua report on the 1st session of the Thai Nationality Autonomous Area set up in Hsi-Shuang-pan-na in Yunnan, 31 January 1953 (Extracts) in R.K. Jain, *China and Thailand, 1949-1983*, pp. 19-20.

²⁶ (3) สร.0201.7/51 ลับ-คว่น ที่ น.4475/2496 กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เรียบน นายกรัฐมนตรี วันที่ 5 มีนาคม 2496.

²⁷ Hsinhua report on the 1st session of the Thai Nationality Autonomous Area set up in Hsi-Shuang-pan-na in Yunnan, 31 January 1953 (Extracts) in R.K. Jain, *China and Thailand, 1949-1983*, p. 19.

เคยประกาศไว้แล้วตั้งแต่ ค.ศ. 1949²⁸ แต่ก็เป็นเรื่องช่วยไม่ได้เลยที่รัฐบาลไทยจะมองการสถาปนา
รัฐไทยอิสระด้วยความหวาดระแวง โดยเฉพาะเมื่อได้ฟังคำประกาศที่แผ่ไปด้วยความก้าวร้าวมาก
กว่ากล่าวถึงความสำคัญของรัฐใหม่ในแง่ของการจัดการปกครองภายในสาธารณรัฐประชาชนจีน
แต่เพียงประการเดียว ประเด็นปัญหาอันเกี่ยวกับรัฐไทยอิสระจึงถูกผู้แทนของไทยกล่าวถึง ถึง 2 ครั้ง
คือ ในเดือนมิถุนายน และเดือนกันยายน ค.ศ. 1954 ต่อที่ประชุมสหประชาชาติ²⁹

ที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้นคือบทความของนายปรีดี พนมยงค์ อดีตนายกรัฐมนตรี ที่ตีพิมพ์ใน
หนังสือพิมพ์ *People's Daily* ฉบับวันที่ 29 กรกฎาคม ค.ศ. 1954 และออกอากาศทางสถานีวิทยุ
ปักกิ่งในวันถัดมา³⁰ นายปรีดี ซึ่งได้ลี้ภัยไปอาศัยอยู่ ณ สาธารณรัฐประชาชนจีนภายหลังประสบความ
ล้มเหลวจากการก่อกบฏวังหลวง ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1949 ได้ประกาศในบทความของคนที่ว่า
จะสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์จีนในการดำเนินการรวมชนเชื้อชาติไทยต่าง ๆ ที่อาศัยอยู่ในพม่า
(ไทยใหญ่) ลาว ยูนนาน และในบางส่วนของไทยให้มีการปกครองตนเอง³¹ นายปรีดียังได้กล่าว
โจมตีความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาในตอนหนึ่งของบทความ รวมทั้งเรียกร้องให้

“...ประชาชนไทยต้องทำการขับไล่จักรวรรดินิยมอเมริกาซึ่งกำลัง
ครอบครองประเทศไทยให้ตกอยู่ใต้อำนาจ และต้องต่อต้านรัฐบาลปฏิกริยาของ
ไทย (รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม) ซึ่งคอยแต่จะรับใช้ลัทธิจักรวรรดินิยม
อเมริกา ขอเพียงแต่ให้ร่วมกันตั้งใจทำเท่านั้น ประชาชนไทยก็จะสามารถรอดพ้น
จากการใช้กำลังขู่เข็ญบังคับ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อความก้าวหน้าของประเทศชาติที่
จะมุ่งสู่สันติภาพ อิสระภาพ และเอกราชอธิปไตย”³²

²⁸ Chi Jen Chang, “The Minority Groups of Yunnan and Chinese Political Expansion into Southeast Asia” (Doctoral dissertation, University of Michigan, 1956), p. 154.

²⁹ George Modelski, “Thailand and China : From Avoidance to Hostility,” in *Policies toward China : View from Six Continents*, p. 360.

³⁰ *ประชาชาติไทย* (3 สิงหาคม 2497) และ Article by former Thai Premier Nai Pridi Phanomyong in *People's Daily* (29 July 1954) in R.K. Jain, *China and Thailand, 1949-1983*, pp.22-23.

³¹ G.I. Edmonds, *Thailand : The Golden Land* (New York : The Books-Merrill Company Inc., 1972), p.127 อ้างถึงใน ธงชัย พึ่งกันไทย, “ลัทธิคอมมิวนิสต์และนโยบายต่อต้านของรัฐบาลไทย พ.ศ. 2468-2500” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 344-345.

³² New China News Agency, Peking, July 29, 1954 in *Survey of China Mainland Press*, No.859 (July 30, 1954), p.16. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 345.

บทความดังกล่าวก่อให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์ต่ออดีตนายกรัฐมนตรีผู้นี้ไม่น้อย ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วกระแสวิพากษ์วิจารณ์ต่าง ๆ จะแสดงถึงความหวาดกลัวต่อเหตุผลที่อยู่เบื้องหลังการเขียนบทความนี้ ดังที่หนังสือพิมพ์ *The Times* ฉบับประจำวันวันที่ 31 กรกฎาคม ค.ศ. 1954 ได้กล่าวว่า เป็นที่น่าสนใจที่จะทราบว่า “บัดนี้เขา (นายปรีดี) ได้กลายเป็นผู้เห็นด้วยอย่างจริงจังกับวิธีการทางการเมืองของเจ้าภาพผู้ต้อนรับเขาหรือยังคงรักษาวิธีการเป็นอิสระตามทางที่แสดงออกมาของเขา”³³ แม้แต่นายเอ็ดวิน สแตนตัน อดีตเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทยเองยังกล่าวถึงการปรากฏตัวของนายปรีดี พนมยงค์ ครั้งนี้ว่าเป็นเสมือนสัญญาณเตือนว่าประเทศไทยกำลังตกอยู่ในสภาวะอันตรายจากการครอบงำของคอมมิวนิสต์³⁴

ไม่เป็นที่แน่ชัดว่าท่าทีของสาธารณรัฐประชาชนจีนดังกล่าวได้สร้างความหวาดกลัวให้กับรัฐบาลไทยในแง่ของการเป็นภัยคุกคามต่อประเทศอย่างแท้จริงหรือไม่ ทั้งนี้เพราะนายกอร์ดอน วิทเธอริดจ์ (Gordon Whitteridge) อุปทูตอังกฤษประจำประเทศไทยได้รายงานกลับไปยังประเทศของตนในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1954 ว่า จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้กล่าวกับตนเองว่ามีมติสัญญาใด ๆ ที่แสดงให้เห็นถึงกิจกรรมการโฆษณาชวนเชื่อของรัฐบาลไทยอิสระในทางภาคเหนือของประเทศไทย³⁵ เช่นกันกับที่ พล.ท. ม.ล. ขาบ กุญชร ณ อยุธยา อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ได้แถลงในวันที่ 17 มิถุนายน ปีเดียวกันว่า รายงานที่ว่า มีรัฐบาลของ ‘ขบวนการเสรีไทย’ ตั้งอยู่ในประเทศจีนนั้นไม่มีมูลความจริงแต่อย่างใด และรัฐบาลไทยก็ได้รับแต่เพียง ‘ข่าวลือ’ ว่ามีรัฐบาลนั้นตั้งอยู่³⁶ ยิ่งไปกว่านั้นผู้นำในคณะรัฐบาลยังแสดงความเชื่อมั่นว่าสาธารณรัฐประชาชนจีนจะไม่บุกไทยอย่างแน่นอน ดังที่ พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ ยืนยันว่า แม้ว่าไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีนจะมีอาณาเขตใกล้ชิดกัน แต่ตราบไคที่จีนยังคงยึดช่องกงอยู่ก็คงจะไม่เคลื่อนพลรุกลงมาทางใต้ ทั้งนี้เนื่องจากจีนเองยังไม่สามารถควบคุมความสงบเรียบร้อยภายในประเทศได้ เศรษฐกิจของประเทศเองก็ยังไม่เข้มแข็ง แม้

³³ (3) สร.0201.7/51 คำนวนมากที่ สร.22994/2497 นายเขมชาติ บุญรัตพันธุ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ ศึกษาราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ กราบเรียน นายกรัฐมนตรี วันที่ 9 สิงหาคม 2497.

³⁴ มรกต เจวจินดา, ภาพลักษณ์ปรีดี พนมยงค์ กับการเมืองไทย พ.ศ. 2475-2526 (กรุงเทพฯ : โครงการเฉลิมฉลองบุคคลสำคัญของไทยที่มีผลงานดีเด่นทางวัฒนธรรมระดับโลก สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ คณะอนุกรรมการฝ่ายนิทรรศการ คณะกรรมการจัดงานฉลอง 100 ปี รัฐบาลอ่าวไคฯ พ.ศ. 2543, 2543), หน้า 125.

³⁵ BPRO FO371/110380 FC1823/6 British Embassy Bangkok to Office of the Commissioner - General, Singapore, 30 March 1954 อ้างถึงใน Anuson Chinvano, Thailand's Policies towards China, 1949-1954, p. 104.

³⁶ The New York Times, 18 June 1954 อ้างถึงใน Ibid., p. 104.

แต่ในแคว้นยูนนานเองก็ยังไม่สามารถควบคุมได้ อีกทั้งมีทหารของจีนคณะชาติที่ตั้งกองพลอยู่ในพม่าคอยรบกวานชายแดนจีนอยู่เสมอ³⁷ แม้แต่ในระหว่างที่มีการสู้รบในอินโดจีนในปลาย ค.ศ. 1953 กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ก็ยังยืนยันความเชื่อที่ว่า จีนจะไม่บุกลงมาทางอินโดจีนในระหว่างการสนทนากับอุปทูตเบลเยียมประจำประเทศไทย เพราะ “จีนแดงย่อมทราบดีว่า ถ้าตีลงมา ก็จะต้องเป็นสงครามโลก”³⁸ เช่นเดียวกับที่ พล.ต.อ. เผ่า ได้ยืนยันอย่างหนักแน่นในระหว่างการเดินทางเยือนสหรัฐอเมริกาในปลาย ค.ศ. 1954 ว่า ‘ฝ่ายแดง’ จะไม่บุกไทยทางด้านอินโดจีนก่อนอย่างแน่นอน³⁹

แม้ว่ารัฐบาลอาจจะมิได้หวาดกลัวสาธารณรัฐประชาชนจีนในแง่ของการเป็นภัยคุกคาม แต่ท่าทีของจีนย่อมสร้างความสับสนให้กับรัฐบาลอยู่ไม่น้อย ทั้งนี้เพราะในขณะเดียวกันกับที่จีนประกาศแนวทางการดำเนินนโยบายใหม่ต่อประเทศต่าง ๆ ในเอเชียโดยอาศัยหลักการการอยู่ร่วมกันโดยสันติเป็นพื้นฐาน รัฐบาลจีนยังคงประกาศสถาปนารัฐไทยอิสระและสนับสนุนบทบาทของนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งเป็นศัตรูทางการเมืองคนสำคัญของจอมพล ป. พิบูลสงครามอยู่ การกระทำของสาธารณรัฐประชาชนจีนจึงขัดแย้งกันเองโดยสิ้นเชิงระหว่างบทบาทของผู้ใฝ่สันติกับบทบาทการสร้างควาหวาดระแวงให้กับรัฐบาลไทย เมื่อท่าทีที่ขัดแย้งกันเองของจีนเกิดขึ้นในเวลาเดียวกันกับที่รัฐบาลไทยเองได้เริ่มทบทวนนโยบายของตนที่มีต่อจีนบ้างแล้วจึงย่อมสร้างความสับสนให้กับรัฐบาลไทยว่า การปรับนโยบายของตนจะเป็นไปได้หรือไม่ เพราะการประกาศหลักการการอยู่ร่วมกันโดยสันติและการแสดงท่าทีที่เป็นมิตรต่อไทยย่อมทำให้การปรับนโยบายเข้าหาจีนเป็นไปได้สำหรับรัฐบาลไทย แต่การสถาปนารัฐไทยอิสระและการสนับสนุนบทบาทของนายปรีดีย่อมแสดงให้เห็นถึงความไม่พอใจของจีนที่มีต่อไทยในเวลาเดียวกัน

ดังนั้นการส่งกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไปร่วมประชุมกลุ่มประเทศเอเชีย-แอฟริกาที่เมืองบันดุง ประเทศอินโดนีเซีย ในเดือนเมษายน ค.ศ. 1955 จึงมีนัยยะสำคัญเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ นอกจากจะแสดงให้เห็นถึงความต้องการปรับเปลี่ยนนโยบายของไทยเองแล้ว ยังเป็นโอกาสสำคัญที่รัฐบาลจะได้สำรวจท่าทีและทัศนคติของสาธารณรัฐประชาชนจีนที่มีต่อไทยด้วย ดังที่จอมพล ป. พิบูลสงครามได้มีคำสั่งให้กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ พยายามหาทางพบปะกับโจว เอิน ไหล นายกรัฐมนตรีจีนในระหว่างการประชุมและ

³⁷ มท.0201.2.1.14/23 บันทึกการประชุมเรื่องการป้องกันชายแดน ณ กองบัญชาการตำรวจชายแดน จังหวัดนครราชสีมา วันที่ 14 พฤษภาคม 2496.

³⁸ (3) สร.0201.17/3 ค่วนมาก ลับ-ละเพาะ ที่ น.30041/2496 พลตรีกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เรียบ นายกรัฐมนตรี วันที่ 22 ธันวาคม 2496.

³⁹ เช้า (13 ธันวาคม 2497).

สำรวจท่าทีและทัศนคติที่จีนมีต่อไทย⁴⁰ คำถามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทยได้กล่าวในระหว่างการประชุมก็ชี้ให้เห็นถึงความต้องการหยั่งท่าทีของจีนที่มีต่อไทยได้อย่างชัดเจนอยู่แล้วไม่ว่าจะเป็นข้อสงสัยในเรื่องที่นายปรีดี พนมยงค์ ทำการฝึกชาวจีนที่พูดภาษาไทยได้ และบุคคลเชื้อชาติไทยในยูนนานเพื่อการแทรกซึมและก่อวินาศกรรมในประเทศไทย ปัญหาชาวจีนสองสัญชาติในประเทศไทยและปัญหาผู้ลี้ภัยชาวเวียดนาม

ในระหว่างการประชุมโจว เอิน ไหล ผู้แทนจีนได้แสดงบทบาทสำคัญยิ่งนัก ท่าทีของโจว เอิน ไหล ต่อประเทศต่าง ๆ เปี่ยมไปด้วยความเป็นมิตร และความพยายามที่จะแสดงให้เห็นถึงทัศนคติที่สอดคล้องกับหลักการของการอยู่ร่วมกันโดยสันติ หลักการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศต่าง ๆ ในเอเชีย และการขยายเขตสันติภาพ (Zones of Peace)⁴¹ นอกจากนี้ผู้แทนจีนยังพยายามลดความไม่ไว้วางใจที่ประเทศจีนมีต่อท่าทีของคนในระหว่างการประชุมด้วยการประกาศว่า “ผู้แทนจากจีนมาที่นี่เพื่อแสวงหาความเป็นเอกภาพ มิใช่เพื่อการทะเลาะเบาะแว้ง ... เพื่อหาจุดยืนร่วมกัน มิใช่เพื่อสร้างความแตกแยก”⁴² โจว เอิน ไหล ยังได้แก้ไขปัญหาระหว่างจีนกับประเทศอื่นด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การลงนามในสนธิสัญญาเพื่อแก้ปัญหาคณินสองสัญชาติกับอินโดนีเซียเพื่อเปิดโอกาสให้คนจีนในอินโดนีเซียสามารถเลือกสัญชาติของตนเองได้⁴³ แม้แต่ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับสหรัฐอเมริกาซึ่งมิได้เข้าร่วมในการประชุมด้วย โจว เอิน ไหล ยังเสนอขอแก้ปัญหาคอนกรีตเป็นปฏิปักษ์ระหว่างสองประเทศเพื่อผ่อนคลายความตึงเครียดในเอเชียตะวันออกเฉียงด้วยวิธีการสันติเช่นกัน⁴⁴

คำตอบและท่าทีของสาธารณรัฐประชาชนจีนที่มีต่อไทยในระหว่างการประชุมเป็นไปอย่างครบถ้วนสมบูรณ์และเป็นมิตรเช่นเดียวกัน โจว เอิน ไหล ได้ตอบข้อสงสัยของไทยในทุกประเด็นด้วยการให้ความมั่นใจกับกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ว่ารัฐไทยอิสระที่ยูนนานเป็นเพียง

⁴⁰ Personal interviews with Rak Panyarachun, April 9, 1992; and Kuruna Kusulasai, February 24, 1993 อ้างถึงใน Daniel Mark Fineman, A Special Relationship: The United States and Military Government in Thailand 1947-1958, p. 213.

⁴¹ David A. Wilson, China, Thailand and the Spirit of Bandung, p. 36.

⁴² G.V. Ambekar and V.D. Divekar, Documents on China's Relations with South and South-East Asia (1949-1962), p. 13.

⁴³ Harold C. Hinton, China's Turbulent Quest: An Analysis of China's Foreign Relations since 1949, p. 77.

⁴⁴ G.V. Ambekar and V.D. Divekar, Documents on China's Relations with South and South-East Asia (1949-1962), p. 21.

เขตปกครองตนเองของจีนเท่านั้น และจีนก็มีได้มีนโยบายที่จะโค่นล้มรัฐบาลของประเทศเพื่อนบ้านด้วย ส่วนนายปรีดี พนมยงค์ ก็ไม่สามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในจีนได้ และมีได้ทำการฝึกพลในยูนนานเพื่อแทรกซึมและก่อกวนในประเทศไทย และยังเชิญรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไปยังจีนเพื่อพิสูจน์ให้เห็นด้วยว่าจีนมิได้ฝึกกองทัพในยูนนานเพื่อแทรกซึมในไทย นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีของจีนยังเสนอขอทำสนธิสัญญากับไทยเพื่อยุติปัญหาคนจีนสองสัญชาติในรูปแบบเดียวกับสนธิสัญญาที่จีนทำกับอินโดนีเซีย และยังเสนอขอเป็นคนกลางในการเจรจาปัญหาชาวเวียดนามลี้ภัยระหว่างไทยกับเวียดนามเหนืออีกด้วย⁴⁵ จนกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ ถึงกับคร่ำเมื่อเสด็จกลับมาถึงประเทศไทยว่าทรงรู้สึกยินดีกับ “ท่าทางอันเป็นมิตร” ของโจว เอิน ไหล ยิ่งนัก⁴⁶

ท่าที่อันเป็นมิตรที่โจว เอิน ไหล แสดงออกต่อไทยและประเทศอื่น ๆ นี้เอง ทำให้รัฐบาลได้ตระหนักว่าจีนเองก็พร้อมที่จะยอมรับการปรับท่าทีของไทยเช่นกัน การไปประชุมที่บันดุงและได้พบปะสนทนากับโจว เอิน ไหล จึงมีผลต่อการตัดสินใจปรับเปลี่ยนนโยบายของไทยในภายหลัง แม้จะมีได้เป็นปัจจัยหลักเพียงปัจจัยเดียวเท่านั้นก็ตาม ดังที่ นายอารี ภิรมย์ ได้เขียนไว้ใน เบื้องหลังการสถาปนาสัมพันธภาพยุคใหม่ไทย-จีน ว่า

“ต้นเหตุของการมาครั้งนี้ (การส่งคณะทูตจีนมาเยือนจีนในปลาย ค.ศ. 1955 ซึ่งนำโดยนายอารี ภิรมย์ - ผู้เขียน) เนื่องจากการประชุมที่บันดุงของท่านโจว เอิน ไหล ซึ่งเสด็จในกรมมราธิปพงศ์ประพันธ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไปร่วมประชุมด้วย เสด็จในกรมได้นำเรื่องและข้อคิดจากการสนทนากับท่านโจว เอิน ไหล ตลอดจนหลักนโยบายต่างประเทศของสาธารณรัฐประชาชนจีนไปเล่าให้จอมพล ป. และคณะรัฐมนตรีฟังโดยละเอียด ทำให้รัฐบาลไทยเข้าใจนโยบายต่างประเทศของจีนดีขึ้น จึงคิดอยากจะมีการติดต่อเพื่อศึกษาความเป็นไปของจีนให้ดียิ่งขึ้นจะได้เป็นแนวทางเปิดสัมพันธไมตรีกันในอนาคต”⁴⁷

⁴⁵ พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์, “วรรณไวทยากรพบจูแอนไลที่บันดุง,” ใน อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงพระศพพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์, หน้า 55-56.

⁴⁶ The New York Times, 15 May 1955 อ้างถึงใน Anuson Chinvano, “Brief Encounter”: Sino-Thai Rapprochement after Bandung, 1955-1957, p. 15.

⁴⁷ อารี ภิรมย์, เบื้องหลังการสถาปนาสัมพันธภาพยุคใหม่ ไทย-จีน, หน้า 57.

การปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามจึงเกิดขึ้นในท่ามกลางสถานการณ์ที่รัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนเองก็กำลังปรับเปลี่ยนท่าทีของตนเช่นกัน ภายหลังจากที่ได้ตระหนักถึงความไม่เหมาะสมของนโยบายต่อต้านจีน นโยบายการสนับสนุนหลักการการอยู่ร่วมกันโดยสันติของจีนและการแสดงท่าทีอันเป็นมิตรต่อไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระหว่างการประชุมที่ปักกิ่งในเดือนเมษายน ค.ศ. 1955 มีส่วนสำคัญที่ช่วยให้รัฐบาลจอมพล ป. ตัดสินใจปรับเปลี่ยนนโยบายของตนต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนอย่างชัดเจนมากขึ้น เนื่องจากไม่ต้องการกังวลอีกต่อไปว่าจะปรับความสัมพันธ์กับจีนได้อย่างไรหากจีนยังถือว่าตนเป็นศัตรูสำคัญเนื่องจากได้เคยแสดงการต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างแข็งขันมาโดยตลอด

4.1.3 สถานการณ์ระหว่างประเทศตั้งแต่ ค.ศ. 1955 เป็นต้นไป กับการปรับเปลี่ยนนโยบายของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามต่อสาธารณรัฐประชาชนจีน

การผ่อนคลายความตึงเครียดระหว่างประเทศค่ายโลกเสรีกับค่ายคอมมิวนิสต์ใน ค.ศ. 1955 เป็นต้นไปนั้น ยังเป็นตัวผลักดันให้รัฐบาลต้องปรับเปลี่ยนนโยบายของตนต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนมากขึ้น สถานการณ์ระหว่างประเทศทั้งในด้านการเมืองและการเศรษฐกิจตั้งแต่ ค.ศ. 1955 เป็นต้นไปชี้ให้เห็นถึงการที่ประเทศต่าง ๆ ให้ความยอมรับสาธารณรัฐประชาชนจีนมากขึ้น ไม่ว่านับแต่กระทั่งสหรัฐอเมริกาที่ยังต้องจัดการประชุมในระดับทวิภาคีกับจีนเช่นกัน จนกระทั่งมีข่าวถึงความเป็นไปได้ที่สหรัฐอเมริกาจะให้การรับรองจีนในอนาคต เมื่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ติดตามสถานการณ์ระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นอย่างใกล้ชิด จึงทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนท่าทีของตนที่มีต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนตามไปด้วย ทั้งนี้เพราะหากยังคงดำเนินความเป็นศัตรูกับจีนต่อไปในสถานการณ์ที่ประเทศต่าง ๆ แม้แต่สหรัฐอเมริกาเองมีทีท่าว่าจะหันมายอมรับจีนมากขึ้น อาจทำให้ไทยต้องพบกับความยากลำบากในการปรับตัวในภายหลังหรือต้องกลายเป็นประเทศสร้างท้ายที่ยังคงความเป็นศัตรูกับจีนอยู่ ในขณะที่สถานการณ์ต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไปแล้ว

การผ่อนคลายความตึงเครียดระหว่างประเทศสองค่ายอุดมการณ์นั้นเกิดขึ้นเมื่อประเทศมหาอำนาจตะวันตกที่เป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกามีได้มองว่าการกีดกันสาธารณรัฐประชาชนจีนออกไปจากวงสังคมการเมืองระหว่างประเทศที่เริ่มกระทำตั้งแต่สงครามเกาหลีเป็นมาตรการที่เหมาะสมเท่าใดนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการห้ามมิให้สาธารณรัฐประชาชนจีนได้มีที่นั่งในสหประชาชาติ ดังจะเห็นได้ว่าภายหลังการประชุมเพื่อเจรจายุติสงครามในเกาหลีในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1953 การประชุมที่เจนีวาเพื่อเจรจาปัญหาเกาหลีและอินโดจีนในเดือนเมษายน - กรกฎาคม ค.ศ. 1954 และการประชุมที่ปักกิ่งในเดือนเมษายน ค.ศ. 1955 พันมิตรชาติตะวันตกได้เริ่มเรียกร้องให้สาธารณรัฐ

ประชาชนจีนได้เข้าเป็นสมาชิกในสหประชาชาติมากขึ้น⁴⁸ ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1955 อังกฤษได้แสดงความเห็นของตนในเรื่องนี้อย่างชัดเจนมากขึ้น โดยนายเซลวิน ลอยด์ (Selwyn Lloyd) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้กล่าวกับนายจอห์น ฟอสเตอร์ ดัลเลส รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ว่าเป็นเรื่องยากลำบากมากขึ้นทุกทีที่อังกฤษจะยอมให้มีการเลื่อนการพิจารณาปัญหาผู้แทนจีนในสหประชาชาติต่อไปอีก และเป็นเพราะความเป็นพันธมิตรระหว่างสหรัฐอเมริกากับอังกฤษเท่านั้นที่ทำให้อังกฤษยังคงสนับสนุนแนวคิดของสหรัฐอเมริกาที่ยังมีให้มีการยื่นเรื่องการรับรองสาธารณรัฐประชาชนจีนเข้าสู่สหประชาชาติ มิใช่เพราะความเห็นพ้องต้องกันอย่างแท้จริง⁴⁹ แม้แต่รัฐบาลของประเทศแคนาดา ญี่ปุ่น อินเดีย ออสเตรเลีย และปากีสถานเองก็ต้องการให้รัฐบาลอเมริกันหันมา ยอมรับความจริงที่ว่ารัฐบาลปักกิ่งเป็นรัฐบาลของประเทศจีนโดยแท้จริงและควรมีสถานะโดยชอบธรรมที่จะเข้าร่วมในสหประชาชาติ⁵⁰

การผ่อนคลายความตึงเครียดระหว่างค่ายโลกเสรีกับค่ายโลกคอมมิวนิสต์จะเห็นได้อย่างชัดเจนจากการประชุมร่วมกันระหว่างประเทศที่อยู่ค่ายตรงข้ามกันซึ่งเกิดขึ้นบ่อยครั้งใน ค.ศ. 1955 นอกจากการประชุมกลุ่มประเทศเอเชีย-แอฟริกาในเดือนเมษายนแล้ว ยังมีการประชุมครั้งสำคัญระหว่างประเทศมหาอำนาจของโลก 4 ประเทศ ซึ่งได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส และสหภาพโซเวียต ในเดือนกรกฎาคมที่กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ และการประชุมในระดับเอกอัครราชทูตระหว่างสหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีนในเดือนสิงหาคมที่กรุงเจนีวา เช่นกัน การพบปะเจรจากันระหว่างมหาอำนาจต่างค่ายเหล่านี้ส่งผลอย่างมากต่อทัศนคติที่มีต่อการเมืองระหว่างประเทศของรัฐบาลไทยซึ่งรวมถึงความต้องการปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลด้วย

การประชุมระหว่างสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส และสหภาพโซเวียต หรือการประชุม “ขั้นสูงสุด” ระหว่างผู้นำ 4 ประเทศมหาอำนาจ เริ่มขึ้นในวันที่ 18 กรกฎาคม ค.ศ. 1955 ที่กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ โดยมีอังกฤษและฝรั่งเศสเป็นผู้ริเริ่มให้จัดการประชุมขึ้น และได้เสนอแนะให้รัฐบาลอเมริกันและโซเวียตเข้าร่วมประชุมด้วย การประชุมนี้ถือเป็นโอกาสอันดียิ่งที่ประเทศมหาอำนาจฝ่ายตะวันตกจะได้เจรจากลึงกับสหภาพโซเวียตถึงปัญหาความแตกต่างกันระหว่างสองฝ่าย ซึ่งอาจทำให้ความตึงเครียดต่าง ๆ ที่ทั้งสองฝ่ายมีต่อกันคลี่คลายลงได้บ้าง นอกจากนี้ยังถือเป็นโอกาสที่ผู้นำของทั้ง 4 ประเทศจะได้ทำความเข้าใจซึ่งกันและกัน ทั้งนี้เพราะวัตถุประสงค์ของ

⁴⁸ Rosemary Foot, “Pax Americana : Setting the Global Agenda after the Korean War,” in *A Revolutionary War : Korea and the Transformation of the Postwar World*, p. 193.

⁴⁹ 3 August 1955, FO 371/115213, Public Record Office (PRO), London อ้างถึงใน Ibid., p. 193.

⁵⁰ Ibid., pp. 193-194.

การประชุมคือเพื่อพิจารณาปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศมหาอำนาจทั้ง 4 ประเทศที่สำคัญ ๆ เช่น การลดอาวุธ การห้ามใช้อาวุธปรมาณู โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อผ่อนคลายความตึงเครียดของปัญหาระหว่างประเทศในยุโรป เช่น ปัญหาว่าด้วยลัทธิคอมมิวนิสต์ระหว่างประเทศ และปัญหาการรวมเยอรมนี⁵¹

จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีได้ติดตามการประชุมนี้ตั้งแต่แรกมีข่าวว่าจะมีการประชุม ยิ่งไปกว่านั้นนายกรัฐมนตรียังได้สั่งการให้กรมประมวลราชการแผ่นดินประมวลเรื่องราวและข้อวิจารณ์การประชุมเพื่อประกอบการพิจารณาการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล เนื่องจากเป็นที่เข้าใจกันว่าจะมีการปรึกษาหารือกันถึงสถานการณ์ของโลก ตลอดจนการแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศในระหว่างการประชุม ซึ่งน่าจะได้มีการศึกษาและค้นคว้าติดตามเรื่องในส่วนที่จะเกี่ยวข้องถึงสถานการณ์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งรวมทั้งประเทศไทยด้วย⁵² ผลการประชุมและบทวิเคราะห์วิจารณ์ของกรมประมวลราชการแผ่นดินย่อมมีผลให้จอมพล ป. พิบูลสงครามต้องพิจารณา นโยบายต่างประเทศของตนที่เคยแสดงตัวเป็นปฏิปักษ์กับคอมมิวนิสต์มาโดยตลอดอย่างแน่นอน สาเหตุเกิดจากรายงานของกรมประมวลราชการแผ่นดินนั้นได้กล่าวถึงการประชุมว่าเป็นความสำเร็จอันยิ่งใหญ่ประการหนึ่งในเวทีการทูตระหว่างประเทศ เพราะการพบปะกันของผู้นำมหาอำนาจทั้ง 4 ประเทศ เพื่อหาทางพิจารณาจัดปัญหาต่าง ๆ อันเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดความแตกร้างในด้านสัมพันธภาพระหว่างประเทศนั้น เป็นสัญลักษณ์อันหนึ่งซึ่งแสดงให้เห็นว่าการอยู่ร่วมกันโดยสันตินั้นเป็นความใฝ่ฝันของทั้งค่ายเสรีประชาธิปไตยและค่ายคอมมิวนิสต์ แม้ว่าการประชุมครั้งนี้จะไม่ได้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายในการที่จะตกลงแก้ไขปัญหาลึกลับที่หยิบยกขึ้นมาพิจารณา คือ ปัญหาการรวมประเทศเยอรมนีให้เป็นประเทศเดียวกัน ปัญหาเรื่องความมั่นคงของยุโรป ปัญหาเรื่องการลดกำลังอาวุธ และปัญหาเรื่องพัฒนาการทางสัมพันธภาพระหว่างฝ่ายตะวันตกกับฝ่ายตะวันออก แต่ก็ประสบความสำเร็จขั้นหนึ่งในการพบปะกันระหว่างผู้นำของทั้ง 4 ประเทศ ซึ่งอาจนำไปสู่การตกลงกันได้ในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อผู้นำทั้ง 4 ประเทศได้แสดงความรู้สึกของตนในการปิดประชุมว่ารู้สึกมีโอกาสที่จะนำไปสู่สันติภาพนั้นเป็นไปได้มากขึ้น เพราะผู้นำแต่ละประเทศได้มีโอกาสพบปะสนทนาแลกเปลี่ยนความรู้สึกซึ่งกันและกันทั้งในทางส่วนตัวและที่เป็น

⁵¹ (3) สร.0201.7.1/28 ลับ-คว่น ที่ สร. 1788/2498 พล.ต.ต.หลวงสนิททูลยารักษ์ รองอธิบดีฝ่ายไทย ลงนามแทนอธิบดีกรมประมวลราชการแผ่นดิน เรียง เลขธิการคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง วันที่ 18 กรกฎาคม 2498.

⁵² (3) สร.0801.7.1/128 ลับ-คว่น ที่ สร.2697/2497 นายปุ่น จาคิกวนิช รักษาการในตำแหน่งเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง เรียง อธิบดีกรมประมวลราชการแผ่นดิน วันที่ 30 มิถุนายน 2498.

ทางการในที่ประชุม ฉะนั้นจึงเป็นที่หวังว่าสัมพันธภาพระหว่างฝ่ายโลกเสรีกับฝ่ายคอมมิวนิสต์จะกระเตื้องขึ้นในอนาคต⁵³

นอกจากนี้การเจรจาในชั้นเอกอัครราชทูตระหว่างสหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีน ยิ่งตอกย้ำให้เห็นถึงการผ่อนคลายลงของความตึงเครียดระหว่างฝ่ายโลกเสรีกับฝ่ายคอมมิวนิสต์มากยิ่งขึ้นไปอีก โดยเฉพาะอย่างยิ่งความขัดแย้งโดยตรงระหว่างสหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีนเอง จุดเริ่มต้นที่สำคัญที่กระตุ้นให้เกิดการเจรจาในชั้นเอกอัครราชทูตนั้นเกิดขึ้นเมื่อ โจว เอิน ไหล นายกรัฐมนตรีจีนคอมมิวนิสต์ได้กล่าวในระหว่างการประชุมที่ปักกิ่ง ในวันที่ 23 เมษายน ว่ารัฐบาลจีนพร้อมที่จะนั่งลงและเจรจา (sit down and enter into negotiations) กับรัฐบาลอเมริกันเพื่อเจรจาเรื่องการผ่อนคลายความตึงเครียดในตะวันออกไกล และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการผ่อนคลายความตึงเครียดในบริเวณไต้หวันเพราะ “ชาวจีนนั้นเป็นมิตรกับชาวอเมริกัน ชาวจีนมิได้ต้องการทำสงครามกับสหรัฐอเมริกา”⁵⁴

ท่าทีของผู้นำสหรัฐอเมริกานั้นได้แสดงให้เห็นให้โลกรับรู้ถึงความต้องการที่จะให้มีการพบปะเจรจากันระหว่างสองประเทศเช่นกัน กล่าวคือ ประธานาธิบดีไอเซนฮาวร์ได้กล่าวในระหว่างการแถลงข่าวไม่กี่วันถัดมาว่า “จะเตรียมพร้อมที่จะพบกับพวกคอมมิวนิสต์ หากดูเหมือนว่าเรามีโอกาสที่จะผ่อนคลายความตึงเครียด พัฒนาสันติภาพของโลก และได้รับนักโทษที่ถูกคุมขังคืนอย่างแน่นอน”⁵⁵ ยิ่งไปกว่านั้นแม้นายจอห์น ฟอสเตอร์ ดัลเลส รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาได้วางเงื่อนไขล่วงหน้าว่าการเจรจาใด ๆ ก็ตามกับจีนจะไม่มีการอภิปรายในประเด็นที่เกี่ยวกับไต้หวัน โดยที่มิได้มีตัวแทนของไต้หวันเข้าร่วมเจรจาด้วย แต่นายดัลเลสก็ได้กล่าวว่ามีได้หมายความว่าเงื่อนไขนี้จะทำลายการเจรจาระหว่างสองฝ่ายที่โจว เอิน ไหล เสนอขึ้นที่ปักกิ่งแต่อย่างใด⁵⁶

ในที่สุดการเจรจาระหว่างทั้งสองฝ่ายมีขึ้นที่กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ในวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 1955 โดยมีนายยู อเล็กซิส จอห์นสัน (U. Alexis Johnson) เอกอัครราชทูตสหรัฐ

⁵³ (3) สร.0201.7.1/128 ลับ-คว่น ที่ สร. 2107/2498 พล.ต.ท.หลวงสนิทกุลยารักษ์ รองอธิบดีฝ่ายไทย ลงนามแทนอธิบดีกรมประมวลราชการแผ่นดิน เรียบ เลขาธิการคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง วันที่ 16 สิงหาคม 2498.

⁵⁴ People's China, No. 10, May 16, 1955, Supplement; The New York Times, April 24, 1955 อ้างถึงใน Kenneth T. Young, Negotiating with the Chinese Communists: The United States Experience, 1953-1967 (New York : Published for the Council on Foreign Relations by the McGraw-Hill Book, 1968), p.44.

⁵⁵ The New York Times, April 28, 1955 อ้างถึงใน Ibid., p. 46.

⁵⁶ Ibid., p. 46.

อเมริกา ประจำกรุงปราก ประเทศเชคโกสโลวาเกีย เป็นตัวแทนของฝ่ายสหรัฐอเมริกา และนาย วัน ปิง นัน (Wan Ping - nan) เอกอัครราชทูตจีนประจำกรุงวอร์ซอ ประเทศโปแลนด์ เป็นตัวแทนฝ่ายจีน วาระการประชุมที่สำคัญนั้นเกี่ยวข้องกับกำกับการส่งพลเรือนของแต่ละประเทศทั้งนักเรียนจีนหลายพันคนในสหรัฐอเมริกาและชาวอเมริกัน 40 คน ในจีนกลับไปยังประเทศของตน⁵⁷ ดังนั้นผลของการเจรจาตามแถลงการณ์ร่วมที่ออกในวันที่ 10 กันยายน จึงประกอบไปด้วยมาตรการในการส่งพลเรือนของแต่ละประเทศกลับไปยังประเทศของตนเป็นสำคัญ⁵⁸

การเจรจาดังกล่าวก่อให้เกิดผลที่ตามมาคือการคาดหวังว่าทั้งสองประเทศจะหันมาประนีประนอมและลดความขัดแย้งที่เคยมีต่อกันลง⁵⁹ สาธารณรัฐประชาชนจีนได้ใช้โอกาสนี้เรียกร้องให้มีการประชุมในระดับชั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศต่อไป และให้มีการยกเลิกการควบคุมการส่งสินค้าที่สหรัฐอเมริกานำมาปฏิบัติใช้กับจีนนับตั้งแต่สงครามเกาหลี หากแต่สหรัฐอเมริกายังคงยืนกรานที่จะให้มีการเจรจกันในระดับเอกอัครราชทูตกันต่อไปมากกว่า⁶⁰ และยังคงยืนยันให้มีการควบคุมการส่งสินค้าไปยังจีนต่อไปเนื่องจากเกรงว่าการยกเลิกมาตรการดังกล่าวจะทำให้เกิดความไม่พอใจภายในประเทศ⁶¹

ในขณะที่เดียวกันกับที่มีการคาดหวังในผลการประชุม การต่อต้านการประชุมที่รุนแรงที่สุดเกิดขึ้นจากรัฐบาลจีนคณะชาติ ทั้งนี้เนื่องจากนาย คาร์ล แรนคิน (Karl Rankin) ทูตอเมริกันประจำไต้หวัน ได้รายงานไปยังรัฐบาลของตนว่ารัฐบาลจีนคณะชาติมองการเจรจาดังกล่าวด้วยความรู้สึกเป็นห่วงเป็นอย่างยิ่ง เพราะเกรงว่าการพบปะกันนี้อาจนำไปสู่การรับรองรัฐบาลปักกิ่งอย่างเป็นทางการในอนาคต นอกจากนี้จีนคณะชาติยังตั้งข้อสงสัยว่าคนส่วนใหญ่จะสามารถแยกแยะระหว่างการเจรจาในระดับเอกอัครราชทูตกับความสัมพันธ์ทางการทูตขั้นปรกติได้หรือไม่ ที่สำคัญที่สุดคือรัฐบาลจีนคณะชาติมองว่าการเจรจาดังกล่าวเป็นเสมือนการเปลี่ยนแปลงของนโยบายอเมริกันต่อประเด็นปัญหาเรื่องจีนครั้งสำคัญ⁶²

แม้รัฐบาลไทยจะมีได้แถลงข่าวแสดงท่าทีของตนต่อการเจรจาในชั้นเอกอัครราชทูตระหว่างสหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีนอย่างชัดเจนตามที่ผู้แทนหนังสือพิมพ์ให้ความ

⁵⁷ Roderick MacFargnar, *Sino-American Relations, 1949-1971* (New York: Praeger, 1972), p.104.

⁵⁸ R.S. Arora, *Ambassadors Exchanged after Thirty Years : Sino-American Relations, 1949-1979*, p.41.

⁵⁹ Ibid., p. 41.

⁶⁰ Roderick MacFargnar, *Sino-American Relations, 1949-1971*, p.104.

⁶¹ R.S. Arora, *Ambassadors Exchanged after Thirty Years : Sino-American Relations, 1949-1979*, p.41.

⁶² Kenneth T. Young, *Negotiating with the Chinese Communists : The United States Experience, 1953-1967*, p.58.

สนใจซักถามกันมาก โดยกล่าวเพียงว่าเป็นเรื่องระหว่างสองประเทศที่จะเจรจากันก็ตาม⁶³ แต่ก็มีได้หมายความว่ารัฐบาลจะไม่ได้ให้ความสนใจกับการเจรจาดังกล่าวแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้าม การเจรจากันระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนยิ่งเพิ่มความมั่นใจให้กับรัฐบาลไทยว่าความขัดแย้งระหว่างสองค่ายกำลังผ่อนคลายลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน ผลที่ตามมาคือ ความวิตกกังวลของรัฐบาลว่าสหรัฐอเมริกากำลังปรับท่าทีเข้าหาสาธารณรัฐประชาชนจีนตามกระแสโลกที่เปลี่ยนแปลงไปเช่นกัน โดยที่มิได้ปรึกษาหรือบอกกล่าวถึงท่าทีของตนกับรัฐบาลไทย ซึ่งเป็นพันธมิตรของตนก่อน

รัฐบาลไทยแสดงออกถึงความวิตกกังวลนี้อย่างเต็มที่กับรัฐบาลอเมริกัน แม้จะมีใช้กับสื่อมวลชนก็ตาม และความวิตกกังวลว่าสหรัฐอเมริกากำลังปรับท่าทีต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนได้ยังผลให้จอมพล ป. พิบูลสงครามพิจารณาปรับท่าทีของรัฐบาลที่มีต่อจีนตามไปด้วยเช่นกัน จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้สอบถามนายแอนฮุคส์ อุปทูตอเมริกันประจำประเทศไทยในระหว่างการสนทนากันภายหลังจากที่มีการเจรจาที่กรุงเจนีวาว่ารัฐบาลอเมริกันได้เปลี่ยนแปลงท่าทีของตนต่อระบอบการปกครองของคอมมิวนิสต์ของจีนแผ่นดินใหญ่หรือไม่ อย่างไร โดยนายกรัฐมนตรียังได้พิจารณาถึงข้อเท็จจริงตามรายงานข่าวหนังสือพิมพ์ที่เกี่ยวกับการเจรจาซึ่งทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่ามีความเป็นไปได้ที่จะผ่อนคลายความตึงเครียดระหว่างประเทศทั้งสอง⁶⁴ แม้อุปทูตฯ ได้รับคำสั่งจากรัฐบาลของตนให้รายงานรัฐบาลไทยว่าจะต่อต้านระบอบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์ของจีน จะขัดขวางการเข้าเป็นสมาชิกสหประชาชาติของสาธารณรัฐประชาชนจีน และจะยังคงรับรองและสนับสนุนรัฐบาลจีนคณะชาติต่อไปเช่นเดิม แต่ก็มีได้สร้างความเชื่อมั่นให้กับจอมพล ป. ได้เลย นายกรัฐมนตรีของไทยยังคงมองว่าสถานการณ์ระหว่างประเทศกำลังอยู่ในช่วงของการเปลี่ยนแปลงและควรพิจารณาปรับนโยบายของประเทศต่อไป ดังปรากฏเป็นคำสั่งที่ลงลายมือชื่อของจอมพล ป. พิบูลสงครามเองว่า “เวลานี้ได้เปลี่ยนไปเช่นนี้ ควรเสนอ ค.ร.ม. พิจารณานโยบายของเราต่อไป”⁶⁵ นอกจากนี้อุปทูตฯ ยังได้รายงานกลับไปยังกระทรวงการต่างประเทศอเมริกันว่า เนื่องจากรัฐบาลไทยตีความการเจรจาที่กรุงเจนีวาว่าเป็นเรื่องชี้ให้เห็นความตั้งใจของสหรัฐอเมริกากที่จะหาทางปรองคองกับฝ่ายโลกคอมมิวนิสต์

⁶³ สร. 1 – 7 นายกรัฐมนตรีให้สัมภาษณ์แก่ผู้แทนหนังสือพิมพ์ วันที่ 30 กรกฎาคม 2498 และ สร. 1 – 9 นายกรัฐมนตรีให้สัมภาษณ์แก่ผู้แทนหนังสือพิมพ์ วันที่ 6 สิงหาคม 2498

⁶⁴ (3) สร.0201.7.2.1/150 ลับที่ สร.30142/2498 พันเอกนายวรการบัญชา รักษาการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ กราบเรียน นายกรัฐมนตรี วันที่ 4 ตุลาคม 2498.

⁶⁵ (3) สร.0201.7.2.1/150 บันทึกข้อความกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง เรื่องปัญหาผู้แทนจีนในสหประชาชาติ ขอประทานเสนอ ท่านนายกรัฐมนตรี วันที่ 11 ตุลาคม 2498.

รัฐบาลจึงเกรงว่าหากยังคงดำเนินนโยบายที่ไม่เป็นมิตรกับสาธารณรัฐประชาชนจีนอยู่ต่อไปก็จะทำให้ตนเป็นประเทศเดียวที่ถูกกีดกันออกไปจากความสัมพันธ์ใหม่ที่เกิดขึ้น⁶⁶

การปรับเปลี่ยนนโยบายและท่าทีของรัฐบาลไทยต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนในประเด็นเรื่องการค้านั้น เป็นผลมาจากสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงไปเช่นกัน ก่อนที่จะมีการปรับท่าทีในเรื่องการค้ากับจีนอย่างเป็นทางการด้วยการประกาศยกเลิกการควบคุมสินค้าที่มีโชยุทรปัจจัยที่ห้ามส่งไปจำหน่ายยังเกาหลีเหนือและจีนคอมมิวนิสต์ในระหว่างสงครามเกาหลีในวันที่ 21 มิถุนายน ค.ศ. 1956 รัฐบาลไทยได้เคยคิดที่จะปรับนโยบายในด้านการค้ากับประเทศคอมมิวนิสต์ครั้งหนึ่งแล้วในกลาง ค.ศ. 1954 เมื่อได้เห็นท่าทีที่ผ่อนปรนลงของสหรัฐอเมริกาต่อการค้ากับคอมมิวนิสต์ ทั้งนี้ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1954 ประธานาธิบดีไอเซนฮาวร์ ได้ให้สัมภาษณ์แก่หนังสือพิมพ์ว่าการค้าระหว่างประเทศตะวันตกกับตะวันออกนั้น จำเป็นที่จะต้องดำเนินต่อไป ถ้าหากยกเลิกการค้าขายกับเหล่าประเทศบริวารของคอมมิวนิสต์อย่างเด็ดขาดแล้ว ก็จะเป็นการบังคับให้หมู่ประเทศบริวารเหล่านั้นกลับไปพึ่งสหภาพโซเวียตยิ่งขึ้น ซึ่งจะสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโซเวียตกับเหล่าประเทศคอมมิวนิสต์แข็งแกร่งขึ้น⁶⁷ การให้สัมภาษณ์ของประธานาธิบดีอเมริกันทำให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม มีคำสั่งให้กระทรวงการต่างประเทศรีบเสนอรายละเอียดในเรื่องที่เกี่ยวกับการค้าตามที่ประธานาธิบดีอเมริกันแถลงไว้โดยด่วน⁶⁸ อย่างไรก็ตามกระทรวงการต่างประเทศได้เสนอแนะว่าประเทศไทยยังไม่สามารถทำการค้ากับประเทศในกลุ่มคอมมิวนิสต์ได้ เพราะมีข้อจำกัดสำคัญคือ รัฐบาลไทยมีความตกลงกับสหรัฐอเมริกาในการรับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและทางการทหาร ซึ่งมีข้อผูกพันที่จะต้องห้ามส่งวัสดุตามบัญชีที่ต้องห้ามแก่สหภาพโซเวียตและประเทศที่อยู่ในอิทธิพล นอกจากนั้นแล้วยังมีพันธกรณีตามมติของสหประชาชาติที่ห้ามมิให้ส่งสินค้าให้แก่สาธารณรัฐประชาชนจีนและเกาหลีเหนืออีกด้วย⁶⁹

⁶⁶ USNA, DS 692.93/11-2555 Anschuetz to S.D. No. 1473, 25 November 1955 อ้างถึงใน Anuson Chinvano, "Brief Encounter" : Sino-Thai Rapprochement after Bandung. 1955-1957. p. 17.

⁶⁷ (3) สร.0201.45/23 ไปรษณีย์อากาศที่ กต. 1937/2497 สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน ถึงกระทรวงการต่างประเทศ ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2497.

⁶⁸ (3) สร.0201.45/23 ค่วนมากที่ กต. 1601/2497 นายปุ่น จาติกวณิช รักษาการในตำแหน่งเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง กราบทูล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ วันที่ 9 กรกฎาคม 2497.

⁶⁹ (3) สร.0201.45/23 บันทึกเรื่องการค้าระหว่างหมู่ประเทศตะวันตกกับประเทศตะวันออก โดยกรมยุโรปและอเมริกา กระทรวงการต่างประเทศ วันที่ 12 ตุลาคม 2497.

ใน ค.ศ 1956 ข้อจำกัดดังกล่าวมิได้เป็นอุปสรรคต่อการปรับเปลี่ยนนโยบายของไทยอีกต่อไป เมื่อนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาและรวบรวมปัญหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการลกรายการสินค้าที่ไทยห้ามส่งไปยังสาธารณรัฐประชาชนจีนในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1956 ก่อนที่จะประกาศยกเลิกการควบคุมสินค้าที่มีโชยุทรปัจจัยที่เคยห้ามส่งไปจำหน่ายยังเกาหลีเหนือและจีนคอมมิวนิสต์ในเดือนมิถุนายน⁷⁰ ในครั้งนี้กระทรวงการต่างประเทศได้ตีความความตกลงกับสหรัฐอเมริกาและข้อห้ามของสหประชาชาติว่าไม่สามารถจำกัดการส่งสินค้าไปยังจีนได้ ซึ่งต่างจากการตีความใน ค.ศ. 1954 ทั้งนี้เพราะกระทรวงการต่างประเทศพิจารณาว่าไม่มีข้อห้ามของสหประชาชาติหรือของสหรัฐอเมริกาที่มีให้ส่งสินค้าที่มีโชยุทรปัจจัยไปยังสาธารณรัฐประชาชนจีน กระทรวงการต่างประเทศจึงเสนอแนะรัฐบาลว่าถึงเวลาแล้วที่จะแจ้งไปยังสหประชาชาติว่าประเทศไทยจะไม่ควบคุมการห้ามส่งสินค้าที่มีโชยุทรปัจจัยไปยังจีนอีกต่อไป แต่ยังคงปฏิบัติตามมติของสมัชชาสหประชาชาติที่ 500 สมัยที่ 5 ลงวันที่ 18 พฤษภาคม ค.ศ. 1951 ซึ่งห้ามส่งโชยุทรปัจจัยอยู่⁷¹

มาตรการที่เกิดขึ้นนี้มีได้มีที่มาจากความต้องการผลประโยชน์ทางการค้าแต่อย่างใด แม้จะมีแรงกดดันจากผู้ผลิตที่ต้องการให้มีการค้ากับจีนอยู่บ้าง และปรากฏสาเหตุในแถลงการณ์ที่ประกาศในวันที่ 21 มิถุนายน ค.ศ. 1956 ว่า เพื่อเป็นประโยชน์ในทางการค้าสำหรับประชาชนชาวไทย⁷² อันที่จริงแล้วมีรายงานที่ชี้ให้เห็นว่าตั้งแต่ช่วง ค.ศ. 1955-1956 การส่งสินค้าออกซึ่งได้แก่ ติบูก ยาง และไม้ เพิ่มสูงขึ้นและขายได้เป็นเงินดอลลาร์และปอนด์ซึ่งเป็นที่ต้องการของตลาดโลก สำหรับข้าวนั้น ปรากฏว่าจีนเป็นประเทศผู้ผลิตรายใหญ่ของโลกในช่วงนั้น จีนจึงไม่น่าจะเป็นตลาดที่น่าดึงดูดใจมากนัก ดังนั้นการแถลงการณ์ในวันที่ 21 มิถุนายน ค.ศ. 1956 ที่อนุญาตให้มีการส่งสินค้าไปยังจีนได้นั้น จึงย่อมแสดงให้เห็นถึงความเคลื่อนไหวที่มีประเด็นทางการเมืองเป็นสำคัญ⁷³

สาเหตุของการปรับท่าทีของไทยในเรื่องการค้ากับจีน จึงเกิดจากสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นหลัก อังกฤษเป็นประเทศที่แสดงออกมากที่สุดในการกดดันให้สหรัฐอเมริกา

⁷⁰ (3) สร.0201.45/42 ถับ-ควนที่ กต. 1886/2499 นายปุ่น จาคิกวนิช เลขานุการคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง กราบทูล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ วันที่ 9 พฤษภาคม 2499.

⁷¹ (3) สร.0201.45/45 ถับ บันทึกรื่องการลกรายการสินค้าที่ไทยห้ามส่งไปยังจีนคอมมิวนิสต์ โดยกระทรวงการต่างประเทศ วันที่ 9 มิถุนายน 2499.

⁷² (3) สร.0201.45/42 แถลงการณ์เรื่องนโยบายการค้าระหว่างประเทศ วันที่ 21 มิถุนายน 2499.

⁷³ David A. Wilson, *China, Thailand and the Spirit of Bandung*, p. 87.

ผ่อนคลायข้อจำกัดทางการค้ากับจีนให้เท่าเทียมกับที่ปฏิบัติกับสหภาพโซเวียตและยุโรปตะวันออก⁷⁴ ภายหลังจากที่นายอีเคน นายกรัฐมนตรีอังกฤษเดินทางไปเจรจากับประธานาธิบดีไอเซนฮาวร์ที่กรุงวอชิงตัน ในเดือนมกราคม ค.ศ. 1956 จนกระทั่งได้มีการพิจารณาผ่อนผันการจำกัดการค้ากับจีนมากขึ้น คณะรัฐมนตรีจึงได้นำเรื่องนี้มาอภิปรายและมอบให้กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาว่าสมควรจะเปิดการค้ากับจีนหรือไม่เพียงใด⁷⁵ จนนำไปสู่การอนุญาตให้มีการส่งสินค้าที่มีโชยุทระปึงจยไปยังจีนได้ในเดือนถัดมา เช่นเดียวกันกับเมื่อผู้สื่อข่าวต่างประเทศถามถึงสาเหตุที่ไทยต้องเปิดการค้ากับจีนนั้น คำตอบของนายกรัฐมนตรีชี้ให้เห็นถึงอิทธิพลของสถานการณ์ระหว่างประเทศที่กำลังปรับเปลี่ยนท่าทีต่อจีนว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อนโยบายของไทยอย่างเห็นได้ชัด ดังที่จอมพล ป. พิบูลสงครามได้กล่าวว่า “ในยุโรปกับเอเชียก็มีแต่ไทยประเทศเดียวที่มีข้อห้ามการค้า ดังนั้นเราไม่อาจจะสิ้นโลกอยู่ได้ ... แม้แต่สหรัฐก็ยังมีสินค้าไปขายให้จีนแดงด้วย”⁷⁶

4.1.4 ความพยายามของสหรัฐอเมริกาในการป้องกันการปรับเปลี่ยนนโยบายของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามต่อสาธารณรัฐประชาชนจีน

สหรัฐอเมริกาตระหนักดีว่าสถานการณ์ระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงท่าทีของตนด้วยนั้นส่งผลกระทบต่อทัศนคติของรัฐบาลไทยต่อสาธารณรัฐประชาชนจีน การที่ไทยได้เห็นประเทศต่าง ๆ รวมทั้งพันธมิตรของสหรัฐอเมริกาและแม้แต่สหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นผู้นำค่ายโลกเสรีซึ่งไทยดำเนินนโยบายผูกมัดด้วย หันมาให้ความสำคัญกับจีนและมีท่าทีที่เป็นมิตรกับจีนมากขึ้น จึงทำให้ไทยจำต้องปรับท่าทีของตนตามไปด้วย รัฐบาลอเมริกาจึงยังคงพยายามยืนยันถึงการต่อต้านคอมมิวนิสต์และเป็นศัตรูกับสาธารณรัฐประชาชนจีนอยู่เช่นเดิม เนื่องจากไม่ต้องการเห็นประเทศพันธมิตรของตนหันไปดำเนินนโยบายที่เป็นมิตรกับประเทศฝ่ายตรงข้ามอันจะเป็นการแสดงออกถึงความอ่อนแอของตนได้

สหรัฐอเมริกาพยายามชี้แจงต่อประเทศพันธมิตรของตนก่อนเป็นอันดับแรกว่ายังมีได้เปลี่ยนแปลงท่าทีของตนต่อคอมมิวนิสต์ และยังคงดำเนินนโยบายต่อต้านสาธารณรัฐประชาชนจีนอยู่เช่นเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการประชุมที่เจนีวาในระดับเอกอัครราชทูตกับจีนในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1955 ในช่วงเวลาเดียวกันกับที่มีการประชุมที่เจนีวา รัฐบาลอเมริกันได้แจ้งให้ทูต

⁷⁴ Wenguang Shao, *China, Britain and Businessmen : Political and Commercial Relations 1949-1957* (London: Macmillan, 1991) อ้างถึงใน Rosemary Foot, “Pax Americana : Setting the Global Agenda after the Korean War,” in *A Revolutionary War : Korea and the Transformation of the Postwar World*, p. 195.

⁷⁵ *สยามนิกร* (13 พฤษภาคม 2499).

⁷⁶ *สยามนิกร* (16 มิถุนายน 2499).

ของประเทศพันธมิตรองค์การสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันแห่งตะวันออกเฉียงใต้ที่ประจำอยู่ที่กรุงวอชิงตันทราบว่า “สหรัฐอเมริกาจะไม่เปลี่ยนแปลงนโยบายใด ๆ ต่อจีนคอมมิวนิสต์ในระหว่างการประชุมที่เจนีวา โดยมีได้ปรึกษาหารือกับประเทศพันธมิตรในตะวันออกไกลก่อน” นอกเหนือไปจากนั้น นายคัลเลส รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอเมริกันยังต้องประกาศว่าสหรัฐอเมริกา “มิได้เตรียมการใด ๆ ที่จะยกเลิกสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างแน่นอน”⁷⁷

สหรัฐอเมริกาได้พยายามชี้แจงนโยบายของตนกับไทยเช่นกัน เมื่อนายกรัฐมนตรีได้ไต่ถามถึงท่าทีของรัฐบาลอเมริกันต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนกับนายแอนซูตส์ อุปทูตอเมริกันประจำประเทศไทย สหรัฐอเมริกาจึงรีบมอบหมายให้นายแอนซูตส์แจ้งแก่นายกรัฐมนตรีทันทีว่าสหรัฐอเมริกายังคงคัดค้านสาธารณรัฐประชาชนจีนและรับรองรัฐบาลจีนคณะชาติเช่นเดิม นอกจากนี้ยังประณามสาธารณรัฐประชาชนจีนว่า ยังคงสร้างเสริมกำลังทหารในฝั่งทะเลทางภาคใต้ของประเทศต่อไป และยังคงกระทำตนเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ทางภาคตะวันออกและตะวันออกเฉียงใต้ของเอเชียด้วยการข่มขู่ที่จะใช้กำลังทหารและการก่อกวนทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งรัฐบาลอเมริกันยังไม่สามารถทำให้ยุติลงได้ นายแอนซูตส์ยังได้กล่าวปฏิเสธกระแสข่าวที่ว่าสหรัฐอเมริกาผ่อนคลายการคัดค้านการรับรองรัฐบาลจีนคอมมิวนิสต์ว่าเป็นเพียงรายงานข่าวของหนังสือพิมพ์บางฉบับเท่านั้น⁷⁸

ความพยายามของรัฐบาลอเมริกันในการยืนยันถึงความยึดมั่นอยู่ในนโยบายเดิมของตนยังคงดำเนินอยู่ต่อไปแม้เมื่อการเจรจาที่กรุงเจนีวาผ่านไปแล้ว ดังที่รองประธานาธิบดีนิกสันได้ให้สัมภาษณ์กับหนังสือพิมพ์ New York Times ฉบับประจำวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1956 ก่อนที่จะออกเดินทางจากไต้หวันมายังประเทศไทยว่า ตนไม่เคยได้ยื่นประธานาธิบดีไอเซนฮาวร์เสนอให้เปลี่ยนนโยบายจากการเป็นศัตรูกับจีนคอมมิวนิสต์มาเป็นการรับรองรัฐบาลและยินยอมให้เข้าเป็นสมาชิกของสหประชาชาติแต่ประการใด⁷⁹ ความพยายามของรัฐบาลอเมริกันได้รับการสนับสนุนจากนายวอลเตอร์ โรเบิร์ตสัน (Walter Robertson) ผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศฝ่ายกิจการตะวันออกไกล ทั้งนี้เพราะในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1957 นายโรเบิร์ตสันได้เสนอแนะต่อ

⁷⁷ U.P. dispatches from Washington, Bangkok Post 2, 3 August 1955 อ้างถึงใน George Modelski, SEATO : Six Studies. p. 110.

⁷⁸ (3) สร.0201.7.2.1/150 ลับที่ สร.30142/2498 พันเอกนายวรการบัญชา รักษาราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ กราบเรียนนายกรัฐมนตรี วันที่ 4 ตุลาคม 2498.

⁷⁹ กค. 80/110 ไปรษณีย์อากาศที่ กค. 905/2499 สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน ถึงกระทรวงการต่างประเทศ ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2499.

นายคัลเลสว่าสิ่งที่จะป้องกันมิให้ไทยเปลี่ยนท่าทีไปเป็นกลางนั้นอาจทำได้ด้วยการทำให้รัฐบาลไทยเชื่อมั่นว่าสหรัฐอเมริกาไม่ได้เปลี่ยนนโยบายในส่วนที่เกี่ยวกับจีน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเรื่องการห้ามส่งสินค้าและการห้ามเดินทางไปยังจีนคอมมิวนิสต์⁸⁰

กระนั้นก็ตามในท้ายที่สุดการยืนยันถึงนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์และเป็นศัตรูกับสาธารณรัฐประชาชนจีนเพื่อป้องกันมิให้ไทยปรับท่าทีเข้าหาจีนมิได้ประสบความสำเร็จเท่าใดนัก แม้ว่าหลายครั้งที่รัฐบาลไทยยังคงแสดงออกถึงการยึดมั่นในการเป็นพันธมิตรอันเหนียวแน่นของสหรัฐอเมริกาอยู่ แต่สถานการณ์ระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปมากอันเนื่องจากการลดความเป็นศัตรูของประเทศต่าง ๆ ต่อจีน ทำให้ไม่อาจหยุดความต้องการปรับท่าทีของไทยได้ นอกจากนี้การประชุมในระดับเอกอัครราชทูตระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนก็ยิ่งผลักดันให้รัฐบาลไทยไม่อาจเชื่อมั่นในนโยบายของสหรัฐอเมริกาได้อีกต่อไป ดังจะเห็นได้ว่านายกรัฐมนตรีถึงกับต้องสอบถามท่าทีของสหรัฐอเมริกาทันทีและแม้ว่าจะได้รับคำยืนยันจากรัฐบาลอเมริกันว่ายังคงต่อต้านจีนคอมมิวนิสต์อยู่ แต่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็มองว่าสถานการณ์ระหว่างประเทศได้เปลี่ยนไปแล้ว⁸¹

สถานการณ์ระหว่างประเทศนับตั้งแต่ค.ศ. 1953 เป็นต้นไปแสดงให้เห็นถึงการผ่อนคลายความตึงเครียดระหว่างกันในระดับหนึ่งระหว่างประเทศในค่ายโลกเสรีกับประเทศสังคมนิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ไม่ว่าจะเป็นการเจรจาเพื่อยุติสงครามในเกาหลี การประชุมระหว่างมหาอำนาจต่างค่ายสี่ประเทศ การประชุมในชั้นเอกอัครราชทูตระหว่างสหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีน และการปรับเปลี่ยนนโยบายของประเทศต่าง ๆ ต่อจีนในเรื่องการค้า ผลที่สำคัญของการผ่อนคลายความตึงเครียดทำให้เห็นความต้องการผูกมัดตนเองของสหรัฐอเมริกาในฐานะมหาอำนาจค่ายโลกเสรีกับการต่อต้านประเทศที่นิยมในลัทธิคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคนี้ที่ลดน้อยลง ในขณะที่สาธารณรัฐประชาชนจีนได้รับการยอมรับจากประเทศต่าง ๆ แม้แต่จากมหาอำนาจฝ่ายโลกเสรีเอง นอกเหนือไปจากนั้นสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปยังทำให้เกิดการคาดเดาว่าประเทศต่าง ๆ อาจหันมาปรับความสัมพันธ์กับจีนและรัฐบาลคอมมิวนิสต์อาจกลายเป็นรัฐบาลที่ถูกต้องตามกฎหมายในอนาคตได้

⁸⁰ USNA, DS 792.00/7-357 Memorandum from Robertson to Dulles, 3 July 1957 อ้างถึงใน Anuson Chinvanno, "Brief Encounter": Sino-Thai Rapprochement after Bandung, 1955-1957, p. 34.

⁸¹ (3) สร.0201.72.1/150 บันทึกข้อความกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง เรื่อง ปัญหาผู้แทนจีนในสหประชาชาติ ขอประทานเสนอท่านนายกรัฐมนตรี วันที่ 11 ตุลาคม 2498.

การปรับเปลี่ยนนโยบายและท่าทีของมหาอำนาจจึงมีผลต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ตัวอย่างที่มีต้องสงสัย ในฐานะที่ไทยเป็นเพียงประเทศเล็ก ๆ ประเทศหนึ่งที่ได้พยายามผูกมัดตนเองและดำเนินนโยบายต่างประเทศให้สอดคล้องกับท่าทีของมหาอำนาจมาตั้งแต่ต้นแล้ว รัฐบาลจึงจำต้องปรับเปลี่ยนนโยบายและท่าทีของตนต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนตามไปด้วย ทั้งนี้เพราะการที่ยังคงนโยบายเป็นศัตรูกับจีนอยู่ต่อไปอาจทำให้ต้องกลายเป็นประเทศร้างท้ายที่ดำเนินนโยบายไม่เหมาะสมต่อสถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศที่ประเทศต่าง ๆ หันมาปรับท่าทีทั้งในด้านการเมืองและเศรษฐกิจต่อจีน ดังนั้นแม้สหรัฐอเมริกาจะยังคงยืนยงถึงการต่อต้านสาธารณรัฐประชาชนจีนต่อไปก็ไม่อาจทำให้ไทยเชื่อคำยืนยันของสหรัฐอเมริกาได้

ความจำเป็นที่จะต้องดำเนินนโยบายให้สอดคล้องกับประเทศมหาอำนาจจึงทำให้รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีอำนาจน้อยอยู่ได้ การปรับท่าทีของไทยจึงมีตั้งแต่การให้สัมพันธภาพถึงความเป็นไปได้ที่อาจจะรับรองรัฐบาลจีนคอมมิวนิสต์หากจีนได้เข้าเป็นสมาชิกของสหประชาชาติ การติดต่อกันจีนในทางลับด้วยการส่งคณะทูตไปเจรจาและปรับความเข้าใจกับผู้นำจีน การยกเลิกกฎข้อห้ามส่งสินค้าที่มีใช้ยุทธปัจจัยไปขายยังจีน และการปรับนโยบายต่อชาวจีนโพ้นทะเลภายในประเทศ ที่สำคัญที่สุดคือ การลงนามในแถลงการณ์ร่วมกันระหว่างตัวแทนของทั้งสองฝ่ายในปลาย ค.ศ. 1955 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการมีความสัมพันธ์เป็นทางการในระดับหนึ่งระหว่างกัน และอาจใช้เป็นเครื่องยืนยันได้ว่าไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีนมีความสัมพันธ์ต่อกัน ซึ่งจะทำให้ไทยไม่ต้องพบกับความยากลำบากในภายหลัง หากเมื่อเวลาผ่านไปรัฐบาลปักกิ่งได้รับการยอมรับจากวงการการเมืองระหว่างประเทศมากกว่านี้

4.2 การรักษาความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกากับผลประโยชน์ของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม

แม้ว่าได้ปรับเปลี่ยนนโยบายและท่าทีต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนบ้างแล้วในระดับหนึ่ง ทั้งในทางเปิดเผยและทางลับ แต่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามก็มีได้ละทิ้งความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกาเสียทีเดียว ในทางตรงกันข้ามรัฐบาลยังคงสงวนท่าทีของตนด้วยการประณามและปฏิเสธความสัมพันธ์กับสาธารณรัฐประชาชนจีน และยืนยงถึงความยึดมั่นอยู่กับประเทศตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาอยู่เสมอ สาเหตุสำคัญของการพยายามรักษาความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกาและปฏิเสธจีนอยู่ต่อไปนั้นเนื่องจากความสัมพันธ์ดังกล่าวยังให้ประโยชน์กับรัฐบาลในรูปของความช่วยเหลือที่จะได้รับทั้งความช่วยเหลือในด้านของเศรษฐกิจและการทหารซึ่งเป็นสิ่งที่ผู้นำในรัฐบาลต้องการมาโดยตลอด และความช่วยเหลือเพื่อเป็นการป้องกันภัยคุกคามจากเวียดนามเหนือเมื่อความขัดแย้งในอินโดจีนทวีความรุนแรงและมีผลกระทบต่อไทยมากขึ้น

ในขณะที่เดียวกันกับที่พยายามปรับท่าทีของคนต่อสาธารณรัฐประชาชนจีน รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ยังคงวิตกกังวลต่อท่าทีของสหรัฐอเมริกาต่อประเทศไทยเช่นกัน รัฐบาลทราบดีว่าสหรัฐอเมริกาไม่ต้องการให้ประเทศพันธมิตรของตนนั้นปรับเปลี่ยนนโยบายเข้าหาประเทศที่อยู่คนละค่ายกับตน แม้ว่าในขณะนั้นสหรัฐอเมริกาเองจะได้เริ่มผ่อนคลายความตึงเครียดกับฝ่ายโลกคอมมิวนิสต์บ้างแล้วก็ตาม ทั้งนี้เพราะสหรัฐอเมริกาย่อมถือว่าการที่ประเทศพันธมิตรหันไปติดต่อกับประเทศที่อยู่ฝ่ายตรงกันข้ามนั้น เท่ากับเป็นการแสดงถึงความอ่อนแอของคนที่ไม่สามารถควบคุมประเทศพันธมิตรให้ดำเนินนโยบายยึดมั่นอยู่กับตนได้ ตัวอย่างที่ทำให้รัฐบาลตระหนักถึงความคิดของสหรัฐอเมริกาในเรื่องนี้ได้เป็นอย่างดีคือ การแสดงความรู้สึกรอคอยและไม่พอใจของกระทรวงการต่างประเทศอเมริกันต่อการที่รัฐบาลสั่งยกเลิกการควบคุมสินค้าที่ไม่ใช่ยุทธปัจจัยที่จะส่งไปขายยังจีนและเกาหลีเหนือ ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1956 ว่า “การกระทำของรัฐบาลไทยในเรื่องนี้จะเป็นการแสดงออกถึงความอ่อนลงของฝ่ายโลกเสรี”⁸² นอกจากนี้หนังสือพิมพ์ New York Times ยังกล่าวถึงการซ้อมรบร่วมกันของประเทศภาคีองค์การซีโต้ ระหว่างวันที่ 16-17 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1956 ที่ประเทศไทยว่าสหรัฐอเมริกานั้นเต็มใจแสดงกำลังอย่างเต็มที่เพื่อช่วยทำให้ “‘ลัทธินิยมความเป็นกลาง’ ที่กำลังคืบคลานเข้าสู่ประเทศไทยหายเหือดไป”⁸³ ยิ่งไปกว่านั้นยังมีข่าวลือแพร่สะพัดในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1957 ว่ามีรัฐบาลต่างประเทศทุ่มเงินถึง 40 ล้านดอลลาร์เพื่อลัทธิรัฐบาลเนื่องจากเกรงว่ารัฐบาลจะเปลี่ยนนโยบายซึ่งจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้กล่าวปฏิเสธต่อนักข่าวว่ามีได้รับหลักฐานในเรื่องนี้แต่อย่างใด⁸⁴

การปรับเปลี่ยนท่าทีของรัฐบาลที่มีต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนจึงมิได้เป็นไปอย่างโจ่งแจ้งหรือเปิดเผยมากนัก เนื่องจากเกรงว่าจะสร้างความไม่พอใจ และส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกาได้ ดังจะเห็นได้ว่าเมื่อมีผู้ประสงค์จะเดินทางเพื่อร่วมสังเกตการณ์ไปกับคณะของนายเทพ โชคินุชิต ที่จะเดินทางไปยังจีนโดยผ่านฮ่องกง ในเดือน มกราคม ค.ศ. 1956 กระทรวงการต่างประเทศและสันติบาลกลับไม่ยอมออกหนังสือเดินทางไปยังฮ่องกงให้บุคคลเหล่านั้น หนังสือพิมพ์สยามนิกรรายงานว่า สาเหตุเกิดจาก “...รัฐบาลเกรงกลัวว่าจะไม่เป็นที่พอใจแก่มหาประเทศบางประเทศ”⁸⁵ นอกเหนือไปจากนั้น เมื่อนายสอิ่ง มารังกูร ซึ่งเป็นบุคคลหนึ่งในคณะของนายอารี ภิรมย์ ที่ได้ไปเยือนสาธารณรัฐประชาชนจีนกลับมาถึงประเทศไทยและเปิดเผยถึงการ

⁸² (3) สร. 0201.45/42 สำเนาโทรเลขเลขที่ 73/2499 จากสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงวอชิงตัน กราบทูตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ลงวันที่ 21 มิถุนายน 2499.

⁸³ เสถียรภาพ (22 กุมภาพันธ์ 2499).

⁸⁴ ไทย (24 กรกฎาคม 2500).

⁸⁵ สยามนิกร (14 มกราคม 2499).

เดินทางไปจีนของคนพร้อมกับเตรียมแสดงปาฐกถาเรื่อง “แผ่นดินใหญ่ที่ข้าพเจ้าได้เห็นมา” ในวันที่ 18 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1956 จอมพล ป. พิบูลสงครามได้แสดงความไม่พอใจเป็นอย่างมาก เนื่องจกเพิ่งจะมีการซ้อมรบของประเทศชาติซีโต้ในวันที่ 16 และ 17 กุมภาพันธ์ นายกรัฐมนตรีจึงได้มอบหมายให้ พล.ต. จ.รัศน์ วัฒนมหาตม์ ผู้บังคับการตำรวจสันติบาลโทรศัพท์ไปถึงนายสอชิงเพื่อขอร้องเกมบังคับให้ขจัดการปาฐกถาโดยได้อ้างว่าเป็นการไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ เพราะ “เสียงปืนซ้อมรบซีอาโตยังไม่ทันจาง รอไว้ให้ทุกสิ่งทุกอย่างคลี่คลายลงเสียก่อนจะดีกว่า”⁸⁶

การพยายามรักษาท่าทีเพื่อมิให้สหรัฐอเมริกาไม่พอใจการปรับนโยบายของไทยต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนนั้นมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากสหรัฐอเมริกายังคงเป็นที่มาของความช่วยเหลือและทรัพยากรต่าง ๆ ที่ผู้นำในรัฐบาลต้องการเพื่อเสริมสร้างฐานอำนาจทางการเมืองของตนอยู่ แม้ว่าจะไม่มีการกบฏจากฝ่ายตรงข้ามรัฐบาลแล้ว แต่ความแตกแยกของผู้นำทั้งสามฝ่ายภายในคณะรัฐประหารเอง คือ ฝ่ายตำรวจ ได้แก่ พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ ฝ่ายทหาร ซึ่งได้แก่ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และฝ่ายของจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ทำให้แต่ละฝ่ายต่างก็เร่งสร้างฐานอำนาจของตนเพื่อที่จะคานอำนาจกับฝ่ายอื่น แต่ละฝ่ายต่างก็เล็งเห็นว่าผลประโยชน์ อิทธิพล การอยู่รอด และการเสริมสร้างฐานอำนาจของตนนั้นขึ้นอยู่กับความช่วยเหลือและทรัพยากรต่าง ๆ ที่จะได้รับจากสหรัฐอเมริกาในฐานะที่เป็นแหล่งทรัพยากรมหาศาลทั้งด้านการทหารและเศรษฐกิจในภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ดังจะเห็นได้ว่าแม้ว่าทั้ง พล.ต.อ.เผ่า และจอมพลสฤษดิ์จะเป็นผู้สนับสนุนให้จอมพล ป. เป็นนายกรัฐมนตรีแต่จอมพล ป. ก็ตระหนักดีว่าศัตรูที่แท้จริงก็คือผู้ที่สนับสนุนคนนั่นเอง ไม่ว่าจะเป็พล.ต.อ.เผ่า หรือจอมพลสฤษดิ์ก็ตาม⁸⁷ ดังนั้นจอมพล ป. พิบูลสงครามจึงจำเป็นที่จะต้องแสวงหาความช่วยเหลือจากรัฐบาลอเมริกันทั้งในด้านเศรษฐกิจและการทหารเพื่อสนับสนุนฐานอำนาจของตน⁸⁸ ส่วน พล.ต.อ.เผ่า นั้นก็ต้องการการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกาเช่นกันเพื่อสร้างอำนาจทางการเมืองให้กับกรมตำรวจที่ตนเป็นผู้บังคับบัญชา ดังนั้น พล.ต.อ.เผ่า จึงแสวงหาความช่วยเหลือจากรัฐอเมริกาโดยเฉพาะจากองค์การซี.ไอ.เอ. โดยผ่านบริษัท Overseas Southeast Asia Supply Company หรือที่รู้จักกันในนามว่าหน่วยซี ซัปพลาย

⁸⁶ สยามนิกร (19 กุมภาพันธ์ 2499).

⁸⁷ Benson to secretary of state, October 7, 1948, 892.00/10 - 748, RG 59, USNA. อ้างถึงใน Daniel Mark Fineman, A Special Relationship : The United States and Military Government in Thailand 1947-1958. p. 72.

⁸⁸ ทักซ์ เจริมเตียรณ, การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ. หน้า 102.

(S.E.A. Supply)⁸⁹ สำหรับจอมพลสฤษดิ์เองก็ได้อาศัยความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาในการพัฒนาปรับปรุงและเสริมสร้างแสนยานุภาพของกองทัพบกที่ตนเป็นผู้บังคับบัญชาอยู่เช่นกัน⁹⁰

ดังนั้นหากสหรัฐอเมริกาไม่พอใจนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล ผลกระทบที่ตามมาจะเป็นอื่นไปไม่ได้นอกจากการยกเลิกความช่วยเหลือทั้งหมดที่ให้กับไทย นายกรัฐมนตรีได้แสดงให้เห็นถึงความวิตกกังวลในเรื่องนี้อย่างชัดเจนในประเด็นที่มีการเรียกร้องให้รัฐบาลประกาศค้ายางซึ่งเป็นสินค้ายุทธปัจจัยกับสาธารณรัฐประชาชนจีน เช่นเดียวกับสิงคโปร์และมลายูซึ่งเป็นอาณานิคมของอังกฤษโดยมีต้องสนใจคำสั่งห้ามของสหประชาชาติ จอมพล ป. พิบูลสงครามได้ชี้แจงว่าที่สิงคโปร์และมลายูสามารถขายยางให้จีนได้นั้น เป็นเพราะไม่ได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา ซึ่งต่างจากประเทศไทยและ “ในทัศนะส่วนตัวของผมนั้น ผมเห็นว่าเราควรรับความช่วยเหลือของสหรัฐต่อไปดีกว่า” เพราะ “ถ้าอเมริกาโกรธจะพากันลำบาก”⁹¹

นอกจากนี้การที่รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายผูกพันกับประเทศค่ายโลกเสรีอย่างใกล้ชิดด้วยการเข้าร่วมในองค์การสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันแห่งประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (SEATO) ในเดือนกันยายน ค.ศ. 1954 ยังเป็นการประกันความมั่นคงของประเทศจากภัยคุกคามอันมาจากกองกำลังเวียดมินห์ได้เป็นอย่างดี⁹² ทั้งนี้เนื่องจากสถานการณ์ในอินโดจีนตั้งแต่เดือนเมษายน ค.ศ. 1953 จนกระทั่งถึง ค.ศ. 1954 ได้สร้างความหวาดกลัวให้กับรัฐบาลไทยเป็นอย่างมาก จนที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในวันที่ 18 พฤษภาคม ค.ศ. 1953 ลงมติให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเพื่อพิจารณา⁹³ แม้ว่าจะต้องระงับในเวลาต่อมาเมื่อวิธีการนี้ไม่ได้รับความสนับสนุนจากฝรั่งเศสและสหรัฐอเมริกา และเพราะสถานการณ์คลี่คลายลงบ้างก็ตาม⁹⁴ ดังนั้นเมื่อรัฐบาลสหรัฐอเมริกาเชิญให้เข้าร่วมกลุ่มประเทศเพื่อตอบโต้การกระทำของกองกำลังเวียดมินห์

⁸⁹ จันทรา บุรณฤกษ์ และปิยนาด อนุภาค, รายงานผลการวิจัยการศึกษาผลกระทบทางการเมืองจากความสัมพันธ์ไทย-สหรัฐอเมริกา (พ.ศ. 2463-2506) (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 144.

⁹⁰ ทักษ์ เฉลิมเดียรณ, การเมืองระบบพหุอนุอุปถัมภ์แบบเผด็จการ, หน้า 119-121.

⁹¹ สยามนิกร (9 มิถุนายน 2499).

⁹² Leszek Buszynski, SEATO : The Failure of an Alliance Strategy (Singapore: Singapore University Press, 1983), pp. 28-30.

⁹³ (3) สร.0201.9/18 ลับ-ค่วนมากที่ ด. 6872/2496 หลวงชำนาญอักษร เลขาธิการคณะรัฐมนตรีทูลรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ วันที่ 20 พฤษภาคม 2496.

⁹⁴ (3) สร.0201.9/38 ลับ-เฉพาะที่ สร.36/2497 พลตรีกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ หัวหน้าคณะผู้แทนไทยในการประชุมการเมือง ณ นครเจนีวา กราบเรียนนายกรัฐมนตรี วันที่ 15 พฤษภาคม 2457 และ Anuson Chinvano, Thailand's Policies towards China, 1949-1954, p.116.

หรือร่วมใน ‘การปฏิบัติร่วมกัน’ ในวันที่ 9 เมษายน ค.ศ. 1954 ซึ่งนำไปสู่การจัดตั้งองค์การป้องกันร่วมกันแห่งประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต่อไป รัฐบาลไทยจึงได้รับตอบรับทันที

สถานการณ์การสู้รบในอินโดจีนระหว่างฝรั่งเศสกับกองกำลังเวียดมินห์ซึ่งเริ่มขึ้นตั้งแต่ ค.ศ. 1946 ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของไทยโดยตรง ทั้งนี้เพราะในเดือนมีนาคมและเมษายน ค.ศ. 1953 กองกำลังของเวียดมินห์สามารถบุกเข้ามายังลาวและยึดเมืองซำเหนือ (Sam Neua) ไว้ได้ ก่อนที่จะมุ่งหน้าไปยังเมืองหลวงพระบาง (Luang Prabang) ยิ่งไปกว่านั้นกองกำลังเวียดมินห์ยังตั้ง รัฐบาลลาวภายใต้การนำของเจ้าสุภานุวงศ์ (Prince Souphanouvong) หัวหน้าขบวนการปะเทดลาว (Pathet Lao) ขึ้นในวันที่ 19 เมษายน⁹⁵ นับเป็นครั้งแรกที่กองกำลังเวียดมินห์สามารถบุกลาวและตั้ง กองทัพประชิดตรงข้ามเส้นเขตแดนไทยคือที่จังหวัดหนองคายได้ แม้การรุกรานลาวจะเป็นเพียง หนึ่งในยุทธศาสตร์การต่อสู้เพื่อขับไล่ฝรั่งเศสออกไปจากอินโดจีน แต่การสู้รบที่ดำเนินไปอย่าง รุนแรงใกล้เขตแดนไทยก็ทำให้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในวันที่ 29 เมษายน คาดว่าประเทศไทยอาจ ถูกรุกรานด้วย⁹⁶ นอกจากนี้ในปลายเดือนธันวาคม ค.ศ. 1953 กองทหารประจำการเวียดมินห์ได้จู่โจม รุกไล่เข้าไปในประเทศลาวตอนกลางและยึดเมืองท่าแขกซึ่งติดกับเขตแดนไทยได้สำเร็จ รัฐบาล ไทยถือว่าการกระทำนี้ได้ก่อให้เกิดสถานการณ์อันเป็นอันตรายใหญ่หลวงต่อประเทศไทย เพราะมี คนเชื้อชาติเวียดนามตั้งแต่ 75,000 - 100,000 คน อาศัยอยู่ในประเทศไทยตามพรมแดนลาว-ไทย การที่มีกองทหารมาปรากฏอยู่ในบริเวณนี้จึงยอมช่วยให้พวกเวียดมินห์แทรกซึมเข้ามาในหมู่ชาว เวียดนามและช่วยเหลือเวียดมินห์ในการซื้ออาวุธและทหารได้ ยิ่งไปกว่านั้นในปลายเดือนมกราคม ค.ศ. 1954 เวียดมินห์ยังมุ่งโจมตีเมืองหลวงพระบาง และในเดือนเมษายนปีเดียวกันได้รุกรานกัมพูชา ซึ่งตั้งอยู่ในเขตแดนตะวันออกของประเทศไทย พร้อมทั้งจัดตั้งรัฐบาลต่อต้านของกัมพูชาอีกด้วย⁹⁷ นอกจากสถานการณ์ในลาวและกัมพูชาแล้ว ชัยชนะของเวียดมินห์ที่มีต่อฝรั่งเศสที่เดียน เบียน พู ในวันที่ 7 พฤษภาคม ปีเดียวกัน ก็สร้างความหวาดวิตกให้กับรัฐบาลไทยอยู่ไม่น้อย ดังจะเห็นได้ว่า ในวันที่ 11 พฤษภาคม รัฐบาลได้ออกคำสั่งให้กำลังทหารไปคอยระวังป้องกันที่ชายแดนที่ติดกับลาว

⁹⁵ Hugh Toye, *Laos: Buffer State or Battleground* (London: Oxford University Press, 1968), p. 85.

⁹⁶ มท.0201.2.1.14/19 (สำเนา) ถัด-เฉพาะ-ควมมาก ที่ 228/2496 พระยารามราชภักดี ปลัดกระทรวงมหาดไทย เรียนผู้ว่าราชการภาค 3, 4, 5 แจ้งความมายังผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดในภาค 3, 4, 5 วันที่ 4 พฤษภาคม 2496.

⁹⁷ (3) สร.0201.9/38 ถัด-เฉพาะ ที่ กค.62/2497 พลตรีกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ หัวหน้าคณะผู้แทนไทยในการประชุมการเมือง ณ นครเจนีวา เรียน รัฐมนตรีผู้รักษาการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ วันที่ 23 พฤษภาคม 2497.

โดยอ้างว่าเพื่อป้องกันการรุกรานของคอมมิวนิสต์และยังได้ประกาศภาวะฉุกเฉินในบริเวณจังหวัดชายแดนที่อยู่ริมแม่น้ำโขงด้วย^{๙๘}

สถานการณ์ในอินโดจีนทำให้รัฐบาลลาวกลัวว่าจะเกิดผลกระทบต่อภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยเฉพาะความวุ่นวายที่เกิดขึ้นอาจนำไปสู่การแทรกซึมเข้ามาของเวียดนามและการแบ่งแยกดินแดนในอนาคตได้ ดังคำกล่าวในที่ประชุมเรื่อง การป้องกันรักษาชายแดน ณ กองบัญชาการตำรวจรักษาชายแดน จังหวัดนครราชสีมา ของ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม ค.ศ. 1953 ว่า

“...แต่สำหรับประเทศไทย เรามีหน้าที่จะต้องรักษาความสงบเรียบร้อยภายในบ้านเมืองของเราเป็นประการสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางภาคอีสาน ซึ่งมีอาณาเขตติดต่อกับอินโดจีน นอกจากนั้นเหตุการณ์อันวุ่นวายในปัจจุบันนี้ ในทางแคว้นลาว แคว้นเขมร ญวน บังคับให้เราต้องรักษาความสงบเรียบร้อยภายในอาณาเขตของเราไว้ ถ้าหากเรารักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านของเราได้โดยเรียบร้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางภาคอีสาน เราต้องระมัดระวังการแทรกซึมเข้ามาของฝ่ายโน้น ซึ่งอาจทำให้เกิดการแบ่งแยกพวกพ้องพี่น้องไทยเราไปได้ เมื่อมีเหตุการณ์วุ่นวายขึ้นทางฝ่ายโน้นได้รับอาวุธจากประเทศนอกก็อาจจะทำให้พลเมืองของเราวุ่นวายไปได้ เช่นเดียวกับประเทศต่าง ๆ ที่วุ่นวายอยู่ในทางแหลมทองเวลานี้...”^{๙๙}

สาเหตุที่ทำให้รัฐบาลไทยเป็นกังวลต่อผลกระทบของสถานการณ์ในลาวที่จะมีต่อประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นั้น นอกจากจะเนื่องจากชาวอีสานมีความผูกพันทางเชื้อชาติและวัฒนธรรมกับชาวลาวซึ่งทำให้ง่ายต่อการแทรกซึมและโฆษณาชวนเชื่อให้ร่วมมือกับรัฐบาลลาวที่เวียดนามตั้งขึ้นแล้ว การที่ภาคอีสานมีคนเวียดนามที่ลี้ภัย (ส่วนใหญ่จากประเทศลาว) มาพำนักอยู่เป็นจำนวนมากยังเป็นอีกปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐบาลต้องให้ความสนใจในสถานการณ์ในลาวเป็นพิเศษ ทั้งนี้เพราะในระหว่าง ค.ศ. 1945-1946 เมื่อมีเหตุการณ์ไม่สงบในอินโดจีน ได้มีชาวเวียดนามลี้ภัยเข้ามาพำนักอยู่ในประเทศไทยประมาณกว่า 50,000 คน ชาวเวียดนาม

^{๙๘} สยามนิกร 9 กันยายน 2497 อ้างถึงใน ธาณี สุขเกษม, “ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีน : วิเคราะห์แนวนโยบายต่างประเทศของไทยที่มีต่อจีน พ.ศ. 2492-2515”, หน้า 220.

^{๙๙} มท.0201.2.1.14/23 บันทึกการประชุม เรื่อง การป้องกันรักษาชายแดน ณ กองบัญชาการตำรวจรักษาชายแดน จังหวัดนครราชสีมา วันที่ 14 พฤษภาคม 2496.

หรือชาวญวนเหล่านี้อพยพมาอยู่ในจังหวัดหนองคาย นครพนม ฯลฯ และบางพวกได้เคลื่อนไหวก่อนในทางประสานงานกับขบวนการเวียดมินห์และรัฐบาลไทยอิสระในมณฑลยูนนานมาตลอด¹⁰⁰ เช่นกันกับที่มีการกล่าวกันว่าชาวเวียดนามในจังหวัดนครพนมได้ให้ความช่วยเหลือเวียดมินห์ในการยึดท่าแขกในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1953¹⁰¹ ภัยคุกคามที่จะเกิดขึ้นจากการแทรกซึมของเวียดมินห์จึงขึ้นอยู่กับชาวญวนอพยพเหล่านี้ด้วย

ด้วยเหตุนี้เองความช่วยเหลือที่จะได้รับจากประเทศตะวันตกโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาจึงเป็นสิ่งซึ่งรัฐบาลไทยต้องการเป็นอย่างยิ่ง ดังจะเห็นได้ว่าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในวันที่ 28 เมษายน ค.ศ. 1953 ได้มอบหมายให้กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศติดต่อเจรจากับรัฐบาลสหรัฐอเมริกาและสหประชาชาติเพื่อขอทราบท่าทีว่า ถ้าประเทศไทยตกอยู่ในสถานะที่จะถูกรุกรานหรือถูกรุกรานแล้ว จะได้รับความช่วยเหลืออย่างไรหรือไม่ รวมทั้งให้เร่งรัดการให้ความช่วยเหลือทางทหารของรัฐบาลอเมริกันด้วย¹⁰² ดังนั้นองค์การสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันแห่งประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จึงเป็นการช่วยประกันความมั่นคงของไทยและเป็นช่องทางหนึ่งที่จะได้รับความช่วยเหลือเพื่อป้องกันตนเองจากเวียดมินห์ โดยเฉพาะความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา เช่นที่กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ได้กล่าวแสดงความคิดเห็นเรื่องการจัดทำสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันแห่งประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไว้ในวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1954 ว่า

“...สำหรับประเทศไทยของเรานั้น ดังที่ได้กล่าวแล้ว สถานการณ์ในอินโดจีนไม่แน่นอน ไทยเราเป็นประเทศที่ตั้งอยู่ติดออกมาที่จะประสบภัยกับการขยายตัวในการรุกรานของคอมมิวนิสต์ ทั้งนี้ก็ย่อมเป็นหน้าที่ของประเทศไทยในอันที่จะจัดหากำลังมาป้องกันตนเอง คือ กำลังทหาร ทางยุทธศาสตร์ รวมทั้งการเศรษฐกิจด้วย สิ่งเหล่านี้เราจะต้องได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ อาทิ

¹⁰⁰ (3) สร.0201.24/1 บันทึกข้อความ เรื่อง กรณีญวน (คนญวนอพยพ)

¹⁰¹ B.B. Fall, The Two Viet-Nams : a Political and Military Analysis (London, 1963), p. 125 อ้างถึงใน Hugh Toye, Laos : Buffer State or Battleground. p. 91.

¹⁰² (3) สร.0201.9/18 ลับ-คว่นมาก ที่ ท.6012 ม.6013 ต.6014 ค.6015 ก.6016 จ.6017/2497 หลวงชำนาญอักษร เลขานุการคณะรัฐมนตรี เรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม คมนาคมการ ต่างประเทศ การคลัง มหาดไทย และเลขานุการสภาป้องกันราชอาณาจักร วันที่ 30 เมษายน 2496.

สหรัฐอเมริกา เป็นต้น แต่ถ้าหากความช่วยเหลือดังกล่าวมีหลายประเทศร่วมกัน
ย่อมเป็นการดีขึ้นด้วยประการทั้งปวง... ”¹⁰³

ดังนั้น การตระหนักถึงความสำคัญของการคงความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกาในขณะที่
มหาอำนาจทั้งหลายรวมทั้งสหรัฐอเมริกาเองกำลังปรับท่าทีต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนจึงส่งผล
อย่างยิ่งให้การดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยมีการปรับเปลี่ยนอยู่เป็นระยะเช่นกัน กล่าวคือ
รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ต้องดำเนินนโยบายสองด้านที่ขัดแย้งกันเอง นั่นคือ ต้องรีบปรับความ
สัมพันธ์กับสาธารณรัฐประชาชนจีนเนื่องจากสถานการณ์ระหว่างประเทศตั้งแต่ 'ค.ศ. 1953 เป็นต้น
ไป แสดงให้เห็นถึงท่าทีของมหาอำนาจที่กำลังปรับความสัมพันธ์เข้าหาสาธารณรัฐประชาชนจีน
มากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันการที่ไทยได้พยายามผูกพันตนเองเข้ากับสหรัฐอเมริกามาตั้งแต่ต้น
ประกอบกับความต้องการความช่วยเหลือต่าง ๆ จากสหรัฐอเมริกาได้กลายเป็นข้อผูกมัดที่สำคัญที่
ทำให้ไทยมีอาจแสดงให้เห็นถึงการปรับนโยบายต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนได้อย่างชัดเจนมากนัก
การปรับนโยบายต่อจีนอย่างค่อยเป็นค่อยไปและด้วยความระมัดระวังซึ่งแสดงออกให้เห็นด้วยการ
ใช้การทูตลับและการพยายามรักษาความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกาอยู่ต่อไป จึงเป็นทางออกที่ดีที่สุด
ของรัฐบาล

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการปรับเปลี่ยนนโยบายนั้น เกิดจากการตระหนักถึงท่าทีของมหาอำนาจ
ที่มีต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นสำคัญ การติดตามสถานการณ์ระหว่างประเทศ
อย่างใกล้ชิดมาโดยตลอดทำให้รัฐบาลไม่อาจนิ่งเฉยได้อีกต่อไป เมื่อได้เห็นว่าการเมืองระหว่าง
ประเทศใน ค.ศ. 1953-1957 พลิกผันไปจากเดิม นั่นคือ ประเทศที่อยู่ในทั้งสองค่ายอุดมการณ์ได้
ผ่อนคลายความตึงเครียดระหว่างกันในระดับหนึ่ง สาธารณรัฐประชาชนจีนได้รับการยอมรับ
มากขึ้นในสังคมโลก และสหรัฐอเมริกาแสดงให้เห็นถึงความต้องการผูกมัดตนเองกับกาต่อต้าน
คอมมิวนิสต์ในภูมิภาคนี้มากยิ่งขึ้น

ในฐานะที่ไทยเป็นประเทศที่จำต้องดำเนินนโยบายให้สอดคล้องกับท่าทีของประเทศ
มหาอำนาจมาตั้งแต่ต้นแล้ว รัฐบาลไทยจึงต้องเริ่มทบทวนนโยบายต่างประเทศของตนตั้งแต่ ค.ศ.
1953 เมื่อแรกเห็นแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ระหว่างประเทศจากการประชุมเพื่อยุติ
สงครามในเกาหลี การทบทวนนโยบายของรัฐบาลนั้นเป็นการทบทวนนโยบายต่อสาธารณรัฐ

¹⁰³ ข.1/กต.1 - 1 รัฐมนตรีให้สัมภาษณ์ผู้แทนหนังสือพิมพ์และผู้สื่อข่าวต่างประเทศเรื่องผลการประชุมที่
เจนีวา ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดทำสัญญาป้องกันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ซีอาโต) วันที่ 26 สิงหาคม 2497.

ประชาชนจีนเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นช่วงเวลาใกล้เคียงกับที่สาธารณรัฐประชาชนจีนเริ่มเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของตนไปในทางที่เป็นมิตรกับประเทศอื่นมากขึ้น อันเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้กับการปรับเปลี่ยนนโยบายของไทยต่อจีน ในเวลาต่อมาเมื่อรัฐบาลได้พบว่าสถานการณ์ใน ค.ศ. 1955 เป็นต้นไป ได้แสดงให้เห็นถึงการที่ประเทศต่าง ๆ หันไปยอมรับจีนมากขึ้นทั้งในทางการเมืองและเศรษฐกิจ ท่าทีของประเทศพันธมิตรฝ่ายโลกเสรีที่ยอมรับสถานะความเป็นรัฐบาลที่ถูกต้องตามกฎหมายของสาธารณรัฐประชาชนจีนมากขึ้น การประชุมระหว่างประเทศมหาอำนาจของทั้งสองค่ายซึ่งรวมทั้งการประชุมในระดับเอกอัครราชทูตระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน และการที่ประเทศต่าง ๆ หันมาส่งเสริมการค้ากับจีนมากขึ้นจึงเป็นแรงผลักดันให้รัฐบาลต้องเร่งปรับท่าทีของตนให้ทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย จนแม้ว่าสหรัฐอเมริกาจะพยายามสกัดทานด้วยการยื่นยันถึงการไม่เปลี่ยนแปลงนโยบายใด ๆ ต่อจีนก็ไม่ประสบความสำเร็จเท่าใดนัก

อย่างไรก็ตามจากการที่ได้ผูกมัดตนเองเข้ากับสหรัฐอเมริกาอย่างเต็มที่มาตั้งแต่ต้นแล้ว และความต้องการความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาอยู่ต่อไป กลับกลายเป็นข้อผูกมัดสำคัญที่ทำให้รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ยังมีได้ละทิ้งความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกาไปเสียทีเดียว แม้ว่าจะได้เริ่มปรับเปลี่ยนนโยบายและท่าทีต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนบ้างแล้วทั้งในทางเปิดเผยและในทางลับก็ตาม รัฐบาลจึงยังคงพยายามปฏิเสธความเปลี่ยนแปลงในท่าทีของตนต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนและยื่นยันถึงการคงความสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับสหรัฐอเมริกาต่อไปซึ่งรวมถึงการร่วมลงนามในองค์การสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันระหว่างประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วย