

## บทคัดย่อ

การวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านบนแผ่นดินใหญ่เอเชียอาคเนย์ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนปัจจุบันระหว่าง ค.ศ. 1947-2016 ใช้กรอบการวิเคราะห์ที่ประกอบด้วยแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของ “รัฐขนาดกลาง” (Middle Power) และ “รัฐขนาดเล็ก” (Small State) ตลอดจนความเชื่อมโยงของประเด็น “ภัยคุกคาม” (Threat) ซึ่งเป็นปัจจัยภายนอก และประเด็น “ผลประโยชน์” (Interest) ทั้งของชาติของรัฐบาล และของผู้นำซึ่งเป็นปัจจัยภายใน

ช่วง 45 ปี ของสงครามเย็นอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ช่วงย่อย คือ ช่วงสงครามเย็นเข้มข้น (Intensed Cold War ระหว่าง ค.ศ. 1947-1975 / พ.ศ. 2490-2518) และ ช่วงสงครามเย็นเบาบาง (Soft Cold War ระหว่าง ค.ศ. 1976-1992 / พ.ศ. 2519-2535) และตามด้วยยุคหลังสงครามเย็น ค.ศ. 1993 – 2016 (พ.ศ.2536 - 2559)

ผลประโยชน์ของผู้นำไทยและการเมืองภายในของไทยมีอิทธิพลต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้าน โดยรัฐบาลพลเรือนหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 พยายามดำเนินความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศมหาอำนาจตะวันตก แต่ในขณะเดียวกันก็สนับสนุนขบวนการเรียกร้องเอกราชในอาณานิคมของตะวันตกที่มีพรมแดนติดต่อกับไทยเพื่อแสดงบทบาทนำในภูมิภาค อีกทั้งเพื่อถ่วงดุลอำนาจกับจักรวรรดินิยมตะวันตกที่หวนกลับมา ผลประโยชน์ดังกล่าวทำให้ผู้นำพลเรือนให้ความสำคัญกับภัยคุกคามจากจักรวรรดิตะวันตกที่กลับเข้ามาครอบงำอาณานิคมในภูมิภาคมากกว่าการเรียกร้องเอกราชของดินแดนอาณานิคม

เมื่อเกิดรัฐประหารใน ค.ศ. 1947 (พ.ศ. 2490) รัฐบาลทหารที่ยึดอำนาจจากการทำรัฐประหารมีผลประโยชน์ในการสร้างความชอบธรรม สร้างการยอมรับ และสร้างเสถียรภาพทางการเมือง ผลประโยชน์ของผู้นำและของรัฐบาลทำให้ไทยดำเนินนโยบายต่างประเทศใกล้ชิดกับสหรัฐอเมริกา และเริ่มมองการเปลี่ยนแปลงในอินโดจีนเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศ

นโยบายต่างประเทศของรัฐบาลไทยต่อมาซึ่งมักเป็นรัฐบาลเผด็จการทหาร จึงมีผลประโยชน์ในการร่วมมือกับมหาอำนาจตะวันตกเพื่อต่อต้านภัยคุกคามการขยายอิทธิพลของคอมมิวนิสต์ซึ่งส่งผลให้ประเทศไทยเข้าไปเกี่ยวข้อง (แทรกแซง) โดยสนับสนุนกลุ่มการเมืองฝ่ายขวาและกองกำลังมั้งในลาว ที่ต้องการสกัดกั้นการขยายอิทธิพลของลาวฝ่ายซ้ายที่ได้รับการสนับสนุนจากคอมมิวนิสต์เวียดนามเหนือและจีน อีกทั้งสนับสนุนเวียดนามใต้ต่อต้านเวียดนามเหนือ แต่เมื่อสหรัฐอเมริกาดับบทบาททางทหารในเวียดนามใต้ อันเป็นผลมาจากการเจรจาสันติภาพระหว่าง สหรัฐอเมริกา และเวียดนามเหนือ ส่งผลให้ไทยจำต้องปรับนโยบายยุติบทบาททางทหารทั้งโดยเปิดเผยและปิดลับในเวียดนามใต้และลาว จนสงครามเวียดนามเสร็จสิ้นลงใน ค.ศ. 1975 (พ.ศ. 2518)

นโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านได้ปรับเปลี่ยนไปเป็นการอยู่ร่วมกันโดยสันติ (Peaceful Co-existence) กับประเทศเพื่อนบ้านที่เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นคอมมิวนิสต์ อีกทั้ง แสดงท่าทีเป็นมิตรกับพม่าเพื่อลดการเผชิญกับศึก 2 ด้าน รวมทั้งร่วมมือกับมาเลเซียมากขึ้น สถานการณ์ทางยุทธศาสตร์ที่เปลี่ยนแปลงไปในเอเชียอาคเนย์ที่ฝ่ายคอมมิวนิสต์ได้รับชัยชนะและการลดบทบาทของสหรัฐอเมริกา ประเทศไทยจำเป็นต้องปรับนโยบายโดยไม่เพียงแต่ให้ความสำคัญกับเพื่อนบ้านต่างอุดมการณ์ แต่ต้องให้ความสำคัญกับการรวมกลุ่มกับประเทศเล็กๆ ใกล้เคียง ซึ่งกลายมาเป็นสมาคมอาเซียน (ASEAN) ที่ได้จัดตั้งขึ้นใน ค.ศ. 1967 (พ.ศ. 2510) เพื่อเป็นฐานอำนาจต่อรอง

ในช่วงที่สงครามเย็นที่เบาบางอันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางยุทธศาสตร์ของประเทศมหาอำนาจ ได้แก่ จีน สหรัฐอเมริกา และสหภาพโซเวียต ได้ส่งผลกระทบต่อไทยในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อมหาอำนาจและเพื่อนบ้าน ดังเห็นได้จากการปรับนโยบายมาสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับรัฐบาลคอมมิวนิสต์เพื่อนบ้าน อีกทั้งนโยบายต่างประเทศของไทยภายใต้ นายกรัฐมนตรี พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ที่ได้เดินทางไปเยือนประเทศมหาอำนาจทั้ง 3 ขณะ ดำรงตำแหน่ง ในขณะที่เดียวกันก็ปรับนโยบายมาอยู่ร่วมกันโดยสันติกับประเทศเพื่อนบ้าน ดังจะเห็นได้จากการพบปะกันระหว่างผู้นำไทยและผู้นำลาว ประธานประเทศ ไกสอน พมวิหาน และการเยือนประเทศไทยของนายกรัฐมนตรีฟาม วันดง แห่งเวียดนาม

อย่างไรก็ดี การรุกรานกัมพูชาของเวียดนาม ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1978 (พ.ศ. 2521) ทำให้ไทยหวาดระแวงและมองเวียดนามว่าเป็นภัยคุกคาม นำไปสู่นโยบายต่างประเทศของไทยที่ใช้สมาคมอาเซียนเป็นแกนสร้างพันธมิตรกับนานาชาติในเวทีสหประชาชาติเพื่อให้ประชาคมโลกกดดันให้เวียดนามถอนทหารออกไปจากกัมพูชาใน 10 ปีต่อมา

เมื่อคอมมิวนิสต์ล่มสลายในยุโรปตะวันออก ส่งผลให้สงครามเย็นเสร็จสิ้นลงใน ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) รัฐบาลไทยภายใต้ นายกรัฐมนตรีอานันท์ ปันยารชุน ได้จัดระเบียบภูมิภาคใหม่ โดยเชื้อเชิญ เวียดนาม ลาว กัมพูชา และพม่า ให้เข้ามาเป็นสมาชิกอาเซียนเพื่อปฏิบัติตามกติกาของอาเซียน ในการอยู่ร่วมกันโดยสันติและหาทางแก้ไขข้อพิพาทด้วยการเจรจาอย่างสันติวิธี อีกทั้งผลักดันความร่วมมือทางเศรษฐกิจโดยจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) ยิ่งไปกว่านั้น ยังได้พยายามแสดงท่าทีที่เป็นมิตรกับประเทศเพื่อนบ้านทุกประเทศอย่างจริงจังและจริงจัง เพื่อสร้างความไว้วางใจและการยอมรับ อีกทั้งลดความหวาดระแวงซึ่งนำไปสู่ความสัมพันธ์ที่ดีขึ้นใกล้ชิดขึ้นกับเพื่อนบ้านในเวลาต่อมา

นโยบายต่างประเทศของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านในช่วงหลังสงครามเย็น ได้รับอิทธิพลจากผลประโยชน์ จึงเน้นความร่วมมือทางเศรษฐกิจ สังคม ในกรอบทวิภาคี พหุภาคี ทางเศรษฐกิจสู่เขตการค้าเสรี อีกทั้งพัฒนา เช่น

กรอบความร่วมมือลุ่มแม่น้ำโขง (GMS) กับธนาคารเพื่อความร่วมมือแห่งเอเชีย (ADB) และกรอบ ACMECS ซึ่งประเทศไทยแสดงบทบาทนำร่วมกันกับประเทศเพื่อนบ้านคือ พม่า ไทย ลาว กัมพูชา และเวียดนามก็เป็นสมาชิก

แม้ว่าเศรษฐกิจระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งอยู่ในลุ่มแม่น้ำโขงจะมีการพึ่งพากันมากขึ้นในยุคหลังสงครามเย็น แต่ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับเพื่อนบ้านมิได้ราบรื่นดังที่คาดหวัง ยังมีทั้งประเด็นภัยคุกคามความมั่นคงแบบเดิม (Traditional Security Threats) เช่น เรื่องเขตแดน เป็นต้น และประเด็นภัยคุกคามความมั่นคงแบบใหม่ (Non-traditional Security Threats) เช่น อาชญากรรมข้ามชาติ การลักลอบค้ายาเสพติด ค้ามนุษย์ ค้าอาวุธสงคราม รวมทั้งลักลอบนำคนอพยพข้ามพรมแดน ประเด็นปัญหาเหล่านี้ท้าทายนโยบายต่างประเทศของไทย ว่าจะสามารถบริหารจัดการภัยคุกคามแบบใหม่ เพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน และสร้างความเชื่อมั่นต่อกันและกัน อันจะนำไปสู่สันติภาพและเสถียรภาพที่ยั่งยืน

## Abstract

The analysis of the Foreign Policy of Thailand toward neighboring countries in mainland South East Asia from the end of the Second World War until now, 1945-2016 will use the analytical framework of several concepts including, middle power, small state as well as .”threats” which are external factors and “interests” national, governmental and of the leaders which are internal actors.

The 45 years of the Cold War could be divided into 2 sub periods, first the intensified Cold War between 1947-1975 and the Soft Cold War between 1976-1992; to be followed by the post-Cold War period between 1993-2016.

The interests of Thai leaders and domestic politics had direct influence on Thai foreign policy toward neighboring countries. The civilian government after the end of the Second World War tried to have better relations with Western Powers which won the War at the same time supported various liberation movements in neighboring colonies in order to counter balance the return of Western Imperialist powers and to play a leading role in the region. These interests made Thai civilian leaders put more emphasis and importance on the return of Western imperialist than the anti-colonial liberation movements.

The coup d’etat of 1947 brought back the military government which seek legitimacy and acceptance from abroad through alignment with the US and perceived the anti-colonialist movements as potential threats to Thailand.

The subsequent governments, predominantly military dictatorship, continued to have common interests with western powers in containing the expansion of Communist ideology, pursuing foreign policy through intervening in neighboring countries in the 1960s by supporting the rightist Laotian and Hmong forces in Laos, as well as providing military assistance to South Vietnam to check Communist North Vietnam advance. When the United States reduced the military engagement in South Vietnam as a result of the peace talk between the

US and Communist North Vietnam in the early 1970s, Thailand had to adjust her foreign policy and ended the covert operations in neighboring Laos as the Vietnam War ended in 1975.

Thailand pursued the peaceful coexistence foreign policy toward neighboring countries. Moreover, Thailand not only adjusted her policy toward Communist neighbors but also set up a regional organizations with 4 other like-minded neighbors into Association of South East Asian Nations (ASEAN) in 1967 to increase bargain power.

During the Soft Cold war period as a result of the changing strategic landscape in the triangular relations among the US, China and Soviet Union, Thailand also adjusted her foreign policy toward major powers and neighboring countries by establishing diplomatic relations with Communist neighboring countries. Thai Prime Minister General Kriangsak Chamanand met with Laotian Communist leader Kaisorn Pomviharn near Mekong reiver, and hosted the visit of Communist Vietnam Prime Minister Pham Van Dong in 1978

The better relations were brief as Vietnam invaded and occupied Cambodia in 1979 which was perceived as a threat to Thai and regional security. Thailand mobilized the support of ASEAN and other members of the United Nations to pressure Vietnam out of Cambodia by 1989.

The demise of Communism in Eastern Europe brought the Cold War to the end in 1992. Thai government under Prime Minister Anand Punyarachun pursued new foreign policy toward neighboring countries, inviting them to join ASEAN so as to persuade them to abide by ASEAN norms of peaceful co-existence and peaceful settlement of conflict as well as deepening economic integration among ASEAN original members into ASEAN Free Trade Area (AFTA). Thai Foreign Minister Arsa Sarasin put all efforts to make friend and promote sincere cooperation with all neighbors to reduce suspicion and increase trust with one another.

Thai foreign policy toward neighboring countries in the post Cold war, influenced by the economic interests, emphasized the economic cooperation at the bi-lateral and multi-lateral levels to enhance mutual benefits through Greater Mekong Cooperation (GMS) with ADB

and Ayeyawaddi-Chao Phya-Mekong Economic cooperation Strategy (ACMEC) whose memberships are Thailand, Laos, Myanmar, Cambodia and Vietnam

Even the Thai economy and neighboring countries' economies have been more inter-dependent in the 21<sup>st</sup> century, the relationships have not been always smooth and cordial. There exist many challenges both traditional security threat issues such as territorial disputes and the non-traditional security issues including transnational crime, arms, drug and human trafficking. These issues will challenge Thai foreign policy in the future whether Thailand can manage these threats and ensure mutual interests and trust so as to make South East Asia to be a stable, prosperous and peaceful region.