วารสารการเมืองการปกครอง
ปีที่ 4 ฉบับที่ 2 มีนาคม – สิงหาคม 2557

กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศโปรตุเกสและประเทศสเปน : จุดเริ่มต้นของคลื่นลูกที่สามแห่งการพัฒนาประชาธิปไตย*

*วิลาวัณย์ ยี่ทอง***

บทคัดย่อ

การศึกษานี้เน้นการอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศโปรตุเกสและประเทศสเปนซึ่งเป็นประเทศยุโรปตอนใต้ที่มีพรมแดนติดกันและมีพัฒนาการไปสู่ระบอบประชาธิปไตยในช่วงทศวรรษที่ 1970 ใกล้เคียงกัน บนพื้นฐานของรูปแบบการปกครองที่แตกต่างกัน เป็นการนำเสนอผ่านแนวคิดการทำให้ระบอบประชาธิปไตยมีเสถียรภาพของ Zagorski (1992, น.5, น.51-54) ซึ่งเน้นการทำให้พลเรือนมีอำนาจควบคุมเหนือทหาร (establishing civilian control of the armed forces) จากการศึกษาพบว่า ความสำเร็จของกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นไม่ได้ หากไม่ปรากฏบทบาทของทหารในประเทศโปรตุเกส และบทบาทของ “ไตรภาคี” สถาบันพระมหากษัตริย์-ผู้นำการเมือง-กองทัพในประเทศสเปนในการทำให้ทหารออกไปจากการเมืองและการสถาปนาการควบคุมทหารโดยพลเรือน (civilian control) ได้เป็นผลสำเร็จ

คำสำคัญ : การพัฒนาประชาธิปไตย/ ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร/ โปตุเกส/ สเปน

Democratization in Portugal and Spain : the Beginning of the Third Wave

*Vilawan Yeethong***

Abstract

This study explains the phenomena in democratization processes in Portugal and Spain which are neighbouring countries in Southern Europe and in 1970’s of the same period with different styles of government. It is based on the approach of making democratic consolidation in Zagorski (1992, p.5, pp.51-54) which emphasizes on the establishing civilian control of the armed forces. It suggests that the success of democratization cannot be occurred without the roles of military in case of Portugal and without the roles of “tripartite” the King-political leader-military in case of Spain in getting the military out of politics and establishing the civilian control.

Keywords: Democratization / Portugal/ Spain/ Third Wave

---

* *บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของดุษฎีนิพนธ์ เรื่อง บทบาทของรัฐบาลพลเรือนในการสร้างดุลยภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย.*

** *นิสิตหลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, Doctorol Student, Chulalongkorn University.*

บทนำ

จากการศึกษาและทบทวนแนวคิดว่าด้วยการพัฒนาประชาธิปไตย พบว่า บรรดานักรัฐศาสตร์ต่างให้ความสนใจกับกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศต่างๆ นับตั้งแต่หลังสิ้นสุดสงครามเย็นเป็นต้นมา ดังจะเห็นได้ว่ามีงานวิชาการต่างๆ เพื่ออธิบายกระแสการพัฒนาประชาธิปไตยดังกล่าวเป็นจำนวนมาก แต่งานที่ทรงอิทธิพลต่อการศึกษาพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยในประเทศกำลังพัฒนา คือ The Third Wave : Democratization in the Late Twentieth Century ของ Huntington (1991)[1] พร้อมกับเสนอการแบ่งลำดับช่วงของพัฒนาการระบอบประชาธิปไตยออกเป็น “กระแส 3 ช่วง” (three waves) ซึ่งแต่ละช่วงจะระบุถึงกลุ่มประเทศที่มีการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบประชาธิปไตย (non democratic to democratic regime) และในแต่ละช่วงจะมีกระแสโต้กลับ (reverse wave) หรือการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบอบการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย (democratic countries reverted to nondemocratic rule) ตามมาเสมอ กล่าวคือ

กระแสพัฒนาประชาธิปไตยอันยาวนานในช่วงแรกคือระหว่างปี พ.ศ. 2371 - 2469 (ค.ศ. 1828 - 1926) ซึ่งเป็นปรากฏการณ์แห่งการอุบัติขึ้นของระบอบประชาธิปไตย นำไปสู่การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาโดยผู้มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งเป็นผู้ชายผิวขาวจำนวนมากกว่ากึ่งหนึ่ง เมื่อปี พ.ศ. 2371 (ค.ศ. 1828) การแพร่ระบาดของการปฏิวัติในประเทศและแคว้นต่างๆ แถบยุโรป ได้แก่ ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ เยอรมนี โปแลนด์ อิตาลี และออสเตรีย ตลอดปี พ.ศ. 2391 (ค.ศ. 1848) รวมถึงการพัฒนาระบบเศรษฐกิจให้ทันสมัย (economic modernization) และการปลดปล่อยเสรีภาพทางการเมืองในตอนต้นศตวรรษที่ยี่สิบ ส่วนกระแสโต้กลับที่เกิดขึ้นตามมาในช่วงแรกนี้คือระหว่างปี พ.ศ. 2465 - 2485 (ค.ศ. 1922 – 1942) เริ่มจาก Benito Mussolini เข้ายึดอำนาจจากกษัตริย์ Emmanuele III ล้มล้างระบอบประชาธิปไตยที่อ่อนแอและคอร์รัปชั่นในประเทศอิตาลี เมื่อปี พ.ศ. 2465 (ค.ศ. 1922) รวมถึง Adolf Hitler ในฐานะนายกรัฐมนตรีได้เปลี่ยนสาธารณรัฐไวมาร์เป็นจักรวรรดิไรซ์ที่ 3 ปกครองประเทศเยอรมนีภายใต้อุดมการณ์นาซี เมื่อปี พ.ศ. 2476 (ค.ศ. 1933) เป็นช่วงระยะเวลาแห่งการปรากฏตัวของระบอบคอมมิวนิสต์ ระบอบฟาสซิสต์ และระบอบการปกครองแบบทหาร ส่งผลกระทบเช่นเดียวกันนี้ทั้งในประเทศแถบยุโรปและละตินอเมริกาจนกระทั่งสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2

[1] *Doorenspeet (2005: 37) ระบุว่า ภายหลังการตีพิมพ์งานของ Huntington ทำให้บรรดานักรัฐศาสตร์ต่างนำวิธีการลำดับช่วงของพัฒนาการระบอบประชาธิปไตยดังกล่าวมาอธิบายเกี่ยวกับกระแสการพัฒนาประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ ในแต่ละช่วงเวลา เช่น Diamond (1993), Shin (1994), Schmitter (1995), Jaggers & Gurr (1995), Gleditsch & Ward (1997) และ O' Loughlin et. Al (1998) เป็นต้น.*

กระแสพัฒนาประชาธิปไตยในช่วงที่ 2 ซึ่งเป็นช่วงสั้นๆ เริ่มต้นในปี พ.ศ. 2486 - 2505 (ค.ศ. 1943 - 1962) โดยฝ่ายสัมพันธมิตรได้สถาปนาระบอบประชาธิปไตยขึ้นในประเทศของฝ่ายอักษะซึ่งอยู่ในสถานะผู้แพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 ได้แก่ ประเทศเยอรมนี อิตาลี และญี่ปุ่น รวมถึงการสถาปนาระบอบประชาธิปไตยของประเทศต่างๆ ในแถบละตินอเมริกา เอเชีย และแอฟริกา ภายหลังกอบกู้เอกราชและปลดปล่อยจากการเป็นประเทศอาณานิคมได้สำเร็จ ส่วนกระแสโต้กลับเกิดขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2501 - 2518 (ค.ศ. 1958 - 1975) เกิดการปกครองแบบอำนาจนิยม (authoritarian) รวมถึงการรัฐประหารโดยคณะนายทหารเพื่อล้มล้างรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งอยู่บ่อยครั้งและแพร่ระบาดไปทั่วโลก

กระแสพัฒนาประชาธิปไตยช่วงที่ 3 เริ่มต้นขึ้นจากการทำรัฐประหารในประเทศโปรตุเกส เมื่อปี พ.ศ. 2517 (ค.ศ.1974) ตามมาด้วยกระแสการถอนตัวออกจากการเมืองของคณะนายทหาร และการหวนกลับคืนมาของรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งในพื้นที่ต่างๆ ทั่วโลก จนกระทั่งเกิดการปฏิวัติสี (color revolutions) ในประเทศและดินแดนแถบยุโรปตะวันออก ได้แก่ เชโกสโลวาเกีย ยูโกสลาเวีย จอร์เจีย ยูเครน รวมถึงการพังทลายของกำแพงเบอร์ลิน ตลอดจนการล่มสลายของระบอบคอมมิวนิสต์ และการสิ้นสุดลงของสหภาพโซเวียต เมื่อปี พ.ศ. 2534 (ค.ศ. 1991) ตามมาด้วยการสถาปนาระบอบประชาธิปไตยขึ้นในประเทศต่างๆ แถบเอเชีย แอฟริกา และละตินอเมริกาอีกครั้งหนึ่ง ขณะที่หลายประเทศเปิดกว้างทางเสรีภาพมากขึ้น ได้แก่ โปแลนด์ เม็กซิโก แอฟริกาใต้ เป็นต้น (Huntington, 1991, p.16-26)

จากการที่ประเทศโปรตุเกสและประเทศสเปนเป็นจุดเริ่มต้นของกระแสคลื่นลูกที่สามแห่งการพัฒนาประชาธิปไตย ในช่วงทศวรรษที่ 1970 ภายใต้กรอบการพัฒนาประชาธิปไตยกระแสหลักโดยเริ่มตั้งแต่การล่มสลายของระบอบอำนาจนิยมที่เป็นอยู่มาแต่เดิม (regime breakdown) การเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบประชาธิปไตย (transition) และการเสริมสร้างเสถียรภาพให้เกิดแก่ระบอบประชาธิปไตย (consolidation) เพื่อนำไปสู่การบรรลุถึงระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ จึงทำให้ความสำเร็จในการสถาปนาระบอบประชาธิปไตยของประเทศโปรตุเกสและประเทศสเปน[2] เป็นหนึ่งในกรณีศึกษาที่สำคัญเกี่ยวกับกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยสำหรับประเทศที่กำลังอยู่ระหว่างการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และตระหนักว่า

[2] *จากดัชนีชี้วัดประชาธิปไตยของ Economist Intelligence Unit โดย Laza Kekic ใน 5 ประเด็น ประกอบด้วย กระบวนการเลือกตั้งและพหุนิยม (electoral process and pluralism) เสรีภาพพลเมือง (civil liberties) หน้าที่ของรัฐบาล (functioning of government) การมีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) และวัฒนธรรมทางการเมือง (political culture) มีคะแนนเต็ม 10 พบว่า จากการศึกษาประเทศต่างๆ 167 ประเทศ เมื่อปี พ.ศ. 2549 ประเทศสเปนอยู่ในลำดับที่ 16 คะแนน 8.34 ประเทศโปรตุเกสอยู่ในลำดับที่ 19 คะแนน 8.16 ขณะที่ประเทศไทยอยู่ในลำดับที่ 90 คะแนน 5.67 (ยุวดี เทพยสุวรรณ, 2551: 33 – 39).*

ระบอบประชาธิปไตยมิใช่สิ่งที่เกิดขึ้นได้ด้วยความง่ายดายแบบพลิกฝ่ามือ แต่ระบอบประชาธิปไตยต้องเกิดจากความร่วมมือร่วมใจของตัวแสดงหลักทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นสถาบันพระมหากษัตริย์ ผู้นำทางการเมือง กองทัพ และประชาชน อีกทั้งยังต้องมีตัวแปรอื่นๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศร่วมด้วยช่วยกันฟันฝ่าให้ระบอบประชาธิปไตยมีเสถียรภาพและบรรลุถึงความสมบูรณ์ได้

ประเทศโปรตุเกส : การพัฒนาประชาธิปไตยในเงื้อมมือของทหาร

ทหารโปรตุเกสถือเป็นตัวแสดงหลักหรือผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย เนื่องจากทหารโดยมากมักจะตระหนักถึงภารกิจดั้งเดิมของกองทัพคือการปกป้องประเทศเป็นสำคัญ ทั้งนี้ สภาพสังคมโปรตุเกส ณ ขณะนั้นต้องเผชิญกับสภาวะแห่งความแตกแยกทางความคิด ปัญหาอันเนื่องมาจากการต่อสู้เพื่อปลดแอกจากการเป็นอาณานิคมของบรรดาชาติต่างๆ ในแอฟริกา และความไร้เสถียรภาพทางการเมือง ทั้งหมดนี้ได้ถูกหยิบยกมาเป็นเหตุผลที่ดีสำหรับทหารที่จะเข้าแทรกแซงทางการเมืองได้โดยตรง เพื่อธำรงไว้ซึ่งความมั่นคงและบูรณภาพของประเทศ (Graham, 1993, p.5) ในฐานะผู้กำหนดนิยามใหม่ (redefinition) สำหรับการเมืองในโปรตุเกส

การสถาปนาระบอบประชาธิปไตยในประเทศโปรตุเกสขึ้นมาอีกครั้ง[3] มีจุดเริ่มต้นมาจากการเปลี่ยนผ่านครั้งที่ 1 โดยการรัฐประหารหรือที่เรียกกันว่า “การปฏิวัติดอกคาร์เนชั่น”[4] (Carnation Revolution) ของคณะนายทหารระดับกลางที่นิยมแนวคิดแบบซ้าย นำโดยนายพล António Sebastião de Spínola เมื่อวันที่ 25 เมษายน 2517 (ค.ศ. 1974) ทำให้ระบอบอำนาจนิยมแบบพลเรือนซึ่งเรียกกันว่า “รัฐใหม่” (Estado Novo) และเริ่มต้นมาตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 1920 (ประมาณปี พ.ศ. 2463 – 2473) โดยนายกรัฐมนตรี Antônio Salazar และทายาทผู้สืบทอดคือนายกรัฐมนตรี Matcelo

[3] จากประวัติศาสตร์ก่อนหน้านี้ ความว่า ประเทศโปตุเกสอยู่ภายใต้การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยกษัตริย์ Manuel II ก่อนจะถูกปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นสาธารณรัฐ เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2453 (ค.ศ. 1910) แต่เนื่องจากโปตุเกสต้องเผชิญกับการทุจริตคอร์รัปชั่น ภาวะล้มละลายทางเศรษฐกิจ และความขัดแย้งแตกแยกรุนแรงทางการเมืองจนเกิดการลอบสังหาร กบฏ รัฐประหาร และสงครามกลางเมืองอย่างไม่หยุดหย่อนเป็นเวลากว่า 16 ปี ทำให้นายพล Manuel Gomes da Costa ก่อการรัฐประหารเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2469 (ค.ศ. 1926) พร้อมกับสถาปนาระบอบเผด็จการและดำรงตำแหน่งเป็นประธานาธิบดีช่วงสั้นๆ ก่อนที่นายพล António Óscar de Fragoso Carmona จะก่อการรัฐประหารซ้ำเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2469 และดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีเป็นเวลากว่า 24 ปีอย่างต่อเนื่อง พร้อมกับแต่งตั้งนาย Antônio Salazar เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อประธานาธิบดี Carmona ถึงแก่กรรม นายกรัฐมนตรี Salazar จึงรักษาการในตำแหน่งประธานาธิบดีสืบต่อมา. (สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงลิสบอน, 2555: 18-20).

[4] ภายหลังการรัฐประหารโดยสงบได้สำเร็จ ประชาชนหลายพันคนต่างโห่ร้องแสดงความยินดีพร้อมกับนำดอกคาร์เนชั่นสีแดงไปเสียบไว้ที่ปลายกระบอกปืนและเครื่องแบบของนายทหาร เพื่อสนับสนุนและให้กำลังใจนายทหารเหล่านั้น จึงเรียกการรัฐประหารครั้งนี้ว่า “การปฏิวัติดอกคาร์เนชั่น”.

Caetano[5] จำต้องสิ้นสุดลง แม้ว่าจะมีความพยายามปรับตัวของฝ่ายอำนาจนิยมเพื่อให้ระบอบเผด็จการฟาสซิสต์ที่ดำรงอยู่นั้นนุ่มนวลมากยิ่งขึ้นก็ตาม (fascism with a human face) (Goldblatt, 1997, p.107) อย่างไรก็ตาม การรัฐประหารครั้งนี้กลับมิได้นำไปสู่การก่อรากฐานแห่งระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างใด เนื่องจากเป็นการรัฐประหารซึ่งเกิดขึ้นมาจากความพยายามของบรรดานายทหารเพื่อปรับเปลี่ยนแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองอาณานิคมของโปรตุเกสในทวีปแอฟริกาเท่านั้น โดยพวกเขาต่างเห็นควรปลดปล่อยอาณานิคมต่างๆ ที่มีอยู่ให้สามารถปกครองตนเองได้ และยุติการเกณฑ์บรรดานายทหารหนุ่มไปสู้รบเพื่อปราบปรามการประกาศอิสรภาพของอาณานิคมดังกล่าว ดังนั้นพวกนายทหารที่ร่วมก่อการจึงมิเคยหารือกันถึงโครงสร้างทางการเมืองที่จะนำมาใช้ในกรณีที่สามารถล้มรัฐบาลเผด็จการเดิมได้ คงมีแต่เพียงแนวคิดหลักๆ คือ การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง การปลดปล่อยอาณานิคม การพัฒนาประชาธิปไตย และการกอบกู้เกียรติยศของทหารที่สูญหายไป

ในที่นี้พบว่า เงื่อนไขแห่งความสำเร็จของการก่อรัฐประหารมีที่มาจากความล้มเหลวของระบอบเผด็จการพลเรือนซึ่งเต็มไปด้วยการเล่นพรรคเล่นพวกและการทุจริตคอร์รัปชั่นในทุกระดับและทุกหน่วยงาน ตลอดจนการเข้าแทรกแซงควบคุมหน่วยงานและกลไกต่างๆ ของรัฐรวมถึงกองทัพ ขณะที่ฝ่ายทหารสามารถโน้มน้าวให้ประชาชนเกิดความเข้าใจอย่างถ่องแท้และถูกต้องเกี่ยวกับเจตนารมณ์และเป้าประสงค์ของการทำรัฐประหาร โดยฝ่ายทหารเน้นย้ำถึงจุดยืนทางการเมืองและการยืนหยัดอยู่เคียงข้างประชาชนและระบอบประชาธิปไตยอย่างหนักแน่น อีกทั้งยังตระหนักถึงความสัมพันธ์ทางอำนาจของการเมือง ซึ่งจำเป็นต้องมีผู้ชนะหรือผู้ชนะ เพื่อบรรลุต่อการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบอบประชาธิปไตยที่มีคุณภาพอย่างแท้จริง (สุรพงษ์ ชัยนาม, 2550, น.106-107)

ดังนั้น สิ่งที่ได้มาภายหลังการสิ้นสุดระบอบเผด็จการฟาสซิสต์คือ ระบอบเผด็จการแนวปฏิรูปภายใต้การนำของคณะรัฐประหารซึ่งประกอบด้วยบรรดานายทหารหัวเอียงซ้ายแบบสุดโต่ง โดยมีนายพล Spínola ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีรักษาการภายใต้คณะกรรมการปลดปล่อยแห่งชาติ (Board of National Salvation) พร้อมกับคำมั่นสัญญากำหนดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ภายในระยะเวลา 1 ปี และการเลือกตั้งทั่วไปภายในระยะเวลาไม่เกิน 1 ปีนับจากวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ สิ่งที่น่าสนใจในยุคสมัยของประธานาธิบดี Spínola คือการลงนามในข้อตกลงฉบับวันที่ 11 เมษายน 2518 (ค.ศ. 1975) ระหว่างคณะนายทหารกับพรรคการเมืองหลัก เพื่อตอบโต้กับขบวนการต่อต้านคณะรัฐประหาร มีสาระสำคัญคือการแบ่งแยกกิจการพลเรือนกับกิจการทหารออก

[5] *ในปี พ.ศ. 2511 (ค.ศ. 1968) นายกรัฐมนตรี Salazar ประสบอุบัติเหตุในบ้านพัก ทำให้ทุพพลภาพและต้องสละตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยนาย Caetano ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทน.*

จากกัน นอกจากนี้ เขายังได้ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองต่างๆ อาทิ การยกเลิกคณะอำนวยการด้านความมั่นคง (General Directorate of Security – DGS) กองกำลังทหารอาสาแห่งโปรตุเกส (Portuguese Legion) คณะยุวชนแห่งโปรตุเกส (Portuguese Youth) และหน่วยปฏิบัติการเพื่อประชาชนแห่งชาติซึ่งมีหน้าที่เผยแพร่อุดมการณ์แห่งชาติต่อสาธารณะ (National Popular Action – ANP) ทั้งหมดนี้เป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นในสมัยประธานาธิบดี Salazar พร้อมนี้ เขาได้ประกาศนิรโทษกรรมแก่บรรดานักโทษทางการเมือง ยกเลิกบรรดาโทษทัณฑ์ต่างๆ ของข้าราชการระดับสูง ยุติการตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของสื่อมวลชน และให้สิทธิในการจัดตั้งสมาคมทางการเมืองโดยเสรี อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการปลดปล่อยแห่งชาติกับบรรดานายทหารในกองทัพกลับไม่ค่อยราบรื่นนัก เนื่องจากคณะกรรมการปลดปล่อยแห่งชาติซึ่งประกอบด้วยนายทหารระดับสูงที่มีแนวคิดแบบอนุรักษ์นิยม มีความประสงค์จะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างระมัดระวัง ขณะที่นายทหารระดับล่างในกองทัพซึ่งนิยมแนวคิดแบบเสรีนิยมและเป็นพวกหัวรุนแรง (liberal and radical officers) กลับต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างรวดเร็วและนำการเมืองไปสู่การเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ ความขัดแย้งได้ก่อกำเนิดขึ้นและขยายตัวอย่างรวดเร็วจนนำไปสู่การแตกหัก ตามมาด้วยการลาออกของประธานาธิบดี Spínola โดยมีนายพล Costa Gomes ซึ่งมีแนวคิดค่อนไปทางซ้าย เป็นทายาทสืบทอดตำแหน่งประธานาธิบดีแทน ขณะเดียวกันสถานการณ์ทางการเมืองซึ่งเต็มไปด้วยความอลหม่าน ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากแนวคิดว่าด้วย “การพัฒนาประชาธิปไตย” เป็นแนวคิดว่าด้วย “การสร้างสังคมนิยม” แทน เพื่อเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของโปตุเกสไปสู่ระบอบสังคมนิยมอย่างเต็มรูปแบบ ขณะที่อดีตประธานาธิบดี Spínola พยายามดิ้นรนต่อสู้เพื่อหวนกลับคืนสู่อำนาจ แต่กลับประสบความพ่ายแพ้ (Opello Jr., 1991, pp.83-92)

ที่น่าสนใจคือการเปลี่ยนผ่านครั้งที่ 2 โดยการรัฐประหารของกลุ่มนายทหาร 9 นาย (Group of Nine) ซึ่งประกอบด้วยนายทหารระดับสูงที่ยึดถือแนวทางสายกลาง นำโดยนายพล Antônio Ramahlo Eanes เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2518 (ค.ศ. 1975) เป็นการรัฐประหารเพื่อสงวน “ชัยชนะแห่งการปฏิวัติ” (the conquests of the revolution) ซึ่งถูกทำลายไปโดยนโยบายของคณะรัฐประหารชุดเดิมและความอลหม่านทางการเมืองจากการแบ่งเป็นฝักฝ่ายของบรรดาพรรคการเมือง คณะรัฐบาลทหารนี้ได้เปลี่ยนแปลงบทบาทของทหารเสียใหม่ จากเดิมคือ “ผู้นำการปฏิวัติเพื่อประชาชน” (vanguard of the popular revolution) เป็น “ผู้ค้ำประกันระบอบประชาธิปไตย” (guarantors of democracy) อันเป็นผลมาจากการเจรจาต่อรองและการลงนามในข้อตกลงเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2519 (ค.ศ. 1976) ขอให้ทหารละเว้นการแสดงบทบาททางการเมืองอย่างถาวร (Opello Jr., 1991, pp.96, 98) ทำให้เกิดเสถียรภาพทางการเมืองและยุติความยุ่งเหยิงอลหม่านต่างๆ

จากการรัฐประหารครั้งก่อน เพื่อก้าวเข้าสู่ยุคของผู้นำพลเรือนภายใต้ระบอบการปกครองแบบรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี พร้อมกับการก่อรากระบอบประชาธิปไตยขึ้นใหม่ ซึ่งกรณีของโปรตุเกสนี้ได้พิสูจน์ให้เห็นว่าการทำให้ทหารหลุดพ้นไปจากการเมือง (extrication of the military) เป็นเรื่องที่ยุ่งยากมากเพียงไรในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย คณะนายทหารได้ใช้ระยะเวลากว่า 7 ปีในการแสดงบทบาทผู้พิทักษ์ผ่านสภาการปฏิวัติ (Council of the Revolution) พร้อมกับกำหนดการยุติบทบาทของตัวเองลงในปี พ.ศ. 2525 (ค.ศ. 1982) เมื่อรัฐธรรมนูญได้ยกร่างเสร็จเรียบร้อยแล้ว (Gunther, 2009, pp.269-270) ทั้งหมดนี้เป็นไปตามข้อตกลงฉบับวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2519 (ค.ศ. 1976) ซึ่งมีสาระสำคัญคือการกำหนดให้มีสภานิติบัญญัติเพียงสภาเดียว ประกอบด้วยสมาชิกพรรคการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย การเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรงจากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน และการจำกัดอิทธิพลของทหารในสภาการปฏิวัติโดยกำหนดให้นายทหารผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งคณะที่ปรึกษามีอำนาจในการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่เสมือนเป็น “สุนัขเฝ้าบ้าน” (watchdog)

ตลอดระยะเวลากว่า 10 ปีเศษ (พ.ศ. 2519 – 2529 หรือ ค.ศ. 1976 - 1986) แห่งการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีที่มาจากการเลือกตั้งถึง 2 สมัยอย่างต่อเนื่อง ประธานาธิบดี Eanes อดีตผู้นำคณะรัฐประหาร ได้พยายามสร้างความเป็นสถาบันให้แก่ระบอบประธานาธิบดี มุ่งหวังให้ตำแหน่งดังกล่าวเป็นศูนย์รวมของชาวโปรตุเกส และอยู่นอกเหนือภาคีทางการเมืองต่างๆ ครั้นเมื่อเขาตัดสินใจก้าวลงจากตำแหน่งหัวหน้าคณะนายพลทหารแห่งโปรตุเกส (EMGFA) ในปี พ.ศ. 2524 (ค.ศ. 1981) แล้ว เขาได้แต่งตั้งนายพล Melo Egídio เข้าดำรงตำแหน่งแทนในลักษณะของการปฏิบัติหน้าที่ทหารแบบเต็มเวลา เป็นการแสดงให้เห็นถึงการแบ่งแยกฝ่ายพลเรือนกับฝ่ายทหารออกจากกัน โดยที่ฝ่ายพลเรือนคือประธานาธิบดีมีอำนาจในการบังคับบัญชาฝ่ายทหาร นอกจากนี้ เขายังได้แต่งตั้งฝ่ายพลเรือนดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เพื่อให้คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยพลเรือนเป็นหลัก ตามด้วยการแบ่งแยกกิจการพลเรือนและกิจการทหารออกจากกัน การปรับโครงสร้างสำนักงานประธานาธิบดีเสียใหม่จากที่แต่เดิมมีองค์ประกอบทั้งฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร การลดทอนอำนาจของสภาการปฏิวัติซึ่งนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2525 (ค.ศ. 1982) เพื่อยกเลิกสภาการปฏิวัติและถ่ายโอนอำนาจการตรวจสอบต่างๆ ไปยังศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ เขายังกำหนดห้ามมิให้ทหารดำรงตำแหน่งควบในคราวเดียวกันเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้ทหารเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมือง ขณะเดียวกัน ยังได้มีการประกาศใช้กฎหมายป้องกันประเทศฉบับใหม่ในปี พ.ศ. 2525 (ค.ศ. 1982) เน้นการให้ฝ่ายพลเรือนมีอำนาจเหนือฝ่ายทหาร ซึ่งทั้งหมดนี้ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารมีความชัดเจนและสามารถทำให้ทหารออกไปจากการเมืองโปรตุเกสได้ในที่สุด (Graham, 1993, pp.31-33; Gunther, 2009, p.272) ภายใต้

บริบทที่สำคัญคือการเข้าร่วมเป็นสมาชิกประชาคมยุโรป (European Community – EC) ซึ่งเน้นย้ำถึงการให้ทหารถอยห่างจากการมีบทบาททางการเมืองโดยตรง รวมถึงการมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งในองค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Treaty Organization – NATO) ซึ่งเน้นการยกระดับกองทัพเรือและกองทัพอากาศมากเป็นพิเศษ (Graham, 1993, p.41)

กรณีของโปรตุเกส นอกจากประธานาธิบดีจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยขึ้นแล้ว ยังคงมีกลุ่มพันธมิตรเพื่อประชาธิปไตย (Democratic Alliance – AD) ซึ่งประกอบด้วยพรรคการเมืองต่างๆ ที่มีอุดมการณ์ในการผลักดันให้เกิดกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย การทำให้ทหารหวนกลับคืนสู่กรมกอง และการควบคุมทหารโดยพลเรือน ความสำเร็จที่สำคัญของกลุ่มพันธมิตรเพื่อประชาธิปไตยคือ การที่นาย Frietas do Amaral รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ได้เสนอกฎหมายป้องกันประเทศฉบับใหม่ ซึ่งแม้ว่าประธานาธิบดี Eanes จะขอใช้สิทธิยับยั้งเนื่องจากเห็นว่าเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมค่อนข้างมาก และทำให้การแต่งตั้งผู้บัญชาการเหล่าทัพรวมถึงตำแหน่งนายพลอื่นๆ เป็นอำนาจของฝ่ายการเมืองมากเกินไป (Opello Jr., 1991, pp.113-114) แต่ในที่สุดกฎหมายดังกล่าวได้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาเป็นที่เรียบร้อยเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2525 (ค.ศ. 1982) โดยมีสาระสำคัญคือการกำหนดนิยามความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารเสียใหม่ เน้นหลักความเป็นใหญ่ของพลเรือนเหนือทหาร ถือเป็นอีกก้าวหนึ่งของการสร้างความเป็นสถาบันให้แก่ระบอบประชาธิปไตย มีสาระสำคัญคือ 1) การกำหนดบทบาทของประธานาธิบดีในฐานะผู้บัญชาการทหารสูงสุดแต่ในนามเท่านั้น 2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะรับผิดชอบงานประจำของกองทัพ 3) คณะรัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรีและรัฐสภามีบทบาทสำคัญในการแต่งตั้งโยกย้ายหัวหน้าคณะนายพลและผู้บัญชาการทหารทุกเหล่า ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อจากสภานายพลทหารแห่งโปรตุเกส ขณะที่ประธานาธิบดีมีบทบาทในแง่การลงนามเพื่อเห็นชอบหรือปฏิเสธการแต่งตั้งโยกย้ายดังกล่าวเท่านั้น (Graham, 1993, p.49) มีข้อสังเกตว่า กฎหมายดังกล่าวได้ลดทอนอำนาจของประธานาธิบดีลง ทำให้ประธานาธิบดี Eanes ตลอดจนนายทหารระดับสูงไม่ค่อยพึงพอใจเท่าไรนัก แต่ด้วยเสียงข้างมากของรัฐสภาจึงทำให้กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ได้ในที่สุด

ประเทศสเปน: ภาคีความร่วมมือในการพัฒนาประชาธิปไตยระหว่างสถาบันกษัตริย์-ผู้นำการเมือง-กองทัพ

ภายใต้ระบอบอำนาจนิยมอันยาวนานกว่า 40 ปีของจอมพล Francisco Franco นับตั้งแต่การรัฐประหารในปี พ.ศ. 2481 (ค.ศ. 1938) ด้วยรูปแบบปกครองประเทศที่คล้ายคลึงกับระบอบ

ราชาธิปไตยที่เพียงแต่ปราศจากกษัตริย์เท่านั้น[6] ครั้นเมื่อถึงทศวรรษที่ 1970 (ประมาณปี พ.ศ. 2513 – 2522) ภายหลังจากการที่โบสถ์คาทอลิกได้ส่งสัญญาณต่อต้านคัดค้านระบอบอำนาจนิยมของจอมพล Franco ผนวกกับพลังชนชั้นกลางรวมถึงกองทัพ และการฆาตกรรมพลเรือเอก Luis Carrero de Blanco นายกรัฐมนตรีโดยองค์การแบ่งแยกดินแดนแห่งบาสก์ (Basque Separatist Organization หรือ Euskadi Ta Askatasuna - ETA) ซึ่งกล่าวกันว่า การเสียชีวิตของ Blanco หมายถึงการสิ้นสุดของระบอบการปกครองโดยจอมพล Franco (Maravall & Santamaría, 1986, p.79) ได้นำไปสู่การเดินขบวนประท้วงครั้งใหญ่ของชาวสเปน พร้อมกับการเรียกร้องให้เปิดเสรีทางการเมือง ทำให้จอมพล Franco ได้จัดการให้มีผู้ดำรงตำแหน่งกษัตริย์คือเจ้าชาย Juan Carlos of Bourbon[7] ในฐานะทายาทผู้สืบทอดอำนาจของจอมพล Franco ซึ่งได้เล็งเห็นประโยชน์จากการที่สเปนจะมีพระประมุขผู้ทรงอยู่เหนือความขัดแย้งทางการเมืองและทรงสามารถใช้อำนาจใดๆ ต่อคณะนายทหารผู้มีศักยภาพในการก่อการรัฐประหารเมื่อเขาได้สิ้นชีวิตไปแล้ว ครั้นจะให้เขาเลือกการนำระบอบสาธารณรัฐมาปฏิบัติใช้อีกครั้ง เขากลับประเมินว่าระบอบดังกล่าวไม่น่าจะประสบความสำเร็จมากนัก แต่สำหรับประเทศที่เล็งเห็นว่าระบอบกษัตริย์เป็นสิ่งที่ไม่เข้ากับยุคสมัยแล้ว จึงจำเป็นที่เขาจะต้องจัดการกับสถานะของเจ้าชายอย่างไม่เร็วหรือช้าจนเกินไป เพื่อให้เวลาแก่พระองค์ทรงเตรียมพร้อมสำหรับการยอมรับจากกองทัพ

เป็นที่น่าสังเกตว่า จอมพล Franco น่าจะมีแผนการฟื้นฟูระบอบกษัตริย์มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2491 (ค.ศ. 1948) เมื่อเขายินยอมให้เจ้าชาย Carlos เสด็จกลับมาศึกษาต่อในสเปน เพื่อเรียนรู้จิตวิญญาณของระบอบ Franco โดยเขาเป็นผู้สั่งสอนพระองค์ด้วยตนเอง เกี่ยวกับคุณค่าของการอภิปรายถกเถียงและอิสระทางความคิด อีกทั้งยังได้นำเสนอประวัติศาสตร์สเปนในทัศนะของเขาพร้อมกับแนะนำพระองค์ให้หลีกห่างจากบรรดาชนชั้นสูงและข้าราชสำนักทั้งหลาย จึงทำให้

---

[6] จากประวัติศาสตร์ก่อนหน้านี้ ความว่า เมื่อปี พ.ศ. 2355 (ค.ศ. 1812) ประเทศสเปนมีความพยายามที่จะยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อสถาปนาระบอบราชาธิปไตยแบบมีรัฐสภา (parliamentary monarchy) แต่ราชวงศ์สเปนกลับล้มล้างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ครั้นเมื่อมีการปฏิวัติโดยคณะนายทหารในปี พ.ศ. 2363 (ค.ศ. 1820) ทำให้กษัตริย์ Ferdinand VIII ยินยอมดำรงพระองค์เป็นกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (constitutional monarch) ต่อมา ในปี พ.ศ. 2416 (ค.ศ. 1873) สเปนได้สถาปนาสาธารณรัฐที่ 1 นำโดยพวกเสรีนิยม และจำต้องยุติลงภายในเวลาไม่ถึง 1 ปี ทำให้มีการนำระบอบกษัตริย์กลับคืนมาอีกครั้ง จนกระทั่งปี พ.ศ. 2474 (ค.ศ. 1931) มีการสถาปนาสาธารณรัฐที่ 2 นำโดยพวกฝ่ายซ้ายและพวกสายกลาง แต่สถานการณ์วุ่นวายทางการเมืองยังคงดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง จนเกิดสงครามกลางเมือง (Civil War) ในปี พ.ศ. 2479 (ค.ศ. 1936) เป็นการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างกลุ่มที่ต้องการเปลี่ยนแปลงสเปนไปสู่ระบอบสาธารณรัฐ กับกลุ่มชาตินิยมซึ่งได้รับการสนับสนุนจากพวกกษัตริย์นิยมและพวกฝ่ายขวา ทำให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมาก เมื่อจอมพล Franco เข้ากอบกู้สถานการณ์และยุติสงครามกลางเมืองดังกล่าวได้สำเร็จเมื่อปี พ.ศ. 2482 (ค.ศ. 1939) มีการสถาปนาระบอบเผด็จการฟาสซิสต์โดยที่เขาดำรงตำแหน่งเป็นผู้นำแห่งรัฐ และได้นำแบบธรรมเนียมของกษัตริย์ในยุคกลางกลับมาปฏิบัติใช้อีกครั้ง (Ünaldi, 2012: 13-14, 21).

[7] เจ้าชาย Carlos ทรงเป็นพระราชนัดดาของกษัตริย์ Alfonso XIII ผู้ถูกเนรเทศออกนอกประเทศ เมื่อมีการจัดตั้งสาธารณรัฐที่ 2 ในปี พ.ศ. 2474 (ค.ศ. 1931).

เจ้าชาย Carlos มีความรอบรู้เกี่ยวกับประเทศสเปนและตัวแสดงหลักทางการเมืองมาตั้งแต่เยาว์วัย ด้วยมุมมองเชิงอุดมการณ์อันหลากหลาย แน่นอนว่า สิ่งที่จอมพล Franco ต้องการย่อมมิใช่การสถาปนาระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญหรือระบอบประชาธิปไตย แต่กลับเป็นระบอบกษัตริย์ตามแนวทางของเขา และมุ่งหวังให้เจ้าชาย Carlos สืบทอดระบอบการปกครองแบบ Franco อย่างต่อเนื่องภายใต้การกำกับโดยเหล่าบริวารของเขาเอง (Ünaldi, 2012, pp.15-16)

การถึงแก่อสัญกรรมของจอมพล Franco ในเดือนพฤศจิกายน 2518 (ค.ศ. 1975) ทำให้เจ้าชาย Carlos เสด็จขึ้นครองราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ ในฐานะพระประมุขแห่งรัฐแทนที่จอมพล Franco โดยพระองค์ต้องแบกรับภารกิจในการฟื้นฟูระบอบกษัตริย์ขึ้นมาใหม่อีกครั้ง ภายหลังจากที่ถูกล้มล้างไปเมื่อปี พ.ศ. 2474 (ค.ศ. 1931) แต่ในอีกด้านหนึ่ง พระองค์กลับถูกบีบคั้นให้ปฏิบัติภารกิจตาม “กฎ” ซึ่งกำหนดขึ้นโดยจอมพล Franco เพื่อสืบทอดระบอบอำนาจนิยมแบบฟาสซิสต์ภายใต้การสนับสนุนของพวกกษัตริย์นิยมซึ่งยังคงฝักใฝ่ในความมั่นคงของระบอบ Franco มากกว่าที่จะยอมเสี่ยงกับความไม่แน่นอนของการฟื้นฟูราชวงศ์ ท่ามกลางการเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านระบอบกษัตริย์นำโดยพวกคอมมิวนิสต์และพวกสังคมนิยม ด้วยเหตุนี้ กษัตริย์ Carlos จึงต้องพิสูจน์พระองค์ต่อคำวิพากษ์วิจารณ์ต่างๆ นานา พร้อมกับปกป้องราชวงศ์มิให้มีสถานะเป็นเพียงแค่ตรายางเท่านั้น พระองค์ตัดสินพระทัยเลือกทำให้ระบอบกษัตริย์มีความชอบธรรมมากยิ่งขึ้นตามข้อเสนอของเหล่าที่ปรึกษาซึ่งชี้แนะให้พระองค์ทรงตระหนักถึงอนาคตที่ตีบตัน หากพระองค์ทรงปฏิบัติตามความประสงค์ของจอมพล Franco และพวกฝ่ายขวา ด้วยเหตุนี้จึงทำให้พระองค์ทรงมีพระราชดำริถึงความจำเป็นที่สเปนจะต้องเปลี่ยนแปลงทางการเมือง พร้อมกับนำเสนอพระองค์ในฐานะ “ผู้นำการเปลี่ยนปลง” (pilot of change) (Ünaldi, 2012, pp.22-23)

ด้วยสถานะพระมหากษัตริย์พระองค์แรกในรอบ 40 กว่าปี และเพื่อลบล้างคำสบประมาทว่า กษัตริย์ Carlos ขาดความชอบธรรมเชิงบารมี เชิงประวัติศาสตร์ และเชิงที่มาตามระบอบประชาธิปไตย พระองค์จึงต้องการสถาปนาความเป็นสถาบันให้แก่ระบอบกษัตริย์และทำให้ประชาชนยอมรับต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ด้วยการเร่งรัดให้เกิดระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (parliamentary democracy) อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พร้อมระบุอำนาจของพระมหากษัตริย์ไว้อย่างชัดเจน (Maravall & Santamaría, 1986, p.81, 88) จึงเกิดกระบวนการเจรจาเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบประชาธิปไตย โดยกษัตริย์ Carlos และนาย Alfredo Suárez อดีตเลขาธิการพรรคขับเคลื่อนแห่งชาติของจอมพล Franco ผู้ซึ่งต่อมาได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ได้พยายามดำเนินการต่างๆ เพื่อให้กระบวนการดังกล่าวเป็นไปได้โดยความร่วมมือของกลุ่มสนับสนุนระบอบประชาธิปไตยและพวกฝ่ายขวา

ในที่นี้ กษัตริย์ Carlos ได้เสด็จไปยังภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ เพื่อโน้มน้าวให้ประชาชนสนับสนุนต่อกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยที่กำลังจะเกิดขึ้นนี้ พร้อมกับสนับสนุนให้พรรคคอมมิวนิสต์ (Partido Comunista de España - PCE) เข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองต่างๆ ได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย (Ünaldi, 2012, pp.17-18) จะพบว่า ในช่วงต้นปี พ.ศ.2519 (ค.ศ. 1976) บรรดานายธนาคารและผู้ประกอบการอุตสาหกรรม โบสถ์คาทอลิก ตลอดจนกองทัพซึ่งเป็นกลุ่มพลังที่สำคัญยิ่งต่างแสดงออกถึงการสนับสนุนกระบวนการเปิดสู่ระบอบประชาธิปไตยของนายกรัฐมนตรี Suárez จนนำไปสู่การลงประชามติในเดือนธันวาคม 2519 (ค.ศ. 1976) ซึ่งผลปรากฏว่าประชากรกว่าร้อยละ 93 แสดงความเห็นด้วยต่อกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปการเมือง และในการเจรจาครั้งสุดท้ายเมื่อปี พ.ศ.2520 (ค.ศ. 1977) นายกรัฐมนตรี Suárez และพวกฝ่ายขวาได้ตกลงก่อร่างกระบบการเมืองของสเปนขึ้นใหม่โดยยังคงสถาบันพระมหากษัตริย์เอาไว้ ไม่ฟ้องร้องดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่รัฐในสมัยของจอมพล Franco และดำรงระบบเลือกตั้งแบบดั้งเดิมต่อไป (Goldblatt, 1997, pp.110-114) ขณะเดียวกัน ทหารซึ่งมักจะได้รับการกล่อมเกลาในเชิงต่อต้านแนวคิดเสรีนิยมและระบอบประชาธิปไตย ได้ตกลงปลงใจที่จะให้ความยินยอมต่อกระบวนการดังกล่าวโดยปราศจากเงื่อนไข ผ่านการแสดงความจงรักภักดีต่อกษัตริย์ Carlos ในฐานะจอมทัพที่ทรงอำนาจสูงสุดอย่างเป็นทางการ ดังจะเห็นได้จากความพยายามในการก่อรัฐประหารเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2524 (ค.ศ. 1981) นำโดยคณะนายทหารหน่วย Guardia Civil[8] ได้บุกเข้าไปในรัฐสภา ใช้อาวุธปืนจี้พร้อมกับจับกุมคุมขังบรรดานักการเมืองฝ่ายพลเรือนเพื่อเป็นตัวประกัน อ้างว่าการรัฐประหารนี้กระทำในนามของกษัตริย์ Carlos แต่เนื่องจากผู้บัญชาการทหารในส่วนภูมิภาคซึ่งล้วนแต่จงรักภักดีต่อกษัตริย์ Carlos ได้ตัดสินใจดำรงคงที่มั่นอยู่ในค่ายกรมกอง ภายหลังจากรับทราบพระบรมราชโองการผ่านสื่อโทรทัศน์และการติดต่อประสานงานผ่านทางโทรศัพท์ ทำให้หัวหน้าคณะผู้ก่อการถูกจับกุมอย่างรวดเร็วตามมาด้วยความล้มเหลวของการรัฐประหารดังกล่าว (Gunther, 2009, p.276) มีข้อวิพากษ์ว่าความตกลงยินยอมปลงใจกับระบอบประชาธิปไตยของฝ่ายทหารนี้มีที่มาจากความตระหนักในอนาคตของกองทัพมากกว่า ด้วยความเชื่อกันว่านี่เป็นสิ่งที่ดีสำหรับกองทัพในยุคหลังจอมพล Franco ดังนั้นทหารจึงมิได้รับแรงกระทบกระเทือนมากเท่าไรนักและยังคงมีบทบาทในสังคมสเปนอยู่ได้ต่อไปดังเช่น การมีตำแหน่งรัฐมนตรีทหารจำนวน 3 ท่านในคณะรัฐบาลเพื่อเป็นตัวแทนของกองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ

[8] *หน่วย Guardia Civil หรือหน่วย Civil Guard คือ กองกำลังทหารซึ่งทำหน้าที่เป็นตำรวจรักษาความสงบเรียบร้อย หรือ "Gendarmerie" เป็นนายทหารซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย การรักษาความปลอดภัย และการรักษาความมั่นคงภายใน เช่น การต่อต้านการก่อการร้าย การควบคุมการจราจรบนท้องถนน การดูแลป้องกันพื้นที่ชายแดนทั้งทางบกและทางน้ำ การปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและป่าไม้ เป็นต้น ครอบคลุมพื้นที่ชนบทของสเปนทั้งหมด (FIEP, 2014).*

ในสมัยของนายกรัฐมนตรี Suárez นอกจากจะแต่งตั้งนายพล Gutierrez Mellado เป็นรองนายกรัฐมนตรีดูแลงานความมั่นคงและเร่งรัดการปฏิรูปกองทัพโดยเฉพาะแล้ว เขายังได้พยายามนำทหารออกจากการเมืองแม้ว่าจะมีบางกลุ่มที่ต้องการให้ทหารเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ต่อมาในปี พ.ศ. 2520 (ค.ศ. 1977) ได้มีพระบรมราชโองการระบุถึงข้อห้ามมิให้ทหารดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและจัดตั้งสหภาพ พร้อมทั้งระบุให้นายทหารผู้ที่ประสงค์จะร่วมแข่งขันทางการเมืองต้องลาออกจากกองทัพ และกำหนดระยะเวลาเพียง 6 เดือนเพื่อให้ทหารลาออกจากตำแหน่งในส่วนราชการอื่นๆ หรือมิฉะนั้นให้ลาออกจากกองทัพแทน ขณะที่รองนายกรัฐมนตรี Mellado ได้ปรับเปลี่ยนสายการบังคับบัญชานายทหารเสียใหม่ มีผลทำให้รัฐมนตรีทหารทั้ง 3 ท่านจำต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาโดยตรงของกระทรวงกลาโหมซึ่งก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2520 (ค.ศ. 1977) เพื่อรับผิดชอบในการบริหารจัดการองค์การ การเคลื่อนย้ายกำลังพล การแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารให้เป็นตามนโยบายของรัฐบาล และส่งเสริมความเป็นอิสระในเชิงวิชาชีพทหาร ขณะที่รัฐบาลได้สนับสนุนให้ทหารได้รับงบประมาณที่เพียงพอแม้ว่าจะเป็นช่วงระยะเวลาที่เศรษฐกิจตกสะเก็ดซึ่งแตกต่างไปจากสมัยจอมพล Franco ที่ทหารมักจะถูกทอดทิ้ง นอกจากนี้ รัฐบาลยังให้การรับรองต่อแผนการพัฒนาศักยภาพกำลังรบภายในระยะเวลา 5 ปี ทำให้รัฐบาลพลเรือนได้รับคะแนนนิยมจากทหารเป็นอย่างดี ที่สำคัญคือการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางทหารเพื่อลดบทบาทของศาลทหารในการตัดสินลงโทษในคดีความผิดทางการเมือง เช่น การนัดหยุดงาน การชุมนุมประท้วง การบุกรุกสถานที่สำคัญ เป็นต้น พร้อมกับโอนให้คดีเหล่านี้อยู่ภายใต้การพิจารณาของศาลพลเรือน การผลักดันให้ตำรวจรับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายและรักษาความมั่นคงภายในรวมถึงการชุมนุมประท้วงทางการเมืองด้วย (Rodrigo, 1992, pp.65-75)

สำหรับรัฐธรรมนูญที่ได้ยกร่างขึ้นภายหลังยุคของจอมพล Franco สะท้อนให้เห็นภาพ “การเมืองแห่งความเป็นเอกฉันท์” (the politics of consensus) ในหมู่ชนชั้นนำทางการเมืองที่สำคัญมีลักษณะของการยับยั้งข่มใจและการเคารพนับถือต่อกัน จึงทำให้รัฐธรรมนูญมิได้ระบุถึงบทบัญญัติที่ไม่อาจยอมรับได้ของกลุ่มหรือภาคส่วนหนึ่งๆ ในสังคมสเปน เท่ากับว่ารัฐธรรมนูญคือผลผลิตแห่งการเลือกสรรของชนชั้นนำสเปนในการทำให้ความล้มเหลวในอดีตเป็นเพียงแค่ “ความทรงจำเชิงประวัติศาสตร์” โดยเฉพาะกรณีความแตกแยกและความล่มสลายของสาธารณรัฐที่ 2 ในปี พ.ศ. 2474 – 2479 (ค.ศ. 1931 – 1936) ซึ่งตามมาด้วยสงครามกลางเมืองในปี พ.ศ. 2479 – 2482 (ค.ศ. 1936 – 1939) ก่อให้เกิดระบอบอำนาจนิยมของจอมพล Franco ในท้ายที่สุด ทั้งหมดนี้สะท้อนว่า ชนชั้นนำสเปนเลือกที่จะหลีกเลี่ยงการขุดคุ้ยเรื่องราวอันน่าสะพรึงกลัวในอดีตและการกล่าวโทษอีกฝ่ายหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่น่าวิตกกังวลคือปัญหาการแบ่งแยกดินแดนโดยเฉพาะในแคว้นบาสก์ ซึ่งได้พัฒนากลายเป็นองค์การก่อการร้ายหรือ ETA เพื่อทำการต่อต้านตลอดจนบั่นทอนกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย โดยการไม่เข้าร่วมหรือสนับสนุนการเจรจาต่อรองเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญและการไม่ให้ความเห็นชอบต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ยิ่งไปกว่านั้น ETA ยังมีบทบาทในการชุมนุมประท้วงบนท้องถนน การก่อจลาจล การก่อวินาศกรรม รวมถึงการลอบสังหารชนชั้นนำทางการเมืองและการทหารดังเช่นนายกรัฐมนตรี Blanco ทั้งหมดนี้ได้สร้างความโกรธแค้นแก่บรรดาพลเมืองและผู้นำทางการเมืองเป็นอย่างมาก (Gunther, 2009: 277-279) ในที่สุด รัฐบาลกลางแห่งสเปนตัดสินใจมอบความเป็นอิสระอย่างสมบูรณ์แก่แคว้นต่างๆ รวมถึงแคว้นบาสก์และแคว้นกาตาลุญญา เพื่อให้มีสิทธิในการปกครองตนเอง (self-government) โดยแต่ละแคว้นต่างมีผู้นำ รัฐบาล ธรรมนูญการปกครองตนเอง และอำนาจทางการคลังเป็นของตนเอง

บทเรียนจากกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศโปรตุเกสและประเทศสเปน

1. สถานการณ์ก่อนการล่มสลายของระบอบอำนาจนิยม มีสาเหตุมาจากการเกิดวิกฤติการณ์ภายในระบอบ ได้แก่ ความแตกร้าวในหมู่ผู้มีบทบาทต่อกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง ซึ่งมีผลทำให้เกิดความตึงเครียดหรือความขัดแย้งระหว่างฝ่ายอนุรักษ์นิยมหรือสายเหยี่ยวกับฝ่ายปฏิรูปหรือสายพิราบ (Ethier, 1990, p.6) รวมถึงพลังกดดันจากภายนอกประเทศที่สนับสนุนต่อระบอบประชาธิปไตย และการพัฒนาทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นสิ่งที่ทำให้ประเทศชาติเกิดความมั่นคง ความยุติธรรมทางสังคม ความเป็นอิสระไม่ขึ้นตรงต่อใคร และเสถียรภาพทางการเมือง พบว่า ทั้ง 2 ประเทศต่างต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์ภายในระบอบอำนาจนิยมที่ไม่อาจควบคุมได้ ดังนี้

ประเทศโปรตุเกส ต้องเผชิญกับการแตกแยกทางความคิดในสังคม ปัญหาการต่อสู้เพื่อปลดแอกจากการเป็นอาณานิคมของบรรดาชาติต่างๆ ในแอฟริกา และความไร้เสถียรภาพทางการเมือง โดยมีพลังกดดันจากภายนอกประเทศร่วมด้วย คือ การเข้าร่วมเป็นสมาชิกประชาคมยุโรป (EC) และการมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งในองค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ (NATO)

ประเทศสเปน ต้องเผชิญกับการลุกขึ้นมาต่อต้านระบอบอำนาจนิยมโดยโบสถ์คาทอลิก ชนชั้นกลาง และกองทัพ ความวุ่นวายจากกรณีฆาตกรรมผู้นำคนสำคัญโดยขบวนการแบ่งแยกดินแดน และการเสียชีวิตของจอมพล Franco ผู้นำระบอบอำนาจนิยม

2. ช่วงระยะแห่งการเปลี่ยนผ่าน ถือเป็นขั้นตอนแรกของการเปลี่ยนแปลงและเป็นระยะหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญ เริ่มจากจุดที่ระบอบอำนาจนิยมล้มลง นำไปสู่การยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ การดำเนินการตามโครงสร้างทางการเมืองรูปแบบใหม่ รวมถึงกระบวนการเจรจาต่อรองในช่วงยกร่างรัฐธรรมนูญ การจัดทำกฎระเบียบสำหรับการแข่งขันทางการเมือง การรื้อล้างหน่วยงานในสมัย

ระบอบอำนาจนิยม และการยกเลิกกฎหมายที่ไม่เหมาะสมกับวิถีชีวิตประชาธิปไตย (Pridham, 2000, pp.1-28) พบว่า ทั้ง 2 ประเทศต่างต้องเผชิญกับสภาวะที่เต็มไปด้วยความเสี่ยงที่อาจจะทำให้หวนกลับคืนสู่ระบอบอำนาจนิยมหรือพัฒนาก้าวไปสู่ระยะแห่งการเสริมสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบอบประชาธิปไตย ดังนี้

ประเทศโปรตุเกส ไม่สามารถประคับประคองผ่านช่วงระยะเวลาสำคัญนี้ไปได้ การรัฐประหารโดยนายทหารหัวเอียงซ้ายเพื่อล้มล้างระบอบอำนาจนิยมกลับต้องเผชิญการรัฐประหารโดยนายทหารที่ยึดถือแนวทางสายกลาง แต่คุณูปการของการรัฐประหารครั้งแรกได้ก่ออาณิสงส์ที่สำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตย คือ การจัดความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารผ่านการทำความตกลงระหว่างคณะนายทหารกับพรรคการเมืองหลักๆ ทำให้เกิดการแบ่งแยกกิจการพลเรือนกับกิจการทหารออกจากกันและการยุบเลิกหน่วยงานด้านความมั่นคง หน่วยสืบราชการลับ และหน่วยฝึกหัดยุวชนทหารซึ่งเป็นมรดกจากระบอบอำนาจนิยม ขณะที่การรัฐประหารครั้งที่ 2 ได้สืบสานการเจรจาต่อรองและการลงนามในข้อตกลง เพื่อให้ทหารละเว้นการแสดงบทบาททางการเมืองอย่างถาวร กำหนดนิยามทหารให้มีสถานะเป็นผู้ค้ำประกันระบอบประชาธิปไตย ขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับประชาธิปไตยได้จำกัดอิทธิพลของทหารในสภาการปฏิวัติจนนำไปสู่การยกเลิกสภาการปฏิวัติในเวลาต่อมา

ประเทศสเปน เป็นการเปลี่ยนแปลง (transformation) โดยการจัดการของจอมพล Franco ก่อนเสียชีวิต ผ่านการสถาปนาพระมหากษัตริย์ผู้ทรงอยู่เหนือความขัดแย้งทางการเมือง ความร่วมมือของพระองค์กับนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นทายาททางการเมืองของระบอบอำนาจนิยม กลุ่มนักธุรกิจ โบสถ์ และกองทัพในการสนับสนุนต่อกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย เกิดการลงประชามติซึ่งประชาชนส่วนใหญ่เห็นด้วยกับกฎหมายการปฏิรูปการเมืองและการเจรจากันระหว่างนายกรัฐมนตรีกับพวกฝ่ายขวาเพื่อไม่ให้มีการฟ้องร้องดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่รัฐในสมัยระบอบอำนาจนิยม แม้ว่าในระหว่างนั้นจะเกิดการรัฐประหารอยู่บ้าง แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ จึงทำให้ทหารยังคงมีบทบาทในสังคมสเปนและยังคงดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีได้เหมือนเดิม

3. ช่วงระยะแห่งการเสริมสร้างเสถียรภาพแก่ระบอบประชาธิปไตย ถือเป็นช่วงระยะเวลาที่ยาวนานกว่าช่วงระยะแห่งการเปลี่ยนผ่าน และก่อให้เกิดผลกระทบในเชิงลึกมากกว่า โดยสิ่งแรกที่ต้องดำเนินการคือการรื้อถอนความไม่แน่นอนหรือความคลุมเครือในช่วงระยะแห่งการเปลี่ยนผ่านอย่างค่อยเป็นค่อยไป ตามด้วยการทำให้ระบอบประชาธิปไตยมีความเป็นสถาบันที่สมบูรณ์ ไม่เปราะบาง ตลอดจนการส่งเสริมการเรียนรู้กฎระเบียบใหม่ๆ ผ่านกระบวนการเรียนรู้ทางสังคม และการเผยแพร่ทัศนคติแบบประชาธิปไตยให้ทั่วถึง (Pridham, 2000, pp.1-28) ที่สำคัญคือ ระบอบประชาธิปไตยจะเกิดเสถียรภาพได้เฉพาะกรณีที่สถาบันภายใต้ระบบการเมืองได้ยึดถือเอาระบอบ

ประชาธิปไตยเป็นเพียงสิ่งเดียวเท่านั้น (the only game in town) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแสดงออกและพฤติกรรมของตัวแสดงทางการเมืองถือเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย พบว่า ผู้นำทางการเมืองของทั้ง 2 ประเทศต่างมีบทบาทในการเสริมสร้างเสถียรภาพแก่ระบอบประชาธิปไตยและสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารเพื่อเป็นที่แน่ใจว่ากองทัพจะมีความจงรักภักดีและดำรงตนอยู่ในฐานะองค์ประกอบหนึ่งภายใต้รัฐหรือไม่เป็นอุปสรรคต่อรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ดังนี้

ประเทศโปรตุเกส ประธานาธิบดี Eanes ซึ่งเป็นอดีตหัวหน้าคณะรัฐประหารครั้งที่ 2 แต่ได้รับการเลือกตั้งมาอย่างต่อเนื่อง 2 สมัย เป็นผู้มีบทบาทที่สำคัญในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร กล่าวคือ

1) ลาออกจากตำแหน่งหัวหน้าคณะนายพลทหารแห่งโปรตุเกส และแต่งตั้งนายทหารประจำการเข้าดำรงตำแหน่งแทนแบบเต็มเวลา แบ่งแยกทหารกับพลเรือนออกจากกัน

2) กำหนดให้ประธานาธิบดีมีอำนาจในการบังคับบัญชาฝ่ายทหาร และแต่งตั้งฝ่ายพลเรือนดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ทำให้การบังคับบัญชาทหารขึ้นตรงต่อฝ่ายพลเรือน

3) กำหนดข้อห้ามมิให้ทหารควบตำแหน่งทางการเมือง

4) ประกาศใช้กฎหมายป้องกันประเทศฉบับใหม่ กำหนดให้นายกรัฐมนตรีและรัฐสภามีบทบาทสำคัญในการแต่งตั้งโยกย้ายหัวหน้าคณะนายพลและผู้บัญชาการทหารทุกเหล่า

ภายใต้ความร่วมมือเป็นอย่างดีจากพรรคการเมืองต่างๆ ในนามของกลุ่มพันธมิตรเพื่อประชาธิปไตยในการผลักดันกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ประเทศสเปน กษัตริย์ Carlos และนายกรัฐมนตรี Suárez ซึ่งเป็นทายาททางการเมืองของระบอบอำนาจนิยม มีบทบาทที่สำคัญในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารร่วมกัน กล่าวคือ

1) แต่งตั้งนายพลทหารเป็นรองนายกรัฐมนตรีดูแลงานความมั่นคงและเร่งรัดการปฏิรูปกองทัพเป็นการเฉพาะ

2) ก่อตั้งกระทรวงกลาโหมรับผิดชอบการบริหารจัดการกองทัพทั้งในยามสงบและยามสงคราม รวมถึงการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหาร นอกจากนี้ ยังผลักดันให้มีการปรับเปลี่ยนสายการบังคับบัญชาทหารเสียใหม่ กำหนดให้รัฐมนตรีทหารอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงกลาโหม

3) มีพระบรมราชโองการห้ามมิให้ทหารดำเนินกิจกรรมทางการเมืองหรือรวมกลุ่มทางการเมือง และกำหนดให้ทหารลาออกจากตำแหน่งที่มิใช่ราชการทหารทั้งหมด

4) สนับสนุนต่อการบริหารจัดการภายในกองทัพ โดยการจัดสรรงบประมาณให้กองทัพอย่างเพียงพอ และให้การรับรองต่อแผนการพัฒนาศักยภาพกำลังรบ ระยะเวลา 5 ปี

5) ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางทหาร เพื่อลดบทบาทของศาลทหารในการตัดสินคดีความผิดทางการเมือง

ภายใต้อุปสรรคที่สำคัญต่อกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยคือความวุ่นวายทางการเมืองจากขบวนการแบ่งแยกดินแดนโดยเฉพาะในแคว้นบาสก์

จากการศึกษาพบว่า กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยของทั้ง 2 ประเทศมิได้เป็นเส้นตรงและเป็นลำดับขั้นตอนดังที่ระบุไว้ในงานของนักรัฐศาสตร์กระแสหลัก จะเห็นได้ว่า ประเทศโปรตุเกสต้องเผชิญกับการรัฐประหารซ้ำเป็นการเปลี่ยนจากแนวคิดค่อนไปทางซ้ายให้หันกลับมาทางสายกลางมากขึ้น เพื่อปรับให้กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง ขณะที่ในช่วงระยะแห่งการเปลี่ยนผ่านและช่วงระยะแห่งการเสริมสร้างเสถียรภาพแก่ระบอบประชาธิปไตยไม่อาจปฏิเสธความสำคัญของการจัดความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารภายใต้แนวคิดเรื่องการควบคุมทหารโดยพลเรือนได้ (Zagorski, 1992, p.5, pp.51-54) จะเห็นได้ว่าทั้งประเทศโปรตุเกสและประเทศสเปนต่างเน้นการเจรจาต่อรองและการทำความตกลงเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร การกำหนดเป็นข้อห้ามไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับประชาธิปไตยหรือกฎหมายเฉพาะ มิให้ทหารควบตำแหน่งทางการเมือง ดำเนินกิจกรรมทางการเมือง หรือรวมกลุ่มทางการเมือง ทหารต้องเป็นกลางทางการเมือง เป็นการแบ่งแยกการเมืองกับการทหารออกจากกัน อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมความเป็นทหารอาชีพอีกด้วย ประเทศโปรตุเกสเน้นการแต่งตั้งฝ่ายพลเรือนเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมหรือหัวหน้าหน่วยงานด้านความมั่นคง เป็นการแสดงออกถึงอำนาจของพลเรือนที่เหนือกว่าทหาร และให้ความสำคัญกับการมีกฎหมายป้องกันประเทศฉบับใหม่ เป็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารให้ชัดเจนและสอดคล้องกับบริบทที่เป็นประชาธิปไตยของประเทศ ขณะที่ประเทศสเปนเน้นการจัดตั้งกระทรวงกลาโหมเพื่อให้มีองค์การรับผิดชอบการบริหารจัดการกองทัพเป็นการเฉพาะ และเพื่อลดจำนวนรัฐมนตรีทหารในคณะรัฐมนตรีลง เป็นการแบ่งแยกระหว่างกิจการพลเรือนกับกิจการทหารออกจากกัน รวมถึงการจัดสรรงบประมาณและการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ให้เพียงพอแก่กองทัพ ตลอดจนการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางทหาร โดยการลดบทบาทของศาลทหารในการตัดสินคดีความผิดทางการเมือง

บทเรียนจากกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศโปรตุเกสและประเทศสเปน จึงเป็นที่ตระหนักว่า ความร่วมมือร่วมใจของทุกๆ ตัวแสดงหลักไม่ว่าจะเป็นสถาบันพระมหากษัตริย์ ผู้นำทางการเมือง กองทัพ และประชาชนต่างมีส่วนร่วมด้วยช่วยกันทำให้ทหารออกไปจากการเมือง

อย่างเป็นระบบผนวกกับสถาปนาการควบคุมทหารโดยพลเรือนในเชิงสถาบัน และทำให้เกิดความเป็นทางการในความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร ทั้งหมดนี้เป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยในช่วงแห่งการเปลี่ยนผ่านสามารถก้าวข้ามไปสู่ช่วงแห่งการเสริมสร้างเสถียรภาพแก่ระบอบประชาธิปไตย และนำมาซึ่งการบรรลุวุฒิภาวะของระบอบประชาธิปไตยในประเทศโปรตุเกสและประเทศสเปนได้ในที่สุด.

บรรณานุกรม

ยุวดี เทพยสุวรรณ. (2551). **ดัชนีชี้วัดประชาธิปไตย**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงลิสบอน. (2555). **คู่มือคนไทยในโปตุเกส**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์.

สุรพงษ์ ชัยนาม. (2550). **การทูต-การเมืองไม่ใช่เรื่องส่วนตัว**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ศยาม.

Diamond, Larry. (1993). *The Globalization of Democracy*. In Robert O. Slater, Barry M. Schutz and Steven R. Dor (eds.), **Global Transformation and the Third World**, pp.31-69. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Doorenspeet, Renske. (2005). **Democratic Transitions : Exploring the Structural Sources of the Fourth Wave**. Colorado: Lynne Rienner Publishers.

Ethier, Diane. (1990). *Introduction : Processes of Transition and Democratic Consolidation : Theoretical Indicator*. In Diane Ethier (ed.), **Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, Latin America and Southeast Asia**, pp.3-21. London: The Macmillan Press.

FIEP. (2014). **Spanish Guardia Civil**. [Online]. Available from: http://www.fiep.org/member-forces/spanish-guardia-civil/ [cited July 17, 2014].

Gleditsch, Kristian S. & Michael D. Ward. (1997). Double Take : a Re-examination of Democracy and autocracy in modern politics. **Journal of Conflict Resolution**. 41 (3), 361-383.

Goldblatt, David. (1997). *Democracy in Europe : 1939-89*. In David Potter et.al. (eds.), **Democratization**, 95-117. Cambridge: Polity Press.

Graham, Lawrence S. (1993). **The Portugese Military and the State : Rethinking Transitions in Europe and Latin America**. Colorado: Westview Press.

Gunther, Richard. (2009). *Southern Europe*. In Christian W. Haerpfer et.al. (eds.), **Democratization**, 268-289. New York: Oxford University Press.

Huntington, Samuel P. (1991). **The Third Wave : Democratization in the Late Twentieth Century**. Norman : University of Oklahoma Press.

Jaggers, Keith & Ted R. Gurr. (1995). Tracking Democracy's Third Wave with the Polity III Data. **Journal of Peace Research**. 32 (4), 469-482.

Maravall, José María & Julián Santamaría. (1986). *Political Change in Spain and the Prospects for Democracy*. In Guillermo O' Donnell, Philippe C. Schmitter and Laurence Whithead (eds.), **Transition from authoritarian rules : Southern Europe**, 71-108. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Opello Jr., Walter C. (1991). **Portugal : from Monarchy to Pluralist Democracy**. Boulder, Colorado: Westview Press.

O' Loughlin, John et.al. (1998). The Diffusion of Democracy, 1946 – 1994. **Annals of the Association of American Geographers**. 88 (4), 545-574.

Pridham, Geoffrey. (2000). **The Dynamics of Democratization : a Comparative Approach**. London: Continuum.

Rodrigo, Fernando. (1992). *A Democratic Strategy Towards the Military in Post-Franco Spain*. In Constantine P. Danopoulos (ed.), **From Military to Civilian Rule**, 63-77. London: Routledge.

Schmitter, Phillippe C. (1995). *Waves of Democratization*. In Seymour M. Lipset (ed.), **The Encyclopedia of Democracy**, 346-350. Volume II. London : Routledge.

Shin, Doh Chull. (1994). On the Third Wave of Democratization : a Synthesis and Evaluation of Recent Theory and Research. **World Politics**. 41 (1), 135-170.

Ünaldi, Serhat. (2012). Modern Monarchs and Democracy : Thailand's Bhumibol Adulyadej and Juan Carlos of Spain. **Journal of Current Southeast Asian Affairs**. 31 (2), 5-39.

Zagorski, Paul W. (1992). **Democracy VS. National Security : Civil-Military Relations in Latin America**. Colorado: Lynne Rienner Publishers.