

วิเคราะห์และสรุปสถานภาพความเป็นกลางของราชอาณาจักรลาว

ราชอาณาจักรลาวเป็นประเทศที่ถูกทำให้เป็นกลาง (Neutralised State) โดยได้รับการรับรองจากที่ประชุม 14 ประเทศ คือ สหภาพพม่า ราชอาณาจักรกัมพูชา กานาคา สาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐประชาธิปไตยเวียดนาม สาธารณรัฐฝรั่งเศส ราชอาณาจักรลาว สาธารณรัฐอินโดจีน สาธารณรัฐประชาชนโปแลนด์ สาธารณรัฐเวียดนาม ราชอาณาจักรไทย สหภาพสาธารณรัฐโซเวียต สหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ และสหรัฐอเมริกา ตามข้อตกลงกรุงเจนีวา ปี ค.ศ. 1962 ซึ่งได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ของราชอาณาจักรลาวในฐานะประเทศเป็นกลาง กล่าวคือ สิทธิและหน้าที่ที่จะคุ้มครอง ป้องกัน อธิปไตย เอกภาพ ความเป็นกลาง เอกภาพ และบูรณภาพทางอาณาเขตของราชอาณาจักร รวมทั้งสิทธิที่จะป้องกันการสอดแทรกในกิจการภายในของตน ในส่วนหน้าที่ของประเทศที่ให้การรับรองปฏิญญานี้ก็คือ จะเคารพต่ออธิปไตย เอกภาพ และบูรณภาพทางอาณาเขตของราชอาณาจักรลาว รวมทั้งจะไม่แทรกสอดในกิจการภายในของราชอาณาจักรลาว<sup>1</sup>

ปฏิญญาดำเนินด้วยความเป็นกลางของราชอาณาจักรลาวนี้กล่าวกันว่า เป็นฉบับที่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับความเป็นกลางอย่างละเอียดที่สุด แต่ปฏิญญาดังกล่าวก็ได้ทำให้การปฏิบัติความเป็นกลางในราชอาณาจักรลาวประสบผลสำเร็จแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากสภาพเหตุการณ์ภายในราชอาณาจักรดังที่ได้บรรยายมาแล้ว ดังนั้นจึงเป็นเรื่องที่ควรจะวิเคราะห์ว่า

<sup>1</sup> รายละเอียดโปรดดูภาคผนวก ข. ปฏิญญาดำเนินด้วยความเป็นกลางของลาว  
ณ กรุงเจนีวา ค.ศ.

เพราะเหตุใดความเป็นกลางของราชอาณาจักรลาวจึงล้มเหลวทั้ง ๆ ที่เป็นประกาศความเป็นกลางที่ได้รับการยอมรับจากนานาชาติ และยังมีกลไกควบคุม คือ คณะกรรมการควบคุมระหว่างประเทศอีกชั้นหนึ่งด้วย

สมมติฐานที่จะนำมาใช้ในการวิเคราะห์เมื่ออยู่หลายประการ ซึ่งสามารถแยกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

ปัจจัยภายนอกประเทศอันได้แก่ นโยบายและบทบาทของสหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต จีนคอมมิวนิสต์ และเวียดนามเหนือ

ปัจจัยภายในประเทศอันได้แก่ เสถียรภาพทางการเมืองภายในประเทศ พัฒนาการทางเศรษฐกิจของประเทศ และสภาพทางภูมิศาสตร์ของประเทศ<sup>2</sup>

#### ปัจจัยภายนอกประเทศ

##### นโยบายและบทบาทของสหรัฐอเมริกา

ผู้นำของฝ่ายโลกเสรี คือ สหรัฐอเมริกา ซึ่งดำเนินนโยบายสกัดกั้นการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ (Containment Policy) ให้นำเข้ามีบทบาทในวงการเมืองของประเทศในแถบเอเชียอาคเนย์อย่างผูกพัน เมื่อได้เริ่มจัดตั้งองค์การ ส.ป.อ. ขึ้น เพื่อสกัดกั้นการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ ดังที่กล่าวไว้แล้ว สำหรับในราชอาณาจักรลาวก็เช่นที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 ว่า สหรัฐอเมริกาได้อนุญาตว่า การรุกรานอาณาจักรลาวนี้ก็เท่ากับว่ารุกรานทั้งเอเชียอาคเนย์ และสหรัฐอเมริกาจำต้องยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือ

<sup>2</sup> กำหนดโดยอาศัยแนวคิดจาก "National Power and International Relations: Underlying Factors of National Power"

Ossip K. Flechtheim, (ed). Fundamentals of Political Science (New York: The Ronald Press Company, 1952), pp. 462-481

ในทัศนของสหรัฐอเมริกา ราชอาณาจักรลาวมีส่วนสำคัญกับการ เกี่ยวข้องของ สหรัฐอเมริกาในเวียดนาม และเมื่อสหรัฐอเมริกาได้เพิ่มการ เกี่ยวข้องทางการทหารใน เวียดนามมากขึ้นในปี 1964 ซึ่งสหรัฐอเมริกาได้ขยายขอบเขตของการสงครามในเวียค นามด้วยการโจมตีทางอากาศอย่างหนักต่อ เวียดนามเหนือ จึงทำให้บทบาทของสหรัฐอเมริกา ในสงครามภายในของราชอาณาจักรลาวขยายตัวมากขึ้นด้วยการ เริ่มทิ้งระเบิดทำลายเส้นทาง เติงของฝ่ายจีนคอมมิวนิสต์ และเวียดนามเหนือ บนเส้นทางโฮจิมินห์ เพราะตระหนักดีว่า เส้นทางนี้อาจ เป็นการนำไปสู่ความเสียหายเปรียบของตนในสงครามเวียดนาม นอกจากนั้นการที่ สหรัฐอเมริกาให้ความสนับสนุนรัฐบาลราชอาณาจักรลาวชุดของเจ้าสุวร วัฒนภูมิมากขึ้น ก็เนื่อง จากว่าเมื่อเจ้าสุวร วัฒนภูมิพิพากจะ โคนเอียงเข้าหาฝ่ายขบวนการปะ เทกลาวมากขึ้น สหรัฐอเมริกาจึงต้องหาทาง เพิ่มคุณค่าของอำนาจขึ้นเพื่อสกัดกั้นปฏิบัติการของคอมมิวนิสต์ ซึ่งใช้ราชอาณาจักรลาว เป็นทางผ่านและ เพื่อช่วยเหลือรัฐบาลให้สามารถธำรงรักษาความเป็นกลางของ ราชอาณาจักรไว้

อย่างไรก็ตามรัฐบาลสหรัฐอเมริกายังคงประกาศอยู่เสมอว่าตนมิได้ส่งทหารไป ร่วมรบในราชอาณาจักรลาวแต่อย่างใด เพียงแต่ได้ส่งเจ้าหน้าที่ชาวอเมริกันไปทำหน้าที่ ช่วยเหลือ และให้คำปรึกษาหารือเท่านั้น<sup>3</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งแก่กองทหารชาวเขา เผ่าแม้ว ภายใต้การบังคับบัญชาของพลตรีวัง เป่า<sup>4</sup> การพิ้วพิมในกิจการภายในราชอาณาจักรลาวของสหรัฐอเมริกาตั้งแต่กล่าวมานั้น อาจกล่าวได้ว่ามีสาเหตุมาจากความผูกพัน ของสหรัฐอเมริกาต่อสงครามในเวียดนาม ซึ่งได้ขยายขอบเขตการสู้รบเข้าไปในราชอาณาจักรลาวด้วย โดยการสนับสนุนของฝ่ายขบวนการปะ เทกลาว ดังนั้นสหรัฐอเมริกาจึงต้องถือ เป็นความรับผิดชอบของตนอีกประการหนึ่งที่จะสนับสนุนรัฐบาลกลาง (เจ้าสุวร วัฒนภูมิ) เพื่อ

<sup>3</sup>U.S. News & World Report, November 10, 1969

<sup>4</sup>Edward Friedman and Mark Selden, America's Asia (New York: Pantheon Books, 1971), p. 306



มิให้ฝ่ายขบวนการประเทศลาว ซึ่งนิยมคอมมิวนิสต์มีโอกาสโค่นล้มรัฐบาลเจ้าสุวรรณภูมิ นอกจากนั้นบทบาทของสหรัฐอเมริกาซึ่งมีความสำคัญต่อราชอาณาจักรลาวอีกประการหนึ่งในฐานะที่เป็นผู้ช่วยค้ำจุนระบบเศรษฐกิจของชาติ

ถึงนั้นถึงแม้จะถูกระทบทั้งว่าสหรัฐอเมริกาได้ให้ความเคารพต่อปฏิญญาและพิธีสารที่ช่วยว่าด้วยความเป็นกลางของราชอาณาจักรลาว แต่ก็นับได้ว่าสหรัฐอเมริกา มีบทบาทที่สำคัญที่ทำให้ฝ่ายคอมมิวนิสต์ไม่อาจเข้าครอบครองราชอาณาจักรลาวได้

#### นโยบายและบทบาทของสหภาพโซเวียต

นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นต้นมา ความขัดแย้งทางอำนาจและการของฝ่ายโลกเสรีและคอมมิวนิสต์ก็เห็นเด่นชัดยิ่งขึ้นด้วยการแข่งขันกันเผยแพร่ลัทธิของตนไปในดินแดนต่าง ๆ ทั่วโลก สหภาพโซเวียตในขณะนั้นก็มีฐานะเป็นประเทศผู้นำทางฝ่ายคอมมิวนิสต์ ซึ่งก็มีนโยบายในการเผยแพร่ลัทธิของตนดังกล่าวนั้นเอง ซึ่งทำให้สหภาพโซเวียตได้ให้ความสนใจต่อดินแดนในเอเชียอาคเนย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในราชอาณาจักรลาว แต่ในขณะนั้นสหภาพโซเวียตและจีนคอมมิวนิสต์ยังคงมีสัมพันธภาพอันดีต่อกัน ทำให้บทบาทของสหภาพโซเวียตในราชอาณาจักรลาวนี้ไม่ปรากฏเด่นชัดเท่ากับของจีนคอมมิวนิสต์ แต่ในระยะต่อมาหลังจากเริ่มมีความขัดแย้งระหว่างจีนคอมมิวนิสต์และสหภาพโซเวียตในปลายปี 1960 ด้วยเรื่องพรมแดนและการแย่งชิงกันเป็นผู้นำฝ่ายคอมมิวนิสต์แล้ว ทำให้บทบาทของสหภาพโซเวียตในราชอาณาจักรลาวมีมากขึ้น

การขยายตัวของสหภาพโซเวียตก็ไม่เหมือนกับมหาอำนาจของโลกเสรี คือมิได้มีการทุ่มเทเงินทอง แต่มีมาในรูปของการเปิดการค้าขายติดต่อในราชอาณาจักรลาว และการให้ความช่วยเหลือทางด้านอาวุธ ทั้งนี้ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งหากจะพิจารณาจากเหตุการณ์ก่อนหน้าความขัดแย้งกับจีนคอมมิวนิสต์แล้วไม่เคยปรากฏว่าสหภาพโซเวียตจะให้ความ



สนใจกับประเทศในทวีปเอเชียมากเท่านี้ ซึ่งอาจเป็นเพราะตนยังมีความสัมพันธ์กับจีนคอมมิวนิสต์อยู่ แต่ภายหลังกรณีพิพาทเรื่องพรมแดนกับจีนคอมมิวนิสต์แล้ว สหภาพโซเวียตมีความเป็นห่วงอยู่อย่างหนึ่งว่า ถ้าหากสหรัฐอเมริกาและอังกฤษถอนตัวออกไปจากบริเวณนี้แล้ว ก็จะทำให้เกิดช่องว่างทางอำนาจขึ้น ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อจีนคอมมิวนิสต์ที่จะเข้ามาแทนที่ได้โดยไม่ยากนัก ดังนั้นสหภาพโซเวียตจึงดำเนินนโยบายที่จะเข้ามามีส่วนได้ส่วนเสียในเอเชียอาคเนย์ให้มากขึ้นด้วยการเสนอระบบการป้องกันร่วมกันสำหรับเอเชีย<sup>5</sup> โดย นายเบรตเนฟ เลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์รัสเซีย

อย่างไรก็ตามอาจพิจารณาได้ว่า หากสหรัฐอเมริกายังคงมีบทบาทอยู่ในบริเวณนี้ สหภาพโซเวียตก็จะต้องอยู่ควย และหากสหรัฐอเมริกาให้ความช่วยเหลือใด ๆ แก่ลาว สหภาพโซเวียตก็จะต้องแข่งขันควย ซึ่งจะได้เห็นได้จากกรณีสหรัฐอเมริกามอบเครื่องบินให้กับเจ้าสุวรรณภูมาในปี 1962 สหภาพโซเวียตก็เสนอให้เครื่องบินของตนควย นอกจากนี้ข้อที่ควรพิจารณาอีกประการหนึ่งคือ ทรายโคลที่สหภาพโซเวียตและจีนคอมมิวนิสต์ยังคงมีความขัดแย้งกันอยู่ สหภาพโซเวียตก็อาจจะยังคงมีบทบาทในราชอาณาจักรลาวอยู่

#### นโยบายและบทบาทของจีนคอมมิวนิสต์

อาจกล่าวได้ว่าจีนคอมมิวนิสต์ได้เข้ามามีบทบาทในราชอาณาจักรลาวอย่างเปิดเผย นับตั้งแต่ได้มีการจัดตั้งรัฐบาลผสมขึ้นแล้ว ในวันที่ 4 ธันวาคม 1961 พลตรี ภูมิ หน่อสวรรค์ รองนายกรัฐมนตรีในนามของรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรลาวได้ลงนามใน

<sup>5</sup> นริติ เทรษฐบุตร, "นโยบายต่างประเทศของสหภาพโซเวียตในสมัยปัจจุบัน", วารสารสังคมศาสตร์ ปีที่ 9 ฉบับที่ 1 มกราคม 2515 (พระนคร: โรงพิมพ์วิทยากร, 2515), หน้า 109

ข้อตกลงกับรัฐบาลจีนคอมมิวนิสต์ เพื่อให้สร้างถนนขึ้นสองสาย เริ่มจากเมืองเม็งดาใน  
มณฑลยูนนาน ถึงพงสาตีในราชอาณาจักรลาว และจากนครหลวงพระบางถึงเมืองน้ำท่า<sup>6</sup>  
ในระหว่างปี 1963 ซึ่งจีนคอมมิวนิสต์กำลังดำเนินการสร้างถนนทั้งสองสายอยู่นั้น ได้  
ส่งช่างและทหารหน่วยปืนต่อสู้อากาศยานเข้ามาสร้างและควบคุมงาน โดยที่รัฐบาลแห่ง  
ราชอาณาจักรลาวไม่สามารถเข้าไปดูแลในบริเวณนั้นได้เลย แม้ว่าจีนคอมมิวนิสต์จะได้  
ขยายแนวถนนออกมาจากที่ใดตกลงกันไว้เดิม เมื่อรัฐบาลราชอาณาจักรลาวร้องเรียนไป  
ยังรัฐบาลจีนคอมมิวนิสต์ก็ไม่ได้รับคำชี้แจง เหตุผลแต่อย่างใด นอกจากอุบายที่จีนคอมมิวนิสต์  
ประจำเวียงจันทน์เท่านั้นที่ให้คำชี้แจงว่าการสร้างถนนในภาคเหนือของราชอาณาจักรลาวนั้น  
กระทำไปโดยไม่มีความประสงค์จะใช้รุกรานแต่อย่างใด<sup>7</sup>

จึงพิจารณาได้ว่าการกระทำดังกล่าวของจีนคอมมิวนิสต์ในราชอาณาจักรลาวก็  
เพื่อหวังจะให้ใช้เส้นทางสนับสนุนปฏิบัติการของ เวียดนามเหนือและขบวนการปะเทดลาว  
ในการก่อกวนฝ่ายรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรลาว รวมทั้งฝ่ายตะวันตก อันแสดงว่าราช-  
อาณาจักรลาวนั้นก็มีความสำคัญต่อจีนคอมมิวนิสต์มากเช่นกัน ในฐานะที่เป็นรัฐกันชน และ  
เป็นการแสดงให้เห็นว่าจีนคอมมิวนิสต์อาจกำลังคบคิดการแทรกแซงกิจการของราชอาณาจักร  
ลาวโดยฝ่ายตะวันตกได้ หากเห็นว่าการแทรกแซงนั้น ๆ จะเป็นภัยต่อจีนคอมมิวนิสต์

นโยบายและบทบาทของจีนคอมมิวนิสต์นั้นนับได้ว่าเป็นปฏิบัติการตอบโต้ฝ่ายตะวันตก  
และสหภาพโซเวียต ซึ่งต่างก็ให้การสนับสนุนค่อนผู้นำของลาว ทั้งนี้เท่ากับว่าฝ่ายคอมมิวนิสต์  
เห็นว่าควรใช้ดินแดนลาวเป็นเวทีในการต่อสู้ทางการเมือง เพื่อรักษาจุดแห่งอำนาจของตน ทว่า

<sup>6</sup>Keesing's Contemporary Archives, July 18-25, 1970  
p. 24094

<sup>7</sup>สยามรัฐ, วันที่ 23 ธันวาคม 2512 หน้า 8

ให้เป็นอุปสรรคแก่การเสริมสร้างความร่วมมือของผู้นำทั้งสามฝ่ายที่จะคงรักษาความเป็นกลางของประเทศไว้

นโยบายและบทบาทของเวียคนามเหนือ

กล่าวได้ว่านโยบายและบทบาทของเวียคนามเหนือในราชอาณาจักรลาวนั้น มีเหตุผลมาจากสภาพที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของราชอาณาจักรลาวเอง เนื่องจากเป็นดินแดนที่เวียคนามเหนือสามารถจะใช้ประโยชน์ในการส่งกำลังบำรุงของตนลงไปยังเวียคนามใต้ได้ และสิ่งที่ช่วยสนับสนุนปฏิบัติการของเวียคนามเหนือ คือ ขบวนการปะเทดลาวของเจ้าสุภานุวงศ์นั่นเอง นับตั้งแต่ปี 1951 เจ้าสุภานุวงศ์มีความเชื่อมั่นว่าวิถีทางที่จะกำจัดอิทธิพลของฝรั่งเศสในอินโดจีนจะต้องประกอบด้วยความร่วมมืออย่างใกล้ชิดของประชาชนทั้งสามประเทศในอินโดจีน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการต่อสู้แบบการปฏิวัติของเวียคนามเหนือ<sup>8</sup> และในระยะหลังจากที่ได้รับเอกราชแล้ว เวียคนามเหนือก็ยังถือว่าราชอาณาจักรลาวน่าจะร่วมมือกับตนในการกำจัดอิทธิพลของสหรัฐอเมริกา เนื่องจากเห็นว่าดินแดนของราชอาณาจักรลาวมีส่วนสำคัญในทางยุทธศาสตร์ของตนเอง

เพื่อสนับสนุนนโยบายดังกล่าว เวียคนามเหนือได้ให้ความช่วยเหลือแก่ขบวนการปะเทดลาวอย่างเปิดเผยและมากยิ่งขึ้นกว่าประเทศคอมมิวนิสต์อื่นๆ เช่น ให้ที่ปรึกษาทางด้านการเมืองและการบริหาร ซึ่งเรียกว่า DOAN 959 และให้คำแนะนำแก่ฝ่ายขบวนการปะเทดลาว ให้ความช่วยเหลือทางด้านกำลังทหารและการฝึกอบรม ทางด้านการแพทย์และเทคนิคอื่นๆ รวมทั้งการโฆษณาชวนเชื่อ<sup>9</sup>

<sup>8</sup>Paul F. Langer and Joseph J. Zasloff, North Vietnam and the Pathet Lao (Massachusetts: Harvard University Press, 1970) p. 32

<sup>9</sup>Ibid., pp. 106-123

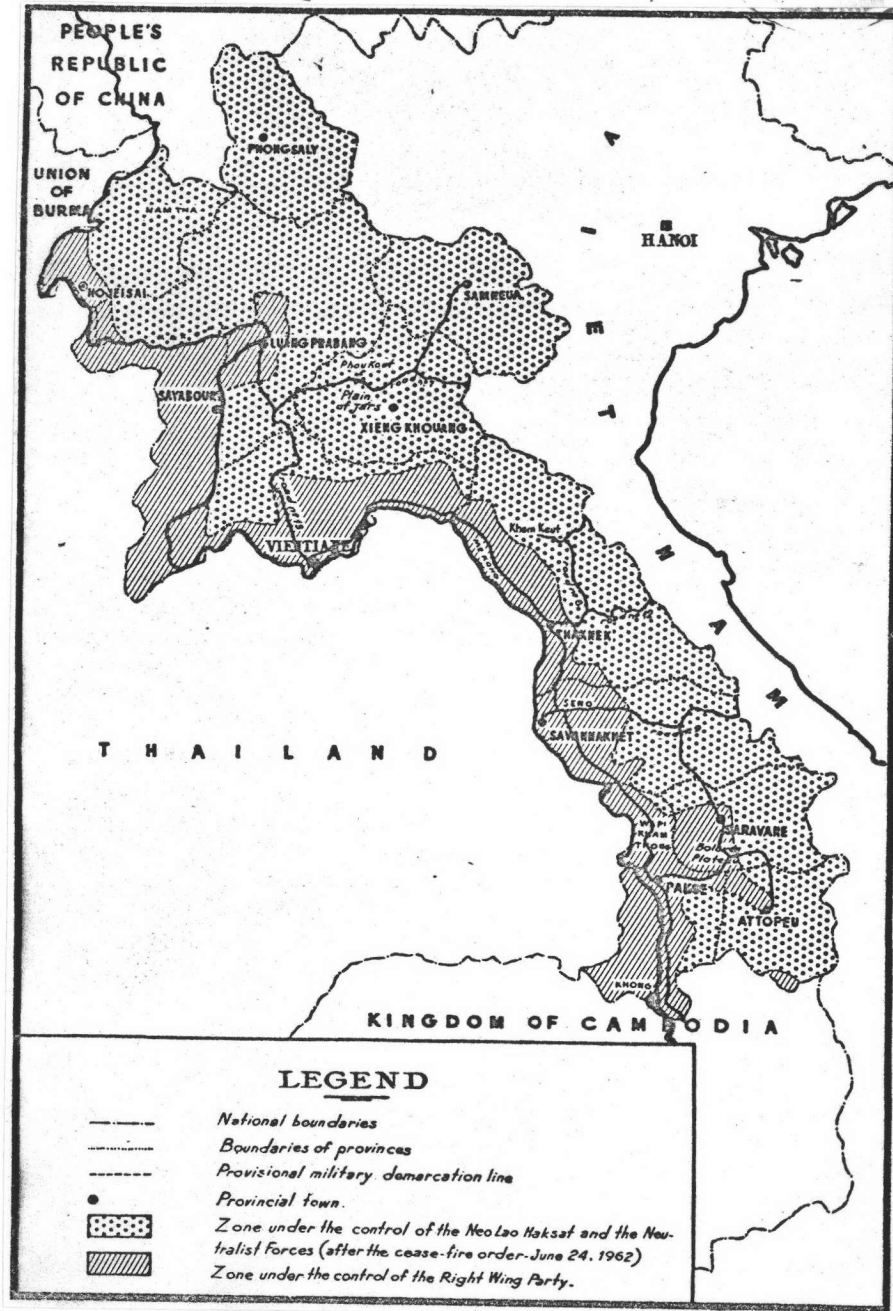




มาโดยการไม่ยอมให้ความร่วมมือกับรัฐบาลสม ทั้งที่ได้ตกลงกันไว้แต่<sup>10</sup> และได้  
อพยพกลับคืนไปสู่เขตอิทธิพลของทมิในบริเวณตอนเหนือของราชอาณาจักรลาว นับตั้งแต่ปี  
1964 ทั้งที่ได้กล่าวมาแล้ว

ทางฝ่ายเป็นกลางเองก็เกิดการแตกแยกกันในกองกำลังของพลตรีกองแดงกับ  
พ.อ. เคือน สันนารัฐ ซึ่งได้หันไปเข้าข้างฝ่ายขบวนการปะเทดลาวในปี 1963 รวม  
ทั้งการลอบสังหารผู้นำทางการเมืองและการเมือง ในระยะต่อมาทำให้เกิดความระส่ำ  
ระสายในฝ่ายรัฐบาลมากขึ้น อันเป็นโอกาสให้ฝ่ายขบวนการปะเทดลาว ด้วยความร่วมมือ  
มือกับจีนคอมมิวนิสต์และ เวียดนามเหนือโจมตีที่มั่นต่าง ๆ ของรัฐบาลหนักมือยิ่งขึ้น และ  
พยายามยึดพื้นที่ที่ครอบครองไว้ให้มากที่สุด เพื่อที่ตนจะได้เอาไว้ใช้เป็นประโยชน์ในการ  
ครอง ซึ่งแม้ว่าทั้งฝ่ายรัฐบาลสม (ฝ่ายกลาง และ ฝ่ายขวา) และฝ่ายเจ้าสุภานุวงศ์  
เองก็พยายามจะหาทางตกลงกัน แม้เพียงเงื่อนไขเบื้องต้นในการเจรจาที่ไม่สามารถเป็น  
ที่ตกลงกันได้เสียแล้ว โดยทางฝ่ายเจ้าสุภานุวงศ์อ้างว่าฝ่ายขบวนการปะเทดลาว โดย  
เจ้าสุภานุวงศ์ตกอยู่ที่อิทธิพลของเวียดนามเหนือ ฝ่ายเจ้าสุภานุวงศ์ ก็ได้กล่าวว่า เจ้า  
สุภานุวงศ์และคณะตกอยู่ที่อิทธิพลของสหรัฐอเมริกา เป็นต้น แม้ว่าต่อมาในปี 1970  
เจ้าสุภานุวงศ์จะได้เป็นฝ่ายแสดงท่าทีพร้อมที่จะเจรจาด้วยการ เสนอแผนสันติภาพ 5 ข้อ  
และทางฝ่ายเจ้าสุภานุวงศ์เองก็มีที่ท้าวว่าจะโอนถอนลงบ้าง แต่ก็ยังคงสงวนท่าทีอยู่ด้วยการ  
ตั้งเงื่อนไขให้คณะกรรมการควบคุมระหว่างประเทศ เข้ามามีส่วนร่วมด้วย และให้ความ  
เคร่งครัดในการที่จะไม่สำรวจเขตยึดครองของทั้งสองฝ่ายได้ แต่ฝ่ายขบวนการปะเทดลาว  
กลับปฏิเสธที่จะให้คณะกรรมการควบคุมระหว่างประเทศเข้าไปในเขตยึดครอง แม้ว่าอังกฤษ  
จะให้ความสนับสนุนขอ เสนอของเจ้าสุภานุวงศ์ก็ตาม

<sup>10</sup> Paul F. Langer: Laos: Preparing for a Settlement  
in Viet Nam. Asian Survey, January Vol. 9, 1960 p. 70



แผนที่แสดงเขตยึดครองของฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายขบวนการปะเทดลาว  
 ที่มา: Paul F. Langer and Joseph J Zasloff, North Vietnam and the Pathet Lao. (massachusetts: Havard University Press, 1970), p.74



การที่ไม่สามารถตกลงกันได้ในเรื่องนี้เบื้องต้นก่อนการเจรจาที่มีสาเหตุมาจากความไม่ไว้วางใจกัน ทำให้การเจรจาสันติภาพต้องยืดเยื้อออกไปอีก และการจัดตั้งรัฐบาลสมเพื่อปกครองประเทศตามนโยบายเป็นกลางก็ไม่อาจเป็นได้ นับตั้งแต่ปี 1961 ซึ่งได้เริ่มมีการเจรจาเรื่องความเป็นกลางของราชอาณาจักรลาว เป็นต้นมาจนถึงปี 1971 ได้มีการปฏิวัติรัฐประหาร โดยผู้นำต่าง ๆ ถึง 3 ครั้ง คือ

วันที่ 19 เมษายน 1964 นำโดย พลจัตวา กุประสิทธิ์ อภัย

วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 1965 นำโดย พลตรี ภูมิ ทนอดสวรรค์ และ พลจัตวา สิบโท ลานพุก กุล

วันที่ 2 มิถุนายน 1966 นำโดย พลจัตวา ท้าวหมา

กล่าวได้ว่า การแตกแยกกันในกลุ่มผู้นำทางการเมืองของราชอาณาจักรลาว ทำให้ไม่สามารถสร้างความเป็นเอกภาพของชาติ เพราะประชาชนซึ่งได้กระจัดกระจายกันอยู่ทั่วไปภายในประเทศ มักจะขาดความรู้สึกว่ารัฐบาลแห่งชาติที่แท้จริงของราชอาณาจักรลาวนั้นตั้งอยู่ที่ไหน นอกจากนั้นประชาชนในเขตที่ตกอยู่ใต้อิทธิพลของฝ่ายนั้น ซึ่งทำให้รัฐบาลแห่งชาติที่แท้จริงไม่ได้รับความสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่ ทำให้ไม่สามารถบริหารประเทศให้โดยลึกลับ นอกจากนั้นยังทำให้เกิดความอ่อนแอขึ้นในค่านิยมก้ำกึ่งของชาติ พิจารณาจากแผนที่แล้วจะเห็นว่าแผนที่กำลังทั้งหมด ทำให้กองทัพซึ่งควรจะเป็นกองทัพเดียวที่ป้องกันประเทศกลับต้องมาแบ่งแยกทำสงครามรบพุ่งกันเอง สร้างความอ่อนแอให้แกกัน อันเป็นเหตุให้กองทัพต่างชาติสามารถเข้ามามีอิทธิพลในดินแดนได้

## พัฒนาการทางเศรษฐกิจของประเทศ

ประเทศที่จะสามารถดำรงความเป็นกลางให้อยู่ในสถานภาพที่มั่นคงได้นั้น ความสามารถในการเลี้ยงตัวเองทางเศรษฐกิจจำเป็นปัจจัยภายในที่สำคัญอีกประการหนึ่ง แต่ในปัจจุบันนี้ปรากฏว่าเศรษฐกิจของราชอาณาจักรลาว ต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากต่างประเทศอย่างจริงจัง เนื่องจากอาชีพหลักของประชาชน คือการเกษตรกรรมซึ่งมีพื้นที่เพาะปลูกจำกัด เนื่องจากสภาวะความไม่สงบภายในประเทศทำให้การขยายโครงการเพาะปลูกทำได้ยาก ประกอบกับการขาดความรู้ในค่านิยมทางการเกษตรกรรมสมัยใหม่ จึงทำให้ผลผลิตทางเกษตรนั้นไม่เพียงพอแก่เพื่อการบริโภคภายในประเทศ จึงทำให้เศรษฐกิจของประเทศต้องพึ่งความช่วยเหลือจากต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ รวมทั้งด้านการทหารและอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสหรัฐอเมริกา

## ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจที่สหรัฐอเมริกา

## ให้แก่ราชอาณาจักรลาว

( พันดอลลาร์ )

<u>โครงการช่วยเหลือ</u>	<u>1964-1966</u>	<u>1967</u>	<u>1968</u>	<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>
การเกษตรกรรม	2,135	2,991	1,763	1,645	1,157	1,300
การชลประทาน	940	744	858	1,035	814	703
การอุตสาหกรรม	51	71	231	340	372	383
การสร้างถนน	10,178	5,578	4,884	3,915	2,127	2,194
งานพัฒนาชนบท	4,348	3,558	4,930	2,741	3,001	2,440
การสาธารณสุข	7,283	1,697	2,667	3,444	4,755	4,700
การศึกษา	2,969	1,506	1,940	1,736	1,690	1,676





	1964	1965	1966	1967	1968	1969
สหรัฐอเมริกา	4.0	5.2	13.7	13.8	16.1	16.6
ฝรั่งเศส	1.7	1.3	1.7	1.7	1.7	1.7
ญี่ปุ่น	-	0.5	1.7	1.7	1.7	1.7
อังกฤษ	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7
ออสเตรเลีย	0.4	0.4	0.8	0.6	0.8	0.7
ลาว	-	2.8	-	-	-	-
รวม	<u>7.8</u>	<u>11.9</u>	<u>19.6</u>	<u>19.5</u>	<u>22.0</u>	<u>22.4</u>

หมายเหตุ หน่วยล้านดอลลาร์สหรัฐ

ที่มา: สถานเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำลาว Facts on Foreign Aid  
ค.ศ. 1971

จากความช่วยเหลือของกองทุนเพื่อรักษาเสถียรภาพเงินกัมพูชา ทำให้สามารถคงราคาอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราไว้ได้ในระดับ 500 - 505 กัม ต่อ 1 ดอลลาร์สหรัฐ

สถานการณ์การค้า สภาพทางภูมิศาสตร์ของประเทศอานวโยให้ราชอาณาจักรลาวมีความสามารถในการสร้างผลิตทางการเกษตร แต่เนื่องจากสถานการณ์อันไม่สงบภายในประเทศทำให้การผลิตไม่เต็มศักยภาพที่ควร และยังเป็นผู้ประสบชะตากรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศด้วย ทำให้ราชอาณาจักรลาวตกอยู่ในฐานะที่ต้องสั่งซื้อสินค้าจากต่างประเทศเข้ามาสูงขึ้นทุกปี ๆ โดยพิจารณาตัวเลขที่ยกมาพอเป็นสังเขป ดังนี้.-

(หน่วย 1,000,000 กีบ)

ปี	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
สินค้าเข้า	1460	1401	1023	947	1328	1930	2123	6124	7893	10037	11708
สินค้าออก	38	55	78	75	49	62	57	212	247	358	1065
ดุลยภาพการค้า	-1422	-986	-945	-872	-1279	-1868	-2066	-5912	-7646	-9679	-10643

ที่มา : UN Statistical Yearbook for Asian Far East, 1968

จากตัวเลขดังกล่าวจะเห็นได้ว่านับตั้งแต่ได้มีการประกาศความเป็นกลางของราชอาณาจักรลาวในปี 1962 เป็นต้นมา สถานภาพทางเศรษฐกิจของราชอาณาจักรลาวมิได้กระเตื้องดีขึ้นเลย การขาดดุลการค้าของประเทศกลับมีจำนวนสูงชันกว่าเมื่อก่อนจะได้มีการดำเนินนโยบายเป็นกลางเสียอีก

รัฐบาลราชอาณาจักรลาวก็ได้พยายามช่วยเหลือในการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศด้วยการร่วมมือกับคณะกรรมการพัฒนาลำน้ำโขง ซึ่งได้รับเงินทุนอุดหนุนส่วนใหญ่จากสหรัฐอเมริกา แต่ก็ยังมีปัญหาสำคัญที่เกี่ยวข้องในอันคัมภีร์มาคือ อุปสรรคทางการคมนาคม

เนื่องจากราชอาณาจักรลาวเป็นประเทศปิดที่ไม่มีทางออกทะเล ทำให้การขนส่งสินค้าทั้งขาเข้าและออกต้องอาศัยทางผ่านจากประเทศเพื่อนบ้าน เส้นทางผ่านทางกัมพูชาและเวียดนามก็มีได้อยู่ในสภาวะปกติพอที่จะใช้ประโยชน์ได้ จึงต้องทำความตกลงการค้าผ่านแดนกับประเทศไทย เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 1959<sup>11</sup>

<sup>11</sup> ปรกติฤดูกาลผนวก ข้อตกลงสินค้าผ่านแดน ระหว่างราชอาณาจักรลาวกับองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์

จากการที่ระบบเศรษฐกิจของประเทศต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากต่างประเทศ ทำให้ต่างประเทศนั้นสามารถเข้ามามีบทบาทในภารกิจภายในประเทศด้วย ดังจะเห็นได้จากที่เคยกล่าวมาแล้วถึงการที่สหรัฐอเมริกาดำเนินวิธีการบีบบังคับผู้นำของราชอาณาจักรลาว โดยได้ยกเอาเรื่องเงินช่วยเหลือนี้มา เป็นเครื่องมือทางการทูตอย่างหนึ่ง จึงทำให้ขาดความเป็นอิสระในการดำเนินนโยบาย เนื่องจากจะต้องโอนอ่อนตามประเทศที่ให้ความช่วยเหลือ

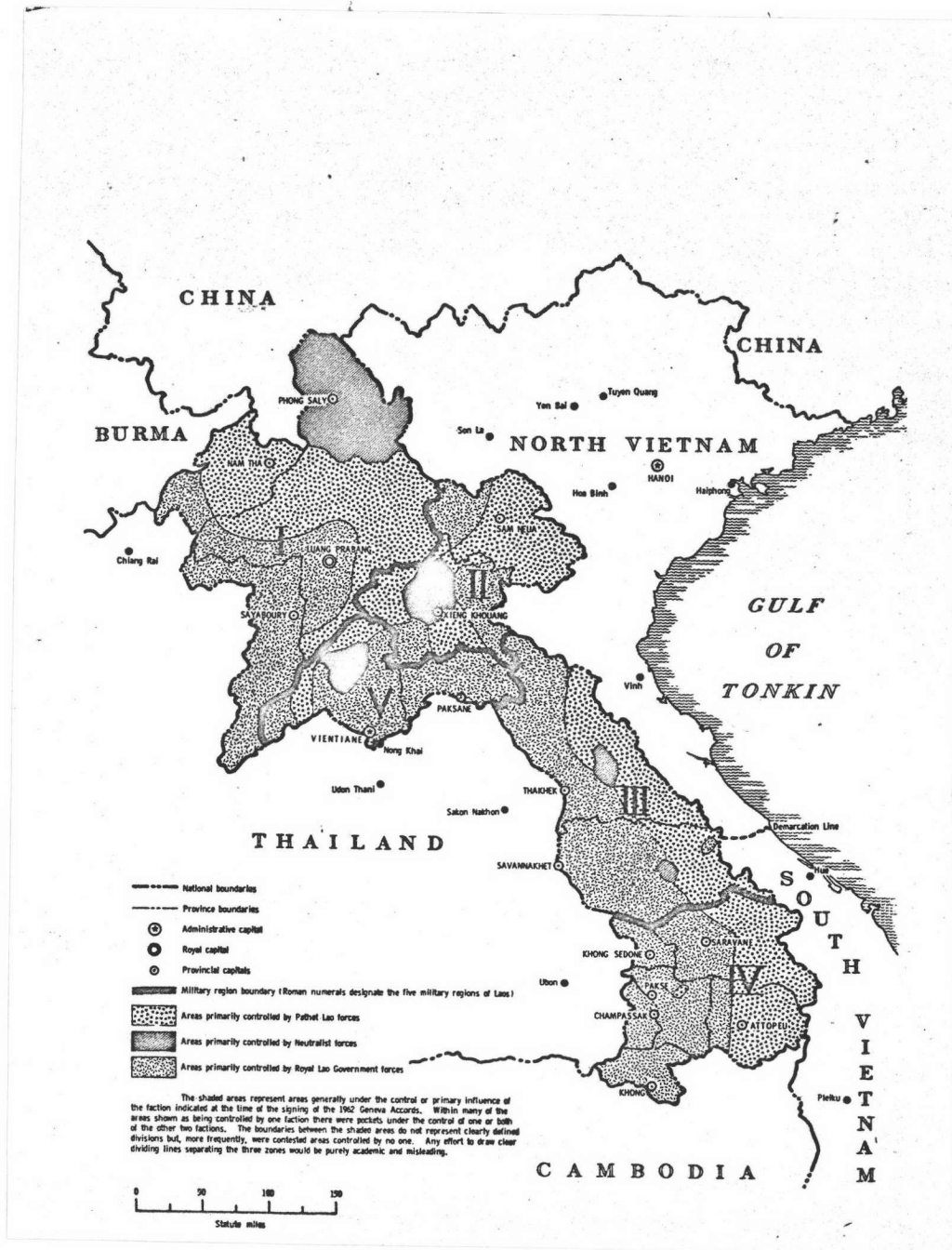
#### สภาพทางภูมิศาสตร์ของประเทศ

พิจารณาจากแผนที่ประกอบแล้วจะเห็นว่า ราชอาณาจักรลาวมีลักษณะค่อนข้างไปทางยาวประมาณ 1,100 กิโลเมตร จากเหนือมาใต้ เส้นกั้นเขตแดนยาวถึงประมาณ 4,280 กิโลเมตร แต่ปรากฏว่าประชากรของราชอาณาจักรลาวทั้งหมดมีเพียงประมาณ 3 ล้านคน ความหนาแน่นของประชากรประมาณ 33 คน ต่อ 1 ตารางไมล์ ประชากรประมาณ 90% อาศัยอยู่ในเขตชนบท<sup>12</sup> ดังนั้นจึงน่าจะเป็นจุดอ่อนประการหนึ่งในการขาดกำลังคนที่จะป้องกันประเทศที่มีพรมแดนที่ค่อนข้างยาวเช่นนี้

นอกจากนี้ยังมีปัญหาหนึ่งก็คือ การคมนาคมในประเทศซึ่งจำกัดอยู่เฉพาะถนนเป็นหลัก ราชอาณาจักรลาวไม่มีทางรถไฟ มีแต่ถนนซึ่งก็ไม่อยู่ในสภาพที่จะใช้ได้ดีตลอดปี บางสายก็เป็นถนนที่ชำรุด ถนนในราชอาณาจักรลาวทั้งหมดยาวประมาณ 5,600 กิโลเมตร แต่เป็นทางที่ลาดยางแล้วเพียงประมาณ 1,000 กิโลเมตร เท่านั้น นอกจากนี้ยังมีเส้น

<sup>12</sup>F.W. Speed; The Southeast Asia Peninsula Today. (London: Angus and Robertson, 1970), p. 6. (ตัวเลขจากการสำรวจสำมะโนประชากรครั้งล่าสุดเมื่อปี 1961 ซึ่งนับเป็นตัวเลขใหม่ที่สุดเท่าที่จะค้นได้)





แผนที่แสดงพรมแดนของราชอาณาจักรลาว

ที่มา: Ibid., p.75

ทางสายยุทธศาสตร์ คือเส้นทางโฮจิมินห์ ซึ่งเวียดนามเหนือสร้างเป็นเส้นทางเคลื่อนที่จาก  
เมืองฮาคินห์ผ่านเข้าของมูเกีย ผ่านเข้าราชอาณาจักรลาวลงไปทางเหนือเข้าไปฐานสงก่า-  
ดิงบำรุงภาคใต้ของขบวนการปะเทดลาว พุ่งเข้าสู่เวียดนามใต้ทางหนึ่ง และผ่านทางเมือง  
สาร์วัน อัคระบือ เข้าเขตแดนกัมพูชา ท่อกับเส้นทางสีหนุ (Sihanouk Trail)  
ไปออกเวียดนามใต้ เนื่องจากเส้นทางนี้อยู่ในเขตยึดครองของขบวนการปะเทดลาว กอง  
ทัพอากาศลาวด้วยความร่วมมือของสหรัฐอเมริกาจึงได้สกัดกั้นการค้าเลี้ยงตามเส้นทางนี้  
โดยการทิ้งระเบิดโจมตีทางอากาศ แต่ก็ยังคงได้รับการซ่อมแซมให้คงสภาพใ้ใช้การได้อยู่  
เสมอ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว นอกจากนั้นการคมนาคมอีกทางหนึ่งก็คือทางน้ำ ซึ่งก็ประกอบ  
ด้วยเกาะแก่งบางตอนอันมีอันตรายทำให้การเดินทางเรือไม่สะดวกนัก การคมนาคมทางอากาศ  
ก็ได้รับการพัฒนาในระดับต่ำ สาเหตุมาจากความไม่สงบภายในประเทศ

จากที่กล่าวมานั้น อาจสรุปได้ว่าสภาพทางภูมิศาสตร์ของราชอาณาจักรลาว  
มีที่ตั้งอยู่ระหว่างการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ทางเหนือลงสู่ใต้ ซึ่งเป็นเขตโลกเสรีทำให้ราช-  
อาณาจักรลาวในฐานะไม่สามารถปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ของรัฐเป็นกลางได้ โดยเฉพาะ  
อย่างยิ่งจากการขาดแคลนกำลังคนดังได้กล่าวมาแล้ว นอกจากนั้นความได้เปรียบของเส้น  
ทางการคมนาคมที่ใช้ในการสงคราม ซึ่งผ่านในอาณาเขตของราชอาณาจักรลาวนั้น ทำให้  
ส่วนหนึ่งของการรบบพุ่งในเวียดนามมีจุดยุทธศาสตร์อยู่ในราชอาณาจักรลาว คือการสนับสนุน  
กำลังทางอากาศของสหรัฐอเมริกา เพื่อสกัดกั้นการใช้เส้นทางโฮจิมินห์

พิจารณาจากสภาพการณ์ภายในราชอาณาจักรลาวแล้ว จะเห็นได้ว่าไม่ว่าจะ  
เป็นทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจการคลัง การปกครองราชอาณาจักรลาวอยู่ในฐานะที่  
ไม่อาจจะยืนอยู่ได้ด้วยตัวเองเลย นอกจากนั้นสภาพทางภูมิศาสตร์ยังมีส่วนช่วยอำนวยให้  
เกิดความไม่สงบภายในประเทศ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้ราชอาณาจักรลาวไม่  
สามารถรักษาสถานภาพความเป็นกลางของตนไว้ได้

### คณะกรรมการควบคุมระหว่างประเทศ

อาจกล่าวได้ว่าส่วนหนึ่งของความล้มเหลวในการดำเนินนโยบายเป็นกลางของราชอาณาจักรลาวนั้นมาจากความล้มเหลวในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมระหว่างประเทศ ซึ่งได้ก่อตั้งขึ้นตามที่ประชุมเจนีวาปี 1954 เพื่อยุติการสู้รบในอินโดจีนนั้นได้ถอนตัวออกจากราชอาณาจักรลาวในเดือนกรกฎาคมปี 1958 ตามคำร้องขอของรัฐบาลเจ้าสุวรพญา ซึ่งขณะนั้นได้จัดตั้งขึ้นเรียบร้อยแล้ว ดังนั้น นับตั้งแต่เป็นต้นมาจนกระทั่งถึงปี 1962 ลาวจึงไม่มีกลไกควบคุมอยู่ในลาวอีกต่อไป ในระหว่างนั้นได้เกิดมีการสู้รบกันภายในประเทศขึ้นใหม่อีก และสถานการณ์ยิ่งนับจะรุนแรงมากขึ้น รัฐบาลไม่มีประสิทธิภาพพอที่จะรับสถานการณ์ดังกล่าวไว้ได้ ความได้เปรียบจึงตกเป็นของฝ่ายที่ได้รับการสนับสนุนจากคอมมิวนิสต์ สำหรับฝ่ายที่ได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาต้องอยู่ในภาวะที่เสียเปรียบ

ดังนั้น ในการประชุมที่กรุงเจนีวาปี 1962 เพื่อร่างปฏิญญากว่าด้วยความเป็นกลางของลาว จึงได้เห็นคุณค่าของคณะกรรมการควบคุมระหว่างประเทศ และได้เสนอให้มีการจัดตั้งกลไกดังกล่าวขึ้นใหม่ โดยยึดถือความมูลฐานการก่อตั้งตามหลักที่เคยปฏิบัติมาแล้วเมื่อปี 1954 และกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กว้างขวางมากขึ้น โดยให้รับผิดชอบทั้งการดูแลความสงบภายในและการแทรกแซงจากภายนอก ซึ่งตามปฏิญญากว่าด้วยความเป็นกลางของลาว ณ กรุงเจนีวาปี 1962 ได้ให้อำนาจหน้าที่การสอบสวนไว้ดังต่อไปนี้

1. ดูแลและควบคุมการหยุดยิงในลาว ซึ่งคณะกรรมการควบคุมระหว่างประเทศ จะต้องปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่ด้วยความร่วมมืออย่างเต็มที่กับรัฐบาลลาว และภายในกรอบโครงสร้างการตกลงหยุดยิง หรือข้อตกลงหยุดยิงที่กองกำลังของลาวทั้งสามฝ่าย หรือที่รัฐบาลได้จัดทำขึ้น



2. รับผิดชอบในการดูแล ตรวจสอบ และควบคุมการถอนกำลังทหารต่างชาติทั้งประ เภทประจำการและไม่ประจำการออกจากราชอาณาจักรลาว

3. ทำการสอบสวนในกรณีที่มีการกล่าวหาว่ามีการละเมิดหมัญญูติแห่งข้อของพิธีสารต่อต้านภัยในราชอาณาจักรลาว และภายหลังที่มีการสอบสวนแล้วก็ให้ เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมระหว่างประเทศที่จะต้องทำรายงานให้ประธานร่วมของที่ประชุม ทั้งสองประเทศทราบโดยทันทีว่า บัดนี้ได้สอบสวนแล้วว่ามี การละเมิดดังกล่าวเกิดขึ้นจริง และคณะกรรมการควบคุมระหว่างประเทศได้ดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อป้องกัน การละเมิดดังกล่าว

4. ให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลลาว ในกรณีที่รัฐบาลลาวได้พิจารณาเห็นว่า มีการละเมิดหมัญญูติข้อ 6 เกิดขึ้น คือ มีการลักลอบนำสรรพอาวุธ กระสุน และยุทโธปกรณ์ เข้าไปในราชอาณาจักรลาว

5. ทำรายงานให้ประธานร่วมทราบโดยทันทีถึงการละเมิด หรือการควบคุมที่ จะละเมิดหมัญญูติแห่งพิธีสารนี้ ตลอดจนรายงานให้ทราบถึงมาตรการสำคัญที่คณะกรรมการ ควบคุมระหว่างประเทศได้ปฏิบัติไป เพื่อ เป็นการป้องกันและตลอดทั้งขอเสนอแนะต่าง ๆ ที่ อาจจะมีส่วนช่วยประธานร่วมในการปฏิบัติภารกิจของตน

ตามอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมระหว่างประเทศที่กำหนดไว้ดัง กล่าวนี้ ตามทฤษฎีแล้วคล้ายกับว่าความเป็นกลางของดาวจะต้องได้รับการดูแลอย่างจริง และมิกลไกที่มีอำนาจตรวจสอบการละเมิดความเป็นกลางของดาวจากประเทศภายนอก แม้ กระทั่งตามหมัญญูติข้อ 15 แห่งพิธีสารต่อต้านภัยก็ได้ระบุอำนาจในการสอบสวนหาสาเหตุของ การละเมิดความเป็นกลางของดาวไว้ว่าคณะกรรมการควบคุมระหว่างประเทศจะดำเนินการ ตามคำร้องขอของรัฐบาลลาว หรือโดยริเริ่มของคณะกรรมการควบคุมระหว่างประเทศเอง ซึ่งในกรณีหลังนี้จะต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากจากสมาชิกทั้งสามประเทศ แต่ควำวินิจฉัย ของคณะกรรมการจะต้องได้รับคำเห็นชอบ เป็นเอกฉันท์จากญูแทนทั้ง 3 ชาติ

ดังนั้น ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการควบคุมระหว่างประเทศซึ่งประกอบด้วย  
 ผู้แทนของอินเดียน คานาดา และโปแลนด์ จึงไม่สามารถจะปฏิบัติภารกิจได้โดยสมบูรณ์เพราะ  
 มักจะมีการขัดแย้งกันระหว่างสมาชิกของคณะกรรมการควบคุมระหว่างประเทศทั้งสามประเทศ  
 อยู่เสมอ ทำให้ไม่สามารถจะเขียนรายงานข้อเท็จจริงใด ๆ ให้ประธานร่วมของที่ประชุมทราบ  
 ได้ ซึ่งเท่ากับเป็นการทำให้ประธานร่วมของที่ประชุมหมดความสามารถไปด้วยโดยปริยาย

ตามสถานการณ์ที่เป็นอยู่ขณะนี้ ระเบียบความเป็นกลางในเอเชียตะวันออกเฉียง-  
 ใต้ จะเป็นผลขึ้นก็โดยเงื่อนไขหลายประการ อาทิ เริ่มด้วยการสร้างจุดแห่งอำนาจขึ้นระ-  
 หว่างประเทศมหาอำนาจภายนอก ซึ่งมีสหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต เวียดนาม และจีนคอม-  
 มิวนิสต์ เพื่อที่จะทำหน้าที่ป้องกันไม่ไห้มหาอำนาจเหล่านี้พยายามที่จะแทรกแซงคอกิจการทาง  
 ด้านการ เมืองของประเทศเป็นกลาง ความเป็นกลางนั้นควรจะมีการพัฒนาการเมืองให้มี  
 เสถียรภาพ ประเทศเป็นกลางจะดำรงความเป็นเอกราชอยู่ได้ก็โดยวิธีปรับปรุงสถาบันทอง  
 ดินให้สามารถทำหน้าที่แทนรัฐบาลกลางได้ สำหรับกลไกควบคุมก็อาจจะทำหน้าที่เป็นเครื่อง  
 สนับสนุนแต่ละ เงื่อนไขดังกล่าวข้างต้นให้มีประสิทธิภาพด้วย

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าความเป็นกลางของลาวได้ล้มเหลวลงเป็นส่วนใหญ่  
 เนื่องจากรัฐบาลสมที่จัดตั้งขึ้นตามปฏิญญาว่าด้วยความเป็นกลางของลาว ณ กรุงเจนีวา  
 1962 ได้ถูกละเมิด และกลไกควบคุมก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการใด ๆ ต่อการละเมิด  
 นั้น ๆ ได้ ซึ่งการละเมิดดังกล่าวก็คือ การไม่เคารพต่อการหยุดยิง การให้ความสนับสนุน  
 ทั้งกำลังและเสบียงแก่ฝ่ายของคนที่ทำการรบอยู่ในลาว และใช้ดินแดนลาวเพื่อประโยชน์ใน  
 การรบในเวียดนามใต้ คณะกรรมการควบคุมระหว่างประเทศมีการแตกแยกกัน และไม่ได้  
 รับการยอมรับจากฝ่ายต่าง ๆ ที่ขัดแย้งกัน สรุปแล้วก็คือกลไกควบคุมที่ก่อตั้งขึ้นนั้นไม่อาจจะ  
 ดำเนินการให้บังเกิดผลได้ ปฏิญญาที่สิบสี่ประเทศร่วมกันลงนามเพื่อให้ลาวเป็นกลางนั้นก็คง  
 มีอยู่เพียงแต่ลายลักษณ์อักษร เท่านั้น เพราะไม่ได้รับการปฏิบัติตามอย่างจริงจัง ซึ่งทั้งนี้ก็  
 เนื่องจากอุปสรรคและขาดปัจจัย เกื้อกูลต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว

จากที่ไต่ประมวลเหตุการณ์ในราชอาณาจักรลาวทั้งหมดที่นายวิเคราะห์ถึงความล้มเหลวในการสร้างความเป็นกลางของราชอาณาจักรลาวนั้น เริ่มตั้งแต่การประชุมตกลงปัญหาราชอาณาจักรลาว ณ นครเจนีวาในปี 1961-1962 ของที่ประชุม 14 ชาติ จะเห็นว่าการตกลงในปัญหาโดยกำหนดให้ราชอาณาจักรลาว เป็นกลางนั้น เป็นการกระทำของนานาชาติที่เข้าร่วมประชุมโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อเสนอของมหาอำนาจที่จะให้ราชอาณาจักรลาว เป็นกลาง เพื่อ เป็นการแก้ไขความขัดแย้งเฉพาะหน้าเท่านั้น โดยที่สถานการณ์และปัจจัยภายในราชอาณาจักรลาวยังไม่พร้อมที่จะดำเนินนโยบายเป็นกลาง นอกจากนั้นหลังจากที่โคลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความเป็นกลางของราชอาณาจักรแล้ว ชาติที่ยังมีผลประโยชน์ในราชอาณาจักรลาวก็หาได้วางมือ ในการแทรกแซงกิจการภายในของราชอาณาจักรลาวไม่ กลับพากันอาศัยดินแดนของราชอาณาจักรลาว เป็นเวทีในการต่อสู้ยกข้อไปโดยมิได้คำนึงถึงปฏิญญานับคังกล่าว ทั้งนี้ก็เพราะชาติมหาอำนาจต่างก็เห็นแก่ผลประโยชน์ของตนโดยมิได้คำนึงถึงอุดมการณ์ และคำรับรองของตนในการรับรองความเป็นกลางของราชอาณาจักรลาว ซึ่งการแทรกแซงจากภายนอกนี้ ถึงแม้ว่าการจัดตั้งรัฐบาลสมัชชาสามฝ่ายได้ผลแต่ก็ไม่สามารถตอบโต้หรือขจัดได้การแทรกแซงดังกล่าวได้ เนื่องจากมีกำลังน้อยกว่า

อย่างไรก็ตามมีอีกประเทศหนึ่งซึ่งมีความเป็นกลางเช่นเดียวกับราชอาณาจักรลาว แต่เป็นกรณีที่ดีเป็นความสำเร็จคือ กรณีของประเทศออสเตรเลีย ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่ควรจะได้พิจารณาด้วยเช่นกันว่าทำไมกรณีของออสเตรเลียจึงประสบผลสำเร็จในการดำเนินนโยบายเป็นกลางโดยใช้สมมุติฐานเช่นเดียวกับที่ได้ใช้วิเคราะห์ความเป็นกลางของราชอาณาจักรลาวมาแล้ว คือประเทศออสเตรเลีย



การกำหนดความเป็นกลางของออสเตรียได้ถูกกำหนดโดยเจตนารมณ์ร่วมกับ  
 ของมหาอำนาจซึ่งไม่ต้องการจะเผชิญหน้ากันภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งทั้งสอง  
 มหาอำนาจต่างก็เป็นเจ้าของอาวุธซึ่งมีอำนาจในการทำลายล้างแบบเบ็ดเสร็จ ทำให้  
 เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการทำสงครามทางอาวุธ มาเป็นสงครามเย็นขึ้น หลัง  
 จากที่ไม่มีการจัดตั้งองค์การนาโต นำโดยสหรัฐอเมริกา และกลุ่มประเทศ Warsaw  
 Pact นำโดยสหภาพโซเวียต ทำให้ออสเตรียถูกกำหนดให้ดำเนินนโยบายเป็นกลาง  
 เพื่อป้องกันการปะทะกันของสองมหาอำนาจ ทั้งนี้โดยมีสภาพที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของประเทศ  
 เป็นเครื่องช่วยสนับสนุนให้ออสเตรียอยู่ในสถานะที่เป็นกลางได้ แต่นับตั้งแต่เสร็จสิ้นสงคราม  
 จนถึงการกำหนดให้ออสเตรียเป็นกลางแล้วนั้น มหาอำนาจได้หันความสนใจมาสู่การเสริม  
 สร้างความนิยมในหมู่ประเทศเล็ก ๆ ซึ่งถือเป็นการแข่งขันกันในการสร้างความนิยมในอุดม  
 การของตน

ดังนั้นเมื่อสหรัฐอเมริกาได้เริ่มเข้ามามีบทบาทในภูมิภาคเอเชียก็ทำให้ศูนย์  
 กลางหรือเวทีของการทำสงครามเย็นเปลี่ยนจากทวีปยุโรปมาอยู่ในทวีปเอเชียแทน

เห็นได้ชัดว่าการที่เวทีของสงครามเย็นเปลี่ยนไปจากทวีปยุโรปนี้เอง เป็นสาเหตุ  
 ประการสำคัญที่ทำให้ประเทศออสเตรียสามารถดำรงรักษาความเป็นกลางของตนได้ตลอดจน  
 ทุกวันนี้

ดังนั้นเมื่อเปรียบเทียบผลในการดำเนินนโยบายเป็นกลางระหว่างประเทศ  
 ออสเตรียกับราชอาณาจักรลาวแล้ว จะเห็นได้ชัดแจ้งว่าความล้มเหลวในการบังคับใช้  
 ปฏิญญาว่าด้วยความเป็นกลางของราชอาณาจักรลาวนั้น เกิดขึ้นจากการแข่งขันกันในการ  
 สร้างอิทธิพลของมหาอำนาจซึ่งเป็นการดึงเอาราชอาณาจักรลาว ไปเป็นเหยื่อของสงคราม  
 เย็น โดยที่จุดเกิดของสงครามนั้นมีศูนย์กลางอยู่ในสาธารณรัฐเวียดนาม ราชอาณาจักรลาว  
 จึงกลายเป็นส่วนหนึ่งใ้เวทีของสงครามเย็นอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

นอกจากปัจจัยภายนอกซึ่งมีส่วนสนับสนุนให้ฮอส เทรียสามารถปฏิบัติกิจการตามนโยบายเป็นกลางได้แล้ว ยังมีปัจจัยภายในมาช่วยสนับสนุนอีกด้วย คือ

#### สภาพทางภูมิศาสตร์

สำหรับประเทศฮอส เทรีย สภาพที่ตั้งของภูมิศาสตร์ก็เป็นปัจจัยภายในที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้สามารถจะดำรงความเป็นกลางอยู่ได้ เนื่องจากที่ตั้งของประเทศอยู่ในบริเวณที่เป็นศูนย์กลางแห่งทวีปยุโรป ทำให้มหาอำนาจซึ่งในขณะนั้นได้เริ่มเกิดความขัดแย้งกันทางอุดมการณ์ขึ้นนั้นเห็นความสำคัญ ในการกำหนดให้ดินแดนดังกล่าวมีสภาพเป็นกลางเสีย

ราชอาณาจักรลาวก็เช่นเดียวกับประเทศฮอส เทรีย คือ มีที่ตั้งอยู่ในบริเวณที่เป็นจุดศูนย์กลางของภูมิภาคเอเชียอาคเนย์และยังเป็นเสมือนฉนวนระหว่างอิทธิพลของคอมมิวนิสต์กับโลกเสรี ซึ่งเป็นดินแดนที่กำลังเป็นเวทีแห่งการต่อสู้ของอิทธิพลดังกล่าว ในขณะที่เกี่ยวกับการต่อสู้ในทวีปยุโรปได้จบสิ้นไปแล้ว ทำให้อิทธิพลของสภาพทางภูมิศาสตร์ระหว่างสองประเทศนี้ต่างกัน

#### พัฒนาการทางเศรษฐกิจของประเทศ

ประเทศฮอส เทรีย เป็นประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจอยู่ในระดับที่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ เนื่องจากมีความก้าวหน้าในการพัฒนาอุตสาหกรรมหลายประเภท เช่น อุตสาหกรรมเหล็กกล้า, สังกะสี, กระดาษ, อุตสาหกรรมเคมี โดยอาศัยทรัพยากรธรรมชาติภายในประเทศนั่นเอง นอกจากนี้เสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศก็มีความแน่นอน<sup>13</sup>

<sup>13</sup>L'Autriche, Les faits et les Chiffres, 6th ed. (Vienne: Publie a Vienne par le Service Federal de la Presse, 1965), pp. 82-83.

ที่กล่าวมานี้แสดงให้เห็นว่า ประชากรออสเตรียมีพัฒนาการทางระบบเศรษฐกิจที่ดีและมั่นคงกว่าระบบเศรษฐกิจของราชอาณาจักรลาว ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกันแล้ว ความอ่อนแอในระบบเศรษฐกิจของราชอาณาจักรลาว เป็นส่วนที่ช่วยเสริมสร้างความอ่อนแอให้กับรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการตัดสินใจนโยบายของรัฐบาล เนื่องจากประเทศที่ให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ราชอาณาจักรลาวสามารถใช้อิทธิพลของตนมีบังคับบีบบังคับให้รัฐบาลดำเนินนโยบายตามที่ตนต้องการได้

สรุปได้ว่าระบบเศรษฐกิจของประเทศออสเตรียเป็นส่วนหนึ่งที่เหลือให้การดำเนินนโยบายเป็นกลางของประเทศเป็นผลสำเร็จได้ ในขณะที่ในราชอาณาจักรลาวเป็นไปในทางตรงกันข้าม

#### เสถียรภาพของการ เมืองภายในประเทศ

การ เมืองภายในประเทศออสเตรีย หลังจากที่ได้ดำเนินนโยบายเป็นกลางนับว่าประสบผลสำเร็จและมีความมั่นคง โดยให้ระบบการปกครองแบบสาธารณรัฐประชาธิปไตย มีประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศ<sup>14</sup>

เมื่อพิจารณาเสถียรภาพทางการเมืองภายในราชอาณาจักรลาว เปรียบเทียบแล้ว จะเห็นได้ชัดเจนว่า ในขณะที่การเมืองภายในราชอาณาจักรลาวมีแต่ความวุ่นวาย การขัดแย้งแย่งชิงอำนาจในหมู่ผู้นำ ทำให้ไม่สามารถร่วมมือกันสร้างสมรรถภาพในการปกครองประเทศตามนโยบายเป็นกลางได้ แต่ในประเทศออสเตรียกลับสามารถสร้างเสถียรภาพทางการเมืองการเมืองได้ เนื่องจากไม่มีความแตกแยกในวงการเมือง และรัฐบาลทุกชุดของออสเตรียก็ยังคงสามารถรักษาสภาพความเป็นกลางของประเทศไว้ได้ ที่เห็นได้ชัดก็เนื่องจาก ความเป็นกลางของออสเตรียนั้นได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญที่ใช้ในการปกครองประเทศนั่นเอง

<sup>14</sup>"Austria", Encyclopedia Britannica. Vol. II (Chicago: William Benton Publisher, 1966), p.821



สรุปผลจากการวิเคราะห์ความเป็นกลางของราชอาณาจักรลาวเปรียบเทียบกับความเป็นกลางของประเทศออสเตรีย ซึ่งมีรูปแบบของความเป็นกลางตามลักษณะการเมืองระหว่างประเทศและมีรากฐานความเป็นมาในลักษณะเดียวกันดังที่กล่าวมาแล้วนั้น เป็นที่เห็นอย่างเด่นชัดว่า ในปัจจุบันนี้ปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่ช่วยส่งเสริมให้ประเทศใด ๆ ประสบความสำเร็จในการดำเนินนโยบายเป็นกลางนั้น คือปัจจัยภายนอกประเทศซึ่งหมายถึงอิทธิพลของนโยบายและบทบาทของมหาอำนาจที่มีต่อประเทศนั้น

ทั้งนี้เนื่องจากความเปลี่ยนแปลงในระบบการเมืองระหว่างประเทศ นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นต้นมา ได้เกิดมีศูนย์แห่งกำลังอำนาจขึ้น 2 ศูนย์ ระหว่างประเทศผู้นำอุดมการณ์เสรีประชาธิปไตย คือ สหรัฐอเมริกา และประเทศผู้นำอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ คือ สหภาพโซเวียต และทั้งสองฝ่ายต่างก็เป็นเจ้าของอาวุธซึ่งมีสมรรถภาพในการทำลายอย่างร้ายแรงเช่นเดียวกัน ดังนั้นจึงทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบของการทำสงครามแบบใช้กำลังมาเป็นการทำสงครามเย็น ระหว่างกันซึ่งหมายถึงการต่อสู้กันด้วยเครื่องมือทุกชนิด ยกเว้นอาวุธที่มีอำนาจในการทำลายล้างเบ็ดเสร็จ คืออาวุธปรมาณูซึ่งจะทำลายล้างทั้งผู้แพ้และผู้ชนะในเวลาเดียวกัน นอกจากนั้นทั้งสองฝ่ายยังได้แข่งขันกันเผยแพร่อุดมการณ์ของตนไปในประเทศอื่น ๆ อีกด้วย ซึ่งบางครั้งก็ทำให้ไม่สามารถหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้ากันได้

ความสำเร็จในการดำเนินนโยบายเป็นกลางของประเทศออสเตรียถือได้ว่าเป็นตัวอย่างของการหลีกเลี่ยงต่อการเผชิญหน้ากันของ 2 มหาอำนาจ ในขณะที่ความเป็นกลางของราชอาณาจักรลาวประสบความสำเร็จจากความล้มเหลว เนื่องจากตกอยู่ในเวทีของการทำสงครามเย็นระหว่างมหาอำนาจทั้ง 2 ฝ่าย ซึ่งถ้าหากออสเตรียตกอยู่ในฐานะเดียวกับราชอาณาจักรลาว คือเป็นดินแดนที่กำลังมีการต่อสู้กันแล้ว เชื่อได้ว่ากรณีของออสเตรียก็ต้องประสบกับความล้มเหลวเช่นเดียวกัน



ส่วนความสำคัญของปัจจัยภายในประเทศจะเด่นชัดขึ้นก็ต่อเมื่อเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้อง  
กันในระหว่างประเทศทั่ว ๆ ไปซึ่งไม่มีมหาอำนาจมาเกี่ยวข้องด้วยเท่านั้น แต่หากเมื่อใดที่  
มหาอำนาจต้องการจะเข้ามามีบทบาทด้วยแล้ว ย่อมไม่มีประเทศใดสามารถต้านทานได้  
ดังนั้น ในกรณีของราชอาณาจักรลาว จึงกล่าวได้ว่าปัจจัยภายในประเทศมีส่วนสนับสนุนให้การ  
แทรกแซงจากมหาอำนาจประสบความสำเร็จยิ่งขึ้น

ในที่นี้ก็จะเห็นได้ว่าครามิโตที่ราชอาณาจักรลาวยังเป็นดินแดนที่มีผลประโยชน์  
ต่อมหาอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง เฉลี่ยหน้าอยู่ครามิโตนั้นก็ยังสามารถดำเนินนโยบายเป็น  
กลางได้ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือความสำเร็จในการดำเนินนโยบายเป็นกลางของราชอาณาจักร  
ลาวนั้นขึ้นอยู่กับนโยบายของมหาอำนาจนั่นเอง

สำหรับประเทศในเอเชียอาคเนย์ในปัจจุบันซึ่งกำลังให้ความสนใจต่อการใช้นโยบาย  
เป็นกลางนั้นควรจะให้ความเอาใจใส่ต่ออิทธิพลของมหาอำนาจให้มากในการที่จะเข้า  
แทรกแซงในกิจการภายในของตน ไม่ว่าจะโดยรูปใด ๆ อย่างไม่สามารถปฏิเสธได้ ดังนั้น  
ความเป็นกลางในแบบของราชอาณาจักรลาวก็น่าจะถือเป็นบทเรียนสำหรับประเทศต่าง ๆ เพื่อ  
ให้เกิดความเข้าใจในปัญหานี้ หากจะได้มีการสร้างระบบความเป็นกลางขึ้นมาอย่างจริงจัง  
เนื่องจากความเกี่ยวข้องกับมหาอำนาจนั้นเป็นเรื่องที่ยากจะหลีกเลี่ยง