



### ท่าทีของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

หลังจากที่มาเลเซียได้เสนอข้อกำหนดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นกลาง ภายใต้การกำกับของของ ๓ มหาอำนาจ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต และสาธารณรัฐประชาชนจีน ประเทศต่าง ๆ ในบริเวณภูมิภาคนี้ต่างได้มีปฏิกิริยาต่อ ข้อเสนอที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงปฏิกิริยาหรือท่าทีของประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ที่มีต่อข้อเสนอดังกล่าว ทั้งนี้เพราะปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง ในการที่จะบรรลุถึงข้อเสนอนี้ได้ ย่อมต้องขึ้นอยู่กับท่าทีของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาค ว่า จะยอมรับที่จะรักษาและปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อกำหนดดังกล่าวได้มากน้อยเพียงใด

โดยที่ในปัจจุบันภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประกอบด้วยประเทศต่าง ๆ ๕ ประเทศ ได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไทย กัมพูชา ลาว เวียดนาม และพม่า ดังนั้น ในการศึกษาถึงท่าทีของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้ต่อข้อเสนอข้อกำหนดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลางในวิทยานิพนธ์นี้ เพื่อให้ง่ายแก่การวิเคราะห์จะแยกการพิจารณาออกเป็นกลุ่มประเทศ ๓ กลุ่ม คือ

๑. กลุ่มประเทศอาเซียน ได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย
๒. กลุ่มประเทศอินโดจีน ได้แก่ กัมพูชา ลาว และเวียดนาม
๓. สหภาพพม่า

#### กลุ่มประเทศอาเซียน

ตามปฏิญญาอาเซียน ปี ค.ศ. ๑๙๖๗ ซึ่งได้ก่อตั้งสมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซียน) ขึ้นนั้น จะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของอาเซียนในระยะเริ่มแรกพุ่งเล็งในเรื่องทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และวิชาการเป็นสำคัญ ดังจะ

เห็นได้จากคำประกาศในปฏิญญาอาเซียนที่ว่า "จุดมุ่งหมายและความมุ่งประสงค์ของสมาคมคือ เพื่อเร่งรัดความเจริญทางเศรษฐกิจ ความก้าวหน้าทางสังคม และการพัฒนาทางวัฒนธรรมในภูมิภาคโดยความเพียรพยายามร่วมกัน ด้วยเจตนารมณ์แห่งความเสมอภาคและความร่วมมือร่วมใจ ทั้งนี้เพื่อเสริมรากฐานสำหรับประชาคมที่มีความรุ่งเรืองและสันติสุขแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้"<sup>๑</sup> แต่ในปฏิญญาอาเซียนก็ได้เปิดทางความร่วมมือทางการเมือง โดยในเจตนารมณ์ได้กล่าวไว้ว่า "บรรดาประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีความรับผิดชอบร่วมกันเป็นอันดับแรกที่จะส่งเสริมเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเมืองของภูมิภาค และประกันการพัฒนาประเทศเหล่านี้ การแทรกแซงจากภายนอกไม่ว่าในรูปหรือลักษณะใด จะเป็นการทำลายต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของภูมิภาค"

ในเจตนารมณ์ที่เปิดกว้างไว้สำหรับความร่วมมือทางการเมืองทำให้กล่าวได้ว่าอาเซียนอาจมีแนวโน้มที่จะหันมาความร่วมมือทางการเมืองเมื่อใดก็ได้ที่สถานการณ์ต่าง ๆ ใดแสดงออกว่าเป็นเรื่องที่เหมาะสม หรือจำเป็นที่จะเกิดขึ้น ในปี ค.ศ. ๑๙๗๑ การแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์สำหรับความร่วมมือทางการเมือง ได้ปรากฏออกมาในรูปของปฏิญญากัวลาลัมเปอร์ ว่าด้วยการกำหนดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็น "เขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง" หลักการนี้เป็นการรับรองแนวความคิดเกี่ยวกับการให้การเคารพต่ออธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดนของรัฐทั้งหลาย การละเว้นจากการคุกคามหรือการใช้กำลัง การยุติข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธี การมีสิทธิเท่าเทียมกันและสิทธิในการกำหนดตนเอง และการไม่แทรกแซงในกิจการภายในของรัฐอื่น

<sup>๑</sup>โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก ฉ. ปฏิญญาสมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

สำหรับสภาพแวดล้อมทางการเมืองระหว่างประเทศที่สำคัญ ซึ่งได้นำไปสู่ความร่วมมือทางด้านการเมืองของอาเซียนในเรื่องนี้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นผลเนื่องมาจากสถานการณ์ผ่อนคลายความตึงเครียดในความสัมพันธ์ระหว่างสาธารณรัฐประชาชนจีนกับสหรัฐอเมริกาเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพราะจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ได้มีผลทำให้สถานการณ์ทางการเมืองของโลกคลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น กล่าวคือทำให้จีนผ่อนคลายความแข็งกร้าวลง และสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นมหาอำนาจฝ่ายโลกเสรี และมีท่าทีต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างรุนแรงมาตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สอง ก็ได้มีนโยบายโอนอ่อนผ่อนปรนมากขึ้น ประกอบกับมติมหาสมานอเมริกาต้องการที่จะให้รัฐบาลลดการเข้าพัวพันในกิจการภายในของประเทศเอเชีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ลง ดังนั้น จากความผันแปรทางการเมืองระหว่างประเทศซึ่งได้เกิดขึ้นนี้ จึงเป็นผลให้ประเทศในกลุ่มอาเซียนปรารถนาที่จะมีเครื่องมือสกัดกั้นอิทธิพลของมหาอำนาจทั้งหลายที่จะเข้ามาแทรกแซงในกิจการภายในของประเทศในภูมิภาค แต่ความปรารถนาดังกล่าวนี้จะบรรลุผลเพียงใดนั้นย่อมต้องขึ้นอยู่กับว่า ปฏิญญาบัวลาติมเปอร์ว่าด้วยการกำหนดให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็น "เขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และเป็นกลาง" จะมีความหมายเพียงใด

จากหลักการของปฏิญญาบัวลาติมเปอร์ ซึ่งได้แสดงออกถึงความปรารถนาโดยรวมกันของประเทศในกลุ่มอาเซียนที่จะทำให้อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตเป็นกลาง ดังได้ระบุไว้ในปฏิญญาบัวลาติมเปอร์ว่า "การให้อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นกลางนั้น เป็นวัตถุประสงค์ที่พึงปรารถนา และควรจะแสวงหาทุกทางและวิธีการต่าง ๆ เพื่อที่จะทำให้ความปรารถนาให้อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นกลางได้เป็นจริงขึ้น" และจากความเห็นร่วมกันของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่อาวุโสที่ว่า การกำหนดรัฐให้เป็นกลาง เป็นวิธีการหนึ่งที่จะทำให้สามารถบรรลุถึงซึ่งการทำให้อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และเป็นกลาง เป็นผลให้ข้อเสนอของมาเลเซียเกี่ยวกับการกำหนดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลาง ภายใต้การค้ำประกันของมหาอำนาจ เป็นสิ่งที่จำเป็นต่องานมาศึกษา ทั้งนี้เพราะการกำหนดรัฐให้เป็นกลางนี้เป็นวิถีทางหรือแนวทางหนึ่งที่จะนำไปสู่ความเป็นอิสระและปลอดจากการแทรกแซงของ



ประเทศมหาอำนาจภายนอก ตามเจตนารมณ์แห่งปฏิญญาควิลลาดีมเปอร์โต

สำหรับท่าทีของประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มอาเซียนตอขอเสนอกำหนดเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลาง ภายใต้การกำกับของมหาอำนาจนั้น อาจกล่าวได้ดังนี้คือ

### อินโดนีเซีย

อินโดนีเซียเป็นประเทศซึ่งมีลักษณะสำคัญแตกต่างไปจากประเทศอื่น ๆ ในกลุ่มอาเซียน กล่าวคือ อินโดนีเซียเป็นประเทศซึ่งต่อสู้เพื่อเอกราชกับกองกำลังของมหาอำนาจยุโรปมาโดยตลอด ดังนั้นแนวนโยบายต่างประเทศของอินโดนีเซียในระยะหลังจากได้รับเอกราชในปี ค.ศ. ๑๙๔๕ เป็นต้นมา จึงเป็นไปในลักษณะที่เป็นอิสระและเข้มแข็ง มีจุดมุ่งหมายเพื่อสันติภาพ และตามนโยบายนี้มีปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศของอินโดนีเซีย จะได้รับการพิจารณาตามสภาพและเนื้อหา และการกระทำดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับผลประโยชน์ของชาติและเจตนารมณ์แห่งการอยู่ร่วมกันโดยสันติ<sup>๑</sup> ขณะเดียวกันก็ได้ยึดหลักการ "เอเซียแก้ปัญหาของเอเซีย" ดังจะเห็นได้จากแถลงการณ์ร่วมระหว่างอินโดนีเซียและมาเลเซีย เมื่อ คุณ ราซัค นายกรัฐมนตรีมาเลเซีย ได้เดินทางเยือนอินโดนีเซีย ในเดือนธันวาคม ๑๙๖๐ ว่า "ในการกำกับสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาคเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ ประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคจะต้องมีกำลังในการป้องกันประเทศเพียงพอที่จะสามารถเผชิญกับการคุกคามจากฝ่ายอื่น ๆ และความก้าวหน้า สันติภาพ และความมั่นคงในภูมิภาค จะต้องเป็นความรับผิดชอบของประเทศในภูมิภาคเอเซียตะวันออกเฉียงใต้เอง"<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> กระทบ ท่อง ธรรมชาติ, นโยบายต่างประเทศอินโดนีเซีย (พระนคร: โรงพิมพ์สังคมนิยมแห่งประเทศไทย, ๒๕๑๐), หน้า ๓๖.

<sup>๒</sup> "Joint Communique of Malaysia/Indonesia issued at the end of the official visit of the Prime Minister, Tun Abdul Rasak bin Hussein to Indonesia, December 17-19, 1970," Foreign Affairs Malaysia 3 (December 1970): 85.



จากหลักการสำคัญของนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซียที่เป็นไปในลักษณะพยายามจะเป็นกลาง ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งนั้น อินโดนีเซียเชื่อว่าเป็นนโยบายที่ดีที่สุดที่จะทำให้อินโดนีเซียปลอดภัย และเป็นมิตรได้ดีกับทั้งฝ่ายเสรีประชาธิปไตยและฝ่ายคอมมิวนิสต์ ซึ่งมี ๒ มหาอำนาจคือ สหรัฐอเมริกา และสหภาพโซเวียตเป็นผู้นำในการทำสงครามเย็นอยู่นั้น และจากนโยบายนี้อินโดนีเซีย จะได้รับความช่วยเหลือในการพัฒนาประเทศจากทั้ง ๒ ฝ่ายอย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ นโยบายต่างประเทศของอินโดนีเซียดังกล่าวนี้ ได้มีลักษณะโน้มเอียงไปทางฝ่ายตะวันตกอยู่เสมอมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากปี ค.ศ. ๑๙๖๕ ซึ่งเป็นปีเริ่มต้นของแผนพัฒนา ๕ ปีฉบับแรกของอินโดนีเซีย ทั้งนี้เพราะอินโดนีเซียต้องพึ่งสหรัฐอเมริกาในด้านอาวุธ ยุทโธปกรณ์ การฝึกทางด้านการทหาร และด้านเศรษฐกิจอย่างมาก

สำหรับท่าทีของอินโดนีเซียต่อข้อเสนอกำหนดเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลาง ภายใต้การกำกับของมหาอำนาจ ซึ่งมาเลเซียได้เสนอในที่ประชุมสุดยอดของกลุ่มประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด ครั้งที่ ๓ ณ กรุงลusakha ประเทศแซมเบีย ระหว่างวันที่ ๘-๑๐ กันยายน ๑๙๗๐ นั้น อินโดนีเซียก็เหมือนกับประเทศสมาชิกอื่นของสมาคมอาเซียนซึ่งไม่ได้ให้ความสนใจและสนับสนุนข้อเสนอนี้เท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะรัฐบาลทหารอินโดนีเซียเห็นว่าข้อเสนอดังกล่าวเป็นเรื่องที่ยังไม่ถึงเวลาอันสมควรหรือเกิดขึ้นเร็วเกินไป การสถาปนาความเป็นกลางของเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ควรเกิดต่อเมื่ออินโดนีเซียพร้อมและสามารถที่จะช่วยกำกับเขตเป็นกลางนี้ให้พ้นจากการถูกละเมิดได้เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม แม้อินโดนีเซียจะไม่ให้การสนับสนุนข้อเสนอกำหนดเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลาง ภายใต้การกำกับของมหาอำนาจ แต่อินโดนีเซียก็ไม่ได้คัดค้านข้อเสนอนี้ ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของนายอาดัม มาลิก รัฐมนตรีต่างประเทศ

<sup>1</sup> Richard Butwell, "The big - power question," Far Eastern Economic Review 77 (8 July 1972): 25.

ประเทศอินโดนีเซียที่ว่า "การกำหนดรัฐให้เป็นกลางนี้ เป็นวิธีที่ดีที่สุดที่จะป้องกันไม่ให้นมหาอำนาจเข้ามาใช้ดินแดนในบริเวณภูมิภาคนี้เป็นที่แข่งขันอิทธิพล แต่การที่จะทำให้ออสเตรเลียได้รับการสนับสนุนนั้น ย่อมต้องอาศัยเวลา"<sup>๑</sup>

จากสภาพการณ์ระหว่างประเทศใหม่อันเนื่องมาจากการผ่อนคลายความสัมพันธ์อันตึงเครียดระหว่างสหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีน การขึ้นมาใช้อิทธิพลในเวทีการเมืองระหว่างประเทศของจีน การที่อำนาจของสหภาพโซเวียตในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และการกลับขึ้นมาใช้อำนาจของญี่ปุ่น ทำให้อินโดนีเซียเห็นว่าทางเลือกที่ดีที่สุดสำหรับอินโดนีเซียและประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคนี้ก็คือ การมุ่งพัฒนาและก่อให้เกิดพลังอันเข้มแข็งทางคานาสังคมและเศรษฐกิจภายในประเทศ อันจะนำไปสู่ความมีเสถียรภาพ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศในภูมิภาคแถบนี้ของโลก ซึ่งจะทำให้เกิดความสมดุลย์ใหม่ (new equilibrium) ขึ้นในภูมิภาค โดยจะไม่ถูกรอมนงำโดยมหาอำนาจอีกต่อไป<sup>๒</sup>

ดังนั้น ในการที่จะบรรลุผลแห่งความเป็นกลางของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ภายใต้การค้ำประกันของมหาอำนาจนั้น ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ควรที่จะพยายามชักจูงให้มหาอำนาจหันมาให้การสนับสนุนความปรารถนา แนวทาง และรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งประเทศในภูมิภาคต้องการให้เกิดขึ้น นอกจากนี้ ในช่วงซึ่งสภาพการณ์ระหว่างประเทศกำลังเปลี่ยนแปลง ประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จะต้องพร้อมที่จะดำเนินการต่าง ๆ เพื่อความมั่นคงของภูมิภาค เมื่อความมั่นคงภายในภูมิภาคจะต้องเป็นความรับผิดชอบโดยตรงของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้เอง ความมั่นคงของภูมิภาคจะต้องไม่เกิดขึ้นด้วยการเข้าไปผูกพันกับมหาอำนาจใดมหาอำนาจหนึ่งโดยเฉพาะ หรือด้วยการมีสนธิสัญญาทางทหาร แต่ต้องเกิดขึ้นด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาคด้วยกันเอง และด้วยความร่วมมือกับประเทศอื่น ๆ ในกิจการต่าง ๆ ของโลก

<sup>1</sup>"Tun Rasak's Proposal for neutralization of southeast Asia," asian almanac 9 (20 March 1971): 4470.

<sup>2</sup>Adam Malik, "Towards an Asian Asia," Far Eastern Economic Review 73 (25 September 1971): 32.

ในปัจจุบัน เนื่องจากอินโดนีเซียยังคงไม่ไว้วางใจและมีความสงสัยในท่าทีของจีนอยู่ตลอดเวลา<sup>๑</sup> ทั้ง ๆ ที่จีนก็ได้แสดงออกซึ่งการสนับสนุนข้อเสนอของอาเซียนเกี่ยวกับเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลางมาตั้งแต่เริ่มแรก ดังนั้นอินโดนีเซียจึงต้องการที่จะให้สหรัฐอเมริกา และสหภาพโซเวียตมีบทบาทอยู่ในภูมิภาคนี้ต่อไป เพื่อประโยชน์ในการถ่วงดุลย์และป้องกันจีน อินโดนีเซียไม่ต้องการที่จะให้สหรัฐอเมริกาถอนตัวออกไปจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทั้งนี้เพราะจะทำให้เกิดช่องว่างแห่งอำนาจซึ่งจีนและสหภาพโซเวียตจะเข้ามาแทนที่ได้

ในเรื่องที่เกี่ยวกับการค้าประกันความเป็นกลางของมหาอำนาจนั้น อินโดนีเซียไม่เชื่อว่า มหาอำนาจทั้ง ๓ ประเทศคือ สหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต และสาธารณรัฐประชาชนจีน จะยอมทำข้อตกลงอย่างเป็นทางการในการที่จะเข้ามาเป็นผู้ค้าประกันความ

<sup>๑</sup>สาเหตุสำคัญในเรื่องนี้เนื่องมาจากความแตกกว้างทางด้านเชื้อชาติระหว่างชาวอินโดนีเซียกับชาวจีน ซึ่งถึงแม้จะเป็นชนกลุ่มน้อยในประเทศ แต่ก็ยังเป็นชนกลุ่มน้อยที่มีมากที่สุดคือ มีทั้งหมดประมาณ ๒ ล้านคน ที่สำคัญคือชาวจีนเหล่านี้เป็นพวกที่คุมเศรษฐกิจของอินโดนีเซียไว้ และมีความจงรักภักดีต่อภูมิลาเนาอันเป็นแหล่งกำเนิดของตนอย่างมาก ซึ่งทัศนคติเช่นนี้ได้ออกให้เกิดปัญหาขงยากแก่รัฐบาลอินโดนีเซียในการปกครองชนกลุ่มน้อยนี้อยู่มาก นอกจากนี้ การรัฐประหารในปี ค.ศ. ๑๙๖๕ ก็ได้เป็นสิ่งที่ทำให้อินโดนีเซียไม่ไว้วางใจจีนมากยิ่งขึ้น เพราะถูกสงสัยว่าจะเป็นผู้ยุยงให้พรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซียทำการรัฐประหารเพื่อล้มล้างรัฐบาล และสถาปนาระบอบคอมมิวนิสต์ขึ้นในอินโดนีเซีย

<sup>2</sup>Richard Butwell, "The big-power question," Far Eastern Economic Review 77 (8 July 1972): 38.



เป็นกลางนี้ และแม้ว่ามหาอำนาจจะยอมทำข้อตกลงกันในเรื่องนี้ แต่ข้อตกลงที่จะเข้ามาเป็นผู้ค้ำประกันความเป็นกลางของมหาอำนาจ อาจก่อให้เกิดความแตกแยกและความไม่มีเสถียรภาพได้เท่า ๆ กับที่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างกันขึ้น<sup>๑</sup> ทั้งนี้เพราะในสภาพความเป็นกลาง ภายใต้การค้ำประกันของมหาอำนาจหลาย ๆ ประเทศนั้น ประเทศมหาอำนาจอาจจะตัดสินใจดำเนินการใด ๆ ลงไป โดยที่ประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคไม่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือรับรู้ หรือถ้าประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มอาเซียนยอมให้ประเทศมหาอำนาจเข้ามาเป็นผู้กำหนดหน้าที่ของตนแล้ว ประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ก็จะต้องสูญเสียความเป็นกลาง และจะกลายเป็นเบี้ยซึ่งประเทศมหาอำนาจใช้เล่นเกมในการเมืองระหว่างประเทศแบบคู่ฝอยแห่งอำนาจหลายขั้วนี้ นอกจากนี้ การมีมหาอำนาจหลาย ๆ ประเทศเข้ามาเป็นผู้ค้ำประกันความเป็นกลาง ยังอาจทำให้ประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มอาเซียนต้องเข้าไปผูกพันกับมหาอำนาจใดมหาอำนาจหนึ่ง ซึ่งการกระทำดังกล่าวจะเท่ากับเป็นการยั่วยุให้มหาอำนาจอื่นเข้ามาแทรกแซงในบริเวณภูมิภาคนี้ได้

ดังนั้น ในเรื่องการค้ำประกันความเป็นกลางของมหาอำนาจในภูมิภาค แทนที่จะให้มีข้อตกลงกันอย่างเป็นทางการ อินโดนีเซียต้องการให้สันติภาพและเสรีภาพของภูมิภาคนี้เกิดขึ้นด้วยการให้ประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้ค่อย ๆ พยายามสร้างพลังอันเข้มแข็งทางด้านสังคมการเมือง และเศรษฐกิจภายในให้มากขึ้น ควบคู่ไปกับความสมดุลแห่งอำนาจภายในภูมิภาคระหว่างสหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต สาธารณรัฐประชาชนจีน และญี่ปุ่น<sup>๒</sup> ภายใต้พฤติการณ์ดังกล่าว จะทำให้มหาอำนาจเห็นว่าผลประโยชน์ของตนจะได้รับการรักษาไว้อย่างดีที่สุดด้วยการยอมรับในความสมดุลอันนี้ และการ

<sup>1</sup> Adam Malik, "Towards an Asian Asia," Far Eastern Economic Review 73 (25 September 1971): 32.

<sup>2</sup> Ott, The Neutralization of Southeast Asia: An Analysis of the Malaysian/ASEAN Proposal, p. 27.

ละเว้นไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจการภายในของประเทศในภูมิภาคนี้เท่านั้น ในอนาคต  
 สิ่งซึ่งประเทศต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะต้องทำก็คือ การพัฒนา "พลังอัน  
 เข้มแข็ง" ของชาติและของภูมิภาคในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อความมีเสถียรภาพ  
 และไม่ต้องขึ้นอยู่กับมหาอำนาจใดมหาอำนาจหนึ่งอีกต่อไป

โดยสรุป การกำหนดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลาง ภายใต้การค้ำ  
 ประกันของมหาอำนาจนี้ อินโดนีเซียยังไม่ให้ความสนใจและสนับสนุนเท่าที่ควร อินโดนีเซีย  
 ต้องการที่จะให้มีการค้ำประกันความเป็นกลางโดยกลุ่มมหาอำนาจหลาย ๆ ประเทศซึ่งนอก  
 จากสหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต และสาธารณรัฐประชาชนจีนแล้ว อินโดนีเซียยังต้อง  
 การให้ยุโรปตะวันตกและญี่ปุ่นเข้ามาเป็นผู้ค้ำประกันความเห็นกลางด้วย และในการที่จะ  
 ทำให้ข้อเสนอของอาเซียนเกี่ยวกับเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลางของ  
 เอเชียตะวันออกเฉียงใต้บรรลุผลได้นั้น ประเทศต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้  
 จะต้องพยายามก้าวไปอย่างช้า ๆ แต่ความมั่นคงเพื่อไปสู่จุดมุ่งหมายอันร่วมกัน บนพื้นฐาน  
 แห่งพลังอันเข้มแข็งทางด้านสังคมและเศรษฐกิจในภูมิภาคอื่นจะทำให้ประเทศต่าง ๆ ใน  
 เอเชียตะวันออกเฉียงใต้หลุดพ้นจากการครอบงำของมหาอำนาจใดในอนาคต

### มาเลเซีย

ในปี ค.ศ. ๑๙๖๐ หลังจากที่ คุณ อับดุล ราซัค ได้ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรี  
 นโยบายต่างประเทศของมาเลเซียที่สำคัญของมาเลเซีย ได้แก่ การไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด  
 ทั้งนี้เนื่องจากสภาพการณ์ต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก  
 จึงทำให้รัฐบาลมาเลเซียในขณะนั้น ต้องแสวงหานโยบายต่างประเทศใหม่มาใช้เพื่อ  
 ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ใหม่ซึ่งได้เกิดขึ้นนี้

สถานการณ์ระหว่างประเทศใหม่ซึ่งได้เกิดขึ้น และมีผลกระทบโดยตรงต่อ  
 ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในปลายทศวรรษ ๑๙๖๐ และต้นทศวรรษ ๑๙๗๐ นั้น  
 เริ่มจากการที่สหรัฐอเมริกา ประกาศนโยบายที่จะถอนทหารและลดการะผูกพันใน

เรียกนามลงตามสหนิกรสันในปี ค.ศ. ๑๙๖๘ พร้อม ๆ กับการเปลี่ยนท่าทีดังกล่าว  
ของสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐประชาชนจีนก็ได้รับการรับรองเข้าเป็นสมาชิกของ  
องค์การสหประชาชาติในปี ค.ศ. ๑๙๗๑ และหลังจากนั้นในปี ค.ศ. ๑๙๗๒  
ประธานาธิบดีนิกสันก็ได้เดินทางไปเยือนปักกิ่ง และได้ออกแถลงการณ์ร่วมเชียงใหม่  
ซึ่งเป็นการวางแนวทางที่จะนำไปสู่การมีสัมพันธภาพปกติกับจีน อันเป็นการแสดงออก  
ถึงการยอมรับบทบาทของจีน และทำให้จีนสามารถเข้ามามีบทบาทสำคัญในภูมิภาค  
เอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ในขณะที่การเมืองของโลกกำลังเปลี่ยนแปลงไปนี้ สำหรับมาเลเซีย  
สิ่งที่จะช่วยให้ประเทศต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หลุดพ้นจากการแทรกแซง  
ของมหาอำนาจและสามารถตัดสินใจชะตาของตนเองได้ โดยไม่ต้องขึ้นกับมหาอำนาจ  
ใดมหาอำนาจหนึ่งต่อไปก็คือ การกำหนดเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลางภายใต้  
การค้ำประกันของมหาอำนาจ คือ สหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต และจีน ดังนั้น  
หลังจากปี ค.ศ. ๑๙๗๐ การกำหนดเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลางก็ได้กลายมา  
เป็นหลักสำคัญในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของมาเลเซีย ดังจะเห็นได้จากคำกล่าว  
ของตุน อีสมอล (Tun Ismail) รองนายกรัฐมนตรีมาเลเซียว่า "นโยบายต่างประเทศ  
ของมาเลเซียตั้งอยู่บนรากฐานแห่งการกำหนดเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลาง  
ภายใต้การค้ำประกันของสหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต และจีน ความเชื่อในความ  
รับผิดชอบของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคในอันที่จะรักษาความมั่นคงภายใน การเป็น  
มิตรที่ดีต่อกันและการไม่รุกรานซึ่งกันและกัน"<sup>๑</sup>

---

<sup>1</sup>Tun Ismail, "Malaysia would aid in ASEAN defense if  
neutrality Remains," in "Bangkok World" (12 March 1971), New  
Direction For ASEAN, p. 159.



สำหรับมาเลเซีย นโยบายการกำหนดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลาง ภายใต้การค้ำประกันของมหาอำนาจย่อมหมายถึงการประกาศว่า บริเวณภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะไม่ถูกมองว่าเป็นบริเวณซึ่งถูกแบ่งเขตอิทธิพล (spheres of influence) ของมหาอำนาจอีกต่อไป และจะเป็นเครื่องป้องกันประเทศเล็ก ๆ ใน บริเวณภูมิภาคนี้ให้หลุดพ้นจากการถูกใช้เป็นที่เหย้าในความขัดแย้งระหว่างมหาอำนาจ<sup>๑</sup>

การค้ำประกันของมหาอำนาจโดยการไม่เข้าแทรกแซง และป้องกันประเทศอื่น ๆ ไม่ให้เข้าแทรกแซงในกิจการภายในประเทศต่าง ๆ ในบริเวณภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประกอบกับการไม่เข้าไปผูกพันหรือเกี่ยวข้องกับฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดของประเทศต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ยกเว้นในกรณีซึ่งผลประโยชน์อันชอบธรรมของประเทศถูกคุกคามแล้ว จะทำให้ประเทศต่าง ๆ ในบริเวณนี้สามารถปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงในดุลย์แห่งอำนาจได้และที่สำคัญก็คือ จะเท่ากับเป็นการปล่อยให้ประเทศต่าง ๆ ในบริเวณภูมิภาคนี้มีอิสระในการที่จะเพิ่มพูนความมั่นคงให้กับประเทศ อันจะนำไปสู่การมีเสถียรภาพและความมั่นคงในภูมิภาค

การกำหนดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลาง มีใช่เป็นเรื่องการค้ำค้ำอันผลประโยชน์ของมหาอำนาจในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่เป็นการยอมรับผลประโยชน์อัน

---

<sup>1</sup>D.Y. Caparas, "Neutralization of S.E.A. Preposal, in "The Manila Times," (13 March 1971), New Direction For ASEAN, p. 133.

<sup>2</sup>"Speech by Tun Dr. Ismail Al-Haj bin Abdul Rahman, Deputy Prime Minister of Malaysia, at the Singapore Press Club Dinner in Shangri-La Hotel in Singapore on April 15, on Changes and Challenges in Southeast Asia," Foreign Affairs Malaysia 5 (June 1972): 11.

ขอบธรรมของมหาอำนาจในบริเวณภูมิภาคนี้ การประกาศเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และเป็นกลางของอาเซียนเป็นแต่เพียงการพยายามที่จะจำกัด และลดการเข้ามาเกี่ยวข้องกับของมหาอำนาจในบริเวณภูมิภาคนี้ให้น้อยลง ซึ่งจะเป็นการช่วยให้เกิดความสมดุล (creation of equilibrium) ขึ้น<sup>๑</sup> ซึ่งในทางตรงข้าม ประเทศต่าง ๆ ในบริเวณภูมิภาคนี้ก็จะต้องยึดมั่นในหลักการไม่ผูกพันกับฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด และทำตัวเป็นกลางในข้อพิพาทและการแข่งขันอิทธิพลระหว่างมหาอำนาจในบริเวณภูมิภาคนี้ด้วย

การกำหนดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลาง ภายใต้การค้ำประกันของสหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต และจีนนี้ นอกจากจะเป็นวิธีการในการที่จะให้ได้มาซึ่งการรับรองเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ว่าเป็น เขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง ปลอดภัยจากการแทรกแซงจากภายนอกไม่ว่าจะในลักษณะใดแล้ว ยังเป็นการแสดงให้เห็นถึงการยอมรับบทบาทและอิทธิพลของจีนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ของกลุ่มผู้นำมาเลเซียอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของ ทุน อับดุลราฮ์ค ว่า "มาเลเซียยอมรับความจริงที่ว่าจีนมีสิทธิที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการประชุมระหว่างประเทศ และมีส่วนได้เสียในกิจการต่าง ๆ ของเอเชีย การสนับสนุนของมาเลเซียต่อการเข้าเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติของจีนและโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อเสนอของมาเลเซียเกี่ยวกับการกำหนดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลางก็เป็นสิ่ง<sup>๒</sup> ที่แสดงให้เห็นโดยชัดแจ้งถึงความเชื่ออันนี้ . . ."

<sup>1</sup>"Address by Tan Sri M. Ghazali bin Shafie, Minister of Information, to the Royal Commonwealth Society in London on November 22, on "Some Thoughts on Power Relation," Foreign Affairs Malaysia 5 (December 1972): 32-33.

<sup>2</sup>Seah Chee Meow, "ASEAN and the Changing Power Balance in South-East Asia," South-East Asian SPECTRUM (October 1975): 38.

ยิ่งไปกว่านั้น การกำหนดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลาง ภายใต้การค้าประกันของมหาอำนาจโดยเฉพาะจีน ยังเป็นการเสนอที่จะให้จีนเข้ามาเป็น ตัวเชื่อมที่จะนำไปสู่การมีความสัมพันธ์ขั้นปกติ (normalization of relations) กับประเทศต่าง ๆ ในบริเวณภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในลักษณะซึ่งจะก่อให้เกิด ความพอใจแก่ทั้ง ๒ ฝ่าย และการตอบสนองของจีนต่อข้อเสนอนี้อาจเป็นการพิสูจน์ให้เห็นถึงความตั้งใจจริงของจีนที่มีต่อภูมิภาคนี้ด้วย

ในค่านที่เกี่ยวกับปัญหาภายใน การกำหนดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลางโดยการยอมรับบทบาทอันสำคัญ of จีนนี้ จะทำให้รัฐบาลมาเลเซียได้รับการสนับสนุน จากชนกลุ่มน้อยส่วนใหญ่ซึ่งเป็นชาวจีนในมาเลเซีย และจะเป็นการคัดการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายต่างประเทศของรัฐบาลจากพรรคฝ่ายค้าน ซึ่งคัดค้านการที่รัฐบาลมีนโยบายผูกพันกับมหาอำนาจตะวันตกลงได้ในที่สุด

โดยสรุป การกำหนดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลาง ภายใต้การค้า - ประกันของมหาอำนาจ นอกจากจะเป็นวิธีการในการที่จะทำให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลางแล้ว ยังทำให้มาเลเซียเป็นที่ขึ้นชอบ สำหรับจีนและสามารถที่จะอ้างความเป็นผู้นำในภูมิภาค และการยอมรับนับถือระหว่าง ประเทศได้ อย่างไรก็ตาม การกำหนดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลางนี้ ก็ไม่ได้ เป็นเพียงวิธีการเดียวที่จะนำไปสู่การบรรลุถึงซึ่งการเป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลางของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

### ฟิลิปปินส์

เนื่องจากฟิลิปปินส์เคยตกอยู่ภายใต้การปกครองของสหรัฐอเมริกาเป็นเวลานาน ดังนั้น แนวโน้มของนโยบายต่างประเทศฟิลิปปินส์นับตั้งแต่ได้รับเอกราช ปี ค.ศ. ๑๙๔๕-๑๙๗๐ จึงมีลักษณะที่ผูกพันอยู่กับสหรัฐอเมริกามาก จนทำให้ดูเหมือนกับว่าฟิลิปปินส์



ไม่มีนโยบายต่างประเทศที่เป็นของตัวเอง ฟิลิปปินส์เป็นหนึ่งในเพียงสองประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ได้เข้าร่วมในสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียอาคเนย์หรือองค์การซีโต้ และเป็นเพียงหนึ่งในไม่กี่ประเทศในเอเชียที่ให้การสนับสนุนนโยบายของสหรัฐอเมริกาในเวียดนาม นอกจากนี้ฟิลิปปินส์ยังให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ต่อความพยายามใด ๆ ของสหรัฐอเมริกาที่จะปิดล้อมจีน

อย่างไรก็ตาม แม้ฟิลิปปินส์จะมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดอย่างมากกับสหรัฐอเมริกาตลอดระยะเวลาตั้งแต่ได้รับเอกราชในปี ค.ศ. ๑๙๔๕ เป็นต้นมา แต่ทั้ง ๒ ประเทศก็ยังคงมีความขัดแย้งกันในปัญหาบางประการ ทั้งในด้านการเมือง การทหาร และเศรษฐกิจ เช่น ในข้อตกลงเกี่ยวกับการเข้าฐานทัพในฟิลิปปินส์ อำนาจศาลของสหรัฐอเมริกาเหนือฐานทัพเหล่านั้นตาม "ข้อตกลงเกี่ยวกับฐานทัพทางทหาร (The Military Bases Agreement)"<sup>1</sup> ปี ค.ศ. ๑๙๔๗ การขัดแย้งในปัญหาดังกล่าวเกิดจากข้อตกลงทางการ

<sup>1</sup>"Joint Statement on U.S. Bases in Philippines," Keessing's Contemporary Archives (14-21 July 1956): 14987. ข้อตกลงนี้ได้ทำขึ้น ณ กรุงมนิลา เมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๑๙๔๗ โดยมีประธานาธิบดีโรแซค แห่งฟิลิปปินส์เป็นผู้ลงนาม วัตถุประสงค์ของข้อตกลงก็เพื่อที่จะให้สหรัฐได้เข้าไปจัดตั้งและใช้ฐานทัพเรือและฐานทัพอากาศ จำนวน ๒๓ แห่งในฟิลิปปินส์ และตามข้อตกลงนี้ยังได้มีข้อกำหนดให้คณะมนตรีความมั่นคงของสหประชาชาติ ใช้ฐานทัพนี้ได้ ในกรณีจำเป็นเพื่อรักษาความมั่นคงระหว่างประเทศ ภายใต้ข้อตกลงนี้ สหรัฐจะรักษาไว้ซึ่งความสำคัญของข้อตกลงในการจัดตั้งฐานทัพอากาศชั้นที่ Fort Stotsenbury และ Clark ฐานทัพเรือที่อ่าว Subic และ Sangley Point (Luzon) และ Tawi Tawi นอกจากฐานทัพที่ใหญ่ดังกล่าวนี้แล้ว ก็ยังมีการจัดตั้งฐานทัพขนาดเล็กลงไปที่เมือง Baguio, Palwan, Bataan ฯลฯ

คำระหว่างสหรัฐอเมริกา และฟิลิปปินส์ในข้อตกลงลอเรล แลงคีย์ (Laurel Langley Agreement) ปี ค.ศ. ๑๙๕๕ ตลอดจนกระทั่งในประเด็นของความช่วยเหลือที่สหรัฐอเมริกาให้แก่ฟิลิปปินส์ และที่สำคัญที่สุดก็คือแนวโน้มในการที่สหรัฐอเมริกาพยายามจะลดความผูกพันของตนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ลง และพยายามที่จะถอนตัวออกไปจากภูมิภาคนี้ ได้ทำให้ฟิลิปปินส์เล็งเห็นความจำเป็นในการที่จะต้องพึ่งตนเองมากยิ่งขึ้นทั้งในด้านเศรษฐกิจและการทหาร และดำเนินนโยบายต่างประเทศของตนอย่างเป็นอิสระมากขึ้น

ดังนั้น หลังจากปี ค.ศ. ๑๙๗๐ ฟิลิปปินส์ก็ได้เปลี่ยนท่าทีที่มีต่อจีน โดยเริ่มจากการประกาศรับรองจีนเข้าเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติ<sup>๒</sup> และในคำปราศรัยของประธานาธิบดีมาร์กอสต่อรัฐสภาฟิลิปปินส์ เมื่อต้นปี ค.ศ. ๑๙๗๑<sup>๓</sup> มาร์กอสก็ได้เรียก

<sup>๑</sup>อุษณีย์ กรรมสุต และพัชรี สีโรรส, พื้นฐานการเมือง เศรษฐกิจสังคม ในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (กรุงเทพมหานคร: บริษัทโรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๖), หน้า ๓๖. ข้อตกลงลอเรล แลงคีย์ นี้ เป็นข้อตกลงทางการค้าและทางเศรษฐกิจระหว่างสหรัฐอเมริกาและฟิลิปปินส์ ตามข้อตกลงดังกล่าวนี้ ฟิลิปปินส์ต้องเสียเปรียบมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามข้อตกลงใน "เบล แอค" (Bell Act) ปี ค.ศ. ๑๙๕๖ ซึ่งได้กำหนดไว้ว่า เมื่อระยะเวลาแห่งการค้าเสรีระหว่างทั้งสองประเทศตามข้อตกลง หมดอายุในปี ค.ศ. ๑๙๕๔ สหรัฐอเมริกา และฟิลิปปินส์จะเก็บภาษีสินค้าเข้า โดยเริ่มจากอัตรา ๕% ของภาษีทั้งหมดเสียก่อน แล้วค่อย ๆ เพิ่มขึ้นทุกปีจนมีการเก็บภาษีเต็มในการดำเนินการค้าระหว่างประเทศทั้งสองในปี ค.ศ. ๑๙๗๔

<sup>๒</sup>"Philippines," Far Eastern Economic Review Year Book 1972, p. 270.

<sup>๓</sup>Wilson, The Neutralization of Southeast Asia, p. 68.



ร้องให้มีการวางแนวนโยบายต่างประเทศใหม่ โดยเริ่มต้นไปเปิดความสัมพันธ์ทางการทูตและการค้ากับประเทศในค่ายคอมมิวนิสต์ แต่ในขณะที่เดียวกันก็ยังไม่คลายซึ่งความสัมพันธ์อันแน่นแฟ้นกับสหรัฐอเมริกา ต่อมาหลังจากที่ได้มีการแลกเปลี่ยนคณะผู้แทนทางการค้าและวัฒนธรรมกับประเทศต่าง ๆ ในค่ายคอมมิวนิสต์แล้ว ในปี ค.ศ. ๑๙๗๕ ฟิลิปปินส์ก็ได้สถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีน หลังจากนั้นหนึ่งปีก็ได้สถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับสหภาพโซเวียตและเวียดนาม

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะมีการกระทบกระทั่งกันอยู่บ้างในความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและฟิลิปปินส์ในระยะหลัง ๆ แต่โดยทั่วไปแล้วก็ยังคงกล่าวได้ว่า ทั้งสองประเทศยังคงให้การปฏิบัติต่อกันอย่างเป็นพิเศษเสมอมา ทั้งนี้เพราะฟิลิปปินส์ยังต้องพึ่งสหรัฐอเมริกาในด้านความช่วยเหลือทางด้านการทหาร และด้านเศรษฐกิจอย่างมาก ส่วนสหรัฐอเมริกาเองก็ยังคงให้ความสำคัญต่อการคงอยู่ของฐานทัพสหรัฐอเมริกาในฟิลิปปินส์ โดยเฉพาะฐานทัพอากาศที่คลาดและฐานทัพเรือที่อ่าวซูบิก ซึ่งมีความสำคัญในทางยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาอย่างมาก การถอนฐานทัพสหรัฐอเมริกาแห่งสุดท้ายบนภาคพื้นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ออกไป ในขณะที่เดียวกันกับที่ต้องถอนทหารจำนวน ๓๑,๐๐๐ คนออกจากเกาหลีใต้นั้นเป็นสิ่งที่สหรัฐอเมริกาไม่อาจที่จะทำได้ ทั้งนี้เพราะจะเท่ากับเป็นการทำลายความเชื่อมั่นในความผูกพันของสหรัฐอเมริกาที่ยังคงอยู่ในประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มอาเซียน และก่อให้เกิดความกังวลแก่ญี่ปุ่นและจีนต่อการคุกคามของสหภาพโซเวียตในภูมิภาคนี้มากยิ่งขึ้น<sup>๑</sup>

<sup>1</sup>Bodney Tasker, "Security the vital issue in bases talks,"



โดยเหตุที่ฟิลิปปินส์เป็นหนึ่งในสองประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งได้ยอมให้สหรัฐอเมริกาเข้ามาตั้งฐานทัพอยู่ในประเทศ โดยมองว่าเป็นความมั่นคงของตนเองด้วย ดังนั้น ข้อจำกัดเกี่ยวกับการกำหนดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลาง สำหรับฟิลิปปินส์ก็คือ จะต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการมีสนธิสัญญาร่วมป้องกันทางทหาร ระหว่างฟิลิปปินส์กับสหรัฐอเมริกา<sup>๑</sup> ในการประชุมที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๗๑ ฟิลิปปินส์ได้พยายามชี้ถึงความจำเป็นของการคงอยู่ของกำลังทหารสหรัฐอเมริกา ในบริเวณภูมิภาคนี้ ประธานาธิบดีมาร์กอสได้เสนอว่า ถ้าและเมื่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ถูกทำให้เป็นกลางและฐานทัพสหรัฐอเมริกาในฟิลิปปินส์ถูกถอนออกไป จะทำให้มหาอำนาจอื่นพร้อมที่จะโจมตีรัฐที่ถูกค้าประกันได้<sup>๒</sup>

ดังนั้น ถึงแม้ว่าฟิลิปปินส์จะยังคงมีข้อจำกัดบางประการเกี่ยวกับการกำหนด เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลางในขณะนั้น แต่ฟิลิปปินส์ก็ได้คัดค้านข้อเสนอ<sup>๓</sup> ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของนายคาร์ลอส พี. โรฆาโด รัฐมนตรีต่างประเทศฟิลิปปินส์ หลังจากที่ได้มีการประกาศปฏิญญาที่กัวลาลัมเปอร์ว่า "การกำหนดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลางนั้น เป็นโครงการระยะยาวซึ่งยังจะต้องใช้เวลาอีกมาก ในการที่จะทำได้ ผลได้โดยสมบูรณ์"<sup>๓</sup> ก็จะไม่ยอมผูกมัดตนเองในการสละการเป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกา

<sup>1</sup>Wilson, The Neutralization of Southeast Asia, p. 69.

<sup>2</sup>Richard Butwell, "The big-power Question," Far Eastern Economic Review 75 (8 July 1972): 4.

<sup>3</sup>"ASEAN Ministerial Conference," asian almanac 10 (15 January 1972): 4980.

ในการเปรียบเทียบท่าทีของประเทศต่าง ๆ ในสมาคมอาเซียนต่อการกำหนด เอเซียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลาง อาจกล่าวได้ว่า นอกจากมาเลเซียซึ่งเป็นประเทศที่เสนอขอเสนอกำหนดเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลางขึ้นแล้ว ฟิลิปปินส์นับได้ว่าเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ทำให้การสนับสนุนขอเสนอนี้มากที่สุด โดยพิจารณาจากเห็นว่า ฟิลิปปินส์ให้ความสนใจต่อขอเสนอนี้น้อยกว่าอินโดนีเซียหรือไทย แต่ฟิลิปปินส์ก็ไม่ได้แสดงออกซึ่งการเป็นปฏิปักษ์อย่างแท้จริงต่อขอเสนอนี้เช่นเดียวกับที่อินโดนีเซียและไทยแสดงออก ทั้งนี้ อาจจะเนื่องมาจากสาเหตุที่สำคัญ ๒ ประการคือ ความวิตกกังวลของฟิลิปปินส์ต่อการที่จะสูญเสียความสัมพันธ์ทางการทหารและด้านเศรษฐกิจกับสหรัฐอเมริกา และความกังวลในทางการเมืองเพื่อที่จะแสวงหาแนวนโยบายต่างประเทศใหม่ก็เป็นได้ นอกจากนี้ ภายใต้สภาพการเมืองระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปนี้ การรับเอาแนวความคิดใหม่เกี่ยวกับการกำหนดเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลาง ถึงแม้จะเป็นการเสี่ยงอยู่บ้างก็ตาม แต่ก็ยังเป็นสิ่งที่ฟิลิปปินส์สามารถยอมรับได้

สำหรับฟิลิปปินส์ การกำหนดเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลาง ภายใต้การค้ำประกันของมหาอำนาจนี้ ย่อมจะเป็นทางออกที่ดีสำหรับฟิลิปปินส์ ในการที่จะทำให้ฟิลิปปินส์เป็นอิสระ ปลอดภัยจากการแทรกแซงของมหาอำนาจ<sup>๒</sup> ฟิลิปปินส์เชื่อว่า ความมั่นคงในบริเวณภูมิภาคนี้ จะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยความเข้าใจกันระหว่างประเทศมหาอำนาจทั้ง ๔ ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต สาธารณรัฐประชาชนจีน และญี่ปุ่น ซึ่งจะไมยอมให้มหาอำนาจประเทศใดประเทศหนึ่ง เข้ายึดครองความเป็นเจ้าในบริเวณภูมิภาคนี้ และในการเข้ามาเป็นคู่ค้ำประกันความเป็นกลางนั้น มหาอำนาจควรที่จะได้มีการทำขอ

<sup>1</sup>"General Romulo on neutralization of the Philippines," asian almanac 10 (17 June 1972): 5241.

<sup>2</sup>Ibid.

ตกลงอย่างเป็นทางการในลักษณะของการทำสัญญาไม่รุกรานกันด้วย

โดยสรุป การกำหนดเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลาง ภายใต้การค้ำประกันของมหาอำนาจ สำหรับฟิลิปปินส์ แม้จะเป็นแนวความคิดซึ่งใหม่ และยังไม่อาจเป็นไปได้ก็ตาม แต่การกำหนดรัฐให้เป็นอย่างนี้ ก็จะเป็นวิธีหนึ่งที่จะช่วยให้เอเซียตะวันออกเฉียงใต้เป็นอิสระ ปลอดภัยจากการแทรกแซงของมหาอำนาจได้ อย่างไรก็ตาม การกำหนดเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลางนี้ จะต้องไม่กระทบต่ออธิปไตยของฟิลิปปินส์ในการที่จะคงไว้ซึ่งการเป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกาตามข้อตกลงใหม่เกี่ยวกับฐานทัพสหรัฐในฟิลิปปินส์ ซึ่งตามข้อตกลงนี้ สหรัฐอเมริกาและฟิลิปปินส์จะทบทวนข้อตกลงใหม่เกี่ยวกับการใช้ฐานทัพอากาศที่คลาก และฐานทัพเรือที่อาซูบิคได้ทุก ๕ ปี ถ้าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งต้องการ โดยสหรัฐอเมริกาจะให้ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจและการทหารเป็นมูลค่า ๑ พันล้านเหรียญสหรัฐ เพื่อเป็นค่าชดเชยในการใช้ฐานทัพ

สิงคโปร์

สิงคโปร์เป็นประเทศซึ่งมีสถานะแตกต่างไปจากประเทศอื่น ๆ ในเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ เพราะเป็นเพียงเกาะเล็ก ๆ มีพื้นที่ทั้งหมด ๒๒๔.๕ ตารางไมล์ มีพลเมืองประมาณ ๒๐๒ ล้านคน และในจำนวนนี้เป็นชาวจีนเสียทั้งหมดถึง ๙๘%<sup>๑</sup> สภาพของเกาะขาดทรัพยากรธรรมชาติในระดับอันจะเป็นที่ยอมรับได้ ๒๕% ของรายได้ประชาชาติขึ้นอยู่กับการค้า และที่สำคัญที่สุดก็คือ สิงคโปร์เป็นจุดยุทธศาสตร์ที่สำคัญทางการเมือง ซึ่งมีฐานทัพอังกฤษประจำอยู่ด้วย

สภาพแวดล้อมดังกล่าวมาข้างต้นนี้เอง ที่ทำให้สิงคโปร์ต้องเพ่งเล็งการดำเนินงานทางการเมืองระหว่างประเทศด้วยความระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง นับตั้งแต่สิงคโปร์ได้แยกตัวออกเป็นเอกราชจากมาเลเซียเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๖๕ เป็นต้นมา

---

<sup>1</sup>Bodney Tasker, "Security the vital issue in bases talks," Far Eastern Economic Review 99 (6 January 1978): 10.

<sup>2</sup>Chan Heng Chee, Singapore: The Politics of Survival 1965-1967 (Singapore: Oxford University Press, 1971): 1.





สำหรับนายดิถวนบิว นายกรัฐมนตรีสิงคโปร์นั้น มีรากฐานความเชื่ออยู่ประการหนึ่งว่า สิงคโปร์จะต้องรู้จักใช้นโยบายต่างประเทศเป็นเครื่องมือสำคัญในการรักษาไว้ซึ่งความมั่งคั่งของชาติและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ<sup>๑</sup> ทั้งนี้โดยที่สิงคโปร์จะต้องตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นในการดำเนินกิจการภายนอกประเทศว่า เป็นเรื่องเกี่ยวกับความมั่งคั่งของชาติ และจากสภาพแวดล้อม สิงคโปร์เป็นเพียงเกาะเล็ก ๆ ซึ่งความมั่งคั่งของชาติขึ้นอยู่กับสมรรถภาพและกำลังในทางค้า เศรษฐกิจและการทหาร เป็นสำคัญ ดังนั้นหลังจากได้รับเอกราชแล้ว สิงคโปร์จึงได้ประกาศนโยบายไม่ผูกพันกับฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด (Non-alignment Policy) เพื่อความมั่งคั่ง และเป็นอิสระในการดำเนินนโยบายทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมโดยเท่าเทียมกับทุกประเทศ โดยยึดถือหลักผลประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญ<sup>๒</sup>

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่านโยบายหลักในการดำเนินการค้าต่างประเทศของสิงคโปร์จะมุ่งวางตนเป็นกลาง ไม่ผูกพันกับฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด เพื่อความมั่งคั่งและเป็นอิสระในนโยบายต่างประเทศ แต่ในทางปฏิบัติยังไม่อาจกล่าวได้ว่าสิงคโปร์มีนโยบายต่างประเทศที่เป็นอิสระอย่างแท้จริง ทั้ง ๆ ที่สิงคโปร์เองก็ได้ชื่อว่าประเทศที่มั่นนโยบายต่างประเทศเป็นตัวของตัวเองมากที่สุดประเทศหนึ่ง<sup>๓</sup>

<sup>1</sup>Ibid.

<sup>2</sup>อุษณีย์ วรรณสุต และพัชรี สีโรรส; พื้นฐานการเมือง เศรษฐกิจสังคม ในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, หน้า ๓๕๑-๓๕๒.

<sup>3</sup>Robert O. Tilman, "Malaysia, Singapore and the Philippines," ASIA and the International System (Cambridge, Massachusetts: Winthrop Publishers, Inc., 1972), p. 212.

จากสภาพพื้นฐานซึ่งเคยเป็นอาณานิคมของอังกฤษ และนับตั้งแต่ได้รับเอกราช ก็ยังคงเป็นสมาชิกประเทศหนึ่งในเครือจักรภพของอังกฤษ ประกอบกับสภาพแวดล้อมอัน เป็นเพียงเกาะเล็ก ๆ ซึ่งยังมีสมรรถภาพและกำลังในการป้องกันประเทศไม่สู้มากนัก ทำให้สิงคโปร์ต้องพยายามรักษาไว้ซึ่งขอผูกพันทางด้านการป้องกันร่วมกับอังกฤษและ มาเลเซียใน "ข้อตกลงร่วมป้องกัน ๕ ชาติ" โดยสิงคโปร์ยอมให้อังกฤษเข้ามาใช้ฐานทัพ ในประเทศได้ตามข้อตกลงใน "The Separation Agreement" ปี ค.ศ. ๑๙๖๕<sup>๑</sup> การมีนโยบายทางด้านการทหาร และการป้องกันประเทศดังกล่าว ทำให้ความเป็นกลาง ของสิงคโปร์มีข้อจำกัดและลักษณะที่แตกต่างไปจากประเทศกลางอื่น ๆ โดยทั่วไป

อย่างไรก็ตาม ดังที่ได้เคยกล่าวมาแล้วว่า สิงคโปร์เป็นประเทศที่ถือว่า ความ อูรรอดของชาตินั้น ขึ้นอยู่กับการรู้จักใช้และปรับนโยบายต่างประเทศให้สอดคล้องกับสภาวะ แวดล้อมของประเทศ โดยยึดหลักผลประโยชน์ของชาติเป็นที่ตั้ง ดังนั้น แม้จะมีความขัดแย้ง กันอยู่บ้างในระหว่างการประกาศนโยบายไม่ผูกพันกับฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ก็การมีข้อตกลง ผูกพันทางด้านการป้องกันอยู่กับอังกฤษและมาเลเซีย แต่สิงคโปร์ก็ถือว่า เป็นการกระทำ เพื่อความอูรรอดของสิงคโปร์ นายเอส. ราซาร์คัม รัฐมนตรีต่างประเทศสิงคโปร์ ก็ได้ เคยกล่าวถึงความจำเป็นในการต้องรู้จักสร้างความสมดุลระหว่างความต้องการที่มีอิสระ ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศกับความเป็นจริง ซึ่งสิงคโปร์ยังต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกัน

---

<sup>๑</sup>ตามข้อตกลงนี้ สิงคโปร์และมาเลเซียจะมีสนธิสัญญาป้องกันและช่วยเหลือ ซึ่งกันและกันโดยรวมนั้น สิงคโปร์จะยังคงเกี่ยวพันกับอังกฤษอยู่ต่อไปโดยผ่านมาเลเซีย หลังจากสิงคโปร์ได้แยกตัวออกจากสหพันธ์มาเลเซียแล้ว ผู้นำสิงคโปร์ก็ยังคงปฏิบัติตาม ข้อตกลงแนบท้ายปี ค.ศ. ๑๙๖๓ ระหว่างอังกฤษกับมาเลเซีย โดยยอมให้อังกฤษเข้ามา ใช้ฐานทัพในประเทศสิงคโปร์ได้ตามที่อังกฤษเห็นว่าจำเป็นเพื่อป้องกันมาเลเซียและ สิงคโปร์ และประเทศในเครือจักรภพอื่น ๆ รวมทั้งเป็นการรักษาไว้ซึ่งสันติภาพในเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้ด้วย

และกันกับประเทศอื่นอยู่อีกมาก

ในปี ค.ศ. ๑๙๗๑ หลังจากที่สถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงไป สิงคโปร์ก็ได้หันมาให้ความสนใจในการดำเนินงานด้านการระหว่างประเทศเพิ่มมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะความเปลี่ยนแปลงในทางการเมืองซึ่งได้เกิดขึ้นนี้ย่อมจะมีผลกระทบโดยตรงต่อสิงคโปร์ การลดลงของกองกำลังทหารอังกฤษในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การประกาศถอนกำลังภาคพื้นดินของสหรัฐอเมริกาออกจากเวียดนามและบริเวณส่วนอื่น ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การเข้ามามีบทบาทในเวทีการเมืองระหว่างประเทศของจีน การที่อำนาจทางทหารของโซเวียต และการกลับขึ้นมาเป็นมหาอำนาจของญี่ปุ่นต่าง ๆ เหล่านี้ ย่อมทำให้เกิดความขัดแย้งและการแข่งขันอิทธิพลของมหาอำนาจในแบบใหม่ขึ้น<sup>๒</sup> นั่นก็คือ การอยู่รวมกันอย่างคู่แข่งกันของมหาอำนาจ (Modus vivendi) โดยไม่ใช่สงคราม แต่หากใช้การเจรจาประนีประนอมกันเพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่เกิดขึ้นแทน<sup>๓</sup>

สำหรับสิงคโปร์ การปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพการเมืองแบบพหุอนุภคความตึงเครียดและการอยู่รวมกันอย่างคู่แข่งกันของมหาอำนาจนั้น ย่อมหมายถึง การดำเนินนโยบายเป็นกลางไม่ผูกพันกับฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดโดยเคร่งครัด สิงคโปร์ไม่เชื่อว่า การกำหนดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลาง จะเป็นวิธีเดียวที่จะนำไปสู่การเป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง อันจะเห็นได้จากคำกล่าวของนาย ราชารัตน์มี รัฐมนตรีต่างประเทศสิงคโปร์ ที่ว่า "ประเทศในเอเชียทั้งหมดเห็นพ้องด้วยกับแนวความคิด

<sup>1</sup>Chee, Singapore: The Politics of Survival 1965-1967, p. 43.

<sup>2</sup>"Singapore," Far Eastern Economic Review Year Book 1974, p. 272.

<sup>๓</sup>สุภาวดี พวงภักดิ์, "นโยบายต่างประเทศไทยกับความเป็นกลาง" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ แผนกวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๖), หน้า ๕๖.



กำหนดรัฐให้เป็นกลาง แต่ประเทศในกลุ่มทั้งหมด ต่างก็มีวิธีที่จะบรรลุถึงจุดมุ่งหมาย  
ที่แตกต่างกันไป"<sup>๑</sup>

สำหรับในเรื่องการค้าประกันความเป็นกลางนั้น ลินคอล์นไม่เชื่อว่ามหาอำนาจ  
จะยินยอมเข้ามาเป็นผู้ค้าประกันความเป็นกลางของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทั้งในปัจจุบัน  
และอนาคตอันใกล้ คงจะเห็นได้จากคำพูดของนายสิททวนยู ซึ่งได้กล่าวไว้เมื่อคราวไปเยือน  
กรุงจาการ์ตาในปี ค.ศ. ๑๙๗๓ ว่า "ในปัจจุบันและอนาคตอันใกล้นี้ยอมเป็นที่เชื่อได้ว่า  
การค้าประกันของมหาอำนาจจะไม่เกิดขึ้น ทั้งสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตจะไม่ยอม  
รับที่จะเข้ามาผูกพันตามข้อเสนอนี้และจีนเองก็คงจะไม่ยอมรับข้อผูกพันนี้ด้วยเช่นกัน ทั้งนี้  
เพราะจีนยังคงขาดความเป็นมหาอำนาจทางทะเล"<sup>๒</sup> อนึ่ง มหาอำนาจแต่ละประเทศนั้น  
ย่อมจะต้องแสวงหาวิธีที่จะทำให้ฝ่ายตนเป็นฝ่ายได้เปรียบในดุลย์แห่งอำนาจอยู่เสมอซึ่งทำ  
ให้เป็นการยากที่จะยับยั้งไม่ให้มหาอำนาจใดมหาอำนาจหนึ่ง ละเมิดข้อตกลงเกี่ยวกับความ  
เป็นกลางนี้ได้ ดังนั้น แม้ว่าลิงคอล์นจะใคร่ร่วมลงนามในปฏิญญากาลาซิมเปอรัว่าด้วยการ  
กำหนดให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง  
แต่ลิงคอล์นก็ไม่ได้ให้การสนับสนุนข้อเสนอนี้เท่าที่ควร

ลิงคอล์นมีความเชื่อเช่นเดียวกับอินโดนีเซียว่า ในการที่จะทำให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตแห่งสันติภาพ ประเทศต่าง ๆ ในบริเวณภูมิภาคแถบนี้จะต้องสามารถ  
จัดการกับปัญหาต่าง ๆ ภายในของแต่ละประเทศให้เรียบร้อยเสียก่อน และเมื่อประเทศ  
ต่าง ๆ ในบริเวณภูมิภาคนี้มีเสถียรภาพ สันติภาพ และความมั่นคงเพียงพอแล้ว จึงจะ  
สามารถชักชวนให้มหาอำนาจเข้ามารับรองความเป็นกลางของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้  
นี้อย่างเป็นทางการได้"<sup>๓</sup>

<sup>1</sup>Wilson, The Neutralization of Southeast Asia, p. 83.

<sup>2</sup>Ibid p. 81.

<sup>3</sup>Ibid.

เนื่องจากสิงคโปร์เป็นประเทศที่ยึดถือนโยบายเป็นกลาง ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยมุ่งผลประโยชน์ทางความเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ดังนั้นสิงคโปร์จึงมองการเข้ามาเกี่ยวข้องกับมหาอำนาจในบริเวณภูมิภาคนี้ เป็นเรื่องปกติธรรมดา และไม่ได้เป็นสิ่งที่ควรจะเลวร้ายเสมอไป สิงคโปร์ไม่ได้หวังหรือต้องการที่จะให้สหรัฐอเมริกาถอนตัวออกไปจากภูมิภาคนี้ทั้งหมด และการมีมหาอำนาจหลาย ๆ ประเทศเข้ามาดวงคู่กัน ในภูมิภาคนี้ ก็จะช่วยทำให้ประเทศต่าง ๆ ภายในภูมิภาคนี้ปลอดภัยและมีเสถียรภาพที่มั่นคงขึ้น

อย่างไรก็ดี แม้สิงคโปร์จะเชื่อในเรื่องคู่กันแห่งอำนาจจะเป็นสิ่งซึ่งนำไปสู่การเป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลางได้ก็ตาม แต่สิงคโปร์ก็ยังไม่เชื่อว่าการค้าประกันความเป็นกลางของมหาอำนาจจะเป็นสิ่งซึ่งเกิดได้ทั้งในปัจจุบันและอนาคตอันใกล้นี้ ถึงแม้จะเห็นได้จากคำกล่าวของนายราชารัตน์ รัฐมนตรีต่างประเทศสิงคโปร์ว่า "การค้าประกันความเป็นกลางของมหาอำนาจจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ถ้าหากมหาอำนาจยังคงต้องเปลี่ยนนโยบายเพื่อให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของตนอยู่เสมอ"<sup>๒</sup>

ควยเหตุนี้ ในขณะที่ประเทศต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อาจยังไม่สามารถชักจูงให้มหาอำนาจ ยอมรับที่จะเข้ามาเป็นผู้ค้าประกันความเป็นกลางอย่างเป็นทางการนี้ได้ ประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ควรที่จะต้องช่วยกันทำให้มหาอำนาจเห็นถึงความสำคัญของการกำหนดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้วา เป็นสิ่งซึ่งจำเป็นต่อการคงอยู่ของมหาอำนาจในบริเวณภูมิภาคนี้ต่อไปโดยชอบธรรม เพราะภายใต้ข้อเสนอนี้ ผลประโยชน์ของมหาอำนาจก็จะได้รับการประกันอย่างเท่าเทียมกัน ส่วนการที่จะทำให้การกำหนดเอเชีย

<sup>1</sup>Richard Butwell, "The big-power question," Far Eastern Economic Review 77 (8 July 1972): 39.

<sup>2</sup>Wilson, The Neutralization of Southeast Asia, p. 81.

ตะวันออกเฉียงใต้ เป็นข้อเสนอซึ่งเปิดสำหรับมหาอำนาจไค้ นั้น ประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้ จะคงมีความเข้มแข็งในทุก ๆ ด้าน เพื่อไม่เปิดโอกาสให้มหาอำนาจไค้เข้ามาแทรกแซงในกิจการภายในของประเทศ ทั้งนี้เพราะมหาอำนาจจะเข้ามาแทรกแซงไค้ก็ต่อเมื่อประเทศต่าง ๆ ในบริเวณภูมิภาคนี้เกิดความขัดแย้งกันเองภายใน หรือเมื่อประเทศใดประเทศหนึ่ง เกิดสถานการณ์ภายในอันแสดงถึงการขาดเสถียรภาพที่มั่นคงเท่านั้น

ดังนั้น ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลาง ภายใต้การค้ำประกันของมหาอำนาจนี้ แม้สิงคโปร์จะไม่เชื่อว่าจะเป็นสิ่งซึ่งเกิดขึ้นไค้ทั้งในปัจจุบันและอนาคตอันใกล้นี้ ดังไค้เคยกล่าวมาแล้วก็ตาม สิงคโปร์ก็ไม่ได้คัดค้านข้อเสนอนี้ แต่สิงคโปร์จะให้การสนับสนุนข้อเสนออย่างเต็มที่ก็ต่อเมื่อ มหาอำนาจไค้ให้การยอมรับการกำหนดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลางว่าเป็นผลประโยชน์อันร่วมกันของมหาอำนาจแล้วเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากคำพูดของนายราฮิม อีสัต รัฐมนตรีมหาดไทยของสิงคโปร์ว่า สิงคโปร์เป็นประเทศซึ่งสนับสนุนนโยบายเป็นกลาง ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมาเป็นเวลานานแล้ว แต่สิงคโปร์จะปฏิบัติตามนโยบายก็ต่อเมื่อมหาอำนาจไค้ตกลงที่จะยอมรับข้อเสนอแล้วเท่านั้น

โดยสรุป การกำหนดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลาง ภายใต้การค้ำประกันของมหาอำนาจ สำหรับสิงคโปร์ ยังเป็นสิ่งซึ่งเป็นไปได้ยาก และยังไม่อาจที่จะเกิดขึ้นไค้ทั้งในปัจจุบันและอนาคต ทรานไค้ที่ประเทศต่าง ๆ ภายในภูมิภาคนี้ยังไม่อาจที่จะขจัดปัญหาต่าง ๆ ภายในของตน และสร้างความแข็งแกร่งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ซึ่งจะเป็นพลังอันเข้มแข็งของชาติและของภูมิภาคไค้แล้ว ประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ก็ยังคงต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของมหาอำนาจต่อไป นอกจากนั้น การที่จะให้มหาอำนาจเข้ามาเป็นผู้ค้ำประกันความเป็นกลางนั้น จะไม่บังเกิดผล ถ้ามหาอำนาจยังคงเห็นถึงความสำคัญของผลประโยชน์ของตนมากกว่าผลประโยชน์ของประเทศเล็ก ๆ ในบริเวณภูมิภาคนี้ ซึ่งกรณีความเป็นกลางของลาวก็เป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับข้อเสนอนี้



อย่างไรก็ตาม การกำหนดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลาง ภายใต้การค้ำประกันของมหาอำนาจนี้ ไม่ใช่เป็นสิ่งที่ไม่มีอาจเกิดขึ้นได้โดยแค่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยากมาก เพราะการที่จะทำให้ข้อเสนอนี้เกิดขึ้นได้นั้น ต้องอาศัยเงื่อนไขและปัจจัยต่าง ๆ ที่สำคัญหลายประการ ที่สำคัญก็คือ ประเทศต่าง ๆ ในบริเวณภูมิภาคแถบนี้จะต้องสามารถจัดปัญหาความขัดแย้งกันภายใน และช่วยกันสร้างพลังอันเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น เพื่อที่จะนำไปสู่การมีสันติภาพและเสถียรภาพที่มั่นคง ซึ่งจะทำให้มหาอำนาจหมดโอกาสที่จะเข้ามาแทรกแซงและนำไปสู่การเป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลางได้ในที่สุด

### ไทย

ไทยเป็นประเทศซึ่งมีลักษณะแตกต่างไปจากประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อื่น ๆ ประการหนึ่ง คือ ไทยไม่เคยตกเป็นอาณานิคมของมหาอำนาจจักรวรรดินิยมตะวันตกประเทศหนึ่งประเทศใด และการที่ไทยสามารถรักษาความเป็นเอกราชของชาติไว้ได้ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ก็เนื่องจากไทยรู้จักปรับนโยบายเข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วของโลกได้อยู่เสมอ ในอดีตเมื่อเกิดวิกฤตการณ์หรือปัญหาระหว่างประเทศขึ้น ไทยมักจะวางตัวเป็นกลางไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด<sup>๑</sup> แต่ก็มีหลายครั้งที่ไทยต้องใช้ความสามารถ

---

นโยบายวางตัวเป็นกลางไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดของไทยนั้น ในทางปฏิบัติไม่อาจกล่าวได้ว่าไทยมีนโยบายเป็นกลางไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดอย่างแท้จริง ทั้งนี้เพราะไทยมักจะเอนเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอยู่เสมอ เนื่องจากไทยเป็นประเทศเล็ก เอกราชและความปลอดภัยของชาติเป็นสิ่งที่ไทยต้องคำนึงถึงอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น เมื่อประเทศเกิดวิกฤตการณ์ ไทยจึงมักจะดำเนินนโยบายในลักษณะโอนอ่อนผ่อนตาม (accomodation) ไปตามสถานการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นอยู่เสมอมา

ในทางการทูตอย่างชาญฉลาด เพื่อให้รอดพ้นจากการคุกคามและรุกล้ำอธิปไตยของประเทศมหาอำนาจ โดยใช้วิธีคุ้ยอำนาจหรือบางโอกาสก็ตั้งนโยบายลู่ตามลม เพื่อปรับตัวให้ กับอิทธิพลของมหาอำนาจในขณะนั้น

อย่างไรก็ดี หลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นต้นมา นโยบายต่างประเทศของไทยก็ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างเห็นได้ชัด คือได้ละทิ้งนโยบายวางตัวเป็นกลางไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด มาสนใจในระบบการรักษาความปลอดภัยร่วมกัน ( Collective Security System ) ซึ่งระบบนี้ก็คือ การเข้าเป็นพันธมิตรกับมหาอำนาจหนึ่งมหาอำนาจใดเป็นพิเศษ ในกรณีของไทย ไทยเริ่มมีความสนิทสนมกับสหรัฐอเมริกาตั้งแต่หลังสงครามตลอดมา และมีความเห็นคล่องจองไปกับนโยบายต่างประเทศของสหรัฐในการที่จะ "ปิดล้อมจีน" เพื่อสกัดกั้นการแผ่ขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ ทั้งนี้เนื่องมาจากความกลัวในลัทธินี้ ในแง่ที่ว่าขัดต่อประเพณีและแนวความเชื่อแบบไทย ๆ ตลอดจนขัดกับแบบแผนทางเศรษฐกิจและสังคมที่ไทยดำเนินอยู่ ประกอบกับความรู้ลึกถึ้งต่อการแผ่ขยายอิทธิพลของจีนอันเป็นความเชื่อมาตั้งแต่เดิม เมื่อจีนคอมมิวนิสต์ได้ชัยชนะบนแผ่นดินใหญ่ในปี ค.ศ. ๑๙๔๙ และทำสนธิสัญญาสัมพันธไมตรี ๓๐ ปี กับสหภาพโซเวียตเมื่อต้นปี ค.ศ. ๑๙๕๐ อันเป็นการแสดงถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในโลกคอมมิวนิสต์แล้วไทยก็ได้เริ่มหันเข้าไปผูกพันกับสหรัฐอย่างเต็มที่ ซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในสงครามเวียดนามตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๖๕ เป็นต้นมา

สำหรับสาเหตุที่ทำให้ไทยต้องหันไปมีความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกาอย่างใกล้ชิดในขณะนั้นก็เนื่องมาจากสงครามเย็นระหว่างฝ่ายโลกเสรีกับฝ่ายคอมมิวนิสต์นั่นเอง หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ เมื่อคอมมิวนิสต์จีนยึดครองแผ่นดินใหญ่ได้ในปี ค.ศ. ๑๙๔๙ นั้น โลก

---

๑ ประทุมพร วัชรเสถียร, "ไทยกับสงครามเวียดนาม ประเมินผลจากนโยบายในอดีต," วารสารสังคมศาสตร์ ๑๓ (มกราคม ๒๕๑๘): ๒๗.

คอมมิวนิสต์ยังเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เมื่อเกิดสงครามเกาหลีปี ค.ศ. ๑๙๕๐ สหรัฐถือว่าโลกคอมมิวนิสต์รุกรานโลกเสรีและต้องการที่จะแผ่อิทธิพลของตนเข้าครอบงำภูมิภาคนี้ ด้วยกำลังอาวุธ ดังนั้นสหรัฐจึงได้เปลี่ยนนโยบายจากการสร้างรากฐานทางสังคมและเศรษฐกิจใหม่ในจีนมาเป็นการเข้าถึงการเสริมกำลังทหารให้แก่ประเทศเสรีต่าง ๆ เพื่อพร้อมจะเผชิญกับการคุกคามของฝ่ายคอมมิวนิสต์

สำหรับไทย สงครามเกาหลีนับได้ว่าเป็นสิ่งที่ช่วยให้การดำเนินนโยบายร่วมมือกับสหรัฐซึ่งเริ่มมาตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ๑๙๕๐ ดำเนินไปอย่างเข้มแข็งยิ่งขึ้น ประกอบกับผู้นำไทยขณะนั้นมีความเชื่อว่าจีนคอมมิวนิสต์เป็นศัตรูสำคัญของไทย ทั้งนี้เพราะจีนคอมมิวนิสต์คอยให้ความช่วยเหลือทางทหารแก่พวกคอมมิวนิสต์เวียดนามและลาว ซึ่งพร้อมอยู่เสมอในการที่จะให้ความช่วยเหลือพวกคอมมิวนิสต์ไทยในบริเวณภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ก็ยิ่งทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐกระชับแน่นขึ้นเรื่อยมา

ในปี ค.ศ. ๑๙๕๔ หลังจากที่ต้องประสบกับการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในสงครามเกาหลี และชัยชนะของฝ่ายเวียคมินท์ในสงครามอินโดจีน ไทยได้เริ่มกลับภัยจากการคุกคามของฝ่ายคอมมิวนิสต์มากขึ้น ดังนั้นไทยจึงได้เข้าร่วมเป็นพันธมิตรทางทหารกับสหรัฐอเมริกาในองค์การซีโต้ เพื่อมุ่งใช้ระบบความมั่นคงร่วมต่อต้านการรุกรานของคอมมิวนิสต์ และจากการเป็นพันธมิตรทางทหารนี้เอง ก็ได้เป็นผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาแน่นแฟ้นยิ่งขึ้นถึงกับรัฐบาลไทยยอมให้สหรัฐอเมริกาเข้ามาสร้างสนามบินและตั้งฐานทัพอากาศขึ้น เพื่อใช้ในการทำสงครามในเวียดนาม กัมพูชา และลาว โดยเฉพาะในระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๖๔ - ๑๙๗๑ นั้น กล่าวได้ว่าเครื่องบินที่ปฏิบัติการในสงครามอินโดจีนส่วนมากนั้น บินไปจากฐานทัพในไทยแทบทั้งสิ้น

ศาสตราจารย์ ดร. จุฑามรณีย์, "นโยบายต่างประเทศของไทย (๒๔๘๘-๒๕๓๗)"

(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทระดับปริญญาโท แผนกวิชาการต่างประเทศและการทูต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๑๑), หน้า ๑๔๗-๑๔๘.



สำหรับท่าทีของไทยต่อข้อเสนอกำหนดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลาง ภายใต้การกำกับของมหาอำนาจนั้น โดยที่ข้อเสนอนี้เกิดขึ้นในขณะที่นโยบายต่างประเทศของไทยยังตั้งอยู่บนความกลัวภัยคอมมิวนิสต์ และการขยายอิทธิพลของจีนคอมมิวนิสต์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประกอบกับการที่ไทยมีความคิดที่ว่า สภาวะแวดล้อมของไทยไม่เหมือนกับมาเลเซีย เพราะไทยเป็นคานาสำหรับการคุกคามของฝ่ายคอมมิวนิสต์ ดังนั้น ในตอนเริ่มแรกที่มาเลเซียได้เสนอข้อเสนอนี้ ท่าทีของไทยต่อข้อเสนอนี้จึง เป็นไปในลักษณะไม่เป็นมิตร และไม่เห็นด้วยกับข้อเสนออย่างรุนแรง ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของ พันเอก อดิศร์ อิศริมนตรีต่างประเทศไทยว่า "การกำหนดรัฐให้เป็นกลางนั้นไม่ใช่เรื่องที่เป็นปัญหา แต่ปัญหาก็คือ การกำหนดรัฐให้เป็นกลาง จะได้รับการยอมรับจากประเทศเพื่อนบ้าน 'บูรุกัน' เช่นจีนหรือไม่ว่ากัน และการกำหนดรัฐให้เป็นกลางนี้จะไม่อาจเกิดขึ้นได้ตราบเท่าที่จีนยังคงให้การสนับสนุนการแทรกซึมของคอมมิวนิสต์ในประเทศต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้"<sup>1</sup>

สาเหตุสำคัญที่ทำให้ไทยมีทัศนะต่อข้อเสนอไปในทางปฏิเสธนั้น เป็นผลเนื่องมาจากการที่สาธารณรัฐประชาชนจีนไม่ยอมให้ความสนใจต่อข้อเสนอของไทยในการที่จะเจรจากับยูแชนของจีน ในเรื่องที่จะต้องดำรงไว้ซึ่งสันติภาพของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทั้ง ๆ ที่ไทยได้แสดงออกซึ่งความยินดีซึ่งจะเจรจากับจีนไม่ว่าจีนจะประสงค์ให้มีสันติที่ใดและเมื่อใดด้วยเหตุนี้ไทยจึงมีความเชื่อว่าจีนยังคงไม่ต้องการสันติภาพ แต่ต้องการที่จะทำให้บรรดาประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ถอนแอกโดยกรบของจีน เพื่อยุยงให้เกิดความแตกแยกระหว่างประเทศต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งจะทำ

<sup>1</sup>"Tun Rasak's Proposal for neutralization of Southeast Asia," asian almanac 9 (20 March 1971): 4470.

ให้จีนเข้ามาครอบครองประเทศในบริเวณนี้ได้โดยสะดวก ตามแผนการแปลงทางใต้ของจีน<sup>๑</sup>

อย่างไรก็ดี หลังจากที่จีนเข้าเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ ถึงแม้ว่าที่ของรัฐบาลไทยต่อจีน จะเป็นไปในลักษณะแบ่งรับแบ่งสู้และลดความเป็นศัตรูลง แต่ไทยก็ยังคงไม่เห็นชอบด้วยกับข้อเสนอในการประชุมที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ในเดือนพฤศจิกายน ๑๙๗๑ พันเอก ถนัด คอมันตร์ อธิบดีรัฐมนตรีต่างประเทศไทย ในฐานะที่เป็นทูตพิเศษของสภาบริหารแห่งชาติของไทยขณะนั้นก็ได้ประกาศว่า "ไทยไม่เห็นด้วยกับการที่จะยกเลิกพันธกรณีภายใต้ข้อตกลงร่วมกันที่ไทยทำไว้กับสหรัฐอเมริกา และประเทศอื่น ๆ จนกว่าจะถึงเวลาที่เหมาะสมเมื่อแนวโน้มของสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลางของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้รับการประกันโดยสมบูรณ์แล้วเท่านั้น"<sup>๒</sup>

ในเรื่องแนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลางภายใต้การรับประกันของมหาอำนาจนี้ โดยที่เป็นข้อเสนอซึ่งเกิดขึ้นในขณะที่ไทยกำลังเผชิญกับการคุกคามของฝ่ายคอมมิวนิสต์อย่างหนัก ประกอบกับการระลึกถึงความล้มเหลวในผลของความพยายามที่จะทำให้อินโดจีนทั้งหมดเป็นกลางตามสนธิสัญญาเจนีวา ทำให้กลุ่มพลังต่าง ๆ ของไทยพากันเห็นว่า ข้อเสนอนี้เป็นสิ่งซึ่งเป็นไปได้ยาก และยังไม่เหมาะสมกับประเทศไทยในขณะนั้น ในปี ค.ศ. ๑๙๗๒ หลังจากที่ไทยได้รวมลงนามในปฏิญญากัวลาลัมเปอร์แล้ว จอมพล ประภาส จารุเสถียร รองนายกรัฐมนตรีไทยได้ประกาศว่า "ประเทศไทยไม่อาจที่จะเป็นกลางได้เช่นเดียวกับมาเลเซีย สิงคโปร์

<sup>๑</sup> ทรุภุด ทองมิตร, "ความเป็นกลางในเอเชียอาคเนย์," สารประชาชน ๘ (มกราคม ๒๕๑๔): ๑๒.

<sup>๒</sup> Thanat Khoman, "Neutrality - with Strength," Japan Times (22 April 1973): 2.

และอินโดนีเซีย ทั้งนี้เพราะนอกจากไทยจะอยู่ใกล้กับบริเวณที่เกิดสงครามอินโดจีนแล้ว ไทยยังเป็นเป้าหมายสำคัญในการรุกรานของฝ่ายคอมมิวนิสต์ด้วย"<sup>๑</sup>

อนึ่ง โดยที่ทัศนะของผู้นำไทยขณะนั้น "ความเป็นกลาง" (neutrality) ในปฏิญญากัวดาลัมเปอร์ เป็นการแสวงหาความเป็นอิสระจากการแทรกแซงจากประเทศภายนอกและไม่เข้าแทรกแซงในกิจการภายในของประเทศอื่น และความเป็นกลางนี้จะดำเนินไปก็ด้วยการยอมรับนับถือจากประเทศต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และจากประเทศมหาอำนาจจึงจะเห็นได้จากถ้อยแถลงในพิธีปิดการประชุมระดับรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ณ กรุงกัวดาลัมเปอร์ เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๑๙๖๑ ๓

"ปฏิญญากัวดาลัมเปอร์ว่าด้วยการกำหนดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลางนั้น เป็นแนวทางที่ถูกต้องที่จะนำไปสู่ความมีเสถียรภาพของภูมิภาคได้ในอนาคต แต่ความเป็นกลางนี้จะบรรลุผลได้ก็ต่อเมื่อได้รับการยอมรับนับถือจากประเทศต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และจากประเทศมหาอำนาจเท่านั้น"<sup>๒</sup>

ดังนั้น ความเป็นกลางโดยการมีข้อตกลงอย่างเป็นทางการระหว่างประเทศจึงไม่ใช่วิถีชีวิตที่สุดที่จะประกันความเป็นกลางได้ เพราะข้อตกลงต่าง ๆ นั้นจะได้รับการยอมรับก็เฉพาะเท่าที่ยังมีความเหมาะสมกับผลประโยชน์ของแต่ละประเทศเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ไทยจึงไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอกำหนดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลาง ภายใต้การรับประกันของมหาอำนาจ

ในปี ค.ศ. ๑๙๖๓ หลังจากการปกครองแบบเผด็จการทหารได้ยุติลง ไทยก็ได้หันมาให้ความสนับสนุนข้อเสนอกำหนดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลาง

<sup>๑</sup>"Prapas asks Reds to join talks," Bangkok Post (8 August 1972): 1.

<sup>๒</sup>โปรดดูรายละเอียดถ้อยแถลงเกี่ยวกับเขตสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็น  
พณา ถนัด คอมันตร์ ในภาคผนวก ข.



ภายใต้การกำกับของมหาอำนาจมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของ พลตรี ชาติชาย ชุณหะวัณ อธิบดีกรมตำรวจแห่งประเทศไทยว่า "กองทหารของสหรัฐในไทยนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อประกันการหยุดยิงในเวียดนามเท่านั้น และกองทหารต่าง ๆ เหล่านี้ ก็ได้เริ่มถอนออกไปแล้ว"<sup>๑</sup> ทั้งนี้เพราะในขณะนั้น ไทยจำเป็นต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพทางการเมืองระหว่างประเทศใหม่ อันได้แก่ การลดบทบาททางทหารของสหรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การขึ้นมามีอิทธิพลในเวทีการเมืองระหว่างประเทศของจีน ไทยจึงเห็นว่านโยบายต่างประเทศไทยที่มีลักษณะผูกพันกับสหรัฐอย่างใกล้ชิดในขณะนั้น ไม่สอดคล้องกับสภาพการเมืองระหว่างประเทศใหม่ ซึ่งต้องการนโยบายที่มีเป้าหมายในการสร้างดุลอำนาจให้เกิดประโยชน์ในการรักษาเสถียรภาพและเอกราชของชาติและในการที่จะมุ่งไปสู่เป้าหมายในการที่จะทำให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลางขึ้น

ดังนั้น ในปี ค.ศ. ๑๙๗๕ หลังจากที่คอมมิวนิสต์ได้รับชัยชนะในอินโดจีน ไทยก็ได้ดำเนินนโยบายเป็นมิตรกับประเทศในกลุ่มอินโดจีนมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับสาธารณรัฐประชาชนจีน และประเทศต่าง ๆ ในอินโดจีน นอกจากนั้นก็ได้มีการสนับสนุนให้ประเทศในอินโดจีนเข้าร่วมในการสถาปนาเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลางขึ้นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้วัย ม.ร.ว. เทพ เทวกุล อธิบดีเลขาธิการอาเซียนไทยได้เคยให้ทัศนะเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า เนื่องจากไทยเป็นประเทศหน้าด่านของอาเซียนในการคุกคามของคอมมิวนิสต์ ดังนั้น ไทยจึงต้องการที่จะให้มีการริเริ่มในการสร้างโอกาสซึ่งจะทำให้เขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลางของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นจริงขึ้นมา<sup>๒</sup>

<sup>1</sup>Wilson, The Neutralization of Southeast Asia, p. 74-75.

<sup>2</sup>"Thailand Urges Asean: Indochina can participate in ZOPFAN," The Nation (23 May 1972): 1.

นอกจากนั้นในการประชุมระดับรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ ๑๑ ณ เมืองพัททยา ไทยก็ได้แสดงออกซึ่งความปรารถนาที่จะให้พม่า และประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มอินโดจีนและพม่า เขาร่วมกับกลุ่มอาเซียน เพื่อสร้างสันติภาพ และควมมีเสถียรภาพในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยรวมกันด้วย<sup>๑</sup>

อนึ่ง ในเรื่องการค้าประกันความเป็นกลางของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น ไทยก็ได้แสดงออกซึ่งความปรารถนาที่จะให้สหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต และสาธารณรัฐประชาชนจีน เข้ามามีส่วนร่วมในการค้าประกันความเป็นกลางด้วย ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของนายอุปติศร์ ปาจารย์ยางกูร รัฐมนตรีต่างประเทศไทย เมื่อคราวเดินทางไปเยือนกรุงกัวลาลัมเปอร์ เมื่อเดือนเมษายน ๑๙๗๖ ว่า "การให้การสนับสนุนของจีนต่อแผนการที่จะให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลางนั้น ย่อมจะช่วยให้มีการปฏิบัติตามแผนการดังกล่าวได้ในไม่ช้า"<sup>๒</sup>

ดังนั้น ข้อเสนอกำหนดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลาง ภายใต้การค้าประกันนั้น แม้จะเป็นแนวความคิดซึ่งไม่อาจยอมรับได้ในระยะแรกเริ่ม เนื่องจากสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ไม่อำนวยก็ตาม แต่เมื่อสถานการณ์ระหว่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงไป แนวความคิดนี้ก็ควรเป็นที่ยอมรับ และให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันแม้แนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดรัฐให้เป็นกลางนี้ จะเป็นที่ปรารถนาของประเทศอื่น ๆ โดยทั่วไปก็ตาม แต่การกำหนดรัฐให้เป็นกลางนี้ จะบรรลุผลได้ก็ต่อเมื่อประเทศอื่น ๆ ให้การยอมรับ เพราะถ้าประเทศอื่น ๆ ไม่ให้การยอมรับแล้ว การเป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลางก็จะเกิดขึ้นมิได้<sup>๓</sup>

<sup>๑</sup>ประชาสัมพันธ์, กรม. ข่าวต่างประเทศ (๑๓ เมษายน ๒๕๒๑): ๑.

<sup>๒</sup>ประชาสัมพันธ์, กรม. ข่าวต่างประเทศ (๑๓ เมษายน ๒๕๒๑): ๑.

<sup>๓</sup>จากบทสัมภาษณ์ของ พันเอก ฉันท คอมนันท์ ใน "Thanat Looks,"

อนึ่ง ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการที่จะให้มหาอำนาจเข้ามาทำสัญญาเป็นผู้ค้ำประกัน  
ความเป็นกลางของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างเป็นทางการนั้น ในปัจจุบันก็ยัง เป็นสิ่ง  
ที่เป็นไปได้ยาก และถึงแม้จะเป็นไปได้ แต่ความเป็นกลางภายใต้การค้ำประกันนั้นก็อาจ  
จะถูกทำลายลงได้ในที่สุด โดยประเทศมหาอำนาจผู้ค้ำประกันความเป็นกลางเอง ดังจะ  
เห็นได้จากในกรณีความเป็นกลางของลาว ซึ่งถึงแม้จะมีประเทศต่าง ๆ เข้ามาเป็นผู้  
ค้ำประกันความเป็นกลางโดยรวมกันหลายประเทศก็ตาม แต่ความเป็นกลางของลาวก็  
ต้องถูกทำลายลงในที่สุด เพราะมหาอำนาจต่าง ๆ ต่างไม่ให้การยอมรับและเคารพใน  
ความเป็นกลางของลาวอย่างแท้จริง ดังนั้น ทางเลือกที่ดีที่สุดในการที่จะนำมาซึ่งความมี  
เสถียรภาพ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศในภูมิภาคแถบนี้ของโลก ก็คือ การ  
มุ่งพัฒนาและก่อให้เกิดความแข็งแกร่งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองภายในประเทศ  
ซึ่งจะทำให้ความสมดุลใหม่ขึ้นในภูมิภาค โดยจะไม่ถูกรอบงำโดยมหาอำนาจอีกต่อไป

#### กลุ่มประเทศอินโดจีน

อินโดจีนเป็นบริเวณหนึ่งของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งคัดค้านแนว  
ความคิดเกี่ยวกับการกำหนดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลางมาตั้งแต่ต้น ทั้งนี้เพราะ  
ตามความคิดของประเทศในอินโดจีนอันได้แก่ ลาว กัมพูชา และเวียดนามนั้น การกำหนด  
เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลาง เป็นเรื่องของการที่ผู้นำโลกตะวันตกทิ้งปัญหาไว้ให้  
ประเทศในบริเวณนี้ และความเป็นกลางจะเป็นไปไม่ได้ ถ้าสงครามในอินโดจีนไม่ยุติ

สำหรับท่าทีของประเทศในอินโดจีนต่อการกำหนดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้  
เป็นกลาง ภายใต้การค้ำประกันของมหาอำนาจ อาจกล่าวได้ดังนี้คือ

<sup>1</sup>Wilson, The Neutralization of Southeast Asia, p. 91.



## ลาว

ลาวเป็นประเทศหนึ่งในสองประเทศในกลุ่มอินโดจีนซึ่งเล็กกว่าเวียดนาม และถูกล้อมรอบโดยประเทศเพื่อนบ้านซึ่งใหญ่และเหนือกว่าทั้งในด้านการตั้งอำนาจ จำนวนคน และการพัฒนาต่าง ๆ แต่ที่สำคัญก็คือ ลาวมีเขตแดนติดอยู่กับจีนในทางตอนเหนือของประเทศ ดังนั้นในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของลาว จึงจำเป็นที่ลาวจะต้องพิจารณาถึงท่าทีของจีนด้วย

เนื่องจากลาวเป็นประเทศที่เล็กและอ่อนแอ ดังนั้นตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ลาวมักจะต้องตกเป็นอาณานิคมหรืออยู่ภายใต้อิทธิพลของประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียงซึ่งใหญ่กว่าอยู่เสมอ นับแต่ปี ค.ศ. ๑๘๘๓ เป็นต้นมา ลาวได้ตกเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศส จนกระทั่งเมื่อญี่ปุ่นเข้ายึดครองอินโดจีน ในปี ค.ศ. ๑๙๔๕ ลาวก็ได้ประกาศเอกราชจากฝรั่งเศส แต่ครั้นสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง ฝรั่งเศสได้กลับเข้ามาใช้อำนาจและปกครองอินโดจีนรวมทั้งลาวด้วยอีกครั้งหนึ่ง ลาวจึงต้องตกเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศสอีก ลาวเพิ่งจะได้รับเอกราชสมบูรณ์เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๕๔ อันเป็นผลมาจากข้อตกลงเจนีวา

หลังจากที่ได้รับเอกราชในปี ค.ศ. ๑๙๕๔ แล้ว ลาวก็ได้ดำเนินนโยบายเป็นกลางมาตลอด เพราะนอกจากจะเป็นการเสริมสร้างเสถียรภาพทางการเมืองภายในของลาวเองแล้วยังจะทำให้ลาวปลอดจากการแทรกแซงจากภายนอก สำหรับความเป็นกลาง (neutrality) ซึ่งเป็นหลักในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของลาวนั้น เจ้าสุวรรณภูมา นายกรัฐมนตรีลาว ได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า "ลาวมีฐานะเป็นรัฐเป็นกลาง แต่มิได้มีฐานะเป็นรัฐซึ่งนิยามลัทธิเป็นกลาง ความเป็นกลางของลาวนั้น เป็นความเป็นกลางซึ่งสมบูรณ์ เช่นเดียวกับความเป็นกลางของประเทศสวิส และความเป็นกลางของลาวก็แตกต่างกับความเป็นกลางของประเทศซึ่งนิยามลัทธิเป็นกลางอื่น ๆ สำหรับลาวความเป็นกลางเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งต่อความอยู่รอดของชาติ"<sup>๑</sup>

<sup>1</sup>Russell H. Fifield, The Diplomacy of Southeast Asia: 1945-1958 (New York: Harper and Bros, 1958), pp. 370-371.

ในขณะนั้นแม้อาวจะยึดถือนโยบายเป็นกลางตามข้อตกลงเจนีวา ปี ค.ศ. ๑๙๔๕ และ ๑๙๖๒ ซึ่งเป็นการกำหนดลาวให้เป็นกลาง ภายใต้การค้ำประกันของประเทศที่ร่วมลงนามในข้อตกลง แต่ความเป็นกลางของลาวก็ต้องล้มเหลว ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลผสมซึ่งจัดตั้งขึ้นตามข้อตกลงที่เจนีวาได้ถูกละเมิด และกลไกควบคุมคือ คณะกรรมการควบคุมระหว่างประเทศซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อควบคุมดูแลความเป็นกลางและการละเมิดความเป็นกลางของลาว ไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ต่อการละเมิดอันเนื่องจากการไม่เคารพต่อการหยุดยิง การให้ความสนับสนุนทั้งกำลังและเสบียงแก่ฝ่ายที่ทำการรบในลาว และการใช้ดินแดนลาวเพื่อประโยชน์ในสงครามเวียดนาม\*

อย่างไรก็ดี ถึงแม้นโยบายเป็นกลางของลาวจะล้มเหลว อันเป็นผลมาจากความขัดแย้งทางการเมืองภายในระหว่างฝ่ายแนวลาวยุติธรรม หรือขบวนการปลดปล่อยลาว กับฝ่ายเวียงจันทน์ หรือฝ่ายซึ่งนิยมตะวันตก และการละเมิดความเป็นกลางของลาวโดยประเทศฝ่ายคอมมิวนิสต์ แต่รัฐบาลลาวขณะนั้นก็ให้ความนิยมต่อแนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดรัฐให้เป็นกลาง ทั้งนี้เพราะความเป็นกลางนี้ช่วยเชื่อมโยงระหว่างฝ่ายที่แตกแยกกัน ๒ ฝ่ายในลาวเข้ากันภายใต้รัฐบาลผสมของลาว

ค่ายเหตุงักลาว เมื่อได้มีการเสนอข้อเสนองานเกี่ยวกับการกำหนดเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลาง ภายใต้การค้ำประกันของมหาอำนาจขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๗๑ แม้อาวจะได้แสดงออกซึ่งทำให้เห็นด้วยกับข้อเสนอนี้ แต่ลาวก็ยังคงมีข้อจำกัดอันเกี่ยวเนื่องกับความความเป็นกลางของลาวอยู่ ดังจะเห็นได้จากคำพูดของเจ้าสุววรรณภุมมา นายกรัฐมนตรีลาว เมื่อคราวเดินทางไปเยือนมาเลเซีย หลังจากที่ได้มีการประกาศปฏิญญาว่าด้วยลัมเปอรั

---

\*วันทนา ผาติณทุ, "การศึกษาเรื่องความเป็นกลาง: วิเคราะห์กรณีลาว" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ แผนกวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๖), หน้า ๘๗.

แล้วว่า "ลาวไม่อาจเข้าร่วมกับกลุ่มประเทศอาเซียนเพื่อสนับสนุนข้อเสนอนี้ได้ เพราะลาวเป็นรัฐเป็นกลาง"<sup>๑</sup> นอกจากนี้ ในเรื่องเกี่ยวกับการค้าประกันความเป็นกลางของประเทคมหาอำนาจ ลาวก็ยังไม่เชื่อว่า มหาอำนาจจะยอมเข้ามาค้าประกันความเป็นกลางได้ ถ้าประเทศเหล่านี้จะสามารถรวมกันในลักษณะเป็นกลุ่มประเทศ<sup>๒</sup>

ต่อมาหลังจากที่ขบวนการปลดแอกประเทศลาวซึ่งเป็นฝ่ายซ้าย เข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศได้ในเดือนธันวาคม ๑๙๗๕ ท่าทีของลาวต่อข้อเสนอกำหนดเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลางก็ได้เปลี่ยนแปลงไป โดยลาวได้ประกาศคัดค้านข้อเสนออย่างรุนแรง ในการประชุมสุดยอดของกลุ่มประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด ณ กรุงโคสัมโบ เมื่อเดือนสิงหาคม ๑๙๗๖ เจ้าสุภานุวงศ์ ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ได้กล่าวว่า "ปฏิญญากัวลาสัมเปอร์นั้นได้ทำขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๗๑ ซึ่งเป็นระยะเกี่ยวกับที่สหรัฐอเมริกากำลังขยายสงครามเพื่อรุกรานประชาชาติอินโดจีน และโดยที่สหรัฐอเมริกาต้องการที่จะคงอิทธิพลของตนไว้ในภูมิภาคนี้ต่อไป ดังนั้น ปฏิญญานี้จึงมีขึ้นเพื่อรับใช้วัตถุประสงค์หรือความต้องการอันนี้ของสหรัฐอเมริกา"<sup>๓</sup> อนึ่ง ในการประชุมครั้งนี้ ลาวยังได้ประกาศคัดค้านไม่ให้บรรจุความคิดเรื่องเขตสันติภาพ อันเป็นหลักการสำคัญของอาเซียนไว้ในปฏิญญาทางการเมือง (political declaration) ในครั้งนั้นด้วย<sup>๔</sup>

นอกจากนั้น เมื่อลาวได้ลงนามร่วมกับเวียดนาม ในสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือ เป็นเวลา ๒๕ ปี เมื่อเดือนกรกฎาคม ๑๙๗๗ อันเป็นผลให้ลาวมีความผูกพันอย่าง

<sup>1</sup>Wilson, The Neutralization of Southeast Asia, p. 93.

<sup>2</sup>Ibid.

<sup>3</sup>"Laos rejects Malaysian proposal for peace zone," The Nation (23 August 1976): 2.

<sup>4</sup>"ASEAN plans dialogue with Indochina on zone," The nation (3 September 1976): 1.



ใกล้ชิดกับเวียคนามนั้น ท่าทีของลาวต่ออาเซียนก็มีลักษณะไม่เป็นมิตรมากขึ้น โดยลาวได้ร่วมกับเวียคนามโจมตีอาเซียนว่า เป็นกลุ่มพันธมิตรทางทหาร เพื่อรุกรานประชาชาติอินโดจีน และในการประชุมสุดยอดของกลุ่มประเทศอาเซียน ครั้งที่ ๒ ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ระหว่างวันที่ ๔ - ๕ สิงหาคม ๑๙๗๗ พรรคคอมมิวนิสต์ลาวก็ได้กล่าวถึงอาเซียนว่า มีบางประเทศที่เป็นสมาชิกสมาคมอาเซียนตั้งใจที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่มประเทศอาเซียนให้เป็นกลุ่มพันธมิตรทางทหาร ซึ่งถ้าสมาคมอาเซียนปล่อยให้ประเทศสมาชิกใช้ขยายกระตุ่นให้เกิดพันธมิตรทางทหารภายใต้คำว่า "ต่อสู้กับคอมมิวนิสต์" แล้ว ก็จะเป็นอันตรายที่จะเปลี่ยนสมาคมอาเซียนเป็นพันธมิตรทางทหาร<sup>๑</sup>

ดังนั้น โดยสรุป ท่าทีของลาวต่อข้อเสนอกำหนดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลาง ภายใต้การกำกับของมหาอำนาจนั้น ในปัจจุบันลาวยังคงไม่เห็นด้วยกับข้อเสนออย่างรุนแรง ดังจะเห็นได้จากการร่วมกับเวียคนามโจมตีอาเซียนว่า เป็นกลุ่มพันธมิตรทางทหารมาโดยตลอดและทราบโดยที่ลาวยังคงต้องผูกพันอยู่กับเวียคนามอย่างใกล้ชิดแล้ว ย่อมเป็นไปได้ยากที่ลาวจะให้การสนับสนุนเขตสันติภาพตามข้อเสนอของกลุ่มประเทศอาเซียน และโดยเฉพาะในเรื่องการกำกับความเป็นกลางนั้น การที่จะให้จีนเข้ามาเป็นผู้กำกับประกัน ในขณะที่ลาวได้แสดงออกซึ่งท่าทีที่ไม่เป็นมิตรกับจีน ดังจะเห็นได้จากการเปลี่ยนท่าทีจากการวางตัวเป็นกลางในกรณีพิพาทระหว่างประเทศเวียคนามกับกัมพูชาและจีน ในสงครามเวียคนามกัมพูชา มาเป็นการสนับสนุนเวียคนามอย่างเด่นชัด โดยบทบาทบรรณาธิการของหนังสือพิมพ์เสียงประชาชนของทางทหารลาวฉบับประจำวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๑๙๗๔ ได้ประกาศว่า ลาวและเวียคนามพร้อมที่จะร่วมมือกันในการทำลายล้างแผนการสร้างการแตกแยกของกลุ่มปฏิกริยาระหว่างประเทศ ซึ่งลาวต้องการหมายถึงจีน

<sup>๑</sup>"ลาวเตือนอาเซียน," สยามรัฐ (๕ สิงหาคม ๒๕๒๐): ๒.

และกัมพูชา<sup>๑</sup> นั้น ย่อมเป็นสิ่งซึ่งนอกจากลาวจะไม่ยอมรับแล้ว ลาวยังคัดค้านข้อเสนอนี้  
อย่างรุนแรงด้วย

### กัมพูชา

หลังจากสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา สภาพการเมืองระหว่างประเทศซึ่ง  
มีลักษณะเป็นการเผชิญหน้ากันระหว่างค่ายแห่งอำนาจ ๒ ขั้ว ใ้ทำให้ประเทศต่าง ๆ ใน  
บริเวณภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งเคยตกอยู่ภายใต้การปกครองของมหาอำนาจ  
จักรวรรดินิยม และได้รับการปลดปล่อยให้เป็นเอกราชแล้วทุกประเทศ ต่างพยายามหลีกเลี่ยง  
ความเสี่ยงความขัดแย้งระหว่างมหาอำนาจ โดยการวางตัวเป็นกลางไม่ยอมเข้าข้างฝ่ายใด  
ฝ่ายหนึ่ง กัมพูชาก็เป็นประเทศหนึ่งในกลุ่มประเทศเหล่านี้ ซึ่งยึดถือนโยบายเป็นกลาง  
(policy of neutrality) เป็นหลักในการดำเนินนโยบายต่างประเทศมาโดยตลอด

ในสมัยเจ้าสีหนุ กัมพูชาได้ชื่อว่าเป็นประเทศหนึ่งที่ยึดถือนโยบายเป็นกลาง  
อย่างเคร่งครัด และความเป็นกลางของกัมพูชาในสมัยนั้นก็ได้รับการยอมรับรองจากประ  
เทศมหาอำนาจ คือ สหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต และจีน รวมทั้งไทยและเวียดนาม  
ด้วย ความเป็นกลางของกัมพูชา มีลักษณะเป็นความเป็นกลางซึ่งเกิดขึ้นจากเจตนา  
ของตนเอง (self-declaration) กล่าวคือ แม้ว่า ความเป็นกลางของกัมพูชา  
จะทำให้กัมพูชาต้องผูกพันตัวเองกับการงดเว้นการเข้าร่วมเป็นพันธมิตรทางทหารกับประ  
เทศใด ๆ ก็ตาม แต่กัมพูชาก็ยังคงสงวนไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย ในการที่จะดำเนินนโยบาย  
ต่างประเทศของตนโดยอิสระ เพื่อหลีกเลี่ยงการผูกพันประเทศของตนในขณะที่เกิดสภาพ  
การเมืองแบบเผชิญหน้า

ในปี ค.ศ. ๑๙๗๐ หลังจากที่รัฐสภากัมพูชาประกาศปลดเจ้าสีหนุออกจากตำแหน่ง  
และแต่งตั้งนายพล ลอนนอล เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น กัมพูชาก็ยังคงยึดถือนโยบายเป็นกลาง

<sup>๑</sup>"การเมืองในอินโดจีน," สยามจดหมายเหตุ ๓ (๒๔ กันยายน - ๕  
ตุลาคม ๒๕๒๑): ๑๑๐๕.

ทั้งนี้เพราะจากนโยบายเป็นกลางนี้ ทำให้กัมพูชาสามารถร้องขอความช่วยเหลือจากประเทศต่าง ๆ ได้ โดยต้องไม่คำนึงว่าเป็นฝ่ายใด และเป็นกรขอความช่วยเหลือโดยปราศจากข้อผูกมัด อยางไรก็ดี เนื่องจากกลุ่มการเมืองของนายพล ลอนนอล เป็นกลุ่มฝ่ายขวานิยมตะวันตก ดังนั้น นโยบายต่างประเทศจึงเอนเอียงไปทางโลกเสรีอย่างมากประกอบด้วยเมื่อฝ่ายคอมมิวนิสต์เวียคนามเหนือ และเวียคกงได้ปฏิบัติการทางทหารในกัมพูชาหนักขึ้น รัฐบาลลอนนอล จึงต้องหวังพึ่งฝ่ายโลกเสรีเพื่อความอยู่รอด

สำหรับข้อเสนอกำหนดเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลางภายใต้การกำกับประกันของมหาอำนาจนั้น โดยที่ข้อเสนอนี้เกิดขึ้นในขณะที่เจ้าสีหนุได้ถูกปลดออกจากตำแหน่ง อันเนื่องมาจากวิกฤตการณ์ในกัมพูชา ซึ่งเป็นผลให้เจ้าสีหนุต้องไปตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นที่ปักกิ่ง และรัฐบาลลอนนอลได้เข้ามาปกครองประเทศแทน ในปี ค.ศ. ๑๙๗๐ รัฐบาลใหม่ของกัมพูชาก็ได้ให้การสนับสนุนข้อเสนอนี้อย่างเต็มที่ ดังจะเห็นได้จากการที่คณะรัฐมนตรีกัมพูชาประกาศว่า กัมพูชาจะสนับสนุนปฏิญญาเกี่ยวกับความเป็นกลางหรือการกำหนดรัฐให้เป็นกลาง ซึ่งประเทศในกลุ่มอาเซียนโดยรวมกันประกาศ ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์เมื่อเดือนพฤศจิกายน ๑๙๗๑ และในการประชุมระดับรัฐมนตรีต่างประเทศ ครั้งที่ ๖ ของประเทศกลุ่มอาเซียน ซึ่งมีขึ้นที่ประเทศไทยในเดือนเมษายน ๑๙๗๓ นั้น นาย คอร์นดอน รัฐมนตรีต่างประเทศกัมพูชาก็ได้ประกาศว่า "แม้กัมพูชาจะยังคงยึดถือนโยบายเกี่ยวกับเอกราช สันติภาพ และความเป็นกลาง แต่รัฐบาลกัมพูชาก็ยังจำเป็นต้องพึ่งการสนับสนุนด้านกำลังทางอากาศจากสหรัฐอเมริกา เพื่อที่จะบังคับให้มีการยอมรับในอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนของกัมพูชา"<sup>๑</sup>

อย่างไรก็ดี แม้กัมพูชาจะเห็นด้วยและสนับสนุนแนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลาง ภายใต้การกำกับประกันของมหาอำนาจ แต่ในเรื่องที่เกี่ยวกับการกำกับประกันของมหาอำนาจนั้น กัมพูชายังคงเห็นว่า เป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก ทั้งนี้เพราะ ในการที่จะทำให้อินโดจีนเป็นกลาง หรือการทำให้เอเซียตะวันออกเฉียงใต้

<sup>1</sup>Wilson, The Neutralization of Southeast Asia, p. 92.



ทั้งหมดเป็นกลางได้นั้น สิ่งสำคัญประการแรกก็คือ ประเทศต่าง ๆ ลี้ภัยลงก่อนที่จะร้องขอให้มหาอำนาจเข้ามาเป็นผู้ค้ำประกันความเป็นกลางของภูมิภาคนี้<sup>๑</sup>

ในปี ค.ศ. ๑๙๗๕ หลังจากที่กัมพูชาทั้งประเทศได้ตกอยู่ภายใต้การยึดครองของฝ่ายคอมมิวนิสต์เขมรแดง ภายใต้การนำของรัฐบาลพอลพต กัมพูชาก็ได้พยายามหันไปมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับจีน เพื่อเป็นการต่อต้านอิทธิพลของเวียดนามในอินโดจีน โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เวียดนามมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับโซเวียต เนื่องจากความเป็นนักชาตินิยมอย่างรุนแรงทำให้ผู้นำใหม่ของกัมพูชาไม่ต้องการที่จะเข้าไปผูกพันใกล้ชิดกับเวียดนามทั้ง ๆ ที่เขมรแดงกับเวียดนามก็เคยมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันมาเป็นเวลานาน โดยหลังจากที่ผู้นำเขมรแดงได้ขึ้นมาใช้อำนาจแล้ว ผู้นำใหม่ของกัมพูชาก็ได้ประกาศยืนยันว่า กัมพูชาจะไม่เป็นบริวารของประเทศใด และจะไม่ยอมให้มีทหารต่างชาติอยู่ในดินแดนของกัมพูชา นอกจากนั้น กัมพูชาก็ยังได้แสดงความเป็นอิสระในนโยบายต่างประเทศของตน โดยจะเห็นได้จากที่ที่แสดงต่อกลุ่มประเทศอาเซียน ในที่ประชุมสุดยอดกลุ่มประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด ณ กรุงโคลัมโบ ประเทศศรีลังกา โดยขณะที่เวียดนามและลาวต่างโจมตีอาเซียนอย่างรุนแรงว่า เป็นเครื่องมือของจักรวรรดินิยม กัมพูชากลับนิ่งเฉยและไม่ยอมเข้าร่วมในการกระทำดังกล่าวด้วยทั้ง ๆ ที่ในขณะนั้นก็ยังไม่มีประเทศใดในกลุ่มอาเซียนที่ได้ให้การรับรองและมีความสัมพันธ์ทางการทูตกับกัมพูชา

ในปี ค.ศ. ๑๙๗๘ หลังจากที่ได้เกิดความขัดแย้งกับเวียดนามอย่างรุนแรงอันเนื่องมาจากความขัดแย้งเกี่ยวกับปัญหาพรมแดน ซึ่งก่อตัวขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๗๕ และรุนแรงเต็มที่อยู่ในขณะนั้น ท่าทีของกัมพูชาต่ออาเซียนก็ได้แสดงออกซึ่งความเป็นมิตรมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของนายเฮียง ซารี รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายกิจการต่างประเทศของกัมพูชาเมื่อคราวไปเยือนญี่ปุ่นว่า "เขมรยอมรับว่าประเทศอาเซียนเป็นองค์กรที่มุ่งร่วมมือทางพัฒนาเศรษฐกิจมากกว่าเป็นภาคีทางทหาร เช่นแต่ก่อน"<sup>๒</sup>

<sup>1</sup>Ibid.

<sup>2</sup>"Sary accepts ASEAN as peaceful group," The Nation

นอกจากนั้น เมื่อคราวเดินทางไปเยือนฟิลิปปินส์ในเดือนตุลาคม ๑๙๗๕ นาย เอียง ซารี ก็ได้ประกาศสนับสนุนที่จะให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง<sup>๑</sup> อย่างไรก็ตามก็ กัมพูชาก็มีใคกล่าวถึงเรื่องการค้าประกันความเป็นกลางโดยประเทศมหาอำนาจไว้ ซึ่งอาจเป็นไควขณะนั้นกัมพูชายังต้องทำสงครามกับเวียตนามซึ่งมีสหภาพโซเวียตหนุนหลังอยู่ ดังนั้น การที่จะให้กัมพูชายอมรับความเป็นกลางภายใต้การค้าประกันของสหภาพโซเวียตซึ่งมีท่าทีไม่เป็นมิตรต่อกัมพูชา ย่อมเป็นสิ่งที่ เป็นไคยาก

อย่างไรก็ดี หลังจากที่ฝ่ายเขมรแดงภายใต้การนำของนายพอลพต และเอียง ซารี ไคสร้างควมมัวหมองให้กับลัทธิคอมมิวนิสต์ และทำให้ประเทศภายนอกเข้าใจว่าลัทธิคอมมิวนิสต์เต็มไปด้วยความป่าเถื่อนโหดร้าย การแกแคนจากรัฐบาล การบีบบังคับให้ประชาชนโยกย้ายที่อยู่อาศัย ความกลัวสิ่งเหล่านี้ไคทำให้ประเทศกัมพูชาเกิดความแตกกราวไปทั่ว ประกอบกับการที่จะต้องทำสงครามกับเวียตนาม ดังนั้น รัฐบาลพอลพตจึงถูกโค่นอำนาจลงโดยรัฐบาลใหม่ของกัมพูชา ภายใต้การนำของนายเฮง ลัมวริน ซึ่งมีเวียตนามให้การสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง ไคเข้ามามีอำนาจครอบครองดินแดนกัมพูชาไว้ได้เกือบทั้งหมด และเป็นผลให้รัฐบาลพอลพตซึ่งไครับการสนับสนุนจากสหประชาชาติว่าเป็นรัฐบาลที่ถูกตองตามกฎหมายของกัมพูชา ตองหันไปใช้ยุทธวิธีสงครามกองโจรต่อสู้กับรัฐบาลใหม่ของกัมพูชาเพื่อแย่งชิงอำนาจกลับคืน ในปัจจุบันผลของการสู้รบยังไม่ยุติ และกำลังทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งกลายเป็นความขัดแย้งระหว่างจีนกับเวียตนามและสหภาพโซเวียต อันเป็นผลกระทบทอเสถียรภาพและความมั่นคงของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อยู่ขณะนี้

โดยสรุป ท่าทีของกัมพูชาตอขอเสนอกำหนดเอเชียตะวันออกเฉียงใตไคให้เป็นกลางภายใต้การค้าประกันของมหาอำนาจ ในทัศนะของรัฐบาลพอลพต ซึ่งยังคงเป็น

<sup>๑</sup>"เอียง ซารี เริ่มเอาใจฟิลิปปินส์," ข่าวกรมตำรวจ (๑๘ ตุลาคม ๒๕๒๑): ๒.

รัฐบาลที่ขบถกฏหมายของกัมพูชาอยู่ในขณะนี้ นั้น กัมพูชาได้แสดงออกซึ่งการเห็นด้วย และให้การสนับสนุนข้อเสนออย่างมาก อย่างไรก็ตามในเรื่องการค้าประกันความเป็นกลาง โดยประเทศมหาอำนาจนั้น กัมพูชายังไม่เคยกล่าวถึงเรื่องนี้แต่ประการใด ซึ่งอาจเป็นได้ว่า กัมพูชาอาจจะไม่เห็นด้วยกับการที่จะให้สหภาพโซเวียต เข้ามาเป็นผู้ค้าประกันความเป็นกลางของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในขณะที่กัมพูชายังมีความขัดแย้งกับโซเวียต และต้องอยู่ภายใต้อิทธิพลของจีน อนึ่ง การที่จะกล่าวถึงเรื่องการค้าประกันความเป็นกลางในขณะที่สงครามเวียดนามกัมพูชายังไม่ยุตินั้น ก็ย่อมจะเป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้เลยสำหรับกัมพูชา

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันถึงแม้รัฐบาลพอลพตจะเป็นรัฐบาลที่ขบถกฏหมายของกัมพูชา แต่ในทางปฏิบัติ รัฐบาลที่มีอำนาจของกัมพูชาอยู่ในขณะนี้ได้แก่ รัฐบาลของนายเอง สัมริน ดังนั้น ท่าทีของรัฐบาลใหม่ของกัมพูชาต่ออาเซียนย่อมจะต้องมีผลต่อข้อเสนอกำหนดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลางของกลุ่มประเทศอาเซียนด้วย สำหรับท่าทีของรัฐบาลเอง สัมรินต่ออาเซียนนั้น อาจกล่าวได้ว่า มีท่าทีที่ไม่เป็นมิตรต่ออาเซียนอย่างรุนแรง เช่นเดียวกับเวียดนาม ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลใหม่ของกัมพูชาจึงยังไม่เห็นด้วยและต่อต้านข้อเสนออย่างรุนแรง เช่นเดียวกับเวียดนามและลาว ฉะนั้น ข้อเสนอกำหนดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลาง ภายใต้การค้าประกันของมหาอำนาจสำหรับกัมพูชาขณะนี้ จึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจยอมรับและถูกต่อต้านอย่างรุนแรง

### เวียดนาม

หลังจากที่สงครามอินโดจีนยุคแรกได้สิ้นสุดลง โดยเวียดนามได้ถูกแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน ตามเส้นขนานที่ ๑๗ นั้น ตามข้อตกลงเจนีวา ปี ค.ศ. ๑๙๕๔ ได้มีการกำหนดถึงลักษณะของความเป็นกลางชั่วคราวของเวียดนามทั้ง ๒ เขตไว้ ระหว่างการรวมประเทศ โดยการเลือกตั้งที่จะถึงในปี ค.ศ. ๑๙๕๖ โดยเขตเป็นกลางชั่วคราวทั้ง ๒ เขตนี้ ได้ถูกกำหนดให้เป็นเขตอิสระปลอดจากฐานทัพและทหารของต่างชาติ และไม่ให้เข้าร่วมเป็นพันธมิตรทางทหารใด ๆ กับประเทศอื่น แต่ต่อมาข้อตกลงเจนีวาเกี่ยวกับเรื่องนี้ก็ไม่อาจมีผลบังคับใช้ได้ เมื่อมหาอำนาจได้เข้าไปเกี่ยวข้อง และทำให้การรวมประเทศในขณะนั้น



ต้องล้มเหลว เวียดนามได้ถูกแบ่งแยกออกจากกันเป็น ๒ ประเทศ โดยแต่ละประเทศต่างมีอุดมการณ์และความเชื่อแตกต่างกันออกไปจนยากที่จะประสานกันได้ และได้นำไปสู่สงครามอันยืดเยื้อภายในซึ่งกินเวลานานถึงเกือบ ๓๐ ปี กว่าจะรวมเป็นประเทศเดียวกันได้เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๑๙๗๖

ในการศึกษาถึงท่าทีของเวียดนามต่อความเป็นกลางของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในที่นี้ จะมุ่งศึกษาเฉพาะท่าทีของเวียดนามเหนือต่อข้อเสนอข้อกำหนดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลาง ภายใต้การกำกับของมหาอำนาจ ทั้งนี้เพราะหลังจากที่เวียดนามเหนือและเวียดนามใต้ได้รวมเป็นประเทศเดียวกันในปี ค.ศ. ๑๙๗๖ แล้ว ท่าทีของเวียดนามใต้ต่อข้อเสนอดังกล่าวนี้ย่อมไม่มีผลประการใดต่อความเป็นกลางของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

เนื่องจากในขณะที่มีการเสนอข้อกำหนดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลาง ภายใต้การกำกับของมหาอำนาจนั้น เวียดนามเหนือและเวียดนามใต้อาจยังมีได้รวมเป็นประเทศเดียวกัน ดังนั้นเวียดนามเหนือจึงมิได้แสดงท่าทีคัดค้านและให้ความสนใจต่อข้อเสนอนี้แต่ประการใด ทั้งนี้เพราะแม้เวียดนามเหนือจะไม่ต้องการกำหนดรัฐให้เป็นกลางอย่างแท้จริง (real neutralization) แต่ก็ไม่ปรารถนาที่จะบาดหมางกับประเทศอื่น ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ด้วยเหตุนี้ ในการให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับปฏิญญาควอดรัมเปอร์ ปี ค.ศ. ๑๙๖๑ นั้น ผู้แถลงข่าวของเวียดนามเหนือก็ได้กล่าวว่า การกำหนดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลางในขณะที่อิทธิพลของมหาอำนาจในภูมิภาคยังคงอยู่ในลักษณะที่คงที่นั้น ย่อมจะเป็นการทำให้สหรัฐอเมริกาสามารถอยู่ในภูมิภาคนี้ได้ต่อไปโดยชอบธรรม<sup>๑</sup>

<sup>1</sup>Nguyen Manh Hung, "The Two Vietnams and the Proposal Neutralized Southeast Asia," New Directions in the International Relations of Southeast Asia, p. 143.

ในวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๑๙๗๒ หลังจากที่ประธานาธิบดีเหงียน วัน เทียว แห่งเวียดนามใต้ได้เรียกร้องที่จะให้มีการประชุมประเทศในกลุ่มเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทั้งหมดรวมทั้งเวียดนามเหนือ เพื่อร่วมกันพิจารณาถึงปัญหาการกำหนดรัฐให้เป็นกลางนั้น ผู้แถลงข่าวของคณะผู้แทนเวียดนามเหนือที่กรุงปารีสก็ได้กล่าวว่า "เวียดนามเหนือยอมรับความปรารถนาของประเทศต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เกี่ยวกับการที่จะทำให้อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และเป็นกลาง แต่ความปรารถนาเหล่านี้จะบังเกิดผลได้อย่างแท้จริงก็ต่อเมื่อสหรัฐอเมริกาถอนทัพและทหารออกไป และยุติการสนับสนุนรัฐบาลหุ่นในประทศต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้"<sup>๑</sup>

อย่างไรก็ดีโดยที่เวียดนามเหนือไม่ได้ปรารถนาที่จะให้มีการกำหนดรัฐให้เป็นกลางอย่างแท้จริง ดังนั้น ในการแสดงออกของเวียดนามเหนือ ดังกล่าวข้างต้นนั้นจะเห็นได้ว่า เวียดนามเหนือต้องการแต่เพียงจะทำให้เวียดนามให้ออนแอลงโดยการถูกกำหนดให้เป็นกลาง ซึ่งย่อมหมายถึงการที่จะต้องสูญเสียความผูกพันอย่างใกล้ชิดกับสหรัฐอเมริกาและประเทศอื่น ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไปเท่านั้น เวียดนามเหนือไม่ได้แสวงหาความมีเสถียรภาพเพื่อประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อื่น ๆ และไม่ได้ต้องการที่จะเข้าไปผูกพันตนเองกับการกระทำใด ๆ ในอนาคตที่จะเกิดขึ้นในเวียดนามใต้"<sup>๒</sup>

สำหรับเหตุผลสำคัญที่ทำให้เวียดนามเหนือคัดค้านการกำหนดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลางอย่างแท้จริงขณะนั้น อาจจะแยกพิจารณาออกได้ ๓ ประการดังนี้คือ

๑. เวียดนามเหนือเป็นประเทศที่อยู่ในภาวะสงคราม ย่อมจำเป็นที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือทางด้านการทหาร และเป็นพันธมิตรกับประเทศอื่น ๆ ดังนั้น จึงเป็นการยากที่เวียดนามเหนือจะยอมรับนโยบายกลาง (neutral policy)

๒. เมื่อสงครามสิ้นสุดลง การกำหนดรัฐให้เป็นกลางอย่างแท้จริงย่อมจะหมายถึงการลดลงของกองกำลังติดอาวุธของแต่ละประเทศ และการยุติความช่วยเหลือทั้งทาง

<sup>1</sup>Ibid.

<sup>2</sup>Wilson, The Neutralization of Southeast Asia, p. 95.

ด้านการทหารและด้านต่าง ๆ ในกรณีเช่นนี้จะเท่ากับเป็นการกีดกันเวียดนามเหนือไม่ให้บรรลุถึงซึ่งวัตถุประสงค์อันยาวนานของเวียดนามเหนือที่จะรวมเวียดนามด้วยกำลัง

๓. ปฏิญญากัวลาลัมเปอร์เกี่ยวกับการกำหนดเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลางยอมก่อให้เกิดความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดระหว่างประเทศต่าง ๆ ในเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ อันจะนำไปสู่การเป็นสถาบันแห่งความร่วมมือซึ่งอาจจะนำไปสู่การรวมตัวกันในภูมิภาค (regional integration) ได้ในที่สุด ในกรณีนี้เวียดนามเหนืออาจกลัวที่จะถูกต่อต้านโดยกลุ่มประเทศโลกเสรี

ในปี ค.ศ. ๑๙๗๒ หลังจากที่สภาพการเมืองระหว่างประเทศได้เปลี่ยนจากยุคแห่งการเผชิญหน้ามาสู่ยุคแห่งการผ่อนคลายความตึงเครียด โดยเริ่มด้วยการที่นิกสันเดินทางไปเยือนปักกิ่งและจีนคอมมิวนิสต์ได้เข้าเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติแล้ว ท่าทีของเวียดนามเหนือก็ได้เริ่มคลายความแข็งกร้าวลง ในการเจรจาสันติภาพที่กรุงปารีส นายเหงียน ทานห์ สี ผู้แถลงข่าวของคณะผู้แทนเวียดนามเหนือ โคกดาวแกญสี่อ่าวว่า "สิ่งที่เวียดนามเหนือต้องการก็คือ การสถาปนาความเป็นกลางอย่างแท้จริงในบริเวณภูมิภาคนี้ และเพื่อที่จะให้บรรลุถึงซึ่งเป้าหมายนี้ สหรัฐอเมริกาจะต้องถอนกองทหารและฐานทัพต่าง ๆ ออกจากบริเวณภูมิภาคนี้"<sup>๑</sup>

อย่างไรก็ตาม ในระยะนี้ ถึงแม้ว่าท่าทีของเวียดนามเหนือขอเสนอกำหนดเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลางจะมีลักษณะเป็นมิตรขึ้นบ้าง แต่เวียดนามเหนือก็ยังคงคัดค้านขอเสนอนี้อยู่ตลอดเวลา และในเดือนสิงหาคม ๑๙๗๕ หลังจากที่ฝ่ายคอมมิวนิสต์ได้รับชัยชนะในเวียดนามใต้แล้ว เจาหน้าที่ระดับสูงของเวียดนามเหนือได้บอกกับผู้สื่อข่าวของหนังสือ Far Eastern Economic Review ว่า "เวียดนามเหนือจะจับตามองขอเสนอกำหนดเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลางอย่างใกล้ชิด ถ้าขอเสนอนี้เปลี่ยนแปลงไปเป็นลักษณะนโยบายอาณานิคมแผนใหม่ (neo-colonialist policy) ท่าทีของเวียดนามเหนือขอเสนอนี้ก็จะต้องแข็งกร้าวขึ้น แม้เวียดนามเหนือจะโค่นสถาปนา

<sup>1</sup>Ibid.



ความสัมพันธ์ทางการทูตกับมาเลเซีย และเปิดเจรจากับไทยอยู่ก็ตาม"<sup>๑</sup>

นอกจากนี้ ในการประชุมสุดยอดของกลุ่มประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดที่กรุงโคโลมโบ ประเทศศรีลังกาเมื่อเดือนสิงหาคม ปี ค.ศ. ๑๙๗๖ ๑ เดือนหลังจากที่เวียดนามเหนือ และเวียดนามใต้รวมเป็นประเทศเดียวกัน เวียดนามก็ได้สนับสนุนให้ลาวโจมตีอาเซียน อย่างรุนแรง โดยการคัดค้านไม่ให้มีการรับรองร่างปฏิญญาบัวลาดีมเปอร์ ปี ค.ศ. ๑๙๗๑ ซึ่งได้กำหนดหลักการให้จัดตั้งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง โดยอ้างเหตุผลว่า ปฏิญญาบัวลาดีมเปอร์ได้รับการประกาศขึ้นในระยะเดียวกับที่มีสงครามเวียดนาม ดังนั้นปฏิญญาจึงมีขึ้นเพื่อรับใช้วัตถุประสงค์ในการขยายสงครามของสหรัฐเพื่อรุกรานประชาชาติอินโดจีน"

ในปี ค.ศ. ๑๙๗๘ หลังจากที่เวียดนามเกิดความขัดแย้งกับจีนเกี่ยวกับปัญหาเขตแดน และปัญหาชาวจีนที่ถูกทารุณกรรมในเวียดนามอย่างรุนแรง อันเนื่องมาจากการแย่งชิงผลประโยชน์ทางยุทธศาสตร์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และโดยเฉพาะเมื่อจีนได้ให้คำรับรองแก่ประเทศอาเซียนว่า จีนจะสนับสนุนให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตเป็นกลาง และไม่ต้องวิตกกังวลกับภัยคุกคามของชาวจีนโพ้นทะเลนั้น ท่าทีของเวียดนามต่อข้อเสนอกำหนดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลางของอาเซียน ได้คลายความแข็งแกร่งลงดังจะเห็นได้จากการที่เวียดนามได้เสนอให้มีการจัดตั้งเขตแห่งสันติภาพ เอกราชอันแท้จริง (Genuine Independence) และเป็นกลางขึ้นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ข้อเสนอเกี่ยวกับเขตสันติภาพในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ของเวียดนามนี้ นายฟาน เหียน รองนายกรัฐมนตรีเวียดนามเป็นผู้เสนอขึ้น ในระหว่างการเดินทางเยือนประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มอาเซียน ข้อเสนอเกี่ยวกับเขตสันติภาพของเวียดนามนี้ โดยทั่วไป

<sup>1</sup>Nayan Chanda, "Hanoi blows colder," Far Eastern Economic Review (5 March 1976); p. 12.

<sup>2</sup>"Laos rejects Malaysian proposal for peace zone," The Nation (23 August 1976): 2.

แล้วมีข้อความเกือบเหมือนกับเขตสันติภาพที่อาเซียนเคยเสนอแล้วตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๗๑  
 ฝึกกันแต่เขตสันติภาพตามข้อเสนอของเวียดนามนั้นใช้คำว่า "เอกราชอันแท้จริง"  
 (Genuine Independence) แทนคำว่า "อิสรภาพ" (Freedom) ตามข้อเสนอ  
 ของอาเซียน อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะมีการใช้ถ้อยคำในข้อเสนอแตกต่างกัน แต่ในทัศนะ  
 ของเวียดนาม ปัญหาที่ก็สามารถแก้ไขให้แคลงด้วยการเจรจา ทั้งนี้เพราะส่วนใหญ่เป็น  
 เรื่องการตีความหมายต่างกัน นายฟาน เทียน รัฐมนตรีต่างประเทศเวียดนาม ได้กล่าว  
 เกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้เมื่อคราวไปเยือนกรุงกัวลาลัมเปอร์ว่า "ความแตกต่างระหว่างข้อคิด  
 เห็นทั้งสองนี้ ส่วนใหญ่มาจากการตีความหมาย ซึ่งสามารถจะแก้ไขให้แคลงได้ถ้ามีการ  
 เจรจาทัน"<sup>๑</sup> นอกจากนี้เมื่อคราวมาเยือนไทยในเดือนกรกฎาคม ๑๙๗๘ นั้น ในการ  
 ตอบข้อซักถามของนายอุปศิษฐ์ ภาจารียางกูร รัฐมนตรีต่างประเทศของไทยเกี่ยวกับความ  
 แตกต่างในการใช้ถ้อยคำเกี่ยวกับเขตสันติภาพของเวียดนาม นายฟาน เทียน ได้กล่าว  
 เกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า ถ้อยคำของข้อเสนอเกี่ยวกับเขตสันติภาพของเวียดนามนี้ ไม่ใช่เป็น  
 ปัญหาสำคัญและถ้อยคำที่ใช้นั้นก็ยังสามารถแก้ไขได้ แต่สำคัญอยู่ที่เป้าหมายของวัตถุประสงค์  
 ของข้อเสนอนี้<sup>๒</sup>

สำหรับเขตสันติภาพในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งเวียดนามได้เสนอขึ้นนี้  
 เวียดนามได้ตั้งเงื่อนไขในการสถาปนาเขตสันติภาพนี้ไว้ ๔ ประการคือ<sup>๓</sup>

๑. ชาติในอาณาบริเวณจะต้องเคารพในเอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งดิน  
 แคนของแต่ละฝ่าย ไม่กระทำการรุกราน แทรกแซงในกิจการภายในของกันและกัน จะมี  
 ฐานะเท่าเทียมกัน มีประโยชน์ร่วมกัน และจะอยู่ควยกันอย่างสันติ

<sup>1</sup>"Phan Hien will push for a 'neutral zone'," Bangkok Post (4 July 1978): 1.

<sup>2</sup>Ibid.

<sup>๓</sup>"เขตสันติภาพ," สยามรัฐ (๒๐ มิถุนายน ๒๕๒๑): ๒.

๒. ชาตินี้อยู่ในเขตเป็นกลางจะต้องไม่ปล่อยให้ต่างชาติเข้ามาใช้ดินแดนตั้งฐานทัพเพื่อกระทำการรุกราน ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมต่อชาติอื่น หรือชาติต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตเป็นกลาง

๓. ชาตินี้อยู่ในอาณาบริเวณจะสถาปนาความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านด้วยท่าทีอันเป็นมิตร รวมทั้งการสถาปนาความสัมพันธ์ในด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจ และการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันและเพื่อประโยชน์ร่วมกัน และในกรณีเกิดความขัดแย้งระหว่างกันขึ้น ก็ให้ตกลงกันโดยการเจรจาโดยให้ความเท่าเทียมกันมีความเข้าใจร่วมกัน และให้เคารพซึ่งกันและกัน

๔. ชาติในอาณาบริเวณจะต้องพัฒนาความร่วมมือระหว่างกัน ในการสร้างสรรชาติให้เจริญมั่นคง โดยการรักษาเงื่อนไขของแต่ละประเทศเอาไว้ เพื่อความเป็นเอกราช สันติภาพและความเป็นกลางของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และของโลก

จากข้อเสนอเกี่ยวกับเขตสันติภาพของเวียดนามดังกล่าวข้างต้น แม้ว่าจะเป็นความเคลื่อนไหวใหม่ในทางที่ดีขึ้น ในอันที่จะนำมาซึ่งสันติภาพและความมั่นคงในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่เวียดนามก็ยังไม่ได้แสดงออกซึ่งความปรารถนาที่จะให้ประเทศมหาอำนาจเข้ามาค้ำประกันความเป็นกลางขอเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อนึ่ง เขตสันติภาพ ซึ่งเวียดนามได้เสนอขึ้นนี้ ตามข้อเท็จจริงแล้วมิได้แตกต่างจากเขตสันติภาพของกลุ่มประเทศอาเซียนตามปฏิญญาบัวลาสัมเปอรฺ์ ซึ่งเวียดนามได้เคยต่อต้านอย่างรุนแรงมาโดยตลอด การเปลี่ยนท่าทีของเวียดนามต่อความเป็นกลางของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ดังกล่าว ภายหลังจากที่ได้เกิดความขัดแย้งกับจีนอย่างรุนแรงนั้น ทำให้พิจารณาได้ว่าจุดมุ่งหมายที่แท้จริงของการสนับสนุนให้มีการจัดตั้งเขตสันติภาพของเวียดนามนั้น นอกจากจะเป็นการป้องกันไม่ให้จีนเข้ามามีอิทธิพลในภูมิภาคนี้มากเกินไปแล้ว เวียดนามยังไม่ปรารถนาที่จะให้กลุ่มประเทศอาเซียนเดินตามคู่ทางการเมืองในบริเวณภูมิภาคนี้ล่วงหน้าไปแต่เพียงกลุ่มเดียว ซึ่งจะเป็นผลให้กลุ่มประเทศอาเซียนขึ้นมาเป็นผู้นำของภูมิภาคนี้ก็เป็นได้

ดังนั้น โดยสรุปก็คือ ในปัจจุบันแม้เวียดนามจะได้แสดงออกซึ่งท่าทีเป็นมิตรต่อข้อเสนอกำหนดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลาง แต่เวียดนามก็ยังไม่เคยกล่าวถึง



เรื่องการค้าประกันความเป็นกลางของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่า เวียดนามจะไม่ยอมรับความเป็นกลาง ภายใต้การค้าประกันของประเศมหาอำนาจ ซึ่งจีนจะต้องเข้ามามีบทบาทร่วมด้วยในฐานะเป็นประเทศผู้ค้าประกัน อนึ่ง การที่จะให้ เวียดนามยอมรับเขตสันติภาพของอาเซียนในปัจจุบัน ก็ยังคงเป็นไปได้ยาก ทั้งนี้เพราะแม้ เวียดนามจะมีความสัมพันธ์ ๒ ฝ่ายกับประเทศในกลุ่มอาเซียน แต่นโยบายทั่วไปของ เวียดนามต่ออาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังสงครามเวียดนาม-กัมพูชานั้น ยังคงแข็งกร้าว ซึ่งจะเห็นได้จากการโจมตีอาเซียนว่า เป็นองค์การซึ่งปฏิบัติตามลัทธิขยายอำนาจของจีน และลัทธิจักรวรรดินิยมของสหรัฐ เพื่อต่อต้านประชาชนอินโดจีน และแทรกแซง ในกิจการภายในของกัมพูชาอย่างลับ ๆ มาโดยตลอด ฉะนั้น ความเป็นกลางของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ภายใต้การค้าประกันของมหาอำนาจในทัศนะของเวียดนาม จึงยังไม่อาจเป็นที่ยอมรับได้ในขณะนี้

### สหภาพพม่า

พม่าเป็นประเทศซึ่งได้ดำเนินนโยบายเป็นกลางมาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๔๘ ความเป็นกลางของพม่า นั้น กล่าวได้ว่าเป็นความเป็นกลางที่ไม่เหมือนกับประเทศอื่น ๆ โดยทั่วไป ทั้งนี้เพราะ พม่าเป็นประเทศที่ไม่ยอมเข้าร่วมกลุ่มกับกลุ่มประเทศใด ไม่ว่ากลุ่มนั้นจะเป็นกลุ่มซึ่งเรียกว่า "กลุ่มไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด" ก็ตาม พมามักจะคัดค้านใจด้วยตนเองในปัญหาพิเศษแต่ละปัญหาในกิจการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

สาเหตุสำคัญที่ทำให้พม่ายึดถือนโยบายเป็นกลางมาโดยตลอดนับแต่ได้รับเอกราชเป็นต้นมานั้นก็เนื่องจาก ความรู้สึกชาตินิยมของพม่าซึ่งได้ตกทอดกันมา หลังจากที่ได้ต่อสู้กับอังกฤษจนได้เอกราช อนึ่ง การพ่ายแพ้ต่อญี่ปุ่นและการที่คงเป็นประเทศที่เปรียบเสมือนลูกกุญของการปฏิบัติการแผ่ขยายอำนาจออกไปยังประเทศต่าง ๆ โดยรอบพม่า ทำให้พม่าต้องการที่จะแสวงหาความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการระหว่างประเทศ อยู่ตลอดมา ดังนั้น นโยบายต่างประเทศของพม่าในระยะเวลาดังกล่าว จึงมีลักษณะที่วางเฉย

(sitting still)<sup>1</sup> ในความขัดแย้งระหว่างประเทศต่าง ๆ อย่างเคร่งครัด

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าจะเป็นประเทศที่มีนโยบายเป็นกลาง แต่พม่าก็ไม่เคยแสดงออกซึ่งเจตนาที่จะเข้าร่วมกับการแสวงหาวิถีทางที่จะทำให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทั้งหมดเป็นกลาง ทั้งนี้เพราะความเป็นกลางของพม่านั้นมีลักษณะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอย่างมาก นอกจากนั้นแล้วความเป็นกลางของพม่าก็ยังเป็นที่ยอมรับของประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจีน ซึ่งความเป็นกลางของพม่านั้นจะเป็นผลประโยชน์ทางค่านิยมทางศาสนาที่สำคัญของจีน ดังนั้น ความเป็นกลางของพม่าจึงสามารถดำเนินไปได้ราบรื่น

โดยเหตุนี้ ในขณะที่พม่าให้การสนับสนุนหลักการของอาเซียนเกี่ยวกับการกำหนดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง แต่พม่าก็ไม่พร้อมที่จะเข้าผูกพันกับข้อเสนอที่ตราบเท่าที่ประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้ยังคงมีความขัดแย้งกันอยู่ หรือจนกว่าประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้จะมีความพร้อมในการที่จะก้าวไปสู่ความเป็นกลางได้อย่างแท้จริง<sup>๒</sup>

โดยสรุปก็คือ พม่ามีความเห็นพ้องด้วยกับข้อเสนอกำหนดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลาง ภายใต้การกำกับของมหาอำนาจ แต่พม่ายังคงไม่อาจจะที่จะเข้าร่วมกับกลุ่มประเทศในกลุ่มอาเซียนในการที่จะทำให้ข้อเสนอดังกล่าวนี้บรรลุผลขึ้นได้ เจือปนของพม่าในเรื่องนี้ก็คือ พม่าจะเข้าร่วมในข้อเสนอนี้ก็ต่อเมื่อประเทศต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้สามารถเป็นกลางได้อย่างแท้จริงแล้วเท่านั้น ดังนั้น พม่าจะเป็นชาติสุดท้ายที่เข้าร่วมในข้อตกลงนี้

<sup>1</sup>A.W. Stargardt, Problems of Neutralization in South East Asia: The Relevance of the European Experience (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1975), p. 7.

<sup>2</sup>Wilson, The Neutralization of Southeast Asia, p. 89.