



ปัญหาความเป็นกลางของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ สภาพการเมืองระหว่างประเทศมีลักษณะเป็นการเผชิญหน้ากันระหว่างค่ายแห่งอำนาจ ๒ ขั้ว คือ ฝ่ายโลกเสรี นำโดยสหรัฐอเมริกา และฝ่ายคอมมิวนิสต์ นำโดยสหภาพโซเวียต ซึ่งต่างฝ่ายต่างพยายามดำเนินนโยบายเผชิญหน้าเพื่อแข่งขันกันสร้างอิทธิพลชักนำให้ประเทศต่าง ๆ มาสังกัดฝ่ายของตนด้วยวิธีการต่าง ๆ กัน สภาพความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนี้เรียกว่า "สงครามเย็น"

ในสภาพการเมืองแบบเผชิญหน้าระหว่างสหรัฐอเมริกา และสหภาพโซเวียต ดังกล่าวเป็นผลทำให้ประเทศเล็ก ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีทางเลือกในการดำเนินนโยบายได้เพียง ๒ ทาง คือ เลือกสังกัดฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และวางตัวเป็นกลางไม่สังกัดฝ่ายใด

อย่างก็ตาม หลังจากประเทศต่าง ๆ ซึ่งเคยอยู่ใต้อาณัติการปกครองของมหาอำนาจจักรวรรดินิยมต่าง ๆ ได้รับการปลดปล่อยให้เป็นเอกราชในปลายทศวรรษ ๑๙๔๐ และต้นทศวรรษ ๑๙๕๐ แล้ว ประเทศในบริเวณภูมิภาคนี้ส่วนใหญ่ต่างได้พยายามหลีกเลี่ยงความขัดแย้งระหว่างประเทศมหาอำนาจทั้งสองฝ่ายด้วยการระงับการดำเนินนโยบายเป็นกลาง ไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ทั้งนี้เพราะเกรงว่าถ้าเข้าไปเกี่ยวข้องกับฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดแล้ว ตนอาจจะตกเป็นเครื่องมือในเกมการเมืองระหว่าง ๒ ฝ่ายนี้ไป และการเข้าไปผูกพันกับประเทศมหาอำนาจ อาจเป็นการทำให้การมุ่งพัฒนาประเทศในค่านต่าง ๆ เป็นไปได้อย่างค่อย

* สุภาวดี พวงภักดิ์, "นโยบายต่างประเทศไทยกับความเป็นกลาง" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๖), หน้า ๑๒.

ตัวอย่างของประเทศที่พยายามวางตัวเป็นกลาง ไม่เข้าข้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ในขณะนั้นได้แก่ พม่า อินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ และลาว โดยเฉพาะพม่าในสมัยของอูโนและเนวิน และกัมพูชาในสมัยของเจ้าสีหนุ เป็นตัวอย่างของประเทศที่ได้ชื่อว่ามีนโยบายเป็นกลาง ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดมากที่สุด ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ขณะนั้น

ตามข้อเท็จจริง ถึงแม้การเลือกดำเนินนโยบายเป็นกลางจะเป็นที่พึงปรารถนาของประเทศซึ่งเพิ่งเกิดใหม่เกือบทุกประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มาเป็นเวลานานแต่ในทางปฏิบัติกลับปรากฏว่า ประเทศต่าง ๆ ในบริเวณนี้เกือบทุกประเทศ ยกเว้นพม่าซึ่งได้ดำเนินนโยบายเป็นกลางมาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๔๘ ไม่อาจวางตัวเป็นกลางได้อย่างแท้จริง กล่าวคือ ประเทศต่าง ๆ เหล่านี้มักจะมึนโยมายเอนเอียงไปสนับสนุนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอยู่เสมอ ทั้งขึ้นอยู่กับสถานการณ์ระหว่างประเทศ ความเชื่อของผู้นำ อิทธิพลของพรรคการเมือง และปัญหาภายในของแต่ละประเทศ นอกจากนี้ อิทธิพลและบทบาทของประเทศมหาอำนาจต่าง ๆ ในบริเวณภูมิภาคนี้ยังเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง ซึ่งจะทำให้ความเป็นกลางของประเทศต่าง ๆ ประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวได้ในที่สุด ตัวอย่างที่อาจเห็นได้ในเรื่องนี้ก็คือกรณีความเป็นกลางของลาว ในปี ค.ศ. ๑๙๖๒ ซึ่งจะได้นำมาเป็นตัวอย่างในการศึกษาถึงต่อไป

ในปลายทศวรรษ ๑๙๖๐ สภาพการเมืองระหว่างประเทศได้เปลี่ยนจากศูนย์กลางอำนาจ ๒ ขั้ว เป็นศูนย์กลางอำนาจหลายขั้ว โดยมีจุดเริ่มต้นอยู่ที่การฟื้นฟูสัมพันธภาพระหว่างสหรัฐอเมริกา กับสาธารณรัฐประชาชนจีน หลังจากที่สาธารณรัฐประชาชนจีนได้รับการรับรองเข้าเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๗๑ ปัจจัยสำคัญที่มีบทบาทต่อการฟื้นฟูสัมพันธภาพระหว่างประเทศทั้งสองได้แก่ ความขัดแย้งระหว่างสาธารณรัฐประชาชนจีนกับสหภาพโซเวียตในปี ค.ศ. ๑๙๖๙ ซึ่งความขัดแย้งรุนแรงถึงขนาดมีการปะทะกันควยกำลังอาวุธตามชายแดน ระหว่างเดือนมีนาคม -

มิถุนายน การเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา การกลับเข้ามามีบทบาท
ในเวทีการเมืองระหว่างประเทศของญี่ปุ่น และการทวิอำนาจทางทหารและทางการเมือง
ของสหภาพโซเวียตในบริเวณมหาสมุทรอินเดียและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

การเปลี่ยนแปลงศูนย์กลางแห่งอำนาจดังกล่าวข้างต้นนั้น มีผลกระทบต่อประเทศต่าง ๆ
เกือบทั่วโลก รวมทั้งประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่จะต้องหันมาปรับปรุง
นโยบายต่างประเทศใหม่ ดังนั้นทางเลือกที่สำคัญประการหนึ่งซึ่งประเทศต่าง ๆ ใน
บริเวณภูมิภาคแถบนี้นำมาใช้แก้ปัญหา นโยบายต่างประเทศใหม่ก็คือ การกำหนดให้เอเชีย
ตะวันออกเฉียงใต้ เป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลางตามปฏิญญากัวลา
ลัมเปอร์ ซึ่งผู้แทนจากประเทศสมาชิกสมาคมเอเชียทั้ง ๕ ประเทศ คือ อินโดนีเซีย
มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย ได้ร่วมกันลงนาม เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน
๑๙๕๖

ในการศึกษาถึงปัญหาความเป็นกลางของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
ในบทนี้ จะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับลักษณะและความหมายของความเป็นกลาง ประสพการณ์
เกี่ยวกับความเป็นกลางในภูมิภาค รวมทั้งข้อเสนอที่กำหนดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็น
กลางของมาเลเซีย

ลักษณะและความหมายของความเป็นกลาง

ในการศึกษาถึงข้อเสนอเกี่ยวกับการกำหนดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็น
กลางจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงความหมายของคำว่า การกำหนดคริสต์ให้เป็นกลาง
(neutralization) ให้ชัดเจนก่อน โดยเฉพาะเมื่อมีความเกี่ยวข้องกับคำว่า
ความเป็นกลาง (neutrality) ความเป็นกลางในทางการเมือง (neutralism)
และการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (non-alignment)

ความเป็นกลาง (neutrality) เป็นทัศนคติที่ไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง
โดยรัฐที่สามต่อรัฐคู่สงคราม และเป็นที่ยอมรับโดยรัฐคู่สงคราม ทัศนคติเช่นนี้ก่อให้เกิด
สิทธิและหน้าที่ระหว่างรัฐนั้นกับรัฐคู่สงคราม

ความเป็นกลางในทางการเมือง (neutrality) เป็นการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐซึ่งไม่ประสงค์จะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการแข่งขันระหว่างประเทศมหาอำนาจที่มีความคิดเห็นทางการเมือง หรือลัทธิทางการเมืองที่แตกต่างกันในสภาพการเมืองระหว่างประเทศซึ่งมีลักษณะเผชิญหน้ากันระหว่างฝ่ายโลกเสรีกับโลกคอมมิวนิสต์ ความเป็นกลางทางการเมืองจะเป็นวิถีทางหนึ่งของการกำหนดแนวนโยบายต่างประเทศของประเทศเล็ก ๆ ซึ่งไม่ประสงค์จะสังกัดฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และเนื่องจากสภาพการเมืองระหว่างประเทศและนโยบายต่างประเทศอาจเปลี่ยนแปลงได้ ดังนั้นความเป็นกลางทางการเมืองจึงมีลักษณะเป็นการชั่วคราว และแตกต่างกันไปตามความเหมาะสมของสภาพของรัฐที่เกี่ยวข้องและสถานการณ์ระหว่างประเทศเป็นกรณี ๆ ไป

การไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (non-alignment) เป็นการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐที่ไม่ประสงค์ที่จะผูกพันตนเองในทางทหารกับฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ระหว่างกลุ่มพันธมิตรของสหรัฐอเมริกา กับของสหภาพโซเวียต หรืออีกนัยหนึ่งคือ ต้องการที่จะวางตัวเป็นกลางในระหว่าง ๒ ค่ายนี้ ไม่ว่าในยามสงครามหรือในยามปกติ และเนื่องจากการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดนี้ถือว่าเป็นสภาวะทางการเมืองอย่างหนึ่ง ดังนั้นการยึดถือนโยบายเช่นนี้จึงอาจเปลี่ยนแปลงเมื่อใดก็ได้ เพราะถือว่าการกำหนดนโยบายต่างประเทศนั้น เป็นสิทธิเด็ดขาดของแต่ละรัฐคือ ไม่ใช่เป็นการปฏิบัติตามพันธะที่ได้ตกลงไว้ เช่น สนธิสัญญาหรือกติกาสัญญาแต่อย่างใด รัฐที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดนั้น จะไม่ถือว่าตนมีพันธะต้องวางตนเป็นกลางต่อสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เป็นอยู่หรือที่เกิดขึ้นในโลก แต่จะพิจารณาตัดสินปัญหาระหว่างประเทศตามเนื้อหาของปัญหานั้น ๆ

การกำหนดรัฐให้เป็นกลาง (neutralization) เป็นกระบวนการหนึ่งในกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งรัฐดำรงสถานภาพเป็นกลางถาวรหรือชั่วคราวทั้งในยามสันติและสงคราม และสถานภาพเป็นกลางของรัฐได้รับการรับรองและค้ำประกันโดยรัฐอื่น รัฐที่ถูกกำหนดให้เป็นกลางและรัฐผู้ค้ำประกันผูกพันกันตามกฎหมาย โดยมีสิทธิและพันธกรณีซึ่งจะต้องปฏิบัติต่อกันและกัน

สิทธิและพันธกรณีซึ่งรัฐที่ถูกกำหนดให้เป็นกลางและรัฐคู่ค้าประกัน จะต้องปฏิบัติต่อกันมีดังนี้คือ

รัฐที่ถูกกำหนดให้เป็นกลาง

- ๑. มีสิทธิที่จะเรียกร้องให้รัฐคู่ค้าประกันช่วยเหลือในกรณีที่สภาพความเป็นกลางถูกละเมิด
- ๒. จะต้องละเว้นการใช้อำนาจทางทหารเพื่อการใด ๆ ยกเว้นการป้องกันตนเองและการรักษาความสงบภายใน
- ๓. ไม่อาจเข้าร่วมเป็นภาคีพันธมิตรทางทหาร และจะต้องถอนตนออกจากพันธกรณีดังกล่าวที่มีอยู่แต่เดิม
- ๔. จะต้องไม่ยอมให้รัฐอื่นใช้ดินแดนของตนเพื่อจุดมุ่งหมายทางการทหาร

รัฐคู่ค้าประกัน

- ๑. จะต้องละเว้นการใช้นโยบายบีบบังคับต่อรัฐที่ได้รับการค้าประกัน
- ๒. จะต้องให้ความช่วยเหลือแก่รัฐที่ได้รับการค้าประกัน ให้ดำรงสถานภาพแห่งความเป็นกลางของรัฐไว้
- ๓. จะต้องให้ความช่วยเหลือแก่รัฐที่ได้รับการค้าประกันในกรณีที่ถูกรุกราน

จากลักษณะสำคัญของการกำหนดรัฐให้เป็นกลางที่ว่า รัฐที่ได้รับการค้าประกันและรัฐคู่ค้าประกัน จะต้องมียุทธวิธีและพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติซึ่งกันและกัน และสถานภาพของรัฐที่ได้รับการค้าประกัน จะต้องมีลักษณะเป็นความเป็นกลางถาวรหรือชั่ววันวันครซึ่งเกิดขึ้นได้ทั้งในเวลาสันติและสงคราม รวมทั้งการเริ่มต้นและสิ้นสุดสถานภาพเป็นกลางของรัฐที่ได้รับการค้าประกัน จะต้องเกิดจากข้อตกลงระหว่างรัฐที่ได้รับการค้าประกัน และรัฐคู่ค้าประกันนั้น อาจพิจารณาได้ว่า การกำหนดรัฐให้เป็นกลางนี้ เป็นความเป็นกลางถาวรซึ่งจะต้องได้รับการรับรองหรือค้าประกันจากรัฐอื่น โดยเฉพาะจากประเทศมหาอำนาจ

การกำหนดรัฐให้เป็นกลางนี้ แตกต่างจากความเป็นกลาง (neutrality) ซึ่งเป็นฐานะทางกฎหมาย และได้จำกัดขอบเขตอยู่แต่เฉพาะสิทธิและหน้าที่ระหว่างประเทศที่ทำสงครามกับประเทศที่เป็นกลางในสงคราม^๑ ในลักษณะที่ว่า การกำหนดรัฐให้เป็นกลาง เป็นเรื่องที่มีรัฐถูกกำหนดให้เป็นกลางในความขัดแย้งระหว่างประเทศทุกเรื่อง ไม่ว่าจะมีความขัดแย้งซึ่งเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ หรือเป็นความขัดแย้งซึ่งได้เกิดขึ้นแล้วหรือจะเกิดขึ้นในอนาคตก็ตาม

นอกจากนั้น การกำหนดรัฐให้เป็นกลางยังแตกต่างจากความเป็นกลางทางการเมือง (neutralism) และการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (non-alignment) คือ การกำหนดรัฐให้เป็นกลางนั้น สถานภาพเป็นกลางของรัฐเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจากข้อตกลงอย่างเป็นทางการระหว่างรัฐที่ถูกกำหนดให้เป็นกลางกับรัฐผู้ค้าประกัน ส่วนความเป็นกลางทางการเมือง และการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดนั้น เป็นการกำหนดตนเองของรัฐสำหรับการมีนโยบายต่างประเทศที่มุ่งส่งเสริมผลประโยชน์ของชาติ ซึ่งโดยทั่วไปเป็นการมุ่งที่จะส่งเสริมความมั่นคงสมบูรณ์และการมีกำลังอำนาจของชาติให้มากขึ้นเท่านั้น^๒

¹Nyron Weiner, "Neutralism and Nonalignment," International Encyclopedia of Social Sciences 2 (1968): 166.

²Marvin C. Ott, The Neutralization of Southeast Asia: An Analysis of the Malaysian/ASEAN Proposal (Ohio University: Center for International studies, 1974), p. 3.

โดยสรุป การกำหนดรัฐให้เป็นกลาง มิใช่เป็นความเป็นกลางตามลักษณะของกฎหมายระหว่างประเทศดังเช่นความเป็นกลาง (neutrality) และมีใช่เป็นความเป็นกลางในลักษณะการเมืองระหว่างประเทศเช่นเดียวกับความเป็นกลางทางการเมือง (neutralism) และการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (non-alignment) แต่การกำหนดรัฐให้เป็นกลางนี้ เป็นสถานภาพพิเศษระหว่างประเทศซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อจำกัดการกระทำอันบุกรุกของรัฐใดรัฐหนึ่ง ภายในดินแดนใดดินแดนหนึ่งโดยเฉพาะ^๑ และสถานภาพพิเศษระหว่างประเทศนั้น จะต้องได้รับการรับรองหรือค้ำประกันโดยข้อตกลงอย่างเป็นทางการร่วมกันของประเทศมหาอำนาจ^๒

ในทัศนะของผู้เขียน การกำหนดรัฐให้เป็นกลาง เป็นการดำเนินนโยบายของรัฐใดรัฐหนึ่ง หรือหลายรัฐ เพื่อให้เป็นอิสระจากการแทรกแซง และการแข่งขันของประเทศมหาอำนาจและสถานภาพเป็นกลางของรัฐ จะต้องได้รับการรับรองและค้ำประกันโดยข้อตกลงร่วมกันของประเทศมหาอำนาจ

ประสมการณ์เกี่ยวกับความเป็นกลางในอดีต

การกำหนดเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลาง เป็นแนวความคิดที่ได้มีมานานแล้ว กล่าวคือ ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๘๔๑ เมื่อประธานาธิบดีรูสเวลท์ แห่งสหรัฐอเมริกา ได้เสนอข้อเสนอกำหนดอินโดจีนให้เป็นกลาง โดยมีเงื่อนไขว่าญี่ปุ่นจะต้อง

¹Cyril E. Black et al., Neutralization and World Politics (New Jersey: Princeton University Press), p. xi.

²Ott, The Neutralization of Southeast Asia: An Analysis of the Malaysian/ASEAN Proposal, p. 3.

ถอนทหารออกไปจากอินโดจีน^๑ แต่ขอเสนอตั้งกล่าวมิได้ประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้เพราะ
 ญี่ปุ่นไม่เห็นด้วย และในวันที่ ๓ ธันวาคม ๑๙๔๑ ระหว่างที่สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นกำลัง
 จะเริ่มการเจรจากัน เกี่ยวกับขอเสนอกำหนดอินโดจีนให้เป็นกลางนี้ ญี่ปุ่นก็ไต่ถามเข้า
 โจมตีเฟลธาร์เบอร์ของสหรัฐอเมริกา อันเป็นเหตุให้สันติภาพระหว่างสหรัฐอเมริกา
 และญี่ปุ่นต้องสิ้นสุดลง

ในเดือนกรกฎาคม ปี ค.ศ. ๑๙๔๔ หลังจากที่ฝรั่งเศสได้พ่ายแพ้ในสงคราม
 ที่เคยเป็นเบี่ยนฟู ประเทศต่าง ๆ ๔ ชาติ^๒ ได้รวมประชุมกัน ณ กรุงเจนีวา เพื่อมุ่งที่
 จะยุติความขัดแย้งอันนองเลือดระหว่างฝรั่งเศสกับพวกคอมมิวนิสต์เวียดนาม ผลของ
 การประชุมประกอบด้วยเอกสารต่าง ๆ ๑๑ ฉบับ^๓ ข้อตกลงที่กรุงเจนีวาตั้งกล่าวนี้
 มิใช่เป็นเรื่องของการทำให้อินโดจีนเป็นกลางอย่างเป็นทางการ แต่ข้อตกลงนี้ก็มี
 ลักษณะคล้ายกับเป็นการดำเนินการในเรื่องการค้าประกันเช่นกัน

^๑โปรดดูรายละเอียดใน Kramol Thongdhammachart, American Policy in Southeast Asia (Bangkok: The Textbook Division Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, 1974), pp. 28-33.

^๒หมายถึง ฝรั่งเศส บริเตนใหญ่ สหภาพโซเวียต สาธารณรัฐประชาชนจีน สหรัฐอเมริกา ลาว กัมพูชา เวียดนาม และเวียดนาม

^๓"Geneva Conference," Keesing's Contemporary Archives (24-31 July 1954): 13689.

จากการประชุมเพื่อทำข้อตกลงเกี่ยวกับปัญหาอินโดจีนนี้ ประเทศคอมมิวนิสต์ ๓ ประเทศ คือ สหภาพโซเวียต สาธารณรัฐประชาชนจีน และเวียดนามได้เสนอที่จะให้มีการกำหนดลาวและกัมพูชาให้เป็นกลาง แต่การกำหนดดังกล่าวจะมีผลเฉพาะลาวเท่านั้น ทั้งนี้เพราะผู้แทนของกัมพูชาได้ปฏิเสธที่จะยอมรับข้อจำกัดซึ่งกัมพูชาเห็นว่า เป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิในอำนาจอธิปไตยของกัมพูชา เช่น การรับความช่วยเหลือจากต่างชาติ การละเว้นการเป็นฐานทัพของต่างชาติ หรือการเป็นพันธมิตรทางทหาร คงจะเห็นได้จากข้อความตอนหนึ่งในคำประกาศของรัฐบาลกัมพูชา ซึ่งได้รับการรับรองจากที่ประชุมว่า^๑

. . . รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาจะไม่เข้าร่วมในข้อตกลงใด ๆ กับรัฐอื่นอันจะมีผลให้กัมพูชาต้องผูกพันในการเข้าร่วมเป็นพันธมิตรในทางทหาร ซึ่งมีไซเป็นเรื่องที่เป็นไปตามหลักการแห่งกฎบัตรสหประชาชาติ หรือนานตรามเท่าที่ความมั่นคงของกัมพูชาไม่ถูกคุกคาม และความผูกพันที่จะตองยินยอมให้กองกำลังของต่างชาติเข้ามาตั้ง ฐานทัพในดินแดนของกัมพูชา. . . รัฐบาลแห่งกัมพูชาจะไม่ร้องขอความช่วยเหลือในกรณีฉุกเฉิน ทั่วบุคคลผู้ชำนาญการต่าง ๆ จากต่างประเทศ เว้นไว้แต่เพื่อวัตถุประสงค์ในการก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการป้องกันดินแดนของกัมพูชาเอง

อนึ่ง ข้อตกลงที่เจนีวา ในปี ค.ศ. ๑๙๕๔ ได้มีการกำหนดถึงความเป็นกลางชั่วคราวของเวียดนามไว้ ทั้งนี้เพราะตามข้อตกลงนี้ เวียดนามถูกแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน ตามเส้นขนานที่ ๑๗ ระหว่างที่รอการรวมประเทศโดยการเลือกตั้งในปี ค.ศ. ๑๙๕๖ เขตชั่วคราวทั้ง ๒ เขต จะเป็นเขตอิสระปลอดจากการสู้รบและกองทหารของต่างชาติ และไม่เข้าร่วมเป็นพันธมิตรทางทหารใด ๆ กับรัฐอื่น อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงเจนีวาเกี่ยวกับเรื่องนี้ก็ไม่อาจมีผลบังคับได้

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

ถึงแม้ว่า ตามข้อตกลงที่เจนีวาจะไม่มีข้อกำหนดที่บัญญัติถึงการรับรองหรือ
คำประกันความเป็นกลางของอินโดจีนอย่างเป็นทางการ แต่ประเทศต่าง ๆ ที่ได้เข้า
ร่วมประชุมทั้งหมดก็ได้ให้การประกันที่จะ "เคารพในเอกราช อิสรรภาพ เอกภาพ
และบูรณภาพแห่งดินแดน" ของลาว กัมพูชา และเวียดนาม และ "ละเว้นจากการ
แทรกแซงในกิจการภายในของประเทศเหล่านี้ด้วย"^๑

๓) ในปี ค.ศ. ๑๙๖๒ หลังจากที่ได้เกิดความวุ่นวายในลาวขึ้นอีก ทั้ง ๆ ที่ได้
มีข้อตกลงกรุงเจนีวา ปี ค.ศ. ๑๙๕๔ อยู่แล้ว ลาวก็ได้เป็นประเทศที่ถูกทำให้เป็นกลาง
โดยได้รับการรับรองจากที่ประชุม ๑๔ ประเทศ ตามปฏิญญาว่าด้วยความเป็นกลางของ
ลาวและพิตีสารตอทาย^๒ ซึ่งได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ของลาวในฐานะเป็นประเทศเป็น
กลาง กล่าวคือ สิทธิและหน้าที่ ๆ จะคุ้มครองป้องกันอชิปไตย เอกราช ความเป็นกลาง
เอกภาพ บูรณภาพทางอาณาเขตของลาว รวมทั้งสิทธิที่จะป้องกันการแทรกแซงในกิจการ
ภายในของตน ในส่วนหน้าที่ของประเทศที่จะให้การรับรองปฏิญญานี้ก็คือ จะต้อง
เคารพต่ออชิปไตย เอกราช เอกภาพ และบูรณภาพของลาวรวมทั้งไม่แทรกแซงในลาว

ตาม ปฏิญญาว่าด้วยความเป็นกลางของลาวนี้กล่าวกันว่า เป็นฉบับที่มีข้อกำหนด
เกี่ยวกับความเป็นกลางอย่างละเอียดที่สุด แต่ปฏิญญาดังกล่าวก็ไม่ได้ทำให้การปฏิบัติ
ความเป็นกลางในลาวประสบผลสำเร็จ ปัจจัยสำคัญของความล้มเหลวประการหนึ่งก็คือ
นโยบายและบทบาทของมหาอำนาจในลาว กล่าวคือ ประเทศมหาอำนาจต่างละเมิด
พันธะที่มีอยู่ และไม่มีมหาอำนาจใดที่จะขัดขวางการละเมิด โดยยอมเสี่ยงต่อการขยาย
ขอบเขตเรื่องพิพาทที่มีอยู่ นอกจากนั้นสภาพการเมืองภายในของลาวก็เต็มไปด้วยความ

^๑ "Geneva Conference," Keesing's Contemporary Archives
(24- 31 July 1954): 13690.

^๒ โปรคตุรายละเอียดในภาคผนวก ก. ปฏิญญาว่าด้วยความเป็นกลางของลาว
ณ กรุงเจนีวา ค.ศ. ๑๙๖๒

รวนวาย ทำให้ลาวชาครัฐบาลที่มีประสิทธิภาพและกำลังอำนาจอย่างแท้จริง จึงไม่สามารถจัดการอย่างใดเพื่อสถาปนาความเป็นกลางหรือเพื่อบังคับให้เป็นไปตามปฏิญญาที่ประกาศไว้ นั่นคือ

(๕) ในปี ค.ศ. ๑๙๖๔ ประธานาธิบดีเคอโกล แห่งฝรั่งเศส ซึ่งได้มีความคิดริเริ่มที่จะสนับสนุนให้บริเวณภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นกลางได้เรียกร้องให้มี "สนธิสัญญาเกี่ยวกับความเป็นกลางสำหรับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ . . . ความเป็นกลางซึ่งจะได้รับการยอมรับจากประเทศอื่น ๆ ทั้งหมด ได้รับการรับประกันระหว่างประเทศ และพ้นจากการแทรกแซงในทุกรูปแบบไม่ว่าจะเป็นการแทรกแซงที่มาจากภายในหรือภายนอก"^๒

ต่อมาหลังจากประธานาธิบดีเคอโกล ได้เดินทางไปเยือนกัมพูชา ระหว่างวันที่ ๓๐ สิงหาคม ถึง ๒ กันยายน ปี ค.ศ. ๑๙๖๖ นั้น ประธานาธิบดีเคอโกลก็ได้เสนอข้อกำหนดให้อินโดจีนเป็นกลางขึ้นอย่างเป็นทางการ ดังสุนทรพจน์มีใจความว่า^๓

. . . ฝรั่งเศสเชื่อว่า การที่สันติภาพจะกลับคืนสู่อินโดจีนได้นั้น จำเป็นจะต้องมีการตกลงทางการเมืองร่วมกันเช่นเดียวกับในปี ค.ศ. ๑๙๕๔ ขอตกลงดังกล่าวจะต้องมีจุดมุ่งหมายที่จะสถาปนาและรับประกันความเป็นกลางของอินโดจีน และปล่อยให้ประเทศในอินโดจีนรับผิดชอบเรื่องของตนอย่างเต็มที่ ประเทศที่ให้การรับประกันนั้น ได้แก่ ประเทศที่เขาไปมีส่วนพัวพันด้วย ซึ่งอย่างน้อยที่สุดคือ ประเทศ

^๑ โปรดุรรายละเอียดยุคใน วันทนา ฉาคินทุ, "การศึกษาเรื่องความเป็นกลาง: วิเคราะห์กรณีลาว" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๖), หน้า ๗๘-๗๙.

^๒ "General de Gaulle's Press Conference, Keesing's Contemporary Archives (1-8 February 1966): 19878.

^๓ "General de Gaulle's Phnom-Penh Speech on Vietnam," Keesing's Contemporary Archives (24 September - 1 October 1966): 21635-21636.

มหาอำนาจทั้ง ๕ ประเทศ แลดูทางของการเจรจาตกลงกันจะสำเร็จได้
เพียงโดยยอมขึ้นอยู่กับการตัดสินใจและพันธะของสหรัฐอเมริกา ที่จะถอนทหาร
กลับไประหว่างในระยะเวลาอันสมควร และเจตนารมณ์ของการจำกัดระยะเวลา . . .

รวมแล้ว

จากข้อเสนอของประธานาธิบดีเคอโกลด์นี้ ได้ก่อให้เกิดปฏิกิริยาที่แตกต่างกัน
ออกไปในแต่ละประเทศกล่าวคือ กัมพูชาและลาว ได้แสดงออกซึ่งความพอใจต่อข้อเสนอ
ของประธานาธิบดีเคอโกลด์ในขณะที่สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และเวียดนามใต้ กลับมี
ความเห็นตรงกันข้าม ดังนั้น จากปฏิกิริยาที่เกิดขึ้นจึงทำให้ข้อเสนอของประธานาธิบดี
เคอโกลด์ดังกล่าว ไม่อาจที่จะบังเกิดผลได้ในที่สุด

ในเดือนมกราคม ปี ค.ศ. ๑๙๗๒ เมื่อสหรัฐอเมริกา เวียดนามเหนือ
เวียดนามใต้ และแนวร่วมปลดแอกเวียดนาม ไครวมกันลงนามในข้อตกลงหยุดยิงเพื่อ
แก้ปัญหาข้อขัดแย้งในอินโดจีนนั้น ข้อตกลงนี้กล่าวไว้ว่า เป็นข้อตกลงที่มีลักษณะคล้ายคลึง
กับข้อตกลงเจนีวา ปี ค.ศ. ๑๙๕๔ เป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะตามข้อตกลงนี้ กองทหาร
ของต่างชาติที่อยู่ในเวียดนามเหนือ เวียดนามใต้ และลาว จะต้องถูกถอนออกไป และ
ประเทศต่าง ๆ จะต้องยุติการส่งอาวุธเข้าไปในเวียดนามใต้ และเวียดนามเหนือ
เวียดนามใต้จะยอมรับที่จะดำเนินนโยบายต่างประเทศเพื่อให้ได้มาซึ่งสันติภาพ "จะยอมรับ
ความเป็นกลางของกัมพูชาและลาว" นอกจากนี้ เพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลงนี้ ก็จะมี
ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการระหว่างประเทศขึ้น เพื่อคอยตรวจสอบให้เป็นไปตามข้อ
ตกลงนี้ด้วย

006648

ในปัจจุบัน ถึงแม้ว่าข้อตกลงหยุดยิงดังกล่าวจะประสบความสำเร็จล้มเหลวเช่นเดียวกับ
ข้อตกลงเจนีวา ปี ค.ศ. ๑๙๕๔ และ ๑๙๖๒ แต่ข้อตกลงนี้ก็จัดได้ว่า เป็นความ
พยายามของประเทศต่าง ๆ ที่จะนำสันติภาพมาสู่อินโดจีน โดยการทำให้อินโดจีนเป็น
บริเวณที่เป็นกลาง

จากความล้มเหลวเกี่ยวกับการกำหนดรัฐให้เป็นกลางของประเทศต่าง ๆ
ในอินโดจีนในอดีตที่ผ่านมา ย่อมเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าการกำหนดรัฐให้เป็นกลางใน

¹"Conclusion and Signing of Peace Agreement," Keessing's Contemporary Archives (19-25 March 1973): 25781-25790.

เอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้นเป็นเรื่องซึ่งเกิดขึ้นไต่ยาก ทั้งนี้เพราะความเป็นกลางนั้น เป็นเรื่องที่จะต้องขึ้นอยู่กับพันธะเงื่อนไขหลายประการ เช่น สมรรถภาพของรัฐบาลที่เป็นกลาง วิธีการ กลไกควบคุม และสถานการณ์ระหว่างประเทศในภูมิภาค เป็นต้น ดังนั้นความคิดที่จะทำให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นกลางตามข้อเสนอของมาเลเชีย จะประสบความสำเร็จหรือไม่ จึงเป็นสิ่งที่ควรศึกษา

ข้อเสนอเกี่ยวกับความเป็นกลางของมาเลเชีย

แนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นกลางครั้งหลังสุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แก่ข้อเสนอกำหนดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลางของมาเลเชีย ข้อเสนอนี้ ดร. คุณ อีสเมล อดีตรองนายกรัฐมนตรีมาเลเชีย ได้เสนอต่อที่ประชุมสภาของมาเลเชียในเดือนมกราคม ปี ค.ศ. ๑๙๖๘ หลังจากที่ยังคงได้ประกาศที่จะลดการคงอยู่ของกองกำลังทหารอังกฤษทางคาบตะวันออกเฉียงของคลองสุเอซลงในปี ค.ศ. ๑๙๖๑

ตามข้อเสนอนี้ คุณ อีสเมล ได้เสนอให้ประเทศมหาอำนาจ ๓ ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต และสาธารณรัฐประชาชนจีน เข้ามาเป็นรัฐผู้ค้ำประกันความเป็นกลางของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พร้อมทั้งให้ประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้ ทำสัญญาไม่รุกรานกันด้วย ข้อเสนอของอีสเมลนี้ไม่ได้รับความสนใจจากรัฐบาลมาเลเชีย ขณะนั้น ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของคุณกู อับดุล ราห์มาน เกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า "ข้อตกลงอย่างเป็นทางการเกี่ยวกับการกำหนดรัฐให้เป็นกลางและการทำสัญญาไม่รุกรานนี้เป็นสิ่งซึ่งยากที่ประเทศต่าง ๆ จะปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จได้โดยง่าย และถึงแม้ว่าจะสามารถทำได้ แต่ก็ไม่อาจเป็นเครื่องประกันได้ว่า ข้อตกลงเหล่านี้จะป้องกันมิให้ประเทศต่าง ๆ เกิดความขัดแย้งอันจะนำไปสู่สงครามกันขึ้นได้อีกในอนาคต"^๑

อนึ่ง การมีข้อตกลงร่วมป้องกัน ๕ ชาติ^๒ กับอังกฤษและประเทศในเครือ

^๑Ott, The Neutralization of Southeast Asia: An Analysis of the Malaysian/ASEAN Proposal, p. 12.

^๒ไต้หวัน อังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ มาเลเชีย และสิงคโปร์

จักรภพตามนโยบายทางด้านการทหารและการป้องกันประเทศของมาเลเซีย เพื่อต่อต้านคอมมิวนิสต์ ก็เป็นปัจจัยอันหนึ่งที่ทำให้ผู้นำมาเลเซียขณะนั้นไม่ต้องการเป็นกลาง คุณกูอับดุล ราห์มาน ได้เคยกล่าวเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า "นับแต่มาเลเซียได้เอกราชในปี ค.ศ. ๑๙๕๗ เป็นต้นมา มาเลเซียต้องเผชิญกับการคุกคามของฝ่ายคอมมิวนิสต์จีนมาโดยตลอด ดังนั้น มาเลเซียจึงจำเป็นที่จะต้องเข้าร่วมในขอตกลงรวมป้องกันกับประเทศในเครือจักรภพที่เกี่ยวข้อง"^๑

อย่างไรก็ดี หลังจากสหรัฐอเมริกาได้ประกาศลดความผูกพันในเวียดนามลงตามลัทธินิคสัน ในปี ค.ศ. ๑๙๖๘ ซึ่งเป็นหลักการสนับสนุนให้ประเทศในเอเชียแก้ปัญหาด้วยกองกำลังของตนเอง โดยปราศจากความช่วยเหลือของกองกำลังทหารภาคพื้นดินของสหรัฐอเมริกา ประกอบกับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐประชาชนจีน ได้เริ่มมีท่าทีที่ผ่อนคลายกันมากขึ้น ดังนั้น จึงเป็นผลให้ประเทศต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศในกลุ่มอาเซียนเริ่มตระหนักถึงความจำเป็นที่ประเทศในภูมิภาคนี้จะต้องตัดสินใจดำเนินนโยบายร่วมกัน เพื่อให้หลุดพ้นจากการแทรกแซงของประเทศมหาอำนาจ อันจะนำไปสู่สันติภาพ และความมีเสถียรภาพของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ในอนาคต

ด้วยเหตุนี้ ในการประชุมกลุ่มประเทศเพื่อจัดเตรียมการประชุมสุดยอดของกลุ่มประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด ณ กรุงดูซซาก ในเดือนเมษายน ๑๙๗๐ นายกาซาดิ บิน ซาฟี เจาหน่าที่ระดับสูงของมาเลเซีย ก็ได้กล่าวถึงเรื่องการกำหนดรัฐให้เป็นกลางนี้ว่า "มาเลเซียหวังว่า กลุ่มประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดนี้ จะเห็นพ้องควายกับการกำหนดรัฐให้เป็นกลาง ซึ่งไม่เพียงจำกัดเฉพาะในบริเวณอินโดจีนเท่านั้น แต่ยังรวมถึงบริเวณภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทั้งหมด โดยมีมหาอำนาจ ๓ ประเทศ คือ สาธารณรัฐประชาชนจีน สหภาพโซเวียต และสหรัฐอเมริกา เขารวมเป็นรัฐผู้ค้ำประกันการเข้าแทรกแซง คุกคาม หรือการเข้ามามีอิทธิพลใด ๆ ของรัฐอื่นต่อประเทศในบริเวณที่เป็นกลาง"^๒

¹Ott, The Neutralization of Southeast Asia: An Analysis of the Malaysian/ASEAN Proposal, p. 12.

²Wilson, The Neutralization of Southeast Asia, p. 16.

เนื่องจากความคิดของกาชาสีดังกล่าวข้างต้นนี้ เป็นสิ่งซึ่งเข้าได้กับข้อเสนอแนะของอิสเมลในปี ค.ศ. ๑๙๖๘ ดังนั้น หลังจากที่ตน อับดุล ราซัค ได้ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อเดือนกันยายน ๑๙๗๐ โดยมีอิสเมลและกาชาสีเข้าร่วมเป็นคณะรัฐบาลค่านั้น การกำหนดรัฐให้เป็นกลางก็ได้กลายมาเป็นหลักในการดำเนินนโยบายต่างประเทศประการหนึ่งของมาเลเซีย

ตามนโยบายต่างประเทศใหม่ของมาเลเซียซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างสันติภาพ และรักษาไว้ซึ่งเสถียรภาพและความมั่นคงของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังถ้อยแถลงของราซัคต่อที่ประชุมรัฐสภามาเลเซีย เมื่อเดือนกันยายน ๑๙๗๐ ที่ว่า "มาเลเซียเชื่อว่า ประเทศกำลังพัฒนาเล็ก ๆ ในภูมิภาคแถบนี้ ควรที่จะได้รับการปลดปล่อยให้เป็นอิสระจากการแทรกแซงจากภายนอก วิธีนี้เป็นเพียงวิธีการเดียวที่จะทำให้เกิดสันติภาพได้อย่างแท้จริงในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้"¹ นั้น ในทัศนะของราซัค นโยบายนี้จะเป็นการเรียกร้องให้เกิดความรู้สึกชาตินิยมขึ้นในหมู่ชาวจีน ซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยที่มีจำนวนมากที่สุดในมาเลเซีย เพราะตามนโยบายใหม่นี้จะเท่ากับเป็นการยอมรับบทบาทอันสำคัญของจีนในภูมิภาคนี้ ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของราซัคว่า "ในปัจจุบัน จีนกำลังก้าวขึ้นมาเป็นมหาอำนาจนิวเคลียร์อย่างรวดเร็ว เนื่องจากมาเลเซียเป็นประเทศเล็กและตามสภาพภูมิศาสตร์อยู่ใกล้ชิดกับจีน ดังนั้นมาเลเซียจึงไม่สามารถที่จะเพิกเฉยต่อบทบาทของประเทศที่มีประชากรถึง ๘๐๐ ล้านคน และมีดินแดนที่กว้างใหญ่ไพศาลเช่นจีนได้ นโยบายภายนอกของจีนกำลังมีอิทธิพลแผ่ขยายออกไปทั่วโลก การให้ความสนับสนุนจีนเข้าเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติของมาเลเซีย นั้น ก็เนื่องมาจากมูลเหตุจูงใจทางด้านการเมือง และเพื่อความมั่นคงของ

¹"Tun Rasak's Proposal for neutralization of southeast Asia," asian almanac 9 (20 March 1971): 4469.

มาเลเซียเป็นสำคัญ"^๑

ดังนั้น การกำหนดเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลางนี้ จะต้องได้รับการสนับสนุนจากชนกลุ่มน้อยส่วนใหญ่ซึ่งเป็นชาวจีนในมาเลเซีย การสนับสนุนของชนกลุ่มน้อยดังกล่าว นอกจากจะเป็นการช่วยระงับความตึงเครียดของความสัมพันธ์ระหว่างชาวจีนและชาวมาเลย์ในพรรคพันธมิตร (Alliance Party) แล้ว การกำหนดรัฐให้เป็นกลางนี้ยังเป็นการตัดการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายต่างประเทศของมาเลเซียจากพรรคฝ่ายค้านซึ่งพยายามโจมตีและคัดค้านการที่มาเลเซียจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับอย่างใกล้ชิดกับประเทศมหาอำนาจตะวันตกอีกด้วย

อนึ่ง แนวนโยบายกำหนดรัฐให้เป็นกลางนี้ นอกจากจะทำให้รัฐบาลราชคสามารถแก้ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองภายในของมาเลเซียได้แล้ว นโยบายนี้ยังทำให้รัฐบาลราชคแตกต่างจากรัฐบาลรัทมาน ซึ่งมีนโยบายผูกพันกับฝ่ายตะวันตกและต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างรุนแรง นโยบายกำหนดรัฐให้เป็นกลางนี้ เท่ากับเป็นการกีดกันบทบาทและอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาในมาเลเซียและในเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ออกไปซึ่งจะก่อให้เกิดเกียรติภูมิแก่มมาเลเซียในกลุ่มประเทศโลกที่สาม^๒

อย่างไรก็ดี เนื่องจากข้อเสนอกำหนดเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลางภายใต้การค้ำประกันของมหาอำนาจตามข้อเสนอของมาเลเซียนี้ เป็นข้อเสนอที่มุ่งให้เอเซียตะวันออกเฉียงใต้เป็นอิสระจากการแทรกแซงของประเทศมหาอำนาจ ภายใต้การค้ำประกันของสหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต และสาธารณรัฐประชาชนจีน ดังนั้นเมื่อได้มีการเสนอข้อเสนอขึ้น จึงทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับข้อเสนอนี้หลายประการซึ่งประเทศที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกภูมิภาคต้องนำมาพิจารณา ปัญหาต่าง ๆ ของข้อเสนอกำหนดเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลาง ภายใต้การค้ำประกันของ

¹Ibid.

²Wilson, The Neutralization of Southeast Asia, p. 8.

มหาอำนาจนี้ ได้แก้ปัญหาลักษณะเกี่ยวกับคำนิยามของการกำหนดรัฐให้เป็นกลาง กลไกที่จะรักษาไว้ซึ่งความเป็นกลาง สภาพภูมิศาสตร์ที่การกำหนดรัฐให้เป็นกลางจะครอบคลุมถึง และผลที่ประเทศมหาอำนาจผู้ค้าประกันและประเทศที่เป็นกลางจะได้รับจากการกำหนดรัฐให้เป็นกลาง

จากความหมายของการกำหนดรัฐให้เป็นกลางที่ว่า "รัฐที่ถูกกำหนดให้เป็นกลาง คือรัฐที่ได้รับการค้าประกันเอกราชทางการเมืองและบูรณภาพแห่งดินแดนโดยข้อตกลงร่วมกันของประเทศมหาอำนาจ โดยมีเงื่อนไขว่า รัฐจะต้องไม่สร้างกำลังทหารไว้ต่อสู้กับรัฐอื่น ๆ เว้นเสียแต่เป็นการกระทำเพื่อป้องกันตนเอง และจะต้องไม่กระทำสนธิสัญญาข้อผูกพันใด ๆ ซึ่งจะกระทบกระเทือนต่อสถานภาพแห่งความเป็นกลาง" และ "การกำหนดรัฐให้เป็นกลาง หมายถึงสถานภาพพิเศษระหว่างประเทศ ซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อจำกัดการกระทำอันบุกรุกของรัฐใดรัฐหนึ่ง ภายในดินแดนใดดินแดนหนึ่งโดยเฉพาะ" ได้ทำให้เกิดลักษณะของการกำหนดรัฐให้เป็นกลางที่สำคัญคือ จะต้องมีการกำหนดให้เป็นกลาง และรัฐผู้ค้าประกัน ซึ่งต่างมีสิทธิและพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติซึ่งกันและกัน

ตามข้อเสนอกำหนดรัฐให้เป็นกลางของมาเลเซียนั้น เป็นการมุ่งให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทั้งหมดเป็นกลาง ภายใต้การค้าประกันของมหาอำนาจ แต่ในขณะนั้น ข้อเสนอที่มุ่งเพียงกำหนดให้ประเทศในกลุ่มอาเซียน ๕ ประเทศ เป็นกลาง ภายใต้การค้าประกันของมหาอำนาจ ๓ ประเทศ อันได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต และสาธารณรัฐประชาชนจีน แต่โดยที่ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังคงประกอบด้วย พม่า และกลุ่มประเทศในอินโดจีน ดังนั้น เพื่อให้บรรลุถึงข้อเสนอในการกำหนดรัฐให้เป็นกลาง จะต้องสามารถครอบคลุมถึงพม่าและกลุ่มประเทศในอินโดจีนด้วย

¹Wilson, The Neutralization of Southeast Asia, p. 16.

ส่วนในเรื่องประเทศผู้ค้าประกันนั้น ประเทศในกลุ่มอาเซียนยังคงมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันโดย อินโดนีเซียต้องการให้สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน และญี่ปุ่น เข้ามาเป็นรัฐผู้ค้าประกัน เพื่อให้ยากต่อการที่มหาอำนาจจะคบคิดกันเข้ามาอิทธิพลในภูมิภาคนี้ สำหรับมาเลเซียนั้นต้องการเพียงให้ญี่ปุ่นเข้ามาเป็นรัฐผู้ค้าประกันร่วมกับสหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต และสาธารณรัฐประชาชนจีน^๑ และให้เนเธอร์แลนด์ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ อินเดียและอิหร่าน เข้ามาร่วมค้าประกัน ความเป็นกลางของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างไม่เป็นทางการด้วย

นอกจากนั้น ในเรื่องพันธะเงื่อนไขของความเป็นกลางที่ว่า รัฐที่ถูกกำหนดให้เป็นกลาง "จะต้องไม่เข้าข้างฝ่ายใด และละเว้นจากการเข้าไปเกี่ยวข้องกับทั้งโดยตรงและโดยอ้อมในความขัดแย้งทางค่านอกนอคมการ การเมือง เศรษฐกิจ และการต่อสู้ด้วยกำลังอาวุธระหว่างประเทศมหาอำนาจภายนอก" และประเทศมหาอำนาจภายนอก "จะไม่เข้าแทรกแซงในกิจการภายในของภูมิภาคของรัฐที่เป็นกลาง" ปัญหาว่าอย่างไรถือเป็น "การแทรกแซง" และอย่างไรถือเป็น "การเข้าไปเกี่ยวข้อง" ก็ยังเป็นปัญหาซึ่งประเทศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องยังไม่สามารถตกลงกันได้ อย่างไรก็ตามก็ถึงแม้ว่าประเทศในกลุ่มอาเซียนจะมีความเห็นพ้องต้องกันว่า การคงอยู่ของฐานทัพต่างชาติในดินแดนที่ถูกกำหนดให้เป็นกลาง ไม่ว่าจะด้วยการร้องขอของประเทศที่ถูกกำหนดให้เป็นกลางนั้นเองหรือไม่ก็ตาม ถือเป็นการแทรกแซงในกิจการภายในของรัฐที่เป็นกลางและจะต้องถูกถอนออกไป แต่ประเทศในกลุ่มอาเซียนเองก็ยังไม่อาจยอมรับพันธะเงื่อนไขดังกล่าวนี้ได้ เช่น ในกรณีการคงอยู่ของฐานทัพสหรัฐอเมริกาในไทยและฟิลิปปินส์ โดยเฉพาะไทยนั้น การคงอยู่ของฐานทัพสหรัฐอเมริกาในไทยขณะนั้นถือเป็นความมั่นคงของไทยด้วย ทั้งนี้เพราะไทยยังคงมีความขัดแย้งกับประเทศเพื่อนบ้านในอินโดจีน และจากสภาพ

¹Ibid.

ภูมิศาสตร์ไทยยังเป็นค่าน้ำสำหรับการคุกคามของฝ่ายคอมมิวนิสต์ ดังนั้น ภัยเหตุนี้นั้น ไทยจึงไม่อาจยอมรับข้อเสนอกำหนดรัฐให้เป็นกลางนี้ได้

อนึ่ง ในเรื่องกลไกที่จะรักษาไว้ซึ่งความเป็นกลางของรัฐ ในกรณีที่เกิดความขัดแย้งกันเองภายในระหว่างรัฐที่เป็นกลาง เพื่อกันการแทรกแซงในกิจการภายในซึ่งกันและกันของรัฐที่เป็นกลาง โดยไม่ห้ามให้อำนาจเข้าเกี่ยวข้องนั้น การพิจารณาถึงเงื่อนไขอันจำเป็นและวิธีดำเนินการของกลไกในการยุติข้อขัดแย้งภายใน ก็เป็นปัญหาหนึ่งซึ่งประเทศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องยังไม่อาจมีความเห็นพ้องต้องกันได้ โดยทั่วไปนั้น เมื่อเกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐที่เป็นกลางด้วยกันเองขึ้นสิ่งซึ่งรัฐเป็นกลางอื่น ๆ ควรทำก็คือ การพยายามหาทางไกล่เกลี่ยและยุติความขัดแย้งนั้นเสีย แต่หาไม่อาจกระทำได้ หรือทำแล้วไม่สำเร็จ รัฐที่เป็นกลางอื่น ๆ นั้นควรจะต้องเชื่อเชิญให้รัฐผู้ค่าประกันเข้ามายุติความขัดแย้งนั้นเสียโดยการปรึกษากับรัฐที่เป็นกลางซึ่งถูกรุกรานและรัฐผู้ค่าประกันอื่น ๆ เพื่อตอบโต้ "ผู้รุกราน" อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติเงื่อนไขและวิธีการดังกล่าวนี้ยังคงเป็นสิ่งซึ่งเกิดขึ้นได้ยาก ดังจะเห็นได้จากความล้มเหลวเกี่ยวกับกลไกในการควบคุมความเป็นกลางของลาวเป็นอาทิ

เนื่องจากข้อเสนอกำหนดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลางนี้ เป็นข้อเสนอที่ย่างยากซับซ้อน และต้องขึ้นอยู่กับพันธะเงื่อนไขหลายประการ ดังนั้น ข้อเสนอจึงยากที่จะบรรลุผลสำเร็จได้ในระยะเวลาอันสั้น มาเลเซียเองก็ตระหนักดีถึงปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ ภัยเหตุนี้นั้นในการกล่าวถึงการกำหนดรัฐให้เป็นกลางในปี ค.ศ. ๑๙๗๐ คุณ อิสเมล รองนายกรัฐมนตรีมาเลเซีย จึงได้กล่าวว่^๑

¹"Speech by Tun Dr. Ismail Al-Haj-bin Dato Haji Abdul Rahman, Deputy Prime Minister of Malaysia, at the United Nations General Assembly on October 15," Foreign Affairs Malaysia 3 (December 1970): 58.

มาเลเซียตระหนักดีว่า ในปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น ยังไม่อาจบรรลุถึงซึ่งวัตถุประสงค์อันพึงปรารถนานี้ได้ ในการบรรลุถึงซึ่งวัตถุประสงค์อันพึงปรารถนานี้ ประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคจะต้องมีความสงบเรียบร้อยภายใน มีการติดต่อและร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดทั้งในระดับความสัมพันธ์สองฝ่ายและหลายฝ่าย รวมทั้งจะต้องมีความสำนึกในภูมิภาคนิยม และพลังอันเข้มแข็งของชาติ นอกจากนี้การปฏิบัติการต่าง ๆ และนโยบายของชาติ จะต้องไม่เป็นการกระทบต่อผลประโยชน์ชอบธรรมของมหาอำนาจ คอยเหตุนี้ ประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคก็จะสามารถทำใหม่มหาอำนาจทั้ง ๑ ประเทศเขามาคำประกันเอกราช บูรณภาพ และความเป็นกลางของภูมิภาคนี้ได้

โดยที่ข้อเสนอที่กำหนดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลางของมาเลเซีย มีจุดมุ่งหมายที่จะป้องกันการแทรกแซงจากประเทศมหาอำนาจภายนอก ดังนั้น โดยหลักการแล้ว ประเทศในกลุ่มอาเซียนต่างก็เห็นชอบด้วยกับข้อเสนอนี้ และในการประชุมที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ในระหว่างวันที่ ๒๖ - ๒๗ พฤศจิกายน ๑๙๖๑ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่จะพยายามดำเนินการขั้นต้นเท่าที่จำเป็น เพื่อให้ได้มาซึ่งการยอมรับว่าบริเวณภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็น "เขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง" ผู้แทนของประเทศสมาชิกสมาคมอาเซียนก็ได้ลงนามร่วมกันในปฏิญญากัวลาลัมเปอร์ ว่าด้วยการกำหนดให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง

ปฏิญญาว่าด้วยการกำหนดให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลางดังกล่าวนี้ มีสาระสำคัญพอสรุปได้คือ

๑. ปรักคณาณนวก ข. ปฏิญญากัวลาลัมเปอร์ (ว่าด้วยการกำหนดให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง)

๑. ชักนำให้ประเทศสมาชิกสมาคมอาเซียนร่วมมือกันในกิจการด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

๒. ให้มีการผ่อนคลายความตึงเครียดระหว่างประเทศ และทำให้บรรลุดังซึ่งสันติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

๓. ให้มีการละเว้นจากการคุกคามหรือการใช้กำลัง ยุติข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธี มีสิทธิเท่าเทียมกันและสิทธิในการกำหนดจิตใจตนเอง ไม่แทรกแซงในกิจการภายในของรัฐอื่นซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายของสหประชาชาติ

๔. ตระหนักถึงแนวโน้มสำคัญที่จะนำไปสู่การสถาปนาเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์

๕. การให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นกลางนั้น เป็นวัตถุประสงค์ที่พึงปรารถนาและควรแสวงหาสู่ทางและวิธีการต่าง ๆ เพื่อจะทำให้ความเป็นกลางดังกล่าวเป็นจริงขึ้นมา

๖. เพื่อการนี้ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย มีความมุ่งมั่นที่จะพยายามดำเนินการที่จำเป็นในขั้นต้น เพื่อให้ได้มาซึ่งการรับรอง และเคารพต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ว่าเป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง ปลอดจากการแทรกแซงจากภายนอกไม่ว่าจะในรูปแบบหรือลักษณะใด

อย่างไรก็ตาม จากสาระสำคัญของปฏิญญาดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าไม่มีการให้คำจำกัดความในความหมายของความเป็นกลางที่มีระบุไว้ในปฏิญญาโดยเฉพาะแต่ประการใด นอกจากนั้นในปฏิญญาควาลาลัมเปอร์ก็ยังมีได้มีการกล่าวถึงคำว่า "การกำหนดรัฐให้เป็นกลาง" เป็นแต่เพียงใช้คำว่า "เขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง" แทน ซึ่งทั้งนี้อาจเป็นเพราะในขณะนั้นประเทศในกลุ่มอาเซียนยังมีความคิดเห็นแตกแยกกันในเรื่องเกี่ยวกับการที่จะบรรลุดังซึ่งการเป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง ทั้งในเรื่องของวิธีการและระยะเวลา รวมทั้งความหมายของคำว่า "ความเป็นกลาง"

อนึ่ง ในปฏิญญากัวลาลัมเปอร์ ถึงแม้จะเป็นการแสดงออกซึ่งความปรารถนาที่จะให้มีการยอมรับว่า เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง แต่ก็ไม่ได้ผูกมัดประเทศผู้ลงนามว่า การกำหนดรัฐให้เป็นกลาง จะเป็นเพียงวิธีการเดียวที่จะบรรลุถึงซึ่งเป้าหมายอันนี้ได้ นายเอส. ราชาวัตินัม รัฐมนตรีต่างประเทศสิงคโปร์ ได้เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า "ประเทศในกลุ่มอาเซียนทั้งหมดเห็นพ้องควรถูกกับแนวความคิดกำหนดรัฐให้เป็นกลาง แต่ประเทศในกลุ่มอาเซียนทั้งหมดต่างก็มีวิธีที่จะบรรลุถึงจุดมุ่งหมายนี้แตกต่างกันไป"^๑

อย่างไรก็ดี จากผลของการประชุมกัวลาลัมเปอร์ นอกจากจะได้มีการลงนามร่วมกันในปฏิญญากัวลาลัมเปอร์แล้ว ที่ประชุมยังได้ให้ความเห็นพ้องต้องกันว่า การกำหนดรัฐให้เป็นกลาง เป็นวิธีการหนึ่งที่จะทำให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง และนอกจากนั้นแล้วที่ประชุมยังได้ตกลงให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเจ้าหน้าที่อาวุโส (Committee of Senior Officials) ขึ้น เพื่อศึกษาและค้นหาวิธีการหรือแนวทางในการที่จะทำให้วัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายเกี่ยวกับเรื่องความเป็นกลางของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นจริงขึ้นมา^๒ คณะกรรมการชุดนี้ได้เริ่มประชุมกันครั้งแรกในเดือนกรกฎาคม ๑๙๗๒ และผลของการประชุมปรากฏว่า นอกจากจะมีความเห็นพ้องต้องกันในการตีความ "เขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง" ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แล้ว ที่ประชุมยังได้มีความเห็นร่วมกันด้วยว่า การกำหนดรัฐให้เป็นกลางนี้ เป็นเพียงวิธีการเดียวในหลาย ๆ วิธีที่จะทำให้สามารถบรรลุถึงเป้าหมายนี้ได้^๓ และการกำหนดให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นกลางนั้น เป็นวัตถุประสงค์ที่พึงปรารถนาและควรแสวงหาทุกทางและวิธีการต่าง ๆ เพื่อจะทำให้ความเป็นกลางดังกล่าวเป็นจริงขึ้นมา

¹James Morgan, "Peace in their time-and Terms?" Far Eastern Economic Review 74 (4 December 1971): 5.

²โปรดดูรายละเอียดการประชุมระดับรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ระหว่างวันที่ ๒๖-๒๗ พฤศจิกายน ๑๙๗๑ ในภาคผนวก ค.

³Ott, The Neutralization of Southeast Asia: An Analysis of the Malaysian/ASEAN, p. 16.

ในปี ค.ศ. ๑๙๗๓ ในการประชุมคณะกรรมการเจ้าหน้าที่อาวุโส ครั้งที่ ๓ ณ กรุงบาเกียว ประเทศฟิลิปปินส์ เมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๑๙๗๓ นั้น ที่ประชุมคณะกรรมการเจ้าหน้าที่อาวุโสของประเทศสมาชิกสมาคมอาเซียน ได้ตกลงที่จะให้มีกลไกในการระงับกรณีพิพาทโดยสันติวิธีระหว่างประเทศต่าง ๆ ในเขตเป็นกลางขึ้นก่อนที่จะได้มีการประกาศเขตเป็นกลางในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้^๑

ในปี ค.ศ. ๑๙๗๕ ในการประชุมคณะกรรมการเจ้าหน้าที่อาวุโส ครั้งที่ ๕ ณ กรุงเทพฯ ที่ประชุมได้ตกลงให้มีการจัดตั้งกลุ่มปฏิบัติงาน (working group) ขึ้นเพื่อศึกษาถึงเนื้อหาและรูปแบบของสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศต่าง ๆ ในเขตเป็นกลางโดยสันติวิธี ซึ่งจะเป็นการก้าวไปสู่การป้องกันมิให้มีการละเมิดเขตเป็นกลางขึ้น^๒

นอกจากนั้น ในการประชุมคณะกรรมการเจ้าหน้าที่อาวุโส ครั้งที่ ๘ เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๗๘ ที่ประชุมได้มีการตกลงกันที่จะแสวงหาวิธีการหรือแนวทางในการทำให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลางขึ้น โดยได้พิจารณาถึงเรื่องที่จะให้มีการประกาศเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ขึ้นในภูมิภาค และการแสวงหาแนวทางที่จะทำให้เกิดพลังอันเข้มแข็งแห่งชาติ (national resilience) ในประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาค รวมถึงการมีสนธิสัญญาไมรุกรานกัน และการระงับกรณีพิพาทโดยสันติวิธี แต่อย่างไรก็ตาม วิธีการหรือแนวทางที่จะทำให้ความเป็นกลางของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บรรลุผลได้ นั้น ยังเป็นเพียงสิ่งซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาเพื่อกำหนดแนวทาง คั้งนั้น ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องติดตามศึกษากันไป

^๑โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก ง. Press release of the three-day Conference at Baguio in the Philippines, 22 June 1973.

^๒โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก จ. Press Statement of the Fifth Meeting of the Committee of Senior Officials of ASEAN Countries, Bangkok, January 5, 1975.

จากที่ได้อธิบายมาทั้งหมดข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่าเป้าหมายที่แท้จริงของข้อเสนอ
กำหนดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลางของมาเดซีเยก็คือ การที่จะทำให้เกิดการ
ยอมรับว่าภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความ
เป็นกลาง ปลอดจากการพิพาทและการแทรกแซงของมหาอำนาจ อย่างไรก็ตาม เป้าหมาย
ดังกล่าวนี้จะสามารถเกิดขึ้นได้หรือไม่นั้น ก็ย่อมต้องขึ้นอยู่กับท่าทีของประเทศมหาอำนาจ
แต่ละประเทศว่าจะให้การยอมรับข้อเสนอนี้ไต่กันมากน้อยเพียงใด และประเทศต่าง ๆ
ภายในภูมิภาคนี้จะมีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อเสนอดังกล่าวได้
มากน้อยเพียงใดด้วย