

ความเป็นกลาง

นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา จะพบว่าการใช้คำว่า ความเป็นกลางแพร่หลายมากขึ้นอย่างกว้างขวาง และการใช้คำว่า ความเป็นกลางนี้ ในภาษาอังกฤษก็มีอยู่หลายคำ เช่น Neutrality, Neutralism, Neutralization, Non-alignment — Non-involvement เป็นต้น คำต่างๆ เหล่านี้มีผู้พยายามจะกำหนดความหมายให้แตกต่างกัน เช่น Peter Lyon ได้ให้ความแตกต่างของคำว่า Neutrality และ Neutralism ไว้เป็นสองสถานะคือ Neutrality ถือเป็นนโยบายของรัฐที่จะไม่เกี่ยวข้องในสงคราม ส่วน Neutralism ถือเป็นลัทธิที่รัฐจะไม่เข้าเกี่ยวข้องในสงคราม¹

อย่างไรก็ตาม เพื่อความสะดวกในการทำความเข้าใจกับคำว่า "ความเป็นกลาง" ไม่ว่าจะมีการเรียกในภาษาอังกฤษว่าอย่างไรนั้น อาจแบ่งความเป็นกลางออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ

1. ความเป็นกลางตามลักษณะของ กฎหมายระหว่างประเทศ
2. ความเป็นกลางตามลักษณะของการ เมืองระหว่างประเทศ

¹Peter Lyon, Neutralism (Leicester: Leicester University Press, 1963), p.20

1. ความเป็นกลางตามลักษณะกฎหมายระหว่างประเทศ

ตามความหมายของ Oppenheim กล่าวว่า "ความเป็นกลาง คือ ทัศนคติที่ไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยรัฐที่สามต่อรัฐคู่สงคราม และเป็นที่ยอมรับโดยรัฐคู่สงคราม ทัศนคติเช่นนี้ก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ระหว่างรัฐนั้นกับรัฐคู่สงคราม"²

Bishop ก็ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า "ความหมายที่แพร่หลายในปัจจุบันของคำว่า "ความเป็นกลาง" มักจะหมายถึงเพียงแต่การไม่เข้าร่วมสงคราม หรือหมายถึงการดำเนินนโยบายของรัฐสันติ (การที่รัฐดำเนินนโยบายสันติ) ต่อรัฐที่ดำเนินการสงคราม"³

²L.Oppenheim,International Law Vol.II 7th.ed., (London: Longmans Green and Company Ltd.,1952),p.653 :- Neutrality may be defined as the attitude of impartiality adopted by third States towards belligerents and recognised by belligerents, such attitude creating rights and duties between the impartial States and the belligerents.

³William W. Bishop,Jr. International Law,"Cases and Materials" 2nd. ed.(Boston: Little, Brown and Company,1962), p.861:- In popular usage the term "neutrality" frequently denotes merely/keeping out of war, or the policy which the country at peace adopts towards countries at war

ส่วน Glahn ได้ให้ความหมายว่า ความเป็นกลางคือ การที่รัฐมิได้มีส่วนร่วมเป็นคู่สงคราม รวมทั้งต้องละเว้นจากการมีส่วนร่วมใด ๆ ในการสงคราม จะต้องป้องกันและยอมรับกำหนดการปฏิบัติโดยตนเองและโดยประชาชนของตน รวมตลอดถึงโดยคู่สงครามด้วย ⁴

นอกจากนั้นใน Digest of International Law ของ Whiteman ก็กล่าวถึงความ เป็นกลางว่า "หมายถึงสภาวะที่รัฐมิได้เข้าร่วมในการสงครามกับรัฐคู่สงครามใน ระหว่างภาวะสงคราม และมีได้มีส่วนร่วมในการเป็นศัตรู ⁵

⁴Gerhard Von Glahn, Law among Nations 2nd. ed. (London: The Macmillan Company, 1970), p.621 :- Neutrality on the part of a state not a party to a war consists in refraining from all participation in the war and in preventing, tolerating and regulating certain acts on its own part by its nationals and by the belligerents.

⁵Majorie M. Whiteman, Digest of International Law Vol. I (Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1963), p.343 :- Neutrality - In time of war, the condition of a state which is not at war with the belligerents and does not participate in the hostilities.

ถ้าหากจะได้พิจารณาตามคำจำกัดความต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่า
ความเป็นกลางในกฎหมายระหว่างประเทศมีเงื่อนไขสำคัญอยู่ 3 ประการ คือ

1. ทัศนคติไม่เข้าข้างเข้าฝ่ายของรัฐที่สามต่อรัฐคู่สงคราม
2. ทัศนคติดังกล่าวจะต้องได้รับการยอมรับโดยรัฐคู่สงคราม
3. สิทธิและหน้าที่ระหว่างรัฐคู่สงครามกับรัฐเป็นกลาง

อย่างไรก็ตาม ความเป็นกลางในกฎหมายระหว่างประเทศก็ยังมีผู้แยกประเภท
ย่อย ๆ ลงไปอีก ซึ่งในที่นี้จะขอกล่าวแต่เฉพาะที่ Oppenheim ได้แบ่งไว้ดังต่อไปนี้.—

1. ความเป็นกลางถาวร Perpetual หรือ Permanent Neutrality
คือ ความเป็นกลางของรัฐ ซึ่งเกิดขึ้นโดยสนธิสัญญาพิเศษให้ความเป็นกลางนั้นคงอยู่ถาวรไม่
ว่าจะในยามสงครามหรือในยามสันติ เช่น ความเป็นกลางของสวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งประกาศ
เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 1815 โดย Act of Paris
2. ความเป็นกลางทั้งประเทศ และเฉพาะส่วนของประเทศ (General
and Partial Neutrality) ความเป็นกลางเฉพาะส่วนของประเทศเกิดขึ้นเนื่องจากมี
การกำหนดแน่ชัดโดยสนธิสัญญาซึ่งบังคับเฉพาะส่วนให้เป็นกลาง แต่มิได้หมายความว่าทั้งประ-
เทศจะต้องเป็นกลาง เช่น หมู่เกาะ Ionian ของกรีซ ถูกกำหนดให้เป็นกลาง โดย
มาตราที่ 2 ของ Treaty of London เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 1864 แต่มิได้
หมายความว่ากรีซเป็นกลางทั้งประเทศ
3. ความเป็นกลางโดยสมัครใจ และความเป็นกลางโดยสนธิสัญญา (Voluntary
and Conventional Neutrality) คือ ความเป็นกลางซึ่งเกิดขึ้นในระหว่างสงคราม
โดยไม่ต้องมีสนธิสัญญากำหนด



4. ความเป็นกลางโดยติดอาวุธ Armed Neutrality คือ การที่รัฐป้องกันความเป็นกลางของตน โดยการเตรียมอาวุธพร้อมอยู่เสมอ เช่น การพร้อมอาวุธของสวิตเซอร์แลนด์ ในสงครามระหว่างเยอรมันกับฝรั่งเศส ในปี 1870

5. ความเป็นกลางโดยการได้ประโยชน์ (Benevolent Neutrality) หมายถึงการที่รัฐเป็นกลางอาจไปทำสนธิสัญญาพิเศษกับรัฐคู่สงครามได้ โดยไม่ต้องว่าเป็นการละเมิดต่อความเป็นกลางของตน ทั้งนี้เนื่องจากเมื่อก่อนศตวรรษที่ 19 ความเป็นกลางของรัฐใด ๆ มิได้มีพันธะความผูกพันมากนัก

6. ความเป็นกลางสมบูรณ์แบบ และมีข้อจำกัด (Perfect and Qualified Neutrality) รัฐที่เป็นกลางอย่างสมบูรณ์แบบ ย่อมไม่ให้ความช่วยเหลือแก่รัฐคู่สงครามฝ่ายใด แต่รัฐที่เป็นกลางโดยมีข้อจำกัดยอมให้ความช่วยเหลือแก่รัฐคู่สงครามได้ หากมีพันธะทางสนธิสัญญาต่อกันก่อนที่จะเกิดการสงคราม⁶

เท่าที่โลกกล่าวมาแล้วนั้นก็เป็นการแบ่งประเภทของความเป็นกลางในกฎหมายระหว่างประเทศตามแบบของ Oppenheim อย่างไรก็ตาม ได้มีผู้พยายามแบ่งแยกประเภทความเป็นกลางดังกล่าวไว้อีกแต่โดยเนื้อหาที่มีได้แตกต่างไปจากนี้เท่าใดเลย ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายระหว่างประเทศ มิได้มีข้อกำหนดในการแบ่งแยกประเภทโดยเฉพาะเจาะจง และเป็นที่ยังเถกเถกได้จากตัวอย่างที่ยกมาเห็นว่า การแบ่งนี้ใช้พื้นฐานทางประวัติศาสตร์ ซึ่งมีได้มีข้อกำหนดที่แน่นอนดังนั้น จึงอาจมีความแตกต่างกันในการแยกประเภท

⁶Oppenheim, op. cit., pp. 661-663

2. ความเป็นกลางในลักษณะของการ เมืองระหว่างประเทศ

ความเป็นกลางในลักษณะการ เมืองระหว่างประเทศ อาจกล่าวได้ว่าเกิดขึ้นภาย หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ในขณะที่การ เมืองระหว่างประเทศได้แบ่งออกเป็นสองค่ายอย่าง เห็นได้ชัดแจ้ง คือ ฝ่ายโลกเสรี นำโดยสหรัฐอเมริกา และฝ่ายคอมมิวนิสต์ นำโดยสหภาพ- โซเวียต ต่างฝ่ายต่างก็ได้พยายามดำเนินนโยบายเผชิญหน้า เพื่อแข่งขันกัน สภาพความขัด- แย้งที่เกิดขึ้นมักเรียกกันว่า "สงครามเย็น"

ในสภาพของการ เมือง เผชิญหน้าดังกล่าว ระหว่างสหรัฐอเมริกากับสหภาพโซเวียต ⁷ นี้ ประเทศอื่น ๆ ก็จำต้องเลือกวิธีทางดำเนินนโยบายของตนเป็น สาม ประการด้วยกัน คือ จะเอนเอียงไปทางสหรัฐอเมริกา ทางสหภาพโซเวียต หรือสุดท้ายก็คือ เลือกดำเนินนโยบาย เป็นกลาง ไม่เข้าข้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด

การที่หลาย ๆ ประเทศเลือกดำเนินนโยบายไม่ผูกพันกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยเลือก ดำเนินนโยบาย เป็นกลาง ดังกล่าว อาจเป็นเพราะเห็นว่า เป็นการเสี่ยงที่จะเลือกการ เข้าข้าง ฝ่ายใด ซึ่ง เท่ากับ เป็นการท้าทายต่ออีกฝ่ายหนึ่ง และรูปแบบของการสงครามยังได้เปลี่ยนไป เป็นแบบสงครามเบ็ดเสร็จ ซึ่งมีความรวดเร็วและแนบแน่นมาก นอกจากนี้ก็อาจเห็นว่าการเข้า

⁷ อาจกล่าวได้ว่าสภาพของการ เมือง เผชิญหน้าระหว่าง 2 ค่าย คือ สหรัฐอเมริกา กับสหภาพโซเวียตนั้น ได้หมดสิ้นไปแล้ว นับตั้งแต่เริ่มมีความขัดแย้งระหว่าง จีนคอมมิวนิสต์ และสหภาพโซเวียตขึ้น

ผูกพันกับมหาอำนาจ เป็นการทำให้การทุ่มเทพลังภายในทั้งหมดไปในการพัฒนาประเทศนั้นย่อม
เป็นไปได้ยาก เพราะต้องร่วมมือกับมหาอำนาจในเรื่องที่ใกล้ชิด อีกประการหนึ่ง ก็อาจเห็น
ว่าประเทศของตนมิได้ตั้งอยู่ในจุดยุทธศาสตร์⁸

ดังนั้น ความเป็นกลางในทางการ เมืองระหว่างประเทศก็คือ การดำเนินนโยบาย
ต่างประเทศในอันที่จะไม่เข้าฝักเข้าฝ่ายในระหว่างการ เมืองเผชิญหน้าของสองกลุ่มมหาอำนาจ
นั่นเอง อย่างไรก็ตาม ในการปฏิบัติตามนโยบายเป็นกลางทางการ เมืองนี้ก็ยังมีความแตกต่าง
กันในรายละเอียดอยู่ ซึ่งอาจแยกเป็นประเภทได้ดังนี้

1. ความเป็นกลางซึ่งเกิดขึ้นจากเจตนาของตนเอง คือ การที่ประเทศเลือก
การดำเนินนโยบายต่างประเทศด้วยตนเอง เพื่อหลีกเลี่ยงการผูกพันประเทศของตนในขณะที่
เกิดสภาพการ เมืองเผชิญหน้าระหว่างประเทศเหล่านั้น ต่างก็มีแนวทางปฏิบัติตามนโยบายดัง
กล่าวเป็นเรื่องเฉพาะตัว เช่น อินเดีย อาจเรียกได้ว่าเป็นประเทศที่ใช้นโยบาย *Active
Neutrality* โดยเลือกดำเนินความเป็นกลางแบบที่ถือว่าตนต้องมีความรับผิดชอบต่อสถาน-
การณ์ของโลก โดยต้องการทำตนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยในความขัดแย้งระหว่างประเทศที่เกิดขึ้น

ส่วนพม่า อาจเรียกได้ว่าเป็นประเทศที่ใช้นโยบาย *Passive Neutrality* คือ
เลือกดำเนินนโยบายเป็นกลางแบบสงบที่สุด ไม่มีบทบาทในคานการ เมืองระหว่างประเทศเลย

2. ความเป็นกลางซึ่งเกิดขึ้นจากการกำหนดโดยข้อตกลงระหว่างชาติ หรือที่ใน
ภาษาอังกฤษเรียกว่า *Neutralization* นั้น มีตัวอย่างที่จะยกให้เห็นได้ 2 ประเทศ
เช่น ประเทศออสเตรีย ความเป็นเอกราชของประเทศออสเตรียเป็นเงื่อนไขของประเทศมหา
อำนาจที่ได้ยึดครองออสเตรียอยู่ เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองสงบลง คือ สหรัฐอเมริกา

⁸William C. Olson and Fred A. Sonderman, The Theory and Practice of International Relations (2nd. ed., (New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1966), p. 341.

อังกฤษ ฝรั่งเศส และสหภาพโซเวียต เพื่อเป็นข้อแลกเปลี่ยนในการเป็นเอกราชของประเทศ
 ดังนั้นออสเตรียจึงได้กำหนดความเป็นกลางของตนในรัฐธรรมนูญ ซึ่งตราขึ้นเมื่อวันที่ 26 ตุลาคม
 1955 โดยประกาศว่าจะไม่เข้าร่วมเป็นพันธมิตรทางทหารกับประเทศใด และจะไม่ยอมให้
 ประเทศใดมีฐานทัพในดินแดนตน ความเป็นกลางของประเทศออสเตรียนี้ได้รับการยอมรับจาก
 มหาอำนาจทั้งสี่ และจากประเทศอื่น ๆ ด้วย

ส่วนอีกประเทศหนึ่ง คือ ราชอาณาจักรลาว ซึ่งก็เช่นเดียวกับประเทศออสเตรีย คือ
 ความเป็นกลางได้กำหนดจากที่ประชุมระหว่างประเทศ ณ นครเจนีวา ในปี 1962 โดยได้
 รับการยอมรับจากนานาชาติ แต่ในทางปฏิบัติแล้วกลับปรากฏว่าความเป็นกลางของราชอาณาจักร-
 ลาว ประสบความล้มเหลว ตรงกันข้ามกับของประเทศออสเตรีย ดังจะได้กล่าวถึงรายละเอียด
 ของสาเหตุแห่งความล้มเหลวดังกล่าวในบทต่อไป