

บทวิเคราะห์เปรียบเทียบและสรุป

วิเคราะห์เปรียบเทียบเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ในลาตินอเมริกาและแปซิฟิกใต้

1. การสร้าง NWFZ ในลาตินอเมริกาและแปซิฟิกใต้ นับเป็นความสำเร็จของความพยายามของรัฐต่าง ๆ ในแต่ละภูมิภาคทั้งสอง ที่มีความเห็นสอดคล้องกันถึงภัยคุกคามจากอาวุธนิวเคลียร์ จึงได้สร้างมาตรการดังกล่าวขึ้น เพื่อส่งเสริมการควบคุมอาวุธและการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ในภูมิภาค ทำให้เกิดเสถียรภาพทางการเมืองและการทหารในภูมิภาค กล่าวคือ ทำให้เขตดังกล่าวปลอดพ้นจากอาวุธนิวเคลียร์ ตลอดจนป้องกันมิให้มีการเผชิญหน้ากันของมหาอำนาจนิวเคลียร์ที่ขัดแย้งแข่งขันกันในเขตภูมิภาคดังกล่าว จึงเป็นการลดความกดดันทางการเมืองและการทหารจากภูมิภาคทั้งสองด้วย นอกจากนี้ยังเป็นการควบคุมอาวุธนิวเคลียร์ของประเทศมหาอำนาจในภูมิภาคไปด้วย

2. นับเป็นความสำเร็จของความร่วมมือของประเทศต่าง ๆ ในแต่ละภูมิภาคทั้งสอง ในการสร้างข้อตกลงในการควบคุมอาวุธในระดับภูมิภาคขึ้นมา ในรูปสนธิสัญญา เขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ ซึ่งมีบทบัญญัติของกฎข้อบังคับในการควบคุม ซึ่งจะถือเป็นแบบอย่างในการปฏิบัติตามของชาติต่าง ๆ ในภูมิภาคอื่น ๆ ต่อไป

2. เขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ในลาตินอเมริกา ประสบความสำเร็จในการที่มหาอำนาจนิวเคลียร์หลักภายนอกทั้ง 5 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต อังกฤษ ฝรั่งเศส และจีน ให้ประกันความมั่นคง (Security Guarantee) ต่อสถานะภาพการปลอดนิวเคลียร์ของเขต เพราะตามหลักเกณฑ์ของการสร้าง NWFZ แล้ว เขต NWFZ ที่ถูกสร้างจะมีคุณค่าในทางปฏิบัติก็ต่อเมื่อได้รับการรับประกันความมั่นคงต่อสถานะภาพการปลอดนิวเคลียร์ของเขตจากมหาอำนาจนิวเคลียร์ภายนอกกว่าจะไม่ใช้หรือข่มขู่โดยอาวุธนิวเคลียร์จากภายนอกเข้ามาในเขต ซึ่งโดยทั่วไปแล้วมหาอำนาจที่แข่งขันกันอยู่ทางยุทธศาสตร์ระดับโลกคือ สหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต จะพิจารณาสนับสนุนการสร้าง NWFZ ในเขตใดซึ่งไม่ก่อให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ทางค่านิยมยุทธศาสตร์การทหารของตนเท่านั้น ดังนั้น จึงนับเป็นความสำเร็จของการสร้าง NWFZ ใน

ลาตินอเมริกา ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับ การสร้าง NWFZ ในแปซิฟิกใต้แล้ว มีเพียงไซเปี๊ยกและจีน เท่านั้น ที่เป็นมหาอำนาจนิวเคลียร์ในการรับรอง ส่วนมหาอำนาจอื่น ๆ คือ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ยังไม่ได้รับรองต่อความมั่นคงปลอดภัยของเขตในพิธีสารทั้ง 3 ฉบับ ซึ่งถือว่าเป็นข้อจำกัดของ SPNWFZ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการสร้างเขตดังกล่าวนั้นขัดต่อผลประโยชน์ของมหาอำนาจนิวเคลียร์ จึงไม่ได้พิจารณาให้การรับรอง โดยเฉพาะฝรั่งเศสประกาศว่าจะไม่ให้การรับรองพิธีสารทั้ง 3 ฉบับ ส่วนสหรัฐแม้ว่าจะไม่ได้คัดค้านการสร้าง SPNWFZ ที่ออสเตรเลีย เสนอนี้ แต่ก็คงจะตัดสินใจให้การประกันความมั่นคงของเขตในพิธีสารทั้ง 3 ฉบับลำบาก เพราะสหรัฐคิดว่า ถ้าหากตนตัดสินใจลงนามและให้สัตยาบันต่อพิธีสารทั้ง 3 ฉบับแล้ว จะเสียผลประโยชน์และความรับผิดชอบในด้านความมั่นคงระดับโลกของตน ทั้งนี้เพราะออสเตรเลียเป็นพันธมิตรของสหรัฐภายใต้สนธิสัญญาแอนซัส ทำให้สหรัฐกลัวว่าถ้าหากตนลงนามแล้วจะมีผลต่อการนำอาวุธนิวเคลียร์ของสหรัฐไปประจำไว้ในดินแดนออสเตรเลีย นอกจากนี้ยังกลัวว่าการลงนามของสหรัฐในพิธีสารของ SPNWFZ จะทำให้สหรัฐมีอาจปฏิเสธการรับรองต่อการสร้าง NWFZ ในเขตอื่น ๆ ที่สหรัฐมีผลประโยชน์ทางด้านความมั่นคงเกี่ยวข้องด้วย เช่น ในเอเชียอาคเนย์ เป็นต้น

อย่างไรก็ตามการที่สหรัฐอเมริกาให้การสนับสนุนต่อการสร้าง NWFZ ในลาตินอเมริกานั้น เป็นเพราะการสร้างเขตดังกล่าว เป็นการส่งเสริมความมั่นคงแห่งชาติของสหรัฐ เพราะลาตินอเมริกาเป็นเขตอิทธิพลของสหรัฐในซีกโลกตะวันตก (West Hemisphere) ดังนั้นการสร้าง NWFZ จึงเป็นการกีดกันมหาอำนาจภายนอกอื่น ๆ มิให้เข้ามาเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการสร้างเขตดังกล่าว เป็นการปิดกั้นอิทธิพลของไซเปี๊ยกซึ่งมีคิวบาเป็นบริวารด้วย

4. นับเป็นความสำเร็จของ SPNWFZ ที่มีข้อห้ามไม่ให้ทำการทดลองระเบิดนิวเคลียร์เพื่อสันติ (Peaceful Nuclear - Explosion - PNE) เพื่อเป็นการป้องกันการแพร่กระจายของนิวเคลียร์ในแวนอน นอกจากนั้นรัฐต่าง ๆ ในแปซิฟิกไม่มีรัฐใดมีโครงการดังกล่าว และทุกรัฐก็เป็นภาคีแห่งสนธิสัญญา NPT ยกเว้นประเทศวานูวาตูเพียงประเทศเดียว ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า ประเทศต่าง ๆ ในแปซิฟิกใต้นั้นเป็นเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์โดยพฤตินัยอยู่แล้ว หากฝรั่งเศสยังคงทดลองระเบิดนิวเคลียร์ที่เกาะปะการังมูรูรวูเท่านั้น ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับสนธิสัญญาตาเตลอลโก (Treat of Tlatelolco) นั้น นับเป็นความบกพร่องที่ยินยอมให้มี PNE ได้ในลาตินอเมริกา ซึ่งเท่ากับเป็นการละเมิดต่อกฎข้อบังคับของการไม่มีอาวุธนิวเคลียร์ในเขต เพราะกระบวนการของ PNE และกระบวนการการผลิตอาวุธนิวเคลียร์นั้นไม่แตกต่างกัน นอกจากนั้น กระบวนการทั้งสองอย่างสามารถปล่อยพลังงานนิวเคลียร์ออกมาในปริมาณที่

ควบคุมไม่ได้เช่นกัน ถึงแม้ว่า NWFZ ในลาตินอเมริกาจะมีองค์การ OPANAL ควบคุมตรวจสอบควบคุมกันไปกับสำนักงานพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (IAEA) แต่อาร์เจนตินา บราซิล ซึ่งเป็นประเทศที่มีโครงการ PNE ก็ไม่ได้เป็นภาคีของสนธิสัญญา NPT และที่สำคัญสนธิสัญญานี้ยังไม่มีผลบังคับใช้กับบราซิล อาร์เจนตินา และชิลีด้วย

5. SPNWFZ มีบทบัญญัติในการห้ามและป้องกันการถ่ายเทของเสียจากนิวเคลียร์ลงสู่อาณาบริเวณแปซิฟิกใต้ เพื่อป้องกันปัญหามลภาวะเป็นพิษในสภาพแวดล้อมของแปซิฟิกใต้ทั้งในท้องทะเล มหาสมุทร และในอากาศ นอกจากนี้ยังได้นำข้อห้ามของสนธิสัญญาก้นทะเล อวกาศ มารวมไว้ด้วย ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับสนธิสัญญาเตลลอลโลกแล้ว ไม่มีบทบัญญัติที่เป็นข้อห้ามในเรื่องการถ่ายเทของเสียจากนิวเคลียร์ สะสมในเขตภูมิภาค ตลอดจนได้นำข้อห้ามของสนธิสัญญาก้นทะเล อวกาศ มารวมอยู่ด้วย จึงนับเป็นความสำเร็จของ SPNWFZ ที่นำหลักการดังกล่าวกำหนดลงในสนธิสัญญาด้วย อย่างไรก็ตาม ทรายโคที่ยังไม่สามารถห้ามการทดลองระเบิดนิวเคลียร์ของฝรั่งเศสในเกาะปะการังมูรูวัวในโพลีเนเซียฝรั่งเศสได้ กัมมันตภาพรังสีและของเสียจากนิวเคลียร์ที่เกิดจากการทดลองนั้นก็ยังคงถ่ายเทและสะสมในภูมิภาคดังกล่าวอยู่ ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องแก้ไขต่อไป

6. สนธิสัญญาเตลลอลโลก ประสบความสำเร็จในการจัดตั้งองค์การควบคุมและพิสูจน์ตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎข้อบังคับของรัฐบาลสมาชิก เรียกว่า สำนักงานห้ามอาวุธนิวเคลียร์ในลาตินอเมริกา หรือเรียกกันทั่วไปว่า OPANAL ซึ่งเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับการสร้าง SPNWFZ แล้วไม่มีองค์การโดยเฉพาะที่จัดตั้งเพื่อควบคุม พิสูจน์ตรวจสอบ นอกจากที่ประชุมกลุ่มประเทศแปซิฟิกใต้ (South Pacific Forum) ซึ่งถือเป็นองค์กรสูงสุดแล้วที่ทำหน้าที่เพียงรับรายงาน ให้ความปรึกษาหารือ และแลกเปลี่ยนข่าวสารเท่านั้น ซึ่งถือว่าเป็นระบบควบคุมที่อ่อนแอ

อย่างไรก็ตาม ทั้ง OPANAL หรือ South Pacific Forum ก็ยังขาดการแก้ปัญหาที่น่าพอใจ ในกรณีที่มีการละเมิดข้อบังคับของรัฐบาลเกิดขึ้น เพราะทั้งสองเขตจะแก้ปัญหาได้แต่เพียงให้คำแนะนำและรายงานเข้าสู่คณะมนตรีความมั่นคงและสมัชชาสหประชาชาติเท่านั้น ปราศจากซึ่งมาตรการบังคับแต่อย่างใด

7. สนธิสัญญาเตลลอลโลกและราโรตองกา (Rarotonga Treaty) ให้สิทธิแก่รัฐที่เป็นภาคีในการตัดสินใจด้วยตนเองในการให้อนุญาตหรือปฏิเสธการผ่านแดนเข้าสู่ท่าเรือ สนามบิน

น่านน้ำอาณาเขต และน่านฟ้า ของเรือและอากาศยานของรัฐภายนอก โดยสนธิสัญญา SPNWFZ ใดกำหนดลงไป ในสนธิสัญญาถึงอำนาจตามกฎหมายของรัฐภาคีในการคัดค้านก้างกล่าว แต่ในลาตินอเมริกา นั้น แม้ไม่ได้กำหนดลงไป ในสนธิสัญญาก็ตาม แต่สหรัฐถือว่าเป็นสิทธิในการผ่านแดนก้างกล่าว ของรัฐภาคีแห่งสนธิสัญญาใด หากรัฐก้างกล่าวยินยอมอนุญาต ซึ่งในเรื่องนี้โซเวียตได้กล่าวโจมตีว่า เรือหรืออากาศยานก้างกล่าวอาจมีอาวุธนิวเคลียร์บรรทุกอยู่ ซึ่งเป็นการขัดคอกฎข้อบังคับของ NWFZ ในเรื่องการไม่นำเข้าซึ่งอาวุธนิวเคลียร์ นอกจากนี้โซเวียตอาจใช้เป็นข้ออ้างในการไม่ปฏิบัติ ความสนธิสัญญาใด

8. สนธิสัญญาราวโรตองกา สนับสนุนและให้ความเคารพคอกฎหมายระหว่างประเทศ ในเรื่องกฎหมายทะเล ซึ่งได้ระบุลงไป ในมาตราที่ 2 ถึงเสรีภาพในทะเลหลวง เพราะเล็งเห็นว่าการห้ามการสัญจรของเรือที่แม้จะบรรทุกนิวเคลียร์อยู่ในทะเลหลวง เป็นเรื่องที่ขัดคอกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งเมื่อพิจารณาในสนธิสัญญาสากลทั่วโลก ไม่ได้กำหนดลงไปถึงสิทธิในการเดินเรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ

จากการศึกษาเปรียบเทียบเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ในลาตินอเมริกาและแปซิฟิกใต้ ทำให้เราสามารถสรุปถึงข้อค้นพบจากการศึกษาก้างกล่าวว่าการสร้างเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์นั้นจะต้องเกิดจากความร่วมมือกันของรัฐต่าง ๆ ในภูมิภาค ในรูปแบบของการจัดการร่วมกันในภูมิภาค ด้วยความสมัครใจ การสร้าง NWFZ นั้นเกิดจากการที่รัฐต่าง ๆ ในภูมิภาคมองเห็นภัยคุกคามจากอาวุธนิวเคลียร์ที่แพร่กระจายอยู่ในภูมิภาค ตลอดจนความขัดแย้งแข่งขันกันของมหาอำนาจนิวเคลียร์ ที่แข่งขันกันทางคานยุทธศาสตร์ในเขตภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งทำให้รัฐต่าง ๆ ที่อยู่ในภูมิภาคเสี่ยงต่ออันตรายจากภัยข่มขู่ด้วยอาวุธนิวเคลียร์ ซึ่งมหาอำนาจขัดแย้งแข่งขันกันอยู่ ทำให้เกิดความกลัวว่ารัฐของตนและรัฐอื่น ๆ ที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกันจะได้รับอันตรายจากภัยคุกคามของอาวุธนิวเคลียร์ต่อความมั่นคงและเสถียรภาพในภูมิภาค การมองภัยโดยสอดคล้องกันของรัฐต่าง ๆ ในภูมิภาค ทำให้มีการริเริ่มก่อตั้งเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ขึ้นในระดับภูมิภาคเพราะเล็งเห็นว่าเป็นมาตรการที่ดีที่สุดในการควบคุมอาวุธในระดับภูมิภาค ก้างจะเห็นจากความร่วมมือกันของรัฐต่าง ๆ ในภูมิภาคลาตินอเมริกาและแปซิฟิกใต้ ในการก่อตั้งเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ขึ้นมาในภูมิภาคทั้งสอง โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ ขจัดอาวุธก้างกล่าวมิใหม่ในเขต NWFZ ที่สร้างขึ้นมา ตลอดจนป้องกันมิให้เขตที่สร้างเป็นเป้าถูกโจมตีด้วยอาวุธนิวเคลียร์จากภายนอกด้วย

การสร้าง NWFZ ในแต่ละภูมิภาคนั้น รัฐบาล ๆ ในภูมิภาคจะต้องมีความเห็นชอบและความร่วมมือกันได้ในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะปัญหาความขัดแย้งในภูมิภาคต่าง ๆ อาจเป็นอุปสรรคที่สำคัญ ทำให้ไม่อาจร่วมมือกันได้ รัฐบาลในภูมิภาคบางรัฐอาจมีปัญหในเรื่องการเป็นพันธมิตรทหารกับมหาอำนาจนิวเคลียร์ภายนอก ทำให้เกิดความยากลำบากในการนำรัฐดังกล่าวมาร่วมด้วยเพราะจะทำให้การสร้าง NWFZ ในเขตนั้นไม่มั่นคง เพราะรัฐดังกล่าวอาจยินยอมให้มหาอำนาจเข้ามาสร้างฐานทัพ หรือมีสนธิสัญญาผูกพันทางด้านความมั่นคงต่อกัน ทำให้อาจละเมิดกฎข้อบังคับโดยการนำอาวุธนิวเคลียร์เข้ามาในเขต เช่นในกรณีของ SPNWFZ ประเทศออสเตรเลีย ซึ่งมีข้อตกลงทางด้านความมั่นคงกับสหรัฐ จึงต้องยินยอมให้เรือหรืออากาศยานของสหรัฐที่มีอาวุธนิวเคลียร์เข้ามาในอาณาเขตได้ เป็นต้น

การสร้าง NWFZ นั้นจะประสบความสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับการสนับสนุนของมหาอำนาจนิวเคลียร์ที่อยู่ภายนอกเขตให้การกำประกันและรับรองความมั่นคงปลอดภัยของเขตว่าจะมีเสถียรภาพ การปลอดนิวเคลียร์แท้จริงหรือไม่ ซึ่งถือเป็นหลักเกณฑ์สำคัญในการสร้าง NWFZ ตามที่สมัชชาสหประชาชาติกำหนดไว้ เพราะการสร้าง NWFZ ในเขตภูมิภาคใดที่ขัดต่อผลประโยชน์ของมหาอำนาจ โดยเฉพาะผลประโยชน์ทางด้านยุทธศาสตร์ที่มหาอำนาจพิจารณาว่า การสร้าง NWFZ นั้น ทำให้ตนเสียผลประโยชน์ดังกล่าว เช่น ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดุลยภาพการทหาร (Military Balance) หรือขัดขวางต่อยุทธศาสตร์การสร้างฐานทัพหน้า (Forward Base Strategy) ของตน การสร้าง NWFZ ดังกล่าวก็จะไม่ได้รับความสำเร็จในทางปฏิบัติ เพราะถึงแม้จะมีการห้ามอาวุธนิวเคลียร์ภายในเขตที่ถูกสร้างขึ้นก็ตาม แต่เมื่อมหาอำนาจไม่ได้รับรองเขตดังกล่าว อาจเป็นเป้าจากการโจมตีด้วยอาวุธนิวเคลียร์จากภายนอก โดยมหาอำนาจก็ได้ หรือมหาอำนาจอาจถือตั้งในการยังกล้าเสี่ยงอาวุธนิวเคลียร์เข้าไปในเขตก็ได้ อย่างเช่นในกรณีของเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ในแปซิฟิกใต้ ซึ่งสหรัฐไม่คอยให้การสนับสนุน ทำให้สหรัฐยังคง

¹ Jaakko Kalela and Raimo Väyrynen, "Nuclear-Weapon-Free Zone: Past Experience and New Perspectives" in Nuclear Weapons and Northern Europe ed. by Kari Mottola. (The Finnish Institute of International Affairs, 1983), p. 72.



นำเรือรบและเครื่องบินที่ลำเลียงอาวุธนิวเคลียร์เข้าสู่ออสเตรียซึ่งเป็นพันธมิตร ภายใต้สนธิสัญญา แอนซีส์ นอกจากนั้นฝรั่งเศสก็ยังคงทดลองระเบิดนิวเคลียร์ในเกาะปะการังมูรูว์ ในโพลีเนเซีย ฝรั่งเศสต่อไป โดยเฉพาะมหาอำนาจนิวเคลียร์ สหรัฐ อังกฤษ ฝรั่งเศส ไม่ใ้ให้ การค้าประจันตอสถานภาพการปลดนิวเคลียร์ของเม็กซิโกใต้ ตามพิธีสารฉบับที่ 2 ซึ่งเป็นกฎข้อ บังคับว่าด้วยการไม่ใช้หรือข่มขู่โดยการใช้อาวุธนิวเคลียร์ต่อเขตโดยมหาอำนาจดังกล่าว ทำให้ NWFZ ดังกล่าวยังไม่มีความคืบหน้าทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

การที่ประเทศมหาอำนาจนิวเคลียร์จะพิจารณาให้การสนับสนุนการสร้าง NWFZ ใน เขตใด ขึ้นอยู่กับว่าเขตดังกล่าวไม่ขัดขวางต่อผลประโยชน์ของตนเป็นสำคัญ

สหรัฐอเมริกาจะพิจารณาให้การสนับสนุนต่อการสร้าง NWFZ ในเขตภูมิภาคต่าง ๆ โดยมีเงื่อนไขที่สำคัญ 4 ประการ ดังต่อไปนี้

1. ความคิดริเริ่มในการสร้าง NWFZ จะต้องเกิดจากรัฐในภูมิภาค
2. การกำหนดเขตจะต้องครอบคลุมรัฐทั้งหมดในภูมิภาคเป็นสำคัญ
3. การสร้าง NWFZ ในแต่ละเขตนั้นจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อ ข้อตกลง

ความมั่นคงของสหรัฐในภูมิภาคนั้น

4. จะต้องมีบทบัญญัติในการพิสูจน์ ตรวจสอบการละเมิดต่อกฎข้อบังคับ พร้อมกับมีการ ประกันต่อการปฏิบัติตามกฎข้อบังคับนั้นด้วย การที่สหรัฐให้การสนับสนุนต่อสนธิสัญญาตลาดเอสโก นั้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะมีเงื่อนไขครบ 4 ประการตามที่สหรัฐต้องการ

ส่วนสหภาพโซเวียตก็ให้การสนับสนุนการสร้าง NWFZ ในเขตต่าง ๆ ทั้งในยุโรป และภายนอก เป็นเพราะการสร้าง NWFZ ดังกล่าวอยู่ในบริเวณเขตภูมิศาสตร์ของสหภาพโซเวียต จึงก่อให้เกิดผลดีแก่โซเวียตในการลดความกดดันทางการทหาร ตามบริเวณพรมแดนของตนด้วย นอกจากนั้นยังเป็นการลดความเป็นไปได้ ที่ฝ่ายปฏิปักษ์จะใช้อาวุธบริเวณดังกล่าวเพื่อวัตถุประสงค์ของตน อย่างเช่นการสร้าง NWFZ ในสแกนดิเนเวีย เป็นต้น

จีนเป็นมหาอำนาจนิวเคลียร์ที่ให้การสนับสนุนการสร้าง NWFZ ในเขตต่าง ๆ เพื่อ ส่งเสริมต่อมาตรการควบคุมอาวุธและลดอาวุธ ตลอดจนการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์

อังกฤษและฝรั่งเศสจะพิจารณาให้การสนับสนุนการสร้าง NWFZ ในเขตที่ไม่ขัดต่อ ผลประโยชน์ของตนเป็นสำคัญ²

² The United Nations, The United Nations and Disarmament Year Book (New York: The United Nations, 1967), p. 15.

ดังนั้นจึงขอสรุปว่าการสร้าง NWFZ นั้นจะต้องเกิดจากความร่วมมือกันของรัฐในภูมิภาค ซึ่งมองภัยคุกคามสอดคล้องกัน จึงทำให้มีการริเริ่มก่อตั้งเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ดังกล่าวขึ้นในภูมิภาค นอกจากนั้นการสร้าง NWFZ จะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของมหาอำนาจ ซึ่งเป็นตัวกำหนดความสำเร็จในการก่อตั้ง NWFZ ดังกล่าวด้วย

จากการศึกษาเปรียบเทียบการสร้างเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์สองเขตดังกล่าว จึงอาจพิจารณาแนวความคิดในการสร้าง NWFZ ในเอเชียอาคเนย์ (Southeast Asian Nuclear - Weapon - Free Zone - SEANWFZ) เพื่อพิจารณาว่า การจัดสร้าง NWFZ ในเขตภูมิภาคนี้มีลูทางความเป็นไปได้ได้อย่างไร

แนวความคิดในการสร้าง SEANWFZ ได้ถูกยกขึ้นมากล่าวเป็นครั้งแรกในที่ประชุมระดับรัฐมนตรีต่างประเทศของอาเซียนในกรุงจาร์กาตา เมื่อเดือนกรกฎาคม ปี 1984 ซึ่งที่ประชุมอาเซียนได้มอบหมายให้กลุ่มทำงาน (Working Group) เขตสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง (Zone of Peace Freedom and Neutrality-ZOPFAN) เป็นผู้รับผิดชอบในการศึกษาแนวความคิดในการสร้าง SEANWFZ นี้³

ต่อมากลุ่มผู้ทำงานดังกล่าวได้รายงานในที่ประชุมอาเซียนทราบ เมื่อวันที่ 17-18 มกราคม 1985 ว่า กลุ่มผู้ทำงานทั้งหมดมีความเห็นว่าแนวความคิดในการสร้าง SEANWFZ นั้นควรที่จะได้ทำการศึกษานโยบายต่าง ๆ เช่น การผ่านแดน (transit) ของอาวุธนิวเคลียร์เข้ามาในเขต การเก็บสะสมอาวุธนิวเคลียร์ในเขต (Storage) ตลอดจนข้อผูกพันด้านความมั่นคงของรัฐในภูมิภาคกับมหาอำนาจนิวเคลียร์โดยละเอียดถี่ถ้วน⁴

หลังจากนั้นได้มีการจัดประชุมข้าราชการชั้นอาวุโสของอาเซียน (Asian Senior Official's Meeting) ที่นครมนิลา ระหว่างวันที่ 18-20 มิถุนายน 1986 ที่ประชุมได้สนับสนุนให้กลุ่มผู้ทำงานดังกล่าวทำการศึกษาการสร้าง SEANWFZ ในทุกประเด็น ประกอบด้วย คำจำกัดความ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ วัตถุประสงค์ และองค์ประกอบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำเป็นร่าง เพื่อเตรียมทำเป็นสนธิสัญญา

³ Muthiah Alagappa "Towards a Nuclear-Weapons-Free Zone in Southeast Asia" Institute of Strategic and International Studies, Malaysia, 1987, p. 1.

⁴ Ibid.

อย่างไรก็ตาม ในช่วงระยะเวลาใกล้เคียงกันคือระหว่างวันที่ 23-24 มิถุนายน 1986 ได้มีการประชุมระดับรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ซึ่งในที่ประชุมได้ออกแถลงการณ์ 1 ฉบับสนับสนุนให้กลุ่มผู้ทำงานศึกษารายละเอียดในการสร้าง SEANWFZ ทุกประเทศ และได้กล่าวว่าการสร้าง NWFZ ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องรีบเร่ง เพราะการสร้างเขตดังกล่าวจะต้องเกิดจากความสมัครใจ พร้อมเพรียงกันของรัฐในเขต โดยปราศจากการบังคับ นอกจากนี้ยังเสนอให้ทำการศึกษานโยบายการสร้าง NWFZ ในเขตต่าง ๆ โดยเฉพาะเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ในลาตินอเมริกา แปซิฟิกใต้ เพื่อนำมาใช้เป็นหลักในการสร้าง SEANWFZ⁵

ในการประชุมสุดยอดของอาเซียนครั้งที่ 3 (The Third ASEAN Summit) ที่กรุงมานิลา ประเทศฟิลิปปินส์ ในเดือนธันวาคม ปี 1987 การสร้าง SEANWFZ จัดเป็นหัวข้อหนึ่งในการประชุมครั้งนี้ เมื่อบริหารประเทศอินโดนีเซียซึ่งสนับสนุนแนวความคิดดังกล่าวจะได้อพยพยอมเสนอให้การประชุมเห็นด้วยกับข้อเสนอในการสร้างสนธิสัญญา SEANWFZ แต่การประชุมได้กล่าววว่าเรื่องนี้ยังต้องอาศัยระยะเวลาในการศึกษา อย่างไรก็ตามผู้นำอาเซียนทั้งหมดก็ได้เข้าถึงเจตนารมณ์ร่วมกันในการสร้าง SEANWFZ รวมทั้งหลักการของ ZOPFAN เพื่อส่งเสริมให้ภูมิภาคนี้มีสันติภาพและความมั่นคงต่อไป⁶

ความพยายามในการจัดสร้าง SEANWFZ ขึ้นนี้ เพราะเป็นที่เชื่อกันว่ามาตรการดังกล่าวจะช่วยส่งเสริมความมั่นคงให้เกิดขึ้นในเขตภูมิภาคนี้ โดยเฉพาะจะเป็นการป้องกันการเผชิญหน้ากันของมหาอำนาจควยอาวุธนิวเคลียร์ในเขตภูมิภาค นอกจากนี้ยังเป็นการส่งเสริมมาตรการควบคุมอาวุธและอาวุธนิวเคลียร์ในภูมิภาคนี้ด้วย

อย่างไรก็ตาม ลู่ทางความเป็นไปได้ในการสร้าง SEANWFZ ดังกล่าวขึ้นอยู่กับองค์ประกอบที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. การจัดสร้าง SEANWFZ จะต้องเกิดจากความร่วมมือของรัฐทั้งหมด ในภูมิภาคนี้ ซึ่งมีความเลิตรีเริ่มโดยสอดคล้องกันต่อการสร้าง NWFZ ขึ้นมาในรูปของการจัดการร่วมกันในภูมิภาค ความร่วมมือดังกล่าวเป็นสิ่งสำคัญ เพราะเป็นการกำหนดเขตแดนของ NWFZ ที่จะครอบคลุมอาณาเขตใดบ้างในภูมิภาคนี้ ดังนั้น การสร้าง SEANWFZ จะต้องประกอบด้วยความร่วมมือ

⁶ "Asean summit'87." In Bangkok Post (December 16, 1987):

ของกลุ่มประเทศอาเซียนและกลุ่มประเทศอินโดจีนจัดการร่วมกัน จึงจะถือว่าเป็นการจัดการร่วมกันในระดับภูมิภาค อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นอุปสรรคอันสำคัญต่อความร่วมมือกันของประเทศดังกล่าว มี 2 ประการ คือ ปัญหามันูชาซึ่งเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศในภูมิภาค ซึ่งยึดเหนี่ยวมาเป็นระยะเวลาาน และปัญหาความยินยอมพร้อมใจโดยสอดคล้องกันของประเทศในภูมิภาคต่อการสร้าง SEANWFZ

ปัญหามันูชา นับว่าเป็นปัญหาความขัดแย้งที่มีความสำคัญทำให้ภูมิภาคนี้ขาดสันติภาพและเสถียรภาพมาเป็นระยะเวลาาน ตั้งแต่ 1978 จากการที่เวียดนามโดยความสนับสนุนของโซเวียตได้ใช้กำลังทหารบุกรุกเข้ายึดครองกัมพูชาไว้ได้ และแต่งตั้งรัฐบาลเฮงสัมรินขึ้นปกครองกัมพูชา ตลอดจนกองกำลังทหารของตนไว้ในกัมพูชาตลอดมา ทำให้กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของประเทศในภูมิภาค โดยเฉพาะกลุ่มประเทศในสมาคมอาเซียน ซึ่งมีประเทศไทยเป็นประเทศหน้าด่าน เพราะมีพรมแดนติดต่อกับกัมพูชา ปัญหามันูชาทำให้ประเทศไทยและจีนหันมาใกล้ชิดกันมากขึ้น โดยจีนได้ส่งกองกำลังอาวุธผ่านทางไทยให้แก่เขมรแดงเพื่อต่อต้านเวียดนาม โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาได้หันมาร่วมมือกับจีนมากขึ้นในการสนับสนุนอาเซียน เพื่อถ่วงดุลยการขยายอิทธิพลของโซเวียตที่สนับสนุนเวียดนามในการยึดครองกัมพูชาและขยายอิทธิพลในภูมิภาคนี้ ปัญหามันูชาทำให้อาเซียนมีการรวมตัวกันขึ้นเพราะการยึดครองกัมพูชาของเวียดนามนับเป็นอันตรายต่อความมั่นคงในภูมิภาคนี้ โดยเฉพาะประเทศไทยถือว่าปัญหาดังกล่าวเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของไทยตามพรมแดนทางตะวันออกทั้งหมด ตามมติของสหประชาชาติซึ่งสนับสนุนอาเซียนอยู่ต่อการแก้ปัญหาแก้มันูชาโดยการให้เวียดนามถอนกองกำลังทหารออกไปจากกัมพูชาและให้มีการจัดตั้งรัฐบาลผสมขึ้นในกัมพูชา นับเป็นจุดยืนในการเล่นแก้มันูชาเป็นระยะเวลาาน นับตั้งแต่ 1978 จวบจนถึงปัจจุบัน แต่ทางฝ่ายเวียดนามก็ยังยังคงยึดมั่นในการไม่ยอมถอนกำลังทหารออกไปจากกัมพูชา ซ้ำยังพยายามส่งกองกำลังทหารปราบปรามพวกเขมรแดงที่ต่อต้านเวียดนามอยู่ใกล้พรมแดนของกัมพูชาและไทย เวียดนามได้กลายเป็นหัวหน้ากลุ่มประเทศในอินโดจีน ซึ่งมีโซเวียตคอยหนุนหลังในการขยายอิทธิพลในภูมิภาคนี้⁸ ปัญหามันูชาที่ยังคงยึดเหนี่ยวอย่างไม่มีสัญญาณบ่งบอกได้ว่าปัญหาดังกล่าวจะคลี่คลายไปในทางใด ทำให้กลุ่มอาเซียนและกลุ่มอินโดจีนซึ่งนำโดยเวียดนามไม่อาจหันมาร่วมมือกันได้ โดยเฉพาะฝ่ายอาเซียนซึ่งยืนกรานขอเสนอ

⁷ J. Soedjati Djwandono, "Southeast Asia as a Nuclear-Weapon-Free Zone." Institute of Strategic and International Studies, Malaysia, 1986. pp. 2-3.

⁸ Larry A. Nicksch, "Alternative Models for Indochina Relationships" Paper Prepared for the Conference on Indochina Relationships: Current Politics and Future Prospects, Sponsored By The Center for the Study of Foreign Affairs, Thailand, 10-11 March 1987, pp. 1-5.

เดิมที่ให้เวียดนามถอนกำลังทหารออกจากกัมพูชา ดังนั้นทราบได้ทันทีหากกล่าวยังไม่สามารถแก้ปัญหาให้ลุล่วง เป็นที่พอใจของทั้งสองฝ่ายแล้ว ความหวังของอาเซียนในการสร้าง SEANWFZ ที่ครอบคลุมกลุ่มประเทศอินโดจีนด้วยก็คงจะยังไม่เป็นไปไม่ได้ เพราะฝ่ายอาเซียนจะไม่ยอมเจรจากับฝ่ายอินโดจีน ซึ่งนำโดยเวียดนาม หากการแก้ปัญหาไม่เป็นไปตามข้อเสนอของตน ในขณะที่เกี่ยวกับการเสนอสร้าง SEANWFZ แต่เฉพาะภายในกลุ่มของอาเซียน โดยปราศจากประเทศในกลุ่มอินโดจีน ก็คงจะเป็นไปไม่ได้เพราะจะไม่ใช่การจัดการร่วมกันของรัฐทั้งหมดในภูมิภาค ตามหลักเกณฑ์ของการสร้าง NWFZ ที่สหประชาชาติกำหนดไว้ นอกจากนั้นการจัดสร้าง SEANWFZ แต่ลำพังเฉพาะกลุ่มประเทศในอาเซียนก็จะเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของอาเซียนในภูมิภาคเป็นอย่างมาก เพราะสหรัฐอเมริกาจะต้องถอนตัวออกไปจากการสนับสนุนอาเซียนเพราะเป็นมหาอำนาจนิวเคลียร์ ซึ่งสหรัฐก็คงจะไม่ยินยอม การเสนอสร้าง SEANWFZ เฉพาะกลุ่มของอาเซียนจะทำให้สหรัฐถอนตัวออกไปจากเอเชียอาคเนย์ ซึ่งสหรัฐมีข้อตกลงด้านความมั่นคงกับไทยและมีฐานทัพอยู่ในฟิลิปปินส์ การที่สหรัฐซึ่งเป็นมหาอำนาจนิวเคลียร์จะต้องหมดอิทธิพลลงในขณะที่ไซเวียตยังคงขยายอิทธิพลอยู่ในเวียดนาม โดยใช้ฐานทัพเรือที่มณฑลและคานังของเวียดนาม คงไม่เป็นที่ยินยอมเพราะจะทำให้สหรัฐเสียเปรียบในด้านยุทธศาสตร์การทหารในภูมิภาคนี้ต่อไซเวียต นอกจากนั้นอาเซียนก็จะได้รับความกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพและความมั่นคง จากการขยายอิทธิพลของไซเวียตซึ่งสนับสนุนเวียดนามอยู่ในภูมิภาคนี้ หากปราศจากการถ่วงดุลย์อำนาจของสหรัฐ โดยเฉพาะประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศหน้าด่านจะได้รับ ความกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงมากที่สุด ดังนั้นจะเห็นได้ว่าปัญหากัมพูชานับเป็นอุปสรรคที่สำคัญของการสร้าง SEANWFZ ปัญหากังกล่าวทำให้ประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคไม่อาจร่วมมือกันใดในการสร้าง NWFZ โดยเฉพาะประเทศในกลุ่มอาเซียน ซึ่งพิจารณาว่าการสร้าง NWFZ จะมีความเป็นไปได้หากปัญหากัมพูชาได้คลี่คลายยุติลงแล้วเท่านั้น⁹

ปัญหาอีกประการหนึ่งที่เป็นอุปสรรคต่อความร่วมมือของรัฐต่าง ๆ ในภูมิภาค ในการสร้าง SEANWFZ คือปัญหาของความยินยอมพร้อมใจ โดยสอดคล้องกันของรัฐต่าง ๆ ในภูมิภาคต่อการสร้าง SEANWFZ ร่วมกันนี้มากเพียงใดในระหว่างกลุ่มประเทศในอาเซียนทั้งหมด

⁹ Alagappa, "Towards a Nuclear-Weapons-Free Zone in Southeast Asia." pp. 9-11.

หรือระหว่างกลุ่มอาเซียนกับกลุ่มอินโดจีน ปัญหาดังกล่าวมีความเชื่อมโยงกับเรื่องการกำหนดเขตแดนของ SEANWFZ ว่าจะปกคลุมอาณาเขตใดบ้างในภูมิภาคนี้ การกำหนดเขตแดนดังกล่าวจะครอบคลุมไปถึงน่านน้ำอาณาเขต น่านฟ้า หรือน่านน้ำระหว่างประเทศและช่องแคบระหว่างประเทศด้วยหรือไม่ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องนำไปพิจารณาในการสร้าง SEANWFZ

ในส่วนของอาเซียนนั้น ประเทศต่าง ๆ ทั้งหมดประเทศคือ อินโดนีเซีย ไทย ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย สิงคโปร์ และบรูไน ต่างมีความเห็นชอบและสนับสนุนต่อการสร้าง SEANWFZ โดยหลักการ แต่จะต้องอาศัยระยะเวลาในการศึกษาประเด็นปัญหาต่าง ๆ ในรายละเอียด โดยเฉพาะความเห็นของอาเซียนโดยส่วนรวมคิดว่ายังไม่สมควรสร้าง SEANWFZ ขึ้นในขณะที่ที่ปัญหามันพูชายังไม่สามารถแก้ไขได้ลุล่วงเป็นที่พอใจของฝ่ายอาเซียน ดังนั้นข้อเสนอในการสร้าง SEANWFZ จึงเป็นเรื่องที่อาเซียนพิจารณาว่าที่อยู่ในหลักการ เพราะเป็นเรื่องที่ต่อเนื่องและสนับสนุนแนวความคิดเรื่องเขตสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง ที่เคยถูกเสนอเป็นหลักการของอาเซียนมาแล้ว แต่มันต้องหยุดชงักไปเนื่องจากเกิดปัญหามันพูชาขึ้น ในเรื่องนักรัฐมนตรีต่างประเทศมาเลเซีย เต็ง กู อาหมัด ได้เคยกล่าวไว้ในการประชุมคณะกรรมการประจำของอาเซียน ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ เมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ปี 1984 ว่า แนวความคิดเรื่องนี้เป็นเรื่องที่อยู่ในแนวความคิดของ ZOPFAN เมื่อแนวความคิดในเรื่องดังกล่าวไม่ได้ผลเพราะเกิดปัญหามันพูชาขึ้นในภูมิภาคนี้ จึงควรนำแนวความคิดในเรื่อง NWFZ มาใช้¹⁰

แนวความคิดในเรื่อง NWFZ นี้ ประเทศอินโดนีเซีย และมาเลเซีย เป็นประเทศที่ริเริ่มและสนับสนุนให้มีการสร้าง SEANWFZ มาโดยตลอด โดยเฉพาะประเทศอินโดนีเซียสนับสนุนข้อเสนอดังกล่าวมาก เพราะจะเป็นประโยชน์แก่ประเทศอินโดนีเซียในการสนับสนุนหลักการของหมู่เกาะของตน (Indonesia's Archipelago Principle) ให้เกิดความมั่นคงและรวมตัวกันแห่งชาติ นอกจากนี้ประเทศอินโดนีเซียและมาเลเซียไม่ได้มีข้อตกลงด้านความมั่นคงกับประเทศมหาอำนาจภายนอก จึงเป็นการไม่ยุ่งยากสำหรับตน จีนเป็นประเทศมหาอำนาจนิวเคลียร์ในภูมิภาคนี้ทั้งสองประเทศระวางอิทธิพลมาตลอด โดยเฉพาะเมื่อจีนหันมาใกล้ชิดกับอาเซียนโดยเฉพาะประเทศไทยมากขึ้นในระยะหลัง ทำให้ประเทศทั้งสองไม่ค่อยพอใจ ดังนั้นหากมี SEANWFZ ในเขตนี้จะขจัดอิทธิพลของจีนออกไปด้วย จากเหตุผลดังกล่าว ทำให้ทั้งอินโดนีเซียและมาเลเซีย

¹⁰ Djwandono, "Southeast Asia as a Nuclear-Weapon-Free Zone"

11

สนับสนุนแนวความคิดน้อยอย่างมาก

ประเทศไทยและฟิลิปปินส์ เป็นประเทศในกลุ่มอาเซียนที่พิจารณาในการสร้าง SEANWFZ ด้วยความยากลำบาก เพราะมีข้อผูกพันด้านความมั่นคงกับสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะประเทศฟิลิปปินส์ มีฐานทัพสหรัฐที่เกาะคลากและอ่าวซูบิก ซึ่งจะ เป็นอุปสรรคต่อการสร้าง NWFZ¹² เพราะการสร้าง NWFZ แล้วเพื่อความมั่นคงของเขตที่ถูกสร้าง จึงไม่ควรนำรัฐที่เป็นพันธมิตรทหารกับมหาอำนาจภายนอก โดยเฉพาะที่สัตตยาธิยอมให้เข้ามาจัดตั้งฐานทัพในรัฐดังกล่าวเข้ามา¹³ รวมด้วย แต่อย่างไรก็ตามฐานทัพฟิลิปปินส์กำลังจะหมดอายุสนธิสัญญาในไม่กี่ปีข้างหน้า นอกจากนั้นในฟิลิปปินส์ก็มีการเรียกร้องให้ประกาศเป็นเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์อยู่ ดังนั้นเรื่องฐานทัพและข้อผูกพันด้านความมั่นคงกับมหาอำนาจภายนอกนี้ คงจะต้องเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาคงกันต่อไป

ดังนั้นเมื่อกล่าวถึงเฉพาะในกลุ่มของอาเซียน ก็มีความเห็นสอดคล้องกันในระดับหนึ่งต่อการสร้าง SEANWFZ ซึ่งในขณะนี้กลุ่มผู้ทำงาน (Working Group) ก็ได้ศึกษาประเด็นปัญหาต่าง ๆ อยู่ ซึ่งยังคงต้องอาศัยระยะเวลาอันตรับคิที่ปัญหาคัมพูชายังไม่ยุติ อย่างไรก็ตามประเทศในกลุ่มอาเซียนมีเพียงประเทศบรูไนประเทศเดียวที่ไม่ได้เข้าร่วมในสนธิสัญญา NPT¹⁴ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าประเทศในกลุ่มอาเซียนเห็นด้วยกับหลักการไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์อยู่แล้ว

ในส่วนของประเทศในกลุ่มอินโดจีนที่จะรวมตัวกันได้กับอาเซียนในการสร้าง SEANWFZ นั้น ปัญหาคัมพูชาเป็นปัจจัยสำคัญ เพราะครบคิที่ปัญหาคัมพูชาไม่เป็นไปตามข้อเสนอของอาเซียนที่ให้เวียดนามถอนกำลังทหารออกจากกัมพูชา อาเซียนก็จะไม่ยินยอม ดังนั้นโอกาสที่จะร่วมมือกันในการสร้าง SEANWFZ คงจะเป็นไปไม่ได้ อย่างไรก็ตามเวียดนามในฐานะผู้นำกลุ่มอินโดจีนได้ให้การ

¹¹ Alagappa, "Towards a Nuclear-Weapon-Free Zone in Southeast Asia." p. 7.

¹² Kavi Chongkittavorn, "New issues before ASEAN Summit: Nuclear-Free Zone," The Nation (February 1, 1987)

¹³ Jaakko Kalela and Raimo Väyrynen, "Nuclear-Weapon-Free Zones: New Opportunities in the 1980's?" Paper Prepared for the Independent Commission on Disarmament and Security Issues, July 1981. pp. 9-10.

¹⁴ Alagappa, "Towards a Nuclear-Weapons-Free Zone in Southeast Asia." p. 4.



สนับสนุนต่อการสร้าง SEANWFZ อย่างมากในขณะนี้ โดยเฉพาะต้องการให้ข้อเสนอในการสร้าง
 นี้มีกลุ่มอินโดจีน เขาร่วมด้วย เพราะหากมีการจัดสร้าง SEANWFZ ขึ้นในขณะที่ปัญหามันูชา
 ยังไม่ยุตินี้ ไม่วากลุ่มอินโดจีนซึ่งนำโดยเวียดนามจะเขาร่วมด้วยหรือไม่ก็จะเป็นผลดีแก่กลุ่มอินโดจีน
 ทั้งสิ้น กล่าวคือ ถ้าการจัดสร้าง SEANWFZ โดยมีกลุ่มอินโดจีนเขาร่วมด้วยในขณะนี้ จะทำให้
 เวียดนามได้รับชัยชนะในปัญหามันูชา เพราะประเทศในกลุ่มอินโดจีนทั้ง ๓ คือเวียดนาม กัมพูชา
 ลาว จะต้องได้รับความเคารพต่อเอกราชและอธิปไตยเท่าเทียมกับประเทศในกลุ่มของอาเซียน
 ซึ่งเท่ากับเป็นการรับรองต่อสภาพของประเทศทั้งสามไปโดยพฤตินัย (De Facto Recognition)
 นอกจากนี้สหรัฐและจีนก็จะหมดอิทธิพลลงในภูมิภาคนี้ รวมทั้งกองกำลังทหารและฐานะทัตของสหรัฐ
 ในภูมิภาคนี้ด้วย ซึ่งจะเป็นผลดีต่อเวียดนามและโดยเฉพาะไซเบียด จากการลดกองกำลังนำวีของ
 สหรัฐในมหาสมุทรแปซิฟิกลงด้วย จีนซึ่งเวียดนามถือว่าเป็นศัตรูหมายเลขหนึ่งของตนก็จะถูกขจัดออก
 ไป ปัญหามันูชาก็จะผ่านไปด้วย ทำให้รัฐบาลเขงสัมรินกลายเป็นรัฐบาลกัมพูชาที่ถูกรับรอง ในขณะที่
 ที่กองกำลังทหาร เวียดนามก็จะคงอยู่ต่อไป¹⁵ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าการจัดสร้าง SEANWFZ ขึ้นใน
 ขณะนี้ก็จะ เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของอาเซียนทั้งสิ้น นอกจากนี้ยังจะก่อให้เกิดความแตกแยกขึ้น
 ในกลุ่มของอาเซียนด้วย โดยเฉพาะประเทศไทยจะเสียเปรียบที่สุดในฐานะประเทศนำคานที่จะต้อง
 เผชิญกับภัยขมขูของเวียดนามในกัมพูชาด้วย

ในส่วนของการขานนี้คงจะไม่เป็นการยากที่จะโทษมาเขามาร่วมด้วย ในการสร้าง SEANWFZ
 ถึงเงวามขานจะไม่ได เป็นภาคีของสนธิสัญญา NPT ก็ตาม แต่ขานเป็นประเทศในกลุ่มไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด
 และยึดถือความเป็นกลางอย่างเคร่งครัด ดังนั้น การที่จะโทษมาเขาร่วมด้วยนั้น NWFZ ดังกล่าว
 จะต้องครอบคลุมทุกประเทศในภูมิภาคนี้ ขานจึงจะยินยอมเขาร่วมด้วย เพราะเป็นการจัดการร่วมกัน
 ของประเทศทั้งหมดในภูมิภาค ไม่ใช่การจัดสร้าง เฉพาะกลุ่มประเทศเพียงส่วนหนึ่ง¹⁶

ดังนั้น จะเห็นว่าความร่วมมือของรัฐในภูมิภาคนี้จะมีความเป็น ไปได้ต้องรอให้ปัญหา
 กัมพูชาคลี่คลายเป็นที่พอใจของทั้งฝ่ายอาเซียนและประเทศในกลุ่มอินโดจีน ซึ่งคงต้องอาศัย
 ระยะเวลา นอกจากนี้ยังต้องขึ้นอยู่กับความพยายามที่แต่ละฝ่ายจะปรับตัวเขากันด้วย จึงจะ
 สามารถประนีประนอมปัญหาดังกล่าวร่วมกัน เมื่อปัญหามันูชาเสร็จสิ้นเรียบร้อยแล้ว โอกาสที่
 กลุ่มประเทศทั้งสองฝ่ายจะร่วมมือกันสร้าง SEANWFZ อาจจะมีความเป็น ไปได้

¹⁵ Ibid., pp. 9-10.

¹⁶ Ibid.

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะต้องพิจารณาในเรื่องการกำหนด เขตแดนทางภูมิศาสตร์คือ

เขตแดนดังกล่าวจะครอบคลุม น่านน้ำอาณาเขต น่านน้ำ ของแควระหว่างประเทศ หรือน่านน้ำระหว่างประเทศด้วยหรือไม่ การกำหนดเขตแดนที่ครอบคลุมน่านน้ำระหว่างประเทศด้วย ย่อมจะทำได้ เพราะเป็นการละเมิดต่อกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องการใช้ทะเลหลวง ยิ่งโดยเฉพาะเอเชียอาคเนย์ เป็นเขตสัญจรที่มีความสำคัญระดับโลก มหาอำนาจคงจะไม่ยินยอมให้มีการจำกัดการสัญจรในทะเลหลวงอย่างแน่นอน นอกจากนั้นในเรื่องสิทธิในการผ่านแดน (Transit) เขาสู่ น่านน้ำอาณาเขต น่านน้ำ หากเป็นการผ่านโดยบริสุทธิ์ (Innocent Passage) จะยินยอมหรือไม่ ประเด็นปัญหาเหล่านี้จะต้องกำหนดลงไปให้ชัดเจนในการจัดสร้างสนธิสัญญา NWPZ 17
กวย

2. การจัดสร้าง SEANWFPZ จะประสบความสำเร็จได้ ต้องได้รับความเห็นชอบและการสนับสนุนจากประเทศมหาอำนาจนิวเคลียร์หลักในการให้ประกันรับรองต่อสถานภาพของการปลอดอาวุธนิวเคลียร์ของเขตกวย ซึ่งในเรื่องนี้เมื่อเราพิจารณาดังภูมิภาคเอเชียอาคเนย์จะเห็นได้ว่าภูมิภาคนี้เป็นเขตมหาอำนาจนิวเคลียร์หลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้องและแข่งขันกันในเรื่องของดุลย์อำนาจ เช่น สหรัฐอเมริกาสันธิสัญญาคุ้มครองกันกับฟิลิปปินส์และไทย โซเวียตสนับสนุนเวียดนามและกัมพูชา โดยเฉพาะโซเวียตได้ทำสนธิสัญญากับเวียดนาม จีนซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับภูมิภาคนี้มากที่สุด และได้เข้ามาใกล้ชิดกับไทยมากขึ้นโดยร่วมมือกับสหรัฐในการดวลขลุ่ยต่อการขยายอิทธิพลของโซเวียตในภูมิภาคนี้ 18

ดังนั้น การจัดสร้าง SEANWFPZ จึงเป็นเรื่องที่น่าพิจารณาว่า การสร้างเขตดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของมหาอำนาจดังกล่าวหรือไม่ โดยเฉพาะผลประโยชน์ทางความยุทธศาสตร์มหาอำนาจเหล่านี้แข่งขันอยู่

17 Ibid.

18 Ibid., pp. 16-17.

อันที่จริงแล้วจะเห็นได้ว่าภูมิภาคเอเชียอาคเนย์นั้นไม่มีรัฐใดในภูมิภาคที่มีความสามารถในการผลิตอาวุธนิวเคลียร์ แม้ในระยะอีก 10 ปีข้างหน้า นอกจากนั้นภูมิภาคดังกล่าวไม่ได้ถูกใช้เป็นที่ทดลองระเบิดนิวเคลียร์ หรือมีการถ่ายเทของเสียพวกกัมมันตภาพรังสีจากนิวเคลียร์ลงสู่ทะเลในภูมิภาคนี้ด้วย แต่ภูมิภาคนี้ได้รับความกระทบกระเทือนจากอันตรายที่อาจเกิดขึ้นของการเผชิญหน้ากันของอาวุธนิวเคลียร์โดยมหาอำนาจนิวเคลียร์ระดับโลก สหรัฐและโซเวียต ซึ่งแข่งขันกันทางยุทธศาสตร์ในภูมิภาคนี้ โดยเฉพาะเอเชียอาคเนย์เป็นเส้นทางเดินเรือที่เปรียบเสมือนเส้นโลหิตที่สำคัญของโลกและของสองมหาอำนาจนี้ เพราะภูมิภาคดังกล่าวตั้งอยู่ระหว่างสองมหาสมุทร ซึ่งมหาอำนาจทั้งคู่แข่งขันกันอยู่ทางยุทธศาสตร์การทหาร ซึ่งมีการปรากฏตัวทางการทหารและอุปกรณ์ต่าง ๆ ในเอเชียอาคเนย์ ที่อ่าวชุนนิค ฐานทัพอากาศที่เกาะคลากและอ่าวซัมรันท์ ในมหาสมุทรอินเดียที่เกาะคิเอโกกลาเซีย และกองเรือรบโซเวียตในมหาสมุทรอินเดีย ส่วนในมหาสมุทรแปซิฟิกมีกองเรือรบของโซเวียตในแปซิฟิกและกองทัพเรือที่ 7 ของสหรัฐ¹⁹

นอกจากนี้ ความขัดแย้งแข่งขันของสหรัฐ โซเวียต และจีน ในภูมิภาคนี้ ซึ่งมีปัญหามันพูซาเป็นปัจจัยสำคัญ โดยเฉพาะจีนมีความคิดว่าปัญหามันพูซาเป็นกุญแจสำคัญของยุทธศาสตร์ระดับโลกของโซเวียต ในการแทรกแซงประเทศโลกที่สามในภูมิภาคนี้ เพื่อแผ่ขยายอิทธิพลของความเป็นเจ้าโดยโซเวียตตามเป็นผู้แสดงบทบาทในเอเชียอาคเนย์ จีนมีความระแวงว่าการแผ่ขยายอิทธิพลของโซเวียตในอินโดจีนนี้เพื่อมุ่งขจัดอิทธิพลของจีนและเป็นการปิดล้อมจีนทางการทหาร ดังนั้นจีนและสหรัฐจึงร่วมมือกันในการสนับสนุนอาเซียนต่อขอเสนอในการแก้ปัญหาที่มันพูซา ตลอดจนเป็นการดึงดุลย์โซเวียตและเวียตนามในภูมิภาคนี้ด้วย²⁰

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงการปรากฏตัวของมหาอำนาจที่ขัดแย้งแข่งขันหลายฝ่ายในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์แล้ว การสร้าง SEANWFZ จะมีความเป็นไปได้ต่อเมื่อมหาอำนาจนิวเคลียร์ทั้ง ๓ คือ สหรัฐ โซเวียต และจีน สนับสนุน เพราะหากปราศจากความยินยอมแก่ตัวของมหาอำนาจดังกล่าวจะทำให้ NWFZ ที่ถูกสร้างไม่ผลในทางปฏิบัติ เพราะมหาอำนาจไม่รับรองทำให้เขตดังกล่าวอาจเป็นเป้าของการทำลายโดยอาวุธนิวเคลียร์จากภายนอกของมหาอำนาจที่เผชิญหน้ากันอยู่ โดยไม่ได้ตั้งใจก็เป็นได้ โดยเฉพาะสหรัฐคงจะไม่ให้การสนับสนุนขอเสนอดังกล่าวที่จะทำให้ตนเสียผลประโยชน์ทางคานยุทธศาสตร์การทหารในภูมิภาคนี้ไป ในขณะที่โซเวียตยังมีอิทธิพลอยู่

¹⁹ Ibid., pp. 2-4.

²⁰ Nicksch. "Alternative Models for Indochina Relationships." pp. 2-3.

ในการสนับสนุนเวียดนามและกัมพูชา ส่วนหนึ่งในการสนับสนุนต่อการสร้าง NWFZ ทุกเขตในโลก โดยเฉพาะเอเชียอาคเนย์นั้น จะพอใจอย่างมากต่อการปราศจากอิทธิพลของมหาอำนาจใดในภูมิภาคนี้ เพราะจะทำให้เกิดความมั่นคงกับจีนมากขึ้นในบริเวณพรมแดนทางตอนใต้²¹ สำหรับสหภาพโซเวียตก็ได้ให้การสนับสนุนต่อการสร้าง NWFZ ในเขตนี้อย่างเต็มที่เช่นเดียวกับที่สนับสนุนต่อ NWFZ ในแปซิฟิกใต้และในเขตภูมิภาคอื่น โดยเฉพาะในเขตเอเชียอาคเนย์ โซเวียตให้การสนับสนุน เพราะจะเป็นผลดีต่อโซเวียตและเวียดนาม ในการขจัดอิทธิพลของสหรัฐออกไป นอกจากนี้ยังเป็นการเอาใจประเทศในกลุ่มอาเซียน โดยเฉพาะอินโดนีเซีย มาเลเซีย ซึ่งเป็นการเพิ่มคะแนนความนิยมให้กับโซเวียตมากขึ้นด้วย

อย่างไรก็ตาม ดังกล่าวไปแล้วว่าภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ เป็นภูมิภาคที่มีปัญหาความขัดแย้งของประเทศในภูมิภาคที่ยากจะแก้ไข นอกจากนั้นมหาอำนาจนิวเคลียร์หลายฝ่ายยังเข้ามาเกี่ยวข้องกับ²² การก่อสร้าง NWFZ ในภูมิภาคดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่ยากลำบาก เมื่อพิจารณาตามการศึกษาของ Bertel Heurlin²³ ซึ่งได้ศึกษาการสร้าง NWFZ และได้สรุปว่า การสร้าง NWFZ นั้น แบ่งออกเป็น ๒ เขต คือ เขตทวีป (Continental Zone) หมายถึง ภูมิภาคที่เป็นทวีปทั้งทวีป เช่น ลาตินอเมริกา เป็นต้น เขตดังกล่าวผลประโยชน์ของมหาอำนาจต่าง ๆ อยู่ในสภาพปกติ การสร้าง NWFZ ในเขตนี้อาจมีความเป็นไปได้ ส่วนเขตตึงเครียด (Tension Zone) นั้นเป็นเขตภูมิศาสตร์ที่มีการคึกคักกันของการแข่งขันทางยุทธศาสตร์ของมหาอำนาจหลายฝ่าย ซึ่ง Bertel กล่าวว่า การสร้าง NWFZ ในเขตนี้อาจเป็นเรื่องที่ยากลำบาก ดังนั้น การก่อสร้าง SEANWFZ จึงเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยาก ซึ่งเราจะได้พิจารณาทัศนะของมหาอำนาจนิวเคลียร์ ต่อการสร้าง SEANWFZ ดังต่อไปนี้

²¹ Alagappa, "Towards a Nuclear-Weapons-Free Zone in Southeast Asia." p. 19.

²² Larry A. Nicksch, "Development in Southeast Asia and Implications for U.S. Interests." Paper Prepared for the Joint Sino-American Conference on Problems of Peace and Security in Asia, Sponsored By The Institute for Sino-Soviet Studies, George Washington University, May 29-31, 1986. p.1.

²³ Jaakko Kalela and Raimo Vayrynen, "Nuclear-Weapon-Free Zone: Past Experience and New Perspectives," in Nuclear Weapons and Northern Europe, ed. Kari Mottola (Helsinki, The Finnish Institute of International Affairs, 1983), p. 68.

สหรัฐโลกลาวให้เห็นถึงหาที่อย่างชัดเจนว่าไม่สามารถสนับสนุนแนวความคิดในการสร้าง
 ในภูมิภาคนี้ โดยโลกลาวว่า ยังมีข้อเสนอในการสร้าง NWFZ ในภูมิภาคต่าง ๆ
 มากเท่าใด ยังเป็นการขัดขวางตอนโยบายป้องปรามทางนิวเคลียร์ ซึ่งเป็นเสาหลักของการรักษา
 ความมั่นคงของตะวันตกมากเท่าใด²⁴ นอกจากนั้นการเสนอสร้าง NWFZ ยังเป็นการจำกัดความ
 สามารถของสหรัฐ ตามข้อผูกพันทางความมั่นคงในโลกเสรีมากขึ้น สหรัฐกลัวว่าการให้การ
 สนับสนุน NWFZ ในเขตหนึ่ง จะติดตามมาด้วยการสนับสนุนในเขตอื่น ๆ ด้วย ทำให้ตนเสีย
 ผลประโยชน์ สหรัฐมีความเห็นว่ากรณีที่ไชเวียคให้การสนับสนุนการสร้าง NWFZ ในหลาย ๆ
 เขตภูมิภาค เพื่อเป็นการขัดขวางต่อการรักษาความมั่นคงและการป้องปรามของฝ่ายตะวันตก นอก
 จากนั้นข้อเสนอในการสร้าง NWFZ ในเขตต่าง ๆ มักไม่กระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของ
 ไชเวียค แต่กลับกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของสหรัฐและฝ่ายตะวันตก เพราะข้อเสนอดังกล่าว
 เท่ากับมุ่งลดอาวุธของฝ่ายตะวันตก แต่ไม่ลดอาวุธฝ่ายไชเวียค เพราะไชเวียคไม่ได้ขยายอิทธิพล
 อยู่ในเขตภูมิภาคนี้²⁵ นอกจากนั้นสหรัฐเห็นว่าการเสนอสร้าง SEANWFZ โดยปราศจาก
 ฝ่ายอินโดจีนรวมอยู่ด้วย จะก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อฝ่ายไชเวียคและพันธมิตร เพราะจะเป็นการจำกัด
 อิทธิพลของสหรัฐออกไปจากภูมิภาคนี้ ในขณะที่ไชเวียคยังคงมีผลประโยชน์อยู่ในกลุ่มประเทศอินโดจีน

ในทัศนะของไชเวียคขอเสนอในการสร้าง SEANWFZ ไชเวียคสนับสนุนและกระตุ้น
 ให้กลุ่มประเทศอาเซียนดำเนินการสร้างสนธิสัญญา SEANWFZ เช่นเดียวกับที่สนับสนุนการสร้าง
 เขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ในแปซิฟิกใต้ โดยโคลงนามในพิธีสารฉบับที่ 2 และ 3 เรียบร้อยแล้ว

ประเทศจีน เป็นประเทศมหาอำนาจนิวเคลียร์ที่สนับสนุนต่อการสร้าง NWFZ ในทุกเขต
 ภูมิภาคอยู่แล้ว จึงได้ให้การสนับสนุนต่อการสร้าง SEANWFZ นี้ด้วย²⁶

²⁴ Susuma Awanohara, "Seeking a Pacific Perspective," Far Eastern Economic Review 137 (July 1987): 30.

²⁵ Alagappa, "Towards a Nuclear-Weapons-Free Zone in Southeast Asia." pp. 16-17.

²⁶ Ibid., p. 19.

อังกฤษให้การสนับสนุนต่อการสร้าง SEANWFZ ดังกล่าว โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้อง
ไม่กระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ในการเดินเรือของอังกฤษและนาโต ส่วนฝรั่งเศสได้ตั้งเงื่อนไข
ว่า การสร้าง NWFZ นี้จะต้องให้รัฐทั้งหมดในภูมิภาคดังกล่าวเข้ามีส่วนร่วมด้วย และจะต้อง
พิจารณาถึงการปรากฏตัวของไซเวียคในภูมิภาคนี้ด้วย นอกจากนี้การสร้างขอกกลางของเขตจะต้อง
เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ชุมชนระหว่างประเทศยอมรับ ฝรั่งเศสจึงสนับสนุนการสร้าง SEANWFZ
27
ดังกล่าว

จากการพิจารณาดังองค์ประกอบที่สำคัญทั้งสองประการนี้ จะเห็นว่า การจัดสร้าง SEANWFZ
นั้นจะต้องอาศัยระยะเวลาอันยาวกว่าปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศภายในภูมิภาคจะคลี่คลายไปในทาง
ที่ดี โดยเฉพาะการแก้ปัญหาพิพาทไต้หวันหรือเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย นอกจากนี้การสร้างเขต
ดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบสนับสนุนจากมหาอำนาจด้วย จึงจะประสบความสำเร็จ อย่างไรก็ตาม
ก็ตามหาประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคยังคงมีผลประโยชน์ทางความมั่นคงร่วมกับประเทศมหาอำนาจ
ภายนอกหลายฝ่ายแล้วคงจะประสบกับปัญหาในการให้มหาอำนาจดังกล่าวยอมรับ นอกจากนี้ฝ่ายอาเซียน
จะต้องพิจารณาด้วยว่าการจัดสร้าง SEANWFZ ขึ้นในขณะนี้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของ
อาเซียนมากน้อยเพียงใด

ดังนั้น การจัดสร้าง SEANWFZ จะต้องพิจารณาองค์ประกอบต่าง ๆ ดังกล่าวด้วย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย