

บทที่ 4

สรุป

จากที่ได้กล่าวมาจะเห็นได้ว่า สหประชาชาติได้พยายามดำเนินการในด้านการลดอาวุธมาโดยตลอด บทบาทของสหประชาชาติที่มีผลสำเร็จ เป็นรูปธรรมนั้น ส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นต่อเมื่ออภิมหาอำนาจให้ความยินยอมร่วมมือ หรืออย่างน้อยก็ไม่ขัดขวางความพยายามในการดำเนินบทบาทดังกล่าว ส่วนกลุ่มประเทศโลกที่สามให้การสนับสนุนบทบาทของสหประชาชาติในเรื่องนี้ตลอดมา โดยเฉพาะบทบาทในเรื่องความพยายามให้มีการลดอาวุธนิวเคลียร์

บทบาทของสหประชาชาติที่เป็นผลสำเร็จดังกล่าว มักจะเป็นเรื่องที่ถูกอภิมหาอำนาจยังไม่เข้าไปเกี่ยวข้องโดยตรง หรือไม่มีสมรรถนะเพียงพอในระบะนั้น เช่น การติดตั้งอาวุธนิวเคลียร์ได้ทะเล การห้ามติดตั้งอาวุธนิวเคลียร์หรืออาวุธทำลายล้างร้ายแรงในอวกาศ การจัดตั้งเขตปลอดนิวเคลียร์ในละตินอเมริกา เป็นต้น หรือการแสดงความคิดเห็นในโครงการกว้าง ๆ ซึ่งไม่กระทบกระเทือนต่อสมรรถนะทางอาวุธของตนเองมากนัก เช่น การประกาศทศวรรษแห่งการลดอาวุธ การประชุมสมัชชาวาระพิเศษว่าด้วยการลดอาวุธ การรณรงค์ลดอาวุธของโลก เป็นต้น หรือเป็นแรงผลักดันด้านมนุษยธรรมอื่น ๆ เช่น การจำกัดอาวุธตามแบบระหว่างประเทศบางประเภท เป็นต้น

จากผลงานทั้งหมด จะพบว่าความสำเร็จของสหประชาชาติในด้านอาวุธตามแบบนี้มีน้อยที่สุด ที่เป็นดังนี้มีใช่เพราะสหประชาชาติขาดความกระตือรือร้น หรือให้ความสำคัญแก่ด้านนี้น้อย แต่เป็นเพราะความขัดแย้งและความตึงเครียดภายในภูมิภาคมีอยู่ตลอดเวลาและแสดงออกมาในรูปของการซื้ออาวุธยุทธภัณฑ์ทุกรูปแบบ และยากที่จะขจัดไปได้*

* ไปรตดูหัวข้อ 1.3.2 ประกอบ.

อย่างไรก็ดี ความสำเร็จดังกล่าวของสหประชาชาติข้างต้นนับ เป็นความสำเร็จเพียง บางส่วนเล็กน้อยเท่านั้น หากเปรียบเทียบกับความพยายามของสหประชาชาติอีกหลาย ๆ เรื่อง ที่ยังไม่ประสบความสำเร็จใด ๆ เช่นการห้ามทดลองนิวเคลียร์โดยสมบูรณ์ การห้ามติดตั้งอาวุธ ทุกชนิดในอวกาศ การห้ามใช้อาวุธนิวเคลียร์ การตั้งเขตสันติภาพในมหาสมุทรอินเดีย หรือการ ประชุมลดอาวุธของโลก เป็นต้น นอกจากนี้ ความพยายามของสหประชาชาติในกรณีอื่น ๆ ที่ ยังไม่มีความก้าวหน้าใด ๆ เลยก็ยังคงชะงักงันอยู่กับที่ เช่น การลดอาวุธโดยทั่วไปและสมบูรณ์ และการจำกัดอาวุธนิวเคลียร์ซึ่งประสบอุปสรรคมากมาย

อุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการที่ได้ศึกษาวิเคราะห์แล้วจะเห็นว่า มิได้มาจากอภิมหาอำนาจ แต่อย่างเดียวดังที่ดั่งสมมติฐานไว้ จะเห็นได้ว่า มีการดำเนินงานบางประการที่อภิมหาอำนาจยินดี สนับสนุน แต่ติดขัดอยู่ที่ประเทศโลกที่สาม หรือมหาอำนาจอื่น ๆ กรณีต่าง ๆ เหล่านี้มี อาทิ การ ห้ามแพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ ซึ่งฝรั่งเศสไม่ยอมลงนามเข้าร่วม และอินเดียก็พัฒนาศักยภาพทาง ระเบิดนิวเคลียร์ โดยเชื่อว่า มีจุดมุ่งหมายเพื่อสันติอันทำให้สันธิสัญญาฉบับนี้มีลักษณะที่ค่อนข้างไร้ ประสิทธิภาพ เพราะทุกประเทศอาจคิดค้นระเบิดนิวเคลียร์โดยอ้างว่ามีจุดประสงค์เพื่อสันติได้ ทั้งนี้ หรือการห้ามการทดลองนิวเคลียร์ในบรรยากาศ ในอวกาศภายนอก และใต้น้ำ ซึ่งประเทศ มหาอำนาจหลายประเทศยังไม่ยอมเข้าร่วม เช่น ฝรั่งเศส สาธารณรัฐประชาชนจีน และอินเดีย และประเทศอภิมหาอำนาจก็ได้เสี่ยงไปทำการทดลองใต้ดินอยู่ โดยมีได้มีการลดจำนวนลงเลย หรือ การตั้งเขตปลอดนิวเคลียร์ซึ่งประสบอุปสรรคจากการคัดค้านจากประเทศภายในภูมิภาคนั้น ๆ เช่น อินเดียในเอเชียใต้ หรือปัญหาอันเกิดจากความขัดแย้งทางการเมือง เช่น อิสราเอลกับชาติอาหรับ ในตะวันออกกลาง หรือการนิ่งเฉยเสีย เช่น ประเทศแอฟริกาใต้ในทวีปแอฟริกา

อุปสรรคต่าง ๆ เหล่านี้ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นจากประเทศอภิมหาอำนาจหรือประเทศอื่น ๆ ก็ตาม พอดีจะประมวลได้ดังนี้

1. การใช้ข้ออ้างเกี่ยวกับอธิปไตยและความมั่นคง ทั้งนี้ เพราะ

อธิปไตยและความมั่นคง เป็นสิ่งที่แยกกันไม่ค่อยออก และมักจะถูกนำไปอ้าง เพื่อ กีดกันความพยายามของสหประชาชาติในการดำเนินการลดและควบคุมอาวุธอยู่เสมอ และเป็นสิ่ง ที่ประเทศต่าง ๆ ไม่สามารถจะโต้แย้งได้ ทั้งนี้ เพราะในด้านกฎหมายระหว่างประเทศถือว่า รัฐที่มีอธิปไตยหรือมีเอกราชย่อมมีสิทธิในการป้องกันตนเอง จากภัยหรือการรุกรานต่าง ๆ เพื่อ ความปลอดภัยของตนเอง ซึ่งเป็นสิทธิที่กว้างขวางมาก และเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐอย่าง แนบแน่น ฉะนั้น เมื่อบทบาทของสหประชาชาติกระทบถึงความปลอดภัยของประเทศใดก็ตาม จึงได้ รับการคัดค้านอยู่เสมอ

2. การที่สถานการณ์ระหว่างประเทศไม่เอื้ออำนวยต่อการเจรจา หรือการอ้างว่า สถานการณ์ระหว่างประเทศในช่วงนั้น ๆ ไม่เหมาะสมที่จะทำการเจรจากัน ทั้งนี้ เพื่อปฏิเสธ การประชุมหารือในเรื่องที่ตนเองคิดว่าจะตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบ

3. วิทยาการด้านอาวุธ ประเทศอภิมหาอำนาจไม่เต็มใจที่จะถูกจำกัดหรือควบคุม วิทยาการด้านนั้น ๆ เนื่องจากเป็นสิ่งของตนเองได้เปรียบและทำให้รู้สึกว่ามีคามมั่นคงเพิ่มขึ้น ดังนั้น ยิ่งการแข่งขันของอภิมหาอำนาจ เพื่อหาประโยชน์จากวิทยาการและอาวุธที่ก้าวหน้ามีมากขึ้น เท่าใด ความร่วมมือก็จะยิ่งน้อยและจะเพิ่มความขัดแย้งระหว่างกันมากขึ้นเท่านั้น¹ ซึ่งทำให้ ปัญหาของการควบคุมตรวจตราต้องการความละเอียดอ่อนและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อแสวงหา ความถูกต้องและเพื่ออุตสาหกรรมศาสตร์และอื่น ๆ²

4. ความไม่มีเอกภาพและความหลากหลายของกฎหมายระหว่างประเทศ บวกกับความ เป็นอิสระของรัฐในการที่จะเลือกปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศที่ให้ผลประโยชน์แก่ตนหรือ อย่างน้อยที่สุดที่ไม่ขัดผลประโยชน์ของตน เป็นจุดอ่อนที่สำคัญของกฎหมายระหว่างประเทศ และ โดยเฉพาะกับกฎหมายลดและควบคุมอาวุธ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า กฎหมายระหว่างประเทศได้ยอมรับถึงอธิปไตยของแต่ละรัฐ ที่จะดำรงความอยู่รอดของชาติไว้ กฎบัตรสหประชาชาติก็ได้ยอมรับในข้อนี้เช่นกัน โดยได้ระบุ ไว้ในมาตรา 51 แห่งกฎบัตร* ซึ่งแน่นอนว่าการป้องกันตนเองย่อมต้องอาศัยอาวุธเพื่อการนั้นด้วย ปัญหาก็คือ อาวุธในระดับใด ประเภทและจำนวนเท่าใดจึงจะ เรียกว่าเพื่อป้องกันตนเอง มาตรา 51 จึงเป็นการอนุมัติให้รัฐยังคงมีสิทธิในการสะสมอาวุธโดยปราศจากการละเมิดต่อกฎบัตรสหประชาชาติ

1

Alva Myrdal, Nobel Prize adress on 11 December 1982 in The 1982 Nobel Prize for Peace : Statements by Lavreates" Disarmament : Aperiodic Review by the UN, Vol.VI No.1, Spring 1983, p.7.

2

Ryukichi Imai, "The Future of Disarmament Negotiations" Disarmament : A Periodic Review by the UN, Vol.VII no.1 Spring 1984, p.58.

*โปรดดูผนวก 4.

5. ข้อจำกัดของสหประชาชาติ อันที่จริงหน้าที่ในการลดและควบคุมอาวุธของสหประชาชาติ เป็นหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงตามมาตรา 26 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ แต่ปรากฏว่า การดำเนินงานดังกล่าวของคณะมนตรีฯ ประสบอุปสรรคอย่างมาก เพราะมหาอำนาจมีสิทธิในการยับยั้ง (Veto) ในเรื่องที่ไม่เห็นด้วย ซึ่งเป็นสิทธิตามมาตรา 27 แห่งกฎบัตรฯ ภายหลังสมัชชาจึงกลายมาเป็นองค์กรสำคัญที่ดำเนินความพยายามด้านนี้แทน แต่ก็ เป็นเพียงอำนาจในการพิจารณาและจัดทำคำแนะนำตามมาตรา 11 เท่านั้น

ในการจัดตั้งคณะกรรมการของสมัชชา เพื่อดำเนินการด้านการลดและควบคุมอาวุธ ก็มักจะประสบอุปสรรคในการเสนอความคิดเห็น เพราะลักษณะการออกเสียงในคณะกรรมการต่าง ๆ มักจะต้องอาศัยความเห็นชอบร่วมกัน (Consensus) ซึ่งหากมีประเทศสมาชิกไม่เห็นด้วยแม้แต่เพียงประเทศเดียว การดำเนินงานต่าง ๆ ก็ไม่สามารถจะทำได้

แม้ว่าตามกฎบัตรสหประชาชาติจะมีอำนาจในการบีบบังคับ (Enforcement) เพื่อให้ประชาชาติต่าง ๆ ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือพันธกรณีของตนหรือลงโทษเมื่อมีประเทศใดละเมิดต่อเงื่อนไขหรือพันธกรณีดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติสหประชาชาติได้ใช้วิธีการบีบบังคับน้อยมาก ทั้งนี้เพราะสหประชาชาติ เป็นองค์การที่ถูกตั้งขึ้นด้วยความตกลงระหว่างรัฐสมาชิกมิใช่ของค์การเหนือชาติ (Supra-National Organization) แต่ประการใด ดังนั้น บทบาทของสหประชาชาติจะประสบความสำเร็จได้ขึ้นอยู่กับความร่วมมือของประเทศสมาชิกทั้งหลาย กฎบัตรสหประชาชาติเองก็ได้ระบุไว้ในอารัมภบทและมาตรา 1(4) ว่า สหประชาชาติเป็นศูนย์กลางสำหรับการประสานงานของประชาชาติทั้งปวงเท่านั้น

จากอุปสรรคต่าง ๆ ที่กล่าวมา เราจะพบว่ารากฐานของอุปสรรคเหล่านั้นอยู่ที่ปัญหาของความไว้วางใจซึ่งกันและกัน โดยต่างฝ่ายต่างมีความหวาดระแวงและมีภาพพจน์การเป็นศัตรูต่อกัน

ปัจจุบันสหประชาชาติพยายามหาทางแก้ปัญหาที่อยู่โดยได้วางมาตรการเพื่อสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน โดยมีจุดประสงค์เพื่อลดหรือกำจัดความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน ความหวาดกลัว ความตึงเครียด และความเป็นปฏิปักษ์ ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญในการแข่งขันการสร้างและสะสมอาวุธในหลาย ๆ ภูมิภาคของโลก โดยมีเป้าหมายรองคือ เพิ่มความไว้วางใจระหว่างกันที่มีอยู่แล้ว¹ ทั้งนี้เพราะสหประชาชาติ เชื่อว่าการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันนั้น จะช่วยเกื้อกูลต่อกระบวนการเจรจาเพื่อลดและควบคุมอาวุธ²

1. Disarmament Study Series, No.7., 1983.

2. Ibid.

ในความพยายามดังกล่าวสหประชาชาติได้วางหลักการสำหรับรัฐต่าง ๆ ไว้ดังนี้ คือ

- 1) ละเว้นจากการคุกคามหรือการใช้กำลังต่อบูรณภาพแห่งดินแดนหรือความเป็นอิสระของการเมืองของรัฐใดรัฐหนึ่ง หรือในเรื่องอื่น ๆ ที่ไม่ตรงกับกฎบัตรสหประชาชาติ
- 2) แก้ไขกรณีพิพาทอย่างสันติ
- 3) ไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่น
- 4) ร่วมมือกันในระหว่างรัฐ เพื่อแก้ปัญหาระหว่างประเทศและ เพื่อสนับสนุนสิทธิมนุษยชน
- 5) เคารพในหลักความเท่าเทียมกันของรัฐและสิทธิในอธิปไตย
- 6) ปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศอย่างซื่อสัตย์ ¹

โดยสหประชาชาติตั้งใจจะดำเนินการสนับสนุนหลักการเหล่านี้ผ่านทางสมัชชา ทบวงการชำนัญพิเศษ และองค์การต่าง ๆ ภายในสหประชาชาติโดยสนับสนุนการเข้าร่วมของประเทศสมาชิก ในกิจกรรมและโครงการต่าง ๆ ของตน

อย่างไรก็ดี แม้ว่าความไว้วางใจจะเป็นมาตรฐานสำคัญเพื่อให้ผู้เข้าร่วมในความตกลง เพื่อลดและควบคุมอาวุธสามารถมั่นใจได้ว่า ข้อผูกพันที่ตนเองจะต้องแบกรับนั้นจะถูกปฏิบัติตาม ด้วยเกียรติของภาคีแห่งความตกลงนั้น ² แต่ความพยายามอย่างจริงจังของสหประชาชาติในการแก้ปัญหาที่เพิ่งเริ่มขึ้น แต่ปัญหาความไม่ไว้วางใจระหว่างรัฐ เป็นเรื่องใหญ่ และสลับซับซ้อนมีปัจจัยเข้ามาเกี่ยวข้องมาก การแก้ปัญหานี้จึงต้องอาศัยยุทธวิธีหลากหลายและจังหวะเวลาที่เหมาะสม รวมทั้งต้องทำเป็นขั้นเป็นตอนหรือกระบวนการที่มีเป้าหมายสอดคล้องและประสานกัน การดำเนินงานของสหประชาชาติจึงจำต้องอาศัยเวลาและความอดทน และความร่วมมือร่วมใจทั้งจากประเทศ อภิมาหาอำนาจ และประเทศทั่วไปไม่ว่า เล็กหรือใหญ่ เพื่อขจัดอุปสรรคเหล่านั้น

¹ Ibid., p.22.

² Disarmament : A Periodic Review of the UN, 7 June - 10 July