



ท่าทีของรัฐชายฝั่งและปฏิกิริยาจากประเทศอื่น ๆ

ท่าทีของรัฐชายฝั่ง

โดยทั่ว ๆ ไปแล้วประเทศที่อยู่ชายฝั่งช่องแคบและเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาจะมีความรู้สึกถึงความมั่นคงของประเทศตนอาจจะเป็นอันตราย ถ้าช่องแคบที่อยู่ติดชายฝั่งประเทศตนมีสถานะเป็นทะเลหลวง เมื่อเกิดเหตุการณ์ใด ๆ ขึ้นประเทศเหล่านี้จะรู้สึกว่าตนไม่ได้มีหน้าที่หรืออยู่ในฐานะที่จะป้องกันน่านน้ำเหล่านั้นได้ แต่ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจะส่งผลกระทบต่อประเทศตน นอกจากนี้ประเทศที่อยู่ชายฝั่งช่องแคบ จะมีความกังวลใจที่จะต้องรักษาอธิปไตยของประเทศที่ได้รับมาใหม่ ๆ หลังจากที่ยุทธศาสตร์โลกครั้งที่ 2 ได้สิ้นสุดลงและมีความเข้าใจว่า การให้มีเสรีภาพในการเดินทางผ่านช่องแคบที่เชื่อมต่อกับอาณาเขตของประเทศตนนั้น เป็นเสมือนสิ่งที่ท้าทาย บูรณภาพ และอธิปไตยของชาติ เนื่องจากการควบคุมดูแลย่อมกระทำได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการผ่านของเรือดำน้ำ หรือเรือพลังงานนิวเคลียร์ ซึ่งบริเวณช่องแคบนั้นอาจเป็นสถานที่เผชิญหน้ากันระหว่างประเทศมหาอำนาจ และในที่สุดจะกลายเป็นสนามประลองยุทธ์ได้เช่นกัน ดังนั้นรัฐชายฝั่งช่องแคบจึงมีความต้องการใช้อำนาจอธิปไตยในบริเวณน่านน้ำช่องแคบดังกล่าว กรณีของช่องแคบมะละกากับอินโดนีเซีย และมาเลเซีย ในช่วงระหว่าง ปี.ศ. 1969-1973 นั้น เป็นตัวอย่างที่ดีของประเทศกำลังพัฒนาที่อยู่ติดกับช่องแคบ ที่มีความกังวลต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศตน

เดิมช่องแคบมะละกาเป็นเส้นทางเดินเรือนานาชาติมาตลอด จนเมื่อถึงปี ค.ศ. 1971 รัฐบาลอินโดนีเซีย มาเลเซีย และสิงคโปร์ ได้จัดประชุมปรึกษาหารือกันเพื่อยอมรับท่าทีร่วมกันเพื่อเปลี่ยนสถานภาพของช่องแคบมะละกา การประชุมครั้งแรกมีขึ้นที่กระทรวงการต่างประเทศสิงคโปร์ เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม ค.ศ. 1971 โดยมี นายฟรานซ์ ซีดา (Frans Seda) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมของอินโดนีเซีย และพลตรีโซนาร์โซ (Soenarso) เอกอัครราชทูตอินโดนีเซียประจำสิงคโปร์ เป็นตัวแทนของอินโดนีเซีย ขณะที่ตัวแทนของสิงคโปร์ได้แก่นายยง นยุก ลิน (Yong Nyuk Lin) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ดร.โกห์ เก็ง สวี

(Goh Keng Swee) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม นายอี ดับบลิว บาร์เกอร์ (E.W. Barker) รักษาการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ¹

ต่อมาในวันที่ 14 ตุลาคม ค.ศ. 1971 ได้มีการเจรจากันอีกครั้งระหว่างอินโดนีเซียและมาเลเซีย (The Attorney-General's Chambers) ในกรุงกัวลาลัมเปอร์ ผู้เข้าร่วมเจรจา ได้แก่ นายฟรานซ์ ซีดา พลตรีโซนาร์โซ และพลตรีตัน ศรี เอช. เอ ทาลิป เอกอัครราชทูตอินโดนีเซียประจำมาเลเซีย ซึ่งทั้งสามท่านเป็นตัวแทนฝ่ายอินโดนีเซีย ขณะที่ฝ่ายมาเลเซียมีผู้เข้าร่วมเจรจาคือ นายตัน ศรี ฮาจิ อับดุล กาคีร์ บิน ยูซอฟ (Tan Sri Haji Abdul Kadir bin Yusof) อธิบดีกรมอัยการและนายอินเจ ไชนาล อาบีดิน บิน ซูลอง (Inche Zainal Abidin bin Sulong) ผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ²

ผลการประชุมของกลุ่มย่อยดังกล่าว ทำให้อินโดนีเซีย มาเลเซีย และสิงคโปร์ ได้ออกคำแถลงร่วมว่า ช่องแคบมะละกานั้นเป็นน่านน้ำอาณาเขตและเข้าควบคุมช่องแคบดังกล่าว ในวันที่ 16 พฤศจิกายน ค.ศ. 1971* ทั้งนี้โดยอ้างเหตุผลทางด้านความมั่นคงปลอดภัยของประเทศและความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ

ค. อินโดนีเซีย

การที่อินโดนีเซียยอมออกแถลงการร่วมในครั้งนั้น เนื่องมาจากสาเหตุดังนี้ เนื่องจากในอดีตอินโดนีเซียเคยตกเป็นเมืองขึ้นของฮอลันดา มาเป็นเวลานานร่วม 350 ปี จึงทำให้อินโดนีเซียได้รับความกระทบกระเทือนอย่างมากจากการปกครองของฮอลันดา³

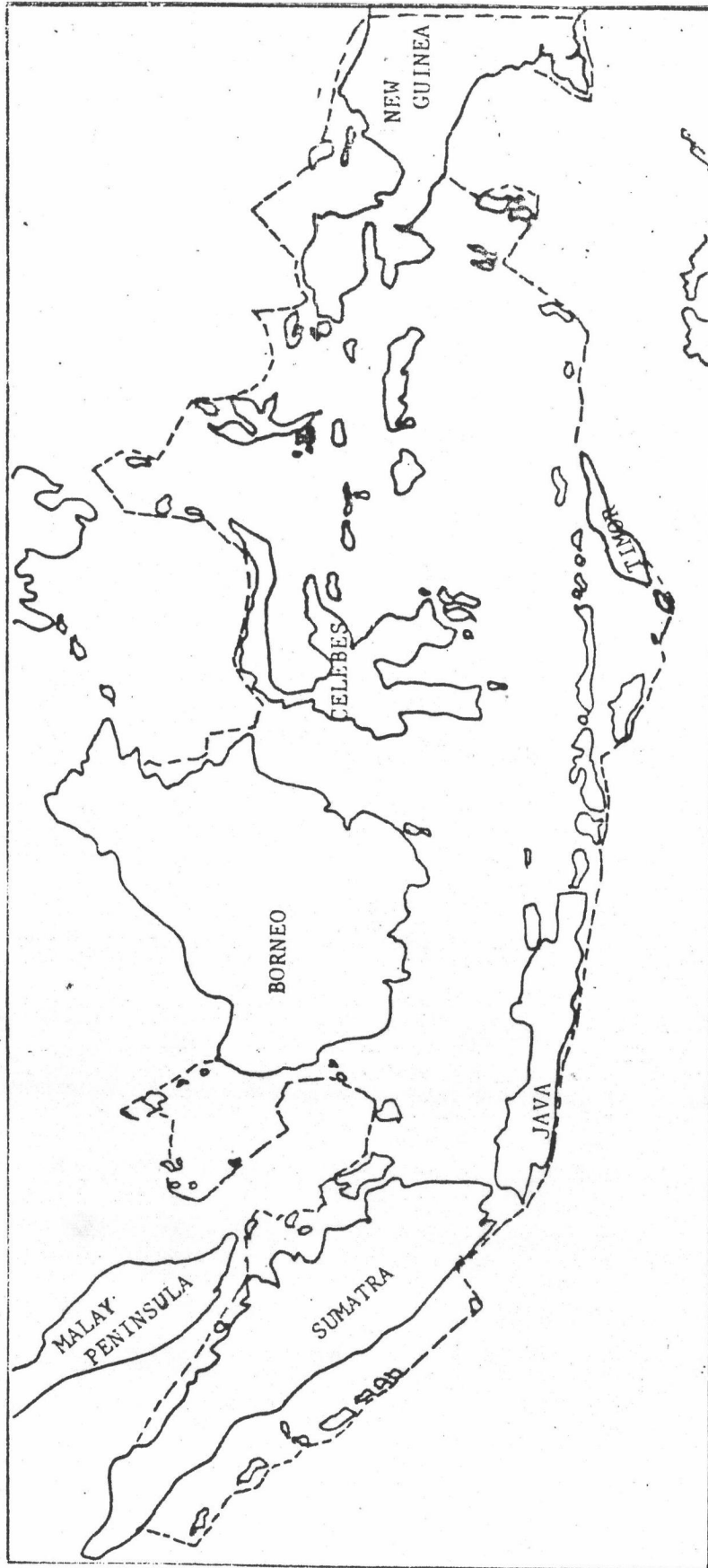
¹The Straits Times (17 November 1971) : 1, 30.

²Ibid.

* ดูรายละเอียดในบทที่ 1

³วิทยา สุจริตธนาภิรักษ์, "อินโดนีเซียกับการเมืองระหว่างประเทศในเอเชีย," ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการเมืองระหว่างประเทศในเอเชีย, หน้า 68, สุโขทัยธรรมมาธิราช, มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ : บริษัทนวนกนก, 2529.

การแสวงหาประโยชน์จากเมืองขึ้น ยิ่งความเดือดร้อนให้แก่คนอินโดนีเซียอย่างกว้างขวาง อันเนื่องมาจากการกดขี่ขูดรีดและการเอารัดเอาเปรียบ ซึ่งต่อมาได้กลายมาเป็นพื้นฐานที่ดีของการแพร่ขยายตัวของลัทธิชาตินิยม ที่เน้นลักษณะร่วมกันของคนอินโดนีเซีย คือ การแสวงหาความเป็นเอกราช การต่อต้านลัทธิอาณานิคม อันนำไปสู่การต่อต้านลัทธิจักรวรรดินิยมในที่สุด อินโดนีเซียต่อสู้เพื่อเอกราชเป็นเวลา 50 ปี ทั้งในรูปของการปลุกระดมเจรจา และการสู้รบ เหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญอันยังผลให้รัฐบาลอินโดนีเซียมีทัศนะในทางลบต่อประเทศมหาอำนาจ ด้วยถือว่ามหาอำนาจมีแนวโน้มที่จะเอารัดเอาเปรียบประเทศเล็ก และเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้อินโดนีเซียไม่ยอมมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับมหาอำนาจใด ๆ อินโดนีเซียถือว่า ไม่มีประเทศที่ล่าเมืองขึ้นใด ๆ เต็มใจจะให้เอกราชแก่ประเทศเมืองขึ้น การที่ประเทศอาณานิคมจะได้รับเอกราช ก็ด้วยการต่อสู้เท่านั้น ดังนั้นการที่มาเลเซียประกาศว่า ได้รับเอกราชจากอังกฤษ ใน ค.ศ. 1957 โดยไม่มีประวัติของการต่อสู้ จึงไม่เป็นที่ยอมรับของอินโดนีเซีย ดังนั้นมาเลเซียจึงยังเป็นอาณานิคมของอังกฤษอยู่ในลักษณะของลัทธิอาณานิคมแบบใหม่ (Neo - Colonialism) อินโดนีเซียจึงใช้นโยบายเผชิญหน้ากับมาเลเซีย (Confrontation) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1963 จนกระทั่งปี ค.ศ. 1966 เมื่อซูการ์โน ผู้นำของอินโดนีเซียได้หมดอำนาจลง นโยบายเผชิญหน้าก็ได้สิ้นสุดลงด้วย ซูฮาร์โต ซึ่งเป็นประธานาธิบดีคนใหม่ของอินโดนีเซีย มีนโยบายเน้นการสร้าง ความเข้มแข็งภายในชาติ เนื่องจากในช่วงเวลาที่ผ่านมา การเมืองภายในประเทศไม่มีเสถียรภาพ เกิดการจลาจลของชาวมุสลิม และการก่อการร้ายของคอมมิวนิสต์ สิ่งเหล่านี้ทำให้อินโดนีเซียขาดเอกภาพทางด้านการเมืองมาโดยตลอด ดังนั้นเพื่อสร้างเอกภาพให้แก่ชนชาวอินโดนีเซีย ซูฮาร์โต จึงมีนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างจริงจัง และพยายามที่จะสร้างความมั่นคงของประเทศขึ้นมา โดยประกาศใช้หลักการหมู่เกาะ (Archipelago principle) เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม ค.ศ. 1957 ทั้งนี้เพื่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประชาชนภายในประเทศ การบริหารอำนาจรัฐ ช่วยให้การติดต่อภายในเกาะสะดวกและที่สำคัญที่สุด คือ ความมั่นคงภายในของประเทศอินโดนีเซียจะมีเสถียรภาพพลอดภัย การใช้หลักการหมู่เกาะของอินโดนีเซียนี้ทำให้อินโดนีเซียมีพลังอำนาจพอที่จะมีอิทธิพลเหนือน่านน้ำตามแนวเส้นเชื่อมโยงรอนนอกของเกาะทุกเกาะ และแนวปะการัง ที่รวมเข้าเป็นดินแดนทั้งหมด รวมตลอดทั้งพื้นที่ในอากาศเหนือน่านน้ำพื้นที่ใต้ทะเล ใต้ดิน และทรัพยากรต่าง ๆ พร้อมทั้งมีสิทธิที่จะกำหนดขอบเขตทางทะเล และวาง



Source : Daniel P. Finn, Oil Pollution from Tankers in the Straits of Malacca : A Policy and Legal Analysis, (Honolulu : East-West Center, 1979), p. 88.

ข้อกำหนดกฎหมายต่าง ๆ⁴

ต่อมาในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1960 อินโดนีเซียได้ประกาศขยายทะเลอาณาเขตออกไป 12 ไมล์ มาเลเซีย ประกาศเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม ค.ศ. 1969 ผลจากการที่ทั้งสองประเทศได้ประกาศขยายทะเลอาณาเขต ทำให้บางส่วนของช่องแคบที่มีความกว้างน้อยกว่า 24 ไมล์ ต้องกลายเป็นส่วนของน่านน้ำอาณาเขตของประเทศทั้งสอง และในวันที่ 17 มีนาคม ค.ศ. 1970 อินโดนีเซียและมาเลเซีย ได้ลงนามในสนธิสัญญามิตรภาพและสนธิสัญญากับันเขตแดนในทะเลอาณาเขต⁵ ดังนั้นการที่ประเทศอื่น ๆ เดินเรือผ่านช่องแคบมะละกานับแต่ที่ประเทศอินโดนีเซียและมาเลเซียประกาศขยายทะเลอาณาเขตเช่นนั้น จึงต้องรับเอา "สิทธิในการผ่านโดยสุจริต" (Right of Innocent Passage)⁶ ตามกฎหมายระหว่างประเทศมาใช้

⁴Finn, Oil Pollution from Tankers in the Straits of Malacca : A Policy and Legal Analysis , p. 87.

⁵Bangkok Post, (21 October 1981) : 5.

⁶อนุสัญญากรุงเจนีวา ว่าด้วยทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง ค.ศ. 1958 มาตราที่ 14-17 ได้กล่าวถึงสิทธิในการผ่านโดยสุจริต เป็นสิทธิที่ให้แก่เรือต่างชาติ (ทั้งเรือรบและเรือพาณิชย์) ในการที่จะแล่นผ่านทะเลอาณาเขตของรัฐอื่นได้ ซึ่งรวมทั้งสามารถที่จะหยุดหรือทอดสมอได้ แต่เฉพาะเท่าที่การหยุดหรือการทอดสมอนั้นจำเป็นต้องกระทำโดยเหตุสุดวิสัย อย่างไรก็ตามการผ่านโดยสุจริตนั้น เรือที่แล่นผ่านต้องไม่พยายามกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดอันเป็นการกระทบกระเทือนต่อสันติภาพ และความสงบเรียบร้อย หรือความมั่นคงของรัฐชายฝั่ง นอกจากนั้น ยังต้องปฏิบัติตามกฎข้อบังคับต่าง ๆ ที่รัฐชายฝั่งอาจตราขึ้น และประกาศให้ทราบ รวมถึงหลักเกณฑ์อื่น ๆ ของกฎหมายระหว่างประเทศด้วย เช่น เรือที่ผ่านจะต้องไม่หยุดทำการประมงในทะเลอาณาเขตของอีกประเทศหนึ่ง เป็นต้น สำหรับเรือค่าน้ำ ถ้าจะผ่านโดยสุจริตก็ต้องขึ้นมาแล่นบนผิวน้ำและแสดงธงประจำเรือ โปรดดูอนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง ค.ศ. 1958

เมื่อเหตุการณ์ในเวทีการเมืองระหว่างประเทศเปลี่ยนไป และอังกฤษได้ประกาศในปี ค.ศ. 1968 ที่จะเริ่มถอนทหารออกจากตะวันออกของคลองสุเอซให้เสร็จสิ้นภายในปี ค.ศ. 1971 และหลังจากนั้นไม่นานได้มีกองเรือของโซเวียตแล่นผ่านช่องแคบมะละกาไปยังมหาสมุทรอินเดีย อินโดนีเซียจึงเข้าใจว่าเป็นความพยายามของโซเวียตที่จะเข้ามาแทนที่ช่องว่างอันเนื่องมาจากอังกฤษได้ถอนตัวออกไป⁷

อินโดนีเซียมองว่าจริง ๆ แล้ว ช่องแคบมะละกาเป็นเส้นทางของเรือรบและเรือค้ำน้ำและเกรงว่าเรือรบและเรือค้ำน้ำเหล่านั้น อาจทำการลักลอบขนส่งอาวุธ เพื่อสนับสนุนฝ่ายตรงข้ามที่อยู่ภายในประเทศอินโดนีเซียอีกด้วย ด้วยเหตุนี้การเข้าดูแลควบคุมช่องแคบมะละกาจึงเป็นสิ่งที่ยินโดนีเซียเห็นว่ามีควมจำเป็นอย่างมาก พลตรีอาลี เมอร์โตโป (Ali Murtopo) ที่ปรึกษาฝ่ายการเมืองประธานาธิบดีซูฮาร์โต ได้กล่าวเมื่อวันที่ 5 เมษายน ค.ศ. 1971 ว่า "การดูแลตรวจตราช่องแคบมีความสำคัญต่อยุทธศาสตร์แห่งชาติอินโดนีเซีย และอันตรายจะเกิดขึ้นถ้าอินโดนีเซียปล่อยให้มหาอำนาจใช้ช่องแคบโดยไม่คำนึงถึงความมั่นคงแห่งชาติ" นอกจากนี้ พลตรีอาลี เมอร์โตโป ยังได้เรียกร้องให้รัฐชายฝั่งทั้งหมดร่วมมือกันบนพื้นฐานของความเข้าใจและผลประโยชน์ร่วมกัน เพื่อที่กรณีนี้จะไม่เป็นการทำให้เกิดความเข้าใจผิดขึ้น

ต่อมาในการประชุมคณะกรรมการว่าด้วยพื้นที่องทะเลขององค์การสหประชาชาติ (Un Sea-Bed Committee) เมื่อวันที่ 29 มีนาคม ค.ศ. 1972 นายฮะจิม จาลาล (Hasjim Djalal) ผู้แทนของอินโดนีเซียในที่ประชุมขององค์การสหประชาชาติได้กล่าวว่า

ความยุ่งยากจะเกิดขึ้นถ้าเรือรบและเรือค้ำน้ำต้องการเสรีภาพในการใช้น่านน้ำของประเทศเรา ไม่ว่าจะเวลาใดก็ตาม และกรณีนี้ที่เรือค้ำน้ำต้องการเสรีภาพในการเดินทางผ่านใต้ผิวน้ำตลอดเวลาในน่านน้ำของเรานั้น เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วจะไม่มีใครทราบหรือสามารถตรวจพบและจับได้ ถ้าเหตุการณ์เหล่านี้เกิดขึ้น และเรือเหล่านั้นได้มีการปฏิบัติการทางทหาร นั้นหมายความว่า น่านน้ำของเราอาจกลายเป็นบริเวณแห่งการเผชิญหน้ากันของมหาอำนาจทางเรือ โดยที่เราไม่ได้มีส่วนร่วมรู้เห็นด้วยเลย นอกจาก

⁷ Koh, Straits in International Navigation : Contemporary Issues, p. 58.

⁸ Shaw, The Straits of Malacca : in Relation to the Problems of the Indian and Pacific Ocean, p. 73.

จะตกเป็นเหยื่อเท่านั้น เรื่องดังกล่าวนี้ ไม่ได้เป็นเรื่องที่คิดขึ้นเอาเอง แต่เราพิจารณาจากที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของประเทศอินโดนีเซียที่เป็นทางข้ามระหว่างมหาสมุทรอินเดียและมหาสมุทรแปซิฟิก⁹

จึงเห็นได้ว่าอินโดนีเซียมีท่าที่แข็งขันในอธิปไตยของตนเหนือช่องแคบ อินโดนีเซีย ได้กล่าวย้ำอยู่เสมอว่า รัฐผู้ใช้ช่องแคบต้องได้รับอนุญาตและต้องแจ้งให้ทราบก่อนที่จะเดินทางผ่านช่องแคบ อย่างเช่นที่ นายพลเรือ อาร์ ชูโดโมะ (Admiral R. Sudomo) หัวหน้าคณะเสนาธิการทหารเรืออินโดนีเซีย (Indonesian Navy Chief-of-Staff) ได้กล่าวย้ำว่า "เรือรบต่างชาติที่ต้องการเดินทางผ่านช่องแคบมะละกา ต้องแจ้งให้อินโดนีเซียหรือมาเลเซียทราบก่อน"¹⁰

ต่อมาในวันที่ 17 เมษายน ค.ศ. 1972 นายอาดัม มาลิก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอินโดนีเซีย ได้กล่าวต่อสมาคมผู้สื่อข่าวต่างประเทศของสิงคโปร์ เป็นการย้ำเตือนว่า เป็นนโยบายของอินโดนีเซียที่เรือรบต่างชาติจะต้องแจ้งให้ประเทศตนทราบก่อนที่จะเดินทางผ่านช่องแคบและในวันเดียวกันนั้น นายพลเรือชูโดโมะ ได้แถลงว่า "เรือรบต่างชาติ และเรือบรรทุกน้ำมันจะถูกโจมตี ถ้าเรือเหล่านั้นแล่นเข้ามาในน่านน้ำอาณาเขตของอินโดนีเซียโดยไม่แจ้งให้ทราบก่อน เพราะอินโดนีเซียถือว่า เป็นภัยต่ออธิปไตยของอินโดนีเซีย"¹¹ การที่อินโดนีเซียแถลงย้ำออกมาเช่นนี้ อาจเป็นเพราะอินโดนีเซียเห็นว่าในระหว่างที่เกิดสงครามอินเดี-ปากีสถานเมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. 1971 นั้น ได้เกิดการเผชิญหน้ากันระหว่างกองเรือสหรัฐ และโซเวียต โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อทั้งสองประเทศมหาอำนาจได้ส่งกองเรือผ่านช่องแคบมะละกาเข้าไปยังมหาสมุทรอินเดีย เพื่อให้การสนับสนุนการทำสงครามระหว่างอินเดีและปากีสถาน

⁹ Koh, Straits in International Navigation : Contemporary Issues, p. 60.

¹⁰ Robert Fabrikant, ed., Oil Discovery and Technical Change in Southeast Asia (Institute of Southeast Asian Studies, Field Report Series No. 5, 1973), p. 39.

¹¹ Koh, Straits in International Navigation : Contemporary Issues, p. 61.

อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าอินโดนีเซียจะได้ประกาศเตือนแล้วเกี่ยวกับการผ่านช่องแคบของเรออบ แต่สหรัฐและโซเวียตก็ยังคงส่งกองเรือผ่านช่องแคบมะละกาตามปกติ ราวกับเป็นการแสดงให้เห็นว่าสถานะของช่องแคบยังคงเป็นช่องแคบระหว่างประเทศอยู่เช่นเดิม ขณะเดียวกันรัฐชายฝั่งช่องแคบก็ไม่ได้ทำการโต้ตอบใด ๆ ต่อเรือเหล่านั้นที่เดินทางผ่านโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่าอินโดนีเซียและมาเลเซียเห็นว่าไม่ได้มีภัยอันตรายเกิดขึ้นต่อความมั่นคงต่อประเทศทั้งสองจริง ๆ¹² หรือตามความเป็นจริงแล้วประเทศเล็ก ๆ อย่างอินโดนีเซีย และมาเลเซียก็ไม่สามารถทำการตอบโต้ใด ๆ ได้ สำหรับทางด้านปัญหามลภาวะนั้นหัวหน้าคณะเสนาธิการทหารเรืออินโดนีเซีย ได้กล่าวเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม ค.ศ. 1972 ว่า

ทุกชาติมีสิทธิที่จะปกป้องน่านน้ำอาณาเขต จากการที่ประเทศอื่นเข้ามาใช้ และทำให้เกิดอันตรายต่อผลประโยชน์ของประชาชน โดยทำให้เกิดมลภาวะในทะเลและทำให้เกิดความเสียหายต่อการสำรวจชายฝั่ง และอุตสาหกรรมประมง สิ่งเหล่านี้ย่อมเกิดขึ้นแน่นอน ถ้าหากมีเรือที่หนักเกิน 200,000 ตัน แล่นผ่านน่านน้ำในช่องแคบ¹³

คำกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่าอินโดนีเซียไม่เพียงแต่มีความกังวลในความมั่นคงปลอดภัยของชาติตนเท่านั้น แต่ยังกังวลถึงปัญหามลภาวะที่จะเกิดขึ้น อันจะมีผลเสียต่อประชาชน และเศรษฐกิจของประเทศตนอีกด้วย

ข. มาเลเซีย

มาเลเซียมีลักษณะภูมิประเทศที่ล้อมรอบด้วยฝั่งทะเล ประกอบด้วยดินแดน 3 ส่วน คือ มาเลเซียตะวันตกตั้งอยู่บนคาบสมุทรมาลายู และมาเลเซียตะวันออกตั้งอยู่บนเกาะกาลิมันตัน (บอร์เนียว) ที่สำคัญคือมาเลเซียคุมทางเข้าของช่องแคบมะละกาเช่นเดียวกับอินโดนีเซีย อันเป็นจุดยุทธศาสตร์ที่สำคัญแห่งหนึ่งที่มีท่าอานาจและประเทศต่าง ๆ ให้ความสนใจทั้งเพื่อประโยชน์ทาง

¹² Ibid.

¹³ Phiphat Tangsubkul, ASEAN and the Law of the Sea, p. 28.

การค้า และการทหาร พื้นฐานทางสังคมของมาเลเซียมีลักษณะที่เรียกว่า "พหุสังคม" อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากความแตกต่างในทางเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และวัฒนธรรม กล่าวคือสังคมของมาเลเซียนั้นประกอบด้วยชนหลายเชื้อชาติ ที่สำคัญได้แก่ มลายู จีน และอินเดีย ในประวัติศาสตร์มาเลเซียต้องตกเป็นอาณานิคมของประเทศตะวันตกหลายประเทศ อาทิเช่น โปรตุเกส ฮอลันดา และอังกฤษ มลายูได้รับเอกราชใน ค.ศ. 1957 และได้ตั้งเป็นสหพันธรัฐมาเลเซีย ในปี ค.ศ. 1963 โดยรวมซบาร์ท ซาราวัค และสิงคโปร์ เข้ากับดินแดนบนคาบสมุทรมลายู สำหรับสิงคโปร์นั้น หลังจากรวมอยู่กับมาเลเซียได้ 2 ปี ก็แยกตัวออกมาปกครองตนเองเป็นอิสระในปี ค.ศ. 1965 อย่างไรก็ตามมาเลเซียต้องเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ อันเกิดจากการที่สังคมมาเลเซีย มีลักษณะเป็นพหุสังคม ทำให้เกิดปัญหาการแตกแยกภายในประเทศ จนถึงกับเกิดการจลาจลขึ้นอย่างรุนแรง ในวันที่ 13 พฤษภาคม ค.ศ. 1969 นอกจากนี้มาเลเซียยังต้องเผชิญกับปัญหาการก่อตัวของคอมมิวนิสต์ ในประเทศมาตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลง โดยพรรคคอมมิวนิสต์แห่งมลายู จนกระทั่งปัจจุบันรัฐบาลมาเลเซียก็ยังไม่อาจจะปราบปรามได้อย่างเด็ดขาด และการที่มาเลเซียได้รวมเอาซบาร์ท เข้ามาอยู่ในการปกครองของตนด้วยนั้น ทำให้เกิดปัญหาการอ้างสิทธิการครอบครองซบาร์ทของฟิลิปปินส์ ดังนั้นทั้งมาเลเซียและฟิลิปปินส์จึงมีความสัมพันธ์ที่ไม่ดีต่อกันนัก นอกจากนี้มาเลเซียยังมีปัญหาผู้ก่อการร้ายในรูปแบบต่าง ๆ และปัญหาเขตแดนกับไทย แต่ก็สามารถเจรจาทกลงกันได้ ปัญหาที่สำคัญอีกปัญหาหนึ่งคือ ความขัดแย้งและนโยบายเผชิญหน้ากับอินโดนีเซีย ในช่วงปี ค.ศ. 1963 ถึง ปี ค.ศ. 1966 ปัญหานี้เกิดขึ้นเมื่อมีการรวมดินแดนมลายูตะวันออกและสิงคโปร์ เข้ากับมลายูตะวันตกเพื่อก่อตั้งสหพันธรัฐมาเลเซียเมื่อปี ค.ศ. 1963 ปัญหาที่อยู่เบื้องหลังก็คือความไม่พอใจของประธานาธิบดีซูการ์โน ที่เห็นว่าอังกฤษให้เอกราชแก่มาเลเซียอย่างง่ายดาย เสมือนเป็นการสร้างจักรวรรดินิยมใหม่ และการที่มาเลเซียเข้าผูกพันกับอังกฤษจะเป็นภัยคุกคามต่อการรวมดินแดนเพื่อสร้างอาณาจักรอันยิ่งใหญ่ของอินโดนีเซียด้วย ดังนั้นเมื่อมีการก่อตั้งมาเลเซียขึ้นในปี ค.ศ. 1963 อินโดนีเซียจึงประกาศนโยบายเผชิญหน้ากับมาเลเซีย อินโดนีเซียส่งทหารเข้ามาในมาเลเซีย อย่างไรก็ตามนโยบายเผชิญหน้าก็ได้สิ้นสุดลงในปี ค.ศ. 1966 เนื่องจากอินโดนีเซียประสบปัญหาภายในประเทศอย่างรุนแรง

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า นับตั้งแต่สหพันธรัฐมลายูถือกำเนิดขึ้นมาใน ค.ศ. 1957 ปัญหาที่มาเลเซียเผชิญนั้น ล้วนแต่เป็นปัญหาที่บั่นทอนเสถียรภาพความมั่นคงปลอดภัยของประเทศเป็นอย่างมาก และเพื่อเป็นการขจัดปัญหาดังกล่าว มาเลเซียจึงมีนโยบายที่อิงมหาอำนาจ

ที่เคยใกล้ชิดกันมาแต่เดิมคืออังกฤษ และได้ทำข้อตกลงด้านความมั่นคงกับอังกฤษที่เรียกว่า The Anglo - Malayan Defence Agreement (AMDA) ข้อตกลงนี้ออสเตรเลีย และ นิวซีแลนด์ได้เข้าร่วมเป็นคู่สัญญาด้วยในปี ค.ศ. 1959 ซึ่งอังกฤษได้เข้ามาช่วยปราบปราม คอมมิวนิสต์มลายู นอกจากนี้มาเลเซียได้ทำสัญญาข้อตกลง 5 ประเทศขึ้น (Five Powers Defence Agreement) กับอังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และสิงคโปร์ เพื่อช่วยกันให้คำปรึกษาในมาตรการที่จะดำเนินต่อไป หากมีการรุกรานจากภายนอก และที่สำคัญคือหลังจากที่ มาเลเซียต้องเผชิญปัญหาข้อขัดแย้งกับประเทศเพื่อนบ้าน มาเลเซียได้พยายามสร้างความสัมพันธ์อันดีกับประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ อาทิเช่น ให้ความร่วมมือกับสิงคโปร์ในการปราบปรามพรรค คอมมิวนิสต์มลายู ร่วมมือร่วมกัน ร่วมมือกับไทยและอินโดนีเซียในการปราบปรามการก่อการร้าย คอมมิวนิสต์ตามเขตแดนของทั้งสองประเทศ เป็นต้น

ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่านับตั้งแต่มาเลเซียได้รับเอกราช มาเลเซีย ให้ความสำคัญกับความมั่นคงของประเทศเป็นอย่างมาก มาเลเซียพยายามดำเนินนโยบายเป็นมิตรกับทุกประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศในค่ายโลกเสรี หรือค่ายสังคมนิยมก็ตาม นอกจากนี้มาเลเซีย ยังให้ความสำคัญกับนโยบายไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด ซึ่งเป็นนโยบายที่สามารถประสานเข้ากับความแตกแยกภายในได้ดี และไม่ได้เข้าร่วมกับมหาอำนาจฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในสงครามเย็น เนื่องจากมาเลเซีย เห็นว่ามหาอำนาจคือตัวการที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในภูมิภาคเพิ่มขึ้น

ดังนั้นการที่มาเลเซียซึ่งเคยตกเป็นอาณานิคมของประเทศตะวันตกมาก่อน และ ถูกตัดทวงเอาผลประโยชน์ทางการค้าและทรัพยากรภายในประเทศ โดยที่ประเทศตะวันตก เหล่านี้ได้สร้างความเจริญไว้ให้น้อยมากนั้น ทำให้เมื่อมาเลเซียได้รับเอกราชจึงได้พยายาม รักษาความเป็นชาติและอธิปไตยของตนไว้ และจากการที่มาเลเซียที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ติดกับ ช่องแคบมะละกา อันเป็นที่สนใจของประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมหาอำนาจที่ต้องการใช้ เส้นทางนี้เพื่อส่งกองกำลังทางเรือเคลื่อนย้ายไปมาระหว่างมหาสมุทรแปซิฟิกและอินเดีย เพื่อ ผลประโยชน์ทางด้านยุทธศาสตร์นั้น จึงทำให้มาเลเซียเกิดความกังวลในความปลอดภัยของประเทศ มากขึ้น ด้วยเกรงว่าอาจเกิดการปฏิบัติการทางเรือของมหาอำนาจบริเวณช่องแคบ เป็นการควบคุม การคมนาคมในช่องแคบและบริเวณใกล้เคียง อาจเกิดการสู้รบ ล้วงล้ำอธิปไตย และบุรณาพ แห่งอาณาเขตของรัฐชายฝั่ง ทำให้ขาดความมั่นคงและความปลอดภัยได้ ดังนั้นมาเลเซีย จึงต้องการ เข้าควบคุมช่องแคบมะละกา

นอกจากนี้การเข้าควบคุมช่องแคบมะละกาของมาเลเซีย ยังมีส่วนสัมพันธ์กับนโยบายของมาเลเซียที่ได้วางไว้แต่เดิมแล้ว คือความประสงค์ที่จะทำให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นกลาง ไม่ต้องการให้มหาอำนาจใช้ท้องทะเลแถบนี้ เป็นที่ประลองกำลังทางเรือกัน เพราะจะเป็นอันตรายต่อความเป็นกลาง และเป็นแหล่งสงครามเย็นได้ ซึ่งข้อเสนอของมาเลเซียนี้ ดร.ตุน อีสเมล อับดุล ราหมาน (Tun Ismail Abdul Rahman) อดีตรองนายกรัฐมนตรีมาเลเซีย ได้เสนอต่อที่ประชุมสภาของมาเลเซียในเดือนมกราคม ค.ศ. 1968 หลังจากที่ยังอังกฤษได้ประกาศที่จะถอนกำลังทหารอังกฤษทางด้านตะวันออกของคลองสุเอซให้หมดภายในปี ค.ศ. 1971

ตามข้อเสนอนี้ ดร.ตุน อีสเมล อับดุล ราหมาน ได้เสนอให้ประเทศมหาอำนาจ 3 ประเทศคือ สหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต และจีน เข้ามาเป็นรัฐผู้ค้ำประกันความเป็นกลางของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พร้อมทั้งให้ประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้ทำสัญญาไม่รุกรานกันด้วย อย่างไรก็ตามข้อเสนอของ ดร.อับดุล ราหมาน ไม่ได้ได้รับความสนใจจากรัฐบาลมาเลเซียขณะนั้น แต่ต่อมาหลังจากที่นายตุน อับดุล ราซัค ได้ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 1970 โดยมี ดร.อับดุล ราหมาน เข้าร่วมเป็นคณะรัฐบาลด้วยนั้น การกำหนดรัฐให้เป็นกลางได้กลายมาเป็นหลักในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ประการหนึ่งของมาเลเซีย และโดยที่ข้อเสนอกำหนดภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นกลางของมาเลเซีย มีจุดมุ่งหมายที่จะป้องกันการแทรกแซงจากประเทศมหาอำนาจภายนอก ดังนั้นโดยหลักการแล้วประเทศในกลุ่มอาเซียน ต่างก็เห็นชอบด้วย¹⁴ ดังเช่นอินโดนีเซีย นายอาดัม มาลิก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอินโดนีเซียได้กล่าวไว้เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน ค.ศ. 1971 ที่เกี่ยวกับข้อเสนอของมาเลเซียว่า "ถ้าความเป็นกลางนั้นหมายถึงการทำให้ภูมิภาคนี้ปราศจากการเข้ามายุ่งเกี่ยวจากประเทศภายนอก

¹⁴อุตรา อมรฉัตร , "เอเชียตะวันออกเฉียงใต้กับความเป็นกลาง : วิเคราะห์กรณีอาเซียน" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตศึกษาด้านการศึกษาระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522), หน้า 16-31.

ดังนั้นโดยหลักการแล้ว เราก็จะไม่ขัดขวางใด ๆ ¹⁵ และในการประชุมที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ในระหว่างวันที่ 26-27 พฤศจิกายน ค.ศ. 1971 ซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่จะพยายามดำเนินการขั้นต้น เท่าที่จำเป็นเพื่อให้ได้มาซึ่งการยอมรับว่าบริเวณภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็น "เขตแห่งสันติภาพ เสถียรภาพ และความเป็นกลาง" ผู้แทนของประเทศสมาชิกสมาคมอาเซียนในที่สุดก็ได้ลงนามร่วมกันในปฏิญญาควาลาลัมเปอร์ ว่าด้วยการกำหนดให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง (Zone of Peace, Freedom and Neutrality)

ดังนั้นเมื่อสหรัฐและโซเวียตได้ส่งกองเรือแล่นไปมาผ่านช่องแคบมะละกาไปยังมหาสมุทรอินเดียเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งก่อนและหลังสงครามอินเดียบากับปากีสถาน ได้ทำให้มาเลเซียต้องการเข้าควบคุมช่องแคบมะละกา เพื่อจะได้สามารถควบคุมหรือห้ามมิให้เรือรบของประเทศมหาอำนาจผ่านเข้าออกได้ ซึ่งจะเป็นการช่วยให้มาเลเซียรักษาความเป็นกลางไว้ได้

ในเวลาเดียวกันมาเลเซียยังมีความเห็นเช่นเดียวกับอินโดนีเซียในกรณีของเรือรบต่างชาติที่แล่นผ่านช่องแคบ ย่อมจะเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศด้วย ดังจะเห็นได้จากการประชุมรัฐสภาที่กัวลาลัมเปอร์เมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1972 ที่มีสมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่งได้ขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ แถลงถึงมาตรการเด็ดขาดว่า มาเลเซียมีแผนการอย่างไรในการป้องกันเรือรบที่ไม่เป็นมิตรจากการใช้ช่องแคบมะละกา ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้ตอบว่า "เรือรบที่มีเจตนาไม่เป็นมิตร จะไม่มีสิทธิเดินทางผ่านตามหลักการสิทธิการเดินผ่านโดยสุจริต และจะถูกห้ามมิให้เข้ามาในบริเวณทะเลอาณาเขต แต่เราก็ไม่ได้ออกกฎเกณฑ์ข้อบังคับใดๆ เป็นพิเศษ ที่จะให้ใช้กับเรือรบต่างชาติที่เข้ามาใช้น่านน้ำของเรา" ¹⁶

¹⁵ The Straits Times (23 November 1971) : 1.

¹⁶ Shaw, The Straits of Malacca : in Relation to the Problems of the Indian and Pacific Ocean, p. 75.

อย่างไรก็ตาม ก่อนหน้านั้น ดร.อับดุล ราหมาน ซึ่งดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี มาเลเซีย ก็ได้กล่าวว่า มาเลเซียมีวิธีการที่จะควบคุมบังคับช่องแคบมะละกา ถึงแม้ว่าจะไม่ได้วาง มาตรการใด ๆ ไว้อย่างละเอียด แต่ก็ได้กล่าวว่า "เมื่อถึงเวลานั้นแล้วทุกคนก็จะทราบเอง"¹⁷

ในที่ประชุม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของสมาชิกอาเซียน ที่ สิงคโปร์ เมื่อวันที่ 11 เมษายน ค.ศ. 1972 ดร.อับดุล ราหมาน ได้กล่าวว่า

ช่องแคบได้รับการรับรองว่าเป็นทางน้ำที่สำคัญ เป็นช่องทางสำหรับการพาณิชย์ และการค้าขายระหว่างตะวันออกและตะวันตก ช่องแคบมะละกาจึงมีความสำคัญทาง เศรษฐกิจมากต่อรัฐชายฝั่ง การประกอบอาชีพของประชาชนส่วนใหญ่ต้องอาศัยน้ำ ในช่องแคบ ขณะที่เราให้การรับรองการใช้ช่องแคบสำหรับการเดินเรือระหว่าง ประเทศตามหลักการของสิทธิการเดินผ่านโดยสุจริต มาเลเซียได้คัดค้านแนว ความคิดที่ให้ช่องแคบมะละกาเป็นช่องแคบระหว่างประเทศ เพราะจะเป็นการบั่นทอน อธิปไตยของชาติ และเป็นอันตรายต่อการดำรงชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ¹⁸

นอกจากนี้ปัญหามลภาวะยังเป็นปัญหาที่มาเลเซียได้ให้ความสำคัญเป็นพิเศษ ทั้งนี้ เนื่องจากว่าประชากรส่วนใหญ่ และท่าเรือประมงอยู่ในบริเวณช่องแคบ ชาวประมงที่อยู่ตามชายฝั่ง ตะวันตกของคาบสมุทรมลายูมีประมาณ 40,000 คน สามารถจับปลาได้ประมาณ 270,000 ตัน ต่อปี คิดเป็นร้อยละ 75 ของปริมาณการจับปลาทั้งหมดของประเทศ¹⁹ แต่อันตรายที่เกิดจาก มลภาวะและเรือชนกันได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพเศรษฐกิจในบริเวณช่องแคบ ดังกรณี อุบัติเหตุของเรือโซวา มารู ที่น้ำมันได้รั่วไหลออกสู่ทะเลบริเวณช่องแคบ ทำให้เกิดความเสียหาย ไปทั่วบริเวณใกล้เคียง เจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศมาเลเซียคนหนึ่งกล่าวว่า "สิ่งที่เรากังวลใจก็คือ อุบัติเหตุการชนกันครั้งใหญ่ จะทำให้เกิดความเสียหายต่อระบบนิเวศวิทยาของเรา อย่างถาวร"²⁰

¹⁷ The Straits Times (23 November 1971) : 1.

¹⁸ Shaw, The Straits of Malacca : in Relation to the Problems of the Indian and Pacific Ocean, p. 73-74.

¹⁹ J. Jefferies, "Asia's Jugular Straits : The Unsolved Problem," Far Eastern Economic Review (11 February 1977) : 35.

²⁰ New York Times (8 August 1975) : 4.

ทางด้านนายกรัฐมนตรีมาเลเซียเอง ก็ได้แสดงความรู้สึกเกี่ยวกับปัญหาภาวะที่จะเกิดขึ้นในการเปิดประชุมพรรค UMNO ครั้งที่ 23 ในปี ค.ศ. 1972 ว่า

อินโดนีเซียและมาเลเซีย ต้องเข้าควบคุมช่องแคบมะละกา เพื่อป้องกันการเกิดมลภาวะจากการรั่วไหลของน้ำมัน ที่มาจาก เรือบรรทุกน้ำมัน ซึ่งจะทำลายชีวิตสัตว์น้ำ และทำความเสียหายต่อชายฝั่งของประเทศทั้งสอง ถ้าเหตุการณ์นี้เกิดขึ้น วิธีชีวิตของชาวประมง ของประเทศอินโดนีเซียและมาเลเซียหลายพันคนจะเป็นอันตราย²¹

การที่อุตสาหกรรมการต่อเรือ และการเดินเรือได้มีการปรับปรุงให้ก้าวหน้ามากขึ้น เพื่อตอบสนองการพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาคเอเชีย-ตะวันออกเฉียงใต้และตะวันออกเฉียงนั้น ไม่เพียงแต่จะทำให้ช่องแคบมะละกาที่มีความสำคัญมากขึ้น แต่ยังช่วยสนับสนุนผลักดันให้ช่องแคบตกอยู่ในอันตราย อันเกิดจากมลภาวะและความเสียหายทางสภาพแวดล้อม ดังกรณีที่เกิดแก่เรือบรรทุกน้ำมันโซวา มารู ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว และเพื่อเป็นการแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้น ประเทศอินโดนีเซียและมาเลเซีย จึงได้ร่วมกับสิงคโปร์ ออกคำแถลงร่วมเกี่ยวกับช่องแคบมะละกา ในวันที่ 16 พฤศจิกายน ค.ศ. 1971 และได้ร่วมมือกันหามาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหานี้กันต่อไป

มาตรการร่วมกันของรัฐชายฝั่ง

การแก้ไขปัญหาดังกล่าว ที่เกิดขึ้นในช่องแคบมะละกาอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของรัฐชายฝั่งนั้น นอกจากประเทศทั้งสามได้ออกคำแถลงร่วมในวันที่ 16 พฤศจิกายน ค.ศ. 1971 ขยายน่านน้ำอาณาเขตและเข้าควบคุมช่องแคบ แล้วทั้งสามประเทศยังได้หามาตรการอื่น ๆ อีก ดังนี้คือ

ในปี ค.ศ. 1972 อินโดนีเซียได้กำหนดห้ามเรือบรรทุกน้ำมันที่มีระวางขับน้ำเกินกว่า 200,000 ตัน ผ่านช่องแคบ เนื่องจากมีที่ตันอยู่หลายแห่งในบริเวณช่องแคบ ทั้งนี้คณะรัฐมนตรีของอินโดนีเซียได้ลงมติเมื่อวันที่ 14 มีนาคม ค.ศ. 1972 เสนอให้ใช้ช่องแคบลอมบอก ซึ่งอยู่ระหว่างเกาะบาหลีและลอมบอก กับช่องแคบมาคัสซาร์ อยู่ระหว่างเกาะกาลิมันตัน และเกาะสุลาเวสี

²¹ Phiphat Tangsubkul, ASEAN and the Law of the Sea, p. 28

เป็นเส้นทางเดินเรือระหว่างประเทศสำหรับเรือบรรทุกน้ำมันที่มีระวางขนน้ำหนัก 200,000 ตัน ใต้ให้เส้นทางเลือก 2 ทางนี้ นับว่าเป็นเส้นทางที่ประหยัดที่สุดสำหรับเรือบรรทุกน้ำมันที่ใช้ขึ้นล่องระหว่างท่าเรือในตะวันออกเฉียงและญี่ปุ่น นอกจากนี้ยังเป็นเส้นทางที่สะดวกปลอดภัยและรวดเร็วกว่า เพราะความลึกของทะเลอยู่ในระดับ 2,200 ฟุต - 21,000 ฟุต²² ซึ่งมีความลึกมากกว่า ช่องแคบมะละกาที่บางแห่งมีความลึกเพียง 26-30 เมตร

ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1972 รัฐบาลฝั่งสามประเทศ ได้จัดให้มีการประชุมขึ้นที่ กรุงเทพมหานคร เพื่อหามาตรการร่วมกันในการประกันความปลอดภัยในการเดินเรือ และมาตรการเกี่ยวกับปัญหามลภาวะจากน้ำมัน อาทิเช่น แนวแบ่งเขตการสัญจร (Traffic Separation Scheme) การจำกัดน้ำหนักของเรือ การนำร่องเรือ และการติดตั้งอุปกรณ์ช่วยรักษาความปลอดภัย อย่างไรก็ตาม การจัดการเกี่ยวกับเรื่องนี้ก็ไม่ได้มีความคืบหน้านัก ทั้งนี้อาจเป็นเพราะไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับสภาพของช่องแคบเพียงพอ²³

ต่อมาในปี ค.ศ. 1975 เมื่อเกิดกรณีเรือบรรทุกน้ำมันโซวา มารู เกยตื้นและน้ำมันได้รั่วไหลออกมาเป็นจำนวนมาก ดังนั้นในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1975 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของอินโดนีเซีย มาเลเซีย และสิงคโปร์ ได้จัดให้มีการประชุมขึ้นอีกครั้งหนึ่งที่สิงคโปร์ เพื่อปรึกษาหารือและร่วมมือกันทางด้านความปลอดภัยของการเดินเรือ และแก้ปัญหามลภาวะจากน้ำมันในช่องแคบ หลังจากนั้นทั้งสามประเทศได้ตกลงตั้งสภาความปลอดภัยในการเดินเรือ และควบคุมมลภาวะทางทะเลในช่องแคบมะละกา และสิงคโปร์ขึ้น (Council for the Safety of Navigation and the Control of Marine Pollution in the Straits of Malacca and Singapore) ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ระดับรัฐมนตรี มีคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ระดับสูงคอยให้ความช่วยเหลือรัฐมนตรีเหล่านี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ สภา

²² Asia Research Bulletin (31 March 1972) : 773 A.

²³ Koh, Straits in International Navigation : Contemporary Issues , p. 81.

จะมีการประชุมปีละครั้ง สำหรับคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ระดับสูงจะมีการประชุมบ่อยครั้งเท่าที่มีความจำเป็น²⁴

การประชุมครั้งแรกของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ระดับสูง มีขึ้นที่สิงคโปร์ ที่ประชุมได้มีการปรึกษากันเพื่อกำหนดช่องว่างระหว่างกระดูกงูเรือกับพื้นท้องทะเล (Under Keel Clearance - UKC) และหลังจากที่ได้มีการประชุมครั้งที่ 2 ที่กรุงจาการ์ตา เมื่อวันที่ 20-21 ธันวาคม ค.ศ. 1976 ที่ประชุมได้ตกลงกำหนด UKC ไว้ 3.5 เมตร และกำหนดขนาดน้ำหนักเรือ 250,000 ตัน และจะต้องแล่นด้วยความเร็วไม่เกิน 12 น็อต²⁵ ต่อมาการประชุมครั้งที่ 3 ซึ่งมีขึ้นในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1977 ที่กรุงมะนิลา ที่ประชุมได้ทำความตกลงร่วมกันดังนี้คือ²⁶

- 1) ความตกลงเกี่ยวกับความปลอดภัยการเดินเรือในช่องแคบมะละกา
- 2) คำแถลงร่วมเกี่ยวกับความปลอดภัยการเดินเรือในช่องแคบมะละกา
- 3) แนวทางของเจ้าหน้าที่ระดับสูง และกลุ่มผู้เชี่ยวชาญทางด้านเทคนิคเกี่ยวกับความปลอดภัยการเดินเรือในช่องแคบมะละกา

และในอีก 1 วันต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของอินโดนีเซีย มาเลเซีย และสิงคโปร์ ซึ่งมีการประชุมกันที่กรุงมะนิลา เช่นกัน เพื่อรับรองผลการประชุมครั้งที่ 2 ของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่กรุงจาการ์ตา และได้ลงนามในความตกลงเกี่ยวกับความปลอดภัยในการเดินเรือในช่องแคบมะละกาและสิงคโปร์ 12 ข้อด้วยกัน²⁷ (Agreement on Safety of Navigation in the Straits of Malacca and Singapore) ซึ่งข้อตกลงฉบับนี้ได้ระบุถึงแนวแบ่งการสัญจร (Traffic Separation Scheme - TSS) กำหนดความเร็วของเรือที่แล่นผ่านช่องแคบได้ไม่เกิน 12 น็อต และที่สำคัญที่สุดคือได้มีการกำหนดความลึกปลอดภัยของเรือที่จะผ่านช่องแคบ อันหมายถึง UKC จะต้องไม่น้อยกว่า 3.5 เมตร เป็นต้น

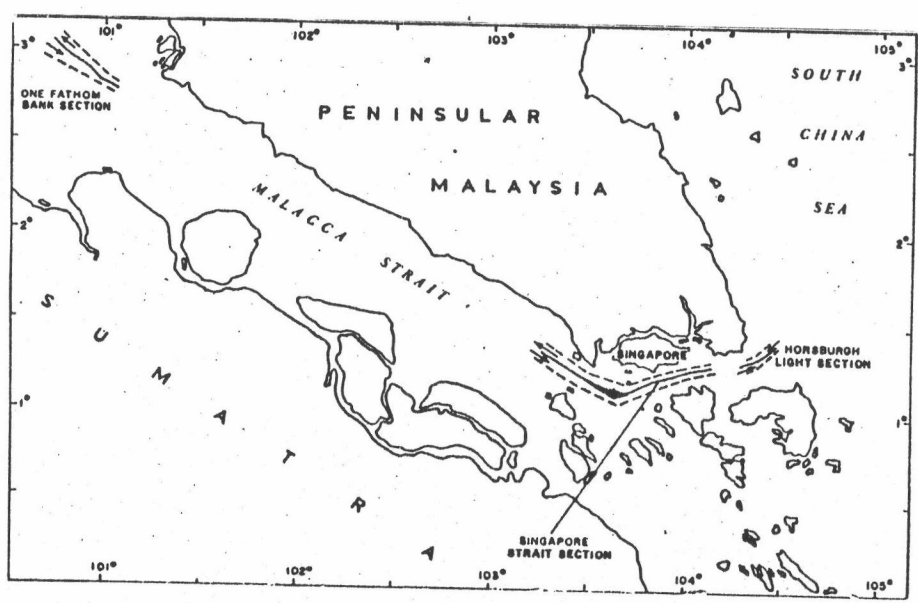
²⁴ Phiphat Tansubkul, ASEAN and the Law of the Sea, p. 33.

²⁵ Ibid.

²⁶ ดูเพิ่มเติมภาคผนวก ข, ค, จ, ฉ, หน้า 139, 140, 143, 144.

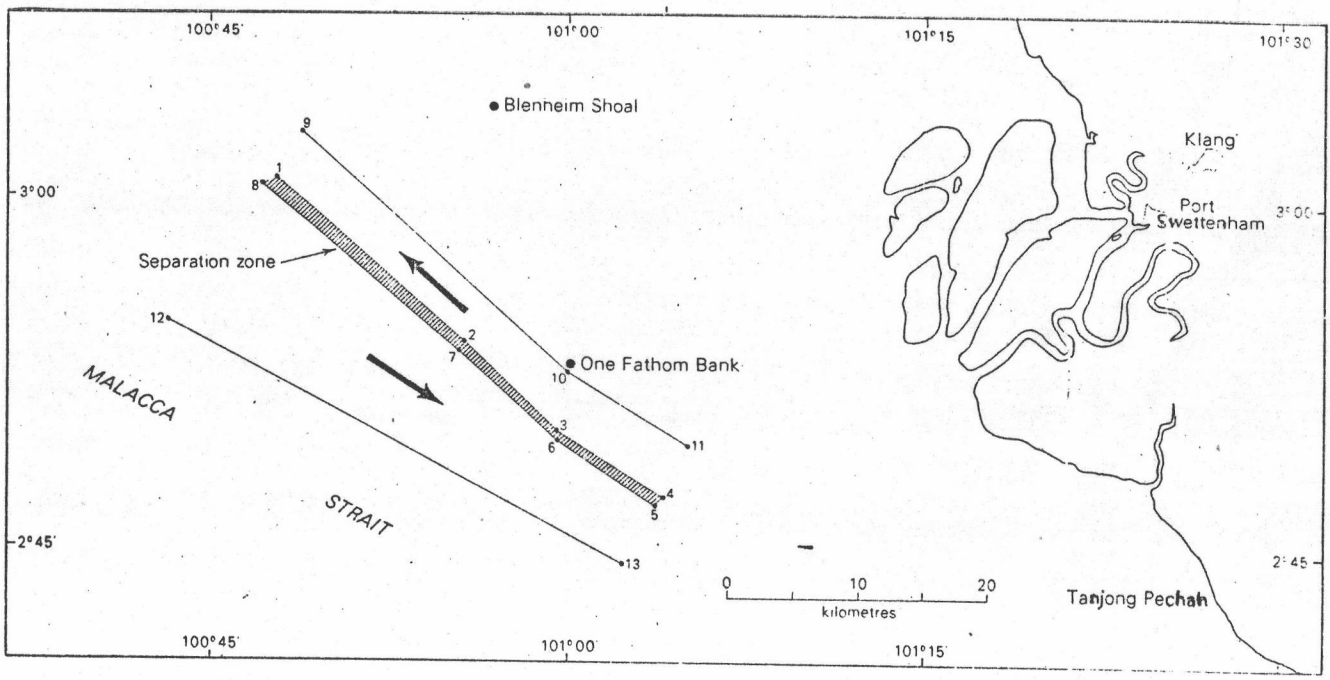
²⁷ ดูเพิ่มเติมภาคผนวก ง, หน้า 141.

แผนภูมิที่ 4.2 แสดงแนวแบ่งเขตการเดินเรือในช่องแคบมะละกา



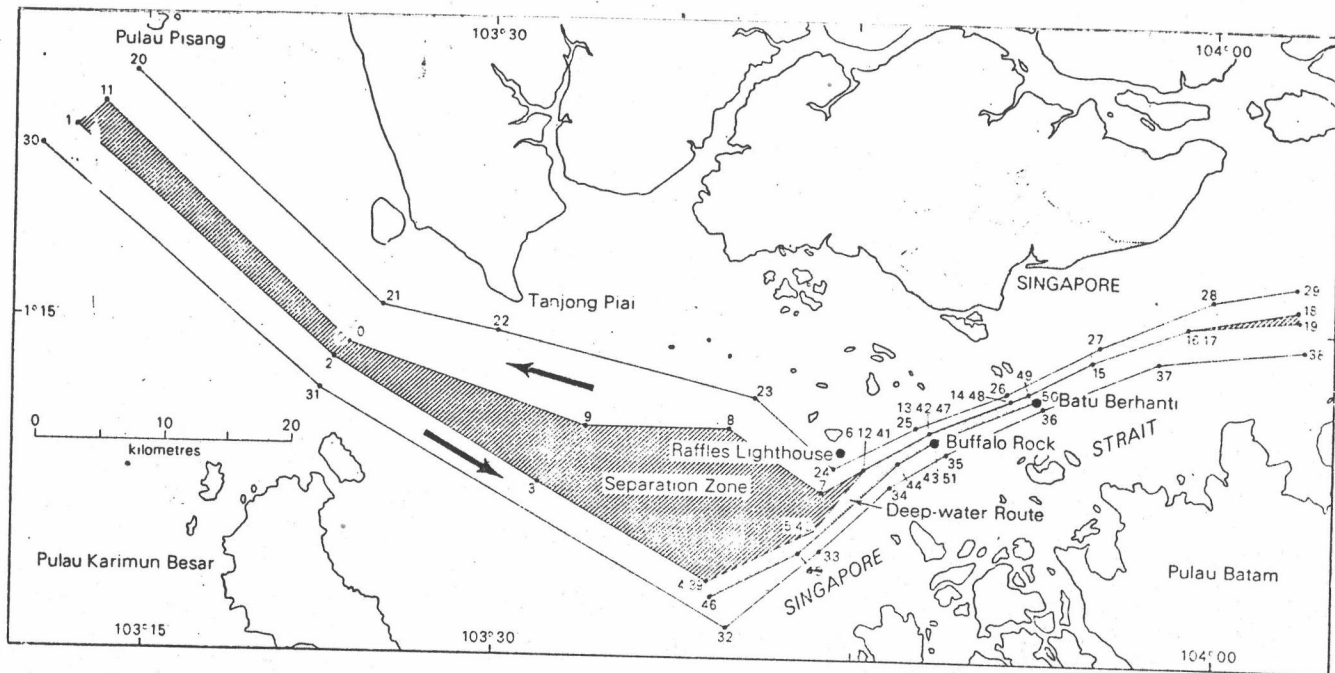
Source : Chia Lin Sien, ed., Southeast Asian Seas : Frontiers for Development (Singapore : Mc Graw-Hill, 1981) : 224.

แผนภูมิที่ 4.3 แสดงแนวแบ่งเขตการเดินเรือในบริเวณที่ตนหนึ่งว่า (One Fathom Bank)

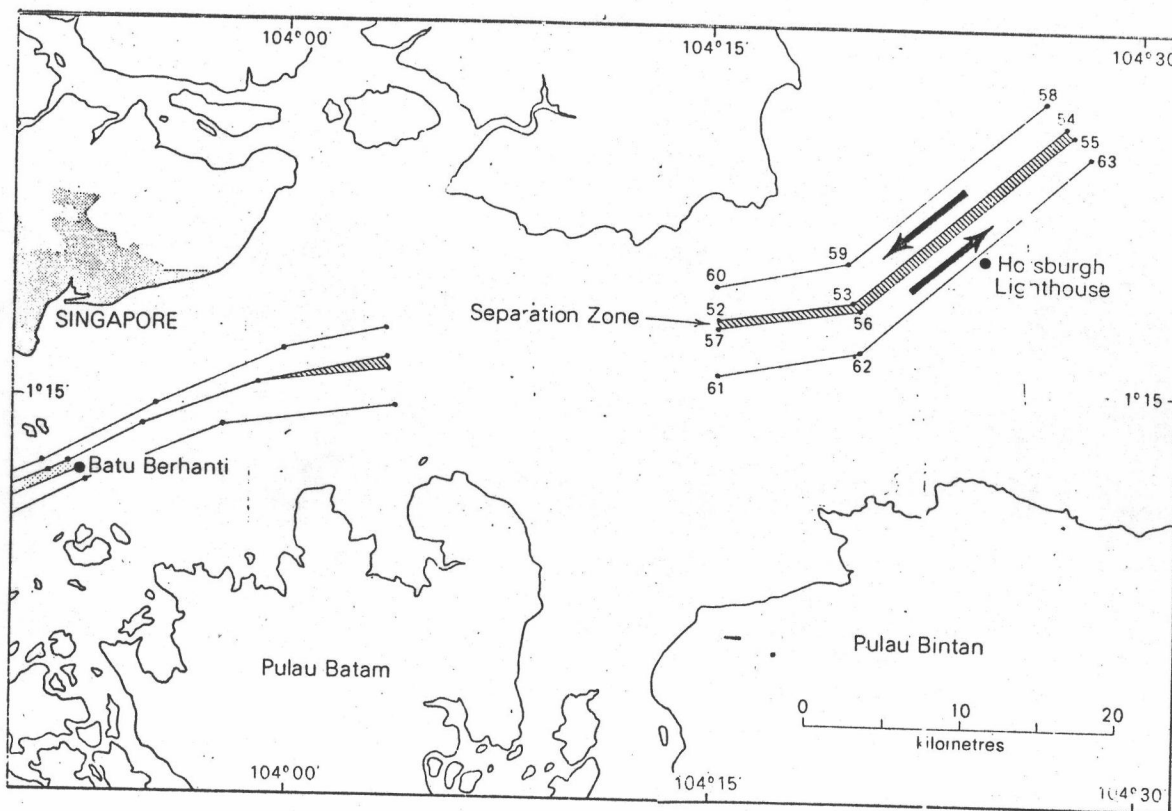


Source : Peter Polomka, Ocean Politics in Southeast Asia (Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 1978) : 224.

แผนภูมิที่ 4.4 แสดงแนวแบ่งเขตการเดินเรือในช่องแคบสิงคโปร์



แผนภูมิที่ 4.5 แสดงแนวแบ่งเขตการเดินเรือในบริเวณประกาศารฮอสเบิร์ก



Source : Peter Polomka, Ocean Politics in Southeast Asia (Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 1978) : 226,228.

ตั้งองค์การที่ปรึกษาทางทะเลระหว่างรัฐบาล (The Inter - Governmental Maritime Consultative Organization - IMCO)* ได้ให้การรับรองอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน ค.ศ. 1977 เกี่ยวกับ TSS และกฎข้อบังคับต่าง ๆ โดยมีการแก้ไขเล็กน้อยและเพิ่มเติมข้อบังคับบางส่วน

นอกจากนี้แล้วบางหน่วยงานของมาเลเซียได้เสนอแนะให้มีการเก็บภาษีเรือที่เดินทางผ่านช่องแคบมะละกา ดังที่ นายเต็งกู ราซาเลห์ (Tengku Razaleigh) ประธานสมาคมหอการค้ามาเลเซีย (The Malaysian Associated Malay Chambers of Commerce) ได้กล่าวเมื่อวันที่ 19 มีนาคม ค.ศ. 1972 ว่า "ช่องแคบมะละกาเป็นคลองสุเอซแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้"²⁸ ดังนั้นจึงควรให้ตั้งเจ้าหน้าที่ช่องแคบมะละกา (Malacca Straits Authority) เพื่อเป็นตัวแทนดูแลและเก็บภาษีเรือทั้งหมดที่แล่นผ่านช่องแคบ โดยจำแนกดังนี้คือ เรือบรรทุกน้ำมัน เสียภาษี 5,000 ดอลลาร์สหรัฐ เรือบรรทุกสินค้า 3,000 ดอลลาร์สหรัฐ และ 1,000 ดอลลาร์สหรัฐ สำหรับเรือบรรทุกสินค้าที่แวะจอดท่าเรืออินโดนีเซียและมาเลเซีย แต่ถ้าเรือไม่จอด จะต้องเสียเพิ่มเป็น 3 เท่า ถ้าอินโดนีเซียและมาเลเซียร่วมมือกันแล้ว จะทำให้

* IMCO คือหน่วยงานที่มีความชำนาญพิเศษขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบต่อบริเวณที่มีการเดินเรือทะเล IMCO ถูกจัดตั้งขึ้นโดยการประชุมเกี่ยวกับทะเลของสหประชาชาติ (United Nations Maritime Conference) ซึ่งได้ประชุมในกรุงเจนีวา ระหว่างวันที่ 19 กุมภาพันธ์ - 6 มีนาคม ค.ศ. 1948 IMCO เป็นหน่วยงานเพื่อประสานงานระหว่างรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ในด้านกฎข้อบังคับ และวิธปฏิบัติของรัฐบาลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับพาณิชย์นาวี หน้าที่ของ IMCO คือ เป็นองค์การที่ให้ความช่วยเหลือและให้คำปรึกษา ซึ่ง IMCO นี้ มิใช่เป็นหน่วยงานที่บัญญัติกฎหมายหรือรักษากฎหมาย หน้าที่ของ IMCO มีจำกัดมาก เช่น ให้คำแนะนำไปแก่รัฐบาลต่าง ๆ แต่ไม่มีหน้าที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามคำแนะนำเช่นนั้น IMCO Convention ไม่ได้ระบุไว้ให้ IMCO มีหน้าที่ควบคุมและป้องกันมลภาวะในทะเล แต่ IMCO เป็นองค์การระหว่างประเทศองค์การเดียวที่มีหน้าที่อยู่ในบริเวณเกิดมลภาวะจากเรือ ฉะนั้น IMCO จึงถูกระบุจากอนุสัญญาอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับมลภาวะในทะเลให้มีหน้าที่ควบคุมและป้องกันมลภาวะในทะเล

²⁸ Far Eastern Economic Review (25 March 1972) : 7.

ประเทศทั้งสองได้รับเงิน 147 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี ในกรณีที่มีเรือผ่านประมาณ 100 ลำต่อวัน นายเต็งกู ราชาเลห์ ยังกล่าวอีกว่า ภาษีที่เก็บได้จะนำไปใช้ปรับปรุง ควบคุมความปลอดภัย มลภาวะในช่องแคบมะละกา และเป็นค่าชดเชยบางส่วนสำหรับสินค้าเข้าที่เข้ามาในราคาสูง อย่างไรก็ตามมาตรการการเก็บภาษียังไม่ได้รับการเห็นชอบอย่างเป็นทางการ²⁹

ปฏิกิริยาจากประเทศผู้ใช้ช่องแคบ

หลังจากที่ประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย และสิงคโปร์ ได้ออกคำแถลงร่วมเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน ค.ศ. 1971 เพื่อขยายน่านน้ำอาณาเขตและเข้าควบคุมช่องแคบมะละกาแล้ว ในอีก 2-3 เดือนต่อมา ก็เกิดปฏิกิริยาจากประเทศต่าง ๆ ที่มีผลประโยชน์จากการใช้ช่องแคบที่สำคัญ ได้แก่ สหภาพโซเวียต สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น กล่าวคือ โซเวียตเป็นประเทศแรกที่คัดค้านอย่างเป็นทางการ โดยให้ถือว่าช่องแคบมะละกาเป็นน่านน้ำสากล แต่อินโดนีเซียและมาเลเซีย ยังคงยึดถือหลักการว่าเป็นน่านน้ำอาณาเขตที่เรือชาติอื่นมีสิทธิเดินเรือผ่านโดยสุจริต ส่วนสหรัฐไม่ได้ประกาศท่าทีต่อคำแถลงร่วมนั้นอย่างเป็นทางการ ถึงแม้ว่าช่องแคบดังกล่าวจะเป็นเส้นทางที่มีความหมายสำคัญยิ่งต่อสมุททหานุภาพของสหรัฐ ไม่น้อยไปกว่าที่มีความสำคัญต่อโซเวียต อย่างไรก็ตามแม้ว่านโยบายของมหาอำนาจทั้งสองที่มีต่อช่องแคบมะละกาจะตรงกันคือให้ช่องแคบนี้ยังคงสภาพเป็นทางเดินเรือนานาชาติ แต่ความมุ่งหมายที่แฝงอยู่เบื้องหลังก็คือทั้งสองกำลังดำเนินการแข่งขันเพื่อแย่งอำนาจในการครองทะเลด้วยความมุ่งหมายที่จะทำสงครามแย่งชิงอำนาจกันในขั้นสุดท้าย³⁰ ด้วยเหตุผลนี้จึงทำให้ทั้งสหรัฐและโซเวียตได้มีการเคลื่อนไหวกำลังทางเรือผ่านช่องแคบในลักษณะไม่รับรู้คำประกาศนั้น สำหรับญี่ปุ่นนั้นการที่ญี่ปุ่นเป็นประเทศ

²⁹ Koh, Straits in International Navigation : Contemporary Issues , p. 61.

³⁰ศิริ กระจ่างเนตร, ยุทธศาสตร์ทางเรือ : หลักการและอิทธิพลที่มีต่อสมุททหานุภาพ ยุคจักรวรรดิและยุคปรมาณู (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์กรมสารบรรณทหารเรือ, 2512), หน้า 253-254.

อุตสาหกรรมใหญ่และขาดแคลนวัตถุดิบ ทำให้ญี่ปุ่นต้องพึ่งพาประเทศอื่น ๆ ทั้งที่เป็นแหล่งวัตถุดิบ และตลาดการค้า ซึ่งส่วนใหญ่แหล่งวัตถุดิบและตลาดการค้าเหล่านี้จะอยู่ทางด้านตะวันตกของประเทศญี่ปุ่น อันได้แก่ ประเทศในตะวันออกกลาง แอฟริกา และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังนั้น ช่องแควมะละกาจึงมีความสำคัญต่อญี่ปุ่นเป็นอย่างมากในฐานะเป็นเส้นทางลำเลียงวัตถุดิบ และส่งสินค้าไปยังประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ ญี่ปุ่นจึงมีความเห็นเช่นเดียวกับประเทศที่ใช้ช่องแคบอื่น ๆ ที่ต้องการรักษาช่องแคบนี้ให้เป็นช่องแคบที่ใช้ได้อย่างเสรี ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ

ก. สหภาพโซเวียต

โซเวียตมีผลประโยชน์อยู่มากในบริเวณช่องแควมะละกาทั้งทางด้านยุทธศาสตร์ และทางด้านเศรษฐกิจ กล่าวคือ ทางด้านยุทธศาสตร์นั้น นับตั้งแต่ได้มีการปิดคลองสุเอซ หลังจากสงคราม 6 วัน ในปี ค.ศ. 1967 ในช่วงเวลานั้นโซเวียตต้องส่งกองเรือจากทะเลดำไปยังมหาสมุทรอินเดีย และอ่าวเปอร์เซีย โดยอ้อมแหลมกู๊ดโฮป (Good Hope) ซึ่งต้องเสียเวลา และเพิ่มระยะทางในการเดินทางเป็นอันมาก ดังนั้นเส้นทางเลือกทางเดียวที่จะส่งกองกำลังทางเรือไปยังมหาสมุทรอินเดียได้อย่างรวดเร็วก็คือ การเคลื่อนย้ายกองกำลังจากกองเรือแปซิฟิก ที่มีฐานทัพอยู่ที่ลาลาดิวสตัด็อก ผ่านช่องแควมะละกาเข้าไปยังมหาสมุทรอินเดีย ส่วนเส้นทางอื่น ๆ ที่สามารถจะทำได้อันได้แก่ การเดินทางผ่านช่องแคบอื่น ๆ ของอินโดนีเซียซึ่งได้แก่ ช่องแคบซุนดา ช่องแคบลอมบอก และมาคัสซาร์ หรือผ่านไปทางออสเตรเลียนั้น จะต้องใช้เวลาระยะทางในการเดินทางผ่านมากขึ้นกว่าเดิม ในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ที่จำเป็นต้องมีการปฏิบัติการโต้ตอบโดยฉับพลันแล้ว การเดินทางผ่านเส้นทางเหล่านี้จะทำให้เกิดความล่าช้า

นอกจากนี้ระยะเวลาที่ใช้ในการเดินทางผ่านมายังมหาสมุทรอินเดีย เมื่อเปรียบเทียบกับแล้วจะพบว่า การเคลื่อนย้ายกำลังจากกองเรือในทะเลดำ ในกรณีที่คลองสุเอซปิดอยู่นั้น กองเรือจะต้องเดินทางอ้อมแหลมกู๊ดโฮป ซึ่งใช้เวลานานถึง 30 วัน ขณะที่การเคลื่อนย้ายกองกำลังจากทะเลบอลติก จะใช้เวลามากกว่า 35 วัน และการเคลื่อนย้ายกำลังจากกองเรือแปซิฟิกจะใช้เวลาเพียง 18 วัน³¹ ซึ่งนับว่าใช้เวลาน้อยที่สุดและการที่สหรัฐมีฐานทัพที่เกาะดิเอโก

³¹ Vertzberger, Coastal States, Regional Powers, Superpowers and the Malacca-Singapore Straits, p. 44.

การเชื่อมโยงในมหาสมุทรอินเดีย ซึ่งสามารถเชื่อมโยงกับฐานทัพของสหรัฐอเมริกาในมหาสมุทรแปซิฟิกได้นั้น เป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงภัยคุกคามต่อโซเวียต ในกรณีที่เกิดวิกฤตการณ์ขึ้นในบริเวณนี้จากสาเหตุต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้โซเวียตต้องพึ่งพาความสะดวกรวดเร็ว และทางเข้าเสรีของกองเรือแปซิฟิกของ โซเวียตที่เดินทางมาจากท่าเรือที่วลาดิวอสต็อก ผ่านช่องแคบมะละกาไปยังมหาสมุทรอินเดีย

สำหรับทางด้านเศรษฐกิจนั้น เนื่องจากบริเวณไซบีเรียและทางด้านตะวันออกไกลของโซเวียตมีจำนวนประชากรอาศัยอยู่มากขึ้น ทำให้ความต้องการอาหารและสินค้าอื่น ๆ มีเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย สินค้าเหล่านี้ส่วนมากแล้วจะขนส่งโดยทางเรือ ผ่านทางมหาสมุทรอินเดีย และช่องแคบมะละกา ด้วยเหตุที่การขนส่งทางทะเลเสียค่าใช้จ่ายน้อย อีกทางสภาพเศรษฐกิจของโซเวียต ยังขึ้นอยู่กับวัสดุพลังงานที่มีราคาถูก ดังนั้นวิธีการหนึ่งที่จะได้มาซึ่งสิ่งเหล่านี้ในราคาที่ถูกลงจึงต้องมีค่าขนส่งที่ราคาไม่แพง ซึ่งทั้งหมดนี้ต้องอาศัยเส้นทางผ่านช่องแคบมะละกาออกไปยังมหาสมุทรอินเดียนั่นเอง

การที่โซเวียตมีผลประโยชน์อยู่ในบริเวณช่องแคบมะละกา ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนี้ ดังนั้นเมื่อรัฐชายฝั่งช่องแคบ ได้ประกาศคำแถลงร่วมว่าช่องแคบมะละกาเป็นน่านน้ำอาณาเขตและเข้าควบคุมช่องแคบในวันที่ 16 พฤศจิกายน ค.ศ. 1971 ในไม่กี่เดือนต่อมาโซเวียตก็มีปฏิกิริยาโต้ตอบคือ เมื่อวันที่ 4 มีนาคม ค.ศ. 1972 หลังจากที่มีการประชุมในกรุงโตเกียว ระหว่างนายโอเล็ก ทรอยานอฟสกี (Oleg Troyanovsky) เอกอัครราชทูตโซเวียตประจำกรุงโตเกียว กับนายฮารุกิ โมริ (Haruki Mori) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่น นายทรอยานอฟสกี ก็ได้ประกาศว่า "ช่องแคบมะละกา เป็นเส้นทางเดินเรือระหว่างประเทศที่จะต้องคงสภาพเดิมไว้ โดยจะเปิดให้เรือของชาติต่าง ๆ ใช้เดินทางไปมาได้อย่างเสรี"³² และต่อมานายมิกฮาอิล มิกฮาอิลอฟวิช วอลคอฟ (Mikhail Mikhailovich Volkov) เอกอัครราชทูตโซเวียตประจำกรุงจาการ์ตา ก็ได้ยืนยันความเห็นในทำนองเดียวกันนี้ต่อ นายอาดัม มาลิก (Adam Malik) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอินโดนีเซีย หลังจากนั้นไม่นานนัก คือในวันที่ 18-20 มีนาคม ค.ศ. 1972 นายเมนเดลวิช (L.I. Mendelvitich)

³² Keesing's Contemporary Archives 1972 (May 1972) : 25260.

อดีตหัวหน้าคณะผู้แทนโซเวียตประจำองค์การสหประชาชาติ ได้เดินทางมายังกรุงจาการ์ตา และ กัวลาลัมเปอร์ เพื่อแสดงทัศนคติความไม่เห็นด้วยของโซเวียตต่อนโยบายและการดำเนินการของ รัฐบาลอินโดนีเซีย และมาเลเซียเหนือช่องแคบมะละกา³³ และได้ให้สัมภาษณ์ผู้สื่อข่าวว่า "รัฐบาลโซเวียตถือว่าช่องแคบเป็นน่านน้ำระหว่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อวัตถุประสงค์ทางด้านเศรษฐกิจ และอื่น ๆ"³⁴

กล่าวได้ว่าโซเวียตเห็นถึงความสำคัญของช่องแคบมะละกาเป็นอย่างมาก จึงมี การเรียกร้องดังกล่าวเพื่อรักษาประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจและทางด้านยุทธศาสตร์ของตน โซเวียตต้องการให้เรือรบของตนที่เดินทางไปมาระหว่างทะเลจีนใต้ จากท่าเรือลาคิวสตีอก กับมหาสมุทรอินเดียทำได้สะดวก เพราะหากช่องแคบมะละกากลายเป็นน่านน้ำอาณาเขต ของ อินโดนีเซียและมาเลเซียแล้ว ย่อมเป็นที่แน่นอนว่าทั้งสองประเทศเจ้าของน่านน้ำอาจจะไม่ยอม ให้เรือรบโซเวียตแล่นผ่านได้ นั่นคือโซเวียตถูกจำกัดความเคลื่อนไหว หรือมีความคล่องตัวน้อย ลงไป การที่เส้นทางอันสะดวกที่สุดจากมหาสมุทรแปซิฟิก ไปสู่มหาสมุทรอินเดียซึ่งกำลังเป็นเวที ของการแข่งขันกันต้องเปลี่ยนสถานะไปนั้น ย่อมถือได้ว่าเป็นอุปสรรคต่อความพยายามของโซเวียต ในการเข้าไปยังมหาสมุทรอินเดีย* ดังนั้นโซเวียตจึงคัดค้านอย่างแข็งขันต่อการประกาศอ้างสิทธิ เหนือช่องแคบมะละกาของอินโดนีเซียและมาเลเซีย

ข. สหรัฐอเมริกา

ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว โซเวียตมีผลประโยชน์อยู่มากในบริเวณช่องแคบมะละกา ขณะเดียวกันสหรัฐเองก็มีผลประโยชน์ในด้านต่าง ๆ เป็นจำนวนมากอยู่ในบริเวณนี้เช่นกัน กล่าวคือ การที่สหรัฐมีพันธกรณีที่จะต้องรักษาความมั่นคงปลอดภัยให้แก่หมู่เกาะซาวาย เกาะมิดเวย์ เกาะกวม และหมู่เกาะไมโครนีเซียแล้ว สหรัฐยังมีพันธกรณีตามสนธิสัญญากับญี่ปุ่น เกาหลีใต้

³³ George G. Thomson, "The Malacca Straits : Who Has the Last Word?," Pacific Community 3 (July 1972) : 685.

³⁴ Keesing's Contemporary Archives 1972 (May 1972) : 25260.

* คุบที่ 3 เรื่องการแข่งขันกันของมหาอำนาจในมหาสมุทรอินเดีย, หน้า 69.

ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และกลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตั้งแต่ในช่วงทศวรรษ 1950 ความผูกพันที่กล่าวมานี้ได้กลายเป็นผลประโยชน์ของสหรัฐ ซึ่งจะต้องมีการป้องกันและรักษาความปลอดภัยของเส้นทางคมนาคมของตน ที่จะไปยังมิตรประเทศในย่านเอเชีย-แปซิฟิก และออกไปทางมหาสมุทรอินเดีย ซึ่งสหรัฐมีผลประโยชน์อยู่ในบริเวณนี้เช่นกัน นั่นคือเพื่อการถ่วงดุลย์กับโซเวียตและรักษาเส้นทางขนส่งน้ำมันและสินค้าจากตะวันออกกลางไปยังประเทศพันธมิตรของตน โดยที่สหรัฐได้ขยายกำลังทางเรือจากกองเรือแปซิฟิกไปตั้งฐานปฏิบัติการสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่เกาะคิเอโก การ์เซีย เพื่อรักษาความมั่นคงในแถบภูมิภาคนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณช่องแคบมะละกา ซึ่งเป็นจุดยุทธศาสตร์ที่สหรัฐต้องอาศัยใช้เป็นทางผ่านเพื่อเคลื่อนย้ายกองทัพเรือจากมหาสมุทรแปซิฟิก เข้ามายังมหาสมุทรอินเดีย

ดังนั้นสหรัฐจึงพยายามเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีกับประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะกับประเทศที่ตั้งอยู่ในจุดยุทธศาสตร์ที่ควบคุมเส้นทางเข้าออกจากรวมทั้งมหาสมุทรแปซิฟิก จุดยุทธศาสตร์เหล่านี้ได้แก่ "ช่องแคบบับ เอล มาน ดับ (Bab El Man Dab) ตรงทางเข้าทะเลแดงด้านทิศใต้ ช่องแคบฮอร์มุซ ตรงอ่าวเปอร์เซีย ช่องแคบมะละกา และช่องแคบซุนดา"³⁵ อย่างไรก็ตามเมื่อประเทศรัฐชายฝั่งคือ อินโดนีเซีย มาเลเซีย และสิงคโปร์ ได้ออกคำแถลงร่วมในวันที่ 16 พฤศจิกายน ค.ศ. 1971 เพื่อเข้าควบคุมช่องแคบมะละกา สหรัฐจึงไม่ได้แสดงท่าทีอะไรออกมาอย่างเป็นทางการ แต่ภายในประเทศสหรัฐอเมริกาเองได้เกิดความเห็นแตกแยกกันระหว่างกระทรวงกลาโหมและกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงกลาโหมนั้นมองในแง่การรักษาผลประโยชน์ทางยุทธศาสตร์ของสหรัฐ ขณะที่กระทรวงการต่างประเทศมองการประกาศร่วมของรัฐชายฝั่งในแง่ของการที่ตั้งรักษาความสัมพันธ์ที่สหรัฐควรจะมีต่อประเทศที่ไม่ใช่คอมมิวนิสต์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

กระทรวงกลาโหมของสหรัฐนั้น มีท่าทีค่อนข้างแข็งกร้าวดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของ พลเรือเอกโทมัส มัวร์ (Thomas Moorer) ประธานคณะเสนาธิการผสมของสหรัฐ

³⁵R.J. Spier, "U.S. National Security Policy and the Indian Ocean Area," The Bulletin 95 (August 1971) : 201.

ที่ได้แถลงต่อผู้สื่อข่าวในกรุงวอชิงตัน เมื่อวันที่ 7 เมษายน ค.ศ. 1972 ว่า "ปัญหายุ่งยากประการหนึ่งที่สหรัฐเผชิญอยู่ก็คือ สหรัฐจะต้องมีเสรีภาพในการใช้ช่องแคบมะละกา ถึงแม้ว่ามาเลเซียและอินโดนีเซียจะอ้างสิทธิครอบครองเหนือช่องแคบนั้นก็ตาม"³⁶ ทั้งนี้เนื่องจากสหรัฐเห็นว่าช่องแคบมะละกามีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ตรงนโยบายของชาติในมหาสมุทรอินเดีย ดังกรณีช่วงที่เกิดวิกฤติการณ์อินเดีย-ปากีสถาน ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1971 สหรัฐจำเป็นต้องส่งกองกำลังทางเรือรวมทั้งเรือบรรทุกเครื่องบินขับเคลื่อนด้วยพลังนิวเคลียร์ ชื่อ เอ็นเทอร์ไพรส์ เดินทางจากมหาสมุทรแปซิฟิกผ่านช่องแคบมะละกาไปยังอ่าวเบงกอล เพื่อให้การสนับสนุนปากีสถานในการทำสงครามกับอินเดีย³⁷

ส่วนกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐนั้นกลับมีท่าทีที่จะประนีประนอมดังเห็นได้ว่า เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม ค.ศ. 1973 ผู้แทนสหรัฐในคณะกรรมการการใช้ท้องทะเลอย่างสันติแห่งองค์การสหประชาชาติ (The United Nations Committee on Peaceful Uses of the Seabed) ได้สังเกตเห็นความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นเหนือช่องแคบระหว่างประเทศ จึงได้ประกาศว่าสหรัฐพร้อมที่จะรับรองหลักการของทะเลอาณาเขต 12 ไมล์ แม้ว่าบริเวณนั้นจะเป็นช่องแคบระหว่างประเทศก็ตาม สหรัฐยังคงให้สิทธิแก่รัฐชายฝั่งในการกำหนดมาตรการเพื่อความปลอดภัยในการเดินเรือ และจำกัดกิจกรรมของเรือรบและเครื่องบิน ที่เดินทางผ่านและบินเหนือช่องแคบระหว่างประเทศ³⁸ กล่าวได้ว่าท่าทีของสหรัฐที่มีต่อรัฐชายฝั่งนี้มีความแตกต่างไปจากประเทศอื่น ๆ เช่น โขเวียต และญี่ปุ่น ที่ต้องการให้ช่องแคบมะละกาเป็นช่องแคบระหว่างประเทศอย่างแท้จริง ทั้งนี้สามารถเห็นได้จากท่าทีของสหรัฐต่อการที่ญี่ปุ่นเสนอให้มีการขุดช่องแคบให้ลึกขึ้น สหรัฐถือว่าเป็นเรื่องของรัฐชายฝั่งที่จะตัดสินใจ แต่โขเวียตและญี่ปุ่นกลับเห็นว่า การตัดสินใจในเรื่องนี้ต้องให้ประเทศที่ใช้ช่องแคบมีส่วนร่วมตัดสินใจด้วย³⁹

³⁶ ธเนศ กองประเสริฐ, "ปัญหาช่องแคบมะละกา," หน้า 26.

³⁷ Vertzberger, Coastal States, Regional Powers, Superpowers and the Malacca-Singapore Straits, p. 50.

³⁸ Ibid., p. 51.

³⁹ Ibid.

ในเวลาต่อมา สหรัฐได้ให้ความสำคัญต่อการเดินทางผ่านช่องแคบมะละกาโดยเสรีมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากเมื่อวันที่ 8 เมษายน ค.ศ. 1976 คร. เฮนรี คิสซิงเจอร์ (Henry Kissinger) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐในขณะนั้น ได้กล่าวว่า "การเดินทางผ่านช่องแคบโดยเสรี เป็นหลักการที่สหรัฐเห็นว่ามีค่ามากที่สุด"⁴⁰ และได้ยกตัวอย่างกรณีของการเดินทางผ่านช่องแคบมะละกาอย่างเสรีนั้น มีความสำคัญต่อผลประโยชน์ของสหรัฐที่ต้องอาศัยการเคลื่อนไหวทางยุทธศาสตร์ นอกจากนี้การที่สหรัฐมีผลประโยชน์ทางด้านการค้าขายกับประเทศที่อยู่ในบริเวณรอบ ๆ มหาสมุทรอินเดีย โดยเฉพาะในทวีปแอฟริกา ทำให้สหรัฐต้องอาศัยช่องแคบมะละกาเป็นทางผ่านไปยังประเทศเหล่านั้น นอกจากนี้ตลอดเวลาที่ผ่านมาสหรัฐได้มีความสัมพันธ์อันดีกับรัฐชายฝั่งช่องแคบ อาทิเช่น ประเทศอินโดนีเซีย นับว่ามีความสำคัญทางเศรษฐกิจต่อสหรัฐเป็นอย่างมาก เพราะเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นที่ต้องการของสหรัฐ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศทางด้านกิจการเอเชียตะวันออกและแปซิฟิก ได้กล่าวให้ความสำคัญต่ออินโดนีเซียในฐานะที่มีความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจดังนี้ "อินโดนีเซียเป็นแหล่งน้ำมันที่สหรัฐต้องการ และมีความสำคัญมากต่อญี่ปุ่น ซึ่งเป็นพันธมิตรของเรา บริเวณนี้ยังอุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ ๆ เช่น ยาง ดีบุก ทองแดง และแร่ธาตุอื่น ๆ ขณะเดียวกันก็เป็นตลาดและแหล่งลงทุนที่สำคัญอีกด้วย"⁴¹

จากความสำคัญทางด้านยุทธศาสตร์และเศรษฐกิจ สหรัฐจึงเห็นความจำเป็นที่ตนควรมีสิทธิในการเดินทางผ่านโดยปราศจากการขัดขวางใด ๆ หากเกิดสงครามระหว่างตะวันออกและตะวันตก กองเรือสหรัฐก็มีความจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติการโดยทันที และในกรณีที่คลองปานามาถูกปิด เส้นทางที่สั้นที่สุดจากมหาสมุทรแปซิฟิก ไปยังมหาสมุทรแอตแลนติกก็คือเส้นทางผ่านช่องแคบมะละกา นอกจากนี้การที่กองเรือที่ 7 ของสหรัฐมีฐานทัพอยู่ทางตะวันออกของช่องแคบคือ ในเกาะกวม ฟิลิปปินส์ และกองเรือที่ 3 ของสหรัฐ มีฐานอยู่ชายฝั่งตะวันตกของสหรัฐ (ตะวันออกเฉียงเหนือของมหาสมุทรแปซิฟิก) การเคลื่อนย้ายกองเรือเหล่านี้ไปยังมหาสมุทรอินเดียอย่างรวดเร็ว นั้น จะต้องใช้เส้นทางผ่านช่องแคบมะละกาเป็นสำคัญ

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid.

ดังนั้นจากการที่สหรัฐมีผลประโยชน์ทางด้านยุทธศาสตร์ทางด้านเศรษฐกิจตามที่กล่าวมาแล้วนั้น จึงทำให้ต้องให้ความสำคัญกับช่องแคบมะละกาเป็นอย่างมาก ถึงแม้ว่ารัฐชายฝั่งจะเข้าควบคุมช่องแคบมะละกา แต่สหรัฐก็พยายามมีความสัมพันธ์กับประเทศเหล่านี้เอาไว้เพื่อรักษาสีทธิในการใช้ช่องแคบมะละกา ซึ่งสหรัฐเชื่อว่าเมื่อเกิดเหตุการณ์ใด ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประเทศตนแล้ว รัฐชายฝั่งก็จะมีท่าทีที่เป็นมิตรได้และอนุญาตให้ช่องแคบนี้ได้อย่างเสรี

ค. ญีปุ่น

เนื่องจากน้ำมันดิบเป็นวัสดุยุทธศาสตร์ที่สำคัญที่สุดต่อความมั่นคงของประเทศญี่ปุ่น และโดยที่ญี่ปุ่นมีความจำเป็นที่จะต้องซื้อและลำเลียงน้ำมันจากประเทศในตะวันออกกลางไปยังประเทศของตนเป็นจำนวนมากในระยะยาว ดังนั้นเส้นทางลำเลียงจากตะวันออกกลางผ่านช่องแคบมะละกาไปยังประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นเส้นทางที่สั้นและประหยัดค่าใช้จ่ายมากที่สุด จึงเปรียบเสมือนเส้นเลือดสายใหญ่⁴² ที่จะหล่อเลี้ยงอุตสาหกรรมของประเทศญี่ปุ่นให้มีความแข็งแกร่งเพียงพอที่จะต่อสู้และแข่งขันในทางอุตสาหกรรมกับประเทศอื่นต่อไปได้ ญี่ปุ่นจึงจำเป็นที่จะต้องมีนโยบายในระยะยาวที่จะประกันความปลอดภัยในการใช้เส้นทางลำเลียงน้ำมันของตนให้ใช้ได้ในทุกโอกาส เพราะในปัจจุบันนี้ญี่ปุ่นมีปริมาณน้ำมันสำรองอยู่ในประเทศเพียงพอสำหรับความต้องการเพียงไม่เกิน 50 วัน การเปลี่ยนสถานะของช่องแคบมะละกาจากเส้นทางสาธารณะไปเป็นทางนำที่อยู่ในการควบคุมของรัฐชายฝั่ง ซึ่งอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการผ่าน ออกระเบียบข้อบังคับ ควบคุมการเดินเรือ หรือระงับไม่ยอมให้ใช้เส้นทางเสียเมื่อใดก็ได้ถ้าหากเกิดปัญหาขัดแย้งกันขึ้น ปัจจัยเหล่านี้ย่อมทำให้เกิดความไม่แน่นอนในการใช้เส้นทาง อาจทำให้เกิดความเสียหายทางยุทธศาสตร์ของประเทศซึ่งสภาพการณ์เช่นนี้ ย่อมจะทำให้เศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของญี่ปุ่นได้รับความกระทบกระเทือนอย่างมาก

การที่ญี่ปุ่นมีทรัพยากรธรรมชาติน้อย แต่มีระบบเศรษฐกิจอุตสาหกรรมที่ยิ่งใหญ่ จึงต้องพึ่งพาประเทศอื่น ทั้งในแง่ที่เป็นแหล่งวัตถุดิบ และเป็นตลาดสำหรับผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม

⁴² ธเนศ กองประเสริฐ, "ปัญหาช่องแคบมะละกา," หน้า 17.

ช่องแคบมะละกาจึงเป็นเส้นทางลำเลียงวัตถุดิบจากแหล่งต่าง ๆ มาป้อนอุตสาหกรรมในเมืองแม่ และนำสินค้าสำเร็จรูปกลับออกไปสู่ตลาดภาคตะวันตก ได้แก่อินเดีย ตะวันออกกลาง และ แอฟริกา และในปัจจุบันร้อยละ 90 ของน้ำมันที่ญี่ปุ่นใช้ในปีหนึ่ง ๆ จำนวน 280 ล้านตัน⁴³ มาจากบริเวณอ่าวเปอร์เซีย จากตารางที่ 4.1 แสดงถึงปริมาณน้ำมันดิบที่ญี่ปุ่นสั่งเข้ามาจากแหล่งต่าง ๆ เปรียบเทียบระหว่างปี ค.ศ. 1972 และ ค.ศ. 1974 จะพบว่า จำนวนน้ำมันส่วนใหญ่ จะมาจากประเทศในตะวันออกกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากประเทศซาอุดีอาระเบีย และจำนวน น้ำมันที่สั่งเข้าจะมีเพิ่มขึ้นตามลำดับ จากจำนวน 238,334,000 กิโลลิตร ในปี ค.ศ. 1972 เป็นจำนวน 279,810,000 กิโลลิตร ในปี ค.ศ. 1974⁴⁴

ในปี ค.ศ. 1973 เรือลำเลียงน้ำมันของญี่ปุ่นอันประกอบด้วยเรือ 220 ลำ (มีอยู่ 20 ลำ ที่มีระวางขนน้ำตั้งแต่ 200,000 ตันขึ้นไป) มีระวางขนน้ำโดยเฉลี่ยลำละ 90,000 ตัน⁴⁵ ได้ขนส่งน้ำมันดิบจากบริเวณอ่าวเปอร์เซียผ่านช่องแคบมะละกาไปยังญี่ปุ่น ประมาณปีละ 8-9 เทียว ต่อเรือแต่ละลำ⁴⁶ ถ้าหากว่าเรือบรรทุกน้ำมันเหล่านี้ไม่สามารถใช้ช่องแคบมะละกาได้ด้วยเหตุผล ใดก็ตาม ก็จะต้องเปลี่ยนเส้นทางไปผ่านช่องแคบลอมบอก มาคัสซาร์ ซึ่งอยู่ใต้ลงไปอีก อันจะทำให้เกิดผลเสียดังนี้คือ

1. ต้องเสียเวลาเดินทางเพิ่มขึ้นอีกประมาณ 4 วัน เพราะระยะทางจาก อ่าวเปอร์เซียผ่านช่องแคบมะละกาไปญี่ปุ่นยาว 6,606 ไมล์ทะเล แต่ถ้าแล่นผ่านช่องแคบลอมบอก มาคัสซาร์แล้ว ระยะทางจะเพิ่มขึ้นเป็น 7,605 ไมล์ทะเล คือต้องเดินทางไกลเพิ่มขึ้นอีก 999 ไมล์ทะเล

⁴³ Asia Research Bulletin, (31 January 1975) : 45.

⁴⁴ Tan Su-Cheng, The Expansion of Soviet Seapower and the Security of Asia, p. 71.

⁴⁵ ธเนศ กองประเสริฐ, "ปัญหาช่องแคบมะละกา," หน้า 15.

⁴⁶ Logaraj, "Navigational Safety, Oil Pollution and Passage in the Straits of Malacca," p. 295.

ตารางที่ 4.1 แสดงปริมาณน้ำมันดิบที่ญี่ปุ่นสั่งเข้ามาจากแหล่งต่าง ๆ ปี ค.ศ. 1972 และ 1974

	1972	1974
Middle East Total	194,695,000	216,094,000
Abu Dhabi	14,340,000	29,881,000
Iraq	2,880,000	2,202,000
Kuwait	21,318,000	25,630,000
Neutral Zone (developed by Japanese)	21,476,000	15,820,000
Saudi Arabia	36,679,000	62,819,000
Other Persian Gulf States	8,290,000	7,555,000
Iran	92,303,000	92,187,000
Australia	193,000	180,000
Brunei	5,613,000	9,424,000
Communist China	—	4,543,000
Indonesia	384,000	378,000
US	60,000	—
Brazil	59,000	—
Venezuela	384,000	378,000
Algeria	—	130,000
Cabinda	1,693,000	389,000
Libya	225,000	3,948,000
Nigeria	3,855,000	4,973,000
Soviet Union	421,000	276,000
Topped Crude	656,000	626,000
GRAND TOTAL	238,334,000	279,810,000

Source : Tan Su-Cheng, The Expansion of Soviet Seapower and the Security of Asia (Asia and the World Forum, 1977), p. 71.

2. การที่เรือบรรทุกน้ำมันต้องแล่นอ้อมผ่านช่องแคบลอมบอก-มาคัสซาร์นั้น นอกจากจะทำให้เสียเวลาเดินทางมากขึ้นแล้ว ยังเป็นเหตุให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นตามไปด้วย ประมาดว่าแต่ละวันที่การเดินทางของเรือบรรทุกน้ำมันลำหนึ่งถูกยัดออกไปนั้นต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นอีกราว 5 ล้านบาท และย่อมเป็นผลให้ราคาน้ำมันต้องสูงขึ้นอีกประมาณ 30 เยนต่อกิโลลิตร (ในปี ค.ศ. 1972) ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อต้นทุนการผลิตของอุตสาหกรรมทั้งหมดต้องเพิ่มขึ้นอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้

3. ช่องแควมะละกานั้น นอกจากจะเป็นเส้นทางลำเลียงน้ำมันแล้ว ยังเป็นเส้นทางที่ใช้ขนส่งวัตถุดิบมาบ่อนอุตสาหกรรมแขนงต่าง ๆ อีกด้วย เพราะญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ และผลิตอาหารได้ไม่เพียงพอกับความต้องการของพลเมือง จึงต้องซื้ออาหารและวัตถุดิบเข้ามาบริโภค และส่งสินค้าสำเร็จรูปออกไปจำหน่ายในตลาดโลก การที่ไม่สามารถใช้ช่องแควมะละกาเป็นทางขนส่งสินค้าได้ จะทำให้ราคาอาหารและวัตถุดิบที่นำมาจากทางคานตะวันตก และสินค้าสำเร็จรูปที่ส่งออกไปขาย มีราคาสูงขึ้นเช่นเดียวกัน เพราะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการขนส่งมากขึ้น

เมื่อญี่ปุ่นมีระบบเศรษฐกิจที่ ต้องพึ่งพาการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การส่งออกสินค้าเป็นหลัก การที่ราคาวัตถุดิบต่าง ๆ ตลอดจนน้ำมันเชื้อเพลิง และค่าใช้จ่ายในการขนส่งสินค้าออกไปสู่ตลาดสำคัญเพิ่มสูงขึ้น จะส่งผลต่อการผลิตสินค้าสำเร็จรูปของญี่ปุ่น ทำให้ราคาแพงขึ้น ไม่อาจแข่งขันในตลาดต่างประเทศได้ ดังนั้นญี่ปุ่นจึงต้องการให้ช่องแควมะละกามีความมั่นคงปลอดภัย สามารถเดินเรือผ่านได้ตลอดปี ปลอดภัยจากการยึดครองของมหาอำนาจ หรือการอ้างสิทธิของประเทศใกล้เคียง

ความต้องการของญี่ปุ่นที่ต้องการให้ช่องแควมะละกาเป็นเส้นทางเดินเรือนานาชาติ เพื่อให้เรือของทุกประเทศผ่านได้โดยเสรีนั้น สอดคล้องกับความต้องการของโซเวียต ที่กำลังขยายอิทธิพลเข้ามาในบริเวณนี้เช่นกัน ดังนั้นเมื่อรัฐชายฝั่งได้ประกาศเข้าควบคุมช่องแควมะละกา ในวันที่ 16 พฤศจิกายน ค.ศ. 1971 ทำให้ญี่ปุ่นต้องเรียกร้องร่วมกับโซเวียต เพื่อคงสภาพช่องแคบไว้เป็นเส้นทางเดินเรือนานาชาติ และพยายามหาทางเลือกอื่น ในกรณีที่ไม่อาจใช้ช่องแควมะละกาเป็นเส้นทางเดินเรือได้ ดังที่โฆษกกระทรวงการต่างประเทศของญี่ปุ่นได้กล่าว

เมื่อวันที่ 21 มีนาคม ค.ศ. 1972 ที่โตเกียวว่า⁴⁷

รัฐบาลญี่ปุ่นจะพยายามหาข้อยุติเกี่ยวกับสถานภาพทางกฎหมายของช่องแคบ จากการประชุมกฎหมายทะเลของสหประชาชาติ ครั้งที่ 3 ที่จะจัดให้มีขึ้นที่กรุงเจนีวาในปี ค.ศ. 1973 และจากมาตรการเร่งด่วนนี้ ญี่ปุ่นจะหาเส้นทางที่ปลอดภัยในการเดินทางผ่านช่องแคบ และจะพยายามแก้ปัญหาามลภาวะ โดยจะร่วมมือกับอินโดนีเซีย มาเลเซีย และสิงคโปร์ ทำการสำรวจช่องแคบ เพื่อความมั่นคงปลอดภัยต่อเส้นทางและเพื่อแก้ปัญหาามลภาวะ

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ญี่ปุ่นถูกบีบคั้นหรือถูกขัดขวางการใช้ช่องแคบมะละกาอย่างเสรี ทางเลือกอื่น ๆ ที่ญี่ปุ่นได้กำหนดแผนเตรียมไว้มี 4 ประการคือ⁴⁸

1. ต้องการก่อสร้างระบบท่อส่งน้ำมันข้ามภาคใต้ของไทย
2. โครงการขุดคลองกระทางตอนใต้ของไทย เป็นโครงการที่ญี่ปุ่นให้ความสนใจมานานแล้ว แต่ต้องระงับไว้เพราะวิกฤติการณ์ทางการเมือง และการคัดค้านของประชาชนไทย
3. โครงการใช้ช่องแคบลอมบอกทางตอนใต้ของอินโดนีเซีย ซึ่งสามารถรับน้ำหนักบรรทุกของเรือได้ 500,000 ตัน แต่ต้องเสียเวลาในการเดินทางเพิ่มขึ้นประมาณ 4 วัน และเพิ่มค่าใช้จ่ายอีกร้อยละ 8 เนื่องจากระยะทางเพิ่มขึ้น 999 ไมล์
4. โครงการสร้างระบบท่อส่งน้ำมันจากตะวันออกกลางผ่านมาประเทศในกลุ่ม ASEAN ไปเวียดนาม และออกไปญี่ปุ่น

⁴⁷ Keesing's Contemporary Archives 1972 (13-20 May 1972) : 25260.

⁴⁸ วรรณภรณ์ สวัสดิมงคล, "บทบาทของญี่ปุ่นในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ : ศึกษากรณีอาเซียน ปี ค.ศ. 1969-1980" (สารนิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาการระหว่างประเทศและการทูต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528), หน้า 18.

นอกจากนี้ผู้ปฏิบัติงานยังมีนโยบายที่จะลดค่าขนส่งน้ำมันจากแหล่งผลิตไปยังประเทศของตน ให้ต่ำที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ โดยใช้เรือบรรทุกน้ำมันที่มีขนาดใหญ่มากขึ้น

อย่างไรก็ตามสำหรับเส้นทางลำเลียงน้ำมันที่ช่องแคบมะละกานั้น ผู้ปฏิบัติงานต้องประสบปัญหา บางประการกล่าวคือ

1. ช่องแคบมะละกาในบางตอนมีความลึกน้อยกว่า 23 เมตร ไม่สามารถที่จะใช้เรือซึ่งบรรทุกน้ำมันเต็มขนาดใหญ่กว่า 200,000 ตันแล่นผ่านได้ แต่จะต้องแล่นอ้อมเกาะสุมาตรา และเกาะชวาไปผ่านทางช่องแคบลอมบอก ซึ่งทำให้ต้องเพิ่มระยะทางเดินเรือขึ้นไปถึง 999 ไมล์ หรือเสียเวลาเพิ่มขึ้น 4 วัน สำหรับการเดินทางไป-กลับ

2. ในบางตอนของช่องแคบมะละกายังมีร่องน้ำไม่กว้างนัก และมีเครื่องกีดขวาง เช่น บันจัน เครื่องเจาะสำรวจน้ำมันในทะเล เป็นต้น และโดยที่มีเรือผ่านช่องแคบนี้ถึงปีละ 37,000 ลำ จึงก่อให้เกิดปัญหาการจราจรคับคั่งขึ้นในบริเวณที่แคบนี้ ทำให้เกิดการเสี่ยงภัยต่อการเกิดอุบัติเหตุเรือชนกัน และถ้าหากเรือบรรทุกน้ำมันขนาด 200,000 ตัน เกิดอับปางขึ้นในบริเวณช่องแคบนี้ ก็จะทำให้การเดินเรือยิ่งลำบากขึ้นเป็นอันมาก และน้ำมันที่รั่วไหลออกมาจะทำให้เกิดความเสียหายต่อการประมงและทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ ในบริเวณช่องแคบ

3. การที่รัฐบาลอินโดนีเซียและมาเลเซียได้ประกาศว่า ช่องแคบมะละกาเป็นน่านน้ำในประเทศของตน รัฐบาลเจ้าของย่อมมีอำนาจออกระเบียบข้อบังคับควบคุมการเดินเรือ ตลอดจนเรียกเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางได้ตามที่ตนเห็นชอบ ซึ่งจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น

ถึงแม้ว่าผู้ปฏิบัติงานจะต้องประสบปัญหาในการใช้ช่องแคบมะละกา แต่ผู้ปฏิบัติงานก็มีความจำเป็นที่จะต้องใช้ช่องแคบนี้ต่อไป เนื่องจากเป็นเส้นทางเดินเรือที่สั้นที่สุด และประหยัดค่าใช้จ่ายมากที่สุด ดังนั้นผู้ปฏิบัติงานจึงต้องรักษาความสัมพันธ์อันดีกับรัฐชายฝั่งช่องแคบ เพื่อป้องกันอุปสรรคและการกีดขวางใด ๆ ต่อเส้นทางนี้ จากการที่ผู้ปฏิบัติงานได้ตระหนักถึงอันตรายจากการเดินเรือในช่องแคบ ผู้ปฏิบัติงานได้ตั้งสภาช่องแคบมะละกาขึ้นมา (The Malacca Straits Council) ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1968 โครงสร้างของสภานี้ประกอบด้วยองค์กรภาคเอกชน อาทิเช่น The Petroleum Association of Japan, Shipbuilders Association of Japan, Shipowners

Association of Japan, Japanese Maritime Foundation และ Japanese Hull Insurers Union หน้าที่หลักของหน่วยงานนี้คือ ประกันความปลอดภัยของเรือและสนับสนุนให้มีความช่วยเหลือในการเดินเรือ พร้อมกันนี้ญี่ปุ่นก็ได้มอบสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เพื่อความปลอดภัยในการเดินเรือ เช่น กระจงมไฟ ประภาคาร และสนับสนุนให้มีการแบ่งเขตการเดินเรือในช่องแคบเพื่อลดอุบัติเหตุเรือชนกัน นอกจากนี้ญี่ปุ่นก็ได้เสนอให้มีการขุดลอกช่องแคบในบางแห่ง แต่อินโดนีเซียและมาเลเซียก็ปฏิเสธที่จะให้ญี่ปุ่นขุด เพราะเห็นว่าเป็นเรื่องทั้งหมด 2 ประเทศควรจะจัดการเองมากกว่า และถ้ามีการขุดแล้วจำนวนเรือบรรทุกน้ำมันขนาดใหญ่จะเพิ่มมากขึ้น ทำให้สภาพปัญหาที่มีอยู่แล้วขยายออกไปอีก และโดยเหตุที่ช่องแคบนี้มีการสำรวจแผนที่ยังไม่พอเพียงสำหรับเรือขนาดใหญ่ และโดยเฉพาะกระแสน้ำที่เปลี่ยนแปลงอยู่ประจำ ย่อมทำให้ร่องน้ำเปลี่ยนแปลงได้ ฉะนั้นถึงแม้ว่าอังกฤษจะได้ทำการสำรวจและทำแผนที่ไว้ตั้งแต่ ค.ศ. 1930 ญี่ปุ่นก็ได้เสนอเข้ามาทำการสำรวจช่องแคบมะละกาอีกครั้งร่วมกับอินโดนีเซีย มาเลเซีย และสิงคโปร์ เป็นเวลา 4 ปีในปี ค.ศ. 1969-1974 ทั้งนี้เพื่อแก้ไขแผนที่อังกฤษซึ่งทำไว้แต่เดิม การสำรวจครั้งนี้ญี่ปุ่นเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด การสำรวจเบื้องต้นเริ่มตั้งแต่วันที่ 14 มกราคม ค.ศ. 1969 ถึงวันที่ 13 มีนาคม ค.ศ. 1969 ได้เริ่มทำการสำรวจเป็นครั้งแรกจากที่ตื้นทางตะวันออก (Eastern Bank) ไปถึงที่ตื้นหนึ่งวา (One Fathom Bank) และได้พบว่ามิตื้น 21 แห่ง ซึ่งตื้นน้อยกว่า 23 เมตร การสำรวจครั้งที่ 2 เริ่มในวันที่ 3 ตุลาคม ค.ศ. 1970 ถึงวันที่ 19 ธันวาคม ค.ศ. 1970 โดยทำการสำรวจช่องแคบฟิลิป (Philip Channel) และช่องแคบเมน (Main Strait) พบว่ามีตื้น 37 แห่ง ที่ตื้นน้อยกว่า 23 เมตร⁴⁹

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการที่ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่เป็นเกาะที่มีทรัพยากรธรรมชาติน้อย แต่มีระบบเศรษฐกิจอุตสาหกรรมที่ยิ่งใหญ่ ทำให้ญี่ปุ่นต้องพึ่งพาประเทศอื่น ทั้งที่เป็นแหล่งวัตถุดิบ และเป็นตลาดสินค้าออกของญี่ปุ่น เส้นทางคมนาคมติดต่อทางทะเลจึงมีความสำคัญต่อญี่ปุ่นเป็นอย่างมากในการ

⁴⁹Logaraj, "Navigational Safety, Oil Pollution and Passage in the Straits of Malacca," p. 296.

ใช้ขนส่งวัตถุดิบมายังญี่ปุ่น และส่งสินค้าสำเร็จรูปไปขายในประเทศต่าง ๆ ที่สำคัญคือ ใช้เป็นเส้นทางขนส่งน้ำมันจากประเทศตะวันออกกลางมายังญี่ปุ่นนั้นเปรียบเสมือนเส้นชีวิตที่สำคัญของญี่ปุ่นที่จะต้องรักษาเอาไว้ และเนื่องจากช่องแคบมะละกาเป็นส่วนหนึ่งของเส้นทางนี้ ที่ทำให้ญี่ปุ่นสามารถขนส่งน้ำมันได้อย่างรวดเร็วและประหยัดค่าใช้จ่ายมากที่สุด ญี่ปุ่นจึงต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับรัฐชายฝั่งช่องแคบประกาศควบคุมถือเอาช่องแคบมะละกาเป็นน่านน้ำอาณาเขต เพราะจะทำให้ญี่ปุ่นไม่สามารถขนส่งน้ำมันจากตะวันออกกลางผ่านช่องแคบไปยังประเทศตนได้ตามใจชอบ จะมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของญี่ปุ่น ดังนั้นญี่ปุ่นจึงมีท่าทีไม่เห็นด้วยต่อคำแถลงร่วมของรัฐชายฝั่งตามที่ได้แถลงออกมาในวันที่ 16 พฤศจิกายน ค.ศ. 1971 และญี่ปุ่นก็ได้พยายามแก้ไขปัญหา โดยเสนอให้มีการขุดลอกช่องแคบ ซึ่งทางญี่ปุ่นจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายเอง แต่รัฐชายฝั่งก็ไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าว อย่างไรก็ตามญี่ปุ่นก็ได้เสนอทำการสำรวจบริเวณช่องแคบร่วมกับรัฐชายฝั่ง และได้ให้การสนับสนุนอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ช่วยให้ปลอดภัยในการเดินทางผ่านช่องแคบ เพื่อเป็นการลดปัญหาที่เกิดขึ้นภายในช่องแคบ