

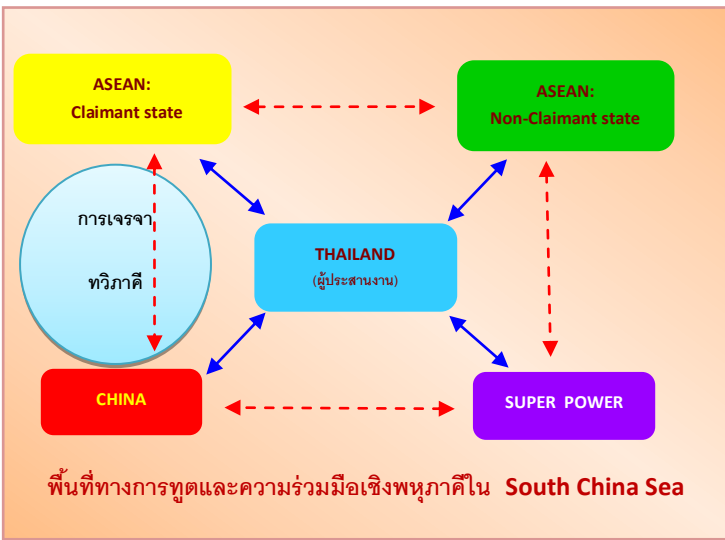


SSC Weekly Focus

บทความวิเคราะห์สถานการณ์ยุทธศาสตร์และความมั่นคงของประเทศไทยรายสัปดาห์ ฉบับที่ ๑๙/๕๖ | ๑๘ - ๒๔ ก.พ.๕๖

ประเทศไทยกับกรณี THE SOUTH CHINA SEA ตอนที่ ๒

จากประเด็นของแผนที่ใหม่ที่ถูกระบุลงในหนังสือเดินทางของประเทศจีน สู่การปฏิเสธและตอบโต้ทางกฎหมายจากประเทศที่มีส่วนได้ส่วนเสียในทะเลจีนใต้ โดยเฉพาะการยกระดับปัญหาสู่เวทีอาเซียนและเวทีโลกด้วยการใช้กระบวนการทางกฎหมายของเวียดนามและฟิลิปปินส์ จะทำให้กรณีพิพาทนี้บานปลายออกไปหรือไม่



จีนกับจุดเริ่มต้นของปัญหาในปี ๒๕๕๖

จากกรณีหนังสือเดินทาง หรือ passport เล่มใหม่ของจีน ที่ออกมาพร้อมกับแผนที่ทะเลจีนใต้รูปแบบใหม่ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยจีนรวบเอาดินแดนที่เป็นข้อพิพาทกับประเทศอื่นๆ บริเวณนี้ เข้ามาเป็นกรรมสิทธิ์ของจีน ท่ามกลางเสียงคัดค้านจากหลายประเทศโดยเฉพาะ ๒ ใน ๔ ประเทศของอาเซียนที่เป็นคู่พิพาทกับจีนในกรณีดังกล่าว คือ เวียดนาม กับ ฟิลิปปินส์ ที่ยืนยันว่าไม่ยอมรับแผนที่ของจีนที่มาพร้อมกับหนังสือเดินทางเล่มใหม่นี้ ด้วยการไม่ประทับตราวีซ่าลงในหนังสือเดินทางแบบใหม่ของจีน ตั้งแต่ช่วงปลายปีที่แล้ว เนื่องจากการประทับตราลงบนหน้าในหนังสือเดินทางจีนโดยตรงจะกลายเป็นการสื่อว่า เวียดนามและฟิลิปปินส์ ยอมรับการอ้างอธิปไตยของจีนในทะเลจีนใต้

การตอบโต้ที่ดูเด็ดขาดจากเวียดนามและฟิลิปปินส์

ล่าสุดทั้งเวียดนามและฟิลิปปินส์ต่างก็ใช้กระบวนการทางกฎหมายทั้งในลักษณะของกฎหมายในประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศมาเป็นเครื่องมือในการคานอำนาจและรับมือกับจีน โดยในกรณีของเวียดนาม รัฐสภาแห่งชาติของ

สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม (National Assembly of the Socialist Republic of Vietnam) ได้อนุมัติรับรองด้วยเสียงเกือบเป็นเอกฉันท์เห็นชอบให้ออกกฎหมายทะเล (Law of the Sea) ตั้งแต่เดือนมิถุนายนปีที่แล้ว ให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๖ กฎหมายฉบับนี้มีสาระสำคัญอยู่ที่ “การกำหนดค่าจำกัดความเกี่ยวกับเส้นฐาน (baseline), น่านน้ำภายใน (internal waters), ทะเลอาณาเขต (territorial sea), เขตต่อเนื่อง (continuous zone), เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone), ไหล่ทวีป (continental shelf), หมู่เกาะ (islands), กลุ่มหมู่เกาะพาราเซล หรือหมู่เกาะหวงซา (Paracel / Hoang Sa archipelago) กลุ่มหมู่เกาะสแปรตลีย์ หรือหมู่เกาะเจ็องซา (Spratly / Truong Sa archipelago) และกลุ่มหมู่เกาะอื่นๆ ภายใต้อธิปไตยของเวียดนาม, สิทธิอธิปไตยและเขตอำนาจของเวียดนาม (sovereign rights and jurisdiction of Vietnam)”^๑ ซึ่งกฎหมายใหม่ฉบับนี้เป็นการเพิ่มเติมขยายความและสร้างความชัดเจนให้แก่กฎหมายฉบับอื่นๆ เกี่ยวกับพรมแดนที่เวียดนามออกมาบังคับใช้ก่อนหน้านี้ อีกทั้งเป็นการย้ำเตือนว่าเวียดนามมีอำนาจอธิปไตยเหนือหมู่เกาะพาราเซล (หวงซา) และสแปรตลีย์ (เจ็องซา) ด้วย นอกจากนี้ส่วนสำคัญที่สุดของกฎหมายทะเลฉบับนี้อยู่ที่ มาตรา ๒.๒ ซึ่งระบุว่า “ถ้าหากเนื้อหาใดๆ ของกฎหมายฉบับนี้ขัดแย้งกับกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว ให้ถือว่ากฎหมายระหว่างประเทศมีฐานะเหนือกว่า” เป็นการแสดงให้เห็นว่าเวียดนามถือว่ากฎหมายระหว่างประเทศมีฐานะความสำคัญที่สุด

ขณะเดียวกันก็เป็นการย้ำเตือนไปยังจีนว่า ที่ผ่านมาจีนยืนยันกรานว่า กรณีข้อพิพาทในทะเลจีนใต้ใดๆ ควรต้องแก้ไขในระดับทวิภาคี และหลีกเลี่ยงการใช้กลไกพหุภาคีที่มีมหาอำนาจอย่างญี่ปุ่น อินเดีย และสหรัฐฯ เข้าร่วมนั้น การออกหนังสือเดินทางแบบใหม่นี้อาจเป็นอุปสรรคต่อความเป็นไปได้ในการเจรจาแบบทวิภาคี



ภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลปี ๒๕๒๕ (the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea หรือ UNCLOS) ที่จีนและฟิลิปปินส์ลงนามรับรอง อนุสัญญานี้ร่วมกัน ทว่าจีนสงวนสิทธิ์ไม่ยอมรับ ITLOS จุดมุ่งหมาย ของฟิลิปปินส์ในการฟ้องร้องนี้เป็นไปตามนโยบาย ของประธานาธิบดีฟิลิปปินส์ที่ต้องการแก้ไขข้อพิพาทอย่างสันติวิธี ด้วยการอ้างอิงระเบียบและกฎหมายสากลในการแสดงให้เห็นว่า แผนที่ฉบับใหม่หรือแผนที่ “เส้นประ ๙ เส้น” (nine-dash line map) ของจีนที่อ้างกรรมสิทธิ์เหนือ่านน้ำในทะเลจีนใต้เกือบ ทั้งหมดนั้นเป็นการกระทำที่ผิดต่อ UNCLOS ที่จีนลงนามรับรอง ไว้ และต้องการให้คณะอนุญาโตตุลาการชี้ขาดให้ “เส้นประ ๙ เส้น” ดังกล่าวเป็นโมฆะ ซึ่งการตอบโต้ด้วยกระบวนการทาง กฎหมายของฟิลิปปินส์ครั้งนี้คาดว่าจะใช้ระยะเวลา ๓-๔ ปี โดยทางการฟิลิปปินส์หวังจะทำให้ได้มาตรการที่ยั่งยืนสำหรับ ข้อพิพาทนี้

การคาดการณ์: ปัญหาที่อาจขยายวงกว้างสู่ภาพรวม ASEAN

จากการใช้กระบวนการทางกฎหมายของเวียดนามและ ฟิลิปปินส์ ทำให้จีนได้กลับด้วยการออกคำแถลงการณ์ที่ย้ำว่า จีนมีอำนาจอธิปไตยอย่างมีอาจโต้แย้งได้เหนือหมู่เกาะและ อาณาบริเวณต่างๆ ในทะเลจีนใต้ที่รวมถึงส่วนที่พิพาทกับ เวียดนามและฟิลิปปินส์ด้วย ซึ่งประเด็นนี้อาจทำให้บรูไนและ มาเลเซียที่มีข้อขัดแย้งกับจีนเช่นกันคิดหาทางป้องกันตัวเอง ในลักษณะเดียวกัน ด้วยการยกระดับปัญหาให้เป็นพหุภาคีโดย ดึงสหรัฐฯ ญี่ปุ่น และอินเดีย เข้ามาเป็นตัวคานอำนาจ เนื่องจาก เป็นประเทศที่มีผลประโยชน์ในเส้นทางการค้าและธุรกิจ ด้านพลังงานในพื้นที่ทะเลจีนใต้ ฉะนั้นความต้องการของจีน ในการแก้ปัญหานี้ด้วยกลไกแบบทวิภาคีก็อาจเกิดขึ้นได้ยาก

ในภาพรวมของประชาคมอาเซียนที่เวลานี้ทั้งบรูไนและ เวียดนามเพิ่งขึ้นเป็นประธานอาเซียนและเลขาธิการอาเซียน คนใหม่ จึงอาจต้องรับแรงกดดันในการแสวงหาหนทางที่จะ ลดทอนความรุนแรงของปัญหาไม่ให้ลุกลามเป็นปัญหาของ ภูมิภาคในการเผชิญหน้ากับจีน

การลดทอนความรุนแรงของปัญหา

สืบเนื่องจากหลายประเทศในอาเซียนมีจุดกำเนิดและ ภูมิหลังของการเป็นประเทศที่เคยเป็นอาณานิคมมาก่อน จึงอาจทำให้มุมมองเรื่อง “อธิปไตย” มีความสำคัญมาก กรณี ของทะเลจีนใต้ก็นับว่าเป็นเหตุการณ์หนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการ สูญเสียอำนาจอธิปไตยของประเทศ และเป็นหนึ่งในผลประโยชน์ แห่งชาติ (National Interest) ที่ต้องรักษาไว้ จึงเป็นเสมือนการ ตีกรอบและชี้ทิศทางให้กับนโยบายต่างประเทศและนโยบายด้าน

ความมั่นคงที่คำนึงถึงเพียงผลประโยชน์แห่งชาติของตน จนลืม ผลประโยชน์ของภูมิภาคไป ดังนั้น ประเทศไทยในฐานะ “ผู้ประสานงานระหว่างอาเซียนกับจีน” อาจต้องใช้การทูตที่มี วิสัยทัศน์พร้อมกับการวางตัวให้เป็นที่ยอมรับนับถือของทุกฝ่าย ที่เกี่ยวข้อง และสามารถชี้ให้เห็นถึงประโยชน์ที่ผู้เกี่ยวข้อง จะได้รับร่วมกัน โดยหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าและหันมา "แสวงจุดร่วม สงวนจุดต่าง "

แต่ในขณะที่การหาจุดยืนร่วมกันของอาเซียนยังไม่สามารถ ทำได้ จึงยังต้องขึ้นอยู่กับเจตจำนงเสรีของภูมิภาค แต่ในส่วนที่ไม่มี นัยของอำนาจอธิปไตยมากนักก็อาจเป็นโอกาสที่ไทยจะนำ การทูตเชิงพหุภาคีเข้ามามีบทบาทในการเจรจาเพื่อหาข้อยุติ ร่วมกันได้

ความลงท้าย

ในการลดทอนความรุนแรงของปัญหาข้อพิพาททะเลจีนใต้ ควรจะเริ่มต้นจากการยอมรับสิ่งที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกัน ไม่ใช่ การแสวงหาแนวทางที่จะครอบครองกรรมสิทธิ์ของ ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง การถอยคนละก้าวแล้วมองเป็นผลประโยชน์ แห่งภูมิภาค (Regional Interest) ที่ก้าวข้ามข้อขัดแย้ง ระหว่างกันไปอาจเป็นหนทางที่ทำให้ภูมิภาคนี้ลดตกริ ความตึงเครียดลงได้บ้าง.....

ข้อมูลอ้างอิง

๑ Roberto Tofani. เวียดนาม-ฟิลิปปินส์ใช้ ‘กฎหมาย’ เป็นอาวุธ ในกรณีพิพาททะเลจีนใต้.

๒ ความขัดแย้งทางทะเล ที่ท้าทายการทูตไทย.

<http://www.suthichaiyoon.com>

๓ กรุงเทพธุรกิจออนไลน์. อาเซียนเปลี่ยนเลขาฯ จับตาคืบคลาน ทะเลจีนใต้. <http://www.bangkokbiznews.com>