

ความไว้นื้อเชื่อใจ ญญแฉที่ขาดหายไปในทะเลจีนใต้*

โดย กนก เผือกนวม

นิษฐกานต์ ชมวรกุล

ปัญหาข้อพิพาทในทะเลจีนใต้ เป็นปัญหาสำคัญที่ได้รับความสนใจจากทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน จีน รวมถึงสื่อมวลชนต่าง ๆ ทั้งในและนอกประเทศ ซึ่งกำลังจับตามองสถานการณ์ดังกล่าวอย่างใกล้ชิด เพราะไม่ได้เกี่ยวข้องกับแต่เพียงเรื่องอธิปไตยเหนือดินแดนและเขตแดนทางทะเล ซึ่งส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของภูมิภาคโดยรวมเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวพันกับการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเล เสรีภาพและความปลอดภัยในการเดินเรือ รวมไปถึงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติด้วย ทั้งนี้ ทะเลจีนใต้เป็นเส้นทางเดินเรือและเป็นแหล่งประมงที่สำคัญ และคาดว่าเป็นแหล่งทรัพยากรน้ำมันและก๊าซปริมาณมหาศาลด้วย

ปัญหาข้อพิพาทในทะเลจีนใต้ เกิดจากการอ้างอธิปไตยทับซ้อนกันเหนือหมู่เกาะ เกาะหรือพื้นที่ที่มีลักษณะทางกายภาพอื่น ๆ อาทิ ไหล่ทวีป สันทราย หรือโขดหิน ในทะเลจีนใต้ โดยมีประเทศที่อ้างสิทธิ ได้แก่ จีน บรูไนฯ มาเลเซีย เวียดนาม และฟิลิปปินส์ โดยพื้นที่พิพาทหลักคือหมู่เกาะพาราเซลส์ที่ตั้งอยู่ทางตอนเหนือ และหมู่เกาะสแปรตลีย์ที่ตั้งอยู่ทางตอนใต้ของทะเลจีนใต้

ปัญหาทะเลจีนใต้ไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาต่อเนื่องยาวนานหลายสิบปีแล้ว โดยมีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ ขึ้นอยู่กับสถานการณ์การเมืองของประเทศอ้างสิทธิและสถานการณ์ระหว่างประเทศในแต่ละช่วง การที่จะระบุว่าฝ่ายใดผิดหรือถูก หรือฝ่ายใดเป็นเจ้าของที่ชอบธรรมเหนือพื้นที่ตรงไหน เป็นเรื่องที่ยากจะหาข้อสรุปได้โดยง่าย

ดังนั้น ทางออกของการแก้ไขปัญหาประการหนึ่ง คือ การหาแนวทางที่เหมาะสมในการบริหารจัดการกับข้อพิพาทในทะเลจีนใต้อย่างยั่งยืน และเป็นที่ยอมรับได้ของทุกฝ่าย ซึ่งวิธีการหนึ่งคือ การสร้างความไว้นื้อเชื่อใจระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ด้วยการส่งเสริมความร่วมมือเพื่อป้องกันการเกิดเหตุการณ์อันไม่พึงปรารถนา และเสริมสร้างบรรยากาศที่จะช่วยให้การเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหาดำเนินไปได้อย่างราบรื่นและไม่ขาดตอน

ความไว้นื้อเชื่อใจคือกลไกสำคัญของการเจรจา

ความไว้นื้อเชื่อใจระหว่างกันเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการเจรจาในทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเจรจาระหว่างประเทศ ภายใต้สภาพแวดล้อมของความสัมพันธ์และการเมืองระหว่างประเทศนั้น ทุกประเทศที่ทำสัญญาหรือข้อตกลงต่าง ๆ ระหว่างกัน ไม่ว่าจะเป็น

* บทความนี้เป็นมุมมองของผู้เขียนเท่านั้น มิได้สะท้อนถึงมุมมองของหน่วยงานใด

ด้านการค้า ความมั่นคง ฯลฯ ต่างทำข้อตกลงโดยมีพื้นฐานตั้งอยู่บนความไว้วางใจกัน
แทบทั้งสิ้น โดยทุกฝ่ายต่างเชื่อว่าแต่ละฝ่ายจะปฏิบัติตามข้อตกลงที่ได้ทำร่วมกันไว้

หากประเทศที่เข้าร่วมการเจรจาขาดความไว้วางใจกันเสียแล้ว การเจรจาก็จะไม่
ราบรื่น หรือดำเนินไปภายใต้สภาพแวดล้อมที่ไม่เป็นมิตร ประเทศร่วมเจรจาก็จะตั้งแง่ว่า อีกฝ่าย
หนึ่งมีแนวโน้มที่จะไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง และอาจจะส่งผลกระทบต่อการค้าความสัมพันธ์
ในด้านอื่น ๆ ของคู่เจรจาด้วย ซึ่งในกรณีของข้อพิพาทในทะเลจีนใต้ นั้น จะเห็นได้ว่า ในช่วง 2-3 ปี
ที่ผ่านมา ประเทศต่างๆ ที่อ้างสิทธิได้ดำเนินกิจกรรมหลากหลายรูปแบบ เพื่อยืนยันการอ้างสิทธิ
ของตน เช่น การส่งเรือประมงหรือเรือลาดตระเวนเข้าไปในพื้นที่พิพาท การส่งคนเข้าไปอยู่อาศัย
หรือก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างใหม่เหนือพื้นที่พิพาท เป็นต้น ซึ่งการกระทำเหล่านี้ นอกจากจะไม่เป็น
ผลดีต่อการแก้ไขปัญหาแล้ว ยังอาจทำให้ความสัมพันธ์อันดีต่อกันย่ำแย่ลงไปอีกด้วย และกระทบ
ต่อสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาค

การสร้างความไว้วางใจกันนั้น เป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลาและความต่อเนื่องในท่าที
ของทั้งสองฝ่าย หากฝ่ายที่เกี่ยวข้องเร่งรีบกระบวนการจนเกินไป หรือดำเนินการอย่างไม่ต่อเนื่อง
ก็จะทำให้ประเทศคู่เจรจาเกิดความคลางแคลงสงสัยในเจตนารมณ์อันแท้จริง และเกิดผลเสียต่อ
บรรยากาศของความร่วมมือและความพยายามที่จะบรรลุเป้าหมายร่วมกัน

อาเซียนกับปัญหาทะเลจีนใต้

ปัจจุบันอาเซียนถูกคาดหวังจากหลาย ๆ ฝ่ายให้เป็นผู้ดำเนินการแก้ไขปัญหาในทะเล
จีนใต้ ในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีความสำคัญในภูมิภาค อย่างไรก็ตาม หลังจากการประชุมรัฐมนตรี
ต่างประเทศอาเซียนครั้งที่ 45 ที่กรุงพนมเปญ เมื่อเดือนกรกฎาคม 2555 ที่ประชุมฯ ไม่สามารถ
ออกแถลงการณ์ร่วมได้ เนื่องจากประเด็นทะเลจีนใต้ ทำให้หลายฝ่ายตั้งข้อสงสัยถึงเอกภาพและ
ความน่าเชื่อถือของอาเซียนในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ย้อนหลังไปเมื่อปี 2545 อาเซียนกับจีนได้จัดทำปฏิญญาว่าด้วยการปฏิบัติของภาคีใน
ทะเลจีนใต้ (Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea - DOC) ซึ่งเป็น
เอกสารที่กำหนดแนวปฏิบัติและการส่งเสริมความร่วมมือทางทะเล เช่น การรักษาสันติภาพทาง
ทะเล การวิจัยทางทะเล หรือการช่วยเหลือผู้ประสบภัย เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อมุ่งรักษาเสถียรภาพและ
สันติภาพในทะเลจีนใต้ และแก้ไขข้อขัดแย้งโดยสันติวิธีบนพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศ
โดยเฉพาะอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (United Nations Convention on the
Law Of the Sea - UNCLOS) ค.ศ. 1982 รวมทั้งการสนับสนุนการจัดทำแนวปฏิบัติของภาคีใน
ทะเลจีนใต้ (Code of Conduct of Parties in the South China Sea – COC) เป็นขั้นตอนต่อไป
ซึ่งการปฏิบัติตาม DOC มีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องมาโดยลำดับ อย่างไรก็ตาม จากหลาย

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในทะเลจีนใต้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและสันติภาพในทะเลจีนใต้ได้ จึงมีการเรียกร้องให้อาเซียนและจีนเร่งเจรจาจัดทำ COC ซึ่งจะเป็นเอกสารต่อเนื่องจาก DOC ที่ช่วยกำหนดแนวปฏิบัติและความร่วมมือในทะเลจีนใต้ที่ชัดเจนขึ้น อย่างไรก็ตาม การเจรจา COC ยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้ หากปราศจากความพร้อมจากทั้งสองฝ่าย

อาเซียนจะต้องมีบทบาทที่สมดุลและสร้างสรรค์โดยเป็นตัวกลางในการแก้ไขปัญหา ซึ่งอาจทำหน้าที่ในรูปของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือส่งเสริมให้เกิดการเจรจาหรือระหว่างทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง หรืออำนวยความสะดวกในการเป็นเวที (venue) ให้ประเทศที่เกี่ยวข้องได้มีโอกาสพูดคุยหารือกันมากขึ้น สิ่งที่สำคัญคืออาเซียนควรแสดงให้เห็นถึงความเป็นกลางที่น่าเชื่อถือ เพื่อสร้างความไว้วางใจให้กับทุกฝ่าย และสร้างเสริมบรรยากาศในการเจรจา

จีนกับปัญหาทะเลจีนใต้

บทบาทของจีนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และในเวทีโลกนั้นเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาตามยุทธศาสตร์การก้าวขึ้นมาอย่างสันติ (peaceful rise) ของจีน

อย่างไรก็ดี ท่าทีของจีนในประเด็นปัญหาทะเลจีนใต้ในระยะที่ผ่านมา โดยเฉพาะการตั้งเงื่อนไขว่าจะเจรจาจัดทำแนวปฏิบัติในทะเลจีนใต้ (Code of Conduct in the South China Sea - COC) ก็ต่อเมื่อสภาวะแวดล้อมสุกงอม (when conditions are ripe) ในขณะที่อาเซียนพร้อมที่จะร่วมเจรจากับจีนเพื่อจัดทำ COC ในโอกาสแรก จึงนำไปสู่การตั้งคำถามถึงจุดประสงค์ที่แท้จริงของจีนในประเด็นดังกล่าว โดยหลายฝ่ายเห็นว่าจีนควรแสดงบทบาทที่สร้างสรรค์ ซึ่งจะช่วยส่งเสริมจุดยืนของจีนในฐานะประเทศมหาอำนาจในภูมิภาคที่มีความรับผิดชอบ อีกทั้งจะช่วยให้ประเทศจากนอกภูมิภาคเข้ามาแทรกแซงในปัญหาดังกล่าวด้วย

ความสัมพันธ์อาเซียนกับจีน ไม่ได้มีเพียงเรื่องข้อพิพาทในทะเลจีนใต้ แต่ยังรวมถึงความสัมพันธ์ที่ยืนยาวและเป็นมิตรอันดีต่อกันบนพื้นฐานของความเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ครอบคลุมหลากหลายสาขา ไม่เพียงแต่ทางด้านเศรษฐกิจ หรือความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ เท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงด้านการแลกเปลี่ยนวัฒนธรรม การศึกษา และด้านอื่น ๆ อีกด้วย ซึ่งถือได้ว่า อาเซียนและจีนมีความไว้วางใจ และต่างต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ทำให้กรอบความร่วมมืออาเซียน-จีน มีความเหมาะสมสำหรับการจัดการกับปัญหาในทะเลจีนใต้

ไทยกับปัญหาทะเลจีนใต้

ถึงแม้ไทยจะไม่ใช่อำนาจในทะเลจีนใต้ แต่ในฐานะผู้ประสานงานความสัมพันธ์อาเซียน-จีนในช่วงปี 2555-2558 ไทยก็สามารถมีบทบาทสำคัญในการช่วยคลี่คลายปัญหาทะเลจีนใต้ได้ อย่างไรก็ดี ไทยต้องอาศัยการแสดงบทบาทอย่างสมดุลและไม่เลือกข้าง เพื่อไม่ให้กระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยและจีน หรือความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศอำนาจสิทธิ์อื่น ๆ

ที่ผ่านมา ไทยได้พยายามดำเนินบทบาทผู้ประสานงานอย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยดำเนินนโยบายในการเสริมสร้างความไว้เนื้อเชื่อใจระหว่างทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งช่วยสร้างบรรยากาศของความร่วมมือ และจะทำให้ทุกฝ่ายมีความพร้อมที่จะร่วมมือกันแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธี โดยไทยได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมอย่างไม่เป็นทางการในระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียน-จีน 2 ครั้ง ที่กรุงเทพมหานคร และจังหวัดชลบุรี ในเดือนกันยายนและตุลาคมตามลำดับ และจะเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมในกรอบอาเซียน-จีน ต่าง ๆ อีกหลายครั้งในระยะ 3 ปีข้างหน้า เพื่อเปิดโอกาสและรักษาช่องทางทางการหารือระหว่างอาเซียนกับจีนอย่างสม่ำเสมอ ในการส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างสองฝ่ายในหลาย ๆ ด้าน รวมทั้งประเด็นทะเลจีนใต้

นอกจากนี้ โดยที่ประเด็นทะเลจีนใต้เกี่ยวข้องกับปัญหาอธิปไตยเหนือดินแดน สามารถกลายเป็นประเด็นการเมืองภายในที่อาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลได้ ดังนั้น ประเทศที่เกี่ยวข้องจึงต้องระมัดระวังอย่างมากต่อการดำเนินการต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของตนในเรื่องข้อพิพาทในทะเลจีนใต้ ด้วยเหตุนี้ การดำเนินการทางการทูตแบบไม่เปิดเผย หรือที่เรียกว่าการทูตแบบเงียบ (quiet diplomacy หรือ closed-door diplomacy) จึงเป็นเรื่องสำคัญ ทำให้การประชาสัมพันธ์ในเรื่องต่าง ๆ ต่อสาธารณชนเป็นเรื่องที่ดำเนินการได้ยากลำบาก แต่สิ่งสำคัญคือ จะทำอย่างไรเพื่อช่วยรักษาบรรยากาศ เพื่อให้ทุกฝ่ายเกิดความสบายใจ และยินดีที่จะเข้าร่วมการเจรจาหารืออย่างต่อเนื่องและบ่อยครั้งขึ้น

ก้าวอย่างช้า ๆ แต่มั่นคง

ในช่วงที่ผ่านมา ได้มีการเสนอแนวทางในการจัดการข้อพิพาทในทะเลจีนใต้จากหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นนักวิชาการ สถาบันวิจัย หรือสื่อต่าง ๆ เช่น การเสนอให้ร่วมกันพัฒนาพื้นที่ (joint development area) แต่ปัจจัยที่จะทำให้ข้อเสนอเหล่านี้ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ คือความไว้เนื้อเชื่อใจระหว่างกัน หากทุกฝ่ายขาดความเชื่อใจระหว่างกันแล้ว ต่อให้ข้อเสนอดีแค่ไหน ก็คงจะไม่ได้รับการยอมรับหรือนำไปสู่การปฏิบัติ

สิ่งที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นพิพาทควรทำต่อจากนี้คือ การเจรจาหารือกันอย่างสันติวิธีอย่างค่อยเป็นค่อยไปและต่อเนื่อง ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทะเลจีนใต้

ภายใต้กรอบ DOC และความร่วมมือในด้านอื่น ๆ รวมไปถึงการมีความอดทนอดกลั้น และหลีกเลี่ยงการกระทำใด ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อความไว้วางใจ เมื่อใดก็ตามที่ความไว้วางใจเกิดขึ้นอย่างเพียงพอ ข้อเสนอในการแก้ไขข้อพิพาทในทะเลจีนใต้ ก็น่าจะเริ่มดำเนินการได้ และนำไปสู่การเจรจาจัดทำ COC ซึ่งจะช่วยประกันเสถียรภาพและสันติภาพ ตลอดจนส่งเสริมความร่วมมือระหว่างอาเซียนและจีนให้ใกล้ชิดมากยิ่งขึ้นในท้ายที่สุด