



การอ้างสิทธิหลักทวีปในอ่าวไทย-กัมพูชา: โอกาสและความท้าทายจาก อดีต ถึง ปัจจุบัน

เมื่อ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ที่ผ่านมา นายกรัฐมนตรี สุน มาเนต ของกัมพูชา ได้เดินทางเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการเพื่อหารือในประเด็นความร่วมมือที่สำคัญหลายประการ หนึ่งในนั้นคือ “มิติความมั่นคงด้านพลังงาน” เนื่องจากสถานการณ์โลกในปัจจุบันส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางพลังงานของทั้งสองประเทศ โดย “ไทยและกัมพูชาพร้อมตกลงที่จะหารือเพิ่มเติม เพื่อแสวงประโยชน์ร่วมกันจากทรัพยากรด้านพลังงานในพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนทางทะเลระหว่างไทยและกัมพูชา (Overlapping Claims Area: OCA)”^๑ ทั้งนี้ผู้นำทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องว่า “จะไม่แยกส่วนการเจรจาเรื่องการพัฒนาพลังงานในพื้นที่ OCA ออกจากการเจรจาเรื่องเขตแดน”^๒ ตามที่ได้กำหนดไว้ในบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาว่าด้วยพื้นที่ที่ไทยและกัมพูชาอ้างสิทธิในไหล่ทวีปทับซ้อนกัน ค.ศ. ๒๐๐๑ (MOU 2544) จึงปฏิเสธไม่ได้ว่าประเด็นดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องทั้งในเรื่องความมั่นคงด้านพลังงาน และความมั่นคงในอธิปไตยด้านเขตแดน

ลำดับเหตุการณ์สำคัญในพื้นที่ OCA

พื้นที่ OCA หมายถึง เขตพื้นที่ทางทะเลในอ่าวไทยที่ไทยและกัมพูชาอ้างสิทธิในไหล่ทวีปทับซ้อนกันประมาณ ๒๖,๐๐๐ ตร.กม. พื้นที่ดังกล่าวมีศักยภาพที่จะสำรวจพบแหล่งก๊าซธรรมชาติ และน้ำมันดิบในปริมาณสำรองไม่น้อยกว่า ๒๐ ล้านล้านบาท^๓ โดย

พ.ศ. ๒๕๑๓ เริ่มมีการเจรจาเพื่อกำหนดเขตไหล่ทวีประหว่างไทยและกัมพูชา^๔

พ.ศ. ๒๕๑๕ กัมพูชาประกาศกำหนดเขตไหล่ทวีปของสาธารณรัฐเขมร ในวันที่ ๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๑๕

พ.ศ. ๒๕๑๖ ไทยประกาศกำหนดเขตไหล่ทวีปของประเทศไทยด้านอ่าวไทย ในวันที่ ๑๘ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๑๖

พ.ศ. ๒๕๒๕ เกิดอนุสัญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล พ.ศ. ๒๕๒๕ (United Nations Convention on the Law of the Sea: UNCLOS 1982)

พ.ศ. ๒๕๔๔ ไทยและกัมพูชา ลงนามใน MOU 2544

พ.ศ. ๒๕๕๔ ไทยให้สัตยาบันใน UNCLOS 1982 ทั้งนี้ กัมพูชาไม่ได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาฯ ดังกล่าว

สถานะปัจจุบันทั้งไทยและกัมพูชา ยังไม่มีประเทศใดสามารถเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ OCA ได้

MOU 2544: กลไกหลักในการเจรจาเรื่องเขตแดนทางทะเลระหว่างไทย-กัมพูชา จากอดีตถึงปัจจุบัน

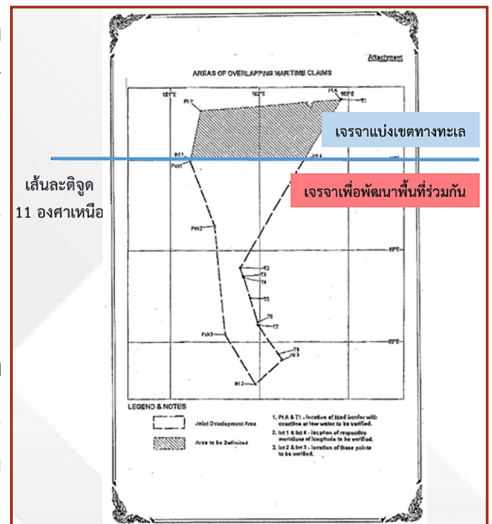
MOU 2544 มีสาระสำคัญ ได้แก่ คู่ภาคี “เห็นชอบว่าความตกลงสำหรับการพัฒนาร่วม (Joint Development Area: JDA) ในทรัพยากรปิโตรเลียม” ในเขตพื้นที่ทับซ้อนที่กำหนดให้มี

การพัฒนาร่วม (ใต้เส้นละติจูดที่ ๑๑ องศาเหนือลงมา) และคู่ภาคีตกลงกำหนดทะเลอาณาเขต เขตไหล่ทวีป และเขตเศรษฐกิจจำเพาะในเขตพื้นที่ทับซ้อนที่กำหนดให้มีการแบ่งเขตทางทะเล (เหนือเส้นละติจูดที่ ๑๑ องศาเหนือขึ้นไป)

ทั้งนี้ “การพัฒนาร่วมในพื้นที่ทับซ้อนจะต้องดำเนินการไปพร้อมกับการกำหนดเขตแดนจะแบ่งแยกไม่ได้ (Indivisible package)” และให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมด้านเทคนิค (Joint Technical Committee) เป็นกลไกในการเจรจาเรื่องเขตแดนทางทะเลไทย-กัมพูชา

สาเหตุที่ ไทย-กัมพูชา ยังไม่ตกลงพัฒนาร่วมทั้งพื้นที่

เนื่องจากฝ่ายกัมพูชาต้องการให้มีการพัฒนาพื้นที่ทั้งหมด แต่ฝ่ายไทยได้โต้แย้งว่าไม่ควรกำหนดให้พื้นที่ทั้งหมดเป็นพื้นที่พัฒนาร่วม เนื่องจากบริเวณเหนือเส้นละติจูดที่ ๑๑ องศาเหนือขึ้นไป เกิดจาก



การลากเส้นกำหนดเขตไหล่ทวีปของฝ่ายกัมพูชาที่ขัดต่อหลักการกำหนดเขตแดนตามกฎหมายระหว่างประเทศ^๕ ดังนั้นการดำเนินการที่ผ่านมา จึงยังไม่มีควมคืบหน้าอย่างมีนัยสำคัญ

บทวิเคราะห์

การหารือในประเด็นความร่วมมือด้านพลังงานในครั้งนี้ ถือเป็นโอกาสอันดีของไทยและกัมพูชาในการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรปิโตรเลียมในพื้นที่ OCA ร่วมกัน อันจะนำมาซึ่งประโยชน์ทางเศรษฐกิจและความมั่นคงทางพลังงานของทั้งสองประเทศ ที่สำคัญยังเป็นทางเลือกของไทยในการลดการพึ่งพาก๊าซธรรมชาติจากเมียนมาที่กำลังเผชิญกับความไม่สงบจากสถานการณ์ทางการเมืองอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม การหารือดังกล่าวยังคงมีความท้าทายที่สำคัญหลายประการ ดังนี้

๑. การสันคลอนเสถียรภาพในอ่าวไทย โดยเฉพาะการขยายอิทธิพลทางทะเลของชาติมหาอำนาจในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น การลงทุนของจีนในการจัดสรรพื้นที่ให้เช่า เพื่อกิจการด้านอุตสาหกรรม ในพื้นที่ “โครงการ Dara Sakor” ซึ่งเป็นพื้นที่เศรษฐกิจติดทะเล จ.เกาะกง อยู่ห่างจากเขตแดนไทยใน จ.ตราด ประมาณ ๑๗๐ กม. **โรงกลั่นน้ำมัน** การก่อสร้างโรงกลั่นน้ำมันแห่งแรกของประเทศด้วยการลงทุนจากจีนใน จ.พระสีหนุ **ฐานทัพเรือ** การที่จีนเข้ามามีบทบาทในการร่วมพัฒนา “ฐานทัพเรือเรียม (Ream Naval Base)” ใน จ.พระสีหนุ ซึ่งอาจมีความเกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของจีน และส่งกำลังของจีนไปยังภูมิภาคต่างๆ รวมถึงทะเลจีนใต้

๒. พื้นที่ OCA อาจนำมาสู่ประเด็นข้อพิพาทเรื่องเขตแดนทางทะเลได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญของกัมพูชา (Constitution of the Kingdom of Cambodia) ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๓๖^๖ มาตรา ๒ ระบุว่า “บูรณภาพแห่งดินแดนของราชอาณาจักรกัมพูชา จะต้องไม่ถูกละเมิดโดยเด็ดขาด ตามที่กำหนดไว้ในแผนที่มาตราส่วน ๑:๑๐๐,๐๐๐ ที่จัดทำขึ้นระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๗๖-๒๔๙๖ และเป็นที่ยอมรับในระดับสากลระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๐๖-๒๕๑๒” และ มาตรา ๕๕ ระบุว่า “สนธิสัญญาและข้อตกลงใดๆ ที่ไม่สอดคล้องกับเอกราชอธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดน ความเป็นกลาง และเอกภาพแห่งชาติของราชอาณาจักรกัมพูชา จะต้องถือเป็นโมฆะ”^๗ ดังนั้นเรื่องเขตแดนและอาณาเขตทางทะเลของกัมพูชา จึงถือเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงไม่ได้ (Non-negotiable)

๓. หากการหารือต้องจบลงด้วยการที่ทั้งสองประเทศไม่สามารถเจรจากันได้ อาจมีความเสี่ยงที่ประเด็นดังกล่าวจะถูกนำเข้าสู่ศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นกลไกตุลาการอิสระของสหประชาชาติ^๘ แต่การพึ่งพากลไกดังกล่าวยังมีข้อจำกัดที่ดีที่สุดเสมอไป เนื่องจากเป็นการผลึกอำนาจที่มีอยู่ในมือไปไว้กับศาล ซึ่งอยู่นอกเหนือการควบคุมของประเทศคู่ขัดแย้ง และอาจจะส่งผลเสียมากกว่าผลดี ดังเช่น กรณีปราสาทเขาพระวิหาร

๔. กระแสชาตินิยมที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอาจกระทบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งที่ผ่านมาเรื่องเขตแดนถือเป็น

ประเด็นที่มีความอ่อนไหว ทั้งประเด็นการช่วงชิงวัฒนธรรม และการยึดโยงเพื่อหาประโยชน์ทางการเมือง

ข้อเสนอแนะต่อประเทศไทยและหน่วยงานด้านความมั่นคง

๑. ไทยควรใช้โอกาสจากความสัมพันธ์ที่ระดับผู้นำในการสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่ OCA ภายใต้หลักกฎหมายระหว่างประเทศ โดย UNCLOS 1982 ข้อ ๘๓ ระบุว่า “การกำหนดไหล่ทวีประหว่งรัฐที่มีฝั่งทะเลตรงข้ามกันหรือประชิดกัน จะกระทำโดยความตกลงบนมูลฐานของกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งถือเป็นหลักจารีตประเพณีที่รัฐทุกรัฐจะต้องถือปฏิบัติและมีผลบังคับใช้”

๒. เนื่องจากการแก้ไขข้อพิพาทข้อพิพาทเรื่องเส้นเขตแดนทางทะเลในปัจจุบัน ไม่สามารถ ใช้กลไกในการแก้ไขข้อพิพาทเส้นเขตแดนทางบก^๙ เช่น คณะกรรมการร่วมรักษาความสงบเรียบร้อยตามแนวชายแดนทั่วไป (General Border Committee: GBC) คณะกรรมการระดับสูง (High level Committee: HLC) และ คณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาค (Regional Border Committee: RBC) มาแก้ไขได้ ดังนั้น ควรจัดตั้งคณะกรรมการในการแก้ไขข้อพิพาทเส้นเขตแดนทางทะเลกับประเทศเพื่อนบ้านเช่นเดียวกับกลไกทางบก โดยมีศูนย์อำนวยความสะดวกผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) เป็นหน่วยงานหลักทั้งในระดับรัฐบาลและในระดับพื้นที่

๓. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเร่งดำเนินการในเรื่องการสื่อสารเชิงยุทธศาสตร์ ถึงการจะไม่แยกส่วนการเจรจาเรื่องการพัฒนาพลังงานในพื้นที่ OCA ออกจากการเจรจาเรื่องเขตแดน และประโยชน์ที่ไทยได้รับจากการเข้าร่วมเป็นภาคี UNCLOS 1982 เช่น การสามารถใช้สิทธิต่างๆ เพื่อคุ้มครองอธิปไตยและผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลในทุกมิติ เป็นต้น เพื่อสร้างความเชื่อมั่นต่อสาธารณชนว่า ประเทศไทยสามารถรักษาผลประโยชน์ทางทะเลได้อย่างแท้จริง

อ้างอิง

^๑ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, <https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/78560>
^๒ ฐานเศรษฐกิจ, <https://www.thansettakij.com/business/economy/587938>
^๓ ปาฐกถาพิเศษของนายกรัฐมนตรีนางใน Thailand Energy Executive Forum หัวข้อ “จุดเปลี่ยนพลังงานไทยสู่ความยั่งยืน” เมื่อ ๑๔ ก.พ.๖๗ ณ โรงแรมพหลแมน
^๔ พล.ร.ต.ดร. ทิพนันท์, การเสวนาเรื่อง “ชุมพรพิภพอธิปไตย ต้องเจรจาอย่างไรผลประโยชน์จึงจะเป็นของคนไทยในพื้นที่ทับซ้อนทางทะเลไทย-กัมพูชา” ณ รร.เสนาธิการทหารบก
^๕ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย, การเสวนาเรื่อง “การอ้างสิทธิ์ในไหล่ทวีปในอ่าวไทยระหว่างไทย-กัมพูชา” ณ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
^๖ ศาสตราจารย์ ดร. ชุมพร ปัจจุบันานนท์, อ้างแล้วเชิงอรรถ ๕
^๗ ผู้จัดการออนไลน์, <https://mgronline.com/politics/detail/9540000010636>
^๘ สุลักษณ์ กาญจนฐนิต, <https://plus.thairath.co.th/topic/politics&society/104335>
^๙ น.อ.พิสุทธิศักดิ์ ศรีชุมพล ร.น., อาณาเขตทางทะเลกับความมั่นคงของชาติ