

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 5 พฤษภาคม 2538

สงครามประมงระหว่างสเปนกับแคนาดา

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

สงครามประมงระหว่างสเปนกับแคนาดายุติลงชั่วคราวเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2538 เมื่อตัวแทนสหภาพยุโรปลงนามในบันทึกความเข้าใจซึ่งมีสาระสำคัญว่า สหภาพยุโรปจะให้สัตยาบันในข้อตกลงระหว่างสหภาพยุโรปกับแคนาดาว่าด้วยการอนุรักษ์และตรวจสอบการจับปลาเตอร์บอต (turbot) บริเวณ Grand Banks ใกล้เกาะกรีนแลนด์ (Greenland)

เรื่องของเรื่องมีอยู่ว่า เรือประมงสัญชาติสเปนชื่อ The Estai ถูกกองทัพเรือแคนาดาจับเมื่อต้นเดือนมีนาคม 2538 บริเวณ Newfoundland ในข้อหาว่า เรือดังกล่าวละเมิดข้อตกลงสัตว์น้ำระหว่างประเทศ รัฐบาลแคนาดากำลังเป็นห่วงว่า ปลาเตอร์บอต หรือที่ชาวยุโรป เรียกว่า Greenland halibut จะสูญพันธุ์ ดังเช่นที่กำลังเกิดปัญหากับปลาคอด (Cod) ด้วยเหตุดังนั้น จึงผลักดันให้องค์การประมงแห่งแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Fisheries Organization = NAFO) กำหนดโควตาการจับปลาดังกล่าว สำหรับปี 2538 NAFO กำหนดให้มีการจับปลาเตอร์บอตไม่เกิน 27,000 ตัน โดยเป็นโควตาของแคนาดา และสหภาพยุโรปไม่เกินฝ่ายละ 10,000 ตัน ส่วนที่เหลือ 7,000 ตันเป็นโควตาของภาคี NAFO อื่นๆ หนึ่งโควตาของสหภาพยุโรปทั้งหมดเป็นของสเปนและปอร์ตุเกส การจำกัดโควตา 27,000 ตันนี้เป็นความหวังว่าจะช่วยรักษาพันธุ์ปลาเตอร์บอตต่อไปได้ เพราะก่อนหน้านี้มีการจับถึงปีละ 60,000 ตัน

ในทันทีที่เรือ The Estai ถูกจับ สหภาพยุโรปก็ประท้วงแคนาดา และขู่ว่าจะตัดความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจสหภาพยุโรปอ้างว่า การจับปลาเตอร์บอตยังไม่เกินโควตาที่ได้รับจัดสรรประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งเรือ The Estai ถูกจับห่างจากฝั่ง Newfoundland เกินกว่า 320 กิโลเมตร ซึ่งหมายความว่าเรือประมงสเปนถูกจับนอกน่านน้ำทะเลหลวงของแคนาดา

รัฐบาลแคนาดาอ้างว่า ตนมีความชอบธรรมในการตรวจสอบเรือประมงต่างชาติ ตามกฎหมายแคนาดา ในเดือนพฤษภาคม 2537 รัฐสภาแคนาดาได้ตรากฎหมายให้อำนาจรัฐบาลแคนาดาตรวจสอบเรือประมงต่างชาติ แม้การตรวจสอบนั้นจะกระทำนอกน่านน้ำทะเลหลวงก็ตาม โดยที่ในเวลาต่อมารัฐบาลแคนาดาประกาศห้ามจับปลาเตอร์บอตบริเวณ Grand Banks นอกฝั่ง Newfoundland รัฐบาลแคนาดาอ้างว่า การออกกฎหมายข้างเดียว โดยมีได้รับ

ความเห็นชอบจากนานาชาติเป็นเรื่องที่สามารถกระทำได้ ทั้งนี้โดยอ้างอิงจารีตในการร่างกฎหมายทะเลแต่เก่าก่อน

รัฐบาลสเปนพยายามผลักดันให้สหภาพยุโรปตัดความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับคานาดา แต่ไม่เป็นผล ทั้งนี้เพราะเหตุว่า สหราชอาณาจักร เยอรมนี และกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวียไม่เห็นด้วย อังกฤษพยายามกดดันมิให้สหภาพยุโรปกระทำการรุนแรงกับคานาดา เรื่องนี้ทำให้ สเปนเป็นเค็ดอดเป็นเค็ดนอย่างยิ่ง ถึงกับกล่าวหาว่า อังกฤษเห็นแก่ประเทศเครือจักรภพยิ่งกว่าภาคีสหภาพยุโรป จนท้ายที่สุดสเปนทำท่าจะนำเรื่องฟ้องศาลโลก แต่รัฐบาลคานาดาประกาศเสียแต่ต้นว่า จะไม่ยอมรับคำพิพากษาใดๆ ของศาลโลก

เหตุที่สเปนมิได้รับความเห็นใจจากภาคีสหภาพยุโรปเท่าที่ควร เป็นเพราะความเป็นนักเลงโตของกองเรือประมงสเปน เพราะเรือประมงสเปนมิได้มีปัญหาคือพิพาทกับประเทศนอกสหภาพยุโรปเท่านั้น แต่สร้างปัญหาความขัดแย้งภายในสหภาพยุโรปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อพิพาทการจับปลาแอนโชวี (anchovy) และปลาทูน่า (tuna) บริเวณอ่าวบิสเคย์ (Bay of Biscay) ของฝรั่งเศส และข้อพิพาทกับอังกฤษในบริเวณน่านน้ำระหว่างอังกฤษกับไอร์แลนด์ ท้ายที่สุด ในขณะที่สเปนกำลังมีข้อพิพาทกับคานาดานั้นเอง เรือประมงสเปนก็ถูกรัฐบาลไอร์แลนด์จับเมื่อกลางเดือนเมษายน 2538 ในข้อหาละเมิดน่านน้ำ แม้รัฐบาลไอร์แลนด์ในฐานะภาคีสหภาพยุโรปร่วมประณามคานาดาในกรณีการจับเรือประมงสเปน แต่โดยน้ำใสใจจริงแล้ว ไอร์แลนด์เห็นใจคานาดา เรือประมงไอร์แลนด์พากันติดตรงคานาดาเพื่อแสดงความสนับสนุน แม้แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเยอรมนีก็แสดงความเห็นใจคานาดา

ด้วยเหตุที่ภาคีสหภาพยุโรปหลายต่อหลายประเทศมีข้อพิพาทการประมงกับสเปนนี้เอง สหภาพยุโรปจึงมีจุดยืนที่ค่อนข้างประนีประนอมกับคานาดา อันเป็นเหตุให้สเปนไม่พอใจอย่างยิ่ง ความไม่พอใจของสเปนนี้เองเป็นเหตุให้การเจรจายืดเยื้อมากกว่าที่ควร รัฐบาลสเปนเสนอข้อเรียกร้องที่ค่อนข้างสุดโต่ง อาทิเช่น ข้อเรียกร้องให้แบ่งครึ่งโควตาการจับปลาเตอร์บอต 27,000 ตันระหว่างสหภาพยุโรปกับคานาดา โดยไม่คำนึงถึงประเทศประมงชาติอื่น ๆ

ข้อพิพาทการประมงดังเช่นที่เกิดขึ้นระหว่างสเปนกับคานาดา นี้ จะยังคงมีต่อไปในอนาคต โดยที่จะมีความถี่และความรุนแรงยิ่งขึ้น ในขณะที่ความต้องการทรัพยากรประมงมีแต่จะเพิ่มขึ้น แต่ทรัพยากรประมงลดน้อยถอยลง ความขัดแย้งในการแย่งชิงทรัพยากรประมงจึงเป็นเรื่องที่คาดการณ์ได้

องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) รายงานว่า ในปี 2536 มีการจับปลาถึง 84.3 ล้านตัน ประเทศที่มีการจับปลาในน่านน้ำทะเลมากที่สุด ได้แก่ สาธารณรัฐประชาชนจีน เปรู ญี่ปุ่น ซิลี สหรัฐอเมริกา รัสเซีย สเปน และคานาดา

แต่เดิมนั้นมนุษย์ไม่เคยคาดคิดว่า ทรัพยากรประมงมีปริมาณจำกัด ท้องทะเลและมหาสมุทรอันกว้างใหญ่ไพศาลมีทรัพยากรประมงอันเหลือเฟือ เมื่อเทียบกับจำนวนประชากรของโลก จวบจนปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 มนุษย์จึงเริ่มตระหนักถึงความจำกัดของทรัพยากรประมง ในปี 2442 กษัตริย์แห่งสวีเดนได้เรียกประชุมนานาชาติเกี่ยวกับการจับปลาในทะเลเหนือและทะเลบอลติก ครั้นในปี 2444 จึงมีการจัดตั้ง International Council for the Exploration of the Seas (ICES) ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรประมง นับแต่นั้นมา ความตื่นตัวในเรื่องนี้เพิ่มขึ้นตามลำดับ

ความต้องการแสวงหาประโยชน์และอนุรักษ์ทรัพยากรประมง ทำให้นานาประเทศเริ่มประกาศขยายเขตน่านน้ำทะเลหลวงของตน เริ่มต้นในปี 2488 เมื่อประธานาธิบดีทรูแมนประกาศขยายน่านน้ำทะเลหลวงของสหรัฐอเมริกาไปจรดไหล่ทวีป (continental shelf) ซึ่งมีนัยสำคัญว่า สหรัฐอเมริกาเป็นเจ้าของทรัพยากรประมงและแร่ในน่านน้ำทะเลหลวงนั้น ประเทศต่าง ๆ ในลาตินอเมริกา ดังเช่น ชิลี เปรู และอีคิวดอร์ เจริญรอยตามสหรัฐอเมริกาในการขยายน่านน้ำทะเลหลวง ครั้นในปี 2501 จึงเริ่มมีการจัดการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (U.N. Conference on the Law of the Sea = UNCLOS) โดยที่มีการประชุม UNCLOS III ในปี 2525 เป็นครั้งล่าสุด

ผลการประชุม UNCLOS ทั้งสามครั้งได้ก่อให้เกิดหลักการอันเป็นที่ยอมรับของนานาชาติ อย่างน้อย 2 หลักการ คือ

หลักการแรก ได้แก่ เขตประมงขยาย (Extended Fisheries Jurisdiction = EFJ) อันเป็นหลักการที่ให้สิทธิแก่รัฐชายฝั่งทะเลในการควบคุมการเข้าถึงและการใช้ทรัพยากรประมงเกินกว่าเขตน่านน้ำทะเลหลวง สิทธิดังกล่าวนี้ครอบคลุมถึงการควบคุมเรือประมงที่เข้าสู่ EFJ การกำหนดวิธีการจับปลา การกำหนดปริมาณและประเภทของปลาที่จับ และการเก็บค่าธรรมเนียมจากเรือประมงที่เข้าสู่ EFJ

หลักการที่สอง ได้แก่ เขตเศรษฐกิจเฉพาะ (Exclusive Economic Zones = EEZs) อันเป็นหลักการที่ให้รัฐชายฝั่งทะเลมีกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรใต้ทะเลในขอบเขต 200 ไมล์นับจากชายฝั่ง ซึ่งเป็นเขตที่เกินกว่าน่านน้ำทะเลหลวง แม้ว่ารัฐชายฝั่งจะสามารถให้สัมปทานในการสำรวจและนำทรัพยากรใต้ทะเลมาใช้ประโยชน์ได้ แต่น่านน้ำทะเลส่วนที่อยู่นอกน่านน้ำทะเลหลวงยังคงถือเป็นน่านน้ำทะเลระหว่างประเทศ ซึ่งนานาชาติยังคงมีสิทธิในการเดินเรือและการเดิน อากาศ

ทะเลและมหาสมุทรถือเป็น 'สาธารณสมบัติของโลก' (Global Commons) แต่เดิมน่านน้ำทะเลหลวงอันเป็นส่วนหนึ่งของอาณาเขตประเทศต่างๆมีพื้นที่เพียงน้อยนิด หลักการว่าด้วย EFJ และ EEZs อันเป็นผลจากการประชุม UNCLOS ยังผลให้ 'สาธารณสมบัติของโลก' ลดพื้นที่ลงไปเป็นอันมาก ความจำกัดและความหาได้ยากของทรัพยากรประมงและทรัพยากรได้สมุทรอื่นๆจะผลักดันให้นานาชาติขยายเขตผลประโยชน์รุกล้ำน่านน้ำทะเลระหว่างประเทศออกไปอีก พื้นที่ของน่านน้ำทะเลระหว่างประเทศจะยังคงลดลงต่อไปในอนาคต ความขัดแย้งอันเกิดจากการกำหนด Extended Fisheries Jurisdiction ก็ดี และการกำหนด Exclusive Economic Zones ก็ดี จะยังคงมีต่อไปและทวีความรุนแรงมากขึ้น หากยังไม่มีการจัดระเบียบที่ชัดเจน แต่ปัญหาที่สำคัญยิ่งกว่าก็คือ การจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศในอาณาบริเวณที่เป็นน่านน้ำทะเลระหว่างประเทศ มีจำเพาะแต่การป้องกันข้อพิพาทอันเกิดจากความขัดแย้งในการแย่งชิงทรัพยากรเท่านั้น หากยังคลุมถึงการป้องกันการประกอบการประมงที่มีลักษณะไม่ยั่งยืนอีกด้วย