

กฎบัตรอาเซียนกับความก้าวหน้า  
ในกลไกการจัดการความขัดแย้งเรื่องดินแดน  
ASEAN Charter and the Progression  
of Territorial Conflict Management Mechanisms\*

เหมือนฝัน แต่งตั้ง\*\*

Mueanfan Taengtang

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาพัฒนาการ และประสิทธิภาพของกลไกการจัดการความขัดแย้งของอาเซียนหลังจากการ ประกาศใช้กฎบัตรอาเซียน ผลการศึกษาพบว่า กฎบัตรอาเซียนซึ่งได้รับการ ประกาศใช้ในปี ค.ศ.2008 นั้น ส่งผลให้อาเซียนมีสถานะเป็นนิติบุคคล หลักการ หรือมาตราต่างๆ ที่ปรากฏอยู่ในกฎบัตรย่อมมีผลผูกพันที่ชาติสมาชิกต้องเคารพ และปฏิบัติตาม เช่นเดียวกันในด้านการจัดการข้อพิพาทในเรื่องดินแดนนั้น อาเซียนได้มีการพัฒนากลไกการจัดการข้อพิพาทเรื่อยมา ได้แก่การเจรจาวิภาคี การมีกลไกที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ อย่างไรก็ตามกลไกที่มีนั้นก็ยังคงขาด แนวทางที่ชัดเจนในการจัดการข้อพิพาท กฎบัตรอาเซียนนับเป็นก้าวสำคัญที่ช่วย พัฒนากลไกการจัดการความขัดแย้งนี้ให้มีแนวทางที่ชัดเจน อย่างไรก็ตามก็ตี สถานการณ์ในปัจจุบันได้แสดงให้เห็นว่าพัฒนาการของกลไกการจัดการความ

---

\* บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง “การจัดการความขัดแย้งในอาเซียนกับการ สร้างประชาคมการเมืองและความมั่นคง” หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

\*\* นิสิต หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; Email: priowri@hotmail.com

วารสารสหวิทยาการวิจัย: ฉบับบัณฑิตศึกษา ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2556)

ขัดแย้งนี้ก็ไม่ใช่หลักประกันว่า กลไกการจัดการความขัดแย้งที่ได้รับการพัฒนานี้จะมีบทบาทที่มากขึ้นในการจัดการความขัดแย้ง

**คำสำคัญ:** กลไกการจัดการความขัดแย้ง, อาเซียน, กฎบัตรอาเซียน

### **Abstract**

This research has applied the qualitative methodology and aimed to examine the development and the efficiency of ASEAN's conflict management mechanisms after the implementation of ASEAN Charter. The study found that the ASEAN charter, implemented in 2008, had affected the ASEAN to become a legal entity and subject to measures and principles of the charter. And, as for the territorial conflict management mechanisms, ASEAN had been continuingly developing mechanisms to manage territorial conflicts, such as bilateral negotiations, or utilising both formal and informal mechanisms, but those developed mechanisms were still lack of specific or clear guidelines in managing the conflicts nevertheless. So, the ASEAN charter was considered to be such an important step that would contribute to the development of more functional mechanisms for conflict management. Although, the existing situation has suggested that such progression of the mechanisms was still not an assurance that the newly developed mechanisms would be of more importance in conflict management than in the past.

**Key Word:** Conflict Management Mechanisms, ASEAN, ASEAN Charter

## บทนำ

อาเซียน (Association of Southeast Asian Nations) จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1967 โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่งดังที่ระบุไว้ในปฏิญญากรุงเทพ (Bangkok Declaration) คือการสนับสนุนสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาค แม้จะยังไม่ได้กล่าวถึงแนวทางที่ชัดเจน (Amer, 1999: 1032) เพื่อเสริมสร้างสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาคขึ้นนั้น ชาติสมาชิกจึงได้ร่วมกันพัฒนากรอบด้านต่าง ๆ เพื่อสร้างสันติภาพ รวมทั้งกลไกการจัดการกับข้อขัดแย้งต่าง ๆ ในภูมิภาค สำหรับด้านการจัดการความขัดแย้งระหว่างชาติสมาชิกนั้น ที่ผ่านมอาเซียนสร้างระเบียบแบบแผนทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ก้าวสำคัญประการหนึ่งของกลไกการจัดการข้อพิพาทของอาเซียนนั้น คือการรับรองและประกาศใช้กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ขึ้นในปี ค.ศ.2008 ซึ่งไม่เพียงส่งผลให้อาเซียนมีสถานะเป็นนิติบุคคลหรือเป็นองค์กรทางกฎหมาย (Asciutti, 2010: 53) แต่ยังมีผลสร้างความผูกพันแก่ชาติสมาชิกในการเคารพและปฏิบัติตามสาระที่ปรากฏอยู่ในกฎบัตร โดยเฉพาะในแนวทางการจัดการข้อพิพาทที่ระบุอยู่ในกฎบัตรอาเซียนหรือในพิธีสารของกฎบัตรอาเซียนว่าด้วยกลไกการจัดการความขัดแย้งที่ได้รับการจัดทำตามมา ชาติสมาชิกของอาเซียนนั้น แม้จะมีการสร้างความร่วมมือต่าง ๆ เรื่อยมาและมุ่งสู่การเป็นประชาคม ในอีกด้านหนึ่ง แม้จะอยู่ในศตวรรษที่ 21 นี้ ชาติสมาชิกก็ยังมีความขัดแย้งในเรื่องดินแดน (Manicom: 1) อาจกล่าวได้ว่าเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นภูมิภาคที่มีความขัดแย้งทางดินแดนและทางทะเลมากที่สุดในโลก (Ball, 1994: 157-176) อย่างไรก็ตามที่ผ่านม ชาติสมาชิกกลับไม่ยึดมั่นในกลไกของอาเซียน (Narline, 1998, 203-204) การมีกลไกการจัดการความขัดแย้งที่มีศักยภาพจะช่วยให้อาเซียนบรรลุวัตถุประสงค์นำสันติภาพมาสู่ภูมิภาคได้ ในปี ค.ศ.2008 เมื่อมีการรับรองและประกาศใช้กฎบัตรอาเซียน รวมทั้งมีการจัดทำพิธีสารของกฎบัตรอาเซียนว่าด้วยกลไกการจัดการความขัดแย้งตามมา ส่งผลให้องค์กรที่พยายามสร้างความร่วมมือและสันติภาพเพื่อมุ่งไปสู่การเป็นประชาคมนี้มีแนวทางที่ละเอียด ชัดเจน และศักยภาพที่มากขึ้น

วารสารสหวิทยาการวิจัย: ฉบับบัณฑิตศึกษา ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2556)

ในการจัดการข้อพิพาท ทั้งเป็นการส่งเสริมความสัมพันธ์และสันติภาพอันดีระหว่างกัน อย่างไรก็ตามที่ผ่านมา แม้อาเซียนให้ความสำคัญและมีการพัฒนา กลไกการจัดการความขัดแย้งเรื่อยมา แต่กลไกการจัดการความขัดแย้งของอาเซียนก็ไม่ค่อยมีบทบาทในการจัดการความขัดแย้งระหว่างชาติสมาชิก อีกทั้งในบางครั้ง ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศกลับเป็นกลไกที่มีบทบาทมากกว่า ดังที่ Mely Caballero-Anthony ได้เสนอใน Regional Security in Southeast Asia: Beyond the ASEAN Way ว่าอาเซียนได้พยายามสร้างกลไกในการแก้ไขปัญหา อย่างไรก็ตามทั้งที่มีการสร้างกลไกที่เป็นทางการขึ้นมาแล้ว อาเซียนกลับเลือกที่จะใช้กลไกการแก้ไขปัญหาที่ไม่เป็นทางการมากกว่า การขาดสถาบันที่มีประสิทธิภาพและความต้องการที่จะสร้างความเข้าใจและความเชื่อมั่นระหว่างสมาชิกในช่วงที่เริ่มก่อตั้ง ทำให้กลไกที่ไม่เป็นทางการอย่างการสร้างบรรทัดฐานและประชาคมผ่านกระบวนการทางสังคมและเครือข่าย รวมทั้งการใช้ตัวกลางในการไกล่เกลี่ย มีอิทธิพลมากกว่ากฎเกณฑ์ที่เป็นทางการ (Anthony, 2005, 78-79) จึงเป็นที่น่าศึกษาว่ากฎบัตรอาเซียนซึ่งชาติสมาชิกได้ให้สัตยาบัน รวมทั้งพิธีสารว่าด้วยกลไกการจัดการความขัดแย้งที่จัดทำตามมานั้น จะนำความเปลี่ยนแปลงมาให้กลไกการจัดการความขัดแย้งอย่างไร รวมทั้งจะมีบทบาทและประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใดสำหรับอาเซียน ในการจัดการความขัดแย้ง

### วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาพัฒนาการและประสิทธิภาพของกลไกการจัดการความขัดแย้งของอาเซียนหลังจากการประกาศใช้กฎบัตรอาเซียนในปี ค.ศ.2008

## วิธีการวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาในเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ (documentary research) โดยข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาวิจัยมาจากการวิจัยเอกสาร 2 ประเภท ดังต่อไปนี้

1. ข้อมูลชั้นปฐมภูมิ ได้แก่ รายงาน คำประกาศ แถลงการณ์ และเอกสารอื่น ๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับอาเซียน
2. ข้อมูลชั้นทุติยภูมิ ได้แก่ หนังสือ งานวิจัย บทความ วารสาร บทวิจารณ์ และบทวิเคราะห์จากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจากการสืบค้นข้อมูลทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย

## ผลการวิจัย

จากการศึกษาพบว่า พัฒนาการของกลไกการจัดการความขัดแย้งของอาเซียนนั้นสามารถจำแนกออกเป็นสองช่วงเวลาดังนี้

1. พัฒนาการกลไกการจัดการความขัดแย้งในระยะแรก อาเซียนนั้นก่อตั้งขึ้นท่ามกลางความไม่ไว้วางใจและความขัดแย้งจำนวนมาก (Sabur, 2003: 85) กลไกการจัดการข้อพิพาทที่อาเซียนมีอยู่ก่อนการรับรองกฎบัตรอาเซียนนั้น จึงเป็นไปเพื่อการสร้างความไว้เนื้อเชื่อใจ เป็นความพยายามในการเสริมสร้างความมั่นคงและสันติภาพ ลดความตึงเครียดระหว่างชาติสมาชิก ตลอดจนความพยายามในการทำให้ชาติสมาชิกมีความมั่นคงจากภัยคุกคามจากประเทศภายนอก โลกในช่วงแรกนั้นได้แก่ กลไกแบบทวิภาคี กลไกการปรึกษาหารือ กลไกแบบไม่เป็นทางการ และกลไกแบบเป็นทางการ กลไกที่เป็นทวิภาคีนั้นถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อนำเสนอประเด็นที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ทางความมั่นคงระหว่างชาติสมาชิก ซึ่งได้แก่การเจรจาทางการทูต ซึ่งอาจจะเริ่มขึ้นตั้งแต่ระดับผู้นำรัฐบาลเพื่อเจรจาเรื่องผลประโยชน์ร่วมกัน กลไกการปรึกษาหารือนั้นได้แก่การประชุมในระดับต่าง ๆ เช่นการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน (ASEAN Summit) และการประชุมรัฐมนตรี

ต่างประเทศอาเซียน (The ASEAN Ministers Meeting - AMM) เป็นต้น (Anthony, 2005: 55-59) สำหรับแนวทางการจัดการความขัดแย้งที่ไม่เป็นทางการนั้นได้แก่ ASEAN WAY หรือวิถีอาเซียนซึ่งเปรียบเสมือนหลักการการดำเนินงาน ระเบียบวิถีทางของอาเซียน ซึ่งมีแนวทางสำคัญคือ การตัดสินใจที่เกิดจากฉันทามติ การประนีประนอมกัน และการที่ชาติสมาชิกต้องเห็นแก่ผลประโยชน์ของอาเซียนมาก่อน (Collins, 2003: 131-140) นอกจากนี้หลักการดั้งเดิมที่สำคัญของอาเซียนอันได้แก่ หลักการการไม่แทรกแซงกิจการภายในของชาติสมาชิก ก็มีบทบาทอย่างมากในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างชาติสมาชิก ในด้านกลไกการจัดการความขัดแย้งของอาเซียนที่เป็นทางการนั้นอาเซียนให้ความสำคัญมาตั้งแต่การประชุมผู้นำอาเซียนครั้งที่หนึ่งในปี ค.ศ.1976 ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 1 ที่บาหลี โดยผู้นำของอาเซียนได้ลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน (Declaration of ASEAN Concord หรือ Bali Concord 1) ซึ่งเป็นปฏิญญาที่สอดคล้องกับจุดประสงค์ของอาเซียนในการจัดการความขัดแย้ง นับเป็นจุดเริ่มต้นให้แก่การสร้างกลไกการจัดการความขัดแย้งที่เป็นทางการ โดยได้ระบุถึงความร่วมมือในการจัดการความแตกต่างระหว่างประเทศสมาชิกโดยสันติวิธี และการจัดตั้งและเคารพในเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพและความเป็นกลาง (Zone of Peace, Freedom and Neutrality - ZOPFAN) รวมถึงได้มีการลงนามในสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (The Treaty of Amity and Co-operation - TAC) หรือ Bali Treaty ด้วย ซึ่งสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ไม่เพียงสร้างแนวทางในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างชาติสมาชิกอาเซียน ยังได้ระบุให้มีการจัดตั้งอัครภาคีในการจัดการความขัดแย้งระหว่างชาติสมาชิก

2. พัฒนาการกลไกการจัดการความขัดแย้งในระยะที่สอง กลไกการจัดการความขัดแย้งในระยะที่สองนั้น มีการปูแนวทางไปสู่การสร้างประชาคมการเมืองและความมั่นคง จึงมีการจัดทำแนวทางการจัดการความขัดแย้งที่เป็นทางการ เป็นเครื่องมือทางกฎหมายมากขึ้น ดังเช่นการลงนามและประกาศใช้กฎบัตรอาเซียนในปี ค.ศ.2008 และมีการจัดทำพิธีสารตามมา โดยในส่วนของกลไกการจัดการข้อพิพาทนั้น กฎบัตรอาเซียน รวมทั้งพิธีสารของกฎบัตรอาเซียนว่าด้วยกลไกการ

จัดการความขัดแย้งที่ได้รับการจัดทำตามมา ยังคงให้ความสำคัญกับสาระและแนวทางการจัดการข้อพิพาทที่มีมาก่อนแล้ว ในขณะที่เดียวกันก็ได้พัฒนาแนวทางและแบบแผนการปฏิบัติที่ชัดเจนยิ่งขึ้นแก่การจัดการข้อพิพาทระหว่างชาติสมาชิก

สำหรับแนวทางการจัดการความขัดแย้งที่สืบเนื่องจากเดิมที่สำคัญนั้นได้แก่ การให้ความสำคัญกับสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในฐานะเครื่องมือในการจัดการข้อพิพาท แท้จริงแล้วนั้น แนวทางการจัดการข้อพิพาทตั้งที่ระบุไว้ในกฎบัตรและพิธีสารของกฎบัตรอาเซียนว่าด้วยกลไกการจัดการความขัดแย้งนั้น ล้วนมีหลักการสำคัญที่สืบเนื่องมาจากสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หลักการพื้นฐานของสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้นได้แก่ การเคารพซึ่งกันและกันในเอกราช อธิปไตย ความเสมอภาพ บุรณภาพแห่งดินแดน และเอกลักษณ์แห่งชาติของประชาชาติทั้งปวง การไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน และการระงับข้อขัดแย้งหรือกรณีพิพาทโดยสันติวิธี สนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ยังกล่าวถึงการจัดตั้งอัครภาคี (High Council) ซึ่งมีบทบาทในการเสนอแนวทางระงับข้อพิพาทที่เหมาะสมให้แก่คู่กรณี หรืออัครภาคีอาจมีบทบาทในการเป็นคณะกรรมการไกล่เกลี่ย สอบสวน และคณะกรรมการประนีประนอมได้เช่นกัน สนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ไม่เพียงเป็นหลักการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสมาชิก แต่ยังเปิดรับความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกภูมิภาค อาทิ สหรัฐอเมริกา จีน รัสเซีย เป็นต้น ซึ่งจะร่วมกันเคารพในหลักการของสนธิสัญญา และในขณะเดียวกันก็หมายถึงบทบาทความร่วมมือโดยเฉพาะในด้านความมั่นคงในภูมิภาค นอกจากนี้กฎบัตรอาเซียนและพิธีสารของกฎบัตรอาเซียนก็ยังคงให้ความสำคัญกับแนวทางการเจรจา ปรีกษาหารือ ที่มีมาของอาเซียน

กฎบัตรอาเซียน ได้กล่าวถึงการระงับข้อพิพาทไว้ในหมวดที่ 8 โดยได้ระบุไว้ดังนี้

ในหมวดที่ 8 ข้อที่ 23 นั้น ระบุถึงการใช้คนกลาง การประนีประนอม และการไกล่เกลี่ย กล่าวคือ รัฐที่มีความขัดแย้งกันนั้นสามารถตกลงกันเมื่อใดก็ได้โดยใช้คนกลางที่น่าเชื่อถือ การประนีประนอม การไกล่เกลี่ยเพื่อระงับข้อพิพาทใน

กรอบเวลาที่ตกลงกัน สำหรับคนกลางที่น่าเชื่อถือ การประนีประนอม การไกล่เกลี่ยนั้นอาจร้องขอให้ประธานอาเซียนหรือเลขาธิการอาเซียนดำเนินการได้

ในข้อที่ 24 ได้กล่าวถึงกลไกการระงับข้อพิพาทตามตราสารเฉพาะของอาเซียน โดยให้ดำเนินตามขั้นตอนและกลไกที่ระบุไว้ในตราสารนั้น ๆ สำหรับข้อพิพาทที่ไม่เกี่ยวข้องกับกรณีความหรือการใช้ตราสารอาเซียนนั้น ให้ระงับข้อพิพาทโดยสันติตามสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และตามกฎหมายการดำเนินงานของสนธิสัญญา นอกจากนี้ในกรณีที่ไม่ได้มีการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ให้ระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการตีความหรือการใช้ความตกลงเศรษฐกิจของอาเซียนตามพิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน

ในหมวดที่ 8 ข้อที่ 25 นั้นระบุให้มีการจัดตั้งกลไกการระงับข้อพิพาทที่เหมาะสมซึ่งรวมถึงการมีอนุญาโตตุลาการ สำหรับข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการตีความหรือการใช้กฎบัตรอาเซียน และตราสารอื่น ๆ ของอาเซียน

ในข้อที่ 26 นั้นให้ที่ประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนเป็นผู้ตัดสินใจเมื่อดำเนินการตามบทบัญญัติที่กล่าวมาแล้วนั้น แล้วไม่สามารถระงับข้อพิพาทได้

นอกจากนี้ในข้อที่ 27 ได้กล่าวถึงบทบาทของเลขาธิการอาเซียนในการสอดส่องดูแลการปฏิบัติตามคำวินิจฉัย ข้อเสนอแนะ ข้อตัดสินใจ ที่เป็นผลจากกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน รวมทั้งเสนอรายงานไปยังที่ประชุมสุดยอดอาเซียน สำหรับรัฐสมาชิกที่ได้รับผลกระทบจากการไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัย หรือข้อเสนอแนะนั้นก็อาจส่งเรื่องไปที่ประชุมสุดยอดอาเซียนเพื่อตัดสินเช่นกัน

ต่อมาในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 16 ที่กรุงชานฮาย ในปี ค.ศ. 2010 ขาดสมาชิกได้ลงนามในพิธีสารของกฎบัตรอาเซียนว่าด้วยกลไกการจัดการความขัดแย้ง (Protocol to the ASEAN Charter on Dispute Settlement Mechanisms) พิธีสารว่าด้วยกลไกการจัดการความขัดแย้งนั้นระบุถึงแนวทางในการจัดการความขัดแย้งระหว่างสมาชิกไว้ 4 แนวทางหลัก ได้แก่

แนวทางที่หนึ่ง การปรึกษาหารือ (consultation) เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นนั้น ฝ่ายคู่ขัดแย้งฝ่ายหนึ่งสามารถทำเรื่องขอปรึกษาหารือกับอีกฝ่ายหนึ่งได้ โดยต้อง



ส่งหนังสือที่ระบุสาเหตุที่เกิดข้อพิพาทแก่คู่ขัดแย้งและเลขาธิการอาเซียน ซึ่งฝ่ายคู่ขัดแย้งนั้นต้องตอบรับภายใน 30 วันและจัดให้มีการเจรจาขึ้นภายใน 60 วัน

แนวทางที่สอง คือการใช้ตัวกลาง (good offices) การไกล่เกลี่ย (mediation) และการประนีประนอม (conciliation) คู่ขัดแย้งสามารถร้องขอให้ประธานอาเซียนหรือเลขาธิการอาเซียนทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการไกล่เกลี่ยได้ ตัวกลางนั้นจะทำหน้าที่โดยยึดตามกฎบัตรอาเซียนรวมทั้งกลไกต่างๆ ของอาเซียนเป็นหลัก เมื่อสามารถบรรลุข้อตกลงได้แล้ว ให้คู่ขัดแย้งลงนามในความตกลง ถือเป็น การยุติความขัดแย้ง ทั้งนี้ให้ส่งหนังสือความตกลงนี้ไปให้ชาติสมาชิกอื่น เลขาธิการอาเซียน และคณะมนตรีประสานงานอาเซียน (ASEAN Coordinating Council-ACC)

แนวทางที่สาม ได้แก่การจัดตั้งอนุญาโตตุลาการ (arbitration) ขึ้น โดยในการจัดตั้งอนุญาโตตุลาการนั้นมีเงื่อนไขว่า สามารถยื่นขอให้มีการจัดตั้งขึ้นเมื่อมีการส่งหนังสือขอเจรจาปรึกษาหารือ แล้วอีกฝ่ายหนึ่งไม่ตอบรับภายใน 30 วัน หรือไม่จัดการเจรจาขึ้นภายใน 60 วัน หรือเมื่อการเจรจานั้นไม่สามารถหาข้อยุติได้ภายใน 90 วัน หรือในกรอบเวลาที่ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงกัน ฝ่ายที่มีข้อพิพาทสามารถร้องขอให้มีการจัดตั้งอนุญาโตตุลาการขึ้น โดยมีเงื่อนไขว่าต้องได้รับความเห็นชอบจากคู่ขัดแย้งทุกฝ่าย อนุญาโตตุลาการที่จัดตั้งขึ้นจะยึดแนวทางการตัดสินใจตามกฎบัตรอาเซียน กลไกต่างๆ ของอาเซียน กฎหมายระหว่างประเทศ รวมถึงกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นข้อพิพาท ซึ่งในกรณีนี้ต้องผ่านความเห็นชอบจากคู่ขัดแย้งก่อน เมื่อเลือกใช้อนุญาโตตุลาการให้ช่วยจัดการความขัดแย้งแล้วนั้น คำตัดสินของศาลยุติธรรมจะถือเป็นที่สุด มีผลผูกพันให้คู่ขัดแย้งต้องปฏิบัติตาม รวมทั้งคู่ขัดแย้งยังต้องจัดทำรายงานถึงขอบเขตที่จะปฏิบัติตามคำตัดสินของอนุญาโตตุลาการ

แนวทางที่สี่ หากฝ่ายคู่ขัดแย้งไม่เห็นพ้องในการจัดตั้งอนุญาโตตุลาการขึ้น คู่ขัดแย้งสามารถร้องขอให้คณะมนตรีอาเซียนช่วยจัดการความขัดแย้งให้ ซึ่งคณะมนตรีอาเซียนนั้นอาจจัดการความขัดแย้งผ่านการเป็นตัวกลาง การไกล่เกลี่ย การประนีประนอม และอนุญาโตตุลาการ โดยประธานคณะมนตรีอาเซียนมีอำนาจในการเลือกวิธีการจัดการความขัดแย้ง หากคณะมนตรีอาเซียนเองก็ไม่สามารถ

ตัดสินใจได้ว่าจะใช้วิธีการใดในการจัดการความขัดแย้ง คู่ขัดแย้งก็สามารถส่งเรื่องขึ้นไปที่ประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนได้

พิธีสารว่าด้วยกลไกการจัดการความขัดแย้งฉบับนี้ยังประกอบไปด้วยภาคผนวก 1-4 ซึ่งว่าด้วยเรื่องกฎของการใช้คนกลางที่น่าเชื่อถือ กฎของการไกล่เกลี่ย กฎของการประนีประนอม และกฎของการให้อภัยโทษตุลาการ ต่อมาในการประชุมสุดยอดผู้นำครั้งที่ 17 ที่กรุงฮานอยในปี ค.ศ.2010 รัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนได้รับรองในภาคผนวกที่ 5 ของพิธีสารว่าด้วยกลไกการจัดการความขัดแย้งอาเซียน ซึ่งกล่าวถึงกฎเกณฑ์ในการส่งเรื่องความขัดแย้งที่ไม่สามารถหาทางยุติได้แก่ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน โดยคู่ขัดแย้งสามารถรายงานแก่คณะมนตรีอาเซียนได้ เมื่อคู่ขัดแย้งไม่ดำเนินการแก้ไขความขัดแย้งตามที่คณะมนตรีอาเซียนเลือกใช้ หรือดำเนินการตามแล้วแต่ไม่สามารถแก้ไขความขัดแย้งได้ และชาติสมาชิกเห็นพ้องว่ากลไกการจัดการความขัดแย้งไม่สามารถช่วยจัดการความขัดแย้งได้ คณะมนตรีอาเซียนจะแจ้งเรื่องไปสู่คู่ขัดแย้งอื่น ๆ พร้อมแนะนำแนวทางอื่น ๆ ในการจัดการความขัดแย้ง ในกรณีที่ส่งเรื่องขึ้นสู่ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน คณะมนตรีอาเซียนต้องทำรายงานขึ้นสู่ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน เพื่อสรรหาแนวทางในการจัดการความขัดแย้งต่อไป ทั้งนี้ที่ประชุมสุดยอดผู้นำยังได้ลงนามในร่างตราสารเพื่อผนวกกฎของการเสนอข้อขัดแย้งที่ไม่สามารถจัดการได้ขึ้นสู่ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน (Instrument of Incorporation of the Rules for Reference of Unresolved Disputes to the ASEAN Summit)

ต่อมาในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 20 ที่กรุงเทพมหานครในปี ค.ศ. 2012 นั้น รัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนได้รับเอาภาคผนวกที่ 6 ซึ่งระบุถึงกรณีที่คู่ขัดแย้งไม่ปฏิบัติตามผลการตัดสิน หรือการไกล่เกลี่ย เจจ่า ฝ่ายคู่ขัดแย้งสามารถส่งเรื่องให้แก่คณะมนตรีอาเซียน เพื่อให้ทำเรื่องส่งไปให้ที่ประชุมสุดยอดอาเซียนตัดสิน รวมทั้งแจ้งไปยังคู่ขัดแย้งอื่น ๆ ก่อนที่จะส่งเรื่องให้ที่ประชุมสุดยอดอาเซียนนั้น คณะมนตรีอาเซียนจะพยายามจัดให้มีการปรึกษาหารือระหว่างคู่ขัดแย้งก่อน ซึ่งที่ประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนยังได้ลงนามใน ร่างตราสารเพื่อผนวกกฎสำหรับการส่งเรื่องที่ไม่ปฏิบัติตามให้ที่ประชุมสุดยอดอาเซียนตัดสินเข้ากับพิธีสารของกฎบัตรอาเซียนว่าด้วยกลไกระงับข้อพิพาท (Instrument of Incorporation of the

Rules for Reference of Non-compliance to the ASEAN Summit to the Protocol to the ASEAN Charter on Dispute Settlement Mechanisms) เมื่อมีการจัดทำภาคผนวกหรือเอกสารแนบท้ายที่ระบุกฎเกณฑ์ในการจัดการความขัดแย้งแต่ละวิธีไว้เรียบร้อยแล้ว พิธีสารว่าด้วยกลไกการจัดการความขัดแย้งจึงถือว่าเสร็จสมบูรณ์ และจะมีผลบังคับใช้เมื่อพิธีสารที่ประกอบไปด้วยภาคผนวกทั้งหมดนี้ได้รับสัตยาบันจากชาติสมาชิกทั้งสิบประเทศ

จากการศึกษาพัฒนาการกลไกการจัดการความขัดแย้งของอาเซียนทั้งสองช่วงระยะเวลาดังที่กล่าวมาแล้วนั้น พบว่าพัฒนาการที่เด่นชัดดังที่ปรากฏอยู่ในกฎบัตรและพิธีสารของกฎบัตรอาเซียนว่าด้วยกลไกการจัดการความขัดแย้งนั้น ได้แก่ การระบุแนวทางและกรอบเวลาที่ชัดเจน การกำหนดบทบาทหน้าที่ของที่ประชุมสุดยอดอาเซียนและเลขาธิการอาเซียน และการจัดตั้งอนุญาโตตุลาการ เป็นต้น ในการดำเนินการจัดการข้อพิพาท แม้ว่าแนวทางการใช้คนกลาง การประนีประนอม การไกล่เกลี่ย การปรึกษาหารือจะเป็นแนวทางดั้งเดิมของอาเซียนอยู่แล้ว แต่กฎบัตรและพิธีสารของกฎบัตรอาเซียนว่าด้วยกลไกการจัดการความขัดแย้งก็ช่วยระบุขั้นตอนและระยะเวลาที่มีความชัดเจนขึ้น เช่นเดียวกันในด้านบทบาทของที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ประธานอาเซียนและเลขาธิการอาเซียนก็มีบทบาทที่ชัดเจนขึ้นในการช่วยจัดการข้อพิพาทระหว่างรัฐสมาชิก รวมไปถึงบทบาทในการจัดการฝ่ายคู่ขัดแย้งที่ไม่ปฏิบัติตามผลการจัดการความขัดแย้ง อย่างไรก็ตามกฎบัตรอาเซียนนี้ไม่ระบุถึง ASEAN TROIKA หรือผู้ประสานงานเฉพาะกิจในระดับรัฐมนตรี ซึ่งได้รับความเห็นชอบในการจัดตั้งในการประชุมสุดยอดอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการในปี ค.ศ. 1999 ที่กรุงมะนิลา ASEAN TROIKA นั้นไม่ได้เป็นกลไกในการตัดสินใจ หากแต่มีขึ้นเพื่อสนับสนุนรัฐมนตรีต่างประเทศในการจัดการปัญหาทางการเมืองและความมั่นคงที่สำคัญ ที่อาจส่งผลกระทบต่อภูมิภาคได้โดยเร็ว ASEAN TROIKA นี้ประกอบด้วยรัฐมนตรีต่างประเทศที่ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการประจำของอาเซียนในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต อีกพัฒนาการหนึ่งที่สำคัญคือ การระบุให้มีการจัดตั้งอนุญาโตตุลาการที่มีหน้าที่ทั้งตีความกฎบัตรอาเซียนและจัดการข้อพิพาท อนุญาโตตุลาการนี้จะช่วยให้การจัดการข้อพิพาทมีศักยภาพมากขึ้น เนื่องจากมีผลที่ชาติสมาชิกต้องเคารพและปฏิบัติตาม

ถึงแม้ว่าที่ประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนจะมีบทบาทสำคัญและชัดเจนขึ้นสืบเนื่องจากกฎบัตรอาเซียนและพิธีสารของกฎบัตรอาเซียนว่าด้วยกลไกการจัดการความขัดแย้ง แต่ที่ประชุมสุดยอดอาเซียนก็ยังคงยึดถือแนวทางการดำเนินความร่วมมือแบบดั้งเดิมหรือวิธอาเซียนดังที่ได้กล่าวมาแล้ว การใช้ฉันทามติ การไม่แทรกแซงกิจการภายใน หรือการเลื่อนประเด็นนั้น ๆ ออกไปก่อนเพื่อรักษาภาพลักษณ์ของอาเซียนก็อาจส่งผลให้ท้ายที่สุดแล้วนั้น ข้อพิพาทอาจได้รับการจัดการอย่างล่าช้าหรืออาจไม่ได้รับการจัดการ นอกจากนี้การบัญญัติให้การจัดการความขัดแย้งใด ๆ ต้องได้รับความเห็นชอบจากทุกฝ่ายคู่ขัดแย้งแล้วนั้น อาจทำให้กลไกการจัดการความขัดแย้งอาเซียนไม่มีบทบาทมากนัก หากชาติสมาชิกไม่ปรารถนาที่จะเลือกใช้ ดังเช่นความขัดแย้งระหว่างอินโดนีเซียและมาเลเซียในบริเวณเกาะอัมบาสัต หรือความขัดแย้งในรัฐซาบะห์ ทั้งสองกรณียังไม่ได้เลือกใช้กลไกการจัดการความขัดแย้งที่เป็นทางการของอาเซียน อีกทั้งในอดีตที่ผ่านมาก็ยังมิกรณีที่มาเลเซียและอินโดนีเซียมีข้อพิพาทบนเกาะลิกิตันและลูปัตัน แต่ทั้งสองก็ไม่ได้เลือกใช้กลไกการจัดการความขัดแย้งของอาเซียนดังเช่นอัครภาคี แต่เลือกใช้กลไกภายนอกอย่างเช่นศาลโลกในการจัดการความขัดแย้ง ในด้านการยึดถือหลักการแทรกแซงกิจการภายใน ก็ส่งผลต่อการจัดการความขัดแย้งเช่นกัน ดังกรณีความขัดแย้งเรื่องดินแดนระหว่างไทยกับกัมพูชา นอกจากการเจรจาแบบทวิภาคีแล้วนั้น อาเซียนเองก็มีความพยายามในการจัดการข้อพิพาทนี้ ทั้งการจัดตั้งผู้สังเกตการณ์ การเจรจาในระดับรัฐมนตรีต่างประเทศแบบไม่เป็นทางการ การนำเรื่องขึ้นสู่ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน แต่ที่สุดแล้วนั้นส่วนหนึ่งเป็นเพราะหลักการการไม่แทรกแซงกิจการภายใน อีกทั้งการเลือกใช้แนวทางการจัดการความขัดแย้งใด ๆ ต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายคู่ขัดแย้งก่อน ทำให้ยังไม่มีแนวทางการจัดการความขัดแย้งที่ชัดเจนเกิดขึ้นจากเวทีอาเซียน (International Crisis Group, 2011) อย่างไรก็ดี ในแง่หนึ่งการที่ชาติสมาชิกอาเซียนตกลงนำความขัดแย้งนี้ขึ้นสู่เวทีการประชุมสุดยอดผู้นำที่กรุงจาการ์ในปี ค.ศ.2011 (Roberts, 2011) ก็นับเป็นก้าวหนึ่งของความสำเร็จในบทบาทการจัดการความขัดแย้งของอาเซียน

## อภิปรายผลการวิจัย

กลไกการจัดการความขัดแย้งถือเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญและจำเป็นในการสร้างสันติภาพและความสงบสุข ซึ่งจะเอื้อให้เกิดความร่วมมือในด้านต่าง ๆ ตามมา แม้แนวทางการจัดการความขัดแย้งภายใต้กฎบัตรอาเซียนและพิธีสารของกฎบัตรอาเซียนว่าด้วยกลไกการจัดการความขัดแย้ง ยังคงให้ความสำคัญกับระเบียบและหลักการดั้งเดิมของอาเซียน ซึ่งในแง่หนึ่งก็ช่วยสร้างสันติภาพและความสัมพันธ์ที่ดีแก่ชาติสมาชิกมานับตั้งแต่การก่อตั้ง ในทางกลับกันระเบียบและหลักการเหล่านี้อาจส่งผลให้การจัดการความขัดแย้งนั้นไม่มีบทบาทเท่าที่ควร โดยเฉพาะหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในที่ชาติสมาชิกต่างยึดถือ ไม่เอื้อให้อาเซียนเข้าไปมีบทบาทในการจัดการความขัดแย้ง เพราะชาติสมาชิกต่างเกรงว่าจะถูกแทรกแซงเช่นกัน อย่างไรก็ตาม กฎบัตรอาเซียนและพิธีสารของกฎบัตรอาเซียนว่าด้วยกลไกการจัดการความขัดแย้งก็ได้ระบุแนวทางที่ชัดเจน ส่งผลให้กลไกการจัดการความขัดแย้งของอาเซียนมีประสิทธิผลมากขึ้น ส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคง กลไกการจัดการความขัดแย้งไม่ว่าจะเป็นการเจรจา การปรึกษาหารือหรือการใช้อนุญาโตตุลาการเป็นต้น ต่างก็มีความสำคัญในการจัดการความขัดแย้ง หากอาเซียนสามารถพัฒนากลไกต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพ มีความชัดเจนในแนวทาง วิธีการจัดตั้งคณะทำงานและดำเนินการต่าง ๆ รวมทั้งชาติสมาชิกอาเซียนเองก็ให้ความสำคัญกับกลไกการจัดการความขัดแย้งของอาเซียน ก็นับเป็นการส่งเสริมสันติภาพภายในภูมิภาค รวมทั้งสนับสนุนและเอื้อให้เกิดบรรยากาศการสร้างประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน

## ข้อเสนอแนะ

งานวิจัยชิ้นนี้ครอบคลุมตั้งแต่ปี ค.ศ.1967 ซึ่งอาเซียนได้รับการก่อตั้งขึ้นถึงปี ค.ศ.2012 อย่างไรก็ตามหากมีการศึกษาหลังจากพิธีสารของกฎบัตรอาเซียนว่าด้วยกลไกการจัดการความขัดแย้ง (Protocol to the ASEAN Charter on Dispute

วารสารสหวิทยาการวิจัย: ฉบับบัณฑิตศึกษา ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2556)

Settlement Mechanisms) ได้รับการจัดทำภาคผนวกหรือเอกสารแนบท้ายที่ระบุ กฎเกณฑ์ในการจัดการความขัดแย้งแต่ละวิธีไว้เรียบร้อยแล้ว รวมทั้งได้สัถยบายันจาก ชาติสมาชิก อาจทำให้ได้ข้อสรุปที่ชัดเจนยิ่งขึ้นถึงบทบาทการจัดการความขัดแย้ง ของอาเซียน

### เอกสารอ้างอิง

#### **2010 Protocol to the ASEAN Charter on Dispute Settlement Mechanisms.**

2010. Retrieved January 10, 2013 from [cil.nus.edu.sg/rp/pdf/2010%20Protocol%20to%20the%20ASEAN%20Charter%20on%20Dispute%20Settlement%20Mechanisms-pdf.pdf](http://cil.nus.edu.sg/rp/pdf/2010%20Protocol%20to%20the%20ASEAN%20Charter%20on%20Dispute%20Settlement%20Mechanisms-pdf.pdf).

Anthony, M. 2005. **Regional Security in Southeast Asia: Beyond the ASEAN Way.** Singapore: ISEAS.

Amer, R. 1999. "Conflict Management and Constructive Engagement in ASEAN's Expansion." **Third World Quarterly** 20 (5): 1031-1048.

#### **Annex 5 Rules for Reference of Unresolved Disputes to the ASEAN Summit.**

2010. Retrieved January 10, 2013 from [www.aseansec.org/documents/Rules%20of%20Reference%20of%20Unresolved%20Disputes%20to%20the%20ASEAN%20Summit](http://www.aseansec.org/documents/Rules%20of%20Reference%20of%20Unresolved%20Disputes%20to%20the%20ASEAN%20Summit).

#### **Annex 6 Rules for Reference of Non-Compliance to the ASEAN Summit.**

2012. Retrieved January 10, 2013 from [www.aseansec.org/documents/ANNEX%206%20Rules%20for%20Reference%20of%20Non-Compliance%20to%20the%20ASEAN%20Summit](http://www.aseansec.org/documents/ANNEX%206%20Rules%20for%20Reference%20of%20Non-Compliance%20to%20the%20ASEAN%20Summit).

Asciutti, E. 2010. "The ASEAN Charter: An Analysis." **Perspectives on Federalism.** 2 (1): 43-66.

**ASEAN TROIKA.** n.d. Retrieved January 10, 2013 from [www.mfa.go.th/internet/document/753.doc](http://www.mfa.go.th/internet/document/753.doc).

วารสารสหวิทยาการวิจัย: ฉบับบัณฑิตศึกษา ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2556)

Collins, A. 2003. **Security and Southeast Asia: Domestic, Regional, and Global issues.** Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc.

Ball, D. 1994. "A New Era in Confidence Building: The Second-Track Process in the Asia/Pacific Region." **Security Dialogue** 25 (2): 157-176.

**Bangkok Declaration.** n.d. Retrieved January 10, 2013 from [www.aseansec.org/1212.html](http://www.aseansec.org/1212.html).

**Instrument of Incorporation of the Rules for Reference of Unresolved Disputes to the ASEAN Summit.** 2012. Retrieved January 10, 2013 from [www.aseansec.org/documents/Instrument%20of%20Incorporation%20of%20Rules%20for%20Reference%20of%20Unresolved%20Disputes](http://www.aseansec.org/documents/Instrument%20of%20Incorporation%20of%20Rules%20for%20Reference%20of%20Unresolved%20Disputes).

**Instrument of Incorporation of the Rules for Reference of Non-Compliance to the ASEAN Summit to the Protocol to the ASEAN Charter on Dispute Settlement Mechanisms.** 2012. Retrieved January 10, 2013 from [cil.nus.edu.sg/rp/pdf/2012%20Instrument%20of%20Incorporation%20of%20the%20RFR%20of%20NonCompliance%20to%20the%20ASEAN%20Summit-pdf.pdf](http://cil.nus.edu.sg/rp/pdf/2012%20Instrument%20of%20Incorporation%20of%20the%20RFR%20of%20NonCompliance%20to%20the%20ASEAN%20Summit-pdf.pdf).

International Crisis Group. 2011. **Waging Peace: ASEAN and the Thai-Cambodia Border Conflict.** Retrieved January 10, 2013 from [www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-east-asia/thailand/215%20Waging%20Peace%20--%20ASEAN%20and%20the%20Thai-Cambodian%20Border%20Conflict.pdf](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/asia/south-east-asia/thailand/215%20Waging%20Peace%20--%20ASEAN%20and%20the%20Thai-Cambodian%20Border%20Conflict.pdf).

Manicom, J. n.d. **Regional Territorial Conflict as a 21st Century Australian Strategic Challenge.** Retrieved January 10, 2013 from [fiap.flinders.edu.au/Manicom.pdf](http://fiap.flinders.edu.au/Manicom.pdf).

วารสารสหวิทยาการวิจัย: ฉบับบัณฑิตศึกษา ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2556)

Narline, S. 1998. "ASEAN and the Management of Regional Security." **Pacific Affairs** 71 (2): 195-214.

Roberts, J. (12 May 2011). **ASEAN summit fails to resolve Thai - Cambodian conflict**. Retrieved January 10, 2013 from [www.wsws.org/en/articles/2011/05/thai-m12.html](http://www.wsws.org/en/articles/2011/05/thai-m12.html).

Sabur, A. "Management of Intra Group Conflicts in SAARC: The Relevancy of ASEAN Experiences." **South Asian Survey** 10 (1): 85-100.

Severino, R., C. 2008. **ASEAN (Southeast Asia Background Series No.10)**. Singapore: The Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).

**The ASEAN Charter**. 2008. Jakarta: ASEAN Secretariat.

**Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia**. n.d. Retrieved January 10, 2013 from [www.mfa.go.th/asean/contents/files/other-20121217-165518-381417.pdf](http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/other-20121217-165518-381417.pdf).