

# พื้นที่ปลอดภัย [Safety/Peace Zone]

# IPP 19

Insider Peacebuilders Platform

พื้นที่กลางสร้างสันติภาพจากคนใน

พฤศจิกายน  
2558  
ปัตตานี

หัวข้อ:	พื้นที่ปลอดภัย (Safety/Peace Zone)
วิทยากร:	Dr.Norbert Ropers ที่ปรึกษาอาวุโส สถาบันวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้
เวลา:	28-29 พฤศจิกายน 2558
สถานที่:	มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

### ทำความเข้าใจรูปแบบของพื้นที่ปลอดภัย (Models of “Safety Zone”)

รูปแบบการสร้างพื้นที่หยุดยิงชั่วคราว/พื้นที่ปลอดภัยมี 4 รูปแบบหลักที่เป็นพื้นฐาน โดยแต่ละรูปแบบนั้นยังมีลักษณะเฉพาะย่อยลงไปได้อีก

**รูปแบบที่ 1:** คู่ขัดแย้งแทรก 1 ตกลงที่จะหยุดความรุนแรงทางการเมืองทั้งหมดในพื้นที่ที่กำหนดไว้ชัดเจน

(Track -1 parties agree on stopping all political violence in a clearly defined area.)

**รูปแบบที่ 2:** คู่ขัดแย้งแทรก 1 ตกลงที่จะเคารพกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศในพื้นที่ที่กำหนดไว้ชัดเจน

(Track - 1 parties agree to respect International Humanitarian Law in the region/clearly defined area)

**รูปแบบที่ 3:** กลุ่มคนในแทรก 2 และ 3 ริเริ่มที่จะกำหนด “พื้นที่สันติ/ปลอดภัย” ชัดเจน

(Track - 2/3 parties take the initiative to declare a clearly defined area as a “Zone of Peace”)

**รูปแบบอื่นๆ** (Other Models)

### รูปแบบที่ 1: คู่ขัดแย้งแทรก 1 ตกลงที่จะหยุดความรุนแรงทางการเมืองทั้งหมดในพื้นที่ที่กำหนดไว้ชัดเจน

แนวคิดนี้เกิดขึ้นเมื่อคู่ขัดแย้งต้องการลดระดับความรุนแรงแต่ยังทำไม่ได้ทั้งหมดด้วยเงื่อนไขที่ยังไม่สุกงอมพอ คู่ขัดแย้งจึงค่อยๆ เลือกพื้นที่หยุดยิงชั่วคราว/พื้นที่ปลอดภัยขึ้นมาบางแห่งก่อน เพื่อลดความรุนแรงลงเป็นลำดับจนสามารถขยายเต็มพื้นที่ได้

ด้านหนึ่งของวิธีคิดนี้คือ การตกลงหยุดความรุนแรงทางการเมืองถือเป็นมาตรการหนึ่งในการสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจระหว่างคู่ขัดแย้ง หลักสำคัญของรูปแบบนี้คือ ต้องได้รับการยอมรับเห็นด้วยจากคนในพื้นที่ มิฉะนั้น การทำในระดับพื้นที่ก็จะเป็นไปไม่ได้

แม้การสร้างพื้นที่หยุดยิงชั่วคราว/พื้นที่ปลอดภัยในบางพื้นที่จะเป็นความพยายามเล็ก ๆ แต่ก็ต้องเตรียมความพร้อมอย่างดีในแง่การติดตามและการจัดการในกรณีมีการละเมิดข้อตกลงด้วยว่าจะมีขั้นตอนวิธีจัดการอย่างไร และจำเป็นต้องคิดถึงการทำลายที่จะตามมาภายหลังด้วย ฟังดูง่าย แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าพื้นที่ดังกล่าวจะปราศจากความรุนแรงเสียทั้งหมดในทางปฏิบัติ

## รูปแบบที่ 2: คู่ขัดแย้งแทรก 1 ตกลงที่จะเคารพกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศในพื้นที่ที่กำหนดไว้ชัดเจน

การตกลงที่จะไม่ทำร้ายเป่าอ่อน (พลเรือน) และเปลี่ยนไปสังหารเป้าแข็ง (ผู้ที่มีอาวุธ) อย่างมียุทธศาสตร์ ถือเป็น การเคารพหลักกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศประการหนึ่ง หลักนี้จำเป็นต้องดูในรายละเอียดเพราะมีความซับซ้อน กล่าวใจความสรุปคือ

**กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ (IHL - International Humanitarian Law)** หรือกฎหมายเกี่ยวกับการ ชัดกันด้วยอาวุธ (law of armed conflict) เป็นกฎหมายซึ่งวางระเบียบจรรยาแห่งการชัดกันด้วยอาวุธ

หลักการสำคัญคือ พลเรือนและสมาชิกของกลุ่มติดอาวุธที่ยอมจำนนแล้วจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างมี มนุษยธรรมและไม่ถูกเลือกปฏิบัติ กฎหมายนี้รวมอนุสัญญาเจนีวา (กฎหมายมนุษยธรรม) และอนุสัญญากรุงเฮก (กฎหมาย สงคราม) กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศได้บัญญัติหลักการไว้ในอนุสัญญาเจนีวาตั้งแต่ปี 1949 หลังสงครามโลกครั้งที่ สอง เกือบทุกประเทศในโลกได้ให้การรับรองรวมทั้งประเทศไทยด้วย ต่อมาได้เพิ่มเติมพิธีสารเลือกรับเกี่ยวกับการปกป้อง เยื่อจากความขัดแย้งที่มีการใช้กำลังอาวุธด้วยในปี 1977 และต่อมาก็มีการกำหนดอนุสัญญาว่าด้วยเรื่องการห้ามใช้อาวุธ ชีวภาพในปี 1972 การห้ามใช้ทุ่นระเบิดฝังดินในปี 1997 การห้ามใช้อาวุธเคมีในปี 1993 และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและ เด็กกับการมีส่วนร่วมในการสงครามในปี 2000

**กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศใช้ในสถานการณ์ความขัดแย้งที่มีการใช้กำลังอาวุธต่อสู้กัน (armed conflict) เท่านั้น** ไม่ใช่ในสถานการณ์ที่เป็นความรุนแรงชั่วคราว การจลาจล หรือความตึงเครียดทางการเมือง แต่ใช้เมื่อ มีภาวะสงครามหรือสถานการณ์ความขัดแย้งที่คู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่ายต่างใช้กำลังอาวุธเข้าต่อสู้กัน (armed conflict) ซึ่งจะมี ผลให้คู่สงครามต้องปฏิบัติตามกันอย่างเท่าเทียมในการสู้รบ ไม่ละเมิดกฎหมายในสงคราม หรือกฎหมายมนุษยธรรมระหว่าง ประเทศต่อกัน

การกระทำต้องห้ามตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ มีดังนี้

- การฆ่า การตัดอวัยวะของร่างกาย การปฏิบัติที่โหดร้าย และการทรมาน (Murder, Mutilation, Cruel Treatment and Torture)
- การจับเป็นตัวประกัน (Taking of hostages)
- การปฏิบัติที่ทำให้เสียเกียรติและทำให้ด้อยค่า (Humiliating and Degrading Treatment) แม้ศัพท์ห้าม กระทำหรือลบหลู่ให้เสียเกียรติด้วย
- การวิสามัญฆาตกรรม (Extrajudicial executions) การฆ่านอกกฎหมาย หรือการฆ่านอกกระบวนการ
- การขัดขวางการส่งตัวและดูแลผู้ป่วย ผู้บาดเจ็บ (Block collection and care of the wounded and sick)

หลักการนี้ถือเป็นพันธะต่อทั้งสองฝ่าย ไม่ได้ผูกมัดบังคับให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายเดียว ทั้งรัฐและขบวนการต่อต้านรัฐต่างก็ ต้องยอมรับและใช้หลักการนี้ด้วย ทั้งนี้ องค์การช่วยเหลือทางมนุษยธรรมที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดสามารถให้ความช่วยเหลือฝ่าย ต่างๆ ในสถานการณ์ความขัดแย้งได้ โดยเฉพาะกลุ่มองค์กรกาชาดสากลและองค์กรเลี้ยววงเดือนแดงระหว่างประเทศ

โดยในความเป็นจริงที่เกิดขึ้น การเคารพกฎนี้ไม่ได้ปฏิบัติได้ง่าย ในสถานการณ์ความขัดแย้งด้วยอาวุธ จะมีการละเมิดกันอยู่พอสมควร ดังนั้น การสร้างพื้นที่หยุดยิงชั่วคราว/พื้นที่ปลอดภัย จะทำให้เกิดการปฏิบัติตามหลักนี้อย่างเข้มงวด มีใช้ใช้เพียงพื้นที่ความรุนแรง แต่สามารถนำหลักการนี้ไปใช้ในพื้นที่ปลอดภัยได้ด้วย

การบังคับใช้กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศนั้น สามารถใช้ได้ 2 แบบ กล่าวคือ ใช้เพื่อปกป้องคนหรือปกป้องสถานที่ โดยมีรายละเอียดดังนี้

คนที่ได้รับการคุ้มครอง	พื้นที่ที่ได้รับการคุ้มครอง
<ul style="list-style-type: none"> <li>บุคลากรทางการแพทย์</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>โรงพยาบาล / พื้นที่ทางการแพทย์</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>บุคลากรทางศาสนา</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>พื้นที่ทางศาสนา</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>นักข่าว พลเรือน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ทรัพย์สินทางวัฒนธรรม</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>เด็กที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง ไม่ควรต้องถูกเลือกให้ไปมีส่วนร่วมในการสู้รบ เช่น ไม่ควรมีทหารเด็กเกิดขึ้น (child soldier)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>โรงเรียนต้องเป็นพื้นที่ปลอดภัย ห้ามละเมิดโดยเด็ดขาด</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>คนสูงอายุ คนชรา คนป่วย และคนพิการ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>พื้นที่อื่นๆ เช่น พื้นที่สาธารณะที่มีกลุ่มเปราะบางใช้ชีวิตร่วมกัน อาทิ ตลาด จะเป็นพื้นที่ที่ได้รับการปกป้องไปโดยปริยาย</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>การปกป้องที่เฉพาะเจาะจง, สุขภาพและความต้องการความช่วยเหลือของผู้หญิง เช่น จากการกระทำความรุนแรงทางเพศ</li> </ul>	

อย่างไรก็ตาม หากรัฐที่กำลังเผชิญหน้ากับสถานการณ์ความรุนแรงที่มีการใช้อาวุธในการต่อต้านรัฐ แต่ไม่ยอมรับว่าสถานการณ์ที่กำลังเผชิญอยู่นั้นเป็น “สถานการณ์การขัดกันด้วยอาวุธ” (armed conflict) ก็จะไม่เกิดสภาพบังคับใช้กฎหมายนี้ และชุมชนนานาชาติก็จะไม่สามารถเข้ามาแทรกแซงการจัดการความขัดแย้งภายในอย่างตรงไปตรงมาได้ ดังนั้น จึงอาจจะพบเห็นกรณีที่มีการตั้งกองกำลังหรือฐานทหารในสถานที่ทางศาสนาหรือโรงเรียนได้ เพราะไม่สามารถใช้หลักการกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศเข้ามาบังคับได้

### รูปแบบที่ 3: กลุ่มคนในแตรค 2 และ 3 ริเริ่มที่จะกำหนด “พื้นที่สันติ/ปลอดภัย” ชัดเจน

การสร้างพื้นที่หยุดยิงชั่วคราว/พื้นที่ปลอดภัยที่กลุ่มคนในแตรค 2 และ 3 ร่วมกันริเริ่มกำหนดพื้นที่ชัดเจนขึ้นมา นั้น มักจะใช้คำว่า “พื้นที่สันติ” (Zone of Peace) แต่ก็มีความหมายเดียวกันกับการสร้างพื้นที่หยุดยิงชั่วคราวของแตรค 1 ซึ่งได้เกิดขึ้นในหลายพื้นที่ความขัดแย้ง ที่โดดเด่นมากคือที่มินดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์ ในช่วงปี 1990 - 2000 แตรค 2 และ 3 ได้ร่วมกันริเริ่มกำหนดพื้นที่สันติกันไปอย่างน้อย 10-15 พื้นที่ ในจำนวนนี้มีทั้งพื้นที่ที่สำเร็จและล้มเหลว

เงื่อนไขที่จะทำให้การสร้างพื้นที่สันติในระดับแตรค 2 และ 3 ประสบความสำเร็จได้นั้น มีอย่างน้อย 7 ประเด็น

- (1) **มีความเป็นหนึ่งเดียวภายในสูง** (High level of internal unity): ถ้ามีความเห็นแตกต่างต่อเรื่องนั้นมาก ก็จะทำให้การสร้างพื้นที่หยุดยิงชั่วคราว/พื้นที่ปลอดภัยยากลำบากมาก
- (2) **มีการนำร่วมอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล** (Effective collective leadership): จำเป็นต้องมีกลุ่มผู้นำร่วมหลายภาคส่วน ไม่ใช่มีใครคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งนำเดี่ยว
- (3) **มีขอบเขตพื้นที่ชัดเจน** (Clear boundaries): ต้องมีเส้นแบ่งขอบเขตพื้นที่ชัดเจน เพื่อที่จะบอกได้ว่ามีการล่าพื้นที่หรือไม่
- (4) **อยู่ห่างไกลจากพื้นที่ขัดแย้ง** (Remoteness from main areas of conflict): เลือกพื้นที่ห่างไกลจากพื้นที่การสู้รบหรือพื้นที่ความขัดแย้งหลัก เพราะหากใกล้พื้นที่สู้รบ โอกาสที่จะได้รับผลกระทบผันผวนก็มีสูงตามไปด้วย
- (5) **มีการสนับสนุนจากประชาชนที่ไม่ต้องการความรุนแรง** (Population supports non-violence): จะต้องมีความต้องการจากประชาชนในพื้นที่ชัดเจนว่าไม่ต้องการให้มีความรุนแรงแล้ว
- (6) **ไม่มีการข่มขู่ฝ่ายต่างๆ** (No threats to any of the parties): ในการสร้างพื้นที่หยุดยิงชั่วคราว/พื้นที่ปลอดภัย คู่ขัดแย้งฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดต้องไม่เข้าไปแทรกแซง ต้องปลอดภัยจากการข่มขู่คุกคามไม่ว่าจะจากฝ่ายใด ห้ามขู่ตัดน้ำ ตัดไฟ
- (7) **มีการสนับสนุนจากภายนอกที่ไม่เข้าข้างฝ่ายใด** (Some outside non-partisan support): แรงสนับสนุนจากภายนอกที่เข้ามา จะต้องไม่ให้การสนับสนุนคู่ขัดแย้งฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นการเฉพาะ จะต้องไม่เข้าข้างฝ่ายใด

### รูปแบบที่ 4: รูปแบบอื่นๆ

เช่น พื้นที่ปลอดภัยที่ริเริ่มจากคนนอกประเทศ ไม่ได้มาจากคนในประเทศนั้น เป็นความพยายามจากคนนอกที่คิดว่าต้องทำสิ่งใดบางอย่าง โดยมีวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการ ดังนี้

- (1) **เพื่อการคุ้มครองทางมนุษยธรรม** แยกย่อยได้อีกหลายรูปแบบ ดังนี้
  - **พื้นที่สำหรับผู้ลี้ภัย** (Zones for refugees) เช่น ประเทศไทยเป็นพื้นที่สำหรับผู้ลี้ภัยบริเวณชายแดนไทย - เมียนมาร์

- **พื้นที่หยุดยิง (No fire zones):** เป็นพื้นที่หยุดยิงในการปกป้องพลเรือน โดยประกาศสื่อสารสาธารณะจากภายนอก และโลกได้รับรู้ร่วมกัน มีนัยยะของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศรับรองด้วย เช่น กรณีประเทศศรีลังกา รัฐบาลศรีลังกาสัญญาว่าจะไม่ยิงในพื้นที่หนึ่งที่มีขบวนการปลดปล่อยพยัคฆ์ตีมิฬีแลม (LTTE - Liberation Tigers of Tamil Eelam) อยู่ประมาณ 40,000 - 50,000 คน แต่ในภายหลัง รัฐบาลศรีลังกาก็ละเมิดข้อตกลงนี้และมีคนตายจำนวนมาก จนกลายเป็นข้อถกเถียงว่าจะจัดการอย่างไรและปกป้องคนในพื้นที่นั้นได้อย่างไร
- **พื้นที่ที่ได้รับการคุ้มครองโดยสหประชาชาติ (UN - United Nations)** ยกตัวอย่างกรณีประเทศบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา เดิมเป็นหนึ่งในหกสาธารณรัฐของอดีตยูโกสลาเวีย ได้รับเอกราชในสงครามยูโกสลาเวียช่วงทศวรรษ 1990 และเนื่องจากข้อตกลงเดย์ตัน (Dayton) พื้นที่ดังกล่าวจึงเป็นรัฐในอารักขาของชุมชนนานาชาติ ปกครองโดยตัวแทนระดับสูงที่เลือกโดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ แต่ถึงกระนั้นก็ยังมีการละเมิดที่เจ้าหน้าที่ยูเอ็นไม่สามารถปกป้องได้ เมื่อ 23 ปีก่อนหน้านี้ กองทัพของเซอร์เบียบุกเข้ามาในพื้นที่คุ้มครองนี้ แยกเชลยหญิงชาย จากนั้นนำผู้หญิงใส่รถบัสไปอีกเมืองหนึ่ง เลือกล้างหรือฆ่าผู้ชายและเด็กผู้ชายทั้งหมดประมาณสองพันคน โดยที่ยูเอ็นทำอะไรไม่ได้

- (2) **เพื่อระงับการระดมกำลังทหาร (For de-mobilization of combatants)** เช่น ค่ายหรือพื้นที่เปลี่ยนผ่านที่ได้รับการคุ้มครอง (Protected transition camps/areas) เป็นการปกป้องกองกำลังติดอาวุธ เพื่อระงับการระดมกำลังทหาร เป็นการปกป้องคนที่ยอมแพ้ หรือคนที่ต้องการวางอาวุธแล้ว

กล่าวโดยสรุป การสร้างพื้นที่หยุดยิงชั่วคราว/พื้นที่ปลอดภัย เป็นสิ่งที่ไม่ได้ทำได้ง่ายๆ ต้องอาศัยความร่วมมือและการเตรียมการจากหลายฝ่ายมาก การทำให้สำเร็จนั้นถือเป็นเรื่องยากและท้าทายมาก เราได้เห็นความพยายามที่จะทำรูปแบบที่หนึ่งอยู่ในตอนนี้ก็คือ กรณีของประเทศเมียนมาร์ หลังจากมีการลงนามในข้อตกลงหยุดยิงชั่วคราวกับ 8 กลุ่มชาติพันธุ์ มีการเสนอสร้างพื้นที่หยุดยิงชั่วคราว/พื้นที่ปลอดภัยโดยเลือกพื้นที่ที่สามารถควบคุมได้ และรัฐบาลก็เสนอแบบเดียวกัน

ในส่วนของรูปแบบที่สอง คู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่ายต้องเคารพในหลักกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นการพิสูจน์ความเชื่อมั่นและการเคารพหลักการของคู่ขัดแย้ง กรณีตัวอย่างศรีลังกา ช่วงแรก ขบวนการปลดปล่อยพยัคฆ์ตีมิฬีแลม (LTTE) ไม่เคารพกฎหมายนี้เลย รัฐบาลศรีลังกาจึงทำแบบเดียวกัน ทว่าชุมชนระหว่างประเทศ โดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติกดดัน ในช่วงปี 2002 การสร้างพื้นที่หยุดยิงจึงประสบความสำเร็จภายใต้กระบวนการสันติภาพ แต่เมื่อกระบวนการสันติภาพล้ม การรักษาพื้นที่หยุดยิงก็ล้มเหลวด้วยเช่นกัน

สำหรับรูปแบบที่สาม การสร้างพื้นที่ปลอดภัยโดยแทรก 2 และ 3 ปัจจัยแห่งความสำเร็จที่สำคัญของประเทศฟิลิปปินส์คือ วัฒนธรรมของภาคประชาสังคมในมินดาเนา ที่มีพลังในการกดดันให้รัฐบาลเดินหน้ากระบวนการสันติภาพ และรักษาพื้นที่ปลอดภัยไปพร้อมกันได้ด้วย หรือในกรณีไลบีเรีย ที่ริเริ่มสร้างพื้นที่ปลอดภัยโดยกลุ่มผู้หญิงและผู้สูญเสีย อันเป็นเสียงแห่งความชอบธรรมในการเรียกร้องและกดดันคู่ขัดแย้ง

ชุดความรู้ IPP เป็นการสรุปความรู้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสันติภาพจากวิทยากรซึ่งได้รับเชิญมาแลกเปลี่ยนในเวทีเรียนรู้ (Learning Platform) อันเป็นพื้นที่กลางที่ประกอบด้วยคนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีภูมิหลังและความเห็นทางการเมืองที่แตกต่างหลากหลายมาร่วมพูดคุยกัน วง IPP นี้ริเริ่มขึ้นตั้งแต่ปี 2554 ด้วยความร่วมมือจากสถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่, สถาบันวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี, ศูนย์ข่าวสารสันติภาพ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล, สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า, ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้, มูลนิธิเบิร์กฮอฟ, และศูนย์ความร่วมมือทรัพยากรสันติภาพ