

สิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเอง

[Right to Self-Determination]

IPP
13

Insider Peacebuilders Platform

พื้นที่กลางสร้างสันติภาพจากคนใน

เมษายน
 2557
 ปัตตานี

หัวข้อ:	สิทธิในการกำหนดชะตากรรมของตนเอง (Right to Self-Determination)
วิทยากร:	Dr.Norbert Ropers ที่ปรึกษาอาวุโส สถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้
เวลา:	6-7 เมษายน 2557
สถานที่:	มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

1. นิยามของ "สิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเอง"

"สิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเอง" (Right to Self-Determination) มีความหมายอย่างไร
หลายคนอาจคิดว่าเป็นเรื่องของปัจเจกบุคคล ซึ่งไม่ใช่ เรากำลังพูดถึงสิทธิที่เป็นเรื่องโครงสร้างและเกี่ยวข้องกับ
สาธารณะ คือ มีความเชื่อมโยงกับกลุ่มประชาชน ประชาคม และบุคคล ผ่านภาษา ความเชื่อ วัฒนธรรม และความเป็นชาติ
พันธุ์ที่มีบางอย่างเหมือนกัน

ในแง่ของกฎหมาย องค์การสหประชาชาติ (United Nations) ได้ให้การรับรองเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในกฎบัตร
สหประชาชาติ และอยู่ในมาตรา 1 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International
Covenant on Civil and Political Rights) และมาตรา 1 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และ
วัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Culture Rights) ทำให้สิทธินี้มีผลบังคับใช้ต่อรัฐ
ต่างๆ ที่เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติไปด้วย ซึ่งรองรับให้ **"กลุ่มชน (a people) ทั้งปวงมีสิทธิในการกำหนดชะตา
กรรมตนเอง โดยสิทธิดังกล่าวพวกเขามีเสรีภาพในการตัดสินใจในสถานะทางการเมือง และดำเนินการพัฒนาทาง
เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของตนเองได้อย่างเสรี"** แต่ก็ไม่ใช่ว่าเรื่องที่เกิดขึ้นง่ายๆ เพราะแม้กฎบัตรของสหประชาชาติ
จะมีผลต่อรัฐ ต่อประเทศที่เป็นสมาชิก แต่ผู้ที่ตัดสินใจว่าจะให้กลุ่มชนสามารถมีสิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเองได้
หรือไม่ นั่น ก็คือรัฐนั่นเอง อีกทั้งหากมองในแง่ของรายละเอียดเนื้อหาและนิยามความหมายอย่างเป็นทางการนั้น ก็พบว่ายังมี
ความคลุมเครืออยู่ ทำให้เกิดข้อถกเถียงทางแนวคิดและทฤษฎีตามมาหลากหลาย

2. จุดกำเนิดทางประวัติศาสตร์

คำว่า "สิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเอง" นี้มีต้นกำเนิดจากเยอรมันตั้งแต่ศตวรรษที่ 19 ช่วงนั้นจักรวรรดิ
เยอรมันดำเนินนโยบายผสมกลมกลืนรัฐย่อยๆ ขณะที่ความต้องการของประชาชนในรัฐต่างๆ ที่ถูกกลืนก็เพิ่มมากขึ้นด้วย มี
การตั้งคำถามท้าทายว่าทำไมต้องขึ้นกับผู้นำของรัฐบาล(กลาง)เยอรมัน ทำไมเราไม่มีสิทธิในการกำหนดวิถีชีวิตของตนเองบ้าง
นี่จึงเป็นจุดเริ่มต้นของแนวคิดนี้

คนกลุ่มที่สองที่เรียกร้องสิทธินี้ในเวลาต่อมา คือ สหรัฐอเมริกา ในปี 1817 ดินแดนที่เป็นสหรัฐอเมริกาในปัจจุบัน
ถูกปกครองโดยอังกฤษ และคนที่ถูกปกครองมีความรู้สึกว่าการอิสระและต้องการจะมีสิทธิในการกำหนดวิถีชีวิตของ
ตนเอง จึงต่อสู้โดยใช้แนวคิดนี้ สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศกลุ่มแรกๆ ที่ใช้สิทธินี้เพื่อก่อตั้งประเทศของตนเอง และหลังจาก

นั้นก็ใช้แนวคิดนี้เข้าไปในประเทศแถบละตินอเมริกา เพื่อให้กลุ่มชนต่างๆ ได้ปลดปล่อยตนเองเป็นอิสระจากสเปน เรื่องตลกร้ายในภายหลังคือ อเมริกากลับมาเป็นประเทศจักรวรรดินิยมเสียเองในการยึดครองรุกรานประเทศฟิลิปปินส์ คิวบา และฮาวาย ทั้งที่ตนเองเกิดมาได้จากสิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเอง แต่ท้ายที่สุดกลับไปครอบงำคนอื่น

เมื่อสหรัฐอเมริกาได้กลายเป็นจักรวรรดินิยมในภายหลัง จึงมีการถกเถียงอย่างหนักว่า "สิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเอง" คืออะไรกันแน่ ทำไมจึงกลายเป็นเรื่องยื้อแย่งอย่างยี่ง ในที่สุด สหรัฐอเมริกาก็แสดงจุดยืนทางการเมืองและมุมมองของตนเองต่อเรื่องนี้เป็นครั้งแรกหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 1 (สหรัฐอเมริกาประกาศสงครามกับฝ่ายอักษะ คือเยอรมนีและออสเตรีย-ฮังการี) โดยคำแถลงของประธานาธิบดีวูดโรว์ วิลสันที่โด่งดังมากคือ **"จากนี้ไปประชาชนควรมีอิสระ และสามารถกำหนดชะตากรรมของตนเอง"**¹

ด้วยผลของคำกล่าวนี้ ทำให้หลายประเทศที่ตกเป็นอาณานิคมกลายเป็นอิสระ พ้นจากการครอบงำของจักรวรรดินิยมออสเตรเลีย-ฮังการี สเปน เยอรมัน รัสเซีย และออตโตมาน แต่ปรากฏว่าประธานาธิบดีวิลสันเองก็มีปัญหาตามมาเพราะว่า พันธมิตรของตนเองที่ชนะสงครามครั้งนั้นคืออังกฤษและฝรั่งเศส บอกว่ายามาแต่ต้องเรื่องภายในอาณานิคมของเขา และสหรัฐอเมริกาเองก็ทำตัวเช่นนั้นเหมือนกัน กลายเป็นว่าแนวคิดนี้ถูกนำไปบังคับใช้กับประเทศที่แพ้สงครามเท่านั้น ส่วนประเทศที่ชนะสงครามโลกครั้งที่ 1 กลับไม่มีใครเข้าไปแตะต้องได้

ต่อมาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ผู้นำสหรัฐอเมริกาก็ยังประกาศจุดยืนเช่นเดิม พร้อมย้ำว่าต่อไปนี้ต้องยึดถือแนวคิดนี้อย่างเคร่งครัดเพื่อให้อิสระแก่ประชาชน รวมทั้งประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส สเปน และเบลเยียมด้วย แนนอนประเทศเจ้าอาณานิคมหลายประเทศไม่สบายใจกับคำประกาศนี้ และบางประเทศออกมาระบุว่าที่สหรัฐอเมริกายืนยันจุดยืนเช่นนี้ ก็เพื่อผลประโยชน์ของประเทศตนเองเป็นหลักในการขยายแนวคิดการค้าเสรีนั่นเอง

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประมาณปี 1950-1960 แม้ว่าจะมีหลายประเทศเกิดขึ้นใหม่ประมาณ 200 กว่าประเทศ แต่ก็ยังมีบางพื้นที่ที่ยังมีร่องรอยการครอบงำของเจ้าอาณานิคมหลงเหลือและเป็นประเด็นอยู่

3. นิยามของ "ประชาชน" ที่มีสิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเอง

สิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเองนั้นเกี่ยวข้องกับ "กลุ่มชน" หรือ "ประชาชน" (people) ด้วย แต่ปัญหาที่ตามมาคือ ไม่มีใครกำหนดนิยามของ "ประชาชน" ไว้อย่างชัดเจน ประชาคมระหว่างประเทศเองก็ไม่มีนิยามคำว่า "ประชาชน" ไว้อย่างชัดเจนเช่นกันว่าคือใคร เรื่องนี้กลายเป็นประเด็นปัญหาโดยตลอดว่า **ใครเป็นคนที่จะสามารถใช้สิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเองได้** ใช้อะไรเป็นฐาน หรือจะใช้ภาษา วัฒนธรรม และอัตลักษณ์เป็นองค์ประกอบหลัก

1 แนวคิดทางการเมืองที่ประธานาธิบดีวิลสันพยายามใช้ในการสร้างสันติภาพขึ้นคือ แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเอง โดยกล่าวไว้ว่า สหรัฐอเมริกาเชื่อมั่นใน "สิทธิของปวงชนทุกคนในอันที่จะเลือกว่าจะจงรักภักดีผู้ใด และในอันที่จะเลือกว่าตนควรจะเป็นอิสระไม่อยู่ในบัญชาของผู้ใด" ("... the right of every people to choose their own allegiance and be free of masters altogether." อ้างอิงจาก "หลักการกำหนดใจตนเอง" (The Principle of Self-Determination), *จุดสารความมั่นคงศึกษา* ฉบับที่ 122, บรรณาธิการโดย รศ.ดร.สุรชาติ บำรุงสุข โครงการความมั่นคงศึกษา: มีนาคม 2556. (หน้า 5)

ที่ประชาคมระหว่างประเทศยอมรับกันเบื้องต้นคือคำว่า "คนพื้นเมือง" (indigenous peoples)

ประชาคมระหว่างประเทศยอมรับคำว่า "คนพื้นเมือง" อาทิ ชาวอะบอริจินในประเทศออสเตรเลีย กลุ่มคนที่ถูกเรียกว่าอินเดียนแดงซึ่งเป็นคนพื้นเมืองเจ้าของดินแดนอเมริกาในยุคแรกๆ ทว่าการยอมรับดังกล่าวนี้ไม่ได้เกี่ยวกับการแยกตัวออกเป็นประเทศ เพียงแค่เป็นการยอมรับการมีอยู่ การดำรงอยู่ของคนพื้นเมืองเหล่านี้ และให้มีสิทธิในฐานะคนที่เคยอยู่ในพื้นที่มาก่อน

เนื่องจากชนพื้นเมืองดั้งเดิมเหล่านี้ยังคงรักษาระบบความคิด ระบบคุณค่า ระบบกฎหมาย และระบบจารีตปฏิบัติของตนไว้อย่างเหนียวแน่น ซึ่งแตกต่างไปจากวิถีคิดในระบบสังคมทั่วไปในปัจจุบัน ดังนั้น เพื่อความอยู่รอดของตนเอง ชนพื้นเมืองดั้งเดิมเหล่านี้จึงลุกขึ้นมาเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเอง(ภายใน) และความเป็นชนพื้นเมืองดั้งเดิมเพื่อที่จะปกป้องรักษาที่ดิน แหล่งทรัพยากร และอัตลักษณ์ความเป็นตัวตนไว้ ทั้งนี้เป้าหมายสุดท้ายก็เพื่อการอยู่รอดของพวกเขาในฐานะที่เป็นมนุษย์ที่ได้รับความเคารพและยอมรับในการความเป็นชนพื้นเมืองดั้งเดิมของตน² ภายใต้บริบทของสิทธิมนุษยชน แต่ไม่ได้เคลื่อนไหวเพื่อช่วงชิงอำนาจรัฐ

กระนั้นก็ตาม "สิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเอง" จะไม่เป็นประเด็นขึ้นมา หากว่าประเทศหรือรัฐนั้นมีอัตลักษณ์เดียว คนกลุ่มเดียวที่วิถีชีวิตเหมือนกัน เช่น ประเทศนอร์เวย์ โปแลนด์ เป็นต้น แต่จะเป็นประเด็นปัญหาความขัดแย้งขึ้นมาหากประเทศนั้นมีหลายกลุ่มชน หลายชาติพันธุ์ที่แตกต่างกัน และต้องมาอยู่ร่วมกันในรัฐที่มีความแตกต่างหลากหลาย สิ่งที่น่าสนใจคือ ในรัฐสมัยใหม่ทั่วโลก ประเทศจำนวนมากเกิดขึ้นจากการรวมตัวของกลุ่มคนที่มีหลากหลายอัตลักษณ์ หลากหลายกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศและเขตแดนของตนเอง จึงทำให้เรื่องสิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเองกลายเป็นข้อถกเถียงตั้งแต่หยามและขอบเขตที่สามารถกระทำได้ในแต่ละพื้นที่

4. ความตึงเครียดระหว่างหลักสิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเองกับหลักบูรณภาพแห่งดินแดนของรัฐ

มองย้อนเวลาไป 50-70 ปีที่ผ่านมา จะเห็นการเคลื่อนไหวของกลุ่มชนในหลายพื้นที่เรียกร้องสิทธิในการกำหนดชะตากรรมของตนเอง ลุกขึ้นมาและบอกว่าตนเองมีสิทธินั้น เมื่อมีการเคลื่อนไหวของกลุ่มคนเหล่านี้ในประเทศใดประเทศหนึ่งขึ้นมา ก็จะกลายเป็นประเด็นขัดแย้งในรัฐนั้นๆ ทำให้การถกเถียงในประเด็นสิทธิการกำหนดชะตากรรมของตนเองดำเนินไปโดยไม่มีข้อสรุปชัดเจน ตัดสินใจได้ยากระหว่างสองหลักการดังกล่าว

หากมองประเทศทั่วโลก 200 กว่าประเทศ เขตแดน พรหมแดนที่ขีดกันไว้จนกลายเป็นประเทศทุกวันนี้ ก็มาจากความขัดแย้งอย่างรุนแรงจากสงครามโลกครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 จนต้องแบ่งประเทศกัน เช่นเดียวกัน หากมองย้อนกลับเวลาไปเมื่อ 200 กว่าปี ก็ไม่มีใครลุกขึ้นมาท้าทายรัฐว่ารัฐไม่มีอำนาจในการขีดเส้นแบ่งพรหมแดนเหล่านี้ หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 องค์การสหประชาชาติได้กำหนดอย่างชัดเจนว่า จากนี้ไม่มีไปรัฐใดหรือประเทศหนึ่งประเทศใดสามารถมีอำนาจไปรุกรานประเทศอื่นได้ นอกจากเป็นการป้องกันพรหมแดนประเทศของตนเอง

2 "หลักการกำหนดใจตนเอง" (The Principle of Self - Determination), จุดสารความมั่นคงศึกษา ฉบับที่ 122, หน้า 2 (อ้างแล้ว)

5. “สิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเอง” ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

บางรัฐมีการกำหนดเรื่องสิทธิในการกำหนดชะตากรรมของตนเองไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็มียุทธศาสตร์มากที่ระบุไว้ เช่นนั้น ในอดีตมีประเทศใหญ่ที่เขียนสิทธินี้ไว้ในรัฐธรรมนูญคือ สหภาพโซเวียตกับยูโกสลาเวีย และเพราะเหตุนี้ หลังสงครามเย็น สหภาพโซเวียตจึงสามารถแบ่งพรมแดนของตนเองออกเป็นหลายประเทศได้³ หลังจากสองประเทศดังกล่าวได้แบ่งตนเองออกเป็นประเทศย่อยก็เกิดปัญหาขัดแย้งกันเองภายในตามมา เพราะชนชั้นนำหรือผู้นำของประเทศย่อยๆ นั้นมองว่าพรมแดนที่ขีดแบ่งดินแดนนั้นไม่น่าจะสอดคล้องกับข้อเท็จจริงของพื้นที่ และเสนอให้มีการขีดแบ่งเขตแดนกันใหม่กลายเป็นประเด็นขัดแย้งภายในขึ้นมา วิกฤตล่าสุดที่เราติดตามข่าวสารขณะนี้คือ วิกฤตในเขตปกครองตนเองไครเมีย ประเทศยูเครน⁴ ซึ่งถือเป็นสิ่งที่ตกค้างจากปรากฏการณ์ของโซเวียตกับรัสเซียนั่นเอง

ปัจจุบันมีน้อยประเทศมากที่กำหนดหลักการนี้และอนุญาตให้ประชาชนหรือกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีอัตลักษณ์แตกต่างกับประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศของตนเองสามารถใช้สิทธินี้ได้ ที่เห็นได้ชัดคือ เอธิโอเปียกับแคนาดา ที่อนุญาตให้ชนชาติพันธุ์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่มีความรู้สึกหรือต้องการแบ่งแยกตนเองเป็นประเทศใหม่สามารถทำได้

6. ทฤษฎีที่อธิบายถึงเหตุที่จะทำให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิกำหนดชะตากรรมตนเองได้

มี ทฤษฎีหลักที่เกี่ยวข้องอยู่ 4 ทฤษฎี⁵ ได้แก่

1) สิทธิพื้นฐานเกี่ยวกับชุมชนในทางประวัติศาสตร์และการปกครอง รวมทั้งการกดขี่จากเจ้าอาณานิคม

ทฤษฎีนี้บอกว่า ถ้าคนกลุ่มหนึ่งเป็นเจ้าของดินแดนนี้มาก่อน เป็นมาตุภูมิ เป็นแผ่นดินแม่ แต่ถูกคนข้างนอก รุกราน เข้ามากดขี่ เข้ามาเป็นเจ้าอาณานิคม คนกลุ่มนี้สามารถกำหนดชะตากรรมตนเองได้โดยให้ถือเป็นสิทธิพื้นฐานติดตัว เป็นสิทธิที่พึงมี และแน่นอนว่าจะต้องมีการถกเถียงในเชิงประวัติศาสตร์เพื่ออ้างถึงความเป็นเจ้าของดินแดนนั้น ซึ่งหากในพื้นที่นั้นมีเรื่องเล่าทางประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกัน ก็จะกลายเป็นประเด็นขัดแย้งขึ้นมาได้ กรณีของสกอตแลนด์กับอังกฤษก็เกิดประเด็นนี้เช่นเดียวกัน เพราะความขัดแย้งของสองประเทศนี้วางอยู่บนเรื่องเล่าและประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกัน

3 สหภาพโซเวียตได้ล่มสลายเมื่อ ค.ศ. 1991 ทำให้สาธารณรัฐต่าง ๆ แบ่งแยกตั้งเป็นประเทศทั้งหมด 15 ประเทศ คือ (1) เอสโตเนีย (2) ลัตเวีย (3) ลิทัวเนีย (4) เบลารุส (5) ยูเครน (6) รัสเซีย (7) อาร์เมเนีย (8) อาเซอร์ไบจาน (9) คาซัคสถาน (10) คีร์กีซสถาน (11) มอลโดวา (12) ทาจิกิสถาน (13) เติร์กเมนิสถาน (14) อุซเบกิสถาน และ (15) จอร์เจีย หลังจากการแยกตัวออกมาปกครองอย่างเอกราชแล้ว ประเทศเหล่านี้ยังมีการรวมกลุ่มกันเป็นเครือรัฐเอกราช (Commonwealth of Independent States - CIS) ยกเว้น เอสโตเนีย ลัตเวีย และลิทัวเนีย

4 วิกฤตการณ์ไครเมีย 2014 เป็นวิกฤตการณ์ทางการเมืองในเขตปกครองตนเองไครเมีย ประเทศยูเครน อันเป็นผลสืบเนื่องจากการปฏิวัติยูเครนซึ่งโค่นรัฐบาลประธานาธิบดีวิกตอร์ ยานูโควิชในกรุงเคียฟ เมืองหลวงของประเทศ ตั้งแต่วันที่ 23 กุมภาพันธ์ มีกลุ่มชาติพันธุ์รัสเซียบางกลุ่มจัดการประท้วงคัดค้านเหตุการณ์ในกรุงเคียฟ และต้องการให้มีความสัมพันธ์กับประเทศรัสเซียใกล้ชิดยิ่งขึ้น อ้างอิงจาก "Ukraine's Crimea: a hotbed of Russia-bound separatism". Euronews. 2014-02-26.

2) สิทธิพื้นฐานเกี่ยวกับเจตจำนงของเสียงส่วนใหญ่เหนือดินแดน

แนวคิดนี้ไม่มองจากอดีตเหมือนทฤษฎีแรก แต่มองจากแนวโน้มของปัจจุบันเป็นหลัก **คนที่อยู่ในดินแดนปัจจุบันมีความตั้งใจและเจตจำนงที่อยากจะอยู่กับใคร** เช่นกรณีฮาวาย เริ่มมีการเคลื่อนไหวเพื่อแยกตัวเป็นอิสระจากสหรัฐอเมริกา โดยไม่มองว่าอดีตที่ผ่านมาใครอยู่ในดินแดนแห่งนี้มาก่อนหรือหลัง มองเพียงแค่ว่า ณ ปัจจุบัน อยากรู้อยากอยู่ภายใต้การปกครองของสหรัฐอเมริกาหรือไม่ กระนั้นก็มีประเด็นว่าทำไมไม่มีเฉพาะคนฮาวายที่สามารถใช้สิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเอง แล้วคนกลุ่มอื่นๆที่อยู่ในรัฐต่างๆของสหรัฐอเมริกาส่งผลกระทบต่อสิทธินี้ได้หรือไม่ ขณะนี้จึงกลายเป็นประเด็นถกเถียงว่าใครควรเป็นคนกำหนดว่าฮาวายสามารถใช้สิทธินี้ในการกำหนดชะตากรรมตนเองได้หรือไม่

3) สิทธิที่ต้องได้รับการชดเชยเพื่อการแยกตัว (อันมาจากความคับข้องใจร่วมกัน และการละเมิดความเสมอภาค)

ทฤษฎีนี้บอกว่า คนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดสามารถบอกได้ว่าพื้นที่ใดสามารถกำหนดชะตากรรมตนเองได้ ต่อเมื่อ**คนกลุ่มนั้นรู้สึกว่าจะอยู่กับประเทศที่ตนเองอยู่ในปัจจุบันอีกต่อไป** ด้วยเหตุผลของการถูกกดขี่ ถูกรุกราน ถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม จนทำให้เกิดความรู้สึกว่าเป็นพลเมืองชั้นสองต่างจากคนส่วนใหญ่ของประเทศ คนกลุ่มดังกล่าวก็สามารถใช้สิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเองโดยไม่ต้องคำนึงถึงความเป็นมาในอดีต แนวคิดนี้ ตัวอย่างเช่น กบฏพยัคฆ์ทมิฬอีแลม (Liberation Tigers of Tamil Eelam, LTTE) ในศรีลังกา ที่รู้สึกว่าการล่าอาณานิคมได้รับเอกราชแล้วรัฐบาล(สิงหล)ปฏิบัติกับกลุ่มชาวทมิฬเหมือนเป็นพลเมืองชั้นสอง เพราะฉะนั้น จึงมีสิทธิที่กำหนดชะตากรรมของตนเองได้

4) การแบ่งแยกด้วยความเห็นพ้องต้องกัน (ผ่านการลงประชามติหรือการตัดสินใจของชนชั้นนำ)

ทั้งสามทฤษฎีข้างต้น เราจะเห็นภาพความขัดแย้งที่หนักหน่วงและมีการใช้ความรุนแรงเพื่อนำไปสู่การใช้สิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเอง ทว่าก็ยังมียุทธวิธีที่ 4 คือ **ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับขัดแย้งต้องเห็นพ้องร่วมกันผ่านการลงประชามติ หรือผ่านการตัดสินใจของผู้นำรัฐนั้นๆ** โดยผลการประชามติเป็นอย่างไรก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น ไม่มีการถกเถียงโต้แย้งกันจนกลายเป็นความรุนแรงในภายหลัง กรณีตัวอย่างคือ สาธารณรัฐสังคมนิยมเชโกสโลวาเกีย ได้มีการปฏิรูปประเทศ เป็นผลให้เกิดการแยกออกเป็นสองประเทศอิสระ คือ "สหพันธ์สาธารณรัฐเช็ก" และ "สโลวาเกีย" แบ่งเป็น "ชาวเชโก" กลุ่มหนึ่ง และ "ชาวสโลวาเกีย" อีกกลุ่มหนึ่ง ผู้นำของทั้งสองกลุ่มเห็นพ้องกันว่า ต่างฝ่ายต่างไม่มีความสุขอีกต่อไปในการอยู่ร่วมกัน เพราะฉะนั้นจึงควรลงประชามติเพื่อแยกจากกันเป็นคนละประเทศดีกว่า

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา การแบ่งแยกประเทศโดยการเห็นพ้องต้องกัน ส่วนใหญ่เป็นการเห็นพ้องด้วยการลงประชามติของทุกฝ่าย และที่กำลังจะเกิดขึ้นเร็วๆนี้ คือ สกอตแลนด์ที่ต้องการแยกตัวเองออกจากสหราชอาณาจักร ด้วยทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกันแล้วว่าควรทำประชามติเพื่อหาข้อตกลงร่วมกัน โดยหลังจากที่ผลออกมาเป็นเช่นไรก็ให้ยึดผลนั้นเป็นหลัก

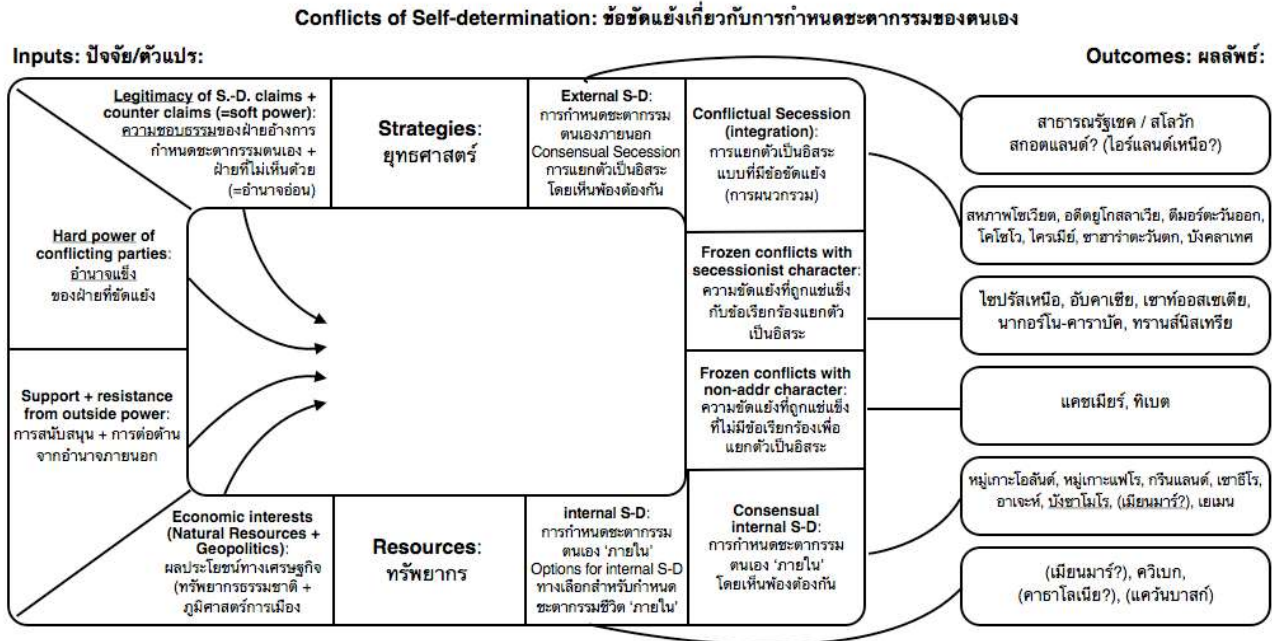
7. การกำหนดชะตากรรมของตนเองภายใน

สังเกตว่า เรากล่าวถึงสิทธิและหลักการในการกำหนดชะตากรรมตนเองเพื่อนำไปสู่การแยกตัวเป็นอิสระ หรือแยกประเทศออกมา (External Self-Determination) เป็นส่วนมากในช่วงต้น แต่ในช่วงเวลา 20-30 ปีที่ผ่านมา เริ่มมีการเปลี่ยนมุมมองและพูดถึงการกำหนดชะตากรรมตนเองแบบ "ภายใน" (Internal Self-Determination) ขึ้น ซึ่งมองว่าการใช้สิทธินี้ **ไม่จำเป็นต้องเป็นไปเพื่อการแยกตัวเป็นประเทศอิสระ (secession) เพียงทางเดียวเท่านั้น** แต่สามารถอยู่ในประเทศนั้นๆ โดยให้สิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเองภายในแก่คนกลุ่มนั้นมากขึ้น ได้แก่

- การกำหนดสิทธิของคนกลุ่มน้อยให้ชัดเจนมากขึ้นว่ามีอะไรบ้าง
- การให้อำนาจแก่คนกลุ่มน้อยมากขึ้นในรูปแบบต่างๆ
- การให้มีการกระจายอำนาจ การปกครองตนเอง หรือการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ
- การปรับโครงสร้างรัฐให้เป็นแบบสหพันธรัฐ
- การมีพื้นที่ปกครองร่วมระหว่าง 2 รัฐ ซึ่งอาจเป็นรูปแบบที่ไม่คุ้นกัน คือรูปแบบการปกครองพื้นที่ที่ 2 รัฐที่เห็นไม่ตรงกัน มาตกลงร่วมกันว่าทั้งสองรัฐจะเป็นเจ้าของพื้นที่นี้ร่วมกัน กรณีเช่นนี้เกิดขึ้นจำนวนมากในช่วงเวลาว่างสงครามโลกครั้งที่ 1 ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 เพราะพรมแดนเป็นปัญหาระหว่างรัฐอย่างมากในช่วงเวลาดังกล่าว เมื่อตกลงกันไม่ได้ ข้อสรุปจึงเป็นการบริหารปกครองพื้นที่ร่วมกัน โดยพื้นที่นั้นไม่ได้เป็นของประเทศใดประเทศหนึ่ง ตัวอย่างเช่น บางเมืองในเยอรมนี อยู่ระหว่างพรมแดนโปแลนด์กับเยอรมนีที่ตกลงว่าจะบริหารจัดการพื้นที่ร่วมกัน
- การบริหารจัดการพื้นที่โดยองค์การสหประชาชาติ (UN) เช่น ประเทศบอสเนีย-เฮอร์เซโกวีนา หลังจากที่มีความขัดแย้งและรุนแรงกันอย่างยาวนานโดยไม่สามารถหาข้อยุติได้

8. ผลลัพธ์จากความขัดแย้งเรื่องการกำหนดชะตากรรมตนเอง

สำหรับข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการกำหนดชะตากรรมตนเอง (Conflict of Self-Determination) แผนภาพด้านล่างนี้จะแสดงให้เห็นถึงปัจจัยหรือตัวแปรที่ทำให้เกิดผลลัพธ์ทางออกที่แตกต่างกันไปในแต่ละกรณี



ตัวแปรสำคัญที่เป็นตัวกำหนดว่าจะเรียกร้องสิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเองได้สำเร็จหรือไม่ มี 4 ตัวแปรคือ

- 1) ความชอบธรรมของฝ่ายที่อ้างสิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเองและของฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย

กล่าวคือ **สิ่งที่เราเรียกร้องหรือบอกกับสังคมนั้น มีความชอบธรรมอย่างน้อยเพียงใด** มีความเป็นเหตุเป็นผลอย่างไร ย้อนกลับไปทบทวนทั้ง 4 ทฤษฎีที่เกี่ยวกับสิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเองข้างต้น แนวคิดใดเป็นตัวหนุนให้ข้อเรียกร้องมีน้ำหนักมากขึ้นหรือไม่ ทั้งเรื่องประวัติศาสตร์ ดินแดน การคับข้องหมองใจ การถูกละเมิดความเสมอภาค หรือแม้แต่การเรียกร้องเพื่อให้เกิดการเห็นพ้องต้องกัน ทั้งหมดนี้เป็นความชอบธรรมที่เราต้องเลือกในการสื่อสารกับประชาคมโลกว่าเราต้องการอะไร จากสาเหตุใด จะใช้ข้อใดให้เป็นน้ำหนักของเรา ความชอบธรรมนี้จึงเป็นอำนาจรูปแบบหนึ่ง (เป็นอำนาจอ่อน) ที่จะทำให้คนเชื่อถือและคล้อยตามเราได้

- 2) อำนาจแข็งของฝ่ายที่ขัดแย้ง

ปัจจัยนี้ คือ กองกำลังทหารที่ต่อสู้กัน เป็นการวัดกันด้วยกำลังทหาร

- 3) การสนับสนุนและการต่อต้านจากอำนาจภายนอก

นอกจากสองปัจจัยข้างต้นซึ่งเป็นปัจจัยภายในประเทศแล้ว ยังต้องอาศัยปัจจัยจากนานาชาติเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย **ว่ามีประเทศใดที่เห็นอกเห็นใจในข้อเรียกร้องของเรา หรือมีประเทศใดที่ต่อต้านการเรียกร้องเพื่อกำหนดชะตากรรมของเราบ้าง** อย่างไรก็ตาม การที่รัฐอื่นๆ จะเข้ามาเป็นปัจจัยในการเรียกร้องการเป็นรัฐอิสระนั้น เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ยาก เพราะประเทศส่วนใหญ่มักไม่สนับสนุนให้ใครแยกตัวเองเป็นอิสระ เพราะอาจจะส่งผลย้อนกลับกลับมาเกิดขึ้นในประเทศเขาได้

4) ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ต่างประเทศจะได้ (ทรัพยากรธรรมชาติและภูมิศาสตร์การเมือง)

ปัจจัยนี้ต้องพิจารณาด้วยการใช้สิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเองไม่ว่าเป็นการแยกประเทศแบบ "ภายนอก" หรือการกำหนดชะตากรรมตนเองแบบ "ภายใน" รูปแบบใดรูปแบบหนึ่งก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นในทิศทางใด **มีประเทศอื่นใดที่จะได้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจไปด้วยหรือไม่** กรณีตัวอย่างประเทศเมียนมาร์ (พม่า) นานาชาติสนับสนุนให้เป็นสหพันธรัฐที่เปิดโอกาสให้กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆจำนวนมากเป็นอิสระสามารถกำหนดชะตากรรมตนเองภายในได้ ก็เพื่อจะได้เป็นพันธมิตรกัน เพราะนานาชาติก็จะได้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจด้วยโดยการเจรจาตรงกับกลุ่มชาติพันธุ์นั้นเลย

ปัจจัยทั้ง 4 ที่กล่าวมานี้ สามารถกำหนด**ผลลัพธ์ของความขัดแย้ง**ได้ ซึ่งหากลองมาดูผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นทั่วโลก จะสามารถแบ่งกลุ่มผลลัพธ์ได้ 6 กลุ่ม ดังนี้

- (1) การกำหนดชะตากรรมตนเองภายนอก สามารถแยกตนเองเป็นอิสระโดยเห็นพ้องต้องกัน: เป็นการ **แยกตัวเองเป็นอิสระโดยการเห็นพ้องจากทุกฝ่าย** เช่น "สหพันธ์สาธารณรัฐเช็ก" และ "สโลวัก" ที่ทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องต้องกันว่าควรแยกออกเป็นสองประเทศดีกว่าอยู่ด้วยกัน และหากกันยายน ปี 2014 สกอตแลนด์ผ่านการทำประชามติในการแยกตัวเองออกจากอังกฤษ ก็จะเป็นอีกตัวอย่างหนึ่งในกลุ่มนี้ อีกกรณีหนึ่ง ซึ่งมีความเป็นไปได้ในอีก 10-20 ปีข้างหน้า คือ ไอร์แลนด์เหนือ หากคนคาทอลิกอยู่ในไอร์แลนด์เหนือเป็นจำนวนมากขึ้นกว่าปัจจุบัน และสามารถจัดประชามติจนกลายเป็นความต้องการของคนส่วนใหญ่ ก็อาจเป็นอีกหนึ่งตัวอย่างในอนาคตที่สามารถแยกตัวเองเป็นอิสระได้ ทั้งนี้ **การทำประชามติจะเกิดขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อคู่ขัดแย้งเห็นพ้องรวมกันว่าจะหาทางออกด้วยวิธีนี้ และประชาชนจะต้องเห็นด้วย** ถ้าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะยึดถือหรือคิดว่าเป็นทางออกแต่ฝ่ายเดียว การทำประชามติก็จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ และหากยืนยันที่จะทำฝ่ายเดียวก็ยังไม่เพียงพอที่จะเปิดโอกาสให้ผู้สังเกตการณ์จากภายนอกเข้ามาสังเกตการณ์การลงประชามติในประเทศนั้นได้ด้วย ตัวอย่างเช่น กรณีของศรีลังกา มีการทำประชามติโดยภาคประชาสังคมและกลุ่มคนที่เป็นคนทมิฬพลัดถิ่น (diaspora) ที่อยู่นอกประเทศ และจัดทำประชามติเฉพาะคนที่อยู่นอกศรีลังกาว่ามีความต้องการแยกประเทศเป็นอิสระหรือไม่ สองในสามของจำนวนคนที่ลงคะแนนเสียงตกลงแยกประเทศ แต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติเลย เท่ากับเป็นเพียงการประเมินเสียงเบื้องต้นเท่านั้นเอง เพราะรัฐบาลศรีลังกาไม่ได้รับรู้และไม่ได้ยอมรับให้มีการทำประชามติแบบนี้ ดังนั้น ผลที่ออกมาไม่ได้มีผลอย่างไรทางการเมือง การทำประชามติฝ่ายเดียวมีผลเพียงแค่ความชอบธรรมสำหรับคนที่ออกมา แต่ไม่มีผลไปถึงคนที่ไม่ได้แสดงออกดังกล่าว
- (2) การแยกตนเองเป็นอิสระแบบที่มีข้อขัดแย้งกัน: **มีความขัดแย้งอย่างรุนแรงเกิดขึ้น** ในติมอร์ตะวันออก และโคโซวาก่อนที่จะสามารถแยกตัวเป็นอิสระได้ และที่เราจะเห็นในอนาคตคือกรณีของไครเมีย

- (3) ความขัดแย้งที่ถูกแก้ไขกับข้อเรียกร้องแยกตัวเป็นอิสระ: กลุ่มนี้เป็นผลจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีความพยายามต้องการแยกตัวเองเป็นอิสระ แต่ว่าการเคลื่อนไหวดังกล่าวไม่ไปถึงไหน ไม่สามารถเดินเกมทางการเมืองได้ เท่ากับว่า**กระบวนการเรียกร้องเพื่อการแยกตัวเป็นอิสระนั้นได้ถูกแก้ไขไว้** ประหนึ่งว่าไม่มีใครสนใจหรือรับรู้ในสถานการณ์ว่าคนกลุ่มนี้มีความต้องการแยกตัวเป็นอิสระอีกต่อไป ตัวอย่างกลุ่มประเทศเหล่านี้ คือ ไชปรัสเหนือ, อับคาเซีย, เซาท์ออสเซตเชีย, นาการ์โน-คาราบัค และทรานส์นิสเทรีย ต้องการแยกตัวเป็นอิสระ มีเพียง 1-2 ประเทศเท่านั้นที่มีรัฐรับรอง เช่น ตุรกีรับรองไชปรัสเหนือ เป็นต้น ขณะที่ประเทศอื่นๆไม่ยอมรับและไม่ยอมรับว่าคนในกลุ่มประเทศนี้ต้องการแยกตัวเป็นอิสระ ความน่าสนใจอย่างยิ่งในกลุ่มผลลัพธ์นี้คือ กลุ่มประเทศเหล่านี้ประกาศตนเองว่าเป็นประเทศแล้ว เช่น ไชปรัสเหนือ แต่กระนั้น คนในประเทศไชปรัสเหนือเองก็มีสองขั้วความคิดที่แตกต่างกัน ฝ่ายหนึ่งยอมรับการเป็นประเทศใหม่ แต่อีกฝ่ายหนึ่งอยากกลับไปผนวกรวมกับรัฐเดิมโดยให้มีการกำหนดชะตากรรมตนเองภายในรูปแบบอื่นขึ้นมา ทำให้การเคลื่อนไหวของกลุ่มขบวนการที่ต้องการเป็นอิสระนั้น ไม่สามารถเคลื่อนไหวต่อไปได้อีก
- (4) ความขัดแย้งที่ถูกแก้ไขที่ไม่มีข้อเรียกร้องเพื่อแยกตัวเป็นอิสระ: สถานการณ์ของกลุ่มนี้คือกลุ่มขบวนการเคลื่อนไหวยังมีความขัดแย้งกับรัฐ และไม่สามารถหาข้อตกลงกันได้ รวมทั้ง**ไม่สามารถหาทางออกร่วมกันภายในประเทศได้ว่าจะแยกตัวออกเป็นประเทศใหม่ดี หรือจะกำหนดชะตากรรมตนเองอยู่ในประเทศดี** เช่น กรณีแคชเมียร์และทิเบต ก็อยู่ด้วยสถานการณ์นิ่งเช่นนี้มานานกว่า 50 ปีแล้ว เพราะทั้งจีนและอินเดียก็จะไม่ยอมให้ทั้งสองแยกประเทศ
- (5) การกำหนดชะตากรรมตนเองภายในโดยเห็นพ้องต้องกัน: กลุ่มนี้**สามารถกำหนดชะตากรรมตนเองภายในด้วยการเห็นพ้องต้องกันของคนในประเทศ กลายเป็นเขตปกครองตนเอง (autonomy)** เช่น หมู่เกาะโอลันด์ที่เคยเป็นข้อขัดแย้งระหว่างฟินแลนด์กับเดนมาร์ค, ส่วนหมู่เกาะแฟโรส์ เคยเป็นข้อขัดแย้งระหว่างเยอรมันกับอิตาลี ก็ได้รับอำนาจในการดูแลตนเองระดับหนึ่ง และตัวอย่างใกล้ๆที่รู้จักกันดีคือกรณีของอาเจห์ ประเทศอินโดนีเซีย และบังซามโร ประเทศฟิลิปปินส์ กรณีในอนาคตคือพม่าที่อาจจะเป็นสหพันธรัฐ หรือรูปแบบอื่นใด และเมื่อไม่นานนี้ เยเมนก็เริ่มมีข้อตกลงที่จะแบ่งประเทศเป็น 6 ส่วน เพื่อจัดการตนเองภายใต้ประเทศเยเมนเช่นกัน
- (6) การกำหนดชะตากรรมตนเองภายในที่ต้องหาทางเลือกทางการเมืองภายในที่จะเป็นทางออกได้: กลุ่มนี้**เป็นการกำหนดชะตากรรมตนเองแบบภายใน แต่ระยะอันใกล้ยังไม่ทราบแน่ชัดว่าทางออกจะเป็นรูปแบบใด** เช่น กรณีของพม่าก็อาจถูกจัดในกลุ่มนี้ได้เช่นกัน หรือกรณีของคิวเบค, คาตาโลเนีย, หรือบาสก์ที่เรียกร้องการจัดการตนเองแต่ยังไม่ได้ข้อสรุป

จะเห็นว่ามี 6 ความเป็นไปได้สำหรับการกำหนดชะตากรรมตนเอง ในแต่ละทางของทุกความเป็นไปได้ก็ยังย่อได้ อีกหลายรูปแบบ ซึ่งบางเส้นทางจบลงด้วยดี บางเส้นทางเดินไปด้วยความยากลำบาก และก็มีแม้กระทั่งสถานการณ์ถูกแซ่ แข็งจนไม่สามารถเคลื่อนไหวไปในทิศทางใดๆต่อไปได้อีก ความรู้เหล่านี้กำลังบอกเราว่า ทางออกมีได้หลายทาง อยู่ที่รัฐ นักเคลื่อนไหวที่เห็นต่างจากรัฐ และคนทำงานสันติภาพจะคิดออกแบบทางเลือกอย่างสร้างสรรค์ และมียุทธศาสตร์ที่เหมาะสมแก่ พื้นที่ที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง มีความเป็นไปได้จริงมากน้อยเพียงใด

การคิดถึงเรื่องนี้จำเป็นต้องคิดยาวและวางแผนเป็นขั้นเป็นตอน บนฐานความจริงและความเป็นไปได้ด้วย ดังที่มี คำพูดที่มักจะกล่าวกันคือ **การเมืองเป็นเรื่องของศิลปะแห่งความเป็นไปได้**

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