

ความช่วยเหลือและบทบาทของ องค์กรระหว่างประเทศในพื้นที่ความขัดแย้ง

IPP
23

Insider Peacebuilders Platform

พื้นที่กลางสร้างสันติภาพจากคนใน

พุดศิกายน
2559
ปัตตานี

หัวข้อ:	ความช่วยเหลือและบทบาทขององค์กรระหว่างประเทศในพื้นที่ความขัดแย้ง
เวลา:	26-27 พฤศจิกายน 2559
สถานที่:	มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

ท่ามกลางความขัดแย้ง นอกเหนือไปจากคู่ขัดแย้งหลักและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแล้ว องค์กรระหว่างประเทศเป็นอีกตัวแสดงหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในพื้นที่ความขัดแย้งต่าง ๆ ทั่วโลก องค์กรระหว่างประเทศอาจจะมีบทบาทในความขัดแย้งได้ตามช่วงเวลาที่แตกต่างกัน ทั้งก่อนที่ความขัดแย้งจะแปรไปสู่ความรุนแรง ในระหว่างที่ความรุนแรงกำลังดำเนินอยู่ หรือหลังจากความรุนแรงยุติลงไปแล้ว นอกจากนี้ บทบาทที่เข้ามา ก็แตกต่างกันไปตามเงื่อนไขความขัดแย้ง ชนิดของความขัดแย้ง บริบททางการเมืองของพื้นที่ที่ขัดแย้ง ตลอดจนศักยภาพขององค์กรระหว่างประเทศเองก็เป็นตัวกำหนดขอบเขตและบทบาทได้เช่นกัน

องค์กรเหล่านี้อาจมาในรูปแบบการให้ความช่วยเหลือด้านเงินทุนสนับสนุน เข้ามาทำหน้าที่เป็นฝ่ายที่สามช่วยไกล่เกลี่ย ให้คำปรึกษา สนับสนุนงานด้านความรู้ ให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ติดตามรายงานสถานการณ์ หรือให้ข้อเสนอแนะ และอื่น ๆ อีกมากมาย

อย่างไรก็ตาม การสนับสนุนและบทบาทขององค์กรนานาชาติอาจได้รับเสียงตอบรับที่ดีจากประเทศ/พื้นที่ที่มีความขัดแย้งนั้น หรืออาจเป็นไปในทางตรงข้ามคือ ไม่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงาน หรือกระทั่งถูกไล่ออกจากพื้นที่ความขัดแย้งได้เช่นกัน ทั้งนี้ ในพื้นที่ที่มีความขัดแย้งยืดเยื้อ ถือเป็นเรื่องปกติที่องค์กรระหว่างประเทศมักจะเข้าไปมีบทบาทอยู่ด้วยเสมอในรูปแบบต่างๆ คำถามสำคัญคือ เราจะเรียนรู้บทเรียนของการเข้ามาให้ความช่วยเหลือขององค์กรระหว่างประเทศอย่างไร

IPP ครั้งที่ 23 นี้จะเป็นการศึกษาจากมุมมองของกลุ่มนักเคลื่อนไหวในพื้นที่ความขัดแย้งว่า พวกเขาสัมพันธ์และทำงานร่วมกับองค์กรระหว่างประเทศต่าง ๆ อย่างไรจนนำไปสู่การสร้างสันติภาพได้ โดยจะศึกษาจากสองกรณี คือ อาแจห์ ประเทศอินโดนีเซีย และมินดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์

บทบาทขององค์กรระหว่างประเทศในพื้นที่ความขัดแย้ง

ในการเรียนรู้การเคลื่อนไหวในสนามสันติภาพที่ผ่านมา มีการเอ่ยถึง “ตัวแสดง” ที่มาจากองค์กรระหว่างประเทศ แต่ไม่เคยพูดให้ชัดเจนว่า องค์กรระหว่างประเทศมีบทบาทและสร้างผลสะท้อนต่อกระบวนการสันติภาพอย่างไร ครั้งนี้จึงให้ความสำคัญ เพื่อมุ่งศึกษามุมมองของกลุ่มนักเคลื่อนไหวในพื้นที่ความขัดแย้งต่อบทบาทขององค์กรระหว่างประเทศ โดยใช้กรณีตัวอย่างจากอาแจห์ ประเทศอินโดนีเซีย และมินดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์

กรณีศึกษาอาเจห์ ประเทศอินโดนีเซีย

วิทยากรโดย ศาสตราจารย์ ดร.กามารุชชามาน อัศกันดาร์¹ (อาจารย์ประจำ Universiti Sains Malaysia)

“ผมไปทำงานที่อาเจห์อยู่บ่อยครั้งก็จริง แต่ยังไม่นับตนเองเป็นผู้เชี่ยวชาญในสนามความรู้นี้ สำหรับคำถามสำคัญ ‘องค์กรระหว่างประเทศและบทบาทในการส่งเสริมสันติภาพในพื้นที่ความขัดแย้ง’ นั้น

ทำไมต้องมืองค์ระหว่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการสร้างสันติภาพ

บทบาทนั้นอาจเป็นเหรียญสองด้าน ด้านหนึ่ง อาจเพราะสถานการณ์ความขัดแย้งและกระบวนการแก้ไขปัญหาไม่คืบหน้า คนจำนวนหนึ่งจึงอยากให้ “คนภายนอก” เข้ามีส่วนร่วม แต่ขณะเดียวกัน อาจจะมีบางเรื่อง “คนภายนอก” ไม่รู้ เมื่อเข้ามาจับบทบาทแล้วอาจทำให้สถานการณ์แย่งลงกว่าเดิมก็เป็นได้ เช่น ที่เมียนมาร์ ในระหว่างที่กระบวนการสันติภาพดำเนินอยู่ รัฐบาลไม่ต้องการให้ “คนภายนอก” เข้ามายุ่ง ู้เห็น และอาจจะขยายต่อไปสู่ประเด็นโรฮิงญาในรัฐยะไข่ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการการเมืองภายในสามารถยึดกุมทิศทางของการแก้ไขปัญหาไว้เป็นเพียงเรื่อง “ภายใน”

หรือกรณีอาเจห์ ประเทศอินโดนีเซีย เกาะเล็ก ๆ ทางเหนือของเกาะสุมาตรา มีความขัดแย้งมาหลายสิบปี และมีความรุนแรงมากกว่าที่นี่หรือที่มินดาเนา ก่อนหน้านั้นรัฐบาลอินโดนีเซียตั้งใจทำให้อาเจห์เป็นพื้นที่ปิดสำหรับโลกภายนอก เพราะไม่ต้องการให้คนภายนอกเข้ามาเกี่ยวข้อง เมื่อคนนอกไม่รู้สถานการณ์ภายในก็ไม่สามารถช่วยเหลือได้

การต่อสู้เพื่อเอกราชได้ปรากฏขึ้นชัดเจนในปี 2496 ในนามของกลุ่ม ดารุล อิสลาม (Darul Islam) ถึงแม้ในอีก 6 ปีถัดมา ประธานาธิบดีซูการ์โน ได้ยอมรับในหลักการให้อาเจห์เป็นพื้นที่พิเศษ (Special Region - Daerah Istimewa) มีอิสระในการปกครองตนเองด้านศาสนา การศึกษา และวัฒนธรรม แต่อย่างไรก็ตาม คำสัญญาเหล่านี้ก็ไม่ได้มีผลเกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ ทำให้ชาวอาเจห์ขาดความไว้วางใจในรัฐบาล และมองว่ารัฐบาลไม่จริงใจที่จะแก้ปัญหา นำไปสู่การประกาศปลดปล่อยอาเจห์โดยขบวนการปลดปล่อยอาเจห์ (Gerakan Aceh Merdeka: GAM) ในปี 2519 โดยเติงกู ฮัสซัน มูฮำหมัด ดิ ตีโร (Tengku Hasan Muhammad di Tiro) มีการจับอาวุธต่อสู้กับรัฐบาลอินโดนีเซีย

ในช่วงระหว่างปี 2519-2532 ความรุนแรงของการต่อสู้และจำนวนมวชนของฝ่าย GAM ยังคงจำกัดอยู่ในวงแคบ แต่หลังจากที่ประธานาธิบดีซูฮาร์โตประกาศให้อาเจห์เป็นพื้นที่ปฏิบัติการทางทหาร (Military Operations Area - Daerah Operasi Militer: DOM) ในปี 2532 ซึ่งตามมาด้วยการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวางโดยกองทัพอินโดนีเซียเพื่อปราบปรามกองกำลังของ GAM ทำให้ GAM ได้รับแรงสนับสนุนจากมวชนมากขึ้น แต่ในช่วงเวลานี้ การต่อสู้ภายในอาเจห์ยังไม่เป็นประเด็นระหว่างประเทศให้ภายนอกได้รับรู้

¹ เป็นนักวิชาการผู้ริเริ่มหลายอย่างในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นผู้ริเริ่มเครือข่ายนักวิชาการ เป็นตัวเชื่อมนักวิชาการและนักเคลื่อนไหวในพื้นที่ เป็นผู้ให้ความสนใจในการสร้างศักยภาพนักเคลื่อนไหว มีอิทธิพลและหนุนเสริมการเคลื่อนไหวนักกิจกรรมทางสังคมในพื้นที่ขัดแย้งต่างๆ

จนกระทั่งหมดยุคพื้นที่ปฏิบัติการทหารและรัฐบาลซุฮาร์โตต้องล่มสลายไปในปี 2541 จากการทำอินโดนีเซียประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง ประชาชนลุกฮือประท้วงขับไล่ผู้นำเผด็จการ บริบทเช่นนี้จึงเปิดโอกาสให้องค์กรระหว่างประเทศสามารถเข้ามามีบทบาทสนับสนุนกระบวนการสันติภาพในอาเจะห์ได้ โดยปัจจัยหลักคือการเปิดรับและยอมรับจากผู้นำและการเมืองภายในของประเทศอินโดนีเซีย การเข้ามาของ HDC (Henry Dunant Center หรือที่ภายหลังได้เปลี่ยนชื่อเป็น Centre for Humanitarian Dialogue) เกิดขึ้นได้หลังจากนายบีเจ ฮาบิบี ได้ก้าวขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีต่อจากซุฮาร์โต และนายพลวิรันโต ผู้บัญชาการทหารได้ประกาศยกเลิกแนวทางการใช้ทหารนำการเมืองในการแก้ปัญหาอาเจะห์

ปี 2542 ประธานาธิบดีอับดุลเราะห์มาน วาฮิด ซึ่งมีบทบาทมาก่อนในภาคประชาสังคมของอินโดนีเซีย และเป็นประธานาธิบดีคนแรกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ได้แสดงออกถึงความมุ่งมั่นในการปฏิรูปประเทศ สร้างการเมืองพหุนิยม และส่งเสริมการพูดคุยให้เป็นแนวทางในการหาทางออกจากปัญหาต่าง ๆ จึงเปิดให้ HDC เข้ามาจัดการพูดคุยสองฝ่ายระหว่างรัฐบาลอินโดนีเซียและแกนนำฝ่าย GAM ที่ลี้ภัยในต่างประเทศ ได้มีการลงนามร่วมกันในข้อตกลงยุติความเป็นปฏิปักษ์ (Cessation of Hostilities Agreement - CoHA) ปี 2545 ที่กรุงเจนีวา แต่ข้อตกลงนี้หยุดชะงักหลังการลงนามเมื่อเปลี่ยนเป็นยุคสมัยของประธานาธิบดีเมกาวาตี ซูการ์โนบุตรที่ได้ประกาศกฏอัยการศึกและใช้กำลังทหารเข้าปราบปรามฝ่าย GAM ครั้งใหญ่ในอาเจะห์อย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน

ประธานาธิบดีเมกาวาตี ซูการ์โนบุตร ได้เปลี่ยนวิธีแก้ปัญหาการใช้ทหารนำ เพราะขึ้นมาเป็นประธานาธิบดีได้จากการสนับสนุนของทหาร และกองทัพอินโดนีเซียกลัวเสียอำนาจเหนืออาเจะห์อย่างที่ต้องสูญเสียติมอร์ไปในสมัยประธานาธิบดีวาฮิด นอกจากนี้ HDC ก็ไม่อาจทำให้คู่ขัดแย้งไว้ใจว่าจะสามารถทำให้ข้อตกลงเกิดผลในทางปฏิบัติได้จริง และไม่มีผู้อำนวยความสะดวกในการพูดคุย (facilitator) ที่มีอำนาจบารมี จึงทำให้ข้อตกลงสันติภาพครั้งที่ HDC เป็นตัวกลางล้มไป สถานการณ์และบรรยากาศทางการเมืองอาเจะห์ที่เริ่มเปิดก็ต้องปิดอีกครั้ง

อย่างไรก็ตาม อาเจะห์สามารถเป็นเขตปกครองพิเศษที่มีอำนาจในการปกครองตนเองได้สำเร็จ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะมีนายมาร์ตตี อาห์ติซารี (Martti Ahtisaari) อดีตประธานาธิบดีฟินแลนด์ซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการบริหาร Crisis Management Initiative (CMI) ทำหน้าที่เป็นคนกลาง อาห์ติซารีมีบุคลิกแข็งแกร่ง เอาจริงเอาจัง และสามารถคุมเกมการพูดคุยระหว่างรัฐบาลอินโดนีเซียและขบวนการ GAM ได้ นับเป็นคนกลางที่คู่ขัดแย้งยอมรับและไว้ใจ ด้วยมีประสบการณ์ในการสร้างสันติภาพในโคโซโว บอสเนีย และไอร์แลนด์เหนือ ตลอดจนมีสายสัมพันธ์ใกล้ชิดกับกลุ่มประเทศยุโรปและองค์การสหประชาชาติ เป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวางในประชาคมโลก ซึ่งสถานะตรงนี้ ทำให้อินโดนีเซียวางใจได้ว่าหาก CMI ยืนยันที่จะไม่สนับสนุนการแบ่งแยกดินแดนแล้ว ประชาคมโลกก็จะมีความเห็นไปในทางเดียวกัน และยอมรับจุดยืนในบูรณภาพแห่งดินแดนของอินโดนีเซีย

ในห้วงเวลาที่ประเทศอินโดนีเซียได้รับผลกระทบจากสึนามิ คนภายนอกอาจจะไม่รู้ว่ามีความขัดแย้งภายในอาเจะห์ แต่เพราะสึนามิ โลกจึงเข้าใจการเมืองของอาเจะห์มากขึ้น และมีองค์กรต่าง ๆ จากภายนอกเข้ามามากมาย ทั้งธนาคารโลก องค์กรภายในของสหประชาชาติทั้งหลายที่มีความกังวลห่วงใย ภาคส่วนต่างๆ ประชาสังคม

CMI เองก็ได้เข้ามามีบทบาทในยุคประธานาธิบดีซูซีโล บัมบัง ยูโดโยโน (Susilo Bambang Yudhoyono - SBY) และมีนายยูซุฟ คัลลา อดีตนักธุรกิจที่เป็นรองประธานาธิบดีเป็นแรงสนับสนุนสำคัญต่อการสร้างสันติภาพในอาเจะห์ ยูซุฟ คัลลาคนนี้ทำให้ CMI เข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญได้ โดยมีการพบกันระหว่างตัวแทนรัฐบาลอินโดนีเซียและผู้นำของ GAM ไม่ต่ำกว่า 5 ครั้ง ตั้งแต่ มกราคม - สิงหาคม 2548 สุดท้ายมีการลงนามบันทึกข้อตกลงความเข้าใจร่วมกัน (Memorandum of Understanding - MOU) ที่เฮลซิงกิ เมืองหลวงประเทศฟินแลนด์ ในที่สุดก็ทำให้ความขัดแย้งอาเจะห์ที่ดำเนินมาตั้งแต่ปี 2519 สงบลง นอกจากนี้ ยังมีการเปิดประตูทางเศรษฐกิจและความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมเนื่องจากการฟื้นฟูหลังสึนามิ ประตูลูกโลกภายนอกของอาเจะห์ก็ถูกเปิดออกในที่สุด

เรื่องที่สองฝ่ายคุยกันก็เช่น ความมั่นคง (Security) วิธีการลดจำนวนฝ่ายความมั่นคง วิธีการวางอาวุธ (Disarmament) จะจัดทางเลือกเพื่อปกป้องคุ้มครองความมั่นคงได้อย่างไรหลังวางอาวุธ และประชาธิปไตย (Democracy) และต่อมาก็คุยกันประเด็นการเมืองการปกครอง (Political solution) ใครจะเข้ามาปกครอง และจะวางความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจทางการเมืองอย่างไร ระหว่างระดับการบริหารและกับประชาชน และจะจัดสรรทรัพยากร (Resource distribution) จะจัดสรรภาษี สัมปทานทรัพยากร ฯลฯ ได้อย่างไร

จุดเปลี่ยนสำคัญของการสร้างสันติภาพว่าทำไม GAM จึงเปลี่ยนความต้องการจากเอกราช (Merdeka) มาเป็นการปกครองตนเอง (Autonomy) เพราะในปี 2547 มีความทุกข์มากจากสึนามิ เกิดความเสียหายเหลือคณานับ ทำให้กองกำลังทหารทั้งสองฝ่ายเกิดสำนึกทางศีลธรรม “เราจะสู้กันอยู่ได้อย่างไรทั้งที่ประชาชนก็ทุกข์มามากแล้ว การสู้รบรังแต่จะซ้ำเติมปัญหาความทุกข์ยากให้ประชาชน” ณ จุดนั้นฝ่าย GAM เห็นว่าการได้การปกครองตนเอง (self-rule) ก็ถือว่าสำเร็จแล้ว ซึ่งมีอิสระจากรัฐบาลกลางในระดับหนึ่ง “เราต้องการมากกว่าการแบ่งปันอำนาจ แต่ต้องการจัดการและตัดสินใจการบริหารปกครองอาเจะห์เอง จากรัฐบาลไม่สามารถตัดสินใจให้อาเจะห์ได้ ถ้าจะตัดสินใจอะไร ก็ต้องขอความเห็นชอบจากอาเจะห์เสียก่อน”

บทเรียนที่สำคัญในอาเจะห์

(หนึ่ง) ความเป็นเอกภาพของขบวนการ แม้ GAM จะมีการแตกแยกภายในบ้าง แต่ก็ถือว่าความเป็นหนึ่งเดียวมาก การเปลี่ยน GAM จากขบวนการติดอาวุธเป็นพรรคการเมือง ช่วยให้การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางอำนาจในเชิงโครงสร้างเป็นไปได้ เป็นการเข้ามาต่อสู้และมีอำนาจอย่างเป็นทางการระบบ

(สอง) ภาคประชาสังคมมีส่วนอย่างมากในการร่างกฎหมายในการบริหารปกครองอาเจะห์ (The Law on Governing Aceh: LoGA) ซึ่ง GAM ไม่มีศักยภาพที่จะไปหาความเห็นจากพื้นที่ได้เท่าภาคประชาสังคม กระบวนการร่าง LoGA เป็นกระบวนการที่ทำซ้ำหลายรอบ จึงร่างแล้วเสร็จในปี 2550

(สาม) การคืนกลับสู่สังคมของอดีตนักรบ (integrate the former combatants) ใช้วิธีการม็องถิ่น เพื่อการรับอดีตนักรบคืนสู่ชุมชน มีการตั้งองค์กรอย่างเป็นทางการ มีการให้ค่าชดเชยแก่อดีตนักรบ มีคน 20,000 กว่าคนมาขอรับเงินช่วยเหลือ และทำให้เงินที่ตั้งไว้ไม่เพียงพอ บางทีการให้ค่าชดเชยอาจไม่ใช่ทางออกของปัญหา

ในขณะที่บทบาทของภาคประชาสังคม ในอาเจจะหันเป็นบทบาทที่เสนอความคิดเห็นอย่างไม่เป็นทางการ มีการพูดคุยแค่ครั้งเดียว ดร.แซมเห็นว่า ควรมีการฟังภาคประชาสังคมมากขึ้นเพราะจะช่วยให้ฟังความคิดเห็นได้อย่างรอบด้าน และช่วยให้เกิดการออกแบบสังคมอย่างมีส่วนร่วม เพราะภาคประชาสังคมใกล้ชิดกับประชาชนมาก

องค์กรระหว่างประเทศ (International Organizations: IOs) อาจไม่ได้ช่วยทันที แต่ก็ช่วยส่งเสริม นักสร้างสันติภาพต้องเชื่อมสัมพันธ์ไว้เพราะเป็นประโยชน์ต่อการเคลื่อนไหวกระบวนการสันติภาพไปข้างหน้า แต่ต้องทำอย่างระมัดระวัง เพราะรู้ว่าฝ่ายรัฐบาลไม่สนับสนุน

กรณีศึกษามินดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์

โดย ดร.อาอีซะ อาบูบกาการ์ (อาจารย์ประจำ Universiti Malaysia Sabah)

การก่อความไม่สงบของชาวมุสลิมที่เกาะมินดาเนา ตอนใต้ของประเทศฟิลิปปินส์มีเป้าหมายหลักเพื่อปลดปล่อยเอกราชของชาวมุสลิมโมโร (Bangsa Moro) ให้เป็นมาตุภูมิของมุสลิม ซึ่งพวกเขาเห็นว่าดินแดนแห่งนี้เป็นของชาวมุสลิมมาแต่ดั้งเดิม และตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1970s เป็นที่มาหรือจุดกำเนิดของกลุ่มแนวร่วมใหม่ที่เรียกตัวเองว่า กลุ่มแนวร่วมปลดปล่อยแห่งชาติโมโร (Moro National Liberation Front : MNLF) ขึ้นมา ภายใต้การนำของนุร์ มิสซูรี (Nur Misuari) และได้กลายมาเป็นหัวใจหลักของกลุ่ม MNLF โดยมีหน่วยกองกำลังหลักที่ใช้ชื่อว่า Bangsa Moro Army

แม้ว่ารัฐบาลฟิลิปปินส์ภายใต้การนำของประธานาธิบดีมาร์กอส (Imelda Marcos) พยายามทำการเจรจาข้อตกลงกับกลุ่ม MNLF หรือพยายามใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น รวมทั้งการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อพัฒนาพื้นที่ภาคใต้ของฟิลิปปินส์ (Southern Philippines Development) แต่ก็มิได้ทำให้สถานการณ์ดีขึ้น แม้แต่การเข้ามาแทรกแซงขององค์การการประชุมอิสลาม (Organisation of Islamic Conference : OIC) ในนามตัวแทนของกลุ่ม MNLF เพื่อเจรจากับรัฐบาลฟิลิปปินส์ก็ต้องประสบความล้มเหลวในการหาข้อยุติความขัดแย้งนี้เช่นกัน

แต่เดิมนั้น ประธานาธิบดีมาร์กอสไม่ต้องการเจรจากับ MNLF แต่ถูกกดดันจากรัฐบาลกัตดาฟีของลิเบียในที่ประชุม OIC มิฉะนั้น จะคว่ำบาตรเรื่องการส่งออกน้ำมันกับฟิลิปปินส์ และการแทรกแซงของประธานาธิบดีกัตดาฟีมีส่วนอย่างสำคัญทำให้กลุ่ม MNLF เปลี่ยนจุดยืนหรือยุทธศาสตร์ของตน จากเดิมที่ต้องการเป็นรัฐอิสระมาสู่การยอมรับสถานภาพในการปกครองตนเอง

ในปี 1976 ความคืบหน้าที่จะนำไปสู่สันติภาพดูเหมือนจะประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง มีการลงนามร่วมกันระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์ (GPH) และ MNLF ในข้อตกลงทริโพลี (Tripoli Agreement) ณ ประเทศลิเบีย ข้อตกลงนี้ทำขึ้น

โดยมีเป้าหมายเพื่อการหยุดยิงและเตรียมมอบสิทธิการปกครองตนเองในเขตพื้นที่ภาคใต้ของฟิลิปปินส์ แต่ข้อตกลงดังกล่าวล้มเหลว เพราะประธานาธิบดีมาร์กอสเปิดให้มีการลงประชามติและ MNLF ก็ทรงหวังว่าประชามตินั้น



ภาพประกอบ 1: แผนผังผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการสันติภาพมินดาเนา ช่วงปี 1992 - 2005

ช่วงปี 1977 เกิดความขัดแย้งขึ้นภายในกลุ่ม MNLF และมีการแยกตัวออกมาตั้งกลุ่มใหม่โดยใช้ชื่อว่า แนวร่วมปลดปล่อยอิสลามโมโร (Moro Islamic Liberation Front : MILF) ต่อมาปี 1986 หลังการปฏิวัติมวลชน “the People Power Revolution” รัฐบาลฟิลิปปินส์ได้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งระบุนโยบายพิเศษขึ้นมา สำหรับการจัดตั้งเขตปกครองตนเองของชาวมุสลิมในมินดาเนา (Autonomous Region of Muslim Mindanao : ARMM)

การเจรจาสันติภาพครั้งที่สองเริ่มใหม่ในปี 1992 ภายหลังจากนายฟิเดล รามอสเข้ามาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีฟิลิปปินส์ได้รื้อฟื้นการเจรจากับกลุ่ม MNLF อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งตามมาด้วยการลงนามร่วมกันในรายงานคำแถลงการณ์ความเข้าใจ (a statement of understanding) ระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์ และกลุ่ม MNLF ณ ประเทศลิเบีย ซึ่งนับเป็นอีกครั้งหนึ่งที่ลิเบียได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการไกล่เกลี่ยปัญหาพร้อมกับ OIC ที่กลับมามีบทบาทสำคัญอีกครั้งในฐานะผู้ช่วยดำเนินการเจรจาให้บรรลุผลสำเร็จ เป็นผลให้รัฐบาลฟิลิปปินส์และกลุ่ม MNLF ลงนามในสนธิสัญญาสันติภาพร่วมกันในปี

1996 ณ กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย ทำให้ MNLF มีอำนาจในการปกครองมินดาเนา และข้อตกลงนี้มีอายุไปถึงปี 2005

สำหรับ “ตัวแสดงระหว่างประเทศ” ในกระบวนการสันติภาพมินดาเนาช่วงปี 1992 - 2005 นั้น นอกเหนือจาก OIC ที่รับรองคู่ขัดแย้งและตัวแทน MNLF ในกระบวนการนี้แล้ว OIC ยังมอบหมายให้รัฐบาลอินโดนีเซียเป็นคนกลางเจรจาในฐานะฝ่ายที่สามด้วย ส่วนองค์กรระหว่างประเทศที่เข้ามาหนุนเสริมกระบวนการสันติภาพมินดาเนาส่วนใหญ่เข้ามาเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่และคุณภาพชีวิตของผู้คนในพื้นที่ เช่นกรณีของ USAID (United States Agency for International Development) และ UNDP (United Nations Development Programme) อย่างไรก็ตาม ขณะนั้นยังไม่ค่อยมีองค์กรเอกชนระหว่างประเทศเข้ามาทำงานมากนักในมินดาเนา

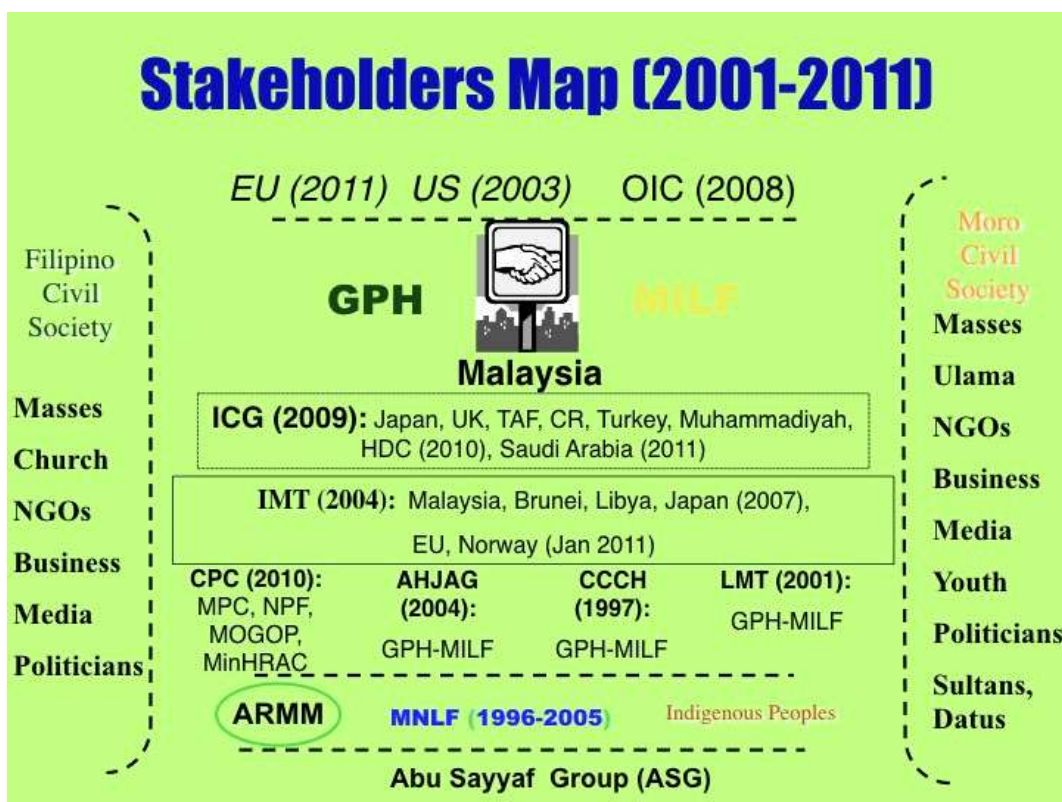
ช่วงเวลาเดียวกันนี้ คนในพื้นที่ชุมชนลุกขึ้นมาทำงานเป็นเอ็นจีโอและภาคประชาสังคม มีทั้งที่กลุ่ม MNLF จัดตั้งขึ้นมา และที่รัฐบาลจัดตั้งเรียกว่า GRINGOs กล่าวได้ว่าเอ็นจีโอที่ทำงานโดยอิสระไม่เกิดจากการจัดตั้งจากคู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่ายไม่ค่อยมีมากนัก ในแง่นี้ ทั้ง MNLF และ MILF จึงมีส่วนอย่างสำคัญในการทำโครงการฟื้นฟูชุมชนหลังจากที่บรรลุดข้อตกลงเจรจากันแล้ว

แต่กระนั้น ในการเจรจาสันติภาพ ยังมีชนพื้นเมืองที่ไม่ใช่มุสลิม (ชนพื้นเมืองหรือชนกลุ่มน้อยใน ฟิลิปปินส์นั้นไม่รวมถึงชาวมุสลิม แต่จะรวมพวกชนเผ่าพันธุ์ดั้งเดิมที่เป็นชนกลุ่มน้อยทั่วประเทศซึ่ง มีถึง 106 เผ่าพันธุ์กระจายไปทั่วเกาะลูซอน วิสายาส์ และมินดาเนา โดยเฉพาะในเกาะมินดาเนาเองมีประชากรที่ไม่ใช่มุสลิมและไม่ใช่คริสเตียน แต่เป็นชนกลุ่มน้อยที่พูดภาษาต่างๆกัน เรียกชนกลุ่มน้อยนี้ว่า Lumad) รวมทั้งกลุ่มอาบูไซยาฟ (Abu Sayyaf) ที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในความขัดแย้งแต่ไม่มีส่วนร่วมในการเจรจาตั้งแต่ต้น มักจับคนเรียกค่าไถ่ กลุ่มนี้กลายเป็นตัวป่วนกระบวนการสันติภาพ (spoiler) ในมินดาเนา รวมทั้งกลุ่ม MILF ที่เติบโตขึ้นอย่างมากทั้งทางด้านความแข็งแกร่งและการปฏิบัติการเชิงรุก ซึ่งไม่ได้มีส่วนร่วมในข้อตกลงปี 1996 ยังยืนยันจะคงการต่อสู้โดยใช้ความรุนแรงต่อไปเพื่อชาวโมโรหรือ Bangsa Moro อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะมีการพยายามหลายครั้งของรัฐบาลฟิลิปปินส์ในการเจรจาหาข้อยุติความขัดแย้งกับกลุ่ม MILF เป็นกรณีพิเศษ จนมีการลงนามร่วมกันในเดือนสิงหาคมปี 1998 ระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์และกลุ่ม MILF เกี่ยวกับโครงการทั่วไปของข้อตกลงว่าด้วยความมุ่งมั่นที่จะยุติความขัดแย้งที่เกิดขึ้น

และสถานการณ์ยิ่งเลวร้ายลงในช่วงต้นปี 2000 เมื่อนายโจเซฟ เอสตราดา ประธานาธิบดีต่อจากนายฟิเดล รามอส ได้ยกเลิกการเจรจากับกลุ่ม MILF พร้อมทั้งประกาศสงครามเต็มรูปแบบต่อต้านกลุ่ม MILF หลังจากที่กลุ่ม MILF ได้โจมตีชุมชนที่ไม่ใช่มุสลิมทางตอนเหนือของเมืองโคตาบาตูลู และมากินดาเนา

นอกเหนือจากข้างต้นแล้ว “ตัวแสดงระหว่างประเทศ” หลังกระบวนการเจรจาสันติภาพรอบสองในช่วงปี 2001 - 2011 นี้ มีประเทศมาเลเซียเข้ามาเกี่ยวข้องเป็นฝ่ายที่สามด้วย อันเป็นผลจากที่กระบวนการสันติภาพครั้งแรกล้ม และรัฐบาลฟิลิปปินส์ในสมัยของโจเซฟ เอสตราดาใช้มาตรการทางทหารกับกลุ่ม MNLF มีการโจมตีและทำสงครามภายในประเทศกันอยู่ประมาณ 9 เดือน จนกระทั่งเมื่อนางกลอเรีย อาร์โรโยเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีในปี 2001 จึงได้ลงนามในกฎหมาย

ฉบับที่ 3 (Executive Order No.3) เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2001 เพื่อสร้างกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการบังคับใช้ ข้อตกลง การประสานงาน การตรวจสอบเกี่ยวกับการริเริ่มการสร้างสันติภาพกับประชาสังคมต่าง ๆ ในมินดาเนา เพื่อ แก้ไขความขัดแย้ง MILF กับรัฐบาล (อีกครั้ง) ภายใต้ความร่วมมือดังกล่าว สำนักงานที่ปรึกษาประธานาธิบดีเกี่ยวกับ กระบวนการสร้างสันติภาพ (Office of the Presidential Adviser on Peace Process – OPAPP) ได้ถูกจัดตั้งขึ้น



ภาพประกอบ 2: แผนผังผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการสันติภาพมินดาเนา ช่วงปี 2001-2011

ทั้งนี้ การเจรจาครั้งใหม่ ภายใต้เงื่อนไขของ MNLF ที่ขอให้ประเทศมาเลเซียมาเป็นฝ่ายที่สาม ในที่ประชุมของ OIC จึงได้มอบหมายให้มาเลเซียเข้ามาในฐานะผู้อำนวยการความสะดวกในการพูดคุย (Facilitator) อย่างเป็นทางการโดยเป็นการเจรจาสันติภาพแบบปิด ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ และตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2004 เป็นต้นมา มาเลเซียเป็นผู้นำที่ติดตามตรวจสอบนานาชาติ (International Monitoring Team - IMT) เข้าไปตรวจสอบการเจรจาหยุดยิงและดำเนินการเกี่ยวกับ ข้อตกลงเบื้องต้น แม้ในระหว่างคู่ขัดแย้งกระบวนการเจรจาจะไปด้วยดี แต่กลุ่มภาคประชาสังคมในฟิลิปปินส์ก็ไม่ค่อยพอใจ 'ข้อตกลงทางลับ' ต่าง ๆ และมีความรู้สึกที่มาเลเซียครอบงำกระบวนการเจรจา ต่อมาจึงมีข้อเรียกร้องจากภาคประชาสังคม ในมินดาเนาและในฟิลิปปินส์ว่ากระบวนการสันติภาพต้องโปร่งใสให้มากขึ้น และกลายเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญอีกครั้งให้ เครือข่ายองค์กรระหว่างประเทศได้กลับเข้ามาทำงานสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับกระบวนการสันติภาพของมินดาเนาในปี 2009

หนึ่งในนั้น คือ การรวมกลุ่มตัวแสดงที่เป็นต่างชาติ คือ International Contact Group (ICG) ซึ่งประกอบด้วย ชาติอาหรับเยเมน ตุรกี ญี่ปุ่น และสหราชอาณาจักร และมีการตั้งองค์กรพัฒนาเอกชน คือ Conciliation Resources (CR) มูลนิธิเอเชีย, HDC, และ Muhammadiyah ตัวแทนจาก OIC เข้ามาร่วมด้วยเป็นครั้งคราวเพื่อเป็นหลักประกันแก่ MNLF

การเกิดขึ้นของ ICG นั้น สืบเนื่องมาจากเมื่อปี 2008 ได้มี Memorandum of Agreement of Ancestral Domain ในกระบวนการสันติภาพมินดาเนา แต่ข้อตกลงดังกล่าวกลับเป็นโมฆะเนื่องจากถูกตัดสินว่าไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและกฎหมาย MNLF จึงเรียกร้องรัฐบาลฟิลิปปินส์ว่า ถ้าจะเจรจากันใหม่ จะต้องเป็นหลักประกันว่าสิ่งที่ตกลงกัน จะได้รับการนำไปปฏิบัติ ในแง่นี้ ICG จึงเข้ามาเป็นตัวกลางในการเจรจาทั้งระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์กับ MNLF และ MILF

ขณะเดียวกันนี้ ก็เกิดนวัตกรรมขึ้นระหว่างทางโดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการติดตามตรวจสอบสถานการณ์ความรุนแรงในช่วงการหยุดยิง (International Monitoring Team - IMT) ระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์กับ MNLF แต่แม้กระทั่งนี้ ยังมีกรณีการหยุดยิงอยู่หลายครั้ง และภาคประชาสังคมบางส่วนก็ได้ตั้งทีมของตัวเองขึ้นมาตรวจสอบสถานการณ์การหยุดยิงควบคู่กันไปด้วย (Civil Protection Component - CPC) ต่อมาในปี 2007 มีการเพิ่มศักยภาพของทีมติดตามตรวจสอบการหยุดยิง IMT โดยมีตัวแทนจากประเทศบรูไน ลิเบีย และญี่ปุ่นเข้าร่วม และในปี 2011 สหภาพยุโรปและนอร์เวย์ก็เข้ามาช่วยเหลือมากขึ้น ทำให้กระบวนการติดตามสถานการณ์มีการทำวิจัยและสอบสวนเชิงลึกมากขึ้น และส่งข้อมูลกลับไปให้กับคู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่ายจนพัฒนาเป็นกลไกการตรวจสอบในระดับพื้นที่เป็นองค์ประกอบและกลไกการมีส่วนร่วมของพลเรือนในระดับพื้นที่ที่มีองค์กรเอ็นจีโอให้การสนับสนุน เป็นตัวแสดงในกระบวนการสันติภาพที่มีบทบาทมาก นอกเหนือจาก “ตัวแสดงระหว่างประเทศ”

ข้อสังเกตต่อบทบาทขององค์กรระหว่างประเทศในกระบวนการสันติภาพ

วิทยากรโดย ดร.อดัม เบิร์ด (ที่ปรึกษาด้านการพัฒนาและการสร้างสันติภาพแก่หน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง)

รัฐบาลส่วนใหญ่มักไม่อยากให้องค์กรระหว่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้อง จากประสบการณ์ที่ทำงานกับมูลนิธิเอเชียทั้งสามประเทศคือ อาเซอร์ไบจาน มินดาเนา และไทยหลายปี ความแตกต่างในสามประเทศนี้ คือ มินดาเนาเปิดกว้างให้กับองค์กรระหว่างประเทศเข้ามามีส่วนร่วม ถ้ามองโดยทั่วไปในความขัดแย้งในภูมิภาคเอเชีย ทุกประเทศพยายามจำกัดให้ความขัดแย้งมีสถานะเพียง “สถานการณ์ความไม่สงบภายในประเทศ” ไม่ยอมยกระดับให้เป็นความขัดแย้งระหว่างประเทศทั้งสิ้น แม้กระทั่งพม่า การเดินทางเพื่อเข้าไปติดตามปัญหาโรฮิงญาในฐานะคนทำงานขององค์การสหประชาชาติต้องขออนุญาตอย่างเป็นทางการกับรัฐบาลพม่าก่อน แม้ว่า จะเดินทางไปเมืองหลวงไม่ใช่พื้นที่ที่มีปัญหาก็ตาม ยังจำกัดการเดินทางของคนต่างชาติ

กระนั้น การเข้ามามีส่วนร่วมของต่างชาติอาจไม่ใช่เรื่องดีเสมอไป ควรหมั่นตรวจสอบว่าภาคเอกชนที่เข้ามา มีเบื้องหลังบริษัทข้ามชาติเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรต่าง ๆ มีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องหรือไม่ นี่คือการที่ต้องระมัดระวัง หรือการมีทหารต่างชาติเข้ามาก็ไม่ใช่เรื่องดีเท่าใดนัก

การเคลื่อนไหวประเด็นสิทธิมนุษยชนเป็นประเด็นที่องค์กรระหว่างประเทศสามารถมีบทบาทได้ และมักเป็นเหตุผลหลักที่รัฐบาลบางประเทศไม่ยอมให้องค์กรต่างชาติเข้ามามีบทบาท นอกจากนี้ ยังมีเรื่องการให้ความช่วยเหลือทางการพัฒนา การช่วยเหลือด้านวิชาการ ซึ่งการให้ความช่วยเหลือบางครั้งก็ทำให้ความขัดแย้งเลวร้ายลง

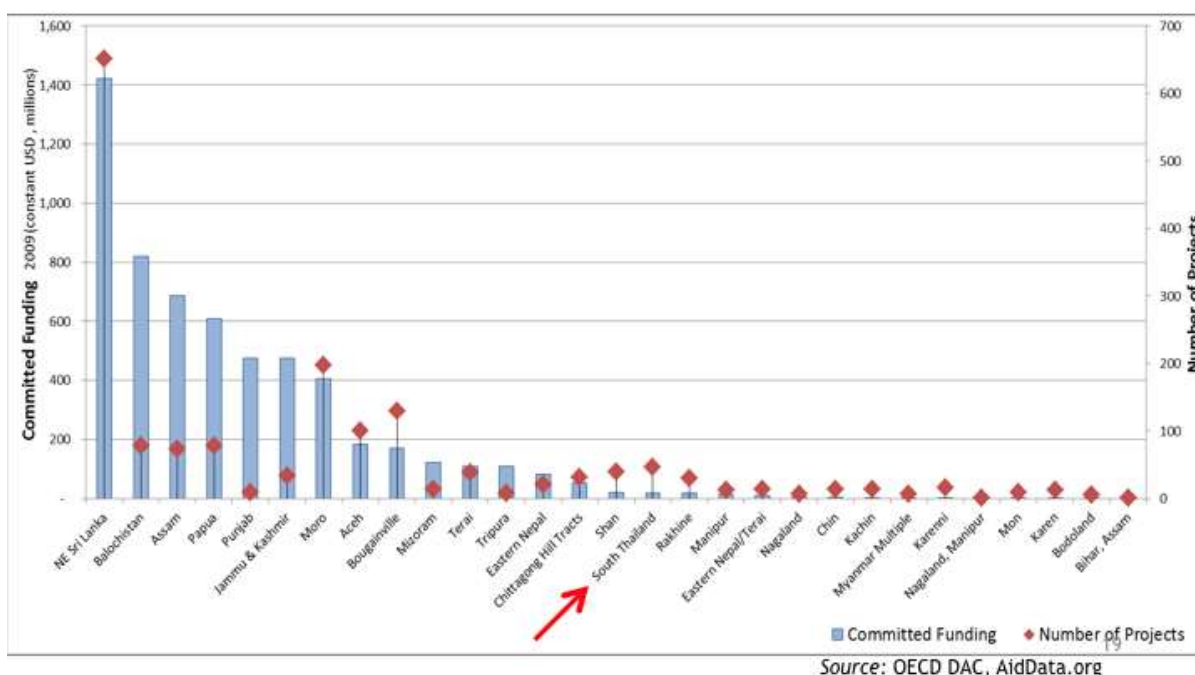
ตัวอย่างเช่นการสร้างเขื่อนในอัฟกานิสถานเป็นที่ถกเถียงกันมาก โดยสหราชอาณาจักรคิดว่าการสร้างเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าจะทำให้คนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น แต่กลายเป็นสร้างความขัดแย้งในเชิงทรัพยากรมากขึ้น และไม่ได้ช่วยหยุดยั้งตาลิบันตามเป้าหมายที่ต้องการ หรือกรณีมูลนิธิบีปอน ประเทศญี่ปุ่นบริจาคข้าวให้กับกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มขัดแย้ง ก็เป็นข้อถกเถียงว่าเข้าไปมีส่วนร่วมสนับสนุนความขัดแย้งหรือไม่ ดังนั้น การช่วยเหลือด้านการพัฒนามีหลายแบบที่ส่งผลทั้งดีและไม่ดี

การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในพื้นที่ความขัดแย้งเป็นประเด็นดึงดูดให้องค์กรระหว่างประเทศเข้ามา มีบทบาทมากที่สุด เพื่อใช้วิธีการทางการทูตเจรจาต่อรองในกระบวนการสันติภาพ และบางครั้งจะมีองค์การสหประชาชาติเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย สิ่งเหล่านี้ ภาคประชาสังคมก็มีบทบาทสามารถที่จะทำและต่อเชื่อมกับองค์กรระหว่างประเทศในการขับเคลื่อนบรรณรค์เชิงประเด็น สร้างเครือข่ายการทำงาน รวมทั้งสร้างเครือข่ายสื่อระหว่างประเทศด้วย หากมองในมุมนี้ จักเห็นว่ามีหลากหลายวิธีที่ต่างชาติเข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนภาคประชาสังคมระดับท้องถิ่นได้

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณากระแสความช่วยเหลือจากต่างประเทศที่เข้ามาสู่ภูมิภาคนี้ เรียงลำดับจากมากที่สุดและรองลงมาตามลำดับ คือ ศรีลังกาตะวันออกเฉียงเหนือ ปากีสถาน อัสมัม ปาปัว และภาคใต้ของประเทศไทย นับว่ากระแสความช่วยเหลือที่มาประเทศไทยยังต่ำมาก แต่ที่น่าสนใจ คือ กระแสความช่วยเหลือประเทศไทยไม่ได้ต่ำสุด ยังอยู่ช่วงกลาง ๆ ประเด็นคือ ในมุมมององค์กรระหว่างประเทศถือว่าความขัดแย้งจังหวัดชายแดนใต้ไม่ได้เล็กน้อยหรือมาก เมื่อเปรียบเทียบกับมินดาเนาที่มีความหนาแน่น แต่ก็ไม่เหมือนจีน อินเดียที่รัฐบาลไม่ยอมให้องค์กรระหว่างประเทศเข้าไปหนุนเสริมช่วยเหลือเลย

แม้ว่าพื้นที่ชายแดนใต้/ปาตานีไม่ได้มีความสำคัญระดับโลกก็จริง แต่เชื่อว่าไม่มีองค์กรต่างประเทศไม่สนใจ กลับมีองค์การสหประชาชาติ ธนาคารโลก สหภาพยุโรป USAID UNDP Oxfam มูลนิธิเอเชีย และองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนอื่นๆ เข้ามาในพื้นที่นี้ไม่น้อยทีเดียว และจากการศึกษาพบว่า เงินช่วยเหลือทางการพัฒนาเพื่อหนุนเสริมการสร้างสันติภาพหรือทางการทูตในพื้นที่นี้ ตั้งแต่ความรุนแรงเริ่มปะทุขึ้นมา ในปี 2547 มีองค์กรระหว่างประเทศเข้ามา มากก็จริง ทว่าเฉลี่ยแล้วมีงบประมาณช่วยเหลือเข้ามาประมาณ 200 ล้านบาทต่อปี เมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณภาครัฐที่ลงไปแต่ละจังหวัด ถือว่าสัดส่วนน้อยมาก แต่ก็ยังเป็นประโยชน์อยู่บ้าง

Aid Levels by Conflict Area, 2001- 2010: Foreign aid flows (development assistance) to subnational conflict areas are concentrated in a few areas...



ภาพประกอบ 3: ระดับความช่วยเหลือในพื้นที่ความขัดแย้งระหว่างปี 2001 - 2010: กระแสความช่วยเหลือจากต่างประเทศ (ด้านการพัฒนา) สู่พื้นที่ความขัดแย้งในระดับประเทศบางพื้นที่

การสำรวจเบื้องต้นเกี่ยวกับตัวแสดงระหว่างประเทศในความขัดแย้งถึงตายในชายแดนใต้
โดย รอมฎอน บันจอร์ ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้

คณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธี (คยส.) เดิมทีเป็นคณะกรรมการในสังกัดสภาความมั่นคงแห่งชาติ หน้าที่หนึ่งคือทำงานความรู้ทางวิจัยเพื่อเสนอเป็นนโยบายสาธารณะและรายงานตรงต่อนายกรัฐมนตรี เป็นคลังสมองของฝ่ายนโยบายทางการเมืองและความมั่นคง ทำหน้าที่ตรวจสอบประเมินสถานการณ์ เตือนภัย และเสนอแนวทางป้องกันและจัดการปัญหาความขัดแย้งโดยสันติวิธีต่อรัฐบาลและสาธารณชน

หนึ่งในภารกิจข้างต้น คืองานวิจัย “ตัวแสดงระหว่างประเทศในความขัดแย้งถึงตายที่ชายแดนใต้: การสำรวจเบื้องต้น” ทำตั้งแต่ปี 2555 คำถามสำคัญคือ “ในรอบเกือบสิบปีของความขัดแย้งที่ปะทุเป็นความรุนแรงที่ชายแดนใต้/

ปาตานีมีตัวแสดงระหว่างประเทศใดบ้างที่เข้ามาพัวพันกับความขัดแย้งดังกล่าว ในขณะที่เดียวกัน ผู้กำหนดนโยบายจะเข้าใจความหนาแน่นและการกระจายตัวในการทำงานของตัวแสดงเหล่านี้อย่างไร? เพราะการรับรู้ของผู้กำหนดนโยบายต่อตัวแสดงระหว่างประเทศเป็นไปด้วยสายตาที่ระแวดระวัง และกตสันถรณ์ชายแดนใต้เป็น “ปัญหาภายใน” ซึ่งสวนทางกับความเป็นจริงที่มี “คนนอก” จำนวนไม่น้อยที่เกาะเกี่ยวสัมพันธ์กับพื้นที่แห่งนี้

ประกอบกับนโยบายการพัฒนาและบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 -2557 เป็นฐานในการริเริ่มแนวทางการแก้ไขปัญหาชายแดนใต้ในทิศทางใหม่ ดังนั้น ในแง่ขององค์ความรู้ด้านวิจัยสันติภาพ การสร้างสันติภาพจำเป็นต้องมีการสร้างแรงบันดาลใจจากหลายฝ่าย ซึ่งตัวแสดงระหว่างประเทศเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เปลี่ยนผ่านความขัดแย้งในหลายกรณี และที่ผ่านมา ยังไม่มีงานสำรวจและประเมินสถานะของ “ตัวแสดงระหว่างประเทศ” ต่อกรณีความขัดแย้งถึงตายในชายแดนใต้ ดังนั้น ในการสำรวจเบื้องต้นนี้ ชุดคำถามที่มุ่งสำรวจคือ

“พวกเขาเป็นใคร? มาจากไหน? เป็นองค์กรประเภทไหน? เข้ามามีบทบาทเมื่อใด? ทำกิจกรรมอะไร? สนใจอะไร? และมีบทบาทอย่างไร? ตลอดจนสัมพันธ์กับตัวแสดงภายในประเทศอย่างไร?”

โดยให้ชุดคำถามดังกล่าวนำไปสู่การทำความเข้าใจการดำรงอยู่ของ “ตัวแสดงระหว่างประเทศ” ในภาพรวมและแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงเหล่านี้กับรัฐภายใต้ความขัดแย้งที่ดำรงอยู่ในชายแดนใต้ การเข้าใจการกระจุกตัวในบางมิติและการกระจายตัวในบางด้านจะทำให้ผู้กำหนดนโยบายสามารถที่จะรับมือกับการซึมแทรก (penetration) เข้าไปในอธิปไตยของรัฐ พร้อม ๆ กับมีความสามารถในการใช้ประโยชน์จากการทำงานของตัวแสดงดังกล่าวเพื่อเปลี่ยนผ่านความขัดแย้งที่ตนกำลังประสบอย่างชาญฉลาด

วิธีการและกรอบการทำงาน:

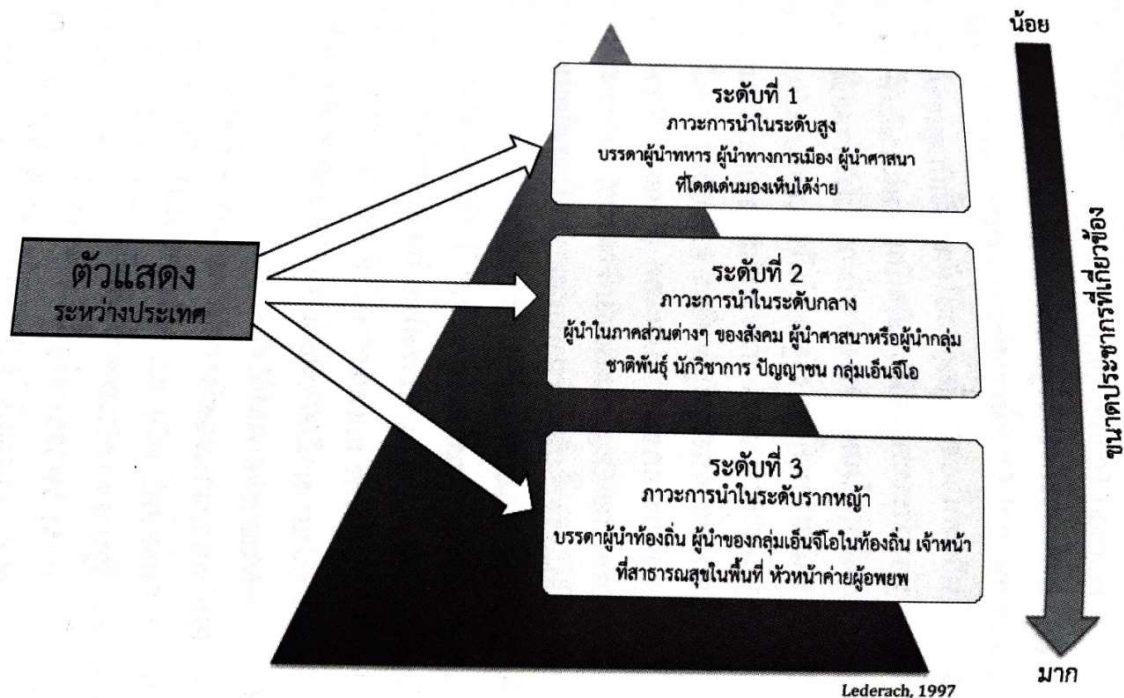
คณะผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลพื้นฐานขององค์กรระหว่างประเทศที่ทำงานเกี่ยวข้องกับพัวพันกับจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างต่อเนื่อง ผ่านเว็บไซต์หรือเอกสารขององค์กรดังกล่าว ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยเลือกพิจารณาเฉพาะองค์กรที่ทำงานอยู่อย่างน้อยในรอบ 1 ปีที่ผ่านมา หรือนับตั้งแต่มีนาคม 2555 จนถึงปี 2556 โดยถือเอาปี 2555 เป็นหมุดหมายสำคัญเพราะกรอบนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 - 2557 เริ่มมีผลบังคับใช้หลังผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและการรับทราบของรัฐสภา

ตัวแปร: โครงร่างแผนผัง

ด้วย “ตัวแสดงระหว่างประเทศ” ในการศึกษานี้มีจำนวนมากและมีลักษณะแตกต่างกัน รายงานนี้จึงจัดระเบียบข้อมูลเหล่านี้โดยพิจารณา 7 “ตัวแปร” ที่สำคัญได้แก่

- 1) **ชื่อและชื่อย่อ** (name and abbreviation) ขององค์กรนั้น ๆ
- 2) **ประเภท** (type) หมายถึง ลักษณะของตัวแสดงระหว่างประเทศที่แตกต่างกัน สามารถแยกแยะได้ 5 ประเภท ดังต่อไปนี้
 - (1) **องค์กรระหว่างประเทศ** (International Organizations: IOs) ได้แก่ หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นภายใต้ความร่วมมือระหว่างรัฐที่มากกว่าสองแห่งขึ้นไป เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ร่วมกันของบรรดาระดับชาติสมาชิก ซึ่งในกรณีนี้หมายถึงรวมถึงองค์กรย่อยที่อยู่ภายใต้ความร่วมมือขององค์กรหลัก เช่น สหประชาชาติ และ UNDP รวมทั้งองค์การความร่วมมือโลกอิสลาม (OIC) ด้วย
 - (2) **องค์กรเอกชนระหว่างประเทศ** (International Non-Governmental Organization: INGOs) หมายถึง องค์กรหรือเครือข่ายที่ไม่ใช่รัฐ จัดตั้งขึ้นตามเป้าหมายที่มีอยู่เป็นการเฉพาะ และมีพื้นที่ปฏิบัติงานอยู่ทั่วโลก โดยมีสำนักงานใหญ่อยู่ในประเทศใดประเทศหนึ่ง อาทิ Human Rights Watch (HRW)
 - (3) **องค์การของรัฐบาลต่างประเทศ** (Foreign Governmental Organizations: FGOs) หมายถึง องค์กรหรือหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลต่างประเทศ แต่มีภารกิจเป็นการเฉพาะในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้เงินสนับสนุนต่อหน่วยงานทั้งของรัฐและไม่ใช่ในประเทศอื่น ตัวอย่างองค์กรประเภทนี้ อาทิ องค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (USAID)
 - (4) **องค์กรเอกชนต่างประเทศ** (Foreign Non-Governmental Organizations: FNGOs) หมายถึง องค์กรที่ไม่ใช่รัฐ ซึ่งมีฐานการทำงานอยู่ในประเทศใดประเทศหนึ่ง และมีกิจกรรมหรือการให้ความสนับสนุนที่เกี่ยวข้องเป็นการเฉพาะต่อองค์กรหรือหน่วยงานที่เป็นหุ้นส่วนของตนเองในประเทศไทย โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชายแดนภาคใต้ ตัวอย่างองค์กรเหล่านี้ อาทิ กลุ่มอามานี (Pertubuhan Kebajikan Aman Patani Malaysia: AMANI)
 - (5) **หน่วยงานของรัฐบาลต่างประเทศ** (Foreign Governmental: FG) หมายถึง หน่วยงานที่เป็นทางการของรัฐบาลต่างประเทศ ซึ่งเดิมมีบทบาทหน้าที่ตามโครงสร้างการบริหารของรัฐนั้น ๆ แต่เข้ามามีบทบาทในกรณีชายแดนภาคใต้ตามภารกิจเฉพาะ อาทิ สำนักงานกฤษฎีกาตรีแห่งสหพันธรัฐมาเลเซีย
- 3) **ประเทศฐานที่ตั้ง** (base/origin) หมายถึง ประเทศอันเป็นที่ตั้งของสำนักงานหรือสำนักงานใหญ่ขององค์กรหรือหน่วยงานนั้น ๆ
- 4) **บทบาทหน้าที่** (role/function) หมายถึง การประมวลการดำเนินกิจกรรมหลักที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และความสัมพันธ์กับองค์กรหรือบุคคลที่ถือเป็นหุ้นส่วนภายในประเทศ โดยสามารถแยกแยะออกได้เป็น 5 ประเภท ดังนี้

- (1) การติดตามประเมินสถานการณ์ (monitoring)
 - (2) การผลักดันและรณรงค์ (advocacy)
 - (3) การสนับสนุนทางวิชาการ (academic support)
 - (4) การให้ทุนสนับสนุน (donor)
 - (5) การเป็นคนกลางไกล่เกลี่ยความขัดแย้ง (mediation)
- 5) **หุ้นส่วนภายใน** (insider partners) หมายถึง ตัวแสดงภายในในประเทศหรือภายในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (insider/local actors) ที่ปฏิสัมพันธ์กับตัวแสดงระหว่างประเทศต่าง ๆ ในรูปแบบที่ขึ้นอยู่กับบทบาทหน้าที่ของตัวแสดงภายนอกเป็นด้านหลัก หมายความว่า หุ้นส่วนภายในบางองค์กรอาจมีความสัมพันธ์ที่หลากหลายกับตัวแสดงภายนอกที่แตกต่างกัน ในขณะเดียวกัน การเก็บข้อมูลตัวแปรดังกล่าว ยังประเมินระดับของการแสดงบทบาทของหุ้นส่วนภายในแต่ละตัวแสดงว่าเน้นบทบาทใดระหว่างระดับชาติกับระดับท้องถิ่นอีกด้วย
- 6) **ระดับของการพัวพันเกี่ยวข้อง** (level of engagement) หมายถึง แนวทางที่ตัวแสดงระหว่างประเทศเหล่านี้จะเข้าไปพัวพันเกี่ยวข้องกับหุ้นส่วนภายในในประเทศหรือในระดับท้องถิ่น โดยแบ่งระดับแนวทางหรือยุทธศาสตร์ดังกล่าวออกเป็น 3 ระดับ ดังนี้



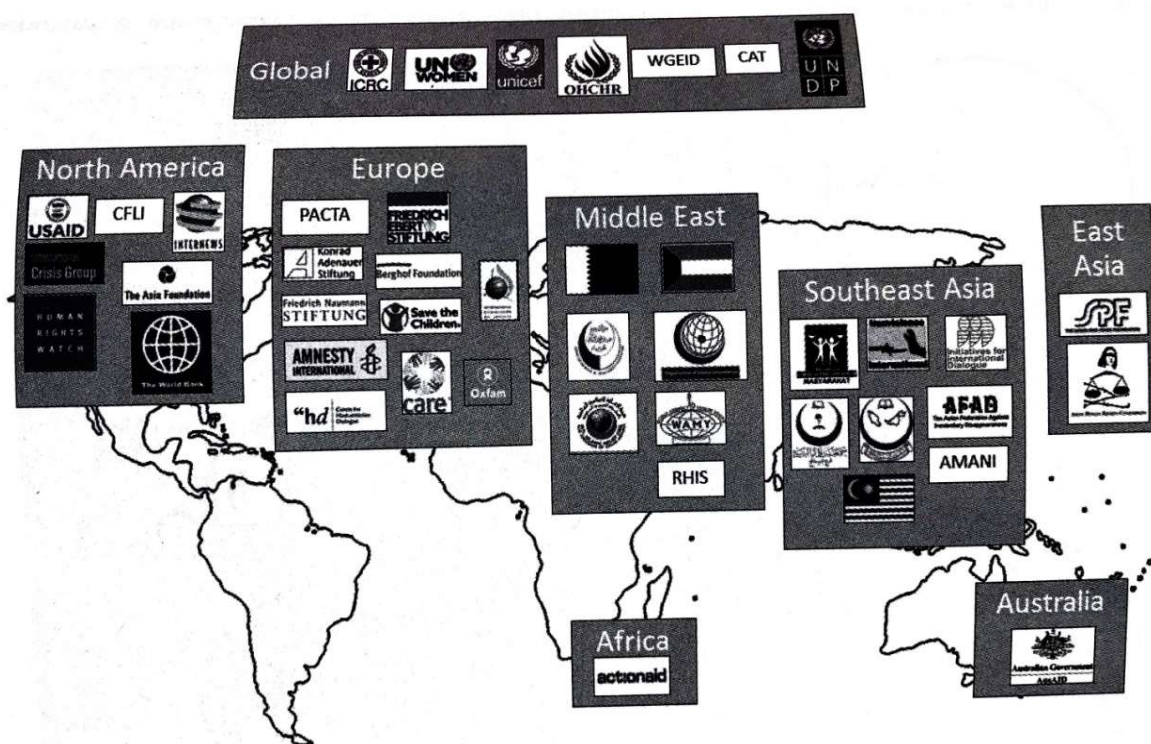
- (1) การพัวพันในระดับสูง (level 1) คือ แนวทางสร้างปฏิสัมพันธ์กับผู้กำหนดนโยบายหรือผู้กำหนดทิศทาง ซึ่งอาจเป็นฝ่ายนโยบายของรัฐ ทั้งผู้นำทางการเมืองและผู้นำทางการทหารของคู่ขัดแย้งหลัก
 - (2) การพัวพันในระดับกลาง (level 2) คือ แนวทางสร้างความร่วมมือหรือปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มและองค์กรภาคประชาสังคม ที่มีภาวะการนำในด้านต่าง ๆ เช่น ผู้นำศาสนาและจิตวิญญาณ ผู้นำในเครือข่ายที่อยู่บนฐานทางชาติพันธุ์ นักวิชาการและปัญญาชนสาธารณะทั่วไป ตลอดจนผู้นำในองค์กรเอกชนในพื้นที่ซึ่งมีบทบาทนำ
 - (3) การพัวพันในระดับรากหญ้า (level 3) คือ แนวทางสร้างปฏิสัมพันธ์กับคนส่วนใหญ่ที่อาจเรียกว่าเป็นสามัญชนที่เผชิญผลของความขัดแย้งหรือความรุนแรงมากที่สุด คนกลุ่มนี้หมายรวมถึงผู้นำชุมชน ผู้นำกลุ่มทำงานในท้องถิ่น เป็นต้น
- 7) **ห้วงเวลาของการเข้ามาพัวพันเกี่ยวข้อง** (entry time) ของตัวแสดงระหว่างประเทศที่ยังคงมีบทบาทอยู่ในปัจจุบัน โดยพิจารณาย้อนหลังกลับไปตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

ข้อสังเกตเบื้องต้น:

- รัฐทุกรัฐดำรงอยู่เพื่อธำรงอำนาจอธิปไตยของตนเหนือขอบเขตดินแดน ใต้อำนาจอันนั้นรัฐอื่นจะเข้ามาดำเนินการใด ๆ เหนือดินแดนดังกล่าวจะกระทำไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากรัฐเจ้าของอำนาจอธิปไตยนั้น ๆ
- ในกรณีที่เป็นปัญหาความขัดแย้งรุนแรงถึงขั้นก่ออำนาจอธิปไตยของรัฐจนเกิดสภาพที่บางคนเรียกว่า รัฐล้มเหลว (failed state) และรัฐดังกล่าวไม่สามารถทำหน้าที่พื้นฐานที่สุดของรัฐ คือการปกป้องคุ้มครองชีวิตผู้คนพลเมืองในรัฐ แง่นี้ รัฐอื่น ๆ หรือประชาคมระหว่างประเทศก็อาจร่วมกันพิจารณาหาหนทางแก้ไข นี่คือประเด็นปัญหาที่สำคัญเรื่องความรับผิดชอบในการปกป้องคุ้มครองชีวิตคน (responsibility to protect: R2P)
- รัฐทั่วไปมักพยายามจัดการเรื่องเหล่านี้ด้วยตนเอง (ป้องกัน, เผชิญหน้า, และเยียวยารักษา) และมักไม่ประสงค์ให้รัฐอื่นเข้ามา “จัดการ” ให้ เพราะเกรงว่าประชาคมโลกจะเข้าใจไปว่ารัฐได้หมดความสามารถจะเผชิญหน้ากับปัญหาเหล่านั้นไปแล้ว ในกรณีของความรุนแรงในชายแดนภาคใต้ของไทยเองก็พบว่า มีตัวแสดงระหว่างประเทศจำนวนมากหลายเข้ามา มีบทบาทพัวพันเกี่ยวข้อง

และจากการสำรวจตัวแสดงระหว่างประเทศในความขัดแย้งถึงตายที่ชายแดนใต้ พบว่ามีองค์กรและหน่วยงานจากภายนอกถึง 44 องค์กรที่ยังคงแสดงบทบาทอยู่ในปัจจุบัน

เมื่อพิจารณาแยกแยะตามประเภทต่าง ๆ แล้ว จะเห็นได้ว่ามีองค์กรเอกชนระหว่างประเทศนั้นมีสัดส่วนมากที่สุด ในขณะที่หน่วยงานหรือองค์กรของรัฐต่างประเทศนั้นมีสัดส่วนน้อยที่สุด ในจำนวนองค์กรเหล่านี้ โดยมากมีสำนักงานใหญ่อยู่ในภูมิภาคยุโรปและอเมริกาเหนือ บ้างก็เป็นองค์กรระหว่างประเทศหรือองค์กรเอกชนต่างประเทศที่ทำงานในระดับสากล (Global Level) ตัวแสดงที่มีฐานอยู่ในเอเชียกระจายตัวอยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และตะวันออกกลาง



ข้อสังเกต: มุมมองของ “รัฐ” ต่อบทบาทของตัวแสดงระหว่างประเทศ

ประการแรก บทบาทอันหลากหลายและภารกิจที่ทับซ้อนกันของของตัวแสดงระหว่างประเทศ 5 บทบาทโดยหากจัดวางบทบาทของการเข้ามามีส่วนในกระบวนการเผชิญกับความขัดแย้งนี้จากระดับการแทรกแซงรัฐและสังคมไทยจากน้อยสุดไปสู่ขั้นมากที่สุด อาจเรียงลำดับได้ดังนี้

- 1) การประเมินสถานะของประเทศในประเด็นเฉพาะ เช่น เรื่องสิทธิมนุษยชน, สันติภาพ, และความขัดแย้งที่ถึงตาย เป็นต้น
- 2) การผลักดันประเด็นหรือแนวทางเฉพาะบางเรื่อง อาทิ ในเรื่องสิทธิมนุษยชนและสิทธิทางการเมือง การเรียกร้องให้ประเทศไทยปรับเปลี่ยนแนวทางการคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชนและความยุติธรรม เป็นต้น

บทบาทของการติดตามสถานการณ์และจัดทำรายงาน ตลอดจนการสนับสนุนทางวิชาการเองก็ดูเหมือนจะเป็นบทบาทสำคัญที่บางองค์กรนั้นหนัก โดยดำเนินคู่กับกิจกรรมด้านอื่น ๆ พร้อมกันไปด้วย

น่าสังเกตว่าบทบาทของตัวแสดงที่ทำหน้าที่เป็นคนกลางไกล่เกลี่ยความขัดแย้งนั้นจะกระจายตัวออกไป โดยไม่สู้มีบทบาทหลักด้านอื่น ๆ ซ้อนไปด้วย (ในระยะหลัง บางองค์กรที่เคยทำหน้าที่ประสานความร่วมมือในการพูดคุยเพื่อสันติภาพในทางลับก็ริเริ่มภารกิจงานในด้านสนับสนุนทางวิชาการให้กับภาคประชาสังคมในพื้นที่มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Center for Humanitarian Dialogue - HD)

ประการที่สอง จากมุมมองของรัฐจึงมีทางเลือกอยู่สองทาง คือ ทางแรกเห็นว่าการดำรงอยู่และบทบาทขององค์กรต่างประเทศในเรื่องนี้แสดงให้เห็นว่า รัฐกำลังสูญเสียศักยภาพในการแก้ปัญหา และดังนั้นต้องพึ่งพาอำนาจจากภายนอก หากคิดเห็นเช่นนี้ ก็จะหาทางลดทอนบทบาทขององค์กรเหล่านี้ลง เพื่อฟื้นฟูความมั่นใจในตนเองคืออำนาจรัฐไทยเหนือดินแดนที่ถูกความรุนแรงคุกคามอยู่

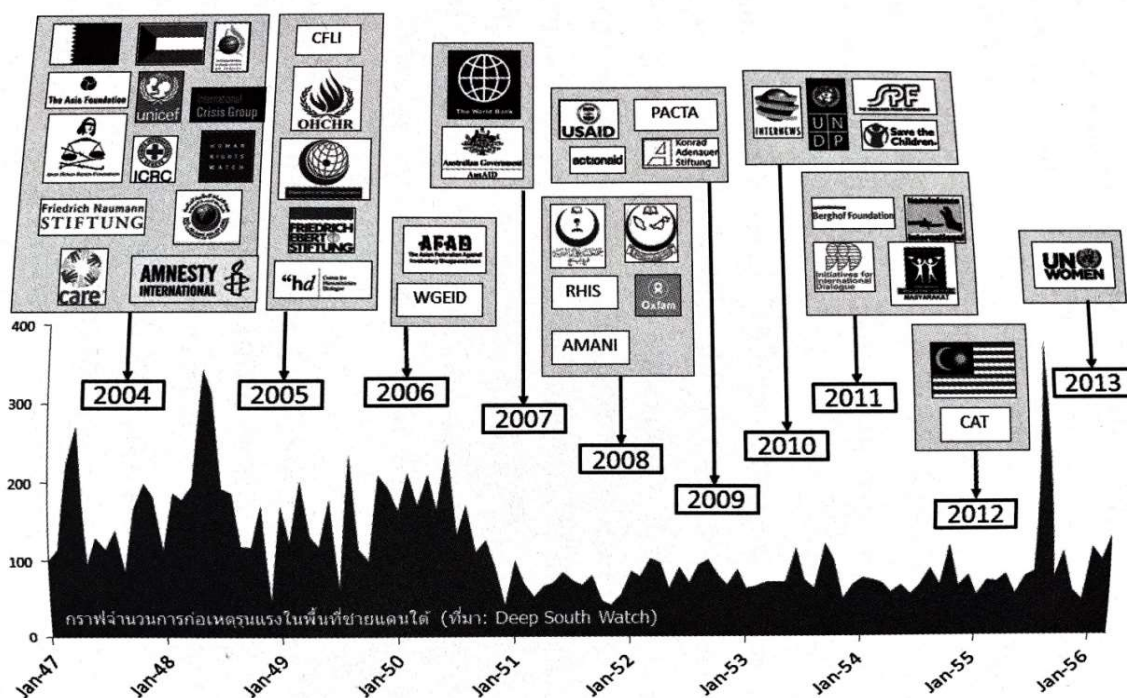
ส่วนทางที่สอง เห็นว่าปัญหาความรุนแรงในภาคใต้ที่กำลังเผชิญอยู่ อาจแก้ไขได้หากได้ด้วยการประสานหาความร่วมมือกับตัวแสดงต่างประเทศในระดับที่รัฐและภาคประชาสังคมเห็นว่าสมควร ทั้งนี้เพราะเมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริง จะพบว่าบทบาทขององค์กรระหว่างประเทศอย่าง OIC ในบางกรณี เช่น การลดทอนปัญหาความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ในฟิลิปปินส์ก็พบว่าได้ว่าเป็นความสำเร็จ ขณะที่มาเลเซียก็มีบทบาทสำคัญในการช่วยผ่อนเบาปัญหาทั้งในฟิลิปปินส์และในภาคใต้ของไทยตลอดมา

ประการที่สาม เมื่อพิจารณาระดับของการพัวพันเกี่ยวข้องกับสันติสัมพันธ์กับหุ้นส่วนภายใน พบว่าจุดเน้นของตัวแสดงระหว่างประเทศเหล่านี้คือ การทำหน้าที่หนุนเสริมการทำงานร่วมกับองค์กรและเครือข่ายภาคประชาสังคมภายในซึ่งเป็นตัวแสดงที่อยู่ในระดับกลางเป็นหลัก ในขณะที่สายสัมพันธ์ที่องค์กรจากภายนอกต่อเชื่อมไปยังหุ้นส่วนที่อยู่ทั้งในระดับผู้กำหนดนโยบาย (Track -1) และในระดับรากหญ้า (Track -3) ก็มีอยู่บ้างแต่ยังมีความสัมพันธ์ที่เบาบางกว่า

ในขณะที่ตัวแสดงสำคัญอย่างขบวนการบีอาร์เอ็น ซึ่งหลายฝ่ายเชื่อว่าเป็นองค์กรนำในการปลดปล่อยปาตานีที่มุ่งหวังเคลื่อนไหวด้วยกำลังอาวุธนั้น มีสายสัมพันธ์ที่น้อยมากกับตัวแสดงต่าง ๆ จากข้อมูลเปิดเผยเท่าที่สำรวจพบ แต่เป็นไปได้ว่าในทางปฏิบัติ องค์กรที่เคลื่อนไหวอย่างปิดลับดังกล่าวก็พยายามเชื่อมต่อกับตัวแสดงระหว่างประเทศอยู่บ้างอย่างไรก็ตาม การเชื่อมต่อดังกล่าวของมาเลเซียในฐานะผู้ทำหน้าที่ผู้อำนวยการความสะอาดในกรณีสันติสนทนากับทางการไทยน่าจะเป็นเพียงการปฏิสัมพันธ์เดียวที่ปรากฏชัดเจนจากพวกเขา

ประการที่สี่ องค์กรเอกชนระหว่างประเทศเป็นองค์กรที่เข้ามาพัวพันเกี่ยวข้องกับพื้นที่ชายแดนใต้มากที่สุดในปัจจุบัน ในขณะที่หน่วยงานที่เป็นของรัฐบาลต่างประเทศนั้นเข้ามาเกี่ยวข้องกับน้อยที่สุด อาจอธิบายได้ว่าการเข้ามาในฐานะที่เป็น “องค์กรที่ไม่ใช่รัฐ” ดูจะเป็นเงื่อนไขที่จะทำให้เข้ามาแทรกแซงได้ง่ายกว่าองค์กรที่เป็นของรัฐและองค์กรระหว่างประเทศ ซึ่งนอกจากจะเป็นปัญหาในด้านพิธีการสถานะขององค์กรอย่างหลังนั้นอาจเป็นที่จับจ้องของรัฐยิ่งกว่า

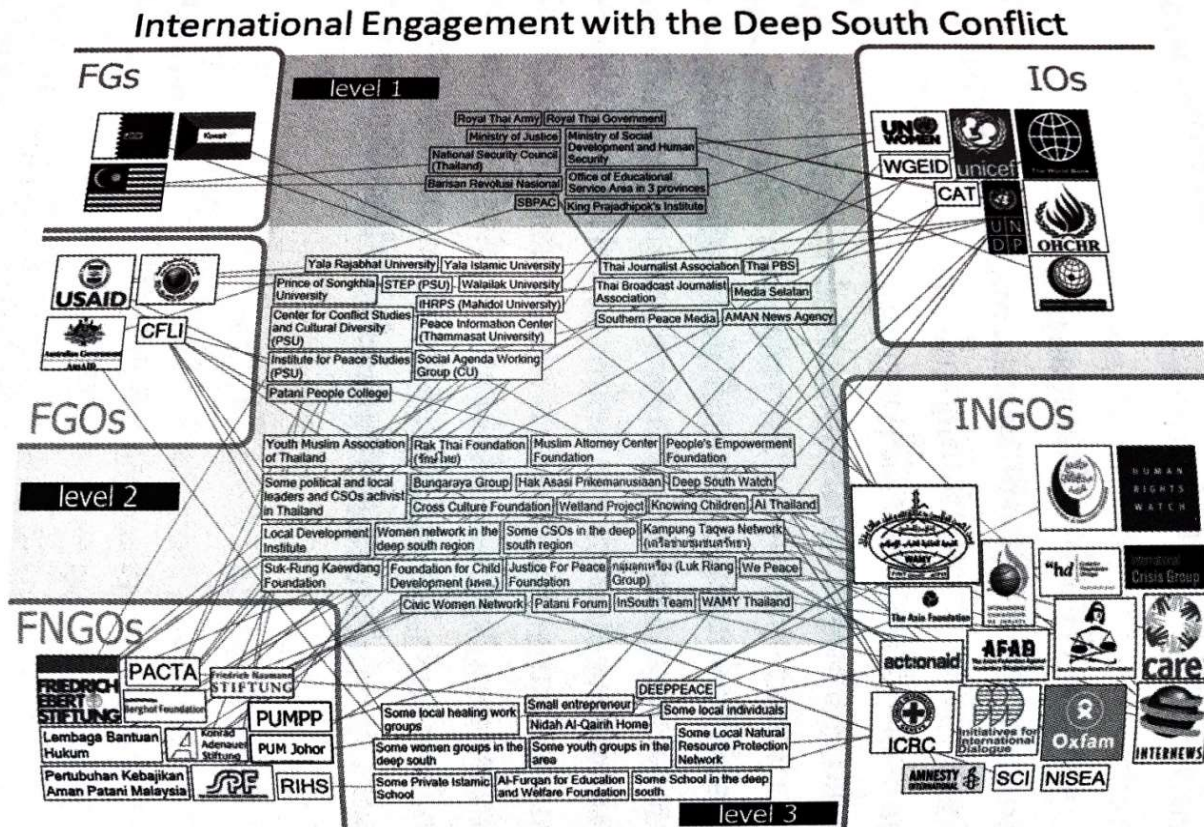
ข้อสังเกต: ห้วงเวลาของการเข้ามา



- การปะทุขึ้นของความรุนแรงในปี 2547 ได้เร่งให้ตัวแสดงระหว่างประเทศเข้ามามีบทบาทเพิ่มจากที่เคยมีอยู่เดิม ซึ่งส่วนใหญ่จะเน้นไปที่การสนับสนุนเงินทุนพัฒนาด้านการศึกษา โดยเฉพาะจากโลกอาหรับมาสู่บทบาทของตัวแสดงที่หลากหลายขึ้น เช่น OIC เข้าามีบทบาทหลังเหตุการณ์ตากใบ
- เมื่อความรุนแรงยืดเยื้อยาวไปอีกราวสามถึงสี่ปี การริเริ่มโครงการเกี่ยวกับชายแดนใต้ของหน่วยงานในโครงสร้างของสหประชาชาติก็ปรากฏตัวหนาแน่นขึ้นอีก พร้อม ๆ กับการสนับสนุนเงินทุนต่อภาคประชาสังคมจากองค์กรระหว่างประเทศอื่น ๆ ซึ่งเป็นแนวโน้มที่ยังดำรงอยู่ถึงปัจจุบัน
- สองตัวแสดงที่รัฐไทยค่อนข้างกังวลมาก คือ OIC และเครือข่ายขององค์การสหประชาชาติ ที่ผู้กำหนดนโยบายพยายามดึงสถานการณ์ไม่ให้เข้ากรอบนิยามที่ไปสู่การขัดแย้งถึงอาวุธ โดยกังวลจะนำไปสู่การยกระดับให้เรื่องราวที่ชายแดนใต้ไปเชื่อมโยงกับการก่อการร้ายสากลและเอื้อให้มหาอำนาจเข้ามาแทรกแซงกิจการภายในอย่างยากจะตัดทาน
- บทบาทขององค์กรที่คอยเป็นคนกลางไกล่เกลี่ยความขัดแย้งนั้นก็เริ่มขึ้นตั้งแต่เมื่อแรกที่มีความรุนแรงปะทุขึ้น (ในกรณีของ HD) แม้จะมีการดำเนินการพูดคุยเพื่อสันติภาพอยู่บ้าง แต่ดูเหมือนว่าสภาพแวดล้อมทางการเมืองยังไม่เอื้ออำนวยให้แนวทางการนั่งลงสนทนากับกลุ่มติดอาวุธเป็นไปได้และมีแรงสนับสนุนทางการเมืองที่มากเพียงพอ

- ในขณะที่อีกด้านหนึ่ง ผู้กำหนดนโยบายเองก็เปิดกว้างรับ “ความช่วยเหลือ” จากองค์กรต่างประเทศมากขึ้น แนวโน้มดังกล่าวเป็นการสะท้อนให้เห็นว่ารัฐเลือกที่จะรับมือกับสถานการณ์ใหม่ที่แตกต่างไปกว่าเดิม แต่ก็อยู่ภายใต้การควบคุม และในทางกลับกัน แนวทางการเมืองระหว่างประเทศควบคุมกำกับการเมืองในประเทศ โดยที่เราไม่รู้ตัว และควบคุมแนวทางการทหารในประเทศด้วย
- ล่าสุด Geneva Call (International Humanitarian Law) ซึ่งผลักดันการเคารพหลักการมนุษยธรรมสากลกับฝ่ายที่มีศักยภาพในการใช้กำลังในพื้นที่ขัดแย้งที่ถึงตาย เป็นองค์กรต่างประเทศองค์กรเดียวที่สร้างปฏิสัมพันธ์กับคู่ขัดแย้งหลักในระดับตัดสินใจได้ ซึ่งก่อนหน้านี้รัฐไม่ยอมให้เข้ามาในประเทศ เพราะเกรงจะยกระดับตัวแสดงเห็นต่างจากรัฐ แต่ปลายปีที่ผ่านมา (28 มิถุนายน 2559) ก็เปิดมากขึ้น โดยให้มาทำงานกับภาคประชาสังคมในพื้นที่ อาจเป็นไปได้ว่ารัฐไทยรู้จักตัวแสดงเหล่านี้มากขึ้น และการใช้กำลังของขบวนการบีอาร์เอ็นที่เกินขอบเขตทำให้เสียทางการเมืองของตนเองและละเมิดสิทธิมนุษยธรรมมากจนน่าจับตา

ดังนั้น ไม่ว่าจะเห็นเป็นอย่างไร สถานการณ์ในชายแดนใต้/ปาตานีได้กลายเป็นเรื่องระหว่างประเทศไปแล้ว



ข้อเสนอแนะ:

ปัญหาจึงมีอยู่ว่ารัฐจะรับมือกับการปรากฏตัวของ “คนนอก” ที่มีความปรารถนาจะสนับสนุนกิจกรรมเพื่อสันติภาพเหล่านี้ได้อย่างไร?

จริงอยู่ที่ในระยะหลังผู้กำหนดนโยบายบางส่วนจะเปิดกว้างและยินยอมให้องค์กรเหล่านี้เข้ามาเกาะเกี่ยวสัมพันธ์มากขึ้น แต่การรับรู้ถึงสถานะดังกล่าวทำให้ผู้คนที่เห็นและเชื่อในความศักดิ์สิทธิ์ของอริปไตยแห่งรัฐอาจเห็นว่าการริเริ่มขับเคลื่อนนโยบายด้วยท่าทีใหม่ ๆ ชนิดที่สัมพันธ์กับตัวแสดงต่างประเทศเพื่อช่วยกันหาหนทางแก้ปัญหา “ภายใน” นั้นเองเป็นปัญหา

ด้วยเหตุนี้ ผู้กำหนดนโยบายอาจจำเป็นต้องอาศัยการทำความเข้าใจต่อสภาพความเป็นจริงไม่ใช่ความหวาดระแวง เพราะความเป็นจริงจะชี้ให้เห็นได้ว่า ปัญหาความรุนแรงที่คุกคามชีวิตของผู้คนในพื้นที่ภาคใต้คงไม่อาจให้ยุติลงได้โดยง่าย และขณะนี้สถานะของปัญหาทำให้มีตัวแสดงต่างประเทศหลากหลายปรากฏ ในสายตาของตัวแสดงต่างประเทศเหล่านี้มีหลายเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาอันเป็นสิ่งที่ภาครัฐยังไม่เห็นหรือมีบทบาทน้อย

รายงานนี้น่าจะทำให้ฝ่ายกำหนดนโยบายเห็นช่องว่างเหล่านี้ เห็นได้ว่ามีตัวแสดงเช่นไร ทำงานในระดับใด ทั้งหมดนี้เพื่อขยายโอกาสในเชิงนโยบายชนิดที่ช่วยให้รัฐได้สถาปนาขอบข่ายความร่วมมือกับตัวแสดงระหว่างประเทศเหล่านี้ในทางสร้างสรรค์เพื่อสถาปนาความมั่นคงที่ยั่งยืนชนิดที่ให้ความเคารพต่อความเป็นจริง เพื่อหาหนทางลดความรุนแรงที่คร่าชีวิตผู้คนและทำลายสังคมเช่นที่เกิดขึ้นมาเกือบหนึ่งทศวรรษ

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