

การวิเคราะห์ความขัดแย้ง: บริบทและการประเมินความพยายามสร้างสันติภาพชายแดนใต้

IPP 5

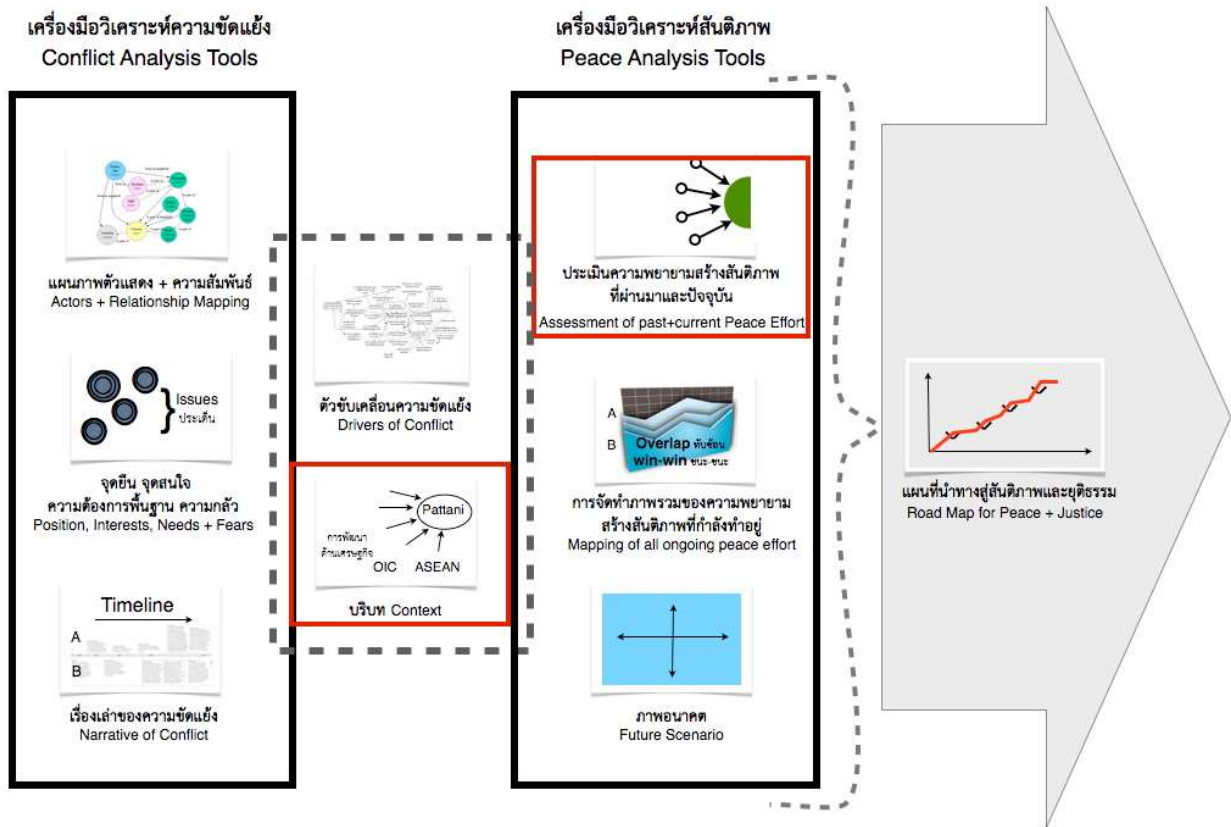
Insider Peacebuilders Platform

พื้นที่กลางสร้างสันติภาพจากคนใน

มิถุนายน
2555
สตูล

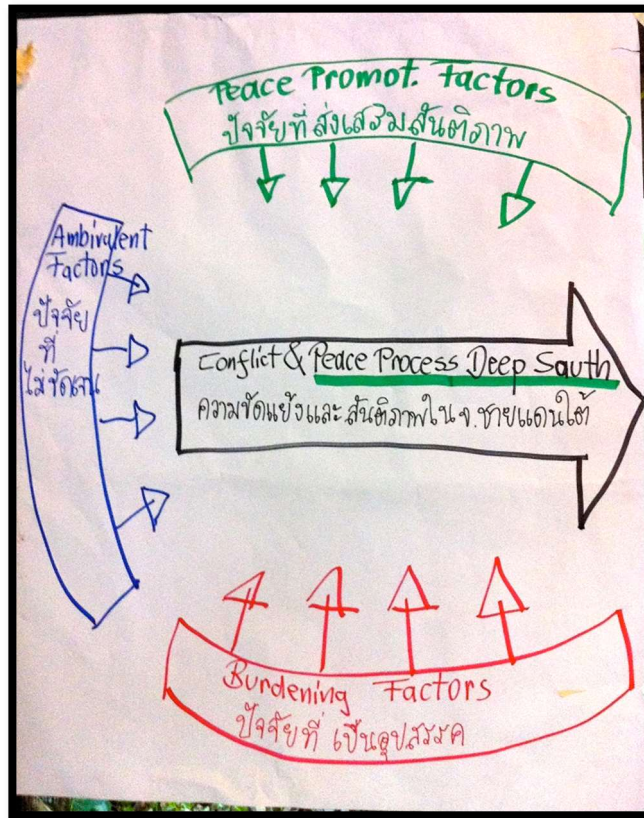
หัวข้อ:	การวิเคราะห์ความขัดแย้ง: บริบทของความขัดแย้ง และการประเมินความพยายามสร้างสันติภาพชายแดนใต้
วิทยากร:	Dr.Norbert Ropers ที่ปรึกษาอาวุโส สถาบันวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้
เวลา:	10-13 มิถุนายน 2555
สถานที่:	บ้านลลิตา โฮมสเตย์รีสอร์ท สตูล

วง IPP ครั้งนี้จะเป็นการวิเคราะห์ความขัดแย้งด้วย 2 เครื่องมือ คือ การวิเคราะห์บริบท (Context) ของความขัดแย้ง และการประเมินความพยายามในการสร้างสันติภาพที่ผ่านมาและในปัจจุบัน



ในส่วนของ 'การวิเคราะห์บริบทของความขัดแย้ง' อาจจะมีลักษณะซ้อนทับกับเครื่องมือที่ผ่านมาบ้างแต่ก็เพื่อเติมเต็มการวิเคราะห์ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ในแง่ที่ อาจจะมีปัจจัยหรือสภาพแวดล้อมที่เราหลงลืมไม่ได้นำมาวิเคราะห์ ดังนั้นวัตถุประสงค์ของเครื่องมือนี้ คือการสำรวจหาปัจจัยนอกพื้นที่และนอกประเด็นความขัดแย้งที่ส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคต่อสันติภาพ ณ ปัจจุบันและอนาคต ทั้งปัจจัยทางสังคมและเศรษฐกิจ โดยวิเคราะห์ความขัดแย้งที่กำลังดำเนินอยู่ ปัจจัยใดที่

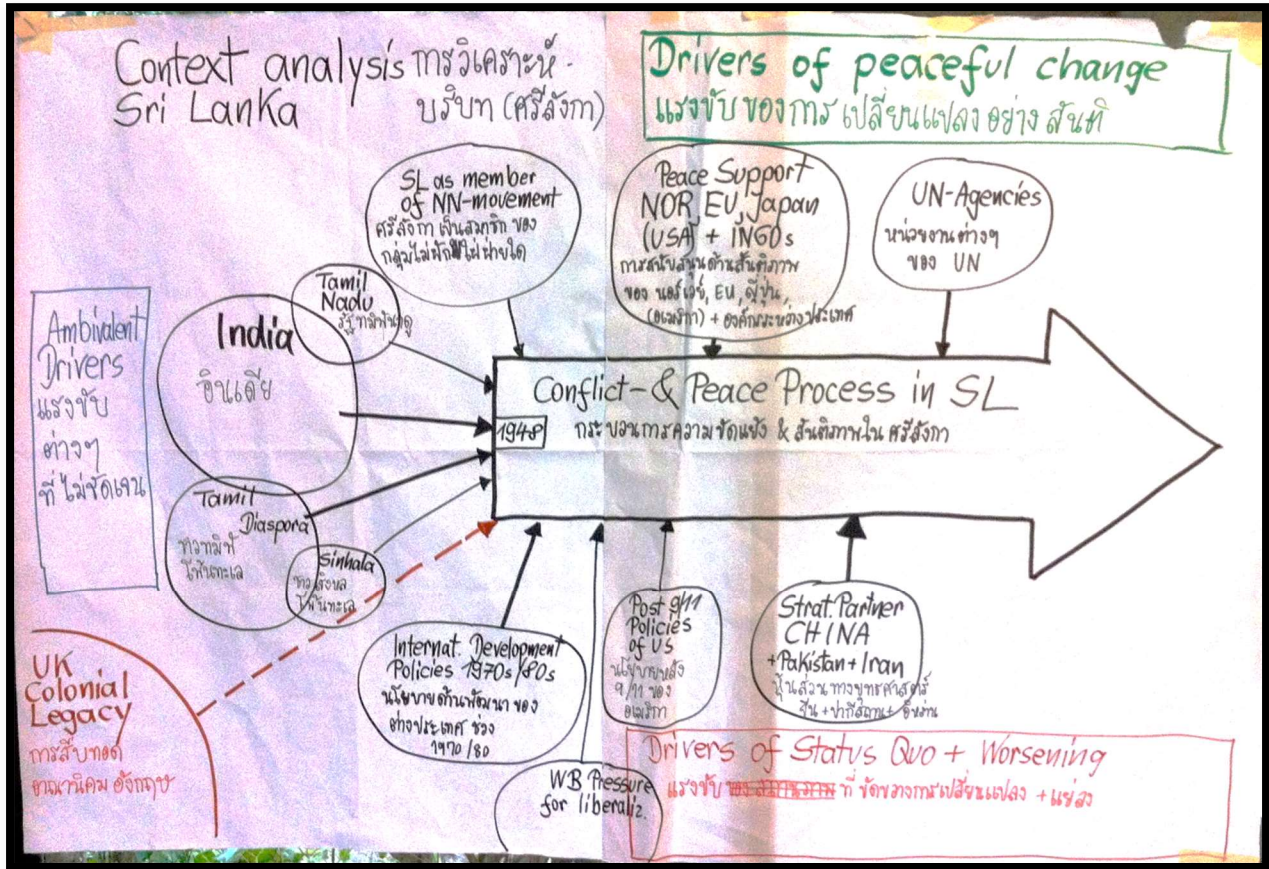
ส่งผลชัดเจนในทางบวก ในทางลบ และผลที่อาจยังไม่ชัดเจนต่อกระบวนการสันติภาพบ้าง เช่น บทบาทของรัฐบาลมาเลเซีย รัฐบาลอินโดนีเซีย องค์การการประมุขอิสลาม (Organization of the Islamic Cooperation - OIC) เป็นต้น



กรณีความขัดแย้งประเทศศรีลังกา ช่วงปี 2002-6 ปัจจัยนอกพื้นที่เชิงบวก คือ ต่างประเทศและองค์กรระหว่างประเทศ รวมถึงแหล่งทุน เข้ามามีบทบาทส่งเสริมให้เกิดกระบวนการสันติภาพ หรือกลไกขององค์การสหประชาชาติ (United Nations - UN) ที่เข้ามาสนับสนุนอย่างไม่เปิดเผยเพื่อให้เกิดการเจรจกัน รวมทั้งประเทศพันธมิตรที่เข้ามาลอบบีรัฐบาลศรีลังกาให้เกิดกระบวนการเจรจกัน ปัจจัยที่ไม่ชัดเจนว่าจะส่งเสริมกระบวนการสันติภาพหรือส่งผลลบ เช่น บทบาทของรัฐบาลอินเดีย ซึ่งมีนโยบายให้เกิดการพูดคุยแต่ขณะเดียวกันก็ส่งเสริมการทหารด้วย รวมทั้งชาวทมิฬนาดู ทมิฬลิ่งหลนอกประเทศได้ให้การสนับสนุนทางการเงินที่ทำให้ความรุนแรงดำรงอยู่ เป็นต้น

ส่วนปัจจัยที่เป็นลบต่อสถานการณ์ เช่น จีน ปากีสถาน อิหร่าน กลุ่มประเทศเหล่านี้ผลักดันให้รัฐบาลใช้การทหารในการแก้ไขปัญหา รวมทั้งมาตรการอื่นๆ และนโยบายหลัง 9/11 (เหตุการณ์โจมตีตึกเวิลด์เทรดในนิวยอร์ก) ของกระทรวงกลาโหมสหรัฐอเมริกาที่เกี่ยวกับการก่อร้าย สนับสนุนให้ปราบกลุ่มก่อการร้าย นโยบายต่างประเทศเรื่องการจัดระเบียบใหม่ การเกษตรกรรม ส่งผลให้รัฐบาลศรีลังกาต้องจัดการกับกลุ่มชาติพันธุ์ หรือเรื่องเล่าเชิงประวัติศาสตร์ มรดกทางอาณานิคมในอดีต รวมทั้งนโยบายเปิดเสรีของธนาคารโลก ทำให้การพัฒนาคุณภาพชีวิตไม่ได้ดีขึ้นจริง เหล่านี้ส่งผลที่เป็นอุปสรรคต่อกระบวนการสันติภาพทั้งสิ้น

ในแง่ของการใช้เครื่องมือเพื่อการวิเคราะห์นั้น อาจจะทำให้ปัจจัยต่างๆมีน้ำหนักของอิทธิพลต่อสถานการณ์ต่างกัน โดยใช้ขนาดของวงกลมที่ต่างกันเป็นตัวแยก สะท้อนขนาดของอิทธิพล แผนภาพด้านล่างนี้เป็นกรณีตัวอย่างการวิเคราะห์บริบทความขัดแย้งในกรณีของศรีลังกา



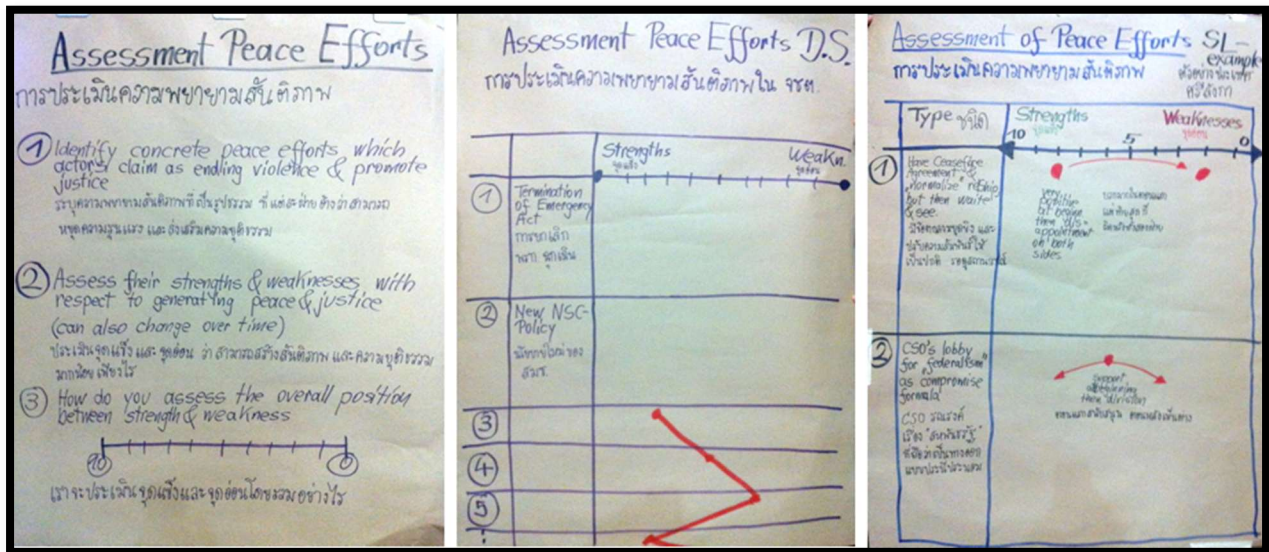
เครื่องมือจะช่วยให้เราวิเคราะห์สิ่งที่ซับซ้อนได้ง่ายขึ้น เมื่อเราพยายามที่จะคิดถึงการหาทางออกเพื่อสันติภาพ เราควรจะต้องคิดถึงปัจจัยเชิงบวกไว้ด้วย เพราะจะช่วยชี้ทิศทางให้เราพอสมควรว่าเราควรวางน้ำหนักไว้ที่ปัจจัยใดบ้าง ขณะเดียวกัน เราก็ต้องดูว่าปัจจัยใดจะเป็นอุปสรรคที่เราควรต้องคำนึงถึงหรือเข้าไปจัดการ ลดความสำคัญ หรือจะลดบทบาทปัจจัยนั้นได้อย่างไร ในส่วนของปัจจัยที่คลุมเครือนั้น ถือเป็นเรื่องยากที่ไม่ทราบว่าจะเข้าไปจัดการหรือสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับตัวอย่างใด ซึ่งเราก็ต้องเฝ้าติดตามพัฒนาการของปัจจัยที่คลุมเครือเหล่านั้น

เมื่อวิเคราะห์บริบทซึ่งถือว่าเป็นเรื่องของปัจจัยต่างๆที่ดำรงอยู่ในปัจจุบันแล้ว เครื่องมือต่อไป คือ การประเมินความพยายามในการแก้ปัญหา นั้น จะเป็นการมองปัจจุบันเพื่อนำไปสู่อนาคต คือ “แผนที่นำทางสู่ความยุติธรรมและสันติภาพ (road Map)”

ขั้นตอนของเครื่องมือประเมินความพยายามสร้างสันติภาพนี้ คือการพิจารณาดูว่ามีความพยายามสร้างสันติภาพ และความเป็นธรรมจากฝ่ายไหนบ้างที่เป็นรูปธรรม

จากนั้นเมื่อระบุได้ว่ามีความพยายามอะไรบ้าง ก็มาประเมินความพยายามนั้นว่ามีจุดแข็ง จุดอ่อนมากน้อยเพียงใด ตามที่นโยบายหรือเครื่องมือนั้นต้องการให้เกิด

ท้ายสุด จะเป็นการให้คะแนนความพยายามที่ถูกยกขึ้น เพื่อให้เราสามารถประเมินความพยายามเหล่านั้นได้ ใกล้เคียงความเป็นจริงมากที่สุด ซึ่งจะเป็นมาตรวัดคะแนนจากมากถึงน้อย คะแนนมาก หมายถึงการมีส่วนร่วมในการสร้างสันติภาพและลดความรุนแรง ส่วนคะแนนน้อยคือด้านที่กลับกัน (ดังภาพประกอบ)



ตัวอย่างกรณีศรีลังกา มีความพยายามสร้างสันติภาพให้มีข้อตกลงหยุดยิงกัน ปี 2002-4 ให้หยุดยิงก่อน จากนั้นรอเวลาให้ความสัมพันธ์ของคู่ขัดแย้งฟื้นฟูขึ้นมา โดยพบว่าช่วงแรกที่มีการหยุดยิงใหม่ๆ ความรุนแรงลดลงอย่างเห็นได้ชัด ทั้งสองฝ่ายรู้สึกดีกับข้อตกลงดังกล่าว แต่เมื่อเวลาผ่านไป ความพยายามนั้นก็ดูจะใช้การไม่ได้อีกแล้ว แม้การหยุดยิงจะทำให้สถานการณ์ดีขึ้นระยะหนึ่ง แต่สุดท้ายการหยุดยิงเพียงอย่างเดียวโดยไม่มีการใด ๆ อื่นอีกก็ทำให้ความรุนแรงหวนกลับมาอีก เวลาผ่านไปนาน สถานการณ์ก็ดูเหมือนยิ่งแย่ลง เพราะไม่มีมาตรการด้านอื่นๆ เช่น เชิงมนุษยธรรมเข้ามาเสริม

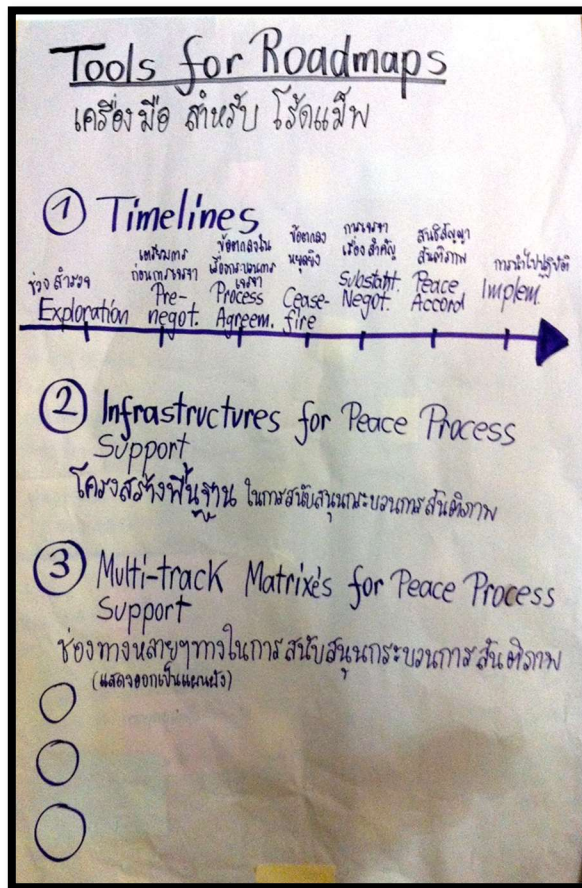
อีกความพยายามหนึ่ง คือ การที่ภาคประชาสังคม 15 องค์กร รณรงค์ให้ศรีลังกาเป็นสหพันธรัฐ โดยเชื่อว่าน่าจะเป็นทางออกจากความขัดแย้งได้ แต่สุดท้ายก็ไม่ได้ผลเพราะคู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่ายไม่ยอมรับ โดยฝ่ายหนึ่งต้องการกุมอำนาจศูนย์กลางไว้ ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่ง คือ ฝ่ายทมิฬก็ต้องการเป็นเอกราช เพราะฉะนั้น เมื่อถามคนที่เกี่ยวข้องกับกรรณรงค์ผลักดัน ความเห็นก็จะแตกเป็นสองส่วน คือ ส่วนที่ไม่เชื่อว่าสำเร็จ และส่วนที่มองว่าเป็นแนวทางที่ดีที่น่าจะนำไปสู่สันติภาพได้

'การประเมินความพยายามในการสร้างสันติภาพ' เกี่ยวข้องกับการมี 'แผนที่นำทางสู่ความยุติธรรมและสันติภาพ' (Road Map for Peace and Justice) หากพบว่ามาตรการดังกล่าวที่ดึงขึ้นมาพิจารณาแล้วพบจุดอ่อนจำนวนมาก นักเปลี่ยนแปลงสันติภาพก็ (อาจ) ไม่จำเป็นต้องใส่ไว้ในแผนสันติภาพก็ได้

แผนที่เดินทางไปสู่สันติภาพและยุติธรรม (Roadmap for Peace and Justice)

'แผนที่สันติภาพฯ' คือ แผนผังที่สมบูรณ์แบบซึ่งแสดงลำดับขั้นตอนของกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง การตัดสินใจ และข้อตกลงร่วมที่ประกอบกันอย่างรอบด้านและได้รับการยอมรับเพื่อส่งเสริมโอกาสความเป็นไปได้ของกระบวนการสันติภาพที่ยั่งยืน สันติและยุติธรรม ซึ่งอาจจะเป็นถนนเส้นที่ยาวถึง 10-20 ปีได้

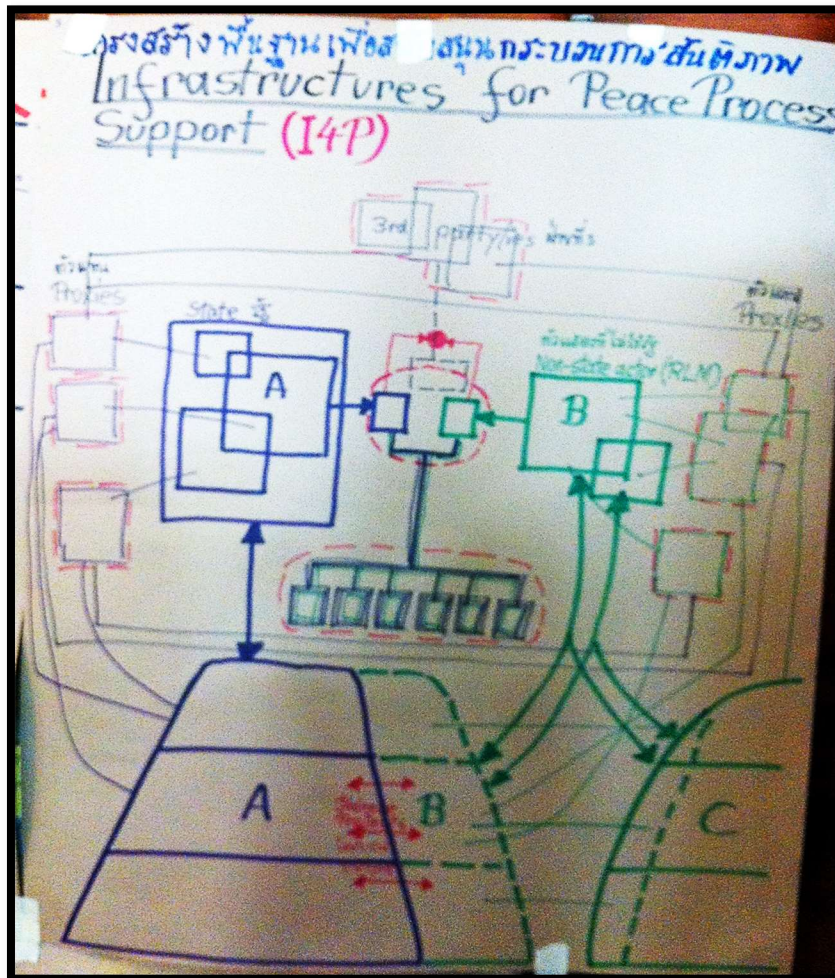
ตัวอย่างเครื่องมือสำหรับการทำ 'แผนสันติภาพ' อาทิ



- **การใช้ลำดับช่วงเวลา (timeline)** ซึ่งทำให้ดูง่าย แม้ว่าการดำเนินงานจริงจะไม่ได้เดินเป็นเส้นตรงทุกครั้งไปก็ตาม เพราะมาตรการหรือความพยายามในการสร้างสันติภาพอาจย้อนกลับไปกลับมาได้ ในแผนผังแบบลำดับช่วงเวลานี้ ประกอบด้วย ขั้นตอนการสำรวจ การเตรียมการเจรจา การเตรียมข้อตกลงในการเจรจา ข้อตกลงเบื้องต้น เช่น การหยุดยิง ออกมาเป็นสนธิสัญญา และการหยุดยิง เหล่านี้คือการข้อตกลงที่ผ่านการเจรจา เป็นต้น

- **โครงสร้างพื้นฐานในการสนับสนุนกระบวนการสันติภาพ (Infrastructure for Peace Process)** คือการออกแบบองค์กรกรร กลไก ที่เข้ามาสนับสนุนกระบวนการสันติภาพ โดยแต่ละฝ่ายมาจากกระบวนการแบบไหน เป็นตัวแทนของใครบ้าง การพบกันประชุมกันมีรูปแบบไหนอย่างไร มีกระบวนการที่จะสื่อสารถึงกัน เพื่อให้กระบวนการสันติภาพเดินไปได้ ลองจินตนาการดูถึงความขัดแย้งหนึ่งระหว่างรัฐกับฝ่ายต่อต้านรัฐ ในด้านของรัฐเองจะมีสามส่วน คือ ฝ่ายทหาร ฝ่ายการเมือง และผู้มีอำนาจทางสังคม ในด้านของฝ่ายต่อต้านรัฐเองก็มีสองกลุ่มใหญ่ คือ ฝ่ายทหาร และฝ่ายการเมือง เมื่อต้องทำให้ทั้งสองกลุ่มใหญ่ทำงานร่วมกันได้ กลไกดังกล่าวควรมีหน้าตาอย่างไร เพราะกลไกที่ให้ทั้งสองฝ่ายคุยโดยตรงคงลำบากและเป็นไปไม่ได้ อาจจะต้องมีกลไกให้ตัวแทนจากทั้งสองฝ่ายมาคุยกัน ดังนั้นทั้งสองฝ่ายอาจจะต้องมีที่ปรึกษา

ตรงกลางเป็นแถวหนึ่งที่มีอำนาจตัดสินใจ เป็นคนคิดว่าจะคุยอะไร แถวสองคือตัวแทนแต่ละฝ่าย จะออกแบบกลไกอย่างไรให้กระบวนการตัดสินใจของแถวสองกลับไปแถวหนึ่งได้ แถวสาม คือ สังคม ภาคประชาสังคมที่สามารถเชื่อมกับแถวสอง หรือลึกเข้าไปถึงแถวหนึ่งได้ มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนให้กระบวนการเจรจาเป็นจริงได้



- ในแง่ของกลไก กระบวนการสันติภาพควรที่จะมีช่องทางหลายๆ ช่องทางที่มาสนับสนุน ปกติเวลาพูดถึงเรื่องเจรจา สันติภาพ เรามักจะติดกับความติดอยู่ที่รัฐกับฝ่ายต่อต้านรัฐเท่านั้น แต่ที่จริงแล้ว กระบวนการสันติภาพต้องรวม หลายกลุ่มหลายชั้น นอกจากผู้มีอำนาจในการตัดสินใจแล้วยังต้องมีกลุ่มต่างๆ ที่มาจากฐานรากของประชาชนที่ หลายฝ่ายร่วมตัดสินใจด้วย เป็นตารางหลายระดับว่าต้องทำอะไรบ้าง ซึ่งต้องเข้าใจเรื่องหลักการการทำแผนที่ สันติภาพก่อน

หลักการสร้างแผนที่นำทางสู่สันติภาพและยุติธรรม 14 ข้อ

- ทำงานเรื่องการไม่ใช้ความรุนแรงให้เร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ (Work for non-violence asap!)
- เน้นกระบวนการและจังหวะเวลาให้มากพอกับเนื้อหา (Emphasize process and timing as much as substance)
- ทำงานเพื่อให้เกิดข้อตกลงสมบูรณ์แบบ ด้วยผลลัพธ์ที่ทุกฝ่ายเป็นผู้ชนะ (Work towards comprehensive agreements with win-win outcomes)
- ยอมรับว่ากระบวนการสันติภาพต้องใช้เวลานาน จะต้องสร้างแรงจูงใจ/แรงกดดันในการขับเคลื่อนไป ข้างหน้าที่ละขั้น (Accept long peace process, but create incentives/pressures for moving forward step by step)
- ตระหนักว่ากระบวนการสันติภาพส่วนใหญ่ล้มเหลว ถ้าไม่ได้รับการสนับสนุนจากสังคมอย่างมากพอ (Be aware that peace processes mostly fail, if they don't have sufficient public support)
- ต้องมีมาตรการสร้างความเชื่อมั่นไว้ใจที่ริเริ่มโดยฝ่ายเดียวอยู่ในแผนที่ (Integrate unilateral Confidence Building Measures)
- ทำงานหลากหลายฝ่ายในการสนับสนุนสันติภาพ (Work for multi-partiality of all peace support activities)
- ทำงานเพื่อให้เกิดการร่วมมือของทุกฝ่าย ผู้มีส่วนได้เสียทุกคนและรวมทั้งชายหญิง (Work for inclusivity of all stakeholders & gender inclusion)
- ระดมการสนับสนุนจากภาคประชาสังคมในวงกว้าง (Mobilize society support)
- เชื่อมโยงมาตรการต่างๆ เพื่อสร้างสันติภาพ ประชาธิปไตย และนิติธรรม (Combine measures for peace & democracy & rule of law)
- เตรียมตัวรับมือวิกฤติและสถานการณ์ถดถอย (Be prepared for crises & set-backs)
- สร้างช่องทางหลากหลายเพื่อสนับสนุนการพูดคุยและการเจรจา (Create multi-track support for dialogues & negotiations)

- คาดการณ์ความยุ่งยากที่อาจเกิดขึ้น และเตรียมแผนสำรองให้พร้อม (Foresee difficulties & have plan B ready)
- ดึงทุกฝ่ายเข้ามาร่วม โดยเฉพาะคนที่ไม่เห็นด้วยหรือคิดไม่เหมือนกัน (Engage with non-likeminded)

กระบวนการทั้งหมดนี้ไม่ได้เป็นเส้นตรง บางครั้งเราต้องเดินซิกแซกและบางครั้งอาจต้องเดินย้อนกลับไปมา ขอให้เราอดทนต่ออุปสรรคที่มี ช่อกบนสุดเหมือนเป็นระยะทางที่ควบคุมไปกัระยะเวลาอย่างเป็นลำดับขั้นตอน เราอาจต้องคิดว่าระยะเวลาของแผนสันติภาพนานเท่าใด มีกี่ระยะ ส่วนใหญ่ทำ 5-6 ปี (ดูภาพประกอบด้านล่าง)

Average tim.: 5-6 years
5-6 ปี

Phases from Conflict to Peace ช่วงเวลาจากความขัดแย้งสู่สันติภาพ	► Ripe for Resolution? การตัดสินใจพร้อมแล้วหรือยัง? ► Nurture Ripeness? สิ่งใดเกิดอะไรสู่จุดจบ?	Explorative Phase ช่วงเวลาก่อนการสำรวจ	Pre-negotiate by mandated parties	Agreement on Process-principles ข้อตกลงหลักการระดับสูงก่อนการเจรจา	Negotiations & Substantive Agreement การเจรจา และ ข้อตกลงเรื่องสำคัญ	Implementation & monitoring of agreement การดำเนินการปฏิบัติและติดตามผลของข้อตกลง	(Review of Agreement or new Const.) (การทบทวนข้อตกลง หรือรัฐธรรมนูญใหม่)
Political Realm แวดวงการเมือง		► Discreet Dial. proxies การพูดคุยแบบลับๆ โดยตัวแทน ► Unilat. Statem. การแถลงการณ์ด้วยตนเอง	► BATNA - ทางเลือกที่ดีที่สุด ► CBMs - ความเคลื่อนไหวสนับสนุน ► Supp. mech. กลไกสนับสนุน	► Framework Agreement ข้อตกลงเรื่องขอบข่ายงาน			
Security Realm แวดวงความมั่นคง		► Escalation of Viol. to negot. from pos. of strength การเพิ่มระดับความรุนแรงหรือถืออำนาจในทางเจรจา	► Pivotal mil. - pol. factors การตัดสินใจระดับสูงที่กระทบกับทหาร	► CFA? ข้อตกลงหยุดยิง?			
Influential Winners + Losers ผู้ชนะและผู้แพ้ที่มีอิทธิพล	► Analysis of W&L การวิเคราะห์ผู้ชนะและผู้แพ้	► Engage with non-likeminded ทำงานร่วมกับคนที่เห็นต่าง					
Media สื่อ	► Attitudes of Media? ทัศนคติของสื่อ? ► Media train. สนับสนุนสื่อ ► Alternative Media สื่อทางเลือก	► Media polarisation การแบ่งขั้วของสื่อ					
Civil Society ประชาสังคม	► HR สิทธิมนุษยชน ► Humanit. การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ► Healing Trauma การรักษาบาดแผล ► Women/ Youth ผู้หญิง/เยาวชน ► Advocacy						
Affected Population ประชากรที่ได้รับผลกระทบ							

ช่องซ้าย เป็นตัวละครที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง (actors) และดูประกอบกับช่องทางที่หลากหลาย เราต้องคิดถึงผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ นักการเมือง บุคคลที่มีอำนาจตัดสินใจในแวดวงความมั่นคงด้วย ฯลฯ จะเห็นว่าช่องล่างสุดคือฐานรากประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ ถัดขึ้นมาเป็นประชาสังคม และที่ขาดไม่ได้เลยคือสื่อซึ่งมีบทบาทมากขึ้นเรื่อยๆ และเราต้องคิดถึงคู่ขัดแย้งที่อาจมีผลต่อผู้แพ้และชนะ โดยต้องคำนึงว่าแผนสันติภาพนี้จะทำให้ใครรู้สึกว่าเป็นผู้แพ้ใหม่

เพราะคนแพ้อาจจะไม่ยอมให้มีแผนสันติภาพเกิดขึ้น สิ่งที่เราต้องทำ คือต้องชักชวนคนจากหลายภาคส่วนที่มีความเห็นต่างกันมาช่วยกันทำแผนนี้ เพื่อให้ได้แผนสันติภาพที่สมบูรณ์รอบด้าน และนำไปสู่การปฏิบัติการจริงได้

การทำ "แผนสันติภาพ" ไม่มีคำตอบสำเร็จรูปและเป็นเรื่อง que ทุกคนต้องช่วยกันคิด

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