

# แผนที่เดินทางสันติภาพ [Peace Roadmap]

**IPP**  
**6**

Insider Peacebuilders Platform

พื้นที่กลางสร้างสันติภาพจากคนใน

ตุลาคม  
2555  
ปัตตานี

หัวข้อ:	แผนที่เดินทางสันติภาพ (Peace Roadmap)
วิทยากร:	Dr.Norbert Ropers ที่ปรึกษาอาวุโส สถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้
เวลา:	12-13 ตุลาคม 2555
สถานที่:	มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

"...ข้อท้าทายที่สุดของการสร้างสันติภาพ คือจะทำอย่างไรให้ความต้องการของทั้งสองฝ่ายไปด้วยกันได้อย่างลงตัว โดยหยุดความรุนแรงระดับหนึ่งพร้อมกับสร้างสังคมที่เป็นธรรมมากขึ้น และพัฒนาไปสู่การหยุดความรุนแรงมากขึ้นพร้อมกับสร้างสังคมที่เป็นธรรมเพิ่มมากขึ้นไปเรื่อยๆ พลวัตเหล่านี้จึงต้องการทุกคนเข้ามาช่วยในการกระบวนการสร้างสันติภาพร่วมกัน"

การจะทำความเข้าใจแนวคิดการทำ "แผนที่เดินทางสันติภาพ" อย่างเป็นทางการเป็นลำดับขั้นตอนได้นั้น จะต้องเริ่มจากค่านิยมความหมายของ "สันติภาพ" ก่อน ซึ่งมีอยู่สองมุมมองที่แตกต่างกัน

ด้านหนึ่ง คือ **สันติภาพเชิงลบ** (Negative Peace) หมายถึง สถานการณ์ที่ไม่มีการใช้ความรุนแรงเชิงกายภาพ สันติภาพในลักษณะนี้ไม่มีการฆ่ากัน ไม่มีระเบิด ไม่มีความรุนแรงให้เห็น ดูสงบราบเรียบ แต่บางคนฟังแล้วอาจจะตั้งคำถามว่าเป็นสันติภาพจริงหรือ เพียงแค่ไม่มีความรุนแรงก็เรียกว่ามีสันติภาพแล้วหรือ แล้วความสัมพันธ์เชิงอำนาจอย่างนายกับทาสที่ดูราบเรียบนั้นถือว่าเป็นสันติภาพหรือไม่

อีกด้านหนึ่ง **สันติภาพเชิงบวก** (Positive Peace) หมายถึง สังคมที่มีความเป็นธรรม มีความเสมอภาค ผู้คนในสังคมมีเกียรติศักดิ์ศรีในจิตใจ

เมื่อถามคนในจังหวัดชายแดนใต้ว่ามีสันติภาพแล้วหรือยัง บางคนบอกว่ายังไม่มีเพราะยังมีการยิงกันอยู่ บางคนบอกว่ายังไม่มีเพราะยังไม่มีความเป็นธรรม ไม่มีความเสมอภาคในพื้นที่ความขัดแย้งนี้ คำตอบเหล่านี้แตกต่างกันโดยตอบจากการมองสันติภาพในมุมมองที่แตกต่างกัน

จากนี้ไปเมื่อทุกคนทำงานสร้างสรรค์สันติภาพ อยากให้ลองคิดในใจว่าเรากำลังมองสันติภาพเชิงลบหรือบวก หรือมองผสมผสานกันทั้งสองแบบ โดยมากแล้วคนมักตอบว่าต้องมีทั้งสองแบบ คือทั้งไม่มีความรุนแรงและเกิดความเป็นธรรมในสังคมด้วย ทว่าคำถามสำคัญคือสิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้อย่างไร

มีสถาบันวิชาการแห่งหนึ่งในประเทศออสเตรเลีย (Institute for Economics and Peace) พยายามสำรวจสถานะสันติภาพและเศรษฐกิจในพื้นที่ความขัดแย้ง โดยออกแบบมาตรวัดสันติภาพทั้งสองแบบ (Global Peace Index) ในเว็บไซต์ของสถาบันดังกล่าว มีข้อมูลของประเทศไทยอยู่ด้วย พบว่าทั้งสันติภาพเชิงบวกและเชิงลบอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างต่ำ

ประชาชนในพื้นที่ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบ จะต้องเป็นคนบอกว่าเอาสันติภาพแบบไหน ไม่ใช่ให้คนนอกมาบอก มีข้อถกเถียงพื้นฐานหนึ่งที่ 'คลาสสิก' มาก ซึ่งคนที่อยู่ในความขัดแย้งยึดถือหลายแห่งมักถกเถียงกันว่าจะสร้าง **สังคมที่เป็นธรรมก่อนหรือจะยุติความรุนแรงก่อน**

คนที่ร้องขอให้หยุดความรุนแรงก่อนก็มีความชอบธรรม เพราะเขาสูญเสียทั้งญาติและทรัพย์สิน มีความเจ็บปวด ต้องยอมรับฟังเขา ก่อน แต่ฝั่งสันติภาพเชิงบวก ซึ่งมีผู้ถูกกดขี่ ไม่ได้รับความเป็นธรรมมายาวนานก็มีความชอบธรรมที่จะพูดว่าต้องการสังคมที่เป็นธรรมก่อนเช่นกัน

ข้อท้าทายที่สุดของการสร้างสันติภาพ คือจะทำอย่างไรให้ความต้องการของทั้งสองฝ่ายไปด้วยกันได้อย่างลงตัว โดยหยุดความรุนแรงระดับหนึ่งพร้อมกับสร้างสังคมที่เป็นธรรมมากขึ้น และพัฒนาไปสู่การหยุดความรุนแรงมากขึ้นพร้อมกับสร้างสังคมที่เป็นธรรมเพิ่มมากขึ้นไปเรื่อยๆ พลวัตเหล่านี้จึงต้องการทุกคนเข้ามาช่วยในการกระบวนการสร้างสันติภาพร่วมกัน

การเดินทางบนถนนต้องใช้ระยะทางและระยะเวลา ซึ่งบอกไม่ได้ว่าไกลและนานเท่าใด ในการทำงานด้านสันติภาพเองก็ต้องใช้เวลาเช่นกัน และมีหลายงานที่ต้องทำให้ออกมาเป็นแผนเดียวกันอย่างเป็นระบบ จึงอยากให้เราเข้าใจความแตกต่างของเส้นทางสันติภาพสองแบบก่อน คือ เส้นทางสู่สันติภาพในภาพใหญ่ (Peace WRIT LARGE) และเส้นทางสู่สันติภาพในภาพย่อย (Peace writ little)

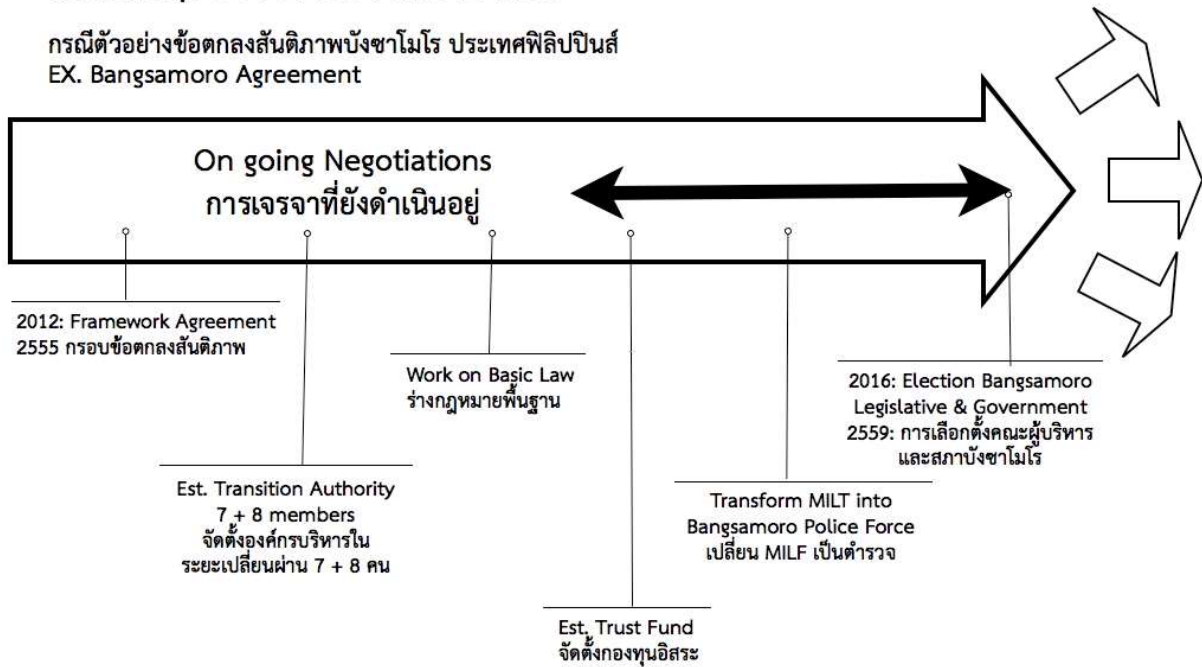
### **เส้นทางสันติภาพแบบที่หนึ่ง - สันติภาพในภาพใหญ่ (PEACE WRIT LARGE)**

กรณีการขัดแย้งระหว่างอิสราเอลและปาเลสไตน์ใช้เส้นทางนี้เป็นครั้งแรก ต่อมาวิธีการนี้ก็ถูกพัฒนาเป็นแนวคิดนี้ "สันติภาพในภาพใหญ่" หมายถึง **กระบวนการที่ผู้เกี่ยวข้องกับปัญหาความขัดแย้งทุกฝ่ายมองเป้าหมายใหญ่ปลายทางก่อนว่ามีภาพจบสุดท้ายในหัวอย่างไร** คือรู้คำตอบที่อยากเห็นว่าเป็นอะไร แล้ววางแผนการเดินทาง ค่อยๆ เดินไปที่ละขั้นจนไปถึงเป้าหมายปลายทางที่วางไว้

ตัวอย่างล่าสุด คือความขัดแย้งที่มินดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์ "ข้อตกลงบังซามูโร" ระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์กับกลุ่มแนวร่วมปลดปล่อยอิสลามโมโร (MILF - The Moro Islamic Liberation Front) เป็นกรอบข้อตกลงกำหนดให้จัดตั้งเขตกึ่งปกครองตนเองบังซามูโร โดยมีเป้าหมายปลายทางคือ การเลือกตั้งคณะผู้บริหารและสภาบังซามูโร คณะปกครองท้องถิ่นในปี 2559 (2016) ระหว่างทางมีกระบวนการเจรจาเพื่อให้เกิดการเลือกตั้งขึ้น สิ่งที่รัฐบาลฟิลิปปินส์ตกลงคือการเลือกตั้งในปี 2559 (2016) จากนั้นจึงมีการคุยกันอย่างเป็นลำดับขั้นตอนเพื่อให้ถึงเป้าหมายดังกล่าว เช่น สองฝ่ายตกลงจัดตั้งคณะบริหารในระยะเปลี่ยนผ่านจากจำนวนฝ่ายละเท่ากัน มีการร่างกฎหมายพื้นฐานที่เสมือนเป็นร่างรัฐธรรมนูญออกมา มีข้อตกลงเปลี่ยนกองกำลังติดอาวุธ MILF เป็นตำรวจท้องถิ่น มีการจัดการระบบภาษีท้องถิ่น ข้อเสนอทั้งหมดนี้มีการเจรจาทุกขั้นตอนจากทั้งสองฝ่าย ประเด็นสำคัญคือ ในอนาคตกลุ่ม MILF ก็จะไม่เลือกตั้งด้วย ประชาคมโลกไม่รู้ว่หลังปี 2559 (2016) คือหลังจากมีการเลือกตั้งแล้วจะเกิดอะไรขึ้นอีก เส้นทางสันติภาพแบบนี้คือ เจรจาให้เห็นภาพร่วมกันก่อน และค่อยย้อนมาเพื่อทำให้ภาพที่เห็นร่วมกันเกิดขึ้นได้จริง

# แผนสันติภาพ 1 : สันติภาพในภาพใหญ่ Roadmap 1 : PEACE WRIT LARGE

กรณีตัวอย่างข้อตกลงสันติภาพบังซามอโร ประเทศฟิลิปปินส์  
EX. Bangsamoro Agreement



หนึ่ง กลุ่ม MILF ต่อสู้มาตั้งแต่คริสต์ทศวรรษที่ 70 คาดว่ามีผู้เสียชีวิตจากการต่อสู้ระหว่างขบวนการและรัฐบาลราว 150,000 คน ทำให้พื้นที่ส่วนใหญ่ของเกาะมินดาเนาตกอยู่ในภาวะยากจนและนำไปสู่ปัญหาอาวุธปืนและการแย่งกันขยายอิทธิพลของกลุ่มนักการเมือง

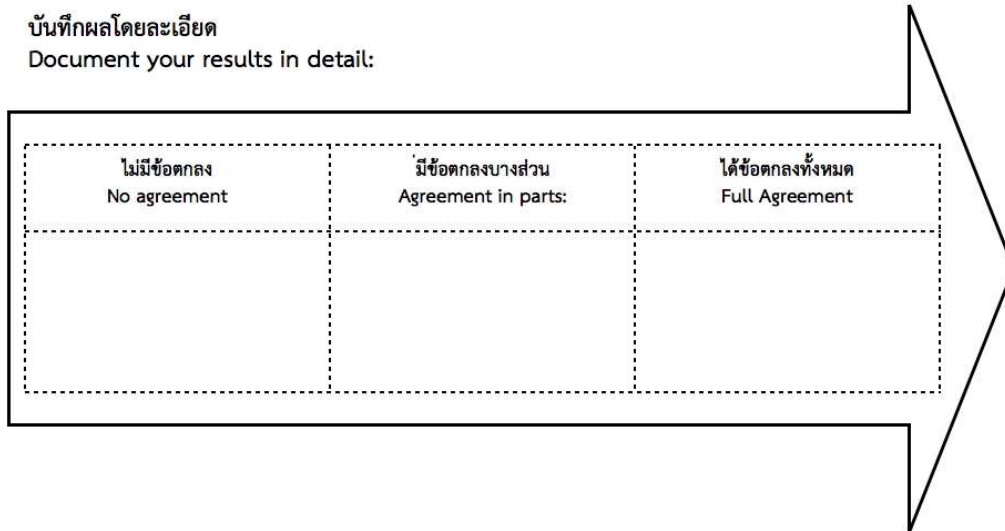
การจัดทำแผนที่สันติภาพแบบที่หนึ่งนี้ ทั้งสองฝ่ายจะต้องพยายามหาหลักการที่จะเป็นพื้นฐานของข้อตกลงร่วมกันให้ได้ และมีโอกาสความเป็นไปได้ที่จะสามารถทำงานร่วมกันได้ภายใน 3-5 ปี โดยลงรายละเอียดเลยว่าทำอะไรร่วมกันบ้าง

ยกตัวอย่างการออกแบบเส้นทางสันติภาพในไอร์แลนด์เหนือ กระบวนการพูดคุยครั้งแรกๆ ใช้เวลายาวนานมาก และข้อตกลงครั้งต่อไปคือ เราจะมาเจอกันอีกโดยไม่มีการใช้ความรุนแรง ไม่ได้มีรูปธรรมเชิงปฏิบัติการอะไรมากไปกว่านั้น และในการจัดบันทึกการพูดคุยกัน จะต้องจดใน 3 ส่วน คือ ส่วนที่ตกลงกันไม่ได้ ส่วนที่ตกลงกันได้ และส่วนที่อยู่ระหว่าง "กระบวนการ" สองฝ่ายอาจจะยอมรับหลักการบางอย่างร่วมกันแต่ยังหาวิธีการที่จะนำไปสู่ปรorroตามหลักการดังกล่าวไม่ได้ เหล่านี้ก็เป็นบันทึกไว้เป็นกระบวนการ

## แผนสันติภาพ 1 : สันติภาพในภาพใหญ่ Roadmap 1 : PEACE WRIT LARGE

พยายามหาหลักการพื้นฐานของข้อตกลงร่วม สำหรับชายแดนใต้/ปาตานี (เพื่อให้เป็นไปได้ใน 3-5 ปี)  
Develop basic principles of a joint Framework Agreement for the Deep South / Pat(t)ani (to be achieved in 3-5 years)

บันทึกผลโดยละเอียด  
Document your results in detail:

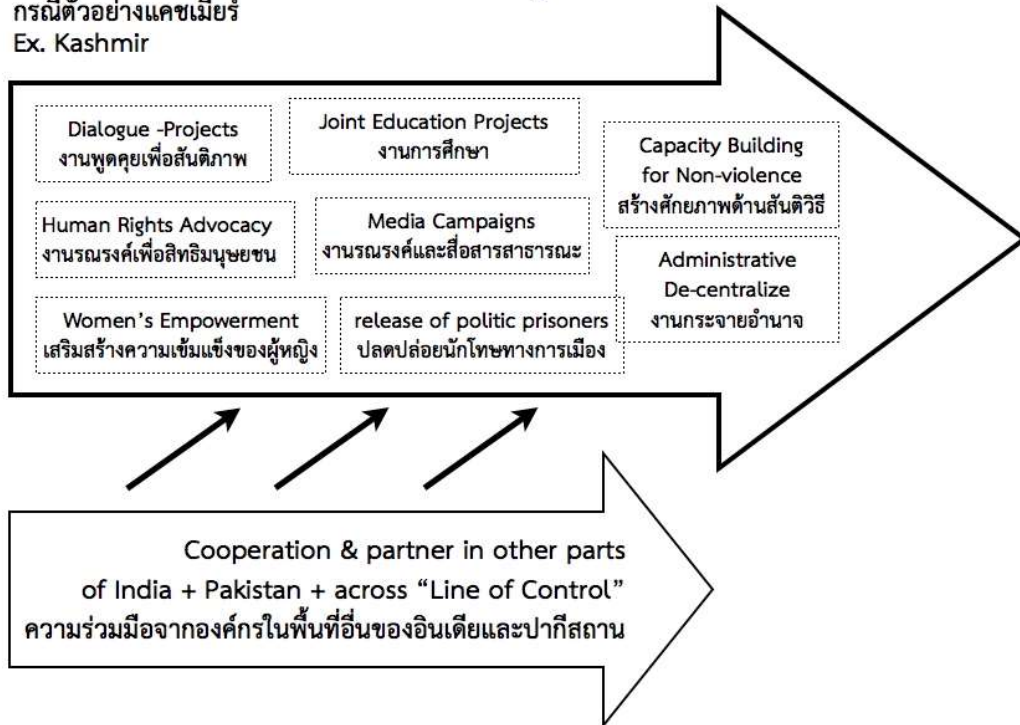


### เส้นทางสันติภาพแบบที่สอง - สันติภาพในภาพย่อย (Peace writ little)

เส้นทางสันติภาพทางแบบนี้ยังไม่มีภาพของเป้าหมายใหญ่ปลายทางล่วงหน้า แต่ทุกคนต่างก็ทำงานเพื่อสร้างสันติภาพขึ้นมาตามความคิดของตน และเมื่อนำมาประกอบกัน ก็คาดหวังว่าจะทำให้เกิดสันติภาพขึ้นมาได้ในที่สุด โดยเริ่มจากทำให้สถานการณ์ในปัจจุบันดีขึ้นก่อน เมื่อต่างคนต่างทำ จะเกิดภาพอะไรขึ้นในอนาคตก็ไม่มีใครรู้ ยกตัวอย่าง ความขัดแย้งที่แคชเมียร์ ปากีสถานและอินเดียไม่สามารถตกลงกันเพื่อหาข้อยุติร่วมกันได้ โอกาสที่จะเกิดสันติภาพเท่ากับศูนย์ ดังนั้น คนที่ทำงานด้านสันติภาพและพยายามแก้ไขความขัดแย้งในแคชเมียร์ จะไม่ได้คิดถึงข้อตกลงจากการเจรจาไว้ล่วงหน้าเลย ทุกฝ่ายจะค่อยๆ สร้างสันติภาพจากส่วนของแต่ละคนขึ้นมา ฉะนั้นงานที่คนแคชเมียร์ทำคืองานรณรงค์เปิดพื้นที่พูดคุย งานรณรงค์เรื่องสิทธิมนุษยชน งานเสริมสร้างความเข้มแข็งของผู้หญิง การสร้างพื้นที่การสื่อสาร ฯลฯ เนื่องจากจะมีลักษณะคล้ายๆ กับที่กำลังเกิดขึ้นที่พื้นที่แห่งนี้

## แผนสันติภาพ 2 : สันติภาพในภายย่อย Roadmap 2 :Peace writ little ?

กรณีตัวอย่างแคชเมียร์  
Ex. Kashmir



อย่างไรก็ตาม ณ ที่สุดของปลายทาง แบบที่หนึ่งกับสองต้องรวมกัน แต่การจะรวมกันได้นั้น แต่ละเส้นทางต้องมั่นคงแข็งแรงและมีข้อมูลเพียงพอสำหรับการประเมิน

การทำงานสันติภาพในแต่ละพื้นที่ความขัดแย้งนั้น โดยปกติจะมีคนทำงานด้านต่างๆ เป็นจำนวนมากอยู่แล้ว เพียงแต่ว่าเราจะมาร้อยเรียงกันอย่างไรให้เป็นแผนที่ที่เราจะเดินไปร่วมกัน โจทย์ที่ต้องคิดสำหรับการสร้างสันติแบบที่สองนี้คือ เราจะต้องทำอะไรเพิ่มขึ้นจากเดิมบ้างเพื่อเติมเต็มกันและกันอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าเดิม

การจะตอบโจทย์นี้ได้ ต้องมีเครื่องมือช่วยวิเคราะห์ว่างานส่วนไหนมีมากแล้ว งานส่วนไหนยังขาดอยู่ ต้องเสริมเข้าไปอีก เรียกว่า 'กล่องสะท้อนการทำงานสันติภาพ' โดยเครื่องมือนี้เกิดจากทีมงานที่ทำงานด้านสันติภาพของอเมริกาคนหนึ่ง ได้ศึกษาการทำงานขับเคลื่อนกระบวนการสันติภาพของภาคประชาสังคมกว่า 30 ประเทศทั่วโลก นำผลการศึกษามาสังเคราะห์และสร้างเครื่องมือออกมาเป็นกล่องนี้

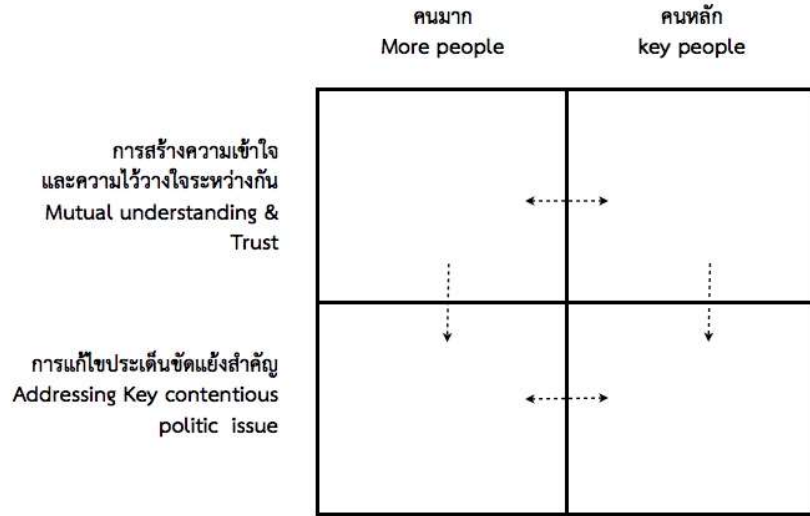
"กล่องสะท้อนการทำงานสันติภาพ" ประกอบด้วย 4 ช่อง

ด้านหน้า จะดูว่างานที่เราทำอยู่นั้น มุ่งสร้างความเข้าใจกับคนจำนวนมากเพื่อให้เกิดมวลชน หรืองานที่เราทำอยู่ มุ่งทำงานกับคนจำนวนน้อยกว่าแต่มีบทบาทสูงต่อการตัดสินใจ กล่าวโดยสรุปมีสองมิติ คือ **ทำกับใคร** ทำกับคนจำนวนมากหรือน้อย และสองคือ **ทำอะไร** เป็นการดูในแง่ความสัมพันธ์และประเด็นที่ขับเคลื่อน รวมทั้งข้อถกเถียงทางการเมืองด้วย

## แผนสันติภาพ 2 : สันติภาพในภาพย่อย Roadmap 2 :Peace writ little

การหนุนเสริมและการสะสมงานสันติภาพในระดับย่อย  
Complementarity + Cumulation of peace writ little initiatives

เครื่องมือ: กล้องสะท้อนการทำงานสันติภาพ  
Tool: Reflecting on Peace Practice (RPP-Box)



ยกตัวอย่าง คนที่ทำงานชุมชนฐานรากของสังคม จะเกี่ยวข้องกับคนจำนวนมากก็นำมาวิเคราะห์บันทึกกล่องข่ายบน เพราะเป็นการเปิดพื้นที่ให้คนได้พูดคุยสร้างความเข้าใจกัน เป็นต้น เวลาลงชุมชนแรกๆ อาจจะประเมินว่าอยู่กล่องข่ายบน ทว่าเมื่อเวลาผ่านไประยะหนึ่ง การทำงานสามารถสร้างความไว้วางใจกันแล้ว ก็ขยับมากล่องข่ายล่าง งานที่เคยทำแต่เดิมอาจจะสามารถดันประเด็นไปสู่การพูดคุยเรื่องการแก้ไขความขัดแย้งได้ เช่น การกระจายอำนาจ หรือข้อเสนอทางการเมืองอื่นๆ

ตัวอย่างที่สอง บางคนทำงานเรื่องความพยายามสร้างสะพานในการทำความเข้าใจกับผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบาย คือทำงานกับคนจำนวนน้อย (key person) และทำในทางลับ จะมาตกที่กล่องขวามีอบน เมื่อทำสำเร็จระยะหนึ่งจะเลื่อนมากล่องขวาล่าง เมื่อสร้างความสัมพันธ์ไว้วางใจกันแล้ว ก็ขยับประเด็นมาสู่การพูดคุยเรื่องการทำทางออกในสถานการณ์ร่วมกัน

สมมติฐานสำคัญของกล่องนี้ คือ **กิจกรรมทางสังคมที่พยายามสร้างสันติภาพในภาพย่อย จะต้องสะสมจนเต็มทั้งสี่กล่อง ถึงจะใกล้ความสำเร็จ** ถ้าขาดกล่องใดกล่องหนึ่งไป แปลว่าต้องพยายามทำงานในส่วนที่ขาดไปเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นกลุ่มที่ทำเส้นทางสันติภาพแบบที่สอง กล่องไหนที่ขาด ต้องช่วยกันคิดว่าจะเพิ่มกิจกรรมอะไรให้กล่องนี้เต็ม และจะเชื่อมโยงกล่องทั้งหมดได้อย่างไร

**สันติภาพในสังคมหนึ่งๆ จะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยจากคนฐานรากผลักดันไปพร้อมกับคนส่วนน้อยจากข้างบนผลักดันมา** จำนวนของคนฐานรากจะมากน้อยอย่างไร อาจจะต้องดูความสัมพันธ์กับคนข้างบนด้วย หากมีคนข้างบนพร้อมที่จะช่วยขยับให้เกิดสันติภาพ คนฐานรากอาจใช้คนไม่มากนัก หากคนข้างบนซึ่งโดยปกติมีไม่มากอยู่แล้ว ไม่ขยับทำอะไรเลย คนฐานรากจำนวนมากก็จำเป็นต้องลุกขึ้นมาขยับเพื่อกดดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้น

การผลักดันกระบวนการสันติภาพไม่ใช่เรื่องง่าย เส้นทางสันติภาพแบบที่ 1 ต้องมีการเห็นร่วมกันบางอย่างจึงจะขยับได้ คนทำงานเพื่อจัดการความขัดแย้งหลายพื้นที่พยายามให้เกิดเส้นทางสันติภาพแบบที่ 1 กรณีข้อตกลงบังซาโมโร ที่มินดาเนาใช้ความพยายามมากกว่า 15 ปี แต่เส้นทางสันติภาพแบบที่สองอาจจะมองไม่เห็นภาพอนาคตข้างหน้าเท่าใดนัก เพียงแต่ทำในส่วนภาพย่อยของแต่ละฝ่ายให้ดีที่สุด เพื่อให้สถานการณ์ดีขึ้น โดยเราไม่รู้ว่าจะเกิดสันติภาพเชิงบวกหรือลบขึ้น แน่แน่นอนว่าสำหรับพื้นที่สามจังหวัดชายแดนใต้ แม้อันาคตไม่รู้ว่าจะอะไรจะเกิดขึ้น ในห้วงเวลาปัจจุบันก็มีเรื่องต้องถกเถียงกันอยู่พอสมควร

จากประสบการณ์และการติดตามพื้นที่ความขัดแย้งทั่วโลก พบว่าครึ่งหนึ่งหลังจากการตกลงกันได้ก็มักกลับมาใช้ความรุนแรงกันรอบใหม่ ทำให้คู่ขัดแย้งต้องกลับมาทำงานกันใหม่ มาเถียงกันใหม่เพื่อสร้างโอกาสใหม่ๆ ขึ้นมา อีกเหตุผลที่ทำให้กระบวนการสันติภาพไม่สำเร็จ คือ คนจำนวนมากไม่สนับสนุนหรือไม่ได้รับรู้ด้วย เช่น หากมีการตกลงกันในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับจำนวนมากด้วยคนเพียงไม่กี่คน ย่อมนำมาสู่ความล้มเหลวได้ ขอให้พวกเราพึงระวังปัจจัยเหล่านี้ไว้ด้วย

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