

วิเคราะห์ความแตกต่างภายใน: การแข่งขันทางยุทธศาสตร์ภายในแต่ละฝ่าย

IPP 27

Insider Peacebuilders Platform

พื้นที่กลางสร้างสันติภาพจากคนใน

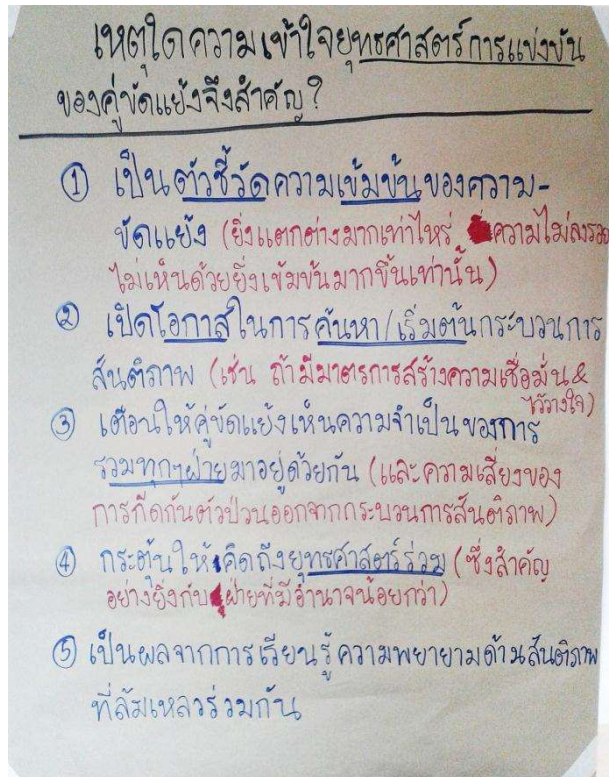
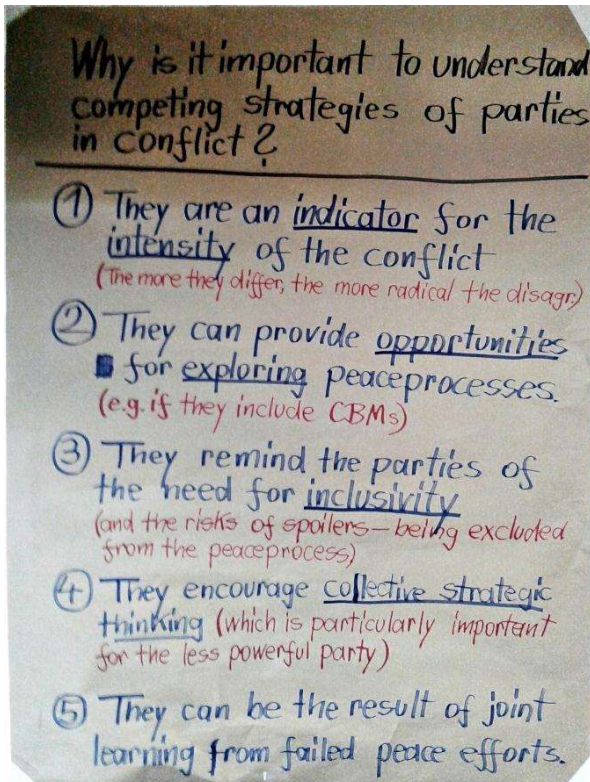
เมษายน
 2561
 ยะลา

หัวข้อ:	วิเคราะห์ความแตกต่างภายใน: การแข่งขันกันทางยุทธศาสตร์ภายในแต่ละฝ่าย
วิทยากร:	Dr.Norbert Ropers ที่ปรึกษาอาวุโส สถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้
เวลา:	28-29 เมษายน 2561
สถานที่:	วิทยาลัยการอาชีพเบตง

► ทำความเข้าใจเรื่องธรรมชาติของตัวแสดงก่อน

เราต้องทำความเข้าใจก่อนว่าแต่ละฝ่ายในความขัดแย้ง มันไม่ได้มีฝ่าย A หรือฝ่าย B แบบเป็นกลุ่มก้อนแค่หนึ่งเดียวเท่านั้น แต่อันที่จริง ในฝ่าย A, B, และ C ก็มีอยู่หลายกลุ่มหลายความคิด อาจจะมี A2, A3, หรือ B2, B3 ด้วย และจำนวนกลุ่มภายในแต่ละฝ่ายก็อาจจะเพิ่มมากขึ้นเมื่อเวลาผ่านไปด้วย

เช่นเดียวกัน อย่างกรณีภาคประชาสังคมที่มักเรียกกันว่า Party C ก็ไม่ได้มีความเป็นกลุ่มก้อนเดียวกัน แต่มีหลายความคิดความเชื่อ ดังนั้นจึงมี party ที่หลากหลายมาก เราจึงต้องทำความเข้าใจให้ละเอียดว่าแต่ละฝ่ายเป็นอย่างไร และภายในแต่ละฝ่ายเป็นอย่างไร



▶ 5 เหตุผลว่าทำไมการทำความเข้าใจเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ที่แข่งขันกันของคู่ขัดแย้งจึงเป็นประโยชน์และเป็นเรื่องสำคัญ

1. เป็นตัวชี้วัดความเข้มข้นของความขัดแย้ง (ยิ่งแตกต่างกันมากเท่าไร ความไม่ลงรอยยิ่งเข้มข้นมากขึ้นเท่านั้น)

ยิ่งยุทธศาสตร์แตกต่างกันมากเท่าไร เราก็สามารถคาดการณ์ได้ว่าความแตกแยกยิ่งร้ายลึกมากขึ้นเท่านั้น คนในความขัดแย้งจะมีความแตกแยกไม่ลงรอยกันมากขึ้น ยกตัวอย่างชาวอิสราเอลและปาเลสไตน์ ยุทธศาสตร์ในการออกจากความขัดแย้งของสองฝ่ายไม่มีอะไรเหมือนกันเลย เขาแตกแยกร้ายลึกในระดับลึก ตัวนี้จะเป็นตัวชี้วัดว่ารากของความขัดแย้งนี้มันหยั่งลึกขนาดไหน ภายในฝ่ายปาเลสไตน์เองก็แตกแยกไม่ลงรอยกันอีก เขาทำอะไรถึงแก้ปัญหาดังนั้นได้

2. เปิดโอกาสในการค้นหา/เริ่มต้นกระบวนการสันติภาพ (เช่น ถ้ามีมาตรการสร้างความเชื่อมั่นหรือไว้วางใจ)

ถ้าเรามียุทธศาสตร์และวิธีการที่แตกต่างกัน มันก็เป็นโอกาสที่เราจะเริ่มต้นกระบวนการสันติภาพ ผมอยากเน้นย้ำว่าปัจจุบันหลายคนในที่นี้ได้แย้งว่า Party B ไม่ใช่ตัวจริง หรือ B1 เป็นตัวแสดงที่สำคัญมากกว่า เป็นไปได้ว่า B1 มีบทบาทสำคัญตั้งแต่ต้น แต่สุดท้ายเป็น B2 มารับไม้ต่อจาก B1 ณ จุดใดจุดหนึ่งก็ตาม ดังนั้นการมียุทธศาสตร์ที่แตกต่างกันอาจให้ความได้เปรียบถ้าหากว่ามันเปิดโอกาสให้เราเดินไปข้างหน้าได้ในการที่จะแสวงหาหนทาง ในการที่เราจะรู้ว่าใช้หรือไม่ เราอาจทดสอบมาตรการสร้างความมั่นใจบางประการ

3. เตือนให้คู่ขัดแย้งเห็นความจำเป็นของการรวมทุกฝ่ายมาอยู่ด้วยกัน (และความเสี่ยงของการกีดกันตัวป่วนออกจากกระบวนการสันติภาพ)

ในท้ายที่สุด การจะประสบความสำเร็จนั้น บทเรียนหนึ่งที่สำคัญจากกระบวนการสันติภาพทั่วโลกคือ จำเป็นต้องครอบคลุมทุกฝ่าย ต้องรวมทุกฝ่ายให้เข้ามามีส่วนร่วม ไม่เช่นนั้นกระบวนการสันติภาพจะไม่ยั่งยืน นี่เป็นสูตรสำเร็จในหมู่ผู้ไกล่เกลี่ยและคนที่ทำงานด้านสันติภาพ คือการมีส่วนร่วมอย่างทั่วหน้าทั่วถึง ถ้าขาดตรงนี้ไป คนที่ถูกกีดกันออกไปก็มีความเสี่ยงที่จะกลายเป็นตัวป่วน (spoiler) ของกระบวนการสันติภาพได้ จะทำให้กระบวนการสันติภาพดอง ดังนั้นจำเป็นต้องมีทุกฝ่ายเข้ามาระดมสมองว่าควรมีวิธีการอย่างไร

4. กระตุ้นให้คิดถึงยุทธศาสตร์ร่วม (ซึ่งสำคัญอย่างยิ่งกับฝ่ายที่มีอำนาจน้อยกว่า)

ประเด็นนี้เป็นองค์ประกอบที่เห็นว่าเมื่อมีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างแต่ละฝ่าย เป็นความแตกต่างภายในของสองข้างในความขัดแย้ง เราจะต้องแสวงหาวิธีว่าจะเอาสองฝ่ายมาเจอกัน เป็นเรื่องสำคัญที่เราต้องหาวิธีการอย่าง

สร้างสรรค์ที่จะดึงสองฝ่ายที่ขัดแย้งกันมาสู้กันในทางความคิดว่าจะสามารถคุยกับอีกฝ่ายได้อย่างไรด้วยยุทธศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพ คนที่เริ่มด้วยแนวทางแตกต่างกันตั้งแต่ตอนตั้งต้นต้องร่วมงานกับฝ่ายอื่นๆ จำเป็นต้องมาคุยกันมาระดมสมองว่าควรจะมีวิธีการอย่างไร อะไรจะเป็นแนวทางร่วมกัน

องค์ประกอบนี้สำคัญอย่างยิ่งในกรณีที่มีความขัดแย้งไม่สมมาตร และมีหัวใจของความขัดแย้งอยู่ที่สิทธิในการกำหนดอนาคตตนเอง ลักษณะไม่สมมาตรคือ โดยปกติแล้วรัฐหรือผู้แทนของรัฐถืออำนาจมากกว่า เพราะเป็นผู้ปกป้องระเบียบทุกอย่างที่มีอยู่ในขณะนั้น ขณะที่อีกฝ่ายเป็นผู้ท้าทายที่แสวงหาสิทธิในการกำหนดอนาคตตนเอง ฝ่ายปกป้องระเบียบเดิมมีอำนาจมากกว่าอีกฝ่ายที่มาท้าทาย นอกจากยุทธศาสตร์ที่ชาญฉลาดในการร่วมงานกันแล้ว เราก็ต้องพยายามคิดถึงเรื่องการพัฒนาอำนาจซึ่งเป็น “อำนาจเบา” (soft power) ในการที่จะลดช่องว่างความแตกต่างระหว่างรัฐที่ทรงอำนาจกับฝ่ายขบวนการซึ่งมีพลังอำนาจน้อยกว่าที่พยายามเรียกร้องสิทธิในการกำหนดอนาคตตนเอง

5. เป็นผลจากการเรียนรู้ความพยายามด้านสันติภาพที่ล้มเหลวร่วมกัน

มีหลายคนพูดว่าเราไม่ควรจะล้มเหลวในความพยายามสร้างสันติภาพ เราจึงไม่ควรริเริ่มอะไรที่จะทำให้ไม่ประสบความสำเร็จ จากประสบการณ์ของผม 30 กว่าปี และการศึกษาความพยายามสร้างสันติภาพในทั่วโลกนี้ในช่วง 20 ปีมานี้ ในกรณีส่วนใหญ่ซึ่งฝ่ายต่างๆ ใช้กระบวนการที่ล้มเหลว เขาสามารถระบุได้ว่าทำไมถึงล้มเหลว ความผิดพลาดอยู่ตรงไหน

นั่นจะทำให้เขาประสบความสำเร็จมากกว่า กระบวนการลักษณะนี้ไม่เป็นเส้นตรง จะขึ้นๆ ลงๆ บางครั้งก็ประสบความสำเร็จ บางครั้งก็ล้มเหลว ค่ะ มันจะประสบความสำเร็จระยะหนึ่งแล้วก็ล้มเหลว แต่ประเด็นสำคัญคือต้องเรียนรู้จากมัน ต้องรับฟังจากฝ่ายอื่นด้วย การเรียนรู้ก็หมายความว่า การฟังคนที่มาจากอีกฝ่ายหนึ่ง ดังนั้นความหลากหลายของทัศนคติความคิดในสถานการณ์เช่นนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง

ต่อไปนี้ผมอยากนำประสบการณ์ของสองกรณีศึกษามาจับกับทฤษฎีนี้ คือกรณีศรีลังกากับเมียนมา

กรณีศึกษาศรีลังกากับเมียนมา

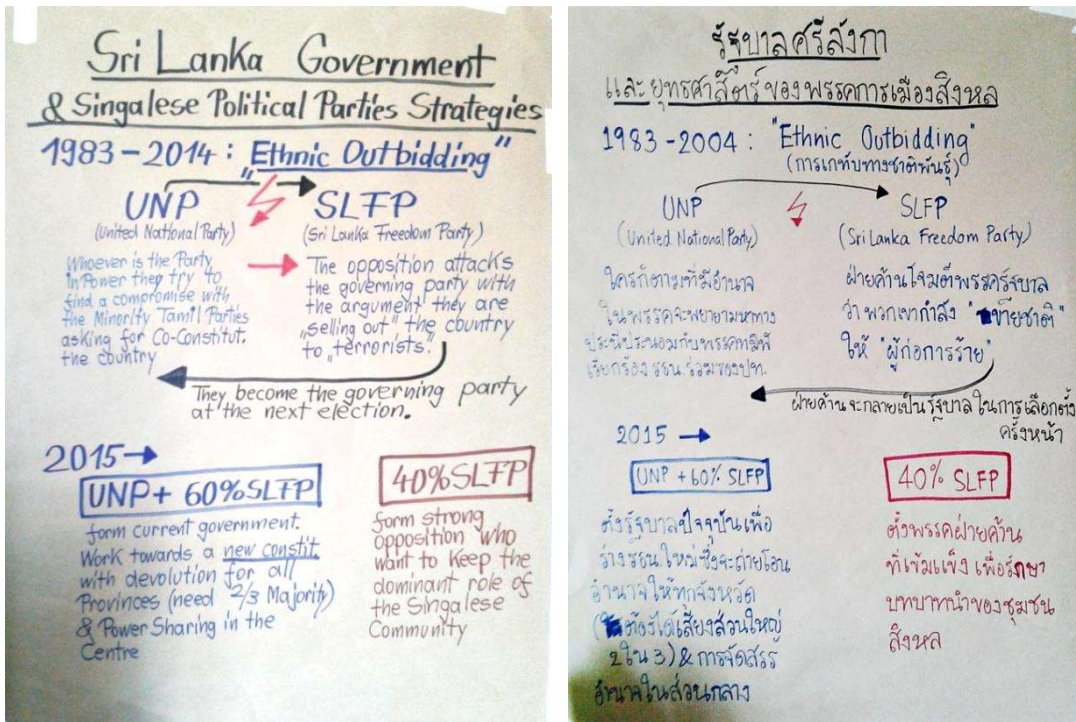
▶ ศรีลังกา

ในกรณีของศรีลังกา ต้องกล่าวก่อนว่าในประเทศนี้ กองทัพไม่ได้มีบทบาทนำ เป็นฝ่ายการเมืองนำ กองทัพต้องเดินตามฝ่ายการเมือง มีตัวละครที่เป็นรัฐอยู่ 2 ตัวแสดง คือ พรรค UNP (United National Party) เป็นพรรคกลางขวา กับ พรรค SLFP (Sri Lanka Freedom Party) เป็นพรรคกลางซ้าย ในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา สองพรรคการเมืองนี้ต่อสู้กัน โดยนักวิชาการเรียกว่า “การเกทับทางชาติพันธุ์” (ethnic outbidding)¹ ในช่วง 30 กว่าปีที่ผ่านมา พรรคที่เป็นสิงหลชาวพุทธพยายามจะหาทางประนีประนอมกับชาวมหิฬ์ ซึ่งเป็นฮินดูเป็นส่วนใหญ่และคริสต์ด้วย เพื่อจะสร้างสันติภาพในเกาะศรีลังกา

จากประสบการณ์ ทั้งสองพรรคนี้ เมื่อไรก็ตามที่ครองอำนาจเป็นรัฐบาลก็พยายามจะดำเนินการทำความตกลงกับผู้แทนการเมืองของฝั่งมหิฬ์ ซึ่งมี LTTE เป็นองค์กรที่แข็งแกร่งที่สุดและเป็นที่ยอมรับมาก ขณะที่พรรค UNP ครองอำนาจ พรรค SLFP ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านตอนนั้นก็เห็นโอกาสทองในการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล โดยโจมตีว่ารัฐบาลกำลังขายชาติให้กับพวกมหิฬ์ (ผู้ก่อการร้าย) รัฐบาลกำลังเป็นมิตรกับมหิฬ์มากเกินไป ไม่อยู่ข้างชาวสิงหลทั้งที่คนสิงหลทุกซ์ทรมาณมาเป็นเวลานานตั้งแต่สมัยอาณานิคมอังกฤษ ซึ่งนี่เป็นเรื่องจริง เพราะเป็นยุทธศาสตร์ของอังกฤษสมัยอาณานิคมคือสนับสนุนชาติพันธุ์กลุ่มน้อยมาเพื่อควบคุมชนส่วนใหญ่ในประเทศ

หลังจากที่มีการประนีประนอมของฝ่ายมหิฬ์ พรรค UNP ก็แพ้เลือกตั้ง พรรค SLFP ขึ้นมาครองอำนาจในรัฐบาล และอีกสามสี่ปีต่อมาก็เห็นว่าจำเป็นต้องประนีประนอมเพราะไม่อย่างนั้นจะไม่มีทางแก้ไขความขัดแย้ง สถานการณ์เป็นแบบนี้มาเรื่อยๆ นี่เป็นละครฉากใหญ่ที่ดำเนินไปเป็นระยะเวลายาวนานมากและนำไปสู่การไร้ซึ่งขีดความสามารถของรัฐบาลศรีลังกาในการสร้างสันติภาพในประเทศ

¹ กล่าวคือ พรรคการเมืองที่ได้ครองอำนาจซึ่งควบคุมดูแลประชากรส่วนใหญ่ของประเทศพยายามจะทำงานในแนวทางสันติภาพ แต่พรรคการเมืองฝ่ายตรงกันข้ามกลับพยายามทำลายสิ่งเหล่านั้น เนื่องจากจะเป็นการเปิดโอกาสให้พวกเขากลับเข้าอำนาจอีกครั้งหนึ่ง การเกทับทางชาติพันธุ์ในลักษณะนี้ได้ทำลายกระบวนการสันติภาพที่เกิดขึ้นหลายแห่งทั่วโลก



ในปี 2015 สถานการณ์จะเปลี่ยนไปเพราะเกิดความเปลี่ยนแปลงในฝ่ายทมิฬซึ่งเป็นฝ่ายต่อต้านรัฐเช่นกัน

ขบวนการต่อสู้พหุวัฒนธรรมพื้อแลมและฝ่ายค้านทางการเมือง (LTTE)

ขบวนการฝ่ายค้านของชาวทมิฬ ตั้งแต่ปี 1980 จนถึงกระบวนการสันติภาพอย่างเป็นทางการปี 2002 มีขบวนการต่อสู้พหุวัฒนธรรมพื้อแลม หรือ LTTE (Liberation Tigers of Tamil Eelam) เป็นกำลังหลักที่อยู่ทางเหนือของประเทศ เป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดในการดำเนินยุทธศาสตร์ต่อต้านรัฐบาล LTTE ได้รับแรงสนับสนุนอย่างชัดเจนจากคนทมิฬพลัดถิ่นทั่วโลกซึ่งหนีสงครามจากศรีลังกาไปอยู่ที่อื่น ขณะเดียวกันก็สามารถสร้างอิทธิพลควบคุมพรรคการเมืองของชาวทมิฬส่วนใหญ่ จนกระทั่งปี 2004 พรรคการเมืองของชาวทมิฬก็อยู่ใต้อุ้งตีนของ LTTE ในขณะที่มีกลุ่มเล็กๆ ที่ต่อต้าน LTTE ซึ่งก็ใช้ความรุนแรงเช่นกัน ทั้งหมดนี้เปลี่ยนไปในปี 2004

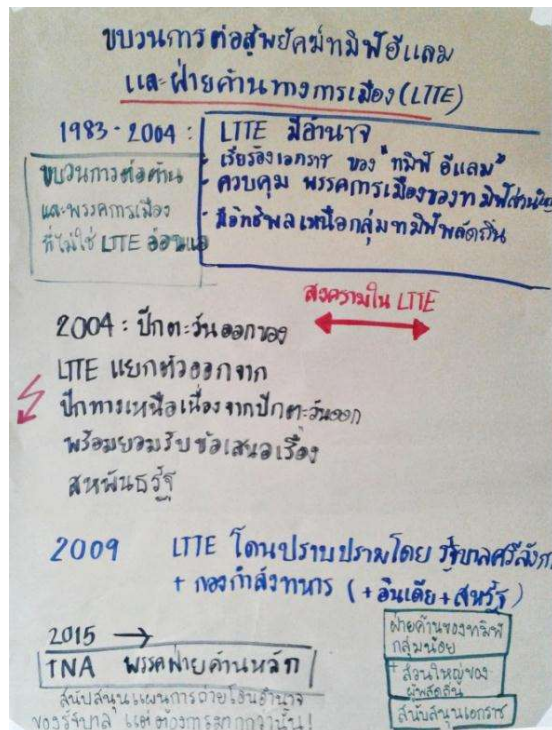
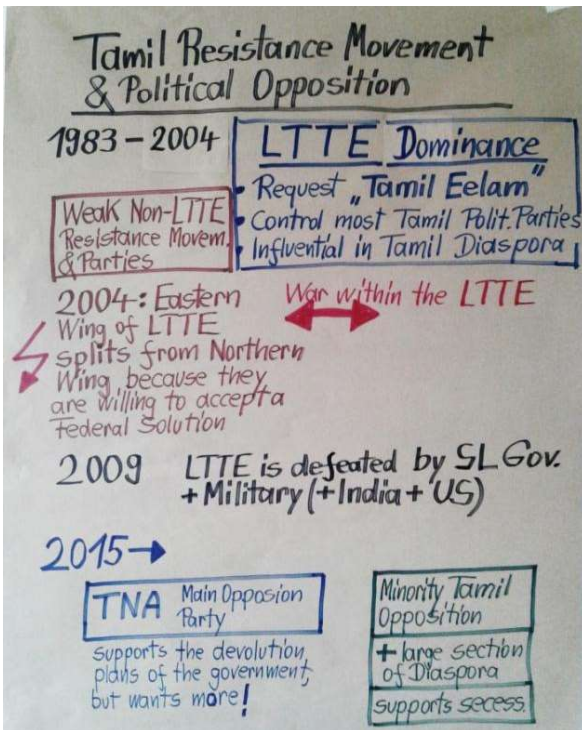
2004 หลังการหยุดยิงมาแล้วสามปี บางคนอาจรู้ว่านอร์เวย์เป็นผู้อำนวยความสะดวกหลัก (Facilitator) ในการเจรจาดังนั้น และนอร์เวย์ผลักดันอย่างหนักให้มีการประนีประนอมโดยให้ออกมาในรูปของการตั้งเป็นสหพันธรัฐ สามารถผลักดันจนกลายเป็นเอกสาร ผู้แทนของ LTTE ก็ได้ไปที่ออสโลด้วย และมองว่าถ้ารัฐบาลพรรค UNP จริงใจในการแก้ปัญหาทางออกที่แท้จริงในรูปแบบสหพันธรัฐ มันก็จะเป็นทางออกสำหรับพวกเขา

ผู้นำปีกตะวันออกของ LTTE ซึ่งเป็นผู้เข้าร่วมการเจรจาที่ออสโลนั้น กลับมาพร้อมข้อเสนอเรื่องสหพันธรัฐ แต่ผู้นำ LTTE คือพาพาคาร์ม กลับยอมรับไม่ได้และยื่นกรณขอเรียกร้องเรื่องเอกราชของทมิฬอีแลมเท่านั้น พาพาคาร์มเป็นผู้นำที่มีความสามารถมากแต่เป็นคนหัวรุนแรงและโหดร้ายในวิธีการที่เขาแสดงความเป็นผู้นำ LTTE เหตุการณ์นี้จึงเกิดความแตกแยกอย่างใหญ่หลวงระหว่างปีกที่คุมกำลังฝั่งตะวันออกกับทางเหนือ และมีการต่อสู้ทางทหารกัน ทางรัฐบาลศรีลังกาก็ยินดีที่เป็นแบบนี้และเข้าไปสนับสนุนปีกตะวันออกของ LTTE นี่เป็นจุดเริ่มต้นของจุดจบของ LTTE

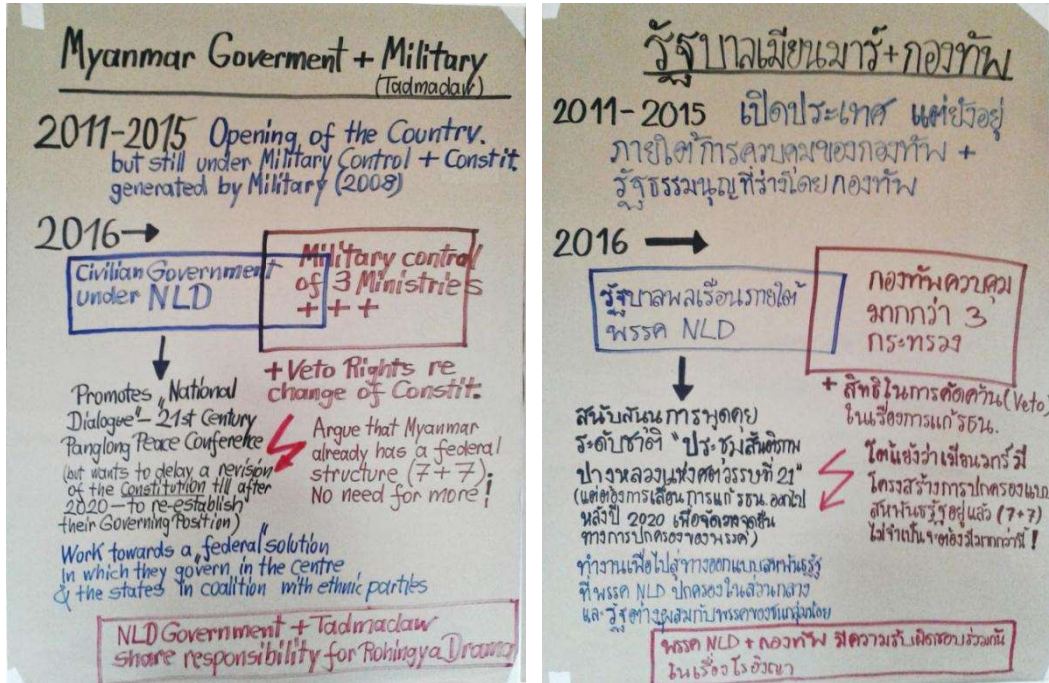
2009 การสิ้นสุดของ LTTE มีการเปลี่ยนรัฐบาลเป็นพรรคกลางขวากายใต้นายราชปักษี และได้รับการสนับสนุนจากอินเดียและสหรัฐอเมริกา ทำให้สามารถทำลายล้าง LTTE ทั้งด้านกายภาพและด้านการเมืองไปได้

2015 ราชปักษีชนะการเลือกตั้งประธานาธิบดี และเริ่มร่างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นมาซึ่งไม่ได้ไปไกลถึงสหพันธรัฐ แต่เป็นการกระจายอำนาจโดยจะถ่ายโอนอำนาจให้ทุกจังหวัด อย่างไรก็ตาม ยังมีความเสี่ยงอยู่ว่าเสี่ยง 40% ซึ่งเป็นฝ่ายค้าน

อาจจะมาปั่นป่วนสร้างปัญหาได้ แต่กระนั้นก็ตาม สถานการณ์ไม่เลวร้ายเท่าไรนักเพราะฝ่ายทมิฬเองได้เรียนรู้จากประสบการณ์ที่ผ่านมา และมีความแข็งแกร่งมากพอในแง่ที่ว่าพันธมิตรทมิฬฝ่ายค้านในรัฐสภาศรีลังกาปัจจุบันมีความเข้าใจว่าจะประคับประคองกันไปในลักษณะนี้จนกว่าจะมีการเลือกตั้งครั้งหน้า ซึ่งจะมีการแก้รัฐธรรมนูญเพื่อให้ชาวทมิฬในจังหวัดทางเหนือและตะวันออกมีสิทธิในการกำหนดอนาคตตนเองในระดับหนึ่ง



เมียนมา

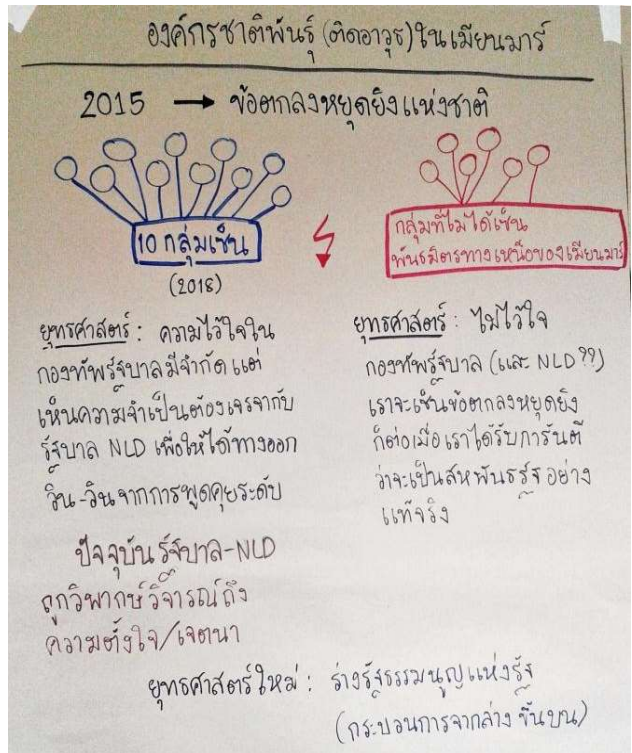
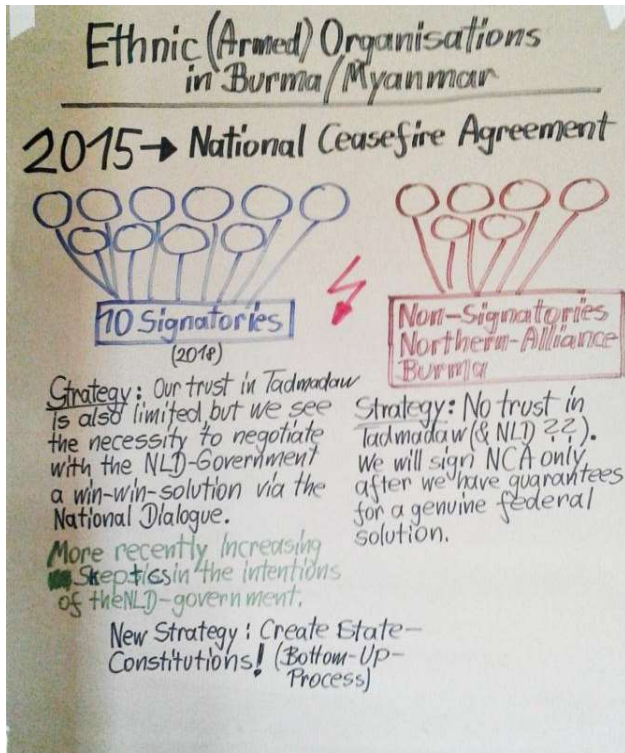


ในปี 2011 มีการเปลี่ยนแปลงที่น่าประหลาดใจเกิดขึ้นในประเทศเพื่อนบ้านของเรา นั่นคือ ทหารเปิดประเทศ เพื่อให้มีกระบวนการของการเปลี่ยนผ่าน เพราะอาจกลัวว่าถ้าเดินหน้าด้วยการปราบปรามประชาชนจะถูกประชาคมนานาชาติ กีดกันและต้องหันไปพึ่งพาเงินมากขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้จะเปิดประเทศแต่ก็ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของกองทัพ และ รัฐธรรมนูญที่ร่างโดยกองทัพในปี 2008 เพื่อควบคุมการเปลี่ยนผ่านนี้โดยออกนโยบายที่จะทำให้สามารถได้รับการยอมรับ จากประชาคมนานาชาติและมาฟื้นฟูเศรษฐกิจในประเทศ

ความแตกต่างภายในที่เกี่ยวข้องกับความพยายามสร้างสันติภาพ

ในแง่ตัวแสดงภาครัฐ ตั้งแต่ปี 2016 เมียนมามีรัฐบาลพลเรือนภายใต้การนำของพรรค NLD (National League for Democracy) อองซานซูจีชนะเลือกตั้งโดยได้รับเสียงส่วนใหญ่อย่างน่าประทับใจมาก แต่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลง อำนาจทางการเมืองในประเทศจากฝ่ายกองทัพได้ กองทัพคุมอำนาจมากกว่าสามกระทรวง และสามารถมีสิทธิวิโต้ในรัฐสภา ถ้าต้องการจะเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญที่ตัวเองทำขึ้นมา

ความพยายามที่เกิดขึ้นในเมียนมาคือ ตอนนี้รัฐบาล NLD ยินดีที่จะเข้าร่วมในกระบวนการประนีประนอม ซึ่งในช่วงปี 1940 มีการตกลงไปแล้วระดับหนึ่ง เมื่อกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในเมียนมาทำความตกลงปางหลงร่วมกัน มีการรื้อฟื้นกระบวนการปางหลงขึ้นมาใหม่ เป็นการพูดคุยระดับชาติเพื่อเป็นกรอบสำหรับศตวรรษที่ 21 ขึ้นมา เรียกว่า “การประชุมสันติภาพปางหลงแห่งศตวรรษที่ 21” (The Union Peace Conference-21st Century Panglong) เพื่อจะแสวงหาทางออกว่ากลุ่มชาติพันธุ์ที่ประกอบขึ้นเป็นประชากร 32-35% ของประเทศเมียนมาจะสามารถทำความตกลงกันได้ในเรื่องที่ต่างๆ ฝ่ายเรียกว่า federal model หรือรูปแบบสหพันธรัฐ ซึ่งกองทัพโต้แย้งว่าไม่จำเป็นต้องแก้รัฐธรรมนูญ เพราะโครงสร้างการปกครองเป็นแบบสหพันธรัฐอยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องมีมากกว่านี้



กลุ่มชาติพันธุ์ (ติดอาวุธ) ในเมียนมา

2015 ข้อตกลงหยุดยิงแห่งชาติ (National Ceasefire Agreement)

เนื่องมาจากแรงกดดันจากกองทัพ (ไม่ไว้ใจกองทัพและ NLD) จึงเป็นแรงจูงใจให้กลุ่มชาติพันธุ์ติดอาวุธเข้ามามีส่วนร่วมในข้อตกลงการหยุดยิงในระดับชาติ จากตรงนี้สามารถโน้มน้าวองค์กรกลุ่มชาติพันธุ์ทั้งติดอาวุธและไม่ติดอาวุธเข้า

มาร่วมลงนามในข้อตกลงหยุดยิง 10 กลุ่มด้วยกัน แต่มีอย่างน้อยอีก 6 กลุ่มที่ไม่ร่วมลงนามเพราะคิดว่าไม่ควรไว้วางใจ กองทัพพม่า และจะลงนามในข้อตกลงหยุดยิงระดับชาตินี้ก็ต่อเมื่อมีหลักประกันจากกองทัพว่าในอนาคตประเทศเมียนมาจะดำเนินการเป็นสหพันธรัฐอย่างแท้จริง

จะเห็นว่าเมียนมาเจอปัญหาอีกประการหนึ่ง ซึ่งไปบั่นทอนชื่อเสียงของกองทัพพม่าและ NLD ก็คือโศกนาฏกรรมต่อชาวโรฮิงญา นี่เป็นอีกประเด็นหนึ่งจากกิจกรรมขององค์กรที่ทำเรื่องสันติภาพกับกลุ่มชาติพันธุ์

ในขณะที่สองฝ่ายที่ลงนามและไม่ลงนามกำลังถกเถียงกัน ฝ่ายที่ลงนามข้อตกลงหยุดยิงไปแล้วก็อยากดึงกลุ่มที่ยังไม่ลงนามมาด้วยเพื่อผลักดันให้มียุทธศาสตร์ที่เป็นเอกภาพมากขึ้น องค์กรที่มีอำนาจทางทหารมากที่สุดในรัฐฉานมองว่ากลุ่มที่ลงนามไปแล้วบ่อนทำลายกองกำลังของพวกเขา ก็ไปเจรจาแยกวงกับกองทัพพม่าหรือที่ตามมาดอ อ้างว่าไม่มีทางเลือก เพราะไม่ไว้วางใจกองทัพและรัฐบาล NLD ซึ่งเป็นการบั่นทอนยุทธศาสตร์ในภาพรวม

ดังนั้นปัจจุบันนี้สถานการณ์ในเมียนมา ทุกฝ่ายต้องการทางออกทางการเมืองในรูปแบบสหพันธรัฐ ขณะที่กองทัพบอกว่ามีอยู่แล้วในรัฐธรรมนูญของตน แต่ NLD บอกว่าต้องมียะโรมากกว่านี้อีก เราจะเห็นยุทธศาสตร์ซึ่งขัดแย้งแตกต่างกัน และท่ามกลางทั้งปวงนี้จะอุบัติขึ้นมาในการประชุม National dialogue² การพูดคุยสันติภาพระดับชาติซึ่งมีคนพันกว่าคนเข้าร่วมในเวทีนี้ เพื่อผลักดันกระบวนการนี้ต่อไปในการหาทางออกซึ่งเป็นที่ยอมรับได้ของทุกฝ่าย

จะว่าไปแล้วนี่เป็นสิ่งที่ทำให้กลุ่มติดอาวุธที่ลงนามไปแล้วไม่ถูกโจมตี เพราะรัฐบาลมองว่าหากไม่หาทางประนีประนอมกับฝ่ายที่ไม่ลงนาม ฝ่ายที่ลงนามไปแล้วอาจเปลี่ยนข้างก็ได้ หลายกลุ่มจะไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงหยุดยิงเท่าที่ผมประเมินสถานการณ์ปัจจุบัน สองตัวแสดงนี้ยังมีสมดุลแห่งอำนาจพอที่จะทำให้กระบวนการไปได้เรื่อยๆ แต่มันจะช้ามาก ทั้งหมดนี้เป็นเรื่องยุทธศาสตร์ที่แตกต่างกันที่รู้จักกับฝ่ายต่างๆ ดำเนินการในกระบวนการสันติภาพ

² การประชุมปางหลวงแห่งศตวรรษที่ 21 ครั้งแรกจัดขึ้นที่กรุงเนปิตอว์ วันที่ 31 ส.ค.---3 ก.ย. 2559

คำถามจากผู้เข้าร่วม

Q1: ใครคือสมาชิก 1,000 คนที่เข้าร่วมใน National dialogue และกลุ่มที่ลงนามในข้อตกลงหยุดยิงและไม่ลงนามได้เข้าร่วมในกระบวนการนี้ใหม่

ปัจจุบันกลุ่มที่ไม่ได้ลงนามไม่ได้เข้าร่วมในการพูดคุยระดับชาติ มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นตลอด ตัวเลข 1,000 คนนี้ไม่หนึ่ง มีการเจรจาต่อรองหลังจากอยู่ตลอดว่าจะเอากลุ่มไหนเข้าร่วม ความได้เปรียบประการหนึ่งในประเทศนี้คือภาคประชาสังคมได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการบางหลวงด้วย นี่เป็นหนึ่งในไม่กี่กระบวนการสันติภาพในโลกนี้ที่พยายามดึงคนทุกระดับเข้ามามีส่วนร่วม โควิดทำให้ผู้หญิงกับเยาวชนยังมีส่วนร่วมน้อย มีข้อโต้แย้งว่าเป็นกระบวนการที่ละเอียดมาก บางคนที่โต้แย้งว่าทั่วโลกที่ซับซ้อนนี้ทำให้การตัดสินใจอย่างเป็นรูปธรรมนั้นล่าช้า

Q2: กรณีเมียนมา อะไรทำให้กลุ่มติดอาวุธตัดสินใจเข้าร่วมการพูดคุยกับรัฐ ส่วนกรณีศรีลังกา อะไรทำให้รัฐบาลตัดสินใจใช้กำลังขั้นเด็ดขาดกับกลุ่มติดอาวุธ

กรณีศรีลังกา ในท้ายที่สุดอดีตประธานาธิบดีราชปักษีมีความเห็นส่วนตัวว่าเขาจะเป็นผู้ตัดสินใจเด็ดขาดให้ประเทศศรีลังกา ประธานาธิบดีคนก่อนหน้าไม่ทำอะไรไกลกว่านั้น เพราะเคยถามทางฝ่ายทหารว่าเราจะเอาชนะ LTTE ได้หรือเปล่า ทางทหารบอกทำได้ภายใต้สองเงื่อนไข คือ หนึ่ง จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากอินเดียและสหรัฐฯ และต้องเตรียมการว่าทหารมี 40,000 คนจะตายในการนี้ อดีตประธานาธิบดีราชปักษีพร้อมยอมเสี่ยงที่จะทำให้เกิดอันตรายกับคนจำนวนนั้น และคนที่ตายก็เป็นพลเรือนชาวทมิฬด้วยซึ่งได้รับผลกระทบจากการต่อสู้

กรณีเมียนมา คนที่ร่วมลงนามในข้อตกลงหยุดยิงมองโลกในแง่ดีว่ากระบวนการนี้เขาไว้วางใจกองทัพพม่าหรือทัตมาดอได้ และมองว่าการหยุดยิงนี้เป็นขั้นตอนแรก ต่อจากนั้นจะมีการเจรจาทางการเมืองในการจัดตั้งเป็นสหพันธรัฐ แต่เมื่อตระหนักแล้วว่าสิ่งนี้ไม่เกิดขึ้นก็เกิดความคับข้องใจ กลุ่มติดอาวุธก็พิจารณาใหม่ว่าจะเข้าร่วมในขั้นต่อไปใหม่ ปัจจุบันกำลังมีการพูดคุยกันอย่างเข้มข้นระหว่างสองกลุ่มนี้ว่าเราจะมีเครื่องมืออะไรในการสร้างหลักประกันว่าเราอยู่ในร่องในรอย

ความยากลำบากคือเขาหันไปพึ่ง NLD ไม่ได้ เพราะในท้ายที่สุด NLD มีผลประโยชน์ในการควบคุมกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ อยู่และจะต้องดำรงซึ่งเสียงข้างมากในทุกๆ รัฐ ดังนั้น NLD ไม่มีประสิทธิภาพเท่าไรในการให้ได้มาซึ่งเสียงขณะเดียวกันกลุ่มชาติพันธุ์ก็ไม่ได้มีฐานเสียงที่มั่นในสภามากพอ ผมมองว่าในท้ายที่สุด เวลาจะเข้าข้างกลุ่มชาติพันธุ์ แต่มันยังเป็นกระบวนการที่ยากลำบากอยู่ดี

Q3: มีทั้งกลุ่มติดอาวุธและไม่ติดอาวุธที่ลงนามในข้อตกลงหยุดยิงใช่ไหม

ถูกต้อง บางกลุ่มมีอาวุธบางกลุ่มไม่มีอาวุธ แต่มันหมายถึงอะไร อย่างชาวมอญมีทหาร 800 คนในรัฐมอญ ทำอะไรได้เมื่อเทียบกับกองทัพพม่าซึ่งมีทหารอยู่ 420,000 คน

Q4: เราจะเรียนรู้อะไรได้บ้างจากกรณีเมียนมาในกรณีที่มีการพูดคุยเจรจา อะไรเป็นตัวตัดสินว่าใครควรเป็นคู่เจรจา คนที่มีกองกำลังในมือหรือไม่สมควรเข้าร่วมในการเจรจาหรือไม่

ในกรณีส่วนใหญ่ของเมียนมา กลุ่มชาติพันธุ์แต่ละกลุ่มมีความเชื่อมโยงใกล้ชิดระหว่างปีการเมืองกับปีทหาร ในแง่นี้เขามีความเป็นเนื้อเดียวกัน ใน 10 กลุ่มนี้ ครึ่งหนึ่งมีกองกำลังที่สำคัญอยู่ในมือ ทำให้พวกเขายังคงมีความมั่นใจว่าจะสามารถกำกับหรือกำหนดทิศทางได้ และข้อได้เปรียบอีกประการหนึ่งคือ เมื่อรวมๆ กันแล้วเขาเป็นตัวแทนหนึ่งในสามของประชาชนในประเทศ เมื่อเขาจับมือกันเป็นกลุ่มก้อน เขาครอบครองพื้นที่ที่มีทรัพยากรธรรมชาติเป็นหลัก เขามีอำนาจต่อรองและมีการสนับสนุนโดยญาติพี่น้องจากประเทศเพื่อนบ้าน อย่างประเทศไทยก็มีความสัมพันธ์กับชาติพันธุ์บางกลุ่ม เขารู้สึกว่าได้รับการคุ้มครองจึงมีอำนาจทางการเมืองมากขึ้น ถึงแม้ว่าผู้นำบางคนในอดีตเพราะก่อนปี 2011 พวกเขาเห็นว่าตนเป็นผู้เล่นที่มีความชอบธรรมอยู่กลุ่มเดียว แต่ตอนนี้เขาเริ่มตระหนักว่าชุมชนนานาชาติมองว่า NLD มีความชอบธรรมมากกว่าตัวพวกเขาเองเสียอีก นี่จึงนำไปสู่ความคับข้องใจในหมู่กลุ่มชาติพันธุ์บางกลุ่ม

Q5: ในกรณีเมียนมาและศรีลังกา CSOs (Civil Society Organizations) ในเมียนมาและศรีลังกามีบทบาทอะไร

ต้องคำนึงว่าทั้งศรีลังกาและเมียนมา สถานการณ์ของทั้งสองประเทศคือชาติพันธุ์ซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยอยู่ในสถานะที่มีอำนาจมากกว่า ในศรีลังกา ไม่เฉพาะชาวทมิฬซึ่งอยู่กับชาวสิงหลมาหลายพันปีแล้ว ขณะเดียวกันก็มีทมิฬเชื้อสายอินเดียซึ่งเจ้าอาณานิคมนำเข้ามาเป็นแรงงานในประเทศ ก็กลับกลายเป็นกลุ่มก้อนที่เป็นปัจจัยสำคัญทางเศรษฐกิจ และมีคุณภาพการอย่างมีนัยสำคัญเนื่องจากใกล้ชิดกับชาวทมิฬในประเทศอินเดียผ่านกิจกรรมการพัฒนาในภูมิภาคนั้น ปัจจุบันนี้อินเดียทางตอนใต้บูมอย่างหนักโดยเฉพาะในพื้นที่ของทมิฬในรัฐทมิฬนาฑู และผู้ลี้ภัยจำนวนมากจากภาคเหนือของศรีลังกาที่ไปอาศัยอยู่ในรัฐทมิฬนาฑูและส่งเงินกลับบ้าน ดังนั้นจึงมีการสนับสนุนมากกว่า

กรณีของเมียนมาแตกต่างเล็กน้อย เพราะมีแรงสนับสนุนจากประชาคมโลกในช่วงที่กองทัพพม่ากดขี่ปราบปรามกลุ่มชาติพันธุ์ CSO ของเมียนมาปัจจุบันเป็นกลุ่มเป็นก้อนแข็งแกร่งมาก ขณะที่ชุมชน CSO ศรีลังกาไม่แข็งแกร่งเท่า ในศรีลังกาเป็นเรื่องของแรงกดดันทางการเมืองมากกว่าที่จะผลักดันให้กระบวนการสันติภาพก้าวหน้า และพัฒนาการของ tamil national alliance ซึ่งเป็นการรณรงค์ที่แข็งแกร่ง ผมมองว่าการทำให้การต่อสู้มีมิติทางการเมืองเป็นตัวผลักดันให้การต่อสู้ประสบผลสำเร็จ

Q6: เมื่อโยียงสองกรณีศึกษาที่เข้ากับ 5 เหตุผลของการทำความเข้าใจยุทธศาสตร์ที่แตกต่างของคู่ขัดแย้ง คุณพยายามจะบอกอะไรจากสองเคสนี้

ประเด็นแรก เรื่องความแตกต่างของตัวผู้เล่นต่างๆ มันเป็นตัวบอกเราว่าความขัดแย้งนี้หนักหนาขนาดไหน ดังนั้นในแง่ที่ ในเมียนมา สังคมแตกแยกอย่างลึกกว้างและต้องใช้เวลาในการเปลี่ยนผ่าน มันส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างคนพม่ากับที่ไม่ใช่พม่า ในกลุ่มที่ไม่ใช่พม่าเองความสัมพันธ์ก็ตึงเครียด เช่นกรณีรัฐฉาน หนึ่งในความยากลำบากคือ จริงๆ แล้วชาวไทใหญ่เป็นชนกลุ่มน้อยในรัฐฉาน คนคะฉิ่นเป็นชนกลุ่มใหญ่ ในขณะที่ชาวกะเหรี่ยงเป็นชนกลุ่มน้อยในรัฐกะเหรี่ยง มันเป็นสถานการณ์ซึ่งซับซ้อนต้องใช้เวลาในการทำความเข้าใจ

ประเด็นที่สอง ถ้าเรามีวิธีการต่างๆ ในการวิเคราะห์เรื่องความก้าวหน้า โดยเฉพาะในปัจจุบันใครเป็นคนแรกที่แสวงหาโอกาสและผลักดันข้อตกลงหยุดยิงและเรียกร้องให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วม เขายังโดนโจมตีอยู่จนทุกวันนี้ นี่คือการยากลำบากแต่มันเป็นหนึ่งในปัจจัยซึ่งนำไปสู่ว่าทำไมถึงโต้แย้งกันมากเรื่องข้อตกลงหยุดยิง

ประเด็นที่สาม การเปิดโอกาสให้ทุกคนทุกฝ่าย กรณีศรีลังกา ณ จุดนั้นมีพรรคการเมืองฝั่งทมิฬซึ่งบอกว่าเต็มใจที่จะเข้าไปร่วมการเจรจาเกี่ยวกับการจัดตั้งสหพันธรัฐ ซึ่งอำนวยความสะดวกให้กลุ่มที่ก่อนหน้านี้ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งเพราะสหพันธรัฐไม่ใช่สิ่งที่เขาต้องการ กระทั่งในที่สุดเขาก็เห็นด้วยว่า ในอนาคตที่เขาจะมองเห็นได้ การเป็นสหพันธรัฐเป็นผลลัพธ์ที่ดีที่สุด ส่วนปีกที่ต้องการเอกราชก็ต้องรอต่อไปเพราะเป็นเป้าหมายที่เกิดขึ้นไม่ได้จริง

ประเด็นที่สี่ ในแง่ยุทธศาสตร์ที่ต้องคิดร่วมกัน เป็นประเด็นที่น่าสนใจอย่างยิ่ง กรณีเมียนมา สองกลุ่มนี้ตั้งสถาบันวิชาการ thinktank แล้วเขาวาดภาพอนาคตของประเทศ เขาให้ความคิดที่แหลมคมที่สุดสำหรับชุมชนระหว่างประเทศซึ่งยังมองไม่ออกว่าจะจัดความสัมพันธ์ระหว่างกองทัพ NLD กับกลุ่มชาติพันธุ์อย่างไร สถาบันนี้ทำหน้าที่กระตุ้นนำเสนอความคิดเกี่ยวกับทิศทางของกระบวนการสันติภาพ

ประเด็นที่ห้า เราพยายามจะเรียนรู้จากกระบวนการสันติภาพที่ล้มเหลว ดังนั้นถ้าความพยายามใดๆ ในกระบวนการสันติภาพล้มเหลว เราก็เชื่อมั่นเป็นโอกาสที่เราจะทำให้มันดีขึ้นได้อย่างไรในอนาคต แทนที่จะบอกว่าไม่มีแล้วไม่เอาแล้วกระบวนการสันติภาพ นี่เป็นความเชื่อของผมว่าเราไม่ควรยอมแพ้ ต้องยอมรับว่ากระบวนการสันติภาพมันจะขึ้นๆ ลงๆ เดี่ยวโอกาสมันก็เปิดขึ้นมาอีก และตัวเราเองต้องเป็นผู้สร้างโอกาสนั้นให้มากที่สุด

Q7: รัฐบาลศรีลังกาจะจัด LTTE ภายใต้สองเงื่อนไข มันใจได้อย่างไรว่าอินเดียกับสหรัฐอเมริกาจะสนับสนุน

LTTE ได้รับแรงสนับสนุนอย่างน้อยหนึ่งในสาม คนที่มีพลังมากกว่าคนซึ่งหนีสงครามในศรีลังกาไปอาศัยในอินเดียหรืออังกฤษ แคนาดา ออสเตรเลีย หนึ่งในสามยังสนับสนุน LTTE อยู่ จึงเป็นกลุ่มที่มีเงินและมีเครือข่ายที่แข็งแกร่ง เวลาซื้ออาวุธก็ดำเนินการในประเทศอื่น มีหน่วยจัดซื้ออาวุธอยู่ในประเทศอื่น ณ จุดหนึ่ง LTTE ก็สร้างชื่อเสียงเนื่องจากปฏิบัติการของเขาเอง ณ จุดหนึ่งสหรัฐฯ ต้องการให้ LTTE แปลงรูปไปเป็นองค์กรทางการเมือง มีทูตอเมริกันคนหนึ่งในศรีลังกาตอนนั้นซึ่งต่อมาเขียนหนังสือเล่มหนึ่ง เขามีความเห็นที่สหรัฐฯ เป็นเหตุผลหลักที่ทำให้กระบวนการสันติภาพล้มเหลว เพราะสหรัฐฯ ไม่ได้เตรียมตัวในจังหวะที่ถูกต้องในการกดดันให้ LTTE ทหาทางออก

สำหรับอินเดียก็ชัดเจนว่าต้องการจัด LTTE เพราะต้องการแก้แค้นที่ LTTE สังหารทหารอินเดียที่ไปรบในศรีลังกาช่วงที่มีกองกำลังรักษาสันติภาพที่นั่น และการสังหารนายกรัฐมนตรีนริชชานันตี ในที่สุดอินเดียยอมรับอย่างเป็นทางการว่าเข้าไปแทรกแซงในความขัดแย้งนี้ แต่สหรัฐฯ ไม่เคยยอมรับ

Q8: รัฐบาลศรีลังกาต้องเตรียมรับที่จะสูญเสียทหารสี่หมื่นคน นั่นเป็นราคาที่ต่อจ่าย แต่จริงๆ แล้วสูญเสียน้อยกว่านั้นทำไมตัวเลขประเมินห่างไกลจากความเป็นจริงมาก

เนื่องจากการตัดสินใจทางลำเอียงยุทธโศภกรณ์ ทำให้ยากลำบากที่ LTTE จะต่อต้านอำนาจที่เหนือกว่าของกองกำลังของรัฐ ปืนและยุทธโศภกรณ์เป็นจุดอ่อนสำคัญที่สุดของ LTTE ดังนั้นการประเมินของกองทัพตอนที่อดีตประธานาธิบดีราชปักษีสยาม ตั้งอยู่บนข้อสันนิษฐานว่า LTTE ยังคงมีปืนมีอาวุธยุทธโศภกรณ์อยู่ในมือ ซึ่งจุดนั้น อาวุธของ LTTE ร่อยหรอลลงมากแล้ว และอีกหนึ่งลักษณะของความขัดแย้งนั้นคือไม่มีเชลยสงคราม ในความขัดแย้งซึ่งมีคนเป็นพันๆ ลู้กันและไม่มีเชลยสงคราม นั้นหมายความว่าต้องตายกันทั้งสองฝ่าย นี่เป็นลักษณะหนึ่งที่น่ามาคำนวณ ซึ่งท้ายที่สุดมันไม่เกิดขึ้น

Q9: กรณีเมียนมา กลุ่มติดอาวุธมีฐานที่มั่นกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์ที่ทหารพม่าเข้าไปไม่ถึง ฐานที่มั่นที่มีนี้ส่งผลต่อความสำเร็จทางยุทธศาสตร์การกำหนดชะตากรรมตนเองอย่างไรบ้าง

ชัดเจนว่าหนึ่งในความได้เปรียบทางการทหารของกลุ่มต่อต้านรัฐบาลพม่า ก็คือความได้เปรียบทางภูมิศาสตร์ที่เปิดโอกาสให้พวกเขาซ่อนตัวได้ กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในเมียนมามีพื้นที่ในการหลบซ่อนได้มากกว่าและทุกวันนี้ก็ยังอำนวยความสะดวก กลุ่มชาติพันธุ์ในเมียนมาปลอดภัยเพราะมีภูมิศาสตร์ที่ได้เปรียบกว่า

Q10: ประชาสังคมในเมียนมาสนับสนุนกองกำลังด้วยหรือไม่

กล่าวโดยสรุป CSO ในเมียนมาเขาเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิดกับทั้งปีทหารและปีการเมือง

คำถามสำคัญที่จำเป็นจะต้องพิจารณา คือ

1. มีปัจจัยใดบ้างที่ไม่ก่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในฝ่ายตนเอง?
2. ทำอย่างไรให้ฝ่ายตนเองมียุทธศาสตร์ที่เป็นเอกภาพ?
3. ในความคิดของท่าน ท่านจะทำอะไรได้บ้างที่จะช่วยให้แต่ละฝ่ายมีเอกภาพมากขึ้น?

* นิยาม “เอกภาพ” ในโจทย์นี้ ไม่ได้หมายถึงว่าต้องเป็นเนื้อเดียวกันหรือเป็นหนึ่งเดียวกัน แต่ในความหมายว่าทำงานสอดคล้องประสานกัน มียุทธศาสตร์เกื้อหนุนสอดคล้องกัน

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