

# ฝ่ายที่สามในกระบวนการสันติภาพ

## [Third Party]

**IPP**  
**28**

Insider Peacebuilders Platform

---

พื้นที่กลางสร้างสันติภาพจากคนใน

กันยายน  
2561  
กลันตัน

หัวข้อ:	ฝ่ายที่สามในกระบวนการสันติภาพ
วิทยากร:	Dr.Norbert Ropers ที่ปรึกษาอาวุโส สถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้
เวลา:	29-30 กันยายน 2561
สถานที่:	กลันตัน ประเทศมาเลเซีย

## ข้อมูลพื้นฐาน 8 ประการของฝ่ายที่สาม

### 1. Third party roles on Track 1 (บทบาทฝ่ายที่สามในแทรคที่ 1)

หากดูระดับความเข้มข้นของบทบาทฝ่ายที่สามแล้ว ในระดับเข้มข้นน้อยสุด คือ **Good Service** หรือการให้บริการสนับสนุนที่ดี เช่นตอนที่ประเทศสวิสเซอร์แลนด์เสนอที่จะช่วยคลี่คลายความขัดแย้งปัญหาระหว่างรัฐบาลอเมริกาซึ่งขัดแย้งกับเวียดนามในสงครามที่เวียดนาม ด้วยการสนับสนุนที่พักของโรงแรมริมทะเลสาบเจนีวา เพื่อเป็นสถานที่ให้คู่ขัดแย้งเจรจากันโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายใดๆ

รูปแบบถัดมาที่ฝ่ายที่สามจะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องได้ก็คือ **Shuttle Diplomacy** หรือการทูตไป-มา ซึ่งเป็นการที่ฝ่ายที่สาม พยายามสื่อสารไปมาระหว่างคู่ขัดแย้งซึ่งอาจจะยังไม่พร้อมที่จะหันหน้าเข้าเจรจากันโดยตรง

รูปแบบต่อไปคือ **Facilitation** หรือการอำนวยความสะดวก และ **Mediation** หรือการไกล่เกลี่ย สำหรับการไกล่เกลี่ยนั้นฝ่ายที่สามอาจจะมียุทธศาสตร์มากกว่าการอำนวยความสะดวกในการเข้าไปช่วยจัดแจง อย่างไรก็ตาม ต้องขึ้นอยู่กับ การได้รับความยินยอมของคู่ขัดแย้งสองฝ่ายด้วย

รูปแบบที่เข้มข้นมากขึ้น คือ **Arbitration** หรืออนุญาโตตุลาการ เช่น กรณี พิพาทระหว่างประเทศไทยและกัมพูชา กับปัญหาเขาพระวิหาร ซึ่งคู่กรณียินยอมให้ฝ่ายที่สามมีอำนาจในการตัดสินพิพาท แต่จะยอมรับหรือไม่ขึ้นอยู่กับคู่กรณีทั้งสองฝ่าย

ในระดับที่เข้มข้นยิ่งขึ้นไปอีกคือ **Litigation** หรือ การดำเนินคดี เป็นรูปแบบที่คู่ขัดแย้งยอมรับตั้งแต่ต้นไม่ว่าจะมีผลลัพธ์หรือผลการตัดสินจากฝ่ายที่สามออกมาเป็นอย่างไร ตัวอย่างเช่น การถกเถียงระหว่างประเทศเกี่ยวกับ กรณีพิพาทสิทธิการครอบครองเกาะน้อยใหญ่ในภูมิภาค เรื่องข้อถกเถียงในภูมิภาค

ส่วนรูปแบบที่เข้มข้นมากที่สุด คือ **Intervention** หรือการแทรกแซง เช่นกรณีที่ประเทศมหาอำนาจใช้กองกำลังเพื่อแทรกแซงเข้าไปในประเทศเล็กๆ ที่อาจจะไม่ยินยอมพร้อมใจต่อการแทรกแซงนั้นๆ ไม่ว่าจะเป็อเมริกาหรือรัสเซีย ซึ่งล้วนต่างเป็นประเทศมหาอำนาจที่กล่าวอ้างเหตุผลหรืออำนาจอันชอบธรรมของการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม

## 2. Statistics (สถิติ)

หากดูตามสถิติในโลกแล้ว มีอย่างน้อย 43 กรณีที่มีฝ่ายที่สามเข้าไปเกี่ยวข้องในกระบวนการเจรจาต่อรอง 80% มีการใช้ facilitator หรือ mediator อย่างไรก็ตาม ดูเหมือนว่าประเทศในภูมิภาคเอเชียจะมีกระบวนการที่ฝ่ายที่สามเข้าไปช่วยคลี่คลายความขัดแย้งน้อยที่สุด กล่าวคือใน 20% ที่เหลือซึ่งไม่ใช่ฝ่ายที่สาม เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่ในภูมิภาคนี้ แต่ก็อาจจะเป็นไปได้ที่ในจำนวนดังกล่าวนี้อาจใช้ผู้ไกล่เกลี่ยจากภายใน เช่น ในกรณีประเทศพม่า ไม่ได้ใช้ผู้ไกล่เกลี่ยจากข้างนอกแต่มีการใช้ผู้ไกล่เกลี่ยภายในผ่านองค์กรภาคประชาสังคมเพื่อคลี่คลายความขัดแย้งภายในประเทศ อีกข้อมูลที่น่าสนใจคือ 60% ใน 43 กรณีมีการทำงานของฝ่ายที่สามในลักษณะเป็นคณะหรือทีม ไม่ใช่เพียงแค่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งหรือประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น เช่น ในหลายๆ กรณีอาจจะมีการจัดการตั้งโดยองค์การสหประชาชาติ (United Nations - UN) เป็นผู้ริเริ่มในการดึงฝ่ายที่สามต่างๆ ที่เป็นองค์กรระดับภูมิภาคหรือประเทศต่างเข้ามา ซึ่งก็ต้องเผชิญกับความท้าทายในการประสานงานหรือการทำความเข้าใจร่วมกันระหว่างผู้ไกล่เกลี่ยก่อน เช่น ในกรณีความขัดแย้งในประเทศชูดาน ซึ่งมี 15 ฝ่ายในฐานะผู้ไกล่เกลี่ย

## 3. Level of conflict Escalation (ระดับการขยายตัวของความขัดแย้ง)

ยิ่งความขัดแย้งขยายตัวมากขึ้น ทวีความรุนแรงมากขึ้นเท่าไร ก็ยิ่งมีความจำเป็นที่จะต้องมีฝ่ายที่สามเข้ามาช่วยเหลือมากขึ้นเท่านั้น และถ้าความขัดแย้งเพิ่มขึ้นในระดับที่สูงมากๆ ความเข้มข้นของบทบาทฝ่ายที่สามก็ยิ่งจะต้องมีมากขึ้นตามลำดับ เนื่องจากลำพังเพียงการอำนวยความสะดวกหรือผู้ไกล่เกลี่ยนั้นอาจจะไม่เพียงพอที่จะแก้ปัญหาได้แล้ว อาจจำเป็นที่จะต้องถึงขั้นการแทรกแซง

## 4. Asymmetry of Conflicts (ความขัดแย้งอสมมาตร)

ความขัดแย้งอสมมาตร คือ ความขัดแย้งที่คู่ขัดแย้งมีอำนาจไม่เท่ากัน ไม่สมดุลกัน เช่น คู่ขัดแย้งระหว่างรัฐขนาดใหญ่กับรัฐขนาดเล็ก หรือระหว่างรัฐกับกลุ่มภายในรัฐ เป็นต้น และนี่คือสิ่งที่ท้าทายมากที่สุดสำหรับผู้อำนวยความสะดวกหรือผู้ไกล่เกลี่ย เพราะในด้านหนึ่ง ฝ่ายที่สามจำเป็นต้องวางตัวเป็นกลาง แต่ในอีกด้านหนึ่ง หากไม่ช่วยทำให้คู่ขัดแย้งมีอำนาจใกล้เคียงกัน ก็จะไม่สามารถทำให้กระบวนการเจรจาที่เกิดขึ้น เป็นสนามต่อรองที่มีความเท่าเทียมหรือยุติธรรมได้ สิ่งนี้เป็นความท้าทายในหลายประเทศ

## 5. Civil Society Involvement (การเข้ามาเกี่ยวข้องกับประชาสังคม)

ภาคประชาสังคมเป็นกลุ่มหนึ่งที่ถูกพูดถึงกันมากกว่าจะสามารถมีบทบาทเป็นฝ่ายที่สามและทำให้เกิดการเปลี่ยนผ่านความขัดแย้ง การหาข้อยุติ และการพูดคุยระหว่างกันได้ แต่ก็มีความประเด็นที่ท้าทายอยู่ว่า ประชาสังคมโดยทั่วไปจะแบ่งออกเป็นกลุ่มต่างๆหลายกลุ่ม ไม่ได้เป็นหนึ่งเดียวกัน และในแต่ละพื้นที่ก็จะมีประชาสังคมที่อยู่ใกล้รัฐ หรือไม่ก็ใกล้กลุ่มต่อต้านรัฐ และกลุ่มต่างๆเหล่านี้ต่างก็อ้างถึงบทบาทความสำคัญของตนหรือความชอบธรรมของตนต่อการสนับสนุนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งด้วยกันทั้งสิ้น ซึ่งเป็นประเด็นที่มีการถกเถียงกันมานานแล้ว และจะยังคงต้องพูดคุยในเรื่องนี้กันอีกในอนาคต

## 6. โครงสร้างหนุนเสริมกระบวนการสันติภาพ

ในความขัดแย้งโดยทั่วไป จะมีคู่ขัดแย้ง สมมติให้เป็น A และ B ซึ่งนอกจากคู่ขัดแย้งสองฝ่ายแล้ว ก็จะมีตัวกลาง กลุ่มผู้สนับสนุน A กลุ่มผู้สนับสนุน B กลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับ A กลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับ B ตลอดจนภาคประชาสังคมที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสันติภาพ และแน่นอนว่าเมื่อมีตัวแสดงที่หลากหลายเข้ามาเกี่ยวข้องเช่นนี้ คนกลางจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงการมีโครงสร้างที่จะสามารถสนับสนุนกระบวนการสันติภาพให้เดินหน้าไปได้

นอกจากนั้น อาจจะต้องวางแผนรองรับในกรณีที่กระบวนการเจรจาเกิดล้มเหลวหรือเผชิญกับวิกฤตที่ทำให้เดินหน้าต่อไปไม่ได้ ต้องคิดว่าเราจะมีแผนสำรองอย่างไร ซึ่งอาจจะมาจากการทำงานร่วมกับภาคประชาสังคมหรือจากฝั่งตัวแสดงทางการเมืองเพื่อผลักดันให้กระบวนการดำเนินต่อไปได้ก็ได้ แต่อย่างไรก็ตาม การออกแบบหรือจัดโครงสร้างหนุนเสริมกระบวนการสันติภาพดังกล่าวนี้ ก็ยังเป็นข้อถกเถียงอยู่ว่าคนกลางควรที่จะเข้าไปจัดการในส่วนนี้หรือไม่

## 7. Timeframes of 3rd Parties (กรอบเวลาของฝ่ายที่สาม)

อยากเน้นย้ำว่ากระบวนการสันติภาพจำเป็นต้องใช้เวลานาน ซึ่งจากประสบการณ์ เคยเห็นกระบวนการเจรจาที่ใช้เวลาน้อยที่สุดคือ 3 ปี แต่กระบวนการแทบทั้งหมดแล้วส่วนใหญ่จะใช้เวลาระหว่าง 20, 30, หรือ 40 ปี แล้วกระบวนการสันติภาพก็ไม่ได้มีลักษณะเป็นเส้นตรง แต่จะมีช่วงที่ความขัดแย้งเพิ่มขึ้นหรือลดลงเป็นลูกคลื่นวนไปมา ระหว่างนั้น อาจมีการหยุดชะงักหรือยุติลงเป็นครั้งคราว แล้วก็เริ่มกระบวนการใหม่ แล้วก็หยุดชะงัก ซ้ำไปมาแบบนี้ ฝ่ายที่สามจึงต้องคิดถึงกรอบเวลาทำงานภายใต้ข้อเท็จจริงนี้ด้วย

## 8. Stakeholders as 3rd Parties (ผู้มีส่วนได้เสียในฐานะฝ่ายที่สาม)

ประเด็นคำถามที่น่าสนใจ คือ ผู้มีส่วนได้เสียกับความขัดแย้งจะสามารถเข้ามาทำหน้าที่ฝ่ายที่สามได้หรือไม่ การถกเถียงประเด็นนี้อาจต้องใช้เวลาถึง 2 วันเพราะเป็นเรื่องที่ยังหาข้อสรุปไม่ได้ เพราะในโลกของเราขณะนี้รัฐทั้งหมดกว่า 200 รัฐ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ UN และ ในจำนวนนี้ มีมากกว่า 100 รัฐ ที่ให้ความสนใจต่อเรื่องที่เกิดขึ้นของรัฐใหม่ๆ เพียงเล็กน้อย และหากดูที่ความเคลื่อนไหวของขบวนการต่างๆ ที่ต้องการเรียกร้องเรื่องของสิทธิในการกำหนดชะตากรรมตัวเอง ซึ่งรวมถึง external self-determination (การแยกตัวเป็นรัฐอิสระ) นั้น มีอยู่ประมาณ 150-800 กรณีทั่วโลก ในยุโรปเอง มีประมาณ 15 กลุ่มซึ่งต่างเป็นการเคลื่อนไหวที่มีความใกล้ชิดกัน สภาวะกลืนไม่เข้าคายไม่ออกที่เกิดขึ้นคือ ถ้ามองสถานการณ์ทั่วโลกแล้วหากเรากำลังมองหาฝ่ายที่สามในโลกที่มีรัฐสมาชิกอยู่ในองค์กรสหประชาชาติตั้งที่กล่าวมาแล้ว อะไรคือผลประโยชน์จากการเป็นผู้อำนวยความสะดวกหรือผู้ไกล่เกลี่ย

เราจำเป็นต้องมาพิจารณาว่าอะไรคือผลประโยชน์ที่ฝ่ายที่ 3 จะได้ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็นสองประเภท คือ (1) ผลประโยชน์ที่มีความชอบธรรม (legitimate interest) กับ (2) ผลประโยชน์ที่ไม่ชอบธรรม (illegitimate interest)

ตัวอย่างเช่น ในประเทศที่เกิดความขัดแย้งสูง ประเทศเพื่อนบ้านก็อาจจะมีความชอบธรรมในการที่จะเข้ามาเป็นผู้ไกล่เกลี่ย เนื่องจากมีผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องด้วย เพราะหากปัญหาความขัดแย้งยืดเยื้อหรือเพิ่มความรุนแรง ก็อาจส่งผลมาถึงสถานการณ์ในประเทศตัวเองได้ กรณีความขัดแย้งในบอลข่านที่ภูมิภาคตะวันออกเฉียงใต้ของยุโรป ก็เป็นหนึ่งในตัวอย่างที่ตัวแสดงระหว่างประเทศใช้ความพยายามในการที่จะดึงประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคเข้ามาช่วยทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย เพราะทุกประเทศต่างได้รับผลกระทบจากหากความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น

ในส่วนกรณีของผลประโยชน์ที่ไม่ชอบธรรม เช่น กรณีประเทศตุรกีที่เข้าไปแทรกแซงประเทศซีเรียหรืออิรัก ทำให้เกิดคำถามขึ้น ซึ่งตุรกีเองให้เหตุผลว่าตัวเองก็มีปัญหาเกี่ยวกับชาวเคิร์ดในประเทศ จึงเห็นว่าตนมีสิทธิ์ที่จะเข้าไปแทรกแซงในประเทศเหล่านั้นได้

ข้อสรุปจากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดเกี่ยวกับภาวะกลืนไม่เข้าคายไม่ออก (dilemma) นี้ ทำให้เห็นว่ามันยากที่จะหลีกเลี่ยงเรื่องฝ่ายที่สามที่ไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง สิ่งที่น่าเป็นมากกว่าอาจจะเป็นเรื่องการควบคุมให้ตัวแสดงที่มีผลประโยชน์ของตนเหล่านี้อยู่ในกรอบหรือกระบวนการที่เหมาะสม แทนอนว่าถ้ายังเป็นผลประโยชน์ที่มีความชอบธรรมมากเท่าไร ก็จะได้ดีต่อสถานการณ์มากขึ้นเท่านั้น

### ช่วงถาม-ตอบ ข้อคิดเห็น

**คำถาม :** ทำไมถึงยกกรณีตัวอย่างว่าตุรกีไม่มีความชอบธรรม ที่จริงแล้วมีผู้อพยพมากมายจากซีเรียเข้าไปในตุรกี ซึ่งยอมทำ

ให้ประเทศตุรกีต้องเข้าไปจัดการ การยกตัวอย่างที่เห็นชัดกว่าน่าจะเป็นประเทศอเมริกา อะไรคือเกณฑ์หรือขอบเขตตัดสินว่าอะไรชอบธรรมหรือไม่ชอบธรรมของฝ่ายที่สาม ตุรกีก็ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในซีเรีย ซึ่งตรงนี้จะมองแค่ขอบเขตของความชอบธรรมหรือไม่ชอบธรรมในแง่เดียวกันเท่านั้นได้หรือไม่ เนื่องจากในทุกความขัดแย้งมันมีมิติที่ซับซ้อน

**คำตอบ :** ตัวที่จะบ่งบอกได้ว่าอะไรคือความไม่ชอบธรรม คือการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศและกฎบัตรสหประชาชาติ หากเราดูจากสิ่งที่ตุรกีทำกับซีเรียและอิรัก นั่นถือเป็นการการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศและกฎบัตรฯชัดเจน แต่หากเราวางกฎหมายระหว่างประเทศไว้ก่อน เราก็อาจจะถกเถียงกันได้ว่าอะไรคือความชอบธรรมไม่ชอบธรรม

**คำถาม :** ประชาชนจะสามารถเป็นฝ่ายที่สามหรือผู้อำนวยความสะดวกได้หรือไม่?

**คำตอบ:** ประชาชนเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย แต่ความท้าทายก็คือ ประชาชนต้องมีการพูดคุยกันในกลุ่มตนเองว่าต้องการอะไร เพื่อนำเสนอสิ่งที่ต้องการให้กับ Party A และ B แนนอนว่าประชาชนถือเป็น stakeholders ในเรื่องนี้ความท้าทายก็คือเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่มีทั้งที่สนับสนุน A และที่สนับสนุน B ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องมีการหาความต้องการที่แท้จริงว่าประชาชนต้องการอะไร มันเป็นความท้าทายอย่างมากเพื่อให้ได้มาซึ่งเสียงที่แท้จริงของคนในพื้นที่ที่จะทำให้คู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่ายหันมาฟังความต้องการหรือเสียงของคนในพื้นที่

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