

Conflict and Peace Studies Journal

วารสารความขัดแย้งและสันติศึกษา

ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 มกราคม – มิถุนายน 2565

บทความพิเศษ

1. รู้คุณ(ค่า)สันติสนทนา: วิทยาการสื่อสาร เงินตรา และ “มนตรา”
ชัยวัฒน์ สถาอานันท์
2. Islam and the Moro Islamic Liberation Front
Steven Rood

บทความวิจัย

3. สันติภาพที่ไม่เสรีกับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการงบประมาณตามยุทธศาสตร์และแผนงาน
ยุทธศาสตร์งบประมาณบูรณาการเพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2560-2565
พาริตดา ปันจอร์ และศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี
4. บทบาทของนักการเมืองชายแดนใต้: การต่อสู้เพื่อสันติภาพชายแดนใต้บนพื้นที่การเมืองระดับชาติ
ทวีลักษณ์ พลราชม และวิลาสินี โสภภาพ
5. Rohingya Refugee Camps and Security Threat for Host Country
Md Mahbubul Haque and Mohd Afandi Salleh
6. The Exploitation of Refugees in Malaysia from 2017 until 2022
Nasnurul Hakimah Bt Nasir

บทความวิชาการ

7. การแปรเปลี่ยนความขัดแย้งกับการแก้ไขวิกฤตสังคม
อภิญญา ดิสสะมาน

บทแนะนำหนังสือ

8. กฎหมายบังขามโรประกอบรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2018 ในประเทศฟิลิปปินส์:
การแก้ไขความขัดแย้งในมินดาเนา โดยให้สิทธิการปกครองตนเอง
และให้ได้รับการชดเชยอย่างยุติธรรม
จรัญ มะลูลีม





วารสารความขัดแย้งและสันติศึกษา (Conflict and Peace Studies Journal)

เจ้าของ

สถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

วัตถุประสงค์ของวารสาร

เพื่อเผยแพร่ความรู้และแนวคิดในสาขาความขัดแย้งและสันติศึกษา สิทธิมนุษยชน และจิตตปัญญา

ขอบเขตสาขาวิชาบทความที่เปิดรับ

- ความขัดแย้งและสันติศึกษา
- ความมั่นคง ความรุนแรง และการก่อการร้าย
- จิตตปัญญา
- พหุวัฒนธรรมและความหลากหลาย
- มานุษยวิทยา
- รัฐประศาสนศาสตร์
- รัฐศาสตร์
- สังคมวิทยา
- สิทธิมนุษยชน

ประเภทบทความที่เปิดรับ

- บทความวิจัย
- บทความวิชาการ
- บทความพิเศษ
- บทความนำหนังสือ
- บทวิจารณ์หนังสือ

กำหนดการออกเผยแพร่

วารสารกำหนดออกเผยแพร่ จำนวน 2 ฉบับต่อปี คือ ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม - มิถุนายน และฉบับที่ 2 เดือนกรกฎาคม - ธันวาคม

จำนวนที่พิมพ์

150 เล่ม

บรรณาธิการ

รองศาสตราจารย์ ดร.บุษบง ชัยเจริญวัฒน์

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

กองบรรณาธิการภายใน

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กฤษมา กุใหญ่

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์อภิชาติ จันทร์แดง

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

ดร.รุ่งรวี เฉลิมศรีภิญโญรัช

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

อาจารย์ธรรมศาสตร์ โสทธิพันธ์

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

กองบรรณาธิการภายนอก

ศาสตราจารย์ ดร.ชัยวัฒน์ สถาอานันท์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ศาสตราจารย์ ดร.จรัญ มะลูลีม

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ศาสตราจารย์ ดร.อมรา พงศาพิชญ์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
(เกษียณอายุราชการ)

ศาสตราจารย์เกียรติคุณ สุริชัย หวันแก้ว

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รองศาสตราจารย์ ดร.ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

รองศาสตราจารย์สีดา สอนศรี

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นภิสา ไหวฑูรเกียรติ

มหาวิทยาลัยนเรศวร

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุชาติ เศรษฐมาลินี

สำนักงานคณะกรรมการ

สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

Dr.Md.Mabubul Haque

Universiti Sultan Zainal

Abidin (UNIZSA), Malaysia

ฝ่ายจัดการและประสานงาน

นางสาวลลิตภัทร ธีราวุฒิ

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

ข้อมูลการติดต่อ

กองบรรณาธิการวารสารความขัดแย้งและสันติศึกษา

สถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

15 ถ.กาญจนวณิชย์ อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา 90110

โทรศัพท์ 0 7428 9450 โทรสาร 0 7428 9451

E-mail: cpsj.psu@gmail.com

Website: https://so07.tci-thaijo.org/index.php/cpsj_psu

พิมพ์ที่

พี.ซี.พรินตัง

บทความทุกเรื่องที่ได้รับการตีพิมพ์ในวารสารฉบับนี้ ได้ผ่านกระบวนการพิจารณาถ่วงน้ำหนักคุณภาพโดยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญตรงกับศาสตร์ของบทความนั้น ๆ อย่างน้อย 3 ท่าน ทั้งนี้ บทความในวารสารฉบับนี้ถือเป็นแนวคิดของผู้เขียน ไม่ถือเป็นความรับผิดชอบของกองบรรณาธิการวารสารความขัดแย้งและสันติศึกษา

บทบรรณาธิการ

วารสารความขัดแย้งและสันติศึกษา ฉบับปฐมฤกษ์ ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 มกราคม - มิถุนายน 2565 นี้ดำเนินการโดยสถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ความรู้และแนวคิดสาขาความขัดแย้งและสันติศึกษา สิทธิมนุษยชน และจิตตปัญญา ทางกองบรรณาธิการได้คัดเลือกบทความที่มีคุณภาพทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับความขัดแย้งและสันติภาพทั้งในประเทศและต่างประเทศ วารสารฉบับนี้จึงเป็นการเปิดพื้นที่ให้เป็นเวทีของการนำเสนอความรู้ของนักวิชาการที่สนใจงานด้านความขัดแย้งและสันติศึกษา วารสารฉบับนี้มีบทความทั้งสิ้น 8 บทความ ซึ่งประกอบด้วย บทความพิเศษ บทความวิจัย บทความวิชาการ และการแนะนำหนังสือ โดยบทความที่หนึ่งเป็นบทความพิเศษ เรื่อง **รู้คุณ(ค่า)สันติสนทนา: วิทยาการสื่อสาร เงินตรา และ “มนตรา”** และบทความพิเศษชิ้นที่สอง คือ เรื่อง **Islam and the Moro Islamic Liberation Front** ส่วนบทความวิจัย 4 บทความนั้น ประกอบด้วย บทความที่สาม เรื่อง **สันติภาพที่ไม่เสรีกับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการงบประมาณตามยุทธศาสตร์และแผนงานยุทธศาสตร์งบประมาณบูรณาการเพื่อแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2560-2565** บทความที่สี่ เรื่อง **บทบาทของนักการเมืองชายแดนใต้: การต่อสู้เพื่อสันติภาพชายแดนใต้บนพื้นที่การเมืองระดับชาติ** บทความที่ห้า เรื่อง **Rohingya Refugee Camps and Security Threat for Host Country** และบทความที่หก เรื่อง **The Exploitation of Refugees in Malaysia from 2017 until 2022** ส่วนบทความวิชาการซึ่งเป็นบทความที่เจ็ดนั้น คือ เรื่อง **การแปรเปลี่ยนความขัดแย้งกับการแก้ไขวิกฤตสังคม** และบทความสุดท้ายซึ่งเป็นบทแนะนำหนังสือ เรื่อง **กฎหมายบังซาโมโรประจอบรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2018 ในประเทศฟิลิปปินส์: การแก้ไขความขัดแย้งในมินดาเนา** โดยให้สิทธิการปกครองตนเองและให้ได้รับการชดเชยอย่างยุติธรรม

กองบรรณาธิการวารสารความขัดแย้งและสันติศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่าวารสารฉบับนี้จะเป็นประโยชน์และมีคุณค่าสำหรับผู้อ่าน ทั้งนี้ กองบรรณาธิการขอขอบคุณผู้อ่านที่ได้ให้ความสนใจติดตามวารสารความขัดแย้งและสันติศึกษา และขอขอบคุณผู้เขียนบทความ รวมถึงผู้ทรงคุณวุฒิในการประเมินและพิจารณา กลั่นกรองบทความให้มีคุณภาพ

นอกจากนี้ ผู้สนใจสามารถอ่านวารสารความขัดแย้งและสันติศึกษาของสถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ที่ https://so07.tci-thaijo.org/index.php/cpsj_psu

ท้ายที่สุดนี้ กองบรรณาธิการขออ้อมรับข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะจากผู้อ่านและผู้สนใจทุกท่าน ซึ่งจะทำให้กองบรรณาธิการได้มีโอกาสในการปรับปรุงและพัฒนาวารสารให้มีคุณภาพและมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นในโอกาสต่อ ๆ ไป กองบรรณาธิการจึงขอขอบพระคุณทุกท่านมา ณ โอกาสนี้

สารบัญ

บทความพิเศษ

1. รู้คุณ(ค่า)สันติสนทนา: วิทยาการสื่อสาร เงินตรา และ “มนตรา”
ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ 1
2. Islam and the Moro Islamic Liberation Front
Steven Rood 14

บทความวิจัย

3. สันติภาพที่ไม่เสรีกับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการงบประมาณ
ตามยุทธศาสตร์และแผนงานยุทธศาสตร์งบประมาณบูรณาการ
เพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2560-2565
พารีด้า บันจอร์ และศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี 42
4. บทบาทของนักการเมืองชายแดนใต้: การต่อสู้เพื่อสันติภาพชายแดนใต้
บนพื้นที่การเมืองระดับชาติ
ทวีลักษณ์ พลราชม และวิลาสินี โสภภาพล 66
5. Rohingya Refugee Camps and Security Threat
for Host Country 92
Md Mahbubul Haque and Mohd Afandi Salleh
6. The Exploitation of Refugees in Malaysia
from 2017 until 2022 125
Nasnurul Hakimah Bt Nasir

บทความวิชาการ

7. การแปรเปลี่ยนความขัดแย้งกับการแก้ไขวิกฤตสังคม
อภิญญา ดิสสะมาน 145

สารบัญ (ต่อ)

บทแนะนำหนังสือ

8. กฎหมายบังซาโมโรประกอบรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2018 168
ในประเทศฟิลิปปินส์: การแก้ไขความขัดแย้งในมินดาเนา
โดยให้สิทธิการปกครองตนเองและให้ได้รับการชดเชยอย่างยุติธรรม
จรัญ มะลูลีม

บทความพิเศษ



รู้คุณ(ค่า)สันติสนทนา:
 วิทยาการสื่อสาร เงินตรา และ “มนตรา”

ชัยวัฒน์ สถาอานันท์¹

(Received: December 3, 2021; Revised: May 26, 2022; Accepted: June 7, 2022)

ความฝันของอิชิยาอ์

ในศาสนาอิสลามมีศาสดาหลายท่าน ชาวมุสลิมเชื่อเป็นพื้นฐานแห่งศรัทธาว่า ท่านสุดท้าย คือ ศาสดามูฮัมมัด (ซอล.) บรรดาศาสดามากหลายนั้นที่มีชื่อปรากฏในพระคัมภีร์อัลกุรอาน มี 25 ท่าน และยังแบ่งศาสดาออกเป็นสองพวก คือ พวกแรกได้รับคัมภีร์จากพระองค์อัลเลาะห์ นอกจากศาสดามูฮัมมัดแล้ว คือ นบีดาวูด นบีมูซา และนบียีซา (ขอความสันติสุขจงมีแด่ท่าน) (ในพระคัมภีร์ไบเบิลเรียกท่านเหล่านี้ว่า ศาสดาดาวิด โมเสส และเยซู ตามลำดับ) อีกพวกหนึ่งพระเป็นเจ้าของท่านให้มาตักเตือนชาวโลกให้มีชีวิตในหนทางธรรม แต่มิได้มีพระคัมภีร์มาประกาศด้วย ศาสดาในกลุ่มหลังนี้บางท่านมีบทบาทสำคัญในการพยากรณ์เหตุการณ์อนาคต ชาวมุสลิมบางกลุ่มเชื่อว่าศาสดาอิชิยาอ์ **إِشْيَاعِي** (Ishiya) เป็นผู้หนึ่งที่พระเป็นเจ้าของท่านอนุญาตให้เห็นและพยากรณ์เหตุการณ์อนาคต ท่านกล่าวถึงการปรากฏของศาสดาอีซา (พระเยซู) และศาสดามูฮัมมัด ไว้ล่วงหน้า

¹ ศาสตราจารย์ ดร. คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ ผู้อำนวยการศูนย์ข่าวสารสันติภาพ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ บทความนี้ปรับปรุงจาก ปาฐกถาข้อเดียวกันนี้ของข้าพเจ้าในงานเสวนาสาธารณะเรื่อง การสื่อสารกับสันติภาพชายแดนใต้ โอกาส พื้นที่ใหม่ และสิ่งท้าทาย คณะวิทยาการสื่อสาร มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี 4 ธันวาคม 2558 E-mail: chaiwatpong@yahoo.com

นบิอิชญาอ์ท่านนี้คือ ศาสดา Isaiah ในศาสนาคริสต์ ศาสดา Isaiah หรือ อิชยาห์ กล่าวถึงโลกอนาคตไว้หลายบทตอน แต่ที่กลายเป็นแรงบันดาลใจให้ผู้คนและสถาบันมากมายในโลกปรากฏอยู่ในพระคัมภีร์ไบเบิล (อิชยาห์ 11: 6-9) เป็นภาพของโลกอนาคตที่

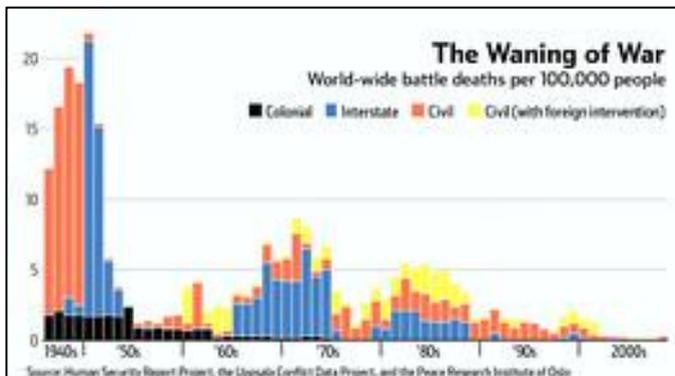
“สุนัขป่าจะอยู่กับลูกแกะ และเสือดาวจะนอนอยู่กับลูกแพะ
ลูกโคกับสิงห์หนุ่มจะหากินอยู่ด้วยกัน และเด็กเล็ก ๆ จะนำมันไป
แม่โคกับหมีจะกินด้วยกัน ลูกของมันก็จะนอนอยู่ด้วยกัน
และสิ่งที่จะกินฟางเหมือนวัวผู้ และทารกกินนมจะเล่นอยู่ที่ปากรูงูเห่า
และเด็กที่หย่านมจะเอามือวางบนรังของงูที่บทาง
สัตว์เหล่านั้นจะไม่ทำให้เจ็บหรือจะทำลาย ทั้งภูเขาศักดิ์สิทธิ์ของเรา
เพราะว่าแผ่นดินโลกจะเต็มไปด้วยความรู้เรื่องพระเจ้า
ดั่งน้ำปกคลุมทะเลอยู่นั้น”²

ในคริสต์ศตวรรษที่ 20 ความฝันของอิชญาอ์ดูเหมือนจะปรากฏรูปร่างเป็นจริงขึ้นผ่านความคิดของนักปรัชญาคนสำคัญยิ่งแห่งศตวรรษที่ 19 คือ อิมมานูเอล ค้านท์ ซึ่งเห็นว่าสันติภาพถาวรจะเป็นไปได้ก็ในสภาพที่มีรัฐปกครองด้วยระบอบสาธารณรัฐ และสาธารณรัฐเหล่านี้มารวมตัวกันในรูปสมาพันธ์ที่กำลังอยู่ด้วยกฎหมายระหว่างประเทศอันเป็นสากล ค้านท์เห็นว่าด้วยวิธีนี้เท่านั้นที่สงครามระหว่างรัฐจะยุติลง กล่าวได้ว่างานเขียนตอนปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 ขึ้นนี้ (1795) ให้กำเนิดนวัตกรรมสันติภาพที่สำคัญยิ่งต่อโลกในศตวรรษที่ 20 เช่น ข้อเสนอ 14 ข้อของประธานาธิบดี Woodrow Wilson (1918) ซึ่งต่อมากลายเป็นพื้นฐานของการเจรจาสันติภาพหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 (1914-1918) และส่งผลต่อกำเนิดองค์การสันนิบาตชาติ (League of Nations) เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 1 สิ้นสุดลง แต่เมื่อสันนิบาตชาติล้มเหลวเพราะไม่อาจกันไม่ให้โลกร่วงลงสู่หุลุมมหาภัยแห่งสงครามโลกครั้งที่ 2

² พระคริสตธรรมคัมภีร์ (กรุงเทพฯ: สมาคมพระคริสตธรรมไทย, 1998), น. 966

จึงเกิดองค์การสหประชาชาติ United Nations ขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ตลอดจนปฏิญญาสิทธิมนุษยชนสากลในปี 1948 ด้วย³

ที่ข้าพเจ้าสงสัยคือ ในห้วงเวลาสามทศวรรษจากสงครามโลกครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 2 จนเกิดองค์การโลกทั้งสองและปฏิญญาสิทธิมนุษยชนสากลนั้นเกิด “สันติสนทนา” ขึ้นมากน้อยเท่าใดจึงเกิด “สันติภาพ” ขึ้นในโลก? หมายความว่า กว่่าที่สันนิบาตชาติหรือองค์การสหประชาชาติจะถือกำเนิด คงผ่านสันติสนทนาในระดับต่าง ๆ นับครั้งแทบไม่ถ้วน อันที่จริงสันติสนทนาให้กำเนิดทั้งองค์การระหว่างประเทศ (เช่น องค์การสหประชาชาติ) ระเบียบปฏิบัติระหว่างประเทศ (เช่น กระบวนการจัดการผ่านองค์การอนามัยโลกในกรณีที่เกิดโรคระบาด) ตลอดจนปทัสถานสากล (เช่น การเคารพสิทธิมนุษยชนในฐานะเกณฑ์ทางศีลธรรมนานาชาติ) จนทำให้จำนวนสงครามระหว่างประเทศลดลงอย่างน่าประหลาด⁴ (ดังภาพที่ 1)



ภาพที่ 1 จำนวนสงครามทั่วโลกมีแนวโน้มลดลง

³ Steven B. Smith, *Political Philosophy* (New Haven and London: Yale University Press, 2012), pp. 246-247.

⁴ Tara Cooper, Sebastian Merz and Mila Shah, “A More Violent world? Global Trends in Organized Violence,” in Beatrix Austin, Martina Fisher, Hans J. Glessmann (eds.) *Advancing Conflict Transformation: The Berghof Handbook II* (Opladen & Farmington Hills, MI: Barbara Budrich Publishers, 2011), p. 24.

ถ้าที่กล่าวข้างต้นพอสมควรสมผลก็อาจสรุปได้ว่า สิ่งที่เรียกว่า “สันติสนทนา” (Peace Talk) ให้กำเนิดคุณค่าสากลที่กลายเป็นสถาบันและปฏิบัติการนานาชาติมากมาย แต่สันติสนทนาสร้างปฎิหาริย์เช่นนี้ได้อย่างไร? การพยายามตอบคำถามนี้คงทำได้หลายวิธี วิธีหนึ่งคือเปลี่ยนคำถามเป็น จะเข้าใจว่า “การสนทนา” (Talk) กลายเป็น “สันติสนทนา” (Peace Talk) ได้อย่างไร? ข้าพเจ้าอยากทดลองตอบว่า การสนทนากลายเป็นสันติสนทนาได้ก็ด้วยกระบวนการที่ไม่ต่างอะไรจากที่กระต๊ากกลายเป็นเงินตราหลังกำกับโลกตั้งต้องมนตร์ซึ่งได้เกิดขึ้นมานานหลายศตวรรษ ข้าพเจ้าจะเริ่มต้นปฐกถานี้จากการทำความเข้าใจสันติสนทนาที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จากนั้นจะได้อภิปรายปัญหาทฤษฎี (Ontology) ของการเปลี่ยนกระต๊ากให้กลายเป็นเงินตราในฐานะแบบวิธีที่การสนทนากลายเป็นสันติสนทนา และสุดท้ายจะพิจารณาบทบาทของวิทยาการสื่อสารในการสนับสนุนสร้างความเข้มแข็งให้สันติสนทนาเพื่อแสวงหาทางออกจากกับดักแห่งความรุนแรงเช่นที่กำลังเป็นอยู่ทั่วไปรวมทั้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้

สันติสนทนา (Peace Talk)

งานศึกษาของนักวิจัยสันติภาพชาวฟิลิปปินส์ชิ้นหนึ่งพยายามวิเคราะห์ว่า เหตุใดกระบวนการสันติภาพจึงล้มเหลวในกรณีความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์กับขบวนการมุสลิมในมินดาเนา นักวิจัยศึกษาโดยเปรียบเทียบช่วงเวลา 4 รัฐบาล คือ รัฐบาลของนางอควิโน พลเอก รามอส นายเอสตราดา และนางอะโรโย โดยอาศัยปัจจัยภายใน คือ เจตน์จำนงทางการเมือง นโยบายรัฐ สันติสนทนา การดำเนินโครงการต่าง ๆ ของรัฐ และการเจรจาสันติภาพ ผนวกกับปัจจัยภายนอก คือ ความช่วยเหลือจากต่างประเทศและการที่ต่างประเทศเป็นตัวกลางในกระบวนการสันติภาพ เขาพบว่า ในกรณีที่กระบวนการสันติภาพ

ประสบความสำเร็จนั้น ปัจจัยภายในที่สำคัญยิ่งคือ ความเข้มแข็งของสันติสนทนา⁵

ในงานศึกษาวิจัยเล่มล่าสุดเรื่อง “การเจรจาเพื่อสันติภาพในอาเจาะห์ กล่าวถึง “การพูดคุยและการเจรจาทางสันติภาพ” ว่าเป็นวิธีการที่รัฐบาลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ใช้จัดการความขัดแย้งที่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยมากขึ้นดังกรณีของ อาเจาะห์ มินดาเนา และจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย⁶ ขณะเดียวกันก็เห็นว่า ในที่สุดการพูดคุยจะไม่สามารถแก้ความขัดแย้งได้ในระยะยาว เพราะการพูดคุยไม่มีระยะเวลาแน่ชัด และเป้าหมายของการพูดคุย คือ การสร้างความมั่นใจและความไว้วางใจอันเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นของการแก้ปัญหาความขัดแย้งชนิดนี้⁷ เมื่อคณะทำงานสร้างพื้นที่สันติภาพจากคนในนำเสนอเอกสารเชิงนโยบายเพื่อผลักดันกระบวนการสันติภาพในพื้นที่ภาคใต้ ที่ได้กล่าวถึงความสำเร็จหรือคุณประโยชน์ 7 ประการ ตลอดจนข้อบกพร่อง 9 ประเด็นของกระบวนการสันติภาพที่ผ่านมา ตลอดจนให้ข้อพิจารณาอุปสรรค 7 อย่างของกระบวนการสันติภาพ และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย แต่ก็มีได้ให้ความสำคัญเท่าใดนักกับ “สันติสนทนา” แม้จะดูสนใจกับการขยาย “พื้นที่ของบทสนทนา” และ “อนาคตของการพูดคุยสันติภาพที่ก้าวล้ามเปอร์” แต่ในกรณีแรกก็เป็นการชี้ว่ามีการพูดคุยกันในประเด็นใดได้บ้าง และในกรณีหลังก็ให้ความสำคัญกับโลกและขั้นตอนในการพูดคุยยิ่งกว่าอื่น⁸ ที่น่าสนใจคือคำว่า Peace Talk หรือสันติสนทนาไม่ปรากฏอยู่ในตำราด้านกระบวนการสันติภาพเล่มสำคัญ เป็นไปได้ว่า “สันติสนทนา” ถูกแนวคิดระดับที่กว้างกว่าอย่าง

⁵ Travis Ryan J. Delos Reyes, “Why Peace Talk Failed? Political Negotiations between the Philippine Government and the Moro Rebels,” *Thammasat Review* Vol. 18 No.1 (Special Issue 2), 2015, pp. 42-62 ข้าพเจ้าคิดว่า ข้อบทความของผู้เขียนมีปัญหาคำสำคัญ คือ สัมพันธระหว่างกระบวนการสันติภาพ (Peace Process) กับสันติสนทนา (Peace Talk)

⁶ ชนิทรทิรา ณ ถลาง, *โอกาสและความท้าทายในการเจรจาเพื่อสันติภาพในอาเจาะห์ : บทเรียนสำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), น.4

⁷ เติ้งอว้าง, น.6

⁸ คณะทำงานสร้างพื้นที่สันติภาพจากคนใน, *เราจะทำให้กระบวนการสันติภาพเดินหน้าต่อไปได้อย่างไร* (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้าฯ, 2557)

“กระบวนการสันติภาพ” (Peace Process) ครอบงำหรือไม่ก็ถูกแนวคิดที่ซับซ้อนกว่าอย่าง “สานเสวนา” (Dialogue) บังเอาไว้⁹

ขณะเดียวกัน โนอาห์ ซาลาเม่ “นักเคลื่อนไหวสันติภาพชาวปาเลสไตน์ และผู้เชี่ยวชาญการแก้ไขความขัดแย้ง การแปลงเปลี่ยนความขัดแย้งและการไม่ใช้ความรุนแรง มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการสนทนาของผู้คนในความขัดแย้งถึงยี่สิบปี”¹⁰ เล่าว่า ชาวปาเลสไตน์ไม่สนใจกระบวนการสันติภาพเพราะต้องอยู่กับเรื่องนี้มาตั้งแต่ปี ค.ศ.1948 กระทั่งพวกเขาบอกว่า “ขอเถอะเราไม่อยากฟังเรื่องนี้ มันน่าเบื่อ”¹¹ ซาลาเม่เห็นว่า การประชุม (พูดคุยสันติภาพหรือสันติสนทนา?) ที่เป็นมักเป็นไปเพื่อให้ “กระบวนการสันติภาพยืดเยื้อออกไป” เท่านั้น ด้วยเหตุนี้เขาจึงสรุปว่า “ผมไม่ต้องการกระบวนการสันติภาพ ถ้าคุณต้องการมัน ถ้าคุณต้องการกระบวนการสันติภาพ คุณก็จะมีชีวิตเหมือนพวกเรา นั่นคือ 60 ปีผ่านไปแต่ก็ยังต้องพูดคุยกันเรื่องกระบวนการสันติภาพกันต่อ”¹² ซ้ำพเจ้าคิดว่า เขาคงไม่ได้หมายความว่าไม่ต้องมีการพูดคุยกัน แต่การพูดคุยกระบวนการสันติภาพที่ยาวนานถึงหกทศวรรษคงไม่ใช่สิ่งที่เขาพึงปรารถนา และกล่าวให้ถึงที่สุดสำหรับเขา การพูดคุยเรื่องกระบวนการสันติภาพไม่ใช่สันติภาพ

เมื่อพิจารณาสันติสนทนาจากแง่มุมของวิชาการด้านการสื่อสาร โดยเฉพาะในแง่สื่อสันติภาพ ภาพที่เห็นได้ชัดที่สุดน่าจะเป็นงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับ สันติวารสารศาสตร์ (Peace Journalism) ซ้ำพเจ้าคิดว่า ในแง่หนึ่งงานสื่อสันติภาพเหล่านี้มุ่งแก้ไขปัญหาคู่ตรงข้ามของตนคือ วารสารศาสตร์การสงคราม (War Journalism) สร้างขึ้น ด้วยเหตุนี้ สันติวารสารศาสตร์จึงมักมุ่งทำงาน 5 ด้าน คือ

⁹ Austin et al., *Advancing Conflict Transformation*.

¹⁰ ศรีสภพ จิตรภิรมย์ศรี, อภิษฎา โออินทร์ และ รอมฎอน ปันจอร์ (บรรณาธิการ), *บทเรียนสันติภาพ เรียนรู้กระบวนการสันติภาพในประสบการณ์ความขัดแย้งร่วมสมัย* (ปัตตานี: โครงการจัดพิมพ์ดีพบุ๊กส์ (deepbooks) ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี, 2557), น.203

¹¹ เพิ่งอ้าง, น.141

¹² เพิ่งอ้าง, น.142

ด้านแรก เมื่อวารสารศาสตร์การสงครามมุ่งทำให้ฝ่ายศัตรูเป็นสัตว์ร้าย หรือถูกตีปีศาจ (Demonize the Enemy) สันติวารสารศาสตร์ก็มีหน้าที่ตั้งข้อสงสัยกับภาพและสีสันของ “ศัตรู” ที่ถูกสร้างขึ้น อีกทั้งยังต้องหาวิธีการต่าง ๆ คืนสภาพความเป็นมนุษย์ให้กับศัตรูในสงครามหรือความขัดแย้งที่ถึงตาย (Rehumanize the Enemy)

ด้านที่สอง ไม่ใช่ว่าวารสารศาสตร์การสงครามจะไม่พูดถึงเหยื่อของความรุนแรง แต่สันติวารสารศาสตร์ต้องตั้งคำถามว่า วิธีพูดถึงเหยื่อของความรุนแรงนั้นเป็นเช่นไร สำหรับวารสารศาสตร์การสงคราม เหยื่อความรุนแรงเป็นหลักฐานหรือเป็นพยานบุคคลที่ถูกทำให้กลายเป็นวัตถุพยานแห่งความป่าเถื่อนโหดร้ายของอีกฝ่ายหนึ่ง สันติวารสารศาสตร์มีหน้าที่ต้องปลดปล่อยเหยื่อความรุนแรงจากการ “ถูกใช้” (Patronize) เช่นนี้ ด้วยการคืนความเป็นมนุษย์ที่มีอัตตาณัติ (Autonomy) ให้กับเขา¹³

ด้านที่สาม วารสารศาสตร์การสงครามอาศัยกรอบคิดสงครามที่แบ่งโลกระหว่างคู่ขัดแย้งชัดเจนจนบดบังเหตุปัจจัยในเชิงโครงสร้างไปแทบหมดสิ้น สันติวารสารศาสตร์จึงมีภาระหน้าที่ต้องคืน “ความจริง” ทางสังคมให้กับความขัดแย้งที่ถึงตาย “ความจริง” ที่ว่าเป็นสามัญสำนึกสังคมศาสตร์คือ ไม่มี ความขัดแย้งใดถือกำเนิดขึ้นในสุญญากาศนอกบริบททางสังคม และบ่อยครั้ง ความขัดแย้งที่ปรากฏเป็นอาการ (Symptom) ของปัญหาที่ลึกซึ้งกว่า ซึ่งมักฝังรากซ่อนเร้นอยู่ในโครงสร้างสังคมที่ไม่เป็นธรรม ในแง่นี้สันติวารสารศาสตร์ก็ไม่ต่างอะไรจากวารสารศาสตร์มีอาชีพที่พยายามทำหน้าที่เปิดโปงให้เห็นเหตุปัจจัยแห่งความรุนแรงที่มักผูกโยงกันเป็นโครงสร้างแห่งความไม่ยุติธรรมที่หลบซ่อนอยู่ในหลืบมุมต่าง ๆ ในสังคม

ด้านที่สี่ วารสารศาสตร์การสงครามเป็นวารสารศาสตร์ที่ “ลืมหูลืมตา” ไปคือหลงคิดไปว่ากำลังทำงานประชาสัมพันธ์ให้กับคู่ขัดแย้งที่ถึงตายฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และด้วยเหตุนี้งานสื่อที่เกิดขึ้นจึงทำการให้ความชอบธรรมกับ “ความจริง”

¹³ Cornelius Castoriadis, *Philosophy, Politics, Autonomy: Essays in Political Philosophy* (Oxford: Oxford University Press, 1991)

ด้านเดียวเช่นอิง “ความจริงทางการ” โดย “ลิม” ไปว่าฝ่ายรัฐคือคู่ขัดแย้งฝ่ายหนึ่ง หรือ “ความจริงฝ่ายต่อต้าน” โดย “ลิม” ไปว่าเขาก็เป็นคู่ขัดแย้งอีกฝ่ายหนึ่ง สันติวารสารศาสตร์จึงมีหน้าที่ตั้งข้อสงสัยกับข้อมูลข่าวสาร “ทางการ” (Official) ไม่ว่าจะป็นข่าวสาร “ทางการ” ของคู่ขัดแย้งที่กำลังสู้รบกันอยู่ฝ่ายไหน

ด้านที่ห้า วารสารศาสตร์การสงครามใส่ใจกับความรุนแรงและภาพปรากฏของความรุนแรงจนกระทั่งบางครั้งมองไม่เห็นสิ่งอื่น ๆ สันติวารสารศาสตร์มีหน้าที่ด้านความมีขอบต้ออ้ออิงเช่นนั้น ด้วยการทํางานเพื่อชี้ให้เห็นช่องทางสร้างสรรค์และความริเริ่มเพื่อสันติภาพที่บ่อยครั้งถูกบดบังด้วยเสียงกัมปนาทและภาพจัดจําของความรุนแรง

แม้วิชาการด้านสันติวารสารศาสตร์จะช่วยให้เห็นได้ชัดขึ้นว่า หน้าที่ในการทํางานเพื่อสันติภาพของสื่อ (มวลชนและเอกชน) คืออะไรต้องทํายังไร แต่ทั้งข้อสังเกตของโนอาห์ ซาลาเม่ และภาพบางส่วนของภูมิทัศน์วิชาการเรื่องนี้ข้างต้นทำให้ข้าพเจ้าสงสัยว่า การสนทนากลายเป็นสันติสนทนาได้อย่างไร? เพียงเพราะการสนทนาบังเกิดขึ้นในบริบทความขัดแย้งที่ถึงตายระหว่างคู่ขัดแย้งนั่นเองไม่ว่าจะเป็นกรณีตอนใต้ของฟิลิปปินส์ ตอนเหนือของอินโดนีเซียหรือใต้สุดประเทศไทยก็จะถือว่าเป็น “สันติสนทนา” ได้แล้วหรือ? หรือทั้งคู่สนทนา (Conflict Parties), บริบท (Contexts) และการหน้าที่ (Functions) ของการสนทนานั้น ๆ เป็นเงื่อนไขที่จําเป็น (Necessary Conditions) แต่ยังไม่ใช่เงื่อนไขที่เพียงพอ (Sufficient Conditions) ที่จะทําให้การสนทนาธรรมดา กลายเป็นสันติสนทนาได้? บางทีวิธีหนึ่งที่จะตอบปัญหานี้ คือ พยายามคิดว่าสันติสนทนาเหมือนอะไร?

เงินตรา

นักปรัชญาอังกฤษเรื่องนามชื่อ John Searle เขียนหนังสือเล่มสำคัญที่เขาระบุว่า มุ่งอธิบายธรรมชาติพื้นฐาน (Fundamental Nature) และแบบวิถีการดำรงอยู่ (Mode of Existence) ของความเป็นจริงทางสถาบันสังคมของมนุษย์ เขาตั้งคำถามว่าแบบวิถีการดำรงอยู่ของสถาบันสังคมของมนุษย์

อย่างเช่น รัฐชาติ บริษัท งานเลี้ยง กีฬาฟุตบอล และเงินตราคืออะไร? งานของเขาเป็นการมุ่งอธิบายบทบาทของภาษาในการสร้าง สถาปนา และธำรงรักษา “ความเป็นจริงทางสังคม” เหล่านี้¹⁴

ควรเข้าใจแต่ต้นว่า Searle เขียนงานของเขาใต้กรอบคำถามทางปรัชญาที่สำคัญ คือ ในโลกที่มีแต่ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ธรรมชาติอย่างวิชาฟิสิกส์และเคมีเช่นที่ดำรงอยู่ในจักรวาลที่มีแต่สภาวะกายภาพเป็นพลังแล่นอยู่ทั่วไปเช่นนี้ จะมีสิ่งที่เรียกว่า สำนึก การรับรู้ เจตน์จำนง ภาษา จริยศาสตร์ หรือพันธกิจทางการเมืองได้อย่างไร ที่น่าสนใจคือ Searle ปฏิเสธแนวคิดที่เห็นว่าโลกที่แวดล้อมมนุษย์อยู่มีทั้งโลกทางวัตถุ โลกทางจิต และโลกทางวัฒนธรรม เพราะเขาเชื่อว่า โลกที่ดำรงอยู่มีเพียงโลกเดียว และอธิบายโลกและชีวิตทางสังคมของมนุษย์ดังกล่าวได้ด้วยหลักการเดียว หลักการที่ว่านี้ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบ คือ¹⁵

1. Recognized Status Function มนุษย์มีความสามารถกำหนดหน้าที่ให้วัตถุและผู้คนทำการบางอย่างได้ เช่น สามารถกำหนดให้กระดาษกลายเป็นเงิน หรือเป็นประกาศนียบัตรหรือปริญญาบัตร หรือบัตรโดยสารเครื่องบินทำให้ผู้โดยสารขึ้นเครื่องบินได้ ที่ทำเช่นนี้ได้เพราะมีการยอมรับสถานะหน้าที่ในการทำงานร่วมกันว่า เงินตรา ปริญญา และบัตรโดยสารเครื่องบินมีหน้าที่อย่างหนึ่ง กล่าวคือ กระดาษที่กลายเป็นเงินตราใช้ซื้อของได้ ปริญญาบัตรจากสถาบันอุดมศึกษาใช้สมัครงานได้ หรือบัตรโดยสารเครื่องบินทำให้ผู้โดยสารขึ้นเครื่องบินไปนั่งในเก้าอี้ที่กำหนดไว้ได้เพื่อเดินทางไปสู่จุดหมายได้ หรือการกำหนดให้คนในชุมชนกลายเป็นอิหม่าม อาจารย์ในคณะวิชากลายเป็นคณบดี คนสวมเครื่องแบบสีกากีกลายเป็นตำรวจจราจร หรือทหารบกกลายเป็นนายกรัฐมนตรี

2. แต่ที่กำหนดให้อะไรบางอย่างทำงานได้ก็เพราะมีหน้าที่บางอย่าง และที่สิ่งนั้นทำหน้าที่ดังกล่าวได้ (เช่น เงินตราใช้ซื้อข้าวของได้ หรือตำรวจ

¹⁴ John R. Searle, *Making the Social World: The Structure of Human Civilization* (Oxford and New York: Oxford University Press, 2010), p. IX

¹⁵ *Ibid.*, pp. 7-9.

จรรยาภักกับการเดินทางบนถนนได้) เพราะมี Collective Intentionality หรือเจตน์จำนงตระหนักรู้ร่วมกัน แต่เจตน์จำนงตระหนักรู้ร่วมกันนี้อาจไม่ใช่การเห็นพ้องต้องด้วย (Recognition is not Approval.) เช่น การตระหนักรู้ว่ารัฐบาลที่ถือกำเนิดจากคสช. มีอำนาจอยู่ในปัจจุบันไม่ได้หมายความว่า เห็นพ้องต้องด้วยกับอำนาจซึ่งเริ่มต้นมาจากการยึดอำนาจของคสช. คนอเมริกันตระหนักว่า บารัก โอบามา หรือโอดินด์ ทรัมป์ หรือโจ ไบเดน เป็นประธานาธิบดี แต่หลายคนก็ไม่ได้เห็นด้วยหรือเห็นพ้องกับนโยบายของท่านเหล่านี้ ที่สำคัญคือเพราะ Collective Intentionality นี้เองที่ทำให้กระดาศสีแดงใบหนึ่งกลายเป็นธนบัตรร้อยบาท หรือกระดาศสีม่วงกลายเป็นธนบัตรห้าร้อยบาทขึ้นมาได้ในสังคมไทย กล่าวอีกอย่างหนึ่งที่กระดาศใบหนึ่งทำหน้าที่เป็นปริญญาบัตรหรือเงินตราได้ เพราะมีคนเรามีเจตน์จำนงตระหนักรู้ร่วมกันว่า สิ่งที่อยู่ในมือคนที่ถือกระดาศใบนี้ เป็นปริญญาบัตร หรือ ธนบัตร ไม่ใช่กระดาศธรรมดา

3. Deontic Power¹⁶ คำอธิบายว่า ทำไมหน้าที่ตามสถานะ (Status Function) สำคัญก็เพราะในหน้าที่ตามสถานะนั้นมีอำนาจชนิดหนึ่งอยู่ซึ่งหมายถึง สิทธิ หน้าที่ พันธะ สิทธิอำนาจ อำนาจนี้ทำให้ธนบัตรกลายเป็นกระดาศที่ใช้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย หรือทำให้มหาวิทยาลัยสามารถประกาศนียบริญาได้ ด้วยเหตุนี้กระดาศซึ่งเขียนคำว่า “ร้อยบาท” ไร้เฉย ๆ ไม่สามารถใช้ชำระหนี้ได้ และไม่มีอำนาจเทียบเท่าธนบัตรใบละยี่สิบบาท หรือตึกแถวซึ่งติดป้ายว่าเป็นโรงพยาบาลก็ไม่สามารถออกใบรับรองสุขภาพให้ได้ (แม้อาจจะมีคนไข้รักษาโรคได้อาศัยอยู่) Authorization of Deontic Power นี้มีทั้งนัยยะทางบวก (เช่น ธนบัตรใช้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย หรือบัตรรถไฟฟ้าสำหรับคนแก่ซึ่งคนที่อายุเกิน 60 ปีใช้ได้ถ้าลงทะเบียน) และทางลบ คือ คนอายุ 60 ปีขึ้นไปลงทะเบียนได้และใช้บัตรรถไฟฟ้าสำหรับผู้สูงอายุได้ แต่ลงทะเบียนเป็นบัตรนักเรียนไม่ได้ เป็นต้น ปริญญาบัตรจากมหาวิทยาลัยก็ใช้สมัครงานได้ แต่ปริญญารัฐศาสตรบัณฑิตก็ใช้สมัครเป็นแพทย์ที่โรงพยาบาลในเมืองไม่ได้ แต่สมัครงานที่กระทรวงมหาดไทยเป็นปลัดอำเภอได้ อำนาจที่แฝงอยู่ใน

¹⁶ ในวิชาปรัชญาบางทีแปลคำ Deontic ว่า ภาวะบริพัทธ์ เช่น Deontic Modality แปลว่า “ทัศนภาวะบริพัทธ์”

ใบปริญญาที่ออกโดยสถาบันที่ได้รับการยอมรับ กำหนดให้กระดาษใบนั้น กลายเป็นกระดาษที่มีอำนาจกำหนดสิทธิบางอย่างให้แก่เจ้าของกระดาษใบนั้น

4. Desire Independent Reasons for Action เพราะหน้าที่ตามสถานะมีสิทธิอำนาจแฝงอยู่ จึงเป็นเสมือนกาวที่ผูกโยงอารยธรรมของมนุษย์เข้าไว้ด้วยกันได้ เมื่อยอมรับ Deontic Power ในอะไรสักอย่าง ก็จะไปสู่การกระทำของมนุษย์ที่ไม่ขึ้นต่อความปรารถนาและความต้องการของตนเอง เช่น ถ้ายอมรับว่า รถคันนี้เป็นของเพื่อนบ้านก็หมายความว่า คนที่ไม่ใช่เจ้าของจะไปเอามาใช้โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเพื่อนบ้านไม่ได้ แม้จะอยากใช้มันก็ตาม (แม้จะเห็นค่าตัวว่าเขาจอดรถไว้เฉย ๆ โดยไม่ได้ใช้ และตนมีความจำเป็นต้องใช้) กระทั่งเมื่อคนที่อยากใช้รถตัดสินใจโมยรถยนต์คันดังกล่าว โจรขโมยรถก็ตระหนักว่าตนกำลังละเมิดสิทธิของเจ้าของรถเขาอยู่ ที่จริงอาชีพขโมยจะหมดความหมายถ้าไม่มีความเชื่อเรื่องการดำรงอยู่ของสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคล เพราะเมื่อขโมยทำหน้าที่ขโมย คือนำสิ่งของซึ่งเป็นทรัพย์สินของบุคคลอื่นมาเป็นของตน ก็เท่ากับกำลังยืนยันความสำคัญของสถาบันทรัพย์สินส่วนบุคคล แต่ทั้งหมดนี้เกี่ยวอะไรกับสันติสนทนา?

อาจกล่าวได้ว่า เท่าที่สนใจสันติสนทนากัน มักครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ เช่น สนทนาถูกฝ่ายหรือไม่? ผู้มีส่วนได้เสียมาครบบนโต๊ะสนทนาแล้วหรือยัง? ประเด็นต่าง ๆ ที่จะพูดคุยนั้นมีเรื่องใดบ้าง? ต้องหยุดยั้งก่อนจึงจะพูดคุยหรือการหยุดยั้งเป็นเงื่อนไขข้อหนึ่งของการพูดคุยกันแน่?¹⁷ ใครควรเป็น “ตัวกลาง” ในการจัดสันติสนทนา? จะดำเนินขั้นตอนสันติสนทนาอย่างไร? ฝ่ายต่าง ๆ ในสังคมจะหนุนช่วยกระบวนการสันติภาพที่มีสันติสนทนาเป็นส่วนหนึ่งอย่างไร? จะเผชิญกับฝ่ายที่จะทำให้กระบวนการสันติภาพอ่อนแอเสียหาย (Spoilers) ได้อย่างไร ปัญหาอยู่ที่ว่า ทั้งหมดนี้พิจารณาว่า สันติสนทนาทำอะไร? และทำอย่างไร? โดยอาจยังมีได้ตรึงตรงอย่างระมัดระวังเลยว่า สันติสนทนานั้นเป็นอะไร?

¹⁷ เซนที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐบาลไนจีเรียกับขบวนการปลดปล่อยแห่งสามเหลี่ยมไนเจอร์ หรือ MEND-Movement for the Emancipation of the Niger Delta เมื่อเดือนมกราคม 2010 โปรดพิจารณา Luc Chounet-Cambas, *Negotiating ceasefires: Dilemmas & options for mediators* (Geneva: Centre for Humanitarian Dialogue, 2011)

ข้าพเจ้าคิดว่า แนวคิดของ Searle อาจช่วยให้ตระหนักถึงเงื่อนไขที่เพียงพออันจะเปลี่ยนการสนทนาธรรมดาให้กลายเป็นสันติสนทนา หมายความว่า การที่การสนทนา(กระตาศ) จะกลายเป็นสันติสนทนา (ธนบัตร) ได้ นั้นหมายความว่า การที่ต้องเริ่มต้นจากการกำหนดว่า มีการพูดคุยบางอย่างเป็นสันติสนทนา แต่การกำหนดเช่นนั้นจะเป็นไปได้ก็ต้องมีเจตนาตระหนักรับรู้ร่วมว่าการพูดคุย “นี้” เป็นสันติสนทนาไม่ใช่การสนทนาทั่วไป ซึ่งจะส่งผลให้การสนทนานั้นมีอำนาจบางอย่างในฐานะสันติสนทนา เช่น ทำให้คนที่อยู่ในสันติสนทนานั้นทำหน้าที่ของตนได้โดยชอบ เหมือนกรณีที่กระตาศซึ่งกลายเป็นธนบัตรใช้ชำระหนี้ในสังคมได้ตามกฎหมาย และเมื่อการสนทนานั้นมีอำนาจ (Deontic Power) แล้วก็สร้างพันธะผูกพันทางสังคมให้การกระทำของผู้เกี่ยวข้องเป็นไปด้วยเหตุผลที่อำนาจภาวะปริพทนั้นตรึงขึ้น เช่น เพราะฝ่ายผู้ก่อการเข้ามาอยู่ในกระบวนการสันติภาพเพื่อทำหน้าที่เป็นคู่สนทนาในสันติสนทนา จึงไม่ต้องถูกจับกุมคุมขังทั้งที่ฝ่ายบ้านเมืองอาจมีความปรารถนาจะใช้กฎหมายจับกุมพวกเขาก็ตาม นี่ก็คล้ายกับการที่มีคนเดินเข้าไปซื้อสินค้าในร้าน คนขายอาจไม่ชอบหน้าคนซื้อคนนั้นไม่ว่าจะด้วยอคติชุดใดก็ตาม แต่เพราะเขามีเงินพอจะซื้อสินค้าชิ้นนั้น ผู้ขายก็ “จำใจ” ขายให้ทั้งที่ตนไม่ปรารถนาจะขายให้เขาเลย (Desire Independent Reason)

ถ้าเงื่อนไขทั้ง 4 ประการนี้ปรากฏ การสนทนา “ธรรมดา” ก็จะแปรสภาพเป็น “สันติสนทนา” ได้เหมือนต้องมนตร์

แต่เงื่อนไขทั้ง 4 ประการนี้มีคำถามตามมาอีกหลายข้อ เช่น ใครหรืออะไรทำหน้าที่กำหนดให้การสนทนาธรรมดากลายเป็นสันติสนทนา? รัฐบาล รัฐ สังคม หรือประชาสังคม หรือทุกฝ่ายร่วมกัน? การสร้างความตระหนักรับรู้ร่วมกันว่าการสนทนานี้เป็นสันติสนทนาเกิดขึ้นได้อย่างไร? ต้องใช้อะไร? และใครเป็นคนทำ? ถ้าบางฝ่ายทำหน้าที่นี้จะทำให้สันติสนทนาเข้มแข็งหรืออ่อนแออย่างไร? ถ้าพลังการตระหนักรู้เพียงพอหรือไม่ที่จะทำให้สันติสนทนามีอำนาจเหมือนเปลี่ยนกระตาศเป็นเงินตราโดยเฉพาะเมื่อการตระหนักรู้ดังกล่าวเกิดขึ้นในบริบทความขัดแย้งที่ถึงตายอันมีกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงควบคุมอยู่? และดังนั้นสันติสนทนาจะสามารถทำให้กระบวนการสันติภาพกลายเป็นสภาวะ

ยกเว้นเพื่อให้ฝ่ายต่าง ๆ ได้เข้าร่วมสนทนาโดยไม่ถูกคุกคามโดยอำนาจตามกฎหมายที่ดำรงอยู่ได้เพียงไร?

บางทีจะตอบคำถามเหล่านี้ได้อาจต้องย้อนกลับไปที่วิชาวิทยาการสื่อสาร และตั้งคำถามว่า วิทยาการสื่อสารโดยเฉพาะสันติวารสารศาสตร์มีเวทย์มนตร์จะทำอะไรได้บ้างเพื่อเปลี่ยนการสนทนาเป็นสันติสนทนาเหมือนเปลี่ยนกระดาศธรรมดาเป็นเงินตรา?

มนตรา

กระดาศกลายเป็นเงินตราได้ด้วยมนตราทางสังคม ข้าพเจ้าคิดว่าเพื่อเปลี่ยนการสนทนาให้กลายเป็นสันติสนทนา วิทยาการสื่อสารอาจต้องทำหน้าที่เสกเป่านี้ แต่มนตราของวิทยาการสื่อสารน่าจะประกอบด้วยสิ่งสำคัญ 3 ส่วนคือ ความมั่นใจว่าวิชาการของตนมีฤทธิ์สามารถเปลี่ยนการสนทนาให้กลายเป็นสันติสนทนาได้ ความสามารถในการสร้างความตระหนักรู้ให้ผู้คนรอบด้านเห็นว่าสันติสนทนาเป็นเรื่องจำเป็นต่อกระบวนการสันติภาพ เพราะการใช้ความรุนแรงตั้งแต่จะก่อความเสียหายให้กับผู้คน สังคม และรัฐไม่มีที่สิ้นสุด และการสถาปนาความชอบธรรมให้กับสันติสนทนาเพื่อให้ตัวสันตสนทนานั้นเองทรงอำนาจไม่ใช่เพียงเป็นการสนทนาธรรมดา

วิทยาการสื่อสารเพื่อสันติภาพจะมีมนตราเปลี่ยนการสนทนาให้กลายเป็นสันติสนทนาได้ก็ด้วยตระหนักในภารกิจของตนว่าเป็นงานทางวิชาการที่ก้าวข้ามปัจจัยเฉพาะหน้าชนิดที่เห็นผลปฏิบัติแต่เพียงอนาคตระยะสั้นไปสู่ความเข้าใจว่านอกจากเรื่องเฉพาะหน้าแล้ว งานเช่นนี้เป็นงานความรู้เพื่อขับเคลื่อนสังคมในเชิงสถาบันและปฏิบัติการ ซึ่งเป็นไปไม่ได้หากขาดความรู้และความเข้าใจในอัจฉริยะแห่งสันติสนทนา ไม่ต่างจากการเดินทางจากภาพฝันของศาสดา ผ่านความคิดของนักปรัชญา ข้อเสนอของรัฐบุรุษ จนกลายมาเป็นสถาบันและปฏิบัติการของโลกเพื่อสถาปนาสันติภาพให้เกิดขึ้น และทำหน้าที่ป้องกันมิให้ความขัดแย้งลุกลามกลายเป็นความรุนแรงที่ทำร้ายผู้คนและโลกมากไปกว่านี้

Islam and the Moro Islamic Liberation Front

*Steven Rood*¹

(Received: May 5, 2022; Revised: June 17, 2022; Accepted: June 20, 2022)

Introduction

The role of Islamic concepts and thinking in the long-running separatist insurgencies in the southern Philippines has always been contentious. Many peace and development workers emphasize that the conflict is not a "religious" one, in part to help mitigate the likelihood of communal conflict between Christian and Muslim communities. Such violence occurred in the late 1960s and early 1970s but has been rare since then. Analyses tend to focus on "injustice" (Philippine Muslims historically had their own Sultanates but became subject to a majority Christian nation) or "deprivation" (after decades of conflict, Muslim-dominated areas in the south are among the poorest in the country). Even the Moro Islamic Liberation Front often does not emphasize Islam - the semi-official historical account is entitled "A Nation under Endless Tyranny" (Jubair, 1999), and it generally reads like any ethnonationalist justification for a separate political entity.

¹ Steven Rood is a visiting fellow at the Australian National University and fellow-in-residence at Social Weather Stations in the Philippines. He was formerly The Asia Foundation's country representative for the Philippines and Pacific Island Nations. He can be reached at steven.rood@sws.org.ph.

Still, the Moro Islamic Liberation Front (MILF) began by distinguishing itself from the Moro National Liberation Front (informally in the late 1970s, formalizing the split in 1984). And its founding chair, Salamat Hashim, was a student at Al-Azhar University in Cairo. So, it is worth examining the history and ideology of the MILF to see the extent to which Islam and its concepts shaped the movement.

It has always been hard to disentangle Islamic concepts and ethnonational elements in the history of the movement towards the Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao (BARMM: established after a plebiscite in January 2019). Often taken to be the beginning of explicit agitation for independence for Muslims in Mindanao was the May 1968 "Manifesto of the Muslim Independence Movement" (MIM) (Jubair, 1999, pp. 306-313). Section 3 of the accompanying "Constitution and By-Laws" has:

"That it is the duty and obligation of every MUSLIM to wage JIHAD, physically or spiritually, to change DARUL AMAN (present status of the Muslim Communities) to DARUL ISLAM (Islamic Territory) and prevent it from becoming DARUL HARB (hostile territory to the MUSLIM)."

The emphasis is in the original, and the definitions in the text also come from the original; *Darul Aman* can also be translated as "Abode of Protection" while *Darul Islam* is "Abode of Islam" and *Darul Harb* as the "Abode of War."

Reasons for discounting the actual impact of Islamic concepts on the MIM are easily multiplied. The moving force behind the Manifesto was former governor Utog Matalam, who had

been maneuvered out of office, and allegedly was using the Manifesto to reassert himself politically. And the name of the movement was quickly changed to "Mindanao Independence Movement" (also MIM) to try to attract non-Muslims discontented with the increasingly powerful national government of Ferdinand Marcos in Manila. Finally, just five months after issuing this call, Matalam met President Ferdinand Marcos, who designated Matalam as his adviser on Muslim Affairs. "In a statement issued by the MIM Secretariat, Matalam reasoned that he 'accepted the position as a gesture of sportsmanship on his part as the leader of the more than four million Muslims in the Philippines.'" (McKenna, 1998, p. 146)

In general, McKenna has argued (see also McKenna, 2002, p. 14) that "universal, scriptural Islam" has been overemphasized in analyses of Muslim separatism. Certainly, ethnonationalism, and local social and spiritual experience, can be seen to be powerful motivating influences. On the other hand, the self-understanding of the MILF is certainly that they are waging *Jihad*, "Struggle in the Way of Allah," and the leadership does seem to have been influenced by twentieth-century Islamist thinkers. Salamat Hashim is said (Nida'ul Islam, 1998) to have been influenced by Sayyid Qutb (1906-1966) and Abul A'la Maududi (1903-1979), while to Salah Jubair's influences are added Muhammad Iqbal (1877-1938). (Jubair, 1999, p. viii)

The analysis in this paper is based on documentary sources and a supplementary interview with a member of the MILF's Central Committee. The closest thing to a foundational document for the MILF is the 1985 publication by Salamat Hashim,

"The Bangsamoro Mujahid: His Objectives and Responsibilities" (Hashim, 1985). There are several interviews over the years where Salamat Hashim articulated his vision for the struggle. There are also two books by a member of the Central Committee that give an inside look into the MILF's view of the history of Muslims in the Philippines (Jubair, 1999) and subsequent interaction with the government through peace negotiations and violent upsurges. (Jubair, 2007)

In addition, there is the author's personal experience in the Bangsamoro Peace Process. Aside from more than 15 years of development work in Mindanao, from 2009 to 2013 I was a member of the International Contact Group created by the MILF and the Philippine government to assist with the peace process by attending the negotiations in Kuala Lumpur and frequent meetings in the Philippines. After the signing of the Framework Agreement on the Bangsamoro in October 2012, from 2013 to 2017 I was a member of the Third Party Monitoring Team (TPMT), again appointed by both parties, that on a periodic basis conducts confidential missions assessing the implementation of all signed agreements between the government and the MILF. (The TPMT has on seven occasions issued independent Public Reports on progress towards peace.)

Establishing the Moro Islamic Liberation Front

In 1976 the first chapter of separatist struggle by an organized revolutionary front of Muslims in the Philippines, the Moro National Liberation Front (MNLF), came to an end with the Tripoli Agreement between the Philippine Government and the

MNLF. Under the authoritarian government of Philippine President Ferdinand Marcos, the agreement was not implemented. (Rood, 2016) In its aftermath, Salamat Hashim, who from the beginning had been one of the Vice-Chairmen of the MNLF, and his supporters began to express to the Organization of the Islamic Conference and Muslim World League disenchantment with the direction of the MNLF and the leadership of Chairman Nur Misuari. In December 1977 Salamat Hashim issued an "Instrument of Takeover" to declare his chairmanship of the MNLF (Macasalong, 2013):

"The MNLF leadership was being manipulated away from its Islamic basis, methodologies, and objectives and fast evolving towards a Marxist-Maoist Orientation. ... The Central Committee has evolved into a mysterious, exclusive, secretive, and monolithic body whose policies, plans and decisions – political, financial, and/or strategic – became the exclusive province of Nur Misuari."

Misuari denied the allegations, did not recognize the "takeover," and stripped Salamat Hashim of all positions within the MNLF. After a period of being known as the "New MNLF Leadership," in 1984 the Moro Islamic Liberation Front was officially organized, with a core set of beliefs as articulated by Salamat Hashim, including (Hashim, 1985, p. 1):

"its avowed objective to make supreme the word of Allah Practicing Islam without governmental sanction is a truncated version of the faith and, therefore, un-Islamic. A government not founded on

Islamic Principles (Qur'an and Sunnah) is unquestionably un-Islamic."

And elaborating (Hashim, 1985, p. 9):

The meaning of making supreme the word of Allah is capsulized in the following:

1. The establishment of a true Muslim Community;
2. The establishment of a genuine Islamic system of government;
3. The application of a real Islamic way of life in all aspects of our life.

...

"The means to achieve our objectives are *Da'wah* (Islamic call) and *Jihad* (struggle in the way of Allah)."

Interestingly, the need for armed struggle is linked to *Da'wah* (Hashim, 1985, pp. 11-12):

"But if the conduct of *Da'wah* is not obstructed or repulsed by oppressive elements, justification for armed struggle does not exist. The existence of oppression and failure to administer *Da'wah* must both concur for armed struggle or *Jihad* to be justified."

As is so often the case in discussions of the role of Islam in political movements, the examination of *Jihad* must be nuanced. In this instance, we can note that the Manifesto for the Muslim Independence Movement (above) said in 1968 that the state of Muslims in the Philippines could be described as *Dar-ul-Aman*, "a non-Muslim country whose government allows Muslims to practice their religion without any fear." (Abu Hudhaifa, 2015)

Jihad (Struggle in the way of Allah)

Jihad is understood by the MILF broadly as "struggle in the way of Allah;" Salamat Hashim quotes from Maududi, "The nearest correct meaning of the word Jihad is to exert one's utmost endeavor in promoting a cause." (Hashim, 1985, p. 12) quoting from "Jihad in Islam" (Maududi, 2006, p. 5)

This means that armed struggle is not always the main focus of the MILF's attention. In fact, in the existence of the MILF, the call for armed *jihad* has only been issued three times.

"Use of arms in advancing the cause of the MILF is an exception rather [sic] the rule. It was only in January 1987 that the MILF had openly declared a "tactical offensive" against the government, which it described "fighting" as one of two weapons it can resort to against the enemy. The MILF also actively conducted war against the government in 2000 and 2003, but those were in the nature of counter-offensives after the government officially declared war on it, notwithstanding the ceasefire and the peace process." (Jubair, 2007, p. 18)

The first time was in mid-January 1987 (Salamat Hashim had returned to the Philippines in December 1986), in the aftermath of the "Jeddah Accords" reached between the Philippine government and the Moro National Liberation Front. This particular agreement, like many in the history of negotiations between the government and separatist fronts, was not implemented (Rood, 2016, p. 67). The MILF denounced the pact as a "cheap drama" and launched a tactical offensive. "Fighting was simply one of the

two weapons a revolutionary organization could use against the enemy [the other being negotiation]. The MILF also wanted to convey the message that it was not a pushover organization, but a power to reckon with." (Jubair, 1999, p. 186) This offensive only lasted five days, with an informal truce forged with the government.

Thus, as former member of the MILF Peace Panel Michael Mastura wrote in his afterword to *The Long Road to Peace*, "by 1987, the MILF appears to have downgraded attritional violence to 'a tactic' in favor of other forms of non-armed struggle 'on par' with the use of force." (Jubair, 2007, p. 184)

Instead, the MILF's overall program (Nida'ul Islam, 1998):

"covers all aspects of '*Jihad* in the way of Allah' and human endeavors, but it gives special attention to the following:

- Islamisation of all aspects of life of the Bangsamoro people
- Military build-up
- Self-reliance
- Strengthening and improvement of organizational, administrative and managerial capacity"

While there were skirmishes from time to time during the 1990s as the MILF and government forces jostled with each other, the MILF spent the decade growing in strength, particularly in central Mindanao in the southern Philippines, with its main base at Camp Abubakar in Maguindanao Province.

It is after this decade of build-up that the other two instances of "actively conducting war against the government" occurred. The first was in 2000, when President Joseph Estrada declared "all-out war" against the MILF, overrunning the MILF's fixed positions and camps (including Camp Abubakar), forcing it into guerilla-style warfare. (Jubair, 2007, pp. 31-34) The second came in early 2003 under Estrada's successor, Gloria Macapagal-Arroyo, when an assault on the "Buliok Complex" was ostensibly aimed at kidnap gangs but the MILF has always maintained was aimed at capturing Salamat Hashim who had retreated there after the fall of Camp Abubakar. (Jubair, 2007, pp. 34-38)

So, for the MILF, armed fighting is generally seen as secondary to other modes of "struggle in the way of Allah." Often in the discourse around the Moro struggle in the Philippines, a distinction is drawn between the Greater *Jihad* (struggle against self) and the Lesser *Jihad* (armed warfare). The MILF itself cites this distinction: "the Prophet Mohammad (Peace be upon him) said [after a battle] ... that they were through with the "lesser jihad," which is the use of weapons, and they were approaching the "major jihad;" meaning the striving against temptations for worldly gain." (Jubair, 2007, pp. 90-91)

Another version of this hadith (saying of the Prophet) is (Haddad, 2005):

"Some troops came back from an expedition and went to see the Messenger of Allah *sallallahu `alayhi wa-Sallam*. He said: "You have come for the best, from the smaller jihad (*al-jihad al-asghar*) to the greater jihad (*al-jihad al-akbar*)." Someone said, "What is the

greater jihad?" He said: "The servant's struggle against his lust" (*mujahadat al-'abdi hawah*).

Further, the decision to engage in armed struggle, though it is seen as justified in Islamic terms, is taken for political reasons or out of military necessity.

Ideological Influences

The core of the MILF's organizational ideology, derived from its objective to "make supreme the word of Allah," is the Qur'an and the Sunnah (the Tradition of the Prophet). But as Salamat Hashim says, "some political colors ... is unavoidable. In Islam, affairs of the government and practice of the faith are inseparable." (Hashim, 1985, p. 1)

In this context, the MILF's "Political Islam," a term used by analysts (Maher, 2016, Chapter 10), can be seen as having been influenced by Muhammad Iqbal (1877-1938), Abul A'la Maududi (1903-1979), and Sayyid Qutb (1906-1966). Iqbal lived in pre-partition India; Maududi lived to be part of the new nation of Pakistan and was in and out of favor with the government until his death of lung cancer; Qutb became very influential in the Muslim Brotherhood in Egypt before being executed.

Muhammad Iqbal's most noted contribution to the discourse was in laying the groundwork of the "Two Nation" theory of the Pre-Independence British Indian Empire. In 1930 he gave an address to the Muslim League in which he asserted "the formation of a consolidated North-West Indian Muslim State appears to me to be the final destiny of the Muslims, at least of North-West

India." (Iqbal, 1930) This notion finds its echo in the book title, *Bangsamoro: A Nation under Endless Tyranny*. (Jubair, 1999)

Maududi was a prolific writer, concerned with Islam in the subcontinent, and popularized the term "Islamic State" in his writings, as opposed to the forces of secularism. A refinement of his thought with regard to *Jihad* was the need to have an institutionalized basis for it; he rejected a call for *jihad* in Indian-occupied Kashmir because "the *jihad* was declared by local religious leaders and was undertaken by volunteer fighters. Maududi rejected the validity of a *jihad* so declared, stating that it could only be proclaimed by a government." (Nasr, 1996, p. 74) This restriction is echoed by Salamat Hashim: "basically, *Jihad* is a collective duty and obligation. ... *Jihad* must essentially be the concern of an organized group. Such organized group may partake of the nature of an Islamic state or government, or in the absence thereof, an Islamic body (*al-jama-ah*) or organization." (Hashim, 1985, p. 24) In this case, "struggle in the way of Allah" is a communal obligation, not one taken up by isolated individuals.

Similarly, the target of *Jihad* is not a person or organization. Maududi says of Islam, "This system harbours no animosity against any human being. Our animosity is directed against tyranny, strife, immorality...." (Maududi, 2006, p. 17) Again, we have the book title that echoes this thought, *Bangsamoro: A Nation under Endless Tyranny*. (Jubair, 1999) as well as a direct thought by Salamat Hashim, "Stated simply, our enemy is OPPRESSION." (Hashim, 1985, p. 21 (emphasis in the original)

When we turn to the influence on the MILF of the Egyptian Qutb, it is well to remember that Salamat Hashim was in Egypt

himself, studying at Al-Azhar University from 1959 to 1970 where he got his Masters Degree (he was working on his doctorate when he returned to Mindanao, and the draft was destroyed in the separatist conflict in the aftermath of the 1972 Declaration of Martial Law by President Ferdinand Marcos). The works of Maududi were translated into Arabic just as Qtub became a leading theoretician of the Muslim Brotherhood. One thread that is easy to follow is the concept of *jahiliyyah* (the Age of Ignorance), that originally referred to the time before the Prophet revealed the Quran but was re-appropriated by Maududi to mean modernity. This concept was developed by Qtub who argued that in "modern ways of living ... the whole world is steeped in *Jahiliyyah*, and all the marvelous material comforts and high-level inventions do not diminish this ignorance." (Qtub, 1964 (2015), p. 6)

Analyst Joseph Chinyong Liow quotes Salamat Hashim from 2001, "this material world ... is a battleground between Islam and all the manifestations and forces of *jahiliyyah*." (Liow, 2016, p. 86) It is important to emphasize here that *jahiliyyah* refers to Muslim societies as well as Western ones, so in no sense is it parallel to the *Darul Harb* (Abode of War) or an unequivocal call for violent conflict. Rather it is a call for "Islamisation of all aspects of life," as in the first point of the MILF's four-point program.

Or, as Jubair writes (Jubair, 2007, pp. 173-174):

"For the Moros (or Muslims), as long as they live within and bounds of Islam and remain mindful that this great religion both conserves and progresses, alongside the march of science and modernity, they can be equal to anyone or any nation on earth. By the

same token, they must also shed off those faded "feathers," even if they are part of their tradition, that are contrary to Islam and to reason – especially those cultural traits and practices that are suited only to the 16th century."

In this admonition, he has in mind things like fortune-telling, but a broader array of "feathers" as discussed in McKenna's depiction of a new breed of ulama (often returning from Al-Azhar) trying to eliminate elements of a range of cultural practices (for example, wedding and funeral rituals) in Cotabato City. (McKenna, 1998, pp. 220-225)

Structure and Methods

The Moro Islamic Liberation Front emphasizes its consultative and collective leadership, and this seems to be a reality. "Essentially, this policy means that no major decisions could be formulated and implemented without first resulting to *Shurah* (consultations) in general meetings attended by Central Committee members in the homeland and representatives from different regions." (Hashim, 1985, p. 57) During negotiations leading up to the Framework Agreement on the Bangsamoro in October 2012, it was repeatedly obvious that considerable consultation was taking place internally, as witnessed by the need for time to translate documents and proposals from English or Filipino – there being members of the Central Committee who didn't understand those languages but only Arabic or one of the major languages of Muslims in the Philippines (Maguindanao, Maranao, Tausug).

While it is hard to know for certain, as the MILF has long been a clandestine organization, scholars tend to agree that the concept of *shurah* is indeed followed. The most visible "consultations" over the last 30 years are when hundreds of thousands gather (in 1986, 2005, 2012, and 2018) to hear the leadership discuss major policy directions, particularly in negotiations (see the discussion, below). These are far too large to constitute two-way consultation; this function is performed by the *Majlis al-Shurah* (consultative council), a body of several hundred individuals headed by a religious leader. Executive authority is vested in a Central Committee of some 70 individuals, with a core of some 20 very influential leaders, half of whom are *ulama* (Muslim religious leaders) or *asatidz* (teachers). (Santos & Santos, 2010, Chapter 19)

For important decisions, the *ulama* must be convinced; as Michael Mastura relates: it "is the responsibility of the *ulama* to avoid *fitna* [discord] explains why only they can legally declare *jihad* in extreme form of armed struggle." (Jubair, 2007, p. 185) As noted above, this has only happened three times (1987, 2000, 2003), and each time the actual implementation was undertaken by the military wing, headed by the Deputy Chairman for Military Al Haj Murad Ebrahim. A similar process of internal decision-making was undertaken in 2010-2011 when it became clear that Umbra Kato and his Bangsamoro Islamic Freedom Fighters (BIFF) were no longer following the directives of the MILF Central Committee: the *ulama* had to decide to declare him *bughaat* (rebel; political dissident) while the political structure implemented the ruling. (ABS-CBN News, 2011)

Al Haj Murad became the successor as MILF Chairman after Salamat Hashim's death in 2003. He had a secular background before joining the movement, as did the late First Vice Chair Ghazali Jaafar and the head of the MILF Committee on Information, Mohagher Iqbal. Currently, the highest-ranking cleric in the executive authority is Alim Ali Pangalian Solaiman, Vice-Chair (he succeeded fellow Maranao Alim Abdulazis Mimbantas after the latter's death from natural causes).

Despite any secular backgrounds, all the leaders tend to cite Islamic texts for various processes. For instance, discussions of leadership selection tend to echo Salamat Hashim's citation of a saying of the Prophet "One who aspires for position should not be given such a position." (Hashim, 1985, p. 57) Alternatively, "Anyone who wants to be at the top or to be appointed for any (high) position should not be granted." When Salamat Hashim passed away in 2003 without naming a successor, or a selection procedure, the three Vice-Chairs (Murad, Jaafar, and Mimbantas) each kept insisting that one of the others take on the role. (Jubair, 2007, pp. 40-41)

The religious leaders can issue *fatwa* (rulings) on any number of topics. A directive was issued, for instance, forbidding Muslims from using or selling tobacco products, based on the harm the substance causes users. (ABS-CBN News, 2010) In consonance with national campaigns against drugs, banners were posted in MILF territory about "Drugs: *Haram*." The MILF does have a system of Shariah courts entirely separate from the legally-instituted (under the Code of Muslim Personal Law of the Philippines) Shariah Courts of the government of the Philippines.

The MILF courts handle criminal cases as well as civil and personal law, while the government-mandated Shariah Courts handle only Personal Law. (Stephens, 2011) The MILF maintains detention centers (also used as drug rehabilitation centers). (Bacongco, 2018) In the extreme, after proper shariah trial, on at least two occasions the death penalty was carried out (Arevalo, 2017). However, it is unclear how much the central leadership of the MILF was involved as it was carried out by the Maranao Commander Bravo, who has on occasion gone his own way.

Negotiations

Given that during the 1980s and 1990s Salamat Hashim was quoted repeatedly as insisting on independence, it may come as a surprise that during 17 years of negotiation the MILF has reached so many agreements with the government of the Philippines, culminating in the Comprehensive Agreement on the Bangsamoro in March 2014. And that the MILF urged its supporters to ratify in a January 21, 2019 plebiscite a new Bangsamoro Organic Law establishing an autonomous region in the southern Philippines. In fact, from the beginning, there was always a caveat: "Our concept of self-determination is complete independence, or in the least **a meaningful autonomous government....**" (Hashim, 1985, pp. 9, emphasis supplied)

In fact, the current leadership of the MILF has repeatedly quoted Salamat Hashim as saying: "the most civilized and practical way of solving the Moro problem is through a negotiated political settlement." This is in line with a verse from the Quran (VIII: 61)

"And if they incline to peace, then incline to it [also] and rely upon Allah. Indeed, it is He who is the Hearing, the Knowing."

In line with this, the MILF downplays the distinction between *Darul Islam* and *Darul Harb*. It is true that Camp Abubakar, before it was overrun by the Armed Forces of the Philippines in 2000, was informally referred to as *Darul Islam* (Abode of Islam), but this is a reference to the attempt of the MILF to demonstrate its ability to build an Islamic community. Rather than *Darul Harb* being a target of armed conflict, the "struggle in the way of Allah" is almost continually interpreted as organizational strengthening and negotiation with the government.

Almost at the beginning of negotiations between the government and the MILF, the MILF produced a document that outlined the movement's view of history, and what would be needed to solve the "Bangsamoro Problem." (MILF, 2000, p. 255)

"This problem involves a wide variety of social, cultural, economic and political issues and concerns that include, but are not limited to the following: ancestral domain, displaced and landless Bangsamoro, destruction of properties and war victims, human rights issues, social and cultural discrimination, corruption of the mind and moral fiber, economic inequities and widespread poverty, exploitation of natural resources, and agrarian related issues."

In this long litany of issues, it is in the section on "Social-Cultural Discrimination, Corruption of the Mind and Moral Fiber"

that topics that are typically seen as Islamic arise (MILF, 2000, pp. 267-268):

"the open mixture of men and women in love affairs, in workplaces, in recreations, entertainment, enjoyment and amusement, and the unlawful equality of sexes"

"production and selling of alcoholic beverages and other forms of intoxicants"

"Seductive dressing/attire"

"Drinking of alcoholic beverages (liquor and wines) and other forms of intoxicants"

On this list, in the section on "Economic Inequalities and Widespread Poverty," the MILF added "Imposition of monetary interest to bank borrowers."

In point of fact, however, the starting point for negotiations was the MILF's drive for independence faced with the government's insistence on the country's territorial integrity and following the Philippine constitution. This is not the place to recount the long winding process of negotiations but suffice it to say that in the approach to the 2012 Framework Agreement on the Bangsamoro, and the 2014 Comprehensive Agreement on the Bangsamoro, the emphasis was on achieving what MILF Founder Salamat Hashim had termed (above) "a 'meaningful autonomous government.'" Thus, detailed annexes covered "Transitional Arrangements and Modalities," "Revenue Generation and Wealth Sharing," "Power Sharing," and "Normalization" (security and socioeconomic transformation). Some powers over a Shariah justice system (building on a 1977 national law) and halal certification are included, but the vast bulk of the negotiated

agreements are concerned with the details of autonomous governance.

There are some indications of recognition of the religious sensibilities of the MILF. Documents making up the Comprehensive Agreement on the Bangsamoro always begin with "In the Name of God, the Beneficent and the Merciful," which echoes the first verse of the Quran with the English word "God" substituted for "Allah." And the progress in reaching agreements led to both Presidents Benigno Aquino III and Rodrigo Roa Duterte publicly acknowledging the Bangsamoro and their grievances and the Philippine government's responsibility to achieve peace and development.

Implementing Autonomy

The 2014 Comprehensive Agreement on the Bangsamoro called for a Bangsamoro Basic Law to be passed by the Philippine Congress to replace the existing Autonomous Region in Muslim Mindanao with the Bangsamoro (which literally means Moro Nation). A Bangsamoro Transition Commission drafted such a bill in cooperation with the Executive Branch, but Congress did not pass the law before a 2016 change of administration from Benigno Aquino III to Rodrigo Roa Duterte. Under President Duterte, a revived Transition Commission produced a new draft which was eventually (with some amendments) passed by the national Congress in 2018 as the Bangsamoro Organic Law and ratified in a regional plebiscite in early 2019.

Thus was established the Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao (BARMM), initially to be governed by an MILF-led Bangsamoro Transition Authority (BTA), to manage a three-year

transition by passing various codes (administrative, revenue, local government, education, election). This BTA had its term extended until 2025, when the first BARMM elections, originally scheduled to coincide with the May 2022 Philippine national general elections, were postponed, the reasoning being that the BTA needed more time to accomplish its tasks (particularly in view of extensive 2020-2022 lockdowns during the Covid-19 pandemic).

As early as the Framework Agreement on the Bangsamoro signed in 2012, care was taken by the Philippine government and the MILF to separate the identification of the proposed governing entity with a particular religion. For instance, Bangsamoro identity was defined with no reference to Islam (FAB, paragraph I.5):

Those who at the time of conquest and colonization were considered natives or original inhabitants of Mindanao and the Sulu archipelago and its adjacent islands including Palawan, and their descendents whether of mixed or of full blood shall have the right to identify themselves as Bangsamoro by ascription or self-ascription.

A commentary on the Bangsamoro Organic Law summaries, "despite the heavy influences of Islam in governance, BARMM is not an entirely Islamic state but a secular autonomous government..." (Estrella et al., 2021, p. 70) An example is the BOL's provision in Article VIII of a ceremonial head of the BARMM government, a *Wali*. A first draft of the law implementing the Comprehensive Agreement on the Bangsamoro included a provision that the *Wali* be a Muslim, but that would violate the

Philippine Constitution's separation of Church and State, so there is no such restriction in the BOL as passed and ratified.

Of course, the vast majority of inhabitants of the BARMM are Muslims so there are provisions that cater to their desire for governance that more closely suits their society and culture. For instance, as noted above, the "Imposition of monetary interest to bank borrowers" was cited as a grievance by the MILF at the beginning of the negotiations. Efforts at Islamic finance in the Philippines date back to the 1970s but have hitherto foundered (World Bank, 2016). Sections 32, 33, and 34 of the BOL address the issue of Islamic finance, and since the ratification of the BOL, the *Bangko Sentral ng Pilipinas* (Central Bank of the Philippines) has been introducing reforms and regulations to provide an enabling environment for Islamic banking.

This delicate balancing act is necessary not just due to legal constraints but the reality that within the geographic territory of the BARMM are non-Moro Indigenous Peoples (often called *Lumad*) as well as other ethnicities that trace their ancestry outside of Mindanao (often mislabeled "settlers" but their Mindanao roots can go back several generations). As the BTA began operations, Interim Chief Minister Murad (Chairman of the MILF) articulated "moral governance" as the BARMM's framework:

... when people join the government we let them take oath to the constitution and take oath to Allah -- a noble oath -- to ensure that this moral governance will be the basis. So, we say we are not imposing Islamic governance, but we are imposing the moral virtues of Islam. Because if you look at the moral

virtues of Islam, it is for mankind, it is not only for Muslims. You will notice in the holy Qur'an that there are many verses which are addressed to mankind instead of only to Muslims. So, we are careful also because maybe they will be saying we are establishing Islamic government, which is not very popular among the other people in the area. (Alam and Ul Khaliq, 2019)

In fact, in the oath there is a choice to use the term "God" instead of Allah to accommodate such other people in the BARMM.

The exact content of "moral governance" is often vague, though repeated reference to corruption makes it clear that a motivating factor is worry about this issue, as noted by Murad: "Corruption is built already in the government. It is automatic. Because it's already built in. That's why our advocacy is moral governance." (*ibid.*) The 2020 Bangsamoro Administrative Code (BARMM, 2020: Section 4) defines the concept:

"Moral Governance" refers to the set of rules, practices, and processes completely devoid of all the evils of graft and corruption, and explicitly driven by the moral principles of utmost dedication, devotion, honesty, justice, and integrity

On the other hand, the 2021 Civil Service Code of the BARMM elaborates on the norms of Conduct of Civil Servants (BARMM, 2021: Article 170):

Adherence to Moral Governance. Bangsamoro Government officials and employees shall uphold the

set of rules, practices, and processes of governance completely devoid of all evils of graft and corruption, and shall be explicitly driven by the moral principles of utmost dedication, devotion, honesty, justice, and integrity. The application of commitment to moral governance requires a high sense of sincerity (*ikhlaas*), perfection (*itqaan*), excellence (*ihsaan*), and optimism (*tafaa-ul*).

This mixture of English secular terms (which are accessible to non-Muslims) and Arabic terms (more familiar to Muslims) allows the MILF-led BTA to navigate the tricky waters of a pluralistic (though Muslim dominated) Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao within the territorial boundaries and constitutional strictures of a Philippines that is overwhelmingly Christian.

Conclusion

The Moro Islamic Liberation Front, as its name implies, is indeed guided by Islam. But that does not specify much, inasmuch as most Muslims would say the same thing. It is essential to look into the specific details of what this means.

In ideological terms, the MILF is an organization advocating what can be termed a conservative version of political Islam. Key concepts were derived from twentieth-century writers in Pakistan and Egypt, but guidance is still sought from the Qur'an and the Sunnah. Rather than focusing on violent conflict to advance its goals, it takes a broader view of *Jihad* as "struggle in the way of Allah," and has responded repeatedly over the years to negotiation

overtures from the Philippine government through six presidential administrations in the last 40 years.

The Bangsamoro Organic Law was ratified in a plebiscite in January 2019, and the MILF is now leading a six-year Bangsamoro Transition Authority to set up an autonomous government in the southern Philippines. Thus the efficacy of this negotiation strategy in solving the problems plaguing Muslims in the region will be tested. Since 1976 several peace agreements have been reached between the Philippine governments and Moro separatist fronts (first the MNLF and now the MILF). None of the previous agreements were fully implemented so a cycle of unrest and negotiation continued until the signing of the Comprehensive Agreement on the Bangsamoro in 2014.

Both the Philippine government and the MILF believe the implementation of enhanced autonomy, influenced by Islam but fundamentally secular, will greatly improve the situation after decades of conflict in some of the poorest areas of the country, and finally bring this cycle to an end.

References

- ABS-CBN News. (2010, June 10). *Filipino Muslims forbidden to smoke, trade cigarettes*. Retrieved November 3, 2018, from ABS-CBN News: <https://news.abs-cbn.com/lifestyle/06/23/10/filipino-muslims-forbidden-smoke-trade-cigarettes>
- ABS-CBN News. (2011, August 24). MILF declares Umbra Kato a 'bughaat.' Retrieved May 5, 2022, from ABS-CBN News:

<https://news.abs-cbn.com/nation/regions/08/24/11/milf-declares-umbra-kato-bughaat>

Abu Hudhaifa, M. K. (2015, June 4). *Explaining the terms Darul Ieman, Daurul Kurf, Darul Harb, Darul Ahad, etc.* Retrieved October 25, 2018, from Radio Islam:

<http://www.radioislam.org.za/a/index.php/library/152-opinion-and-analysis/15700-explaining-the-terms-darul-ieman-darul-kufr-darul-harb-darul-ahad-ect.html>

Alam, S., & Khaliq, R. Ul (2019, December 16). *Bangsamoro Chief Minister focuses on moral governance.* Retrieved March 13, 2021, from Anadolu Agency:

<https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/bangsamoro-chief-minister-focuses-on-moral-governance-/1674898>

Arevalo, R. (2017, January 12). *Watch: MILF's Commander Bravo implements own drug war.* Retrieved February 10, 2017, from ABS-CBN News: <https://news.abs-cbn.com/news/01/12/17/watch-milfs-commander-bravo-implements-own-drug-war>

Bacongco, K. (2018, August 24). *A closer look inside an MILF detention facility.* Retrieved November 2, 2018, from Manila Bulletin: <https://news.mb.com.ph/2018/08/23/a-closer-look-inside-an-milf-detention-facility/>

BARMM [Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao] 2020. *An Act Providing for the Bangsamoro Administrative Code and for other Related Purposes.* Bangsamoro Autonomy Act No. 13.

BARMM [Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao] 2020. *An Act Providing for the Bangsamoro Civil Service*

Code of the Bangsamoro Autonomous Region.

Bangsamoro Autonomy Act No. 17.

Estrella, M. M. A., Aseron, X. A. R., Leoncini, J. O., Marquez, K. B. L., & Pilapil, J. A. M. (2021). *Moral Governance: An Introduction to the Bangsamoro Organic Law*. Quezon City, Philippines: Rex Printing Company.

Haddad, S. G. (2005, February 28). *Documentation of the "Greater Jihad" hadith*. Retrieved October 3, 2018, from Living Islam: http://www.livingislam.org/n/dgjh_e.html

Hashim, S. (1985). *The Bangsamoro Mujahid: His Objectives and Responsibilities*. Mindanao, Bangsamoro (sic): Bangsamoro Publications.

Iqbal, M. (1930, December 29). *1930 Presidential Address to the 25th Session of the All India Muslim League (Allahabad Address)*. (F. W. Pritchett, Editor, & Columbia University) Retrieved October 24, 2018, from http://www.columbia.edu/itc/mealac/pritchett/00islamlinks/txt_iqbal_1930.html

Jubair, S. (1999). *Bangsamoro: A Nation Under Endless Tyranny (3/Updated and Expanded Edition)* (Third ed.). Kuala Lumpur, Malaysia: IQ Marin SDN BHD. Retrieved October 5, 2018, from <http://jibraelangel2blog.blogspot.com/2013/12/a-nation-under-endless-tyranny.html>

Jubair, S. (2007). *The Long Road to Peace: Inside the GRP-MILF Peace Process*. Cotabato City: Institute of Bangsamoro Studies.

- Liow, J. C. (2016). *Religion and Nationalism in Southeast Asia* (Kindle edition ed.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Macasalong, M. S. (2013, April 1). "Mindanao Conflict and Islamic Revivalism." *Islamic and Civilisational Revival*, 4(2), 250-278. Retrieved September 15, 2018
- Maher, S. (2016). *Salafi-Jihadism: The History of an Idea*. London: Penguin Books.
- Maududi, A. A. (2006). *Jihad in Islam*. Beirut, Lebanon: The Holy Koran Publishing House. Retrieved from www.muhammadism.org (originally published 1927)
- McKenna, T. (1998). *Muslim Rulers and Rebels: Everyday Politics and Armed Separatism in the Southern Philippines*. Berkeley: University of California Press.
- McKenna, T. (2002). *Saints, Scholars and the Idealised Past in Philippine Muslim Separatism*. Hong Kong: City University of Hongkong. Retrieved from http://www.cityu.edu.hk/searc/Resources/Paper/WP23_02_McKenna.pdf
- MILF. (2000). Moro Islamic Liberation Front Position Papers of Technical Working Groups on Six Clustered Agenda Items. *Kasarinlan*, 15(2), pp. 245-270.
- Nasr, S. V. (1996). *Mawdudi and the Making of Islamic Revivalism*. London: Oxford University Press.
- Nida'ul Islam. (1998, April-May). *MILF Leader to "Nida'ul Islam": "Perhaps the Moro struggle for freedom and self-determination is the longest and bloodiest in the history of mankind."* Retrieved September 17, 2018, from <https://fas.org/irp/world/para/docs/ph2.htm>

- Qtub, S. (2015). *Milestones*. Cairo: Islamic Book Service (www.holybooks.com). Retrieved October 22, 2018, from <https://www.holybooks.com/milestones-by-syed-qtub-shaheed/> (originally published 1964)
- Rood, S. (2016). "the Role of International Actors in the Search for Peace in Mindanao." In P. D. Hutchcroft (Ed.), *Mindanao: The Long Journey to Peace and Prosperity* (pp. 63-95). Mandaluyong City, Philippines: Anvil Publishing, Inc.
- Santos, S. M., & Santos, P. V. (2010). *Primed and Purposeful: Armed Groups and Human Security Efforts in the Philippines*. Geneva: Small Arms Survey.
- Stephens, M. (2011). *Islamic Law in the Philippines: Between Appeasement and Neglect*. Melbourne Law School, Centre for Islamic Law and Society. Melbourne: University of Melbourne. Retrieved October 22, 2018, from https://law.unimelb.edu.au/_data/assets/pdf_file/0011/1547795/Stephens_web2.pdf
- World Bank (2016) Developing Islamic Finance in the Philippines. Retrieved April 2, 2022, from <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/24677>

สันติภาพที่ไม่เสรีกับการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง
การงบประมาณตามยุทธศาสตร์และแผนงานยุทธศาสตร์
งบประมาณบูรณาการเพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้
พ.ศ. 2560-2565¹

ฟารีดา บันจอร์² ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี³

(Received: April 28, 2022; Revised: June 13, 2022; Accepted: June 20, 2022)

บทคัดย่อ

กรอบแนวคิดที่สำคัญในการศึกษาก็คือ “สันติภาพแบบไม่เสรี” ซึ่งรัฐไทยนำเอาเศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการจัดการความขัดแย้งในแบบอำนาจนิยมมาใช้ในการ “แก้ไข” ปัญหาความขัดแย้งและสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และเกิดผลกระทบอย่างมากต่อการจัดการกระบวนการงบประมาณและการคลังของรัฐในการแก้ปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ผลการศึกษาพบว่า มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสถาบันและการจัดการงบประมาณจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายหลังจากการรัฐประหารของ คสช. ในปี พ.ศ. 2557 ผลที่ตามมาคือ งบประมาณทั้งหมดทุกแผนงานที่เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้

¹ บทความนี้ได้พัฒนาขึ้นมาจากการวิจัยเรื่อง โครงการพัฒนาฐานข้อมูล งบประมาณและแผนพัฒนาในพื้นที่ ปัตตานี ยะลา นราธิวาส และ 4 อำเภอจังหวัดสงขลา ปีงบประมาณ 2560 - 2563 สถาบันวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ สถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ. 2563 คณะผู้วิจัยได้ปรับปรุงข้อมูลในการวิเคราะห์ถึงปี พ.ศ. 2565

² อาจารย์ สถาบันวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ สถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ E-mail: fareeda.p@psu.ac.th (Corresponding Author)

³ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สถาบันวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ สถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ E-mail: srisompobj@gmail.com

ความสำคัญอย่างมากกับงานในด้านความมั่นคงและโครงการก่อสร้างหรืองบประมาณด้านการลงทุน ส่วนงบประมาณด้านการศึกษา สวัสดิการสังคมและเศรษฐกิจไม่ถูกเน้นหนักให้ความสำคัญ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ระบอบการจัดการความขัดแย้งแบบอำนาจนิยมมีแนวโน้มที่จะใช้งบประมาณสูงอย่างมากมายมหาศาลในการจัดการความขัดแย้งอันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในการจัดการปัญหาทั้งหมด

คำสำคัญ: สันติภาพที่ไม่เสถียร กระบวนการงบประมาณ แผนงานบูรณาการ การขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ยุทธศาสตร์ชาติ

Illiberal Peace with the Transformation of Strategic Budgetary Structure and Integrated Budgeting Program for Rectification of Problems in the Deep South of Thailand during 2017 and 2022¹

Fareeda Panjor² Srisompob Jitpiromsri³

Abstract

A significant concept of “illiberal peace” is used to analyze the way Thai state has applied the political economy of authoritarian mode of conflict management in the efforts to ‘rectify’ problems concerning conflict and peace in the Southern border provinces and, consequently, its tremendous impacts on financial and budgetary management after the coup of 2014. All budgetary programs concerning the Deep South have concentrated on security and infrastructure investment projects. Budgets on education, welfare, and economic reforms are less emphasized. In the Deep South of Thailand, a regime of illiberal conflict management tends

¹ This article has developed from research on the Database of Incidents, Budgets, and Area-based Development Plans in Pattani, Yala, Narathiwat, and 4 districts of Songkla Provinces in Fiscal Years 2017-2020. Center for Conflict Studies and Cultural Diversity, 2020. The researchers have updated the data in the analysis to 2022.

² Researcher/Lecturer, Center for Conflict Studies and Cultural Diversity, Institute for Peace Studies, Prince of Songkla University, E-mail: fareeda.p@psu.ac.th (Corresponding Author)

³ Assistant Professor, Ph.D., Center for Conflict Studies and Cultural Diversity, Institute for Peace Studies, Prince of Songkla university, E-mail: srisompob.j@gmail.com

to immensely increase expenditures to solve the problems of conflict as a consequence of transformation of power structure to cope with overall problems.

Keywords: Illiberal Peace, Budgetary Management, Integrated Policy, The Rectification of Problems Concerning Conflict and Peace in the Southern Border Provinces, National Strategies

บทนำ

ในทฤษฎีการเมืองว่าด้วยงบประมาณในวงการวิชาการต่างประเทศ มักจะมีความเชื่อและข้อสมมุติฐานดั่งที่นักรัฐศาสตร์อเมริกัน Aron Wildavsky อธิบายว่า “งบประมาณเป็นหัวใจของกระบวนการทางการเมือง” (Wildavsky, 1984) นำสังเกตว่าโดยทั่วไปนั้น พฤติกรรมในกระบวนการงบประมาณมักจะมี ความสม่ำเสมอ ต่อเนื่องและมีแบบแผนที่แน่นอนชัดเจนเสียจนกระทั่งเรา สามารถศึกษาหาหลักเกณฑ์ทั่วไปและพยากรณ์ได้ด้วยตัวเลขรวมทั้ง การวิเคราะห์ในทางวิชาการ ตัวอย่างเช่น มีการทำนายพฤติกรรมการตัดสินใจ ในกระบวนการงบประมาณของสหรัฐอเมริกาทุกด้านที่มีไว้ในด้านกลาโหมโดย ใช้ข้อมูลรวมของพฤติกรรมการตัดสินใจในกระบวนการงบประมาณ ทำให้ สามารถทำนายแบบแผนการตัดสินใจได้อย่างง่าย ๆ เหมือนกับวิธีการตัดสินใจ ของบุคคลซึ่งมีลักษณะแบบเส้นตรงและมีค่าคงที่ในทุกห้วงเวลานับตั้งแต่ ปี 1947 ถึงปี 1963 (Davis et al, 1966) ตัวแบบดังกล่าวเป็นต้นแบบที่ นักวิชาการยุคต่อมาใช้ในการวิเคราะห์เพื่อพยายามหาทฤษฎีกระบวนการ งบประมาณกับการเมืองจนกระทั่งมีการค้นพบจากการวิจัยในระยะหลังว่า การใช้จ่ายงบประมาณของสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ปี 1791-2010 มีลักษณะของ การเพิ่มขึ้นอย่างเป็นลำดับ (Incrementalism) และมีการเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก ในระยะหลังเพราะมีจุดตัดของเหตุการณ์ (Critical Juncture) สิ่งที่สำคัญก็คือ สงครามและวิกฤติอย่างรุนแรงในทางเศรษฐกิจอันทำให้ภาวะดุลยภาพเปลี่ยนไป (Jones et al., 2014)

ดังนั้น เรื่องของการเมืองแห่งงบประมาณและการจัดการการคลัง ของรัฐมีความสำคัญ เพราะเกี่ยวข้องกับผลกระทบทางเศรษฐกิจการเมือง งบประมาณเป็นหัวใจของการแจกแจงจัดสรรทรัพยากรและอำนาจในระบบ การเมือง ซึ่งกลายเป็นหนึ่งในหัวข้อสำคัญในการศึกษาทางรัฐศาสตร์และ รัฐประศาสนศาสตร์ แต่เมื่อพิจารณาในแง่ของการศึกษาเรื่องสันติภาพและ ความขัดแย้ง ประเด็นเรื่องงบประมาณ การจัดการทางการเงินการคลังและ เศรษฐศาสตร์เป็นเรื่องที่ยังมีการศึกษาวิจัยไม่มากนัก งานศึกษาวิจัยในด้าน สันติภาพและความขัดแย้งที่มากเกี่ยวกับเรื่องของการเงินและงบประมาณนี้มักจะ

เกี่ยวข้องกับเรื่อง “เศรษฐศาสตร์การเมืองของความขัดแย้งที่ใช้ความรุนแรง” โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาองค์ความรู้ด้าน “เศรษฐศาสตร์การเมืองของความขัดแย้งที่ใช้ความรุนแรงซึ่งเกิดขึ้นภายในรัฐ” (The Political Economy of Violent Conflict within States) อันเป็นการศึกษาว่าประเด็นในทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาเกี่ยวข้องกับพลวัตของความขัดแย้งที่ใช้ความรุนแรงหลังยุคสงครามเย็นได้อย่างไร? งานศึกษาวิจัยเรื่องเศรษฐศาสตร์การเมืองของความรุนแรงและความขัดแย้งมักจะให้ความสนใจกับบทบาทของเศรษฐกิจแบบที่ไม่เป็นทางการที่อยู่เบื้องหลังอำนาจ การหากำไรและผลประโยชน์กับความรุนแรง ศึกษาเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและอิทธิพลของความรุนแรงที่อยู่เบื้องหลังความขัดแย้งที่ใช้ความรุนแรง การวิจัยเศรษฐศาสตร์การเมืองเหล่านี้สามารถจะช่วยสร้างกรอบการมองแบบใหม่ที่ใช้ในการตัดสินใจทางนโยบายเพื่อสนองตอบทางนโยบายต่อความรุนแรงที่เกิดขึ้น (Boyce & Forman, 2011)

การสร้างความเข้มแข็งของรัฐและการสร้างสันติภาพกลายเป็นแนวคิดหนึ่งที่ถูกนำมาใช้และเกิดปัญหาเพราะคนมองว่าเป็นโครงการของลัทธิเสรีนิยมหลังยุคสงครามเย็นสิ้นสุดลงในปี 1990 กล่าวในอีกแง่หนึ่งการสร้างความเข้มแข็งของรัฐในแบบเสรีนิยมหลังการสิ้นสุดของยุคสงครามเย็นได้ยกระดับเป้าหมายของการสร้างความชอบธรรมให้แก่รัฐและนโยบายสร้างประชาธิปไตยและตลาดเสรี (Chandler, 2017) แนวคิดและยุทธศาสตร์ดังกล่าวด้านหนึ่งทำให้มีการสนับสนุนการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรภาคประชาสังคมในประเทศที่มีความขัดแย้งในกระบวนการสร้างสันติภาพ ในอีกด้านหนึ่งองค์กรระหว่างประเทศก็มีการสนับสนุนการขยายตัวของภาครัฐเพื่อพัฒนาการบริหารงานที่ดีมีประสิทธิภาพ (ที่เรียกกันว่า Good Governance) และสร้างศักยภาพทางสถาบัน (Institutional Capacity-Building) จนกระทั่งเกิดแนวคิดและวาทกรรมใหม่ที่ว่า สันติภาพก็คือการสร้างความเข้มแข็งของรัฐ (Peacebuilding as Statebuilding Discourse) แนวคิดนี้ทำการเปลี่ยนทฤษฎีที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของรัฐโดยนิยามอำนาจอธิปไตยเสียใหม่ว่า องค์อธิปไตยคือการสร้างศักยภาพของรัฐ (State Capacity) ดังนั้น อำนาจ

อธิปไตยไม่ได้ถูกมองว่าเป็นสิทธิในการจัดการปกครองตนเอง แต่กลายเป็นศักยภาพที่สามารถถูกยกระดับให้เข้มแข็งหรือทำให้อ่อนแอได้ การแทรกแซงจากภายนอกเพื่อสร้างศักยภาพจึงถือว่าเป็นการช่วยสร้างศักยภาพด้วยการทำให้อำนาจอธิปไตยแห่งรัฐมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น

ประเด็นปัญหาดังกล่าวดูเหมือนจะทำให้เกิดความสับสนและท้าทายมากยิ่งขึ้นเมื่อแนวคิดในการสร้างสันติภาพแบบเสรีนิยม (Liberal Peace) หรือ “สันติภาพที่มีเสรีภาพ” นั้นได้ถูกท้าทายจากอีกแนวคิดหนึ่งคือ “สันติภาพที่ไม่เสรี (Illiberal Peace)” เพราะปรากฏว่าเมื่อเวลาผ่านไป 20-30 ปี ในโลกยุคหลังสงครามเย็นความขัดแย้งในบอสเนีย-เฮอร์เซโกวีนา อัฟกานิสถาน อิรัก ลิเบีย ซีเรีย สถานการณ์กลับเลวร้ายกว่าเดิมเพราะประชาคมนานาชาติไม่ประสบความสำเร็จในการใช้แนวคิดแบบ Liberal Peace ในพื้นที่เหล่านี้ (Ropers, 2019) แนวคิดที่ย้อนแย้งกันดังกล่าวสะท้อนให้เห็นจากข้อเท็จจริงที่ว่า แนวทางการรับมือกับสงครามกลางเมืองและความรุนแรงระหว่างชุมชนที่ได้รับการยอมรับกันในระดับโลกนั้นกำลังประสบกับความล้มเหลว กลไกแบบคณะมนตรีความมั่นคงของสหประชาชาติต้องพบกับทางตันแทบทุกครั้งเมื่อเผชิญกับปัญหาเกี่ยวกับการรุกรานอำนาจอธิปไตย การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง และการแทรกแซงจากต่างชาติ ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลต่าง ๆ ก็หันเหทิศทางในการรับมือกับความขัดแย้งภายในประเทศของตนไปสู่แนวปฏิบัติที่มีลักษณะอำนาจนิยมมากยิ่งขึ้น พร้อมกับการเลือกที่จะใช้กำลังของรัฐในการกดดัน ปรามปรามและบีบบังคับขบวนการกบฏที่ติดอาวุธทั้งหลาย น่าสนใจว่าการใช้ความรุนแรงจะยังเป็นหัวใจของการจัดการในแบบนี้ แต่แนวทางดังกล่าวก็ยังคงอาศัยวิธีการทางนโยบายแบบอำนาจนิยมหลายชนิดเป็นตัวประกอบที่สำคัญซึ่งอาจจะจัดแยกประเภทได้เป็นสามแบบ คือ ประการแรก การใช้ชุดคำพูดคำอธิบายของรัฐ ซึ่งประกอบไปด้วยการโฆษณาชวนเชื่อ ควบคุมการสื่อสารข้อมูล และการผลิตสร้างความรู้ ประการที่สองคือการเมืองว่าด้วยการควบคุมพื้นที่ ทั้งในทางการทหารและในทางพลเรือน และประการที่สามก็คือการใช้มาตรการในทางเศรษฐศาสตร์การเมือง ซึ่งก็คือการใช้อำนาจ

ควบคุมการจัดสรรทรัพยากรในทางเศรษฐกิจเพื่อประดิษฐ์สร้างผลลัพธ์ในทาง
การเมือง (Lewis et al., 2018)

ในการดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวรัฐบาลแบบอำนาจนิยมพยายาม
จะปิดหรือครอบงำพื้นที่ทางการเมืองด้วยการสอดส่องดูแลทางการทหาร
การกักขังหน่วงเหนี่ยว การยึดครองด้วยกำลังบังคับต่อพลเรือน และมีการสร้าง
โครงการใหญ่ ๆ ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานรวมทั้งจัดการการพัฒนาเมือง
ขึ้นมาใหม่ ตัวแสดงบทบาททางการเมืองแบบอำนาจนิยมจึงมักจะพยายาม
รวมศูนย์อำนาจและสร้างพื้นที่ทางการเมืองแบบที่ไม่มีการยอมรับความแตกต่าง
ยิ่งไปกว่านั้นระบอบอำนาจนิยมมีการ “สร้างพื้นที่แห่งการยกเว้น (Spaces of
Exception)” ขึ้นมาเพื่อปิดบังข้อบกพร่องทางการทหาร และสร้างเมืองขึ้นมาใหม่เพื่อ
ไม่ให้มีร่องรอยของสงครามและความขัดแย้งหลงเหลืออยู่ กล่าวโดยเฉพาะ
ในทางเศรษฐกิจนั้น การจัดการความขัดแย้งแบบอำนาจนิยมก็ใช้วิธีการ
แทรกแซงทางเศรษฐกิจเพื่อสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงเป็นหลักโดยที่การ
เติบโตในทางเศรษฐกิจจะกลายเป็นเพียงเป้าหมายรองของโครงการดังกล่าว
(Lewis et al., 2018)

เมื่อทบทวนแนวความคิดและทฤษฎีดังกล่าว การวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ
แนวคิดสันติภาพและความขัดแย้งกับกระบวนการงบประมาณและการจัดสรร
ทรัพยากรทางการคลังเพื่อสันติภาพยังไม่เคยมีเลยอันเป็นช่องว่างทางองค์ความรู้
ที่สำคัญ ดังนั้น โจทย์ที่สำคัญในการศึกษาคั้งนี้ก็คือ เศรษฐศาสตร์การเมืองว่า
ด้วยการจัดการความขัดแย้งในแบบอำนาจนิยมมีการนำเอามาใช้ในการแก้ไข
ปัญหาความขัดแย้งและสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้หรือไม่? และมี
ผลกระทบอย่างไรต่อการจัดการกระบวนการงบประมาณและการคลังของรัฐใน
การแก้ปัญหาในพื้นที่แห่งนี้? ก็ในเมื่อ “งบประมาณคือหัวใจของกระบวนการ
ทางการเมือง” การจัดการทางนโยบายบนฐานของความมั่นคงเป็นหลักก็มีผลต่อ
การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสถาบันและการจัดการงบประมาณจังหวัดชายแดน
ภาคใต้อย่างไรภายหลังจากการรัฐประหารของ คสช. ในปี พ.ศ. 2557 โดยเฉพาะ
ในสภาพการณ์ที่มีความพยายามในการสร้างสันติภาพและการพูดคุยสันติภาพ
เพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

ภูมิหลังของโครงสร้างแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

หมุดหมายการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่สำคัญคือประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 98/2557 เรื่องการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 21 กรกฎาคม พุทธศักราช 2557 (“ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 98/2557”, 2557) ประกาศ คสช. ที่ 98/2557 นี้คือการกำหนดกรอบการแปรเปลี่ยนนโยบายรัฐบาลของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) นี้ทำให้มี “ศูนย์อำนาจใหม่” ขององค์กร คปต. ที่มีอำนาจใน “การบูรณาการ” และกำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนใต้ อำนาจนี้รวมไปถึงพิจารณาให้ความเห็นชอบยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติการ แผนงาน โครงการ และการจัดตั้งงบประมาณ ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งแนวทางและมาตรการการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง ประกาศของ คสช. ยังเน้นย้ำอีกว่า คปต. เป็นผู้กำหนดกรอบและแนวทางการจัดทำแผนงาน โครงการ และงบประมาณ ในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งบูรณาการการดำเนินงานของกระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

คปต. ยังทำงานในภาคปฏิบัติในระดับพื้นที่ซึ่งระบุไว้ชัดเจนว่าไม่เพียงแต่กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) เท่านั้นแต่ในระดับปฏิบัติยังกำหนดให้ “กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า” เป็นหน่วยงานหลัก มีหน้าที่รับผิดชอบขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งปวงในพื้นที่ สิ่งที่น่าสังเกตคือดูเหมือนว่าประกาศนี้ทำให้บทบาทและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ลดลง นี่เป็นครั้งแรกที่ชื่อของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า ปรากฏให้เห็นเสมือนแยกเป็นส่วนพิเศษในทางกฎหมายที่ไม่ใช่เป็นแค่ส่วนหนึ่งของ กอ.รมน. ส่วนกลางเท่านั้นแต่ขึ้นโดยตรงต่อ “คปต.” นี้ทำให้ กอ.รมน. ภาค 4 ส่วนหน้า กลายเป็นองค์อำนาจที่สำคัญในกระบวนการนโยบายและแผนปฏิบัติการทั้งหมดในระดับพื้นที่

การปรับเปลี่ยนดังกล่าวนี้ทำให้เกิดเงื่อนไขปัจจัยที่มีความสอดคล้องต้องกันกับกระบวนการในภาพใหญ่ของรัฐที่จะมีการสร้างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 การเปลี่ยนแปลงนี้รวมไปถึงการปรับเปลี่ยนระเบียบวิธีการบริหารงานการคลังและงบประมาณภาครัฐ อันจะนำมาสู่การกระทำสิ่งที่เรียกว่าแผนงานบูรณาการในระดับชาติทั้งระบบ นี่คือการเปลี่ยนสนามของอำนาจในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามกรอบความคิดความเชื่อของรัฐบาลทหารที่นำโดย คสช. ทั้งนี้ แสดงให้เห็นจากคำสั่งที่ 57/2559 (“คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 57/2559”, 2559) ที่ระบุไว้เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีการโอนหรือการนารายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมไปใช้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่น นอกเหนือจากกรณีตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 หลักการงบประมาณที่ยึดถือมาโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงประมาณ 60 ปี คือจะโอนงบประมาณที่ผ่านพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยรัฐสภาไม่ได้เลย เว้นแต่เป็นการผ่านเป็นพระราชบัญญัติเพิ่มเติม แต่คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 57/2559 ทำให้เกิดข้อยกเว้นได้ ซึ่งเป็นสัญญาณการเปิดทางไปสู่การแก้ไขกฎหมายงบประมาณใหม่ ดังจะเห็นได้จากที่เนื้อความในทำนองนี้จะไปปรากฏในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 (“พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561”, 2561) ในมาตรา 35 ที่ระบุว่างบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายจะโอนหรือนำไปใช้สำหรับหน่วยรับงบประมาณอื่นมิได้ เว้นแต่มีพระราชบัญญัติให้โอนหรือนำไปใช้ได้เป็นกรณีที่มีพระราชกฤษฎีการวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกันและการโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการภายใต้แผนงานบูรณาการเดียวกัน

กล่าวโดยสรุป โครงสร้างอำนาจใหม่มีผลทำให้เปลี่ยนอำนาจการตัดสินใจทางนโยบาย อำนาจในการบริหารรัฐกิจ ทำให้เน้นความสำคัญของประเด็นความมั่นคงและบทบาทฝ่ายทหารในการกำหนดนโยบายและ

งบประมาณมากยิ่งขึ้น จนอาจจะเรียกได้ว่าผูกขาดอำนาจในแนวทาง Illiberal Peace ยิ่งไปกว่านั้น ตัวแบบทางกฎหมายและนโยบายดังกล่าวยังทำให้เป็นเงื่อนไขขั้นต้น ปูทางก่อนการสร้างกรอบยุทธศาสตร์ชาติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ซึ่งผลจากการเปลี่ยนแปลงในประการหลังนี้ยังรวมไปถึง การปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารงานการคลังและงบประมาณภาครัฐโดยองค์รวม ภายใต้ระบอบของรัฐบาล คสช. ที่ตามมาด้วยการออกพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ด้วย ผลที่เป็นรูปธรรมคือในเรื่องงบประมาณซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

ผลของการจัดการความขัดแย้งต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563-2565

ในเอกสารคู่มือปฏิบัติการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ของสำนักงบประมาณ (“คู่มือการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561”, 2561) มีคำอธิบายเรื่อง “โครงสร้างงบประมาณตามยุทธศาสตร์” เพื่อ “มุ่งให้การดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยรับงบประมาณบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ” โครงสร้างงบประมาณตามยุทธศาสตร์ดังกล่าวถูกสร้างให้กลายเป็น “ซานซาลาที่เป็นทางการ” (Official Platform) สำหรับรัฐบาลภายหลังกปี พ.ศ. 2557 เพื่อใช้ในการควบคุมนโยบาย แผนและงบประมาณของหน่วยราชการให้เป็นไปตามทิศทางรัฐที่ต้องการ การเปลี่ยน “โครงสร้างอำนาจรัฐ” เป็นการรวมศูนย์และกระจุกตัวในรัฐแห่งระบอบราชการอย่างเข้มข้นและถาวร ในแผนงานบูรณาการที่ใช้อย่างเป็นทางการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560

จากฐานคิดและแบบแผนดังกล่าว สำนักงบประมาณได้กำหนดยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณโดยมุ่งให้ “สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) นโยบายและแผนระดับชาติ ว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2562-2565) แผนการปฏิรูปประเทศ และนโยบายรัฐบาล”

ตามมาด้วยคำอธิบายตามหลักคิดเดิมที่ว่า เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศตามแนวทางการพัฒนาของยุทธศาสตร์ชาติให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมและบรรลุเป้าหมายตามวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้วด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง”⁴

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดในโครงสร้างยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ยังคงทำตามยุทธศาสตร์ชาติ 6 ด้าน⁵ และรายการค่าดำเนินการภาครัฐ ประกอบด้วย ค่าใช้จ่ายบุคลากรภาครัฐ รายจ่ายเพื่อรองรับกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และการบริหารจัดการหนี้ภาครัฐ นำสังเกตว่า ในปี พ.ศ. 2564 ได้มีการดึงเอาค่าใช้จ่ายบุคลากรภาครัฐมาอยู่ในรายการค่าดำเนินการภาครัฐ

ผลลัพธ์ที่ตามมาต่อกระบวนการงบประมาณสามารถเห็นได้ชัดเจนมาจนนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560 รัฐบาลได้เริ่มจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการทางยุทธศาสตร์โดยจับแยกรายการงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการทำงานร่วมตั้งแต่ 2 หน่วยงานขึ้นไปเป็นแผนงานเดียวกันที่เรียกว่าแผนงานบูรณาการต่าง ๆ ซึ่งแผนงานบูรณาการนี้กำหนดให้เป็นการบูรณาการเรื่องสำคัญที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทตามยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ แผนความมั่นคงแห่งชาติ แผนปฏิรูปประเทศและนโยบายสำคัญของ

⁴ ชุดของคำอธิบายดังกล่าวข้างต้นเป็นชุดของ คำศัพท์ คำพูด เรื่องราวและบทสนทนาที่มักถูกอ้างถึงหลายครั้งที่ปรากฏในเอกสารราชการ เอกสารงบประมาณ รวมทั้งกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในเรื่องการบริหารงานภาครัฐในจังหวัดชายแดนภาคใต้ นับตั้งแต่ปี 2558 เป็นต้นมา ดูการวิเคราะห์เรื่องนี้ใน บทที่ 4 หัวข้อ แผนงานบูรณาการการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้: แนวคิดและบทสนทนาในเรื่องนโยบายสาธารณะ ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี และคณะ, การติดตามผลและการประเมินผลการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ปีงบประมาณ 2560, รายงานวิจัยสถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ เสนอต่อคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คปต. ส่วนหน้า), 2560; ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี, การเมืองการปกครองและการเปลี่ยนแปลงความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้, ปัตตานี: สถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ สถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี, 2563, หน้า 258-289,

⁵ ยุทธศาสตร์ 6 ด้านนี้เริ่มกำหนดขึ้นในปี 2558 ซึ่งยังคงใช้มาจนถึงปัจจุบันรวมทั้งในยุทธศาสตร์ชาติด้วย คือ ด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน ด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างการเติบโตจากภายใน ด้านการจัดการน้ำ และสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน และด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ

รัฐบาล ในส่วนของจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น นอกจากรัฐจะมีการปรับโครงสร้างและสถาบันอื่น ๆ ในการกำหนดนโยบายแล้วในทางการงบประมาณและแผนรัฐบาลได้จัดให้มี “แผนบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้” ขึ้นมา ผลที่ตามมาคือแผนงาน โครงการและกิจกรรมของการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ “ส่วนหนึ่ง” ถูกจัดให้อยู่ในแผนบูรณาการนี้ เพื่อรวมงบประมาณของหน่วยงานที่ไม่อยู่ในกระทรวงเดียวกัน แต่มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการทำงานที่เชื่อมโยง สอดคล้อง สนับสนุนซึ่งกันและกัน แต่ในขณะที่โครงการอื่น ๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งไม่อยู่ในแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็ยังคงมีอยู่ แต่การจัดงบประมาณแตกกระจายกันไปตามแผนงานบูรณาการฯ และแผนงานยุทธศาสตร์อื่น ๆ จนทำให้มองไม่เห็นเป็นกลุ่มเป็นก้อน

ดังนั้น การนำเสนอแผนงานตามงบประมาณที่เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยทั่วไปคนมักจะพุ่งเป้าการพิจารณาไปที่แผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างเดียว แต่ไม่ได้พิจารณาที่รายละเอียดแผนงานโครงการอื่น ๆ ที่แทรกอยู่กระจัดกระจายกันไป ซึ่งงบประมาณเหล่านี้ก็ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณประจำปีของสำนักงานงบประมาณและพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายรายปีโดยไม่ได้ถูกจัดรวมไว้ในที่เดียวกัน เช่นเดียวกับแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพราะฉะนั้น การวิเคราะห์งบประมาณเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงควรต้องพิจารณาโดยองค์รวมที่ครอบคลุมงบประมาณในแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้และยังต้องรวมไปถึงงบประมาณในแผนงานหรือโครงการอื่น ๆ ที่ระบุว่าเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยจึงจะทำให้เห็นภาพใหญ่ที่ชัดเจน ในทางนโยบายและการประเมินผลนโยบายก็จะต้องมองทั้งในภาพรวมและแยกย่อยไปตามแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วย

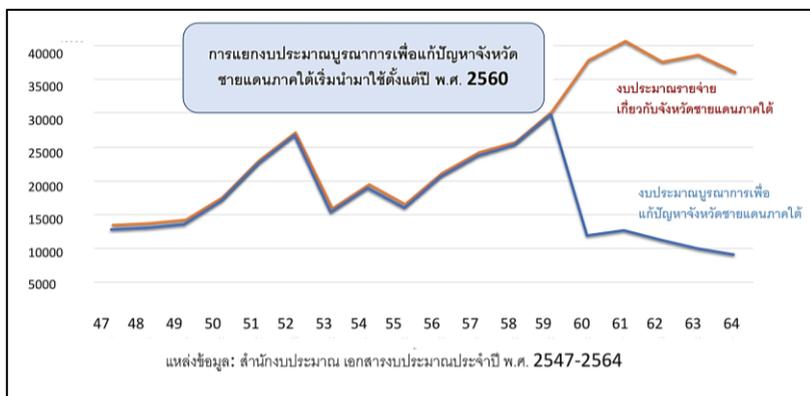
ในภาพที่ 1 เมื่อนำข้อมูลของสำนักงานงบประมาณมาเรียงกันเพื่อพิจารณาจากงบประมาณ “ทั้งหมด” ที่เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547-2565 เป็นเวลา 19 ปี นับตั้งแต่เกิดเหตุการณ์ความรุนแรงปี พ.ศ. 2547

รัฐบาลไทยใช้งบประมาณไปแล้วรวมทั้งสิ้น 484,137 ล้านบาท ถ้าคิดตัวเลขเฉลี่ยรายปี การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ใช้งบประมาณแผ่นดินปีละ 25,480.89 ล้านบาท

มีข้อสังเกตว่างบประมาณแผ่นดินตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560 ดังที่กล่าวไปแล้วว่าเป็นปีที่เริ่มมีการใช้แผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังนั้น ถ้าหากพิจารณาเพียงแค่งบประมาณตามแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา ดูเหมือนว่างบประมาณที่เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ลดลงเป็นอย่างมากจากในปี พ.ศ. 2559 งบประมาณ 30,177 ล้านบาท แต่ในปี พ.ศ. 2560 ลดลงเหลือจำนวน 12,510 ล้านบาท งบประมาณแผนงานบูรณาการดังกล่าวดูเหมือนจะลดลงเรื่อย ๆ จนถึงปี พ.ศ. 2564 ซึ่งได้รับงบประมาณจำนวน 9,563 ล้านบาท (ตัวเลขจริงที่ผ่านเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณฯ) แต่ถ้ารวมเองงบประมาณแผนงานอื่น ๆ ทั้งหมดที่เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้มากองรวมกัน งบประมาณกลับจะสูงมากขึ้นในทุก ๆ ปี กล่าวคือ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560 งบประมาณ 37,795 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2561 งบประมาณรวม 40,624 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2562 งบประมาณ 37,590 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2563 จำนวน 38,652 ล้านบาท และในปี พ.ศ. 2564 จำนวน 36,041 ล้านบาท ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวดูได้จากภาพที่ 1 และภาพที่ 2

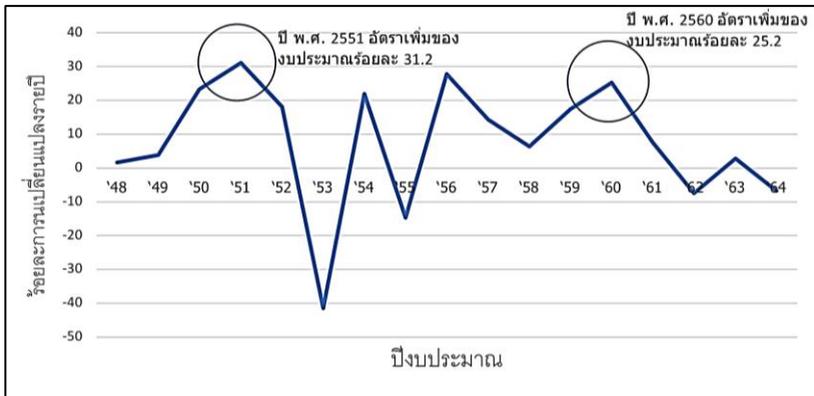


ภาพที่ 1 งบประมาณรายจ่ายการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2547-2565 (ล้านบาท)



ภาพที่ 2 งบประมาณรายจ่ายเพื่อแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ระหว่างปี พ.ศ. 2547-2564 เปรียบเทียบรวมทุกแผนงานและแยกเฉพาะงบประมาณบูรณาการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

ประเด็นที่ควรพิจารณาจากการสังเกตงบประมาณรายปีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 จนถึงปัจจุบันก็คืองบประมาณแผ่นดินหลังจากปีที่มีการรัฐประหารมักจะมีแนวโน้มสูงมากขึ้นอย่างเด่นชัด ตัวอย่างเช่น ในระหว่างปี พ.ศ. 2557 (ปีที่เกิดรัฐประหาร) ถึงปี พ.ศ. 2561 งบประมาณเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้สูงขึ้นตามลำดับจาก 24,152 ล้านบาท เพิ่มขึ้นต่อมาเป็น 25,687 ล้านบาท 30,177 ล้านบาท 37,795 ล้านบาท และ 40,624 ล้านบาท ตามลำดับ เมื่อดูที่อัตราการเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายปีในปี พ.ศ. 2559 (สองปีหลังการรัฐประหาร) จะสูงถึงร้อยละ 17.4 และยิ่งเพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 25.2 ในงบประมาณปี พ.ศ. 2560 เปรียบเทียบกับก่อนหน้าคือการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2549 ตามมาด้วยในปี พ.ศ. 2551 งบประมาณรายปีเกี่ยวกับปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้สูงขึ้นมากถึงร้อยละ 31.2 ดูจากภาพที่ 3



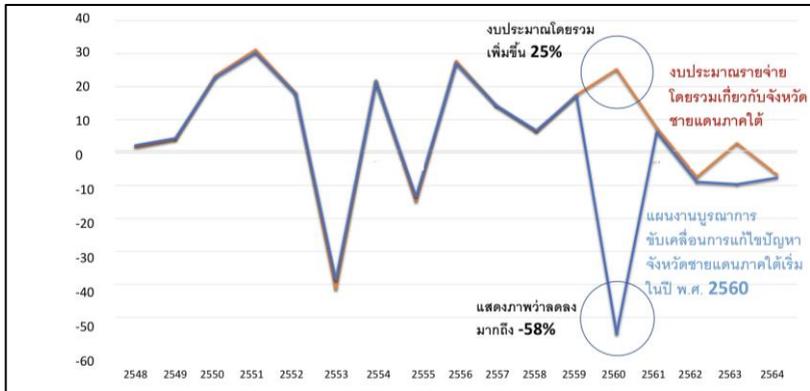
ภาพที่ 3 ร้อยละของการเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายปี งบประมาณจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2548-2564

ภาพภายนอกที่ดูเหมือนจะแสดงว่างบประมาณตามแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ทำให้งบประมาณลดลงตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ดูจากภาพที่ 4 เห็นได้ชัดว่าเมื่อเทียบกับปีงบประมาณ

พ.ศ. 2559 อัตราการเปลี่ยนแปลงงบประมาณจะลดลงในปี พ.ศ. 2560 ถึง -58% (เส้นข้างล่าง) ตรงนี้ดูเฉพาะแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างเดียว แต่เมื่อคิดรวมงบประมาณรายจ่ายโดยรวมทั้งหมดในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ทุกแผนงานที่ซ่อนไว้⁶ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 อัตราการเปลี่ยนแปลงจากงบประมาณปี พ.ศ. 2559 กลับสูงขึ้นถึง 25% (เส้นข้างบนที่แยกจากกันในปี 2559)

ประเด็นที่น่าพิจารณาต่อมาก็คือ ถึงแม้ว่าร้อยละอัตราเพิ่มจากปีที่ผ่านมาของงบประมาณในปี พ.ศ. 2551 จะสูงมากกว่าอัตราเพิ่มในปี พ.ศ. 2560 และปีต่อมาหลังจากนั้น แต่ก็ควรพิจารณาด้วยว่าเม็ดเงินงบประมาณรายปีจริง ๆ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560 เป็นต้นมามีมวชนาดสูงกว่ามาก ดังจะเห็นได้จากใน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 งบประมาณเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้เท่ากับ 22,989 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2552 งบประมาณนี้สูงขึ้นเป็น 27,145 ล้านบาท แต่ในขณะที่งบประมาณรายปีเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปี พ.ศ. 2560 สูงถึง 37,795 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2561 ยอดรวมงบประมาณพุ่งขึ้นสูงถึง 40,524 ล้านบาท กล่าวโดยสรุปก็คือ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 อันเป็นสองปีหลังการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2549 จนถึงปี พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นสองปีหลังการรัฐประหารครั้งหลัง งบประมาณรายปีที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้เพิ่มขึ้นถึงกว่าร้อยละ 64.4 เมื่อดูที่งบประมาณทั้งหมดในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ความหมายก็คือว่าระบอบการจัดการความขัดแย้งแบบอำนาจนิยมมีแนวโน้มที่จะใช้งบประมาณสูงอย่างมากมายมหาศาลในการจัดการความขัดแย้งอันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในการจัดการปัญหาทั้งหมด

⁶ ทมิวิชัยได้ประมวลเอกสารงบประมาณระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2560-2565 จากเอกสารงบประมาณรายปีของสำนักงบประมาณและคัดเลือกแยกเอางบประมาณทุกรายการที่ระบุในเอกสารมีถ้อยคำว่า “จังหวัดชายแดนภาคใต้” ทำให้ได้งบประมาณรายจ่ายทั้งหมดทุกด้านไม่ใช่งบประมาณบูรณาการฯ อย่างเดียว



ภาพที่ 4 การเปรียบเทียบร้อยละการเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายปี งบประมาณรายจ่ายจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยรวม และงบประมาณบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2548-2564 (%)

ปฏิบัติการการเมืองแห่งพื้นที่และเขตแห่งการยกเว้น

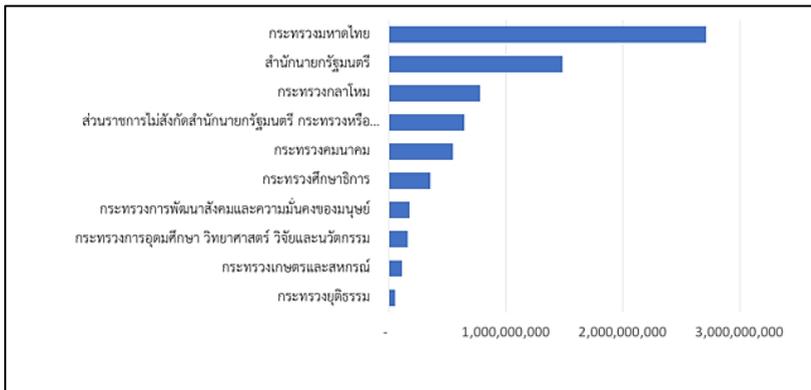
สิ่งที่สำคัญในแนวทางการแก้ปัญหาคือความขัดแย้งแบบไม่เสรี คือ การพยายามควบคุมในทางการเมือง ในทางกายภาพและในทางสัญลักษณ์ ประเด็นที่น่าสนใจในแนวทางสันติภาพแบบเสรีก็คือ “พื้นที่” มักเป็นพื้นที่แห่งการต่อสู้แข่งขันจากความขัดแย้งของพลังต่าง ๆ ในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมมิใช่ถูกตรึงติดอยู่กับที่ ดังนั้น ตัวแสดงในความขัดแย้งจะพยายามกำหนดพื้นที่เพื่อให้ตนเองได้ประโยชน์โดยทำให้พื้นที่เป็นไปตามระเบียบกฎเกณฑ์ทางการเมืองของตนเองและเพื่อส่งเสริมสถานะของตนเองในสภาพสังคมภายหลังจากความขัดแย้ง ในขณะที่แนวคิดสันติภาพแบบเสรีต้องการสร้างพื้นที่สาธารณะที่เสรี แนวทางการจัดการแบบอำนาจนิยมพยายามจะเข้าแทรกแซงปิดหรือยึดครองพื้นที่ด้วยวิธีการทางทหาร ตั้งค่ายและเข้ายึดครองด้วยการบีบบังคับพลเรือนและส่งเสริมโครงการโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสร้างเมืองขึ้นมา

ใหม่โดยกลบเกลื่อนร่องรอยความขัดแย้งมิให้ปรากฏ⁷ ยิ่งไปกว่านั้น มาตรการทางทหารในการต่อต้านการก่อความไม่สงบยังมีผลทำให้เกิดพื้นที่หรือเขตแห่งช้อยกเว้น โดยที่รัฐควบคุมกองกำลังของฝ่ายกบฏและยังสร้างรูปแบบใหม่ของ “การไร้ความมั่นคง” ของประชาชนพลเรือนในพื้นที่ด้วยการออกกฎหมายพิเศษหรือสร้างสภาวะฉุกเฉินอย่างถาวร

ผลของการจัดการและควบคุมแบบนี้ปรากฏให้เห็นในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในกระบวนการนโยบายเพื่อจัดการปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงด้วยการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 ดังที่อธิบายไปแล้วข้างต้น การปรับเปลี่ยนมีผลอย่างมากต่อการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายรายปีที่เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก รูปธรรมของการจัดการพื้นที่และเขตแห่งการยกเว้นแสดงให้เห็นจากสัดส่วนงบประมาณรายปีที่จัดสรรให้หน่วยงานต่าง ๆ ดังจะเห็นได้จากงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2565 ดูดังภาพที่ 5 เมื่อแยกงบประมาณตามกระทรวงต่าง ๆ สำหรับแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ กระทรวงมหาดไทยได้งบประมาณมากเป็นอันดับหนึ่ง จำนวน 2,713,554,900 บาท รองลงมาคือสำนักนายกรัฐมนตรี 1,487,222,600 บาท กระทรวงกลาโหม 776,412,500 บาท การที่กระทรวงมหาดไทยได้งบประมาณมากเป็นลำดับแรกเพราะภายใต้กระทรวงนี้มีงบประมาณของกรมโยธาธิการและผังเมืองซึ่งได้รับการจัดสรรเงินจำนวนมากโดยตลอดเวลาหลายปีที่ผ่านมา นอกจากนี้ยังได้รับงบประมาณจากกรมการปกครอง (เพื่อความมั่นคงภายใน โดยเฉพาะการจ้างกองกำลัง

⁷ David Lewis, John Heathershaw and Nick Megoran, อ้างแล้ว, หน้า 495-496. ตัวอย่างเช่น ในรัสเซีย เมืองหลวงของชาวเชเชนคือกรอสนี (Grozny) หลังจากการปราบปรามอย่างรุนแรงของรัฐบาล นโยบายรัฐบาลรัสเซียคือลงทุนโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่เพื่อเปลี่ยนเมือง ลบคราบความรุนแรงที่รัฐบาลทำลายทุกอย่างลงและสร้างคำอธิบายใหม่ว่าเชเชนจะต้องมีความทันสมัยเพื่อให้ระบอบอำนาจนิยมของรัฐบาลมีความชอบธรรม รัฐบาลจีนก็ทำอย่างเดียวกันในเมืองคาสการ์ (Kashgar) ของชาอุยกูร์ โดยขับไล่ชนพื้นเมืองให้อพยพออกไปและสร้างเมืองใหม่ขึ้นมาแทนที่ พร้อมทั้งสร้างสัญลักษณ์ใหม่ของการพัฒนาแบบจีนคือชาวยันที่มีเมืองและสิ่งก่อสร้างที่ทันสมัย

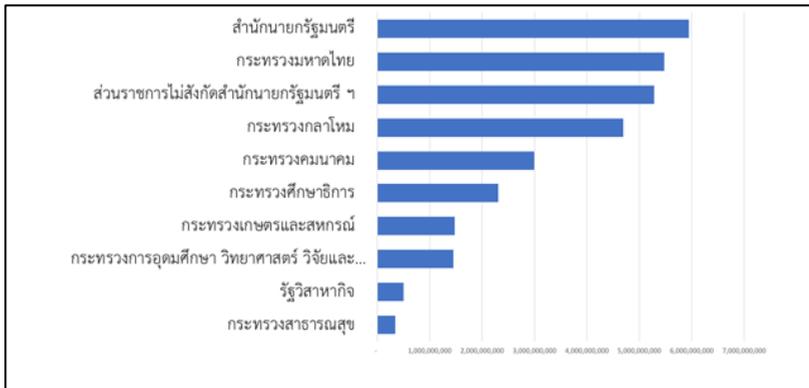
อาสาสมัครรักษาดินแดนจำนวนมาก) ทำให้กระทรวงมหาดไทยมีงบประมาณมากเป็นพิเศษ อีกด้านหนึ่ง งบประมาณด้านการก่อสร้างก็ไม่ลดลงเลยแม้ว่างบประมาณด้านอื่นโดยรวมจะลดลง ส่วนสำนักนายกรัฐมนตรีได้งบประมาณมากเป็นลำดับสองก็เพราะเป็นงบประมาณของ กอ.รมน. อันดับที่สามคือ กระทรวงกลาโหมซึ่งเป็นงบประมาณของกองทัพบก



ภาพที่ 5 งบประมาณเฉพาะแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2565 การเรียงลำดับ 10 กระทรวงที่มากที่สุด 7,144,319,600 บาท
แหล่งที่มา: เอกสารงบประมาณ พ.ศ. 2565 สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

ในแผนงานบูรณาการฯ จุดเน้นจึงไม่ใช่หน่วยงานด้านการศึกษาด้านพัฒนา สวัสดิการสังคมและสาธารณสุข ต่อข้อโต้แย้งว่าแม้ว่างบประมาณน้อยแต่งบประมาณด้านการปฏิบัติหน้าที่ปกติ (งบ Function) อาจจะไม่เหมือนกัน แต่เมื่อมาดูที่งบประมาณแผนงานด้านอื่น ๆ ในทุกด้านรวมทั้งแผนงานบูรณาการภาคใต้ด้วย ดูดังภาพที่ 6 สำนักนายกรัฐมนตรีกลับได้งบประมาณมากที่สุดถึง 5,948,985,500 บาท ลำดับสองคือ กระทรวงมหาดไทย 5,470,678,900 บาท ลำดับสามคือส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีฯ 5,281,588,600 บาท การที่สำนักนายกรัฐมนตรีได้งบประมาณมากเพราะงบประมาณ กอ.รมน. สูงมากถึง 5,791 ล้านบาท กระทรวงมหาดไทยได้งบประมาณมากจากกรมโยธาธิการ

และผังเมือง กรมการปกครอง และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี คือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ได้รับงบประมาณมากถึง 4,000 ล้านบาท แบบแผนก็จะยังคงเหมือนกัน คือ ความมั่นคงและการลงทุนด้านโครงสร้าง



ภาพที่ 6 งบประมาณทุกแผนงานในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2565 การเรียงลำดับ 10 กระทรวงที่มากที่สุด 31,479,705,499 บาท

แหล่งที่มา: เอกสารงบประมาณ พ.ศ. 2565 สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

กล่าวโดยภาพรวม งบประมาณทั้งหมดทุกแผนงานที่เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้ความสำคัญอย่างมากกับงานในด้านความมั่นคง งบประมาณส่วนมากจึงเทไปที่ กอ.รมน. ตำรวจ มหาดไทยและกลาโหม จุดเน้นคู่กันคือ โครงการก่อสร้าง งบประมาณจำนวนมากจึงลงไปที่กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมชลประทาน กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบทซึ่งแต่ละหน่วยจะได้งบประมาณมากกว่าพันล้าน โดยเฉพาะกรมโยธาธิการฯ ได้มากถึง 2,282 ล้าน ดูดังภาพที่ 7 ดังนั้น สิ่งที่สำคัญคืองบประมาณโดยรวมทุกแผนงานที่เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปี 2565 รัฐบาลให้ความสนใจด้านความมั่นคงมาเป็นอันดับหนึ่ง ตามมาด้วยงบประมาณในการก่อสร้าง ปัญหาที่ยิ่งน่าเป็นห่วงก็คืองบประมาณด้านความมั่นคงส่วนมากจะเป็นประเภทบรายจ่าย

อื่น จึงยิ่งเป็นการเปิดกว้างให้มีการดำเนินการโดยไม่โปร่งใสมากขึ้น ส่วนการกระจายรายได้ การสร้างอาชีพ การพัฒนาท้องถิ่นและสวัสดิการสังคมถูกละเลยจากงบประมาณในแบบ Illiberal Peace นี้

กรม/สำนักงาน	แผนรวมทั้งหมด
กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร	5,791,467,100
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	4,000,543,800
กองทัพบก	3,769,567,200
กรมโยธาธิการและผังเมือง	2,282,201,200
กรมการปกครอง	1,728,714,800
กรมชลประทาน	1,335,336,800
กรมทางหลวง	1,299,229,400
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	1,296,959,300
กรมทางหลวงชนบท	1,175,126,200
ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้	1,147,232,000
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาระดับขั้นต้น	1,145,566,200
สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ	1,064,564,200
กองทัพเรือ	874,658,800
มหาวิทยาลัยนเรศวรวิเวทสุพรรณบุรี	649,409,700
มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา	456,655,200
สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข	342,273,200

ภาพที่ 7 งบประมาณทุกแผนงานในการแก้ปัญหาชายแดนภาคใต้ 2565 การเรียงลำดับ 16 กรมที่มากที่สุด

แหล่งที่มา: เอกสารงบประมาณ พ.ศ. 2565 สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

กล่าวโดยสรุป กรอบแนวคิด “สันติภาพแบบไม่เสรี” ซึ่งรัฐไทยดำเนินการในนโยบายการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น ผลลัพธ์ที่ตามมาต่อกระบวนการงบประมาณนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560 รัฐบาลได้เริ่มจัดท่างบประมาณแบบบูรณาการทางยุทธศาสตร์โดยเฉพาะหลังจากปีที่มีการรัฐประหาร 2557 งบประมาณมีแนวโน้มสูงมากขึ้น ในด้านของเนื้อหาที่เน้นการจัดการพื้นที่และเขตแห่งการยกเว้นทำให้งบประมาณความมั่นคงสูงขึ้นมาอีกด้านหนึ่งงบประมาณโครงสร้างพื้นฐานก็สูงขึ้นมากเช่นกัน พื้นที่แห่งการต่อสู้แข่งขันจากความขัดแย้งของพลังต่าง ๆ ในทางการเมืองและสังคมถูกตรึงติดอยู่กับที่และจำกัด แนวทางการจัดการแบบอำนาจนิยมจึงพยายามจะเข้าแทรกแซง ปิดหรือ

ยึดครองพื้นที่ด้วยวิธีการทางทหาร ด้วยการตั้งค่ายและเข้ายึดครองพื้นที่อันเป็นไปตามแนวทางสันติภาพแบบไม่เสีย

เอกสารอ้างอิง

- Aaron, W. (1984) *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown and Company.
- Boyce, J. K., & Forman, S. (2011). *Financing Peace: International and National Resources for Postconflict Countries and Fragile States*. World Development Report 2011 Background Paper.
https://web.worldbank.org/archive/website01306/web/pdf/wdr%20background%20paper%20-%20boyce%20and%20forman4dbd.pdf?keepThis=true&TB_iframe=true&height=600&width=800
- Budget Bureau. (2016). *A budgeting guideline for an integrated strategy on the fiscal year of 2018*. Budget Bureau, Prime Minister's Office.
- Chandler, D. (2017). *Peacebuilding: The Twenty Years's Crisis, 1997-2017*. Gewerbestrasse: Palgrave Macmillan.
- Davis, O. A., Dempster, M. A. H., & Wildavsky, A. (1966). A Theory of the Budgetary Process. *American Political Science Review*, 60(3), 529-547.
- Government Gazette. *Announcement of the National Council for Peace and Order No. 98/2014, topics: solving problems in the Deep South of Thailand*. Volume 131, Special Chapter

143d.<https://deepsouthwatch.org/sites/default/files/archives/docs/ncpo-announce98.pdf>

Government Gazette. Announcement of the National Council for Peace and Order No.57/2016, topics: Administrative improvements to solve problems in the Deep South of Thailand. Volume 133, Special Chapter 207d.

<https://www.nsc.go.th/wp-content/uploads/2018/08/nsc-noti-2-2559.pdf>

Government Gazette. The Act of Budget Administration 2018, , Volume 135 Episode 92A.

<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/092/1.PDF>

Jones, B., D. Zalányi, L., & Érdi, P. (2014). An integrated theory of budgetary politics and some empirical tests: The U.S. National Budget, 1791-2010. *American Journal of Political Science*, 58(3), 561-568.

Lewis, D., Heathershaw, J., & Megoran, N. (2018). Illiberal peace? Authoritarian modes of conflict management. *Cooperation and Conflict*, 53(4), 486-506.

Ropers, N. (2019). *Liberal Peace*. IPP 29 Insider Peacebuilders Platform. Bangkok: Peace Resource Collaborative.

<https://peaceresourcecollaborative.org/wp-content/uploads/2020/05/IPP-29.pdf>

บทบาทของนักการเมืองชายแดนใต้: การต่อสู้เพื่อสันติภาพ ชายแดนใต้บนพื้นที่การเมืองระดับชาติ¹

ทวิลักษณ์ พลราช² วิลาสินี โสภภาพ³

(Received: April 22, 2022; Revised: June 9, 2022; Accepted: June 17, 2022)

บทคัดย่อ

บทความนี้ได้แสดงให้เห็นถึงบทบาทของนักการเมืองชายแดนใต้ต่อการสร้างสันติภาพชายแดนใต้บนพื้นที่การเมืองระดับชาติด้วยกลไกของรัฐสภาผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึกจากนักการเมืองจำนวน 6 คน ข้อมูลสำคัญบ่งชี้ว่า นักการเมืองมองว่าการเข้าสู่การเมืองนั้นเป็นการต่อสู้แบบสันติวิธีรูปแบบหนึ่ง บทบาทของนักการเมืองชายแดนใต้เน้นใน 2 บทบาท คือ การเป็นตัวแทนประชาชน เพื่อสะท้อนเสียงของประชาชน และการขับเคลื่อนสันติภาพผ่านการปรับเปลี่ยนในเชิงนโยบาย

ผลการศึกษาพบว่านักการเมืองชายแดนใต้ขับเคลื่อนสันติภาพผ่านกลไกรัฐสภาโดยยึดวาระของประชาชนในพื้นที่เป็นหลัก เน้นการทำงานร่วมกันโดยสะท้อนเสียงประชาชน เพื่อขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาประเด็นชายแดนใต้ผ่านการตั้งกรรมาธิการ การยื่นญัตติ การอภิปรายไม่ไว้วางใจ เป็นต้น ทั้งนี้บทความพบว่าการทำงานในเชิงนโยบายยังประสบปัญหา เช่น การเพิกเฉยของรัฐสภา และความต่างขั้วทางการเมือง ซึ่งสิ่งเหล่านี้ส่งผลต่อการขับเคลื่อนนโยบาย โดยเฉพาะมิติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องความมั่นคงในพื้นที่ อีกทั้งพบว่า

¹ ข้อมูลจากบทความนี้เป็นส่วนหนึ่งจากข้อมูลวิจัยเชิงคุณภาพของโครงการวิจัยสำรวจความคิดเห็นประชาชนต่อการบริหารสันติภาพชายแดนใต้ (Peace Survey) ครั้งที่ 6

² ดร. สำนักวิชาพหุภาษาและการศึกษาทั่วไป มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ E-mail: taweeluck@gmail.com

³ สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า E-mail: wilasinie@kpi.ac.th (Corresponding Author)

นักการเมืองชายแดนใต้แทบไม่มีบทบาทในเจรจาพูดคุยสันติภาพ/สันติสุข
บนโต๊ะเจรจา

คำสำคัญ: นักการเมือง ชายแดนใต้ สันติภาพ รัฐสภา

The Roles of Politicians in the Deep South: Fighting for Peace in the Southern Thailand at the National Political Level¹

Taweeluck Pollachom² Wilasinie Sopapol³

Abstract

This article examines the roles of Deep South politicians in national politics through parliamentary mechanisms in fostering peace in their communities. This study adopted in-depth interviews with six politicians in the southern-border region. It is found that the politicians in the context of the democratic public sphere have practiced non-violent political contestations. The politicians have two roles which are reflecting people's voices and promoting peace through the legislative reforms.

The findings indicated politicians in Thailand's southern-border provinces prioritize unheard people's voices as significant issues of their interests. Furthermore, politicians in the region collaborate to push for the abolition of martial law. On the other hand, they continue to face challenges at work, such as the neglect of parliament and political polarization, both of which have a negative impact on policy deliberation. Additionally, it was

¹ The information in this article originates from the 6th Peace Survey's qualitative study.

² Dr., School of Languages and General Education, Walailak University, E-mail: taweeluck@gmail.com

³ Office for Peace and Governance, King Prajadhipok's Institute, E-mail: wilasinie@kpi.ac.th
(Corresponding Author)

revealed that Deep South politicians play minimal roles at the peace negotiating table.

Keywords: Politicians, Deep South, Peace-building, Parliament

บทนำ

พรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญในกระบวนการสร้างสันติภาพและยุติความขัดแย้ง การไกล่เกลี่ยเจรจา การรับฟังและนำเสนอเสียงของประชาชน ผ่านการทำงานของนักการเมืองของพรรค ทั้งในกลไกระดับพื้นที่ที่เป็นฐานเสียงของพรรคและกลไกในระบบรัฐสภาเพื่อสะท้อนปัญหาความคับข้องใจของประชาชน ซึ่งเป็นลักษณะของกระบวนการประชาธิปไตยแบบตัวแทน อย่างไรก็ตามในพื้นที่ที่ความขัดแย้งที่ยังมีการสู้รบ พรรคการเมืองถูกจำกัดศักยภาพในการเป็นผู้สร้างสันติภาพหรือถูกกีดกันจากการเป็นผู้อยู่ในโต๊ะเจรจา กองกำลังติดอาวุธมีบทบาทในการอยู่ในโต๊ะเจรจามากกว่า ยิ่งกว่านั้นบ่อยครั้งที่พรรคการเมืองถูกกีดกันออกจากการเจรจาสันติภาพ (Peace Negotiations) ทั้งที่พรรคการเมืองเป็นกลไกในการเผยแพร่ข้อมูลกระบวนการสันติภาพสู่ประชาชนได้ เพราะโดยกลไกของพรรคการเมืองมีห้วคณะแนบ มีสมาชิก ซึ่งธรรมชาติของระบบการเมืองในบริบทที่ถูกกระทบโดยความรุนแรงเป็นข้อจำกัดในประสิทธิภาพของการเป็นผู้สร้างสันติภาพของพรรคการเมือง (Peacebuilder) (Castillejo, 2016)

ภายใต้บริบทความรุนแรงในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีระยะเวลากว่า 18 ปี ได้เกิดพลวัตสำคัญของนักการเมืองในพื้นที่ ก่อนหน้าที่จะมีการเลือกตั้งในปี 2562 ประเทศไทยถูกปกครองโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) นับตั้งแต่เกิดรัฐประหารในปี 2557 นักการเมืองและพรรคการเมืองถูกจำกัดบทบาทในการทำงานทางการเมือง โดยเฉพาะงานด้านสันติภาพที่นักการเมืองและพรรคการเมืองมักจะถูกละเลยไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของตัวแสดงบนกระบวนการสันติภาพที่เกิดขึ้น ด้วยเกิดปรากฏการณ์ที่ว่าเจ้าหน้าที่รัฐไม่ไว้วางใจนักการเมือง ไม่มีการเชิญตัวแทนพรรคการเมืองหรือนักการเมืองไปร่วมงาน เว้นแต่ภาคประชาสังคมและองค์กรต่าง ๆ ที่ถูกเชิญประชุมบ่อยครั้ง แต่ภายหลังการเลือกตั้งในปี 2562 เห็นถึงพลวัตสำคัญของนักการเมืองในพื้นที่ ที่มีนักการเมืองหน้าใหม่ที่มาจากการผันตัวของนักกิจกรรมที่ขับเคลื่อนงานเพื่อสันติภาพในพื้นที่ ทั้งกลุ่มผู้หญิง กลุ่มเยาวชน กลุ่มที่ขับเคลื่อนงานด้านกฎหมาย และสิทธิมนุษยชน หันมาสู่การลงสมัครในพื้นที่ทาง

การเมืองในระดับชาติมากขึ้น นอกจากนั้นยังมีกลุ่มขบวนการที่หันมาสนับสนุนพรรคการเมืองบางพรรค แม้เป็นการสนับสนุนส่วนบุคคลมากกว่าจุดยืนของพรรคก็ตาม (Sahoh & Sattar, 2020)

ข้อมูลดังกล่าวทำให้เห็นว่าเมื่อระบบการเมืองเปิดก็ทำให้เกิดการเข้ามามีส่วนร่วมของคนหลายกลุ่ม โดยเฉพาะความต้องการในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งรุนแรง ปัญหาการละเมิดสิทธิของคนในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ หลายพรรคทำงานร่วมกันเพื่อขับเคลื่อนประเด็นปัญหาชายแดนใต้ กลไกทางการเมืองจึงทำให้เห็นว่านักการเมืองยังมีบทบาทสำคัญต่อกระบวนการสันติภาพที่จะเป็นตัวเชื่อมประสานระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในพื้นที่ ซึ่งการจะประสบความสำเร็จได้นั้น พรรคการเมืองจะต้องทำหน้าที่ในการสะท้อนเสียงของประชาชนและมีความเป็นกลางในการนำเสนอประเด็นเพื่อสร้างจุดร่วมของการขับเคลื่อนผลประโยชน์ร่วมกัน อันจะนำมาซึ่งความเชื่อใจระหว่างกันอีกด้วย ในงานของ Carothers (2006) ได้ชี้ว่าในบริบทของความขัดแย้ง การไม่ไว้วางใจต่อกัน และการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันที่ลดลงเป็นสิ่งที่บั่นทอนการรวมกลุ่มของประชาชน รวมถึงการทำกิจกรรมผ่านพรรคการเมืองด้วย Reilly et al. (2008) ชี้ว่า พรรคการเมืองเป็นองค์ประกอบที่ขาดไม่ได้ของประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) พรรคการเมืองมีกลไกในการจัดระเบียบผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สร้างนโยบาย รวบรวมความสนใจความคิดเห็นของประชาชน สร้างนโยบาย ร่วมบูรณาการกลุ่มและบุคคลที่แตกแยกเข้าสู่กระบวนการประชาธิปไตย และให้พื้นที่สำหรับจัดกิจกรรมเลือกตั้งและการออกกฎหมาย พรรคการเมืองที่ทำงานด้วยกลไกทางการเมือง (Functioning Political Parties) จึงเป็นหัวใจสำคัญของกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย โดยเฉพาะในพื้นที่ความขัดแย้ง บทบาทของนักการเมืองจึงกลายเป็นตัวเชื่อมระหว่างประชาชนในพื้นที่และการเมืองในรัฐสภาได้อย่างดี บทความนี้จึงต้องการศึกษาถึงบทบาทของนักการเมืองในพื้นที่เปราะบางที่มีความขัดแย้งยาวนานอย่างในชายแดนใต้ว่าพวกเขาได้ขับเคลื่อนประเด็นปัญหาชายแดนใต้และสร้างสันติภาพชายแดนใต้ผ่านการเมืองระดับชาติอย่างไร อันจะนำไปสู่การแก้ปัญหาในประเด็นความรุนแรงในชายแดนใต้ต่อไปในอนาคต

โดยบทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย Peace Survey ครั้งที่ 6 ซึ่งมีวิธีวิทยาแบบผสมผสาน (Mixed - Method) ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ทั้งนี้ ข้อมูลที่นำเสนอในบทความนี้เป็นข้อมูลจากเชิงคุณภาพเป็นหลัก โดยมีวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลแบบปฐมภูมิซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้จากการจัดเก็บข้อมูลด้วยคณะผู้วิจัย ใช้แนวคำถามกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview) ในการสัมภาษณ์เชิงลึกเน้นการถามคำถามปลายเปิด เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายเล่าเรื่องอย่างละเอียด โดยกลุ่มเป้าหมายถูกคัดเลือกด้วยวิธีการการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จากกลุ่มผู้ที่มีบทบาทในการขับเคลื่อนการสร้างสันติภาพ/สันติสุขในพื้นที่ชายแดนใต้ ทั้งนี้เนื้อหาหลักจะเน้นไปที่การเล่าเรื่องของนักการเมืองเป็นหลัก⁴ โดยรายนามที่ถูกเอ่ยถึงจะเป็นนามสมมติตามกลุ่มเป้าหมายและลำดับที่สัมภาษณ์ อย่างไรก็ตามทางคณะผู้วิจัยเริ่มเก็บข้อมูลในช่วงเดือนเมษายน - เดือนกรกฎาคม 2564 ซึ่งในช่วงการเก็บข้อมูลเกิดการแพร่ระบาดของสถานการณ์โควิด 19 จึงอาจเป็นอุปสรรคต่อการเก็บข้อมูลในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูงและมีข้อจำกัดด้านการเดินทางตามมาตรการเฝ้าระวังของรัฐ

จากการทบทวนสถานะองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับนักการเมืองกับการสร้างสันติภาพ นักวิจัยนำเสนอผลการศึกษาออกเป็น 5 ประเด็น คือ สถานะองค์ความรู้ว่าด้วยนักการเมืองกับการสร้างสันติภาพในชายแดนใต้ บทบาทนักการเมืองชายแดนใต้กับการสร้างสันติภาพผ่านการเมืองในระดับชาติ ตัวแทนประชาชนในพื้นที่: ส่งเสียงของประชาชนไปยังการเมืองระดับชาติ การเปิดพื้นที่การต่อสู้ทางการเมือง: ขับเคลื่อนผ่านการแก้โยบายระดับชาติ และ บทส่งท้าย ดังจะนำเสนอข้อมูลต่อไปนี้

⁴ กลุ่มเป้าหมายในข้อมูลเชิงคุณภาพของ Peace Survey ประกอบไปด้วยผู้นำ 13 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้เจรจาสันติภาพ/สันติสุข ผู้นำศาสนา ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักการเมือง ผู้นำภาคประชาสังคม ผู้นำสตรี ผู้นำเยาวชน ผู้นำขบวนการที่เห็นต่างจากรัฐ กลุ่มผู้ประกอบการเศรษฐกิจเชิงสร้างสรรค์ นักธุรกิจ สื่อมวลชน นักวิชาการ และชาวบ้าน โดยแต่ละกลุ่มเป้าหมายในการให้ข้อมูลนั้นคัดเลือกด้วยวิธีการการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จากกลุ่มผู้ที่มีบทบาทในการขับเคลื่อนการสร้างสันติภาพ/สันติสุขทั้ง 3 ระดับ (Track) คือ ระดับบน ระดับกลาง และระดับฐานราก

สถานะองค์ความรู้ว่าด้วยนักการเมืองกับการสร้างสันติภาพในชายแดนใต้

กระบวนการสันติภาพจะสำเร็จได้ต้องการการมีส่วนร่วมของคนทุกภาคส่วน สำหรับในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้แม้ประชากรส่วนใหญ่จะเป็นคนมลายุมุสลิม แต่ก็มีหลากหลายของประชากรที่นับถือในหลากหลายศาสนา อาทิ ศาสนาพุทธ คริสต์ อิสลาม และซิกข์ และมีหลากหลายเชื้อชาติและชาติพันธุ์ เช่น จีน มลายู อินเดีย ปาทาน อาหรับ เป็นต้น ดังนั้น ในกระบวนการสันติภาพที่เกิดขึ้น นอกจากการนิยามความหมายของความมั่นคงและสันติภาพที่ต่างออกไปแล้ว ยังต้องมีการให้ความสำคัญกับกลุ่มและอัตลักษณ์ที่แตกต่างของผู้เข้าร่วม (Pollachom, 2017) โดยการผลักดันให้มีพื้นที่กลางในการพูดคุย ทำให้มีการศึกษาวิจัยออกมาจำนวนมากถึงบทบาทของกลุ่มต่าง ๆ ในภาคประชาสังคมในกระบวนการสันติภาพ โดยเฉพาะบทบาทของผู้หญิง⁵ แต่มีน้อยมากที่จะศึกษาบทบาทนักการเมืองในกระบวนการสันติภาพ ทั้งที่นักการเมืองเป็นผู้ทำหน้าที่ในการสะท้อนเสียงของประชาชนไปสู่การดำเนินการเชิงนโยบายผ่านสภาผู้แทนราษฎร

งานศึกษาเกี่ยวกับบทบาทนักการเมืองจึงเป็นประเด็นเกี่ยวกับบทบาททางการเมืองและการเลือกตั้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น ในบทความของ Tuansiri (2019) เรื่อง บทบาทนักการเมืองระดับท้องถิ่นในพื้นที่ความรุนแรงของจังหวัดชายแดนใต้ การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับนักการเมืองในกระบวนการสันติภาพที่ชี้ว่า แม้งานที่เกี่ยวกับการเมืองการเลือกตั้งในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้จากการสำรวจวรรณกรรมก็พบว่างานศึกษาในประเด็นนี้มีไม่มากนัก มีงาน 3 ชิ้นที่สะท้อนภาพเหล่านี้ได้ดี งาน 3 ชิ้นนี้ภายใต้โครงการสำรวจเพื่อประมวลข้อมูลนักการเมืองท้องถิ่นทั่วประเทศของสถาบันพระปกเกล้า ได้แก่ Khananurak (2015) Yeema (2012) ที่สะท้อนลักษณะ

⁵ อ่านเพิ่มเติมเกี่ยวกับบทบาทของผู้หญิงต่อกระบวนการสันติภาพได้จาก Bonnar (2009), Satae (2010), Buranajaroenkij (2017), Juenana (2017), Pluemjai (2017)

ของการเลือกตั้งในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นไปในเชิงระบบอุปถัมภ์กับเครือข่ายต่าง ๆ และมีการใช้ความแตกต่างด้านชาติพันธุ์ ภาษา ศาสนา มาเป็นกลยุทธ์ในการหาเสียงของนักการเมืองและพรรคการเมืองตั้งแต่ปี 2476 จนถึงปัจจุบัน และในการปะทะของวิกฤตความรุนแรงตั้งแต่ปี 2547 เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญต่อการเลือกตั้งในพื้นที่ที่ประชาชนได้ใช้การเลือกตั้งสะท้อนเสียงความไม่พอใจต่อพรรคที่เคยครอบครองเสียงของพื้นที่มาโดยตลอดอย่างยาวนาน คือ กลุ่มवादะห์ ซึ่งสังกัดพรรคไทยรักไทยในขณะนั้น ในปี 2548 ประชาชนได้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งพรรคอื่นแทน งานของ Utrarasin (2018) ศึกษาพฤติกรรมการออกเสียงของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ ได้สรุปพัฒนาการทางการเมืองในพื้นที่ชายแดนใต้ตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมาระหว่างปี 2554 โดยการเลือกตั้งแต่ละครั้งชี้ให้เห็นความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และเป็นสิ่งที่ประชาชนใช้เป็นสิ่งที่สะท้อนการแสดงออกทางการเมืองของตนเอง เพราะภายใต้สถานการณ์ความขัดแย้ง หากเคลื่อนไหวหรือมีการแสดงออกอย่างชัดเจนก็จะเป็นที่หวาดระแวงได้ แต่การออกไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมีความเสี่ยงน้อยที่สุดในการแสดงความเห็นหรือจุดยืนของตน โดยชี้ว่ายิ่งระดับความรุนแรงสูงขึ้นเท่าใด ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ก็จะสูงขึ้นเท่านั้น

รายงานวิจัยของ Sahoh and Sattar (2020) เรื่อง โครงการ “พลวัตความเคลื่อนไหวของนักการเมืองมลายูมุสลิมท่ามกลางความรุนแรงในพื้นที่ชายแดนใต้” ได้ชี้ให้เห็นถึงการปรับตัวอย่างเห็นได้ชัดของนักการเมืองมลายูมุสลิมในช่วงหลังเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบเป็นต้นมา ผลการวิจัยได้แบ่งพลวัตการขับเคลื่อนของนักการเมืองมลายูมุสลิมในพื้นที่ชายแดนใต้เป็นสามช่วงเวลา คือ ก่อนปี 2547 หลังการเลือกตั้งปี 2548-2561 และในช่วงการเลือกตั้งปี 2562 โดยได้ชี้ให้เห็นว่า ในการเลือกตั้งปี 2562 มีผู้สมัครรับการเลือกตั้งมาจากหลากหลายกลุ่ม จากเดิมที่นักการเมืองในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เข้าไปอยู่ภายใต้สังกัดพรรคการเมือง แต่ในการเลือกตั้งครั้งนี้ได้เกิดพรรคการเมืองที่เป็นของคนในพื้นที่ และมีนัยยะเชิงอัตลักษณ์ของความเป็นมลายูมุสลิมอย่างชัดเจนคือ พรรคประชาชาติ โดยพื้นที่ทางการเมืองช่วยให้อัตลักษณ์ความเป็นมุสลิมหรือ

มลายูสามารถมีที่ทางจนกระทั่งสามารถลดเงื่อนไขที่นำไปสู่ความรุนแรงได้ ทั้งนี้พื้นที่ทางการเมืองแบบนี้อาจจำเป็นต้องเป็นพื้นที่ที่ประยุกต์ใช้หลักการประชาธิปไตยอย่างแท้จริง มิใช่เป็นประชาธิปไตยแบบครึ่งใบ ซึ่งอาจทำให้พื้นที่ทางการเมืองถูกปิดกั้นและหันไปสู่การใช้ความรุนแรงได้ ในประเด็นนี้สอดคล้องกับงานศึกษาของ Arpornsuwan (2007) เรื่อง ความเป็นมาของทฤษฎีแบ่งแยกดินแดนในภาคใต้ ที่ชี้ว่าความเป็นหรือไม่เป็นประชาธิปไตยของเมืองระดับชาติเป็นหนึ่งในเงื่อนไขที่สำคัญที่กำหนดว่าจะมีพื้นที่เปิดหรือปิดสำหรับการเคลื่อนไหวทางการเมืองอย่างสันติในจังหวัดชายแดนภาคใต้ อย่างไรก็ตาม บทบาทของนักการเมืองซึ่งเป็นตัวแทนของคนในพื้นที่และความมีประสิทธิภาพของกระบวนการเลือกตั้งในการสะท้อนเสียงประชาชนก็เป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อความเป็นไปของการแก้ไขความขัดแย้ง

งานของ Tuansiri (2019) สะท้อนสภาวะการณ์ความลักลั่นระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นมุสลิมกับการทำงานในพื้นที่ที่ถูกบ้านมีทั้งไทยพุทธและมุสลิม อีกทั้งก็ไม่รู้ว่าชาวบ้านอยู่ฝั่งไหน ในขณะที่เดียวกันหากทำตัวสนิทสนมกับเจ้าหน้าที่รัฐมากเกินไปก็อาจถูกจ้องมองจากกลุ่มขบวนการ แต่หากทำตัวห่างเหินก็อาจถูกสงสัยจากเจ้าหน้าที่รัฐไทย การเข้าสู่สนามการเมืองในฐานะนักการเมืองท้องถิ่นจึงถือเป็นเรื่องที่เสี่ยง เพราะพวกเขาไม่อาจเป็นที่ไว้วางใจทั้งจากฝ่ายรัฐและขบวนการ ขณะเดียวกันก็ต้องเป็นปากเป็นเสียงและปกป้องผลประโยชน์ประชาชนมุสลิมในพื้นที่ นอกจากนี้งานชิ้นนี้ยังสะท้อนสภาวะที่นักการเมืองมลายูมุสลิมไม่เป็นที่ไว้วางใจของรัฐไทยที่มีมาโดยตลอด ดังที่นักการเมืองกลุ่มวาดะห์ถูกกล่าวหาว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ปล้นปืนที่ค่ายปิเหล็ง นราธิวาส และถูกยกฟ้องในเวลาต่อมา

งานศึกษาวิจัยที่เกิดขึ้นสะท้อนระบบการเลือกตั้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ผสมไปกับบทบาทนักการเมืองในแต่ละช่วงเวลา รูปแบบการเคลื่อนไหว พลวัตการเคลื่อนไหวภายใต้บริบททางการเมืองที่ปรับเปลี่ยนงานของ Tuansiri (2019) ทำให้เห็นการทำงานภายใต้สถานการณ์ความขัดแย้งของนักการเมืองท้องถิ่นโดยเฉพาะนักการเมืองท้องถิ่นมุสลิมที่เต็มไปด้วยความยากลำบากและหวาดระแวง แต่ยังไม่เห็นงานศึกษาที่เน้นไปที่การทำงาน

ของนักการเมืองและพรรคการเมืองในบทบาทต่อการสร้างสันติภาพในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งสามารถเทียบเคียงสำรวจงานวิจัยในต่างประเทศต่อกระบวนการสันติภาพที่พรรคการเมืองนักการเมืองจะมีบทบาทได้ เช่น ในรายงานของ Castillejo (2016) เรื่อง Political Parties and Peacebuilding ได้ชี้ว่า พรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญในกระบวนการสันติภาพ อย่างไรก็ตาม พรรคการเมืองก็มีข้อจำกัดและจุดอ่อนหากไม่มีความเป็นสถาบันทางการเมือง และมีอุดมการณ์ที่ต่อเนื่องเพียงพอ หรือผูกโยงศูนย์กลางไว้กับผู้นำมากบารมีที่ไม่ให้การมีส่วนร่วมกระจายไปสู่สมาชิกของพรรคต่าง ๆ โดยงานชิ้นนี้ได้ชี้ให้เห็นว่าสถานการณ์ความขัดแย้งเป็นอุปสรรคต่อการทำหน้าที่ของพรรคการเมืองก็จริง แต่เหนือกว่านั้นคือความอ่อนแอภายในของพรรคการเมืองเองที่มีความเป็นสถาบันไม่มากพอ ใกล้เคียงชิดทุน และไม่มีการจัดองค์กร ความเข้มแข็งของสมาชิก ไม่มีอุดมการณ์ต่อเนื่อง บทบาทพรรคจะมีขึ้นก็ต่อเมื่อถึงเวลาเลือกตั้งเท่านั้น เพราะฉะนั้นพรรคการเมืองที่จะต้องสร้างสันติภาพได้นั้นต้องไม่อยู่บนฐานของกลุ่มผลประโยชน์ใดผลประโยชน์หนึ่ง ไม่ตั้งอยู่บนฐานของอัตลักษณ์ศาสนาของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่จะต้องสะท้อนเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนในพื้นที่ และต้องมีกระบวนการประชาธิปไตยภายใน เช่น ในประเทศศรีลังกา บทบาทของพรรคทมิฬ (Tamil National Alliance (TNA)) การสร้างองค์กรทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยที่น่าเชื่อถือซึ่งสามารถเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของชาวทมิฬได้อย่างมีประสิทธิภาพ การผลักดันให้กลุ่มที่ขัดแย้งเข้าสู่กระบวนการทางการเมือง

สถานะองค์ความรู้ในประเด็นบทบาทนักการเมืองในกระบวนการสันติภาพชายแดนใต้ที่ผ่านมาทำให้เห็นว่ายังมีงานศึกษาในประเด็นดังกล่าวนี้ น้อยมาก บทความนี้จึงถือเป็นงานที่พยายามจะเติมเต็มให้เห็นบทบาทนักการเมืองและความคาดหวังต่อนักการเมืองของประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพในชายแดนภาคใต้ให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ผ่านข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์นักการเมือง เพื่อให้เห็นว่านักการเมืองชายแดนใต้มีบทบาทในการขับเคลื่อนสันติภาพชายแดนภาคใต้ผ่านกระบวนการทางการเมืองระดับชาติอย่างไรบ้าง

บทบาทนักการเมืองชายแดนใต้กับการสร้างสันติภาพผ่านการเมืองในระดับชาติ

ในส่วนนี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงบทบาทของนักการเมืองชายแดนใต้ โดยเฉพาะการขับเคลื่อนสันติภาพในการเมืองระดับชาติ ผ่านกลไกของรัฐสภา โดยสัมภาษณ์นักการเมืองชายแดนใต้จำนวน 6 คนที่มีบทบาทอย่างมากในการสร้างสันติภาพในพื้นที่ งานวิจัย Peace Survey ครั้งที่ 6 (2021) ได้แสดงให้เห็นว่าประชาชนมองว่านักการเมืองควรเป็นส่วนสำคัญในการสร้างสันติภาพ คำถามหนึ่งในแบบสอบถาม คือ คำถามเกี่ยวกับกลุ่ม/องค์กรหรือบุคคลใดที่มีความสำคัญในการสร้างสันติภาพชายแดนใต้ โดยประชาชนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ระบุว่า นักการเมืองหรือสภาผู้แทนราษฎรมีความสำคัญเป็นจำนวนกว่า 15% นับเป็นอันดับที่สองรองจากองค์กรฝ่ายปกครอง (21.7%)

ประเทศไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ซึ่งเป็นระบอบที่อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน เป็นการปกครองที่เป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ภายใต้หลักความเชื่อที่ว่าคนเราเกิดมาเท่าเทียมกัน โดยใช้แนวทางประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ซึ่งเป็นประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ประชาชนจะเลือกนักการเมืองจากพรรคการเมืองต่าง ๆ ให้ไปทำหน้าที่แทนตนเอง ประชาชนมีอำนาจในการควบคุมผู้นำของตนผ่านการเลือกตั้ง โดยหลังจากตกอยู่ภายใต้รัฐประหารกว่า 8 ปี ประเทศไทยได้มีการเลือกตั้งครั้งล่าสุดเมื่อปี 2562 เมื่อระบบการเมืองเปิดอีกครั้ง ก็ทำให้เกิดการเข้ามามีส่วนร่วมของคนจากหลากหลายกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มผู้ที่ต้องการในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งรุนแรงในชายแดนใต้ ที่มีทั้งปัญหาความรุนแรง ปัญหาการละเมิดสิทธิของคนในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ผลจากการเลือกตั้งครั้งนั้นทำให้นักการเมืองจากชายแดนใต้ 11 คน จากหลากหลายพรรค เช่น พรรคประชาชาติ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคภูมิใจไทย พรรคพลังประชารัฐ พรรครวมพลังประชาชาติไทย พรรคมาตุภูมิ ได้เข้าไปทำงานขับเคลื่อนสันติภาพในการเมืองระดับชาติผ่านกลไกของรัฐสภา เราจะเห็นว่าเมื่อนักการเมืองในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เข้าสู่ระบบการเมือง แม้อยู่คนละพรรคก็จริง

แต่นักการเมืองแต่ละพรรคก็ได้สะท้อนปัญหาพร้อมกันในประเด็นการละเมิดสิทธิของชนในพื้นที่

“ส.ส. จังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้ง 11 คนจะต้องมาตกลงกันใหม่ว่าจะอะไรเป็นวาระร่วมของพี่น้องในพื้นที่ เราเอาความเป็นพรรคการเมืองตั้งไว้ก่อน เอาประโยชน์ของชาวบ้านมาเป็นส่วนสำคัญในการผลักดัน ขับเคลื่อนในรัฐสภา” (นักการเมือง_01 วันที่ 16 พฤษภาคม 2564)

ภายใต้กลไกทางการเมืองจะเห็นว่านักการเมืองยังมีบทบาทสำคัญต่อกระบวนการสันติภาพที่จะเป็นตัวเชื่อมประสานระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในพื้นที่จากการพูดคุยพบว่า นักการเมืองหลายคนกล่าวมาก่อนที่จะเข้าสู่สมรภูมิทางการเมือง ตนเองก็ทำงานขับเคลื่อนประเด็นการแก้ปัญหาชายแดนใต้อยู่แล้วหรือบางคนก็มีครอบครัวที่ทำงานสายการเมืองอยู่แล้ว ในทิศทางเดียวกันทุกคนมองว่าการเข้าสู่การเป็นนักการเมืองนั้นทำให้พวกเขาสามารถต่อสู้บนพื้นที่ทางการเมืองได้อย่างเปิดเผย ซึ่งสิ่งเหล่านี้ยังยืนยันว่าการต่อสู้ด้วยอาวุธแม้จะใช้เวลาต่อสู้ก็ยาวนานก็ตาม

“การทำหน้าที่ของผมจะทำให้เขาเห็นว่ามันมีวิธีอื่นที่ต่อสู้ได้มากกว่าการจับอาวุธ นี่คือความเกี่ยวเนื่องของบทบาทการเป็นนักการเมืองกับสันติภาพ” (สัมภาษณ์นักการเมือง_05 วันที่ 12 กรกฎาคม 2564)

จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์พบว่าบทบาทของนักการเมืองในชายแดนใต้ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างสันติภาพให้เกิดขึ้นในพื้นที่ออกเป็น 2 บทบาทด้วยกัน คือ การเป็นตัวแทนประชาชนในพื้นที่: ส่งเสียงของประชาชนไปยังการเมืองระดับชาติ และการเปิดพื้นที่การต่อสู้ทางการเมือง : ขับเคลื่อนสันติภาพชายแดนใต้ผ่านการแก้ไขนโยบาย โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ตัวแทนประชาชนในพื้นที่: ส่งเสียงของประชาชนไปยังการเมืองระดับชาติ

การเป็นตัวแทนของประชาชนนั้นหมายถึงการทำหน้าที่ผู้แทนปวงชนของสมาชิกรัฐสภาอันประกอบไปด้วยกลุ่มบุคคลที่เป็นตัวแทนกลุ่มต่าง ๆ ที่มีความหลากหลาย มีการได้มาอย่างโปร่งใส และมีความเสมอภาคเท่าเทียมในการทำหน้าที่อภิปรายประเด็นความห่วงใยของประชาชนและการพิจารณาผลประโยชน์ของชาติร่วมกันในรัฐสภา โดยกลไกการบริหารจัดการของรัฐสภาและพรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญต่อการสนับสนุนการทำหน้าที่ตัวแทนประชาชนของสมาชิกรัฐสภา จากนิยามดังกล่าวจึงอาจกล่าวได้ว่า การเป็นตัวแทนของประชาชน คือ การเป็นผู้แทนทางการเมือง (Political Representation) ซึ่งมีสถานะหรือบทบาทเป็นผู้แทนของประชาชนภายในระบบการเมืองผ่านกระบวนการเลือกตั้ง เพื่อเข้ามาดำรงบทบาทผู้แทนที่มีสถานะอันชอบธรรมที่ผ่านกระบวนการเลือกตั้งเพื่อเข้ามาทำหน้าที่ใช้อำนาจนั้น โดยในงาน Political Parties and Peacebuilding (2016) ได้สะท้อนให้เห็นว่านักการเมืองมีบทบาทอย่างมากในการสร้างสันติภาพให้เกิดขึ้นในพื้นที่ที่ประสบกับความขัดแย้งรุนแรง โดยการที่จะบรรลุสันติภาพได้นั้น แต่ละพรรคจะต้องไม่อยู่บนฐานของกลุ่มผลประโยชน์ใดผลประโยชน์หนึ่ง ไม่ตั้งอยู่บนฐานของอัตลักษณ์ ศาสนาของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่จะต้องสะท้อนเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนในพื้นที่

นักการเมืองได้สะท้อนเรื่องเล่าของตนเองไปในแนวทางที่สอดคล้องกับข้อมูลข้างต้น โดยเฉพาะการทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน ผู้เขียนพบว่านักการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นไม่ว่าจะเป็นพรรคฝ่ายค้านหรือฝ่ายรัฐบาล ต่างก็มีหน้าที่ในการสะท้อนปัญหาจากในพื้นที่ให้คนไปสู่การเมืองระดับชาติ เป็นกระบอกเสียงให้กับประชาชน โดยนำปัญหาของประชาชนเข้าสู่การอภิปรายในรัฐสภา หรือสื่อสารกระบวนการทำงานของรัฐสภาให้ประชาชนได้เข้าใจเพื่อให้ประชาชนเชื่อมั่นนักการเมืองในการแก้ปัญหาผ่านระบบรัฐสภา ดังนั้นนักการเมืองคนหนึ่งได้กล่าวว่า

“เราพยายามที่จะสื่อสารกระบวนการในสภาฯ ให้ชาวบ้านได้เห็น ได้ยิน ผ่านทั้งในเฟซบุ๊ก ในเพจ ให้รู้ว่ากระบวนการในสภาฯ มันมีอะไรบ้าง และมีเรื่องอะไร

ที่เราสามารถทำได้บ้าง เราลงพื้นที่ พยายามบอกกล่าวในพื้นที่ว่ามันมี 35 คณะกรรมาธิการในสภาผู้แทนราษฎรเลยนะ ทุก ๆ เรื่องที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อน หรือไม่ได้รับความเป็นธรรม บอกเราได้ เราจะพยายามส่งต่อเรื่องราวนั้นให้ได้รับการแก้ปัญหา” (สัมภาษณ์นักการเมือง_01 16 พฤษภาคม 2564)

นักการเมืองจำนวนหนึ่งได้กล่าวเสริมในการทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชน สะท้อนปัญหาของประชาชนในพื้นที่ว่า “ใจหลักของการทำงานการเมือง คือทำให้คนรากหญ้าหรือคนตัวเล็กตัวน้อยมีโอกาสสื่อสารได้” (นักการเมือง_04) “เรามาทำงานตรงนี้เพราะต้องการเป็นตัวกลาง เพราะฉะนั้นเราพยายามจะสื่อสารให้ชาวบ้านเข้าใจว่าเมื่อปัญหาที่นี้คือปัญหาการเมือง ชาวบ้านต้องมารวมกันแล้วอุนุมัติให้คนกลุ่มหนึ่งเป็นตัวแทนเขาเพื่อแก้ไขปัญหา” (นักการเมือง_05)

อย่างไรก็ตาม นักการเมืองหลายคนมองว่าการลงเล่นการเมืองคือการต่อสู้ต่อรองของคนในพื้นที่อีกรูปแบบหนึ่ง โดยผ่านการเมืองระดับชาติ เพื่อนำไปสู่ผลักดันนโยบายต่าง ๆ ผ่านกลไกของรัฐสภา หลายคนมองว่าการต่อสู้ในรูปแบบนี้เป็นการต่อสู้แบบสันติวิธี ไม่ใช่ความรุนแรง ไม่จับอาวุธต่อสู้แต่ต้องผลักดันประเด็นปัญหาชายแดนใต้ให้ได้รับการแก้ไข และให้ประชาชนในวงกว้างได้รับรู้ ซึ่งต้องใช้เวลาในการอดทนรอ

“เวลาลงพื้นที่ก็จะนำเสนอโมเดลการต่อสู้ทางการเมืองมากกว่าการต่อสู้ด้วยอาวุธให้กับคนในพื้นที่ของเรา โอเค เราอาจจะพูดว่ามันมีหรือไม่มีแต่การทำหน้าที่ของผมจะทำให้เขาเห็นว่ามันมีวิธีอื่นที่ต่อสู้ได้มากกว่าการจับอาวุธ นี่คือความเกี่ยวเนื่องของบทบาทการเป็นนักการเมืองกับสันติภาพ มันได้ผลเสียยาวกว่าการต่อสู้ด้วยอาวุธ แต่มันอาจจะใช้เวลายาวนาน” (นักการเมือง_04 วันที่ 12 กรกฎาคม 2564)

จากคำบอกเล่าของนักการเมือง จะเห็นได้ว่านักการเมืองในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นเป็นนักการเมืองที่พยายามขับเคลื่อนการแก้ปัญหาในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ หลายคนก่อนหน้านี้เป็นนักกฎหมาย นักกิจกรรมที่ต้องการแก้ไขปัญหาชายแดนใต้อยู่แล้ว และเลือกที่จะเข้าสู่การเป็นนักการเมืองเพราะต้องการสะท้อนปัญหาชายแดนใต้ในวงกว้างกว่าเดิม และสะท้อนสิ่งที่ประชาชนในพื้นที่คิดหรือรู้สึกไปยังผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ผ่านกลไกของรัฐสภา นับว่าบทบาทการเป็นผู้แทนของประชาชนเป็นสิ่งที่นักการเมืองในชายแดนใต้ตระหนักอยู่เสมอ และนอกจากบทบาทการเป็นตัวแทนของประชาชนแล้ว นักการเมืองหลายคนเข้าสู่การต่อสู้ทางการเมืองเพราะต้องการขับเคลื่อนในระดับนโยบายให้มากขึ้น ดังนี้

การเปิดพื้นที่การต่อสู้ทางการเมือง: ขับเคลื่อนผ่านการแก้นโยบายระดับชาติ

นักการเมืองทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลต่างก็ขับเคลื่อนประเด็นปัญหาในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ แม้หลายครั้งจะพบว่าความต่างทางจุดยืนของพรรคที่สังกัดอาจทำให้ปัญหาชายแดนใต้ถูกเพิกเฉย แต่นักการเมืองชายแดนใต้ก็ตระหนักว่าการจะทำให้สันติภาพเกิดขึ้นในชายแดนได้อย่างแท้จริง ทุกคนจะต้องเอาวาระร่วมของคนในพื้นที่เป็นหลัก เพื่อให้ประเด็นชายแดนใต้สามารถขับเคลื่อนไปสู่สันติภาพได้อย่างแท้จริง

เสียงสะท้อนของนักการเมืองชายแดนใต้บางส่วนมองว่าปัญหาสามจังหวัดชายแดนใต้นั้นเป็นปัญหาคาราคาซังมาเป็นระยะเวลาช้านาน และการจะแก้ปัญหาเหล่านั้นได้ต้องไปแก้ที่นโยบาย ซึ่งนับเป็นการยกระดับการต่อสู้ของคนในพื้นที่ให้ไปอยู่บนการเมืองระดับชาติ ต่อสู้ด้วยสันติวิธีโดยไม่ใช้ความรุนแรงหรืออาวุธ

“เรารู้ว่าปัญหาของที่นี่มันต้องเปลี่ยนแปลงนโยบาย ต้นเหตุมันอยู่กับนโยบายที่เออลงไปปฏิบัติ ฉะนั้นเรามองว่าการเมืองอาจจะจะเป็นเวทีที่ยกระดับการต่อสู้เกี่ยวกับสิ่งเหล่านี้ให้กับพี่น้องชายแดนใต้ ” (นักการเมือง_ 02 สัมภาษณ์ 20 พฤษภาคม 2564)

ความต้องการหลักของนักการเมืองในการต่อสู้ผ่านกลไกของรัฐสภานั้น คือ การผลักดันในเชิงนโยบาย ซึ่งจากการสัมภาษณ์พบว่า นักการเมืองชายแดนใต้มีหลายแนวทางในการผลักดันสันติภาพผ่านนโยบาย ตัวอย่างที่ผ่านมานี้ นักการเมืองได้ผลักดัน ได้แก่ การผลักดันญัตติต่าง ๆ การนั่งในกรรมาธิการ และการแก้ไขพระราชบัญญัติ เช่น พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามทรมานและการกระทำให้นुकคนสูญหาย พ.ศ. ... การเป็นกรรมาธิการทางกฎหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน เป็นต้น รวมถึงการผลักดันสันติภาพชายแดนใต้ผ่านการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล การเสนอให้ยกเลิกกฎอัยการศึก และการให้คำปรึกษาต่อตัวแทนคณะพูดคุยสันติภาพ/สันติสุข เป็นต้น

ข้อมูลจากนักการเมือง พบว่า นักการเมืองชายแดนใต้ร่วมกันทำงาน แม้จะอยู่ต่างพรรคกัน หลายท่านมีประสบการณ์ไม่ต่างกันนักในการทำงานเพื่อขับเคลื่อนประเด็นการแก้ไขปัญหาในสามจังหวัดชายแดน เช่น การยื่นให้มีการแก้ไขกฎหมายความมั่นคง ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษที่ประกาศใช้เฉพาะในพื้นที่ชายแดนใต้ เช่น พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก เป็นต้น

“ผมจะขอยื่นให้มีการแก้ไข พ.ร.บ. กฎอัยการศึกด้วย ผมก็ไปคุยกับ ส.ส. ชายแดนใต้ให้มาร่วมกันลงชื่อครับ (นักการเมือง_01 สัมภาษณ์ 16 พฤษภาคม 2564)

“...แล้วเราก็เดินต่อในการปรับเปลี่ยนนโยบายโดยเฉพาะเรื่องกฎหมาย พ.ร.ก. (พระราชกำหนด - ผู้เขียน) ต่าง ๆ ในพื้นที่ชายแดนใต้” (สัมภาษณ์ นักการเมือง_02 วันที่ 20 พฤษภาคม 2564)

นอกจากการยื่นขอแก้ไขพระราชกำหนดในสถานการณ์ฉุกเฉิน พระราชบัญญัติกฏอัยการศึกในพื้นที่แล้ว นักการเมืองชายแดนใต้ยังต่อสู้ผ่านการเมืองระดับชาติด้วยการผลักดันญัตติต่าง ๆ ที่พวกเขาต่างประสบพบเจอ ในฐานะประชาชนในพื้นที่ และยังสะท้อนเสียงของประชาชนในพื้นที่ เช่น การเลือกปฏิบัติและการไม่ได้รับความยุติธรรมในพื้นที่ จนนำไปสู่การผลักดัน

พระราชบัญญัติ และยุติที่เกี่ยวกับการสร้างสันติภาพในชายแดนใต้ เช่น ผลักดัน พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการทรมานและการทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. การพยายามตั้งยุติเรื่องปัญหาและอุปสรรคการสร้างสันติภาพผ่านกระบวนการพูดคุยในพื้นที่ด้วย

“...มียุติที่ผมเสนอเป็นยุติให้ศึกษาปัญหา อุปสรรค กระบวนการเจรจาเพื่อสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งถ้าเกิดว่ายุตินี้ผ่านและมีการตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นมา เราจะได้มีการไปศึกษาว่าปัญหา อุปสรรคของกระบวนการเจรจาสันติภาพ ที่มีนส่งผลให้เกิดความไม่มั่นใจต่อคู่เจรจา ” (นักการเมือง_01 สัมภาษณ์ 16 พฤษภาคม 2564)

“บทบาทที่ผ่านมาเราพยายามนำปัญหาของพี่น้องในพื้นที่มาพูด กระทั่งเสนอเป็นกฎหมาย เช่น กฎหมายการซ้อมทรมาน” (สัมภาษณ์ นักการเมือง_03 วันที่ 20 มิถุนายน 2564)

จะเห็นได้ว่าการผลักดันนโยบาย ยุติติ หรือการตั้งกรรมาธิการเรื่องชายแดนใต้ภายใต้รัฐบาลปัจจุบันนั้นสามารถขับเคลื่อนเรื่องกระบวนการสันติภาพในชายแดนใต้ได้ แต่หลายครั้งการผลักดันในระดับนโยบายนับว่าเป็นสิ่งที่ทำทายนักการเมืองอยู่เช่นกัน นักการเมืองกล่าวว่าหลายเรื่องที่ยื่นไปนั้นไม่ได้ถูกพิจารณา โดยได้รับเหตุผลว่าสภาพมีหลายเรื่องให้พิจารณา หรือการอยู่ฝ่ายค้านเป็นเรื่องที่ยากพอสมควรในการขับเคลื่อนนโยบายให้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงได้ นักการเมืองหลายท่านได้ตัดพ้อให้ผู้เขียนฟังเช่นว่า “พี่เคยเสนอให้ยกเลิก พ.ร.ก. แต่ก็อย่างว่าแหละ” “แต่เราก็เป็นพรรคเสียงข้างน้อย มันก็ยาก” รวมถึงอีกท่านที่บอกเล่าถึงการที่คณะกรรมาธิการวิสามัญที่ส่งเรื่องขึ้นไปยังไม่ได้รับการพิจารณา

“คุยกับ ส.ส. ชายแดนใต้ว่าจะมีการตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้และการพูดคุย ปรากฏว่าสภาพยังไม่ตั้งสักที ถ้าเมื่อไหร่ที่ตั้งคณะกรรมาธิการนี้คนทั่วไปที่มีความรู้ก็จะได้เข้าไปนั่งเป็นอนุฯ ต่าง ๆ ใน

กรรมาธิการ... แต่เขาเลยไม่ตั้งคณะกรรมการมาธิการของผม คุณมาสองปีแล้ว รोजन
เหี่ยวแล้ว” (สัมภาษณ์ นักการเมือง_05 วันที่ 12 กรกฎาคม 2564)

การมีบทบาทไปนั่งในกรรมาธิการฝ่ายต่าง ๆ ทำให้นักการเมืองนั้น
มีหน้าที่ในการตรวจสอบประเด็นปัญหาที่ได้รับการร้องเรียนเข้ามา นักการเมือง
หลายท่านที่อยู่ในกรรมาธิการทางกฎหมาย การยุติธรรม และสิทธิมนุษยชน ก็มี
ส่วนในการตรวจสอบสิ่งที่ได้รับร้องเรียนมาจากชาวบ้านด้วยเช่นกัน

“มีการร้องเรียนจากชาวบ้าน ตั้งแต่ช่วงปี 2562 เราได้รับเรื่องร้องเรียน
เหมือนเดิม คือเรื่องของการซ้อม มีการทำร้ายร่างกาย ในขณะที่ถูกควบคุมตัว
พอเรามาเป็น ส.ส. เราเลยเสนอตัวไปเป็นกรรมาธิการทางกฎหมาย
การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน และก็เป็นประธานอนุกรรมาธิการปฏิรูป
กระบวนการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน ทำให้เราได้มีโอกาส เอาเรื่องร้องเรียน
ของชาวบ้านเข้าสู่สภา เข้ามาสู่กรรมาธิการ แล้วเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมา
ชี้แจง ไม่ว่าจะเป็นรองแม่ทัพ หรือผู้บังคับการตำรวจภูธร ผู้ว่าฯ หรือหน่วยงาน
ราชการที่เกี่ยวข้อง แล้วเราก็ให้ความเห็น” (สัมภาษณ์ นักการเมือง_01 วันที่
16 พฤษภาคม 2564)

“แต่พอมาเป็น ส.ส. มันมีอำนาจหน้าที่ในคณะกรรมการ มีอำนาจที่จะเชิญ
คนมาชี้แจง มีอำนาจที่จะติดตาม จี้เขาได้แม้ว่าจะไม่ประสบความสำเร็จใน
หลาย ๆ เรื่อง แต่ในระหว่างทางกว่าเราจะไปถึงอย่างที่เรายากเห็น มันก็มีความ
คับขันนะ นี่คือศักยภาพของนักการเมือง” (สัมภาษณ์ นักการเมือง_06
วันที่ 15 พฤษภาคม 2564)

ในบทบาทของนักการเมืองฝ่ายค้าน อีกหน้าที่คือการอภิปราย
ไม่ไว้วางใจรัฐบาล นักการเมืองชายแดนใต้ที่อยู่ฝั่งฝ่ายค้านได้นำข้อมูลของ
Peace Survey ครั้งที่ 5 ไปอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลว่าประชาชนมี
ความคิดเห็นต่อรัฐบาลอย่างไรบ้าง และประชาชนยังเชื่อมั่นในกระบวนการ
สันติภาพมากเท่าไร ผลจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจรอบนั้น ทำให้เรื่องราวของ

ชายแดนใต้ปรากฏอยู่ในการเมืองระดับชาติที่ทำให้ผู้คนส่วนใหญ่ในประเทศได้รับรู้ข้อมูล และปัญหาของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ไปพร้อม ๆ กัน

“ได้มีโอกาสอภิปรายไม่ไว้วางใจ และก็ขอบคุณข้อมูลจาก Peace Survey ที่ทำให้มีข้อมูลไปนำเสนอคนทั้งประเทศให้ได้เข้าใจคนสามจังหวัด การมีโอกาสได้อภิปรายเราไม่ได้หวังชนะ แต่เราหวังให้คนเข้าใจปัญหา 3 จังหวัดให้มากที่สุด แล้วเราก็เดินต่อในการปรับเปลี่ยนนโยบายโดยเฉพาะเรื่องกฎหมาย พ.ร.ก. ในพื้นที่ชายแดนใต้” (นักการเมือง_02 สัมภาษณ์ 20 พฤษภาคม 2564)

อย่างไรก็ตามสิ่งหนึ่งที่นักการเมืองมองว่าพวกเขาควรที่จะมีบทบาทมากขึ้นคือมีส่วนร่วมในการเจรจาพูดคุยสันติภาพ/สันติสุขบนโต๊ะเจรจา ในงาน Political Parties and Peace Building: The Forgotten Stakeholder in Peace Process (2019) กล่าวว่าบทบาทของพรรคการเมืองสำคัญมากในสังคม โดยเฉพาะสังคมในประเทศประชาธิปไตยใหม่ และรัฐภายหลังเกิดความขัดแย้งที่ประชาธิปไตยยังลุ่ม ๆ ดอน ๆ พรรคการเมืองจะเป็นแพลตฟอร์มหนึ่ง ที่ประชาชนสามารถสะท้อนความคับข้องใจที่มาจากความรุนแรงและความคิดเห็นต่อการสร้างสันติภาพในพื้นที่ความขัดแย้ง ซึ่งการจะสร้างสันติภาพต้องดึงผู้คนหลากหลายกลุ่มเข้ามา และต้องให้บทบาทนักการเมืองบนโต๊ะเจรจาพูดคุยสันติภาพ/สันติสุขมากขึ้น ซึ่งจากการสัมภาษณ์พบว่าบทบาทนักการเมืองบนโต๊ะเจรจาพูดคุยสันติภาพ/สันติสุขนั้นไม่ค่อยมีบทบาทมากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากการเกิดรัฐประหารของ คสช. นักการเมืองชายแดนใต้แทบไม่มีบทบาทในกระบวนการเจรจาพูดคุยอีกเลย ซึ่งสิ่งนี้ควรที่จะเป็นบทบาทหนึ่งของนักการเมืองที่ช่วยขับเคลื่อนสันติภาพชายแดนใต้ได้เป็นอย่างดี

“เราต้องทำสภาฯ เปิดพื้นที่การพูดคุย ซึ่งแต่เดิมอาจจะอยู่แค่รัฐกับผู้เห็นต่างสภาฯ จะต้องมีบทบาทในการเจรจามากขึ้นด้วย” (สัมภาษณ์ นักการเมือง 04)

“แต่ก่อนสมัยคุณยิ่งลักษณ์เป็นนายกรัฐมนตรี ตอนที่พูดคุยครั้งแรกยังได้มีโอกาสเข้าไปในฐานะคณะทำงาน ตอนนั้นเหมือนยังเชิญไปพูดคุยเรื่อง 5 ข้อ ว่า

ถึงไหนแล้ว อะไรยังไง หลังจากนั้นพอปฏิวัติ รัฐประหาร คสช. บทบาทของ
นักการเมืองในคณะพูดคุยก็หายไปเลย” (สัมภาษณ์ นักการเมือง_06 วันที่ 15
พฤษภาคม 2564)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าภายใต้กลไกทางการเมือง นักการเมืองชายแดนใต้ยังมี
บทบาทสำคัญต่อกระบวนการสันติภาพที่จะเป็นตัวเชื่อมประสานระหว่างกลุ่ม
ต่าง ๆ ในพื้นที่ เป็นข้อต่อระหว่างคนในพื้นที่กับรัฐสภา หรือผู้กำหนดนโยบาย
ในระดับชาติ มีความพยายามขับเคลื่อนสันติภาพผ่านการผลักดันการยกเลิก
กฎหมายพิเศษในพื้นที่ การผลักดัน พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการทรมาน
และการทำให้บุคคลสูญหาย รวมถึงความพยายามในการตั้งญาติต่าง ๆ
ที่เกี่ยวข้องกับวาระของประชาชนในพื้นที่ ด้วยการทำงานร่วมกันของ
นักการเมืองทั้งจากพรรคฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล อย่างไรก็ตาม พบว่า
นักการเมืองควรจะมีบทบาทในกระบวนการพูดคุยสันติภาพ/สันติสุขมากขึ้น
ข้อมูลจาก Peace Survey ครั้งที่ 6 สนับสนุนให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าอยากให้
นักการเมืองมีบทบาทในการพูดคุยสันติภาพเพิ่มมากขึ้นด้วย ดังเสียงสะท้อน
จากหลากหลายกลุ่มผู้นำที่หวังว่านักการเมืองควรมีบทบาทบนโต๊ะเจรจา “เขา
คือตัวแทนประชาชน มาจากประชาชนจริงๆ ถ้าควร เขาควรอย่างยิ่ง ในส่วน
ของอย่างไร ก็คือเขาอาจจะใช้โต๊ะพูดคุยก็ได้ จะใช้ระบบรัฐสภาก็ได้ คำว่า
อย่างไร เขาควรจะมีบทบาท แล้วก็กล้าที่จะพูดว่าควรจะทำปัญหาอย่างไร
พวกเราคือตัวแทนของประชาชน เขาควรที่จะมีบทบาทอย่างนี้ในการ
แก้ปัญหา” (ผู้นำขบวนการ_04) โดยผลจากความเห็นของประชาชนในพื้นที่
ผ่าน Peace Survey ครั้งที่ 6 คณะทำงานจึงได้มีข้อเสนอต่อนักการเมือง ทั้งใน
เรื่องของการรับฟังเสียงของคนจากทุกฝ่าย การใช้กลไกรัฐสภาในการตั้ง
กรรมาธิการที่เกี่ยวข้องกับสันติภาพ และทุกพรรคการเมืองต้องทำงานร่วม
จึงจะสามารถขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาชายแดนใต้ได้

บทส่งท้าย

ตลอดสองสามทศวรรษที่ผ่านมา ในประเด็นปัญหาความขัดแย้งและการแก้ปัญหาเผชิญกับการถูกตั้งคำถามถึงความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมในกระบวนการสันติภาพที่จะให้หลักประกันว่าการนักรวม (Inclusion) กลุ่มที่หลากหลายต่าง ๆ นอกเหนือจากกลุ่มที่ขัดแย้ง อันจะมีความน่าเชื่อถือและสร้างความชอบธรรมให้กับกระบวนการสันติภาพ นอกเหนือจากนั้นคือการถ่ายทอดสิ่งที่เกิดขึ้นในโต๊ะเจรจารวมถึงสาระในการเจรจาด้วย ข้อตกลงที่เจรจากันจะต้องปรากฏขึ้นท่ามกลางฉันทามติทางสังคมที่เข้มแข็ง เพื่อทำให้เกิดการดำเนินการตามข้อตกลงดังกล่าว ซึ่งเป็นความท้าทายอย่างหนึ่งของกระบวนการสันติภาพร่วมสมัยในปัจจุบัน ตามที่สหประชาชาติเสนอให้กระตุ้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและการนักรวมสตรีในคณะผู้แทนอย่างเป็นทางการในการเจรจาไกล่เกลี่ย (Mendes, 2019) ทั้งนี้ข้อมูลเชิงปริมาณของ Peace Survey ครั้งที่ 6 ยังได้สะท้อนว่าประชาชนในพื้นที่นั้นยังสนับสนุนและเชื่อมั่นในกระบวนการสันติภาพในพื้นที่ร้อยละ 38.9 และประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่มีความหวังมากว่าจะเกิดข้อตกลงสันติภาพได้ภายใน 5 ปีข้างหน้ากว่าร้อยละ 49.8

นอกจากนั้นยังมีการถกเถียงว่าภายในโต๊ะเจรจาผู้มีส่วนร่วม (Participant) และตัวแทน (Representative) ในการเจรจาควรจะเป็นใครที่มีความชอบธรรม หากเป็นคู่ขัดแย้งก็จะทำให้เกิดข้อขัดแย้งและการไม่ไว้วางใจระหว่างกัน บ่อยครั้งจะมีผู้ไกล่เกลี่ย (Mediators) โดยในความชอบธรรมนี้นักการเมืองเองก็มีความเห็นที่แตกต่าง ดังที่มีข้อมูลปรากฏในงานของ Sahoh and Sattar (2020) ที่มีมุมมองของนักการเมืองที่มองว่าควรมีส่วนร่วมในกระบวนการสันติภาพเพราะประชาชนเลือกมาเป็นตัวแทนของประชาชนจึงควรเข้ามาอยู่ในวงพูดคุยสันติภาพ ไม่ใช่ให้ที่นั่งเฉพาะข้าราชการ ซึ่งหากมองจากความคาดหวังของประชาชนแล้ว ประชาชนต้องการให้นักการเมืองเป็นสื่อกลางและเข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนสันติภาพ (Peace Survey, 2021) เป็นไปทิศทางเดียวกับบทความเรื่อง Supporters, spoilers or sidelined: the role of the parliament in peacebuilding (2020) กล่าวว่า

รัฐสภาพันว่ามีบทบาทสำคัญในการเปลี่ยนแปลงประเทศที่อยู่ในสงครามไปสู่สันติภาพได้ เนื่องจากนักการเมืองที่เข้ามาร่วมทำงานในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นมีหลากหลายกลุ่มที่ต้องทำงานด้วยกัน ซึ่งอาจจะนำไปสู่ทางออกใหม่ ๆ ในการสร้างสันติภาพผ่านนักการเมืองได้ และรัฐสภาที่ติดจะต้องมีความสามารถในการทำให้เกิดข้อตกลงสันติภาพ ออกกฎหมายที่นำไปปฏิบัติในพื้นที่ความขัดแย้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากข้อมูลของนักการเมืองในฐานะสภาผู้แทนราษฎรบนรัฐสภา พวกเขาแทบไม่มีบทบาทบนโต๊ะเจรจา และรัฐสภาเองก็ไม่ได้แสดงถึงความตั้งใจในการแก้ไขปัญหาชายแดนใต้มากนัก ซึ่งข้อเสนอแนะสำคัญในบทความนี้เน้นไปยังบทบาทของรัฐสภาในฐานะกลไกการเมืองระดับชาติว่าควรตระหนักในการสร้างสันติภาพชายแดนใต้มากขึ้น โดยให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาชายแดนใต้ให้เป็นวาระแห่งชาติ จนเกิดข้อตกลงสันติภาพ ยกเลิกกฎหมายที่กดทับ หรือออกกฎหมายที่ไม่กดทับประชาชนในพื้นที่ขัดแย้งได้ อีกทั้งควรสนับสนุนให้นักการเมืองเข้าไปมีบทบาทบนโต๊ะเจรจาเพื่อสะท้อนเสียงของประชาชนมากขึ้นด้วย ในขณะที่ข้อตกลงบนการพูดคุยบนโต๊ะเจรจาระหว่างตัวแทนจากรัฐบาลไทยและผู้เห็นต่างเมื่อวันที่ 11 - 12 มกราคม 2565 ที่ผ่านมามีผล การพูดคุยเน้นไปยัง 3 ประเด็น คือ การลดความรุนแรง การปรึกษาหารือกับประชาชนในพื้นที่ และการแสวงหาทางออกทางการเมือง ซึ่งหากรัฐสภาได้ตระหนักในปัญหาชายแดนใต้ และให้พื้นที่นักการเมืองได้พูดคุยในสามประเด็นนี้เพื่อหาทางออกทางการเมืองอย่างจริงจังร่วมกันกับทุกภาคส่วนอย่างต่อเนื่องและเป็นรูปธรรม จะทำให้สันติภาพเกิดขึ้นในสามจังหวัดชายแดนใต้ได้อย่างแท้จริง

ในแง่นี้จึงพ้องกับงานของ Makahamadze (2019) ที่กล่าวว่าความพยายามในการสร้างสันติภาพสามารถใช้ได้ทั้งก่อน ระหว่าง และหลังเกิดความขัดแย้งรุนแรง โดยผู้ดำเนินการที่หลากหลายในรัฐบาลและภาคประชาสังคม ในระดับชุมชน ระดับชาติ และระดับนานาชาติ การใช้กลไกในการสนับสนุนโครงสร้างที่ส่งเสริมสภาพสันติภาพ การปรองดอง ความเชื่อมั่นและความเป็นอยู่ที่ดี และสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งเน้นถึงความสำคัญของแนวทางแบบองค์รวมเพื่อสร้างสันติภาพ และพรรคการเมืองสามารถมีบทบาทหนุนเสริม

ในแง่นี้บทบาทของนักการเมืองและพรรคการเมืองสามารถหนุนเสริมระหว่างทางของกระบวนการเจรจาสันติภาพได้ นั่นคือเป็นการหนุนเสริมสันติภาพในทางออกตามความหมายของโยฮัน เกาตุง (Galtung, 1976) คือ ทำให้มีความยุติธรรมทางสังคม การสร้างวัฒนธรรมสันติภาพ โดยมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการหนุนเสริมสันติภาพ

เอกสารอ้างอิง

- Arpornsuwan, T. (2007). *The Background of the separatist theory in southern Thailand*. Bangkok: Social Sciences and Humanities Textbooks Foundation.
- Bonnar, A. (2009). *The Role of Grassroots Women Peacebuilders in Southern Thailand*. [MA Thesis, Royal Roads University] available at https://central.bac-lac.gc.ca/.item?id=MR61774&op=pdf&app=Library&oclc_number=1019464666 (accessed 16 April 2022)
- Buranajaroenkij, D. et al. (2017). Women at a Periphery of the Deep South Peace Process: A perspective of Female Victims of Violent Conflict. *Journal of MCU Peace Studies*, 5(1), 14-27.
- Carothers, T. (2006). *Confronting the Weakest Link: Aiding Political Parties in New Democracies*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Casperson, N., & Sindre, G. (2020). *Supporters, spoilers or sidelined: the role of parliament in peacebuilding*. 30 November, available at <https://www.agora-parl.org/blog/supporters-spoilers-or-sidelined-role-parliaments-peacebuilding> (accessed 10 April 2022)

- Castilejo, C. (2016). *Political Parties and Peacebuilding*. Report Norwegian Peacebuilding Resource Center.
- Galtung, J. (1976). Peace, War, and Defense. Essays in *Peace*
- Juenana, R. (2017). *The Roles of the Network of Civic Women for Peace in Organizing Dialogue for Peacebuilding in Three Southern Borders' Provinces of Thailand*. MA (Conflict and Peace Studies) Thesis, Prince of Songkhla University.
- Khananurak, N. (2015). *Local Politicians in Narathivas province*. Bangkok: King Prajadhipok's Institute.
- Makahamadze, T. (2019). *The Role of Political Parties in Peacebuilding Following Disputed Elections in Africa*. Africa Insight. 142-158.
- Mendes, I. (2019). Inclusion and Political Representation in Peace Negotiation: The Case of the Colombian Victims' Delegations. *Journal of Politics in Latin America*. 11(3), 272-297.
- Peace Survey Academic Network. (2021). *The 6th Public Opinion Survey on the Peace Process in the Southern Border Provinces of Thailand*. Bangkok: King Prajadhipok's Institute.
- Pluemjai, S. (2017). *The Association of Women for Peace with Peace Building in the Southern Border Provinces*. MA (Human and Social Development) Thesis, Prince of Songkhla University.
- Political Parties of Finland for Democracy. (2019). *Political Parties and Peace Building: The Forgotten Stakeholder in Peace Process*. Helsinki; Ministry for Foreign Affairs of Finland.
- Pollachom, T. (2021). *The Participation of Non- Muslim Women in the Three Southern Border Provinces in Peace-Building*

- Process in the Aftermath of the 2004- Unrest.* (pp. 73-115). In The proceeding of Multi-Mentoring System (MMS8 in Humanity, Sociology, and Fine Art). Bangkok: Thailand Science Research and Innovation.
- Reilly, B. et al. (2008). *Political Parties in Conflict-prone Societies: Encouraging Inclusive Politics and Democratic Development.* Tokyo: United Nations University. *Research, II*, pp. 282-304. Copenhagen: Ejlers.
- Sahoh, I., & Sattar, Y. (2020). *Movement dynamics of Malay Muslim politicians amid violence in the southern border areas.* Bangkok: Thailand Science Research and Innovation.
- Salae, H. (2010). *Muslim women in the midst of conflict: the transition from victims to peace activists.* MA Thesis, Chulalongkorn University.
- Tuansiri, E. (2019). The roles of local politicians in areas of violence in the southern border provinces of Thailand. *Journal of Humanities and Social Sciences, Prince of Songkla University*, 25(3), 3-38.
- Utrasin, D. (2018). *Voices and Votes Amid Violence: Power and Electoral Accountability in Thailand's Deep South.* [Doctoral Dissertation, The Australian National University], available at <https://openresearch-repository.anu.edu.au/handle/1885/162786>
- Yeema, B. (2012). *Local Politicians in Pattani Province.* Bangkok: King Prajadhipok's Institute.

Rohingya Refugee Camps and Security Threat for Host Country

Md Mahbulul Haque¹ Mohd Afandi Salleh²

(Received: April 27, 2022; Revised: June 9, 2022; Accepted: June 20, 2022)

Abstract

Almost every Rohingya refugee camp has been subject to some form of violence that poses a security threat to host countries. Bangladesh is hosting 1.2 million Rohingyas in refugee camps in the southern district of Cox's Bazar. These Rohingyas fled Myanmar's Rakhine state after brutal military crackdowns in 2016 and August 2017. Various sources have witnessed that Rohingya refugee camps today are places of insecurity and outright danger, both for refugees and relief workers, and, by virtue of their destabilizing effect, for those living around the camps. Due to the presence of refugee warriors inside the camps, refugees are subjected to frequent intimidation and harassment. This paper discusses the challenges faced by Rohingya refugees, especially in camp areas. The research adopted qualitative methods, bulk of the information gathered through the in-depth interview with different stakeholders, while secondary sources such as articles, government and INGOs reports were utilized. The paper concludes with a recommendation to the

¹ Senior Lecturer, Faculty of Law and International Relations, University Sultan Zainal Abidin, Malaysia, E-mail: mahbubh@unisza.edu.my (Corresponding Author)

² Professor, Faculty of Law and International Relations, University Sultan Zainal Abidin, Malaysia, E-mail: afandi@unisza.edu.my

Rohingya refugee communities, the host nations, and the international community on how to ensure the Rohingya refugees' right to life, security, and peaceful coexistence at camps.

Keywords: Rohingya Refugee Camps, Security Threat, Bangladesh

Introduction

The Rohingya are a Muslim, Indo-Aryan ethnic minority situated in Myanmar. They are the descendants of a people residing in the west Myanmar region of Arakan, at one time an Islamic, independent kingdom situated between South and Southeast Asia. In terms of their origin, culture and complexion, as well as their present geographical location, the Rohingya are closer with people of South Asian origin than the rest of the Myanmar ethnics. Since the early days of independence, the Rohingya minorities have been systematically excluded from the process of nation-building in Myanmar. “The Rohingya have been denied Burmese nationality by the 1982 Citizenship Law. That law was created in the name of indigenous ethnicity to deny nationality to the Rohingya” (Haque, 2017. p.455). The law has perpetuated the Rohingya citizenship crisis and made them ‘stateless’ in their country of origin. The Rohingya have suffered decades of violence, massive human rights violation and persecution in present nation state Myanmar. Their largest exodus began in August 2017 after a massive wave of violence broke out in Myanmar’s Rakhine State, forcing more than 700,000 people - half of them children - to seek refuge in Bangladesh (UNHCR, 2021). The plight of hundreds of thousands of Rohingya people is said to be the world’s fastest growing refugee crisis.

There are various types of persecution which lead to a refugee crisis. These include racial, social, religious, and political persecution. Religious and ethnic minorities refugees are present almost everywhere in the world. The first major international refugee crisis happened in the 20th century when more than 50 million people were forced to be displaced because of the Second World War. The United Nations High Commissioner for Refugees

(hereafter UNHCR) as a UN agency mandated to aid and protect refugees, forcibly displaced communities. “According to UNHCR, the number of forcibly displaced people worldwide rose to 90 million by the end of 2021, propelled by new waves of violence or protracted conflict in countries including Ethiopia, Burkina Faso, Myanmar, Nigeria, Afghanistan and the Democratic Republic of the Congo” (UNHCR, 2022). It should be mentioned that the vast majority of the refugee people live in low and middle-income countries. These countries host bulk of refugees and provide protection and assistance in spite of their limited resources.

The most significant challenge in protracted refugee areas is the presence of refugee warriors. They are often involved in the cross-borders attacks on both host states and countries of origin. Due to their military involvement, humanitarian personnel, fellow refugees and civilians are also highly affected. During the 1980’s Afghan refugees’ long presence in Pakistan created threat to regional and international security (Kirad, 2014). These refugee camps were used as the breeding ground for fundamentalist and recruitment centers of militant groups. Their presence also affected the host countries’ internal politics, and economic and environmental hazards. It is not unlikely that thousands of frustrated Rohingya people who see no hope in the future will be a fertile ground for radicalization and recruitment by different militants including mercenaries.

According to international agencies’ Joint Response Plan for Rohingya Humanitarian Crisis “as of January 2019, over 900,000 stateless Rohingya refugees reside in Ukhiya and Teknaf Upazilas. The vast majority lives in 34 extremely congested camps. The largest single site, the Kutupalong Balukhali Expansion Site, hosts

approximately 626,500 Rohingya” (OCHA, 2019.p.10). The personal security of refugees living in camps is an essential element of international protection. Unless the fundamental rights of camp residents as human beings – to life, liberty and security of person – are safeguarded, other rights and benefits guaranteed by international instruments and legal principles, or by national law (UNHCR, 1993).

Meanwhile, personal security for displaced people in camps and due to their long presence created internal destabilization for host countries. It is not exceptional in the case of the Rohingya refugee situation in Bangladesh. Burma Human Rights Network (hereafter BHRN) mentioned in a report that “arson, kidnapping, trafficking, drugs, and fights were listed as the most common crimes in the camps. 90% of those interviewed said that kidnappings were a problem. People might be sold into slavery, kept in exchange for bribes refugees cannot pay, or sent back to Burma and put in prison” (cited in Root, 2022). U Kya Win, founder and executive director at BHRN, stated that organized crime and militant groups have significant control within parts of the camps (*ibid*). This study field work also got the same experience from the Rohingya refugee camps in Bangladesh.

In particular, this paper tries to explore the situation of the displaced Rohingya ethnic minority in Bangladesh and how their long presence and refugee camps pose security concerns in the host country. This research investigates the consequences of Rohingya statelessness and forced displaced life in Bangladesh. The overall objective of this research is to analyze the refugee’s right to life and dignity in camps and how they are threatened by the militants. In addition, the study also explores the roles of Bangladesh

government and international humanitarian agencies involved in refugees' daily life at camps.

Methodology

This study used a descriptive and analytic framework within the broader framework of a qualitative research model. The qualitative approach offers several advantages. It provides a detailed and complex description of the subject being investigated. This allows the research to have a deeper understanding of the participants' personal experiences (Bryman, 2017). The qualitative approaches emphasize the process rather than being concerned with the representatives of the sample. Through the qualitative method, a researcher can develop close relationships with his subject of the study.

The data in this research article was collected through a literature study, obtained from books, academic journals, the media, and relevant documents from the internet. This literature review helped the researcher to gain a better understanding of security, refugee camps and refugees' current situation and real condition. In the second stage, this research conducted two rounds of fieldwork in 2018 and August 2019 when first-hand information was gathered from the refugee camp areas. For this research purpose, researchers still have contact with respondents through various apps.

Key informant interviews are helpful for qualitative research, especially for people who have in-depth knowledge about what is going on inside the community. The key informant technique is an ethnographic research method, which was originally used in the field of cultural anthropology and is now being used more widely in other branches of social science investigation. Samples in qualitative

approaches are usually small and targeted. The sample was taken from different backgrounds who can specifically contribute to this research. Henderson and Bialeschki (2005) emphasize that in order to gain in-depth information, questions in an interview schedule must be designed as open-ended as such questions will allow respondents to further elaborate and explain their responses. In addition, the researchers must ensure the neutrality of the questions by allowing respondents to freely express their opinions without receiving negative or positive reactions from the researcher.

In this study, the researchers conducted in-depth interviews with different Rohingya political groups based in Yangon (Myanmar), Chittagong (Bangladesh), and the United Kingdom. All of them originate from Arakan (Rakhine State) and now reside in different places. The researcher got the bulk of the information from the refugee camps through various Rohingya groups. Their valuable information enriched the whole research article. All of them provided data on the ground reality in refugee camps. The researcher also got expert opinions from Bangladesh Government officials, INGOs, human rights activists, and journalists through the open-ended and unstructured interviews. This research is also based upon observation of the socio-political and security conditions of the refugee camps. It provides unique insights into the entire situation that exists for this community.

Much scholarly work has been published on displaced Rohingyas' atrocity in their ancestor land and residing countries. Unlike those works, this article is not focused on the refugee's rights and humanitarian works but rather emphasizes the refugee's security and how it became concerned for peace and stability in the Bangladesh-Myanmar borderland. This paper begins with an analysis

of refugee camps', concept of security and how linked to the peace and stability for host countries. Basically, this study explores the situation of forced displaced Rohingya in Bangladesh. This research has no intention of comparative analysis of refugee camps in different country contexts. For better understanding, this paper tries to provide examples of refugee camps situations in Thailand, Turkey, and Kenya. Through the situation analysis and respondents' interviews, including Bangladesh government recent initiatives contributed to understand the multifaceted security problems that the Rohingya refugee poses to the host countries.

Limitations of this study

The location of refugee camps and borderlands is sensitive for both locals and foreigners. Even due to security reasons, international agencies' presence and access are also sometimes controlled by the host country. In fact, numerous humanitarian groups have started working to support Rohingya refugee's aftermath of their exodus from Myanmar in 2016. During the fieldwork, the researcher could not talk directly with border guard high officials in Bangladesh and also failed to discuss the issue of Rohingya with international agency officials, especially the UNHCR. Without their direct comments, it was difficult to draw conclusions about the role of international actors and Bangladesh Government security policy to address the problem of refugee camps. The lack of direct input from these sources is one major limitation of this study. Due to the security issue, the researcher failed to meet and no comments could be elicited from Bangladeshi military intelligence.

Concept of Security

This section will explore various approaches to security. Apart from Rohingya statelessness, few studies explain why and how insecurity produces refugees in the countries of their residence. In this context, security issues got prioritized in this study. The Rohingya crisis is a decade long humanitarian tragedy; at the same time, it is one of the major sources of tension in Myanmar and her neighbouring countries. There is no agreement on the concept of security. Notwithstanding the wide range of studies of security published over the last seventy years, no single generally accepted definition of security has been produced. The classical view of security as relating to nation states and the protection of their territory still lies at the heart of thinking about national and international security.

Today, however, security encompasses more than protecting the state's territory against military aggression by outsiders. In a world of transnational connections, protecting national territory against hostile armies is not enough. "Particularly after the end of the Cold War, a view of security emerged that gave more weight to social development and individual human rights. The concept of security then centres not only on physical and inter-state violence, but touches on other types of threats to communities and individuals" (Ballin et al., 2020.p.22). Security policy is no longer geared solely to the specific, known threat of armed aggression by another state. Nowadays, it also encompasses anticipation of diffuse, potential threats. The idea that security encompasses more than military and defense issues alone has returned, particularly in light of threats posed by rising nationalism and hostile foreign information operations. It can be stated that

security paradigm of the twenty-first century has expanded to nearly every facet of human life.

There is also growing concern over gang violence, radicalization, transnational crime, privacy threats, and human rights violations worldwide. Issues like climate change and pollution are also increasingly regarded through a security lens. These issues jeopardize human security, meaning they pose a threat to both individuals and humanity as a species. In the post-Cold War era, the security concept concentrates upon its non-traditional dimension. Non-traditional security revolves around the human face of security where socio-economic survival and sustenance are central. Non-traditional security is also defined as human security. Human security stands as an extension of the traditional security discourse.

It is an important question how security is relevant to addressing the displaced Rohingya living in Bangladesh. Most scholars agreed that weapons of mass destruction and internal armed strife remained as traditional security threats. However, environmental pollution, hunger, poverty, violent social and political conflict, economic imbalances, drugs, organized crime, and discrimination on grounds of gender, religion, and race were threats to human security (Chaijaroenwatana & Haque, 2021). This study has focused on the Rohingya refugee issue in Bangladesh from greater context of security. There are many debates about the roles of displaced people in host countries. In fact, many countries have varied opinion on refugees' long presence. It is a common phenomenon that forced migration has many social and cultural impacts. Over the years, the presence of displaced Rohingya has had a significant impact on the economic, social, cultural, environmental, and legal situations in Bangladesh. "Rohingya

residing countries perceived that this group of people is now threat for their integrity. On the other hand, various organizations have pointed out that overall living conditions of the Rohingya have declined and it has become threat to their human security” (Haque, 2014.p.120)

It should be noted that Convention Relating to the Status of Refugees of 1951, States balanced their legitimate security concerns with the humanitarian needs of refugees who require and deserve international protection. “Legitimate interests in security were also safeguarded by States in Latin America when they adopted regional instruments concerning the protection of refugees, such as the Cartagena Declaration on Refugees of 1984, the San José Declaration on Refugees and Displaced Persons of 1994, and the Declaration and Plan of Action of Mexico to Strengthen International Protection of Refugees in Latin America of 2004” (Murillo, 2009.p.121). Unfortunately, there is no refugee protection mechanism developed in Asia.

Understanding of Refugee Camps

There is no official and legal definition of a refugee camp. Jacobsen (2000) cites a 1958 UNREF document describing a refugee camp as “a group of dwellings of various descriptions ... which, mainly because of the poor conditions of the dwellings but also for other reasons, are meant to provide temporary shelter.” Refugee camps are temporary facilities built to provide immediate protection and assistance to people who have been forced to flee their homes due to war, persecution or violence. It can be stated that camps are temporary protection centre but host country and international humanitarian groups have responsivity to ensure displaced people

basic needs; food, water, shelter, sanitation, medical treatment and other basic services during the emergencies. If the displacement would be longer, in that context humanitarian groups extend their activities among the refugees. “In these situations, UNHCR provides more durable, semi-permanent shelter and works with communities to build those that best meet local conditions and needs. Services are also expanded to include educational and livelihood opportunities to help refugee families rebuild their lives” (UNHCR, 2022).

Today, there are more refugees and internally displaced people (IDPs) than at any point since World War II. Driven from their homes by conflict, persecution, environmental calamity, or dire economic straits, these refugees—more than half of whom are children—have been deprived of their statehood, material possessions, and in many cases, their loved ones. Earlier it was mentioned that most of the refugee camps were designed as temporary facilities. However, many have grown and developed into fully fledged cities, replete with vibrant economies, systems of governance, and civic institutions.

“According to the UNHCR, over 84 million people around the world have been forced to flee their homes. Among them are over 26.6 million refugees, the highest population on record. 68% of the world’s refugees come from just 5 countries” (cited in Concern Worldwide, 2022). These numbers are from the end of 2021 and do not account for the Ukrainian crisis. Refugee camps are monuments to human suffering, and the sheer size of these settlements testifies to the severity of forced displacement around the world. Conflict and insecurity in other countries, including Syria, Ethiopia, South Sudan, Central African Republic, Myanmar and

Afghanistan have also caused millions to flee their home. The burden of dealing with the world's displaced people has fallen mainly on developing countries. Currently one of the largest refugee camps are situated in Kutupalong- Balukhali expansion site (Bangladesh). This research article mainly focuses in this refugee camp.

Refugee Camps in Thailand, Turkey and Kenya

Apart from Rohingya refugee camps in Bangladesh, this section also explores the protracted refugee situation in Thailand, Turkey and Kenya. UNHCR has been present in Thailand since 1975, and won its second Nobel Peace Prize in 1981 in part for its humanitarian and non-political efforts in South East Asia arising from the “boat people” crisis which impacted not only Thailand but the entire region (UNHCR, 2022). Since the late 1980s, the Thai-Burmese border has been repeatedly crossed by different ethnic religious minorities and other groups fleeing the repression of the junta in power in Burma. The Thai government has allowed small camps and temporary shelters inside Thailand, but these camps have never become militarized, despite the mobilization within Burma of the ethnic minorities and their continuing resistance to the regime. The host government was concerned about the humanitarian works for displaced people from Myanmar. At the same time, the Thai government is also aware that any militarization in camps will destabilize the internal security and make relations with Myanmar.

Turkey hosts more than four million refugees, including more than three million Syrians, whose presence has increasingly come under public scrutiny with figures across the political spectrum blaming them for the country's economic crisis. “The

Directorate General for Migration Management reported 414,313 ‘irregular migrants’ were apprehended as of November 2018. UNHCR reported 185,000 of these apprehensions were Afghan nationals. Some 89,000 were deported to their countries of origin. Most of these individuals were from Pakistan or Afghanistan” (cited in United States Department of State, 2019). Thus, Turkey has become the leading country in accepting refugees from Syria and the largest refugee-hosting country in the world. Turkey hosts refugees in refugee camps and in the cities, mostly those that border Syria. Turkish humanitarian agency AFAD continues to provide services (accommodation, health, education, religious, and social services) in twenty-three refugee camps, with a total capacity of almost 300,000 (Donelli, 2018). Although refugees from Syria who live inside camps have better conditions, approximately 85 to 90 percent of them live outside camps.

Turkey’s open-door policy was appreciated by the international community after the start of the violent conflict in Syria. Some Turkish media stated that long-stay of refugees and sometimes wrong governmental policies have made Syrian migrants one of the biggest problems of Turkey. As a result, security, politics, economy, and social life have been damaged by the presence of an excessive number of Syrian displaced people. It can be argued that Syrian refugees are a matter of security for Turkey until now and it will continue indefinite period. According to Makovsky (2019), while 97% of Turks do not expect that Syrians will return home when the war ends, 83% have negative views about refugees (cited in Karatas, 2021).

Meanwhile the refugee influx brought terrorism to Turkish cities, killing hundreds of people via suicide attacks. As a result, Turkey had to fight ISIS and YPG in Syria by conducting military operations, which also led to the death of soldiers. The situation, therefore, in some border provinces has been perceived and interpreted by the Turkish government as a threat to its national security. The rapid and constant flow of refugees has caused feelings of insecurity among local communities and has transformed the ethnic balance in southern Turkish provinces such as Hatay and Mardin.

The sprawling Kakuma camp in northwest Kenya is another hub of African refugees. Qaabata Boru (2021) is an Ethiopian journalist and former resident of the Kakuma refugee camp in Kenya stated that camp and the neighbouring Kalobeyei integrated settlement is home to about 197,000 refugees and asylum-seekers from 19 countries, including South Sudan, Sudan, Somalia, the Democratic Republic of Congo, Burundi and Ethiopia. In this cauldron of different nationalities and cultures, threats can come from both inside and outside the camp. Often the perpetrators are roving bands of non-refugees. “Insecurity is our major problem,” stated by Malwal Kiir, a refugee leader. “Night-time attackers loot homes, rape women and kill people” (Boru, 2021). Major crime strikes the camp several times in a year. A significant factor is Kakuma’s location in a remote area close to poorly defended borders with Uganda, South Sudan and Ethiopia. Violence is often related to the smuggling of firearms from these countries into Kenya.

UNHCR, the UN refugee agency which manages the camp, has arranged for Kenya’s government to station policemen in the camp. That has helped somewhat, but has not stopped the crime

wave. Instead, refugees have been forced to become their own guards, particularly after sunset. Residents join together to patrol at night. Among other measures, they ensure that gates between subdivisions of the camp stay locked at night, to stop attackers from moving between the camp's separate zones. Above-mentioned discussion will be helpful to understand the Rohingya refugee camps and how it became a major security concern for Bangladesh.

Rohingya Refugee Camps in Bangladesh

The identity of forced displaced Rohingya is a bit complicated. The Government of Bangladesh calls them 'Forced Displaced from Myanmar Nationals' (hereafter FDMN). Bangladesh, a lower middle-income country, has been hosting one of the largest refugee settlements in the world since 2017. It is noted that Bangladesh is not a signatory to the UN Refugee Convention and Protocol, for that reason, they used forced displaced people. The UN system refers to this population as 'Rohingya refugees', in line with the relevant international framework. In fact, Bangladesh Government documents and international agencies used both terms as appropriate, to refer to the same population.

In this section, this paper will elaborate on the Rohingya refugee situation, especially after 1982 citizenship law in Burma. As a result of their statelessness, many Rohingya have fled into neighbouring countries. While a small number have gone to Malaysia and Thailand, the vast majority have sought refuge in Bangladesh which is geographically adjacent to Rakhine State (Arakan). After entering Bangladesh, some of them were arrested and 'pushed back' by the border security forces. A majority of the undocumented refugee people are living at two biggest makeshift camps and

roadsides especially Teknaf and Cox’s Bazar highway without institutional support from the state and non-state actors (Haque, 2014). There is no accurate specific data regarding the number of undocumented refugees in Bangladesh. According to the US State Department Annual Human Rights Report on Bangladesh (2014) “the UNHCR estimated that an additional 200,000 undocumented Rohingya lived in Cox’s Bazar, Bandarban and Chittagong districts, while the government estimated that 200,000 to 500,000 undocumented Rohingya resides during the year in various villages and towns outside the two official refugee camps in Teknaf and Ukhiya in Cox’s Bazar district” (Haque, 2014.p.235). Currently many thousands of undocumented Rohingya refugees live alongside the local population in different slums and villages throughout the border district of Cox’s Bazar and some also live in the Chittagong Hill Tracts, especially the Bandarban district.

The largest number of undocumented Rohingya refugees lives in two major makeshift camps, one directly next to the official Kutupalong camp and the other is Leda, next to the Naf River. The overall conditions in the unofficial camps are far below minimum international standards. All the makeshift camps are named “Tal” (dumping spot or, in Bengali, mass gathering). Usually, undocumented Rohingya refugees try to integrate into the local community but, if this is not possible, then their next option is to try to live in a makeshift camp (Grönheim, 2010).

Makeshift camps are temporary shelters made from bamboo cane and filthy plastic. Families number not less than six to eight, where parents and children live huddling together like packs of rats in a sewer. It is noted that the situation has completely changed for Rohingya Muslims after the 2012 communal riot in

Myanmar. More than one million Rohingya civilians have been entrapped, limbo-like, in the rambling refugee camps that surround the border district of Cox's Bazar in Bangladesh, since fleeing in scorched-earth military offensives in Myanmar's Rakhine State in 2016 and 2017 (Strangio, 2021). As of 01 January 2022, approximately 918,841 Rohingya refugees/ FDMNs are registered in Bangladesh as part of the Government-UNHCR joint registration exercise, residing in thirty-three extremely congested camps formally designated by the Government of Bangladesh (Humanitarian Response, 2022).

Office of the Refugee Relief and Repatriation Commissioner (hereafter RRRRC) is a Bangladesh government agency under the Ministry of Disaster Management and Relief responsible for providing relief to Rohingya refugees in Bangladesh and plan their eventual repatriation to Myanmar. It was established in 1992 when the second wave of Rohingya refugees arrived from Myanmar. In the case of the recent Rohingya refugee incident of 2017, there are around 22 departments of Government of Bangladesh and several ministries coordinated by the Armed Force Division, and supported by UN bodies that were involved in humanitarian responses. In addition, more than 150 organizations including 13 local and 45 national NGOs are working in the refugee camps, which are strengthening the 12 UN agencies and Red Cross and Red Crescent activities (Karin, 2020).

Bangladeshi law enforcement agencies such as Police, Rapid Action Battalion (hereafter RAB), is an elite anti-crime and anti-terrorism unit of the Bangladesh Police, Ansar, Bangladesh Army and all intelligence agencies have been working to ensure highest security for Rohingyas. Junnat and Khan stated that "the

government formed APBn 14 in 2018 and APBn 16 in 2019 to ensure law and order of the district and security of Rohingya refugees. Two superintendents of police rank officials were posted as the commanding officers of the battalions, which have a manpower of 1,176” (cited in *the Daily Star*, 2020). The Government of Bangladesh and its law enforcement agencies play a lead role in ensuring the necessary framework for security, and humanitarian actors will continue to strengthen efforts to support maintenance of safety and security in the camps and host communities. Despite all these initiatives, hundreds of thousands of Rohingya refugees suffer escalating violence and deteriorating conditions at camps in Bangladesh.

Refugee Camps and Security Threat

Aftermath of influxes host country and international humanitarian groups have considered the location and security aspects of refugee camps. In many places, forced displaced settlements are located in the border areas. Rohingya refugee camp is one of the examples. It is noted that camps located too close to international borders or areas of internal civil conflict may be vulnerable to military attacks. Likewise, infiltration by militant groups within a bona fide refugee or IDP population can also provoke attacks upon the camps.

It is an important question why the Rohingya refugee camps and adjacent border areas are sensitive for Myanmar. According to the Rakhine Commission Report (2013) few Rohingya organizations conducted their activities from Bangladesh territory but the RSO was one such organization. During the several formal and informal discussions, in November 2016, February 2017 and May 2019 in

Chittagong, Rohingya leaders boldly rejected this allegation against their involvement with militant activities.ⁱ

This study tried to get more information about the militant organizations' presence in refugee camps through the conversation with Rohingya political leaders. The 88 Generation organizer Ko Ko Linn alias Mohammad Kalim stated that Arakan Rohingya Salvation Army (hereafter ARSA) backed by the Myanmar military and its founder Ata Ullah born in Pakistan and grown up in Saudi Arabia.ⁱⁱ Literally, they have no contact with Rohingya ancestor land Arakan or today's Rakhine State. The Yangon based Rohingya community leader Abu Tahy, strongly against the ARSA's activities and accused to law enforcers who directly-indirectly helped this group of people. There are strong evidences that ARSA militants have presence in the camps but Bangladeshi officials always denied it (email conversation, October 2021).ⁱⁱⁱ It will detail discuss next section of this paper.

In addition, the state authorities sometimes fail, or are unable or unwilling to exercise their overall responsibility for the security of civilians living in a camp, or to take adequate measures to ensure the respect for the civilian and humanitarian character of the camp (UNHCR, 2003). Article 2 of the 1951 Convention states that "every refugee has duties to the country in which he finds himself, which require in particular that he conforms to its laws and regulations as well as to measures taken for the maintenance of law

ⁱ Interview with Muhammad Yunus, President, Rohingya Solidarity Organization, Chittagong, Muhammad Habibur Rahman, Vice Chairman, Arakan Rohingya National Organization, Chittagong, 2016,2017 and 2019.

ⁱⁱ Interview with Ko Ko Linn alias Muhammad Kalim, leader of the 88 Generation in Myanmar, August 2019, refugee camps, Cox's Bazar in Bangladesh.

ⁱⁱⁱ Email conversation and online meeting with Abu Tahay, National Democratic Party for Development in Myanmar.

and order” (UNHCR, 2022). In particular, they should be instructed to refrain from military or other activities likely to jeopardize the safety of the refugee community or the host country, while they enjoy asylum. Camp residents should be involved to the greatest extent possible in decision-making relating to the management and security of camps.

In the name of security, refugee’s freedom of movement is severely restricted. Leaving the camp area without authorised permission and escort can result in arrest and detention. Such restriction may be necessary for the authorities to ensure order and security, but it also bars refugees’ access to education, life skills opportunities and other public services. They remain locked in aid dependence and idleness and cannot reduce their economic and psycho-social stresses. The Fortify Rights (2022) accused the Bangladeshi law enforcers for beating and committing other abuses against Rohingya refugees, including children, in the Cox’s Bazar District refugee camps.

It is noted that during the Ramadan and Eid holiday time in April and May 2022, Bangladesh Police tightened travel restrictions, relying on abusive tactics to confine Rohingya refugees to the camp. Bangladesh Police spokesperson Rafiqul Islam acknowledged increased restrictions on Rohingya refugees and the reported temporary detention of a group of more than 450 Rohingya on May 4 and 5 during Eid and end of Ramadan-justifying the police actions as “security” measures. The Rohingya refugee leader Faruk Ahmad stated that “we are not criminal but police treated us like that and literally live in jail life at camps”.^{iv} Speaking to Agence France-

^{iv} Online interview with Faruk Ahmead, Rohingya refugee leader, refugee camps in Cox’s Bazar, May, 2022.

Presse, Police official Rafiqul Islam said, “Rohingyas are involved in various crimes. It is unsafe for our tourists. We have strengthened the security of the city. As tourists visit Cox’s Bazar on Eid al-Fitr, we have stepped up patrols to keep them safe” (cited in AFP, 2022). The refugee’s freedom of movement is stated in various rights documents but Bangladesh Government imposed various restriction in the name of security and rights groups criticized it.

The State has the primary responsibility to protect the refugee and host community people and ensuring security from internal and external threats. In addition, due to displacements some organized crime groups have strong presence in caps areas and Bangladesh is not exceptional. In many situations, however, resource limitations, political, economic and social instability as well as conflicting priorities and agendas may render this task extremely difficult. Furthermore, conflicts amongst different groups within the camp and conflict with host community is common problems. There are few studies shows that conflict events are frequently close to refugee camps and also that conflict tends to follow refugees after they settle in camps whether in rural or urban settings (Fisk, 2019). This research field data suggested that Rohingya refugees have involvement with the camps management. In addition, international humanitarian groups also incorporated refugee representative in their daily works at camps.

Destabilizing the Camps Security and Response from Bangladeshi Law Enforcers

Over the years, the Rohingya refugees have a significant impact on the economic, social, cultural, environmental, and law and order situations in Bangladesh. At present, it has added to the

security concern. Various newspapers reported that a section of Rohingyas has a link with domestic and international militant groups. There are also reported to be using camps vacated by the Rohingya refugees, and a number of Rohingya are known to be involved in the smuggling of arms and ammunitions in Bangladesh. Many of the Rohingya are now recruited under the banner of some Rohingya organizations such as; RSO, ARSA and RNA. Sometimes, they are fighting with each other for control over the camps. It may be mentioned that there are allegations by some quarters that the Bangladesh government supports an armed movement against the Myanmar government which the former always denies.

The Myanmar Government is also worried about their border with Bangladesh. Myanmar's military has beefed up security along the Bangladeshi border, citing increased activities by the Arakan Army (hereafter AA) and ARSA. "There have been increased activities by the AA and ARSA in Buthidaung and Maungdaw. So, we are carrying out more security work than normal. We have particularly increased security on the land border," military spokesman Major General Zaw Min Tun stated to the newspaper *Irrawaddy* (Zaw, 2020). The military has declared both the AA and ARSA terrorist organizations. The AA is currently engaged in ongoing fighting with Myanmar's military in northern Rakhine. This article will explore in detail about the ARSA activities inside camps and how it created a security threat for fellow refugees and humanitarian workers. In addition, this issue has the potential to cause cross border clashes between Bangladesh and Myanmar.

A prominent refugee leader was shot to death in September, 2021. The camps also are rife with gang violence, drugs and human trafficking, while jobs and educational opportunities

remain scarce (Nikkei, 2022). This research field work witnessed that after sunset whole camps were controlled by the different organized crime groups including ARSA. Bangladeshi law enforcers have argued that the insurgent group does not exist in the camps, and that regular criminals claim to be ARSA members in order to intimidate other refugees. Rohingya sources have also suggested that the recent killings are a deliberate attempt by ARSA to thwart the repatriation process. This is not the only one murder in the refugee camps. “I am living under the knife of a fearful and depressing life,” said Mr. Mohammed, a community organizer whose full name is not being used because of the documented risks he faces. “I came to Bangladesh from Myanmar because I would be killed there. Here, also, there are no guarantees for a safe life” (cited in Beech, *New York Times*, 2021). In the world’s largest single refugee encampment, life is becoming unliveable. Some of those who were killed over the past month had warned Bangladeshi and international authorities that their names were on a hit list compiled by the biggest militant group- the ARSA.

ARSA fighters stated that they are not human rights workers or other civilians, and have spiritual and political authority over the nearly one million refugees (cited in Beech, *New York Times*, 2021). But the ground reality is different. According to refugee camp dwellers, ARSA controlled the illicit drug business in the borderland. There are many small shops inside of the camps and all small owners have to pay monthly to the ARSA commanders.^v This research field work witnessed that it is simply extortion and Bangladeshi law enforcers ignore it. “Mohammed, whose

^v Interview with Rohingya refugee community at refugee camps in Cox’s Bazar, August 2019.

community work has brought him into conflict with ARSA members, has repeatedly petitioned the Bangladeshi government and the United Nations High Commissioner for Refugees. He is pleading to be relocated to a safe place” (cited in Beech, *New York Times*, 2021). His fear intensified after seven men associated with an Islamic school that had stood up to ARSA militants were shot and stabbed to death. A month before his death, Mohib Ullah, who ran a human rights network to which Mohammed belonged, wrote to the authorities asking for sanctuary. It is a very relevant question, why security is still not sufficient within the camps, even after the brutal killings of the past few months.

While the claims of refugees that ARSA members within the camps are funded by Myanmar agents should be looked into, it should not distract the authorities from prioritising Rohingya refugees’ safety. The debate of whether criminals within the camps belong to ARSA or not may delay the only solution to the Rohingya refugee crisis: their safe and dignified repatriation to their motherland (cited in *The Daily Star*, 2021). In addition, it is well reported that wider networks in the Cox’s Bazar region, especially in terms of weapons and drugs trafficking, must be dismantled in order to stop the enabling of the criminal networks that operate within the camps. Johannes van der Klaauw, the UNHCR, Country Representative in Bangladesh, acknowledged the dangers proliferating in the camps but noted that security was the responsibility of the Bangladeshis. After the refugee rights activist Mohib Ullah’s assassination, A.K. Abdul Momen, the Bangladeshi Foreign Minister, stated that “the government of Bangladesh is committed to investigating into the heinous crime and bringing the killers to justice” (cited in Beech, *New York Times*, 2021).

The law enforcers agencies have taken few measures such as, arbitrarily destroyed thousands of shops, imposing new obstacles on travel within the camps in Cox’s Bazar. Human Rights Watch (2022) criticize the Bangladesh authorities’ new restrictions, also urge the government to allow markets and schools to reopen, and facilitate donors’ efforts to improve refugees’ access to livelihoods, health care, and education. Bangladesh’s deputy refugee commissioner, Shamsud Douza, said the shops were demolished because they were “illegal” (cited in AFP, 2022). Bangladesh has taken steps to beef up security at Rohingya shelters amid reports of criminal activity and killings at Cox’s Bazar refugee camps. Home Minister Asaduzzaman Khan Kamal announced the decision to reporters following a meeting of the National Committee on Coordination, Management and Law Enforcement of Myanmar (Rohingya) at the Secretariat in the capital of Dhaka. The government held discussions with all concerned stakeholders to ensure law and order and overall security inside the Rohingya camps in Cox’s Bazar and arrangements will also be made to increase security (Sakib, 2021). Apparently, Bangladeshi law enforcers have a strong pledge to tighten the security inside refugee camps and simultaneously take hardline against the drug smuggling in Myanmar border areas.

Conclusion

Bangladesh is now currently sheltering the bulk of refugees from Myanmar. The hosts country and international humanitarian groups have the prime responsibility to ensure the physical protection of refugees and the overall safety of the camps. In recent years, a number of researchers have suggested that camps themselves are at the root of protection problems and that the

eradication of camps will go a long way to resolving these problems. However, it is not possible to evacuate or demolish the camps, because it is an essential element of the humanitarian response to refugees. The Kutupalong- Balukhali Expansion Camp near the town of Cox’s Bazar, sometimes referred to as the “mega camp,” is now the world’s largest refugee camp. It was built quickly and haphazardly on a hilly jungle. Rohingya living in an area less than 13 square kilometers, nine times as dense as the Gaza Strip. In Kutupalong and 33 other refugee settlements, the Rohingya have had to maintain their dignity amid landslides, fires, floods, marauding elephants, human trafficking, and domestic abuse. The recent and continued reports of increasing violence in the Rohingya refugee camps are deeply concerning.

This research fieldwork agreed with refugees’ leaders that their camps have become hubs of criminal activities carried out by members of the Arakan Rohingya Solidarity Army (ARSA). Their tightening grip on the already insecure camps (with only three battalions of the Armed Police Battalion employed to enforce law and order) came to light after Rohingya rights activist Mohib Ullah was assassinated in late September, 2021. In October, about 50 criminals entered a camp madrasa, killed six men, and escaped. In this context, international humanitarian groups and Bangladesh Government should take immediate action to protect refugees right to life and dignity at camps and perpetrators should not go unpunished. This paper has argued that the only practical way to ensure the safety of camps and protection of refugees, what might be called security, is to pursue a security strategy underpinned simultaneously by a well-trained armed camp security forces with adequate human rights orientation. Rights groups also sometimes

accused the host countries' security personals attitude toward refugees of not meeting the standard of human rights. This paper concluded that the host country government should work with UNHCR and other INGOs to find a way of security measures in refugee camps.

References

- AFP. (2022). *Thousands Of Rohingya Shops Demolished, Bangladesh Confirms*.
<https://www.nst.com.my/world/world/2022/01/760303/thousands-rohingya-shops-demolished-bangladesh-confirms>
- AFP. (2022). *Bangladesh detains 450 Rohingya celebrating Eid on beach*, retrieved from
<https://www.licas.news/2022/05/05/bangladesh-detains-450-rohingya-celebrating-eid-on-beach/>
- Ballin, E. J., Dijstelbloem, H., & Goede, P. D. (2020). *Security in an Interconnected World a Strategic Vision for Defence Policy*, The Hague: Springer.
- Beech, H. (2021). *They Warned Their Names Were on a Hit List. They Were Killed*.
<https://www.nytimes.com/2021/11/14/world/asia/rohingya-refugees-bangladesh.html>
- Bryman, A. (2017). *Quantitative And Qualitative Research: Further Reflections on Their Integration in Mixing Methods: Qualitative and Quantitative Research* (pp.57-78). California: Routledge.
- Chaijaroenwatana, B., & Haque, M. M. (2020). *Displaced Rohingya and Concern for Non- Traditional Security Risks in Thailand*,

- Journal of Asian Affairs: An American Review*, 47(3), 201-225,
DOI: 10.1080/00927678.2020.1763537
- Concern Worldwide. (2022). *The 10 Largest Refugee Crisis to Follow In 2022*. <https://www.concernusa.org/story/largest-refugee-crises/#:~:text=In%20the%20past%20decade%2C%20the,come%20from%20just%205%20countries>
- Crisp, J. (2000). A State of Insecurity: The Political Economy of Violence in Kenya's Refugee Camps. *African affairs*, 99, 601–632. doi: 10.1093/afraf/99.397.601.
- Donelli, F. (2018). *Syrian Refugees in Turkey: A Security Perspective*, *New England Journal of Public Policy*, 30(2), Special Issue on Migration.
- Fisk, K. (2019). Camp settlement and communal conflict in sub-Saharan Africa. *Journal of Peace Research*, 56(1), 58-72.
- Fortify Rights. (2022). *Bangladesh: Investigate Refugee-Beatings by Police, Lift Restrictions on Movement*, retrieved from <https://www.fortifyrights.org/bgd-inv-2022-05-26/>
- Grönheim, V, H. (2010). *Challenges and Opportunities for International Protection in Protracted Refugee Situations: An Examination of the Rohingya Refugees from Myanmar*. MA. University of Applied Sciences.
- Haque, M. M. (2014). *Rights Of Non-Citizens and Concern for Security: The Case of Rohingya in Burma and Bangladesh* (Ph. D), Mahidol University.
- Haque, M. M. (2017). Rohingya Ethnic Muslim Minority and the 1982 Citizenship Law in Burma. *Journal of Muslim Minority Affairs*, 37(4), 454-469. doi: 10.1080/13602004.2017.1399600

- Henderson, K. A., & Bialeschki, M. D. (2005). Leisure And Active Lifestyles: Research Reflections. *Leisure sciences*, 27(5), 355-365.
- Humanitarian Response. (2022). *Bangladesh: 2022 Joint Response Plan Rohingya Humanitarian Crisis*.
<https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/bangladesh/document/bangladesh-2022-joint-response-plan-rohingya-humanitarian-crisis>
- Human Rights Watch. (2022). *Bangladesh: New Restrictions on Rohingya Camps, Authorities Demolish Shops, Close Schools, Curb Movement*.
<https://www.hrw.org/news/2022/04/04/bangladesh-new-restrictions-rohingya-camps>
- Jacobsen, K. (2000). A framework for exploring the political and security context of refugee populated areas. *Refugee Survey Quarterly*, 19(1), 3-22. doi: 10.1093/rsq/19.1.3
- Jinnat, A, M., & Khan, M. K. (2020). *Armed Police Battalions Take Charge of Rohingya Camps in Cox's Bazar*.
<https://www.thedailystar.net/city/news/armed-police-battalions-take-charge-rohingya-camps-coxs-bazar-1923689>
- Join Response Plan for Rohingya Humanitarian Crisis. (2019).
<https://www.who.int/health-cluster/countries/Bangladesh/2019-jrp-Rohingya-humanitarian-crisis.pdf?ua=1>
- Karatad, I. (2021). Looking at Syrian Refugees in Turkey from a Security Perspective, in *Turkey's Security: New Threats, Indigenous Solutions and Overseas Stretch*, pp.5-29: Nobel Bilimsel Yayınlar.

- Karin, S., Chowdhury, Md. A., Hasnat, Md. A., & Tarin, N. J. (2020). Status of Rohingya in Refugee Camps of Bangladesh: A Review Study. *Open Access Library Journal*, 7(9), 1-24. doi: 10.4236/oalib.1106575
- Kirad, B. (2014). Migration And Security in South Asia. *The Journal of International Issues*, 20(1), 70-81.
- Minorities at Risk Project. (2004). *Chronology for Lhotshampas in Bhutan*. <https://www.refworld.org/docid/469f386a1e.html>
- Murillo, J., C. (2009). The Legitimate Security Interests of The State and International Refugee Protection. *Revista Internacional de Direitos Humanos, São Paulo*, 6(10), 120-137.
- Nikkei staff writers. (2022). *Rohingya Refugees Face Growing Violence at Bangladesh Camps*. <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Myanmar-Crisis/Rohingya-refugees-face-growing-violence-at-Bangladesh-camps#:~:text=Though%20Bangladesh%20hosts%20roughly%209%20%2C000,erected%20fences%20around%20the%20camps>
- Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. (2019). *Rohingya Refugee Crisis*. <https://www.unocha.org/rohingyarefugee-crisis>
- Root, R. L. (2022). *New Report Reveals 'Miserable' Conditions in Rohingya Refugee Camps*. <https://www.devex.com/news/new-report-reveals-miserable-conditions-in-rohingya-refugee-camps-102616>
- Sakib, N. (2021). *Bangladesh Heightens Security at Rohingya Camps*. <https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/bangladesh-heightens-security-at-rohingya-camps/2399152>

- Strangio, S. (2021). *Is There Any Solution to Myanmar's Rohingya Crisis?* <https://thediplomat.com/2021/12/is-there-any-solution-to-myanmars-rohingya-crisis/>
- The Daily Star. (2021). *Rohingya Camps Must Be Made More Secure: ARSA Or Not, The Priority Should Be Refugees' Safety and Repatriation.*
<https://www.thedailystar.net/views/editorial/news/rohingya-camps-must-be-made-more-secure-2234541>
- The Rakhine Inquiry Commission. (2013). *Final Report of Inquiry Commission on Sectarian Violence in Rakhine State.*
[http://www.burmacampaign.org.uk/images/uploads/Recommendation\(English_Version\).pdf](http://www.burmacampaign.org.uk/images/uploads/Recommendation(English_Version).pdf).
- UNHCR. (1993). *The Personal Security of Refugees. EC/1993/SCP/CRP.3*
<https://www.unhcr.org/en-my/excom/scip/3ae68cd10/personal-security-refugees.html>
- UNHCR. (2003). *Camps Security.*
<https://cms.emergency.unhcr.org/documents/11982/53652/Camp+Security+Guidelines/e96b31e5-7344-4137-9b84-ba23f49e5ac6>
- UNHCR. (2020). *Global Trends Forced Displacement in 2020.*
<https://www.unhcr.org/flagship-reports/globaltrends/>
- UNHCR. (2021). *Figures at a Glance.* <https://www.unhcr.org/en-my/figures-at-a-glance.html>
- UNHCR. (2021). *Rohingya Refugee Crisis Explained.*
<https://www.unrefugees.org/news/rohingya-refugee-crisis-explained/>

- UNHCR. (2022). *UNHCR: A Record 100 million People Forcibly Displaced Worldwide*.
<https://news.un.org/en/story/2022/05/1118772>
- UNHCR. (2022). *What Is a Refugee Camp?*
<https://www.unrefugees.org/refugee-facts/camps/>
- UNHCR. (2022). *Convention Relating to the Status of Refugees*.
<https://www.unhcr.org/1951-refugee-convention.html>
- UNHCR. (2022). *UNHCR in Thailand*.
<https://www.unhcr.org/th/en/unhcr-in-thailand>
- United States Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, (2014). *Bangladesh 2013: Human Rights Report*. <http://www.state.gov/documents/organization/220600.pdf>
- United States Department of State, (2019). *Country Reports on Human Rights Practices for 2019*. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/03/TURKEY-2019-HUMAN-RIGHTS-REPORT.pdf>
- Zaw, H. M. (2020). *Bangladesh Worried by Myanmar Border Deployment*.
<https://www.irrawaddy.com/news/burma/bangladesh-worried-myanmar-border-deployments.html>

Research Article

The Exploitation of Refugees in Malaysia from 2017 until 2022

*Nasnurul Hakimah Bt Nasir*¹

(Received: April 13, 2022; Revised: May 24, 2022; Accepted: June 20, 2022)

Abstract

In Malaysia, 182,120 refugees and asylum seekers are registered with UNHCR at the end of March 2022. Moreover, Malaysia's resources and geographical position have made it a popular destination for refugees escaping violence, persecution, and human rights violations in their home country. However, Malaysia only serves as a transit country rather than a resettlement country for the refugees. While waiting for all of the procedures to be completed to be placed in a resettlement country, these refugees are subjected to various forms of exploitation from multiple parties. This article aims to investigate what kind of exploitation is faced by the refugees in Malaysia from 2017 until 2022. This article adopted using the qualitative research method. Next, this article was written using primary and secondary data. The primary data was obtained to complete this paper by conducting semi-structured face-to-face interviews and phone calls with five refugees and six locals. The population in this study is Rohingya refugees who worked

¹ Master in International Relations, Faculty of Law and International Relations, Universiti Sultan Zainal Abidin (UniSZA), E-mail: sl4054@putra.unisza.edu.my

at construction sites in Terengganu and Syrians who worked at restaurants. Besides, the locals are from three states in Malaysia: Terengganu, Selangor, and Johor. The secondary data used in this study is based on a series of journal publications, working papers, newspapers, reports, and websites, including UNHCR websites. All of the primary and secondary data focused on the exploitation of refugees in Malaysia and refugees in general contribute to triangulating primary data based on empirical knowledge and document confirmation. The findings are four types of exploitation in Malaysia from 2017 until 2022: exploitation of wages by the employer, smugglers, beggar's syndicate, and local authorities.

Keywords: Refugees, Exploitation, Malaysia

Introduction

A refugee is defined as someone unable or unwilling to return to their place of origin owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a specific social group, or political opinion, according to the 1951 Refugee Convention (UNHCR Malaysia, 2022). They've had to run with nothing but the clothing on their backs, abandoning their homes, belongings, jobs, and loved ones. At the same time, exploitation can be defined as using someone unfairly for your own advantage.

Malaysia allows refugees to enter the state on humanitarian grounds. The nation has welcomed refugees from Southeast Asia, including Vietnamese, Cambodians, Acehnese, and Southern Filipinos; they lived in Malaysia before migrating to third countries. Burmese ethnic and religious minorities make up the majority of long-term refugee communities in Malaysia, with few opportunities for resettlement. According to Razali, R et al., in the article *Refugees in Malaysia: Protection Framework, Challenges, And Implications*, Malaysia had to deal with two big refugee waves in the 1970s, one of Filipinos and the other of Indochinese refugees. Other refugees fleeing severe conflicts in and outside the area have selected Malaysia as a primary destination. Malaysia still accepts refugees from Myanmar's oppressed ethnic minorities, particularly the stateless Rohingya (Razali, R et al., 2021).

Moreover, both the Indochinese and the Filipino refugees were mainly accommodated in camps and provided with essentials by the UNHCR. Vietnamese migrants were eventually repatriated or transferred to third countries, but Muslim refugees from Mindanao

were given residency permits and allowed to stay indefinitely (Munir-Asen, 2018). Malaysia also granted temporary residence and employment permits to people of concern from Aceh, Indonesia, allowing them to enter the Malaysian labor market and remain legally in the country. Malaysia used the cause of assisting Muslim victims of the war in Bosnia and Syria to portray a political image as a "leader in the moderate Islamic world." (Razali, R et al., 2021).

In Malaysia, 182,120 refugees and asylum seekers are registered with the United Nations High Commission for Refugees (UNHCR) at the end of March 2022. Moreover, 156,110 people from Myanmar, including 103,810 Rohingyas, 22,700 Chins, and 29,600 people from other ethnic groups, escaped persecution in Myanmar. The remaining 26,000 people are refugees and asylum seekers from 50 countries, including 6,750 Pakistanis, 3,750 Yemenis, 3,320 Syrians, 3,230 Somalis, 2,860 Afghans, 1,640 Sri Lankans, 1,200 Iraqis, 780 Palestinians, and others attempting to escape war and persecution (UNHCR Malaysia, 2022).

In addition, there are no refugee camps in Malaysia. Instead, refugees live in low-cost apartments or houses in cities and towns. These places are frequently overcrowded, and it's not uncommon for multiple families or dozens of people to share a room. In international law, refugee status is determined and protected. Since Malaysia is a non-signatory to the 1951 Refugee Convention and its Protocol, these refugees have no legal protection under Malaysian law and are constantly being exploited by irresponsible parties. The refugees tend to be exploited in various ways and sectors. This article aims to investigate what kind of exploitation is faced by the refugees in Malaysia from 2017 until 2022.

Objective

To investigate what kind of exploitation is faced by refugees in Malaysia from 2017 until 2022.

Literature Review

The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees has yet to be ratified by Malaysia. The absence of a legal framework for acknowledging refugees and asylum seekers has created problematic and exploitative conditions for refugees and asylum seekers. This dilemma arose due to their lack of rights to work, their lack of legal status, their lack of legal protection, and their continued risk of arrest, imprisonment, and refoulement (CIVICUS, 2021). Employers hire refugees under the counter and without validation. They are often exploited and paid very poorly, sometimes not even paid.

Next, according to Maria Grazia Giammarinaro, the Special Rapporteur of the Human Rights Council on trafficking in persons, particularly women and children, the Rohingya from Myanmar have been disproportionately affected by refugee trafficking in Malaysia. The first scenario involves the debt bondage of Rohingya refugees who arrive in Thailand by sea or land routes before being trafficked to palm oil plantations for labor exploitation. They are held captive and tormented. This scenario was proven when there were contentious findings of dozens of secret camps and 140 graves in Wang Kelian, in the northern state of Perlis (Razali, R et al., 2021).

Additionally, there has been evidence of child trafficking linked to forced begging among the refugee community, particularly among Rohingya children. Moreover, human trafficking for labor

exploitation has been identified among Filipino and Indonesian refugees, asylum seekers, stateless persons in Sabah, and Rohingyas from Myanmar. Being outside of the state system and lacking access to formal labor and justice have been identified as critical factors that increase their vulnerability to opportunistic traffickers (Razali, R et al., 2021). In some situations, smuggled Rohingyas have already arrived in Malaysia but are held in a secret location by the country's smugglers. The Rohingya victims will only be released if their families or friends pay an additional ransom or the balance of the overall smuggling fees. These cases show that their smuggling could evolve into another humanitarian crime: human trafficking (Wahab A., 2020).

After the refugees arrive in Malaysia, they usually apply for the UNHCR Card. The process is quite long, and it will take time; refugees must undergo a series of documentation and interview sessions before they are recognized as refugees by UNHCR. Moreover, UNHCR documentation has only one purpose: to acknowledge a refugee's or asylum seeker's need for international protection. The UNHCR documentation assists in protecting refugees and asylum seekers against deportation back to their home countries, where their freedom and lives may be jeopardized. This is known as the principle of non-refoulment in customary international law, which is binding on all governments, regardless of whether they have signed the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees. The UNHCR card is not a driver's license, a legal document, a passport, or a residence permit. It does not grant the person legal immunity (UNHCR Malaysia, 2021).

Due to the armed conflict in Syria, many people were forced to displace to neighboring countries, including Malaysia. According to UNHCR, at the end of March 2022, there were 3,320 Syrians registered in Malaysia (UNHCR Malaysia, 2022). In addition, the Syrian community also arrived in Malaysia even before the conflict broke out since some of them expected that war would erupt due to the anti-government protests that erupted before the revolution. Those who first arrived in Malaysia in 2013 were persons with families and dependents and male adolescents who had elected not to join the Syrian army or had been recruited to do so. Sunni Muslims made up the majority, while Shiites comprised the minority. They arrived in Malaysia on a tourist visa and then applied for a UNHCR refugee card, allowing them to stay lawfully in the country. Among the exploits these Syrian refugees face is that they are forced to work for 80 hours a week for a low wage at the restaurant. They had no choice; they must do work for their survival and family. These Syrian refugees were also driven to run if authorities conducted a raid, and if they were unable to escape and were apprehended, they were sentenced to prison (Emily Fishbein, 2020).

After so many cases of exploitation of refugees, Malaysia had finally devised a trial scheme known as MyRC that allows 300 Rohingya refugees from 160,000 to work lawfully in the nation as of March 2017. Those chosen will work for companies in the manufacturing and agricultural industries. This project was established to prevent forced labor and exploitation and provide refugees with the necessary skills and cash to support themselves before being relocated. But this scheme did not continue, and it just stayed on trial.

In March 2022, M. Saravanan, Minister of Human Resource Malaysia, stated that the government is working on a guideline on permission for refugees to work in Malaysia. Saravanan stated that his ministry would investigate suitable sectors for refugees and ensure that allowing them to work does not result in competition for jobs with Malaysians. He also stated that the ministry would work to make this a "pulling factor" for more refugees and asylum seekers with UNHCR cards to enter the nation. On the other hand, the minister did not indicate when this guidance would be implemented. M. Saravanan also stated that the government will be able to ensure that these refugees are added to the national database and that any relevant details about them are updated regularly using this approach (Free Malaysia Today, 2022).

Methodology

This article adopted using the qualitative research method. Next, this article was written using primary and secondary data. The primary data was obtained to complete this paper by conducting semi-structured face-to-face interviews and phone calls with five refugees and six locals. The population in this study is Rohingya refugees who worked at construction sites in Terengganu and Syrians who worked at restaurants. Besides, the locals are from three states in Malaysia: Terengganu, Selangor, and Johor. Moreover, for the secondary data, the author mainly uses a series of journal publications, working papers, newspapers, reports, and websites, including UNHCR websites, to write this article. All of the primary and secondary data focused on the exploitation of refugees in Malaysia and refugees in general contribute to triangulating primary

data based on empirical knowledge and document confirmation. The author used a data triangulation to ensure the underlying information's consistency, reliability, and validity. The reason why the author is using the document analysis method is that this method is cost-effective.

Theoretical Framework

The international instruments prohibit all forms of exploitation and abusive treatment of refugees. Refugees are people, and as such, they are entitled to fundamental human rights as outlined in the Universal Declaration of Human Rights (UDHR). According to article 14 (1) of UDHR, every individual has the right to seek and receive asylum from persecution in other countries (United Nations, 2020).

In addition, the 1951 Refugee Convention and its 1967 Protocol also provide a guiding framework for refugees' human rights protection. According to the Convention, a refugee is a person who is unable or unwilling to return to their home country because of a well-founded fear of persecution on consideration of race, religion, nationality, membership in a particular social group, or political opinion. Moreover, the non-refoulement principle asserts that no state can expel or return ("refoul") a refugee to a territory where their life or freedom would be threatened. The 1951 Refugee Convention signatories must follow its definitions and principles (Asylum Access, 2021).

Besides, chapters III (wage-earning employment) and IV (welfare) of the 1951 Refugee Convention and its 1967 Protocol will protect the refugees from various kinds of exploitation in Malaysia.

However, this convention is inapplicable in Malaysia's domestic context due to the non-ratification of relevant treaties, reservations of specific treaty provisions, and norms that have not been translated into binding law or legislation. Moreover, the Federal Constitution is Malaysia's highest law.

According to the Malaysian Government, Malaysian human rights have been constructed with four primary sources: the Federal Constitution, the Universal Declaration of Human Rights, Malaysian politics and socio-culture, and the Cairo Declaration on Human Rights in Islam (CDHRI). Article 8 of Malaysia's Federal Constitution states that "all persons are equal before the law and are entitled to equal protection of the law." The use of the word "person" rather than "citizen" indicates that this right is guaranteed to all people, including those who are documented or undocumented and refugees. These treaties and national laws remain vital legal tools for describing and prescribing state commitments to protect asylum seekers and refugees from punishment, expulsion or refoulement, and denial of rights and benefits. However, based on the findings, it seems like the refugees in Malaysia are not protected under Malaysian law.

Findings

This article aims to investigate what kind of exploitation is faced by the refugees in Malaysia from 2017 until 2022. In this context, the authors have collected data related to the exploitation of the refugees in the period before the COVID-19 pandemic, during the COVID-19 pandemic, and during the COVID-19 endemic.

Under Malaysian law, refugees are not permitted to work, although some do so to make a living. There are many kinds of exploitation that happen to the refugees in Malaysia. This situation occurred because legal employment is not available for most refugees in Malaysia. It is considered illegal under Section 6 of Act 155 (Immigration Act 1959/63) and is not covered by any of the Employment Act 1955's interpretation clauses. Even though some Acehnese and Filipino refugees have been given IMM13 passes (social visit Pass) allowing them to live and work, Rohingya refugees have not been allowed to engage in the economy officially, except for a few trial projects permitting them to work (Leong C. E, 2020). Refugees in Malaysia are part of the attractive, inexpensive, flexible, and often exploitable workforce due to the lack of a legal and protection framework for them. Recruiting refugees is substantially less expensive than hiring foreign labor since they are not subject to registration or a statutory minimum pay (Todd et al., n.d.).

Employers have been known to force refugees to work for less than minimum wage, take unpaid leave, or resign because of their refugee status during the pandemic. The outbreak caused many refugees to lose their employment. There is nothing in place to safeguard the refugees against such exploitation. Most refugees facing these difficulties are depressed and emotionally drained from figuring out how to survive and stay safe.

There are four types of exploitation in Malaysia from 2017 until 2022: exploitation of wages by the employer, exploitation by smugglers, exploitation by beggar's syndicate, and exploitation by local authorities.

Exploitation in Wages by the Employer

A case study on the Rohingya in the Klang Valley detailed the exploitative conditions faced by the migrants working informally. According to Zio Rahaman, a Rohingya who worked in the construction industry, a business owner once robbed him of RM 12,000 in wages for 14 months. He claimed that the employer refused to pay him because his employer knew the Rohingya would be unable to report the incident to the police or the Labor Department. After all, they were not permitted to work in Malaysia.

In Kuala Terengganu, some Rohingya refugees working as construction laborers to build the KTCC Mall have been deceived by their employers. The total salary received by Rohingya construction workers for a month of work is RM 2,400, but they only get paid RM 500 or RM 1000, not complete. When the number of Rohingya salaries increases, employers feel they do not deserve that much money, even though they earn the salary due to their hard work.ⁱ

Moreover, another scenario always happens in Selangor and Johor, the most developing states in Malaysia. When a large construction project is finished, and only one final process remains, such as handing over the project or building to the owner, the employer or site supervisor will disguise as public and call immigration to report that there are construction workers without valid work permits. When immigration raids the project site, workers who do not have a valid work permit and some of the workers are refugees will be detained. When workers are detained by immigration, the

ⁱ Interview with Rohingya refugee Abdul Rahman and Rofique (not real name), Terengganu, March 2022.

company or employer does not have to pay their salaries, which will make the company or employer a multiplied profit. Incidents like this happen often, and it is an exploitation of migrant workers and refugees working there.ⁱⁱ

In another case of Chin refugees from Myanmar (Burma) in Malaysia, they have no insurance or legal remedies because they are hired illegally (Razali, R et al., 2021). Multiple workplace injuries had left people traumatized and paralyzed for the rest of their lives. One of the patients was seriously burned at work and was hospitalized in Malaysia, while his family was relocated to a third nation. He is still vegetative, unable to eat or communicate, and completely unaware of his family's or his fate.

All of these scenarios happen before the pandemic and during the pandemic. During the pandemic, the situation worsens because the employer wants to cut down the budget. The employer can fire the refugees who worked at the construction sites because they can do nothing, including reporting the employer to the labor department because they do not have a valid working contract.

Exploitation by Smuggler

Besides, there is more exploitation happening to the refugees in Malaysia. It is commonly believed that migrants or asylum seekers who accept to be smuggled from one nation to another have granted their permission. This understanding predates the smuggler and the migrant or asylum seeker agreeing to a smuggled contract

ii interviews with Syahirah (not real name), Johor, and Syafiqah (not real name) from Selangor via phone call, May 2022.

based on mutual profit and interest. However, this notion has been questioned in several actual smuggling events, particularly among Rohingya victims fleeing Myanmar for Malaysia. Some Rohingya victims were unaware that their families and smugglers were orchestrating their smuggling. The victims of the Rohingya in these cases did not give their consent.

In other circumstances, vulnerable Rohingya victims have no choice but to accept the smuggler's terms of smuggling. Smugglers are notorious for keeping their smuggling operations under wraps. Smugglers frequently keep the Rohingya victims in the dark about the routes they take, the mode of conveyance they utilize, and the actual cost of the smuggling. One of the victims said, “The smugglers recognized the Rohingya victims were desperate to flee their village and were willing to listen and pay whatever smuggling price they could. In their smuggling deals, the smugglers were quite merciless. They took care of everything, and the Rohingya victims only had to pay the price” (Wahab A., 2020). In addition, smugglers' use of deception is another concern that many Rohingya victims face. During the recruitment process, deception is frequently used. Many Rohingya victims are uneducated and vulnerable to deception.

Exploitation by Beggar’s Syndicate

In Malaysia, when male refugees are exploited at the construction sites and other workplaces, the syndicate exploits female refugees and children as beggars. In 2017, Royal Malaysia Police (PDRM) managed to dismantle a syndicate selling Rohingya ethnic children for RM1,200 to RM1,500 to beg. The syndicate was crushed after police rescued nine children and two teenagers who

were locked up on-premises on Jalan Hang Kasturi in Kuala Lumpur on 1 June 2017. This syndicate is active in selling children with prices ranging from RM1,200 to RM1,500 to certain individuals who are trusted to carry out activities asking for alms (Mstar, 2017).

After a day of begging around the city and the main streets, there is a van that will take to all the female and child beggars. “I had seen such incidents twice before the pandemic happened, and I was still a student at that time, but there was nothing I could do, just observe their behavior because I was alone,” said Nurul. ⁱⁱⁱ

In another scenario, Syrian refugees were apprehended by a local enforcement officer for unlawfully working and sentenced to three months in prison. Syrian refugees became street beggars as a result of their plight. For example, in Bandar Baru Bangi, Selangor, a high number of Syrian beggars with little children roam around the streets asking for money (Nazri, A. S. et al., 2019). Next, in Selangor and Kuala Lumpur, many Rohingya refugees are begging around the shop lots.

This issue was rising again during the endemic when a video of Rohingya children begging went viral. However, the intelligence of the D3 Anti-Trafficking in Persons and Smuggling of Migrants (ATIPSOM) Division of the Criminal Investigation Department (JSJ), Bukit Aman, managed to uncover the truth of this activity, which was not arranged by any syndicate. The beggars used various tactics to gain sympathy (Berita Harian, 2022).

ⁱⁱⁱ Interviews with Nurul (not real name), Selangor, via phone call, May 2022.

Exploitation by Local Authorities

Next, Yemeni refugees in Malaysia are also stuck in a life of limbo and exploitation. Most Yemenis took low-wage jobs in restaurants and other food businesses run by their nationals who had moved to Malaysia in the years and decades before the war. In addition, although some officials are ready to turn a blind eye during immigration sweeps, Yemenis refugees are still subject to arrest under Malaysian law if they are detected working (Kermeliotis, T, 2019). In addition, if they wish to avoid being detained, they will almost certainly have to pay money to officers who want to arrest them. This demonstrates that the officers in charge have exploited them.

In contrast, Syrian refugees relied only on UNHCR until the Malaysian government established a Syrian Migrant Temporary Relocation Program to manage refugees, including providing them with a unique visa status that allows them to convert their visa status from refugee to legal migrant. They continue to carry UNHCR refugee cards in the hopes of being moved to other developed nations such as Germany, Canada, or Australia. Despite having proper identification and documents issued by the UNHCR, such as the IMM13 (social visit pass), the refugees are likely to be targeted by the local authorities, mainly police traffic inquiries for their driver's license.

They have an international driver's license, but police traffic refuses it because it is only valid for a year. To some extent, the reckless traffic cop will abuse his authority by requesting money in exchange for dismissing the case. Even when Syrian refugees believe they are following the rules, they are targeted by local enforcement

officers who issue them a ticket for no apparent reason. This strange scenario makes individuals feel insecure and threatens their capacity to survive in a new country.

The same situation happens in Terengganu when Rohingya refugees are detained by the police and summoned or even ordered to pay fines because they are riding a motorcycle without a driving license. There are police who are always waiting at the entrance to the Rohingya housing area to arrest or issue a summons for not having a driving license on them. To avoid being summoned or their vehicles being seized, the Rohingya had to give money to the police. The Rohingya people know that giving bribes is wrong, yet they have to. Otherwise, more money will be spent to settle the matter according to the law.^{iv}

The exploitation by the local authorities will continue as long as the superiors do not conduct a thorough investigation into their officers who took bribes and as long as the value of integrity is considered worthless to themselves.

Conclusion

Even though Malaysia is a non-signatory to the 1951 Refugee Convention and its Protocol, Malaysia is still trying to help refugees based on humanitarian grounds. Malaysia has been helping refugees from the 1970s until now. But Malaysia only can help to give a transit home to them before they get approval from the settlement country. Many kinds of exploitation happen to the refugees when their rights cannot be protected because of no binding legislation.

^{iv} Interviews with Ahmad and Mohamad (not real name), Terengganu, May 2022.

Allowing refugees to work lawfully is the thing we can do. It will assist them in becoming self-sustainable and less vulnerable, but it will also enable them to contribute to our economy. When refugees can work legally, the exploitation cases will decrease, and the refugees also can report to the Department of Labour Malaysia if they are exploited. Next, wage exploitation and occupational discrimination are common concerns in the lives of refugees in Malaysia. Next, the responsible ministry, such as the Ministry of Human Resources, should assist refugees in negotiating with employers to ensure that they are treated fairly. Lastly, the worst-case scenario is when some irresponsible Malaysian authorities exploit the refugees. The refugees have no way of filing a report and are stuck in a loop in their lives. A special helpline must be established so that refugees can convey their concerns to a specific representative unit for further action. Such a hotline is required to respond to the exploitation, safety, and security threats that refugees face daily. Hopefully, in the future, the exploitation of refugees will decrease, and the rights of the refugees will be secured and protected.

References

- Asylum Access. (2021). *What Is The 1951 Refugee Convention- How Does It Support Human Rights?*
<https://asylumaccess.org/what-is-the-1951-refugee-convention-and-how-does-it-support-human-rights/>
- Berita Harian. (2022). *Benarkah 'Sindiket' Dalangi Aktiviti Pengemis?*
<https://www.bharian.com.my/berita/nasional/2022/02/923212/benarkah-sindiket-dalangi-aktiviti-pengemis>

CIVICUS. (2021). *MALAYSIA: 'The government should have assisted refugees under the pandemic.'*

<https://www.civicus.org/index.php/media-resources/news/interviews/5126-malaysia-the-government-should-have-assisted-refugees-under-the-pandemic#:~:text=Refugees%20cannot%20work%20under%20Malaysian,jobs%20due%20to%20the%20pandemic.>

Fishbein, E. (2020). *Refugees Cling to Hope of Resettlement, Even as World Slams Doors.*

<https://www.aljazeera.com/news/2020/10/16/refugees-cling-to-hope-of-resettlement-even-as-doors-close>

Free Malaysia Today. (2022). *Govt Working on Refugee Employment Guideline, Says Saravanan.*

<https://www.freemalaysiatoday.com/category/nation/2022/03/24/govt-working-on-refugee-employment-guideline-says-saravanan/>

Kermeliotis, T. (2019). *'We Have Nothing': A Life in Limbo for Malaysia's Yemeni Refugees.* Al-Jazeera.

<https://www.aljazeera.com/news/2019/3/24/we-have-nothing-a-life-in-limbo-for-malaysias-yemeni-refugees>

Mstar. (2017). *Polis Tumpas Sindiket Jual Kanak-Kanak Rohingya.*

<https://www.mstar.com.my/lokal/semasa/2017/06/02/kanak-kanak-rohingya-dijual>

Munir-Asen, K. (2018). *(Re)negotiating Refugee Protection in Malaysia Implications for Future Policy in Refugee Management.*

https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_29.2018_01.pdf

- Nazri, A. S., Talib, A., & Sulaiman, N. (2019). Syrian Muslim Refugees in Malaysia: The Narratives and Survivability. *Islam Realitas: Journal of Islamic & Social Studies*. 5(2). 130-144.
- Razali, R., Mamat, Z., Hamzah, S. A., Ismail, W. A. F. W., Rahmatullah, T., & Zulkifli, A. A. (2021). Refugees In Malaysia: Protection Framework, Challenges, and Implications. *Malaysian Journal of Syariah and Law*, 9(2), 157-172.
<https://mjsl.usim.edu.my/index.php/jurnalmjsl/article/view/285/216>
- Todd, L., Amirullah, A., & Shin, W. (n.d.). *The Economic Impact of Granting Refugees in Malaysia the Right to Work*.
<https://www.tent.org/wp-content/uploads/2019/08/IDEAS-Malaysia.pdf>
- United Nations. (2020). Universal Declaration of Human Rights (UDHR). <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- UNHCR Malaysia. (2021). *Know The Myths from The Facts: Nine Things About the Refugee Issue in Malaysia*.
<https://www.unhcr.org/en-my/news/latest/2021/4/606563ac4/know-the-myths-from-the-facts-nine-things-about-the-refugee-issue-in-malaysia.html>
- UNHCR Malaysia. (2022). *Figures At a Glance in Malaysia*.
<https://www.unhcr.org/en-my/figures-at-a-glance-in-malaysia.html>
- UNHCR Malaysia. (2022). *What Is Refugee?*
<https://www.unhcr.org/en-my/what-is-a-refugee.html>

บทความวิชาการ

การแปรเปลี่ยนความขัดแย้งกับการแก้ไขวิกฤตสังคม

อภิญญา ดิสสะมาน¹

(Received: February 23, 2022; Revised: May 27, 2022; Accepted: June 17, 2022)

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นบทความวิชาการที่สำรวจแนวคิดของการแปรเปลี่ยนความขัดแย้ง (Conflict Transformation) ซึ่งแนวคิดนี้เป็นแนวคิดที่เริ่มต้นเมื่อทศวรรษที่ 1990 ซึ่งเป็นแนวคิดที่พัฒนามาจากการแก้ไขความขัดแย้ง (Conflict Resolution) ทว่าแนวคิดการแปรเปลี่ยนความขัดแย้งเน้นไปที่ความขัดแย้งที่ยืดเยื้อเรื้อรังขนาดใหญ่ (Large-scale and Protracted Conflict) โดยเป็นการระดมกระบวนการวิธีทางสันติวิธีให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียทั้งวงใน วงนอก และผู้ที่มีส่วนในพลวัตแห่งความขัดแย้ง (Dynamic of Conflict) ได้เข้ามาอยู่ในกระบวนการแก้ไขปัญหาร่วมกันทั้งในเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรมของสังคมนั้น ๆ เนื่องจากความขัดแย้งที่ยืดเยื้อเรื้อรังส่วนใหญ่เกิดจากพัฒนาการแห่งความขัดแย้งที่เติบโตขึ้น โดยที่ผู้ที่เข้ามาแก้ไขไม่ได้สนใจการแก้ไขที่รากเหง้าของปัญหาอย่างแท้จริง บางครั้งความขัดแย้งชนิดนี้อาจจะซ่อนรูปไว้และสามารถกลายเป็นวัฒนธรรมแห่งความขัดแย้งหรือวงจรแห่งความขัดแย้งที่สังคมยอมรับได้โดยปริยาย แนวคิดการแปรเปลี่ยนความขัดแย้งในแต่ละสังคมมุ่งไปที่การอยู่ร่วมกันอย่างสันติแบบยั่งยืน และกระบวนการออกแบบการอยู่ร่วมกันบนพื้นฐานของการมีปฏิสัมพันธ์ของคนในสังคมที่ยอมรับในมิติความแตกต่าง และสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างหาจุดพัฒนาต่อไปได้ อาจเรียกว่าเป็นวิถีทางเลือกใหม่ที่สร้างสรรค์ในอนาคตร่วมกัน บทความนี้อธิบายแนวคิดเรื่อง

¹ ดร. นักวิชาการผู้ชำนาญการ สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า E-mail: apinya@kpi.ac.th

การแปรเปลี่ยนความขัดแย้งในบริบทของแนวคิดและมุมมองการวิเคราะห์ รวมทั้งสะท้อนถึงข้อท้าทายและอุปสรรคต่าง ๆ ของการแปรเปลี่ยนความขัดแย้ง เพื่อให้เกิดความเข้าใจการจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในมิติที่ลึก เช่น การทำความเข้าใจกับการให้คุณค่าต่าง ๆ ในสังคม (Value of Thinking) ที่ฝังรากลึกในบริบทสังคม การมีสิทธิเสรีภาพในสังคมประเทศต่าง ๆ ความเหลื่อมล้ำ/ความเท่าเทียมที่เป็นประเด็นถกเถียงของสังคม โดยอธิบาย ตัวอย่างจากกรณีศึกษาการแปรเปลี่ยนความขัดแย้งในต่างประเทศและกรณีศึกษาในประเทศไทยประกอบ เพื่อเกิดความเข้าใจในวงวิชาการด้านสันติวิธีอย่างกว้างขวางมากขึ้น

คำสำคัญ: การแปรเปลี่ยนความขัดแย้ง วิกฤตการณ์สังคม สันติวิธี

Academic Article

Conflict Transformation and Social Crisis Resolution

*Apinya Tissamana*¹

Abstract

This article aims to explore the concept of conflict transformation which was initially developed in the 1990s to serve conflict resolutions. Since the concept of conflict resolutions emphasizes on a large-scale and protracted conflict, a peace process is mobilized among all of the stakeholders in the dynamic of the conflict to involve them in the process of conflict resolutions based on the social structure and culture. Most chronic conflicts have never been scrutinized to find the root causes by those in charge. Some conflicts are disguised and become the culture where most people in society get used to the cycle. The concept of conflict transformation in each society includes sustainable peace and coexistence, so the process is to serve coexistence according to people's interactions and relationship in society. Diversity in all dimensions is to be accepted in society to sustain the coexistence while other developments of relationship are in progress. Alternative approaches can also be implemented to create constructive collaboration for the better future of society. This article offers analytical perspectives to reflect the challenges and obstacles in conflict transformation. A profound

¹ Dr. Senior Academic, Office of Peace and Governance, King Prajadhipok's Institute,
E-mail: apinya@kpi.ac.th

understanding about conflict management will lead to a value of thinking to be rooted in society. How to exercise the rights and liberty, the state of inequality and equality, and other controversial issues in society are academically analyzed through the local and international case studies on conflict transformation to reach a broader understanding of the peace process.

Keywords: Conflict Transformation, Social Crisis, Peaceful Means

บทนำ

ความขัดแย้ง (Conflict) เป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่อยู่คู่กับมนุษย์ไม่ว่าจะในระดับบุคคลหรือในระดับสังคม ความขัดแย้งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเสมอและไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ เนื่องจากความขัดแย้งเป็นเรื่องธรรมชาติและเมื่อมนุษย์มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน ความขัดแย้งบางครั้งก่อให้เกิดประโยชน์ในการได้แนวคิดใหม่ ๆ และการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นได้ แต่บางครั้งถ้าจัดการความขัดแย้งไม่ดีก็สามารถทำให้ความขัดแย้งขยายตัวกลายเป็นความรุนแรงได้และอาจจะเกิดความเสียหายอย่างรุนแรงในสังคมนั้น ๆ โดยแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้ง ได้มีนักวิชาการได้แบ่งแนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งออกเป็น 2 กลุ่มหลัก ๆ ได้แก่ กลุ่มที่ 1 แนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งในกลุ่มของนักจิตวิทยา และกลุ่มที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งในกลุ่มของนักสังคมวิทยา (Aue-amnuy, 2002)

โดยกลุ่มแนวคิดแรกเป็นแนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งใน**กลุ่มของนักจิตวิทยา** สามารถจำแนกออกได้เป็น 3 แนวคิด ดังนี้ 1) แนวคิดแบบดั้งเดิมหรือแนวคิดประเพณีนิยม (Traditional Perspective) แนวคิดนี้มองความขัดแย้งว่าเป็นสิ่งไม่ดีและมีผลกระทบด้านลบ 2) แนวคิดแบบพฤติกรรมศาสตร์หรือด้านมนุษยนิยม (Behavioral or Human Relation Perspective) แนวคิดนี้มองว่าความขัดแย้งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติที่สามารถเกิดขึ้นได้จนเป็นส่วนหนึ่งกับทุกองค์การหรือสังคมอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยง จึงเป็นปกติที่ไม่สามารถจัดการความขัดแย้งในสังคมให้หมดไปได้ 3) แนวคิดสมัยใหม่ (Contemporary Approach) แนวคิดนี้สนับสนุนแนวคิดด้านมนุษยสัมพันธ์และเชื่อว่าองค์การหรือสังคมที่มีความสามัคคี ความสงบสุข ความเยียบสงบและความร่วมมือกันนั้น หากไม่ยอมรับความขัดแย้งว่าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ ความร่วมมือกับองค์การหรือสังคมจะกลายเป็นความเฉื่อยชาอยู่เฉยและไม่ตอบสนองต่อความต้องการที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงและการพัฒนากระตุ้นให้เกิดเป็นนวัตกรรมจากการคิดค้นสิ่งใหม่ ๆ ดังนั้นการจัดการความขัดแย้งตามแนวคิดสมัยใหม่นี้ ควรควบคุมให้ระดับความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในองค์การหรือสังคมอยู่ในระดับต่ำที่สุดในระดับดุลยภาพเท่าที่

เพียงพอจะกระตุ้นให้องค์การหรือสังคมเจริญก้าวหน้า เกิดนวัตกรรมและความสร้างสรรค์ได้

กลุ่มแนวคิดที่สอง เป็น*กลุ่มแนวคิดของนักสังคมวิทยา* แนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งในกลุ่มของนักสังคมวิทยาได้ตั้งสมมุติฐานว่า การแสดงออกของพฤติกรรมทางสังคมเป็นผลผลิตจากความขัดแย้งระหว่างกลุ่มและบุคคลต่าง ๆ จากการแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่มีอยู่อย่างปกติทั่วไป โดยมีแนวคิดที่สำคัญ เช่น แนวคิดของ Dahrendorf (1959) ได้แสดงแนวคิดความขัดแย้งว่า ความขัดแย้งมีคุณลักษณะสอดคล้องกับทุกสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา (Dynamic) ตามลักษณะสภาพบริบทของสังคม เพราะฉะนั้น ความขัดแย้งจึงเกิดได้ตลอดเวลา และเกิดในทุกสังคม ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมเกิดจากความไม่เท่าเทียมกันในเรื่องสิทธิอำนาจ (Authority) ของกลุ่มผลประโยชน์ของคนในสังคม ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่มีสิทธิอำนาจและกลุ่มที่ไม่มีสิทธิอำนาจ ความไม่เท่าเทียมกันในเรื่องสิทธิอำนาจนี้ทำให้สังคมเกิดกลุ่มแบบไม่สมบูรณ์ขึ้น เพราะต่างฝ่ายต่างมีผลประโยชน์แอบแฝงอยู่เบื้องหลัง (Hidden Interest) แต่แต่ละฝ่ายพยายามเก็บเกี่ยวและปกป้องรักษาผลประโยชน์ให้ฝ่ายตนได้รับอย่างยาวนานที่สุด ซึ่งระดับของความรุนแรงจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับการจัดการและการประสานแบ่งปันผลประโยชน์ของกลุ่มที่ครอบงำกลุ่มอื่นอย่างเป็นที่พึงพอใจของแต่ละกลุ่ม

สิ่งที่กล่าวมาเบื้องต้นเป็นการอธิบายแนวคิดของการจัดการความขัดแย้ง หรือ Conflict Management/Conflict Resolution อย่างไรก็ดี ในการศึกษาแนวคิดการแปรเปลี่ยนความขัดแย้ง หรือ Conflict Transformation เป็นการศึกษาที่ต้องไปหารากเหง้าของปัญหาและสาเหตุเชิงลึกที่ทำให้เกิดความรุนแรงในชั้นโครงสร้างและความรุนแรงในชั้นวัฒนธรรม และสำหรับสาเหตุความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในวงความขัดแย้งอธิบายได้ด้วยหลายตัวแปร เช่น ตัวแปรทางสังคมและเศรษฐกิจทำให้เกิดการแย่งชิงทรัพยากร ตัวแปรทางวัฒนธรรมอันก่อให้เกิดปัญหาเชื้อชาติ ปัญหาด้านศาสนาและวัฒนธรรม เป็นต้น และการบริหารจัดการความขัดแย้ง (Conflict Management) อาจจะไม่

เพียงพอในบริบทและวิธีการดำเนินชีวิตของผู้คนในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์วิกฤต หรือที่เรียกกันว่า “วิกฤตการณ์” คือ เป็นสภาวะที่ต้องทำให้เกิดจุดเปลี่ยนและจุดเปลี่ยนนั้น ๆ ต้องมีสภาวะของเงื่อนไขก่อนและหลัง และจุดเปลี่ยนนั้นนำมาซึ่งความท้าทายที่ยิ่งใหญ่และแรงกดดันทำให้จำเป็นต้องคิดค้นวิธีการต่าง ๆ มารับมือกับวิกฤตนั้น ๆ และทฤษฎีแนวคิดของการแปรเปลี่ยนความขัดแย้ง (Conflict Transformation) เป็นทฤษฎีที่เป็นวิธีการรับมือกับวิกฤตการณ์ความขัดแย้งโดยใช้วิธีทางสันติวิธีที่เปลี่ยนแปลงตั้งแต่ระดับชั้นโครงสร้างและวัฒนธรรม รวมทั้งการรับฟังผู้ที่มีส่วนได้เสียทั้งหมดในกระบวนการทั้งหมดอย่างรอบด้าน ตัวอย่างเช่น ในประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้มีนโยบายการแบ่งแยกสีผิวทำให้เกิดการต่อต้านที่รุนแรงมาตั้งแต่สมัยก่อนการปลดปล่อยจากอาณานิคม (Khanenje, 2007) เนื่องจากนโยบายดังกล่าวเป็นนโยบายที่ลิดรอนสิทธิเสรีภาพและกดขี่สภาวะความเป็นอยู่ของกลุ่มคนผิวดำซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ของประเทศ และคนในชาติสามารถมองเป็นปัญหาที่ต้องเผชิญและผ่านไปด้วยกัน รวมทั้งมีแรงขับเคลื่อนสภาพจากภายนอกประเทศและประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้สามารถใช้กระบวนการแปรเปลี่ยนความขัดแย้งได้อย่างประสบความสำเร็จ และสามารถเป็นแบบอย่างให้ประเทศต่าง ๆ ได้อย่างดี สำหรับประเทศไทยนั้น กระบวนการแปรเปลี่ยนความขัดแย้งยังไม่ได้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตามมีความพยายามที่จะแปรเปลี่ยนความขัดแย้งในบริบทต่าง ๆ เช่น การแก้ไขสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนใต้ มีความพยายามจะใช้กระบวนการแปรเปลี่ยนความขัดแย้งในเชิงนโยบายและในเชิงพื้นที่

กายวิภาคของการจัดการความขัดแย้งและสันติภาพ

นิยามของความขัดแย้ง มีนักวิชาการสายสันติวิธีทั้งในและต่างประเทศได้ให้คำนิยามในทิศทางที่หลากหลาย

Galtung (1975: 81) พูดถึงความขัดแย้ง ว่าความขัดแย้งนั้นมักจะมี ความเกี่ยวข้องในเรื่องของพฤติกรรมบุคคล หมายถึง การที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลมีทัศนคติที่เป็นอคติไม่มีความสอดคล้องกันและอาจจะนำไปสู่พฤติกรรม

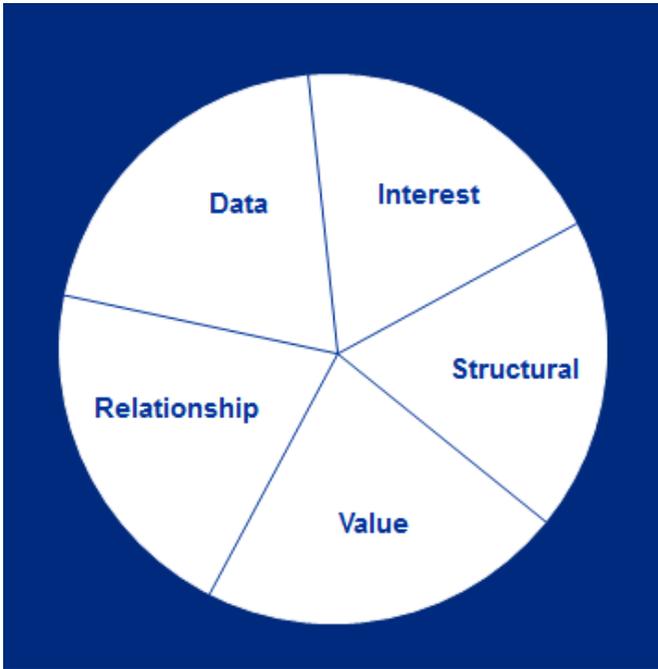
ทางลบ เกิดการทำร้ายหรือการกระทำซึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่คู่ขัดแย้งหรือแม้แต่ตนเอง

Vatthanasapt (2004: 68) ให้ความหมายของความขัดแย้ง ว่าหมายถึงความไม่ลงรอยกันหรือสถานะที่ไม่เห็นพ้องต้องกันหรือความเป็นปฏิปักษ์กันระหว่างบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป โดยพยายามโต้แย้งกันในประเด็นของค่านิยมหรือเกิดการแข่งขันกันในเรื่องของอำนาจ สถานภาพ เป้าหมาย และการแย่งชิงทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งสอดคล้องกับความหมายที่ราชบัณฑิตได้ให้ไว้

Aue-amnuy (2002: 6) ก็ได้ให้ความหมายไว้เป็นไปในทางเดียวกันกับนักวิชาการท่านอื่นว่า ความขัดแย้ง คือ การที่แต่ละฝ่ายต่างมีความต้องการและความต้องการของแต่ละฝ่ายไปด้วยกันไม่ได้ ไม่ว่าจะเป็นความต้องการในสิ่งที่เป็นเป้าหมายเดียวกันอย่างแท้จริง หรือเป็นความต้องการเพียงเพื่อแสดงศักยภาพว่ามีวิธีการได้มาซึ่งความต้องการนั้น ๆ หรือเป็นความสัมพันธ์ทางลบระหว่างบุคคลที่เกี่ยวข้องกันจุดมุ่งหมายหรือวิธีการหรือทั้งสองอย่าง

ความขัดแย้งเกิดขึ้นได้ในทุกระดับของสังคมทั้งภายในบุคคลเอง (Intrapersonal Conflict) หรือระหว่างบุคคล (Interpersonal Conflict) ภายในกลุ่ม (Intra-group Conflict) หรือระหว่างกลุ่ม (Inter-group Conflict) ระดับองค์กร (Intra-organizational Conflict) ระหว่างองค์กร (Inter-organizational Conflict) ระดับชาติ (Intra-national Conflict) หรือ ระดับนานาชาติ (International Conflict) การจัดการความขัดแย้งที่ดีเป็นการปฏิบัติเพื่อระงับและจัดการความขัดแย้งอย่างสมเหตุสมผล ยุติธรรม และมีประสิทธิภาพ ซึ่งต้องใช้ทักษะมากมาย เช่น ทักษะในการสื่อสาร ทักษะการแก้ปัญหา การไกล่เกลี่ย และการเจรจาต่อรองซึ่งทุกทักษะเป็นทักษะที่มีความสำคัญที่จะนำมาใช้ในการจัดการความขัดแย้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ

Moore (1996) ได้อธิบายถึงประเภทของความขัดแย้งที่สามารถนำเสนอเป็นวงกลมของความขัดแย้ง (Circle of Conflict) ได้ดังนี้



ภาพที่ 1 วงกลมของความขัดแย้ง (Circle of Conflict)

ที่มา : Christopher Moore (1996)

เมื่อนักสันติวิธีและนักจัดการความขัดแย้งต้องศึกษาและบริหารความขัดแย้ง หรือความขัดแย้งรุนแรงที่เกิดขึ้น จำเป็นต้องรู้จัก 3 คำ ในการบริหารจัดการและคลี่คลาย รวมถึงกระบวนการเปลี่ยนผ่านความขัดแย้ง คือ

1. การแก้ไขความขัดแย้งเฉพาะหน้า (Conflict Resolution) หมายถึง การบริหารจัดการความขัดแย้งที่ใช้เวลาไม่นาน และแก้ไขปัญหาที่ไม่สลับซับซ้อน ความขัดแย้งสามารถบรรเทาเบาบางลงโดยไม่จำเป็นต้องใช้มรรควิธีมากมาย และอาจจะไม่จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรในการบริหารจัดการมาก เพื่อให้คู่ขัดแย้งย้ายจากสถานะ การมีฝ่ายแพ้ ฝ่ายชนะ เบ็ดเสร็จเด็ดขาด (Zero-sum Game) โดยมีจุดมุ่งหมายให้กระบวนการแก้ไขความขัดแย้งมีประสิทธิภาพ และเป็นที่ยอมรับของทั้งสองฝ่าย (Azar & Burton, 1986: 1)

2. การบริหารจัดการความขัดแย้ง (Conflict Management) เป็น การจัดการบริหารความแตกต่างและความทุกข์ทนในทางที่เป็นบวกและ สร้างสรรค์ มากกว่าการใช้วิธีการเคลื่อนย้ายความขัดแย้ง โดยการใช้การตั้ง คำถามอย่างไรที่สะท้อนความจริงที่เป็นไปได้ การใช้กระบวนการร่วม (Cooperative Process) อย่งไรให้ออกจากข้อความเป็นศัตรู การออกแบบ ระบบความสำเร็จร่วมกันที่เป็นไปได้ (Bloomfield & Reilly, 1998: 18)

3. การแปรเปลี่ยนความขัดแย้ง (Conflict Transformation) เป็น การมองความขัดแย้งที่เกิดขึ้นร่วมสมัยว่า ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนั้น เป็น ความขัดแย้งที่มีความซับซ้อนมีรูปแบบที่มีผู้คนหลากหลายฝ่ายในวัฏจักรความ ขัดแย้งและความขัดแย้งอาจจะลงรากฝังลึกลงไปในช่วงโครงสร้างและวัฒนธรรม ของสังคม และต้องการระยะเวลาในการเปลี่ยนผ่านยาวนาน (Long-term process) เพื่อสร้างสรรค์สันติภาพร่วมกัน เป็นลักษณะการขับเคลื่อนของทุก ภาคส่วนของสังคม และตระหนักถึงการเปลี่ยนผ่านที่ละเอียดละน้อย อาจจะ มากกว่ากระบวนการเจรจาจากภายนอกหรือภายในแต่ในทุก ๆ ภาคส่วนต้อง เห็นภาพร่วมกันของความขัดแย้งรุนแรงเพื่อเปลี่ยนเป็นสันติภาพร่วมกัน การแปรเปลี่ยนความขัดแย้งต้องมีจินตนาการที่ทันสมัยที่ การรวมทุกภาคส่วน การเคารพกันและกัน และสนับสนุนเรื่องทรัพยากรมนุษย์และทรัพยากรทาง วัฒนธรรมจากภายใน ลักษณะนี้เกี่ยวกับการรวมมุมมองใหม่ผ่านในสิ่งที่เรา ไม่เคยเห็นในเบื้องแรก โดยได้รับจากประชาชนที่อยู่ภายใน (Insider) และ ประชาชนภายนอก (Outsider) ซึ่งเป็นที่ที่เราตระหนักได้ว่าการเปลี่ยนผ่านนั้น ต้องใช้ระยะเวลา (Lederach, 1995)

กล่าวโดยสรุปว่า ภายวิภาคการบริหารจัดการความขัดแย้งแบ่งเป็น ระดับ ๆ ในการบริหารจัดการความขัดแย้ง ทั้งในแง่มุมมองตัวแสดงความขัดแย้ง ที่ซับซ้อนและไม่ซับซ้อน ระดับความลึกและความซับซ้อนในช่วงโครงสร้างของ ความขัดแย้ง ซึ่งในบางความขัดแย้งอาจจะพบถึงการซ้อนทับผลประโยชน์ที่ต้อง คุยกันหลายรอบและต้องให้ข้อมูลเท่ากันเพื่อกระบวนการแก้ไขในทุกระดับและ ทุกมิติ และในการแปรเปลี่ยนความขัดแย้งเพื่อกระบวนการสร้างสันติภาพนี้มุ่ง ค้นคว้าอย่างละเอียดรอบคอบเกี่ยวกับวิถีของความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นเพื่อ

นำไปสู่การสร้างแผนกลยุทธ์สำหรับการแปรเปลี่ยน การวิเคราะห์ความขัดแย้งที่ ตีต้องชี้ให้เห็นสาเหตุรากเหง้า (Root Cause) ซึ่งบางครั้งถูกอำพรางอยู่ใ นการจัดการความขัดแย้ง

อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดความขัดแย้งขยายตัวกลายเป็นความรุนแรง เกิดขึ้นแล้ว มีทางเลือกให้กับมนุษย์อยู่ 2 ทางหลัก คือ 1) การเลือกใช้ ความรุนแรงเพื่อแก้ไขกับปัญหาความขัดแย้งรุนแรงนั้น 2) การเลือกใช้สันติวิธี ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งรุนแรงนั้น และการเปลี่ยนผ่านความขัดแย้ง รุนแรงสู่สังคมสันติสุข จึงเป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็นมากในการอยู่ร่วมกันต่อไป ในสังคม สภาพการณ์ดังกล่าวจำเป็นต้องมี “กระบวนการแปรเปลี่ยนความขัดแย้ง (Conflict Transformation)” ซึ่งเป็นการเน้นแก้ไขความขัดแย้งที่ก่อให้เกิด การปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางการเมือง สังคม และ/หรือเศรษฐกิจ ตลอดจนจ นทัศน์คติและความสัมพันธ์ระหว่างคู่ขัดแย้งและ/หรือกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียในสังคม โดยมุ่งเน้นในการจัดเงื่อนไขของความขัดแย้งและสร้างภาวะแวดล้อมที่เอื้อ ต่อการเปลี่ยนแปลงพัฒนาเพื่อนำไปสู่การเกิดสันติสุขที่ยั่งยืนในสังคม (Miall et al., 2011)

การแปรเปลี่ยนความขัดแย้ง (Conflict Transformation) มักจะใช้ กับการจัดการความขัดแย้งที่ยืดเยื้อเรื้อรัง (Protracted Conflict) ไม่สามารถ ใช้การจัดการความขัดแย้งแบบเพียงผิวเผินได้ Edward Azar เห็นว่าการจัดการ ความขัดแย้งที่เรื้อรังที่เกิดความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สิน ไม่สามารถใช้ การจัดการความขัดแย้งด้วยการทหารที่เน้นยุติความขัดแย้งชั่วคราว โดย ปราศจากการเข้าไปจัดการกับความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ เช่น ความรู้สึกปลอดภัย อัตลักษณ์ การมีส่วนร่วม ความเท่าเทียมกัน เป็นต้น (Azar อ้างถึงใน Abu-Nimer, 2001)

อย่างไรก็ดี การที่แต่ละสังคมประเทศต้องการจะแก้ไขปัญหาวิกฤต สังคมของชาติด้วยวิธีการสันติวิธีโดยเฉพาะการเลือกยุทธศาสตร์และยุทธวิธี แบบการแปรเปลี่ยนความขัดแย้งนั้น อาจจะต้องคำนึงถึงองค์ประกอบต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ความเห็นพ้องต้องกัน (Consensus) ของคนในชาติที่เห็นว่าปัญหาที่ยิ่งใหญ่ในชาติเป็นวิกฤตร่วมที่ต้องช่วยกันแก้ไข
2. เมื่อเห็นว่าเป็นวิกฤตร่วมกันแล้วจำเป็นต้องยอมรับว่าจะต้องลงมือรับผิดชอบร่วมกันในการแก้ไขวิกฤตดังกล่าว
3. การร่วมกันกำหนดขอบเขตของวิกฤตและหาแนวทางวางกรอบร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ โดยมีตัวอย่างจากต่างประเทศที่เป็นแบบอย่างและการนำมาบูรณาการปรับในประเทศของตน
4. การประเมินจุดแข็งและจุดอ่อนของประเทศของตน
5. คำนึงถึงอัตลักษณ์ที่ต้องธำรงไว้ และอัตลักษณ์ที่ต้องแปรเปลี่ยนไปในทางที่สร้างสรรค์
6. ความยืดหยุ่น (Flexibility) ในการแก้ไขปัญหาวิกฤตชาติซึ่งเป็นสถานการณ์เฉพาะของประเทศ

มุมมองที่ทันสมัยของกระบวนการแปรเปลี่ยนความขัดแย้ง

คำนิยามที่ดีที่สุดของการแปรเปลี่ยนความขัดแย้งก็คือ *กระบวนการที่ซับซ้อนของการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ ทัศนคติ พฤติกรรม ผลประโยชน์และวาทกรรมในพื้นที่ความขัดแย้งที่มีแนวโน้ม ความรุนแรงให้แปรเปลี่ยนไปในทางที่สร้างสรรค์ ประเด็นสำคัญคือ การมุ่งแก้ปัญหาพื้นฐานเชิงโครงสร้าง วัฒนธรรมและสถาบันที่กระตุ้น และเป็นเงื่อนไขของการเกิดความขัดแย้งทางการเมืองและสังคมที่รุนแรง*

การแปรเปลี่ยนความขัดแย้ง เปรียบเสมือนความจริงที่ปรากฏอยู่ตลอดทั้งประวัติศาสตร์ของมนุษย์ แต่แนวความคิดนี้เกิดขึ้นเมื่อต้นทศวรรษที่ 1990 ซึ่งเป็นสาขาของการทำงานร่วมกันของความคิดหลัก (Core Idea) แนวคิดการแก้ไขความขัดแย้งร่วมสมัย (Contemporary Conflict Resolution Approach) แต่มุ่งไปที่ความขัดแย้งระดับใหญ่และมีผลกระทบในเชิงลบวงกว้าง และที่สำคัญเป็นความขัดแย้งที่ยืดเยื้อยาวนาน เพื่อที่หาวิธีที่จะเปลี่ยนความขัดแย้งเป็นไปในทางสร้างสรรค์โดยใช้มรรควิธีที่ยิ่งใหญ่และหลากหลาย และต้องคำนึงถึงการแก้ไขปัญหาก็ว่าหากแห่งกระบวนการความขัดแย้ง

เพื่อเปลี่ยนแปลงไปสู่ความสัมพันธ์ที่สันติสุขอันยาวนาน (Enduring Peaceful Relationship) และในเรื่องความสัมพันธ์ที่มีความสำคัญกับการแปรเปลี่ยนความขัดแย้งอยู่มากโดยเฉพาะความสัมพันธ์ในวงความขัดแย้งที่ไม่สมมาตร Curle (1971) ได้อธิบายว่าความสัมพันธ์ที่ไม่สมมาตร (Asymmetric Relationships) สามารถแปรเปลี่ยนได้ผ่านการรับรู้ (Conscientization) การเผชิญหน้า (Confrontation) การเจรจา (Negotiation) การพัฒนาร่วมกันได้ (Development) การแปรเปลี่ยนความขัดแย้งเกี่ยวข้องโดยตรงกับความขัดแย้งที่ยืดเยื้อเรื้อรัง โดย Azar (1990) อธิบายว่า ความขัดแย้งทางสังคมที่ยืดเยื้อเรื้อรัง (Protracted Conflict) ไม่สามารถใช้การจัดการความขัดแย้งแบบเพียงผิวเผินได้ เห็นว่าการจัดการความขัดแย้งที่เรื้อรังที่เกิดความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สิน ไม่สามารถใช้การจัดการความขัดแย้งด้วยการทหารที่เน้นยุติความขัดแย้งชั่วคราวได้ โดยปราศจากการเข้าไปจัดการกับความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ เช่น ความรู้สึกปลอดภัย อัตลักษณ์ การมีส่วนร่วม ความเท่าเทียมกัน เป็นต้น นอกจากนี้ Vayrynen (1999) กล่าวว่า การแปรเปลี่ยนความขัดแย้งจะเน้นไปที่พลวัตของความขัดแย้ง (Dynamic) และอาจจะต้องไปศึกษาถึงประเด็น การแปรเปลี่ยนตัวแสดงความขัดแย้ง (Actor Transformations) การแปรเปลี่ยนประเด็นความขัดแย้ง (Issue Transformations) การแปรเปลี่ยนกฎของความขัดแย้ง (Rule Transformations) และการแปรเปลี่ยนโครงสร้างของความขัดแย้ง (Structural Transformations) ในที่นี้หมายถึงการเปลี่ยนโครงสร้างความสัมพันธ์และอำนาจในบริบทของความขัดแย้ง

กรณีตัวอย่างของประเทศที่ใช้กระบวนการแปรเปลี่ยนความขัดแย้งแล้วประสบผลสำเร็จของประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ท่ามกลางสถานการณ์ความรุนแรงในแอฟริกาใต้ จากการออกมาต่อต้านรัฐบาลของประชาชนคนผิวดำทำให้แอฟริกาใต้เกิดผู้นำกระบวนการในการต่อต้านการเหยียดสีผิวนี้เป็นจำนวนมาก จนทำให้ฝ่ายปกครองหรือฝ่ายรัฐบาลตอบโต้กลับด้วยการใช้อาวุธและความรุนแรง แต่ในขณะนั้น “เนลสัน แมนเดลา” เป็นผู้นำคนสำคัญในการออกมาต่อสู้และเคลื่อนไหวอย่างสันติวิธี ขณะที่แมนเดลาถูกจับกุมตัวและถูกตัดสินจำคุกเป็นระยะเวลา 27 ปี ก่อนที่เขาจะถูกปล่อยตัวให้เป็นอิสระภาพ และ

ทำการเจรจากันจนได้ข้อยุติ ทำให้เกิดการเลือกตั้งและได้ประธานาธิบดี สิ่งที
แมนเดลา ตลอดสมัยของการดำรงตำแหน่งของนายเนลสัน แมนเดลา จึงถือ
เป็นช่วงเวลาสำคัญที่ทำให้เกิดสันติภาพในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ นายเนลสัน
แมนเดลา มีนโยบายอย่างชัดเจนในการสนับสนุนความสมานฉันท์ และช่วยให้
เกิดประชาธิปไตยแบบหลายเชื้อชาติขึ้นในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้เป็นผลสำเร็จ
เขาได้รับการยกย่องอย่างสูงในประชาคมโลก

กล่าวโดยสรุปปัจจัยแห่งความสำเร็จในการสร้างสันติภาพและ
ความปรองดองในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ มี 3 ประเด็น คือ 1) การไม่ใช้ความ
รุนแรง 2) การได้รับการสนับสนุนจากประเทศภายนอก และ 3) การร่วมกัน
วิเคราะห์พิจารณาเพื่อสร้างภาพ อนาคตของกลุ่มอิทธิพลฝ่ายต่าง ๆ เป็น
กระบวนการที่ทำให้เกิดการเปิดใจรับฟังความเห็น และเคารพความเห็นของฝ่าย
ตรงข้าม ทำให้กลุ่มที่เคยมีประเด็นขัดแย้งกันมาพูดคุยกัน มองเห็นเป้าหมายที่
ต้องการร่วมกันและยังมองเห็นอนาคตที่ตนเองไม่ต้องการร่วมกันด้วยเป็นสิ่งที
ช่วยทำให้ความขัดแย้งบรรเทาลงได้ในที่สุด และคณะกรรมการเพื่อการค้นหา
ความจริงฯ ได้ถือกำเนิดมาจากกระบวนการนี้ ร่วมกับการเจรจารอมชอมกัน
ระหว่างรัฐบาลกัตกันสีมิว (The National Party) กับกลุ่ม ANC ซึ่งเป็นกลุ่ม
กระบวนการของคนผิวดำ โดยรัฐบาลผิวขาวได้ระบุชัดเจนว่า การเลือกตั้งใน
ระบอบประชาธิปไตยจะไม่เกิดขึ้น หากไม่มีการพิจารณาให้การนิรโทษกรรมเป็น
ส่วนหนึ่งของข้อตกลงที่กำลังจะเกิดขึ้น ด้วยเหตุนี้ ในประเด็นของสาธารณรัฐ
แอฟริกาใต้นั้น การอภัยโทษให้แก่ผู้ใช้ความรุนแรงหรือผู้ที่อยู่เบื้องหลัง
ความรุนแรงในการต่อต้านการกัตกันสีมิวกลายเป็นสิ่งทีสำคัญมากในการเจรจา
ครั้งต่าง ๆ และถูกรวมไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย นับว่าเป็นองค์กรทีถูกสร้างขึ้นมา
โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความสมานฉันท์ทีเกิดขึ้นในชาติอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ กระบวนการแปรเปลี่ยนความขัดแย้งในแอฟริกาใต้ผ่าน
บุคคลสำคัญของโลก และของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ คือ แมนเดลา คือการใช้
อำนาจอ่อน (Soft Power) หรืออำนาจในการมุ่งเน้นสร้างอิทธิพลต่อคนอื่น
ทำให้ทั่วโลกรู้จักสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ผ่านตัวตนและการต่อสู้อย่างสันติวิธี
ของแมนเดลา และการสร้างความแปรเปลี่ยนตั้งแต่ระดับบุคคลจนไปถึง

ชั้นโครงสร้างและทัศนคติของสังคมของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ต้องใช้ระยะเวลา ยาวนาน

“แม้ล้มนโยบายแบ่งแยกสีผิวลงแล้ว แต่ถ้าไม่สามารถแก้และจัดการทัศนคติได้ ตรานั้น ความอยู่ดีธรรมก็ยังคงดำรงอยู่ นโยบายเป็นเรื่อง จำเป็นก็จริง แต่ไม่เพียงพอการเปลี่ยนแปลงทัศนคติเป็นเรื่องจำเป็นยิ่งกว่า”

การออกแบบกระบวนการแปรเปลี่ยนความขัดแย้งในการแก้ปัญหาบริบท ที่ซับซ้อน

การเข้าใจสันติวิธีมีหลากหลายมิติ ซึ่งมาจากการศึกษา ประสบการณ์ ความต้องการรวมถึงสามัญสำนึกและคำว่า “สันติวิธี” ก็อาจสร้างความเข้าใจที่ไม่ตรงกัน เพราะคำว่า “สันติวิธี” มีหลายระดับและสามารถเลือกใช้ได้ในบริบทต่าง ๆ กัน และในแต่ละบริบทอาจจะแฝงด้วย อำนาจนิยม การกระทำผิด กฎหมาย และการกล่าวอ้างใช้สันติวิธี โดยไม่ได้พิจารณาบริบทสังคมอย่างรอบด้าน ตรงนี้อาจจะเป็นการต่อคำคำว่า “สันติวิธี” ไปในตัว เพราะคำว่าสันติวิธีดูเป็นสากล และถ้าหากคนที่อยู่ในวงความขัดแย้งนั้น ๆ มีการให้คุณค่าทางสันติวิธีต่างกัน ย่อมทำให้การใช้ “สันติวิธี” ไม่บรรลุผลสำเร็จ เพราะบางครั้งและบางกรณีผู้ที่มีอำนาจใช้สันติวิธีเพื่อหวังผลทางยุทธศาสตร์เพราะถ้าสันติวิธีได้ประโยชน์ก็ทำต่อ แต่ถ้าสันติวิธีทำให้เสียผลประโยชน์ นโยบายทางสันติวิธีก็เปลี่ยนแปลงหรืออาจจะถูกยกเลิกไป

เพราะฉะนั้น การให้คุณค่าทางสันติวิธี มีความสำคัญในเบื้องต้นในการออกแบบกระบวนการแปรเปลี่ยนความขัดแย้ง (Conflict Transformation) เพื่อให้ผู้คนที่อยู่ในความสัมพันธ์อันซับซ้อนได้เกิดความเข้าใจในคุณค่าของสันติวิธีร่วมกัน และสามารถพูดคุยกันได้เบื้องต้นแม้ในความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนร่วมกัน เพราะในวงหรือกระบวนการพูดคุยอาจจะได้ “คุณค่าใหม่” ของสันติวิธีร่วมกัน สิ่งสำคัญ ผู้จัดกระบวนการจะต้องไม่รีบด่วนใช้สามัญสำนึกในการตีตรา เช่น เกิดกระบวนการไล่นกที่ไม่ชอบไปแล้วจากการพูดคุยสำคัญ เพียงเพราะกลัวความขัดแย้ง แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่ฝังลึกอาจลึกอยู่ที่ “ระบบ” “กระบวนการทัศน์” ที่สามารถสร้างความขัดแย้งรุนแรงได้ตลอดเวลา

Augsburger (1992) ให้คำจำกัดความของการแปรเปลี่ยนความขัดแย้งไว้ว่า การเปิดใหม่ของอนาคตของแต่ละฝ่ายที่ขัดแย้งในที่จะกลับมารับผิดชอบในความสัมพันธ์ การแปรเปลี่ยนความขัดแย้งต้องการการเปลี่ยนแปลงใน 3 องค์ประกอบสำคัญ คือ การแปรเปลี่ยนทัศนคติ การแปรเปลี่ยนพฤติกรรม การแปรเปลี่ยนวิถีโครงสร้างในความขัดแย้ง นอกจากนี้ Augsburger ให้ระมัดระวังความเข้าใจในรูปแบบของความขัดแย้งในรากวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน

การแปรเปลี่ยนความขัดแย้งเป็นแนวคิดแบบ Comprehensive Approach เพื่อให้เกิดความเข้าใจในระดับเล็กสู่ระดับใหญ่ (Micro- to Macro-Issues, Local to Global Levels, Grassroots to Elite Actors, Short-term to Long-term Timescales) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาศักยภาพและสนับสนุนโครงสร้างสันติภาพเพื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างในทางโครงสร้างและระบบสังคมที่เปลี่ยน ซึ่งไม่ใช่แค่อำนวยความสะดวก (Facilitate) เพียงเท่านั้น ซึ่งการแปรเปลี่ยนความขัดแย้งมุ่งค้นหาความสัมพันธ์ตั้งแต่ก่อนเกิดความรุนแรง (Pre-violence) และหลังเกิดความรุนแรง (Post-violence) อันจะนำไปสู่รากเหง้าและสาเหตุความขัดแย้งที่แท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเด็นเรื่องของการออกแบบ กระบวนการแปรเปลี่ยนความขัดแย้งในบริบทที่ซับซ้อนนั้น นักสันติวิธีหรือผู้ที่มีความเกี่ยวข้องในวงความขัดแย้งหลายระดับ จำเป็นต้องเข้าใจเรื่องของตัวแสดงแปรเปลี่ยนความขัดแย้งดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 Transformer of Conflict (ตัวแปรเปลี่ยนความขัดแย้ง)

Type (ประเภท)	Example (ตัวอย่าง)
1. การแปรเปลี่ยนบริบท	การเปลี่ยนแปลงในสิ่งแวดล้อมระดับภูมิภาคหรือระดับนานาชาติ
2. การแปรเปลี่ยนโครงสร้าง	- การเปลี่ยนแปลงจากความสัมพันธ์ที่ไม่สมมาตรแปรเปลี่ยนเป็นความสัมพันธ์ที่สมมาตร - การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างอำนาจ - การเปลี่ยนแปลงตลาดแห่งความรุนแรง
3. การแปรเปลี่ยนตัวแสดง	- การเปลี่ยนแปลงผู้นำ - การเปลี่ยนแปลงเป้าหมาย - การเปลี่ยนแปลง Party's Constituencies - การเปลี่ยนแปลงตัวแสดง
4. การแปรเปลี่ยนประเด็น	- การลดลงของประเด็นความขัดแย้ง - การประนีประนอมในเชิงโครงสร้าง - การเปลี่ยนแปลงประเด็น
5. การแปรเปลี่ยนภายในตัวบุคคล/ชนชั้นนำ	- การเปลี่ยนแปลงจากมูมมอง - การเปลี่ยนแปลงจากใจ - การเปลี่ยนแปลงจากเจตจำนง - การเปลี่ยนแปลงท่าทีของการปรองดอง

ที่มา: H. Miall (2004). Conflict Transformation: A Multi-Dimensional Task, in: Berghof Handbook for Conflict Transformation, Online Version.

จากตารางข้างต้น พบว่า กรอบคิดของการแปรเปลี่ยนความขัดแย้ง วางอยู่บนหลักการที่ชัดเจน และถูกประกอบสร้างมาสำหรับทั้งนักนโยบาย นักวิชาการและนักปฏิบัติ เพื่อมุ่งไปสู่การแปรเปลี่ยนความขัดแย้งที่ทรงประสิทธิภาพ อาทิ การเคารพศักยภาพและความเป็นเจ้าของของชุมชนท้องถิ่น นั้น ๆ การเปิดกว้างและเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายอย่างเท่าเทียม การสันติสนทนา ภายใต้บริบทแห่งความขัดแย้งร่วมกัน เป็นต้น และเรื่องของการสร้างสนามอำนาจให้เท่าเทียมกันในกระบวนการแปรเปลี่ยนความขัดแย้งสำคัญมาก Apornsuan et al. (2012) ได้ศึกษาเรื่อง โครงสร้างอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันในสังคมไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหา และที่มาหรือ รากเหง้าในเชิงลึกของความขัดแย้งที่นำไปสู่ความรุนแรงที่เกิดขึ้น และเพื่อ สร้างทฤษฎีและมโนทัศน์ในเรื่องโครงสร้างอำนาจในสังคมไทย โดยศึกษา ลักษณะทั่วไปเปรียบเทียบกับต่างประเทศ อันจะนำไปสู่ความเข้าใจในปัญหา และสามารถค้นหาแนวทางแก้ไขความขัดแย้งในเชิงโครงสร้างอำนาจที่เป็น ลักษณะเฉพาะได้รวมถึงเพื่อนำเสนอวิธีการและแนวทางในการศึกษาวิจัยปัญหา เชิงโครงสร้างอำนาจ อันจะนำไปสู่การสร้างองค์ความรู้ของตนเองในเรื่องอำนาจ และความขัดแย้ง ซึ่งเป็นเงื่อนไขอันหนึ่งของการสร้างความปรองดองในสังคม และในประเทศ ผลการศึกษา พบว่า เหตุปัจจัยแห่งความขัดแย้งในสังคมไทย เป็นผลมาจากปัญหาโครงสร้างอำนาจ ทางสังคมที่ไม่เท่าเทียมกันที่มีเครือข่าย หลัก ๆ 4 เครือข่าย คือ 1) อุดมการณ์ (Ideology) 2) การเมือง (Politics) 3) ทหาร (Military) 4) เศรษฐกิจ (Economics)

ข้อท้าทายและข้อเสนอแนะของการทำงานของกระบวนการแปรเปลี่ยนความขัดแย้ง (Conflict Transformation) ในวิกฤตสังคม

1. ข้อท้าทายและอุปสรรคของการทำงานของกระบวนการแปรเปลี่ยนความขัดแย้ง

สันติวิธีเป็นกรอบความคิด วิธีมองโลก เป็นองค์ความรู้วิชาการ เป็นกระบวนการทัศน์ นิสัยสังคม ในการจัดการความสัมพันธ์การดำเนินชีวิต บนพื้นฐานเห็นความเท่าเทียมกันของคนในสังคม ท่ามกลางความต่างทางความคิด

ความหลากหลายคุณค่า เมื่อขัดแย้งการพูด ฟัง ไม่ใช่ความรุนแรง ที่สำคัญคือ ห่วงใยอาหารต่อเพื่อนมนุษย์ รวมถึงสิทธิมนุษยชน สิ่งมีชีวิต สิ่งแวดล้อมทั้งหลาย ที่อยู่ในโลกร่วมกัน เป็นพัฒนาการมายาวนาน บรรณานาที่พยายามไปให้ถึง จุดหมายมากที่สุด มาจากพื้นฐาน สัญชาตญาณหรือธรรมชาติมนุษย์เป็นสัตว์ สังคมที่ไม่ใช่ความรุนแรง ไม่ทำลายล้างกัน แต่ช่วยเหลือกันให้สังคมเกิดสันติสุข

1.1 กระบวนการการหาสาเหตุรากเหง้าของปัญหาความรุนแรงก่อน อาจจะเป็นมุมมองที่แคบเกินไป ดังนั้น ในบางสังคมอาจจะเริ่มจากการพูดคุย เรื่องที่ห่วงกังวลในอนาคตก่อนที่จะเริ่มหาสาเหตุของความขัดแย้งรุนแรงก่อน

1.2 การจัดการความขัดแย้งในระดับโครงสร้างและวัฒนธรรมนั้น เป็นการใช้ทรัพยากรทางสันติภาพอย่างมากและอาจจะต้องใช้ทรัพยากรทาง งบประมาณและอาจจะนำมาซึ่งความขัดแย้งระดับผลประโยชน์ตามมา

1.3 การแปรเปลี่ยนความขัดแย้งมิได้ปราศจากข้อท้าทายและ คำวิจารณ์ อาจจะเป็นการกระตุ้นให้เกิดความขัดแย้งในสังคมได้อีกหลายระลอก บางคนกล่าวว่า การแปรเปลี่ยนความขัดแย้งไปสันคลอนอำนาจ สันคลอน ความสัมพันธ์ และสันคลอนวัฒนธรรมในสังคมที่ยึดถือปฏิบัติกันมา

1.4 การแปรเปลี่ยนความขัดแย้งเป็นการทำงานที่ท้าทาย และ ทำงานกับตัวแสดงในความขัดแย้งหลายตัว บางครั้งต้องทำงานกับตัวแสดงที่มี ทรราชบาป เช่น กลุ่มคนที่ต้องห้ามทางกฎหมาย อาจจะมีมุมมองที่มองมายัง กระบวนการทำงานแปรเปลี่ยนความขัดแย้งอาจจะต้องเผชิญกับภาพลบและ อาจจะทำให้เกิดความเสียหายที่จะเกิดขึ้นได้ทุกขณะของกระบวนการทำงาน

1.5 การประเมินผลกระทบของการแปรเปลี่ยนความขัดแย้งเป็น สิ่งที่วัดได้ยาก ในสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งสูงและไม่สามารถดำเนินตามกรอบ ระยะเวลาที่กำหนดไว้ได้

1.6 การแปรเปลี่ยนความขัดแย้งต้องอาศัยประสบการณ์และความละเอียดอ่อนทางวัฒนธรรม

1.7 การแปรเปลี่ยนความขัดแย้งจำเป็นต้องอาศัยเครือข่ายที่ดี ในการเข้าถึงตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง

1.8 การทำงานแปรเปลี่ยนต้องอาศัยความอดทน ความเชื่อมั่น และศรัทธาในการสร้างสันติภาพร่วมกัน

2. ข้อเสนอแนะการแก้ไขวิกฤตการณ์สังคมโดยใช้การแปรเปลี่ยนความขัดแย้ง

การแปรเปลี่ยนความขัดแย้ง (Conflict Transformation) เป้าหมายสำคัญที่สุด คือ ต้องเข้าใจสาเหตุเบื้องหลังของความขัดแย้งรุนแรงที่มีอยู่ และแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ โดยการนำมาวิเคราะห์และออกแบบกระบวนการแปรเปลี่ยนกับสถานการณ์ความขัดแย้ง อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศไทยในการจัดกระบวนการแปรเปลี่ยนความขัดแย้งในวิกฤตการณ์ทางสังคมจำเป็นต้องคำนึงถึงประเด็นดังต่อไปนี้

2.1 มุมมองเรื่องมิติความเหลื่อมล้ำในกระบวนการต่าง ๆ ของการแปรเปลี่ยนความขัดแย้ง ผู้ที่จัดการกระบวนการแปรเปลี่ยนความขัดแย้งต้องสร้างสนามในการพูดคุยไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำ ต้องปรับสนามอำนาจไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำ

2.2 มุมมองเรื่องความไว้วางใจ (Trust) กับบุคลากรที่เป็นผู้เอื้อกระบวนการการแปรเปลี่ยนความขัดแย้งว่ามีความเป็นกลาง

2.3 มุมมองการมีส่วนร่วม การสร้างการมีส่วนร่วม (การประชุมปรึกษาหารือ รับฟังความคิดเห็น) และสร้างความเป็นหุ้นส่วนในการทำงานร่วมกัน

2.4 มุมมองการหาความเป็นไปได้ใหม่ในความขัดแย้ง (New Possibility)

2.5 มุมมองการสื่อสารแบบ Collective Empathy สำหรับการสื่อสารแบบเอาใจเขามาใส่ใจเรา คือ Empathic Communication ก็คือการแสดงให้ผู้ฟังเห็นว่าเขาหรือเธอได้รับการรับฟัง และจักรวาลภายใน ได้แก่ ความคิด อารมณ์ ความรู้สึก ทศนคติ ค่านิยม เป็นต้น ได้รับความเข้าใจ แม้การที่จะก้าวล่วงเข้าไปอยู่ใน “โลก” ของคนอื่นและเห็นในสิ่งเช่นเดียวกับที่พวกเขาเห็น ได้เห็นความจริงในอีกมุมมองที่ถูกประกอบสร้างมาในแบบที่ผู้อื่นมองเห็น

นั้นอาจไม่ใช่เรื่องง่าย แต่อย่างน้อยความพยายามทำความเข้าใจก็ทำให้เราสามารถหลีกเลี่ยงความเข้าใจผิดหรือสมมติฐานผิด ๆ รวมถึงตัดสินใจพลาดเกี่ยวกับคู่สนทนาของเรา ส่วนการสื่อสารแบบเอาใจเขามาใส่ใจเราแบบรวมหมู่ หรือ Collective empathy ก็หมายความว่า การสื่อสารแบบเอาใจเขามาใส่ใจเราแต่เป็นแบบขยายไปในพื้นที่/กลุ่มต่าง ๆ ในวงกว้าง

2.6 การแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งไม่ควรมุ่งที่ปลายเหตุหรือการมุ่งหวังผลว่าอย่างไร แต่ผู้ที่จัดกระบวนการต้องสนใจการจัดการความขัดแย้งที่ปลายเหตุที่เชิงโครงสร้าง ระบบที่สร้างความรุนแรงนั้น ๆ แล้วเปลี่ยนมุมมองให้ลึกเพื่อแก้ที่ต้นเหตุ แล้วปลายเหตุหรือผลก็จะคลี่คลายหรือแก้หลุดออกจาก “กรงคัก” หรือ “วงจรชั่วร้าย” นั้น สังคมก็จะเดินหน้า เริ่มต้นที่แก้ไขรากเหง้า โดย “สร้างปัญญาสังคม” เพื่อจะส่งต่อบ้านเมืองที่มีโครงสร้างทางสันติวิธีที่มั่นคงเช่นนี้ให้ลูกหลานในยุคต่อ ๆ ไป โดยการเปิดบรรยากาศให้กล้าพูดความจริงสองด้านหรือหลากหลายด้านได้ถกเถียงและเสวนากันอย่างกว้างขวาง

เอกสารอ้างอิง

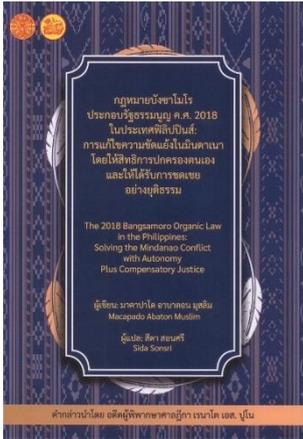
- Abu-Nimer, M. (eds.). (2001). *Reconciliation, Justice, and Coexistence: Theory and Practice*. Lanham, MD: Lexington Books.
- Apornsuan, T. (2012). *The research of Asymmetry of power in society*. Bangkok : Truth and Reconciliation Committee.
- Aue-amnuay, J. (2002). *New Paradigm of Justice System: from Revenge to Reconciliation*. the document from Restorative justice: new choice for justice system of Thailand.
- Augsburger, D. (1992). *Conflict Mediation Across Cultures*. Kentucky: Westminster/John Knox Press.
- Azar, E. E. (1990). *The Management of Protracted Social Conflict: Theory and Cases*. Hampshire: Dartmouth Publishing.

- Bloomfield, D., & Reilly, B. (1998). *The Changing Nature of Conflict and Conflict Management*. Stockholm: Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).
- Curle, A. (1971). *Making Peace*. London, England. Tavistock.
- Galtung, J. (1998). *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*. London: Sage Publications.
- Khannenje, H. (2007). *Between Johannesburg and Jerusalem: A comparative Analysis of Non-Violence As A Strategy For Political Change; The Case of Apartheid South Africa and the Occupied Territories of Palestine/Israel*. A thesis Submitted to the McAnulty College and Graduate School of Liberal Arts, Duquesne University.
- Lederach, J. P. (1995). *Conflict Transformation in Protracted Internal Conflicts: The Case for a Comprehensive Network*. In Kumar Rupesinghe, ed., *Conflict Transformation*. New York: St. Martin's Press.
- Miall, H. (2004). *Conflict Transformation: A Multi-Dimensional Task*, in: Berghof Handbook for Conflict Transformation, Online Version.
- Miall, H. Ramsbotham, O., & Tom, W. (eds.). (2011). *Contemporary Conflict Resolution*. 3rd Edition. Cambridge: Polity.
- Moore, C. W. (1996). *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict*; 2nd edition, pp. 60-61.
- Ralf Dahrendorf, *Class and Class Conflict in Industrial Society*. (Stanford, Calif. : Stanford University Press, 1959). *Berghof Handbook for Conflict Transformation*, Online Version, www.berghof-handbook.net

Vatthanasapt, V. (2004). *Conflict Management: Principle and Tools of Conflict Resolution*. Nonthaburi: King Prajadhipok's Institute.

Väyrynen, R. (1999). *From Conflict Resolution to Conflict Transformation: A Critical View*. In Ho-Won Jeong, ed., *The New Agenda for Peace Research*. Brookfield: Ashgate Publishing.

บทแนะนำหนังสือ



กฎหมายบังซามอโร
ประกอบรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2018
ในประเทศฟิลิปปินส์: การแก้ไข
ความขัดแย้งในมินดาเนา
โดยให้สิทธิการปกครองตนเอง
และให้ได้รับการชดเชยอย่างยุติธรรม

จรัญ มะลูลีม¹

(Received: January 27, 2022; Revised: June 5, 2022; Accepted: June 7, 2022)

หนังสือกฎหมายบังซามอโรประกอบรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2018 ในประเทศฟิลิปปินส์: การแก้ไขความขัดแย้งในมินดาเนาโดยให้สิทธิการปกครองตนเองและให้ได้รับการชดเชยอย่างยุติธรรม จากต้นฉบับ *The 2018 Bangsamoro Organic Law in the Philippine: Solving the Mindanao Conflict with Autonomy Plus Compensatory Justice* ของ มาคาปาโด อาบาตอน มุสลิม (Macapado Abaton Muslims) อดีตอธิการบดี มหาวิทยาลัยมินดาเนา แพลโดย รองศาสตราจารย์สิดา สอนศรี อดีตอาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และคณบดีวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ผู้เชี่ยวชาญฟิลิปปินส์ศึกษาคนสำคัญของแวดวงการศึกษาไทย เป็นงานศึกษาความขัดแย้งในมินดาเนาที่เปลี่ยนผ่านจากความขัดแย้งสู่ความสงบจากการได้สิทธิการปกครองตนเองที่น่าสนใจและอาจนำมาถอดเป็นบทเรียน (Lesson Learned) ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในสามจังหวัดชายแดนใต้ของไทยได้ในหลายบริบท ไม่ว่าจะเป็

¹ ศาสตราจารย์ ดร. คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ E-mail: runkantima@yahoo.co.th

วิธีแก้ไขความขัดแย้งในพื้นที่ของชนกลุ่มน้อยในประเทศ สิทธิและเหตุผลในการปกครองตนเองโดยเฉพาะอย่างยิ่งการได้รับการชดเชยอย่างยุติธรรมของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง นโยบายของรัฐบาลในการจัดการปกครองระหว่างภาคใต้ตอนล่างของไทยอย่างนราธิวาส ยะลา และปัตตานีที่มีชาวมุสลิมเป็นชนกลุ่มน้อย และมินดาเนาซึ่งอยู่ภาคใต้ของฟิลิปปินส์ ทฤษฎีและแนวปฏิบัติในการปกครองหลายยุคสมัยเริ่มจากประธานาธิบดี Ferdinand E. Marcos, Corazon Aquino, Fidel V. Ramos, Joseph Estrada, Gloria Macapagal Arroyo, Benigno Aquino III

โดยผู้เขียนให้ความสำคัญกับการปกครองภายใต้กฎหมายบังซาโมโร ประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นหัวใจสำคัญในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในมินดาเนาของฟิลิปปินส์ ทั้งนี้ ผู้เขียนได้บอกเล่าที่ไปที่มาและสาเหตุแห่งปัญหาความขัดแย้งในดินแดนมินดาเนาได้อย่างเห็นภาพไม่ว่าจะเป็นการยอมรับความยุติธรรม ความชอบธรรม สาเหตุ และการถือกำเนิดของผู้คนในเขตแดนบังซาโมโร โดยเน้นกระบวนการทางรัฐธรรมนูญ อำนาจหรืออาณาเขต โครงสร้างของรัฐบาลบังซาโมโร วิธีการใช้ศาลชะรีอะฮ์อันเป็นศาลที่กฎหมายอิสลามมีบทบาทอยู่ในชีวิตประจำวันของคนในพื้นที่เป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ ผู้เขียนไม่ได้ละเลยที่จะกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนในเขตแดนบังซาโมโรและรัฐบาลฟิลิปปินส์ การมีส่วนร่วมในการปกครองของชาวโมโร ความสัมพันธ์ระหว่างชาวมุสลิมและชาวคริสต์ อัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของชาวมุสลิมที่ถูกกัดกร่อนโดยผู้มีใจมุสลิมในพื้นที่ รัฐบาลท้องถิ่นกับเขตแดนบังซาโมโร เขตแดนบังซาโมโรกับการพัฒนา กระบวนการคลั่งกับเขตแดนบังซาโมโร การปกครองที่ดีผ่านกลไกการรับผิดชอบ และที่สำคัญไม่แพ้กันก็คือกลไกว่าด้วยการเปลี่ยนผ่าน รวมถึง เอกภาพของชาติ อธิปไตยและการปกครอง

ผู้เขียนนำเสนอความจริงแท้ของความรุนแรงของกลุ่มชาติพันธุ์เอาไว้ อย่างน่าสนใจว่าส่วนใหญ่จะมาจากความล้มเหลวในการเสนอความต้องการของสังคมที่มีความหลากหลายต่อรัฐที่มีกลุ่มชาติพันธุ์อยู่หลายกลุ่ม ความต้องการที่จะมีกระบวนการตัดสินใจด้วยตนเอง การควบคุมของรัฐบาลที่มีต่อประชาชนในพื้นที่ที่มีความขัดแย้ง เอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมที่ได้รับการละเลย และที่ถือเป็นความสำคัญอย่างยิ่งยวดและเป็นสาเหตุแห่งการต่อสู้ก็คือการไม่ได้รับ

ความยุติธรรม การขาดความเชื่อมโยงในการเข้าถึงทรัพยากรที่ชนกลุ่มน้อยต้องอาศัยทรัพยากรเหล่านี้เพื่อความอยู่รอด เพราะขาดซึ่งสิ่งเหล่านี้ การพัฒนา ก็จะไม่มีเกิดขึ้น ความขาดแคลนปัจจัยข้างต้นเป็นสาเหตุและที่มาของความรุนแรงที่เยียวยาและแก้ไขปัญหาได้อย่างยากลำบาก ซึ่งสิ่งเหล่านี้พบได้ทั่วโลกในกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฟิลิปปินส์เอง ทั้งนี้ กลุ่มชาติพันธุ์ที่ประสบปัญหาในประเทศ ย่อมไม่อาจพัฒนาให้มีความยั่งยืนได้ถ้าปราศจากสันติภาพ และแน่นอนที่สุด สันติภาพย่อมไม่เกิดขึ้น หากไม่มีการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งสิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นในเขตแดนบังซามูโรของมินดาเนา

ผู้เขียนให้คำอธิบายเกี่ยวกับที่มาของความรุนแรงในมินดาเนาว่า มาจากความแตกต่างทางชาติพันธุ์ ซึ่งความขัดแย้งดังกล่าวจะกลายเป็นความรุนแรงได้ หากปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมหรือแม้แต่เอกลักษณ์ของพวกเขาที่ถูกกลืน และไม่ได้ได้รับความสนใจจากรัฐบาลมาอย่างต่อเนื่อง การเผชิญหน้าระหว่างรัฐบาลและกลุ่มชาติพันธุ์จึงไม่อาจหนีพ้นได้ และท้ายที่สุดก็จบลงด้วยความสูญเสียชีวิตของผู้คนจำนวนมากที่ไม่อาจเรียกคืนได้นั้นคือ การสูญเสียชีวิตในอาณาบริเวณที่ผู้คนได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง

สำหรับชาวโมโรแล้ว ระยะเวลาที่ยาวนานเกือบครึ่งศตวรรษที่ความรุนแรงได้ถือกำเนิดขึ้นนับจากเมื่อชาวโมโรลุกฮือต่อต้านรัฐบาลอย่างหนักหน่วง เริ่มคลี่คลายตัวลงและเริ่มแลเห็นแสงสว่างที่ปลายอุโมงค์ เมื่อรัฐบาลเริ่มเจรจาสันติภาพกับชาวโมโรใน ค.ศ. 1975 นำไปสู่การลงนามข้อตกลงตริโปลี ในยุคสมัยของมูอัมมาร์ อัล กอซซาฟีย์ หรือกัตดาฟีแห่งลิเบีย ซึ่งปกครองภายใต้ความเป็นรัฐมวลชนที่ให้ความสำคัญต่อปัญหาชนกลุ่มน้อยมุสลิมในมินดาเนา

ที่ขับเคลื่อนโดยกลุ่มแนวร่วมเพื่อปลดปล่อยแห่งชาติโมโร เอ็มเอ็นแอลเอฟ (Moro National Liberation Front) โดยลิเบียทำหน้าที่เป็นผู้ให้ความสะดวกหรือเป็นตัวกลางการเจรจาพูดคุยเพื่อสันติภาพระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มเอ็มเอ็นแอลเอฟ

ใน ค.ศ. 1996 รัฐบาลฟิลิปปินส์กับกลุ่มเอ็มเอ็นแอลเอฟก็ลงนามข้อตกลงสันติภาพที่เรียกกันว่าข้อตกลงสันติภาพระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์กับแนวร่วมปลดปล่อยแห่งชาติโมโร การทำข้อตกลงสันติภาพแม้จะเป็นนิมิตหมายที่ดีต่ออนาคตของการอยู่ร่วมกันระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์กับกลุ่มเอ็มเอ็นแอลเอฟ

กระนั้นการตกลงดังกล่าวก็ยังไม่เพียงพอที่จะทำให้เกิดสันติภาพถาวรในดินแดนมินดาเนาที่มีสงครามกลางเมืองเกิดขึ้น

รัฐบาลประสบความสำเร็จในการหาทางออกให้กับปัญหาความขัดแย้งในมินดาเนา เนื่องจากจากหลายปัจจัยทั้งจากภายในและภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เขตปกครองตนเองของบังซามอโร ไม่อาจขับเคื้ออื่นให้เกิดกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในการปกครองตนเองได้สำเร็จ

ต่อมาได้มีการแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เรียกว่ากฎหมายบังซามอโรประกอบรัฐธรรมนูญ อันเป็นข้อตกลงที่มีความเกี่ยวพันและครอบคลุมกับเขตแดนบังซามอโรทั้งหมดและลงนามโดยรัฐบาลกับกลุ่มเอ็มไอ แอลเอฟ ในวันที่ 24 มีนาคม ค.ศ. 2014 ในสมัยการปกครองของประธานาธิบดี Benigno Aquino II โดยกฎหมายบังซามอโรประกอบรัฐธรรมนูญจะครอบคลุมทุกมิติของบังซามอโร เช่น คณะกรรมการการเปลี่ยนผ่านซึ่งดำเนินงานภายใต้สำนักงานที่ปรึกษาเกี่ยวกับกระบวนการสันติภาพของประธานาธิบดี มีการตั้งคณะกรรมการทั้งสองฝ่าย อันเป็นกรอบข้อตกลงร่วมกัน

หนังสือ กฎหมายบังซามอโรประกอบรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2018 ในประเทศฟิลิปปินส์: การแก้ไขความขัดแย้งในมินดาเนา โดยให้สิทธิการปกครองตนเองและให้ได้รับการชดเชยอย่างยุติธรรมของมาคาปาโต อาบาตอนมุสลิม ได้สะท้อนปัญหาของชาวโมโรอย่างครอบคลุมก่อนที่ภูมิภาคบังซามอโรจะได้รับอิสรภาพ โดยกล่าวถึงปัญหาความขัดแย้งและการต่อสู้ในมินดาเนาว่ามาจากหลากหลายมิติ เช่น การกลบเกล็นในการจัดการปกครองของรัฐบาลซึ่งที่ผ่านมามีการบังคับให้กลุ่มชาติพันธุ์เล็กๆ เข้าไปรวมอยู่ในกลุ่มชาติพันธุ์ใหญ่ซึ่งไม่ได้กระทำผ่านทางวัฒนธรรมเท่านั้น แต่เป็นการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับการเมืองและเศรษฐกิจในเวลาเดียวกัน การมีอำนาจนำเพื่อสร้างอำนาจขึ้นมาปกครอง การที่ผู้นำรัฐ ซึ่งเป็นรัฐพหุสังคมไม่ยอมรับความแตกต่างทางวัฒนธรรมและการใช้มาตรการปราบปรามอย่างโหดเหี้ยม ทั้งนี้ รัฐตั้งใจที่จะทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ขาดอำนาจและกำจัดสำนักของความเป็นเอกลักษณ์ทั้ง ๆ ที่ความรับผิดชอบพื้นฐานภายใต้บทสนทนาของสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศนั้นต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติ รวมทั้งต้องไม่ทำลายความแตกต่างที่มีอยู่

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าความขัดแย้งของกลุ่มชาติพันธุ์ในโลกปัจจุบันมาจากการไม่ยอมรับแนวทางการกลมกลืนทางวัฒนธรรม การมีอำนาจนำและการเป็นผู้ปกครองแต่พวกเดียว การไม่ยอมรับพหุวัฒนธรรมโดยใช้การแทรกแซงทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมอย่างไม่เป็นมิตร และเพื่อกำหนดรูปแบบการปกครองตนเองให้เหมาะสมกับความขัดแย้งในมินดาเนา จึงต้องมีการทบทวนถึงการรวมมินดาเนาเข้ากับรัฐบาลกลางของฟิลิปปินส์พร้อม ๆ ไปด้วยบริบทรอบด้านทางประวัติศาสตร์ที่แสดงถึงความเป็นตัวของตัวเองของชาวมินดาเนาด้วย ทั้งนี้ จะพบว่าเมื่อสเปนเข้าครองฟิลิปปินส์ พวกเขาก็ไม่ได้รับความสำเร็จในการครอบครองดินแดนบังซาโมโรแต่อย่างใด นอกจากนี้ชาวฟิลิปปินส์ที่เป็นชาวคริสเตียนก็ถูกใช้ให้ต่อสู้กับชาวโมโรด้วยเช่นกัน

ในมิติของพื้นที่มินดาเนาถือเป็นภูมิภาคที่อุดมสมบูรณ์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรม เป็นพื้นที่กว้างใหญ่ที่นำสนใจก็คือชาวสเปนไม่สามารถสร้างการพัฒนาไม่ว่าจะเป็นทางการเมือง เศรษฐกิจเพื่อครอบครองมินดาเนาได้ ชาวโมโรกับสเปนจึงเข้าสู่สงครามความขัดแย้งยาวนานถึงสามทศวรรษ

ชาวโมโรต้องเผชิญกับหลากหลายปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการรวมดินแดนของชาวโมโรเข้ากับรัฐบาลฟิลิปปินส์และเจ้าอาณานิคม ทั้งนี้ เศรษฐกิจของกลุ่มชายขอบถูกละเลย ยิ่งไปกว่านั้นวัฒนธรรมของชาวโมโรและอัตลักษณ์อิสลามก็ถูกละเลยเช่นกัน การต่อสู้ระหว่างชาวโมโรกับรัฐบาลฟิลิปปินส์จึงเกิดขึ้นอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ใน ค.ศ. 1972 โดยมีภารกิจตีสำนักงานใหญ่ของตำรวจแห่งชาติที่เมืองมาราวิ รวมทั้งกองทหารอีกหลายค่ายไม่เว้นแม้แต่กองกำลังติดอาวุธของชาวโมโรเอง นอกจากนี้ การใช้กฎหมายที่ดินหลายฉบับก็ไม่ได้ทำประโยชน์ให้กับชาวโมโรส่วนใหญ่ ทั้งนี้ กฎหมายที่ดินดังกล่าวยังปิดทางไม่ให้ชาวโมโรถือครองที่ดินของบรรพบุรุษ จากสำมะโนประชากร ค.ศ. 1970 แสดงให้เห็นว่าชาวโมโรร้อยละ 80 ไม่มีที่ดินไว้ครอบครองจนก่อให้เกิดปัญหาในการดำรงชีวิต หนึ่งในสาเหตุของการมีกองกำลังติดอาวุธก็มาจากปัจจัยดังกล่าว ภายใต้กฎหมายที่อยู่อาศัยชาวโมโรและกลุ่มที่ไม่ใช่คริสเตียนถูกกำหนดให้มีที่ดินได้อย่างมากที่สุด 10 เฮกตาร์ ในเวลาต่อมาชาวโมโรสามารถมีที่ดินได้เพียง 4 เฮกตาร์ ในขณะที่รัฐอนุญาตให้ที่อยู่อาศัยแก่

ชาวคริสเตียนลดลงจาก 24 เฮกตาร์ เป็น 16 เฮกตาร์ ซึ่งโดยทั่วไปก็ยิ่งมากกว่าชาวมุสลิมอย่างมีนัยสำคัญ

จากกฎหมายฉบับนี้และอีกหลายฉบับทำให้นักลงทุนต่างชาติส่วนใหญ่ที่เป็นชาวอเมริกันและชาวฟิลิปปินส์ชั้นสูงที่เป็นคริสเตียนมีโอกาสจับจองที่ดินเพื่อการเพาะปลูกในที่ดินที่เป็นบรรพบุรุษของชาวโมโร ตลอดระยะเวลาการครอบครองฟิลิปปินส์ของสเปนกว่า 300 ปี และสหรัฐฯ กว่า 50 ปี มีการออกกฎหมายของอาณานิคมเพื่อจับจองที่ดินที่เป็นบรรพบุรุษของชาวโมโร ชาวโมโรถูกแบ่งแยกในการจัดการที่ดินที่อยู่อาศัย ที่เป็นดั่งนั้นเพราะชาวมุสลิมในมินดาเนาขาดการศึกษาและยากจน ชาตเจ้าหน้าที่ยกยอช่วยเหลือดำเนินการไปยังรัฐบาล จึงไม่อาจต้านทานข้อกำหนดที่เอารัดเอาเปรียบของรัฐบาลได้ จุดสูงสุดระหว่าง ค.ศ. 1948 ถึง 1960 คือ การเข้ามาตั้งถิ่นฐานของชาวฟิลิปปินส์ที่เป็นชาวคริสเตียนจำนวน 1.5 ล้านคน ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านประชากรอย่างรุนแรง นอกเหนือไปจากการที่ชาวโมโรจะขาดที่ทำกินและตามมาด้วยความยากจนแล้ว ทศวรรษแรกของศตวรรษที่ 20 จนถึงทศวรรษ 1970 ชาวโมโรยังถูกกีดกันไม่ให้มีส่วนร่วมในการปกครองชุมชนของพวกเขา ระบบราชการในดินแดนของชาวโมโรกลายเป็นการครอบงำของชาวฟิลิปปินส์ที่เป็นชาวคริสเตียนในขณะที่ชาวโมโรต้องกลายเป็นคนชายขอบ ดินแดนของชาวโมโรจึงลดน้อยลง ตั้งแต่ทศวรรษที่ 70 ชาวโมโรที่เคยปกครองดินแดนต่าง ๆ ในมินดาเนาลดลงโดยชาวคริสเตียนได้เข้าไปปกครองดินแดนที่เป็นของชาวโมโรในทุกระดับ

ความคับข้องใจที่เกิดขึ้นจากหลากหลายสถานการณ์ที่เกิดขึ้นทำให้ชาวโมโรเรียกร้องการรักษาเอกลักษณ์ของชาวโมโร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเอกลักษณ์อิสลามที่ถูกลดความสำคัญจากการแทรกแซงของรัฐ โดยเฉพาะกฎอัยการศึก ค.ศ. 1970 ถึง 1972 โดยชาวโมโรกลายเป็นเหยื่อของความรุนแรงบวกกับความโหดร้ายของรัฐบาลที่ต้องการที่จะลดบทบาทของศาสนาอิสลามลงไปในขณะที่ชาวโมโรเองต้องการจะมีชีวิตอยู่ภายใต้วิถีชีวิตอิสลาม กฎหมายอิสลามหรือชารีอะฮ์เป็นสิ่งที่พวกเขาต้องการรวมทั้งความต้องการที่จะให้รัฐบาลสนับสนุนการศึกษาของเยาวชนอิสลามไม่ว่าจะเป็นการศึกษาทางโลกที่ทันสมัย

และการเรียนศาสนาในโรงเรียนสอนศาสนาอิสลาม (มัดเราะฮะฮ์) ภายในชุมชนของพวกเขา

ความไม่พอใจของชาวโมโรในด้านอื่น ได้แก่ ความรู้สึกที่ไม่มีความปลอดภัยทางด้านกายภาพในฐานะของความเป็นชาติพันธุ์ที่มีส่วนร่วมกับศาสนาอิสลาม ความไม่มั่นคงที่เรื้อรังมาอย่างยาวนานที่ทำให้ชาวโมโรจำนวนมากถูกฮือเข้าสู่การใช้อาวุธต่อสู้กับบุคคลและกลุ่มบุคคลเพื่อป้องกันตัวเอง ทั้งนี้ ชาวโมโรมีความคิดว่ารัฐบาลเป็นปัจจัยสำคัญในการทำให้พวกเขาได้รับความขมขื่นและความรู้สึกไม่มั่นคง พวกเขา รู้สึกได้เป็นอย่างดีถึงการเพิกเฉยของรัฐบาลและการเรียกร้องการปกครองอิสระของพวกเขาที่ถูกกีดกัน

ความรู้สึกหมดหวังอีกประการหนึ่งมาจากเศรษฐกิจที่ตกต่ำ ด้วยเหตุนี้ชาวโมโรจึงมองว่าอนาคตภายใต้การดำเนินงานของรัฐบาลมีความเลือนลางและอาจเป็นปัญหาในอนาคตได้

ในส่วนการปกครองตนเองนั้นผู้เขียนได้อธิบายว่ามันเป็นลักษณะหนึ่งที่ถูกใช้ในการปกครองดินแดนส่วนใดส่วนหนึ่งที่มีปัญหา เช่น กลุ่มวัฒนธรรมการปกครองตนเอง ทั้งนี้ เป็นความต้องการของกลุ่มชาติพันธุ์ที่เสียประโยชน์ในการปกครองที่จะทำให้พวกเขาเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีจุดประสงค์ในการแก้ปัญหาหรือบรรเทาปัญหาต่าง ๆ ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มวัฒนธรรมที่เสียผลประโยชน์ซึ่งแตกต่างกับประชาชนของรัฐบาลกลาง การปกครองตนเองเป็นส่วนหนึ่งของเขตแดนของรัฐบาลกลางและเขตแดนที่ต้องการการจัดการจากรัฐบาลกลางให้ดีที่สุด

การปกครองตนเองในระดับภูมิภาคจึงมีความจำเป็นที่จะถูกใช้เพื่อจุดประสงค์ในการปกป้องกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นชนกลุ่มน้อยจากการปกครองโดยคนกลุ่มใหญ่ของประเทศเพื่อให้เกิดความแน่ใจว่ามีความยุติธรรมและไม่มี การเลือกปฏิบัติ

การปกครองตนเองเป็นเครื่องมือที่จะรักษาผลประโยชน์ระหว่างบุคคลและกลุ่มร่วมกันกับกลุ่มสังคมที่มีอำนาจมากกว่า เป็นเครื่องมือที่แสดงให้เห็นสิทธิของกลุ่มหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของสังคมที่มีความแตกต่างและถูกทอดทิ้งให้คงอยู่ ปกป้องและส่งเสริมค่านิยมที่กฎหมายเอื้อไม่ไปถึง และถ้าการปกครองตนเองมีค่ามากขึ้นก็จะมี ความสามารถในการแก้ปัญหาที่ปราศจากผลกระทบกับ

รัฐบาลกลาง ด้วยเหตุนี้ การปกครองตนเองจึงถูกนำมาใช้เพื่อเป็นทางออกทางหนึ่งเมื่อมีความขัดแย้งเกิดขึ้น โดยเฉพาะในดินแดนที่มีความแตกต่างของกลุ่มชาติพันธุ์ในหลายประเทศ เช่น ศรีลังกา ชูดาน โคโซโว บอสเนียเฮอร์เซโกวีนา อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์

ในหลายประเทศที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ การปกครองตนเองจึงเป็นทางออกที่ดีที่สุด ก่อนที่กลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้จะเกิดความตึงเครียด กลายเป็นความรุนแรง การปกครองตนเองจึงควรดำเนินการก่อนในขณะที่ความรุนแรงยังอยู่ในระดับต่ำ มิฉะนั้นแล้วก็จะบานปลายกลายเป็นความรุนแรงเต็มรูปแบบของสงครามของกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีให้เห็นอยู่ทั่วโลก ด้วยเหตุนี้ ความขัดแย้งที่รุนแรงจึงมีแนวโน้มที่จะยืดเยื้ออยู่ที่ที่กลุ่มได้ปักหลักต่อสู้และมีผลกระทบที่สะสมมาเป็นเวลานาน

ที่น่าสนใจก็คือการปกครองตนเองเป็นปรากฏการณ์ของโลกที่ดำรงอยู่มาอย่างยาวนาน ซึ่งมีบันทึกถึงการปกครองตนเองมาแล้วถึง 97 ปี ในการจัดการปกครองตนเองครั้งแรกในหมู่เกาะอาแลนตีในประเทศฟินแลนด์ ใน ค.ศ. 1921 อันนับเนื่องได้ว่าเป็นการปกครองตนเองแบบแรกของโลก

ด้วยเหตุนี้ การแก้ไขความขัดแย้งในมินดาเนาจึงควรมีตัวแบบและมีความก้าวหน้ามากกว่าที่ผ่านมา เพื่อปกป้องชาวโมโรที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์และให้การปกครองตนเองได้รับการยอมรับไม่ว่าจะในด้านใดก็ตาม เช่น ศาสนา เอกสิทธิ์ วัฒนธรรม การมีส่วนร่วม ความสามารถในการจัดการทางการเงิน การคลัง การให้ความยุติธรรมและการมีสมรรถนะในด้านต่าง ๆ ที่มีความก้าวหน้ากว่าเดิม ทั้งนี้ ชาวมินดาเนา (ไม่ว่าจะเป็นชาวมาราเนา มากินดาเนา หรือเตาซูก) ควรได้รับการชดเชยจากความอยุติธรรมที่พวกเขาได้รับ การชดเชยด้วยความยุติธรรมจึงเป็นปฏิบัติการที่จะนำเอาความเท่าเทียมกันทางสังคมมาให้พวกเขาเพื่อความอยู่รอดของพวกเขาและเพื่อว่าพวกเขาจะได้มีความเจริญเติบโตในระยะยาว รวมทั้งมีการพัฒนาวัฒนธรรมของพวกเขาด้วย

ด้วยเหตุนี้ กฎหมายบังซาโมโรประกอบรัฐธรรมนูญในปัจจุบันในทัศนะของผู้เขียนจึงเป็นผลที่มาจากความสำเร็จสันติภาพของรัฐบาลฟิลิปปินส์เพื่อจัดตั้งเขตบังซาโมโรเมื่อ 40 ปีที่ผ่านมา แต่เป็นสันติภาพที่ยังไม่บรรลุผลสำเร็จ ต้องใช้เวลายาวนาน โดยในระหว่างนั้นมีทั้งผลดีและผลเสียรวมกัน เหตุการณ์ดังกล่าว

ถูกถอดบทเรียนและเปิดทางให้ประธานาธิบดีดูเตอร์เตสร้างสันติภาพให้มุสลิมในมินดาเนา ด้วยการผ่านร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของชาวโมโรขึ้นมาได้ในที่สุด

จากอดีตจนถึงปัจจุบันผู้เขียนได้แสดงให้เห็นว่าผู้นำของฟิลิปปินส์ต่างก็มีส่วนต่อการพูดคุยสันติภาพกับชาวโมโรและรับรู้ถึงการมีส่วนร่วมของชาวโมโรในฟิลิปปินส์ว่าด้วยการจัดตั้งเขตปกครองตนเอง เช่น ในสมัยของ Ferdinand E. Marcos มีการยินยอมจากรัฐบาลที่จะเจรจาเพื่อแก้ไขความขัดแย้งใน ค.ศ. 1975 อันเป็นที่รู้จักกันในชื่อข้อตกลงทริโพลี 1976 โดยมีองค์การความร่วมมืออิสลาม (Organization of Islamic Cooperation) ซึ่งในสมัยนั้นยังใช้ชื่อว่า Organization of Islamic Conference แต่มีชื่อย่อเหมือนกันคือ OIC เป็นข้อตกลงให้มีเขตปกครองตนเองด้วยการจัดตั้งรัฐบาลภูมิภาค ซึ่งมีหน่วยงานต่าง ๆ เช่นเดียวกับรัฐบาลกลาง ผลการลงประชามติใน 13 จังหวัด แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับกฎหมายส่วนบุคคลของชาวมุสลิม การจัดตั้งศาลกฎหมายอิสลามหรือซารีอะฮ์ อันเป็นกฎหมายของพระเจ้าเป็นเจ้าที่มาจากคัมภีร์อัลกุรอานที่ชาวมุสลิมให้การยอมรับและยึดเอาเป็นข้อกำหนดของชีวิตอยู่ทั่วดินแดนมินดาเนา

ประธานาธิบดี Corazon Aquino ได้พบกับนุร มิซูอารี ประธานกลุ่มเอ็มเอ็นแอลเอฟ พร้อมกับกล่าวถึงรัฐธรรมนูญใหม่ของฟิลิปปินส์ใน ค.ศ. 1987 ที่ได้วางรากฐานในเขตของชาวมุสลิมแห่งมินดาเนาให้เป็นเขตปกครองตนเองในสมัยของประธานาธิบดี Corazon Aquino เช่นกันที่ศาลซารีอะฮ์ ซึ่งเป็นศาลศาสนาได้ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อชาวมุสลิมแห่งมินดาเนาโดยอยู่ใต้อำนาจตุลาการของฟิลิปปินส์

อย่างไรก็ตาม กลุ่มเอ็มเอ็นแอลเอฟยังคงไม่เห็นด้วยกับเงื่อนไขบางประการ การต่อสู้ด้วยอาวุธของชาวโมโรอีกครั้งจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

ในสมัยของรัฐบาล Fidel V. Ramos มีการปรับกระบวนท่าครั้งใหญ่เพื่อให้สันติภาพเกิดขึ้นในมินดาเนา ประธานาธิบดี Fidel V. Ramos มีความกระตือรือร้นที่จะให้ปัญหาภาคใต้ครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ให้มากที่สุด จึงเจรจากับเอ็มเอ็นแอลเอฟ โดยมีองค์การมุสลิมโลกที่ใหญ่ที่สุดและมี

จำนวนสมาชิกเป็นรองเพียงแค่สหประชาชาติเท่านั้นอย่าง OIC เป็นตัวกลางในการเจรจา

ก่อนที่จะหมดวาระ ประธานาธิบดี Fidel V. Ramos ได้ปูทางสำคัญเอาไว้สำหรับสันติภาพในอนาคตด้วยการจัดตั้งสภาภาคใต้ฟิลิปปินส์เพื่อสันติภาพและพัฒนาสมัชชาที่ปรึกษาอันเป็นสองหน่วยงานที่ริเริ่มการผลักดันให้เกิดสันติภาพที่ถาวร

เมื่อมาถึงสมัยของประธานาธิบดี Joseph Estrada การเจรจาสันติภาพได้รับการสานต่อ ตัวประธานาธิบดีเองได้เจรจากับกลุ่มเอ็มไอแอลเอฟหรือแนวร่วมปลดปล่อยโมโรอิสลาม อันเป็นอีกกลุ่มหนึ่งของชาวโมโรที่ใช้การต่อสู้ทางอาวุธ อย่างไรก็ตาม การใช้กำลังทหารแทนการเจรจาในเวลาต่อมาทำให้กลุ่มเอ็มไอแอลเอฟโต้ตอบด้วยการโจมตีกลับ แม้ว่าจะมีการพบปะพูดคุยในตอนแรกแต่การใช้นโยบายทางทหารก็จบลงด้วยความรุนแรงมากกว่าสันติภาพ หลังจากนั้นประธานาธิบดี Joseph Estrada ต้องการจะยุติความรุนแรงด้วยการเจรจาอีกครั้งกับกลุ่มเอ็มไอแอลเอฟ ซึ่งทำให้มีการหยุดยิงชั่วคราว

ในสมัยของประธานาธิบดี Gloria Macapagal Arroyo เธอพยายามสร้างความเท่าเทียมที่ถาวรและทำลายปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีต พยายามเจรจากับกลุ่มเอ็มไอแอลเอฟและนำนโยบายข้อตกลงใน ค.ศ. 1986 มาใช้อย่างสัมฤทธิ์ผล ที่สำคัญคือการออกรัฐบัญญัติเลขที่ 9054 อันเป็นกฎหมายเพื่อเสริมสร้างและพัฒนากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในเขตปกครองตนเอง การออกรัฐบัญญัติดังกล่าวเป็นความหวังที่จะเห็นการรวมเอาผลประโยชน์ทั้งหมดในกระบวนการเจรจาสันติภาพเข้าด้วยกัน สาระสำคัญของรัฐบัญญัตินี้คือ การมีผู้แทนของภูมิภาคการปกครองตนเองในรัฐบาลกลางและการแต่งตั้งผู้แทนในคณะรัฐมนตรีจากภูมิภาคที่ปกครองตนเอง

รัฐบัญญัติ 9054 ยังนำไปสู่ขอบเขตของอำนาจศาลยุติธรรมมุสลิมหรือชารีอะฮ์ มีการบูรณาการของโรงเรียนสอนศาสนาอิสลาม (มัดเราะฮะฮ์) เข้าไปในระบบการศึกษาของฟิลิปปินส์ โดยกระทรวงศึกษามีหน้าที่ให้คำปรึกษาและอนุญาตให้มีโรงเรียนสอนศาสนาอิสลามในภูมิภาคที่ปกครองตนเอง ในสมัยของประธานาธิบดี Benigno Aquino III เขาได้พบกับฮัส มูรอด อิบรอฮีม ซึ่งเป็นประธานกลุ่มเอ็มไอแอลเอฟเพื่อผลักดันให้เกิดสันติภาพที่แท้จริงในมินดาเนา

ให้ความสำคัญกับความหลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์ที่ฟิลิปปินส์ได้เผชิญปัญหา
มายาวนาน ศึกษาเจาะลึกเกี่ยวกับปัญหาของชาวโมโร และข้อตกลงที่เป็นที่
ยอมรับกันทั้งสองฝ่ายคือฝ่ายรัฐบาลกับกลุ่มเอ็มไอแอลเอฟ ด้วยเหตุนี้ ข้อตกลง
ค.ศ. 2014 ของเขาจึงครอบคลุมทุกด้านเกี่ยวกับเขตบังซามูโรที่มีการเน้นย้ำใน
เรื่องอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม การเมือง และการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจของ
ชาวโมโร

ในที่สุดรัฐบัญญัติเลขที่ 11054 หรือกฎหมายรัฐธรรมนูญการปกครอง
ตนเองของเขตบังซามูโรมุสลิมมินดาเนาก็ได้ผ่านสภาล่างและสภาสูงในปี 2018
เรียกกันว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ 2018 ซึ่งมีหลากหลายมิติที่นำไปสู่
การปกครองที่ยั่งยืนในรูปแบบการปกครองดินแดนหรือการจัดการปกครอง
ตนเอง ทั้งนี้ ลักษณะสำคัญของกฎหมายบังซามูโรให้ความสำคัญกับ
การยอมรับความยุติธรรมและความชอบธรรมของสาเหตุและการเกิดขึ้นของเขต
บังซามูโร กระบวนการทางรัฐธรรมนูญของการปกครองตนเองในภูมิภาคจึงมี
อำนาจเหนืออาณาเขต รวมทั้งอำนาจการปกครองตนเองของรัฐบาลบังซามูโร
ศาลจารีตฮัจหรือศาลยุติธรรมที่มีบทบัญญัติมาจากคัมภีร์อัลกุรอาน การจัดการ
ความสมบูรณ์กับหน่วยงานของรัฐบาล การครอบคลุมทุกประเด็นของการมี
ส่วนร่วมในภูมิภาคปกครองตนเอง การปกป้องกลุ่มชาติพันธุ์ที่ไม่ใช่มุสลิม ได้แก่
ชาวคริสเตียน และกลุ่มลุมาดในเขตการปกครองบังซามูโร การให้ความสำคัญ
กับเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม การทำให้ระบบการเลือกตั้งและพรรคการเมืองมี
ความเข้มแข็ง การจัดการกลไกการเปลี่ยนผ่านเพื่อความยุติธรรม การช่วยเหลือ
ชุมชนมุสลิมนอกภูมิภาคบังซามูโร การมีส่วนร่วมของภูมิภาคการปกครอง
ตนเองโมโร รัฐบาลบังซามูโรและความสัมพันธ์กับรัฐบาลท้องถิ่น การฟื้นฟูและ
โครงการพัฒนาสำหรับชาวโมโร ความเป็นอิสระทางการเมือง กลไกความรับผิดชอบ
และการจัดการปกครองที่ดี กลไกในการเปลี่ยนผ่าน รวมทั้งการรักษาเอกภาพ
ของชาติ อำนาจอธิปไตย และการรวมเขตแดน

ในท้ายที่สุดอาจกล่าวได้ว่า มากกว่า 4 ทศวรรษของความขัดแย้ง
ระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์และกองกำลังปฏิวัติโมโรทั้งกลุ่มเอ็มเอ็นแอลเอฟ
และกลุ่มเอ็มไอแอลเอฟ ในที่สุดตัวแบบการปกครองในภูมิภาคหรือเขตบังซามูโร
ก็มีรูปแบบที่มีความเป็นรูปธรรมที่นำไปสู่การปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ภูมิภาคการปกครอง

ตนเองบังซาโมโรได้มีการรวมทุกสิ่งทุกอย่างไว้ในกฎหมายบังซาโมโรประกอบรัฐธรรมนูญไว้เรียบร้อยแล้ว หนังสือว่าด้วยกฎหมายบังซาโมโรประกอบรัฐธรรมนูญจึงเป็นความพยายามของผู้เขียนที่จะพูดถึงแง่มุมอันหลากหลาย รวมถึงการหาทางออกให้ภูมิภาคบังซาโมโรเพื่อที่ชาวโมโรจะได้อยู่ร่วมกับชนกลุ่มใหญ่ในประเทศได้อย่างมีเอกภาพด้วยความเข้าใจและเป็นหนึ่งในทางเลือกว่าด้วยการปกครองตนเองที่ไม่ใช้ความรุนแรง โดยชาวโมโรจะมีอำนาจเพียงพอที่จะเข้าถึงทรัพยากรที่เป็นความต้องการพื้นฐานในการปกครองตนเองสามารถยืนหยัดอยู่กับวัฒนธรรมของตนเองอันเป็นวัฒนธรรมมุสลิมที่ชาวโมโรให้การยอมรับ ทั้งนี้ อนาคตของชาวโมโรย่อมขึ้นอยู่กับกฎหมายบังซาโมโรประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะครอบคลุมในทุกแง่มุมอย่างแท้จริง

กฎหมายบังซาโมโรประกอบรัฐธรรมนูญจึงเป็นความจำเป็นของชาวโมโรที่จะได้เห็นสันติภาพเกิดขึ้นในการปกครองตนเอง ถึงที่สุดแล้วผู้ที่ติดตามสถานการณ์ในฟิลิปปินส์โดยเฉพาะการต่อสู้เพื่อการมีชีวิตที่ดีของชาวโมโรมาโดยตลอดย่อมมีความเชื่อว่ากฎหมายบังซาโมโรมีศักยภาพเพียงพอที่จะประสบความสำเร็จและได้อยู่กับสันติภาพที่พวกเขาแสวงหาอย่างยาวนานตลอดไป

เอกสารอ้างอิง

มาคาปาโต อาบาตอน มุสลิม. (2562). *The 2018 Bangsamoro Organic Law in the Philippine: Solving the Mindanao Conflict with Autonomy Plus Compensatory Justice* [กฎหมายบังซาโมโรประกอบรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2018 ในประเทศฟิลิปปินส์: การแก้ไขความขัดแย้งในมินดาเนา โดยให้สิทธิการปกครองตนเองและให้ได้รับการชดเชยอย่างยุติธรรม] (พิมพ์ครั้งที่ 1). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

คำแนะนำสำหรับผู้เขียนในการเตรียมบทความ เพื่อพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารความขัดแย้งและสันติศึกษา

ข้อมูลทั่วไป

วารสารความขัดแย้งและสันติศึกษา ซึ่งอยู่ภายใต้การดำเนินงานของสถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำเพื่อเผยแพร่ความรู้และแนวคิดในสาขาความขัดแย้งและสันติศึกษา สิทธิมนุษยชน และจิตตปัญญา ซึ่งกำหนดออกเผยแพร่ จำนวน 2 ฉบับต่อปี คือ ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม - มิถุนายน และฉบับที่ 2 เดือนกรกฎาคม - ธันวาคม

ประเภทบทความที่เป็รับพิจารณาเพื่อตีพิมพ์

1. บทความวิจัย (Research Article)

เป็นบทความที่นำเสนอผลงานวิชาการ ความรู้ใหม่ ๆ ที่เกิดจากการศึกษา ค้นคว้า และวิจัยของผู้เขียนที่ได้มีการดำเนินการวิจัยด้วยตนเองหรือคณะวิจัย

2. บทความวิชาการ (Academic Article)

เป็นบทความที่นำเสนอผลงานที่เกิดจากการศึกษา ทบทวนแนวคิด ทฤษฎี วรรณกรรมทางวิชาการ มีการสังเคราะห์ วิเคราะห์ เปรียบเทียบ เน้นการนำเสนอความรู้ใหม่ ๆ ในเชิงวิชาการของผู้เขียน

3. บทความพิเศษ (Special Article)

เป็นบทความที่แสดงข้อมูลและผลงานเชิงวิชาการ ที่มีข้อคิดเห็นที่เกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่มีความสนใจเป็นพิเศษ

4. บทแนะนำหนังสือ (Book Recommendation)

เป็นบทความที่นำเสนอเกี่ยวกับหนังสือที่น่าสนใจ มีการแนะนำเพื่อเป็นประโยชน์ต่อผู้อ่าน

5. บทวิจารณ์หนังสือ (Book Review)

เป็นบทความที่มีการให้ข้อคิดเห็น วิพากษ์ วิจารณ์เกี่ยวกับหนังสือ และมีการประเมินคุณค่าของหนังสือที่ผู้เขียนสนใจ

องค์ประกอบของบทความ

บทความวิจัย ประกอบด้วย ชื่อเรื่อง ชื่อผู้เขียน สังกัดของผู้เขียน บทความย่อ เนื้อหา (บทนำ การทบทวนวรรณกรรม วัตถุประสงค์ ระเบียบวิธีการวิจัย การทบทวนวรรณกรรม หัวข้อย่อย บทอภิปราย บทวิจารณ์ และสรุป) และเอกสารอ้างอิง

บทความวิชาการ ประกอบด้วย ชื่อเรื่อง ชื่อผู้เขียน สังกัดของผู้เขียน บทความย่อ เนื้อหา (บทนำ การทบทวนวรรณกรรม หัวข้อย่อย บทวิจารณ์ และสรุป) เอกสารอ้างอิง

กระบวนการพิจารณาบทความวารสาร

1. ผู้เขียนทำการส่งบทความผ่านทางระบบออนไลน์ โดยส่งบทความได้ที่ https://so07.tci-thaijo.org/index.php/cpsj_psu

2. เมื่อกองบรรณาธิการได้รับบทความของผู้เขียนแล้ว กองบรรณาธิการจะทำการพิจารณาตรวจสอบบทความในเบื้องต้นทั้งในส่วนของเนื้อหาและรูปแบบบทความ ว่าเป็นไปตามที่กองบรรณาธิการกำหนดหรือไม่ หากมีปรับแก้ในเบื้องต้นก็จะแจ้งให้ผู้เขียนทำการปรับแก้ต่อไป

3. หากบทความผ่านการพิจารณาตรวจสอบในเบื้องต้นจากกองบรรณาธิการแล้ว กองบรรณาธิการก็จะทำการส่งบทความไปยังผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องกับบทความนั้น เพื่อให้ประเมินคุณภาพ โดยทำการส่งให้ผู้ทรงคุณวุฒิประเมินจำนวน 3 ท่านต่อ 1 บทความ ซึ่งการส่งบทความให้ผู้ทรงคุณวุฒินั้น ผู้ทรงคุณวุฒิจะไม่ทราบข้อมูลของผู้เขียนบทความแต่อย่างใด และผู้เขียนบทความก็จะไม่ทราบข้อมูลของผู้ทรงคุณวุฒิด้วยเช่นกัน (Double - blinded)

4. เมื่อผู้ทรงคุณวุฒิประเมินคุณภาพบทความ และแจ้งผลกลับมายังกองบรรณาธิการเรียบร้อยแล้ว กองบรรณาธิการก็จะพิจารณาตรวจสอบผลการประเมินของผู้ทรงคุณวุฒิทั้งหมดอีกครั้ง เพื่อที่จะทำการแจ้งผลการประเมินในภาพรวมทั้งหมดให้ผู้เขียนบทความทราบต่อไป

4.1 กรณีที่ผลการพิจารณาของผู้ทรงคุณวุฒิโดยภาพรวมมีความเห็นว่า “ไม่ผ่าน” กองบรรณาธิการจะทำการแจ้งให้ผู้เขียนบทความทราบ และถือว่าสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาบทความนั้น

4.2 กรณีที่ผลการพิจารณาของผู้ทรงคุณวุฒิโดยภาพรวมมีความเห็นว่า “ผ่าน” และควรมีการปรับแก้เพิ่มเติม กองบรรณาธิการก็จะทำการแจ้งให้ผู้เขียนทราบพร้อมกับให้ผู้เขียนปรับแก้บทความตามข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิและ/หรือกองบรรณาธิการต่อไป

5. เมื่อผู้เขียนปรับแก้บทความตามข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิและ/หรือกองบรรณาธิการแล้ว ก็จะต้องส่งบทความฉบับแก้ไขผ่านทางระบบอีกครั้ง

6. กองบรรณาธิการทำการตรวจสอบบทความฉบับแก้ไขของผู้เขียน

6.1 กรณีที่กองบรรณาธิการพิจารณาบทความฉบับแก้ไขแล้วพบว่าการปรับแก้ยังไม่เรียบร้อย ถูกต้อง และสมบูรณ์ กองบรรณาธิการก็จะแจ้งให้ผู้เขียนทำการปรับแก้เพิ่มเติมจนกว่าบทความจะมีความเรียบร้อย ถูกต้อง และสมบูรณ์

6.2 กรณีที่กองบรรณาธิการพิจารณาบทความฉบับแก้ไขแล้วพบว่าการปรับแก้มีความเรียบร้อย ถูกต้อง และสมบูรณ์ กองบรรณาธิการก็จะทำการตอบรับการตีพิมพ์โดยการออกหนังสือรับรองการตีพิมพ์ให้ผู้เขียนต่อไป

ทั้งนี้ กองบรรณาธิการขอสงวนสิทธิ์ในการปรับแก้ความถูกต้องของข้อมูล หรือการจัดรูปแบบบทความเพิ่มเติม เพื่อให้เป็นไปตามที่กองบรรณาธิการกำหนด และกองบรรณาธิการสามารถที่จะปฏิเสธการพิจารณา หรือปฏิเสธการตอบรับการตีพิมพ์บทความได้ในทุกขั้นตอนหากเห็นสมควร

บทความที่ตีพิมพ์ในวารสารถือเป็นลิขสิทธิ์ของวารสารความขัดแย้งและสันติศึกษา อย่างไรก็ตาม กองบรรณาธิการไม่สงวนลิขสิทธิ์ในการทำซ้ำ คัดลอก หรือเผยแพร่ แต่ขอให้อ้างอิงให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ

รายละเอียดการจัดรูปแบบบทความ

1. **ขนาดกระดาษ** ตั้งค่าน้ำกระดาษเป็นขนาด A5 และกำหนดขอบกระดาษ บน ล่าง ซ้าย และขวา ด้านละ 2.0 ซม.

2. **จำนวนหน้าบทความ** ไม่เกิน 30 หน้า

3. **ฟอนต์** กำหนดให้ใช้รูปแบบตัวอักษร (Font) TH SarabunPSK ทั้งหมด

4. **ชื่อเรื่อง** กรณีบทความภาษาไทยจะต้องปรากฏทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ขนาดฟอนต์ 18 pt ตัวหนาและตัวเอียง โดยจัดให้อยู่กึ่งกลาง

5. **ชื่อผู้เขียน** กรณีบทความภาษาไทยจะต้องปรากฏทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ขนาดฟอนต์ 15 pt ตัวหนา โดยจัดให้อยู่กึ่งกลาง พร้อมทำการอ้างอิงข้อมูลผู้เขียนในส่วนของ Footnote ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดย Footnote กำหนดขนาดฟอนต์ 10 pt

6. **บทคัดย่อ** กรณีบทความภาษาไทยจะต้องปรากฏทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ (Abstract) ความยาวไม่เกิน 300 คำ ขนาดฟอนต์ 15 pt โดยจัดให้กระจายเต็มหน้า

7. **คำสำคัญ** กรณีบทความภาษาไทยจะต้องปรากฏทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ (Keywords) ไม่เกิน 5 คำ ขนาดฟอนต์ 15 pt

8. **เนื้อหา** เป็นภาษาไทยหรือภาษาอังกฤษก็ได้ ซึ่งเนื้อหาจะต้องเขียนให้เป็นไปตามโครงสร้างของการเขียนบทความ ขนาดฟอนต์ 15 pt โดยจัดให้กระจายเต็มหน้า

9. **หมายเลขหน้า** ทำการใส่หมายเลขหน้าไว้มุมล่างขวา ขนาดฟอนต์ 10 pt

10. **ตารางหรือภาพประกอบ** ข้อมูลในตารางหรือภาพประกอบจะต้องมีความคมชัด ขนาดฟอนต์สามารถปรับลดลงได้ตามความเหมาะสม แต่ไม่ควรปรับให้น้อยกว่าขนาด 10 pt

11. **เอกสารอ้างอิง** ระบบอ้างอิงให้ใช้มาตรฐานของสมาคมจิตวิทยาอเมริกัน (American Psychological Association: APA) โดยการอ้างอิงในเนื้อหา (In-text Citation) และรายการเอกสารอ้างอิงท้ายบทความ (References)

จะต้องจัดทำเป็นภาษาอังกฤษเท่านั้น ขนาดฟอนต์ 15 pt กรณีมีการอ้างอิงเอกสารที่เป็นภาษาไทย จะต้องแปลเป็นภาษาอังกฤษให้เรียบร้อย ทั้งในส่วนของการอ้างอิงในเนื้อหา (In-text Citation) และรายการเอกสารอ้างอิงท้ายบทความ (References) ให้ถูกต้องตามหลัก APA Referencing Style

การเขียนเอกสารอ้างอิง

กองบรรณาธิการวารสารความขัดแย้งและสันติศึกษากำหนดให้มีการเขียนเอกสารอ้างอิงโดยใช้มาตรฐานของสมาคมจิตวิทยาอเมริกัน (American Psychological Association: APA) โดยการอ้างอิงในเนื้อหา (In-text Citation) และรายการเอกสารอ้างอิงท้ายบทความ (References) จะต้องจัดทำเป็นภาษาอังกฤษเท่านั้น ในกรณีที่มีการอ้างอิงเอกสารที่เป็นภาษาไทย จะต้องแปลเป็นภาษาอังกฤษให้เรียบร้อย ทั้งในส่วนของ การอ้างอิงในเนื้อหา (In-text Citation) และรายการเอกสารอ้างอิงท้ายบทความ (References) ให้ถูกต้องตามหลัก APA Referencing Style

ตัวอย่างการเขียนเอกสารอ้างอิง (References)

1. หนังสือ/ตำรา

ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). ชื่อเรื่อง (ครั้งที่พิมพ์). สำนักพิมพ์.

Hauss, C. (2010). *International Conflict Resolution* (2nd Ed). A&C Black.

Clarke, T., & Peterson, T. R. (2015). *Environmental Conflict Management*. Sage Publications.

2. บทความวารสารวิชาการ

ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). ชื่อบทความ. ชื่อวารสาร, ปีที่(ฉบับที่), เลขหน้า
บทความ.

Chajjaroenwatana, B., & Haque, M. M. (2020). Displaced Rohingya and Concern for Non-traditional Security Risks in Thailand. *Asian Affairs: An American Review*, 47(3), 201-225.

3. บทความ/เรื่อง/ตอน ในหนังสือรวมเรื่อง

ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). ชื่อบทความ. ใน ชื่อบรรณาธิการ (บรรณาธิการ),
ชื่อหนังสือ (ครั้งที่พิมพ์, เลขหน้าบทความ). สำนักพิมพ์.

Deci, E. L., & Ryan, R. M. (1991). A motivational approach to self: Integration in personality. In R. Dienstbier (Ed.), *Nebraska Symposium on Motivation: Vol.38 Perspectives on motivation* (p. 237-288). University of Nebraska Press.

4. วิทยานิพนธ์

ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). ชื่อวิทยานิพนธ์ (ระดับวิทยานิพนธ์). ชื่อมหาวิทยาลัย/
สถาบัน.

Whandee, W. (2018). *Factors Affecting the Effectiveness of Academic Journal Administration in Thailand* (Master Thesis). Prince of Songkla University.

5. รายงานการวิจัย

ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). ชื่อเรื่อง (รายงานการวิจัย). สำนักพิมพ์.

Whandee, W., Preecha, N., & Khunwishit, S. (2019). *The Analysis of Thesis Publishing Ability of PSU Graduate Programs and Factors Affecting the Choices that Graduate Students Choose for Getting Their Thesis Published* (Research Report). Prince of Songkla University.

6. เอกสารออนไลน์/เว็บไซต์

ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). ชื่อเรื่อง. Retrieved วันที่สืบค้น, from
<http://www.xxxxxxxxx>

Fishbein, E. (2020). *Refugees Cling to Hope of Resettlement, Even as World Slams Doors*. Retrieved June 19, 2022, from <https://www.aljazeera.com/news/2020/10/16/refugees-cling-to-hope-of-resettlement-even-as-doors-close>

7. เอกสารจากการประชุมทางวิชาการ

ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). ชื่อบทความ. ใน ชื่อบรรณาธิการ (บ.ก.), ชื่อหัวข้อการประชุม. ชื่อการประชุม (เลขหน้าบทความ). สถานที่ประชุม.

Soutar, G., & Mazzarol, T. W. (1995). Gaining competitive advantage in education services exports: Forward integration and strategic alliances in a maturing market. In G. Tower (Ed.), *Proceeding of the Academy of International Business Southeast Asia Regional Conference, Asia Pacific International Business: Regional integration and global competitiveness* (p. 85-110). Murdoch University.

กรณีอ้างอิงเอกสารภาษาไทย

กรณีการอ้างอิงเอกสารที่เป็นงานภาษาไทย จะต้องทำการปรับ การเขียนอ้างอิงเป็นภาษาอังกฤษทั้งหมด ทั้งในส่วนของการอ้างอิงในเนื้อหา (In-text Citation) และรายการเอกสารอ้างอิงท้ายบทความ (References)

1. การอ้างอิงในเนื้อหา (In-text Citation)

กรณีอ้างอิงเอกสารจากงานภาษาไทย ให้ทำการใส่เฉพาะนามสกุล ของผู้เขียนเท่านั้น โดยทำการใส่เป็นภาษาอังกฤษ แล้วตามด้วยปี ค.ศ.

ตัวอย่าง

การอ้างอิงงานภาษาไทย เช่น งานของ บุชบง ชัยเจริญวัฒน์ จากปี พ.ศ. 2563 โดยทำการเขียนการอ้างอิงในเนื้อหาบทความ ดังนี้

1.1 การอ้างอิงหน้าข้อความ จะต้องใส่นามสกุล แล้วตามด้วย วงเล็บปี ค.ศ. คือ

Chaijaroenwatana (2020)(เนื้อหาที่อ้างอิง).....

1.2 การอ้างอิงท้ายข้อความ จะต้องใส่ภายในเครื่องหมายวงเล็บ ประกอบด้วย นามสกุล ตามด้วยเครื่องหมายจุลภาค (,) และปี ค.ศ. คือ

.....(เนื้อหาที่อ้างอิง)..... (Chaijaroenwatana, 2020)

2. การอ้างอิงท้ายบทความ (References)

กรณีอ้างอิงเอกสารจากงานภาษาไทย ให้ทำการใส่เป็นภาษาอังกฤษ โดยใส่นามสกุล, อักษรย่อของชื่อต้น, อักษรย่อของชื่อกลาง.(ถ้ามี) (ปี ค.ศ.). แล้วตามด้วยข้อมูลของเอกสารที่นำมาอ้างอิง.

ตัวอย่าง

การอ้างอิงงานภาษาไทย เช่น
 บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ. (2563). *การจัดการความขัดแย้ง: ความรู้เบื้องต้น
 และกรณีศึกษา* (พิมพ์ครั้งที่ 2). มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

ทำการปรับเป็น

Chaijaroenwatana, B. (2020). *Conflict Management: Basic
 Understanding & Case Studies* (2nd Ed). Prince of Songkla
 University.

กรณีอ้างอิงเอกสารภาษาอังกฤษ**1. การอ้างอิงในเนื้อหา (In-text Citation)**

ให้ทำการใส่เฉพาะนามสกุลของผู้เขียนเท่านั้น แล้วตามด้วยปี ค.ศ.
ตัวอย่าง

การอ้างอิงงานภาษาอังกฤษ เช่น งานของ Bussabong
 Chaijaroenwatana และ Md. Mahbubul Haque โดยทำการเขียนการอ้างอิง
 ในเนื้อหาบทความ ดังนี้

1.1 การอ้างอิงหน้าข้อความ จะต้องใส่นามสกุล แล้วตามด้วย
 วงเล็บปี ค.ศ. คือ

Chaijaroenwatana and Haque (2017)(เนื้อหาที่อ้างอิง).....

1.2 การอ้างอิงท้ายข้อความ จะต้องใส่ภายในเครื่องหมายวงเล็บ
 ประกอบด้วย นามสกุล ตามด้วยเครื่องหมายจุลภาค (,) และปี ค.ศ. คือ

.....(เนื้อหาที่อ้างอิง)..... (Haque & Chaijaroenwatana, 2017)

2. การอ้างอิงท้ายบทความ (References)

ให้ทำการใส่ชื่อนามสกุล, อักษรย่อของชื่อต้น. อักษรย่อของชื่อกลาง.(ถ้ามี) (ปี ค.ศ.). แล้วตามด้วยข้อมูลของเอกสารที่นำมาอ้างอิง.

ตัวอย่าง

การอ้างอิงงานภาษาอังกฤษ เช่น งานของ Bussabong Chaijaroenwatana และ Md. Mahbubul Haque จากบทความวารสารวิชาการ โดยทำการอ้างอิงท้ายบทความ ดังนี้

Chaijaroenwatana, B., & Haque, M. M. (2020). Displaced Rohingya and Concern for Non-traditional Security Risks in Thailand. *Asian Affairs: An American Review*, 47(3), 201-225.

จริยธรรมในการตีพิมพ์บทความ วารสารความขัดแย้งและสันติศึกษา

วารสารความขัดแย้งและสันติศึกษา ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญต่อกระบวนการพิจารณาประเมินคุณภาพบทความ และเพื่อเป็นการรักษามาตรฐานด้านจริยธรรมในการตีพิมพ์ วารสารความขัดแย้งและสันติศึกษาจึงได้กำหนดจริยธรรมในการตีพิมพ์บทความตามบทบาทและหน้าที่ของบรรณาธิการ ผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความ และผู้พิมพ์ ดังนี้

บทบาทและหน้าที่ของบรรณาธิการ

1. บรรณาธิการมีหน้าที่กลั่นกรองและตรวจสอบบทความที่ส่งมาเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารความขัดแย้งและสันติศึกษา โดยมีการพิจารณาเนื้อหาบทความที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และขอบเขตของวารสาร
2. บรรณาธิการพิจารณาคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความที่มีความเชี่ยวชาญตรงกับศาสตร์ของบทความนั้น ๆ และผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความต้องไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับผู้พิมพ์
3. บรรณาธิการต้องไม่เปิดเผยรายชื่อและข้อมูลของผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความและผู้พิมพ์ให้ทราบซึ่งกันและกัน
4. บรรณาธิการต้องพิจารณาบทความด้วยความเป็นกลาง บนฐานของเหตุผลทางวิชาการ ไม่มีอคติหรือเหตุผลส่วนตัวในการพิจารณาและตัดสินบทความของผู้พิมพ์
5. บรรณาธิการต้องไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความหรือผู้พิมพ์
6. บรรณาธิการต้องปฏิบัติตามกระบวนการของวารสารความขัดแย้งและสันติศึกษาอย่างเคร่งครัด และไม่นำบทความไปใช้ประโยชน์ในทางธุรกิจหรือนำไปเป็นผลงานหรือบางส่วนของผลงานตนเอง

7. ทุกบทความที่ได้รับการตีพิมพ์ลงในวารสารจะต้องผ่านกระบวนการพิจารณาของผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความและกองบรรณาธิการ รวมถึงมีการปรับแก้ตามข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความและกองบรรณาธิการ

บทบาทและหน้าที่ของผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความ

1. ผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความต้องรักษาความลับและไม่เปิดเผยข้อมูลใด ๆ ของบทความที่ตนเองประเมินให้แก่บุคคลอื่นที่ไม่เกี่ยวข้อง
2. ผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความควรประเมินบทความในศาสตร์ที่ตนเองมีความเชี่ยวชาญ และมีความรู้ในเนื้อหาของบทความที่ได้รับให้ประเมินอย่างถ่องแท้ มีการประเมิน วิพากษ์ วิวิจารณ์ และให้ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการในการปรับปรุงบทความ
3. ผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความต้องไม่แสวงหาผลประโยชน์จากบทความที่ตนเองได้รับให้ประเมิน
4. ผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความต้องคำนึงถึงคุณภาพของเนื้อหาบทความเป็นหลัก โดยปราศจากอคติในการประเมินบทความ
5. ผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความต้องพิจารณาประเมินบทความตามกรอบระยะเวลาที่กองบรรณาธิการกำหนด
6. หากผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความมีส่วนได้ส่วนเสียหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับบทความที่ได้รับให้ประเมินนั้น ควรจะแจ้งให้กองบรรณาธิการทราบทันที

บทบาทและหน้าที่ของผู้นิพนธ์

1. บทความที่ส่งมาเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารความขัดแย้งและสันติศึกษานั้น จะต้องไม่เคยได้รับการเผยแพร่ในแหล่งใดมาก่อน และ/หรือ ไม่อยู่ในกระบวนการพิจารณาของวารสารวิชาการหรือการประชุมวิชาการอื่นใด

2. บทความที่ผู้นิพนธ์ส่งมานั้นจะต้องเป็นผลงานที่เกิดขึ้นจากการศึกษาของผู้นิพนธ์หรือคณะผู้นิพนธ์เอง หากมีการอ้างอิงในเนื้อหา ต้องจัดทำรายการอ้างอิงท้ายบทความด้วย

3. ผู้นิพนธ์ที่มีรายชื่อปรากฏในบทความ จะต้องเป็นผู้ที่มีส่วนร่วมหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับบทความนั้นจริง

4. ผู้นิพนธ์ต้องไม่รายงานความคลาดเคลื่อนของข้อมูล ไม่บิดเบือนข้อมูลหรือให้ข้อมูลที่เป็นเท็จ โดยต้องรายงานข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากการศึกษานั้น

5. ผู้นิพนธ์ต้องเขียนบทความให้เป็นไปตามรูปแบบที่กองบรรณาธิการกำหนดอย่างเคร่งครัด

6. ผู้นิพนธ์ควรระบุแหล่งทุนสนับสนุนการวิจัย รวมถึงผลประโยชน์ทับซ้อน (ถ้ามี)



CPSJ

Conflict and Peace Studies Journal

Editorial of Conflict and Peace Studies Journal

Institute for Peace Studies, Prince of Songkla University

15 Karnjanavanich Rd., Hatyai, Songkhla 90110, Thailand

Tel.: 0 7428 9450 Fax: 0 7428 9451

E-mail: cpsj.psu@gmail.com

Website: https://so07.tci-thaijo.org/index.php/cpsj_psu