

## บทบาทนานาชาติในกระบวนการสันติภาพ และข้อสังเกตบางประการต่ออนาคตชายแดนใต้

International Organizations' Role on Peace Process and  
Some Perspectives on Southern Thailand's Future

พัทธธีรา นาคอุไรรัตน์\*

Padtheera Narkurairattana\*\*

หมอชาลี อาแว\*\*\*

Ghazalee Awae\*\*\*\*

บทความนี้

Received

3 ตุลาคม 2565

Revised

8 พฤศจิกายน 2565

Accepted

6 ธันวาคม 2565

### บทคัดย่อ

บทความวิจัยเรื่อง บทบาทนานาชาติในกระบวนการสันติภาพชายแดนใต้และข้อสังเกตบางประการต่ออนาคตชายแดนใต้ มีวัตถุประสงค์นำเสนอบทบาทตัวแสดงนานาชาติที่เกี่ยวข้องในกระบวนการสร้างสันติภาพในชายแดนใต้ของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาท “ฝ่ายที่สาม” ใน “กระบวนการพูดคุยสันติภาพ” ซึ่งเริ่มต้นอย่างเป็นทางการเมื่อปี พ.ศ. 2556 และข้อสังเกตบางประการต่ออนาคตของกระบวนการพูดคุย

ผลการวิจัยพบว่าตัวแสดงนานาชาติที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการสร้างสันติภาพในชายแดนใต้มีบทบาทหลายด้านสามารถจัดกลุ่มได้ ดังนี้ 1) บทบาทด้านการติดตามประเมินสถานการณ์ 2) การผลักดันบรรณรค์ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการสร้างบรรยากาศหนุนเสริมกระบวนการสันติภาพ 3) การสนับสนุนทางวิชาการ ค้นคว้าวิจัย 4) การให้ทุนสนับสนุนการทำงานขับเคลื่อนการพัฒนาต่างๆ 5) บทบาทการเป็นผู้อำนวยความสะดวกในการพูดคุย และ 6) บทบาทการเป็นผู้ให้การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแบบสังคมสงเคราะห์ แต่บทบาทการเป็นฝ่ายที่สามในฐานะผู้อำนวยความสะดวกในการพูดคุย ในกรณีนี้ คือ มาเลเซีย ถือว่าเป็นบทบาทสำคัญมากต่อการสร้างสันติภาพชายแดนใต้หากแต่มีข้อท้าทายต่อการผลักดัน

\* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล (ดร.)

\*\* Assistant Professor, Institute of Human Rights and Peace Studies, Mahidol University. (Ph.D.)

\*\*\* นักวิชาการ สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล

\*\*\*\* Research Technical Officer, Institute of Human Rights and Peace Studies, Mahidol University.

การพูดคุยหลายประการ เช่น การยอมรับจากคู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่าย ความเชื่อมั่นไว้วางใจ ส่วนความท้าทายภายในการทำหน้าที่ของฝ่ายที่สามนอกจากขึ้นอยู่กับคู่ขัดแย้งแล้วยังขึ้นอยู่กับเสถียรภาพทางการเมืองภายในของมาเลเซียเองด้วย

เพื่อให้กระบวนการพูดคุยเจรจาสันติภาพมีความก้าวหน้าและบรรลุผลสำเร็จจำเป็นต้องดำเนินการตามขั้นตอนต่อไปด้วยความมุ่งมั่นโดยได้รับการสนับสนุนจากตัวแสดงทุกคน งานวิจัยขอแนะนำว่ารัฐบาลไทยควรอนุญาตให้ผู้มีบทบาทระหว่างประเทศมีส่วนร่วมมากขึ้นในการเจรจาและการสร้างขีดความสามารถให้กับทั้งรัฐบาลและคู่สนทนาฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐ และรัฐบาลควรอนุญาตให้ผู้มีบทบาทจากนานาชาติเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการสนับสนุนให้คนในท้องถิ่นและภาคประชาสังคมเป็นหุ้นส่วนในการสร้างสันติภาพเพื่อให้เกิดความมั่นใจในกระบวนการพูดคุยมากขึ้น

**คำสำคัญ:** บทบาทฝ่ายที่สาม, การสร้างสันติภาพ, กระบวนการสันติภาพ, ไทย (ภาคใต้) – ปัญหาและข้อพิพาท, ตัวแสดงนานาชาติ

## Abstract

This research article is part of the project title “International Organizations’ Role on Peace Process and Some Perspectives on Southern Thailand’s Future” which intends to study of how international actors engage in Southern Thailand’s peacebuilding, and their role in Southern Thailand Peace Process, particularly on the role of third party in formal Peace Dialogue Process that began in 2013.

The research results found that several roles of the international organizations which can be grouped as 1) monitoring peace process 2) creating an environment inductive dialogue and campaigning peace process 3) supporting for academic researches to resolve specific issues, contributing to infra-structure development, contributing development on the education or economic sectors, helping to develop skills relevant to peace dialogue, and helping in major issues such as human rights and international humanitarian principle 4) provisioning and funding capacity building activities 5) playing the role as facilitator in peace dialogue 6) contributing to humanitarian aids and social work. Meanwhile, the role of Malaysia as facilitator is significantly put peace talk forward for Southern of Thailand. Nevertheless, there are many challenges to deal with, for instance, the acceptance from the conflict actors, being trustworthy by the two sides as the third party. Moreover, as being the third party itself, it depends on the Malaysian’s political instability.

In order to brighten the prospect of Peace Dialogue Process, it is necessary to assiduously continue the process with the support of all actors. The research recommends that Thai government should allow a greater participation of international actors to accompany the dialogue and provide capacity building to both government and dissident interlocutors. Also, the government should allow international actors to play a greater role in supporting local people and civil society to be partners in peacebuilding and become more confident in the process.

**Keywords:** Third Party, Peacebuilding, Peace Process, Southern Thailand violence, International Actors

## ที่มา

ชาญชัย ชัยสุโกศล (2554, น. 8) กล่าวไว้อย่างน่าสนใจภายหลังจากที่สถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยอุบัติขึ้นครั้งใหม่ในปี พ.ศ. 2547 ว่าเป็น “ปัญหาที่มีความซับซ้อน” ขณะเดียวกันก็ชี้ให้เห็นว่ามี “องค์กรและหน่วยงาน” ต่างๆ ที่ “กรูกันเข้ามา” เป็นส่วนหนึ่งของความพยายามในการแก้ไขสถานการณ์ความขัดแย้งในชายแดนใต้ของไทย หากแต่ท่าทีที่ได้รับการตอบรับจากรัฐไทยกลับไม่ได้มีท่าทีที่จะเปิดรับเท่าใดนัก ยิ่งกว่านั้นสำหรับตัวแสดงบางชาติบางประเภท ก็อาจได้รับการปฏิเสธจากรัฐไทย เป็นต้น กรณีที่นายกรัฐมนตรีอานันท์ ปันยารชุน ได้ตอบกลับเมื่อมีสื่อหนังสือพิมพ์ชาวอเมริกันได้ตั้งคำถามเชิงคาดหวังต่อบทบาทในอนาคตกรณีว่าสหรัฐฯ จะเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งรุนแรงในชายแดนใต้ของไทย คำตอบของนายกรัฐมนตรีขณะนั้นซึ่งเป็นอดีตนักการทูตคนสำคัญของไทยมาก่อนคือ “บอกให้พวกเขาอยู่ห่างๆ ไปเลยไป” (Tell them to stay the hell out of here) (วีเลอร์, 2551, น. 475) คำกล่าวของอดีตนายกรัฐมนตรีจึงเป็นนัยว่า รัฐบาลไทยอาจไม่ชื่นชอบนักที่จะให้ประเทศอื่นๆ เข้ามาเกี่ยวข้องกับปัญหาชายแดนใต้ซึ่งเป็นปัญหาภายในประเทศ กระนั้น ข้อเท็จจริงที่ปรากฏในรายงานการสำรวจเบื้องต้นของคณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธี (คยส.) กลับชี้ให้เห็นข้อมูลอีกด้านเมื่อความรุนแรงยืดเยื้อเรื้อรังมากกว่าทศวรรษ รายงานดังกล่าวแสดงถึงตัวแสดงจำนวนมากและบทบาทของนานาชาติที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาชายแดนใต้ และแน่นอนว่าหนึ่งในนั้นเป็นหน่วยงานของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา คือ USAID รวมอยู่ด้วย ดังนั้น การปฏิเสธความเกี่ยวข้องจากนานาชาติอาจจะไม่สามารถทำได้โดยง่ายอีกต่อไป หากแต่อาจต้องคิดทบทวนว่า จะหาทางที่จะเปิดรับอย่างไรจึงจะเป็นผลดีต่อรัฐไทยมากกว่า

ย้อนกลับไปพิจารณาข้อสังเกตของชาญชัยข้างต้นสำคัญ นัยหนึ่งแสดงให้เห็นว่า ประเด็นปัญหาในชายแดนใต้ไม่ได้ถูกจำกัดความรับรู้เฉพาะภายในประเทศเท่านั้น แม้รัฐบาลไทยและสังคมนานาชาติจะมองเห็นและยอมรับว่าเป็นปัญหาภายในประเทศก็ตามแต่การที่นานาชาติให้ความสนใจย่อมชี้ให้เห็นว่าสันติภาพหรือความขัดแย้งในชายแดนใต้ของไทยมีนัยสำคัญต่อสังคมโลกไม่น้อย ดังที่คณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธี (คยส.) ได้กล่าวไว้ว่า ความรุนแรงภาคใต้ของไทยเป็นปัญหาที่ “นานาชาติสนใจ” และมีสถานะเป็น “ปัญหาสากล” มาตั้งแต่ต้น (คณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธี, 2559, น. 20)

ไม่เพียงเท่านั้น คยส. ยังได้ตั้งคำถามต่อไปว่า “สังคมไทยและรัฐไทยควรมองบทบาทและท่าทีขององค์กรระหว่างประเทศเหล่านั้นอย่างไร? โดยเฉพาะเมื่อไม่สามารถจะกีดกันการมีส่วนร่วมของทั้งองค์กรภายนอกในการจัดการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งได้” (คณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธี, 2559, น. 20-21) และเป็นคำถามที่งานวิจัยนี้ให้ความสนใจอยากจะค้นคว้าหาคำอธิบายที่จะพอเป็นคำตอบให้สังคมไทยได้บ้างว่า ในเมื่อไม่อาจปิดกั้นความสนใจของนานาชาติที่ประสงค์เข้ามามีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาภายในของรัฐไทยได้ รัฐและสังคมไทยควรจัดวางที่ทางและความสัมพันธ์กับตัวแสดงนานาชาติอย่างไรเพื่อให้กระบวนการแก้ไขปัญหายภายในได้รับประโยชน์จากตัวแสดงเหล่านั้นให้มากที่สุด

## ความสำคัญของปัญหา

ในบรรดาความขัดแย้งทางอาวุธ (Armed Conflict) ทั่วโลกตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา การแก้ไขปัญหา มักจบลงด้วยกระบวนการสร้างสันติภาพ (Peace Process) ผ่านกระบวนการเจรจาต่อรอง (Negotiation) มากกว่าที่จะเป็นการสู้รบกันและมีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้ชัยชนะอีกฝ่ายหนึ่งอย่างเบ็ดเสร็จ อย่างไรก็ตาม การเจรจาต่อรองระหว่างคู่ขัดแย้งนั้นอาจเกิดขึ้นได้ยากหากมิได้มี

“ฝ่ายที่สาม” ที่คู่ขัดแย้งให้การยอมรับเข้ามาทำหน้าที่เป็น “คนกลาง” ในกระบวนการสื่อสารเจรจาต่อรอง เพื่อหาทางออกจากความขัดแย้ง

Mason & Siegfried (2007, p. 1) รวบรวมเอกสารต้นฉบับและชี้ให้เห็นว่า 42 กรณีความขัดแย้งทางอาวุธจบลงด้วยการเจรจา ในขณะที่ 23 กรณีจบลงด้วยฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้ชัยชนะในสนามรบ และครึ่งหนึ่งของกระบวนการเจรจาต่อรอง คือ 24 กรณีความขัดแย้งทางอาวุธสามารถบรรลุผลการเจรจาต่อรองเพื่อสันติภาพได้ก็ด้วยบทบาทของฝ่ายที่สามที่ได้รับการยอมรับจากทั้งสองฝ่ายที่ขัดแย้งกัน เช่น องค์การสหประชาชาติ ซึ่งกระบวนการไกล่เกลี่ยโดยคนกลางเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพมาตั้งแต่หลังสงครามเย็นเป็นต้นมา และเป็นวิธีการที่ถูกใช้มากกว่า ร้อยละ 50 ของความขัดแย้งชั้นวิกฤตในระดับนานาชาติ และการใช้วิธีการนี้มีโอกาสที่ไปเป็นได้ที่จะบรรลุผลในการคลี่คลายความขัดแย้งมากกว่าการใช้การสู้รบถึง 5 เท่า จะเห็นได้ว่ากระบวนการไกล่เกลี่ยโดยฝ่ายที่สามนั้นมีโอกาสและความเป็นไปได้ที่จะคลี่คลายสถานการณ์ความขัดแย้งรุนแรงได้ดีกว่าการใช้กำลัง แม้ว่าการสร้างสันติภาพในเส้นทางนี้จะมีโอกาสและความเป็นไปได้มากขึ้น แต่เงื่อนไขสำคัญดังที่ Mason & Siegfried (2007, p. 2) ได้ชี้ให้เห็นว่าบทบาท “ฝ่ายที่สาม” ที่ “ได้รับการยอมรับจากทั้งสองฝ่าย” เป็นหัวใจสำคัญที่จะทำให้การใช้กระบวนการสร้างสันติภาพในเส้นทางนี้ได้รับผลสำเร็จได้ อย่างไรก็ตาม การทำหน้าที่เป็นฝ่ายที่สามนั้นมีหลายบทบาทหน้าที่ หากแต่ก็มีข้อท้าทายต่อการเปิดรับจากทั้งฝ่ายรัฐไทยและฝ่ายขบวนการผู้เห็นต่างจากรัฐซึ่งงานวิจัยนี้สนใจศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบทบาทการเป็นผู้อำนวยความสะดวกในการพูดคุย (Facilitator) ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญที่จะผลักดันให้กระบวนการสร้างสันติภาพซึ่งไม่ง่ายที่คู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่ายจะเห็นพ้องต้องกันและให้การยอมรับผู้ที่เข้ามาทำหน้าที่ดังกล่าว แต่การที่คู่ขัดแย้งทั้งฝ่ายรัฐไทยและ

ฝ่ายขบวนการผู้เห็นต่างจากรัฐให้การยอมรับประเทศมาเลเซียย่อมมีเหตุปัจจัยที่น่าสนใจศึกษา

คำถามสำคัญที่งานวิจัยชิ้นนี้ตอบทบทวนของมาเลเซียในการเป็นผู้อำนวยความสะดวกให้กับการพูดคุยสันติสุข (Peace Talk) ระหว่างรัฐบาลไทยกับกลุ่มผู้เห็นต่างจากรัฐ ตั้งแต่เริ่มต้นที่การพูดคุยอย่างไม่เปิดเผยมาก่อนหน้าที่จะมีการพูดคุยกับปีอาร์เอ็นในปี 2556 จนถึงมาราปาตานีในปัจจุบัน เริ่มต้นและดำเนินไปอย่างไรและบนเงื่อนไขปัจจัยใดที่ทำให้มาเลเซียได้รับการยอมรับจากทั้งสองฝ่ายให้ทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกในการพูดคุยดังกล่าวแทนที่จะเป็นหน่วยงานหรือองค์กรนานาชาติอื่นที่เข้ามามีบทบาทต่อการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ชายแดนใต้หลายองค์กร และมาเลเซียเองจะมีส่วนช่วยให้กระบวนการพูดคุยสันติภาพเดินหน้าไปสู่จุดหมายปลายทางของสันติภาพได้มากน้อยเพียงใด การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองมาเลเซียหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2561 ซึ่งส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการเมืองภายในมาเลเซียจะส่งผลไปถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างบางส่วนของคณะทำงานเพื่ออำนวยความสะดวกในกระบวนการพูดคุยด้วยหรือไม่ การเปลี่ยนแปลงข้างต้นจะส่งผลอย่างไรต่อกระบวนการพูดคุยสันติสุข (Peace talk) ล้วนเป็นปรากฏการณ์ที่น่าศึกษาอย่างยิ่ง

## คำถามวิจัย

บทบาทของตัวแสดงนานาชาติประเภทใดและอย่างไรที่รัฐไทยสะดวกใจให้นานาชาติเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความรุนแรงที่ชายแดนใต้

## วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษารวบรวมข้อมูล จัดระบบและวิเคราะห์บทบาทนานาชาติที่เกี่ยวข้องในกระบวนการสร้างสันติภาพ (Peace Process) ในพื้นที่จังหวัดชายแดน

ภาคใต้ของไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของมาเลเซีย ที่โดดเด่นกว่าตัวแสดงอื่นในฐานะที่เป็นผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) ในกระบวนการพูดคุยสันติภาพ/สันติสุข (Peace Talk)

2. เพื่อศึกษารวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์มุมมองต่ออนาคตสถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย โดยเฉพาะภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในของมาเลเซียซึ่งเป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับจากประเทศไทย ฝ่ายขบวนการผู้เห็นต่างจากรัฐ และจากสังคมนานาชาติให้ทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกในการคลี่คลายสถานการณ์ความขัดแย้งในชายแดนใต้ของไทย และมุมมองต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในประเทศภายหลังการเลือกตั้งที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2562

## วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรกเกี่ยวกับบทบาทของฝ่ายที่สามในการแปลงเปลี่ยนความขัดแย้ง และส่วนที่ 2 ว่าด้วยบทบาทของฝ่ายที่สามในการแปลงเปลี่ยนความขัดแย้งในชายแดนใต้ของไทย

การทบทวนวรรณกรรมในส่วนแรกพบว่า บทบาทของฝ่ายที่สามในการแปลงเปลี่ยนความขัดแย้งโดยเฉพาะในกระบวนการสันติภาพ (Peace Process) นั้นงานของ Vincenc Fisas Armengol (2013, online) ให้ภาพรวมของการทำหน้าที่เป็นคนกลางและการเป็นฝ่ายที่สามในกระบวนการสันติภาพโดยเฉพาะในช่วงของการพูดคุยเพื่อให้การพูดคุยเจรจาระหว่างคู่ขัดแย้งสามารถบรรลุเป้าประสงค์ในการหาทางออกจากความขัดแย้งได้ เช่น บทบาทในการอำนวยความสะดวก (Facilitator) เรื่องการกำหนดวาระการพูดคุย การจัดบันทึก การสรุปประเด็นการพูดคุย การจัดทำรายงานการพูดคุย อำนวยการจัดทำเส้นทาง

กระบวนการสันติภาพ (roadmap) การเป็นประจักษ์พยานของการพูดคุย (the witness) เป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยความขัดแย้ง (Mediator) และเป็นผู้เจรจาต่อรอง (Negotiator) เป็นต้น

งานของสถาบันวัฒนธรรมสันติภาพ (Escola de Cultura de Pau/School for the Culture for Peace) เผยแพร่รายงานที่ชี้ให้เห็นความสำคัญของบทบาทฝ่ายที่สามในฐานะที่เป็นตัวแสดงสำคัญในการยุติความขัดแย้งว่าในรอบกว่า 30 ปีที่ผ่านมา ในบรรดาความขัดแย้งรุนแรง 50 แห่งทั่วโลก 41 แห่งยุติลงได้ด้วยข้อตกลงสันติภาพ ส่วนอีก 9 แห่งยุติลงด้วยการปราบปรามทางการเมือง และในรายงานดังกล่าวยังระบุด้วยว่าความช่วยเหลือของฝ่ายที่สาม (Third party) ซึ่งมีได้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงกับความขัดแย้งนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการทำให้กระบวนการพูดคุยเจรจานั้นมีประสิทธิภาพมากขึ้น (รุ่งรวี เฉลิมศรีภิญโญรัช, 2558, น. [8])

สำหรับบทบาทของฝ่ายที่สามในกระบวนการสร้างสันติภาพพบว่า มีหลากหลายทั้งองค์กรและบทบาท เช่น ในความขัดแย้งภูมิภาคอเมริกากลาง พบว่าบทบาทขององค์กรโลกบาลอย่างสหประชาชาติ (UN) และบทบาทขององค์กรในภูมิภาคอย่างองค์กรรัฐอเมริกา (Organization of America State - OAS) มีส่วนสำคัญต่อการหาทางออกจากความขัดแย้งในภูมิภาค โดยได้แสดงบทบาทในหลายมิติ ทั้งการหยุดยั้งสงคราม การรักษาสันติภาพ การพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคมเพื่อสร้างสันติภาพที่ยั่งยืนยิ่งขึ้น (Child, 1999, online) ขณะที่ในกระบวนการสร้างสันติภาพในหลากหลายกรณีความขัดแย้งโดยเฉพาะในกรณีที่เป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐและคนกลุ่มน้อยของรัฐ เช่นในภาคใต้ของฟิลิปปินส์ พบว่าบทบาทขององค์กรนานาชาติที่เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างสันติภาพในภาคใต้ของฟิลิปปินส์หลายองค์กร โดยมีมาเลเซียเป็นผู้อำนวย

ความสะอาดหลัก และมีทีมงานชาติที่ทำหน้าที่ติดตามกระบวนการพูดคุยสันติภาพที่เรียกว่า International Monitoring Team (IMT) ตลอดจนกลุ่ม International Contact Group (ICG) (Conciliation Resources, n.d., online) เช่นเดียวกับในศรีลังกาที่พบว่า นอร์เวย์ทำหน้าที่เป็นคนกลางที่มีบทบาทสำคัญในการพยายามผลักดันให้เกิดการแสวงหาทางออกร่วมระหว่างชาวสิงหล กับชาวทมิฬจนนำมาสู่การบรรลุข้อตกลงที่สามารถคลี่คลายปัญหาได้ระดับหนึ่ง (Moolakkatu, 2005, pp. 385-402 ; IPP, 2561, น. 6) กระนั้นก็ยังมีความเห็นต่างจากชาติอื่นๆ ที่เข้าไปมีบทบาทในกระบวนการสร้างสันติภาพในฟิลิปปินส์ และศรีลังกาอีกหลายองค์กร ซึ่งอยู่นอกเหนือวัตถุประสงค์ของงานวิจัยชิ้นนี้

การทบทวนวรรณกรรมในส่วนที่ 2 พบว่ามีในประเทศไทยยังไม่มีงานศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของฝ่ายที่สามในกระบวนการสร้างสันติภาพชายแดนใต้ ยกเว้นงานของคณะยุทธศาสตร์สันติวิธี (คยส.) เรื่อง *ตัวแสดงระหว่างประเทศในความขัดแย้งถึงตายที่ชายแดนใต้* ที่ค้นคว้าวิจัยและนำเสนอเป็นข้อเสนอเชิงนโยบาย ชี้ให้เห็นทั้งจำนวนและบทบาทของตัวแสดงนานาชาติในช่วงก่อนที่จะมีการลงนามพูดคุยสันติภาพในปี 2556 จนถึงปี 2559 งานชิ้นดังกล่าวเป็นฐานตั้งต้นที่สำคัญของงานวิจัยฉบับนี้

## ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ในเชิงปรากฏการณ์นิยม (phenomenological approach) โดยใช้วิธีการเก็บข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร (Documentary research) ที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่เป็นงานวิจัย ข่าว เอกสารบันทึกต่างๆ ร่วมกับการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In depth interview) ประสบการณ์ความคิดเห็นของตัวแทนองค์กรและหน่วยงานนานาชาติที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการสันติภาพในชายแดนใต้ของไทย ตลอดจนฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับ

การอำนวยความสะดวกในกระบวนการพูดคุยสันติสุขจากฝ่ายมาเลเซีย และในฝ่ายรัฐบาลไทยรวมถึงฝ่ายขบวนการมาราปาตานี และนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านกระบวนการสร้างสันติภาพครอบคลุมประเด็นที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. ปัญหาความไม่สงบในชายแดนใต้ในภาพรวม เพื่อแสดงให้เห็นพัฒนาการของปัญหาและรวมถึงพัฒนาการการแก้ไขปัญหาความรุนแรงในชายแดนใต้
2. ตัวแสดงต่างๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการแก้ไขปัญหา แยกเป็นตัวแสดงภายในประเทศ และตัวแสดงต่างประเทศ
3. บทบาทของตัวแสดงจากนานาชาติที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการแก้ไขปัญหา และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่มีกระบวนการพูดคุยสันติภาพ/สันติสุข
4. บทบาทของผู้อำนวยความสะดวกในการพูดคุยสันติภาพ/สันติสุขอย่างเป็นทางการของมาเลเซียในปัจจุบัน

## วิธีการเก็บข้อมูลและการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง

1. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) แบบเจาะจงจากตัวแทนตัวแสดงของนานาชาติที่มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาสถานการณ์ชายแดนใต้ให้ครอบคลุมตัวแสดงจากนานาชาติให้มากที่สุดโดยใช้ฐานงานวิจัยของคณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธี เป็นฐานตั้งต้นและสำรวจข้อมูลเพิ่มเติมและทำการสัมภาษณ์เพิ่มเติมเพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นปัจจุบันมากที่สุด
2. สัมภาษณ์เชิงลึกนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญภาคประชาสังคม นักขับเคลื่อนคนสำคัญและผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสันติภาพ/สันติสุข จำนวน 20-30 คน โดยใช้การเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive sampling) โดยยึดหลักการพิจารณา

บทบาทความเกี่ยวข้องกับการสร้างสันติภาพในชายแดนใต้และประสบการณ์ความเกี่ยวข้องกับการสร้างสันติภาพในที่อื่นๆ ร่วมด้วย ซึ่งในส่วนนี้มาจากการติดตามสถานการณ์และการสำรวจบทวนและวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการใช้ฐานข้อมูลอ้างอิงที่มีอยู่ก่อนหน้าของศูนย์ทรัพยากรสันติภาพ (PRC) ซึ่งได้จัดแบ่งผู้เกี่ยวข้องสำคัญในกระบวนการสันติภาพชายแดนใต้ออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับชุมชนรากหญ้า (Track 3) ระดับองค์กรภาคประชาสังคม (Track 2) ซึ่งประกอบไปด้วย นักวิชาการ นักการศาสนา ภาคประชาสังคม สื่อมวลชน องค์กรนักศึกษา และองค์กรวิชาชีพอื่นๆ และระดับกลุ่มผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมือง (Track 1) ซึ่งในส่วนของ Track 1 ประกอบด้วยสองฝ่ายคือฝ่ายรัฐไทย (Party A) และฝ่ายขบวนการต่อสู้ (Party B) โดยในส่วนของ Track 1 ถือว่าเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างมีนัยยะสำคัญกับบทบาทของนานาชาติ ซึ่งในการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างจะพิจารณาจากการเข้ามามีบทบาทในกระบวนการสันติภาพที่เห็นได้ชัดในทางใดทางหนึ่ง เช่น เป็นสื่อที่ทำหน้าที่ติดตามกระบวนการสันติภาพ เป็นนักวิชาการที่ติดตามวิเคราะห์สถานการณ์ การแก้ไขปัญหา เป็นนักวิชาการ/นักการศาสนา/ประชาสังคม/ผู้นำกลุ่มที่มีอิทธิพลทางความคิด เป็นต้น

3. จัดเวทีสานเสวนาระดมสมองตัวแสดงที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการสร้างสันติภาพ/สันติสุขชายแดนใต้หลังการเลือกตั้งทั่วไปของไทย 2 ครั้ง ผู้เข้าร่วมครั้งละ 20-30 คน เพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เกี่ยวกับภาพอนาคตกระบวนการสันติภาพชายแดนใต้หลังการเลือกตั้งทั่วไปที่จะเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2562 อีก 2 ครั้ง คือ ในกรุงเทพมหานคร 1 ครั้ง และ ในชายแดน

ใต้ 1 ครั้ง เพื่อนำข้อมูลภาคอนาคสดังกล่าวมาวิเคราะห์สังเคราะห์ และนำเสนอในรายงานวิจัยโดยใช้การเขียนรายงานเชิงพรรณนาความ

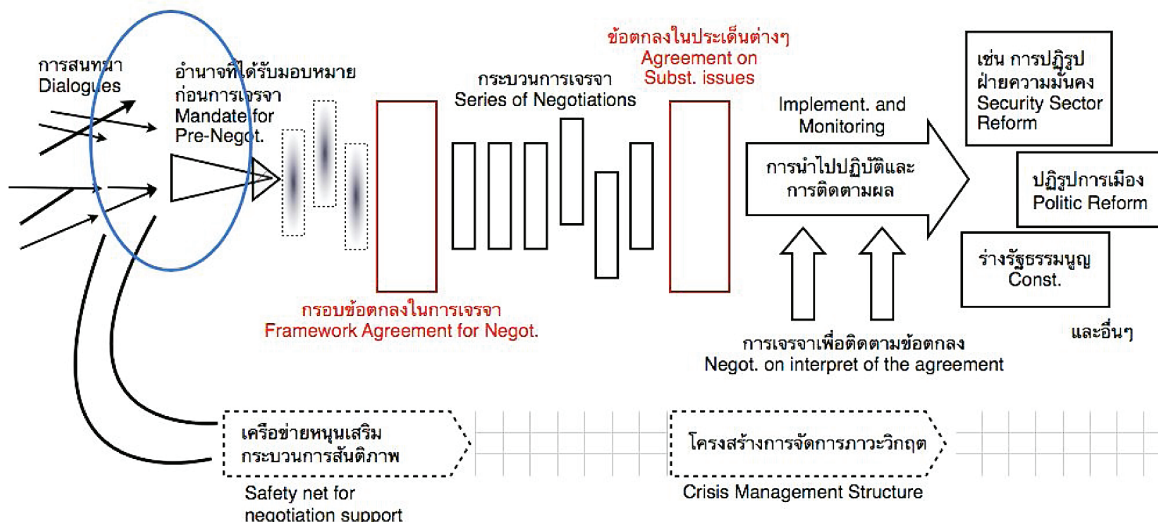
## ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยนี้จำกัดขอบเขตการวิเคราะห์เชิงเนื้อหาอยู่ที่บทบาทของนานาชาติที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการพูดคุยสันติภาพ/สันติสุขอย่างเป็นทางการตั้งแต่ปี 2556 เป็นต้นมาหลังการลงนาม โดยให้น้ำหนักกับการศึกษาบทบาทของนานาชาติที่ทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกในการพูดคุยสันติภาพเป็นหลัก ส่วนบทบาทของนานาชาติอื่นที่มีได้เป็นผู้อำนวยความสะดวกแต่มีส่วนในเกี่ยวข้องในทางใดทางหนึ่งจะให้ความสำคัญศึกษาในภาพรวม ในขณะที่ขอบเขตด้านระยะเวลาในการวิเคราะห์กำหนดให้อยู่ในช่วงปี 2556 – 2562 เป็นสำคัญ

## ผลการวิจัย

จากการค้นคว้าวิจัยพบว่า หากจะใช้ภาพบทบาทของกระบวนการพูดคุยและเจรจาสันติภาพในแผนที่เดินทางแห่งสันติภาพชายแดนใต้ที่คณะทำงาน IPP ได้ตกผลึกมาเป็นจุดตั้งตั้งในการทบทวนและกำหนดภาพอนาคตของกระบวนการสร้างสันติภาพโดยมีกระบวนการพูดคุยเป็นกลไกหลักในการผลักดัน การทำงานของคนในพื้นที่และคนในสังคมไทยอาจจะไม่เพียงพอที่จะผลักดันให้กลไกการพูดคุยได้เดินหน้าอย่างมีเสถียรภาพมากพอในจังหวะที่ไม่ชักช้าเกินไปจนก่อให้เกิดความเสียหายใหญ่หลวงมากขึ้นต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้คนในชายแดนใต้และในสังคมไทย

บทบาทของกระบวนการพูดคุยและเจรจาสันติภาพในแผนที่เดินทางแห่งสันติภาพ  
The Role of Peace Dialogue and Negotiation Process in Roadmap for Peace



ภาพที่ 1 บทบาทของกระบวนการพูดคุยและเจรจาสันติภาพในแผนที่เดินทางแห่งสันติภาพ

ที่มา: คณะทำงานพื้นที่กลางสร้างสันติภาพจากคนใน. 2556, ออนไลน์

จากภาพข้างต้นและจากการทบทวนถึงบทบาทของนานาชาติที่เข้ามาเกี่ยวพันในพื้นที่ชายแดนใต้ งานวิจัยเรื่อง บทบาทนานาชาติต่อกระบวนการสร้างสันติภาพในชายแดนใต้ของไทยและบางมุมมองต่อภาพอนาคตตั้งคำถามหลักในงานวิจัยว่าบทบาทของตัวแทนนานาชาติประเภทใด และอย่างไร ที่รัฐไทยสะดวกใจให้นานาชาติเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความรุนแรงที่ชายแดนใต้ โดยมีคำถามย่อย 4 ประการ คือ 1. ตัวแสดงนานาชาติที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาชายแดนใต้มีใครบ้างและทำอะไร อย่างไร 2. ตัวแสดงนานาชาติประเภทใดที่จะมีส่วนผลักดันกระบวนการพูดคุยสันติภาพ/สันติสุขในชายแดนใต้ให้เข้าใกล้ความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาความรุนแรงในชายแดนใต้ได้ และอย่างไร 3. บทบาทการเป็นผู้อำนวยความสะดวกในกระบวนการพูดคุยดังเช่นที่มาเลเซียกำลังแสดงอยู่จะช่วยให้การแก้ปัญหาชายแดนใต้ประสบความสำเร็จหรือไม่ อย่างไร

4. การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในของไทยและของประเทศผู้อำนวยความสะดวกในกระบวนการพูดคุยสันติภาพ/สันติสุขส่งผลอย่างไรต่อทิศทางการแก้ปัญหาสถานการณ์ความไม่สงบในภาคใต้ของไทย ภายใต้ข้อสมมติฐานเบื้องต้นว่า 1. การแก้ไขปัญหาชายแดนใต้ของไทยไม่อาจปฏิเสธบทบาทนานาชาติได้เนื่องจากสภาพของปัญหาที่มีลักษณะเป็นสากล กล่าวคือสามารถเกิดขึ้นที่ใดก็ได้ในโลก ดังนั้น ประสพการณ์ของนานาชาติอาจจะมีส่วนช่วยให้การแก้ไขปัญหาภายในประเทศในกระบวนการสันติภาพเดินหน้าไปสู่ความสำเร็จได้ดียิ่งขึ้นมากกว่าที่จะพึ่งพาการทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกจากมาเลเซียแต่เพียงประเทศเดียว 2. ปัจจัยทางการเมืองภายในของไทยและของประเทศผู้อำนวยความสะดวกในการพูดคุยมีผลต่อความก้าวหน้าของกระบวนการสันติภาพในอนาคต ดังนั้น การมีองค์กรนานาชาติเป็นผู้สนับสนุนและประคับประคองกระบวนการพูดคุยสันติภาพ

ในชายแดนใต้ น่าจะมีเสถียรภาพและความก้าวหน้ามากขึ้น

### ข้อค้นพบจากการวิจัย

**ตอบคำถามข้อย่อยที่ 1** ตัวแสดงนานาชาติที่เข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องกับกระบวนการสันติภาพชายแดนใต้ พบว่ามีด้วยกัน 5 ประเภท ดังนี้

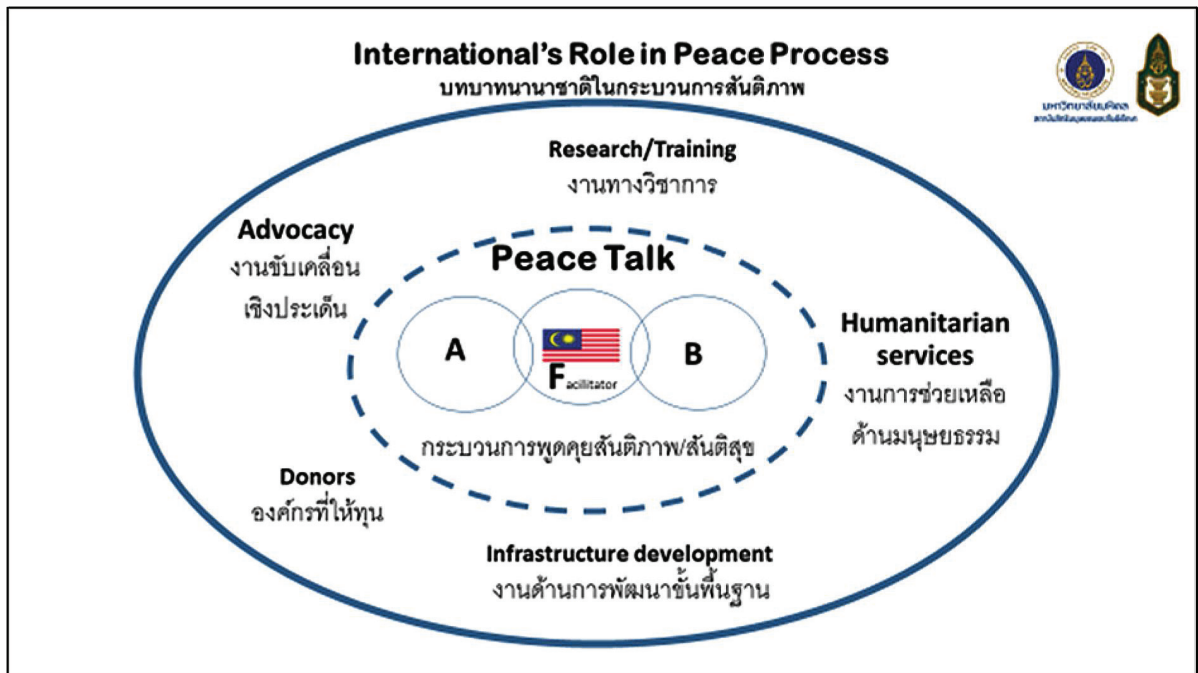
- 1.1 องค์กรระหว่างประเทศ (International Organizations – IOs) เข้าถึงข้อมูลได้ 9 องค์กร
- 1.2 องค์กรเอกชนระหว่างประเทศ (International Non-Governmental Organizations- INGOs) เข้าถึงข้อมูลได้ 19 องค์กร
- 1.3 องค์กรของรัฐบาลต่างประเทศ (Foreign Governmental Organizations- FGOs) เข้าถึงข้อมูลได้ 7 องค์กร
- 1.4 องค์กรเอกชนต่างประเทศ (Foreign Non-Governmental Organizations - FNGOs) เข้าถึงข้อมูลได้ 12 องค์กร

1.5 หน่วยงานของรัฐบาลต่างประเทศ (Foreign Governmental - FG) พบว่ามี 3 องค์กร

รวมทั้งหมดที่พบและเข้าถึงข้อมูลได้ 50 องค์กร ซึ่งเพิ่มขึ้นจาก 44 องค์กร ที่เคยมีการสำรวจไว้ใน ปี 2555 โดยคณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธี (คยส.)

**ตอบคำถามข้อย่อยที่ 2** บทบาทขององค์กรนานาชาติที่พบได้แก่

- 2.1 บทบาทด้านการติดตามประเมินสถานการณ์
- 2.2 การผลักดันบรรณรค์ประเด็นต่างๆ
- 2.3 การสนับสนุนทางวิชาการ
- 2.4 การให้ทุนสนับสนุนการทำงานค้นคว้า วิจัย และขับเคลื่อนการพัฒนาในด้านต่าง ๆ
- 2.5 บทบาทการเป็นผู้อำนวยความสะดวกและเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยความขัดแย้ง และ
- 2.6 บทบาทการเป็นผู้ให้การช่วยเหลือด้านสังคมสงเคราะห์



ภาพที่ 2 ภาพแสดงบทบาทของตัวแสดงนานาชาติ ปี 2562

ที่มา: พัทธิธรา นาคอุไรรัตน์ และคณะ. 2562, น. [3].

ในบรรดาบทบาทของตัวแสดงนานาชาติทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง อาจแบ่งออกเป็น บทบาทในการแปลงเปลี่ยนคลี่คลายความขัดแย้งโดยตรง เช่น การทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกในการพูดคุย (Facilitator) การเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยเจรจา (Mediator) และ บทบาทในการแปลงเปลี่ยนคลี่คลายความขัดแย้งโดยอ้อม เช่น การสร้างศักยภาพ (Empowerment / Capacity building) ในด้านต่างให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสร้างสันติภาพ ตลอดจนบทบาทการสร้างสภาพแวดล้อมให้อำนวยต่อการพูดคุย การเป็นผู้สนับสนุนทุน (Donors) เพื่อการทำงานค้นคว้าวิจัย (Researches) แก้ไขปัญหาด้านต่างๆ ที่ส่งเสริมการสร้างบรรยากาศและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure development) เช่น การศึกษา การพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาทักษะความรู้ที่ส่งเสริมกระบวนการพูดคุยสันติภาพ บทบาทการขับเคลื่อน

เชิงประเด็น เป็นต้นเรื่องสิทธิมนุษยชน หลักการมนุษยธรรมระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม บทบาทในฐานะฝ่ายที่สาม (Third Party) ในกระบวนการพูดคุยสันติภาพนับเป็นส่วนผสมที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของกระบวนการสันติภาพ (Peace Process) ไม่ว่าจะเป็นบทบาทของการเป็นผู้อำนวยความสะดวกในการพูดคุย (Facilitator) หรือเป็นคนกลางไกล่เกลี่ยความขัดแย้ง (Mediator) ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับการยอมรับของคู่ขัดแย้งและขึ้นอยู่กับศักยภาพของการเป็นฝ่ายที่สามในกระบวนการพูดคุยสันติภาพด้วย

**ตอบคำถามข้อย่อยที่ 3** บทบาทการเป็นผู้อำนวยความสะดวกของมาเลเซียในกรณีความขัดแย้งรุนแรงที่ชายแดนใต้

วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2557 สือหลายสำนักของมาเลเซียรายงานข่าวการเดินทางเยือนมาเลเซียอย่างเป็นทางการ

ทางการของ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีของไทยพร้อมคณะ อีก 19 คน และมีรายงานการแถลงข่าวของนายนาจิบ ราซิก นายกรัฐมนตรีมาเลเซียถึงผลการพบปะกันระหว่างผู้นำทั้งสองประเทศในครั้งนี้ว่า “ประเทศไทยยอมรับให้มาเลเซียเป็นประเทศที่มีบทบาทการสร้างสันติสุขในพื้นที่ชายแดนใต้” (อิสมะรูบายัตห์ ดอเลาะ, 2557, ออนไลน์) ในขณะที่ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในมาเลเซียเมื่อปี พ.ศ. 2561 แล้วรัฐบาลมาเลเซียภายใต้ผู้นำคนใหม่ ดร.มหาธีร์ โมฮัมหมัดก็ยังยืนยันให้การสนับสนุนการพูดคุยต่อไปแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้รับผิดชอบหลักในการพูดคุยของฝั่งมาเลเซียมาเป็นอดีตนายตำรวจสันติบาล ตัน สรี อับดุล ราฮิม บิน โมห์ด นูร์ (คม ชัด ลึก, 2561, ออนไลน์)

แม้ว่ามาเลเซียจะได้รับการยอมรับว่าเป็นอีกหนึ่งในบรรดาตัวแสดงจากภายนอกประเทศไทยที่มีบทบาทสำคัญในการคลี่คลายปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ภาคใต้ โดยเฉพาะในสถานการณ์ระลอกใหม่ที่ปะทุขึ้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 โดยแสดงบทบาทเป็นผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) อย่างไรก็ดี ก่อนหน้าที่จะมีการตกลงให้มาเลเซียทำหน้าที่ดังกล่าวนั้นพบว่า ตัวแสดงนานาชาติหลายตัวแสดงได้เข้ามามีบทบาทในกระบวนการคลี่คลายปัญหาชายแดนใต้อยู่ไม่น้อย และหลายตัวแสดงมีความเชี่ยวชาญในการทำหน้าที่เป็นคนกลางในการสร้างสันติภาพในความขัดแย้งรุนแรงในพื้นที่อื่นๆ มา แต่เหตุใดจึงเป็นมาเลเซีย

เหตุผลที่อาจจะพิจารณาเบื้องต้น คือ ประสบการณ์ของมาเลเซียในการสร้างสันติภาพในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยเฉพาะในความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ในภาคใต้ของฟิลิปปินส์ แม้ว่าเสียงส่วนหนึ่งของฟิลิปปินส์จะมีข้อคำถามเกี่ยวกับการทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกให้กับคู่ขัดแย้งอยู่บ้างว่า มาเลเซียจะทำหน้าที่เป็น “นายหน้า (Broker)” ที่ซื้อสัตย์

ตรงไปตรงมาในการอำนวยความสะดวกให้กับคู่ขัดแย้งจริงหรือไม่ (Na Thalang, 2017, pp. 389-404) รวมถึงข้อครหาและความไม่พอใจในการทำหน้าที่ของรัฐบาลมาเลเซีย ในกรณีความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์กับกลุ่มแนวร่วมขบวนการปลดปล่อยอิสลามโมโร (MILF) (Franco, 2013, pp. 211-230) แต่บทบาทของมาเลเซียก็ได้รับการยอมรับจากสังคมนานาชาติประเทศพหุคูณในการทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกในกระบวนการสร้างสันติภาพ อย่างน้อยข้อตกลงกรอบการพูดคุยสันติภาพ Framework Agreement on the Bangsamoro (FAB) เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2555 ระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์ กับ กลุ่ม MILF ครั้นเมื่อหันมาพิจารณากรณีการเข้ามาเกี่ยวพันกับความขัดแย้งในชายแดนใต้ของไทยในฐานะที่เป็นผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) ให้กับกระบวนการพูดคุยสันติสุข (Peace Talk) อย่างเป็นทางการก็ยิ่งเพิ่มน้ำหนักให้แก่การศึกษาว่าอะไรเป็นเงื่อนไขที่ทำให้มาเลเซียทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกให้กับการเจรจาพูดคุยเพื่อแก้ปัญหาในชายแดนใต้ของฟิลิปปินส์ที่มีความขัดแย้งยืดเยื้อเรื้อรังมาถึง 40 ปี สามารถบรรลุผลสำเร็จในการเจรจาได้เช่นนั้น ในขณะที่บทบาทของชาติอื่นๆ ที่เข้ามาเกี่ยวพันกับกระบวนการสร้างสันติภาพชายแดนใต้ไม่ได้มีบทบาทในส่วนนี้โดยตรง

นอกจากนี้ หากพิจารณาจากมุมมองของไทยจาก “ความสะดวกใจ” ให้การยอมรับมาเลเซียมาทำหน้าที่เป็นฝ่ายที่สามในการอำนวยความสะดวกในการพูดคุยนั้น อาจเป็นเพราะการที่รัฐไทยโดยเฉพาะฝ่ายความมั่นคงมักกล่าวอ้างเสมอมาว่า ความขัดแย้งชายแดนใต้เป็นความขัดแย้งภายในที่รัฐสามารถแก้ปัญหาเองได้ไม่ต้องการให้มีการแทรกแซงจากนานาชาติ ซึ่งชี้ให้เห็นว่า รัฐไทยยึดกรอบคิดเรื่องความมั่นคงแห่งชาติเป็นหลัก อย่างไรก็ดี การที่รัฐไทยเปิดรับให้มาเลเซียเป็นคนกลางอำนวยความสะดวกในการพูดคุยกับฝ่ายขบวนการผู้เห็นต่างจากรัฐมาจาก

สิ่งที่ พล.อ.อภินิษฐ์ หมิ่นสวัสด์ อดีตนายทหารที่มีบทบาทสำคัญในการเจรจาสันติภาพกับ โจรจิน คอมมิวนิสต์มาลายา (จคม.) ในพื้นที่ภาคใต้ซึ่งเขา ระบุว่า “อับดุล ราฮิม มีประสบการณ์ทำงานกับอดีตทหารไทย ชั่วโม่งบินสูง การเปลี่ยนตัวให้เขามาทำหน้าที่สำคัญ ส่งสัญญาณว่า ‘มหาเธร์’ เอาจริง” และยังคงกล่าวอีกว่า “หากปัญหาจบ ไทย และมาเลเซียจะได้ประโยชน์ทั้งสองฝ่าย และเชื่อว่างานจะเดินหน้าอย่างรวดเร็ว และเห็นผล เพราะสันติบาล หน่วยที่เขาคุ้นเคยเป็นหน่วยงานที่เข้าถึงปีอาร์.เอ็น” (บีบีซีไทย, 2561, ออนไลน์) ซึ่งสอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของหัวหน้าคณะพูดคุย พลเอกอุดมชัย ธรรมสาโรรัชต์ ที่ว่า “ทั้งท่านมหาธีร์ และตันสรี อับดุลราฮิม นูร์ คือกลุ่มคนที่เราเคยช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหาโจรจินคอมมิวนิสต์มาลายาจนประสบความสำเร็จ มีการเปิดโต๊ะเจรจาสันติภาพกันในประเทศไทย ทั้งท่านมหาธีร์ และตันสรี อับดุลราฮิม นูร์ ก็มีบทบาทอยู่ในช่วงนั้น ส่วนผมก็ทำงานอยู่ในพื้นที่เป็นผู้กอง” (สำนักข่าวอิศรา, 2562, ออนไลน์)

พิจารณาจากมุมของฝ่ายขบวนการฯ ก็พบจุดร่วม “ความสะดวกใจ” ที่ได้รับการประกาศยืนยันให้มาเลเซียเป็นฝ่ายที่สามในการอำนวยความสะดวกในการพูดคุย ด้วยเช่นกันและไม่เพียงให้เป็นผู้อำนวยความสะดวกเท่านั้น ฝ่ายขบวนการฯ ยังแสดงความคาดหวังต่อบทบาทที่มากกว่าอำนวยความสะดวก คือ ให้เป็น “คนกลางในการเจรจา” ที่เดียว อย่างน้อยจากวันที่ 26 เมษายน พ.ศ.2556 แฉลงการณ์ของฮัสซัน ตอยิบ ซึ่งอ้างว่าเป็นตัวแทนกลุ่มปีอาร์.เอ็นได้แฉลงเรียกร้องให้มีมาเลเซียเป็น “คนกลาง” ในการเจรจาสันติภาพกับรัฐบาลไทย มิใช่เป็นเพียง “ผู้อำนวยความสะดวก” ในการพูดคุยเท่านั้น (ศูนย์ข้อมูลมติชน, 2556, น. 143-144) ข้อเรียกร้องดังกล่าวเบื้องต้นแสดงให้เห็นว่า ปีอาร์.เอ็นให้ความไว้วางใจต่อรัฐบาลมาเลเซียอย่างมีนัยสำคัญ ต่อมาวันที่ 29 เมษายน 2556 คณะพูดคุยจากฝ่ายไทยและผู้เกี่ยวข้องมีกำหนดนัดหมายพูดคุยกับคณะของ

ปีอาร์.เอ็นในสถานที่ที่ไม่เปิดเผยแห่งหนึ่งในมาเลเซีย และต่อมาในปี พ.ศ. 2557 รัฐบาลไทยประกาศยอมรับให้มาเลเซียเป็นผู้อำนวยความสะดวกในการพูดคุยสันติสุข

งานวิจัยชี้ให้เห็นว่าบทบาทของมาเลเซียในฐานะฝ่ายที่สาม คือ ผู้อำนวยความสะดวกในการพูดคุยที่ผ่านมานั้นมีความก้าวหน้าอย่างค่อยเป็นค่อยไปเนื่องจากปัจจัยท้าทายหลายประการ

**ประการแรก** การเปลี่ยนแปลงในฝ่ายไทย เนื่องจากมีปัจจัยการเปลี่ยนทางการเมืองภายในประเทศไทยที่ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงตัวหัวหน้าคณะพูดคุยฝ่ายไทยถึง 2 ครั้งในรอบ 2 ปีหลัง คือการเปลี่ยนตัวหัวหน้าคณะพูดคุยจากพลเอกอักษรา เกิดผล มาเป็น พลเอกอุดมชัย ธรรมสาโรรัชต์ในปี พ.ศ. 2561 และการเปลี่ยนตัวจากพลเอกอุดมชัย ธรรมสาโรรัชต์ มาเป็น พลเอกวัลลภ รักเสนาะ เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2562

**ประการที่สอง** การเปลี่ยนแปลงในมาเลเซีย การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในประเทศเมื่อกลางปี พ.ศ. 2561 ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงตัวหัวหน้าคณะผู้อำนวยความสะดวกจาก ดาโต๊ะ สรี อะหมัด ชัมซามิน ฮาซิม เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2561 มาเป็นตัน สรี อับดุล ราฮิม บิน โมห์ด นูร์

**ประการที่สาม** การเปลี่ยนแปลงในฝ่ายมาราปาตานี เมื่อหัวหน้าคณะพูดคุย นายสุกรี ฮารี ลาออกจาก การเป็นหัวหน้าคณะพูดคุยฝ่ายมาราปาตานี เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2562 เส้นทางของกระบวนการสันติภาพและการพูดคุยเพื่อสันติสุขในชายแดนใต้ของไทย นับจากเริ่มต้นอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2556 เป็นต้นมา กล่าวได้ว่าตั้งต้นอย่างช้าๆ และไม่ได้เดินหน้าแบบเส้นตรง หากแต่มีลักษณะเดินหน้าเป็นบางช่วง เช่นในช่วงแรก สลับหยุดนิ่ง ถอยหลัง จุดเปลี่ยนสำคัญอันเป็นผลต่อกระบวนการพูดคุยเกิดขึ้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงภายในคณะพูดคุยของฝ่ายไทยส่งผลต่อ

ความต่อเนื่องในการนำผลการพูดคุยที่มีมาก่อนหน้านั้นไปปฏิบัติในพื้นที่ โดยเฉพาะในเรื่องการสร้างพื้นที่ปลอดภัยร่วมกันทั้งสองฝ่าย และส่งผลต่อความเชื่อมั่นไว้วางใจระหว่างฝ่ายพูดคุยอีกฝั่ง คือ มาราปาตานี ทำให้เกิดภาวะสุญญากาศของการพูดคุยในช่วงครึ่งปีหลังของปี 2562 และหวนกลับมาเริ่มต้นกระบวนการพูดคุยใหม่ และมีการเปลี่ยนแปลงหัวหน้าคณะพูดคุยฝ่ายไทยเป็น พลเอกวัลลภ รักเสนาะ ในปีเดียวกัน ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่า “การเปิดรับให้มาเลเซียเป็นผู้อำนวยความสะดวกในการพูดคุยสันติภาพของประเทศไทยถือเป็นมิติใหม่ของการปรับตัวที่สำคัญของทางการไทย ซึ่งไม่เคยมีมาก่อน” (ศรีสมภพ จิตต์ภิรมย์ศรี, 2562, ออนไลน์) คำกล่าวของศรีสมภพ ข้างต้นสำคัญและอาจเป็นสัญญาณบ่งชี้ต่อกระบวนการสันติภาพชายแดนใต้ ทว่ายังคงเป็นความท้าทายต่ออนาคตของกระบวนการพูดคุยสันติภาพ/สันติสุขชายแดนใต้ไม่น้อย โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาจากแนวโน้มนโยบายของรัฐที่ให้น้ำหนักกับการปราบปรามตามหลักนิยามความมั่นคงแบบเดิมๆ ที่ยึดถือความมั่นคงของชาติ (National Security) มากกว่าความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) ที่มีศักดิ์ศรีและมีศักยภาพในการใช้เหตุผล

**ตอบคำถามข้อย่อยที่ 4 มุมมองต่ออนาคตกระบวนการสันติภาพ**

หลังการเลือกตั้งทั่วไป 2562 พบว่า ยังมีความไม่มั่นใจนักว่ากระบวนการสันติภาพจะบรรลุผลได้ในเร็ววัน เนื่องจากภาคส่วนต่างๆ ยังมีความเห็นไปในทางเดียวกันว่า “ยังต้องใช้เวลามาก” แต่เห็นพ้องกันว่า การพูดคุยสันติภาพ เป็นแนวทางที่จะสามารถนำไปสู่การออกจากความขัดแย้งที่ยืดเยื้อเรื้อรังได้ โดยมีเงื่อนไขว่า “คู่เจรจาต้องมีความจริงใจ” และ “รัฐไทยต้องไม่สร้างเงื่อนไขความขัดแย้งใหม่ๆ ขึ้นมาอีก” เช่น เงื่อนไขที่ละเมิดต่อกฎหมายสิทธิมนุษยชน ประเด็นความเป็นธรรมในการไต่สวนผู้ต้องสงสัย หรือการซ้อมทรมานในระหว่างถูกจับกุม

ขณะที่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในประเทศไทย และการเปลี่ยนแปลงภายในมาเลเซีย มีผลต่อกระบวนการสันติภาพ ด้วยลักษณะการเมืองของทั้งสองฝ่ายมีลักษณะคล้ายกันอยู่ประการหนึ่งคือ เมื่อฝ่ายการเมืองชั่วไฉนขึ้นมาใช้อำนาจจะมีการเปลี่ยนตัวคนทำงานเดิมที่เป็นคนของอีกฝ่ายออก และเอาคนของตนขึ้นมาทำหน้าที่แทน ส่งผลให้คณะทำงานพูดคุยเพื่ออำนวยความสะดวกให้กระบวนการสันติภาพต้องสะดุดเป็นระยะๆ ส่งผลให้กระบวนการสันติภาพในภาพใหญ่ขาดความต่อเนื่องไปด้วย

สำหรับบรรยากาศทางการเมืองของประเทศไทย ภายใต้รัฐบาลทหาร ส่งผลต่อการหยุดนิ่งของกระบวนการสันติภาพ และบรรยากาศการมีส่วนร่วมกำหนดอนาคตกระบวนการสันติภาพของภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และมาตรการในการกำกับ ควบคุมตัวแสดงนานาชาติด้วยการให้รายงานการทำงานทุกๆ 3 เดือน เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการพัฒนาความไว้วางใจ รวมทั้งมาตรการที่ทำให้ภาคประชาสังคมแตกแยกส่งผลทำลายบรรยากาศของสันติภาพโดยรวม

### ข้อเสนอเชิงนโยบาย

1. รัฐควรมีนโยบายเปิดพื้นที่สำหรับการพูดคุยเรื่องทีละเล็กละน้อย เช่น การพูดคุยเรื่องรูปแบบการปกครอง การถกเถียงเรื่องที่จะหยิบยกขึ้นสู่โต๊ะเจรจา และเปิดพื้นที่ให้ผู้เห็นต่างได้แสดงความคิดเห็นและร่วมพูดคุยกำหนดอนาคตของชายแดนใต้ร่วมกันโดยไม่ถูกคุกคามจากฝ่ายใด
2. รัฐควรทบทวนนโยบายและมาตรการกำกับควบคุมองค์กรนานาชาติ เนื่องจากมาตรการกำกับควบคุมที่รัฐไทยกระทำอยู่ ด้านหนึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อภาพลักษณ์ของรัฐ ทำลายโอกาสของการพัฒนาในพื้นที่ อีกด้านหนึ่งทำให้ประเทศไทยเสียประโยชน์จาก

การที่องค์กรนานาชาติบางองค์กรถอนตัวจากการทำงาน หรือการให้ทุนเพื่อพัฒนาพื้นที่ชายแดนใต้ไป

3. รัฐควรทบทวนนโยบายที่เกี่ยวกับการสร้างสันติภาพและความสงบสุขในชายแดนใต้ โดยลดกรอบความมั่นคงทางการทหารและการใช้กำลังลง และใช้กรอบความมั่นคงในความเป็นมนุษย์ที่มีอัตลักษณ์ ศักดิ์ศรีมากขึ้นเพื่อสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อสันติสุขในระยะยาว

### ข้อเสนอเชิงการขับเคลื่อนกระบวนการสันติภาพ

1. การพัฒนาทางด้านความรู้ในหลักการและขั้นตอนการพูดคุยทำให้เรื่องการพูดคุยสันติภาพเป็นที่รับรู้ทั่วไปในสังคม โดยเฉพาะในส่วนของผู้ที่จะต้องเข้ามาทำหน้าที่อยู่ในคณะพูดคุยของฝ่ายไทย

2. การเสริมศักยภาพของภาคประชาสังคมในพื้นที่ชายแดนใต้ เพื่อการส่งเสริมบรรยากาศที่เอื้อต่อการพูดคุยสันติภาพ การจะมองภาพอนาคตกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติภาพร่วมกันจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องผลักดันให้กระบวนการพูดคุยสันติภาพดำเนินต่อไปได้ด้วยการสนับสนุนของทุกภาคส่วน ซึ่งสามารถทำได้ด้วยการเปิดพื้นที่ให้มีการถกเถียงแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเสรีและทั่วถึงและต่อเนื่อง ตลอดจนการเสริมสร้างศักยภาพของหุ้นส่วนสันติภาพทั้งที่เป็นคู่เจรจาในกระบวนการพูดคุย และหุ้นส่วนสันติภาพที่อยู่นอกโต๊ะพูดคุยทั้งคนในพื้นที่และองค์กรนานาชาติทั้งหลาย

3. การสื่อสารสร้างความรู้ความเข้าใจในสภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาด้วยสันติวิธีให้กับสังคมไทย

เพื่อเชิญชวนให้สังคมไทยเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ความเป็นไปของกระบวนการสันติภาพ โดยการเสริมศักยภาพและบทบาทของสื่อมวลชน ตลอดจนความรู้เรื่องกระบวนการพูดคุยสันติภาพ เพื่อทำหน้าที่สื่อสารต่อสังคมอย่างตรงไปตรงมาและในเชิงสร้างสรรค์เพื่อส่งเสริมบรรยากาศ ตลอดจนติดตามความก้าวหน้าของกระบวนการพูดคุยสันติภาพและทำหน้าที่สื่อสารความก้าวหน้าตลอดจนสร้างความรู้ความเข้าใจต่อสังคม

### ข้อเสนอเพื่อการวิจัยในอนาคต

1. ด้วยข้อจำกัดทางการเมืองหลังรัฐประหารแม้ว่าจะเปิดให้มีการเลือกตั้งในต้นปี 2562 ซึ่งน่าจะทำให้บรรยากาศกลับมาเป็นประชาธิปไตยที่สิทธิเสรีภาพและการแสดงความคิดเห็นเปิดกว้างขึ้น ทว่าข้อเท็จจริงไม่เป็นเช่นนั้น บรรยากาศที่ไม่แน่ชัดว่าจะจะเป็นระบอบการปกครองแบบใด ส่งผลให้การศึกษาบทบาทนานาชาติ และวิธีการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ความคิดเห็นเชิงลึกจากกลุ่มตัวอย่างที่เกี่ยวข้องขาดความครบถ้วนเพราะกลุ่มตัวอย่างไม่กล้าแสดงความคิดเห็นเชิงวิพากษ์วิจารณ์ และมีความระมัดระวังตัวมากในประเด็นที่เกี่ยวกับกระบวนการสันติภาพ ดังนั้นจึงควรที่จะมีการค้นคว้าวิจัยเพิ่มเติมในอนาคตเพื่อดูพัฒนาการที่เปลี่ยนแปลงไปของบทบาทนานาชาติแต่ละองค์กรที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการสันติภาพชายแดนใต้

2. ข้อค้นพบที่สำคัญจากงานวิจัยนี้คือ วิธีวิทยาในการกำหนดทิศทางและภาพอนาคต (scenario building) ยังไม่ค่อยแพร่หลายมากนัก ส่งผลให้การวางยุทธศาสตร์อนาคตอาจไม่ได้วางอยู่บนฐานแนวคิดทฤษฎีที่มีความแม่นยำมากพอ จึงควรส่งเสริมให้มีงานศึกษาวิจัยด้านนี้มากขึ้น

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

- คณะกรรมการยุทธศาสตร์สันติวิธี. (2559). *ตัวแสดงระหว่างประเทศในความขัดแย้งถึงตายที่ชายแดนใต้*. กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์.
- คณะกรรมการพื้นที่กลางสร้างสันติภาพจากคนใน. (2556). *ริเริ่มพูดคุย: บทประเมินกระบวนการสันติภาพชายแดนใต้/ปาตานีหลังการลงนามในฉันทามติทั่วไป*. สืบค้นจาก <https://deepsouthwatch.org/th/node/4014>
- คม ชัด ลึก. (2561). *เปลี่ยนตัวผู้อำนวยความสะดวกพูดคุยดับไฟใต้คืนหน้าหรือล่าถอย?*. สืบค้นจาก <http://www.komchadluek.net/news/scoop/340918>
- ชาญชัย ชัยสุโกศล, ผู้เรียบเรียง. (2554). ใน โคทม อารียา (บรรณาธิการ), *ภาพอนาคตจังหวัดชายแดนใต้*, (น. 8-9). นครปฐม: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาสันติวิธี (ศพส) มหาวิทยาลัยมหิดล.
- บีบีซีไทย. (16 ตุลาคม 2561). *เจรจาดับไฟใต้ ไปต่ออย่างไรในช่วงท้ายรัฐบาลทหารไทย*. สืบค้นจาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-45872714>
- พัทธ์ธีรา นาคอุไรรัตน์ และคณะ. (2562). *บทบาทนานาชาติต่อกระบวนการสร้างสันติภาพในชายแดนใต้ของไทยและมุมมองต่อภาพอนาคต (รายงานวิจัย)*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- รุ่งรวี เกลิมศรีภิญโญรัช. (2558). *เส้นทางกระบวนการสันติภาพปาตานี*. ปัตตานี: สถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งและการมีส่วนร่วมในภาคใต้ของไทย (STEM).
- วีเลอร์, แมตธิว. (2551). *สหรัฐอเมริกา สงครามต่อต้านการก่อการร้าย และความรุนแรงในชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย*. ใน ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (บรรณาธิการ), *แผ่นดินจินตนาการ* (น. 475-546). กรุงเทพฯ: มติชน.
- ศรีสมภาพ จิตรภรณ์ศรี. (2562). *อัลกอริทึมของความแปรปรวนในความรุนแรง 15 ปีชายแดนใต้/ปาตานี*. สืบค้นจาก <https://www.the101.world/algorithm-of-violence-in-deep-south/>
- ศูนย์ข้อมูลมติชน. (2556). *บันทึกประเทศไทย 2556*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- สำนักข่าวอิสรา. (2562). *15 ปีไฟใต้...หมายความว่าสันติสุข?*. สืบค้นจาก <https://www.isranews.org/south-news/talk-with-director/72582-fif.html>
- อิสมะรุบายดะห์ ดอเลาะ. (2557). *ไทยยอมรับมาเลเซียเป็นคณกลางสร้างสันติภาพ*. สืบค้นจาก <https://deepsouthwatch.org/dsj/th/6468>

### ภาษาอังกฤษ

- Armengol, V.F. (2013). *The Principles of Mediation and the Role of Third Parties in Peace Process*. Retrieved from <https://noref.no/Publications/Themes/Peacebuilding-and-mediation/The-principles-of-mediation-and-the-role-of-third-parties-in-peace-processes>

- Child, J. (1999). *The Central American Peace Process: The Role of International Organizations*. Retrieved from <https://go.gale.com/ps/i.do?id=GALE%7CA64687873&sid=googleScholar&v=2.1&it=r&linkaccess=abs&issn=1525125X&p=AONE&sw=w&userGroupName=anon%7Eb208f53e>
- Conciliation Resources. (n.d.). *International Contact Group on Mindanao*. Retrieved from <https://www.c-r.org/our-work-in-action/international-contact-group-mindanao>
- Franco, F. (2013). Malaysia: Unsung Hero of the Philippine Peace Process. *Asian Security*, 9(3), 211-230. DOI: 10.1080/14799855.2013.832210
- Mason, S.A & Siegfried, M. (2007). *Mediation & Facilitation in Today's Peace Processes: Centrality of Commitment, Coordination and Context*. Retrieved from [https://www.files.ethz.ch/isn/87121/OIF-Mediation\\_and\\_Facilitation\\_in\\_Peace\\_Processes\\_15-17\\_Feb\\_2007.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/87121/OIF-Mediation_and_Facilitation_in_Peace_Processes_15-17_Feb_2007.pdf)
- Moolakkatu, J.H. (2005). Peace Facilitation by Small States: Norway in Sri Lanka. *Cooperation and Conflict*, 40(4), 385-402.
- Na Thalang, C. (2017). "An Honest Broker?" Malaysia's Role in Two Southeast Asian Insurgencies. *Australian Journal of International Affairs*, 71(4), 389-404. Retrieved from <https://www.tandfonline.com/eprint/KUirPz44Xi293BwnsQgc/full?target=10.1080/10357718.2016.1269147>