

การสร้างความปลอดภัยแห่งชาติ: กรณีศึกษาเกาหลีใต้

ดร. สติธร ธนานิติโชติ

นักวิชาการ สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า

บทนำ

เป็นเวลาเกือบสองทศวรรษแล้วที่สังคมเกาหลีใต้ได้ริเริ่มกระบวนการชำระสะสางความผิดพลาดในอดีต (Rectify past wrongs) ที่รัฐบาลเผด็จการทหารในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๘๐ ได้กระทำไว้ การรณรงค์เพื่อชำระล้างความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์นี้เริ่มขึ้นเมื่อรัฐบาลพลเรือนได้เข้ามาบริหารประเทศอย่างเต็มรูปแบบในปี ๑๙๘๓ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากกระแสการเรียกร้องประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นทั่วโลกจนนำไปสู่การล่มสลายของระบอบสังคมนิยมในยุโรปตะวันออกและอดีตสหภาพโซเวียตหรือที่นักรัฐศาสตร์ชาวสหรัฐอเมริกา คือ แซมมวล ฮันติงตัน (Samuel Huntington) เรียกว่าเป็นคลื่นลูกที่สามของการพัฒนาประชาธิปไตย (The Third Wave of Democratization) (Huntington, ๑๙๙๑) คติความที่เกี่ยวเนื่องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนในเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองค่อยๆ ถูกเปิดเผยออกมา ทำให้ประชาชนเกาหลีใต้ได้เห็นภาพที่ครบถ้วนของอดีตอันแสนเจ็บปวด ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐบาลพลเรือนมีอาจละเลยที่จะนำอดีตอันขมขื่นเหล่านี้มาเข้ากระบวนการชำระสะสางเพื่อค้นหาความจริง กระบวนการซึ่งในทางวิชาการเรียกว่า “ความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน” (Transitional Justice) ได้กลายเป็นประเด็นสำคัญทั้งในทางการเมืองและในเชิงกฎหมาย

บทความนี้มุ่งทำการศึกษาประสบการณ์การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและการสร้างความปลอดภัยของประเทศเกาหลีใต้ภายหลังเหตุการณ์การเรียกร้องประชาธิปไตยในเดือนพฤษภาคม ๑๙๘๐ ที่เมืองกวางจู เพื่อทราบปัจจัยหรือเงื่อนไขที่ทำให้กระบวนการชำระสะสางความผิดพลาดที่รัฐบาลในอดีตได้กระทำไว้ในเหตุการณ์การเรียกร้องประชาธิปไตยเมื่อเดือนพฤษภาคม ๑๙๘๐ ที่เมืองกวางจู^๑ (The Kwangju Democratization Movement) สามารถแปรเปลี่ยนความขัดแย้งไปสู่สังคมที่ประชาชนสามารถกลับมาอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติภายใต้ระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง ประสบการณ์ของประเทศเกาหลีใต้ถือเป็นตัวอย่างที่น่าสนใจของการนำแนวคิดในเรื่องความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านไปใช้สร้างความปลอดภัยในชาติได้อย่างประสบความสำเร็จ ในส่วนสุดท้ายของบทความจะนำบทเรียนที่ได้รับจากกรณีศึกษาประเทศเกาหลีใต้มาอภิปรายเพื่อชี้ให้เห็นแนวทางหรือข้อคิดที่ควรนำไปปรับใช้กับการสร้างความปลอดภัยของประเทศไทยต่อไป

๑) ภาพรวมของสถานการณ์ความขัดแย้ง

อันที่จริงการลุกขึ้นเพื่อเรียกร้องสิทธิเสรีภาพและการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประชาชนเกาหลีใต้เกิดขึ้นเป็นระยะนับตั้งแต่เกาหลีใต้หลุดพ้นจากสภาพการเป็นเมืองขึ้นและสถาปนารัฐเอกราชขึ้นมา เช่น การจลาจลในปี ๑๙๔๘ ที่เมืองเตกู (Taegu) การก่อกบฏที่เกาะเชจู (Cheju Island) และการลุกขึ้นของขบวนการนักศึกษาในเดือนเมษายน ๑๙๖๐ เป็นต้น ซึ่งเหตุการณ์เหล่านี้ก็ได้แตกต่างไปจากเหตุการณ์การเรียกร้องประชาธิปไตยเมื่อเดือนพฤษภาคม ๑๙๘๐ ที่เมืองกวางจูนัก กล่าวคือ เป็นการลุกขึ้นเพื่อต่อต้านระบอบเผด็จการเหมือนกันและไม่ประสบความสำเร็จในการโค่นล้มผู้นำเผด็จการเช่นเดียวกัน (Jong-chul Ahn, ๒๐๐๓) แต่การรื้อฟื้นเพื่อค้นหาความจริงในเหตุการณ์เมื่อเดือนพฤษภาคม ๑๙๘๐ ที่กวางจู ได้

^๑ เกาหลีใต้มีการแบ่งเขตการปกครองเป็น ๙ จังหวัด และ ๖ เขตการปกครอง ได้แก่ โซล ปูซาน อินชอน แทกู กวางจู และแดจอน

กลายเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ของคนเกาหลีใต้ และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทั้งในเชิงโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (Jung-kwan Cho, ๒๐๐๓; Hayner, ๒๐๑๑; Olsen et al., ๒๐๑๐) ที่ทำให้เกาหลีใต้เป็นประเทศที่มีความเข้มแข็งแฉกเช่นทุกวันนี้

ปัจจุบัน เกาหลีใต้การปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยโดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขและทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร^๒ ภายใต้ระบบการปกครองในปัจจุบันของเกาหลีใต้ ประธานาธิบดีจะทำหน้าที่เป็นทั้งประมุขของรัฐ หัวหน้าฝ่ายบริหาร และผู้บัญชาการทหารสูงสุด ประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจประกาศกฎอัยการศึก และมาตรการจำเป็นในยามฉุกเฉิน นอกจากนี้ประธานาธิบดีสามารถเสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณาได้ (แต่ไม่มีอำนาจยุบสภา) ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๕ ปี และมีนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาเป็นผู้ช่วยประธานาธิบดีในการบริหารร่วมกับคณะรัฐมนตรีซึ่งประธานาธิบดีแต่งตั้งขึ้นตามที่นายกรัฐมนตรีให้คำแนะนำ

รัฐสภาของเกาหลีใต้เป็นระบบสภาเดียว (Unicameral) คือ “สภานิติบัญญัติแห่งชาติ” (National Assembly หรือ *Gukhoe*) เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๒๙๙ คน มาจากการเลือกตั้งแบบผสม (๒๔๕ คนมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตคนเดียว และอีก ๕๔ คนมาจากการเลือกตั้งระบบสัดส่วน) สมาชิกรัฐสภาแห่งชาติอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี รัฐสภาสามารถถอดถอนนายกรัฐมนตรีและประธานาธิบดีได้หากสมาชิกรัฐสภา ๑ ใน ๓ เสนอขอและสมาชิกสภาข้างมากเห็นชอบตามเสนอ ซึ่งในกรณีการถอดถอนประธานาธิบดีนั้น ต้องเสนอโดยเสียงข้างมากและสมาชิกสภา ๒ ใน ๓ ให้ความเห็นชอบ

ฝ่ายตุลาการ ประกอบด้วยศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา โดยประธานาธิบดีแต่งตั้งประธานศาลฎีกาด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา การพิจารณาของศาลกำหนดให้เปิดเผยแก่สาธารณชนทั่วไปได้ ยกเว้นในกรณีที่เห็นว่าจะเป็นการกระทบต่อความมั่นคงของชาติ หรือเป็นเรื่องที่จะสร้างปัญหาในด้านความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นการกระทบต่อขวัญของประชาชน คำพิพากษาจำเป็นต้องปิดเป็นความลับ

๑.๑ บริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

อะไรคือประเด็นและสาเหตุของความขัดแย้งที่นำไปสู่เหตุการณ์เมื่อเดือนพฤษภาคม ๑๙๘๐ ที่กวางจู? ทำไมเหตุการณ์ความขัดแย้งนี้จึงได้รับการยอมรับว่ามีความสำคัญต่อพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยในเกาหลีใต้? การที่จะตอบคำถามเหล่านี้ได้จำเป็นต้องย้อนกลับไปพิจารณาสภาพบริบททางการเมืองที่เกิดขึ้นก่อนหน้าเหตุการณ์ดังกล่าวโดยเฉพาะนับตั้งแต่ประธานาธิบดีปึก จุงฮี (Park Chung-hee) เข้าดำรงตำแหน่งและสถาปนาสาธารณรัฐที่ ๔ ที่เรียกว่าระบอบยูซิน (Yusin) หรือการปกครองที่อำนาจเบ็ดเสร็จรวมศูนย์อยู่ที่ผู้นำรัฐบาล (Autocratic System) ขึ้นมา

หากไม่นับถึงการเข้าสู่อำนาจโดยการกระทำรัฐประหารแล้ว ต้องยอมรับว่าประธานาธิบดีปึก จุงฮีได้รับความนิยมเป็นอย่างสูงจากประชาชนทั่วไปเนื่องจากความสำเร็จของโครงการพัฒนาเศรษฐกิจต่างๆ ที่รัฐบาลริเริ่มขึ้นและทำให้เศรษฐกิจของประเทศเติบโตอย่างต่อเนื่องในช่วงปลายทศวรรษที่ ๑๙๖๐ ถึงต้นทศวรรษที่ ๑๙๗๐ (In Sup Han, ๒๐๐๕) อย่างไรก็ตาม ระบอบยูซินของประธานาธิบดีปึก จุงฮีต้องเผชิญกับกระแสการต่อต้านที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะภายหลังการตัดสินใจแก้ไขรัฐธรรมนูญ^๓ ในปี ๑๙๖๗ เพื่อให้

^๒ รายละเอียดเกี่ยวกับรูปแบบการเมืองการปกครองของเกาหลีใต้สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จากงานวิชาการชิ้นสำคัญๆ เช่น Diamond and Doh Chull Shin (๒๐๐๐) Jeong-Ho Roh (๒๐๐๓) Sung-Joo Han (๑๙๘๘) เป็นต้น

^๓ รัฐธรรมนูญของเกาหลีใต้มีเพียงฉบับเดียว (๑๗ กรกฎาคม ค.ศ.๑๙๘๘) โดยได้มีการปรับปรุงแก้ไขมาโดยตลอดอีก ๙ ครั้ง การแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งล่าสุดมีขึ้นในเดือนตุลาคม ค.ศ.๑๙๘๗ เป็นการแก้ไขให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรง และอยู่ในตำแหน่งเพียงวาระเดียว (๕ ปี) และให้มีการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นอิสระเป็นครั้งแรกในรอบ ๓๐ ปี นอกจากนี้รัฐธรรมนูญที่ได้รับการแก้ไข ยังได้ยกเลิกอำนาจการยุบสภาของประธานาธิบดี และให้รัฐสภาที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล รวมทั้งระบุว่ากองทัพต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมือง

ประธานาธิบดีสามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้มากกว่าสองวาระ สัญญาของการต่อต้านเริ่มปรากฏชัดเจนในการเลือกตั้งประธานาธิบดีในปี ๑๙๗๑ (การเลือกตั้งประธานาธิบดีครั้งแรกหลังการแก้ไขรัฐธรรมนูญ) ที่ประธานาธิบดีปึก จุงฮีชนะการเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงที่มากกว่าคู่แข่งคนสำคัญคือนายคิม แด-จุง (Kim Dae-Jung) เพียงเล็กน้อย ทั้งๆ ที่เป็นผู้กุมปัจจัยต่างๆ ทั้งอำนาจรัฐและการเงินไว้เกือบทั้งหมด (Sung-Joo Han, ๑๙๘๘) ความวิตกกังวลต่อการสูญเสียอำนาจทำให้ประธานาธิบดีปึก จุงฮิตัดสินใจแก้ไขรัฐธรรมนูญอีกครั้งในปี ๑๙๗๒ โดยการสถาปนาระบบเบ็ดเตล็ดการทหารเต็มรูปแบบ เพื่อให้รัฐบาลสามารถยึดกุมอำนาจได้อย่างเบ็ดเสร็จผ่านการควบคุมในเรื่องสิทธิมนุษยชนและสิทธิทางการเมืองอย่างเคร่งครัด และทำให้ปึก จุงฮีสามารถอยู่ในตำแหน่งประธานาธิบดีต่อไปได้ชั่วชีวิต (Dae-Kyu Yoon, ๑๙๘๘)

อย่างไรก็ตาม การกระชับอำนาจดังกล่าวกลับทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลย่ำแย่ลง โดยเฉพาะเมื่อเกาหลีใต้ต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ จากการลดลงอย่างรวดเร็วของตัวเลขความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อัตราเงินเฟ้อที่พุ่งสูง การส่งออกชะลอตัว และหนี้ต่างประเทศที่เพิ่มขึ้น (Shorrock, ๑๙๘๖) หลักฐานสำคัญที่สะท้อนความตกต่ำย่ำแย่ของค่านิยมในรัฐบาลของประธานาธิบดีปึก จุงฮีก็คือความพ่ายแพ้ของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล (พรรครีพับลิกัน - Republican Party) ในการเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในปี ๑๙๗๘ (Sung-Joo Han, ๑๙๘๘)

ความยุ่งยากในการบริหารประเทศของรัฐบาลปึก จุงฮีมาถึงจุดที่เลวร้ายที่สุดเมื่อแรงงานผู้หญิงของบริษัทวาย เอช เทรดดิ้ง (YH Trading Company) ได้นำหยุดงานและรวมตัวกันที่หน้าสำนักงานใหญ่ของพรรคฝ่ายค้านเพื่อประท้วงการเลิกจ้างแรงงานครั้งใหญ่ รัฐบาลได้สั่งการให้ตำรวจปราบจลาจลเข้าสลายการชุมนุมมีผลให้แรงงานหญิงหนึ่งคนเสียชีวิตและมีคนที่ถูกทำร้ายร่างกายอีกนับสิบคน (Cho Hyun-yun, ๒๐๐๔) การใช้กำลังเข้าปราบปรามแรงงานผู้หญิงที่ทำการประท้วงอย่างสันติได้แสดงให้เห็นสาธารณชนเริ่มตระหนักถึงความเหี้ยมโหดและไม่ยุติต่อทุกขสขของประชาชนของระบอบยุงชิน ดังนั้น ทันททีที่รัฐบาลใช้อำนาจบีบบังคับให้นายคิม ยองซัม ผู้นำพรรคฝ่ายค้านในขณะนั้นนอกจากการเป็นสมาชิกรัฐสภา ประชาชนในบ้านเกิดของนายคิม ยองซัมได้รวมตัวกันประท้วงการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมดังกล่าวของรัฐบาลในเหตุการณ์ที่ต่อมาถูกเรียกว่า “การต่อสู้ปู-มา” (Pu-Ma struggle) ตามชื่อเมืองหลักที่เกิดเหตุการณ์ขึ้นคือที่เมืองปูซาน (Pusan) และเมืองมาซาน (Masan) (Gi-Wook Shin, ๒๐๐๓)

การปะทะกันระหว่างผู้ชุมนุมและกองกำลังฝ่ายความมั่นคงที่ใช้อำนาจตามกฎหมายการศึกษามีที่ท่าว่าจะยุติลงโดยง่าย ข้ำร้ายการชุมนุมประท้วงยังได้ขยายประเด็นและพื้นที่ความขัดแย้งออกไปจนกลายเป็นการต่อต้านระบอบยุงชินทั้งระบบ ประชาชนที่รู้สึกถึงความไม่เป็นธรรมของระบอบยุงชินได้เข้าร่วมการชุมนุมประท้วงมากขึ้นทำให้ความชอบธรรมที่จะอยู่ในอำนาจของประธานาธิบดีปึก จุงฮีถูกท้าทายอย่างหนัก วิกฤติความชอบธรรมดังกล่าวทำให้กลุ่มผู้นำในรัฐบาลเริ่มแตกคอกัน กระทั่งในคืนวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๑๙๗๙ นายคิม แจกิล (Kim Jae-gyu) ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติได้กระทำการสังหารประธานาธิบดีปึก จุงฮีด้วยอาวุธปืน (Waters, ๑๙๙๖) ถือเป็นการสิ้นสุดลงของการครองอำนาจอย่างต่อเนื่องยาวนานเกือบสองทศวรรษของประธานาธิบดีปึก จุงฮี

๑.๒ คู่ขัดแย้งและผู้เกี่ยวข้องหลัก

(Dae-Kyu Yoon, ๑๙๘๘) การแก้ไขรัฐธรรมนูญในหลายครั้งนำไปสู่ไปเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางอำนาจในระดับรากฐานถึงกับเรียกว่าเกิด "ยุคสมัย" ของ "สาธารณรัฐ" ที่แตกต่างกันถึง ๖ สาธารณรัฐด้วยกัน (Jeong-Ho Roh, ๒๐๐๓)

ดังที่ได้เกริ่นนำไปข้างแล้วในตอนต้นว่ากระแสการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นทั่วโลกทำให้เกิดปัญหาชนหัวก้าวหน้าและขบวนการเคลื่อนไหวเรียกร้องประชาธิปไตยจำนวนมากในเกาหลีใต้ แต่ความพยายามทุกวิถีทางที่จะสืบทอดอำนาจของกลุ่มผู้นำทหาร^๔ โดยเฉพาะการกดดันให้รัฐบาลรักษาการของนายชอย คิวฮา (Choi Kyu-hah) ขยายการประกาศใช้กฎอัยการศึกที่มีการบังคับใช้อยู่ก่อนแล้วให้ครอบคลุมพื้นที่ทั่วทั้งประเทศได้สร้างความไม่พอใจอย่างกว้างขวาง ประชาชนและนักศึกษา ณ เมืองกวางจู จึงรวมตัวกันเดินขบวนต่อต้านการประกาศใช้กฎอัยการศึกและเรียกร้องให้นายพลชุน ดวาน ลาออกจากตำแหน่ง การตัดสินใจใช้กำลังทหารเข้าปราบปรามประชาชนของนายพลชุน ดวาน ทำให้มีคนที่เสียชีวิตหลายร้อยคน และบาดเจ็บอีกนับพันคน (Gi-Wook Shin, ๒๐๐๓) แม้รัฐบาลเผด็จการทหารจะสามารถยุติการชุมนุมได้ภายใน ๑๐ วัน แต่การสูญเสียชีวิตในเหตุการณ์ครั้งนี้นักกลับทำให้ประชาชนกลุ่มอื่นๆ เริ่มตระหนักถึงพิษภัยของระบอบเผด็จการที่พร้อมจะห้ามนชีวิตผู้บริสุทธิ์อย่างไร้ปราณีได้ทุกเมื่อ

ภายหลังเหตุการณ์การปราบปรามผู้ชุมนุม ประชาชนจำนวนมากได้เข้ามาสนับสนุนขบวนการเรียกร้องประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น โดยใช้เหตุการณ์ดังกล่าวเป็นสัญลักษณ์ในการต่อสู้เพื่อป้องกันมิให้การชนเผ่าประชาชนเช่นนี้ต้องเกิดขึ้นกับลูกหลาน ญาติพี่น้อง และเพื่อนพ้องของพวกเขาอีกในอนาคต (Jong-chul Ahn, ๒๐๐๓) การมองปรากฏการณ์ความขัดแย้งครั้งนี้จึงต้องพิจารณาเหตุการณ์ในสองช่วงเวลา นั่นคือช่วงเวลา ๑๐ วัน (๑๘-๒๗ พฤษภาคม ๑๙๘๐) ที่ขบวนการนักศึกษาและประชาชนลุกขึ้นต่อต้านระบอบเผด็จการทหารของนายพลชุน ดวาน จนเกิดการปะทะกันกับกองกำลังทหารและมีการบาดเจ็บและเสียชีวิตมากมายกับช่วงเวลาภายหลังจากเหตุการณ์ได้ยุติลงแล้วแต่ขบวนการเรียกร้องศักดิ์ศรีและความเป็นธรรมให้แก่ผู้สูญเสียในเหตุการณ์ได้ก่อตัวขึ้น และได้ดำเนินการต่อสู้อย่างต่อเนื่องยาวนานมาอีกกว่า ๒๐ ปี (Keun-sik Jung, ๒๐๐๓) กล่าวอีกนัยหนึ่ง แม้เหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตยที่เมืองกวางจูจะเป็นแกนกลางสำหรับการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ความขัดแย้งและการศึกษาแนวทางการสร้างความปรองดองจากบทเรียนของประเทศเกาหลีใต้ แต่ปรากฏการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมิใช่เพียงแต่ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างผู้ชุมนุมประท้วงกับรัฐบาลเผด็จการเท่านั้น แต่เป็นความขัดแย้งที่มีพัฒนาการของการต่อสู้ที่แผ่ขยายและซึมลึกจนกลายเป็นความขัดแย้งทางอุดมการณ์ระหว่าง “ประชาสังคมที่เข้มแข็ง” ที่ต้องการระบอบประชาธิปไตยและความเป็นธรรมในสังคมกับ “รัฐบาลที่เข้มแข็ง” ที่ต้องการรักษาความมั่นคงของชาติและเสถียรภาพทางการเมืองผ่านการใช้อำนาจที่รัฐเป็นผู้ควบคุมอย่างเบ็ดเสร็จ (Sunhyuk Kim, ๒๐๐๓)

๑.๓ สาเหตุของความขัดแย้ง

การถึงแก่อสัญกรรมของประธานาธิบดีปัก จุงฮีมีผลให้นายชอย คิวฮา (Choi Kyu-ha) นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นเข้ารับราชการในตำแหน่งประธานาธิบดี และทำให้การชุมนุมประท้วงที่เมืองปูซานและมาชานยุติลงด้วยทำให้เกิดความหวังว่าจะมีการปฏิรูปประเทศไปสู่การมีระบอบการปกครองเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น

^๔ กองทัพและกรมมีบทบาททางการเมืองนั้นเป็นของที่อยู่เคียงคู่กับการเมืองเกาหลีได้มาช้านาน ในทางหนึ่งนั้นทหารมีความรับผิดชอบต่อประชาชนในการทำหน้าที่ปกป้องประเทศจากภัยรุกรานจากต่างชาติ ผู้ชายทุกคนจึงถูกบังคับให้เข้ารับการเกณฑ์ทหาร ในอีกทางหนึ่ง ทหารนั้นมาจากประชาชนและเชื่อมโยงกับประชาชน (Suk-Jong Lee, ๒๐๐๕) ส่วนการทำรัฐประหารนั้นในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของเกาหลีอาจแบ่งเป็นสองรูปแบบ รูปแบบแรกเป็นการทำรัฐประหารตามความหมายทั่วไปคือการที่ผู้นำกองทัพอาศัยกำลังทหารที่มีอยู่เข้ายึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาล ส่วนรูปแบบที่สองเป็นการรัฐประหารทางอ้อมโดยประธานาธิบดีตั้งใช้รัฐธรรมนูญหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ตนมีอำนาจมากขึ้นและไม่ต้องถูกตรวจสอบโดยอำนาจใดๆ (Gi-Wook Shin, ๒๐๐๓)

อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่นายชอย คิวฮามีภูมิหลังเป็นนักการทูต ทำให้เขาไม่ได้รับความเชื่อมั่นจากกลุ่มผู้นำทางการทหารบางกลุ่มว่าจะสามารถนำพาประเทศฝ่าฟันวิกฤตการณ์ไปได้ (Gi-Wook Shin, ๒๐๐๓) ในวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๑๙๗๙ นายพลชุน ดูวาน (Chun Doo Hwan) และนายพลโร แทวู (Roh Tae Woo) ได้กระทำการยึดอำนาจการสั่งการภายใต้กฎอัยการศึกมาจากนายชุง เซียงฮวา (Chung Seung-hwa) โดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากนายชอย คิวฮา ประธานาธิบดีรักษาการแต่อย่างใด การมีอำนาจสั่งการภายใต้กฎอัยการศึกนี้ก็เท่ากับว่านายพลชุน ดูวานเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการบริหารกิจการของประเทศเกือบทั้งหมดเนื่องจากในขณะนั้นมีการประกาศใช้กฎอัยการศึกไปทั่วประเทศยกเว้นพื้นที่บนเกาะเชจูเท่านั้น (Waters, ๑๙๙๖)

การเข้ายึดกุมอำนาจของเผด็จการทหารกลุ่มใหม่ที่นำโดยนายพลชุน ดูวานนี้ได้สร้างความไม่พอใจแก่ประชาชนเกาหลีเป็นจำนวนมาก ในวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๑๙๘๐ (๓ วันก่อนเหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตยที่เมืองกวางจู) ปัญญาชนในมหาวิทยาลัยและกลุ่มเคลื่อนไหวต่างๆ ได้รวมตัวกันหลายแสนคนในกรุงโซลเพื่อแสดงพลังเป็นการกดดันให้นายพลชุน ดูวานลาออกจากตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดและเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยในทันที (Cho Hyun-yun, ๒๐๐๔) อย่างไรก็ตามด้วยความหวังว่ารัฐบาลจะมีการตอบสนองต่อข้อเรียกร้องดังกล่าว การชุมนุมที่กรุงโซลได้ยุติลงในวันเดียวเพื่อเปิดโอกาสให้รัฐบาลได้ตัดสินใจ (Gi-Wook Shin, ๒๐๐๓)

สองวันต่อมา (วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๑๙๘๐) นายพลชุน ดูวานและกลุ่มผู้นำที่สนับสนุนเขาตัดสินใจขยายการบังคับใช้กฎอัยการศึกลงไปทั่วทั้งประเทศ มีผลเป็นการยกเลิกคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และทำให้นายพลชุน ดูวาน ในฐานะผู้บัญชาการทหารสูงสุดกลายเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการบริหารประเทศไปโดยปริยายทั้งๆ ที่นายชอย คิวฮายังดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีรักษาการอยู่ ภายใต้การบังคับใช้กฎอัยการศึก กองทัพมีคำสั่งปิดมหาวิทยาลัยทุกแห่งทั่วทั้งประเทศและมีการจับกุมผู้นำทางการเมืองฝ่ายตรงข้ามหลายคนซึ่งหนึ่งในนั้นมีนายคิม แดจุง (ต่อมาได้รับเลือกเป็นประธานาธิบดีเมื่อ ๑๙๙๘) รวมอยู่ด้วย (Cho Hyun-yun, ๒๐๐๔)

การจับกุมตัวนายคิม แดจุงถือเป็นชนวนสำคัญที่ทำให้เกิดการลุกฮือของชาวเมืองกวางจู เนื่องจากนายคิม แดจุง เป็นนักการเมืองที่ได้รับความนิยมอย่างสูงในเขตฮอนาม (Honam region) ที่เมืองกวางจูตั้งอยู่ และชาวกวางจูจำนวนมากเชื่อมาโดยตลอดว่านายคิม แดจุงน่าจะเป็นผู้ชนะในการเลือกตั้งประธานาธิบดีเมื่อปี ๑๙๗๑ แต่ต้องกลายเป็นผู้พ่ายแพ้เพราะรัฐบาลขณะนั้นใช้อำนาจที่มีอยู่ในการโกงผลการเลือกตั้ง การจับกุมตัวนายคิม แดจุงของรัฐบาลทหารจึงสร้างความโกรธแค้นให้แก่ชาวเมืองกวางจูเป็นพิเศษ (Gi-Wook Shin, ๒๐๐๓)

๑.๔ เหตุการณ์ความสูญเสียที่เกิดขึ้น

ในช่วงเช้าของวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๑๙๘๐ ได้มีการรวมตัวกันของนักศึกษาที่หน้ามหาวิทยาลัยชอนนัม นักศึกษาที่มารวมตัวกันนี้ส่วนใหญ่เป็นนักศึกษาที่เดินทางมาเพื่อเข้าเรียนตามปกติโดยไม่ทราบว่าจะรัฐบาลได้ใช้อำนาจตามกฎอัยการศึกสั่งปิดมหาวิทยาลัยทั่วประเทศ เมื่อรัฐบาลใช้กองกำลังทหารปิดกั้นการเข้าสู่รั้วมหาวิทยาลัย นักศึกษากลุ่มดังกล่าวจึงนั่งรวมตัวกันเพื่อประท้วงคำสั่งดังกล่าวของรัฐบาล โดยเริ่มมีการตะโกนโห่ร้องให้รัฐบาลยกเลิกกฎอัยการศึกรวมถึงให้นายพลชุน ดูวานพ้นจากตำแหน่ง (Cho Hyun-yun, ๒๐๐๔) การประท้วงในช่วงแรกนี้ถือว่าไม่มีอะไรผิดแผกแตกต่างไปจากการประท้วงตามปกติซึ่งสองสามวันก่อนนั้นก็มีการเคลื่อนไหวในลักษณะเดียวกันอยู่แล้ว แต่การตอบโต้จากรัฐบาลในคราวนี้กลับไม่เหมือนที่ผ่านมา รัฐบาลได้สั่งการให้หน่วยรบพิเศษที่ฝึกฝนมาสำหรับการสงครามเข้าสลายการชุมนุมของกลุ่มนักศึกษาตลอดจนการเข้าทำร้ายประชาชนตามท้องถนนโดยไม่ได้แยกแยะว่าเป็นผู้ร่วมชุมนุมประท้วงหรือไม่ เป็นเหตุ

ให้การปะทะกันขยายลามไปทั่วเมือง โดยมีประชาชนเข้าร่วมการชุมนุมมากขึ้นเรื่อยๆ จนมีมากกว่าหนึ่งแสนคน ในวันที่ ๒๐ และเพิ่มขึ้นอีกเป็นมากกว่าสองแสนคนในช่วงกลางคืนของวันเดียวกัน (Katsiaficas, ๒๐๐๖; Yi-Li Lee, ๒๐๐๙)

เหตุการณ์นองเลือดที่เกิดขึ้นทำให้ประชาชนจำนวนหนึ่งรวมตัวกันเป็นกองกำลังติดอาวุธเพื่อปกป้องตนเองและชาวเมือง ในช่วงแรกประชาชนสามารถยึดศาลากลางและสถานีตำรวจ พร้อมทั้งขับไล่กองกำลังทหารออกจากเมืองไปได้ หนังสือพิมพ์หลายฉบับในขณะนั้นมีการรายงานว่ ประชาชนนับแสนคนที่เมืองกวางจูสามารถยึดเมืองได้อย่างเบ็ดเสร็จและได้ร่วมมือกันก่อตั้งสภาประชาชนขึ้นมาปกครองตนเอง (Jung-woom Choi, ๒๐๐๓; Katsiaficas, ๒๐๐๖) ในขณะที่ รัฐบาลพยายามปกปิดข่าวและพยายามสร้างความชอบธรรมให้การเข้าปราบปรามโดยกล่าวอ้างว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นการก่อกวนของพวกป่วนเมือง (a riot by hooligans) ที่ถูกครอบงำโดยสายลับเกาหลีเหนือและบรรดาพวกสนับสนุนคอมมิวนิสต์ เพียงแค่นี้ถึงหนึ่งสัปดาห์ต่อจากนั้น กองกำลังฝ่ายรัฐบาลก็เข้าโอบล้อมเมืองจากภายนอก ไม่ยอมเปิดการเจรจากับผู้ชุมนุม และตัดขาดการสื่อสารของผู้ชุมนุมในเมืองกวางจูกับภายนอกทำให้การลุกฮือขึ้นต่อต้านรัฐบาลเช่นเดียวกับที่ชาวเมืองกวางจูทำไม่สามารถแผ่ขยายขอบเขตออกไปได้ (Jung Hae Gu and Kim Ho Ki, ๒๐๐๙) ในที่สุดการปราบปรามครั้งใหญ่โดยการสังหารประชาชนที่มีอาวุธและการจับกุมประชาชนที่ประท้วงก็เกิดขึ้นและสิ้นสุดลงในวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๑๙๘๐ (Cho Hyun-yun, ๒๐๐๔)

รัฐบาลในขณะนั้นได้ออกมาระบุว่ามีผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์การปะทะกันตลอดระยะเวลา ๑๐ วันรวมทั้งสิ้น ๑๗๐ คน (เป็นพลเรือน ๑๔๔ คน ทหาร ๒๒ นายและตำรวจ ๔ นาย) มีผู้บาดเจ็บรวม ๓๘๐ คน (เป็นพลเรือน ๑๒๗ คน ทหาร ๑๐๙ นาย และตำรวจ ๑๔๔ นาย) และมีผู้ถูกจับกุมรวม ๑,๗๔๐ คน (In Sup Han, ๒๐๐๕) อย่างไรก็ตาม ตัวเลขการสูญเสียนี้มิได้รวมผู้ที่สูญหายและเสียชีวิตจากอาการบาดเจ็บหลังวันที่ ๒๗ พฤษภาคม จนถึงปัจจุบัน แม้เหตุการณ์จะผ่านพ้นไปหลายสิบปีแล้ว แต่ก็ยังไม่มีการยืนยันตัวเลขที่แน่ชัดว่าผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตจากเหตุการณ์ดังกล่าวมีจำนวนเท่าไร การประมาณการที่ยอมรับกันโดยทั่วไปเท่าที่พอจะสืบหาหลักฐานได้เชื่อว่ามีพลเรือนที่เสียชีวิตกว่า ๕๐๐ คน และมีผู้บาดเจ็บมากกว่า ๓,๐๐๐ ราย (Gi-Wook Shin, ๒๐๐๓) ยิ่งไปกว่านั้น ยังมีผู้คนที่ต้องทนทุกข์ทั้งทางร่างกายและจิตใจจากความสูญเสียที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์ความรุนแรงครั้งนี้ก็เป็นจำนวนมาก (Lewis and Ju-na Byun, ๒๐๐๓)

๑.๕ สภาพการณ์ภายหลังเหตุการณ์ความขัดแย้ง

บทเรียนจากความเจ็บปวดของเหตุการณ์ที่เมืองกวางจูได้กลายเป็นแรงผลักดันสำคัญให้เกิดการต่อสู้เรียกร้องทางการเมืองที่ทรงพลังในหมู่นักศึกษาและนักเคลื่อนไหวเพื่อประชาธิปไตยตลอดทศวรรษที่ ๑๙๘๐ ไม่ว่าจะเป็นการลุกขึ้นประท้วงทั่วประเทศเมื่อเดือนมิถุนายน ๑๙๘๗ ซึ่งมีผลทำให้การเรียกร้องระบอบประชาธิปไตยประสบความสำเร็จ (Baker, ๒๐๐๓) การตั้งคำถามถึงบทบาทที่นำสงสัยของสหรัฐอเมริกาในช่วงดังกล่าวซึ่งก่อให้เกิดประเด็นการเรียกร้องถึงความเป็นอิสระของประเทศ และการเรียกร้องความยุติธรรมต่อเหตุการณ์การใช้ความรุนแรงของรัฐบาลเผด็จการซึ่งเป็นประเด็นที่ทำทนายและกลายเป็นบทเรียนที่สำคัญสำหรับการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมของประเทศ (Yi-Li Lee, ๒๐๐๙)

^๕ ผลการสำรวจความคิดเห็นของชาวเมืองกวางจูในปี ๑๙๙๖ พบว่า ชาวเมืองกวางจูร้อยละ ๘๒.๕ เชื่อว่าสหรัฐอเมริกาเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจปราบปรามประชาชนของนายพลชุน ดวานในเหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตยเมื่อเดือนพฤษภาคม ๑๙๘๐ ร้อยละ ๔๔.๕ เห็นว่าสหรัฐอเมริกาควรแสดงการขอโทษอย่างเป็นทางการสำหรับการเข้ามาข้องเกี่ยวกับเหตุการณ์ในครั้งนั้น และร้อยละ ๒๑.๘ เห็นว่าสหรัฐอเมริกาควรชดเชยให้แก่ผู้สูญเสียในเหตุการณ์ (Gi-Wook Shin, ๒๐๐๓)

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณากระบวนการของรัฐบาลหลังจากการปราบปรามประชาชนที่กวางจูก็จะพบว่า กองกำลังทหารของจีน ความสามารถยึดอำนาจปกครองประเทศไว้ได้อย่างราบคาบ มีการจัดงานเฉลิมฉลองชัยชนะและมีการเลื่อนยศให้กับทหารและข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในการสลายการชุมนุม (Cho Hyun-yun, ๒๐๐๔) นอกจากนี้ ชุน ความยังได้ทำการยกเลิกกระบวนการทางการเมืองแบบปกติ ควบคุมสื่อ และมีการข่มขู่สังคมน ตลอดจนมีการดำเนินคดีกับผู้ต่อต้าน โดยเฉพาะผู้นำฝ่ายค้านภายใต้ข้อหากบฏ และการละเมิดกฎหมายความมั่นคงแห่งชาติและกฎหมายต่อต้านการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ มีการจับกุมนักข่าวและปิดสื่อที่พยายามรายงานข่าวที่กวางจูในข้อหาเผยแพร่ข่าวลือที่ผิด รวมทั้งปีให้มีการเลิกจ้างนักข่าวอีกเกือบสามร้อยคน ในขณะที่ผู้นำกลุ่มแรงงานอีกหลายร้อยคนถูกกวาดล้างออกจากขบวนการเคลื่อนไหวและถูกไล่ออกจากงาน (Jung Hae Gu and Kim Ho Ki, ๒๐๐๙)

ผลจากเหตุการณ์การปราบปรามประชาชนที่เมืองกวางจูทำให้นายชอย คิวฮา ตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งประธานาธิบดีรักษาการ ในขณะที่ชุน ความในฐานะผู้นำสูงสุด ได้ริเริ่มกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญซึ่งนำไปสู่การสถาปนาระบอบสาธารณรัฐที่ ๕ ขึ้นมาในปี ๑๙๘๑ ภายใต้กติกาทางการเมืองที่สร้างขึ้นใหม่ ชุน ความ ได้รับการเลือกจากคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral Committee) ให้เป็นประธานาธิบดีคนใหม่ มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๗ ปี (Baker, ๒๐๐๒) ถึงแม้ว่าความพยายามรวบอำนาจของชุน ความในครั้งนี้จะอาศัยรูปแบบการปกครองที่มีได้แตกต่างไปจากในสมัยประธานาธิบดีปึก จุงฮีมาบ้าง แต่การก้าวขึ้นสู่อำนาจภายหลังเหตุการณ์ความรุนแรง และมีการเข่นฆ่าประชาชน ทำให้ชุน ความต้องชดใช้ต่อความสูญเสียที่เกิดขึ้นด้วยการประกาศให้ช่วงเวลา ๗ ปีในวาระการดำรงตำแหน่งของเขาเป็นช่วงเวลาแห่งการเปลี่ยนผ่านเพื่อเตรียมประเทศให้พร้อมสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างเต็มรูปแบบ โดยชุน ความให้คำมั่นว่าเขาจะอยู่ในตำแหน่งประธานาธิบดีเพียงวาระเดียว จากนั้นจะจัดให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรงต่อไป (Jung-kwan Cho, ๒๐๐๓) ถึงตรงนี้ อาจกล่าวได้ว่า การต่อสู้ของชาวเมืองกวางจูแม้จะไม่สามารถโค่นล้มรัฐบาลเผด็จการลงได้ในทันที แต่ก็มีส่วนอย่างมากในการลดความชอบธรรมของการอยู่ในอำนาจของผู้นำเผด็จการที่เข้าดำรงตำแหน่งโดยการสังหารหมู่ประชาชนผู้บริสุทธิ์

นอกจากการสร้างปัญหาความชอบธรรมให้แก่ระบอบสาธารณรัฐที่ ๕ ของชุนความแล้ว เหตุการณ์การต่อสู้ที่เมืองกวางจูยังมีส่วนสำคัญในการปลุกให้ขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยตื่นขึ้นมาอีกครั้ง บทเรียนจากความพ่ายแพ้ในช่วง ๑๙๗๙-๑๙๘๐ ทำให้ขบวนการประชาธิปไตยเริ่มตั้งคำถามกับวิธีการต่อสู้ในอดีตของตัวเองมากขึ้น โดยเฉพาะคำถามที่ว่าทำไมพวกเขาจึงไม่สามารถป้องกันมิให้โศกนาฏกรรมอย่างที่เกิดขึ้นที่เมืองกวางจูเกิดขึ้นได้ นักเคลื่อนไหวเพื่อประชาธิปไตยจำนวนมากได้ตระหนักว่าการต่อสู้ที่ขาดการบริหารจัดการที่ดีทั้งในเชิงยุทธวิธีและอุดมการณ์ไม่มีวันประสบความสำเร็จ (Gi-Wook Shin, ๒๐๐๓) ตั้งแต่ปี ๑๙๘๑ เป็นต้นมา การเปิดเวทีทั่วประเทศเพื่อให้มีการถกเถียงกันอย่างมีเหตุมีผลระหว่างนักกิจกรรมและนักวิชาการหัวก้าวหน้าเกี่ยวกับรูปแบบทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เหมาะสม ได้กลายเป็นแนวทางการต่อสู้ที่สำคัญอันหนึ่งที่ขบวนการประชาธิปไตยใช้ในการเผยแพร่องค์ความรู้ในเรื่องประชาธิปไตยและสร้างแนวร่วมให้แผ่ขยายไปยังกลุ่มต่างๆ ในสังคม (Kyung Moon Hwang, ๒๐๐๓)

ผลกระทบที่สำคัญอีกอันหนึ่งของเหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตยที่เมืองกวางจูก็คือกระแสการต่อต้านสหรัฐอเมริกาที่ค่อยๆ ปะทุขึ้นหลังจากมีการเปิดเผยข้อมูลทางการทหารออกมาว่ารัฐบาลสหรัฐอเมริกา มีส่วนในการอนุมัติให้กองกำลังทหารซึ่งอยู่ในการดูแลออกมาร่วมปฏิบัติการในภารกิจปราบปรามผู้ชุมนุมที่เมืองกวางจู (Shorrock, ๑๙๘๖) ทั้งที่ในช่วงก่อนหน้านั้น สหรัฐอเมริกาถือเป็นพันธมิตรที่สำคัญของเกาหลีใต้

^๖ กติกาที่สำคัญอันหนึ่งคือการกำหนดให้ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม (โดยคณะผู้เลือกตั้ง) และมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๗ ปี

ในการต่อสู้กับลัทธิคอมมิวนิสต์ ประชาชนเกาหลีใต้ยอมคาดหวังว่าสหรัฐอเมริกาจะต้องพยายามทุกวิถีทางเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้กองกำลังทหารเข้าปะทะกับประชาชน แต่เมื่อปรากฏหลักฐานว่ารัฐบาลสหรัฐไม่เพียงแต่จะไม่พยายามป้องกันเหตุความรุนแรงมิให้เกิดขึ้นแล้ว ยังเป็นผู้รู้เห็นเป็นใจกับรัฐบาลเผด็จการอีก กระแสการต่อต้านสหรัฐอเมริกาจึงก่อตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว และกลายเป็นอุดมการณ์ชาตินิยมใหม่ที่นักต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยนำไปใช้ขับเคลื่อนการต่อสู้เรียกร้องของขบวนการประชาธิปไตยอีกทางหนึ่ง (Underwood, ๒๐๐๓) ผลของการสร้างกระแสต่อต้านและประณามการตัดสินใจที่ผิดพลาดของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาที่เลือกยืนอยู่ข้างรัฐบาลเผด็จการมากกว่าประชาชนผู้เรียกร้องประชาธิปไตยในเหตุการณ์ที่เมืองกวางจู นับว่ามีอิทธิพลสำคัญต่อการตัดสินใจของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาในปี ๑๙๘๗ ในอันที่จะกดดันไม่ให้รัฐบาลชุน ดูวานใช้กำลังปราบปรามประชาชนที่ออกมาเรียกร้องประชาธิปไตยเหมือนเช่นที่เคยทำกับประชาชนที่กวางจูอีก การเข้ามาทับบาทของสหรัฐอเมริกายังมีส่วนในการกดดันให้ชุน ดูวานต้องยินยอมเปิดทางให้มีการปฏิรูปทางการเมืองเพื่อให้ประเทศเดินหน้าสู่การมีระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์มากขึ้นตามที่เขาเคยให้คำมั่นไว้เมื่อครั้งที่ได้มีการสถาปนาระบอบสาธารณรัฐที่ ๕ ขึ้นมา (Jung-kwan Cho, ๒๐๐๓)

กล่าวได้ว่า เหตุการณ์การเรียกร้องประชาธิปไตยที่เมืองกวางจูได้ช่วยปลุกกระแสการเรียกร้องประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นไปทั่วประเทศ และทำให้การต่อสู้เพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยประสบความสำเร็จได้ในที่สุด

๒) กรอบคิดในการสร้างความปรองดอง

“การต่อสู้ในเดือนมิถุนายน” ในปี ๑๙๘๗ ได้กลายเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญในเกาหลีใต้ นั่นคือ ทำให้ระบอบเผด็จการทหารหมดความชอบธรรมในการปกครองประเทศและทำให้ระบอบประชาธิปไตยภายใต้การบริหารงานของรัฐบาลพลเรือนถูกสถาปนาขึ้นอย่างเต็มรูปแบบ ความคิดที่เกี่ยวเนื่องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนในเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองค่อยๆ ถูกเปิดเผยออกมา ทำให้ประชาชนเกาหลีใต้ได้เห็นภาพที่ครบถ้วนของอดีตอันแสนเจ็บปวด ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐบาลพลเรือนมีอาจจะเลยมที่จะนำอดีตอันขมขื่นเหล่านี้มาเข้ากระบวนการชำระสะสางเพื่อค้นหาความจริง (Hayner, ๒๐๑๑) เพื่อยกย่องเหยี่ยวยา และคืนความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนที่เข้าร่วมในเหตุการณ์การเรียกร้องประชาธิปไตย

กรอบคิดในการสร้างความปรองดองในกรณีความขัดแย้งทางการเมืองในเกาหลีใต้ประกอบด้วยหลักการสำคัญอย่างน้อย ๔ ประการ (ดู Kuk Cho, ๒๐๐๗) คือ

(๑) การดำเนินคดีกับผู้นำรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ความรุนแรงนับจากเหตุการณ์เมื่อเดือนพฤษภาคม ๑๙๘๐

(๒) การปกป้องสิทธิและศักดิ์ศรีของมนุษย์ในการลุกขึ้นเรียกร้องประชาธิปไตยท่ามกลางการประกาศกฎอัยการศึก

(๓) การเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับเหยื่อและ/หรือญาติของผู้เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์

(๔) การค้นหาความจริงเพื่อนำไปสู่กระบวนการชำระสะสางความผิดพลาดที่รัฐเป็นผู้กระทำในอดีต

๓) กระบวนการสร้างความปรองดอง

ประวัติศาสตร์การเมืองของเกาหลีใต้ในช่วงปลายศตวรรษที่ ๒๐ ถือเป็นยุคสมัยที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงโดยเฉพาะภายใต้รัฐบาลเผด็จการทหารซึ่งผูกขาดอำนาจการปกครองประเทศมาตั้งแต่ปี ๑๙๖๑ ก่อนที่จะลงจากอำนาจในช่วงต้นทศวรรษที่ ๑๙๘๐ ในช่วงเวลาดังกล่าวรัฐบาลเผด็จการถูกตั้งข้อสงสัยว่ามีส่วนในการฆาตกรรมผู้นำฝ่ายค้านและนักเคลื่อนไหวเพื่อประชาธิปไตยโดยอาศัยข้ออ้างสำคัญคือการ

ปกป้องประเทศจากการคุกคามของระบอบคอมมิวนิสต์ ในขณะที่สาเหตุการตายของนักการเมืองและนักเคลื่อนไหวเหล่านี้ยังคงคลุมเครือ ครอบครัวของผู้ตายยังถูกกดดันให้อยู่อย่างหวาดกลัวและไม่กล้าออกมาเรียกร้องหาความเป็นธรรม (Hayner, ๒๐๑๑) เมื่อประเทศมีการเปลี่ยนแปลงไปสู่การมีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยมากขึ้น กระบวนการที่เรียกว่า “ความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน” (Transitional Justice) ได้ถูกริเริ่มและกลายเป็นประเด็นสำคัญทั้งในทางการเมืองและในเชิงกฎหมาย

การลงโทษผู้นำคณะรัฐประหาร

ภารกิจในการจัดการกับอดีตที่ผิดพลาดเริ่มขึ้นจากการดำเนินคดีเพื่อเอาผิดกับผู้นำทหารในอดีตสองท่าน คือ อดีตประธานาธิบดีชุน ดวานและอดีตประธานาธิบดีโร แควว^๗ ในฐานะผู้มีบทบาทนำในการรัฐประหารเมื่อเดือนธันวาคม ๑๙๗๙ ภายหลังจากเหตุการณ์ลอบสังหารประธานาธิบดีปักจุงฮี รวมทั้งยังเป็นผู้สั่งการให้มีการปราบปรามประชาชนอย่างโหดเหี้ยมในเหตุการณ์การชุมนุมประท้วงที่เมืองกวางจู เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๑๙๘๐ โดยรัฐบาลของประธานาธิบดีคิม ยองซัมที่จัดตั้งขึ้นในปี ๑๙๙๓ ต้องเผชิญกับปัญหาการเรียกร้องจากประชาชนเกาหลีใต้ให้มีการสืบสวนสอบสวนและลงโทษอดีตผู้นำทหารทั้งสอง ถึงแม้ว่าในสมัยที่ประธานาธิบดีโร แคววยังอยู่ในตำแหน่ง จะมีความพยายามที่จะตอบสนองต่อข้อเรียกร้องดังกล่าวไปบ้างแล้ว เช่น การยกย่องเหตุการณ์ประท้วงที่กวางจูว่าเป็น “การเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตย” (Democratization Movement) การผ่านกฎหมายจ่ายค่าชดเชยให้แก่ผู้เสียหายจากเหตุการณ์ และการนำอดีตประธานาธิบดีชุน ดวานเข้าสู่กระบวนการไต่สวนโดยรัฐสภา (Kuk Cho, ๒๐๐๗) อย่างไรก็ตาม การดำเนินการต่างๆ ในสมัยประธานาธิบดีโร แคววเหล่านี้ยังไม่สามารถสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนผู้ออกมาเรียกร้องหาความยุติธรรมและต้องการทราบความจริงทั้งหมดเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น

นอกจากนี้ ในส่วนของรัฐบาลของประธานาธิบดีคิม ยองซัมเองก็ได้มีความต้องการอย่างแท้จริงในการนำอดีตผู้นำเผด็จการทหารในอดีตมาลงโทษ เนื่องจากตัวประธานาธิบดีคิม ยองซัมเองก็เข้าดำรงตำแหน่งได้ด้วยการสนับสนุนอย่างดีจากนักการเมืองที่เป็นอดีตนายทหาร ดังนั้น ถึงแม้ว่าประธานาธิบดีคิม ยองซัมจะแสดงออกต่อเหตุการณ์ด้วยการศึกษาวิจัยอดีตผู้นำทหารที่ใช้ความรุนแรงเข้าปราบปรามประชาชนและยกย่องประชาชนที่เข้าร่วมชุมนุมในเหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตยเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๑๙๘๐ แต่ประธานาธิบดีคิม ยองซัมเองก็มีความระแวงระอวนในการออกมาตรการเพื่อลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำ ความผิดในเหตุการณ์ โดยอ้างว่าความจริงทั้งหมดควรถูกเก็บรักษาไว้สำหรับเป็นข้อพิจารณาทางประวัติศาสตร์ในอนาคต (Waters, ๑๙๙๖)

ในปี ๑๙๙๔ สำนักงานอัยการประจำกรุงโซลได้ตัดสินใจไม่สั่งฟ้องอดีตผู้นำทหารทั้งสองคน แม้จะยอมรับว่าการรัฐประหารเมื่อเดือนธันวาคม ๑๙๗๙ นั้นมีความผิดฐานกบฏ การจลาจลต่อต้าน และการฆาตกรรมเกี่ยวข้องกับขบวนการประชาชนในเหตุการณ์ ๑๘ พฤษภาคม ๑๙๘๐ ได้นำไปสู่การเสียชีวิตและการสังหารหมู่ประชาชนก็ตาม ทั้งนี้ ทางสำนักงานอัยการกรุงโซลมีความวิตกกังวลว่าการฟ้องร้องเพื่อดำเนินคดีกับอดีตผู้นำทหารทั้งสองอาจทำให้เกิดความสับสนทั้งในทางการเมือง ทางสังคม และในตัวระบบกฎหมายได้ เนื่องจากคณะรัฐประหารเมื่อปี ๑๙๗๙ เมื่อกระทำการรัฐประหารสำเร็จแล้วก็ได้เข้าไปควบคุมเฉพาะกิจการของกองทัพเท่านั้น ในขณะที่ยังคงปล่อยให้สถาบันทางการเมืองหลักอื่นๆ เช่น ประธานาธิบดี และนายกรัฐมนตรี ดำรงอยู่ต่อไปตามกระบวนการของรัฐธรรมนูญซึ่งมิได้ถูกยกเลิกหรือการบังคับใช้แต่อย่างใด ดังนั้น ถ้าพูดกันตามหลักกฎหมายแล้วก็ต้องถือว่ารัฐบาลพลเรือนของประธานาธิบดี

^๗ ประธานาธิบดีชุน ดวานเข้าดำรงตำแหน่งหลังจากการยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติและแก้ไขรัฐธรรมนูญภายใต้การอัยการศึก ในขณะที่ประธานาธิบดีโรแควว ได้รับการเลือกตั้งผ่านการลงประชามติของประชาชนในปี ๑๙๘๗ (Dae-Kyu Yoon, ๑๙๘๘)

คิม ยองซัมก็ถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันกับรัฐบาลของประธานาธิบดีชุน ดูวาน และประธานาธิบดีโร แดกู การปฏิเสธความชอบธรรมในการบริหารประเทศของรัฐบาลชุน ดูวานและโร แดกู อาจทำให้เกิดการตั้งคำถามถึงความชอบธรรมในการบริหารประเทศของรัฐบาลคิม ยองซัมด้วยเช่นกัน สำนักงานอัยการประจำกรุงโซลจึงสรุปว่าการกระทำที่เกิดขึ้นในการรัฐประหาร (ที่ประสบความสำเร็จ) ในปี ๑๙๗๙ ไม่ควรถูกนำกลับมาพิจารณาเพื่อลงโทษย้อนหลังผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเมื่อเวลาได้ผ่านมานานพอสมควรแล้ว (Kuk Cho, ๒๐๐๗) การตัดสินใจนี้ได้ทำให้เกิดความไม่พอใจอย่างกว้างขวางในสังคมเกาหลี และนำไปสู่การยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยการตัดสินใจดังกล่าว

ในปี ๑๙๙๕ ศาลรัฐธรรมนูญ โดยมติเสียงข้างมากมีความเห็นว่าการตัดสินใจไม่สั่งฟ้องของอัยการประจำกรุงโซลเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจึงไม่ถือเป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเสียงข้างมากให้เหตุผลที่สอดคล้องกับสำนักงานอัยการประจำกรุงโซลว่า ถึงแม้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ จะบัญญัติให้ประธานาธิบดีอาจถูกลงโทษทางอาญาได้ หากพบว่าในขณะที่ดำรงตำแหน่งได้กระทำความผิดฐานกบฏหรือทรยศชาติ แต่จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏก็นับเป็นเรื่องที่ปฏิเสธได้ยากว่าอดีตผู้นำทั้งสอง (ประธานาธิบดีชุน ดูวานและโร แดกู) เป็นผู้มีความสำคัญในการจัดระเบียบของชาติและช่วยวางรากฐานให้กับแบบแผนทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่ยังคงเป็นที่ยอมรับและปฏิบัติกันอยู่จนถึงปัจจุบัน (ขณะที่มีคำวินิจฉัย) นอกจากนี้ เมื่อเสร็จสิ้นภารกิจของคณะรัฐประหาร ประธานาธิบดีชุน ดูวานก็ได้ลาออกจากตำแหน่ง และประธานาธิบดีโร แดกูก็เข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีโดยการเลือกตั้งของประชาชน จากหลักฐานเหล่านี้ จึงมีเหตุผลที่เพียงพอที่จะงดเว้นไม่เอาผิดกับอดีตผู้นำทั้งสองในฐานะเป็นกบฏหรือทรยศชาติ (Yi-Li Lee, ๒๐๐๙) อย่างไรก็ตาม สาธารณชนคนเกาหลีไม่พึงพอใจกับการแก้ปัญหาด้วยกฎหมายในลักษณะประนีประนอมเช่นนี้ และยังคงเดินหน้ากดดันรัฐบาลและฝ่ายนิติบัญญัติให้ดำเนินการออกกฎหมายใหม่เพื่อเอามาใช้ลงโทษอดีตผู้นำประเทศทั้งสองให้จงได้^{๙๙}

นักศึกษาได้รวมตัวกันเดินขบวนเรียกร้องให้มีการลงโทษอดีตประธานาธิบดีชุน ดูวานและโร แดกู โดยมีการขูดคิ้วเรื่องอื้อฉาวที่เกิดขึ้นในสมัยที่ผู้นำทั้งสองอยู่ในตำแหน่ง ที่สำคัญก็คือหลักฐานชิ้นใหม่ที่พบว่าอดีตผู้นำทั้งสองมีการสะสมทรัพย์สินซึ่งได้รับการติดสินบนไว้เป็นจำนวนมหาศาล สิ่งนี้ทำให้ประชาชนเกาหลีเดือดดาลยิ่งขึ้น ส่งผลให้การเรียกร้องแผ่ขยายวงออกไป การเรียกร้องให้นำเรื่องการคอร์รัปชันของอดีตประธานาธิบดีทั้งสองมาเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์ตรวจสอบเพื่อค้นหาความรับผิดชอบทางกฎหมายและความต้องการของชาวเกาหลีที่ไม่ยินยอมให้อาชญากรรมที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ผู้นำทั้งสองดำรงตำแหน่งเป็นเพียงแค่อ้อมเอียงในประวัติศาสตร์อีกต่อไป ทำให้ประธานาธิบดีคิม ยองซัมต้องดำเนินการอะไรบางอย่างเพื่อตอบสนองข้อเรียกร้องที่นับวันจะทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ เหล่านี้ (Kuk Cho, ๒๐๐๗)

ในที่สุด พรรครัฐบาลของนายคิม ยองซัมได้ผ่านกฎหมายฉบับใหม่ในเดือนธันวาคม ๑๙๙๕ ซึ่งใช้ชื่อว่า “กฎหมายพิเศษเพื่อพิจารณาเกี่ยวกับเหตุการณ์การเรียกร้องประชาธิปไตยวันที่ ๑๘ พฤษภาคม” (the

^{๙๙} นอกจากระบบศาลยุติธรรม เกาหลีใต้ยังมีระบบศาลรัฐธรรมนูญแยกเป็นอิสระออกมาอีกระบบหนึ่งเพื่อทำหน้าที่สำคัญ ๕ ประการ ประกอบด้วย ๑) การพิจารณาว่ากฎหมายฉบับใดขัดต่อรัฐธรรมนูญ ๒) การดำเนินกระบวนการพิจารณาถอดถอนเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐ ได้แก่ ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี และผู้พิพากษา ออกจากตำแหน่ง (impeachment) ๓) พิจารณาสั่งยุบพรรคการเมือง ๔) ตัดสินข้อพิพาทในเรื่องขอบเขตอำนาจระหว่างหน่วยงานภาครัฐ (ทั้งระหว่างหน่วยงานส่วนกลางด้วยกันเอง ระหว่างหน่วยงานส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และ ๕) คຸ້ມครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนจากคำสั่งทางกฎหมายที่มีชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

^{๑๐๐} นอกจากการเคลื่อนไหวกดดันโดยขบวนการนักศึกษาและกลุ่มทางสังคมต่างๆ ในวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๑๙๙๕ ศาสตราจารย์ด้านนิติศาสตร์จำนวน ๑๑๑ คน จาก ๓๙ มหาวิทยาลัย ได้รวมตัวกันและร่วมกันเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญตระหนักว่าการดำเนินคดีและการลงโทษผู้กระทำความผิดในคดีที่เกี่ยวข้องกับการใช้กำลังเข้าปราบปรามประชาชนและนำไปสู่การสังหารประชาชนจำนวนมากนั้นไม่ควรถูกจำกัดด้วยเรื่องอายุความ (Sunhyuk Kim, ๒๐๐๓)

Special Act Concerning the May ๑๘ Democratization Movement) (Yi-Li Lee, ๒๐๐๙) เจตนาของกฎหมายพิเศษฉบับนี้ระบุไว้อย่างชัดเจนในมาตรา ๑ และ ๒ ให้มีการดำเนินคดีกับบุคคลที่มีส่วนในการกระทำความผิดฐานละเมิดบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในช่วงระหว่างวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๑๙๗๙ ถึงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๑๙๘๐ ซึ่งมีผลเป็นการเปิดทางให้การสืบสวนสอบสวนเพื่อลงโทษอดีตผู้นำประเทศคือชุน ควาน และโร แดง ในความผิดฐานเป็นผู้สั่งการให้มีการใช้กำลังทหารเข้าปราบปรามประชาชนและการก่อการกบฏสามารถดำเนินการได้ (Waters, ๑๙๙๖)

ระหว่างการดำเนินคดีกับอดีตประธานาธิบดีทั้งสอง ฝ่ายจำเลยได้ยกปัญหาข้อกฎหมายขึ้นต่อสู้ โดยอ้างกฎหมายพิเศษฯ ดังกล่าวขัดกับหลักการในรัฐธรรมนูญและหลักนิติธรรมอย่างน้อยใน ๒ ประการ คือ ประการแรก การออกกฎหมายพิเศษนี้เป็นการออกกฎหมายเพื่อมุ่งเอาผิดกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลใดกลุ่มบุคคลหนึ่ง ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติว่าไม่สามารถดำเนินการได้ ประการที่สอง การออกกฎหมายพิเศษฉบับนี้ขัดต่อหลักนิติศาสตร์ในเรื่องการออกกฎหมายเพื่อเอาผิดย้อนหลัง (ex post facto) อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญมีมติรับรองความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายพิเศษฯ ฉบับนี้ โดยให้เหตุผล ดังนี้

ประการแรก ถึงแม้ว่ากฎหมายพิเศษเพื่อพิจารณาเกี่ยวกับเหตุการณ์การเรียกร้องประชาธิปไตยวันที่ ๑๘ พฤษภาคมจะเป็นการออกกฎหมายเพื่อนำไปใช้กับเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งโดยเฉพาะ แต่ก็เป็นการออกกฎหมายโดยคำนึงถึงหลักการพื้นฐานที่สำคัญที่สุดของรัฐธรรมนูญ นั่นคือ การถือว่าความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการรัฐประหารเป็นอันตรายร้ายแรง และการชำระสะสางความผิดพลาดในอดีตเพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดเป็นเรื่องที่ต้องทำให้สังคมคลายความเคลือบแคลงสงสัย

ประการที่สอง ศาลรัฐธรรมนูญยืนยันว่ากฎหมายพิเศษเพื่อพิจารณาเกี่ยวกับเหตุการณ์การเรียกร้องประชาธิปไตยวันที่ ๑๘ พฤษภาคมไม่ขัดกับหลักการเรื่องการออกกฎหมายเพื่อเอาผิดย้อนหลัง โดยคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมี ๙ ท่านได้ร่วมกันพิจารณาว่าการขยายอายุความเพื่อให้มีการดำเนินคดีกับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ในช่วงเวลาระหว่างวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๑๙๗๙ ถึงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๑๙๘๐ นั้นเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ผลปรากฏว่าตุลาการ ๔ ท่าน เห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ในขณะที่อีก ๕ ท่าน เห็นว่าไม่ชอบ อย่างไรก็ตาม ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การตัดสินว่ากฎหมายใดขัดหรือไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญนั้น ต้องอาศัยความเห็นของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวนสองในสาม (หรือ ๖ ท่าน) เป็นอย่างน้อย^{๑๐} บทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวของกฎหมายพิเศษฉบับนี้จึงถือว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวนอกจากจะทำให้การดำเนินคดีกับอดีตประธานาธิบดีทั้งสอง เดินหน้าต่อไปจนถึงขั้นมีคำพิพากษาลงโทษอดีตประธานาธิบดีทั้งสอง (ซึ่งไม่ใช่เรื่องที่จะเกิดขึ้นบ่อยครั้งนัก) แล้ว คำวินิจฉัยดังกล่าวยังกลายเป็นบรรทัดฐานให้การออกกฎหมายฉบับอื่นๆ ที่ตามมาอีกหลายฉบับ ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมายเพื่อยกย่องประชาชนที่เข้าร่วมการชุมนุม การเยียวยาความสูญเสีย และการค้นหาความจริงเกี่ยวกับเหตุการณ์ (Yi-Li Lee, ๒๐๐๙)

การยกย่องและเยียวยา

ภายใต้การปกครองของรัฐบาลทหาร นักเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยไม่เพียงแต่จะถูกขับไล่ออกจากสถานศึกษาหรือที่ทำงานเท่านั้น แต่จำนวนมากยังถูกจับกุม กักขัง และถูกตัดสินเป็นนักโทษในคดีความผิดฐานเป็นคอมมิวนิสต์/เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของชาติ/ร่วมชุมนุมประท้วงที่ผิดกฎหมาย ในปี ๒๐๐๐

^{๑๐} ดูรายละเอียดคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้ได้ เช่น ใน Kuk Cho (๒๐๐๗) Waters (๑๙๙๖) Yi-Li Lee (๒๐๐๙) เป็นต้น

รัฐบาลของประธานาธิบดีคิม แด-จุง (Kim Dae-Jung) จึงได้มีการออกกฎหมายเพื่อฟื้นฟูเกียรติของผู้เกี่ยวข้องในขบวนการเรียกร้องประชาธิปไตยและเยียวยาความเสียหายให้กับเขาเหล่านั้น (the ๒๐๐๐ Act for Restoring the Honor of Democratization Movement Involvers and Providing Compensation for them) หรือที่อาจเรียกกันอย่างสั้นๆ ว่า “กฎหมายประชาธิปไตย” (Democracy Act) (Kuk Cho, ๒๐๐๗)

กฎหมายฉบับนี้เกิดขึ้นได้ก็ด้วยการต่อสู้อย่างหนักของประชาชนเกาหลีใต้ ผ่านการรณรงค์เรียกร้องและการชุมนุมปักหลักที่หน้ารัฐสภาเป็นเวลาถึง ๔๒๒ วัน โดยมีองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนและภาคประชาสังคมโดยเฉพาะสมาคมญาติประชาชนผู้ถูกคร่าชีวิตเพื่อประชาธิปไตย (Korea Association of Bereaved Families for Democracy) เป็นแกนหลัก (Cho Hyun-yun, ๒๐๐๔; In Sup Han, ๒๐๐๕; Jung Hae Gu and Kim Ho Ki, ๒๐๐๙)

กฎหมายประชาธิปไตยได้นิยามการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยให้ครอบคลุมถึงทุกกิจกรรมที่จัดขึ้นเพื่อสนับสนุนการสถาปนารัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย และเป็นารเรียกร้องและยกระดับเสรีภาพและสิทธิของประชาชนโดยการต่อต้านขัดขวางการใช้อำนาจเผด็จการที่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างประชาธิปไตยและละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนซึ่งได้รับการรับรองไว้โดยรัฐธรรมนูญแล้วตั้งแต่ปี ๑๙๖๙ (Kuk Cho, ๒๐๐๗) ภายใต้นิยามที่ว่านี้ ถือเป็นการรับรองให้กิจกรรมที่อาจจะมีผิดกฎหมายแต่กระทำไปเพื่อต่อต้านการปกครองแบบเผด็จการกลายเป็นสิทธิในการต่อต้านของประชาชนที่สามารถกระทำได้โดยชอบ

นอกจากนี้ กฎหมายประชาธิปไตยยังได้จัดประเภทผู้เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์การเรียกร้องประชาธิปไตย (Democratization Movement Involvers) โดยแบ่งเป็น ๔ กลุ่ม (In Sup Han, ๒๐๐๕) ได้แก่

- (๑) คนที่เสียชีวิตหรือสูญหายไป เหตุการณ์ฯ
- (๒) ผู้ที่ได้รับบาดเจ็บจากเหตุการณ์ฯ
- (๓) คนที่เจ็บป่วยและ/หรือเสียชีวิตเนื่องจากความเจ็บป่วยนั้น
- (๔) คนที่ถูกตัดสินเป็นนักโทษ ถูกไล่ออกจากงานหรือสถานศึกษา หรือถูกลงโทษทางวินัย

จากการกระทำที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์การเรียกร้องประชาธิปไตย

บุคคลเหล่านี้จะได้รับการฟื้นฟูเกียรติและเยียวยาความเสียหาย โดยในกฎหมายประชาธิปไตยได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการเพื่อฟื้นฟูเกียรติของผู้เกี่ยวข้องในขบวนการเรียกร้องประชาธิปไตยและเยียวยาความเสียหายให้กับเขาเหล่านั้น (The Review Committee for Restoring the Honor of Democratization Movement Involvers and Providing Compensation for them) อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี เพื่อทำหน้าที่พิจารณาว่าบุคคลใดบ้างที่เข้าข่ายเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องในเหตุการณ์ตามนิยามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้บ้าง และพิจารณามาตรการที่เหมาะสมเพื่อฟื้นฟูศักดิ์ศรีและเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เกี่ยวข้อง (Kuk Cho, ๒๐๐๗)

การค้นหาคความจริง

นักเคลื่อนไหวเพื่อประชาธิปไตยและนักวิชาการหัวก้าวหน้าจำนวนมากต้องสังเวทชีวิตไปภายใต้ระบอบการปกครองเผด็จการทหาร รัฐบาลในขณะนั้นประกาศว่าพวกเขาเสียชีวิตจากอุบัติเหตุหรือไม่ก็ฆ่าตัวตาย การต่อต้านอย่างรุนแรงของเหยื่อที่ทุกข์ทรมานไม่ได้รับการเหลียวแลจากภาครัฐ ในขณะที่ข้อเรียกร้องของบรรดาญาติผู้เสียชีวิตที่ต้องการให้มีการรื้อฟื้นกระบวนการสืบสวนเพื่อหาสาเหตุของการตายขึ้นมาใหม่ก็ถูกปฏิเสธไปโดยรัฐบาล (Waters, ๑๙๙๖) ข้อสังเกตต่างๆ โดยเฉพาะที่มีการสงสัยกันว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมี

การใช้วิธีทรมานผู้ต้องหาในการสอบปากคำ และพยายามปกปิดสาเหตุของการตายที่แท้จริงไว้ก็ไม่ได้ได้รับความสนใจจากเจ้าหน้าที่ของรัฐและถูกทำให้เป็นเรื่องเข้าใจผิดของผู้เสียหายที่ต้องการทำลายความชอบธรรมของรัฐบาลเท่านั้น

ในสมัยประธานาธิบดีคิม แดจุงได้มีการผ่านกฎหมายพิเศษเพื่อค้นหาความจริงเกี่ยวกับการตายที่น่าสงสัยในเหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตย (Special Act for Truth-Finding about Suspicious Deaths) ในปี ๒๐๐๑ (In Sup Han, ๒๐๐๕) และก็เช่นเดียวกันกับการผ่านกฎหมายเพื่อฟื้นฟูเกียรติของผู้เกี่ยวข้องในขบวนการเรียกร้องประชาธิปไตยและเยียวยาความเสียหายให้กับเขาเหล่านั้น มาก่อนหน้านี้การเรียกร้องโดยการชุมนุมปกหลังที่หน้าบริเวณรัฐสภาของสมาคมญาติประชาชนผู้ถูกรำชีวิตเพื่อประชาธิปไตย ได้มีส่วนอย่างยิ่งในการกดดันให้กฎหมายนี้ผ่านสภาออกมาได้ (Cho Hyun-yun, ๒๐๐๔) อันแสดงให้เห็นว่าประชาชนเกาหลีต้องการทำให้ความสับสนที่ถูกเก็บเงียบไว้ในอดีตถูกเปิดออกมาเพื่อการเรียนรู้ความจริงร่วมกันของคนทั้งสังคม และคณะกรรมการค้นหาความจริง (Presidential Truth Commission on Suspicious Deaths) ก็ได้ถูกก่อตั้งขึ้นเพื่อสนองต่อความต้องการนี้ ร่วมกับการสืบสวนสอบสวนเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการตายที่น่าสงสัยในเหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตย โดยมีศาสตราจารย์ยาง เซียงคย (Yang Seung-Kyu) ทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการฯ สมัยแรกและศาสตราจารย์ฮัน ซังเปียม (Han Sang-Beom) เป็นประธานคณะกรรมการในสมัยต่อมา (Kuk Cho, ๒๐๐๗)

กฎหมายพิเศษเพื่อค้นหาความจริงฯ ได้นิยาม “การตายที่น่าสงสัย” (Suspicious Deaths) ว่าหมายถึงการตายที่เกิดขึ้นโดยเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์การเรียกร้องประชาธิปไตยซึ่งยังมิได้มีการระบุถึงสาเหตุของการตายนั้นและที่มีความเป็นไปได้ว่าจะเป็นการตายที่มีผลมาจากการใช้วิธีการที่มีขอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ (In Sup Han, ๒๐๐๕) ส่วนการนิยาม “เหตุการณ์การเรียกร้องประชาธิปไตย” นั้นก็อาศัยคำจำกัดความเดียวกันกับที่มีการนิยามไว้ในกฎหมายเพื่อฟื้นฟูเกียรติของผู้เกี่ยวข้องในขบวนการเรียกร้องประชาธิปไตยและเยียวยาความเสียหายให้กับเขาเหล่านั้น

คณะกรรมการค้นหาความจริงมีอำนาจ (ดู Kuk Cho, ๒๐๐๗) ดังนี้

- (๑) เชิญผู้เกี่ยวข้องมาเข้าสู่กระบวนการสืบสวนสอบสวน
- (๒) ร้องขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งข้อมูลหรือวัตถุหลักฐานอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการเสียชีวิตของเหยื่อ
- (๓) สามารถลงพื้นที่เพื่อสืบค้นข้อมูลในบริเวณที่พบศพและ/หรือเกี่ยวข้องกับการเสียชีวิตของเหยื่อ
- (๔) สามารถทำหนังสือร้องเรียนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหรือผู้บัญชาการทหารสูงสุด ในกรณีที่ค้นพบหลักฐานของการก่ออาชญากรรม
- (๕) สามารถร้องขออำนาจในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการสอบสวนคดี
- (๖) สามารถออกกระเปียบเพื่อใช้บังคับแก่บุคคลที่ปฏิเสธการเข้าร่วมในกระบวนการสืบสวนโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร
- (๗) ถ้าการสืบสวนสอบสวนได้นำไปสู่ข้อสรุปว่าการตายของเหยื่อมีสาเหตุมาจากการใช้อำนาจที่มีขอบของเจ้าหน้าที่รัฐ สามารถส่งเรื่องดังกล่าวให้คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายเพื่อฟื้นฟูเกียรติของผู้เกี่ยวข้องในขบวนการเรียกร้องประชาธิปไตยและเยียวยาความเสียหายให้กับเขาเหล่านั้นนำคดีดังกล่าวขึ้นมาพิจารณาทบทวนใหม่ได้

อย่างไรก็ตาม กฎหมายพิเศษเพื่อค้นหาความจริงฯ มิได้ให้อำนาจสืบสวนสอบสวนและอำนาจตัดสินคดีความแก่คณะกรรมการค้นหาความจริงไว้ ดังนั้น คณะกรรมการค้นหาความจริงจึงไม่มีอำนาจในการค้นหา

และอายุตัววัตถุหลักฐาน ไม่มีอำนาจในการฟ้องร้องคดี รวมถึงไม่มีอำนาจในการออกหมายเรียกพยานหรือผู้ต้องสงสัยมาให้ปากคำ มีเพียงโทษทางการบริหารเท่านั้นที่คณะกรรมการค้นหาความจริงสามารถกำหนดขึ้นเพื่อใช้เอาผิดกับบุคคลที่ปฏิเสธการเข้าร่วมในกระบวนการสืบสวนโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรได้ ด้วยเหตุนี้กิจกรรมต่างๆ ของคณะกรรมการค้นหาความจริงจึงดำเนินไปภายใต้เงื่อนไขที่จำกัดมากหากปราศจากความร่วมมือจากบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (Hayner, ๒๐๑๑)

คณะกรรมการค้นหาความจริงนี้ หมดวาระลงไปในปี ๒๐๐๔ และยังมีคดีอีกจำนวนมากที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข^{๑๑} ซึ่งอุปสรรคสำคัญในการทำงานของคณะกรรมการค้นหาความจริงฯ ก็คือการมีอำนาจทางกฎหมายที่จำกัดดังที่ได้กล่าวไปข้างต้น รวมทั้งความไม่เต็มใจให้ความร่วมมือของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องเนื่องจากเกิดความเกรงกลัวว่าตนเองจะถูกกลั่นโหม่เมื่อความจริงทุกอย่างถูกเปิดเผยออกมา (Kuk Cho, ๒๐๐๗) ในรายงานสรุปผลการค้นหาความจริง คณะกรรมการค้นหาความจริงจึงมีข้อเสนอแนะให้รัฐบาลและรัฐสภาออกกฎหมายฉบับใหม่เพื่อแก้ไขระยะเวลาในการฟ้องร้องคดีที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของรัฐซึ่งถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เพื่อลงโทษแก่ผู้ให้การเป็นพยานเท็จและ/หรือปฏิเสธการส่งมอบวัตถุพยานที่เกี่ยวข้อง และเพื่อให้มีการเปิดเผยข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์และความผิดพลาดที่เกิดขึ้นในอดีต (Crocker, ๒๐๐๗; Jung Hae Gu and Kim Ho Ki, ๒๐๐๙)

อย่างไรก็ตาม หากไม่นับความยุ่งยากเหล่านี้แล้ว อาจกล่าวได้ว่า คณะกรรมการค้นหาความจริงมีส่วนอย่างมากในการส่งเสริมให้สังคมเกาหลีใต้มีความก้าวหน้าขึ้นหลายประการ ที่สำคัญมากก็คือข้อค้นพบของคณะกรรมการค้นหาความจริงได้ช่วยปลดปล่อยจิตวิญญาณที่ถูกทำร้ายของเหยื่อและช่วยเยียวยาความเจ็บปวดที่ครอบครัวของเหยื่อได้รับ (Olsen et al., ๒๐๑๐) นอกจากนี้ ข้อค้นพบของคณะกรรมการค้นหาความจริงยังทำให้สังคมเกาหลีมีโอกาสย้อนกลับไปมองและทบทวนอดีตอันดำมืดและเจ็บปวด ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้เรียนรู้และตัดสินใจที่จะรักษาระบอบประชาธิปไตยไว้เคียงคู่กับสังคมเกาหลีที่ราบานานเท่านาน (Hayner, ๒๐๑๑)

การออกกฎหมายและเหตุการณ์ทางการเมืองที่สำคัญในช่วง ๑๙๙๐-๒๐๐๕

ช่วงเวลา	การออกกฎหมายและเหตุการณ์ทางการเมือง
๖ สิงหาคม ๑๙๙๐	กฎหมายค่าชดเชยสำหรับผู้เคราะห์ร้ายในเหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตยที่เมืองกวางจู (Act for Compensation for the Victims in the Democratization Movement in Kwangju)
๑๘ ธันวาคม ๑๙๙๒	คิม ยองซัม (Kim Yong-sam) ได้รับการเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี
๒๑ ธันวาคม ๑๙๙๕	กฎหมายพิเศษเพื่อพิจารณาเกี่ยวกับเหตุการณ์การเรียกร้องประชาธิปไตยวันที่ ๑๘ พฤษภาคม (the Special Act Concerning the May ๑๘ Democratization Movement)

^{๑๑} ตอนแรก เมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงขึ้นมาในปี ๒๐๐๐ นั้น ได้กำหนดให้คณะกรรมการชุดนี้มีวาระการทำงาน ๒ ปี แต่เมื่อคณะกรรมการค้นหาความจริงทำงานจนครบวาระและส่งรายงานในเดือนตุลาคม ๒๐๐๒ ปรากฏว่า คณะกรรมการฯ สามารถสะสางคดีได้ราวครึ่งหนึ่งของคดีทั้งหมดที่ได้รับการรายงานมาเท่านั้น ทำให้เกิดการประท้วงจากญาติวีรชนจนรัฐบาลต้องตัดสินใจขยายวาระการทำงานของคณะกรรมการค้นหาความจริงออกไปอีก ๑๘ เดือน เมื่อทำงานจนครบวาระในปี ๒๐๐๔ คณะกรรมการค้นหาความจริงจะมีรายงานผลการทำงานออกมาทั้งสิ้น ๖ ฉบับ ความยาวรวมกว่า ๔,๓๐๐ หน้า ครอบคลุมเนื้อหาในเรื่องสาเหตุของการตายอันน่าสงสัยในคดีที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุม ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อผู้เกี่ยวข้อง และรายงานผลการสืบสวนสอบสวนในแต่ละคดี อย่างไรก็ตาม จากจำนวนคดีทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ซึ่งน่าจะมีการนำมาชำระสะสางเพื่อค้นหาความจริงหลายร้อยคดี คดีที่คณะกรรมการค้นหาความจริงได้รับรายงานและนำเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบมีเพียง ๘๔ คดีเท่านั้น (Hayner, ๒๐๑๑)

ช่วงเวลา	การออกกฎหมายและเหตุการณ์ทางการเมือง
๑๘ ธันวาคม ๑๙๙๗	คิม แด-จุง (Kim Dae-jung) ได้รับการเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี
๑๒ มกราคม ๒๐๐๑	- กฎหมายเพื่อฟื้นฟูเกียรติของผู้เกี่ยวข้องในขบวนการเรียกร้องประชาธิปไตยและเยียวยาความเสียหายให้กับเขาเหล่านั้น (The ๒๐๐๐ Act for Restoring the Honor of Democratization Movement Involveds and Providing Compensation for them) - กฎหมายพิเศษเพื่อค้นหาความจริงเกี่ยวกับการตายที่น่าสงสัยในเหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตย (Special Act for Truth-Finding about Suspicious Deaths)
๒๔ กรกฎาคม ๒๐๐๑	กฎหมายพิเศษเพื่อรำลึกถึงเหตุการณ์การเรียกร้องประชาธิปไตย (The Special Act for Commemorating Democratic Movement)
๑๘ ธันวาคม ๒๐๐๒	โร มูฮุน (Roh Moo Hyun) ได้รับการเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี
๒๐๐๕	กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยการชำระประวัติศาสตร์เพื่อความถูกต้องและปรองดอง (The Basic Act for Rectifying the Past History for Truth and Reconciliation)

๔) บทวิเคราะห์ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการสร้างความปรองดอง

กล่าวได้ว่าความปรองดองที่เกิดขึ้นในกรณีของเกาหลีใต้เกิดขึ้นภายหลังจากการมีกฎหมายพิเศษออกมาเพื่อปกป้องสิทธิและศักดิ์ศรีของประชาชนที่ลุกขึ้นเรียกร้องประชาธิปไตยและการดำเนินคดีกับรัฐบาลที่สั่งปราบปรามประชาชนในเหตุการณ์เมื่อเดือนพฤษภาคม ๑๙๘๐ แต่กว่าที่กระบวนการต่างๆ จะดำเนินมาได้ถึงจุดนี้ได้ การต่อสู้อย่างเอาจริงเอาจังและต่อเนื่องของผู้เกี่ยวข้องกับการชุมนุมนับว่ามีความสำคัญมาก โดยเฉพาะผ่านการขับเคลื่อนขบวนการภาคประชาชนในสองระดับ ได้แก่ (๑) การรณรงค์เคลื่อนไหวเพื่อทวงความเป็นธรรมให้การเคลื่อนไหวที่กรุงโซลของเหยื่อที่ต่อสู้ในเหตุการณ์ รวมถึงการนำเสนอความเห็นของปัญญาชนและการใช้แถลงการณ์ รวมถึงการชุมนุมบนท้องถนนและการยึดพื้นที่ทางกายภาพบางแห่ง และการแสดงและภาพการเข้าสู่พื้นที่ประจำวันเช่น สถานีรถไฟ รวมถึงการยื่นอุทธรณ์คำตัดสินและคำวินิจฉัยที่ไม่เป็นธรรม และ (๒) การที่คนในพื้นที่กว้างเองก็ดำเนินการต่อสู้เรียกร้องในพื้นที่ควบคู่ไปด้วย โดยการจัดงานเพื่อรำลึกถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอและมีการนำเสนอเรื่องราวของพวกเขาเพื่อให้สังคมได้รับรู้อย่างกว้างขวางแม้ต้องเผชิญกับการขัดขวางจากรัฐบาลอยู่ตลอดเวลาก็ตาม (Kyung Moon Hwang, ๒๐๐๓) ตลอดจนมีการก่อตั้งองค์กรที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและการชุมนุมยึดเยื่อ ณ บริเวณสุสานเป็นเวลา ๑๘๐ วัน (Cho Hyun-yun, ๒๐๐๔)

การรับรองให้กฎหมายพิเศษเพื่อพิจารณาเกี่ยวกับเหตุการณ์การเรียกร้องประชาธิปไตยวันที่ ๑๘ พฤษภาคมมีผลบังคับใช้ของศาลรัฐธรรมนูญเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้กระบวนการสร้างความปรองดองเดินหน้าต่อไปได้ผ่านการเปิดเผยความจริงเกี่ยวกับเหตุการณ์อันชั่วร้ายในอดีต และช่วยเปิดประตูสำหรับการฟ้องร้องและดำเนินการทางกฎหมายกับผู้ใช้อำนาจรัฐไปในทางที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน การตัดสินใจของศาลรัฐธรรมนูญยังมีอิทธิพลต่อกระบวนการนิติบัญญัติในเวลาต่อมา โดยแสดงให้เห็นผู้เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายทั้งหลายได้ตระหนักว่า การชำระสะสางความผิดพลาดในอดีตที่รัฐบาลเผด็จการได้กระทำต่อประชาชนและการคืนความยุติธรรมให้แก่ผู้เสียหายจากการกระทำที่มีขอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้นถือเป็นหลักการพื้นฐานทางกฎหมายที่กระบวนการยุติธรรมจะต้องอำนวยให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

๕) บทเรียน

ถึงแม้ว่ากระบวนการที่ใช้ในการสร้างความปรองดองของเกาหลีใต้จะมีทั้งการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดและการเยียวยาแก่ผู้เสียหายควบคู่กันไป แต่บทเรียนที่สำคัญประการหนึ่งจากการดำเนินคดีก็คือการไม่ให้ความสำคัญกับข้อเท็จจริงของการฆ่าที่เกิดขึ้นในที่กว้างๆ แต่ไปเน้นประเด็นการใช้อำนาจที่ละเมิดรัฐธรรมนูญ การลงโทษที่ไม่เหมาะสม รวมทั้งการไม่สืบสาวข้อมูลเพิ่มเติมภายหลังการพิจารณาคดีสิ้นสุดลง ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีการริเริ่มกระบวนการสร้างความปรองดองไปบ้างแล้วโดยเฉพาะโดยการจัดตั้งคณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.) ขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและค้นหาความจริง รวมถึงเยียวยาและฟื้นฟูบุคคล สังคม องค์กร และสถาบันที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรุนแรงในช่วงเดือนเมษายนถึงเดือนพฤษภาคม พ.ศ.๒๕๕๓ ตลอดจนวางมาตรการเพื่อลดความขัดแย้งในสังคมไทย และป้องกันไม่ให้เกิดความรุนแรงและความสูญเสียขึ้นอีกในอนาคต

บทเรียนที่ได้รับจากกรณีศึกษาความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านของประเทศเกาหลีใต้ทำให้ทราบว่า การตรวจสอบและค้นหาความจริงเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะนำไปสู่ความปรองดองในสังคมได้ แต่การจัดการกับความจริงที่ค้นพบจะต้องดำเนินการไปในทิศทางที่เอื้อต่อการสร้างบรรยากาศของความปรองดอง กล่าวคือ การเปิดเผยความจริงต่อผู้เสียหายมีความจำเป็นแต่จะต้องเป็นการเปิดเผยเพื่อให้ผู้กระทำความผิดพลาตมีความสำนึกในการกระทำของตน และรับผิดชอบต่อการกระทำเหล่านั้นโดยการแสดงความเสียใจและกล่าวคำขอโทษต่อผู้เสียหาย ส่วนการเปิดเผยความจริงของเหตุการณ์ต่อสังคมโดยรวมนั้น จะต้องเป็นการเปิดเผยเพื่อให้สังคมได้ร่วมกันเรียนรู้ ความผิดพลาตที่รัฐบาลในอดีตได้กระทำไว้ และร่วมกันวางมาตรการเพื่อป้องกันมิให้ความผิดพลาตเหล่านั้นเกิดขึ้นซ้ำอีกในอนาคตมากกว่าการเปิดเผยความจริงเพื่อมุ่งหาคนผิดเพื่อนำตัวมาลงโทษซึ่งรังแต่จะทำให้ความขัดแย้งลุกลามต่อไปอีก ยิ่งไปกว่านั้น การเรียนรู้เกี่ยวกับเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นจะต้องทำให้สังคมได้ตระหนักร่วมกันว่า อาชญากรรมที่ไร้มนุษยธรรมและการละเมิดสิทธิมนุษยชนจะไม่สามารถหาเหตุผลรองรับความชอบธรรมนั้นได้เลยไม่ว่าจะด้วยอุดมการณ์และสถานการณ์ใดๆ ก็ตาม

เหตุการณ์การเรียกร้องประชาธิปไตยในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๘๐ ถึง ๑๙๙๐ ของเกาหลีใต้ได้เปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างระบอบเผด็จการและขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อประชาธิปไตยไปอย่างสิ้นเชิง เหตุการณ์ดังกล่าวกลายเป็นสัญลักษณ์ของการต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยที่นำไปสู่การปฏิรูปการเมืองขนาดใหญ่ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการสอบสวนและลงโทษแก่การกระทำที่ผิดพลาตและการฉ้อราษฎร์บังหลวงในอดีตเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นสำหรับการทำให้ระบอบประชาธิปไตยที่เคยประะบางหยั่งรากฝังลึกได้อย่างเข้มแข็ง

บรรณานุกรม

- Baker, Carl. 2002. "Korea: Challenges for Democratic Consolidation, 166-194." In *Asia-Pacific: A Region in Transition*, ed. Jim Rolfe. Honolulu, HI: The Asia-Pacific Center for Security Studies.
- Cho Hyun-yun, 2004. *Modern History of Democracy and Democratization Movement in Korea*. Seoul: Korea Democracy Foundation.
- Crocker, David A. 2007. "Reckoning with Past Wrongs in East Asia." Retrieved on December 19, 2011 from <http://www.global.wisc.edu/reconciliation/>.
- Diamond, Larry and Doh Chull Shin. 2000. "Introduction: Institutional Reform and Democratic Consolidation in Korea." In *Institutional Reform and Democratic Consolidation in Korea*, ed. Diamond, Larry and Doh Chull Shin. Stanford, CA: Hoover Institution Press.
- Gi-Wook Shin. "Introduction, xi-xxxi." In *Contentious Kwangju: The May 18 Uprising in Korea's Past and Present*, eds. Gi-Wook Shin and Kyung Moon Hwang. New York: Roman & Littlefield.
- Hayner, Priscilla B. 2011. *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commission*, 2nd edition. London: Routledge.
- Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- In Sup Han. 2005. "Kwangju and beyond: Coping with past State Atrocities in South Korea." *Human Rights Quarterly* 27 (3): 998-1045.
- Jeong-Ho Roh. 2003. "Crafting and Consolidating Constitutional Democracy in Korea." In *Korea's Democratization*, ed. Samuel Kim. New York: Cambridge University Press.
- Jong-chul Ahn. 2003. "Simin'gun: The Citizens' Army during the Kwangju Uprising, 11-21." In *Contentious Kwangju: The May 18 Uprising in Korea's Past and Present*, eds. Gi-Wook Shin and Kyung Moon Hwang. New York: Roman & Littlefield.
- Jung Hae Gu and Kim Ho Ki. 2009. Development of Democratization Movement in South Korea. Working Paper, Freeman Spogli Institute for International Studies (FSI) at Stanford University. Retrieved on December 19, 2011 from http://iis-db.stanford.edu/pubs/22591/Development_of_Democratization_Movement_in_South_Korea-1.pdf.
- Jung-kwan Cho. 2003. "The Kwangju Uprising as a Vehicle of Democratization: A Comparative Perspective, 67-85." In *Contentious Kwangju: The May 18 Uprising in Korea's Past and Present*, eds. Gi-Wook Shin and Kyung Moon Hwang. New York: Roman & Littlefield.
- Jung-woom Choi. 2003. "The Formation of an Absolute Community, 3-10." In *Contentious Kwangju: The May 18 Uprising in Korea's Past and Present*, eds. Gi-Wook Shin and Kyung Moon Hwang. New York: Roman & Littlefield.

- Katsiaficas, George. 2006. "Remembering the Gwangju Uprising." In *South Korean Democracy: Legacy of the Gwangju Uprising*, eds. Na Kahn-chae and George Katsiaficas. London: Routledge.
- Keun-sik Jung. 2003. "Has Kwangju Been Realized?, 43-50" In *Contentious Kwangju: The May 18 Uprising in Korea's Past and Present*, eds. Gi-Wook Shin and Kyung Moon Hwang. New York: Roman & Littlefield.
- Kim, Samuel. 2003. "Korea's Democratization in the Global-Local Nexus." In *Korea's Democratization*, ed. Samuel Kim. New York: Cambridge University Press.
- Kuk Cho. 2007. "Transitional Justice in Korea: Legally Coping with Past Wrongs after Democratization." *Pacific Rim Law & Policy Journal* 16 (3): 579-611.
- Kyung Moon Hwang. 2003. "Kwangju: The Historical Watershed." In *Contentious Kwangju: The May 18 Uprising in Korea's Past and Present*, eds. Gi-Wook Shin and Kyung Moon Hwang. New York: Roman & Littlefield.
- Lewis, Linda S. and Ju-na Byun. 2003. "From Heroic Victims to Disabled Survivors: The 5-18 Injured after Twenty Years, 53-66" In *Contentious Kwangju: The May 18 Uprising in Korea's Past and Present*, eds. Gi-Wook Shin and Kyung Moon Hwang. New York: Roman & Littlefield.
- Olsen, Tricia D., Leigh A. Payne, Andrew G. Reiter, and Eric Wiebelhaus-Brahm. 2010. "When Truth Commissions Improve Human Rights." *The International Journal of Transitional Justice* 4 (3): 457-476.
- Shorrock, Tim. 1986. "The Struggle for Democracy in South Korea in the 1980s and the Rise of Anti-Americanism." *Third World Quarterly* 8 (4): 1195-1218.
- Suk-Jong Lee. 2005. "Democratization and Polarization in Korean Society." *Asian Perspective* 29 (3): 99-125.
- Sung-Joo Han. 1988. "South Korea: Politics in Transition." In *Democracy in Developing Countries: Asia*, eds. Larry Diamond, Juan Linz, and Samuel Lipset. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Sunhyuk Kim. 2003. "Civil Society in Democratizing Korea, 81-106." In *Korea Democratization*, ed., Samuel Kim. New York: Cambridge University Press.
- Underwood, Jean W. 2003. "An American Missionary's View, 23-42." In *Contentious Kwangju: The May 18 Uprising in Korea's Past and Present*, eds. Gi-Wook Shin and Kyung Moon Hwang. New York: Roman & Littlefield.
- Waters, David M. 1996. "Korean Constitutionalism and the 'Special Act' to Prosecute Former Presidents Chun Doo-hwan and Roh Tae-Woo." *Columbia Journal of Asian Law* 10: 461-488.
- Yi-Li Lee. 2009. "The Korean Constitutional Court and Kwangju Massacre: Note on the Special Act Concerning the May Democratization Movement Case." *National Taiwan University Law Review* 4 (2): 227-251.

การสร้างความปลอดภัยแห่งชาติ: กรณีศึกษาโคลอมเบีย

อภิญา ดิสสะมาน

นักวิชาการ สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า

๑. ความเป็นมาของสถานการณ์ความขัดแย้ง

๑.๑ สภาพบริบทของประเทศ

หากกล่าวถึงประเทศโคลอมเบีย อาจจะได้ยินเรื่องของปัญหาเสพติดที่ติดอันดับต้นๆของโลก และมีปัญหาความขัดแย้งจนกลายเป็นสงครามกลางเมืองของกองกำลังทหารติดอาวุธฝ่ายซ้าย กองกำลังทหารติดอาวุธฝ่ายขวาและฝ่ายรัฐบาล ซึ่งปัญหาความขัดแย้งนี้ได้คร่าชีวิตประชาชนในประเทศเป็นจำนวนเรือนแสน เพราะความขัดแย้งทางอุดมการณ์และผลประโยชน์มาเป็นเวลากว่าห้าทศวรรษ

สภาพปัญหาสำคัญที่ยังคงอยู่ในปัจจุบันคือการที่มีประชากรที่ไร้ที่อยู่อาศัยเป็นจำนวน ๓ ล้านคน จากประชากร ๔๐ ล้านคนนับตั้งแต่ปี ๑๙๘๕ เป็นต้นมา จนทำให้ประเทศโคลอมเบียเป็นประเทศที่ติดอันดับที่ ๒ ของโลกที่มีประชากรไร้ที่อยู่อาศัยรองจากประเทศชูดาน (IDMC, ๒๐๐๖)

สาธารณรัฐโคลอมเบีย (Republic of Colombia) ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือของทวีปอเมริกาใต้ ทิศเหนือติดทะเลแคริบเบียนทิศตะวันออกติดประเทศเวเนซุเอลาและประเทศบราซิล ทิศใต้ติดเปรูและเอกวาดอร์ ทิศตะวันตกติดมหาสมุทรแปซิฟิกและปานามา รวมพื้นที่ ๑,๑๓๘,๙๑๐ ตารางกิโลเมตร **เมืองหลวงคือกรุงโบโกตา**มีประชากรประมาณ ๔๖.๔๐ ล้านคน ร้อยละ ๙๐ นับถือศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิกใช้ภาษาสเปนเป็นภาษาราชการ ปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบสาธารณรัฐ



ที่มา: http://www.bbc.co.uk.th.mk.gd/๒/hi/americas/country_profiles/1212798.stm

รายชื่อประธานาธิบดีของโคลอมเบียตั้งแต่ยุค ๑๙๘๐ เป็นต้นมา

Balisarto Batancur	๑๙๘๒ - ๑๙๘๖
Virgilio Barco	๑๙๘๖ - ๑๙๙๐
Cesar Gaviria	๑๙๙๐ - ๑๙๙๔
Erneso Samper	๑๙๙๔ - ๑๙๙๘
Andres Pastrana	๑๙๙๘ - ๒๐๐๒
Alvaro Uribe	๒๐๐๒ - ๒๐๑๐
Jaun Manuel Santos (Mauricio, ๒๐๐๔)	๒๐๑๐ - present

สำหรับผู้นำที่มีบทบาทมากที่สุดเกี่ยวกับการสร้างสันติภาพและความปรองดองในประเทศโคลอมเบียคือท่านประธานาธิบดี อูริเบ (Alvaro Uribe) เขาประสบความสำเร็จโดยได้รับเลือกเป็นประธานาธิบดีถึง ๒ สมัย จากการพัฒนาเศรษฐกิจและแก้ปัญหาอาชญากรรม ปัญหายาเสพติดและโดยเฉพาะปัญหาความขัดแย้งกับกลุ่ม The Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC) ซึ่งเป็นกลุ่มกบฏใหญ่ที่สุดและกลุ่มติดอาวุธกึ่งทหารฝ่ายขวาต่อต้านรัฐบาลซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของโคลอมเบียในช่วง ๔ ทศวรรษที่ผ่านมาโดยการใช้นโยบายการเจรจาและมาตรการที่แข็งแกร่งตั้งแต่ปี ๒๐๐๔ เป็นต้นมา ทำให้กองกำลังต่อต้านรัฐบาลประมาณ ๗,๐๐๐ คน ยอมวางอาวุธและกลุ่ม FARC อ่อนกำลังลง

ตั้งแต่สมัยประธานาธิบดีอูริเบมานั้น โคลอมเบียได้รับการส่งเสริมเรื่องการมุ่งเน้นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยให้ความสำคัญกับการสร้างความมั่นคงทางประชาธิปไตย การมีสิทธิเสรีภาพของประชาชนความโปร่งใส ความสมานฉันท์ในสังคม ความเป็นอิสระของสถาบันและการจัดความรุนแรงภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม โคลอมเบียยังเผชิญปัญหาสำคัญของประเทศถึงทุกวันนี้คือปัญหาการลักลอบค้ายาเสพติดซึ่งได้ชื่อว่าเป็นแหล่งใหญ่ของโลก

เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๐๑๐ โคลอมเบียได้จัดให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีคนใหม่ สำหรับการดำรงตำแหน่งวาระ ระหว่างปี ๒๐๑๐-๒๐๑๔ ปรากฏว่าได้นายฮวน มานูเอล ซานโตส (Juan Manuel Santos) ผู้สมัครจากพรรค Partido de la U ซึ่งเป็นพรรครัฐบาลในปัจจุบันโดยคะแนนเสียงสนับสนุนร้อยละ ๖๙.๐๕ นายฮวน มานูเอล ซานโตสเคยดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ได้แก่รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม นายซานโตสมีฐานเสียงจากประชาชนในชนบทเป็นจำนวนมากและรวมถึงความนิยมจากประชาชนที่สนับสนุนรัฐบาลที่แล้วด้วยในเรื่องของการฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจสังคม โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมและเศรษฐกิจ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งกับกลุ่มกบฏ FARC ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญทำให้นายซานโตสได้รับการเลือกตั้งในครั้งนี้ (กระทรวงต่างประเทศ, ๒๕๕๔)

นอกจากนี้ในสมัยของประธานาธิบดีซานโตสเน้นเรื่องของการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและการปกป้องสิทธิเสรีภาพและความยุติธรรมของประชาชน รวมไปถึงจนถึงความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะการต่อต้านการก่อการร้ายและการปราบปรามอาชญากรรมและเมื่อเดือนพฤศจิกายน ๒๐๑๑ ผู้นำกบฏ FARC (The Revolutionary Armed Forces of Colombia) นายอัลฟองโซ คาโน หรือก็เยร์โม เลออน ซาเอนซ์ บาร์กาส หัวหน้ากองกำลังปฏิวัติติดอาวุธแห่งโคลอมเบีย (FARC) วัย ๖๓ ปี ถูกสังหาร ระหว่างปฏิบัติการทิ้งระเบิดถล่มที่กลางป่าบนเทือกเขาในเขตเคาคา ทางภาคตะวันตกเฉียงใต้ของโคลอมเบีย

๑.๒ สภาพปัญหาของความขัดแย้งในประเทศโคลอมเบีย

ความขัดแย้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมอย่างรุนแรงจนมีการจัดตั้งกองกำลังติดอาวุธขึ้นต่อต้านรัฐบาลโคลอมเบีย จนกลายเป็นความขัดแย้งจากกองกำลังติดอาวุธ (Armed Conflict) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นสาเหตุหลักในการก่อให้เกิดความรุนแรงขึ้นภายในประเทศมาตลอดระยะเวลากว่า ๕๐ ปี

ความขัดแย้งและความรุนแรงในโคลอมเบียค่อนข้างมีความซับซ้อนสูงมากจากการศึกษาของ World Bank Country Study พบว่ามีหลายสาเหตุในการที่ก่อให้เกิดความรุนแรงในประเทศ เช่นการทำให้เกิดรัฐเล็กๆ ภายในประเทศ ซึ่งนำมาเกี่ยวกับปัญหาความมั่นคง เพราะเป็นเสมือนแบ่งแยกพื้นที่เป็นเขตครอบครองของกลุ่มต่างๆ ทำให้โคลอมเบียกลายเป็นประเทศที่ขาดเสถียรภาพและมีความไม่ปลอดภัยสูงสุดในภูมิภาคลาตินอเมริกาจากตัวเลขล่าสุดสถิติของจำนวนผู้ที่เสียชีวิตและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงตั้งแต่ปี

ค.ศ.๑๙๖๔ -ค.ศ.๒๐๐๗ ประมาณการผู้ที่ถูกสังหารทั้งหมด ๖๗๔,๐๐๐ คน ๙๔,๐๐๐ คนได้รับผลกระทบโดยตรงจากความขัดแย้ง และจากจำนวนทั้งหมดนี้ จำนวน ๕๑,๕๐๐ คน เป็น พลเรือน จำนวน ๖,๐๐๐ คนสาบสูญ จำนวน ๕๑,๕๐๐ คนถูกลักพาตัว และจำนวน ๑๑,๐๐๐ คน ได้รับการทรมาน จำนวน ๔,๕๐๐ คนถูกสังหารหมู่ และมีผู้คนอีกจำนวน ๒.๕ ถึง ๔.๓ ล้านคน ไร้ที่อยู่อาศัย (World Bank Country, ๒๐๐๐)

เมื่อศึกษาเรื่องความขัดแย้งในแต่ละประเทศนั้นเราต้องเข้าใจลำดับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมาในแต่ละยุค เพื่อวิเคราะห์ว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนั้นมีสาเหตุที่แท้จริงมาจากข้อเท็จจริงอะไร ตัวอย่างประวัติศาสตร์เหตุการณ์ความขัดแย้งที่รุนแรงของโคลอมเบียมีดังนี้

ช่วงเวลา	พัฒนาการความขัดแย้งในโคลอมเบีย
๑๙๘๙	กองกำลังปลดปล่อยของ Simón Bolívar ชนสเปนในการตั้งสาธารณรัฐเกรนโคลอมเบียประกอบด้วย เอกวาดอร์ ปานามา เวเนซุเอล่า และโคลอมเบีย
๑๙๔๘-๑๙๕๓	การลอบสังหารนายกเทศมนตรีแห่งโบโกตาคือนาย Jorge Eliécer Gaitán ทำให้เกิดการจลาจลใหญ่กลางเมือง และเป็นยุคกำเนิดแห่งเหตุการณ์ความขัดแย้งทางอุดมการณ์ฝ่ายเสรีนิยมและอนุรักษ์นิยมคือ La Violencia (The Violence) ทำให้ประชาชนล้มตายประมาณ ๒๕๐,๐๐๐ - ๓๐๐,๐๐๐ คน
๑๙๕๘-๑๙๗๘	สถาปนาองค์กรแนวร่วมแห่งชาติ 'National Front' ที่เชื่อมโยงอุดมการณ์ทั้ง ๒ ฝ่าย
๑๙๖๔-๑๙๖๖	กำเนิดกลุ่ม The Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC)
๑๙๖๔	กำเนิดกลุ่ม Leftist National Liberation Army (ELN) and Maoist People's Liberation Army (EPL)
๑๙๗๐	ก่อกำเนิดกลุ่ม M-๑๙ ขึ้นเป็นความเคลื่อนไหวของกลุ่มกองกำลังติดอาวุธฝ่ายซ้าย
๑๙๘๒-๑๙๘๕	ประธานาธิบดี Belisario Betancur (Conservative) เจริญหยุดยิง, นิรโทษกรรมกองโจรและปล่อยนักโทษการเมือง การเจรจาประสบความสำเร็จล้มเหลว ในปี ๑๙๘๕: กลุ่ม FARC and the Colombian Communist Party ก่อตั้งพรรค Patriotic Union Party (UP), ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการเจรจาระหว่างกองกำลังกับรัฐบาล และตั้งแต่ปี ๒๐๐๒ ก็ไม่มีตัวแทนของพรรค UP ในการเป็นผู้แทนในสภาอีกเลย
๑๙๘๖-๑๙๙๐	ประธานาธิบดี Virgilio Barco Vargas (Liberal) สานต่อการสร้างสันติภาพ แต่การสานต่อหยุดชะงักลงเนื่องจากเกิดความรุนแรงในประเทศมากขึ้นและเกิดองค์กรค้ายาเสพติดขึ้น
๑๙๘๙	กลุ่ม M-๑๙ กลายเป็นพรรคการเมืองที่ถูกกฎหมายเพื่อติดตามข้อตกลงสันติภาพกับรัฐบาล
๑๙๙๐	ผู้สมัครประธานาธิบดีถูกสังหาร ๓ คน โดยกลุ่มก่อการร้ายและประธานาธิบดี César Gaviria Trujillo (Liberal) ได้รับการเลือกตั้งขึ้นมาปราบสงครามยาเสพติด
๑๙๙๑	ได้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ New Colombian Constitution มาแทนฉบับปี ๑๙๘๖ ทั้งนี้รวมสิทธิมนุษยชนของคนพื้นเมืองและมีการปฏิรูปสถาบันทางการเมืองขึ้นและเกิด DDR Program (Disarmament, Demobilization and Reinsertion) เพื่อลดความขัดแย้งในประเทศ
๑๙๙๓	พ่อค้ายาเสพติด Pablo Escobar ถูกฆ่าจากกองกำลังรักษาความมั่นคงแห่งโคลอมเบีย (Colombian Security Forces) ทำให้เกิดการตอบโต้ที่รุนแรงตามมา

ช่วงเวลา	พัฒนาการความขัดแย้งในโคลอมเบีย
๑๙๙๗	สถาปนากลุ่ม The United Self-Defence Forces of Colombia (AUC) ซึ่งเป็นกองกำลังทหารพลเรือนติดอาวุธ
๑๙๙๘-๒๐๐๒	ประธานาธิบดี Andrés Pastrana Arango (Conservative) เริ่มให้มีการพูดคุยสันติภาพ (Peace talks) กับกลุ่มกองโจรต่างๆ หลังจากนั้น ๓ ปี การพูดคุยไม่เป็นไปตามเป้าและจบลงด้วยกองโจรลักพาตัวสมาชิกรัฐสภาและนักการเมือง
๒๐๐๐	ประธานาธิบดี Pastrana เริ่มดำเนินการตามแผนโคลอมเบีย (Plan Colombia) ที่ได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาหยุดยาเสพติดที่จะเข้ามาค้าในสหรัฐอเมริกาผ่านชายแดนเม็กซิโก
๒๐๐๑	สหรัฐอเมริกาจัดให้กลุ่ม AUC ของโคลอมเบียเป็นกลุ่มก่อการร้าย
๒๐๐๒	ประธานาธิบดี Álvaro Uribe Vélez ชนะการเลือกตั้ง
๒๐๐๓-๒๐๐๖	มีการลงนามข้อตกลง Santa Fe de Ralito Peace agreement ระหว่างกลุ่ม AUC และรัฐบาล กลุ่ม AUC ลดกำลังอาวุธลง
๒๐๐๔	ประธานาธิบดี Uribe ปลดปล่อยแผนแพตริโอตา (Plan Patriota) ซึ่งคล้ายกับแผนโคลอมเบีย โดยได้รับการช่วยเหลือทางการเงินจากสหรัฐฯ โดยมีวัตถุประสงค์ในการถอนรากถอนโคนกลุ่มกองกำลังติดอาวุธ
๒๐๐๕	สมัยประธานาธิบดี Uribe ให้มีกฎหมายยุติธรรมสันติภาพ (Justice and Peace Law) ซึ่งเป็นการลดการลงโทษของกองกำลังติดอาวุธที่กระทำความผิด
๒๐๐๖	กลุ่ม FARC ปลดปล่อยแผน 'Plan Resistencia' ซึ่งเป็นแผนการตอบสนองของรัฐบาลในทางบวกและในปี ๒๐๐๖ รัฐบาลของประธานาธิบดี Uribe ได้รับความเชื่อมั่นว่าเป็นรัฐบาลที่ทำให้ประเทศมีสถานะมั่นคงมากที่สุด
๒๐๐๗	เกิดเหตุการณ์อื้อฉาว คือ Parapolitics Scandal เพราะมีนักการเมืองไปเกี่ยวข้องกับกองกำลังทหารพรานติดอาวุธ
๒๐๐๘	เกิดวิกฤตการณ์ทางการทูตระหว่างโคลอมเบีย เอกวาดอร์และเวเนซุเอล่า Manuel Marulanda Velez, ที่รู้จักกันในนาม 'Tirofijo' เป็นผู้นำคนสำคัญของกลุ่ม FARC-EP เสียชีวิตด้วยโรคหัวใจ ปลดปล่อยตัวนาง Ingrid Betancourt ตัวประกันคนสำคัญของกลุ่ม FARC หลังการจับกุมไป ๖ ปี เกิดเหตุการณ์อื้อฉาวการกระทำผิดโดยสุจริต 'False Positives' ที่รัฐบาลและกองทัพโดนข้อกล่าวหาที่ทำให้พลเรือนเสียชีวิต ๑,๕๐๐ คน ซึ่งคนที่เสียชีวิตเป็นคนที่รัฐอ้างว่าเป็นกองโจร
๒๐๐๙	กลุ่ม FARC ดำเนินการตามแผน 'Plan Rebirth' เพื่อหลีกเลี่ยงการพ่ายแพ้ ดังนั้นกลุ่มจึงเพิ่มอาวุธยุทธภัณฑ์ต่างๆ ในการก่อการร้ายตามเมือง โคลอมเบียกับสหรัฐฯ ลงนามข้อตกลง Military Cooperation Agreement
๒๐๑๐	ประธานาธิบดีฮวน มานูเอล ซานโตส (Juan Manuel Santos) ซึ่งได้รับคัดเลือกมาเป็นประธานาธิบดีตั้งแต่สิงหาคม ๒๐๑๐
๒๐๑๑	นาย Oliver Solarte และนาย Jerónimo Galeano ถูกฆ่าโดยกองทัพ อย่างไรก็ตามกลุ่ม FARC ก็ยังคงมีการจับตัวประกันต่อไป

แปลจาก <http://www.insightsonconflict.org/conflicts/colombia/>

สงครามกลางเมืองของประเทศโคลอมเบียเกิดขึ้นอย่างยาวนานในช่วงต้น คือ เหตุการณ์ความรุนแรงจากสงครามกลางเมืองที่ชื่อว่า La Violencia ระหว่างปี ๑๙๔๘-๑๙๕๓ ซึ่งนับเป็นการเผชิญหน้าระหว่างสองพรรคการเมืองที่สถาปนาขึ้นในขณะนั้นคือ พรรคอนุรักษนิยม (Conservative Party) ซึ่งโจมตีผู้สนับสนุนพรรคเสรีนิยม (Liberal Party) และพรรคคอมมิวนิสต์ (Communist Party) การต่อสู้ด้วยความรุนแรงนี้ทำให้เกิดกลุ่มป้องกันตนเอง (Self-Defense Group) ตามชนบทต่างๆ หลังจบเหตุการณ์ La Violencia ผู้คนเสียชีวิตทั้งหมด ๒๐๐,๐๐๐ คน และทรัพย์สินเสียหายมากกว่า ๑ พันล้านเหรียญสหรัฐฯ (Laplante and Theidon, ๒๐๐๗)

ต่อมาปี ๑๙๕๘ หลังเหตุการณ์ La Violencia สิ้นสุดลง การสถาปนาระบอบประชาธิปไตยก็เริ่มต้นขึ้นในประเทศโคลอมเบียโดยฝ่ายเสรีนิยมและอนุรักษนิยมประกาศ Declaration of Sitges โดยเสนอการรวมตัวกันเป็นแนวร่วมแห่งชาติ (National Front) ตั้งรัฐบาลและหลังปี ๑๙๖๐ เป็นต้นมา มีการเพิ่มขึ้นอย่างมากของกองกำลังติดอาวุธ (Guerrilla Movement) ในประเทศโคลอมเบียและในทวีปลาตินอเมริกา และในหลายๆกรณีกองกำลังติดอาวุธมาจากพรรคคอมมิวนิสต์ซึ่งประกอบไปด้วยผู้คนที่รู้สึกผิดหวังกับพรรคการเมืองแบบ หัวเก่าที่สัญญาว่าจะเปลี่ยนแปลงสังคมและเปลี่ยนแปลงทางการเมืองแต่ทำไม่ได้ (Laplante and Theidon, ๒๐๐๗)

ตัวอย่าง กลุ่ม FARC ซึ่งเป็นกลุ่มกองกำลังติดอาวุธที่ใหญ่และเก่าแก่ที่สุดในโคลอมเบียซึ่งเริ่มมาตั้งแต่ปี ๑๙๖๖ ปัจจุบันกลุ่ม FARC มีกองกำลังประมาณ ๑๘,๐๐๐ คน ซึ่งรวมทั้งผู้หญิงและเด็กด้วย เหตุการณ์ไม่สงบเริ่มที่จะก่อตัวทั้งที่เป็นรูปแบบที่ถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมาย ที่ไม่ถูกกฎหมายคือ การที่รวบรวมกองกำลังติดอาวุธกึ่งทหาร (Paramilitary) และรัฐสามารถจะสนับสนุนกลุ่มที่เกิดขึ้นมาเพื่อคานากับกลุ่มตรงข้ามตามพระราชกำหนดในสถานการณ์ฉุกเฉิน ๓๓๙๘ (Emergency Decree ๓๓๙๘) เมื่อปี ๑๙๖๕ และกลายมาเป็นกฎหมาย Law ๔๘ และได้รับอนุมัติจากสภาโคลอมเบียปี ๑๙๖๕ โดยกฎหมายฉบับนี้ทำให้รัฐมีอำนาจในการขับเคลื่อนภาคประชาชนในการสร้างกิจกรรมและภาระงานต่างๆ เพื่อฟื้นฟูประเทศและป้องกันความไม่สงบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการก่อตัวของกลุ่มติดอาวุธของพลเรือน (Armed Civilian Group) ที่เกิดมาจากกฎหมายที่รัฐสร้างขึ้นเองที่มาใช้ต่อต้านกลุ่มกองกำลังติดอาวุธ (Guerrilla Group) นั้น และภายใต้การระดมของสงครามเย็นและยุทธศาสตร์ในการต่อต้านความไม่สงบในประเทศซึ่งเป็นกรอบการทำงานของกองกำลังติดอาวุธกึ่งทหาร และกลายมาเป็นวิธีในการปกป้องผลประโยชน์ของของกลุ่มปัญญาชนที่มีอำนาจ (Powerful Elite) เพื่อกดดันการประท้วงทางสังคมที่เห็นได้จากการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์และการแพร่ขยายของการค้ายาเสพติดทั่วประเทศโคลอมเบีย (Laplante and Theidon, ๒๐๐๗)

อนึ่ง การเติบโตของกองกำลังติดอาวุธกึ่งทหารก็เริ่มที่จะก่อตัวและแปรเปลี่ยนไปเป็นกองกำลังป้องกันตนเอง (Private Security Forces) ของกลุ่มเจ้าของที่ดินและผู้ที่มีกุมอำนาจทางเศรษฐกิจ จะเห็นได้ว่าบริษัทหลายๆบริษัทในโคลอมเบียพยายามที่จะเข้าไปติดต่อกับกองกำลังทหารพลเรือนเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตน การเพิ่มขึ้นของกลุ่มกองกำลังทหารพลเรือนกลายเป็นวิธีในการแก้ไขประเด็นความขัดแย้งด้านแรงงานและการขจัดศัตรูทางการเมือง และการควบคุมการประท้วงทางสังคมจากกลุ่มชาวนา และสืบเนื่องจากประเด็นการเพิ่มของกลุ่มกำลังทหารพลเรือนนี้ และก็กลายมาเป็นการหลอมละลายระหว่างกองกำลังติดอาวุธทหารพลเรือนกับกลุ่มการค้ายาเสพติดกลายเป็นปรากฏการณ์ “Paramilitarismo” โดยในปี ๑๙๘๐ เป็นต้นมาซึ่งเป็นการเพิ่มกำลังให้กับกลุ่มกองกำลังป้องกันตนเอง และมีปัญหาเรื่องของการยาเสพติดตามมา

จากการศึกษาประวัติศาสตร์ ความขัดแย้งในโคลอมเบียระยะแรกก่อนที่เกิดสงครามกลางเมืองขยายความรุนแรงมากขึ้น เป็นการต่อสู้กันในเรื่องของอุดมการณ์คือการต่อสู้ของเพื่อการปฏิวัติแบบมาร์กซิสต์

(Marxism) เพื่อต่อต้านการควบคุมอำนาจเบ็ดเสร็จของระบอบการปกครองในประเทศ หลังจากนั้นก็ได้กลายมาเป็นการต่อสู้กันระหว่างกองทัพกลุ่มกองกำลังติดอาวุธพลเรือนหรือทหารพราน กลุ่มปัญญาชน กลุ่มรัฐ และนอกจากนี้ยังมีปัจจัยแทรกแซงจากประเทศภายนอก (Laplante and Theidon, ๒๐๐๗)

บริบทในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๙๐ เป็นต้นมานั้น โคลอมเบียมีความพยายามจะใช้สันติวิธีในเกิดขึ้นภายในประเทศโคลอมเบียอย่างเห็นได้ชัดและนอกจากนี้ยังมีปัจจัยภายนอกมาเป็นแรงกระตุ้นอีกทางหนึ่งด้วยหลีกเลี่ยงไม่ได้คือ การเข้ามาของประเทมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกา

อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศโคลัมเบียแล้ว สหรัฐอเมริกาสนับสนุนที่จะให้งบประมาณแก่รัฐบาลโคลอมเบียเพื่อลดความรุนแรงและขัดแย้งในประเทศ นอกจากนี้ยังมีสหรัฐอเมริกาต้องการลดปัญหาเรื่องยาเสพติดในประเทศอีกด้วย โดยเฉพาะสมัยของประธานาธิบดี อูริเบ เป็นต้นมา

คอลลิน เพาเวลล์ รัฐมนตรีต่างประเทศกล่าวให้การสนับสนุนนโยบายของอูริเบ ว่า สหรัฐฯ “วางใจอย่างยิ่งต่อประธานาธิบดีอูริเบและยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติใหม่ของเขา” ด้วยการทำงานของคณะบริหารของบุช “สภาองค์กรของเราจะจัดสรรเงินเพิ่มเติมแก่โคลัมเบีย” นั้นหมายความว่า สหรัฐฯ พร้อมสนับสนุนอูริเบให้โคลัมเบียเป็นรัฐแห่งความรุนแรงนั่นเอง (ประสิทธิ์, ๒๕๔๖)

กล่าวมาข้างต้นว่า ในยุคสมัยของกระบวนการสร้างสันติภาพในโคลอมเบียที่โดดเด่นมากคือ สมัยของประธานาธิบดีอูริเบเพราะจากยุคอดีตความพยายามที่จะใช้กระบวนการ DDR ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรมุมมองของประธานาธิบดีอูริเบน่าสนใจที่เขามุ่งไปที่กลุ่มกองกำลังติดอาวุธกึ่งทหารในการเจรจาร่วมกันเพื่อเดินหน้าสู่สันติสุข

นายอัลเฟรโด แรงเกิล (Alfredo Rangel) หัวหน้ากลุ่มกองกำลังทหารพลเรือนให้เหตุผลในการเข้าร่วมการเจรจากับประธานาธิบดีอูริเบว่า

ประการที่ ๑ มีผู้นำของกองกำลังทหารพลเรือนหลายคนคุ้นเคยกับการอยู่ในเมือง ชีวิตในชนบทและสภาวะสงครามไม่เพียงแต่ทำให้พวกเขาเกรี้ยวกราดแต่พวกเขายังต้องห่างจากครอบครัวด้วย

ประการที่ ๒ ผู้นำของกองกำลังทหารพลเรือนมีหวังว่าประธานาธิบดีอูริเบจะทำให้กองโจรอ่อนกำลังลง และกองกำลังทหารพลเรือนก็สามารถที่จะถอนกำลังและกลับไปใช้ชีวิตแบบเดิมได้

ประการที่ ๓ จากสภาพของกฎหมายและการเมืองได้มีการจัดการเรื่องเปลี่ยนสภาพจากภาวะสงครามเข้าสู่ภาวะสันติภาพนั้นก่อให้เกิดกลุ่มกองโจรขยายขึ้นระหว่างปี ๑๙๘๐- ๑๙๙๐

ประการที่ ๔ เขาเห็นความจริงใจของประธานาธิบดีอูริเบที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นด้วยการเจรจา

อย่างไรก็ดี กลุ่มกองกำลังทหารพลเรือนก็ยังมิใช่ตัวแปรสำคัญที่จะแปรเปลี่ยนไปสู่สันติภาพได้ แต่ภายใต้เงื่อนไขที่กล่าวมาทั้งหมดนั้น ทำให้ประธานาธิบดีอูริเบได้เข้าสู่กระบวนการเจรจากับกลุ่ม AUC เป็นคนแรก ซึ่งเมื่อมองย้อนไปสมัยอดีตประธานาธิบดีโคลอมเบียคนอื่นๆ นั้นมุมมองเรื่องของกองกำลังติดอาวุธกึ่งทหารคือกองกำลังที่ผิดกฎหมาย เช่น อดีตประธานาธิบดี Banco ได้เคยประกาศอย่างเป็นทางการว่ากลุ่มกองกำลังทหารพลเรือนนั้นเป็นกลุ่มกองกำลังที่ผิดกฎหมาย สิ่งนี้นับได้ว่าเป็นการปรับเปลี่ยนกรอบแนวคิดที่ยิ่งใหญ่ในการก้าวสู่สถานะแห่งสันติภาพอย่างเป็นทางการอย่างประจักษ์ชัดมากขึ้น

เดือนสิงหาคม ปี ๒๐๐๒ รัฐบาลเริ่มเจรจากับกลุ่มกองกำลังติดอาวุธกึ่งทหาร ตามกฎหมาย Law ๗๘๒ โดยข้าหลวงใหญ่ด้านสันติภาพคือ Luis Carlos Restrepo ได้ก่อกำเนิดข้อตกลง Santa Fe de Ralito I Peace Agreement ฉบับแรก ในเดือนกรกฎาคม ๒๐๐๓ และเป็นจุดเริ่มต้นของการพูดคุย กลุ่มทหารพลเรือนAUC กับรัฐบาลและจบลงในปี ๒๐๐๕ และข้อตกลงฉบับที่ ๒ ก็ตามมาในเดือนพฤษภาคม ๒๐๐๔ ใน

เนื้อหาสาระที่ว่า ให้มี Concentration Zone ในพื้นที่ ๓๖๘ ตารางกิโลเมตร แถบเทียร์ลตา คอร์โดบาเพื่อเอื้อ การเจรจาให้ประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น

กระบวนการเข้าไปสู่ Concentration Zone (หรือพื้นที่ปลอดภัย) คือทางกลุ่มกองกำลังติดอาวุธกึ่ง ทหาร AUC บอกรายชื่อว่าจะมีใครบ้างที่จะเข้ามาอยู่ในพื้นที่นี้ ซึ่งจะต้องลงทะเบียนโดยการพิมพ์ลายนิ้วมือ รูปถ่ายและเก็บหลักฐานด้านพันธุกรรม ตามกระบวนการเป็นพลเมืองของประเทศและทหารเหล่านี้ก็ต้องวาง อาวุธเพื่อเป็นการรับประกันว่าจะไม่ก่ออาชญากรรมอีก

เมื่อมีทหารพลเรือนสมัครใจเข้ามาสู่ Concentration Zone แล้ว เขาและเธอเหล่านั้นคือบุคคลที่ต้อง รับผิดขอต่อการกระทำรุนแรงทางด้านสิทธิมนุษยชนโดยการตรวจสอบข้อมูลทั้งหมดขึ้นอยู่กับสำนักงาน อัยการสูงสุด โดยสำนักงานอัยการสูงสุดจะตรวจสอบเอกสารทั้งหมดและจะไม่มี การดำเนินคดีในระหว่างที่อยู่ใน Concentration Zone ถ้าสมาชิกเป็นผู้ต้องสงสัยในการก่อให้เกิดความรุนแรงด้านสิทธิมนุษยชน เขาจะไม่ ถือว่าผิดกฎหมาย และได้รับค่าชดเชยในการออกไปใช้ชีวิตนอก Concentration Zone ตามปกติ

และการที่มี Concentration Zone นั้นถือได้ว่าเป็นการลดโทษและเปิดพื้นที่ให้ผู้กระทำความผิด เข้ามารับโทษแต่การรับโทษนั้นมีการโต้เถียงกันว่า การลงโทษแบบนี้ไม่เป็นธรรมเท่าไรนักสำหรับเหยื่อที่ได้รับ ผลกระทบโดยตรงจากทหารที่กระทำความรุนแรง เพราะการลงโทษร้ายแรงที่สุดคือการจำคุก ๕-๘ ปีสำหรับผู้ ที่ก่ออาชญากรรมร้ายแรงและเข้ามาอยู่ใน Concentration Zone ซึ่งกระบวนการที่สร้างพื้นที่สำหรับ ๒ ฝ่าย นี้คือ กระบวนการ Demobilization

จากกระบวนการ DDR คำว่า ดูเหมือนว่า R คือ Reintegration ดูจะประสบผลสำเร็จมากที่สุดคือใน โคลอมเบียและกลายมาเป็นสิ่งที่โดดเด่น

๑.๓ คู่ขัดแย้งและผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง

๑) **รัฐบาล** ที่เกิดจากการรวมตัวของพรรคการเมืองปีกขวาและที่เป็นกลางมีนโยบายขยาย ขวาลัดสนับสนุนโดยสหรัฐอเมริกา

๒) กลุ่มกองกำลังติดอาวุธต่อต้านรัฐบาลและแบ่งอาณาเขตในการปกครองดินแดนต่างๆ

- **กลุ่มกองกำลังที่ใหญ่ที่สุดคือ The Revolutionary Armed Forces of Colombia หรือ FARC** ซึ่งก่อตั้งในปี ๑๙๖๔ โดยมีเจตจำนงในการโค่นล้มรัฐบาลด้วยกำลังอาวุธ และจัดตั้งรัฐบาลในแนว มาร์กซิสต์แต่ในทศวรรษ ๑๙๙๐ เมื่อถูกกองกำลังฝ่ายขวาโจมตีอย่างหนัก FARC ก็เข้าไปเกี่ยวข้องกับ ขบวนการค้ายาเสพติดเพื่อหาเงินมาใช้ในการรณรงค์ต่อสู้ แต่ปัจจุบันอุดมการณ์ของ FARC ได้แปรเปลี่ยนจาก การเมืองไปสู่การแสวงหารายได้จากการค้ายาเสพติด และเรียกค่าไถ่ เป็นหลักและยึดครองพื้นที่ประมาณ ๑ ใน ๓ ของโคลอมเบีย โดยมีฐานที่มั่นอยู่ทางภาคตะวันออกและภาคใต้ของประเทศ ประกอบด้วยกำลัง ประมาณ ๙,๐๐๐ คน

- **กลุ่มรองลงมาได้แก่ National Liberation Army หรือ ELN** ก่อตั้งในปี ๑๙๖๕ โดย ปัญญาชนฝ่ายซ้ายที่ได้แรงบันดาลใจจากการปฏิวัติในคิวบากลุ่มกบฏ ELN อยู่เบื้องหลังการลักพาตัวและเรียก ค่าไถ่ส่วนใหญ่ในโคลอมเบียแต่ในช่วงหลังเริ่มเข้าไปมีบทบาทในการค้ายาเสพติดเช่นเดียวกับ FARC เป้าหมาย ในการโจมตีของกองกำลังนี้มุ่งไปที่สถานที่ตั้งของราชการและเอกชนเช่นบริษัทน้ำมันมากกว่าการปะทะกับ ทหารรัฐบาลโดยตรง ELN มีกำลังประมาณ ๓,๐๐๐ คน

- **กลุ่มสุดท้าย คือ United Self-Defence Forces of Colombia (AUC)** คือกองกำลัง ที่ใหญ่เป็นอันดับ ๓ เป็นกองกำลังชาวพิฆาตซ้ายที่ก่อตั้งในปี ๑๙๙๗ โดยนักค้ายาเสพติดและเจ้าของที่ดิน เพื่อ ป้องกันตนเองจากการถูกลักพาตัวและก่อการร้ายสมาชิกส่วนใหญ่เป็นกองกำลังติดอาวุธกึ่งทหารโดยได้รับการ

สนับสนุนจากกองทัพและนักการเมืองโคลอมเบียกลุ่ม AUC ครอบครองพื้นที่ภาคตะวันตกเฉียงเหนือของโคลอมเบีย นอกจากนี้ทำหน้าที่องค์กรพิทักษ์นายทุน และค้ายาเสพติดแล้ว ภารกิจสำคัญอีกประการหนึ่งของ AUC คือการลอบสังหารฝ่ายซ้าย

ในปี ๒๐๐๓ ผู้นำ AUC ได้ยอมมอบตัวกับทางการและสลายกองกำลังของตน เพื่อแลกกับการลดหย่อนผ่อนโทษแต่ความสงบก็มีอยู่ได้ไม่นาน เพราะบรรดาพลพรรค AUC ได้ก่อความความเหตุการณ์รุนแรงขึ้นมาใหม่เพื่อเรียกร้องให้มีการนิรโทษกรรมแก่พวกตน

๑.๔ ประเทศมหาอำนาจและประเทศเพื่อนบ้าน

กระบวนการสร้างความปรองดองแห่งชาติโคลอมเบียจะปฏิเสธไม่ได้เรื่องปัจจัยจากประเทศภายนอกมีส่วนสำคัญ และเกี่ยวข้องอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะการสนับสนุนงบประมาณจากสหรัฐอเมริกา และการรักษาความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านใกล้ชิดคือประเทศเวเนซุเอล่า

๑.๔.๑ ประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากสหรัฐฯเปรียบเสมือนกลไกภายนอกที่สำคัญในกระบวนการสร้างความปรองดองให้เกิดขึ้น แต่กระบวนการที่เกิดขึ้นในประเทศโคลอมเบียนั้นจะถูกมองว่าเป็นการถูกกระตุ้นจากประเทศมหาอำนาจและมีเรื่องของผลประโยชน์เกี่ยวข้อง

ช่วงระยะเวลาที่สหรัฐอเมริกาเข้ามามีบทบาทในโคลอมเบีย

๑) *ระยะแรกช่วงสงครามเย็น* ใช้ปฏิบัติการจิตวิทยาเพื่อให้เกิดการยอมรับประเทศสหรัฐอเมริกาและในทางสากลว่าเป็นการต่อต้านคอมมิวนิสต์และคุกคามต่อความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจสังคมแบบทุนนิยมในประเทศโคลอมเบีย กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา สรุปในปี ค.ศ.๑๙๕๙ ว่าเหตุการณ์ไม่สงบในโคลอมเบียหากดำเนินต่อไปก็จะสร้างเงื่อนไขแก่การเคลื่อนไหวของพวกคอมมิวนิสต์และคุกคามต่อการสร้างรัฐบาลที่สนับสนุนประชาธิปไตยและการลงทุนแบบเสรี และยังมี การซื้ออาวุธอเมริกาจำต้องสนับสนุนการทหารแก่รัฐบาลโคลอมเบีย

๒) *ระยะที่สองเมื่อใกล้จะสิ้นสุดสงครามเย็น* ในปี ค.ศ.๑๙๘๗ มีการสำรวจประชามติพบว่าผู้คนในทวีปอเมริกาส่วนใหญ่เห็นว่ารัฐบาลโคลอมเบียมีการคอร์รัปชันสูงและทำลายสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงเพื่อให้เกิดการยอมรับการเข้ามาของสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้เรื่อง “สงครามต่อต้านยาเสพติด” ซึ่งทำให้สหรัฐอเมริกามีความชอบธรรมในการเข้ามาสนับสนุนการต่อต้านสงครามยาเสพติดในโคลอมเบีย การแทรกแซงครั้งนี้จึงกระทำในชื่อสงครามต่อต้านยาเสพติดที่มีปฏิบัติการสำคัญที่เรียกว่า “*แผนโคลอมเบีย*”

๓) *ระยะที่สามช่วงนับแต่เหตุวินาศกรรม ๑๑ กันยายน ๒๐๐๑* โดยสหรัฐอเมริกาใช้ข้ออ้าง “สงครามต่อต้านการก่อการร้าย” และสหรัฐอเมริกาแสดงบทบาทสนับสนุนรัฐบาลในการปราบปรามขบวนการฝ่ายซ้ายอย่างเปิดเผยและเข้าไปพัวพันมากขึ้นเป็นลำดับ โดยมีแผนปฏิบัติการสำคัญของรัฐบาลโคลอมเบียภายใต้การสนับสนุนของสหรัฐฯเรียกว่า “*แผนรักชาติ*” (Patriot Plan) ซึ่งนับเป็นการสนับสนุนครั้งใหญ่ของสหรัฐอเมริกา โดยให้การสนับสนุนทางการเงินการวางแผนและเทคโนโลยีทันสมัยแก่โคลอมเบียเพื่อลดความขัดแย้งและความรุนแรงในประเทศโคลอมเบียอย่างเป็นรูปธรรม

๑.๔.๒ ประเทศเวเนซุเอลา

ประเทศเวเนซุเอลากับโคลอมเบียแม้จะเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่ใกล้ชิดมีอาณาเขตพรมแดนติดต่อกัน แต่ทว่าความสัมพันธ์ก็ไม่สู้จะราบรื่นนัก อาจจะเปรียบได้กับประเทศไทยกับประเทศกัมพูชาในปัจจุบัน โดยเฉพาะหลังจากที่ประธานาธิบดีฮูโก ชาเวซ (Hugo Chavez) อดีตหัวหน้าคณะปฏิวัติและผู้นำขบวนการสาธารณรัฐที่ ๕ มีชัยชนะในการเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีของประเทศเวเนซุเอลา ปี ๑๙๙๘ ก็ได้ชูแนวคิดและอุดมการณ์ของซิโมน โบลิบาร์ โดยเฉพาะความเป็นเอกราชของชาติและความเป็น

เอกภาพของประเทศในลาตินอเมริกาที่ปลอดจากอิทธิพลและการแทรกแซงจากภายนอก โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกา

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศโคลอมเบียกับประเทศเวเนซุเอลาอยู่ในสภาพไม่ราบรื่นนัก เนื่องจากโคลอมเบียเข้าใจว่าประเทศเวเนซุเอลาให้น้ำเลี้ยงและดินแดนเป็นที่พักพิงของกองโจรก่อการร้าย ในขณะที่ประเทศเวเนซุเอลากล่าวหาว่าโคลอมเบียละเมิดพรมแดนเข้าไปปฏิบัติการทางทหารในประเทศของตน ดังนั้น สถานการณ์ระหว่างโคลอมเบียกับเวเนซุเอลาจึงทรุดหนักลงในช่วงต้นเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๒ เมื่อทหารของเวเนซุเอลาถูกสังหารที่จุดตรวจใกล้ชายแดนจังหวัดทาซา และทำให้ประเทศเวเนซุเอลาสั่งปิดจุดข้ามแดนระหว่างสองประเทศ และนอกจากนี้ยังมีเหตุการณ์ที่นักฟุตบอลโคลอมเบีย ๑๐ คนที่ถูกลักพาตัวและยิงเสียชีวิตที่ชายแดนจังหวัดทาซา ทำให้ประธานาธิบดีอุริเบแห่งโคลอมเบียระงับบทบาทของประธานาธิบดีฮูโก ชาเวซในการทำหน้าที่เป็นคนกลางในการเจรจาปัญหาการจับตัวประกันกับกลุ่มก่อการร้ายฝ่ายซ้ายโคลอมเบีย จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์ที่รัฐบาลเวเนซุเอลาได้ตัดสินใจเรียกเอกอัครราชทูตเวเนซุเอลาประจำโคลอมเบียกลับและขู่ว่าจะยกเลิกข้อตกลงทุกอย่างที่เคยลงนามกับโคลอมเบีย อีกทั้งยังกล่าวหาว่าสหรัฐเป็นผู้อยู่เบื้องหลังเรื่องราวทั้งหมด (ประภัสสร, ๒๕๕๒)

ปัจจุบันประเทศเวเนซุเอลากับประเทศโคลอมเบียเป็นประเทศไม้เบื่อไม้เมามา เนื่องจากอุดมการณ์ในการปกครองประเทศของผู้ผู้นำในการบริหารประเทศไม่เหมือนกัน และนอกจากนี้ยังมีปัญหาความไม่ไว้วางใจในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นระหว่างชายแดนทั้งสองประเทศ ดังนั้นปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงที่เกิดขึ้นภายในประเทศนั้น สาเหตุหนึ่งอาจจะมาจากประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียงอย่างเวเนซุเอลา

๑.๕ สาเหตุสำคัญของความขัดแย้งในประเทศโคลอมเบีย

หากจะกล่าวไปแล้วสาเหตุรากลึกของความขัดแย้งอันเนื่องมาจากกองกำลังติดอาวุธกลุ่มต่างๆ (Armed Conflict) ในประเทศโคลอมเบียนั้น อาจจะเป็นไปได้หลายประเด็นสำคัญที่ทำให้กองกำลังต่างๆ ก่อสงครามกลางเมืองยืดเยื้อ ยาวนานมาเป็นระยะเวลา ๕ ทศวรรษ อย่างไรก็ตาม ปฏิบัติการของกลุ่มกองกำลังต่างๆ ในประเทศโคลอมเบียคือความรุนแรงที่เกิดขึ้นด้วยความไม่พอใจทั้งทางด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจและด้านสังคม สรุปได้ว่าความขัดแย้งและความรุนแรงที่เกิดจากกลุ่มกองกำลังติดอาวุธนั้น มีรากมาจาก ๓ ส่วนดังต่อไปนี้

ประเภทความรุนแรง	ความหมาย	ปรากฏการณ์ (Manifestation)
ความรุนแรงทางการเมือง (Political)	การกระทำความรุนแรงที่เกิดจากแรงจูงใจที่จะรักษาอำนาจทางการเมืองเอาไว้	ความขัดแย้งจากกองกำลังกองโจร กองกำลังติดอาวุธกึ่งทหาร และความขัดแย้งที่เกิดจากการติดอาวุธระหว่างพรรคการเมือง
ความรุนแรงทางเศรษฐกิจ (Economic)	การกระทำความรุนแรงที่เกิดจากแรงจูงใจที่จะรักษาอำนาจทางเศรษฐกิจเอาไว้	การก่ออาชญากรรมบนท้องถนน (Street Crime) การจี้รถ (Carjacking) การปล้น (Robbery) การขโมย (Theft) การลักพาตัว (Kidnapping) ซึ่งเหตุการณ์นั้นตกอยู่ในสถานะที่เรียกว่าอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ
ความรุนแรงทางสังคม (Social)	การกระทำความรุนแรงที่เกิดจากแรงจูงใจที่จะรักษาอำนาจทางสังคมเอาไว้	ความรุนแรงระหว่างบุคคล เช่น สามีมรธยา การทารุณกรรมเด็ก การข่มขืนผู้หญิง และเด็ก ซึ่งความรุนแรงเหล่านั้นไม่สามารถควบคุมได้

(ที่มา The World Bank, Latin American and Caribbean Region Sustainable Development Working paper No.๒ Urban Peace Program Series, ๑๙๙๙)

รากเหง้าแห่งอำนาจทางเศรษฐกิจและสังคมส่วนใหญ่อยู่ที่ชนชั้นปกครองของประเทศที่ควบคุมทรัพยากรทั้งหมดไว้ จึงทำให้เกิดความพยายามหาความเป็นธรรมและความเท่าเทียมกันทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม จึงทำให้เกิดการกระทำในการหาแหล่งทุนในรูปแบบต่างๆ เพื่อความดำรงอยู่ จึงเห็นได้จากการมีอาณาเขตควบคุมเส้นทางขนถ่ายยาเสพติดและการลักพาตัวคนสำคัญเรียกค่าไถ่ จนทำให้รัฐบาลต้องปราบปรามกลุ่มกบฏต่างๆ ที่เกิดขึ้นเพื่อนำพาเสถียรภาพและความมั่นคงให้กับประเทศ

๑.๖ สถานการณ์ความขัดแย้งในปัจจุบัน

ในปัจจุบันเราเห็นได้ว่ากองกำลังติดอาวุธของ FARC และ ELN อ่อนกำลังลงอย่างเห็นได้ชัด เนื่องจากไม่ได้พ่ายแพ้อย่างราบคาบ กลุ่มกบฏ FARC ยังคงมีกองกำลังจำนวน ๘,๐๐๐ - ๑๐,๐๐๐ คน และเป็นกลุ่มกบฏที่สำคัญที่สุดในขณะนี้ (International Crisis Group, ๒๐๑๐)

ประธานาธิบดีคนปัจจุบันคือนายฮวน มานูเอล ซานโตสมีความพยายามที่จะสืบทอดเจตนารมณ์ของประธานาธิบดีอูริเบ โดยคัดค้านกลุ่มกบฏด้วยการทหาร แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องมีการบังคับใช้กฎหมายด้วยการเคารพสิทธิเสรีภาพของความเป็นมนุษย์ตามหลักกฎหมาย International humanitarian law (IHL) (International Crisis Group, ๒๐๑๐)

ปัจจุบันจากรายงานการปฏิบัติด้านสิทธิมนุษยชนประจำปี ๒๐๑๐ ของสำนักงานประชาธิปไตยสิทธิมนุษยชนและแรงงานของกระทรวงการต่างประเทศ รายงานไว้ว่า โคลอมเบียเป็นประเทศที่สถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนมีการพัฒนาที่ดีขึ้นอย่างเห็นได้ชัดหลังเข้ารับตำแหน่งในเดือนสิงหาคม ๒๐๑๑ ประธานาธิบดีซานโตสแห่งโคลอมเบีย และรัฐบาลของเขาได้กระชับความสัมพันธ์กับประชาสังคมและนักสิทธิมนุษยชนมากขึ้นโดยจัดการประชุมระดับสูงและประกาศสนับสนุนนักสิทธิมนุษยชนและประชุมร่วมกับคนเหล่านี้รวมทั้งสนับสนุนความพยายามในการเพิ่มบทลงโทษสำหรับผู้คุกคามและใช้ความรุนแรงต่อนักสิทธิมนุษยชน รัฐบาลผลักดันกฎหมาย Land and Victims' Law เพื่อชดเชยที่ดินและค่าเสียหายแก่เหยื่อจากความรุนแรงที่เกิดขึ้นในประเทศกรณีวิสามัญฆาตกรรมได้ลดลงอย่างมากระหว่างปี ๒๐๐๘ - ๒๐๐๙

อย่างไรก็ตาม นาย Vicenc Fisas ผู้อำนวยการ The School of Peace Culture แห่งมหาวิทยาลัย Universitat Autònoma de Barcelona สะท้อนเรื่องกระบวนการสร้างสันติภาพในโคลอมเบียปัจจุบันไว้ว่า แม้ว่าผู้นำกบฏ FARC (Alfonso Cano) ได้ถูกสังหารไปแล้วจากฝ่ายรัฐบาล อย่างไรก็ตามเขายังเชื่อว่ากบฏ FARC ก็ยังสถาปนาผู้นำใหม่และเริ่มต้นใหม่ทุกครั้ง เป็นการกระทำโดยการใช้ความรุนแรงที่ซ้ำซาก (Routine Manner) ควรที่จะเปิดโอกาสในการเจรจาไกล่เกลี่ยกันทั้งสองฝ่าย (Fisas, ๒๐๑๑)

นาย Vicenc Fisas ยังกล่าวอีกว่า กบฏ FARC เห็นว่า สันติภาพเป็นสิ่งถูกต้องแต่ต้องเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ด้วย “Peace is a right that must become true.” เขายังกล่าวว่ารัฐบาลโคลอมเบียไม่ควรติดอยู่กับวาทกรรมที่ว่ากบฏ FARC จะต้องพ่ายแพ้และจำนวนไปเพราะเหตุการณ์ที่เกิดจะไม่เป็นเช่นนั้น แม้ว่ารัฐบาลจะโค่นล้มผู้นำกบฏ FARC ลงได้ก็ตาม หากแต่รัฐบาลต้องเชิญกลุ่มขบวนการมาอยู่ในกระบวนการของการพูดคุย (Dialogue) ซึ่งเป็นสิ่งเดียวที่สามารถยุติการยิงได้ทั้งสองฝ่ายและหันหน้ามาคุยกันในการสร้างสันติภาพอย่างแท้จริง **สันติภาพอย่างแท้จริงในโคลอมเบียใกล้เข้ามาแล้ว อยู่ที่ว่าจะอะไรคือสิ่งที่ทำให้ทั้งสองฝ่ายเข้ามาคุยกันได้ในอนาคต?** (Fisas,๒๐๑๑)

๒. กรอบแนวคิดในการสร้างความปรองดองและสาระสำคัญของกระบวนการและข้อตกลงในการสร้างความปรองดอง

๒.๑ กรอบแนวคิดในการสร้างความปรองดองของประเทศโคลอมเบีย

กรอบแนวคิดของประเทศโคลอมเบีย คือการใช้กรอบกระบวนการยุติธรรมเปลี่ยนผ่าน (Transitional Justice) ในการแก้ไขปัญหาท่อนและหลังความขัดแย้ง (Laplante and Theidon, ๒๐๐๗) และประเทศโคลอมเบียเริ่มที่จะใช้กระบวนการยุติธรรมเปลี่ยนผ่านแบบเป็นบรรทัดฐานมากขึ้น

จากการอ้างอิงของนักวิชาการ ๒ ท่าน คือ Lisa J. Laplante และ Kimberly Theidon ในบทความเรื่อง Transitional Justice in Time of Conflict: Colombia's Ley De Justicia Y Paz เสนอไว้ว่า ความชอบธรรมของกระบวนการยุติธรรมเปลี่ยนผ่านในโคลอมเบียต้องขึ้นอยู่กับพื้นที่ของผู้ที่อยู่ในภาคส่วนท้องถิ่น ด้วยเพื่อหาความสมดุลทางกฎหมายด้วยการเมืองและความต้องการสันติภาพที่เพิ่มขึ้นด้วยกระบวนการยุติธรรม (Laplante and Theidon, ๒๐๐๗)

กรอบแนวคิดของประเทศโคลอมเบียในการสร้างความปรองดองที่ชัดเจน คือ จะเห็นว่าในระยะแรก ประเทศโคลอมเบียได้มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาความรุนแรงอันเป็นปัญหาด้านมนุษยธรรมด้วยกระบวนการ DDR คือ Disarmament, Demobilization and Reintegration ในบริบทของกระบวนการสันติภาพได้ให้ความหมายไว้ว่า

Disarmament คือการรวบรวม ควบคุมและกำจัดอาวุธทุกประเภท จากพวกที่ติดอาวุธ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ด้วย

Demobilization คือกระบวนการที่เปลี่ยนแปลงจากสถานะทางสงคราม (State of War) เป็นสถานะทางสันติภาพ (State of Peace)

Reinsertion หรือ Reintegration คือกระบวนการที่มุ่งให้ออกจากสถานะนี้กรบโดยเพิ่มความเข้มแข็งให้แก่พวกเขาและครอบครัวของเขาโดยเสริมสร้างพลังทางเศรษฐกิจและสังคมให้เขาอยู่ได้ด้วยตัวเอง (Self-Sufficient) (Laplante and Theidon, ๒๐๐๗)

กระบวนการ DDR นั้นนับว่าประสบความสำเร็จเนื่องจากสามารถทำให้กลุ่มกบฏ AUC ลดกำลังอาวุธลงได้ ตั้งแต่ปี ๑๙๙๐ เป็นต้นมา แต่มีอาจสรุปว่ากระบวนการ DDR จะเป็นกระบวนการแรกและกระบวนการสุดท้ายที่จะยุติความขัดแย้งในประเทศโคลอมเบีย **กระบวนการนี้หัวใจอยู่ที่การเจรจา (Negotiation) เพื่อนำไปสู่ข้อตกลงสันติภาพร่วมกันระหว่างกลุ่มกบฏกับประธานาธิบดีโดยตรง**

เพราะเหตุใดกระบวนการ DDR จึงประสบผลสำเร็จกับกลุ่มกบฏ AUC เพียงกลุ่มเดียว เนื่องจากกลุ่มกบฏ AUC ไม่ได้เกาะเกี่ยวกลุ่มด้วยอุดมการณ์ทางการเมืองแบบมาร์กซิสต์อย่างกลุ่มกบฏ FARC และ ELN และกลุ่มฝ่ายขวาย่างกลุ่ม AUC ก็ดูเหมือนว่าจะเป็นกลุ่มที่เจรจาง่ายกว่า เพราะเป็นกลุ่มนักค้ายาเสพติดและมีได้มีความเข้มข้นของอุดมการณ์มากนัก จึงทำให้รัฐบาลสามารถควบคุมได้ง่ายกว่า

ข้อตกลงเดียวที่เกิดขึ้นหลังจากที่กระบวนการ DDR เริ่มต้นคือ ข้อตกลง Santa Fe de Ralito Peace Agreement ที่มีสาระสำคัญว่า “รัฐบาลจะต้องทำทุกวิถีทางที่จะทำให้กลุ่มกำลังติดอาวุธกึ่งทหารของกลุ่มกบฏ AUC ได้กลับคืนสู่ชีวิตพลเรือนตามปกติ” (Jaramillo, ๒๐๐๙) และนับตั้งแต่ปี ๒๐๐๓ -๒๐๐๖ มีทหารที่เลิกจากการเป็นกบฏจำนวน ๓๑,๖๘๗ คน และมีการคืนอาวุธจำนวน ๑๘,๐๐๐ ชิ้น

อย่างไรก็ดี ข้อจำกัดของกระบวนการ DDR คือการขาดกระบวนการมีส่วนร่วมจากระดับท้องถิ่น แม้ว่ารัฐบาลได้มีความพยายามกระจายกระบวนการ DDR ไปสู่ระดับท้องถิ่นก็ไม่ประสบผลสำเร็จเพราะยังขาดความเชื่อมโยงในระดับรัฐบาลกลางและระดับท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ และยังขาดพื้นที่ในการสร้างและสอนสันติภาพที่จะทำให้กระบวนการ DDR เป็นได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

เห็นชัดจากยุคของประธานาธิบดีอูริเบ ซึ่งยุคนี้มีการทุ่มเทงบประมาณให้กับทหารและตำรวจ ตัดอาวุธให้กับประชาชนและใช้มาตรการต่างๆ เพื่อจัดการกับกลุ่มผู้ก่อการร้าย รวมทั้งออกกฎหมายต่อต้านการก่อการร้ายซึ่งให้อำนาจกองทัพในการจับกุมและลงโทษผู้ต้องสงสัย ในขณะเดียวกันก็เปิดการเจรจากับบรรดากองกำลังกลุ่มต่างๆ จนผู้นำ AUC ยอมมอบตัวและสลายกำลังลง นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังให้การสนับสนุนรัฐบาลอูริเบอย่างเต็มที่ในการสร้างกระบวนการสันติภาพให้เกิดขึ้นในประเทศอย่างแท้จริง

๒.๒ กระบวนการสร้างสันติภาพ(Peace Process) และกลไกของกระบวนการยุติธรรม

กฎหมายยุติธรรมและสันติภาพ (Justice and Peace Law) ปี ๒๐๐๕ ถือเป็นแนวทางการสร้างสันติภาพที่เป็นรูปธรรม

โดยกฎหมายฉบับนี้มุ่งที่จะค้นหาความจริง มีกระบวนการชดเชยเยียวยาที่เป็นรูปธรรมแก่เหยื่ออาชญากรรมสงคราม แต่ก่อนที่จะมีกฎหมาย Justice and Peace Law นี้ได้มีข้อตกลง Santa Fe de Ralito Agreement ซึ่งวัตถุประสงค์ของข้อตกลงนี้ต้องลดอาวุธให้หมดภายในปี ๒๐๐๕ และสร้างกรอบการเจรจาระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มกองกำลังติดอาวุธกึ่งทหาร AUC และในเวลาต่อมาก็ได้มีข้อตกลง Santa Fe de Ralito Agreement ฉบับที่ ๒ ในปี ๒๐๐๔ โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งโซนพิเศษ (Concentration Zone) ประมาณ ๓๖๘ ตารางกิโลเมตร ในเขตคอร์โดบา (Cordoba) ในการเอื้อกระบวนการเจรจาระหว่างรัฐบาลและกลุ่มกองกำลังให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น

หลังจากนั้น ก็มีกระบวนการตรากฎหมาย The Justice and Peace Law หรือ Law ๙๗๕ (Ley de Justicia Y Paz) ในสมัยประธานาธิบดีอูริเบ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีความแตกต่างจากกฎหมายที่พยายามสร้างสันติภาพในฉบับก่อนหน้านั้นของประเทศโคลอมเบีย คือกฎหมายฉบับนี้มีองค์ประกอบของกระบวนการยุติธรรมเปลี่ยนผ่าน มีการพิสูจน์ว่ากระทำความผิด และมีการตัดสินลงโทษของหัวหน้ากองกำลังติดอาวุธ ด้วยความมุ่งหมายของรัฐที่จะใช้กระบวนการสันติภาพในการให้ผู้กระทำความผิดสามารถกลับเข้าสู่สังคมเดิมได้อย่างปกติสุขด้วยการให้ประโยชน์ทางกฎหมาย (Law benefits) และรวมไปถึงการลดโทษด้วย (Reducing Sentences) แต่อย่างน้อยต้องใช้เวลาอยู่ในโซนพิเศษ (Concentration Zone) ๕- ๘ ปีเป็นอย่างน้อย เพื่อผ่านกระบวนการพูดความจริง กระบวนการชดเชยให้เหยื่อ และกระบวนการสัญญาว่าจะไม่กลับไปกระทำความผิดกฎหมายอีก

กฎหมาย The Justice and Peace Law ฉบับนี้มีส่วนประกอบสำคัญ ๓ ประเด็นคือ

องค์ประกอบแรก เรื่องของการกระตุ้นกระบวนการสันติภาพอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในรูปแบบกฎหมาย

องค์ประกอบที่สอง เรื่องการเคารพสิทธิของเหยื่อด้วยความจริง ความยุติธรรมและการชดเชยเยียวยา

องค์ประกอบที่สาม เรื่องของการตั้งคณะกรรมการการปรองดองและการเยียวยาแห่งชาติ CNRR

คณะกรรมการฟื้นฟูและปรองดองแห่งชาติขึ้น National Commission for Reparation and Reconciliation (CNRR) โดยให้ทำงาน ๘ ปี โดยมีภารกิจในการสร้างความมั่นใจกับเหยื่อที่ได้รับผลกระทบจากสงครามกลางเมืองเข้าสู่กระบวนการลดอาวุธและกลับเข้าสู่สังคมได้ ในขณะเดียวกันต้องส่งเสริมการอยู่ร่วมกันอย่างสันติขึ้นในอนาคตโดยองค์ประกอบของคณะกรรมการ มาจากตัวแทนของรัฐต่างๆ องค์การของรัฐบาล ภาคประชาสังคม และเหยื่อ ซึ่งมีทั้งหมด ๑๓ คน ซึ่งคณะกรรมการ CNRR นี้ก็เปรียบเสมือนเป็นกลไกในการสร้างกระบวนการยุติธรรมเปลี่ยนผ่านในประเทศโคลอมเบีย

พันธกิจของ National Commission for Reparation and Reconciliation (CNRR)

๑. กำหนดได้ว่าระดับการลดกำลังอาวุธหรือเพิ่มกองกำลังอาวุธมีสถานการณ์เป็นอย่างไรเพื่อเป็นแนวทางให้รัฐบาล

๒. ติดตามและประเมินผลกระบวนการฟื้นฟูเยียวยาให้แก่ประชาชน

๓. รายงานหน้าที่ขององค์กรส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ของการลดอาวุธได้หรือพื้นที่ขัดแย้งเดิม

กล่าวโดยสรุปแล้ว กฎหมาย Justice and Peace Law (Ley de Justicia y Paz, ๙๗๕/๒๐๐๕) ปี ๒๐๐๕ สร้างเพื่อให้มีกรอบกระบวนการยุติธรรมและกรอบการเยียวยาซึ่งนับว่าเป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่งในกระบวนการสร้างความเป็นหนึ่งและให้มองข้ามความยุติธรรมชนิดที่เรียกว่าต้องลงโทษแบบตาต่อตา ฟันต่อฟันและเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความผิดมีพื้นที่ในการหาทางออกร่วมกันอย่างสันติ

๓. บทวิเคราะห์ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการสร้างความปรองดอง

๓.๑ อุปสรรคสำคัญในกระบวนการสร้างความปรองดองในประเทศโคลอมเบีย

ประการที่ ๑ ข้อจำกัดของกระบวนการสร้างสันติภาพในระยะแรกของประเทศโคลอมเบียคือ การที่รัฐบาลพยายามจะเจรจากับกองกำลังติดอาวุธโดยเหตุผลลึกลับๆ คือการกระทำเพื่อปราบปรามเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจึงไม่ใช่การสร้างสันติภาพให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง และทำให้เกิดความหวาดระแวงกันและกัน แม้จะมีคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมาเพื่อการฟื้นฟูและเยียวยาเหยื่อก็ตามแต่อำนาจของคณะกรรมการก็ยังไม่สามารถทำให้เกิดสันติภาพอย่างแท้จริงขึ้นได้ในประเทศ

ประการที่ ๒ ประเทศโคลอมเบียจำเป็นต้องมีการเจรจาเรื่องของสิทธิมนุษยชนและการลดความรุนแรงในเวทีระดับชุมชน ระดับชาติและระดับนานาชาติให้มากขึ้น โดยทั้งนี้ การขับเคลื่อนต้องเกิดขึ้นมาจากข้างในของประเทศโคลอมเบียเอง มิใช่เป็นการกระทำแฝงจากอำนาจภายนอก เพราะมีเช่นนั้นการพัฒนาด้านสันติภาพและการปรองดองกันอย่างแท้จริงนั้นจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างยั่งยืน

Wennmann และคณะ (๒๐๐๙) กล่าวว่า กรณีประเทศโคลอมเบีย “การประสบความสำเร็จทางการเมืองอาจจะทำให้พลาดที่ไม่ได้มองในแง่มุมของการแก้ไขปัญหทางเศรษฐกิจควบคู่กันไปในระหว่างการดำเนินกระบวนการสันติภาพ” เพราะประการสำคัญคือความยากจนของประเทศยังแก้ไขไม่ได้ย่อมทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

หลักฐานที่ชัดเจนว่ากลุ่มกบฏต่างๆ ประเทศโคลอมเบียยังทำอาชีพผิดกฎหมายอยู่คือ การลักพาตัวเรียกค่าไถ่ (Kidnapping) และการลักลอบค้ายาเสพติด (Drugs Trade) เพื่อนำเงินมาบำรุงกองกำลังของตนให้อยู่รอด เพราะฉะนั้นรัฐบาลควรที่จะส่งเสริมความมั่นคงด้านเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการเมืองด้วยเพื่อที่จะเป็นการอุดช่องว่างทางเศรษฐกิจเพื่อรองรับกำลังทหารที่ออกมาจากกลุ่มกบฏจะได้มีการประกอบอาชีพในสังคมต่อไปได้

๓.๒ ปัจจัยสำเร็จในกระบวนการสร้างความปรองดองในประเทศโคลอมเบีย

โดยส่วนใหญ่แนวทางการสร้างความปรองดองในกลุ่มประเทศลาตินอเมริกาก็คือการลดความรุนแรงอันเกิดจากระบบเผด็จการทหาร ซึ่งมีอายุสั้นกว่าระบอบคอมมิวนิสต์ และรูปแบบหลักของการจัดการกับความรุนแรงก็คือ เจ้าหน้าที่รัฐกระทำวิสามัญฆาตกรรม สังหารหมู่ ทรมาณ และทำให้หายสาบสูญโดยกระทำไปภายใต้นโยบายการกำจัดศัตรูทางการเมืองของรัฐ และนโยบายสร้างความหวาดกลัว ในทางกลับกันประเทศโคลอมเบียมีลักษณะของความขัดแย้งที่ค่อนข้างแตกต่างกับประเทศอื่นๆ ในลาตินอเมริกา คือความรุนแรงที่เกิดขึ้นเกิดจากกลุ่มกบฏที่ต้องการจะดำรงอยู่เพื่ออุดมการณ์ทางการเมืองและต่อต้านอำนาจกระแสนิยมโลก รวมทั้งการปรับตัวเพื่อการดำรงในด้านเศรษฐกิจของกลุ่มตน ดังนั้นย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะเป็นคู่อริกับประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกา

อย่างไรก็ตาม ปัจจัยของความสำเร็จในการสร้างความปรองดองสมานฉันท์ในประเทศมี ๔ ประการคือ

ประการที่ ๑ ความพยายามแปรเปลี่ยนสัมพันธภาพความขัดแย้งของกองกำลังติดอาวุธกับฝ่ายรัฐมาเป็นการต่อสู้ในระบบสภาแทนโดยใช้วิธีการปฏิรูปการเมือง

ประการที่ ๒ การปฏิรูปกฎหมายเพื่อสร้างความปรองดองอย่างเป็นรูปธรรม

ประการที่ ๓ นำกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternative Justice) มาใช้

ประการที่ ๔ ความพยายามผลักดันขบวนการ Local Movement มาแทนที่ National Movement เพื่อค้นหาสันติภาพในชุมชนท้องถิ่นของตนในโคลอมเบีย

๔. บทสรุปที่อาจนำมาประยุกต์ใช้กับกระบวนการปรองดองในประเทศไทย

หากจะสรุปกระบวนการสร้างความปรองดองในประเทศโคลอมเบียกับประเทศไทยในบริบทของสถานการณ์นั้น คงจะเป็นบริบทที่ค่อนข้างจะแตกต่างกันอย่างมากเพราะประเทศโคลอมเบียมีสถานการณ์ความขัดแย้งที่รุนแรงกว่าประเทศไทยมาก อันเนื่องมาจากการที่ประเทศโคลอมเบียเกิดสงครามกลางเมืองมาตลอดระยะเวลาเกือบ ๕ ทศวรรษ เกิดความเสียหายในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเป็นจำนวนเรือนแสน มีเหยื่อที่บริสุทธิ์ในการเสียชีวิตมากกว่าประเทศไทยจำนวนมาก

ประสบการณ์การปรองดองในประเทศโคลอมเบีย อาจะยากที่จะสรุปแบบตายตัวชัดเจนได้ หากเราศึกษาเข้าใจกระบวนการสืบสวนสอบสวน การฟ้องร้องคดีอาญา การจัดสรรการชดเชยเยียวยาเหยื่อ กระบวนการพูดความจริง (Truth-telling) และการปฏิรูปสถาบันในโคลอมเบียอย่างถ่องแท้ เราจะเห็นว่าประเทศโคลอมเบียยังไม่ถึงคำว่าปรองดองอย่างแท้จริง แต่ทว่ามีช่วงสมัยของประธานาธิบดีอุริเบที่มีการกระตุ้นความปรองดองประมาณช่วงทศวรรษ ๑๙๙๐ เป็นต้นมา ทำให้เกิดการรับรู้และบูรณาการไปพร้อมกันทั้งภาครัฐและภาคประชาชน

ประเด็นสำคัญการถอดบทเรียนประเทศโคลอมเบียคือ

การนำกระบวนการยุติธรรมสมานฉันท์ (Restorative Justice) มาใช้อย่างจริงจังในการปฏิรูปกฎหมายของประเทศ ประสบการณ์ความขัดแย้งในประเทศโคลอมเบียเป็นต้นแบบแก่ประเทศไทยในเรื่องของการมีความพยายามที่จะเปิดพื้นที่สันติภาพ และลดความรุนแรงในประเทศโดยมีการใช้กฎหมายเป็นตัวนำเพื่อสร้างกระบวนการปรองดองและเปลี่ยนแปลงความรุนแรงมาเป็นการขึ้นโต๊ะเจรจาเพื่อเสนอข้อต่อรองอันเป็นทางออกของทั้งสองฝ่ายได้

ในขณะที่สังคมไทยถกเถียงเรื่องการ ‘นิรโทษกรรม’ เพื่อต้องการยุติความขัดแย้งรุนแรงทางการเมืองเพื่อนำพาสังคมไปสู่ความปรองดองสมานฉันท์ การนิรโทษกรรมนั้นเป็นสิ่งที่ยั่งยืนหรือไม่ อย่างไรนั้น ยังมีอาจคาดเดาได้ และผลของการนิรโทษกรรมทำให้ความรุนแรงเชิงสังคมในระดับลึกกลงไปนั้น จะสามารถลดน้อยลงได้หรือไม่ เพราะการนิรโทษกรรมนั้นมักจะลืมนึกถึงเหยื่อของอาชญากรรม ตัวอย่างประเทศโคลอมเบียมีการนิรโทษกรรมครั้งแรกแล้วมีปัญหาตามมาโดยมีข้อถกเถียงมากในสังคม ต่อมาทางฝ่ายบริหารได้ปรับจากกระบวนการนิรโทษกรรมมาเป็นการลดโทษลงเพื่อสร้างความยุติธรรมให้กับเหยื่ออาชญากรรมความรุนแรงทางการเมืองแทน

สุดท้ายโจทย์ใหญ่ของสังคมไทยในปัจจุบัน คือการพยายามฝ่าข้ามความรุนแรงไปสู่การปรองดอง เมื่อวิกฤติความขัดแย้งทางการเมืองไทยครั้งนี้ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ตั้งคำถามว่าอะไรคือความยุติธรรม กระบวนการสร้างสันติภาพสำหรับประสบการณ์ของประเทศโคลอมเบียสอนให้เราเข้าใจเรื่องกลไกความยุติธรรมที่จับต้องได้ และแม้ว่าจะไม่ประสบผลในช่วงแรกนั้น ทว่า เจตจำนงทางการเมืองของผู้บริหารประเทศ

มีความตั้งใจที่จะเปลี่ยนแปลงความขัดแย้งไปสู่สันติภาพอย่างแท้จริง ซึ่งทำให้เกิดการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เป็นข้อกังขาหลายครั้ง ดังนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องมีเจตจำนงที่ไม่ย่อท้อในการสร้างสันติภาพให้เกิดขึ้นจริง โดยใช้กระบวนการยุติธรรมทางกฎหมายเป็นเสมือนเครื่องมือในการสร้างความยุติธรรมร่วมกันบนความตั้งใจที่จะปฏิรูปประเทศในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมไปพร้อมกัน

สถาบันพระปกเกล้า

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

- กระทรวงต่างประเทศ. (๒๕๕๔). *สาธารณรัฐโคลอมเบีย (Republic of Colombia)* [Online] Available URL; <http://www.mfa.go.th/web/2390.php?id=67>
- วันชัย วัฒนศัพท์. (๒๕๔๗). *ความขัดแย้ง: หลักการและเครื่องมือแก้ปัญหา*. พิมพ์ครั้งที่ ๒. สถาบันพระปกเกล้า.
- ประสิทธิ์ ชัยสุทิน. (๒๕๔๖). *บทเรียนลาตินอเมริกา จากสงครามเย็นถึงระเบียบโลกเสรีนิยมใหม่*. [Online] Available URL ; <http://pxp.nokkrob.org/Magazine2003/30-global.htm>
- ประภัสสร เสวิกุล. *บทความเรื่อง เวเนซุเอลากับโคลอมเบีย* ลงพิมพ์ใน นสพ.คม ชัดลึกลับ วันศุกร์ที่ ๑๓ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๕๒.

เอกสารภาษาอังกฤษ

- Adam Kahane. (2004). *Solving tough problems*. San Francisco. Berrett-Koehler Publishers, Inc.
- Bergquist, Charles, Ricardo Penarando and Gonzalo, Sanchez G (eds). (2001). *Violence in Colombia 1990-2000 : waging war and negotiating peace*. Wilimton, DE. Scholarly Resource Inc.
- Boudon, Lawrence. (1996). "Guerrillas and the State: The Role of the State in the Colombian Peace Process" *Journal of Latin American Studies* (Vol. 28) pp. 279-297
- Christopher Thornton and Rainer Gude. (2011) "Towards Peace in Colombia: The economic obstacles to a Colombian Peace Process" *Peace & Conflict Review* Volume 5, Issue 2.
- Chernick, Mark. (1999). *Negotiating Peace amid multiple forms of Violence: The Protracted Search for a settlement to the Armed Conflicts in Colombia* in Cynthia Arnson (ed.). *Comparative Peace Processes in Latin America*. Washington DC. Woodrow Wilson Center Press.
- Cardenas, Maria Cristina. (2003). "Colombia's Peace Process: The Continuous Search for Peace", *Florida Journal of International Law* (Vol. 15) pp. 273-297.
- Eckstien, Susan (ed.) (1989). *Power and Popular Protest: Latin American Social movement*, Berkeley, CA: University of California Press.
- Fisas, Vicenc. (2011). *Colombia : The opportunity to peace*, received from http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com_content&view=article&id=359%3Auna-oportunidad-de-paz-para-colombia&catid=71%3Aarticulos-colombia&Itemid=79&lang=en
- Galvis Constanza Ardila. (2000). *The Heart of the war in Colombia*. London. Latin

- Gamboa, M. (2001). *Democratic Discourse and the conflict in Colombia*, Latin America Resources, Vol. 28, No. 1: 93 -10.
- Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), "Colombia: Government "Peace Process Cements Injustice for IDPs", 30 June 2006, p. 4
- Jaramillo, Sergio; Giha, Yaneth and Torres, Paula. (2009). "Transitional Justice and DDR: The Case of Colombia," New York, International Center for Transitional Justice
- Laplante and Theidon, (2007). *Transitional Justice in times of Conflict: Colombia's Ley De Justicia Y paz*. Michigan Journal of International Law, Vol. 28(1):29-108, 2006.
- Leech, Garry. *Killing Peace: Colombia's Conflict and failure of U.S. intervention*. New York. Information Network of the America.
- Mauricio Gacia Duran, (2004) *Alternatives to war :Colombia Peace Process*. London. Conciliation Resources.
- Soimano, Andres (ed). (2000). *Colombia: essays on conflict peace and development*. Wasington, DC. World Bank.
- Valencia, Leon. 2009. "The ELN's Halting Moves towards Peace" in Bouvier, Virginia M. (Ed.), *Colombia: Building Peace in a Time of War* (United States Institute of Peace, Washington)
- Virginia M. Bouvier. (2007). *New Hopes for Negotiated Solutions in Colombia*. Washington, DC .United States Institute of Peace.
- Wennmann, Achim; and Krause, Jana (2009). "Managing the Economic Dimensions of Peace Processes: Resource Wealth, Autonomy, and Peace in Aceh," CCDP Working Paper 3 (CCDP, Geneva)
- World Bank Country Study. (2000), *Violence in Colombia Building Sustainable Peace and Social Capital*. Washington, DC. The International for Reconstruction and Development.
- Zartman. (2009). "Conflict Resolution and Negotiation." in Bercovitch, Jacob; Kremenyuk, Victor; and Zartman, William. (Eds) *The Sage Handbook of Conflict Resolution*. (Sage Publications, London.)

การสร้างความปลอดภัยแห่งชาติ: กรณีศึกษาชิลี

ผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ

นักวิชาการ พิธีกรรมพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว สถาบันพระปกเกล้า

ชมพูนุท ตั้งถาวร

นักวิชาการชั้นตรงต่อเลขาธิการ ปฏิบัติงานสำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า

บทนำ

ความขัดแย้งในประเทศชิลีที่เกิดขึ้นในช่วง ค.ศ. ๑๙๗๓-๑๙๙๐ ซึ่งเป็นช่วงที่นายพลออกุสโต ปิโนเชต์ (Augusto Pinochet) และรัฐบาลทหารเป็นผู้ปกครองประเทศนั้น นับเป็นความขัดแย้งที่มีความรุนแรงเป็นอย่างมาก เนื่องจากนายพลปิโนเชต์ได้กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงและกว้างขวาง แต่รัฐบาลประเทศชิลีคนต่อมา (ประธานาธิบดีพาทริซิโอ เอลวิน (Patricio Aylwin)) ก็สามารถดำเนินนโยบายสร้างความปลอดภัยได้ในท้ายที่สุด แต่ก่อนที่จะกล่าวถึงความขัดแย้งในประเทศชิลีในยุคประธานาธิบดีนายพลปิโนเชต์ และการสร้างความปลอดภัยในยุคประธานาธิบดีเอลวินนั้น จะขอกล่าวถึงบริบททางการเมืองก่อนเกิดความขัดแย้งซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศชิลีปกครองโดยประธานาธิบดีซัลวาดอร์ อาเลนเด (Salvador Allende) เสียก่อน โดยจะขออธิบายบทบาทของพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายในทางการเมือง (๑) และการดำเนินนโยบายของประธานาธิบดีอาเลนเด (ซึ่งมาจากพรรคการเมืองฝ่ายซ้าย) อันนำไปสู่การเกิดรัฐประหารในวันที่ ๑๑ กันยายน ค.ศ. ๑๙๗๓ (๒)

บริบททางการเมืองก่อนเกิดความขัดแย้ง

ตั้งแต่ช่วงปี ค.ศ. ๑๙๖๖ ประเทศชิลีมีสภาพทางเศรษฐกิจไม่ต่างจากประเทศกำลังพัฒนา (หรืออาจจะเรียกว่า “ด้อยพัฒนา” ก็ได้) หลายๆ ประเทศในทวีปอเมริกาใต้ กล่าวคือ ประชาชนถูกแบ่งออกเป็นชนชั้นกรรมกร และชนชั้นนายทุน อย่างเห็นได้ชัด และชนชั้นกรรมกรก็มักจะถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายทุน จนกระทั่งนาย Luis Emilio Recabarren ได้เป็นผู้นำกลุ่มคนงานในชิลีให้เคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมให้แก่ผู้ใช้แรงงาน (ชิลิต แนวนวนิช, ๒๕๑๖) อย่างไรก็ตาม ส่วนใหญ่แล้ว เมื่อเกิดการชุมนุมเคลื่อนไหวของคนงาน เหล่าผู้ชุมนุมก็มักจะถูกปราบปรามเสียทุกครั้งไป อย่างเช่น การชุมนุมในเดือนสิงหาคม ค.ศ. ๑๙๐๗ ซึ่งกลุ่มคนงานของเหมืองไนเตรทได้ประท้วงขอให้เพิ่มเงินเดือน และเพิ่มความปลอดภัยในการทำงาน แต่การชุมนุมดังกล่าวก็ยุติลงด้วยการปราบปรามของทหาร ซึ่งทำให้คนงานเสียชีวิตไปเป็นจำนวนมาก รวมทั้งผู้หญิงและเด็กด้วย (ชิลิต แนวนวนิช, ๒๕๑๖)

นอกจากนี้ ชนชั้นนายทุนส่วนใหญ่ของประเทศชิลีก็เป็นคนต่างชาติ เนื่องจากค่าแรงของแรงงานชาวชิลีมีราคาถูก และประเทศชิลีมีทรัพยากรจำพวกแร่ธาตุอุดมสมบูรณ์ ทำให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศชิลีเป็นจำนวนมาก ธุรกิจใหญ่ๆที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศชิลี อย่างเช่น เหมืองแร่ ทองแดง ตลอดจนธุรกิจธนาคาร จึงตกเป็นของนักลงทุนต่างชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งนักลงทุนชาวอเมริกา แต่นักลงทุนเหล่านี้ก็เอาเปรียบแรงงานซึ่งเป็นประชาชนชาวชิลี และด้วยเหตุนี้เอง พรรคการเมืองที่ดำเนินนโยบายแบบสังคมนิยม (พรรคการเมืองฝ่ายซ้าย) จึงได้ถือกำเนิดขึ้น เพื่อพยายามช่วยเหลือชนชั้นแรงงานและลดความเอารัดเอาเปรียบของนายทุน และพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายก็เข้ามามีบทบาทในประเทศชิลีมากขึ้นเรื่อยๆ ดังจะกล่าวต่อไป

บทบาทของพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายในทางการเมืองในประเทศชิลี

ใน ค.ศ. ๑๙๑๒ นายหลุยส์ เอมีลิโอ เรกาบาเรน (Luis Emilio Recabarren) ได้ก่อตั้งพรรคการเมืองชื่อพรรคกรรมกรสังคมนิยมแห่งชิลี (Socialist Workers' Party) ซึ่งนับเป็นพรรคการเมืองของผู้ใช้แรงงาน (พรรคการเมืองฝ่ายซ้าย) พรรคแรกของประเทศชิลี(ชิลิต แนวพนิช, ๒๕๑๖) โดยพรรคการเมืองดังกล่าวมีจุดประสงค์มุ่งให้ประเทศชิลีมีการใช้ระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมเพื่อลดการเอาเปรียบผู้ใช้แรงงาน และในเดือนธันวาคม ค.ศ. ๑๙๒๒ พรรคการเมืองดังกล่าวได้กลายเป็นพรรคคอมมิวนิสต์แห่งชิลี และได้เข้าร่วมกับองค์การคอมมิวนิสต์สากลที่จัดตั้งขึ้นในกรุงมอสโกในปี ค.ศ. ๑๙๑๙ (ชิลิต แนวพนิช, ๒๕๑๖) นอกเหนือจากพรรคคอมมิวนิสต์แห่งชิลีแล้ว ในเดือนเมษายน ปี ค.ศ. ๑๙๓๓ พรรคสังคมนิยมก็ได้ถือกำเนิดขึ้นมาโดยมีนายซัลวาดอร์ อาเยนเด เป็นผู้ร่วมก่อตั้งด้วย ทั้งนี้ พรรคการเมืองดังกล่าวมีลักษณะนโยบายคล้ายพรรคคอมมิวนิสต์แห่งชิลี

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายอยู่ในประเทศชิลี แต่พรรคการเมืองฝ่ายซ้ายเหล่านี้ ก็ไม่เคยชนะการเลือกตั้งประธานาธิบดีเลย ตรงกันข้าม พรรคที่มักจะได้รับเสียงข้างมากคือพรรคการเมืองฝ่ายขวา อันได้แก่พรรคลิเบอร์ล และพรรคราดิคัล และรัฐบาลที่นำโดยพรรคฝ่ายขวาเหล่านี้ก็มักจะทำนโยบายต่อต้านลัทธิเศรษฐกิจแบบคอมมิวนิสต์อย่างรุนแรง เช่น มีการจับกุมผู้นำพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายไปขังเป็นจำนวนมาก (ชิลิต แนวพนิช, ๒๕๑๖) และการออกรัฐบัญญัติปกป้องประชาธิปไตยในเดือนกันยายน ค.ศ. ๑๙๔๘ ซึ่งทำให้พรรคคอมมิวนิสต์แห่งชิลีสิ้นสภาพทางกฎหมาย^๑ ตลอดจนทำให้ผู้นำพรรคการเมืองดังกล่าวหลายคนต้องถูกเนรเทศ (นับว่าการดำเนินนโยบายที่รุนแรงเพื่อต่อต้านกลุ่มที่มีอุดมการณ์ทางการเมือง (หรือทางเศรษฐกิจ) ตรงข้ามกับรัฐบาลนั้น มีมาตั้งแต่อดีตก่อนการปฏิวัติประเทศชิลีในปี ค.ศ. ๑๙๗๓ แล้ว) แต่พรรคคอมมิวนิสต์แห่งชิลีก็ยังคงดำเนินการอย่างลับๆ และได้สนับสนุนให้นายอาเยนเด สมาชิกพรรคสังคมนิยมสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี จนในที่สุด นายอาเยนเดได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีในเดือนกันยายน โดยได้รับคะแนนเสียงคิดเป็นร้อยละ ๓๖.๒ แต่เนื่องจากผลการเลือกตั้งดังกล่าวไม่ใช่ผลการเลือกตั้งที่ “ชนะขาดรอย” รัฐสภาจึงต้องลงมติเพื่อยอมรับนายอาเยนเดเป็นประธานาธิบดี และในวันที่ ๒๔ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๗๐ รัฐสภาก็ได้ลงมติเห็นชอบให้นายอาเยนเดดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี ซึ่งเป็นประธานาธิบดีที่มาจากพรรคการเมืองฝ่ายซ้าย (ชิลิต แนวพนิช, ๒๕๑๖)

ปัญหาทางเศรษฐกิจในยุครัฐบาลประธานาธิบดีอาเยนเด : จุดเริ่มต้นของการนำไปสู่การรัฐประหาร

ประธานาธิบดีอาเยนเดได้ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบคอมมิวนิสต์อย่างเต็มที่ โดยได้พยายามโอนกิจการที่สำคัญหลายกิจการ เช่น กิจการธนาคาร กิจการเหมืองแร่ทองแดง มาเป็นของรัฐ (ซึ่งจะได้กล่าวรายละเอียดในหัวข้อต่อไป) แต่การดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจดังกล่าวได้ทำให้เศรษฐกิจของประเทศชิลีประสบปัญหา เช่น อาหาร และเครื่องอุปโภคบริโภคอื่น ๆ มีราคาเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว (International Commission of Jurists, ๑๙๗๔) และปัญหาทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้เอง ก็ได้กลายเป็นเหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่กลุ่มรัฐบาลทหารนำโดยนายพลออกุสโต ปิโนเชต์ ใช้อ้างในการทำรัฐประหารในวันที่ ๑๑ กันยายน ค.ศ. ๑๙๗๓

ในส่วนแรกของบทความนี้ จะกล่าวถึงความขัดแย้งในประเทศชิลี โดยเริ่มจากสาเหตุแห่งความขัดแย้ง (ตอนที่ ๑) ได้แก่ ความแตกต่างของอุดมการณ์ทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ (๑) ซึ่งตั้งแต่อนาคตรัฐบาลของประเทศชิลีก็มักจะทำเนิการปราบปรามผู้ที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองต่างจากตนมาบ้างแล้ว และ

^๑ รัฐบัญญัติฉบับดังกล่าวได้ถูกยกเลิกในปี ค.ศ. ๑๙๕๘ ทำให้พรรคคอมมิวนิสต์แห่งชิลีสืบสภาพทางกฎหมายขึ้นมามีอีกครั้งหนึ่ง

การแทรกแซงจากต่างประเทศ (๒) ซึ่งในที่นี้ หมายถึงประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นหลัก อันเป็นผลเนื่องมาจาก สงครามเย็น และการเสียผลประโยชน์ทางธุรกิจจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของประธานาธิบดีอาเอนเด

จากนั้นจะขอกล่าวถึงความขัดแย้งที่เกิดขึ้น (ตอนที่ ๒) ได้แก่ การดำเนินนโยบายปราบปรามผู้มี อุดมการณ์ทางการเมืองที่ต่างกันด้วยวิธีการที่รุนแรง (๑) ซึ่งหลายฝ่ายโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มนักศึกษา และ ประชาชนบางส่วนที่สนับสนุนอดีตประธานาธิบดีอาเอนเด ต่างก็พยายามต่อต้านรัฐบาลปิโนเชต์ และ การ ละเมิดสิทธิมนุษยชนของประธานาธิบดีปิโนเชต์ (๒) ซึ่งทำให้เกิดการต่อต้านจากกลุ่มพิทักษ์สิทธิมนุษยชน เช่น กลุ่มบาทหลวงในศาสนาคริสต์

และในส่วนที่สอง จะขอกล่าวถึงการสร้างความปรองดองในประเทศชิลี โดยเริ่มจากการจัดการกับความ ขัดแย้งในระยะสั้น คือการค้นหาความจริงเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด และการเยียวยา (ตอนที่ ๑) ซึ่งนับเป็น จุดเริ่มต้นที่สำคัญในการสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการปรองดอง จากนั้น จะขออธิบายถึงการจัดการกับความ ขัดแย้งในระยะยาว นั่นคือ การเสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตยผ่านการแก้ไขรัฐธรรมนูญ (ตอนที่ ๒)

ส่วนที่หนึ่ง

ความขัดแย้งในประเทศชิลี

ตอนที่ ๑ : สาเหตุแห่งความขัดแย้ง

๑. ความแตกต่างทางอุดมการณ์ทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวความคิดทางเศรษฐกิจ

ประธานาธิบดีอาเอนเดซึ่งมาจากพรรคการเมืองฝ่ายซ้าย ได้ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบคอมมิวนิสต์ เช่นเดียวกับประเทศสหภาพโซเวียต โดยเริ่มจากการโอนกิจการต่างๆที่มีนักลงทุนชาวต่างชาติเป็นเจ้าของ อยู่ (โดยส่วนใหญ่ นักลงทุนที่เป็นเจ้าของกิจการเหล่านี้ ได้แก่ นักลงทุนชาวอเมริกัน) ให้กลับมาเป็นของรัฐ โดยเริ่มจากกิจการธนาคาร บริษัทประกันภัย และโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ เช่น โรงงานผลิตรถยนต์ โรงงานผลิตอุปกรณ์เคมี ฯลฯ และได้มีการโอนกิจการเหมืองทองแดงที่นักลงทุนชาวอเมริกันเป็นเจ้าของอยู่ กลับคืนมาเป็นของรัฐด้วย เนื่องจาก กิจการทองแดงเป็นกิจการที่สร้างรายได้อย่างมากให้แก่ประเทศชิลี แต่ กิจการทองแดงเหล่านี้เกือบร้อยละ ๙๐ ตกอยู่ในมือของนักลงทุนชาวอเมริกัน (ชาญณรงค์ เตชะรัชต์กิจ, ๒๕๑๖)

การดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจดังกล่าว สร้างความไม่พอใจเป็นอย่างมากให้แก่กลุ่มนายทุนทั้งนายทุน ชาวต่างชาติ (โดยเฉพาะนายทุนชาวสหรัฐอเมริกา) และกลุ่มนายทุนของประเทศชิลีเอง เพราะการโอนกิจการ ไปเป็นของรัฐทำให้นายทุนเหล่านี้เสียประโยชน์ นอกจากนี้ กลุ่มทหารนำโดยนายพลปิโนเชต์ ซึ่งได้รับการ ฝึกอบรมมาจากสหรัฐอเมริกา ก็ไม่เห็นด้วยกับการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของประธานาธิบดีอาเอนเด เพราะต้องการให้ประเทศชิลีมีการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมเช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเชื่อว่านโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมจะช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศชิลีได้ และมองว่านโยบาย เศรษฐกิจแบบคอมมิวนิสต์ จะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศชิลี และทำให้เศรษฐกิจไม่ เจริญเติบโตเท่าที่ควร ดังนั้น กลุ่มทหารของนายพลปิโนเชต์ (ด้วยความสนับสนุนจากประเทศสหรัฐอเมริกาที่ ต้องการให้ประเทศชิลีดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเช่นเดียวกับประเทศตน ซึ่งจะได้อธิบายอย่างละเอียดในหัวข้อ ต่อไป) จึงทำการรัฐประหารในวันที่ ๑๑ กันยายน ค.ศ. ๑๙๗๓ เพื่อล้มล้างรัฐบาลอาเอนเด และเปลี่ยนการ ดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจให้เป็นแบบเสรีนิยมเช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา

๒. การแทรกแซงจากต่างประเทศ

การดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของประธานาธิบดีอาเอนเดซึ่งเป็นการโอนคืนกิจการของนักลงทุนชาวต่างประเทศมาเป็นของรัฐสร้างความไม่พอใจเป็นอย่างมากให้แก่ประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นเจ้าของกิจการหลายกิจการในประเทศชิลี รัฐบาลสหรัฐอเมริกาจึงดำเนินนโยบายเข้าแทรกแซงประเทศชิลีเพื่อล้มรัฐบาลอาเอนเด โดยใช้มาตรการทางเศรษฐกิจเพื่อตอบโต้การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของประเทศชิลีที่ขัดต่อผลประโยชน์ของตน และการให้ความช่วยเหลือทางทหารแก่กลุ่มที่ต่อต้านรัฐบาลอาเอนเด ดังนี้

- การใช้มาตรการทางเศรษฐกิจ

รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ดำเนินนโยบายโต้ตอบการโอนคืนกิจการเป็นของรัฐของประธานาธิบดีอาเอนเด โดยการกีดกันการส่งออกซึ่งเป็นสินค้าที่เป็นสินค้าส่งออกหลักของประเทศชิลี และพยายามไม่ซื้อทองแดงจากประเทศชิลี การกีดกันการส่งออกดังกล่าวทำให้รายได้ของประเทศชิลีลดลงเป็นอย่างมาก ส่งผลให้ประเทศชิลีไม่มีรายรับเข้าประเทศมากพอที่จะสามารถซื้อเครื่องอุปโภคบริโภคอย่างอาหาร และเครื่องจักรกลต่างๆที่มีความจำเป็นได้อย่างเพียงพอ นอกจากนี้ ธนาคารเอกชนของสหรัฐอเมริกาถึงดัดให้เครดิตแก่ประเทศชิลี ทำให้ประเทศชิลีต้องซื้อสินค้าจากสหรัฐอเมริกาด้วยเงินสด (ซึ่งเมื่อรายได้ของประเทศชิลีลดลงแล้ว ประเทศชิลีย่อมมีเงินสดไม่เพียงพอสำหรับการซื้อสินค้าจากสหรัฐอเมริกา) ยิ่งกว่านั้น ธนาคารโลก (World Bank) ซึ่งถูกครอบงำโดยอิทธิพลของประเทศสหรัฐอเมริกาอยู่ที่ปฏิเสธที่จะให้ประเทศชิลีกู้เงิน ประเทศชิลีจึงประสบปัญหาเศรษฐกิจอย่างรุนแรง และเครื่องอุปโภคบริโภคในประเทศชิลีก็มีราคาสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว จนแม่บ้านชาวชิลีได้เดินขบวนประท้วงรัฐบาลอาเอนเด (ชาญณรงค์ เตชะรัชต์กิจ, ๒๕๑๖)

- การให้ความช่วยเหลือทางการทหาร

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้ความช่วยเหลือทางการทหารแก่กลุ่มผู้ต่อต้านรัฐบาลอาเอนเด โดยหวังว่ากลุ่มผู้ต่อต้านเหล่านี้จะล้มล้างรัฐบาลอาเอนเด และดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมซึ่งจะเอื้อประโยชน์ให้แก่การดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ให้ความช่วยเหลือทางการทหารสองด้าน ได้แก่ (ชาญณรงค์ เตชะรัชต์กิจ, ๒๕๑๖)

๑. การให้ความช่วยเหลือด้านวิธีการ (Know how) เช่น การฝึกอาวุธให้ทหารท้องถิ่น โดยมีการคัดเลือกทหารจากประเทศชิลีให้ไปฝึกอาวุธในประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อให้ทหารเหล่านี้ กลับไปปฏิบัติล้มล้างรัฐบาลที่ดำเนินนโยบายไม่เหมือนประเทศสหรัฐอเมริกา และหวังว่าถ้าหากเกิดการปฏิวัติแล้ว รัฐบาลใหม่ที่ทำปฏิวัติจะดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมอเมริกา เนื่องจาก นอกจากทหารที่ได้รับการฝึกในประเทศสหรัฐอเมริกาจะได้รับการฝึกอาวุธแล้ว ก็จะได้รับปลูกฝังแนวความคิดให้นิยมการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม (ซึ่งเอื้อประโยชน์ให้แก่ायพุน) อย่างสหรัฐอเมริกาด้วย ทั้งนี้ นายพลปิโนเชต์เอง ก็ได้รับการฝึกทหารจากสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๖๕ และเมื่อนายพลปิโนเชต์ก่อการรัฐประหารในประเทศชิลีเรียบร้อยแล้ว นายพลปิโนเชต์ก็ดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมอย่างที่สหรัฐอเมริกาต้องการ

นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังได้สร้างโครงการความปลอดภัยของสาธารณะ (Public Safety Program) ซึ่งเป็นโครงการฝึกอาวุธให้แก่กองกำลังท้องถิ่น โดยสหรัฐอเมริกาอ้างว่าเป็นเพียงการให้วิทยากรทางทหารแก่ทหารและตำรวจในประเทศด้อยพัฒนาเท่านั้น แต่แท้จริงแล้ว โครงการดังกล่าวเป็นการฝึกตำรวจและทหารให้ปราบปรามการชุมนุมประท้วง

๒. การให้เงินช่วยเหลือด้านทรัพย์สิน ทั้งนี้ รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ให้อาวุธยุทโธปกรณ์ทางทหารแก่ทหารในชิลี ให้อาหาร และให้เงิน เช่น ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๙๗๑ รัฐบาลสหรัฐได้ให้ความช่วยเหลือทาง

ทหารแก่ประเทศชิลีคิดเป็นมูลค่า ๕ ล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งเงินจำนวนนี้ ได้แก่ การซื้ออาวุธ และอาหารให้แก่ กองกำลังทหารฝ่ายที่ต่อต้านรัฐบาลอาเยนเด

ตอนที่ ๒ : ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในประเทศชิลี

๑. การทำรัฐประหารนำโดยนายพลปิโนเชต์ และการปราบปรามกลุ่มคนที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองแตกต่างกัน : ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลทหารของนายพลปิโนเชต์ กับ กลุ่มผู้ที่สนับสนุนรัฐบาลอาเยนเด (หรือกลุ่มที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองแตกต่างจากปิโนเชต์)

กลุ่มทหารจันตา (Junta) นำโดยนายพลปิโนเชต์ ได้ทำการรัฐประหารยึดอำนาจจากประธานาธิบดีอาเยนเดในวันที่ ๑๑ กันยายน ค.ศ. ๑๙๗๓ โดยให้เหตุผลว่า ประเทศชิลีได้ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงอันเนื่องมาจากการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของประธานาธิบดีอาเยนเด และรัฐบาลของประธานาธิบดีอาเยนเดก็ประสบความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจดังกล่าว คณะรัฐประหารได้เข้าควบคุมตัวนายอาเยนเด และพบว่าในวันเดียวกันนั้นเอง นายอาเยนเดได้เสียชีวิตเนื่องจากกระสุนปืน (ซึ่งยังเป็นที่ยกข้อสงสัยว่านายอาเยนเดฆ่าตัวตาย หรือ ถูกฆาตกรรม) (International Commission of Jurists, ๑๙๗๔) และรัฐบาลทหารจันตา ก็ได้เข้าปกครองประเทศ โดยอ้างว่าจะปกครองประเทศเป็นระยะเวลาชั่วคราว เนื่องจาก เหตุการณ์ในประเทศยังไม่สงบ และคณะรัฐบาลทหารก็ได้เลือกนายพลปิโนเชต์ขึ้นเป็นประธานาธิบดี

เมื่อได้กระทำการรัฐประหารแล้ว คณะรัฐบาลทหารได้ประกาศใช้รัฐกำหนดหลายฉบับเพื่อบริหารประเทศ ที่สำคัญได้แก่ รัฐกำหนดที่ ๕ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ค.ศ. ๑๙๗๓ ซึ่งเป็นการประกาศ “สถานการณ์ฉุกเฉิน” ในประเทศ และกำหนดให้สถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวเป็นสถานการณ์ที่เทียบเท่า “ภาวะสงคราม” ซึ่งการประกาศภาวะสงครามเช่นนี้เป็นไปเพื่อให้คดีบางประเภทต้องตกอยู่ในเขตอำนาจของศาลทหาร ซึ่งเอื้อประโยชน์ให้แก่ทหารที่อ้างว่าปฏิบัติหน้าที่เป็นอย่างมาก

นอกจากนี้ การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน (หรือภาวะสงคราม) ในประเทศชิลีโดยคณะรัฐบาลทหารยังสร้างความชอบธรรมให้แก่การจำกัดสิทธิเสรีภาพบางประการ ที่สำคัญ (International Commission of Jurists, ๑๙๗๔) ได้แก่

๑. พรกระการเมืองทุกพรรคต้องงดทำกิจกรรมทางการเมือง และพรรคการเมืองที่เป็นพรรคฝ่ายซ้ายทุกพรรคถือพรรคการเมืองที่ผิดกฎหมาย และห้ามบุคคลใดๆดำเนินกิจกรรมทางการเมืองทุกชนิด ห้ามมีการประชุมหรือการรวมกลุ่มโดยมิได้รับอนุญาต และสมาคมหลายสมาคมถูกบังคับให้สลายตัว หรือถูกประกาศว่าสมาคมนั้นๆเป็นสมาคมที่ผิดกฎหมาย

๒. หนังสือพิมพ์ และสถานีวิทยุที่สนับสนุนอดีตประธานาธิบดี (ประธานาธิบดีอาเยนเด) จะต้องถูกปิด และมีการควบคุมสื่อต่างๆอย่างเข้มงวด

๓. เสรีภาพในทางวิชาการถูกทำลายลง โดยรัฐบาลทหารได้ใช้อำนาจควบคุมการเรียนการสอนในมหาวิทยาลัย

๔. สิทธิเสรีภาพของประชาชนในทีร์โรฐานถูกล่วงละเมิดโดยรัฐบาลทหาร เนื่องจาก ทหารสามารถค้นบ้านของประชาชนได้โดยไม่จำเป็นต้องมีหมายค้น เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม กลุ่มผู้ที่สนับสนุนอดีตประธานาธิบดีก็ลุกขึ้นต่อต้านรัฐบาลทหาร โดยอ้างว่าการขึ้นดำรงตำแหน่งของนายพลปิโนเชต์ไม่มีความชอบธรรม เพราะมาจากการทำรัฐประหาร ไม่ได้มาด้วยกระบวนการเลือกตั้งซึ่งเป็นกระบวนการประชาธิปไตย โดยกลุ่มที่ต่อต้านรัฐบาลทหารที่สำคัญ ได้แก่ กลุ่ม MIR

(Movement of the Revolutionary Left หรือ ภาษาสเปน คือ Movimiento de Izquierda Revolucionaria)^๒ และนอกจากกลุ่ม MIR แล้ว ก็ยังมีกลุ่มผู้สนับสนุนรัฐบาลอาเณเดกลุ่มอื่นๆ อีก เช่น กลุ่มคนยากจนที่อาศัยอยู่ในสลัม และกลุ่มกรรมกรที่ขึ้นขอการดำเนินนโยบายของรัฐบาลอาเณเด

ทั้งนี้ นายพลปิโนเชต์ได้ดำเนินการกวาดล้างกลุ่มผู้ต่อต้านรัฐบาลอย่างรุนแรง เช่น การจับกุมทุกคนที่เป็นพวกคอมมิวนิสต์ และผู้ที่ต่อต้านรัฐบาล ตลอดจนผู้ต้องสงสัย (นั่นหมายความว่า แม้ไม่มีหลักฐานแน่ชัดว่าบุคคลผู้นั้นเป็นคอมมิวนิสต์หรือเป็นผู้ต่อต้านรัฐบาลหรือไม่ แต่ถ้าหากมีพฤติการณ์ว่าเป็นผู้ต้องสงสัย ก็อาจถูกจับกุมได้) และสำหรับกลุ่ม MIR นั้น ถ้าหากถูกจับได้ เจ้าหน้าที่ก็จะทรมานเพื่อให้นักโทษบอกรายชื่อของสมาชิกที่เหลือและที่หลบซ่อนตัวของสมาชิกเหล่านั้นด้วย (Christopher Minster , มปป.) นอกจากนี้ รัฐบาลยังสังหารกลุ่มคนยากจนในสลัมและกรรมกรที่ลุกขึ้นต่อต้านรัฐบาล และนายพลปิโนเชต์ได้จัดตั้งหน่วยงานลับทางทหารขึ้น คือ The International Intelligence Directorate (หรือ DINA) เพื่อรักษาฐานอำนาจของตนเอง การดำเนินงานหลักของหน่วยงานนี้คือ การกวาดล้างบุคคลซึ่งมีแนวความคิดทางการเมืองในทางตรงกันข้ามกับรัฐบาล ทำให้ประชาชนจำนวนมากต้องได้รับบาดเจ็บ หายสาบสูญ หรือเสียชีวิต โดยการกวาดล้างดังกล่าว ได้แก่ การฆาตกรรม การจับกุมคุมขัง หรือการทรมาน เป็นต้น โดยวิธีการทรมานที่กระทำ ได้แก่ การจับนักโทษทางการเมืองมัดกับเตียงเหล็ก และปล่อยกระแสไฟฟ้าไปยังหน้าอก ลื่น เป็นเวลานาน ๒ ชั่วโมงติดกัน หรือการขบยานพาหนะทับมือ และเท้าของนักโทษ การทุบตีบริเวณศีรษะ เป็นต้น (ศรัณยา สีมา, ๒๕๔๕)

๒. การต่อต้านการละเมิดสิทธิมนุษยชน : ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลทหารของนายพลปิโนเชต์กับกลุ่มผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชน

กลุ่มผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนเหล่านี้ไม่ได้ต่อต้านรัฐบาลนายพลปิโนเชต์ในเรื่องอุดมการณ์ทางการเมือง หากแต่ออกมาต่อต้านรัฐบาลเนื่องจากไม่พอใจที่รัฐบาลปราบปรามผู้ที่มีความคิดเห็นแตกต่างจากตนด้วยวิธีการที่รุนแรงอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชนหลายประการ ทั้งนี้ กลุ่มที่ออกมาเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลเคารพสิทธิมนุษยชนของประชาชน ได้แก่ กลุ่มนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน กลุ่มพระสงฆ์ในศาสนาคริสต์ กลุ่มเยาวชนในศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิก โดยกลุ่มที่มีบทบาทมากที่สุดคือ กลุ่ม Vicariate of Solidarity (La Vicaria de la Solidaridad) ซึ่งก่อตั้ง ในปี ๑๙๗๖ โดยพระคาร์ดินัล Raul Silva Henríquez เพื่อช่วยเหลือญาติของผู้เสียหายที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนให้ได้รับความยุติธรรม โดยให้คำแนะนำทางกฎหมายให้แก่ผู้เสียหายหรือญาติของผู้เสียหาย และช่วยฟ้องคดีให้ (ข้อมูลจาก Fundacion Principe de Asturias จากเว็บไซต์ www.fpa.es/en/awards/1986/vicariate-of-solidarity/text สืบค้นเมื่อวันที่ ๔/๓/๒๕๕๕) แต่ส่วนใหญ่ศาลก็ต้องยกฟ้อง เนื่องจากนายพลปิโนเชต์ ได้ออกรัฐธรรมนูญที่ ๒๑๙๑ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่รื้อถอนให้แก่นักโทษที่กระทำผิดทางอาญาในช่วงที่มีการประกาศใช้ภาวะฉุกเฉินตั้งแต่วันที่ ๑๑ กันยายน ค.ศ. ๑๙๗๓ ถึงวันที่ ๑๐ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๗๘ (ซึ่งเป็นช่วงที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงมากที่สุด) (International Commission of Jurists, ๑๙๗๔)

^๒ กลุ่ม MIR ถูกก่อตั้งขึ้นใน ค.ศ. ๑๙๖๕ โดยกลุ่มนักศึกษามหาวิทยาลัย Concepcion เมืองซานติเอโก ซึ่งเป็นสหพันธ์ของกลุ่มการเมืองฝ่ายซ้าย และได้รับการสนับสนุนอย่างมากจากประชาชนระดับรากหญ้า และกลุ่มผู้จ้างงานในเมืองซานติเอโก ผู้นำคนสำคัญของกลุ่มนี้ ได้แก่ มิเกล เอนริเก้ (Miguel Enríquez) ซึ่งเสียชีวิตใน ค.ศ. ๑๙๗๔ เดิมที ก่อนที่จะมีการรัฐประหารใน ค.ศ. ๑๙๗๓ กลุ่ม MIR ได้เริ่มระแคะระคายก่อนแล้ว และก็ได้เข้าติดต่อกับกลุ่มทหารรุ่นใหม่ เพื่อโน้มน้าวให้กลุ่มทหารรุ่นใหม่เห็นความสำคัญของการมีรัฐบาลที่เป็นพลเมือง ไม่ใช่ทหาร โดยหวังว่า ถ้าหากเกิดการรัฐประหารขึ้น ทหารเหล่านี้จะฝ่าฝืนคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ทำการรัฐประหาร แต่นายทหารชั้นผู้ใหญ่ล่วงรู้เสียก่อน จึงกำจัดทหารรุ่นใหม่เหล่านี้ และในช่วงที่ประเทศซิดถูกปกครองโดยรัฐบาลเผด็จการทางทหารของนายพลปิโนเชต์นั้น กลุ่ม MIR ก็ได้ดำเนินการต่อต้านรัฐบาล แต่ไม่ใช้วิธีเผชิญหน้ากับรัฐบาล หากแต่ใช้วิธีปฏิบัติการใต้ดิน และแบบกองโจร (Christopher Minster, มปป.)

แม้กลุ่มพิทักษ์สิทธิมนุษยชนดังกล่าวจะไม่ได้ดำเนินการต่อต้านที่รุนแรง แต่การรวบรวมนำพยานหลักฐานฟ้องเป็นคดีขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมากก็สร้างความไม่พอใจให้แก่นายพลปิโนเชต์ ทั้งนี้ นายพลปิโนเชต์ได้ประกาศเตือนในวันที่ ๙ กันยายน ค.ศ. ๑๙๘๗ ว่าผู้ใดก็ตามที่เกี่ยวข้องกับองค์กรสิทธิมนุษยชนควรจะต้องถูกขับไล่หรือถูกกักขัง (All those involved in human rights organization should be expelled or locked up.) (Amnesty International Report ๑๙๘๗, ๑๙๘๗, p.๑๔๓) กลุ่ม Vicariate มักจะได้รับคำขู่จากรัฐบาลตลอด เช่น ขู่ฆ่า หรือขู่ว่าจะทำอันตรายด้วยวิธีการอื่นๆ และมีเจ้าหน้าที่ของ Vicariate ถูกจับกุม ๒ คนในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๘๗ (Amnesty International Report ๑๙๘๗, ๑๙๘๗)

อย่างไรก็ดี แม้การดำเนินการของกลุ่มพิทักษ์สิทธิมนุษยชนดังกล่าวจะไม่ประสบความสำเร็จ แต่ก็ได้สร้างกระแส ทำให้ประชาชนจำนวนมากไม่น้อยรู้สึกต่อต้านการกระทำละเมิดสิทธิมนุษยชนของรัฐบาลปิโนเชต์

ส่วนที่ ๒

การสร้างความปลอดภัยในประเทศชิลี

เมื่อนายพลปิโนเชต์ได้เข้าดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีแล้ว ก็ได้มีการร่างรัฐธรรมนูญ และบังคับใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวใน ค.ศ. ๑๙๘๐ และในรัฐธรรมนูญนั้นก็ให้มีบทเฉพาะกาล ซึ่งเปิดช่องให้นายพลปิโนเชต์ และรัฐบาลทหารสืบทอดอำนาจต่อ ดังนี้

มาตรา ๒๕ วรรค ๒ บัญญัติเป็นหลักว่า ให้ประธานาธิบดีมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๘ ปี และห้ามได้รับการเลือกตั้ง ๒ สมัยติดกัน^๓ (นั่นหมายความว่า ประธานาธิบดีจะดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกันไม่ได้)

นอกจากนี้ เมื่ออ่านบทเฉพาะกาลมาตรา ๑๓ วรรค ๑ ประกอบกับมาตรา ๑๔ วรรค ๑ แล้ว จะเห็นได้ว่า ในช่วงที่เป็นระยะเปลี่ยนผ่านระหว่างรัฐธรรมนูญฉบับเก่า และรัฐธรรมนูญฉบับนี้ (รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. ๑๙๘๐) ให้บทเฉพาะกาลมีผลใช้บังคับ และให้นายพลปิโนเชต์ ซึ่งเป็นประธานาธิบดีอยู่ในวันที่รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. ๑๙๘๐ ใช้บังคับ ดำรงตำแหน่งต่อไปตามวาระที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๕ นั่นหมายความว่าให้นายพลปิโนเชต์ดำรงตำแหน่งต่อไปอีก ๘ ปี หลังจากที่รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. ๑๙๘๐ ใช้บังคับ และถ้าหากว่ากันตามบทบัญญัติมาตรา ๒๕ แล้ว เมื่อครบกำหนด ๘ ปี นายพลปิโนเชต์จะดำรงตำแหน่งต่อไม่ได้ อย่างไรก็ตาม บทเฉพาะกาลมาตรา ๒๗ วรรค ๑^๔ ได้เปิดช่องให้นายพลปิโนเชต์สืบทอดอำนาจต่อ โดยบัญญัติว่า ประชาชน

^๓ Article ๒๕ paragraph ๒

“The President of the Republic shall hold office for a term of eight years and may not be reelected for the consecutive period.”

^๔ Article ๑๓ paragraph ๑ of Transitory Provision

“The Presidential term which shall commence when this Constitution enters in force shall last the time prescribed for in Article ๒๕.”

^๕ Article ๑๔ paragraph ๑ of Transitory Provision

“During the term stated in the preceding provision, the current President, General of the Army, Augusto Pinochet Ugarte, shall continue being the President of the Republic and shall remain in office until the end of said term.”

^๖ Article ๒๗ paragraph ๑ of Transitory Provision

“The incumbent Commanders-in-Chief of the Armed Forces and the Directory, General of the Armed Police shall unanimously propose to the country, subject to the ratification by the citizens, the name of the person who should assume the office of President of the Republic during the presidential term following that referred to in the thirteenth transitory provision, and who is to meet the requirements set forth in Article ๒๕, first paragraph, of this Constitution, and who shall not be subject to the prohibition to be reelected, provided for in the second paragraph of same Article. To that effect, they shall meet at least ninety days prior to the date on which the incumbent is to cease his

สามารถลงประชามติได้ว่าจะให้ผู้ใดได้รับการยกเว้นจากหลักที่ว่าประธานาธิบดีได้รับการเลือกตั้ง ๒ วาระติดกัน กล่าวคือ ถ้าหากนายพลปิโนเชต์ต้องการดำรงตำแหน่งต่อเป็นวาระที่ ๒ ติดต่อกัน ก็ต้องจัดให้มีการลงประชามติเพื่อถามประชาชนว่าต้องการให้ตนดำรงตำแหน่งต่อหรือไม่

ประธานาธิบดีปิโนเชต์ได้จัดให้มีการลงประชามติในวันที่ ๕ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๘๘ เพื่อถามประชาชนว่าต้องการให้ตนดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีต่ออีกหรือไม่ และผลการลงประชามติ คือ มีผู้มาใช้สิทธิทั้งหมด ๗,๒๑๖,๓๙๑ คน มีผู้ลงประชามติเห็นชอบให้นายพลปิโนเชต์ดำรงตำแหน่งต่อทั้งหมด ๓,๑๐๖,๐๐๙ คน และมีผู้ไม่เห็นชอบให้นายพลปิโนเชต์ดำรงตำแหน่งต่อทั้งหมด ๓,๙๔๕,๘๖๕ คน สรุปผลการลงประชามติก็คือประชาชนส่วนใหญ่ไม่ต้องการให้นายพลปิโนเชต์ดำรงตำแหน่งต่อ ดังนั้น นายพลปิโนเชต์จึงได้ลงจากตำแหน่งประธานาธิบดี และได้มีการจัดการเลือกตั้งประธานาธิบดีในวันที่ ๑๔ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๘๙ และผลจากการเลือกตั้งคือ นายพาทรیشโอ เอลวิน จากพรรคคริสเตียนเดโมแครต (Christian Democrat) ชนะการเลือกตั้ง และได้เป็นประธานาธิบดีคนต่อไป (César N. Caviedes, ๑๙๙๑)

ประธานาธิบดีเอลวินได้ดำเนินนโยบายเพื่อสร้างความปรองดองในประเทศชิลี และเยียวยาผู้เสียหายและญาติของผู้เสียหายที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนในยุคที่รัฐบาลทหารของนายพลปิโนเชต์เป็นผู้บริหารประเทศ และพยายามสร้างความเป็นประชาธิปไตยโดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

ตอนที่ ๑ : การจัดการกับความขัดแย้งในระยะสั้น : การค้นหาความจริงเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด และการเยียวยา

๑. การค้นหาความจริงและเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ

สำหรับประเด็นเรื่องการค้นหาความจริงและการนำเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษนั้น จะขอแยกกล่าวเป็นการนำตัวเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนมาลงโทษ ซึ่งมีการตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริง และรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อฟ้องคดีสู่ศาล และความพยายามในการนำตัวผู้นำประเทศ (นายพลปิโนเชต์) มาลงโทษ

- การนำตัวเจ้าหน้าที่รัฐที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนมาลงโทษ

ในสมัยประธานาธิบดีเอลวิน ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อค้นหาความจริงเพื่อสร้างความปรองดองแห่งชาติ (National Commission for Truth and Reconciliation) ขึ้น แต่การค้นหาความจริงดังกล่าวไม่ใช่การค้นหาความจริงแล้วมีการให้อภัยกันเหมือนอย่างในประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ หากแต่เป็นการค้นหาความจริงเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานและฟ้องคดีสู่ศาลในกรณีที่พบว่ามีกระทำความผิดทางอาญา^๗ โดยในเบื้องต้น ได้มีการออกกฎหมายที่ ๓๕๕ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ค.ศ. ๑๙๙๐ เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงและสร้างความปรองดองแห่งชาติ โดยได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าวไว้ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญที่สำคัญ ได้แก่

๑. พื้นฐานแห่งความจริง เป็นสิ่งเดียวเท่านั้นที่จะสร้างความเป็นไปได้ในการอำนวยการอำนวยการยุติธรรม และสร้างเงื่อนไขที่สำคัญเพื่อให้การสร้างความปลอดภัยแห่งชาติประสบความสำเร็จอย่างแท้จริง

๒. การรับรู้ความจริงเป็นเพียงสิ่งเดียวเท่านั้นที่จะถือว่าการให้เกียรติแก่ผู้เสียหาย และแก้แค้นของผู้เสียหาย ตลอดจนเป็นการสร้างความเป็นไปได้ในการแก้ไขความเสียหายนั้น

functions. The designation shall be communicated to the President of the Republic for the purpose of convoking the plebiscite.”

^๗ รัฐธรรมนูญที่ ๓๕๕ มาตรา ๒ วรรค ๒

๓. กระบวนการยุติธรรมมีหน้าที่ต้องนำหลักกฎหมายมาวินิจฉัยว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำ ความผิดฐานใด และระบุว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิดเพื่อกำหนดการลงโทษที่เหมาะสม (นั่นหมายความว่า ต้องนำความจริงที่ได้มาดำเนินคดีเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด)

ทั้งนี้ รัฐบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดขอบอำนาจของคณะกรรมการค้นหาความจริงและสร้างความ ประองตองแห่งชาติไว้ว่า^๘ ให้คณะกรรมการมีอำนาจค้นหาความจริงในกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่าง ร้ายแรง โดยการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงนั้น หมายถึง การสาบสูญหลังจากถูกจับกุม หรือการถูก ประหารชีวิต หรือการถูกทรมานจนถึงเสียชีวิต หรือการถูกลักพาตัว นั่นหมายความว่า ผู้ที่ถูกทรมานจนได้รับ บาดเจ็บ แม้อาการบาดเจ็บสาหัส แต่ถ้าหากไม่ถึงขั้นเสียชีวิตแล้ว ก็ไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการค้นหาความจริง และสร้างความประองตองแห่งชาติ โดยให้คณะกรรมการมีหน้าที่ดำเนินการดังต่อไปนี้

๑. สร้างสถานการณ์จำลองและสถานการณ์แวดล้อมเพื่อแสดงว่าเหตุการณ์ (อาชญากรรม) นั้นเกิดขึ้น ได้อย่างไร (เหมือนการจำลองเหตุการณ์และสถานที่เกิดเหตุของตำรวจ)

๒. รวบรวมพยานหลักฐานที่พอจะทำให้ระบุตัวผู้เสียหายได้

๓. จัดทำข้อเสนอในมาตรการการเยียวยาความเสียหายที่เป็นธรรม

๔. จัดทำข้อเสนอเพื่อสร้างมาตรการทางกฎหมายและทางปกครองเพื่อป้องกันมิให้การละเมิดสิทธิ มนุษยชนดังกล่าวเกิดขึ้นอีก

ทั้งนี้ ถ้าหากในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการค้นหาความจริงฯ ได้หลักฐานซึ่งบ่งชี้ว่ามีการ กระทำความผิดทางอาญา ให้คณะกรรมการค้นหาความจริงฯ หลักฐานดังกล่าวฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจ^๙

คณะกรรมการค้นหาความจริงฯ ประกอบด้วยกรรมการทั้งหมด ๘ คน ซึ่งมาจากผู้ที่สนับสนุนอดีต ประธานาธิบดีอาเยนเดจำนวน ๔ คน และผู้สนับสนุนอดีตประธานาธิบดีปิโนเชต์อีก ๔ คน โดยมีนายราอูล เรตทิก กวิสเซน (Raul Rettig Guissen) เป็นประธาน โดยคณะกรรมการค้นหาความจริงฯ มีคดีที่วินิจฉัย และ ไม่วินิจฉัย ดังนี้

ตารางแสดงจำนวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการค้นหาความจริงฯ

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการค้นหาความจริงฯ	จำนวน (คดี)
ผู้เสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน	๒,๑๑๕
ผู้เสียหายจากการถูกล่วงละเมิดอันเนื่องมาจากเหตุผลทางการเมือง	๑๖๔
รวมจำนวนผู้เสียหาย	๒,๒๗๙
คดีซึ่งคณะกรรมการค้นหาความจริงฯ ไม่สามารถวินิจฉัยได้	๖๔๑
รวมคดีทั้งหมด	๒,๙๒๐

ที่มา : National Commission for Truth and Reconciliation Report, ๑๙๙๑ จากเว็บไซต์ www.usip.org/publications/truth-commission-chile-90 (สืบค้นวันที่ ๔/๓/๒๕๕๕)

ต่อมาในปี ค.ศ. ๒๐๐๓ ซึ่งเป็นสมัยของประธานาธิบดีริคาร์โด ลากอส (Ricardo Lagos) ได้จัดตั้ง คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบการจำคุกและการทรมานอันเนื่องมาจากเหตุผลทางการเมือง (National Commission on Political Imprisonment and Torture) ขึ้น เพื่อค้นหาความจริงในกรณีที่ ผู้เสียหายเป็นผู้ได้รับการทรมานหรือถูกคุมขังด้วยเหตุผลทางการเมือง แต่ไม่ได้เสียชีวิต โดยคณะกรรมการ

^๘ มาตรา ๑

^๙ มาตรา ๒ วรรค ๒

ดังกล่าวประกอบด้วยกรรมการจำนวน ๘ คน เป็นผู้ชาย ๖ คน และผู้หญิง ๒ คน โดยมีการดำเนินงาน เช่นเดียวกับคณะกรรมการค้นหาความจริงฯ สมัยประธานาธิบดีเอลวิน

ผลจากการรวบรวมหลักฐานเพื่อค้นหาความจริง ทำให้มีการรวบรวมพยานหลักฐานของหลายคดีฟ้อง คดีต่อศาลเนื่องจากว่าคณะกรรมการค้นหาความจริงฯ พบว่ามีการกระทำความผิดทางอาญา อย่างไรก็ตาม การลงโทษผู้กระทำความผิดเป็นไปอย่างยากลำบากมาก เนื่องจากการกระทำความผิดอาญาส่วนใหญ่เกิดขึ้น ในช่วง ค.ศ. ๑๙๗๓-๑๙๗๘ ซึ่งเป็นช่วงที่มีการออกรัฐกฤษฎีกานิรโทษกรรมทำให้ศาลไม่สามารถพิพากษา ลงโทษผู้กระทำความผิดสำหรับความผิดซึ่งได้ก่อในช่วงเวลาดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ประธานาธิบดีเอลวินได้พยายาม ยกเลิกรัฐกฤษฎีกานิรโทษกรรมนี้ แต่ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะการยกเลิกรัฐกฤษฎีกาดังกล่าวต้องใช้เสียง ช่างมากในรัฐสภา แต่ศาลก็ได้ใช้ความพยายามอย่างมากในการพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิด อย่างเช่น ใน คดี Poblete Cordoba โดยในเดือนกันยายน ค.ศ. ๑๙๘๘ ศาลฎีกาได้พิพากษาคดีดังกล่าวยืนตามศาลล่างว่า การทำให้หายสาบสูญ และการลักพาตัว เป็นการกระทำความผิดที่ดำเนินต่อไปเรื่อยๆ จนกว่าจะพบศพ ส่วน ของศพ หรือพบตัวผู้เสียหายซึ่งยังมีชีวิตอยู่ (Cath Collins, ๒๐๐๙) กล่าวคือ แม้การลักพาตัว หรือการทำให้ บุคคลหายสาบสูญ จะได้กระทำลงในช่วง ค.ศ. ๑๙๗๓-๑๙๗๘ แต่ถ้าหากยังไม่พบผู้เสียหาย ศพ หรือชิ้นส่วน ของศพหลังช่วงเวลาดังกล่าว ก็ถือว่า การลักพาตัว หรือการทำให้บุคคลหายสาบสูญยังคงดำเนินอยู่ ดังนั้น ถ้า หากยังไม่พบผู้เสียหายใน ค.ศ. ๑๙๘๐ ก็ถือว่า การกระทำความผิดดังกล่าวเกิดขึ้นใน ค.ศ. ๑๙๘๐ ด้วย ซึ่ง ค.ศ. ๑๙๘๐ เป็นปีที่อยู่นอกเหนือจากรัฐกฤษฎีกานิรโทษกรรม ศาลจึงพิพากษาลงโทษได้

- ความพยายามในการนำตัวผู้นำประเทศ (อดีตประธานาธิบดีปิโนเชต์) มาลงโทษ

หลังจากที่นายพลปิโนเชต์พ้นจากตำแหน่งประธานาธิบดีแล้ว นายพลปิโนเชต์ได้เดินทางไปพำนักอยู่ ในสหราชอาณาจักร และมีหลายประเทศได้พยายามดำเนินคดีกับนายพลปิโนเชต์ ในคดีอาชญากรรมระหว่าง ประเทศซึ่งได้กระทำในขณะที่ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีอยู่ เช่น อาชญากรรมฆ่าล้างเผ่าพันธุ์และการก่อการ ร้ายที่เกิดขึ้นในประเทศอาเจนตินา เนื่องจากมีการกล่าวอ้างว่านายพลปิโนเชต์เป็นหนึ่งในตัวการของผู้ ปฏิบัติการคอนดอร์ (Operation Condor) ทั้งนี้ ศาลสเปนได้อ้างเขตตุลาณาของรัฐตามหลักสากลเหนือคดี ดังกล่าว และผู้พิพากษาศาลสเปนเห็นว่า ศาลสเปนมีเขตอำนาจตามหลักสากลที่จะดำเนินคดีนี้ได้ อีกทั้ง นายพลปิโนเชต์ก็ได้ฆ่าพลเมืองสเปนในประเทศชิลีซึ่งอยู่ในตุลาณาของสเปน แต่ปัญหาอยู่ตรงที่ว่า สหราชอาณาจักร จะต้องส่งตัวนายพลปิโนเชต์ไปดำเนินคดีที่ประเทศสเปน หรือไม่

ศาลสูงของประเทศอังกฤษได้วินิจฉัยโดยนำพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน ค.ศ. ๑๙๘๙ มาเป็นเกณฑ์ ในการวินิจฉัยคดี แต่เมื่อพิจารณาแล้ว พบว่าสหราชอาณาจักรไม่สามารถส่งตัวนายพลปิโนเชต์ไปดำเนินคดีได้ เนื่องจาก การกระทำความผิดดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้นในดินแดนสเปน และไม่ได้เป็นการกระทำความผิดที่เกิดขึ้น ภายนอกสหราชอาณาจักรซึ่งสหราชอาณาจักรสามารถลงโทษได้ตามกฎหมายของสหราชอาณาจักร (ศรัณยา สีมา, ๒๕๔๕)

หลังจากนั้น แม้จะได้มีความพยายามนำตัวนายพลปิโนเชต์มาดำเนินคดีในประเทศชิลี ได้แก่ คดีอาญาที่ เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน และคดีที่เกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงในระหว่างที่ดำรงตำแหน่ง ประธานาธิบดี อย่างไรก็ตาม การดำเนินคดีดังกล่าวยืดเยื้อและล่าช้ามาก เนื่องจาก นายพลปิโนเชต์อ้างเรื่อง ปัญหาทางสุขภาพ ทำให้การพิจารณาคดีต้องเลื่อนออกไป และในระหว่างที่คดียังพิจารณาไม่เสร็จนั้น นายพลปิโนเชต์ได้เสียชีวิตด้วยโรคหัวใจในวันที่ ๑๐ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๐๖

๒. การเยียวยาผู้เสียหาย

การเยียวยาผู้เสียหายนั้นดำเนินการโดยคณะกรรมการ ๒ ชุด ได้แก่ คณะกรรมการเยียวยาและสร้างความปรองดองแห่งชาติ (National Reparation and Reconciliation) ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐกฤษฎีกาที่ ๑๙.๑๒๓ ทำหน้าที่นำข้อเสนอของคณะกรรมการค้นหาความจริงและสร้างความปรองดองแห่งชาติ มาดำเนินการให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม โดยมีการเยียวยาผู้เสียหายที่เสียชีวิต หายสาบสูญ ถูกทรมานจนถึงแก่ความตาย และถูกลักพาตัว

คณะกรรมการนี้ได้วินิจฉัยให้การเยียวยาผู้เสียหายทั้งสิ้น ๓,๑๙๗ ราย โดยการเยียวยานั้น ได้แก่ ให้ค่าใช้จ่ายรายเดือน เดือนละ ๔๘๑ เหรียญสหรัฐ และให้ค่าดูแลสุขภาพ รวมทั้งค่าใช้จ่ายทางการศึกษาด้วย (Centre for the Study of Violence and Reconciliation, www.justiceinperspective.org.za/south-a-central-america/chile/national-reparation-and-reconciliation-corporation.html)

คณะกรรมการอีกคณะหนึ่งที่ทำหน้าที่เยียวยาผู้เสียหาย ได้แก่ คณะกรรมการว่าด้วยผู้ถูกคุมขังและถูกทรมานด้วยเหตุผลทางการเมืองแห่งชาติ (National Commission on Political Imprisonment and Torture) ซึ่งก่อตั้งโดยรัฐกฤษฎีกาที่ ๑๐๔๐ ซึ่งได้มีการสอบสวนการละเมิดสิทธิมนุษยชนในกรณีของผู้เสียหายถูกพรากไปซึ่งเสรีภาพ และถูกทรมานอันเนื่องมาจากเหตุผลทางการเมือง ทั้งนี้ การเยียวยาที่คณะกรรมการนี้ดำเนินการให้ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายรายเดือนให้แก่ผู้เสียหาย คนละ ๑๙๐ เหรียญสหรัฐ สวัสดิการให้การศึกษาโดยไม่เสียค่าธรรมเนียม และการให้ที่พักอาศัย การดูแลสุขภาพ แก่ผู้เสียหาย และญาติของผู้เสียหาย (Centre for the Study of Violence and Reconciliation, www.justiceinperspective.org.za/south-a-central-america/chile/national-commission-on-political-prison-and-torture.html)

ตอนที่ ๒ : การจัดการกับความขัดแย้งในระยะยาว : การเสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตยผ่านการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

หลังจากที่นายเอลวินได้ขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีแล้ว ประธานาธิบดีเอลวินก็พยายามที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นในปี ๑๙๘๐ ให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีบทบัญญัติหลายมาตราที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เช่น เสรีภาพทางการเมืองการแสดงความคิดเห็น และเสรีภาพของสื่อ โดยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญจะไม่ได้บัญญัติไว้ตรงๆว่าไม่ให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในเรื่องใดบ้าง หากแต่จะบัญญัติในตอนต้นของมาตราว่ามีการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และวรรคต่อมาก็จะบัญญัติว่าสิทธิเสรีภาพนั้นๆอาจถูกจำกัดได้ด้วยวิธีการใดบ้าง (ซึ่งส่วนใหญ่ก็จะบัญญัติในทำนองว่า “ให้มีกฎหมายกำหนดเรื่อง....” ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่ได้บัญญัติรับรองไว้ในตอนต้นของมาตราทั้งสิ้น”)

นับแต่ปี ๑๙๘๙ เป็นต้นมา ประเทศชิลีมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้รัฐธรรมนูญมีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้นมาโดยตลอด และรัฐธรรมนูญก็ได้รับการแก้ไขครบทุกประเด็นในปี ๒๐๐๕ เหตุที่ทำให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างล่าช้า ก็เพราะรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นในปี ๑๙๘๐ นั้น กำหนดให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญกระทำได้โดยยากมาก^{๑๐} ทั้งนี้ ประเด็นสำคัญที่มีการแก้ไขในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ในปี ๑๙๙๑ ตาม

^{๑๐} ข้อเสนอในการแก้ไขรัฐธรรมนูญจะต้องเสนอโดยประธานาธิบดี หรือสมาชิกสภาองเกรส (National Congress เทียบได้กับรัฐสภาในประเทศไทย) และข้อเสนอดังกล่าวจะต้องได้รับการรับรองจากทั้งสองสภา โดยจะต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดในสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดในวุฒิสภา (รัฐธรรมนูญปี ๑๙๘๐ มาตรา ๑๑๖ วรรค ๑-๒)

แผนการปฏิรูปรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากยิ่งขึ้น โดยแต่เดิม สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหาร (Montes and Vial, ๒๐๐๕)

นอกจากนี้ ยังมีการแก้ไขบทบัญญัติมาตรา ๘ ที่มีเนื้อหาเป็นการทำให้พรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์แบบมาร์กซิสต์ (พรรคการเมืองฝ่ายซ้าย) กลายเป็นพรรคการเมืองที่ผิดกฎหมาย (ซึ่งในรัฐธรรมนูญใช้คำว่า “ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” (unconstitutional)) เดิมทีรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๘๐ มาตรา ๘ บัญญัติให้การกระทำใดๆ ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งมีเจตนาที่จะถ่ายทอดหลักการ (หรือแนวความคิด) ที่ขัดแย้งกับ (แนวความคิด) ของสังคม หรือของรัฐ ให้ถือว่า การกระทำดังกล่าวเป็นสิ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และองค์กรหรือกลุ่มการเคลื่อนไหวทางการเมืองหรือพรรคการเมืองที่มีจุดประสงค์ดังกล่าว หรือโดยสภาพกิจกรรมของสมาชิกในองค์กร กลุ่มการเคลื่อนไหวทางการเมือง หรือพรรคการเมืองนั้น เป็นที่สงสัยว่ามีจุดประสงค์ดังกล่าว ให้ถือว่าองค์กร หรือพรรคการเมืองนั้น ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และบทบัญญัติดังกล่าวยังได้กำหนดโทษไว้ด้วยคือ ห้ามบุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้นสอนหนังสือหรือออกสื่อมวลชนภายในเวลาที่กำหนด เป็นต้น แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็ได้รับการแก้ไขโดยรัฐบัญญัติที่ ๒๐.๐๕๐ ค.ศ. ๒๐๐๕ (เป็นรัฐบัญญัติแก้ไขรัฐธรรมนูญ) ซึ่งหลังจากการแก้ไขดังกล่าว บทบัญญัตินี้ถูกตัดออกไปและเปลี่ยนใหม่เกือบทั้งมาตรา^{๑๑}

ประเด็นเรื่องสิทธิเสรีภาพก็ได้รับการแก้ไขหลายมาตราเช่นกัน ที่สำคัญ ได้แก่ เสรีภาพเกี่ยวกับสื่อ (ซึ่งถูกจำกัดมานานนับแต่มีการรัฐประหารในเดือนกันยายน ค.ศ. ๑๙๗๓) ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๘๐ มาตรา ๑๙ อนุมาตรา ๑๒ บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น และเสรีภาพของสื่อ แต่ในวรรคท้ายก็บัญญัติจำกัดเสรีภาพดังกล่าว โดยบัญญัติว่า ให้มีกฎหมายกำหนดระบบของการตรวจพิจารณา (Censorship) สำหรับสื่อโฆษณาที่มีลักษณะเป็นภาพเคลื่อนไหว และให้กำหนดหลักทั่วไปสำหรับการบริหารจัดการกิจกรรมที่เกี่ยวกับศิลปะต่างๆที่มีการแสดงออกสู่สาธารณชน นั้นหมายความว่า แม้รัฐธรรมนูญจะรับรองเสรีภาพของสื่อ แต่ก็ต้อง “เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” กล่าวคือ จะมีกฎหมายมาบัญญัติจำกัดเสรีภาพดังกล่าวเพียงไร เมื่อไร ก็ได้ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวได้รับการแก้ไขโดยรัฐบัญญัติที่ ๑๘.๘๒๕ ค.ศ. ๑๙๘๙ โดยสิทธิเสรีภาพดังกล่าวได้รับการรับรองเช่นเดิม แต่เปลี่ยนข้อจำกัดในวรรคท้าย โดยให้มีกฎหมายกำหนดระดับความเหมาะสมของภาพยนตร์กับผู้ชม (Rating System) เท่านั้น

ยิ่งกว่านั้น ระบบการพิจารณาคดีอาญาในศาลอาญาก็ได้รับการแก้ไขด้วย โดยเปลี่ยนจากระบบการพิจารณาคดีแบบไต่สวน (Inquisitorial System) ซึ่งใช้อยู่เดิมมาเป็นระบบการพิจารณาคดีแบบกล่าวหา (Adversarial System) แทน (Montes and Vial, ๒๐๐๕) ทั้งนี้ ระบบพิจารณาคดีแบบไต่สวน คือ ระบบการพิจารณาคดีที่ให้ศาลมีหน้าที่ค้นหาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานต่างๆ ทั้งที่คู่ความนำเสนอต่อศาล หรือศาลเห็นสมควรเรียกมาสืบเอง และไม่มีบทกฎหมายวางระเบียบการสืบพยาน หรือไม่มีบทคัดพยานโดยเคร่งครัดว่าพยานประเภทนี้รับฟังได้ พยานประเภทนั้นรับฟังไม่ได้ (เข็มชัย ชูติวงศ์, ๒๕๔๗) จึงอาจกล่าวได้ว่า บทบาทสำคัญของการพิจารณาคดีระบบนี้อยู่ที่ผู้พิพากษา โดยคู่ความมีส่วนร่วมในการพิจารณาคดีน้อยมาก และจากประสบการณ์ของประเทศชิลีในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนในช่วงของประธานาธิบดีปีโนเชตน์นั้น ผู้พิพากษามักจะแสวงหาพยานหลักฐานเองโดยในบางกรณีคู่ความไม่มีโอกาสได้ล่วงรู้ถึงการแสวงหาพยานหลักฐานนั้น และในบางกรณีผู้พิพากษาก็ไม่เป็นกลาง ดังนั้น เมื่อมีการปฏิรูปแก้ไขรัฐธรรมนูญ จึงมีการเปลี่ยนระบบการพิจารณาคดีมาเป็นระบบกล่าวหา ซึ่งเป็นระบบที่ผู้พิพากษาต้องวางตัว

^{๑๑} โปรดดูรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๘๐ มาตรา ๘ (<http://confinder.richmond.edu/admin/docs/Chile.pdf>) เทียบกับรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๘๐ (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) มาตรา ๘ (<http://pdpa.georgetown.edu/Constitutions/Chile/chile๐5.html>) (เอกสารภาษาสเปน)

เป็นกลางจริง เพื่อควบคุมให้คู่ความทั้งสองฝ่ายปฏิบัติตามกติกาย่างเคร่งครัด ต้องปล่อยให้คู่ความดำเนินคดี
หาพยานหลักฐานอย่างเต็มที่ มีหลักเกณฑ์ในการนำพยานพิสูจน์ได้หรือไม่เป็นไปโดยเคร่งครัด มีบทตัด
พยานที่เด็ดขาด เพื่อไม่ให้พยานที่ต้องห้ามเข้าสู่สำนวนความ (เข้มชัย ชุตินวงศ์, ๒๕๔๗) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็
คือ คู่ความเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการพิจารณาคดี ส่วนผู้พิพากษาจะมีบทบาทน้อยมาก คือ เป็นเพียง
ผู้รักษากติกาเท่านั้น

สถาบันพระปกเกล้า

บรรณานุกรม

ตำรา

เข็มชัย ชูติวงศ์.(๒๕๔๗) คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน. กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ.

Amnesty International .1987. Amnesty International Report. United Kindom : Amnesty International

Cath Collins (2009). Prosecuting Pinochet : Late Accountability in Chile and the Role of the Pinochet Case. Washington D.C.: George Mason University.

César N. Caviedes .1991. Elections in Chile : The Road Toward Redemocratization. United States of America : Lynne Rienner Publishers

International Commission of Jurists. 1974. Final Report of Mission to Chile, April 1974, to study the legal system and the protection of human rights. Geneva

บทความ (จากตำราและวารสาร)

ชลิต แนวพนิช. ๒๕๑๖. “ลำดับเหตุการณ์ทางการเมืองและสังคมเกี่ยวกับความเป็นมาของฝ่ายซ้ายในชิลี ค.ศ. ๑๙๐๖-๑๙๗๑” ใน การปฏิวัติของชิลี, กองบรรณาธิการสังคมศาสตร์ปริทัศน์, กรุงเทพมหานคร : สังคมศาสตร์ปริทัศน์ .

ชาญณรงค์ เตชะรัชต์กิจ. ๒๕๑๖. “ลำดับเหตุการณ์ทางการเมืองและสังคมเกี่ยวกับความเป็นมาของฝ่ายซ้ายในชิลี ค.ศ.๑๙๐๖-๑๙๗๑” ใน การปฏิวัติของชิลี ,กองบรรณาธิการสังคมศาสตร์ปริทัศน์, กรุงเทพมหานคร : สังคมศาสตร์ปริทัศน์.

วิทยานิพนธ์

ศรัณยา สีมา. ๒๕๔๕. “ความคุ้มกันของผู้นำรัฐกับอาชญากรรมระหว่างประเทศ : ศึกษากรณีคดีพลเอกออก กุสโต ปิโนเชต์.” วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต.จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สาขาวิชานิติศาสตร์.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

“National Commission for Truth and Reconciliation Report.”

www.usip.org/publications/truth-commission-chile-90 (March 4, 2012).

Centre for the Study of Violence and Reconciliation. “National Reparation and Reconciliation.” www.justiceinperspective.org.za/south-a-central-america/chile/national-commission-on-political-prison-and-torture.html (March 4, 2012)

Centre for the Study of Violence and Reconciliation. “National Commission on Political Imprisonment and Torture”. www.justiceinperspective.org.za/south-a-central-america/chile/national-reparation-and-reconciliation-corporation.html . (February 2, 2012)

Christopher Minster. “Chile’s MIR : The Revolutionary Left Movement : Urban guerrillas Declare war on the Pinochet Dictatorship.”

J. Esteban Montes and Tomas Vial. 2005. “The Role of Constitution-Building Processes in Democratization.” <http://www.idea.int/conflict/cbp/> (March 9, 2012)

การสร้างความปลอดภัยแห่งชาติ: กรณีศึกษาโบลิเวีย

ณัชชาภัทร อุ่นตรงจิตร

นักวิชาการ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า

บทนำ

โบลิเวีย หรือ หรือชื่ออย่างเป็นทางการว่า “รัฐพหุชนชาติแห่งโบลิเวีย (Plurinational State of Bolivia)” เป็นประเทศหนึ่งที่เคยยากจนที่สุดในละตินอเมริกา เต็มไปด้วยปัญหาเรื้อรังทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ประกอบไปด้วยคนชาติพันธุ์ต่างๆ หลากหลาย เป็นประเทศที่ไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง มีระบบพรรคการเมืองหลายพรรค และปกครองด้วยรัฐบาลทหารติดต่อกันหลายทศวรรษ มีรัฐธรรมนูญมาแล้ว ๑๗ ฉบับ มีการรัฐประหารสลับกับการเลือกตั้งแบบประชาธิปไตย ประชาชนไม่ค่อยมีความสนใจหรือมีความกระตือรือร้นในกิจกรรมการเมือง

อย่างไรก็ตาม เมื่อไม่นานที่ผ่านมาโบลิเวียได้ก้าวเข้าสู่ยุคสมัยใหม่ จากที่เคยได้รับสมญานามว่าเป็นประเทศที่ยากจนที่สุดในละตินอเมริกา มีการกระจายรายได้น้อย และมีประชากรส่วนใหญ่ของประเทศซึ่งเป็นคนพื้นเมืองมีวิถีชีวิตใต้เส้นความยากจน ทั้งๆ โบลิเวียที่มีทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมากโดยเฉพาะอย่างยิ่ง น้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติจำนวนมากแต่ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของตนได้ จนมีสมญานามว่า “ลาที่นั้งอยู่บนเหมืองทอง”

ในปัจจุบันสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป โบลิเวียมีสถานภาพทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้น จนนำหน้าหลายประเทศในละตินอเมริกา เช่น โคลอมเบีย โดมินิกัน เวเนซุเอลา เอลซัลวาดอร์ เปรู และเอกวาดอร์ เป็นต้น โบลิเวียสามารถแก้ไขปัญหาความยากจน ซึ่งทำให้ตัวเลขของประชาชนใต้เส้นความยากจนที่เคยมีถึงร้อยละ ๖๐ ใน ค.ศ. ๒๐๐๖ มาเหลือเพียงร้อยละ ๓๐.๓ ใน ค.ศ. ๒๐๑๐ หรือมากกว่า ๑ เท่าในช่วงระยะเวลา ๕ ปี

รายงานการศึกษาการสร้างความปลอดภัยแห่งชาติในบทนี้ มุ่งเน้นการศึกษาว่า อะไรคือสิ่งที่อยู่เบื้องหลังการเปลี่ยนแปลงในช่วง ๕ ปีหลังของประเทศโบลิเวียที่ผ่านมา อะไรที่สามารถแก้ไขประเทศที่แบ่งแยกเป็นฝักฝ่าย ยากจน และขาดเสถียรภาพของโบลิเวียได้ อะไรเป็นแรงผลักดันให้คนพื้นเมืองซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ได้มีส่วนร่วมในการเมืองมากขึ้น ได้มีโอกาสลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญของตนเอง สามารถแก้ไขปัญหาการกระจายรายได้และการกระจายทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างเป็นรูปธรรม

๑. ความเป็นมาของสถานการณ์ความขัดแย้ง

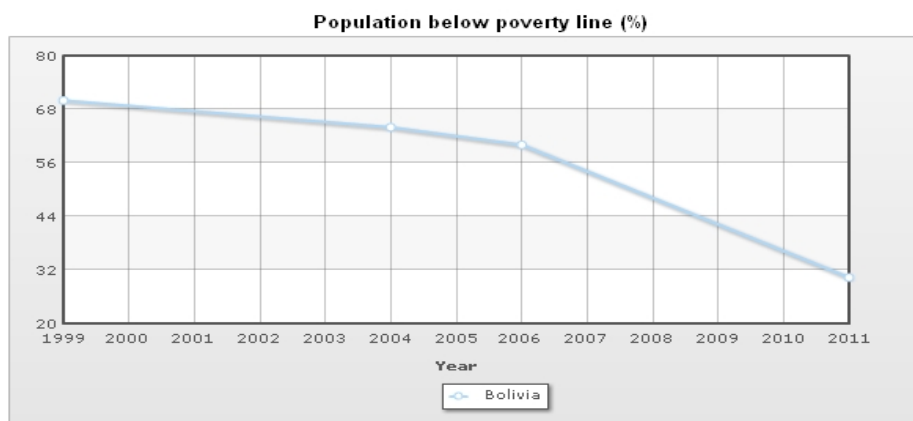
๑.๑ สภาพบริบททางการเมือง

๑.๑.๑ สภาพแวดล้อมทางสังคมและเศรษฐกิจ

ก่อนที่จะกล่าวถึงสภาพบริบททางการเมืองในประเทศโบลิเวีย นั้น น่าจะต้องทำความเข้าใจสภาพแวดล้อมทางสังคมและเศรษฐกิจของโบลิเวีย เพื่อให้เห็นโครงสร้างของประเทศก่อนหน้า โบลิเวีย มีขนาดใหญ่กว่าประเทศไทยประมาณ ๑ เท่า คือประมาณ ๑ ล้านตารางกิโลเมตร และไม่มีพื้นที่ติดทะเล เนื่องจากพ่ายแพ้สงครามแปซิฟิก และต้องเสียดินแดนที่ติดทะเลให้กับประเทศชิลีตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๘๘๓ ปัจจุบันนี้ โบลิเวียสามารถใช้ทางออกทางทะเลผ่านประเทศชิลีได้ แต่ไม่มีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนดังกล่าว ปัจจุบัน (ข้อมูลในปี ค.ศ. ๒๐๑๑) ประเทศโบลิเวียมีประชากรประมาณ ๑๐ ล้านคน ประกอบไปด้วยคนหลากหลายชาติพันธุ์ ชาติพันธุ์ที่มีมากที่สุดได้แก่ชาว Quechua ซึ่งมีอยู่ประมาณร้อยละ ๒๕ และชาว Aymaran อีกราวร้อยละ ๑๗ อีกร้อยละ ๓๐ เป็นชาติพันธุ์ผสม และคนผิวขาวที่มาจากยุโรปอีกร้อยละ ๑๒

คนส่วนใหญ่ของโบลิเวียมองว่าตนเองเป็นคนพื้นเมือง ในปี ค.ศ. ๒๐๐๑ ได้มีการสำรวจพบว่า ประชากรราวร้อยละ ๖๒ ที่มีอายุ ๑๕ ปีขึ้นไปได้ให้คำจำกัดความตัวเองว่าเป็นคนพื้นเมือง (Connie Veillette, ๒๐๐๕)

ในอดีต ประเทศโบลิเวียเคยได้รับฉายาว่าเป็นประเทศที่ยากจนที่สุดในละตินอเมริกา ราวร้อยละ ๗๐ ของพลเมืองอยู่ใต้ระดับความยากจนในปี ค.ศ. ๑๙๙๙ แต่ในปี ค.ศ. ๒๐๑๐ สถานการณ์ด้านความยากจนได้ปรับตัวดีขึ้น โดยมีพลเมืองอยู่ใต้ระดับความยากจนลดลงเหลือร้อยละ ๓๐.๓ นับว่าในปัจจุบัน ประเทศโบลิเวียอยู่ในสถานการณ์ที่กว่าหลายประเทศในภูมิภาคเดียวกัน เช่น โคลอมเบีย (มีพลเมืองร้อยละ ๔๕.๕ อยู่ใต้เส้นความยากจน), โดมินิกัน (มีพลเมืองร้อยละ ๔๒.๒ อยู่ใต้เส้นความยากจน), เวเนซุเอลา (มีพลเมืองร้อยละ ๓๗.๙ อยู่ใต้เส้นความยากจน), เอลซัลวาดอร์ (มีพลเมืองร้อยละ ๓๗.๘ อยู่ใต้เส้นความยากจน), เปรู (มีพลเมืองร้อยละ ๓๔.๘ อยู่ใต้เส้นความยากจน) และ เอกวาดอร์ (มีพลเมืองร้อยละ ๓๓.๑ อยู่ใต้เส้นความยากจน) (Index Mundi, ๒๐๑๑) โดยมีสถิติที่น่าสนใจพบว่า สัดส่วนของประชากรที่มีการใช้ชีวิตต่ำกว่าระดับการดำรงชีวิตใต้ความยากจนของประเทศโบลิเวียค่อยๆ ลดลงมาเรื่อยๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังปี ค.ศ. ๒๐๐๔ และ หลัง ค.ศ. ๒๐๐๖ เป็นต้นมา แม้เราจะมีข้อมูลไม่เพียงพอที่จะสรุปได้ว่าการที่ความยากจนในโบลิเวียลดลงเป็นอย่างมากจนทำให้ประชาชนชาวโบลิเวียมีคุณภาพชีวิตดีขึ้นนั้นเป็นเพราะเหตุใด แต่เมื่อพบว่าในช่วงสมัยดังกล่าวเป็นช่วงสมัยที่ประเทศโบลิเวียสามารถจัดการความขัดแย้งทางการเมืองในประเทศได้ จึงเป็นที่น่าสนใจว่า มีนโยบายใดของประเทศโบลิเวีย ที่เกี่ยวข้องหรือไม่อย่างไร กับการจัดการปัญหาความยากจน



Country	1999	2004	2006	2011
Bolivia	70	64	60	30.3

ข้อมูลจาก Index Mundi, ๒๐๑๑

แม้จะเป็นประเทศที่มีความอุดมสมบูรณ์ในทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งก๊าซธรรมชาติ และน้ำมันดิบ แต่ในอดีตประเทศโบลิเวียมีปัญหาเรื่องการกระจายทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีเพียงคนกลุ่มน้อยในสังคมที่สืบเชื้อสายจากชาวสเปนในสมัยอาณานิคมเท่านั้นที่ได้รับประโยชน์จากทรัพยากรนี้ ประชาชนซึ่งเป็นคนพื้นเมืองส่วนใหญ่มีความยากจน และต้องดำรงชีพโดยการอาศัยการปลูกต้นโคคา ซึ่งเป็นสารตั้งต้นของยาเสพติดโคเคน ผู้ที่มีอำนาจปกครองประเทศส่วนใหญ่คือชนกลุ่มน้อยที่มีเชื้อสายสเปน ส่วนคนท้องถิ่นมักไม่ได้รับประโยชน์ใดๆ จากทรัพยากรธรรมชาติ และนโยบายสาธารณะของประเทศ

ในอดีต การปลูกต้นโคคาเป็นเรื่องไม่ผิดกฎหมายในบางส่วนของประเทศนี้ เนื่องจากเป็นพืชพื้นเมืองที่คนท้องถิ่นนำมาเคี้ยวกินหรือชงชา แต่การปลูกเพื่อการเก็บเกี่ยวไปผลิตยาเสพติดได้เพิ่มจำนวนสูงขึ้นมาก

ในช่วง ค.ศ. ๑๙๗๐ - ๑๙๘๐ จากปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ แต่หลังจากนั้นได้ลดจำนวนลงอย่างรวดเร็ว ในช่วง ๑๙๙๐ เป็นต้นมา จากนโยบายของรัฐบาลร่วมกับสหรัฐอเมริกาที่ต้องการปราบปรามการปลูกและเก็บเกี่ยวโคคาที่ผิดกฎหมาย นโยบายดังกล่าวได้ทำให้เกิดความไม่พอใจ ในกลุ่มคนที่ปลูกโคคาเป็นพืชเศรษฐกิจ ทำให้เกิดการรวมตัวของเกษตรกรในนามกลุ่มสหภาพผู้ปลูกต้นโคคา รวมตัวเป็นองค์กรเพื่อต่อสู้ทางการเมือง หนึ่งในผู้นำกลุ่มผู้ปลูกโคคา นาย อีโว มอราเรส ผู้ซึ่งเคยเป็นเกษตรกรปลูกต้นโคคา และต่อมาภายหลังจากการได้รับผลกระทบจากนโยบายการปราบปรามการปลูกโคคา เขาก็ได้เข้าสู่สนามการเมือง และประสบความสำเร็จในการดำรงตำแหน่งเป็นประธานาธิบดี ซึ่งนำทางไปสู่การประกาศรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในปี ค.ศ. ๒๐๐๙

๑.๑.๒ ความขัดแย้งและความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง

นอกจากจะเป็นที่รู้จักในนามของดินแดนแหล่งสุดท้ายของ เอร์เนสโต เกบารา หรือที่รู้จักกันในนามของ เซ กุวารรา นักปฏิวัติแนวมาร์กซิสต์ผู้มีต้นกำเนิดในประเทศอาร์เจนตินาแล้ว ประเทศโบลิเวียยังเป็นที่รู้จักในนามของประเทศที่ใช้รัฐธรรมนูญค่อนข้างเปลื้อง และมีการแทรกแซงทางการเมืองจากฝ่ายเผด็จการอยู่เสมอ กล่าวได้ว่า ตั้งแต่ที่มีรัฐธรรมนูญฉบับแรกในปี ค.ศ. ๑๘๒๖ จนถึงปี ค.ศ. ๒๐๑๑ ประเทศโบลิเวียมีรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น ๑๗ ฉบับ และได้ผ่านกระบวนการการเปลี่ยนผ่านทางเมืองต่างๆ ที่ไร้เสถียรภาพคล้ายกับเมืองไทย ผ่านการเลือกตั้ง สลับกับการรัฐประหารโดยคณะทหาร และการปกครองแบบเผด็จการมาโดยตลอด โดยก่อนหน้าจะประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๒๐๐๙ ประเทศโบลิเวียมีรัฐธรรมนูญมาแล้ว ๑๖ ฉบับ มีการปรับปรุงแก้ไขอีก ๖ ครั้ง สลับกับการรัฐประหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๔๕ เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นใหม่ของประเทศได้เพิ่มประเด็นกีดกันทางชาติพันธุ์และชนชั้นมากขึ้นเรื่อยๆ เฉพาะพลเมืองโบลิเวียที่มีผิวขาว มีการศึกษาและมีฐานะดีเท่านั้นที่ได้รับสิทธิแห่งความเป็นพลเมืองเต็มที่ ส่วนชาวพื้นเมืองถูกกีดกันต่างกันานาจากนโยบายสาธารณะ (Connie Veillette, ๒๐๐๕)

ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๐๑-๒๐๐๕ ประเทศโบลิเวียมีประธานาธิบดีถึง ๕ คน โดยในปี ค.ศ. ๒๐๐๑ ประธานาธิบดี Jorge Quiroga ได้รับตำแหน่งประธานาธิบดีต่อจากนาย Hugo Banzer ซึ่งมีปัญหาสุขภาพ ต่อจากนั้นนาย Gonzalo Sánchez de Lozada ขณะเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีสมัยที่สอง หลังจากนั้นได้เกิดเหตุการณ์ทางการเมืองขึ้นในปี ค.ศ. ๒๐๐๓ ทำให้นาย Lozado ต้องลาออกจากตำแหน่ง หลังจากนั้นรองประธานาธิบดี Carlos Mesa ผู้ซึ่งเป็นนักข่าวในรายการโทรทัศน์ที่มีชื่อเสียง นักประวัติศาสตร์ และนักการเมืองอิสระ ได้ดำรงตำแหน่งเป็นประธานาธิบดีแทน ต่อมาในปี ค.ศ. ๒๐๐๕ นาย Mesa ก็ลาออกเพื่อรับผิดชอบต่อปัญหาการประท้วงในท้องถนนที่เกิดขึ้นครั้งต่อครั้ง จนทำให้ประเทศกลายเป็นอัมพาต หลีกทางให้ Eduardo Rodriguez ประธานศาลสูงสุดให้เข้าดำรงตำแหน่งเป็นประธานาธิบดี (Connie Veillette, ๒๐๐๕) โดยตั้งแต่เหตุการณ์ในปี ค.ศ. ๒๐๐๓ เป็นต้นมาต่อเนื่องจนถึงปี ค.ศ. ๒๐๐๕ ได้เกิดเหตุการณ์การประท้วงโดยกลุ่มคนพื้นเมือง และผู้ใช้แรงงาน ที่ได้ดำเนินการปิดถนน เรียกร้อง จนกระทั่งได้มีการเผชิญหน้ากับกลุ่มทหาร ทำให้มีผู้เสียชีวิตถึงกว่า ๘๐ คน โดยกลุ่มผู้ประท้วงเรียกร้องให้มีการกระจายผลตอบแทนทางเศรษฐกิจไปให้กับกลุ่มคนที่ยากจนในสังคม ซึ่งเป็นการต่อต้านนโยบายที่ตัดค่าใช้จ่ายภาครัฐ และขึ้นภาษี ฟางเส้นสุดท้ายที่กดดันให้เกิดการประท้วงจนนำไปสู่การลาออกของประธานาธิบดี Lozada อยู่ที่แผนการของประธานาธิบดีที่จะส่งออกก๊าซธรรมชาติของโบลิเวียไปให้กับเม็กซิโกและสหรัฐอเมริกาผ่านทางทะเลที่ชิลี ซึ่งเป็นประเทศคู่ศัตรูในอดีตของประเทศโบลิเวีย

๑.๒ คู่ขัดแย้งที่เกี่ยวข้อง

๑.๒.๑ ชนพื้นเมือง

คู่ขัดแย้งที่เกี่ยวข้องในความขัดแย้งทางการเมืองของประเทศโบลีเวียคือ ชนพื้นเมืองซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ในสังคม กับผู้นำผิวขาวที่สืบเชื้อสายมาจากชาวสเปนที่มีฐานะร่ำรวย ในอดีตนั้นการเมืองของประเทศโบลีเวียถูกครอบงำโดยผู้นำผิวขาว โดยมีคนพื้นเมืองมีส่วนร่วมทางการเมืองค่อนข้างน้อย สนามของการเมืองในประเทศโบลีเวียส่วนใหญ่แล้วเป็นการต่อสู้ระหว่างเผด็จการทหารแต่เหตุการณ์เริ่มเปลี่ยนแปลงไปตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๐๓ เป็นต้นมา

บทบาททางการเมืองของชนพื้นเมืองชาวโบลีเวีย สามารถสืบทอดไปได้ในขบวนการปฏิวัติแห่งชาติ (Nationalist Revolutionary Movement –MNR) ซึ่งถือกำเนิดขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๕๑ โดยคนพื้นเมือง และประสบความสำเร็จในการปฏิวัติปี ค.ศ. ๑๙๕๒ กลุ่ม MNR ได้เสนอแนวทางในการปฏิรูปการเมืองโดยให้สิทธิการเลือกตั้งทั่วไปกับประชาชน และวางรากฐานในการปฏิรูปที่ดิน การส่งเสริมการศึกษาอย่างเท่าเทียม และทำให้ยึดสัมปทานการขุดแร่ดีบุกให้เป็นของรัฐ แต่เหตุการณ์การแทรกแซงทางการเมืองของขุนพลทหารตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๖๔ เป็นต้นมา ทำให้นโยบายต่างๆ ที่วางรากฐานไว้โดย MNR ไม่ประสบความสำเร็จ นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาถึงทศวรรษที่ ๑๙๘๐ นั้นบทบาททางการเมืองของชนพื้นเมืองมีอยู่น้อยมาก มีชนพื้นเมืองที่มีที่นั่งในรัฐสภาจำนวนน้อยมาก

ขบวนการภาคประชาชนของคนพื้นเมืองในประเทศโบลีเวียค่อยๆ วางรากฐานอีกครั้ง ในช่วงท้ายของทศวรรษที่ ๑๙๘๐ ซึ่งเกิดขึ้นหลังจากที่รัฐบาลได้มีนโยบายต่อต้านการปลูกต้นโคคา ทำให้ชาวนาที่เคยหารายได้จากการปลูกโคคาไม่พอใจในนโยบายนี้ เพราะการปลูกต้นโคคานั้นสอดคล้องกับวิถีวัฒนธรรมพื้นเมือง และยังเป็นแหล่งรายได้ส่วนใหญ่ของพวกเขา เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติส่วนใหญ่ถูกสงวนไว้ให้กับคนผิวขาวที่มีเชื้อสายสเปน นับแต่นั้นเป็นต้นมา ที่นั่งในรัฐสภาถูกใช้เป็นช่องทางในการเรียกร้องสิทธิการพัฒนาเศรษฐกิจ และสิทธิในการปลูกต้นโคคา

ในกลุ่มคนพื้นเมืองที่มีบทบาททางการเมืองนั้น Juan Evo Morales Ayma หรือเป็นที่รู้จักในนาม Evo ซึ่งเป็นนักการเมืองและนักกิจกรรมสังคมชาวโบลีเวียที่มาจากเผ่า Quechuan ผู้ซึ่งในที่สุดแล้วประสบความสำเร็จในทางการเมืองจนได้รับเลือกตั้งให้เป็นประธานาธิบดีคนแรกของประเทศโบลีเวียที่มาจากชาวพื้นเมืองตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๐๖ ก่อนหน้าเข้ามาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีนั้น Evo เป็นหัวหน้าพรรค Movement for Socialism และหัวหน้าสหภาพการค้าโคเคน Evo มีอุดมการณ์ทางการเมืองแบบสังคมนิยม และต้องการใช้นโยบายนี้ในการปกครองประเทศเพื่อสร้างความเท่าเทียมให้กับประเทศมากขึ้น Evo ได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และรณรงค์เพื่อให้มีการรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จนประสบความสำเร็จในปี ค.ศ. ๒๐๐๙ ซึ่งได้ระบุไว้เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน การทำธุรกิจให้เป็นของรัฐ (nationalizing) และการต่อต้านอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาในประเทศ นอกจากนี้ยังมีนาย Filepe Quispe จากพรรค (Indigenous Pachakuti Movement -MIP) ชาวเผ่า Aymaran ทั้ง Morales และ Quispe เป็นคู่แข่งกัน แต่ทั้งสองคนก็ไม่เห็นด้วยกับนโยบายของประธานาธิบดีที่เป็นมีเชื้อสายสเปน ซึ่งเน้นนโยบายในการส่งเสริมการส่งออกก๊าซธรรมชาติ และยอมรับการกดดันจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกาให้ลดการปลูกต้นโคคาซึ่งเป็นทางพืชทางเศรษฐกิจและพืชทางวัฒนธรรม

๑.๒.๒ สถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างคู่ขัดแย้งในประเทศ

จุดเริ่มต้นของความขัดแย้งทางการเมืองเกิดขึ้นในสมัย นาย Gonzalo Sánchez de Lozada ผู้มีเชื้อสายสเปน ซึ่งขณะเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีครั้งที่สองในปี ค.ศ. ๒๐๐๒ ได้คะแนนร้อยละ ๒๒.๕ ในขณะที่นาย Evo Morales แห่งพรรค Movement to Socialism (MAS) ได้คะแนนเป็นลำดับสองคือ ร้อยละ ๒๐.๙ นาย Morales มีนโยบายต่อต้านเศรษฐกิจแบบตลาดและเรียกร้องสิทธิของคนพื้นเมืองค่อนข้างชัดเจน ทั้งสองฝ่ายไม่มีใครได้เสียงข้างมากเด็ดขาด ด้วยเหตุนี้ตามกฎหมายเลือกตั้งซึ่งอยู่ใน

รัฐธรรมนูญของประเทศ กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้เลือก และรัฐสภาในครั้งนั้นได้เลือกตั้งให้นาย Gonzalo Sánchez de Lozada เป็นประธานาธิบดี ซึ่งประกอบไปด้วยรัฐบาลผสมที่มีกลุ่มซ้ายกลาง (Movement of the Revolutionary (MIR) และขบวนการที่นิยมประชานิยม (New Republic Force) ซึ่งเดิมจะเป็นพรรคฝ่ายค้านร่วมกับ MAS ในการเลือกตั้งครั้งนั้นพบว่าพรรคอนุรักษนิยมขบวนการ (Nationalist Democratic Action (AND) ได้คะแนนเสียงในสภาเข้ามาค่อนข้างน้อย

หลังจากการเข้าดำรงตำแหน่งไม่นาน นาย Gonzalo Sánchez de Lozada พบกับปัญหามากมายทั้งทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ เนื่องด้วยเสียงที่ Lozada ขณะนั้นไม่เด็ดขาด มีเพียงประมาณ ๔๓,๐๐๐ คะแนนเหนือกว่า Morales เท่านั้น ตลอดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง พรรคร่วมรัฐบาลก็ไม่ได้ให้ความร่วมมืออย่างเข้มแข็ง ในช่วงนั้นนาย Lozada ยังต้องทำตามข้อตกลงที่ทำไว้กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ในเรื่องการวางแผนการใช้จ่ายภาครัฐอย่างรัดกุม เขาจึงต้องกำหนดนโยบายที่ไม่เป็นที่นิยม เช่นการเพิ่มอัตราภาษี ที่ทำให้ประชาชนไม่พอใจ ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๐๓ ผู้ใช้แรงงานได้เดินขบวนประท้วงโดยใช้ความรุนแรง ในช่วงเวลาเดียวกันการนัดหยุดงานของบรรดาดำรงเพื่อประท้วงนโยบายของรัฐบาลในการลดค่าใช้จ่ายภาครัฐ ในช่วงเวลานั้นจึงพบว่ามีประท้วงของคนงาน, การนัดหยุดงานของตำรวจ ผสมโรงกับการเดินขบวนของนักเรียน ได้นำไปสู่การปะทะกันอย่างรุนแรงของกลุ่มผู้ประท้วงและทหาร ซึ่งทำให้มีประชาชนถึง ๓๑ คนต้องเสียชีวิตให้กับเหตุการณ์ครั้งนี้ แต่เหตุการณ์ความขัดแย้งและการเดินขบวนก็ยังไม่จบตลอดทั้งปี ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากผู้นำชนเผ่าพื้นเมือง ๒ คนคือ Morales ของพรรค MAS และ Felipe Quispe จากสหภาพ Syndical Unions and Compesino Workers (CSUTCB) และพรรคฝ่ายค้าน

การประท้วงดำเนินมาถึงจุดของการใช้ความรุนแรงสูงสุดในเดือนตุลาคม ค.ศ. ๒๐๐๓ เมื่อประธานาธิบดีเสนอให้มีการส่งกำลังตำรวจผ่านท่อส่งก๊าซไปยังประเทศเม็กซิโกและรัฐแคลิฟอร์เนีย ผ่านทางประเทศชิลี การตัดสินใจเช่นนี้ได้ส่งผลให้เกิดความสับสนใจต่อกลุ่มอนุรักษนิยมที่โกรธแค้นจากการพ่ายแพ้ในสงครามที่เคยทำให้โบลิเวียต้องเสียทางออกทางทะเล นอกจากนี้การส่งออกกำลังตำรวจก็ยังเป็นการกระตุ้นให้เกิดความไม่พึงพอใจจากการที่ประชาชนพื้นเมืองชาวโบลิเวีย ซึ่งไม่เชื่อว่าพวกเขาจะได้ผลประโยชน์ที่เป็นธรรมจากการส่งออกก๊าซธรรมชาติ ความไม่พอใจของประชาชนชาวพื้นเมืองผสมกับการได้รับแรงกระตุ้นจากกระแสต่อต้านสหรัฐอเมริกาในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งได้ร่วมมือกับรัฐบาลในการกำจัดปลุกต้นโคคา ทำให้ชาวนาที่มีไร่โคคากว่า ๕๐,๐๐๐ คน ต้องสูญเสียรายได้ทั้งหมดของเขที่ได้จากการปลูกโคคา นอกจากนี้ Jeffrey Sachs (๒๐๐๓) ยังศึกษาเพิ่มเติมว่า กระแสต่อต้านโลกาภิวัตน์ก็เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้คนโบลิเวียไม่พอใจกับการดำเนินนโยบายเปิดเสรีต่อเศรษฐกิจโลกของรัฐบาล จากการที่รัฐบาลยอมตกลงในข้อเรียกร้องของ องค์การการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ที่ให้รัฐบาลกู้เงินเพิ่มเติม

การชุมนุมต่อต้านและเดินขบวนปิดถนนในปี ค.ศ. ๒๐๐๓ ทำให้ประเทศโบลิเวียตกอยู่ในสภาวะการเป็นอัมพาตตลอดเดือนกันยายนถึงเดือนตุลาคม มีผู้เสียชีวิตจากการปะทะกับรัฐบาลถึง ๓๗ คน ทำให้ประธานาธิบดี Lozada ประกาศลาออกจากตำแหน่งในวันที่ ๑๗ ตุลาคม ผู้ที่มาแทนที่คือรองประธานาธิบดี Mesa ซึ่งนับว่าเป็นมือใหม่ทางการเมือง และไม่มีพรรคการเมืองคอยสนับสนุนอย่างเป็นทางการ อย่างไรก็ตามก็ตีพรรคฝ่ายค้านซึ่งมี Morales และ Quispe เป็นแกนนำ ได้ให้สัญญาว่าจะให้เวลารัฐบาลชุดใหม่ปรับปรุงตัว

ช่วงการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดี Mesa นั้น เขาได้แต่งตั้งคณะรัฐมนตรี ซึ่งส่วนใหญ่ไม่มีสังกัดพรรคการเมืองเหมือนกัน โดยเลือกบุคคลที่ละเอียดอ่อนต่อประเด็นวัฒนธรรมท้องถิ่น และตั้งกระทรวงอนุรักษวัฒนธรรม (Indigenous affairs) ทั้งให้คำสัญญาว่าจะมีการทำประชามติเพื่อการตัดสินใจว่าจะมีการส่งออกก๊าซธรรมชาติหรือไม่ ตลอดจนการรับฟังความคิดเห็นของชนพื้นเมืองและฝ่ายค้านในการยกเลิกกฎหมายฉบับหนึ่งซึ่งออกมาในปี ค.ศ. ๑๙๙๗ ที่อนุญาตให้บริษัทที่เป็นผู้ขุดเจาะน้ำมันหรือก๊าซธรรมชาติ

สามารถเป็นเจ้าของทรัพยากรที่ตนเองขุดขึ้นมาได้ ตลอดจนการเสนอแผนเศรษฐกิจที่ให้ผู้รับภาระภาษีคือ บริษัทพลังงานและพลเมืองที่มีฐานะดี การปฏิรูปกฎหมายผ่านรัฐสภา เพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมือง และประกาศให้มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อย่างไรก็ตาม Mesa ไม่ประสบความสำเร็จในการบริหารประเทศ และสิ่งที่เขาสัญญาส่วนใหญ่ก็ไม่เกิดผล เนื่องจากเขาไม่อาจจัดการกับกลุ่มการเมืองต่างๆ ในรัฐสภาที่แตกแยก และไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้

นอกจากในรัฐสภาแล้ว Mesa ยังเผชิญกับแรงต้านนอกระบบรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “ประชาสังคม” ในรูปแบบของสหภาพการค้า องค์กรเกษตรกร กลุ่มนักเรียนที่มีบทบาททางการเมือง ซึ่งมักดำเนินการต่อต้านรัฐบาลในรูปแบบต่างๆ เช่น การจัดการชุมนุม การปิดถนน เพื่อยืนยันข้อเสนอมอบให้รัฐบาลไม่อาจปฏิเสธได้ นอกจากนี้เมื่อมองไปในรัฐสภาก็พบว่า Mesa ไม่มีพรรคการเมืองคอยช่วยสนับสนุน เพราะรัฐสภาประกอบไปด้วยฝ่ายค้านที่เข้มแข็ง ซึ่งไม่สนับสนุนนโยบายของ Mesa ส่วนกลุ่มธุรกิจหลักนอกรัฐสภาก็ไม่สนับสนุนนโยบายต่างๆ ของประธานาธิบดี เนื่องจากไม่เห็นด้วยกับนโยบายในเรื่องการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจไฮโดรคาร์บอน จากการทำประชามติในปี ค.ศ. ๒๐๐๔ เพื่อให้รัฐบาลเข้าไปมีส่วนร่วมในกลุ่มธุรกิจประเภทนี้ให้มากขึ้น

สถานการณ์ที่ความรุนแรงมากขึ้นจนกระทั่งในปี ค.ศ. ๒๐๐๕ ภายใต้การประทุของของกลุ่มประชาชนทำให้ประธานาธิบดี Mesa ตัดสินใจประกาศลาออกจากตำแหน่งประธานาธิบดีต่อรัฐสภา จากนั้นผู้ประทุงได้ข่มขู่ไม่ให้ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรรับตำแหน่งต่อ ด้วยเหตุนี้ผู้ที่สามารถรับตำแหน่งได้เป็นลำดับที่สี่คือ Eduardo Rodríguez ประธานศาลสูงสุด จึงได้ดำรงตำแหน่งเป็นประธานาธิบดีคนที่สี่ นับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๐๑ เป็นต้นมาเพื่อที่จะจัดการให้มีการเลือกตั้งภายในระยะเวลา ๑ ปี

ผลของการเลือกตั้งในปี ค.ศ. ๒๐๐๕ นั้น นาย Evo Morales หัวหน้าพรรคสังคมนิยมฝ่ายซ้าย (Movement Toward Socialism – MAS) ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดคือร้อยละ ๕๔ นับว่าเป็นครั้งแรกหลังจากปี ค.ศ. ๑๙๘๒ ที่มีคนชนะเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเด็ดขาด (absolute majority) ได้ในครั้งแรก (Ribando, ๒๐๐๗; Centella, ๒๐๑๑) นอกจากนี้พรรค MAS ยังได้คะแนนเสียงสูงสุดในสภาล่างของรัฐสภา และได้ที่นั่งในสภาสูงถึง ๑๒ ที่นั่งจาก ๒๗ ที่นั่ง และในที่สุด เดือนมกราคม ปี ค.ศ. ๒๐๐๖ นาย Morales ก็ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีคนแรกของโบลิเวียที่เป็นคนพื้นเมือง ตั้งแต่ก่อตั้งประเทศมานับรวม ๑๘๐ ปี

ภายหลังจากการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี นาย Morales ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนมาก แม้จะมีเสียงคัดค้านจำนวนมากเช่นเดียวกัน แต่การใช้ความรุนแรงต่างๆ ได้ลดลงอย่างมาก ในปี ค.ศ. ๒๐๐๗-๒๐๐๘ และหลังจากการลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ก็ยิ่งลดความขัดแย้งลงไปได้อีกมาก เพราะเป็นรัฐธรรมนูญที่แก้ไขปัญหาพื้นฐานต่างๆ ของประเทศ ทั้งในเรื่องการกระจายทรัพยากร และการยอมรับความแตกต่างหลากหลายของสังคม ซึ่งเป็นปัญหาพื้นฐานที่สำคัญของประเทศโบลิเวีย อันเป็นการลดความกดดันและความไม่พอใจของประชาชนที่มีต่อโครงสร้างทางกฎหมายและโครงสร้างทางการเมืองของประเทศที่มีความไม่เป็นธรรมในอดีต ที่ได้ก่อให้เกิดจุดประทุทางการเมืองอย่างสูงสุดในปี ค.ศ. ๒๐๐๓ เป็นต้นมา

Evo Morales เป็นกสิกรชาวพื้นเมืองที่สืบเชื้อสายมาจากอินเดียนแดงเผ่า Quechua และ Aymara ภายหลังจากเขาจบชั้นมัธยมปลาย Morales ได้เข้ารับราชการทหารอยู่ช่วงหนึ่ง และได้ออกมาเป็นชาวไร่โคคา และเป็นผู้นำของสหภาพโคคาของโบลิเวีย ในปี ค.ศ. ๑๙๙๗ เขาได้รับการเลือกตั้งเป็นครั้งแรกให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคสังคมนิยม และในปี ค.ศ. ๒๐๐๒ เขาเข้าชิงตำแหน่งประธานาธิบดีและได้รับคะแนนเสียงเป็นอันดับสอง โดยมีฐานเสียงเป็นคนพื้นเมืองและเกษตรกรชาวไร่โคคา

๑.๓ ปัญหาความขัดแย้งของประเทศโบลิเวีย

๑.๓.๑ ข้อขัดแย้งในการปลูกต้นโคคา

โคคาและใบโคคา เป็นพืชพื้นเมืองของโบลิเวีย มีความสำคัญทางวัฒนธรรมและสังคมมานับพันปีในฐานะตัวแทนทางจิตวิญญาณและถูกนำมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ทางการแพทย์ อย่างไรก็ตามใบโคคาเป็นสารตั้งต้นของสารเสพติดชนิดหนึ่งที่ชื่อโคเคอิน ในปี ค.ศ. ๑๙๖๐ เป็นต้นมาใบโคคาที่มาจากต้น โคคาที่ปลูกในโบลิเวียถูกส่งออกไปที่ประเทศโคลัมเบียและถูกนำไปสกัดเป็นยาเสพติดดังกล่าว ต้นโคคาเป็นพืชที่มีคุณค่าทั้งทางจิตใจ และเป็นแหล่งสำคัญในการหารายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับชาวนายากจนที่มีที่ดินและต้นทุนเพียงน้อยนิด

อย่างไรก็ตามในทศวรรษที่ ๑๙๘๐ เป็นต้นมา ได้เกิดปัญหาขึ้น จากการที่รัฐบาลโบลิเวียที่มาจากชาวโบลิเวียเชื้อสายสเปนได้รับการกดดันจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกาให้จำกัดการปลูกต้นโคคาเพื่อนำไปผลิตเป็นโคเคนอย่างจริงจัง นำไปสู่นโยบายที่กดดันการปลูกต้นโคคาโดยผิดกฎหมาย ในปี ค.ศ. ๑๙๘๘ รัฐบาลโบลิเวียได้ตราพระราชบัญญัติฉบับหนึ่งให้การปลูกต้นโคคาบนอเหนือที่ดินจำนวน ๓๐,๐๐๐ เฮกตาร์ในรัฐ Yungas ว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย และในทศวรรษถัดมารัฐบาลได้พยายามแทนที่การปลูกต้นโคคาด้วยการจ่ายเงินทดแทน แต่นโยบายต่างๆ เหล่านี้ประสบความสำเร็จได้เพียงน้อยนิดเท่านั้น ในที่สุดรัฐบาล Banzer-Quiroga (ปี ๑๙๙๗-๒๐๐๒) ได้ดำเนินนโยบายโดยการบังคับให้ชาวนาโบลิเวียเลิกปลูกต้นโคคาโดยทันที โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้กดดันไปโดยตรงในรัฐ Chapare ซึ่งสามารถทำให้การปลูกต้นโคคาในประเทศนี้ลดลงได้อย่างรวดเร็ว แต่ได้ทำให้เกิดผลกระทบคือ การละเมิดสิทธิมนุษยชน จากการใช้อำนาจของรัฐบาลอย่างรุนแรง นอกจากนี้ รัฐบาลประสบความสำเร็จล้มเหลวในการแทนที่การปลูกต้นโคคาด้วยพืชเศรษฐกิจชนิดอื่น ด้วยเหตุนี้การบังคับการเลิกปลูกต้นโคคาอย่างกะทันหันของรัฐบาลจึงทำให้ชาวนาจำนวนมากที่หาเลี้ยงชีพด้วยการปลูกต้นโคคาเป็นพืชหลักต้องพบกับความยากลำบาก และได้ทำให้เกิดผลกระทบต่อวิถีชีวิต ความเป็นอยู่ของคนยากจนในโบลิเวีย ที่ทำให้ยิ่งแร้นแค้นเข้าไปอีก ประชาชนส่วนใหญ่ที่ได้รับผลกระทบโดยเฉพาะในแคว้น Chapare จึงมีความรู้สึกเคืองโกรธและต่อต้านรัฐบาล การปะทะกันระหว่างชาวนาผู้ปลูกโคคาและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกิดขึ้นอยู่เสมอในรัฐนี้ ทำให้รัฐบาลต้องพบกับปัญหาความอ่อนแอในระยะยาว

๑.๓.๒ การกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน

ปัญหาการกระจุกตัวของถือครองที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่น่าไปสู่ความยากจนในประเทศโบลิเวีย เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีน้อยมาก และเป็นที่ดินบนเชิงเขา และที่ดินที่ไม่มีความอุดมสมบูรณ์

แม้ว่าที่ผ่านมาโบลิเวียเคยมีกฎหมายปฏิรูปที่ดินในปี ค.ศ. ๑๙๕๓ ให้ที่ดินจำนวนสองล้านเฮกตาร์แก่คนพื้นเมืองและชุมชนกสิกร แต่สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในการกระจายการถือครองที่ดินก็เพิ่มขึ้น จนกระทั่งในปี ค.ศ. ๑๙๙๖ ประเทศโบลิเวียได้ตรากฎหมายปฏิรูปอีกฉบับที่อนุญาตให้คนพื้นเมืองมีสิทธิตามกฎหมายเหนือที่ดินของชุมชน แต่ก็ก็เป็นกฎหมายอีกฉบับที่ไม่ประสบความสำเร็จในการทำให้ประชาชนมีสิทธิเหนือที่ดินของตน โดยประชากรสองล้านคนมีที่ดินรวมกัน ๒.๕ ล้านเฮกตาร์ ในขณะที่คนร่ำรวยเพียง ๑๐๐ ครอบครัวมีที่ดินทั้งหมดถึง ๑๒.๕ ล้านเฮกตาร์ (Washington Times, ๒๐๐๖ ใน Ribando, ๒๐๐๗)

๑.๓.๓ สิทธิปกครองตนเองของแคว้นต่างๆ

จากการที่แคว้นต่างๆ ในประเทศโบลิเวีย มีความแตกต่างทางทรัพยากรธรรมชาติค่อนข้างมาก ทำให้แต่ละแคว้นมีฐานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างแตกต่างกัน เช่น แคว้น Santa Cruz ที่มีทรัพยากรธรรมชาติมาก ประกอบไปด้วยคนร่ำรวย และต้องการสิทธิในการปกครองตนเองเป็นพิเศษแตกต่างจากแคว้นอื่นๆ การเรียกร้องของ Santa Cruz ได้รับการต่อต้านจากแคว้นอีก ๔ แคว้นทางตอนกลางและทาง

ตะวันตกของประเทศที่มีฐานะยากจน จากปัญหาดังกล่าวทำให้เป็นสาเหตุหนึ่งของความขัดแย้งในการเมืองของประเทศโบลิเวีย

ความขัดแย้งเรื่องนี้ปะทุขึ้นในสมัยของ Morales เมื่อเขาได้เสนอกฎหมายฉบับหนึ่งในปี ค.ศ. ๒๐๐๖ ในการเพิ่มอำนาจให้กับส่วนกลาง โดยให้สถานิติบัญญัติสามารถถอดถอนผู้ว่าราชการแคว้นได้โดยตรง ข้อเสนอดังกล่าวทำให้แคว้น ๖ แคว้นในทั้งหมด ๙ แคว้นของโบลิเวียไม่พอใจ และประกาศต่อต้านนโยบายดังกล่าวในเดือนธันวาคม ค.ศ.๒๐๐๖ หลังจากนั้นในกลางเดือนมกราคมปีถัดมา ได้มีการประท้วงข้อเสนอดังกล่าวจากแคว้น Cochabamba เกิดการปะทะกันและมีผู้เสียชีวิต ๒ คนและได้รับบาดเจ็บจำนวน ๑๐๐ คน การปะทะกันครั้งนั้นได้ทำให้เกิดความกังวลว่า จะเกิดความรุนแรงขยายไปทั่วประเทศ หากรัฐบาลไม่พยายามทำอะไรเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

๑.๓.๔ การส่งออกก๊าซธรรมชาติ

ประเทศโบลิเวียเป็นประเทศที่มีก๊าซธรรมชาติมากเป็นอันดับสองในอเมริกาใต้ โดยปัจจุบันพบว่ามีการผลิตก๊าซธรรมชาติที่ยืนยันแล้วจำนวน ๕๕ ล้านล้านลูกบาศก์ฟุต ก๊าซธรรมชาติที่ใช้ในประเทศบราซิลจำนวนกว่าครึ่งหนึ่งถูกส่งออกไปจากประเทศโบลิเวีย เนื่องจากเป็นประเทศที่ไม่มีทางออกทางทะเล ทำให้การส่งออกก๊าซธรรมชาติต้องถูกกระทำผ่านน่านน้ำของประเทศเพื่อนบ้าน นอกจากนี้ประเทศโบลิเวียขาดแคลนเทคโนโลยีและเงินทุนในการพัฒนาการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

จากปัญหาต่างๆ ที่ได้กล่าวมารวมกับปัญหาทางการเมืองภายในประเทศด้วย ที่ประชาชนต้องการให้รัฐบาลควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน ในปี ค.ศ. ๒๐๐๔ ประชาชนกว่าร้อยละ ๙๒ ลงประชามติให้รัฐบาลบริหารงานทรัพยากรธรรมชาตินี้ด้วยการดึงเอาสัมปทานก๊าซกลับมาเป็นของรัฐ จากประชามติฉบับนี้ทำให้ประธานาธิบดีในขณะนั้นคือ Mesa ออกกฎหมายฉบับใหม่เพื่อยกเลิกกฎหมายไฮโดรคาร์บอน ค.ศ. ๑๙๙๖ ที่ให้เอกชนทำการลงทุนในก๊าซธรรมชาติ และให้หน่วยงานด้านพลังงานของรัฐคือ Yacimientos Petroliferos e Fiscales Bolivianos (YPFB) เป็นผู้มีบทบาทหลักในการขุดเจาะและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ และทำการทบทวนสัญญาการขุดเจาะและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของบริษัทเอกชนที่ได้สัมปทานไปแล้ว ซึ่งได้ทำให้บริษัทเอกชนทั้งหลายไม่พอใจและในสมัยของประธานาธิบดี Morales เขาได้เพิ่มราคาก๊าซธรรมชาติที่ส่งออกไปยังอาร์เจนตินาและบราซิล จากการเพิ่มอัตราภาษีต่างๆ ซึ่งได้ทำให้บริษัทผู้ส่งออกเสียเปรียบในการส่งออกก๊าซธรรมชาติ ส่งผลให้บริษัทที่ได้รับผลกระทบซึ่งเป็นผู้ลงทุนจากประเทศบราซิลประกาศยับยั้งการลงทุนด้านก๊าซธรรมชาติในประเทศโบลิเวีย

๒. สาระสำคัญของกระบวนการและข้อตกลงในการสร้างความปรองดอง

๒.๑ กระบวนการ

ปัญหาของประเทศโบลิเวียเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ แล้วมีความซับซ้อนไม่มากนัก เพราะมีที่มาจากความเหลื่อมล้ำ การกระจายทรัพยากร และปัญหาการปลูกต้นโคคาที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งจากการที่ได้มีความพยายามอย่างจริงจังของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงสามารถจัดการปัญหาได้ประสบความสำเร็จ เพราะรัฐบาลมีที่มาจากประชาชนพื้นเมืองซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ในสังคม ซึ่งได้ออกนโยบายต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ และการยอมรับความแตกต่างหลากหลาย นอกจากนี้ได้มีการ

แก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง โดยมุ่งเน้นไปที่ประเด็นแห่งความขัดแย้ง ดังจะได้กล่าวถึงเนื้อหาในนโยบายและกฎหมายต่างๆ ในหัวข้อถัดไป

ในส่วนของการทำประชามติการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ในสมัยประธานาธิบดี Morales นั้นให้มีการเลือกตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญมาจากทุกแคว้นในประเทศ แต่ในการร่างรัฐธรรมนูญนั้นถูกคว่ำบาตรจากฝ่ายค้านตลอดช่วงระยะเวลาทั้งหมดราว ๑.๕ ปี แต่ในที่สุดรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ผ่านการลงประชามติและมีผลบังคับใช้ โดยให้นับจำนวนสมาชิกรัฐสภาเฉพาะที่เข้ามาประชุม ๒/๓ ไม่ใช่ นับจากสมาชิกทั้งหมดของรัฐสภา (Crabtree, ๒๐๐๗)

งานศึกษาเรื่องการร่างรัฐธรรมนูญของประเทศโบลิเวียของภควดี (๒๕๕๓) ระบุว่ากระบวนการร่างรัฐธรรมนูญของประเทศโบลิเวียฉบับปัจจุบันค่อนข้างเป็นไปได้ยากลำบาก เพราะการเกิดขึ้นในช่วงที่สถานการณ์ทางการเมืองยังไม่เรียบร้อยนัก โดยประธานาธิบดี Morales ที่ได้รับการสนับสนุนจากคนพื้นเมืองนั้น ยังต้องต่อสู้กับทั้งกลุ่มผู้มีอำนาจเดิมที่เป็นชาวโบลิเวียเชื้อสายสเปน และจากกลุ่มทุนที่ไม่สนับสนุนคนพื้นเมืองด้วย ระหว่างการร่างและรณรงค์การทำประชามติรัฐธรรมนูญฉบับนี้นั้น ได้มีการใช้กำลังเข้าปะทะกันระหว่างผู้สนับสนุนและผู้ต่อต้านรัฐธรรมนูญ โดยกลุ่มผู้ต่อต้านประกอบไปด้วยกลุ่มทุนและฝ่ายอำนาจรัฐเดิม ส่วนกลุ่มที่สนับสนุนเป็นคนพื้นเมือง ความหลากหลายทางชาติพันธุ์ และกลุ่มผู้สนับสนุนนโยบายแนวสังคมนิยม ในการรณรงค์ดังกล่าวได้มีการกำหนดให้มีการตัดสินใจการกำหนดให้การจำกัดการซื้อที่ดินที่ "๕,๐๐๐ เฮกตาร์"

นอกจากการปะทะกันโดยตรงระหว่างกลุ่มบุคคลที่มีความเห็นต่างกันแล้ว สื่อมวลชนก็เป็นเวทีของความขัดแย้งที่มีความสำคัญไม่แพ้กัน ประเทศโบลิเวียเป็นประเทศที่ไม่มีสื่อของรัฐ มีแต่สื่อของเอกชนซึ่งเกือบทั้งหมดไม่สนับสนุนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของโบลิเวีย โดยบางฉบับมีการบิดเบือนเนื้อหา เช่นการเสนอข่าวว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะกลับไปสู่ยุคป่าเถื่อน และการใช้กฎหมายของชุมชนแทนที่กฎหมายของรัฐ นอกจากนี้ยังมีการกล่าวหาว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีการอนุญาตให้คนรักเพศเดียวกันแต่งงานกันได้ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การรณรงค์ของสื่อมวลชนทั่วประเทศไม่อาจเปลี่ยนแปลงผลของการลงประชามติได้ เมื่อคนส่วนใหญ่ในประเทศยอมรับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เนื่องจากมีเนื้อหาที่ยอมรับความแตกต่างหลากหลาย และให้สิทธิทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

๒.๒ เนื้อหา

๒.๒.๑ การแก้ไขความขัดแย้งจากนโยบายการปลูกต้นโคคา

ภายหลังจากที่ Morales ได้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี เขาได้ออกนโยบายที่แยกการปลูกต้นโคคาออกจากโคเคน (Coca Yes, Cocaine No Policy) โดยมีที่มาจากข้อตกลง Chapare (Chapare Agreement) ที่เขาได้ทำไว้กับประธานาธิบดี Mesa ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๐๔ ภายใต้นโยบายดังกล่าว Morales ได้ตั้งเป้าหมายไว้ว่า จะต้อง ๑) แสดงถึงความหมายในแง่บวกของใบโคคา ๒) ทำให้ใบโคคาถูกนำไปใช้อย่างถูกกฎหมาย ๓) ใช้นโยบายการเลิกปลูกต้นโคคาโดยสมัครใจ ทั้งนี้จะได้รับการสนับสนุนให้ปลูกพืชอื่นทดแทน และ ๔) ควบคุมและกำจัดการผลิตโคเคนและยาเสพติดอื่นๆ อย่างจริงจัง เพื่อที่นโยบายดังกล่าวจะประสบผลสำเร็จได้ Morales ได้ลดอัตราโทษของการปลูกต้นโคคา และพยายามพัฒนาการใช้ต้นโคคาในวิธีอื่นๆ เช่นการแปรรูปโคคาให้เป็น ชาโคคา โดยมีประเทศเวเนซุเอลา ให้ทุนช่วยเหลือโรงงานในแคว้น Yungas ในการแปรรูปโคคาให้เป็นสินค้าเกษตร เช่น แป้ง สำหรับอบขนม และยาสีฟันเพื่อการส่งออก ในเดือนมิถุนายน ๒๐๐๖ ประธานาธิบดี Morales ได้ประกาศแผนการยกเลิกการจำกัดการกำหนดเขตปลูกโคคาในแคว้น Yungas และให้อิสระต่อผู้เกษตรกรที่จะสามารถขายโคคาให้กับผู้บริโภคได้โดยตรง ในเดือนกรกฎาคมปีเดียวกัน รัฐบาล

ประสบความสำเร็จจากเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ว่าจะให้มีการยกเลิกการปลูกโคคาโดยสมัครใจในพื้นที่ ๓,๐๐๐ เฮกเตอร์ในแคว้น Yungas

นโยบายของ Morales เป็นนโยบายที่คำนึงถึงความอ่อนไหวทางวัฒนธรรม ซึ่งถึงแม้ว่าผลของนโยบายจะปรากฏได้ช้า แต่ก็ประสบความสำเร็จด้วยการยอมรับของทุกฝ่าย จากการมีส่วนร่วมของฝ่ายที่เกี่ยวข้องทุกขั้นตอน

๒.๒.๑ การปฏิรูปที่ดิน

จากปัญหาการกระจุกตัวของที่ดิน อันนำมาซึ่งความยากไร้และความเหลื่อมล้ำในประเทศ โบลิเวียมานานกว่า ๕ ทศวรรษ ในที่สุด ประธานาธิบดี Morales ได้กำหนดโครงการปฏิรูปที่ดินจำนวน ๗.๕ ล้านเอเคอร์ให้แก่ชุมชนดั้งเดิมจำนวน ๖๐ ชุมชน และสัญญาว่าจะให้โฉนด และการเข้าถึงแหล่งทุนและเทคโนโลยีการชลประทานให้กับชุมชนชาวโบลิเวียที่ยากจนภายในระยะเวลา ๕ ปี

นโยบายการปฏิรูปที่ดินของ Morales ได้รับการขัดขวางและต่อต้านจากกลุ่มอุตสาหกรรมเกษตรและเจ้าของที่ดินจำนวนมากในแคว้น Santa Cruz เช่นเดียวกับเจ้าของที่ดินชาวบราซิลที่มาทำกิจกรรมในเขตภาคตะวันออกของประเทศ แต่การต่อต้านดังกล่าวไม่ส่งผลต่อนโยบายของ Morales มากนัก ในที่สุดเขาจึงประสบความสำเร็จในการประกาศการปฏิรูปที่ดิน และระบุไว้ในรัฐธรรมนูญได้เป็นผลสำเร็จ

๒.๒.๒ ปัญหาก๊าซธรรมชาติ

แม้ว่าประเทศโบลิเวียจะมีแหล่งก๊าซธรรมชาติจำนวนมาก และส่งออกก๊าซธรรมชาติไปให้ประเทศเพื่อนบ้าน แต่ที่ผ่านมาประชาชนของประเทศไม่ค่อยได้รับผลประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าวมากนัก ประเทศโบลิเวียที่เต็มไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ แต่เคยเป็นหนึ่งในประเทศที่ยากจนติดอันดับในภูมิภาค ซึ่งในปัจจุบัน ปัญหานี้ได้รับการดูแลแก้ไขอย่างจริงจัง จากนโยบายของรัฐในการทำให้กลับมาเป็นของรัฐ (Nationalization) ในสมัยของประธานาธิบดี Mesa ที่ได้มีการประกาศทบทวนสัญญาสัมปทานบริษัทน้ำมัน และได้มีการเพิ่มภาษีอัตราต่างๆ ในการส่งออกน้ำมันในสมัยประธานาธิบดี Morales เพื่อให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีจากการใช้ประโยชน์ก๊าซธรรมชาติให้มากขึ้น

๒.๓ ข้อตกลงสันติภาพ/กฎหมายอันเกิดจากข้อตกลง

แนวทางการสร้างความปรองดองของประเทศโบลิเวีย คือ การให้สิทธิในทางด้านวัฒนธรรม การยอมรับความแตกต่างหลากหลาย โดยผ่านกฎหมายและรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งมีความยาวถึง ๔๑๑ มาตรา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนความแตกต่างหลากหลายทางวัฒนธรรม การไม่กำหนดให้ศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิกให้เป็นศาสนาประจำชาติ การสนับสนุนสิทธิของคนพื้นเมือง โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้ประเทศโบลิเวียเป็นรัฐพหุวัฒนธรรม เพื่อให้หลากหลายวัฒนธรรม ชนชาติ และประเพณี สามารถดำรงความเป็นตัวตนได้ท่ามกลางกระแสความเปลี่ยนแปลง โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้ภาษาราชการของโบลิเวียมี ๓๖ ภาษา ทั้งภาษาพื้นเมืองและภาษาราชการ

การให้อิสระในการปกครองชุมชนตนเอง รัฐธรรมนูญของประเทศโบลิเวียได้กำหนดให้คนพื้นเมืองมีสิทธิในกระบวนการนิติบัญญัติของตนเอง ครอบคลุมทั้งที่กฎหมายจะไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้โดยดำเนินการตามกรอบสิทธิของชาวพื้นเมืองตามคำประกาศของสหประชาชาติ ที่ชนพื้นเมืองมีสิทธิในการจัดระบบความยุติธรรมตามจารีตประเพณี และมีสิทธิในการบริหารจัดการทรัพยากรท้องถิ่น นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังกั้นที่นิ่งในวุฒิสภาบางส่วนให้แก่วุฒิสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากชุมชนชาวพื้นเมือง และยังมีแนวทางในการกระจายรายได้ และทรัพยากร โดยจำกัดการถือครองที่ดินไม่เกิน ๕,๐๐๐ เฮกเตอร์ และการกำหนดให้รัฐบาลเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติอีกด้วย

๓. บทวิเคราะห์ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการสร้างความปรองดอง

การดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดี Morales เป็นจุดเริ่มต้นของการต่อต้านการปกครองที่ไม่เป็นธรรมที่ถูกครอบงำโดยคนเชื้อสายสเปนซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อยในสังคม อันเป็นปัญหาเรื้อรังตั้งแต่อดีตเป็นต้นมา ชัยชนะของ Morales ถือเป็นชัยชนะอันเป็นสัญลักษณ์ของการประสบความสำเร็จของกิจกรรมทางการเมืองที่มาจากความร่วมมือร่วมใจของประชาชน การต่อต้านจักรวรรดินิยมและทุนนิยมโดยรัฐ และมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งสู่การปฏิรูปประเทศ Morales คือสัญลักษณ์ของชนพื้นเมืองที่เป็นคนส่วนใหญ่ในสังคมอย่างแท้จริง และเป็นผู้ที่ได้อำนาจทางการเมืองอย่างสง่างามจากการชนะการเลือกตั้งประธานาธิบดีที่ได้เสียงข้างมากแบบเด็ดขาดในการเลือกตั้งครั้งแรกเพียงครั้งเดียว

๓.๑ กรอบคิดในการสร้างความปรองดอง

ประเทศโบลิเวียมีความได้เปรียบประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคเดียวกันที่แม้จะมีรากเหง้าของความขัดแย้งสั่งสมมาในช่วงเดียวกัน เช่น โคลอมเบีย และ ชิลี ซึ่งเป็นอีก ๒ ประเทศในภูมิภาคเดียวกันนี้ที่รายงานฉบับนี้ได้ศึกษา แต่การใช้ความรุนแรงเข้าเผชิญหน้ากันที่เกิดขึ้นไม่ได้ถูกแทรกแซงจากชาติมหาอำนาจเช่นเดียวกับที่เกิดในสองประเทศที่กล่าวมาข้างต้น เนื่องจากเป็นช่วงเวลาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๐๑ เป็นต้นมาที่ไม่มีประเด็นปัญหาด้านสงครามเย็นอีกต่อไปแล้ว ด้วยเหตุนี้การใช้นโยบายที่เอนเอียงไปในทางสังคมนิยมของประธานาธิบดี Morales จึงไม่ถูกมองว่าเป็นนโยบายที่ขัดแย้งกับผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาเช่นเดียวกับที่เคยเกิดกับชิลีและโคลอมเบียและอีกหลายประเทศในทวีปอเมริกาใต้ ด้วยเหตุนี้ นโยบายการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในโบลิเวีย จึงสามารถดำเนินการได้โดยมีปัจจัยภายนอกเข้ามาเกี่ยวข้องน้อยมาก ซึ่งเป็นปัจจัยที่ทำให้ผู้นำของประเทศยังสามารถควบคุมได้ ทั้งนี้ กรอบคิดสำคัญในการสร้างความปรองดอง อยู่ที่การมีส่วนร่วมของประชาชนและการสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม

นอกจากนี้ การที่โบลิเวียได้แก้ไขบทเรียนจากความขัดแย้งทางการเมืองภายหลังประเทศอื่นๆ ในภูมิภาค ที่เคยล้มเหลวจากการเลือกวิธีการแก้ไขปัญหาโดยใช้นโยบายประชานิยมมาแล้ว ทำให้ประเทศโบลิเวียเลือกที่จะแก้ไขปัญหา โดยระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ ไม่ได้เป็นเพียงนโยบายประชานิยมชั่วคราวเพื่อสร้างฐานเสียงของนักการเมือง

๓.๒ กระบวนการ

กระบวนการสร้างความปรองดองของประเทศโบลิเวียมีความแตกต่างจากกระบวนการสร้างความปรองดองในอีก ๙ ประเทศในรายงานการวิจัยฉบับนี้ เนื่องจากการใช้กระบวนการของรัฐที่มีอยู่ การร่างรัฐธรรมนูญ การกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อคนส่วนใหญ่ในสังคม การใช้นโยบายที่ส่งเสริมความแตกต่างหลากหลาย ฯลฯ โดยนโยบายส่วนใหญ่เป็นนโยบายที่ให้ประโยชน์กับกลุ่มคนที่เคยอยู่ภายใต้ความเหลื่อมล้ำได้แก่คนพื้นเมืองซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ และมีข้อสังเกตคือนโยบายของโบลิเวียไม่ได้เป็นการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งโดยผ่านการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง เนื่องจากฝ่ายค้านและฝ่ายที่เคยมีอำนาจเก่า รวมทั้งสื่อมวลชนด้วย ไม่ยอมเล่นในกติกาใหม่ที่ประธานาธิบดี Morales วางไว้ เพราะทราบดีว่าเสียงส่วนน้อยของตนเองไม่อาจจะช่วยให้ตัวเองได้รับผลประโยชน์ที่ได้จากการตกลงใหม่ในกติกาฉบับใหม่เหล่านี้ การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในประเทศโบลิเวียจึงเป็นกระบวนการของคนกลุ่มใหญ่ในสังคมที่ผ่านระบอบประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชนหม่มาก

๔. บทสรุป

กรณีศึกษาของประเทศโบลิเวีย มีบางประการที่คล้ายกับประเทศไทยเมื่อหลายปีที่ผ่านมาแล้ว ที่ประเทศไทยยังมีปัญหาความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ ความเหลื่อมล้ำในการกระจายทรัพยากร สิทธิทางการเมือง และการเข้าถึงบริการสาธารณะต่างๆ เป็นต้น

ในขณะที่ประเทศไทยยังไม่ได้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเหล่านี้ และรัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับ หรือนโยบายภาครัฐของไทยส่วนใหญ่ไม่เคยสามารถจับให้ถึงปัญหาเรื้อรังของประเทศไทย ไม่เคยมีการกำหนดเขตแดนการถือครองที่ดิน การกระจายผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ และการยอมรับสิทธิของชุมชนต่างๆ ของประเทศไทยก็ยังไม่ได้นำมาปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

ความสำเร็จอย่างงดงามของประเทศโบลิเวียคือ การสามารถแก้ไขปัญหาค่าความเหลื่อมล้ำ การขจัดความยากจน การยอมรับความแตกต่างหลากหลาย และการแก้ไขปัญหาการปลุกโคคา ซึ่งเป็นปัญหาสาหัสติดได้ ทั้งนี้โบลิเวียภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นโบลิเวียที่มั่นคง ไม่ใช่เพียงแต่ประเทศที่มีนโยบายประชานิยมเหมือนประเทศอื่นๆ ที่เคยล้มเหลวเพราะนโยบายเหล่านี้มาแล้วในแถบละตินอเมริกา

ประเทศโบลิเวียอาจเป็นหนึ่งในตัวอย่างของการแก้ไขปัญหาระดับรากฐานได้ แต่การนำมาใช้อย่างเป็นรูปธรรมก็ต้องระลึกว่า โบลิเวียยังเป็นประเทศที่ไม่ได้ผูกพันตัวเองเข้ากับระบบเศรษฐกิจโลกมากนัก ซึ่งถ้าเปรียบเทียบกับประเทศไทยแล้ว เราอาจจะใช้วิธีเดียวกับโบลิเวียไม่ได้ทั้งหมด เนื่องจากประเทศไทยมีพันธสัญญาในระดับโลกและระดับภูมิภาคมากมาย และประเทศไทยไม่ได้เป็นประเทศที่มีก๊าซธรรมชาติและน้ำมันมากเหมือนประเทศโบลิเวีย

บรรณานุกรม

Index Mundi. Bolivia. จาก

<http://www.indexmundi.com/g/r.aspx?c=bl&v=69> เข้าถึงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๕

Crabtree, John. (2007). "Bolivia's controversial constitution". Open Democracy. From

http://www.opendemocracy.net/article/bolivia_s_controversial_constitution. เข้าถึงวันที่ 25 มกราคม 2555

Ribando, Clare M. (2007) Bolivia: Political and Economic Developments and Relations with the United States. Congressional Research Service.

Centellas, Miguel. (2011). Countries at the Crossroads. Freedom House.

สถาบันพระปกเกล้า

การสร้างความปลอดภัยแห่งชาติ: กรณีศึกษาโมร็อกโก

เออเชนี เมริโอ

นักวิชาการ สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า

บทนำ

แม้กระแสปฏิวัติในแอฟริกาเหนือตอนต้น จะมองว่าประเทศโมร็อกโกโชคดีที่ไม่ได้เกิดความรุนแรงหรือโศกเศร้าที่ไม่ได้เกิดการปฏิวัติเปลี่ยนระบอบการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยก็ตาม แต่ประเทศโมร็อกโกก็มีเสถียรภาพทางการเมือง ทั้งนี้ ระบอบการปกครองของประเทศดังกล่าวเป็นระบอบที่ให้อำนาจกับพระมหากษัตริย์อย่างแท้จริง โดยพระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจแต่งตั้งฝ่ายการเมือง ทหาร และทรงมีอิทธิพลต่อการพิจารณาคดีในศาล ซึ่งแม้ว่าอาจจะยังมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอยู่บ้างโดยเฉพาะด้านการตรวจพิจารณา (Censorship) แต่อย่างไรก็ตาม ในรอบ ๑๐ ปีที่ผ่านมาต้องนับว่าประเทศโมร็อกโกมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น

ในสมัยของสมเด็จพระราชาธิบดีฮัสซันที่ ๑ (King Hassan I) และ สมเด็จพระราชาธิบดีฮัสซันที่ ๒ (King Hassan II) (๑๙๕๖-๑๙๙๙) มีเหตุการณ์ความรุนแรงเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ได้แก่ การสลายการชุมนุมด้วยวิธีการที่รุนแรง การประกาศภาวะสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นเวลา ๕ ปี การใช้การทรมาน เป็นต้น โดยความรุนแรงดังกล่าวนับว่าหนักมากที่สุดในช่วงปี ๑๙๖๕ ถึง ๑๙๘๐ ซึ่งชาวโมร็อกโกเรียกช่วงเวลานั้นว่า “ปีแห่งสารตะกั่ว” (Years of Lead) อันเป็นปีที่มีประชาชนได้รับผลกระทบเป็นจำนวนมาก แต่ยังไม่มีการนับจำนวนผู้ได้รับผลกระทบอย่างเป็นทางการ

ตั้งแต่ปี ๑๙๙๐ สมเด็จพระราชาธิบดีฮัสซันที่ ๒ (King Hassan II) เริ่มเห็นคำขู่อำนาจพระมหากษัตริย์ โดยเฉพาะในเรื่องของการเตรียมการสืบราชสันตติวงศ์ ดังนั้นพระองค์จึงทรงมีความตั้งใจที่จะลดระดับความรุนแรงของการใช้อำนาจรัฐในการปกครองประเทศ และในปี ๑๙๙๙ สมเด็จพระราชาธิบดีโมฮัมหมัดที่ ๖ (King Mohammed VI) ขึ้นมาเป็นประมุขหลังจากที่ประชาชนโมร็อกโกเริ่มตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพมากขึ้นและนำไปสู่กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยโดยต้องผ่านกระบวนการความปลอดภัย ซึ่งรัฐได้เปิดโอกาสให้ชาวโมร็อกโกทุกคนมาเล่าประสบการณ์ว่าตนเองถูกรัฐละเมิดสิทธิและถูกทำร้ายอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อฟื้นฟูประวัติศาสตร์ของผู้เคราะห์ร้ายให้เป็นประวัติศาสตร์ทางการของทั้งชาติ โดยยอมรับอย่างเป็นทางการว่ารัฐได้กระทำผิด กระบวนการดังกล่าวก็นับว่าเป็นกระบวนการอันหาที่เปรียบมิได้ เพราะเป็น “การพิจารณาคดีโดยเปิดเผยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นจำเลยซึ่งจัดโดยพระองค์เอง” (Yadh Ben Achour ; « Procès du Roi sous le portrait du Roi », อ้างใน Abderrahim El Maslouhi, ๒๐๐๗, L'IER : espace public et apprentissage de la justice procédurale au Maroc Une lecture habermassienne , p. ๑๖๓) ซึ่งถือเป็นความพยายามในการริเริ่มของพระมหากษัตริย์ที่ทรงเปิดโอกาสให้ชาวโมร็อกโกแสดงความเห็นต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ได้มากขึ้น โดยสถาบันฯ เป็นเจ้าภาพควบคุมกระบวนการนั่นเอง คำถามสำคัญที่น่าคิดจากกรณีศึกษาของประเทศโมร็อกโกคือ กระบวนการดังกล่าวจะสามารถนำไปสู่ความปลอดภัยอย่างเต็มที่ ในขณะที่ผู้กระทำความผิดเป็นผู้นำกระบวนการดังกล่าวได้หรือไม่

๑. ความเป็นมาของสถานการณ์ความรุนแรง (ค.ศ.๑๙๕๖-๑๙๙๐)

๑.๑ ความรุนแรงของรัฐต่อประชาชน

ในประเทศโมร็อกโก ความรุนแรงที่เคยเกิดขึ้นระหว่าง ปี ๑๙๕๖ ถึง ๑๙๙๐ เป็นความรุนแรงของรัฐ ซึ่งใช้ความรุนแรงในการปิดกั้นการแสดงความคิดเห็นของประชาชนที่เรียกร้องให้มีการปฏิรูปทางการเมือง โดยเฉพาะคนที่

มีอุดมการณ์นิยมฝ่ายซ้ายทางการเมือง ความรุนแรงดังกล่าวมีลักษณะดังต่อไปนี้ คือ การจับและสังจำคุกในเรือนจำลับโดยไม่ประกาศ การใช้การทรมาน การสังหารแกนนำทางการเมือง การประกาศใช้กฎหมายสถานการณ์ฉุกเฉิน การพิจารณาคดีทางการเมืองในศาล การใช้กำลังในการสลายชุมนุมซึ่งทำให้มีผู้เสียชีวิต การปิดหนังสือพิมพ์ การห้ามเผยแพร่หนังสือ การจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เป็นต้น

๑.๒ สภาพบริบททางการเมือง

ในปี ๑๙๕๖ ประเทศโมร็อกโกได้รับเอกราชจากสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งตรงกับสมัยที่สมเด็จพระราชาธิบดีฮัสซันที่ ๑ (King Hassan I) เป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และในปี ๑๙๖๑ พระราชาธิบดีฮัสซันที่ ๒ (King Hassan II) ขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์และแต่งตั้งตนเองเป็นนายกรัฐมนตรี และมีรัฐธรรมนูญฉบับแรกในปี ๑๙๖๒ ซึ่งบัญญัติว่าประเทศมีพระมหากษัตริย์ โดยสมเด็จพระราชาธิบดีฮัสซันที่ ๒ (King Hassan II) ทรงเป็นประมุขปกครองประเทศ และทรงเป็นผู้นำสูงสุดทางศาสนา นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้มีพรรคการเมืองหลายพรรค แต่ก็มีกรบัญญัติว่า “การคิดหรือการวางแผนที่จะทำร้ายความสงบแห่งชาติ” เป็นความผิดอาญา ซึ่งจะกลายเป็นเครื่องมือในการปิดกั้นการเคลื่อนไหวทางการเมืองต่างๆ

ต่อมาในปี ๑๙๖๓ มีการเลือกตั้งและพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายเป็นฝ่ายชนะ หลังจากนั้นผู้นำฝ่ายซ้ายก็ถูกสังหารหรือถูกจำคุกโดยที่ปรึกษาของสมเด็จพระราชาธิบดีฮัสซันที่ ๒ (King Hassan II) อย่างเช่นกรณีของแกนนำฝ่ายต่อต้าน Mehdi Benbarka ที่ถูกลักพาตัวและถูกสังหารที่ กรุงปารีสในปี ๑๙๖๕ ในปีเดียวกัน เกิดการจลาจลที่ Casablanca เรื่องค่าครองชีพ การชุมนุมนั้นถูกสลายอย่างรุนแรงถึงขั้นมีผู้เสียชีวิตไม่น้อยกว่า ๕๐๐ คน (๑,๐๐๐ คน ตามตัวเลขของพรรคการเมือง UNFP อ้างใน Omar Brousky, ๒๐๐๓. Que s'est-il vraiment passé le ๒๓ mars ๑๙๖๕?) ซึ่งถือเป็นเหตุการณ์ที่ทำให้ประชาชนทั่วไปไม่เห็นด้วยกับระบบของสมเด็จพระราชาธิบดีฮัสซันที่ ๒ มากขึ้นอย่างชัดเจน จนถึงในปี ๑๙๗๑ และ ๑๙๗๒ หลังจากมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่เพิ่มอำนาจให้แก่พระมหากษัตริย์อีก ทหารก็ทำการรัฐประหารแต่ไม่สำเร็จ และในปีต่อมากลุ่มฝ่ายซ้ายพยายามยึดอำนาจโดยการปฏิวัติแต่ไม่สำเร็จอีกเช่นกัน ปี ๑๙๗๕-๑๙๘๑ เสี่ยงคัดค้านในเรื่องดังกล่าวลดลง เนื่องจากเกิดความขัดแย้งภายใน เรื่องการแบ่งแยก Western Sahara ออกจากประเทศโมร็อกโก

ในปี ๑๙๘๑ เกิดการจลาจลที่ Casablanca เรื่องค่าครองชีพอีกครั้ง และมีการสลายการจลาจลอย่างรุนแรงโดยมีผู้เสียชีวิต ๑๑๔ ถูกจับ ๕,๐๐๐ คน (IER, ๒๐๐๖, รายงานฉบับสมบูรณ์) และในปี ๑๙๘๔ ยังมีเหตุการณ์คล้ายเคียดกันเกิดขึ้น คือการจลาจลที่ Marrakech ถูกสลายด้วยความรุนแรง เช่นเดียวกับการสลายการจลาจลในปี ๑๙๙๔ ที่ Tetouan ในปี ๑๙๙๐ หลังจากการตีพิมพ์หนังสือ Notre ami le Roi (The King our friend) โดย Gilles Perrault ซึ่งพูดถึง สมเด็จพระราชาธิบดีฮัสซันที่ ๒ และการละเมิดสิทธิมนุษยชนครั้งใหญ่ในช่วงเวลาที่สมเด็จพระราชาธิบดีฮัสซันที่ ๒ เป็นประมุข รัฐก็เริ่มเลิกใช้ความรุนแรงต่อประชาชน และปี ๑๙๙๖ มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งแม้จะกำหนดให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรีโดยไม่จำเป็นต้องเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง แต่รัฐธรรมนูญดังกล่าวก็ระบุว่ากำหนดในเรื่องความเป็นประชาธิปไตยยิ่งกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน

ปี ๑๙๙๙ สมเด็จพระราชาธิบดีฮัสซันที่ ๒ สิ้นพระชนม์และสมเด็จพระราชาธิบดีโมฮัมเหม็ดที่ ๖ ขึ้นครองราชย์เป็นพระมหากษัตริย์องค์ใหม่และก่อเกิดกระบวนการความปรองดอง

๑.๓ ตัวเลขเหตุการณ์ความสูญเสียที่เกิดขึ้น

จากตัวเลขทางการ ในรอบ ๔๐ ปี มีผู้เสียชีวิตจากการใช้ความรุนแรงของรัฐจำนวน ๑๑๒ ราย (ประกาศของ Comité Consultatif des Droits de L'Homme, อ้างใน Human Rights Watch, ๒๐๐๕, La commission marocaine de vérité, p.๙) โดยเฉพาะในการสลายการชุมนุม แต่ตามตัวเลขจากกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน AMDH

(Association Marocaine des Droits de l'Homme) มีผู้เสียชีวิตประมาณ ๖๐๐ ถึง ๓,๐๐๐ ราย อย่างไรก็ตาม ที่สำคัญคือมีผู้ถูกจำคุกนับพันคนเป็นระยะเวลาหลายสิบปีในเรือนจำลับหลายแห่ง เช่น Dar El Mokri, Tazmamart, Kalâat M'gouna, Agds, le Complexe, El Korbès เป็นต้น

๑.๔ การเคลื่อนไหวเรียกร้องเพื่อให้รับรู้ความจริงและรับความยุติธรรม

๑.๔.๑. กิจกรรมของประชาสังคม

ในบรรดาองค์กรหลายองค์กร และบุคคลหลายคนที่มิพบทาบในการขับเคลื่อนเรียกร้องให้มีการชดเชยสำหรับผู้ที่ได้รับความเสียหาย องค์กรที่มีบทบาทสูงสุดคือ องค์กร Truth and Justice Forum (TJF) และสมาคมสิทธิมนุษยชนโมร็อกโก (Moroccan Human Rights Association – Association Marocaine des Droits de l'Homme) ในปี ๒๐๐๐ องค์กรสมาคมสิทธิมนุษยชนโมร็อกโก ส่งจดหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และสมาชิกรัฐสภา เพื่อร้องขอให้มีการสอบสวนกรณีทรมาณที่เกิดขึ้นในอดีต จดหมายนั้นก็ระบุชื่อผู้กระทำผิด ๑๔ คน ซึ่งส่วนใหญ่ยังเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในขณะนั้น ทั้งกระทรวงฯ และสมาชิกรัฐสภาไม่ให้คำตอบแต่ประชาชนโมร็อกโกได้รับทราบถึงบุคคลทั้ง ๑๔ ชื่อที่กระทำผิดแล้ว

หนึ่งปีก่อนหน้านี้ มีผู้คนหลายร้อยคนประชุมกัน อันได้แก่ ญาติของผู้ที่ “สาบสูญ” อดีตนักโทษการเมืองจากทั่วประเทศ เพื่อ “ระดมกำลังอันจะนำไปสู่กระบวนการความปรองดอง ซึ่งต้องมีการฟื้นฟูความจริงและความยุติธรรมเป็นรากฐาน” และ ก่อให้เกิดกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน Truth and Justice Forum (TJF) ซึ่งเรียกร้องให้มีคณะกรรมการสอบสวนความจริง โดยองค์กร TJF ได้จัดเวทีเสวนาทั่วประเทศ โดยเฉพาะในสถานที่รอบเรือนจำ และให้ความรู้แก่ประชาชนในเรื่องความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน (Transitional Justice) นอกจากนี้ยังมีการจัด “การพิจารณาคดีเชิงสัญลักษณ์” (Symbolic Trial) ของรัฐ และมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ครอบครัว ญาติของผู้ได้รับความเสียหายเกือบทุกคน และพรรคการเมืองหลัก รวมไปถึงกลุ่มสิทธิมนุษยชน มาร่วมกับ TJF

ในปี ๒๐๐๒ Driss Benzekri ประธานของ TJF ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากสมเด็จพระราชาธิบดีโมฮัมเหม็ดที่ ๖ เป็นประธานคณะกรรมการแห่งสิทธิมนุษยชน ได้เสนอให้ตั้งคณะกรรมการความเที่ยงธรรมและความปรองดองในรายงานของคณะกรรมการแห่งสิทธิมนุษยชน ต่อมา Driss Benzekri ได้เป็นประธานของคณะกรรมการความเที่ยงธรรมและความปรองดอง (Equity and Reconciliation Commission) TJF ได้รับการสนับสนุนจากต่างประเทศ อย่างเช่น กลุ่มสิทธิมนุษยชน Amnesty International La Fédération Internationale des Droits de l'Homme France-Libertés และพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

๑.๔.๒. การเมืองต่างประเทศ

การสังหาร Ben Barka ซึ่งมีชื่อเสียงระดับโลกในฐานะแกนนำฝ่ายต่อต้านสมเด็จพระราชาธิบดีฮัสซันที่ ๒ ในปี ๑๙๖๕ ทำให้กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน นานาชาติและผู้นำประเทศต่างๆ เริ่มประณามประเทศโมร็อกโกที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนและใช้ความรุนแรง ในการนี้ General De Gaulle ประธานาธิบดีสาธารณรัฐฝรั่งเศส กล่าวหาสมเด็จพระราชาธิบดีฮัสซันที่ ๒ ว่าทรงอยู่เบื้องหลังการสังหาร Ben Barka โดยการกระทำของที่ปรึกษาของพระองค์ พลเอก Oufkir และ Ahmed Dlimi (๒๑ February ๑๙๖๕, อ้างใน Dalle, Ignace, ๒๐๐๔. Les trois rois, p. ๓๓๕) ในปี ๑๙๖๗ พลเอก Oufkir ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการสลายการชุมนุมที่ Casablanca ในปี ๑๙๖๕ และทำให้มีผู้เสียชีวิต ๕๐๐ คน ถูกศาลฝรั่งเศสตัดสินจำคุกตลอดชีวิตในคดีการสังหาร Ben Barka แต่ในปีเดียวกันนั่นเอง เขาก็ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยของโมร็อกโกและในปี ๑๙๗๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

ต่อมาในปี ๑๙๙๐ สมเด็จพระราชาธิบดีฮัสซันที่ ๒ ตรัสว่าการตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน มีวัตถุประสงค์เพื่อ “ให้ภาคส่วนต่างๆ ในต่างประเทศเล็งดูถูกประเทศโมร็อกโก” (อ้างใน Baida, Jamaa, ๒๐๐๖.

L'expérience de l'Instance Equité et Réconciliation, p. ๓) องค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ เริ่มจัดประท้วง หน้าร้าน Brasserie Lipp ในกรุงปารีส สาธารณรัฐฝรั่งเศส เกี่ยวกับเรื่อง การสังหารแกนนำฝ่ายต่อต้าน Ben Barka ครั้งแรกในปี ๒๐๐๒ (Ben Barka ถูกลักพาตัวที่หน้าร้านดังกล่าว) “เรื่อง Ben Barka” นั้น ก่อให้เกิด “การเสียหน้า” ของประเทศโมร็อกโกอย่างมาก ปัจจุบันยังมีประท้วงอย่างต่อเนื่อง เพราะว่ายังไม่มีความก้าวหน้าในการสอบสวน ส่วน พลเอก Oufkir ซึ่งเป็นผู้ที่พยายามก่อรัฐประหารในปี ๑๙๗๒ ก็ได้ถูกลอบสังหาร และครอบครัวของเขาก็ถูกจำคุกเกือบ ๒๐ ปี

๑.๔.๓. การเขียนและเผยแพร่หนังสือ

ในปี ๑๙๙๐ มีการตีพิมพ์หนังสือ Notre ami le Roi (The King our friend) โดย Gilles Perraut ซึ่งพูดถึง การใช้การทรมานตามคำสั่งของสมเด็จพระราชาธิบดีฮัสซันที่ ๒ และสถานการณ์รุนแรงในประเทศโมร็อกโก ซึ่งมีผลกระทบต่ออย่างมกทั้งในและนอกประเทศ ทำให้ทั้งในและนอกประเทศ เกิดการ “เปิดตาสว่าง” นอกจากนั้น นักโทษการเมือง และผู้พลัดถิ่นได้เขียนและเผยแพร่หนังสือเกี่ยวกับประสบการณ์และความคิดเห็นกว่า ๑๕๐ เรื่อง ซึ่งมีทั้ง บทกวี นวนิยาย คำเบิกความ อัตชีวประวัติ และชีวประวัติ ซึ่งหนังสือเหล่านี้มีบทบาทอย่างสูงในการขับเคลื่อนการเรียกร้องให้นำไปสู่กระบวนการความปรองดอง และยังมีกรออกหนังสือจำนวนมากเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ได้รับความเสียหาย ในการ ๑) เขียนประสบการณ์เพื่อการบำบัด ๒) เขียนประสบการณ์ด้วยความรู้สึกว่าเป็นหน้าที่ของตนในฐานะเป็นพยาน และ ๓) เขียนประสบการณ์ไว้เพื่อให้เรื่องราวอยู่ในความทรงจำของชาวโมร็อกโกรุ่นต่อไป ดังนั้น Dar El Moqri, Tazmamart, Derb Moulay Chérif, Bir Jdid, และ Kalâat Mgouna จึงเป็นทั้งชื่อของเรือนจำและหนังสือที่โด่งดังมาก ทั้งในประเทศโมร็อกโก และต่างประเทศ

โดยสรุป ในสมัยสมเด็จพระราชาธิบดีฮัสซันที่ ๒ เป็นช่วงเริ่มต้นกระบวนการที่นำไปสู่ความปรองดอง ตามความกดดันของต่างประเทศ และกลุ่ม TJF ในประเทศ ในช่วงเวลาที่ สมเด็จพระราชาธิบดีฮัสซันที่ ๒ มองว่าอาจจะมีอันตรายต่อพระมหากษัตริย์ในช่วงสั้นตติงค์ เนื่องจากว่าในช่วงปลายรัชสมัยของสมเด็จพระราชาธิบดีฮัสซันที่ ๒ ชาวโมร็อกโกถือว่ารัชทายาทในสมเด็จพระราชาธิบดี Mohammed VI ไม่เหมาะสมที่จะเสด็จขึ้นครองราชย์เป็นสมเด็จพระราชาธิบดี เนื่องจากยังทรงมีการวางตัวไม่เหมาะสม เช่น พระบรรทมดึก ตื่นพระบรรทมสาย ทรงไม่ตรงเวลา ทรงไม่ขยัน โปรดการเที่ยวกลางคืน และ ทรงมุงมั่นในกีฬาเจ็ตสกี (สัมภาษณ์กับ Pierre de Leusse ทานทูตฝรั่งเศสประจำประเทศโมร็อกโกระหว่าง ๑๙๖๒-๑๙๖๕ อ้างใน Dalle, Ignace, ๒๐๐๔. Les Trois Rois, p. ๒๙๒)

๒. สาระสำคัญของกระบวนการการสร้างความปรองดองแบบกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice)

๒.๑ ขั้นตอนกระบวนการความปรองดอง จากคณะกรรมการแห่งสิทธิมนุษยชนไปสู่คณะกรรมการความเที่ยงธรรมและความปรองดอง

กระบวนการความปรองดองของประเทศโมร็อกโก ไม่ได้เกิดขึ้นทันทีหลังจากวิกฤติการณ์ทางการเมือง แต่เป็นกระบวนการที่ค่อยเป็นค่อยไปและยาวนาน เริ่ม ตั้งแต่ปี ๑๙๙๐ มาจนถึงปัจจุบันซึ่งดำเนินไปพร้อมกับการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศ

๒.๑.๑ การก่อตั้งองค์กรที่เกี่ยวข้อง

๑) ในปี ๑๙๙๐ มีการตั้งคณะกรรมการแห่งสิทธิมนุษยชน (Comité Consultatif des Droits de l'Homme – Advisory Human Rights Committee) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ ประกอบด้วยสมาชิก ๓๗ คน และตั้งองค์กรใหม่คือคณะกรรมการอนุญาโตตุลาการอิสระ (Instance d'Arbitrage Indépendante – Independent

Commission of Arbitration) ในปี ๑๙๙๙ ซึ่งมีหน้าที่กำหนดค่าชดเชยสำหรับผู้ได้รับความเสียหาย ต่อมาในปี ๑๙๙๓ มีการตั้งกระทรวงสิทธิมนุษยชน

๒) ตามข้อเสนอของคณะกรรมการแห่งสิทธิมนุษยชน ในปี ๒๐๐๔ สมเด็จพระราชาธิบดีโมฮัมเหม็ดที่ ๖ ทรงตั้งคณะกรรมการความเที่ยงธรรมและความปรองดอง (Instance Equité et Réconciliation- Equity and Reconciliation Commission) ซึ่งประกอบด้วย สมาชิก ๑๗ คน โดยส่วนใหญ่เป็นฝ่ายต่อต้านที่ได้รับความเสียหาย อย่างเช่น การถูกจำคุก ถูกทรมาน เป็นต้น ซึ่งมีหน้าที่สอบสวนหาความจริงในกรณีทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการใช้ความรุนแรงของรัฐ และออกข้อเสนอเพื่อนำไปสู่ความปรองดองระหว่างคนโมร็อกโกกับประวัติศาสตร์ของประเทศ ในปี ๒๐๐๖ คณะกรรมการแห่งความเที่ยงธรรมและความปรองดองหมดวาระ และ สมเด็จพระราชาธิบดีโมฮัมเหม็ดที่ ๖ ให้ คณะกรรมการแห่งสิทธิมนุษยชนดำเนินการตามข้อเสนอของคณะกรรมการแห่งความเที่ยงธรรมและความปรองดอง ต่อ

๒.๑.๒. การลดการทรมานในเรือนจำ และปล่อยนักโทษทางการเมือง

รัฐเริ่มต้นการปล่อยนักโทษการเมือง ในปี ๑๙๙๑ (๒๗๐ คน) และในปีเดียวกันก็มีการให้สัตยาบัน แก่สนธิสัญญา Convention against Torture (CAT) ๑๙๘๔ ยกเลิกกฎหมายป้องกันการรบกวนความสงบ สาธารณะ และปล่อยนักโทษการเมือง ๔๐๐ คน นอกจากนี้ยังมีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับเรือนจำลับและระเบียบจับกุม

๒.๑.๓. การตั้งรัฐบาลแห่งการปรองดอง

ในปี ๑๙๙๘ สมเด็จพระราชาธิบดีฮัสซันที่ ๒ ยอมให้ฝ่ายตรงข้าม โดย Abderrahman El-Youssoufi เป็นนายกรัฐมนตรี Abderrahman El-Youssoufi ซึ่งเป็นเพื่อนสนิทของ Ben Barka ได้กลับประเทศ หลังจากอยู่ฝรั่งเศส ๑๕ ปี ในฐานะเป็นผู้ลี้ภัย เมื่อสมเด็จพระราชาธิบดีฮัสซันที่ ๒ ทรงสิ้นพระชนม์ ในปี ๑๙๙๙ และ สมเด็จพระราชาธิบดีโมฮัมเหม็ดที่ ๖ ทรงสืบสันตติวงศ์ นายกรัฐมนตรี Abderrahman El-Youssoufi ยังคงอยู่ใน ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีก ๓ ปี

Abderrahman El-Youssoufi (นายกรัฐมนตรีระหว่างวันที่ ๑๔ มีนาคม ๑๙๙๘ – ๙ ตุลาคม ๒๐๐๒)

Abderrahman El-Youssoufi เกิดที่ Tangiers ในปี ๑๘๒๔ เรียนหนังสือที่ฝรั่งเศสวิชากฎหมายและ รัฐศาสตร์ หลังจากนั้น Abderrahman El-Youssoufi กลับ Tangiers มีอาชีพเป็นทนายความ ภายหลังได้สร้างพรรค การเมือง Union Nationale des Forces Populaires (UNFP) กับ Mehdi Ben Barka ในปี ๑๙๕๙ Abderrahman El-Youssoufi รวมกับ Ben Barka เปลี่ยนเป็นศัตรูคนสำคัญของสมเด็จพระราชาธิบดีฮัสซันที่ ๒

ทั้งคู่ถูกจำคุกในปี ๑๙๕๙ ด้วยกฎหมายหมิ่นสมเด็จพระราชาธิบดี และกฎหมายรักษาความสงบแห่งชาติ ต่อมา อีกหลายๆวันเขาออกจากเรือนจำ ในปี ๑๙๖๓ เขาถูกตัดสินจำคุก ๒ ปี ด้วยสาเหตุการสมรู้ร่วมคิดเพื่อล้ม ระบบการปกครองของประเทศ หลังจากการสังหาร Ben Barka ในปี ๑๙๖๕ Abderrahman El-Youssoufi ลี้ภัย ที่ Paris เพื่อเข้าร่วมจัดการพิจารณาในศาลฝรั่งเศส แล้วอยู่ต่ออีก ๑๕ ปี ระหว่างการถูกเนรเทศนั้น มีการพิจารณาอีก คดีหนึ่ง ซึ่งตัดสินประหารชีวิต เขารับพระราชทานอภัยโทษในปี ๑๙๘๐ และกลับประเทศโมร็อกโก ในปี ๑๙๙๓ เขาลี้ภัยที่ฝรั่งเศสอีกรอบหนึ่งและกลับมาในปี ๑๙๙๕

สุดท้าย หลังจากการเลือกตั้งสมาชิกผู้แทนราษฎรทั่วไปในปี ๑๙๙๗ สมเด็จพระราชาธิบดีฮัสซันที่ ๒ ทรง มอบหมายให้ Abderrahman El-Youssoufi เป็นนายกรัฐมนตรี คือหัวหน้าของ “รัฐบาลแห่งความปรองดอง” Abderrahman El-Youssoufi ออกจากตำแหน่งในปี ๒๐๐๒

อาจกล่าวได้ว่าการมี “รัฐบาลแห่งการปรองดอง” (Reconciliation Government) เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การสืบสันตติวงศ์ เป็นไปได้โดยง่ายและพระมหากษัตริย์ยังคงดำรงอยู่ได้ นอกจากนี้ยังมีการแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน อย่างเช่นกฎหมายหมิ่นสถาบันพระมหากษัตริย์ (ดูภาคผนวก ๒) และการแก้กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิสตรีที่เรียกว่า “Moudawana” ในปี ๒๐๐๔ ซึ่งก่อให้เกิดการฟื้นฟูพระมหากษัตริย์โมร็อกโกในสายตาของประชาคมระหว่างประเทศและชาวโมร็อกโกเอง

๒.๒ สรุปผลงานของแต่ละองค์กร

ก. คณะกรรมการแห่งสิทธิมนุษยชน (Advisory Human Rights Committee) ร่วมกับคณะกรรมการอนุญาโตตุลาการอิสระ (Independent Commission of Arbitration)

- ระยะเวลาการทำงาน ๔ ปี (๑๙๙๙ ถึง ๒๐๐๓)
- รับคำร้องขอค่าชดเชย ๕,๑๒๗ ราย
- ดำเนิน ข้อร้องเรียน ๔,๗๐๐ เรื่อง
- จ่ายค่าชดเชย มากกว่า ๑๐๐ ล้านเหรียญสหรัฐฯ สำหรับ ๓,๗๐๐ คน (จ่าย ๒๗,๐๒๗ เหรียญสหรัฐฯต่อผู้เสียหายโดยเฉลี่ย)
- รับฟังผู้เรียกร้อง ๘,๐๐๐ ราย
- จัดประชาพิจารณ์ ๑๙๖ ครั้ง

ข. คณะกรรมการความเที่ยงธรรมและความปรองดอง (Equity and Reconciliation Commission)

- ระยะเวลาการทำงาน ๒๓ เดือน (ม.ค. ๒๐๐๔ – ม.ค ๒๐๐๖)
- รับข้อร้องเรียน ๑๖,๘๖๑ ราย และพิจารณา ๑๕,๕๙๒ เรื่อง
- ชี้แจง ๗๔๒ กรณีของ “ผู้ที่สาบสูญ”
- ออกคำวินิจฉัยว่า รัฐได้ใช้กำลังมากเกินไปในการสลายชุมนุม ในปี ๑๙๖๕ ๑๙๘๑ ๑๙๘๔ และ ๑๙๙๐
- จัดประชาพิจารณ์ ๗ ครั้ง ซึ่งออกอากาศทางโทรทัศน์
- จ้างพนักงานประจำ ๑๕๐ คน และ ลูกจ้าง ถึง ๒๐๐ คน
- ทำงานกับองค์กรพัฒนาเอกชนประมาณ ๒๐๐ กลุ่ม

๒.๓ กระบวนการ ของ คณะกรรมการความเที่ยงธรรมและความปรองดอง (Equity and Reconciliation Commission) ๒๐๐๔-๒๐๐๖

คณะกรรมการความเที่ยงธรรมและความปรองดอง มีหน้าที่หลัก ๔ ประการ ได้แก่

(๑) ทำรายงานการละเมิดสิทธิที่เกิดขึ้น

(๒) พิจารณาในเรื่องค่าชดเชยและการฟื้นฟูทางสังคม (Social Rehabilitation)

(๓) การจัดการความทรงจำ

(๔) ออกข้อเสนอ เพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนในอนาคต พัฒนาประชาธิปไตย และนำไปสู่ความปรองดองโดยเสริมสร้างวัฒนธรรมแห่งการพูดคุยแลกเปลี่ยนกันในสังคม (Dialogue)

ที่สำคัญคือ องค์กรไม่มีภารกิจในการดำเนินคดีจึงมีบทบาทในการค้นหาหาความจริงโดยไม่ระบุชื่อของผู้กระทำความผิด

คณะกรรมการความเที่ยงธรรมและความปรองดองรับพิจารณากรณีละเมิดสิทธิ ๒ ประเภทเท่านั้น ได้แก่ การลักพาตัว และการคุมขังโดยไม่ผ่านกระบวนการศาล ดังนั้น ในรอบ ๔๐ ปี ตามตัวเลขจากคณะกรรมการความเที่ยงธรรมและความปรองดองจึงมีเพียงแค่ ๕๑๒ คนที่เสียชีวิต

๒.๔ ปัจจัยแห่งความสำเร็จ

ก. ป้องกัน Radicalization โดย ฟินฟูคต์คีร์ของผู้ได้รับความเสียหายโดยกระบวนการยังอยู่ในควบคุมของรัฐ

คณะกรรมการความเที่ยงธรรมและความปรองดองได้จัดเวทีสาธารณะหรือประชาพิจารณ์ ทั่วประเทศ สำหรับประชาชนทั่วไป โดยทุกคนสามารถขึ้นเวทีเพื่อเล่าถึงประสบการณ์ส่วนตัวของความโหดร้ายของเจ้าหน้าที่ของรัฐในสมัยสมเด็จพระราชาธิบดีฮัสซันที่ ๒ โดยห้ามระบุชื่อของผู้กระทำความผิด

ประชาพิจารณ์

คณะกรรมการความเที่ยงธรรมและความปรองดอง จัดประชาพิจารณ์ ใน ๖ เมือง ได้แก่ Rabat Marrakech Figuig Khénifra Errachidia และ d'Al-Hoceima โดยทุกครั้ง ได้เชิญผู้ได้รับความเสียหายประมาณ ๑๐ คน ให้มาเล่าประสบการณ์ ให้แก่ สมาชิกคณะกรรมการ ผู้สื่อข่าว และประชาชนทั่วไป โดยแต่ละคนมีเวลาพูด ๑๕ นาที และห้ามรับคำถาม ห้ามมีการปรบมือ หรือใช้นกหวีด

ในเมือง d'Al-Hoceima วันที่ ๓ พ.ค. ๒๐๐๕ เกิดประท้วง ผู้ร่วมเรียกร้องสิทธิระบุชื่อของผู้กระทำความผิดสุดท้าย ผู้ร่วมเรียกร้องยอมดำเนินการภายใต้ระเบียบคณะกรรมการความเที่ยงธรรมและความปรองดองที่ห้ามระบุชื่อ

ข. ความชอบธรรมโดยการเปิดเวทีสาธารณะแบบครอบคลุม (Inclusive Public Sphere)

ตามทฤษฎีของ Jurgen Habermas ความชอบธรรมของคำวินิจฉัยภายใต้กระบวนการยุติธรรมแบบ Deliberative ขึ้นอยู่กับความสำเร็จของหลายข้อ

- การคุยต้องเป็นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น โดยใช้เหตุผล
- ต้องให้โอกาสพูดกับทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน
- ต้องไม่มีความกดดันทั้งภายใน และ ภายนอก
- การคุยกันต้องดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง
- กลุ่มส่วนน้อยต้องรับฟังความคิดเห็นของกลุ่มส่วนมาก

แต่การพูดคุยถึงประสบการณ์กับความรุนแรงนั้นอยู่ภายใต้การพิจารณาที่ดีโดยเปิดเผย ไม่ได้เป็นไปตามทฤษฎีดังกล่าวอย่างเต็มที่ โดยก่อนขึ้นเวที ผู้เข้าร่วมต้องสัญญาไว้ว่าจะปฏิบัติตามหลักการ ซึ่งเป็นข้อจำกัด ได้แก่

๑. ต้องมาประชุมกับคณะกรรมการอย่างสม่ำเสมอเพื่อเตรียมความพร้อม
๒. ห้ามพูดถึงพรรคการเมืองหรือองค์กรทางการเมือง
๓. ห้ามระบุชื่อผู้กระทำความผิด

ค. การให้ความสำคัญกับชุมชนที่ได้รับความเสียหายสูง

คณะกรรมการได้ลงพื้นที่ที่ได้รับความเสียหายสูงสุด (Rif, Figuig, Moyen Atlas) และ พื้นที่รอบเรือนจำ (Tazmamart, Agdez, Derb Moulay Chérif à Casablanca) และสนับสนุนให้องค์กรพัฒนาเอกชนและท้องถิ่น ดำเนินโครงการฟื้นฟูและพัฒนา

ช. การเผยแพร่เพื่อการบำบัดร่วมกัน (Collective Therapy)

มีการถ่ายทอดเวทีสาธารณะนั้น ซึ่งประชาชนจำนวนมากฟังทางวิทยุและชมทางโทรทัศน์ เพื่อการบำบัดร่วมกัน “Collective Therapy” โดยก่อนการถ่ายทอดเวทีดังกล่าว จะมีสารคดีและการถ่ายทอดโทรทัศน์เรื่อง

ย้อนกลับไปวิเคราะห์ความรุนแรงที่เกิดขึ้น ในอดีตตั้งแต่ ๑๙๖๕ หรือ มองไปถึงอนาคตในเรื่องการปฏิรูปทางการเมืองที่ควรจะดำเนินการในทุกด้าน อย่างเช่น ระหว่างวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ถึง ๑๕ มีนาคม ๒๐๐๕ มีรายการโทรทัศน์ ๕ รายการออกอากาศทาง ช่อง ๒ ในเวลา ๒๑.๑๕ น. ได้แก่ การพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศ การใช้สันติวิธีในการเมือง การปฏิรูปทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ การปฏิรูประบบการศึกษาและวัฒนธรรม และการปฏิรูปกฎหมาย การบริหารประเทศ และระบบตุลาการ รายการดังกล่าวได้ถ่ายทอดไปสู่ทั้งกลุ่มผู้นำและประชาชนทั่วไป รวมไปถึงเด็กๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อปลุกวัฒนธรรมของการพูดคุยกัน

๓. บทสรุป

๓.๑ สำเร็จหรือไม่?

กระบวนการที่ประเทศโมร็อกโกใช้ เรียกว่า กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) ไม่ใช่กระบวนการยุติธรรมเชิงแก้แค้นทดแทน (Retributive Justice) กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้ความรุนแรงต่อประชาชนในการปฏิบัติงานไม่ได้รับการลงโทษ แต่ผู้รับความเสียหายได้รับค่าชดเชย กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ ของประเทศโมร็อกโกถือว่า กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ไม่เพียงพอ เพราะมีผลต่อผู้เสียหายอย่างเดียว ไม่มีผลต่อวัฒนธรรมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เช่นทหารและตำรวจ ที่อาจจะยังใช้วิธีการเดิมในการรักษาความสงบประเทศ เนื่องจากบริบทของการยอม Impunity

องค์กรพัฒนาเอกชนบางกลุ่มอย่าง AMDH (Moroccan Association for Human Rights) ปฏิเสธไม่ยอมเข้าร่วมเพราะเห็นว่ากระบวนการดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อผู้กระทำผิด โดยป้องกันผู้ขึ้นจากการลงโทษในปัจจุบัน และอนาคตด้วย AMDH จึงได้จัด “alternative trials” ในปี ๒๐๐๕ ณ เมือง Rabat Khénifra Al Hoceima Marrakech และ Paris เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ได้รับความเสียหายระบุชื่อของผู้ที่กระทำผิด

อย่างไรก็ตาม ผลงานของคณะกรรมการได้รับการชื่นชมจากหลายประเทศ อย่างเช่น George Bush ประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา และ Jacques Chirac ประธานาธิบดีแห่งฝรั่งเศส

๓.๒ กระบวนการความปรองดองเพื่อประโยชน์ของใคร

การไปสู่กระบวนการความปรองดองในกรณีนี้เป็นการแข่งขันทางการเมืองระหว่างหลายการตีความของเหตุการณ์ ในกรณีนี้เห็นว่าเป็น “Win-Win” เพราะ

๑. การตีความของเหตุการณ์รุนแรงที่ถูกใช้อย่างเป็นทางการคือการตีความเป็นของผู้ที่ได้รับความเสียหาย
๒. รัฐหรือพระมหากษัตริย์ได้ควบคุมความเสี่ยงที่มาพร้อมกับการพัฒนาประชาธิปไตย
๓. มีการพัฒนาประชาธิปไตยโดยพระมหากษัตริย์ไม่เสียหน้า

ในกรณีนี้ เนื่องจากมีผู้กระทำความผิด และผู้ที่ได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก เพราะฉะนั้นการฟ้องคดีโดยผ่านกระบวนการศาล แบบ Retributive Justice จึงเป็นวิธีการที่ไม่เหมาะสม อย่างไรก็ตาม ยังมีเรื่องของค่าชดเชยที่เป็นปัญหา เพราะว่าเป็นเงินนั้นมาจากภาษีประชาชนซึ่งเป็นผู้ได้รับความเสียหาย ทั้งๆที่ผู้กระทำผิดยังใช้เงินที่ได้มาจากสถานการณ์นั้น

๓.๓ สถานการณ์ล่าสุด

เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๐๑๑ มีการเลือกตั้งทั่วไป และพรรคการเมือง Development and Justice ชนะ หัวหน้าพรรคดังกล่าว คือ Abdelilah Benkirane จึงได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมในวันที่ ๑ เดือนกรกฎาคมที่ผ่านมา โดยรับความเห็นชอบจากประชาชน ร้อยละ ๙๘.๕๐

สรุปการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพิ่มเติม ซึ่งลดบทบาททางการเมืองของสถาบันกษัตริย์และเพิ่มอำนาจของรัฐบาล ดังนี้

- กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากพรรคการเมืองที่มีที่นั่งมากที่สุดในรัฐสภา
- ถ่ายโอนสิทธิที่เดิมเป็นของพระมหากษัตริย์สู่นายกรัฐมนตรี รวมถึงสิทธิในการยุบสภา และพระมหากษัตริย์ต้องทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากพรรคการเมืองที่ได้ที่นั่งมากที่สุดในรัฐสภา ซึ่งก่อนหน้านี้พระองค์สามารถทรงแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญ/ผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นนายกรัฐมนตรีได้หากไม่มีพรรคการเมืองใดชนะการเลือกตั้งอย่างเด็ดขาด
- อนุญาตให้รัฐสภาออกกฎหมายนิรโทษกรรมได้ ซึ่งก่อนหน้านี้เป็นเอกสิทธิ์ของพระมหากษัตริย์
- ทำให้ภาษา Berber เป็นภาษาราชการเทียบเท่าภาษาอาหรับ
- องค์พระมหากษัตริย์จะไม่ “ศักดิ์สิทธิ์” อีกต่อไป แต่ “ความมีคุณธรรมของพระองค์” จะถูกล่วงละเมิดมิได้
- ผู้บริหารระดับสูงและผู้เชี่ยวชาญด้านการทูต (รวมถึงเอกอัครราชทูต ผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ ผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าการเขตปกครอง) จะได้รับการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรีหลังจากได้ประชุมหารือกับสภารัฐมนตรี (Ministerial Council) ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานในการประชุม ซึ่งก่อนหน้านี้นายกรัฐมนตรีจะมีสิทธิ์ขาดในการแต่งตั้งโดยไม่ต้องประชุมหารือ
- นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรีและเป็นประธานสภาคณะรัฐมนตรี (President of the Council of Government) มีอำนาจในการยุบสภา
- นายกรัฐมนตรีเป็นประธานในการประชุมของคณะรัฐมนตรีซึ่งทำหน้าที่ร่างนโยบายสาธารณะทั่วไป ก่อนหน้านี้นี้ตำแหน่งประธานในการประชุมนี้เป็นของพระมหากษัตริย์
- ฝ่ายตุลาการเป็นอิสระจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นผู้รับรองความเป็นอิสระนี้
- ผู้หญิงได้รับการรับรองว่าจะมีความเท่าเทียมทั้งในด้านความเป็นพลเมืองและในด้านสังคมเทียบเท่าผู้ชาย ก่อนหน้านี้นี้ผู้หญิงได้รับการรับรองความเท่าเทียมในด้านการเมืองเท่านั้นแม้ว่ารัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๙๖ จะบัญญัติให้พลเมืองทุกคนได้รับสิทธิต่างๆ โดยเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายก็ตาม
- พระมหากษัตริย์ทรงสงวนสิทธิ์ในอำนาจในการบังคับบัญชาเหล่าทัพต่างๆ การควบคุมนโยบายต่างประเทศ ระบบศาล การเลือกและปลดนายกรัฐมนตรี และนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับศาสนาด้วย
- พลเมืองทุกคนมีเสรีภาพทางความคิด แนวความคิด การแสดงออก และการสร้างสรรค์เชิงศิลปะ ก่อนหน้านี้นี้พลเมืองได้รับการรับรองเสรีภาพเพียงในการพูดและการแสดงความคิดเห็น (Freedom of Expression) การเผยแพร่ข่าวสาร (Freedom of Circulation) และการรวมกลุ่ม (Freedom of Association) เท่านั้น

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นผู้นำของพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งเป็นเรื่องใหม่ ซึ่งถือว่ามีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นเป็นอย่างมาก และสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของพระมหากษัตริย์ในประเทศโมร็อกโกตั้งแต่สมัยสมเด็จพระราชาธิบดีโมฮัมหมัดที่ ๖ แม้ว่าเจ้าหน้าที่ทหารระดับสูงบางคนที่ได้กระทำผิดยังปฏิบัติงานอยู่ เช่น ผู้ที่เกี่ยวข้องกับกรณีการสังหารแกนนำการเมือง Mehdi Benbarka ในปี ๑๙๖๕

ในปัจจุบันอาจยังมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในบริบทของ “War on Terror” หลังจากเหตุการณ์ ๙/๑๑ และเหตุการณ์ก่อการร้ายที่ Casablanca ในปี ๒๐๐๓ ที่สำคัญคือ ตอนกระแส Arab Spring มาสู่ประเทศโมร็อกโกก็ไม่มีปฏิวัติเกิดขึ้นแม้ว่ามีประท้วงในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๐๑๑

กระบวนการความปรองดองและการเป็นประชาธิปไตยต้องดำเนินไปด้วยกันและพร้อมกัน จำเป็นต้องควบคู่กันสำหรับประเทศโมร็อกโก นับว่ากระบวนการดังกล่าวยังคงดำเนินต่อไปไม่สิ้นสุด

ภาคผนวก ๑: ผลงานของคณะกรรมการความเที่ยงธรรมและความปรองดองในส่วนของจำนวนข้อร้องเรียนที่ได้รับ

คณะกรรมการฯ ได้รับข้อร้องเรียนดังนี้ (Instance Equité et Réconciliation, Final Report, p. ๖๓)

ประเภทของความเสียหายและการถูกล่วงละเมิด	จำนวน
เสียชีวิตระหว่างการจำคุก	๑๔๘
ถูกทรมาน	๑๐,๗๕๘
เสียชีวิตระหว่างการประท้วง	๖๐
ได้รับบาดเจ็บเนื่องจากถูกยิงระหว่างการประท้วง	๔๘
ลี้ภัยนอกประเทศ	๒๙๕
หลบซ่อนภายในประเทศ	๑๐๒
ถูกล่วงละเมิดทางเพศ	๓๘๖

คำวินิจฉัยให้การเยียวยาความเสียหาย		
ประเภทของการเยียวยา	จำนวน	ร้อยละ
ค่าชดเชย	๖,๓๘๕	๓๗.๙
ค่าชดเชย+ข้อเสนอในการเยียวยาความเสียหายอื่น (ที่มีใช้ตัวเงิน)	๑,๘๙๕	๑๑.๒
ข้อเสนอในการเยียวยาความเสียหายอื่น (ที่มีใช้ตัวเงิน)	๑,๔๙๙	๘.๙
รวมทั้งหมด	๙,๗๗๙	๕๘.๐
คำวินิจฉัยปฏิเสธ		
ไม่อยู่ในเขตอำนาจที่จะวินิจฉัย	๔,๙๔๓	๒๙.๓
ไม่รับวินิจฉัย	๑,๗๘๑	๑๐.๖
ไม่วินิจฉัย	๑๕๐	๐.๙
เอกสารไม่สมบูรณ์	๑๙๐	๑.๑
รวมทั้งหมด	๗,๐๖๔	๔๑.๙

ภาคผนวก ๒: กฎหมายหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ ดูหมิ่นศาสนา และบุรณภาพแห่งราชอาณาจักร

มาตรา ๔๑ (ประกอบมาตรา ๓๘): กฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับสื่อ (๒๐๐๒)

ผู้ใดกระทำความผิดต่อสมเด็จพระราชาธิบดี หรือรัชทายาท ด้วยวิธีการที่บัญญัติในมาตรา ๓๘ (กล่าว ตะโกน หรือคุกคามด้วยวาจา ในสถานที่สาธารณะหรือในที่ประชุมสาธารณะ หรือ เขียน พิมพ์ เพื่อจำหน่ายจ่ายแจก หรือ แสดงออกสู่สถานที่สาธารณะ หรือที่ประชุมสาธารณะ หรือใช้ใบปลิว หรือป้ายประกาศ อันได้ออกแสดงสู่สาธารณชน หรือ ด้วยวิธีการใดๆ เพื่อถ่ายทอดข้อมูลผ่านสื่อทัศนูปกรณ์) หรือเผยแพร่สิ่งพิมพ์ หรืองานเขียน อันเป็นการคุกคามต่อศาสนาอิสลาม ระบอบการปกครอง หรือความบุรณภาพแห่งราชอาณาจักร ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงห้า

ปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นถึงหนึ่งแสนดริแอม และในกรณีที่ศาลพิพากษาว่ามีการกระทำความผิดตามมาตรานี้ ศาลอาจมีคำสั่งให้ระงับการเผยแพร่สิ่งพิมพ์ หรืองานเขียนนั้นเป็นการชั่วคราวแต่ไม่เกินสามเดือนก็ได้ ทั้งนี้ การระงับการเผยแพร่สิ่งพิมพ์หรืองานเขียนดังกล่าว ย่อมไม่มีผลกระทบต่อสิทธิ และหน้าที่ของคู่สัญญาตามสัญญาจ้างแรงงาน ศาลอาจสั่งให้ระงับสิ่งพิมพ์ หรืองานเขียนนั้นเป็นการถาวรก็ได้

Section ๒. DELITS CONTRE LA CHOSE PUBLIQUE

Article ๔๑ : Est punie d'un emprisonnement de ๓ à ๕ ans et d'une amende de ๑๐.๐๐๐ à ๑๐๐.๐๐๐ dirhams toute offense, par l'un des moyens prévus à l'article ๓๘, envers Sa Majesté le Roi, les princes et princesses Royaux. La même peine est applicable lorsque la publication d'un journal ou écrit porte atteinte à la religion islamique, au régime monarchique ou à l'intégrité territoriale. En cas de condamnation prononcée en application du présent article, la suspension du journal ou de l'écrit pourra être prononcée par la même décision de justice pour une durée qui n'excèdera pas trois mois. Cette suspension sera sans effet sur les contrats de travail qui liaient l'exploitant, lequel reste tenu de toutes les obligations contractuelles ou légales en résultant. Le tribunal peut prononcer, par la même décision de justice, l'interdiction du journal ou écrit.

ภาคผนวก ๓: ลำดับเหตุการณ์การปฏิวัติประชาธิปไตยในอาหรับ กระบวนการการสร้างความปรองดองยัง
เดินทางอย่างต่อเนื่อง

๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ :

ประชาชนนับพันคนบนท้องถนนในกรุงราบัต (Rabat), กาสบลังกา (Casablanca), แทนกีเออร์ (Tangier) และมาราเคช (Marrakech) ทำการประท้วงอย่างสันติเพื่อเรียกร้องให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จำกัดอำนาจของสมเด็จพระราชาธิบดีโมฮัมเหม็ดที่ ๖ (King Mohammed VI) การเปลี่ยนรัฐบาล และการยุติการฉ้อราษฎร์บังหลวง ระหว่างการเดินทางบนถนนฮัสเซนทู (Hassen II) ในกรุงราบัต เมืองหลวงของประเทศโมร็อกโก ผู้ชุมนุมได้เรียกร้องรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะทำให้ประเทศมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น พวกเขาเปล่งเสียงตะโกนให้เพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจ ปฏิรูปการศึกษา พัฒนาระบบสาธารณสุข และให้การช่วยเหลือเพื่อรับมือกับค่าครองชีพที่เพิ่มสูงขึ้น สำนักข่าวเอพีประเมินจำนวนผู้ประท้วงในกรุงราบัตไว้ที่ ๔,๐๐๐ คน ขณะที่แกนนำผู้ชุมนุมประท้วง ระบุว่าจำนวนมวลชนหน้ารัฐสภาว่ามี ๒๐,๐๐๐ คน นับเป็นจุดเริ่มต้นของ “ขบวนการ ๒๐ กุมภาพันธ์” (The ๒๐ February Movement)

๙ มีนาคม ๒๕๕๔ :

สมเด็จพระราชาธิบดีโมฮัมเหม็ดที่ ๖ ทรงประกาศถ่ายทอดสดทางโทรทัศน์ให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยและหลักนิติธรรม (Rule of Law) โดยได้ให้คำมั่นว่า “จะผลักดันให้การปฏิรูปครั้งนี้เดินทางอย่างต่อเนื่อง” และพระองค์ยังทรงมีพระราชดำรัสให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยจะทรงเป็นผู้ร่างข้อเสนอในการแก้ไขรัฐธรรมนูญภายในเดือนมิถุนายน และจะจัดให้มีการลงประชามติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญด้วย แกนนำผู้ชุมนุมประท้วงได้วิพากษ์วิจารณ์คณะกรรมการแก้ไขรัฐธรรมนูญอย่างกว้างขวางและได้ปฏิเสธคำเชิญจากรัฐบาลให้มีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานของคณะกรรมการฯ

๑๓ มีนาคม ๒๕๕๔ :

ผู้ชุมนุมหลายร้อยคนรวมตัวกันในเมืองกาซาบลังกาเพื่อเรียกร้องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ตำรวจปราบจลาจลเข้าสลายการชุมนุมด้วยกระบอกทำให้ผู้ชุมนุมนับสิบคนได้รับบาดเจ็บ นับเป็นการเข้าแทรกแซงการชุมนุมของตำรวจที่รุนแรงที่สุดตั้งแต่เริ่มการประท้วงในครั้งนี้

๒๐ มีนาคม ๒๕๕๔ :

ประชาชนจากหลากหลายสาขาอาชีพราว ๓๕,๐๐๐ คน ใน ๖๐ กว่าเมืองทั่วประเทศเข้าร่วมการชุมนุมอย่างสันติ บางส่วนได้เรียกร้องให้มีการปฏิรูปทางการเมืองมากกว่าที่สมเด็จพระราชาธิบดีโมฮัมเหมดที่ ๖ ทรงประกาศในวันที่ ๙ มีนาคมที่ผ่านมา ขณะที่บางส่วนต้องการสร้างกระแสกดดันให้การปฏิรูปดังกล่าวเกิดขึ้นจริง ซึ่งในครั้งนี้อำนาจไม่ได้เข้าแทรกแซงการชุมนุมและไม่มีรายงานว่ามีความรุนแรงใดๆ เกิดขึ้น

๑๔ เมษายน ๒๕๕๔ :

สมเด็จพระราชาธิบดีโมฮัมเหมดที่ ๖ ทรงพระราชทานอภัยโทษแก่นักโทษ ๑๙๐ คน ในจำนวนนี้มีชาวมุสลิมและนักเคลื่อนไหวอิสระชาวซาฮาราวี (Saharawi) รวมอยู่ด้วย

๒๔ เมษายน ๒๕๕๔ :

ประชาชนนับพันคนทั่วประเทศโมร็อกโกประท้วงเพื่อเรียกร้องให้ยุติการฉ้อราษฎร์บังหลวง และให้ตุลาการมีความเป็นอิสระ การปฏิรูปรัฐธรรมนูญ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการเพิ่มตำแหน่งงานเพื่อรองรับผู้สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษา

๘ พฤษภาคม ๒๕๕๔ :

ประชาชนชาวโมร็อกโกนับพันคนเดินขบวนในเมืองมาราเคชเพื่อเรียกร้องการปฏิรูปและเพื่อแสดงการต่อต้านการโหมตีของกลุ่มก่อการร้าย (เช่น ที่เกิดเหตุเมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน)

๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๔ :

ตำรวจโมร็อกโกใช้เวลาหลายชั่วโมงจับกุมนักเคลื่อนไหวผู้นิยมประชาธิปไตย (Pro-democracy Activists) นับร้อยคนบนท้องถนนในเมืองหลวงเพื่อป้องกันการชุมนุมเรียกร้องการปฏิรูป ซึ่งดูเหมือนว่ารัฐบาลกำลังใช้นโยบายความอดทนเป็นศูนย์กลางกับกลุ่มผู้ชุมนุมอีกครั้งหนึ่ง

๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ :

ผู้ประท้วงเกือบ ๖๐,๐๐๐ คน รวมตัวในกรุงราบัตและเมืองกาซาบลังกา เดินขบวนพร้อมถือภาพของ Kamal Amari ผู้เสียชีวิตจากการสลายการชุมนุมของตำรวจ และการชูปภาพผู้เสียชีวิตดังกล่าวเป็นการเพิ่มความรู้สึกป่าเถื่อนของตำรวจแก่ผู้ชุมนุม

๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๔ :

สมเด็จพระราชาธิบดีโมฮัมเหมดที่ ๖ ทรงประกาศลำดับการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่รวมถึงการจัดให้มีการลงประชามติในวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๔ แผนการปฏิรูปนี้ได้รับการสนับสนุนอย่างมากจากชาวโมร็อกโก (Moroccans) และมีการเฉลิมฉลองเกิดขึ้นทั่วไปในประเทศ ขณะที่แกนนำ “ขบวนการ ๒๐ กุมภาพันธ์” ปฏิเสธแผนการปฏิรูปว่าไม่เพียงพอและเรียกร้องให้มีการประท้วงต่อไปในวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๔ เพื่อเรียกร้อง “รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริงและพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ” และยังเรียกร้องให้คว่ำบาตรการลงประชามติด้วย

๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๔ :

ผู้ชุมนุมประท้วงเรียกร้องการคว่ำบาตรการลงประชามติ

๑ กรกฎาคม ๒๕๕๔ :

มีรายงานผลการออกเสียงประชามติว่า ร้อยละ ๘๘.๕๐ ของผู้ออกเสียงทั้งหมดเห็นชอบต่อการแก้ไขนี้ แม้ว่า ขบวนการต่อต้านได้รณรงค์ให้คว่ำบาตรการออกเสียงประชามติแล้วก็ตาม แต่รัฐบาลก็อ้างว่ามีผู้มาลงประชามติคิด เป็น ร้อยละ ๗๒.๖๕ ของผู้มีสิทธิลงประชามติ

แผนการปฏิรูปรัฐธรรมนูญผ่านความเห็นชอบจากประชาชนและได้เพิ่มอำนาจในการบริหารประเทศให้แก่ นายกรัฐมนตรีและรัฐสภามากยิ่งขึ้น และทำให้ภาษา Berber เป็นภาษาราชการในประเทศโมร็อกโก เทียบเท่าภาษา อาหรับและภาษา Arab-Hassani ที่ใช้พูดในหมู่ชนชาวซาร์ฮาวี (Saharawi) ในประเทศโมร็อกโก แผนการปฏิรูป รัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีในการแต่งตั้งข้าราชการการเมืองและการยุบสภา (ซึ่งเคยเป็นพระราชอำนาจ ของพระมหากษัตริย์) อย่างไรก็ตาม พระมหากษัตริย์ยังทรงเป็นจอมทัพและเป็นประธานสภาคณะรัฐมนตรี (the Chair of the Council of Ministers) และสภาความมั่นคงสูงสุด (the Supreme Security Council) ซึ่งเป็น หน่วยงานเบื้องต้นที่รับผิดชอบนโยบายด้านความมั่นคง บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ยังยืนยันบทบาทของ พระมหากษัตริย์ในฐานะผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองศาสนาของประเทศ

๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๔ :

ผู้ประท้วงหลายสิบคนจาก “ขบวนการ ๒๐ กุมภาพันธ์” รวมตัวกันหน้าอาคารศาลในเซตซาฟี (Safi) เพื่อเรียกร้องให้ มีคำสั่งปล่อยตัวผู้ชุมนุมชาวเมือง Sebt Gzoula สองคนที่ถูกจับกุมอย่างไม่เป็นธรรมด้วยข้อหาทำร้ายเจ้าหน้าที่ของ รัฐ

การประท้วงดำเนินไปอย่างต่อเนื่องเกือบทุกวันอาทิตย์ โดยมีผู้ชุมนุมนับพันคนเดินขบวนในเมืองต่างๆ ทั่วประเทศ โมร็อกโกเพื่อเรียกร้องให้มีการปฏิรูปรัฐบาล

๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๔ :

สมเด็จพระราชาธิบดีโมฮัมเหม็ดที่ ๖ ทรงมีพระราชดำรัสถ่ายทอดทางโทรทัศน์ว่า ควรมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับ ใหม่โดยเร็ว โดยเริ่มต้นจากการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา เนื่องจาก “ความล่าช้าอาจเป็นภัยต่อความไว้วางใจและอาจ เป็นการสิ้นเปลืองโอกาสที่ได้จากการปฏิรูป” ภายหลังการเจรจาระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้ ควบคุมการจัดการเลือกตั้งกับ ๒๐ พรรคการเมือง รัฐบาลเสนอให้มีการเลือกตั้งในวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ แทน ในเดือนกันยายน ๒๕๕๕

๑๘ กันยายน ๒๕๕๔ :

ผู้ประท้วงสามพันคนเดินขบวนบนถนนในเมืองกาซาบลังกา ซึ่งเป็นการรวมตัวที่มากที่สุดในช่วงเวลาหลายเดือนที่ผ่านมา

๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ :

การเลือกตั้งทั่วไปในประเทศโมร็อกโก จากจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร ๓๙๕ ที่นั่ง ๓๐๕ คนได้รับเลือกตั้งแบบ บัญชีรายชื่อ (Party List) จาก ๙๒ เขตเลือกตั้ง และอีก ๙๐ คนได้รับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อระดับชาติ (National List) ซึ่งสองในสามในจำนวนนี้สงวนไว้สำหรับผู้หญิงและหนึ่งในสามสงวนไว้สำหรับผู้ชายอายุต่ำกว่า ๔๐ ปี มีพรรคการเมือง ๓๐ พรรคลงสมัครรับเลือกตั้ง ๑๘ พรรคได้ที่นั่งในสภา ผู้ชนะเลือกตั้งส่วนใหญ่มาจากกลุ่มการเมือง ๓ กลุ่ม ๑) Islamist Justice and Development Party (PJD) ๒) Coalition for Democracy นำโดย the RNI หัวหน้าคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง Salaheddine Mezouar และ ๓) the Koutla (Coalition) ซึ่งเป็น พันธมิตรของนายกรัฐมนตรี Abbas El Fassi ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทำให้ผู้ที่ได้เป็นนายกรัฐมนตรี คือ Abdelillah Benkirane

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาฝรั่งเศส

- Adelhamid, Amine, 2009. Le sombre bilan de l'Instance équité et réconciliation, CETRI, <http://www.cetri.be/spip.php?article1113&lang=fr> (March 3, 2012)
- Aswab, Mohammed, 2006. *L'instance équité et réconciliation et la problématique des droits de l'Homme au Maroc*, Mohamed, Hassan II Faculté des sciences juridiques économiques et sociales de Casablanca - Licence en droit public
- Baida, Jamaa, 2006, *L'expérience de l'Instance Equité et Réconciliation au Maroc*, working paper presented at « Expériences et mémoires, partager la diversité du monde », September 2006
- Benwakrim, Naima, 2006. *L'expérience de l'instance équite et réconciliation au Maroc*, in Recherches internationales, n° 77, 3 - 2006, pp. 81-86
- Catusse, Myrian and Vairel, Frederic, 2011. *Le Maroc de Mohammed VI, mobilisations et action publique*, in Politique Africaine ; <http://www.politique-africaine.com/numeros/pdf/intro/120005.pdf> (March 3, 2012)
- Comité Consultatif des Droits de l'Homme, 2004. *La violence de l'Etat : actes du séminaire organisé par l'Instance Equité et Réconciliation*, Marrakech

- http://www.ccdh.org.ma/IMG/pdf/Violence_de_letat-2.pdf (March 5, 2012)
- Dalle, Ignace, 2004. *Les trois rois ; La monarchie marocaine de l'indépendance à nos jours*, Fayard
- Equity and Reconciliation Commission, 2006, *Final Report 1*
http://www.ier.ma/article.php?id_article=1496 (March 3, 2012)
- El Maslouhi Abderrahim, 2007. *L'IER : espace public et apprentissage de la justice procédurale au Maroc. Une lecture habermassienne*, L'année du Maghreb, CNRS, Fédération Internationale des Droits de l'Homme, 2004, *Les commissions de vérité et de réconciliation: l'expérience marocaine*, FIDH Report
<http://www.fidh.org/IMG/pdf/Ma396f.pdf> (February 22, 2012)
- Hassan II, 1990. *Discours de Sa Majesté le Roi Hassan II lors de l'installation du Conseil Consultatif des Droits de l'Homme le 8 mai 1990*
<http://www.ccdh.org.ma/spip.php?article45> (March 5, 2012)
- Hibou, Béatrice, 2011. *Le mouvement du 20 février, le Makhzen et l'antipolitique. L'impensé des réformes au Maroc*, Sciences-Po, Mai 2011
http://www.ceri-sciences-po.org/archive/2011/mai/dossier/art_bh2.pdf (March 3, 2012)
- Mohammed VI, Discours à la Nation, 2011. *Sa Majesté le Roi adresse un discours à la Nation*
<http://www.map.ma/fr/node/11061> (March 5, 2012)
- Mohammed VI, Discours Royal, 2011. *Discours de SM le Roi à l'occasion de la cérémonie d'installation de la Commission Consultative de révision de la Constitution*
<http://www.map.ma/fr/node/10781> (March 5, 2012)
- Mohammed VI, Discours Royal, 2011. *SM le Roi préside l'ouverture de la première session de la 5ème année législative de la 8ème législature*
<http://www.map.ma/fr/node/33131> (March 5, 2012)
- Mohsen-Finan, Khadija, 2007, *Mémoire et Réconciliation nationale au Maroc*, in *Politique étrangère*, 2007/2
- Organisation Marocaine des Droits Humains, 1999. *Rapport sur la situation des droits de l'homme au Maroc 1999*
http://www.omdh.org/def.asp?codelangue=23&id_info=903 (March 5, 2012)
- Vairel, Frédéric, 2007. *La transitologie, langage du pouvoir au Maroc*, in *Politix* 4/2007 (n° 80),

เอกสารภาษาอังกฤษ

- Achy, Lahcen, 2011. *Morocco, Reform as a Path to a genuine constitutional monarchy*,
<http://www.carnegieendowment.org/2011/06/07/morocco-reform-as-path-to-genuine-constitutional-monarchy/f2> (March 3, 2012)
- Human Rights Watch, 2005. *Morocco's Truth Commission*,
<http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/morocco1105wcover.pdf> (March 3, 2012)
- Human Rights Watch, 2012. *Morocco and Western Sahara*,

<http://www.hrw.org/world-report-2012/morocco-and-western-sahara> (March 3, 2012)

สถาบันพระปกเกล้า

การสร้างความปลอดภัยแห่งชาติ: กรณีศึกษาเยอรมนี

ดร.พนมพัทธ์ สมิตานนท์

นักวิชาการ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า

บทนำ

ประเทศเยอรมนีเป็นประเทศมหาอำนาจที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นประเทศที่มีความเจริญอย่างมาก ประเทศหนึ่งในโลก ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ซึ่งมีหลายประเทศในโลกที่ยึดแนวทางการพัฒนาประเทศของเยอรมนีมาเป็นแนวทางและแม่แบบในการพัฒนาประเทศ อย่างไรก็ตาม กว่าที่ประเทศเยอรมนีจะฟื้นตัวและพัฒนาจากประเทศที่แพ้สงครามโลกครั้งที่สองมาเป็นประเทศมหาอำนาจ จะต้องผ่านกระบวนการและมีปัจจัยหลายประการที่เป็นตัวกระตุ้นและผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่ความเจริญของประเทศดังเช่นที่เป็นที่ยอมรับอยู่ในปัจจุบัน โดยการรวมชาติและการสร้างความปลอดภัยที่เกิดขึ้นในประเทศเยอรมนีนั้นเกิดขึ้นจากเหตุการณ์สำคัญคือการสิ้นสุดสงครามเย็นและการล่มสลายของกำแพงเบอร์ลินที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อแบ่งแยกคนและประเทศเยอรมนีออกจากกัน และเป็นจุดเริ่มต้นของความแตกต่างทั้งในด้านอุดมการณ์ทางการเมือง และสภาพเศรษฐกิจ สังคมของประเทศ เป็นเวลายาวนานถึง ๒๘ ปี โดยภายหลังจากที่มีการรวมประเทศหรือรวมชาตินั้น รัฐบาลเยอรมนีได้มีกระบวนการในการรวมประเทศและปัจจัยที่เกี่ยวข้องที่น่าสนใจและศึกษาเพื่อเป็นแนวทางในการสร้างความปลอดภัยของชาติอื่นๆ ได้ใช้เป็นตัวอย่าง อาทิเช่น การพยายามแก้กฎหมายที่มีความแตกต่างกันของทั้งสองประเทศให้เป็นที่ยอมรับของประชาชน การตั้งหน่วยงานเพื่อค้นหาความจริงเกี่ยวกับการกระทำผิดในช่วงก่อนการรวมชาติเพื่อสร้างความไว้วางใจแก่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำที่ผิดกฎหมาย ตลอดจนการตั้งหน่วยงานขึ้นมาเพื่อจัดการแปรรูปการถือครองสิทธิเกี่ยวกับที่ดินหรือทรัพย์สินของรัฐให้กับเอกชน เป็นต้น

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษากระบวนการการปลอดภัยของประเทศเยอรมนีภายหลังจากการรวมชาติที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๓๓ (ค.ศ. ๑๙๙๐) ตลอดจนปัจจัยต่างๆที่มีเกี่ยวข้องที่ส่งผลให้กระบวนการปลอดภัยที่เกิดขึ้นนั้นเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและราบรื่น โดยบทเรียนที่ได้จากการศึกษานี้จะนำไปสู่ตัวอย่างและแนวทางในการสร้างความปลอดภัยที่เกิดขึ้นในประเทศไทย

บทความนี้แบ่งออกเป็น ๗ ส่วนโดยส่วนที่หนึ่งจะกล่าวถึงภาพรวมของสถานการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้น โดยจะครอบคลุมถึงบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของเยอรมนีในช่วงเวลาดังกล่าว ในส่วนที่สองจะกล่าวถึงความเป็นมาของสถานการณ์ความขัดแย้ง ส่วนที่สามจะเป็นกรอบแนวคิดในการปลอดภัย ส่วนที่สี่จะเป็นกระบวนการปลอดภัย ส่วนที่ห้าจะเป็นปัจจัยที่นำไปสู่การปลอดภัย และส่วนสุดท้ายจะเป็นภาพรวมบริบทและความสำเร็จของกระบวนการปลอดภัยของเยอรมนีที่ประเทศอื่นๆ ส่วนสุดท้ายคือ บทสรุปที่ประเทศไทยจะสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการแก้ไขความขัดแย้งและสร้างความปลอดภัยให้เกิดขึ้น

๑. ภาพรวมของสถานการณ์ความขัดแย้ง

บริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศพันธมิตรผู้ชนะสงครามได้แบ่งแยกเยอรมนี ออกเป็นเยอรมนีตะวันตกและเยอรมนีตะวันออก โดยเยอรมนีตะวันออกอยู่ภายใต้การปกครองระบอบคอมมิวนิสต์ของ

สหภาพโซเวียต ส่วนฝั่งตะวันตกอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายพันธมิตรที่ปกครองในระบอบเสรีทุนนิยม ประชาธิปไตย และยังคงแบ่งโซนออกเป็นเขตของอังกฤษ ฝรั่งเศส และอเมริกัน (Amos, ๑๙๙๐)

ต่อมาได้มีการสร้างกำแพงเบอร์ลินขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ (ค.ศ. ๑๙๖๑) หรือ สิบหกปีหลังจาก สงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง เพื่อปิดกั้นการข้ามฝั่งของผู้คนจากฝั่งตะวันออกภายใต้การปกครองลัทธิ คอมมิวนิสต์ของโซเวียต เข้าสู่ฝั่งตะวันตก ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นเยอรมนีตะวันตกกำลังพัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็วทั้งในด้านสังคมแบบตะวันตก และเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ในขณะที่สภาพเศรษฐกิจและสังคมฝั่ง ตะวันออกยังล้าหลัง บ้านเมืองถูกทอดทิ้ง ผู้คนยากจน แรงงานได้รับค่าแรงต่ำ เศรษฐกิจฝั่งตะวันตกและฝั่ง ตะวันออกจึงแตกต่างกันอย่างชัดเจน ทำให้ประชาชนที่ยากไร้ในฝั่งตะวันออกพยายามที่จะข้ามกำแพงเมือง จากฝั่งตะวันออกไปยังฝั่งตะวันตก ซึ่งนำไปสู่เหตุการณ์รั้มนุษยธรรมและโศกนาฏกรรมขึ้นมากมาย มีคนถูก ทำร้าย ถูกทรมานและถูกยิงตายอย่างทารุณ จนในที่สุดจุดวิกฤติก็มาถึง ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๒ (ค.ศ. ๑๙๘๙) (Kuhnhardt, ๒๐๐๙) กำแพงเบอร์ลินจึงเป็นสัญลักษณ์ที่สะท้อนให้เห็น ถึงการแบ่งแยกและ ความขัดแย้งของทั้งสองประเทศในเรื่องของอุดมการณ์ทางการเมืองอย่างชัดเจนได้ถูกทุบทำลายลง ด้วยผู้คนที่ โกรธแค้นในระบอบการปกครองและการพัฒนาประเทศของรัฐบาลคอมมิวนิสต์ฝั่งตะวันออกและความ ต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลงการบริหารปกครองประเทศให้เกิดความทันสมัย และเป็นประชาธิปไตยดังเช่นที่ เกิดขึ้นในฝั่งตะวันตก (Torpey, ๑๙๙๓)

๒. ความเป็นมาของสถานการณ์ความขัดแย้ง

การแบ่งแยกประเทศของเยอรมนีนั้นเกิดขึ้นภายหลังที่หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ เสร็จสิ้นลง โดย ประเทศที่ชนะสงครามได้แบ่งประเทศเยอรมนีออกเป็น ๒ ประเทศ คือ สหพันธรัฐประชาธิปไตยประชาชน เยอรมนี (German Democratic Republic-GDR) หรือประเทศเยอรมนีตะวันออก และ สหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมนี (The Federal Republic of Germany) หรือ เยอรมนีตะวันตก

ต่อมาได้มีการแบ่งแยกสองประเทศอย่างชัดเจนโดยมีสัญลักษณ์ที่สำคัญคือการสร้างกำแพงเบอร์ลิน เพื่อที่จะแบ่งประเทศตามแนวคิด และอุดมการณ์ทางการเมืองการปกครอง โดยฝั่งตะวันตกของกำแพง เบอร์ลินหรือเยอรมนีตะวันตกเป็นเสมือนตัวแทนของแนวคิดแบบเสรีนิยม หรือประชาธิปไตยที่มีความสำคัญ กับสิทธิของประชาชนในประเทศและสนับสนุนโดยประเทศสหรัฐอเมริกา ในขณะที่ฝั่งตะวันออกของกำแพง เป็นเสมือนตัวแทนของแนวคิดและอุดมการณ์ของสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ที่มีแนวคิดแตกต่างกับเสรี ประชาธิปไตยนั้นอยู่ภายใต้การดูแล และสนับสนุนของประเทศสหภาพโซเวียตในเยอรมนีตะวันออก กำแพง เบอร์ลินนอกจากจะเป็นแนวเขตแดนที่มั่นคง และสัญลักษณ์ของการต่อต้านทุนนิยม แต่สำหรับโลกเสรีแล้ว ยังเป็นสัญลักษณ์ของความขัดแย้งระหว่างประเทศเยอรมนีตะวันออกและตะวันตก และถือเป็นสัญลักษณ์ ของปรากฏการณ์ของการแบ่งแยกค่านิยม และอุดมการณ์อย่างชัดเจนระหว่างฝ่ายที่นิยมคอมมิวนิสต์และ ฝ่ายที่นิยมประชาธิปไตยหรือที่เรียกกันว่า สงครามเย็น (McAdams, ๑๙๙๖)

กำแพงเบอร์ลิน นั้นถูกสร้างเพื่อวัตถุประสงค์ในการปิดกั้นพรมแดนเบอร์ลินตะวันตกซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของเยอรมนีตะวันตก ออกจากเยอรมนีตะวันออกที่โอบล้อมอยู่โดยรอบ มีความยาวทั้งสิ้น ๑๕๕ กิโลเมตร และได้ทำหน้าที่ในการปิดกั้นพรมแดนนี้เป็นระยะเวลา ๒๘ ปี โดยนับตั้งแต่มีการสร้างกำแพงเบอร์ลิน การ ข้ามผ่านแดนจากเยอรมนีตะวันออก ไปยังเยอรมนีตะวันตก กลายเป็นเรื่องผิดกฎหมาย หากมีการฝ่าฝืนและ ถูกพบเห็น มีโทษสถานเดียว คือ การถูกยิง ณ บริเวณกำแพงนั่นเอง ตลอดระยะเวลา ๒๘ ปีของการมีกำแพง เบอร์ลิน คาดว่ามีผู้เสียชีวิตที่กำแพงเบอร์ลินขณะพยายามข้ามกำแพงหลบหนีอยู่ระหว่างประมาณ ๑๓๖ ถึง

๒๐๖ คน และตลอดระยะเวลา ๔๐ ปี ของการแบ่งเยอรมนีออกเป็นสองประเทศนั้นยาวนานพอที่จะทำให้ชาวเยอรมนีได้ เรียนรู้ถึงความเจ็บปวดและความทุกข์ยากจากการแบ่งแยก จนกลายเป็นแรงกระตุ้นและแรงผลักดันที่สำคัญยิ่งในการทลายกำแพงเบอร์ลินในการพังทลายลงในวันที่ ๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๒ (ค.ศ. ๑๙๘๙) และนำไปสู่การรวมชาติเยอรมนีในวันที่ ๓ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๓๓ (ค.ศ. ๑๙๙๐) เพราะประชาชนที่ต้องการเห็นประเทศเยอรมนีที่รวมกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Asmus, ๑๙๙๒)

นอกจากความเป็นชาติอันเป็นปีกแผ่นของชาวเยอรมนีแล้ว ถือว่าการทลายกำแพงเบอร์ลินคือการชนะในการต่อสู้ทางอุดมการณ์ทางการเมือง ระหว่างค่ายคอมมิวนิสต์กับโลกเสรีลงไปได้ ดังนั้นการพังทลายของกำแพงเบอร์ลินยังได้ส่งผลสะท้อนไปยังประเทศคอมมิวนิสต์ทั่วโลกเพราะเป็นสัญลักษณ์และสิ่งบ่งชี้ว่านั่นคือจุดสิ้นสุดของสงครามเย็นที่ ยาวนานมาร่วมสี่ทศวรรษ ภายหลังจากการรวมประเทศของเยอรมนี ตะวันออกและเยอรมนีตะวันตกหรือภายหลังปี พ.ศ. ๒๕๓๓ (ค.ศ. ๑๙๙๐) เป็นต้นมา สิ่งก็ตามมาก็คือความพยายามที่จะจัดการกับปัญหาความขัดแย้งที่สำคัญภายในประเทศที่เป็นผลพวงมาจากสงครามเย็นและการรวมชาติ เช่น ปัญหาด้านความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เท่าเทียมกัน (Inequality) และ ความแตกต่างอย่างสุดขั้วระหว่างทั้งสองประเทศที่ปรากฏในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม

โดยทั้งนี้จากบริบททางการเมืองอาจแบ่งความขัดแย้งในการอุดมการณ์ได้เป็น ๒ กลุ่ม โดย กลุ่มแรกนั้นเกิดขึ้นก่อนการรวมชาติเยอรมนี นั่นคือ ๑. **ระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกากับสหภาพโซเวียต** (ในช่วงสงครามเย็น) และ ๒. **ระหว่างประชาชนในเยอรมนีตะวันออกผู้ที่สูญเสียและได้รับความเสียหายกับอดีตรัฐบาลและเจ้าหน้าที่รัฐของเยอรมนีตะวันออก**ในช่วงก่อนสงครามเย็นสิ้นสุดลง และ กลุ่มที่สองคือ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายหลังการรวมชาติ ความขัดแย้งระหว่างประชาชนในเรื่องความเหลื่อมล้ำทางสังคมของประชาชนทั้งสองประเทศ (Gransow, ๑๙๙๗)

ความขัดแย้งในกลุ่มแรกนั้นได้ลดน้อยถอยลงจนหมดสิ้นไปเพราะสภาพการเปลี่ยนแปลงของประเทศต่างๆในโลกที่เกิดขึ้น นั่นก็คือการยุติสงครามเย็นระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต ทำให้การสนับสนุนและควบคุมของทั้งสองประเทศมหาอำนาจที่มีต่อเยอรมนีตะวันออกและตะวันตกลดน้อยลงไปตามลำดับ จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์การรวมชาติของเยอรมนี ซึ่งประเทศมหาอำนาจทั้งสองก็ได้เข้ามาแทรกแซงกระบวนการดังกล่าว ประกอบกับการผลักดันและเคลื่อนไหวเรียกร้องของคนในชาติให้เกิดการรวมชาติขึ้น ทำให้ความขัดแย้งดังกล่าวสิ้นสุดลง ส่วนความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างผู้ที่สูญเสียกับเจ้าหน้าที่รัฐของเยอรมนีตะวันออกนั้น เป็นความขัดแย้งที่สะสมมาจากการที่ประชาชนฝั่งตะวันออกของกำแพงเบอร์ลินถูกกดขี่และปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ซึ่งเป็นผลมาจากระบบการปกครองแบบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ อันนำไปสู่การจำกัดสิทธิของประชาชนและการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างมากมาย จนนำไปสู่การทำร้ายและสังหารประชาชน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่จะพยายามข้ามกำแพงเบอร์ลินเพื่อไปยังฝั่งตะวันตก) โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเป็นไปตามนโยบายและคำสั่งของรัฐบาลเยอรมนีตะวันออกในช่วงสงครามเย็น (Gortemaker, ๒๐๐๙) ซึ่งความพยายามอันหนึ่งในกระบวนการรวมชาตินั้นก็คือ การพยายามที่จะลดความขัดแย้งดังกล่าว โดยการสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้ที่เสียหายและได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งดังกล่าวผ่านกระบวนการยุติธรรมตามแบบของประชาธิปไตยที่ใช้ในเยอรมนีตะวันตก

ความขัดแย้งในกลุ่มที่สองที่เกิดขึ้นภายหลังจากการรวมประเทศนั้น เป็นความขัดแย้งที่เกิดจากสภาพความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ และสังคมของทั้งสองประเทศ (Gransow, ๑๙๙๗) ที่มีผลมาจากการอุดมการณ์และแนวทางการบริหารประเทศที่แตกต่างกันในช่วงก่อนการรวมประเทศที่ส่งผลมาจนถึงภายหลังการรวมประเทศ แต่ในระยะต่อมาก็ได้มีความพยายามของรัฐบาลที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวที่ออกมาในลักษณะ

ของนโยบายเร่งด่วนของชาติในการสร้างความเจริญของทั้งสองประเทศให้มีความเท่าเทียมกัน หรือลดช่องว่างระหว่างความเหลื่อมล้ำให้น้อยที่สุด

๓. กรอบแนวคิดในการสร้างความปรองดอง

กรอบแนวคิดที่นำมาใช้ในการลดความขัดแย้งและสร้างความปรองดองกันของประเทศเยอรมนี คือ การที่พยายามที่จะให้คนทั้งสองชาติซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นคนเยอรมนีได้มีพื้นที่ที่สามารถจะแสดงออกทางความคิดอย่างเสรีตามแนวทางของประชาธิปไตย โดยผ่านทางกระบวนการทางการเมืองเช่น การชุมนุม เรียกร้องอย่างสันติ การลงคะแนนเสียง (Vote) เพื่อที่จะกำหนดแนวทางในการพัฒนาประเทศ (Gransow, ๑๙๙๗) นอกจากนั้นแล้ว เพื่อให้เกิดความชอบธรรม ความปรองดอง และเกิดความยุติธรรมภายหลังจากรวมชาติแล้วนั้น ได้มีการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมผ่านศาล โดยมีการใช้แนวทางในการค้นหาความจริงเพื่อนำเอาข้อมูลที่ได้ มาใช้ประกอบเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาของประเทศและสามารถใช้ข้อมูลที่ได้เพื่อเสาะหาผู้กระทำผิด นำมาเข้ากระบวนการยุติธรรมและดำเนินการตามกฎหมาย และเป็นบทเรียนในการพัฒนา แก้ไขและป้องกันปัญหาความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ตลอดจนเพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นของประชาชน และนำไปสู่แนวทางของการเยียวยาต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งนั้นอีกด้วย

นอกจากนี้ยังมีแนวคิดเกี่ยวกับการแก้กฎหมายที่มีความแตกต่างกัน ให้ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย เพื่อที่จะนำไปสู่การปรองดองอย่างสันติ และลดกระแสความไม่เห็นด้วยและความขัดแย้งต่างๆที่เกิดขึ้น โดยทุกฝ่ายต่างยอมรับในกติกาและกระบวนการของการเปลี่ยนแปลงนั้นด้วย อันจะเป็นมูลเหตุสำคัญที่จะนำไปสู่การปรองดองและลดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นและเป็นการสร้างความเป็นเอกภาพและความไว้วางใจ (Trust) ของประชาชนที่มีต่อรัฐหรือการดำเนินการของรัฐอีกด้วย (Gransow, ๑๙๙๗)

ทั้งนี้ความไว้วางใจ ฉันทามติ และ ความเป็นเอกภาพ หรือความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในชาตินั้น เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยากหากเกิดความคลางแคลงใจหรือไม่ไว้วางใจกันภายในชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประเทศที่เพิ่งมีการเปลี่ยนระบอบการปกครอง หรือเปลี่ยนแปลงประเทศครั้งใหญ่ดังเช่นที่เกิดขึ้นกับประเทศเยอรมนีภายหลังการสิ้นสุดของสงครามเย็น ความไม่ไว้วางใจกันที่เกิดขึ้นภายในชาติไม่ว่าจะเกิดขึ้นระหว่างชนชั้นผู้ปกครองกับประชาชนพลเมือง หรือระหว่างประชาชนกับประชาชนด้วยกันนั้น ถึงแม้จะเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นในอดีตก็ตาม ก็ยังสามารถก่อให้เกิดการแบ่งแยก และความแตกแยกกันอย่างกว้างขวางในสังคม หากความคลางแคลงใจและความไม่ไว้วางใจนั้นมิได้รับการแก้ไขก่อนที่จะเกิดประชาธิปไตยที่เข้มแข็งและมั่นคงได้ ดังนั้นกรอบแนวคิดในการปรองดองของประเทศเยอรมนีนั้น จึงเป็นการพยายามค้นหาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเพื่อให้เป็นข้อมูล และแนวทางที่จะนำไปแก้ปัญหาความขัดแย้ง และเป็น การสร้างความชอบธรรม ความไว้วางใจ และความเป็นเอกภาพของประเทศ

๔. กระบวนการสร้างความปรองดอง

กระบวนการปรองดอง หรือการสร้างสมานฉันท์ที่เกิดขึ้นในเยอรมนี ภายหลังจากการรวมประเทศในปี พ.ศ. ๒๕๓๓ (ค.ศ. ๑๙๙๐) นั้น มีมูลเหตุมาจากความแตกต่างทางความคิด อุดมการณ์ทางการเมืองในการบริหารและปกครองประเทศ และความต้องการที่จะให้กระบวนการรวมประเทศนั้นเป็นไปอย่างราบรื่น และได้รับการยอมรับจากประชาชนส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตามความขัดแย้งหรือ “ความไม่ปรองดอง” ที่เกิดขึ้นนั้นในประเทศเยอรมนีนั้นอาจถือว่ามีได้มีความขัดแย้งในระดับที่รุนแรง หรือมีการเสียชีวิตของผู้คนอย่างมากมาย เมื่อเทียบกับเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในหลายๆประเทศ กล่าวคือ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนั้น

ต้นเหตุมิได้มาจากปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศเยอรมนีเอง หากแต่เป็นความขัดแย้งที่เป็นผลมาจากอุดมการณ์ที่แตกต่างที่ส่งผลออกมาในรูปของการบริหารประเทศที่แตกต่างกันของทั้งสองประเทศ ทั้งนี้เครื่องมือหรือแนวทางที่ใช้ในกระบวนการปรองดองของประเทศเยอรมนีนั้นมีแนวทางสำคัญหลักๆอาจสามารถแบ่งได้เป็น ๔ แนวทาง คือ กระบวนการการค้นหาความจริง การเยียวยาและชดเชยผู้ที่ได้รับผลกระทบ การแก้กฎหมายที่ทำให้เกิดความขัดแย้ง และความพยายามที่จะฟื้นฟู พัฒนาสภาพบ้านเมืองลดและความเหลื่อมล้ำทางสังคมเพื่อให้เกิดความเจริญทัดเทียมกันหรือใกล้เคียงกันของทั้งสองประเทศ

๔.๑ กระบวนการค้นหาความจริง

ประเทศเยอรมนีจะต้องเผชิญภายหลังกการรวมชาติ นั้นยังมีสิ่งที่จะต้องจัดการเพื่อให้การเปลี่ยนผ่านนั้นเกิดความราบรื่น นั่นคือ การพิจารณาและจัดการกับการกระทำในอดีตที่สร้างความขัดแย้งและไม่พอใจต่อการกระทำของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนที่จะมีการทบทวนค่าแรงแบบเบอร์ลินโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากฝั่งเยอรมนีตะวันออก ซึ่งผลพวงที่เกิดขึ้นจากการกระทำที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในอดีตของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐโดยนอกจากการพยายามฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจและสังคมของเยอรมนีตะวันออกแล้วนั้น หนึ่งในกระบวนการที่ใช้คือค้นหาความจริง โดยภายหลังกการรวมชาติ ได้มีการตั้งคณะทำงานที่ทำหน้าที่ค้นหาความจริง โดยแบ่งเป็น ๒ ช่วง คือ คณะแรกที่ทำงานตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๓๗ (ค.ศ. ๑๙๙๒ - ๑๙๙๔) และ คณะที่สองที่ทำงานในช่วงระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๓๘ - ๒๕๔๑ (ค.ศ. ๑๙๙๕ - ๑๙๙๘)

คณะกรรมการค้นหาความจริงชุดแรก (พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๓๗)

โดยในช่วงที่ ๑ นั้นจะเป็นการสืบสวนหาความจริงโดยคณะกรรมการสืบสวนจากประวัติศาสตร์และผลที่เกิดจากระบบเผด็จการ(ภายใต้พรรคเอกภาพสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ - The Communist Socialist Unity Party หรือ SED) (The Investigatory Commission on the Working-Through of the History and Consequences of the SED Dictatorship in Germany) ที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาล โดยมีแนวทางการทำงานหลักการสืบสวนหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐในช่วงเวลาที่เยอรมนีตะวันออกอยู่ภายใต้การปกครองของคอมมิวนิสต์ประมาณปี พ.ศ. ๒๕๓๒ ถึง ๒๕๓๒ (ค.ศ. ๑๙๘๙ ถึง ๑๙๘๙) (Yoder, ๑๙๙๙) มีหน้าที่หลักที่อาจจะสรุปได้คือ

- เพื่อค้นหาความจริงแก่ผู้ที่เสียหายเพื่อให้ได้รับความยุติธรรม
- เพื่อสืบค้นแนวทางการสร้างฉันทามติในระบอบประชาธิปไตยของประเทศเยอรมนี
- ให้ข้อเสนอแนะทางกฎหมายแก่ผู้ร่างกฎหมายในการจัดการกับผลและกำจัดผลที่เกิดขึ้นที่มาจากระบอบการปกครองแบบเผด็จการในอดีตที่ผ่านมา

นอกจากนั้นแล้วงานของคณะทำงานชุดนี้ยังครอบคลุมถึงวิเคราะห์ในแง่ของประวัติศาสตร์การเมือง ปัจจัยทางเศรษฐกิจ อุดมการณ์ และปัจจัยทางสังคมของระบอบคอมมิวนิสต์ ตลอดจนการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในทางที่มีขอบอึดด้วย โดยข้อมูลที่ค้นพบนั้น ได้นำมาใช้สำหรับผู้ที่ได้รับผลกระทบ หรือผู้เสียหายจากเหตุการณ์ความขัดแย้ง โดยส่วนใหญ่จะเป็นการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่รัฐต่อประชาชนที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกับฝ่ายรัฐบาลคอมมิวนิสต์ โดยผู้ที่ไม่เห็นด้วยหรือต่อต้านรัฐบาลส่วนมากจะถูกลงโทษโดยการสั่งห้ามเข้าศึกษาในมหาวิทยาลัย ห้ามทำงาน เป็นต้น (Yoder, ๑๙๙๙)

รายงานของ United States Institute of Peace (USIP) ได้รายงานถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการค้นหาความจริงในชุดนี้ว่ามีสมาชิก ๒๗ คน นำโดยประธานสภาและสมาชิกสภาของเยอรมนีตะวันออกและนักเคลื่อนไหวทางสิทธิมนุษยชนที่ชื่อนายเรเนอร์ ออพเพิลแมน (Rainer Eppelmann) ซึ่งรายงานของคณะกรรมการชุดแรกนี้ชื่อว่า “Working Through the History and the Consequences of

the SED Dictatorship in Germany” โดยเสนอทั้งหมด ๑๘ ฉบับ ประกอบด้วยคำให้การของพยาน การวิเคราะห์ทางทฤษฎี และคำแถลงหรือคำสั่งของรัฐบาลคอมมิวนิสต์และรายงานผลที่เกิดขึ้น ซึ่งได้มีการนำเสนอต่อรัฐสภาของเยอรมนี โดยมีข้อเสนอแนะที่สำคัญคือ การเสนอให้ใช้วันหยุดของชาติเพื่อเป็นการรำลึกถึงเหตุสำคัญที่เกิดขึ้นในอดีตเพื่อสร้างความเป็นปึกแผ่นในชาติ และเสนอว่าให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อเสริมสร้างความมั่นใจและสร้างสัมพันธ์ไมตรีต่อประเทศรอบด้าน นอกจากนั้นแล้วยังเสนอให้มีการตั้งองค์กรหรือมูลนิธิอิสระเพื่อที่จะติดตามผลที่เกิดขึ้นจากข้อเสนอแนะต่างๆ ต่อไป

ผลที่เกิดขึ้นหลังจากการทำงานของคณะทำงานในชุดแรกนั้นจะเป็นในลักษณะของการปฏิรูปคือ ๑) รัฐสภาของเยอรมนี (Bundestag) ได้แต่งตั้งคณะทำงานค้นหาความจริงในชุดที่สองเพื่อศึกษาเพิ่มเติมในประเด็นอื่นๆที่คณะทำงานชุดแรกไม่สามารถทำได้สำเร็จในระยะเวลาของการทำงานที่กำหนด ๒) มีการเสนอแนวทางที่จะจัดตั้งหน่วยงานถาวรที่จะดูแลและศึกษาเกี่ยวกับการฟื้นฟูและชดเชยให้เกิดขึ้นหลังจากการทำงานของคณะทำงานในชุดที่สอง

คณะกรรมการค้นหาความจริงชุดที่สอง (พ.ศ. ๒๕๓๘ – ๒๕๔๑)

จากรายงานของ USIP ระบุถึงรายละเอียดของคณะทำงานค้นหาความจริงในช่วงที่ ๒ ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๓๘ – ๒๕๔๑ (ค.ศ. ๑๙๙๕ – ๑๙๙๘) ว่าเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นเพื่อสานงานต่อจากคณะกรรมการชุดแรกเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์และครบถ้วนของข้อมูลที่ค้นพบ โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการค้นหาความจริงในชุดนี้ เป็นสมาชิกรัฐสภา ๓๖ คนและได้รับการคัดเลือกจากรัฐสภา โดยแบ่งเป็นคณะทำงาน ๙ ชุด เช่นเดียวกับคณะทำงานชุดแรกคือคณะทำงานชุดที่สองนี้ นำโดยประธานสภาและสมาชิกสภาของเยอรมนี ตะวันออกและนักเคลื่อนไหวทางสิทธิมนุษยชนที่ชื่อ นายเรเนอร์ ออพเพิลแมน (Rainer Eppelmann) ซึ่งรายงานฉบับสมบูรณ์ของคณะทำงานชุดที่สองนี้มีทั้งหมด ๑๔ ฉบับ (USIP) ซึ่งจะเป็นการวิเคราะห์มีแนวทางถึงสภาพโครงสร้างและทัศนคติที่ทำให้เกิดการรวมชาติ และการก้าวผ่านการควบคุมบังคับภายใต้การปกครองของรัฐบาลคอมมิวนิสต์ ซึ่งคณะทำงานชุดนี้จะต่างจากคณะทำงานชุดแรกโดยจะมุ่งความสนใจไปที่มุมมองในแต่ละวันของการถูกควบคุมของรัฐ เช่น การเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิง การควบคุมและกำหนดขอบเขตการบริโภคสินค้าต่างๆ และการโดนทำทารุณกรรมต่างๆ นอกจากนี้รายงานดังกล่าวยังเสนอให้มีการตั้งองค์กรหรือมูลนิธิอิสระ เพื่อสนับสนุนงานในโครงการที่สืบสวนหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเนื่องมาจากการปกครองภายใต้ระบอบคอมมิวนิสต์และเก็บรักษาข้อมูลเหล่านั้นตลอดจนการช่วยเหลือด้านจิตใจและการดำเนินคดีทางกฎหมายของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งอีกด้วย

ผลที่เกิดขึ้นหลังจากการทำงานของคณะทำงานในชุดที่สองนั้นจะเป็นในลักษณะของการชดเชยและเยียวยา คือ ๑) รัฐสภาของเยอรมนี (Bundestag) อนุมัติให้มีการตั้งมูลนิธิของรัฐบาลตามข้อเสนอของคณะทำงาน ๒) สภาผู้แทนราษฎรได้ผ่านกฎหมายที่ให้มีการสร้างอนุสรณ์ขึ้นที่อดีตสถานกักกันนักโทษในกรุงเบอร์ลิน เพื่อระลึกถึงสถานที่และเหตุการณ์สำคัญและค้นหาความจริงทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นของสถานที่กักกันดังกล่าวในช่วงระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๘ – ๒๕๓๒ (ค.ศ. ๑๙๔๕ – ๑๙๘๙) เพื่อเปิดแสดงต่อสาธารณชนให้รับรู้ และ ๓) รัฐสภาของเยอรมนี (Bundestag) ลงมติรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชดเชยและเยียวยาต่ออดีตนักโทษทางการเมืองในช่วงเวลาที่เยอรมนีตะวันออกปกครองภายใต้ระบอบคอมมิวนิสต์ เพื่อเป็นการขยายผลการดำเนินการของโครงการชดเชยและเยียวยาต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากความขัดแย้งด้านอุดมการณ์ทางการเมืองทั้งด้านสุขภาพร่างกาย โอกาสและสิทธิต่างๆ โดยเป็นการช่วยเหลือเยียวยาทั้งด้านจิตใจและความช่วยเหลือในด้านกฎหมาย (USIP)

ทั้งนี้ในการค้นหาความจริงนั้นแท้จริงแล้วนั้น วัตถุประสงค์หลักหรือประเด็นหลักของคณะกรรมการทั้งสองชุดคือการสืบค้นหาความจริงเพื่อที่จะนำมาใช้เป็นบทเรียนให้กับประเทศเยอรมนี เพื่อให้เกิดความเข้าใจในบริบทของสภาพปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในอดีต และส่งผล หรืออาจจะส่งผลไปถึงในอนาคต โดยสามารถจะนำข้อมูลเหล่านั้นไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศ นอกจากนี้แล้วการค้นหาความจริงนั้นในภาพรวม มิได้เป็นการสืบค้นหาผู้กระทำความผิด (โดยตรง) เพื่อนำมาลงโทษ แต่เป็นการเปิดเผยข้อเท็จจริงเหล่านั้นโดยที่ผู้เสียหายจะสามารถอ้างอิงข้อเท็จจริงที่ปรากฏนั้นเพื่อใช้ในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดเหล่านั้นในช่วงเวลาที่เยอรมนีตะวันออกปกครองภายใต้ระบอบคอมมิวนิสต์ได้ตามกระบวนการยุติธรรมปกติ

๔.๒ การเยียวยา และชดเชยแก่ผู้เสียหายและได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง

นอกเหนือจากการค้นหาความจริงแล้วนั้น รัฐบาลเยอรมนี ยังมีกระบวนการเยียวยาและชดเชย แก่ผู้สูญเสียและได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความขัดแย้งอีกด้วย โดยเป็นในลักษณะของการจ่ายเงินชดเชย โดยรัฐบาลซึ่งจะพิจารณาจากหลักเกณฑ์จ่ายชดเชยแก่ผู้เสียหาย ตามระยะเวลาที่ถูกดำเนินคดีโดยมิชอบหรือโดยไม่ยุติธรรมโดยรัฐและถูกคุมขังในเรือนจำ อย่างไรก็ตามการชดเชยนั้นจะไม่ครอบคลุมถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบด้านการประกอบอาชีพ เช่น การว่างงาน เป็นต้น และยังมีนโยบายเกี่ยวกับการเยียวยาและชดใช้กรณีที่เกี่ยวข้องกับสินทรัพย์ (Property) โดยมีหลักการที่จะชดใช้คืนเป็นที่ดินแก่เจ้าของที่ดินที่โดนรัฐบาลคอมมิวนิสต์ยึดไป หรือโดนไล่ที่ออกจากที่ดินของตนเอง (Scarrow, Susan & Jonathan Stein, ๑๙๙๕)

๔.๓ การแก้กฎหมายที่อาจก่อให้เกิดความขัดแย้ง

การรวมชาติในช่วงแรก ซึ่งเริ่มตั้งแต่ประมาณ พ.ศ. ๒๕๓๔ (ค.ศ. ๑๙๙๑) ถึง พ.ศ. ๒๕๓๘ (ค.ศ. ๑๙๙๕) มีแนวคิดหลักคือ การถือเอาแนวทางการพัฒนาประเทศของเยอรมนีตะวันตกเป็นแบบอย่างมาตรฐาน และความเท่าเทียมกันด้านความเป็นอยู่เป็นสำคัญ ซึ่งกลไกสำคัญที่เกิดขึ้นในระยะแรกภายหลังการรวมชาติ คือการพิจารณาและแก้ไขกฎหมายที่มีความต่างกันของสองประเทศ โดย Gransow (๑๙๙๗) ได้กล่าวถึงประเด็นต่างที่มีการพิจารณาคือ

- การตัดสินใจเลือกเมืองที่จะเป็นเมืองหลวงและที่ตั้งของรัฐบาลระหว่าง กรุงเบอร์ลิน และ กรุงบอนน์ ซึ่งกรุงเบอร์ลินได้รับการเลือก
- เรื่องการทำแท้ง โดยในเยอรมนีตะวันออกจะยึดแนว Pro-choice Law (โปรดทางเลือก) โดยจะให้สิทธิแก่มารดาในการเลือกเป็นสำคัญ นั่นคือมารดามีสิทธิที่จะทำแท้งได้ภายในระยะเวลา ๓ เดือนแรกของการตั้งท้อง ในขณะที่เยอรมนีตะวันตกจะยึดแนว Pro-life Law (โปรดชีวิต) โดยเห็นความสำคัญของชีวิตซึ่งหมายถึงชีวิตของทารกในครรภ์ นั่นคือ ยินยอมให้มารดาทำแท้งได้ในกรณีที่จำเป็น เช่น การคลอดบุตรอาจทำให้มารดาเสียชีวิตหรือเป็นอันตราย หรือมารดาถูกข่มขืนจนตั้งครรภ์ เป็นต้น ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้สามารถประนีประนอมกันได้โดยอาศัยการตัดสินใจของศาลสูงสุด หรือ ศาลฎีกา โดยตัดสินใจให้ ยึดแนวทางของโปรดชีวิต โดยที่ยกเว้นการลงโทษแก่มารดาที่ทำแท้งในระหว่างตั้งครรภ์ในช่วง ๓ เดือนแรก
- สนธิสัญญาเอกภาพ (Unity Treaty) ที่ได้มีการทำไว้นั้นมีได้พูดถึงความจำเป็นในการแก้ไขหรือให้มีรัฐธรรมนูญใหม่หลังการรวมประเทศ จึงใช้กฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) ที่ใช้อยู่ในเยอรมนีตะวันตกเป็นกฎหมายสูงสุดหรือ กฎหมายรัฐธรรมนูญในช่วงเวลาของการรวมชาติ โดยทั้งสองประเทศเลือกที่จะยังคงใช้กฎหมายพื้นฐานเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ด้วยเหตุผลสำคัญจากการที่เห็นว่า

กฎหมายดังกล่าวยังใช้ได้โดยมีประสิทธิภาพในเยอรมนีตะวันตก และน่าจะส่งผลดีในระหว่างที่มีการรวมชาติ และกระบวนการสร้างความปรองดองที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว (Gransow, ๑๙๙๗)

๔.๔ การฟื้นฟู และพัฒนาประเทศเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

ในระยะแรกของการรวมชาตินั้นนโยบายและแนวทางการพัฒนาประเทศจะเป็นลักษณะของการใช้เงินงบประมาณมหาศาลของประเทศในการฟื้นฟู บูรณะและสร้างความเจริญในด้านสาธารณูปโภคที่สำคัญของฝั่งตะวันออก หรือ เยอรมนีตะวันออกเดิม ให้มีความทันสมัยเทียบเท่า หรือใกล้เคียงกับด้านตะวันตก เช่น การสร้างถนน ทางรถไฟ วางระบบโทรศัพท์และการสื่อสารอื่นๆโดยพยายามที่จะสร้างความเปลี่ยนแปลงด้านอุตสาหกรรมครั้งใหญ่ของฝั่งตะวันออก ซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ที่ส่งผลต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนวัฒนธรรมของฝั่งตะวันออก ทั้งนี้เป็นความพยายามของรัฐบาลที่จะลดความเหลื่อมล้ำระหว่างทั้งสองประเทศ ทั้งในด้านของกายภาพ และด้านความรู้สึก ของประชาชนและประเทศฝั่งตะวันออกให้เกิดความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันโดยปราศจากความรู้สึกแบ่งแยกระหว่างกัน นอกจากนั้นแล้วระยะที่สองของภายหลังการรวมชาตินั้น ผลพวงจากการการสร้างความเจริญและทันสมัยของฝั่งตะวันออกให้เท่าเทียมหรือใกล้เคียงกับฝั่งตะวันตกแล้วนั้น ยังทำให้เกิดปัญหาสำคัญที่ตามมาคือ การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมระหว่างฝั่งตะวันออกและตะวันตก ซึ่งปรากฏให้เห็นในด้านเศรษฐกิจและสังคมของเยอรมนีตะวันออก เช่น อัตราการว่างงานที่สูง ระบบอุตสาหกรรมที่เน้นเฉพาะการผลิตสินค้าโดยมิได้มีพัฒนาไปสู่อุตสาหกรรมที่ครบวงจรที่มีค่านึงถึงการลงทุน การตลาดและการจำหน่ายและกระจายสินค้า (Gransow, ๑๙๙๗)

นอกจากนั้นแล้ว ในส่วนของการฟื้นฟูและพัฒนาประเทศนั้น ยังได้มีการตั้งสถาบันและองค์กรใหม่ (Treuhandanstalt หรือ Trusteeship Institution) ซึ่งถือว่ามีความสำคัญมาก ภายหลังการรวมประเทศ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในด้านการจัดการให้เกิดการแปรรูปและปรับเปลี่ยนการถือสิทธิ์ในการครอบครองทรัพย์สินของรัฐ (State Property) เช่น ที่ดินของรัฐในเยอรมนีตะวันออก ให้เป็นของเอกชน หรือ จัดระบบให้เอกชนเข้ามามีสิทธิถือครองได้ตามกฎหมาย และแนวเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมประชาธิปไตยตามแบบของเยอรมนีตะวันตก (Torpey, ๑๙๙๓)

๕. ปัจจัยที่นำไปสู่ความปรองดอง

จากบริบททั้งในด้านประวัติศาสตร์ของประเทศเยอรมนี อาจเห็นได้ว่าการปรองดองของเยอรมนี อาจแบ่งปัจจัยหลักๆที่มีส่วนกระตุ้นให้เกิดการรวมชาติ และการสร้างการปรองดองไว้ได้หลายประการโดยมีมูลเหตุสำคัญคือ การล่มสลายของลัทธิคอมมิวนิสต์ของประเทศในแถบยุโรปตะวันออกและเอเชีย อันนำไปสู่การสันคลอนและไม่มั่นคงของโครงสร้างทางอำนาจทางการเมืองของเยอรมนีตะวันออก และการเรียกร้องให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างสันติของประชาชน ตลอดจนการยอมรับเข้าสู่กระบวนการตามระบอบของประชาธิปไตย อาทิเช่น กระบวนการตุลาการ การเลือกตั้งอย่างเสรีเพื่อเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติ เป็นต้น โดยปัจจัยหลักหรือมูลเหตุสำคัญที่นำไปสู่การปรองดองของประเทศเยอรมนีนั้นมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๑. สืบเนื่องมาจากการล่มสลายของลัทธิคอมมิวนิสต์ในต่างประเทศ ทำให้เปิดโอกาสและความเป็นไปได้ในการเกิดการปฏิวัติอย่างสันติของประชาชน (Peaceful Revolution) ในเยอรมนีตะวันออก

๒. ผลของการปฏิวัติอย่างสันติของประชาชนทำให้เกิดความเป็นไปได้ในการเรียกร้องประชาธิปไตย โดยเฉพาะเสียงส่วนใหญ่ในเยอรมนีตะวันออกเห็นด้วยกับแนวคิดการรวมชาติแบบประชาธิปไตยเช่น การให้มีการเลือกตั้งอย่างมีอิสระที่เสนอโดยนายเฮลมุท โคลท์ (Helmut Kohl) โดยเชื่อว่าจะเป็นแนวทางที่ดีที่สุดที่จะทำให้เกิดความมั่นคง (เสถียรภาพ) และอิสรภาพทางการเมืองตลอดจนความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ

(Gortemaker, ๒๐๐๙) ซึ่งแนวคิดดังกล่าวยังได้รับการยอมรับจากชาวเยอรมนีตะวันตกพอสมควร เช่นเดียวกัน อันเป็นมูลเหตุสำคัญให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเยอรมนีตะวันออก และนำไปสู่การทลาย กำแพงเบอร์ลินที่กั้นระหว่างสองประเทศลง

๓. มูลเหตุในข้างต้นประกอบกับการสิ้นสุดของสงครามเย็น และการยกเลิกสนธิสัญญาแวร์ซาย อันทำให้เกิดความสัมพันธ์ในมิติใหม่ระหว่างสหภาพโซเวียต และสหรัฐอเมริกา และการทำสนธิสัญญาที่มี ประเด็นสำคัญของการรวมชาติเยอรมนีที่เพิ่มขึ้นโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด นั่นคือ สนธิสัญญา ๒+๔ อัน ประกอบไปด้วย (ประเทศเยอรมนีตะวันออกและตะวันตก กับประเทศมหาอำนาจที่ถือสิทธิในการปกครอง ประเทศเยอรมนีทั้งหมด อันได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส และ สหภาพโซเวียต) รวมทั้งข้อตกลงที่เพิ่มขึ้นโดยการเป็นสมาชิกภาพของเยอรมนีระหว่าง NATO และ EU เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนั้น คือ การรวมตัวของประเทศเยอรมนี

๔. ความพยายามที่จะใช้กฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) เพื่อให้การรวมชาติและการปรองดองเป็นไปได้ อย่างรวดเร็ว โดยทั้งนี้ชาวเยอรมนีส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันว่า ในระยะแรกที่มีการรวมชาตินั้น ควรที่จะยึด กฎหมายเดิม (กฎหมายพื้นฐาน) ที่มีการใช้ในเยอรมนีตะวันตกเป็นกฎหมายสูงสุดชั่วคราวไปก่อน ด้วยเหตุ ที่ว่าการร่างรัฐธรรมนูญใหม่นั้นจะต้องผ่านกระบวนการและใช้เวลาค่อนข้างนาน ทำให้การนำกฎหมาย พื้นฐานมาใช้ไปก่อนน่าจะทำให้เกิดประโยชน์มากกว่า ทำให้เมื่อมีการรวมชาติแล้วนั้น ทั้งสองประเทศก็จะมี แนวทางด้านกฎหมายที่เป็นแบบเดียวกัน

จะเห็นได้ว่าปัจจัยที่ก่อให้เกิดการปรองดองและรวมกันเป็นชาติของเยอรมนีนั้นเกิดจากเหตุการณ์การ สิ้นสุดของสงครามเย็นระหว่างสหรัฐอเมริกา กับ สหภาพโซเวียตเดิม ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใน นโยบายและการเปลี่ยนแปลงประเทศของสหภาพโซเวียตที่เกิดขึ้นในสมัยของประธานาธิบดีกอร์บาซอฟ ซึ่ง นำไปสู่การล่มสลายของประเทศคอมมิวนิสต์ต่างๆในยุโรปตะวันออก (Scarrow, Susan & Jonathan Stein, ๑๙๙๕) ประกอบกับความต้องการของประชาชนชาวเยอรมนีตะวันออกที่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลง ประเทศให้เป็นประชาธิปไตย (ตามแบบของเยอรมนีตะวันตก) โดยแสดงออกมาในรูปแบบของการชุมนุม เรียกร้องอย่างสันติ โดยปราศจากความรุนแรงหรือเกิดจากการใช้กำลังปราบปรามของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งนำไปสู่ การทลายกำแพงเบอร์ลิน ซึ่งเป็นสัญลักษณ์ของการแบ่งแยกและความแตกต่างของสองประเทศ ซึ่ง ถือเป็นเหตุการณ์สำคัญทางประวัติศาสตร์ของโลกเหตุการณ์หนึ่ง ซึ่งปัจจัยดังกล่าวทำให้เกิดบรรยากาศใน การที่ส่งผลในแง่บวกต่อการสร้างความปรองดองของประเทศเยอรมนีในเวลาต่อมา

ทั้งนี้เหตุการณ์สำคัญที่นำไปสู่การปรองดองและการรวมชาติเยอรมนี ที่อาจกล่าวถึงคือ เหตุการณ์ การปฏิวัติอย่างสันติของประชาชน และ เหตุการณ์การทำสนธิสัญญา ๒+๔ ที่เป็นมูลเหตุสำคัญในการรวม ชาติเยอรมนี และนำไปสู่การปรองดองในระยะต่อมา

การปฏิวัติอย่างสันติ (Peaceful Revolution) ที่เกิดขึ้นในประเทศเยอรมนีตะวันออก ก่อนที่จะมี การรวมชาติ และก่อนการทลายกำแพงเบอร์ลิน กล่าวคือ ในช่วงเดือนกันยายนปี ๑๙๘๙ นั้นประชาชนในฝั่ง ตะวันตกได้รวมตัวกันชุมนุมประท้วงอย่างสันติเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตย และต่อต้านระบอบเผด็จการใน เยอรมนีตะวันออก ภายหลังจากการไปโบสถ์ในทุกๆวันจันทร์ โดยมีจุดเริ่มต้นที่เมืองไลป์ซิก (Leipzig) และ ด้วยความสัมพันธ์ที่เหนียวแน่นระหว่างประชาชนกับศาสนา ทำให้การชุมนุมเป็นไปอย่างสันติ ซึ่งต่อมาก็ได้มี การขยายตัวเพิ่มขึ้นในเมืองต่างๆเป็นจำนวนนับหลายแสนคน และแพร่กระจายไปตามเมืองอื่นๆ เช่น เบอร์ลินตะวันออก พอทสดัม เป็นต้น ต่อมาการชุมนุมได้ขยายตัวเป็นการเดินขบวนอย่างสันติโดยถือป้ายที่ชู ข้อความว่า "เราคือประชาชน" (We are the people) ไปตามท้องถนน โดยถึงแม้ทางผู้นำพรรคคอมมิวนิสต์

จะเตรียมสั่งการสลายการชุมนุมโดยใช้ความรุนแรง (Shoot to kill) หรือการพยายามให้ตำรวจนอกเครื่องแบบแฝงตัวไปกับผู้ชุมนุมเพื่อยุยงให้เกิดความรุนแรง แต่ก็มีได้เกิดเหตุการณ์รุนแรงเกิดขึ้นแต่อย่างใด เหตุการณ์ดังกล่าวที่เกิดขึ้นทั่วเยอรมนีตะวันออกถือเป็นมูลเหตุที่สำคัญที่นำไปสู่การลาออกของคณะรัฐบาลคอมมิวนิสต์ และทำให้มีการอนุญาตให้มีการข้ามพรมแดนไปยังฝั่งตะวันตกได้ จนเป็นที่มาของการพังทลายและล่มสลายของกำแพงเบอร์ลินในเวลาต่อมา (Asmus, ๑๙๙๐)

การทำสนธิสัญญา๒+๔ หรือการทำสัญญาในการตกลงขั้นสุดท้ายเกี่ยวกับเยอรมนี

สนธิสัญญาที่ทำขึ้นนั้นเป็นการเจรจาระหว่างเยอรมนีตะวันออกและตะวันตก (๒) กับประเทศมหาอำนาจที่ถือสิทธิครอบครองประเทศเยอรมนีภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองทั้งสี่ประเทศอันประกอบไปด้วยสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส และ สหภาพโซเวียต (๔) ที่มีการทำขึ้น ณ กรุงมอสโก ประเทศสหภาพโซเวียต โดยมีสาระสำคัญที่จะรับรองเอกราชของประเทศเยอรมนีภายหลังการรวมชาติ ทั้งนี้ภายหลังการล่มสลายของกำแพงเบอร์ลิน ชาวเยอรมนีได้แสดงเจตจำนงที่ชัดเจนที่จะรวมชาติเป็นหนึ่งเดียว เพื่อให้บรรลุเจตจำนงดังกล่าว จึงได้มีการเปิดเจรจากับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายเพื่อหาทางออกและตกลงในขั้นสุดท้ายนั้นคือการยอมรับเงื่อนไขตามที่จะระบุอยู่ในข้อตกลงพหุภาคีนั้นคือการจำกัดกองกำลังทางทหาร การผลิตและการครอบครอง อาวุธต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาวุธนิวเคลียร์ อาวุธเคมีและอาวุธทางชีวภาพ ตลอดจนการรับรองพรมแดนกับโปแลนด์ และยีนยันดินแดนในปัจจุบัน (Kuhnhardt, ๒๐๐๙)

โดยสรุปแล้วนั้นอาจกล่าวได้ว่ามูลเหตุสำคัญของการรวมชาติเยอรมนี ซึ่งมีความขัดแย้งกันในทางอุดมการณ์ แนวคิดทางการปกครองและบริหารประเทศนั้นเกิดจากทั้งปัจจัยภายใน และภายนอกประเทศ โดยนอกจากปัจจัยภายนอกที่เป็นตัวผลักดันและกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงประเทศแล้วนั้น ยังมีปัจจัยภายในที่สำคัญที่กระตุ้นให้เกิดการรวมชาตินั้นก็คือ ความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเยอรมนีตะวันออกที่ต้องการการเปลี่ยนแปลงประเทศให้มีความเจริญและเท่าเทียมกับเยอรมนีตะวันออก ซึ่งในช่วงที่สงครามเย็นใกล้จะสิ้นสุดลงนั้นประชาชนของเยอรมนีตะวันออกได้มีการชุมนุมเคลื่อนไหวเพื่อที่จะเรียกร้องให้เกิดความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ตลอดจนการยอมรับจากชาวเยอรมนีตะวันตกในการรวมเยอรมนีตะวันออกเข้าเป็นประเทศเดียวกัน และการยอมรับในกติกการบริหารและพัฒนาประเทศของชาวเยอรมนีตะวันออก ทั้งนี้ปัจจัยที่สำคัญนอกเหนือจากปัจจัยภายนอกที่กล่าวมาแล้วนั้น คือ ความรู้สึกและความมุ่งมั่นของประชาชนทั้งสองประเทศที่ผลักดันให้เกิดการรวมชาติ โดยแสดงออกมาทั้งในด้านของเจตจำนงของผู้บริหารประเทศและผู้มีอำนาจของฝั่งที่มีความเจริญกว่า (ตะวันตก) ที่เสนอแนวทางการรวมชาติ และประชาชนฝ่ายที่ด้อยกว่า (ตะวันออก) ที่ต้องการการเปลี่ยนแปลงประเทศที่นำไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองดังที่เห็นตัวอย่างจากฝั่งที่เจริญกว่า ตลอดจนกระบวนการและวิธีการที่ใช้ในการปรองดอง เช่น การพยายามหาจุดสมดุลของทั้งสองประเทศ ในเรื่องของกฎหมายที่จะใช้ และ รายละเอียดของข้อกฎหมายที่มีความแตกต่างกัน ให้เป็นที่ยอมรับของประชาชนทั้งสองประเทศ

๖. ภาพรวมบริบทและความสำเร็จภายหลังการปรองดองของประเทศของเยอรมนี

ความสำเร็จต่างๆของประเทศเยอรมนี ภายหลังกระบวนการปรองดองและการรวมชาติของเยอรมนี อาจแบ่งได้เป็น ๒ มิติ คือ ความสำเร็จในมิติด้านการเมืองการปกครอง และในด้านเศรษฐกิจ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ด้านการเมืองการปกครอง

ความสำเร็จภายหลังการรวมชาติ ที่เป็นที่ยอมรับของชาติต่างๆ คือ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของเยอรมนี ซึ่งถือได้ว่าเป็นแบบอย่างความเป็น ประชาธิปไตยที่ดี ออมร รักษาสัตย์ (๒๕๔๓) ให้ข้อสังเกตถึงความเป็นประชาธิปไตยของเยอรมนีว่าสามารถสังเกตได้จากพฤติกรรมของพลเมืองที่พร้อมจะรับฟัง และนำเสนอความคิดของตนเองในที่ประชุม หรือเวทีในทุกๆ ระดับอย่างเห็นได้ชัดเจน ชาวเยอรมนีมีความตระหนักถึงบทบาท และหน้าที่ความเป็นพลเมืองสูง การได้มาซึ่งวัฒนธรรมประชาธิปไตยในสังคมเยอรมนีนั้น สืบเนื่องมาจากการพัฒนาการด้านประชาธิปไตยที่มีมาอย่างยาวนาน แต่หากจะกล่าวถึงจุดสำคัญอีกจุดหนึ่งหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ เป็นต้นมานั้น นั่นก็คือ นโยบายด้านการศึกษาที่ให้การศึกษาด้านรัฐศาสตร์แก่พลเมือง (Politische Bildung) ถือได้ว่าเป็นจุดเด่นของเยอรมนีที่สามารถทำให้การพัฒนาการทางด้านประชาธิปไตยมีประสิทธิภาพเป็นอย่างยิ่ง

การให้การศึกษาด้านรัฐศาสตร์แก่พลเมือง คือการให้ความรู้แก่ประชาชนทุกๆ ระดับ โดยไม่กำหนด วัย เพศ และสถานะ โดยผ่านกิจกรรมต่างๆ ที่จะสามารถเข้าถึงประชาชนทุกชนชั้นในทุกพื้นที่ได้ กิจกรรมดังกล่าวเป็นกิจกรรมที่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ โดยการวางแผน การจัดการต่าง ๆ ให้ได้มาซึ่งผลสำเร็จทางมาตรการทางการศึกษา เพื่อยังผลให้ทั้งวัยเด็ก และผู้ใหญ่ทุกๆ คนมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางด้านการเมืองและสังคมอย่างต่อเนื่อง สิ่งที่สำคัญที่สุดสำหรับการให้การศึกษาด้านรัฐศาสตร์แก่พลเมืองในเยอรมนีคือ การสนับสนุนให้พลเมืองมีความเชื่อ มีความศรัทธาในระบอบประชาธิปไตย การสร้างแรงจูงใจและความสามารถแก่พลเมือง ให้พลเมืองเหล่านั้นสามารถสร้างระบบความคิดเป็นของตนเอง และมีความสามารถวิพากษ์วิจารณ์เหตุการณ์ต่างๆ ได้อย่างมีเหตุและผล และรวมไปถึงการสร้างให้พลเมืองมีพฤติกรรมร่วมทางการเมืองและสังคมอย่างจริงจัง ซึ่งนโยบายดังกล่าวทำให้ชาติเยอรมนีประสบความสำเร็จสามารถสร้างให้สถาบันทางการเมืองมีความมั่นคงสูง (อมร, ๒๕๔๓)

ปัจจุบันรูปแบบโครงสร้างการปกครองของเยอรมนีเป็นแบบพหุนิยม (Föderalismus) คือการแบ่งทั้งอำนาจและหน้าที่กันระหว่างสหพันธ์ (Bund) และมลรัฐ (Länder) ซึ่งมีด้วยกันรวม ๑๖ มลรัฐ แต่ละมลรัฐมีความเป็นเอกภาพ ฉะนั้นทุกๆ มลรัฐจึงมีรัฐธรรมนูญ และสภาของตนเอง ที่มีหน้าที่รับผิดชอบกิจการภายในรัฐนั้น ยกตัวอย่างเช่นงานด้านการศึกษา เป็นต้น นอกจากนี้รัฐบาลของแต่ละมลรัฐ ก็มีหน้าที่ดูแลให้การสนับสนุน การเมืองระดับท้องถิ่น (Kommunen) ที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ของตนเองโดยตรง จึงทำให้การเมืองระดับมลรัฐและการเมืองระดับท้องถิ่นมีความสัมพันธ์ และมีกิจกรรมต่างๆ ร่วมกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งการเมืองระดับท้องถิ่นนี้เอง เป็นตัวสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยอย่างแท้จริงและจับต้องได้ ส่วนการปกครองระดับรัฐบาลกลาง มีหน้าที่เพียงแต่ควบคุมนโยบายในด้านสำคัญ ๆ เท่านั้น เช่น นโยบายการต่างประเทศ หรือการกลาโหม เป็นต้น แต่ถึงอย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญทั้งในระดับสหพันธ์หรือระดับมลรัฐ ก็ยังคงให้ความสำคัญกับการแบ่งอำนาจที่มีอยู่ทั้งหมด ๓ ฝ่ายด้วยกันคือ อำนาจบริหาร (Exekutive) อำนาจตุลาการ (Judikative) และอำนาจนิติบัญญัติ (Legislative) เพื่อให้เกิดความสมดุล และสร้างการคานอำนาจในระบอบประชาธิปไตย (Gortemaker, ๒๐๐๙)

ด้านเศรษฐกิจ

ระบบเศรษฐกิจของเยอรมนี มิได้ยึดติดอยู่กับระบบนายทุนระดับชาติ และระดับนานาชาติเพียงไม่กี่รายเท่านั้น หากแต่โครงสร้างระบบเศรษฐกิจของเยอรมนีโดยรวม ยังคงยึดติดอยู่กับผู้ประกอบการขนาดเล็กและขนาดกลางเป็นจำนวนมาก ซึ่งทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ การกระจายอำนาจทางการเมือง การกระจายฐานการผลิตและเศรษฐกิจลงสู่ชนบท ก่อให้เกิดการสร้างงานในชุมชนต่างๆ ทั่วประเทศ จึงทำให้ระบบเศรษฐกิจของเยอรมนีมีความหลากหลายและมั่นคงเป็นอย่างยิ่ง ระบบ

เศรษฐกิจของเยอรมนีเรียกว่า ระบบการตลาดเสรีแบบสังคม (Soziale Marktwirtschaft) เป็นระบบการตลาดที่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเสรี แต่มุ่งเน้นความมั่นคงทางด้านสังคม และการคลังของประชาชนและประเทศเป็นหลัก ระบบนี้จึงให้ความสำคัญต่อระบบสวัสดิการของประชาชนเป็นอย่างสูง การมีหลักประกันในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนคือหัวใจสำคัญของระบบเศรษฐกิจ เช่นนี้ การเฉลี่ยผลกำไรจากผู้ประกอบการให้แก่ลูกจ้างหรือผู้ด้อยโอกาส โดยอาศัยบทบัญญัติทางกฎหมาย และการกำหนดอัตราภาษีในลักษณะต่างๆ สำหรับนายจ้าง หรือผู้ที่มีรายได้สูงๆ เพื่อนำผลต่างจากการคลังจุดนี้ไปเจือจุนกิจกรรมด้านสวัสดิการแก่ประชาชนโดยรวม รวมถึงผู้ด้อยโอกาสในด้านต่างๆ ด้วย (Gortemaker, ๒๐๐๙)

ด้วยเหตุดังกล่าว ระบบการปกครอง เศรษฐกิจ จึงประสบความสำเร็จอย่างมากภาย หลังจากการรวมชาติ แม้ว่าประเทศเยอรมนีจะเคยประสบความหายนะทั้งทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจมาในอดีตที่ผ่านมา จากการที่เป็นผู้แพ้ในสงครามโลก แต่ในปัจจุบันเยอรมนี ถือได้ว่าเป็นผู้นำทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมอีกประเทศหนึ่งของโลก จนกลายเป็นแบบอย่างให้แก่ประเทศอื่นๆ อีกมากมาย

๗. บทสรุปที่สามารถนำมาใช้กับกระบวนการปรองดองในประเทศไทย

บทเรียนที่ได้จากประเทศเยอรมนีนั้น จะค่อนข้างมีความแตกต่างจากบทเรียนในการสร้างความปรองดองของประเทศอื่นๆ กล่าวคือ มูลเหตุของความขัดแย้งนั้นมิได้เกิดจากคนเยอรมนีเอง หากแต่เกิดจากอุดมการณ์ ความคิด และแนวทางการพัฒนาประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากประเทศมหาอำนาจที่ควบคุมดูแลประเทศเยอรมนีอยู่ ดังนั้นเมื่อมีการรวมชาติ หรือ การสร้างความปรองดอง ชาวเยอรมนีเองต่างก็เห็นไปในทิศทางเดียวกัน นั่นคือ ต้องการเห็นการรวมชาติเกิดขึ้น ความต้องการอย่างแรงกล้าของคนเยอรมนีจึงเป็นเหมือนปัจจัยสำคัญให้การจัดการความขัดแย้งและสร้างความปรองดองเกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

ความขัดแย้งในประเทศเยอรมนีที่เกิดขึ้นในช่วงหลังสงครามเย็นนั้น อาจถือว่าได้มีความรุนแรงน้อยกว่าประเทศอื่นเมื่อพิจารณาถึงความสูญเสียที่เกิดขึ้น ทั้งนี้อาจมีมูลเหตุมาจากรากเหง้าของความขัดแย้งนั้นมิได้เกิดขึ้นมาจากคนในชาติ หากแต่เป็นความขัดแย้งกันในทางอุดมการณ์ทางการเมืองและแนวทางการบริหารจัดการของ ๒ ฝ่ายที่ได้รับอิทธิพลมาจากแรงสนับสนุนจากประเทศที่ควบคุมหรือสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง ประกอบกับเมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลง ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก และประเทศที่อยู่รอบเยอรมนี เช่น การเปิดพรมแดนของประเทศสังคมนิยม ประกอบกับปัจจัยสำคัญคือ เกิดความต้องการของประชาชนที่ต้องการการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนในประเทศเยอรมนีตะวันออกที่ต้องการเห็นประเทศพัฒนาไปตามแนวคิดแบบเสรีนิยมประชาธิปไตย โดยประชาชนในฝั่งตะวันออกได้แสดงถึงความต้องการให้ประเทศพัฒนาตามแบบเยอรมนีตะวันตกซึ่งเป็นการบริหารประเทศตามแบบของระบอบเสรีนิยมประชาธิปไตย โดยประชาชนได้มีการชุมนุมเรียกร้องอย่างสันติเพื่อกดดันรัฐบาล และรัฐตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีได้ใช้กำลังเข้าจัดการกับการชุมนุมอย่างสันติของประชาชน อันเป็นการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนที่ไม่พอใจได้แสดงออกทางความคิดอย่างสันติและปราศจากความรุนแรง

บริบทสำคัญของการจัดการความขัดแย้งและสร้างความปรองดองของเยอรมนีที่อาจสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับบริบทของไทยคือ เมื่อมีการกระทำความผิดที่เป็นผลมาจากความขัดแย้งนั้น จะต้องมีการสร้างกระบวนการที่จะนำผู้กระทำความผิดมาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม เช่น การตั้งหน่วยงานเพื่อค้นหาข้อเท็จจริง โดยข้อมูลที่ได้นั้นจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะนำผู้กระทำความผิดนั้นไปสู่กระบวนการยุติธรรมที่เป็นที่ยอมรับของประชาชนส่วนใหญ่และเป็นไปตามหลักนิติธรรม และจะต้องมีการแสดงความรับผิดชอบต่อ

การกระทำความผิด โดยมีกระบวนการทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายที่มีความขัดแย้งกัน ดังเช่น ในประเทศเยอรมนีซึ่งภายหลังจากการรวมชาตินั้น รัฐบาลได้มีการตั้งหน่วยงาน (The Enquete Commission on the SED Dictatorship in Germany) เพื่อค้นหาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ของเยอรมนีตะวันออกในช่วงระหว่างสงครามเย็นมาดำเนินคดีทางกฎหมาย เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและลดความขัดแย้งของผู้ที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบจากการกระทำผิดนั้น ตลอดจนมีการชดเชยและเยียวยาแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความขัดแย้งนั้น โดยมีทั้งในลักษณะที่เป็นตัวเงินและการคืนสิทธิและทรัพย์สินต่างๆ โดยมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ

โดยบริบทของกฎหมายในการสร้างความปรองดองภายหลังการรวมประเทศนั้น สิ่งที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งคือการพิจารณาเอาผู้กระทำผิดหรือผู้ที่อยู่ในเงื่อนไขของความขัดแย้งมาลงโทษนั้นจะกระทำอยู่ภายใต้ของกระบวนการยุติธรรมที่ปกติ มิได้มีการออกเป็นกฎหมายพิเศษ เช่น กฎหมายนิรโทษกรรม ดังเช่นที่ประเทศอื่นๆ นอกจากนั้นแล้ว รัฐก็ยังมีความพยายามที่จะแก้กฎหมายที่มีความแตกต่างกัน หรือขัดแย้งกันของทั้งสองประเทศ โดยพิจารณาถึงประเด็นสำคัญ ที่ควรต้องมีการพิจารณา โดยภายหลังจากกรถกเถียงกันระหว่างฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยนั้น ท้ายที่สุด ก็ใช้กระบวนการยุติธรรม เป็นตัวตัดสินเพื่อให้ได้ข้อสรุปร่วมกันของทั้งสองประเทศ นอกจากนี้ประเด็นละเอียดอ่อนที่ต้องใช้เวลาพิจารณาและจำเป็นต้องผ่านการเห็นชอบและรับรู้ของคนเยอรมนี เช่นการร่างรัฐธรรมนูญของทั้งสองประเทศนั้น ก็ได้มีการเลือกวิธีการที่ทำให้กระบวนการปรองดองนั้นเป็นไปอย่างรวดเร็วและราบรื่นนั่นก็คือ การให้ใช้กฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) ในการปกครองประเทศไปก่อนด้วย ซึ่งทั้งนี้วิธีการดังกล่าวก็ได้รับความเห็นชอบจากประชาชนทั้งสองประเทศว่าน่าจะเป็นผลดีของประเทศ

ในบริบทของความขัดแย้งที่เกิดภายหลังจากการพัฒนาประเทศที่ทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม ถึงแม้ว่าจะยังเป็นปัญหาที่ฝ่ายบริหารประเทศยังต้องให้ความสำคัญอยู่นั้น แต่ก็ได้ใช้กลไกและกระบวนการที่เป็นไปในระบอบประชาธิปไตย นั่นคือแนวทางการพัฒนาประเทศที่เป็นในรูปของกำหนดนโยบายสาธารณะนั้น ยังต้องมีกระบวนการที่ผ่านสภาก่อนที่จะมีการกำหนดเป็นนโยบาย กฎหมาย หรือแนวทางที่จะแก้ปัญหาสาธารณะ ซึ่งปัญหาหลักๆของเยอรมนีภายหลังการรวมชาติก็คือความล้มเหลวของระบอบเยอรมนีตะวันออก ที่ต้องได้รับการแก้ไข พื้นฟูเป็นอันมาก แต่ทั้งนี้เมื่อเข้าสู่กระบวนการของสภาแล้วนั้นก็ถือเป็นมติ และแนวทางตามกรอบของประชาธิปไตยซึ่งได้รับความเห็นชอบจากเสียงส่วนมากในสภามาแล้วนั่นเอง ดังนั้นถึงแม้ว่าจะปฏิเสธไม่ได้ว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำนั้นเป็นปัญหาสำคัญที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมประชาธิปไตย แต่กระบวนการที่ใช้แก้ปัญหาที่ได้รับการยอมรับในสังคมของประเทศ ก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ความขัดแย้งนั้นมีได้รุนแรง จนนำไปสู่ความไม่สงบของสังคมส่วนใหญ่ของประเทศได้มากนัก

กล่าวโดยสรุปถึงปัจจัยความสำเร็จของประเทศเยอรมนีที่ทำให้ประเทศเยอรมนีพัฒนาก้าวข้ามผ่านปัญหาและอุปสรรคต่างๆภายหลังการรวมชาติที่ประเทศไทยอาจนำมาปรับใช้เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น คือ การใช้กระบวนการยุติธรรมเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้ง โดยผ่านหน่วยงานที่ค้นหาข้อเท็จจริงและข้อมูลเพื่อที่ใช้เป็นบทเรียนและความรู้ ความเข้าใจถึงบริบทของความขัดแย้งในอดีต เพื่อที่จะใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการแก้ปัญหาและบริหารประเทศในอนาคต อีกทั้งความมุ่งมั่นของผู้นำประเทศและประชาชนชาวเยอรมนีที่ต้องการเห็นความเจริญและประโยชน์ของชาติในการที่จะพยายามก้าวผ่านความขัดแย้งเป็นสำคัญ นอกจากนี้ ระบบการเมืองการปกครอง และเศรษฐกิจ

ของเยอรมนี ยังเป็นระบบที่มีเอกลักษณ์โดดเด่น มีความมั่นคงทั้งทางการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม เป็นเหตุผลสำคัญที่ก่อให้เกิดมาตรฐานชีวิตประชากรที่ดี มีความรู้และความคิดในแนวทางของประชาธิปไตย และมีพลเมืองที่มีคุณภาพ อันเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ชาวเยอรมนีถือเป็นชนชาติหนึ่งในอันดับต้นๆ ของโลก ที่มีสำนึกความรับผิดชอบต่อสังคมอย่างแท้จริง ความสำเร็จในการสร้างพลเมืองเช่นนี้น่าจะเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่ควรนำมาศึกษาสำหรับสังคมไทย เพื่อการลดความขัดแย้งและเป็นการพัฒนาการที่ยั่งยืนทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมต่อไป

สถาบันพระปกเกล้า

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

อมร รักษาสิทธิ์ และ คณะ, ประชาธิปไตย: อุดมการณ์ หลักการและแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ, (กทม. สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๔๓), ๕๒๑ น.

เอกสารภาษาต่างประเทศ

Asmus, Ronald D. 1992. "German Unification and Its Ramifications." The RAND Corporation (September).

Asmus, Ronald D. 1990. "A United Germany." Foreign Affairs (Spring 1990): 63-76.

Gortemaker, Manfred. 2009. "The Berlin Republic: Reunification and Reorientation." In *A Long Walk to Democracy: 20 Years after the Fall of Berlin Wall*, ed. Dr. Wilhelm Hofmeister. Johannesburg, South Africa: Konrad-Adenauer-Stiftung Publisher.

Gransow, Volker. 1997. "East-West Integration and Reconciliation in Germany." *Uniting Germany, Documents and Debates, 1944-1993*:1-9.

Kuhnhardt, Ludger. 2009. "The Fall of Berlin Wall and the European Integration." In *A Long Walk to Democracy: 20 Years after the Fall of Berlin Wall*, ed. Dr. Wilhelm Hofmeister. Johannesburg, South Africa: Konrad-Adenauer-Stiftung Publisher.

McAdams, James A. 1996. "The Honecker Trial: The East German Past and the German Future." *Review of Politics* 58. 1: 59-70.

Scarrow, Susan and Jonathan Stein. 1995. "The Politics of Restorative Justice in Germany and the Czech Republic." Program for the Study of Germany and Europe Working paper # 5.4

Torpey, John. 1993. "The post-Unification Left and the Appropriation of History." *German Politics and Society* 30: 7-20.

Torpey, John. 1993. "Coming to Terms with the Communist Past" *German Politics* 2: 415-435

United States Institute of Peace. Truth Commission: Germany 92.

<http://www.usip.org/publications/truth-commission-germany-92>

United States Institute of Peace. Truth Commission: Germany 95.

<http://www.usip.org/publications/truth-commission-germany-95>

Yoder, Jennifer A. 1999. "Truth without Reconciliation: An Appraisal of the Enquete Commission on the SED Dictatorship in Germany." *German Politics*, 8, 3 (December): 59-80.

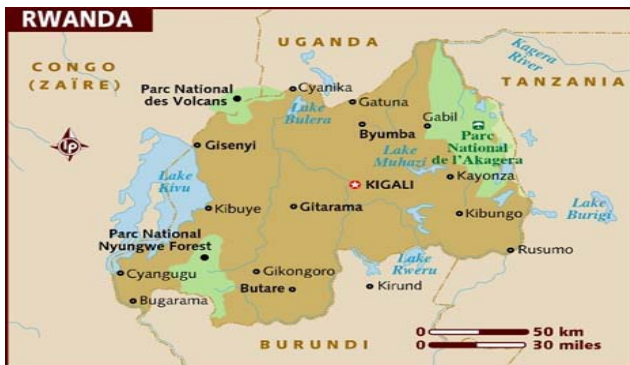
การสร้างความปลอดภัยแห่งชาติ: กรณีศึกษารวันดา

ชลัท ประเทืองรัตนนา

นักวิชาการ สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า

บทนำ

ประเทศรวันดาเป็นที่รู้จักของประชาคมโลกจากเหตุการณ์การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ที่กระทำโดยคนในประเทศเดียวกันเองโดยชาวฮูตูสังหารชาวตุตซี มีคนเสียชีวิตนับล้านคน ส่วนใหญ่เป็นชาวตุตซี แต่ก็มีชาวฮูตูลายกลางที่ถูกสังหารรวมอยู่ด้วย ในปี ๑๙๙๔ เป็นการสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สิน มีการข่มขืนเกิดขึ้นมากมาย เกิดรอยแตกร้าวในสังคมรวันดาครั้งสำคัญที่สุดในประเทศ นำมาสู่การสู้รบกันของ ๒ กลุ่มชาติพันธุ์อย่างต่อเนื่อง และได้ขยายการต่อสู้โดยแสวงหาแนวร่วมของประเทศเครือข่ายในแอฟริกา สู้รบกันในประเทศเพื่อนบ้าน เกิดการสูญเสียจากสู้รบอย่างยืดเยื้อ จุดรั้งให้ประเทศไม่สามารถพัฒนาได้อย่างที่ควรจะเป็น แต่ในที่สุดประเทศรวันดาก็สามารถก้าวผ่านโศกนาฏกรรมครั้งสำคัญอันนำมาสู่การอยู่ร่วมกันในสังคมได้ต่อไป จึงเป็นที่น่าสนใจว่า ประเทศรวันดาใช้กระบวนการใดในก้าวข้ามผ่านวิกฤตการณ์ในชาติ และทำอะไรผู้คนในสังคมจึงก้าวไปสู่อนาคตร่วมกัน เพื่อนำมาเป็นบทเรียนให้กับสังคมไทยได้ประยุกต์ใช้ในการสถาปนาความปลอดภัยให้เกิดขึ้น



ที่มา : http://www.lonelyplanet.com/maps/africa/rwanda/map_of_rwanda.jpg

๑. ข้อมูลพื้นฐาน

ประชากรในประเทศรวันดาแบ่งได้เป็น ๓ กลุ่มหลักคือ ฮูตูประมาณร้อยละ ๘๕ ตูตซีประมาณร้อยละ ๑๒ ปีกมีและทวาประมาณร้อยละ ๓ หลังปี ๑๙๙๑ ประชากรชาวฮูตูมีมากกว่าร้อยละ ๙๐ ขณะที่กลุ่มชาติพันธุ์ตุตซีมีประมาณร้อยละ ๘ (Paris, ๒๐๐๔) ทั้งสองกลุ่มชาติพันธุ์พูดภาษาเดียวกัน มีวัฒนธรรมเดียวกัน นับถือศาสนาเดียวกันคือศาสนาคริสต์ โดยมีการแต่งงานกันข้ามเผ่าด้วย (Waldorf, ๒๐๐๙) และปกครองภายใต้กษัตริย์ราชวงศ์เดียวกัน ลักษณะทางกายภาพที่แตกต่างกันระหว่างฮูตูกับตุตซีคือ ชาวตุตซีมีรูปร่างสูง ผอม และดูเหมือนชาวยุโรปมากกว่า ขณะที่ชาวฮูตูมีรูปร่างสั้น หนาและผิวเข้มกว่าชาวตุตซี (Nardone, ๒๐๑๐) นอกจากนี้ ประเทศเบลเยียมได้จำแนกให้เห็นความแตกต่างระหว่างชาติพันธุ์ชัดเจนขึ้นด้วยการทำบัตรประชาชนให้กับชาวรวันดาทุกคนโดยระบุว่าเป็นชาวฮูตู ตูตซี หรือทวา (Clark, ๒๐๑๐) มากกว่าร้อยละ ๘๕ ของแรงงาน อยู่ในภาคเกษตรกรรม ประชากรในประเทศรวันดาร้อยละ ๙๗ นับถือศาสนาคริสต์ ร้อยละ ๑.๓ นับถือศาสนาอิสลามและที่เหลือนับถือศาสนาอื่น มีจำนวนผู้ไม่รู้หนังสือประมาณ

ร้อยละ ๓๐ ของทั้งประเทศ (Westberg, ๒๐๑๐) สำหรับโครงสร้างในชุมชนเป็นครอบครัวขยาย นับถือระบบอาวุโส ด้านการเมืองมีการเลือกตั้งทั่วไป ในเดือนสิงหาคมปี ๒๐๑๐ ประธานาธิบดี Kagame ได้รับการเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงร้อยละ ๙๓ ได้กลับมาเป็นประธานาธิบดีในสมัยที่สอง (Dagne, ๒๐๑๑)

๒. ความขัดแย้งและความรุนแรงในวันดาและต่างประเทศ

๒.๑ คู่ขัดแย้งที่เกี่ยวข้อง

ชาวฮูตูกับตุตซีเป็นคู่ขัดแย้งกัน โดยทั้ง ๒ กลุ่มชาติพันธุ์สลับกันขึ้นมามีอำนาจและกดขี่อีกฝ่าย เมื่อฝ่ายหนึ่งมีอำนาจ อีกฝ่ายจะถูกปราบปราม และอพยพออกนอกประเทศไปแสวงหาแนวร่วมจากต่างชาติและอาศัยดินแดนของต่างชาติเป็นฐานทัพในการโจมตีอีกฝ่าย นำไปสู่สงครามทั้งในประเทศรวันดา และประเทศคองโก จากสงครามที่มีเวลานับสิบปีเกิดการสูญเสียชีวิตจากการสู้รบหลายครั้งหลายล้านคน

๒.๒ เหตุแห่งความขัดแย้ง

นโยบายของจักรวรรดินิยมที่เน้นแบ่งแยกและปกครอง และการกดขี่ของกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีอำนาจ ทำให้ทั้ง ๒ กลุ่มชาติพันธุ์ไม่ได้รับความเป็นธรรมในด้านต่างๆ จากการปกครองในช่วงที่อีกฝ่ายมีอำนาจ (Shyaka, ๒๐๐๔) ในยุคอาณานิคมช่วงแรกเป็นการปกครองโดยประเทศเยอรมันในช่วงปี ๑๘๙๗ แต่เมื่อเยอรมันแพ้สงครามโลกก็ได้หมดอำนาจในการปกครอง ประเทศเบลเยียมเข้ามาปกครองแทนตั้งแต่ปี ๑๙๑๘-๑๙๖๒ โดยให้อำนาจกลุ่มชาติพันธุ์ตุตซีในการปกครองอำนาจต่อไป (Sitkowski, ๒๐๐๖)

กลุ่มตุตซีเป็นผู้นำทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น มีอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจ เป็นผู้ปกครอง โดยกลุ่มฮูตูเป็นผู้ถูกปกครอง ผู้นำฮูตูทั้งหมดถูกปลดออกจากการเป็นผู้นำในชุมชน แม้กระทั่งในโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาได้จัดเตรียมไว้ให้ชาวตุตซีมากกว่าร้อยละ ๘๐ ซึ่งต่อมาก็จะได้ตำแหน่งระดับสูงในการบริหารประเทศ (Shyaka, ๒๐๐๔) นอกจากนี้ ตุตซีจะครอบครองวัวควายมากกว่า ๑๐ ตัวต่อคน ขณะที่ฮูตูจะมีสิทธิครอบครองวัวควายน้อยกว่า ๑๐ ตัวต่อคน (Clark, ๒๐๑๐) แต่เมื่อเบลเยียมถูกกดดันจากนานาชาติและชาวฮูตูให้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างการปกครองให้เป็นประชาธิปไตย รวมถึงการเรียกร้องเอกราชจากผู้นำชาวตุตซี ประเทศเบลเยียมจึงได้มีการเปลี่ยนผู้นำมาเป็นกลุ่มฮูตูขึ้นมามีอำนาจแทน และกลุ่มตุตซีได้กลายเป็นผู้ถูกปกครองนับตั้งแต่ในช่วงที่ประเทศรวันดาได้รับเอกราชในเดือนกรกฎาคม ๑๙๖๒ (Paris, ๒๐๐๔) ภายหลังจากได้รับเอกราช รัฐบาลฮูตูได้สถาปนาอำนาจและเกิดการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ต่อขบวนการกระทำของชาวตุตซีในอดีต ทำให้ชาวตุตซีต้องอพยพออกนอกประเทศประมาณ ๔๐๐,๐๐๐ คน (Waldorf, ๒๐๐๙) ไปอยู่ที่ประเทศคองโก บุรุนดี แทนซาเนีย และอุกันดา ในปี ๑๙๖๑ ผู้นำฮูตู Gregoire Kayibanda ได้ขึ้นมาปกครองประเทศ โดยเน้นการเลือกปฏิบัติต่อตุตซีอย่างต่อเนื่อง (Sitkowski, ๒๐๐๖) และนำไปสู่การสู้รบกันอย่างต่อเนื่องอีกนับสิบปี

๒.๓ สถานการณ์ความขัดแย้งและความรุนแรงในวันดาและต่างประเทศ

สงครามกลางเมืองและการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในช่วงปี ๑๙๙๐-๑๙๙๔

ในปี ๑๙๙๐ ชาวตุตซีจำนวน ๔,๐๐๐ คน ได้จัดตั้งจัดตั้งกองกำลัง the Rwandan Patriotic Front (RPF) (Paris, ๒๐๐๔) และได้พยายามกลับเข้าไปยึดอำนาจในประเทศรวันดา แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ โดย RPF ต้องการแบ่งอำนาจในการปกครอง (Power Sharing) และนำผู้ลี้ภัยชาวตุตซีกลับสู่ประเทศรวันดา ใน

ขณะเดียวกันประธานาธิบดี Juvenal Habyarimana ผู้นำชาวฮูตูถูกกดดันจากนานาชาติและชาวฮูตูให้เปลี่ยนจากการเมืองระบบพรรคเดียวไปสู่สังคมประชาธิปไตย ข้อเสนอดังกล่าวยังไม่ได้รับการตอบสนอง แต่การสังหารชาวตุตซียังคงปรากฏอย่างต่อเนื่อง และมีการข่มขู่ว่าจะขับไล่ชาวฮูตูออกจากพื้นที่ถ้าให้ที่พักพิงแก่ชาวตุตซี (Waldorf, ๒๐๐๙) การต่อสู้ดำเนินต่อไปจนถึงปี ๑๙๙๒ ได้มีการทำข้อตกลงหยุดยิงโดยการไกล่เกลี่ยจาก the Organization of African Unity ภายหลังจากการเจรจาไกล่เกลี่ยนานนับปี RPF และรัฐบาลฮูตูได้ลงนามใน Arusha Accord ในเดือนสิงหาคม ๑๙๙๓ (Paris, ๒๐๐๔)

Habyarimana ต้องการบริหารประเทศต่อไป โดยมีพรรคการเมือง the National Revolutionary Movement for Development (MRND) ซึ่งเป็นพรรคที่มีอำนาจตามกฎหมายตั้งแต่ ๑๙๗๕ ถึง ๑๙๙๐ และต้องการคงความได้เปรียบทางการเมืองไว้ แต่ก็ถูกกดดันจากแหล่งทุนต่างชาติและธนาคารโลกว่าจะไม่ให้การสนับสนุนเงินช่วยเหลือรวันดา ถ้าไม่ลงนามใน Arusha Accord และการจัดให้มีการเลือกตั้งที่ยุติธรรมและเสรี ผู้นำรัฐบาลจึงได้ลงนามในข้อตกลงดังกล่าวด้วยเกรงว่าเงินสนับสนุนจากต่างชาติซึ่งมีถึงร้อยละ ๗๐ ของการลงทุนจะถูกระงับ (Paris, ๒๐๐๔)

Arusha Accord เป็นการแบ่งปันอำนาจกันระหว่างชาวฮูตูกับตุตซีในด้านการทหาร รวมถึงการให้ผู้ลี้ภัยอพยพกลับประเทศรวันดา และจัดให้มีการเลือกตั้งในปี ๑๙๙๕ โดยมีการตรวจสอบโดยกองกำลังของนานาชาติเพื่อผลักดันให้ข้อตกลงได้รับการปฏิบัติ (Sitkowski, ๒๐๐๖) การปฏิบัติตามข้อตกลง Arusha Accord นั้น ทั้งสองฝ่ายยอมรับให้สหประชาชาติ โดย the United Nation Assistance Mission in Rwanda - UNAMIR เข้ามารักษาสันติภาพด้วยการทำให้เกิดการหยุดยิง และเกิดพื้นที่ปลอดอาวุธ (Demilitarized Zone) ในเมืองคิกาลี (Sitkowski, ๒๐๐๖)

การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในช่วงเดือนเมษายนถึงกรกฎาคม ๑๙๙๔

แม้ว่าจะมีการลงนามข้อตกลง Arusha Accord แต่ก็มีแรงต้านจากผู้มีอำนาจของฮูตู สมาชิกพรรคการเมืองของ Habyarimana ปฏิเสธการทำตามข้อตกลง ไม่เข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรี และวางแผนในการกำจัดกลุ่มตุตซี รวมถึงกำจัดกลุ่มฮูตูพวกเดียวกันที่เป็นสายกลาง (Paris, ๒๐๐๔) มีการใช้สื่อ Radio-Television Libres des Mille Collines (RTLM) เป็นเครื่องมือทำให้เกิดความเกลียดชังต่อชาวตุตซี สื่อดังกล่าวนั้นกระทำโดยระบอบฮูตู โดยเฉพาะตั้งแต่หลังปี ๑๙๙๐ มีเนื้อหาให้ทำลายล้างชาวตุตซี รวมถึงการปฏิเสธไม่ให้ยอมรับข้อตกลง Arusha Accord จุดที่เป็นข้ออ้างครั้งสำคัญและนำมาสู่การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ตุตซีคือ เหตุการณ์ที่ประธานาธิบดี Habyarimana เสียชีวิตจากการถูกยิงเครื่องบินตก ใกล้กับสนามบินคิกาลี คนบนเครื่องบินเสียชีวิตทั้งหมดรวมถึงประธานาธิบดีบูรุนดี สถาปนิก Mille Collines เรียกร้องให้มีการล้างแค้นการเสียชีวิตของประธานาธิบดี (Paris, ๒๐๐๔) มีการโฆษณาชวนเชื่อ ตีตราว่าชาวตุตซีเป็นเอริโอเปียซึ่งต้องการนำระบอบกษัตริย์กลับคืนมา และต้องการกำจัดชาวฮูตู (Waldorf, ๒๐๐๙) ชาวฮูตูหัวรุนแรงกระตุ้นให้สังหารชาวตุตซีเพื่อจะได้ยึดทรัพย์สินสมบัติมาเป็นของชาวฮูตู นำไปสู่บรรยากาศของความหวาดกลัวและความไม่ไว้วางใจระหว่างกันในชุมชน (Shyaka, ๒๐๐๔) รัฐบาลฮูตูแจกจ่ายอาวุธให้กับคนในชุมชน โฆษณาชวนเชื่อ ว่าตุตซีเป็นเหมือนแมลงสาบและงู (Westberg, ๒๐๑๐) และนำมาสู่การฆ่าชาวตุตซีและฮูตูบางส่วนอย่างกว้างขวางทั่วประเทศ มีผู้เสียชีวิตนับล้านคน มีผู้อพยพอีกสี่ล้านคนไปที่ประเทศเพื่อนบ้าน บูรุนดี แทนซาเนีย ซาอีร์ นับเป็นครั้งหนึ่งของประชากรทั้งหมดก่อนเกิดเหตุการณ์ (Paris, ๒๐๐๔) ประชากรนับล้านคนได้รับผลกระทบจากการขาดแคลนอาหารในรวันดา นอกจากนี้มีผู้หญิงถูกข่มขืนประมาณ ๒๕๐,๐๐๐ คน มากกว่าครึ่งล้านอพยพไปอยู่ในพื้นที่ปลอดภัย (Turquoise Zone) ในทางตะวันตกเฉียงใต้ของประเทศรวันดา

(Kinloch, ๑๙๙๖) การสังหารชาวตุตซีที่เกิดขึ้นแม้กระทั่งโดยเด็กอายุ ๑๐ ขวบชาวฮูตู ที่สารภาพว่ามีเด็กชาวฮูตู ๓ คน ร่วมกันสังหารเด็กชาวตุตซีโดยใช้มีดเป็นอาวุธ (Clark, ๒๐๑๐)

คนที่ถูกฆาตกรรมล้านคนส่วนมากเป็นตุตซีและพวกฮูตูดายกลางที่สนับสนุนชาวตุตซี แม้แต่นายกรัฐมนตรี Agathe ที่เรียกร้องให้เกิดสันติภาพก็ถูกปลดออกจากตำแหน่งและถูกฆาตกรรมในวันที่ ๗ เมษายน ฆาตกรเป็นสมาชิกของ the Rwandan Government Forces และจากหน่วยรักษาความปลอดภัยของประธานาธิบดี รวมถึงกองกำลังทหารเยาวชน และ Interahamwe การสังหารหมู่เป็นการวางแผนอย่างเป็นระบบ มีการวางแผนล่วงหน้า และการเสียชีวิตของประธานาธิบดีเป็นเพียงข้ออ้างเพื่อใช้ความรุนแรงเท่านั้น (Sitkowski, ๒๐๐๖)

ผู้ถูกกระทำเป็นชาวตุตซีและฮูตูดายกลาง ที่รวมชาวฮูตูด้วย เพราะกลุ่มฮูตูหัวรุนแรงเชื่อว่าฮูตูดายกลางคอยสนับสนุนชาวตุตซี ผู้กระทำเป็นชาวฮูตูในชุมชนที่เป็นเพื่อนบ้านกันกับชาวตุตซี โดยการสนับสนุนจากกองกำลังทหารหลายกลุ่ม ทั้ง FAR, the Presidential Guard, Rwandan Patriotic Army-RPA และการวางแผนมาจากกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง (Zorbas, ๒๐๐๔) กล่าวได้ว่าคนส่วนใหญ่ของทั้งประเทศได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ครั้งนี้ ไม่เป็นผู้กระทำ ก็เป็นผู้ถูกกระทำ หรือเป็นเพื่อน เป็นเครือญาติของทั้งสองฝ่าย (Westberg, ๒๐๑๐)

ในช่วงเหตุการณ์การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ชาวตุตซี กองกำลังของสหประชาชาติ UNAMIR ไม่สามารถปฏิบัติงานได้บรรลุตามเป้าหมายเนื่องจากการขาดการสนับสนุนกำลังพล รวมถึงอาวุธและอาหารของทหาร (Sitkowski, ๒๐๐๖) มีผู้วิจารณ์ว่า UNAMIR ไม่ได้ประโยชน์อะไรจากการส่งกองกำลังเข้าไปแทรกแซง จึงถอนทหารออกจากเมืองคิกาลี คงเหลือทหารไว้เพียง ๔๕๐ นาย ขณะเดียวกันกองกำลัง RPF ของชาวตุตซีสามารถเข้ายึดเมืองหลวงและจัดตั้งรัฐบาลได้ แต่ก็สูญเสียชาวตุตซีไปประมาณร้อยละ ๘๐ จากเหตุการณ์การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (Paris, ๒๐๐๔)

ต่อมารัฐบาลใหม่ที่นำโดยชาวตุตซี ได้เริ่มจับกุมผู้ต้องสงสัยเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม จนกระทั่งในเดือนพฤษภาคม ปี ๑๙๙๕ รัฐบาลตุตซีได้หยุดจับผู้ต้องสงสัยเนื่องจากผู้ถูกคุมขังล้นคุก ประมาณ ๑๒๐,๐๐๐ คน อยู่ในคุก (Westberg, ๒๐๑๐)

สงครามคองโก ในช่วงปี ๑๙๙๖-๑๙๙๗, ๑๙๙๘-๒๐๐๓

หลังการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในปี ๑๙๙๔ กองกำลัง RPF ได้รับชัยชนะ กองกำลังของฮูตูได้อพยพไปอยู่ที่ประเทศซาอีร์ รวมถึงชาวฮูตูมากกว่า ๑ ล้านคน ได้ลี้ภัยออกจากประเทศรวันดา กองกำลังได้ใช้ฐานประเทศซาอีร์ในค่ายผู้ลี้ภัยเป็นสถานที่ในการสู้รบกับรัฐบาลตุตซี รัฐบาลซาอีร์นำโดยโมบูตู ซึ่งมีความสัมพันธ์กับ Habyarimana สนับสนุนกองกำลังของฮูตู The Rwandan Armed Forces (FAR) และได้ขับไล่ชาวตุตซีในประเทศคองโกออกนอกประเทศ ทำให้เป็นเหตุผลหนึ่งที่รัฐบาลตุตซีส่งกองกำลังบุกคองโกในปี ๑๙๙๖ โดยความร่วมมือกับบูกันดา แองโกลา และคาบิลลาซึ่งเป็นผู้นำขบวนการ The Alliance of Democratic Forces for the Liberation of Congo-Zaire จนกระทั่งในปี ๑๙๙๗ กองกำลังตุตซีล้มรัฐบาลโมบูตู และได้แต่งตั้งคาบิลลา (Kabila) ขึ้นมาเป็นประธานาธิบดีคองโก ในสงครามดังกล่าว กองกำลังทหารของรัฐบาลตุตซีทำลายค่ายผู้ลี้ภัยในซาอีร์ตะวันออก สังหารชาวรวันดาฮูตูและคองโกหลายหมื่นคน (Waldorf, ๒๐๐๙)

ในปี ๑๙๙๘ คาบิลลาเปลี่ยนจุดยืนกลับมาต่อต้านรัฐบาลตุตซี โดยสั่งให้ทหารของรัฐบาลตุตซีออกนอกประเทศ และเริ่มกดดันชาวตุตซีในคองโก รัฐบาลตุตซีตอบโต้ด้วยการให้การสนับสนุน Congolese Rally for Democracy - RCD ซึ่งเป็นกลุ่มต่อต้านคาบิลลา และรัฐบาลรวันดาได้บุกประเทศคองโกอีกครั้งด้วยความ

ร่วมมือกับประเทศอูกันดาและบุรุนดี แต่คราวนี้ถูกต่อต้านจากแนวร่วมอีกฝ่ายประกอบด้วยประเทศแองโกลา นามิเบีย และซิมบับเว การสู้รบมีระยะเวลามากกว่า ๕ ปี เป็นสงครามครั้งใหญ่ที่สุดคนนับล้านพลัดถิ่น และพลเรือนถูกสังหารมากกว่า ๓ ล้านคน (Waldorf, ๒๐๐๙)

รัฐบาลแซมเบียเข้ามาไกล่เกลี่ยและเกิดการลงนามใน Lusaka Peace Accord ในเดือนกรกฎาคม ๑๙๙๙ โดยการไกล่เกลี่ยได้ข้อตกลงให้ถอนกองกำลังทหารออกจากคองโก จัดตั้งคณะกรรมการทหารร่วมกัน (Joint Military Commission) และกองกำลังรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ MONUC และเห็นตรงกันให้ส่งผู้ต้องสงสัยว่ามีการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ไปสู่การพิจารณาในศาลอาญาระหว่างประเทศคือ International Criminal Tribunal for Rwanda – ICTR (Waldorf, ๒๐๐๙)

ในปี ๒๐๐๑ คาบิลลาถูกลอบสังหาร ลูกชายของคาบิลลาได้ขึ้นมารักษาการ ประเทศแอฟริกาใต้ได้เข้ามาช่วยกระบวนการพูดคุย นำไปสู่ Sun City Accord ในเดือนเมษายน ๒๐๐๒ ลงนามโดยหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องยกเว้น the RCD-Goma และ the Mai-Mai ต่อมาในเดือนกรกฎาคม ๒๐๐๒ ลงนามใน Pretoria Agreement รัฐบาลรวันดาให้คำสัญญาว่าจะถอนกำลังทหารทั้งหมดออกนอกประเทศคองโก และรัฐบาลคองโกก็ให้คำสัญญาว่าจะปลดอาวุธและส่งกองกำลังสตูดออกนอกประเทศคองโก จำนวน ๑๕,๐๐๐-๒๐,๐๐๐ คน ต่อมาได้มีการเลือกตั้งโดย Joseph Kabila ได้รับการเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี ในปี ๒๐๐๖ การถอนกองกำลังทหารออกจากคองโกไม่ได้ยุติการสู้รบในคองโก การสู้รบดำเนินต่อไปในคิเว ไอตุรีและคาตังกาเหนือ MONUC ยังคงไม่สามารถรักษาสันติภาพให้เกิดขึ้นได้ (Waldorf, ๒๐๐๙) ในปี ๒๐๐๗ รัฐบาลรวันดาและคองโกได้ลงนามข้อตกลงสันติภาพร่วมกันในประเทศเคนยา เพื่อยุติการสู้รบ นำไปสู่สันติภาพร่วมกันในทวีปแอฟริกา โดยรัฐบาลคองโกจะปลดอาวุธ ex-FAR และ Interahamwe และส่งกลับประเทศรวันดา แต่ถ้าใครไม่ประสงค์จะกลับประเทศรวันดา จะถูกส่งไปที่ค่ายผู้ลี้ภัยต่อไป (Dagne, ๒๐๑๑)

การจลาจลในตะวันตกเฉียงเหนือของรวันดา ปี ๑๙๙๗-๒๐๐๑

การส่งชาวสตูดที่ไปอยู่คองโกกลับประเทศรวันดาในปี ๑๙๙๖ และการล้มล้างอำนาจโมบูตูในปี ๑๙๙๗ ทำให้เกิดสงครามอีกครั้งในประเทศรวันดา ในปี ๑๙๙๗ -๑๙๙๙ โดยรัฐบาลตูดซึ่จับกุมผู้นำที่เคยถูกสงสัยว่าฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ รวมถึง the ex-FAR กลุ่ม ex-Interahamwe และผู้ลี้ภัยจากตะวันตกเฉียงเหนือของรวันดา รัฐบาลตูดซึ่ได้รณรงค์ให้สังหารชาวสตูดนับพันและมีผู้อพยพนับแสนคน รัฐบาลสามารถปราบกลุ่มกองกำลังสตูดได้ในปี ๑๙๙๙ ผลักดันให้ชาวสตูดออกนอกประเทศสู่คองโกอีกครั้ง จนกระทั่งในเดือนพฤษภาคมปี ๒๐๐๑ กองกำลังสตูดได้บุกเข้ารวันดา The Army for the Liberation of Rwanda - ALIR มีฐานอยู่ที่คิเวเหนือ กลุ่มกองกำลังได้พ่ายแพ้และถูกจับประมาณ ๑,๘๐๐ รวมทหารเด็ก ๒๘๐ คน (Waldorf, ๒๐๐๙)

๓. กระบวนการและกลไกในการสร้างความปรองดอง

ความรุนแรงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในประเทศรวันดา แทบทุกคนได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับความรุนแรง ไม่ว่าจะเป็นในฐานะของผู้กระทำผิด เหยื่อ หรือเครือญาติของเหยื่อ (Clark, ๒๐๑๐) และลูกหลานไปยังประเทศเพื่อนบ้านในทวีปแอฟริกา เกิดการสู้รบกันนำมาสู่ความสูญเสียทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม กรณีกลุ่มชาติพันธุ์สตูดและตูดซึ่ในประเทศรวันดา ใช้กระบวนการใดในการเปลี่ยนผ่านจากสังคมที่เกิดความสูญเสีย ที่มีการสู้รบกันอย่างโหดร้าย นำไปสู่สังคมที่สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติ การนำมาซึ่งความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านเพื่อก้าวข้ามพ้นจากวิกฤตการณ์มีหลากหลายวิธี จุดเน้นที่สำคัญคือการลงโทษผู้กระทำผิด (Retributive Justice) รวมถึงการให้ผู้กระทำผิดได้สารภาพถึงความผิดที่ได้กระทำไป (Confess their crimes) นำมาสู่การ

ได้รับความจริงของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เพื่อได้รับลดหย่อนการพิจารณาโทษจากศาล นอกจากนี้มีการเยียวยา ความรู้สึกของผู้สูญเสีย การได้รับการขอโทษ การสำนึกผิดจากผู้กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชน การบอกให้รู้ ถึงสถานที่ที่นำชิ้นส่วนของผู้ถูกสังหารไปซ่อนไว้ เพื่อจะได้นำศพไปประกอบพิธีกรรมอย่างสมเกียรติ โดยมี รายละเอียดกลไกในการสร้างความปรองดอง ดังต่อไปนี้

๓.๑ การลงโทษผู้กระทำผิดจากการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ชาวตุตซี ได้ดำเนินการผ่านกลไกต่างๆ ทั้ง ศาลยุติธรรมภายในประเทศและระหว่างประเทศ

๓.๑.๑ ศาลอาญาระหว่างประเทศสำหรับรวันดา (The International Criminal Tribunal for Rwanda, the ICTR)

ICTR ถูกตั้งขึ้นมาในเดือนพฤศจิกายน ปี ๑๙๙๔ จากการร้องขอของรัฐบาลตุตซี ให้ สหประชาชาติเข้ามาดำเนินการต่อการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ สหประชาชาติจึงได้จัดตั้งศาลอาญาระหว่างประเทศ สำหรับรวันดา สถานที่ตั้ง ICTR ตั้งอยู่ใน Arusha แทนซาเนีย โดยเน้นพิจารณาคดีเฉพาะการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ในช่วง ๑ กรกฎาคม- ๓๑ ธันวาคม ๑๙๙๔ (Westberg, ๒๐๑๐) เหตุผลในการจัดตั้ง ICTR เพื่อ ๑) ช่วย กระบวนการสร้างความปรองดองในรวันดา ๒) นำผู้นำระดับสูง (High-ranking) มาเข้าสู่กระบวนการพิจารณา ความยุติธรรม และ ๓) เสนอแนะแนวทางการป้องกันมิให้เหตุการณ์ฆ่าล้างเผ่าพันธุ์เกิดขึ้นอีก (Zorbas, ๒๐๐๔) โดยเริ่มพิจารณาคดีในปี ๑๙๙๗ ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์การสหประชาชาติ ๒๔๕,๒๕๕,๘๐๐ เหรียญสหรัฐฯ จากปี ๑๙๙๔-๒๐๐๘ ใช้งบประมาณประมาณ ๑.๑ พันล้านเหรียญสหรัฐฯ มี ผู้เปรียบเทียบว่าศาลอาญาระหว่างประเทศสำหรับรวันดา ตั้งขึ้นมาโดยองค์การสหประชาชาติ ไม่ได้จัดตั้งโดย รวันดา จึงเป็นประโยชน์ในการทำงานควบคู่กันไปกับศาลยุติธรรมของรวันดา (Westberg, ๒๐๑๐) การ พิจารณาคดีของ ICTR มี ๒๓ คดีได้รับการพิจารณาเสร็จสิ้น ในเวลา ๑๐ ปีครึ่ง ซึ่งทำให้ถูกวิจารณ์ว่าขาด ประสิทธิภาพ พิจารณาได้แต่ผู้ต้องสงสัยในระดับรองลงไป รวมถึงประชาชนได้รับข้อมูลเกี่ยวกับ ICTR น้อย มาก ว่าได้อะไรบ้าง และถูกตั้งคำถามเกี่ยวกับการยกเว้นการพิจารณาคดีของกองกำลัง RPF ของชาวตุตซี (Waldorf, ๒๐๐๙) นอกจากนี้ ประธานาธิบดีคากาเม (Kagame) เห็นว่า ICTR เห็นว่าใช้งบประมาณสูงมาก หมดไปกับการจ่ายเงินเดือนให้กับเจ้าหน้าที่ขององค์การสหประชาชาติ แต่ได้รับความยุติธรรมน้อยในแง่ของ การพิจารณาคดี (Clark, ๒๐๑๐)

๓.๑.๒.ศาลยุติธรรมรวันดา (The National Court System of Rwanda)

หลังจากการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ผู้พิพากษาและทนายความถูกสังหาร หรือไม่ก็หลบหนีออก นอกประเทศ กระบวนการยุติธรรมของรวันดาประสบปัญหา ได้รับเงินการพิจารณาคดีจำนวนน้อย บางครั้ง ไม่ได้รับการจ่ายเงิน ผู้พิพากษาที่เหลืออยู่ขาดประสบการณ์ แต่รัฐสภาก็ได้แก้ปัญหานี้ด้วยการผ่านกฎหมาย ในปี ๑๙๙๖ คือ The Organic Law on the Organization of Prosecutions for the Crime of Genocide or Crimes Against Humanity Committed between October ๑, ๑๙๙๐ and December ๓๑, ๑๙๙๔ หลังจากผ่านกฎหมายดังกล่าวก็มีข้อห้วงใยในการแทรกแซงจากอำนาจทางการเมืองของรัฐบาล ตุตซี มีการวิจารณ์ว่ารวันดายังคงโทษประหารชีวิตไว้ ทำให้อาจเกิดความคิดในการล้างแค้นฝ่ายตรงข้าม (Zorbas, ๒๐๐๔) ซึ่งต่อมาในปี ๒๐๐๗ รวันดาได้ยกเลิกโทษประหารชีวิต

ในปี ๒๐๐๐ ชาวฮูตูลูกกล่าวหาว่ากระทำผิดมากกว่า ๑๒๐,๐๐๐ คน อยู่ในกระบวนการ ยุติธรรม ถูกคุมขังในเรือนจำทั่วประเทศ มีคดีถึง ๘๑๘,๕๖๔ คดี (มีการคาดการณ์ว่าการพิจารณาคดีคงใช้ เวลามากกว่า ๑๐๐ ปีในการพิจารณาถ้าใช้ระบบศาลปกติ) ระหว่างปี ๑๙๙๖-๒๐๐๖ ศาลยุติธรรมรวันดา

พิจารณาคดีเสร็จสิ้นประมาณ ๑๐,๐๐๐ คน ทำให้ยังคงมีคนที่ยังไม่ได้รับการพิจารณาอีกนับแสนคน เนื่องจากขาดทรัพยากร รวมถึงการแทรกแซงจากการเมือง (Waldorf, ๒๐๐๙) ในปี ๒๐๐๐ ศาลยุติธรรมพิจารณาคดีได้เพียง ๒,๕๐๐ คดี ไม่ถึงร้อยละ ๓ ของคดีการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (Clark, ๒๐๑๐) ในช่วงต้นปี ๑๙๙๘ ผู้ถูกคุมขังจำนวน ๔๐๕ คนเสียชีวิตในเรือนจำกลาง และสองในสามของผู้ถูกคุมขังไม่ได้รับอาหารจากครอบครัว ในปี ๒๐๐๒ ผู้ถูกคุมขังส่วนใหญ่ไม่ได้รับการตั้งข้อกล่าวหา สภาพความเป็นอยู่ในเรือนจำต่ำกว่าความเป็นมนุษย์ รัฐบาลไม่สามารถดูแลผู้ถูกคุมขังเหล่านี้ได้ ต้องอาศัยการช่วยเหลือด้านอาหารจากครอบครัวของผู้ถูกคุมขัง ซึ่งเดินทางด้วยเท้ามาที่ศูนย์คุมขัง (Zorbass, ๒๐๐๔) จากสภาพปัญหาที่กล่าวมา มีการเสนอให้ตั้งคณะกรรมการแสวงหาข้อเท็จจริงตามแบบอย่างของประเทศแอฟริกาใต้ แต่ในปี ๑๙๙๗ รัฐบาลรวันดาได้ออกมาปฏิเสธไม่ใช้กลไกดังกล่าวเนื่องจากเห็นว่าเป็นการลงโทษที่ไม่เหมาะสมในรูปแบบของการเล่าความจริง แลกกับการนิรโทษกรรม (Clark, ๒๐๑๐)

๓.๒ ศาลยุติธรรมภาษาซากับการลงโทษและสร้างความปรองดอง (The Gacaca Tribunal System)



ภาษาซามีความหมายว่าหญ้าเล็ก (Small Grass) ศาลภาษาซาก็มักได้รับการกล่าวถึงว่าเป็นความยุติธรรมบนผืนหญ้า (Westberg, ๒๐๑๐) ศาลยุติธรรมภาษาซาตั้งขึ้นมาจากสภาพปัญหาศาลยุติธรรมของรวันดาไม่สามารถพิจารณาคดีได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ มีผู้ถูกคุมขังรอการพิจารณาคดีมากกว่า ๑๐๐,๐๐๐ คน มีค่าใช้จ่ายในการดูแลผู้ถูกคุมขัง ๒๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯต่อปี (Clark, ๒๐๑๐) ในปี ๑๙๙๘ มีการเสนอให้ตั้งศาลแบบดั้งเดิมในชุมชนคือศาลยุติธรรมภาษาซา เพื่อช่วยบรรเทาปัญหาของกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก โดยให้คนในชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา และเป็นการให้ความสำคัญกับภูมิปัญญาดั้งเดิมในชุมชน (จุดเน้นจะไม่นิรโทษกรรมให้กับผู้สารภาพแต่จะลดหย่อนโทษให้) (Zorbass, ๒๐๐๔) ศาลภาษาซาจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญของประเทศรวันดาปี ๒๐๐๓ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญปี ๒๐๐๑ Organic Law N^o ๔๐/๒๐๐๐ OF ๒๖/๐๑/๒๐๐๑ Setting Up Gacaca Jurisdictions And Organizing Prosecutions For Offences Consisting The Crime Of Genocide Or Crimes Against Humanity Committed Between October ๑, ๑๙๙๐ And December ๓๑, ๑๙๙๔ ศาลภาษาซาไม่ได้จัดตั้งขึ้นมาเพื่อแทนศาลยุติธรรมในประเทศ แต่ตั้งขึ้นมาเพื่อช่วยลดความกดดันจากคดีการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ที่ยังคงรอการพิจารณาอีกเป็นจำนวนมาก โดยคดีที่มีการกล่าวหาบุคคลสำคัญว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ก็จะเป็นหน้าหนึ่งของศาลยุติธรรมและ ICTR (Clark, ๒๐๑๐)

เป้าหมายของศาลกาชาซา คือ ๑) ค้นหาความจริงว่าเกิดอะไรขึ้น ๒) สร้างวัฒนธรรมให้ผู้กระทำผิดต้องได้รับโทษ ๓) สร้างความสมานฉันท์ให้เกิดขึ้นและสร้างความเป็นเอกภาพ ในเดือนตุลาคม ๒๐๐๑ รัฐบาลเริ่มกระบวนการคัดเลือกผู้พิพากษากาชาซาจำนวน ๒๖๐,๐๐๐ คน โดยพิจารณาจากคุณธรรม และความไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ซึ่งถูกคัดเลือกโดยคนในชุมชนตนเอง ในปี ๒๐๐๙ มีศาลกาชาซา ๑๒,๐๑๓ แห่ง และมีผู้พิพากษา ๑๖๙,๔๔๒ คน (Westberg, ๒๐๑๐) ศาลกาชาซาเริ่มกระบวนการทั่วประเทศในปี ๒๐๐๖ องค์ประกอบของศาลกาชาซาจะเป็นคนรุ่นใหม่ มิได้เป็นผู้อาวุโสในชุมชน รวมถึงมีสภาพสตรีรวมอยู่ด้วย (Waldorf, ๒๐๐๙) ประมาณร้อยละ ๓๕-๔๐ ของผู้พิพากษาทั้งหมด ผู้พิพากษาจะต้องไม่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือนักการเมือง เพื่อให้กระบวนการของศาลกาชาซาไม่ถูกแทรกแซงจากทางภาครัฐและฝ่ายการเมือง (Clark, ๒๐๑๐)

จุดแข็งของศาลกาชาซา คือกระบวนการพิจารณามักจะเกิดขึ้นในสถานที่ที่มีการกล่าวหากันในระดับหมู่บ้านซึ่งเป็นการลดต้นทุนในการเดินทางได้ ผู้พิพากษาได้รับการจ่ายค่าจ้างไม่มาก ไม่เหมือนกับจ่ายให้กับผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งทำให้คดีได้รับการพิจารณาได้อย่างไม่ชักช้า มิเช่นนั้นอาจต้องใช้เวลานานนับร้อยปีจึงจะพิพากษาเสร็จ และไม่ต้องทำให้ผู้ต้องสงสัยอยู่ในคุกเป็นภาระให้กับส่วนกลางและทำให้ขาดแรงงานในการทำเกษตรกรรม (Westberg, ๒๐๑๐) ในปี ๒๐๐๙ ศาลกาชาซาพิจารณาคดี ๑.๑ ล้านคดีเสร็จสิ้น เปรียบเทียบกับศาลยุติธรรม ปี ๑๙๙๗-๒๐๐๔ พิจารณาได้เพียง ๑๐,๐๒๖ คดี และ ICTR ที่พิจารณาได้เพียง ๕๐ คดี (Westberg, ๒๐๑๐) นอกจากนี้ ผู้ที่กระทำผิดต้องได้รับโทษ แม้ว่าการลงโทษจะลดลงไปตามการสารภาพ (Zorbas, ๒๐๐๔) เช่นการลดโทษลงไปครึ่งหนึ่ง แต่จุดอ่อนของศาลกาชาซาก็มีผู้วิจารณ์ว่าเน้นไปที่การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ต่อชาวตุตซี แต่ไม่เน้นพิจารณานักกองกำลัง RPF ของตุตซีที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อชาวฮูตูซึ่งขึ้นสู่การพิจารณาในศาลกาชาซา

กระบวนการที่ใช้ในการสร้างความสมานฉันท์และการเยียวยาโดยให้ผู้กระทำผิดได้แสดงตัวว่าเป็นผู้กระทำผิดและขอโทษ โดยให้ทั้งเหยื่อและผู้กระทำผิดมาพบกันทุกสัปดาห์ในชุมชน ตรงนี้จะมีคามเหมือนกับคณะกรรมการ TRC ของแอฟริกาใต้ในด้านของความจริง ว่ามีการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์เกิดขึ้นอย่างไร ถ้าใครสารภาพก่อนถูกกล่าวโทษ จะได้รับลดหย่อนการลงโทษ แต่ประสบการณ์แอฟริกาใต้จะมีการนิรโทษกรรมเกี่ยวกับการพูดความจริง (Zorbas, ๒๐๐๔) กระบวนการที่ได้ใช้เป็นการให้เหยื่อได้เรียนรู้ความจริงของการเสียชีวิตของคนในครอบครัว รวมถึงได้รับทราบถึงสถานที่ที่ถูกนำศพไปทิ้ง และให้โอกาสผู้กระทำผิดได้สารภาพถึงเหตุการณ์ที่ได้กระทำ แสดงความสำนึกผิดและขอรับการให้อภัยจากชุมชน ซึ่งผู้พิพากษาก็จะพิพากษาโดยลดโทษให้กับผู้กระทำผิดดังกล่าว

ศาลกาชาซาเป็นกระบวนการที่เน้นการสานเสวนา การฟังกันเพื่อนำไปสู่ความปรองดอง และเป็นที่ยอมรับมาแก้ปัญหาพร้อมกัน เพื่อสร้างครอบครัวที่แตกสลายกลับขึ้นมาใหม่ แม้ว่าการฟังเรื่องราวความโหดร้ายที่เกิดขึ้นต่อครอบครัวของตนเองจะเป็นสิ่งที่รับได้ยาก แต่ก็ยังคงมีคนต้องการไปร่วมในศาลกาชาซาเพื่อรับรู้ความจริงที่เกิดขึ้น เพื่อรู้ถึงสถานที่นำศพของเหยื่อไปทิ้ง จะได้นำมาประกอบพิธีกรรมให้ถูกต้องอย่างไรก็ตาม มีผู้สูญเสียจำนวนหนึ่งที่ไม่อยากมาร่วมกระบวนการเพราะไม่ต้องการเผชิญหน้ากับผู้กระทำผิด (Clark, ๒๐๑๐)

กระบวนการพิจารณาคดีผู้พิพากษาจะอ่านคำพิพากษาในชุมชน ซึ่งสมาชิกในชุมชนจะได้ยินทั้งผู้กล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหา การพิพากษาจะขึ้นอยู่กับลักษณะของการฆาตกรรม ความจงใจในการฆาตกรรม โทษที่ได้รับจะมีความแตกต่างกันไป บางกรณีเป็นการลงโทษในรูปของการบริการชุมชน (Community Service) เช่น การสร้างถนน สร้างบ้าน โดยไม่ต้องได้รับโทษจำคุก กระบวนการจะให้สมาชิกในชุมชนหรือเหยื่อกล่าวหา

ผู้กระทำผิด และฟังการชี้แจงจากผู้ถูกกล่าวหา ผู้พิพากษาเป็นสมาชิกในชุมชน บรรยากาศจะเน้นให้ผู้กระทำผิดจริงๆ ยอมรับในสิ่งที่ได้ทำลงไป และสัญญาว่าจะไม่ทำให้เกิดขึ้นอีก เป็นการพิสูจน์ความผิดต่อหน้าคนในชุมชน สังคมวันดาให้ความสำคัญกับครอบครัว และชุมชนก็เป็นส่วนขยายของครอบครัว รวมถึงเพื่อให้ทั้งชุมชนไม่ลืมสิ่งที่เกิดขึ้น (Westberg, ๒๐๑๐)

ภายหลังจากการรับโทษแล้ว การฟื้นคืนดีปรากฏเมื่อผู้ถูกคุมขังพ้นโทษและได้กลับคืนสู่ชุมชน โดยต้องไปเจอกับเหยื่อ ทั้งชุมชนจะรับผิดชอบร่วมกันในการฟื้นคืนดี เมื่อผู้กระทำผิดได้กลับสู่ชุมชนจะต้องแก้ไขกับสิ่งที่ได้ทำให้คนอื่นเจ็บปวด เช่น การไปเป็นแรงงานทำงานให้แก่ผู้ตกเป็นเหยื่อ หรือการจ่ายเงินชดเชยให้ระบบภาษาช่วยให้เหยื่อดำรงอยู่ได้ต่อไป และบังคับให้ผู้กระทำผิดต้องได้รับผลจากการกระทำที่ได้ทำลงไป ชุมชนจะเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างมาก จากการรับรู้ รับฟังในการพิจารณาคดี ได้เห็นผู้กระทำผิดมาสารภาพ และร่วมกำหนดอนาคตของผู้กระทำผิดในอนาคต เป็นกระบวนการที่ทำให้ผู้กระทำผิดและเหยื่อได้มานั่งร่วมกัน เป็นการเปิดพื้นที่ที่ยากมากที่ทั้งสองฝ่ายจะได้มาพบกัน มีโอกาสจะได้คุยกัน และเรียนรู้ที่จะอยู่ร่วมกัน เหยื่อและญาติต้องการรับรู้ความจริงว่าเกิดอะไรขึ้นกับคนที่รัก โดยการสารภาพจากผู้กระทำผิด เขาต้องการให้ผู้กระทำผิดขอโทษ หรือเสนอว่าจะทำงานชดเชย จะช่วยมาซ่อมแซมหลังคาบ้าน หรือบริการต่อชุมชน เป็นการเปิดพื้นที่ให้ได้คุยกันว่าช่วยกันทำอะไรต่อไป (Westberg, ๒๐๑๐) การอยู่ร่วมกันต่อไปในอนาคต มีการสร้างความปรองดองในสถานศึกษา แม้ว่าจะทำได้ยากในการอยู่ร่วมกับคนที่สังหารคนที่รักของตนไป แต่คนสังหารยังอยู่ สถานศึกษาก็เน้นให้อยู่ร่วมกันให้ได้ต่อไปในอนาคต และเน้นย้ำการให้อภัย เพราะต้องอยู่ร่วมกันต่อไปในอนาคตอีกนาน (Westberg, ๒๐๑๐)

๓.๓ คณะกรรมการเพื่อความปรองดองและการปรองดอง (The National Unity and Reconciliation Commission-NURC)

ภายหลังจากเหตุการณ์การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในปี ๑๙๙๔ ทำให้เกิดการจัดตั้งคณะกรรมการ NURC ในเดือนมีนาคม ๑๙๙๙ แก้ไขเพิ่มเติมปี ๒๐๐๒ Law N^o ๓๕/๒๐๐๒ of ๑๔/๑๑/๒๐๐๒ Modifying And Complementing Law N^o ๐๓/๙๙ Of ๑๒/๐๓/๑๙๙๙ Setting Up The National Unity And Reconciliation Commission

ต่อมา ประเทศวันดาได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญในเดือนมิถุนายน ๒๐๐๓ ซึ่งมีบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ NURC ไว้ในมาตรา ๑๓๘

อำนาจหน้าที่

๑. จัดเตรียมและประสานการจัดโปรแกรมเพื่อการสร้างความเป็นเอกภาพและความปรองดองของชาติ
๒. พัฒนารูปแบบและเครื่องมือต่างๆในการสร้างความเป็นเอกภาพและความปรองดองของชาววันดา
๓. ให้การศึกษาเกี่ยวกับการสร้างความเป็นเอกภาพและความปรองดอง
๔. ดำเนินการศึกษาวิจัย จัดเวทีพูดคุย และผลิตสิ่งพิมพ์เกี่ยวกับสันติภาพ ความเป็นเอกภาพและความปรองดองของชาติ
๕. เสนอแนะมาตรการเพื่อลดการแบ่งแยกของชาววันดา
๖. ประณามและต่อสู้กับการกระทำและข้อความใดๆที่นำไปสู่การเลือกปฏิบัติ และความเกลียดชัง
๗. จัดทำรายงานประจำปีและรายงานสถานการณ์ความเป็นเอกภาพและความปรองดอง

๘. ติดตามการปฏิบัติตามนโยบายและหลักการความเป็นเอกภาพและความปรองดองของสถาบันผู้นำต่างๆ และประชาชน

แนวคิดของคณะกรรมการ NURC จะไม่เน้นเฉพาะการสร้างความปลอดภัยและความเป็นเอกภาพเฉพาะในช่วงเหตุการณ์การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ แต่จะเน้นประวัติศาสตร์และเหตุการณ์ต่างๆ ที่ส่งผลต่อความรุนแรงในสังคมนวันดา (Shyaka, ๒๐๐๔)

การดำเนินงานของคณะกรรมการ NURC (Shyaka, ๒๐๐๔)

คณะกรรมการ NURC ได้จัดประชุมระดับชาติ ๓ ครั้ง ในช่วงเดือนตุลาคม ปี ๒๐๐๐ เดือนตุลาคม ปี ๒๐๐๒ และพฤษภาคม ๒๐๐๔

การประชุมครั้งแรก วัตถุประสงค์ของการจัดประชุมเป็นการพูดคุยกันถึงความเป็นเอกภาพและความปรองดองในวันดา สาเหตุของความขัดแย้งที่เกิดขึ้น สถานการณ์ในปัจจุบัน และอุปสรรคที่จะนำไปสู่การสร้างความเป็นเอกภาพ จุดเน้นมี ๔ ประเด็นคือ ปัญหาการปกครองและผู้นำ ปัญหาความยุติธรรม ปัญหาความยากจน และปัญหาการสอนประวัติศาสตร์ในวันดา

การประชุมครั้งที่สอง มีการพูดคุยกันใน ๗ ประเด็นคือ ปัญหาความเป็นเอกภาพและความปรองดอง (ผลลัพธ์) ประชาธิปไตย กระบวนการกระจายอำนาจ ความยุติธรรมในวันดาและศาลกาซาซา การลดความยากจน รัฐธรรมนูญใหม่ในการสร้างหลักนิติธรรม ยุทธศาสตร์เพื่อนำไปสู่สันติภาพ การสร้างความมั่นคงในวันดาและในทวีปแอฟริกา

การประชุมครั้งที่สาม เป็นการพูดคุยใน ๒ ประเด็น คือการเปลี่ยนผ่านสังคมภายหลังจากการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ด้วยการสร้างความเป็นพลเมืองและระบบศาลกาซาซา

นอกจากนี้ คณะกรรมการ NURC ยังจัดค่ายเพื่อความปลอดภัย รู้จักกันในนามอินแกนโด (Ingandos) โดยจัดขึ้นเพื่อคืนผู้ลี้ภัยจากประเทศคองโกสู่สังคม รวมถึงกลุ่มขบวนการที่ยอมวางอาวุธ ผู้ที่รอดจากการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ และได้ขยายกลุ่มเป้าหมายไปสู่พลเรือน นักศึกษา และนักโทษจากเรือนจำ เพื่อเป็นการให้ความรู้และพูดคุยเกี่ยวกับการสร้างความปลอดภัยและความเป็นเอกภาพก่อนกลับคืนสู่สังคม ค่ายที่ใหญ่ที่สุดที่สอนเรื่องสันติภาพ การสร้างความปลอดภัย และความเป็นอันหนึ่งเดียวกัน คือ Nkumba สนับสนุนโดย UNDP และ DFID ได้สนับสนุนงบประมาณ ๑๐,๖๗๐,๐๐๐ เหรียญสหรัฐให้กับ NURC เนื้อหาการเรียนการสอน เช่น ประวัติศาสตร์ทั่วไปของรวันดา ศาลกาซาซา ความขัดแย้งภายในประเทศ สิทธิมนุษยชน ประวัติศาสตร์ของเผ่าพันธุ์รวันดา เป็นต้น (Paulson, ๒๐๑๑) อินแกนโดเป็นเครื่องมือในการสร้างความปรองดองในชุมชนต่างๆ ทั่วประเทศซึ่งดำเนินการโดยชุมชน โดยการร่วมมือกับ NURC โดยมีจำนวนผู้เข้าร่วมแต่ละครั้งประมาณ ๓๐๐-๔๐๐ คน ระยะเวลา ๓ สัปดาห์ถึง ๒ เดือน ขึ้นอยู่กับเวลาและเนื้อหา (Nantulya, ๒๐๐๕) จุดร่วมในการสอนของแต่ละค่ายคือไม่ให้ชาวรวันดาแบ่งแยกกันอีกต่อไป ไม่ให้ทำตามนโยบายที่เบลเยียมได้แบ่งแยกและปกครองไว้เป็น ๓ กลุ่มชาติพันธุ์คือ ฮูตู ตูตซี และทวา แต่จะมีเพียงชาวรวันดาเท่านั้น (Clark, ๒๐๑๐)

๓.๔ การชดเชย (Reparation)

๑๓ ปี หลังจากการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ รัฐบาลยังไม่ได้ตั้งกองทุนสำหรับเหยื่อการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ เจตนารมณ์ของการตั้งกองทุนจะมีขึ้นสำหรับเหยื่อและผู้ถูกกระทำ แต่อุปสรรคที่เกิดขึ้นคือปัญหาการขาดงบประมาณของประเทศรวันดา เนื่องจากต้องใช้งบประมาณในการชดเชยรายละประมาณ ๒๓,๐๐๐ เหรียญสหรัฐฯ กฎหมายการชดเชยให้กับผู้เสียหายดังกล่าวจึงไม่ผ่านการพิจารณาด้วยเกรงว่าจะไม่สามารถปฏิบัติตาม

กฎหมายได้ แต่แม้ว่าจะไม่มีกองทุนเงินชดเชย ศาลกาชาซาก็ได้กำหนดให้มีการชดเชยต่อผู้ที่ถูกระทำ เช่น กรณีผู้ที่สูญเสียทรัพย์สิน ถ้าผู้กระทำผิดไม่สามารถจ่ายคืนทรัพย์สินที่เอาไปได้ ก็ให้ทำงานชดใช้หนี้ หรือ มาตรการทางสัญลักษณ์ โดยผู้ที่ให้การสารภาพว่ากระทำผิด จะต้องเปิดเผยว่าสถานที่ใดที่ได้กระทำลงไป ในช่วงการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ถ้าต้องการได้รับการลดโทษ ไม่ว่าจะเป็นการที่ผู้กระทำได้นำขึ้นส่วนไปทั้งตามที่ ต่างๆ ในห้องน้ำ ร่องน้ำ เนินเขา เพราะว่าผู้รอดจากการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์นอกจากต้องการเงินชดเชยแล้ว ต้องการรู้ว่าศพของผู้ที่จากไปอยู่สถานที่ใด จะได้นำมาประกอบพิธีฝังให้สมเกียรติ ซึ่งศาลกาชาซาสามารถทำให้รู้สถานที่ซ่อนและนำศพไปทำพิธีได้ (Waldorf, ๒๐๐๙)

โปรแกรมการปลดอาวุธ ปลดประจำการและการกลับคืนสู่สังคม (Disarmament, Demobilization and Reintegration Program, DDR) เน้นให้อดีตกองกำลังทหารของทั้ง ๒ กลุ่มชาติพันธุ์ ปลดอาวุธ ปลดประจำการ และสามารถกลับคืนสู่สังคมได้ โดยไม่ต้องรับโทษ ซึ่งเป็นโปรแกรมตั้งแต่ปี ๑๙๙๕-๒๐๐๗ มีระยะเวลาประมาณ ๑๒ ปี โดยเฉพาะให้ทหารเด็กได้รับโอกาสในการกลับคืนสู่สังคม ทหาร ประมาณ ๕๔,๐๐๐ นายตั้งแต่ปี ๑๙๙๕ ปลดประจำการและกลับคืนสู่สังคม โดยมี The Rwandan Demobilization and Reintegration Commission (RDRC) ทำหน้าที่พิจารณาการปลดประจำการและ กลับคืนสู่สังคมของทหารทั้งสองฝ่ายในสองช่วงคือ ๑๙๙๗-๒๐๐๑ และ ๒๐๐๒-๒๐๐๗ ในช่วงแรกกองกำลัง RPA ๑๘,๖๙๒ นาย ได้รับการปลดประจำการและกลับคืนสู่สังคม โดยมีเงินช่วยเหลือจากต่างชาติและรัฐบาล รวันดา ในช่วงที่สอง เป็นการปลดประจำการและกลับคืนสู่สังคมจากการสู้รบในประเทศที่ได้รับผลกระทบจาก สงครามคองโก คือ แองโกลา บุรุนดี รวันดา อุกันดา สาธารณรัฐแอฟริกากลาง โดยปลดประจำการ ๓๕๐,๐๐๐ นายในช่วง ๕ ปี สำหรับรวันดาได้ใช้งบประมาณในช่วงนี้ ๕๗.๓ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โดยมีกอง กำลัง RDF และ ex-FAR รวมทั้งสิ้น ๒๐,๐๓๙ นาย ในช่วง ๒๐๐๒-๒๐๐๖ RDF จะได้รับเงินช่วยเหลือการ ปลดประจำการสามเท่าของเงินเดือนเดือนสุดท้าย รวมถึงได้รับการอบรมในการปลดประจำการ ในเรื่อง ประวัติศาสตร์รวันดา การศึกษา การสร้างความเป็นเอกภาพและสมานฉันท์ และการเงิน (Waldorf, ๒๐๐๙)

๓.๕ การจัดการกับความทรงจำ

การสร้าง ความทรงจำ เพื่อจดจำกับสิ่งที่เกิดขึ้นกระทำได้โดยการสร้างพิพิธภัณฑ์และอนุสรณ์สถาน ไม่ว่าจะเป็นการสร้างภาพยนตร์ วรรณกรรม การประกาศเป็นวันหยุดแห่งชาติ การจัดการกับความทรงจำของ ส่วนรวม เช่น เก็บกระดูกของเหยื่อไวบนโตะ และชั้นวางของ หรือเก็บชิ้นส่วนที่เหลือไว้ในที่เกิดเหตุเดิม เพื่อให้ชาวรวันดาเห็นทุกวัน รวมถึงได้กำหนดวันชาติเพื่อระลึกถึงความสูญเสียที่เกิดขึ้นสำหรับเหยื่อที่ถูกฆ่าล้าง เผ่าพันธุ์ ทุกปีจะมีการเลือกสถานที่ใหม่ที่เคยมีเหตุการณ์ความรุนแรงเกิดขึ้น จะมีการขุดศพขึ้นมา และทำพิธี ศพอย่างเป็นทางการ ประธานาธิบดีจะเป็นผู้นำทำพิธี ถ่ายทอดออกอากาศทางโทรทัศน์และวิทยุ โดยเป็นการ ทำพิธีทั่วประเทศ สถานีวิทยุและโทรทัศน์จัดสรรเวลาให้กับข่าวการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ โดยเฉพาะในเดือนเมษายน เป็นเดือนที่กำหนดจัดงานขึ้นเพราะเป็นเดือนแห่งความสูญเสีย แต่อุปสรรคที่เกิดขึ้นคือ มุมมองของชาวสุตกับ ตูตซีแตกต่างกันในการจัดการกับความทรงจำ ฮูตูบางคนมองว่าการกำหนดให้เป็นวันชาติ เป็นอุปสรรคในการ สร้างเอกภาพ การลืมอดีตน่าจะเป็นหนทางที่ดีกว่าการจำเหตุการณ์ในอดีต ขณะที่ตูตซีบางส่วนก็เห็นว่า การ จดจำและพูดถึงเป็นประเด็นทางศีลธรรมที่จำเป็นต้องจัดขึ้น (Zorbas, ๒๐๐๔)



๓.๖ หมู่บ้านสมานฉันท์ (Reconciliation Village)

หมู่บ้านสมานฉันท์เกิดขึ้นโดยการสนับสนุนงบประมาณจากองค์การพัฒนาเอกชน Prison Fellowship International และองค์กรเครือข่าย ดำเนินการจัดตั้งหมู่บ้านสมานฉันท์เป็นการอยู่ร่วมกันระหว่างชาวฮูตูและตุตซี ยกตัวอย่างกรณี ชาวตุตซี Jacqueline Mukamana ในช่วงปี ๑๙๙๔ ครอบครัวยุติกรรมสังหารจำนวน ๑๒ คน แต่เธอไปรีดนมวัว โดยกลุ่มฮูตูในหมู่บ้าน ใช้มีดและดาบเป็นอาวุธ ต่อมาในปี ๒๐๐๕ Mukamana ได้ถูกคัดเลือกให้ไปอยู่ที่หมู่บ้านสมานฉันท์ทางตอนใต้ ๓๐ กิโลเมตรจากเมืองหลวง บนเงื่อนไขที่ทั้งผู้กระทำและผู้ถูกกระทำ สัมผัสใจเห็นด้วยว่าจะอยู่ร่วมกัน ในปัจจุบัน Mukamana ได้อาศัยอยู่ร่วมกับผู้ที่เคยสังหารครอบครัวของเธอ แต่ก่อนที่จะมาอยู่ร่วมกันได้ ต้องมีกระบวนการขอรับการให้อภัย โดยผู้ที่เคยกระทำผิดขอภัยต่อ Mukamana และได้บอกถึงสถานที่ที่ได้นำศพไปทิ้งไว้ เพื่อจะได้นำศพไปทำพิธีบรรจุกระดูกในการฟื้นคืนชีพ เด็กทั้งสองกลุ่มชาติพันธุ์ตีกลองและร่วมร้องเพลง เธอให้อภัยและเห็นว่าคนที่สังหารครอบครัวเธอเป็นบุคคลธรรมดาไม่ได้เป็นอาชญากรอีกต่อไป สำหรับ Fredrick Kazigewemo เคยสังหารตุตซี โดยได้จัดตั้งกลุ่มขึ้นมาเพื่อสังหารตุตซี ใช้อาวุธต่างๆ ดาบ มีด หอก โดยอ้างว่าได้ไปล่าสังหารเพราะรัฐบาลบอกว่าตุตซีเป็นศัตรู เป็นการโฆษณาชวนเชื่อที่ตุตซีเป็นคนเลวและสมควรจะถูกสังหาร แม้แต่ในโรงเรียน ในห้องเรียนฮูตูบอกให้ตุตซียืนขึ้นเพื่อจะได้อำนาจได้ Kazigewemo ได้รับโทษ ๘ ปีครึ่งในเรือนจำ ได้ออกจากเรือนจำในปี ๒๐๐๓ เมื่ออยู่ในเรือนจำเขาได้เขียนหนังสือถึงครอบครัวเหยื่อ และเมื่อได้รับการปล่อยตัวเขาได้ไปหาครอบครัวของเหยื่อที่บ้านและขอรับการให้อภัยจากเขา ในหมู่บ้านสมานฉันท์ปัจจุบันทั้งผู้ถูกกระทำและผู้กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ทำเกษตรกรรมร่วมกัน โดยได้รับการสนับสนุนแพะ วัว ไก่ และสัตว์ต่างๆ (Baddorf, ๒๐๑๐)

๓.๗ สารสำคัญของกระบวนการและข้อตกลงในการสร้างความปรองดอง

ความพยายามในการสร้างสันติภาพในประเทศรวันดามีมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ก่อนเกิดเหตุการณ์โศกนาฏกรรมของมวลมนุษยชาติในรวันดา สลับกับการสู้รบและพยายามขึ้นมาที่มีอำนาจทางปกครองระหว่าง ๒ กลุ่มชาติพันธุ์ ข้อตกลงสันติภาพมีทั้งในช่วงก่อนเกิดเหตุการณ์การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ชาวตุตซี และภายหลังจากเหตุการณ์โศกนาฏกรรม

- The Arusha Accords

ก่อนที่จะเกิดข้อตกลง Arusha Accords รัฐบาลฮูตูมีอำนาจในการปกครองประเทศ ชาวตุตซีใช้วิธีการต่อสู้กับอำนาจรัฐด้วยการสะสมกำลังสู้รบจากต่างประเทศ ในเดือนกรกฎาคม ๑๙๙๒ the RPF และรัฐบาลฮูตูได้ลงนามในข้อตกลงหยุดยิง ข้อตกลงสุดท้ายของ Arusha Accords ได้ลงนามในเดือนสิงหาคม ๑๙๙๓ โดยมีการกดดันจากแหล่งทุนต่างชาติว่าจะยุติการสนับสนุนงบประมาณ ถ้าประธานาธิบดี Habyarimana ขัดขวางการปฏิบัติตามข้อตกลง Arusha Accords เป็นการแบ่งอำนาจระหว่างรัฐบาลฮูตูกับ RPF รวมถึงให้กองกำลังรักษาสันติภาพขององค์การสหประชาชาติเข้าไปปฏิบัติภารกิจนำโดย UNAMIR โดย

จำกัดภารกิจที่การลดอาวุธ ภายใต้ข้อตกลงกำหนดให้ RPF ได้เข้าร่วมในกองทัพวันดาจำนวน ๑๙,๐๐๐ คน และตำรวจจำนวน ๖,๐๐๐ คนเข้าร่วมเป็นตำรวจของประเทศ รวมทั้งหมดเป็นจำนวนร้อยละ ๔๐ ของทหาร และตำรวจวันดา (Waldorf, ๒๐๐๙) ข้อตกลงสันติภาพดังกล่าวยึดหลักแบ่งปันอำนาจ (Power Sharing) ในด้านกองกำลัง

สาระสำคัญของ Arusha Accords คือการให้ผู้ลี้ภัยกลับคืนสู่ประเทศ การยกเลิกการระดมพล และการเลือกตั้งเพื่อหาผู้นำประเทศในปี ๑๙๙๕ โดยการตรวจสอบของกองกำลังสหประชาชาติเพื่อผลักดันให้ข้อตกลงได้รับการปฏิบัติ (Sitkowski, ๒๐๐๖) กลไก UNAMIR I ได้ถูกตั้งขึ้นมาในปี ๑๙๙๓ ขยายการทำงานไปที่ไปถึงกรกฎาคม ๑๙๙๔ มีกองกำลังทหาร ๒,๕๑๙ กองทหาร จาก ๒๓ ประเทศ แต่ก็ไม่สามารถป้องกันการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ได้ เช่น กองกำลังทหารเบลเยียมถูกฆ่าตายไป ๑๐ นาย ประเทศเบลเยียมก็ถอนกำลังทหารออกไป ต่อมา UNAMIR II จัดตั้งขึ้นในกลางเดือนพฤษภาคม ๑๙๙๔ กองกำลัง ๕,๕๐๐ กองกำลังได้รับการประกาศให้เข้าไปช่วงปกป้องผู้ลี้ภัยและช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม แต่ก็ติดขัดในทางปฏิบัติจากรัฐบาลต่างๆ ที่ไม่ได้ส่งกองกำลังเข้าไปช่วย และไม่มีการสนับสนุนด้านอุปกรณ์ทางการทหารจากรัฐบาลต่างๆอย่างเพียงพอ ผลคือไม่สามารถหยุดยั้งการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ได้ ยังคงเกิดความรุนแรงอย่างต่อเนื่องทั้งการสังหารผู้นำทางการเมืองและพลเรือน ต่อมาสหประชาชาติอนุญาตให้ฝรั่งเศสเข้าไปปฏิบัติการ Turquoise Operation สามเดือนหลังจากที่มีการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ และสร้างพื้นที่ปลอดภัยในตะวันตกเฉียงใต้ของวันดาคือ Turquoise Zone เพื่อจะได้ไม่ต้องมีการลี้ภัยเพิ่มไปที่ประเทศซาอัวร์และบูรุนดี ปฏิบัติการนี้ทำในช่วงที่ UNAMIR II ยังส่งกองกำลังมาไม่ครบถ้วน (Kinloch, ๑๙๙๖)

ข้อตกลง Arusha Accords ต้องถูกยกเลิกไป จากสถานการณ์การเสียชีวิตของประธานาธิบดีวันดา ชาวฮูตูที่เครื่องบินถูกยิงตก นำมาสู่การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในช่วงปี ๑๙๙๔ แต่กองกำลัง RPF สามารถเข้ายึดเมืองหลวงไว้ได้และจัดตั้งรัฐบาลใหม่ขึ้นมา แต่ก็สูญเสียชาวฮูตูซึ่งไปประมาณร้อยละ ๘๐ ของประชากรฮูตู (Paris, ๒๐๐๔)

-The Lusaka Accord

ภายหลังจากที่รัฐบาลฮูตูซึ่งขึ้นมามีอำนาจปกครองประเทศ ชาวฮูตูได้ตั้งกองกำลังที่ต่างประเทศเพื่อสู้รบกับรัฐบาล ได้มีความพยายามให้ทั้งสองฝ่ายยุติการสู้รบ โดยทั้งสองฝ่ายร่วมลงนามใน The Lusaka Accord ในปี ๑๙๙๙ สาระสำคัญคือการสร้างกลไก Joint Military Commission (JMC) โดยมีผู้แทนจากรัฐที่เกี่ยวข้อง และมีสหประชาชาติเข้ามาร่วมลดอาวุธ โดยได้ตั้ง the UN Organization Mission in Congo (MONUC) แต่สุดท้าย JMC ก็ไม่ได้ประชุมกันสม่าเสมอ รวมถึง MONUC ก็มีความล่าช้าในการเข้าไปดำเนินการ ทำให้ทั้งรัฐบาลฮูตูและ Kabila ยังคงสะสมกองกำลังกันต่อไป การสู้รบก็ยังคงดำเนินต่อไป

-The Pretoria Accord

จากสถานการณ์ที่รัฐบาลฮูตูซึ่งต้องการปราบปรามกองกำลังของฮูตูที่อยู่ต่างประเทศ จึงได้ส่งกำลังทหารเข้าไปสู้รบในประเทศคองโก จนกระทั่ง ในปี ๒๐๐๒ มีการลงนามร่วมกันระหว่างรัฐบาลวันดากับคองโก ข้อตกลงคือทหารของรัฐบาลวันดา (ฮูตู) ถอนกำลังออกจากประเทศคองโก แลกกับการให้รัฐบาลคองโกขับไล่กลุ่มขบวนการฮูตูออกจากคองโก และสร้างกลไก Third- Party Verification Mechanism (TPVM) ตรวจสอบการทำตามข้อตกลง โดยมีการกดดันจากสหรัฐให้ดำเนินการตามข้อตกลง ผลคือ ผู้นำกลุ่มขบวนการฮูตูถูกจับส่งไปรับการพิจารณาคดีที่ศาลอาญาระหว่างประเทศ (International Criminal Tribunal) และประเทศคองโกเลิกให้ที่พักพิงขบวนการฮูตู แต่แม้ว่าจะมี Pretoria Agreement ให้ลดอาวุธและส่งกลับกองกำลังฮูตูมาที่วันดา ก็ยังมีกองกำลัง ๘๐๐๐-๑๖,๐๐๐ คนอยู่ในคองโกตะวันออก โดยกองกำลังชื่อ FDLR

Forecs Democratiques de Liberation du Rwanda ผู้นำบางคนเกี่ยวข้องกับการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ แต่ส่วนใหญ่ยังเด็กเกินไปที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับการฆาตกรรมดังกล่าว (Waldorf, ๒๐๐๙)

๔. ปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จในการสร้างความปรองดองในวันดา

ประเทศวันดาได้สั่งสมความไม่เป็นธรรมในการปกครองมานานับร้อยปีตั้งแต่ยุคจักรวรรดินิยมที่ปกครองวันดาโดยประเทศเยอรมันและเบลเยียม โดยยุคแรกเป็นยุคของชาวตุตซีที่ครองอำนาจ แต่เมื่อวันดาได้รับเอกราชชาวฮูตูลับขึ้นมาปกครอง จนกระทั่งเกิดการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ชาวตุตซีนับล้านคน รัฐบาลตุตซีซึ่งเป็นประชากรส่วนน้อยกลับขึ้นมาใช้อำนาจ จะเห็นได้ว่าการสร้างความปรองดองในประเทศวันดามีไม่เกิดขึ้นได้โดยง่าย จากปัญหาความไม่เป็นธรรมในด้านต่างๆ และเหตุการณ์การสูญเสียครั้งสำคัญของโลก ความสำเร็จที่เห็นได้ชัดคือการหยุดการสู้รบระหว่างเผ่าพันธุ์ และการนำผู้กระทำผิดมาลงโทษตามกระบวนการยุติธรรม โดยเมื่อผู้กระทำผิดถูกลงโทษแล้วสามารถกลับคืนสู่สังคมได้ สามารถอยู่ร่วมกันได้ต่อไปในสังคม แม้กระทั่งการอยู่ร่วมกันในหมู่บ้านเดียวกันระหว่างผู้กระทำและผู้ถูกกระทำ ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการสร้างความปรองดองระดับหนึ่งน่าจะประกอบไปด้วย

๑) กระบวนการยุติธรรมสมานฉันท์โดยศาลกาซาซา กระบวนการของศาลกาซาซาในช่วงก่อนการพิพากษาคดี เป็นการให้เหยื่อและผู้เสียหายได้เรียนรู้ความจริงของการเสียชีวิตของคนในครอบครัว และให้โอกาสผู้กระทำผิดได้สารภาพถึงเหตุการณ์ที่ได้กระทำ โดยแสดงความสำนึกผิดและขอรับการให้อภัยจากชุมชน เมื่อผ่านกระบวนการนี้แล้ว ศาลชุมชนกาซาซาก็จะพิพากษาลดโทษให้ผู้กระทำผิดขึ้นอยู่กับการกระทำผิดที่ได้ทำลงไป นอกจากนี้ ศาลกาซาซาได้ใช้กระบวนการยุติธรรมสมานฉันท์ภายหลังจากการรับโทษแล้ว การฟื้นคืนดีปรากฏเมื่อผู้ถูกคุมขังพ้นโทษและได้กลับคืนสู่ชุมชน โดยต้องไปเจอกับเหยื่อ ทั้งชุมชนจะรับผิดชอบร่วมกันในการฟื้นคืนดี เมื่อผู้กระทำผิดได้กลับสู่ชุมชนจะต้องแก้ไขกับสิ่งที่ได้ทำให้คนอื่นเจ็บปวด ใช้กระบวนการที่ทำให้ผู้กระทำผิดและเหยื่อได้มานั่งร่วมกัน เป็นการเปิดพื้นที่ให้ทั้งสองฝ่ายได้มาพบกัน มีโอกาสจะได้คุยกัน และเรียนรู้ที่จะอยู่ร่วมกัน เหยื่อและญาติต้องการรับรู้ความจริงว่าเกิดอะไรขึ้นกับคนที่รัก โดยการสารภาพจากผู้กระทำผิด เขาต้องการให้ผู้กระทำผิดขอโทษ หรือเสนอว่าจะทำงานชดเชย นอกจากนี้ที่กล่าวมา ศาลกาซาซาสามารถแก้ไขปัญหาคอนลันคูก คดีลันศาล เพราะว่าความยุติธรรมที่ล่าช้า คือการปฏิเสธความยุติธรรม จากสภาพที่เกิดขึ้นมีผู้ถูกคุมขังลันคูก ประมาณ ๑๒๐,๐๐๐ คน ถูกคุมขังในเรือนจำทั่วประเทศ มีคดีถึง ๘๑๘,๕๖๔ คดี ซึ่งคงใช้เวลามากกว่า ๑๐๐ ปี ในการพิจารณาถ้าใช้ระบบศาลยุติธรรมปกติ ในปี ๒๐๐๙ ศาลกาซาซาพิจารณาคดี ๑.๑ ล้านคดีที่ค้างค้ำจากเหตุการณ์การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์เสร็จสิ้น ระบบศาลกาซาซาทำให้ลดสภาพปัญหาการเสียชีวิตในเรือนจำ ปัญหาความเป็นอยู่ในเรือนจำต่ำกว่าความเป็นมนุษย์

๒) การผลักดันให้เกิดความเป็นเอกภาพและความปรองดองในสังคมโดยคณะกรรมการ NURC คณะกรรมการดังกล่าว ได้จัดกิจกรรมต่างๆ ทั้งศึกษาวิจัย อบรม และประชุมสัมมนา เพื่อวิเคราะห์ถึงรากเหง้าของปัญหา กระบวนการและกลไกในการสร้างความเป็นเอกภาพและความปรองดองให้เกิดขึ้น และปฏิเสธการยั่วยุให้เกิดความรุนแรงในทุกรูปแบบ โดยร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆในสังคม นอกจากนี้ได้จัดค่ายอินแกนโด เพื่อคืนผู้ลี้ภัยสู่สังคมให้สามารถใช้ชีวิตได้อย่างปกติเหมือนคนธรรมดาทั่วไป ด้วยการให้ความรู้และทักษะในด้านการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ โดยได้ขยายการอบรมและแลกเปลี่ยนความรู้ไปสู่กลุ่มเป้าหมายที่กว้างขวางขึ้น เพื่อกระตุ้นให้ทั้งสังคมครุ่นคิดถึงการข้ามพ้นอดีตอันเจ็บปวดไปสู่อนาคตอันสดใสร่วมกัน

๓) การส่งเสริมและสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชนในการจัดตั้งหมู่บ้านสมานฉันท์ เช่น Prison Fellowship International ส่งเสริมให้ผู้ที่เคยกระทำผิดได้มาอยู่ร่วมกันกับผู้ถูกกระทำบนพื้นฐานของความ

สมัครใจว่าจะอยู่ร่วมกัน แต่ก่อนที่จะมาอยู่ร่วมกันได้ ต้องมีกระบวนการการขอรับการให้อภัย โดยผู้ที่เคยกระทำผิดขอภัยต่อผู้ถูกกระทำและญาติ โดยได้บอกถึงสถานที่ที่ได้นำศพไปทิ้งไว้ เพื่อจะได้นำศพไปทำพิธี และเมื่อผ่านกระบวนการเยียวยาแล้ว ก็ได้อาศัยอยู่ร่วมกันต่อไปในหมู่บ้านสมานฉันท์

๔) การกดดันจากฝ่ายที่สามให้เกิดสันติภาพ เช่น องค์การสหประชาชาติและสหรัฐอเมริกา กดดันให้รวันดายุติการสู้รบ นำไปสู่การลงนามและทำตามบันทึกข้อตกลง The Pretoria Accord ยุติการสู้รบในประเทศคองโก โดยให้รวันดาถอนทหารออกจากประเทศคองโก และให้รัฐบาลคองโกส่งกลุ่มขบวนการฮูตูเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม โดยถ้าไม่ทำตามข้อตกลงสันติภาพก็จะไม่ให้การสนับสนุนด้านงบประมาณจากแหล่งทุนต่างชาติ

๕) ช่องทางในการกลับคืนสู่สังคม มีการจัดทำโปรแกรมการวางอาวุธ ปลดประจำการและการกลับคืนสู่สังคม (Disarmament, Demobilization and Reintegration Program) (DDR) เน้นให้อดีตกองกำลังทหารของทั้ง ๒ กลุ่มชาติพันธุ์ วางอาวุธ ปลดประจำการ และสามารถกลับคืนสู่สังคมได้ โดยไม่ต้องรับโทษ ซึ่งเป็นโปรแกรมตั้งแต่ปี ๑๙๙๕-๒๐๐๗ มีระยะเวลาประมาณ ๑๒ ปี โดยมีงบประมาณช่วยเหลือจากรัฐบาลรวันดาและต่างประเทศ โดยมีทหารประมาณ ๕๔,๐๐๐ นายตั้งแต่ปี ๑๙๙๕ ปลดประจำการและกลับคืนสู่สังคม

๕. บทเรียนสำหรับสังคมไทย

การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ชาวตุตซีขึ้นล้านคนนั้นมิใช่เกิดขึ้นโดยบังเอิญ แต่เกิดจากการวางแผนและกระตุ้นอย่างเป็นระบบ มีการบ่มเพาะความรู้สึกเกลียดชังว่าอีกฝ่ายเปรียบเสมือนแมลงสาบ มีค่าต่ำกว่าความเป็นมนุษย์ สามารถสังหารได้ ผ่านทางสื่อต่างๆ รวมทั้งสถานีวิทย์ เมื่อได้รับการกระตุ้นประกอบกับความรู้สึกที่ชาวฮูตูรู้สึกที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองจากชาวตุตซี จึงนำไปสู่ความโหดร้ายน่าสะพรึงกลัวที่พลเรือนฆ่ากันเองโดยใช้มีดดาบเป็นอาวุธ สำหรับสังคมไทยเกิดความสูญเสียในเหตุการณ์ความเห็นต่างทางการเมืองในช่วง ๕ ปี ที่ผ่านมาประมาณ ๑๐๐ คน ซึ่งมีผู้ตั้งข้อสังเกตว่าความสูญเสียในช่วงเวลาดังกล่าวเกิดขึ้นจากทั้งสองส่วนคือการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐและการกระทำต่อพลเรือนด้วยกันเอง สิ่งสำคัญที่ต้องดำเนินการ คือการขจัดเงื่อนไขที่เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดความรุนแรงคือความรู้สึกที่ไม่เป็นธรรมทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมถึงขจัดการกระตุ้นให้เกิดความรู้สึกเกลียดชังว่าอีกฝ่ายมีคุณค่าต่ำกว่าความเป็นมนุษย์ ปัจจุบันสังคมไทยมีสื่อเสรีมากยิ่งขึ้น สื่อใดก็ตามที่ยั่ว หรือส่งเสริมให้เกิดความใช้รุนแรงจำเป็นต้องให้ทั้งสังคมเข้ามาวิพากษ์วิจารณ์

การสู้รบระหว่าง ๒ กลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศรวันดาและลูกหลานบานปลายไปสู่ประเทศคองโกอย่างต่อเนื่องจนมีผู้เสียชีวิตหลายล้านคน รัฐบาลตุตซีไม่สามารถเอาชนะ ปราบปรามชาวฮูตูได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด แต่ละฝ่ายต่างก็มีพันธมิตรสนับสนุนการสู้รบ บางช่วงสถานการณ์การสู้รบเบาบางลงไป แต่ก็มีเหตุการณ์ความรุนแรงสลับอย่างต่อเนื่อง สุดท้ายความรุนแรงก็ยุติลงได้ด้วยการตกลงกัน การพูดคุยเพื่อยุติการหยุดยิงและมุ่งหน้าสู่อนาคตร่วมกัน โดยมีคนกลางจากองค์การสหประชาชาติเข้ามาให้การช่วยเหลือกระบวนการ เมื่อเชื่อมโยงมาที่สังคมไทยจะเห็นได้ว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกรณีความเห็นต่างทางการเมือง ไม่ได้มีการสู้รบ ตีดาบอย่างชัดเจน และไม่ได้ขยายแนวร่วมต่อสู้กันในต่างประเทศ แต่มีความสูญเสียครั้งสำคัญเกิดขึ้นจากการเสียชีวิตไป ๙๑ ศพ สถานการณ์มีความรุนแรงต่ำกว่าในรวันดามาก แต่ความรู้สึกเกลียดชังซึ่งกันและกันยังคงดำรงอยู่ กรณีประเทศรวันดามีคนเสียชีวิตมหาศาล แต่สุดท้ายก็จบลงด้วยการพูดคุย การทำบันทึกข้อตกลงสันติภาพและการลงโทษผู้กระทำผิดด้วยศาลกาชาซา การสู้รบไม่สามารถนำไปสู่ชัยชนะได้

อย่างเด็ดขาด ดังนั้นในกรณีของประเทศไทย การใช้ความรุนแรงต่อกันก็ไม่น่าจะใช้คำตอบ และไม่น่าจะเป็นการยากเกินไปถ้าจะมีกระบวนการพูดคุยที่สามารถนำไปสู่ความปรองดองร่วมกันได้ในสังคมไทย

ในประเทศวันดาหลังจากเกิดความสูญเสียชีวิตนับล้านคน ได้รับการจัดการด้วยวิธีการและกลไกที่หลากหลายเพื่อนำไปสู่ความปรองดองทั้งศาลอาญาระหว่างประเทศ ศาลยุติธรรม และที่เห็นได้ชัดเจนคือกระบวนการยุติธรรมสมานฉันท์ด้วยการตั้งศาลพิเศษในชุมชนคือศาลกาซาซา ขึ้นมาแก้ปัญหาคดีสันศาล คนล้นคุก และใช้กระบวนการเยียวยาความรู้สึก จิตวิญญาณซึ่งกันและกันของผู้กระทำผิดและคนที่ถูกกระทำ นำไปสู่การรับรู้ความจริงที่เกิดขึ้น และการให้อภัยจากผู้ถูกกระทำ สามารถอยู่ร่วมกันต่อไปได้แม้กระทั่งการอยู่ร่วมกันในหมู่บ้านเดียวกัน โดยศาลกาซาซาก็มีได้ทำงานเพียงลำพัง แต่มีการสนับสนุนจากรัฐบาล รวมถึงแหล่งทุนต่างชาติ และองค์กรพัฒนาเอกชนของต่างชาติผลักดันให้สันติภาพเกิดขึ้นในวันดา แม้กระทั่งการกดดันจากองค์การสหประชาชาติให้คู่ขัดแย้งทำสัญญาสันติภาพยุติการสู้รบ ในประเทศไทย เมื่อเกิดเหตุการณ์ความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สินจากหลายๆ เหตุการณ์ที่ผ่านมา ก็จำเป็นต้องให้ผู้กระทำผิดได้รับผิดชอบต่อสิ่งที่ตนเองได้กระทำ ผ่านทางวิธีการต่างๆ ไม่ว่าจะ เป็นกระบวนการยุติธรรมในระบบที่มีอยู่ ผสมผสานกับแนวคิดของกระบวนการยุติธรรมสมานฉันท์ ที่ให้ผู้กระทำผิดและผู้ถูกกระทำผิดได้มาพูดคุยกัน มาเยียวยาความรู้สึก มารับรู้อารมณ์ ทัศนคติซึ่งกันและกัน โดยใช้กระบวนการที่รับฟังกันอย่างแท้จริง มีบรรยากาศที่เอื้อให้เกิดความรู้สึกปลอดภัยและเต็มใจในการพูดคุยกัน อันจะนำไปสู่ความเข้าใจกัน และแสดงความรับผิดชอบต่อสิ่งที่ได้กระทำผิดไป และการให้อภัยจากผู้ถูกกระทำ นำมาสู่ความสัมพันธ์อันดีต่อกันมากยิ่งขึ้น เมื่อได้ผ่านกระบวนการเยียวยาความรู้สึกกันไปแล้ว การพิจารณาโทษก็ยังคงเป็นหน้าที่ของผู้พิพากษาในกระบวนการปกติต่อไป ซึ่งในปัจจุบันสังคมไทยก็ได้มีการใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในสังคมไทยอยู่แล้ว โดยเฉพาะในคดีอาญาอันยอมความได้ การสร้างสังคมที่นำไปสู่ความปรองดองคงมิสามารถกระทำได้โดยหน่วยงานใดหรือคนใดคนหนึ่งเพียงลำพัง กรณีประเทศวันดาเองก็มีหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน ประเทศต่างๆ รวมถึงองค์การสหประชาชาติเข้ามาให้การช่วยเหลือสนับสนุน ก็คงจะไม่ใช้เรื่องยากเกินไปสำหรับสังคมไทยในการแสวงหาความร่วมมือจากหน่วยงานที่ควรจะมาทำให้เกิดความปรองดองในสังคมไทย

การลงนามในข้อตกลงสันติภาพ หรือการทำสัญญากันจากการไกล่เกลี่ยโดยฝ่ายที่สามที่เป็นลายลักษณ์อักษรไม่ได้หมายความว่า จะนำไปสู่สันติภาพได้อย่างยั่งยืนเสมอไป กรณีวันดามีการลงนามในข้อตกลงสันติภาพหลายครั้ง แต่ก็มีกรณีระเบิดข้อตกลงด้วยข้ออ้างต่างๆ การสู้รบยังคงดำเนินต่อไป ทั้งสองฝ่ายต่างสะสมกองกำลังจากต่างประเทศ แม้กระทั่งการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ภายหลังจากการลงนามใน Arusha Accord การตกลงกันเฉพาะกลุ่มผู้นำเพียงบางกลุ่มจึงไม่เพียงพอในการนำมาสู่สันติภาพอย่างยั่งยืน มิเช่นนั้น การสู้รบก็จะดำเนินการต่อไป กระบวนการสันติภาพจะเกิดได้ต้องเกิดจากการพูดคุยกันทั้งสังคมเพื่อนำมาสู่ความปรองดองอย่างยั่งยืน

การให้ความรู้ ปรับเปลี่ยนทัศนคติระหว่างชาวฮูตูกับตุตซี ที่ดำเนินการโดยคณะกรรมการ NURC ในวันดา ทำให้เกิดการพูดคุยกันเพื่อปรับเปลี่ยนทัศนคติด้านลบในระดับหนึ่ง ไม่มองว่าอีกฝ่ายเป็นแมลงสาบ และมีเป้าหมายคือการคืนผู้ลี้ภัยกลับคืนสู่สังคม และได้ขยายเป้าหมายไปสู่ทั้งสังคม รวมถึงกลุ่มเยาวชน ให้หลอมรวมความเป็นหนึ่งเดียวกันในสังคมวันดา ไม่มีฮูตู ไม่มีตุตซี มีแต่ชาววันดา สังคมไทยน่าจะนำมาเป็นบทเรียนได้ในการกระเพื่อมสังคมด้วยการพูดคุยกันเพื่อปรับเปลี่ยนทัศนคติด้านลบต่อกัน ลดความเกลียดชังซึ่งกันและกัน โดยมีกลุ่มเป้าหมายทั้งสังคม รวมถึงเยาวชนเพื่อนำไปสู่ความปรองดองร่วมกัน

การอยู่ร่วมกันอย่างสันติได้จำเป็นต้องจัดสรรคุณค่า ผลประโยชน์ร่วมกันอย่างเหมาะสม ในประเทศ
รวันดา จะเห็นได้ว่าการส่งเสริมความรู้สึกไม่เป็นธรรมมาอย่างยาวนาน เมื่อฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดขึ้นมามีอำนาจก็
จะกดขี่อีกฝ่าย รวมศูนย์อำนาจการปกครอง รวบทรัพยากรไว้เฉพาะพวกพ้องของตน ความรู้สึกที่อีกฝ่ายเป็น
แมลงสาบจึงสร้างขึ้นมาได้ไม่ยาก จึงเป็นบทเรียนให้สังคมไทยได้เรียนรู้ว่า รากเหง้าของความไม่เป็นธรรม
จำเป็นต้องได้รับการจัดการอย่างเหมาะสม ต้องขจัดเงื่อนไขที่จะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมทั้งด้านเศรษฐกิจ
สังคม การเมือง ให้ลดน้อยลงที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

สถาบันพระ

บรรณานุกรม

- Baddorf, Zack. (2010). Reconciliation Village Hosts Victims, Perpetrators of Rwandan Genocide.VOA NewsRoom September 18, 2010.
- Brouwer, Anne-Marie. (2011). Rwanda's community courts – for punishment or mercy? . Accessed on 30 November, 2011. From <http://www.observers.france24.com>.
- Clark, Phil. (2010). The Gacaca courts, Post-Genocide Justice And Reconciliation in Rwanda : Justice without lawyer. New York : Cambridge University Press.
- Dagne Ted. (2011). Rwanda: Background and Current Developments. Congressional Research Service. Accessed on 1 December, 2011. From <http://www.crs.gov>.
- Kinloch , P. Stephen. (1996). Volunteers Against Conflict .Tokyo: United Nation University Press.
- Mann, Michael. (2005). The Dark side of Democracy : explaining ethnic cleansing. Cambridge, Cambridge University Press.
- Nardone, Jaclyn. (2010). Intolerably Inferior Identity: How the Social Construction of Race Erased a Rwandan Population. Accessed on 20 December, 2011. From <http://www.monitor.upeace.org>
- Nantulya, Paul. (2005). Evaluation and Impact Assessment of the National Unity and Reconciliation Commission (NURC) Accessed on 10 December, 2011. From <http://www.nurc.gov.rw>.
- Paris, Roland. (2004). At war's end: building peace after civil conflict. Cambridge, Cambridge University Press.
- Paulson, Julia. (2011). Education and reconciliation : exploring conflict and post-conflict situations. London, Continuum International Publishing Group.
- Shyaka, Anastase. (2004). The Rwandan Conflict Origin, Development, Exit Strategies. Accessed on 20 December, 2011. From <http://www.nurc.gov.rw>.
- Sitkowski, Andrzej. (2006). Peacekeeping myth and reality. Westport, Greenwood Publishing Group,Inc.
- Waldorf, Lars. (2009). Transitional Justice and DDR: The Case of Rwanda. Accessed on 1 December, 2011. From <http://www.ictg.org>.
- Westberg, M. Megan. (2010). Rwanda's Use of Transitional Justice After Genocide: The Gacaca Courts and the ICTR. Accessed on 1 December, 2011. From http://www.law.ku.edu/publications/lawreview/pdf/04-Westberg_Final.pdf.
- Zorbas, Eugenia . (2004). Reconciliation in Post-Genocide Rwanda. Accessed on 1 December, 2011. From <http://www.africalawinstitute.org> .



การสร้างความปลอดภัยแห่งชาติ: กรณีศึกษาอาเจะห์ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย

เมธี อนุวัตรอุดม

นักวิชาการ สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า

บทนำ

ความขัดแย้งในอาเจะห์ สาธารณรัฐอินโดนีเซียมีประวัติศาสตร์ความเป็นมาที่ยาวนาน ก่อให้เกิดความรุนแรงเป็นระยะตามแต่สถานการณ์ โดยความรุนแรงต่อเนื่องครั้งใหญ่ได้ปะทุขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๙ ซึ่งเป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลอินโดนีเซียกับกลุ่มขบวนการปลดปล่อยอาเจะห์หรือ GAM (Gerakan Aceh Merdeka, GAM) โดยมีเป้าหมายที่จะแบ่งแยกดินแดนเป็นอิสระจากประเทศอินโดนีเซียเพื่อก่อตั้งรัฐอาเจะห์ อันเนื่องมาจากการที่ชาวอาเจะห์ความรู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมทางการเมือง สังคมและเศรษฐกิจจากการดำเนินงานของรัฐบาลอินโดนีเซียและเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวชวา รัฐบาลได้ส่งกำลังทหารเข้าปราบปรามฝ่าย GAM อย่างต่อเนื่อง ทั้งสองฝ่ายต่อสู้กันด้วยกำลังอาวุธมายาวนานเป็นเวลา ๒๙ ปี สูญเสียชีวิตไปประมาณ ๓๓,๐๐๐ คน ซึ่งเทียบเท่ากับร้อยละ ๐.๗๕ ของประชากรทั้งหมดในอาเจะห์ประมาณ ๔,๓๕๐,๐๐๐ คน (Aspinall, ๒๐๐๘) และทุ้มบประมาณแผ่นดินในการแก้ไขปัญหาไปโดยเฉลี่ยปีละ ๑๓๐ ล้านเหรียญสหรัฐฯ (Huber, ๒๐๐๘) สุดท้ายได้เกิดกระบวนการเจรจาสันติภาพที่เมืองคัระระหว่างประเทศทำหน้าที่เป็นคนกลางมาสองครั้งคือที่กรุงเจนีวาในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ และที่กรุงเฮลซิงกิในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งในครั้งหลังนั้น ทั้งสองฝ่ายได้ประสบความสำเร็จในการยุติความรุนแรงและบรรลุข้อตกลงสันติภาพ อันเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างสันติสุขในสังคมอาเจะห์ที่ยั่งยืนที่สุด

บทความนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษากระบวนการสร้างสันติสุขในสังคมโดยพิจารณาจาก ๑) กระบวนการในการยุติความรุนแรงและการพยายามหาข้อตกลงที่ยอมรับได้ร่วมกันในกรณีของอาเจะห์ที่เกิดขึ้นระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๑ – ๒๕๔๘ ซึ่งจะวิเคราะห์ถึงปัจจัยแห่งความล้มเหลวและความสำเร็จของการสร้างความปรองดองในช่วงเวลาดังกล่าว เพื่อหาคำตอบว่าคู่ขัดแย้งหลักที่ต่อสู้รุนแรงมาเกือบสามทศวรรษสามารถที่จะหันหน้ามาพูดคุยและหาทางออกต่อปัญหาที่ทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องร่วมกันด้วยสันติวิธีได้อย่างไร และ ๒) กระบวนการสร้างความปรองดองหลังความรุนแรง เพื่อหาคำตอบว่ามีปัจจัยสำคัญอะไรบ้างที่ผู้เกี่ยวข้องต่างๆ ได้ดำเนินการในการป้องกันมิให้ความรุนแรงหวนคืนกลับมาโดยผู้คนสามารถอยู่ร่วมกันด้วยสันติสุขที่ยั่งยืน

ผู้เขียนได้แบ่งบทความนี้ออกเป็น ๕ ส่วน ส่วนแรกจะกล่าวถึงภาพรวมของสถานการณ์ความขัดแย้ง ส่วนที่สองจะเป็นการประมวลความพยายามในการสร้างความปรองดองในสังคมทั้งในแง่ของกระบวนการเนื้อหา ตลอดจนข้อตกลงหรือตัวบทกฎหมายที่เกิดขึ้นจากข้อตกลงดังกล่าว ส่วนที่สามจะเป็นการสะท้อนกรอบคิดที่เป็นรากฐานหรือหลักการสำคัญของกระบวนการสร้างความปรองดองในกรณีนี้ ส่วนที่สี่จะเป็นบทวิเคราะห์ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการสร้างความปรองดองในชาติ และบทสรุปซึ่งจะสะท้อนถึงการนำบทเรียนดังกล่าวมาประยุกต์ใช้กับกรณีของความขัดแย้งทางการเมืองไทย

๑. ภาพรวมของสถานการณ์ความขัดแย้ง



๑.๑ สภาพบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม วัฒนธรรม

อิทธิพลอาณานิคม

อาเจะห์ (Aceh) ตั้งอยู่ตอนเหนือสุดของเกาะสุมาตราทางตะวันตกเฉียงเหนือของประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญบริเวณช่องแคบมะละกา นักประวัติศาสตร์เชื่อว่าศาสนาอิสลามได้เผยแพร่เข้าสู่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ผ่านทางอาเจะห์เป็นแห่งแรกช่วงพุทธศตวรรษที่ ๑๓ ในยุคสมัยก่อนถึงพุทธศตวรรษที่ ๒๒ อาเจะห์มีการปกครองโดยสุลต่านที่เป็นอิสระ มีความเจริญรุ่งเรืองสืบต่อกันมา เป็นศูนย์กลางของวัฒนธรรมและศาสนาอิสลาม รวมถึงการค้าระหว่างประเทศ (Clarke *et al.*, ๒๐๐๘) แต่ต่อมาในปี พ.ศ.๒๔๑๖ ดัตช์ได้ส่งกำลังทหารเข้ามาเพื่อยึดครองอาเจะห์เป็นอาณานิคม ได้เกิดการสู้รบกันเรื่อยมาจนกระทั่งสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง ในปี พ.ศ.๒๔๘๒ ดัตช์ได้ลงนามในสัญญายกอาเจะห์ให้เป็นส่วนหนึ่งของประเทศอินโดนีเซียด้วยความช่วยเหลือ

จากประเทศอังกฤษ โดยชาวอาเจะห์มองว่าเป็นการส่งต่ออาเจะห์จากเจ้าอาณานิคมหนึ่งไปสู่อีกเจ้าอาณานิคมหนึ่งโดยไม่ได้ถามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ (นิพัทธ์ ทองเล็ก, ๒๕๕๐; Miller, ๒๐๐๘)

การค้นพบทรัพยากรธรรมชาติ

การต่อสู้เพื่อเอกราชได้ปรากฏขึ้นชัดเจนในปี พ.ศ.๒๔๙๖ ในนามของกลุ่มดาร์ลุ อิสลาม (Darul Islam) ถึงแม้ ๖ ปีถัดมา ประธานาธิบดีซูการ์โนได้ยอมรับในหลักการให้อาเจะห์เป็นพื้นที่พิเศษ (Special Region - Daerah Istimewa) มีอิสระในการปกครองตนเองด้านศาสนา การศึกษา และวัฒนธรรม แต่อย่างไรก็ตาม คำสัญญาเหล่านี้ก็ไม่ได้มีผลเกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ ส่งผลทำให้ชาวอาเจะห์ขาดความไว้วางใจในรัฐบาลและมองว่ารัฐบาลไม่จริงใจที่จะแก้ปัญหา (Kingsbury, ๒๐๐๗)

ปี พ.ศ.๒๕๑๔ โฉมหน้าของอาเจะห์ในสายตาของรัฐบาลอินโดนีเซียและประชาคมโลกก็เปลี่ยนไปเมื่อมีการค้นพบน้ำมันและแก๊สธรรมชาติในอาเจะห์ บริษัทธุรกิจน้ำมัน ซึ่งมีคนชาติที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ส่วนใหญ่ในอินโดนีเซียจากจาการ์ตาและชาวต่างชาติเป็นเจ้าของ ได้เข้ามาขุดเจาะหาทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ ซึ่งทำรายได้มหาศาลแก่รัฐบาล แต่รายได้ดังกล่าวกลับตกถึงมือชาวอาเจะห์เพียงน้อยนิด สวนทางกับความเสื่อมโทรมทางสังคมและจำนวนคนต่างถิ่นที่เข้ามาทำงานในพื้นที่ (Amnesty International, ๑๙๙๓) ความไม่เป็นธรรมทางเศรษฐกิจนี้เป็นเหตุผลหลักประการหนึ่ง นอกเหนือจากความต้องการที่จะรักษาอัตลักษณ์ทางเชื้อชาติ ศาสนา และวัฒนธรรมของชาวอาเจะห์ที่แตกต่างจากของคนชวา อันนำไปสู่การประกาศปลดปล่อยอาเจะห์โดยขบวนการปลดปล่อยอาเจะห์ในวันที่ ๔ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๑๙ โดย Tengku Hasan Muhammad

di Tiro ซึ่งสืบเชื้อสายมาจากครูสอนศาสนาอิสลามที่มีชื่อเสียงของอาเจห์ (นิพัทธ์ ทองเล็ก, ๒๕๕๐) และ
สุลต่านแห่งอาเจห์เดิม (Merikallio, ๒๐๐๖)

เผด็จการอำนาจนิยม

อย่างไรก็ตาม ความรุนแรงของการต่อสู้และจำนวนมวลชนของฝ่าย GAM ยังคงจำกัดอยู่ในวงแคบ
ในช่วงระหว่างปี พ.ศ.๒๕๑๙ - ๒๕๓๒ แต่ภายหลังจากที่ประธานาธิบดีซูฮาร์โต ภายใต้บรรยากาศทาง
การเมืองแบบเผด็จการอำนาจนิยมซึ่งมีสถานะทางการเมืองและการทหารที่เข้มแข็ง ได้ประกาศให้อาเจห์
เป็นพื้นที่ปฏิบัติการทางทหาร (Military Operations Area – Daerah Operasi Militer, DOM) ในปี พ.ศ.
๒๕๓๒ ซึ่งตามมาด้วยการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวางโดยกองทัพของอินโดนีเซีย ไม่ว่าจะเป็นการ
ทรมาน อัมฆ่า และข่มขืน (Amnesty International, ๑๙๙๓) โดยมีการประเมินตัวเลขผู้เสียชีวิตว่าอยู่
ระหว่าง ๑,๐๐๐ - ๓,๐๐๐ คนและสูญหายอีกระหว่าง ๙๐๐ - ๑,๔๐๐ คน (Large and Aguswandi,
๒๐๐๘) ชาวอาเจห์จำนวนมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติการดังกล่าว ได้หัน
มาสนับสนุนการเคลื่อนไหวของ GAM และเข้ามาเป็นแนวร่วมเพิ่มขึ้น (Aspinall, ๒๐๐๘) ถือเป็น การสร้าง
เงื่อนไขให้กลุ่มขบวนการมีความแข็งแกร่งมากขึ้นโดยการดำเนินนโยบายที่ผิดพลาดของฝ่ายรัฐเอง

กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย

หลังการโค่นล้มของประธานาธิบดีซูฮาร์โตเมื่อปี พ.ศ.๒๕๔๑ นั้น บริบททางการเมืองและสังคม
เศรษฐกิจได้เปิดกว้างมากขึ้นภายใต้การเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยของประเทศ ความเคลื่อนไหว
ทางการเมืองและสังคมโดยองค์กรภาคประชาสังคมและองค์กรทางการเมืองต่างๆ ซึ่งรวมถึงขบวนการ
นักศึกษาและพรรคการเมืองก็มีมากขึ้นตามลำดับ เกิดการตรวจสอบและเปิดเผยเรื่องราวการละเมิดสิทธิ
มนุษยชนโดยสื่อมวลชนหลายแขนง เหตุการณ์ละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในอาเจห์จึงได้ขยายตัวสู่การรับรู้
ของสังคมใหญ่มากขึ้นในขณะเดียวกัน ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการเปิดทางสู่การแก้ปัญหาในท้ายที่สุด (Aspinall,
๒๐๐๘)

รองประธานาธิบดีปีเจ ฮาบีบี ได้ก้าวขึ้นดำรงตำแหน่งต่อจากซูฮาร์โต ซึ่งพลเอก Wiranto ผู้
บัญชาการทหารได้ประกาศยกเลิกแนวทางการใช้การทหารนำการเมืองในการแก้ปัญหาอาเจห์และกล่าวคำ
ขอโทษต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดจาก “การกระทำส่วนตัวของทหารบางนาย” ในช่วงที่ผ่านมา
(Huber, ๒๐๐๘, ๑๗) ในขณะที่ต่อมาเดือนสิงหาคม พ.ศ.๒๕๔๒ ประธานาธิบดีฮาบีบีได้ยินยอมให้
สหประชาชาติเข้ามาดูแลการทำประชามติว่าติมอร์ตะวันออกมีเจตจำนงที่จะอยู่ภายใต้การปกครองของ
อินโดนีเซียหรือจะแยกตัวเป็นอิสระ โดยผลการลงประชามติปรากฏว่าชาวติมอร์ตะวันออกได้แยกตัวออกไป
เป็นประเทศอิสระ ถือว่าเป็นสภาพบริบททางการเมืองที่สร้างความหวังให้แก่ชาวอาเจห์ว่าจะเกิดขึ้นกับกรณี
ของตนเองด้วยเช่นเดียวกัน (Huber, ๒๐๐๘)

ในเดือนตุลาคม พ.ศ.๒๕๔๒ ประธานาธิบดีอับดุลเราะห์มาน วาฮิด ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของ
ประชาชนได้แสดงความมุ่งมั่นในการปฏิรูปประเทศเพื่อสร้างการเมืองพหุนิยม และส่งเสริมการพูดคุยเพื่อ
หาทางออกต่อปัญหาต่างๆ ตลอดจนต้องการลดบทบาททางการเมืองของทหารที่มายาวนานให้น้อยลง โดยใน
ส่วนของกรณีปัญหาอาเจห์นั้น วาฮิดได้ตัดสินใจที่จะใช้แนวทางการพูดคุยกับฝ่าย GAM เพื่อหาทางออก
ร่วมกัน อันเป็นโอกาสที่ทำให้ Henry Dunant Centre for Humanitarian Dialogue (HDC) ซึ่งเป็นองค์กร

พัฒนาเอกชนระหว่างประเทศที่ทำงานด้านมนุษยธรรม สามารถเข้ามาต่อเชื่อมกับวาฮิดและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของอินโดนีเซีย รวมถึงแกนนำฝ่าย GAM ที่ลี้ภัยอยู่ในต่างประเทศ (Huber, ๒๐๐๘)

ความพยายามทั้งจากภาคประชาสังคม รัฐบาล และฝ่าย GAM เพื่อริเริ่มการเจรจาสันติภาพได้เกิดขึ้นและดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง ซึ่งต่อมาทั้งสองฝ่ายได้มีการลงนามร่วมกันในข้อตกลงยุติความเป็นปฏิปักษ์ (Cessation of Hostilities Agreement, CoHA) เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๔๕ ณ กรุงเจนีวา โดยมี HDC ทำหน้าที่เป็นคนกลางไกล่เกลี่ย แต่ข้อตกลงดังกล่าวก็ต้องหยุดชะงักลงหลังการลงนามเพียง ๕ เดือนในสมัยของประธานาธิบดีเมกาวาตี ซูการ์โนบุตรี ซึ่งได้ประกาศกฎอัยการศึกและใช้กำลังทหารเข้าปราบปรามฝ่าย GAM ครั้งใหญ่ในอาเจะห์อย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน มีการจับกุมคุมขังด้วยวิธีการนอกกฎหมาย การสูญหาย และการอุ้มฆ่า แต่ท้ายที่สุด ทั้งสองฝ่ายก็สามารถหันหน้ากลับมาเจรจากันได้และร่วมลงนามในบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding, MOU) ที่กรุงเฮลซิงกิเมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๔๘ โดยมี Crisis Management Initiatives (CMI) ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศที่ทำงานด้านความขัดแย้ง เป็นคนกลางในการเจรจา อันเป็นการยุติความขัดแย้งรุนแรงในอาเจะห์ระหว่างทั้งสองฝ่ายที่ดำเนินมายาวนานเกือบ ๓๐ ปีด้วยการให้จังหวัดอาเจะห์เป็นเขตปกครองพิเศษที่มีอำนาจในการปกครองตนเองอย่างแท้จริง (Large and Aguswandi, ๒๐๐๘)

อย่างไรก็ตาม แม้ความสงบจะกลับมาสู่อาเจะห์ในระดับหนึ่งจากการบรรลุข้อตกลงสันติภาพหรือบันทึกความเข้าใจระหว่างทั้งสองฝ่าย ตลอดจนการออกกฎหมายฉบับที่ ๑๑/๒๐๐๖ ในการบริหารปกครองอาเจะห์ (Law No.๑๑/๒๐๐๖ on the Governing of Aceh, LoGA) ที่ประกาศใช้ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งข้อตกลงและตัวบทกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวถือเป็นรากฐานสำคัญยิ่งต่อการกำหนดแนวทางการพัฒนา อาเจะห์ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมวัฒนธรรมในระยะต่อมานั้น รัฐบาลกลางอินโดนีเซียและคณะผู้บริหารท้องถิ่นของอาเจะห์ก็ยังคงต้องเผชิญกับความท้าทายในการแก้ไขปัญหาการกระจายรายได้ทางเศรษฐกิจ การจัดสรรเงินทุนเพื่อช่วยเหลืออดีตกลุ่มเคลื่อนไหวในกระบวนการกลับคืนสู่สังคม การดำเนินโครงการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมทางสังคมต่างๆหลังจากเหตุการณ์สึนามิจนกระทั่งถึงปัจจุบัน (ชนินท์ทรา ณ ถลาง และอรอนงค์ ทิพย์พิมล, ๒๕๕๓) ตลอดจนแนวทางในการคืนความยุติธรรมให้แก่ประชาชนทั่วไปผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรง (Clarke *et al*, ๒๐๐๘) อันเป็นปัญหาใหม่ที่เกิดขึ้นภายหลังความรุนแรงได้ยุติลง

๑.๒ คู่ขัดแย้งและผู้เกี่ยวข้องหลัก

กรณีของอาเจะห์เป็นความขัดแย้งหลักระหว่างรัฐบาลอินโดนีเซียโดยรวมถึงกองทัพอินโดนีเซีย (Tentara Nasional Indonesia, TNI) ในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของฝ่ายการเมือง ตลอดจนมีบทบาทหลักในการแก้ไขปัญหาความรุนแรงที่เกิดขึ้นในอาเจะห์ (Kingsbury, ๒๐๐๗) ซึ่งมีเป้าหมายอยู่ที่การรักษาบูรณภาพแห่งดินแดนของประเทศอินโดนีเซีย กับอีกฝ่ายหนึ่งคือกลุ่มขบวนการปลดปล่อยอาเจะห์ (GAM) ซึ่งมีเป้าหมายของการต่อสู้อยู่ที่การแยกดินแดนอาเจะห์ให้เป็นอิสระจากประเทศอินโดนีเซีย

ทั้งนี้ เมื่อเกิดความขัดแย้งรุนแรงขึ้น ได้มีกลุ่มคนและองค์กรต่างๆทั้งภายในและภายนอกประเทศเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขความขัดแย้งดังกล่าว เกิดองค์กรภาคประชาสังคมที่ทำงานในมิติต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของกระบวนการยุติธรรม สิทธิมนุษยชน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การเมืองการ

ปกครอง การศึกษา และวัฒนธรรม ซึ่งได้มีบทบาทอย่างยิ่งในการเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสร้างสันติภาพ และการสร้างความปรองดองในช่วงเปลี่ยนผ่าน (Wiratmadinata, ๒๐๐๙) อันจะกล่าวถึงต่อไป

๑.๓ เหตุแห่งความขัดแย้ง

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงสาเหตุที่อาเจระห์ต้องการที่จะแยกดินแดนออกจากประเทศอินโดนีเซียแล้ว สุภากรณ์พรณ ตั้งตรงไพโรจน์ (๒๕๕๐) ได้สรุปไว้สองประการ คือ ๑) สำนึกของความเป็นชาตินิยม ซึ่งเป็นสำนึกทางประวัติศาสตร์แห่งความเป็นรัฐอิสระที่เจริญรุ่งเรือง และ ๒) ความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรผลประโยชน์ทางทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งได้ส่งผลต่อสภาพสังคมเศรษฐกิจที่ตกต่ำในพื้นที่ โดยอุตสาหกรรมน้ำมันและแก๊สธรรมชาติที่ดำเนินการในอาเจระห์ทำรายได้มหาศาลสูงถึง ๒,๐๐๐-๓,๐๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปีแก่รัฐบาลอินโดนีเซีย โดยรายได้ต่อหัวของคนอาเจระห์ต่อผลผลิตภายในประเทศสูงเป็นลำดับสามของประเทศ ซึ่งสูงกว่ารายได้เฉลี่ยต่อหัวของคนอินโดนีเซียถึงร้อยละ ๒๘๒ แต่คนอาเจระห์เองกลับไม่ได้สัมผัสความมั่งคั่งเหล่านี้ ในขณะที่ ชินินท์ทิวรา ณ กลาง และอรอนงค์ ทิพย์พิมล (๒๕๕๓) ชี้ว่าการต่อสู้ในอาเจระห์เกิดจากปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับมิติทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ คือ ๑) ความไม่พอใจของท้องถิ่นต่อการจัดสรรผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ของรัฐบาลกลาง ๒) การแอบอิงของกลุ่มผลประโยชน์กับคู่ขัดแย้งหลักและสถานการณ์ที่เกิดขึ้น อันนำมาซึ่งผลประโยชน์อื่นๆทางเศรษฐกิจ

จะเห็นได้ว่าประเด็นหลักของความขัดแย้งจะมุ่งเน้นไปที่การจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่เป็นธรรม ประกอบเข้ากับอัตลักษณ์วัฒนธรรมที่แตกต่างไปจากวัฒนธรรมชวาซึ่งเป็นวัฒนธรรมของประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ และสำนึกทางประวัติศาสตร์ที่เคยรุ่งเรืองของอาเจระห์ ทำให้ยิ่งเป็นการตอกย้ำความไม่เป็นธรรมในความรู้สึกของชาวอาเจระห์ให้ทวีความเข้มข้นมากขึ้น บริษัทธุรกิจจากส่วนกลางและต่างประเทศได้เข้ามาใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในอาเจระห์โดยที่รายได้มิได้ตกถึงมือของคนในท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ การต่อสู้เพื่อเรียกร้องเอกราชจึงเกิดขึ้น (Said, ๒๐๐๘) และยิ่งเมื่อถูกปราบปรามอย่างหนักจากรัฐบาลและกองทัพ ก็ยิ่งเพิ่มความชอบธรรมในการต่อสู้มากยิ่งขึ้นไปอีกจน GAM สามารถเพิ่มแนวร่วมได้อย่างมากมายในช่วงเวลาต่อมา (Amnesty International, ๑๙๙๓)

๑.๔ สถานะล่าสุดของเหตุการณ์

โดยภาพรวมอาจกล่าวได้ว่าสันติสุขได้กลับคืนสู่สังคมอาเจระห์แล้ว ความขัดแย้งรุนแรงที่ยืดเยื้อมา ๒๙ ปีได้ยุติลงแล้วด้วยการประนีประนอมจากคู่ขัดแย้งหลักทั้งสองฝ่ายที่ออกมาในรูปของข้อตกลงที่จะให้อาเจระห์มีสถานะเป็นเขตปกครองตนเอง รัฐบาลได้ปล่อยนักโทษทางการเมือง และมีโครงการช่วยเหลืออดีตสมาชิก GAM ในทางการเงินและการสร้างอาชีพเพื่อให้สามารถกลับคืนสู่สังคมและดำเนินชีวิตได้อย่างปกติสุข แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุความรุนแรงจำนวนหนึ่งที่รู้สึกว่าคุณค่าของตนเองยังไม่ได้รับความเป็นธรรมจากรัฐ เนื่องจากยังไม่ปรากฏว่ามีการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกกล่าวหาว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน (Wiratmadinata, ๒๐๐๙) ทั้งนี้ องค์การภาคประชาสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านสิทธิมนุษยชน ทั้งภายในและภายนอกประเทศต่างเฝ้าติดตามว่ารัฐบาลจะดำเนินการในประเด็นนี้อย่างไร ซึ่งหากไม่ได้รับการจัดการอย่างเหมาะสมก็อาจจะกลายเป็นอุปสรรคต่อการปรองดองในอนาคตได้ในที่สุด

๒. สารสำคัญของ การสร้าง ความปรองดอง ในชาติ

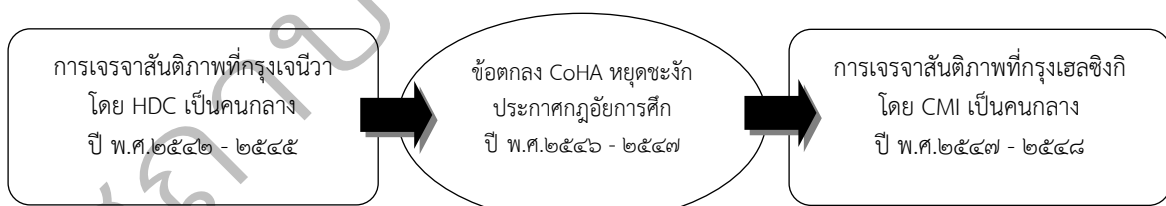
ความพยายามในการสร้าง ความปรองดอง ในสังคมอาเจที่ ได้เริ่มขึ้นอย่าง เป็นรูปธรรมชัดเจน ในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อ ยุติ ความรุนแรง และ แสวงหา ทางออก ทาง การเมือง ที่ ทั้ง สอง ฝ่าย ยอม รับ ร่วม กัน ซึ่ง ประสบ ความ สำเร็จ ในการ ยุติ ความรุนแรง ที่ ยืดเยื้อ มา นาน ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ โดย ที่ สังคม อาเจ ที่ ได้ เข้า สู่ ช่วง เปลี่ยน ผ่าน ในการ กลับ คืน สู่ ความ สมานฉันท์ ปรองดอง ซึ่ง ได้ ดำเนิน มา ถึง ใน ปัจจุบัน

ใน ส่วน นี้ จะ เป็น การ พิจารณา ใน แง่ ของ ‘ กระบวนการ ’ และ ‘ เนื้อหา ’ ว่า เพราะ เหตุใด ผู้ เกี่ยว ข้อง ฝ่าย ต่าง ๆ จึง สามารถ ยุติ ความรุนแรง ลง ได้ และ สังคม มี แนวทาง อย่างไร ในการ เปลี่ยน ผ่าน ความ ชัดแย้ง ที่ จะ ป้องกัน มิ ให้ ความรุนแรง ย้อน คืน กลับ มา อีก และ ทำให้ ทุก ฝ่าย สามารถ อยู่ ร่วม กัน ได้ อย่าง ยั่งยืน

๒.๑ กระบวนการ แสวงหา ทางออก ร่วม กัน

คู่ ชัดแย้ง หลัก ทั้ง สอง ฝ่าย ได้ ใช้ กระบวนการ พุดคุย เจรจา เพื่อ หา ทางออก ต่อ ความ ชัดแย้ง ร่วม กัน โดย อาศัย ฝ่าย ที่ สาม ซึ่งเป็น องค์กร พัฒนา เอกชน ระหว่าง ประเทศ เข้า มา ทำ หน้า ที่ อำนวย ความ สะดวก (Facilitate) ในการ พุดคุย

กระบวนการ เจรจา สันติภาพ ใน อาเจ ที่ ได้ เกิด ขึ้น ๒ ครั้ง การ เจรจา ครั้ง แรก ซึ่งมี HDC เป็น คนกลาง ได้ นำ ไป สู่ ข้อตกลง CoHA เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ ณ กรุง เจนีวา ประเทศ สวิตเซอร์แลนด์ ซึ่ง โดย เนื้อหา แล้ว เป็น การ ลงนาม ร่วม กัน เพื่อ ยุติ ความ เป็น ปฏิปักษ์ กัน ใน เชิง ความ สัมพันธ์ ระหว่าง กัน อย่างไร ก็ ตาม การ หยุด ยิง ที่ เกิด ขึ้น จาก ข้อตกลง ดัง กล่าว ไม่ ประสบ ความ สำเร็จ ในการ นำ ไป สู่ ทางออก ที่ ยั่งยืน เนื่องจาก ได้ สะดุด ลง เกือบ สอง ปี จน กระทั่ง ทั้ง สอง ฝ่าย สามารถ บรรลุ ข้อตกลง อีก ครั้ง ที่ กรุง เฮลซิงกิ ประเทศ ฟินแลนด์ จาก การ เจรจา ด้วย กัน ทั้งหมด ๕ รอบ โดยมี CMI ทำ หน้า ที่ เป็น คนกลาง (Merikallio, ๒๐๐๖) และได้ นำ ไป สู่ การ ลงนาม ใน MOU เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ โดย นาย Hamid Awaluddin รัฐมนตรี กระทรวง กฎหมาย และ สิทธิ มนุษยชน ใน ฐานะ ผู้ แทน รัฐบาล อินโดนีเซีย และ นาย Malik Mahmud แกนนำ ของ GAM เป็นผู้ ลงนาม โดยมี นาย มาร์ตตี อาห์ติซารี (Martti Ahtisaari) อดีต ประธานาธิบดี ฟินแลนด์ ซึ่งเป็น ประธาน คณะ กรรมการ บริหาร CMI ทำ หน้า ที่ เป็น คนกลาง



แผนภาพที่ ๑: ความพยายามในการเจรจา สันติภาพ อาเจ ที่ ใน ๒ ระยะ

๒.๑.๑ ก้าวแรก ของ สันติภาพ

การ ริเริ่ม กระบวนการ สันติภาพ ครั้ง แรก เมื่อ ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ อัน นำ ไป สู่ การ ลงนาม ใน ข้อตกลง CoHa ที่ กรุง เจนีวา นั้น มี จุด เริ่ม ต้น ตั้ง แต่ การ พ้น จาก อำนาจ ของ ประธานาธิบดี ซูฮาร์โต ใน เดือน พฤษภาคม ปี พ.ศ. ๒๕๔๑ อัน เป็น การ หลุด พ้น จาก ระบอบ เผด็จการ ทหาร ที่ ครอบงำ ประชาชน อินโดนีเซีย มา ยาว นาน ถึง ๓๓ ปี และ เป็น การ เริ่ม ต้น ก้าว เข้า สู่ บรรยากาศ ของ ความ เป็น ประชาธิปไตย

เหตุปัจจัยที่ทำให้ทั้งสองฝ่ายพูดคุยเจรจากันได้เป็นครั้งแรกหลังจากที่สู้รบกันมานานกว่าสองทศวรรษในครั้งนี้ คือ ๑) บรรยากาศทางการเมืองที่เปิดพื้นที่ทางการเมืองให้แก่ประชาชนมากขึ้น ๒) การเชื่อมประสานของภาคประชาสังคมและนักศึกษาเพื่อเชื่อมต่อกับรัฐบาลและฝ่าย GAM ให้ริเริ่มการพูดคุย และ ๓) การเปิดโอกาสให้องค์กรที่สามได้เข้ามาทำหน้าที่เป็นคนกลางในการเจรจาพูดคุย โดยในกรณีของอาเจะห์นี่เป็นองค์กรระหว่างประเทศคือ HDC ซึ่งทำงานช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในพื้นที่อยู่ก่อนหน้า

บรรยากาศทางการเมืองที่เปิดมากขึ้น

มานแห่งความหวาดกลัวที่ปกคลุมไปทั่วประเทศในช่วงของประธานาธิบดีซูฮาร์โตได้ถูกเปิดออกภายใต้การบริหารประเทศของประธานาธิบดียูซูฟ ฮาบีบี ซึ่งให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจและพยายามที่จะจำกัดบทบาทของทหารในทางการเมือง โดยเห็นได้จากการออกคำสั่งยกเลิกเขตปฏิบัติการทางการทหาร (DOM) หรือการประกาศให้มีการลงประชามติในติมอร์ตะวันออกว่าจะแยกตัวเป็นอิสระหรือไม่ในเดือนสิงหาคม พ.ศ.๒๕๔๒ เป็นต้น ประกอบกับการเข้ามาสู่ตำแหน่งของประธานาธิบดีอับดุลราห์มาน วาฮิดในเวลาต่อมา ซึ่งนับเป็นประธานาธิบดีอินโดนีเซียคนแรกที่มาจากการเลือกตั้ง

ปรากฏการณ์ต่างๆดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงบรรยากาศทางการเมืองที่เปิดพื้นที่ให้กับประชาชนมากขึ้น และเป็นการส่งสัญญาณจากผู้นำรัฐบาลว่ามีแนวโน้มที่จะใช้สันติวิธีมากขึ้น ซึ่งแม้อิทธิพลของทหารจะคงยังมีอยู่มากก็ตาม แต่ด้วยการเปิดกว้างทางการเมืองที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนนี้ ได้ทำให้ภาคประชาสังคมองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ ตลอดจนนักศึกษาทั้งในจาการ์และในอาเจะห์ เริ่มมีชีวิตชีวา มีการเคลื่อนไหวและแสดงออกทางการเมืองมากขึ้นกว่าในอดีต กล้าที่จะริเริ่มดำเนินการในสิ่งที่ตนเองคิดว่าจะทำให้เกิดสันติสุขขึ้นได้ในอาเจะห์

Zulhanuddin Hasibuan (สัมภาษณ์, ๒๙ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๑, อาเจะห์) ผู้อำนวยการ Pusat Gerakan dan Advokasi Rakyat (PUGAR) ซึ่งทำงานด้านสิ่งแวดล้อม ช่วยเหลือกลุ่มคนชายขอบและชาวประมงในอาเจะห์ให้มีอาชีพและมีรายได้ เพื่อส่งเสริมชีวิตความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น ได้เล่าว่าในช่วงรัฐบาลซูฮาร์โตนั้น องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานใกล้ชิดกับประชาชนจะถูกทหารและตำรวจติดตามอยู่เสมอ มีการเรียกตัวไปสอบปากคำ และถูกกดดันอย่างหนักจนนักศึกษาและเอ็นจีโอบางคนต้องหนีออกจากพื้นที่ แต่ภายหลังจากที่บรรยากาศทางการเมืองเริ่มมีเสรีภาพมากขึ้น ประชาชนก็สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการที่กลุ่มนักศึกษา SIRA (Aceh Referendum Information Center) ได้ออกมาเคลื่อนไหวรณรงค์ให้มีการลงประชามติในอาเจะห์ว่าต้องการจะอยู่กับประเทศอินโดนีเซียต่อไปหรือไม่ในปี พ.ศ.๒๕๔๒ เป็นต้น ซึ่งท้ายที่สุด แม้การลงประชามติจะไม่ได้เกิดขึ้น แต่ก็ถือเป็นการเคลื่อนไหวครั้งใหญ่ที่เกิดจากบรรยากาศทางการเมืองและท่าทีของผู้นำรัฐบาลที่เปลี่ยนแปลงไป

อย่างไรก็ตาม คงต้องเน้นว่าแก่นแท้สำคัญตรงนี้อยู่ที่การเปิดพื้นที่ทางการเมืองและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ด้วยจิตใจที่เป็นประชาธิปไตยของผู้นำทางการเมือง ศัตรูที่แท้จริงต่อประชาชนมิใช่สถานะของความเป็นพลเรือนหรือทหาร หากแต่เป็นความเผด็จการ การปิดกั้นพื้นที่ทางการเมืองไม่รับฟังเสียงของประชาชน และการใช้ความรุนแรงในการปราบปรามกดทับประชาชน ที่กล่าวเช่นนี้เนื่องจากประธานาธิบดีอินโดนีเซีย คือ ซูซีโล บัมบัง ยูโตโยเนเอง ซึ่งในอดีตนั้นเป็นนายทหารระดับสูงใน

กองทัพ กลับเป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการผลักดันและส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพใน
อาเจะห์ตั้งแต่ครั้งเป็นรัฐมนตรีเมื่อปี พ.ศ.๒๕๔๒ เรื่อยมาจนกระทั่งที่สุดแล้วก็ประสบความสำเร็จในปี พ.ศ.๒๕๔๘

การเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมเพื่อเชื่อมประสานสองฝ่าย

บรรยากาศทางการเมืองดังกล่าวเป็นเสมือนโครงสร้างพื้นฐานที่เอื้อต่อกระบวนการสร้าง
สันติภาพและเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่ทำให้ภาคประชาสังคมในพื้นที่สามารถเริ่มติดต่อกันทั้งสองฝ่ายคือรัฐบาลและ
กลุ่มขบวนการได้พูดคุยกัน ทั้งนี้ หลังจากที่มีการเปิดพื้นที่ทางการเมืองมากขึ้นแล้ว นอกจากองค์กรพัฒนา
เอกชน ภาคประชาสังคม ตลอดจนนักศึกษาในพื้นที่จะสามารถสื่อสารเชื่อมต่อถึงกันและกันได้มากขึ้นเพื่อ
ร่วมมือกันทำงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและชุมชนแล้ว องค์กรต่างๆเหล่านี้ยังได้พยายามเชื่อมประสานให้ทั้ง
ฝ่ายรัฐบาลและฝ่าย GAM ได้มาพบปะพูดคุยกันอีกด้วย ซึ่งความพยายามนี้ได้เกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๔๒ ก่อน
หน้าที่ HDC จะเข้ามาทำหน้าที่คนกลาง

Nur Djuli (สัมภาษณ์, ๒๘ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๑, อาเจะห์) อดีตแกนนำระดับสูงและหนึ่งในคณะ
ผู้เจรจาของฝ่าย GAM ทั้งในการเจรจาสันติภาพที่เจนีวาและเฮลซิงกิ ได้อธิบายถึงความพยายามในการเชื่อม
ประสานของกลุ่มเอ็นจีโอและภาคประชาสังคมว่ามีจุดเริ่มต้นจากการ “พบกัน” ระหว่างรัฐบาลและฝ่าย GAM
ครั้งแรกที่กรุงเทพฯ ในปี พ.ศ.๒๕๔๒ ซึ่งในขณะนั้นต่างฝ่ายต่างไปเข้าร่วมการสัมมนาที่จัดโดยฟอรัมเอเชีย มี
ทั้งสมาชิกรัฐสภาอินโดนีเซีย องค์กรพัฒนาเอกชน และสมาชิก GAM จำนวน ๒๔ คน โดยตัวเขาเองก็เป็นหนึ่ง
ในนั้นด้วย แต่ไปในฐานะคนกลางที่เป็นเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนแห่งหนึ่ง ซึ่ง ณ เวลานั้น คนทั่วไปยังไม่มีใคร
รู้ว่าแท้จริงแล้วเขาเป็นแกนนำระดับสูงคนหนึ่งของ GAM

ทางเจ้าภาพได้จัดให้ GAM กับฝ่ายรัฐบาลได้นั่งรับประทานอาหารโต๊ะเดียวกัน ซึ่งบางคนยอมนั่ง
ด้วยกัน แต่บางคนก็ไม่ยอม แต่วิธีการนี้ก็ทำให้เกิดการพูดคุยสื่อสารกันเป็นครั้งแรกระหว่างฝ่าย GAM กับ
ฝ่ายรัฐบาล ซึ่งแม้เขาเองจะรู้สึกว่าการพบกันครั้งนี้คือเพียงแค่ “เห็นด้วยว่าเห็นต่าง” (Agree to
Disagree) และเป็นการพูดคุยในช่วงเริ่มต้นกับคนเล็กๆที่ไม่ได้มีบทบาทมากนักในรัฐบาล แต่อย่างน้อยก็เป็น
พื้นฐานสำคัญของการพูดคุยกันในอีกหลายครั้งถัดมาที่ค่อยๆ ขยายตัวออกไปเป็นลูกโซ่

โดยผู้เข้าร่วมสัมมนาในครั้งนั้นอีกผู้หนึ่ง คือ Aguswandi (สัมภาษณ์, ๓๐ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๑,
อาเจะห์) ที่เข้าร่วมในฐานะนักศึกษาที่เป็นสมาชิก GAM ซึ่งต่อมาภายหลังได้ดำรงตำแหน่งประธานพรรค
การเมืองท้องถิ่นอาเจะห์ที่ชื่อว่า Partai Rakyat Aceh ก็เห็นตรงกันว่า สิ่งที่ได้จากการสัมมนานั้น คือ การ
ที่ทั้งสองฝ่ายซึ่งไม่เคยได้คุยกันเลย ได้มาพบเจอหน้าพูดคุยกันบ้าง ทำให้เกิดความรู้สึกว่าอย่างน้อยก็ยังพอคุย
กันได้ แม้จะไม่มีอะไรเป็นรูปธรรมในช่วงแรก แต่เพียงเท่านี้ก็เพียงพอแล้ว ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ
Otto Syamsuddin Ishak เช่นเดียวกัน (สัมภาษณ์, ๓๑ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๑, อาเจะห์) อดีตแกนนำภาค
ประชาสังคมที่ประสานให้เกิดการพูดคุยระหว่างทั้งสองฝ่าย มองว่าการสัมมนานั้นถือเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้
ทั้งสองฝ่ายได้เริ่ม “รู้จักกัน”

นับจากนั้นมา ด้วยความที่เห็นว่าจริงๆแล้วก็น่าจะคุยกันได้ กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน นักศึกษา
และภาคประชาสังคมก็ได้พยายามสานต่อโจทย์สำคัญที่ว่า จะทำอย่างไรให้บุคคลสำคัญต่างๆ จากทั้งสองฝ่าย
ได้มาพบเจอพูดคุยกัน โดยได้เริ่มต้นจากการประสานติดต่อกันที่อยู่ในพื้นที่ก่อนในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป ซึ่ง
การทำงานนี้เกิดขึ้นได้ทั้งจากการวางแผน (Structured) และด้วยความประจวบเหมาะ (Coincident)

กล่าวคือ วางแผนว่าจะนัดให้ใครมาพบกับใคร ในรูปแบบลับหรือเปิดเผย เช่น การสัมมนา และประจวบเหมาะในแง่ที่ว่าเมื่อพบกันแล้ว บุคคลดังกล่าวก็จะแนะนำชื่อบุคคลสำคัญอื่นๆขึ้นมาให้ได้ไปพบเจอต่ออีก เป็นการเชื่อมต่อกับกลุ่ม GAM ในระดับล่างกับรัฐบาล และกับองค์กรระหว่างประเทศ โดยที่เกณฑ์ในการคัดเลือกบุคคลที่จะไปพบนั้น จะเลือกกลุ่มคนที่มีอิทธิพลต่อรัฐบาล หรือต่อฝ่าย GAM สามารถโน้มน้าวสมาชิกของตนเองได้และมีความน่าเชื่อถือ และอีกกลุ่มหนึ่งคือคนที่ทำงานเพื่อสังคมและคลุกคลีกับชาวบ้านมานานสำหรับสถานที่นั้น ก็จะจัดให้พบกันในสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย โดยอาจจะอยู่นอกพื้นที่ เช่น มาเลเซีย สิงคโปร์ ไทยหรือในสถานที่ที่ปิดลับ เป็นต้น (Otto Syamsuddin Ishak, สัมภาษณ์, ๓๑ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๑, อาเจาะห์)

ทั้งนี้ Wiratmadinata (สัมภาษณ์, ๒๙ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๑, อาเจาะห์) เลขาธิการ Forum LSM Aceh ซึ่งเป็นเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนขนาดใหญ่หนึ่งในสองเครือข่ายของอาเจาะห์ ก็ชี้ให้เห็นเช่นเดียวกันว่าตัวกลางในเบื้องต้นที่พยายามประสานให้เกิดการพูดคุยระหว่างทั้งสองฝ่ายนั้น มิใช่องค์กรต่างชาติใด หากแต่เป็นกลุ่มประชาสังคมโดยเฉพาะกลุ่มคนที่ทำงานด้านสิทธิมนุษยชน เนื่องจากเป็นผู้ทำงานใกล้ชิดอยู่ในพื้นที่อยู่แล้ว โดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวเพื่อริเริ่มเชื่อมต่อกับบุคคลเป้าหมายต่างๆ

การเปิดโอกาสให้องค์กรที่สามมาทำหน้าที่คนกลาง

นอกจากบรรยากาศทางการเมืองจะเริ่มเปิดกว้างโดยประชาชนเริ่มมีสิทธิและเสรีภาพมากขึ้นในการเคลื่อนไหวทางการเมืองดังที่กล่าวมาแล้วนั้น ประธานาธิบดีวาฮิด และรัฐมนตรีกระทรวงการเมืองและความมั่นคงในสมัยนั้นคือยูโดโยโน ยังได้เปิดโอกาสให้ HDC ซึ่งทำงานด้านมนุษยธรรมอยู่ในพื้นที่ ได้เข้ามาเป็นคนกลางในการจัดการพูดคุยในช่วงเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๔๒ อันนำไปสู่การพูดคุยกันเป็นครั้งแรกระหว่างฮาซัน ดิ ตีโรกับทูตของอินโดนีเซียที่กรุงเจนีวาในวันที่ ๒๗ มกราคม พ.ศ.๒๕๔๓

จากความพยายามในการเชื่อมร้อยฝ่ายรัฐบาลและฝ่าย GAM เข้าด้วยกันของเอ็นจีโอและภาคประชาสังคมในช่วงแรกและการเข้ามาเป็นคนกลางอย่างเต็มตัวของ HDC ในเวลาต่อมานั้น ได้ทำให้เกิดข้อตกลง CoHA ขึ้นในที่สุด อันเป็นข้อตกลงสันติภาพฉบับแรกในประวัติศาสตร์ความขัดแย้งของอาเจาะห์ อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงดังกล่าวเกิดขึ้นภายใต้สภาวะการณ์ความขัดแย้งที่ยังไม่สุกงอม ทำให้ข้อตกลงนั้นตั้งอยู่บนฐานความสัมพันธ์ที่ไม่มั่นคงและความไม่ไว้วางใจระหว่างกันของทั้งสองฝ่าย เมื่อสลับกับความรุนแรงที่เกิดขึ้นเป็นระยะ กระบวนการสันติภาพจึงได้สะดุดหยุดลงในวันที่ ๑๘ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๔๖ นับจากการลงนามในข้อตกลงมาเพียง ๕ เดือน

๒.๑.๒ ระลอกใหม่แห่งความรุนแรงสู่การทำลายล้าง

ข้อตกลง CoHA หยุดชะงักลงอย่างเป็นทางการหลังจากฝ่ายความมั่นคงได้จับกุมแกนนำ GAM ที่สนามบิน ระหว่างที่กำลังจะเดินทางไปประชุมร่วมกับตัวแทนรัฐบาลที่ประเทศญี่ปุ่น โดยในวันรุ่งขึ้น ๑๙ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๔๖ ประธานาธิบดีเมกาวาตีได้ประกาศกฎอัยการศึก และตามด้วยการประกาศของกองทัพอินโดนีเซียที่จะทำลายล้าง (Annihilate) กลุ่มขบวนการให้สิ้นซากภายใน ๓ เดือนด้วยการทหารกว่า ๕๐,๐๐๐ นายที่ถือว่าเป็นปฏิบัติการทางทหารครั้งใหญ่ที่สุดเท่าที่เคยมีมาในอาเจาะห์ (Large and Aguswandi, ๒๐๐๘)

ประเด็นหลักของความขัดแย้งไม่ได้ถูกหยิบยกมาพูดคุยอย่างจริงจัง

ความหวาดระแวงระหว่างกันยังคงดำรงอยู่และมีมากยิ่งขึ้นเนื่องจากประเด็นสำคัญซึ่งเป็นแก่นแกนหลักของปัญหาความขัดแย้งและเป็นเรื่องที่ยืดเยื้อสำหรับทั้งสองฝ่ายไม่ได้มีการหยิบยกมาพูดคุยอย่างจริงจัง กล่าวคือ ทั้งสองฝ่ายไม่ได้มีการเจรจาพูดคุยกันให้ชัดเจนในเรื่องอนาคตทางการเมืองของอาเจาะห์ โดยฝ่าย GAM ก็ยังคงตั้งเป้าหมายที่จะแยกตัวเป็นอิสระจากอินโดนีเซีย ในขณะที่รัฐบาลยืนยันที่จะให้ฝ่าย GAM ยอมรับหลักบูรณภาพแห่งดินแดน ว่าอาเจาะห์เป็นส่วนหนึ่งของประเทศอินโดนีเซียที่ไม่อาจแบ่งแยกได้ ซึ่งส่งผลให้ความไม่ไว้วางใจระหว่างกันยังมีมากขึ้นไปอีก เนื่องจากต่างฝ่ายต่างมองว่าอีกฝ่ายพยายามใช้เวทีพูดคุยนี้เพื่อประโยชน์ของตนเองในการเอาชนะกันเท่านั้น ไม่ได้ต้องการแก้ปัญหาอย่างจริงจัง ประกอบกับเมื่อเกิดเหตุการณ์รุนแรงที่ไม่มีการพิสูจน์ทราบตัวผู้กระทำ เช่น เหตุระเบิดตามที่ต่างๆ และการเผาโรงเรียนในพื้นที่ ต่างฝ่ายต่างก็กล่าวหาากัน ซึ่งยิ่งทำให้ความสัมพันธ์เลวร้ายลงตามลำดับ เป็นผลให้ทั้งสองฝ่ายไม่ยอมที่จะวางอาวุธเพื่อยุติความรุนแรงตามข้อตกลง (Amiruddin Usman, สัมภาษณ์, ๒๙ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๑, อาเจาะห์)

ด้วยความที่ต่างฝ่ายต่างหวังว่าจะทำให้อีกฝ่ายยอมรับข้อเรียกร้องของตนได้โดยไม่คำนึงถึงความต้องการของอีกฝ่าย ทำให้แต่ละฝ่ายพยายามทำทุกวิถีทางเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ตนต้องการ เช่น การตีความเนื้อหาของข้อตกลง CoHA ที่มีความไม่ชัดเจน ในลักษณะที่เอื้อประโยชน์ต่อตนเองและขัดขวางความต้องการของอีกฝ่าย (Huber, ๒๐๐๔) หรือการพยายามดึง HDC ให้เข้ามาสนับสนุนความต้องการของฝ่ายตน ซึ่ง Tengku Nashiruddin Bin Ahmed (สัมภาษณ์, ๓๐ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๑, อาเจาะห์) อดีตหัวหน้าคณะเจรจาฝ่าย GAM ที่เห็นว่า ได้อธิบายว่าในเวลานั้นต่างฝ่ายต่างก็ไม่ไว้ใจกันและพยายามผลักดันคนกลางให้สนับสนุนเหตุผลของตนเองเพื่อมาต่อสู้กับอีกฝ่าย โดยในขณะที่ฝ่ายรัฐบาลต้องการที่จะใช้ HDC เข้ามากดดันฝ่าย GAM ให้ล้มเลิกความคิดที่จะแบ่งแยกดินแดนโดยไม่ได้มีข้อเสนอที่เป็นรูปธรรมในการตอบสนองความต้องการของฝ่าย GAM ทางฝ่าย GAM เองก็ต้องการใช้ HDC เป็นเครื่องมือในการยกระดับสถานะและข้อเรียกร้องของตนในเวทีระหว่างประเทศ โดยมีเป้าหมายที่จะแบ่งแยกดินแดน ซึ่งเริ่มมีความมั่นใจมากขึ้นจากตัวอย่างของติมอร์ตะวันออกที่สามารถแยกตัวเป็นอิสระได้จากการลงประชามติที่จัดโดยองค์การสหประชาชาติ (Huber, ๒๐๐๔)

การที่เกิดปัญหาเช่นนี้ขึ้นนั้น ทาง Juha Christensen (สัมภาษณ์, ๑ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๕๑, จาการ์ตา) หนึ่งในทีมไกล่เกลี่ยของ CMI ซึ่งเป็นบุคคลหนึ่งที่ริเริ่มประสานฝ่าย GAM รัฐบาล และ CMI ให้เข้ามาร่วมกันเจรจาสันติภาพที่เฮลซิงกิ ได้ให้เหตุผลว่าส่วนหนึ่งเกิดจากการที่คนกลางในครั้งนั้นไม่ได้ทำความเข้าใจกับแก่นนำระดับสูงของฝ่าย GAM ให้ชัดเจนตั้งแต่ก่อนเข้าสู่กระบวนการเจรจาว่าการแบ่งแยกดินแดนนั้นเป็นไปได้ในความเป็นจริง อีกทั้งไม่ได้อธิบายเหตุผลว่าประชาคมโลกจะไม่สนับสนุนการแบ่งแยกดินแดน และทางรัฐบาลอินโดนีเซียก็ไม่มีทางที่จะยอมให้อาเจาะห์แยกตัวเป็นอิสระได้อย่างแน่นอน

ต่างฝ่ายต่างยังเชื่อว่าจะสามารถเอาชนะอีกฝ่ายได้

หลังจากที่รัฐบาลประกาศกฎอัยการศึก พลจัตวา Amiruddin Usman (สัมภาษณ์, ๒๙ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๑, อาเจาะห์) ประธานเวทีสื่อสารและประสานงานระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลอาเจาะห์ (Forum for Communication and Coordination หรือ Forum Komunikasi dan Koordinasi, FKK) ได้กล่าวว่าในเวลานั้น รัฐบาลโดยเฉพาะฝ่ายทหารยังคงมีความหวังว่าตนจะเป็นฝ่ายชนะสงครามครั้งนี้ด้วยการใช้กำลัง

ปราบปรามอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ในขณะเดียวกัน ฝ่าย GAM ก็คิดว่าจะสามารถเอาชนะรัฐบาลและแบ่งแยกดินแดนได้สำเร็จ ไม่ใช่ด้วยกำลังทหาร แต่ด้วยการเมืองระหว่างประเทศ โดย Tengku Nashiruddin Bin Ahmed (สัมภาษณ์, ๓๐ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๑, อาเจะห์) ระบุว่า แม้ฝ่าย GAM จะรู้อยู่แล้วว่า ถึงอย่างไรก็ไม่มีทางเอาชนะรัฐบาลด้วยกำลังอาวุธได้ แต่ก็ไม่มีวันที่จะแพ้ แลยังมีโอกาสจะชนะได้ด้วยการเมืองระหว่างประเทศ โดยวางแผนที่จะยั่วให้รัฐบาลส่งกำลังทหารจำนวนมากเข้ามาปราบปราม GAM ด้วยวิธีรุนแรง เมื่อมีปฏิบัติการทางทหารบ่อยครั้งเข้า ก็จะทำให้เกิดเงื่อนไขของการละเมิดสิทธิมนุษยชนอันนำไปสู่ความชอบธรรมในสายตาของประชาคมโลกที่อาเจะห์จะแบ่งแยกดินแดนออกไปในที่สุด เป็นการยืมมือกองทัพอินโดนีเซียเองเป็นเครื่องมือไปสู่ชัยชนะของ GAM

ฝ่ายทหารไม่เห็นด้วยกับกระบวนการเจรจาสันติภาพ

สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ฝ่ายทหารไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมรับรู้ในกระบวนการเจรจาสันติภาพ ตั้งแต่ต้น เนื่องจากทาง HDC มีได้สื่อสารกับฝ่ายทหารเพื่อทำความเข้าใจ เตรียมกรอบความคิด (Mindset) ให้เห็นความจำเป็นของการเจรจา และหาเสียงสนับสนุนก่อน โดยทางศูนย์ได้เข้าไปพูดคุยกับประธานาธิบดีวาฮิด ซึ่งเป็นพลเรือนอยู่เพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น (Huber, ๒๐๐๔) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงสถานะทางการเมืองของประเทศอินโดนีเซียที่ทหารยังคงมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งจากการที่ประเทศอินโดนีเซียเพิ่งเข้าสู่บรรยากาศของประชาธิปไตยหลังการครองอำนาจของทหารมาเป็นเวลานาน

การที่ฝ่ายทหารซึ่งแน่นอนว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสำคัญของปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศ ไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมรับรู้ในการเจรจาดังนี้ ทำให้ทหารไม่เกิดความรู้สึกว่าตนเป็นเจ้าของ (Sense of Ownership) ในกระบวนการที่กำลังดำเนินอยู่ ซึ่งท้ายที่สุด ทหารก็กลายมาเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การสร้างสันติภาพไม่ประสบความสำเร็จ ทั้งที่ในความเป็นจริงนั้น บทบาทของทหารจะสามารถทำให้เกิดผลบวกหรือลบต่อกระบวนการสันติภาพก็ได้ ขอเพียงปรึกษาพูดคุยกันตั้งแต่แรกเริ่มกระบวนการเพื่อทำความเข้าใจให้ชัดเจนตรงกัน

ฝ่ายการเมืองขาดความมุ่งมั่นชัดเจนที่ใช้สันติวิธี

การที่ทหารยังคงมีบทบาทและทรงอิทธิพลทางการเมืองในรัฐบาลอยู่นั้น Mawardi Ismail (สัมภาษณ์, ๓๐ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๑, อาเจะห์) อาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย Syiah Kuala ในอาเจะห์ ซึ่งเป็นผู้หนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการร่างกฎหมายที่ใช้บริหารปกครองในอาเจะห์ (LoGA) ได้ให้เหตุผลว่าเป็นเพราะรัฐบาลพลเรือนภายใต้การบริหารของประธานาธิบดีเมกาวาตีไม่เข้มแข็งและไม่มีบารมีพอที่จะกำกับควบคุมบทบาทของทหารให้ปฏิบัติตามข้อตกลงได้ ทำให้ฝ่ายทหารไม่เกรงใจนาง ซึ่งเป็นผลให้ฝ่ายการเมืองไม่มีความชัดเจนและขาดความมุ่งมั่น (Commitment) ที่จะใช้สันติวิธีในการแก้ไขความขัดแย้ง อันเป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งของการสร้างสันติภาพ โดยสะท้อนให้เห็นจากการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลที่แม้จะมีนโยบายจัดสรรงบประมาณทั้งในด้านการพัฒนาและความมั่นคงอย่างสมดุล แต่ในทางปฏิบัติ งบประมาณส่วนใหญ่กลับทุ่มลงไปที่ทหารและตำรวจในการใช้กำลังปราบปรามฝ่าย GAM (Michael Bak, สัมภาษณ์, ๒๘ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๑, จาการ์ตา)

คนกลางไม่สามารถโน้มน้าวให้ทั้งสองฝ่ายรับฟังและปฏิบัติตาม

สาเหตุส่วนหนึ่งที่ทั้งสองฝ่ายไม่อาจสร้างความไว้วางใจระหว่างกันขึ้นมาได้นั้น เกิดจากการที่ HDC ซึ่งเป็นคนกลางในครั้งนี้ไม่อาจทำให้คู่ขัดแย้งไว้วางใจว่าจะสามารถทำให้ข้อตกลงเกิดผลในทางปฏิบัติได้ เนื่องจากโดยสถานะของ HDC เองก็เป็นเพียงองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ ซึ่งไม่ได้มีอำนาจและบารมีเพียงพอที่จะทำให้ทั้งสองฝ่ายเกิดความเกรงใจ เชื่อฟัง และปฏิบัติตาม (Juha Christensen, สัมภาษณ์, ๑ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๕๑, จากการ์ตา; Yarmen Dinamika, สัมภาษณ์, ๒๘ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๑, อาเจาะห์; Sidney Jones, สัมภาษณ์ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๑, จากการ์ตา) ทั้งนี้ ยังไม่รวมเหตุผลที่กล่าวในข้างต้นแล้วว่า ต่างฝ่ายต่างก็พยายามดึง HDC เข้ามาเป็นพวกเดียวกับตนเพื่อเอาชนะอีกฝ่าย อีกทั้งฝ่ายทหารและตำรวจเองก็มองว่า HDC เข้าข้างฝ่าย GAM (Nur Djuli, สัมภาษณ์, ๒๘ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๑, อาเจาะห์) ถึงขนาดที่ผู้บังคับการตำรวจอาเจาะห์ระวางสงสัยว่ามีเจ้าหน้าที่ของศูนย์เป็นสายให้แก่ GAM เสียด้วยซ้ำไป (Aspinall & Crouch, ๒๐๐๓)

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ทาง HDC ได้มีความพยายามดำเนินการให้เกิดการพูดคุยเจรจามานี้ก็นับว่าไม่สูญเปล่าและมีคุณูปการสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างสันติภาพในอาเจาะห์ เนื่องจากในกระบวนการสันติภาพครั้งต่อมาที่เฮลซิงกิ แม้ทาง CMI จะทำหน้าที่เป็นคนกลาง แต่ก็ถือว่าเป็นการดำเนินการที่ได้เรียนรู้และต่อยอดจากสิ่งที่ทาง HDC ได้ก่อร่างไว้แล้ว

๒.๑.๓ ความขัดแย้งสูงงอมสู่ตอกผลแห่งสันติภาพ

แม้การใช้กำลังทหารกวาดล้างอย่างต่อเนื่องจะทำให้ฝ่าย GAM อ่อนล้าลงไปมากก็ตาม แต่ก็ไม่อาจจะทำลายล้างฝ่าย GAM ได้เบ็ดเสร็จเด็ดขาดและไม่อาจทำให้ความขัดแย้งยุติลงได้ตามที่คาดคิดไว้ โดยในช่วงระหว่างเดือนพฤษภาคม พ.ศ.๒๕๔๖ ถึงเดือนธันวาคม พ.ศ.๒๕๔๗ ที่มีการปราบปรามเป็นระยะ ก็ได้มีความพยายามครั้งใหม่ที่จะรื้อฟื้นการพูดคุยขึ้นโดยแกนนำบางคนในรัฐบาลและทีมงานของ CMI จนกระทั่งเกิดเหตุภัยพิบัติสึนามิอันตามมาด้วยการประกาศหยุดยิงโดยฝ่าย GAM ในวันที่ ๒๙ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๔๗ สามวันให้หลังเหตุการณ์

การเจรจาสันติภาพรอบสองระหว่างรัฐบาลและฝ่าย GAM เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการในเดือนมกราคม พ.ศ.๒๕๔๘ โดยมี CMI ทำหน้าที่เป็นคนกลางภายใต้การนำของอดีตประธานาธิบดีฟินแลนด์ มาร์ตตี อาร์ทีซารีที่กรุงเฮลซิงกิ อันนำไปสู่การลงนาม MOU ในวันที่ ๑๕ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๔๘ ซึ่งเป็นการยุติความรุนแรงในอาเจาะห์

หากจะมองว่าความขัดแย้งยุติลงได้เพราะสึนามิ ก็คงเป็นการมองที่ผิวเผินจนเกินไป แท้จริงแล้ว สึนามิเป็นเพียงตัวเร่งปฏิกิริยา (Catalyst) ที่ทำให้การเจรจาดำเนินไปได้รวดเร็วยิ่งขึ้นเท่านั้น มิใช่เป็นสาเหตุที่ทำให้มีการริเริ่มเจรจา เนื่องจากองค์ประกอบต่างๆ (Elements) สำหรับการพูดคุยเจรจานั้นได้ถูกสร้างขึ้นแล้วก่อนสึนามิ ดังจะวิเคราะห์ต่อไปว่าเหตุปัจจัยที่ทำให้รัฐบาลและฝ่าย GAM ตัดสินใจหันหน้ากลับมาเจรจาสันติภาพกันอีกครั้งหนึ่งที่เฮลซิงกินั้น มี ๖ ประการดังนี้

๑) ภาคส่วนต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการสร้างสันติภาพยังคงรักษาช่องทางสื่อสารระหว่างกันอย่างต่อเนื่อง โดยองค์กรพัฒนาเอกชนและบุคลากรของ CMI ได้มีการพูดคุยทำความเข้าใจเพื่อเตรียมความพร้อม

ในภาคส่วนต่างๆ ทั้งฝ่ายรัฐบาลพลเรือน ทหาร GAM สมาชิกรัฐสภา และภาคประชาสังคมในพื้นที่สำหรับการเจรจาสันติภาพ

๒) รัฐบาลภายใต้การนำของประธานาธิบดีโยโดโยโนส่งสัญญาณทางการเมืองที่ชัดเจนว่าต้องการจะยุติความขัดแย้งด้วยการเจรจา

๓) ทั้งสองฝ่ายต่างเหนื่อยล้าจากการต่อสู้ และรู้สึกตัวแล้วว่า แม้จะไม่พ่ายแพ้ แต่ก็ไม่สามารถที่จะเอาชนะอีกฝ่ายด้วยการใช้กำลังทหารได้

๔) CMI ซึ่งเป็นคนกลางในการเจรจาดังนี้เป็นที่เชื่อใจและเกรงใจของทั้งสองฝ่าย และได้รับการสนับสนุนจากนานาประเทศอย่างเต็มที่ อันเนื่องมาจากสถานะส่วนตัวของอดีตประธานาธิบดีฟินแลนด์ ผู้ทำหน้าที่คนกลาง

๕) ประเด็นสำคัญที่ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างกันคือเรื่องการแบ่งแยกดินแดนได้ถูกหยิบยกขึ้นมาพูดคุยกันอย่างจริงจังตั้งแต่แรกว่าเป็นไปไม่ได้อีกต่อไป ทำให้กระบวนการเจรจาเริ่มต้นไปโดยที่ทุกฝ่ายมีกรอบคิด (Mindset) และความเข้าใจที่ตรงกัน และทำให้ความคาดหวังของทั้งสองฝ่ายสอดคล้องกับความเป็นจริง

๖) ภัยพิบัติสึนามิที่ก่อให้เกิดความเสียหายเหลือคณานับทำให้ทั้งสองฝ่ายเกิดสำนึกทางศีลธรรมว่าการสู้รบตั้งแต่จะทวีความย่อยยับแก่ทุกคน ถือเป็นตัวเร่งปฏิกิริยาที่ทำให้กระบวนการเจรจาดำเนินไปได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

รักษาช่องทางสื่อสารเพื่อเตรียมความพร้อมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

แม้ความขัดแย้งจะดำเนินไปท่ามกลางการปะทะรุนแรงโดยกองกำลังของทั้งสองฝ่ายก็ตาม แต่ก็ได้มีความพยายามอย่างต่อเนื่องที่ให้ทั้งสองฝ่ายมาพูดคุยกันอีกครั้ง ซึ่งมีนัยสำคัญคือ ช่องทางการสื่อสารระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับฝ่าย GAM ผ่านตัวประสานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นทางคนกลางหรือองค์กรพัฒนาเอกชนไม่ได้ถูกปิดตาย ทำให้โอกาสของการเจรจาสันติภาพระหว่างกันยังคงเปิดอยู่

คริสเตนเซน (สัมภาษณ์, ๑ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๕๑, จากการ์ตา) ได้เล่าให้ฟังว่าเขาได้ศึกษาความพยายามในการสร้างสันติภาพที่กรุงเจนีวา ตลอดจนถึงปัจจัยที่ทำให้ข้อตกลง CoHA ต้องสะดุดหยุดลงมาตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๔๓ โดยมีความเชื่อมั่นว่าการเปิดเจรจาอีกครั้งนั้นเป็นไปได้ ในเดือนมิถุนายนปี พ.ศ.๒๕๔๖ เขาจึงได้ประสานผ่านเพื่อนคนหนึ่งเพื่อขอเข้าพบมาลิก มาห์มุด (Malik Mahmud) ซึ่งเป็นผู้นำสูงสุดลำดับสองของ GAM รองจากฮาซัน ตี ตีโรที่ประเทศสวีเดน ซึ่งการพบกันครั้งแรกกับมาห์มุดนั้น ไม่มีการพูดถึงประเด็นความขัดแย้งเลย แต่ใช้เวลาสามชั่วโมงครึ่งในการอธิบายให้มาห์มุดฟังว่าเขาเป็นใคร มาจากไหน และมีเป้าหมายอะไร โดยเขาย้ำว่าเป็นขั้นตอนแรกที่สำคัญเพื่อให้ผู้นำ GAM ไว้วางใจและเชื่อมั่นในตัวเขา ทั้งนี้ มาห์มุดได้แสดงความประหลาดใจว่ายังมีคนที่คิดจะต้องการเข้ามาคุยกับฝ่าย GAM อยู่อีกหรือหลังจากที่ตกเป็นเป้าโจมตีอย่างหนักว่านิยมความรุนแรงและละเมิดสัญญาไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง CoHA

นอกจากนั้น คริสเตนเซนก็ได้ประสานไปยังดร.ฟาริด ฮุสเซน เพื่อนอีกคนหนึ่งให้ติดต่อขอเข้าพบนายยูซุฟ คัลลา ซึ่งในสมัยนั้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในรัฐบาลเมกาวาตี เพื่อหารือถึงความเป็นไปได้ในการเปิดเจรจาอีกครั้งหนึ่ง โดยในช่วงระยะเวลากว่าปีครึ่ง เขาได้ใช้เวลาพูดคุยกับแกนนำระดับสูงของฝ่าย GAM ฝ่ายความมั่นคงโดยเฉพาะอย่างยิ่งทางกองทัพอินโดนีเซีย และแกนนำระดับสูงในรัฐบาลพลเรือนเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ ได้อธิบายว่าการสร้างกระบวนการพูดคุยนั้นคล้ายกับการเปิดประตู “เมื่อคุณเปิดประตูหนึ่งได้ คุณก็จะได้

เข้าไปในห้องและพบอีกประตูหนึ่ง เป็นเช่นนี้ไปเรื่อยๆ” ทำให้เจอคนสำคัญต่อๆกันไป ซึ่งการทำงานเป็นไปทั้งผ่านการออกแบบวางแผน (Architect) และด้วยความประจบประเมาะ ในช่วงต้นที่เข้าหาฝ่ายต่างๆอาจจะถูกปฏิเสธ หรือต้องพบกับแรงต้าน หรือแม้กระทั่งอาจจะถูกปิดประตูใส่เมื่อใดก็ได้ แต่ก็ต้องค่อยๆ ดำเนินการไปอย่าท้อแท้ และที่สำคัญคือต้องทำตามที่ตนเองพูดให้ได้ รักษาสัญญา รักษาคำพูด และทำให้เห็นเป็นรูปธรรม เข้าถึงและใกล้ชิดผู้ที่เราต้องการพูดคุย เราจึงจะได้รับความเชื่อมั่น การโน้มน้าวคนต้องใช้เวลาและความไว้วางใจ (Juha Christensen, สัมภาษณ์, ๑๔ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๕๑, จาการ์ตา)

ในขณะที่คริสเตนเช่นพยายามสื่อสารกับผู้นำระดับสูงของทั้งสองฝ่าย Wiratmadinata (สัมภาษณ์, ๒๘ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๑, อาเจาะห์) ก็ชี้ให้เห็นว่าภาคประชาสังคมและองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่เองก็ได้มีความพยายามที่จะประสานติดต่อกับตัวแทนฝ่ายรัฐบาลและฝ่าย GAM ในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง โดยค่อยๆ เปิดการพูดคุย เริ่มจากระดับรากหญ้าในพื้นที่ แล้วจึงเกิดพลังกระเพื่อมเป็นสะพานเชื่อมต่อกับระดับบนต่อไป ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ Nur Djuli (สัมภาษณ์, ๒๘ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๑, อาเจาะห์) เช่นเดียวกันว่าความสำเร็จของสันติภาพเกิดจากการค่อยๆสร้างการพูดคุยจากระดับล่างขึ้นไปเป็นลำดับ

การสร้างกระบวนการพูดคุย (Dialogue) กับภาคส่วนใดก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล ทหาร หรือกลุ่มขบวนการให้เริ่มจากการมองหาช่องทางเล็กๆที่จะเชื่อมต่อกับผู้ที่ต้องการสันติภาพหรือต้องการการเจรจาในกลุ่มนั้นๆก่อน เพื่อให้มีที่ทางพอเข้าไปได้ก่อน แล้วจึงจะขยายวงออกไป (Azwar Abubakar, สัมภาษณ์, ๒๗ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๑, อาเจาะห์; Juha Christensen, สัมภาษณ์, ๑ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๕๑, จาการ์ตา; Nur Djuli, สัมภาษณ์, ๒๘ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๑, อาเจาะห์) การพูดคุยเบื้องต้นเหล่านี้จะเป็นการเตรียมความพร้อมให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายเพื่อที่จะนำไปสู่การเจรจาอย่างเป็นทางการต่อไป ซึ่งความพร้อมในที่นี้นั้นรวมถึงทัศนคติ กรอบคิด ความเชื่อมั่นในสันติวิธี และความไว้วางใจในตัวคนกลางด้วย

สัญญาณชัดเจนจากฝ่ายการเมืองว่าจะเจรจา

นอกจากการรักษาช่องทางสื่อสารระหว่างกันเพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการเจรจาแล้วนั้น ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งซึ่งส่งผลให้ฝ่าย GAM ตัดสินใจเข้าสู่กระบวนการเจรจาก็คือการส่งสัญญาณที่ชัดเจนจากผู้นำรัฐบาลว่ามีความจริงใจที่จะเจรจากับฝ่าย GAM ในสมัยของประธานาธิบดียูโดโยโน (Nur Djuli, สัมภาษณ์, ๒๘ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๑, อาเจาะห์) ซึ่งได้เข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีในวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ อันเป็นวันเดียวกันกับที่ยูซุฟ คัลลา ซึ่งได้ติดต่อประสานกับคริสเตนเช่นอยู่ก่อนแล้ว เข้ารับตำแหน่งรองประธานาธิบดี ทันทีที่ยูโดโยโนเข้ารับตำแหน่งก็ได้สั่งให้คัลลาประสานกับผู้เกี่ยวข้องต่างๆ ในทางลับเพื่อเปิดการเจรจาลักษณะใหม่อย่างเป็นทางการ (Huber, ๒๐๐๘)

นโยบายของประธานาธิบดียูโดโยโนนั้น มีความชัดเจนว่าจะยึดมั่นในสันติวิธี ไม่ใช้ความรุนแรงในการแก้ปัญหา รวมทั้งให้เกียรติซึ่งกันและกัน (นิพัทธ์ ทองเล็ก, ๒๕๕๐) และไม่เพียงแต่เป็นนโยบายเท่านั้น แต่ได้แสดงให้เห็นด้วยการกระทำมาตลอดควบคู่กับรองประธานาธิบดีคัลลาว่าต้องการที่จะพูดคุยกับฝ่าย GAM ซึ่งนักการเมืองทั้งสองคนนี้ได้มีส่วนสำคัญในการสนับสนุนให้เกิดการเจรจาสันติภาพที่กรุงเจนีวาตั้งแต่ครั้งยังเป็นรัฐมนตรีแล้ว โดยเฉพาะยูโดโยโนที่แม้จะอดีตนายทหารระดับสูง แต่ก็เป็่นนักปฏิรูปที่พยายามลดบทบาทของทหารจากการเมืองมาโดยตลอด ซึ่งจากข้อเท็จจริงตรงนี้ทำให้ฝ่าย GAM เชื่อใจรัฐบาลมากขึ้น และทำให้

การเจรจาที่เฮลซิงกินั้นเกิดขึ้นและดำเนินไปได้อย่างราบรื่น (Ahtisaari, ๒๐๐๘; Yarmen Dinamika, สัมภาษณ์, ๒๘ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๑, อาเจาะห์)

แม้นโยบายสันติวิธีที่เน้นการเจรจากับฝ่าย GAM นี้จะโดนต่อต้านจากฝ่ายความมั่นคง และจากสมาชิกส่วนหนึ่งในรัฐบาลและรัฐสภา แต่ยูโดโยโนก็ไม่หวั่นไหวและยังคงตั้งใจแน่วแน่ที่จะยึดมั่นแนวทางสันติวิธีด้วยการเจรจากับฝ่าย GAM แทนการใช้กำลังปราบปราม ซึ่งยูโดโยโนสามารถบริหารจัดการแรงต้านจากทหารบางส่วนได้ด้วยความที่เป็นอดีตนายทหารระดับสูง และยังคงมีบารมีในกองทัพ ซึ่งแตกต่างจากกรณีของนางเมกาวัตตี (Mawardi Ismail, สัมภาษณ์, ๓๐ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๑, อาเจาะห์; Amiruddin Usman, สัมภาษณ์, ๒๙ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๑, อาเจาะห์)

พลจัตวา Usman (สัมภาษณ์, ๒๙ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๑, อาเจาะห์) ได้สะท้อนถึงความรู้สึกต่อการใช้นโยบายสันติวิธีดังกล่าวของฝ่ายการเมืองว่า “ถามว่าทหารเจ็บปวดไหม? ก็ต้องตอบว่าเจ็บปวด น้อยเนื้อต่ำใจเหมือนกันว่าทำไมเราต้องยอมคนอาเจาะห์มากมายขนาดนี้ เราทหารตำรวจเองก็เข้าไปต่อสู้ สูญเสียชีวิตไปมากมาย นอกจากจะไม่ได้รับการยกย่องแล้ว ยังจะโดนต่อว่าอีก แต่เมื่อเป็นนโยบายของท่าน เราก็ต้องยอมรับ แม้จะเจ็บปวดก็ตาม” ซึ่งการยอมรับนี้ได้เป็นไปภายใต้เงื่อนไขสองข้อ คือ อาเจาะห์ต้องไม่แยกดินแดน และจะไม่มี การจัดลงประชามติในอนาคต

การที่รัฐบาลจะส่งสัญญาณให้ชัดเจนไม่ว่าจะโดยเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยได้นั้น รัฐบาลจะต้องลดความหวาดระแวงที่มีต่อฝ่าย GAM และชาวอาเจาะห์โดยส่วนใหญ่ด้วยว่า เขาเหล่านี้จะไม่แบ่งแยกดินแดนแล้ว ต้องไว้วางใจ ต้องปรับมุมมองความคิดของตนเสียใหม่ พยายามบอกตัวเองอยู่เสมอว่าอย่าหวาดระแวงจนเกินไป ซึ่ง Tengku Faisal Aly (สัมภาษณ์, ๒๘ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๑, อาเจาะห์) ประธานสมาคมโรงเรียนสอนศาสนาอิสลามในอาเจาะห์ได้กล่าวไว้เป็นข้อคิดสำคัญ

รู้สึกเหน็ดเหนื่อย แม้ไม่แพ้ แต่ก็ไม่ชนะ

หลังจากที่ต่อสู้กันครั้งใหญ่ในช่วงระหว่างการประชุมอัยการศึก Tgk. Nashiruddin Bin Ahmed (สัมภาษณ์, ๓๐ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๑, อาเจาะห์) อดีตแกนนำระดับสูงของ GAM ก็ยอมรับว่าไม่สามารถที่จะเอาชนะรัฐบาลได้อีกต่อไปแล้ว ถึงแม้จะสามารถยื่นระยะสู้ต่อไปได้อีกหลายปีโดยไม่พ่ายแพ้ก็ตาม ในขณะที่พลจัตวา Usman (สัมภาษณ์, ๒๙ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๑, อาเจาะห์) ก็ยอมรับว่ากองทัพเองก็เริ่มทรชนแล้วเช่นกันที่ไม่มีทางที่จะยุติความขัดแย้งได้ด้วยการปราบปรามอีกต่อไป

แม้ปฏิบัติการทางทหารจะสร้างความเสียหายให้แก่ฝ่าย GAM อย่างมาก ดังรายงานผลการปฏิบัติการของกองทัพที่เผยแพร่ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ.๒๕๔๗ ว่าฝ่าย GAM ได้เสียชีวิตไปเกือบ ๒,๐๐๐ คน ถูกจับกุม ๒,๑๐๐ คน และอีกประมาณ ๑,๓๐๐ คน ถูกบีบให้เข้ามาอยู่กับทางการ (Huber, ๒๐๐๔) แต่กองทัพก็ไม่อาจประกาศชัยชนะได้ ซึ่ง Azwar Abubakar (สัมภาษณ์, ๒๗ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๑, อาเจาะห์) อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดอาเจาะห์ในช่วงการเจรจาที่เฮลซิงกินี้ ได้ให้เหตุผลว่าเป็นเพราะการต่อสู้ยังคงดำเนินต่อไปบนเงื่อนไขของความไม่เป็นที่เพิ่มเติมขึ้นจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน อันเป็นผลข้างเคียงจากปฏิบัติการทางทหาร และจะยิ่งบ่มเพาะเมล็ดพันธุ์แห่งความเกลียดชังที่รอวันเติบโตในสังคมอนาคต ดังที่ Muslahuddin Daud (สัมภาษณ์, ๒๗ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๑, อาเจาะห์) ผู้เชี่ยวชาญด้านความขัดแย้งของธนาคารโลก ได้ชี้ให้เห็นถึง

บทเรียนจากอดีตว่าในปี พ.ศ.๒๕๒๓ สมาชิก GAM มีเพียงสามร้อยคนในสามตำบล แต่หลังจากที่รัฐบาลส่งทหารเข้าไปปราบปรามเกือบทศวรรษ แนวร่วมได้ก่อกำเนิดขึ้นเพิ่มเติมอีกมากมายในปี พ.ศ.๒๕๓๒

การที่ชาวอาแจห์รู้สึกถึงความไม่เป็นธรรม และถูกเหยียดหยามศักดิ์ศรีนี้จะเป็นเชื้อไฟอย่างดีที่รอการปะทุขึ้นของความรุนแรงเป็นวัฏจักรวนเวียนต่อไปในรูปของสงครามยืดเยื้อที่ไม่มีวันจบสิ้น ซึ่งคงจะเป็นเหตุผลสำหรับคำกล่าวของนายทหารระดับสูงคนหนึ่งในกองทัพสหรัฐอเมริกาที่ว่า “คุณไม่สามารถเอาชนะการก่อความไม่สงบภายในประเทศได้ด้วยการใช้กำลัง” (You can't fight your way out of insurgency.) หลังการต่อสู้มายาวนานในอาแจห์ พลเอก Endiartono ผู้บัญชาการกองกำลังทหารของกองทัพอินโดนีเซีย ได้กล่าวว่า “พอกันที่สำหรับสงคราม กองทัพเสียกำลังพลไปมากในการสู้รบ ไม่มีผู้บังคับบัญชาคนใดหรอกที่อยากจะสูญเสียทหารของตน” (Awaluddin, ๒๐๐๘, ๒๖)

ในขณะที่เดียวกัน แม่ฝ่ายทหารจะไม่อาจทำให้ฝ่าย GAM ยอมแพ้ได้ตามที่กล่าวไป แต่จากตัวเลขการสูญเสียข้างต้นก็มีผลทำให้ฝ่าย GAM เกิดความเหนื่อยล้า อ่อนแอ Fadli (สัมภาษณ์, ๒๙ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๑, อาแจห์) ซึ่งเคยเป็นผู้นำหน่วยกองกำลังคนหนึ่งของ GAM ยอมรับว่า “ไม่อยากจะสู้ต่อไปอีกแล้ว ต่อสู่มานานแล้ว และก็ไม่มีใครกลับไปต่อสู้อีก จากกำลังที่หน่วยผมเคยมี ๘๖ คน ปัจจุบันมีชีวิตเหลืออยู่กันแค่ ๒๒ คน”

แกนนำระดับสูงของ GAM เริ่มเล็งเห็นแล้วว่ากองกำลังของตนเริ่มลดน้อยถอยลงแล้ว ประกอบกับทางสหรัฐฯได้ขึ้นบัญชีกลุ่ม GAM ว่าเป็นกลุ่มก่อการร้ายระดับชาติ ทำให้แกนนำตระหนักดีว่าคงจะไม่มีประเทศยุโรปชาติใดมาสนับสนุนการกระทำของตนเป็นแน่ และเมื่อหันไปหาประเทศมุสลิมก็ไม่มีประเทศใดให้การสนับสนุนยกเว้นลิเบียซึ่งเป็นผู้ฝึกกองกำลังให้ อีกทั้งแกนนำก็ได้หันมองตนเองว่า อาแจห์ซึ่งจะเป็นเพียงประเทศเล็กๆหลังแยกตัวเป็นเอกราชแล้วจะอยู่อย่างไรในสภาวะทางการเมืองระหว่างประเทศปัจจุบันที่ต่างต้องรวมกลุ่มร่วมมือกันเพื่อสร้างอำนาจต่อรอง (Yarmen Dinamika, สัมภาษณ์, ๒๘ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๑, อาแจห์) ด้วยหลายเหตุผลเช่นนี้ ฝ่าย GAM จึงเห็นแน่ชัดแล้วว่าไม่มีทางที่จะเอาชนะรัฐบาลได้ด้วยความรุนแรงอีกต่อไปแล้ว จึงตัดสินใจหันหน้าเข้าเจรจา

คนกลางเป็นที่ยอมรับและไว้วางใจ

สมัยการเจรจาที่เจนีวานั้น คนกลางคือ HDC ที่มีสถานะเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนนั้นยังไม่เป็นที่รู้จักมากนักและไม่มีอำนาจชัดเจนที่จะทำให้คู่ขัดแย้งเกรงใจ ยอมรับฟังและปฏิบัติตาม (Aspinall, ๒๐๐๕) ในขณะที่การเจรจาที่เฮลซิงกินั้น Sidney Jones (สัมภาษณ์, ๑ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๕๑, จากการ์ตา) ที่ปรึกษาอาวุโสของ International Crisis Group ซึ่งมีฐานปฏิบัติการอยู่ที่จากการ์ตา ได้ให้ความเห็นว่า คนกลางคือ CMI ภายใต้การนำของอาห์ดีซารี ซึ่งมีสถานะเป็นอดีตประธานาธิบดีฟินแลนด์ มีประสบการณ์ในการสร้างสันติภาพในโคโซโว บอสเนีย และไอร์แลนด์เหนือ เป็นผู้มีความไว้วางใจ เป็นที่ยอมรับของรัฐบาลและฝ่าย GAM ตลอดจนมีสายสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับกลุ่มประเทศยุโรปและสหประชาชาติ และเป็นที่ยุติกันอย่างกว้างขวางในประชาคมโลก

สถานะความเป็นคนกลางของ CMI จึงมีความพิเศษตรงที่อยู่กึ่งกลางระหว่างด้านของรัฐบาลและการทูตที่เป็นทางการ (Track I) กับด้านขององค์กรเอกชน (Track II) ทำให้การประสานงานกับฝ่าย GAM รัฐบาลอินโดนีเซีย กลุ่มประเทศยุโรป และองค์การสหประชาชาติเป็นไปอย่างคล่องตัว และเป็นที่มาของอำนาจและบารมีที่ทุกฝ่ายให้การยอมรับและเกรงใจ ซึ่งสถานะตรงนี้ทำให้รัฐบาลอินโดนีเซียวางใจได้ว่าหาก

CMI ยืนยันที่จะไม่สนับสนุนการแบ่งแยกดินแดนแล้ว ประชาคมโลกก็จะมีความเห็นไปในทางเดียวกัน และยอมรับจุดยืนในบูรณภาพแห่งดินแดนของอินโดนีเซีย ตลอดจนถึงความที่เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนทำให้รัฐบาลรู้สึกสบายใจว่าความขัดแย้งไม่ได้ถูกยกระดับไปสู่เวทีระหว่างประเทศในแง่ของการทูตที่เป็นทางการ (Aspinall, ๒๐๐๕) ในขณะที่ฝ่าย GAM เองก็วางใจได้ว่าข้อตกลงที่จะเกิดขึ้นจากการทำหน้าที่ของ CMI รัฐบาลจะต้องปฏิบัติตาม เนื่องจากทั้งสหภาพยุโรปและสหประชาชาติก็จับตามองอยู่ (Nur Djuli, สัมภาษณ์, ๒๘ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๑, อาเจะห์) และหากมีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งผิดสัญญา ฝ่ายนั้นจะต้องโดนนานาประเทศรุมประณามและถูกโดดเดี่ยวในที่สุด กล่าวคือ ทั้งสองฝ่ายต่างวางใจได้ว่าสิ่งที่ตกลงกันในที่สุดแล้วจะเกิดขึ้นได้จริง โดย Hamid Awaluddin (๒๐๐๘) หัวหน้าคณะเจรจาของรัฐบาลที่เฮลซิงกิ ก็ให้ความเห็นสอดคล้องกันว่าหากไม่มีแรงสนับสนุนจากนานาชาติแล้ว ข้อตกลง MOU ก็คงจะไม่เกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่าสถานะดังกล่าวจะเพียงพอแล้วที่จะทำให้ฝ่าย GAM และรัฐบาลไว้วางใจในตัว CMI โดยคริสเตนเซน (สัมภาษณ์, ๑ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๕๑, จาการ์ตา) ซึ่งเป็นผู้ติดต่อทาบทามให้อาหัดซารีรับที่จะมาเป็นคนกลางไกล่เกลี่ยนั้นกล่าวว่า ความไว้วางใจหลักมาจากการสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัว ต้องอาศัยความต่อเนื่องและความอดทน จากการพูดคุยสื่อสารกันกับทั้งสองฝ่ายมาเป็นเวลานาน และอีกสาเหตุหนึ่งคือฝ่าย GAM และรัฐบาลได้เป็นผู้เลือกที่จะให้อาหัดซารีมาทำหน้าที่คนกลางด้วยตัวเอง โดยที่เขาเป็นเพียงผู้เสนอชื่อของอาหัดซารีและบุคคลอื่นอีกสองคนให้ทั้งสองฝ่ายลองพิจารณาเท่านั้น โดยทางรองประธานาธิบดีคัลลาเองเข้าใจเป็นอย่างดีว่าการให้ฟินแลนด์เข้ามาเป็นคนกลางครั้งนี้ ไม่ใช่เป็นการปล่อยให้ฟินแลนด์เข้ามาแทรกแซงกิจการภายใน ซึ่งคริสเตนเซนได้เปรียบเทียบให้เห็นภาพว่าคนอินโดนีเซียใช้มือถือโนเกีย ซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์จากฟินแลนด์ ในฐานะที่เป็นเครื่องมือเพื่อประโยชน์ของตนเองในการสื่อสารเท่านั้น CMI ก็เช่นเดียวกัน เข้ามาเป็นคนกลางเพื่อให้เกิดการสื่อสารกันได้เท่านั้น เนื่องจากในสถานการณ์ความขัดแย้งคู่ขัดแย้งต้องการสื่อที่จะเข้ามาช่วยในส่วนของการระบอบการ เป็นการยากที่จะให้คู่ขัดแย้งพูดคุยกันเอง ต้องอาศัยบุคคลที่สามเข้ามาช่วย แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น ทางออกใดๆที่จะมีขึ้นจะต้องมาจากคู่ขัดแย้งเองเท่านั้น มิใช่จากคนกลาง

Thamrin Ananda (สัมภาษณ์, ๒๘ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๑, อาเจะห์) อดีตแกนนำภาคประชาสังคม ซึ่งลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน พ.ศ.๒๕๕๒ ได้กล่าวถึงสาเหตุที่คนกลางในความขัดแย้ง อาเจะห์เป็นองค์กรต่างชาติว่าเป็นเพราะทั้งรัฐบาลและฝ่าย GAM ต่างก็ไม่เชื่อใจกันและกันแล้ว ประกอบกับชาวอินโดนีเซียเชื่อว่าชาวต่างชาติมีศักยภาพในการพัฒนา แต่ก็มองว่าการเข้ามาของต่างชาตินั้นจะต้องเข้ามาเพื่อแก้ปัญหาในบ้าน มิใช่เข้ามาสร้างปัญหาให้เกิดการแบ่งแยกดินแดน และต้องบริสุทธิ์ใจจริงๆ โดยไม่เข้าข้างฝ่ายใด

ประเด็นสำคัญที่ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างกันถูกหยิบยกขึ้นมาพูดคุยกันตั้งแต่ต้น

ประเด็นสำคัญที่ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างกันคือเรื่องการแบ่งแยกดินแดนนั้น ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาพูดคุยกันอย่างจริงจังตั้งแต่แรกว่าเป็นไปไม่ได้อีกต่อไป ซึ่งถือเป็นจุดยืนที่รัฐบาลอินโดนีเซียประกาศชัดเจนเสมอมาว่าไม่อาจต่อรองได้ GAM จะต้องยอมรับก่อนว่าอาเจะห์เป็นส่วนหนึ่งของสาธารณรัฐอินโดนีเซียและข้อตกลงใดๆ ที่อาจเกิดขึ้นจะต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งอินโดนีเซีย (นิพัทธ์ ทองเล็ก, พ.ศ.๒๕๕๐) นอกเหนือจากนี้แล้วสามารถพูดคุยได้หมด รวมถึงรูปแบบของการปกครองตนเองภายใต้หลักบูรณภาพแห่ง

ดินแดนของอินโดนีเซีย (Feith, ๒๐๐๗) จึงทำให้ความคาดหวังของทั้งสองฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งของฝ่าย GAM นั้นสอดคล้องกับความเป็นจริง

CMI ได้เรียนรู้จากประสบการณ์ของทาง HDC ในครั้งการเจรจาที่เจนีวา ซึ่งประเด็นที่เป็นแกนกลางของปัญหาคือเรื่องอนาคตทางการเมืองของอาเจะห์ว่าจะแยกดินแดนหรืออยู่ภายใต้รัฐบาลอินโดนีเซียในรูปแบบการปกครองที่เหมาะสมกับพื้นที่ที่ไม่ได้รับการหยิบยกมาพูดถึงอย่างชัดเจน ทำให้บรรยากาศการพูดคุยเกิดความคลุมเครือ ทั้งสองฝ่ายเข้าใจไม่ตรงกัน และพยายามที่จะบีบให้อีกฝ่ายยอมตามความต้องการของตน อันเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่น่าไปสู่ความล้มเหลวของข้อตกลง CoHA

เมื่อเป็นเช่นนี้ ทาง CMI จึงประกาศชัดเจนตั้งแต่ช่วงต้นของการเจรจาที่เฮลซิงกิ ซึ่งอันที่จริงได้เริ่มทำความเข้าใจตั้งแต่ช่วงที่ฝ่าย GAM ได้เริ่มไว้วางใจคริสเตนเซนแล้ว ว่าไม่ควรคาดหวังถึงการแบ่งแยกดินแดนอีกต่อไปเนื่องจากเป็นไปได้ในโลกแห่งความเป็นจริง พร้อมกับอธิบายเหตุผลต่างๆทั้งในแง่ของการเมืองภายในประเทศและระหว่างประเทศให้เข้าใจ ประกอบกับรัฐบาลก็พูดชัดว่าข้อเรียกร้องใดก็พูดคุยกันได้ทั้งสิ้น โดยมีเพียงเงื่อนไขเดียวคือต้องยกเลิกเป้าหมายที่จะแยกดินแดน ทั้งนี้ ประเด็นที่จะเจรจากันจึงเป็นเรื่องของรูปแบบการจัดการปกครองที่เหมาะสมกับอาเจะห์ซึ่งทั้งสองฝ่ายยอมรับได้นั้นมีหน้าตาเป็นอย่างไร (Juha Christensen, สัมภาษณ์, ๑ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๕๑, จาการ์ตา) ทำให้กระบวนการเจรจาสันติภาพเริ่มต้นไปโดยทุกฝ่ายมีกรอบคิดและความเข้าใจที่ชัดเจนตรงกัน ตลอดจนมีความคาดหวังที่สอดคล้องกับความเป็นจริง

ในที่สุดแล้ว การเจรจาที่เฮลซิงกิก็ประสบความสำเร็จได้ด้วยการเสียสละและยอมถอยจากทั้งสองฝ่ายบนพื้นฐานของความเข้าใจปัญหาและสถานการณ์อย่างแท้จริง กล่าวคือ รัฐบาลได้เห็นแล้วว่าทางออกของปัญหามิใช่การปราบปรามให้สิ้นซากซึ่งรังแต่จะก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน แม้จะพยายามระมัดระวังเพียงใดก็ตาม ก็จะต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอนตามธรรมชาติของการปฏิบัติการทางทหาร โดยหันมารับฟังเสียงความต้องการของชาวอาเจะห์อย่างแท้จริง ให้ความเป็นธรรมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมในระดับที่ทำให้คนในพื้นที่สามารถรักษาอัตลักษณ์และวัฒนธรรมของตนไว้ได้อย่างภาคภูมิใจและดำรงตนอยู่ในสังคมได้อย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรีภายใต้อธิปไตยของอินโดนีเซีย เช่น การจัดรูปแบบการปกครองที่เหมาะสมกับวิถีชีวิต การอนุญาตให้มีพรรคการเมืองท้องถิ่น การจัดสรรรายได้จากแก๊สและน้ำมันธรรมชาติให้อาเจะห์ถึงร้อยละ ๗๐ เป็นต้น และในขณะเดียวกัน ฝ่าย GAM ก็ได้ยอมรับหลักบูรณภาพแห่งดินแดนของรัฐบาล ล้มเลิกเป้าหมายในการแบ่งแยกดินแดนที่ตนต่อสู้มาเป็นเวลานาน ทั้งนี้ก็เนื่องจากเงื่อนไขที่เป็นความคับข้องใจ (Grievances) ที่ทำให้เกิดการแบ่งแยกดินแดนนั้นหมดไปแล้วจากการเปิดใจของรัฐบาล ซึ่งสุดท้ายแล้ว ถ้ามองกันในแง่ของการจัดการความขัดแย้ง ทั้งสองฝ่ายต่างก็พึงพอใจกับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ต่างก็ชนะด้วยกันทั้งคู่ ส่วนผู้แพ้คือตัวปัญหาเองที่ถูกขจัดไปแล้ว

สันามิ - ตัวเร่งปฏิกริยา

เหตุปัจจัยทั้งหมดที่ได้กล่าวไปนั้นจัดเป็นองค์ประกอบที่ทำให้การเจรจาสันติภาพสามารถเกิดขึ้นได้แล้ว ดังนั้น ภัยพิบัติสันามิจึงไม่ได้เป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้เกิดการเจรจาสันติภาพในอาเจะห์อย่างที่หลายฝ่ายเข้าใจ (Feith, ๒๐๐๗; Wiratmadinata, สัมภาษณ์, ๑ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๕๔, อาเจะห์) หากแต่เป็นเพียงตัวเร่งให้

ส่วนผสมสำหรับการเจรจาที่มีพร้อมอยู่ก่อนแล้วนั้น ทำปฏิกิริยาจนตกผลึก และส่งผลให้การเจรจาสันติภาพ
อย่างเป็นทางการที่เฮลซิงกิเกิดได้รวดเร็วขึ้นเท่านั้น

วันคริสต์มาสอีฟ ๒๔ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๔๗ สองวันก่อนหน้าเกิดเหตุสึนามิ ทุกฝ่ายคือทางรัฐบาล
อินโดนีเซีย GAM และ CMI ได้ตอบตกลงที่จะเข้าร่วมการเจรจาซึ่งจะจัดขึ้นที่เฮลซิงกิแล้ว และในวันนั้นเองที่
รัฐบาลแจ้งกับทางคริสเตนเซนว่าได้แต่งตั้ง Hamid Awaluddin รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกฎหมายและสิทธิ
มนุษยชนเป็นหัวหน้าคณะเจรจา และหลังจากนั้นในวันที่ ๑๑ มกราคม พ.ศ.๒๕๔๘ จดหมายเชิญเข้าร่วม
เจรจาอย่างเป็นทางการก็ถึงมือของทั้งสองฝ่ายในนามของอาห์ดีซารี (Juha Christensen, สัมภาษณ์, ๑๔
พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๕๑, จากการ์ตา)

ทั้งนี้ การเป็นตัวเร่งของสึนามินั้นเกิดขึ้นในแง่ของการที่ทำให้ทั้งสองฝ่ายต้องสูญเสียชีวิตและ
ทรัพย์สินไปอย่างมาก ทำให้ชาวอาเจะห์ ฝ่าย GAM และรัฐบาลต่างก็ต้องการความช่วยเหลือฟื้นฟูอย่าง
เร่งด่วนจากองค์กรต่างชาติ ซึ่งการช่วยเหลือจะไม่สามารถเข้ามาได้หากยังมีการสู้รบกันในพื้นที่ นับว่าเป็น
โอกาสอันดีที่จะเปิดมุมมองของรัฐบาลให้ยอมรับการเข้ามาของต่างชาติว่าเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาและ
แก้ไขปัญหาของประเทศ (TAF Haikal, สัมภาษณ์, ๒๘ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๑, อาเจะห์; Otto Syamsuddin Ishak,
สัมภาษณ์, ๓๐ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๑, อาเจะห์)

Yarmen Dinamika (สัมภาษณ์, ๒๘ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๑, อาเจะห์) นักข่าวที่ใกล้ชิดพื้นที่และ
บรรณาธิการหนังสือพิมพ์ SERAMBI Aceh ได้เล่าให้ฟังว่า หลังจากที่ฮาซัน ดิโตรได้เห็นภาพเหตุการณ์ความ
เสียหายทางโทรทัศน์ที่กรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ท่านก็ร้องไห้ และเกิดความรู้สึกว่าจะสู้รบกันไปเพื่อ
อะไร มีประโยชน์อะไรท่ามกลางความย่อยยับถึงขนาดนี้ ท่านจึงต้องการให้ทุกคนทุกฝ่ายได้เข้ามาช่วยกันฟื้นฟู
อาเจะห์ สามวันหลังเหตุการณ์ ทาง GAM จึงตัดสินใจประกาศหยุดยิง ในขณะที่แกนนำของ GAM ก็พูดอยู่
บ่อยครั้งว่าชาวอาเจะห์เจ็บปวดมาพอแล้ว (Kingsbury, ๒๐๐๗) ซึ่ง Ferry Mursidan Baldan (สัมภาษณ์,
๓๑ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๑, จากการ์ตา) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชาวอาเจะห์โดยกำเนิด เรียกเหตุการณ์สึนามิครั้ง
นี้ว่าเป็นเสมือน “คำเตือนจากพระเจ้าที่ต้องการให้หยุดฆ่าล้างกัน สึนามิทำให้มีคนเสียชีวิตเกือบสองแสนคน
ซึ่งรุนแรงเกินกว่าหัวใจของชาวอินโดนีเซียจะรับได้ และความช่วยเหลือต่างๆ จะเข้าไปไม่ได้หากไม่หยุดยิง
นี่คือพลังปาฏิหาริย์ของพระเจ้า”

อย่างไรก็ดี นอกจากสึนามิจะเป็นตัวเร่งปฏิกิริยาแล้ว ยังทำหน้าที่เป็นทางลงที่ดีสำหรับทั้งสอง
ฝ่ายอีกด้วย ซึ่งถือเป็นโอกาสที่ดีที่รัฐบาลและ GAM จะประกาศเปิดการเจรจาอย่างเป็นทางการ โดยไม่ถูกลมอง
ว่าเป็นฝ่ายพ่ายแพ้หรือเสียศักดิ์ศรี หากแต่ทำเพื่อให้ความรุนแรงยุติลง เปิดให้ความช่วยเหลือต่างๆ จาก
นานาชาติสามารถเข้ามาในพื้นที่ได้ เพื่อประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ

๒.๒ เนื้อหา ข้อตกลง และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

บันทึกข้อตกลง MOU (Memorandum of Understanding between the Government of the
Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement, ๒๐๐๕) ระหว่างรัฐบาลอินโดนีเซียและ GAM
นั้น ได้ตั้งอยู่บนฐานคิดที่ว่าคู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่ายมีความมุ่งมั่นที่จะยึดหลักสันติวิธีและหลักประชาธิปไตยในการ
แก้ไขความขัดแย้งภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย เพื่อนำไปสู่ทางออกที่ยั่งยืนและคงไว้ซึ่ง

เกียรติภูมิศักดิ์ศรีของทั้งสองฝ่ายควบคู่ไปกับการสร้างความเชื่อมั่นไว้ใจระหว่างกันผ่านกระบวนการทำงานเพื่อ
แปรเปลี่ยนสังคมแห่งความขัดแย้งไปสู่สังคมแห่งสันติสุขร่วมกัน

การเมืองการปกครอง

เนื้อหาหลักในข้อตกลงดังกล่าวกำหนดให้อาเจะห์เป็นเขตปกครองตนเองที่มีอำนาจในการบริหาร
ปกครองกิจการสาธารณะของอาเจะห์ในทุกด้านยกเว้นด้านการต่างประเทศ การป้องกันประเทศ การเงิน และ
เสรีภาพในการนับถือศาสนา ซึ่งถือเป็นอำนาจของรัฐบาลอินโดนีเซียตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้
ชาวอาเจะห์สามารถเลือกตั้งผู้ว่าการอาเจะห์ มีพรรคการเมืองท้องถิ่นเฉพาะของตนเอง และสามารถแสดงออก
ซึ่งอัตลักษณ์วัฒนธรรมของตนได้ในเชิงสัญลักษณ์ที่เป็นรูปธรรมได้ เช่น ธงท้องถิ่น เป็นต้น

เศรษฐกิจ

นอกจากมิติทางการปกครองและวัฒนธรรมดังกล่าวแล้ว ในเชิงเศรษฐกิจพาณิชย์นั้น ทั้งสอง
ฝ่ายได้เห็นพ้องที่จะให้อาเจะห์สามารถกู้ยืมเงินจากต่างประเทศได้ ตลอดจนการกำหนดอัตราภาษีเพื่อใช้ในการ
การบริหารกิจการภายใน และดำเนินธุรกิจการค้า รวมทั้งเปิดรับการลงทุนจากต่างประเทศได้โดยตรง สำหรับ
รายได้ที่มาจากทรัพยากรธรรมชาติทั้งทางบกและทางทะเลของท้องถิ่นนั้นก็จะจัดสรรให้แก่อาเจะห์ใน
อัตราส่วนร้อยละ ๗๐

ความยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน

ในส่วนของประเด็นสิทธิมนุษยชน ตามข้อตกลงก็ได้กำหนดให้รัฐบาลจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชน
และกำหนดให้คณะกรรมการค้นหาความจริงและความสมานฉันท์แห่งอินโดนีเซีย (The Indonesian
Commission of Truth and Reconciliation) จัดตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงและความสมานฉันท์
สำหรับกรณีอาเจะห์ขึ้นเพื่อการสร้าง ความยุติธรรมและความปรองดองในสังคม

โดยข้อตกลงดังกล่าวได้กำหนดมาตรการนิรโทษกรรมแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของ GAM
ด้วย ซึ่งจะต้องปล่อยนักโทษการเมืองและผู้ถูกคุมขังอันเนื่องมาจากสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองนี้
อย่างไม่มีเงื่อนไขภายใน ๑๕ วันหลังจากการลงนามในข้อตกลง โดย GAM ตกลงที่ยุติการเคลื่อนไหวด้วยกำลัง
อาวุธอย่างสิ้นเชิงด้วยการส่งมอบอาวุธให้แก่คณะปฏิบัติการกิจสังเกตการณ์กระบวนการสันติภาพในอาเจะห์
(Aceh Monitoring Mission, AMM) ที่ประกอบไปด้วยบุคลากรจากสหภาพยุโรปและอาเซียน โดยได้รับการ
สนับสนุนงบประมาณจากสหภาพยุโรป ซึ่งทำหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานตามข้อตกลงของ
ทั้งสองฝ่าย

การฟื้นฟูเยียวยาและกลับคืนสู่สังคม

สำหรับแนวทางในการสนับสนุนให้อดีตสมาชิก GAM อดีตนักโทษการเมือง และผู้ต้องขังจากคดี
การเมืองกลับคืนสู่สังคมได้นั้น รัฐบาลอินโดนีเซียและคณะผู้บริหารอาเจะห์จะต้องร่วมกันพิจารณามาตรการ
ในการช่วยเหลือทางการเงินเศรษฐกิจโดยผ่านกองทุนการกลับคืนสู่สังคม (Reintegration Fund) ตลอดจน
การจัดสรรที่ดินทำกินและการจ้างงานแก่บุคคลดังกล่าว ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณแก่
คณะผู้บริหารอาเจะห์เพื่อบูรณะทรัพย์สินทั้งของทางการและเอกชนที่เสียหายจากผลของความขัดแย้งด้วย

ทั้งนี้ เพื่อที่จะให้ข้อตกลงดังกล่าวเกิดผลบังคับในทางกฎหมาย ทั้งสองฝ่ายตกลงที่จะให้มีการร่าง
กฎหมายบริหารปกครองอาเจะห์ (LoGA) ซึ่งได้มีการตั้งคณะกรรมการธิการของรัฐสภาขึ้นสำหรับการยกร่าง

กฎหมายดังกล่าวและผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาอินโดนีเซียสำหรับการประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๔๙

๒.๓ กระบวนการเยียวยาฟื้นฟูสังคม

ประมาณสองสัปดาห์หลังการลงนามในข้อตกลง MOU ประธานาธิบดีโยโกโดโนได้ออกคำสั่งประธานาธิบดีที่ ๒๒/๒๐๐๕ นิรโทษกรรมโดยทั่วไปแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของ GAM ซึ่งเชื่อมโยงกับคดีการเมืองโดยไม่รวมถึงการกระทำที่เป็นคดีอาชญากรรมทั่วไป มีการปล่อยนักโทษการเมืองและผู้ถูกคุมขังทันทีจำนวนประมาณ ๕๐๐ คน และได้ปล่อยเพิ่มอีกกว่า ๙๐๐ คน รวมแล้วมีนักโทษการเมืองได้รับการนิรโทษกรรมและปล่อยตัวกลับคืนสู่สังคมกว่า ๑,๔๐๐ คน (Aspinall, ๒๐๐๘)

ทั้งนี้ทั้งนั้น หลักเกณฑ์ในการนิรโทษกรรมจะเป็นอย่างไรและครอบคลุมการกระทำใดบ้างก็ขึ้นอยู่กับคู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่ายที่จะตกลงกัน ซึ่งโดยหลักการแล้วจะไม่มีนิรโทษกรรมให้แก่ผู้ก่อเหตุเสียหายร้ายแรงและ “เลือดเย็น” ต่อพลเรือนบริสุทธิ์ เช่น นักโทษการเมืองคดีระเบิดตลาดหุ้นจากการตบมือเดือนกันยายน พ.ศ.๒๕๔๓ ซึ่งมีผู้เสียชีวิต ๑๐ คน หรือคดีฆาตกรรม Dayan Dawood อธิการบดีมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่งซึ่งเป็นที่เคารพนับถือของสังคม เป็นต้น (Aspinall, ๒๐๐๘)

ในขณะเดียวกันนั้น ทาง GAM ก็ได้สลายกองกำลังของตนทั้งหมด ๓,๐๐๐ คน และส่งมอบปืนทั้งหมด ๘๔๐ กระบอกต่อ AMM ซึ่งแม้จะมีหลายฝ่ายตั้งข้อสงสัยว่าจำนวนอาวุธปืนจะมีมากกว่าที่ส่งมอบ แต่กระบวนการดังกล่าวก็ผ่านไปได้ดี มีการจัดพิธีกรรมต้อนรับกลับบ้านอย่างยิ่งใหญ่ พร้อมๆกับการถอนทหารและตำรวจหน่วยสุดท้ายออกจากอาเจะห์จำนวน ๒๕,๘๙๐ นายและ ๕,๗๙๑ นายตามลำดับ โดยคงเหลือไว้แต่ทหารและตำรวจที่ประจำการตามปกติ (Clake et al, ๒๐๐๘)

การแสวงหาความจริง

“กรณีหญิงไม่เปิดเผยชื่อ อายุ ๖๐ ปี อาศัยอยู่ในหมู่บ้านทางตอนเหนือของอาเจะห์ ระหว่างช่วงเดือนถือศีลอดในปี พ.ศ.๒๕๔๔ ได้มีชายกลุ่มหนึ่งสวมหน้ากากและชุดพรางพร้อมปืนไรเฟิลเข้ามาโจมตีหมู่บ้านของเธอ เธอได้เล่าประสบการณ์ให้ฟังว่า:

สามีของฉันและลูกชายสองคนถูกทรมาณต่อหน้าฉันและลูกๆ ของฉัน เราดูพวกเขาถูกกดขี่ว่าหน้ากับพื้น ถูกย่ำ ถูกตีด้วยปืน และให้คาบระเบิดเอาไว้ ฉันและลูกๆ ได้แต่กรี๊ดร้อง เราได้แต่นั่งมองพวกเขาถูกทรมาณ ตอนที่พวกนี้จะพาสามีและลูกชายฉันไป ฉันได้แต่ขอร้องว่า ‘ท่าน อย่าเอาไปเลย สามีก็แก่แล้ว ลูกก็ไม่ได้เป็นใครที่ไหน’ พวกนี้บอกว่าจะไปซักพักแล้วจะมาส่งคืน...จากนั้นก็เผาบ้านฉัน ฉันไม่รู้ว่าจะครอบครัวฉันไปทำอะไรผิดถึงทำกันได้ขนาดนี้ ลองนึกภาพดูสิว่าคุณจะรู้สึกยังไงที่คนในครอบครัวสามคนถูกนำตัวไปแล้วไม่เคยกลับคืนมาอีกเลย

กว่าเจ็ดปีที่ฉันต้องจมอยู่ในความทุกข์กับลูกๆ ที่เหลือ...ทั้งหมดต้องออกจากโรงเรียน ฉันต้องพาไปอยู่กับญาติและคนที่ใจบุญพอให้ข้าวให้ที่อยู่ ลูกชายคนหนึ่งไปเป็นแรงงานชุดถนน ลูกสาวอีกคนต้องรับจ้างซักผ้าและทำงานบ้าน เราต่างแยกกันอยู่ ฉันเองก็ป่วยประจำแต่ไม่มีเงินไปหาหมอ ไม่มีความยุติธรรมเลยแม้แต่นิดเดียว”

Clake et al, ๒๐๐๘: ๑๑

สำหรับประเด็นของการตรวจสอบและแสวงหาความจริงที่เกิดขึ้นจากการกระทำในอดีต ซึ่งมีการตกลงที่จะจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนและคณะกรรมการแสวงหาความจริงแห่งอาเจะห์นั้น ปรากฏว่าศาลสิทธิ

มนุษยชนที่มีอำนาจได้กำหนดให้มีขอบเขตอำนาจครอบคลุมไปถึงการดำเนินคดีที่เกิดขึ้นในอดีต ในขณะที่คณะกรรมการแสวงหาความจริงแห่งอาเจะห์ก็ยังมีได้มีการจัดตั้งขึ้นแต่อย่างใดจนกระทั่งปัจจุบัน เนื่องจากติดขัดประเด็นข้อกฎหมายที่ระบุว่าจะสามารถจัดตั้งขึ้นได้ภายใต้คณะกรรมการแสวงหาความจริงแห่งชาติเท่านั้นซึ่งรัฐบาลก็ยังไม่ได้ตั้งขึ้นด้วยเหตุผลทางกฎหมายด้วยเช่นเดียวกัน (Clake *et al*, ๒๐๐๘) ซึ่งมีการวิเคราะห์จากภาคประชาสังคมส่วนหนึ่งว่า การที่รัฐบาลขาดความมุ่งมั่นที่จะตั้งคณะกรรมการแสวงหาความจริงทั้งสองชุดขึ้นตามที่ระบุไว้ในข้อตกลงนั้น สะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลทางการเมืองของกองทัพที่ยังคงมีอยู่ ซึ่งไม่ต้องการให้มีการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำผิดในช่วงสถานการณ์ความขัดแย้งที่ผ่านมา (Aspinall, ๒๐๐๘; Clake *et al*, ๒๐๐๘) ดังที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิทธิมนุษยชนและกฎหมาย Andi Mattalatta ได้กล่าวต่อสื่อมวลชนว่าในเมื่อรัฐบาลได้นิรโทษกรรมแก่ GAM ไปแล้วก็คงจะไม่เหมาะสมนักหากจะเอาผิดกับเจ้าหน้าที่รัฐ (Hadi, ๒๐๐๘)

ทั้งนี้ International Center for Transitional Justice (ICTJ) ซึ่งเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่ศึกษากระบวนการยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านจากกรณีศึกษาประเทศต่างๆทั่วโลก ระบุว่ากระบวนการยุติธรรมเปลี่ยนผ่านของอาเจะห์ยังมีข้อจำกัดอยู่ในแง่ของการชดเชยเยียวยาประชาชนทั่วไปที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนจากทั้งสองฝ่าย สาเหตุเนื่องมาจากข้อตกลง MOU ที่ขาดรายละเอียดในการดำเนินการด้านนี้และข้อจำกัดในทางกฎหมายดังที่กล่าวไปข้างต้น (Clake *et al*, ๒๐๐๘)

จากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ที่ตกเป็นเหยื่อจากเหตุการณ์ความรุนแรงในอาเจะห์โดย Clake และคณะ (๒๐๐๘) สะท้อนให้เห็นมุมมองต่อความยุติธรรมของคนกลุ่มนี้ว่า

- คนจำนวนหนึ่งที่ถูกกระทำนั้นจะรู้สึกว่าคุณได้รับความยุติธรรมก็ต่อเมื่อผู้กระทำผิดต่อตนได้ถูกลงโทษ
- โดยที่คนอีกจำนวนหนึ่งระบุว่าขอแค่ได้มีการเปิดเผยความจริงให้ทราบว่าใครเป็นผู้กระทำและบุคคลนั้นสำนึกผิดต่อตนก็เพียงพอแล้ว
- ในขณะที่อีกส่วนหนึ่งรู้สึกว่าคุณจะได้รับความเป็นธรรมหากได้รับการชดเชยเยียวยาให้เหมาะสมกับส่วนที่ต้องสูญเสียไป
- กลุ่มสุดท้ายก็คือส่วนที่เห็นว่าต้องดำเนินการทั้งสองมิติ คือต้องมีการนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษและชดเชยเยียวยาตนเองหรือครอบครัวอย่างเหมาะสม

จะเห็นได้ว่า สิ่งสำคัญคือการเปิดเผยความจริงว่าเกิดอะไรขึ้นในอดีตที่ผ่านมา เพราะนั่นคือจุดเริ่มต้นแห่งการปรองดอง จากนั้นก็มีการยอมรับรู้และรับผิดชอบอย่างจริงจังในการกระทำ รับผิดชอบเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำนั้นอย่างจริงจัง ซึ่งนี่ก็อาจจะนำไปสู่การให้อภัยและการปรองดองต่อไป โดยในกรณีของอาเจะห์นั้น กระบวนการปรองดองจะเกิดขึ้นระหว่างคู่ขัดแย้งเป็นหลัก แต่สำหรับประชาชนทั่วไปที่ได้รับผลกระทบอาจจะรู้สึกว่าคุณเองไม่ได้รับการดูแลเท่าที่ควร ทำให้ยังเกิดความรู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม (Wiratmadinata, ๒๐๐๙) จนกระทั่งถูกวิพากษ์วิจารณ์จากภาคประชาสังคมส่วนหนึ่งว่ากระบวนการสันติภาพอาเจะห์นั้นเอาสงบเรียบร้อยในสังคมเป็นตัวตั้งมากกว่าการคืนความยุติธรรมของประชาชนผู้ไม่ได้รับความเป็นธรรม (Aspinall, ๒๐๐๘) ซึ่งถือเป็นประเด็นถกเถียงที่สำคัญในแง่ของการหาสมดุลในการให้น้ำหนักระหว่างสันติภาพกับความยุติธรรม

เมื่อกระบวนการตั้งคณะกรรมการแสวงหาความจริงแห่งอาเจะห์โดยรัฐบาลอินโดนีเซียได้สะดุดหยุดลงทางเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนอาเจะห์และจากรัฐบาลจำนวนหนึ่งจึงได้รวมตัวกันตั้งกลุ่ม “พันธมิตรเพื่อความความจริงแห่งอาเจะห์” (Aceh Coalition for Truth หรือ Koalisi Pengungkapan Kebenaran, KPK) เพื่อร่วมคิดร่วมออกแบบคณะกรรมการแสวงหาความจริงของอาเจะห์เอง โดยในช่วงปี ๒๕๕๐ ได้เดินสายพูดคุยหารือกับฝ่ายต่างๆ ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดอาเจะห์ สภาอาเจะห์ ตัวแทนรัฐบาล เจ้าหน้าที่รัฐในส่วนกลาง และเจ้าหน้าที่การทูตของประเทศต่างๆ ในจากรัฐ ซึ่งถือเป็นความพยายามในการสร้างนวัตกรรมในการแก้ไขปัญหาอย่างหนึ่งอันเป็นการริเริ่มจากชาวอาเจะห์เอง (Clake *et al*, ๒๐๐๘) แม้ว่าโดยหลักการแล้ว หากมีการจัดตั้งขึ้นในที่สุด คณะกรรมการชุดนี้จะมีขอบเขตอำนาจที่จำกัดอยู่แต่ในอาเจะห์เท่านั้นเนื่องจากจะได้รับการจัดตั้งโดยสภาอาเจะห์ ซึ่งจะทำให้การนำตัวผู้กระทำผิดที่อยู่นอกเหนืออำนาจของสภาอาเจะห์มาชี้แจงหรือลงโทษจะไม่สามารถกระทำได้ แต่อย่างน้อยก็ถือเป็นการเปิดพื้นที่รับฟังเสียงจากผู้ได้รับผลกระทบที่ยังรู้สึกไม่ได้ได้รับความเป็นธรรมจากรัฐได้แสดงออกเพื่อให้สังคมได้รับรู้

หากพิจารณาคำกล่าวที่ว่า “สันติภาพที่แท้จริงไม่อาจเกิดขึ้นได้หากปราศจากความยุติธรรม” สำหรับคู่ขัดแย้งหลักและผู้สนับสนุนในเชิงอุดมการณ์ความคิดอาจมองว่าความยุติธรรมได้เกิดขึ้นแล้วในอาเจะห์และสันติภาพที่แท้จริงก็ได้เกิดขึ้นแล้วเช่นเดียวกัน แต่สำหรับประชาชนส่วนหนึ่งที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากเหตุความรุนแรงอาจจะรู้สึกว่ายังไม่มีความยุติธรรมในสังคม โดยมองว่าการปรองดองครั้งนี้ เป็นการตกลงกันระหว่างคู่ขัดแย้งหลักที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้ความรุนแรง ซึ่งยึดหลักการไม่รู้เรื่องการทำในอดีตและมองไปในอนาคต แต่การมองไปข้างหน้าสำหรับเขาเหล่านั้นคงไม่อาจทำได้ตราบใดที่ความจริงอันเจ็บปวดยังไม่ปรากฏขึ้นต่อสังคม และผู้กระทำผิดยังไม่ยอมรับการกระทำของตนในอดีต

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่เกิดขึ้นดังกล่าวก็ได้สะท้อนให้ความจริงอีกประการหนึ่งว่า “ไม่มีกระบวนการสันติภาพใดที่สมบูรณ์แบบ” แต่คำว่าไม่สมบูรณ์แบบนี้ คงต้องขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละสังคมว่า ความไม่สมบูรณ์แบบอย่างไรที่ผู้คนในสังคมพอรับได้ร่วมกัน และทำให้สังคมโดยรวมเดินหน้าได้โดยไม่ติดหล่มอยู่กับปัญหาความขัดแย้งและวงจรของความรุนแรงอีกต่อไป

การช่วยเหลือเยียวยา

ในส่วนของการช่วยเหลือให้อดีตสมาชิก GAM กลับคืนสู่สังคมและเยียวยาช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรง ได้มีการตั้งองค์กรส่งเสริมการกลับคืนสู่สังคมแห่งอาเจะห์ (Aceh Reintegration Authority หรือ Badan Reintegrasi Aceh, BRA) ซึ่งเป็นองค์กรที่ทางรัฐบาลอินโดนีเซีย GAM และผู้แทนภาคประชาสังคมร่วมกันจัดตั้งขึ้น โดยมีพันธกิจในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินและสังคมแก่อดีตสมาชิกกลุ่ม GAM จำนวน ๓,๐๐๐ คน รายละ ๒,๕๐๐ เหรียญสหรัฐฯ อดีตสมาชิกกลุ่มต่อต้านฝ่าย GAM จำนวนประมาณ ๖,๕๐๐ คน รายละ ๑,๐๐๐ เหรียญสหรัฐฯ ชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความรุนแรงครอบคลุม ๑,๗๒๔ หมู่บ้านด้วยจำนวนเงินเบื้องต้น ๒๖.๕ ล้านเหรียญสหรัฐฯ ประชาชนทั่วไปที่ได้รับผลกระทบจากความสูญเสียที่พิสูจน์ให้เห็นได้ (Demonstrable Loss) ตลอดจนครอบครัวและญาติของผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์จำนวนกว่า ๒๐,๐๐๐ คน ผ่านโครงการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดสรรที่ดินทำกิน การจ้างงาน หรือการให้สวัสดิการสังคมในกรณีทุพพลภาพ (Clake *et al*, ๒๐๐๘)

ทั้งนี้ BRA ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าใครคือผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความรุนแรงไว้ดังนี้ คือ ๑) ผู้ที่สมาชิกในครอบครัวเสียชีวิตจากความขัดแย้ง ๒) ผู้ที่สมาชิกในครอบครัวสูญหายไป

ในช่วงความขัดแย้ง ๓) ผู้ที่บ้านถูกเผาหรือทำลายจากสถานการณ์ ๔) ผู้ที่ทรัพย์สินถูกทำลายเสียหายจากสถานการณ์ ๕) ผู้ที่ต้องอพยพย้ายถิ่นฐานอันเนื่องมาจากสถานการณ์ ๖) ผู้ที่พิการหรือทุพพลภาพจากสถานการณ์ ๗) ผู้ที่มีอาการป่วยทางจิตอันเนื่องมาจากสถานการณ์ และ ๘) ผู้ที่สภาพความเป็นอยู่ได้รับผลกระทบอย่างมากจากสถานการณ์ (Clake *et al*, ๒๐๐๘)

อย่างไรก็ตาม การช่วยเหลือเยียวยาส่วนใหญ่ยังเป็นลักษณะของการให้ความช่วยเหลือทางการเงินระยะสั้นเท่านั้น แต่มีได้มุ่งเน้นไปที่มาตรการช่วยเหลือทางสังคมที่ไม่ใช่ตัวเงิน เช่น สภาพความเป็นอยู่ในชุมชน สุขอนามัย และการศึกษา นอกจากนี้ กระบวนการทำงานก็ยังขาดความรวดเร็วโดยเห็นได้จากการฟื้นฟูบูรณะบ้านเรือนไปได้เพียง ๔,๙๗๘ หลัง จากทั้งหมดที่มีการประเมินไว้คือ ๕๙,๐๐๐ หลังที่ได้รับผลกระทบจากความรุนแรง (ตัวเลขเมื่อปี ๒๕๕๙) อีกทั้งยังมีข้อวิจารณ์ว่าการช่วยเหลือส่วนใหญ่จะจัดสรรให้แก่อดีตสมาชิก GAM เป็นหลักแทนที่จะครอบคลุมถึงประชาชนทั่วไปอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งบางส่วนก็ให้เหตุผลสนับสนุนว่าหากไม่มีการดำเนินการให้ออดีตสมาชิกเหล่านี้สามารถกลับคืนสู่สังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็อาจจะทำให้เขาหวงกลับไปสู่วังวนของการกระทำผิดกฎหมายและการใช้ความรุนแรงอีกในอนาคต (Clake *et al*, ๒๐๐๘)

การปฏิรูปสถาบัน/องค์กร

กระบวนการปรองดองของอาเจะห์มีจุดเน้นอยู่ที่มาตรการทางการเมือง เศรษฐกิจการเงิน และสังคมในการนำอดีตสมาชิกกลุ่ม GAM กลับคืนสู่สังคม โดยให้น้ำหนักไม่มากนักในการมิติของความยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนสำหรับผู้ที่ไม่ใช่คู่ขัดแย้งโดยตรง (Aspinall, ๒๐๐๘) ซึ่งสะท้อนให้เห็นส่วนหนึ่งจากการที่ไม่มีวาระในการปฏิรูปองค์กรที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง เช่น กองทัพ ตำรวจ และหน่วยงานการข่าว แม้ว่าจะมีความพยายามในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมและกฎหมาย แต่ก็ยังไม่มีควมคืบหน้ามากนัก และขาดการประเมินผลทบทวนการทำงานที่ผ่านมาอย่างเป็นระบบ ซึ่งควรจะต้องเร่งดำเนินการเพื่อที่จะป้องกันและให้ความมั่นใจแก่ผู้ได้รับผลกระทบและประชาชนโดยรวมในสังคมว่า ความเจ็บปวดดังเช่นที่เกิดขึ้นในอดีตจะไม่เกิดขึ้นอีกในอนาคต (Clake *et al*, ๒๐๐๘) ในขณะที่ศาลสิทธิมนุษยชนที่ตั้งขึ้นมาตามข้อตกลง MOU ก็ถูกตีกรอบจำกัดขอบเขตอำนาจหน้าที่การพิจารณาอยู่ที่การตัดสินคดีละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นหลังข้อตกลง ซึ่งอาจจะมีข้อดีอยู่บ้างในแง่ที่เป็นกลไกในการป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนในอนาคตได้ส่วนหนึ่ง

การปฏิรูปที่เห็นเป็นรูปธรรมมากที่สุดคือ การปฏิรูปการเมืองอาเจะห์ ทั้งในแง่ของโครงสร้างการบริหารปกครองที่มีลักษณะของการปกครองพิเศษ การจัดสรรรายได้จากทรัพยากรท้องถิ่น และการอนุญาตให้สามารถจัดตั้งพรรคการเมืองท้องถิ่นได้ โดยในเดือนธันวาคม ๒๕๕๙ ได้มีการเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นภายใต้โครงสร้างทางการเมืองใหม่นี้เป็นครั้งแรกในอาเจะห์ และผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้นำราชการจังหวัดอาเจะห์คนแรกก็คือ Irwandi Yusuf ซึ่งเป็นอดีตนักยุทธศาสตร์ของฝ่าย GAM ผลของการปฏิรูปในด้านต่างๆ เหล่านี้ส่งผลถึงการลดเงื่อนไขความขัดแย้งโดยตรงอันเป็นการปรับความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างอาเจะห์กับจากรัฐซึ่งมีความไม่ราบรื่นมายาวนานได้อย่างแท้จริง

ในแง่ของกระบวนการฟื้นฟูเยียวยาสังคมอาเจะห์ภายหลังจากความรุนแรงได้ยุติลงนั้น Clake และคณะ (๒๐๐๘) ได้บทสรุปสำคัญว่า การสร้างความปรองดองนั้นมิใช่การดำเนินการเพียงแค่การชดเชยในรูปของตัวเงินเท่านั้น หากแต่ต้องครอบคลุมไปถึงมาตรการช่วยเหลือทางสังคมที่ไม่ใช่ในรูปของตัวเงิน อีกทั้งจะต้องพิจารณาถึงการค้นหาความจริงและการยอมรับการกระทำที่ละเมิดกฎหมายในอดีตของทั้งเจ้าหน้าที่รัฐและกลุ่ม GAM บางส่วนที่กระทำต่อประชาชนพลเรือนด้วย ซึ่งอาจรวมถึงการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษและ/

หรือการสำนึกผิดต่อการกระทำ โดยสุดท้ายจะต้องมีการปฏิรูปสถาบันที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงและกระบวนการยุติธรรมเพื่อฟื้นฟูความเชื่อมั่นและเป็นหลักประกันว่าการละเมิดดังกล่าวจะไม่เกิดขึ้นอีกในอนาคต

๓. กรอบคิดในการสร้างความปรองดองแห่งชาติ

กระบวนการสร้างความปรองดองใดๆ ล้วนแล้วแต่ต้องมีพื้นฐานมาจากกรอบความคิดชุดหนึ่งซึ่งจะเป็นรากฐานสำคัญของวิถีคิดและมุมมองของผู้เกี่ยวข้อง ที่ส่งผลต่อการริเริ่มเกิดขึ้นและการดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องของกระบวนการ

จากการศึกษาพบว่า ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหลักกับกระบวนการสร้างความปรองดองที่เกิดขึ้นในประเทศอินโดนีเซียสำหรับกรณีของความขัดแย้งรุนแรงในอาเยห์นั้น ได้มีพื้นฐานความคิดดังต่อไปนี้

๓.๑ ยอมรับกระบวนการเจรจาเพื่อหาทางออกที่ทั้งสองฝ่ายยอมรับได้

ก่อนหน้าที่จะเกิดการปรองดองระหว่างรัฐบาลอินโดนีเซียกับกลุ่มขบวนการ GAM นั้น ทั้งสองฝ่ายได้ใช้ความรุนแรงเป็นวิธีการในการเดินไปสู่เป้าหมายของตนเอง และเชื่อมั่นมาเป็นเวลากว่า ๒๐ ปีว่าวิธีการดังกล่าวจะนำมาซึ่งความสำเร็จ ฝ่ายรัฐบาลเองได้ใช้กำลังทหารในการปราบปรามและในบางช่วงเวลาสมัชชเมกาวตีในการทำลายล้าง GAM ให้สิ้นซาก โดยเห็นว่าจะทำให้อีกฝ่ายยอมจำนนและล้มเลิกแรงบันดาลใจในการต่อสู้ไป ในขณะที่ฝ่าย GAM แม้จะไม่ได้ใช้กองกำลังในการเอาชนะรัฐบาลอินโดนีเซียในทางทหาร แต่ก็ต้องการที่จะคงสภาพการต่อสู้ด้วยกำลังที่มีเพื่อรุกเอาชนะในทางการเมืองระหว่างประเทศ โดยหวังว่าจะได้รับการสนับสนุนจากนานาประเทศให้เป็นเอกราชในที่สุด

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการต่อสู้ด้วยความรุนแรงและก่อให้เกิดการสูญเสียล้มตายอย่างต่อเนื่องต่อทุกฝ่ายรวมทั้งประชาชนทั่วไปที่มีได้เป็นคู่ขัดแย้งด้วยนั้น ทั้งสองฝ่ายก็ได้ตระหนักแล้วว่าเป้าหมายที่ต่างฝ่ายต่างต้องการไม่อาจได้มาด้วยวิธีการรุนแรงที่ใช้อยู่ได้ และเห็นแล้วว่าทั้งสองฝ่ายต่างต้องพึ่งพาอาศัยกันต่างต้องอยู่ร่วมบนแผ่นดินเดียวกันโดยไม่อาจแยกขาดออกจากกันได้ จึงจำเป็นที่จะต้องหากระบวนการหรือวิธีการอื่นในการแก้ไขความขัดแย้งที่เกิดขึ้น และแสวงหาแนวทางในการอยู่ร่วมกันให้ได้ ซึ่งก็คือกระบวนการเจรจาเพื่อหาทางออกที่ทั้งสองฝ่ายยอมรับได้ร่วมกันโดยมีฝ่ายที่สามทำหน้าที่เป็นคนกลางในการเชื่อมประสานให้คู่ขัดแย้งที่ยังไม่ไว้วางใจกัน สามารถที่จะพูดคุยกันได้อย่างราบรื่นมากขึ้น

๓.๒ มองไปข้างหน้า ไม่รื้อฟื้นอดีต เพื่อให้สังคมเดินไปได้

ในช่วงต้นของการเจรจาที่กรุงเฮลซิงกิ ทั้งสองฝ่ายต่างพูดถึงเรื่องราวที่เกิดขึ้นในอดีตและใช้เวลาในการถกเถียงกันมาก อาห์ดีซาร์รีซึ่งทำหน้าที่คนกลางอยู่จึงถามทั้งสองฝ่ายว่า “เราพร้อมที่จะลืมอดีตและมองไปข้างหน้าแล้วหรือยัง” (Aspinall, ๒๐๐๘, ๑๗) คำพูดดังกล่าวของอาห์ดีซาร์รีต่อมาได้เป็นตัวกำหนดกรอบการทำงานของทั้งสองฝ่ายตลอดระยะเวลาของการเจรจาท้าข้อตกลง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ทั้งสองฝ่ายสามารถบรรลุข้อตกลงได้ในที่สุด

ภายหลังจากการลงนามในข้อตกลง นักโทษการเมืองและผู้ถูกคุมขัง ตลอดจนอดีตสมาชิกของขบวนการที่ต้องสงสัยว่าอาจมีความเกี่ยวข้องกับกิจกรรมของ GAM นั้น ได้รับการปล่อยตัวจากเรือนจำและ

นิรโทษกรรม โดยที่ทางรัฐบาลอินโดนีเซียตัดสินใจไม่สืบสวนสอบสวนในการเอาผิดกับกลุ่มคนเหล่านี้อีกต่อไป เพื่อให้เกิดบรรยากาศของการปรองดองและไม่มุ่งจ้องเอาผิดกันเป็นวงจรไม่จบสิ้น บนหลักการที่ว่า ทั้งสองฝ่ายต่างก็ยอมรับและเห็นพ้องแล้วว่าความขัดแย้งรุนแรงที่เกิดขึ้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากการต่อสู้บนความแตกต่างทางอุดมการณ์ทางการเมืองซึ่งต่างก็สามารถหาข้อตกลงที่เห็นร่วมกันต่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้แล้ว ซึ่งสะท้อนให้เห็นจากคำพูดของ Tengku Faisal Aly ผู้นำศาสนาคนสำคัญคนหนึ่งของอาเจห์ที่กล่าวว่า “เราทั้งหมดต่างเห็นพ้องที่จะไม่พูดถึงความเจ็บปวดในอดีตอีก และหันหน้ามาสร้างอนาคตใหม่ของอาเจห์ร่วมกันด้วยบรรยากาศของสันติภาพและความมั่นคงภายใต้สาธารณรัฐอินโดนีเซีย” (Aspinall, ๒๐๐๘, ๖) สอดคล้องกับที่ Hamid Awaluddin หัวหน้าคณะเจรจาของรัฐบาลอินโดนีเซียกล่าวว่าความแตกแยกในอดีตจะถูกทิ้งไว้ข้างหลัง จากนั้นไปเราจะเดินหน้าไปสู่อนาคตที่ไม่มีแบ่งเราแบ่งเธออีก (Merikallio, ๒๐๐๖) ในขณะที่ภาคประชาสังคมก็ได้ปฏิเสธเช่นเดียวกันว่า ณ เวลานี้ ผู้คนในสังคมควรมองไปข้างหน้าถึงแม้ว่าวันหนึ่งในอนาคตตามจังหวะเวลาที่เหมาะสม สังคมจะต้องย้อนกลับมาสะสางอดีตที่ผ่านมาบ้างก็ตาม (Wiratmadinata, ๒๐๐๙)

แม้ว่าตามข้อตกลงจะระบุให้มีการตั้งคณะกรรมการแสวงหาความจริงขึ้นเพื่อทำการสอบสวนและค้นหาความจริงจากการกระทำที่ถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในห้วงสถานการณ์ความรุนแรง ซึ่งจะต้องมีทั้งฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐและ GAM ที่ถูกสอบสวนและอาจจะถูกดำเนินคดีได้ แต่ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการดังกล่าวก็ยังมีได้เกิดขึ้น ในขณะที่ศาลสิทธิมนุษยชนที่ตั้งขึ้นก็มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จำกัดอยู่เพียงการพิจารณาคดีละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นหลังเหตุการณ์ความรุนแรงเท่านั้น (Clake *et al*, ๒๐๐๘) ซึ่งมีบางฝ่ายวิเคราะห์กันว่ารัฐบาลอินโดนีเซียและกองทัพตกลงกันแล้วว่า จะไม่มีการรื้อฟื้นอดีตขึ้นมาเนื่องจากอาจจะทำให้ผู้ที่ไม่พอใจหรือได้รับผลกระทบจากการแสวงหาความจริงดังกล่าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายกองทัพ ปฏิเสธที่จะให้ความร่วมมือในการดำรงรักษากระบวนการสันติภาพโดยรวมได้ กล่าวคือฝ่ายกองทัพอาจจะไม่ยอมให้เรื่องจบเนื่องจาก “สันติภาพ” ที่เกิดขึ้นจะทำให้ตัวเอง “เดือดร้อน” เพราะอาจจะถูกดำเนินคดีจากการกระทำในอดีต ถึงขั้นมีการพูดกันว่าได้มีการตกลงกันเป็นการภายในระหว่างรัฐบาลกับกองทัพว่ากองทัพจะลดบทบาททางการเมืองของตัวเองลงเพื่อแลกกับการไม่ต้องรับโทษจากการกระทำในอดีต ซึ่งที่ผ่านมาก็ไม่ปรากฏว่ามีนายทหารระดับสูงคนใดถูกดำเนินคดีจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนในอาเจห์ ในขณะที่ฝ่าย GAM ส่วนใหญ่เองก็ดูเหมือนว่าจะไม่ได้ให้ความสำคัญกับการรื้อฟื้นสอบสวนการกระทำในอดีตด้วยเช่นเดียวกัน (Aspinall, ๒๐๐๘) ซึ่งแท้ที่จริงแล้วก็คือการนิรโทษกรรมทุกฝ่ายในทางปฏิบัติในท้ายที่สุด

น้ำหนักของการปรองดองในกรณีของอาเจห์นี้จึงอยู่ที่มิติของการไม่รื้อฟื้นอดีตมากจนกระทั่งใกล้เคียงกับคำว่า “ลืมๆ กันไป” เลยทีเดียว เพื่อมุ่งที่จะให้สันติสุขโดยรวมในสังคมเกิดขึ้นโดยไม่ถูกขัดขวางจากกลุ่มที่อาจจะได้รับผลกระทบจากการเปิดเผยความจริง เป็นการมองข้ามอดีตที่เจ็บปวดเพื่อก้าวเดินไปข้างหน้า ซึ่งแม้จะมีบางส่วนของ GAM จะไม่เห็นด้วยกับหลักการลืมนี้อีก (Aspinall, ๒๐๐๘) แต่ก็เห็นด้วยว่าในทางปฏิบัติ การค้นหาความจริงคงจะเป็นไปได้ลำบาก จึงยอมที่จะมองข้ามประเด็นนี้เพื่อให้บรรลุข้อตกลงและให้สังคมหลุดพ้นจากวังวนแห่งความรุนแรง โดยที่แม้จะมีเสียงต่อต้านจากกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำของทั้งสองฝ่าย แต่ก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทิศทางปรองดอง และ

หลายฝ่ายในสังคมก็มีความต้องการที่จะให้ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองอยู่เหนือสิ่งอื่นใดแม้จะต้องจ่ายไป ด้วยความรู้สึกว่าไม่ได้รับความยุติธรรมของคนจำนวนหนึ่งก็ตาม

๔. ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการสร้างความปรองดองในชาติ

จากการศึกษากระบวนการและเนื้อหาในการสร้างความปรองดองในกรณีของอาเซอร์ไบจานทั้งหมดข้างต้นนั้น สามารถถอดบทเรียนว่ามีเงื่อนไขใดบ้างที่ทำให้การปรองดองดังกล่าวประสบความสำเร็จในแง่ที่สามารถยุติ ความรุนแรงลงได้และป้องกันไม่ให้ความรุนแรงย้อนคืนกลับมาอีก ดังต่อไปนี้

๔.๑ เจตจำนงทางการเมือง (Political Will) ที่จะปรองดอง

ประธานาธิบดียูโดโยโนและคณะทำงานที่เกี่ยวข้อง เช่น รองประธานาธิบดีชูฟ คัลลาต่างมุ่งมั่น ทำงานหนักเพื่อที่ยุติสงครามที่เกิดขึ้นให้ได้ด้วยสันติวิธี โดย Hamid Awaluddin (๒๐๐๘) หัวหน้าทีมเจรจา ของฝ่ายรัฐบาล ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิทธิมนุษยชนและกฎหมายด้วยนั้น กล่าวว่า ประธานาธิบดีให้การสนับสนุนและมีความตั้งใจอย่างแน่วแน่ที่จะสร้างสันติภาพ พยายามโน้มน้าวกองทัพให้ สนับสนุนกระบวนการพูดคุยสันติภาพด้วยตนเอง ซึ่งแม้ทางกองทัพจะลังเลในช่วงแรกแต่ก็เห็นด้วยในท้ายที่สุด ในขณะที่รองประธานาธิบดีจะเป็นผู้วางแผนในรายละเอียดและเดินสายทำความเข้าใจกับสมาชิกรัฐสภาเพื่อ ขอเสียงสนับสนุนกระบวนการดังกล่าว

รัฐบาลหรือฝ่ายการเมืองสามารถส่งสัญญาณเพื่อแสดงถึงเจตจำนงที่จะปรองดองได้หลายวิธีการ ซึ่ง ทางรัฐบาลอินโดนีเซียได้เริ่มจากการเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้ทุกฝ่ายมีช่องทางแสดงความคิดเห็นและ ความรู้สึกต่างๆ อย่างสันติ เพื่อให้ฝ่ายที่มีความคับข้องใจได้รู้สึกที่รัฐบาลได้ยินเสียงของตน หรือส่งสัญญาณว่า ต้องการจะพูดคุยกับกลุ่มขบวนการที่สนใจจะคุยโดยไม่จำเป็นต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ

อย่างไรก็ตาม สภาพบริบทและปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ทางการเมืองจะมีส่วนสำคัญต่อความเข้มแข็ง และความมุ่งมั่นของผู้นำรัฐบาลด้วย โดยผู้นำรัฐบาลที่จะส่งสัญญาณได้ชัดเจนนี้ จะต้องเป็นผู้ที่มีความมุ่งมั่น และเชื่อมั่นอย่างแท้จริงในแนวทางสันติวิธี ต้องกล้าหาญที่จะเผชิญหน้ากับแรงต้านจากกลุ่มคนที่ไม่เห็นด้วย กับการใช้การเมืองนำการทหาร ยกตัวอย่างเช่นกรณีที่ประธานาธิบดียูโดโยโนได้ประกาศอย่างชัดเจนว่า เป้าหมายหนึ่งของการทำให้รัฐบาลพลเรือนมีอำนาจเหนือกองทัพอย่างแท้จริง (Kingsbury, ๒๐๐๗) รวมทั้งต้องแสดงเจตนารมณ์อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ความมั่นใจกับเจ้าหน้าที่รัฐส่วนใหญ่ ตลอดจนแนวร่วมหรือ สมาชิกกลุ่มขบวนการบางส่วนที่ต้องการใช้สันติวิธี

๔.๒ การคุยกับ “ศัตรู” ในฐานะเพื่อนร่วมชาติด้วยกระบวนการหาทางออกร่วมกันที่ชอบธรรม และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

คำว่า “ศัตรู” ในที่นี้ แท้จริงแล้วไม่ใช่ศัตรูแต่อย่างใด หากแต่คือ ผู้ที่เห็นต่าง คิดต่าง และมีเป้าหมาย ที่แตกต่างจากเรา โดยเชื่อว่าการดำรงอยู่ของคนเหล่านั้นคือภัยต่อตัวเอง ความเป็นปฏิปักษ์ที่มีมาอย่าง ยาวนานระหว่างรัฐบาลกับ GAM รวมถึงบาดแผลความเจ็บปวดจากการทำร้ายกันได้ทำให้ต่างมองอีกฝ่ายว่า เป็นศัตรูที่ต้องกำจัด

อย่างไรก็ตาม ความขัดแย้งรุนแรงที่ยืดเยื้อยาวนานนั้นได้สะท้อนให้เห็นว่าต่างก็ไม่สามารถ “กำจัด” อีกฝ่ายออกไปจากหนทางของตนเองได้ การปรับเปลี่ยนวิธีการแก้ไขปัญหาโดยการหันหน้ามาคุยกับคู่ขัดแย้งเพื่อหาทางออกที่ทำให้อยู่ร่วมกันได้ผ่านกระบวนการที่ชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายจึงเป็นวิถีทางที่จำเป็นต่อการสร้างความปรองดอง ดังที่ Arko Hananto Budiadi (บรรยาย ๑๒ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๔, กรุงเทพฯ) ที่ปรึกษาเอกอัครราชทูตสาธารณรัฐอินโดนีเซียประจำประเทศไทย ได้กล่าวไว้ว่า เราจำเป็นต้องคุยกับคนที่เป็นศัตรู ไม่ใช่เน้นคุยแต่กับพวกเดียวกันที่พูดกันรู้เรื่องอยู่แล้ว เพื่อที่จะทำความเข้าใจกันและกันและร่วมกันแก้ไขปัญหาที่ทั้งสองฝ่ายต่างก็มีส่วนสร้างขึ้น จึงจะทำให้การแก้ไขความขัดแย้งระหว่างกันประสบความสำเร็จ

อนึ่ง เมื่อกล่าวถึงคำว่า “ศัตรู” แล้ว ยูซุฟ คัลลา (บรรยาย, ๑๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๕๕, จาการ์ตา) ได้กล่าวไว้ว่า “ครั้งหนึ่งเคยมีทหารถามผมว่าจะไปเจรจากับศัตรูได้อย่างไร ผมถามกลับว่าใครเป็นศัตรู เขา [คนอาเจาะห์] ก็คือพี่น้องของเรา เป็นพลเมืองของประเทศเรา...คนอาเจาะห์ไม่ได้ทำอะไรมาเลย แค่ขอความเท่าเทียมเป็นธรรม ให้เกียรติกันเท่านั้น”

ในกรณีอาเจาะห์ ทั้งสองฝ่ายต่างตกลงที่จะใช้กระบวนการเจรจาเพื่อนำไปสู่ทางออกโดยมีองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศซึ่งเป็นที่ยอมรับของทั้งสองฝ่ายทำหน้าที่เป็นคนกลาง เมื่อทั้งสองฝ่ายยอมรับและเห็นว่ากระบวนการหาทางออกดังกล่าวมีความชอบธรรม ก็ส่งผลให้ข้อตกลงที่เกิดขึ้นเป็นที่ยอมรับและนำไปปฏิบัติจริงอย่างเป็นรูปธรรม

๔.๓ เหตุแห่งความขัดแย้งได้รับการแก้ไขด้วยภาพอนาคตที่สร้างร่วมกัน

เงื่อนไขหรือเหตุแห่งความขัดแย้งซึ่งเป็นที่มาของความรุนแรงกว่า ๒๙ ปี ไม่ว่าจะเป็นประเด็นความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร และความต้องการในการดำรงอัตลักษณ์วัฒนธรรมจากสำนักทางประวัติศาสตร์นั้น ได้รับการหยิบยกขึ้นมาหารือร่วมกันระหว่างทั้งสองฝ่าย และได้นำไปสู่ทางออกคือการปรับโครงสร้างทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นของอาเจาะห์ ซึ่งรวมถึงอำนาจในการจัดสรรรายได้จากทรัพยากรท้องถิ่น ถือเป็นมู่งแก้ไขเหตุแห่งความขัดแย้งดังกล่าวด้วยความเห็นพ้องและการประนีประนอมของคู่ขัดแย้งหลักและสังคมโดยรวม

การที่มองเห็นทางออกหรือภาพอนาคตร่วมกัน และนำมาปฏิบัติให้เกิดขึ้นจริงอย่างเป็นรูปธรรม โดยที่ทางออกดังกล่าวนั้นสามารถที่จะขจัดเงื่อนไขแห่งความขัดแย้งรุนแรงลงได้ด้วยนั้น ได้ทำให้โอกาสที่ความรุนแรงจะหวนกลับคืนมาอีกลดน้อยลง แม้ว่าจะมีปัญหาใหม่เกิดขึ้นตามมาในส่วนของกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบบางส่วนที่รู้สึกว่าจะไม่ได้รับการชดเชยเยียวยาอย่างเป็นธรรมในแง่ที่ปราศจากความคืบหน้าในการค้นหาความจริงจากการกระทำที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนในอดีต ตลอดจนการนำตัวผู้กระทำผิดทั้งในส่วนของเจ้าหน้าที่รัฐและกลุ่มกองกำลังต่างๆมาลงโทษ แต่ก็ไม่มีเงื่อนไขพื้นฐานที่จะเป็นเชื้อไฟให้เกิดความรุนแรงระลอกใหม่ขึ้นมาได้อีกต่อไปภายใต้สภาพบริบททางสังคมการเมืองในปัจจุบัน

ทั้งนี้ การที่สังคมจะมองเห็นทางออกร่วมกันได้ดังกล่าวนี มีไขจะเกิดขึ้นได้ในเวลาอันสั้นจากการตัดสินใจของคนไม่กี่คน หากแต่เกิดจากกระบวนการสื่อสารภายในสังคม ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยข้อต่อ (Connectors) ที่เข้มแข็ง เชื่อมถึงกันในทุกภาคส่วนและในทุกระดับไม่ว่าจะเป็นในรัฐบาล รัฐสภา ข้าราชการ เจ้าหน้าที่รัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำท้องที่ ผู้นำศาสนา ผู้นำชุมชน กลุ่มสตรี และเยาวชน

ตลอดจนสื่อมวลชนทั้งในและนอกพื้นที่ ต้องทำหน้าที่ค้นหา เปิด และรักษาช่องทางติดต่อสื่อสารระหว่างกัน เพื่อสร้างและรักษาความไว้วางใจแก่กันในส่วนต่างๆ และเตรียมความพร้อมทั้งในแง่รอบคอบและความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้สอดคล้องกับความเป็นจริง อธิบายให้เข้าใจในปัญหาและเห็นภาพอนาคตที่เป็นไปได้ร่วมกันในท้ายที่สุด

๔.๔ เปลี่ยนมหาวิกฤติเป็นโอกาสสู่การปรองดอง

๒๖ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๔๗ อาเจาะห์ต้องประสบภัยพิบัติครั้งใหญ่จากสึนามิ นำมาซึ่งความสูญเสียกว่า ๑๖๐,๐๐๐ ชีวิตภายในเวลาไม่กี่นาที ทั้งสองฝ่ายต่างใช้วิกฤติครั้งนี้เป็นโอกาสในการสร้างความปรองดองของชาติ โดยทางแกนนำฝ่าย GAM ได้ตัดสินใจประกาศหยุดยิงฝ่ายเดียว ในขณะที่รัฐบาลเองก็ต้องเปิดรับการช่วยเหลือจากประชาคมระหว่างประเทศอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ซึ่งส่งผลให้สถานการณ์ความขัดแย้งในอาเจาะห์ได้รับความสนใจจากนานาชาติมากขึ้นและรัฐบาลก็ได้ถูกตรวจสอบการดำเนินงานมากขึ้นเช่นเดียวกัน อีกทั้งทั้งสองฝ่ายต่างก็เจ็บปวดกับความสูญเสียอย่างมหาศาล และเกิดสำนึกทางศีลธรรมว่าการร่วมกันช่วยเหลือผู้ประสบภัยถือเป็นความจำเป็นเร่งด่วนกว่าการปะทะต่อสู้กันเพื่อมิให้เกิดความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นมากไปกว่าที่เป็นอยู่ ซึ่งถือว่าเกินที่จะรับได้แล้ว

มหาวิกฤติที่เกิดขึ้นจึงกลับกลายเป็นการสร้างพื้นที่ร่วมและเป็นตัวเร่งปฏิกิริยาที่ทำให้ทั้งสองฝ่ายทำงานร่วมกันได้ในที่สุด (Awaluddin, ๒๐๐๘) และที่สำคัญคือทั้งสองฝ่ายต่างก็ฉวยโอกาสนี้ไว้สู่การปรองดองโดยไม่ปล่อยให้ผ่านเลยไปตั้งเช่นกรณีของประเทศศรีลังกา ซึ่งได้รับผลกระทบจากสึนามิจนมีผู้เสียชีวิตกว่า ๓๐,๐๐๐ คนเช่นเดียวกันแต่กลับไม่ได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงเชิงบวกต่อสถานการณ์ความขัดแย้งรุนแรงระหว่างกลุ่มสิงหลกับทมิฬในศรีลังกาแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม แต่ละสังคมอาจจะประเมินและรับรู้ถึงความสูญเสียที่ ‘เกินรับได้’ แตกต่างกันไปตามประสบการณ์และบริบททางสังคมของแต่ละพื้นที่ และอาจต้องพิจารณาถึงปัจจัยอื่นๆ เช่น ความสูญเสียของผู้คนในสังคมที่ผ่านมาในอดีตด้วยเช่นกัน ซึ่งไม่อาจจะบ่งชี้เฉพาะเจาะจงได้ว่าต้องสูญเสียเท่าไรหรืออย่างไรจึงจะหันหน้ามาปรองดองกัน ประเด็นสำคัญคือ เมื่อเป็นเรื่องของการรับรู้และความรู้สึกแล้ว ฝ่ายต่างๆ ที่อยากเห็นการปรองดองหรือการเปลี่ยนแปลงก็อาจจะ “สร้าง” การรับรู้ของสังคมขึ้นมาได้เหมือนกันผ่านการรณรงค์ต่างๆ เพื่อสร้างความตระหนักรู้ของคนในสังคม

บทสรุปสู่สังคมไทย

อาเจาะห์และจาร์ตาประสบความสำเร็จในการยุติความรุนแรงที่มีประวัติศาสตร์ความเป็นมาเป็นศตวรรษ ผ่านกระบวนการพูดคุยเจรจาระหว่างคู่ขัดแย้งหลักทั้งสองฝ่ายและการยอมถอยคนละก้าวโดยไม่กระทบต่อสาระสำคัญที่แต่ละฝ่ายต้องการจะเห็น ซึ่งสุดท้ายสามารถบรรลุข้อตกลงทางการเมืองที่ยอมรับได้ร่วมกันบนฐานคิดของการมองไปข้างหน้า และสามารถนำไปสู่การปฏิบัติจริงเพื่อขจัดเงื่อนไขแห่งความรุนแรงที่รากเหง้าของความขัดแย้ง

แม้ว่าความขัดแย้งในอาเจาะห์กับความขัดแย้งทางการเมืองในสังคมไทยจะมีลักษณะของความขัดแย้งที่แตกต่างทั้งในส่วนสาเหตุความขัดแย้งและประเภทของคู่ขัดแย้ง ทำให้ไม่สามารถนำเนื้อหาที่เป็นทางออกต่อปัญหาามาพิจารณาประยุกต์ใช้ได้ แต่ในส่วนของการบวนการในการจัดการกับปัญหานั้นสามารถที่

จะนำมาเป็นบทเรียนให้สังคมไทยพิจารณาได้ เพื่อออกแบบกระบวนการที่ชอบธรรมอันเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายในการเปิดพื้นที่เพื่อพูดคุยหารือร่วมกันถึงเหตุแห่งความขัดแย้งและแนวทางการสร้างความปรองดองให้เกิดขึ้นระหว่างกลุ่มคนที่มีแนวคิดทางการเมืองแตกต่างกันภายในชาติ

สำหรับในส่วนของหลักการไม่รีอ้อนอดีตและมองไปข้างหน้าเพื่อให้สังคมเดินต่อไปได้นั้น สิ่งสำคัญคือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ ในสังคมไทยคงจะต้องยอมรับและเห็นตรงกันเสียก่อนว่าจะไม่รีอ้อนอดีตในส่วนไหน จะมองไปข้างหน้าในทิศทางใด และภาพอนาคตที่เห็นร่วมกันของประเทศไทยเป็นอย่างไร สังคมที่แตกแยกไร้วลึกในปัจจุบันจึงจะสามารถแปรเปลี่ยนความขัดแย้งไปสู่สังคมแห่งความปรองดองได้อย่างแท้จริงในอนาคต

สถาบันพระปกเกล้า

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

- ชินนัททิรา ณ ถลาง และอรอนงค์ ทิพย์พิมล. ๒๕๕๓. “การเจรจาและการรักษาสันติภาพในอาเจะห์: บทเรียนสำหรับกรณีสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย.” สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
http://elibrary.trf.or.th/project_content.asp?PJID=RDG๕๒๑๐๐๑๙ (๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๔).
- นิพัทธ์ ทองเล็ก ทองเล็ก. ๒๕๕๐. *การมีส่วนร่วมของกองทัพไทยกับกระบวนการสันติภาพในอาเจะห์ ประเทศอินโดนีเซีย*. กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- สุภาค์พรรณ ตั้งตรงไพโรจน์. ๒๕๕๐. รัฐกับสังคมมุสลิมในอินโดนีเซีย. *จุลสารความมั่นคงศึกษา* ๓๐: ๕-๔๐.

เอกสารภาษาอังกฤษ

- Ahtisaari, Marti. 2008. “Delivering Peace for Aceh.” In *Accord: Issue 20: Reconfiguring Politics: the Indonesia – Aceh Peace Process*, ed. Aguswandi and Judith Large. London: Conciliation Resources.
- Amnesty International. 1993. “Indonesia: ‘Shock Therapy’: Restoring Order in Aceh, 1989-1993.” *Amnesty International*. <https://www.amnesty.org/en/library/info/ASA21/007/1993/en> (December 3, 2011).
- Aspinall, Edward. 2005. “The Helsinki Agreement: A More Promising Basis for Peace in Aceh?” *Policy Studies 20. The East-West Center*. <http://www.eastwestcenter.org/fileadmin/stored/pdfs/PS020.pdf> (December 3, 2011)
- Aspinall, Edward. 2008. “Peace without Justice?: The Helsinki Peace Process in Aceh.” *Center for Humanitarian Dialogue*. <http://www.hdcentre.org/files/Justice%20Aceh%20final.pdf> (December 2, 2011).
- Aspinall, Edward, and Harold Crouch. 2003. “The Aceh Peace Process: Why it Failed.” *Policy Studies 1. The East-West Center*. <http://www.eastwestcenter.org/sites/default/files/private/PS001.pdf> (December 3, 2011).
- Awaluddin, Hamid. 2008. “Why is Peace in Aceh Successful?” In *Accord: Issue 20: Reconfiguring Politics: the Indonesia – Aceh Peace Process*, ed. Aguswandi and Judith Large. London: Conciliation Resources.
- Clarke, Ross, Galuh Wandita, and Samsidar. 2008. “Considering Victims: the Aceh Peace Process from a Transitional Justice Perspective.” *International Center for Transitional Justice*. <http://ictj.org/publication/considering-victims-aceh-peace-process-transitional-justice-perspective> (December 2, 2011).
- Feith, Pieter. 2007. “The Aceh Peace Process: Nothing Less than Success.” Special Report 184: March 2007. *United States Institute of Peace*. <http://www.usip.org/files/resources/sr184.pdf> (December 2, 2011).
- Hadi, Faisal. 2008. “Human Rights and Justice in Aceh.” In *Accord: Issue 20: Reconfiguring Politics: the Indonesia – Aceh Peace Process*, ed. Aguswandi and Judith Large. London: Conciliation Resources.
- Huber, Konrad. 2004. “The HDC in Aceh: Promises and Pitfalls of NGO Mediation and Implementation.” *Policy Studies 9. The East-West Center*. <http://www.eastwestcenter.org/fileadmin/stored/pdfs/PS009.pdf> (December 3, 2011).
- Huber, Konrad. 2008. “Aceh’s Arduous Journey to Peace.” In *Accord: Issue 20: Reconfiguring Politics: the Indonesia – Aceh Peace Process*, ed. Aguswandi and Judith Large. London: Conciliation Resources.
- Kingsbury, Damien. 2007. “Peace Processes in Aceh and Sri Lanka: A Comparative Assessment.” *Security Challenges Volume 3 Number 2 (June): 93-112*.
- Large, Judith and Aguswandi. 2008. “Introduction: the Forging of Identity, the Imperative of Political Voice and Meeting Human needs.” In *Accord: Issue 20: Reconfiguring Politics: the Indonesia – Aceh Peace Process*, ed. Aguswandi and Judith Large. London: Conciliation Resources.
- Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement*. 2005.
- Merikallio, Katri. 2006. *Making Peace: Ahtisaari and Aceh*. Juva: WS Bookwell Oy.

- Miller, Michelle A. 2006. "What's Special about Special Autonomy in Aceh?" In *Verandah of Violence: the Background to the Aceh Problem*, ed. Anthony Reid. Singapore: Singapore University Press.
- Miller, Michelle A. 2008. "The Conflict in Aceh: Context, Precursors, and Catalysts." In *Accord: Issue 20: Reconfiguring Politics: the Indonesia – Aceh Peace Process*, ed. Aguswandi and Judith Large. London: Conciliation Resources.
- Said, Nazamuddin B. 2008. "Economic Injustice: Cause and Effect of the Aceh Conflict." In *Accord: Issue 20: Reconfiguring Politics: the Indonesia – Aceh Peace Process*, ed. Aguswandi and Judith Large. London: Conciliation Resources.
- Wiratmadinata. 2009. *An Evolving Model for Conflict Transformation and Peacebuilding in Aceh: Analysis of the Aceh Peace Process from an Acehese Perspective*. Banda Aceh: Aceh Justice Resource Center.
- Zartman, William I. 2001. "The Timing of Peace Initiatives: Hurting Stalemates and Ripe Moments." *The Global Review of Ethnopolitics* 1(1) (September): 8-18.

การบรรยาย

- Budiadi, Arko Hananto. ๒๕๕๔. บรรยายแก่คณะนักศึกษาหลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูง การเสริมสร้างสังคมสันติสุข รุ่นที่ ๓ สถาบันพระปกเกล้า เมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๔ ณ สถานเอกอัครราชทูตสาธารณรัฐอินโดนีเซียประจำประเทศไทย
- Jusuf Kalla. ๒๕๕๕. บรรยายแก่คณะนักศึกษาหลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูง การเสริมสร้างสังคมสันติสุข รุ่นที่ ๓ สถาบันพระปกเกล้า เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ณ Board Room, Club Bimasena, Hotel Dharmawangsa, จาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย

รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

1. **Afridal Darmi** – นักกฎหมายและผู้อำนวยการ LBH Banda Aceh ซึ่งเป็นองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ชาวอาเจะห์
2. **Aguswandi** – อดีตนักศึกษาซึ่งเป็นสมาชิกของ GAM ปัจจุบันเป็นประธานพรรค Partai Rakyat Aceh
3. **Ahmedy Meuraxsa** – ผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการความขัดแย้งจาก IMPACT
4. **Amiruddin Usman (Brig.Gen.)** – ประธาน Forum for Communication and Coordination (FKK) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจในการสื่อสารและประสานงานกิจกรรมต่างๆที่เกี่ยวกับอาเจะห์ ร่วมจัดตั้งโดยรัฐบาลอินโดนีเซีย คณะผู้บริหารอาเจะห์ และ อดีต GAM
5. **Azwar Abubakar** – อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดอาเจะห์ในช่วงการเจรจาสันติภาพที่เฮลซิงกิ ปัจจุบันเป็นที่ปรึกษาประธานองค์กรฟื้นฟูสันติภาพแห่งอาเจะห์ (Badan Reintegrasi-Damai, BRA – Aceh Reintegration and Peace Agency)
6. **Banta Syahrjal** – ผู้จัดการโครงการ ACSTF (Aceh Civil Society Task Force) ซึ่งเป็นองค์กรภาคประชาสังคมเฉพาะกิจของอาเจะห์ มีบทบาทในการจัดกิจกรรมต่างๆเพื่อส่งเสริมสันติภาพ
7. **Fadli** – อดีตหัวหน้าหน่วยกองกำลังย่อยของ GAM ปัจจุบันประกอบอาชีพส่วนตัว
8. **Tengku Faisal Aly** – ประธานสมาคมโรงเรียนสอนศาสนาอิสลาม HUDA
9. **Ferry Mursidan Baldan** – สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรค Golkar เป็นชาวอาเจะห์โดยกำเนิด เป็นผู้ผลักดันทางการเมืองให้แก่ชาวอาเจะห์ และเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการร่างกฎหมายปกครองที่บังคับใช้ในอาเจะห์ (Law on Governing Aceh, LoGA)
10. **James Bean** – ผู้ประสานงานโครงการ Post Conflict and Reintegration Program, International Organization of Migration (IOM) ซึ่งเป็นโครงการฝึกอาชีพให้แก่อดีตสมาชิก GAM โดยมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมให้อดีตสมาชิก GAM สามารถใช้ชีวิตอยู่ในสังคมได้โดยปกติสุข
11. **John Virgoe** – ผู้อำนวยการโครงการเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, International Crisis Group (ICG)
12. **Juha Christensen** – อดีตนักธุรกิจชาวฟินแลนด์ซึ่งเป็นหนึ่งในผู้ประสานงานหลักให้เกิดการเจรจาสันติภาพที่เฮลซิงกิ
13. **Leroy Hollenbeck** – ที่ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัดอาเจะห์จำนวน 3 คนรวมถึงปัจจุบัน

การสร้างความปลอดภัยแห่งชาติ: กรณีศึกษาแอฟริกาใต้

ณัชชาภัทร อุ่นตรงจิตร

นักวิชาการ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า

บทนำ

สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ เป็นกรณีศึกษาหนึ่งที่น่าสนใจ ในฐานะที่เป็นประเทศสามารถจัดการกับความขัดแย้งทางสีผิวที่ยืดเยื้อยาวนาน และฝังลึกในระดับวัฒนธรรมได้จนประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง ความขัดแย้งที่เกิดจากการกีดกันสีผิวของประเทศนี้ที่มีมาจากสมัยอาณานิคม สืบเนื่องกระทั่งถึงช่วงได้รับเอกราช และดำรงคงอยู่มาจนถึงต้นทศวรรษที่ ๑๙๙๐ ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้ง ความเหลื่อมล้ำ การด้อยพัฒนา การละเมิดสิทธิมนุษยชน ความยากจน การนัดหยุดงาน และการเดินขบวน ตลอดจนการประณามจากนานาประเทศ

ด้วยเหตุนี้จึงน่าจะมีการเรียนรู้ว่า กรณีศึกษาของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้มาใช้แก้ไขปัญหาความขัดแย้งในประเทศไทยได้หรือไม่ เพราะแม้วิธีการของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้จะประสบความสำเร็จในปารากวัย และโคลอมเบีย* แต่ไม่ใช่ทุกครั้งและในทุกสถานการณ์ที่กระบวนการนี้จะประสบความสำเร็จ เพราะต้องเป็นการดำเนินการในสังคมที่มีความพร้อมในระดับหนึ่ง วัตถุประสงค์ของการศึกษาคณะกรณีสภาการศึกษาแอฟริกาใต้ในบทนี้จึงไม่ใช่การอธิบายถึงความสำเร็จของกระบวนการแก้ไขความขัดแย้งเพียงอย่างเดียว แต่เป็นการศึกษากระบวนการหลายขั้นตอนก่อนที่จะสามารถดำเนินไปถึงขั้นที่สามารถเผชิญความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องมา “รับฟัง” ซึ่งกันและกัน จวบจนถึงกระบวนการภายหลังการใช้ความรุนแรง โดยค้นหาวามี่ปัจจัยอะไรที่ทำให้คู่ขัดแย้งสามารถอยู่ร่วมกันได้ภายหลังจากการใช้ความรุนแรง การศึกษาคณะกรณีสภาการศึกษาแอฟริกาใต้บทนี้ จึงมุ่งหมายที่จะ (๑) วิเคราะห์ถึงเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ สังคม และเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ที่นำมาสู่ความปลอดภัย และ (๒) ค้นหาวามี่ปัจจัยใดที่ทำให้คู่ขัดแย้งในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้สามารถอยู่ร่วมกันได้สำเร็จ

อนึ่ง ก่อนที่จะมีการคัดเลือกกรณีศึกษานี้ สาธารณรัฐแอฟริกาใต้เป็นตัวอย่างหนึ่งที่มีการถกเถียงกันอย่างกว้างขวางถึงความเหมาะสมในการนำมาใช้เป็นกรณีศึกษา เพราะสาเหตุของความขัดแย้งในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้นั้นมีที่มาจาก การแบ่งแยกสีผิวอย่างรุนแรง (Apartheid) ในขณะที่ประเทศไทยนั้นไม่ได้มีปัญหาการแบ่งแยกสีผิวและไม่เคยตกเป็นเมืองขึ้น นอกจากนี้ปัญหาในประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นยืดเยื้อยาวนาน ตั้งแต่สมัยการล่าอาณานิคม แต่จุดเด่นของกรณีศึกษาสาธารณรัฐแอฟริกาใต้คือ ผลของความสำเร็จที่ความขัดแย้งได้รับการแก้ไข การเรียนรู้ถึงบทเรียนหรือประสบการณ์ของประเทศที่เผชิญปัญหาหนักหนากว่าประเทศของเรา อาจจะเป็นหนทางหนึ่งที่ทำให้เราเราได้หอบยกทางเลือกที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในประเทศไทยเราก็เป็นได้

* กรณีศึกษาของประเทศนี้กลายเป็นที่สนใจจากหนังสือคู่มือ (How-to) ที่ขายดีที่ติดอันดับโลกเล่มหนึ่งได้แก่ “Solving Tough Problems” หรือแปลเป็นไทยในชื่อหนังสือ “วิธีสร้างปฏิหารย์เมื่อสถานการณ์ถึงทางตัน” (Adam Kahane, ๒๐๐๔) ในหนังสือเล่มนี้ได้กล่าวถึงวิธีอันน่าสนใจในการแก้ไขปัญหาโดยเสนอว่า การมองปัญหาผ่านกระบวนการที่คนใหม่จะทำได้ ไม่ใช่ปัญหาเก่าๆ ได้ โดยหนังสือได้นำเสนอตัวอย่างของการมองภาพอนาคต (Scenario Planning) หนังสือเล่มนี้บอกเล่าถึงวิธีการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการเรียนรู้ของบุคคลในสถานการณ์ความขัดแย้ง และการเปลี่ยนแปลงของสถาบัน ผู้นำจะสามารถก้าวข้ามวิธีการที่เป็นทางการ คาเฮนได้อธิบายถึงกระบวนการภาพอนาคตที่เกิดขึ้นที่มองเฟลอร์ (Mont Fleur Scenario Planning Process) ซึ่งได้นำผู้นำผิวขาวที่นิยมการกีดกันสีผิว และหัวหน้ากลุ่ม African National Congress (ANC) ซึ่งเป็นกลุ่มคนผิวดำ และตัวแสดงอื่นๆ ที่สำคัญเข้ามาอยู่ในห้องเดียวกัน บทสรุปของหนังสือเล่มนี้คือ กระบวนการคิดร่วมกันและการสร้างภาพในอนาคตร่วมกัน ได้เป็นสิ่งที่สร้างให้เกิดความสำเร็จในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้

๑. ความเป็นมาของสถานการณ์ความขัดแย้ง

๑.๑ สภาพบริบททางการเมือง

สภาพบริบททางการเมืองของประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ในช่วงของความขัดแย้ง เป็นสิ่งที่มีความน่าสนใจเป็นอย่างยิ่งในการทำความเข้าใจความขัดแย้งของประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ซึ่งจะทำให้เข้าใจบริบทของสังคมที่ผู้นำของกลุ่มรัฐบาลและกลุ่มต่อต้านในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ในฐานะที่เป็นเงื่อนไขที่ทำให้ความขัดแย้งนั้นดำรงอยู่ คณะกรรมการเพื่อค้นหาความจริง (Truth and Reconciliation Commission, TRC) ของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ (TRC, ๑๙๙๘) ได้สรุปไว้ในรายงานฉบับสมบูรณ์เกี่ยวกับสถานการณ์ของบริบททางการเมืองในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ไว้ว่า บริบทของการกีดกันสีผิวที่เกิดขึ้นในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้นั้น อยู่ภายใต้เงื่อนไขของเหตุการณ์สำคัญทางประวัติศาสตร์สองเหตุการณ์คือ (๑) การปลดปล่อยอาณานิคม และ (๒) สงครามเย็น โดยที่มีความแตกต่างทางเชื้อชาติเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนประวัติศาสตร์ในช่วงดังกล่าว

๑.๑.๑ การปลดปล่อยอาณานิคม

สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ตกอยู่ภายใต้การล่าอาณานิคมของประเทศตะวันตกหลายประเทศ โดยประเทศที่เข้ามาตั้งรกรากและสามารถสร้างระบบการปกครองได้อย่างมั่นคงคือ ชาวดัตช์ ซึ่งอยู่อาศัยในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้นานจนเรียกตัวเองว่าเป็นพวกบัวร์ (Boer) และภายหลังผู้ที่เข้ามาตั้งรกรากคือประเทศอังกฤษ การล่าอาณานิคมในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ (Scramble for Africa) สามารถย้อนกลับไปได้หลังในช่วงระหว่างปี ค.ศ. ๑๘๘๐-๑๙๐๐ อันเป็นช่วงที่มหาอำนาจยุโรปเริ่มจะอึดตัวในการขยายอำนาจภายในภาคพื้นทวีปมหาอำนาจยุโรปได้หันมาขยายอาณานิคมนอกดินแดนอีกครั้ง โดยมีเป้าหมายคือดินแดนแอฟริกา ซึ่งในช่วงระยะเวลาดังกล่าว เหล่ามหาอำนาจยุโรปต่างพากันเข้ามาแบ่งดินแดนในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ตามอำเภอใจ จนกระทั่งถึงปี ค.ศ. ๑๙๐๕ นั้น กล่าวได้ว่าดินแดนทุกตารางนิ้วของแอฟริกาถูกควบคุมโดยรัฐบาลใดรัฐบาลหนึ่งในประเทศยุโรป ยกเว้นดินแดนไลบีเรีย และ เอธิโอเปีย เท่านั้นที่ยังคงเป็นอิสระ ประเทศที่มีอาณานิคมในแอฟริกามากที่สุดได้แก่ อังกฤษและฝรั่งเศส และรองลงมาคือประเทศเยอรมนี สเปน อิตาลี เบลเยียม และโปรตุเกส

อย่างไรก็ดี ประเทศมหาอำนาจยุโรปไม่ได้ใช้ประโยชน์จากอาณานิคมในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้มากนัก จนกระทั่งในช่วงเวลาที่ญี่ปุ่นครอบครองทะเลจีน และมหาสมุทรแปซิฟิก ช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สองซึ่งได้ทำให้สินค้าต่างๆ เช่น ยางและแร่ธาตุไม่สามารถถูกส่งมายังยุโรปได้ง่ายมากนัก ด้วยเหตุนี้ อาณานิคมในแอฟริกาจึงต้องปรับตัวในการกลายเป็นแหล่งป้อนสินค้าต่างๆ เหล่านี้ให้กับประเทศแม่ของตน

เมื่อสงครามโลกครั้งที่ ๒ จบสิ้นลง ได้ส่งผลกระทบต่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทัศนคติของผู้นำประเทศหลายประเทศในยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศเจ้าอาณานิคม จากประสบการณ์ที่ยุโรปได้ตกอยู่ภายใต้เผด็จการของฮิตเลอร์ และผลของสงครามที่ทำให้เกิดการตระหนักถึงหลักสิทธิมนุษยชนเพิ่มมากขึ้น ตลอดจนข้อเท็จจริงที่ว่า การมีอาณานิคมในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้นั้นไม่ได้ทำให้เกิดผลดีในทางเศรษฐกิจแก่เหล่าประเทศเมืองแม่ในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ผู้นำของประเทศอาณานิคมยุโรปจึงต้องการถอนตัวออกจากแอฟริกา และต้องการให้รัฐบาลแอฟริกาให้สิทธิพลเมืองรวมทั้งสิทธิทางการเมืองแก่ประชาชนทุกคนที่อาศัยอยู่ในดินแดนอาณานิคมอย่างเท่าเทียมกัน เช่น นายกรัฐมนตรี ฮาร์โรลด์ แมคมิลเลียน (Harold Macmillan) ได้แถลงต่อรัฐสภาสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ในเดือนกุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. ๑๙๖๐ ไว้ว่า “กระแสแห่งการเปลี่ยนแปลง (Wind of Change)” ได้เกิดขึ้นแล้วทั่วสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ซึ่งเป็นการบอกให้รู้เป็นนัยว่า รัฐบาลสาธารณรัฐแอฟริกาใต้สมควรที่จะปรับตัวเพื่อให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลง นั่นคือ จะต้องมีการเตรียมตัวรับการปลดปล่อยอาณานิคมแล้ว

การประกาศเช่นนั้นทำให้รัฐบาลสาธารณรัฐแอฟริกาใต้เกิดความตระหนัก แทนที่รัฐบาลคนผิวขาวจะพยายามปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลง แต่กลับมีปฏิกิริยาในทางตรงกันข้าม พวกเขาพยายามทำให้นโยบายกีดกันสีผิวนั้นรัดกุมมากกว่าเดิม เพื่อมิให้ตนเองต้องสูญเสียผลประโยชน์ กล่าวได้ว่ารัฐบาลผิวขาวมองว่า เป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้อง “เปลี่ยนแปลงกระแสลม (แห่งสิทธิเสรีภาพและสิทธิมนุษยชน) ก่อนที่จะพัดมาถึงเขตแดนของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้” (TRC, ๑๙๙๐) ด้วยเหตุนี้จากการที่รัฐบาลสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ได้ดำเนินการเป็นอิสระแยกออกจากการบังคับการของอังกฤษและเครือจักรภพตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษที่ ๑๙๖๐ ซึ่งหลังจากช่วงระยะเวลาดังกล่าวทำให้รัฐบาลสาธารณรัฐแอฟริกาใต้กำหนดนโยบายต่างๆ ในลักษณะกีดกันและกีดกันสีผิวอย่างรุนแรง

๑.๑.๒ สงครามเย็น

นอกจากเรื่องความหวาดกลัวการได้รับเอกราช และต้องปล่อยให้คนผิวดำมีอำนาจแล้ว อีกปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อทัศนคติของผู้นำผิวขาวในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ยังเกิดจากสภาวะสงครามเย็น ซึ่งได้แบ่งโลกให้เป็นสองขั้วอำนาจอย่างชัดเจน รัฐบาลสาธารณรัฐแอฟริกาใต้เกิดความหวาดกลัวต่อการคุกคามของลัทธิสังคมนิยมจากประเทศคอมมิวนิสต์ ด้วยเหตุนี้ การต่อต้านคอมมิวนิสต์ได้กลายเป็นยุทธศาสตร์หลักของผู้กำหนดนโยบายของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ประกอบกับการที่กลุ่มต่อต้านรัฐบาลมีความสัมพันธ์ที่ดีกับกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์ เช่น พรรค ANC และพรรคคอมมิวนิสต์แห่งสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ และ ANC กับประเทศจีนและประเทศเวียดนาม ได้ทำให้ผู้นำสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ที่นำโดยรัฐบาล National Party ได้มองว่าการที่กลุ่ม ANC มีความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศคอมมิวนิสต์ จะนำมาซึ่งการครอบงำของภัยคอมมิวนิสต์ และการต่อสู้เพื่อปลดแอกจากการครอบงำของคนผิวขาวเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกัน

แม้ว่ากลุ่มผู้นำพรรค National Party หลายคน รวมทั้งนาย FW de Klerk ที่ไม่เห็นด้วยกับการกีดกันสีผิว และพยายามคัดค้านนโยบายการกีดกันสีผิวที่นำเสนอโดยรัฐบาลจากพรรค National Party และความพยายามที่จะปกครองโดยคนผิวขาว แต่เขาก็จะได้รับการขัดขวางอยู่เสมอ จากการอ้างถึงความมั่นคงในการต่อสู้กับความครอบงำของภัยคอมมิวนิสต์ ซึ่งมักจะเป็นสิ่งที่ผู้นำผิวขาวนำมาใช้เสมอเมื่อจะอ้างถึงความชอบธรรมที่จะใช้นโยบายกีดกันคนผิวดำ ทำให้กิจกรรมต่างๆ ที่ดำเนินการโดยคนผิวดำเพื่อที่จะปลดแอกการครอบงำของคนผิวขาว จะถูกตราว่าเป็นการกระทำของคอมมิวนิสต์อยู่เสมอ การเมืองนอกรัฐสภาหรือฝ่ายค้าน หรือแม้แต่ฝ่ายตรงข้ามรัฐบาลจะถูกทำให้เป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย ซึ่งจะถูกดำเนินคดีอาญา

อย่างไรก็ดี ก็ต้องยอมรับว่าขบวนการปลดปล่อยคนผิวดำต่างๆ ที่เกิดขึ้นในแอฟริกา ไม่ว่าจะเป็น ANC เอง หรือที่เกิดที่บริเวณอื่นเช่น SWAPO (South West African People's Organization), MPLA (Popular Movement for the liberation of Angola) และ FRELIMO (Mozambique Liberation Front) เป็นขบวนการหนึ่งที่จะปลดแอกต่ออาณานิคม จักรวรรดินิยม ซึ่งบางครั้งเป็นการเคลื่อนไหวอยู่ภายใต้กรอบแนวคิดของสังคมนิยมและมาร์กซิสต์

๑.๒ คู่ขัดแย้งที่เกี่ยวข้อง และความสูญเสีย

คู่อริของความขัดแย้งคือคนผิวดำกลุ่มน้อยที่เป็นรัฐบาลและคนผิวดำกลุ่มใหญ่ของประเทศซึ่งเป็นคนพื้นเมือง เจอนไขของความขัดแย้งตั้งอยู่บนการกีดกันกลุ่มใหญ่อันมาจากการกีดกันสีผิว อันเป็นผลโดยตรงของนโยบายแบ่งแยกและปกครองที่เป็นผลมาจากช่วงอาณานิคมที่ผ่านมา ตลอดระยะเวลาเกือบ ๕ ทศวรรษของความขัดแย้ง ได้มีการเผชิญหน้ากันของคู่ขัดแย้ง โดยวิธีการที่นิยมใช้มากที่สุดคือ การไม่ใช้ความรุนแรง (Non-

violence) ซึ่งค่อนข้างจะประสบความสำเร็จและเป็นปัจจัยสำคัญที่นำมาสู่การปล่อยตัวนายเนลสัน แมนเดลา และการสานเสวนาเพื่อแก้ไขความขัดแย้งในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้

คณะกรรมการค้นหาความจริงและการปรองดอง (TRC, ๑๙๙๘) ได้กล่าวถึงการต่อสู้ของการแบ่งแยกสีผิวไว้ว่าที่จริงแล้วไม่ใช่รัฐบาลคนผิวขาว (National Party Government) ที่เป็นผู้ออกนโยบายต่างๆ ในการกีดกันสีผิว แต่ความขัดแย้งอันเนื่องมาจากการกีดกันสีผิวจริงๆ แล้วเกิดขึ้นตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษที่ ๑๗ ในช่วงที่ผู้อพยพชาวยุโรปได้เข้ามาแสวงหาอาณานิคมในดินแดนแถบนี้ ซึ่งเมื่อได้รวบรวมความขัดแย้งก่อนที่จะถึงช่วงการปกครองของ National Party นั้นสามารถสรุปได้ดังนี้ (TRC, ๑๙๙๘)

(๑) การอพยพคนงานผิวดำเข้ามาในแหลมกู๊ดโฮป และการปฏิบัติอย่างทารุณต่อทาสตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๖๕๒ (เมื่อเริ่มอพยพคนงานเข้ามา) จนกระทั่งถึงปี ค.ศ. ๑๘๓๔ (เมื่อล้มเลิกระบบทาส)

(๒) สงครามปลดปล่อยอิสรภาพจากชาวอาณานิคม เริ่มตั้งแต่สงครามครั้งแรกต่อชนเผ่าโคซาน Khoisan ในปี ค.ศ. ๑๖๕๙ ซึ่งเป็นชนเผ่าพื้นเมืองในแอฟริกา เมื่อคนผิวขาวได้พยายามขยายอาณานิคมขึ้นไปทางตอนเหนือ จนถึงการต่อต้านที่บามบาธา (Bambatha Uprising) ในปี ค.ศ. ๑๙๐๖

(๓) การตามล่าและกำจัดชนเผ่าเร่ร่อนในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ เช่น ซาน (San) และ คอย-คอย (Khoi-khoi) อย่างต่อเนื่อง ทั้งชาวบัวร์ที่สืบเชื้อสายมาจากชาวดัช (Boer) และอังกฤษ ในช่วงศตวรรษที่ ๑๗-๑๘

(๔) Diffaquane หรือ Mfecane คือของชนเผ่าซูลู (Zulu) เพื่อขยายอาณาเขต ซึ่งทำให้มีการฆ่าฟันคนเผ่าอื่นอย่างมากมาย และเกิดการอพยพลี้ภัยจำนวนมาก ซึ่งได้ทำให้เกิดการตั้งรัฐและการล่มสลายของรัฐ

(๕) สงครามบัวร์ ในปี ค.ศ. ๑๘๙๙-๑๙๐๒ ซึ่งในที่สุดแล้วพวกบัวร์ ต้องพ่ายแพ้ให้กับชาวอังกฤษ ในการนี้ได้มีผู้เสียชีวิตกว่า ๒๐,๐๐๐ คนและมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างมหาศาล

(๖) สงครามฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ที่เกิดจากผู้บริหารอาณานิคมชาวเยอรมันในดินแดนแอฟริกาตะวันตกเฉียงใต้ ซึ่งได้ทำให้ชนเผ่าเฮเรโร (Herero People) เกือบจะต้องสูญพันธุ์ ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๐๔-๑๙๐๗

นอกจากนี้ในปี ค.ศ. ๑๙๖๐ ได้เกิดโศกนาฏกรรมการฆ่าหมู่ที่ชาร์พวิลล์ (Sharpsville) ซึ่งการฆ่าหมู่ในครั้งนั้นไม่ได้เกิดขึ้นจากรัฐบาลของพรรค National Party แต่มาจากพรรคสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ (South African Party) ที่พูดภาษาอังกฤษเป็นหลัก โดยมีผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์ครั้งนี้ถึง ๖๙ คน และได้รับบาดเจ็บกว่า ๓๐๐ คน

กฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของมนุษย์มากที่สุดในช่วงศตวรรษที่ยี่สิบของประวัติศาสตร์สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ได้แก่ กฎหมายที่ดิน (๑๙๑๓) ซึ่งได้เป็นการเขียนแผนที่ของประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ใหม่หมด โดยการลากเส้นเขตแดนที่แบ่งแยกคนผิวขาวและคนผิวดำออกจากกัน และขับไล่เจ้าของที่ดินที่เป็นชาวผิวดำออกไป ทั้งนี้โดยประกาศห้ามให้ชาวอาฟริกันเป็นเจ้าของที่ดินในบางบริเวณที่ประกาศให้เป็นที่ดินที่หวงห้ามไว้สำหรับคนผิวขาว จากเหตุการณ์นี้ได้ทำให้คนผิวดำจำนวนมากต้องพลัดพรากจากที่อยู่อาศัยและปราศจากที่ดินทำกิน และทำให้คนเหล่านี้ต้องอดตายกว่าพันคน

นอกจากนี้ ภายหลังจากที่พรรค National Party ได้อำนาจเป็นรัฐบาลได้ออกกฎหมายกีดกันสีผิวดังนี้

๑. *กฎหมายการจดทะเบียนประชากร ค.ศ. ๑๙๕๐ (Population Legislation Act ๑๙๕๐)*

กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายพื้นฐานของการกีดกันสีผิวในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ เป็นการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ประชาชนชาวสาธารณรัฐแอฟริกาใต้แบ่งเป็น ๔ เผ่าพันธุ์ โดยการระบุไว้ว่า

“คนผิวขาวคือคนที่เห็นได้ชัดว่าขาว และไม่มีผิวสีใดๆ หรือคนที่ได้รับการยอมรับว่าผิวขาว และไม่เป็นที่เห็นได้ชัดว่าผิวไม่ขาว และประกอบด้วยว่าบุคคลคนนั้นจะไม่ถูกแบ่งแยกว่าเป็นคนขาว หากได้รับการกำเนิดมาจากบิดามารดาที่แท้จริงที่ได้รับการแบ่งแยกว่าเป็นผิวสีหรือว่าเป็นเผ่าพันธุ์.. เผ่าพันธุ์ก็คือบุคคลที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไปว่า เป็นสมาชิกของเชื้อชาติหรือชนเผ่าพื้นเมืองของแอฟริกา คนที่มีสีผิวคือคนที่ไม่ใช่คนผิวขาวหรือคนพันธุ์”

๒. *กฎหมายกลุ่มพื้นที่ ค.ศ. ๑๙๕๐ (Group Areas Act ๑๙๕๐)*

กฎหมายกลุ่มพื้นที่ได้กำหนดให้ประเทศได้รับการแบ่งเขตพื้นที่ตามเชื้อชาติต่างๆ กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ ปี ค.ศ. ๑๙๕๔ และได้ทำให้เกิดการบังคับอพยพประชาชนจำนวนมาก โดยเฉพาอย่างยิ่ง ประชาชนคนผิวดำให้ออกจากถิ่นที่อยู่อาศัย เป็นการทำลายชุมชนดั้งเดิมเช่น Sophia town, District Six, Cato Manor และตอนใต้ของท่าเรือลิซาเบธ การบังคับอพยพครั้งนี้ได้ทำให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องรายได้ การดำรงชีพ และการสูญเสียทรัพย์สิน

๓. *กฎหมายการห้ามแต่งงานข้ามเชื้อชาติ ค.ศ. ๑๙๔๙ และ การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายละเมิดจริยธรรม ค.ศ. ๑๙๕๐ (The ๑๙๔๙ Prohibition of Mixed Marriages Act and ๑๙๕๐ Immorality Amendment Act)*

กฎหมายฉบับนี้ระบุว่า การแต่งงานข้ามเชื้อชาติหรือชาติพันธุ์จะเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย เช่นเดียวกับการมีเพศสัมพันธ์ข้ามสีผิวดำที่ไม่ได้รับการอนุญาตเช่นกัน ส่วนกฎหมายละเมิดจริยธรรมเป็นกฎหมายที่ทำให้เกิดการละเมิด การทำให้อับอายในที่สาธารณะ และการทำลายการแต่งงานและความผูกพันในครอบครัว ผลกระทบของกฎหมายนี้คือ ได้ก่อให้เกิดการฆ่าตัวตายของคนที่ยังคงอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้

๔. *กฎหมายการต่อต้านคอมมิวนิสต์ ค.ศ. ๑๙๕๐ (Suppression of Communist Act ๑๙๕๐)*

กฎหมายฉบับนี้ไม่เพียงแต่การไม่อนุญาตให้มีการจัดตั้งพรรคคอมมิวนิสต์ได้เท่านั้น แต่ยังเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งต่างๆ ที่ก่อให้เกิดความไม่สงบ ไม่ว่าจะเป็น หักรุ่นแรง, เสรีนิยม, ศาสนาหักรุ่นแรง เป็นต้น โดยสร้างคำจำกัดความของคำว่าคอมมิวนิสต์ ให้กว้างที่สุด

๕. *กฎหมายการแบ่งแยกการให้บริการ ค.ศ. ๑๙๕๓ (Separate Amenities Act ๑๙๕๓)*

กฎหมายฉบับดังกล่าว กำหนดไว้ว่าบริการสาธารณะต่างๆ เช่น สวนสาธารณะ ห้องสมุด สวนสัตว์ ชายหาด สถานที่เล่นกีฬา ฯลฯ เป็นสถานที่ที่กำหนดถึงเชื้อชาติของผู้ใช้ไว้อย่างแน่นอน ซึ่งได้ทำให้บริการสาธารณะส่วนใหญ่ถูกจำกัดไว้ให้เฉพาะคนผิวขาวเท่านั้น

๖. *กฎหมายการศึกษาพันธุ์ ค.ศ. ๑๙๕๓ (Bantu Education Act ๑๙๕๓)*

กฎหมายการศึกษาพันธุ์ ได้กำหนดมาตรฐานของความแตกต่างทางการศึกษา เพื่อให้พันธุ์หรือคนพื้นเมืองสาธารณรัฐแอฟริกาได้มีระบบการศึกษาที่ต่ำกว่าคนผิวดำ เนื่องจากเชื่อว่า คนผิวดำไม่ควรจะมีการศึกษามากมายเท่ากับคนผิวขาว นอกจากนี้รัฐยังค่อยๆ ยกเลิกเงินช่วยเหลือทางการศึกษาที่ให้กับคนผิวดำ เพื่อที่จะให้ระบบการศึกษาของรัฐต้องปิดตัวลงในที่สุด ทั้งนี้เพื่อไม่ให้คนผิวดำได้รับการศึกษา ผลกระทบของกฎหมายนี้คือคนสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ที่เติบโตมาในรุ่นนั้นขาดทักษะและการศึกษาที่จะพัฒนาประเทศไปถึงสี่สิบปี

๗. การขยายการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัย ค.ศ. ๑๙๕๙ (Extension of University Education Act ๑๙๕๙)

กฎหมายฉบับนี้สั่งห้ามมิให้มหาวิทยาลัยที่มีคนผิวขาวรับนักเรียนผิวดำ ยกเว้นจะได้รับการรับรองจากรัฐมนตรี ซึ่งได้ทำให้มีมหาวิทยาลัยของแต่ละเชื้อชาติ สำหรับ คนอินเดีย คนผิวสี ซูลู และคนพูดภาษา Sotho และ Xhosa ซึ่งผลของการกีดกันสีผิวนี้นี้ ได้ทำให้เกิดการต่อต้านซึ่งมีทั้งวิธีการที่ใช้ความรุนแรงและไม่ใช้ความรุนแรงดังต่อไปนี้

๑.๓ สาเหตุของความขัดแย้ง

สาเหตุของความขัดแย้งในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ อาจจะมีจากหลายประการ แต่จุดเริ่มต้นก็คือเชื้อชาติ (Race) เป็นคำที่มีความหมายและแรงบันดาลใจอันทรงพลังสำหรับทุกฝ่ายในความขัดแย้งครั้งนี้ โดยที่ชาวสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ที่เป็นคนผิวขาว มักจะได้รับการบอกเล่าจากพ่อแม่ โรงเรียน สื่อมวลชน และโบสถ์ ถึงความแตกต่างที่พวกเขามีจากคนผิวดำ และคนผิวดำเหล่านั้นไม่ได้รับการพัฒนา และด้วยการเกิดขึ้นของระบบบันตูลาน พวกเขาได้รับการบอกเล่าถึงขนาดที่ว่าคนผิวดำเหล่านั้นมิใช่คนสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ด้วยเหตุนี้ สิ่งที่เกิดขึ้นในความคิดของพลเมืองอาฟริกันก็คือ คนผิวขาวคือคนสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ในขณะที่คนผิวดำคือคนต่างชาติที่เข้ามาอยู่ร่วมกับคนสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ไม่ต่างอะไรกับคนงานต่างถิ่นที่อพยพเข้ามาทำงานในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ พวกเขาคนผิวดำคือ “คนอื่น” ซึ่งกำลังจะกลายเป็น “ศัตรู” ซึ่ง Brigadier Mofokeng ผู้นำกองกำลังปลดปล่อยชาว Azanian ได้กล่าวไว้ว่า

“ศัตรูของการเคลื่อนไหวเพื่อเสรีภาพของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ คือระบบอาณานิคม ซึ่งเรียกง่าย ๆ ว่าเป็นการครอบงำของคนผิวขาว ซึ่งมีใช้การนำ แต่เป็นการควบคุมและใช้อำนาจ สิ่งนี้ปกป้องคนผิวขาวจากคนผิวดำก็คือกองกำลังและกระบวนการถืออาวุธ...”

(TRC, ๑๙๙๘)

ในกรณีศึกษาของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้นั้น นโยบายการแบ่งแยกสีผิวทำให้เกิดการต่อต้านที่รุนแรงมาตั้งแต่สมัยก่อนการปลดปล่อยจากอาณานิคม (Khanenje, ๒๐๐๗) เนื่องจากนโยบายดังกล่าวเป็นนโยบายที่ลดทอนสิทธิเสรีภาพและกดขี่สภาพความเป็นอยู่ของกลุ่มคนผิวดำซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ของประเทศ ภายหลังจากที่ได้รับเอกราช ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ไม่เคยมีการเลือกตั้งที่เป็นการทั่วไป รัฐบาลที่บริหารประเทศเป็นรัฐบาลเผด็จการของคนผิวขาวและการบริการสาธารณะต่างๆ เช่น ไฟฟ้า ถนน การศึกษา และการสาธารณสุข หรือแม้แต่ น้ำสะอาดก็ถูกสงวนไว้ให้สำหรับคนผิวขาว แม้แต่มหาตมะ คานธี ซึ่งเป็นคนอินเดียที่เดินทางไปประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้เมื่อปี ค.ศ. ๑๘๙๓ ยังต้องพบกับกีดกันแบ่งแยกสีผิว เมื่อเขาถูกโยนออกมาอยู่ที่นั่งในชั้นหนึ่งของรถไฟ ซึ่งถูกสงวนไว้ให้สำหรับคนผิวขาวเท่านั้น (กรรณา กุศลาลัย, ๒๕๒๕)

ในปี ค.ศ. ๑๙๔๘ รัฐบาลได้ออกนโยบายกีดกันสีผิวที่ระบุอย่างชัดเจนที่จะมีการแบ่งคนออกเป็นสี่กลุ่มหลักๆ ตามเชื้อชาติ (Racial Group) ได้แก่ คนผิวขาว, ขนพื้นเมือง, คนผิวสี และพวกคนเอเชีย จากการแบ่งแยกคนเป็นกลุ่มหลักๆ เช่นนี้ จึงได้มีความพยายามจำกัดพื้นที่ของคนในแต่ละเชื้อชาติมิให้อยู่อาศัยร่วมกัน ทั้งโดยการอพยพคนผิวดำจำนวนมากให้ย้ายที่อยู่โดยไม่สมัครใจ ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๗๐ พรรค National Party ได้ประสบความสำเร็จในการกำจัดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีคนผิวดำออกไป และยังได้กำหนดนโยบายการกีด

กันความเป็นพลเมืองของชาวผิวดำ โดยแบ่งชาวผิวดำให้อยู่รวมกันในเขตการปกครองอิสระที่เรียกว่าบ้านตุสถาน (Homeland หรือ Bantustans) ๔ แห่ง เพื่อที่จะกีดกันและจำกัดความเป็นพลเมืองของชาวอาฟริกันผิวดำ โดยให้คนผิวดำอยู่รวมกันในอาณาบริเวณที่ยากจนและแห้งแล้งที่สุดของประเทศ เนื่องจากไม่ต้องการให้ชาวผิวดำที่อาศัยอยู่ในเขตปกครองพิเศษสามารถรวบรวมกำลังหรือทำสงครามต่อต้านรัฐบาล (Zune, ๑๙๙๙, อ้างใน Khannenje, ๒๐๐๗) รัฐบาลคนผิวขาวได้จัดตั้งหน่วยงานของรัฐในการบริหารอยู่ในแต่ละบ้านตุสถาน แต่หน่วยงานเหล่านี้ทำหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพทั้งยังคอร์รัปชั่น ระบบนี้จึงไม่ได้เป็นระบบที่สามารถช่วยเหลือหรือดูแลคนผิวดำ บ้านตุสถานไม่ได้มีความหมายทางการบริหารหรือทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม เป็นแต่เพียงแค่แหล่งรวมคนงานเพื่อจะไปใช้แรงงานให้กับชาวสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ผิวขาว ได้เท่านั้น ระบบบ้านตุสถานได้สร้างความเดือดร้อนและความเจ็บปวดให้กับชาวอาฟริกันผิวดำที่เป็นคนหนุ่มมากในสังคม (Ramaphosa, ๑๙๙๕) นอกจากนี้ที่รัฐบาลมีหน้าที่เพียงเพื่อทำประโยชน์ให้กับคนผิวขาว แต่ตัวรัฐบาลเองด้วยที่ถูกลมองว่าไม่มีประสิทธิภาพทั้งจากคนผิวขาวด้วยกันเอง รัฐบาลคนผิวขาวสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ไม่มีความโปร่งใสหรือความสำนึกรับผิดชอบ ภารกิจของรัฐบาลคนผิวขาวมาจากแนวคิดที่ว่ารัฐบาลจะเป็นผู้วางแผนนโยบายต่างๆ ให้กับประชาชนทุกประการ (Broekaert, ๒๐๐๗)

นโยบายการกีดกันสีผิวอย่างรุนแรงเช่นนี้ ได้รับการต่อต้านอย่างรุนแรงในประเทศ โดยตลอดช่วงระยะเวลาเกือบ ๕ ทศวรรษที่ได้มีการใช้นโยบายเช่นนี้ ได้มีการลุกฮือขึ้นต่อต้านของกลุ่มประชาชนผิวดำ และการล้างแค้นของทั้งสองฝ่าย เกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งการจับกุมและประหารชีวิตนักการเมืองผิวดำที่ต่อต้าน แผนนโยบายการแบ่งแยกสีผิว เมื่อการต่อต้านเพิ่มความรุนแรงจะต้องพบกับการใช้ความรุนแรงกลับของฝ่ายรัฐ และนอกจากได้รับการต่อต้านภายในประเทศแล้ว การใช้นโยบายการกีดกันสีผิวของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ยังไม่ได้รับการยอมรับจากนานาประเทศ สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ได้รับคำตำหนิตติเตียนเรื่องนี้อยู่เสมอ และนำไปสู่การคว่ำบาตรทางการค้าเป็นระยะเวลานานจากนานาชาติตั้งแต่ทศวรรษที่ ๑๙๕๐

Lowenberg & Kaempfer (๒๐๐๑, อ้างใน Khannenje, ๒๐๐๗) ได้กล่าวถึงนโยบายการกีดกันสีผิวของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ว่าได้ส่งผลกระทบต่อวิถีการดำรงชีวิตทุกมิติ ไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม เศรษฐกิจ หรือทางการเมือง เพื่อจำกัดให้คนผิวขาวในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้มีบทบาทและได้รับส่วนแบ่งในทางเศรษฐกิจมากกว่า ชาวผิวดำที่ต้องทำงานใช้แรงงาน การแบ่งแยกเชื้อชาติหรือการกีดกันทางสีผิวในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ทำให้การที่คนผิวดำจะทำอาชีพอื่นนอกจากการใช้แรงงานหรือการทำงานในภาคกิจกรรมเป็นเรื่องที่จะต้องใช้เวลาและทรัพยากร ซึ่งหมายถึงจะต้องมีทุนที่มากขึ้นกว่าคนผิวขาว นั่นก็เพื่อเป็นการทำให้สถานภาพของคนผิวขาวอยู่สูงกว่าคนผิวดำ โดยรัฐบาลได้ออกนโยบายทางเศรษฐกิจที่เพื่อจะสนับสนุนคนผิวขาวมากกว่าคนผิวดำ

๑.๔ ตัวเลข เหตุการณ์ความสูญเสียที่เกิดขึ้น

๑.๔.๑ การใช้ความรุนแรง

ภายหลังการออกนโยบายการกีดกันสีผิวในช่วงปลายทศวรรษที่ ๑๙๔๐ ต่อเนื่องจนถึง ๑๙๖๐ ได้ทำให้เกิดความไม่พึงพอใจในหมู่คนผิวดำ ในช่วงระยะเวลาปี ๑๙๖๐-๑๙๖๔ ถือได้ว่าเป็นช่วงเวลาที่มีการใช้ความรุนแรงเพื่อต่อต้านนโยบายดังกล่าว โดยจุดเริ่มแรกของเหตุการณ์เกิดในวันที่ ๒๑ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๖๐ ซึ่งมีการเผชิญหน้ากันระหว่างรัฐบาลและคนผิวดำ ที่เมือง Sharpeville ได้ทำให้คนผิวดำได้รับบาดเจ็บกว่า ๓๐๐ คนและเสียชีวิตถึง ๖๙ คนจากการโดนกระหน่ำยิง และในวันเดียวกันในเมืองหนึ่งนอกเคปทาวน์

ตำรวจได้ยิงผู้ชุมนุมประท้วงที่ทำให้มีผู้เสียชีวิต ๓ คนและบาดเจ็บอีกหลายคน เหตุการณ์นั้นนับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการใช้กำลังของคนผิวดำเพื่อต่อต้านรัฐบาล และได้เรียกร้องให้ประชาคมโลกหันมามองนโยบายกีดกันสีผิวของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้

จุดเริ่มต้นของเหตุการณ์การฆ่าหมู่ที่เมือง Sharpeville ในครั้งนี้ ย้อนกลับไปได้ตั้งแต่สนธิสัญญาสันติภาพระหว่างอังกฤษและบัวร์ในปี ค.ศ. ๑๙๐๒ เพื่อที่จะสร้างความสัมพันธ์ระหว่างชาวอังกฤษและชาวบัวร์ที่อาศัยอยู่ในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ โดยชุมชนชาวบัวร์สองชุมชน ได้แก่ Orange Free State และ Transvaal ได้ตกลงร่วมที่จะอยู่กับ Cape Colony และ Natal

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง กลุ่ม Herstigte National Party (HNP) ได้ก้าวเข้าสู่อำนาจและได้จัดตั้งรัฐบาลใน ค.ศ. ๑๙๔๘ และหลังจากนั้นรัฐบาลได้ออกกฎหมายหลายฉบับบังคับที่ได้กล่าวมาแล้วเพื่อกีดกันและแบ่งแยกคนผิวขาวออกจากคนผิวดำ ในการนี้กลุ่ม African National Congress จึงได้ต่อต้านกฎหมายที่รัฐบาลออกมา และในปี ค.ศ. ๑๙๕๖ ได้รับรางวัล “แอฟริกาเพื่อทุกคน” ซึ่งเป็นการเดินขบวนอย่างสันติในเดือนมิถุนายน ต่อมาในปีเดียวกัน กลุ่ม ANC และกลุ่มอื่นๆ ที่ต่อต้านการแบ่งแยกสีผิว ได้รับรองกฎบัตรเสรีภาพ เพื่อที่จะให้มีการปล่อยตัวผู้นำการต่อต้านการแบ่งแยกสีผิว แต่ในที่สุดรัฐบาลและฝ่ายต่อต้านได้เผชิญหน้ากันซึ่งนำมาสู่เหตุการณ์การฆ่าหมู่ที่เมือง Sharpeville ซึ่งเป็นเหตุการณ์ในความรุนแรงที่กลายเป็นจุดต่างของประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ไปทั่วโลก

ภายหลังจากเหตุการณ์การฆ่าหมู่ที่เมือง Sharpeville รัฐบาลได้ระมัดระวังและเพิ่มความไม่ไว้วางใจต่อกลุ่มต่อต้าน เช่นมีการแบนกิจกรรมทุกอย่าง รวมทั้งตัวองค์กร ANC และ PAC ตลอดจนการประกาศภาวะฉุกเฉินทั่วประเทศ และได้มีการจับกุมประชาชนกว่า ๑๖๐๐ คน ในช่วงนั้นรัฐบาลสั่งห้ามการชุมนุมของประชาชนทุกประเภทจากกฎหมาย “การรวมตัวกันเพื่อการใช้ความรุนแรง (Riotous Assemblies Act)” และจับกุมตัวนาย Robert Sobukwe ผู้นำ PAC เข้าสู่เรือนจำเป็นระยะเวลา ๓ ปี

นอกจากรัฐบาลจะเป็นเป้าหมายของการต่อต้าน ที่มาจากชนบทเช่นเมือง Sharpeville แล้ว รัฐบาลยังได้รับการต่อต้านจากเขตเมือง เช่นในเขต Pondoland ตะวันออกด้วย ซึ่งรัฐบาลได้ต่อกรด้วยความรุนแรงไม่แพ้กัน ได้มีการเผชิญหน้าหลายครั้งซึ่งได้ทำให้ผู้ประท้วงเสียชีวิต และตำรวจยังได้ใช้เฮลิคอปเตอร์เพื่อกราดยิงการชุมนุมที่ภูเขา Nsqquza ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. ๑๙๖๐ ซึ่งในเหตุการณ์ครั้งนั้นได้ทำให้มีผู้เสียชีวิตอย่างน้อย ๗ คน การประกาศภาวะฉุกเฉินได้กลายเป็นอาวุธของรัฐบาลต่อมาอีกถึง ๒๐ ปี ในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีประชาชนได้รับโทษจำคุกตลอดชีวิตจากโทษที่ได้ไปข้องเกี่ยวกับเหตุการณ์ความรุนแรงที่ Pondoland และอีก ๗ คนได้รับโทษประหารชีวิต

ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. ๑๙๖๐ รัฐบาลได้ยุติการประกาศใช้สถานการณ์ฉุกเฉิน แต่ได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางด้านยุทธวิธีและยุทธศาสตร์ในการต่อต้านรัฐบาล เช่น การจัดตั้งกลุ่มใต้ดินที่ชื่อ African Resistance Movement ซึ่งมีสมาชิกจำนวนมากเป็นคนขาว ในเดือนตุลาคม ค.ศ. ๑๙๖๑ กลุ่มเคลื่อนไหวนี้ได้ออกมารณรงค์ไม่ให้มีการทำลายเป้าหมายที่เป็นมนุษย์ และในวันที่ ๑๖ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๖๑ ได้มีการจัดตั้งกลุ่ม Umkhon weSizwe (MK) ขึ้น โดยมีเป้าหมายที่การประกาศสงครามกับสาธารณรัฐแอฟริกาใต้

อย่างไรก็ดี ตลอดช่วงระยะเวลา กว่า ๒ ทศวรรษตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๖๐-ปลายทศวรรษที่ ๑๙๗๐ นั้น กลุ่ม MK ไม่ได้มีเป้าหมายที่จะโจมตีประชาชนผู้บริสุทธิ์ แต่เป็นการโจมตีทางสัญลักษณ์หรือสถานที่

สำคัญ โดย MK มีเป้าหมายว่า ต้องการดึงให้รัฐบาลและผู้สนับสนุนรัฐบาลเห็นความทุกข์ยาก ก่อนที่จะสายเกินไป โดยไม่ได้มีเป้าหมายที่จะทำการปฏิวัติ

๑.๔.๒ การไม่ใช้ความรุนแรง

ในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๘๐ เป็นต้นมา วิธีการต่อสู้ของฝ่ายต่อต้านรัฐบาลได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก โดย Khannenje (๒๐๐๗) ได้วิเคราะห์การแก้ไขความขัดแย้งโดยไม่ใช้ความรุนแรงของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ไว้ ๓ แนวทาง ซึ่งทำให้เห็นภาพของการต่อสู้ระหว่างคู่ขัดแย้งที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

(๑) การไม่ร่วมมือ (Non-Cooperation)

หนึ่งในวิธีการที่ไม่ใช้ความรุนแรงในการต่อต้านนโยบายการกีดกันสีผิวคือ การไม่ร่วมมือกับรัฐบาล เช่น การคว่ำบาตร การนัดหยุดงาน โดยกลุ่มผู้ต่อต้านรัฐบาลนิยมใช้ยุทธวิธีเช่นนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตลอดช่วงต้นศตวรรษที่ ๑๙๘๐s โดยประกอบไปด้วยกลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อประชาธิปไตย (Mass Democratic Movement) ซึ่งประกอบไปด้วยพันธมิตรกลุ่มต่างๆ ดังนี้ได้แก่ พรรค African National Congress (ANC), The Congress of South African Trade Unions (COSATU), และ United Democratic Front (UDF) และกลุ่มการเมืองอื่นๆ ที่ต้องการล้มเลิกกฎหมายการกีดกันสีผิว การก่อตั้งขึ้นของกลุ่ม UDF ในปี ค.ศ. ๑๙๘๓ มีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ที่รวบรวมองค์กรต่างๆ มาได้ถึงกว่า ๗๐๐ องค์กร ซึ่งรวมถึงองค์กรภาคประชาชน สหภาพการค้า องค์กรศาสนา และองค์กรสตรีที่มีความคิดร่วมกันว่าจะต้องเลิกการกดขี่ที่มาจาก การกีดกันทางสีผิวให้ได้ กลุ่มต่างๆ เหล่านี้สามารถประสานงานเพื่อให้มีการใช้วิธีการที่ไม่ได้ใช้ความรุนแรงต่างๆ เช่น การคว่ำบาตรและนัดหยุดงาน Zunes (๑๙๙๙, อ้างใน Khannenje, ๒๐๐๗) ว่า กลุ่มสหภาพการค้าแห่งแอฟริกา (Africa Trade Unions (COSATU) สามารถรณรงค์เพื่อการต่อต้านการแบ่งแยกสีผิว ในปี ค.ศ. ๑๙๘๔ แรงงานกว่า ๘๐๐,๐๐๐ คนได้ร่วมกันนัดหยุดงาน และนักเรียนกว่า ๔๐๐,๐๐๐ คนคว่ำบาตรการเรียนในมหาวิทยาลัย ในปีถัดมารัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหาด้วยการออกคำสั่งฉุกเฉิน แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ในทางกลับกันได้ทำให้เกิดความไม่พอใจในการควบคุมฝูงชน และได้เพิ่มความขัดแย้งให้มากขึ้น โดยเฉพาะในปี ค.ศ. ๑๙๘๗ เพียงปีเดียว ได้ประสบความสำเร็จในการนัดหยุดงานของคนงานรถไฟกว่า ๒ เดือนเป็นจำนวนกว่า ๒๐,๐๐๐ คน และสามารถให้คนงานเหมืองแร่กว่า ๓๔๐,๐๐๐ คนรวมตัวกันนัดหยุดงานเป็นระยะเวลากว่า ๓ สัปดาห์ และในปี ค.ศ. ๑๙๘๙ มีสถิติพบว่าแรงงานกว่า ๓,๐๐๐,๐๐๐ แรงงาน/วัน ต้องสูญเสียไปจากความขัดแย้งในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้

(๒) สถาบันทางเลือก

การสร้างสถาบันทางเลือกขึ้นมา เพื่อเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ต่างๆ ในสังคม นับได้ว่าเป็นจุดเด่นของความขัดแย้งในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ประการหนึ่งเลยทีเดียว สืบเนื่องจากความล้มเหลวของสถาบันต่างๆ ในสังคมอันเป็นผลจากความล้มเหลวของการบริหารภาครัฐ ทำให้องค์กรต่างๆ ทั้งโรงเรียน ระบบสาธารณสุข ระบบสวัสดิการ และระบบเศรษฐกิจไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์กับคนส่วนใหญ่ จึงได้เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดสถาบันทางเลือกขึ้นมา เพื่ออุดช่องว่างที่สถาบันหลักในสังคมไม่อาจทำได้ สถาบันทางเลือกใหม่ที่เกิดขึ้นมาจึงเน้นการช่วยเหลือคนผิวดำโดยเฉพาะ Zunes (๑๙๙๙, อ้างใน Khannenje, ๒๐๐๗) ค้นพบว่าได้มีความพยายามที่จะสถาปนาสถาบันทางเลือกเพื่อแก้ไขปัญหาทวิภาคที่เกิดขึ้นในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ โดยสถาบันที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชาวผิวดำอาฟริกัน ได้มีการบริหารงานโดยชาวอาฟริกันเอง เช่น คลินิกชุมชน สหกรณ์ ศูนย์การกระจายทรัพยากร

ซึ่งเป็นสถาบันที่จัดตั้งขึ้นเองสำหรับคนผิวดำ เนื่องจากสถาบันการเมืองของรัฐไม่เพียงพอ และไม่มีความชอบธรรมสำหรับคนผิวดำ การต่อต้านที่เกิดขึ้นในทศวรรษที่ ๑๙๘๐ ได้ทำให้กระบวนการบริหารงานของรัฐแทบจะล้มเหลว กลุ่ม the United Democratic Front ได้จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๘๓ เพื่อที่จะต่อต้านข้อเสนอใหม่ของรัฐบาลในการจำกัดบทบาทของชาวอินเดียและคนผิวสีในรัฐสภา ในปี ค.ศ. ๑๙๘๗ กลุ่ม COSATU, UDF และอีก ๑๖ องค์กรได้รวมตัวกันเพื่อก่อตั้งขบวนการประชาธิปไตยของคนส่วนใหญ่ (Mass Democratic Movement MDM) เพื่อต่อรองกับรัฐบาลและเพื่อช่วยเหลือคนดำซึ่งกันและกันเอง (Ottaway, ๑๙๙๒ อ้างใน Khannenje (๒๐๐๗) การมีสถาบันทางเลือกของคนผิวดำโดยเฉพาะขึ้นมา เป็นการสร้างความเข้มแข็งและความเป็นตัวของตัวเองให้กับคนผิวดำ ซึ่งทำให้รัฐบาลคนผิวขาวเริ่มอ่อนแอลงเริ่มอ่อนแอลงโดยเปรียบเทียบ เป็นหนึ่งในวิธีการที่บีบให้รัฐบาลผิวขาวต้องเจรจากับคนผิวดำโดยเต็มใจและปราศจากความขัดแย้ง

(๓) การต่อต้าน

ในช่วงต้นทศวรรษที่ ๑๙๘๐ องค์กรศาสนาโดยเฉพาะ อาร์คิซอบ เดสมอนด์ ตูตู (Desmond Tutu) ซึ่งได้แสดงออกอย่างมากในการต่อต้านการกีดกันสีผิว และการสนับสนุนการต่อต้านแบบไม่ใช้ความรุนแรง อาร์คิซอบ เดสมอนด์เป็นผู้นำของคณะกรรมการคริสตศาสนาแห่งสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ (South African Council of Churches-SACC) ในปี ค.ศ. ๑๙๘๗ SACC ได้ประกาศข้อตกลงหนึ่งซึ่งตั้งคำถามต่อความชอบธรรมของรัฐบาลคนผิวขาวซึ่งเป็นกลุ่มน้อย และเรียกร้องให้สมาชิกที่เป็นโบสถ์ให้ร่วมกันตั้งคำถามในการเชื่อฟังกฎหมายที่นำไปสู่การแบ่งแยกสีผิวด้วย ได้มีการสนับสนุนการคว่ำบาตร การปฏิเสธการจ่ายภาษี และการปฏิเสธการเข้าร่วมในการเกณฑ์ทหาร พระให้การยอมรับการแต่งงานข้ามเชื้อชาติ ซึ่งเป็นการปฏิเสธกฎหมายการห้ามแต่งงานข้ามเชื้อชาติ ที่ได้ถูกยกเลิกไปในปี ค.ศ. ๑๙๘๕ การเดินขบวนทั่วประเทศในปี ค.ศ. ๑๙๘๙ เพื่อการอยู่ร่วมกันท่ามกลางความแตกต่างทางเชื้อชาติได้ปลุกใ้หนานาชาติและรัฐบาลเองหันมามองถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการเจรจา ในเดือนพฤศจิกายนปีเดียวกันนั้นเองที่รัฐบาลต้องออกมายอมรับ และปล่อยให้ ANC จัดการประชุมถึงกว่า ๗๐,๐๐๐ คนในสนามกีฬาแห่งหนึ่งเพื่อเรียกร้องให้มีการปล่อยตัวนักโทษการเมือง กระบวนการต่างๆ เหล่านี้พร้อมด้วยความกดดันจากนานาชาติได้สร้างแรงกดดันให้กับสภาพแวดล้อมทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ จนในที่สุดได้นำไปสู่การเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งหลากหลายเชื้อชาติในต้นทศวรรษที่ ๑๙๙๐ ในที่สุด

Lowenberg & Kaempfer (๒๐๐๑ อ้างใน Khannenje, ๒๐๐) ได้วิเคราะห์ว่า การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการกีดกันทางสีผิวนั้นได้ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและการเมืองในประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ การต่อสู้เพื่อเสรีภาพและการกีดกันที่มีต่อการกีดกันทางสีผิวนั้นทำให้การคว่ำบาตรจากทั้งในประเทศและนานาชาติเพิ่มขึ้นไปด้วย การนัดหยุดงานต่างๆ แม้ว่าจะทำให้คนผิวดำมีปัญหาทางเศรษฐกิจแต่ก็กระทบกับคนผิวขาวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การต่อต้านด้วยวิธีการต่างๆ ทำให้คนผิวดำไม่พึงพอใจ การคว่ำบาตรทำให้เกิดผลกระทบด้านบวกต่อกิจกรรมทางการเมืองของคนผิวดำ นโยบายการกีดกันสีผิวมีขึ้นเพื่อที่จะส่งเสริมการได้เปรียบทางเศรษฐกิจของคนผิวขาว แต่ในระยะยาวแล้วแนวคิดที่เห็นแก่ได้เช่นนี้กลับมาทำร้ายคนผิวขาวเสียเอง โดยนโยบายนี้ได้ทำให้เกิดผลกระทบด้านลบต่อเศรษฐกิจของพวกเขา และได้ทำให้เกิดความไม่พอใจต่อคนผิวขาวมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งนี่คือสิ่งที่บ่อนทำลายนโยบายการกีดกันสีผิวเสียเอง

๒. สารสำคัญของกระบวนการและข้อตกลงในการสร้างความปรองดอง

๒.๑ กฎหมายการสนับสนุนการสร้างสามัคคีและการปรองดองแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓๔ ปี ค.ศ. ๑๙๙๕)

กฎหมายด้านการปรองดองของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ นั้น อยู่ในกฎหมาย “การสนับสนุนการสร้างสามัคคีและการปรองดองแห่งชาติ” (Promotion of National Unity and Reconciliation Act) (No. ๓๔, ๑๙๙๕) กฎหมายฉบับนี้ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นมาเพื่อนำไปสู่กระบวนการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง^๒ และจัดตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงและสร้างการปรองดองที่มีภารกิจในการสร้างความสมานฉันท์และยุติความขัดแย้งที่ยืดเยื้อยาวนานมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเข้าใจซึ่งกันและกัน อันจะนำไปสู่การก้าวผ่านความขัดแย้งและความรุนแรงที่เคยเกิดขึ้นในอดีต โดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

๒.๑.๑ วัตถุประสงค์

(ก) สืบสวนค้นหาความจริงเพื่อให้ได้ภาพที่สมบูรณ์แบบมากที่สุด เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๖๐ รวมทั้งสาเหตุและแรงบันดาลใจของผู้ที่ละเมิดสิทธิดังกล่าว

(ข) ให้ความช่วยเหลือต่อการให้อภัยโทษแก่บุคคลที่ได้เปิดเผยข้อมูลที่จำเป็นต่อการค้นหาความจริง

(ค) เปิดเผยผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อเหยื่อของความขัดแย้ง รวมถึงการเยียวยาฟื้นฟูเกียรติภูมิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ได้รับผลกระทบ

(ง) รวบรวมรายงานที่ให้รายละเอียดและข้อค้นพบทุกประการตั้งแต่ข้อ (ก) (ข) และ (ค) ตลอดจนการสร้างแนวทางป้องกันมิให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นอีกครั้ง

๒.๑.๒ หน้าที่

(ก) อำนาจความสะดวกในการหาข้อมูลเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนจำนวนมากซึ่งรวมถึงการละเมิดในรูปแบบต่างๆ การรวบรวมที่มา สาเหตุ บริบท ปัจจัย สภาพแวดล้อม แนวคิด และขอบเขตของการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตลอดจนรวบรวมรายงานบุคคล สถาบัน องค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดและรวมถึงการตั้งคำถามว่าด้วยการละเมิดนั้นเป็นผลของการวางแผนของรัฐบาลบางส่วน หรือรัฐบาลก่อนหน้านั้น หรือองค์กรใดๆ หรือสถาบันการเมืองของรัฐ หรือเป็นวิธีการของกลุ่มผลประโยชน์ หรือบุคคล

(ข) ให้ความช่วยเหลือ หรือริเริ่มหรือให้ความร่วมมือในการรวบรวมข้อมูลและหลักฐานจากบุคคลใดก็ตาม ซึ่งรวมถึงบุคคลที่อ้างว่าตนเองเป็นเหยื่อของการละเมิด หรือเป็นตัวแทนของเหยื่อ

^๒ อารัมภของกฎหมายดังกล่าว ได้กล่าวถึงหน้าที่และวัตถุประสงค์ของคณะกรรมการดังกล่าวดังต่อไปนี้... “การสืบสวนและสร้างภาพที่สมบูรณ์แบบที่สุดเท่าที่จะทำได้ เกี่ยวกับสาเหตุและผลของการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๖๐ จนกระทั่งถึงวันที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นในหรือนอกสาธารณรัฐ เริ่มต้นจากความขัดแย้งในอดีต จนถึงผลที่เกิดขึ้นกับเหยื่อของความรุนแรง การให้อภัยโทษต่อบุคคลที่เปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนี้ ด้วยวัตถุประสงค์ทางการเมืองตลอดช่วงเวลาของความขัดแย้ง เพื่อที่จะให้ออกห่างจากเหตุการณ์ได้เชื่อมโยงความรุนแรง การสร้างมาตรฐานเพื่อการให้คำชดเชย การทำให้เป็นเหมือนเดิม การฟื้นฟู และการนำเกียรติยศและชื่อเสียงของประชาชนและเหยื่อผู้ได้รับความรุนแรงจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนกลับคืนมา เป็นการรายงานให้ชาติทราบถึงการละเมิดเหยื่อ ส่วนการให้คำแนะนำมีวัตถุประสงค์เพื่อไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นอีก ด้วยเหตุนี้ จึงนำไปสู่การจัดตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงและการปรองดอง ซึ่งประกอบไปด้วย กรรมการว่าด้วยการละเมิดสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการว่าด้วยการนิรโทษกรรม และคณะกรรมการว่าด้วยการเยียวยาและทำให้เป็นเหมือนเดิม..”

(ค) ให้ความช่วยเหลือหรือให้การสนับสนุนเพื่อให้เกิดการอภิโภชในกิจกรรมบางอย่างที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ทางการเมือง ผ่านการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งได้เปิดเผยความจริงทั้งหมดที่ตนมีและเกี่ยวข้องกับความจริงนั้น โดยผู้ที่ได้รับการอภิโภชจะต้องให้รายละเอียดในแบบฟอร์มที่นำเสนอไปยังคณะกรรมการนิรโทษกรรมโดยที่รายละเอียดที่เกี่ยวกับการสารภาพจะได้รับการเผยแพร่โดยสื่อสาธารณะ

(ง) จัดทำและนำเสนอรายงานที่ประกอบไปด้วยกิจกรรมและข้อค้นพบต่างๆ ที่มีพื้นฐานอยู่ที่ความจริง และข้อมูล และหลักฐานต่างๆ

(ฉ) ให้คำแนะนำต่อประธานาธิบดีในเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายที่ควรจะมีหรือมาตรฐานที่เกี่ยวกับการเยียวยาหรือฟื้นฟูซึ่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของเหยื่อผู้ได้รับความรุนแรง

(ช) ให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับการพัฒนาวิธีการปกป้องพยานตามวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้

(ฅ) ให้คำแนะนำต่อประธานาธิบดีเกี่ยวกับการจัดตั้งสถาบันที่เพื่อการสร้างสังคมที่มั่นคงและยุติธรรม และมาตรฐานทางสถาบัน การบริหาร และกระบวนการนิติบัญญัติที่จะป้องกันมิให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้นได้อีกในอนาคต

๒.๑.๓ อำนาจ

อำนาจของคณะกรรมการเพื่อการค้นหาความจริงประกอบไปด้วยทั้งอำนาจบริหารและอำนาจในการสอบสวนสืบสวน โดยมีอำนาจบริหารที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการ (Committee) หรือคณะอนุกรรมการ (Sub-committee) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามหน้าที่ที่รับผิดชอบ รวมทั้งการตั้งสถานที่เพื่อจัดตั้งหน่วยงานที่เหมาะสม และอำนาจบริหารงานต่างๆ เช่นการจ้างงาน หรือการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคลากรในหน่วยงาน นอกจากนี้ยังมีอำนาจที่จะให้คำแนะนำหรือวิธีการที่คณะกรรมการสามารถใช้อำนาจหรือข้อมูลต่างๆ การรับรายงานต่างๆ เป็นต้น นอกจากนี้ยังทำงานกับรัฐมนตรีผ่านช่องทางทางการทูตเพื่อรับข้อมูลจากต่างประเทศ และทำสัญญากับบุคคล หรือหน่วยงานใดๆ ของรัฐ เพื่อที่จะใช้ประโยชน์จากสิ่งอำนวยความสะดวก หรือขอบุคลากรมาช่วยราชการ และสามารถจัดการประชุมได้ทั้งภายในและภายนอกประเทศ และสามารถเริ่มตรวจสอบหรือสอบสวนบุคคลใดๆ หรือการหายตัวไปของบุคคลหรือกลุ่มใดๆ ก็ได้

๒.๑.๔ การได้มาซึ่งตำแหน่ง

ในส่วนของธรรมนูญของคณะกรรมการซึ่งเป็นการวางโครงสร้างหน้าที่และกรอบการดำเนินงานนั้น กำหนดไว้ว่า คณะกรรมการประกอบไปด้วยบุคคลมากกว่า ๑๑ คนแต่ไม่เกิน ๑๗ คนซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีโดยได้รับความเห็นจากรัฐมนตรี โดยสมาชิกของคณะกรรมการจะต้องเป็นที่ประจักษ์ว่าไม่มีฝักฝ่าย และไม่มีตำแหน่งหรือการยอมรับทางการเมืองในระดับสูง และจะต้องมีสมาชิกไม่เกิน ๒ คนที่ไม่ได้มีสัญชาติสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้งประธานและรองประธานของคณะกรรมการ

สมาชิกของคณะกรรมการสามารถอยู่ได้ในตำแหน่งได้จวบจนได้ลงนามจดหมายลาออกจากตำแหน่งต่อประธานาธิบดี หรือประธานาธิบดีสามารถถอดถอนสมาชิกที่มีความประพฤติไม่เหมาะสมหรือขาดความรู้ความสามารถ โดยได้รับการตัดสินจากคณะกรรมการร่วม จากการร้องขอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภา

หากสมาชิกของคณะกรรมการคนใดเสียชีวิต หรือออกจากตำแหน่ง เป็นหน้าที่ของประธานาธิบดีที่จะปรึกษารัฐมนตรีในการหาสมาชิกคนใหม่เพื่อมาทดแทนตำแหน่งเก่า

ในการแต่งตั้งสมาชิกของคณะกรรมการนั้น จะต้องมีกำรบันทึกและตีพิมพ์รายชื่อของคณะกรรมการทั้งหมดในสื่อสาธารณะ

๒.๑.๕ การสอบสวนการละเมิดสิทธิมนุษยชน

คณะกรรมการว่าด้วยการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นคณะกรรมการซึ่งตั้งขึ้นภายใต้คณะกรรมการค้นหาความจริง โดยมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการสืบสวนค้นหาความจริงเพื่อให้ได้ภาพที่สมบูรณ์แบบมากที่สุด เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๖๐ รวมทั้งสาเหตุและแรงบันดาลใจของผู้ที่ละเมิดสิทธิดังกล่าว ตลอดจนการจัดการในการให้อภัยโทษแก่บุคคลที่ได้เปิดเผยข้อมูลที่เป็นต่อการค้นหาความจริง ทั้งนี้ รวมถึงการเปิดเผยผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อเหยื่อของความขัดแย้ง รวมถึงการเยียวยาฟื้นฟูเกียรติภูมิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ที่ได้รับผลกระทบ และรวบรวมรายงานที่ให้รายละเอียดและข้อค้นพบ ตลอดจนการสร้างแนวทางป้องกันมิให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นอีกครั้ง

หากคณะกรรมการค้นพบว่ามีกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนจริง และค้นพบบุคคลผู้ซึ่งได้ถูกตกเป็นเหยื่อจากการกระทำดังกล่าว คณะกรรมการชุดนี้จะได้นำเรื่องไปสู่คณะกรรมการว่าด้วยการฟื้นฟูและเยียวยาเป็นการต่อไป

๒.๑.๖ กระบวนการและกลไกในการให้อภัยโทษ

คณะกรรมการค้นหาความจริงฯ ได้ตั้งคณะกรรมการย่อยขึ้นมาอีกชุดหนึ่งคือคณะกรรมการเพื่อการอภัยโทษ ซึ่งประกอบไปด้วยประธานกรรมการและรองประธานที่มีความเหมาะสม ทั้งนี้ต้องเป็นคนสัญชาติสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ และเป็นตัวแทนที่ได้รับความเชื่อถือของสังคม ทั้งนี้ประธานาธิบดีจะได้แต่งตั้งประธานกรรมการและรองประธาน โดยได้รับความเห็นจากคณะกรรมการค้นหาความจริง ส่วนสมาชิกของอื่นๆ ของคณะกรรมการอภัยโทษนั้นมาจากคณะกรรมการค้นหาความจริงเป็นจำนวนอย่างน้อย ๓ คน ประธานกรรมการอภัยโทษ สามารถแต่งตั้งอนุกรรมการและประธานอนุกรรมการ ผู้ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษาในการให้อภัยโทษ

๒.๑.๗ วิธีการขออภัยโทษ

ผู้ที่ต้องการขออภัยโทษตามกฎหมายฉบับนี้ คือผู้ที่กระทำความรุนแรงต่างๆ ซึ่งรวมถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่างๆ การใช้ความรุนแรงต่างๆ ที่ทำไปโดยมีวัตถุประสงค์ทางการเมืองเป็นแรงผลักดัน ผู้ที่จะขออภัยโทษจะต้องส่งใบแบบฟอร์มใบสมัครถึงคณะกรรมการค้นหาความจริงภายในระยะเวลา ๑๒ เดือนนับตั้งแต่มีการประกาศจัดตั้งคณะกรรมการ โดยคณะกรรมการจะเลือกพิจารณาบุคคลที่กำลังได้รับโดนคุมขังอยู่ก่อน และจะกำหนดมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับการขออภัยโทษต่างๆ โดยปรึกษากับรัฐมนตรีที่ทำงานเกี่ยวกับงานราชทัณฑ์ โดยอาจจะเรียกขอข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้ส่งใบสมัคร หรือมีการสืบสวนอื่นๆ ทั้งนี้หลังจากได้มีการสืบสวนแล้ว คณะกรรมการอาจจะแจ้งให้ผู้สมัครทราบถึงผลของการยื่นขออภัยโทษ

กฎหมายฉบับนี้ได้ระบุไว้ว่า ผู้ที่จะได้รับโอกาสในการนิรโทษกรรมได้แก่ผู้ที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ทางการเมือง เช่น สมาชิกหรือผู้สนับสนุนกลุ่มกระบวนกรที่เป็นที่รู้จักทั่วไป หรือขบวนการปลดปล่อยต่างๆ ที่มีวัตถุประสงค์ในการต่อต้านรัฐหรือองค์การการเมืองหรือขบวนการปลดปล่อยอื่นหรือเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของรัฐบาลใดๆ ไม่ว่าจะเป็นภาคพลเรือนหรือภาคความมั่นคง หรือผู้ที่ได้กระทำการที่เกี่ยวข้องกับการรัฐประหารที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วทั้งหมด

อย่างไรก็ตาม ไม่ได้มีการกำหนดหรือให้คำจำกัดความไว้ว่า “วัตถุประสงค์ทางการเมือง” นั้นคืออะไรบ้าง แต่เปิดโอกาสให้กับการตีความที่ว่า กิจกรรมต่างๆ ที่จะกล่าวได้ว่ามีวัตถุประสงค์ทางการเมืองนั้น จะต้องดูที่วัตถุประสงค์ในการกระทำ หรือบริบทของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เช่น การลุกฮือทางการเมือง ความวุ่นวาย และการปราบปราม เป็นต้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำจัดศัตรูทางการเมืองที่เป็นฝ่ายตรงข้าม ไม่ว่าจะป็นทรัพย์สินของรัฐ เจ้าหน้าที่ หรือทรัพย์สินของเอกชน หรือบุคคลธรรมดา นั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจ หรือมีอิทธิพลต่อการกระทำของอีกฝ่ายหนึ่งที่อยู่ตรงข้ามตนหรือไม่ ทั้งนี้การประกาศการอภัยโทษให้คนใดคนหนึ่ง จะต้องมีการเปิดเผยตีพิมพ์ในสื่อมวลชนอย่างกว้างขวาง โดยใส่ชื่อและนามสกุลเต็มของผู้ที่ได้รับการอภัยโทษ ซึ่งผู้ที่ได้รับการนิรโทษกรรมจะต้องรับโทษใดๆ ทางอาญา และผู้ที่ไม่ได้รับการพิจารณาอภัยโทษ คณะกรรมการเพื่อการอภัยโทษจะต้องแจ้งให้กับบุคคลที่ขออภัยโทษ บุคคลที่เกี่ยวข้อง และคณะกรรมการค้นหาความจริงฯ โดยเร็วที่สุดที่จะเป็นไปได้

๓. ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการสร้างความปรองดอง

๓.๑ กรอบคิดในการสร้างความปรองดอง

แม้ว่าประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้จะมีประวัติศาสตร์ของความไม่ยุติธรรมทางเชื้อชาติ และการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง แต่สาธารณรัฐแอฟริกาใต้สามารถผ่านกระบวนการขั้นตอนของการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางเชื้อชาติและชาติพันธุ์จนประสบความสำเร็จ รากฐานของการสร้างความปรองดองในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้มาจาก สัตยาเคราะห์ (Satyagraha) หรือการค้นหาความจริง อันเป็นเมล็ดพันธุ์ของสันติวิธีที่มหาตมะ คานธีได้เข้ามาหว่านไว้ตั้งแต่ปี ๑๙๐๖ เพื่อให้สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ต่อสู้กับความไม่ยุติธรรมด้วยสันติวิธี^๓ สัตยาเคราะห์คือพลังที่เกิดจากความจริงและความรัก (Gandhi, ๑๙๗๗ อ้างใน Vora&Vora, (๒๐๐๔)) คำว่า สัตยาเคราะห์เป็นการสมาสคำในภาษาสันสกฤตที่แปลว่า “ความจริง” และ “การตามหา” ซึ่งเป็นคำที่ใช้อธิบายความคิดในการปฏิบัติด้วยหลักการอหิงสา โดยหลักการอหิงสานั้นจะสำเร็จลงได้ ในจิตใจต้องมีการพัฒนาสันติภาพ หรือมีความมุ่งหมายที่จะให้มีการประนีประนอมเกิดขึ้นได้จริงเสียก่อน ในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้นั้น “ไม่ต้องมีคำขอโทษ แต่ขอให้หยุดความจริง”

ปัญหาการกีดกันสีผิวเป็นปัญหาความขัดแย้งทางวัฒนธรรม ซึ่งได้ดำเนินมากกว่าห้าสิบปี จนกระทั่งได้มีการปล่อยตัวนายเนลสัน แมนเดลา (Nelson Mandela) ผู้นำพรรคสภาคองเกรสแห่งชาติแอฟริกา (African National Congress: ANC) ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายต่อต้านรัฐบาลผิวขาวในวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๙๙๐ ภายหลังจากการถูกคุมขังเป็นระยะเวลาถึง ๒๗ ปี หลังจากนั้นอีก ๒๐ ปี ต่อมาสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ได้เคลื่อนตัวเข้าสู่ยุคใหม่ การปล่อยตัวเนลสัน แมนเดลา จึงกลายเป็นสัญลักษณ์แห่งความร่วมมือร่วมใจของชาวสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ที่จะ

^๓ มหาตมะ คานธี ได้เดินทางไปสาธารณรัฐแอฟริกาใต้เมื่อปี ค.ศ. ๑๘๙๓ เพื่อปฏิบัติหน้าที่เป็นทนายความ ในขณะที่อยู่ที่ประเทศนั้น คานธีได้เห็นชาวผิวดำในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ซึ่งรวมทั้งคนอินเดียด้วยที่ได้รับการดูถูกเหยียดหยามจากชาวผิวขาว คานธีจึงได้เข้าสู่เพื่อเรียกร้องสิทธิมนุษยชนของคนผิวสี แต่ในระยะแรกการเรียกร้องยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร จนกระทั่งคานธีเดินทางออกนอกประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้และกลับเข้าไปใหม่อีกครั้งพร้อมครอบครัวในปี ค.ศ. ๑๘๙๖ หลังจากกลับไปครั้งนั้น สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ได้เกิดปัญหาสงครามโบเออร์ (Boer war) ในครั้งนั้นคานธีได้รวบรวมคนอินเดียขึ้นเพื่อไปเป็นอาสาสมัครช่วยฝ่ายอังกฤษ หลังจากนั้นคานธีและครอบครัวได้เดินทางกลับไปประเทศอินเดีย และเดินทางมาที่สาธารณรัฐแอฟริกาใต้อีกครั้ง แต่ในครั้งนี้ได้พบปัญหาที่รัฐบาลอังกฤษที่ปกครองรัฐ Transvaal ในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ได้ออกพระราชกฤษฎีกาฉบับหนึ่งซึ่งเป็นการรื้อถอนสิทธิของชาวอินเดียในรัฐ คานธีจึงได้เรียกร้องให้คนอินเดียรวมตัวกันคือแฟง ไม่ยอมปฏิบัติตามกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม คานธีเรียกวิธีดังกล่าวว่า "สัตยาเคราะห์" ในที่สุดทำให้คานธีและชาวอินเดียบางส่วนโดนจับและถูกตัดสินเข้าคุกเป็นระยะเวลา ๒ เดือน หลังจากนั้นนักสู้ด้วยวิธีสัตยาเคราะห์ ได้ถูกคุมขังมากขึ้นเรื่อยๆ จนในที่สุดรัฐบาลจึงยอมเจรจา และยกเลิกพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว

อยู่ร่วมกันภายใต้ความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ ซึ่งหลังจากได้รับการปล่อยตัว นายเนลสัน แมนเดลา ได้รับเลือกตั้งให้เป็นประธานาธิบดีของประเทศแอฟริกา ในปี ๑๙๙๔ จนถึงปี ๑๙๙๙ ซึ่งการเลือกตั้งในครั้งนั้นถือเป็นการเลือกตั้งภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน อย่างสมบูรณ์แบบเป็นครั้งแรกของประเทศ ตลอดสมัยของการดำรงตำแหน่งของนายเนลสัน แมนเดลา จึงถือเป็นช่วงเวลาสำคัญที่ทำให้เกิดสันติภาพในประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ นายเนลสัน แมนเดลา มีนโยบายอย่างชัดเจนในการสนับสนุนความสมานฉันท์ และช่วยให้เกิดประชาธิปไตยแบบหลายเชื้อชาติขึ้นในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้เป็นผลสำเร็จ เขาได้รับการยกย่องเป็นอย่างสูงในประชาคมโลกในฐานะผู้นำที่ยึดมั่นในหลักการของสันติภาพ และได้รับรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพในปี ๑๙๙๓ และในวันที่ ๑๘ กรกฎาคมของทุกปี ซึ่งเป็นวันคล้ายวันเกิดของนายเนลสัน แมนเดลา สหประชาชาติยังได้กำหนดให้เป็นวัน “Mandela Day” เพื่อระลึกถึงคุณงามความดีของนายแมนเดลาที่มีต่อเสรีภาพของโลก

๓.๑.๑ การไม่ใช้ความรุนแรง

จากการศึกษาลักษณะพิเศษของความขัดแย้งในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้นั้นทำให้พบว่า แม้กระทั่งก่อนที่จะมีกระบวนการสานเสวนาเพื่อแก้ไขปัญหา นั้น ทางคู่ขัดแย้งนิยมใช้วิธีการที่ไม่ใช้ความรุนแรงมากกว่าวิธีการเผชิญหน้าซึ่งกันและกัน ซึ่งเป็นวิธีการที่แตกต่างจากการประทุกันที่มีปัญหาคล้ายคลึงกัน เช่น อิสราเอล หรือยุโรปสมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง สาเหตุที่ทำให้ความขัดแย้งในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ได้รับการแก้ไขด้วยวิธีการที่เน้นการไม่ใช้ความรุนแรง เกิดขึ้นด้วยปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม โดยคนผิวขาวกลุ่มน้อยที่เป็นผู้ปกครองนั้นมีความพึงพิงคนผิวดำซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตหลักของประเทศ การต่อต้านด้วยวิธีการต่างๆ ที่ไม่ใช้ความรุนแรง เช่น การนัดหยุดงาน เป็นต้น

สภาวะของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว การกดขี่ที่เกิดขึ้นอย่างยาวนาน และการที่สถาบันในสังคมไม่ทำงานเพื่อคนกลุ่มใหญ่ ทำให้เกิดช่องว่างจนสถาบันทางสังคมของคนผิวดำเกิดขึ้นมาเอง และทวีความเข้มแข็งโดยธรรมชาติ เกิดเป็นสภาวะไร้รัฐแต่ไม่ได้เป็นอนาธิปไตย เพราะการที่รัฐบาลคนผิวขาวไม่ได้ช่วยคนผิวดำนั้นไม่ได้ทำให้เกิดความล้มเหลวของรัฐ แต่ทำให้เกิดสถาบันคู่ขนานที่ทำหน้าที่ทดแทนรัฐ ซึ่งเป็นสภาวะแวดล้อมที่เป็นปัจจัยหลักที่ตั้งให้ทุกฝ่ายของสังคมต้องหันมามองซึ่งกันและกัน เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง

การต่อต้านนโยบายแบ่งแยกสีผิวโดยไม่ใช้ความรุนแรง เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐบาลชนกลุ่มน้อยต้องหันกลับมาคุยกับประชาชนกลุ่มใหญ่ และได้ผลักดันให้คนผิวขาวที่เป็นทางสายกลางหรือไม่นิยมการกดขี่ของรัฐบาลสนับสนุนให้เกิดการเจรจาเพิ่มขึ้น

๓.๑.๒ การได้รับความสนับสนุนจากอารยประเทศ

ในระดับระหว่างประเทศแล้ว นโยบายการแบ่งแยกสีผิวของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ได้ทำให้เกิดการต่อต้านเป็นอย่างมากจากประเทศอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษที่ ๑๙๘๐ เป็นต้นมา กลุ่มการเมืองในประเทศต่างๆ ซึ่งประกอบไปด้วยสหภาพแรงงาน โบสถ์ นักเรียน และองค์กรทางการเมืองฝ่ายซ้ายในหลายๆ ประเทศ ได้กระทำการคว่ำบาตรรัฐบาลสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ที่สนับสนุนการกีดกันสีผิว ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มต่อต้านการกีดกันสีผิวได้ใช้วิธีการที่ไม่ใช้ความรุนแรง จึงทำให้นานาประเทศรู้สึกเห็นใจคนผิวดำมากกว่ารัฐบาลผิวขาวที่ไม่ยุติธรรม

ประเทศหลายๆ ประเทศทั่วโลก จึงได้กระทำการทุกวิถีทางที่จะแสดงออกให้เห็นถึงความไม่พอใจ ในนโยบายกีดกันสีผิวที่สาธารณรัฐแอฟริกาใต้มีต่อประชาชนผิวดำ ตั้งแต่การคว่ำบาตรการแข่งขันกีฬาต่างๆ การไม่ร่วมลงทุนหรือติดต่อทางธุรกิจ หรือแม้แต่การคว่ำบาตรประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ซึ่งเป็นเครื่องมือที่มี

ประสิทธิภาพที่สุดในการกดดันรัฐบาลคนผิวขาวให้ต้องปรับตัวเองเพื่อการสร้างความร่วมมือกับประชาชนชาวผิวดำ Lowenberg & Kaempfer (๒๐๐๑, อ้างใน Khannenje, ๒๐๐๗) ได้ใช้ตัวแบบทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) ในการนำมาวิเคราะห์ผลกระทบทางการเมืองต่อการปฏิเสศการมาลงทุนในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้จากปัญหาการแบ่งแยกสีผิว พวกเขาค้นพบว่า การแข่งกันขึ้นทางการเงิน ไม่ว่าจะในความหมายอย่างกว้างหรือแคบ ก่อให้เกิดผลกระทบค่อนข้างมาก Lowenberg & Kaempfer (๒๐๐๑, อ้างใน Khannenje, ๒๐๐๗) ได้เสนอว่าการประกาศของธนาคารใหญ่ๆ ในปี ๑๙๘๕ ว่าจะไม่มีการผ่อนผันให้หนี้สินต่างๆ ของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้เมื่อครบกำหนดชำระนั้น เป็นปัจจัยเร่งที่ทำให้รัฐบาลคนผิวขาวต้องหันหน้ามาทบทวนตัวเองว่าจะอยู่ในสภาพความขัดแย้งนี้ต่อไป หรือจะมีการสร้างแนวทางเพื่อความร่วมมือต่อไป การไม่ยอมให้ผ่อนผัน หรือการไม่ยอมให้สาธารณรัฐแอฟริกาใต้มีช่องทางในการกู้ยืมเงินนั้น ทำให้รัฐบาลของคนผิวขาวจะต้องใช้นโยบายที่เพิ่มการส่งออก อันจะนำไปสู่การเพิ่มของเงินทุนสำรองแห่งชาติและเพื่อนำไปใช้หนี้ แต่กระนั้นการส่งออกของรัฐบาลสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ก็ประสบปัญหาจากการคว่ำบาตรทางการค้า โดยหลายๆ ประเทศในโลกปฏิเสธการนำเข้าสินค้าต่างๆ ของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ในกรณีนี้รัฐบาลจึงต้องเปลี่ยนวิธีมาหารายได้จากการเพิ่มอัตราภาษีภายในประเทศ ดังนั้นจึงกลายเป็นว่ารัฐบาลต้องเก็บภาษีในอัตราที่สูงเพื่อที่จะคงนโยบายการกีดกันสีผิวไว้ได้ นอกจากนี้การขาดแคลนเงินลงทุนจากต่างประเทศยังได้ทำให้สินทรัพย์ต่างๆ ในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้มีราคา ปัญหาทางเศรษฐกิจคือปัจจัยเร่งรัดที่สำคัญให้รัฐบาลคนผิวขาวตัดสินใจทางเลือกที่จะต้องเปิดประตูคุยกับประชาชนผิวดำ

๓.๒ กระบวนการในการสร้างความปรองดอง

ไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้ที่จะกล่าวว่า จุดเริ่มแรกของการเจรจากัน ระหว่างรัฐบาลคนผิวขาวและประชาชนผิวดำก็คือ การตกลงกันว่าจะมาสร้างประชาธิปไตยที่ยั่งยืนในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ได้อย่างไร ผ่านการมองภาพอนาคตร่วมกัน ทั้งสองฝ่ายมองว่าจะต้องมีการสร้างความปรองดองผ่านกระบวนการค้นหาความจริง ซึ่งในข้อตกลงนั้น มีปัญหาที่สำคัญที่สุดและต้องตกลงกันได้ก่อนที่จะมีการตกลงข้ออื่นๆ ก็คือ จะต้องมีการนิรโทษกรรมหรือกระบวนการอภัยโทษ เนื่องจากความขัดแย้งที่เกิดขึ้นที่สาธารณรัฐแอฟริกาใต้นั้น มีมาอย่างยืดเยื้อยาวนาน และตั้งอยู่บนพื้นฐานของความหวาดกลัวซึ่งกันและกัน โดยรัฐบาลคนผิวขาว (National Party) กล่าวหาพรรค ANC ซึ่งได้รับการสนับสนุนโดยประชาชนคนผิวดำซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ สามารถเป็นรัฐบาลปกครองประเทศแล้ว รัฐบาลที่มาจากพรรค ANC จะจัดการขี้เน็ดขาดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ กลุ่มการเมือง ที่เคยใช้ความรุนแรงกับการต่อต้านการกีดกันสีผิว กล่าวโดยสั้นๆ คือ รัฐบาลคนผิวขาวกลัวว่าจะโดนแก้แค้นในภายหลัง คำถามเรื่องนี้เป็นประเด็นที่สำคัญที่สุดที่ทำให้มีการเจรจาดำเนินต่อมาหลังจากการประชุมที่มองบรังค์ เนื่องจากรัฐบาลคนผิวขาวต้องการลดความเสี่ยงที่รัฐบาลที่ใช้อำนาจรัฐในช่วงเวลาแห่งการกีดกันสีผิวจะได้รับการลงโทษด้วยวิธีการต่างๆ ที่ตนเองได้ทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนตลอดระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา (Hendricks, ๑๙๙๙)

คณะกรรมการเพื่อการค้นหาความจริง ฯ ได้ถือกำเนิดมาจากกระบวนการการเจรจารวมขอมกัน ระหว่างรัฐบาลกีดกันสีผิว (The national Party) กับกลุ่ม ANC ซึ่งเป็นกลุ่มกระบวนการของคนผิวดำ โดยรัฐบาลคนผิวขาวได้ระบุชัดเจนว่า การเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยจะไม่เกิดขึ้น หากไม่มีการพิจารณาให้การนิรโทษกรรมเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงที่กำลังจะเกิดขึ้น ด้วยเหตุนี้ในประเด็นของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้นั้น การอภัยโทษให้แก่ผู้ใช้ความรุนแรงหรือผู้ที่อยู่เบื้องหลังความรุนแรงในการต่อต้านการกีดกันสีผิว กลายเป็นสิ่งที่สำคัญมากในการเจรจาดังกล่าว และถูกรวมไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย นับว่าเป็นองค์กรที่ถูกสร้างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้าง

ความสามัคคีที่เกิดขึ้นในชาติอย่างแท้จริง การให้อภัยโทษ ถูกจัดทำขึ้นมาเพื่อสร้างความปรองดองและความสามัคคีของคนในชาติ รัฐธรรมนูญได้รับการตราขึ้นมาเพื่อให้อภัยแก่อาชญากรรมของรัฐ และการละเมิดสิทธิมนุษยชนครั้งใหญ่ การประกาศใช้กฎหมาย “National Unity and Reconciliation Act No. ๓๔ (๑๙๙๕) ได้รับการลงนามโดยประธานาธิบดี เนลสัน แมนเดลา ในวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๙๕

แม้ว่ากฎหมายฉบับนี้จะยกเลิกกฎหมายก่อนหน้าที่เกี่ยวข้องกับการชดเชยหรือการให้การอภัยโทษทั้งหมดที่ผ่านมา แต่ก็ได้กำหนดว่า การนิรโทษกรรมที่เกิดขึ้นแล้วยังใช้การได้อยู่ คณะกรรมการค้นหาความจริงและการปรองดองที่มีเดสมอนด์ ตูตูเป็นประธาน ได้รับการจัดตั้งขึ้นจากข้อกำหนดในกฎหมายฉบับนี้ โดยได้อธิบายวัตถุประสงค์ไว้ว่า “เพื่อสนับสนุนให้เกิดความสามัคคีและให้เกิดความปรองดอง เพื่อที่จะผ่านความขัดแย้งและการแบ่งแยกในอดีตไปให้ได้

สิ่งที่น่าสนใจที่สุดคือ สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ได้ผ่านกระบวนการดังกล่าวโดยไม่มีการแก้แค้นซึ่งกันและกันได้อย่างไร คำตอบก็คือ การให้เกียรติและการให้อภัย การให้เกียรติกระทำได้จากการค้นหาความจริง ซึ่งเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นพร้อมๆ กับกระบวนการอภัยโทษ คือ การให้อภัยโทษไม่ได้เป็นการให้อภัยโทษทั่วไปหรือปราศจากเงื่อนไข แต่จะให้อภัยโทษแก่คนที่ให้ความจริงทั้งหมดที่ถูกต้อง โดยรายงานสิ่งที่ตนเองทำตามความเป็นจริง และมีการตีพิมพ์คำสารภาพนั้นในสื่อมวลชน ทั้งนี้กลไกและขั้นตอนของการให้อภัยโทษได้ถูกระบุไว้ในบทที่สี่ของกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งได้ให้ข้อกำหนดไว้เกี่ยวกับให้อภัยโทษของคณะกรรมการอภัยโทษ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี โดยผู้พิพากษาและผู้ประกอบวิชาชีพด้านกฎหมาย กรรมการชุดนี้มีอิสระพอสมควรจากคณะกรรมการค้นหาความจริง ๆ ที่รายงานโดยตรงสู่ประธานาธิบดี ตามกฎหมายฉบับนี้กำหนดไว้ว่า การได้รับการอภัยโทษนั้นจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อเป็นการกระทำที่มีวัตถุประสงค์ทางการเมืองเท่านั้น แม้ว่าจะไม่ได้มีการระบุไว้อย่างชัดเจนว่าอะไรคือสิ่งที่เรียกได้ว่าเป็น “วัตถุประสงค์ทางการเมือง” ทั้งนี้เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้มีการ “ตีความ” อย่างกว้างขวาง

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการเจรจาได้อีกประการหนึ่งคือ การที่ผู้นำของกลุ่ม ANC ได้ยอมรับการเจรจา และยอมรับที่จะใช้การนิรโทษกรรมเป็นเครื่องมือหนึ่งในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง เช่น ประธานคณะกรรมการค้นหาความจริง ๆ Desmond Tutu (๑๙๙๖, in Hendricks, ๑๙๙๙) ได้ให้ความเห็นว่า การนิรโทษกรรมเป็นองค์ประกอบที่ขาดไม่ได้สำหรับการเจรจามอบ Boraime (๑๙๙๖ in Hendricks, ๑๙๙๙) กล่าวว่าการอภัยโทษคือราคาที่เราจะต้องยอมจ่าย เพื่อให้เกิดสันติภาพและเสถียรภาพ หากการเจรจาไม่ประสบความสำเร็จ เราจะต้องอยู่ในความขัดแย้งต่อไป และการละเมิดสิทธิมนุษยชนจะต้องเพิ่มขึ้นมากขึ้น Wilhelm Verwoed (๑๙๙๗ in Hendricks, ๑๙๙๙) กล่าวว่า นิรโทษกรรมคือค่าใช้จ่ายที่เราจะต้องเสียให้กับการได้มาซึ่งสันติภาพ ซึ่งเป็นสิ่งที่เราจะได้ประโยชน์ร่วมกันจากการเจรจา ซึ่งจะนำไปสู่ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ที่เป็นประชาธิปไตยในปี ค.ศ. ๑๙๙๔ ความคิดเหล่านี้มองการนิรโทษกรรมเป็นสิ่งจำเป็นที่จะนำมาสู่สันติภาพ และการสร้างประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้

๔. บทสรุปกับกรณีการสร้างความปลอดภัยในสังคมไทย

๔.๑ บทสรุปจากกรณีศึกษาความขัดแย้งในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้

จากวัตถุประสงค์ของบทความนี้ที่ต้องการค้นหาว่า ได้มีกระบวนการใดเกิดขึ้นในบริบทแบบใดที่นำมาสู่การเจรจาปรองดอง และการค้นหาปัจจัยที่ทำให้คู่ขัดแย้งในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้สามารถอยู่ร่วมกันได้สำเร็จนั้นพบว่า

๑) เงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ สังคม และเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ที่นำมาสู่ความปรองดอง

จากการวิเคราะห์กรณีศึกษาของประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ทำให้ค้นพบว่า “ในความขัดแย้งทางการเมืองนั้น เงื่อนไขสำคัญที่นำมาสู่การปรองดองได้คือ การลดการใช้ความรุนแรง และการเจรจา เนื่องจากปัญหาในแอฟริกาใต้เป็นปัญหาเชิงการเมือง ซึ่งจะต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยกระบวนการทางการเมือง ไม่ใช่การแก้ไขด้วยการใช้วิธีการทางปกครองหรือวิธีการที่ใช้ความรุนแรง” นั้นหมายถึงการเจรจา ต่อรอง และการใช้สถาบันทางการเมืองเพื่อสร้างแนวทางในการตกลงใจร่วมกัน

กรณีศึกษาของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ เป็นสิ่งที่ย้ำว่า ทฤษฎีการไม่ใช้ความรุนแรงเท่านั้นที่จะสามารถแก้ไขปัญหาคู่ขัดแย้งได้ การไม่ใช้ความรุนแรงเท่านั้นที่จะเปิดโอกาสให้คู่ขัดแย้งเห็นว่ามีหนทางในการเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหาระหว่างกัน ซึ่งเมื่อวิเคราะห์ย้อนกลับไปในยุค ค.ศ. ๑๙๖๐ นั้นจะเห็นได้ว่าเป็นยุคที่รัฐบาลคนผิวขาวได้ใช้ความรุนแรงต่อคนผิวดำ โดยออกนโยบายและกฎหมายหลากหลายประการเพื่อกีดกันสีผิว ซึ่งตามมาด้วยการตอบโต้การกีดกันสีผิวโดยการใช้ความรุนแรงในยุค ค.ศ. ๑๙๗๐ ซึ่งได้พิสูจน์ตลอดช่วงทศวรรษดังกล่าวแล้วว่า การใช้ความรุนแรงเพื่อตอบโต้การใช้ความรุนแรงไม่ใช่วิธีที่สามารถแก้ไขปัญหาคู่ขัดแย้งได้ นำมาสู่การต่อต้านแบบไม่ใช้ความรุนแรงในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๘๐

การต่อต้านโดยไม่ใช้ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในยุค ๑๙๘๐ ได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมหาศาลต่อการเผชิญหน้ากันทั้งสองฝ่าย การที่คนผิวดำไม่ได้ใช้ความรุนแรงในการตอบโต้กับคนผิวขาว ทำให้กลุ่มกระบวนการของคนผิวดำได้รับการยอมรับในระดับโลก สถาบันต่างๆ และนโยบายสาธารณะ เช่น สถาบันการเมือง การสาธารณสุข และการศึกษา ที่คนผิวขาวได้ผลิตขึ้นมาเพื่อตอบสนองแต่คนผิวขาวก็ตกอยู่ในสภาพของความชะงักงัน โดยได้เกิดสถาบันทางเลือกขึ้นมาใหม่สำหรับคนผิวดำโดยเฉพาะ ทำให้คนผิวดำมีการพึ่งพาอาศัยกับคนผิวขาวลดน้อยลง นอกจากนี้แรงผลักดันของนานาชาติ ที่เกิดจากการลดความรุนแรงของสงครามเย็น ทำให้นานาชาติหันมาให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนมากขึ้น ฝ่ายคนผิวขาวจึงอยู่ในภาวะที่เสียเปรียบลงเรื่อยๆ การที่รัฐบาลคนผิวขาวถูกตีกรอบจากบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปเช่นนี้ล้อมกรอบรอบด้าน ซึ่งได้นำมาสู่กรอบของการเจรจาได้ในที่สุด

๒) ปัจจัยใดที่ทำให้คู่ขัดแย้งในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้สามารถอยู่ร่วมกันได้สำเร็จ

ปัจจัยที่ทำให้คู่ขัดแย้งในแอฟริกาใต้สามารถอยู่ร่วมกันได้สำเร็จภายหลังจากการเจรจา อยู่ที่การได้รับเกียรติ การชดเชย และการป้องกันไม่ให้ความขัดแย้งเกิดขึ้นอีกอยู่ที่การรับประกันว่าจะไม่มีการแก้แค้นซึ่งกันและกัน ดังที่ได้ระบุไว้ในกฎหมาย “การสนับสนุนการสร้างสามัคคีและการปรองดองแห่งชาติ” (Promotion of National Unity and Reconciliation Act) (No. ๓๔, ๑๙๙๕.) กฎหมายฉบับนี้ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นมาเพื่อนำไปสู่กระบวนการแก้ไขปัญหาคู่ขัดแย้ง ทั้งนี้ กล่าวได้ว่า ปัจจัยสามประการที่ทำให้คู่ขัดแย้งในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้สามารถอยู่ร่วมกันได้สำเร็จอย่างยั่งยืนนั้นประกอบไปด้วย “การให้ความจริง การให้อภัย และการชดเชย”

ปัจจัยข้อแรกได้แก่ การให้ความจริง อยู่บนพื้นฐานของการไต่สวน การสืบสวน เพื่อที่จะสร้างภาพที่สมบูรณ์แบบที่สุดเท่าที่จะทำได้ เกี่ยวกับสาเหตุ ที่นำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม

ค.ศ. ๑๙๖๐ จนกระทั่งถึงวันที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นในหรือนอกสาธารณรัฐ ตลอดจนศึกษาหาความจริงที่เป็นผลกระทบทั้งหมดที่เกิดขึ้นกับเหยื่อของความรุนแรง

ปัจจัยข้อที่สองได้แก่ การให้อภัยโทษอยู่บนพื้นฐานของ “เงื่อนไข” ที่สำคัญคือ ต้องเป็นบุคคลที่เปิดเผยมูลซึ่งนำไปสู่ความจริง และต้องเป็นบุคคลหรือหน่วยงาน หรือองค์กร ทั้งภาครัฐ และภาคประชาชน ที่กระทำการทั้งหมดโดยมีแรงผลักดันจาก “วัตถุประสงค์ทางการเมือง” โดยผู้ขอภัยโทษต้องพิสูจน์ให้ได้ว่า การกระทำของตนนั้นมีแรงจูงใจจากวัตถุประสงค์ทางการเมือง ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่ปัจจัยข้อที่สามซึ่งเป็นข้อสุดท้ายคือ ให้อภัยจากเหตุการณ์ได้เชื่อมโยงความรุนแรง การสร้างมาตรฐานเพื่อการให้คำชดเชย การทำให้เป็นเหมือนเดิม การฟื้นฟู และการนำเกียรติยศและชื่อเสียงของประชาชน และเหยื่อผู้ได้รับความรุนแรงจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนกลับคืนมา เป็นการรายงานให้ชาติทราบถึงการละเมิดเหยื่อ ส่วนการให้คำแนะนำมีวัตถุประสงค์เพื่อไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นอีก ด้วยเหตุนี้ จึงนำไปสู่การจัดตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงและการปรองดอง ซึ่งประกอบไปด้วย กรรมการว่าด้วยการละเมิดสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการว่าด้วยการนิรโทษกรรม และคณะกรรมการว่าด้วยการเยียวยาและทำให้เป็นเหมือนเดิม

๔.๒ การนำวิธีการของแอฟริกาใต้มาสร้างความปรองดองในสังคมไทย

แม้ความขัดแย้งของแอฟริกาใต้และประเทศไทย จะมีรายละเอียดที่แตกต่างกันไปตามธรรมชาติของความขัดแย้ง แต่ก็มีจุดร่วมบางประการอันนำมาซึ่งข้อเสนอต่อแนวทางในการอยู่ร่วมกันอย่างสันติของคนในชาติ ซึ่งสามารถตอบสนองการแก้ไขความขัดแย้งดังกล่าวได้ในระดับหนึ่ง โดยเรียงลำดับตามการใช้ระยะเวลาในการแก้ไขปัญหาจากมาตรการที่สามารถดำเนินการได้ทันทีไปสู่มาตรการในระยะยาว ดังต่อไปนี้

๑. **ใช้อำนาจรัฐบนหลักนิติธรรมอย่างเสมอภาค** โดยไม่ล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชน และให้ความเคารพในศักดิ์ศรีของมนุษย์ทุกคน แม้จะมีความแตกต่างในด้านอัตลักษณ์ วิถีชีวิต ความเชื่อ หรืออุดมการณ์ทางการเมืองก็ตาม ทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันโดยไม่มีทางเลือกปฏิบัติให้เกิดความรู้สึกไม่เป็นธรรม รวมทั้งการจัดพฤติกรรมสองมาตรฐานในสังคม

๒. **ริเริ่มและส่งเสริมกระบวนการพูดคุย (Peace Talk) อย่างจริงจังและต่อเนื่องกับกลุ่มบุคคลที่อาจมีความคิดเห็นที่แตกต่างไปจากรัฐบาล** โดยเริ่มต้นจากส่วนที่ต้องการจะใช้สันติวิธีในการแก้ไขปัญหา อีกทั้งต้องเปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่นๆ นอกเหนือจากภาครัฐที่สามารถเข้าถึงกลุ่มบุคคลเหล่านี้ ได้ดำเนินการพูดคุยควบคู่กันไปด้วย รัฐต้องไม่ปิดกั้นทางเลือกและโอกาสของประเทศชาติในการเข้าถึงกลุ่มผู้เห็นต่างจากรัฐ และในขณะเดียวกันก็ต้องไม่มององค์กรที่แสดงความปลอดภัยที่จะสนับสนุนหรืออำนวยความสะดวก (Facilitate) ในกระบวนการนี้ว่าเป็นศัตรูหรือเป็นภัยต่อความมั่นคง เนื่องจากกระบวนการพูดคุยนี้มีใช้การเจรจาต่อรองกับรัฐ (Negotiation) แต่อย่างไร หากแต่เป็นขั้นตอนเบื้องต้นในการสร้างบรรยากาศที่จะเอื้อต่อการแก้ไขความขัดแย้งด้วยสันติวิธีต่อไป การจัดให้มีพื้นที่ปลอดภัยสำหรับการใช้สันติวิธีนี้จะเป็นการจำกัดพื้นที่การใช้ความรุนแรงให้เหลือน้อยมากที่สุดไปโดยปริยายโดยมิต้องใช้การสู้รบทางการทหารมากเกินไป

๓. **ลดหรือขจัดเงื่อนไขทางการเมืองและสังคมที่จะถูกกลุ่มบุคคลใดกลุ่มบุคคลหนึ่งนำมาอ้างความชอบธรรมในการใช้ความรุนแรง** ที่ผ่านมา แม้ภาครัฐจะพยายามป้องกันมิให้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือมีการกระทำใดๆ ที่กระทบต่อความรู้สึกของประชาชน แต่ก็ต้องยอมรับว่ามีเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนที่ยังมีความเชื่อที่คลาดเคลื่อนว่าสันติวิธีเป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหา จึงมุ่งเน้นการสถาปนาอำนาจและความมั่นคงของรัฐ

มากกว่าการเสริมสร้างความมั่นคงของประชาชนและชุมชน ประเด็นสำคัญคือ เมื่อมีการละเมิดกฎหมายขึ้นแล้ว ก็จำเป็นต้องมีสิ่งที่จะต้องเร่งรัดนำตัวผู้กระทำผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมโดยไม่ให้เกิดความล่าช้า ขจัดวัฒนธรรมการไม่ต้องรับผิดชอบ (Culture of Impunity) และเปิดเผยความจริงให้สาธารณชนได้รับทราบ ไม่ว่าจะเป็นครณีตกใบ หรือการข่มขู่ของคนเสื้อแดง เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้การกระทำผิดกฎหมายต่างๆที่เกิดขึ้นถูกนำมาอ้างซ้ำแล้วซ้ำเล่าโดยกลุ่มผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐที่อาศัยบาดแผลเป็นเชื้อไฟในการปลุกเร้าและหล่อเลี้ยงวงจรความรุนแรงต่อไปอย่างไม่มีที่สิ้นสุด

๔. แก้ไขปัญหาทุจริตและปราบปรามกลุ่มอิทธิพลธุรกิจผิดกฎหมายอย่างจริงจัง ซึ่งรวมไปถึงพฤติกรรมกรรมการผูกขาดทางเศรษฐกิจของกลุ่มคนที่ใช้ประโยชน์จากอำนาจรัฐต่างๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายและประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม

๕. กำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยผลของโลกาภิวัตน์และระบบทุนนิยมโลกทำให้การพัฒนาประเทศไทยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจโลกกระจุกตัวอยู่เฉพาะบางภาคการผลิตและบางพื้นที่ที่มีศักยภาพสูงสามารถตอบสนองกำไรในระบบทุนนิยม แต่การแทรกแซงจากภาครัฐด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การสนับสนุนภาคการเกษตร หรือมาตรการอื่นๆ เช่น การเพิ่มอัตราภาษีสินค้านำเข้าเพื่อช่วยเหลือภาคการเกษตร เป็นเรื่องที่ต้องระมัดระวังการค้าโลกที่มุ่งต่อการค้าเสรี เช่นเดียวกันกับที่หากจะเลือกการลดการสนับสนุนภาคอุตสาหกรรมของประเทศก็เป็นสิ่งลดความสามารถของการแข่งขันของประเทศในระบบโลกซึ่งเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้เช่นกัน ด้วยเหตุนี้รัฐจึงต้องเร่งศึกษาอย่างจริงจังถึงวิธีการที่จะสามารถแก้ไขความเหลื่อมล้ำโดยการให้บริการภาครัฐขั้นพื้นฐานอย่างเท่าเทียมกัน และการส่งเสริมนโยบายสวัสดิการเพื่อประชาชน มุ่งแก้ไขปัญหาความยากจน และการไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรของคนยากจน การขาดโอกาสในการศึกษา การสาธารณสุข และแหล่งเงินกู้ที่มีเหตุผล โดยนโยบายของรัฐที่มุ่งสู่การเป็นรัฐสวัสดิการนี้จะต้องเป็นนโยบายที่มีเหตุผล ไม่ใช่เป็นนโยบายประชานิยมเพื่อหวังผลทางการเมือง สร้างชุมชนที่อยู่บนรากฐานของการ “แบ่งปัน” มิใช่การ “แก่งแย่งแข่งขัน” ซึ่งเป็นการลดความเครียดและความกดดันจากปัญหาเศรษฐกิจ อันเป็นสาเหตุหนึ่งของการเกิดความขัดแย้งทางการเมืองและการใช้ความรุนแรงอย่างต่อเนื่องในปัจจุบัน

๖. กระจายอำนาจโดยการปรับโครงสร้างทางการเมืองที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับที่ประชาชนรู้สึกว่ามีอำนาจในการปกครองดูแลตัวเองอย่างแท้จริง เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของประเทศโดยการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางอำนาจและโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ต้องเปิดโครงสร้างทางอำนาจให้มากขึ้นทั้งในทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ โดยการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยการกระจายโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมทางการเมืองและการบริหารมากขึ้น เพื่อให้ประชาชนกลุ่มต่างๆ มีโอกาสแสวงหาทางเลือกและการตัดสินใจต่างๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงควรเข้าร่วมในกระบวนการมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มจนกระทั่งถึงการติดตามและประเมินผล และเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่ส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ เกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งไม่ใช่แค่การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

ทั้งนี้ จะต้องมี การส่งเสริมการให้ข้อมูลแก่ประชาชน การรับฟังความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติรวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน ซึ่งนอกจากจะช่วยให้การตัดสินใจของผู้เสนอโครงการหรือรัฐบาลมีความรอบคอบ และสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้นแล้ว ยังเป็น

การควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลให้มีความโปร่งใส (Transparency) ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน (Responsiveness) และมีความรับผิดชอบหรือสามารถตอบคำถามของประชาชน (Accountability) อีกด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้นอีกด้วย

การปรับโครงสร้างเพื่อกระจายอำนาจดังกล่าว ถือเป็น การเปิดพื้นที่ทางการเมืองอย่างมีนัยสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงในเชิงนโยบายและการปฏิบัติในกิจกรรมหรือโครงการต่างๆอย่างแท้จริง มิใช่เป็นเพียงการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในลักษณะของการเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นโดยทั่วไปผ่านเวทีการสัมมนาเท่านั้น

๗. เสริมสร้างความเข้าใจในสันติวิธีและการอยู่ร่วมกันบนความแตกต่างแก่สังคมใหญ่และผู้เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง โดยมุ่งเน้นการสื่อสารสังคมเพื่อปรับกระบวนการทำงานและมุมมองต่อการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ โดยผลักดันให้เป็นวาระแห่งชาติให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมุ่งหาแนวทางการแก้ไขความขัดแย้งด้วยการพูดคุยเจรจาโดยไม่ใช้ความรุนแรง เปิดพื้นที่สาธารณะให้แต่ละฝ่ายได้แสดงความคิดเห็น ความต้องการ ก่อนที่ความคับข้องใจจะระเบิดออกมาเป็นความรุนแรง โดยทุกฝ่ายยึดมั่นผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง ไม่ใช่อำนาจที่มีอยู่ไปในทางที่สร้างความขัดแย้งมากยิ่งขึ้น

๘. เสริมสร้างวัฒนธรรมการเมืองแบบประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยมุ่งเน้นการสร้างทัศนคติที่ยอมรับความแตกต่างหลากหลายไม่ว่าจะเป็นทางความคิด ความเชื่อ ชาติพันธุ์ หรือวัฒนธรรมอย่างสันติใจ ซึ่งการยอมรับความแตกต่างนี้ถือเป็นวิถีคิดพื้นฐานที่สำคัญอย่างยิ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพื่อสร้างสังคมที่ยอมรับความแตกต่างทั้งในด้านอัตลักษณ์ วิถีชีวิต และความคิดของคนในสังคมและสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุขด้วยความเข้าใจซึ่งกันและกัน

ด้วยสภาพโครงสร้างอำนาจของสังคมไทยที่ฝังรากลึกอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ แม้ประเทศไทยจะมีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างมาก แต่ความคิดเรื่องระบบอุปถัมภ์ยังกระจายอยู่ในมโนคติของคนไทย ในแง่หนึ่งนั้น ระบบอุปถัมภ์สร้างสถาบันการเมืองแบบเหลื่อมล้ำต่ำสูง ซึ่งเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อระบอบประชาธิปไตย จึงต้องมีการเสริมสร้างวัฒนธรรมการเมืองแบบประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการเสริมสร้างความรู้ด้านพลเมือง (Civic Education) แก่ประชาชน เพื่อส่งเสริมคุณสมบัติที่เป็นแก่นแท้ของวัฒนธรรมพลเมือง (Civic Virtue) โดยผ่านหลักสูตรการศึกษาและผ่านการเรียนรู้จากสถาบันการเมือง เพื่อสร้างพลเมืองที่จะเป็นพลังในแนวราบโดยผ่านกลุ่มการเรียนรู้ทางการเมืองในรูปแบบไม่เป็นทางการ การรวมกลุ่มชมรม และองค์กร การส่งเสริมกลไกการตรวจสอบผู้มีอำนาจทางการเมืองด้วยระบบคุณธรรมจริยธรรม

กระบวนการสร้างสันติสุขในสังคมจะต้องดำเนินไปโดยเร็วและต่อเนื่อง บนพื้นฐานของการยึดมั่นในความจริง (Truth) มีความมุ่งมั่น (Willingness) และความจริงใจ (Sincerity) โดยเน้นการเปิดพื้นที่ปลอดภัยให้ทุกๆฝ่ายได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา ต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชนทุกกลุ่ม ยอมรับฟังและให้น้ำหนักอย่างแท้จริงกับทุกๆเสียงหรือข้อเรียกร้อง แม้เสียงนั้นจะแตกต่างไปจากของรัฐก็ตาม เพื่อที่จะลดเงื่อนไขเก่า ไม่สร้างเงื่อนไขใหม่ ป้องกันไม่ให้มีเชื้อไฟให้กลุ่มบุคคลบางกลุ่มนำมาขยายผลในการสร้างความรุนแรงขึ้นมาต่อไป

ด้วยบรรยากาศของการทำงานร่วมกันดังกล่าวนี้เท่านั้นที่จะเป็นกุญแจดอกสำคัญในการเปิดประตูไปสู่ปลายทางสันติภาพที่ยั่งยืนในประเทศไทย อันเป็นจุดหมายที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกัน

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

กรุณา กุศลาสัย, (๒๕๒๕) ชีวประวัติของข้าพเจ้า โดยมหาตมะ คานธี. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เคล็ดไทย จำกัด.

ฝ่ายการวิจัยนโยบายเศรษฐกิจส่วนรวม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย (๒๕๓๖). เศรษฐกิจไทยบนเส้นทางของความแตกต่าง จาก <http://www.tdri.or.th/download/reports/published/m25.pdf>

เอกสารภาษาต่างประเทศ

Borain, A (1996) in Henrick, F. (1999). Alternative and Adjuncts to Criminal Prosecutions. Paper Delivered at the conference on Justice in Cataclysm: Criminal Tribunals in the Wake of Mass Violence, Brussel Belgium.

Broeckaert, Logan. "A Triumph of the New South Africa Over the Old: "Heritage and Nation-Building in Post-Apartheid South Africa, 1994-1999". A thesis Submitted to the McGill University, Canada.

Circa. (1994). Pros and Cons of General Amnesty. In Traces of Truth. Accessed on 21 November, 2011. From http://truth.www.wits.ac.za/doc_page?did=1020&li=cat.

Henrick, F. (1999). Amnesty and justice in post-apartheid SA: How not to construct a democratic normative framework. In Traces of Truth. Accessed on 21 November, 2011. From http://truth.www.wits.ac.za/doc_page?did=1225&li=cat.

Khannenje Hassan. (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 Schol of Liberal Arts, Duquesne Universtiy.

Lowenberg A.D., & Kaempfer, W. (2001). The Origin and Demise of South African Apartheid. A Public Choice Analysis. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Ramaphosa Cyril (1996). Swords into Ploughshares: The Challenge of Effective Governance in a Democratic South Africa. International Journal of Public Sector Management, Vo. 9, No. 1

Schock, K. (2005). Unarmed Insurrections: People Power Movements in Non-Democracies. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Tutu, D. (1996) Henrick, F. (1999). Letter to the Sunday Times (of South Africa) 4 December 1996.

Verwoed, W. (1997). Henrick, F. (1999). Justice After Apartheid? Relecting on the South African Truth and Reconciliation Commission. Paper delivered at the fifth International Conference on Ethic and Development, Madras, India.

Zunes, S., (1999). The Role of Non-Violence Action in the Downfall of Apartheid. The Journal of Modern African Studies, 37 (1), 137-169.

การสร้างความปลอดภัยแห่งชาติ: กรณีศึกษาไอร์แลนด์เหนือ สหราชอาณาจักร

เมธัส อนุวัตรอุดม

นักวิชาการ สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า

บทนำ

ความขัดแย้งในไอร์แลนด์เหนือ สหราชอาณาจักรถือเป็นกรณีความขัดแย้งรุนแรงซึ่งเป็นที่รู้จักไปทั่วโลกในชื่อ “The Troubles” (วุ่นวาย) ในฐานะที่เป็นความขัดแย้งที่ยืดเยื้อที่สุดและเป็นกรณีตัวอย่างของกระบวนการสันติภาพที่ประสบความสำเร็จมากที่สุดแห่งหนึ่งในประวัติศาสตร์การเมืองสมัยใหม่ (Shirlow and McEvoy, ๒๐๐๘) ความขัดแย้งนี้เกิดขึ้นมานานนับศตวรรษพร้อมกับสถานการณ์ความรุนแรงที่ขึ้นลงเป็นระยะ แต่ความรุนแรงต่อเนื่องครั้งใหญ่ได้ปะทุขึ้นเมื่อปี ๒๕๑๑ ระหว่างฝ่ายไอริชคาทอลิกซึ่งเป็นคนส่วนน้อยในพื้นที่ที่ต้องการแยกไอร์แลนด์เหนือออกจากสหราชอาณาจักรเพื่อไปรวมกับสาธารณรัฐไอร์แลนด์ กับฝ่ายอังกฤษโปรเตสแตนต์ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ในพื้นที่ที่ต้องการจะยังคงเป็นส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักรต่อไป ความรุนแรงครั้งนี้ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิต ๓,๖๓๖ คน (Dixon, ๒๐๐๘) ซึ่งเฉลี่ยแล้วมีผู้เสียชีวิตประมาณ ๒ คนต่อสัปดาห์จากความขัดแย้งต่อเนื่องมาเป็นเวลา ๓๐ ปี บาดเจ็บอีกกว่า ๓๐,๐๐๐ คน (Moloney, ๒๐๐๗) โดยที่มีการประเมินกันว่าจากจำนวนประชากรเกือบ ๑,๗๐๐,๐๐๐ คน มี ๑ ใน ๗ คนที่มีประสบการณ์ตรงกับความรุนแรง มี ๑ ใน ๕ คนที่มีครอบครัวหรือญาติสนิทบาดเจ็บหรือเสียชีวิต และมากกว่าครึ่งรู้จักกับผู้ที่ได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิตเป็นการส่วนตัว (Hayes and McAllister, ๒๐๐๑ อ้างถึงใน Dixon, ๒๐๐๘) ซึ่งสุดท้ายทั้งสองฝ่ายก็ได้บรรลุข้อตกลงระหว่างกันในปี ๒๕๔๑ โดยที่ยังคงร่วมมือกันทำงานเพื่อสร้างสันติสุขที่ยั่งยืนในสังคมจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

บทความนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษากระบวนการสร้างความปลอดภัยในไอร์แลนด์เหนือโดยจะวิเคราะห์ว่า ๑) เพราะเหตุใดทั้งสองฝ่ายจึงสามารถบรรลุข้อตกลงสันติภาพได้ในปี ๒๕๔๑ หลังจากที่เคยประสบความสำเร็จล้มเหลวมาแล้วครั้งหนึ่งเมื่อปี ๒๕๑๗ และ ๒) เพราะเหตุใดทั้งสองฝ่ายจึงสามารถป้องกันมิให้ความรุนแรงหวนกลับมาอีก ทั้งนี้ เพื่อสรุปบทเรียนให้เห็นถึงปัจจัยแห่งความสำเร็จในการสร้างความปลอดภัยของไอร์แลนด์เหนือต่อไป

ผู้เขียนได้แบ่งบทความนี้ออกเป็น ๕ ส่วน ส่วนแรกจะกล่าวถึงภาพรวมของสถานการณ์ความขัดแย้ง ส่วนที่สองจะเป็นการประมวลความพยายามในการสร้างความปลอดภัยในไอร์แลนด์เหนือทั้งในแง่ของกระบวนการ เนื้อหา ตลอดจนข้อตกลงหรือตัวบทกฎหมายที่เกิดขึ้นจากข้อตกลงดังกล่าว ส่วนที่สามจะเป็นการอธิบายถึงกรอบคิดที่ผู้เกี่ยวข้องได้ยึดเป็นหลักสำคัญของกระบวนการสร้างความปลอดภัยในกรณีนี้ ในขณะที่ส่วนที่สี่จะเป็นบทวิเคราะห์ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการสร้างความปลอดภัยดังกล่าว และบทสรุปสุดท้ายซึ่งจะสะท้อนถึงการนำบทเรียนที่ได้มาประยุกต์ใช้กับกรณีความขัดแย้งทางการเมืองของไทย

๑. ภาพรวมของสถานการณ์ความขัดแย้ง



๑.๑ สภาพบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมวัฒนธรรม

อิทธิพลอาณานิคม

ไอร์แลนด์เหนือตั้งอยู่ทางตอนเหนือของเกาะไอร์แลนด์และอยู่ทางฝั่งตะวันตกของอังกฤษ ในช่วงพุทธศตวรรษที่ ๒๒ ชาวอังกฤษและสก็อตแลนด์ซึ่งนับถือศาสนาคริสต์นิกายโปรเตสแตนต์จำนวนมากเริ่มที่จะเข้าไปตั้งถิ่นฐานอยู่ในตอนเหนือของเกาะไอร์แลนด์นี้ตามนโยบาย “การสร้างนิคมแห่งอัลสเตอร์” (Plantation of Ulster) ซึ่งมีประชากรดั้งเดิม

เป็นชาวไอริชที่นับถือศาสนาคริสต์นิกายคาทอลิก ทำให้ชุมชนเดิมในพื้นที่รู้สึกว่าคุณสมบัติดินแดนไปตั้งแต่นั้นมาการต่อต้านที่จะมีอิสระในการปกครองตนเองจากจักรวรรดิอังกฤษโดยชาวไอริชก็เริ่มทวีความเข้มข้นมากขึ้น จนกระทั่งในปี ๒๔๖๔ อังกฤษและไอร์แลนด์ได้มีการลงนามในสนธิสัญญาการปกครองไอร์แลนด์ (Government of Ireland) ที่ยินยอมให้ ๒๖ แคว้นบนเกาะไอร์แลนด์แยกตัวเป็นรัฐอิสระไอร์แลนด์ ในขณะที่อีก ๖ แคว้นทางตอนเหนือของเกาะจะยังคงเป็นส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักรต่อไป แม้จะได้รับอนุญาตให้มีสภาเป็นของตนเองก็ตาม การแบ่งประเทศครั้งนี้ทำให้ไอร์แลนด์เหนือซึ่งมีประชากรที่เป็นโปรเตสแตนต์ประมาณร้อยละ ๖๐ และอีกร้อยละ ๔๐ เป็นคาทอลิก กลายเป็นพื้นที่แห่งความขัดแย้งรุนแรงระหว่างกลุ่มคนอังกฤษโปรเตสแตนต์ ที่ต้องการเป็นส่วนหนึ่งของอังกฤษต่อไป กับกลุ่มคนไอริชคาทอลิกที่ต้องการแยกตัวเป็นอิสระออกจากอังกฤษเพื่อผนวกเข้ากับสาธารณรัฐไอร์แลนด์ (Moloney, ๒๐๐๗)

การเบ่งบานของกระแสการเคลื่อนไหวเพื่อสิทธิมนุษยชน

กลุ่มคนอังกฤษโปรเตสแตนต์ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ในไอร์แลนด์เหนือกุมอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมวัฒนธรรมมาเกือบห้าสิบปี จนกระทั่งในปี ๒๕๑๑ ได้เกิดการประท้วงเดินขบวนเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องความเท่าเทียมทางสังคม โดยมีสาเหตุมาจากการที่ชาวคาทอลิกรู้สึกว่ากลุ่มของตนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการจัดสรรที่อยู่อาศัย เหตุการณ์ที่เป็นชนวนนำไปสู่การประท้วงในเดือนสิงหาคมคือ กรณีที่หญิงโสัดวัย ๑๙ ปีชาวโปรเตสแตนต์ได้รับการจัดสรรที่อยู่อาศัยให้แทนที่จะเป็นครอบครัวคาทอลิกครอบครัวหนึ่ง ภายใต้กระแสการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสิทธิพลเมืองที่ได้ขยายตัวไปในหลายประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสหรัฐอเมริกา การเดินขบวนประท้วงเพื่อเรียกร้องให้คณะผู้บริหารท้องถิ่นของไอร์แลนด์เหนือปฏิรูประบบเศรษฐกิจและสังคมที่ไม่เป็นธรรมก็ได้เกิดขึ้นอีกอย่างต่อเนื่อง แต่ทางฝ่ายโปรเตสแตนต์ส่วนหนึ่งมองว่าการประท้วงดังกล่าวเป็นเพียงฉากบังหน้า หากแต่เจตนาที่แท้จริงคือผลทางการเมืองที่ต้องการจะแยกไอร์แลนด์เหนือออกจากสหราชอาณาจักร ซึ่งการประท้วงในลักษณะนี้ได้ถูกประกาศให้เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายและได้ถูกตอบโต้ด้วยความรุนแรงจากเจ้าหน้าที่ตำรวจของไอร์แลนด์เหนือ (Dixon, ๒๐๐๘)

^๑ กลุ่มคนเหล่านี้จะประกอบไปด้วยชาวอังกฤษและสก็อตแลนด์ที่นับถือศาสนาคริสต์นิกายโปรเตสแตนต์ ซึ่งในบทความฉบับนี้จะขอเรียกสั้นๆว่าชาวอังกฤษโปรเตสแตนต์

ในวันอาทิตย์ที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๑๕ ชาวไอริชคาทอลิกจำนวนหนึ่งได้ชุมนุมกันเพื่อประท้วงการควบคุมโดยมิชอบที่ผ่านมาของรัฐบาล แต่ทหารอังกฤษได้เปิดฉากยิงเข้าใส่กลุ่มผู้ชุมนุมประท้วงในเมือง Derry ทำให้มีผู้เสียชีวิต ๑๓ คนซึ่งเป็นชาวคาทอลิกทั้งหมด เหตุการณ์ “อาทิตย์เลือด” (Bloody Sunday) ครั้งนี้ทำให้มวลชนต่างหันมาสนับสนุน IRA เป็นจำนวนมาก และทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนไอริชคาทอลิกกับรัฐบาลอังกฤษเสื่อมถอยลงเป็นอย่างมาก (Jimmy Spratt, สัมภาษณ์, ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๓, กรุงเทพฯ) ทั้งนี้เดิมก่อนหน้านี้อIRA ถือเป็นองค์กรปิดและจะถ่ายทอดอุดมการณ์การต่อสู้จากพ่อแม่สู่ลูกภายในครอบครัวเท่านั้น (Moloney, ๒๐๐๗)

การทหารคู่มือเมือง

ความขัดแย้งรุนแรงได้ขยายตัวมากขึ้นจนทำท่าว่าจะลุกลามบานปลายมากขึ้น รัฐบาลอังกฤษจึงได้ใช้อำนาจส่วนกลางตามกฎหมายเข้าควบคุมการบริหารงานท้องถิ่นของไอร์แลนด์เหนือโดยตรง (Direct Rule) ซึ่งเป็นการยับยั้งอำนาจการบริหารของสภาท้องถิ่นไอร์แลนด์เหนือชั่วคราวด้วยเหตุผลจากสถานการณ์ฉุกเฉินทางการเมืองพร้อมการส่งกองกำลังทหารจำนวนมากเข้าควบคุมสถานการณ์ โดยระหว่างนั้น รัฐบาลก็ได้พยายามเสนอทางออกโดยให้ทั้งสองฝ่ายได้แบ่งอำนาจ (Power Sharing) ในการบริหารปกครองไอร์แลนด์เหนือร่วมกัน แต่ก็ถูกต่อต้านอย่างหนักจากกลุ่มที่มีความคิดแข็งกร้าวจากทั้งสองฝ่ายซึ่งไม่ยอมประนีประนอม (Hardliner) โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากฝั่ง Unionist ในปี ๒๕๑๗ จนกระทั่งไม่สามารถผลักดันต่อไปได้ (Dixon, ๒๐๐๘)

การปะทะต่อสู้ทางการเมืองและการกดดันด้วยวิธีต่างๆจึงดำเนินต่อไปควบคู่กับความพยายามในการแก้ไขปัญหาด้วยวิถีทางทางการเมืองของรัฐบาลอังกฤษ ในช่วงปี ๒๕๒๓-๔ ได้เกิดเหตุการณ์นักโทษการเมืองอดอาหารประท้วงรัฐบาล (Hunger Strike) โดยนักโทษเหล่านี้ต้องการให้รัฐบาลอังกฤษปฏิบัติต่อพวกเขาในฐานะนักโทษการเมือง มิใช่ผู้ต้องขังคดีอาชญากรรมทั่วไปดังที่เป็นอยู่ ณ เวลานั้น แต่รัฐบาลอังกฤษได้ปฏิเสธที่จะทำตามข้อเรียกร้อง การประท้วงจึงดำเนินต่อไปและส่งผลให้ Republican ๑๐ คนต้องเสียชีวิตเนื่องจากการอดอาหารประท้วงในครั้งนั้น ซึ่งทำให้สถานการณ์ความรุนแรงยังคงดำเนินต่อไป (Beresford, ๑๙๙๔)

การเปิดพื้นที่ทางการเมือง

ในช่วงกลางของความขัดแย้ง รัฐบาลอังกฤษได้เปิดพื้นที่ทางการเมืองมากขึ้นโดยพยายามสร้างบรรยากาศทางการเมืองที่เอื้อต่อการหาทางออกร่วมกัน ดังเช่น ในปี ๒๕๒๘ ได้เกิดข้อตกลงสำคัญฉบับหนึ่งคือ Anglo-Irish Agreement ซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างรัฐบาลอังกฤษและไอร์แลนด์ ซึ่งมีผลทำให้ไอร์แลนด์สามารถเข้ามามีส่วนในการเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาทางการเมืองในไอร์แลนด์เหนือได้โดยชอบธรรม แม้ว่าจะถูกต่อต้านจากฝ่าย Unionist แต่ข้อตกลงนี้ได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงบางส่วนของแนวคิดและแนวทางในการต่อสู้ของกลุ่ม Republican อันนำไปสู่การติดต่อกับรัฐบาลอังกฤษในทางลับระหว่างปี ๒๕๓๓-๒๕๓๖ ก่อนที่ทาง IRA จะประกาศหยุดยิงในปีถัดไป ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงสภาพบริบทระหว่างประเทศครั้งใหญ่คือการสิ้นสุดของสงครามเย็นในปี ๒๕๓๒ ซึ่งส่งผลให้อังกฤษประกาศว่าตนไม่มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือทางยุทธศาสตร์ใดๆเป็นพิเศษในไอร์แลนด์เหนือ ซึ่งทำให้ฝ่าย Nationalist เริ่มมองเห็นความเป็นไปได้ในการหาทางออกทางการเมืองที่ยอมรับร่วมกันได้มากขึ้น อันเป็นการปูทางไปสู่การเกิด

ข้อตกลงสันติภาพระหว่างสองฝ่ายในที่สุดเมื่อปี ๒๕๔๑ ซึ่งเรียกว่า Good Friday Agreement หรือ Belfast Agreement^๒ (Dixon, ๒๐๐๘)

๑.๒ คู่ขัดแย้งและผู้เกี่ยวข้องหลัก

ความขัดแย้งในไอร์แลนด์เหนือเป็นความขัดแย้งระหว่างฝ่ายแรกคือกลุ่ม Unionist ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ในพื้นที่ประมาณร้อยละ ๖๐ โดยมองว่าตัวเองคือคนอังกฤษโปรเตสแตนต์และต้องการที่จะเป็นหนึ่งเดียว (Union) กับ สหราชอาณาจักรต่อไป กับกลุ่ม Nationalist ซึ่งเป็นคนส่วนน้อยในพื้นที่ประมาณร้อยละ ๔๐ และเป็นคนไอริชคาทอลิก โดยต้องการที่จะให้ไอร์แลนด์เหนือแยกตัวเป็นอิสระจากสหราชอาณาจักรเพื่อไปรวมตัวกับสาธารณรัฐไอร์แลนด์ ทั้งนี้ รัฐบาลอังกฤษได้ตกอยู่ในสถานการณ์ที่มีสองบทบาทคือในฐานะรัฐบาลที่ต้องไกล่เกลี่ยระหว่างทั้งสองฝ่ายและอีกในฐานะหนึ่งที่ถูกมองว่าเป็นคู่ขัดแย้งกับฝ่ายไอริชคาทอลิกเนื่องจากมีเป้าหมายที่ขัดแย้งกัน ในส่วนของรัฐบาลไอร์แลนด์ก็จะถูกมองว่าเป็นผู้ให้การสนับสนุนฝ่ายไอริชคาทอลิก (Dixon, ๒๐๐๘)

นอกจากนี้ ยังมีกลุ่ม Loyalist ซึ่งมีอุดมการณ์เดียวกับ Unionist แต่เป็นกลุ่มที่ใช้วิธีการรุนแรงเป็นเครื่องมือ และกลุ่ม Republican ซึ่งมีอุดมการณ์เดียวกับ Nationalist แต่ใช้ความรุนแรงเป็นเครื่องมือ เช่นเดียวกับ Loyalist กล่าวคือในขณะที่กลุ่ม Unionist และ Nationalist ใช้แนวทางการเมืองในการต่อสู้ ก็ได้มีการติดต่อสัมพันธ์กับกลุ่ม Loyalist และ Republican ซึ่งในแนวทางการทหารด้วยตามลำดับ (Ian White, สัมภาษณ์, ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔, วิกิล็อก) โดยทั่วไปแล้ว คำว่า Nationalist จึงใช้เรียกกลุ่มคนที่ต้องการแยกไอร์แลนด์เหนือไปรวมกับประเทศไอร์แลนด์แต่ไม่เห็นด้วยกับการใช้ความรุนแรง ในขณะที่ Republican ก็คือกลุ่มคนที่มีเป้าหมายเดียวกันแต่พร้อมที่จะใช้ความรุนแรงในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว เช่นเดียวกันในส่วนของคำว่า Unionist จะใช้เรียกกลุ่มคนที่ต้องการให้ไอร์แลนด์คงเป็นส่วนหนึ่งของประเทศอังกฤษต่อไป แต่ไม่เห็นด้วยกับการใช้ความรุนแรง ในขณะที่ Loyalist นั้นก็มีเป้าหมายเดียวกันกับ Unionist แต่ไม่ปฏิเสธที่จะใช้ความรุนแรงเพื่อปกป้องเป้าหมายนั้น (Shirlow and McEvoy, ๒๐๐๘)

กลุ่ม Unionist นั้น มีพรรคการเมืองหลัก คือพรรค DUP (Democratic Unionist Party) ซึ่งเป็นพรรคที่มีแนวคิดสุดขั้ว และพรรค UUP (Ulster Unionist Party) ที่มีแนวคิดค่อนข้างที่จะประนีประนอม ในขณะที่กลุ่ม Loyalist นั้นมีกลุ่มกองกำลังติดอาวุธหลัก คือ กลุ่ม Ulster Defense Association (UDA) ที่ส่วนใหญ่เป็นชนชั้นแรงงานซึ่งมีการทำงานเชื่อมโยงกับพรรค UDP (Ulster Democratic Party) และกลุ่ม Ulster Volunteer Force (UVF) ซึ่งมีขนาดเล็กแต่มีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูงกว่า UDA และได้รับการฝึกอาวุธจากอดีตทหารอังกฤษ (Taylor, ๒๐๐๐)

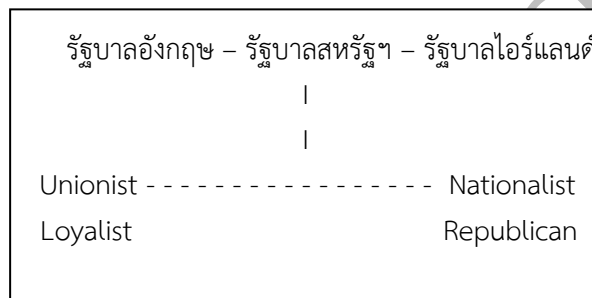
ส่วนกลุ่ม Nationalist นั้น มีพรรคการเมืองหลัก คือ พรรคซินเฟน (Sinn Fein, SF) ซึ่งถือเป็นกลุ่มที่มีแนวคิดสุดขั้ว และพรรค SDLP (Social Democratic and Labour Party) ซึ่งมีแนวคิดประนีประนอมสายกลาง ในขณะที่กลุ่ม Republican ก็มีกองกำลังติดอาวุธหลักๆ คือ กลุ่ม Irish Republican Army (IRA) ซึ่งทำงานเชื่อมโยงกับพรรค SF โดยต่อมาก็มียกย้ายออกไปเนื่องจากไม่เห็นด้วยข้อตกลงสันติภาพ เช่น กลุ่ม Real IRA (RIRA) แต่ก็ไม่ได้รับการสนับสนุนจากมวลชนแต่อย่างใด (Alex Maskey, สัมภาษณ์ ๑๗ มิถุนายน

^๒ ทางฝ่าย Nationalist นิยมที่จะเรียกว่า Good Friday Agreement ในขณะที่ฝ่าย Unionist นิยมเรียกว่า Belfast Agreement

๒๕๕๓, กรุงเทพฯ) อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่าสมาชิกกลุ่มกองกำลังทั้งสองฝ่ายส่วนใหญ่จะมาจากชนชั้นแรงงานที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากความไม่ธรรมในสังคม (Dixon, ๒๐๐๘)

โดยภาพรวมแล้ว การต่อสู้ทางการเมืองในไอร์แลนด์เหนือจึงมีลักษณะที่ดำเนินควบคู่กันไปทั้งทางการเมืองและการทหาร ในบางครั้งปีกการเมืองก็เป็นตัวนำและในบางครั้งปีกการทหารก็กลายเป็นตัวนำ ขึ้นอยู่กับจังหวะเวลาและสถานการณ์ แต่เมื่อเวลาผ่านไป ปีกการเมืองของทั้งสองฝ่ายก็กลายเป็นส่วนที่เข้ามามีอิทธิพลต่อทิศทางการแก้ไขปัญหาและนำไปสู่ข้อตกลงร่วมกันได้ในที่สุด

ผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ นั้น นอกจากจะมีพรรคการเมืองที่เดินสายกลางโดยไม่นิยามว่าตนเองเป็น Unionist หรือ Nationalist คือ พรรค Alliance Party (APNI) ซึ่งมีจุดยืนมาตั้งแต่ต้นว่าการเปลี่ยนแปลงใดๆ ในเชิงโครงสร้างและกฎหมายจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนส่วนใหญ่ในไอร์แลนด์เหนือแล้วนั้น (Dixon, ๒๐๐๘) ก็ยังมีกลุ่มที่พยายามประสานให้เกิดการพูดคุยเจรจาระหว่างสองฝ่าย ซึ่งกลุ่มหลักนอกจากจะเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ แล้ว ยังรวมถึงปัจเจกบุคคล เช่น ผู้นำศาสนาบางส่วนจากทั้งสองนิกาย และนักธุรกิจด้วย โดยมีรัฐบาลสหรัฐฯ ที่เข้ามามีบทบาทในฐานะผู้มีส่วนผลักดันให้ทั้งสองฝ่ายพูดคุยกันจนบรรลุข้อตกลง



๑.๓ เหตุแห่งความขัดแย้ง

ฝ่าย Nationalist และ Republican มองว่าไอร์แลนด์เหนือได้ถูกจักรวรรดิอังกฤษรุกรานและกดขี่ปกครองมากกว่า ๘๐๐ ปี (Ian White, สัมภาษณ์, ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๓, กรุงเทพฯ) คนในพื้นที่ต้องถูกกษัตริย์และกองทัพอังกฤษรุกรานและทำลายล้างมาหลายยุคหลายสมัย รวมไปถึงการสังหารหมู่ชาวไอริชโดยนายพลครอมเวลใน ช่วงปี ๒๑๘๓ ซึ่งความทรงจำเหล่านี้ก็ถูกตอกย้ำอีกครั้งเมื่อคนไอริชถูกสังหารหมู่โดยกองทัพอังกฤษในปี ๒๕๑๕ กรณี Bloody Sunday เรื่องราวเหล่านี้จึงเป็นเสมือนความทรงจำที่เจ็บปวดทางประวัติศาสตร์ที่ สัมผัสส่งต่อจากรุ่นสู่รุ่น จนเกิดมุมมองการรับรู้ที่มีต่อคนอังกฤษว่ามีพฤติกรรมกดขี่เช่นนี้มาแต่ในอดีตที่เคยเปลี่ยนแปลง ฝ่าย Unionist จึงเป็นผู้รุกรานที่ไม่มีความชอบธรรมใดๆ ที่จะอยู่อาศัยในพื้นที่ของคนไอริชแห่งนี้ (Dixon, ๒๐๐๘) พร้อมกับยังอาศัยความได้เปรียบทางการเมืองที่มีรัฐบาลอังกฤษให้การสนับสนุนมากีดกันคนไอริชด้วยมาตรการต่างๆ ที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งเขตการเลือกตั้งที่ไม่เป็นธรรมอันทำให้สัดส่วนความเป็นตัวแทนทางการเมืองมิได้สะท้อนสัดส่วนของประชากรตามความเป็นจริง การไม่ได้รับการจัดสรรที่อยู่อาศัยอย่างเสมอภาค และการถูกกีดกันการจ้างงาน (Moloney, ๒๐๐๗)

ในขณะที่ฝ่าย Unionist และ Loyalist มองว่าบรรพบุรุษที่ตั้งรกรากอยู่เดิมในดินแดนแห่งนี้คือคนกลุ่มเดียวกับคนในฝั่งเกาะอังกฤษโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของสกอตแลนด์ซึ่งอยู่ใกล้กับไอร์แลนด์เหนือ การอพยพเข้ามาของคนสกอตในอดีตจึงเป็นเพียงการกลับคืนถิ่นฐานดั้งเดิมของตนเท่านั้น ไม่ใช่เป็นการรุกราน

ดินแดนอื่นแต่อย่างไร แต่กลับต้องพบกับการต่อต้านด้วยความรุนแรงจากคนไอริชคาทอลิก ซึ่งก็เป็นเช่นนี้เรื่อยมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันในการใช้ความรุนแรงกับกลุ่มตนเพื่อบรรลุเป้าหมายของตนเอง การประท้วงเรียกร้องสิทธิต่างๆก็เป็นเพียงข้ออ้างในการที่จะเปิดประเด็นเรื่องการแยกดินแดนไปรวมตัวกับประเทศไอร์แลนด์ (Dixon, ๒๐๐๘) ด้วยเหตุนี้ ทาง Loyalist จึงจำเป็นต้องใช้ความรุนแรงเพื่อปกป้องชุมชนโปรเตสแตนต์และความเป็นสหราชอาณาจักรอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (Shirlow and McEvoy, ๒๐๐๘)

อย่างไรก็ตาม Ed Moloney (๒๐๐๗) ซึ่งศึกษาพัฒนาการของกลุ่ม IRA มาเป็นเวลานาน ได้กล่าวว่าความไม่เป็นธรรมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่มีต่อคนไอริชคาทอลิกนั้นมีอยู่จริงจากนโยบายทางการเมืองและมาตรการทางสังคมต่างๆที่กำหนดโดยคนอังกฤษโปรเตสแตนต์ ทั้งในเรื่องของการมีส่วนร่วมทางการเมือง การจัดสรรที่อยู่อาศัย การจ้างงาน การศึกษา และการเข้าถึงทรัพยากรต่างๆในสังคม โดยในด้านของการจ้างงานนั้น มีสถิติว่าในปี ๒๕๑๔ คนคาทอลิกมีอัตราว่างงานประมาณร้อยละ ๑๗ ซึ่งมากกว่าสามเท่าของคนโปรเตสแตนต์ การแบ่งเขตเลือกตั้งในลักษณะที่เอื้อต่อฝ่าย Unionist ให้ครองเสียงข้างมากในสภาท้องถิ่น การวางระบบที่ทำให้ข้าราชการที่เป็นคนคาทอลิกไม่สามารถดำรงตำแหน่งในผู้บริหารระดับสูง การจัดสรรที่อยู่อาศัยที่ให้สิทธิแก่คนโปรเตสแตนต์เหนือคนคาทอลิก (Dixon, ๒๐๐๘) และการไม่เปิดโอกาสให้คนไอริชคาทอลิกเข้ารับราชการตำรวจ ซึ่งมีจำนวนเพียงร้อยละ ๖ โดยที่อีกร้อยละ ๙๔ เป็นคนอังกฤษโปรเตสแตนต์ (Ian White, สัมภาษณ์, ๒๖ กุมภาพันธ์, วิกิโลว์)

จะเห็นได้ว่าสาเหตุของความขัดแย้งในไอร์แลนด์เหนือไม่ใช่ประเด็นทางศาสนา หากแต่เป็นประเด็นชาตินิยมซึ่งถูกขับเน้นให้ชัดเจนรุนแรงขึ้นจากความไม่เป็นธรรมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เพียงแต่ทั้งสองเชื้อชาตินี้บังเอิญว่ามีอัตลักษณ์อีกส่วนที่แตกต่างกันอีกด้วยคืออณิกายทางศาสนา จึงทำให้ดูประหนึ่งว่าเป็นความขัดแย้งทางศาสนา (Doherty, ๒๐๐๐) ซึ่งแท้จริงแล้ว หากพิจารณาเบื้องลึกลงไป ในจิตใจ การที่ทั้งสองฝ่ายต่างไม่ยอมประนีประนอมกันนั้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะความไม่ไว้วางใจระหว่างกันว่าหากอีกฝ่ายมีอำนาจในการปกครองเหนือกลุ่มตนแล้ว จะกระทบต่อวิถีการดำเนินชีวิต ตลอดจนอัตลักษณ์วัฒนธรรมของตนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ในที่สุด (Ian White, สัมภาษณ์, ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๓, กรุงเทพฯ)

ผลของความขัดแย้งรุนแรงได้ทำให้สังคมแตกแยกไร้รักกลายเป็นสังคมแบ่งขั้วแยกกันอยู่ในทุกมิติ ทั้งแยกกันอยู่ แยกกันเรียน แยกกันดำเนินชีวิต เด็กนักเรียนจากทั้งสองชุมชนต่างก็แยกกันเรียนในโรงเรียนของชุมชนตนเอง มีเพียงร้อยละ ๖ ของนักเรียนทั้งหมดเท่านั้นที่เข้าเรียนในโรงเรียนที่มีเด็กจากทั้งสองชุมชน (Dixon, ๒๐๐๘, ๒๒) เกิดการแบ่งแยกทั้งทางจิตใจและทางกายภาพอย่างชัดเจน ประกอบเข้ากับการใช้วิทยุชุมชนซึ่งส่วนหนึ่งก็จัดโดยบาทหลวงจากแต่ละฝ่ายเป็นช่องทางในการสื่อสารสนับสนุนแนวความคิดของฝ่ายตน (Martin Magill, สัมภาษณ์, ๑ มีนาคม ๒๕๕๔, เบลฟาสต์) มีการสร้าง “กำแพงสันติภาพ” (Peace Wall) ขึ้นมา ๔๖ กำแพง และประตูกั้นระหว่างชุมชนอีก ๑๑ ประตู (Dixon, ๒๐๐๘) โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะป้องกันไม่ให้เกิดการปะทะกันระหว่างสองชุมชน (Peter Robinson, สัมภาษณ์, ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔, เบลฟาสต์) ซึ่งแม้จะเป็นการป้องกันความรุนแรงในเชิงกายภาพ แต่กลับเป็นเครื่องตอกย้ำให้เห็นถึงความแตกแยกที่ไร้รักลงไปจิตใจของผู้คนในสังคม

๑.๔ สถานะล่าสุดของเหตุการณ์

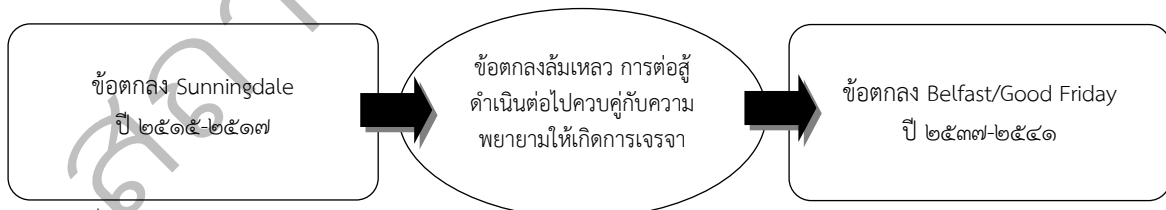
โดยภาพรวมอาจกล่าวได้ว่าความรุนแรงได้ยุติลงแล้วในไอร์แลนด์เหนือ ทั้งสองฝ่ายได้เดินทางมาทำงานร่วมกันเพื่อที่จะให้ผลของข้อตกลงเกิดขึ้นจริงอย่างเต็มที่ ซึ่งแม้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างกันอาจจะไม่มีความราบรื่นอยู่บ้าง และมีการก่ออาชญากรรมจากอดีตสมาชิกของกลุ่มต่างๆที่เคยติดอาวุธ แต่ก็ถือเป็นธรรมชาติของสังคมที่แตกแยกมานานหลายศตวรรษ (Jimmy Spratt, สัมภาษณ์, ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔, เบลฟาสต์) โดยหลายฝ่ายก็พยายามที่จะสานสัมพันธ์ระหว่างสองชุมชนเพื่อให้เกิดความสมานฉันท์ปรองดองอย่างแท้จริง ในขณะที่เงื่อนไขแห่งความไม่เป็นที่ธรรมต่างๆทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมก็ได้รับการแก้ไขปรับปรุงจนไม่เกิดความคับข้องใจในประเด็นการถูกกดขี่กีดกันดังเช่นในอดีตอีก ดังจะเห็นได้จากตัวเลขการว่างงานของคนคาทอลิกที่ลดลงจากร้อยละ ๑๗ ในปี ๒๕๑๔ เหลือไม่ถึงร้อยละ ๔ ในปี ๒๕๔๘ เป็นต้น (Dixon, ๒๐๐๘)

๒. สารสำคัญของ การสร้างความปรองดองในชาติ

“ย้อนหลังไป ๑๐ ปีที่แล้ว หากมีใครมาบอกผมว่าอีก ๑๐ ปีข้างหน้า กระบวนการสันติภาพของไอร์แลนด์เหนือจะเดินมาถึงจุดนี้ได้ จุดที่คนเคยเป็นศัตรูกันมานั่งทำงานเพื่อสันติภาพด้วยกันได้ ผมก็คงจะบอกว่าบ้าไปแล้ว เพราะในอดีตนั้น ผมไม่เคยเชื่อเลยว่าเราจะทำได้ แต่วันนี้ เราทำได้แล้วจริงๆ ด้วยความมุ่งมั่นทุ่มเทของทุกๆฝ่าย อดทนทำงานหนักมาด้วยกัน”

Jimmy Spratt, สมาชิกสภาไอร์แลนด์เหนือพรรค DUP, สัมภาษณ์, ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๓, กรุงเทพฯ

ความพยายามในการสร้างความปรองดองในไอร์แลนด์เหนือได้เริ่มขึ้นตั้งแต่ช่วง ๔-๕ ปีแรกของการก่อตัวของความรุนแรง คือในปี ๒๕๑๕ ซึ่งถือกันว่าเป็นกระบวนการสันติภาพครั้งแรกโดยที่มีข้อตกลง Sunningdale ซึ่งมีการแบ่งอำนาจระหว่างทั้งสองฝ่ายด้วยในปี ๒๕๑๖ แต่ความพยายามดังกล่าวก็ไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากข้อตกลงดังกล่าวถูกต่อต้านอย่างหนัก จากกลุ่มสุดขั้วที่มีความคิดแข็งกร้าวไม่ประนีประนอม (Hardliner) ในทั้งสองฝ่าย แต่ก็ได้มีการมีความพยายามจากฝ่ายต่างๆเรื่อยมาเพื่อทำให้ทั้งสองฝ่ายหันหน้ามาพูดคุยเจรจากัน ซึ่งก็ประสบความสำเร็จจนทั้งสองฝ่ายสามารถบรรลุข้อตกลงทางการเมือง (The Agreement) ได้ในที่สุดเมื่อปี ๒๕๔๑



แผนภาพที่ ๑: ความพยายามในการเจรจาสันติภาพ ๒ ระยะ

ในส่วนนี้จะเป็นการพิจารณาการสร้างความปลอดภัยของไอร์แลนด์เหนือทั้งในแง่ของกระบวนการและเนื้อหาว่าเพราะเหตุใดผู้เกี่ยวข้องฝ่ายต่างๆจึงสามารถยุติความรุนแรงลงได้ และสังคมมีแนวทางอย่างไรในการเปลี่ยนผ่านความขัดแย้งที่จะป้องกันมิให้ความรุนแรงย้อนกลับคืนมาอีกเพื่อให้ทุกฝ่ายสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างยั่งยืน

๒.๑ กระบวนการแสวงหาทางออกร่วมกัน

แม้ความขัดแย้งในไอร์แลนด์เหนือจะมีความรุนแรงอย่างต่อเนื่องจากการต่อสู้ทางอาวุธระหว่างกันตลอดระยะเวลาเกือบ ๓๐ ปี แต่ในขณะเดียวกันก็ได้มีความพยายามในการใช้วิถีทางทางการเมืองทั้งในแง่ของกระบวนการเลือกตั้งและกระบวนการพูดคุยเจรจาระหว่างคู่ขัดแย้งหลักทั้งสองฝ่ายเป็นคู่ขนานกันไป กล่าวคือ ทั้ง Unionist และ Nationalist ต่างมีพรรคการเมืองของตนเองเพื่อที่จะต่อสู้เอาชนะกันทางการเมืองผ่านการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยและการเจรจาทั้งในทางลับและในทางเปิดระหว่างกลุ่มที่ต้องการใช้สันติวิธีที่มีอยู่ในทั้งสองฝ่าย โดยในที่นี้จะแบ่งความพยายามในการแสวงหาทางออกร่วมกันออกเป็น ๓ ช่วง คือ ๑) ข้อตกลง Sunningdale ๒) ข้อตกลงอังกฤษ-ไอริช และ ๓) ข้อตกลง Good Friday หรือ Belfast Agreement

๒.๑.๑ Sunningdale Agreement: ทางออกที่ถูกทางแต่ผิดเวลา

ความพยายามในการหาทางออกต่อปัญหาความรุนแรงในครั้งนี้ ถือเป็นครั้งแรกที่รัฐบาลอังกฤษได้ใช้แนวทางการเมืองในการแก้ไขเพื่อหาข้อตกลงร่วมกันภายหลังจากที่รัฐบาลได้เข้าปกครองไอร์แลนด์เหนือโดยตรง (Direct Rule)^๓ ในเดือนมีนาคม ๒๕๑๕ ชุมชนคาทอลิกบางส่วนเริ่มที่จะเคลื่อนไหวเพื่อสันติภาพโดยเรียกร้องให้ทุกฝ่ายหยุดยิง เนื่องจากเริ่มรู้สึกเบื่อหน่ายกับความขัดแย้งและความรุนแรงที่เกิดขึ้นในชุมชน (Dixon, ๒๐๐๘) จากการเคลื่อนไหวของบางฝ่ายในเรื่องของสันติภาพ เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลเชื่อว่าพลังเงียบที่มีแนวคิดไม่สุดขั้วและต้องการที่จะประนีประนอม (Moderate Silent Majority) อยู่ในทั้งสองฝ่าย ซึ่งน่าจะรับได้กับทางออกในลักษณะถ้อยคนละก้าว ซึ่งก็คือการอยู่ร่วมกันทางการเมืองตามแนวทางการแบ่งอำนาจ (Power Sharing)

เจรจากับฝ่ายประนีประนอม ละเลยกลุ่มต่อต้าน

รัฐบาลอังกฤษพยายามที่จะพูดคุยเจรจากับส่วนของพรรค UUP ของฝ่าย Unionist และพรรค SDLP ของฝ่าย Nationalist ที่มีท่าทีรับได้กับแนวทางประนีประนอม พร้อมๆกับการปรึกษาหารือกับรัฐบาลไอร์แลนด์ โดยไม่ได้นั่งโต๊ะเจรจากับกลุ่มสุดขั้วที่มีท่าทีแข็งกร้าวจากทั้งสองฝ่าย เหตุผลส่วนหนึ่งนอกจากความเชื่อมั่นว่าเสียงส่วนใหญ่จะเห็นคล้อยตามข้อเสนอนี้ ยังเป็นเพราะความคิดของรัฐบาลในเวลานั้นว่าหากมีการพูดคุยกับกลุ่มสุดขั้วซึ่งถูกมองว่ามีความเชื่อมโยงกับขบวนการที่ใช้ความรุนแรงนั้น จะเป็นการทำลายหลักการประชาธิปไตยและส่งเสริมให้ผู้ใช้ความรุนแรงมีความชอบธรรมทางการเมืองมากขึ้น อีกทั้งอาจจะเสี่ยงต่อการสูญเสียมวลชนที่ปฏิเสธการใช้ความรุนแรง ซึ่งอาจไม่พอใจกับนโยบายพูดคุยกับกลุ่มเหล่านั้นของรัฐบาลได้ (Dixon, ๒๐๐๘) ในขณะที่ IRA เองก็เชื่อว่าตนอยู่ในสถานะที่เปรียบเทียบกับใครๆไม่ควรรยอมรับข้อเสนอที่ประนีประนอมใดๆในเวลานี้ แม้ว่าในทางลับ จะมีการติดต่อกันระหว่างฝ่ายการเมืองของทั้งจากพรรครัฐบาลและฝ่ายค้านของอังกฤษกับฝ่าย IRA และพรรค SF ก็ตาม (Michael Culbert, สัมภาษณ์, ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔, เบลฟาสต์)

^๓ ไอร์แลนด์เหนือมีคณะผู้บริหารและสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยคนในพื้นที่ แต่ภายหลังจากเกิดสถานการณ์รุนแรง รัฐบาลกลางได้ตัดสินใจระงับอำนาจของคณะผู้บริหารและสภาท้องถิ่นและเข้าไปบริหารปกครองไอร์แลนด์เหนือโดยตรง (Direct Rule) ในปี ๒๕๑๕

ในช่วงเดือนตุลาคม ๒๕๑๕-มีนาคม ๒๕๑๖ รัฐบาลอังกฤษได้ออกเอกสารเพื่อการปรึกษาหารือที่เรียกกันว่า Green Paper และ White Paper โดยวางกรอบซึ่งจะใช้เป็นแนวทางของข้อตกลงที่จะเกิดขึ้น ซึ่งเนื้อหาหลักได้กล่าวถึงหลักการแบ่งอำนาจและการถ่ายโอนอำนาจที่ทำให้ทั้งสองฝ่ายรู้สึกว่ามีคุณสมบัติที่เหมาะสม รวมถึงหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของคนในสังคม ซึ่งแนวทางดังกล่าวก็มีสัญญาณว่าจะล้มเหลวโดยสะท้อนจากผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นในเดือนมิถุนายน ๒๕๑๖ ที่พรรคการเมืองฝ่าย Unionist ที่ไม่เห็นด้วยกับหลักการในเอกสารดังกล่าวได้รับเลือกเข้าสภาด้วยจำนวนที่มากกว่าพรรคที่เห็นด้วย ทำให้รัฐบาลอังกฤษได้ตระหนักว่าชาวโปรเตสแตนต์ส่วนมากซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ในพื้นที่ไม่เห็นด้วยกับแนวทางดังกล่าว และไม่ได้ต้องการหาทางออกที่เป็นการประนีประนอมในครั้งนี้ ประกอบกับรัฐบาลได้มีท่าทีในลักษณะที่ทำให้คนในไอร์แลนด์เหนือรู้สึกว่าถูกข่มขู่ให้ต้องรับแนวทางนี้ ในฐานะที่รัฐบาลเป็นผู้มอบทางออกให้แก่ชาวไอร์แลนด์เหนือ ซึ่งถ้าไม่รับโอกาสครั้งนี้ทุกคนก็ต้องอยู่กับความรุนแรงกันต่อไป (The Times วันที่ ๒๔ มีนาคม ๑๙๗๓ อ้างถึงใน Dixon, ๒๐๐๘, ๑๒๘) ซึ่งท่าทีของรัฐบาลในครั้งนี้ได้ส่งผลเสียมากกว่าผลดี เนื่องจากทำให้กลุ่มคนที่อยู่ตรงกลางบางส่วนเริ่มไม่มั่นใจว่ารัฐบาลจะเป็นกลางจริงหรือไม่และรู้สึกว่าเป็นการกำหนดทางออกที่ค่อนข้างจะ “ข้ามหัว” คนไอร์แลนด์เหนือพอสมควร (Newsletter, วันที่ ๒๕ และ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๑๙๗๔ อ้างถึงใน Dixon, ๒๐๐๘, ๑๔๓) ท่าทีเช่นนี้ทำให้สังคมเกิดการรับรู้ว่าจะทางออกดังกล่าวมีลักษณะคล้ายการสั่งการ (Top down) มากกว่าการเปิดโอกาสให้สังคมได้ถกเถียงอย่างกว้างขวางต่อเนื่อง จึงขาดการทำงานความคิดในการเตรียมความพร้อมของสังคมเพื่อให้เกิดการยอมรับแนวทางดังกล่าว ซึ่งเป็นมิติที่สำคัญประการหนึ่งของกระบวนการสันติภาพ

ข้อตกลง Sunningdale ได้เกิดขึ้นในที่สุดเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๑๖ ซึ่งเป็นการตกลงร่วมกันระหว่างพรรค UUP ที่นำโดยหัวหน้าพรรคที่เห็นด้วยกับแนวทางนี้ (โดยที่มีสมาชิกพรรคจำนวนหนึ่งไม่เห็นด้วย) พรรค SDLP พรรค APNI รัฐบาลไอร์แลนด์ และรัฐบาลอังกฤษที่ Sunningdale โดยที่ไม่ได้เปิดโอกาสให้ฝ่ายที่เห็นต่างจากแนวทางดังกล่าวเข้าร่วมเจรจาแต่อย่างใดเนื่องจากกลัวว่าเกรงว่าจะเข้ามาขัดขวางการเจรจา (Powell, ๒๐๐๙)

ข้อตกลงนี้มีเนื้อหาสาระหลัก (Sunningdale Agreement, ๑๙๗๓) ดังต่อไปนี้

๑. ยอมรับในการหลักการเคารพเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนในไอร์แลนด์เหนือโดยอังกฤษได้ยืนยันในสถานะของไอร์แลนด์เหนือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักร ในขณะที่ไอร์แลนด์ไม่ได้ยืนยันในสถานะดังกล่าวแต่อย่างใดเพราะจะเป็นการขัดรัฐธรรมนูญของไอร์แลนด์ในขณะนั้นที่ยังอ้างสิทธิเหนือดินแดนไอร์แลนด์เหนืออยู่ (Dixon, ๒๐๐๘)
๒. จัดตั้งสภาแห่งไอร์แลนด์ (Council of Ireland) ซึ่งประกอบไปด้วยสภามন্ত্রী (Council of Ministers) และสมัชชาที่ปรึกษา (Consultative Assembly) โดยมีสมาชิกจากคณะผู้บริหารไอร์แลนด์เหนือและรัฐบาลไอร์แลนด์เข้าร่วม ซึ่งจะส่งผลให้รัฐบาลไอร์แลนด์ได้เข้ามามีบทบาทในการให้คำปรึกษาต่อการบริหารกิจการท้องถิ่นของไอร์แลนด์เหนือ
๓. ตกลงจะมีการดำเนินคดีกับผู้ก่อความรุนแรงโดยรัฐบาลไอร์แลนด์จะให้ความร่วมมือในการนำตัวบุคคลเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ในขณะที่รัฐบาลอังกฤษได้แสดงเจตนาที่จะถ่ายโอนอำนาจในกิจการตำรวจให้แก่คณะผู้บริหารใหม่นี้ ซึ่งอาจจะกำหนดให้อยู่ในความรับผิดชอบประการหนึ่งของสภาแห่งไอร์แลนด์ด้วย

ขาดพลังหนุนทางสังคมที่เพียงพอ

เนื้อหาสาระของข้อตกลง Sunningdale ถูกมองจากฝ่าย Unionist ส่วนใหญ่ว่าเอนเอียงและเป็นประโยชน์กับทางฝ่าย Nationalist มากจนเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของ การให้บทบาทแก่รัฐบาลไอร์แลนด์ในการเข้ามาให้คำปรึกษาการบริหารงานของคณะผู้บริหารไอร์แลนด์เหนือ ซึ่งอาจจะทำให้เกิดการผลักดันให้นำไปสู่การรวมประเทศไอร์แลนด์มากยิ่งขึ้น โดยกังวลว่ารัฐบาลอังกฤษจะลดบทบาทตัวเองในไอร์แลนด์เหนือและถอนตัวออกไปในที่สุด (Doherty, ๒๐๐๐) อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะได้มีการดำเนินการตามข้อตกลง วันที่ ๔ มกราคม ๒๕๑๗ สมาชิกพรรค UUP ได้ลงมติคัดค้านข้อตกลงดังกล่าว ส่งผลให้หัวหน้าพรรคที่ได้ไปลงนามข้อตกลงไว้ต้องลาออกจากตำแหน่ง ซึ่งทำให้ข้อตกลงหมดความชอบธรรมทางการเมืองไปในที่สุด (Dixon, ๒๐๐๘)

เสียงต่อต้านจากสังคมดังมากขึ้นมาอีกครั้งจากผลการเลือกตั้งทั่วไปของอังกฤษที่จัดขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๑๗ ซึ่งแม้ว่าจะชนะเสียงของพรรค SDLP จะอยู่ในระดับคงที่เนื่องจากฝ่าย Nationalist ค่อนข้างที่จะพอใจกับเนื้อหาข้อตกลง แต่ของพรรค UUP และ APNI กลับตกลงอย่างเห็นได้ชัด ในขณะที่พรรคการเมืองอื่นฝ่าย Unionist ที่ต่อต้านข้อตกลงดังกล่าวกลับได้คะแนนเสียงมากขึ้น สะท้อนให้เห็นว่า Unionist และ Loyalist ต่างใช้การเลือกตั้งเป็นเครื่องมือในการแสดงออกทางการเมืองว่าไม่เห็นด้วยกับข้อตกลงนี้ และยิ่งเป็นการตอกย้ำถึงความไม่ชอบธรรมของข้อตกลงอีกครั้งหนึ่งจนกระทั่งไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้ในที่สุดภายหลังจากการประท้วงหยุดงานของสภาแรงงาน Loyalist Ulster นาน ๑๔ วันในเดือนพฤษภาคม (Dixon, ๒๐๐๘)

นอกจากนี้ ทาง IRA ก็ต่อต้านข้อตกลงดังกล่าวเช่นเดียวกันโดยได้ก่อเหตุระเบิดบ่อยครั้งขึ้นเพื่อแสดงความไม่เห็นด้วยกับเนื้อหาข้อตกลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่อังกฤษระบุชัดในข้อตกลงว่าไอร์แลนด์เหนือยังคงเป็นส่วนหนึ่งของอังกฤษต่อไป (Moloney, ๒๐๐๗) การเคลื่อนไหวต่างๆ เหล่านี้ทำให้ฝ่ายสนับสนุนต้องยอมถอยในที่สุด

เชื่อมต่อหลังฉาก

อย่างไรก็ตาม แม้ความพยายามครั้งแรกในภาพใหญ่จะไม่ประสบความสำเร็จ แต่ความพยายามในการสร้างสันติภาพจากจุดเล็กๆ ก็ได้เริ่มเกิดขึ้น ช่วงปี ๒๕๑๘ บาทหลวง Alec Reid ที่รับไม่ได้กับสภาพความรุนแรงที่เป็นอยู่ ได้พยายามทำหน้าที่เป็นคนกลางประสานระหว่างกลุ่ม IRA และกลุ่ม UVF ในระดับพื้นที่ โดยได้พยายามติดต่อกับ Gerry Adams แกนนำคนสำคัญของพรรค SF ซึ่งต่อมาเป็นสมาชิกสภาสภาโหมของ IRA อีกตำแหน่งตั้งแต่ปี ๒๕๒๐ และใช้โบสถ์เป็นพื้นที่ในการพูดคุยกัน ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองคนได้พัฒนาตามลำดับ และการเชื่อมประสานก็ได้ขยายไปถึงบุคคลต่างๆ จากรัฐบาลอังกฤษ ไอร์แลนด์ Unionist และ Loyalist (Moloney, ๒๐๐๗) ตามแนวทางที่ Reid ได้คุยกับ Adams อยู่ตลอดว่า การพูดคุย (Dialogue) นั้นจะต้องทำให้ครบทั้งสามส่วน คือ คุยกับ “ศัตรู” คุยกับ “พวกเดียวกัน” และคุยกับ “ตัวเอง” (Idoiaga, ๒๐๑๐) ซึ่งคู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่ายโดยเฉพาะทาง IRA และ SF ได้กล่าวในภายหลังว่าบทบาทของ Alec Reid มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการจุดประกายให้เกิดกระบวนการสันติภาพในภาพใหญ่ท้ายที่สุด (Moloney, ๒๐๐๗)

ทั้งนี้ นอกจากบาทหลวง Alec Reid ที่กล่าวไปแล้ว ยังมีบาทหลวงอีกจำนวนหนึ่งที่พยายามเชื่อมต่อช่วยเหลือกันในการทำงานพูดคุยนี้ โดยอาศัยศักยภาพส่วนตัวในฐานะปัจเจกบุคคลติดต่อประสานกับนักการเมืองที่ไว้ใจได้ในแต่ละฝ่าย และไปพูดคุยกันในสถานที่ที่พาออกไปจากสภาพแวดล้อมเดิมๆ (Martin Magill, สัมภาษณ์, ๑ มีนาคม ๒๕๕๔, เบลฟาสต์) อีกบุคคลหนึ่งที่อยู่เบื้องหลังความพยายามอย่างต่อเนื่องในการประสานให้เกิดการพูดคุย คือนักธุรกิจ Brendan Duddy ที่เชื่อมต่อกับ IRA กับ MI๖ หน่วยสืบราชการลับของอังกฤษ (Moloney, ๒๐๐๗)

ความพยายามหลังฉากต่างๆ เหล่านี้ มีส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิดการก่อรูปทางความคิดต่อทั้งสองฝ่าย (Alex Maskey, สัมภาษณ์, ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔, เบลฟาสต์) ซึ่งค่อยๆ ส่งผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนวิธีคิดที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาและสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการพูดคุยเพื่อหาทางออกร่วมกันของทั้งสองฝ่ายอย่างค่อยเป็นค่อยไปจนกระทั่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดกระบวนการสันติภาพในระดับใหญ่ได้ท้ายที่สุด

๒.๑.๒ ข้อตกลงอังกฤษ-ไอร์แลนด์: การจับมือกันของ “ลูกพี่ใหญ่”

ด้วยเหตุที่ปัญหาความขัดแย้งในไอร์แลนด์เหนือขึ้นเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ในหลายมิติ ความพยายามในการสร้างปรองดองจึงคำนึงถึงมิติความสัมพันธ์ต่างๆ เหล่านี้ด้วย ทั้งในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายต่างๆ ภายในไอร์แลนด์เหนือเอง ความสัมพันธ์ระหว่างไอร์แลนด์เหนือกับรัฐบาลอังกฤษ ความสัมพันธ์ระหว่างไอร์แลนด์เหนือกับรัฐบาลไอร์แลนด์ซึ่งมักจะเรียกกันว่าเป็นความสัมพันธ์เหนือ-ใต้ตามลักษณะทางภูมิศาสตร์ และความสัมพันธ์ระหว่างสองรัฐบาลคืออังกฤษและไอร์แลนด์ สันติภาพไม่อาจจะเกิดขึ้นได้หากเลยที่จะปรับหรือกระชับความสัมพันธ์ใดความสัมพันธ์หนึ่ง

ข้อตกลงระหว่างอังกฤษ-ไอร์แลนด์ (Anglo – Irish Agreement, AIA) ถือเป็นความพยายามในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองรัฐบาล ซึ่งต่างมีบทบาทสำคัญต่อการแก้ปัญหาด้วยบทบาทที่ค่อนข้างซับซ้อน บางครั้งในฐานะผู้สนับสนุนทางความคิดของคู่ขัดแย้งและในฐานะผู้ที่พยายามไกล่เกลี่ยให้คู่ขัดแย้งยุติการใช้ความรุนแรงในการต่อสู้ (Dixon, ๒๐๐๘) ทั้งสองรัฐบาลจึงแสดงบทบาทคล้ายกับลูกพี่ใหญ่ของแต่ละฝ่าย ซึ่งหาก “ลูกพี่ใหญ่” มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันและสามารถร่วมมือกันทำงานในประเด็นที่เห็นร่วมกันได้ระดับหนึ่ง ก็จะเป็นการสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการให้ทั้งฝ่ายโปรเตสแตนต์และคาทอลิกหันหน้ามาทำงานร่วมกันได้อีกทางหนึ่งด้วยเช่นเดียวกัน ยกตัวอย่างกรณีการปฏิบัติการของ IRA ในไอร์แลนด์เหนือ นั้น ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนบางส่วนในประเทศไอร์แลนด์ ซึ่งเมื่อก่อเหตุแล้วก็จะหลบหนีข้ามพรมแดนเข้ามาอยู่ในไอร์แลนด์ อาวุธทั้งหลายก็จะซุกซ่อนเอาไว้ในไอร์แลนด์ ตำรวจไอร์แลนด์ตามด่านชายแดนก็จะทำเหมือนไม่รู้ไม่เห็น การจะดำเนินการใดๆ กับ IRA จึงต้องอาศัยความร่วมมือจากรัฐบาลไอร์แลนด์ด้วย

รัฐบาลอังกฤษและรัฐบาลไอร์แลนด์ได้ลงนามในข้อตกลง AIA ร่วมกันในวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๘ ซึ่งมีสาระสำคัญของข้อตกลงดังต่อไปนี้ (Anglo-Irish Agreement, ๑๙๘๕)

๑. รัฐบาลทั้งสองยืนยันร่วมกันว่าการเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่จะส่งผลต่อสถานะของไอร์แลนด์เหนือจะต้องมาจากความยินยอมของประชาชนส่วนใหญ่ในไอร์แลนด์เหนือเท่านั้น

๒. จัดการประชุมระหว่างรัฐบาลอังกฤษกับไอร์แลนด์ (British-Irish Intergovernmental Conference, IGC) ขึ้นอย่างสม่ำเสมอ โดยให้ผู้แทนรัฐบาลไอร์แลนด์สะท้อนความต้องการของคนไอริชคาทอลิกในไอร์แลนด์เหนือแก่ผู้แทนรัฐบาลอังกฤษในประเด็นเรื่องการเมือง ความมั่นคง กฎหมายและความยุติธรรม ความร่วมมือข้ามพรมแดน และอัตลักษณ์ วัฒนธรรม ซึ่งทั้งสองรัฐบาลจะพยายามอย่างเต็มที่ที่จะแก้ไขข้อขัดแย้งต่างๆระหว่างกันให้หมดไป
๓. ออกกฎหมายเพื่อถ่ายโอนอำนาจรับผิดชอบในภารกิจบางด้านซึ่งเป็นของ IGC ให้แก่สภาท้องถิ่นไอร์แลนด์เหนือ
๔. จัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศสำหรับไอร์แลนด์ (International Fund for Ireland) เพื่อส่งเสริมความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคม และสนับสนุนกระบวนการพูดคุยปรองดองทั่วเกาะไอร์แลนด์

ความพยายามในการจำกัดพื้นที่ของการใช้ความรุนแรงด้วยการเปิดพื้นที่การเมือง

มูลเหตุส่วนหนึ่งของความพยายามจับมือกันของทั้งสองรัฐบาลนี้เนื่องจากต้องการจำกัดพื้นที่และบทบาทของขบวนการ IRA โดยการที่จะประสบความสำเร็จได้นั้น นอกจากจะต้องปรับปรุงความร่วมมือกันระหว่างสองประเทศในการจำกัดพื้นที่การเคลื่อนไหวของกลุ่ม IRA ซึ่งต่างก็มองว่าการดำเนินการของ IRA ได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของตนแล้วนั้น รัฐบาลอังกฤษยังจะต้องเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้มากขึ้นเพื่อให้มีช่องทางในการรับฟังและขจัดเงื่อนไขแห่งความขัดแย้งที่ทำให้คนไอริชคาทอลิกรู้สึกว่าจะไม่ได้รับความเป็นธรรมด้วย โดยนาง Margaret Thatcher (๑๙๙๓ อ้างถึงใน Dixon, ๒๐๐๘) นายกรัฐมนตรีอังกฤษในขณะนั้น มีพื้นฐานความเชื่อว่าการจะเอาชนะ IRA ได้จะต้องขจัดเงื่อนไขความไม่เป็นธรรมที่ IRA ใช้ในการดึงมวลชน สกัดกันแรงสนับสนุนจากต่างประเทศ และปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างอังกฤษกับไอร์แลนด์ให้ดีขึ้น ซึ่งทาง IRA ก็ได้ต่อต้านข้อตกลงนี้อย่างเปิดเผยเนื่องจากได้รับผลกระทบทางการเมืองโดยตรง (Moloney, ๒๐๐๗)

นอกจากความต้องการของรัฐบาลอังกฤษที่จะปรับปรุงความสัมพันธ์กับรัฐบาลไอร์แลนด์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นความมั่นคงเพื่อกระชับความร่วมมือในการจัดการกับปัญหาความไม่สงบระหว่างหน่วยงานความมั่นคงของทั้งสองประเทศแล้ว รัฐบาลอังกฤษยังถูกกดดันจากประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกนแห่งสหรัฐอเมริกาด้วย โดยทางสหรัฐากล่าวพัฒนาการในการแก้ไขปัญหาไอร์แลนด์เหนือถือเป็นวาระที่ทางรัฐสภาสหรัฐให้ความสำคัญ ซึ่งถือว่าเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนกดดันอย่างต่อเนื่องให้รัฐบาลอังกฤษต้องมุ่งสร้างความปรองดองให้เกิดขึ้นในไอร์แลนด์เหนือให้ได้ (Evelyn Glenholmes, สัมภาษณ์, ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔, เบลฟาสต์) และรัฐบาลสหรัฐาก็ได้เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ทั้งสองฝ่ายสามารถบรรลุข้อตกลงในปี ๒๕๕๑ ในฐานะคนกลางซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป แต่ถึงกระนั้นก็ตาม Thatcher ก็ลำบากใจพอสมควรในการลงนามข้อตกลง เพราะแม้เข้าใจดีถึงเหตุผลที่ต้องทำ แต่ก็คล้ายกับเป็นการอ่อนข้อต่อฝ่าย Nationalist กล่าวคือ ‘แม้สมองจะบอกว่าใช่ แต่ใจมันก็ไม่ไป’ (Howe, ๑๙๙๔ อ้างถึงใน Dixon, ๒๐๐๘)

ปรับสถานะแวดล้อมทางการเมืองในภาพกว้างให้เอื้อต่อความปรองดอง

เนื้อหาและกลไกที่เกิดขึ้นจากข้อตกลงดังกล่าวได้ส่งผลให้รัฐบาลไอร์แลนด์เข้ามามีบทบาทในการให้คำปรึกษา (Consultative Role) ในเชิงนโยบายที่รัฐบาลอังกฤษมีต่อไอร์แลนด์เหนือ (Dixon, ๒๐๐๘) ซึ่งถือเป็นการปรับความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศและกำหนดกรอบที่ปูทางไปสู่ทางออกของปัญหาโดยรวม เช่น การยืนยันในหลักเสียงข้างมากในการตัดสินใจทางการเมืองของไอร์แลนด์เหนือ และการยอมรับมิติของความเป็นไอริช (Irish Dimension) เข้าไปสู่สมการของแก้ไขปัญหาก็เป็นรูปธรรมมากขึ้น เป็นต้น (Goodall, ๑๙๙๓ อ้างถึงใน Dixon, ๒๐๐๘) สภาวะแวดล้อมทางการเมืองเช่นนี้จึงมีส่วนกดดันและโน้มน้าวให้คู่ขัดแย้งซึ่งต้องพึ่งพารัฐบาลทั้งสองในระดับหนึ่งได้ตระหนักและพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการหาทางออกร่วมกันในท้ายที่สุด

จากท่าทีของอังกฤษในครั้งนี้ได้ก่อให้เกิดการถกเถียงภายในกลุ่ม Republican และ Nationalist ว่ารัฐบาลอังกฤษได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าพร้อมที่จะประนีประนอมแล้ว ซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทัศนคติอย่างค่อยเป็นค่อยไปของทั้งสองกลุ่มว่าอังกฤษเองก็ไม่มีผลประโยชน์ที่เห็นแต่แก่ตนเอง (Selfish Interest) ในไอร์แลนด์เหนือทั้งในทางเศรษฐกิจและในทางยุทธศาสตร์แต่อย่างใด มุมมองของทั้งสองกลุ่มต่อรัฐบาลอังกฤษจากที่เป็นเจ้าจักรวรรดินิยมที่กดขี่ปกครองจึงเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น และเริ่มมองเห็นช่องทางการเจรจาเพิ่มขึ้น มองเห็นถึงความเป็นไปได้ที่จะพูดคุยกับรัฐบาลจริงจังมากขึ้น (Ian White, สัมภาษณ์, ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔, วิกิล็อก) แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น ก็ไม่ได้หมายความว่าความเห็นภายในแต่ละกลุ่มจะเป็นไปในทางเดียวกันหมด ในความเป็นจริงแล้ว ภายในแต่ละกลุ่มเองก็มีความเห็นแตกต่างกัน เช่นทั้งภายในพรรค SF และ IRA นั้น แม้แกนนำระดับสูงจะเห็นด้วยกับการพิจารณาความเป็นไปได้ของการใช้สันติวิธีพูดคุย แต่ในระดับกลางก็ยังคงมีความลังเลไม่แน่ใจกับแนวทางดังกล่าว โดยที่ระดับปฏิบัติการนั้นต้องการที่จะรบต่อไปอย่างเดียว (Moloney, ๒๐๐๗) ด้วยเหตุนี้ แกนนำระดับสูงของทั้งสองกลุ่มจึงต้องระมัดระวังในการดำเนินนโยบายเป็นอย่างมาก เพื่อมิให้ถูกสมาชิกในกลุ่มมองว่ายอมจำนนจนอาจต้องสูญเสียภาวะการนำในที่สุด (Major, ๑๙๙๙ อ้างถึงใน Dixon, ๒๐๐๘)

ภายหลังจากการลงนามในข้อตกลงดังกล่าว สถานการณ์ความมั่นคงก็ยังไม่ได้ดีขึ้น อีกทั้งยังส่งผลต่อคะแนนนิยมในตัว Thatcher จากฝ่าย Unionist โดยมองว่าจะเป็นการก้าวไปสู่การแยกดินแดนในที่สุด ซึ่งเธอได้กล่าวในเวลาต่อมาว่ารู้สึกเสียใจต่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น โดยที่ปฏิบัติต่อต้านอย่างหนักจากฝ่าย Unionist นี้ได้ทำให้ทั้งสองรัฐบาลตระหนักดีว่าไม่สามารถผลักดันประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ให้เดินไปไกลกว่านี้ในช่วงเวลานี้ได้ แม้ทาง Nationalist โดยทั่วไปจะเห็นด้วยกับข้อตกลงก็ตาม (Dixon, ๒๐๐๘) จากผลที่เกิดขึ้นเช่นนี้ ได้ทำให้นาย John Major (Major, ๑๙๙๙ อ้างถึงใน Dixon, ๒๐๐๘) นายกรัฐมนตรีอังกฤษคนถัดไปสรุปว่าทางออกใดๆที่จะมีในอนาคตไม่สามารถที่จะมาจากการบังคับของรัฐบาลอังกฤษได้ เพราะฝ่าย Unionist มีศักยภาพที่จะต่อต้านข้อตกลงทั้งผ่านกระบวนการทางประชาธิปไตยคือการเลือกตั้งและผ่านขบวนการก่อความไม่สงบในระดับที่ทำให้อังกฤษไม่อาจปกครองได้

๒.๑.๓ Good Friday Agreement: ก้าวแรกสู่การอยู่ร่วมกันในความต่าง

ข้อตกลง Good Friday เกิดขึ้นได้จากกระบวนการสันติภาพที่ได้เริ่มเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมตั้งแต่ปี ๒๕๓๗ จนกระทั่งสามารถบรรลุข้อตกลงระหว่างกันได้ในปี ๒๕๔๑ ซึ่งมีสาระหลักที่คล้ายคลึงกับ

ข้อตกลง Sunningdale และ AIA โดยจะกล่าวถึงรายละเอียดในส่วนถัดไป แต่ในที่นี้จะเป็นการพิจารณาถึงกระบวนการที่นำไปสู่การข้อตกลงเพื่อวิเคราะห์ปัจจัยแห่งความสำเร็จต่อไป

ทำงานความคิดภายในกลุ่ม – ‘ระเบิด’ จากข้างใน

ในปี ๒๕๓๑ ทาง John Hume จากพรรค SLDP และ Gerry Adams จากพรรค SF ได้มีการพูดคุยกันเพื่อหาความเห็นร่วมกันระหว่างทั้งสองพรรคซึ่งต่างก็เป็นฝ่าย Nationalist เหมือนกันเพียงแต่อาจยังหาจุดที่จะเห็นพ้องตรงกันไม่ได้ เนื่องจากพรรคหนึ่งเน้นแนวทางประนีประนอมในขณะที่อีกพรรคหนึ่งก็มีจุดยืนที่แข็งกร้าว โดยในที่สุดทั้งสองกลุ่มก็ได้บรรลุข้อตกลงเป็นเอกสารที่เห็นร่วมกันระหว่าง Hume, Adams, และรัฐบาลไอร์แลนด์

โดยที่ในปีเดียวกัน แกนนำของฝ่าย Unionist ก็ได้ติดต่อขอพบกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงไอร์แลนด์เหนือเพื่อที่จะมานั่ง ‘คุยกันว่าจะคุยอะไรอย่างไร’ (Talks about talks) ซึ่งท้ายที่สุด จากการคุยกันภายในฝ่าย Unionist เองกับรัฐบาลอังกฤษก็ได้ข้อสรุปสำคัญโดยยอมรับร่วมกันว่าการจะแก้ไขปัญหาก็สำเร็จลุล่วงได้จะต้องพิจารณาตกลงใจในทั้ง ๓ มิติควบคู่กันไป คือ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายต่างๆภายในไอร์แลนด์เหนือ ความสัมพันธ์ระหว่างเหนือ-ใต้ซึ่งก็คือระหว่างไอร์แลนด์เหนือกับประเทศไอร์แลนด์ และความสัมพันธ์ระหว่างตะวันออก-ตะวันตกซึ่งก็คือระหว่างอังกฤษกับไอร์แลนด์ อันสะท้อนถึงพัฒนาการทางความคิดครั้งสำคัญภายในฝ่าย Unionist ว่าเป็นไปไม่ได้ที่จะแก้ไขความขัดแย้งครั้งนี้โดยไม่ยอมรับฟังความเห็นและบทบาทของประเทศไอร์แลนด์ รวมถึงของชาวไอริชคาทอลิก (Dixon, ๒๐๐๘)

อีกกรณีหนึ่งที่ได้เห็นได้ชัดถึงผลของการทำงานความคิดภายในกลุ่มคือ กรณีของ Michael Culbert อดีตสมาชิกกลุ่มขบวนการ IRA (สัมภาษณ์, ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๓, กรุงเทพฯ) ที่ได้ตระหนักว่าเมื่อความรุนแรงดำเนินไป วิธีการต่อสู้ด้วยอาวุธที่ใช้อยู่ไม่ได้ผล ไม่สามารถนำมาซึ่งเป้าหมายที่ต้องการได้ ระหว่างที่เขาอยู่ในเรือนจำจากการถูกตัดสินจำคุกจากคดีทางการเมือง จึงได้ไปคุยกับพรรคพวกเดียวกันเองที่เป็นนักโทษอยู่ด้วยให้เปลี่ยนแปลงแนวทางการต่อสู้ โดยให้ช่วยกันคิดประเมิน วิเคราะห์สถานการณ์และถกเถียงกันเองว่าวิธีการที่ใช่มานี้แต่ในอดีตและที่จะใช้ต่อไปในอนาคตจะส่งผลต่อโฉมหน้าของความขัดแย้งอย่างไร และจะทำให้เราบรรลุเป้าหมายได้หรือไม่ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวมีผลอย่างมากต่อการเปลี่ยนแปลงทางความคิดของกลุ่ม IRA ที่อยู่ในเรือนจำ (Shirlow and McEvoy, ๒๐๐๘)

การพูดคุยกันภายในกลุ่มนี้ถือเป็นการทำงานทางความคิดระหว่างกลุ่มอัตลักษณ์เดียวกันที่อาจจะมีความคิดความเชื่อในเป้าหมายหรือแนวทางในการเดินไปสู่เป้าหมายที่แตกต่างกัน ซึ่งความไม่เป็นเอกภาพทางความคิดภายในแต่ละฝ่ายนี้อาจจะทำให้กระบวนการเจรจา มีความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้น การที่ได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันจึงจะทำให้มีโอกาสในการปรับความคิดให้ไปในทิศทางเดียวกันมากขึ้น เป็น การ “ระเบิด” ที่สามารถทะลวงกำแพงความคิดภายในกลุ่มให้มองเห็นทางออกที่เห็นร่วมกันในฝ่ายตนได้ ซึ่งนับว่าเป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับการเจรจากับฝ่ายที่มีอัตลักษณ์และความเชื่อต่างกันได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และลดความสับสนทางความคิดลงได้

ทำงานความคิดข้ามกลุ่มกับ “ตัวแทนความคิด”

ตัวแทนความคิดในที่นี้คือกลุ่มคนแต่ละฝ่ายซึ่งอาจไม่ได้มีอำนาจการตัดสินใจที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทิศทางทางแก้ไขปัญหาโดยตรง แต่สามารถเป็นตัวแทนทางความคิดของแต่ละฝ่ายที่เมื่อเกิดกระบวนการพูดคุยกันแล้วอาจจะก่อให้เกิดความเข้าใจระหว่างกันและอาจเกิดการปรับความคิดที่ทำให้เห็นทางออกร่วมกันได้มากขึ้น โดยจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทิศทางแก้ไขปัญหาในทางอ้อมในแง่ที่แต่ละฝ่ายจะนำความคิดความเห็นที่ได้ไปหาหรือเพื่อทำงานความคิดกันภายในกลุ่มตนเองอีกต่อหนึ่ง

กระบวนการพูดคุยระหว่างนักโทษการเมืองของทั้งสองฝ่ายในเรื่องจำเป็นตัวอย่างหนึ่งของการทำงานความคิดข้ามกลุ่มกับผู้ที่สามารถเป็นตัวแทนทางความคิดของแต่ละฝ่ายได้ โดย Paul Arthur (สัมภาษณ์, ๒๘ มกราคม ๒๕๕๒, เบลฟาสต์) ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านสันติศึกษาจากมหาวิทยาลัย Ulster ได้จัดกระบวนการให้ได้พูดคุยกันระหว่างทั้งสองฝ่ายภายใต้บรรยากาศที่ทั้งสองฝ่ายรู้สึกปลอดภัยและเป็นส่วนตัว เพื่อให้แต่ละฝ่ายที่ต่างเป็นคู่แข่งทางการเมืองได้มีโอกาสสัมผัสถึงมิติความเป็นมนุษย์ของกันและกัน (Humanize your political opponents) ได้เห็นถึงอารมณ์ความรู้สึกของกันและกันในฐานะที่อีกฝ่ายก็เป็นมนุษย์เหมือนกัน ไม่ใช่ศัตรูหรือปีศาจที่น่ากลัวไม่มีชีวิตจิตใจตามที่พยายามโจมตีกันและกันในช่วงของการต่อสู้รุนแรง ซึ่งสอดคล้องกับที่ Ian White (สัมภาษณ์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔, วิกิล็อก) ผู้อำนวยการศูนย์สันติภาพและสมานฉันท์เกลนครีซึ่งมีส่วนในการเชื่อมประสานทั้งสองฝ่ายได้กล่าวว่า การที่จะคุยกับอีกฝ่ายหนึ่งได้นั้น เราจะต้องเริ่มจากการมองอีกฝ่ายว่าเขาก็เป็นคนที่มีเหตุผลเหมือนเรา ไม่ใช่คนคลั่งความรุนแรงที่ไหน

นอกจากการทำงานกับนักโทษการเมืองแล้ว Arthur ยังจัดกระบวนการพูดคุยระหว่างตัวแทนพรรคการเมืองต่าง ๆ อีกด้วย ในขั้นตอนแรก จะเริ่มจากการหาตัวนักการเมืองที่คิดว่าน่าจะเป็นตัวแทนทางความคิดได้ เชิญเข้าร่วมประชุมหารืออย่างต่อเนื่อง ซึ่งในช่วงแรกมีตัวแทนจากเพียง ๓ พรรคในช่วงปี ๒๕๓๓ ต่อมาในปี ๒๕๓๗ ซึ่งมีการหยุดยิงจากทาง IRA ก็ได้พยายามขยายวงการพูดคุยไปสู่ทางพรรค SF จนกระทั่งสามารถรวบรวมตัวแทนจากทุกพรรคการเมืองให้เข้าร่วมการพูดคุยได้ในปี ๒๕๓๙ โดยได้คำนึงสัดส่วนตัวแทนหญิงชายให้เหมาะสมด้วย โดยใช้เวลา ๖ ปีจากจุดเริ่มต้นที่มีเพียง ๓ พรรคการเมืองเข้าร่วมเป็น ๑๕ พรรคทั้งจากในไอร์แลนด์และอังกฤษ ซึ่งจะไม่จำกัดเฉพาะพรรคการเมืองที่มีกิจกรรมในไอร์แลนด์เหนือเท่านั้น แต่จะเชิญทุกพรรคจากทั้งสองประเทศ เนื่องจากความขัดแย้งในไอร์แลนด์เหนือไม่ใช่เป็นเรื่องที่สามารถจัดการได้ด้วยคนในพื้นที่เท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องกับความคิดเห็นและทัศนคติของผู้คนในระดับลินและลอนดอนด้วย

ทั้งนี้ Jeffrey Donaldson สมาชิกสภาไอร์แลนด์เหนือจากพรรค DUP ซึ่งเป็นหนึ่งในคณะเจรจาข้อตกลงสันติภาพและอดีตนายทหารสังกัดหน่วยต่อต้านการก่อการร้ายของอังกฤษที่ต้องสูญเสียสมาชิกในครอบครัวจากการกระทำของ IRA (สัมภาษณ์, ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔, เบลฟาสต์) ได้เล่าให้ฟังถึงปัจจัย ๒ ประการที่ทำให้เขาสามารถนั่งคุยกับกลุ่มคนที่เคยฆ่าสมาชิกในครอบครัวของเขาได้ คือ ๑) การให้อภัย ซึ่งมีการกล่าวถึงทั้งในคัมภีร์ไบเบิลและอัลกุรอาน ถ้าเราไม่อาจให้อภัยคนอื่นได้ สุดท้ายแล้วคนที่ต้องเจ็บปวดก็คือตัวเราเอง และ ๒) การได้รู้จักและเข้าใจศัตรูของเรามากขึ้น โดยครั้งหนึ่งเขาได้มีโอกาสบอกเล่าประสบการณ์ส่วนตัวในงานประชุมแห่งหนึ่ง ที่ซึ่งตัวแทนจากพรรค SF คนหนึ่งก็ได้มีโอกาสเล่าประสบการณ์ให้เขาฟังด้วยเช่นเดียวกัน และเรื่องราวที่ฝ่ายนั้นเล่าก็คือการที่ถูกชายถูกทหารอังกฤษสังกัดหน่วยเดียวกับเขาฆ่าตาย “ผมสัมผัสได้ถึงความรู้สึกสูญเสียของเขา จริงอยู่ที่ผมไม่เห็นด้วยกับสิ่งที่ถูกชายเขาทำในฐานะ IRA และเขาก็ไม่เห็นด้วยกับสิ่งที่ผมทำ แต่ผมเข้าใจว่าเขารู้สึกเสียใจมากเพียงใด สำหรับผมแล้ว การได้รู้จักพบเจอ (Contact) กันนี้เป็นสิ่งสำคัญมาก ที่ความขัดแย้งดำเนินไปส่วนหนึ่งก็เพราะการที่คู่ขัดแย้งไม่มีโอกาสได้รู้จักพบเจอกันในฐานะ

ที่เป็นมนุษย์เหมือนกันโดยที่ไม่ได้สวมหัวโขนใดๆ ถ้าคุณไม่เข้าใจศัตรูคุณ มันก็ฆ่ากันได้ง่าย ถ้าคุณไม่มองว่าเขาเป็นคน มันก็ง่ายที่คุณจะทำอะไรกับเขาก็ได้”

การพูดคุยต่างๆ เหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นภายในกลุ่มเดียวกันหรือระหว่างกลุ่ม ต่างส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางความคิดอย่างค่อยเป็นค่อยไป จากวงพูดคุยเล็กๆ ในแต่ละจุดได้ส่งผลกระทบเพื่อรวมกันเป็นก้าวอย่างสำคัญในการสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการเกิดสันติภาพ ซึ่ง Alex Maskey สมาชิกสภาไอร์แลนด์เหนือจากพรรค SF ซึ่งในอดีตเคยถูกลอบสังหารจากฝ่าย Loyalist สองครั้ง (สัมภาษณ์, ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๓, กรุงเทพฯ) ก็มีความเห็นเช่นเดียวกับ Jeffrey Donaldson ซึ่งถือเป็นฝ่ายตรงข้ามกันว่า เวทีการพูดคุยเล็กๆ เหล่านี้เป็นสิ่งสำคัญที่ก่อให้เกิดกระบวนการสันติภาพขึ้น และหากมีเวทีให้พบเจอหรือพูดคุยกันก็จะไปเข้าร่วมเสมอ

เจตจำนงทางการเมืองที่ชัดเจนของรัฐบาลอังกฤษ

ต่อมาในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๓๓ นาย Peter Brooke รัฐมนตรีว่าการกระทรวงไอร์แลนด์เหนือได้กล่าวสุนทรพจน์ครั้งสำคัญที่ยืนยันว่า รัฐบาลอังกฤษไม่มีผลประโยชน์ส่วนตัวใดๆ ทั้งในเชิงเศรษฐกิจและยุทธศาสตร์ในไอร์แลนด์เหนือ บทบาทของรัฐบาลคือการใช้ความช่วยเหลือสนับสนุนให้การแก้ไขปัญหาเดินหน้าไปได้ (*Guardian*, ๑๖ ตุลาคม ๑๙๙๙ อ้างถึงใน Dixon, ๒๐๐๘) ประกอบกับการส่งสัญญาณว่ารัฐบาลพร้อมที่จะคุยกับพรรค SF ถ้า IRA หยุดยิง (Wichert, ๑๙๙๙) ซึ่งได้รับการตอกย้ำอีกครั้งจากนาย Patrick Mayhew รัฐมนตรีคนต่อมาว่า “หลายฝ่ายเชื่อว่าเราจะไม่ปล่อยให้ไอร์แลนด์เหนือแยกออกจากสหราชอาณาจักร ด้วยความสัตย์จริง เราจะปล่อยถ้าประชาชนอยากให้ปล่อย เราจะปล่อยถ้าประชาชนไม่อยากให้ปล่อย เราจะไม่ปฏิเสธเจตจำนงของคนส่วนใหญ่ในไอร์แลนด์เหนือ” (*Guardian*, ๑ พฤษภาคม ๑๙๙๓ อ้างถึงใน Dixon, ๒๐๐๘, ๒๒๙) ทั้งนี้ ข้อความสำคัญดังกล่าวนี้ได้เปิดม่านแห่งความอึมครึมและลดความกังวลใจของ Nationalist และ Republican ออกระดับหนึ่งและได้ส่งผลต่อการปรับแนวทางอย่างค่อยเป็นค่อยไปของทั้งพรรค SF และ IRA เนื่องจากเริ่มเชื่อมั่นว่ารัฐบาลไม่ได้วางตัวเป็นคู่ขัดแย้งเสียเองแต่กลับเปิดกว้างให้สามารถพูดคุยกันได้ด้วยวิถีทางการเมือง (Michael Culbert, สัมภาษณ์, ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔, เบลฟาสต์)

ในขณะที่เดียวกัน รัฐบาลอังกฤษกับพรรค SF ก็มีการติดต่อสื่อสารถึงกันผ่านทางลับอย่างต่อเนื่อง ช่วงปี ๒๕๓๓ ด้วยผ่านการส่งข้อความผ่านบุคคลที่สาม การส่งร่างคำแถลงการณ์หรือคำกล่าวของรัฐบาลให้รับรู้ล่วงหน้า การส่งเอกสารลับเพื่อรับฟังความคิดเห็น และการส่งผู้แทนพูดคุยกันโดยตรง ซึ่งรัฐบาลพยายามที่จะโน้มน้าวว่าทาง Republican ไม่มีความจำเป็นใดๆ อีกแล้วที่จะต้องใช้อาวุธในการต่อสู้เพราะรัฐบาลพร้อมที่จะเปิดช่องทางให้เข้ามาหาทางออกร่วมกันด้วยกระบวนการทางการเมือง แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น ทางพรรค SF และ IRA จะต้องแสดงเจตนาที่ชัดเจนว่าจะมีการวางอาวุธเสียก่อนจึงจะสามารถเข้าร่วมการเจรจาได้ (Dixon, ๒๐๐๘)

อย่างไรก็ตาม ประเด็นเรื่องการวางอาวุธของ IRA กลายเป็นประเด็นสำคัญที่มีที่ท้าวว่าจะตกลงกันไม่ได้ ซึ่งทำให้กระบวนการโดยรวมต้องหยุดชะงักไป ด้วยเหตุนี้ ในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๓๘ ทั้งรัฐบาลอังกฤษและไอร์แลนด์จึงได้หาทางออกโดยตกลงให้การถกเถียงเรื่องการวางอาวุธดำเนินคู่ขนานไปกับกระบวนการเจรจาทุกพรรค (All-party Negotiation) โดยทั้งสองรัฐบาลจะเชิญทุกพรรคมาพูดคุยเพื่อเตรียมการในเบื้องต้น (Preparatory Talks) ในเรื่องของกรอบการเจรจา ประเด็นในการเจรจา ตลอดจนกระบวนการและ

รูปแบบในการเจรจาที่ทุกพรรคเห็นร่วมกัน ในขณะที่เดียวกันก็จะตั้งคณะทำงานที่เป็นคนนอกนำโดย George Mitchell สมาชิกวุฒิสภาสหรัฐฯ เพื่อทำหน้าที่ประเมินประเด็นความเชื่อมโยงระหว่างการวางอาวุธกับการเจรจา (Powell, ๒๐๐๙)

รายงานของ George Mitchell และคณะ (Report of the International Body on Arms Decommissioning) ได้ถูกเผยแพร่ต่อสาธารณะเมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๓๙ ซึ่งได้ข้อสรุปว่าองค์กรที่มีกองกำลังติดอาวุธจะไม่วางอาวุธก่อนการเจรจา แต่มีความมุ่งมั่นตั้งใจที่จะดำเนินการให้มีการวางอาวุธทั้งหมดในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งกระบวนการเจรจาทุกพรรคโดยให้ทุกฝ่ายสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งทางคณะทำงานได้เสนอแนะให้มีการวางอาวุธบางส่วนระหว่างกระบวนการเจรจาดังกล่าว ไม่ใช่ก่อนหรือหลัง โดยทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาจะต้องยอมรับและยึดมั่นอย่างจริงจังในหลักการประชาธิปไตยและการไม่ใช้ความรุนแรงต่อกัน (Mitchell et al, ๑๙๙๖) ซึ่งภายหลังเป็นที่รู้จักกันในนาม “หลักการของ Mitchell” (Mitchell’s Principles)

จะเห็นได้ว่า ปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้รัฐบาลอังกฤษให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาไอร์แลนด์เหนือคือการผลักดันจากสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีชาวไอริชอเมริกันที่มีอิทธิพลทางการเมืองสหรัฐฯ อยู่ไม่น้อย ที่เห็นชัดเจนที่สุดคือการให้ความสนับสนุนกระบวนการพูดคุยเจรจาระหว่างทุกฝ่าย และการให้ความช่วยเหลือตามที่รัฐบาลอังกฤษร้องขอตั้งเช่นกรณีการทำงานของ Mitchell ซึ่งนอกจากจะมีประเทศสหรัฐฯ แล้ว ประชาคมระหว่างประเทศเช่น สหภาพยุโรปและ Marri Ahtisaari ประธานาธิบดีแห่งฟินแลนด์ก็มีส่วนช่วยเหลือด้วยเช่นเดียวกันในภายหลัง (Ian White, สัมภาษณ์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔, วิกิล็อก) แต่นานาประเทศเหล่านี้ก็ได้เข้ามามีอิทธิพลหรือแทรกแซงในประเด็นที่มีการพูดคุยหารือกันแต่อย่างใด (Alex Maskey, สัมภาษณ์, ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๓, กรุงเทพฯ)

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลอังกฤษภายใต้การนำของพรรคอนุรักษนิยมก็ยังไม่สามารถที่จะโน้มน้าวกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับกระบวนการสันติภาพให้เข้าสู่กระบวนการเจรจาได้ จนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของอังกฤษภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนเมษายน ๒๕๔๐ พรรคแรงงานที่นำโดยนายโทนี่ แบลร์ ได้รับเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงท่วมท้น ทำให้รัฐบาลมีความเข้มแข็งทางการเมืองด้วยเสียงสนับสนุนจำนวนมากจากประชาชน โทนี่ แบลร์ได้แสดงความมุ่งมั่นที่จะเร่งผลักดันกระบวนการสันติภาพในไอร์แลนด์เหนือ โดยกล่าวว่า

“หลักความเห็นชอบของเสียงส่วนใหญ่ถือเป็นหัวใจของนโยบายรัฐบาลของผมต่อไอร์แลนด์เหนือ...ไม่มีใครในห้องประชุมแห่งนี้ แม้แต่ผู้ที่อายุน้อยที่สุด จะมีโอกาสได้เห็นสถานะของไอร์แลนด์เหนือเป็นอย่างอื่น นอกจากการเป็นส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักร นี่คือความเป็นจริง และเป็นหลักการสากลที่ยอมรับทั่วโลก... ขบวนการไฟสูการยุติปัญหากำลังเคลื่อนตัวไป ผมต้องการให้คุณ [SF] อยู่บนขบวนนี้ด้วย แต่อย่างไรก็ตาม มันกำลังวิ่งไปข้างหน้า และผมจะไม่หยุดมันเพื่อรอคุณ คุณไม่สามารถหยุดยั้งกระบวนการเพื่อมาต่อรองอะไรอีก จงหยุดความรุนแรงเสียแต่เดี๋ยวนี้”

Tony Blair, สุนทรพจน์ ณ Royal Argicultural Society Belfast, ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๐^๔

^๔ <http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/tb๑๖๕๙๗.htm>

กล่าวคือแบลร์ได้สื่อสารถึงทั้งสองฝ่ายว่าไอร์แลนด์เหนือจะยังคงเป็นส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักรตราบเท่าที่ประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ต้องการ ความรุนแรงจะต้องยุติลง และจะนำพรรค SF ให้ขึ้นสู่โต๊ะเจรจาให้ได้ไม่ว่าจะต้องใช้ไม้อ่อนหรือไม้แข็งหรือแม้กระทั่งจะต้องเผชิญกับการต่อต้านจากฝ่าย Unionist ก็ตาม ซึ่ง Jonathan Powell (๒๐๐๙) หัวหน้าคณะผู้เจรจาของรัฐบาลอังกฤษ ได้ย้ำว่าความมุ่งมั่นของผู้นำรัฐบาลนี้เป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จ โดยเขากล่าวว่าแบลร์เชื่ออย่างหมดใจว่ารัฐบาลสามารถแก้ไขปัญหาคือและจะทำทุกอย่างให้เกิดสันติภาพแม้ดูเหมือนว่าจะถึงทางตันก็ตาม

ด้วยท่าทีที่มุ่งมั่นจริงจังของรัฐบาลอังกฤษเช่นนี้ ทำให้พรรค SF และ IRA ซึ่งก็ได้มีการติดต่อพูดคุยสร้างความสัมพันธ์กันกับแบลร์อยู่ก่อนหน้าที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีแล้วเช่นเดียวกัน (Alex Maskey, สัมภาษณ์, ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๓, เบลฟาสต์) ได้ตัดสินใจที่จะยุติความรุนแรงและหันมาเข้าสู่กระบวนการเจรจา ในขณะที่ทางด้าน Unionist ก็กลัวว่าหากตนไม่เข้าร่วมในการเจรจาก็อาจจะตกขบวนและไม่สามารถมีส่วนในการกำหนดสิ่งที่จะตกลงกันได้เลย (Dixon, ๒๐๐๘)

กระบวนการพูดคุยได้เริ่มต้นขึ้นในวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๔๐ ซึ่งพรรค UUP นำโดยนาย David Trimble และพรรค UDP ได้เข้าร่วมการพูดคุยในครั้งที่สองคือวันที่ ๒๓ กันยายนอันเป็นครั้งแรกในรอบ ๗๕ ปีที่ฝ่าย Ulster Unionist ได้นั่งโต๊ะเจรจาดูแลกันกับพรรค SF (Dixon, ๒๐๐๘) โดยกระบวนการเจรจาดังกล่าวได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งบรรลุข้อตกลงระหว่างกันได้สำเร็จในวันศุกร์ที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๑ แม้ระหว่างทางจะมีการก่อเหตุรุนแรงจากกลุ่ม UDA และ IRA อยู่บ้างซึ่งทำให้พรรค UDP และ SF ต้องถูกปฏิเสธการเข้าร่วมเป็นครั้งคราวอยู่บ้างก็ตาม

อย่างไรก็ตาม แม้นักการเมืองจากทั้งสองฝ่ายจะสามารถบรรลุข้อตกลงระหว่างกันได้ แต่ก็มีได้หมายความว่าทุกคนในสังคมจะเห็นด้วยกับข้อตกลงดังกล่าว เพียงแต่ว่าการตกลงในครั้งนี้ได้รับเสียงสนับสนุนมากพอกจากสังคมโดยรวมที่ไม่ต้องการเห็นความรุนแรงอีกต่อไป จึงทำให้สันติภาพเดินทางต่อไปได้ในที่สุด

ตระหนักถึงความจริงที่ต้องอยู่ร่วมกันอย่างสันติด้วยการประนีประนอม

ในขณะที่อดีตนายกรัฐมนตรีอังกฤษ Edward Heath กล่าวว่าไม่มีประเด็นอะไรในข้อตกลง AIA ที่ไม่ได้อยู่ในข้อตกลง Sunningdale ก็มีนักวิเคราะห์หลายฝ่ายมองว่าข้อตกลง Good Friday ก็คือข้อตกลง “Sunningdale สำหรับพวกเรารู้ซำ” (Dixon, ๒๐๐๘, ๑๕๑) เนื่องจากสาระสำคัญของข้อตกลงทั้งสามนั้นมีความคล้ายคลึงกันมาก เช่น การยอมรับหลักเสียงข้างในการตัดสินใจไอร์แลนด์เหนือ หรือการปฏิรูปแนวทางการบริหารปกครองบนหลักของการแบ่งอำนาจระหว่างคู่ขัดแย้ง เป็นต้น ทั้งนี้ จากสาระสำคัญในข้อตกลงทั้งสามดังกล่าวตลอดช่วงระยะเวลาเกือบ ๓๐ ปีที่มีความคล้ายคลึงกันมากนั้น ได้สะท้อนให้เห็นมิติทางจิตวิทยาสังคมประการหนึ่งว่า แม้เสียงส่วนใหญ่จากทั้งสองฝ่ายจะตระหนักดีถึงเหตุผล (Head) และความเป็นจริงที่จำเป็นจะต้องอยู่ร่วมกันให้ได้ด้วยการประนีประนอม แต่ก็ไม่สามารถตกลงกันได้ตั้งแต่ช่วงแรกๆส่วนหนึ่งก็เพราะความรู้สึก (Heart) ลำบากใจที่จะยอมรับในความจริงดังกล่าว

Michael Culbert อดีตสมาชิกกลุ่มขบวนการ IRA (สัมภาษณ์, ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๓, กรุงเทพฯ) กล่าวว่าในช่วงระยะสิบปีแรกของการต่อสู้ เขาไม่เคยมีความคิดที่จะคุยกับรัฐบาลเลย เพราะคิดว่าตัวเองกำลังจะชนะ แต่เมื่อเวลาผ่านไป ได้ไตร่ตรองและมีประสบการณ์มากขึ้น “ถึงจุดๆหนึ่ง ต่อสู้กันไปมากๆ ฆ่ากันไปมากๆ ผมก็มานั่งคิดว่า แล้วเป้าหมายของเราอยู่ที่ไหน อยู่ที่จำนวนตัวเลขคนตาย หรืออยู่ที่การ

แยกตัวไปรวมกับประเทศไอร์แลนด์กันแน่ คุณต้องประเมินอย่างจริงๆ จังๆ ว่าวิธีการที่ใช้อยู่นี้เป็นเพียงวิธีการเดียวที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่ต้องการอย่างนั้นหรือ ผมเป็นนักปฏิบัติที่ใช้สันติวิธี ไม่ใช่สันติวิธีโรแมนติก ในฐานะผู้จับอาวุธ เราต้องคิดทั้งระดับยุทธวิธีและยุทธศาสตร์” ท้ายที่สุดจึงตระหนักว่าอาวุธใช้ไม่ได้ผล ซึ่งทางรัฐบาลก็คิดเช่นแบบเดียวกัน จึงได้ส่งสัญญาณว่าต้องการจะคุยกับเรา ทางเราก็ส่งสัญญาณว่าต้องการจะคุยด้วยเช่นกัน จึงเกิดสันติภาพได้ในที่สุด ซึ่งเมื่อถาม Jimmy Spratt สมาชิกสภาไอร์แลนด์เหนือจากพรรค DUP และอดีตนายตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ในไอร์แลนด์เหนือมา ๓๐ ปี (สัมภาษณ์, ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๓, กรุงเทพฯ) ถึงเหตุผลที่ยอมหันมาพูดคุยกับฝ่ายตรงข้าม ก็ได้รับคำตอบว่าถึงที่สุดแล้วก็ไม่มีเหตุผลอะไรมากไปกว่าการมองว่าการพูดคุยกันน่าจะเป็นวิธีการที่ดีกว่าที่ใช้อยู่ เพราะเห็นแล้วว่า การต่อสู้ด้วยอาวุธไม่สามารถแก้ปัญหาให้จบได้จริง สอดคล้องกับที่ Jeffrey Donaldson ซึ่งเคยเป็นทหารสังกัดหน่วยต่อต้านการก่อการร้ายของอังกฤษ (สัมภาษณ์, ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔, เบลฟาสต์) ได้กล่าวว่า

“Jimmy เองก็เป็นตำรวจ ส่วนผมเองก็เป็นทหาร เราต่อสู้กับ IRA มาเป็นเวลานาน แต่กระนั้นเราทั้งคู่ก็ต้องการที่จะเห็นสันติภาพ และต้องการเห็นลูกหลานของเราเมื่ออนาคตที่ดีกว่า เติบโตขึ้นมาในสังคมที่ปลอดภัย ความรุนแรงและไม่ต้องตกอยู่ท่ามกลางความหวาดกลัว แม้ว่าเรากับพรรค SF จะมีอุดมการณ์และความเห็นทางการเมืองที่แตกต่างกัน แต่ในท้ายที่สุด สิ่งที่เราต้องการจะเห็นนั่นเหมือนกันคือ สันติภาพและสังคมที่ดีสำหรับลูกหลานเรา ซึ่งเหตุผลนี้ก็มากเพียงพอที่จะทำให้เราหันหน้ามาทำงานร่วมกัน ภายใต้โครงสร้างทางการเมืองที่สามารถเป็นหลักประกันว่าทุกฝ่ายจะมีสิทธิเสรีภาพที่เท่าเทียมกัน”

ทั้งนี้ การพูดคุยระหว่าง IRA พรรค SF และบุคคลกลุ่มหนึ่งของรัฐบาลอังกฤษได้เกิดขึ้นในทางลับตั้งแต่ช่วงปี ๒๕๑๓ แล้ว ซึ่งระหว่างที่มีการติดต่อกันนั้น การต่อสู้ด้วยความรุนแรงก็ยังคงเกิดขึ้นอยู่อย่างต่อเนื่อง และในความเป็นจริงของการติดต่อกันโดยเฉพาะในช่วงแรกๆ นั้น ไม่มีฝ่ายใดคิดเลยว่าอีกฝ่ายจะมีความจริงใจที่จะยุติความรุนแรง จนกระทั่งปี ๒๕๓๓ ทุกฝ่ายจึงเริ่มสามารถที่จะเข้าใจกันและกันมากขึ้น เห็นความต้องการของกันและกันมากขึ้น จะเห็นได้ว่ากระบวนการพูดคุยกันนั้น ต้องใช้เวลายาวนานและมีอุปสรรคยากลำบาก วันนี้สำเร็จ พຽນนี้หยุดชะงัก ความอดทนและความมุ่งมั่นตั้งใจจริงจากทั้งสองฝ่ายที่จะหาทางออกที่ยอมรับได้ร่วมกันจึงเป็นสิ่งสำคัญ (Alex Maskey, สัมภาษณ์, ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๔, กรุงเทพฯ)

๒.๒ เนื้อหา ข้อตกลง และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ข้อตกลง Good Friday (*Good Friday Agreement*, ๑๙๙๘) หรือที่ฝ่าย Unionist นิยมเรียกว่า Belfast Agreement ในปี ๒๕๔๑ ที่นำมาซึ่งการยุติความรุนแรงที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลา ๓๐ ปีนั้น ตั้งอยู่บนฐานคิดที่สำคัญคือหลักการประชาธิปไตยและสันติวิธี ซึ่งทั้งสองฝ่ายได้ตกลงใจที่จะให้การตัดสินอนาคตทางการเมืองของไอร์แลนด์เหนือขึ้นอยู่กับเสียงส่วนใหญ่ของคนในพื้นที่ กล่าวคือ การจะแยกหรือไม่แยกไอร์แลนด์เหนือออกจากประเทศอังกฤษ ต้องผ่านความเห็นชอบจากประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่

โดยมีสาระสำคัญหลักคือการที่ทั้งสองฝ่ายตกลงที่จะแบ่งอำนาจการปกครองไอร์แลนด์เหนือร่วมกัน (Power Sharing) ในคณะผู้บริหารเพื่อให้สะท้อนถึงความเป็นตัวแทนทางการเมืองจากทั้งสองฝ่าย ตลอดจนการปฏิรูปสถาบันที่มีส่วนในการสร้างเงื่อนไขของความไม่เป็นธรรมในอดีตเพื่อที่จะป้องกันมิให้เกิดการกระทำดังกล่าวอีกในอนาคต สามารถกล่าวได้ว่าข้อตกลงนี้ได้ก่อให้เกิดการปฏิรูปเชิงโครงสร้างทางการเมืองและการปกครองและกระบวนการยุติธรรม และสร้างกลไกสำหรับการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายต่างๆ ซึ่งถือว่าเป็นความ

พยายามในการขจัดเงื่อนไขความรุนแรงที่สาเหตุรากเหง้าเชิงโครงสร้างและเป็นการจัดการกับความขัดแย้งมิให้ขยายตัวเป็นความรุนแรงอีกในอนาคตอย่างแท้จริง

ด้านการเมืองการปกครอง

คณะผู้บริหารไอร์แลนด์เหนือจะประกอบไปด้วย First Minister ซึ่งมาจากพรรคที่ได้รับคะแนนเสียงข้างมากที่สุดจากการเลือกตั้งทั้งหมดและรอง First Minister ซึ่งมาจากพรรคอีกฝ่ายหนึ่งที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดในฝ่ายของตนเอง ยกตัวอย่างเช่น หาก First Minister มาจากพรรคฝ่าย Unionist คนที่จะมาเป็นรอง First Minister ก็ต้องมาจากพรรคฝ่าย Nationalist เป็นต้น โดยที่คณะผู้บริหารระดับรองลงมาอีก ๑๐ ตำแหน่งก็จะมาตามสัดส่วนที่แต่ละพรรคได้รับการเลือกตั้ง ซึ่งทำให้คณะผู้บริหารของไอร์แลนด์เหนือมีองค์ประกอบครบจากพรรคการเมืองทั้งสองฝ่ายตามหลักการแบ่งอำนาจดังกล่าว

สำหรับในส่วนของสภาท้องถิ่นไอร์แลนด์เหนือจะได้รับการถ่ายโอนอำนาจในด้านต่างๆที่ส่วนหนึ่งเดิมเป็นของกระทรวงไอร์แลนด์เหนือ สมาชิกสภาจะมาจากการเลือกตั้ง ในขณะที่จะมีเวทีพลเมือง (Civic Forum) ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนนักธุรกิจและนักพัฒนาสังคมที่มีความเชี่ยวชาญด้านต่างๆทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่สภาเพื่อสะท้อนความเห็นของภาคประชาสังคมด้วย

ด้านความสัมพันธ์ระหว่างไอร์แลนด์เหนือกับประเทศไอร์แลนด์ (เหนือ-ใต้)

คณะผู้บริหารไอร์แลนด์เหนือและรัฐบาลไอร์แลนด์จะจัดตั้งสภาผู้บริหารเหนือ-ใต้ (The North-South Ministerial Council) ซึ่งจะเป็นกลไกในการร่วมกันพิจารณาความร่วมมือในด้านวัฒนธรรม การคมนาคม เกษตรกรรม การศึกษา สาธารณสุข สิ่งแวดล้อม และการท่องเที่ยวผ่านองค์กรย่อยที่จะตั้งขึ้นเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติในแต่ละด้าน ข้อตกลงในส่วนนี้ได้ทำให้คนไอร์แลนด์เหนือรู้สึกว่าแม้ว่าจะยังไม่ได้รวมชาติเดียวกัน แต่ก็มีชื่อเสียงใกล้เคียงกับไอร์แลนด์มากขึ้นทั้งในแง่เศรษฐกิจและวัฒนธรรม (Ian White, สัมภาษณ์, ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔, วิกิล็อก)

ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอังกฤษกับไอร์แลนด์ (ตะวันออก-ตะวันตก)

รัฐบาลอังกฤษและไอร์แลนด์ตกลงที่จะจัดตั้งสภาอังกฤษ-ไอร์แลนด์ (The British-Irish Council) และองค์การประชุมระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Conference) ซึ่งจะเป็นกลไกหรือพื้นที่ร่วมให้ผู้แทนจากรัฐสภาทั้งสองประเทศได้ช่องทางในการสื่อสาร พบปะแลกเปลี่ยนเพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างประชาชนของทั้งสองเกาะ โดยที่รัฐบาลไอร์แลนด์ตกลงที่จะไม่อ้างสิทธิครอบครองเหนือไอร์แลนด์เหนืออีกต่อไป

ด้านความยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน

ในส่วนของ การแก้ไขปัญหาการไม่ได้รับความเป็นธรรมทางสังคมเศรษฐกิจนั้น นอกจากความพยายามของรัฐบาลอังกฤษในการออกมาตรการต่างๆเพื่อปรับปรุงแก้ไขความไม่เสมอภาคต่างๆอย่างต่อเนื่องก่อนเกิดข้อตกลงแล้วนั้น ตามข้อตกลงนี้ ทางรัฐบาลอังกฤษได้ยอมรับให้กฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหภาพยุโรปเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายอังกฤษ มีการออก Bill of Rights สำหรับไอร์แลนด์เหนือ และได้กำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการเพื่อความเสมอภาค (Equality Commission) เพื่อพัฒนายุทธศาสตร์ในการแก้ไขและป้องกันปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในการดำเนินชีวิตด้านต่างๆในอนาคต และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Commission) เพื่อสิทธิ และเสรีภาพทั้งทางการเมืองและการนับถือศาสนาของคนทุกคนในสังคม

นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้มีการปฏิรูปองค์กรตำรวจไอร์แลนด์เหนือและกระบวนการยุติธรรมโดยจะจัดตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อเสนอแนะการปรับปรุงกิจการตำรวจให้มีระบบการทำงานที่เป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติขึ้นด้วย ซึ่งถือเป็นประเด็นที่ชาวไอริชคาทอลิกให้ความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากที่ผ่านมา เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างไม่เป็นธรรมต่อชุมชนไอริชคาทอลิก โดยมีการเลือกปฏิบัติและการกระทำนอก ระบบที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนจำนวนมากจนกลายเป็นเงื่อนไขแห่งความไม่เป็นธรรมที่นำไปสู่การต่อสู้ปะทะกัน อย่างรุนแรงจากชุมชน

ความมั่นคง

ข้อตกลงได้กำหนดให้ทุกฝ่ายโน้มน้าวกดดันให้กองกำลังติดอาวุธต่างๆวางอาวุธทั้งหมดภายในสองปี ในขณะที่นักโทษการเมืองทั้งหมดจะได้รับการปล่อยตัวภายในสองปีเช่นเดียวกัน

๒.๓ กระบวนการเยียวยาฟื้นฟูสังคม

การปล่อยตัวนักโทษการเมือง

รัฐบาลมีการปล่อยนักโทษการเมืองภายหลังจากการบรรลุข้อตกลงจำนวน ๔๔๙ คน แบ่งออกเป็นกลุ่ม Loyalist ๑๙๖ คน IRA ๒๔๑ คน และไม่มีสังกัดอีก ๑๒ คน ซึ่งหากรวมตัวเลขนักโทษการเมืองทั้งหมด ตั้งแต่เกิดเหตุการณ์มาจะมีจำนวนทั้งสิ้นประมาณ ๒๐,๐๐๐-๒๕,๐๐๐ คน โดยแบ่งออกเป็นกลุ่ม IRA ๑๕,๐๐๐ คน และ Loyalist ประมาณ ๕,๐๐๐-๑๐,๐๐๐ คน (Shirlow and McEvoy, ๒๐๐๘)

การปล่อยตัวนักโทษทางการเมืองของรัฐบาลอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติไอร์แลนด์เหนือ ค.ศ. ๒๐๐๘ (๒๕๔๑) ที่ตราขึ้นตามข้อตกลงสันติภาพ โดยได้จัดตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อพิจารณาคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการปล่อยตัวตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ คือ

๑. ถูกตัดสินจำคุกจากการกระทำที่เป็นการ “ก่อการร้าย” ตามนิยามว่าเป็นการใช้ความรุนแรงเพื่อบรรลุเป้าหมายทางการเมือง ซึ่งต้องเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นก่อนวันลงนามข้อตกลง
๒. ไม่เป็นผู้สนับสนุนหรือสมาชิกองค์กรเคลื่อนไหวใดๆที่ยังไม่ประกาศหยุดยิง
๓. จะไม่เข้าร่วมเป็นผู้สนับสนุนหรือสมาชิกองค์กรเคลื่อนไหวใดๆที่ยังไม่ประกาศหยุดยิงหลังจากได้รับการปล่อยตัว
๔. จะไม่กระทำการใดๆที่เป็นอันตรายต่อสาธารณะในกรณีที่ได้รับการปล่อยตัวจากคดีที่ถูกตัดสินจำคุกตลอดชีวิต

การปล่อยตัวตามข้อตกลงนี้จึงเป็นการปล่อยตัวแบบมีเงื่อนไข ซึ่งก็ปรากฏว่ามีเพียง ๑๖ คนเท่านั้นที่ ทำผิดเงื่อนไขและต้องถูกจำคุกอีกครั้ง และมี ๒๘ คนที่กระทำผิดในคดีอื่นๆหลังจากได้รับการปล่อยตัว แต่ก็ไม่ใช้คดีฆาตกรรม (Shirlow and McEvoy, ๒๐๐๘)

การดำเนินการครั้งนี้ของรัฐบาลไม่ได้ออกเป็นพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมเนื่องจากรัฐบาลทราบดีว่า จะทำให้เกิดข้อถกเถียงและต่อต้านอย่างมากจากฝ่าย Unionist (Guelke, ๒๐๐๘) อีกทั้งในประวัติศาสตร์ อังกฤษ ไม่เคยมีการออกพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมในคดีที่เกี่ยวข้องกับความรุนแรงเลยตั้งแต่ปี ๒๓๔๑ นอกจากนี้การขอพระราชทานอภัยโทษจากสมเด็จพระราชินี (Royal Prerogative of Mercy) ที่แม้ว่าจะเกิดเสียงต่อต้านน้อยกว่า แต่ก็จะทำให้รัฐสภาของอังกฤษไม่มีอำนาจในการเข้าไปตรวจสอบกระบวนการ แนวทาง

ที่รัฐบาลใช้จึงเป็นการตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อพิจารณาคุณสมบัติและดูแลการปล่อยตัวนักโทษดังที่กล่าวไป (Shirlow and McEvoy, ๒๐๐๘)

การวางอาวูธของกลุ่มกองกำลัง

ประเด็นเรื่องการวางอาวูธของ IRA นั้นเป็นประเด็นใหญ่และถกเถียงกันยืดเยื้อนานเกือบ ๑๐ ปี หลังจากการลงนามในข้อตกลงเนื่องจากไม่ได้ระบุมาตรการและขั้นตอนไว้ชัดเจนว่าจะดำเนินการอย่างไร (Jeffrey Donaldson, ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔, เบลฟาสต์) ซึ่งสุดท้ายต้องดำเนินการทั้งหมด ๕ ครั้งกว่าที่จะจบสิ้นกระบวนการ โดย IRA เริ่มวางอาวูธรอบแรกในวันที่ ๒๓ ตุลาคม ๒๕๔๔ หลังจากลงนามในข้อตกลงกว่า ๓ ปี ทั้งนี้เนื่องจากความไม่ไว้วางใจว่าทางอังกฤษและฝ่าย Unionist จะยอมรับและทำให้ข้อตกลงเกิดผลในทางปฏิบัติได้จริง แต่ระหว่างนั้น ทาง IRA ก็ยังไม่ยินยอมที่จะวางอาวูธที่เหลือ จึงถูกกดดันอย่างต่อเนื่องจากทั้งรัฐบาลอังกฤษและไอร์แลนด์ พร้อมกับการระงับการถ่ายโอนอำนาจในปี ๒๕๔๔ ประกอบกับการเกิดเหตุการณ์ปล้นเงิน ๒๖.๕ ล้านปอนด์จากธนาคารในเบลฟาสต์จาก IRA บางส่วนเมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๔๗ ได้เป็นเหตุปัจจัยที่ทำให้ IRA ซึ่งส่วนหนึ่งไม่ต้องการถูกมองว่ากลับกลายเป็นองค์กรอาชญากรรมจากที่เคยเป็นนักต่อสู้เพื่ออิสรภาพ ประกาศยุติการต่อสู้ทางการเมืองด้วยอาวูธอย่างเป็นทางการในเดือนกรกฎาคม ๒๕๔๘ (Farrington, ๒๐๐๘) พร้อมกับสั่งการให้ทุกหน่วยปฏิบัติการวางอาวูธ ซึ่งได้รับการยืนยันว่ามีกรวางอาวูธทั้งหมดแล้วจริงโดยคณะกรรมการตรวจสอบอิสระในเดือนกันยายนปีเดียวกัน (Dixon, ๒๐๐๘) สำหรับ IRA แล้ว การวางอาวูธครั้งนี้ไม่ได้หมายถึงความพ่ายแพ้ หากแต่เป็นการยกระดับการต่อสู้จากการใช้กำลังอาวูธไปสู่การใช้แนวทางทางการเมือง (Michael Culbert, สัมภาษณ์, ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔, เบลฟาสต์) อย่างไรก็ตาม การดำเนินการเพียงในส่วนของตัวผู้ที่กลับคืนสู่สังคมในแง่ของการฝึกอบรมให้สามารถปรับเปลี่ยนตัวเองในการใช้ชีวิตได้ในสังคมเท่านั้นคงไม่เพียงพอ หากแต่จะต้องปรับเปลี่ยนทั้งสังคมด้วย เช่น ภาคธุรกิจจะต้องยอมจ้างงานอดีตนักโทษเหล่านั้นด้วย ซึ่งการปรับเปลี่ยนของสังคมในประเด็นนี้ยังคงต้องทำงานกันต่อไป (Ian White, สัมภาษณ์, ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔, วิกิล็อก)

การแสวงหาความจริง

เหตุการณ์ที่สร้างความเจ็บปวดและเป็นบาดแผลในจิตใจของชาวไอริชคาทอลิกอย่างไม่เคยลืมเลือนคือกรณี Bloody Sunday ที่มีผู้เสียชีวิตจากการถูกทหารอังกฤษยิง ๑๓ คน บาดเจ็บอีก ๑๕ คนภายใน ๖ นาที เมื่อวันที่อาทิตย์ที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๑๕ ภายหลังจากเหตุการณ์ รัฐบาลได้ตั้ง Lord Widgery เพื่อสอบสวนข้อเท็จจริง ซึ่งได้ออกรายงาน Report of the Tribunal appointed to inquire into the events on Sunday, ๓๐th January ๑๙๗๒ (Widgery, ๑๙๗๒) หลังจากเหตุการณ์ ๑๑ สัปดาห์ โดยมีผลสรุปว่า จะไม่มีการตายเกิดขึ้น หากการประท้วงที่ผิดกฎหมายครั้งนั้นไม่ได้เกิดขึ้น ซึ่งสุดท้ายทำให้ต้องมีการปะทะกับเจ้าหน้าที่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่ผลสรุปดังกล่าวก็ยังค้างคาใจชาวไอริชคาทอลิกตลอดมา และรู้สึกว่าเขายังไม่ได้รับความเป็นธรรมตราบใดที่ความจริงยังไม่ปรากฏ และการปรองดองที่ยั่งยืนคงจะเกิดขึ้นได้ยากหากไม่มีการเปิดเผยความจริงดังกล่าว (Family Support Center, ๒๐๑๐)

ในบางครั้ง คนจำนวนหนึ่งอาจรู้สึกว่าการแก้แค้นคือการหาความยุติธรรมด้วยตนเอง ดังนั้น ถ้าเขายังไม่ได้อินความจริง ถ้าเขายังไม่เห็นความยุติธรรม ความรุนแรงก็จะมีแนวโน้มที่จะยังคงดำเนินต่อไป หรือหากความรุนแรงยุติลงโดยปราศจากการทำความจริงให้ปรากฏ ก็มีแนวโน้มว่าความรุนแรงอาจจะหวนกลับคืนมา

อีกจากการถามหาความยุติธรรมด้วยตาต่อตา ฟันต่อฟัน (Ian White, สัมภาษณ์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔, วิกิลัวร์)

การทำให้ความจริงปรากฏจึงถือเรื่องที่ว่ารัฐบาลอังกฤษให้นำหน้าหลักฐานในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสันติภาพ ในปี ๒๕๔๑ รัฐบาลจึงได้ตั้ง Lord Saville of Newdigate ขึ้นมาเพื่อสืบสวนเหตุการณ์นี้ใหม่อีกครั้ง โดยคณะสืบสวนข้อเท็จจริงชุดนี้ ได้ใช้เวลาสอบสวนยาวนานกว่า ๙๐๐ คนรวมทั้งสิ้น ๑๒ ปี ด้วยงบประมาณจำนวน ๒๘๘ ล้านเหรียญสหรัฐ (ประมาณ ๙,๐๐๐ ล้านบาท) จึงได้ออกรายงาน Report of the Bloody Sunday Inquiry เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ โดยมีข้อสรุปว่าทหารอังกฤษเป็นผู้ยิงกลุ่มผู้ชุมนุมดังกล่าวจริง ซึ่งผู้เสียชีวิตทั้งหมดต่างไม่มีอาวุธในครอบครอง (Saville of Newdigate *et al*, ๒๐๑๐)

ในกรณีนี้ ความจริงได้ถูกเปิดเผยขึ้นต่อสาธารณะหลังจากเหตุการณ์ถึง ๓๘ ปี พร้อมกับคำขอโทษจากรัฐบาลอังกฤษต่อการกระทำครั้งนี้ ซึ่งถือเป็นเรื่องใหญ่และมีความหมายมากสำหรับครอบครัวผู้สูญเสียและชุมชนไอริชคาทอลิก ทำให้เกิดความเชื่อมั่นศรัทธาในรัฐบาลมากขึ้นว่ามีความตั้งใจจริงต่อการสร้างความสมานฉันท์ปรองดอง (Alex Maskey, สัมภาษณ์, ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๓, กรุงเทพฯ) แม้ว่าจะมีคำถามตามมาคือ เราจำเป็นต้องสืบหาความจริงในทุกๆ เหตุการณ์ที่เชื่อว่าเป็นการกระทำนอกกฎหมายหรือไม่ อีกทั้งนอกจากการกระทำของกองทัพอังกฤษแล้ว ยังมีเหตุการณ์อื่นๆ ที่เชื่อว่าเป็นการกระทำโดยกองกำลังติดอาวุธต่างๆ ด้วยเช่นเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตาม เสียงส่วนใหญ่จากทั้งสองฝ่ายต่างก็เห็นว่าเมื่อมีการเปิดเผยความจริงและยอมรับผิดจากฝ่ายผู้กระทำ และมีการให้อภัยจากฝ่ายที่ได้รับผลกระทบจากกระทำนั้น ก็นับว่าเพียงพอแล้วต่อการเริ่มต้นความสัมพันธ์ใหม่โดยไม่จำเป็นต้องนำตัวผู้กระทำผิดกรณีดังกล่าวมาลงโทษ โดยทาง Unionist มองว่าขณะที่ IRA ได้รับการปล่อยตัวจากผลของข้อตกลงแล้ว อีกฝ่ายหนึ่งก็ไม่ควรที่จะต้องได้รับโทษด้วยเช่นเดียวกัน ซึ่งทาง Nationalist ก็มีความเห็นสอดคล้องกัน ด้วยเห็นว่าการออกมาเปิดเผยความจริงดังกล่าวต่อสาธารณะโดยผู้พิพากษาและนายกรัฐมนตรีนั้นถือว่าตนได้รับความยุติธรรมกลับมาแล้ว (Ian White, สัมภาษณ์, ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔, วิกิลัวร์)

ในส่วนของเหตุการณ์ความรุนแรงอื่นๆ ซึ่งมีจำนวนมากและยังไม่สามารถหาตัวผู้กระทำผิดมาได้นั้น ทางสำนักงานตำรวจไอร์แลนด์เหนือได้ตั้งทีมสอบสวนเหตุการณ์ในอดีตตั้งแต่ปี ๒๕๑๒-๒๕๔๑ (Historical Enquiries Team) เพื่อสืบสวนหาข้อเท็จจริงและผู้กระทำผิด โดยไม่มีการออกกฎหมายนิรโทษกรรมให้แก่ผู้ที่ยังไม่ได้รับโทษแต่อย่างใด ทั้งนี้ คณะทำงานได้เริ่มปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่ปี ๒๕๔๙ โดยคาดว่าจะใช้เวลาอย่างน้อย ๗ ปีในการสืบสวน (Guelke, ๒๐๐๘)

การช่วยเหลือเหยื่อยา

ชาวไอริชคาทอลิกบางส่วนรู้สึกกับไม่ได้ที่เห็นนักโทษการเมืองที่มีส่วนในการฆ่าคนตายได้รับการปล่อยตัว ซึ่งผู้นำศาสนาของแต่ละชุมชนจะต้องเข้าไปพูดคุยเหยื่อยากลุ่มคนเหล่านี้ เพื่อสร้างความเข้าใจในชุมชนและให้เห็นความจำเป็นของการให้อภัย โดยชี้ให้เห็นว่าการลงโทษตามกระบวนการยุติธรรมเพียงมิติเดียวไม่ใช่ทางออก หากแต่ต้องอาศัยความเมตตาระหว่างเพื่อนมนุษย์ด้วย ซึ่งสำหรับบางคนอาจจะเห็นว่าไม่ยุติธรรมเลยสำหรับผู้ที่ได้รับความเสียหายเลย แต่อย่างไรก็ตาม การตัดวงจรการลงโทษตอบโต้กันถือเป็นสิ่งจำเป็นประการหนึ่งของการสร้างสังคมปรองดอง (Martim Magill, สัมภาษณ์, ๑ มีนาคม ๒๕๕๔, เบลฟาสต์)

ในส่วนของความช่วยเหลือเหยื่อยาให้อดีตกลุ่มกองกำลังติดอาวุธกลับคืนสู่สังคมนั้น ยังดำเนินไปได้ไม่เต็มที่เท่าที่ควร ทั้งในแง่ของการช่วยเหลือในรูปของตัวเงินและการสร้างความเข้าใจต่อสังคม โดยเฉพาะอย่าง

ยิ่งกลุ่ม UDA ที่สังคมบางส่วนยังมองว่าเป็นพวกอาชญากร ค้ายาเสพติด โดยกลุ่มเหล่านี้ต้องการให้รัฐบาลให้ความสนใจมากขึ้น ซึ่ง David Stitt (สัมภาษณ์, ๒ มีนาคม ๒๕๕๔, เบลฟาสต์) อดีตหัวหน้ากองกำลังย่อยของ UDA ที่ดูแลลูกน้องกว่าร้อยคนได้ตั้งข้อสังเกตว่าหากเปรียบเทียบกันแล้ว ดูเหมือนว่ารัฐบาลจะให้การช่วยเหลือเหยื่อ IRA มากกว่าทางฝ่าย Loyalist ทั้งๆที่เขามองว่า IRA ได้สร้างความเดือดร้อนให้กับสังคมมากกว่า จึงต้องการให้รัฐบาลดูแลอย่างเท่าเทียมกัน

สำหรับประเด็นเรื่องการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบนั้น ได้มีการเสนอจากกลุ่มภาคประชาสังคมบางส่วนว่าน่าจะจ่ายเงินเยียวยาให้แก่สมาชิกครอบครัวของผู้ที่เสียชีวิตจากเหตุการณ์ระหว่างปี ๒๕๐๙ - ๒๕๕๙ ครอบครัวละ ๑๒,๐๐๐ ปอนด์โดยไม่ต้องแยกแยะสถานะของผู้เสียชีวิตว่าเป็นฝ่ายใด และไม่ต้องจัดลำดับความสำคัญของเหยื่อ (Hierarchy of Victimhood) ที่สังคมมักจะมองว่าทหารอังกฤษคือชีวิตที่สำคัญที่สุดเนื่องจากเป็นผู้เสียสละชีวิตเพื่อปกป้องประเทศชาติ รองลงมาคือพลเรือนผู้บริสุทธิ์ที่ได้รับผลกระทบจากการต่อสู้ และชีวิตที่มีความสำคัญน้อยที่สุดคือชีวิตของกลุ่มกองกำลังติดอาวุธ (Lodge, ๒๐๐๙) ซึ่งแท้จริงแล้วทุกชีวิตต่างมีความหมายและความสำคัญเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็ทหารหรือขบวนการ หากเขาคอนั้นเป็นพี่น้องของใครคนหนึ่ง มีใครบ้างที่ไม่รู้สึกเจ็บปวดเสียใจ ในความเป็นจริงแล้ว ไม่ว่าจะฝ่ายใดต่างก็ตกเป็นเหยื่อของความรุนแรงทั้งนั้น (Ian White, ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔, วิกิล็อก) แต่ข้อเสนอนี้ก็ได้อีกต่อต้านอย่างมากจากหลายฝ่ายที่ยังมองว่าสถานะของพลเรือนผู้บริสุทธิ์ที่เสียชีวิตจากเหตุระเบิดน่าจะแตกต่างจากผู้ก่อความไม่สงบที่เสียชีวิตจากการประกอบระเบิด (Lodge, ๒๐๐๙)

การปฏิรูปสถาบัน/องค์กร

การถ่ายโอนอำนาจจากรัฐบาลอังกฤษมาสู่คณะผู้บริหารและสภาท้องถิ่นไอร์แลนด์เหนือตามข้อตกลงเริ่มเกิดผลในทางปฏิบัติเมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๒ ซึ่งในวันเดียวกันนี้เอง ทางรัฐสภาไอร์แลนด์ก็ได้แก้ไขรัฐธรรมนูญซึ่งตัดมาตราที่ประเทศไอร์แลนด์อ้างสิทธิเหนือดินแดนต่อไอร์แลนด์เหนือออกไป มีการออกพระราชบัญญัติไอร์แลนด์เหนือปี ๒๕๔๓ (Northern Ireland Act ๒๐๐๐) และมีการจัดตั้งกลไกจัดการความสัมพันธ์ต่างๆขึ้นตามที่กำหนดไว้ในข้อตกลง แต่อย่างไรก็ตาม โครงสร้างการปกครองที่มีคณะผู้บริหารร่วมตามหลักการแบ่งอำนาจก็ยังคงมีข้อถกเถียงกันอยู่ ซึ่งในวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๙ รัฐบาลอังกฤษและไอร์แลนด์ก็ได้ประกาศข้อตกลง St Adrews ที่ได้ผ่านการหารือพูดคุยกับทั้งพรรค SF และ DUP ที่ในขณะนั้นเป็นพรรคการเมืองใหญ่ของแต่ละฝ่าย โดยมีเนื้อหาหลัก คือ การจะจัดให้มีการเลือกตั้งและร่วมกันตั้งคณะผู้บริหารตามหลักแบ่งอำนาจอีกครั้ง ซึ่งในที่สุดแล้วได้นำไปสู่การจัดตั้งคณะผู้บริหารที่ต้องตัดสินใจร่วมกันในเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๐ โดยมีนาย Ian Paisley จากพรรค DUP เป็น First Minister และมีนาย Martin McGuinness จากพรรค SF เป็นรอง First Minister ส่งผลให้โครงสร้างการปกครองที่ได้รับการปฏิรูปตามข้อตกลงได้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริงในที่สุด (Jeffrey Donaldson, สัมภาษณ์, ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔, เบลฟาสต์) ซึ่งแม้รูปแบบดังกล่าวยังคงต้องปรับปรุงอยู่หลายส่วน และฝ่าย Unionist ส่วนหนึ่งก็ไม่สนับสนุนรูปแบบการปกครองนี้ก็ตาม แต่ก็ถือว่าเป็นระบบที่ทำให้ทั้งสองฝ่ายสามารถอยู่ร่วมกันได้จนถึงทุกวันนี้ (Jimmy Spratt, สัมภาษณ์, ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔, เบลฟาสต์)

นอกจากการปฏิรูปโครงสร้างทางการบริหารปกครองโดยรัฐบาลด้วยหลักการแบ่งอำนาจเพื่อให้ทุกฝ่ายสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองได้อย่างแท้จริงอันเป็นการตอบโจทย์ที่เป็นเงื่อนไขหนึ่งของความขัดแย้งแล้วนั้น ทางคณะผู้บริหารไอร์แลนด์เหนือได้พยายามปรับปรุงพัฒนากลไกหรือมาตรการ

ทางสังคมและเศรษฐกิจเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่ชาวคาทอลิกรู้สึกโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการจัดสรรที่อยู่อาศัย การจ้างงาน และการศึกษาด้วย ซึ่งประเด็นทางเศรษฐกิจสังคมเหล่านี้ถือเป็นเรื่องสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของกลุ่มผู้ที่เคยเกี่ยวข้องกับการใช้ความรุนแรง โดยจากการจัดทำประวัติทางเศรษฐกิจสังคมของกลุ่มคนดังกล่าวพบว่าส่วนใหญ่แล้วจะมาจากพื้นฐานครอบครัวที่ยากจน ไม่มีงานทำ การศึกษาน้อย และไม่ได้รับการยอมรับนับถือจากสังคม จึงไม่น่าแปลกใจที่จะมีแนวโน้มต่อการเข้ามาเกี่ยวข้องกับ ความรุนแรง (Ian White, สัมภาษณ์, ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔, วิกิล็อก)

นอกจากนี้ ในส่วนของการปฏิรูปองค์กรตำรวจ Patten ได้มีการออกรายงาน (Patten's Report) ในวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๔๒ ซึ่งเสนอแนะให้มีการเปลี่ยนแปลงเปลี่ยนองค์กรตำรวจขนาดใหญ่ทั้งในแง่ของการสร้างความเป็นหุ้นส่วนกับชุมชนในการดูแลความปลอดภัย การกระจายอำนาจภายในองค์กร การเพิ่มสัดส่วนของชาวไอริชคาทอลิกในองค์กร และการปลูกฝังวัฒนธรรมการเคารพสิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตย และความโปร่งใสในการทำงาน ตลอดจนการเปลี่ยนชื่อและรูปแบบขององค์กร ซึ่งถือว่าการปฏิรูปครั้งใหญ่ในทุกมิติอย่างแท้จริง (Paul Moran, สัมภาษณ์, ๑ มีนาคม ๒๕๕๔, เบลฟาสต์)

การเปลี่ยนแปลงได้เกิดขึ้นอย่างเห็นได้ชัดภายหลังจากข้อตกลง โดยชาวไอริชคาทอลิกได้รับการบรรจุเข้าทำงานในองค์กรตำรวจสูงสุดเป็นประวัติการณ์คือร้อยละ ๒๖ โดยได้รับความเชื่อมั่นมากขึ้นจากชุมชนไอริชคาทอลิกถึงร้อยละ ๘๐ (Lodge, ๒๐๐๙) การเปิดโอกาสให้ตัวแทนพรรคการเมืองจากทั้งสองฝ่ายได้เข้าไปนั่งในคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการตำรวจไอร์แลนด์เหนือ (Policing Board) ก็ถือว่าเป็นอีกรูปธรรมหนึ่งที่มีความหมายมากในแง่ของสัญลักษณ์ที่แสดงให้เห็นว่าความเสมอภาคเท่าเทียมและการทำงานด้วยกันระหว่างคนที่เคยเป็นศัตรูกันมานั้นเป็นไปได้จริงและเป็นรูปธรรมจับต้องได้ (Alex Maskey, ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔, เบลฟาสต์) ในทางกลับกัน สิ่งที่เจ้าหน้าที่ตำรวจทำใจยอมรับได้ยากก็คือการเปลี่ยนชื่อจาก Royal Ulster Constabulary (RUC) เป็น Police Service of Northern Ireland (PSNI) เพราะถือเป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงสัญลักษณ์ที่คล้ายกับเป็นการสร้างความรู้สึกถูกย่ำยี แต่อย่างไรก็ตาม องค์กรก็มีความเป็นมืออาชีพที่จะยอมรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสันติภาพ (Lynne Knox, สัมภาษณ์, ๑ มีนาคม ๒๕๕๔, เบลฟาสต์)

การสานหายใยทางสังคมระหว่างสองชุมชนเพื่อปรับทัศนคติและความสัมพันธ์ที่แตกร้าง

การอยู่ร่วมกันระหว่างสองชุมชนคือโปรเตสแตนต์และคาทอลิกของไอร์แลนด์เหนือภายหลังจากความขัดแย้งรุนแรงนั้น มีความเห็นออกเป็นสองแนวทางคือ ด้านหนึ่งมีความเห็นว่า ด้วยเหตุที่ทั้งสองชุมชนมีความแตกต่างกันมากทั้งในแง่ของอัตลักษณ์วัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ความเป็นมา ตลอดจนมุมมองที่ทั้งสองชุมชนมีต่ออีกฝ่าย การจะอยู่ร่วมกันที่ปลอดภัยที่สุดและไม่ให้เกิดความรุนแรงขึ้นก็คือ การแยกกันอยู่ จำกัดการติดต่อสัมพันธ์กันเท่าที่จำเป็นเพื่อลดโอกาสที่จะขัดแย้งกัน แต่อย่างไรก็ตาม อีกความเห็นหนึ่งซึ่งเป็นความเห็นของคนส่วนใหญ่คือ มองว่ายังมีความแตกต่างมากเท่าใด ยังต้องมีการปฏิสัมพันธ์รู้จักกันให้มากขึ้นเท่านั้น กล่าวคือทำงานและอาศัยอยู่ในสถานที่ที่มีคนจากทั้งสองชุมชน การแต่งงานข้ามวัฒนธรรม และการเรียนร่วมกันในโรงเรียน การอยู่ร่วมกันจึงจะเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง ซึ่งจากการสำรวจเมื่อปี ๒๕๔๙ พบว่าทั้งสองชุมชนโปรเตสแตนต์และชุมชนคาทอลิกต่างต้องการที่จะอยู่ในสภาวะแวดล้อมทางสังคมที่ปะปนกัน มิใช่ต่างคนต่างอยู่จำนวนร้อยละ ๗๕ และ ๘๐ ตามลำดับ ซึ่งเป็นสัดส่วนความคิดเห็นที่สูงมาก (Dixon, ๒๐๐๘) แม้ในความเป็น

จริงจะยังห่างไกลจากสิ่งที่ชุมชนทั้งสองต้องการจะเห็นก็ตาม (Vikki Nelson, สัมภาษณ์, ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๓, กรุงเทพฯ)

แท้จริงแล้ว การสร้างความสมานฉันท์คือการฟื้นฟูฝักรถอขายโย (Fabric) ระหว่างกลุ่มคนต่างๆในสังคมที่แตกแยกให้กลับคืนมาใหม่เพื่อสร้างศักยภาพในการพัฒนา ทุกคนต้องยอมรับว่าตนต่างมีส่วนรับผิดชอบในความขัดแย้งรุนแรงทั้งสิ้น คงจะมั่งง่ายเกินไปที่จะชี้นิ้วและโยนความผิดให้อีกฝ่ายว่าเป็นตัวปัญหาแต่เราไม่ใช่ ทันที่ที่เราคิดแบบนี้ เราจะกลายเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาไปโดยปริยาย จริงอยู่ว่าฝ่ายหนึ่งอาจจะปากก่อนหिनมาก่อน แต่อีกฝ่ายหนึ่งก็ปากกลับไปเช่นกัน และอาจจะก้อนใหญ่กว่าด้วย ในกรณีของไอร์แลนด์เหนือ ทั้งทหารอังกฤษ IRA UVF UDA รวมถึงฝ่ายการเมืองทั้งหลายต่างก็เป็นส่วนหนึ่งที่ต้องรับผิดชอบต่อความรุนแรงที่เกิดขึ้นนี้ทั้งสิ้น (Ian White, สัมภาษณ์, ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔, วิกิล็อก)

การสร้างความปลอดภัยในสังคมที่แตกแยกมานานเช่นนี้ การศึกษาจะเป็นสิ่งที่วางรากฐานสำคัญให้แก่สังคมสมานฉันท์ในอนาคต ซึ่งทางคณะผู้บริหารไอร์แลนด์เหนือก็มีแนวคิดที่จะสร้างระบบการศึกษาที่มีใช้การแยกกันเรียนดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยคนอังกฤษโปรเตสแตนท์กว่าร้อยละ ๙๐ จะเข้าเรียนในโรงเรียนของรัฐ ส่วนคนไอริชคาทอลิกจะส่งลูกเรียนโรงเรียนคาทอลิก ทำให้โตกันมาแบบต่างคนต่างเรียน หลักสูตรการเรียนการสอนจึงจะต้องปรับให้เด็กจากทั้งสองชุมชนสามารถเรียนด้วยกันได้ แต่ก็ยังติดอยู่ที่วิชาศาสนา กับประวัติศาสตร์ว่าจะสอนกันอย่างไร กระนั้นก็ตาม แต่ละฝ่ายก็ยังไม่กล้าที่จะปฏิรูปการศึกษาอย่างเต็มที่เนื่องจากยังมีบางส่วนที่ไม่เห็นด้วยและยังไม่เข้าใจถึงความจำเป็นของการเรียนร่วมกัน (Peter Robinson, สัมภาษณ์, ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔, เบลฟาสต์)

การประคับประคองสันติภาพที่เปราะบาง

ไม่ใช่ทุกฝ่ายในสังคมที่จะเห็นด้วยกับกระบวนการสันติภาพ ซึ่งถือเป็นเรื่องปกติธรรมดา แต่ประเด็นสำคัญคือจะจำกัดบทบาทหรือสร้างความเข้าใจให้กับกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยไม่ให้งบั่นทอนทำลายกระบวนการสันติภาพ (Spolier) ได้อย่างไรเป็นสิ่งที่สังคมนั้นๆจะต้องช่วยกันพิจารณา

หลังจากที่ IRA ประกาศหยุดยิงและตกลงที่จะเข้าสู่กระบวนการเจรจา ได้มีบางส่วนที่ไม่พอใจกับแนวทางดังกล่าวออกมาตั้งกลุ่ม Real IRA เมื่อปี ๒๕๔๐ และได้สร้างสถานการณ์โดยก่อเหตุระเบิดครั้งใหญ่กลางตลาดนัดที่ Omagh ในปี ๒๕๔๑ ซึ่งทำให้มีผู้เสียชีวิต ๒๙ คนและบาดเจ็บอีก ๓๐๐ คน (Moloney, ๒๐๐๗) แต่การกระทำครั้งนี้ก็ได้ถูกประณามจาก SF และผู้คนจำนวนมากในสังคม จนทำให้ความพยายามที่จะดึงสังคมไอร์แลนด์เหนือออกจากกระบวนการสันติภาพกลับไปสู่วงจรของความรุนแรงนั้นล้มเหลวอย่างสิ้นเชิง เนื่องจากมวลชนของทั้งสองฝ่ายต่างก็เหนียวหนำกับการใช้ชีวิตอยู่ท่ามกลางความรุนแรงแล้ว (Jimmy Spratt, สัมภาษณ์, ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔, เบลฟาสต์)

หลังจากผ่านการเดินทางที่เปราะบางบนความไม่แน่นอนทางการเมืองมาตลอด ๙ ปีหลังจากข้อตกลงพรรคการเมืองที่สุขสุดขั้วจากทั้งสองฝ่ายคือ DUP และ SF ก็ได้ตกลงใจที่จะบริหารปกครองไอร์แลนด์เหนือร่วมกันบนหลักการแบ่งอำนาจในท้ายที่สุด แต่อย่างไรก็ตาม “กำแพงสันติภาพ” ก็ยังคงขวางกั้นชุมชนทั้งสองอยู่ดังเช่นในอดีตไปสู่อนาคต โดย Peter Robinson ซึ่งเป็นหัวหน้าคณะผู้บริหารไอร์แลนด์เหนือด้วยตำแหน่ง First Minister (สัมภาษณ์, ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔, เบลฟาสต์) กล่าวว่ามีความคิดที่จะทำลายกำแพงเหล่านี้อยู่ แต่จะทำก็ต่อเมื่อทั้งสองชุมชนรู้สึกพร้อมแล้วเท่านั้น และจะต้องเป็นผู้ตัดสินใจเอง ไม่ใช่ชนกการเมือง หากประชาชนของทั้งสองชุมชนรู้สึกสบายใจแล้วที่จะไม่ต้องมีกำแพงกั้น เมื่อนั้นก็ถึงเวลาที่จะทำลายกำแพงทิ้ง แต่

ระหว่างนี้ ทั้งสองชุมชนจะต้องทำงานร่วมกันเพื่อสร้างความไว้วางใจระหว่างกันต่อไปให้ก้าวสู่จุดนั้นได้ในที่สุด ซึ่งไม่ได้หมายความว่าทั้งสองชุมชนจะต้องเป็นเพื่อนรักกันแต่อย่างใด หากแต่ขอให้เคารพความแตกต่างทางความคิด สิทธิเสรีภาพ และความเป็นตัวตนของกันและกันก็คงจะเพียงพอแล้วกับสภาพบริบทของไอร์แลนด์เหนือ (Shirlow and McEvoy, ๒๐๐๘)

๓. กรอบคิดในการสร้างความปรองดองแห่งชาติ

จากการศึกษากระบวนการสร้างความปรองดองในไอร์แลนด์เหนือที่กล่าวมานั้น พบว่าผู้เกี่ยวข้องต่างๆ ได้มีกรอบคิดหลักร่วมกันในการที่จะทำให้กระบวนการสามารถเกิดขึ้นและดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่องดังต่อไปนี้

๓.๑ ปฏิเสศความรุนแรงและใช้กระบวนการประชาธิปไตยในการบริหารจัดการความขัดแย้ง

คู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่ายต่างเห็นพ้องที่จะยึดมั่นในกระบวนการประชาธิปไตยเพื่อใช้ในการแก้ไขข้อขัดแย้งต่างๆ ระหว่างกันโดยไม่ใช้ความรุนแรงตามกติกาประชาธิปไตย ซึ่งได้ตกลงกันใน Mitchell Principle ถือเป็น การแยกความขัดแย้งกับความรุนแรงออกจากกัน (Ian White, สัมภาษณ์, ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๓, กรุงเทพฯ) ซึ่ง Jeffrey Donaldson (สัมภาษณ์, ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔, เบลฟาสต์) ได้ย้ำว่าหลักการดังกล่าวถือเป็นรากฐานของการเจรจาไม่เฉพาะในไอร์แลนด์เหนือเท่านั้น แต่ต้องถือเป็นรากฐานของการเจรจาในทุกที่ ซึ่งทุกฝ่ายในกระบวนการเจรจายึดมั่นว่าจะไม่ใช้ความรุนแรงเป็นเครื่องมือต่อรองหรือสร้างการเปลี่ยนแปลง โดยต้องยอมรับในกติกาประชาธิปไตย

ในขณะที่ต่างฝ่ายต่างยังคงยึดมั่นในเป้าหมายของตนเองที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกันนั้น สิ่ง ที่ทั้งสองฝ่ายเปลี่ยนแปลงก็คือวิธีการที่จะนำไปสู่เป้าหมาย กล่าวคือในขณะที่ฝ่ายโปรเตสแตนต์ยังต้องการที่จะให้ไอร์แลนด์เหนือเป็นส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักรต่อไป และฝ่ายคาทอลิกก็ยังคงต้องการที่จะแยกไอร์แลนด์เหนือออกไปรวมกับประเทศไอร์แลนด์ในอนาคต ทั้งสองฝ่ายตกลงใจที่จะปฏิเสศความรุนแรง และยึดถือเสียงของประชาชนส่วนใหญ่ (Principle of Consent) เป็นเครื่องตัดสินหากจะมีการเปลี่ยนแปลงสถานะทางการเมืองของไอร์แลนด์เหนือในอนาคต

เมื่อเป็นเช่นนี้ ความเห็นต่างและความขัดแย้งจึงจะยังคงดำรงอยู่ต่อไปในไอร์แลนด์เหนือโดยที่แต่ละฝ่ายไม่ต้องละทิ้งความเชื่อของตัวเอง แต่สิ่งที่แตกต่างไปจากอดีตคือความรุนแรงได้ยุติลง โดยที่ทั้งสองฝ่ายต่างเรียนรู้ที่จะบริหารจัดการความขัดแย้งร่วมกันอย่างสร้างสรรค์ด้วยหลักการประชาธิปไตยและกลไกทางการเมืองที่ยอมรับร่วมกัน อันจะป้องกันไม่ให้ความขัดแย้งซึ่งเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ขยายตัวเป็นความรุนแรงอีก การใช้สันติวิธีจึงไม่ได้หมายความว่าต้องยอมล้มเลิกอุดมการณ์หรือความเชื่อของตนเอง หากแต่หมายถึงการเดินตามความเชื่อของตนโดยไม่ใช้ความรุนแรง

กรอบความคิดที่ทุกกลุ่มเห็นร่วมกันนี้นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งเนื่องจากการกำหนดแนวทางการทำงานร่วมกัน ส่งผลให้กระบวนการเจรจาที่เกิดขึ้นมีความชอบธรรมในสายตาของทุกพรรคการเมือง ถือเป็นกรอบที่ควบคุมทิศทางการแก้ไขปัญหาให้อยู่ในแนวทางสันติวิธี และทำให้สังคมโดยรวมมีเจตจำนงที่ชัดเจนร่วมกันว่าการใช้ความรุนแรงต่อจากนี้ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายใดถือว่าไม่มีความชอบธรรมอีกต่อไป

๓.๒ แบ่งอำนาจ (Power Sharing) เสมอภาค เท่าเทียม

ทั้งสองฝ่ายต่างตระหนักถึงการดำรงอยู่อย่างเสมอภาคของกันและกัน โดยไม่มีฝ่ายใดถูกกดขี่หรือเลือกปฏิบัติ ความสัมพันธ์ใดๆที่จะเกิดขึ้นได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกัน กรอบคิดดังกล่าวได้ทำให้ฝ่ายไอริชคาทอลิกยินยอมที่จะเข้าร่วมการพูดคุยเจรจาและหาทางอยู่ร่วมกันอย่างสันติในอนาคต และการพิจารณาดังกล่าวนั้นในเนื้อหาสาระใดๆก็ได้คำนึงถึงประเด็นดังกล่าวเป็นสำคัญในอันที่จะพยายามปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างและกลไกให้เอื้อต่อการสร้างความเป็นธรรมในเกิดขึ้นในสังคม

ดังจะเห็นได้จากโครงสร้างทางการเมืองการปกครองที่ยึดหลักการแบ่งอำนาจเพื่อให้ทั้งสองฝ่ายรู้สึกว่าคุณมีส่วนร่วมและสามารถเข้าถึงการใช้อำนาจทางการเมืองตามกติกาที่ยอมรับร่วมกัน โดยที่ผู้บริหารทั้งสองคนจะต้องใช้หลักความเห็นร่วมกันในการตัดสินใจ และการปฏิรูปองค์กรตำรวจซึ่งถูกมองว่ามีส่วนรับผิดชอบอย่างยิ่งต่อความไม่เป็นธรรมในอดีตก็เป็นความพยายามครั้งสำคัญในการสร้างความยุติธรรมในสังคม

สิ่งสำคัญที่จะทำให้สันติภาพเกิดขึ้นได้คือคู่ขัดแย้งจะต้องสามารถทำงานด้วยกันได้ในฐานะที่เท่าเทียมกัน ต้องใช้อำนาจร่วมกันโดยไม่มีใครที่จะใช้อำนาจนั้นโดยมิชอบเพื่อเอาเปรียบอีกฝ่าย ไม่กดทับความรู้สึกหรือบีบบังคับให้เปลี่ยนความเชื่อของกันและกัน ซึ่งบรรยากาศเหล่านี้ได้ลดความรู้สึกไม่เป็นมิตรกันระหว่างชุมชนลงไป และเปิดทางสู่การสร้างความสัมพันธ์อย่างค่อยเป็นค่อยไปได้ในอนาคต (Alex Maskey, สัมภาษณ์, ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔, เบลฟาสต์)

๓.๓ เปิดเผยความจริง ยอมรับผิด เดินหน้าต่อ

ในอดีตที่ความจริงยังไม่ปรากฏนั้น ผู้คนที่คับข้องใจต่างก็มีปฏิกิริยาที่แตกต่างกันไป บ้างก็ใช้ความรุนแรงตอบโต้ บ้างก็รู้สึกว่าคุณไร้อำนาจทำอะไรไม่ได้และยอมจำนนต่อสิ่งที่เกิดขึ้น อดีตเป็นปัจจัยกำหนดอนาคต เราจึงต้องมีกระบวนการจัดการกับเหตุการณ์ต่างๆในอดีตให้ดี เพื่อให้ผู้คนที่ประสบกับเหตุการณ์ในอดีตนั้นได้มีทางเลือกสำหรับการเดินหน้าต่อไปในอนาคต

ดังนั้น หากต้องการจะสร้างความสมานฉันท์ปรองดอง รัฐบาลจะต้องไม่ปฏิเสธความยุติธรรม ไม่หนีความจริง โดยจะต้องค้นหาสาเหตุและเปิดเผยความจริงของเหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อความรู้สึกของประชาชนและความยุติธรรมของสังคม และเมื่อมีการเปิดเผยความจริงและผู้ได้รับผลกระทบรู้สึกว่าคุณกระทำได้อย่างจริงจังใจต่อการกระทำนั้นแล้ว ก็จำเป็นจะต้องมีหลักประกันแก่ผู้คนที่ในสังคมว่าการกระทำเช่นนั้นจะไม่เกิดขึ้นอีกในอนาคต

กรณีของไอร์แลนด์เหนือ นั้น ผู้เกี่ยวข้องส่วนใหญ่ต่างยึดหลักการเปิดเผยความจริง ยอมรับผิด และเดินหน้าต่อโดยไม่ได้มีการนำผู้กระทำผิดมาลงโทษ ดังเช่นในเหตุการณ์ Blood Sunday ซึ่งความจริงได้ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้ทำให้กลุ่มผู้ชุมนุมประท้วงเสียชีวิต โดยรัฐบาลอังกฤษได้ออกมายอมรับผิดและขอโทษชาวไอริชคาทอลิกต่อการกระทำดังกล่าว ซึ่งชาวไอริชก็รู้สึกถึงความจริงใจของรัฐบาลและยอมรับคำขอโทษดังกล่าว (Ian White, สัมภาษณ์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔, วิกิลัวร์) หลังจากนั้นก็ได้มีการนำผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำครั้งนั้นมาลงโทษ สอดคล้องกับหลักการนิรโทษกรรมแก่กลุ่ม IRA ก่อนหน้านี้ โดยที่สังคมส่วนใหญ่ก็ให้การยอมรับในแนวทางนี้

อนึ่ง การที่คู่ขัดแย้งจะแก้ไขปัญหาได้ก็จะต้องมีจุดร่วมที่เป็นทางออกร่วมกัน ซึ่งจุดร่วมดังกล่าวโดยส่วนใหญ่ก็จะเป็นลักษณะของสังคมในอนาคตที่คู่ขัดแย้งเห็นร่วมกัน มีคำตอบร่วมกันว่าอนาคตของประเทศจะ

มีหน้าตาอย่างไรและจะร่วมกันสร้างอนาคตนั้นได้อย่างไร (A Shared Future) แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าสำหรับกรณีของไอร์แลนด์เหนือ นั้น คู่ขัดแย้งยังคงไม่มีภาพอนาคตร่วมกัน กล่าวคือยังไม่มีคำตอบว่าสถานะของไอร์แลนด์เหนือจะเป็นอย่างไรในอนาคตเนื่องจากยังตกลงกันไม่ได้ และความขัดแย้งแตกต่างระหว่างทั้งสองฝ่ายก็ดูเหมือนว่าจะไม่มีทางเดินมาบรรจบกันได้ (Shirlow and McEvoy, ๒๐๐๘) หากแต่มีภาพของกระบวนการร่วมกันว่าจะบริหารจัดการความขัดแย้งที่ไม่มีวันหายไปได้อย่างไรในอนาคต สังคมที่ความขัดแย้งยังดำรงอยู่แบบหยั่งรากลึกจึงเดินหน้าต่อไปได้ด้วยกติกาที่ยอมรับตรงกัน

๔. ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการสร้างความปรองดองในชาติ

จากการศึกษากระบวนการและเนื้อหาในการสร้างความปรองดองในกรณีของไอร์แลนด์เหนือที่กล่าวมาข้างต้นนั้น สามารถถอดบทเรียนได้ดังต่อไปนี้ ว่ามีเงื่อนไขใดบ้างที่ทำให้ทั้งสองฝ่ายสามารถที่จะยุติความรุนแรงลงได้และป้องกันไม่ให้ความขัดแย้งขยายตัวเป็นความรุนแรงขึ้นอีกในอนาคต

๔.๑ แสดงเจตจำนงทางการเมือง (Political Will) ที่จะปรองดองอย่างจริงจังด้วยคำพูดและการกระทำที่ต่อเนื่อง

การส่งสัญญาณจากรัฐบาลอังกฤษ ดังเช่น การประกาศต่อสาธารณะว่ารัฐบาลไม่มีประโยชน์ส่วนตัวใดๆในทางเศรษฐกิจหรือทางยุทธศาสตร์ซึ่งได้ถูกกล่าวอ้างทางสื่อต่างๆอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับการดำเนินการกระบวนการพูดคุยทั้งในทางลับและทางเปิดของรัฐบาลอังกฤษกับทั้งพรรค SF และ IRA เป็นระยะเท่าที่จังหวะเวลาจะเอื้ออำนวยนั้น เป็นการตอกย้ำถึงเจตนาการเมืองที่ชัดเจนว่าต้องการที่จะปรองดองอย่างจริงจังทั้งด้วยคำพูดและการกระทำ ซึ่งเจตจำนงทางการเมืองนี้เองทำให้ฝ่ายต่างๆที่เกี่ยวข้องเกิดความเชื่อมั่นในนโยบายสันติวิธีของรัฐบาล และป้องกันความสับสนในเชิงยุทธศาสตร์

Alex Maskey (สัมภาษณ์, ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๓, กรุงเทพฯ) ได้มีโอกาสพูดคุยกับทีมงานของโทนี แบลร์มานานตั้งแต่ก่อนที่จะเป็นนายกรัฐมนตรี จึงทำให้รับรู้ถึงความจริงใจที่จะแก้ไขความขัดแย้ง ประกอบกับเมื่อขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีก็ได้ประกาศจุดยืนชัดเจนว่าต้องการจะพูดคุยเจรจากับพรรค SF ซึ่งในขณะนั้นมีแต่คนต่อต้าน ซึ่งเหตุการณ์ที่เขาารู้สึกได้ถึงความจริงใจจริงๆคือเมื่อตอนที่แบลร์อนุญาตเป็นกรณีพิเศษให้เขาเดินทางเข้าทำเนียบรัฐบาลที่ลอนดอนได้ หรือการที่รัฐบาลเชอูบิล คลินตัน ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาให้เดินทางไปเยี่ยมเจอร์รี อดัมส์ หัวหน้าพรรค SF ที่กรุงเบลฟาสต์ได้ ซึ่งทำให้ทางฝ่ายไอริชคาทอลิกรู้สึกว่ามีตัวตน ได้รับการยอมรับว่ามีสิทธิที่จะพูดได้ (Recognition of the rights of people to speak)

ทั้งนี้ การที่ผู้นำรัฐบาลจะแสดงเจตจำนงทางการเมืองชัดเจนที่จะยุติความรุนแรงและสร้างความปรองดองท่ามกลางการปะทะต่อสู้ของทั้งสองฝ่ายได้นั้น จะต้องอาศัยภาวะผู้นำและความกล้าหาญอย่างมากที่จะต้องอดทนกับแรงเสียดทานจากฝ่ายต่างๆ ยอมรับความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นจากสถานะที่ไม่แน่นอนในสถานการณ์ความขัดแย้งรุนแรง (Peter Robinson, สัมภาษณ์, ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔, เบลฟาสต์) ตลอดจนการจัดการกับความรู้สึกของตัวเอง ไม่ว่าจะเป็นความกลัว ความกังวลใจ หรือความรู้สึกอคติใดๆที่อาจเกิดขึ้นภายในจิตใจจนอาจเป็นอุปสรรคต่อความตั้งใจในการสร้างสันติภาพได้ ซึ่งภาวะผู้นำนี้จะปัจจัยสำคัญที่

จะกำหนดว่ากระบวนการสันติภาพจะเดินไปในทิศทางใด (Jeffrey Donaldson, สัมภาษณ์, ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔, เบลฟาสต์)

๔.๒ สร้างกระบวนการที่ครอบคลุมทุกฝ่าย (Inclusivity) และฟังกันให้จริงจัง

ผู้เกี่ยวข้องต้องหาช่องทางให้พวกสุดขั้วที่มีความคิดแข็งกร้าว (Hardliner) ได้เข้ามามีส่วนในกระบวนการพูดคุย ไม่ว่าจะเป็นการเข้ามาเป็นคู่เจรจาพูดคุยโดยตรง หรือการให้กลุ่มที่มีแนวคิดเดียวกันแต่มีลักษณะประนีประนอมมากกว่าเข้ามาเป็นคู่สนทนาแต่สามารถกลับไปสื่อสารถึงกลุ่มสุดขั้วดังกล่าวได้ กล่าวคือต้องหาทางอย่างใดอย่างหนึ่งให้กลุ่มสุดขั้วจากทั้งสองฝ่ายได้รับรู้ถึงข้อมูลและความคืบหน้าของกระบวนการพูดคุยไม่ทางตรงก็ทางอ้อม เพื่อให้มีส่วนร่วมในการคิด พิจารณา และตัดสินใจในทางออกใดๆที่อาจจะเกิดขึ้น ซึ่งจะส่งผลต่อการยุติแนวทางการใช้ความรุนแรงได้จริง ไม่ใช่มานั่งคุยกันเองกับพวกที่แนวคิดประนีประนอมด้วยตนเองเท่านั้น เพราะจะไม่สามารถโน้มน้าวกลุ่มที่มีบทบาทในการควบคุมฝ่ายปฏิบัติการที่ใช้ความรุนแรงได้จริง

ด้วยเหตุนี้ กระบวนการสร้างความปรองดองสมานฉันท์จึงจะสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อเปิดให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายได้เข้ามามีส่วนร่วมเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการ ซึ่งแม้ว่าจะไม่ใช่ทุกคนแต่ก็ต้องเป็นในสัดส่วนที่เพียงพอต่อการเกิดการเปลี่ยนแปลง ไม่ปฏิเสธหรือกีดกันฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งออกไป การเปิดพื้นที่ให้แก่ทุกฝ่ายถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนถกเถียงความเห็นที่แตกต่างได้ด้วยสันติวิธี ซึ่งในกรณีของการเจรจาที่นำไปสู่ข้อตกลง Good Friday และข้อตกลง St Andrews นั้นได้มีการพูดคุยกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งอังกฤษ ไอร์แลนด์ และพรรคการเมืองต่างๆในไอร์แลนด์เหนือ รวมถึงพรรคที่มีแนวคิดสุดขั้วเช่น พรรค DUP และ SF ทั้งนี้ การที่จะเอาทุกฝ่ายเข้ามาร่วมและเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการได้นั้น ถือเป็นเรื่องที่ยุติงแต่ทำยาก เพราะต้องร่วมทำงานกับคนที่เรามองว่าคิดไม่เหมือนกับเรา เป็นศัตรูของเรา เป็นคนที่ทำร้ายคนที่เรารัก เป็นภัยต่ออัตลักษณ์ของเรา (Ian White, สัมภาษณ์, ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๓, กรุงเทพฯ) แต่ด้วยหลักการดังกล่าวก็มีผลทำให้ข้อตกลงที่เกิดขึ้นสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริงในที่สุด ซึ่งฝ่ายต่างๆในไอร์แลนด์เหนือเองก็ต้องใช้เวลากว่า ๓๐ ปีจึงจะพอใจยอมรับในความจริงข้อนี้ได้

จะเห็นจากสาเหตุส่วนหนึ่งที่ข้อตกลง Sunningdale ไม่สามารถเดินหน้าได้ก็เนื่องจากความพยายามของรัฐบาลอังกฤษที่ต้องการจะจำกัดบทบาทของกลุ่มสุดขั้วต่างๆโดยปฏิเสธไม่ให้เข้ามามีส่วนในการพูดคุยเจรจา ซึ่งแตกต่างจากข้อตกลง Good Friday ที่มีทุกกลุ่มที่แตกต่างกันทั้งในแง่ของเป้าหมายและวิธีการจากทั้งสองฝ่ายเข้ามามีส่วนรับรู้กระบวนการตั้งแต่แรกเริ่ม ส่งผลให้ข้อตกลงที่เกิดขึ้นได้รับการยอมรับแม้จะไม่ใช้จากทุกคน แต่ก็เป็นการยอมรับที่อยู่ในระดับที่สามารถนำมาปฏิบัติให้การแก้ไขปัญหาเดินหน้าต่อไปได้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการทำงานกับกลุ่มคนที่มีความคิดความเชื่อกลางๆประนีประนอมและไม่ได้มีความสัมพันธ์กับกองกำลัง เช่น กรณีของพรรค UUP และ SDLP โดยมองว่ากลุ่มคนเหล่านี้จะสามารถนำคนที่สุดขั้วของแต่ละฝ่ายมาพูดคุยกันได้นั้น อาจจะไม่ประสบความสำเร็จเสมอไปได้ การที่สถานการณ์บังคับให้ทั้งสองฝ่ายที่ สุดโต่งต้องมาคุยกัน และมาทำงานด้วยกันโดยตรงเลยต่างหากที่อาจจะนำมาซึ่งความสำเร็จ เพราะสามารถที่จะสื่อสารกับกลุ่มที่ติดอาวุธได้

การส่งสัญญาณจากรัฐบาลที่ทำให้การพูดคุยสันติภาพระหว่าง IRA กับรัฐบาลเกิดขึ้นได้อย่างจริงจังก็คือ ตอนที่รัฐบาลแถลงยอมรับว่ามีความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้นในพื้นที่จริงๆ มีความพยายามในการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขความไม่เป็นธรรมเหล่านั้น พยายามสร้างโอกาสและความเท่าเทียมกันทางสังคม

วัฒนธรรม โดยการดำเนินการของรัฐบาลที่ทำให้ทาง IRA เกิดความไว้วางใจมากขึ้นว่าต้องการยุติปัญหาจริงๆก็คือการที่รัฐบาลได้เชิญนักโทษการเมืองจากในคุกให้บินไปคุยกันที่ดาวนิง ทำเนียบรัฐบาล ซึ่งเป็นท่าที (Gesture) ที่สำคัญอย่างมาก เนื่องจากนักโทษการเมืองจะต้องมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสันติภาพด้วย การกระทำทั้งหมดเหล่านี้ของรัฐบาลถือเป็นการสิ่งที่ดีมากเนื่องจากเป็นการสร้างเงื่อนไขหรือบรรยากาศที่เอื้อต่อการสร้างสันติภาพให้ทั้งสองฝ่ายสามารถเริ่มต้นทำงานด้วยกันได้บนพื้นฐานของความจริงใจ (Michael Culbert, สัมภาษณ์, ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔, เบลฟาสต์)

อย่างไรก็ตาม นอกจากการมีกระบวนการที่เปิดให้ทุกฝ่ายมาร่วมพูดคุยกันแล้ว แต่ละฝ่ายจะต้องรับฟังกันอย่างจริงจังบนพื้นฐานของการให้เกียรติกันและกันด้วย (Alex Maskey, สัมภาษณ์, ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๓, กรุงเทพฯ) ในอดีตที่ผ่านมาท่ามกลางการต่อสู้รุนแรง บ่อยครั้งที่เรา “ได้ยิน” อีกฝ่าย แต่กลับ “ไม่ได้ฟัง” ความรู้สึกกันจริงๆ ซึ่ง “สิ่งที่ยากที่สุดคือการยอมรับฟังในสิ่งที่เราไม่ต้องการจะฟังหรือฟังแล้วรู้สึกเจ็บปวด แต่หากเราไม่รับฟังเสียแล้ว เราจะจัดการกับปัญหาได้อย่างไร ถึงเราทำเป็นเพิกเฉยไม่สนใจกับสิ่งที่ได้ยิน สิ่งนั้นก็มิได้หายไปจากเรา ก้าวแรกสู่สันติภาพจึงต้องเป็นการเริ่มต้นรับฟังกันอย่างจริงจังจริงๆ” (Ian White, สัมภาษณ์, ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๓, กรุงเทพฯ) สอดคล้องกับที่ Jimmy Spratt (สัมภาษณ์, ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๓, กรุงเทพฯ) กล่าวว่าบทเรียนสำคัญสำหรับเขาก็คือ การต้องปรับเปลี่ยนวิธีคิดของตัวเอง ต้องพร้อมที่จะฟังความเห็นจากคนที่คิดไม่เหมือนกัน แตกต่างจากเราทั้งวัฒนธรรมและแนวคิด ต้องใจเย็นและอดทน เรียนรู้เสียงที่แตกต่าง สันติภาพจึงจะเกิดขึ้นได้

๔.๓ เหตุแห่งความไม่เป็นธรรมได้รับการแก้ไขในเชิงโครงสร้าง

ความไม่เป็นธรรมและการกดขี่ที่คิดกันที่มีต่อชาวคาทอลิกได้รับการแก้ไขไปส่วนหนึ่งจากมาตรการต่างๆของรัฐบาลอังกฤษควบคู่กันไปในสถานการณ์ความขัดแย้ง ไม่ว่าจะเป็นความพยายามในการเพิ่มโอกาสในการจ้างงาน และการจัดสรรที่อยู่อาศัยให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น แต่ที่สำคัญคือการขจัดเงื่อนไขแห่งความไม่เป็นธรรมในระดับโครงสร้าง คือ การปฏิรูปโครงสร้างการบริหารปกครองที่ให้ทั้งสองฝ่ายได้แบ่งอำนาจทางการเมือง ซึ่งลดความรู้สึกเหลื่อมล้ำไม่เป็นธรรมทางการเมืองลงได้ และในส่วนของกรปฏิรูปองค์กรตำรวจซึ่งเป็นกลไกรัฐที่ก่อให้เกิดความรู้สึกของคนไอริชคาทอลิกว่าถูกเลือกปฏิบัติในอดีต ผลจากการลดเงื่อนไขความไม่เป็นธรรมอย่างต่อเนื่องได้เป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้อให้ฝ่ายที่รู้สึกถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมผ่อนคลายลง รู้สึกว่ามีคนรับฟังเสียงของตนเอง และหันหน้ามาทำงานร่วมกันได้ง่ายขึ้น (Alex Maskey, สัมภาษณ์, ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๓, กรุงเทพฯ)

๔.๔ ทำให้ทุกฝ่ายเห็นว่ามีทางเลือกอื่นที่เป็นไปได้ในการบรรลุเป้าหมายนอกจากการใช้ความรุนแรง

“ความรุนแรงที่เกิดขึ้นเป็นเพราะอังกฤษไม่ฟังเรา เราจำเป็นต้องสร้างพื้นที่ของเรา เราจำเป็นต้องเปิดพื้นที่ให้ได้ ในอดีตเราเห็นว่าอังกฤษไม่มีทางที่จะยอมรับว่าละเมิดสิทธิของเรา ไม่มีวันที่จะริเริ่มแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยตัวเอง เราจึงต้องทำให้อังกฤษฟังเราซึ่งเราก็ทำได้ เราถูกสถานการณ์บังคับให้ทำแบบนี้ แต่เมื่อเรามีพื้นที่ระดับหนึ่งแล้ว เมื่อเวลาผ่านไป เราก็เริ่มคิดว่าแล้วเราจะทำอย่างไรต่อไป เพราะแม้เราจะรู้ว่าอังกฤษเอาชนะเราไม่ได้ แต่ก็ได้ตระหนักแล้วว่าเราเองก็เอาชนะอังกฤษไม่ได้ด้วยกำลังทหารเช่นกัน เราต้องหาแนวทางอื่น”

Evelyn Glenholmes อดีตสมาชิก IRA หญิงที่ทางหน่วยสก็อตแลนด์ยาร์ดต้องการตัวมากที่สุดในปี ๒๕๒๗
(สัมภาษณ์, ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔, เบลฟาสต์)

การที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งใช้ความรุนแรงหรืออาวุธในต่อสู้กันเนื่องจากเชื่อมั่นว่าวิธีดังกล่าวจะทำให้ฝ่ายตนบรรลุเป้าหมายที่ต้องการได้ การจะยุติความรุนแรงได้จึงต้องทำให้ฝ่ายที่ใช้ความรุนแรงเปลี่ยนแปลงความเชื่อดังกล่าว

การจะเปลี่ยนแปลงความเชื่อนี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อผู้ที่ใช้ความรุนแรง ๑) ตระหนักแล้วว่าวิธีนี้ไม่สามารถนำมาซึ่งสิ่งที่ตนต้องการจากการใช้กำลังได้จนเกิดความเหนื่อยล้าจากการต่อสู้ที่ไม่เห็นทางออก และ/หรือ ๒) มองเห็นว่ามีทางเลือกอื่นที่เป็นไปได้จริงในการบรรลุเป้าหมายนอกเหนือจากการใช้ความรุนแรง อาจจะใช้การสร้างแรงกระตุ้นจิตใจให้หันไปเดินตามแนวทางสันติวิธี

ในประเด็นแรกนั้น การตระหนักดังกล่าวสามารถเกิดขึ้นได้ด้วยการคิดวิเคราะห์โดยตัวผู้ขัดแย้งเอง และด้วยการพยายามสื่อสารและการดำเนินกิจกรรมโดยภาคส่วนต่างๆที่นำพาให้ทั้งสองฝ่ายมาสู่จุดที่ทั้งสองฝ่ายตระหนักดีแล้วว่าไม่มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะสามารถเอาชนะอีกฝ่ายได้ กล่าวคือ ในช่วงแรกทางกองทัพก็คิดว่า จะสามารถปราบปรามกลุ่มก่อความไม่สงบนี้ได้ แต่สุดท้ายก็ประจักษ์ชัดว่า ‘ยิ่งปราบก็ยิ่งเกิด’ สุดท้ายก็จะมีคนใหม่ๆที่ลุกขึ้นมาทำตามสิ่งที่ตัวเองเชื่อต่อไป ดังนั้น เมื่อการต่อสู้ดำเนินไประยะหนึ่ง ทางกองทัพอังกฤษก็ได้ตระหนักแล้วว่าความขัดแย้งในไอร์แลนด์เหนือไม่อาจยุติลงได้ด้วยการทหาร และได้ยืนยันกับรัฐบาลเสมอมาว่าต้องมีทางออกทางการเมืองต่อปัญหาดังกล่าว โดยเห็นด้วยกับกระบวนการพูดคุยแต่ต้องหยุดใช้ความรุนแรงก่อนจึงจะมาคุยกันได้ (Jeffrey Donaldson, สัมภาษณ์, ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔, เบลฟาสต์)

ในขณะที่ทาง Republican ตั้งใจที่จะใช้การต่อสู้ด้วยอาวุธเป็นวิธีการไปสู่เป้าหมายทางการเมือง (Alex Maskey, ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๓, กรุงเทพฯ) แต่ภายหลังก็เริ่มตระหนักแล้วเช่นเดียวกันว่าหากยังคงแนวทางการต่อสู้ด้วยอาวุธต่อไปคงไม่สามารถทำให้บรรลุเป้าหมายทางการเมืองของตนได้ (Michael Culbert, สัมภาษณ์, ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔, เบลฟาสต์) ประกอบกับความพยายามของผู้นำศาสนา นักวิชาการ หรือองค์กรพัฒนาเอกชนหลายส่วนที่ริเริ่มให้เกิดการพูดคุยแลกเปลี่ยนทัศนคติทั้งภายในฝ่ายเดียวกันเองและระหว่างทั้งสองฝ่าย (Ian White, สัมภาษณ์, ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๓, กรุงเทพฯ) สุดท้ายก็ส่งผลให้ผู้ขัดแย้งได้ตระหนักว่าเป้าหมายของตนไม่อาจได้มาด้วยความรุนแรง

สำหรับในประเด็นที่สองนั้น ทั้งสองฝ่ายเริ่มมองเห็นทางเลือกอื่นนอกจากความรุนแรงมากขึ้น จาก การที่รัฐบาลอังกฤษพยายามแสดงให้เห็นในช่วงหลังว่ารับฟังอย่างจริงจังในสิ่งที่พรรค SF เรียกร้องผ่านกระบวนการทางการเมือง พร้อมกับสนับสนุนให้เข้าสู่กระบวนการพูดคุยเจรจา ซึ่งเป็นการเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้กับผู้ที่เห็นต่างจากรัฐสามารถแสดงออกหรือดำเนินกิจกรรมตามเป้าหมายของตนได้ด้วยสันติวิธีโดยไม่ถูกกดดันจากรัฐ หรือข้อตกลง AIA ที่เปิดพื้นที่ให้รัฐบาลไอร์แลนด์ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการให้คำปรึกษาทางการเมืองต่อรัฐบาลอังกฤษในกรณีของความขัดแย้งในไอร์แลนด์เหนือ ก็เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการเปิดพื้นที่ทางการเมืองแก่ฝ่าย Nationalist ให้มากขึ้น

เมื่อพื้นที่ทางการเมืองได้ถูกเปิดออกมากขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมจับต้องได้ ประชาชนที่เห็นต่างจากรัฐมีโอกาสดังกล่าว “บนดิน” มากขึ้นโดยไม่เป็นอันตรายหรือรู้สึกว่าคุณถูกคุกคามตอบโต้ ความรุนแรงก็จะไม่เป็นสิ่งจำเป็นอีกต่อไป การเคลื่อนไหว “ใต้ดิน” ด้วยความรุนแรงก็จะลดน้อยลง พื้นที่และความชอบธรรมในการ

ใช้ความรุนแรงก็จะหดแคบลง เนื่องจากไม่มีความก้าวหน้าที่จากการใช้ความรุนแรง ซึ่งหากมองจากมุมมองของผู้ใช้ความรุนแรงในการต่อสู้ ก็จะเห็นว่าประโยชน์หรือผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นจากการใช้ความรุนแรงเริ่มที่จะลดน้อยถอยลงไปเรื่อยๆ ในขณะที่เห็นว่าแนวทางการเมืองเป็นแนวทางที่ทำได้จริงและก่อให้เกิดประโยชน์กับกลุ่มคนมากขึ้นซึ่งผูกพันกับผลของการใช้ความรุนแรง เพราะมีคนได้ยินและรับฟังเสียงเรียกร้องของตนมากขึ้นจากการใช้สันติวิธี ท้ายที่สุด ผู้ที่ใช้ความรุนแรงก็จะตระหนักรู้เองว่าความรุนแรงที่เคยคิดว่าจะใช้ได้ผลนั้น ใช้ไม่ได้ผลอีกต่อไป และหันมาใช้สันติวิธีโดยปริยายเพราะใช้ได้ผลจริง (Pragmatic) ซึ่งในเชิงยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาแล้ว ถือเป็น การปิดพื้นที่ความรุนแรงด้วยการเปิดพื้นที่สันติทางการเมืองอย่างแท้จริง ดังที่ Eamon Collins (๑๙๙๗, ๒๓๑) อดีตสมาชิก IRA กล่าวว่า การต่อสู้ด้วยการเมืองและกำลังอาวุธควบคู่กันไปในนั้น ถึงจุดหนึ่งแล้วทั้งสองแนวทางจะไปด้วยกันไม่ได้ และหากตั้งต้นจะใช้กำลังอาวุธต่อไปก็จะกลายเป็นการ “ฆ่าตัวตายทางการเมือง”

๔.๕ อดทนต่อเนือง ภาพเล็กต่อเติมสู่ภาพใหญ่

ทุกความพยายามมีความหมายต่อการสร้างสันติภาพ ต่อความสำเร็จในการปรองดอง ขอเพียงทำอย่างอดทนและต่อเนือง ด้วยความเข้าใจปัญหา ทิศทางการแก้ไข และเป้าหมายที่ชัดเจน สิ่งเล็กๆ ที่ทำก็จะสะสมสู่สิ่งใหญ่อย่างค่อยเป็นค่อยไป ยกตัวอย่างกรณีของความพยายามในการริเริ่มให้เกิดกระบวนการพูดคุยระหว่างกลุ่มต่างๆ ทั้งความพยายามในการพูดคุยกันเองภายในแต่ละฝ่าย เช่น Hume-Adam Talk ในปี ๒๕๓๑ หรือข้อตกลงที่ผ่านมาในแต่ละครั้งทั้ง Sunningdale และ AIA ซึ่งแม้สองครั้งดังกล่าวจะไม่สามารถนำมาสู่การปฏิบัติจนยุติความรุนแรงได้ แต่ก็ได้มีส่วนในการก่อรูปความคิดและเสริมสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการนำไปสู่ข้อตกลงที่สามคือ Good Friday ที่ประสบความสำเร็จในการยุติความรุนแรงได้ในที่สุด

ความพยายามในการพูดคุยทางลับระหว่างรัฐบาลอังกฤษกับพรรค SF และ IRA มีอยู่อย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลาหลายปีทั้งในช่วงของมาร์กาเรต แททเชอร์ จอห์น เมเจอร์ จนกระทั่งถึงโทนี แบลร์ แม้ในบางครั้งอาจจะไม่ประสบความสำเร็จ แต่ความพยายามแต่ละครั้งถือเป็นความสำเร็จในตัวเองในแง่ที่เป็นปัจจัยหนึ่งในการก่อร่างความคิดและเตรียมความพร้อมระหว่างกันจนกระทั่งถึงการเจรจาครั้งสุดท้าย ซึ่งแต่ละกิจกรรมจะร้อยเรียงสู่การยุติความรุนแรงในปลายทางได้ก็ต้องอาศัยความอดทนและความมุ่งมั่นต่อเนืองของผู้เกี่ยวข้องกับการเดินทางครั้งนี้ ขอเพียงแต่อย่าปล่อยให้ช่องทางการพูดคุยหยุดชะงัก (Powell, ๒๐๐๙)

จังหวะเวลาและลำดับขั้นตอนเป็นสิ่งสำคัญในกระบวนการสันติภาพ คล้ายกับการเดินเรือ เนื่องจากมันมีการกระทำบางอย่างที่ฝ่ายหนึ่งจะทำได้ถ้าอีกฝ่ายหนึ่งไม่ทำสิ่งที่ต้องทำเป็นขั้นเป็นตอนมาก่อน หรือการกระทำบางอย่างที่ตอบสนองซึ่งกันและกัน ซึ่งจังหวะเวลาและการดำเนินการเป็นลำดับขั้นตอนนี้สำคัญเนื่องจากเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสร้างความไว้วางใจระหว่างคู่ขัดแย้งเอง และระหว่างสมัชชาพรรคพวก (Constituency) ของแต่ละฝ่าย (Ian White, สัมภาษณ์, ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔, วิกิล็อก)

เมื่อเป็นเช่นนี้ การทำงานในกระบวนการสันติภาพจึงเป็นเรื่องที่ต้องใช้ความอดทน และทุกฝ่ายต้องรู้สึกเจ็บปวดในแง่ที่ต่างฝ่ายต่างตกเป็นเหยื่อของความรุนแรงทั้งสิ้น อีกทั้งยังต้องทนกับความล่าช้าของพัฒนาการ ทนกับความเห็นต่าง ทนที่จะต้องทำงานร่วมกับคนที่เราเคยหรือยังคงมองว่าเป็นศัตรู และต้องรับให้ได้กับความจริงที่ว่าตนจะไม่ได้สิ่งที่ต้องการเต็มที่ทั้งหมด หากใครไม่รู้สึกถึงความเจ็บปวดตรงนี้ กระบวนการสันติภาพอาจจะยังมิได้เกิดขึ้นจริงก็เป็นได้

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาอังกฤษ

- Anglo-Irish Agreement*. 1985. <http://cain.ulst.ac.uk/events/aia/aiadoc.htm> (December 13, 2011).
- Beresford, David. 1994. *Ten Men Dead: The Story of the 1981 Irish Hunger Strike*. London: HarperCollins.
- Collins, Eamon. 1997. *Killing Rage*. London: Granta Books.
- Dixon, Paul. 2008. *Northern Ireland: The Politics of War and Peace*. 2nd Edition. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Doherty, Paul. 2000. "The Northern Ireland Peace Process: A Solution to the Problems of an Ethnically Divided Society?" *The Brown Journal of World Affairs* Volume VII, Issue 1 (Winter/Spring): 49-62.
- Family Support Center. 2010. "Set the Truth Free." *Family Support Center*.
<http://www.bloodysundaytrust.org/bsi/BSI-media-pack-pdf.pdf> (December 13, 2011).
- Farrington, Christopher. 2008. "Introduction: Political Change in a Divided Society – The Implementation of the Belfast Agreement." In *Global Change, Civil Society and the Northern Ireland Peace Process: Implementing the Political Settlement*, ed. Christopher Farrington. New York: Palgrave Macmillan.
- Goodall, David. 1993. "The Irish Question." *Ampleforth Journal* vol.XCVIII Part I (Spring).
- Guelke, Adrian. 2008. "The Lure of the Miracle? The South African Connection and the Northern Ireland Peace Process." In *Global Change, Civil Society and the Northern Ireland Peace Process: Implementing the Political Settlement*, ed. Christopher Farrington. New York: Palgrave Macmillan.
- Howe, Geoffrey. 1994. *Conflict of Loyalty*. London: Pan.
- Idoiaga, Gorka Espiau. 2010. "The Peace Processes in the Basque Country and Northern Ireland (1994-2006): a Comparative Approach." Working Papers 2010/03. *Institut Catala Internacional Per la Pau*.
http://www20.gencat.cat/docs/icip/Continguts/Publicacions/WorkingPapers/Arxiu/WP10_3_ANG.pdf (December 13, 2011).
- Lodge, Tom. 2009. "Northern Ireland: between Peace and Reconciliation." *OpenDemocracy*.
<http://www.opendemocracy.net/article/northern-ireland-between-peace-and-reconciliation> (December 13, 2011).
- Major, John. 1999. *John Major: The Autobiography*. London: HarperCollins.
- Mitchell, George J., John de Chastelain, and Harri Holkeri. 1996. *Report of the International Body on Arms Decommissioning, 22 January 1996*. Conflict Archive on the Internet, University of Ulster.
<http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/gm24196.htm> (December 13, 2011).
- Moloney, Ed. 2007. *A Secret History of the IRA*. 2nd Edition. London: Penguin Books.
- Powell, Jonathan. 2009. *Great Hatred, Little Room: Making Peace in Northern Ireland*. London: Vintage Books.
- Saville of Newdigate, William L. Hoyt, and John L. Toohey. 2010. *Report of the Bloody Sunday Inquiry*. National Archive. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20101103103930/http://bloody-sunday-inquiry.org/> (December 13, 2011).
- Shirlow, Peter, and Kieran McEvoy. *Beyond the Wire: Former Prisoners and Conflict Transformation in Northern Ireland*. London: Pluto Press.
- Sunningdale Agreement*. 1973. <http://cain.ulst.ac.uk/events/sunningdale/agreement.htm> (December 13, 2011).
- Taylor, Peter. 2000. *Loyalists*. London: Bloomsbury.
- Thatcher, Margaret. 1993. *Downing Street Years*. London: HarperCollins.
- The Agreement*. 1998. <http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/agreement.htm> (December 13, 2011).
- Wichert, Sabine. 1999. *Northern Ireland since 1945*. 2nd Edition. New York: Longman.

Widgery. 1972. *Report of the Tribunal appointed to inquire into the events on Sunday, 30th January 1972.*

Conflict Archive on the Internet, University of Ulster. <http://cain.ulst.ac.uk/hmso/widgery.htm> (December 13, 2011).

รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

1. **Alex Maskey** – สมาชิกสภาไอร์แลนด์เหนือ พรรค SF และกรรมการกำกับดูแลกิจการตำรวจ (Policing Board) ในนามพรรค
2. **David Stitt** – อดีตหัวหน้ากองกำลังย่อยกลุ่มติดอาวุธ UDA ของฝ่าย Loyalist
3. **Evelyn Glenholmes** – แกนนำพรรค SF เป็นลูกและหลานของอดีตสมาชิก IRA และได้เข้าร่วม IRA ตั้งแต่อายุ ๑๓ ปี ได้รับฉายาจากสื่อมวลชนอังกฤษว่า “นางฟ้าแห่งความตาย” (Angle of Death)
4. **Ian White** – ผู้อำนวยการ Glencree Center for Peace and Reconciliation ซึ่งเคยมีบทบาทเป็นผู้เชื่อมประสานให้เกิดการพูดคุยระหว่างฝ่าย Unionist และฝ่าย Nationalist ในระดับชุมชน
5. **Jeffrey Donaldson** – สมาชิกสภาไอร์แลนด์เหนือ พรรค DUP/ อดีตคณะผู้เจรจาของพรรค DUP ในกระบวนการสันติภาพเมื่อปี ๒๕๔๑
6. **Jimmy Spratt** – สมาชิกสภาไอร์แลนด์เหนือ พรรค DUP และกรรมการกำกับดูแลกิจการตำรวจ (Policing Board) ในนามพรรค
7. **Lynne Knox** – จำตำรวจประจำสำนักงานตำรวจไอร์แลนด์เหนือ
8. **Martin Magill (Rev.)** – บาทหลวงนิกายคาทอลิกประจำ St Oliver Plunkett Parish เบลฟาสต์ตะวันตก
9. **Michael Culbert** – ผู้อำนวยการคอยส์เต้ (Coiste) ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่ช่วยเหลือดูแลอดีตนักโทษการเมืองในการกลับคืนสู่สังคม/ เป็นอดีตสมาชิกกลุ่มขบวนการIRA และเป็นอดีตนักโทษการเมืองที่ถูกทางการอังกฤษตัดสินจำคุก ๑๖ ปี
10. **Paul Arthur** – ศาสตราจารย์ด้านสันติภาพและความขัดแย้ง มหาวิทยาลัย Ulster
11. **Paul Moran** – สารวัตรประจำสำนักงานตำรวจไอร์แลนด์เหนือ
12. **Vikki Nelson** – ผู้เชี่ยวชาญประจำตัว Jimmy Spratt สมาชิกสภาไอร์แลนด์เหนือพรรค DUP

~~~~~