



ประชาสังคมมินดาเนา กับกระบวนการสันติภาพ

ฟาริดา ปันจอร์

สถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี



ความเข้าใจพื้นฐาน

ความขัดแย้งในมินดาเนา



- สาเหตุความรุนแรงในมินดาเนามีความหลากหลายและซับซ้อน อาทิ การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ระหว่างตระกูล (RIDO) การลักพาตัว เศรษฐกิจนอกกฎหมาย รวมทั้งการแบ่งแยกดินแดน
- แต่ปัญหา“ความรุนแรงและปัญหาการปกครอง” ในมินดาเนา เป็นปัญหาสำคัญมากในเชิงภูมิศาสตร์ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางตอนกลางและทางตะวันตกของภูมิภาค อีกทั้งมีมิติที่เป็นปัญหาร่วมกับประเทศที่มีชาวมุสลิมเป็นชนกลุ่มน้อยในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรือที่อื่นๆ เช่น จังหวัดชายแดนใต้ของไทย

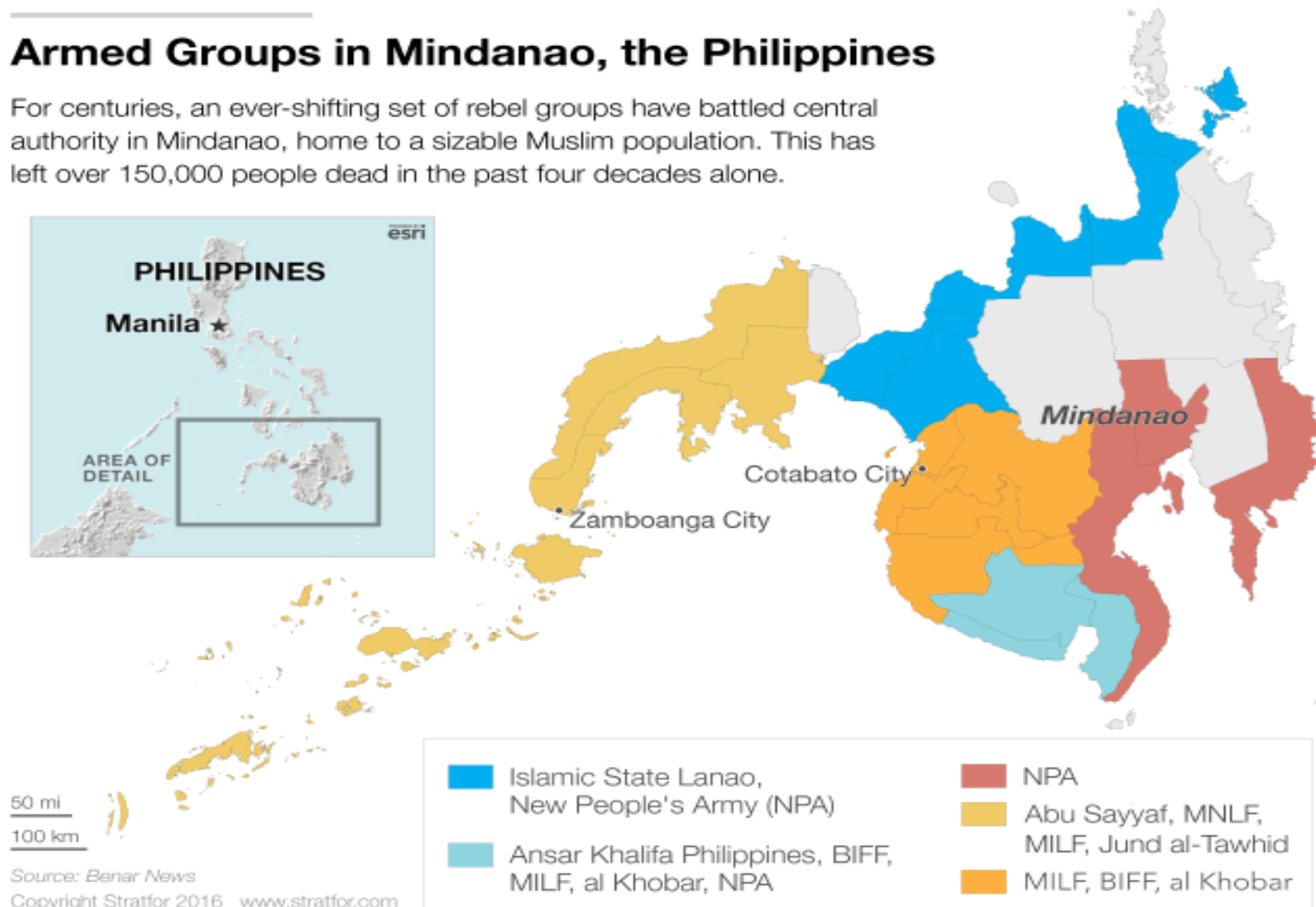
ความขัดแย้งในมินดาเนา

- การครอบครองของเจ้าอาณานิคมสเปนเมื่อร้อยปีก่อนเมื่อ 500 กว่าปีก่อน ส่งผลกระทบทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ต่อชาวมุสลิมโมโร
- การครอบงำจากอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาและฟิลิปปินส์ในช่วงก่อนและหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เช่น การโยกย้ายของประชากรจากภูมิภาคอื่นๆ
การจำกัดสิทธิเสรีภาพทางการศึกษาและศาสนา นำไปสู่แนวคิดการแบ่งแยกดินแดนของกลุ่มแนวร่วมปลดปล่อยแห่งชาติโมโร (MNLF)ซึ่งใช้วิธีการต่อสู้หลายรูปแบบทั้งวิธีทางการเมืองและวิธีการทางทหาร ตั้งแต่ ค.ศ.1968 (พ.ศ. 2511)

กลุ่มติดอาวุธต่าง ๆ ในมินดาเนา

Armed Groups in Mindanao, the Philippines

For centuries, an ever-shifting set of rebel groups have battled central authority in Mindanao, home to a sizable Muslim population. This has left over 150,000 people dead in the past four decades alone.



50 mi
100 km

Source: Benar News
Copyright Stratfor 2016 www.stratfor.com

■ Present geographical area of the Autonomous Region in Muslim Mindanao: Basilan, Lanao del Sur, Maguindanao, Sulu, and Tawi-Tawi

■ Cities of Marawi, Cotabato City (independent component city), and Isabela City (component city)

■ Six municipalities of Lanao del Norte (Baini, Milnai, Pantar, Nunungan, Tagalhan, and Tangkal) that voted for inclusion in the ARMM in the 2001 plebiscite

■ 39 barangays in the 5 municipalities of North Cotabato that also voted for inclusion in the 2001 plebiscite:

Municipality of Aleosan: Durguan, Lower Mingading, Tapodoc (3)

Municipality of Carmen: Nasapian, Manarapan (2)

Municipality of Kabacan: Nangaan, Sanggacung, Simbuhay (3)

Municipality of Midsayap: Damatulan, Kadigasan, Kadinglian, Kapinpitan, Kudarangan, Central Labas, Malingao, Mudseng, Nabalawag, Olandang, Sambulawan, Tugal (12)

Municipality of Pigkawayan: Balacayon, Buricain, Datu Binasang, Kadingilan, Low Baguer, Lower Pangangkalan, Matlac, Patot (8)

Municipality of Pikit: Bagcinged (Bagcainque), Balatican, Balong, Balungis, Batulawan, Buliok, Cokoton (Gokotani), Kabasalan, Lagunde, Macabual, Macasendeg (11)

All other contiguous areas where there is a resolution for inclusion from the local government unit or a petition of at least 10 percent of the qualified voters in the area asking for their inclusion at least two months prior to the conduct of the ratification of the Bangsamoro Basic Law and the process of determination of the Bangsamoro.

Zamboanga City

Basilan

Tawi-Tawi

Sulu

Lanao del North

Lanao del Sur

Maquindanao

North Cotabato

Davao

★ Cagayan de Oro City

Envisioned Territory of the Bangsamoro

According to the Framework Agreement on the Bangsamoro that the Philippine Government and the Moro Islamic Liberation Front (MILF) signed on October 7, 2012

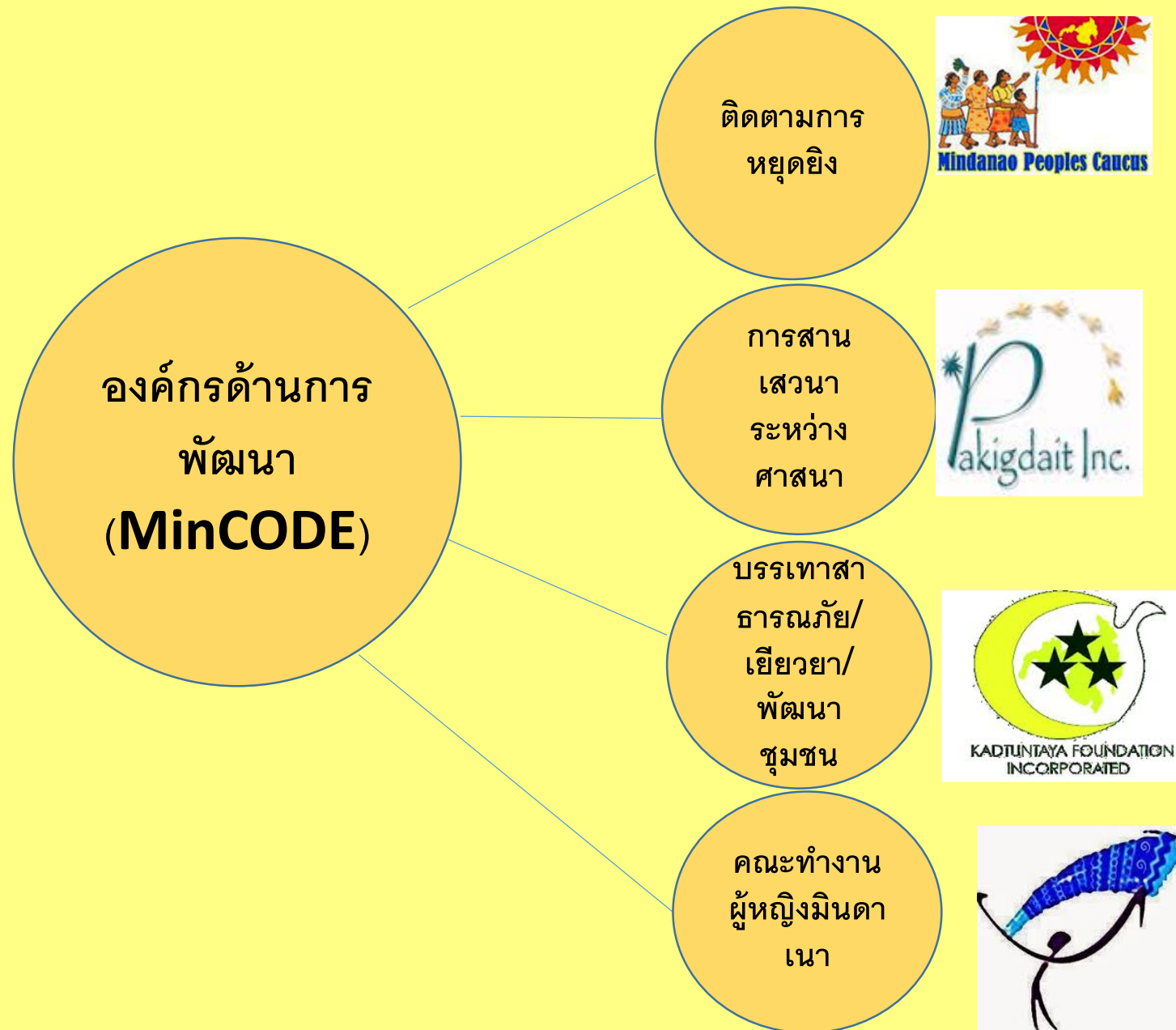
ความขัดแย้งในมินดาเนา

- ช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 แม้รัฐบาลประกาศเขตปกครองตนเองมุสลิมมินดาเนาหรือ ARMM แต่การพัฒนาการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนที่หลากหลายมีจำกัด หลายพื้นที่ขาดการพัฒนา มีปัญหาความยากจน และการคอร์รัปชันสูง
- ความรุนแรงในมินดาเนาเกิดมาตลอด 40 ปีที่ผ่านมา พร้อม ๆ กับความพยายามในการแก้ไขปัญหาด้วยวิธีการทางการเมืองและการเจรจาสันติภาพ (กว่า 17 ปี 40 กว่าครั้ง) หลายครั้งประสบความล้มเหลวโดยปัญหาหลักมาจากการแตกแยกทางอุดมการณ์ทางการเมืองในฝ่ายขบวนการและความไม่จริงใจของฝ่ายรัฐในการแก้ปัญหาด้วยวิธีทางทางการเมืองอย่างแท้จริง มีการใช้กำลังเข้าปราบฝ่ายขบวนการหลายครั้ง (เช่น all-out-war policy, 2000)
- ผลกระทบที่เกิดขึ้น มีจำนวนผู้เสียชีวิตจากสงครามกว่า 120,000 ประชาชนกว่า 2 ล้านคนต้องเป็นผู้พลัดถิ่นฐาน

องค์กรประชาสังคมมินดาเนา

- ประชาสังคมมินดาเนาเกี่ยวข้องกับการทำงานสร้างสันติภาพหลายด้าน ได้แก่ ดำเนินการสานเสวนาระหว่างผู้คนในชุมชนที่มีความแตกต่างหลากหลาย การพยายามสร้างพื้นที่สันติภาพในระดับชุมชนและเกี่ยวข้องกับการกระบวนการเจรจาสันติภาพ
- ในแง่ขององค์กรประกอบมีความหลากหลาย
- ประชาสังคมมินดาเนาเข้าใจเป้าหมายในการยุติสงครามและสามารถนำฝ่ายรัฐบาลและ MILF เข้ามาสู่กระบวนการเจรจาสันติภาพหลังจากล้มเหลวหลายครั้ง

กลุ่มองค์กรประชาสังคมมินดาเนา



1. สายการพัฒนา

- มีลักษณะการทำงานที่เป็นเครือข่ายของเครือข่าย
- มีเป้าหมายพัฒนาชีวิตและเศรษฐกิจ สร้างความไว้วางใจกันระหว่างชุมชน
- มีองค์กรเครือข่ายร่วมในด้านการสร้างสันติภาพโดยเฉพาะ
- ได้รับทุนสนับสนุนจากต่างประเทศ เช่น World Bank หรือ IID ฯลฯ

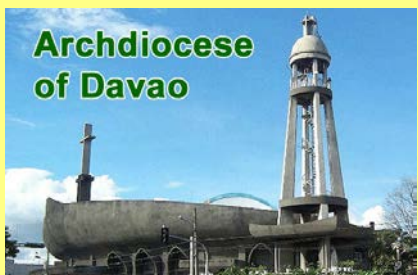
กลุ่ม
องค์กร
ศาสนา



กลุ่ม
องค์กร
ศาสนา
คริสต์

องค์กรด้าน
ศาสนาคริสต์
ทำงานร่วมกับ
องค์กรอื่นๆ

องค์กรของ
มุสลิมและ
ชนพื้นเมือง



2. สายศาสนา

- มีการเคลื่อนไหวมาอย่างนาน ตั้งแต่ ช่วงการต่อต้านกบฏฮักการ คีก (1972-86)
- เน้นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับงาน ด้านสันติภาพและการจัดการ ความขัดแย้ง
- การสร้างความเข้าใจระหว่าง ศาสนาซึ่งอาจแตกต่างกันตามความ ร่วมมือของแต่ละกลุ่มงาน

สภาธุรกิจ
มินดาเนา



สภาธุรกิจ
ARMM



เวทีภาคธุรกิจ
ของชาวมุสลิม

3. สายธุรกิจ

- สภาธุรกิจทำหน้าที่เชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างชุมชน สร้างความเท่าเทียมในเชิงเศรษฐกิจ
- สามารถเป็นที่ปรึกษาให้กับรัฐบาล เพราะมีผลงานที่น่าสนใจ
- บางหน่วยงานเชื่อมโยงกับการเมืองท้องถิ่นอย่าง ARMM
- โดยภาพรวมเป็นกลุ่มองค์กรที่ต้องการสร้างบรรยากาศและความเชื่อมั่นในภาคธุรกิจ

พรรค
การเมือง
ที่ไม่อิง
ฝ่ายซ้าย



กลุ่มอิง
อุดมการณ์
ของ
MNLF



กลุ่มอิง
อุดมการณ์
ของ **MILF**
พรรคการเมือง



4. สายอุดมการณ์ทางการเมือง

- เป็นองค์กร ปักแจก บุคคลหรือ พรรคการเมือง ที่อยู่เหลื่อมซ้อนกันกับภาคประชาสังคม
- ไม่ได้มุ่งเอาชนะหรือแข่งขันในการเมืองกระแสหลัก แต่มีเป้าหมายเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคมที่แตกต่างกัน

เน้นการทำงาน
ภาคธุรกิจและ
การจัดการ
ความขัดแย้ง



การบรรเทา
สาธารณภัย
และการฟื้นฟู
เยียวยาจาก
สงคราม



การอำนวยความสะดวก
สร้างเครือข่าย
และองค์ความรู้
ในการจัดการ
ความขัดแย้ง



International Alert.



The Asia Foundation



GENEVA CALL

- 5. องค์กรนอกพื้นที่: องค์กรระหว่างประเทศและนอกพื้นที่
 - เป็นองค์กรหรือเครือข่ายที่มุ่งทำงานเพื่อจัดการความขัดแย้งข้ามภูมิภาค
 - จัดหางบประมาณสนับสนุนการทำงานของชุมชนต่างๆที่ได้รับผลกระทบ
 - การทำวิจัยสังเคราะห์องค์ความรู้
 - งานด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

กลุ่มที่ทำงานด้าน
การพัฒนาและการ
เยียวยา
บรรเทาสาธารณภัย



กลุ่มที่ทำงาน
ร่วมกันระหว่าง
ประชาสังคม ธุรกิจ
และรัฐบาล
**Kusog
Mindanao**



Confederation of Mindanao
Governors and City Mayors

Mindanao Lawmakers
Association

กลุ่มที่ทำงานด้าน
สันติภาพ
โดยเฉพาะ



6. สายเครือข่าย

- เป็นเครือข่ายของเครือข่ายทำงานในด้านต่างๆ ได้แก่
- งานพัฒนา การฟื้นฟู
- การทำงานระหว่างภาคธุรกิจ รัฐบาลและประชาสังคม
- เครือข่ายที่รวมตัวโดยเฉพาะเพื่อผลักดันกระบวนการสันติภาพ เช่น การหยุดยิง และการเจรจา สันติภาพ

กลุ่มเยาวชนคน
รุ่นใหม่ชนชั้น
กลางที่มี
การศึกษา



การสร้าง ความ
เข้าใจระหว่าง
อิสลามกับ
ประชาธิปไตย



7.สายเครือข่ายมุสลิม

- มีข้อระแวงสงสัยจากสังคมทั่วไป
ในฟิลิปปินส์ว่าการทำงานของ
ภาคประชาสังคมมุสลิมจะเป็น
กระบอกเสียงให้กับกลุ่มติด
อาวุธหรือไม่อย่างไร
- การเกิดขึ้นของคนรุ่นใหม่ และ
คณะกรรมการอิสลาม ช่วยสร้าง
ความเข้าใจในอิสลามและสังคม
ในวงกว้าง

ประเด็นการทำงานสร้างสันติภาพ

1. การสานเสวนา สร้างความเข้าใจระดับชุมชน

**Duyog
Ramadan**

1970s (2513)

**The Sisilah
(Chain) Peace
Dialogue**



การสานเสวนา สร้างความเข้าใจระดับชุมชน

1990s (2533)

The Bishops-
Ulama
Conference



The Ulama
League of the
Philippines



2015/03/05

หลักการพื้นฐานเพื่อสันติภาพหกประการ

1992 (2535)

(National Unification Commission – NUC)

- 1) การแก้ไขปัญหารากเหง้าของความไม่สงบจะต้องมีการปฏิรูปสังคม เศรษฐกิจและการเมือง
- 2) มีฉันทามติร่วมกันในการปรึกษาหารือการแก้ไขปัญหาระดับชาติและระดับท้องถิ่น
- 3) ผลักดันให้เกิดการเจรจาสันติภาพกับกลุ่มติดอาวุธ
- 4) สร้างความสมานฉันท์ในระหว่างกลุ่มติดอาวุธและการฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบ
- 5) จัดการกับความขัดแย้งและการปกป้องพลเรือน
- 6) สร้างบรรยากาศสันติภาพในเชิงบวก

2.การสร้างพื้นที่สันติภาพ (Spaces for Peace, Peace Zone)

Nalapaan, Pikit ,Cotabato

After all-out-war policy
2000



- ร่วมมือกับหลายหน่วยงาน ทั้งรัฐและเอกชน
- การเข้าไปช่วยเหลือทางจิตใจและสังคมของผู้คนในชุมชน ที่ได้รับผลกระทบจากสงครามและการรณสาบ รอยร้าวของชุมชนต่างๆ
- หมู่บ้านใกล้เคียงนำไปเป็นแบบอย่างในการสร้างพื้นที่สันติภาพ
- การสร้างพื้นที่ปลอดภัยไม่ใช่การสร้างสันติภาพที่ยั่งยืน ถ้าไร้การเจรจาสันติภาพ

3. บทบาทในกระบวนการสันติภาพ

2000s
(2543)

การจัดเวที
ประชาสังคม



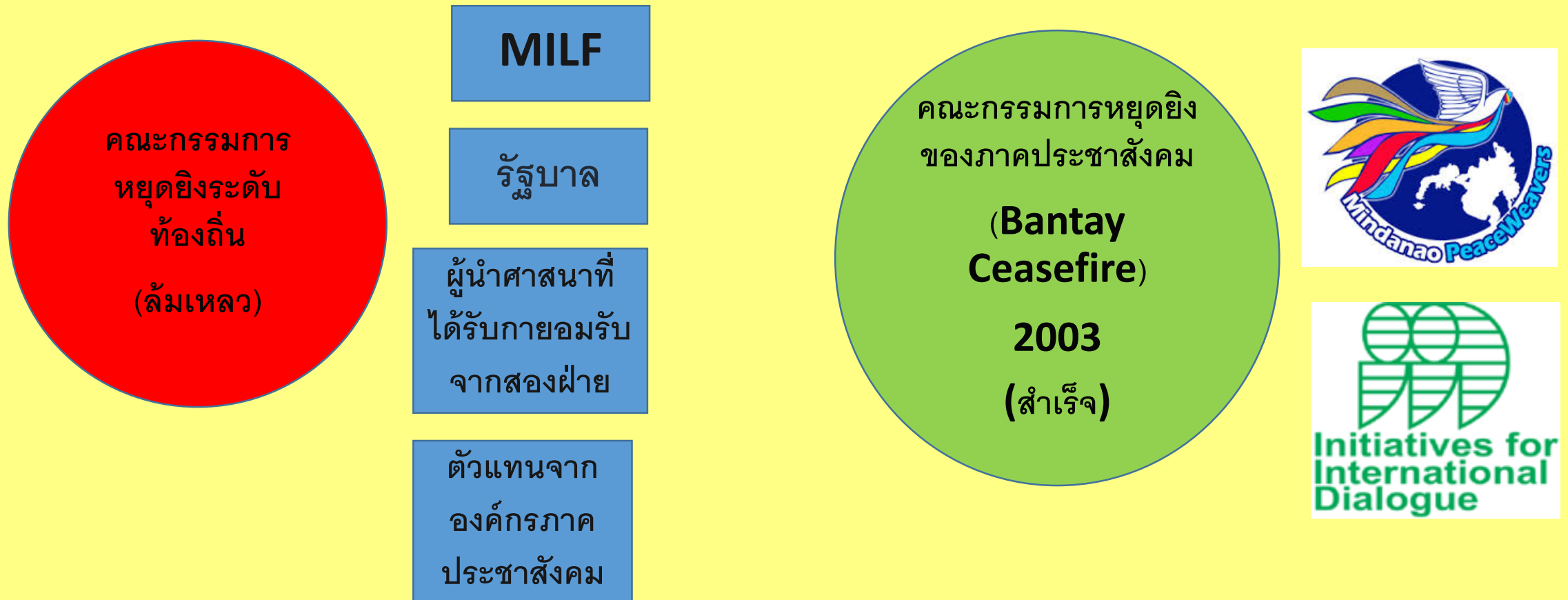
บทบาทในกระบวนการสันติภาพ

ตัวแทนการเจรจาสันติภาพระหว่างรัฐบาลและ MILF 2001

- ซิลเวีย ปารากูยา (Sylvia Paraguya) ประธานสภาการพัฒนาองค์กรพัฒนาเอกชนของมินดาเนา (Mindanao Caucus of Development NGOs – MinCODE) ครั้งหนึ่งเคยเข้าไปเป็นตัวแทนผู้หญิงและชนพื้นเมืองหนึ่งเดียวในคณะเจรจา

3. บทบาทในกระบวนการสันติภาพ

กลไกการติดตามความขัดแย้งในระดับพื้นที่



บทบาทในกระบวนการสันติภาพ

ผลักดันการเจรจาสันติภาพระหว่าง รัฐบาลและ MILF 2004

- องค์กรอย่าง Consortium of Bangsamoro Civil Society, Initiatives for International Dialogue, Institute of Bangsamoro Studies ต่างพยายามผลักดันให้รัฐบาลและ MILF มาพูดคุยจนเป็นผลสำเร็จอีกครั้ง



บทบาทในกระบวนการสันติภาพ

การทำหน้าที่สังเกตการณ์การเจรจา

ปี 2003 Mindanao People Caucus-MPC
กลุ่ม 20 กลุ่ม มีทั้งชาวมุสลิม คริสเตียนและ
ชนพื้นเมืองทำหน้าที่สนับสนุนการพูดคุย
สันติภาพ ได้ส่งคณะตัวแทนไปสังเกตการณ์
โดยพยายามเข้าไปพูดคุยกับสมาชิกคณะ
เจรจาและคณะกรรมการด้านเทคนิคระหว่าง
อาหารหรือระหว่างพักการประชุมในประเด็น
การให้สิทธิชนพื้นเมืองให้เข้ามาเป็นตัวแทน
ในคณะทำงานของเขตแดนบรรพบุรุษ
(Technical Working Group on Ancestral
domain)



บทบาทในกระบวนการสันติภาพ

การอำนวยความสะดวกใน การเจรจา

ปี 2010 มีเรียม โคโรเนล-เฟอเรอร์
(Professor Miriam Coronel-Ferrer)
ผู้หญิงคนแรกที่ได้รับตำแหน่งประธาน
คณะเจรจาสันติภาพฝั่งรัฐบาล



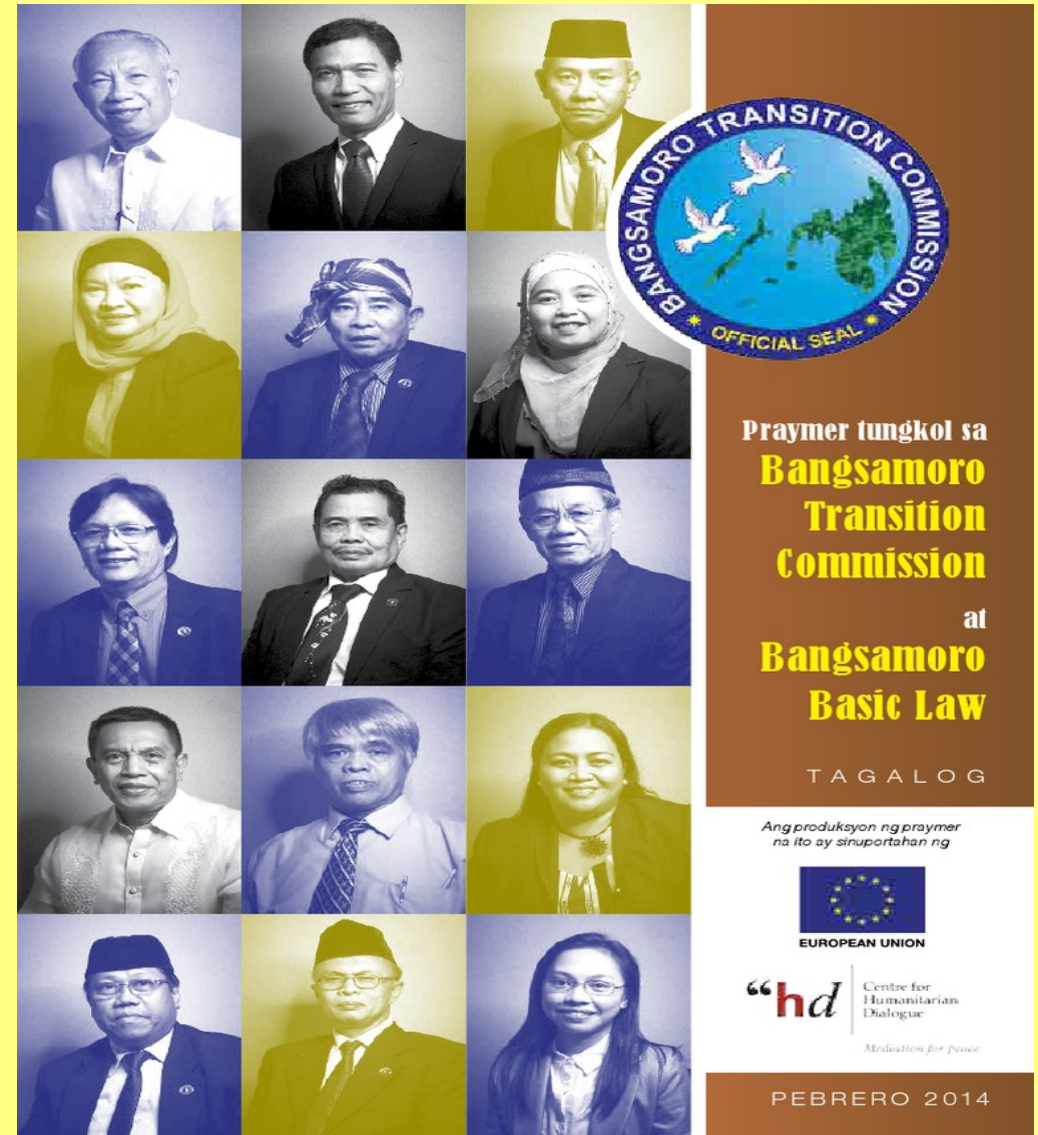
<http://www.snh.com.au/world/philippines-muslim-rebels-sign-peace-pact-to-end-45year-conflict-20140328-zpnz9.html>

บทบาทในกระบวนการสันติภาพ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ

2012 (2555) Framework Agreement on the Bangsamoro-FAB ได้ให้อำนาจคณะกรรมการเปลี่ยนผ่าน (Transition Commission - TC) ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาสังคมที่หลากหลาย ประกอบไปด้วยกลุ่มและเครือข่ายอย่างน้อย 150 กลุ่ม ทั้งมุสลิม คริสต์ เตียน และชนพื้นเมือง

พวกเขาเสนอกฎหมายจากภาคประชาชนต่อรัฐบาลฟิลิปปินส์และ (Bangsamoro Basic Law -BBL) เพื่อทดแทนกฎหมายเดิมที่ใช้ก่อตั้ง ARMM



สรุปบทบาทของภาคประชาสังคมมินดาเนา

1. สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้คู่ขัดแย้งให้กลับมาเจรจาสันติภาพ

- กลุ่มประชาสังคมต่างได้รับบทเรียนจากการถูกกดดันเข้าไปมีส่วนร่วมในการเจรจาตั้งแต่มีข้อตกลงในปี 1996 และแม้ยังเกิดความรุนแรงที่เรื่อยมา
- องค์กรประชาสังคมที่แตกต่างหลากหลายต่างรวมตัวกันในการเวทีสาธารณะเพื่อสันติภาพนับครั้งไม่ถ้วน โดยถกเถียงในประเด็นต่าง ๆ เพื่อให้รากเหง้าของปัญหาเป็นที่รับรู้ ตลอดจนหาทางเลือกเพื่อสันติภาพ และมีการกำหนดยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ในการส่งเสียงสนับสนุนทางการเมือง
- จนกระทั่งในปี 2001 องค์กรประชาสังคมต่าง ๆ สามารถจัดตั้งคณะติดตามและประเมินสถานการณ์ความรุนแรงในระดับท้องถิ่น (Monitoring Teams) และได้รับการชื่นชมจากทั้งรัฐบาลและ MILF ในการทำให้เกิดข้อตกลงหยุดยิง (Bantay Ceasefire) เพื่อยับยั้งเหตุการณ์ความรุนแรงต่อมาที่เกิดขึ้นในปี 2003 การพยายามยุติเหตุการณ์ความรุนแรงช่วยสร้างความชอบธรรมในการเจรจาทำให้คู่ขัดแย้งมีความเชื่อมั่นในการฟื้นฟูกระบวนการเจรจาที่เป็นทางการกลับคืนมา โดยสามารถหาเสียงสนับสนุนทางการเมืองเพื่อต้านทานนโยบายของรัฐที่มุ่งเน้นเรื่องของการเอาชนะกัน ทั้ง ๆ ที่ตัวเองมีบทบาทจำกัด

2. สามารถเป็นพื้นที่กลางในกระบวนการสันติภาพ

- จุดยืนองค์กรประชาสังคมไม่ได้สนับสนุนผู้ใช้ความรุนแรง แต่ต้องการให้หลายฝ่ายหาทางออกโดยการเจรจาสันติภาพ โดยเฉพาะประเด็นความชอบธรรมทางการเมืองในดินแดนของชาวมุสลิมฟิลิปปินส์ แม้รัฐบาลมองเรื่องนี้ด้วยความคิดมีความระแวงสงสัย แต่ก็ก็เป็นหน้าที่ของประชาสังคมในการสร้างความสมดุลในการสร้างพื้นที่สันติภาพที่อยู่ระหว่างรัฐบาลและ MILF

อ้างอิง

- Arguillas, C. Enlarging spaces and strengthening voices for peace: Civil society initiatives in Mindanao [Online]: <http://www.c-r.org/accord-article/enlarging-spaces-and-strengthening-voices-peace-civil-society-initiatives-mindanao-0>, 2003.
- Coronel-Ferrer, M. Philippines National Unification Commission: National consultations and the ‘Six Paths to Peace’. [Online]: Available from <http://www.c-r.org/accord-article/philippines-national-unification-commission-national-consultations-and-%E2%80%98six-paths>, 2002.
- Paffenholz, T. Civil society and peace negotiations: Beyond the inclusion-exclusion dichotomy. Negotiation journal (January 2014).
- Rood,S. Forging sustainable peace in Mindanao : the role of civil society. Washington, D.C.: East-West Center Washington, 2005.
- Rood,S. Women to chair Philippine government peace panel. [Online]: Available from <http://asiafoundation.org/in-asia/2012/12/12/woman-to-chair-philippine-government-peace-panel/>, 2012.
- Zozobrado, E. Sylvia okinlay-paraguya-Epitome of women power. [Online]: Available from<http://worldpulse.com/node/32053>,2010.