

ภาคประชาสังคมกับรัฐในความขัดแย้งและกระบวนการ การสันติภาพบังซามอโร

The Civil Society Sector and the State in the Bansamoro
Conflict and Peace Process

ฟารีดา ปันจอร์¹

¹ อาจารย์ นักวิจัยฯ สถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ มหาวิทยาลัย
สงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

บทคัดย่อ

บทความนี้ต้องการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างภาคประชาสังคมและรัฐในความขัดแย้งที่เกาะมินดาเนาทางตอนใต้ของฟิลิปปินส์ที่เน้นเฉพาะความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลและขบวนการปลดปล่อยอิสลามโมโรหรือ MILF นับตั้งปลายทศวรรษที่ 1990 จนถึงการบริหารงานของประธานาธิบดีเบนิกโน อากีโนที่ 3 อาจกล่าวได้ว่า ส่วนสำคัญของความสำเร็จในการเจรจาสันติภาพระหว่างรัฐบาลและขบวนการปลดปล่อยอิสลามโมโร มาจากการทำงานของภาคประชาสังคมที่ต้องอาศัยการริเริ่มและแรงผลักดันในการมีส่วนร่วมทางการเมืองใน**ทุกๆ** รัฐบาล บทบาทสำคัญขององค์กรภาคประชาสังคมที่หลากหลายในพื้นที่ความขัดแย้งของบังซามอโร คือ การพยายามเป็นตัวต่อเชื่อมในการส่งเสริมและสร้างสันติภาพ**ทั้ง**จากผู้คนในระดับรากหญ้าและผู้กำหนดนโยบายท่ามกลางความไม่แน่นอนของสถานการณ์ความขัดแย้งและในความสัมพันธ์ของรัฐและภาคประชาสังคมที่มีความ**ซับซ้อน** แต่ค่อนข้างยืดหยุ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าไปสนับสนุนการก่อให้เกิดกระบวนการเจรจาสันติภาพทั้งทางตรงและทางอ้อม งานศึกษาชิ้นนี้ใช้วิธีเน้นการค้นคว้าเอกสารเป็นหลักเพื่อทำความเข้าใจถึงบทบาทของภาคประชาสังคมในฐานะที่เป็นหุ้นส่วนในการสร้างสันติภาพและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับภาคประชาสังคมในความขัดแย้งซึ่งต้องอาศัยการเข้าใจมุมมองจากจุดยืนของรัฐและภาคประชาสังคม ความหลากหลายของความสัมพันธ์ โอกาสและข้อจำกัดในการทำงานท่ามกลางสถานการณ์ความขัดแย้ง

คำสำคัญ : ภาคประชาสังคม, รัฐบาลฟิลิปปินส์, ความขัดแย้ง มินดาเนา , บังซามอโร

ABSTRACT

This study explores the relationship between the civil society sector and the state in the conflict in Bangsamoro in Southern Philippines. This is the conflict between the Philippine government and the Moro Islamic Liberation Front (MILF), which has been going on since 1990. It is argued that the success of peace negotiations between the government and the MILF resulted from the intervention of the civil society sector. In particular, its initiatives for political participation in every level of government eventually yielded that success. The efforts of the diverse civil society organizations in Bangsamoro served both directly and indirectly to mobilize support for the peace process from the local people and policy makers under the uncertainty of the conflict situation and the complicated relationship between the state and civil society. This study applies the framework for understanding the role of the civil society sector and its relations with the state in a conflict situation, which involves both opportunities and limitations

Keywords: civil society, Philippines government, Mindanao, Bangsamoro

ประชาสังคม: หุ้นส่วนสำคัญในการสันติภาพ

ปัจจุบันไม่อาจปฏิเสธได้ว่าบทบาทของภาคประชาสังคมได้เข้ามามีส่วนสำคัญในขบวนการเคลื่อนไหวภาคพลเมืองทั้งการมีส่วนร่วมผ่านช่องทางรัฐธรรมนุญ เช่น การมีตัวแทนของภาคประชาสังคมร่วมกับภาครัฐผ่านรูปแบบของการพูดคุยหรือการประท้วงในรูปแบบต่างๆ หรือสามารถติดตามอำนาจหรือการดำเนินการของภาครัฐและเอกชนทั้งระดับชาติ และนานาชาติ ดังนั้นภาคประชาสังคมสามารถที่จะนำเอากลุ่มต่างๆ ที่มีความหลากหลายเข้ามาร่วมถกเถียง ประนีประนอมและหาฉันทามติร่วมกันตามวัตถุประสงค์ รายงานของเลขาธิการสหประชาชาติที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันความขัดแย้งทางอาวุธ (UN Progress Report on the prevention of Armed Conflict in the Secretary General) ได้ระบุถึงการเรียกร้องรัฐสมาชิก ร่วมพิจารณานวัตกรรมใหม่ๆ ในการทำงานร่วมกับภาคประชาสังคม เช่นเดียวกับสหภาพยุโรปได้ออกแผนปฏิบัติการของประชาสังคมเพื่อความมั่นคงและนโยบายการป้องกันของสหภาพยุโรป (Action Plan for Civilian Aspects of the European Security and Defence Policy - ESDP) เช่น การรับเอามุมมองของภาคประชาสังคมเข้าไปในนโยบายการจัดการช่วงความขัดแย้ง การจัดตั้งที่ปรึกษาในกระบวนการสันติภาพ หรือการตั้งเจ้าหน้าที่พลเรือน (Barnes 2006, p. 9)

เมื่อย้อนพิจารณาถว้ถึงประวัติศาสตร์การเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมฟิลิปปินส์ตั้งแต่ช่วงเริ่มต้น พัฒนาการของภาคประชาสังคมแฝงไปด้วยคุณค่าทางสังคมหลากหลายซึ่งมีมาก่อนการเข้ามาของอานานิคมสเปน อันได้แก่ Damayan หมายถึงสายสัมพันธ์และการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน Pagtutulungan หมายถึงความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมและช่วยเหลือ Paghinungod หมายถึงการเสนอตัวช่วยเหลือคนอื่น ๆ ต่อมาในช่วงศตวรรษที่ 17 และ 18 เป็นช่วงริเริ่มงานพัฒนาเชิงการกุศลซึ่งริเริ่มโดยฝ่ายศาสนจักรโดยชาวสเปนและชนพื้นเมืองร่วมกัน เช่นการสร้างโรงเรียน โรงพยาบาล การก่อตั้งสมาคมในทางศาสนาโดยเฉพาะในเขตพื้นที่ชนบท (Caucus of Development NGO Networks 2011, p. 9)

ในช่วงศตวรรษที่ 19 เกิดองค์กรความร่วมมือที่ก่อตั้งโดยชนชั้นนำ พวกเขาศึกษาและใช้ความคิดความร่วมมือแบบสมัยใหม่โดยร่วมมือกับองค์กรการกุศลที่ก่อตั้งโดยผู้มีฐานะ ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อเอกราชจากสเปน ต่อมาในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 เมื่อฟิลิปปินส์ตกอยู่ภายใต้อาณานิคมอเมริกัน องค์กรสวัสดิการหลายองค์กรได้รับการก่อตั้งซึ่งรวมถึงองค์กรการกุศลด้านการศึกษา ด้านการบริการทางสุขภาพ สภาวะแวดล้อมทาง **การเมือง** ที่เอื้อให้เกิดการอดทนอดกลั้นเช่นนี้ก่อให้เกิดกลุ่มอื่นๆ ตามมา เช่น กลุ่มสหภาพแรงงาน ชาวนา เยาวชน นักศึกษา และนักวิชาการเป็นต้น โดยมีกฎหมายด้านความร่วมมือของฟิลิปปินส์ ในปี ค.ศ. 1906 (Philippine Corporation Code of 1906) ซึ่งเป็นเครื่องมือในการก่อตั้งกลุ่มองค์กรไม่แสวงหากำไรเหล่านี้อย่างเป็นทางการ (Caucus of Development NGO Networks 2011, p. 9)

ในช่วงทศวรรษที่ 1940 -1950 กลุ่มองค์กรไม่แสวงหากำไรต่างๆ ได้รับการก่อตั้งอย่างจริงจังได้รับการก่อตั้ง อาทิ Council of Welfare Agencies of the Philippines, Philippine Rural Reconstruction Movement, Institute of Social Order องค์กรเหล่านี้เป็นองค์กรที่มีลักษณะการสนับสนุนการทำงานที่หลากหลาย ได้แก่ การศึกษา สุขภาพ การบริการทางสังคม เศรษฐกิจ กระทั่งทศวรรษที่ 1960-1970 เกิดองค์กรที่ต้องการเปลี่ยนแปลงสังคมอย่างถึงราก โดยเฉพาะองค์กรที่เป็นการรวมกันของคนจนเมืองและองค์กรที่สนับสนุนชาวนาอย่าง Zone One Tondo Organisation และ National Union of Students in the Philippines หรือการก่อตั้งขององค์กรของฝ่ายศาสนจักร คาทอลิก และภาคธุรกิจที่เน้นงานพัฒนาอย่างองค์กร Philippine Business for Social Progress (Caucus of Development NGO Networks 2011, p. 10)

เช่นเดียวกับที่มินดาเนา ช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงเวลาของการสร้างความร่วมมือของภาคประชาสังคมเป็นอย่างมาก เกิดกลุ่มที่ร่วมมือกันในระดับภูมิภาคอย่าง Mindanao Alliance of Self-Help Societies-Southern Philippines Education Cooperative Centre in Mindanao, Visayas Cooperative **Development**

Centre, Credit Life Mutual Benefit Services Association และ National Confederation of Cooperatives (Caucus of Development NGO Networks 2011,10)

ช่วงระหว่าง 1972-1986 ภาคประชาสังคมมีบทบาทขึ้นอย่างมากในช่วงของการประกาศกฎอัยการศึกสมัยประธานาธิบดีเฟอดินานด์ มากอส จะเห็นว่าภาคประชาสังคมรวมตัวกันเพื่อที่ต่อต้านรัฐบาลเผด็จการและช่วยเหลือภาคส่วนที่ยังมีความต้องการทางสังคมและทางเศรษฐกิจ ขณะที่ฝ่ายศาสนจักรก็มีส่วนร่วมในการจัดการรณรงค์ทางสังคมและการเมืองในระดับรากหญ้า และเมื่อประชาธิปไตยเริ่มผลิบานในช่วงปี ค.ศ. 1980 องค์กรภาคประชาสังคมจึงได้รับการยอมรับว่ามีบทบาทมากในการเป็นตัวสำคัญในการทำงานของรัฐบาลพร้อมๆ กับการเกิดขึ้นของกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมต่างๆ มากมาย (Caucus of Development NGO Networks 2011, p.10)

นักวิชาการด้านภาคประชาสังคมฟิลิปปินส์อย่าง Isagani Serrano ให้ความสำคัญภาคประชาสังคมสำหรับฟิลิปปินส์ คือ ภาคส่วนที่เน้นการทำงานด้านการพัฒนาซึ่งเริ่มขึ้นในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 ความหมายดังกล่าวถูกใช้ครอบคลุมทั้งองค์กร สถาบัน ภาคธุรกิจ NGOs และกลุ่มอื่นๆ อีกด้วย ได้แก่ กลุ่มองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (องค์กรกลางหรือสถาบันที่ให้บริการกับองค์กร ชุมชนหรือปัจเจกบุคคล) องค์กรของประชาชน พลเมืองที่มีศักยภาพในการสนับสนุนผลประโยชน์ของสาธารณะ ความร่วมมือเศรษฐกิจและสังคม กลุ่มหรือสมาชิกของครอบครัว หรือชุมชนเดียวกัน (Serrano 2003, pp. 1-2)

การก่อตัวของประชาสังคมมินดาในความขัดแย้ง

เมื่อก้าวถึงความสำคัญของภาคประชาสังคมสร้างสันติภาพ สำหรับความขัดแย้งในฟิลิปปินส์ค่อนข้างมีความหลากหลายและซับซ้อนกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความขัดแย้งทางตอนใต้ของฟิลิปปินส์ระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มแบ่งแยกดินแดนนำโดย

ขบวนการปลดปล่อยแห่งชาติโมโร (Moro National Liberation Front- MNLF) และ ขบวนการอิสลามโมโร (Moro Islamic Liberation Front-MILF) ซึ่งมีเป้าหมายต่อต้านศูนย์กลางอำนาจของรัฐบาลมะนิลา โดยในช่วงทศวรรษที่ 1960 มีผู้อพยพชาวคริสเตียนเพิ่มมากขึ้นจากนโยบายการตั้งถิ่นฐานใหม่จากมะนิลาสู่มินดาเนา ในปี ค.ศ. 1969 ขบวนการ MNLF ก็ถือกำเนิดขึ้น MNLF มีส่วนอย่างมากในการเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อชาวโมโรจากการถูกครอบงำจากเจ้าอาณานิคมและนโยบายที่ไม่เป็นธรรมต่างๆ ต่อชาวมุสลิมในภูมิภาค

ในเวลาต่อมา ความขัดแย้งภายในที่เกิดขึ้นในกลุ่ม MNLF ทำให้ MILF แยกตัวออกมา แต่เป้าหมายของ MILF ในช่วงนั้น คือ ยังคงต้องเป็นเอกราชจากฟิลิปปินส์ ช่วงเวลานั้น MILF ได้รับการสนับสนุนจากชาติที่เป็นสมาชิกองค์การการประชุมอิสลาม (OIC) ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนอาวุธและการช่วยเหลือในรูปแบบที่เปิดเผยและไม่เปิดเผย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี ค.ศ. 1972 เมื่อประธานาธิบดีเฟอร์ดินานด์ มากอส ประกาศกฎอัยการศึกเพื่อมุ่งกดดันกลุ่ม MILF และพรรคคอมมิวนิสต์แห่งฟิลิปปินส์ (CPP) ซึ่งกลุ่มหลังนี้ก็เป็นกลุ่มติดอาวุธที่ต่อสู้กับรัฐบาลเช่นกัน อย่างไรก็ตาม แม้ในช่วงทศวรรษนี้จะมีการเจรจากันระหว่างรัฐบาลและ MNLF อยู่บ้าง แต่มักจะประสบความล้มเหลว ความขัดแย้งความระหว่างรัฐบาลและ MILF เริ่มสูงขึ้นในปี ค.ศ. 2008 เมื่อฝ่ายเซ็นช้อตกลองความเข้าใจในการให้อำนาจ MILF ควบคุมดินแดนบรรพบุรุษ (Ancestral Domain) แต่ฝ่ายตุลาการพิจารณาว่าเป็นการขัดรัฐธรรมนูญ (Poskitt and Dufranc 2011, p.26)

แม้ว่าความแตกต่างระหว่างศาสนามีส่วนทำให้เกิดความขัดแย้ง แต่รากเหง้าของความขัดแย้งคือการแย่งชิงผลประโยชน์ทางธรรมชาติและ ความขัดแย้งเชิงอัต-ลักษณะของชาวมุสลิมโมโรที่ได้รับการปฏิบัติเสมือนพลเมืองชั้นสอง นอกจากนี้ ยังมีประเด็นความยากจน การกระจายทรัพยากรและความมั่งคั่งที่ไม่เท่าเทียมอย่างกว้างขวางซึ่งก็เป็นสาเหตุของปัญหาของความขัดแย้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการครอบครองดินแดนซึ่งเป็นชีวิตของคนส่วนใหญ่ แต่คนชั้นสูงยังเป็นเจ้าของ อีกทั้งการ

เผชิญกับปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน การคอร์รัปชัน ความไม่มีประสิทธิภาพของระบบราชการและการทำให้ชุมชนวัฒนธรรมต่างๆ กลายเป็นชุมชนชายขอบ ทั้งหมดเป็นตัวขับเคลื่อนความขัดแย้งที่อาจถูกรับรู้โดยทั่วไปว่าเป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มกบฏและรัฐบาล แต่ในความเป็นจริงเป็นความขัดแย้งระหว่างฝ่ายเคลื่อนไหวของภาคประชาชนและรัฐบาลมากกว่า (Poskitt and Dufranc 2011,p. 26)

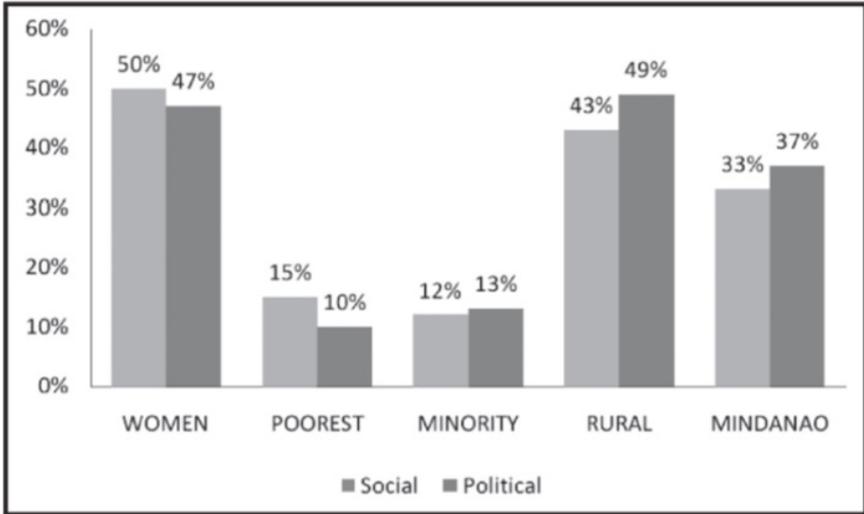
โดยภาพรวมของประเทศ ความเป็นมาของการก่อตั้งองค์กรภาคประชาสังคมมีความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับความขัดแย้งและการก่อเกิดขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนและการประท้วงของนักศึกษาต่อรัฐบาลเผด็จการอำนาจนิยมอย่างเฟอดินานด์ มากอส ในช่วงทศวรรษ ปี ค.ศ. 1970 และ ค.ศ. 1980 ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวของขบวนการเคลื่อนไหวระดับชาติที่ผนึกทุกชนชั้นในสังคมซึ่งถูกเอารัดเอาเปรียบในช่วงที่รัฐบาลประกาศใช้กฎอัยการศึก ผลที่เกิดขึ้นคือการสกัดกั้นการเคลื่อนไหวเครือข่ายภาคประชาสังคม ทำให้กลุ่มเหล่านี้ต้องเคลื่อนไหวใต้ดิน อย่างไรก็ตามรัฐบาลไม่สามารถทำลายความพยายามของภาคประชาสังคมในการจัดการศึกษาควบคู่ไปกับการขับเคลื่อนภาคประชาสังคมในการต่อสู้กับเผด็จการได้ กลุ่มนักเคลื่อนไหวยังคงตัวยังเคลื่อนไหวผลักดันโดยเฉพาะประเด็นการแก้ไข**ปัญหาความยากจน** ซึ่งทั้งหมดเป็นที่มาในการสนับสนุนและบูรณาการความเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมมากขึ้น (Poskitt and Dufranc 2011, p.27)

ส่วนภาคประชาสังคมอื่นๆ หรือในภูมิภาคอื่นๆ ก็เริ่มก่อตัวเช่นเดียวกัน **แต่กลับมีแรงกระตุ้น**ทางการเมืองน้อยกว่า ขณะที่ภาคประชาสังคมที่มีการก่อตั้งอย่างกว้างขวางในมะนิลา เช่น กลุ่มคริสเตียน ที่เน้นความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมและการบริการทางสังคม ส่วนการสร้างสันติภาพในมินดาเนาที่มีการสนับสนุนจากองค์กรระหว่างประเทศทั้งโดยตรงและโดยอ้อมต่อองค์กรภาคประชาสังคม โดยเน้นการสร้างความสัมพันธ์และสร้าง**พื้นฐาน**ทางการเมือง นอกจากนี้ยังมีความพยายามของชุมชนท้องถิ่นในการใช้ทรัพยากรจากข้างนอกในการสนับสนุนการสร้างสันติภาพและการพัฒนาด้วย อย่างไรก็ตามผลการดำเนินงานของภาคประชาสังคมกลับถูกกล่าว

โทษจากรัฐบาลว่าพวกเขาทำงานให้กับฝ่ายกบฏ จึงมีความพยายามทำให้เสียงของภาคประชาสังคมสงบลง (Poskitt and Dufranc 2011, p.27)

จากข้อมูลพบว่ามีความท้าทายในการทำงานของภาคประชาสังคมในสถานการณ์ความขัดแย้งและในช่วงหลังความขัดแย้งหลายประการ หลักๆ แล้วนโยบายของรัฐบาลค่อนข้างมีความขัดแย้งกับหลักการทำงานของภาคประชาสังคมทำให้เกิดการขาดแนวทางการทำงานของภาคประชาสังคมร่วมกับการพัฒนาโครงการต่างๆ ของรัฐบาลเช่นการทำงานของภาคประชาสังคมในเรื่องของการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศหรือภัยธรรมชาตินั้น ตรงกันข้ามกับการทำงานโครงการของรัฐบาลเป็นต้น นอกจากนี้ยังมีประเด็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่อ่อนแอ การถูกข่มขู่จากฝ่ายความมั่นคง และการขาดการเข้าถึงข้อมูล ซึ่งเป็นข้อห่วงใยสำคัญ (Poskitt and Dufranc 2011, p.27)

ข้อมูลจาก CSI report แสดงให้เห็นตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมทางการเมืองและสังคมของภาคประชาสังคมที่ค่อนข้างครอบคลุมทั้ง 5 กลุ่ม ได้แก่ ผู้หญิง คนจนที่สุดในสังคม ชนกลุ่มน้อย ประชาชนแถบชนบทและประชาชนมินดาเนา ทำให้เห็นถึงความหลากหลายของการเข้าร่วมของกลุ่มภาคประชาสังคมข้ามกลุ่มเพศ ระดับรายได้ กลุ่มสังคมเศรษฐกิจ พื้นที่ของผู้อยู่อาศัย หรือสถานในภูมิภาค เป็นต้น จากกราฟตารางแสดงให้เห็นว่ามีสมาชิกของภาคประชาสังคม 50 % ที่เป็นผู้หญิงกว่า 15 % มาจากชนชั้นที่จนที่สุด 12 % มาจากชนกลุ่มน้อย 43 % จากกลุ่มชนบท และกว่า 33 % จากมินดาเนา (Caucus of Development NGO Networks 2011, p.21)



Source: CSI population survey.

ข้อมูลวิจัยของ **ซีดีเอส** สอนศรี พบว่าในมินดาเนา องค์กรพัฒนาเอกชน (non-governmental organization-NGOs) มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาประเทศ และการสร้างสันติสุข ซึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนได้ทำงานร่วมกับรัฐในการพัฒนา จังหวัด บาซิลัน ซูลู และตาวี ตาวี ซึ่งเป็น **3 จังหวัด** ที่เกิดความขัดแย้งในมินดาเนา โดยรวมกันเป็นกลุ่มเครือข่าย 10 องค์กรใหญ่ภายใต้ชื่อ Pan-tabangan Basulta มีความหมายว่า **“ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน”** ซึ่งมีองค์กรของรัฐบาลคอยอำนวยความสะดวก องค์กรที่มีความสำคัญในเครือข่ายนี้ได้แก่ องค์กรด้านสิ่งแวดล้อม องค์กรการศึกษา และองค์กรภาครัฐ **ทั้ง 10 องค์กร** ได้วิเคราะห์ประเด็นปัญหาหลักมินดาเนา คือ ความไม่เท่าเทียมระหว่างชาวคริสเตียน และชาวมุสลิม ในเรื่องที่ทำให้กันจนเกิดความขัดแย้งรุนแรง และความยากจนที่เรื้อรังมาตั้งแต่การครอบครองของเจ้าอาณานิคมสเปน การวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวนำมาสู่การทำงานร่วมกันระหว่างประชาชนชาวมุสลิม กลุ่ม องค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อก่อตั้งโครงการช่วยในด้าน **ต่างๆ** ภายใต้แนวทาง Edsa (คือแนวทางที่ฟิลิปปินส์ใช้โค่นประธานาธิบดีมาโกสสำเร็จในปี ค.ศ. 1986) นั่นคือ การ

ไม่ใช่ความรุนแรง (non-violence) การรวมตัวกันของประชาชน (people power) และการเสริมพลังอำนาจ (empowerment) (สีดา สอนศรี 2549, pp.71-74)

สีดา สอนศรี ยังระบุถึงข้อสังเกตสำคัญในการเข้าไปสังเกตการณ์ในมินดาเนา และร่วมพูดคุยกับทุกฝ่าย พบว่าทุกฝ่ายร่วมมือกันตั้งแต่ผู้คนรากหญ้าจนถึงระดับสูง รวมถึงผู้ใกล้ชิด และผู้ปฏิบัติงานทั้งองค์กรภายในประเทศ องค์กรระหว่างประเทศ ซึ่งทั้งหมด มีแผนผังการทำงานเพื่อกระบวนการเจรจาสันติภาพฉบับเดียวกัน และร่วมตรวจสอบกันและกัน ซึ่งเป็นงานอาสาสมัครที่หาได้ยากจากประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคนี้ **แผนดังกล่าวทุกฝ่ายร่วมกันคิดไม่ใช่รัฐบาล**เพียงฝ่ายเดียว แต่รวมทั้งรัฐบาล MILF ฝ่ายชนกลุ่มน้อยในท้องถิ่น ชุมชนรากหญ้า องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรประชาชน องค์กรระหว่างประเทศ ซึ่งมาจากแนวคิด community organization (องค์กรชุมชน) change agent (ผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลง) และ empowerment (การเสริมพลัง) โดยทุกภาคส่วนต้องมีความรู้ในการปฏิบัติงานที่ได้รับการอบรมมาตั้งแต่ชุมชน โบสถ์ มหาวิทยาลัยและอาสาสมัครทุกภาคส่วน และเมื่อรวมกับเจตนารมณ์ที่ดีของรัฐบาล อากีโน สันติภาพจึงเกิดได้ด้วยความร่วมมือของรัฐบาลท้องถิ่น กลุ่ม Bangsamoro และรัฐบาลกลาง (สีดา สอนศรี 2556, pp.79-80)

หากพิจารณาถึงบทบาทของประชาสังคมในการสร้างสันติภาพ จอห์น พอล เลอเดอร์ค นักวิชาการศึกษาด้านสันติภาพระบุถึงความจำเป็นในการสร้างสันติภาพจากผู้คนทั้งในระดับรากหญ้าและระดับผู้กำหนดนโยบาย โดยมีภาคประชาสังคมช่วยเป็นตัวเชื่อมต่อและขยายการมีส่วนร่วมของทั้งสองฝ่าย อย่างไรก็ตามในความเป็นจริงความร่วมมือยังคงมีความไม่ต่อเนื่องและยังไม่ได้การพัฒนาเท่าที่ควร ดังนั้นการเข้าใจพลวัตของตัวแสดงต่างๆ ในความขัดแย้งจึงมีความสำคัญมาก ไม่ว่าจะไปรัฐบาล องค์กรระหว่างประเทศ หรือองค์กรภาคประชาสังคม เพื่อที่จะสร้างกลไกที่เข้มแข็งในการเป็นหุ้นส่วนสำคัญร่วมกันเพื่อส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคประชาสังคมไม่ควรเป็นเครื่องมือหรือถูกจัดตั้งโดยภาคส่วนใดๆ เพื่อที่จะเข้ามาเติมเต็มเพื่อให้ข้อมูลการวิเคราะห์และพัฒนานโยบาย ออกแบบ

ยุทธศาสตร์ตลอดจนนำผลมาปรับใช้ (Barnes 2006, p.9)

เมื่อพิจารณาลงไปถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในกระบวนการสันติภาพ สำหรับเลอเดอร์ค นอกจากเขาจะตั้งข้อกลางแคลงต่อความเสี่ยงของการใช้กำลังทหารเพื่อรักษาสันติภาพ ดังที่มีหลายกรณีชี้ให้เห็นถึงผลเสียที่สะท้อนกลับ เขายังเห็นต่างว่ากระบวนการสันติภาพนั้นไม่สามารถจะพิจารณาได้จากกรอบของระยะเวลาหรือเงื่อนไขสภาพแวดล้อมเป็นตัวจำแนก เขาเห็นว่ากระบวนการสันติภาพคือการประกอบสร้างสังคมอย่างมีพลวัตและจำต้องพิจารณาสิ่งนี้ในแง่ของกระบวนการทางสังคมชนิดหนึ่ง กระบวนการสร้างสันติภาพจึงเป็นมากกว่าการบูรณะหลังการเจรจาสันติภาพ หากแต่เป็นทั้งมโนทัศน์ที่ครอบคลุมกว้างขวางเกี่ยวกับกระบวนการแนวการวิเคราะห์ปัญหา ตลอดจนถึงห้วงก้าวที่จำเป็นต่อการเปลี่ยนผ่านความขัดแย้งไปสู่ความสัมพันธ์ที่อยู่บนฐานของสันติภาพที่ยั่งยืน สำหรับเลอเดอร์คแล้ว กระบวนการสร้างสันติภาพจึงมีอาณาเขตที่กว้างขวาง ทั้งกิจกรรมและบทบาทหน้าที่ ในห้วงเวลาที่วางอยู่ทั้งก่อนและหลังข้อตกลงสันติภาพอย่างเป็นทางการ ซึ่งแน่นอนว่าไม่ว่าข้อตกลงดังกล่าวจะมีเนื้อหาที่ออกแบบให้สังคมในพื้นที่ความขัดแย้งในอนาคตจะมีหน้าตาเป็นเช่นไรก็ตาม (Lederach 1997, p.20)

สำหรับบทบาทของผู้คนสามัญในกระบวนการสร้างสันติภาพ เลอเดอร์คยังได้ชี้ให้เห็นถึงวิธีการที่จะเข้าใจกระบวนการสร้างสันติภาพว่าไม่จำเป็นต้องจะตั้งถูกกำหนดมาจากข้างบน (top down approach) หากแต่สามารถเป็นการสร้างมาจากข้างล่าง (bottom up approach) ได้ด้วยเช่นกัน (Lederach 1997, pp.37-39) การพิจารณาถึงมุมมองในภาพรวมชนิดอย่างหลังนี้จำเป็นต้องเข้าใจโครงสร้างที่ประชากรทั้งหมดในสังคมหนึ่งๆ ซึ่งสำหรับเลอเดอร์ค ผู้คนในสังคมมีอยู่ 3 ระดับ (3 track) คือ ระดับบน (track1) ระดับกลาง (track2) และระดับล่าง (track3) ในกระบวนการสันติภาพ Track 1 วางอยู่บนกลยุทธ์การยุติความขัดแย้ง (conflict Settlement) ที่มุ่งขจัดความขัดแย้งด้วยกำลังอาวุธ (แม้ว่าอาจจะยังไม่ถึงขั้นปลดล็อกเงื่อนไขรากเหง้าของความขัดแย้งนั้นๆ ทั้งหมด) ซึ่งมีตัวแสดงที่เป็นตัวแทนอย่างเป็นทางการ

ทางการของฝ่ายที่ขัดแย้งกันเข้าไปมีส่วนร่วมหลัก ปฏิบัติการทั้งหมดจะเริ่มต้นจากความเห็นทางการที่ไม่ได้มีผลบังคับไปสู่การมุ่งให้เกิดการบังคับใช้อย่างได้ผล

ในขณะที่ Track 2 เน้นไปที่กลยุทธ์ของการแก้ไขความขัดแย้ง (conflict resolution) ที่เน้นเปลี่ยนแปลงลักษณะความสัมพันธ์ต่างๆ และหวังผลในการจัดสาเหตุรากเหง้าของความขัดแย้ง ทั้งในแง่ของโครงสร้าง พฤติกรรม และทัศนคติต่อความขัดแย้งนั้นๆ ในขณะที่ตัวแสดงสำคัญจะอยู่ในภาคสังคมที่ไม่มีความเป็นทางการ อาทิเช่น องค์กรประชาสังคม (หรือเอ็นจีโอในความหมายอย่างกว้าง) นักวิชาการ เป็นต้น ปฏิบัติการในช่องทางนี้เป็นเรื่องที่ไม่เป็นทางการมากนัก ทั้งยังไม่มีผลผูกพันบังคับ หากแต่มุ่งเน้นไปที่การอำนวยความสะดวกให้กับกระบวนการสันติภาพผ่านการสร้างพื้นที่สนทนาหรือประชุมหารือเกี่ยวกับข้อขัดแย้งต่างๆ ในขณะที่ Track 3 เน้นไปยังการมีส่วนร่วมของประชาชนรากหญ้า และปฏิบัติการที่เผชิญหน้ากับปัญหาที่ผู้คนที่ต้องประสบระหว่างที่ความขัดแย้งดำรงอยู่ ไม่ว่าจะเป็นการเสริมสร้างศักยภาพในทักษะด้านต่างๆ ต่อชาวบ้านรากหญ้า งานเยียวยา การรณรงค์ต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชน และงานพัฒนาคุณภาพชีวิต เป็นต้น (Reimann 2004)

ดังนั้น หน้าตาของฝ่ายที่สามในกระบวนการสันติภาพ ดังที่ ดร.โนเบิร์ต โรเปอร์ ชี้ว่าจำเป็นที่จะต้องมีส่วนที่ 3 (Third - Party) ที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของกลุ่มคนที่มีความหลากหลายในพื้นที่ความขัดแย้ง หรือตาข่ายนิรภัย (Safety net) เพื่อให้สามารถเข้ามาเชื่อมโยงทำงานระหว่างคู่ขัดแย้งและผู้กำหนดนโยบาย ใน Track 1 ซึ่งตาข่ายนิรภัยดังกล่าว จะมีสองระดับ คือ ชั้นที่เป็นทางการ ก็คือตัวแทนของทั้งสองฝ่ายพูดคุยกัน ทั้งในระดับการพูดคุย (dialogue) หรือการเจรจา (negotiate) และมีตาข่ายนิรภัยระดับล่างลงมา คือ ประชาชนที่ไม่ใช่ตัวแทนของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่เป็นทางการ แต่เป็นผู้แสดงตนว่าต้องการกระบวนการสันติภาพ และพูดคุยในเรื่องเดียวกันกับกลุ่มที่เป็นตัวแทนอย่างเป็นทางการ ซึ่งกลุ่มนี้ต้องคิดและเตรียมการว่าจะเกิดอะไรขึ้นหากกลุ่มที่พูดคุยเป็นทางการล้มเหลว ซึ่งคนเหล่านี้จะช่วยก่อร่างความคิดวิธีการ หรือวางแผนเป้าหมายเพื่อที่กระบวนการสันติภาพที่เป็นทางการล้มเหลวสามารถ

กลับคืนมา (โรงเรียนนักข่าวชายแดนใต้, 2555)

เพื่อที่จะทำความเข้าใจธรรมชาติของภาคประชาสังคมให้มากขึ้น แคเธอรีน บาร์นส์ ได้รวบรวมจุดแข็ง จุดอ่อน ข้อจำกัด และความท้าทายของภาคประชาสังคม โดยทั่วไปที่น่าสนใจ โดยมีจุดแข็งได้แก่ การให้ข้อมูลที่อยู่บนฐานของความเป็นจริง ทำงานที่ภาครัฐไม่สามารถทำหรือเข้าถึงได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างเชื่อมั่น และความชอบธรรม สามารถพูดคุยกับฝ่ายต่างๆ ที่รัฐบาลไม่สามารถพูดคุยได้ และการดำเนินการที่ยืดหยุ่นมากกว่า ส่วนข้อจำกัด คือ การจัดการแหล่งทุนที่เน้น กลไกระดับท้องถิ่น การมีศักยภาพการทำงานที่ยังอ่อนแอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำงานร่วมกันระหว่างภาคประชาสังคม (Barnes 2006, p. 10)

ส่วนข้อจำกัด คือการถูกตั้งคำถามเรื่องความชอบธรรมของภาคประชาสังคม การมีความสัมพันธ์ที่ตึงเครียดกับรัฐบาลและบางครั้งในสถานการณ์ความรุนแรงก็ใช้เวลานานเกินไปในการดำเนินการ ส่วนความท้าทาย ได้แก่ การที่ภาคประชาสังคมมีความหลากหลายอาจส่งผลกระทบต่อให้เกิดขึ้น ยากที่จะวัดในแง่ประสิทธิภาพของการทำงานและการถูกตั้งคำถามเรื่องความเป็นกลางในฐานะการเป็นหุ้นส่วนหนึ่งของการสร้างสันติภาพเมื่อเกิดสถานการณ์ความขัดแย้งที่ตึงเครียด (Barnes 2006, p. 10)

พื้นที่ในการทำงานของประชาสังคมและรัฐ

เพื่อทำความเข้าใจการทำงานของรัฐบาลและภาคประชาสังคมมีนิตานาในการสร้างสันติภาพให้มากขึ้น เราสามารถพิจารณาตามหลักการทำงานของทั้งสองภาคส่วนในมุมมองการทำงานของพื้นที่ภายในประเทศ มุมมองระหว่างประเทศและพิจารณาแนวทางการทำงานร่วมกันระหว่างภาคประชาสังคมกับรัฐได้ดังนี้

3.1 ระดับประเทศ

ความสัมพันธ์ของภาคประชาสังคมและรัฐบาลในการทำงานเพื่อตอบสนอง

ความขัดแย้งค่อนข้างมีความซับซ้อน เพราะเป็นทั้งหุ่นส่วนของความขัดแย้งและสันติภาพ ในแง่นี้รัฐบาลอาจเป็นฝ่ายที่ถูกตั้งคำถามไม่มากก็น้อยต่อสถาบันของรัฐ เช่นรัฐสภา หน่วยงานยุติธรรมหรือหน่วยงานระดับท้องถิ่นที่มีความน่าเชื่อถือในการทำงานและมีความสามารถตอบสนองต่อความขัดแย้งหรือไม่ อย่างไรก็ตามทั้งรัฐและประชาสังคมอาจแก้ปัญหาพร้อมกันในความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นท่ามกลางความขัดแย้งและการพยายามสร้างวัฒนธรรมสันติภาพทั้งการแก้ความซับซ้อนในเชิงโครงสร้างกฎหมาย สถาบัน หรือ ทรัพยากร หรือการสร้างร่วมมือในเชิงยุทธศาสตร์และใช้วิธีการกดดันในเชิงปฏิบัติเพื่อให้เกิดการแข่งขัน ควบคุมหรือสร้างอิทธิพลต่อกัน (Barnes 2006, p.11)

3.2 มิติระหว่างประเทศ

การก่อรูปนโยบายต่างประเทศหรือการก่อรูปความเห็นสาธารณะเช่น จากการณรงค์สาธารณะโดยภาคประชาสังคมสามารถสร้างอิทธิพลในการทำงานของรัฐบาล แต่จุดเน้นของรัฐบาลในการแสดงท่าทีต่อนโยบายมักให้ความสำคัญในประเด็นเศรษฐกิจและการค้ามากกว่าการป้องกันความขัดแย้งและการสร้างสันติภาพ หรือการเข้าช่วยเหลือประเทศหนึ่งประเทศใดจะมักอิงอยู่กับผลประโยชน์หรือการเป็นพันธมิตรร่วม ส่วนภาคประชาสังคมระหว่างประเทศหรือภาคเอกชนสามารถเข้ามามีอิทธิพลหรือการกระทำเชิงบังคับในความสัมพันธ์กับรัฐบาล ทั้งเชิงระบบ บรรทัดฐานนโยบาย ทรัพยากรและการปฏิบัติ ความสัมพันธ์ดังกล่าวหลายครั้งก็สร้างความตึงเครียดในการตอบสนองต่อความขัดแย้ง ซึ่งอาจต้องอาศัยการวิเคราะห์และอาศัยปัจจัยหลายอย่างเพื่อสร้างช่องทางการสร้างความร่วมมือและสร้างอิทธิพลอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้สันติภาพกลายวาระทางการเมือง (Barnes 2006, p. 12)

3.3 ความร่วมมือระหว่างรัฐบาลและภาคประชาสังคม

ความร่วมมือระหว่างรัฐบาลและภาคประชาสังคมอาจมีหลายอุปสรรคในการสร้างความร่วมมือ เช่นการเกิดความไม่ไว้วางใจ การมีระยะนำไปสู่การไม่กล้าในการ

เผชิญหน้าในการทำงาน ความไม่เข้าใจกัน เช่น การที่รัฐบาลถูกตั้งคำถามเรื่องความชอบธรรม หรือการที่ภาคประชาสังคมถูกตั้งคำถามในความน่าเชื่อถือในการทำงานจากรัฐบาลในเรื่องของความชอบธรรมและความน่าเชื่อถือในการทำงานของภาคประชาสังคมจนกระทั่งมองว่าภาคประชาสังคมเป็นตัวสร้างปัญหาและทำลายความชอบธรรมของรัฐบาล (Barnes 2006, pp.13-14)

ในสถานการณ์ของการควบคุมโดยรัฐบาลที่กดขี่ ทำให้ภาคประชาสังคมอาจมีความไม่ไว้วางใจรัฐ ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคในการทำงานร่วมกันหรืออาจต้องมีการยอมทำงานตามการควบคุมของรัฐ ทำให้เกิดความระมัดระวังในสถานการณ์ต่างๆ หรือในทางตรงกันข้ามการมีขอบเขตระหว่างรัฐและภาคประชาสังคมที่ไม่ชัดเจน เช่นการที่ภาคประชาสังคมเข้าไปมีบทบาทในการทำงานร่วมกับรัฐในงานพัฒนาหรือการได้รับงบประมาณสนับสนุนเป็นจำนวนมากจากรัฐบาล ซึ่งมักทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ อาจกล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ที่หลากหลายของภาคประชาสังคมและรัฐ ทั้งการเผชิญหน้าและความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดในบริบทต่างๆ มักขึ้นอยู่กับความร่วมมือในหลากหลายระดับและมีความซับซ้อน โดยเฉพาะอัตลักษณ์ที่มีความโดดเด่นและบทบาทของภาคประชาสังคมในฐานะตัวแสดงอิสระ ซึ่งบางครั้งอาจสร้างความตึงเครียดและสร้างแรงกดดันทางการเมืองเพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลง โดยความสัมพันธ์ระหว่างภาคประชาสังคมและรัฐบาลอาจจำแนกได้ดังนี้ (Barnes 2006, pp.13-14)

1. ความสัมพันธ์ร่วม (complicit) ในฐานะพลเมืองและกลุ่มองค์กร องค์กรภาคประชาสังคม ยินดีให้รัฐบาลดำเนินการในนามขององค์กรประชาสังคม
2. ความสัมพันธ์แบบผูกพันโดยสัญญา (contractual) เมื่อประชาสังคมดำเนินการตามนโยบายและโครงการซึ่งส่วนใหญ่ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐ
3. ความสัมพันธ์แบบให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนกัน (contribution) การมีความสัมพันธ์ผ่านการมีส่วนร่วมในการพูดคุยหรือการมีคำแนะนำสำหรับการ

ตอบสนองที่เหมาะสมในสถานการณ์หรือประเด็นที่เฉพาะเจาะจง

4. ความสัมพันธ์แบบการเสริมแรงซึ่งและกัน (complementarity) เป็นการ ทำงานแบบคู่ขนานและเป็นโครงสร้างอิสระที่ทำงานภายในระบบและความสัมพันธ์ ในประเด็นเดียวกัน

5. ความสัมพันธ์แบบท้าทายหรือการเผชิญหน้า (confrontation) เป็นความสัมพันธ์ที่ประชาสังคมกำลังท้าทายการดำเนินการพฤติกรรม หรือ การจัดลำดับความ สำคัญของรัฐ

อย่างไรก็ตาม บาร์เนสได้แสดงให้เห็นถึงความท้าทายสำคัญว่ารัฐบาลและ องค์กรประชาสังคมจะทำงานร่วมกันอย่างไรโดยไม่ทำลายจุดยืนที่มีความเข้มแข็ง ของอีกฝ่าย (เช่น ความเป็นอิสระหรือความยืดหยุ่นของประชาสังคม หรือ การที่รัฐมี ความชอบธรรมทางกฎหมายและแสดงถึงการเป็นตัวแทนของรัฐบาล) นอกจากนี้ เป้า หมายของนักสร้างสันติภาพก็เป็นสิ่งสำคัญ คือการขับเคลื่อนการสนับสนุนทางการ เมืองเพื่อที่จะยกสาเหตุของปัญหาความขัดแย้ง เนื่องจากภาคประชาสังคมมีบทบาท สำคัญและเพิ่มมากขึ้นในการให้ข้อมูลหรือข้อถกเถียง เกิดแนวทางการวิเคราะห์แก้ไข ปัญหาใจกลางเพื่อที่จะตอบสนองต่อประเด็นสถานการณ์ความขัดแย้ง สันติภาพและ ประเด็นความมั่นคงอย่างกว้างขวาง เพื่อทำให้เกิดการพัฒนาทางเลือกเชิงนโยบาย หรือนำไปสู่การผลักดันกฎหมายใหม่ ซึ่งเป็นเรื่องปกติในการที่ภาคประชาสังคมเข้า มาเกี่ยวข้องในกระบวนการเชิงนโยบาย รัฐและภาคประชาสังคมสามารถเข้ามามี ส่วนร่วมในกระบวนการความร่วมมือเพื่อที่จะสร้างแผนของการพัฒนาและการนำ เอานโยบายไปปรับใช้ ดังนี้

1. การแลกเปลี่ยนในเชิงหลักคิด เรียนรู้และการวิเคราะห์ประเด็นที่เป็น ปัญหาหรือทางแก้ที่เป็นไปได้

2. สร้างแนวนโยบายตรงกับเป้าหมายในเชิงนโยบายที่มีความเจาะจงมากขึ้น

3. สร้างยุทธศาสตร์หรือการวางแผนมาตรการที่มีความเฉพาะเจาะจงในการที่จะปรับใช้นโยบาย

4. สร้างความตระหนักต่อ**การ**ผลักดันเชิงนโยบายเพื่อที่จะทำให้เกิดสภาพทางการเมืองที่เหมาะสมในการนำนโยบายไปใช้ให้เกิดประโยชน์

อย่างไรก็ตามการตอบสนองของพลเรือนในวิกฤตในการป้องกันความขัดแย้งและการสร้างสันติภาพอาจยากในการดำเนินการระดับท้องถิ่น ถ้าไม่มีช่องทางที่น่าเชื่อถือเข้ามาช่วยให้ประสิทธิภาพในการนำมาสู่ความคิดในการบูรณาการ หรือมีระบบที่พัฒนาร่วมทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ หรือระดับระหว่างประเทศ ได้แก่การสร้างความร่วมมือระหว่างประชาสังคม รัฐบาลและองค์กรระหว่างประเทศ (Barnes 2006, p.15)

มิติการทำงานภาคประชาสังคมและรัฐในมินดาเนา

ตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 1970 มีความพยายามของเครือข่ายภาคประชาสังคมมินดาเนาในช่วงเวลาเริ่มต้นของความขัดแย้งเป็นไปในลักษณะของการเปิดพื้นที่การพูดคุยระหว่างศาสนานำโดยกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนที่ต้องการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างชาวคริสต์และชาวมุสลิม ต่อมาช่วงปี ค.ศ. 1992 ในสมัยของประธานาธิบดี ฟิเดล รามอส ความพยายามดังกล่าวได้รับการสนับสนุนต่อโดยรัฐบาลซึ่งมีการก่อตั้งคณะกรรมการเพื่อเอกภาพแห่งชาติ (National Unification Commission - NUC) ตามมาด้วยสัมมนาระหว่างผู้นำศาสนาคริสต์และมุสลิม (Bishops-Ulama Conference) ในปี ค.ศ. 1996 (Rood 2005, p.22) อย่างไรก็ตามปัญหาดังกล่าวไม่ได้มีรากเหง้ามาจากความขัดแย้งทางศาสนาทั้งหมด เนื่องจากการต่อสู้ของกลุ่ม MNLF อ้างว่าพวกเขาต่อสู้ในฐานะตัวแทนชาวโมโรมุสลิมเป็นการเคลื่อนไหวในแบบชาติพันธุ์นิยม ดังนั้น การสนับสนุนให้มีการพูดคุยระหว่างศาสนาจึงยังไม่สะท้อนการแก้ไขปัญหาได้ตรงจุด ในขณะที่สถานการณ์ความรุนแรงยังกระตุ้นให้ชาวฟิลิปปินส์ไม่ไว้วางใจชาวมุสลิมส่วนน้อย (Rood 2005, p.23)

สถานการณ์ของความรุนแรงทำให้ภาคประชาสังคมท้องถิ่นไม่สามารถรื้อหรือให้รัฐบาลและฝ่ายขบวนการเป็นฝ่ายนำในการสร้างสันติภาพได้อีกต่อไป องค์การภาคประชาสังคมจึงมีความพยายามอีกครั้งในช่วงหลังของทศวรรษที่ 1990 ในการผลักดันและประกาศให้มิเขตสันติภาพ หรือ “Peace Zones” โดยเฉพาะตามหมู่บ้านต่างๆ ซึ่งบางครั้งหน่วยงานรัฐในระดับท้องถิ่นให้การสนับสนุน ช่วงเวลานี้ถือได้ว่าเป็นช่วงเวลาของการเปลี่ยนแปลงการทำงานสร้างสันติภาพในระดับรากหญ้า (Rood 2005, p.24) ต่อมาเมื่อประธานาธิบดี โจเซฟ เอสตราดา ก้าวขึ้นมาบริหารประเทศในช่วงปี ค.ศ. 1998 แม้เขาจะสานต่อการพูดคุยอย่างเป็นทางการ แต่ก็ได้ประกาศมาตรการที่แข็งกร้าวในการทำสงครามกับกลุ่ม MILF แบบเบ็ดเสร็จ (all-out war) นำมาสู่เหตุการณ์การปะทะกันระหว่างสองฝ่ายอยู่บ่อยครั้ง

การสร้างเขตสันติภาพดังกล่าวนี้ว่าเป็นการเยียวยาบาดแผลจากสงครามและดึงเอาชุมชนต่างๆ เข้ามาอยู่ด้วยกันจนชุมชนรอบข้างเอาเป็นแบบอย่าง แต่ความรุนแรงที่ปราศจากสัญญาณของข้อตกลงสันติภาพจากรัฐบาล ทำให้เขตสันติภาพของพวกเขายังไร้หลักประกันด้านความปลอดภัย ต่อมาเมื่อประธานาธิบดี กลอเรีย มาคาปากัลป์ อาร์โรโย เข้ามาบริหารประเทศในช่วงปี ค.ศ. 2001 มีความพยายามอีกครั้งในการเริ่มต้นพูดคุยเพื่อสันติภาพครั้งใหม่ โดยมีการลงรายละเอียดในการให้อำนาจเขตปกครองตนเองของชาวมุสลิมมินดาเนา (Autonomous Region of Muslim Mindanao: ARMM) อย่างไรก็ตาม ความรุนแรงเกิดขึ้นอีกครั้ง เมื่อกองกำลังของรัฐบาลบุกโจมตี MILF ในปี ค.ศ. 2003 ที่ Buliok Complex ซึ่งเป็นฐานบัญชาการที่ใหญ่ที่สุดของ MILF และต่อเนื่องมาจนถึงปี ค.ศ. 2008 MILF ใช้กำลังตอบโต้ต่อการหยุดชะงักการดำเนินการตามบันทึกความตกลงร่วมอาณาเขตบรรพบุรุษ หรือ Memorandum of Agreement on Ancestral Domain (MOA-AD) เนื่องจากถูกพิจารณาว่าขัดรัฐธรรมนูญและกฎหมายของประเทศ

ในช่วงการบริหารประเทศของประธานาธิบดีอาร์โรโย องค์การภาคประชาสังคมมีบทบาทมากขึ้นในการเข้าไปมีอิทธิพลโดยตรงต่อรัฐบาล เช่น การจัดให้มีเวที

สนับสนุนการสร้างสันติภาพในระดับประเทศนำโดยนักบรรณคดีภาคประชาสังคมคนสำคัญอย่างไอรีน ซานติอาโก (Irene Santiago) ผู้ก่อตั้งองค์กรมารดาเพื่อสันติภาพ (Mothers for peace) หรือ การจัดให้มีเวทีร่วมกันทั้งจากองค์กรภาคประชาสังคมและฝ่ายรัฐบาลในช่วงกลางปี ค.ศ. 2001 (Rood 2005, p.26) แต่เมื่อความรุนแรงขยายตัวในช่วงปี ค.ศ. 2003 ภาคประชาสังคมทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับระหว่างประเทศก็ริบพัฒนาข้อตกลงหยุดยิง Bantay Ceasefire โดยได้รับการสนับสนุนจากองค์กรระหว่างประเทศ IID (The Initiatives of International Dialogue) และสำนักเลขาธิการสภาประชาชนมินดาเนา (Secretariat of the Mindanao Peoples Caucus) เพื่อพัฒนาคณะกรรมการติดตามกลไกการหยุดยิงของรัฐบาลซึ่งมีลักษณะของการปิดลับและไม่ค่อยได้รับการสนับสนุนจากภาคส่วนทางการเมือง การสนับสนุนงบประมาณ (IID 2007)

หลังจากนั้นตัวแทนจากภาคประชาสังคมที่โดดเด่น เริ่มเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสันติภาพที่เป็นทางการมากขึ้น เช่น ซิลเวีย ปาราควยา (Sylvia Paraguya) ได้ขึ้นดำรงตำแหน่งประธานสภาการพัฒนาองค์กรพัฒนาเอกชนของมินดาเนา (Mindanao Caucus of Development NGOs - MinCODE) ส่วน เทเรซิต้า ควินโตส เดเลส (Teresita Quintos Deles) ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ช่วยประธานาธิบดีในกระบวนการสันติภาพ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกระบวนการพูดคุยสันติภาพที่ค่อนข้างเป็นความลับมีช่องทางในการพูดคุยเป็นการเฉพาะ อีกทั้งยังมีเทคนิคในกระบวนการพูดคุยค่อนข้างสูง ทำให้ภาคประชาสังคมโดยทั่วไปรู้สึกตึงเครียดและปราศจากความมั่นใจในการส่งเสียงและเข้าไปมีส่วนร่วมกับรัฐบาลโดยอิสระ (The Asia Foundation 2013)

จนกระทั่งตั้งแต่ปี ค.ศ. 2010 ประธานาธิบดี เบนิกโน อากีโน ที่ 3 ได้เดินทางกระบวนการเจรจาสันติภาพอย่างเป็นทางการทันที หลังจากที่มีการส่งสัญญาณจากกลุ่ม MILF ว่าไม่ต้องการแบ่งแยกดินแดนอีกต่อไป แต่ต้องการปกครองตัวเองอย่างจริงจังที่ไม่เหมือนกับการจัดตั้งเป็นเขตปกครองตนเองของชาวมุสลิมมินดาเนา จน

กระทั่งวันที่ 15 ตุลาคม 2012 รัฐบาลและ MILF ได้เซ็นกรอบข้อตกลงบังซาโมโร หรือ Framework Agreement on the Bangsamoro ที่ให้อำนาจเขตปกครองพิเศษเดิมมากกว่า ในเนื้อหาของข้อตกลงนี้ได้ให้อำนาจในการมีคณะกรรมการซึ่งให้ภาคประชาสังคมสามารถเสนอกฎหมายได้เอง แสดงให้เห็นความก้าวหน้าในการทำงานของภาคประชาสังคมและแง่มุมในการจัดการความขัดแย้ง ขณะที่องค์กรประชาสังคมอื่นๆ ก็เผชิญความเข้มแข็งมากขึ้น เช่น การที่สภาประชาชนมินดาเนาได้เข้าไปร่วมกับคณะทำงานระหว่างประเทศเพื่อประเมินและติดตามการปกป้องพลเรือน (International Monitoring Team) ร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนสองแห่ง คือ ศูนย์ปฏิบัติการสิทธิมนุษยชนมินดาเนา (Mindanao Human Rights Action Center - MinHRAC) และ องค์กรมุสลิมในภาครัฐและภาควิชาชีพต่างๆ (Muslim Organization of Government and Other Professionals - MOGOP) (The Asia Foundation 2013)

เพื่อสร้างความร่วมมือและทำงานในเชิงบูรณาการกระบวนการสันติภาพอย่างจริงจัง สำนักงานที่ปรึกษาประธานาธิบดีในกระบวนการสันติภาพ (Office of the Presidential Adviser on the Peace Process - OPAPP) ซึ่งก่อตั้งมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1993 มีหน้าที่ผลักดันกระบวนการสันติภาพที่ครอบคลุมทุกฝ่ายให้อยู่ในกระแสหลักของสังคม เพื่อหาความสนับสนุนจากสาธารณชนในการผลักดันให้รัฐบาลและกลุ่มติดอาวุธต่างๆ ในการรักษาโต๊ะเจรจาและก่อสร้างข้อตกลงสันติภาพให้เร็วเท่าที่สามารถจะทำได้ ความพยายามดังกล่าวประกอบไปด้วย การสื่อสารมวลชน การรณรงค์ขับเคลื่อนทางสังคม ร่วมกับภาคส่วนที่หลากหลายในการสนับสนุนโครงการและกิจกรรมต่างๆ (OPAPP 2010)

สิ่งนี้เป็นการสะท้อนให้เห็นว่าภาคประชาสังคมโมโรและรัฐบาล เริ่มเข้าใจถึงความสำคัญต่อกระบวนการสันติภาพมากขึ้น แม้ประเด็นความขัดแย้งที่ดำรงอยู่จะจุดรั้งการพัฒนาภาคประชาสังคมอยู่บ้าง แต่ภาคประชาสังคมท้องถิ่นก็เริ่มที่จะก่อตัว ส่วนภาคส่วนประชาสังคมมุสลิม ไม่ว่าจะเป็นอิสลามิกและอัสมีต (ผู้รู้ศาสนาหญิง) ก็เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นในการช่วยแก้ปัญหา เช่น การมีสภาอิสลามิกเพื่อ

สันติภาพและการพัฒนา (Sulu Ulama Council for Peace and Development) เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 2010 ทำงานร่วมกับจังหวัดในประเด็นการพัฒนาและร่วมกับกองกำลังของฝ่ายความมั่นคงเพื่อการรักษาสันติภาพและความสงบเรียบร้อย (The Asia Foundation 2013)

นอกจากนี้ยังมีภาคประชาสังคมที่ได้รับการสนับสนุนและทำงานร่วมกับองค์กรระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นมูลนิธิเอเชีย (Asia Foundation) หรือศูนย์สนทนาเพื่อมนุษยธรรม (Centre for Humanitarian Dialogue - HD) ก็เพื่อที่จะเป็นตัวเชื่อมต่อระหว่างกลุ่ม MNLF และ MILF โดยให้ความสำคัญกับรากหญ้าในการนำเสนออาระของชาวโมโร “Moro Agenda” ร่วมกัน อีกทั้งกระบวนการสันติภาพได้รวมเอาพลังของผู้หญิงภาคประชาสังคมด้วย เช่น ศาสตราจารย์มิเรียม โครเนล-เฟอเรอร์ (Professor Miriam Coronel-Ferrer) เป็นผู้หญิงคนแรกที่ได้ดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าคณะพูดคุยสันติภาพของรัฐบาล (The Asia Foundation 2013)

การทำงานของภาคประชาสังคมมินดาเนาและรัฐในกระบวนการเจรจาสันติภาพ

5.1 การผลักดันกรอบนโยบายเพื่อสันติภาพ

การผลักดันกรอบนโยบายเพื่อสันติภาพ ถือเป็นจุดเริ่มต้นในการทำงานระหว่างภาคประชาสังคมและรัฐตั้งแต่ในปี ค.ศ. 1993 ในสมัยประธานาธิบดีฟิเดล รามอส ซึ่งมีการการนิรโทษกรรมกลุ่มการเมืองฝ่ายซ้ายและกลุ่มก่อความไม่สงบต่างๆ ที่ต่อต้านรัฐบาลโดยเฉพาะคอมมิวนิสต์และ MILF ทำให้กลุ่มประชาสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายผู้เฝ้าศาสนาต่างๆ ร่วมก่อตั้งคณะทำงานเพื่อความเป็นหนึ่งของชาติ (National Unification Commission – NUC) นำมาสู่หลักการพื้นฐานเพื่อสันติภาพหกประการ (Six paths to peace) ได้แก่ **ประการแรก** การแก้ไขปัญหารากเหง้าของความไม่สงบที่ต้องการการปฏิรูปสังคม เศรษฐกิจและการเมือง **ประการที่สอง** มีฉันทามติร่วมในการปรึกษาหารือการแก้ไขปัญหาระดับชาติและระดับท้องถิ่น

ประการที่สาม ผลักดันให้เกิดการเจรจาสันติภาพกับกลุ่มติดอาวุธ **ประการที่สี่** สร้างความสมานฉันท์ในระหว่างกลุ่มติดอาวุธและการฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบ **ประการที่ห้า** การจัดการกับความขัดแย้งและการปกป้องพลเรือน **ประการที่หก** สร้างบรรยากาศสันติภาพในเชิงบวก ซึ่งหลักทั้งหกประการต่อมาเป็นพื้นฐานในการก่อตั้งสำนักงานที่ปรึกษาประธานาธิบดีในกระบวนการสันติภาพ ผลักดันกระบวนการสันติภาพตามแนวทางสันติภาพ 6 ประการที่ครอบคลุมไปถึงการเจรจาสันติภาพ ซึ่งดำเนินมาจนถึงรัฐบาลปัจจุบันด้วย (Coronel-Ferrer 2002)

5.2 การเป็นที่ปรึกษาให้กับรัฐบาลและ MILF

แนวทางดังกล่าวเกิดขึ้นในช่วงต้นปี ค.ศ. 2001 เมื่อนางกลอเรีย อาร์โรโย ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี โดยรัฐบาลการกลับมาเจรจากับ MILF อีกครั้งหลังจากการหยุดชะงักเนื่องมาจากความรุนแรงในพื้นที่โดยเปิดให้ตัวแทนประชาสังคม โดยเฉพาะภาคธุรกิจและนักการศาสนาเข้ามาแก้ปัญหาแบบสันติร่วมกับรัฐบาล เพราะรัฐบาลต้องการให้ผู้อพยพหนีภัยสงครามกว่าหลายแสนคนได้กลับบ้าน มีการยอมรับตัวแทนชาวมินดาเนาในคณะรัฐบาล อีกทั้งต้องการลดกองกำลังทหาร (Rood 2005, 7-8) เมื่อมิถุนายน 2001 ก่อนการเจรจาสันติภาพรอบแรกที่เมืองทริโปลี ประเทศลิเบีย เครือข่ายกลุ่มประชาสังคมร่วมกับรัฐบาลได้จัดเวทีคู่ขนานกับการเจรจาสันติภาพซึ่งมีตัวแทนของประชาสังคมเข้าร่วมอย่าง ไอริน ซานติเอโก (Irene Santiago) คณะกรรมการมารดาสันติภาพแห่งมินดาเนา (Mindanao Commission on Woman and Mother for Peace) กระนั้นเวทีสนับสนุนสันติภาพของรัฐบาลที่เน้นการปรึกษาหารือกับภาคประชาสังคมค่อนข้างเป็นไปอย่างเร่งรีบและขาดการมีส่วนร่วมที่มาจากในวงกว้าง ไม่ว่าจะเป็นทั้งกลุ่มคนจน คนชนบท คนเมือง คนพิการ หรือกลุ่มอื่นๆ ก็ยังไม่สามารถที่นำเสนอในเรื่องของวาระที่เป็นของตัวเองได้ มีเพียงผู้นำประชาสังคมสองสามคนเท่านั้นที่สามารถจะเข้าไปนำเสนอคำปรึกษาได้ ทว่าเสียงของพวกเขาไม่มีอิทธิพลมากนัก (Rood 2005, p.26)

5.3 การทำหน้าที่สังเกตการณ์การเจรจา

การทำหน้าที่สังเกตการณ์การเจรจาของภาคประชาสังคมเริ่มเกิดขึ้นเมื่อมีการเจรจาสันติภาพรอบสองที่ประเทศมาเลเซียเมื่อปี ค.ศ. 2003 ในรัฐบาลอาร์โรโย เครือข่ายภาคประชาชนมินดาเนา (Mindanao Peoples Caucus-MPC) ซึ่งเป็นการรวมตัวของเครือข่ายภาคประชาสังคมที่หลากหลายประกอบด้วยกลุ่มสนับสนุนผลักดันสันติภาพกว่า 20 กลุ่ม ซึ่งมีทั้งชาวมุสลิม คริสเตียน และชาวพื้นเมือง ได้ส่งคณะตัวแทนไปสังเกตการณ์โดยพยายามเข้าไปพูดคุยกับสมาชิกคณะเจรจา และคณะกรรมการด้านเทคนิคระหว่าง**รับประทานอาหาร**หรือระหว่างพักการประชุม ในประเด็นการให้สิทธิชนพื้นเมืองให้เข้ามาเป็นตัวแทนในคณะทำงานของเขตแดน บรรพบุรุษ ผลของการเข้าร่วมสังเกตการณ์ครั้งนั้น ทำให้รัฐบาลยอมรับ**ฟัง**คำแนะนำของตัวแทนประชาสังคม ความพยายามของ MPC เป็นการริเริ่มความพยายามการพูดคุยสามฝ่ายโดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างความเป็นหนึ่งเดียวและพัฒนาวาระที่เป็นวาระร่วมกันท่ามกลางความรุนแรงที่ยังคงดำเนินไป (Arguillas 2001,15)

5.4 การเข้าไปมีส่วนร่วมในการเจรจาโดยตรง

บทบาทของกลุ่มประชาสังคมในการเป็นที่ปรึกษาให้แก่รัฐบาลยังคงมีความสำคัญในการสานต่อกระบวนการสันติภาพ โดยมีตัวแทนประชาสังคมที่โดดเด่นเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสันติภาพที่เป็นทางการมากขึ้น เช่น ซิลเวีย ปารากูยา (Sylvia Paraguya) ประธานสภาการพัฒนองค์กรพัฒนาเอกชนของมินดาเนา (Mindanao Caucus of Development NGOs - MinCODE) ครั้งหนึ่งเคยเข้าไปเป็นตัวแทนผู้หญิงและชนพื้นเมืองหนึ่งเดียวในคณะเจรจาสันติภาพฝ่ายรัฐบาลในปี ค.ศ. 2004 เมื่อรัฐบาลและ MILF กลับมาเจรจากันอีกครั้งเกี่ยวกับข้อสัญญาดินแดนในการขยายเขตปกครองมุสลิมมินดาเนา (Autonomous Region in Muslim Mindanao-ARMM) กระนั้นแม้การเจรจาล้มหลายครั้ง แต่เธอก็ยังคงไม่หยุดทำงานด้านสันติภาพต่อไปในการแสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหาจริงจังกจากความรุนแรง ความไม่เป็นธรรม ความ

สูญเสียต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับผู้คน (Zozobrado 2010)

การพูดคุยสันติภาพระหว่างรัฐบาลและ MILF ยังคงดำเนินต่อเนื่องเรื่อยมา กระทั่งสมัยประธานาธิบดีเบนนิก โนอากินโน ที่ 3 เขาได้เข้าพบกับประธานของ MILF เป็นครั้งแรกที่ประเทศญี่ปุ่นในปี ค.ศ. 2011 ซึ่งต่อมาทั้งสองฝ่ายได้ตกลงมีการเจรจา สันติภาพกันแบบเร่งด่วนหรือ fast track ในช่วงเวลานั้น การเจรจาสันติภาพมี สัญญาที่ดีขึ้นเนื่องจากแรงสนับสนุนที่ได้รับจากประชาชนอย่างกว้างขวางในการ แก้ไขปัญหาแบบสันติ (Bordadora 2011) ในการนี้ สื่อสารมวลชนแขนงต่างๆ มี ส่วนสำคัญในการให้เกิดพื้นที่ของการพูดคุยถกเถียงไปสู่สาธารณะ มีการเปิดพื้นที่ให้ ภาคส่วนต่างๆ ทั้งองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ นักวิชาการ กระทั่งเจ้าหน้าที่รัฐให้เข้ามา ร่วมกัน ในการใช้แนวทางที่สันตินับตั้งแต่รัฐบาลเอสตราดาออกนโยบาย All Out War ใน ปี 2000 โดยทำสัญญาประชาคมร่วมกันว่า “นี่คือมินดาเนาของเรา” [“This is OUR Mindanao”] (Arguillas 2001, p. 16)

5.5 การอำนวยความสะดวกในการเจรจา

ปี ค.ศ. 2010 รัฐบาลอาากีโนเดินทางเยือนการเจรจาสันติภาพที่เป็น ทางการทันที หลังจากที่มีการส่งสัญญาณจากกลุ่ม MILF ว่าพวกเขาไม่ต้องการแบ่ง แยกดินแดนอีกต่อไป แต่ต้องการเขตปกครองบังซาโมโรแทนที่เขตปกครองตนเอง ของชาวมุสลิมมินดาเนา (ARMM) โดยช่วงก่อนที่รัฐบาลและ MILF ได้เซ็นกรอบข้อ ตกลงบังซาโมโร (Framework Agreement on the Bangsamoro-FAB) ในวันที่ 15 ตุลาคม 2012 พลังกลุ่มประชาสังคมก็ปรากฏเด่นชัดในการผลักดันกระบวนการ สันติภาพ โดยเฉพาะพลังของผู้หญิงประชาสังคมอย่าง ศาสตราจารย์มีเรียม โครเนล- เฟอเรอร์ (Professor Miriam Coronel-Ferrer) ผู้มีผลงานวิชาการที่เกี่ยวข้องกับ กระบวนการสันติภาพในมินดาเนามาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 และผู้หญิงคนแรกที่ได้ รับตำแหน่งเป็นหัวหน้าคณะพูดคุยสันติภาพในฝ่ายรัฐบาล

5.6 การเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการเพื่อนำหลักการของข้อตกลงไปปฏิบัติ

สิ่งที่แตกต่างจากข้อตกลงสันติภาพในอดีต คือในกรอบข้อตกลง FAB ได้ให้อำนาจในการมีคณะกรรมการเปลี่ยนผ่าน (Transition Commission - TC) โดยมีลักษณะความร่วมมือในแบบประชาธิปไตยซึ่งประชาสังคมสามารถเสนอกฎหมายจากภาคประชาชนได้เองผ่านตัวแทนชาวบังซามอโรที่ได้รับเลือกจากรัฐบาลฟิลิปปินส์ และ MILF เพื่อร่างกฎหมายพื้นฐานบังซามอโร (Bangsamoro Basic Law - BBL) ในการทดแทนกฎหมายเดิมที่ใช้ก่อตั้งเขตปกครองตนเองมุสลิมมินดาเนา แนวร่วมในการผลักดันกฎหมายพื้นฐานบังซามอโรดังกล่าว ประกอบไปด้วยเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคมที่หลากหลายประกอบด้วยกลุ่มและเครือข่ายทั้งมุสลิม คริสต์เตียน และชนพื้นเมืองที่ต้องการสนับสนุนและผลักดันกฎหมายพื้นฐานบังซามอโรร่วมกัน (Bangsamoro Transition Commission 2014)

บทสะท้อนความสัมพันธ์ขององค์กรประชาสังคมและรัฐในการสร้างสันติภาพ

อาจกล่าวได้ว่าภาคประชาสังคมมินดาเนาถือเป็นหุ้นส่วนสำคัญในกระบวนการสันติภาพ เพราะสามารถเป็นตัวเชื่อมต่อให้สร้างความเชื่อมั่นให้คู่ขัดแย้งให้กลับมาเจรจา นอกจากนี้องค์กรประชาสังคมช่วยจัดโครงสร้างของกระบวนการสันติภาพจากล่างสู่บน เพื่อยุติความรุนแรงและมุ่งไปสู่สันติวิธีจากเดิมที่มีกม็ข้อมจำกัดและข้อท้าทายจากการถูกกีดกันไม่ให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการเจรจาตั้งแต่มีข้อตกลงช่วงปี ค.ศ. 1996 กระนั้น แม้ยังเกิดความรุนแรง องค์กรประชาสังคมที่แตกต่างหลากหลายต่างรวมตัวกันในการเวทีสาธารณะเพื่อสันติภาพนับครั้งไม่ถ้วน โดยถกเถียงในประเด็นต่างๆ เพื่อให้รากเหง้าของปัญหาเป็นที่รับรู้ ตลอดจนหาทางเลือกเพื่อสันติภาพและมีการกำหนดยุทธศาสตร์ต่างๆ ในการส่งเสริมสนับสนุนทางการเมือง

เมื่อพิจารณาจากข้อมูลพบว่าความสัมพันธ์ในการทำงานของภาคประชาสังคมและรัฐในการตอบสนองการทำงานค่อนข้างมีความซับซ้อน ผลกระทบต่อ

ตัดสินใจของรัฐบาลในสนามการเมืองที่มีการแข่งขันกันของแต่ละรัฐบาลมักมีความแตกต่างกัน เช่น ในสมัยประธานาธิบดี กลอเรีย อาร์โรโย มีสมาชิกสภาหลายคนมาจากประชาสังคม แต่อิทธิพลของพวกเขาจะไม่เพียงพอที่จะสามารถกดดันรัฐบาลได้โดยตรง กระนั้นแรงกดดันอย่างต่อเนื่องจากองค์กรประชาสังคมสามารถสร้างแรงกดดันทางการเมืองต่อรัฐบาลระดับชาติ ท้องถิ่น กองกำลังทหาร และ MILF เพราะองค์กรประชาสังคมใช้ข่าวสารอย่างมีประสิทธิภาพในการรักษาการเจรจาและกระบวนการสันติภาพร่วมกับพันธมิตรต่างๆ เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ที่หลากหลายในการสร้างสันติภาพและเพื่อลบล้างความเข้าใจผิดว่าองค์กรประชาสังคมให้การสนับสนุนฝ่ายก่อความรุนแรง เพราะองค์กรประชาสังคมนั้นไม่ได้สนับสนุนกลุ่มที่ใช้ความรุนแรง ประชาสังคมมีความต้องการให้หลายฝ่ายพูดคุยกันโดยเฉพาะประเด็นการเรียกร้องเอกราชในดินแดนหรือพื้นที่ของชาวมุสลิมฟิลิปปินส์ แม้รัฐบาลมองเรื่องนี้ด้วยความระแวงสงสัย แต่ก็เป็นที่มาของประชาสังคมในการสร้างความสมดุลในการสร้างพื้นที่สันติภาพที่อยู่ระหว่างรัฐบาลและ MILF

สำหรับรูปแบบความร่วมมือระหว่างรัฐและภาคประชาสังคมมินดาเนาในกระบวนการเจรจาสันติภาพอาจกล่าวได้ว่ามีความเด่นชัดในความสัมพันธ์แบบเสริมแรงซึ่งกันและกัน (complementation) ซึ่งเป็นความสัมพันธ์แบบคู่ขนานและมีโครงสร้างการทำงานที่เป็นอิสระ กล่าวได้ว่ามีบทบาทหลากหลายในกระบวนการเจรจาสันติภาพ เป้าหมายหนึ่งของประชาสังคมคือมีอิทธิพลเหนือ Track 1 ในกระบวนการเจรจาสันติภาพ นอกจากการจัดเวทีหรือ การทำงานรณรงค์สันติภาพในแบบต่างๆ ซึ่งทั้งหมดถือว่าการดำเนินงานตั้งแต่อดีต ซึ่งนับแต่เหตุการณ์ความรุนแรงที่ปะทุขึ้นตั้งแต่ ปี ค.ศ. 2001 เป็นต้นมา มีความตื่นตัวของประชาสังคมอย่างมาก พวกเขามีบทบาทที่หลากหลายในกระบวนการเจรจาสันติภาพ แม้มีข้อจำกัดและอุปสรรคมาก เมื่อมีการเจรจาอย่างเป็นทางการเกิดขึ้นระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์ และ MILF ประชาชนตามท้องถิ่นต่างๆ องค์กรประชาสังคม และองค์กรของชนกลุ่มน้อยต่างๆ ต่างมีความผิดหวังที่พวกเขาไม่ได้เข้าร่วมในโต๊ะเจรจา ทำให้เกิดความไม่ไว้

วางใจว่าการเจรจาขาดความโปร่งใสและความรับผิดชอบ กระนั้นองค์กรประชาสังคมส่วนใหญ่ได้พยายามทำให้เกิดเวทีสันติภาพคู่ขนานไปในการช่วยให้กระบวนการเจรจาดังกล่าวดำเนินไปได้อย่างดี ในระหว่างกระบวนการเจรจาและเปิดทางให้ประชาสังคมได้เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเจรจาสันติภาพ เช่น การสังเกตการณ์หรือเข้าร่วมโดยตรง (ซึ่งมีข้อจำกัด) การเข้าร่วมเวทีสันติภาพในหลายครั้งมีทั้งการตั้งคำถามหรือวิพากษ์วิจารณ์ต่อการเจรจา และมีทั้งการสนับสนุนการเจรจา เช่น การที่กลุ่มประชาสังคมแสดงความเป็นกังวลต่อการเป็นตัวแทนของรัฐบาลในการเจรจา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกีดกันชนกลุ่มน้อยและผู้หญิงให้เข้ามามีส่วนร่วม มีความกังวลต่อการเจรจาที่ล่าช้าและใช้ช่องทางที่ไม่เป็นทางการ มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่าการเพิ่มขึ้นขององค์กรประชาสังคมต่างๆ ที่เข้าร่วมในพิธีเปิดงานการเจรจาสันติภาพกว่า 10 องค์กรดังกล่าวตั้งแต่ปี ค.ศ. 2004-2005 เป็นการเพิ่มความชอบธรรมให้แก่ประชาสังคมในกระบวนการเจรจาสันติภาพมากขึ้น

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

สระรอนี ดือเระ. 2555. “ดร.โนเบิร์ต โรเปอร์ส : safety net จำเป็นต่อกระบวนการสันติภาพปาตานี.โรงเรียนนักข่าวชายแดนใต้.” เข้าถึงเมื่อ 6 กุมภาพันธ์ 2561. <http://www.senate.go.th/web-senate/research46/b002.htm>.

สีดา สอนศรี. 2549. *รัฐกับสังคมมุสลิมในฟิลิปปินส์ จากความขัดแย้งสู่ความร่วมมือ*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ.

สีดา สอนศรี. 2556. “บังซาโมโรกับรัฐบาลฟิลิปปินส์: จากประวัติศาสตร์สู่การเจรจาสันติภาพ.” *กระแเอเชีย* (2): 65-81.

ภาษาอังกฤษ

Arguillas, Carolyn. 2003. “Enlarging Spaces and Strengthening Voices for Peace: Civil Society Initiatives in Mindanao.” *Conciliation Resources*, Accessed March 15, 2018. <http://www.c-r.org/accord-article/enlarging-spaces-and-strengthening-voices-peace-civil-society-initiatives-mindanao-0>, 2003.

Bangsamoro Transition Commission. 2014. *A Primer on the Bangsamoro Transition Commission Bangsamoro and the Basic Law*. Philippines: AX Digital Palette Designs.

Barnes, Catherine. 2006. “Governments & Civil Society Organisations: Issues in Working Together Towards Peace.” Accessed 7 March, 2018. European Centre for Conflict Prevention /International

Secretariat of the Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict. www.cries.org/filemanager/fileuser/25.pdf.

Caucus of Development NGO Networks. 2011. CIVIL SOCIETY INDEX: A Philippine Assessment Report. Quezon City, Philippines.

Coronel-Ferrer, Miriam. 2002. "Philippines National Unification Commission: National consultations and the 'Six Paths to Peace'." Accessed March 10, 2018. <http://www.c-r.org/accord-article/philippines-national-unification-commission-national-consultations-and-%E2%80%98six-paths>.

Initiatives for International Dialogue. 2007. "Bantay Ceasefire Report on the Monitoring of Internally Displaced Persons and the War in Mindanao, Cotabato and Datu Paglas, Maguindanao." Accessed February 10, 2018. www.iidnet.org/docs/mindanao/2007/003-03-07.pdf.

Lederach, John Paul. 1997. *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. Washington DC: United States Institute of Peace Press.

Rood, Steven. 2013. Civil Society More Ready Than Ever to Play Role in Forging Peace in Mindanao. *The Asia Foundation*, February 2. Accessed March 15, 2018. <https://asiafoundation.org/2013/02/20/civil-society-more-ready-than-ever-to-play-role-in-forging-peace-in-mindanao/>.

Rood, Steven. 2005. *Forging Sustainable Peace in Mindanao : The Role*

of Civil Society. Washington, D.C, East-West Center Washington.

Poskitt, Adele and Mathilde Dufranc. 2011. “Civil Society Organisations in Situations of Conflict.” *Civicus*, Accessed February 6, 2018. https://www.civicus.org/view/media/cso_conflict_complete_report.pdf.

Reimann, Cordula. 2004. “Assessing the State-of-the-Art in Conflict Transformation.” In *Transforming Ethnopolitics Conflict: The Berghof Handbook*, edited by Alex Austin, Martina Fischer and Norbert Ropers. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Serrano, Isagani. 2003. “Civil Society in the Philippines: Struggling for Sustainability.” In *Civil Society in Asia*, edited by David Schak and Wayne Hudson. Aldershot, England: Ashgate Publishing.

The Office of the Presidential Adviser on the Peace Process. 2010. “What is Opapp.” Accessed, April 10, 2013. <http://www.opapp.gov.ph/what-is-opapp>.

Zozobrado, Emilia. 2010. “SYLVIA OKINLAY-PARAGUYA – Epitome of Woman Power.” *World Pulse*, December 13. Accessed March 5, 2013. <http://worldpulse.com/node/32053>.

