

ชาติพันธุ์ และการจัดการความขัดแย้งทางชาติพันธุ์

สมศักดิ์ สามัคคีธรรม

รองศาสตราจารย์ คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

somsak.0610@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความกระจ่างต่อมโนทัศน์ว่าด้วยชาติพันธุ์ โดยผ่านการเปรียบเทียบกับชาติ และเชื้อชาติ นอกจากนี้ยังแสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งและนโยบายในการจัดการความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ของรัฐต่าง ๆ ที่ผ่านมา ได้แก่ การฆ่าล้างโคตร การกวาดล้างให้หมดไป การกลืนกลายทางวัฒนธรรม การบูรณาการ การให้สถานพิเศษแก่ชนพื้นเมือง และสหพันธรัฐทางชาติพันธุ์ รวมทั้งการประเมินคุณค่าทางจริยธรรมของนโยบายเหล่านี้ บทความนี้ได้เสนอแนวทางในการแก้ปัญหาความขัดแย้งโดยการให้ความสำคัญกับการดำเนินงานในระดับท้องถิ่น การให้สิทธิชุมชน สิทธิทางวัฒนธรรม การส่งเสริมการแลกเปลี่ยนทางสังคม เสริมสร้างความไว้วางใจและความร่วมมือต่อกัน ยิ่งไปกว่านั้น วิธีการในการจัดการความขัดแย้งควรมีประสิทธิภาพ เป็นไปอย่างสันติ และเป็นธรรม

คำสำคัญ ชาติพันธุ์ ชาติ เชื้อชาติ การกลืนกลายทางวัฒนธรรม การบูรณาการ การให้สถานพิเศษแก่ชนพื้นเมือง สิทธิทางวัฒนธรรม

Ethnicity and Ethnic Conflict Management

Somsak Samukkethum

Associate Professor, School of Social and Environmental Development

National Institute of Development Administration

somsak.0610@gmail.com

Abstract

This article aims to clarify the concept of ethnicity by comparing it with the concepts of the nation and race. Additionally, ethnic conflict and states' policies on ethnic conflict management—including genocide, ethnic cleansing, assimilation, integration, accommodation, and ethno-federalism—are elaborated. The ethical value of these policies and practices are assessed. Finally, this article proposes guidelines for conflict resolutions by emphasizing operations at the local level, promoting community rights and cultural rights, and strengthening social exchange, mutual trust, as well as cooperation. Moreover, the techniques of conflict management should be efficient, peaceful and just.

Keywords: Ethnicity, Nation, Race, Assimilation, Integration, Accommodation, Cultural Rights.

บทนำ

ในปัจจุบันนี้ ความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ เป็นความขัดแย้งที่มีความสำคัญและได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง เนื่องจากเป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในหลาย ๆ ประเทศทั่วโลก และส่งผลเสียหายอย่างรุนแรงต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม กระนั้นก็ตาม ข้อถกเถียงเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาทางด้านชาติพันธุ์ในสังคมไทยยังคงมีอยู่จำกัด ทั้งๆ ที่ประเทศไทยประสบปัญหาด้านชาติพันธุ์ในเกือบทุกภูมิภาคของประเทศ นอกจากนี้ยังมีความเข้าใจสับสนเกี่ยวกับแนวคิดชาติพันธุ์ (Ethnicity) และแยกไม่ออกจากแนวคิดว่าด้วยชาติ (Nation) เชื้อชาติ (Race) ฯลฯ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความกระจ่างเกี่ยวกับแนวคิดที่ด้วยชาติพันธุ์ดังกล่าว พร้อมทั้งวิเคราะห์ให้เห็นถึงปัญหาและแนวทางในการจัดการความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ที่ปรากฏให้เห็นในโลกนี้ เพื่อชี้ให้เห็นถึงคุณค่าทางจริยธรรมของแต่ละแนวทาง บทความนี้จะเน้นการวิเคราะห์ทางด้านแนวคิด (มากกว่าที่จะเป็นการศึกษาเชิงประจักษ์) โดยเชื่อมโยงปัญหาการจัดการความขัดแย้งทางชาติพันธุ์เข้ากับปัญหาเชิงปรัชญาทางจริยธรรมในโลกสมัยใหม่

แนวคิดที่ด้วยชาติพันธุ์

ชาติพันธุ์ (Ethnicity) หมายถึง กลุ่มขนาดใหญ่ที่มีประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมร่วมกัน และมีความเชื่อว่าพวกตนต่างสืบทอดมาจากบรรพบุรุษเดียวกัน เส้นแบ่งของชาติพันธุ์จึงประกอบด้วย ภาษานามสกุล ภาษาถิ่น การแต่งกาย ศาสนา แบบแผนการดำรงชีวิต ฯลฯ ในแง่นี้จะเห็นได้ว่า “ชาติพันธุ์” มีความหมายคล้ายกับคำว่า “ชาติ” แต่จะแตกต่างกันตรงที่ “ชาติพันธุ์” มิได้มีความตระหนักในการสร้างความเป็นปึกแผ่นที่มีเอกภาพ/เหนียวแน่น เพื่อดำเนินการเคลื่อนไหวภายใต้การชี้นำของความเชื่อเกี่ยวกับสิทธิของกลุ่มในการครอบครอง/ควบคุมเหนือดินแดนอันเฉพาะเจาะจงในทางการเมือง อันแตกต่างจาก “ชาติ” ที่มีความสำนึกในการรวมตัวเป็นกลุ่มก้อน และมีการเคลื่อนไหวเพื่อสร้างความเป็นอิสระในการปกครองเหนือแผ่นดินอันเป็นบ้านเกิดเมืองนอนของตนเอง (Richmond, 1987, pp. 3-18)¹

¹ ชาติโดยทั่วไปจะอาศัยอยู่ในแผ่นดินเกิดที่เป็นของพวกตน (National Homeland) กระนั้นก็ตาม ผืนแผ่นดินของ “ชาติ” อาจสอดคล้อง/ทับกันสนิทกับเขตแดนของ “รัฐ” ที่ดำรงอยู่ก็ได้ (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในรัฐที่มีการกำหนดเขตแดนขึ้นก่อนที่จะมีการแพร่กระจาย “แนวคิดอัตลักษณ์แห่งชาติ” ครอบคลุมไปทั่วทั้งเขตแดน) กระนั้นก็ตาม ในบางกรณี พบว่ายังมี “ชาติ” ที่อาศัยอยู่ภายนอก “รัฐ” ที่เป็นของตนก็ได้ ดังเช่น ชาติเคิร์ด และชาติปาเลสไตน์ เป็นต้น เมื่อแผ่นดินเกิดที่พวกตนหวงแหนถูกครอบครองโดยรัฐอื่น ทำให้สมาชิกของชาติดำเนินการเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการควบคุมทางการเมืองเหนือดินแดนภายในรัฐหนึ่งหรือหลายรัฐ อาทิ ชาวเคิร์ดมีความเชื่อว่าพวกเขามีสิทธิที่จะควบคุมเขตแดนที่เรียกว่า “เคิร์ดิสถาน” (Kurdistan) อันเป็นดินแดนที่อยู่ในอิรัก ตุรกี ซีเรีย และอิหร่าน.

ในหลายกรณีจะพบว่าสมาชิกของ “ชาติ” หนึ่ง ประกอบด้วยกลุ่มชาติพันธุ์อันหลากหลาย (Multiethnic Features) ซึ่งสามารถเรียกชาติดังกล่าวนี้ได้ว่า “ชาติบนพื้นฐานของพลเมือง” (Civic Nations)² เนื่องจากในการเคลื่อนไหวของขบวนการชาตินิยมภายใต้บริบทของกระบวนการสร้างรัฐชาติ ได้หลอมรวมกลุ่มชาติพันธุ์อันหลากหลายให้หันมาผูกพันจนกลายเป็นชาติเดียวกัน เช่น ประเทศแถบอเมริกาเหนือ ลาตินอเมริกา ฯลฯ ในกรณีนี้ เส้นแบ่งที่กำหนดความเป็นสมาชิกของกลุ่มจึงได้แก่ ค่านิยมทางการเมืองที่ยึดถือ และความเป็นพลเมืองของรัฐ ในขณะที่ผู้คนจะให้ความสำคัญต่ออัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์น้อยลง เช่น การเป็นสมาชิกหนึ่งของชาติอเมริกัน ขึ้นอยู่กับความเป็นพลเมืองอเมริกัน การยอมรับในค่านิยมเกี่ยวกับสิทธิ/เสรีภาพส่วนบุคคลและความเท่าเทียมกันในทางการเมือง รวมทั้งความสามารถในการใช้ภาษาอังกฤษ ขณะเดียวกัน ความเป็นชาติอเมริกันก็เปิดกว้างให้แก่ชาติพันธุ์ต่าง ๆ ได้เข้ามาเป็นสมาชิกร่วมกันอีกด้วย

นอกจากนี้ “ชาติพันธุ์” ยังมีความหมายคล้ายคลึงกับ “เชื้อชาติ” (Race) อีกด้วย โดยแนวคิดหลังนี้ เป็นรูปแบบของอัตลักษณ์ที่มีความซับซ้อน ในทางวิทยาศาสตร์ธรรมชาติได้ให้ความหมาย “เชื้อชาติ” ว่าเป็น “สปีชีส์ย่อย” (Subspecies) ของสัตว์ ที่มีการพัฒนาความแตกต่างทางชีววิทยาอันเนื่องมาจากการอาศัยอยู่ในดินแดนที่มีสภาพทางภูมิศาสตร์ที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม เมื่อนำแนวคิดเรื่องเชื้อชาติมาใช้กับมนุษย์ ก็จะก่อให้เกิดปัญหาขึ้น เนื่องจากพบว่ามนุษย์ที่อาศัยอยู่ทั่วทุกซอกทุกมุมของโลกใบนี้ ต่างมีการแต่งงานข้ามเชื้อชาติกันหรืออพยพเข้ามาอาศัยอยู่ร่วมกันอย่างกว้างขวางมากมาย และมนุษย์ไม่ว่าจะสีผิวใดต่างมีความเฉลียวฉลาดไม่แตกต่างกันแต่ประการใด เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงทำให้ไม่สามารถกำหนดเส้นแบ่งระหว่างเชื้อชาติในทางภาวะวิสัยได้อย่างแท้จริง

เชื้อชาติในปัจจุบันจึงถูกใช้ในความหมายว่า “ประชากรกลุ่มใหญ่ที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างไปจากกลุ่มอื่น ๆ อันเนื่องมาจากลักษณะการทางกายภาพที่ได้รับการถ่ายทอดมาทางพันธุกรรม” แต่เนื่องจากเชื้อชาติมีขนาดใหญ่ ดังนั้นจึงมีความแตกต่างหลากหลายภายในกลุ่มค่อนข้างสูง และคงปฏิเสธไม่ได้ว่า แท้จริงแล้วคงไม่มีเชื้อชาติใดสามารถรักษาความบริสุทธิ์ทางพันธุกรรมของตนเอาไว้ได้ ในแง่หนึ่งจึงสามารถกล่าวอย่างไม่เกินเลยได้ว่า เชื้อชาติเป็นเพียงรูปแบบหนึ่งของอัตลักษณ์ที่ถูกสร้างขึ้นทางสังคม (Socially Constructed Form of Identity) กระนั้นก็ตาม แนวคิดเรื่องเชื้อชาติยังคงดำรงอยู่ในปัจจุบัน เนื่องจากมนุษย์มีความพยายามที่จะสร้างเส้นแบ่งความแตกต่างระหว่างเชื้อชาติมาตั้งแต่ในอดีต รวมทั้งมีการผลิตและสืบทอดนิยายปรัมปรา (Myths) เพื่อยืนยันถึงการดำรงอยู่จริงของความเป็นเอกลักษณ์ทางกายภาพอันเนื่องมาจากการสืบทอดทางพันธุกรรมของเผ่าพันธุ์ จนในที่สุดได้นำไปสู่

² แต่ก็มีอีกหลายกรณีที่พบว่า “ชาติ” หนึ่ง วางอยู่บนพื้นฐานของอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์เพียงชาติพันธุ์เดียว ซึ่งเรียกว่า “ชาติบนพื้นฐานของชาติพันธุ์” (Ethnic Nations) ในกรณีหลังนี้ จะทำให้เส้นแบ่งความเป็นสมาชิกของชาติ ซ้อนทับกันสนิทกันอย่างสนิทกับเส้นแบ่งของชาติพันธุ์.

การสร้างภาพตายตัวทางเชื้อชาติ (Racial Stereotypes) ขึ้น เช่น คนเชื้อชาติ A มีนิสัยขี้เกียจ สกปรก โอเคิวดำ ในขณะที่คนเชื้อชาติ B ขยัน สะอาด และโอเคิวดูสูง ฯลฯ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้เป็นเพียง “ทฤษฎีวิทยาศาสตร์แบบจอมปลอม” (Pseudoscientific Theories) ที่ก่อรูปขึ้นมาในยุโรป (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในฝรั่งเศส และเยอรมัน) ตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 19 แล้ว (Leo, 2002, p. 326)

ชาติพันธุ์จึงแตกต่างกับเชื้อชาติ ในแง่ที่เชื้อชาติมุ่งเน้นลักษณะการทางกายภาพที่คล้ายคลึงกัน อันเนื่องมาจากการได้รับการสืบทอดทางพันธุกรรมร่วมกัน ในขณะที่ชาติพันธุ์เน้นถึงความผูกพันทางวัฒนธรรมและการมีประวัติศาสตร์ร่วมกันเป็นสำคัญ อีกประการหนึ่งก็คือเชื้อชาติเป็นรูปแบบของอัตลักษณ์ที่มีความสำคัญมาตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา แต่ชาติพันธุ์เป็นรูปแบบของอัตลักษณ์ที่มีความสำคัญทางการเมืองมาแล้วในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา

ปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้ชาติพันธุ์สามารถรวมตัวกันได้เป็นอย่างดีจนทำให้ชาติพันธุ์กลายเป็นรูปแบบของอัตลักษณ์ที่มีความเข้มแข็ง มีอย่างน้อย 4 ประการ ดังนี้ (Horowitz, 1985, p. 57) ประการแรก วัฒนธรรม ในฐานะที่เป็นแกนกลางที่สร้างพันธะผูกพันภายในสมาชิกของกลุ่มชาติพันธุ์ การที่กลุ่มชาติพันธุ์ยึดถือวัฒนธรรมร่วมกัน ทำให้สมาชิกเกิดความรู้สึกเป็นพวกเดียวกัน ขณะเดียวกันก็กลายเป็นเส้นแบ่งเพื่อแยก “คนนอก” ให้กลายเป็นอื่น ความเป็นหนึ่งเดียวทางวัฒนธรรมนี้ ทำให้ชาติพันธุ์มีโอกาสรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่นได้สูง อันแตกต่างจาก “เชื้อชาติ” ที่ให้ความสำคัญกับลักษณะทางพันธุกรรมบางอย่างร่วมกัน เชื้อชาติจึงเป็นกลุ่มขนาดใหญ่มหึมาที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมอย่างค่อนข้างเด่นชัดกว่า ดังนั้นจึงทำให้มีการรวมตัวกันได้ยากกว่า

ประการที่สอง สมาชิกของกลุ่มชาติพันธุ์จะมีความสำนึกถึงความเป็นเครือญาติร่วมกัน แม้ว่าสมาชิกของกลุ่มเชื้อชาติอาจรู้สึกถึงความผูกพันทางสายเลือด (Blood Ties) แต่กลุ่มเชื้อชาติก็มีขนาดใหญ่เกินกว่าที่จะรักษาความรู้สึกถึงความเป็นเครือญาติร่วมกันได้ ด้วยเหตุนี้ นักวิชาการจำนวนมากจึงมีความเห็นว่า ชาติพันธุ์เป็นกลุ่มที่มีขนาดใหญ่ที่สุด ที่ยังคงรักษาความรู้สึกผูกพันทางเครือญาติเอาไว้ได้ ผู้นำของกลุ่มชาติพันธุ์จึงเปรียบเสมือนหัวหน้าของวงศ์วานญาติ ซึ่งเปรียบเสมือนครอบครัวขยายที่มีลูกหลานจำนวนมาก (A Large Extended Family) ที่รวมตัวกันได้โดยผ่านการสืบทอดมาจากบรรพบุรุษเดียวกัน มีประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ร่วมกัน มีความไว้วางใจและซื่อสัตย์ต่อกัน ขณะเดียวกันก็พร้อมจะเคียงบ่าเคียงไหล่เผชิญหน้ากับชะตากรรมแห่งอนาคตที่เต็มไปด้วยความเสี่ยงร่วมกัน

ประการที่สาม ด้วยความรู้สึกเสมือนเป็นญาติพี่น้องกัน ได้ทำให้สมาชิกของกลุ่มชาติพันธุ์มีความจงรักภักดีต่อกลุ่มอย่างสูง เมื่อมีภัยพิบัติจากภายนอกเข้ามาคุกคาม เช่น ภัยจากรัฐบาล หรือจากกลุ่มชาติพันธุ์อื่น หรือภัยจากโลกาภิวัตน์ ซึ่งทำให้กลุ่มชาติพันธุ์เกิดความรู้สึกถึงความไม่มั่นคงปลอดภัย เนื่องจากภัยจากภายนอกไม่เพียงเป็นอันตรายต่อสมาชิกของพวกเขาเท่านั้น แต่อาจส่งผล

กระทบต่อความอยู่รอดของกลุ่มทั้งหมดในภาพรวมอีกด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้ ทำให้กลุ่มชาติพันธุ์เกิดความรู้สึกโกรธแค้นอย่างรุนแรง และเข้าร่วมในขบวนการต่อสู้เพื่อเอาชนะเหนือศัตรูด้วยมาตรการที่รุนแรง เพื่อจะได้นำพากลุ่มชาติพันธุ์ของตนให้อยู่รอดปลอดภัย

ประการสุดท้าย ประเทศต่าง ๆ ในโลกนี้ เกือบจะไม่มีประเทศใดที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางด้านชาติพันธุ์ (Ethnic Homogeneity) ประเทศส่วนใหญ่ต่างมีประชากรที่ประกอบด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นชนกลุ่มน้อย (Ethnic Minority) อย่างน้อยหนึ่งกลุ่ม และในหลายๆ ประเทศจะมีชนกลุ่มน้อยหลายกลุ่ม เช่น ประเทศไนจีเรีย ซึ่งไม่มีกลุ่มชาติพันธุ์ใดประกอบขึ้นเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ ประเทศแถบเอเชียทุกประเทศ (รวมทั้งไทยด้วย) ต่างมีกลุ่มชาติพันธุ์อาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งแน่นอนที่สุดการกระทบกระทั่งกันระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ย่อมเกิดขึ้นได้ไม่ยากนัก และบ่อยครั้งที่ความขัดแย้งได้ลุกลามเป็นการจลาจล หรือแม้กระทั่งนำไปสู่สงครามกลางเมืองได้ (Barrington, 2010, p. 149)

นโยบายของรัฐในการจัดการความขัดแย้งทางชาติพันธุ์

ความหลากหลายทางชาติพันธุ์ เป็นประเด็นทางการเมืองที่มีความสำคัญยิ่งในสังคมปัจจุบัน เนื่องจากโลกในยุคหลังสงครามเย็นภายใต้บริบทของกระแสโลกาภิวัตน์ที่มีเทคโนโลยีการสื่อสารและการคมนาคมเจริญก้าวหน้า ได้ส่งผลให้อัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมบนฐานของชาติ (Nation-based Cultural Identities) ถูกทำให้พร่ามัวและมีความสำคัญลดลง นำไปสู่การแสวงหาอัตลักษณ์ใหม่ จนกระทั่งทำให้ชาติพันธุ์กลายเป็นการเมืองในระดับท้องถิ่น (Local Politics of Ethnicity) และกลุ่มอารยธรรมกลายเป็นการเมืองระดับโลก (Global Politics of Civilization) (Huntington, 1998) ภายใต้บริบทของความขัดแย้งทางชาติพันธุ์และกลุ่มอารยธรรมดังกล่าวนี้ หากรัฐจัดการความขัดแย้งผิดพลาด ก็จะมีผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มอัตลักษณ์ต่าง ๆ ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น/ยืดเยื้อมากขึ้น ซึ่งจะทำให้ประเทศชาติต้องสูญเสียโอกาสในการพัฒนาและเสียค่าใช้จ่ายในการจัดการความขัดแย้งเป็นจำนวนมหาศาล ด้วยเหตุนี้ จึงถือว่า ทางเลือกเชิงนโยบายของรัฐจึงมีความสำคัญ ดังจะได้พิจารณาถึงนโยบายที่รัฐในโลกนี้ได้นำมาใช้กัน ตามลำดับ

ทางเลือกเชิงนโยบายแรกที่จะกล่าวถึง เป็นนโยบายที่ใช้ความรุนแรง/สุดโต่งที่สุด เท่าที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วบนโลกใบนี้ ก็คือ การจัดการกับกลุ่มชาติพันธุ์โดย “การฆ่าล้างโคตร” (Genocide) อันเป็นนโยบายของรัฐที่ใช้วิธีการกวาดล้างกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นชนกลุ่มน้อย ด้วยวิธีการฆ่าให้หมด มิให้เหลือแม้แต่คนเดียว ตัวอย่างที่เกิดขึ้นในช่วงศตวรรษที่แล้ว ได้แก่ การโจมตีของชาวเติร์ก เพื่อฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ของชาวอาร์มาเนียน (Armenians) ในช่วงสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง การพยายามฆ่าล้างโคตรชาวยิวโดยฝีมือของชาวนาซีในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ความพยายามของชาวฮูตู (Hutu) ในการกวาดล้างชาวตุสซี (Tutsi) ในรวันดา (Rwanda) ในปี 1994 และรัฐบาลซูดาน ร่วมกับกองกำลังติด

อาวุธ (Militia) ที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล เพื่อทำการกวาดล้างชาวซูดานที่อาศัยอยู่ในแคว้นดาร์เฟอร์ (Darfur)

ทางเลือกที่สอง ซึ่งมีระดับของความรุนแรงเบากว่าแบบแรกเล็กน้อย คือ “นโยบายกวาดล้างให้ออกไป” (Ethnic Cleansing) อันเป็นนโยบายของรัฐในการจัดการกับชนกลุ่มน้อยโดยการกวาดต้อนให้ออกไปจากดินแดนในการปกครองของตนให้หมดสิ้น โดยในการกวาดล้างอาจมีการฆ่าอย่างทารุณโหดร้าย แต่การฆ่ามิใช่เป้าหมายหลัก เพียงแต่นำวิธีการสังหารโหดมาใช้ เพื่อบีบบังคับ/ขับไล่กลุ่มชาติพันธุ์ให้ออกไปอยู่ที่อื่นเท่านั้น วิธีการ “กวาดล้างให้ออกไป” เป็นวิธีการที่มีการนำมาใช้ในหลายๆ แห่งที่มีความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ ระหว่างรัฐบาลที่ปกครองโดยชาติพันธุ์ที่เป็นชนส่วนใหญ่ (Majority Group) กระทำต่อกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นชนกลุ่มน้อย (Minority Group)

ทางเลือกที่สาม นโยบายกลืนกลายทางวัฒนธรรม” (Assimilation) โดยรัฐบาลบีบบังคับให้ชนกลุ่มน้อยละทิ้งวัฒนธรรมของตน พร้อม ๆ กับหันมารับเอาวัฒนธรรมของชาติพันธุ์ส่วนใหญ่แทน นโยบายดังกล่าวนี้ ถือว่าเป็นการพุ่งเป้าโจมตีไปยังอัตลักษณ์ของชนกลุ่มน้อยโดยตรง กล่าวคือ เมื่อวัฒนธรรมอันเป็นเอกลักษณ์เฉพาะของชนกลุ่มน้อยถูกทำลายลง ก็ส่งผลให้อัตลักษณ์ของกลุ่มต้องสลายไปพร้อมกันด้วย ตัวอย่างของนโยบาย “กลืนกลายทางวัฒนธรรม” ได้แก่ ความพยายามของคนผิวขาวในแคนาดาที่บีบบังคับให้ลูกหลานของชาวพื้นเมือง (Aboriginal Children) เข้าโรงเรียนประจำ (Boarding School) ในช่วงต้นของทศวรรษที่ 20 ซึ่งความตั้งใจที่จะพรางเด็กออกจากอ้อมอกของพ่อแม่มีเป้าหมายเพื่อนำเด็กไปสู่เป้าหมายทางวัฒนธรรมของคนผิวนั้นเอง นโยบายดังกล่าวนี้ได้เกิดขึ้นกับรัฐบาลของคนผิวขาวที่กระทำต่อชนพื้นเมืองในประเทศออสเตรเลียอีกด้วย

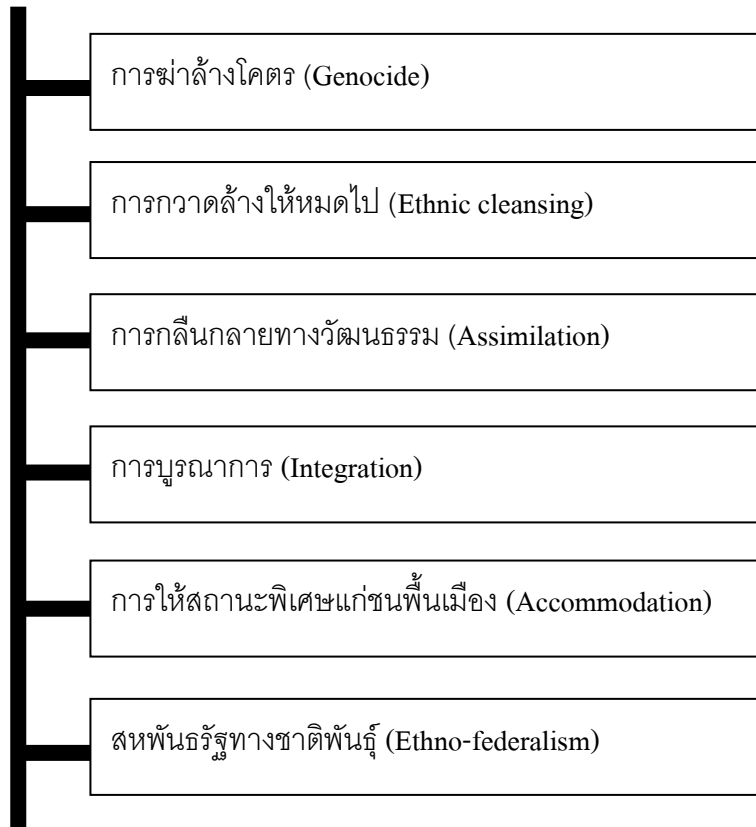
ทางเลือกที่สี่ คือ “นโยบายบูรณาการทางวัฒนธรรม” (Integration) ทางเลือกนี้แตกต่างจากทางเลือกทั้งสามที่กล่าวมาข้างต้น คือ ทางเลือกที่ไม่ต้องการกำจัดวัฒนธรรมของชนกลุ่มน้อยให้หมดไป โดยรัฐหันมาอนุญาตให้กลุ่มชาติพันธุ์สามารถดำรงรักษาวัฒนธรรมของตนเองเอาไว้ได้ แต่กลุ่มชาติพันธุ์ส่วนน้อยจะต้องให้การยอมรับ วัฒนธรรมของชนส่วนใหญ่ (Majority Group's Culture) ในฐานะที่เป็นวัฒนธรรมหลักของสังคม (Dominant Culture) และได้รับสถานะพิเศษอีกด้วย เช่น ภาษาของคนส่วนใหญ่ได้รับการยกย่องให้เป็นภาษากลางสำหรับใช้สื่อสารของทางราชการ และเป็นภาษาที่ใช้สอนในโรงเรียน นอกจากนี้ ยังมีการนำสัญลักษณ์และพิธีกรรมทางศาสนาของคนส่วนใหญ่ไปใช้ในการปฏิบัติในงานพิธีต่าง ๆ อีกด้วย นโยบายบูรณาการดังกล่าวนี้มีการนำไปปฏิบัติในประเทศมาเลเซียภายหลังจากรับเอกราชเป็นต้นมา โดยคนกลุ่มน้อยชาวจีนสามารถดำรงรักษาวัฒนธรรมดั้งเดิมของตนเองไว้ได้ ในขณะที่วัฒนธรรมของชาวมลายูเป็นวัฒนธรรมหลักของสังคม

ทางเลือกที่ห้า คือ “การให้สถานะพิเศษแก่คนพื้นเมือง” (Accommodation) หมายถึงนโยบายของรัฐที่ให้อิสระทางวัฒนธรรมแก่ชนกลุ่มน้อย (Cultural Autonomy) ขณะเดียวกันสมาชิกของกลุ่มชาติพันธุ์ส่วนน้อยก็ยังได้รับสิทธิพิเศษและมีสิทธิต่าง ๆ อย่างกว้างขวางอีกด้วย ความ

เป็นอิสระของชนกลุ่มน้อยได้แก่ การให้สิทธิแก่พวกเขาในการนำลูกไปเข้าเรียนในโรงเรียนที่สอนหนังสือโดยใช้ภาษาของชาติพันธุ์กลุ่มน้อยเอง ในสหรัฐอเมริกาได้ให้สิทธิพิเศษแก่ชาติพันธุ์ส่วนน้อย โดยรัฐบาลได้ดำเนินนโยบายให้มีการปฏิบัติเป็นพิเศษในการจ้างงานสมาชิกของชนกลุ่มน้อย หรือกำหนดโควต้าสำหรับการบรรจุคนพื้นเมืองให้ดำรงตำแหน่งราชการเป็นกรณีพิเศษ และกำหนดโควต้าในการรับนักเรียนที่เป็นชนกลุ่มน้อยให้เข้าเรียนในโรงเรียนและมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงในสัดส่วนที่สูงเป็นพิเศษ เป็นต้น

ทางเลือกสุดท้าย ได้แก่ “สหพันธรัฐทางชาติพันธุ์” เป็นการกำหนดเขตพื้นที่พิเศษในการปกครองตนเองแก่ชนกลุ่มน้อย” (Ethno-federalism) หมายถึง นโยบายของรัฐ ที่ไม่เพียงแต่จะให้ความเป็นอิสระทางวัฒนธรรมแก่ชนกลุ่มน้อยเท่านั้น ชนกลุ่มน้อยยังได้รับความเป็นอิสระในระดับสูงที่จะควบคุมเหนือดินแดนที่กำหนด (Territorial Autonomy with a High Degree of Control Over a Particular Region) แต่ทั้งนี้ มิได้หมายความว่า จะเป็นการมอบอำนาจในการปกครองตนเองให้แก่ชนกลุ่มน้อยอย่างสมบูรณ์เบ็ดเสร็จ อำนาจในการปกครองในกรณีนี้ จึงคล้ายกับ การจัดการปกครองตนเองในเขตพื้นที่พิเศษ หรือการกระจายอำนาจการปกครองในรูปแบบของ “มลรัฐ” ซึ่งยังคงขึ้นต่อรัฐบาลกลาง (Central Government) โดยที่รัฐบาลกลางได้ระบุเอาไว้อย่างชัดเจนว่าจะมอบอำนาจในการปกครองให้แก่ชนพื้นเมืองในด้านใดบ้าง โดยทั่วไปแล้วประเด็นที่เป็นเรื่องเฉพาะของท้องถิ่นก็จะเป็นหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่น แต่ถ้าเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องหรือเชื่อมโยงกับนโยบายระดับชาติ อำนาจในการตัดสินใจและดำเนินงานก็ยังคงเป็นของรัฐบาลกลางอยู่ ซึ่งนโยบายในการกำหนดเขตพื้นที่พิเศษสำหรับการปกครองตนเองดังกล่าวนี้ ได้มีการนำไปใช้ในหลาย ๆ ประเทศ เช่น เบลเยียม แคนาดา และรัสเซีย ฯลฯ

นโยบายเน้นปราบปราม/ไม่ประนีประนอม
(ไม่อดกลั้นต่อความแตกต่างทางชาติพันธุ์)



นโยบายให้เป็นอิสระ/เคารพอัตลักษณ์ที่แตกต่าง
(มีการอดกลั้นต่อความแตกต่างทางวัฒนธรรมสูง)

แผนภาพที่ 1 นโยบายของรัฐในการจัดการต่อกลุ่มชาติพันธุ์ส่วนน้อย
เรียงตามลำดับจากความคับแคบ/ยอมรับต่ำ ไปสู่การเปิดกว้าง/ยอมรับสูง

ปกติแล้ว นโยบายของรัฐที่แสดงถึงการเคารพในอัตลักษณ์ของกลุ่มชาติพันธุ์สูง ก็จะทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ไม่เกิดสภาวะกดดัน ความขัดแย้งทางชาติพันธุ์มีแนวโน้มต่ำ กลุ่มชาติพันธุ์ก็จะไม่พัฒนาความคิดไปสู่ “อุดมการณ์ชาตินิยมบนฐานของชาติพันธุ์” (Ethnic Nationalism)¹ และไม่มีควมจำเป็นที่จะต้องเคลื่อนไหวไปสู่เป้าหมายของการแบ่งแยกดินแดน ในทางตรงข้าม หากนโยบายของรัฐมีการส่งเสริมให้กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ มีการปฏิสังสรรค์ต่อกันและดำเนินกิจกรรมร่วมกันต่อเนื่อง อาจส่งผลให้กลุ่มชาติพันธุ์สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติท่ามกลางความแตกต่างหลากหลาย แต่อย่างไรก็ตาม หากรัฐใช้นโยบายเชิงลบ อันแสดงให้เห็นถึงความไม่อดกลั้นในความแตกต่างหลากหลายทางชาติพันธุ์ ก็จะไปสู่ความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ได้โดยง่าย

ในกรณีของประเทศไทยนั้น รัฐได้ปฏิบัติต่อชาวจีน โดยใช้นโยบายกลืนกลายทางวัฒนธรรม (ซึ่งเห็นได้ชัดในสมัยของรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลย์สงคราม) ขณะที่ชาวจีนกับชาวพื้นเมืองสามารถผสมผสานทางชาติพันธุ์ผ่านการร่วมกิจกรรมในชีวิตประจำวันและการแต่งงาน (Penpisut, 2007) จนในที่สุด ทั้งสองชาติพันธุ์สามารถกลืนกลายเข้าด้วยกันจนไม่สามารถแยกออกจากกันได้ดังที่เห็นกันในปัจจุบันนี้ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลจอมพล ป. ได้ใช้นโยบาย “กลืนกลายทางวัฒนธรรม” กับชาวมลายูมุสลิมในพื้นที่สี่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ด้วยการบีบบังคับให้พวกเขาหันมาประพฤติปฏิบัติตามแบบอย่างของคนส่วนใหญ่ในภาคกลาง (ทั้งทางด้านภาษา การนับถือศาสนา และการแต่งกาย ฯลฯ) จนนำไปสู่ความขัดแย้งทางชาติพันธุ์อย่างรุนแรงและต่อเนื่อง รัฐบาลในสมัยต่อมาจึงจำต้องยกเลิกนโยบายกลืนกลายทางวัฒนธรรมไปในที่สุด (สุภาศพรธณ ตั้งตรงไพโรจน์, 2552, pp. 92-93) ในขณะที่ผู้นำของชาวมลายูมุสลิม เหมะเซ็น ฮัจญีสุหลง อับดุลกาเดย์ (2438-2497) ได้เคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลใช้นโยบาย “สหพันธรัฐทางชาติพันธุ์” โดยผ่านการยื่นข้อเรียกร้อง 7 ข้อ ต่อรัฐบาล แต่รัฐบาลในสมัยนั้นไม่ยอมโอนอ่อนผ่อนปรนต่อข้อเรียกร้องของฮัจญีสุหลง แต่ประการใด (เฉลิมเกียรติ ขุนทองเพชร, 2548; ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, 2551; ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, 2549) มิหนำซ้ำยังตอบโต้ด้วยการ “อุม” จนทำให้ผู้นำชาวมลายูมุสลิมจบชีวิตลง/หายตัวไปอย่างไร้ร่องรอยคนแล้วคนเล่า

นโยบายของรัฐบาลไทยต่อกลุ่มชาติพันธุ์ชาวมลายูมุสลิม นับจากสิ้นสุดยุคสมัยของรัฐบาลจอมพล ป. เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันนี้ โดยภาพรวมรัฐบาลได้ใช้นโยบาย “การบูรณาการทางวัฒนธรรม” ที่เปิดโอกาสให้ชาวมลายูมุสลิมสามารถดำรงรักษาวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของพวกตนเอาไว้ได้ ภายใต้บริบทที่จะต้องยอมรับถึงสถานะอันพิเศษของวัฒนธรรมของภาคกลาง (เช่น การใช้ภาษาไทยเป็นภาษากลาง การยึดถือพุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติ การส่งข้าราชการจากกรุงเทพไปปกครอง

¹ “ขบวนการลัทธิชาตินิยมบนพื้นฐานของชาติพันธุ์” เป็นขบวนการชาตินิยมที่มีลักษณะพิเศษ กล่าวคือ ในขณะที่ ลัทธิชาตินิยม เป็นการเคลื่อนไหวบนพื้นฐานของการตอบข้อสงสัย 2 ประการที่มาบรรจบกัน คือ “ใครคือสมาชิกชาติพันธุ์ของเราบ้าง?” และ “ดินแดนที่อยู่ภายใต้การปกครองของชาติพันธุ์ มีเส้นแบ่งอยู่ตรงไหนบ้าง?” ซึ่งการตอบคำถาม 2 ประการดังกล่าวนี้ นำไปสู่การเชื่อมโยงอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์เข้าสู่เขตพื้นที่ยึดครองของพวกตน พร้อม ๆ กับวาดแผนที่เพื่อแสดงถึงแผ่นดินบ้านเกิดเมืองนอน (Homeland) อันจะนำไปสู่เคลื่อนไหวของขบวนการชาตินิยมบนพื้นฐานของชาติพันธุ์” ที่เข้มข้นและรุนแรงในที่สุด.

และการรักษาความมั่นคง/ความสงบเรียบร้อยในบริเวณตะเข็บชายแดนโดยทหารและตำรวจที่ส่งไปจากส่วนกลาง) นอกจากนี้ นโยบายของรัฐยังเสริมด้วย “การให้สถานพิเศษแก่ชนพื้นเมือง” ดังจะเห็นได้จากการให้สิทธิพิเศษแก่นักเรียนในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในการเข้าศึกษาต่อในมหาวิทยาลัยของรัฐ การให้สิทธิพิเศษในการเข้ารับราชการในกระทรวงต่าง ๆ และการนำนโยบายการพัฒนาที่ใช้งบประมาณค่อนข้างสูงเข้าสู่พื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นกรณีพิเศษ เป็นต้น กระนั้นก็ตาม ในทางปฏิบัติยังมีการกระทบกระทั่งกันอยู่บ้างระหว่างชาวบ้านด้วยตนเอง และชาวบ้านกับข้าราชการในบางหมู่บ้าน รวมทั้งการแพร่ระบาดของยาเสพติดและสินค้าหนีภาษี อันทำให้เกิดเหตุการณ์ความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ปะทุขึ้นบ่อย ๆ ดังที่รับทราบกันในปัจจุบันนี้

ข้อโต้แย้งทางจริยธรรมของนโยบายการให้สิทธิพิเศษแก่ชนพื้นเมือง

จากนโยบายทั้งหมด 7 นโยบาย ที่รัฐบาลทั่วโลกปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นชนกลุ่มน้อยของตนนั้น พบว่านโยบายการฆ่าล้างโคตร (Genocide) และการกวาดล้างให้หมดไป (Ethnic Cleansing) เป็นนโยบายที่ไม่มีเหตุผลทางวิชาการรองรับ เว้นแต่เป็นการปฏิบัติที่เต็มไปด้วยอคติ/เดียดฉันท์ เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงไม่อาจยอมรับนโยบายทั้งสองได้ เนื่องจากเป็นนโยบายที่ไม่มีคุณค่าทางจริยธรรมและไร้มนุษยธรรม

ส่วนนโยบายกลืนกลายทางวัฒนธรรม เป็นนโยบายที่ละเมิดต่อสิทธิทางวัฒนธรรม (Cultural Rights) โดยแนวคิดสิทธิทางวัฒนธรรมดังกล่าว เป็น “สิทธิ” ที่เพิ่งได้รับความสนใจเมื่อไม่นานมานี้ แนวคิดดังกล่าวมองว่า กลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นชนกลุ่มน้อยจะต้องมีสิทธิในการรักษาขนบธรรมเนียมและประเพณีดั้งเดิมของพวกเขา อาทิ ภาษา แบบแผนการดำเนินชีวิต งานพิธี ภูมิปัญญาพื้นบ้าน ฯลฯ แต่นโยบายกลืนกลายทางวัฒนธรรมกลับละเมิดต่อสิทธิทางวัฒนธรรมของชนพื้นเมืองดังกล่าวอย่างรุนแรง (Alexander, 2004) นอกจากนี้การใช้นโยบายกลืนกลายทางวัฒนธรรมในหลาย ๆ ประเทศ ได้นำไปสู่ความขัดแย้งทางชาติพันธุ์อย่างรุนแรงและยืดเยื้อ ดังนั้นนักสิทธิมนุษยชนส่วนใหญ่ในปัจจุบันจึงออกมาประณาม/คัดค้านการนำนโยบายกลืนกลายทางวัฒนธรรมมาใช้ในพื้นที่ต่าง ๆ

กล่าวโดยภาพรวมแล้ว นโยบายที่ประเทศต่าง ๆ นำมาใช้กันเป็นจำนวนมากที่สุด ได้แก่ นโยบายการบูรณาการ (Integration) ซึ่งนักสิทธิมนุษยชนต่างให้การยอมรับกันโดยทั่วไป อันแตกต่างไปจาก “นโยบายการให้สถานะพิเศษแก่กลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นชนพื้นเมือง” (Accommodation) ซึ่งหากพิจารณาแต่เพียงผิวเผินก็ดูเหมือนจะเป็นนโยบายที่ดี/คำนึงถึงหลักมนุษยธรรม แต่จากการศึกษาครั้งนี้พบว่า การให้สถานพิเศษแก่ชนพื้นเมืองเป็นนโยบายที่ก่อให้เกิดการโต้แย้งกันทางวิชาการมากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และแคนาดา ที่มีการนำนโยบายดังกล่าวนี้ไปปฏิบัติกันอย่างแพร่หลาย นโยบายนี้ได้สร้างความแตกแยกทางความคิดออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายหนึ่งให้การสนับสนุน

ตอนนโยบายการให้สิทธิพิเศษแก่กลุ่มชาติพันธุ์ และอีกฝ่ายหนึ่งไม่เห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าว อันนำไปสู่การโต้เถียงทางวิชาการกันกลับไปกลับมาอย่างเข้มข้น ส่วนนโยบายสุดท้าย คือ นโยบายสหพันธรัฐทางชาติพันธุ์ (Ethno-federalism) ซึ่งแม้ว่าจะมีการนำไปปฏิบัติกันอยู่บ้างในบางประเทศ แต่ในทางวิชาการไม่ค่อยปรากฏให้เห็นว่ามีกรอบปฏิบัติได้แย่งกันมากนัก

ในส่วนสุดท้ายนี้ จะได้นำเสนอเกี่ยวกับข้อโต้แย้งระหว่างฝ่ายที่เห็นด้วยกับไม่เห็นด้วยในนโยบายการให้สิทธิพิเศษแก่ชนพื้นเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในบริบทของสหรัฐอเมริกา ตามลำดับ⁴

ในสังคมอเมริกัน กลุ่มชาติพันธุ์ประกอบด้วยหลายกลุ่ม อาทิ ชาวอเมริกันแอฟริกัน (African Americans) ยิว (Jews) ฮิสแปนิกส์ (Hispanics) เอเชียอเมริกัน (Asian Americans) และชนพื้นเมืองดั้งเดิมในอเมริกา ปัญหาการกดขี่ขูดรีดและการเหยียดผิวจึงเกิดขึ้นอย่างรุนแรงและยืดเยื้อยาวนานนับร้อยปี ปัญหาดังกล่าวนี้อาจเกิดจากพื้นฐานของการรังเกียจ/เหยียดพันธ์ อันนำไปสู่การปฏิบัติในเชิงกีดกันทางชาติพันธุ์ (Ethnic Discrimination) ดังเช่น ในช่วงครึ่งแรกของศตวรรษที่ 20 นายจ้างผิวขาวเลือกที่จะไม่รับคนผิวดำเข้าเป็นพนักงานของบริษัท จะว่าจ้างคนผิวดำเฉพาะในงานที่คนผิวขาวไม่ทำ ยิ่งไปกว่านั้น คนผิวดำแม้จะทำงานสูงกว่าแต่ก็ได้รับการประเมินผลงานต่ำกว่าคนผิวขาว และเมื่อจำเป็นต้องเลิกจ้างก็จะเลิกจ้างคนผิวดำก่อน โรงเรียนหลายแห่งไม่รับนักเรียนผิวดำ ชุมชนของคนผิวขาวแยกเป็นเอกเทศโดยการตัดถนนขวางเพื่อกั้นชุมชนของคนผิวดำให้ไปอยู่ในฝั่งตรงข้าม รถประจำทางกันคนผิวดำให้นั่งได้เฉพาะด้านหลัง บริการน้ำดื่มในสวนสาธารณะถูกจัดไว้สำหรับคนผิวขาวที่แยกต่างหากจากคนผิวดำ (Leo, 2002, p. 327)

การให้สิทธิพิเศษแก่กลุ่มชาติพันธุ์ เป็นนโยบายที่ถูกผลิตออกมาเพื่อจัดการรังเกียจ/เหยียดพันธ์ พร้อม ๆ กับผ่อนคลาย/สลายอารมณ์โกรธแค้นฝังลึกอยู่ในจิตใจของคนผิวดำที่ถูกปฏิบัติในฐานะของพลเมืองชั้นสองมาเป็นเวลานาน เพื่อให้สังคมสามารถกลับมาอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติภายใต้ความแตกต่างหลากหลายทางชาติพันธุ์ มาตรการของนโยบายการให้สิทธิพิเศษแก่กลุ่มชาติพันธุ์ ได้แก่ การให้สิทธิพิเศษแก่กลุ่มชาติพันธุ์ในการสอบเข้าโรงเรียน/มหาวิทยาลัย โดยกำหนดโควตาสำหรับกลุ่มชาติพันธุ์เป็นสัดส่วนที่แยกต่างหากเพื่อให้กลุ่มชาติพันธุ์ที่มีคะแนนสอบต่ำกว่าสามารถสอบได้ อาทิ ในเมือง ๆ หนึ่งเป็นคนผิวดำ ร้อยละ 48 ดังนั้นในการสอบเข้าเรียนก็จะกำหนดโควตาที่จะรับคนผิวดำเท่ากับ ร้อยละ 48 ของจำนวนที่จะรับทั้งหมด หรือการให้สิทธิพิเศษแก่คนผิวดำในการสอบเข้าทำงาน โดยกำหนดเป็นโควตา และเมื่อรับคนผิวดำเข้าทำงานแล้ว จะต้องให้โอกาสแก่คนผิวดำเป็นกรณีพิเศษในการเข้ารับการศึกษาต่อ และพัฒนาตนเองเพื่อความเจริญก้าวหน้าทางวิชาชีพ

⁴ มีศัพท์วิชาการอยู่คำหนึ่งที่นักวิชาการด้านสังคมศาสตร์และปรัชญาจริยศาสตร์ คือ “Strong Affirmative Action” ซึ่งหมายถึง การให้สิทธิพิเศษแก่คนชายขอบที่เคยถูกรังเกียจ/เหยียดพันธ์ และถูกกีดกันมาในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้สิทธิพิเศษในการสอบเข้าเรียนและเข้าทำงาน แต่คำว่า “Strong Affirmative Action” เป็นการให้สิทธิพิเศษ ไม่เฉพาะกับกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นส่วนกลุ่มน้อยเท่านั้น ยังหมายรวมถึงสตรี คนพิการ ฯลฯ อีกด้วย.

ฝ่ายสนับสนุนตอนนโยบายการให้สิทธิพิเศษแก่กลุ่มชาติพันธุ์ ได้อ้างเหตุผลสำหรับสนับสนุนความคิดของพวกตนดังต่อไปนี้ ประการแรก เพื่อเสริมสร้างความเป็นธรรมแก่คนสีผิว เนื่องจากหากเปิดให้คนผิวดำสอบแข่งขันกับคนผิวขาวในระบบปกติ ก็จะทำให้คนผิวดำไม่ได้ เนื่องจากเด็กผิวขาวมีฐานะทางเศรษฐกิจและมีโอกาสในการพัฒนาตนเองสูงกว่าเด็กผิวดำอย่างมาก (Leo, 2002, pp. 328-329) ประการที่สอง การให้สิทธิพิเศษแก่คนผิวดำจะทำให้พวกเขาสามารถเข้าเรียน/เข้าทำงานในตำแหน่งดี ๆ ซึ่งจะก่อให้เกิดโอกาสแก่พวกเขาในการพัฒนาความรู้ความสามารถเพื่อการเติบโตในอนาคต ซึ่งในระยะยาวจะส่งผลให้การแบ่งแยกสีผิวถูกขจัดลง อันจะนำไปสู่สังคมที่มีความเสมอภาคอย่างแท้จริงในที่สุด (Boxill, 2002, pp. 356-365) ประการที่สาม พวกเขามองว่าคนผิวดำซึ่งกระทำผิดอย่างรุนแรงต่อคนผิวดำมาเป็นเวลานานกว่า 300 ปี อันทำให้คนผิวดำตกเป็นเหยื่อของการถูกรังเกียจ/เหยียดฉันท์มาอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นการให้สิทธิพิเศษแก่คนผิวดำจึงเท่ากับเป็นการไถ่บาป/ชดใช้ความผิดที่คนผิวดำกระทำต่อคนผิวดำ (Thiroux, 2001, p. 405; Leo, 2002, p. 329; Vaughn, 2010, p. 454; Boxill, 2002, pp. 356-365) ประการที่สี่ นโยบายให้สิทธิพิเศษแก่กลุ่มชาติพันธุ์ เป็นการสนับสนุน/เสริมสร้างสังคมที่มีความแตกต่างทางวัฒนธรรม ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตยแบบเสรี นอกจากนี้ การปฏิสังสรรค์ระหว่างผู้คนที่มาจากต่างวัฒนธรรมจะทำให้สมาชิกเปิดกว้างและการยอมรับต่อความแตกต่าง บ่มเพาะความอดกลั้น และส่งผลให้เกิดความร่วมมือต่อกันภายใต้บริบทของโลกที่เต็มไปด้วยความแตกต่างหลากหลายเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ (Vaughn, 2010, p. 454)

ส่วนฝ่ายคัดค้านตอนนโยบายการให้สิทธิพิเศษแก่กลุ่มชาติพันธุ์ต่างมีเหตุผลในการสนับสนุนฝ่ายตนหลายประการเช่นกัน กล่าวคือ ประการแรก องค์การทุกประเภท (ไม่ว่าจะเป็นองค์การธุรกิจ หน่วยงานราชการ หรือองค์การพัฒนาเอกชน) ต่างต้องการพนักงานที่มีความรู้ความสามารถ เพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้นจึงไม่น่าจะถูกต้องที่รัฐบาลใช้มาตรการบีบบังคับให้องค์การรับพนักงานใหม่ โดยพิจารณาคุณสมบัติในแง่ของสีผิว (มากกว่าความรู้ความสามารถ) (Thiroux, 2001, p. 404) ประการที่สอง บริษัทธุรกิจเอกชนซึ่งเป็นเอกสิทธิ์ของเอกชน ผู้เป็นเจ้าของ ในสังคมประชาธิปไตยแบบเสรีให้ความสำคัญอย่างสูงต่อสิทธิเสรีภาพและระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล ดังนั้นจึงไม่มีความชอบธรรมอย่างยิ่งที่รัฐจะไปบังคับให้ธุรกิจเอกชนรับพนักงานตามคุณสมบัติที่รัฐกำหนด ประการที่สาม รัฐไม่สามารถอ้างได้ว่า การรับคนผิวดำเข้าทำงาน/เข้าเรียนเป็นการชดใช้บาป/ชดใช้ความผิดที่คนผิวดำได้กระทำมาในอดีต แน่แน่นอนที่สุด ความเป็นจริงที่ไม่สามารถปฏิเสธได้ก็คือ บรรพบุรุษของคนผิวดำได้กระทำความผิดต่อคนผิวดำมาอย่างยืดยาวนาน แต่จะไม่ยุติธรรมเลยหากความผิดดังกล่าวนั้นจะผ่องถ่ายมาให้คนผิวดำรุ่นปัจจุบันเป็นผู้ชดใช้ เพราะคนผิวดำรุ่นปัจจุบันไม่มีส่วนในการทำผิดดังกล่าว ทำนองเดียวกัน คนผิวดำที่ตกเป็นเหยื่อของการรังเกียจ/เหยียดฉันท์ก็เป็นคนผิวดำรุ่นก่อน มิใช่คนผิวดำรุ่นปัจจุบัน เมื่อเป็นเช่นนี้ คนผิวดำรุ่นปัจจุบัน

ควรเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการชดใช้ความผิดหรือไม่ ในเมื่อพวกเขามีผู้เสียหายแต่ประการใด (Thiroux, 2001, p. 404; Leo, 2002, p. 329)

ข้อถกเถียงระหว่างฝ่ายที่เห็นด้วยกับฝ่ายไม่เห็นด้วยต่อนโยบายการให้สิทธิพิเศษแก่กลุ่มชาติพันธุ์ดำเนินต่อไป จนถึงปี 1978 ได้เกิดเหตุการณ์ที่ทำให้หน้าหนักของเหตุผลระหว่างสองฝ่ายต้องสูญเสียดุลยภาพลงอย่างเด่นชัด นั่นคือ การเกิดคดีความอันโด่งดังไปทั่วสหรัฐอเมริกาในขณะนั้น ระหว่าง มหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย (University of California) กับนายเอเลน เบคคี (Alan Bakke) เหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นเมื่อนายเอเลน เบคคี ชายหนุ่มผิวขาว ได้สมัครเข้าเรียนในคณะแพทยศาสตร์ของมหาวิทยาลัยดังกล่าว โดยคณะแพทยศาสตร์รับนักศึกษาใหม่จำนวน 100 คน ซึ่งจำนวนนั้นเป็นโควตาสำหรับนักศึกษาผิวดำ 10 คน ผลปรากฏว่าเบคคีสอบไม่ได้ ทั้ง ๆ ที่เบคคีได้คะแนนสูงกว่านักศึกษาผิวดำทั้ง 10 คนที่สอบได้ตามระบบโควตา ในที่สุด เบคคีจึงยื่นฟ้องต่อศาลในแง่ที่เขาไม่ได้รับความเป็นธรรม เนื่องจากเขาไม่ผ่านการสอบคัดเลือกด้วยสาเหตุแห่งสีผิว (มิใช่ความรู้ความสามารถ) ปริศนาของคดีนี้ก็คือ “ผิวดำหรือที่เขาเกิดมาเป็นคนผิวขาว” ในที่สุดศาลสูงแห่งแคลิฟอร์เนียได้ตัดสินให้เบคคีชนะคดี เนื่องจากระบบโควตาที่ให้สิทธิพิเศษแก่คนผิวดำ ส่งผลให้คนผิวขาวไม่ได้รับความเป็นธรรม ระบบโควตาจึงขัดกับรัฐธรรมนูญของประเทศ หลังจากนั้นมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนียได้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลสูงแห่งสหรัฐอเมริกา ซึ่งต่อมาได้ตัดสินว่าระบบการสอบเข้าของคณะแพทยศาสตร์ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ได้ตัดสินว่า มหาวิทยาลัยสามารถนำ “สีผิว” มาเป็นเกณฑ์หนึ่ง (ร่วมกับเกณฑ์อื่นๆ) สำหรับพิจารณาในการรับนักศึกษาเข้าเรียนได้หรือไม่ (U.S. Supreme Court, 2002, pp. 378-382) ปญหาคดีความดังกล่าวได้นำไปสู่ข้อถกเถียงสาธารณะเกี่ยวกับความเหมาะสม/ไม่เหมาะสมในนโยบายการให้สิทธิพิเศษแก่กลุ่มชาติพันธุ์กันอย่างเข้มข้นต่อมาอีกตราบจนถึงปัจจุบันนี้

นอกจากนี้ ฝ่ายคัดค้านยังมีความเห็นว่า การให้สิทธิพิเศษแก่คนผิวดำยังเป็นการสร้างบาดแผลที่ติดตัวคนผิวดำไปตลอดชีวิต เนื่องจากคนผิวดำที่สอบเข้าทำงาน/เข้าเรียนได้ เพราะเหตุที่เขาได้รับสิทธิพิเศษ/โควตา ซึ่งในแง่หนึ่ง จะทำให้เขาถูกตั้งคำถามได้ว่า “ได้ดิบได้ดีเพราะใช้อิทธิพล” (มิใช่ความรู้ความสามารถ) อันเป็นมลทิน/ตราบาปติดตัวที่ชำระล้างไม่ออก เสมือนถูกเหยียดหยามเกียรติยศที่ไม่น่าภาคภูมิใจ (Vaughn, 2010, p. 456) ประเด็นสุดท้าย ฝ่ายคัดค้านยังมองอีกว่า การให้สิทธิพิเศษแก่คนผิวดำเพื่อเป็นการไถ่บาปหรือชดใช้ความผิดนั้น เป็นการปฏิบัติต่อคนผิวดำในฐานะที่เป็นเครื่องมือ (ให้สิทธิพิเศษแก่คนผิวดำเพื่อช่วยไถ่ถอนความผิดให้แก่คนผิวขาว) ซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าเป็นการปฏิบัติต่อคนผิวดำในฐานะที่มีได้นำคนผิวดำมาเป็นเป้าหมายโดยตัวมันเอง (Vaughn, 2010, p. 459) ในทางตรงข้าม คนผิวขาวปฏิบัติต่อคนผิวดำ (ให้สิทธิพิเศษแก่พวกเขา) ก็เพื่อรับใช้ประโยชน์ของคนผิวนั่นเอง ในแง่นี้จึงถือว่าเป็นการกระทำที่มีคุณค่าทางจริยธรรมต่ำ (ตามแนวคิดของ Immanuel Kant ที่มองว่า การกระทำที่มีคุณค่าทางจริยธรรมสูง ก็คือ การปฏิบัติต่อผู้อื่นในฐานะที่เป็นเป้าหมาย

เพื่อตัวของเขาเอง มิใช่ปฏิบัติต่อผู้อื่นเพื่อเป็นสะพานทอดไปยังเป้าหมายอย่างอื่น อ้างจาก Hill, 2013, p. 161; Graham, 2006, pp. 98-125)

บทส่งท้าย: ข้อเสนอแนะบางประการในการจัดการความขัดแย้งทางชาติพันธุ์

ท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ในปัจจุบันนี้ ความขัดแย้งทางชาติพันธุ์มีความสำคัญและได้รับความสนใจอย่างสูง แนวนอนที่สุดประชาคมโลกจะต้องคัดค้านและประณามนโยบายการฆ่าล้างโคตร (Genocide) และนโยบายการกวาดล้างให้หมดไป (Ethnic Cleansing) กันอย่างจริงจัง เนื่องจากเป็นนโยบายที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง ในขณะที่นโยบายกลืนกลายทางวัฒนธรรม (Assimilation) เป็นนโยบายที่ก่อให้เกิดปัญหาการละเมิดต่อสิทธิทางวัฒนธรรม (Cultural Rights) ของชนกลุ่มน้อยอย่างสูง ส่วนนโยบายที่คำนึงถึงหลักมนุษยธรรมและได้รับการยอมรับกันโดยทั่วไปในปัจจุบัน คือ นโยบายการบูรณาการ (Integration) และการให้สิทธิพิเศษแก่กลุ่มชาติพันธุ์ (Accommodation)

จากการศึกษาครั้งนี้ ผู้เขียนมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ (ซึ่งอาจเป็นประโยชน์ต่อการนำมาพิจารณาเพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้) ดังต่อไปนี้

ประการแรก คงปฏิเสธไม่ได้ว่า นโยบายระดับมหภาคที่กำหนดโดยรัฐบาลนั้นมีความสำคัญ แต่คงไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ เนื่องจากความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับปัญหาการกระทบกระทั่งกันระหว่างสมาชิกของแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์ที่แตกต่างกันในการดำเนินชีวิตแต่ละวันอีกด้วย ดังนั้น การสร้างความปรองดองระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์จะต้องดำเนินการในระดับพื้นที่เป็นสำคัญควบคู่กันไป

ประการที่สอง หากต้องการนำนโยบายให้สิทธิพิเศษแก่กลุ่มชาติพันธุ์มาใช้ รัฐจะต้องพิจารณาด้วยความระมัดระวัง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทำอย่างไรจึงจะให้สิทธิพิเศษแก่กลุ่มชาติพันธุ์บางกลุ่มที่เสียเปรียบ แต่ไม่ทำให้กลุ่มอื่นเกิดความรู้สึกสูญเสียสิทธิอันชอบธรรมของตนไป นอกจากนี้ สิทธิพิเศษที่ให้แก่มุสลิมจะต้องส่งเสริมให้พวกเขาสามารถดำรงอยู่ได้ในสังคมอย่างมีศักดิ์ศรี และสามารถยืนบนขาตัวเองได้อย่างมั่นคง พร้อมกับสามารถพัฒนาตนเองให้เติบโตบนเส้นทางที่ตนเองเลือกสรรได้ต่อไปอีกด้วย (Sen, 2000)

ประการที่สาม นอกจากเสรีภาพทางการเมือง/ความเป็นพลเมือง (Political & Civil Liberties) และสิทธิทางเศรษฐกิจ/สังคม (Socio-economic Rights) แล้ว รัฐควรส่งเสริมสิทธิชุมชน (Community Rights) และสิทธิทางวัฒนธรรม (Cultural Rights) อย่างจริงจัง เพื่อให้กลุ่มชาติพันธุ์มีสิทธิในการดำรงรักษาและสืบทอดประเพณี วัฒนธรรม ภาษา ศาสนา และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่นในแต่ละแห่ง แต่ขณะเดียวกัน ควรมีการส่งเสริมให้กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ เปิดกว้างต่อการปฏิสังสรรค์กับกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ พร้อมกับเปิดกว้างให้สมาชิกของกลุ่มได้มีสิทธิและเสรีภาพในการคบหาสมาคมกับเพื่อนต่างวัฒนธรรม (เช่น ภาษา และขนบธรรมเนียมประเพณีต่าง ๆ) เพื่อก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ใน

เรื่องต่าง ๆ ระหว่างกันและกันอย่างต่อเนื่อง (Alexander, 2004) เพื่อเสริมสร้างให้ชนต่างวัฒนธรรมมีการแลกเปลี่ยนทางสังคมต่อกันและไว้วางใจกัน อันจะนำไปสู่ความร่วมมือเพื่อการดำเนินกิจกรรมร่วมกันภายในชุมชน

ประการที่สี่ ภายในชุมชนควรมีการจัดตั้งกลไกการจัดการความขัดแย้งที่มีประสิทธิภาพ โดยกลไกดังกล่าวจะต้องมีลักษณะสอดคล้องกับวัฒนธรรมของท้องถิ่น รวมทั้งสามารถจัดการความขัดแย้งได้อย่างรวดเร็ว ดำเนินไปอย่างสันติ เป็นธรรม และได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการความขัดแย้งที่ดำเนินการผ่านกิจกรรม “สารเสวนา” (Dialogue) “การฟังอย่างลุ่มลึก” (Deep Listening) และการให้อภัย (Forgiveness)

เอกสารอ้างอิง

- เฉลิมเกียรติ ขุนทองเพชร. (2548). *หะยีสุหลง อับดุลกาเดร์: กบฏ...หรือวีรบุรุษแห่งสี่จังหวัดภาคใต้*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน.
- ชัยวัฒน์ สถาอานันท์. (2551). *ความรุนแรงกับการจัดการ “ความจริง” : ปัตตานีในรอบกึ่งศตวรรษ*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ. (2549). *ความเป็นมาของทฤษฎีแบ่งแยกดินแดนในภาคใต้ไทย*. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.).
- สุภาคีพรรณ ตั้งตรงไพโรจน์ (2552). รัฐกับสังคมมุสลิมใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้: การทำความเข้าใจเรื่องเอกลักษณ์ อัตลักษณ์ และความท้าทายในการแก้ไขปัญห. *เอเชียปริทัศน์*, 30(2).
- Alexander, J. M. (2004). Capabilities, Human Rights and Moral Pluralism. *The International Journal of Human Rights*, 8(3).
- Barrington, L. (2010). *Comparative Politics: Structures & Choices*. Boston: Wadsworth, Center Learning.
- Boxill, B. (2002). *Blacks and Social Justice*, in Jeffrey R. Di Leo (ed.) *Morality Matters: Race, Class, and Gender in Applied Ethics*, Boston: McGraw-Hill Higher Education.
- Graham, G. (2006). *Eight Theories of Ethics*, London and New York: Routledge.
- Hill, T. E. (2013). Kant. In John S. (Ed.), *The Routledge Companion to Ethics*. London and New York: Routledge.
- Horowitz, D. L. (1985). *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: University of California Press.
- Huntington, S. P. (1998). *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, London: Touchstone Books.

- Intarapirom, P. (2007). A Control over Chinese Schools by the Thai State from the Period of Constitutional Monarchy to Prime Minister Phibul Songkram's Administration (1932-1944). *Silpakom University International Journal*, 7.
- Leo, J. R. Di (2002). *Morality Matters: Race, Class, and Gender in Applied Ethics*, Boston: McGraw-Hill Higher Education.
- Richmond, A. (1987). Ethnic Nationalism: Social Science Paradigms. *International Social Science Journal*. Vol. 39, No. 111
- Sen, A. (2000). *Development as Freedom*, New York: Anchor Books.
- Thiroux, J. P. (2001). *Ethics: Theory and Practice*, Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.
- U.S. Supreme Court. (2002). Regents of the University of California v. Bakke. In Jeffrey R. Di Leo (Ed.) *Morality Matters: Race, Class, and Gender in Applied Ethics*. Boston: McGraw-Hill Higher Education.
- Vaughn, L. (2010). *Doing Ethics: Moral Reasoning and Contemporary Issues*, New York: W. W. Norton & Company.

