



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

**โครงการการเจรจาและการรักษาสันติภาพในอาเจะห์ : บทเรียนสำหรับกรณี
สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย**

โดย ดร.ชนินท์ทีรา ณ ถลาง และ อ.อรอนงค์ ทิพย์พิมล

20 ตุลาคม พ.ศ.2553

สารบัญ

	หน้า
Abstract	2-3
Glossary	4-5
บทที่ 1 การแบ่งแยกดินแดน การเจรจาทางสันติภาพและเขตปกครองตนเองใน การจัดการกับความขัดแย้ง (Theoretical Considerations: Secessionism, Peace Negotiations and Asymmetrical Autonomy)	8-29
บทที่ 2 การก่อกำเนิดของขบวนการอาจะห์เอกราช (The Genesis of the Free Aceh Movement or Gerakan Aceh Merdeka, GAM)	30-43
บทที่ 3 ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากความขัดแย้งในอาจะห์ (The Political Economy of Conflict in Aceh)	44-67
บทที่ 4 พัฒนาการด้านการเมืองและสังคมอาจะห์หลังการลงนามในสัญญา สันติภาพปี 2005 (Political and Social Developments in Aceh after MoU 2005)	68-98
บทที่ 5 การถอดบทเรียนจากกระบวนการสันติภาพในอาจะห์ต่อการแก้ไข ความรุนแรงใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย (What lessons can be learned from the case of Aceh)	99-112
ภาคผนวก	113
บรรณานุกรม	114-124

Abstract

The three most southern provinces in Thailand has been a longstanding area of conflict. While peace negotiations between the Indonesian government and the Free Aceh Movement (GAM) have resulted in the signing of the Memorandum of Understanding (MoU) in 2005 ultimately ending a three-decade long struggle for independence, many remain pessimistic that peace deal will occur for the conflict the south of Thailand, at least in the near future. This research seeks to draw on the lessons on peacemaking and peacebuilding from Aceh for the conflict in the three most southern provinces of Thailand. First, it analyses the conditions conducive to peace negotiations in 2005 which include a number of factors such as context and actor transformation. It then explores peace building in Aceh post-MoU including the processes of reintegration as well as fiscal and political decentralization as part of the peace deal. Then, this study further investigates whether lessons learned from the case of Aceh have any useful implications to the conflict in the three most southern provinces Thailand.

บทคัดย่อ

พื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยเป็นพื้นที่ที่มีความขัดแย้งมาเป็นเวลานาน ขณะที่การเจรจาสันติภาพระหว่างรัฐบาลอินโดนีเซียกับกลุ่มอาเจห์เอกราช (GAM) สามารถประสบความสำเร็จในการลงนามในข้อตกลงความเข้าใจร่วมกัน หรือ MoU ในปี 2005 ซึ่งเป็นการยุติการต่อสู้เพื่อเอกราชที่ดำเนินมายาวนานกว่าสามทศวรรษ แต่ด้วยในปัจจุบัน มีหลายฝ่ายที่ยังคงมองสถานการณ์ในภาคใต้ของประเทศไทยในแง่ร้ายว่า การเจรจาสันติภาพคงจะยังไม่เกิดขึ้นอย่างน้อยที่สุดก็ในอนาคตอันใกล้

ดังนั้น งานวิจัยนี้ต้องการถอดบทเรียนที่ได้จากกระบวนการสร้างสันติภาพและการเจรจาสันติภาพในอาเจห์ เพื่อแก้ไขความขัดแย้งในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย ซึ่งจะมุ่งศึกษาในรายละเอียดดังนี้ ประการแรก จะวิเคราะห์สภาพที่เอื้อต่อกระบวนการเจรจาสันติภาพในปี 2005 รวมถึงปัจจัยต่างๆ เช่น บริบทและการเปลี่ยนตัวแสดงทางการเมืองเป็นต้น จากนั้น จะสำรวจการสร้างสันติภาพในอาเจห์ภายหลังการลงนามในสนธิสัญญาสันติภาพ และศึกษาการกระจายอำนาจทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจตามข้อตกลงใน MoU ประการที่สอง งานวิจัยนี้ ต้องการถอดบทเรียนจากกรณีอาเจห์ว่ามีด้านใดบ้าง ที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้สำหรับการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทยได้

Glossary

AMM	Aceh Monitoring Mission
CMI	Crisis Management Initiative
COHA	Cessation of Hostilities Agreement
BRA	Badan Reintegrasi-Damai Aceh หรือ Aceh Reintegration Board
BRR	Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi หรือ The Agency for the Rehabilitation and Reconstruction of Aceh and Nias
DPD	Dewan Perwakilan Daerah หรือ Regional Representatives Council
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat หรือ People's Representative Council
DOM	Daerah Operasi Militer หรือ Military Operational Area
Dwifungsi	Dual function
FORKAB	Forum Komunikasi Anak Bangsa หรือ Youth of the Nation Forum
GAM	Gerakan Aceh Merdeka หรือ the Free Aceh Movement
Golkar	Golongan Karya หรือ The Party of the Functional Groups
HDC	Henri Dunant Center
JSC	Joint Security Committee
MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat หรือ People's Consultative Assembly
NAD	Nanggroe Aceh Darussalam (ชื่อเต็มของจังหวัดอาเจะห์)

NKRI	Negara Kesatuan Republik Indonesia หรือ The Republic of Indonesia
PA	Partai Aceh หรือพรรคอาจะห์
PD	Partai Demokrat หรือ The Democratic Party
PDI-P	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan หรือ Indonesian Democratic Party of Struggle
PETA	Pembela Tanah Air หรือ Defenders of the Homeland
Reformasi	การปฏิรูปทางการเมืองในช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจ 2540
SBY	Susilo Bambang Yudhoyono
SIRA	Sentral Informasi Referendum Aceh หรือ the Independent Acehnese Peoples' Voice
SMUR	Solidaritas Mahasiswa untuk Rakyat หรือ Student Solidarity for the People
TNI	Tentara Nasional Indonesia หรือ Indonesian National Armed Forces

การดำเนินงานวิจัยและวิธีการเก็บข้อมูล

วิธีการเก็บข้อมูลในช่วง 6 เดือนแรกของการวิจัยใช้ทั้งวิธีวิจัยเอกสารและวิธีสัมภาษณ์แบบ semi-structured เป็นหลัก โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ได้ข้อมูลที่แสดงถึง มุมมองของแต่ละกลุ่มในสังคม อาเจะห์ และในพื้นที่ 3 จังหวัดภาคใต้ โดยมีสิ่งที่จะเป็นข้อมูลเสริมก็คือ สถิติเกี่ยวกับประชากรและความรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ทั้ง 2 สำหรับกรณีศึกษาอาเจะห์ ทางโครงการวิจัยจะนำสถิติเกี่ยวกับการเลือกตั้งมาใช้เพิ่มเติม ควบคู่ไปกับ ข้อมูลที่อยู่ในรูปแบบอื่นๆ อย่างเช่น ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ทั้งนี้ก็เพื่อต้องการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล ตามหลักการของ triangulation

ในช่วง 6 เดือนที่ผ่านมาผู้วิจัยของโครงการได้ทำการสัมภาษณ์บุคคลจากหลายๆ กลุ่ม ซึ่งกรณีอาเจะห์ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์กลุ่ม GAM และ ผู้แทนจากพรรคการเมืองท้องถิ่นต่างๆ อย่างเช่น พรรคอาเจะห์และ พรรค SIRA เป็นต้น รวมทั้งยังได้ไปสัมภาษณ์ นักวิชาการ ผู้แทนจากองค์กรระหว่างประเทศที่ประจำในพื้นที่อาเจะห์ ตลอดจน นักข่าวทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น นอกจากนี้ผู้วิจัยของโครงการยังได้เดินทางไปยังพื้นที่อื่นๆ ในจังหวัดอาเจะห์ ที่อยู่นอกเมือง Banda Aceh อีก 2 พื้นที่คือ พื้นที่อาเจะห์เหนือและพื้นที่อาเจะห์กลาง ซึ่งพื้นที่อาเจะห์เหนือมีความสำคัญต่อการวิจัย เนื่องจากเป็นพื้นที่ ที่ประชาชนให้การสนับสนุนกลุ่ม GAM เป็นจำนวนมาก ในขณะที่ พื้นที่อาเจะห์กลาง จะสะท้อนมุมมองในแง่ที่ต่างกันออกไป เนื่องจากเป็นพื้นที่ ที่ประชาชนให้การสนับสนุนกลุ่ม GAM ไม่มากเท่าพื้นที่อาเจะห์เหนือหรือพื้นที่อื่นๆ และยังเป็นพื้นที่ ที่มีทหารพรานคอยให้การสนับสนุนการปฏิบัติการของทหารเป็นจำนวนมากในช่วงเวลาก่อนการลงนามใน MoU อีกด้วย เนื่องจากสภาพความขัดแย้งใน 2 พื้นที่ มีลักษณะที่ต่างกันผู้วิจัยจึงเห็นความสำคัญในการเดินทางไป 2 พื้นที่นี้ เพื่อเก็บข้อมูลเกี่ยวกับความคืบหน้าของขบวนการสันติภาพ

สำหรับพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์บุคคลจากหลายๆ กลุ่ม คล้ายกับพื้นที่อาเจะห์ โดยผู้วิจัยส่วนใหญ่เดินทางอยู่ภายในอำเภอเมืองปัตตานีและยะลา เนื่องจากการเดินทางไปยังหมู่บ้านมีความเสี่ยงภัยอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดในการเดินทางเข้าไปในพื้นที่ 3 จังหวัดภาคใต้ก็ไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อการเก็บข้อมูลมากนัก เนื่องจากสามารถ นัดสัมภาษณ์บุคคลจากในตัวอำเภอเมืองปัตตานีและยะลาได้

Map of Aceh

<http://www.globalexchange.org/images/AcehMap.jpg>



Map of Aceh, Indonesia



บทที่ 1

การแบ่งแยกดินแดน การเจรจาทางสันติภาพและเขตปกครองตนเองในการจัดการกับความขัดแย้ง (Theoretical Considerations: Secessionism, Peace Negotiations and Asymmetrical Autonomy)¹

บทนำ

มีรัฐจำนวนไม่น้อยที่มีประชากรที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ ภาษา ศาสนา และวัฒนธรรม และในรัฐเหล่านี้ก็มีจำนวนไม่น้อยที่ประสบปัญหาความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ แม้ว่าจะเป็นชาติตะวันตกอย่างอังกฤษที่รัฐบาลเคยต่อสู้กับขบวนการกบฏเอกราชของไอร์แลนด์เหนือหรือ Irish Republican Army (IRA) หรือประเทศสเปนที่มีปัญหาความขัดแย้งกับพวก Basques หรือกลุ่ม Euskadi Ta Askatasuna (ETA) หรือประเทศทางแถบแอฟริกาและเอเชีย อย่างเช่น รวันด้า อินเดีย ปากีสถาน หรือพม่า ล้วนแต่มีปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ทั้งสิ้น ซึ่งผลเสียจากความขัดแย้งที่เกิดขึ้น มีนัยต่อการ อาทิเช่น การคร่าชีวิตผู้คนเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดความสูญเสียต่อทรัพย์สิน เกิดความไร้เสถียรภาพ และการละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นต้น

ความขัดแย้งทางกลุ่มชาติพันธุ์มีอยู่หลายลักษณะ ทั้งที่เป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์เอง (Horizontal conflict) ซึ่งความขัดแย้งในรูปแบบนี้จะมีลักษณะที่ทั้งสองกลุ่มไม่ได้มีจุดประสงค์ในการแบ่งแยกดินแดนเพื่อตั้งรัฐใหม่ของกลุ่ม และ ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์หนึ่งๆ ที่มีการต่อสู้กับรัฐโดยมีจุดประสงค์เพื่อที่จะก่อตั้งรัฐใหม่ หรือต้องการแบ่งแยกดินแดน (Secessionism) ซึ่งในปัจจุบันนี้แทบจะไม่มีกรณีไหนที่กลุ่มเหล่านี้จะบรรลุผลสำเร็จและสามารถจัดตั้งรัฐใหม่ได้ อาจจะมีกรณียกเว้นอย่างเช่น สิงคโปร์ที่แยกตัวออกจากมาเลเซียในปี 1965 หรือบังกลาเทศที่แยกตัวออกจากปากีสถานในปี 1973 ซึ่งนอกเหนือจากนี้ รัฐที่เกิดใหม่หลังสงครามโลกครั้งที่สองล้วนแต่เคยอยู่ภายใต้การปกครองของประเทศตะวันตกหรือเป็นอดีตอาณานิคม ที่ได้รับเอกราชตามหลัก Self-Determination แล้วทั้งสิ้น² แม้แต่ประเทศเกิดใหม่อย่างติมอร์ตะวันออกซึ่งเป็นอดีตอาณานิคมที่ได้รับเอกราชจากโปรตุเกส ในปี 2002 เพราะฉะนั้น กรณีติมอร์ตะวันออกจึงไม่ได้เป็นกรณีของการแบ่งแยกดินแดนแต่อย่างใด

¹ บทนี้พัฒนาจากวิทยานิพนธ์ของดร. ชนินท์ทิวา ณ ถลางที่ส่งให้มหาวิทยาลัยบริสตอล (University of Bristol) ประเทศอังกฤษเมื่อเดือนเมษายนปี 2007

² Alexis Heraclides, *The Self-Determination of Minorities in International Politics*, (London: Frank Cass, 1991), p. 21

การกำหนดเขตแดนของรัฐสมัยใหม่ในเอเชียและแอฟริกาจะอยู่บนพื้นฐานการจัดสรรและแบ่งผลประโยชน์ระหว่างชาติตะวันตก โดยปราศจากการคำนึงถึง เรื่องการรวมผู้คนที่มีความหลากหลายให้อยู่ในพื้นที่เดียวกัน เนื่องจากต้องการทำให้พรมแดนที่ประเทศผู้ล่าอาณานิคมกำหนดไว้มีความศักดิ์สิทธิ์ (Sacrosanct) ภายใต้อำนาจ Self-Determination และกติการะหว่างประเทศที่รักษาเขตแดนของรัฐให้คงเดิมตามที่ชาติตะวันตกได้กำหนดไว้ และไม่ได้มีการส่งเสริมการตั้งรัฐให้แก่ทุกกลุ่มชาติพันธุ์ เพราะว่า ถ้าเป็นเช่นนั้นก็จะเกิดรัฐเป็นจำนวนมาก ยกตัวอย่างเช่น หมู่เกาะอินโดนีเซีย มีกลุ่มชาติพันธุ์มากกว่า 300 กลุ่มก็จะเกิดรัฐใหม่ถึง 300 รัฐ ดังนั้นหลัก Self-Determination และกติการะหว่างประเทศจึงเป็นกลไกรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐเอง รวมทั้งในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในระดับโลกด้วย ซึ่งดูได้จากคำกล่าวของอดีตนายกรัฐมนตรีสหประชาชาติ³

แม้ว่าในปัจจุบัน โอกาสที่กลุ่มแบ่งแยกดินแดนจะก่อตั้งรัฐใหม่มีน้อยมาก แต่สิ่งที่เป็นที่ถกเถียงกันในการวิชาการคือ การกระจายอำนาจสู่พื้นที่ที่มีความขัดแย้งเพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกิจการด้านต่างๆในพื้นที่ตนเอง อย่างเช่น การบริหารจัดการด้านการศึกษา ทรัพยากรหรือวัฒนธรรม เป็นต้น โดยมีเงื่อนไขว่า เป็นการกระจายอำนาจในด้านต่างๆนั้น จะขึ้นอยู่กับข้อตกลงว่ามีขอบเขตของการกระจายอำนาจได้มากน้อยแค่ไหนและในพื้นที่นั้นๆสามารถมีอำนาจในการบริหารกิจการด้านใดบ้างและอำนาจใดบ้างที่เป็นอำนาจการตัดสินใจของรัฐบาลกลางเท่านั้น สิ่งเหล่านี้ขึ้นอยู่กับข้อตกลงที่กลุ่มแบ่งแยกดินแดนทำขึ้นกับรัฐ ประการที่สำคัญก็คือ พื้นที่ที่มีการกระจายอำนาจจะไม่ได้เป็นการทำลายอธิปไตยของรัฐแต่อย่างใด

การที่กลุ่มชาติพันธุ์หนึ่งๆ ต่อสู้กับรัฐเพื่อที่จะแบ่งแยกดินแดนอาจจะเนื่องด้วยหลายสาเหตุ ซึ่งแต่ละกรณีจะมีความต่างกันไป ประการแรก ความขัดแย้งไม่ได้มีสาเหตุจากความแตกต่างทางชาติพันธุ์ วัฒนธรรม ศาสนาและภาษาเพียงอย่างเดียว ความแตกต่างอย่างเดียวไม่สามารถอธิบายได้ว่าทำไมในพื้นที่อาเซอร์ไบจานและปาปัวมีการก่อตั้งกลุ่มที่มีความต้องการที่จะแยกตัวออกจากรัฐอินโดนีเซีย แต่กลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ ในอินโดนีเซียอย่างเช่นพวกสุมาตราไม่ต้องการ หรือทำไมชาวเวลส์ และสกอตแลนด์ในประเทศอังกฤษไม่ได้มีความต้องการที่จะตั้งรัฐใหม่ต่างๆ ที่ชาวเวลส์ มีภาษาของตนเอง และปายตามถนนยังใช้ภาษาเวลส์ควบคู่กับภาษาอังกฤษอีกด้วย ส่วนสกอตแลนด์ในอดีตมีราชวงศ์และเคยปกครองแยกจากอังกฤษแต่กลับไม่ได้มีการเรียกร้องให้แยกออกจากสหราชอาณาจักร แต่

³ An Agenda for Peace Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping, Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992, www.un.org

รัฐบาลกลางกลับมีปัญหาในพื้นที่ไอร์แลนด์เหนือ ซึ่งปัจจุบันมีการเจรจาระหว่างกลุ่ม IRA และ รัฐบาลอังกฤษจนเกิดเสถียรภาพแล้ว จากตัวอย่างเหล่านี้ แสดงให้เห็นว่า ในหลายๆประเทศที่ ประชากรมีความหลากหลายทางภาษาและวัฒนธรรมมาก ไม่ได้แปลว่าประชากรทั้งหลายเหล่านั้น จะต้องขัดแย้งและต่อสู้กันเสมอไป รัฐบาลหนึ่งสามารถที่จะรวมคนที่หลากหลายไว้ได้หรือไม่ นั่นขึ้นอยู่กับ ความรู้สึกของประชาชนว่าเป็นส่วนหนึ่งของชาติ (nation) นั้นๆ มากน้อยแค่ไหน

ถ้าความขัดแย้งทางกลุ่มชาติพันธุ์ไม่ได้เกิดจากสาเหตุเพียงแค่นี้เรื่อง ความแตกต่างทางชาติพันธุ์ ภาษาและวัฒนธรรม แล้วอะไรคือสาเหตุของขัดแย้งทางกลุ่มชาติพันธุ์ เนื่องด้วยงานวิจัยนี้ มีความจำเป็นที่ต้องจำกัดขอบเขตของการศึกษาค้นคว้านี้ จึงขอกล่าวถึงแต่เพียงความขัดแย้งที่เป็นลักษณะ การแบ่งแยกดินแดนเท่านั้น Don MacIver ได้นิยามความความหมายของ Secessionism ว่าเป็นการที่ พื้นที่หนึ่งๆ และประชากรของพื้นที่นั้นๆ แสดงความต้องการที่จะไม่อยู่ภายใต้รัฐ และมีความ ประสงค์ที่จะก่อตั้งสังคมที่อิสระโดยมีรัฐบาลเป็นของตนเองและมีสิทธิของควมรัฐ⁴ หรืออีกนัยหนึ่ง คือกลุ่มชาติพันธุ์มีความรู้สึกชาตินิยมที่ไม่สอดคล้องกับชาติของรัฐ จึงอยากจะแยกตัวออกไป ดังนั้น ความแตกต่างระหว่าง กลุ่มพันธุ์ (Ethnic Group) และชาติ กล่าวคือ กลุ่มชาติพันธุ์ อาจจะไม่ได้มี เป้าหมายในเรื่องของการแบ่งแยกดินแดน แต่กลุ่มที่มีความรู้สึกชาตินิยม จะต่อสู้เพื่อสร้างรัฐชาติของ กลุ่มตัวเอง⁵ หรือที่บางครั้งเรียกว่า Ethno-nationalist movements

กรณีความขัดแย้งในอาเจห์ ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของงานวิจัยนี้ โดยกลุ่ม GAM เป็นกลุ่มหลัก ที่มีการต่อสู้กับรัฐอินโดนีเซีย และจัดได้ว่าเป็นกลุ่มแบ่งแยกดินแดนตามความหมายของ MacIver ซึ่ง จากคำประกาศในปี 1976 กลุ่ม GAM ได้กล่าวอย่างชัดเจนว่า มีจุดประสงค์ที่จะแบ่งแยกดินแดน แต่ ทั้งนี้ผู้วิจัยไม่ได้มองเห็นว่า กลุ่มต่างๆ ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทยถูกจัดอยู่ในกลุ่ม แบ่งแยกดินแดนทั้งหมด เนื่องด้วยมีความหลากหลายของกลุ่มเคลื่อนไหวใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้มี จำนวนมากจึงไม่สามารถจัดลักษณะของกลุ่มได้เหมือนกรณีอาเจห์ แต่เพราะว่า การศึกษานี้มุ่งที่จะ ศึกษากระบวนการสันติภาพในอาเจห์เป็นหลัก เพื่อต้องการถอดบทเรียนให้กับกรณีความขัดแย้งใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทยจึงขอใช้คำว่า การแบ่งแยกดินแดนในงานวิจัยนี้

⁴ แปลจาก Secession ‘occurs when a territory and its people break away from a state and establish a new politically independent society with a government of its own and claim statehood’. Don MacIver (ed.), *The Politics of Multinational States*, (Basingstoke, England: Macmillan, 1999), p. 17-23

⁵ Thomas Hylland Eriksen, *Ethnicity and Nationalism Anthropologist Perspectives*, (London: Pluto Press, 1993), p. 6

ดังที่กล่าวมาข้างต้น กรณีความขัดแย้งที่มีลักษณะของการแบ่งแยกดินแดนแต่ละกรณีจะมีสาเหตุของความต้องการที่จะแบ่งแยกดินแดนแตกต่างกันออกไปซึ่งขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของบริบทเวลาและสถานที่นั้นๆ แต่ทั้งนี้ยังมีความพยายามจากนักวิชาการที่สร้างทฤษฎีในการอธิบายบ่อเกิดของความรู้สึกไม่พอใจของกลุ่มชาติพันธุ์จนเกิดความรู้สึกชาตินิยม นักวิชาการอย่าง Michael Hechter และ Donald Horowitz⁶ มีความเห็นที่คล้ายๆ กันว่าความรู้สึกชาตินิยมมีรากเหง้าจากการเอารัดเอาเปรียบกันทางด้านเศรษฐกิจหรือความขัดแย้งในเรื่องของทรัพยากร รวมทั้งความไม่พอใจที่ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองหรืออยู่ภายใต้การปกครองที่มีกลุ่มชาติพันธุ์กุมอำนาจทางการเมือง ซึ่งแนวความคิดเหล่านี้อยู่บนพื้นฐานแนวคิด Marxist ที่ความสัมพันธ์ของกลุ่มชาติพันธุ์มีลักษณะการวิเคราะห์แบบแบบชนชั้น (Class analysis) Michael Hechter เรียกปรากฏการณ์เช่นนี้ว่า Internal Colonialism⁷ ซึ่งชื่อเรียกสามารถสื่อความหมายได้ค่อนข้างดี กล่าวคือ กลุ่มชาติกลุ่มหนึ่งจะกุมอำนาจรัฐและอำนาจทางเศรษฐกิจ รวมทั้งมีการเอารัดเอาเปรียบทางเศรษฐกิจ โดยที่กลุ่มที่กุมอำนาจทางการเมืองจะนำทรัพยากรจากพื้นที่ที่มีอีกกลุ่มหนึ่งอยู่เป็นส่วนใหญ่เพื่อประโยชน์ส่วนตน และไม่ได้กลับมาพัฒนาพื้นที่ตรงนี้ทำให้การพัฒนาและจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างไม่เป็นธรรม ประกอบกับการกุมอำนาจรัฐทำให้เกิดความรู้สึกว่าถูกครอบครองแบบอาณานิคมหรือที่เรียกว่า Internal Colonialism

แม้ว่าในหลายๆ พื้นที่อย่างเช่น ที่มินดาเนา อาเงะห์ รวมถึงพื้นที่ Basque ในสเปนและ Punjab ในอินเดียเป็นพื้นที่ความขัดแย้งและล้วนแต่มีมิติของเรื่องเศรษฐกิจและทรัพยากรทั้งสิ้น โดยที่พื้นที่เหล่านี้เป็นที่ร่ำรวยด้วยทรัพยากรธรรมชาติหรือเป็นพื้นที่อาจจะถูกละเลยในเรื่องของการพัฒนาทำให้ประชากรพื้นที่เหล่านี้อาจจะมีความเป็นอยู่ด้อยกว่าพื้นที่อื่นๆ จึงเกิดความรู้สึกว่าถูกเอารัดเอาเปรียบโดยรัฐบาลกลาง ส่วนพื้นที่อาเงะห์เองจัดได้ว่า อุดมไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ อย่างเช่น แร่ธาตุ ป่าไม้ และก๊าซธรรมชาติที่อยู่ในพื้นที่ Lhokseumawae ทางเหนือของอาเงะห์ และยังเป็นที่ตั้งของบริษัท Exxon-Mobil ซึ่งเป็นบริษัทใหญ่ของสหรัฐ ที่ทำการสำรวจก๊าซธรรมชาติ และทำให้คนอาเงะห์เกิดความรู้สึกว่ารัฐบาลกลางเอาทรัพยากรของพื้นที่ไปโดยไม่ได้นำรายได้จากทรัพยากรกลับมาพัฒนาพื้นที่อาเงะห์ แต่กลับนำรายได้ไปเข้าคลังส่วนกลางหรือเข้ากระเป๋าของนักการเมืองหรือนักธุรกิจที่เป็นพวกพ้องของประธานาธิบดีชูฮาร์โตในสมัยนั้น ส่วนพื้นที่มินดาเนาถึงแม้ว่าไม่ได้เป็น

⁶ Donald L. Horowitz, 'The Three Dimensions of Ethnic Politics', *World Politics*, Vol. 23, No. 2, January 1971; and Donald L. Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict*, (Berkeley: University of California Press, 1985), p. 21-32

⁷ Michael Hechter, *Internal colonialism: the Celtic fringe in British national development, 1536-1966*, (London: Routledge and Kegan Paul, 1975), p. 9

พื้นที่อุดมไปด้วยทรัพยากรเหมือนพื้นที่อาจะห์ แต่ส่วนหนึ่งของปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเกิดจากความยากจน โดยดัชนีการพัฒนามนุษย์ของสหประชาชาติในปี 2009 (The UN Human Development Index - HDI) อยู่ในลำดับท้ายๆ ในเชิงเปรียบเทียบกับพื้นที่อื่นๆ ในหมู่เกาะฟิลิปปินส์⁸

ถึงแม้ว่าปัจจัยทางเศรษฐกิจและการอยากมีส่วนร่วมต่อกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองอาจจะเป็นปัจจัยประการสำคัญต่อการที่กลุ่มต่างๆ เรียกร้องที่จะแยกตัวเป็นรัฐอิสระ แต่ว่ามิติทางด้านเศรษฐกิจเพียงมิติเดียวไม่สามารถอธิบายได้ว่าทำไมพื้นที่อื่นๆ ในหมู่เกาะอินโดนีเซียที่มีความอุดมสมบูรณ์ทางทรัพยากรไม่มีความขัดแย้งหรือไม่มีการต่อสู้เพื่อแบ่งแยกดินแดน มีเพียงแต่อาจะห์และปาปัว เท่านั้น ที่ถือว่าเป็นพื้นที่อุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรธรรมชาติ แต่กลับเป็นพื้นที่ที่มีการต่อสู้กับรัฐบาลกลาง (แม้ว่าการต่อสู้ของกลุ่ม Free Papua Movement, OPM ของปาปัวจะไม่ได้มีความเข้มแข็งมากนัก) ดังนั้นถึงแม้ว่าปัจจัยทางเศรษฐกิจอาจมีส่วนสำคัญในการกระตุ้นความรู้สึกชาตินิยมของกลุ่ม แต่ไม่สามารถยกให้เป็นเหตุผลหลักหรือเหตุผลเดียวของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในหลายๆ พื้นที่ หากดูกรณีความขัดแย้งในหลายๆ พื้นที่จะปรากฏให้เห็นว่าปัจจัยอื่นๆ ก็มีส่วนทำให้เกิดความขัดแย้งได้ อย่างเช่น ความแตกต่างทางวัฒนธรรมกล่าวคือ การถูกหรือกีดกันการใช้ภาษา หรือการห้ามไม่ให้ดำเนินวัฒนธรรมของกลุ่มๆ หนึ่งอาจเป็นปัจจัยกระตุ้นความรู้สึกชาตินิยมได้ กล่าวโดยรวมแล้วความรู้สึกชาตินิยมของกลุ่มชาติพันธุ์จะเกิดขึ้นด้วยเหตุผลนานับประการ สิ่งที่สำคัญก็คือ จะต้องทำการศึกษาในเชิงลึก ถึงเหตุปัจจัยที่เป็นบ่อเกิดความรู้สึกชาตินิยมหรือความขัดแย้ง เพราะการทราบ ว่าตัวแสดงในความขัดแย้งต่อสู้เพื่ออะไรและผลประโยชน์คืออะไร ก็จะสามารถแก้ไขหรือจัดการกับความขัดแย้งเหล่านี้ได้

การกล่าวถึง ต้นตอของความรู้สึกชาตินิยมจำเป็นต้องพูดถึงคุณลักษณะสำคัญของความรู้สึกชาตินิยมว่าเป็นสิ่งที่ไม่นิ่ง ความรู้สึกชาตินิยมสามารถปรากฏขึ้นเปลี่ยนแปลงตามสถานการณ์และบริบทที่ไม่นิ่ง ('contextual, situational and relational') ความรู้สึกชาตินิยมปรากฏขึ้นมาและอาจจะหายไปหรือลดลงแต่สามารถปะทุเกิดขึ้นใหม่ในเวลาต่อมาได้ ดังนั้นการก่อตัวและการเคลื่อนไหวของกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีความต้องการที่จะแบ่งแยกดินแดนจากรัฐหนึ่งๆ สามารถเปลี่ยนแปลงได้ ดังนั้นการก่อตัวของกลุ่มแบ่งแยกดินแดนสามารถก่อตัวขึ้นแต่ก็สามารถยุติได้ ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างของกลุ่ม IRA เป็นต้น

⁸ Dharel Placido, 'Quality of life worst in 7 Mindanao provinces: 2009 HDR', *Newsbreak*, 20 May 2009, http://www.undp.org.ph/?link=news&news_id=213&fa=1, accessed 6 February 2010

⁹ Bjorn Hettne, 'Ethnicity and Development-an elusive relationship', *Contemporary South Asia*, Vol. 2, No. 2, 1993, p. 125

การปกครองตนเองและอธิปไตยของรัฐ

ปัจจุบันได้มีการถกเถียงกันในเรื่องการกระจายอำนาจสู่พื้นที่ที่มีความขัดแย้งเพื่อให้ประชาชนในพื้นที่เกิดความรู้สึกว่ามีอัตลักษณ์เป็นของตนเองและมีโอกาสต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกิจการด้านต่างๆ ในพื้นที่ตนเอง เช่น เรื่องของการศึกษา ทรัพยากรหรือวัฒนธรรม เป็นต้น การจัดตั้งเขตการปกครองตนเอง (autonomy) เพื่อแก้ไขความขัดแย้งทางกลุ่มชาติพันธุ์เป็นพื้นที่ทางวิชาการที่ไม่ได้มีการพัฒนาในทางทฤษฎีมากนัก¹⁰ การกระจายอำนาจหรือ decentralization มีความหมายกว้าง (generic term) คำนิยามของการกระจายอำนาจ คือ การถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นเพื่อว่าท้องถิ่นมีอำนาจมากขึ้นในการบริหารจัดการกิจการของตนเอง ดังนั้นการกระจายอำนาจ จะหมายความรวมถึงการกระจายอำนาจทุกชนิดแม้ว่าจะเป็นเขตปกครองตนเอง สหพันธรัฐ และข้อตกลงอื่นๆ อย่าง self-government เป็นต้น โดยที่แต่ละรูปแบบจะมีความแตกต่างในระดับของการกระจายอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น¹¹ โดยทั่วไปรูปแบบการจัดการความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จะเป็นการจัดสรรแบ่งอำนาจในสองส่วนคือ ส่วนที่กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นได้มีอำนาจปกครองและจัดการบริหารในเรื่องพื้นที่ และอำนาจที่ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นปกครองร่วมกันหรือมีการตัดสินใจร่วมกัน ('self-rule plus shared rule')¹² คำที่ใช้เรียกการกระจายอำนาจต่างๆ ในรูปแบบของเขตปกครองตนเองมีอยู่หลายคำ อย่างเช่น self-government, autonomy, special region/autonomy, autonomous region เป็นต้น ซึ่งคำเหล่านี้มีส่วนที่เหมือนกันคือเป็นลักษณะการกระจายอำนาจทั้งสิ้น แต่จะต่างกันไปขึ้นอยู่กับเนื้อหากฎหมายที่รองรับ และข้อตกลงในการจัดสรรการกระจายอำนาจระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

ทางฝ่ายรัฐมักจะกล่าวว่าการกระจายอำนาจหรือการตั้งเขตปกครองตนเองเพื่อจัดการกับความขัดแย้งทางกลุ่มชาติพันธุ์จะเป็นการส่งเสริมความรู้สึกชาตินิยมเพื่อการแบ่งแยกดินแดน แต่จริงๆ แล้วไม่มีใครรู้ได้ว่าการตั้งเขตปกครองพิเศษจะบรรเทาหรือส่งเสริมความรู้สึกของกลุ่มชาติพันธุ์ให้แบ่งแยกดินแดน การกระจายอำนาจในรูปแบบเขตปกครองพิเศษอาจจะมีผลต่อการลดความรู้สึกและความต้องการของกลุ่มที่ต้องการจะแยกตัวเป็นรัฐอิสระ หรืออาจจะมีผลเพิ่มความรู้สึกและความต้องการที่จะตั้งรัฐใหม่ก็ได้ ดังที่กล่าวมาข้างต้น ความรู้สึกชาตินิยมเป็นสิ่งที่ไม่นิ่งและเปลี่ยนแปลงได้เสมอ ทำให้การปกครองตนเองมีความไม่แน่นอน ในหลายพื้นที่ทั่วโลกที่เกิดความขัดแย้งในลักษณะ

¹⁰ Yash Ghai (ed), *Autonomy and ethnicity: Negotiating competing claims in multi-ethnic states*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), p.4

¹¹ Ibid, p. 8-9

¹² Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism*, (London: The University of Alabama Press, 1987), p. 12

ของการแบ่งแยกดินแดนเช่น ในอาजेห์ ไอแลนด์ตอนเหนือ รูปแบบของการกระจายอำนาจเป็นวิธีการที่จะลดความขัดแย้ง แต่ในบางกรณีที่ไม่ประสบความสำเร็จ เช่น ในกรณีของยูโกสลาเวียและไซปรัส เป็นต้น

จากความไม่แน่นอนตรงนี้จึงเกิดความกลัวของฝ่ายรัฐที่จะยอมกระจายอำนาจการปกครองสู่กลุ่มที่ต้องการที่จะแยกเป็นรัฐอิสระ นอกจากนี้ฝ่ายรัฐอาจมีความกลัวว่าการกระจายอำนาจ จะเป็นการทำลายความเป็นรัฐเดี่ยวและอำนาจอธิปไตยของรัฐ แต่จริงๆ แล้วอำนาจอธิปไตยซึ่งหมายรวมถึงการมีอำนาจอย่างเด็ดขาดเหนือดินแดนของรัฐนั้นได้ถูกจำกัดด้วยกระแสโลกาภิวัตน์และระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่ กฎหมายระหว่างประเทศ สนธิสัญญาระหว่างประเทศ การลงนามเขตการค้าเสรี (Free Trade Area, FTA) และการเป็นสมาชิกองค์กรระหว่างประเทศ เป็นต้น ดังนั้นการสูญเสียอำนาจอธิปไตยเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในโลกสมัยใหม่อยู่แล้ว¹³

การปกครองตนเองจะสนับสนุนการแบ่งแยกดินแดน และจะทำลายความเป็นหนึ่งเดียวของรัฐจริงหรือ ประการแรก การให้พื้นที่และอำนาจแก่กลุ่มชาติพันธุ์หนึ่งได้แสดงออกทางวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ของคนในพื้นที่ รวมถึงการให้คนของพื้นที่ได้มีส่วนร่วมในการบริหารกิจการในพื้นที่ ไม่ใช่การนำไปสู่การทำลายรัฐหรือชาติ สหราชอาณาจักรอังกฤษเป็นตัวอย่างที่ดีอันหนึ่งที่แสดงถึงการมีอัตลักษณ์ที่เข้มแข็งของการรวมทั้ง 4 ชาติเป็นสหราชอาณาจักรได้แก่ สกอตแลนด์ เวลส์ ไอร์แลนด์เหนือ และอังกฤษเข้าด้วยกัน ซึ่งแต่ละชาติสามารถที่จะแสดงออกทางวัฒนธรรมของกลุ่มตนเองได้ ประการที่ 2 คือ นอกจากชาติต่างๆ จะมีพื้นที่ในการแสดงออกถึงอัตลักษณ์และวัฒนธรรมของตนเองโดยที่ยังมีความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งสหราชอาณาจักรอังกฤษ แต่ละชาติยังมีพื้นที่ทางการเมืองในการจัดการบริหารกิจการต่างๆ ของตนเองได้โดยไม่ทำลายความเป็นรัฐของสหราชอาณาจักรอังกฤษอีกด้วย

ทำไมต้องเป็นการปกครองตนเอง

การกระจายอำนาจในลักษณะของการปกครองตนเองเพื่อจัดการกับความขัดแย้งเป็นการจัดการความสัมพันธ์ใหม่ในเชิงการจัดสรรอำนาจโดยที่รัฐไม่ได้เสียดินแดน ไม่ได้ทำลายความเป็นรัฐเดี่ยว และไม่ได้ทำลายอธิปไตยเหนือดินแดนนั้นๆ การกระจายอำนาจในด้านใดบ้างและมีกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญรับรองหรือไม่ ขึ้นอยู่กับข้อตกลงระหว่างรัฐและพื้นที่ สำหรับรัฐ การจัดการความขัดแย้ง

¹³ เซ่งงานเขียนของ Linda Weiss, *The Myth of the Powerless State governing the economy in a global era*, (Cambridge: Polity Press, 1998); Michael Mann, 'Has globalization ended the rise and rise of the nation-state?', *Review of International Political Economy*, Vol. 4, No. 3

ในรูปแบบเขตปกครองตนเองมีข้อดีหลายประการอย่างเช่น การยุติสงคราม การรักษาชีวิตและทรัพย์สิน ลดภาระของส่วนกลางในด้านการบริหารจัดการ และยังทำให้ส่วนกลางสามารถรักษาพื้นที่ชายแดนของรัฐไว้ได้ อีกด้านหนึ่งเขตปกครองพิเศษเป็นการเปิดโอกาสและเป็นการประนีประนอมกับกลุ่มชาติพันธุ์ที่ต้องการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองในการบริหารจัดการพื้นที่ของตนเอง¹⁴ อีกทั้งไม่จำเป็นต้องแบกรับภาระทางการเงินและการคลัง เช่นเดียวกับรัฐอีกด้วย อย่างในกรณีติมอร์ตะวันออกเป็นกรณีที่แสดงให้เห็นว่า มีอำนาจอธิปไตยอย่างเต็มรูปแบบตั้งแต่ปี 2002¹⁵ โดยที่สามารถดำเนินปฏิสัมพันธ์ในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้เหมือนรัฐอื่นทุกประการ เช่น การแสดงเจตจำนงว่าอยากเป็นส่วนหนึ่งของ ASEAN เป็นต้น แต่ติมอร์ตะวันออกก็ยังคงเป็นประเทศที่ยากจน และยังจำเป็นต้องพึ่งพาเงินความช่วยเหลือระหว่างประเทศเป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังมีดัชนีการพัฒนามนุษย์ของสหประชาชาติอยู่ในเกณฑ์ที่ค่อนข้างต่ำ โดยอยู่ในระดับที่ 158 จากการสำรวจ 189 ประเทศทั้งหมด¹⁶

การกระจายอำนาจในรูปแบบของเขตปกครองตนเองจะออกมาในลักษณะของการกระจายอำนาจเป็นพิเศษในเฉพาะพื้นที่ โดยที่พื้นที่อื่นๆของรัฐอาจจะไม่ได้มีการกระจายอำนาจแบบพิเศษดังกล่าว หรือที่เรียกว่าการปกครองตนเองที่อสมมาตร (asymmetrical autonomy) ซึ่งรูปแบบของการปกครองเช่นนี้ จะไม่ได้ทำลายความเป็นรัฐเดี่ยวแต่อย่างใด แต่อาจมีอุปสรรคในการปกครองกล่าวคือ ความยุ่งยากในการบริหารและการปกครองที่มีลักษณะที่ไม่เหมือนกับพื้นที่อื่นหรือมีการกระจายอำนาจในพื้นที่ต่างๆ ไม่เหมือนกัน โดยส่วนกลางจะต้องมีการประสานระหว่างหน่วยงานในระดับต่างๆกันไปทั้งที่เป็นระดับส่วนกลางหรือระดับท้องถิ่น สิ่งนี้อาจกลายเป็นอุปสรรคสำหรับรัฐที่มีระบบราชการที่ขาดประสิทธิภาพ อย่างเช่นที่ปาปัวนิวกินีและเอธิโอเปีย ที่มีปัญหาความซับซ้อนในการบริหารจัดการพื้นที่ต่างๆ¹⁷ แต่สำหรับรัฐที่มีระบบราชการที่มีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพในแง่การบริหารและการจัดการอย่างอังกฤษและสเปนการ ที่มีเขตปกครองตนเองสำหรับพื้นที่มีอัต

¹⁴ Ghai, *Autonomy and Ethnicity*, p. 1

¹⁵ ในปี 1999 ประชาชนของติมอร์ตะวันออกได้ลงประชามติ (Popular Consultation) เพื่อเลือกว่าติมอร์จะเป็นเอกราชหรืออยู่ภายใต้การปกครองของอินโดนีเซียในรูปแบบของเขตปกครองพิเศษซึ่งมีผลในทันที แต่สหประชาชาติอยู่ในติมอร์ตะวันออกจนถึงปี 2002 เพื่อจัดการและช่วยบริหารฟื้นฟูประเทศในช่วงต้น จึงนับว่าหลังปี 2002 ติมอร์ตะวันออกได้รับอธิปไตยอย่างเต็มรูปแบบ

¹⁶ Jakarta Post, 'Special Report: Timor Leste still struggling with poverty', 31 August 2009, <http://www.thejakartapost.com/news/2009/08/31/specialreport-timor-leste-still-struggling-with-poverty.html>, accessed 6 February 2010

¹⁷ Ghai, *Autonomy and Ethnicity*, p. 13

ลักษณะของตัวเองอาจช่วยบรรเทาความขัดแย้งได้ สิ่งที่เราควรระวังอีกประการหนึ่งคือ การเอื้อสิทธิให้กับกลุ่มๆใดกลุ่มหนึ่งเป็นพิเศษ สิ่งนี้เป็นสาเหตุให้เกิดความไม่พอใจกับกลุ่มที่ไม่ได้รับสิทธิพิเศษซึ่งอาจนำมาสู่ความขัดแย้งใหม่ได้ในที่สุด¹⁸

การเจรจาเพื่อสันติภาพ (Peace Negotiations)

ก่อนที่จะมีเขตปกครองตนเองเพื่อแก้ไขความขัดแย้ง จำเป็นต้องมีการเจรจาระหว่างฝ่ายรัฐและฝ่ายที่ต่อสู้กับรัฐ การเจรจาเพื่อสันติภาพที่ประสบผลสำเร็จไม่ได้หมายความว่าข้อตกลงจากการเจรจานั้นๆ จะทำให้เกิดความสงบสุขตลอดไป สันติภาพนั้นไม่ใช่เป็นเพียง “เหตุการณ์” แต่เป็นกระบวนการที่ต้องรักษาและดำเนินการไปอย่างต่อเนื่อง เมื่อทั้งสองฝ่ายนั้นได้ตกลงในการจัดสรรขอบเขตของข้อตกลงทางสันติภาพ ความพยายามที่จะสร้างสันติอย่างต่อเนื่องนั้นจึงสำคัญมาก โดยเฉพาะในช่วงแรกๆ เพื่อลดโอกาสที่จะกลับไปสู่ความรุนแรงอีก แม้ว่าลักษณะของความขัดแย้งนั้นจะแตกต่างกันออกไปในแง่สาเหตุข้อเรียกร้องและจำนวนตัวแสดง เป็นต้น แต่กระบวนการสร้างสันติภาพจะดำเนินไปตามขั้นตอนที่กำหนดเหมือนกัน กัน ซึ่งในข้อนี้ผู้วิจัยจึงเชื่อว่าบทเรียนอุปสรรคและโอกาสต่างๆ นั้นสามารถเรียนรู้ได้จากเหตุการณ์ที่ต่างกันได้

เมื่อมีความเห็นว่าการปกครองตนเองจะเป็นทางออกที่ดีที่สุดในการแก้ไขความขัดแย้ง กระบวนการของการสร้างสันติภาพจึงควรมีลักษณะของการมีส่วนร่วม เพราะเขตปกครองตนเองที่ถูกกำหนดโดยรัฐโดยประชาชนในพื้นที่ไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดเงื่อนไขต่างๆ ของเขตปกครองพิเศษนั้นมันจะอยู่ได้ไม่นาน เนื่องจากมันจะเกิดความรู้สึกของการเป็นอาณานิคมที่ถูกบังคับให้ปฏิบัติตามผ่านอำนาจที่เหนือกว่า¹⁹

การเจรจาเพื่อสันติภาพไม่ใช่เรื่องง่ายโดยเฉพาะถ้าทั้ง 2 ฝ่ายมีการสู้รบกันมานานและมีความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกันอย่างมาก ประกอบกับ การที่ต่างฝ่ายต่างมีอุดมการณ์และเป้าหมายที่ต่างกันอย่างสิ้นเชิง ทางฝ่ายรัฐบาลซึ่งประกอบด้วยฝ่ายทหารย่อมมีความต้องการที่จะรักษาดินแดนของชาติเอาไว้ ส่วนทางกลุ่มแบ่งแยกดินแดนมีความต้องการแยกดินแดนออกไปเพื่อสร้างรัฐใหม่ นอกจากนี้ อาจมีความสลับซับซ้อนบางประการนอกเหนือจากเป้าหมายของทั้งสองฝ่ายที่ต่างกัน อย่างเช่น การเมืองภายในของทั้ง 2 ฝ่ายกล่าวคือ ทั้งฝ่ายรัฐและฝ่ายกลุ่มแบ่งแยกดินแดนจะมีกลุ่มคนที่ต้องการเจรจาและกลุ่มคนที่ไม่เห็นด้วย และมองว่าวิธีการทางทหารเป็นวิธีเดียวที่จะนำมาซึ่งเป้าหมายของกลุ่มตัวเอง นอกจากนี้อาจจะมีสาเหตุอื่นๆ ที่ทำให้ทั้ง 2 ฝ่ายเจรจากันไม่ได้ อย่างเช่น เรื่อง

¹⁸ Ibid, p. 13

¹⁹ Ibid, p. 18

ผลประโยชน์ทับซ้อน อาจจะมีกลุ่มคนที่ได้ประโยชน์ทางด้านธุรกิจจากความขัดแย้ง ทั้งนี้แม้ว่าจะมีอุปสรรคในการเจรจามากมาย แต่ไม่ได้หมายความว่า การเจรจาเพื่อยุติความขัดแย้งจะเกิดขึ้นไม่ได้เลย

เงื่อนไขที่นำไปสู่การเจรจาสันติภาพและการปกครองตนเองไม่มีมาตรฐานหรือกฎเกณฑ์หรือรูปแบบของวิธีการดำเนินงานในการเจรจา การเจรจาสันติภาพจะเกิดขึ้นเมื่อมีการผสมผสานกันของโอกาส รวมทั้งความสามารถและสถานภาพของตัวกลางในการเจรจา รวมทั้งความจริงใจ (Political will) ที่ทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายกลุ่มแบ่งแยกดินแดนมีมากน้อยเพียงใด ต่อการผลักดันให้ข้อตกลงเกิดขึ้น และสถานการณ์ถึงจุดเปลี่ยนพล้ำในสนามรบ²⁰ เราเห็นได้จากการเจรจาในปี 1976 กรณีของมินดาเนาว่าส่วนหนึ่งที่ผลักดันให้ทั้งฝ่ายรัฐบาลและกลุ่มที่ต่อสู้กับรัฐ หรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีความต้องการที่จะเริ่มเปิดการเจรจาก็เนื่องด้วยเหตุผลว่ากำลังทหารอ่อนกำลังลง

มีปัจจัยหรือเงื่อนไขอะไรบ้างที่ทำให้การเจรจาเพื่อสันติภาพประสบความสำเร็จ ถ้าดูจากหลายกรณีอย่างไอร์แลนด์เหนือ หรือแอฟริกาใต้ล้วนมีปัจจัยและบริบทที่เอื้อต่อกระบวนการสันติภาพที่ต่างกัน ไป เช่นเดียวกันเมื่อศึกษากรณีอาเจะห์แล้ว อาเจะห์ก็มีบริบทที่ต่างกับกรณีอย่างไอร์แลนด์เหนือ หรือแอฟริกาใต้ แต่เมื่อถอดบทเรียนจากกรณีอาเจะห์จะเห็นว่า องค์ประกอบหรือสภาพแวดล้อมโดยรอบ มีส่วนทำให้เหตุการณ์ถึงจุดที่มีความเหมาะสมและเอื้อต่อการเจรจาทั้ง 2 ฝ่าย

การเปลี่ยนแปลงบริบท (Context transformation)

เราปฏิเสธไม่ได้ว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจะสามารถแยกออกจากบริบทระดับชาติหรือระดับระหว่างประเทศ ดังนั้นจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องศึกษาถึงพลวัตรการเปลี่ยนแปลงของบริบทแวดล้อมของความขัดแย้งใน 3 ระดับคือ ระดับท้องถิ่น ระดับชาติหรือระดับประเทศ และระดับระหว่างประเทศ การเปลี่ยนแปลงของบริบทใน 3 ระดับนี้อาจจะเป็นปัจจัยผลักดันหรือเป็นอุปสรรคต่อนโยบายของรัฐ รวมถึงการเจรจาเพื่อสันติภาพได้เช่นกัน

การเปลี่ยนแปลงในระดับท้องถิ่นหมายถึง การเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ในพื้นที่ความขัดแย้งซึ่งจะกระทบถึงพลวัตรของความขัดแย้งระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายกลุ่มที่ต่อสู้กับรัฐ กล่าวคือ โดยหลักเมื่อทั้งสองฝ่ายใช้วิธีทางทหารเพื่อบรรลุเป้าหมายของกลุ่มหรือชาติตัวเองแล้วเป็นเรื่องยากที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะยุติการใช้วิธีทางทหารเพราะนั่นหมายถึงการพ่ายแพ้ให้แก่อีกฝ่ายหนึ่ง ทั้ง 2 ฝ่ายเมื่อมีการใช้กำลังแล้วมักจะใช้กำลังอย่างถึงที่สุด ดังนั้นการเจรจาในหลายๆ กรณีจะเกิดขึ้นเมื่อทั้ง 2 ฝ่าย

²⁰ John Darby and Roger Mac Ginty (eds.), *The Management of peace processes*, (Basingstoke, England: Macmillan, 2000), p. 245

หรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอ่อนกำลังจนรู้ดีว่าไม่สามารถบรรลุเป้าหมายโดยวิธีใช้ความรุนแรง (Hurting Stalemate) ทั้งนี้ผู้เขียนไม่ได้สนับสนุนให้รัฐใช้วิธีเพื่อปราบปรามกลุ่มก่อความไม่สงบ เพราะในทางกลับกันเมื่อความรุนแรงจะทำให้รัฐยิ่งห่างจากประชาชน หรือยิ่งทำให้ประชาชนตระหนักว่ารัฐอยู่คนละฝ่ายกับประชาชน นอกจากนี้การสนับสนุนจากประชาชนต่อกลุ่มที่ต่อสู้กับรัฐก็มีความสำคัญอีกเช่นเดียวกัน ในสงครามกองโจรประชาชนที่สนับสนุนกลุ่มที่ต่อสู้กับรัฐย่อมมีความสำคัญต่อการให้การสนับสนุนทางด้านอาหาร ที่หลบซ่อนและข้อมูล ในทางกลับกันถ้าขาดตรงนี้ไปกลุ่มที่ต่อสู้กับรัฐจะอ่อนกำลังไปด้วย

การเปลี่ยนแปลงในระดับชาติหมายถึง การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหรือเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมซึ่งจะมีผลกระทบต่อวิธีหรือนโยบายของรัฐในการจัดการกับความขัดแย้งซึ่งจะมีผลกระทบต่อความขัดแย้ง กล่าวคือถ้าสถานการณ์ในระดับชาติอย่างเช่นทางการเมืองและเศรษฐกิจที่ไม่มีเสถียรภาพจะส่งผลกระทบต่อลำดับความสำคัญของปัญหาความขัดแย้ง โดยเฉพาะในกรณีที่มีความขัดแย้งนั้นๆ มีการต่อสู้ที่จำกัดอยู่ในพื้นที่หนึ่งโดยไม่ได้กระทบถึงคนส่วนรวม เนื่องจากปัญหาระดับประเทศอย่างเช่นเสถียรภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจเป็นปัญหาส่งผลกระทบต่อประชาชนวงกว้างและมีส่วนสำคัญในการประเมินประสิทธิภาพการบริหารประเทศของรัฐบาล ดังนั้นเป็นธรรมดาที่ปัญหาเหล่านี้จึงถูกลำดับความสำคัญเป็นลำดับต้นๆ เพื่อความอยู่รอดของรัฐบาลและผู้บริหารประเทศในขณะนั้น ดังนั้นถ้าปัญหาเหล่านี้จะถูกเบี่ยงเบนความสนใจไปจากผู้กำหนดนโยบายเรื่องการจัดการความขัดแย้ง ทั้งนี้จะต้องมีเงื่อนไขว่าปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจำกัดอยู่เพียงภายในพื้นที่และไม่ได้กระทบถึงคนส่วนใหญ่หรือส่วนอื่นของประเทศ ในทางตรงกันข้ามถ้าปัญหาความขัดแย้งขยายใหญ่และลามไปถึงเมืองใหญ่หรือเมืองหลวงปัญหาเหล่านี้ก็ย่อมถูกจัดลำดับเป็นลำดับต้นๆ อย่างเช่น ที่เกิดขึ้นที่ศรีลังกาในปี 2000 เป็นต้น²¹ นอกจากนี้ความไร้เสถียรภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจจะกระทบถึงความเข้มแข็งของรัฐบาลเองในการดำเนินการใดๆ เพื่อจัดการปัญหาความขัดแย้ง เนื่องจากปัญหาทางเศรษฐกิจและการเมืองที่เกิดในระดับชาติ จะจำกัดทรัพยากรของรัฐที่มีอยู่และอาจบั่นทอนความชอบธรรมของรัฐบาล

การเปลี่ยนแปลงในรูปแบบการปกครองจากรัฐรวมศูนย์มาเป็นประชาธิปไตยอาจสร้างบรรยากาศหรือบริบทที่เอื้อต่อการเจรจา Yash Ghai กล่าวว่าไว้ว่าการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเป็นการเปิดโอกาสให้มีการเปลี่ยนแปลงในด้านการปกครองและผู้นำ เนื่องจากกลุ่มคนที่มีการต่อต้านระบอบเดิมและกลุ่มผู้มีอำนาจในระบอบเดิมจะส่งเสริมการทำลายสิ่งซึ่งเกี่ยวข้องกับระบบเดิม ที่ส่งผลต่อการ

²¹ BBC Online, 'Rebels take Sri Lanka army base', 23 April 2000, www.bbc.co.uk, accessed 15

เปลี่ยนแปลงในเรื่องโครงสร้างการจตุรอำนาจรัฐเพื่อรองรับพลวัตรทางการเมืองและสังคมใหม่²² รวมถึงการปฏิบัติต่อชนกลุ่มน้อยในประเทศ แต่ทั้งนี้การมีระบบและบรรยากาศที่เป็นประชาธิปไตยหรือค่อนข้างประชาธิปไตยไม่ได้รับประกันว่ารัฐเหล่านี้จะไม่ใช้วิธีทางทหารในการจัดการกับความขัดแย้ง อินโดนีเซียตั้งแต่หลังมีการเปลี่ยนแปลงและปฏิรูปทางการเมืองเป็นประชาธิปไตย จริงอยู่ที่บรรยากาศทางการเมืองเปิดโอกาสให้มีการเจรจาแต่รัฐไม่ได้ปิดกั้นวิธีทางทหาร ประเทศฟิลิปปินส์เองถึงจะไม่ได้มีประชาธิปไตยที่เต็มรูปแบบแต่ระบบการปกครองที่ค่อนข้างประชาธิปไตยก็ไม่ได้รับประกันว่ากองทัพฟิลิปปินส์จะไม่ใช้วิธีทางทหารเพื่อปราบปรามกลุ่มติดอาวุธในเกาะมินดาเนาเป็นระยะๆ²³

สำหรับการเปลี่ยนแปลงระดับชาติที่เป็นจุดแปรผันที่สำคัญของความขัดแย้งในอาเจะห์คือการเปลี่ยนแปลงของระบบการปกครองหลังเกิดวิกฤติเศรษฐกิจปี 1998 ซึ่งมีผลทำให้รัฐบาลต่างๆ เริ่มใช้วิธีการเจรจาในการจัดการกับความขัดแย้งในอาเจะห์ถึงแม้ว่ายังจะใช้วิธีทางทหารควบคู่กับการเจรจา การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเปิดโอกาสให้มีการปฏิรูปทางการเมืองรวมถึงการกระจายอำนาจทั่วทั้งประเทศ ในช่วงเวลาดังแต่การปฏิรูปทางการเมืองถึงการลงนามในข้อตกลง MoU ระหว่างรัฐบาลอินโดนีเซียและกลุ่ม GAM ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองในระดับชาติมีผลกระทบต่อการจัดการความขัดแย้งมาโดยตลอดโดยเฉพาะความอ่อนแอของรัฐบาลซึ่งมีผลให้ทหารเข้ามาแทรกแซงในกิจการของรัฐของได้ง่าย²⁴ ทำให้ทหารมีบทบาทและอิทธิพลในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับในอาเจะห์ ทหารอินโดนีเซียต้องการมีส่วนร่วมในการจัดการความขัดแย้งเนื่องจากมีผลประโยชน์ทางธุรกิจภายในอาเจะห์และแนวความคิดของทหารที่ว่า การเจรจาและการให้เขตปกครองตนเองแก่คนอาเจะห์จะทำให้กลุ่มชาติพันธุ์อื่นหันมาเรียกร้องมากขึ้น ความไร้เสถียรภาพทางการเมือง การฟื้นตัวของเศรษฐกิจและการถดถอยประธานาธิบดีวาฮิดในปี 2001 มีผลทำให้การเจรจาเพื่อจัดการกับความขัดแย้งในอาเจะห์ต้องยุติเพราะความวุ่นวายของการเมืองที่จากรัฐและเป็นผลให้ทหารเข้ามามีบทบาทและหันมาใช้วิธีทางทหารแทนการเจรจาที่ล้มเหลว แต่พอความเข้มแข็งของรัฐบาลมีมากและ

²² Ghai, *Autonomy and Ethnicity*, p. 14

²³ Rufa Cagoco-Guiam, 'Negotiations and detours: the rocky road to peace in Mindanao', in Mara Stankovitch, *Accord Compromising on Autonomy Mindanao in Transition*, First published April 1999, updated August 2003, <http://www.c-r.org/our-work/accord/philippines-mindanao/contents.php>, accessed 6 February 2010

²⁴ Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, (New Haven: Yale University Press, 1968), p. 221

รัฐบาลสามารถคุมทหารได้อย่างสมัยประธานาธิบดีซูซีโล บัมบัง ยูโดโยโนทำให้การเจรจาปราศจากอุปสรรคที่มาจากทหาร

ในระดับระหว่างประเทศ หมายถึงการเปลี่ยนแปลงในระดับเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศซึ่งอาจจะหมายถึงการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของสถานะแวดล้อมหรือเหตุการณ์ที่เอื้อหรือเป็นข้อจำกัดต่อการตัดสินใจหรือการดำเนินการนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งของรัฐที่มีต่อพื้นที่ความขัดแย้ง จริงๆ แล้วการศึกษาความขัดแย้งทางกลุ่มชาติพันธุ์โดยส่วนใหญ่แล้วเป็นการศึกษาที่รวมแขนงวิชาการเมืองและการเมืองระหว่างประเทศ²⁵ แม้ว่าจะเป็นกรณีพิเศษที่เป็นปัญหาระหว่างประเทศอินเดียและปากีสถาน หรือเป็นความขัดแย้งในเกาะมินดาเนาในประเทศฟิลิปปินส์ที่กลุ่ม Abu Sayyaf จับตัวนักท่องเที่ยวต่างชาติเพื่อเรียกค่าไถ่²⁶ หรือกรณีติมอร์ตะวันออกที่เกิดประเด็นระหว่างประเทศหลายครั้งตั้งแต่ยุคสงครามเย็นจนการเกิดเหตุการณ์สังหารหมู่ที่กรุงดิลีในปี 1991 กระทั่งเกิดความกดดันจากนานาประเทศอย่างสหรัฐอเมริกา อังกฤษ โปรตุเกส รวมทั้งองค์กรระหว่างประเทศอย่าง IMF เพื่อให้อินโดนีเซียยอมรับกองกำลังรักษาสันติภาพเข้ามาในติมอร์ตะวันออกเพื่อรักษาความสงบ หลังการจัดทำประชามติโดยองค์กรสหประชาชาติเพื่อให้ประชาชนติมอร์ได้เลือกที่จะเป็นเอกราชหรืออยู่ภายใต้การปกครองของอินโดนีเซีย²⁷

สำหรับกรณีอาจะห้การเปลี่ยนแปลงทางการต่างประเทศที่มีผลต่อการดำเนินนโยบายหรือการตัดสินใจของรัฐคือหลังจากเกิดเหตุการณ์ 11 กันยายน และการที่สหรัฐฯ ให้ความสำคัญกับการต่อสู้กับก่อการร้าย (The War on Terror) โดยเฉพาะในประเทศอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ และความร่วมมือกับสหรัฐฯ ยังมีมากขึ้นหลังเหตุการณ์ระเบิดบาห์ลีในปี 2002 ทำให้รัฐอินโดนีเซียตัดสินใจที่จะใช้วิธีทางทหารเพื่อปราบปรามกลุ่ม GAM อย่างหนักโดยให้พื้นที่อาจะห้อยู่ภายใต้กฎอัยการศึกเริ่มตั้งแต่ปี 2003 ซึ่งบรรยากาศหลัง 11 กันยายน ยังทำให้รัฐบาลอินโดนีเซียมีความชอบธรรมในการใช้วิธีทางทหาร²⁸ รัฐบาลอินโดนีเซียพยายามที่จะดำเนินการทางกฎหมายเพื่อส่งคนอาจะห้ที่มีสัญชาติสวีเดนหรือที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลพลัดถิ่นในสวีเดนเพื่มาดำเนินคดีในข้อหาการ

²⁵ Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict*, p. 230

²⁶ Emily Clark, 'In the Spotlight: Abu Sayyaf', Center for Defense Information, <http://www.cdi.org/terrorism/sayyaf.cfm>, accessed 5 February 2010

²⁷ Jakarta Post, 'World ups pressure on Indonesia', 12 September 1999, www.thejakartapost.com, accessed 12 September 1999

²⁸ Jakarta Post, 'No Indonesia without Aceh', 22 May 2003, www.thejakartapost.com, accessed 22 May 2003

ก่อการร้าย²⁹ ทั้งนี้เพราะว่า สภาวะแวดล้อมที่มีเหตุการณ์การก่อการร้ายทั้งในอินโดนีเซียและที่อื่นๆ ในโลกทำให้นานาชาติไม่ได้กดดันอินโดนีเซียในเรื่องสิทธิมนุษยชนมากนักหรือกดดันให้หันมาเจรจากับกลุ่ม GAM นอกจากนี้ประเทศตะวันตกอย่างสหรัฐฯ และอังกฤษยังส่งกองกำลังไปที่อิรักและอัฟกานิสถาน ดังนั้นการที่ประเทศเหล่านี้จะมากดดันอินโดนีเซียเพื่อไม่ให้ใช้กำลังในอาณาเขตของรัฐก็ย่อมเป็นไปได้ยาก³⁰ ยิ่งกว่านั้นสถานการณ์มีการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจนมากขึ้น เมื่อเกิดเหตุการณ์สึนามิทำให้พื้นที่อาเจะห์กลายเป็นพื้นที่เปิดและเป็นแหล่งรับความช่วยเหลือจากนานาชาติเป็นเงินจำนวนมหาศาลทำให้เป็นปัจจัยผลักดันให้ทั้งรัฐบาลและ GAM เร่งการเจรจาเพื่อหาข้อตกลงโดยเร็ว

ไม่ได้มีเพียงเหตุการณ์ในเวทีโลกที่มีความสำคัญต่อการช่วยสร้างโอกาสหรือเป็นข้อจำกัดต่อการตัดสินใจหรือการดำเนินการนโยบายของรัฐ แต่การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ ในเวทีโลกก็เป็นปัจจัยผลักดันการตัดสินใจของรัฐและการดำเนินการตามนโยบายใดนโยบายหนึ่ง ซึ่งถ้าดูโดยรวมแล้วความขัดแย้งที่อาเจะห์ไม่ได้รับความสนใจจากนานาชาติเลยจนกระทั่งเกิดเหตุการณ์สึนามิขึ้นนั้นแตกต่างจากความขัดแย้งในพื้นที่อื่นๆ อย่างติมอร์ตะวันออก รวันดา หรือ โคโซโว ซึ่งเป็นที่สนใจของนานาชาติและมีการส่งเสริมหรือจำกัดการตัดสินใจดำเนินการตามนโยบายใดนโยบายหนึ่งของรัฐ ในสมัยสงครามเย็นรัฐมนตรีว่าการต่างประเทศของสหรัฐฯ Henry Kissinger ส่งโทรเลขให้ซูฮาร์โตเพื่อแสดงการสนับสนุนที่อินโดนีเซียจะผนวกพื้นที่ติมอร์ตะวันออกต่างๆ ที่โปรตุเกสกำลังเตรียมการปลดแอกติมอร์ตะวันออกอยู่ ในช่วงเวลานั้นเป็นช่วงที่สหรัฐฯ กำลังถอนทหารออกจากเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เนื่องจากแพ้สงครามในเวียดนาม ประกอบกับการที่เชื่อว่าขบวนการชาตินิยมในติมอร์ตะวันออกเป็นคอมมิวนิสต์จึงอยากให้อินโดนีเซียเข้าไปดูแลการเผยแพร่ของลัทธิคอมมิวนิสต์ แต่พอสิ้นสุดสงครามเย็นและประเด็นเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนเริ่มถูกเผยแพร่โดยสื่อ ทำให้อัคติประเทศเมื่อยังโปรตุเกส รวมทั้ง ออสเตรเลีย สหรัฐฯ และนิวซีแลนด์ เริ่มที่จะกดดันการให้อิเกราชแก่ติมอร์ตะวันออก³¹ ดังนั้นรัฐอื่นๆ จึงมีผลในการกำหนดทางเลือกนโยบายของอินโดนีเซียในติมอร์ตะวันออกซึ่งต่างจากกรณีอาเจะห์ที่รัฐอินโดนีเซียสามารถตัดสินใจดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้ต่ออาเจะห์โดยไม่ได้รับการกดดันจากรัฐใดรัฐหนึ่งเป็นพิเศษ

²⁹ Jakarta Post, 'Demanding Swedish action over GAM is a wasted effort', 21 May 2003, www.thejakartapost.com, accessed 21 May 2003

³⁰ Jakarta Post, 'Int'l community decries war in Aceh and calls for peace', 21 June 2003, www.thejakartapost.com, accessed 21 June 2003

³¹ Christian Science Monitor, 'What made Indonesia accept peacekeepers', 14 September 1999, www.csmonitor.com, accessed 14 September 1999

ตัวแสดงในเวทีโลกยังอาจจะมีผลต่อการตัดสินใจของกลุ่มแบ่งแยกดินแดนก็ได้ ตัวแสดงในที่นี้อาจจะหมายรวมถึงทั้งที่เป็นรัฐและไม่ใช่อำนาจอย่างองค์กรระหว่างประเทศ ตัวแสดงอย่างรัฐอาจจะมีผลส่งเสริมกลุ่มแบ่งแยกดินแดนก็ได้ สำหรับกรณีอาจจะให้แล้วประเทศลิเบียเคยให้ความสนับสนุนแก่กลุ่ม GAM ในด้านอาวุธ การเงิน และการฝึกทางทหารในช่วงหลังจากที่กลุ่ม GAM ถูกโจมตีอย่างหนักทำให้อ่อนกำลังลง และสามารถฟื้นกลับมาเข้มแข็งใหม่ได้

Actor Transformation หรือ การเปลี่ยนแปลงในตัวแสดงของความขัดแย้ง

เป้าหมายและความต้องการนั้นเป็นปัจจัยประการสำคัญที่อาจมีผลทำให้สถานการณ์เปลี่ยนแปลงได้ ตัวแสดงของความขัดแย้งหมายรวมถึงกลุ่มแบ่งแยกดินแดน ฝ่ายทหารและตัวแสดงอื่นๆ ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในความขัดแย้ง ส่วนตัวแสดงสำคัญที่อาจต้องคำนึงเป็นพิเศษอย่างละเอียดหรือมองข้ามกลุ่มไม่ได้ คือ กลุ่มที่มีอิทธิพลและมีทรัพยากรที่จะทำลายกระบวนการสันติภาพ มีกรณีศึกษาต่างๆ มากมายที่ตัวแสดงสำคัญเหล่านี้มีผลประโยชน์อยู่เบื้องหลังความขัดแย้ง และต้องการทำให้ความขัดแย้งยืดเยื้อไม่จบลงง่ายๆ การเปลี่ยนแปลงในหมู่ตัวแสดงเองอาจทำให้เกิดการเปลี่ยนเป้าหมายและทิศทางใหม่ๆ ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงอาจจะหมายถึงการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองระดับชาติและตัวแสดงในรัฐบาลที่อาจจะมโนนโยบายในการจัดการกับความขัดแย้งที่ต่างจากรัฐบาลชุดเก่า หรืออาจจะมีเปลี่ยนแปลงในแง่ของความชอบธรรมทำให้รัฐบาลมีข้อจำกัดในการดำเนินตามนโยบายน้อยกว่าชุดรัฐบาลที่ขาดความชอบธรรม ทางฝ่ายกลุ่มที่ต่อสู้กับรัฐอาจมีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะในระดับผู้นำทำให้จุดมุ่งหมายหรือวิธีการต่อสู้เพื่อบรรลุเป้าหมายเปลี่ยนไป หรืออาจจะหมายถึงการเปลี่ยนแปลงในแง่ของกำลังและทรัพยากรที่ใช้ในการต่อสู้ซึ่งจะมีผลกระทบต่อความสามารถของกลุ่มที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่ม

การเปลี่ยนแปลงของตัวแสดงย่อมส่งผลต่อการเจรจา เพราะว่า การเปลี่ยนแปลงอาจจะเปิดโอกาสหรือเป็นอุปสรรคในการเจรจา และ การเจรจาระหว่างรัฐกับกลุ่มแบ่งแยกดินแดนมักอยู่บนรากฐานของความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกัน (asymmetrical relationship) รัฐย่อมมีสถานภาพรวมถึงอำนาจและทรัพยากรที่เหนือกว่ากลุ่มแบ่งแยกดินแดน ดังนั้นทางฝ่ายกลุ่มที่ต่อสู้กับรัฐจะพบว่า ความเป็นไปได้ยากที่จะเจรจาสันติภาพกับรัฐซึ่งมีกองทหารที่มีประสิทธิภาพเหนือกว่า เนื่องจากรัฐสามารถเรียกเก็บภาษีเพื่อใช้จ่ายในการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐ สร้างกองทัพและซื้ออาวุธ และพร้อมที่จะใช้วิธีทางทหารแก้ไขความขัดแย้ง ในขณะที่ขบวนการแบ่งแยกดินแดนมีเพียงนักต่อสู้ที่ต่อสู้ในลักษณะกองโจร ซึ่งจำเป็นต้องพึ่งการสนับสนุนจากประชาชน กล่าวโดยสรุปความสัมพันธ์

ระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มแบ่งแยกดินแดนมีอำนาจในการต่อรองที่ไม่เท่าเทียมกัน³² โดยภายใต้อำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันนี้ รัฐบาลไม่ชอบใช้วิธีการเจรจาด้วยเหตุผลเพราะการเจรจากับกลุ่มแบ่งแยกดินแดนเป็นการยกระดับเทียบเท่าเป็นผู้เจรจากับรัฐ³³

อย่างไรก็ตามกฎเกณฑ์ทั้งหลายนั้นย่อมมีข้อยกเว้น ในบางกรณีการเคลื่อนไหวของชนกลุ่มน้อยความเป็นชาตินิยม มีความสามารถในการขัดขวางการดำเนินการนโยบายหรือกิจการของรัฐบาลได้ อย่างเช่น กบฏพยัคฆ์ทักษิพลในศรีลังกา (LTTE) และ กลุ่มแนวร่วมปลดปล่อยประชาชนเอริเทรีย (EPLF) ได้แสดงถึงความสามารถในการบ่อนทำลายการทำงานของรัฐบาล กบฏพยัคฆ์ทักษิพล กองทัพของศรีลังกาและยี่ดฐานทัพ Elephant Pass ในต้นปี ค.ศ.2000³⁴ และในช่วงเดือนพฤษภาคม ปี ค.ศ. 1991 EPLF ก็ยึดเอาเมืองหลวงของอัสมาราได้สำเร็จ³⁵

เมื่อทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายแบ่งแยกดินแดนเลือกที่จะใช้วิธีทางทหารในการบรรลุเป้าหมายของตนเอง ทั้งสองฝ่ายมักจะไม่วิเคราะห์ต่อสู้อย่างจริงจังเนื่องจากความยุติเท่ากับการจำยอมให้กับอีกฝ่ายหนึ่ง อย่างไรก็ตาม เมื่อรู้ว่าการชนะอีกฝ่ายโดยใช้วิธีทางทหารนั้นมีโอกาสน้อยลงเมื่อนั้นก็จะเพิ่มโอกาสให้มีการเจรจาระหว่างมากขึ้น³⁶ ดังนั้นการเจรจาเพื่อสันติภาพโดยส่วนใหญ่จะไม่เกิดขึ้นถ้าทั้งสองฝ่ายไม่ได้ต่อสู้กันทางทหารก่อนจนสุดความสามารถของทั้ง 2 ฝ่าย³⁷

การเจรจากับรัฐเพื่อประนีประนอมหาทางออกจากสงครามจะเกิดขึ้นเมื่อกลุ่มแบ่งแยกหมดกำลังต่อสู้ รวมไปถึงการสูญเสียในสนามรบ การสูญเสียการสนับสนุนจากประชาชนและในบางกรณีก็จากต่างชาติด้วย นอกจากนี้การล้มตาย หรือการก่อกวนเหล่าผู้นำขบวนการแบ่งแยกดินแดนก็จะบั่นทอนกำลังใจของกลุ่มเคลื่อนไหว และการแตกแยกภายในกลุ่มเองจะทำให้ความเข้มแข็งของกลุ่มลด

³² Lloyd Jensen, 'Negotiations and Power Asymmetries: The Cases of Bosnia, Northern Ireland and Sri Lanka', *International Negotiation*, 2: 1997, p. 22-23

³³ Ibid, p. 23

³⁴ BBC Online, 'Rebels take Sri Lanka army base', 23 April 2000, www.bbc.co.uk, accessed 15 October 2006

³⁵ Arnold Hughes, 'Decolonizing Africa: Colonial Boundaries and the Crisis of the (Non) Nation State', *Diplomacy and Statecraft*, Vol. 15, No. 4, p. 846

³⁶ Stephen Ryan, *Ethnic conflict and international relations*, (Aldershot England: Dartmouth, 1995), p. 115

³⁷ Darby and Mac Ginty (eds.), *The Management of peace processes*, p. 4

น้อยลงด้วย³⁸ เมื่อรัฐบาลนั้นกำลังได้เปรียบในการขัดแย้งทางการเมืองอยู่นั้น ฝ่ายรัฐบาลกลางมักจะ ไม่อยากให้ประเทศที่สาม ยื่นมือเข้ามาเป็นตัวกลางในการเจรจาความขัดแย้ง เนื่องจากจะกลายเป็นการ ให้ความสำคัญหรือยกระดับกลุ่มแบ่งแยกดินแดน

ในบางครั้งรัฐบาลจะเริ่มส่งสัญญาณว่าพร้อมที่จะเจรจาเพื่อสันติภาพเมื่อรัฐบาลเริ่มเป็นฝ่าย เสียเปรียบในการรบ ดังในกรณีที่ รัฐบาลอาจจะขอความช่วยเหลือจากประชาคมโลกเพื่อรักษาความ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม การหมกมุ่นที่จะต่อสู้ในสงครามอาจไม่ใช่เหตุผลที่ เพียงพอในการยุติสงครามและหันหน้ามาคุยกัน การเปลี่ยนแปลงของรัฐบาลอาจจะนำมาซึ่งการ เปลี่ยนแปลงนโยบายในการจัดการกับความขัดแย้งนี้ รัฐบาลจะเริ่มเจรจาทางสันติภาพเนื่องจากสามัญ สำนึกหรือเมื่อประชาชนมีความรู้สึกต่อต้านการกระทำของกองทัพ

ตัวแปรที่สามารถทำลายสันติภาพ

ในหลายพื้นที่ ที่เกิดความขัดแย้ง การใช้กำลังของรัฐบาลที่จะจัดการเกี่ยวกับผู้ต่อต้านไม่ใช่ วิธีการแปลกใหม่ เมื่อรัฐบาลตัดสินใจที่จะเจรจาเพื่อยุติความขัดแย้งเป็นเรื่องสำคัญมากที่สถาบันต่างๆ ของรัฐจะสนับสนุนการตัดสินใจของรัฐบาลด้วย และมีความเป็นไปได้ที่สมาชิกสภาอาจสร้างกระแส ชาตินิยมในการต่อต้านข้อตกลงทางสันติภาพ การเจรจาสันติภาพก็จะลดเสถียรภาพต่อความพยายามที่ จะสร้างความปรองดอง หากกองทัพซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการจัดการกับความขัดแย้งโดยวิธีรุนแรงนั้น อยู่เบื้องหลัง เนื่องจากทางกองทัพมีทั้งอำนาจทางการเมืองและอาวุธอยู่ในมือ การเจรจาสันติภาพควร จะรวมตัวแสดงที่สำคัญคือ ผู้ที่ต่อสู้กับรัฐ ทั้งผู้ที่เป็นเหยื่อและผู้ที่ได้ประโยชน์จากสงครามอาทิเช่น ผลประโยชน์จากการค้าอาวุธหรือก่ออาชญากรรมในความขัดแย้ง เนื่องด้วยผู้ที่ถูกระบุว่าเป็นเหยื่อ และผู้ที่ได้รับประโยชน์ ต่างก็มีความสำคัญต่อการเจรจาสันติภาพร่วมกันทั้งสิ้น

กำลังทหารในทุกๆ ประเทศนั้นมีอิทธิพลทางการเมืองในระดับหนึ่งด้วยกันทั้งสิ้น³⁹ อิทธิพล ทางการเมืองนี้จะแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับช่วงเวลาและสถานที่ สถานการณ์ในระดับที่กองทัพเข้ามา แทรกแซงทางการเมืองได้นั้นขึ้นอยู่กับความอ่อนแอและความไร้ประสิทธิภาพในการจัดการกับ ปัญหาของประเทศของผู้นำทางการเมืองฝ่ายพลเรือน⁴⁰ การแทรกแซงนี้ทำให้ผู้นำฝ่ายพลเรือนไม่

³⁸ Ray Taras and Rajat Ganguly, *Understanding ethnic conflict: the international dimension*, (New York : Longman, 2002), p. 75

³⁹ Eric A. Nordlinger, *Soldiers in Politics Military Coups and Governments*, (London: Prentice-Hall, 1977), p.3

⁴⁰ Huntington, *Political Order in Changing Societies*, p. 221

สามารถควบคุมกองทัพได้ถ้าเกิดมีการแตกแยกกันในหมู่ประชาชนหากว่ามีการแบ่งเป็นฝักฝ่ายนั้นจะทำให้มีแนวโน้มที่นำทหารเข้ามาสนับสนุนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง⁴¹ ดังนั้นในสถานการณ์เช่นนี้กองทัพนั้นจึงต้องมีสถานะเป็น “สถาบันพิเศษ” ในประเทศซึ่งเปรียบเป็นสถาบันอิสระและสามารถสั่งคลอนรัฐบาลได้

การยุติการต่อสู้ รวมทั้งการยุติความรุนแรงทุกชนิด หรือเป็นที่รู้จักกันในคำว่า Cessation of hostilities เป็นสิ่งที่จำเป็นในการสร้างบรรยากาศที่ดีสำหรับการเจรจาและการแสดงถึงความจริงจังของทั้งฝ่ายรัฐบาลรวมทั้งฝ่ายทหารและกลุ่มแบ่งแยกดินแดน ที่จะดำเนินการเพื่อให้การเจรจาสำเร็จลุล่วงไป ในทางกลับกันการสู้รบกันในสนามรบ ขณะที่ทั้งสองฝ่ายมีการเจรจากันนอกจากจะเป็นการดำเนินการที่ขัดแย้งกัน และยังจะทำให้บรรยากาศในการเจรจาเสียไป ซึ่งมีโอกาสที่การเจรจาล้มเหลวสูง และมีแต่จะทำให้พัฒนาการที่จะเกิดในการเจรจาสันติภาพ⁴² หากไม่สามารถจัดการกับเรื่องนี้ได้กระบวนการสันติภาพจะอยู่ในสภาวะเปราะบางและแต่ละฝ่ายก็จะหวนกลับไปสู่ความขัดแย้งอีกครั้ง และเนื่องจากทั้งสองฝ่ายนั้นมีความไม่ไว้วางใจกันอยู่แล้วอาจจะทำให้สถานการณ์ความขัดแย้งเลวร้ายลงไปอีกก็เป็นได้

ดังนั้นควรจะมีการยุติการสู้รบทางทหารระหว่างกันเสียก่อน ที่จะเริ่มการเจรจาสันติภาพ โดยปกติแล้วอาจรวมไปถึงการกำหนดพื้นที่สันติภาพ เมื่อมีข้อตกลงในการยุติการต่อสู้แล้วจำเป็นต้องมีหน่วยงานที่ดูแลทั้ง 2 ฝ่ายไม่ได้ละเมิดข้อตกลงการยุติการต่อสู้และรักษาความสงบภายหลังมีข้อตกลงสันติภาพแล้ว ซึ่งจะต้องเป็นกลางและไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับทั้ง 2 ฝ่าย สำหรับการเจรจาระหว่างรัฐบาลเมกาวาตีและกลุ่ม GAM ในช่วงปี 2002 หน่วย Joint Security Committee (JSC) ที่นำโดยพลตรีทงศักดิ์ ตูวนันท์ นายทหารชาวไทยและ Brigadier General Nogomura Lomodag ชาวฟิลิปปินส์ ทำหน้าที่ในการดูแลไม่ให้ทั้ง 2 ฝ่ายละเมิดข้อตกลงยุติการต่อสู้ สำหรับการเจรจาระหว่างรัฐบาลชูโซโล บัมบัง ยูโดโยโนมี Aceh Monitoring Mission (AMM) เป็นผู้ดูแลข้อตกลงต่างๆ ภายหลังมีข้อตกลงสันติภาพ ในหลายๆ พื้นที่อย่างเช่นติมอร์ตะวันออกมีกองกำลังที่เป็นความร่วมมือระหว่างนานาชาติ International Force for East Timor (INTERFET) โดยที่มีออสเตรเลียส่งกำลังเป็นจำนวนมากที่สุด องค์การระหว่างประเทศก็ยังมีบทบาทในการรักษาไม่ให้ทั้ง 2 ฝ่ายกลับมาต่อสู้กันอีกอย่างเช่น NATO ที่มีบทบาทในโคโซโวเป็นต้น

⁴¹ Michael C. Desch, ‘Threat Environments and Military Missions’, Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds.), *Civil-Military Relations and Democracy*, (Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1996), p. 14

⁴² Ryan, *Ethnic conflict and international relations*, p. 117

แต่ทั้งนี้การมีตัวกลางเพื่อรักษาดูแลไม่ให้ทั้ง 2 ฝ่าย กลับไปต่อสู้กัน ไม่ใช่ทางออกของความขัดแย้งนี้ แต่เป็นเพียงเงื่อนไขสำคัญระหว่างมีการเจรจาเพื่อสันติภาพและหลังมีข้อตกลงสันติภาพระหว่างทั้ง 2 ฝ่าย ท่าทีทางการเมืองของทั้งสองฝ่ายที่จะเข้าร่วมการเจรจานั้นสำคัญอย่างมาก แม้ว่าทางรัฐบาลจะเจรจาในฐานะที่เป็นต่อ แต่รัฐบาลก็ต้องคำนึงไว้ด้วยว่าจำเป็นที่จะต้องสร้างข้อตกลงที่น่าสนใจมากพอที่อีกฝ่ายหนึ่งจะยอมรับด้วย จุดประสงค์ของการเจรจານี้ไม่ใช่เพื่อสันคลอนความมั่นคงของรัฐบาลหรือรับรองความปลอดภัยของผู้ร่วมเจรจาที่เป็นตัวแทนจากกลุ่มผู้แบ่งแยกดินแดน

ตัวกลางในการเจรจา

ตัวกลางในการเจรจา (mediator) นั้นสำคัญมากเนื่องจากว่าเป็นเรื่องปกติที่ทั้งสองฝ่ายนั้นจะมีความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกันสูง การแก้ปัญหาความขัดแย้งโดยรัฐบาลเพียงลำพังยากที่จะบรรลุเป้าหมายในการเจรจาได้ เนื่องจากรัฐบาลเป็นคู่กรณีในความขัดแย้งจึงขาดความชอบธรรมและยังขาดความเป็นธรรมที่จะรับหน้าที่ตรงนี้ ส่วนทางด้านกลุ่มแบ่งแยกดินแดนเองก็มีอคติต่อการบังคับใช้กฎหมายของรัฐบาลเองซึ่งเป็นธรรมดาสำหรับพื้นที่ความขัดแย้งหลายๆ กรณีที่ขาดหลักนิติรัฐในพื้นที่ มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่างๆ เป็นต้น ดังนั้นกลุ่มที่เป็นกรณีในการเจรจากับรัฐจะเกิดความไว้วางใจต่อรัฐบาลก็คงไม่ใช่เรื่องง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเคยมีการเจรจกันมาก่อนที่ไม่ได้ประสบความสำเร็จจะยังเกิดความคาดหวังต่ำหรือมองกระบวนการสันติภาพในแง่ลบเนื่องด้วยเหตุผลต่างๆ อย่างเช่นฝ่ายรัฐบาลเคยมีการผิดสัญญาและการเจรจาจบลงด้วยการต่อสู้ใหม่ ตัวกลางในการเจรจาจึงมีความสำคัญด้วยเหตุผลหลายประการ อย่างแรก ตัวกลางในการเจรจาสามารถทำหน้าที่ในการสนับสนุนการสื่อสารระหว่างทั้งสองฝ่ายนั้น และใกล้ชิดเมื่อหาข้อตกลงได้ ที่สำคัญที่สุดก็คือตัวกลางในการเจรจาสามารถนำมาซึ่งบรรยากาศของการเจรจาเช่นเดียวกับทางเลือกอื่นๆ ในการประนีประนอมกับทั้ง 2 ฝ่าย⁴³

การเจรจาอย่างลับ

ในหลายๆ กรณีที่มีการเจรจาระหว่างรัฐและกลุ่มที่ต่อสู้กับรัฐ มีจุดเริ่มต้นมาจากการเจรจาอย่างลับๆ (Secret Talks) ทั้งสิ้น อย่างเช่นที่เคยเกิดขึ้นในกรณีของแอฟริกาใต้และไอร์แลนด์เหนือ ดังนั้นการเจรจาอย่างลับ ไม่ได้เป็นสิ่งที่แปลกใหม่ การเจรจาอย่างลับมักจะมีลักษณะที่ไม่เป็นทางการ

⁴³ Ibid, p. 108

และมักจะเกิดขึ้นในช่วงเริ่มต้นที่ทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายที่ต้องการแบ่งแยกดินแดนเริ่มมีท่าทีว่าอยากหาข้อตกลงเพื่อยุติการต่อสู้

การเจรจาลับมีข้อดีหลายประการ ประการแรก การเจรจาแบบนี้เปิดโอกาสให้ทั้งสองฝ่ายพูดคุยเสนอทางออกและข้อตกลงเบื้องต้นเพื่อจัดการกับความขัดแย้ง ภายใต้บริบทที่ไม่มีความกดดันจากกระบวนการเจรจาอย่างเป็นทางการ การเจรจาในเวทีที่ไม่เป็นทางการมากนัก จะเอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงบทบาทของกลุ่มที่ต่อสู้กับรัฐบาลเป็นกลุ่มที่เจรจากับรัฐบาลแทน ประการที่สอง การเจรจาแบบนี้ยังใช้งบประมาณต่ำ และประการสุดท้าย การเจรจาลับป้องกันทั้งสองฝ่ายจากมือที่สามอย่างเช่นกองทัพ กลุ่มผลประโยชน์ท้องถิ่นและนักการเมืองที่ไม่ต้องการเห็นความสงบในพื้นที่ความขัดแย้ง หรือแม้แต่สื่อที่รายงานข่าวอาจจะปลุกความรู้สึกชาตินิยมของคนซึ่งอาจจะมีผลในการทำให้การเจรจาล้มเหลวได้ การเจรจาในช่วงนี้จึงเป็นช่วงที่ประมาทที่สุดเนื่องจากเป็นจุดเริ่มต้นที่ทั้ง 2 ฝ่ายย้ายจากสนามรบมาที่ห้องประชุมเพื่อมาคุยกันในการหาหนทางแก้ไขปัญหาความขัดแย้งร่วมกัน

ถึงแม้ว่าการเจรจาอย่างลับมีข้อดีมากมายแต่ถ้าหากใช้เวลาในการเจรจาทางลับเป็นเวลานานจนเกินไปอาจจะเกิดผลเสียตามหลังก็ได้ โดยหลักการต่างๆ ไปการดำเนินการการเจรจาอย่างลับควรจะเริ่มเปิดให้สาธารณชนรับรู้เมื่อการเจรจาระหว่างทั้งสองฝ่ายนั้นคืบหน้าไปพอสมควร นอกจากนี้ เมื่อการเจรจาก้าวหน้าไประดับหนึ่งแล้วผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในพื้นที่ขัดแย้งก็ควรที่จะรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับการเจรจา เนื่องจาก ข้อตกลงใดๆ ที่เกิดขึ้นย่อมมีผลต่อชีวิตคนเหล่านี้ ในส่วนการดำเนินการนั้น การที่มีการดำเนินการลับมากเกินไปไม่เพียงแต่ทำให้สร้างความเคร่งเครียดเท่านั้น ยังส่งผลให้เกิดการต่อต้านของคนในพื้นที่ความขัดแย้งซึ่งอาจจะทำลายกระบวนการเจรจาสันติภาพนี้ได้

การเจรจานั้นไม่ได้เป็นเรื่องเฉพาะกลุ่มที่ต่อสู้เพื่อแบ่งแยกออกดินแดนกับรัฐบาลเท่านั้น แต่ผลการเจรจาจะกระทบไปถึงหลายๆ กลุ่มในสังคม โดยสิ่งที่จะต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้ที่มีส่วนสำคัญในความขัดแย้ง โดยเฉพาะกลุ่มติดอาวุธทุกกลุ่มเนื่องจากเป็นตัวแปรสำคัญในการยุติความรุนแรง ดังนั้นจึงควรจะต้องรู้ว่าใครคือตัวแสดงสำคัญ แล้วจุดประสงค์หรือเป้าหมายมีอะไรบ้าง มีความสัมพันธ์กับกลุ่มอื่นๆ ในพื้นที่ความขัดแย้งเป็นอย่างไรบ้าง ซึ่งการที่กลุ่มเหล่านี้ต้องการมีส่วนร่วมในกระบวนการสันติภาพก็เพื่อให้เกิดความรู้สึกว่ามีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการทั้งหมด

การดูแลข้อตกลงทางสันติภาพ

การดูแลข้อตกลงทางสันติภาพเป็นเรื่องที่จำเป็นเนื่องจากสันติภาพไม่ได้เป็นเพียงเหตุการณ์แต่เป็นกระบวนการที่ต้องรับการดูแลโดยเฉพาะในช่วงต้นภายหลังการบรรลุข้อตกลงสันติภาพ และมีสภาพแวดล้อมใหม่ที่ปราศจากความขัดแย้งที่ยังคงมีความประมาทอยู่มาก ดังนั้นแล้วจึงไม่ใช่เรื่อง

แปลกที่จะให้มีตัวกลางในการเข้ามาดูแลข้อตกลงและรักษาความสงบเรียบร้อยหลังจากมีข้อตกลงทางสันติภาพ อย่างเช่น ในติมอร์เองก็มีหน่วยงาน United Nations Mission in East Timor (UNAMET) คอยดูแลติมอร์หลังที่มีการลงประชามติในปี 1999 และอยู่ดูแลและรักษาสันติภาพจนถึงปี 2002 ในโคโซโวเองก็มีหน่วยเฉพาะกิจ Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) ที่เข้ามาดูแลหลังจากที่ NATO ปฏิบัติภารกิจแล้ว⁴⁴ สิ่งที่สำคัญคือ หน่วยงานที่เข้ามาดูแลข้อตกลงต้องมีสถานภาพและอำนาจพอที่จะระงับเหตุการณ์หรือจัดการกรณีพิพาทที่อาจจะเกิดขึ้นระหว่างฝ่ายที่เคยต่อสู้กันมา แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความตั้งใจของรัฐบาลที่จะยอมให้ตัวกลางมาดูแลสันติภาพต่อหรือไม่ สิ่งที่สำคัญอีกประการ คือการเห็นความสำคัญที่จะศึกษาถึงตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญและมีส่วนได้ส่วนเสียในความขัดแย้ง (Stakeholders) ตั้งแต่ฝ่ายทหารฝ่ายรัฐบาล กลุ่มเคลื่อนไหวที่ใช้ความรุนแรง ตลอดจนชาวบ้านที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความขัดแย้งเพื่อประเมินจุดมุ่งหมายและความต้องการของผู้ที่ได้ส่วนได้ส่วนเสียในความขัดแย้งเพื่อดูโอกาส ความเป็นไปได้ สิ่งท้าทายที่สำคัญในการทำข้อตกลงทางสันติภาพคือ การดูแลให้ทุกกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสียในความขัดแย้งให้กลายเป็นผู้ที่ส่วนได้ส่วนเสียในสันติภาพใหม่

ในบทต่อไปจะกล่าวถึงภูมิหลังและสาเหตุของความขัดแย้งในอาเจห์ รวมถึงกันเจรจาทางสันติภาพที่เกิดขึ้นทั้ง 3 ครั้งโดยจะวิเคราะห์ถึงความสำเร็จและความล้มเหลวของแต่ละครั้งเพื่อเป็นบทเรียนให้กับความขัดแย้งในสามจังหวัดภาคใต้

บทที่ 3 จะวิเคราะห์ถึงข้อตกลง Memorandum of Understanding (MoU) ที่เกิดระหว่างรัฐบาลอินโดนีเซียในแง่ของการจัดการเรื่องของเศรษฐกิจ การกระจายอำนาจทางด้านการบริหารทรัพยากร และรายได้ที่บังเกิดจากทรัพยากรในอาเจห์ และการให้ความช่วยเหลือแก่อดีตนักต่อสู้กลุ่ม GAM และฝ่ายทหารพรานของกองทัพอินโดนีเซียได้มีอาชีพลหลังจากที่มีการต่อสู้กันมานานถึง 30 ปี

บทที่ 4 จะเป็นการวิเคราะห์ถึงข้อตกลงใน MoU ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางด้านการเมือง ในส่วนนี้จะมีการวิเคราะห์ถึงพัฒนาการทางการเมือง การบัญญัติกฎหมายและพรรคการเมืองท้องถิ่น การเลือกตั้ง รวมทั้งการวิเคราะห์พลวัตทางการเมือง บรรยากาศทางการเมือง ปัญหาเรื่องความมั่นคง และวิเคราะห์สภาพสังคมหลังการใช้ MoU ในเรื่องสันติภาพ กระบวนการคืนสู่สังคม

⁴⁴ โปรดดูรายละเอียดที่เว็บไซต์ Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK)

<http://www.unmikonline.org/index.html>

บทที่ 5 เป็นวิเคราะห์ของการถอดบทเรียนจากกรณีอาจะห้ให้กับความขัดแย้งใน3 จังหวัดภาคใต้ในประเทศไทย

บทที่ 2

การก่อกำเนิดของขบวนการอาเจะห์เอกราช

(The Genesis of the Free Aceh Movement or Gerakan Aceh Merdeka, GAM)

อาเจะห์ตั้งอยู่ทางเหนือสุดของเกาะสุมาตรา ซึ่งเป็นเกาะใหญ่ที่อยู่ทางทิศตะวันตกของอินโดนีเซีย มีขนาดพื้นที่ 55, 392 ตร.กม. หรือมีขนาดพื้นที่เท่ากับร้อยละ 3 ของพื้นที่ประเทศอินโดนีเซียทั้งหมด ในพื้นที่อาเจะห์มีประชากรอยู่ประมาณ 4 ล้านคน ซึ่งไม่ได้มีเพียงประชากรที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์อาเจะห์เพียงกลุ่มเดียว แต่ยังมีกลุ่มอื่นๆ รวมทั้งหมด 7 กลุ่ม ซึ่งประกอบด้วย

ชาวอาเจะห์ ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่

Tamiang (ที่อาศัยอยู่ทางอาเจะห์ตะวันออก [Aceh Timur])

Gayo (ที่อาศัยอยู่ทางอาเจะห์กลาง [Aceh Tengah], อาเจะห์ตะวันออกเฉียงใต้ [Aceh Tenggara] และอาเจะห์ตะวันออก [Aceh Timur])

Alas (ที่อาศัยอยู่ทาง อาเจะห์ตะวันออกเฉียงใต้ [Aceh Tenggara])

Aneuk Jamee (ที่อาศัยอยู่ทางอาเจะห์ใต้ [Aceh Selatan])

Klut (ที่อาศัยอยู่ทางอาเจะห์ใต้ [Aceh Selatan])

Aneuk Laot, Simeulue and Sinabang (ที่อาศัยอยู่บนเกาะทางตะวันตกของจังหวัดอาเจะห์ Simeulue)

ภาษาของชาวอาเจะห์มีทั้งหมด 8 ภาษา คือ Acehnese, Malay Tamiang, Gayo, Alas, Aneuk Jamee, Singkil, Klut และ Simeulue นอกจากนี้ยังมีคนชาว และยังมีคนเชื้อสายจีนที่เข้าไปทำธุรกิจภายในจังหวัดอาเจะห์อีกด้วย ถึงแม้ว่าภาษาอินโดนีเซียจะใช้สื่อสารกันอย่างแพร่หลาย แต่ยังมีการใช้ภาษาท้องถิ่นอื่นๆ ภายในกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ด้วยเช่นกัน

อาเจะห์มีความต้องการจะเรียกร้องเอกราชจากรัฐบาลอินโดนีเซียในสมัยซูฮาร์โต โดยกลุ่ม the Free Aceh Movement (Gerakan Aceh Merdeka หรือ GAM ในภาษาอินโดนีเซีย) กลุ่ม GAM ก่อตัวขึ้นในวันที่ 4 ธันวาคม 1976 และมีการต่อสู้เป็นเวลา 3 ทศวรรษ ถึงแม้ว่าจะมีการต่อสู้ถึง 3 ทศวรรษอย่างต่อเนื่อง แต่ความรุนแรงหรือความเข้มข้นของการต่อสู้ไม่ได้แพร่ขยายตามทุกพื้นที่ในจังหวัดอาเจะห์และไม่ได้แพร่ไปถึงเมืองใกล้เคียงที่อยู่นอกจังหวัดอาเจะห์ ซึ่งต่างกับความขัดแย้งอย่างที่เกิดขึ้นในศรีลังกาหรือไอร์แลนด์เหนือที่ความรุนแรงแพร่ขยายออกไปนอกพื้นที่และสามารถสร้างความรู้สึกหวาดกลัวในเมืองหลวงได้ การต่อสู้ปะทะกับทหารอินโดนีเซียอยู่ในระดับที่ค่อนข้าง

รุนแรงหรืออยู่ในระดับที่น่าเป็นห่วงจะขึ้นอยู่กับช่วงเวลาและพื้นที่ ส่วนใหญ่ความรุนแรงจะเกิดขึ้นในพื้นที่ทางเหนือและตะวันออกของจังหวัดอาเจะห์ ส่วนความเข้มข้นของการต่อสู้จะเกิดขึ้นในช่วงที่ทหารอินโดนีเซียประกาศให้อาเจะห์เป็น Daerah Operasi Militer (DOM) ในช่วงปลายทศวรรษ 1980 และอีกช่วงหนึ่งคือ ช่วงที่ประกาศกฎอัยการศึกในสมัยประธานาธิบดีเมกาวาตีในปี 2003 ซึ่งทำให้มีคนไทยเสียชีวิตจากความขัดแย้งอยู่ประมาณ 12,000-20,000 คน ทั้งนี้ไม่ได้รวมถึงผู้สาบสูญจากความขัดแย้ง และมีอีกเกือบ 170,000 คนที่เสียชีวิตจากคลื่นยักษ์สึนามิ

จากคำประกาศอิสรภาพของกลุ่ม GAM ได้ให้เหตุผลในก่อตั้งกลุ่มเพื่อกู้เอกราชว่า อาเจะห์เคยเป็นชาติที่ยิ่งใหญ่มาก่อน⁴⁵ เคยทำการค้าและความสัมพันธ์ทางการทูตกับชาติตะวันตก แต่กลับตกอยู่ภายใต้การยึดครองในชาวชวาจนกลายเป็นอาณานิคมของอินโดนีเซีย ด้วยเหตุผลนี้อาเจะห์จึงสมควรได้รับเอกราชเหมือนเมืองขึ้นอื่นๆ ตามหลัก self-determination (ภาคผนวก 1) จริงอยู่ที่อาเจะห์เคยเป็นพื้นที่รุ่งเรืองมาก่อน นับจนถึงปัจจุบันนี้ชาวอาเจะห์เองก็ภาคภูมิใจในประวัติศาสตร์ช่วงประมาณ ค.ศ. 1500 ซึ่งเป็นยุคทองที่มีความเจริญรุ่งเรืองทั้งด้านอำนาจในการปกครองและเป็นศูนย์กลางการค้า ด้วยความสามารถและอิสรภาพในการสร้างความสัมพันธ์ทางการทูตและนโยบายต่างประเทศ ทำให้ชาวอาเจะห์คิดว่าอาเจะห์มีสถานะเป็นรัฐ (Negara)⁴⁶ รัฐหนึ่ง แต่ข้อเท็จจริงที่คำประกาศนี้ไม่ได้เอ่ยถึงคือการที่ผู้นำศาสนาและชนชั้นนำทางการเมืองของอาเจะห์รวมทั้งฮาซัน ดิ ตีโร (Hasan di Tiro) ซึ่งเป็นผู้ก่อตั้งกลุ่ม GAM เองต่างก็ให้การสนับสนุนขบวนการชาตินิยมเพื่อให้ได้เอกราชจากชาวดัชท์ การสนับสนุนนี้หมายถึงการซื้อเครื่องบินลำแรกแก่ขบวนการชาตินิยมและการต่อสู้กับพวกดัชท์ หลังจากที่ยินโดนีเซียได้รับเอกราชในปี 1949 กลุ่มชาวอาเจะห์ที่ให้การสนับสนุนเรียกร้องเอกราชจากดัชท์ได้ยอมรับว่าอาเจะห์เป็นส่วนหนึ่งของรัฐอินโดนีเซียใหม่ ดังนั้นคำกล่าวในคำประกาศที่ว่าอาเจะห์ต้องกลายเป็นเมืองขึ้นของอินโดนีเซียนั้นจึงเป็นการบิดเบือนประวัติศาสตร์ที่เกิดขึ้น

ด้วยเหตุผล 2 ประการที่ทำให้คนบางกลุ่มในอาเจะห์รวมตัวกันจนก่อตั้งกลุ่ม GAM ขึ้นในช่วงแรก ประการแรก คือ การรวมอำนาจรัฐอย่างสูง (Highly centralized state) การขาดพื้นที่ทางการเมืองสำหรับชาวอาเจะห์ ก่อให้เกิดความไม่พอใจต่อรัฐบาลส่วนกลางในยุคระเบียบใหม่ ซึ่งหลังจากมีการเคลื่อนไหวทางการเมืองในสมัยก่อนหน้านี้นี้หรือที่เรียกว่าดาร์ลุ อิสลาม (Darul Islam)

⁴⁵ Hasan di Tiro, *The Price of Freedom: The Unfinished Diary of Tengku Hasan di Tiro*, www.ohiou.edu, accessed 30 August 2003

⁴⁶ Anthony Reid. 2004. 'War, Peace and the Burden of History in Aceh', *Asian Ethnicity*, 5, 3: 301–14, p. 302

ประธานาธิบดีซูการ์โนให้คำมั่นสัญญาว่าจะตั้งอาเจะห์เป็นเขตปกครองพิเศษ แต่หลังจากที่ซูฮาร์โต ได้ยึดอำนาจการปกครอง รัฐบาลกลางไม่ได้รักษาคำสัญญาที่จะให้ปกครองตนเอง ประการที่สอง คือ การเอารัดเอาเปรียบทางด้านเศรษฐกิจ (economic exploitation) ด้วยเหตุผลที่อาเจะห์เป็นจังหวัดที่อุดม สมบูรณ์ด้วยทรัพยากรธรรมชาติมากมาย ในช่วงประมาณกลางปี ค.ศ. 1970 จาการ์ตาเริ่มหา ผลประโยชน์กับความอุดมสมบูรณ์ทางทรัพยากรธรรมชาติของอาเจะห์ไม่ว่าจะเป็นน้ำมัน ก๊าซ ธรรมชาติ และแร่ธาตุจำนวนมาก⁴⁷ ซึ่งเจ้าหน้าที่ในยุกระบียบใหม่และกลุ่มนักลงทุนต่างชาติต่าง ได้รับผลประโยชน์ โดยเฉพาะจากพื้นที่ทางเหนือหรือที่เรียกเขตนี้ว่า Lhokseumawe Industrial Zone (Zona Industri Lhokseumawe, ZILS) ขณะเดียวกันกระบวนการตัดสินใจเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของ กลุ่มชนชั้นนำในยุกระบียบใหม่ด้วย (New Order elites)จากระบบเศรษฐกิจที่ไม่มีความสำคัญอะไร กลายมาเป็นพื้นที่เศรษฐกิจที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วที่สุดในหมู่เกาะที่รู้จักกันในชื่อว่า “LNG boom” แต่ทั้งนี้มุมมองทางด้านเศรษฐกิจต่อประเด็นเรื่องความขัดแย้งนั้นยังไม่สามารถประเมินค่าได้

ไม่เพียงแค่นักธุรกิจท้องถิ่นที่พลาดโอกาสทางด้านเศรษฐกิจของอาเจะห์ในช่วงเวลานั้น แต่ ยังมีความรู้สึกกว่ารายได้ที่ควรจะได้รับอย่างเป็นธรรมนั้นกลับถูกดึงออกไปจากอาเจะห์ ส่งผลทำให้เกิดความไม่พอใจรัฐบาลกลาง ที่ไม่นำเอารายได้กลับมาใช้จ่ายและพัฒนาพื้นที่อาเจะห์ ในระยะเวลา เริ่มแรกนั้น มีเพียงกลุ่มเสียงส่วนน้อยที่ให้การสนับสนุนกลุ่ม GAM เมื่อเทียบกับกรณีของติมอร์ ตะวันออก ที่มีการต่อสู้อย่างเข้มแข็งกับรัฐอินโดนีเซียในช่วง 1975 การเคลื่อนไหวเพื่อกู้เอกราช ถูก ควบคุมโดยชนชั้นนำอาเจะห์รวมถึงปัญญาชนและนักธุรกิจ⁴⁸ ประเด็นสำคัญคือช่วงเวลานั้น คนกลุ่ม นี้ไม่ได้รับผลประโยชน์จากการค้นพบน้ำมัน และ ฮาซัน ดิ ดีโร ผู้ก่อตั้ง GAM สูญเสียการประมวล ลัมปทานในการสำรวจน้ำมันในอาเจะห์

โดยในช่วงค.ศ. 1976 ถึง 1982 กลุ่ม GAM เป็นเพียงกลุ่มเล็กๆ ที่ได้รับการสนับสนุนอยู่ ภายในอาเจะห์ และยังมีอาวุธไม่มาก หลังจากทหารอินโดนีเซียเข้าไปปราบปรามอย่างหนักจน ขบวนการกลุ่ม GAM หายไประยะหนึ่ง ต่อมาในช่วงค.ศ. 1989 ถึง 1992 การต่อสู้ระหว่าง GAM และทหารอินโดนีเซีย ก็ปะทุขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งแท้จริงแล้วในช่วงค.ศ. 1982 ถึง 1989 กลุ่ม GAM ไม่ได้หายไปไหน เพียงแต่มีการถอยทัพชั่วคราวเพื่อเสริมกำลังและอีกส่วนหนึ่งลี้ภัยที่ประเทศลิเบีย เพื่อรับการฝึกทางทหาร เมื่อกลุ่ม GAM กลับมาต่อสู้ใหม่อีกครั้ง และได้รับการสนับสนุน

⁴⁷ Geoffrey Robinson, ‘Rawan Is as Rawan Does?: The Origins of Disorder in New Order Aceh’ in Benedict R.O’G. Anderson (ed.), *Violence and the State in Suharto’s Indonesia*, (Ithaca, New York: Cornell Southeast Asia Publications, 2002), p. 220

⁴⁸ Ibid, p. 171

จากประชาชนในช่วงเวลานี้มากขึ้น การสนับสนุนของประชาชนต่อกลุ่ม GAM นั้น เป็นปฏิกิริยาเชิงลบที่มีต่อความโหดร้ายของกองทัพ ในช่วงเวลานั้น เพราะเป็นช่วงที่ทหารลงมือปฏิบัติการเพื่อปราบปรามกลุ่ม GAM แต่วิธีที่ใช้ในทางการทหารนั้นเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและคุกคามต่อชาวอาเจะห์ อย่างเช่น การฆ่า การข่มขืน การกักกัน การทรมานและความโหดร้ายของการทารุณกรรมในรูปแบบต่างๆ⁴⁹ รวมทั้งการใช้ประชาชนเป็นเกราะกำบังมนุษย์อย่างที่ใช้กันในติมอร์ตะวันออก (the 'fence of legs') จากการที่ กองทัพได้จัดตั้งหน่วยทหารพรานลาดตระเวนในเวลากลางคืน ซึ่งใช้พลเมืองร่วมด้วย และหน่วยลาดตระเวนกลางคืนนี้ยังรวมถึงกลุ่ม เช่น Unit Ksatria Penegak Pancasila (Noble Warriors for Upholding Pancasila) และ Bela Negara (Defend the State) ซึ่งสมาชิกของหน่วยทหารนี้จะได้รับการฝึกและติดอาวุธยุทธโศปกรณ์พื้นฐาน เช่น มีด หอก เป็นต้น⁵⁰

โดยผลที่ตามมาจากการกระทำของฝ่ายทหาร ได้กลายเป็นสิ่งสนับสนุนหลักสำหรับกลุ่ม GAM ซึ่งมาจากความกลัวและความโกรธต่อความโหดร้ายทารุณของพวกทหาร ในปี ค.ศ. 1990 ทำให้ชาวอาเจะห์รู้สึกเห็นใจกับการเคลื่อนไหวของกลุ่ม GAM ในครั้งนี้ และทำให้การสนับสนุนได้ขยายออกเป็นวงกว้างและมีความแข็งแกร่งมากยิ่งขึ้น ในพื้นที่ของปีดี (Pidie), อาเจะห์เหนือและอาเจะห์ตะวันออก⁵¹

การปฏิรูปทางการเมือง (reformasi)

รัฐบาลอินโดนีเซียสามารถคุมสถานการณ์ภายในอาเจะห์ได้อย่างไม่ยากเย็น จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1997 วิกฤติเศรษฐกิจได้ลามถึงประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งส่งผลให้เกิดกระแสการเรียกร้องการปฏิรูปทางการเมืองและได้แพร่ขยายไปตามเมืองใหญ่ต่างๆ ของอินโดนีเซีย รวมถึงพื้นที่อาเจะห์ด้วย ที่เรียกร้องให้ยกเลิกพื้นที่ปฏิบัติการทางทหาร (Daerah Operasi Militer [DOM]) ที่ให้อำนาจแก่ทหารในการจัดการกับความขัดแย้งในพื้นที่

การปฏิรูปทางการเมืองทำให้รัฐบาลกลางเริ่มใช้วิธีการเจรจาแทนที่จะใช้วิธีการทางทหารเพียงอย่างเดียว ความพยายามที่จะนำสันติภาพให้เกิดขึ้นภายในรัฐบาล 3 ชุด โดยในสมัยนายอับดุล

⁴⁹ Amnesty International, 'INDONESIA New military operations, old patterns of human rights abuses in Aceh (Nanggroe Aceh Darussalam, NAD)', www.amnesty.org, accessed 4 September 2005

⁵⁰ Robinson, 'Rawan Is as Rawan Does?', p. 230-231

⁵¹ Sulistiyanto, Priyambudi, 'Whither Aceh?', Third World Quarterly, Vol. 22, No. 3. (2001), p. 441

ระห์มัน วาฮิด และ นางเมกาวาตี ชูการ์โนบุตรี มีการเจรจาที่เกิดขึ้น 2 ครั้งแรก แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จและกลับมาประสบความสำเร็จในสมัยยุคซูซีโล บัมบัง ยูโดโยโนในปี ค.ศ. 2005

รัฐบาลทั้ง 2 สมัย คือ สมัยของ อับดุลเราะห์มัน วาฮิด และ สมัยของ เมกาวาตี ชูการ์โนบุตรี ประสบอุปสรรคในการเจรจาเพื่อสันติภาพเหมือนกัน ประการแรก คือ ความขัดแย้งยังไม่ถึงจุดอิ่มตัว ทำให้ทั้ง 2 ฝ่ายยังไม่พร้อมที่จะเจรจาเพราะคิดว่าฝ่ายตนน่าจะพอมีทางชนะอีกฝ่ายหนึ่งด้วยวิธีทางทหาร อีกประการหนึ่งคือ การขาดตัวกลางในการเจรจา ทั้งนี้เพราะ Henri Dunant Center เป็นเพียง NGO ขนาดเล็กและเพิ่งก่อตั้งในปี 1999 ซึ่งเป็นเวลาเพียง 1 ปีก่อนหน้าที่จะมีการเจรจาเพื่อสันติภาพที่อาจะห์เท่านั้น

นอกจากนี้ ประการสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างทางการเมือง อินโดนีเซีย ที่เริ่มมีการกระจายอำนาจไปทั่วทั้งประเทศ ซึ่งต่อมาจะมีความสำคัญในการสร้างบริบทที่เอื้อต่อการตั้งเขตปกครองพิเศษและการเลือกตั้งผู้ว่าและสภาท้องถิ่นในอาจะห์ตามข้อตกลง Memorandum of Understanding (MoU) ที่เกิดขึ้นในปี 2005 ขอบเขตการกระจายอำนาจอยู่ในตัวบทกฎหมาย 22/1999 และ 25/1999 ซึ่งไม่ได้กล่าวเพียงถึงการกระจายอำนาจทางด้านการบริหารเท่านั้น แต่รวมถึงการกระจายอำนาจไปถึงเรื่องงบประมาณ และการบริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่ การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้เป็นการเปลี่ยนแปลงจากการรวมศูนย์อำนาจภายใต้ระบบเดิม หรือภายใต้การปกครองของซูฮาร์โตอย่างสิ้นเชิง ดังนั้นอำนาจของส่วนบริหารระดับจังหวัดมีขอบเขตหน้าที่เพียงดูแลความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นและหมู่บ้านภายในเขตแดนของจังหวัดเท่านั้น การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเพียงที่ตั้งของหน่วยราชการส่วนกลาง (dinas) ที่อยู่นอกขอบเขตการดูแลของส่วนท้องถิ่น อย่างเช่น การบริหารเกี่ยวข้องกับต่างประเทศ การคลัง การเงิน การทหาร เป็นต้น

ดังนั้นหน่วยงานที่เคยมีอำนาจดูแลส่วนท้องถิ่นลงมาในสมัยรวมศูนย์อำนาจจึงหมดหน้าที่ไป ผลในแง่จัดการบริหาร คือทำให้หลายๆ พื้นที่ที่มีความรู้สึกรู้สึกต้องการแบ่งแยกดินแดนในอดีต ทำให้เกิดความรู้สึกว่าส่วนท้องถิ่นมีอำนาจบริหารจัดการทรัพยากร วัฒนธรรมและประเด็นอื่นๆ ที่เป็นเฉพาะท้องถิ่นมากขึ้น นอกจากนี้การบริหารมีประสิทธิภาพมากขึ้น ผลเสีย คือส่วนท้องถิ่นมีการออกนโยบายที่เป็นลักษณะภูมิภาคนิยม อย่างการเพิ่มภาษีศุลกากรทำให้การค้าและการลงทุนระหว่างท้องถิ่นอาจจะลดลง

ดังที่กล่าวมาในบทที่ 1 การเจรจาเพื่อสันติภาพไม่ใช่เรื่องง่ายโดยเฉพาะถ้าทั้ง 2 ฝ่ายมีการสู้รบกันมานานแล้วมีความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกันอยู่สูง ประกอบกับการที่ต่างฝ่ายต่างมีอุดมการณ์และเป้าหมายที่ต่างกันอย่างสิ้นเชิง ทางฝ่ายทหารมีความต้องการที่จะรักษาดินแดนของชาติ ส่วนทางกลุ่มแบ่งแยกดินแดนมีความต้องการแยกดินแดนออกไปเพื่อสร้างรัฐใหม่ นอกจากนั้นยังมีการเมืองภายใน

ของทั้ง 2 ฝ่าย ทั้งภายในฝ่ายรัฐและฝ่ายกลุ่มแบ่งแยกดินแดนเองก็จะมีกลุ่มคนที่ต้องการเจรจาและคนที่ไม่เห็นด้วยและ มองว่าวิธีทางทหารเป็นวิธีเดียวที่จะนำมาซึ่งเป้าหมายของกลุ่มตัวเอง นอกจากนี้ อาจจะมีสาเหตุอื่นๆ ที่ทำให้ทั้ง 2 ฝ่ายเจรจากันไม่ได้ อย่างเช่น เรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน ซึ่งอาจจะมีกลุ่มคนที่ได้ประโยชน์ทางด้านธุรกิจจากความขัดแย้ง เป็นต้น ทั้งนี้แม้ว่าจะมีอุปสรรคในการเจรจามากมาย แต่ไม่ได้หมายความว่า การเจรจาเพื่อยุติความขัดแย้งจะเกิดขึ้นไม่ได้เลย มีปัจจัยหรือเงื่อนไขอะไรบางอย่างที่ทำให้การเจรจาสันติภาพประสบความสำเร็จ จากกรณีอาเจห์มีปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อทางเลือกหรือกลยุทธ์ของตัวแสดงของความขัดแย้ง เช่น การเปลี่ยนแปลงบริบท และการเปลี่ยนแปลงของตัวแสดง ซึ่งจะพูดถึงในรายละเอียดดังต่อไปนี้

การเจรจาเพื่อสันติภาพภายใต้การปกครองของประธานาธิบดีอับดุลละห์มัน วาฮิด : the Humanitarian Pause

ประธานาธิบดีอับดุลละห์มัน วาฮิดทำข้อตกลงกับ HDC เพื่อทำหน้าที่ในการเป็นตัวกลางในการเจรจาระหว่างรัฐบาลอินโดนีเซียและกลุ่ม GAM หลังจากที่มีการเจรจากันหลายครั้ง โดยทั้ง 2 ฝ่าย ได้ลงนามในข้อตกลงเพื่อยุติความรุนแรงหรือ Humanitarian Pause ในวันที่ 12 พฤษภาคม ค.ศ. 2000 ข้อตกลงได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวางในหมู่ประชาชนอาเจห์ ผู้คนเป็นพันคนได้สวมมนต์เพื่อให้เกิดความสำเร็จขึ้นในสังคม⁵² อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะมีข้อตกลงดังกล่าวเกิดขึ้น แต่การสู้รบระหว่าง GAM และทหารยังไม่สามารถยุติลงได้อย่างดี

อุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการเจรจาในครั้งนี้มีหลายประการ อย่างแรก คือ ในระหว่างการเจรจาเนื่องด้วยบริบทของประเทศอินโดนีเซียที่ยังไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจ ในช่วงที่ประธานาธิบดีอับดุลละห์มัน วาฮิดรับตำแหน่งเป็นช่วงหลังเกิดวิกฤติเศรษฐกิจและการปฏิรูปทางการเมืองใหม่ๆ ดังนั้นเมื่อเสถียรภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจยังไม่เรียบร้อยดี รัฐบาลจำต้องให้ความสำคัญกับการปฏิรูปทางการเมืองและเศรษฐกิจก่อน ปัญหาอื่นๆ อย่างเช่นการจัดการกับความขัดแย้งในอาเจห์ก็ย่อมตกเป็นรอง

ดังที่กล่าวมาข้างต้น การที่ทั้งสองฝ่ายแน่วแน่ในเป้าหมายของตน โดยกลุ่ม GAM ยังยืนยันว่าจะไม่เลิกสู้เพื่อได้มาซึ่งเอกราช อีกทั้งชาวอาเจห์เองก็ไม่ไว้วางใจในคำมั่นสัญญาของรัฐบาลกลาง จึงคิดว่าการเจรจาในครั้งนี้ไม่น่าจะต่างจากการให้สัญญาครั้งอื่นๆ และ ทางฝ่ายรัฐบาลกลางในจาการ์เองก็ยังยืนยันว่า ข้อตกลงจะต้องตั้งอยู่บนการเป็นรัฐเดี่ยวของอินโดนีเซีย อีกทั้งมีการยื่น

⁵² Online Interview with NGO worker based in Aceh, 23 May 2000

กรานว่าข้อเสนอในการปกครองตนเองเป็นจุดเริ่มต้นของการเจรจา⁵³ และจะไม่ยอมให้อาเจห์เป็นเอกราชเหมือนติมอร์ตะวันออกเป็นอันขาด

นอกจากนี้สิ่งที่สำคัญก็คือ การสนับสนุนจากทหารซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการเจรจา การปฏิบัติการทางทหารในพื้นที่ความขัดแย้งอย่างเช่นอาเจห์ ติมอร์ตะวันออก หรือปาปัวได้กลับกลายเป็นพื้นที่ในการแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจของทหารอย่างเช่น ในพื้นที่อาเจห์ทหารมีธุรกิจด้านป่าไม้ เป็นต้น ดังนั้นทหารมีผลประโยชน์ที่จะให้ความขัดแย้งดำเนินต่อไปเพื่อที่จะสามารถดำเนินธุรกิจได้ และเรื่องไม่ยาก ที่ทหารจะใช้กำลังคนและเงินที่ได้จากการทำธุรกิจ ในการต่อต้านหรือทำลายความตั้งใจหรือนโยบายของรัฐบาลกลาง ดังที่เห็นในติมอร์ตะวันออกที่ทหารนำทหารพรานมาก่อความวุ่นวายในช่วงที่ชาวติมอร์จะลงประชามติในปี 1999 ภายใต้อาณัติของ UN

อีกประการหนึ่งคือ รัฐบาลกลางให้อำนาจแก่ตัวกลางในการเจรจาค่อนข้างน้อย และ HDC เองเป็นองค์กรที่ค่อนข้างใหม่ที่ยังขาดประสบการณ์ นอกจากนี้ การเจรจาลักษณะนี้ก็ไม่ได้รับการสนับสนุนทางการเมืองในภาคส่วนต่างๆ ที่สำคัญ แม้ว่าจากพรรคการเมือง และ กองทัพเองต่างก็ต่อต้านกระบวนการสร้างสันติภาพครั้งนี้ พรรคการเมืองส่วนใหญ่อย่าง Indonesian Democratic Party of Struggle (PDI-P)⁵⁴ ไม่เห็นด้วยกับการยกระดับกลุ่ม GAM ให้เป็นคู่เจรจาเสมอรัฐอินโดนีเซียโดยเกรงว่าการเจรจาจะเป็นการทำลายความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของชาติ ดังนั้นผู้ที่เห็นด้วยกับขบวนการเจรจาลักษณะนี้จึงเป็นเสียงส่วนน้อยในรัฐบาล และแม้ว่าประธานาธิบดีอับดุลละห์มาน วาฮิด จะสนับสนุนการเจรจาลักษณะนี้ แต่จากกรณีการถอดถอนประธานาธิบดีอับดุลละห์มาน วาฮิดซึ่งเริ่มในช่วงกลางปี ค.ศ. 2001 ทำให้ความสำคัญของกระบวนการสันติภาพหมดไป ทำให้นางเมกาวาตีซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งรองประธานาธิบดีขึ้นมาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีแทน

⁵³ Interview with Chief Negotiator for the Republic of Indonesia, Wiryono Sastrohandoyo, Jakarta, 24 June 2005

⁵⁴ Indonesian Democratic Party of Struggle (PDI-P) เป็นการพรรคการเมืองที่มีเสียงสูงสุดในสภา ณ เวลานั้น

การเจรจาภายใต้รัฐบาลเมกาวาตี (2002-2004)

นางเมกาวาตีเคยสัญญาว่าจะไม่ยอมให้มีการนองเลือดในอาเจะห์ หลังจากพรรคของเธอ คือ พรรค PDI-P ชนะการเลือกตั้งในปี 1999⁵⁵ พอเริ่มสมัยรัฐบาลเมกาวาตี รัฐบาลเริ่มนำสองนโยบายมาใช้เพื่อจัดการกับความขัดแย้งในอาเจะห์คือ การเจรจาเพื่อสันติภาพโดยยังให้ HDC เป็นตัวกลางในการเจรจาและการใช้วิธีทางทหารเพื่อจัดการกับกลุ่มก่อความไม่สงบ โดยรวมเรียกทั้ง 2 วิธีนี้ว่า integrated approach ซึ่งผู้ที่ดูแลจัดการนโยบายของรัฐบาลคือ ซูซีโล บัมบัง ยูโดโยโน ประธานาธิบดีคนปัจจุบัน ซึ่งขณะนั้นได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีประสานงานด้านการเมืองและกิจการสังคม (Coordinating Minister for Political and Social Affairs)

รัฐบาลให้ความสำคัญในความมั่นคงของประเทศ เนื่องจากบริบทในขณะนั้น เป็นช่วงหลังการเกิดเหตุการณ์ 11 กันยายน และการระเบิดที่เกาะบาห์ลี รัฐบาลได้แสวงหาผลประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงทางบริบทโลกเพื่อผลักดันให้กลุ่ม GAM ได้ขึ้นทะเบียนนานาชาติ เป็นขบวนการการก่อการร้าย สิ่งนี้นำไปสู่การที่รัฐบาลอินโดนีเซียกดดันรัฐบาลสวีเดนให้รับฟ้องผู้นำของกลุ่ม GAM ที่เพิ่งได้รับสัญชาติสวีเดนและใช้ชีวิตเป็นผู้ลี้ภัยในสวีเดน ในข้อหาให้การสนับสนุนการก่อการร้าย ซึ่งสภาพแวดล้อมทั่วโลกเองก็เปิดโอกาสให้กองทัพอินโดนีเซียได้มีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาการก่อการร้าย โดยหวังว่าจะสามารถแก้ภาพลักษณ์ที่เสียหายจากในกรณีของติมอร์ตะวันออก

เนื่องจากบรรดาผู้ที่สนับสนุนการเจรจาเพื่อสันติภาพเป็นส่วนน้อย ส่วนผู้ที่สนับสนุนการใช้วิธีทางทหารเป็นส่วนใหญ่ของรัฐบาล รัฐบาลจึงสามารถผลักดันรื้อฟื้นการตั้งศูนย์บัญชาการกองทัพของ อิสกันดาร์ มูดา (ชื่อศูนย์บัญชาการที่เมืองบันดาอาเจะห์) การเข้าไปปราบปรามกลุ่ม GAM ด้วยวิธีทางทหารได้รับชัยชนะหลายๆ ครั้ง การที่ Abdullah Syaf'ie ผู้บัญชาการของ GAM ได้เสียชีวิตจากการสู้รบทำให้ทหารอินโดนีเซียเกิดความรู้สึกว่าวิธีทางทหารได้ผล ไม่นานหลังจากที่ลงนามในการยุติความรุนแรงหรือที่เรียกว่า Cessation of Hostilities in Aceh (CoHA) ทั้งสองฝ่ายได้เริ่มใช้สื่อในการกล่าวหาอีกฝ่ายหนึ่งว่าละเมิดข้อตกลง ความรุนแรงจากทั้งสองฝ่ายเพิ่มขึ้น และรัฐบาลเองก็เริ่มเตรียมกำลังเสริมเพื่อจัดการกับความขัดแย้งในอาเจะห์ ซึ่งทำให้ลดความเชื่อถือของคนอาเจะห์ที่มีต่อรัฐบาลในความพยายามที่จะแก้ไขปัญหความขัดแย้งผ่านการเจรจาสันติภาพ สถานการณ์ภายในประเทศหลังการระเบิดที่บาห์ลี ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2002 ยิ่งทำให้รัฐบาลต้องใช้มาตรการเด็ดขาด ในวันที่ 19 พฤษภาคม 2003 มีการประกาศใช้ กฎอัยการศึก (Martial Law) ในพื้นที่

⁵⁵ 'If one day Cut Nyak lead this country, I will not let even a drop of people's blood to fall to Aceh's ground, which has given so much to making Indonesia independent. To you I pledge my love', stated Megawati in her victory speech on 29 July 1999 after the PDI-P won the 1999 general elections.

อาเจห์เป็นเวลา 6 เดือน และขยายเวลาต่อมาอีก 6 เดือน ในรูปแบบของ Civil Emergency จนถึงเดือน พฤศจิกายน ซึ่งถึงแม้ว่าในช่วงเวลานี้จะมีชื่อเรียกที่ต่างกันแต่ก็ไม่ได้มีผลเปลี่ยนแปลงทางเชิงนโยบาย รวมทั้งความเป็นอยู่ของคนในพื้นที่อาเจห์ที่ในช่วงเวลานี้ มีทหารอินโดนีเซียเข้าคุมพื้นที่ และมีการ ใช้นโยบายในการปราบปราม กลุ่ม GAM

สถานการณ์ในช่วงเวลานี้ มีความรุนแรงมากขึ้นและมีการละเมิดสิทธิมนุษยชน ต่อ ประชาชนชาวอาเจห์ ทั้งที่เป็นฝ่ายทหารอินโดนีเซียและฝ่ายกลุ่ม GAM และการที่ขบวนการ แบ่งแยกดินแดนต่างๆ รวมทั้งกลุ่ม GAM ไม่มีทรัพยากรเท่ากับรัฐแต่ต้องสู้กับรัฐจึงเสียเปรียบในเรื่อง ทรัพยากรมนุษย์และกำลัง รวมทั้งงบประมาณทางทหาร เนื่องจาก รัฐสามารถเก็บภาษีจากประชาชน เพื่อซื้ออาวุธ จัดทำการฝึกทหารและอาหารเลี้ยงกองทัพ แต่ขบวนการแบ่งแยกดินแดนไม่สามารถ กระทำได้ จึงจำเป็นต้องใช้วิธีการตามหลักสงครามกองโจร ซึ่งกลุ่ม GAM จำเป็นต้องอาศัยความ ช่วยเหลือจากประชาชนเพื่อชดเชยหรือทดแทนกับกำลังที่มีอยู่ ไม่เช่นนั้นกลุ่ม GAM ก็ไม่สามารถ ต่อสู้กับรัฐอินโดนีเซียได้ถึง 30 กว่าปี การที่กลุ่ม GAM พึงพาประชาชนในเรื่องอาหารและในบางครั้ง ต้องอาศัยชาวบ้านในเรื่องของข้อมูล อย่างเช่น ความเคลื่อนไหวของทหารในระดับหมู่บ้าน โดยเฉพาะ ในช่วงที่มีการประกาศกฎอัยการศึกทำให้กลุ่ม GAM อ่อนกำลังลงมาก เนื่องจากทหารเองจำกัดความ เคลื่อนไหวของกลุ่ม GAM และชาวบ้านที่คอยให้ความช่วยเหลือกลุ่ม GAM รวมทั้ง นักสิทธิ มนุษยชน ยังถูกทหารจับกุมเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ ยังจำกัดการเดินทางเข้าออกขององค์กร และ NGO ระหว่างประเทศ แม้กระทั่ง UN ซึ่งอยู่ที่ Banda Aceh ก็ยังถูกจำกัดในเรื่องกิจกรรมภาคสนาม นอกจากนี้ทหารอินโดนีเซียยังมีมาตรการอื่นๆ เพื่อดึงชาวอาเจห์ให้เป็นคนอินโดนีเซีย อย่างเช่น การ ให้อำนาจพลซาดิสต์อินโดนีเซีย ให้ต่อหน้าต่อตา ให้อำนาจพลซาดิสต์ ห้ามการชุมนุม ตลอดจน จำกัดการทำงานของ สื่อมวลชนอีกด้วย

ในทางหนึ่งกลุ่ม GAM ก็พยายามจะแก้ไขจุดอ่อนของตน โดยการเก็บภาษีจากประชาชนมาก ขึ้นหรือที่เรียกว่าภาษี Aceh Nanggroe ในพื้นที่ที่ให้การสนับสนุนมาก อย่างเช่น บริเวณ ปีดี่ ที่อยู่ทาง เหนือของอาเจห์⁵⁶ เพื่อใช้งบประมาณนี้ในการกระบวนกรต่อสู้ อีกทั้งมีการสังหารพวกที่สงสัยว่า ให้อำนาจกับทหารอินโดนีเซียที่เรียกว่า cuak ซึ่งจริงๆ แล้วเหตุการณ์การเสียชีวิตของชาวบ้านที่ถูก สงสัยว่าเป็น cuak เริ่มมีขึ้นตั้งแต่ 1998 และเริ่มทวีความรุนแรงมากขึ้นในช่วงนี้ ในขณะที่เดียวกันก็ยังมี ความเชื่ออยู่บ้างที่มองว่า พวกทหารอินโดนีเซียกระทำการเองเพื่อสร้างสถานการณ์ความไม่สงบ ใน

⁵⁶ The Jakarta Post, 'Ordinary Acehnese, primary victims of war in Aceh', 7 May 2003,

<http://www.thejakartapost.com/news/2003/07/05/ordinary-acehnese-primary-victims-war-aceh.html>

การเป็นเหตุผลสำหรับการเพิ่มงบประมาณและเพิ่มกองกำลังในพื้นที่อาเจห์⁵⁷ จากการที่ทหารอินโดนีเซียโจมตีกลุ่ม GAM อย่างหนักและจำกัดความเคลื่อนไหวของชาวบ้าน ประกอบกับการที่กลุ่ม GAM เองมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเก็บภาษีประชาชนอาเจห์ทำให้การสนับสนุนน้อยลง ซึ่งส่งผลกระทบทำให้อิทธิพลและกำลังของกลุ่ม GAM อ่อนแอลง

การเจรจาเพื่อสันติภาพภายใต้รัฐบาลซูซีโล บัมบัง ยูไดโยโน

การต่อสู้ยังคงดำเนินเรื่อยมา และทั้ง 2 ฝ่ายไม่ได้แสดงความพยายามที่จะรื้อฟื้นการเจรจาเพื่อสันติภาพตั้งแต่การประกาศใช้กฎอัยการศึกเพื่อจัดการความขัดแย้งในอาเจห์ อย่างไรก็ตาม การต่อสู้ภาคพื้นดินหยุดชะงักลงเพราะเกิดสึนามิเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2004 ทำให้มีผู้เสียชีวิตในพื้นที่อาเจห์อย่างน้อยประมาณ 167,000 คน ภัยพิบัติครั้งนี้กระตุ้นให้ทั้งสองฝ่ายทบทวนถึงยุทธวิธีที่จะเอาชนะอีกฝ่ายหนึ่ง และด้วยบริบทหลังสึนามิผลักดันให้ทั้งสองฝ่ายเข้าสู่การเจรจาเพื่อสันติภาพ โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในรัฐบาลซึ่งสนับสนุนการแก้ไขความขัดแย้งด้วยสันติ

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าในขณะนั้นสื่อต่างๆ พยายามจะรายงานว่ สึนามิเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้ทั้งสองฝ่ายกลับไปสู่การเจรจาสันติภาพอีกครั้ง⁵⁸ แต่ทว่าตามข้อเท็จจริงแล้ว ขั้นตอนการเจรจาได้เริ่มกลับมาอีกครั้งก่อนที่จะเกิดสึนามิขึ้น โดยบริบทเรื่องสึนามิ เป็นเพียงปัจจัยหนึ่งที่ช่วยผลักดันให้ทั้งสองฝ่ายเข้าสู่ข้อตกลงทางสันติภาพ และอีกประการหนึ่งก็คือ บริบทหลังเกิดสึนามิได้เปิดโอกาสในการทำให้ทั้งสองฝ่ายยุติการสู้รบและยอมเจรจากับอีกฝ่ายหนึ่งโดยไม่ต้องเสียหน้าว่าเป็นฝ่ายที่อ่อนแอ ยอมจำนนและยุติการต่อสู้กับอีกฝ่ายหนึ่ง ดังนั้นสภาพในขณะนั้นทำให้ทั้งกองทัพและกลุ่ม GAM แสดงความตกลงที่จะระงับความรุนแรง เพื่อให้องค์กรระหว่างประเทศ รัฐบาลอื่นๆ และ NGO ได้เข้ามาช่วยเหลือพื้นที่ที่ประสบภัยจากคลื่นสึนามิ และยังเป็นการดึงความสนใจจากนานาชาติกลับขึ้นมาใหม่อีกครั้งต่อการส่งเสริมวิธีการแก้ไขความขัดแย้งอย่างสันติและเป็นไปด้วยความสงบ⁵⁹

การเจรจาเพื่อสันติภาพเริ่มขึ้น เมื่อรองประธานาธิบดีซูฟู คัลลาเห็นว่าควรจะมีการเจรจาอย่างลับๆ เนื่องจากไม่ยากให้การเจรจาถูกโจมตีโดยนักการเมืองอินโดนีเซีย ซึ่งโดยรวมแล้ว

⁵⁷ Rizal Sukma, *Security Operations in Aceh: Goals, Consequences, and Lessons*, (Washington: East-West Center, 2004), p.13

⁵⁸ อย่างเช่น BBC Online, 'Aceh rebels sign peace agreement', 15 August 2005, www.bbc.co.uk, accessed 15 August 2005

⁵⁹ Edward Aspinall, *The Helsinki Agreement: A More Promising Basis for Peace in Aceh?*, (Washington DC: East-West Center, 2005), p. 20

ไม่ได้เห็นด้วยกับการตั้งเขตปกครองพิเศษในอาเจะห์มากนัก และการเจรจาโดยเฉพาะการเชิญองค์กรต่างประเทศเป็นตัวกลางในการเจรจา เนื่องจากจะเป็นการยกระดับสถานภาพของกลุ่ม GAM ซึ่งตั้งแต่นั้นไม่ได้เข้ารับตำแหน่ง รองประธานาธิบดีซูฟู ก็เริ่มมีการติดต่อผู้นำกลุ่ม GAM ในระดับผู้บังคับบัญชาที่อยู่ในอาเจะห์ โดยที่ยังไม่ได้มีการติดต่อกับผู้นำของรัฐบาลพลัดถิ่นในประเทศสวีเดน ทั้งนี้เพื่อพูดคุยในเบื้องต้นเกี่ยวกับการหาทางในการยุติความขัดแย้งโดยยื่นข้อเสนอต่างๆ อย่างเช่น การนิรโทษกรรม การให้ผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจเพื่อแลกกับอาวุธ⁶⁰ Manaf Mazakir ซึ่งเป็นหนึ่งในผู้บังคับบัญชาของกลุ่ม GAM ได้ส่งตัวแทนที่มีตำแหน่งไม่สูงนักในโครงสร้างของกลุ่ม GAM ไปเจรจากับทาง รัฐบาลกลาง โดยเหตุผลที่ไม่ได้ส่งตัวแทนที่อาวุโสกว่านี้ก็เนื่องจากกลุ่มจะไม่ได้รับผลกระทบมากถ้าการเจรจาเบื้องต้นครั้งนี้จะไม่ประสบความสำเร็จเช่นครั้งที่ผ่านๆ มา

โดยหลักแล้วการเจรจาเพื่อสันติภาพอย่างลับๆ ระหว่างรัฐบาลและกลุ่มแบ่งแยกดินแดน ไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะในกรณีอาเจะห์เพียงกรณีเดียว หากเกิดขึ้นทั้งกรณีในแอฟริกาใต้ และในไอร์แลนด์เหนือ ซึ่งกระบวนการในช่วงที่เริ่มการเจรจาเป็นช่วงที่ละเอียดอ่อนและง่ายต่อการที่ฝ่ายหนึ่งจะทิ้งการเจรจา เนื่องจากยังไม่มีข้อผูกมัด และเป็นช่วงที่ทั้ง 2 ฝ่ายยังมีความหวาดระแวงและไม่ไว้วางใจกันมากอยู่ด้วยเพราะว่าได้ทำการสู้รบกันมายาวนานและเคยมีความล้มเหลวในการเจรจามาแล้ว อย่างเช่นกรณีอาเจะห์ ที่มีทั้งความคาดหวังและความเชื่อมั่นอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งข้อดีของการเจรจาอย่างลับๆ คือจะเปิดโอกาสให้ทั้ง 2 ฝ่ายได้เข้ามาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน และทำให้รู้จักอีกฝ่ายมากขึ้นในบริบทที่ต้องทำงานร่วมกัน โดยจะไม่มี ความกดดันเช่นในการเจรจาอย่างเป็นทางการ และ ยังต้องมีพิธีการทางการทูตมากมาย นอกจากนี้จะไม่มีความกดดันจากสื่อที่ออกข่าว และยังเป็นปัจจัยประการหนึ่งที่ทำให้การเจรจาเพื่อสันติภาพในสมัยเมกาวัตลีล้มเหลว เพราะฝ่ายต่างๆ โจมตีการเจรจาในครั้งนั้นในแง่ลบมาโดยตลอด ประการที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ในกรณีที่การเจรจาไม่ประสบความสำเร็จ ก็จะไม่มีการเสียหายหรือเกิดผลต่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งน้อยกว่า เมื่อเทียบกับการเจรจาอย่างเปิดเผยต่อสาธารณชน ถึงแม้ว่าการเจรจาอย่างลับในกรณีอาเจะห์มีข้อดีมากมายก็จริงทำให้เกิดข้อตกลงทางสันติภาพได้ การเจรจาอย่างลับก็มีข้อควรระวังหลายประการอย่างเช่นการเลือกผู้เข้าร่วม และระยะเวลาในการเจรจา เพราะหากปิดจนนานเกินไปก็อาจจะมีผลเสียตามหลังก็ได้⁶¹

⁶⁰ International Crisis Group (ICG), 'Aceh: A New Chance for Peace?', Asia Briefing No. 40, 15 August 2005, www.crisisgroup.org, accessed 15 August 2005, p. 2

⁶¹ John Darby and Roger MacGinty, *The management of peace processes*, (Basingstoke, England: Macmillan, 2000), p. 245

ตัวกลางในการเจรจาเพื่อสันติภาพในครั้งนี้คือ Crisis Management Initiative (CMI) ซึ่งก่อตั้งโดยอดีตรัฐมนตรีต่างประเทศฟินแลนด์ Maarti Ahtisaari ในปี ค.ศ. 2000 เดิมที Maarti Ahtisaari ไม่ได้มีความรู้เกี่ยวกับอาเจะห์เลย แต่ก็ไม่ได้เป็นอุปสรรคในการทำงานในฐานะตัวกลางในการเจรจา หลังจากทีกลุ่ม GAM ประกาศยุติการหยุดยิงหลังเหตุการณ์สึนามิ ประธานาธิบดี SBY ได้ส่งตัวแทนของรัฐบาลเพื่อไปเจรจากับทางฝ่ายรัฐบาลพลัดถิ่นของกลุ่ม GAM ในประเทศสวีเดน ขณะเดียวกันในช่วงนี้ทางรัฐบาลกลุ่ม GAM ก็เริ่มให้การสนับสนุนการเจรจา ที่แต่เดิมดูเหมือนจะไม่เห็นด้วยกับการพูดคุยกับรัฐบาลอินโดนีเซีย การเจรจาระหว่างทุกฝ่ายที่เกิดขึ้น กรุงเฮลซิงกิ ประเทศฟินแลนด์ ในปี ค.ศ. 2005 มีผลลัพธ์ที่ทั้งสองฝ่ายเห็นด้วยกับหลายๆ ประเด็นที่สำคัญจากการลงนาม Memorandum of Understanding (MoU) โดยข้อตกลงก่อนหน้านี้ที่ทั้งสองเห็นร่วมกัน อย่างเช่น Humanitarian Pause ในปี 2000 ซึ่งตามมาด้วย COHA ในปี 2002 ทั้งนี้ก็มีสาเหตุจากปัจจัยต่างๆ ดังนี้

ประการแรก Aceh Monitoring Mission (AMM) เป็นหน่วยงานตัวกลางที่ดูแลทั้ง 2 ฝ่ายไม่ให้ละเมิดข้อตกลง รวมทั้งดูแลการปลดอาวุธของฝ่าย GAM หน่วยงาน AMM ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ถึง 200 คนที่มาจาก EU และ ASEAN เจ้าหน้าที่เหล่านี้กระจายตัวออกเป็นหน่วยงานทั้งหมด 10 หน่วยงานตามพื้นที่ต่างๆ ภายในจังหวัดอาเจะห์ โดยมีสำนักงานใหญ่ที่เป็นศูนย์ประสานงานตั้งอยู่ที่เมืองบันดาร์อาเจะห์ และที่สำคัญมีอำนาจมากกว่า Joint Security Committee (JSC) ซึ่งทำหน้าที่เดียวกันในสมัยเมกาวาตี อย่างไรก็ดี ตัวกลางองค์กรอิสระอย่าง HDC ดังที่กล่าวถึงในข้างต้นแล้วนั้น เป็นองค์กรอิสระที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์กรระดับภูมิภาคอย่าง EU หรือ ASEAN ดังนั้นเมื่อ HDC มีความพยายามที่จะก่อตั้ง JSC ซึ่งนำโดยพลตรีทงศักดิ์ ตูวนันท์ นายทหารชาวไทย และ Brigadier General Nogomura Lomodag ชาวฟิลิปปินส์ เพื่อทำหน้าที่ในการดูแลและไม่ให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งละเมิดข้อตกลง COHA ซึ่งแตกต่างกับ CMI ที่มีอดีตรัฐมนตรีต่างประเทศฟินแลนด์เป็นก่อตั้ง ดังนั้นมีนัยยะสำคัญคือ อดีตรัฐมนตรีต่างประเทศฟินแลนด์ Maarti Ahtisaari มีความสนิทสนมกับบุคคลระดับสูงใน EU และสามารถหาการสนับสนุนจากองค์กรระดับภูมิภาคอย่าง EU ได้ง่าย ดังนั้นการก่อตั้ง AMM ซึ่งมีทั้งบุคลากรจากทั้ง EU และ ASEAN จึงมีสถานะภาพที่สูงกว่าและอำนาจต่อรองที่มากกว่า HDC

การทำงานของ AMM เริ่มขึ้นอย่างเป็นทางการในวันที่ 15 กันยายน ค.ศ. 2005 และสิ้นสุดภารกิจเมื่อ 15 ธันวาคม ค.ศ. 2006 ซึ่งมีระยะเวลาการทำงานไม่นานมาก ทั้งนี้เพราะการกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมในการทำงานเป็นสิ่งที่สำคัญ เกรงว่าถ้าอยู่ยาวนานไปประชาชนในพื้นที่อาจจะเกิดความไม่พอใจว่าตกอยู่ใต้อิทธิพลของนานาชาติหรือหน่วยงานต่างชาติจนคนในพื้นที่ไม่สามารถจัดการบริหารงานในพื้นที่ตนเองได้ ดังเช่นที่เกิดแรงต่อต้านในอิรัก ที่ทั้งสหรัฐฯ และอังกฤษกำลังประสบอยู่ในทางกลับกัน การดำรงอยู่ในระยะเวลาที่สั้นเกินไปและออกจากพื้นที่ในขณะบริบทและขบวนการสันติภาพยังไม่มีความเข้มแข็ง ก็อาจจะเสี่ยงต่อการล่มสลายของข้อตกลงทางสันติภาพได้

ดังนั้นข้อดีประการหนึ่งของ AMM คือ การกำหนดเวลาที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของบรรยากาศหลังความขัดแย้งสิ้นสุดลง

การทำงานของ AMM มีทำหน้าที่หลักคือ การสืบหาข้อเท็จจริงและตัดสินใจเกี่ยวกับกรณีพิพาท รวมทั้ง การละเมิดข้อตกลงใน MoU นอกจากนี้ AMM ยังทำหน้าที่ประสานความสัมพันธ์ระหว่างฝ่าย GAM กับ ฝ่ายทหาร และแม้กระทั่งภาคประชาชนที่ล้วนแต่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความขัดแย้งในพื้นที่อาเจะห์

ประการที่สอง ความอ่อนแอของกลุ่ม GAM ในช่วงเวลาที่อาเจะห์อยู่ภายใต้กฎอัยการศึก (Martial Law) เป็นเวลา 6 เดือนซึ่งต่อด้วยการประกาศภาวะฉุกเฉิน (civil emergency status) อีก 6 เดือนได้ลดความสามารถในการสู้รบของกลุ่ม GAM ทั้งนี้เพราะว่า นักต่อสู้รวมทั้งผู้บัญชาการระดับหัวหน้าของกลุ่ม GAM (Commander) จำนวนหนึ่งได้ถูกจับกุมหรือเสียชีวิตจากการสู้รบ ซึ่งการที่มียกต่อสู้ล้มตายเป็นจำนวนมากทำให้นักต่อสู้ของกลุ่ม GAM รู้สึกเสียขวัญกำลังใจ อีกประการหนึ่ง กลุ่ม GAM ได้รับความช่วยเหลือจากประชาชนน้อยลงด้วยเหตุผลคือ ตั้งแต่ประกาศกฎอัยการศึกทำให้ประชาชนถูกจำกัดในการให้ความช่วยเหลือด้านอาหาร และข้อมูล⁶² ในขณะเดียวกันกลุ่ม GAM เองก็มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนมากขึ้น ทำให้ประชาชนให้การสนับสนุนน้อยลงอีกด้วย ซึ่งในช่วงที่เริ่มมีการเจรจานั้น ฐานที่มั่นของกลุ่ม GAM ถูกโจมตีหลายที่ โดยเฉพาะบริเวณ Peurelak ทางอาเจะห์ ตะวันออกที่ยังมีการสู้รบกับทหารมากกว่าพื้นที่อื่น

ประการที่สาม SBY ตระหนักถึงการคัดค้านจากฝ่ายทหารที่อาเจะห์ไม่เห็นด้วยกับการเจรจา สันติภาพจึงจัดสรรเงินจำนวน 526 พันล้านรูเปียห์ให้แก่กองทัพ และยังโน้มน้าวทหารว่าการเจรจาสันติภาพจะเป็นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจแก่พวกเขา⁶³ นอกจากนี้ประธานาธิบดี SBY ยังถอดถอนทหารระดับนายพลที่คาดว่าจะเป็อุปสรรคต่อการเจรจาเพื่อสันติภาพกับกลุ่ม GAM เพราะประธานาธิบดี SBY ได้ตระหนักว่า การที่ทหารมีทรัพยากรคนและเงินที่อาเจะห์ดำเนินการบางอย่างเพื่อให้ขบวนการสันติภาพสั่นคลอนหรือไม่ประสบความสำเร็จได้ ซึ่งเป็นบทเรียนที่เรียนรู้จากการเจรจาในครั้งก่อน สมัยประธานาธิบดีเมกาวาตี ดังนั้นเมื่อเข้ารับตำแหน่งใหม่ๆ ประธานาธิบดี SBY จึงถอดถอนผู้บังคับบัญชากองทัพนายพล Ryamizard Ryacudu ประการสำคัญคือ Kalla เป็นประธานพรรค Golkar ที่ชนะการเลือกตั้งปี 2004

⁶² Ibid, p. 4

⁶³ Mietzner, *The Politics of Military Reform in Post-Suharto Indonesia: Elite Conflict, Nationalism, and Institutional Resistance*, p. 51

หลังจากมีการเจรจาหลายรอบระหว่างรัฐบาลกลางกับกลุ่ม GAM ภายใต้การสนับสนุนจาก CMI ของอดีตประธานาธิบดีฟินแลนด์ ทั้งฝ่ายรัฐบาลอินโดนีเซียและฝ่าย GAM ได้มีการลงนาม MoU เมื่อ 15 สิงหาคม 2005 โดยมีใจความหลักดังต่อไปนี้

- ถอนกำลังทหารและตำรวจของรัฐบาลให้เหลือ 23,800 นาย และดำเนินการปลดอาวุธของนักต่อสู้กลุ่ม GAM
- ร่างกฎหมายใหม่ว่าด้วยการปกครองอาเจห์สำหรับการเลือกตั้ง และการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค เพื่อจัดการรายได้ของรัฐร้อยละ 70 จากแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือที่เรียกว่า LoGA โดยกฎหมายต้องไม่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ
- นิรโทษกรรมนักต่อสู้กลุ่ม GAM รวมทั้งการก่อตั้งศาลสิทธิมนุษยชนและให้มีสืบหาข้อเท็จจริงในกรณีพิพาทและจัดตั้งคณะกรรมการดำเนินการไต่สวน
- การจัดตั้งคณะผู้แทนนานาชาติ (international mission) รวมทั้ง สหภาพยุโรป และ 5 ประเทศจากกลุ่มอาเซียน เพื่อตรวจสอบกระบวนการเพื่อสันติภาพ(AMM)
- รำลึกว่าอาเจห์ยังคงเป็นส่วนหนึ่งของอินโดนีเซียและเคารพความเป็นรัฐเดี่ยวของอินโดนีเซีย
- จัดตั้งหน่วยงานในการให้ความช่วยเหลือแก่นักต่อสู้ให้กลับมาสู่สังคมได้ (reintegration)

ห้าปีหลังจากสนธิสัญญาสันติภาพ

ในช่วงหลังการลงนามใน MoU อาเจห์ยังมีความหวาดระแวงเกี่ยวกับข้อตกลง ชาวอาเจห์จะต้องกลับบ้านเร็ว การดำเนินชีวิตรวมทั้งการออกไปทำงานจะต้องอยู่ในกรอบของเวลาในช่วงที่มีความขัดแย้ง ดังนั้นการที่ชาวอาเจห์มีความระแวงเกี่ยวกับ MoU ย่อมเป็นเรื่องธรรมดา แต่เมื่อเวลาผ่านไปไม่กี่เดือนภายหลังการลงนามสนธิสัญญาสันติภาพ ชาวอาเจห์ก็เริ่มออกมาใช้ชีวิตและกลับบ้านดึกเหมือนคนที่อยู่ในสังคมที่ปราศจากความรุนแรงหรือความขัดแย้ง โดยทั่วไปความรุนแรงในอาเจห์ยังอยู่ในระดับต่ำ ยกเว้นในช่วงการเลือกตั้ง และอาจจะมีความตึงเครียดในบางพื้นที่ของอาเจห์ อย่างไรก็ตามประชาชนส่วนใหญ่สนับสนุนการทำสนธิสัญญาสันติภาพ เนื่องจากกลัวว่าอาเจห์จะเกิดปัญหาความขัดแย้งอีก

ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากความขัดแย้งในอาเจะห์
(The Political Economy of Conflict in Aceh)

การต่อสู้เพื่อแบ่งแยกดินแดนในหลายๆ กรณีไม่ได้เป็นเพียงการต่อสู้ระหว่าง 2 ฝ่ายที่ขัดแย้งกันทางอุดมการณ์ ซึ่งจะเกิดขึ้นระหว่างฝ่ายที่ต้องการแบ่งแยกดินแดนเพื่อก่อตั้งรัฐใหม่ และฝ่ายรัฐที่ต่อสู้เพื่อรักษาดินแดนเพียงอย่างเดียว การมองเช่นนี้จะเห็นภาพของความขัดแย้งในอาเจะห์เพียงบางส่วนเท่านั้น จริงๆ แล้ว ความขัดแย้งในอาเจะห์มีพลวัตรที่ซับซ้อนกว่านั้น วัตถุประสงค์ของบทนี้คือการอธิบายถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและทางธุรกิจที่แอบแฝง ขณะที่มีการต่อสู้ระหว่างทหารอินโดนีเซียและนักต่อสู้กลุ่ม GAM บริบทของการต่อสู้จะเอื้อต่อการดำเนินการของธุรกิจหรือผลประโยชน์ต่างๆ เนื่องจากสภาพความขัดแย้งที่ขาดหลักนิติรัฐ (Rule of Law) ทำให้ผู้มีอิทธิพลสามารถสร้างกฎเกณฑ์ใหม่ได้

ความขัดแย้งที่มีความซับซ้อนและมีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องไม่ได้มีแต่เฉพาะที่จังหวัดอาเจะห์อย่างเดียว แต่เกิดในหลายๆ พื้นที่ที่มีความขัดแย้ง อย่างเช่นในโคลัมเบียที่มีการผลิตและค้ายาเสพติด⁶⁴ ในไลบีเรียอดีตประธานาธิบดี Charles Taylor เคยค้าเพชรและลักลอบป่าไม้เพื่อระดมทุนสำหรับสงครามภายในและให้การสนับสนุนกลุ่ม the Revolutionary United Front (RUF) ที่อยู่ในประเทศ Sierra Leone⁶⁵ ดังนั้นตัวแสดงในความขัดแย้งจึงอาจจะมีกลุ่มที่สามหรือที่สี่ที่มีผลประโยชน์ทางการเมืองหรือเศรษฐกิจจากการต่อสู้ระหว่างกลุ่มแบ่งแยกดินแดนกับฝ่ายรัฐบาล หรือทั้งสองฝ่ายที่มีการต่อสู้กันก็อาจจะมีผลประโยชน์แอบแฝงอีกเช่นเดียวกัน ซึ่งรวมทั้งกรณีอาเจะห์ด้วย

สำหรับการเจรจาและการรักษาสันติภาพในพื้นที่หลังจากมีข้อตกลงสิ่งที่สำคัญคือ การตระหนักถึงปัญหาเรื่องของผู้มีอิทธิพลในพื้นที่รวมทั้งกลุ่มผลประโยชน์ (โดยที่ไม่ได้ละเลยกลุ่มอื่นๆ อย่างเช่นกลุ่มชาวบ้าน) เพราะกลุ่มคนที่แสวงหาผลประโยชน์จากความขัดแย้งคือ ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในความขัดแย้ง และถ้าไม่ได้คำนึงถึงความสลับซับซ้อนของกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ และพลวัตร

⁶⁴ Jeremy McDermott, 'Colombia new urban drugs war', BBC Online, 18 August 2007, http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/from_our_own_correspondent/6951683.stm, accessed 9 February 2010

⁶⁵ BBC Online, 'Sierra Leone RUF rebels sentenced', 8 April 2009, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7990065.stm>, accessed 9 February 2010

ของความขัดแย้งของกลุ่มคนเหล่านี้ อาจจะทำให้กระบวนการสันติภาพทั้งหมดสั่นคลอนโดยที่ผู้มีผลประโยชน์อาจพยายามที่จะสร้างความวุ่นวายเพื่อกลับสู่สภาพสงครามอีกครั้ง เพราะภาวะสงครามเป็นภาวะที่สามารถทำรายได้⁶⁶ และแสวงหาผลประโยชน์ได้ เพราะภาวะสงครามปราศจากหลักนิติรัฐ ซึ่งในบริบทเช่นนี้จึงเอื้อต่อกลุ่มผลประโยชน์ที่จะทำธุรกิจทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย ดังนั้นสิ่งที่สำคัญคือการแยกให้ออกระหว่างจุดประสงค์ของกลุ่มหรือตัวแสดงที่สำคัญต่างๆ กับผลประโยชน์ที่แอบแฝง ดังนั้น จึงจำเป็นที่ทั้งฝ่ายตัวกลางในการเจรจา ฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายต่อสู้เพื่อแบ่งแยกดินแดนจะต้องคำนึงถึงคนเหล่านี้ด้วย เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดอยู่ภายใต้ข้อตกลงสันติภาพที่เกิดขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การมีสันติภาพในระยะยาวต่อไป

ผู้ที่มีผลประโยชน์จากการต่อสู้ในอาเจะห์หมายถึงพ่อค้าคนกลาง ผู้มีอิทธิพลของท้องถิ่น นักธุรกิจ ทหาร ตำรวจ ข้าราชการและกลุ่ม GAM เอง ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้อาจจะเกิดความขัดแย้งกันเองเนื่องด้วยผลประโยชน์ ที่ไม่มีเรื่องของอุดมการณ์เข้ามาเกี่ยวข้อง ทั้งนี้ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ทำได้ง่ายเนื่องจากสภาพบริบทที่ไร้กฎหมายในจังหวัดอาเจะห์ในช่วงมีความขัดแย้ง⁶⁷ แต่ในบางครั้งในบางพื้นที่อาจมีการจัดสรรและแบ่งปันพื้นที่ผลประโยชน์ระหว่างกันเองเพื่อไม่ให้เกิดการก้าวท้าวผลประโยชน์กัน ทั้งนี้ก็เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ การศึกษาหรือการรับรู้ตรงจุดนี้เป็นสิ่งสำคัญเพราะกลุ่มผลประโยชน์เป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในความขัดแย้ง

อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่า การต่อสู้ของอดีตกลุ่ม GAM เป็นเพราะผลประโยชน์เสียทั้งหมด จากการต่อสู้มานานถึง 3 ทศวรรษสามารถชี้ให้เห็นว่ามีคนจำนวนมากที่ยอมแลกชีวิตเพื่อเอกราชของอาเจะห์ การเข้าใจถึงความเกี่ยวข้องของปัจจัยด้านผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในอาเจะห์มีความสำคัญ คือ

ประการแรก สาเหตุส่วนหนึ่งที่ชาวอาเจะห์ไม่พอใจรัฐบาลกลางในเรื่องของการจัดสรรผลประโยชน์ในพื้นที่ จนเป็นปัจจัยทำให้เกิดการก่อตัวของกลุ่ม GAM ขึ้นมา กล่าวคือ การที่จังหวัดอาเจะห์เป็นอีกหนึ่งพื้นที่ อันอุดมด้วยทรัพยากรธรรมชาติอย่างเช่นก๊าซธรรมชาติ แร่ธาตุและป่าไม้ และดังที่กล่าวมาในบทที่ 2 ที่เป็นหนึ่งในปัจจัยให้เกิดการรวมตัวกันของกลุ่ม GAM เพื่อต่อสู้แบ่งแยกดินแดน โดยรัฐบาลมีการให้สัมปทานเรื่องก๊าซธรรมชาติกับพวกพ้องตนเองเสียหมด โดยที่รัฐบาลไม่ได้นำรายได้จากทรัพยากรเหล่านี้มาพัฒนาพื้นที่อาเจะห์ แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายถึงว่า อาเจะห์เป็นพื้นที่ยากจนและขาดการพัฒนา เพราะตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1970 มีการเปรียบเทียบมาตรฐานชีวิตความ

⁶⁶ Darby and Mac Ginty (eds.), *The Management of peace processes*, p. 19

⁶⁷ Edward Aspinall, *Islam and Nation Separatist Rebellion in Aceh, Indonesia*, (Stanford: Stanford University Press, 2009), p. 184

เป็นอยู่ของคนอาจะห์อาจจะดีกว่าคนในพื้นที่อื่นๆ ในอินโดนีเซีย⁶⁸ อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญไม่ได้อยู่ที่ตัวเลขของการพัฒนาในเชิงเปรียบเทียบกับพื้นที่อื่นๆ ของเกาะอินโดนีเซีย แต่อยู่ที่ตรงที่ทัศนคติของคนอาจะห์ที่มีความรู้สึกโกรธแค้นรัฐบาลที่มีแต่จะเอาผลประโยชน์ออกจากพื้นที่ไป และคนอาจะห์ซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่และทรัพยากรต่างก็ไม่ได้รับประโยชน์แต่อย่างใดเลย เพราะฉะนั้น ประเด็นเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจึงเป็นที่มาของการเสนอเขตปกครองพิเศษหรือ Special Autonomy ในปี 2002 โดยให้มีการกระจายอำนาจเพื่อให้ท้องถิ่นในอาจะห์สามารถเก็บรายได้ในสัดส่วนร้อยละ 70 ของผลประโยชน์ในทรัพยากรในพื้นที่ รวมทั้งเพิ่มอำนาจบริหารจัดการรายได้ในพื้นที่ได้มากขึ้น ดังนั้นจึงเป็นที่มาของข้อเสนอ MoU ในปี 2005 ที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันอีกด้วย

ประการที่สอง เมื่อความขัดแย้งไม่ได้เป็นเรื่องของการต่อสู้ในเรื่องของดินแดนอย่างเดียว ระหว่างรัฐบาลกลางและกลุ่ม GAM โดยมีประชาชนอยู่ท่ามกลางความขัดแย้ง แต่ยังมีกลุ่มอื่นๆ ที่มีผลประโยชน์จากการต่อสู้ระหว่างทั้ง 2 ฝ่าย และทั้ง 2 ฝ่ายเองก็มีผลประโยชน์แอบแฝงอยู่ในการต่อสู้ จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะเข้าใจถึงตัวแสดงต่างๆ ในพื้นที่ความขัดแย้งทั้งหมดที่มีส่วนได้ส่วนเสียในความขัดแย้ง (Winners and losers of war) ซึ่งจำเป็นจะต้องเข้าใจถึงเป้าหมายและผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการต่อสู้ ในความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลและกลุ่มแบ่งแยกดินแดน หากขาดความเข้าใจตรงนี้ ก็ไม่สามารถดำเนินการใดๆ เพื่อเริ่มจัดการความขัดแย้งหรือเริ่มกระบวนการสันติภาพได้ รวมทั้งในช่วงที่มีการเจรจาสันติภาพ สิ่งที่สำคัญสำหรับกรณีอาจะห์และกรณีอื่นๆ ที่มีปัญหาคล้ายคลึงก็คือ การให้คนกลุ่มนี้มีส่วนได้ส่วนเสียในสภาพสังคมใหม่หลังจากมีข้อตกลงสันติภาพ เพราะคนกลุ่มนี้อาจจะก่อความวุ่นวายในภายหลังเพื่อให้กลับสู่สภาพความขัดแย้งอย่างเดิมที่สามารถเอื้อต่อผลประโยชน์ของตนได้

ประการที่สาม การจัดการกับเรื่องปากท้องของประชาชนชาวอาจะห์ที่มีความคาดหวังให้มีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น หลังจากมีการเจรจาเพื่อสันติภาพในปี 2005 กล่าวคือ อัตราว่างงานและระบบเศรษฐกิจของอาจะห์หลังการเจรจาสันติภาพและมีข้อตกลง MoU ในปี 2005 เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะคนอาจะห์รู้สึกว่าสภาพสังคมใหม่หลังเจรจาสันติภาพให้คุณภาพชีวิตที่ต่ำกว่าการอยู่ภายใต้ภาวะสงคราม โดยเฉพาะการดูแลให้นักต่อสู้เก่าของกลุ่ม GAM ให้รู้สึกว่ามีส่วนร่วมภายใต้กฎเกณฑ์สังคมใหม่ เนื่องจากการต่อสู้กันมานานและนักต่อสู้กลุ่ม GAM เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งกลุ่ม GAM ตั้งแต่อายุน้อยจึงขาดทักษะในการประกอบอาชีพ หรือไม่สามารถทำงานเลี้ยงตนเองได้เนื่องจากเหตุผลอื่นๆ อย่างเช่น ทูพพลภาพ เป็นต้น ด้วยเหตุผลที่กลุ่มคนเหล่านี้เคยต่อสู้มาแล้ว จึงรู้แหล่งอาวุธเป็นอย่างดี ซึ่งมีโอกาสกลับไปเป็นอย่างเดิมมากกว่ากลุ่มอื่นๆ ถ้าสันติภาพใน

⁶⁸ เพื่อรายละเอียดเพิ่มเติม โปรดดู Hill and Wiedermann, 1989

อาจะหาไม่สามารถให้ชีวิตที่ดีขึ้นกว่าในอดีตได้ ซึ่งนอกจากจะต้องดูแลกลุ่มนักต่อสู้กลุ่ม GAM ยังต้องดูแลประชาชนชาวอาจะห์ทุกคนด้วย เนื่องจากหลังจากมีการลงนามในข้อตกลง MoU ในปี 2005 แล้วทุกคนรวมถึงเหยื่อของความรุนแรงที่ต้องการความยุติธรรมและการชดเชย เช่น ชาวบ้านที่สูญเสียสมาชิกในครอบครัวจากความขัดแย้ง เป็นต้น จึงมีความคาดหวังกับสภาพใหม่ที่ปราศจากการต่อสู้ และในเวลา นี้ เป็นช่วงที่สถานการณ์ที่ยังคงมีความเปราะบาง จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการรักษาสันติภาพและปฏิบัติตามข้อตกลงอย่างเคร่งครัดร่วมกัน

พลวัตรและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของทหารและอดีตกลุ่ม GAM ในช่วงก่อนปี 2005

ตามหลักแล้วการทำสงครามใดๆ ต้องใช้เงินจำนวนมากเพื่อลงทุนในการจ้างกำลังคนและอาวุธในการทำสงคราม สำหรับฝ่ายรัฐเองมีความสามารถที่จะระดมทุนสำหรับการทำสงครามได้โดยการเก็บภาษีจากประชาชน แต่สำหรับกลุ่มที่ต่อสู้กับรัฐการระดมทุนไม่ได้เป็นเรื่องง่าย และเป็นไปได้ยากที่จะมีกำลังคน ทหารและอาวุธที่ทัดเทียมหรือแม้แต่ใกล้เคียงกับรัฐได้ จึงมักจะเป็นที่มาของความต้องการในการระดมทุน อย่างเช่นกลุ่ม Abu Sayyaf ทางเกาะมินดาเนาของฟิลิปปินส์ยังต้องระดมเงินโดยการลักพาตัวนักท่องเที่ยวหรือคนต่างชาติอย่าง Martin และ Gracia Burnham สองสามีภรรยาที่เป็นมิชชันนารีชาวอเมริกันที่ถูกจับตัวในปี 2002 และอยู่ภายใต้การควบคุมของกลุ่ม Abu Sayyaf นานเกือบหนึ่งปี โดย Martin Burnham ถูกยิงเสียชีวิตจากการปะทะกันระหว่างทหารฟิลิปปินส์และกลุ่ม Abu Sayyaf ⁶⁹ สำหรับกรณีอาจะห์การระดมทุนในการทำสงครามมีมาจากทั้งฝ่ายทหารอินโดนีเซียและฝ่ายอดีตกลุ่ม GAM

ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของทหาร

กองทัพอินโดนีเซียเป็นกองทัพขนาดใหญ่และเป็นสถาบันที่มีบทบาทสำคัญในการรักษาความสงบและความมั่นคงทั้งภายในและภายนอกประเทศ นับตั้งแต่มีการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งเอกราชจากชาวดัตช์แล้ว แต่งบประมาณที่กองทัพได้จากรัฐบาลอินโดนีเซียไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายของกองทัพ กล่าวคือ งบประมาณของทหารที่ได้จากภาครัฐอยู่ที่ประมาณร้อยละ 30 ของจำนวนที่ต้องใช้จริง⁷⁰ ล่าสุดจากการทำวิจัยเกี่ยวกับงบประมาณของกองทัพในปี 2006 ของนักวิชาการท่านหนึ่งพบว่า

⁶⁹ USA Today, 'It takes a village to raise a house', http://www.usatoday.com/news/nation/2002-12-24-burnham-cover_x.htm, accessed 29 January 2010

⁷⁰ Judith Large, 'Hidden Economies', in Aguswandi and Judith Large (eds.), *Accord Reconfiguring politics: the Indonesia - Aceh peace process 2008*, <http://www.c-r.org/our-work/accord/aceh/contents.php>, accessed 20 February 2009; Damien Kingsbury and Lesley

งบประมาณที่กองทัพได้จากรัฐบาลเพียง 2.6 พันล้านเหรียญสหรัฐ แต่ในทางปฏิบัติกองทัพมีความต้องการใช้จริงถึง 6.2 พันล้านเหรียญสหรัฐ⁷¹ ซึ่งเป็นสิ่งที่ยืนยันว่ากองทัพต้องหางบประมาณเพิ่มเป็นร้อยละ 60-70 ของงบประมาณที่ได้จริง งบประมาณของกองทัพไม่ได้เป็นสิ่งที่ตายตัวและแปรผันทุกปีตามปัจจัยต่างๆ รวมถึงปัจจัยทางเศรษฐกิจด้วย อย่างเช่นในปี 1998-99 งบประมาณของทหารอยู่ที่ 10,349 พันล้านรูเปียห์ ในปีถัดมา 1999-2000 ลดลงเป็นเพียงเล็กน้อย 10,254 พันล้านรูเปียห์ แต่เพิ่มขึ้นใน 2000- 2001 เป็น 16,416 พันล้านรูเปียห์เป็นต้น⁷²

เงินส่วนใหญ่ที่กองทัพหามาเพื่อชดเชยส่วนที่ขาดนั้น มาจากธุรกิจของกองทัพเอง มีการประมาณการของศูนย์วิจัย Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia หรือ LIPI (The Indonesian Institute of Sciences) ที่ประมาณมูลค่าธุรกิจของกองทัพไว้ว่า 8 พันล้านเหรียญสหรัฐในปี 1998 แต่จริงๆ แล้วไม่มีใครทราบถึงจำนวนที่แท้จริง แม้กระทั่งนายพลระดับสูงยังไม่มีทางทราบได้แน่ชัดว่า มูลค่าของธุรกิจของกองทัพเป็นเท่าไร และไม่สามารถรู้ได้อย่างแน่ชัดอีกเหมือนกันว่าเงินจำนวนที่หามาได้มีรายละเอียดในการนำไปใช้ในด้านใดบ้าง ทั้งนี้เนื่องมาจากโครงสร้าง Territorial Structure ของทหารเองที่มีตั้งแต่ระดับชาติถึงระดับท้องถิ่นซึ่งขนานกับระบบราชการพลเรือนอินโดนีเซียทำให้ทหารของอินโดนีเซียกระจายตามพื้นที่ต่างๆ ของหมู่เกาะอินโดนีเซียอันกว้างใหญ่ไพศาลทำให้เกิดกระจายอำนาจในระดับหนึ่ง ที่เป็นเช่นนี้เพราะเป็นความจำเป็นของทหารที่ต้องรักษาความมั่นคงภายในเนื่องจากทิศตะวันตกสุดจนถึงทิศตะวันออกสุดของอินโดนีเซียห่างกันประมาณ 5,110 กิโลเมตรหรือมีระยะทางที่เท่ากับการเดินทางจากกรุงลอนดอนในประเทศอังกฤษไปถึงกรุงแบกแดดในประเทศอิรัก⁷³ นอกจากนี้ประชากรของอินโดนีเซีย มีกลุ่มชาติพันธุ์และภาษาท้องถิ่นมากมายจึงมีความหลากหลายอยู่มาก ดังนั้นการมีกองทัพของอินโดนีเซียที่คู่ขนานกับระบบราชการพลเรือนและอยู่ประจำตามที่ต่างๆ ตั้งแต่ระดับชาติลงมาเพื่อสามารถรักษาอำนาจและการโต้ตอบต่อความไม่สงบได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วที่สุดเท่าที่ทำได้ การที่โครงสร้างทหารมีลักษณะเช่นนี้ ทำให้ธุรกิจของทหารมีลักษณะที่กระจายตามพื้นที่ต่างๆ และมีลักษณะที่กระจายอำนาจด้วยเพราะผู้บังคับบัญชาสูงสุดอาจจะไม่ได้ทราบถึงการดำเนินหรือการบริหารกิจการทางธุรกิจตามที่ต่างในหมู่เกาะอินโดนีเซีย

McCulloch, 'Military Business in Aceh, Anthony Reid (ed.), Verandah of Violence: The background to the Aceh problem, (Singapore: NUS Press, 2006), p.199

⁷¹ Large, 'Hidden Economies'

⁷² Kingsbury and McCulloch, 'Military Business in Aceh, p.202

⁷³ Adam Schwarz, *A Nation in Waiting Indonesia's Search for Stability*, (Singapore: Talisman Publishing Ltd., 2004), p. 5-6

ลักษณะเช่นนี้ทำให้ยากที่ทราบมูลค่าของธุรกิจของกองทัพทั้งหมด รวมทั้งการใช้จ่ายของกองทัพ และแม้กระทั่งผู้บังคับบัญชาของกองทัพก็ไม่อาจจะทราบถึงข้อมูลเหล่านี้ได้

ถึงแม้ว่าไม่สามารถรู้ได้แน่ชัดว่ามูลค่าของธุรกิจของกองทัพอินโดนีเซียมีประมาณเท่าใดและไม่สามารถรู้ถึงรายละเอียดของค่าใช้จ่ายว่าใช้ในด้านใดบ้าง แต่ก็สามารถประมาณการได้ว่าเงินที่กองทัพหามาได้น่าจะใช้ในการจ่ายสวัสดิการของทหาร อาวุธและเครื่องมือต่างๆ ที่จำเป็นอย่างเช่น เสื้อเกราะ และการจ้างทหารพรานในการปฏิบัติการในพื้นที่ที่มีความขัดแย้งอย่างเช่นที่มีอยู่ในอาเจะห์ โดยเฉพาะในพื้นที่อาเจะห์กลาง และในติมอร์ตะวันออกก่อนลงประชามติในปี 1999 เป็นต้น ทั้งนี้ยังไม่รวมถึงการให้ ‘เบี้ยเลี้ยงพิเศษ’ แก่ทหารชั้นผู้ใหญ่⁷⁴

เงินส่วนใหญ่ที่กองทัพต้องหามาใช้เองมาจากธุรกิจของทหารทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย อย่างเช่น การลักลอบป่าไม้ การค้ายา และการเรียกค่าคุ้มครอง⁷⁵ จริงๆ แล้วการที่ทหารมีบทบาทในภาคธุรกิจเพื่อหารายงบประมาณเพิ่มไม่ใช่สิ่งแปลกใหม่ หากแต่เกิดขึ้นตั้งแต่สมัยที่ชาวอินโดนีเซียต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งเอกราชจากดัชต์ และเหตุผลที่ชาวอินโดนีเซียได้เอกราชจากการต่อสู้ของกองทัพ ทหารจึงมีบทบาทอย่างมากในการเมืองและสังคมอินโดนีเซีย แหล่งเงินของทหารอินโดนีเซียแบ่งออกเป็น 3 ประเภทดังนี้⁷⁶

ประเภทแรก คือ เงินที่ได้จากธุรกิจของกองทัพ ซึ่งจะมีในทุกภาคส่วนอย่างเช่น ธุรกิจที่ลงทุนเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ การเกษตร การเงิน อสังหาริมทรัพย์ และอุตสาหกรรม

ประเภทที่สอง คือ ‘เศรษฐกิจเทา’ (grey economy) ได้แก่รายได้ที่จากการให้ความคุ้มครองแก่ธุรกิจอื่นๆ หรือการคอร์รัปชันในการซื้อขายสินค้าอื่นๆ ซึ่งเป็นผลให้ได้ส่วนแบ่งหรือสัดส่วนจากการซื้อและการขาย สำหรับกรณีอาเจะห์แล้วทหารอินโดนีเซียที่ประจำอยู่ที่อาเจะห์ให้ความคุ้มครองแก่บริษัท ExxonMobil ที่อยู่ที่ Lhoksamewae ทางเหนือของจังหวัดอาเจะห์ ซึ่งพื้นที่ตรงนี้เป็นพื้นที่ที่มีความขัดแย้งสูงระหว่างกลุ่ม GAM ชาวบ้านและทหาร เพราะนอกจากจะมีทหารประจำอยู่เป็นจำนวนมากซึ่งชาวบ้านไม่ต้องการแล้วยังเป็นที่ตั้งของบริษัท ExxonMobil ของสหรัฐที่เข้ามาสำรวจก๊าซธรรมชาติ ทำให้ชาวอาเจะห์มีความรู้สึกลัวว่าเอาทรัพยากรของพื้นที่ไปโดยไม่ให้ผลประโยชน์แก่

⁷⁴ Kingsbury and McCulloch, ‘Military Business in Aceh’, p.201

⁷⁵ Judith Large, ‘Hidden Economies’, in Aguswandi and Judith Large (eds.), *Accord Reconfiguring politics: the Indonesia - Aceh peace process 2008*

⁷⁶ Kingsbury and McCulloch, ‘Military Business in Aceh’, p.207

ประชาชนอาเจะห์ แม้กระทั่งการจ้างงานส่วนใหญ่แล้วก็เป็นคนนอกพื้นที่และคนต่างชาติเสียหมด ตามรายงานของ The Commission for “the Disappeared” and Victims of Violence หรือ Kontras ซึ่งเป็นคณะกรรมการในอินโดนีเซียที่ทำงานเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการตามหาคนหายกล่าวไว้ว่าทางบริษัท ExxonMobil มีการจ้างทหารเป็นพิเศษในอัตรา 40,000 รูเปียห์ต่อวันเพื่อรักษาความปลอดภัยในช่วงก่อนที่รัฐบาลอินโดนีเซียและกลุ่ม GAM จะมีการลงนามในข้อตกลง MoU⁷⁷ นอกจากนี้ทางบริษัทยังให้ความช่วยเหลือในด้านอุปกรณ์อย่างเช่นโทรศัพท์และวิทยุเป็นต้น สำหรับการคอร์รัปชันนั้นอาจจะออกมาในรูปแบบต่างๆ อย่างเช่น การเก็บเงินตามด่านตรวจ การเรียกรายเงินจากญาติผู้เสียชีวิตที่มีความประสงค์ที่จะรับศพกลับบ้าน และแม้กระทั่งการใช้ในร้านค้าและการหยิบข้าวของร้านอาหารโดยไม่เสียเงิน⁷⁸

ประเภทที่สาม คือตลาดมืดหรือการทำธุรกิจผิดกฎหมาย สำหรับในพื้นที่อาเจะห์เองมีธุรกิจที่ผิดกฎหมายอย่างเช่นการลักลอบน้ำมันหรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากน้ำมัน การทำเหมืองแร่และการลักลอบตัดไม้ การซื้อขายอาวุธแก่สมาชิกกลุ่ม GAM ในช่วงที่มีการต่อสู้กันอยู่ โดยเป็นการอ้างว่าอาวุธได้ถูกยึดระหว่างการสู้รบกับกลุ่ม GAM

ธุรกิจของกองทัพส่วนใหญ่แล้วจะอยู่ที่จากรัศตาและในเกาะรอบนอกที่อุดมไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ อย่างเช่นที่ ปาปัว และเกาะอัมบอน ในอาเจะห์ซึ่งมีทรัพยากรอยู่มากมายจึงเป็นพื้นที่ที่ทหารสามารถแสวงหาผลประโยชน์ได้ จนเกิดการกล่าวกันว่าเมื่อทหารเข้ามาประจำในพื้นที่อาเจะห์พร้อมกับ M16 แต่เมื่อออกจากพื้นที่จะไปพร้อมกับ 16 M ตัวอักษร ‘M’ ในที่นี้หมายถึงพันล้านรูเปียห์⁷⁹ หรือเท่ากับ 1.76 ล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งจริงๆ แล้วเป็นเงินจำนวนที่อาจจะมากเกินไปจนถึงแม้ว่าคำพูดดังกล่าวอาจจะพูดเกินเลยแต่ก็เป็นการสะท้อนสิ่งที่เป็นเกิดขึ้นในพื้นที่ และทัศนคติของทหารที่เข้าไปประจำอยู่ในอาเจะห์

ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของอดีตกลุ่ม GAM

ความขัดแย้งในอาเจะห์ กลุ่ม GAM ย่อมเสียเปรียบฝ่ายรัฐบาลเนื่องจากไม่ได้มีกำลังทรัพย์ กำลังคนและอาวุธยุทธโปกรณ์ในการทำสงครามที่เทียบเท่ากับรัฐที่สามารถเก็บภาษีจากประชาชนได้

⁷⁷ Ibid, p. 216

⁷⁸ Ibid, p.213

⁷⁹ 'You leave with an M-16 and return with 16 M' *Accord Reconfiguring politics: the Indonesia - Aceh peace process 2008*; 'if you go to Aceh, you will either come back either dead or very rich' quoted in Kingsbury and McCulloch, 'Military Business in Aceh, p. 209

เพื่อนำไปสร้างกองทัพระดับชาติได้ มีเงินใช้จ่ายเลี้ยงกองทัพและซื้ออุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับใช้ในกองทัพ แต่กลุ่มที่มีการต่อสู้กับรัฐยังขาดทรัพยากรเหล่านี้ จึงต้องระดมทุนเช่นเดียวกับรัฐในการทำสงคราม ดังนั้นกลุ่ม GAM เองต้องหาทุนเช่นเดียวกัน ในการต่อสู้กับทหารอินโดนีเซียสิ่งที่สำคัญคือ กำลังคนของกลุ่ม GAM เองเดิมทีที่มีการก่อตั้งกลุ่มมีสมาชิกไม่ถึง 200 คนตามรายงานของ International Crisis Group (ICG) แต่ได้ขยายจำนวนสมาชิกเนื่องจากความรุนแรงที่รัฐใช้การปราบปรามกลุ่ม GAM อย่างหนักโดยเฉพาะในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 ที่รัฐบาลประกาศกฎอัยการศึกในพื้นที่อาเจะห์หรือที่เรียกว่า Daerah Operasi Militer (DOM) จากความรุนแรงในช่วงนี้ทำให้ประชาชนหันมาให้การสนับสนุนกลุ่ม GAM มากขึ้น ซึ่งเป็นสิ่งที่สำคัญในการทำสงครามกองโจร (Guerilla Warfare) ถึงแม้ว่าประชาชนจะไม่ได้จับอาวุธและต่อสู้กับทหารอินโดนีเซียแต่ประชาชนมีส่วนช่วยการปฏิบัติการของกลุ่ม GAM อย่างเช่นการให้ความช่วยเหลือในเรื่องของข้อมูลเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวของทหารแก่กลุ่ม GAM การให้ที่หลบซ่อนหรือการให้อาหาร เป็นต้น

สำหรับการระดมทุนของกลุ่ม GAM เป็นสิ่งที่ยากในช่วงระหว่างทำสงคราม นอกจากว่ากลุ่ม GAM จะหารายได้จากธุรกิจที่ผิดกฎหมาย อย่างเช่นการลักลอบตัดป่าไม้หรือการเรียกรไ้จากผู้ที่ลักลอบตัดป่าไม้อีกทีหนึ่ง การกระทำเช่นเกิดขึ้นโดยเฉพาะในช่วงปี 1998-2002 และในปัจจุบันอดีตนักต่อสู้กลุ่ม GAM ยังหารายได้จากการค้าไม้อยู่ นอกจากนี้กลุ่ม GAM สามารถระดมทุนจากการเก็บภาษีรัฐอาเจะห์จากประชาชนหรือที่เรียกว่า state tax (หรือ pajak nanggroe) ในช่วงปี 2003 ที่อาเจะห์อยู่ภายใต้กฎอัยการศึกทำให้ยังต้องระดมทุนมาก ซึ่งทำให้ช่วงนี้การสนับสนุนหรือความนิยมของประชาชนที่มีต่อกลุ่ม GAM ลดลง เพื่อนของผู้วิจัยเองซึ่งมีฐานะค่อนข้างดีก็เป็นเหยื่อของกลุ่ม GAM ที่จะเรียกรื้อของทุนและสิ่งของอย่างเช่น รถ เป็นต้น⁸⁰

การเก็บภาษีรัฐจากประชาชนทำกันมานานแล้วตั้งแต่ก่อน Hasan di Tiro ผู้ก่อตั้งกลุ่ม GAM จะลี้ภัยไปอยู่ที่ประเทศสวีเดนในตอนปลายทศวรรษที่ 1970 ในตอนนั้นกลุ่ม GAM จะเรียกเก็บเงินในลักษณะการบริจาคตามหลักศาสนาอิสลาม (infag) แต่กลุ่ม GAM ได้เปลี่ยนชื่อเรียกเป็นการเก็บภาษีรัฐตั้งแต่ปี 2000 เนื่องจากจริงๆ แล้วการต่อสู้ไม่ได้เป็นการต่อสู้เพื่อตั้งรัฐอิสลาม⁸¹ การเก็บภาษีเช่นนี้ผู้นำกลุ่ม GAM เองยอมรับว่ามีการทำกัน และมีการกล่าวกันว่าในเมื่อรัฐบาลอินโดนีเซียเรียกเก็บภาษีประชาชนคนอาเจะห์ได้ทำไมกลุ่ม GAM จึงเก็บภาษีจากประชาชนไม่ได้ ในเมื่อมีความชอบธรรม

⁸⁰ จากบทสนทนากับคนอาเจะห์ของผู้วิจัยที่ลอนดอนในประเทศอังกฤษในปี 2003

⁸¹ Kirsten Schulze, *The Free Aceh Movement (GAM): Anatomy of a Separatist Organization*, Policy Studies 2, (Washington: East-West Center, 2004), p. 38

มากกว่ารัฐบาลอินโดนีเซีย⁸² การเก็บภาษีดูเหมือนว่าไม่ได้มีกฎเกณฑ์ที่ตายตัว บางแหล่งบอกว่ามีการเรียกเก็บภาษีร้อยละ 10 จากงานการค้าในอาเจะห์ ส่วนร้านค้าขนาดเล็กจะเรียกเก็บประมาณร้อยละ 2.5⁸³ ผู้ที่เป็นเป้าสำคัญที่ถูกเรียกเก็บภาษีคือ นักธุรกิจคนจีนที่อยู่ที่ Aceh Besar ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ตรงบันดาอาเจะห์เมืองหลวงของอาเจะห์ คนจีนเป็นเป้าสำคัญเนื่องจากมีฐานะค่อนข้างดี ไม่ได้เข้าทางฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งและยอมจ่ายโดยง่ายเพราะไม่ค่อยอยากยุ่ง นอกจากพ่อค้าคนจีนชาวชวาทางอาเจะห์กลางที่ทำไร่กาแฟ ที่ทำธุรกิจ และเป็นข้าราชการล้วนแต่เป็นเป้าที่ชอบธรรมในทัศนะของกลุ่ม GAM⁸⁴ อีกทั้งยังมีการพบว่ามีการเรียกเก็บเงินในรูปแบบต่างๆ จากชาวต่างชาติที่ทำธุรกิจเกี่ยวกับชาชรรษชาติทางตอนเหนือของอาเจะห์อีกด้วย

นอกจากการระดมทุนจากประชาชนอาเจะห์ในรูปของภาษีรัฐแล้ว กลุ่ม GAM ยังระดมทุนจากชาวอาเจะห์ที่อยู่ต่างแดน อย่างเช่นที่มาเลเซีย และสวีเดน เป็นต้น อีกทั้งกลุ่ม GAM ยังได้รายได้จากการประกอบธุรกิจ การค้าที่ผิดกฎหมาย และการจับตัวเพื่อเรียกค่าไถ่ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะจับตัวคนชวาหรือคนนอกพื้นที่ ในช่วงปี 2003 ยังมีข่าวว่ากลุ่ม GAM ทำการโจรกรรมเรือสินค้าในช่องแคบมะละกา ซึ่งผู้นำกลุ่ม GAM ได้ออกมาปฏิเสธข้อกล่าวหาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การโจรกรรมเรือสินค้าน่าจะมีเหตุผลเพื่อระดมทุนแต่อาเจะห์มีเหตุผลทางอุดมการณ์แอบแฝงด้วย เนื่องจากเรือเหล่านี้บรรทุกน้ำมันซึ่งในทัศนะของคนอาเจะห์เป็นทรัพยากรของชาวอาเจะห์⁸⁵ การทราบถึงแหล่งเงินทุนของกลุ่ม GAM ถึงแม้ว่าจะมีข้อมูลอยู่บ้างแต่ก็ไม่สามารถชี้ได้อย่างแน่ชัดถึงแหล่งเงินทั้งหมด จำนวนเงินที่ระดมได้เป็นเท่าไรและรายละเอียดถึงการใช้จ่ายของเงินจำนวนนี้ เช่นเดียวกับข้อมูลเกี่ยวกับการระดมทุนของกองทัพอินโดนีเซีย โดยทราบแต่เพียงว่า ทั้ง 2 ฝ่ายมีกิจกรรมการระดมทุน ซึ่งเป็นปัจจัยประการหนึ่ง แต่การที่ต้องระดมทุนในการทำสงครามในบางครั้งการกระทำเหล่านี้ก็ไม่สามารถแยกแยะได้ว่ากิจกรรมอะไรเป็นการระดมทุนและอะไรเป็นการระดมทุนเพื่อเข้ากระเป๋าของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี 2000 ที่กลุ่ม GAM เริ่มเข้มแข็งจึงรับสมาชิกเข้ากลุ่มโดยไม่ได้ผ่านขั้นตอนใน

⁸² Willian Neeson, 'Why not independence? Challenging the myths about Aceh's national liberation movement', *Inside Indonesia*, Vol. 81, Jan-Mar 2005,

<http://www.insideindonesia.org/content/view/183/29/>, accessed 29 January 2010

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Schulze, *The Free Aceh Movement (GAM)*, p. 39

⁸⁵ BBC Online, 'Aceh rebels blamed for piracy', 8 September 2003, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/3090136.stm>, accessed 29 January 2010

การเลือกมากนัก ทำให้ได้กลุ่มคนที่มาอาจไม่ได้มีอุดมการณ์ที่จะต่อสู้เพื่อเอกราชแต่เข้ามาเพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากการเป็นสมาชิกกลุ่ม GAM⁸⁶

คำถามที่น่าสนใจคือ ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายกลุ่ม GAM เป็นอย่างไร ในเมื่อมีการระดมทุนในพื้นที่อาเจห์เหมือนกันทั้งคู่ ความขัดแย้งในอาเจห์ไม่ได้มีลักษณะที่ขัดแย้งหรือการปะทะกันระหว่างฝ่ายทหารอินโดนีเซียและฝ่ายกลุ่ม GAM แต่เพียงอย่างเดียว พลวัตรของความขัดแย้งและความสัมพันธ์ระหว่าง 2 กลุ่มนี้มีความซับซ้อนมากกว่าการต่อสู้เพื่อดินแดนอาเจห์ ถ้ามองแต่เพียงเปลือกนอกจะพบว่ามีแต่การต่อสู้ระหว่างทั้ง 2 ฝ่าย แต่เบื้องหลังฉากสงครามทั้ง 2 ฝ่ายมีการติดต่อกันบ้าง ในบางครั้งมีการติดต่อกันทางวิทยุสื่อสารและมือถือเพื่อให้อีกฝ่ายหนึ่งรู้ว่าจะเข้าไปพื้นที่เพื่อเตือนและให้หลีกเลี่ยงการปะทะกัน⁸⁷ ในบางครั้งทหารที่เป็นคนพื้นที่อาเจห์จะทิ้งรองเท้า เครื่องใช้ เสื้อผ้า และอาวุธให้แก่สมาชิกกลุ่ม GAM เพื่อเป็นข้อแลกเปลี่ยนไม่ให้กลุ่ม GAM เข้ามาทำร้าย⁸⁸

ทั้งนี้ไม่ได้เป็นการปฏิเสธว่าในพื้นที่อาเจห์ไม่ได้มีการต่อสู้กันเลย เพราะเราไม่อาจมองข้ามหลักฐานการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่างๆ ที่เกิดขึ้น หรือชีวิตที่เสียไปจากการต่อสู้ แต่สิ่งที่พยายามชี้ให้เห็นคือ ความขัดแย้งในพื้นที่อาเจห์มีความสลับซับซ้อนอย่างยิ่ง ศูนย์วิจัยสันติภาพที่มหาวิทยาลัย Uppsala (Uppsala Universitet) ประเทศสวีเดนจัดลำดับความขัดแย้งที่อาเจห์อยู่ในระดับต่ำ (minor conflict)⁸⁹ ระยะเวลาที่มีการต่อสู้กันในอาเจห์เริ่มตั้งแต่ปี 1976 มีการคาดการณ์ว่ามีผู้เสียชีวิตทั้งหมด 12,000-20,000 คน⁹⁰ เมื่อเทียบแล้วความขัดแย้งในติมอร์ตะวันออกคร่าชีวิตไปกว่า 200,000 ชีวิตในช่วง 1975-1999 และมีการฆ่าล้างสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยอินโดนีเซีย

⁸⁶ Aspinall, *Islam and Nation*, p. 192

⁸⁷ สัมภาษณ์นักธุรกิจออสเตรเลียที่ประเทศไทย เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม ค.ศ. 2004; Aspinall, *Islam and Nation*, p. 188

⁸⁸ Aspinall, *Islam and Nation*, p. 189

⁸⁹ Uppsala Universitet, General Conflict Information Aceh Indonesia,

<http://www.pcr.uu.se/database/conflictSummary.php?bcID=201>, accessed 30 January 2010

⁹⁰ World Bank, *Aceh growth diagnostic : Identifying the binding constraints to growth in a post-conflict and post-disaster environment*, July 2009, http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=57313&theSitePK=523679&entityID=000334955_20090727045023&searchMenuPK=57313&theSitePK=523679, accessed 25 January 2010, p. 5

(Partai Komunis Indonesia, PKI) อย่างน้อยถึง 500,000 คน⁹¹หรือบางหน่วยงานมีคาดการณ์ว่า ผู้เสียชีวิตถึง 2 ล้านคน⁹² ในช่วงปี 1965-66 ซึ่งเป็นผลให้ นายพลซูฮาร์โตขึ้นเป็นประธานาธิบดีของ อินโดนีเซีย ความขัดแย้งในอาเจะห์ไม่ได้ขยายวงไปทั่วทั้งจังหวัด หากแต่มีความขัดแย้งในบางพื้นที่ อย่างอาเจะห์เหนือและอาเจะห์ตะวันออกเฉียงเหนือ ส่วนความเข้มข้นของการต่อสู้จะเกิดขึ้นในช่วงที่ ทหารอินโดนีเซียประกาศกฎอัยการศึกในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 และอีกช่วงหนึ่งคือ ช่วงที่ ประกาศกฎอัยการศึกในสมัย ประธานาธิบดีเมกาว่าตีในปี 2003

ดังนั้นภาวะสงครามและการต่อสู้ในอาเจะห์ไม่อาจจะหนีเรื่องของการแสวงหาผลประโยชน์ ด้วยเหตุผลความโลภส่วนตัวก็ตามหรือจะเป็นเหตุผลการระดมทุนเพื่อต่อสู้กับศัตรู การแสวงหา ผลประโยชน์จากการทำสงครามเป็นสิ่งที่ทำให้พลวัตรของสงครามมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ฉะนั้น ความขัดแย้งใดๆ มีทั้งผู้ที่แสวงหาผลประโยชน์แต่ก็ยังมีผู้ที่เข้าร่วมเพื่อปกป้องอุดมการณ์บางอย่าง ดังนั้นในการเจรจาเพื่อสันติภาพจำเป็นต้องคำนึงถึงสิ่งเหล่านี้ เนื่องจากมีผู้ที่ได้ประโยชน์จากการทำ สงครามและกลุ่มคนเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะสร้างปัญหาในช่วงการเจรจาได้มากที่สุด และเพื่อป้องกัน ไม่ให้กลุ่มคนเหล่านี้กลับมาทำลายสันติภาพ

การจัดการเรื่องผลประโยชน์ในช่วงการเจรจาสันติภาพและหลัง MoU

การเจรจาสันติภาพที่ประสบความสำเร็จไปแล้ว ไม่ได้หมายความว่าความสงบสุข ตลอดไป สันติภาพนั้นไม่ใช่เป็นเพียง “เหตุการณ์” แต่เป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง ความพยายามที่จะสร้างสันติอย่างต่อเนื่องนั้นสำคัญมากโดยเฉพาะในช่วงแรกๆ ที่ประชาชนยังขาด ความเชื่อมั่นในสภาพแวดล้อมใหม่ แม้ว่าลักษณะของความขัดแย้งนั้นจะแตกต่างกันออกไปแต่ กระบวนการสร้างสันติภาพนั้นก็ดำเนินไปตามขั้นตอนที่เหมือนกัน ในข้อนี้ ผู้วิจัยจึงเชื่อว่า บทเรียน อุปสรรคและโอกาสต่างๆ นั้นสามารถเรียนรู้ได้จากเหตุการณ์ที่ต่างกันได้

สิ่งที่สำคัญในการเจรจาเพื่อยุติความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลอินโดนีเซียและกลุ่ม GAM คือการ ประนีประนอมระหว่างทั้ง 2 ฝ่ายเพื่อให้ได้ข้อตกลงที่ยอมรับกันทั้งคู่ แต่การเจรจาระหว่างทั้ง 2 ฝ่าย เป็นไปอย่างไม่เท่าเทียมกัน (Asymmetrical relationship) ทางฝ่ายรัฐบาลเป็นฝ่ายที่ได้เปรียบเนื่องจาก

⁹¹ William Case, *Politics in Southeast Asia: democracy or less*, (Richmond, England: Curzon, 2002), p. 34; สำหรับรายละเอียดเพิ่มเติม โปรดดู Benedict Anderson and Ruth McVey, *A preliminary analysis of the October 1, 1965, coup in Indonesia*, 1971

⁹² Stanley, ‘Opening that Dark Age’, *Inside Indonesia*, No. 63, July-September 2000, www.insideindonesia.org, accessed 12 January 2004

มีทรัพยากรที่มากกว่าและการที่มีสถานภาพที่เป็นรัฐ ถึงแม้ว่ารัฐมีสถานภาพที่สูงกว่าคู่เจรจา รัฐก็ไม่ควรใช้สถานภาพเพื่อบีบให้อีกฝ่ายหนึ่งรับข้อตกลงแต่ควรใช้สิ่งจูงใจแทน (incentives) เพราะการจำใจรับข้อตกลงของอีกฝ่ายหนึ่งจะทำให้ข้อตกลงไม่ยั่งยืน ทั้งนี้ความขัดแย้งไม่มีแค่ฝ่ายรัฐบาลและกลุ่ม GAM เท่านั้น แต่ยังมีตัวแสดงที่มีส่วนได้ส่วนเสียในความขัดแย้งอื่นๆ ซึ่งตัวแสดงที่จะต้องคำนึงถึงคือ กลุ่มคนที่มีทรัพยากรมากพอที่จะทำให้กระบวนการสันติภาพสั่นคลอนเมื่อรู้สึกว่าได้มีส่วนได้ส่วนเสียจากกระบวนการสันติภาพที่เกิดขึ้น

เนื่องจากทหารเป็นหนึ่งในตัวแสดงที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากความขัดแย้งแต่กลับไม่ได้มีอำนาจตัดสินใจในการเจรจาระหว่างรัฐบาลอินโดนีเซียและกลุ่ม GAM จึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่จะคำนึงถึงบทบาทและความต้องการทั้งหมดของกองทัพที่ประจำอยู่ที่อาเจห์ ซึ่งนอกจากที่ทหารจะถูกส่งมาโดยหน้าที่และคำสั่งในการรักษาความมั่นคงแล้ว กองทัพยังมีผลประโยชน์ที่สำคัญในจุดนี้ด้วยคือ กองทัพมีงบประมาณที่อิสระจากการควบคุมของรัฐบาล (autonomy) และมีทรัพยากรที่เพียงพอที่จะดำเนินการตามนโยบายใดๆ ที่เห็นชอบถึงแม้ว่าอาจจะขัดแย้งกับนโยบายทางการของรัฐก็ตาม ซึ่งจะเห็นจากการที่ฝ่ายทหารสามารถสร้างเหตุการณ์ไม่สงบในพื้นที่อาเจห์ อย่างเช่นการวางเพลิงที่ทำการของ Joint Security Commission (JSC) ซึ่งเป็นตัวกลางในการเจรจาระหว่างฝ่ายรัฐบาลอินโดนีเซียและกลุ่ม GAM ที่เริ่มต้นในปี 2002⁹³ ประกอบกับปัญหาอื่นๆ ทำให้การเจรจาในครั้งนั้นไม่ประสบความสำเร็จ ส่งผลให้รัฐบาลของประธานาธิบดีเมกาวาตี ต้องประกาศกฎอัยการศึกในปี 2003 การดำเนินการเพื่อขัดขวางนโยบายของรัฐไม่ได้เพียงแต่เกิดที่อาเจห์เท่านั้น แต่ยังเกิดขึ้นในติมอร์ตะวันออก โดยกองทัพพยายามขัดขวางการลงประชามติในปี 1999 ของคนติมอร์ตะวันออกเพื่อเลือกว่าจะเป็นเอกราชหรือจะเป็นเขตปกครองพิเศษภายใต้รัฐอินโดนีเซีย⁹⁴

กองทัพมักจะไม่เห็นด้วยกับการยุติปัญหาความขัดแย้งด้วยการเจรจาเนื่องด้วยเหตุผลหลายประการอย่างเช่น การเจรจาเป็นอันตรายต่อความมั่นคงแห่งชาติ เป็นการยกระดับ “โจร” หรือ “ผู้ก่อการร้าย” ให้เป็นคู่เจรจาที่ทัดเทียมกับรัฐ และการยุติการต่อสู้เพื่อการเจรจาไม่ได้ต่างจากการยอมแพ้ บริบทของการเจรจาในปี 2005 แตกต่างจากบริบทของการเจรจาล่วงหน้า ดังที่ได้กล่าวมาในบทที่ 2 นอกจากนี้ประธานาธิบดี SBY ตระหนักถึงประเด็นเรื่องผลประโยชน์ของกองทัพจึงจัดสรรเงินจำนวน 526 พันล้านรูเปียห์ให้แก่กองทัพ ก็เป็นแรงจูงใจประการหนึ่งให้ทหารรู้สึกว่าการเจรจาให้

⁹³ จากการพูดคุยกันในสัมมนา ‘Reconstruction and Peace Building in Aceh’, August 2005, Jakarta, Indonesia

⁹⁴ John G. Taylor, *The Price of Freedom*, (Bangkok: White Lotus Company Ltd., 1999), p. xv

ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจแก่พวกเขา⁹⁵ นอกจากนี้ ประธานาธิบดี SBY ยังถอดถอนทหารระดับนายพลที่ไม่เห็นด้วยกับการเจรจาเพื่อสันติภาพกับกลุ่ม GAM ที่ได้เริ่มมาตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ปี 2005 ก่อนที่จะเกิดเหตุการณ์คลื่นยักษ์สึนามิ เพียงแต่ว่า การเจรจาในช่วงต้นดำเนินการและเป็นไปอย่างลับๆ นอกจากเหตุการณ์สึนามิที่เกิดขึ้นในเดือนธันวาคม เป็นตัวเร่งให้ทั้ง 2 ฝ่ายมีข้อตกลงกันโดยเร็ว และยังทำให้จังหวัดอาเจะห์เป็นที่สนใจของนานาชาติ และเป็นพื้นที่ที่สามารถดึงดูดเงินทุนความช่วยเหลือจากรัฐบาล องค์การระหว่างประเทศและ NGOs จากทั่วโลก ซึ่งจากความสนใจของรัฐบาลและหน่วยงานต่างชาติดังกล่าว รวมทั้งยังมีการเดินทางเข้ามาของหน่วยงานและองค์กรเหล่านี้เพื่อช่วยสร้างสาธารณูปโภคที่ถูกทำลายจากเหตุการณ์สึนามิ ในขณะเดียวกัน การมีชาวต่างชาติในพื้นที่ได้กลายเป็นข้อจำกัดประการหนึ่งหากทหารคิดจะมีการต่อสู้โจมตีกลุ่ม GAM กองทัพเคยอ้างทหารพรานเป็นจำนวนมากเพื่อยับยั้งการลงประชามติในติมอร์ตะวันออกในขณะที่องค์กรสหประชาชมายังอยู่ในพื้นที่ทำให้รัฐบาลอินโดนีเซียโดยเฉพาะกองทัพถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักจากรัฐบาลต่างชาติ โดยเฉพาะประเทศตะวันตกและองค์การระหว่างประเทศ⁹⁶ จากเหตุการณ์นี้กองทัพอินโดนีเซียจึงไม่อยากจะเกิดเหตุการณ์ซ้ำรอย นอกจากนี้เหตุการณ์สึนามิยังทำให้ทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายกลุ่ม GAM ยุติการสู้รบได้โดยการยกเหตุผลของสึนามิ ตรงนี้มีนัยยะสำคัญคือ เนื่องจากการยุติการสู้รบของทหารแม้ว่าเป็นทหารของรัฐบาลอินโดนีเซียหรือเป็นทหารของกลุ่ม GAM เรื่องของศักดิ์ศรี การยุติการสู้รบโดยที่ยังไม่รู้แพ้รู้ชนะเป็นจะคล้ายกับการยอมแพ้ ดังนั้นสึนามิจึงเป็นเหตุผลประการหนึ่งที่ทั้ง 2 ฝ่ายจะใช้เพื่อเป็นเหตุผลอ้างการยุติการสู้รบโดยที่ไม่ได้เป็นการยอมแพ้ให้กับอีกฝ่ายหนึ่ง ดังนั้นปัจจัยสำคัญที่ทำให้กองกำลังทหารของอินโดนีเซียยอมรับข้อเสนอนี้ และเป็นเหตุผลประการหนึ่งต่อการที่ทหารไม่ยอมรับการเจรจาที่เกิดขึ้นภายใต้รัฐบาลประธานาธิบดีวาฮิดในปี 2000 หรือประธานาธิบดีเมกาวัตดีในปี 2002 ซึ่งมีสาเหตุจากปัจจัยต่างๆ ดังที่กล่าวมาข้างต้น ที่สำคัญยิ่งกว่านั้นก็คือความสัมพันธ์ระหว่างกองทัพและประธานาธิบดี SBY เป็นไปในทิศทางดีขึ้น

ดังที่กล่าวมาข้างต้นข้อตกลง MoU มีแรงจูงใจให้กลุ่ม GAM รับข้อเสนอและรักษาข้อตกลงดังกล่าว ที่สำคัญยังทำให้เกิดความรู้สึกว่ามีส่วนได้ส่วนเสียกับสภาพสันติภาพใหม่ และยอมรับว่ากฎเกณฑ์สังคมใหม่ที่ปราศจากสงครามดีกว่าสภาพที่มีการสงครามและการต่อสู้เพื่อเอกราช สิ่งที่ทำลายสำหรับกระบวนการสร้างสันติภาพในอาเจะห์ในช่วงแรก คือผลจากเหตุการณ์สึนามิที่จะต้องเร่งฟื้นฟูอาเจะห์ใหม่ เช่น การสร้างถนน ดิกลานที่ราชการ และโรงเรียน ควบคู่ไปกับการสร้างสันติภาพ

⁹⁵ Mietzner, *The Politics of Military Reform in Post-Suharto Indonesia: Elite Conflict, Nationalism, and Institutional Resistance*, p. 51

⁹⁶ Jakarta Post, 'World ups pressure on Indonesia', 12 September 1999, www.thejakartapost.com, accessed 12 September 1999

ด้วย สืบเนื่องจากผลของสงครามในช่วงปี 1989-98 ที่โรงเรียนจำนวน 527 แห่งถูกเผาหรือทำลาย ซึ่งไม่ได้ับความเสียหายที่เกิดขึ้นในช่วงที่อาเจห้อยู่ภายใต้กฎัยการศึกในปี 2003 ในปี 2005 พบว่า ร้อยละ 22 ของคลินิกในเขตชนบทถูกทำลาย และพบความเสียหายทางด้านอื่นๆ อย่างเช่น สาธารณูปโภคด้านไฟฟ้าและประปา รวมทั้งถนนและระบบคมนาคมขนส่งต่างๆ⁹⁷

สภาพปัญหาในอาเจห้ในช่วงลงนามข้อตกลง MoU จึงมีความท้าทายหลายประการที่สืบเนื่องจากการต่อสู้กันนานถึง 3 ทศวรรษ และปัญหาที่เป็นผลจากคลื่นยักษ์สึนามิ ความขัดแย้งในอาเจห้คร่าชีวิตชาวอาเจห้อยู่ประมาณ 12,000-20,000 ชีวิต และมากกว่า 100,000 คนเป็นผู้พลัดถิ่น ในปี 2005 ซึ่งเป็นปีที่มีการลงนามใน MoU อัตราความยากจนในชนบทอยู่ที่ร้อยละ 36.2⁹⁸ จริงๆ แล้ว อัตราความยากจนเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ ตั้งแต่ปี 1998 ซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 28.4 ทำให้อาเจห้เป็นพื้นที่เดียวในประเทศอินโดนีเซียที่อัตราความยากจนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ตั้งแต่ปี 2000 ทั้งๆ ที่มีความอุดมสมบูรณ์ทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้อัตราว่างงานอยู่ที่ร้อยละ 12 และที่สำคัญมีนักต่อสู้และสมาชิกกลุ่ม GAM ที่เป็นพลเรือนกำลังว่างงานหลังจากมีการลงนามในข้อตกลงประมาณ 15,000- 25,000 คน สิ่งเหล่านี้เป็นปัญหาที่รัฐบาลต้องเร่งจัดการในช่วงหลังลงนามเพื่อให้ชาวอาเจห้เห็นถึงความคุ้มค่าที่จะไม่กลับไปทำสงครามอีก

Reintegration

สิ่งจูงใจให้อัศตินักต่อสู้ GAM รับข้อตกลง MoU คือโอกาสที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองและการเลือกตั้งท้องถิ่น นอกจากนี้สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การเพิ่มหรือเปิดโอกาสให้อัศตินักต่อสู้ GAM ได้มีงานทำและมีที่ทำกินเพื่อเริ่มชีวิตใหม่ภายใต้กฎเกณฑ์สังคมใหม่ที่ปราศจากสงคราม การสร้างงานและการช่วยเหลือให้อัศตินักต่อสู้ได้มีอาชีพเป็นสิ่งที่สำคัญเพราะจะช่วยให้นักต่อสู้เล็งเห็นว่าพวกเขามีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการสันติภาพและสามารถมีชีวิตที่ดีกว่าแต่ก่อนที่อยู่ในภาวะสงคราม เมื่อไหร่ที่นักต่อสู้กลุ่ม GAM มีชีวิตที่เลวร้ายลงหรือสภาพชีวิตที่เท่าเดิมกับในช่วงที่มีการต่อสู้กับรัฐบาลและทหารอินโดนีเซีย เมื่อนั้นจะเปิดโอกาสให้อัศตินักต่อสู้กลุ่ม GAM กลับมาจับอาวุธใหม่ได้ ในเมื่อเคยจับอาวุธแล้วและมีแหล่งอาวุธอยู่แล้ว แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นขึ้นอยู่กับเงื่อนไขว่าคนที่ไม่พอใจจะสามารถหาแนวร่วมได้มากเพียงพอหรือไม่ จากการพูดคุยกับอัศติผู้นำ GAM ทางตอนเหนืออาเจห้ซึ่งประสบความสำเร็จในภาคธุรกิจส่งออกได้ยืนยันเช่นเดียวกัน และยังโดยเฉพาะสมาชิกกลุ่ม

⁹⁷ Ibid

⁹⁸ Patrick Barron, 'Managing the resources for peace: reconstruction and peacebuilding in Aceh', in Aguswandi and Judith Large (eds.), *Accord Reconfiguring politics: the Indonesia - Aceh peace process*

GAM บางคนประสบความสำเร็จในภาคธุรกิจจึงมีกำลังทรัพย์ที่จะซื้ออาวุธใหม่ได้” ถึงแม้ว่ามีคนอาจะห์ที่ยังมีความคิดเช่นนี้แต่ขณะนี้ผู้วิจัยไม่เห็นว่าเป็นสิ่งที่น่าเป็นห่วงเนื่องจากคนส่วนใหญ่ยังพอใจกับสันติภาพที่เกิดขึ้นหลัง MoU

เมื่อรัฐบาลเล็งเห็นความสำคัญตรงนี้จึงมี “กระบวนการกลับสู่สังคม” หรือ reintegration ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในข้อตกลงใน MoU หน่วยงานที่รับผิดชอบในภารกิจนี้คือ Aceh Reintegration Board (Badan Reintegrasi-Damai หรือ BRA) ซึ่งมีจุดประสงค์หลักคือ การให้ความช่วยเหลือแก่อดีตนักต่อสู้กลุ่ม GAM และเหยื่อจากความขัดแย้งในอาจะห์ เนื่องจากกลุ่มคนเหล่านี้เป็นกลุ่มเสี่ยงที่อาจจะวนกลับไปใช้ความรุนแรงถ้าชีวิตความเป็นอยู่ไม่ได้รับการดูแล เป้าหมายของหน่วยงาน BRA มีความแตกต่างจากการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่ยากไร้หรือการให้เงินชดเชยแก่ผู้เสียหาย (compensation programme) ซึ่งเป็นการให้เงินชดเชยเพียงครั้งเดียว แต่หน่วยงาน BRA ในช่วงแรกพยายามจะสร้างให้เกิดความต่อเนื่องของโครงการ โดยการพยายามสร้างทักษะและสร้างอาชีพแก่กลุ่มเป้าหมายของหน่วยงาน

ในอาจะห์จะมีอดีตนักต่อสู้ที่ไม่ชอบและในบางครั้งต่อต้านคำว่า Reintegration เนื่องจากคำว่า Reintegration ที่มีนัยสำคัญว่าอดีตนักต่อสู้กลุ่ม GAM อยู่แยกจากสังคมอาจะห์ในช่วงเวลาที่ต่อสู้กับรัฐบาลและกองทัพอินโดนีเซีย จึงมีความจำเป็นที่จะให้การช่วยเหลือแก่อดีตนักต่อสู้เพื่อกลับมาใช้ชีวิตในสังคมหลังการลงนามในข้อตกลง MoU ซึ่งกลุ่ม GAM ได้ปฏิเสธสิ่งเหล่านี้เนื่องจากการต่อสู้ของ GAM มีลักษณะการต่อสู้แบบกองโจรที่ต้องพึ่งพาประชาชนให้การช่วยเหลือในหลายๆ ด้าน อย่างเช่นเรื่องอาหาร ที่พักและข้อมูลเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวของทหาร ดังนั้นพวกอดีตนักต่อสู้กลุ่ม GAM อ้างว่าไม่เคยอยู่แยกจากสังคมหมู่บ้านหรือเมืองเลย จึงไม่จำเป็นต้องมีกระบวนการช่วยให้ออกสู่สังคม จึงมีการเรียกร่องใช้คำว่า reinsertion แทน

แม้ว่าจะใช้ชื่อไหนก็ตาม การริเริ่มการให้ความช่วยเหลือแก่อดีตนักต่อสู้กลุ่ม GAM เป็นสิ่งที่ดี เนื่องจากสมาชิกรุ่นใหม่จำนวนไม่น้อยของ GAM รู้เพียงวิธีการต่อสู้และขาดทักษะการเลี้ยงชีพ จากผลการวิจัยของธนาคารโลกพบว่า อดีตนักต่อสู้กลุ่ม GAM จะมีการศึกษาอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าประชาชนอาจะห์ทั่วไป¹⁰⁰ บางคนทุกข์ทรมานและบางคนได้รับกระทบกระเทือนทางด้านจิตใจจากปัญหาความขัดแย้ง ตลอดปี 2005-2007 จึงทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาล

⁹⁹ สัมภาษณ์อดีตสมาชิกกลุ่ม GAM ที่หันมาประกอบธุรกิจส่งออกเมื่อวันที่ 1 มีนาคม ค.ศ. 2009 ที่เมืองบันดาอาจะห์

¹⁰⁰ World Bank, *Aceh Growth Diagnostic*, p. 38

ท้องถิ่นโดยมีหน่วยงาน BRA บริจาคเงินจำนวน 68 ล้านรูปีไว้เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ กลุ่มคน 3 กลุ่มคนภายในสังคมอาเจะห์ที่มีความรู้สึกว่าต้องเร่งประกอบอาชีพเพื่อหาเลี้ยงคนและครอบครัว ได้แก่ นักต่อสู้เก่า GAM (former combatants) แห่จากการต่อสู้ และนักโทษการเมือง ซึ่งเดิมที่ตั้งเงินไว้เพียงพอสำหรับผู้มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือรวมทั้งสิ้น 3,000 คน อย่างไรก็ตามกลับกลายเป็นว่า จำนวนของผู้รับผลประโยชน์มีรวมทั้งสิ้นอยู่ประมาณ 25,000 คน ซึ่งมีจำนวนมากกว่าที่ระบุไว้ ปัญหาที่ตามมา คือจะแจกจ่ายเงินทุนที่ตั้งไว้สำหรับ 3,000 คน ให้กับจำนวน 25,000 คนอย่างไร ส่วน PETA หรือทหารพรานจำนวน 6,500 คน ก็ได้รับเงินช่วยเหลือจำนวน 10 ล้านรูปี (ประมาณ 1000 ดอลลาร์สหรัฐ)¹⁰¹

หน่วยงาน BRA มีหน้าที่ให้ความช่วยในการหางาน การแจกจ่ายที่ดินเพื่อการเกษตร และการแจกจ่ายสวัสดิการทางด้านสังคมแก่ผู้พิการจากสงคราม การให้ความช่วยเหลือ หน่วยงานภายใต้โครงสร้างของ BRA แบ่งออกเป็น 2 หน่วยงานใหญ่ๆ โดยหน่วยงานแรก มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการฟื้นฟูทางด้านสังคมและวัฒนธรรม และหน่วยงานที่สอง มีหน้าที่รับผิดชอบทางการเงินและการแจกจ่ายเงินทุนความช่วยเหลือแก่อดีตนักต่อสู้กลุ่ม GAM แห่จากการต่อสู้ และนักโทษการเมือง การที่โครงสร้างของ BRA มีสองส่วนที่แบ่งหน้าที่กันระหว่างเรื่องการเงินและเรื่องของการสังคมแสดงให้เห็นถึงวิสัยทัศน์ของ BRA ที่มีความต้องการที่จะเป็นหน่วยงานที่นอกจากจะให้เงินทุนแล้ว หน่วยงาน BRA ยังมีการวางแผนที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายที่ทำกิน และสร้างโอกาสในการทำงาน ทั้งนี้เพราะมุ่งหวังที่จะให้ความช่วยเหลือที่สร้างความยั่งยืนให้แก่ประชาชนอาเจะห์ให้สามารถอยู่ได้ด้วยตนเอง¹⁰²

หน่วยงาน BRA มีความสำคัญต่อกระบวนการสันติภาพในอาเจะห์ เนื่องจากความคาดหวังที่จะมีชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชนคนอาเจะห์ภายใต้สังคมใหม่ โดยถ้าชีวิตคนอาเจะห์ไม่ได้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นจากแต่ก่อนและไม่ได้รับการดูแลจากรัฐบาลตามที่สัญญาไว้ ก็มีหลายกลุ่มที่พร้อมที่จะจับอาวุธใหม่เพื่อต่อสู้ให้สามารถมีชีวิตที่ดีขึ้นได้ ดังนั้นหน่วยงาน BRA จึงมีความกดดันมากที่จะบรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน¹⁰³ คำถามคือ หน่วยงาน BRA สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานได้มากน้อยแค่ไหน เนื่องด้วยอุปสรรคหลายประการอย่างเช่น การแทรกแซงของรัฐบาลกลางและการ

¹⁰¹ Sidney Jones, 'Keeping the peace: security in Aceh', in Aguswandi and Judith Large (eds.), *Reconfiguring politics: the Indonesia - Aceh peace process*

¹⁰² Lina Frodin, 'The challenges of reintegration in Aceh', in Aguswandi and Judith Large (eds.), *Reconfiguring politics: the Indonesia - Aceh peace process*

¹⁰³ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ในสำนักงานผู้ว่าอาเจะห์เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม ค.ศ. 2009 ที่เมืองบันดาอาเจะห์

ที่หน่วยงาน BRA ถูกจำกัดด้วยเรื่องของเวลาทำให้โครงการต่างๆ ที่ตั้งใจที่จะริเริ่มโครงการ การให้ความช่วยเหลือทางด้านการสังคมมีความจำเป็นต้องยกเลิกไป เหลือแต่ความรับผิดชอบในการแจกจ่ายเงินทุน ความช่วยเหลือ นอกจากนั้นหน่วยงาน BRA ยังพบอุปสรรคและปัญหามากมายในการทำงานและการดำเนินงานซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่งคือ จำนวนเงินที่จะเป็นทุนชีวิตให้แก่กลุ่มคนทั้ง 3 กลุ่มเป้าหมายของหน่วยงาน BRA มีไม่เพียงพอที่จะแจกจ่ายได้ตามจำนวนที่ตั้งไว้แต่แรก กล่าวคือ กองทุนของหน่วยงาน BRA ได้รับงบประมาณจากรัฐบาลกลางทั้งหมดเป็นจำนวน 68 ล้านยูโร ซึ่งได้ถูกโอนเป็น 3 งวดในช่วงเวลาตั้งแต่ปี 2005-2007 จำนวนเงินที่รัฐบาลกลางให้แก่หน่วยงาน BRA มาจากการคิดคำนวณจากจำนวนอาวุธทั้งหมด 840 ชิ้นที่กลุ่ม GAM มอบให้แก่รัฐบาลกลาง จากการคำนวณดังกล่าวทำให้มีการตกลงว่ามีอดีตนักต่อสู้ของกลุ่ม GAM เป็นจำนวน 3,000 คนทั้งหมด แต่ในความเป็นจริงจำนวนผู้ที่มีสิทธิในการรับเงินดังกล่าวมีจำนวนที่สูงถึง 25,000 คน ในเมื่อจำนวนผู้รับทุนมีจำนวนมากกว่าคาดไว้หน่วยงาน BRA จึงจัดการให้ผู้นำท้องถื่นหรือผู้นำกองกำลังส่วนต่างๆ ของกลุ่ม GAM ให้มีการแจกจ่ายเงินแทน โดยให้พิจารณาตามความเหมาะสม แต่สิ่งที่ผู้วิจัยพบก็คือ ยังมีคนอีกหลายๆ คนไม่ได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงาน BRA¹⁰⁴

นอกจากนี้เราไม่สามารถแน่ใจได้ว่าผู้รับทุนจาก BRA จะสามารถนำทุนเหล่านี้มาเพื่อการลงทุนที่ยั่งยืนในการนำไปประกอบอาชีพได้หรือไม่ และการแจกจ่ายเงินทุนจะแก้ปัญหาอัตราการว่างงานหลังจากการลงนามใน MoU ได้มากนักน้อยเพียงใด ซึ่งอาจจะนำไปสู่ปัญหาเรื่องอาชญากรรมในอนาคต เมื่อต้นปี 2008 เริ่มพบการลักลอบตัดป่าไม้ในอัตราที่สูงกว่าแต่ก่อนมาก นอกจากนี้จากการคุยกับเจ้าหน้าที่องค์กร International Organization for Migration (IOM) ก็ทราบว่าอัตราการก่ออาชญากรรมเพิ่มขึ้นสูงในปี 2008 แต่จากข้อสังเกตและการประเมินของเจ้าหน้าที่ผู้นี้บอกว่าสิ่งเหล่านี้ไม่น่าเป็นห่วงนัก ขอเพียงให้ทั้งฝ่ายทหารอินโดนีเซียและทางกลุ่ม GAM ไม่กลับมาต่อสู้กันอีก และถ้ามีการก่ออาชญากรรมแทนที่การต่อสู้รบกันก็เป็นสิ่งที่ดีกว่าเนื่องจากการก่ออาชญากรรมเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในทุกสังคม ดังนั้นการก่ออาชญากรรมจึงเป็นสัญญาณประการหนึ่งว่าอาจะห้เริ่มเข้าสู่สังคมปกติเหมือนสังคมอื่นๆ ที่ปราศจากการสงคราม¹⁰⁵

¹⁰⁴ สัมภาษณ์ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในหน่วยงาน BRA ทางภาคกลางอาจะห์เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม ค.ศ. 2009 ที่ Aceh Tengah

¹⁰⁵ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่องค์กร International Organization for Migration (IOM) เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม ค.ศ. 2009 ที่เมืองบันดาอาจะห์

อีกประการหนึ่งจากการที่ผู้วิจัยได้ไปสัมภาษณ์กลุ่มนักต่อสู้ผู้หญิงที่เรียกว่า Inong Balee ซึ่งเป็นกลุ่มผู้หญิงที่ให้การสนับสนุนนักต่อสู้ GAM ในแง่ข้อมูลและเรื่องอาหารมากกว่าจะเป็นนักต่อสู้จริงๆ แต่ยังมีพบว่าบางคนที่เคยมีส่วนร่วมในสนามรบ ผู้วิจัยได้พบว่ากลุ่มผู้หญิงเหล่านี้มีความลำบากมากเนื่องจากอาจจะเสียสามีในการต่อสู้กับทหารอินโดนีเซีย หรือหลังจากมีความสงบในสังคมอาเจห์แล้วผู้หญิงเหล่านี้ถูกสามีทอดทิ้งเพื่อไปมีภรรยาใหม่ ทำให้ผู้หญิงอาเจห์หลายๆ คนมีความลำบากมาก และประกอบกับการที่กลุ่มผู้หญิงเหล่านี้ไม่ได้เป็นเป้าหมายหลักในการให้ความช่วยเหลือของหน่วยงาน BRA ทำให้กลุ่มผู้หญิงเหล่านี้ถูกละเลย¹⁰⁶

ประการที่สาม คือการนิยามคำว่า “เหยื่อ” มีความคลุมเครือและกว้าง ซึ่งเป็นปัญหาเพราะใครที่ไม่ได้เป็นเหยื่อของความขัดแย้งในอาเจห์ หน่วยงาน BRA ก็จะได้ไม่ได้ให้ความช่วยเหลือหรือไม่ได้รับความช่วยเหลืออย่างที่ควรจะได้รับ ซึ่งก็มีเหยื่อบางประเภทที่ไม่ได้รับการช่วยเหลือ อย่างเช่นผู้หญิงที่ถูกข่มขืน ผู้หญิงเหล่านี้ไม่สามารถเข้าไปรับความช่วยเหลือจากหน่วยงาน BRA เนื่องจากความกลัวว่าจะเป็นที่รังเกียจของสังคมทำให้เป็นข้อจำกัดของหน่วยงาน BRA ที่ไม่ได้มีมาตรการหรือหน่วยงานพิเศษเพื่อรองรับปัญหาตรงนี้ได้¹⁰⁷

เดิมที่มีการคาดว่าจะเกิดปัญหาการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างพื้นที่ประสบภัยสึนามิ (เมืองหลวงบันดาอาเจห์ เกาะSabang และแถบชายฝั่งตะวันตก) และพื้นที่ความขัดแย้ง (ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และโดยเฉพาะหลังปี 2000 ทางภาคกลางของจังหวัดอาเจห์) เนื่องจากเงินความช่วยเหลือที่ให้ในพื้นที่ทั้งนี้ 2 มีความแตกต่างกัน หน่วยงาน the Agency for the Rehabilitation and Reconstruction of Aceh and Nias หรือ BRR ที่บริหารจัดการเงินความช่วยเหลือในพื้นที่สึนามิจากกองทุนรัฐบาลต่างชาติหรือที่เรียกกองทุนว่า Multi-Donor Fund มีมูลค่า 8 พันล้านเหรียญสหรัฐ โดย ผู้เคราะห์ร้ายจากสึนามิจะได้รับเงินช่วยเหลือ 7,000 ยูโร สำหรับสร้างที่อยู่ใหม่ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับเงินความช่วยเหลือสำหรับอดีตนักต่อสู้กลุ่ม GAM ในการสร้างที่อยู่ใหม่จะอยู่ที่ประมาณ 3,500 ยูโร¹⁰⁸ แต่ถึงแม้ว่าพื้นที่ที่เป็นเขตภัยสึนามิจะมีความเจริญกว่าเขตความขัดแย้งในแง่ของระบบคมนาคม อย่างเช่นถนนใหม่ที่จะไปสนามบินมีสองเลน แ่งสาธารณูปโภคต่างๆ แต่จากการ

¹⁰⁶ สัมภาษณ์อดีตสมาชิก Inong Balee เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2009 ที่เมืองบันดาอาเจห์; สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่องค์กร NGO และนักวิจัยอิสระเมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2009 ที่เมืองบันดาอาเจห์

¹⁰⁷ Frodin, 'The challenges of reintegration in Aceh', in Aguswandi and Judith Large (eds.), *Reconfiguring politics: the Indonesia - Aceh peace process*

¹⁰⁸ Ibid

วิจัยและสัมภาษณ์ในพื้นที่ต่างๆ ไม่พบว่ามีความน้อยใจหรือไม่พอใจแต่อย่างใดระหว่างผู้ที่ได้เงินจากกองทุน BRR กับผู้ที่ได้เงินจาก BRA ทั้งๆที่ความจำนวนที่ต่างกันเท่าตัวหนึ่ง อีกทั้งยังมีเหยื่อของความรุนแรงและอดีตนักต่อสู้หลายๆ คนที่ยังรอรับเงินทุนความช่วยเหลืออยู่

เศรษฐกิจของจังหวัดอาเจะห์ในปัจจุบัน

นอกจากการให้ความช่วยเหลือแก่อดีตนักต่อสู้กลุ่ม GAM เพื่อให้สามารถประกอบอาชีพต่อไปได้ รัฐบาลท้องถิ่นยังต้องดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนอาเจะห์ด้วย ในช่วงปี 2001 อัตราความยากจนในอาเจะห์สูงถึงร้อยละ 30.4 และสูงขึ้นถึงร้อยละ 64.7 ในปี 2005 ก่อนที่จะเกิดเหตุการณ์สึนามิ¹⁰⁹ ตัวเลขอัตราความยากจนล่าสุดของปี 2008 อยู่ที่ร้อยละ 23.5¹¹⁰ จึงเป็นปัญหาสำคัญที่รัฐบาลจะต้องเข้ามาดูแลและต้องเร่งแก้ไข เพื่อมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและเกิดการกระจายรายได้อย่างเท่าเทียม โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ที่เคยมีความขัดแย้งอย่างอาเจะห์เหนือและอาเจะห์ตะวันออก ในช่วงที่ประชาชนมีความคาดหวังสูงหลังจากมีการเจรจาสันติภาพ จึงเป็นสิ่งที่ท้าทายสำหรับรัฐบาลท้องถิ่นที่จะดูแลคนทุกกลุ่มในจังหวัดอาเจะห์ให้มีความเป็นที่ดีขึ้น เพื่อให้เกิดความรู้สึกว่าสันติภาพเป็นสภาพสังคมที่ทำให้ชีวิตคนอาเจะห์มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ไม่ใช่แย่งหรือเหมือนเดิมจากที่อยู่ภายใต้ภาวะสงคราม

ในการตกลงระหว่างรัฐบาลอินโดนีเซียและกลุ่ม GAM กฎหมายการกระจายอำนาจหรือที่เรียกว่า *Law on the Governing of Aceh (LoGA)* กำหนดให้รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจบริหารจัดการทรัพยากรและเก็บรายได้ที่เกิดจากทรัพยากรของจังหวัดอาเจะห์ จังหวัดอาเจะห์สามารถทำรายได้เป็นจำนวนมากจากก๊าซธรรมชาติซึ่งอยู่ทางเหนือของจังหวัด ในช่วงทศวรรษที่ 1990 อาเจะห์สามารถทำรายได้จากก๊าซธรรมชาติและน้ำมันเป็นสัดส่วนร้อยละ 3.6 ของ GDP ของประเทศอินโดนีเซีย และเนื่องจากประเด็นเรื่องทรัพยากรเป็นปัจจัยประการหนึ่งที่คนอาเจะห์ไม่พอรัฐบาลกลาง ดังนั้นการเจรจาระหว่างทั้งฝ่ายรัฐบาลและกลุ่ม GAM ย่อมต้องมีการเจรจาจัดการจัดสรรผลประโยชน์ครั้งนี้ กฎหมาย LoGA (MoU article 1.3.4) กำหนดไว้ว่าร้อยละ 70 ของรายได้ที่เกิดจากทรัพยากรธรรมชาติและแหล่งไฮโดรคาร์บอนในจังหวัดอาเจะห์รวมทั้งน่านน้ำที่ล้อมรอบจังหวัดอาเจะห์เป็นอำนาจของรัฐบาลท้องถิ่นที่จะบริหารจัดการ รายได้ทั้งหมดของอาเจะห์ประมาณ 1.7 พันล้านเหรียญสหรัฐต่อปี ซึ่งต่างจากพื้นที่ความขัดแย้งอื่นๆ อย่างเช่น ไลบีเรีย Sierra Leone and Afghanistan ที่

¹⁰⁹ Kompas, 'Aceh to Face Poverty', 19 December 2008

¹¹⁰ World Bank, *Aceh Growth Diagnostic*, p. 11

ทรัพยากรธรรมชาติไม่ได้ทำรายได้มากเท่านี้¹¹¹ นอกจากนี้ถ้าจะห้วยังได้เปรียบในเชิงที่ตั้งทางภูมิศาสตร์เพราะใกล้แหล่งตลาดหรือศูนย์กลางธุรกิจและอุตสาหกรรมที่สำคัญในประเทศ อย่างเมดานที่อยู่ทางเกาะสุมาตราตอนเหนือ และนอกประเทศอย่างมาเลเซียและสิงคโปร์อีกด้วย ซึ่งอาจจะได้รับประโยชน์ตรงนี้ถ้ารัฐบาลท้องถิ่นอาจจะสามารถพัฒนาสาธารณูปโภคของจังหวัดเพื่อรองรับการลงทุนและการค้าจากพื้นที่ใกล้เคียงได้

ถึงแม้ว่าจังหวัดอาเจะห์อาจจะได้เปรียบกว่าพื้นที่ขัดแย้งอื่นๆ ในแง่ของทรัพยากรธรรมชาติ แต่หากขาดการบริหารจัดการที่ดีอาจส่งผลกระทบต่อกระบวนการสันติภาพได้ ในปี 2008 เศรษฐกิจของพื้นที่อาเจะห์หดตัวถึงร้อยละ 8 โดยที่รายได้จากก๊าซธรรมชาติเจริญเตบโตในอัตราเพียงร้อยละ 1.9 เท่านั้น เนื่องจากก๊าซธรรมชาติมีจำนวนลดลงอย่างมากในช่วง 10 ที่ผ่านมา¹¹² ถึงแม้ว่าในอดีต ก๊าซธรรมชาติจะสร้างรายได้เป็นจำนวนมหาศาลได้ให้แก่อาเจะห์และรัฐบาลกลาง แต่รายได้ดังกล่าวมีอัตราจ้างงานของคนในอาเจะห์น้อยมาก เพราะส่วนใหญ่ธุรกิจก๊าซธรรมชาติจะจ้างคนนอกพื้นที่ จึงเป็นการทำให้ผลประโยชน์ทางก๊าซธรรมชาติดังกล่าวไม่ได้ช่วยบรรเทาอัตราความยากจนหรือสามารถกระจายรายได้ให้แก่คนอาเจะห์แต่อย่างใด

ในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา สิ่งที่ทดแทนรายได้จากก๊าซธรรมชาติที่หดตัวคือ ผลิตภัณฑ์มวลรวมจากภาคส่วนอื่นๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการก่อสร้างอย่างเช่น ด้านการค้าและการคมนาคม ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากรัฐบาลประเทศต่างๆ และองค์กรระหว่างประเทศให้ความช่วยเหลือในการฟื้นฟูระบบชลประทาน ระบบคมนาคมต่างๆ และระบบพลังงานหลังเกิดภัยสึนามิในปี 2005 ซึ่งคิดเป็นมูลค่า 1.5 พันเหรียญสหรัฐ¹¹³ แต่สิ่งที่รัฐบาลท้องถิ่นต้องระมัดระวังคือ เงินความช่วยเหลือด้านการฟื้นฟูทางกายภาพของอาเจะห์ไม่ได้สร้างให้เกิดความยั่งยืน เพราะความช่วยเหลือตรงนี้ย่อมหมดไปในที่สุดจากการพูดคุยกับเจ้าหน้าที่ขององค์กรระหว่างประเทศต่างๆ อย่างเช่น IOM และ OXFAM พบว่าในปี 2009 องค์กรระหว่างประเทศเหล่านี้เริ่มที่ถอนตัวหรือลดกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ในการให้ความช่วยเหลือในจังหวัดอาเจะห์ เนื่องจากภารกิจในการให้ความช่วยเหลือและการฟื้นฟูตัวของอาเจะห์หลังสึนามิบรรลุวัตถุประสงค์แล้ว ส่วนสภาพแวดล้อมและสังคมอาเจะห์ปราศจากความขัดแย้งแบบแต่เก๋าดังนั้นสิ่งที่รัฐบาลท้องถิ่นต้องเร่งจัดการคือ การกระตุ้นการเจริญเตบโตในภาคส่วนอื่นๆ ในระบบเศรษฐกิจอาเจะห์เพื่อทดแทนการถอนทุนหรือการลดการให้เงินทุนความช่วยเหลือระหว่างประเทศที่

¹¹¹ Barron, 'Managing the resources for peace: reconstruction and peacebuilding in Aceh, in Aguswandi and Judith Large (eds.), *Reconfiguring politics: the Indonesia - Aceh peace process*

¹¹² World Bank, *Aceh Growth Diagnostic*, p. 1

¹¹³ Ibid, p. 35

ส่วนใหญ่แล้วลงไปอยู่ในภาคการก่อสร้างของอาजेห์ แต่ตามรายงานของธนาคารโลกในปี 2009 พบว่า ภาคส่วนอื่นๆ เช่นภาคเกษตร ภาคอุตสาหกรรม หรือการลงทุนจากภาคเอกชนยังไม่ได้มีการขยายตัวเพื่อทดแทนการหดตัวในภาคการก่อสร้าง¹¹⁴

จากที่กล่าวมาข้างต้นอาजेห์ได้เปรียบในหลายๆ ด้านเมื่อเปรียบเทียบกับในพื้นที่อื่นๆ เป็นแหล่งที่มีความสมบูรณ์ทางทรัพยากรธรรมชาติหรือมีที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ที่ใกล้ศูนย์กลางอุตสาหกรรมและการค้า ถึงแม้ว่าอาजेห์อยู่ในภาวะที่ปราศจากการต่อสู้และเกิดความสงบในระดับหนึ่งแล้ว นักลงทุนยังมีทัศนคติต่อบรรยากาศในการลงทุนในอาजेห์ในเชิงลบ เนื่องจากอาजेห์เคยเป็นพื้นที่ที่มีการต่อสู้กันมานานถึง 30 ปี จึงยังอาจจะขาดความเชื่อมั่นในการลงทุนหรือไม่อยากเสี่ยงกับพื้นที่เช่นนี้ ถึงแม้ว่าสังคมอาजेห์เกิดความสงบในระดับหนึ่งแล้ว แต่ก็ยังมีความรุนแรงในบางช่วงเวลา อย่างเช่นในช่วงการเลือกตั้ง ซึ่งความรุนแรงจะเกิดขึ้นในช่วงก่อนเลือกตั้งในเดือนเมษายน แต่จากการพูดคุยพูดคุยกับนักข่าวในพื้นที่ก็บอกว่าความรุนแรงเริ่มลดลงไปตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์หลังจากที่ประธานาธิบดีซูชิโลมาเยือนอาजेห์¹¹⁵ และส่วนใหญ่แล้วเหตุการณ์ความรุนแรงจะเกิดในพื้นที่นอกเขตบันดาอาजेห์ไป¹¹⁶ ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในช่วงการเลือกตั้งหมดไปและผ่านไปโดยที่ไม่มีเหตุการณ์ความรุนแรงที่บานปลาย แต่การที่เกิดเหตุเล็กเหตุน้อยตามที่แตกต่างกัน ก็สามารถส่งผลกระทบสืบเนื่องมาถึงภาพลักษณ์ที่ไม่ดีต่อนักลงทุนและการลงทุนในอาजेห์ได้

นอกจากนี้ความขัดแย้งยังเป็นปัจจัยสำคัญ ทำให้การลงทุนหยุดชะงักไป นอกจากผลเสียหายทางกายภาพและสาธารณูปโภคต่างๆ แล้ว ยังเกิดความเสียหายด้านอื่นๆ อย่างเช่น ส่งผลต่อสถาบันทางการเมืองอ่อนแอ และรัฐไม่ได้เป็นผู้ผูกขาดในการใช้กำลังอีกต่อไป บริบทเช่นนี้จะมีกฎเกณฑ์ที่ไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับว่าใครหรือกลุ่มไหนเป็นผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ อีกนัยยะหนึ่งคือ ในบางพื้นที่อาजेห์ยังขาดหลักนิติรัฐ ซึ่งเป็นการเปิดช่องทางการคอร์รัปชันและการแสวงหาผลประโยชน์ที่ผิดกฎหมาย จากการวิจัยลงพื้นที่ผู้วิจัยยังพบว่าในปัจจุบันนี้มีกลุ่ม GAM ยังเรียกเก็บภาษีจากเจ้าธุรกิจอย่างเช่นร้านอาหารเป็นต้น ซึ่งข้อเท็จจริงประการนี้ยังได้รับการยืนยันจากทั้งนักวิจัยและนักวิชาการอื่นๆ¹¹⁷ เพราะว่าเป็นข้อเท็จจริงที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของอาजेห์เป็นอย่างมาก

¹¹⁴ Ibid, p. 1

¹¹⁵ สัมภาษณ์นักข่าวที่อาजेห์ เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม ค.ศ. 2009 ที่เมืองบันดาอาजेห์

¹¹⁶ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่องค์กร Kontras เมื่อวันที่ 3 มีนาคม ค.ศ. 2009 ที่เมืองบันดาอาजेห์

¹¹⁷ Aspinall, *Islam and Nation*, p. 184

แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นอาจะห้ยังมีข้อจำกัดหลายประการในการดึงดูดการลงทุนด้านต่างๆ ปัญหาประการหนึ่งคือ การที่สาธารณูปโภคต่างๆ ยังไม่เอื้อต่อการลงทุน จากการลงพื้นที่ในอาจะห้ ผู้วิจัยพบว่าความเจริญในอาจะห้จะกระจุกตัวในบันดาอาจะห้เมืองหลวงของจังหวัด และยังเป็นพื้นที่ที่น่ามียกด้วย พื้นที่บริเวณนี้ เป็นศูนย์กลางที่ตั้งของหน่วยงานจากองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ อย่างเช่น UN, OXFAM และ IOM เป็นต้น เป็นพื้นที่ที่มีความเจริญ และสะดวกสบาย มีโรงแรมระดับ 5 ดาว ถนนไปยังสนามบินมีความกว้างและมีหลายช่องทาง ซึ่งต่างจากถนนในพื้นที่อื่นๆ ยังเช่นอาจะห้กลาง (Aceh Tengah) ซึ่งเป็นพื้นที่ สำคัญในการปลูกกาแฟ การเดินทางไปค่อนข้างลำบากและใช้เวลานานเนื่องจากถนนแคบและในบางช่วงมีช่องแคบนอกจากนี้ยังมีรถบรรทุกขนาดใหญ่ชนสินค้าในเส้นทางนี้ทำให้การเดินทางล่าช้า (รูปด้านล่าง)



สภาพถนนบริเวณอาจะห์กลาง

ที่สำคัญปัญหาความขัดแย้งยังมีผลต่อคุณภาพของการศึกษาและการพัฒนาคุณภาพของแรงงานในพื้นที่ ถึงแม้ว่าตามสถิติแล้วประชาชนอาจะห์จะมีระดับของการศึกษาที่สูงกว่าพื้นที่อื่นๆ ในประเทศอินโดนีเซีย¹¹⁸ สมาชิกของกำลังของกลุ่ม GAM เองในระแยะหลังมีอายุโดยเฉลี่ยที่น้อยลงทำให้คนกลุ่มนี้ไม่ได้เรียนหนังสือและขาดทักษะในการประกอบอาชีพ นอกจากนี้ในช่วงที่ยังมีความ

¹¹⁸ World Bank, *Aceh Growth Diagnostic*, p. 35

จัดแข่งโรงเรียนและสถานการศึกษาในอาเจะห์ ยังเป็นเป้าหมายของทั้งฝ่ายทหารและกลุ่ม GAM เอง ด้วยเหตุผลที่ต่างกัน ทางฝ่ายทหารเห็นว่าโรงเรียนเป็นที่หลบซ่อนของกลุ่ม GAM ขณะที่กลุ่ม GAM เองมองโรงเรียนเป็นศูนย์กลางในการเผยแพร่ ‘วัฒนธรรมต่างชาติ’ ทำให้โรงเรียนหลายแห่งถูกเผา หรือถูกทำลายไป นอกจากนี้ภาวะสงครามยังทำให้เกิดปรากฏการณ์สมองไหล คนอาเจะห์ที่ฐานะดี และมีการศึกษาสูงก็หนีออกนอกพื้นที่ไปอยู่ที่มาเลเซียและบางทีก็ไปไกลถึงประเทศยุโรป อย่างเช่น ระดับผู้นำกลุ่ม GAM และรัฐบาลพลัดถิ่นที่เคยอยู่ประเทศสวีเดนเป็นต้น ทำให้คนอาเจะห์ที่อยู่นอกพื้นที่สามารถรวมตัวเป็นกลุ่มเกิดหลายกลุ่มอย่างเช่น กลุ่ม MP-GAM ที่มาเลเซีย และกลุ่ม GAM ที่ นีวอร์ค

อุปสรรคประการหนึ่งที่ยังไม่สามารถบรรลุตามเป้าหมายในการสร้างสันติภาพก็คือ หน่วยงาน BRA ซึ่งเคยคิดริเริ่มโครงการที่จะช่วยสร้างทักษะให้กับอดีตนักต่อสู้ GAM ไม่สามารถดำเนินการตามโครงการเหล่านั้นได้เนื่องจากข้อจำกัดที่กล่าวมาข้างต้น แต่ถึงอย่างไรการให้ความสำคัญกับการศึกษาและการสร้างทักษะในการประกอบอาชีพเป็นสิ่งสำคัญเพื่อพัฒนาคุณภาพแรงงานของคนอาเจะห์

ที่กล่าวมาข้างต้นล้วนแต่เป็นปัญหาที่รัฐบาลท้องถิ่นต้องเร่งมือแก้ไข แม้ว่าเวลาผ่านมากกว่า 5 ปีนับตั้งแต่ที่รัฐบาลอินโดนีเซียและกลุ่ม GAM ได้ลงนามในข้อตกลง MoU ได้ทำให้สภาพสังคมภายในอาเจะห์ค่อนข้างจะสงบสุข แต่สันติภาพยังต้องรับการดูแลอย่างต่อเนื่อง ปัญหาเรื่องปากท้องและเศรษฐกิจเป็นสิ่งสำคัญสำหรับคนอาเจะห์ในขณะนี้ ในช่วงแรกเศรษฐกิจอาเจะห์ถูกกระตุ้นด้วยภาคการก่อสร้างด้วยเงินทุนความช่วยเหลือจากต่างประเทศ แต่ในเมื่อเงินทุนความช่วยเหลือเริ่มหมดไปภาระการดูแลประชาชนและกระตุ้นเศรษฐกิจอาเจะห์ตกเป็นภาระของรัฐบาลท้องถิ่น และจะบทพิสูจน์สำคัญถึงประสิทธิภาพในการบริหารประเทศและความจริงใจในการดูแลประชาชนอาเจะห์ของสภาท้องถิ่น ซึ่งโดยรวมแล้วเป็นอดีตนักสู้กลุ่ม GAM เป็นส่วนใหญ่

บทที่ 4

พัฒนาการด้านการเมืองและสังคมอาเจะห์หลังการลงนามในสัญญาสันติภาพปี 2005

(Political and Social Developments in Aceh after MoU 2005)

MoU เสดชิงกิและ UUPA No. 11 ปี 2006¹¹⁹: ทางออกสำหรับความขัดแย้งที่อาเจะห์

ตั้งแต่มีการลงนามใน MoU เสดชิงกิระหว่างสาธารณรัฐอินโดนีเซียกับกลุ่ม GAM เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2005 และการประกาศใช้ UUPA No. 11 ปี 2006 ทำให้การต่อสู้ระหว่างกลุ่ม GAM กับรัฐบาลอินโดนีเซียที่ดำเนินมาเป็นเวลากว่า 30 ปียุติลง ดังนั้นทั้ง MoU และ UUPA No. 11 ปี 2006 เป็นเครื่องมือในการแก้ไขความขัดแย้งในอาเจะห์ ผลงานของรัฐบาลซูชิโลบัมบังยูโดโยโน-ยูซุฟคัลลา (SBY-JK) ในกระบวนการสันติภาพที่อาเจะห์ แม้ว่าจะเป็นเรื่องที่น่าชื่นชมแต่ยังมีหลายเรื่องที่ยังไม่ได้ดำเนินการต่อสำหรับจังหวัดอาเจะห์ตามข้อตกลงใน MoU

กระบวนการรักษาสันติภาพภายหลัง MoU และ UUPA No. 11 ปี 2006 ยังคงมีปัญหาอยู่หลายประการที่เกี่ยวข้องกับอดีตกลุ่ม GAM ทั้งที่เข้าร่วมภายในองค์กร KPA (Komite Peralihan Aceh), อดีตกลุ่ม GAM นอก KPA, และกลุ่มทหารพรานซึ่งเคยได้รับการฝึกฝนอาวุธจากกองทัพในยุคลสงคราม

นอกจากนี้ยังมีปัญหาในกรณีบางพื้นที่ ที่ต้องการแยกตัวออกไปตั้งเป็นจังหวัดใหม่ได้แก่พื้นที่ ALA และ ABAS ปัญหาภาษีรัฐ (pajak nanggroe) ปัญหาการกระจายรายได้ทางด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแจกจ่ายเงินช่วยเหลือในกระบวนการกลับสู่สังคมแก่อดีตกลุ่ม GAM และปัญหาในโครงการฟื้นฟูและสร้างสาธารณูปโภคหลังจากเหตุการณ์สึนามิ ทั้งหมดนี้ยังคงเป็นประเด็นปัญหาระหว่างรัฐบาลกลางกับอาเจะห์

ด้านการเมือง

การเปลี่ยนแปลงด้านการเมืองเป็นด้านที่เห็นเด่นชัดที่สุดหลังการลงนามใน MoU ระหว่างรัฐบาลกับกลุ่ม GAM โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรุนแรงอันเนื่องมาจากการสู้รบระหว่างกลุ่มทั้งสอง สถานการณ์หลังการลงนามที่เปลี่ยนไปอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมคือ ประชาชนสามารถออกไป

¹¹⁹ UUPA No. 11 ปี 2006 ย่อมาจาก Undang-Undang Pemerintah Aceh (Law on Governing Aceh [LoGA]) เลขที่ 11 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับรัฐบาลท้องถิ่นอาเจะห์ ซึ่งออกในปี 2006

ทำงานตามเรียกสวนไร่นา หรือสามารถออกจากบ้านได้ สามารถใช้ชีวิตในยามค่ำคืนโดยไม่ต้อง
ระแวงหรือเกรงกลัวภัยในรูปแบบต่างๆ เหมือนดังเช่นสมัยสงคราม¹²⁰

การสลายกองกำลังของ GAM และการถอนกองกำลังทหารและอาวุธ

ในข้อตกลง MoU ระบุว่าต้องมีการถอนกำลังทหารออกจากอาเจห์และลดจำนวนอาวุธใน
พื้นที่อาเจห์ โดยแผนการ DDR (Disarmament, Demobilisation and Reintegration) กำหนดว่าการ
สลายกองกำลังกลุ่ม GAM จะกระทำให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลา 4 เดือนหลังจากการลงนามใน MoU
คือวันที่ 21 ธันวาคม 2005 และการถอนกำลังทหารและตำรวจ จะต้องให้เสร็จภายในวันที่ 31 ธันวาคม
2005

อย่างไรก็ตามประเด็นเรื่องการส่งมอบอาวุธของกลุ่ม GAM ยังเป็นปัญหาว่าจะสามารถ
นำไปสู่สันติภาพที่แท้จริงได้หรือไม่ เนื่องจากว่าการส่งมอบอาวุธของกลุ่มนั้นไม่ได้กระทำแบบนับรบ
หนึ่งคนต่ออาวุธหนึ่งชิ้น แต่เป็นอัตราส่วนนับรบหนึ่งคนต่ออาวุธ 0.26 เปอร์เซนต์¹²¹ ทั้งที่ในความเป็น
จริงแล้ว นับรบหนึ่งคนอาจมีอาวุธมากกว่าหนึ่งชิ้นก็ได้ และมีความเป็นไปได้ว่าอาวุธที่ส่งมอบนั้น
อาจจะเป็นอาวุธเก่า ส่วนอาวุธใหม่ยังคงเก็บรักษาเอาไว้ จากการสัมภาษณ์ผู้นำที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง
อาวุธได้เปิดเผยว่ากลุ่ม GAM ยังมีการเก็บอาวุธเอาไว้บางส่วน แต่ไม่สามารถบอกได้ว่าอาวุธนั้นถูก
เก็บไว้ที่ใด เหตุที่ยังคงมีการเก็บซ่อนอาวุธเอาไว้ เนื่องจากอดีตกลุ่ม GAM ไม่มั่นใจในความจริงใจ
ของรัฐบาลกลางต่อการดำเนินการตามข้อตกลงใน MoU และหากกระบวนการสันติภาพล้มเหลวอีกครั้ง
พวกกลุ่ม GAM ก็พร้อมที่จะถืออาวุธเข้าต่อสู้ในป่าอีกครั้ง¹²²

ในด้านของเจ้าหน้าที่รัฐคือ กองกำลังทหารและตำรวจก็เกิดภาวะ dilemma ขึ้น นั่นคือด้าน
หนึ่งต้องลดจำนวนกองกำลังลง ในขณะที่เดียวกันก็ต้องสามารถรักษาความสงบเรียบร้อยในอาเจห์
ภายหลังมีการลงนามใน MoU ประสบความสำเร็จ เนื่องจากว่าหากเจ้าหน้าที่รัฐล้มเหลวในเรื่องนี้

¹²⁰ สัมภาษณ์ Mariani, Bastiah, Rosmawati, และ Dahriyati, ผู้สูญเสียจากช่วงสงคราม, บันดาอาเจห์, 27
กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2009.

¹²¹ “Reviewing Action on Small Arm, 2006”,

<http://www.iansa.org/un/review2006/redbook2006/chapter> อ้างใน Andi Saiful Haq, ‘Analysis of
Conflict and Peace Dynamics in Aceh: Contribution of Disarmament/Decommissioning,
Demobilisation and Reintegration Programme’ Master Degree Thesis at Institut Teknologi Bandung
and Cranfield University United Kingdom 2007. (Unpublished thesis), p. 25

¹²² สัมภาษณ์กับอดีตผู้นำ GAM (ผู้วิจัยขอปกปิดชื่อผู้ให้ข้อมูล)

อาจจะเป็นสาเหตุหรือแรงผลักดันให้อดีตกลุ่ม GAM หันกลับไปจับอาวุธขึ้นมามีอีกครั้ง เนื่องจากไม่ไว้วางใจการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ

การส่งรายชื่อกลุ่มนักรบ GAM จำนวน 3,000 คน ก็เป็นประเด็นปัญหาระหว่างกลุ่ม GAM กับรัฐบาลกลาง เนื่องจากว่าในตอนแรกกลุ่ม GAM ไม่แน่ใจว่ารายชื่อที่จะส่งให้กับทางานั้น จะเป็นการเปิดเผยข้อมูลสำคัญของฝ่ายตนให้แก่ฝ่ายตรงข้ามหรือไม่ ซึ่งหากกระบวนการสันติภาพล้มเหลวบุคคลที่ถูกเปิดเผยชื่อดังกล่าวอาจถูกจับกุมหรือกวาดล้างได้ ในขณะที่ฝ่ายทางการก็ระแวงว่ารายชื่อที่ GAM ส่งให้มานั้นจะเป็นรายชื่อสมาชิก GAM ทั้งหมดจริงๆ หรือไม่ กลุ่ม GAM อาจจะปกปิดรายชื่อสมาชิกไม่แจ้งทั้งหมดด้วยเหตุผลอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ในที่สุด GAM ก็ได้ส่งรายชื่อกลุ่มนักรบ 3,000 คนให้แก่ทางการ ซึ่งหมายความว่าในคนจำนวนนี้ เป็นผู้มีบทบาทนำในการดำเนินการต่างๆ เช่น การสลายกองกำลัง การปลดอาวุธ และกระบวนการคืนสู่สังคม เป็นต้น

วันที่ 27 ธันวาคม 2005 หนึ่งอาทิตย์หลังจากกระบวนการปลดกองกำลังกลุ่ม GAM ก็ได้ประกาศสลายกองกำลังของตนเองที่มีชื่อว่า TNA (Teuntara Neugara Aceh) ซึ่งมีประมาณ 3,000 นายอย่างเป็นทางการ และ กลุ่ม GAM ได้ก่อตั้ง KPA (Komite Peralihan Aceh) ขึ้นมาแทนที่อดีตกองกำลัง TNA โดย KPA จะเป็นผู้ดูแลการเปลี่ยนสถานะอดีตนักรบ TNA มาเป็นพลเรือน โครงสร้าง KPA ก็ยังคงยึดรูปแบบโครงสร้าง TNA ภายใต้การบัญชาการของ Muzakkir Manaf การเปลี่ยนผ่านองค์กรของตนเองจากองค์กรที่ทำสงครามแบบกองโจรมาเป็นองค์กรที่เน้นการเคลื่อนไหวทางการเมือง เป็นหนึ่งในอุปสรรคใหญ่ที่สุดที่ กลุ่ม GAM ต้องเผชิญ และเป็นความท้าทายต่อกระบวนการสันติภาพในอาเจะอีกด้วย กลุ่ม GAM ได้ตั้งสภาแห่งชาติ (Majelis Nasional) ขึ้นใหม่ โดยมี Teungku Usman Lampoh Awe เป็นผู้นำ ซึ่งสภาแห่งชาติที่ตั้งขึ้นนี้จะเป็องค์กรสูงสุดในการกำหนดทิศทางทางการเมืองรวมถึงขั้นตอนในการเตรียมการสำหรับการเลือกตั้งท้องถิ่นในปี 2006¹²³

¹²³ International Crisis Group (ICG), 'Aceh: So Far, So Good', *Asia Briefing No. 22*, 13 December 2005, p.8



รูปการสลายกองกำลังของ GAM และการถอนกองกำลังทหารและอาวุธ

กฎหมายว่าด้วยการปกครองอาเจะห์

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายท้องถิ่นและรัฐบาลท้องถิ่นอาจจะเป็นประเด็นที่เป็นปัญหามากที่สุดประเด็นหนึ่ง โดย MoU ระบุว่าต้องมีการร่างกฎหมายที่จะใช้ในการปกครองจังหวัดอาเจะห์ในฐานะเขตปกครองพิเศษ

ในเดือนกันยายน 2005 รักษาการผู้ว่าราชการจังหวัดอาเจะห์ Azwar Abubakar ได้เชิญมหาวิทยาลัยสามแห่งในบันดาอาเจะห์มาร่างกฎหมายแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ และได้มีการทำประชาพิจารณ์ทั่วทั้งจังหวัด เพื่อว่าผู้ที่ทำหน้าที่ร่างกฎหมายจะได้รับฟังความต้องการของประชาชนชาวอาเจะห์ แม้แต่ชาวอาเจะห์ที่อยู่ที่เมดานและจาการ์ตาก็มีส่วนร่วมในการระดมความคิดเห็นด้วย¹²⁴

¹²⁴ Hasjim Djalal and Dini Sari Djalal, *Seeking Lasting Peace in Aceh*, (Jakarta: Centre for Strategic and International Studies, 2006), p. 117.

หลังจากที่ได้มีการร่างกฎหมายฉบับแรกแล้ว ก็ได้มีการจัดการสัมมนาที่มหาวิทยาลัย Syiah Kuala เป็นเวลาสองวัน มีคนมาเข้าร่วมมากกว่า 1,000 คน และทางคณะผู้ร่างได้ส่งให้สภาท้องถิ่นพิจารณาเมื่อเดือนตุลาคม 2005 โดยจะมีสมาชิกสภานิติบัญญัติ 18 คนศึกษาร่างกฎหมายนี้และแก้ไขต่อไป

สมาชิกสภานิติบัญญัติได้มีการหารือกับผู้นำศาสนา, นักวิชาการ, องค์กรพัฒนาเอกชน, สมาชิกกลุ่ม GAM และสมาชิกสภาผู้แทนประชาชน เพื่อระดมสมองถึงสิ่งที่ชาวอาเจะห์ต้องการ จนเมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการหารือทั้งหมดแล้ว ก็ได้ร่างกฎหมายฉบับสุดท้ายออกมา ซึ่งมีทั้งสิ้น 209 มาตรา ในขณะที่เวลานั้นที่จาการ์ตา รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยก็ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (public hearing) แต่ร่างกฎหมายที่ได้จากจาการ์ตามีเนื้อหาไม่ตรงกับร่างกฎหมายจากอาเจะห์ ตัวอย่างเช่น ใน MoU ใช้คำว่า “การปกครองตนเอง” (self-government) ในความหมายที่ตรงข้ามกับ “สิทธิการปกครองตนเองพิเศษ” (special autonomy) เพราะสำหรับคนอาเจะห์แล้วคำว่า “autonomy” ที่พวกเขาจำกันไม่ได้สนองต่อความต้องการของพวกเขา อย่างไรก็ตามในร่างกฎหมายที่ผ่านการกลั่นกรองโดยรัฐมนตรีมหาดไทย คำว่า “การปกครองตนเอง” (self-government) ไม่ปรากฏในเนื้อหาเลย แต่แทนที่ด้วยคำว่า “จังหวัดหนึ่ง...ที่มีสถานะพิเศษ”¹²⁵ แม้ว่าจะมีการโต้แย้งในหลายๆ ประเด็น ในที่สุดก็ได้มีการประกาศใช้กฎหมาย UUPA No. 11 เมื่อปี 2006

เนื้อหาสาระสำคัญของกฎหมายการปกครองท้องถิ่นอาเจะห์คือการเพิ่มอำนาจในการจัดการบริหารจังหวัดอาเจะห์โดยคนท้องถิ่นเอง ทั้งในด้านการเมือง การจัดสรรทรัพยากร และเศรษฐกิจตามที่ระบุไว้ใน MoU อย่างไรก็ตามจนถึงปัจจุบันยังมีปัญหาอันเนื่องมาจากความไม่ตรงกันของกฎหมายการปกครองท้องถิ่นอาเจะห์กับกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งชาติอินโดนีเซียอยู่มากมาย ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดปัญหาในอนาคตได้ ทั้งนี้ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญหากกฎหมายใดขัดกับรัฐธรรมนูญจะถือว่าเป็นโมฆะไม่สามารถปฏิบัติได้ ปัญหาคือหากใน MoU ระบุว่าต้องดำเนินการให้เกิดขึ้นแล้ว สิ่งนั้นขัดกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ สภาที่จาการ์ตาและสภาท้องถิ่นที่อาเจะห์จะแก้ปัญหานี้อย่างไร

นอกจากนี้ความรู้ความเข้าใจต่อ MoU นั้นของชาวอาเจะห์ยังมีน้อยมาก ชาวบ้านธรรมดาๆ ทั่วๆ ไปไม่รู้ว่เนื้อหา MoU ระบุและครอบคลุมถึงเรื่องใดบ้าง ความเข้าใจของชาวบ้านส่วนใหญ่ไม่ทราบและไม่เข้าใจว่า MoU คืออะไร มีแต่ความเข้าใจว่า MoU มีความหมายเท่ากับ “สันติภาพ”¹²⁶ ไม่

¹²⁵ Hasjim Djalal and Dini Sari Djalal, *Seeking Lasting Peace in Aceh*, p. 118

¹²⁶ จากการสัมภาษณ์ชาวบ้านที่ Nisam, อาเจะห์ภาคเหนือ, เมื่อวันที่ 5 มีนาคม ค.ศ. 2009

เพียงแต่ชาวบ้านธรรมดาที่เป็นชาวนาชาวไร่เท่านั้นที่ไม่เข้าใจเนื้อหาใน MoU คนที่เป็นข้าราชการก็ไม่ต่างกับชาวบ้านคือไม่เข้าใจว่าเนื้อหาสาระสำคัญของ MoU คืออะไร¹²⁷

แม้ว่ารัฐบาลท้องถิ่นและพรรคการเมืองท้องถิ่น เช่น พรรคอาเจห์ ได้พิมพ์ MoU แจกประชาชนในรูปแบบสามภาษาได้แก่ ภาษาอังกฤษ, ภาษาอินโดนีเซีย และภาษาอาเจห์ แต่เนื่องจากว่า MoU มีรายละเอียดมาก และเป็นภาษากฎหมายที่เป็นทางการทำให้ยากต่อการทำความเข้าใจ นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่ว่า การตีความเนื้อหาใน MoU ที่ต่างกันระหว่างรัฐบาลกลางที่จาการ์ตากับรัฐบาลท้องถิ่นอาเจห์ ดังนั้นประเด็นเรื่องการปฏิบัติตามข้อตกลงใน MoU อาจจะเป็นปัญหาต่อไปสำหรับการรักษาสันติภาพในอาเจห์ หากว่าความขัดแย้งในเรื่องการตีความเนื้อหาใน MoU ลุกลามใหญ่โตขึ้นจนกลายเป็นปัญหาระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นที่อาเจห์ อันเนื่องมาจากการตีความเนื้อหาใน MoU จะนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งถ้าหากมีความเห็นไม่ลงรอยกันในด้านเนื้อหาและการตีความจะทำให้การปฏิบัติของทั้งสองฝ่ายมีความขัดแย้งกันได้

การเลือกตั้งท้องถิ่นและรัฐบาลท้องถิ่น

การเลือกตั้งท้องถิ่นเป็นเรื่องที่มีความหมายและความสำคัญอย่างมากต่อคนอาเจห์ การเลือกตั้งท้องถิ่นของอาเจห์มีขึ้นเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2006 เป็นการเลือกตั้งผู้ว่าและรองผู้ว่าราชการจังหวัดของอาเจห์ ซึ่งแต่เดิมตำแหน่งดังกล่าวจะเป็นการแต่งตั้งโดยรัฐบาลกลางที่จาการ์ตา การเลือกตั้งท้องถิ่นคราวนี้ต่างจากการเลือกตั้งท้องถิ่นในที่อื่นๆของอินโดนีเซียที่การเลือกตั้งจะดำเนินการภายใต้การดูแลของกรรมการการเลือกตั้งทั่วไปท้องถิ่น (Komisi Pemiliah Umum Daerah – KPUD) แต่ว่าการเลือกตั้งท้องถิ่นของอาเจห์ดำเนินการโดยกรรมการการเลือกตั้งอิสระ (Komisi Independen Pemilihan – KIP) นอกจากนี้ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่อาเจห์จะเป็นผู้สมัครอิสระก็ได้

ในการเลือกตั้งดังกล่าวมีผู้ลงรับสมัครชิงตำแหน่งผู้ว่าและรองผู้ว่าราชการทั้งสิ้นจำนวน 8 คู่ ได้แก่

1. Ir. H. Iskandar Hoesin, MH และ Drs. H. M. Saleh Manaf จากพรรค PBB
2. Letjen TNI (Purn) H. Tamlicha Ali และ Drs. Tgk. Harmen Nuriqmar จากพรรค PBR, PPNU, และ PKB

¹²⁷ สัมภาษณ์ Cut Nurjunnah, ครูในโรงเรียนแห่งหนึ่งใน Meurah Mulia, Meurah Mulia, อาเจห์ภาคเหนือ, 6 มีนาคม ค.ศ. 2009

3. Drs. H. A. Malik Raden, MM และ H. Sayed Fuad Zakaria, SE จากพรรค Golkar, PDIP, และ PKPI
4. DR. Ir. H. A. Humam Hamid, MA และ Drs. H. Hasbi Abdullah, M.Si. จากพรรค PPP
5. H. M. Djali Yusuf และ Drs. H. R. A. Syauqas Rahmatillah, MA ผู้สมัครอิสระ
6. drh. Irwandi Yusuf, M.Sc และ Muhammad Nazar, S.Ag. ผู้สมัครอิสระ
7. Ir. H. Azwar Abubakar, MM และ M. Nasir Djamil, S.Ag. จากพรรค PAN และ PKS
8. Drs. Ghazali Abbas Adan และ H. Salahuddin Alfata ผู้สมัครอิสระ

Muhammad Nazar อดีตนักต่อสู้ GAM ซึ่งลงสมัครตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดคู่กับ Yusuf Irwandi ได้กล่าวว่า “ไม่มีทางเลือกอื่นสำหรับอดีตนักต่อสู้ นอกจากเข้าร่วมในการเลือกตั้งท้องถิ่น พวกเราต้องครองอำนาจในการบริหาร และก่อตั้งพรรคการเมืองในท้องถิ่นขึ้นมา เพื่อมีอำนาจในเรื่องนิติบัญญัติด้วยวิธีการที่ไม่ใช่อาวุธอีกต่อไป”¹²⁸

ผลการเลือกตั้งผู้ว่าและรองผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างเป็นทางการประกาศเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2006 โดย Yusuf Irwandi ได้รับชัยชนะด้วยคะแนนเสียง 38.20 เปอร์เซ็นต์ ในขณะที่ Hamid ตามมาเป็นรองด้วยคะแนน 16.62 เปอร์เซ็นต์ โดยมีรายละเอียดดังนี้¹²⁹

1. drh. Irwandi Yusuf, M.Sc และ Muhammad Nazar, S.Ag. (ผู้สมัครอิสระ): ได้คะแนนเสียง 768,745 คิดเป็น 38.20 เปอร์เซ็นต์
2. DR. Ir. H. A. Humam Hamid, MA และ Drs. H. Hasbi Abdullah, M.Si. (พรรค PPP): ได้คะแนนเสียง 334,484 คิดเป็น 16.62 เปอร์เซ็นต์
3. Drs. H. A. Malik Raden, MM และ H. Sayed Fuad Zakaria, SE (พรรค Golkar, PDIP, และ PKPI): ได้คะแนนเสียง 281,174 คิดเป็น 13.97 เปอร์เซ็นต์
4. Ir. H. Azwar Abubakar, MM และ M. Nasir Djamil, S.Ag. (พรรค PAN และ PKS): ได้คะแนนเสียง 213,566 คิดเป็น 10.61 เปอร์เซ็นต์

¹²⁸ BBC Online, ‘Pilkada Aceh berlangsung’, 11 December 2006, http://www.bbc.co.uk/indonesian/news/story/2006/12/061211_aceh.shtml, accessed 19 September 2010

¹²⁹ International Crisis Group (ICG), ‘Indonesia: How GAM Won in Aceh’, Asia Briefing N.61, 22 March 2007, p. 15

5. Drs. Ghazali Abbas Adan และ H. Salahuddin Alfata (ผู้สมัครอิสระ): ได้คะแนนเสียง 156,978 คิดเป็น 7.80 เปอร์เซนต์
6. Ir. H. Iskandar Hoesin, MH และ Drs. H. M. Saleh Manaf (พรรค PBB): ได้คะแนนเสียง 111,553 คิดเป็น 5.54 เปอร์เซนต์
7. Letjen TNI (Purn) H. Tamlicha Ali และ Drs. Tgk. Harmen Nuriqmar (พรรค PBR, PPNUI, และ PKB): ได้คะแนนเสียง 80,327 คิดเป็น 3.99 เปอร์เซนต์
8. H. M. Djali Yusuf และ Drs. H. R. A. Syauqas Rahmatillah, MA (ผู้สมัครอิสระ): ได้คะแนนเสียง 65,543 คิดเป็น 3.26 เปอร์เซนต์

การเลือกตั้งท้องถิ่นของอาเจะห์ครั้งนี้เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย โดยมีจำนวนคะแนนเสียงทั้งหมดของผู้สมัครชิงตำแหน่งผู้ว่าและรองผู้ว่าราชการจังหวัดเท่ากับ 2,012,370 คะแนน และยังเป็นการเลือกตั้งครั้งที่มีความหมายไม่เฉพาะต่อชาวอาเจะห์เท่านั้น หากแต่เป็นสังคมอินโดนีเซียโดยรวม ที่กลุ่มคิดอาูฐที่เคยต่อสู้ด้วยการใช้ความรุนแรงกับรัฐบาลกลางได้เปลี่ยนการต่อสู้จากการใช้อาวุธมาเป็นการต่อสู้ด้วยวิถีทางทางการเมือง แต่อย่างไรก็ตาม ทั้งฝ่ายรัฐบาลและผู้นำท้องถิ่นอาเจะห์จะต้องเผชิญกับการจัดการกับปัญหาที่มีมากมายอยู่ในอาเจะห์ ไม่ว่าจะเป็นด้านการเมือง การปฏิบัติตามข้อตกลงใน MoU การดำเนินการเพื่อให้สังคมมีภาวะปกติสุข จากที่เคยอยู่ในช่วงเวลาสงครามมายาวนาน การดำเนินการจ่ายเงินชดเชยและการฟื้นฟูทางด้านจิตใจต่อความรู้สึกของทั้งอดีตนักต่อสู้ GAM และเหยื่อของความขัดแย้งทุกฝ่าย การจัดการกับปัญหาการจัดสรรทรัพยากรของอาเจะห์ การกระจายรายได้และการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ เป็นต้น

พรรคการเมืองท้องถิ่น

การเกิดพรรคการเมืองขึ้นที่อาเจะห์ถือเป็นตัวอย่างการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นก้าวหน้าที่สุดในอินโดนีเซีย ในขณะนี้ มีพรรคการเมืองอีกหลายพรรคที่ขอลงทะเบียนกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่ไม่ผ่านการพิจารณา โดยมีพรรคการเมืองท้องถิ่นของอาเจะห์ที่ผ่านการพิจารณา มีการจดทะเบียนและสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้ในปี 2009 มีทั้งสิ้น 6 พรรคได้แก่

1. พรรคอาเจะห์ (Partai Aceh)

พรรคอาเจะห์ หรือเรียกย่อๆ ว่าพรรค PA เป็นพรรคของกลุ่ม GAM ที่เปลี่ยนองค์กรจากการต่อสู้ด้วยอาวุธมาเป็นการต่อสู้ด้วยวิถีทางการเมือง มี Muzakkir Manaf เป็นหัวหน้าพรรค มีการคาดหมายกันว่าพรรคนี้อาจจะเสียงข้างมากทั้งหมดได้ ประมาณ 50-60 เปอร์เซนต์ ของการลงคะแนนเสียงในการตั้งพรรค PA ได้เกิดปัญหาขึ้นทั้งในและนอกพรรค ปัญหาภายใน คือการคัดเลือบุคคลลงชิงตำแหน่งในการเลือกตั้งและปัญหาอื่นๆ ที่นำไปสู่การไม่ลงรอยกันภายใน กลุ่ม GAM ส่วนปัญหา

ภายนอกพรรคก็คือ การก่อตั้งพรรค PA โดยแรกเริ่มต้องการจะใช้ชื่อว่าพรรค GAM (Partai GAM) แต่ทางฝ่ายบริหารที่จาการ์ตาปฏิเสธที่ยอมรับชื่อนี้ เพราะแสดงถึงการสนับสนุนความเป็นเอกราชตามอุดมการณ์เดิมของกลุ่ม GAM ดังนั้นพรรค PA จึงได้เสนอชื่อใหม่เป็น พรรค Gerakan Aceh Mandiri ซึ่งหมายความว่า พรรคขบวนการอาเจะห์ปกครองตนเอง แต่ก็ถูกปฏิเสธจากฝ่ายบริหารที่จาการ์ตาอีกเช่นเดิม จนในที่สุดมาได้ชื่อว่า พรรคอาเจะห์ นอกจากนี้กระบวนการและขั้นตอนในการจดทะเบียนของพรรค PA ยังมีความยุ่งยากอยู่มาก จนพรรค PA และจวนเจียนจนเกือบจะจดทะเบียนพรรคการเมืองและลงสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งปี 2009 ไม่ทันอีกด้วย¹³⁰

พรรค PA มีนโยบายเปิดกว้างต่อโลกภายนอก โดยยังคงดำเนินตามรากฐานวัฒนธรรมอิสลามของอาเจะห์ และรักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับรัฐบาลในจาการ์ตา นอกจากนี้พรรค PA ยังมีผู้สนับสนุนและผู้แทนของพรรคที่คาดว่าจะได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง และความได้เปรียบของพรรค PA อีกข้อหนึ่งก็คือ มีผู้ว่าราชการจังหวัดอาเจะห์ Irwandi Yusuf ช่วยหาเสียง โดย Irwandi Yusuf ได้เดินสายหาเสียงตามอำเภอต่างๆ ของอาเจะห์เป็นเวลาสองอาทิตย์ โดยวันที่ 20 มีนาคม 2009 หาเสียงที่ Bener Meriah และวันที่ 2 เมษายนที่ Kutacane อาเจะห์ตะวันตกเฉียงใต้ อย่างไรก็ตามเขาได้กล่าวว่าการเดินสายของเขานั้นไม่ได้เพื่อเป็นการหาเสียงให้พรรค PA อย่างเดียว แต่เพื่อเป็นการรณรงค์เรื่องสันติภาพและการพัฒนาในอาเจะห์ด้วย¹³¹

¹³⁰ สัมภาษณ์ Dahlan, ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดอาเจะห์ด้านประชาชนสัมพันธ์และสมาชิกพรรคอาเจะห์, บันดาอาเจะห์, 28 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2009.

¹³¹ Indonesia Election 2009 Pemilu Pemilihan Umum, ‘Aceh Governor Takes Leave to Campaign’, <http://indoelection2009.blogspot.com/2009/03/aceh-governor-takes-leave-to-campaign.html> 19 มีนาคม ค.ศ. 2009.



ที่ทำการพรรคอาจะห์ ณ ใจกลางเมืองบันดาอาจะห์



ป้ายหาเสียงของพรรค PA ในบันดาอาเจห์ โดยใช้ภาพวันลงนามใน MoU เพื่อแสดงว่าพรรค PA เน้นเรื่องสันติภาพและปฏิบัติตามข้อตกลงใน MoU

2. พรรค SIRA (Partai Suara Independen Rakyat Aceh)

พรรค SIRA มี Muhammad Nazar รองผู้ว่าราชการจังหวัดอาเจห์เป็นประธานที่ปรึกษาของพรรค สมาชิกพรรคส่วนมากมีฐานจากพวกปัญญาชนและพวกนักเคลื่อนไหวที่เคยอยู่ใน SIRA มาก่อน พรรคนี้มีนโยบายครอบคลุมทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ในด้านการเมืองจะเน้นการรักษาสันติภาพ และกระบวนการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากช่วงความขัดแย้ง ด้านเศรษฐกิจจะเน้นการสร้างงาน ส่วนด้านสังคมจะเน้นในด้านการสร้างสวัสดิการให้แก่ประชาชน ด้านสุขภาพ และให้ความสำคัญกับผู้ที่ย่อยโอกาสทางสังคม¹³²

พรรค SIRA เป็นพรรคที่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนเป็นล้านคนในช่วง 1998-2000 ภายใต้อิทธิพลของการลงประชามติสำหรับอนาคตทางการเมืองในอาเจห์ พรรค SIRA ยังคงได้รับการสนับสนุนอย่างมากจากชาวอาเจห์ แต่ดูเหมือนจะเป็นกลุ่มย่อยของกลุ่ม GAM ผู้นำปัจจุบันของ

¹³² สัมภาษณ์ Muhammad Taufik Abda, หัวหน้าพรรค SIRA (Central Executive Council Partai SIRA) (Central Executive Council Partai SIRA), บันดาอาเจห์, 1 มีนาคม ค.ศ. 2009.

พรรคคือ Muhammad Taufik Abda ซึ่งเป็นนักการเมืองหนุ่ม พรรคนี้อาจได้รับคะแนนเสียงจำนวนมาก แต่ก็เป็นการยากเมื่อต้องแข่งขันกับพรรค PA สำหรับในการเลือกตั้งทั่วไปปี 2009 หัวหน้าพรรค SIRA คาดว่าจะได้ที่นั่งในสภาท้องถิ่นประมาณร้อยละ 10¹³³



ป้ายหาเสียงของพรรค SIRA

3. พรรค PRA (Partai Rakyat Aceh)

พรรค PRA มีแนวคิดชาตินิยมหัวเอียงซ้าย สมาชิกของพรรคก่อนและหลังยุคซูฮาร์โตซึ่งถูกเรียกกันว่าเป็นกลุ่มนักปฏิรูป ซึ่งมี Aguswandi ผู้ที่ได้รับการศึกษาจากต่างประเทศหลายปี มี Nanda Thamrin ซึ่งหนีจากอาจะห์ระหว่างภาวะคับขันของกองทัพ และ Raihan Diani ซึ่งติดคุกอยู่หลายปี หัวหน้าพรรคคือ Aguswandi พรรคนี้ถูกมองว่ามีหัวก้าวหน้าเกินไป ยากเกินไปสำหรับคนอาจะห์ที่จะเข้าใจหลักการและนโยบายของพรรค

4. พรรคอาจะห์มั่นคงปลอดภัย (Partai Aceh Aman Sejahtera)

พรรคอาจะห์มั่นคงปลอดภัยเป็นพรรคที่ริเริ่มจากนักการเมืองชาวอาจะห์ที่ชื่อ Ghazali Abas ซึ่งเขาเคยทำงานในสภาผู้แทนในจาการ์ตา พรรคนี้พยายามที่จะให้ได้รับคะแนนเสียงจากกลุ่มที่ไม่ใช่ผู้ที่สนับสนุนกลุ่ม GAM โดยเฉพาะในเขตที่ฐานเสียงของกลุ่ม GAM ไม่เข้มแข็งมากนักเพื่อที่จะดึงคะแนนจากผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งได้มาก พรรคนี้ค่อนข้างจะเป็นพรรคอนุรักษนิยม

¹³³ เพิ่งอ้าง

5. พรรคอธิปไตยอาเจห์ (Partai Daulat Atjeh)

พรรคอธิปไตยอาเจห์เป็นพรรคที่มีอัตลักษณ์ทางมุสลิมอย่างแข็งแกร่ง พรรคนี้อาจจะได้รับคะแนนเสียงจากกลุ่มมุสลิม และพรรคนี้ก็ดำเนินตามนักอนุรักษนิยม

6. พรรคอาเจห์เป็นหนึ่ง (Partai Bersatu Atjeh)

พรรคอาเจห์เป็นหนึ่งเป็นพรรคภายใต้การนำของ Farhan Hamid และพยายามที่จะดึงดูดกลุ่มที่ไม่ใช่กลุ่มที่สนับสนุน GAM โดยผู้นำมาจากพรรคการเมืองระดับชาติคือ พรรค PAN (Partai Amanat Nasional) ซึ่งก่อตั้งมาจากสมาชิกที่สำคัญๆ ขององค์การมุฮัมมัดดิยาห์ พรรคนี้ค่อนข้างเป็นพรรคกระแสหลักของนักพัฒนา และผู้นำมุสลิมสมัยใหม่

การเกิดขึ้นของพรรคการเมืองท้องถิ่น ทำให้คนอาเจห์รู้สึกกระตือรือร้นในการเลือกตั้ง ปี 2009 เนื่องจากมองว่าเป็นการแสดงออกถึงความเป็นประชาธิปไตย และคนอาเจห์ตั้งความหวังไว้อย่างสูงว่าพรรคการเมืองท้องถิ่นจะพัฒนาสภาพความเป็นอยู่และเศรษฐกิจของชาวอาเจห์ให้ดีขึ้น หลังจากการเลือกตั้งซึ่งคาดหมายกันว่าพรรคท้องถิ่นจะได้รับเสียงข้างมาก Amiruddin พ่อค้าปลีกที่ตลาดสดในบันดาอาเจห์กล่าวว่า พรรคการเมืองท้องถิ่นเป็นของคนอาเจห์และถูกตั้งขึ้นเนื่องจากคนอาเจห์ไม่เชื่อมั่นในพรรคการเมืองระดับชาติอีกแล้ว เนื่องจากพรรคการเมืองระดับชาติได้แสดงให้เห็นแล้วว่าไม่เคยสนับสนุนความต้องการทางการเมืองของคนอาเจห์ ดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา¹³⁴ นาย Muhammad Anshari ผู้นำท้องถิ่นซึ่งเป็นที่เคารพ ได้กล่าวว่าชาวอาเจห์มีพันธกิจทางการเมืองที่จะต้องสนับสนุนพรรคการเมืองท้องถิ่นที่ถูกตั้งขึ้นตามข้อตกลงสันติภาพ ซึ่งจะเป็นจุดมุ่งหมายหลักสำคัญของกระบวนการประชาธิปไตยและการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของอาเจห์ในอนาคต¹³⁵ พรรคการเมืองท้องถิ่นสามพรรคได้แก่ พรรคอาเจห์, พรรค SIRA และพรรค PRA มีแนวโน้มที่อยู่ฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาล ในขณะที่อีกสามพรรคเป็นพรรคที่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองส่วนกลาง¹³⁶

ความสัมพันธ์ระหว่างพรรค PA กับพรรค SIRA ค่อนข้างใกล้ชิดกันเมื่อเทียบกับพรรคอื่นๆ และความนิยมของคนอาเจห์ต่อสองพรรคนี้มีมากกว่าพรรค PRA อย่างไรก็ตามหากสองพรรคนี้สามารถรวมตัวกันได้จะทำให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งมากขึ้น ในตอนแรกพรรคอาเจห์และ

¹³⁴ Indonesia Election 2009 Pemilu Pemilihan Umum, ‘Aceh Governor Takes Leave to Campaign’, <http://indoelection2009.blogspot.com/2009/03/aceh-governor-takes-leave-to-campaign.html> 19 มีนาคม ค.ศ. 2009.

¹³⁵ เพิ่งอ้าง

¹³⁶ สัมภาษณ์ Roy Abimanyu, บันดาอาเจห์, 1 มีนาคม ค.ศ. 2009.

พรรค SIRA เคยคิดจะรวมตัวกันแต่เมื่อลงในรายละเอียดแล้ว ผู้นำ SIRA รู้สึกว่าพวกแกนนำกลุ่ม GAM จะให้ความสำคัญกับคนของกลุ่ม GAM มากกว่าที่จะให้ความสำคัญกับคนจากพรรค SIRA¹³⁷ และทั้งสองก็ยังไม่ลงรอยกัน เพราะต่างให้การสนับสนุนผู้ลงสมัครผู้ว่าราชการจังหวัดอาจะห์จากพรรคตนเองในช่วงการเลือกตั้งผู้ว่า

พรรค PA ไม่ค่อยได้รับการสนับสนุนจากปัญญาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนบางกลุ่มมากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากพวกบรรดานักวิชาการ เห็นได้ชัดว่าสมาชิกพรรค PA มีคนที่เป็นนักวิชาการหรือปัญญาชนน้อยมาก บางคนมองว่า ถ้าหากพรรค PA ได้รับการสนับสนุนเพียงพรรคเดียวหรือเป็นพรรคเสียงข้างมากในสภาก็อาจจะไม่เป็นผลดีต่อกระบวนการประชาธิปไตยในอาจะห์เอง เนื่องจากว่าหากเกิดความผิดพลาดในการบริหารหลังการเลือกตั้ง ซึ่งมีความเป็นไปได้สูง เนื่องจากว่าภาระที่พรรค PA จะต้องเผชิญนั้นมีมากมายหลายด้าน โดยเฉพาะด้านการพัฒนา ดังนั้นหากเกิดความล้มเหลวขึ้น พรรค PA จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว เนื่องจากต้องแบกรับความคาดหวังทั้งหมดของชาวอาจะห์¹³⁸

ในการจัดกิจกรรมอบรมให้ความรู้แก่บรรดาสมาชิกพรรค PA มักจะได้รับการสนับสนุนจากการองค์กรพัฒนาเอกชนจากภายนอก ตัวอย่างเช่น ในการจัดกิจกรรมอบรมให้ความรู้ทางด้านการเมืองหรือการบริหารจัดการมักจะกระทำโดยองค์กร Friedrich-Ebert-Stiftung หรือ FES ที่สนับสนุนกิจกรรมทางด้านการเมืองและวิชาการในอาจะห์เพื่อส่งเสริมกระบวนการประชาธิปไตย ดังจะเห็นได้จาก FES ได้จัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมศักยภาพของนักการเมืองท้องถิ่นหลายครั้ง เช่น การจัด Training Security Sector Reform ระหว่างวันที่ 19-20 ตุลาคม 2009 ที่บันดาอาจะห์ให้แก่บรรดาผู้แทนประชาชนท้องถิ่นที่ได้รับเลือกจากการเลือกตั้งปี 2009 เป็นต้น

¹³⁷ สัมภาษณ์ Shadia Marhaban, หัวหน้าฝ่ายความสัมพันธ์ภายนอก, สถาบันบริหารกลางพรรค SIRA, บันดาอาจะห์, 9 มีนาคม ค.ศ. 2009..

¹³⁸ สัมภาษณ์ Azhari Aiyup, ผู้อำนวยการบริหารองค์กร Komunitas Tikar Pandan, บันดาอาจะห์, 26 พฤษภาคม ค.ศ. 2009.

ปัญหาเรื่องความมั่นคงและความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลาง

ทหาร

ในข้อตกลง MoU ระบุว่าต้องมีการถอนกำลังทหารออกจากอาเจะห์และลดจำนวนอาวุธ ซึ่งนับว่าได้รับความร่วมมือจากทหารเป็นอย่างดี แต่ทว่าความรู้สึกหวาดระแวงของกลุ่มทหารต่อ KPA และ PA ยังคงมีอยู่ ในด้านความคิดทั้งสองกลุ่มนี้ก็แตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด ตัวอย่างเช่นการที่พรรค PA ใช้สัญลักษณ์บนธงประจำพรรค ที่แทบจะเหมือนกับสัญลักษณ์ของกลุ่ม GAM โดยเพียงแค่เปลี่ยนชื่อจาก GAM มาเป็น PA เท่านั้น ทำให้ทหารมองว่าเป็นสัญญาณที่สะท้อนว่าพรรค PA ยังคงสืบทอดเจตนารมณ์ของกลุ่ม GAM ที่ต้องการเป็นเอกราชในที่สุด ความหวาดระแวงนี้ทำให้ทหารยังคงมีท่าทีแข็งกร้าวต่อการหาเสียงของพรรค PA ในบางพื้นที่ โดยเฉพาะในพื้นที่ ที่เป็นฐานที่มั่นของทหารยังคงมีความเข้มแข็งได้แก่บริเวณพื้นที่ Aceh Tengah และ Aceh Barat หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่าความขัดแย้งของทหารและอดีตกลุ่ม GAM นั้นเป็นความขัดแย้งทางอุดมการณ์ เมื่อฝ่ายหนึ่งต้องการที่จะรักษาความเป็นรัฐเดี่ยวของอินโดนีเซีย ส่วนอีกฝ่ายก็มองว่าต้องการแยกตัวออกไปเป็นรัฐอิสระ¹³⁹

ดังนั้นเมื่อเกิดความรุนแรงขึ้นภายหลังจาก MoU และช่วงก่อนหน้าการเลือกตั้ง อาจทำให้อดีตกลุ่ม GAM และผู้สนับสนุนพรรค PA บางกลุ่มมองว่าทหารเป็นตัวการในการก่อเหตุความรุนแรงดังกล่าวเพื่อทำให้สถานการณ์ในอาเจะห์เกิดความปั่นป่วน อันจะนำไปสู่การล้มกระบวนการสันติภาพได้

กลุ่มแนวร่วมต่อต้าน GAM (Front Perlawanan Separatis GAM)

กลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับทหาร ภายหลังจากที่มีการลงนามใน MoU แล้ว กลุ่มนี้ได้เปลี่ยนมาเป็นกลุ่ม PETA (Pembela Tanah Air) นอกจากนั้นยังเกิดกลุ่ม Forum Komunikasi Anak Bangsa (FORKAB) ซึ่งแม้ว่าจะมีการสลายกลุ่ม GAM ไปแล้ว แต่กลุ่มนี้ยืนยันว่าจะไม่สลายตัวไป เนื่องจากมองว่ากลุ่มตัวเองเป็นกลุ่มพลเรือนธรรมดา ที่มีความรักในชาติอินโดนีเซีย ดังนั้นการกระทำของ GAM นั้นถือว่าเป็นเรื่องที่กลุ่ม PETA ไม่สามารถยอมรับได้

อนึ่งภายหลังการลงนามใน MoU ปี 2005 กลุ่ม PETA เองก็ไม่ได้เคลื่อนไหวอะไรที่เป็นการจู่โจมหรือโจมตีอดีตกลุ่ม GAM หรือพรรค PA อย่างเป็นทางการ หากทำหน้าที่เป็นตัวแสดงหนึ่งทางการเมืองและสังคมอาเจะห์ที่ประกาศตัวชัดเจนว่าสนับสนุนการเป็นรัฐเดี่ยวของอินโดนีเซียและ

¹³⁹ Sidney Jones, นักวิเคราะห์อาวุโสของ International Crisis Group. จากการ์ตา. 4 พฤษภาคม ค.ศ. 2009.

ต่อต้านความคิดที่ต้องการแยกตัวออกเป็นรัฐอิสระของกลุ่ม GAM ในอดีต แต่อย่างไรก็ตามในช่วงก่อนการเลือกตั้งปี 2009 เกิดความรุนแรงประปรายขึ้นหลายที่ในอาเจะห์ มีการตั้งข้อสงสัยในหมู่คนที่สนับสนุนกลุ่ม GAM ว่า ผู้ที่เข้าข่าว่าจะก่อเหตุดังกล่าวอาจจะเป็นกลุ่ม PETA แต่นั่นก็เป็นเพียงข้อสงสัยซึ่งไม่มีหลักฐานใดๆ กล่าวอ้างได้ เพื่อไม่ให้พรรค PA ได้รับคะแนนเสียงข้างมากในการเลือกตั้งหรือยิ่งไปกว่านั้นคือ เพื่อทำลายกระบวนการสันติภาพในอาเจะห์

การเรียกร้องแยกตัวของ ALA และ ABAS

ประเด็นเรื่องการเรียกร้องแยกตัวออกเป็นจังหวัดใหม่ คือ Aceh Leuser Antara หรือ ALA และ Aceh Barat Selatan หรือ ABAS อาจจะทำลายกระบวนการสันติภาพในอาเจะห์ได้ และแม้ว่ารัฐบาลกลางที่จาการ์ตจะมีท่าทีชัดเจนว่าไม่สนับสนุนการแยกเป็นจังหวัดใหม่ แต่ประเด็นนี้ได้รับการสนับสนุนขึ้นมาจนกลายเป็นประเด็นสำคัญ โดยผู้สนับสนุนการแยกตัวได้จัดการชุมนุมเดินขบวนที่จาการ์ตาเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2005 ซึ่งตรงกับวันครบรอบของการก่อตั้ง GAM¹⁴⁰ หากย้อนไปประมาณห้าปีที่ผู้สนับสนุนการแยกตัวเป็นจังหวัดใหม่ได้เสนอให้มีการตั้งจังหวัดชื่อว่า GALAKSI มาจากชื่อย่อของ Gayo, Alas และ Singkil ซึ่งเป็นชื่อกลุ่มสามชาติพันธุ์หลัก การออกมาเคลื่อนไหวเรียกร้องการแยกตัวเป็น ALA และ ABAS อาจสะท้อนความไม่เห็นด้วยกับ MoU ที่ทำให้โอกาสของการแยกตัวเป็นจังหวัดหมดลง เนื่องจากเงื่อนไขใน MoU ระบุว่า การจะแยกตัวออกเป็นจังหวัดต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐบาลท้องถิ่นอาเจะห์

นอกจากนี้ยังมีกระแสว่าผู้ที่เคลื่อนไหวได้รับเงินจากจาการ์ตา¹⁴¹ อย่างไรก็ตามผู้ที่ออกมาเคลื่อนไหวสนับสนุนการแยกตัวเป็นจังหวัดใหม่กล่าวว่าเรื่องนี้ไม่ใช่ที่การแต่งขึ้นทั้งหมด แต่มีชาวบ้านที่รู้สึกว่าได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งระหว่างพวก TNI กับพวก GAM เนื่องจากในช่วงความขัดแย้งพวก GAM และ TNI จะทำการปิดเส้นทางถนนทำให้ชาวบ้านเดือดร้อน เหตุผลอื่นที่สำคัญก็คือหากแยกตัวเป็นจังหวัดก็จะได้งบประมาณจำนวนมากจากกฎหมายกระจายอำนาจที่ระบุว่าจังหวัดมีสิทธิในการจัดสรรทรัพยากรในพื้นที่ของตนเอง

อย่างไรก็ตามในช่วงก่อนการเลือกตั้งปี 2009 ประเด็นนี้ก็เงียบไปไม่ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นสำคัญในการหาเสียงของพรรคการเมืองใด และชาวบ้านส่วนใหญ่ในพื้นที่ไม่ได้มีความคิดอยากจะแยกตัวออกไป สิ่งที่ชาวบ้านต้องการคือความสงบ สันติภาพ และการพัฒนาหลังการเลือกตั้ง

¹⁴⁰ International Crisis Group (ICG), 'Aceh: So Far, So Good', p. 10.

¹⁴¹ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์อดีตผู้นำ GAM

ภายใต้รัฐบาลท้องถิ่น แต่ประเด็นการแยกตัวเป็นจังหวัดอาจจะกลับมาอีกครั้งหากมีวาระทางการเมืองที่เอื้อให้ประเด็นนี้สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ทางการเมืองได้



ป้ายผ้าสนับสนุนการแยกตัวออกเป็นจังหวัดใหม่
(ถ่ายระหว่างทางไปอาเจห์กลางเมื่อเดือนพฤษภาคม 2009)

การเลือกตั้งทั่วไปปี 2009 (Pemilihan Umum 2009)

การเลือกตั้งครั้งนี้เป็นการเลือกตั้งที่มีความสำคัญและความหมายต่อคนอาเจห์มากเนื่องจากเป็นครั้งที่สองในประวัติศาสตร์ของประเทศอินโดนีเซียที่พรรคการเมืองท้องถิ่นสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งแข่งขันกับพรรคการเมืองระดับชาติได้ในการเลือกตั้งทั่วไป¹⁴² ความคาดหวังของชาวอาเจห์ส่วนใหญ่จากการเลือกตั้งครั้งนี้คือ ชัยชนะของพรรคท้องถิ่น เพื่อที่จะรักษาสันติภาพที่เกิดขึ้นให้คงอยู่ตลอดไป และแก้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในอาเจห์ รวมถึงพัฒนาในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในพื้นที่อาเจห์

การเลือกตั้งในวันที่ 9 เมษายน 2009 มีการเปลี่ยนวิธีลงคะแนนจากการใช้เหล็กแหลมจิ้มตรงสัญลักษณ์พรรคการเมืองที่ต้องการเลือกมาเป็นการทำเครื่องหมายถูกที่ชื่อผู้สมัครและสัญลักษณ์พรรคการเมือง ซึ่งก่อความสับสนให้แก่ประชาชนโดยเฉพาะที่เป็นชาวบ้านธรรมดาามาก เนื่องจาก

¹⁴² ก่อนหน้านี้นในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกของประเทศอินโดนีเซียคือในปี 1955 ได้มีพรรคการเมืองท้องถิ่นเข้าร่วมด้วย 6 พรรคได้แก่ Partai Rakyat Desa (PRD), Partai Rakyat Indonesia Merdeka (PRIM), Partai Tani Indonesia, Gerakan Banteng, และ Partai Persatuan Daya

ชาวบ้านไม่คุ้นชินกับวิธีการแบบใหม่นี้ ยิ่งไปกว่านั้นการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่ชาวบ้านถึงวิธีการแบบใหม่นี้ก็ดำเนินการล่าช้าและไม่ทั่วถึง¹⁴³



โปสเตอร์ประชาสัมพันธ์พรรคการเมืองที่ลงสมัครรับเลือกตั้งรวมทั้งสิ้น 44 พรรค

ความรุนแรงช่วงก่อนการเลือกตั้ง

มีความรุนแรงเล็กๆ น้อยๆ ในลักษณะการก่ออาชญากรรมธรรมดา ช่วงก่อนหน้าการเลือกตั้ง เช่นการปล้น จี้ ชิงทรัพย์ในพื้นที่ต่างๆ มีการวิเคราะห์ว่าอาจจะเป็นทั้งฝีมือของกลุ่มทหารหรือไม่ก็ อดีตนักรบกลุ่ม GAM ที่ต้องการปั่นการเลือกตั้งที่จะมีขึ้น โดยมีการเรียกกลุ่มผู้ก่อความความรุนแรงว่า “กลุ่มไม่รู้จักชื่อ” (Kelompok tak dikenal)

มุมมองที่ว่ากลุ่มอดีตนักรบ GAM เป็นผู้ก่อความวุ่นวายนั้น มาจากกลุ่ม GAM ที่ไม่เห็นด้วยกับสัญญาสันติภาพ หรืออาจจะเป็นกลุ่ม GAM ที่ไม่ได้รับเงินชดเชยในแผนของกระบวนการคืนสู่สังคมของ BRA จึงเกิดความรู้สึกไม่พอใจที่อดีตผู้นำกลุ่ม GAM ระดับสูง มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีบ้านเรือนใหม่หลังใหญ่ มีเครื่องอำนวยความสะดวก หรืออาจจะเกิดจากอดีตนักรบกลุ่ม GAM ที่ว่างงาน และไม่สามารถประกอบอาชีพได้ ภายหลังจากสงครามสู้รบระหว่างรัฐบาลกลางกับกลุ่ม GAM ยุติลง

¹⁴³ สัมภาษณ์ Robby Syah Putra, กรรมการควบคุมการเลือกตั้ง (Panitia Pengawas Pemilu), 3 มีนาคม ค.ศ. 2009.

นอกจากความรุนแรงในลักษณะการปล้นชิงทรัพย์แล้ว ความรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งโดยตรงก็เกิดขึ้นให้เห็นหลายกรณี ในขณะที่อดีตกลุ่ม GAM เป็นหนึ่งในกลุ่มถูกสงสัยว่าเป็นผู้ก่อความรุนแรงขึ้น พรรคอาจะห์เองก็ร้องเรียนว่าพรรคของตนเป็นพรรคที่โดนลอบโจมตีและข่มขู่มากที่สุดจากพวกทหารและ “กลุ่มไม่รู้จักชื่อ” ผู้ประสานงานด้านการณรงค์หาเสียงของพรรคได้ไปติดต่อทนายเพื่อให้ทนายเข้ามาจัดการ ซึ่งทนายทนายกล่าวว่า จะให้ความช่วยเหลือแบบเปิดโอกาสให้ทุกพรรค ไม่ใช่ช่วยเหลือพรรคอาจะห์เพียงพรรคเดียว

ในช่วงต้นเดือนกุมภาพันธ์ 2009 มีความรุนแรงเกิดขึ้นซึ่งกระทำโดยตรงต่อกลุ่ม GAM ได้แก่ การฆาตกรรมสมาชิกพรรค PA และ KPA ถึง 4 กรณีในช่วงระยะเวลา 10 วัน¹⁴⁴

1. วันที่ 3 กุมภาพันธ์ เวลา 23.30 น. เหตุเกิดที่ Bireun, Dedi Noviani หรือ Abu Karim เลขาธิการของ KPA สาขา Batee Iliak (Bireuen) ถูกยิงเสียชีวิตโดยชายสองคนใช้มือเตอร์ไรด์เป็นพาหนะ
2. วันที่ 4 กุมภาพันธ์ เวลา 11.30 น. เหตุเกิดที่ถนน Krueng Raya บ้านดาอาจะห์, สมาชิก KPA M. Nur และคนขับรถชื่อ Zakaria Daud ถูกยิงขณะอยู่ในรถโดยมือปืนใช้มือเตอร์ไรด์เป็นพาหนะ M. Nur เสียชีวิต ส่วน Zakaria Daud บาดเจ็บสาหัส
3. วันที่ 11 กุมภาพันธ์ เหตุเกิดที่ Simpang Peuet, Alue Bilie, Nagan Raya, M. Yusuf สมาชิกพรรค PA ถูกพบเป็นศพที่ข้างถนน มีบาดแผลร่องรอยถูกยิง แต่ไม่สามารถระบุได้ว่าเสียชีวิตจากสาเหตุใด
4. วันที่ 12 กุมภาพันธ์ เวลา 03.00 น. เหตุเกิดที่ Meulaboh, Aceh Barat, Taufik หรือ Benu cadre ของพรรค PA ระดับตำบล (Sagoe) และเป็นสามีสัมผัสภรรยาผู้แทนประชาชน ถูกพบเป็นศพจากการถูกยิงที่บ้านของเขาเอง

ตัวอย่างความรุนแรงที่คุกคามผู้สมัครจากพรรคอาจะห์ในพื้นที่อาจะห์ภาคเหนือได้แก่ Junaidi Yahya ผู้สมัครผู้แทนระดับอำเภอที่เมือง Lhokseumawe เขาได้เล่าว่าในช่วงระหว่างการหาเสียงเลือกตั้งเขาต้องย้ายที่นอนบ่อยๆ เนื่องจากถูกข่มขู่จะทำร้ายเอาชีวิตทางโทรศัพท์ และในช่วงปลายเดือนมกราคม 2009 ได้มีกลุ่มคนไม่ทราบที่มาและจำนวนได้ทำการจี้และพังประตูบ้านของเขา

¹⁴⁴ World Bank, Aceh Conflict Monitoring Update: 1st December 2008-28th February 2009, [http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/\(httpDocuments\)/22DD335ED31ABF04C125758400532081/\\$file/Aceh+Conflict+Monitoring+Update+December+08+-+February+09.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpDocuments)/22DD335ED31ABF04C125758400532081/$file/Aceh+Conflict+Monitoring+Update+December+08+-+February+09.pdf), accessed 25 January 2010.

ในตอนกลางคืน โดยที่ไม่ได้เอาของอะไรในบ้านไป ซึ่งทำให้เขามั่นใจว่านี่คือการข่มขู่จากกลุ่มที่ไม่ต้องการให้พรรคอาเจห์ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง¹⁴⁵

เนื่องจากเกิดความรุนแรงในบางพื้นที่บริเวณอาเจห์ภาคเหนือ ทำให้ทหารเข้าไปจัดการจัดกำลังชาวบ้านให้พลัดเปลี่ยนกันเป็นเวรยามคอยเฝ้าระวังความปลอดภัยที่เรียกว่า ronda malam ซึ่งเริ่มมีตั้งแต่ต้นเดือนมีนาคม¹⁴⁶ ในพื้นที่อาเจห์ภาคเหนือเป็นพื้นที่ที่มีความรุนแรงเล็กน้อย เกิดขึ้นประปรายเมื่อเทียบกับความรุนแรงในพื้นที่อื่นๆ ที่กลุ่ม GAM ไม่สามารถยึดฐานอำนาจได้ทั้งหมด ในการจัดการแก้ไขปัญหาความรุนแรง ผู้นำกลุ่ม GAM เสนอทางแก้ปัญหาด้วยการจัดการพบปะเพื่อพูดคุยสังสรรค์ตามหมู่บ้าน เพื่อที่จะได้รับรู้เรื่องราวข่าวสารข้อมูลต่างๆ ผู้นำคนหนึ่งกล่าวว่า “สมัยสงครามยังทำได้ ทำไมตอนนี้จะทำได้ไม่ได้” โดยเขาเสนออีกว่าควรจะนัดตอนเย็นวันอาทิตย์ แต่ไม่ควรเย็นมากเพราะคนจะไม่อยากไปร่วมชุมนุม เนื่องจากต้องกลับไปละหมาดเย็นและเช้าวันรุ่งขึ้นต้องทำงานตามปกติ

นอกจากความรุนแรงช่วงก่อนการเลือกตั้งที่มีต่อพรรคอาเจห์แล้ว พรรคการเมืองท้องถิ่นอื่นๆ ก็ถูกคุกคามด้วยเช่นกัน ในวันที่ 28 มีนาคม 2009 Muhammad Nazar ประธานที่ปรึกษาของพรรค SIRA มีกำหนดการปราศรัยหาเสียงแถลงนโยบายของพรรค SIRA ที่ Lhokseumawe อาเจห์ภาคเหนือ แต่ปรากฏว่าผู้สนับสนุนพรรค SIRA ที่ต้องการเดินทางมาฟังการปราศรัยของ Muhammad Nazar ถูกสกัดกั้นการเดินทางระหว่างทาง ทำให้ผู้สนับสนุนนับพันคนไม่สามารถเดินทางได้ Muhammad Nazar กล่าวว่า “พวกเราจะรายงานเรื่องนี้ไปยังคณะกรรมการดูแลการเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่ตำรวจ ถ้าไม่สามารถดำเนินเรื่องนี้ในฐานะที่เป็นอาชญากรรมทางการเมืองได้ แต่ที่แน่ๆ คือเป็นการก่อความวุ่นวายต่อความมั่นคง”¹⁴⁷ ทั้งนี้จากความรุนแรงทางการเมืองที่เกิดขึ้นนำไปสู่การที่รัฐบาลท้องถิ่นอาเจห์เรียกร้องให้มีผู้สังเกตการณ์เลือกตั้งจากนานาชาติให้เข้ามาตรวจสอบความรุนแรงที่เกิดขึ้น

¹⁴⁵ สัมภาษณ์ Junaidi Yahya, ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง DPRK Kota Lhokseumawe, Lhokseumawe, 6 มีนาคม ค.ศ. 2009.

¹⁴⁶ สัมภาษณ์ Cut Nurjunnah, ครูในโรงเรียนแห่งหนึ่งใน Meurah Mulia, Meurah Mulia, อาเจห์ภาคเหนือ, 6 มีนาคม ค.ศ. 2009.

¹⁴⁷ Harian Aceh, ‘Massa SIRA Dihadang, Konvoi di Bireuen Dilempari Batu’, <http://harian-aceh.com/pase/lhokseumawe/2206-massa-sira-dihadang-konvoi-di-bireuen-dilempari-batu.html> 29 มีนาคม ค.ศ. 2009.



ตัวอย่างโปสเตอร์ของผู้สมัครจากพรรคอาเจห์ที่ถูกทำลาย

ผลการเลือกตั้ง

แม้ว่าจะเกิดความรุนแรงช่วงก่อนการเลือกตั้งในหลายพื้นที่ของจังหวัดอาเจะห์ แต่การเลือกตั้งในวันที่ 9 เมษายน 2009 ก็ผ่านพ้นไปด้วยความเรียบร้อย ไม่เกิดความรุนแรงที่เป็นอุปสรรคต่อการลงคะแนนเสียงของประชาชน ในวันที่ 9 พฤษภาคม 2009 หนึ่งเดือนหลังการเลือกตั้ง คณะกรรมการเลือกตั้ง (Komisi Pemilihan Umum – KPU) ได้ประกาศการนับคะแนนเลือกตั้งอย่างเป็นทางการโดยประธาน KPU นาย A. Hafiz Anshary ได้ประกาศว่าจำนวนผู้มาใช้สิทธิทั่วประเทศนั้นรวม 104,099,785 คน

พรรคการเมืองระดับชาติทั้งหมด 38 พรรคที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง มีเพียง 9 พรรคเท่านั้นที่ได้รับคะแนนเสียง 2.5 เปอร์เซ็นต์ขึ้นไป¹⁴⁸ ได้แก่

1. Partai Demokrat	21,703,137	คะแนน คิดเป็น 20.85 เปอร์เซ็นต์
2. Partai Golkar	15,037,757	คะแนน คิดเป็น 14.45 เปอร์เซ็นต์
3. PDI P	14,600,091	คะแนน คิดเป็น 14.03 เปอร์เซ็นต์
4. PKS	8,206,955	คะแนน คิดเป็น 7.88 เปอร์เซ็นต์
5. PAN	6,254,580	คะแนน คิดเป็น 6.01 เปอร์เซ็นต์
6. PPP	5,533,214	คะแนน คิดเป็น 5.32 เปอร์เซ็นต์
7. PKB	5,146,122	คะแนน คิดเป็น 4.94 เปอร์เซ็นต์
8. Gerindra	4,646,406	คะแนน คิดเป็น 4.46 เปอร์เซ็นต์
9. Hanura	3,922,870	คะแนน คิดเป็น 3.77 เปอร์เซ็นต์

ชัยชนะของพรรคประชาธิปไตย หรือ PD ของประธานาธิบดีซูซีโลบัมบังยูโดโยโนในระดับชาติย่อมเป็นผลดีต่อความสัมพันธ์ระหว่างอาเจะห์กับรัฐบาลกลาง อย่างน้อยที่สุดก็อีก 5 ปี ในช่วงสมัยที่สองของประธานาธิบดีซูซีโลบัมบังยูโดโยโน เนื่องจาก SBY เป็นผู้หนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการเจรจาสันติภาพกับกลุ่ม GAM แม้ว่าจะเป็นที่ยอมรับกันว่าจุซุฟ คัลลา เป็นผู้ที่มีบทบาทมากกว่าในกระบวนการสันติภาพ แต่เมื่อ SBY กับ JK แยกกันลงชิงตำแหน่งประธานาธิบดี ชาวอาเจะห์ก็รู้สึกเสียใจที่ทั้งสองคนไม่ร่วมงานกันอีกในฐานะประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี

¹⁴⁸ Pemilu Indonesia, ‘KPU Tetapkan Hasil Pemilu Legislatif 2009’,

<http://www.pemiluindonesia.com/pemilu-2009/kpu-tetapkan-hasil-pemilu-legislatif-2009.html>,
accessed, 1 July 2000.

สำหรับในพื้นที่อาเจะห์พรรค PA ซึ่งเป็นพรรคท้องถิ่นได้รับเสียงข้างมากในสภาได้รับคะแนนเสียง 805,444 คิดเป็นร้อยละ 43.8 ในขณะที่พรรค PD ได้รับคะแนนเสียงที่จังหวัดอาเจะห์รวมทั้งสิ้น 750,475 คะแนน จากผู้มาใช้สิทธิทั้งสิ้น 1,838,915 คน มีรายละเอียดดังนี้

พื้นที่เขตเลือกตั้งที่ 1 ซึ่งประกอบด้วยบันดาอาเจะห์, ซาบัง (Sabang) และ อาเจะห์เบอซาร์ (Aceh Besar) พรรค PA ได้ 3 ที่นั่ง ตามด้วยพรรค PD 2 ที่นั่ง และพรรค Golkar, PAN, PKS และ พรรคพรรคอริปไตยอาเจะห์ ได้พรรคละ 1 ที่นั่ง

พื้นที่เขตการเลือกตั้งที่ 2 ซึ่งประกอบด้วยปีดี (Pidie) และปีดี จายา (Pidie Jaya) พรรค PA ได้ 6 ที่นั่ง ส่วนพรรค PD และพรรค Golkar ได้พรรคละ 1 ที่นั่ง

พื้นที่เขตการเลือกตั้งที่ 3 ซึ่งประกอบด้วยอาเจะห์จายา (Aceh Jaya), อาเจะห์ตะวันตก (Aceh Barat) และนากันรายา (Nagan Raya) พรรค PA ได้ 3 ที่นั่ง พรรค PD, พรรค PPP, พรรค PAN , พรรค PKS ได้พรรคละ 1 ที่นั่ง

พื้นที่เขตการเลือกตั้งที่ 4 ซึ่งประกอบด้วยล็อกเซอมาเว (Lhokseumawe) และอาเจะห์เหนือ (Aceh Utara) พรรค PA ได้ 7 ที่นั่ง พรรค PD ได้ 2 ที่นั่ง, พรรค Golkar, พรรค PDI-P และ พรรค PKS ได้พรรคละ 1 ที่นั่ง

พื้นที่เขตการเลือกตั้งที่ 5 ซึ่งประกอบด้วยพื้นที่อาเจะห์ตะวันตกเฉียงใต้ (Aceh Barat Daya), อาเจะห์ใต้ (Aceh Selatan) และ ซิเมอูลู (Simeulue) พรรค PA ได้ 3 ที่นั่ง, พรรค PD, พรรค Bulan Bintang, พรรค PPP และพรรค PAN ได้พรรคละ 1 ที่นั่ง¹⁴⁹

พรรค PA ได้ที่นั่งในสภาท้องถิ่นอาเจะห์ทั้งสิ้น 43 ที่นั่ง ซึ่งเป็นเสียงข้างมากในสภา แม้ว่าจะเป็นจำนวนที่ต่ำกว่าที่คาดการณ์ แต่ก็ยังเป็นตัวเลขที่น่าพอใจสำหรับพรรค PA ส่วนพรรคท้องถิ่นอื่นๆ ไม่ได้ที่นั่งเลย ทำให้พรรคท้องถิ่นอื่นๆ ต้องถูกยุบไปโดยปริยาย เมื่อผลการเลือกตั้งออกมาดังนี้หมายความว่าพรรคอาเจะห์ต้องทำงานร่วมกับพรรค PD ซึ่งเป็นที่คาดการณ์ว่าน่าจะเป็นการดีกว่าสำหรับอนาคตของสันติภาพในอาเจะห์ เนื่องจากว่าซูชิโอบัมบังยูโดโยโน เป็นหนึ่งในผู้สนับสนุนกระบวนการสันติภาพในอาเจะห์

¹⁴⁹ Viva News, 'Partai Aceh Kuasai Kursi DPR Aceh', http://politik.vivanews.com/news/read/53075-partai_aceh_raih_34_kursi_dpr_aceh 28 April 2009, accessed 10 October 2009.

นักการเมืองพรรค PA และสมาชิกสภาผู้แทนท้องถิ่น

แม้ว่าพรรค PA จะได้รับเสียงข้างมากในการเลือกตั้งวันที่ 9 เมษายน 2009 แต่ก็ยังเป็นจำนวนที่น้อยกว่าการคาดการณ์ของแกนนำพรรค แต่อย่างไรก็ตามคนอาจะห์ก็รู้สึกถึงชัยชนะของคนท้องถิ่นและตั้งความหวังไว้สูงกับนักการเมืองใหม่และสภาผู้แทนท้องถิ่น

แต่อย่างไรก็ตาม หนทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นใหม่ไม่่ง่ายนัก ปัญหาสำคัญที่นักการเมืองจาก PA ต้องเผชิญคือการขาดประสบการณ์ทางการเมืองและความสามารถในด้านอื่นๆ โดยเฉพาะด้านการบริหารจัดการ เนื่องจากนักการเมืองส่วนใหญ่มาจากพวกอดีตนักรบ และแม้จะมีบางส่วนมาจากอาชีพอื่นๆ เช่น นักวิชาการ ปัญญาชน และผู้นำศาสนา แต่ในระดับการบริหาร การดำเนินงานและการตัดสินใจในพรรค จะต้องขึ้นอยู่กับแกนนำที่เคยเป็นกลุ่ม GAM มาก่อน หนึ่งปัญหาเรื่องการขาดประสบการณ์และความสามารถทางการเมืองเป็นที่รับรู้และยอมรับทั้งในคนของพรรค PA เองและคนนอกพรรค PA

พัฒนาการด้านสังคม

สันติภาพ (Damai)

สำหรับประชาชนส่วนใหญ่คำว่า MoU มีความหมายเท่ากับ “สันติภาพ” จากการไปเก็บข้อมูลในพื้นที่บริเวณอาจะห์ภาคเหนือที่ตำบล Meurah Mulia พบว่าพื้นที่ส่วนใหญ่บริเวณอาจะห์ภาคเหนือมีการพัฒนาน้อยมาก ถนนหนทางอยู่ในสภาพแย่มาก สภาพเป็นหลุมเป็นบ่อ เนื่องจากในช่วงสงคราม พื้นที่บริเวณนี้ ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม จากการสังเกตสภาพทั่วไป ผู้หญิงส่วนใหญ่คลุมผ้าเมื่อออกนอกบ้าน แต่เป็นการคลุมแบบหลวมๆ ไม่ได้เคร่งครัดมากนัก เนื่องจากต้องทำงานในไร่นา และมีร้านขายอาหารในตอนกลางคืนตามข้างทางถนน ซึ่งชาวบ้านบอกว่าสภาพเช่นนี้ไม่มีทางเกิดได้ในช่วงสงคราม

ที่นี้นักวิจัยได้สัมภาษณ์พ่อของนักต่อสู้หญิงของกลุ่ม GAM ซึ่งมีอาชีพเป็นชาวนาและชา้าง ชาวไม่สามารถขอได้ เนื่องจากถูกทหารยิงในช่วงความขัดแย้ง¹⁵⁰ เขากล่าวว่าสมัยสงครามพื้นที่รอบๆ บ้านเขาเกิดความรุนแรงมาก และทหารเป็นผู้ใช้ความรุนแรงในการทำร้ายประชาชน ทำให้ประชาชนประมาณร้อยละ 80-90 สนับสนุนกลุ่ม GAM เพราะทหารข่มขู่ประชาชน ในขณะที่กลุ่ม GAM มีความสัมพันธ์ที่ดีกับประชาชน

¹⁵⁰ สัมภาษณ์ Razali Ibrahim, ชาวบ้านและบิดานักต่อสู้หญิงของ GAM ที่ Meurah Mulia, อาจะห์เหนือ, 6 มีนาคม ค.ศ. 2009.

ภายหลัง MoU คนอาเจห์ สามารถออกจากบ้าน และออกไปทำงานได้ ตลอดเวลา และมีเสรีภาพในการพูดหรือแสดงความคิดเห็น ประชาชนพอใจกับสภาพในปัจจุบัน แม้ว่าจะยังไม่ค่อยเข้าใจว่า MoU มีเนื้อหาสาระสำคัญอะไรบ้าง แต่สิ่งที่ประชาชนสามารถสัมผัสและรับรู้ได้คือ สันติภาพ และในทางรูปธรรมคือ บ้านเรือนของพวกเขาไม่ถูกเผาทำลายเหมือนในช่วงสงคราม นอกจากนี้เขายังกล่าวอีกว่าทหารเป็นกลุ่มที่ไม่พอใจสภาพสันติภาพ เนื่องจากเป็นฝ่ายเสียประโยชน์ และชาวบ้านส่วนใหญ่ก็ให้การสนับสนุนพรรคอาเจห์¹⁵¹

เมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่อาเจห์ภาคกลางจะเห็นว่ามีความแตกต่างจากพื้นที่อาเจห์ภาคเหนืออย่างเห็นได้ชัด เนื่องจากว่าในพื้นที่อาเจห์ภาคกลาง ก่อนหน้าเกิดสัญญาสันติภาพ กลุ่ม GAM ไม่สามารถยึดฐานที่มั่นได้เบ็ดเสร็จ



บริเวณบ้านชาวบ้านที่อาเจห์ภาคเหนือที่ชาวบ้านอ้างว่าถูกเผาในช่วงความขัดแย้ง
โดยฝีมือของทหาร และจนถึงขณะนี้ยังไม่ได้รับการสร้างคืนชดเชยให้

¹⁵¹ เพิ่งอ้าง

นอกจากปัญหาในด้านการสร้างบ้านและจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากช่วงสงครามดังที่กล่าวในบทที่ 3 แล้ว แต่ผลการดำเนินงานในด้านที่ไม่เกี่ยวข้องกับปัจจัยทางกายภาพของ BRA ถือว่าไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร และในบางพื้นที่กระบวนการคืนดีกันของคนในสังคมยังคงเป็นปัญหาอยู่ เช่นในพื้นที่อาเจะห์ภาคกลาง ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางกลุ่มชาติพันธุ์ คือประกอบไปด้วยกลุ่มชาวอาเจะห์ กลุ่มชาวกาโย (Gayo) กลุ่มชาวชวา และกลุ่มชาวจีน แต่ละกลุ่มต่างมีภาษา และวัฒนธรรมเป็นของตัวเอง และในสถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม GAM กับรัฐบาลกลาง กลุ่มคนต่างๆ เหล่านี้ถูกดึงเข้าไปมีส่วนร่วมในความขัดแย้งอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

กลุ่มอาเจะห์ส่วนใหญ่จะให้การสนับสนุน GAM หรืออย่างน้อยก็เห็นใจ ส่วนกลุ่มกาโยมีทั้งที่เข้าข้างกลุ่ม GAM และทหารอินโดนีเซีย ในขณะที่กลุ่มชวามักจะให้การสนับสนุนรัฐบาลกลาง กลุ่มชาวจีนเป็นคนส่วนน้อยของอาเจะห์ภาคกลาง มีทั้งที่เห็นใจกลุ่ม GAM และเข้าข้างรัฐบาลกลาง

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าพื้นที่อาเจะห์ภาคกลางเป็นพื้นที่กลุ่มที่ GAM ไม่สามารถครองอำนาจได้เบ็ดเสร็จ เพราะมีการต่อต้านจากชาวบ้านที่ไม่สนับสนุนกลุ่ม GAM ในช่วงสงคราม พื้นที่แห่งนี้จึงเป็นพื้นที่ที่มีการต่อสู้หนักหน่วงอย่างมากที่สุดแห่งหนึ่ง

ในขณะที่ กลุ่ม GAM มีกองกำลังติดอาวุธเข้าไปปฏิบัติการ และพยายามโน้มน้าวชาวบ้านให้เข้าร่วมต่อสู้กับขบวนการ ทหารอินโดนีเซียก็ก่อตั้งกองกำลังทหารบ้านขึ้นมา เรียกว่า milisi ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการ เชื่อกันว่ากลุ่ม milisi ได้รับการสนับสนุนด้านอาวุธจากกองทัพอินโดนีเซีย แต่อย่างไรก็ตามผู้นำกลุ่ม milisi ปฏิเสธข้อกล่าวหาดังกล่าว และยืนยันว่ากลุ่มพวกเขามีเพียงจอบ เสียม เป็นอาวุธเพื่อต่อสู้กับการก่อการร้ายและการคุกคามจากกลุ่ม GAM เท่านั้น¹⁵² กลุ่ม milisi ไม่ชอบที่จะถูกเรียกว่า milisi พวกเขามีชื่ออย่างเป็นทางการว่า PETA ซึ่งย่อมาจาก Pembela Tanah Air แปลว่าผู้พิทักษ์มาตุภูมิ และกลุ่ม PETA นี้ยังคงมีอยู่จนถึงปัจจุบัน

หลังการลงนามใน MoU ระหว่างกลุ่ม GAM กับรัฐบาลอินโดนีเซียเมื่อปี 2005 ชาวอาเจะห์ที่อยู่ในพื้นที่อาเจะห์ภาคกลางยังรู้สึกและสัมผัสได้ถึงความหวาดระแวงไม่ไว้วางใจกันระหว่างผู้คนในหมู่บ้าน อย่างน้อยๆ ชาวบ้านเชื่อvaยังมีความหวาดระแวงระหว่างกลุ่มนักรบเก่า GAM กับกลุ่ม PETA ชาวบ้านต่างกลัวว่าคนที่พบเจอตามร้านรวงและตามถนนหนทางสายต่างๆ จะเป็นสายลับของอีกฝ่ายหนึ่ง และผู้วิจัยยังสามารถสัมผัสรับรู้ได้ถึงความหวาดระแวง และบรรยากาศที่อึดอัดของคนในบริเวณ

¹⁵² สัมภาษณ์ Sutrisno, ผู้นำ PETA, Bener Meriah, อาเจะห์ภาคกลาง, 19 พฤษภาคม ค.ศ. 2009.

นั้น ไม่ว่าจะพูดอะไร หรือทำอะไร คนที่นั่นจะต้องระแวงระวังอยู่เสมอว่าอีกฝ่ายเป็นใคร เป็นพวกไหน เป็นสายให้ใครหรือเปล่า

จากการพูดคุยกับชาวบ้านจำนวนหนึ่ง ชาวบ้านพูดว่ากลัวทั้งสองฝ่าย และในช่วงสงครามถูกทั้งสองฝ่ายคุกคาม ลักพาตัว และทำร้ายพอๆ กัน หากต้องสงสัยว่าชาวบ้านให้การสนับสนุนอีกฝ่าย พื้นที่นั้นจึงเป็นพื้นที่ที่มีเหยื่อที่ได้รับผลกระทบจากช่วงสงครามจากการกระทำของทั้งสองฝ่าย ซึ่งจนถึงปัจจุบันยังไม่ได้รับการเยียวยาปัญหาอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจะอย่างไรให้เหยื่อจากทั้งสองฝ่าย รวมถึงกลุ่มอดีตนักรบและกลุ่มทหารพรานสามารถอยู่ร่วมกันได้ในสังคมอย่างปกติสุข

ความรู้สึกรักของชาวบ้านต่อบทบาททหารในช่วงสงคราม ซึ่งบางพื้นที่ยังเป็นในแง่ลบอยู่มาก ขอยกตัวอย่างกรณีของ Nek Din ชาวนาที่ Meurah Mulia ชายผู้นี้มีอายุ 63 ปีมีบุตรทั้งหมด 8 คน เป็นผู้ชาย 3 คนและหญิง 5 คน ความรู้สึกและความทรงจำที่ Nek Din มีต่อทหารนั้นมีแต่เรื่องที่ทหารกระทำอันโหดร้ายทารุณที่กระทำต่อประชาชน ทั้งยังชาวบ้าน สังกัดแล้วนำไปทิ้งที่อื่น เขายังเล่าว่าในช่วงสงครามจะมีเฮลิคอปเตอร์มาบินทุกคืน และทหารจะมาที่บ้านบ่อยๆ มาปล้นเงินบ้าง ขอยืมรถมอเตอร์ไซด์ไปใช้บ้างแล้วจะเอามาคืนเมื่อฟังแล้ว นอกจากนี้ทหารยังบังคับให้ผู้ชายในหมู่บ้านปลัดกันเป็นยามอาสาสมัครคอยตรวจตรายามค่ำคืน หากใครเผลอนอนหลับทหารจะทำร้ายด้วยการกระแทกจากการกระทำอันโหดร้ายของทหาร ทำให้ชาวบ้านรวมถึง Nek Din เข้าร่วมกับพวกกลุ่ม GAM มองว่า กลุ่ม GAM เป็นพวกของตนและให้การสนับสนุนทุกอย่างเช่นให้อาหาร ให้ที่หลบซ่อนจากทหาร และให้ข่าวสารต่างๆ เกี่ยวกับทางการ¹⁵³ เป็นต้น

ความยุติธรรมกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน

การละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการเคลื่อนไหวของกลุ่ม GAM รวมถึงการรณรงค์ในเรื่องการลงประชามติ การแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้จึงเป็นการเยียวยาบาดแผลและความเจ็บปวดจากช่วงเวลาสงครามได้ดีที่สุด

ใน MoU ระบุว่า จะต้องมีการคณะกรรมการไต่สวนหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน (Truth and Reconciliation Commission) รวมถึงต้องมีการตั้งศาลสิทธิมนุษยชนขึ้นที่อาจะช่วยเหลือ สิ่งที่สำคัญ คือ ในคดีละเมิดสิทธิมนุษยชนที่อาจะห้จะต้องมีการพิจารณาคดีที่อาจะห้ใน

¹⁵³สัมภาษณ์ Nek Din, ชาวบ้านที่ Meurah Mulia, อาจะห์ภาคเหนือ, 7 มีนาคม ค.ศ. 2009.

ศาลพลเรือนไม่ใช่ศาลทหาร ในอดีต ชาวอาจะห์รู้สึกไม่พอใจกับการพิจารณาคดีละเมิดสิทธิมนุษยชนที่จะกระทำกันในศาลทหาร

เมื่อร่างกฎหมายอาจะห์ฉบับสุดท้ายได้ประกาศออกมา บรรดานักเคลื่อนไหวอาจะห์ได้ออกมาวิพากษ์วิจารณ์ว่าประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนได้ถูกให้ความสำคัญน้อยเกินไป ทั้งๆ ที่เป็นเรื่องที่ใหญ่มากเรื่องหนึ่งในปัญหาอาจะห์ ในร่างกฎหมายได้ระบุว่าศาลสิทธิมนุษยชนที่อาจะห์จะต้องถูกตั้งขึ้นหลังจากกฎหมายอาจะห์ประกาศใช้แล้วหนึ่งปี ทว่า จะไม่มีผลย้อนหลังต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่กระทำไปในช่วงสงคราม ส่วนการละเมิดสิทธิมนุษยชนในอดีตนั้นจะต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการไต่สวนหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน

อย่างไรก็ตาม เป็นเวลาสามปีกว่าแล้วที่มีการประกาศใช้กฎหมายท้องถิ่นอาจะห์ แต่ทั้งคณะกรรมการไต่สวนหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนและศาลคดีสิทธิมนุษยชน ยังไม่มีการดำเนินการใดๆ ขึ้นในอาจะห์ ยิ่งไปกว่านั้นยังมีบางแนวคิดที่มองว่าหากมีการพิจารณาคดีเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนในอดีตจะยิ่งเป็นการเพิ่มความตึงเครียดให้กับสังคมอาจะห์เอง

ผู้เป็นเหยื่อของการละเมิดสิทธิมนุษยชนในช่วงสงครามนั้น มีทั้งที่ถูกกระทำจากกลุ่ม GAM และกลุ่มทหารพรานหรือ milisi ซึ่งเป็นกลุ่มที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทัพในช่วงสงครามและไม่เคยเฉพาะในด้านการละเมิดสิทธิมนุษยชนเท่านั้นที่ยังไม่ได้รับการเยียวยา แม้แต่ในด้านกายภาพภายนอกก็ดูเหมือนว่ารัฐบาลทั้งส่วนกลางและท้องถิ่นล้มเหลวในการชดเชยให้แก่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากช่วงสงคราม ผู้วิจัยได้ไปเก็บข้อมูลในพื้นที่อาจะห์ภาคเหนือพบว่า ยังมีชาวบ้านอีกจำนวนไม่น้อยที่บ้านเรือนของพวกเขาก็ถูกเผาทำลายในช่วงสงคราม จนถึงในปัจจุบันนี้ (ปี 2009) ก็ยังไม่ได้รับการสร้างให้ชดเชย ไม่ต้องพูดถึงการเยียวยาทางด้านจิตใจ เพราะไม่มีหน่วยงานของรัฐเข้าไปจัดการดูแลในเรื่องนี้

ในพื้นที่อาจะห์ภาคกลางเป็นพื้นที่ที่เกิดความรุนแรงอย่างมากในช่วงสงคราม ในขณะที่ระดับรัฐบาลการตั้งคณะกรรมการไต่สวนหาข้อเท็จจริงจะยังไม่คืบหน้า และแผนการปฏิบัติงานของ BRA ในการเยียวยาด้านความรู้สึกของเหยื่อจากความรุนแรงไม่เป็นรูปธรรม ดังนั้นหน้าที่ในการเยียวยาความรู้สึกของเหยื่อจากความรุนแรง จึงเป็นขององค์กรพัฒนาเอกชนอย่างเช่น KontraS ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำงานในด้าน การติดตามกรณีคนหายจากเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมือง รวมถึงให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงช่วงสงคราม

ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ผู้หญิงในหมู่บ้านอาจะห์ภาคกลางที่บ้านและหมู่บ้านของเธอถูกเผาในช่วงสงครามจากการกระทำของกลุ่ม GAM เธอชื่อ Sukensi อายุ 39 ปี เป็นชาวชาวที่ถูกรัฐบาลซูฮาร์โตอพยพมาอยู่ในพื้นที่อาจะห์ภาคกลางตั้งแต่วัยรุ่นพ่อแม่ของเธอ เธอได้เล่าถึงในช่วงสงครามว่า¹⁵⁴

“เหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในตอนแรกๆ นั้น เริ่มขึ้นเมื่อเดือนมิถุนายนปี 2001 ในตอนกลางคืนเวลาประมาณ 21.30 น มีเสียงปืนและเสียงดังอีกทีที่เกิดจากกลุ่มคนที่พยายามมาทำร้ายและเผาบ้านของชาวบ้านจนถึงเวลาประมาณตี 1 ก็เงียบลง จากนั้นก็มีข่าวว่ามีบ้านเรือนชาวบ้านหลายหลังที่ถูกเผาไหม้ไปถึงมีชาวบ้านหลายคนได้รับบาดเจ็บจากเพลิงไหม้ และคนในครอบครัวของฉันได้รับบาดเจ็บ 5 คน ไม่รู้ว่าใครทำไม่รู้ว่ามาจากไหน รู้แต่ว่าคนทำพูดภาษาท้องถิ่น¹⁵⁵ ในตอนนั้นไม่ได้หนีไปไหน ยังคงอยู่ที่เดิม พอตอนกลางคืนไปนอนที่มัสยิด ในช่วงนั้นมันโอบายให้คนชาวอพยพไปอยู่ที่อื่นแต่คนในหมู่บ้านของฉันไม่ยอมย้ายไปไหนกัน”

เมื่อถูกถามถึงสภาพการณ์ปัจจุบัน Sukensi ได้เล่าว่าหลังจากมี MoU แล้ว สภาพที่อาจะห์กลางดีขึ้น แต่ก็ยังคงมีความรุนแรงหรือความขัดแย้งระหว่างกลุ่มที่เคยมีปัญหาเป็นระยะๆ แต่ไม่มากเท่าก่อน และเมื่อถามถึงกระบวนการยุติธรรมหลังจากเกิดสันติภาพ เธอกล่าวว่า

“เรื่องความยุติธรรมนั้นยังงี้ก็ได้ ชาวชวายอมรับได้ทุกอย่าง จะมีก็ได้ ไม่มีก็ได้ หลังจากมีการเข้ามาของ MoU ซึ่งมีบทบาทมากสำหรับพวกชาวบ้านเพราะรัฐบาลได้เข้ามาสร้างบ้านที่พักอาศัยให้กับชาวบ้านที่เดือดร้อน ส่วนเงินช่วยเหลือนั้นตอนแรกสัญญาว่าจะให้ 50 ล้านต่อคน ตอนนี้อยู่ที่เพียง 11 ล้าน มีแต่ความช่วยเหลือด้านสิ่งก่อสร้างแต่ไม่มีอะไรที่ช่วยบำบัดทางจิตใจสำหรับคนที่ผ่านสงครามมา

จากอดีตจนถึงปัจจุบันนี้มีความแตกต่างที่เกิดขึ้นมาก ทั้งมีความสงบ มีเศรษฐกิจดี มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ฉันหวังไว้ว่าความรุนแรงจะไม่เกิดขึ้นอีก เพราะสิ่งเหล่านั้นจะทำให้ชีวิตของเราต้องอยู่อย่างเจ็บปวดมากๆ และฉันเชื่อว่าความเป็นไปได้ที่จะเกิดสงครามขึ้นมามีโอกาสนั้นมีน้อยมาก”

¹⁵⁴ สัมภาษณ์ Sukensi, ผู้สูญเสียจากความขัดแย้ง, Bener Meriah, อาจะห์ภาคกลาง, 19 พฤษภาคม ค.ศ. 2009.

¹⁵⁵ หมายถึงภาษาอาจะห์

เมื่อผู้วิจัยถามถึงความสัมพันธ์ของชาวบ้านระหว่างผู้ที่สนับสนุน GAM ก่อนหน้านี้กับพวกที่สนับสนุน milisi ตอนนี้ความสัมพันธ์เป็นอย่างไร เกิดความรู้สึกตึงเครียดในชุมชนหรือไม่ เธออธิบายเรื่องนี้ว่า

“สำหรับความสัมพันธ์ระหว่าง milisi (ชาวบ้านที่ไม่ชอบกลุ่ม GAM) กับกลุ่มที่สนับสนุนกลุ่ม GAM นั้น โดยทั่วไปแล้วเป็นความสัมพันธ์ที่ดีกว่าเมื่อก่อนมาก แต่ลึกๆ ภายในใจของเขาก็คงไม่ทราบเหมือนกัน ยังมีข่าวและเหตุการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่สำหรับฉันเองก็ไม่ได้ใส่ใจเรื่องนี้มากนัก ตลอดระยะเวลาที่อาศัยอยู่ที่นี้ เหตุการณ์ในครั้งที่บ้านฉันถูกเผาที่ฉันคิดว่ารุนแรงที่สุด แต่หลังจากเหตุการณ์ที่บ้านฉันจบสิ้นลงก็ไม่มีอะไรเกิดขึ้นที่นี่อีก ใครหรือกลุ่มไหนที่เป็นผู้ก่อความไม่สงบในที่นี้ ฉันไม่กล้าที่จะพูดถึง คนในหมู่บ้านของฉันเกลียด กลุ่ม GAM มากกว่า กลุ่ม TNI พวกเขามีความรู้สึกว่ากลุ่ม TNI ปกป้องเขาในช่วงที่เกิดความไม่สงบขึ้นและชาวบ้านจะรู้สึกกลัวกลุ่ม GAM มากกว่ากลัวพวก TNI และประชาชนก็มีความสุขใจที่มีกลุ่ม TNI อยู่ในหมู่บ้าน”

นอกจากนี้ผู้วิจัยยังได้สัมภาษณ์เยาวชนซึ่งเติบโตและประจักษ์กับความขัดแย้งด้วยตาของตนเอง Bahtiar อายุ 18 ปี อยู่ที่หมู่บ้าน Buntul Kemeumu ในอำเภอ Bener Meriah อาเภอภาคกลาง Bahtiar ได้เล่าให้ฟังถึงสภาพในช่วงสงครามกับปัจจุบันว่า¹⁵⁶

“ในช่วงที่เกิดวิกฤต หมู่บ้านของผมหายกจนและเป็นพื้นที่หนึ่งที่เกิดความรุนแรงสูงมาก เพราะเป็นพื้นที่ชายขอบอยู่ระหว่าง Lhokseumawe และอาเภอภาคกลาง มีคนถูกยิงเยอะมาก และลุงของผมโดนทำร้าย โดยไม่รู้ว่าใครเป็นคนทำ ในปี 2001 บ้านของผมถูกเผา ด้านหลังบ้านของผมอยู่ใกล้กับป้อมตำรวจ มีการต่อสู้กันระหว่างสองฝ่าย เริ่มตั้งแต่เช้าจนกระทั่งเย็น ทำให้มีทหารเสียชีวิต 1 นาย ส่วนทหารกลุ่ม GAM เสียชีวิตเป็นจำนวนมาก หลังจากเหตุการณ์นี้แล้ว ที่หมู่บ้านผมมีการชุดศพขึ้นมาแล้วเอาไปไว้ที่อื่น ไม่รู้ว่าเหมือนกันว่าเป็นพวกไหน ขึ้นอยู่กับว่าเป็นพวกไหน ถ้ามีญาติเป็นกลุ่ม GAM ก็เป็นกลุ่ม GAM ถ้าไม่ ก็เป็นพวกสนับสนุนกลุ่ม TNI ชาวบ้านที่นี่โดนขู่จากทั้งกลุ่ม GAM และกลุ่ม TNI

ในช่วงที่เกิดวิกฤต มีผู้ได้รับเคราะห์เป็นจำนวนมาก และได้รับการช่วยเหลือจาก BRA สร้างบ้านให้แต่ไม่ดีเหมือนเก่า ส่วนคนที่ถูกทำร้ายและพ่อแม่เสียชีวิตจะได้รับเงินชดเชย เด็กกำพร้าจะได้เงินประมาณ 325,000 รูเปียห์ต่อเดือน แต่ไม่รู้ว่าจะได้เงินนี้ถึง

¹⁵⁶ สัมภาษณ์ Bahtiar, ผู้สูญเสียจากช่วงสงคราม, Bener Meriah, อาเภอภาคกลาง, 21 พฤษภาคม ค.ศ. 2009.

เมื่อไหร่ เท่าที่ผมรู้ไม่มีใครได้รับที่หมู่บ้านของผม หลังจากปี 2005 ใหม่ๆ ยังมีชาวบ้าน
กลัวๆ อยู่ ตอนนี้สภาพในหมู่บ้านไม่มีอะไรแล้ว ปกติดี ชาวบ้านไม่ค่อยกลัวแล้ว”

หลังการลงนามในสัญญาสันติภาพในปี 2005 ความขัดแย้งทางด้านกายภาพระหว่างทหารซึ่ง
เป็นตัวแทนของรัฐบาลจากการ์ตากับกลุ่ม GAM หดไป แม้ว่าจะยังมีความหวาดระแวงซึ่งกันและ
กัน และเกิดความขัดแย้งในรูปแบบอื่นๆ

อย่างไรก็ตาม ความขัดแย้งซึ่งน่าเป็นกังวลมากกว่านั้นคือความขัดแย้งระหว่างชาวอาเจห์
ด้วยกันเอง ประการแรกคือระหว่างกลุ่ม GAM ด้วยกันเองจากปัญหาในเรื่องการแบ่งเงินชดเชยแบบ
ไม่เท่าเทียมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากผู้นำสูงสุดคือ Hasan di Tiro เสียชีวิต ซึ่งขณะนี้เขามีอายุ 80 กว่า
ปีแล้ว ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของกลุ่ม GAM อาจจะไม่เข้มแข็งเหมือนในอดีต ประการที่สอง
คือความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นซึ่งส่วนมากเป็นพวกกลุ่ม GAM กับประชาชนชาวอาเจห์ หรือ
กล่าวอีกอย่างได้ว่าความขัดแย้งได้เปลี่ยนจากความขัดแย้งในแนวตั้ง เป็นความขัดแย้งในแนวราบ
แทน อันเนื่องมาจากว่าประชาชนคาดหวังให้รัฐบาลท้องถิ่นพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชนในทุกๆ
ด้าน ไม่ว่าจะเป็นทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมถึงประเด็นที่สืบเนื่องจากช่วงสงคราม
ได้แก่การละเมิดสิทธิมนุษยชน และการจัดการกระบวนคืนสู่สังคมที่เน้นในด้านการเยียวยาความรู้สึก
และการลดความเป็นปฏิปักษ์ต่อกันของฝ่ายต่างๆ ซึ่งหากว่ารัฐบาลท้องถิ่นที่พวกเขาเลือกมาไม่
สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพอาจจะก่อให้เกิดความขัดแย้งภายในสังคมอาเจห์เอง ซึ่ง
ไม่ได้เกี่ยวข้องกับรัฐบาลกลางที่จาการ์ตา

บทที่ 5

การถอดบทเรียนจากกระบวนการสันติภาพในอาเจะห์ต่อการแก้ไขความรุนแรง

ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย

(What lessons can be learned from the case of Aceh)

จากการวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่ส่งเสริมและเอื้อต่อกระบวนการสร้างสันติภาพในกรณีอาเจะห์ ทำให้เห็นได้ว่ามีหลายปัจจัยที่ทำให้สถานการณ์ความขัดแย้งในอาเจะห์ ดำเนินมาถึงจุดที่เหมาะสมต่อการทำข้อตกลงสันติภาพระหว่างอดีตนักต่อสู้กลุ่ม GAM และฝ่ายรัฐบาลอินโดนีเซีย ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ได้แก่

ปัจจัยทางบริบท

บริบทของการเจรจาระหว่างกันก่อนที่จะเกิดเหตุการณ์สึนามิ และบริบทหลังเกิดเหตุการณ์สึนามิ ซึ่งเป็นตัวเร่งให้ทั้ง 2 ฝ่าย มีข้อตกลงทางสันติภาพโดยเร็ว ประกอบกับการที่มีรัฐบาลต่างชาติและองค์กรระหว่างประเทศที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือในพื้นที่อาเจะห์ จึงอาจทำให้เป็นอุปสรรคต่อทั้ง 2 ฝ่ายที่จะกลับมาต่อสู้กันอีกครั้ง และเนื่องด้วยกลุ่ม GAM ก็อ่อนกำลังลงมากจากการต่อสู้กับฝ่ายกองทัพอินโดนีเซียจึงทำให้กลุ่ม GAM จำเป็นที่จะต้องหาทางออกจากการทำสงคราม

ปัจจัยด้านตัวแสดง

การเปลี่ยนแปลงตัวผู้นำรัฐบาลของอินโดนีเซีย จากผลของการเลือกตั้งในเดือนกันยายนปี 2005 ทำให้ประธานาธิบดีซูชิโล บัมบัง ยูโดโยโนและรองประธานาธิบดียูซุฟ คัลลาขึ้นสู่อำนาจ และเขาจริงจังกับการจัดการกับปัญหาความขัดแย้งในอาเจะห์ ปัจจัยที่เอื้อต่อการเจรจาคือความชอบธรรมของรัฐบาลเอง ที่ประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรง ที่สำคัญประธานาธิบดีซูชิโลมีความสามารถควบคุมฝ่ายทหารได้มากกว่ารัฐบาลชุดก่อนๆ อีกด้วย ซึ่งดูจากความล้มเหลวการเจรจาค้างก่อนๆ ภายใต้รัฐบาลเมกาวาตีและรัฐบาลวาลิดจะเห็นได้ว่าอุปสรรคในการเจรจากับกลุ่ม GAM ประการหนึ่งคือการที่ฝ่ายทหารไม่เห็นด้วยกับการเจรจากับกลุ่ม GAM

ปัจจัยของตัวกลางในการเจรจา

ถ้าเปรียบเทียบกับการเจรจาค้างก่อนๆ กับการเจรจาในปี 2005 ที่ประสบความสำเร็จได้นั้น เป็นผลมาจากตัวกลางในการเจรจา คือ AMM ที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จาก EU และ ASEAN ซึ่งมี

สถานะเป็นองค์กรระดับภูมิภาคและอยู่ในระดับที่สูงกว่าตัวกลางในการเจรจาภายใต้รัฐบาลเมกาวาตี และรัฐบาลลาฮิดโดยปัจจัยทั้ง 3 ประการนี้เป็นปัจจัยที่สำคัญที่เอื้อต่อการเจรจา

เมื่อกล่าวถึง สันติภาพ ก็จำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงความต่อเนื่อง เพราะเป็นกระบวนการเพื่อให้สันติภาพคงอยู่ ดังนั้นจึงไม่ใช่เพียงเหตุการณ์เท่านั้น และที่สำคัญคือ ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในความขัดแย้งมีความรู้สึกที่ตัวเองมีส่วนได้ส่วนเสียในข้อตกลงทางสันติภาพเช่นกัน ในปัจจุบันได้มีการกระจายอำนาจทางด้านการบริหาร มีการจัดการทรัพยากรของท้องถิ่น (ดังที่กล่าวมาในบทที่ 3) และยังมี การกระจายอำนาจทางด้านการเมือง (ดังที่กล่าวมาในบทที่ 4) สำหรับบทที่ 5 นี้ จะนำปัจจัยทางบริบทของตัวแสดง และ ตัวกลางในการเจรจา เพื่อวิเคราะห์และประเมินความเป็นไปได้ที่จะทำให้เกิดข้อตกลงทางสันติภาพเพื่อจัดการกับความขัดแย้งใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย

ปัญหาความขัดแย้งในปัจจุบัน

ปัญหาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ อันได้แก่ จังหวัดปัตตานี นราธิวาส และยะลานั้น เป็นปัญหาเรื้อรังของรัฐบาลไทยมาเป็นเวลาช้านานโดยเริ่มมีความขัดแย้งมาตั้งแต่ พ.ศ. 2500 และไม่ได้ปรากฏกลุ่มแกนนำหลักที่ชัดเจนเหมือนกรณีอาละห์ กลุ่มเคลื่อนไหวใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีกลุ่มบุคคลหลายกลุ่มเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการต่อสู้กับรัฐและความรุนแรง โดยบางกลุ่มมีเป้าหมายชัดเจนต่อการบรรลุเป้าหมายในการแบ่งแยกดินแดน ส่วนกลุ่มอื่นๆ อาจจะไม่ชัดเจนมากนัก¹⁵⁷

ทั้งนี้หากพิจารณาถึงมูลเหตุของความขัดแย้ง และการใช้กำลังเพื่อแสดงออกซึ่งการต่อต้านนั้น ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะในอดีตนโยบายของรัฐบาลไทยต่อประชาชนชาวมุสลิมเชื้อสายมาเลย์นั้น เป็นการดำเนินนโยบายเพื่อการผสมกลมกลืน (assimilate) ประชาชนเหล่านั้นให้มีสำนึกและความรู้สึกว่าเป็นคนไทย หลังจากเกิดการปฏิวัติสยามในปี 1932 ที่รัฐบาลใหม่ได้เปลี่ยนจากระบอบเทศาภิบาลมาเป็นการจัดตั้งจังหวัดภาคใต้ อันได้แก่ปัตตานี, ยะลา, นราธิวาส, สงขลา และสตูล จึงทำให้เกิดความรู้สึกต่อต้านสยามมากขึ้นและยิ่งทวีความเข้มข้นมากขึ้นในยุครัฐบาลจอมพลป. พิบูลสงคราม (1939-1944) ที่ใช้นโยบายผสมกลมกลืนกลุ่มชาติพันธุ์มลายูเข้ามาเป็นประชาชนสยามโดยผ่านกฎหมายรัฐนิยม นโยบายการผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรมนี้ได้ส่งผลกระทบต่อชาวมลายูมุสลิมอย่างมาก รวมทั้งเกิดการกระตุ้นพลังชาตินิยมมลายู ซึ่งได้แผ่ขยายไปทั่วชุมชนมลายูมุสลิมในรัฐปาตานี

¹⁵⁷ Duncan McCargo, *Tearing Apart the Land Islam and Legitimacy in Southern Thailand*, (Ithaca and London: Cornell University Press, 2008), p. 134

และพื้นที่โดยรอบ เพื่อรักษาอัตลักษณ์ความเป็นมลายูมุสลิมและเกิดการเรียกร้องเอกราชของชาวมลายูปาตานี

แต่พอถึงรัฐบาลสมัย พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ ได้เริ่มตระหนักถึงปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นและเล็งเห็นถึงความสำคัญในการเปลี่ยนแปลงนโยบายจากเดิมที่ค่อนข้างจำกัด และไม่สามารถบรรเทาความรุนแรงที่เกิดขึ้นได้ รัฐบาลของ พล.อ. เปรมฯ จึงเริ่มนโยบายต่างๆ อย่างเช่นการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น รวมไปถึงการนิรโทษกรรมให้แก่กลุ่มบุคคลที่ใช้ความรุนแรง ซึ่งจากการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้มีผลทำให้ความรุนแรงใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เริ่มลดลงในที่สุด

แต่แล้วความขัดแย้งและการใช้ความรุนแรงในภาคใต้ได้กลับมามีความรุนแรงอีกครั้งหนึ่ง นับตั้งแต่ปี 2004 ส่งผลให้เกิดความสูญเสียเป็นจำนวนมากทั้งชีวิตและทรัพย์สินทั้งของประชาชนและของรัฐ ทั้งนี้รัฐบาลและภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ต่างระดมสรรพกำลังและทรัพยากรจำนวนมากเพื่อบรรเทาและแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามปัญหาต่างๆ ก็ยังไม่มีทีท่าที่จะทุเลาเบาบางลง มีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงมูลเหตุของความรุนแรงที่เกิดขึ้นในปัจจุบันว่ามาจากรัฐบาลภายใต้การนำของ นายทักษิณ ชินวัตรที่ดำเนินนโยบายเรื่องภาคใต้ผิดพลาด นั่นคือ การตัดสินใจใช้กำลังอำนาจทหารในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง หลังจากเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบเมื่อวันที่ 4 มกราคม 2004 โดยกลุ่มก่อการร้ายได้บุกปล้นอาวุธปืนที่ค่ายปฏิบัติการทักษิณพัฒนาที่ 34 ในอำเภอเจาะไอร้อง จังหวัดนราธิวาส และเผาโรงเรียนจำนวน 20 แห่ง นายทักษิณ ชินวัตรจึงใช้มาตรการโต้ตอบที่รุนแรงและประกาศกฎอัยการศึก ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถควบคุมตัวบุคคลที่ต้องสงสัยได้ภายใน 7 วันโดยปราศจากการตั้งข้อหา

ต่อมาวันที่ 28 เมษายน 2004 กลุ่มผู้ก่อความไม่สงบกระจ่ายกันโจมตีฐานที่มั่นของทั้งตำรวจและทหารในสามจังหวัดภาคใต้ ทำให้มีผู้เสียชีวิตจำนวน 113 คน นอกจากนี้ในกรณีตากใบ ซึ่งเป็นเหตุการณ์สังหารหมู่ที่เกิดขึ้นในอำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส ที่เป็นการแสดงให้เห็นว่า การจัดการกับปัญหาชายแดนภาคใต้ของรัฐบาลเป็นแบบลัทธิชนะที่แพ้ที่แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าเป็นแก้ปัญหาเชิงยุทธศาสตร์ (strategic) และรัฐบาลใช้มาตรการในการสลายการชุมนุม จนนำไปสู่การจับกุมผู้ประท้วงและมีผู้เสียชีวิตระหว่างขนส่งผู้ต้องหา 84 ศพ เนื่องจากขาดอากาศหายใจ จะเห็นได้ว่า สมัยรัฐบาลของนายทักษิณ ใช้นโยบายแข็งกร้าวมากกว่าประนีประนอม (conciliatory) ส่งผลให้เหตุการณ์ครั้งนี้กลายเป็นประเด็นสากลที่ประเทศเพื่อนบ้านอย่างมาเลเซียและอินโดนีเซียให้ความสนใจและ

ประมาณการกระทำของรัฐบาลและเรียกร้องให้ยุติการกดขี่ห่มเหงตามอำเภอใจของรัฐ และเป็นสิ่งที่ส่งผลให้การเลือกตั้งในปี 2005 พรรคไทยรักไทยสูญเสียที่นั่งในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้¹⁵⁸

ในวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2005 นาย ทักษิณ ชินวัตร ได้ออกประกาศ กำหนดให้พื้นที่ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้แบ่งเป็นโซนสีแดง เหลืองและเขียว โดยขึ้นอยู่กับระดับของความรุนแรงและชาวบ้านจะต้องประสานงานกับเจ้าหน้าที่ในการจัดหาข้อมูล และการแบ่งโซนนี้สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามสถานการณ์ของความรุนแรงภายในหมู่บ้าน โดยหมู่บ้านส่วนใหญ่ในราชิวาสถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่สีแดง และพื้นที่เหล่านี้จะไม่ได้รับการช่วยเหลือจากเงินกองทุนพัฒนาจังหวัดที่มีมูลค่ากว่า 30 ล้านบาท ส่วนหมู่บ้านในโซนสีเหลือง ซึ่งมีความรุนแรงเกิดขึ้นบางครั้งนั้นจะได้รับการช่วยเหลือบ้าง ส่วนหมู่บ้านในโซนสีเขียว นั้น เป็นพื้นที่ที่มีความรุนแรงน้อยที่สุดและชาวบ้านที่ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงทำให้ได้รับเงินช่วยเหลือเต็มที่ นาย ทักษิณกล่าวไว้ว่า “เราจะไม่ให้เงินสักบาทเดียวแก่พื้นที่สีแดง เพราะเราไม่ต้องการให้พวกเขาใช้เงินเหล่านี้ไปกับผู้ก่อการร้ายที่ต้องการจะแบ่งแยกชายแดนภาคใต้จากประเทศไทย”¹⁵⁹

นอกจากนี้ความรุนแรงของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในชายแดนภาคใต้ที่ทวีมากขึ้นมาจากสาเหตุอื่นๆ อย่างเช่น การยุบเลิกหน่วยงานของรัฐบาลที่มีความสำคัญ และความไม่พอใจอันเกิดจากการจับกุมโดยไม่มีการตั้งข้อหา รวมทั้งการถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐทารุณ อันนำไปสู่ความกลัวและความไม่ไว้วางใจในอำนาจของรัฐบาลที่จะสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นกับเหยื่อและครอบครัวผู้เคราะห์ร้ายเหล่านั้น และการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทางสังคมก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ชาวไทยมุสลิมเกิดความรู้สึกไม่มั่นคงในชีวิตและยังสร้างความอึดอัดใจในหมู่ชุมชนไทยมุสลิมอีกด้วย¹⁶⁰

ในขณะนี้แม้ว่าพรรคประชาธิปัตย์จะเข้ามาเป็นรัฐบาล แต่ก็ยังไม่ได้มีนโยบายใหม่หรือมีความเหมาะสมมากกว่าต่อการจัดการกับความขัดแย้งที่ภาคใต้ ที่ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าความขัดแย้งจะลดจำนวนลง แต่ระดับความรุนแรงกลับเพิ่มมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับเหตุการณ์ก่อนหน้านี้ รัฐบาลจึงจำเป็นที่จะต้องดำเนินการลดเงื่อนไขทางการเมืองที่จะทำให้ความขัดแย้งนั้นทวีความ

¹⁵⁸ Duncan McCargo (ed.), *Rethinking Thailand's Southern violence*, (Singapore: National University of Singapore Press, 2007), p.36.

¹⁵⁹ Rohan Gunaratna, Arabinada Acharya, and Sabrina Chua, *Conflict and Terrorism in Southern Thailand*, (London; New York: Marshal Cavendish Academic, 2005), p.89.

¹⁶⁰ International Crisis Group (ICG), ‘Southern Thailand: Insurgency, Not Jihad’, Policy Briefing, 18 May 2005.

รุนแรง ซึ่งได้แก่การไม่เคารพต่ออัตลักษณ์และภาษาของชาวมลายูมุสลิม การไม่รับผิดชอบต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการขาดตัวแทนของพวกเขาในโครงสร้างการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและรัฐบาล หากปราศจากมาตรการเหล่านี้แล้ว การปราบปรามที่รุนแรงหรือความพยายามที่จะปลูกฝังความคิดชาตินิยมแบบไทยในหมู่คนมลายูมุสลิม อาจจะกลายเป็นการสร้างความโกรธแค้นให้เพิ่มมากยิ่งขึ้นและเป็นเงื่อนไขให้เกิดนักต่อสู้รุ่นใหม่เพิ่มขึ้นมาเรื่อยๆ และหล่อเลี้ยงให้ความขัดแย้งยืดเยื้อยาวนาน¹⁶¹

กลุ่มเคลื่อนไหวในสามจังหวัดภาคใต้

ดังที่กล่าวมาข้างต้น รากเหง้าทางประวัติศาสตร์ ความไม่พอใจที่สืบเนื่องจากความแตกต่างในเรื่องชาติพันธุ์ มีพื้นฐานจากการแบ่งแยกทางวัฒนธรรม ซึ่งประเทศไทยและการดำเนินนโยบายผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรม รวมถึงความรุนแรงและการละเมิดสิทธิมนุษยชนทำให้ปัญหามีความซับซ้อนและหนักหนามากขึ้น นอกจากนี้ สถานการณ์ความไม่สงบในชายแดนภาคใต้ที่ยังคงดำเนินเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันเกิดจากปัญหาสังคมจิตวิทยา เช่น อคติ ความหวาดระแวง ความไม่ไว้วางใจ และความรู้สึกต่ออำนาจรัฐในทางลบที่สะสมมานาน ซึ่งความรู้สึกเหล่านี้กลายเป็นความรู้สึกที่ฝังรากลึกจนกลายเป็นความขัดแย้งในสังคม¹⁶² ปัจจัยเหล่านี้เป็นที่มาของการก่อตัวของกลุ่มเคลื่อนไหวใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีอาละห์แล้วกลุ่มเคลื่อนไหวใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้จะมีจำนวนที่มากกว่า ซึ่งต่างกับกรณีอาละห์ที่มีกลุ่มหลักคือ กลุ่ม GAM¹⁶³ นอกจากนี้กลุ่ม GAM ยังกล้าที่จะเปิดเผยตัวผู้นำในที่สาธารณะ อย่างเช่น ผู้ก่อตั้ง และรัฐบาลพลัดถิ่นที่ประเทศสวีเดน รวมทั้งผู้บัญชาการนักต่อสู้กลุ่ม GAM และที่สำคัญกลุ่ม GAM ยังมีความชัดเจนในเรื่องของเป้าหมายของกลุ่มอีกด้วย ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับความขัดแย้งในกรณีใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่มีจำนวนกลุ่มเคลื่อนไหวมาก มีความหลากหลายในข้อเรียกร้องและจุดประสงค์ในการเคลื่อนไหว ซึ่งบางกลุ่มมีความชัดเจนและบางกลุ่มไม่มีความชัดเจน นอกจากนี้มีน้อยคนที่จะรู้จักโครงสร้างและระดับผู้นำของกลุ่มเหล่านี้ สิ่งเหล่านี้มีนัยสำคัญเพราะหากขาดข้อมูลตรงนี้ทำให้ยากลำบากในการจัดการกับปัญหาความขัดแย้งในภาคใต้ ครั้นจะเริ่มการเจรจาหรือดำเนินการต่อกระบวนการสันติภาพใดๆ ก็เป็นการลำบาก เนื่องจากไม่สามารถทราบได้ว่าจะเจรจากับใครและจุดเริ่มต้นในการเจรจาทางสันติภาพคืออะไร เนื่องจากไม่สามารถรู้ความต้องการของกลุ่มเหล่านี้ อีกประการที่สำคัญคือ การมีตัวแสดงที่หลากหลายจึงเป็นที่มาของจุดมุ่งหมายที่หลากหลายอาจทำให้รัฐบาลสามารถเจรจากับกลุ่มหนึ่งหรือบางกลุ่มได้แต่ไม่สามารถเจรจาท้าข้อตกลงกับกลุ่มอื่นได้ซึ่งจะทำให้ความขัดแย้งยังคงดำเนินต่อไป อย่างเช่นที่เกิดขึ้นในกรณีความขัดแย้งในเกาะมินดาเนาประเทศ

¹⁶¹ International Crisis Group (ICG), 'Recruiting Militants in Southern Thailand', Policy Briefing, 22 June 2009.

ฟิลิปปินส์ที่กลุ่ม MILF ยังมีการต่อสู้กับกองทัพฟิลิปปินส์อยู่¹⁶⁴ หนึ่งความหลากหลายของกลุ่มเคลื่อนไหวใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้มีจำนวนมากซึ่งมีรายละเอียดต่อไปนี้

กลุ่ม *The Patani United Liberation Organization* หรือ PULO

ก่อตั้งขึ้นราวปลายทศวรรษ 1960 เรียกร้องรัฐอิสลามที่เป็นเอกราช อย่างไรก็ตามหลังจากมีการใช้นโยบายด้านเศรษฐกิจและการเมือง และข้อเสนออภัยโทษให้แก่บรรดานักรบ ทำให้การปฏิบัติการของขบวนการสงบลงทีละน้อยๆ ตลอดช่วงกลางทศวรรษ 1990 เป็นต้นมาไม่มีเหตุการณ์ความรุนแรงครั้งใหญ่เกิดขึ้นจนกระทั่งถึงปี 2004

กลุ่มแนวร่วมปฏิวัติแห่งชาติมาลายู (The Barisan Revolusi Nasional / BRN หรือ National Revolutionary Front)

ก่อตั้งเมื่อ 13 มีนาคม 1960 โดยดร.ฮาจิ ฮารุน ชูหลง, อับดุล การ์ิม สาซันหรืออุสตาซการ์ิม, นายหะยีอาหมิน โต๊ะมีนา, ตนกยูาลาล์ นาเซร์ และนายอับดุลกามม ปัจจุบันประธานของกลุ่ม BRN คือ ยะลัน อับดุลเราะมาน¹⁶⁵ ต่อมาได้ก่อตั้งหน่วยทหารขึ้นเมื่อ 10 ตุลาคม 1968 โดยใช้ชื่อว่า กองกำลังติดอาวุธปลดแอกปัตตานี หรือ Angkatan Bersenjata Revolusi Patani: ABRIP (เลียนแบบชื่อย่อของกองทัพ อินโดนีเซีย ซึ่งใช้คำว่า ABRI: Angkatan Bersenjata Republik Indonesia)¹⁶⁶ ผู้บัญชาการของหน่วยงานทหารนี้ คือ ปัก เยห์ (Pak Yeh)อุดมการณ์ของ BRN คือชาตินิยมและศาสนา ยึด

¹⁶² ชิดชนก ราฮิมมูลา, อุทัย ดุลยเกษม และเลิศชาย ศิริชัย, บรรณาธิการ, *ความรู้กับการแก้ปัญหาความขัดแย้ง: กรณีวิกฤตการณ์ชายแดนภาคใต้* (กรุงเทพฯ: สำนักวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์: มุลนิธิเอเชีย : มูลนิธิเคอะวิลเลียมแอนด์ฟลอราฮิวเล็ท, 2548). หน้า 52

¹⁶³ ทั้งนี้ไม่ได้แปลว่ากลุ่ม GAM เป็นกลุ่มตัวแทนของชาวอาจะห์และความต้องการของชาวอาจะห์ทั้งหมด และไม่ได้ปฏิเสธกลุ่มอื่นๆ ที่มีการเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐอินโดนีเซีย อย่างเช่นกลุ่มนักศึกษา กลุ่ม SIRA เป็นต้น

¹⁶⁴ Steven Rood, 'A Year On, Prospects for Mindanao Peace Talks Brighten Again', Asia Foundation, <http://asiafoundation.org/in-asia/2009/08/19/a-year-on-prospects-for-mindanao-peace-talks-brighten-again/>, accessed 13 February 2010

¹⁶⁵ Gunaratna, Acharya, and Chua, *Conflict and Terrorism in Southern Thailand*, p.33

¹⁶⁶ ดร.สุรชาติ บำรุงสุข. “การก่อความไม่สงบในภาคใต้ของไทย (ตอนที่ 2)”. *สถาบันอิสรา มูลนิธิพัฒนาสื่อมวลชนแห่งประเทศไทย*.

http://www.isranews.org/cms/index.php?option=com_content&task=view&lang=&id=2108&Itemid=56[11/01/2010]

แนวความคิดในการปกครองแบบสังคมนิยมและนิยมใช้ความรุนแรง มีเป้าหมายการจัดตั้งสาธารณรัฐปัตตานี องค์กรนี้เน้นการดำเนินงานทางการเมืองมากกว่ากิจกรรมการต่อสู้แบบกองโจร¹⁶⁷ ต่อมาเกิดความแตกแยกภายในองค์กรนี้จนแตกเป็น 3 กลุ่มคือ BRN Congress (สายกองกำลังติดอาวุธ) BRN ULAMA (สายศาสนา) และ BRN Coordinate (สายการเมืองและศาสนา)

เชื่อกันว่ากลุ่ม BRN Coordinate นี้เป็นกลุ่มติดอาวุธที่ใหญ่ที่สุดและมีการดำเนินงานดีที่สุดในบรรดากลุ่มต่างๆ โดยเน้นการจัดตั้งทางการเมืองและหาสมาชิกจากภายในโรงเรียนสอนศาสนาอิสลามหรือปอเนาะ¹⁶⁸ ซึ่งหลักการสำคัญของกลุ่มนี้คือ การยึดมั่นแนวคิดแบ่งแยกดินแดนไม่เจรจากับฝ่ายรัฐ และใช้วิธีการรุนแรงในการปฏิบัติการโดยไม่เลือกว่าเป็นไทยพุทธหรือไทยมุสลิมที่ให้ความร่วมมือกับรัฐในการขัดขวางการจัดตั้งรัฐปาตานีอิสระ¹⁶⁹

ตามความเห็นของเจ้าหน้าที่ด้านความมั่นคงของไทยและนักวิเคราะห์อิสระบางคนเชื่อว่ากลุ่ม BRN Coordinate เป็นแกนหลักของขบวนการก่อความไม่สงบในภาคใต้ โดยดำเนินการแบบอิสระ โดยสมาชิกในแต่ละพื้นที่สามารถเลือกเป้าหมายและดำเนินงานทางการเมืองของตนเอง โครงสร้างเช่นนี้ทำให้ขบวนการยังคงเคลื่อนไหวต่อไปได้แม้ว่าเจ้าหน้าที่ทหารตำรวจจะพยายามทำลายเครือข่าย¹⁷⁰

กลุ่มเยาวชนกู้ชาติปัตตานี (Pemuda Merdeka Pattani/PMP)

เป็นส่วนหนึ่งขององค์กร BRN Coordinate ซึ่งสมาชิกแกนนำส่วนใหญ่เป็นผู้นำศาสนา ของทุกพื้นที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่มีการดำเนินการอย่างลับๆ โดยการใช้แผนสู่ความสำเร็จ ที่เรียกว่า “บันได 7 ขั้น” มาตั้งแต่ปี 1992 โดยการชักชวนเยาวชนทั้งในและนอกโรงเรียนเข้าร่วมงานได้เป็นจำนวนมาก เรียกว่า “Pejuang” (เปอญูแเว/ยูแเว) แปลว่า “นักต่อสู้ของกลุ่มเยาวชนกู้ชาติปัตตานี”

¹⁶⁷ จิตชนก ราฮิมมูลา, อุทัย ดุลยเกษม และเลิศชาย ศิริชัย, บรรณาธิการ, *ความรู้กับการแก้ปัญหาความขัดแย้ง: กรณีวิกฤติการณ์ชายแดนภาคใต้* (กรุงเทพฯ : สำนักวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ : มูลนิธิเอเชีย : มูลนิธิเคอะวิลเลียมแอนด์ฟลอราฮิวเล็ท, 2548). หน้า 10.

¹⁶⁸ International Crisis Group (ICG), ‘Southern Thailand: Insurgency, Not Jihad’, p. 12

¹⁶⁹ ดร.สุรชาติ บำรุงสุข. “การก่อความไม่สงบในภาคใต้ของไทย (ตอนที่ 2)”. สถาบันอิสรา มูลนิธิพัฒนาสื่อมวลชนแห่งประเทศไทย.

http://www.isranews.org/cms/index.php?option=com_content&task=view&lang=&id=2108&Itemid=56[11/01/2010]

¹⁷⁰ International Crisis Group (ICG), ‘Recruiting Militants in Southern Thailand’, p. 10-11

(Pemuda Merdeka Patani) ขององค์กรกู้ชาติปาตานี (Pejuangan Merdeka Patani)¹⁷¹ ทั้งยังปลุก กระแสการต่อสู้ในแนวทางญิฮาด (Jihad) หรือสงครามศักดิ์สิทธิ์ และดำเนินการรบบแบบกองโจร ซึ่ง กิจกรรมการดำเนินงานต่างๆ จะแฝงอยู่ในโรงเรียนปอเนาะ ตลอดจนในสถาบันการศึกษาของรัฐบาล บางแห่ง รวมทั้งบริเวณมัสยิดประจำหมู่บ้าน เชื่อกันว่าเป็นผู้ลงมือในการก่อเหตุวินาศกรรม การยิง และวางระเบิดหลายครั้ง และเชื่อว่ากลุ่มนี้มีการเชื่อมโยงและแสวงหาแนวร่วมกับกลุ่มอื่นๆ เช่น PULO BRN Congress และ GMIP เป็นต้น¹⁷²

ขบวนการมูจาฮีดีนอิสลามปัตตานี (Therakan Mujahideen Islam Pattani/GMIP)

ก่อตั้งโดยกลุ่มบุคคลที่เคยผ่านการรบในอัฟกานิสถานในปี 1995 เพื่อจัดตั้งรัฐอิสลาม กลุ่มนี้มีความเกี่ยวข้องกับกลุ่มก่อความไม่สงบหลายกลุ่ม เริ่มจากการก่อตั้งแนวร่วมมูจาฮีดีนปัตตานี หรือ BBMP (Barisan Bersatu Mujahidin Patani) เมื่อวันที่ 16 กันยายน 1985 โดยมีแนวคิดที่จะรวบรวม ขบวนการต่างๆ เข้าด้วยกันเพื่อให้เกิดเอกภาพและความเข้มแข็งในการต่อสู้ โดยมีจุดมุ่งหมายเดียวกัน คือการปลดแอกจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เป็นอิสระ ผู้ร่วมก่อตั้งมีนายหะยีอามิน โต๊ะมีนา แกนนำ ของ BRN Coordinate หะยีอับลูเราะห์มาน/โต๊ะครูฟอมิง (นักวิชาการทางศาสนา) ตนกูปีรกอ ตอนีรกอ แกนนำ PULO นายเวหามะ แวยูโซ๊ะ แกนนำ BNPP/BIPP อุस्ताซการิม บินฮาซัน แกนนำ BRN ULAMA และนายปือราสง กูทาย/ปือราสงชนส่ง แกนนำ BNPP/BIPP ต่อมาเมื่อปี 1986 เริ่ม ปรากฏการณ์เคลื่อนไหวของอีกขบวนการหนึ่งชื่อ “ขบวนการมูจาฮีดีนปัตตานี” GMP (Gerakan Mujahideen Pattani) ซึ่งเชื่อว่าแยกตัวจากขบวนการ BIPP และ BBMP โดยมีแกนนำคนสำคัญ ประกอบด้วยนายวันอาหมัด วันยูซุฟ/เวหามะ แวยูโซ๊ะ อดีตสมาชิก BNPP/BIPP นายอาวัง/อาแว บิน อับลูเราะห์ กาบิรี/อาแวยะบะ นายมุฮัมหมัด/มะ โคล์/อุस्ताซมะ โคล์ นายแจ๊ะกูแม กู/อับบัส บิน อาหมัด ในการเคลื่อนไหวของกลุ่มนี้เน้นงานด้านการเมืองอยู่ในมาเลเซีย บทบาทสำคัญของ GMP คือ เป็นหนึ่งในแกนนำที่รวบรวมขบวนการต่างๆ ก่อตั้งเป็นขบวนการร่วมเพื่อเอกราชปัตตานีหรือเบอร์ ซาตู (BERSATU) เมื่อปี พ.ศ.2532

¹⁷¹ ดร.สุรชาติ บำรุงสุข. “การก่อความไม่สงบในภาคใต้ของไทย (ตอนที่ 3)”. สถาบันอิสรา มูลนิธิ พัฒนาสื่อมวลชนแห่งประเทศไทย.

http://www.isranews.org/cms/index.php?option=com_content&task=view&lang=&id=2121&Itemid=56 [11/01/2010]

¹⁷² ดร.สุรชาติ บำรุงสุข. “การก่อความไม่สงบในภาคใต้ของไทย (ตอนที่ 2)”. สถาบันอิสรา มูลนิธิ พัฒนาสื่อมวลชนแห่งประเทศไทย.

http://www.isranews.org/cms/index.php?option=com_content&task=view&lang=&id=2108&Itemid=56 [11/01/2010]

องค์กร GMIP มีที่ตั้งอยู่ในรัฐตรังกานู ประเทศมาเลเซีย กลุ่มนี้ไม่มีโครงสร้างการดำเนินงานที่เป็นรูปแบบชัดเจน แต่มีบทบาทในการก่อการร้าย เนื่องจากสมาชิกจะได้รับการฝึกฝนทั้งการทหารและรูปแบบกองโจร การก่อวินาศกรรม และข่มขู่กริชกัทรพ์รวมทั้งการผลิตดินระเบิดประเภทต่างๆ ซึ่งบางส่วนจะหลบซ่อนอยู่ในป่าที่ระหว่างชายแดนไทย-มาเลเซีย จุดมุ่งหมายขององค์กรคล้ายกับกลุ่มอื่นๆที่ต้องการสร้างรัฐอิสลามและความเป็นเอกราช¹⁷³

PULO Baru องค์กรนี้ก่อตั้งเมื่อปี 1995 โดย A-rong Muleng และ Hayi Abdul Rohman ในฐานะเป็นเครือข่ายของพูโลและเป็นกลุ่มติดอาวุธขนาดเล็กที่สุดในบรรดากลุ่มต่างๆ ต่อสู้เพื่อเรียกร้องเอกราชของรัฐปาตานี การก่อการร้ายของพูโลใหม่ถูกผสมผสานตามทิศทางของ Armed Force Council ซึ่งดำเนินการโดยตรงและควบคุมดูแลกลุ่มก่อวินาศกรรม 3 กลุ่ม ได้แก่ Sali Ta-loh Bueyor Group, Maso Dayeh Group, Ma-ae Tophien Group พูโลใหม่ดำเนินการก่อความไม่สงบโดยการวางระเบิดในโรงพยาบาลและโรงภาพยนตร์ในเมืองยะลาในปี 1990 รวมถึงยุทธวิธีการลอบวางเพลิง การข่มขู่และการลักพาตัว¹⁷⁴ กลุ่มนี้ใช้สัญลักษณ์รูปกริชไขว้ดาบ อย่างไรก็ตาม ภายในกลุ่มมีการแยกออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ใช้สัญลักษณ์คัสตาน หรือกองกำลังเพื่อความมั่นคงภายในประเทศและอีกกลุ่มใช้สัญลักษณ์อาบูญีฮาด¹⁷⁵

ในกลุ่มต่างๆ เหล่านี้ อาจกล่าวได้ว่ามีเพียงกลุ่ม BRN Coordinate GMIP และ PULO Baru เท่านั้นที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นเอกราช นอกจากนี้ยังมีกลุ่มอื่นๆ แต่ก็ยังไม่มี ความชัดเจนว่าจุดมุ่งหมายที่พวกเขาต้องการคืออะไรกันแน่ ขบวนการแบ่งแยกดินแดนไม่ได้เป็นขบวนการที่มีความเป็นเอกเทศ เพราะอาจจะมีการแตกแยกยิ่งกว่าการปฏิบัติการของรัฐด้วยซ้ำ เพราะอย่างน้อยที่สุดในฝ่ายรัฐมีความเป็นเอกภาพในด้านจุดมุ่งหมายคือเพื่อปกป้องเขตแดนของชาติ แต่ภาคส่วนต่างๆ อาจจะมีวิธีการที่ต่างกันในการไปถึงจุดมุ่งหมายนั้น จุดมุ่งหมายที่เหมือนกันในกลุ่มผู้สนับสนุนการเป็นเอกราชสามารถทำให้ขบวนการแบ่งแยกดินแดนเข้มแข็งขึ้นได้ เมื่อเปรียบเทียบกับขบวนการที่อ่อนแอ จะไม่สามารถได้รับการสนับสนุนมากเพียงพอที่จะก่อรูปหรือเปลี่ยนทิศทางความขัดแย้งได้ เนื่องจากว่ากลุ่มเคลื่อนไหวแบ่งแยกดินแดนติดอาวุธจำเป็นต้องพึ่งพาประชาชนสำหรับข้อมูลข่าวสารและอาหาร

¹⁷³ Gunaratna, Acharya, and Chua, *Conflict and Terrorism in Southern Thailand*, p.42.

¹⁷⁴ Ibid, p.40

¹⁷⁵ ชิดชนก ราฮิมมูลา, อุทัย ดุลยเกษม และเลิศชาย ศิริชัย, บรรณาธิการ, *ความรู้กับการแก้ปัญหาความขัดแย้ง : กรณีวิกฤตการณ์ชายแดนภาคใต้* (กรุงเทพฯ : สำนักวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ : มุลนิธิเอเชีย : มุลนิธิเดอะวิลเลียมแอนด์ฟลอราฮิวเล็ท, 2548). หน้า 54.

สำหรับการดำรงชีพ ตัวชี้วัดการสนับสนุนของประชาชนสามารถดูได้จากความสามารถในการยื่นหยัด และช่วงระยะเวลาของขบวนการแบ่งแยกดินแดน การแข่งชิงอำนาจและความขัดแย้งในด้านผลประโยชน์ในบรรดากลุ่มแบ่งแยกดินแดนต่างๆ สามารถทำให้ขบวนการอ่อนแอได้เช่นกัน

นโยบายของรัฐในการจัดการความขัดแย้งใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

ตั้งแต่การผนวกอาณาจักรปัตตานีเข้าเป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรไทยหรือในชื่อสยามแต่เดิมนั้น รัฐบาลไทยเลือกที่จะใช้กำลังในการปกครองพื้นที่ดังกล่าวมาโดยตลอด จนกระทั่งปัจจุบัน นโยบายนี้ก็ไม่เปลี่ยน ยิ่งไปกว่านั้นยังมีการเพิ่มการใช้กำลังทหารด้วยซ้ำ โดยการประกาศให้พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้อยู่ภายใต้กฎหมายพิเศษ 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (พ.ร.ก. ฉุกเฉิน) ซึ่งทั้งสองฉบับนี้เป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนและหมิ่นเหม่ต่อการละเมิดสิทธิของประชาชน เพราะไม่เคยมีกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ กฎอัยการศึกให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารในการตรวจค้นและสามารถจับกุมผู้ต้องสงสัยโดยไม่ต้องมีหมายศาลและควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยไว้ได้ไม่เกิน 7 วัน โดยที่ไม่ตั้งข้อหา จะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นอย่างมาก โดยปราศจากการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นเลขาธิการศูนย์ทนายความมุสลิม¹⁷⁶

ตั้งแต่เกิดความรุนแรงต้นปี 2004 และการที่รัฐบาลไทยตัดสินใจใช้นโยบายรุนแรงด้วยการประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่เกิดความขัดแย้ง ทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ทั้งจากประชาชนในพื้นที่และประชาชนนอกพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มนักวิชาการและองค์กรเอกชนทั้งในและนอกประเทศ แม้ว่าจะโดนวิจารณ์อย่างแรงดังกล่าว แต่รัฐบาลทักษิณ ชินวัตรกลับประกาศใช้พระราชกำหนดในสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือ Executive Decree on Public Administration in Emergency Situations (emergency decree) ซึ่งรุนแรงกว่ากฎอัยการศึกเพราะว่าเจ้าหน้าที่สามารถจับกุมผู้ต้องสงสัยโดยปราศจากการตั้งข้อหาเป็นเวลา 30 วัน (ซึ่งถ้าเป็นกฎอัยการศึกทำได้แค่เพียง 7 วันเท่านั้น) พระราชกำหนดในสถานการณ์ฉุกเฉินถูกเรียกว่าเป็น “ใบอนุญาตให้ฆ่า” เพราะทำให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ด้านความมั่นคงอย่างมาก พรก.ฉุกเฉินยังเพิ่มความไม่ไว้วางใจและความไม่พอใจให้กับ

¹⁷⁶ สิทธิพงษ์ จันทวิโรจน์, “ขององค์กรอิสระตรวจสอบการใช้อำนาจ”, *ความรู้และความไม่รู้ จังหวัดชายแดนใต้* (กรุงเทพฯ: แผนงานร่วมศึกษา เสริมสร้างสุขภาวะกรณี 3 จังหวัดภาคใต้ คณะทำงานวาระทางสังคม สถาบันวิจัยสังคม จุฬาฯ, 2549), หน้า 69-70.

ประชาชนในพื้นที่ต่อเจ้าหน้าที่ความมั่นคงมากขึ้นไปอีก¹⁷⁷ นอกจากนี้ยังกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญาและทางวินัย หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติและไม่เกินกว่าเหตุ หลังจากเกิดการรัฐประหารในวันที่ 19 กันยายน 2006 กฎอัยการศึกได้ถูกนำกลับมาใช้อีกครั้ง ดังนั้นในช่วงนี้จึงเป็นการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับพร้อมกัน ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ความมั่นคงมีอำนาจมากขึ้นกว่าเดิม กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ที่สามารถจับกุมผู้ต้องสงสัยและควบคุมตัวไว้ได้ 7 วันภายใต้กฎอัยการศึก หลังจากนั้นสามารถขยายเวลาการควบคุมตัวไว้ได้อีก 30 วันภายใต้พระราชกำหนดในสถานการณ์ฉุกเฉิน¹⁷⁸

ยุครัฐบาลนายกรัฐมนตรีสัมคร สุนทรเวชต้องเผชิญกับการประท้วงครั้งใหญ่จากกลุ่มพันธมิตรฯ ส่งผลให้รัฐบาลปล่อยให้ปัญหาภาคใต้อยู่ภายใต้การดูแลรับผิดชอบของทหารอย่างเต็มที่ สถานการณ์ความรุนแรงที่ดำเนินอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2004 จนถึงปี 2008 ทำให้มีผู้เสียชีวิตมากกว่า 3,000 ราย¹⁷⁹ โดยทหารได้มีการปรับเปลี่ยนยุทธวิธีการปฏิบัติใหม่ ซึ่งก็ประสบความสำเร็จพอสมควรในการลดจำนวนการโจมตีของผู้ก่อความไม่สงบ แต่อย่างไรก็ตามการประสบความสำเร็จดังกล่าวไม่ได้ทำให้ความรู้สึกไม่พอใจของชนมลายูมุสลิมที่มีมาอย่างยาวนานลดน้อยลงหรือหมดไปแต่อย่างใด

แม้ว่าปฏิบัติการทางทหารจะสามารถลดการโจมตีด้วยความรุนแรงในช่วงหกเดือนแรกของปี 2008 แต่บรรดาผู้ก่อการ ยังมีการจัดการที่ดีและเข้มแข็งซึ่งไม่สามารถปราบปรามลงได้ง่ายๆ นอกจากนี้การใช้ปฏิบัติการทางทหารจะก่อให้เกิดผลเสีย เช่น ปฏิบัติการ Sweeping ซึ่งถูกใช้ตั้งแต่ปี 2007 ทำให้มีการจับกุมผู้คนนับพันคนซึ่งต้องสงสัยว่าเป็นผู้ก่อการหรือผู้ให้การสนับสนุน แต่อย่างไรก็ตามมีรายงานซึ่งเชื่อถือได้ว่า มีการทรมานคนที่ถูกจับ เช่น มีอิหม่ามท่านหนึ่งถูกทรมานจนกระทั่งเสียชีวิตในระหว่างการถูกคุมขังโดยทหาร ใน เดือนมีนาคม ปี 2008¹⁸⁰ เหตุการณ์นี้ถูกวิจารณ์อย่างแรง

¹⁷⁷ Jutharat Euaamnuy, *Karn Prakad Chai Phraratchkamnod Karn Boriharn Ratchakarn nai Sathanakarnchukchen por.sor. 2548 nai Sam Changwat Chaidanpaktai: Kwamsamrej, Phonkrathop laew Khorsanernae (Penggunaan Executive Decree on Public Administration in Emergency Situations (emergency decree for short) 2005 di Tiga Provinsi Selatan: Keberhasilan, Impaknya dan Usulan)*, Bangkok: The Secretariat of the Cabinet, 2006. p. 53

¹⁷⁸ International Crisis Group (ICG), 'Thailand: Political Turmoil and the Southern Insurgency', p. 16

¹⁷⁹ Ibid, p. 1

¹⁸⁰ Ibid, p. 1

จากองค์กรเอกชนและคนที่ทำงานด้านสิทธิมนุษยชน

อย่างไรก็ตามจนถึงปัจจุบันก็ยังไม่

มีความก้าวหน้าในกระบวนการลงโทษหรือดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจในทางมิชอบแต่อย่างใด

โดยเมื่อพิจารณาจากสภาพต่างๆของประเทศไทยในปัจจุบันพบว่า ความเป็นไปได้ที่จะสร้าง
สันติภาพหรือกระบวนการเจรจาสันติภาพใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ยังคงไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะ
สามารถบรรลุได้ตามเป้าหมายดังกล่าว ก็ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

ประการแรก อุปสรรคทางด้านตัวแสดง กล่าวคือบรรดากลุ่มเคลื่อนไหวใน 3 จังหวัดภาคใต้มี
จำนวนมากและมีเป้าหมายที่ต่างกัน บ้างก็มีความชัดเจนถึงวัตถุประสงค์ในการต่อสู้กับรัฐ บ้างก็ขาด
ความชัดเจน นอกจากนี้กลุ่มผู้ก่อการไม่สงบ ไม่เคยเสนอสิ่งที่พวกเขาคิดต้องการต่อรัฐบาลหรือผู้มี
อำนาจในประเทศ จึงทำให้เรื่องนี้กลายเป็นอุปสรรคสำคัญในกระบวนการเจรจา เนื่องจากคนที่กำลัง
เจรจาด้วยนั้นเป็นบุคคลใด เพราะปัญหาชายแดนภาคใต้ของไทยประการหนึ่งก็คือ การไม่สามารถ
ระบุว่าเป็นผู้ก่อความไม่สงบและกระทำไปเพื่อต้องการสิ่งใด อย่างไรก็ตาม สิ่งที่รัฐบาลไทย
สามารถทำได้ในตอนนี้ก็คือ ส่งสัญญาณบอกความจำนงค์ที่จะหาทางออกร่วมกันโดยใช้วิธีการเจรจา
ผ่านตัวแทน ซึ่งมีความเป็นไปได้มากที่สุด ตัวแทนก็จะส่งสารต่อไปสู่ผู้มีอำนาจเกี่ยวข้อง ในกรณีของอา
จะห์นั้น ได้เริ่มการเจรจากับกลุ่ม GAM ในระดับล่าง เพื่อที่จะลดความเสี่ยงของผลกระทบที่จะเกิดขึ้น
หากการเจรจาประสบความสำเร็จ

ในด้านของรัฐบาลไทย สืบเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและผู้นำของประเทศบ่อยครั้ง
ส่งผลให้การดำเนินนโยบายไม่ชัดเจน นอกจากนี้ สิ่งที่รัฐบาลชุดปัจจุบัน¹⁸¹ ประกาศตั้งแต่เริ่มเข้ารับ
ตำแหน่งว่าจะใช้วิธี “การเมืองนำการทหาร” มาใช้ในการแก้ปัญหาความรุนแรงใน 3 จังหวัดชายแดน
ภาคใต้ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ทหารยังคงมีอำนาจอย่างเต็มที่ในพื้นที่ทั้ง 3 จังหวัด ภายใต้การ
ประกาศใช้กฎอัยการศึก แม้ว่าพรรคประชาธิปัตย์จะขึ้นสู่ตำแหน่งเข้ามาเป็นรัฐบาลบริหารประเทศ
แต่ก็ไม่ได้มีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญต่อการจัดการปัญหาความขัดแย้งใน
ภาคใต้ ทั้งปัญหาเรื่องการเจรจาสันติภาพ รวมทั้งประเด็นอื่นๆ ที่เป็นที่ยึดหวังกันว่าจะได้รับการ
แก้ไขหรือจัดการก่อน อาทิเช่น การศึกษา ความยุติธรรม ประวัติศาสตร์ และเศรษฐกิจ ต่างก็ไม่ได้การ
เอาใจใส่หรือมีการเตรียมการวางแผนที่ดี จึงทำให้ไม่มีการเปลี่ยนแปลงใดเกิดขึ้นจากช่วงเวลาก่อน
หน้านี้ สำหรับรัฐบาลไทย คำว่า “การปกครองตัวเอง” มีความหมายเหมือนกับคำว่า “เอกราช” ผู้นำและ
นักการเมืองส่วนกลางจำนวนมากคิดว่าการปล่อยพื้นที่ภาคใต้มีอำนาจในการปกครองตัวเองจะ

¹⁸¹ รัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

ทำลายความเป็นรัฐเดี่ยวของประเทศไทย และเกรงว่าพื้นที่อื่นๆ จะเรียกร้องขออำนาจในการปกครองตัวเองตามอย่างด้วย

ประการที่สอง ในบริบทต่างๆ ของสถานการณ์ความรุนแรงในระดับท้องถิ่นที่ภาคใต้ของไทย ยังไปไม่ถึงจุดที่เหมาะสมและเอื้อต่อการเจรจาสันติภาพ เหมือนเช่น ที่อาเจห์ ไอร์แลนด์เหนือหรือในอื่นๆ โดยจากกรณีอาเจห์นั้น มีการเข้าใจผิดว่าถ้าหากว่าไม่มีเหตุการณ์สันามิ ก็คงจะไม่มีข้อตกลงสันติภาพเกิดขึ้น ในความเป็นจริงแล้วนั้นการพยายามสื่อสารกับกลุ่ม GAM มีขึ้นก่อนการเลือกตั้งในเดือนกรกฎาคมและสิงหาคม ค.ศ. 2004 เพียงแต่ เหตุการณ์สันามิเหมือนเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการช่วยให้ทั้งสองฝ่ายยอมรับข้อตกลงโดยที่ไม่มีการเสียหน้ากันทั้งคู่ ซึ่งได้ทำให้เกิดข้อคิดประการหนึ่งว่าท่ามกลางความขัดแย้งนั้นการเจรจาสันติภาพก็เกิดขึ้นได้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ต้องจำไว้อย่างหนึ่งที่หนึ่งก็คือ การเจรจาจะไม่สามารถดำเนินไปได้ท่ามกลางความขัดแย้ง ดังนั้นทั้งสองฝ่ายจำเป็นต้องยุติการต่อสู้ อย่างที่สองก็คือ การเจรจาหมายถึงการมองหาทางเลือกที่จะออกไปจากปัญหานี้

ในบริบทของไทยนั้นอาจกล่าวได้ว่า สถานการณ์ของประเทศไทยในปัจจุบันนี้ มีความเป็นไปได้ยากว่า รัฐบาลกลางจะให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นอันดับแรก เพราะว่า ได้เกิดปัญหาเรื่องของความแตกแยกของคนไทยในสังคมเกิดขึ้นมาอย่างมากมาย และนับวันปัญหาเหล่านี้จะยิ่งเพิ่มความรุนแรงและแพร่กระจายออกมามากยิ่งขึ้น อย่างเช่น กรณีความขัดแย้งเสื้อเหลือง และเสื้อแดง ตลอดจนกลุ่มคนเสื้อหลากสี หรือกลุ่มอื่นๆ ทั้งที่มีการออกมาแสดงจุดยืนและไม่ได้ออกมาแสดงจุดยืน ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความแตกแยกนี้เป็นอันดับแรก ทั้งนี้ก็เพื่อรักษาความอยู่รอดทั้งของประเทศและโดยเฉพาะของรัฐบาลเอง ตลอดจนคณะรัฐบาลจำเป็นต้องตอบสนองผลประโยชน์ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อรัฐบาล ซึ่งถ้าหากกลุ่มคนเหล่านี้ยกเลิกการสนับสนุนต่อรัฐบาลอาจจะส่งผลต่อการความไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาลชุดปัจจุบันได้ แต่เมื่อมองในอีกทางหนึ่งในบริบททางการเมืองแล้วจะพบว่า ด้วยระบอบการเมืองของไทยที่เป็นประชาธิปไตย มีความจำเป็นต้องให้รัฐบาลกลางซึ่งมีอำนาจในการบริหารประเทศมีเสถียรภาพและมีความมั่นคง ปลอดภัยจากความวุ่นวายทางการเมือง และหากการเมืองส่วนกลางยังคงมี ทุจริต การยึดอำนาจหรือมีการประท้วงทางการเมือง รวมทั้งกิจกรรมใดๆ ที่สามารถสั่นคลอนอำนาจของรัฐบาลอย่างเช่นในปัจจุบันได้ ก็อาจจะส่งผลเสียต่อประเทศโดยรวมทั้งในภาคประชาชน และภาคสังคม ในที่นี้หมายถึงถึงการสร้างความเชื่อมั่นและการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศไทยในเวทีระหว่างประเทศด้วย ดังนั้น รัฐบาลย่อมเห็นความสำคัญของปัญหาทางการเมืองที่ส่วนกลางมาก่อนปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

อย่างไรก็ดี กรณีความรุนแรงใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับกรณีของอาเจะห์ในแง่ที่ว่า กรณีอาเจะห์ไม่เคยถูกให้ความสนใจจากประชาคมโลกก่อนหน้าเกิดเหตุการณ์วินามิ ดังที่กล่าวไว้แล้วในบทที่หนึ่ง ดังนั้นหากจะทำให้เกิดการเจรจากันระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบได้นั้น จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคมที่จะเอื้อต่อสภาวะแวดล้อมของการตัดสินใจใช้วิธีการทางสันติภาพของทั้งสองฝ่าย

ประการที่สาม คือ ปัญหาความขัดแย้งใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ยังไม่มีตัวกลางที่มี **ความชอบธรรมเข้ามาในกระบวนการเจรจา** ต่อความขัดแย้งระหว่างกลุ่มแบ่งแยกดินแดนกับรัฐไทย ซึ่งแตกต่างจากกรณีอาเจะห์หรือติมอร์ตะวันออกที่กรณีทั้งสองถูกได้กลายเป็นประเด็นสากลในระดับระหว่างประเทศและได้รับความสนใจจากประชาคมนานาชาติ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่า ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในภาคใต้ของไทยไม่สามารถระบุได้อย่างชัดเจนว่า เป็นขบวนการแบ่งแยกดินแดนหรือการก่ออาชญากรรมอื่นๆ และยิ่งไปกว่านั้นก็ไม่สามารถระบุตัวบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่กระทำได้อย่างชัดเจน เพราะไม่มีกลุ่มใดออกมาแสดงความรับผิดชอบ แสดงจุดยืนหรือแถลงจุดมุ่งหมายทางการเมืองต่อสาธารณชน ดังนั้น การมีตัวกลางในการเจรจานั้นจะทำให้การที่จะบรรลุเป้าหมายร่วมกันในทางสันติมีความเป็นไปได้มากขึ้น คู่กรณีทั้งสองต้องยอมรับและพอใจต่อตัวแสดงที่จะมาทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการเจรจาด้วยจึงจะนำมาซึ่งสันติภาพ ในกรณีของอาเจะห์ คณะผู้สังเกตการณ์อาเจะห์หรือ AMM นั้นทำหน้าที่ผู้เจรจาสันติภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพมากเมื่อเปรียบเทียบกับผู้เจรจาย่างศูนย์ HDC ก่อนหน้านี้ เพราะคณะผู้สังเกตการณ์อาเจะห์ AMM นั้นมีทั้งคนของ EU และของ ASEAN ซึ่งเป็นบุคคลที่มีสถานภาพสูงกว่าและได้รับการยอมรับมากกว่าของหน่วยงาน HDC

มีข้อเสนอแนะที่สามารถเห็นได้จากหลายกรณีก่อนหน้านี้ว่า การเจรจาแบบเป็นการภายในหรือโดยส่วนตัว ซึ่งอาจจะเรียกว่าเป็นการเจรจาลับนั้น มีหลายกลุ่มเชื่อว่าสามารถเพิ่มโอกาสและประสิทธิภาพให้การเจรจาสันติภาพประสบความสำเร็จ ซึ่งการดำเนินการเจรจาที่กระทำเป็นการลับเฉพาะ ผู้เจรจานั้นมักจะประสบความสำเร็จเมื่อได้รับการอนุมัติให้ดำเนินการอย่างลับๆ การเจรจาลับอาจมีข้อเสียบางประการ ตัวอย่างเช่น กรณีของแอฟริกาใต้ ไอร์แลนด์เหนือ อิสราเอลกับปาเลสไตน์ ที่มีการใช้ชั้นเชิงทางการทูตในการเจรจาต่อรอง จึงทำให้ สนธิสัญญาเจรจาลับนั้นนั้นหย่อนยานคำถามต่างๆ ไม่มีการพิจารณาหาคำตอบเพื่อคลายความสงสัย อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี การเจรจาลับอาจเป็นทางเลือกที่ดีของกลุ่มผู้ประท้วงที่ไร้ประสบการณ์ในการเจรจาต่อรอง และอาจจะสร้างและพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างกันต่อไป นอกจากนี้ ข้อดีของการเจรจาลับก็คือว่า การเจรจาที่ใช้งบประมาณน้อย และเป็นที่ยอมรับกันว่าความลับจะยิ่งหมดความสำคัญลงไปเรื่อยๆ เมื่อการเจรจาลับนั้นคืบหน้า และความต้องการที่จะมีส่วนร่วมในการประนีประนอมระหว่างกันในสังคมก็จะเพิ่มมากขึ้นไปด้วย

อย่างไรก็ตาม การที่มีความลับกันมากเกินไปนั้นไม่เพียงแต่ทำให้แต่ละฝ่ายเข้าใจผิดว่าเป็นอุบายเท่านั้น แต่อาจทำให้เกิดการชุมนุมต่างๆ จากทั้งสองฝ่ายอีกด้วย

จากเหตุผลดังกล่าวทั้งหมด สามารถกล่าวได้ว่ากระบวนการเจรจาสันติภาพในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้ง่ายๆ อย่างน้อยที่สุดคงไม่สามารถเกิดขึ้นในปัจจุบันหรือในระยะเวลาอันใกล้

Appendix 1

‘The Redecclaration of Independence of Aceh, Sumatra’ 4 December 1976:

To the peoples of the world:

We, the people of Aceh, Sumatra, exercising our right of self-determination, and protecting our historic right of eminent domain to our fatherland, do hereby declare ourselves free and independent from all political control of the foreign regime of Jakarta and the alien people of the island of Java. Our fatherland, Aceh, Sumatra, had always been a free and independent Sovereign State since the world begun....

However, when, after World War II, the Dutch East Indies was supposed to have been liquidated--an empire is not liquidated if its territorial integrity was preserved--our fatherland, Aceh, Sumatra, was not returned to us. Instead, our fatherland was turned over by the Dutch to the Javanese--their mercenaries--by hasty fiat of former colonial owers. The Javanese are alien and foreign people to us Achehnese Sumatrans. We have no historic, political, cultural, economic or geographic relationship with them....¹⁸²

¹⁸² Hasan di Tiro, *The Price of Freedom: The Unfinished Diary of Tengku Hasan di Tiro*, derived from www.ohiou.edu, accessed 30 August 2003.

บรรณานุกรม

บรรณานุกรมภาษาไทย

หนังสือและบทความ

จิตชนก ราฮิมมูลา, อุทัย ดุลยเกษม และเลิศชาย ศิริชัย (บรรณาธิการ). 2548. *ความรู้กับการแก้ปัญหาความขัดแย้ง: กรณีวิกฤตการณ์ชายแดนภาคใต้*. กรุงเทพฯ: สำนักวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์: มุลนิธิเอเชีย : มุลนิธิเดอะวิลเลียมแอนด์ฟลอราฮิวเล็ท.

สิทธิพงษ์ จันทร์วิโรจน์. 2549. “ขององค์กรอิสระตรวจสอบการใช้อำนาจ”. *ความรู้และความไม่รู้ จังหวัดชายแดนใต้*. กรุงเทพฯ: แผนงานร่วมศึกษา เสริมสร้างสุขภาวะกรณี 3 จังหวัดภาคใต้ คณะทำงานวาระทางสังคม สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุรชาติ บำรุงสุข. “การก่อความไม่สงบในภาคใต้ของไทย (ตอนที่ 2)”. สถาบันอิสรา มุลนิธิพัฒนาสื่อมวลชนแห่งประเทศไทย.

[http://www.isranews.org/cms/index.php?option=com_content&task=view&lang=&id=2108&Itemid=56\[11/01/2010\]](http://www.isranews.org/cms/index.php?option=com_content&task=view&lang=&id=2108&Itemid=56[11/01/2010])

สุรชาติ บำรุงสุข. “การก่อความไม่สงบในภาคใต้ของไทย (ตอนที่ 3)”. สถาบันอิสรา มุลนิธิพัฒนาสื่อมวลชนแห่งประเทศไทย.

[http://www.isranews.org/cms/index.php?option=com_content&task=view&lang=&id=2121&Itemid=56\[11/01/2010\]](http://www.isranews.org/cms/index.php?option=com_content&task=view&lang=&id=2121&Itemid=56[11/01/2010])

บรรณานุกรมภาษาอังกฤษ

หนังสือและบทความ

Aguswandi and Judith Large (eds.). 2008. *Reconfiguring politics: the Indonesia - Aceh peace process*, <http://www.c-r.org/our-work/accord/aceh/contents.php>

Aguswandi. 2004. ‘Civil Society: The Missing Piece in Peace Building in Aceh’ in Annelies Heijmans, Nicola Simmonds, and Hans van de Veen (eds.). *Searching for Peace in Asia Pacific: An Overview of Conflict Prevention and Peacebuilding Activities*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner.

Aspinall, Edward. 2009. *Islam and Nation Separatist Rebellion in Aceh, Indonesia*, Stanford: Stanford University Press.

Aspinall, Edward. 2005. *The Helsinki Agreement: A More Promising Basis for Peace in Aceh?*, Washington DC: East-West Center

Aspinall, Edward and Harold Crouch. 2003. *The Aceh peace process: why it failed*, Washington, DC: East-West Center Washington.

Amnesty International, 'INDONESIA New military operations, old patterns of human rights abuses in Aceh (Nangroe Aceh Darussalam, NAD)', www.amnesty.org, accessed 4 September 2005

BBC Online, 'Aceh rebels sign peace agreement', 15 August 2005, www.bbc.co.uk, accessed 15 August 2005

Case, William. 2002. *Politics in Southeast Asia: democracy or less*, Richmond, England: Curzon.

Djalal, Hasjim and Dini Sari Djalal. 2006. *Seeking Lasting Peace in Aceh*, Jakarta: Centre for Strategic and International Studies.

Elazar, Daniel J. 1987. *Exploring Federalism*, London: The University of Alabama Press.

Rufa Cagoco-Guiam, 'Negotiations and detours: the rocky road to peace in Mindanao', in Mara Stankovitch, *Accord Compromising on autonomy Mindanao in Transition*, First published April 1999, updated August 2003, <http://www.c-r.org/our-work/accord/philippines-mindanao/contents.php>, accessed 6 February 2010

Emily Clark, 'In the Spotlight: Abu Sayyaf', Center for Defense Information, <http://www.cdi.org/terrorism/sayyaf.cfm>, accessed 5 February 2010

Darby, John and Roger MacGinty. 2000. *The management of peace processes*. Basingstoke, England: Macmillan

Desch, Michael C. 1996. 'Threat Environments and Military Missions', Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds.), *Civil-Military Relations and Democracy*, Baltimore and London: The John Hopkins University Press.

di Tiro, Hasan, *The Price of Freedom: The Unfinished Diary of Tengku Hasan di Tiro*, www.ohiou.edu, accessed 30 August 2003

Ghai, Yash (ed). 2000. *Autonomy and ethnicity: negotiating competing claims in multi-ethnic states*, Cambridge: Cambridge University Press.

Gunaratna, Rohan, Arabinada Acharya, and Sabrina Chua. 2005. *Conflict and Terrorism in Southern Thailand*, London; New York: Marshal Cavendish Academic.

Hechter, Michael. 1975. *Internal colonialism: the Celtic fringe in British national development, 1536-1966*, London: Routledge and Kegan Paul.

Heraclides, Alexis. 1991. *The Self-Determination of Minorities in International Politics*, London: Frank Cass.

Horowitz, Donald L. 1971. 'The Three Dimensions of Ethnic Politics', *World Politics*, Vol. 23, No. 2.

Horowitz, Donald L. 1993. *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley: University of California Press, 1985.

Hettne, Bjorn. 1993. 'Ethnicity and Development-an elusive relationship', *Contemporary South Asia*, Vol. 2, No. 2.

Hughes, Arnold. 'Decolonizing Africa: Colonial Boundaries and the Crisis of the (Non) Nation State', *Diplomacy and Statecraft*, Vol. 15, No. 4

Huntington, Samuel. 1968. *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press.

International Crisis Group, 'Aceh: Can Autonomy Stem the Conflict?', Asia Report No. 18, 27 June 2001, <http://www.crisisweb.org>, accessed 20 July 2004

International Crisis Group (ICG), 'Southern Thailand: Insurgency, Not Jihad', Policy Briefing, 18 May 2005.

International Crisis Group, Aceh: A New Chance for Peace? Asia Briefing No. 40, 15 August 2005, <http://www.crisisgroup.org>, accessed 15 August 2005

International Crisis Group (ICG), 'Aceh: So Far, So Good', Crisis Group Asia Breifing N. 22, 13 December 2005.

International Crisis Group, Indonesia: How GAM Won in Aceh, Asia Briefing N.61, 22 March 2007.

International Crisis Group (ICG), 'Recruiting Militants in Southern Thailand', Policy Briefing, 22 June 2009.

Jensen, Lloyd. 1997. 'Negotiations and Power Asymmetries: The Cases of Bosnia, Northern Ireland and Sri Lanka', *International Negotiation*.

Jutharat Euaamnuay, *Karn Prakad Chai Phraratchkamnod Karn Boriharn Ratchakarn nai Sathanakarnchukchen por.sor. 2548 nai Sam Changwat Chaidapnaktai: Kwamsamrej, Phonkrathop laew Khorsanernae (Penggunaan Executive Decree on Public Administration in Emergency Situations (emergency decree for short) 2005 di Tiga Provinsi*

Selatan: Keberhasilan, Impaknya dan Usulan), Bangkok: The Secretariat of the Cabinet, 2006. p. 53

MacIver, Don (ed.).1999. *The Politics of Multinational States*. Basingstoke, England: Macmillan.

Michael Mann, 'Has globalization ended the rise and rise if the nation-state?', *Review of International Political Economy*, Vol. 4, No. 3

McCargo, Duncan. 2008. *Tearing Apart the Land Islam and Legitimacy in Southern Thailand*, Ithaca and London: Cornell University Press.

Duncan McCargo (ed.). 2007. *Rethinking Thailand's Southern violence*, Singapore: National University of Singapore Press.

Neeson, Willian. 2005. 'Why not independence? Challenging the myths about Aceh's national liberation movement', *Inside Indonesia*, Vol. 81.

<http://www.insideindonesia.org/content/view/183/29/>, accessed 29 January 2010

Nordlinger, Eric A. 1977. *Soldiers in Politics Military Coups and Governments*, London: Prentice-Hall.

Placido, Dharel 'Quality of life worst in 7 Mindanao provinces: 2009 HDR', *Newsbreak*, 20 May 2009, http://www.undp.org.ph/?link=news&news_id=213&fa=1, accessed 6 February 2010

Reid, Anthony. 2004. 'War, Peace and the Burden of History in Aceh', *Asian Ethnicity*, 5, 3: 301–14.

Ryan, Stephen. 1995. *Ethnic conflict and international relations*, Aldershot England: Dartmouth.

Taras, Ray and Rajat Ganguly. 2002. *Understanding ethnic conflict: the international dimension*, New York : Longman.

Robinson, Geoffrey, 'Rawan Is as Rawan Does?: The Origins of Disorder in New Order Aceh' in Anderson Benedict R.O'G. (ed.). 2001. *Violence and the State in Suharto's Indonesia*, Ithaca, New York: Cornell Southeast Asia Publications

Steven Rood, 'A Year On, Prospects for Mindanao Peace Talks Brighten Again', Asia Foundation, <http://asiafoundation.org/in-asia/2009/08/19/a-year-on-prospects-for-mindanao-peace-talks-brighten-again/>, accessed 13 February 2010

Schulze, Kirsten. 2004. *The Free Aceh Movement (GAM): Anatomy of a Separatist Organization*, Policy Studies 2, (Washington: East-West Center)

Schwarz, Adam. 2004. *A Nation in Waiting Indonesia's Search for Stability*, Singapore: Talisman Publishing Ltd.

Sukma, Rizal. 2004. *Security Operations in Aceh: Goals, Consequences, and Lessons*, Washington: East-West Center.

Sulistiyanto, Priyambudi. 2001. 'Whither Aceh?', *Third World Quarterly*, Vol. 22, No. 3.

Stanley, 'Opening that Dark Age', *Inside Indonesia*, No. 63, July-September 2000, www.insideindonesia.org, accessed 12 January 2004

Taylor, John G. 1999. *The Price of Freedom*, Bangkok: White Lotus Company Ltd.

Weiss, Linda. 1998. *The Myth of the Powerless State governing the economy in a global era*, Cambridge: Polity Press.

World Bank, *Aceh growth diagnostic : identifying the binding constraints to growth in a post-conflict and post-disaster environment*, July 2009, http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=57313&theSitePK=523679&entityID=000334955_20090727045023&searchMenuPK=57313&theSitePK=523679, accessed 25 January 2010.

แหล่งสื่อ

BBC Online, 'Rebels take Sri Lanka army base', 23 April 2000, www.bbc.co.uk, accessed 15 October 2006

BBC Online, Jeremy McDermott, 'Colombia new urban drugs war', 18 August 2007, http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/from_our_own_correspondent/6951683.stm, accessed 9 February 2010

BBC Online, 'Sierra Leone RUF rebels sentenced', 8 April 2009, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7990065.stm>, accessed 9 February 2010

BBC Online, 'Aceh rebels blamed for piracy', 8 September 2003, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/3090136.stm>, accessed 29 January 2010

BBC Online, 'Pilkada Aceh berlangsung', 11 December 2006, http://www.bbc.co.uk/indonesian/news/story/2006/12/061211_aceh.shtml, accessed 19 September

Christian Science Monitor, 'What made Indonesia accept peacekeepers', 14 September 1999, www.csmonitor.com, accessed 14 September 1999

Indonesia Election 2009 Pemilu Pemilihan Umum, 'Aceh Governor Takes Leave to Campaign', <http://indoelection2009.blogspot.com/2009/03/aceh-governor-takes-leave-to-campaign.html>, access 19 March 2009.

Jakarta Post, 'World ups pressure on Indonesia', 12 September 1999, www.thejakartapost.com, accessed 12 September 1999

Jakarta *Post*, 'World ups pressure on Indonesia', 12 September 1999, www.thejakartapost.com, accessed 12 September 1999

Jakarta Post, 'No Indonesia without Aceh', 22 May 2003, www.thejakartapost.com, accessed 22 May 2003

Jakarta Post, '*SpecialReport*: Timor Leste still struggling with poverty', 31 August 2009, <http://www.thejakartapost.com/news/2009/08/31/specialreport-timor-leste-still-struggling-with-poverty.html>, accessed 6 February 2010

Jakarta Post, 'Demanding Swedish action over GAM is a wasted effort', 21 May 2003, www.thejakartapost.com, accessed 21 May 2003

Jakarta Post, 'Int'l community decries war in Aceh and calls for peace', 21 June 2003, www.thejakartapost.com, accessed 21 June 2003

Jakarta Post, 'Ordinary Acehnese, primary victims of war in Aceh', 7 May 2003, <http://www.thejakartapost.com/news/2003/07/05/ordinary-acehnese-primary-victims-war-aceh.html>

USA Today, 'It takes a village to raise a house', http://www.usatoday.com/news/nation/2002-12-24-burnham-cover_x.htm, accessed 29 January 2010

Uppsala Universitet, General Conflict Information Aceh Indonesia, <http://www.pcr.uu.se/database/conflictSummary.php?bcID=201>, accessed 30 January 2010

Speeches

An Agenda for Peace Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping, Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992, www.un.org

บรรณานุกรมภาษาอินโดนีเซีย

หนังสือและบทความ

Haq, Andi Saiful. 2007. 'Analysis of Conflict and Peace Dynamics in Aceh: Contribution of Disarmament/Decommissioning, Demobilisation and Reintegration Programme' Master Degree Thesis at Institut Teknologi Bandung and Cranfield University United Kingdom. (Unpublished thesis).

'KPU Tetapkan Hasil Pemilu Legislatif 2009',
<http://www.pemiluindonesia.com/pemilu-2009/kpu-tetapkan-hasil-pemilu-legislatif-2009.html> access 1 July 2000.

'Massa SIRA Dihadang, Konvoi di Bireuen Dilempari Batu', <http://harian-aceh.com/pase/lhokseumawe/2206-massa-sira-dihadang-konvoi-di-bireuen-dilempari-batu.html> access 29 March 2009.

'Partai Aceh Kuasai Kursi DPR Aceh',
http://politik.vivanews.com/news/read/53075-partai_aceh_raih_34_kursi_dpr_aceh 28 April 2009, access 10 October 2009.

Redaksi Sinar Grafika. 2006. *Undang-undang Pemerintahan Aceh (UU RI No. 11 Th. 2006)*. Jakarta: Sinar Grafika.

Wahyudi, Bambang. 2009. 'Konflik dan Perdamaian (Resolusi Konflik Aceh Pasca MoU Helsinki)', Jurnal Intelijen & Kontra Intelijen, Volume V, No. 28: 123-140.

World Bank, Aceh Conflict Monitoring Update: 1st December 2008-28th February 2009, [http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/\(httpDocuments\)/22DD335ED31ABF04C125758400532081/\\$file/Aceh+Conflict+Monitoring+Update+December+08+-+February+09.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpDocuments)/22DD335ED31ABF04C125758400532081/$file/Aceh+Conflict+Monitoring+Update+December+08+-+February+09.pdf), accessed 25 January 2010.

Zebua, Christian. 'Strategi Komunikasi: Upaya TNI AD Untuk Menjaga Keutuhan NKRI di Wilayah Aceh', Jurnal Intelijen & Kontra Intelijen, Volume V, No. 28: 141-159.

สัมภาษณ์

Abda, Muhammad Taufik. หัวหน้าพรรค SIRA (Central Executive Council Partai SIRA). บันดาอาจะห์. 1 มีนาคม ค.ศ. 2009.

Abimanyu, Roy. บันดาอาจะห์. 1 มีนาคม ค.ศ. 2009.

- Abubakar (Abulen). อดีตนักรบกลุ่ม GAM. อาเจะห์ภาคเหนือ. 7 มีนาคม ค.ศ. 2009.
- Aiyup, Azhari. ผู้อำนวยการบริหารองค์กร Komunitas Tikar Pandan. บันดาอาเจะห์. 26 พฤษภาคม ค.ศ. 2009.
- Amalo, Paul Jusuf. Forum Komunikasi dan Koordinasi Desk Aceh. บันดาอาเจะห์. ค.ศ. 2009.
- Amri, Asnil Bambani. นกหนังสือพิมพ์ Kontan (Business & Investment Daily). จาการ์ตา. ค.ศ. 2009.
- Araf, Al. Researcher Coordinator of The Indonesian Human Rights Monitor. จาการ์ตา. ค.ศ. 2009.
- Ardiansyah, Teuku. Ketua Badan Pengurus Katahati Institute. บันดาอาเจะห์. ค.ศ. 2009.
- Bahtiar. ผู้สูญเสียจากช่วงสงคราม. Bener Meriah, อาเจะห์ภาคกลาง. 21 พฤษภาคม ค.ศ. 2009.
- Bastiah. ผู้สูญเสียจากช่วงสงคราม. บันดาอาเจะห์. 27 กุมภาพันธ์ 2009.
- Budian, Hendra. บันดาอาเจะห์. ค.ศ. 2009.
- Dahlan. ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดอาเจะห์ด้านประชาชนสัมพันธ์และสมาชิกพรรคอาเจะห์. บันดาอาเจะห์. 28 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2009.
- Dahriyati. ผู้สูญเสียจากช่วงสงคราม. บันดาอาเจะห์. 27 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2009.
- Din, Nek. ชาวบ้านที่ Meurah Mulia, อาเจะห์ภาคเหนือ. 7 มีนาคม ค.ศ. 2009.
- Djuli, M. Nur. ประธาน Badan Reintegrasi-Damai Aceh (Aceh Peace-Reintegration Broad). บันดาอาเจะห์. ค.ศ. 2009.
- Fadli, Hendra. ผู้ประสานงาน Aceh Commission for Disappearances and Victims of Violence (KontraS Aceh). บันดาอาเจะห์. ค.ศ. 2009.
- Fujimura, Yoko. Reintegration Officer Information Counseling and Referral Service (ICRS). บันดาอาเจะห์. ค.ศ. 2009.
- Gani, Saifuddin. ทนายของสำนักงานทนายความ Kantor Advokat & Legal Consultant. บันดาอาเจะห์. ค.ศ. 2009.
- Haq, Saiful. เจ้าหน้าที่ดูแลโครงการสำหรับอาเจะห์ของ Friedrich Ebert Stiftung. บันดาอาเจะห์. 1 มีนาคม ค.ศ. 2009.
- Husin, Asna. ผู้อำนวยการโปรแกรมสันติศึกษา (Director of Peace Education Program). บันดาอาเจะห์.
- Ibrahim, Razali. ชาวบ้านและบิดานักต่อสู้หญิงของ GAM ที่ Meurah Mulia, อาเจะห์เหนือ. 6 มีนาคม ค.ศ. 2009.

Intel A (pseudonym). บันดาอาจะห์. ค.ศ. 2009.

Ishak, Otto Syamsuddin. ประธาน Konsorsium Aceh Baru และนักวิจัยอาวุโสของ Indonesian Human Rights Monitor. จาการ์ตา. ค.ศ. 2009.

Jones, Sidney. นักวิเคราะห์อาวุโสของ International Crisis Group. จาการ์ตา. 4 พฤษภาคม ค.ศ. 2009.

Junaidi. นักหนังสือพิมพ์ของ the Globe Journal. บันดาอาจะห์. ค.ศ. 2009.

Kamaruddin. นักกฎหมายของมูลนิธิช่วยเหลือกฎหมายอินโดนีเซีย (Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia-YLBHI). บันดาอาจะห์. ค.ศ. 2009.

Kamaruzzaman, Teuku. รองประธานองค์กร Konsorsium Aceh Baru. บันดาอาจะห์. ค.ศ. 2009.

Kautsar. อดีตนักรบกลุ่ม GAM. บันดาอาจะห์. ค.ศ. 2009.

Khairrom, Muhajir. บันดาอาจะห์. ค.ศ. 2009.

Laksono, Dandhy Dwi. Producer/Director of Watchdoc. จาการ์ตา. 4 พฤษภาคม ค.ศ. 2009.

Marhaban, Shadia. หัวหน้าฝ่ายความสัมพันธ์ภายนอก, สภการบริหารกลางพรรค SIRA. บันดาอาจะห์. 9 มีนาคม ค.ศ. 2009.

Mariani. ผู้สูญเสียจากช่วงสงคราม. บันดาอาจะห์. 27 กุมภาพันธ์ 2009.

Masykur. Forum Komunikasi dan Koordinasi Desk Aceh. บันดาอาจะห์. ค.ศ. 2009.

Meutia, Farah Cut. อดีตนักรบหญิงกลุ่ม GAM. บันดาอาจะห์. 28 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2009.

Muhammad, Ridwan. ประธานทีมต่อต้านการคอร์รัปชันของรัฐบาลอาจะห์ (Ketua Tim Anti Korupsi Pemerintah Aceh-TAK-PA). บันดาอาจะห์. 22 พฤษภาคม ค.ศ. 2009.

Nurjunnah, Cut. ครูในโรงเรียนแห่งหนึ่งใน Meurah Mulia, Meurah Mulia, อาจะห์ ภาคเหนือ. 6 มีนาคม ค.ศ. 2009.

Pase, Alex. อดีตนักรบกลุ่ม GAM. บันดาอาจะห์. 28 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2009.

Putra, Robby Syah. คณะทำงานการเลือกตั้ง (Panitia Pengawas Pemilu). 3 มีนาคม ค.ศ. 2009.

Rosmawati. ผู้สูญเสียจากช่วงสงคราม. บันดาอาจะห์. 27 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2009.

Ruhanawati, Siti. Project Assistant III Gender Focal Point Community Peace Stabilization. บันดาอาจะห์. ค.ศ. 2009.

Santa, Fozan. ผู้อำนวยการโรงเรียนการเขียน Dokarim. บันดาอาจะห์. 26 พฤษภาคม ค.ศ. 2009.

Sufi, Rusdi. ผู้อำนวยการศูนย์เอกสารและข้อมูลอาจะห์ (Pusat Dokumentasi dan Informasi Aceh (PDIA). บันดาอาจะห์. ค.ศ. 2009.

- Sukensi. ผู้สูญเสียจากช่วงสงคราม. Bener Meriah, อาเจะห์ภาคกลาง. 19 พฤษภาคม ค.ศ. 2009.
- Sutrisno. ผู้นำ PETA. Bener Meriah, อาเจะห์ภาคกลาง. 19 พฤษภาคม ค.ศ. 2009.
- Usman, Amiruddin. Forum Komunikasi dan Koordinasi Desk Aceh. บันดาอาเจะห์. ค.ศ. 2009.
- Wali, Muhammad. สมาชิกสภาผู้แทนประชาชนท้องถิ่นอำเภออาเจะห์เหนือ (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Aceh Utara). บันดาอาเจะห์. ค.ศ. 2009.
- Yahya, Junaidi. ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง DPRK Kota Lhokseumawe. Lhokseumawe. 6 มีนาคม ค.ศ. 2009.
- Yusuf, TM. อดีตนักรบกลุ่ม GAM. Nisam, อาเจะห์ภาคเหนือ. 5 มีนาคม ค.ศ. 2009.
- Zainabun. อดีตนักรบหญิง GAM. Nisam, อาเจะห์ภาคเหนือ. 7 มีนาคม ค.ศ. 2009.