

20 ปีของ “สันติเสวนา” ในตะวันออกกลาง



นายกรัฐมนตรีอิสราเอล Yitzhak Rabin และผู้นำปาเลสไตน์ Yasser Arafat จับมือหลังการลงนามในสนธิสัญญาสันติภาพออสโล ในปี ค.ศ. 1993 โดยมีประธานาธิบดี Bill Clinton เป็นประธานในพิธีดังกล่าว

1991

การประชุมสันติภาพที่กรุงมาดริดเป็นเวลา 3 วัน โดยมีผู้แทนจากอิสราเอล เลบานอน ซีเรีย จอร์แดน และปาเลสไตน์เข้าร่วม

1992

นาย Yitzhak Rabin กลับเข้าเป็นนายกรัฐมนตรี พร้อมกับการเสนอนโยบายในการเจรจากับปาเลสไตน์

1993

การเจรจาลับระหว่างอิสราเอลกับขบวนการปลดปล่อยปาเลสไตน์ (PLO) ที่กรุงออสโล

1994

นาย Yasser Arafat เดินทางกลับจนวนกาซาในฐานะของหัวหน้าคณะผู้บริหารเพื่อการปกครองตนเองของชาวปาเลสไตน์

1995

ผู้นำอิสราเอลและปาเลสไตน์ตกลงที่จะขยายสิทธิในการปกครองตนเองของชาวปาเลสไตน์ และอนุญาตให้มีการเลือกตั้งขึ้น

นาย Rabin ถูกลอบสังหาร และนาย Binyamin Netanyahu ผู้นำฝ่ายขวาขึ้นสู่อำนาจ พร้อมกับแนวคิดต่อต้านการประชุมสันติภาพที่ออสโล

(อ่านต่อหน้า 70)



จุดสารความมั่นคงศึกษา

ธันวาคม 2555 ฉบับที่ 117-118

สันติเสวนา:
การเจรจากับผู้ก่อความไม่สงบ
Peace Dialogue:
Negotiation with Insurgents

สุรชาติ บำรุงสุข
บรรณาธิการ



สนับสนุนการพิมพ์โดย
สถาบันการข่าวกรอง
สำนักข่าวกรองแห่งชาติ

จุลสารความมั่นคงศึกษา ฉบับที่ 117-118

สันติเสวนา : การเจรจากับผู้ก่อความไม่สงบ

พิมพ์ครั้งที่หนึ่ง ธันวาคม 2555

จำนวนพิมพ์ 1,000 เล่ม

การพิมพ์ได้รับการสนับสนุนจากสถาบันการข่าวกรอง สำนักข่าวกรองแห่งชาติ

เจ้าของ โครงการความมั่นคงศึกษา

ตู้ ปณ. 2030 ปณฝ. จุฬาลงกรณ์

กรุงเทพฯ 10332

E-mail : newsecproject@yahoo.com

: newsecproject@gmail.com

Website : <http://www.newsecurity.in.th>

โทรศัพท์และโทรสาร 0-2218-7275

บรรณาธิการ รศ. ดร. สุรชาติ บำรุงสุข

ผู้ช่วยบรรณาธิการ นางสาว กุลนันท์ คັນธิก

ประจำกองบรรณาธิการ นางสาว นพมาศ ศิริเลิศ

นาย กิตติพิศ พุทธิวินิช

ที่ปรึกษา พลเอก วุฒินันท์ สีสายยุทธ

พลเรือเอก อมรเทพ ณ บางช้าง

พลโท ภราดร พัฒนถาบุตร

พิมพ์ที่ บริษัท สแควร์ ปรีนซ์ 93 จำกัด

59, 59/1, 59/2 ซ.ปทุมวิที 30 ถ.สุขุมวิท 101

แขวงบางจาก เขตพระโขนง กรุงเทพฯ 10260

โทร. 0-2743-8045 แฟกซ์. 0-2332-5058

สันติเสวนา : การเจรจากับผู้ก่อความไม่สงบ

สารบัญ

คำนำ	ก
กล่าวนำ	1
ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการพูดคุย	3
เริ่มต้นเจรจา	5
การเจรจาจะต้องมีจุดมุ่งหมาย	7
การวิเคราะห์กลุ่มที่จะเจรจา	8
ความเสี่ยงจากการพูดคุย	10
ปรากฏการณ์ของกลุ่มก่อความไม่สงบในระหว่างการพูดคุย	12
ผู้ก่อกวน	15
ผลที่ได้รับจากการพูดคุย	17
คำถามเปิดคำถาม	21
การนำตัวแบบของ IRA ไปใช้แก้ปัญหา	25
ความขัดแย้งและการเจรจาสันติภาพในไอร์แลนด์เหนือ	29
ความขัดแย้งและการเจรจาสันติภาพในอาแจห์	38
บทเรียนสำหรับการเจรจาสันติภาพในอัฟกานิสถาน	50
ความเคลื่อนไหวการเจรจาสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้	59
บรรณานุกรม	67

คำนำ
สันติเสวนา !
ข้อคิดภาคใต้ 2556

“ประวัติศาสตร์ถูกเขียนขึ้นจากหมึกสีแดงของเลือด
ไม่ใช่จากหมึกสีดำของสนธิสัญญาสันติภาพ”

Uri Savir

หัวหน้าคณะผู้เจรจาของอิสราเอล
ในการประชุมสันติภาพที่กรุงออสโล

กล่าวนำ

ในโลกของความขัดแย้งไม่ว่าจะเป็นในบริบทของความเป็นรัฐ หรือ บริบทที่ต่ำกว่ารัฐลงมากก็ตาม ความขัดแย้งยุติได้ด้วยเงื่อนไข 2 ประการ คือ ทำสงครามแตกหักเพื่อป้องกันผู้ชนะที่ชัดเจน และผู้ชนะเป็นฝ่ายที่สถาปนาสันติภาพ ซึ่งการสิ้นสุดของสงครามส่วนใหญ่ในเวทีโลกอยู่ในลักษณะดังกล่าว เช่น ชัยชนะของฝ่ายสัมพันธมิตรในสงครามโลกครั้งที่ 1 และ 2 และชัยชนะเช่นนี้ดำเนินไปบนเงื่อนไขทางทหารด้วยการทำสงครามจนอีกฝ่ายหนึ่งอยู่ในสถานะของการ “ยอมแพ้อย่างไม่มีเงื่อนไข” ซึ่งในท้ายที่สุดสถานะเช่นนี้เป็นจุดที่นำไปสู่การยุติสงคราม

แต่ในอีกมุมหนึ่งความขัดแย้งอาจจะถูกสลายลงด้วยกระบวนการสันติภาพ (peace process) ดังจะเห็นได้ว่า มีความพยายามที่จะยุติความขัดแย้งในภูมิภาคต่างๆ หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยอาศัยการเจรจา และการสร้างความร่วมมือให้มากขึ้น อาจจะเพราะหลายๆ ฝ่ายต่างยอมรับว่า การใช้สงครามเป็นเครื่องมือของการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งนั้น เป็นสิ่งที่ไร้ราคาแพงเกินไป แพงทั้งการสูญเสียชีวิตของผู้คน และแพงทั้งการ

สูญเสียโอกาสของประเทศที่ต้องการเข้าไปสู่วังวนของสงคราม

ดังนั้นในโลกปัจจุบัน จึงไม่แปลกอะไรนักที่จะเห็นถึงบทบาทของบุคคลที่อยู่เบื้องหลังการยุติสงครามในรูปของ “ผู้เจรจาลับ” หรือบางที่เราอาจจะเห็นพวกเขาในรูปแบบของ “ผู้แทนพิเศษ” (Special Envoy) เป็นต้น และบางที่เราอาจจะต้องยอมรับว่าพวกเขาเหล่านี้เป็นเสมือนผู้ที่ “ปิดทองหลังพระ” เพราะเรื่องราวของความสำเร็จในการขับเคลื่อนไปสู่การยุติสงครามนั้น อาจเกิดขึ้นในห้องเล็กๆ หรือบนโต๊ะของการพูดคุยครั้งแล้วครั้งเล่า จนสามารถนำไปสู่ข้อยุติที่คู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่ายยอมรับได้ ดังเช่นการเจรจาเพื่อยุติศึกในอาเงะห์ หรือตัวแบบของการเจรจายุติปัญหาการสู้รบในตะวันออกกลาง เป็นต้น ซึ่งเราอาจเรียกกระบวนการเช่นนี้ว่า “สันติเสวนา” (peace talk)

สงครามและสันติภาพ

สำหรับแนวคิดแบบดั้งเดิมนั้น การสถาปนาสันติภาพ (peace settlement) มักจะถือว่าเป็นผลผลิตของสงคราม กล่าวคือ การสิ้นสุดของสงครามถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการสถาปนาสันติภาพ การคิดเช่นนี้อาจจะเป็นผลผลิตของการกำเนิดและพัฒนาการของรัฐประชาชาติในยุโรป ที่เห็นได้ชัดเจนว่าการสถาปนาสันติภาพนั้น เป็นผลโดยตรงจากสงครามที่รัฐประชาชาติได้กระทำขึ้น และผู้ชนะจะเป็นผู้บังคับใช้สันติภาพในแบบของตน ตัวอย่างที่สำคัญในกรณีนี้เช่น สงครามไครเมีย (ค.ศ. 1854-1856) สงครามเดนมาร์ก-ปรัสเซีย (ค.ศ. 1864) สงครามออสเตรีย-ปรัสเซีย (ค.ศ. 1866) สงครามฝรั่งเศส-ปรัสเซีย (ค.ศ. 1870-1871) สงครามรวมชาติของอิตาลี (ค.ศ. 1870) และสงครามสเปน-สหรัฐอเมริกา (ค.ศ. 1898)

จากตัวอย่างของสงครามที่กล่าวมาข้างต้นสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่า รัฐประชาชาติใช้สงครามเป็นเครื่องมือในการกำหนดเงื่อนไขของ

สันติภาพ ซึ่งเงื่อนไขเช่นนี้ ในอดีตมักจะเป็นเรื่องของการครอบครองดินแดน เป็นสำคัญ ตลอดรวมถึงการสถาปนาอำนาจของผู้ปกครองฝ่ายชนะให้มีสถานะของการครอบครองเหนือกว่าฝ่ายแพ้ ซึ่งในยุคนั้นก็มักจะเกี่ยวข้อง กับเรื่องดินแดน บุคคล และทรัพยากร หรือตัวแบบของการกำหนดเงื่อนไข สันติภาพ ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นประเด็นปัญหาอย่างมีนัยสำคัญก็คือ ชัยชนะ ของฝ่ายสัมพันธมิตรในสงครามโลกครั้งที่ 1 อันนำไปสู่การบังคับใช้สนธิ-สัญญาแวร์ซายส์ (The Versailles Treaty) ในปี ค.ศ. 1919 เป็นต้น

ดังได้กล่าวแล้วว่า การสร้างสันติภาพโดยผ่านสงครามนั้น มีค่าใช้จ่ายสูงเกินไป ในโลกยุคปัจจุบันจึงมีความพยายามอย่างมากที่จะกำหนด เงื่อนไขของสันติภาพโดยอาศัยการพูดคุยและการเจรจาในลักษณะของ “สันติเสวนา” ซึ่งตัวแบบของการพูดคุย (หรือจะเรียกว่าการ “เจรจาลับ” ก็คงไม่ผิดอะไรมาก) ที่เกิดขึ้นที่กรุงออสโล ประเทศนอร์เวย์ระหว่าง อิสราเอลและปาเลสไตน์ เป็นตัวแบบที่น่าสนใจ และอาจจะใช้เป็นข้อคิด กับกรณีของกระบวนการเจรจาในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของ ไทยได้บ้างไม่มากก็น้อย

ตัวแบบจากออสโล

สถานการณ์ระหว่างประเทศในปี 1991 ดูจะเอื้ออย่างมากที่จะทำให้ คู่ความขัดแย้งหลักในตะวันออกกลางระหว่างอิสราเอลกับปาเลสไตน์ได้ หันหน้าเข้าสู่ “โต๊ะเจรจา” แทนที่จะอาศัยการสู้รบเป็นแนวทางหลัก ซึ่ง เหตุผลสำคัญมาจากการลุกขึ้นสู้ด้วยกำลังอาวุธของชาวปาเลสไตน์ หรือที่ รู้จักกันในชื่อของ “อินทิฟาตที่ 1” (The First Intifada) ในการต่อต้าน อิสราเอลนั้น ไม่อาจนำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างที่ต้องการ ได้ ประกอบกับผลจากการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นในอิสราเอลนั้น นำไปสู่การจัด ตั้งรัฐบาลใหม่ และเป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นรัฐบาลสาย “พิราบ” ไม่ใช่สาย

“เหยี่ยว” ที่นิยมการแก้ปัญหาคความขัดแย้งด้วยมาตรการทหาร พร้อมกันนั้นรัฐบาลที่วอชิงตันของประธานาธิบดีจอร์จ บุช (ผู้พ่อ) เอง ก็ต้องการแสวงหาหนทางของสันติภาพในปัญหาตะวันออกกลาง เพราะในอีกด้านหนึ่งรัฐบาลสหรัฐฯ ต้องเผชิญกับปัญหาสงครามกับอิรัก ปัจจุบันทั้ง 3 ส่วนจากฝ่ายของปาเลสไตน์ ของอิสราเอล และของสหรัฐฯ ได้กลายเป็นแรงขับเคลื่อนอย่างดีต่อการสร้างเวทีเจรจาสันติภาพในตะวันออกกลาง

แม้จุดเริ่มต้นจะไม่ใช่คู่เจรจาระหว่างอิสราเอลกับปาเลสไตน์โดยตรง จนกระทั่งในปลายปี 1992 การเจรจาของคูร์ดีโดยตรงในกรณีนี้จึงเกิดขึ้น ซึ่งส่วนหนึ่งนั้นคงต้องยกเครดิตให้แก่ “คนกลาง” ที่เป็นชาวนอร์เวย์ ที่พยายามผลักดันให้เกิดการพบกันอย่างจริงจังระหว่างผู้แทนของอิสราเอลและผู้แทนของปาเลสไตน์ และต่อมาในต้นปี 1993 การเจรจาลับจึงเกิดขึ้นได้จริง

ประเด็นที่น่าสนใจอย่างมากที่สุดคือ แม้ในเวทีเปิดผู้แทนขององค์การปลดปล่อยปาเลสไตน์ (PLO) จะแสดงท่าทีแบบไม่ประนีประนอมเท่าใดนัก เช่น ในเวทีการเจรจาที่กรุงวอชิงตัน แต่สำหรับในเวทีการเจรจาที่กรุงออสโลแล้ว ท่าทีดูจะแตกต่างออกไป ผู้นำทั้งสองฝ่ายดูจะมีความพยายามที่ต้องการให้เกิดผลของการเจรจาเพื่อที่จะนำไปสู่การกำหนดเงื่อนไขของสันติภาพให้ได้อย่างเป็นจริง โดยเฉพาะท่าทีของผู้นำปาเลสไตน์มีลักษณะที่ทางฝ่ายอิสราเอลยอมรับว่า ต้องการให้เกิดผลในทางปฏิบัติจริง (หรือที่ลูกบรยายว่าเป็น “pragmatic and realistic”) แม้หน่วยข่าวกรองสหรัฐฯ จะพอทราบเรื่องราวของการเจรจาลับที่ออสโล แต่ดูเหมือนพวกเขาจะไม่หวังผลอะไรมากนัก !

การติดต่ออย่างลับๆ ระหว่างผู้แทนทั้งสองฝ่ายในเบื้องต้นได้ช่วยสร้างกรอบของการเจรจา จนในที่สุดรัฐบาลอิสราเอลได้ตัดสินใจส่งผู้แทน

ของตนไปพบกับผู้แทนของขบวนการปลดปล่อยปาเลสไตน์เป็นครั้งแรก พวกเขาใช้เวลาประมาณ 3 เดือน (จากเดือนพฤษภาคม 1993) ก็สามารถนำไปสู่ความตกลงร่วมกันในการออก “คำประกาศของหลักการว่าด้วยข้อกำหนดชั่วคราวของการปกครองตนเอง” (The Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements, 1993)

ผลของการเจรจาสามารถผลักดันให้อิสราเอลถอนตัวออกจากดินแดนในความยึดครอง ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของฉนวนกาซา หรือในส่วนของฝั่งตะวันตกของแม่น้ำจอร์แดนก็ตาม แต่ความพยายามในการบังคับใช้คำประกาศของหลักการที่กำเนิดขึ้นที่ออสโลก็ถูกทำลายอย่างยิ่ง เพราะด้านหนึ่งอาจจะเห็นถึงความสำเร็จของกระบวนการสันติภาพ แต่อีกด้านหนึ่งกระบวนการนี้ก็ต้องเผชิญกับความรุนแรงและการก่อการร้ายที่เกิดขึ้น และเป็นความท้าทายอย่างมาก

คณะผู้เจรจาของทั้งสองฝ่ายพบกันอีกในเดือนกุมภาพันธ์ 1994 โดยพวกเขาแบ่งตัวไปกับคณะผู้ร่วมการประชุมที่เมืองดาวอส ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ และต่อมาในเดือนตุลาคม 1994 พวกเขาก็พบกันอีกในเวทีการประชุมที่เมืองคาซาบลังกา ซึ่งก็ไม่ใช่เป็นเรื่องของคณะผู้แทนทั้งสองฝ่ายเท่านั้น หากแต่ยังเกี่ยวข้องกับบุคคลอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นกษัตริย์ฮัสซันที่ 2 ของโมร็อกโก ผู้บริหารการประชุมดาวอส เป็นต้น ซึ่งบุคคลเหล่านี้ล้วนแต่มีส่วนในการผลักดันอย่างมาก เพื่อให้ผู้แทนของอิสราเอลและปาเลสไตน์ได้มีเวทีของการพูดคุยเพื่อแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งที่เกิดขึ้น และทั้งยังผนวกเอาบริบทของการบริหารจัดการทางเศรษฐกิจในพื้นที่ความขัดแย้งเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสันติภาพด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้การเจรจาและ/หรือการพูดคุยระหว่างคู่กรณีเช่นนี้จะเป็นเรื่องบวก แต่ผลที่เกิดขึ้นอาจจะไม่สามารถเดินไปสู่จุดที่ต้องการ

ได้ทั้งหมด ซึ่งส่วนหนึ่งอาจจะเป็นเพราะรากเหง้าของปัญหา ที่ต้องการระยะเวลาและมาตรการที่เหมาะสม แต่อย่างน้อยกระบวนการสันติภาพที่เกิดขึ้นจากการเจรจาที่ดำรงอยู่ได้ในระยะเวลาหนึ่ง จนกระทั่งเมื่อเกิดการเลือกตั้งขึ้นในอิสราเอล และกลุ่มการเมืองปีกขวาขึ้นสู่อำนาจ อันส่งผลให้เกิดปัญหาในการจัดความสัมพันธ์กับขบวนการปลดปล่อยปาเลสไตน์ ข้อคิดสำหรับไทย

ในกรณีของอาเจะห์ เราเห็นตัวแบบของการกำหนดเงื่อนไขสันติภาพโดยผ่านการเจรจา ไม่แตกต่างจากกรณีของอิสราเอล-ปาเลสไตน์ ในส่วนของอาเจะห์นั้น คนกลางเป็นชาวฟินแลนด์ซึ่งได้มีส่วนอย่างมากในการทำให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้พูดคุยกันที่เมืองเฮลซิงกิ จนนำไปสู่ความตกลงร่วมกัน ซึ่งอาจจะเรียกได้ว่า “ปฏิญญาฟินแลนด์” ก็คงไม่ผิดอะไรนัก (ผู้สนใจอาจอ่านเพิ่มเติมได้จาก, บรูนาฮานูติน อูเซ็ง, การเจรจาสันติภาพอาเจะห์, จุลสารความมั่นคงศึกษา ฉบับที่ 108-109, พฤษภาคม 2555)

ตัวแบบอย่างสังเขปเช่นนี้อาจนำมาใช้เป็นข้อประกอบการพิจารณาในปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้บ้าง แต่กรณีของไทยอาจจะแตกต่างจากกรณีอื่น เพราะในการพูดคุยเพื่อยุติปัญหาความขัดแย้งนั้น ต่างฝ่ายต่างเห็นคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งอย่างชัดเจน ซึ่งรวมถึงกรณีล่าสุดในการยุติปัญหาภาคใต้ของฟิลิปปินส์ หรืออย่างน้อยก็พอรู้ว่าขบวนการอีกฝ่ายหนึ่งเป็นใคร อันทำให้การจัดตั้งคู่เจรจาหรือคณะผู้เจรจาสามารถเกิดขึ้นได้ ซึ่งในกรณีของไทยนั้น ดูเหมือนเราแทบจะไม่มีหลักประกันอะไรเลยว่า คู่เจรจาอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ที่เป็นตัวแทนที่มีอำนาจจริงในการควบคุมขบวนการเมืองหรือไม่ การเจรจาที่เกิดขึ้นจึงไม่ค่อยเกิดผลในทางปฏิบัติเท่าใดนัก ดังเป็นที่รับรู้กันอยู่พอสมควรว่า นับตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นมาได้มีการเจรจาหลายครั้ง แต่จนถึงปัจจุบันการก่อเหตุร้ายก็ยังคงดำเนินต่อไป เสมือนไม่เคยมี

การพูดคุยใดๆ ทั้งสิ้นระหว่างทั้งสองฝ่าย

อย่างไรก็ตาม การสานสัมพันธ์เสวนาในการกำหนดเงื่อนไขสันติภาพเกิดขึ้นจริงในภาคใต้นั้น บางที่เราอาจจะต้องเรียนรู้บทเรียนจากหลายๆ กรณี จะคิดเอาเองในลักษณะของการเดินหน้าไปเรื่อยๆ โดยปราศจากกรอบและแนวคิดที่ชัดเจน อาจจะเป็นสิ่งที่ไม่มีประโยชน์เท่าใดนัก และที่สำคัญผู้เจรจาอาจจะต้องเรียนรู้ถึงตัวแบบ กลไก และวิธีการใหม่ๆ ในกระบวนการสร้างสันติภาพอีกด้วย

ดังนั้น ถ้าจะคิดถึงเรื่องนี้กันอย่างจริงจัง มิใช่การทำให้กระบวนการสันติภาพเป็นจุดมุ่งหมายในตัวเองแล้ว แต่ต้องผลักดันให้กระบวนการนี้เป็นเครื่องมือเพื่อนำไปสู่จุดมุ่งหมายทางการเมืองที่พึงปรารถนา อันได้แก่ การสถาปนาสันติภาพให้เกิดขึ้นในพื้นที่ความขัดแย้งให้ได้ หรืออย่างน้อยก็เป็นกลไกของการลดทอนความรุนแรงที่เกิดขึ้นให้ได้อย่างเป็นจริง

ฉะนั้นในปี 2556 ซึ่งเป็นปีครบรอบ 1 ทศวรรษของความรุนแรงในภาคใต้นั้น อาจจะเป็นช่วงเวลาที่รัฐบาลไทยจะต้องคิดในเรื่องนี้อย่างจริงจังมากขึ้น มากกว่าจะปล่อยให้การสร้าง “สันติเสวนา” ในอนาคตกลายเป็นกระบวนการที่เดินไปอย่างไร้ทิศทาง !

สันติเสวนา : การเจรจากับผู้ก่อความไม่สงบ

๑ กล่าวนำ

วิธีที่จะเอาชนะการก่อการร้าย การก่อความไม่สงบนั้นมีหลายวิธี ได้แก่ การจับหรือสังหารผู้นำกลุ่ม การใช้กำลังบดขยี้ การทำให้กลุ่มบรรลូវัตถุประสงค์ทางยุทธศาสตร์เพื่อยุติการก่อเหตุรุนแรง การนำเข้าสู่กระบวนการทางการเมือง การทำให้สูญเสียการสนับสนุนจากประชาชน และการเปลี่ยนการก่อการร้ายเป็นรูปแบบอื่น (อาชญากรรม) วิธีการดังกล่าวเป็นวิธีที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน แต่ก็ไม่ได้เป็นหลักประกันความสำเร็จแบบเบ็ดเสร็จ เนื่องจากลักษณะของกลุ่มมีความแตกต่างกันไป รวมทั้งยุทธวิธีของกลุ่มก่อความไม่สงบก็ไม่เหมือนกันด้วย

การพูดคุยกับกลุ่มก่อความไม่สงบ ถือว่าเป็นการนำกลุ่มเข้าสู่กระบวนการทางการเมือง อาจกล่าวได้ว่าเป็นการยุติความรุนแรงโดยใช้วิธีการเจรจา ซึ่งจะประสบความสำเร็จก็ด้วยความร่วมมือจากทั้งฝ่ายรัฐและกลุ่มก่อความไม่สงบ กลุ่มที่ยุติความรุนแรงด้วยการเจรจาที่ผ่านมา ที่สำคัญได้แก่ กลุ่ม Provisional IRA จากการจัดทำความตกลง Good Friday ปี 2541 หลังจากนั้น ประเทศต่างๆ มีความหวังในการใช้การเจรจาในการยุติความรุนแรงมากขึ้น และใช้เหตุการณ์ดังกล่าวเป็นบทเรียน สำหรับกลุ่มพยัคฆ์ทมิฬอีแลม (Liberation Tigers of Tamil Eelam) ในศรีลังกา ก็ยอมเข้าร่วมการเจรจาระหว่างปี 2545-2550 จนนำไปสู่การหยุดยิง¹

กระบวนการเจรจาไม่สามารถนำมาใช้ในการแก้ปัญหาขัดแย้ง

¹ Audrey Kurth Cronin, *Ending Terrorism : Lesson for Defeating Al-Qaeda*, (Abingdon, Oxon : Routledge for the International Institute for Strategic Studies, 2008).

ทุกกรณีอย่างทันทีทันใด และไม่มีหลักประกันว่าการเจรจาจะประสบความสำเร็จทั้งหมด แต่การเจรจาสามารถช่วยให้การก่อเหตุร้ายลดลงได้ แต่ก็ไม่ใช่ปัจจัยเดียวที่แก้ปัญหานั้นได้

ปัจจุบันสหรัฐอเมริกาใช้การพูดคุย (Talk)² กับกลุ่มก่อความไม่สงบ เป็นขั้นแรกในการเอาชนะการก่อความไม่สงบ หรือเป็นการประนีประนอมที่ยอมรับได้ การพูดคุยดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้ในช่วงที่มีการต่อสู้กัน จากกรณีศึกษาในอิรัก การพูดคุยที่ได้รับความสำเร็จอาจพิจารณาได้ว่าเป็นชัยชนะทางการทูต กล่าวคือ สหรัฐฯ สามารถจัดการกับกลุ่มชนเผ่าในกายสุหนี่ กลุ่มต่างๆ เหล่านี้ได้เชื่อมโยงเข้ากับกลุ่มก่อความไม่สงบหลายกลุ่ม บางครั้งสหรัฐฯ ได้ใช้เงินจ่ายให้กับกลุ่มชนเผ่า การดำเนินการดังกล่าวได้รับผลอย่างดี โดยกลุ่มชนเผ่าที่แยกตัวออกมาได้เข้าร่วมกับกำลังผสมในการต่อต้านกลุ่มอัลกออิดะฮ์ในอิรัก ส่วนในพื้นที่ของซีอะห์ การพูดคุยทั้งทางตรงและทางอ้อมเป็นเครื่องมือในการอำนวยความสะดวกในการหยุดยิง

นักวางแผนยุทธศาสตร์สหรัฐฯ เห็นว่าการเจรจาต่อรอง (Negotiations) เป็นเครื่องมือสำคัญในการต่อต้านการก่อความไม่สงบที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ โดยเฉพาะกลุ่มก่อความไม่สงบในอัฟกานิสถาน ลักษณะของกลุ่มก่อความไม่สงบในอิรักเหมือนกับกลุ่มในอัฟกานิสถาน ซึ่งประกอบด้วย 6 กลุ่มใหญ่ ส่วนใหญ่มีกลุ่มย่อยรวมอยู่ด้วย กลุ่มเหล่านี้มีโครงสร้างที่ชัดเจนในกลุ่มของตน การที่กลุ่มก่อความไม่สงบมีกลุ่มย่อยหลายกลุ่มทำให้ง่ายต่อการแสวงประโยชน์ ในการโน้มน้าวให้บางกลุ่มยกเลิกการก่อความรุนแรง หรือหันไปต่อต้านกลุ่มอื่น อย่างไรก็ตาม กลุ่มก่อความไม่สงบในอัฟกานิสถานแตก-

² Daniel Byman, "Talking with Insurgents : A Guide for the Perplexed," *The Washington Quarterly*, 32, 2 (April 2009): 125-137.

ต่างจากกลุ่มในอิรัก ตรงที่กลุ่มก่อความไม่สงบในอัฟกานิสถานได้รับความช่วยเหลือจากปากีสถาน

การพูดคุยมักต้องแลกกับความคุ้มค่าทางการเมือง บ่อยครั้งที่การพูดคุยก็ล้มเหลวหรือย้อนกลับไปสู่จุดเดิม การพูดคุยเป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งหมายถึงสิทธิประโยชน์ที่กลุ่มก่อความไม่สงบบางกลุ่มต้องการ การพูดคุยยังอาจจะช่วยลดความน่าเชื่อถือต่อกลุ่มที่เรียกร้องสันติภาพมาเป็นเวลานาน แต่ในช่วงเวลาเหล่านั้นกลับใช้ความรุนแรงอย่างไรก็ตาม กลุ่มที่ไม่มีบทบาทมากนักและเห็นแก่ประโยชน์ของกลุ่มเป็นหลัก จะเป็นกลุ่มที่เกลี้ยกล่อมได้ง่าย กลุ่มก่อความไม่สงบบางกลุ่มใช้การเจรจาเพื่อจัดกลุ่มใหม่หรือติดอาวุธใหม่ ซึ่งจะทำให้การต่อต้านการก่อความไม่สงบยุ่งยากขึ้นอีก การพูดคุยยังสร้างความขุ่นเคืองให้กับกลุ่มพันธมิตรของกลุ่มก่อความไม่สงบที่ไม่สามารถเข้าร่วมในการเจรจา ด้วยเหตุผลทางการเมือง ยิ่งไปกว่านั้นการพูดคุยและการใช้กำลังตามปกติมักดำเนินควบคู่กันไป มากกว่าการเป็นทางเลือกที่จะใช้หรือไม่ใช้กำลัง แม้มีการพูดคุยกัน แต่การใช้กำลังยังไม่ยุติลง ทั้งนี้ กลุ่มก่อความไม่สงบอาจตกลงเจรจา เมื่อเห็นว่าตนจะเป็นฝ่ายพ่ายแพ้ในสนามรบ

๑๑ ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการพูดคุย^๓

ประการแรก ปรากฏความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างระยะเวลาการเคลื่อนไหวของกลุ่มกับความเป็นไปได้ในการเข้าสู่กระบวนการ กลุ่มที่มีความเคลื่อนไหวมานาน มักจะเข้าร่วมเจรจา เพราะกลุ่มมักหมดหวังกับจุดสิ้นสุดของการต่อสู้ว่าอาจจะไม่เป็นไปตามที่ต้องการ ขณะเดียวกันรัฐบาลก็

^๓ Audrey Kurth Cronin, *Ending Terrorism : Lesson for Defeating Al-Qaeda*.

จะตระหนักถึงสภาพความจริงที่เกิดขึ้นและเห็นว่าไม่ควรละเลยกลุ่มดังกล่าว
อย่างไรก็ตาม ประเด็นนี้ไม่ได้หมายความว่ากลุ่มก่อความไม่สงบส่วนใหญ่จะ
เข้าร่วมการเจรจาด้วย มีกลุ่มก่อความไม่สงบเพียงหนึ่งในห้าในทุกช่วงระยะ
เวลาเคลื่อนไหว ที่เข้าร่วมในการเจรจาเกี่ยวกับประเด็นทางยุทธศาสตร์ แต่
การพูดคุยกับกลุ่มที่ใช้การก่อการร้ายเป็นข้อยกเว้น

ประการที่สอง การเจรจาส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นเมื่อคู่เจรจามองเห็น
ว่าผลสุดท้ายของการเจรจา มีข้อยุติที่ชัดเจน แต่เมื่อไม่เป็นไปตามความ
ต้องการ ก็อาจยืดเวลาการเจรจาออกไป พร้อมทั้งทำให้เกิดความไม่แน่นอน
ในเรื่องการหยุดยิงถาวรและความรุนแรงในระดับสูง แม้ว่ากลุ่มก่อความไม่
สงบครั้งหนึ่งได้เข้าร่วมการเจรจาในสองสามปีที่ผ่านมา แต่ก็ยังคงปรากฏ
ความรุนแรงต่อเนื่อง พร้อมกับการพูดคุยถูกเปิดเผย ซึ่งเป็นการกระทำของ
ระดับล่าง ทั้งความรุนแรงและความถี่ อย่างไรก็ตาม ควรใช้การเจรจาอย่าง
มีประสิทธิภาพในการค่อยๆ ผลักดันให้กลุ่มลดระดับความรุนแรงลง ดีกว่าที่
จะจบการพูดคุยในทันทีทันใด

ประการที่สาม เมื่อกลุ่มก่อความไม่สงบยอมรับว่ากำลังพ่ายแพ้
การเจรจาจะเกิดขึ้นได้ง่าย สภาพดังกล่าวอาจเกิดขึ้นจาก

- 1) การที่กลุ่มกำลังแข่งขันอยู่กับกลุ่มอื่น ดังเช่น PLO กับ
กลุ่มที่เกิดขึ้นใหม่
- 2) การแทรกซึมของสายลับฝ่ายรัฐบาล ดังเช่นกลุ่ม IRA
- 3) การถูกตัดการสนับสนุน ดังเช่นกลุ่ม LTTE
- 4) การถูกหักหลังจากสมาชิกในกลุ่ม ซึ่งมักจะทำให้เป้าหมาย
ผิดพลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่พลเรือนในกลุ่มเสียชีวิตจำนวนมาก นับ
เป็นแรงกระตุ้นให้เกิดการพูดคุยได้

ประการที่สี่ ตัวแปรต่างๆ สามารถกำหนดประสิทธิภาพของการ

เจรจาได้ กล่าวคือ *ลักษณะขององค์กร* กลุ่มที่มีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น มักประสบปัญหาไม่สามารถควบคุมความเคลื่อนไหวกลุ่มได้ทั่วถึง *ลักษณะของผู้นำ* ผู้นำที่เข้มแข็งมีความได้เปรียบในการควบคุมกลุ่มย่อยๆ ได้ และ *ลักษณะของการได้รับการสนับสนุนจากประชาชน* หากส่วนประกอบของกลุ่มซึ่งหมายถึงประชาชนเป้าหมายการใช้ความรุนแรง อาจตีความได้ว่าต้องการประนีประนอมมากกว่า

● เริ่มต้นเจรจา⁴

การเริ่มต้นพูดคุยกับกลุ่มก่อความไม่สงบเป็นเรื่องยาก รัฐบาลมักหวังที่จะชนะกลุ่มก่อความไม่สงบในทันทีทันใด อย่างไรก็ตาม ใน การเริ่มต้น รัฐบาลจะต้องยอมรับว่าอาจไม่มีผลออกมาทันที ผลการพูดคุยที่เกิดขึ้นจะต้องผ่านขั้นตอนทางการเมืองและการบริหารจัดการ ยิ่งไปกว่านั้น กลุ่มก่อความไม่สงบไม่ได้ใช้ยุทธวิธีเดียวในการต่อสู้ ทั้งการโจมตีพลเรือนและการก่อการร้าย รวมทั้งการอุทิศเลือดเนื้อ และการเอาชนะจิตและใจของประชาชนนั้น ได้มาด้วยการใช้เวลาและความยากลำบาก จึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่รัฐบาลไม่สามารถดึงกลุ่มก่อความไม่สงบเข้าสู่กระบวนการพูดคุยได้ทันที หากกลุ่มก่อความไม่สงบใช้เวลาในการต่อสู้มานานเท่าใด ก็ยิ่งใช้ความรุนแรงมากขึ้นเท่านั้น และการโน้มน้าวกลุ่มก่อความไม่สงบให้เข้าสู่กระบวนการ จะประสบความสำเร็จยิ่งกว่า ผู้นำอย่างน้อยสองสามคนของทั้งสองฝ่ายจึงต้องการสัญญาณ ว่า สามารถเชื่อถือกลุ่มที่จะเจรจาได้ ทั้งนี้ก่อนการพูดคุยจะเริ่มต้น ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจจะลดท่าทีหรือปฏิบัติการลง เพื่อแสดงให้เห็นถึงความพยายาม

⁴ Daniel Byman, “Talking with Insurgents : A Guide for the Perplexed,” *The Washington Quarterly*, (April, 2009): 125–137.

ในการใช้สันติวิธี ซึ่งจะช่วยลดโอกาสการปฏิเสธข้อเสนอการพูดคุย ในการนี้ รัฐบาลควรเสนอตัวเป็นผู้วางกฎระเบียบในช่วงเริ่มต้น ซึ่งควรเป็นช่วงสั้นๆ ก่อนการพูดคุยอย่างเป็นทางการ

การพูดคุยโดยปราศจากการพูดคุย เป็นการประกาศประเด็นที่กำหนดจะพูดคุย โดยอาจใช้วิธีการให้เจ้าหน้าที่ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชน หรือใช้สื่อมวลชนรายงานข้อความที่เป็นเงื่อนไขของการเจรจาต่อรอง ดังเช่น อดีตประธานาธิบดี ชาร์ล เดอ โกล ได้ยื่นข้อเสนอหลายประการไปยัง กลุ่ม FLN (FRONT de Liberation Nationale) ในอัลจีเรีย สัญญาว่าจะให้สิทธิประโยชน์ต่างๆ ในโอกาสแรกที่กลับเข้ารับตำแหน่ง ในปี 2491 การใช้คำประกาศมิใช่การเจรจาโดยตรง การใช้การประกาศผ่านสื่อมวลชน ทำให้รัฐบาลเป็นฝ่ายได้เปรียบ ด้วยการแสดงให้เห็นว่าเป็นฝ่ายประณามความรุนแรง และเป็นฝ่ายตั้งเงื่อนไขในการเจรจา การสื่อสารกับกลุ่มก่อความไม่สงบด้วยการใช้คำประกาศนั้น บ่อยครั้งจำเป็นต้องใช้คำประกาศที่คลุมเครือ เพื่อไม่ให้กลุ่มก่อความไม่สงบสามารถนำไปใช้ในการถกเถียงกันในเรื่องการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ต่างตอบแทน

การใช้คนกลางที่เชื่อถือได้ ทางเลือกอีกทางหนึ่งในการติดต่อกับกลุ่มก่อความไม่สงบที่อยู่ห่างไกลหรืออยู่ในประเทศอื่น คือ การใช้คนกลางที่เชื่อถือได้ในการสื่อสาร คนกลางจะเป็นผู้นำส่งข้อความไปยังกลุ่มก่อความไม่สงบ รัฐบาลอาจเลือกใช้สมาชิกในคณะรัฐมนตรีของต่างประเทศ หรือผู้ที่ได้รับความไว้วางใจจากสังคม รัฐบาลจะต้องติดต่อกับบุคคลเหล่านี้ อย่างเงียบๆ การใช้บุคคลเหล่านี้จะกระทำในนามส่วนบุคคล ซึ่งจะไม่เชื่อมโยงถึงรัฐบาล หากมีปัญหารัฐบาลสามารถปฏิเสธความเกี่ยวข้องได้ง่าย อย่างไรก็ตาม ในการเจรจาที่เป็นทางการมากขึ้น รัฐบาลอาจพิจารณาใช้เจ้าหน้าที่ข่าวกรอง หรือบุคคลอื่นที่ถือเป็นทางการแต่รัฐบาลสามารถ

ปฏิเสธความเกี่ยวพันได้ เป็นคู่สนทนา เมื่อความลับในการติดต่อพูดคุย รั่วไหล รัฐบาลอาจปฏิเสธว่าไม่ได้ติดต่อกับกลุ่มก่อความไม่สงบ การใช้เจ้าหน้าที่ข่าวกรองมีความเสี่ยงทางการเมืองน้อยกว่าการพูดคุยอย่างเป็นทางการ โดยอาจสร้างเรื่องว่าเป็นการพูดคุยในประเด็นยุทธวิธีเล็กๆ เท่านั้น เช่น การปฏิบัติต่อผู้ถูกคุมขัง หรือตัวประกัน หรือการลดความสูญเสียของพลเรือน เป็นต้น ส่วนการใช้บุคคลที่ปฏิเสธไม่ได้ ได้แก่ นักการทูตหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูง ซึ่งจะใช้ในกรณีที่รัฐบาลต้องการสื่อสารกับกลุ่มก่อความไม่สงบในประเด็นที่เป็นข้อผูกมัด ในการพูดคุย ซึ่งจะนำเชื่อถือมากกว่าบุคคลอื่น

จะเห็นได้ว่ารัฐบาลมีทางเลือกใช้บุคคลต่างๆ ตามสถานะที่ต้องการในการพูดคุยกับกลุ่มก่อความไม่สงบ บุคคลบางประเภทยังสร้างความชอบธรรมให้กับกลุ่มก่อความไม่สงบ แต่ความเสี่ยงทางการเมืองนั้นเกิดขึ้นได้เสมอ ในการใช้บุคคลทุกประเภทพูดคุยกับกลุ่มก่อความไม่สงบ ตั้งแต่แรก

● การเจรจาจะต้องมีจุดมุ่งหมาย

ในการเจรจาจะต้องวางจุดมุ่งหมายไว้ ซึ่งอาจเป็นเรื่องดินแดน หรือเรื่องอื่นๆ มากกว่าที่จะใช้เวลาในการเจรจาในการวิเคราะห์ประเภทของกลุ่มว่าเป็นกลุ่มปีกซ้าย ปีกขวา กลุ่มศาสนา หรือกลุ่มอุดมการณ์ ไม่ว่าจะมีการอ้างเช่นใด ก็ล้วนเป็นกลุ่มที่ต้องการการเปลี่ยนแปลงอย่างใดอย่างหนึ่งทั้งสิ้น เงื่อนไขสำคัญที่ทั้งสองฝ่ายต้องเอาใจใส่ เป็นเรื่องการทำไม่ให้เกิดความรุนแรงขึ้นใหม่

ในเรื่องนี้อาจนำการฝ่าทางตันในสงครามกลางเมืองมาประยุกต์ใช้ได้ กล่าวคือ เมื่อถึงทางตัน กลุ่มที่ทำทายเป็นต่างๆ จะใช้การก่อการร้าย แต่ทาง

ต้นมักเป็นโอกาสทางการเมืองมากกว่าการทหาร กล่าวคือ กลุ่มต่างๆ อยาก
ประนีประนอมมากกว่า ถ้าการสนับสนุนจากประชาชนเสื่อมถอยลง การ
ก่อการร้าย ซึ่งเป็นเครื่องมือในการดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทาง
การเมืองประเภทหนึ่ง ก็จะลดลงด้วย ระดับการสนับสนุนจากประชาชน
ยังเป็นสิ่งที่แสดงว่าผลการเจรจาจะเป็นเช่นใด หากกลุ่มเห็นว่าประชาชน
ภายในรัฐเปลี่ยนมารองรับผลประโยชน์ของกลุ่ม กลุ่มก็จะรอดูท่าทีก่อน
เข้าสู่การเจรจา ทั้งนี้ ความเข้มข้นของการดำเนินการต้องสอดคล้องกับ
เหตุการณ์ โดยเฉพาะเมื่อการสนับสนุนจากประชาชน และผลประโยชน์
กำลังเปลี่ยนไป จะเป็นประเด็นสำคัญในการตัดสินใจว่าจะเข้าร่วมเจรจา
หรือไม่

● การวิเคราะห์กลุ่มที่จะเจรจา⁵

ในการศึกษาปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มก่อการร้าย เพื่อหาทางแก้ปัญหา
ขัดแย้ง ปรากฏว่ากลุ่มก่อการร้ายที่สหรัฐฯ ขึ้นบัญชีไว้ นั้น ไม่ได้เป็นกลุ่มที่
มีอันตรายหรือเป็นภัยคุกคามทุกกลุ่ม แต่ต้องยอมรับว่าข้อมูลที่กล่าวถึงกลุ่ม
ที่มาจากผู้เชี่ยวชาญด้านการเมือง นักวิชาการ และนักรัฐศาสตร์ ก็มีความเสี่ยง
ต่อความมั่นคงแห่งชาติ ทั้งนี้ กลุ่มที่เคยถูกขึ้นบัญชีไว้ นั้น บางกลุ่มได้กลับมา
เป็นหุ้นส่วนในการดำเนินสันติภาพและสืบสานประชาธิปไตย ดังเช่นกลุ่ม
African National Congress ซึ่งได้กลายเป็นพรรคการเมืองที่ได้รับการ
เลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยในแอฟริกาใต้ และประธานาธิบดีเนลสัน
แมนเดลา ก็กลายเป็นบุคคลที่ยิ่งใหญ่ที่ไผ่หาสันติภาพ กลุ่ม Provisional
Irish Republican Army กลายเป็นกลุ่มที่ไม่ใช้ความรุนแรง และผู้นำยังมี
บทบาทสำคัญทางการเมืองด้วย ขณะที่มาห์มูด อับบาส และองค์การปลด-

⁵ Ibid.

ปล่อยปาเลสไตน์ กลายเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในกระบวนการเจรจาสันติภาพ
ในตะวันออกกลาง

นอกจากนี้ การแสดงตัวของกลุ่มต่างๆ ในปัจจุบันอาจจะ
หมายความว่ามีความต้องการให้มีการรับฟังและการพูดกับอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่ง
ถือว่าเป็นศัตรู ทั้งนี้ น่าจะมีการพิจารณาว่ากลุ่มต่างๆ ดังกล่าว กลุ่มใดจะ
กลายเป็นมิตรและกลุ่มใดเป็นศัตรูสำคัญ เพื่อสามารถพูดคุยกับกลุ่มต่างๆ
ได้อย่างตรงประเด็น นอกจากนี้ การพูดคุยกับกลุ่มก่อการร้ายหรือกลุ่มก่อ
ความไม่สงบ จะทำให้ฝ่ายเราทราบถึงความเคลื่อนไหวของกลุ่ม การพูดคุย
เป็นการรับฟัง ที่จะทำให้เราเข้าใจความคิดถึงสาเหตุการต่อต้านฝ่ายรัฐ ซึ่ง
ฝ่ายเราอาจหาแนวทางการต่อสู้ที่เหนือกว่า

กลุ่มหรือองค์กรก่อการร้าย มีความแตกต่างกันทั้งด้านท่าทีและ
การปฏิบัติการ ดังเช่นในการปฏิสัมพันธ์กับหัวหน้ากองกำลังปาเลสไตน์ อิบ-
ลามิก จิฮัด ซึ่งเป็นผู้ที่ต้องการตัวมากที่สุด ได้ยืนยันอย่างหนักแน่นว่าไม่มี
ความคิดเกี่ยวกับ two-state และเมื่อพูดคุยกับ Khaled Meshal ผู้นำกลุ่ม
ฮามาสก็ได้รับคำตอบว่าต้องการ two-state “peace” การได้ปฏิสัมพันธ์กับ
บุคคลดังกล่าว ได้ยืนยันข้อมูลของเจ้าหน้าที่ข่าวกรองอิสราเอลและซาอุดี-
อาระเบียที่กล่าวว่า ฮามาสไม่ต้องการให้กลุ่มอัลกออิดะฮ์ขึ้นมามีอิทธิพล
และไม่ต้องการให้เข้ามามีส่วนในการทำสงครามศักดิ์สิทธิ์ที่เชื่อมโยงกัน
ทั่วโลก ไม่ว่าจะมีความแตกต่างกันอย่างไร แต่กลุ่มเหล่านี้เป็นกลุ่ม fun-
damental ซึ่งจำเป็นต้องติดตามทบทวนความเคลื่อนไหวของกลุ่ม เพื่อ
สามารถหาแนวทางจัดการกับกลุ่มเหล่านี้ได้ถูกต้อง

ผู้นำกรบทางศาสนาในพื้นที่ทั่วยุเรเชียและแอฟริกาเหนือ มี
ความแตกต่างในด้านจุดมุ่งหมายทางการเมือง ความพอใจในสภาวะสุดท้าย
และความมุ่งมั่นที่เกี่ยวข้องกับความรุนแรง ความแตกต่างเหล่านี้สามารถนำ

ไปใช้สร้างความร่วมมือกับกองกำลังรุ่นต่อไปของกลุ่ม ซึ่งมั่นใจว่าจะเป็นศัตรูที่สำคัญในระยะต่อไป

๑๐ ความเสี่ยงจากการพูดคุย^๖

การพูดคุยกับกลุ่มก่อความไม่สงบมีความเสี่ยงหลายประการ โดยเฉพาะความเสี่ยงทางการเมืองที่อาจกระตุ้นให้เกิดความรุนแรงยิ่งขึ้น หรือทำให้กลุ่มที่ใช้การหลั่งเลือดมีความเข้มแข็งขึ้น ประเด็นเหล่านี้ทำให้รัฐบาลต้องหันกลับมาทบทวนกระบวนการพูดคุย แม้กระทั่งขอบเขตของการเจรจากับกลุ่มก่อความไม่สงบ

หากมองจากทัศนะของผู้ที่คัดค้านการเจรจากับกลุ่มก่อความไม่สงบ การพูดคุยเป็นการรับรองกลุ่มก่อความไม่สงบอย่างเป็นทางการ และอาจนำไปสู่ความเข้าใจผิดว่าเป็นการสนองตอบการใช้ความรุนแรงได้ กลุ่มก่อความไม่สงบหลายกลุ่มต้องการสถานะทางกฎหมาย หรือความชอบธรรมมากกว่าสิทธิประโยชน์อื่นที่จะได้รับ แม้ไม่มีสิทธิประโยชน์ กลุ่มนี้ก็เห็นว่าการเข้าร่วมพูดคุยเป็นการรับรองกลุ่มในฐานะคู่เจรจาที่สำคัญ และเป็นชัยชนะที่สมาชิกกลุ่มและรัฐต่างๆ ได้รับรู้ ถือเป็นสิ่งที่คุ้มค่าแล้ว

อย่างไรก็ตาม การให้การรับรองสถานภาพดังกล่าวอาจคุ้มค่าในทัศนะของกลุ่มก่อความไม่สงบ โดยหวังว่าจะนำไปสู่ความสำเร็จในบั้นปลาย การพูดคุยส่วนใหญ่มีกลิ่นเหลวในตอนสุดท้าย หรืออย่างน้อยก็เริ่มการพูดคุยรอบใหม่ สำหรับความขัดแย้งที่ดำเนินมาเป็นเวลานานนั้น เงื่อนไขต่างๆ มักตกลงกันได้ยาก หรือไม่น่าจะตกลงกันได้ กลุ่มก่อการร้ายต้องการคนกลุ่มเล็กๆ เพื่อให้มีการปฏิบัติการมีความต่อเนื่อง

เมื่อมีการอ้างว่าการพูดคุยได้รับความสำเร็จ บ่อยครั้งเป็น

⁶ Ibid.

เพียงระดับความสำเร็จที่เพิ่มขึ้น ไม่ใช่ความสำเร็จที่สมบูรณ์ ความสำเร็จเป็นการท้าทายทางการเมือง บางกลุ่มยอมรับการหยุดยิงหรือเงื่อนไขอื่นเพียงการเข้าสู่การพูดคุยเท่านั้น หรือแม้แต่การเข้าร่วมการพูดคุยแล้ว ก็ยังไม่สามารถเปลี่ยนใจได้ ดังเช่นกลุ่มฮามาสได้ประกาศหยุดยิงครั้งแล้วครั้งเล่า กลุ่มบางกลุ่มที่เข้าร่วมก่อนความไม่สงบก็สลายไป และบางกลุ่มถูกปาเลสไตน์ตีแตก ซึ่งฮามาสอ้างว่าไม่ได้ควบคุมกลุ่มเหล่านั้น

อันที่จริงแล้วไม่มีหลักประกันใดที่จะรับรองว่า การเจรจาจะส่งผลให้สถานการณ์ทางทหารดีขึ้น แม้ในช่วงเวลาสั้นๆ ก็ตาม กลุ่มก่อความไม่สงบบางครั้งก็เข้าร่วมการเจรจาโดยมีเจตนาอื่นแอบแฝง เช่น การหยุดความกดดันจากมาตรการต่อต้านการก่อการร้ายหรือการก่อความไม่สงบจากฝ่ายรัฐ การปรับกำลังอาวุธของกลุ่มใหม่ เป็นต้น กลุ่ม IRA หรือสมาชิกกลุ่มของ Provisional IRA ได้จัดหาอาวุธ หลังจากการลงนามในความตกลง โดยจัดซื้อปืนจากสหรัฐฯ และพยายามซื้อปืนไรเฟิล AN - 94 จากรัสเซีย กลุ่มบาสก์ ETA ประกาศหยุดยิงในปี 2541 ตามมาด้วยเหตุการณ์การสังหารสมาชิกสภา และประกาศยกเลิกคำประกาศดังกล่าว ในปี 2542 โดยอ้างว่าต้องการบรรเทาการกดดันจากรัฐบาล การหยุดยิงจึงเป็นการซื้อเวลาเพื่อปรับกำลังอาวุธใหม่เท่านั้น กลุ่มพยัคฆ์ทักษิณได้ย้าการเข้าร่วมเจรจาและการหยุดยิงกับรัฐบาลศรีลังกา แต่ก็เสริมขีดความสามารถของกำลังในระหว่างนั้น อย่างไรก็ตาม หากมองในแง่ดี การเจรจาเป็นการยกระดับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและกลุ่ม ซึ่งอาจจะเกิดกรอบความคิดใหม่ที่แตกต่าง ในการจัดการความสัมพันธ์ในขณะที่กลุ่มกำลังสูญเสียสมดุลงานหรือแสวงประโยชน์จากการกระทำผิดของกลุ่ม

นอกจากนี้ ในช่วงที่กำหนดวันเวลาและวิธีการเจรจา ไม่ควรใช้คำพูดซ้ำๆ ที่แสดงให้เห็นถึงความคิดเห็นทางด้านอุดมการณ์ ซึ่งในมุมมองกลับ

ถือว่าเป็นการประณามความชั่วร้ายของการก่อความไม่สงบหรือการก่อการร้ายโดยตรงไปตรงมา และจะเป็นการพูดเพื่อสร้างความเข้าใจผิด นอกจากนี้ในการเจรจาที่ใช้ถ้อยคำซ้ำๆ กันก็ไม่สร้างสรรค์ จึงไม่อาจแน่ใจได้ว่าการเจรจาจะทำให้การก่อเหตุร้ายลดลงหรือทำให้การก่อเหตุร้ายยาวนานขึ้นอีก

ยังมีปัจจัยอื่นที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการเจรจา ปัจจัยดังกล่าวรวมถึงการพลีชีพที่ยังคงดำรงอยู่ และเว้นช่วงปฏิบัติการออกไป การโจมตีด้วยการพลีชีพนำมาสู่ปัญหาที่มีสภาพพิเศษซึ่งต้องแก้ไขด้วยการลดเจตนาที่ตั้งไว้ หรือลดความสามารถของกลุ่มย่อยที่อยู่ในกลุ่มใหญ่ นอกจากนี้ การแสดงความเข้มแข็งของผู้นำทั้งสองฝ่ายในระหว่างการเจรจา จะทำให้แนวโน้มความสำเร็จเพิ่มขึ้น ส่วนการบังคับให้เปลี่ยนแปลงการนำทำให้การเจรจาซับซ้อนขึ้น และยังทำให้เกิดกลุ่มย่อยขึ้นอีกจนยากแก่การเจรจา ในที่สุดฝ่ายที่สามก็จะมีผลสำคัญในการเป็นตัวกลางการเจรจา ผู้แสดงที่มาจากภายนอกนี้มักมีเจตนาที่แน่วแน่ในการเจรจา หรือเป็นผู้สนับสนุนที่สำคัญ ดังเช่นในปี 2528 ซึ่งมีการจัดทำความตกลงแองโกล-อิหร่าน ที่ทำให้รัฐบาลอิหร่านเห็นใจเข้ามามีส่วนสำคัญในการแก้ปัญหาอิหร่านเหนือ เป็นปัจจัยสำคัญในการจัดทำความตกลง Good Friday ในเวลาต่อมา

● ปราบปรามการก่อความไม่สงบในระหว่างการพูดคุย

ความพยายามของรัฐบาลในการทำให้กลุ่มต่างๆ ยุติความเคลื่อนไหว และรวมทั้งสลายกลุ่มสายกลาง บางครั้งก็ประสบความสำเร็จ แต่สมาชิกกลุ่มแนวทางรุนแรงบางคนยังคงก่อเหตุรุนแรง ซึ่งอาจจะยกระดับการก่อการร้ายให้สูงขึ้นได้ ดังเช่นกลุ่ม M-19 ในโคลัมเบีย แม้จะละทิ้งการลั่นเลียด แต่เหตุการณ์รุนแรงยังคงอยู่ อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จส่วนหนึ่งนี้

แม้จะไม่ใช่ไปอย่างที่ต้องการ แต่ก็ช่วยลดขอบเขตความรุนแรงลง และทำให้การรวบรวมข่าวกรองเกี่ยวกับอาชญากรง่ายขึ้น ขณะที่กลุ่มก่อความไม่สงบจะแสดงการคุกคามทางการเมืองด้วยการก่อการร้าย ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ประสบปัญหาการก่อการร้ายในเมืองที่ปลอดภัยในอดีต ซึ่งน่ากลัวยิ่งกว่าสงครามกองโจรที่เกิดขึ้นในชายแดนที่ห่างไกล หรือจังหวัดอื่นเสียอีก

กลุ่มก่อความไม่สงบบางกลุ่มอาจคัดค้านการใช้ความรุนแรง แต่อาจจะมีส่วนสมาชิกบางคนไม่เห็นด้วย และร่วมกันจัดตั้งกลุ่มใหม่ ดังเช่นกลุ่ม The Jammu and Kashmir Liberation Front ซึ่งเป็นองค์กรหลักในการต่อสู้และมีอิทธิพลตั้งแต่แรกเริ่ม ได้แสดงความยินดีต่อการใช้แนวทางสันติวิธีหลายครั้ง แต่กลุ่มมุสลิมที่ปฏิบัติงานร่วมกับปากีสถานได้คัดค้านแนวทางสันติและดำเนินการต่อสู้ต่อไป กรณีนี้แสดงให้เห็นว่ามีผู้เล่นใหม่ที่ใช้ความรุนแรงเกิดขึ้นได้เสมอ เพื่อทำให้การพูดคุยไม่สำเร็จ

ผู้นำกลุ่มไม่สามารถควบคุมสมาชิกได้ทั้งหมด ถึงแม้ว่าการพูดคุยจะไม่มีผลเคลื่อนไหว หรือความก้าวหน้าที่สำคัญ แต่ก็มีผู้ที่ทำให้เสียเรื่องในกลุ่มคอยขัดขวางความพยายามในการยุติความขัดแย้ง ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มก่อความไม่สงบที่ต้องการอำนาจมากกว่าสิทธิประโยชน์ใดๆ ผู้นำกลุ่มจะเผชิญกับปัญหาต่างๆ ถ้าไม่สามารถควบคุมสมาชิกได้ทั้งหมด ส่วนผู้นำที่ต้องการสันติภาพอย่างแท้จริงจะเผชิญปัญหาหนักกว่า ดังเช่นในปี 2541 นายแกรี อาดัมส์ และกลุ่ม Provision IRA กำลังจะยุติการใช้ความรุนแรง แต่ได้เกิดระเบิดขึ้นที่โอมาห์เสียก่อน เหตุระเบิดรถยนต์ทำให้ประชาชน 29 คน เสียชีวิต เพื่อขัดขวางการเจรจา นายอาดัมส์ได้ประณามเหตุระเบิดนี้ว่าเป็นการทำลายความน่าเชื่อถือของกองกำลังที่มีต่อ นายอาดัมส์ เหตุการณ์นี้แสดงให้เห็นว่าการที่ไม่สามารถควบคุมสมาชิกได้อย่างจริงจังแล้ว ยังเป็นการเปิดช่องให้ถูกโจมตีว่าเป็นผู้อยู่เบื้องหลังเหตุ

รุนแรง การยอมรับว่าไม่สามารถควบคุมคนในกลุ่มได้ จะลดความน่าเชื่อถือในการเป็นคู่เจรจา เพราะไม่สามารถยุติความรุนแรงได้

กลุ่มที่ต้องการปรับกำลัง บางกลุ่มที่เข้าร่วมการพูดคุยหรือประกาศหยุดยิงโดยไม่มีเจตจำนงแท้จริง เป็นเพราะว่ากลุ่มดังกล่าวมักได้รับชัยชนะเมื่ออยู่ในอำนาจ และซื้อเวลาด้วยการเผชิญหน้ากับการต่อต้านการก่อความไม่สงบของรัฐบาล ดังเช่น กลุ่มพยัคฆ์ทักษิณที่แลมย៉ำถึงการหยุดยิง เพื่อปรับกำลังและติดอาวุธใหม่

กลุ่มที่แสวงประโยชน์ทางการเมือง การที่กลุ่มก่อความไม่สงบเข้าสู่การพูดคุยเป็นการเปลี่ยนภาพทางการเมือง หากกลุ่มก่อความไม่สงบได้รับการยินยอมให้เข้าสู่เวทีทางการเมือง จะส่งผลกระทบต่อหลายประการ เป็นต้นว่าการทำลายกลุ่มสายกลาง แต่จะทำให้ผู้นำทางการเมืองอ่อนแอลง หรือแม้กระทั่งทำให้ฝ่ายนิยมสันติเคลื่อนไหวรุนแรงขึ้น หรือการควบคุมรัฐบาล ในเลบานอน กลุ่มเฮซบอลลาห์ได้เข้ามาสู่การเมือง แต่ก็ไม่ได้ทำให้เกิดการต่อต้านอิสราเอลยุติลง ความสำเร็จทางการเมืองเป็นเพียงการออกเสียงคัดค้านการตัดสินใจของรัฐบาลเลบานอน และการควบคุมสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น สนามบินเบรุต เป็นต้น นอกจากนี้ยังสามารถใช้องค์กรทางการเมืองที่รักสันติ หาเงิน และชักชวนสมาชิกเข้ามาในกลุ่มในส่วนที่ยังคงนิยมแนวทางรุนแรง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าอาจจะเตรียมการต่อสู้ใต้ดินก็เป็นได้

กลุ่มที่อิงประเทศเพื่อนบ้าน รัฐบาลอาจจะสร้างความไม่พอใจให้กับประเทศเพื่อนบ้านหรือกลุ่มพันธมิตร หากการพูดคุยกับกลุ่มก่อความไม่สงบส่งผลกระทบต่อประเทศหรือกลุ่มเหล่านั้น สหรัฐฯ ตัดสินใจพูดคุยกับกลุ่มก่อความไม่สงบในปากีสถาน ทำให้รัฐบาลอินเดียไม่พอใจ อิสราเอลประกาศคัดค้านการพูดคุยกับฮามาส เพราะกลุ่มฮามาสมีเจตนาที่แน่วแน่

ในการทำลายรัฐอิสราเอล การพูดคุยดังกล่าวแม้อยู่ในระดับต่ำและไม่เป็นทางการ ดังเช่นฮามาสและอิสราเอลเคยพูดคุยกันในเรื่องการควบคุมการส่งสินค้าเข้ามายังฉนวนกาซา หลังจากฮามาสยึดครองดินแดนมาตั้งแต่ปี 2550 ทำให้ปาเลสไตน์สายกลาง ซึ่งได้พยายามที่จะเจรจาสันติภาพไม่พอใจ และเห็นว่าอิสราเอลสนองตอบการใช้ความรุนแรง และลดความน่าเชื่อถือของกลุ่มที่มีความยับยั้งชั่งใจมากกว่า

การพูดคุยกับกลุ่มก่อความไม่สงบเป็นเรื่องที่ต้องแลกกับการเมือง ซึ่งตามปกติมักจะล้มเหลว หรืออาจจะย้อนกลับไปจุดเดิม การพูดคุยอาจยุติความขัดแย้ง หรือทำให้กลุ่มก่อความไม่สงบกลายเป็นผู้แสดงที่มีความชอบธรรม หรือยุติการใช้ความรุนแรง ความสำเร็จของการพูดคุยอยู่ในภาวะเสี่ยงทุกขั้นตอน นักวางแผนและนักวิเคราะห์จะต้องเข้าใจว่าเงื่อนไขความสำเร็จเป็นเรื่องที่เข้าใจยากและเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ดังนั้นจำเป็นต้องระมัดระวังและเข้าใจการพูดคุยในเรื่องทั่วไปตั้งแต่เริ่มต้น แต่ต้องรีบฉวยโอกาสในการจัดกลุ่มก่อความไม่สงบตามพฤติกรรม เพื่อให้เกิดเปลี่ยนแปลงตั้งแต่พื้นฐานและเลิกใช้ความรุนแรง เมื่อโอกาสดังกล่าวมาถึงต้องรีบเก็บเกี่ยว โดยต้องอาศัยความว่องไวทางการเมือง ทำในสิ่งที่คาดไม่ถึง และต้องยอมรับความเป็นไปได้ที่จะเปลี่ยนแปลง พร้อมทั้งยอมรับในความล้มเหลวที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต

● ผู้ก่อความ⁷

กระบวนการเจรจาต้องมีผู้ก่อความ (spoiler) ที่ต้องการขัดขวางการเจรจา เช่น มีการโจมตีจากกลุ่มที่แยกออกไป หรือกลุ่มที่ไม่

⁷ Audrey Kurth Cronin, *Ending Terrorism : Lesson for Defeating al-Qaeda*, Adelphi Paper 394. (London : Routledge, 2008).

พอใจ เป็นต้น กลุ่มเหล่านี้ต้องการยุติหรือทำลายการเจรจา อย่างไรก็ตาม จากผลการศึกษาพบว่า การพูดคุยไม่ได้ถูกทำลายโดยการก่อกวนในทุกกรณี ความตกลงสันติภาพที่ลงนามในช่วงสงครามกลางเมืองปี 2531 ถึงปี 2541 มีจำนวน 14 ฉบับ ถ้าเกิดเหตุรุนแรงพร้อมกับการเจรจา จะกระทบต่อสัญญาเพียง 1 ใน 4 แต่ถ้าไม่มีการก่อเหตุรุนแรง สัญญาร้อยละ 60 ที่มีผล การต่อสู้ที่ใช้การโจมตีเป็นหลักนั้นแก้ไขได้ยากกว่าการใช้สงครามกลางเมือง เนื่องจากเหตุและผลของการโจมตีจากผู้ก่อกวนยากที่จะคาดการณ์ได้ ผู้ก่อกวนที่ใช้ความรุนแรงมักได้รับการยอมรับในพลังอำนาจภายในกลุ่มเมื่อมีโอกาส หรือมีการเปลี่ยนแปลงภายใน มากกว่าจะเป็นการทำลายกระบวนการเจรจาด้วยตนเอง

แม้ว่าผู้ก่อกวนจะมีความต้องการทำลายการเจรจาโดยตรง แต่ก็อาจได้รับผลที่ไม่น่าพอใจนัก หากประชาชนให้การสนับสนุนการเจรจาอย่างเหนียวแน่น หรือมีผู้ค้ำประกันสันติภาพที่เข้มแข็ง และการแสดงให้เห็นว่าการเจรจาสามารถดำเนินไปได้ตามกระบวนการแล้ว กลับยิ่งกลายเป็นเงื่อนไขผูกมัดให้ผู้ก่อกวนที่ใช้การก่อการร้าย ต้องเข้าร่วมการเจรจามากกว่าที่จะทำลายการเจรจา เหตุการณ์ก่อการร้ายที่เกิดขึ้นโดยไม่เจตนา มักเกิดขึ้นในห้วงเวลาที่การเจรจาก้าวหน้าขึ้นเช่นเดียวกัน แต่ผลที่เกิดขึ้นนั้นกลับเป็นความโกรธแค้นที่มีต่อผู้ก่อกวนโดยตรง และทำให้การเจรจามีความยืดหยุ่นยิ่งขึ้น ไม่ได้ลดลงแม้แต่น้อย เมื่อผู้ก่อกวนใช้ความรุนแรงและฝ่ายที่อยู่ภายนอกหรือภายในการเจรจาจะสนใจหรือไม่ แต่ก็เป็นการแสดงให้เห็นว่ามีการใช้การกระทำที่ผิดกฎหมายเพื่อเป็ยงเบนแนวทางการเจรจาที่ดำเนินอยู่

การเจรจามีประโยชน์หลายประการ และเป็นแนวทางทั่วไปที่จะทำให้การก่อการร้ายค่อยๆ ยุติลง มีเพียงกลุ่มเล็กๆ เท่านั้นที่ยังคงปฏิบัติการ

ต่อไป อย่างไรก็ตาม ความรุนแรงจะไม่ยุติลงในทันทีทันใด การตัดสินใจ
ประสิทธิภาพในการเจรจาไม่ใช่เรื่องง่าย หรือมีผลต่อการยุติการก่อการ-
ร้ายได้ในเวลาสั้นๆ ผลจากการที่รัฐบาลเลือกใช้การเจรจาและสามารถ
อดทนต่อเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชนภายในประเทศก็คือ ความ
สามารถในการจัดการกับภัยคุกคามที่เกิดขึ้น แต่ต้องใช้เวลาานกว่าภัย
คุกคามจะค่อยๆ ลดลง ซึ่งไม่เหมือนกับสงครามกลางเมืองหรือความขัดแย้ง
ภายในรัฐ ที่ตามปกติการต่อสู้มักจะยุติลงเมื่อการเจรจาดำเนินอยู่ แต่การ
เจรจาในช่วงการต่อสู้ด้วยการก่อการร้าย เหตุการณ์รุนแรงที่ลดลงยังมา
จากเหตุปัจจัยอื่นๆ ไม่ใช่เพียงการเจรจาเท่านั้น การพูดคุยยังคงมีความ
เสี่ยงและทำทนายรัฐประชาธิปไตยที่ใช้การเจรจาโดยมิได้รับความยินยอม
จากประชาชนในประเทศให้ดำเนินการเจรจา จึงต้องเตรียมรับมือและ
จัดทำแผนรองรับกรณีที่มีการก่อการร้ายหวนกลับมาอีก ในทัศนะของรัฐ
การเจรจาไม่ใช่เครื่องมือทางยุทธวิธีที่ได้ผลตามที่ต้องการในการยุติการ
ก่อการร้าย แต่ถ้าการเจรจาได้รับการจัดการที่ดี การเจรจาจะเป็นเครื่องมือ
ทางยุทธศาสตร์ ในการจัดการกับความรุนแรง การทำให้ฝ่ายตรงข้ามแตกหัก
และการทำให้ความรุนแรงในระยะยาวลดลง

๑๐ ผลที่ได้รับจากการพูดคุย^๘

การพูดคุยจะช่วยโน้มน้าวผู้นำกลุ่มก่อความไม่สงบ และเจ้า-
หน้าที่โครงของกลุ่มปฏิเสธความรุนแรง แม้ว่าเป้าหมายในการพูดคุยจะ
ล้มเหลว แต่ก็เป็นการถ่ายทอดความคิดนี้ให้กับสมาชิกกลุ่มในระดับต่างๆ
ได้ และอาจเกิดการขัดแย้งภายใน การพูดคุยยังทำให้เงื่อนไขทั่วไปเข้า

^๘ Daniel Byman, “Talking with Insurgents : A Guide for the Perplexed,” *The Washington Quarterly*, (April, 2009): 125–137.

มาสู่กลไกพิเศษได้

การพูดคุยเป็นเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งในการมีอิทธิพลต่อกลุ่มก่อความไม่สงบ ด้วยการเปลี่ยนความเห็นทั้งที่เป็นความเห็นที่แท้จริงของกลุ่ม และความเห็นของผู้สนับสนุน (supposed constituents) การเสนอการพูดคุยอาจไม่สามารถโน้มน้าวผู้นำกลุ่มก่อความไม่สงบสนใจ และเข้าร่วมการพูดคุยด้วยตนเอง แต่กลุ่มคนที่หวังว่าการพูดคุยจะนำไปสู่สันติภาพและผลประโยชน์อื่นๆ อาจจะลดการสนับสนุนการก่อความรุนแรง และช่วยผลักดัน ในการนี้อาจจะเพิ่มแรงกดดันต่อกลุ่มด้วยการตั้งเงื่อนไขเพื่อให้เกิดความกลัวที่จะสูญเสียการชักชวน เงินสนับสนุน ที่פקพิง ข้าราชการและการสนับสนุนอื่นๆ

การนำกลุ่มก่อความไม่สงบเข้าสู่การพูดคุยกับรัฐบาล อาจทำให้กลุ่มย่อยต่างๆ (constituents) ไม่พอใจและหันมาต่อต้านกลุ่มอื่นได้ กลุ่มก่อความไม่สงบบางกลุ่มมักชื่นชมความนิยมที่ได้รับจากประชาชน เพราะกลุ่มไม่มีเรื่องมัวหมองทางการเมืองหรือการถูกกล่าวหาในเรื่องสำคัญ ดังเช่นเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชัน การยินยอมหรือกระตุ่นให้กลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ก็นับเป็นส่วนหนึ่งของการเกี่ยวพัน (engagement) ฝ่ายเราสามารถใช่การเกี่ยวพันนี้ในการทำลายภาพที่ดีของกลุ่มดังกล่าว โดยแสวงประโยชน์จากสมาชิกกลุ่มบางคนที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมแม้จะรู้ว่ามีปัญหาที่ยุงยาก ทำให้ไม่สามารถที่จะปฏิบัติตามสัญญา หรือล้มเหลวที่จะหยุดยั้งการก่ออาชญากรรมหรืออื่นๆ ได้ ประเด็นเหล่านี้ล้วนเป็นวิธีทำให้ภาพดี ๆ ของกลุ่มต้องเสียหาย

การพูดคุยจะสามารถเปลี่ยนความเห็นของกลุ่มย่อยต่างๆ ได้ การพูดคุยน่าจะทำให้กลุ่มที่มีความคิดสายกลางภายในกลุ่มก่อความไม่สงบเข้มแข็งขึ้นได้ ซึ่งจะช่วยเพิ่มโอกาสในการเจรจาให้ประสบความสำเร็จ

การพูดคุยยังส่งผลต่อความคิดเห็นของผู้สนับสนุนที่ไม่รุนแรงนัก ซึ่งอาจจะต้องการสันติภาพมากกว่าถ้าเป็นไปได้ แม้การพูดคุยจะไม่สามารถทำให้กลุ่มลดความรุนแรงได้ทั้งหมด แต่ก็อาจทำให้เกิดแบ่งฝักแบ่งฝ่ายในกลุ่มขึ้นได้ กลุ่มก่อความไม่สงบที่ได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวาง เป็นกลุ่มที่มีจุดอ่อนในการแบ่งแยก ด้วยการทำให้เกิดกลุ่มเล็กๆ ที่มีความมุ่งมั่น และเป้าหมายแตกต่างกันไปในระดับต่างๆ การพูดคุยที่นำไปสู่ข้อเสนอสิทธิประโยชน์สามารถสร้างความแตกแยกในการเคลื่อนไหวได้ ดังเช่นรัฐบาลอัลจีเรียเป็นฝ่ายเริ่มต้นเสนอการนิรโทษกรรมให้กับกลุ่มนักรบอิสลามกลุ่มต่างๆ ที่ต่อสู้ในช่วงทศวรรษ 1990 ทำให้บางกลุ่มเข้ามาบดตัว บางกลุ่มก็แยกตัวออกไป

การพูดคุยสามารถสนองตอบวัตถุประสงค์ของงานข่าวกรอง โดยทำให้ได้รับข้อมูลข่าวกรองเกี่ยวกับการลำดับความสำคัญกลุ่มก่อความไม่สงบที่ถูกต้อง มีข้อนำสังเกตว่ากลุ่มต่างๆ ที่ต่อสู้ด้วยสาเหตุที่คล้ายกัน มักจะมีวิธีการที่คล้ายกัน อดีตนักต่อสู้จะเป็นผู้ที่ให้ข้อมูลแก่ฝ่ายรัฐได้มากที่สุด การถามสมาชิกขบวนการส่วนหนึ่งเริ่มให้ความร่วมมือกับฝ่ายรัฐแล้วก็ไม่ยากนักที่จะหาตัวนักต่อสู้คนอื่นๆ รวมทั้งยังทราบถึงการใช้เส้นทางส่งกำลังบำรุง กฎเกณฑ์การติดต่อสื่อสาร หรือข้อมูลทางยุทธวิธีที่สำคัญ นอกจากนี้ หากกลุ่มก่อความไม่สงบสายกลางสามารถเชื่อมโยงกับกลุ่มอื่นได้มากเท่าใด เราก็สามารถหาข้อมูลได้มากเท่านั้น ในอิรักตะวันตก หน่วยข่าวกรองสหรัฐฯ สามารถต่อภาพที่เปลี่ยนแปลงไปได้ในเวลาชั่วข้ามคืนด้วยการใช้ข้อมูลจากกองกำลังชนเผ่าที่อยู่ฝ่ายเดียวกัน จนสามารถนำมาใช้ในการต่อต้านปฏิบัติการนักรบทางศาสนาต่างชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การเจรจาจะยับยั้งความรุนแรงของกลุ่มก่อการร้าย และจะส่งผลกระทบต่อความสามารถของกลุ่มในการใช้ความรุนแรงเพื่อดึงดูดความสนใจหรือการครองใจของประชาชนได้ แต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก็ยังอาจ

ไม่ปรากฏชัดเจน ความสัมพันธ์ระหว่างการก่อการร้ายกับการพูดคุยนั้นไม่ตรงไปตรงมา รัฐจะต้องหลีกเลี่ยงการทำให้กลุ่มเหล่านี้สามารถแสดงตัวได้อย่างชอบธรรม เพราะประชาชนจะโกรธแค้นยิ่งขึ้น แต่หากรัฐหลีกเลี่ยงการพูดคุย กลุ่มก่อความไม่สงบและกลุ่มย่อยๆ จะเห็นว่าการก่อความรุนแรงจะเป็นวิถีทางเดียวที่สามารถเรียกร้องความสนใจจากรัฐ เหตุรุนแรงก็จะเพิ่มมากขึ้น รัฐจึงควรใส่ใจกับความสามัคคีและความมีชีวิตของกลุ่มก่อความไม่สงบด้วย ในการปฏิเสธการพูดคุยในเรื่องที่เกี่ยวกับกลุ่มก่อความไม่สงบต้องการ รัฐอาจจะใช้วิธีการยื่นระเบียบวาระให้กับกลุ่มเพื่อให้แน่ใจว่ากลุ่มจะเข้าร่วมถกแถลงในประเด็นที่เตรียมไว้ ตั้งแต่เรื่องที่แสดงพฤติกรรมของรัฐไปจนถึงการสังหารประชาชนที่บริสุทธิ์

การพูดคุยมักจะทำให้กลุ่มก่อความไม่สงบแตกแยกกัน แต่จะเป็นไปในทางดีหรือทางร้ายขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมด้วย ดังเช่นกรณีของ PLO หรือ Provisional IRA การแบ่งแยกกลุ่มก่อการร้ายหรือกลุ่มก่อความไม่สงบออกเป็นกลุ่มเล็กๆ สามารถแยกส่วนที่รุนแรงที่สุดออกมาและดำเนินการต่อเป้าหมายดังกล่าวได้ง่ายขึ้น หรืออาจจะเป็นการเพิ่มความรุนแรงต่อพลเรือนก็ได้ในระยะสั้น เพราะกลุ่มแนวทางรุนแรงกลุ่มอื่นจะพยายามใช้การโจมตีครั้งใหม่เพื่อแสดงให้เห็นสถานภาพของตน แต่การเจรจาในช่วงที่มีเหตุการณ์รุนแรงมักจะเป็นช่วงที่มีการถกเถียงและขัดแย้งเสมอ ความแตกแยกบางครั้งอาจเกิดจากด้านสถานภาพ (status quo side) ดังเช่นในแอฟริกาใต้และไอร์แลนด์เหนือ รัฐบาลที่อ่อนแอ มักจะถูกคุกคามด้วยวิธีการประนีประนอมจากกลุ่มก่อการร้าย กรณีศึกษาของการแตกแยกในด้านสถานภาพที่รุนแรง ได้แก่ กรณีการก่อการร้ายในโคลัมเบีย นับเป็นกรณีที่รุนแรงที่สุด กล่าวคือ เมื่อมีการลงนามในอนุสัญญาสันติภาพ ในปี 2527 ระหว่างรัฐบาลกับกลุ่ม Popular Liberation Army (EPL) ปรากฏ

ว่ากลุ่มสมาชิกสภาฝ่ายขวาได้คัดค้านสถานะทางการเมืองของ EPL ทำให้กลุ่มสมาชิกสภาฝ่ายซ้ายและกลุ่ม Columbian Army ได้เพิ่มการโจมตีมากขึ้น และยังสร้างความแตกแยกในกลุ่มการเมือง ทั้งนี้ เป้าหมายการเจรจาระยะยาว (การเมือง) มักสืบเนื่องมาจากเป้าหมายในระยะสั้นด้วย (การลดความรุนแรง)⁹

ในทางตรงกันข้าม การไม่เจรจากันเป็นผลให้เกิดความเสี่ยงการปฏิเสศการพูดคุยอาจทำให้กลุ่มแนวทางรุนแรงเข้มแข็งขึ้น โดยแสดงให้เห็นว่าการไม่ใช้ความรุนแรงนั้นไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ นอกจากนี้ กลุ่มก่อความไม่สงบสายกลางอาจยกระดับการเคลื่อนไหวจนท้าทายการปราบปรามของรัฐบาล และทำให้ผู้นำรุ่นใหม่ที่ยึดแนวทางสันติอาจจะเปลี่ยนใจมานิยมแนวทางรุนแรง ดังเช่นกลุ่มฮามาสและกลุ่มอิสลามอื่นๆ ได้รับการสนับสนุนมากขึ้นนับแต่การพูดคุยเพื่อสันติภาพเริ่มต้น ในทำนองเดียวกันนี้กลุ่มก่อความไม่สงบในอัลจีเรียได้เริ่มต้นก่อความไม่สงบหลังจากรัฐบาลอัลจีเรียปฏิเสศการรับรองว่ากลุ่มอิสลามเป็นฝ่ายชนะการเลือกตั้ง และสมควรได้ครองอำนาจในการปกครอง

๑๐ คำถามแปดคำถาม¹⁰

ความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการพูดคุยกับกลุ่มก่อความไม่สงบขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ส่วนใหญ่อยู่นอกเหนือการควบคุมของรัฐบาล นักวิเคราะห์ และนักวางแผนของสหรัฐฯ ได้พิจารณาคำถามเหล่านี้

⁹ Scot Atran and Robert Axelrod, “Why We Talk to Terrorists,” [Online]. Available from : http://www.edge.org/rd_atran_axelrod10/atran_axelrod10_index.html.

¹⁰ Daniel Byman, “Talking with Insurgents : A Guide for the Perplexed,” pp. 125–137.

นี้ประกอบกรตัดสินใจว่าจะเกี่ยวพันกับกลุ่มใด

1. สหรัฐฯ จะเสนออะไร คนทั่วไปมักสงสัยว่าสหรัฐฯ จะเสนออะไรในการพูดคุยเพื่อให้กลุ่มก่อความไม่สงบเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ในบางกรณีสหรัฐฯ นำเสนอวิธีหลายวิธีในการสร้างความชอบธรรม ในอิรัก สหรัฐฯ ยื่นข้อเสนอเป็นเงินและอำนาจการยิงให้กลุ่มก่อความไม่สงบชาตินิยม หากกลุ่มหันกลับไปต่อต้านกลุ่มอัลกออิดะฮ์ ขณะเดียวกัน สหรัฐฯ ไม่สามารถยับยั้งรัฐบาลของมาลิกิจากปฏิบัติการต่อต้านกองกำลังสุหนี่-ชีอะฮ์ จึงทำให้เกิดคำถามในความร่วมมือกับสหรัฐฯ บางครั้งสหรัฐฯ อยู่รอบนอกของปัญหาขัดแย้งต่างๆ ในโลก เพราะผลประโยชน์ในประเทศทำให้สหรัฐฯ มีข้อจำกัด ดังเช่นสหรัฐฯ รักษาระยะห่างจากสงครามในอัลจีเรีย ส่วนหนึ่งเพราะรัฐบาลอัลจีเรียมีข้อสงสัยสหรัฐฯ และผลประโยชน์สหรัฐฯ ในภูมิภาคดังกล่าวมีจำกัด กรณีเช่นนี้การตอบแทนจากการพูดคุยจะถูกจำกัดโดยกลุ่มก่อความไม่สงบอิสลาม

2. กลุ่มก่อความไม่สงบสามารถชนะทันทีได้หรือไม่ กลุ่มก่อความไม่สงบมักเข้าสู่การพูดคุย โดยไม่กำหนดเงื่อนไขมาก่อน ถ้ากลุ่มเชื่อว่าการได้รับชัยชนะด้วยการใช้อาวุธนั้นเป็นไปได้ ในความเป็นจริงแล้วชัยชนะมาจากภาวะสุกงอมของความขัดแย้งและความพร้อมในการปฏิวัติ กลุ่มพรรคแรงงานชาวเคิร์ด (Kurdistan Workers Party) เต็มใจเข้าสู่การพูดคุยและได้รับสิทธิประโยชน์สำคัญ ในช่วงปลายทศวรรษ 1990 เพราะกลุ่มสูญเสียที่פקพิงในซีเรียและผู้นำถูกจับ หากกลุ่มก่อความไม่สงบกำลังพ่ายแพ้ และข้อเสนอที่จูงใจของรัฐบาลในการพูดคุยลดลง เป็นไปได้ที่จะได้รับชัยชนะในทันที กลุ่มต่อต้านอาณานิคม ดังเช่นกลุ่ม FLN ในอัลจีเรียสามารถเรียกร้องได้มากกว่าการกำหนดเงื่อนไขก่อนการพูดคุย เพราะความรุนแรงกำลังเกิดขึ้นในฝรั่งเศส

3. ใครเป็นผู้ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งเสรี กลุ่มก่อความไม่สงบมักละทิ้งความรุนแรง ถ้ามีความเชื่อว่าจะจะเป็นฝ่ายชนะการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง กลุ่มก่อความไม่สงบนั้นต้องการอำนาจเป็นอย่างยิ่ง กลุ่ม UNITA (National Union for the Total Independence of Angola) ได้กลับไปต่อสู้ใหม่ หลังการเลือกตั้งที่จัดโดยสหประชาชาติ ในปี 2535 ล้มเหลวในการดึง UNITA ให้เข้าสู่การเมือง การเลือกตั้งยังเปิดโอกาสให้กลุ่มสายกลางเข้าสู่อำนาจ ซึ่งทำให้เกิดความเสี่ยงสำหรับการควบคุมกลุ่มก่อความไม่สงบในภาพรวม แต่ส่วนใหญ่ก็ขึ้นอยู่กับขอบเขตทางการเมืองของกลุ่ม กลุ่ม African National Congress เป็นตัวอย่างของกลุ่มที่มีความเชื่อมั่นในรัฐบาล ด้วยคำสัญญาการเข้าสู่อำนาจจะทำให้กลุ่มได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง ขณะที่กลุ่ม FARC (Revolutionary Armed Forces of Columbia) ซึ่งเป็นกลุ่มที่ได้รับความนิยมน้อย ไม่เข้าร่วมในการเลือกตั้ง

4. สถานะทางการเมืองของกลุ่ม กลุ่มก่อความไม่สงบจะพิจารณาเข้าร่วมการพูดคุยเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงที่น่าสนใจ และเสี่ยงที่จะสูญเสียอิทธิพล กลุ่มก่อความไม่สงบในอิรักที่มาจากกลุ่มชนเผ่าเต็มใจที่จะร่วมมือกับสหรัฐฯ เพราะเชื่อว่าสหรัฐฯ จริงใจที่จะปฏิบัติงานร่วมกัน และกลุ่มชนเผ่ายังถูกนักบริษัทยาสูบอัดใจมากยิ่งขึ้นอีกด้วย แรงกดดันดังกล่าวเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้กลุ่มร่วมมือกับสหรัฐฯ

5. ผู้นำมีความเข้มแข็งเพียงใดในการเผชิญหน้ากับศัตรูภายใน ในทัศนะของกลุ่มก่อความไม่สงบ การพูดคุยมีความเสี่ยงทางการเมือง กลุ่มที่อ่อนแอมีแนวโน้มจะเข้าร่วมการพูดคุย นอกจากนี้ การที่ผู้นำกลุ่มไม่สามารถควบคุมสมาชิกกลุ่มได้ทั้งหมด ทำให้สมาชิกแนวทางรุนแรงบางคนปฏิบัติการณ์รุนแรงอย่างต่อเนื่อง ถึงแม้ว่าผู้นำจะมีความเห็นให้ลด

หรืออยู่ปฏิบัติการในอัลจีเรีย กลุ่มก่อความไม่สงบกลุ่มต่างๆ ยินดีต่อแผน
นิรโทษกรรมของรัฐบาล หรือการส่งมอบอาวุธ แต่คนกลุ่มเล็กๆ กลุ่มใหม่
ที่อยู่ในกระบวนการพูดคุยได้เข้ามาปฏิบัติการรุนแรงแทน ในทางตรงกัน
ข้ามกลุ่มเฮซบอลลาห์สามารถยุติความรุนแรง ด้วยการโอบล้อมผู้ที่ต้องการ
ดำเนินนโยบายปฏิวัติต่อไปในช่วงทศวรรษที่ 1990

6. ผู้นำกลุ่มก่อความไม่สงบยึดติดกับอุดมการณ์หรือไม่ ผู้นำ
กลุ่มก่อความไม่สงบที่มีอุดมการณ์สูงส่งจะเห็นว่าสิทธิประโยชน์ที่รัฐบาล
เสนอให้ นั้นไม่ใช่เรื่องสำคัญ การใช้สิทธิประโยชน์เพื่อโน้มน้าวกลุ่มนี้อาจ
จะไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร หากกลุ่มก่อความไม่สงบคัดค้านอย่าง
จริงจัง ก็จะแสดงออกอย่างตรงไปตรงมา การพูดคุยจึงเป็นเพียงการปล่อย
ให้กลุ่มก่อความไม่สงบมีเวลามากขึ้น กลุ่ม Armed Islamic Group
of Algerian (GIA) มีอุดมการณ์ที่แน่วแน่ในการใช้ความรุนแรงและ
คัดค้านรัฐบาลอัลจีเรีย กลุ่มดังกล่าวไม่มีความน่าเชื่อถือที่จะให้เข้าร่วมใน
การพูดคุย เพราะต้องการใช้แนวทางปฏิวัติในการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง
และไม่ต้องการสิทธิประโยชน์จากรัฐบาล

7. ผู้นำกลุ่มก่อความไม่สงบมีขีดความสามารถเพียงใด ผู้นำ
กลุ่มก่อความไม่สงบบางคนมีเจตนาที่จะยกระดับจากแนวทางสันติภาพไปสู่
การทำสงคราม ดังเช่นอดีตผู้นำองค์การปลดปล่อยปาเลสไตน์ (Palestinian
Liberation Organization-PLO) ไม่เคยเข้าสู่กระบวนการนี้ ทำให้ผู้นำ
ประเทศต่างๆ เช่น อิสราเอล สหรัฐฯ ผู้บริหารปาเลสไตน์ และผู้นำอาหรับ
เป็นต้น ไม่ไว้วางใจและเป็นผลให้การเจรจาสันติภาพล่มสลาย ตรงกันข้าม
กับประธานาธิบดีเนลสัน แมนเดลาที่สามารถควบคุมความเคลื่อนไหวของ
สมาชิก และมีเจตนาให้คนผิวขาวเป็นกลาง และหลีกเลี่ยงการเสียเลือดเนื้อ
และการย้ายถิ่น ซึ่งประเทศในแอฟริกาหลายประเทศมักใช้วิธีนี้ ในการ

เปลี่ยนผ่านสู่อำนาจ

8. ประชาชนในประเทศคิดอะไร ความสำเร็จจะดำเนินไปด้วยดี เมื่อรัฐบาลตัดสินใจที่จะเกี่ยวข้องกับกลุ่มก่อความไม่สงบ และได้รับการสนับสนุนอย่างเข้มแข็งในบรรยากาศทางการเมือง รวมทั้งรัฐบาลสามารถอดทนต่อสภาพไม่แน่นอนในกระบวนการพูดคุยได้ บางครั้งการพูดคุยอาจถูกโจมตีว่าทำให้เกิดความรุนแรงมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อมาถึงจุดหนึ่ง ความรุนแรงจะลดลง รัฐบาลก็จะใช้โอกาสนี้สามารถอธิบายนโยบายของตน โดยทำให้ประชาชนเห็นว่าความรุนแรงที่ลดลงแสดงให้เห็นถึงความหวังที่จะมีการเปลี่ยนแปลงต่อไป

๑๐ การนำตัวแบบของ IRA ไปใช้แก้ปัญหา¹¹

การเจรจาสันติภาพกับกลุ่มก่อการร้ายหรือกลุ่มก่อความไม่สงบ กลายเป็นความนิยมที่จะต้องนำไปใช้ในการแก้ปัญหาขัดแย้งในทุกพื้นที่ โดยมักจะใช้กรณีกระบวนการสันติภาพของ IRA (Irish Republican Army -IRA) เป็นตัวแบบ หรือกลายเป็น conventional wisdom ที่จะต้องได้รับการบรรจุไว้ในนโยบาย ทั้งในหมู่นักคิด องค์กรเอกชน หรือแม้กระทั่งในหน่วยงานของรัฐต่างๆ แต่สิ่งที่น่าสนใจมักเป็นเรื่องที่ยังไม่มีความเข้าใจเพียงพอ ทั้งนี้ การนำการพูดคุยไปใช้ต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง และความเข้าใจ เพราะกระบวนการพูดคุยทำให้เกิดภาวะที่อันตรายอยู่มาก กระบวนการเจรจาสันติภาพในไอร์แลนด์เหนือ ได้รับการยกย่องว่าเป็นตัวแบบที่ดีในการแก้ปัญหาขัดแย้ง และได้รับการนำไปใช้เป็นตัวแบบ

¹¹ การสนทนาระหว่าง Dr. John Bew, Dr. Marty Frampton และ Indigo Burruchaga, Rt. Hon John Spellar MP, Dr. John Bew, ผู้เขียนหนังสือเกี่ยวกับ Talking to Terrorists, พ.ศ. 2553.

ของการเจรจาแก้ปัญหาในแคว้นบาสก์ของสเปนในช่วงทศวรรษ 1990 ซึ่งความขัดแย้งมีลักษณะเช่นเดียวกัน ต่อมาได้มีการนำไปประยุกต์ใช้กับอริกปัญหาอิสราเอล-ปาเลสไตน์ อัฟกานิสถาน ตिमอร์ตะวันออก และศรีลังกา

ในการแก้ปัญหาในความขัดแย้งที่เกิดขึ้นทั่วโลก ได้มีการนำตัวแบบในไอร์แลนด์ไปใช้อย่างแพร่หลาย จึงอาจมีคำถามว่าได้นำเรื่องราวตอนใดไปใช้ การนำไปใช้ต้องระมัดระวัง มิฉะนั้นอาจทำให้เกิดการนำทางความคิดที่ไม่ถูกต้อง กล่าวคือ ผู้ที่นำไปใช้มักจะคิดว่าผลสุดท้ายของการพูดคุยที่ไอร์แลนด์เหนือกลายเป็นข้อสรุปที่ต้องเกิดขึ้นในการยุติปัญหาขัดแย้งทุกกรณี

ในปี 2552 อังกฤษยกเลิกการติดต่อกับกำลังกึ่งทหารในบาสรา และติดต่อกับกลุ่มฮามาสให้เข้าร่วมในวิดีโอลิงค์ที่ Portcullis House กับสมาชิกสภาอังกฤษ และมีแนวความคิดในการยกเลิกการติดต่อกับกลุ่มตาลีบันสายกลาง ส่วนรัฐมนตรีต่างประเทศอังกฤษได้ฟื้นฟูการติดต่อกับเฮซบอลลาห์ สมาชิกสภาของเฮซบอลลาห์ได้รับการติดต่อจากหัวหน้าฝ่ายต่างประเทศของสหภาพยุโรปในการผลักดันกระบวนการต่างๆ ให้เป็นจริง

ถึงแม้จะนำตัวแบบจากไอร์แลนด์เหนือไปใช้ในสเปน แต่อาจกล่าวได้ว่าในปัญหาขัดแย้งทั้งสอง มีข้อสรุปที่แตกต่างกันหลายเรื่อง อาจสรุปได้ดังนี้

1. การพูดคุยในไอร์แลนด์เหนือและสเปนแสดงให้เห็นว่า มีความแตกต่างอย่างสำคัญระหว่างการพูดคุยกับกลุ่มก่อการร้ายที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลาและการนำไปดำเนินการโฆษณาชวนเชื่อ กับการพูดคุยกับกลุ่มที่ถูกทำให้เชื่อว่ายังคงใช้แนวทางรุนแรงเป็นยุทธศาสตร์ที่ซ่อนไว้ในเป้าหมายทางการเมือง แต่ในกรณีนี้อาจแสดงให้เห็นว่ารัฐที่มีความเข้มแข็งและยังยืนด้านประชาธิปไตย จะมีความสำคัญในการลดความ

รุนแรงทั้งในไอร์แลนด์เหนือและสเปน ในประเด็นดังกล่าวเป็นเรื่องที่ต้องระลึกเสมอว่า ปัญหาความขัดแย้งทั้งสองนั้นไม่เหมือนกัน แต่ปัจจุบันมักไม่ค่อยมีการคิดถึงประเด็นนี้นัก

2. ขบวนการ IRA เป็นส่วนสำคัญของปัญหาขัดแย้งในไอร์แลนด์เหนือ ซึ่งตรงกันข้ามกับในสเปน สเปนกลายเป็นทางเลือกหนึ่งของการแสดงให้เห็นถึงการนำตัวแบบหลายส่วนของการพูดคุยของไอร์แลนด์เหนือมาประยุกต์ใช้อย่างเหมาะสม ในสเปน มีการใช้กำลังอย่างหนักในการกดดันกลุ่ม ETA อย่างมีประสิทธิภาพและค่อยเป็นค่อยไป ในเวลาอันยาวนานหลายปี ด้วยมาตรการที่ถูกกฎหมายผ่านการเห็นชอบจากกระบวนการทางศาล ที่ใช้ข้อยกเว้นตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งได้รับความร่วมมือจากฝ่ายการเมือง ความเป็นหนึ่งเดียวในตัวแบบของสเปนนี้ ได้แสดงให้เห็นถึงชัยชนะในการแก้ปัญหาด้วยระบบปกติของการเมือง นอกจากนี้ยังมาจากการเป็นรัฐที่มีเสถียรภาพของสเปน ความมีเสถียรภาพนี้ สเปนประสบความสำเร็จมาตั้งแต่ในช่วงถ่ายโอนอำนาจการปกครองสู่ระบอบประชาธิปไตย และยังมีจุดเชื่อมโยงจากการตัดสินใจของฝรั่งเศส ที่ให้ความร่วมมืออย่างแข็งขันในการดำเนินการกับกลุ่ม ETA ทางตอนใต้ของฝรั่งเศส ในประเด็นนี้แสดงให้เห็นว่า ระดับเสถียรภาพของรัฐ ทั้งภายในรัฐและระหว่างรัฐมีความสำคัญในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง

3. แม้จะมีกระบวนการพูดคุยกับกลุ่มก่อการร้าย กลุ่มก่อความไม่สงบในประเทศทั้งสอง แต่ก็มีการใช้กำลังอย่างหนัก (hard power) ด้วย การวิเคราะห์สถานการณ์ในไอร์แลนด์เหนือเริ่มตั้งแต่ปี 2533 หลังจากความพยายามในการใช้กำลังทหารมากกว่า 20 ปี ไม่สำเร็จ รัฐบาลอังกฤษจึงได้พิจารณาหาวิธีการใหม่ อย่งไรก็ตาม ในการพิจารณากระบวนการ

สันติภาพนั้น จำเป็นต้องพิจารณาสถานการณ์ตั้งแต่เริ่มต้นสงคราม การพิจารณาเฉพาะช่วงไม่สามารถมองภาพรวมทั้งหมดได้ และไม่สามารถแก้ปัญหาได้ถูกทาง และยิ่งอาจชักนำไปสู่ความคิดผิดๆ ฝ่ายรัฐบาลอังกฤษจึงปล่อยให้ IRA เข้าใจว่าความขัดแย้งทางทหารอาจจบลงเมื่อมาถึงทางตัน ประเด็นนี้ไม่ได้ต้องการแสดงว่า hard power เหนือกว่า soft power พลังอำนาจทั้งสองมีความสำคัญโดยเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ยังมีองค์ประกอบอื่นที่มีความสำคัญ ได้แก่ กระบวนการประชาธิปไตย การตั้งเงื่อนไขล่วงหน้าในการเข้าร่วมกระบวนการ และภาคส่วนอื่นในไอร์แลนด์เหนือที่มีความชอบธรรมกว่า Sinn FEIN

4. กรณีของไอร์แลนด์เหนือและสเปน ได้ย้ำว่าการพูดคุยโดยไม่มีค่าใช้จ่ายทางการเมืองนั้นไม่มี การเจรจาบางครั้งก็ไม่ประสบความสำเร็จและไม่มีความคืบหน้าที่สำคัญ ทั้งอังกฤษและสเปนต่างพยายามติดต่อกับ IRA และ ETA มานานนับปี ในหลายโอกาส รวมทั้งแสดงความตั้งใจจริงอย่างถึงที่สุดในการติดต่อ แต่ผลที่ได้รับกลับเป็นความรุนแรง ซึ่งทำลายความพยายามกระบวนการเข้าสู่สันติภาพ และยังทำลายกลุ่มสายกลางที่เห็นด้วยกับกระบวนการสันติภาพ ดังเช่น รัฐบาลไอร์แลนด์ และกลุ่มท้องถิ่นที่มีความชอบธรรมจากระบอบประชาธิปไตย

5. สภาพแวดล้อมมีผลสำคัญต่อทุกเรื่อง (context were everything) การตัดสินใจท่ามกลางการรุกด้วยระเบิดอย่างรุนแรง และการยิงที่เกิดขึ้นหลายวัน ก่อนที่ IRA จะขอหยุดพักชั่วคราว ทำให้นายแดร์รี กิลฮอลล์ เสียชีวิต 5 นาทีก่อนการหยุดยิงจะมีผล ขณะเดียวกันทหารอังกฤษถูกยิงเสียชีวิตในเบลฟาสต์ การปฏิบัติการดังกล่าวทำให้ IRA เชื่อว่าตนได้ขึ้นมาใช้อำนาจการโจมตีทั่วทั้งไอร์แลนด์เหนือ การเข้าใจเบื้องหลังของ IRA ที่เชื่อว่าตนเองจะได้รับชัยชนะ จะช่วยให้มี

ความเข้าใจถึงการพูดคุยที่เกิดขึ้นในเวลาต่อมา ในการประชุม ผู้นำ IRA ได้ใช้วิธีการอ่านรายการความต้องการและรอยคำตอบจากอังกฤษที่จะยินยอมตามเงื่อนไข แต่เมื่อไทม์ลอร์วี่ไม่ได้ทำอะไรเลย การประชุมจึงสิ้นสุดลง IRA เดินทางกลับไอร์แลนด์เหนือ และการหยุดพักชั่วคราวก็ลึ้มเลิกไป

๑๐ ความขัดแย้งและการเจรจาสันติภาพในไอร์แลนด์เหนือ

สาเหตุความขัดแย้ง

ชาวอังกฤษและสกอตแลนด์ ซึ่งนับถือศาสนาคริสต์นิกายโปรเตสแตนต์ ได้ย้ายไปตั้งถิ่นฐานทางเหนือของเกาะไอร์แลนด์ ตามนโยบาย Plantation of Ulster ทำให้เกิดความขัดแย้งกับชาวไอริชที่นับถือศาสนาคริสต์นิกายคาทอลิก ซึ่งรู้สึกว่าจะถูกแย่งชิงดินแดน และถูกกุ่มอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งเกรงว่าจะสูญเสียอัตลักษณ์ของตน จึงเรียกร้องอิสรภาพในการปกครองตนเองจากอังกฤษในปี 2464 อังกฤษและไอร์แลนด์เหนือลงนามแบ่งแยกประเทศโดย 6 แคว้นทางเหนือของเกาะเป็นส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักร และมีสภาเป็นของตนเอง การแบ่งแยกเป็นผลให้ไอร์แลนด์เหนือมีประชากรส่วนใหญ่เป็นโปรเตสแตนต์ หรือเรียกว่า Unionist ร้อยละ 60 และคาทอลิกหรือ Nationalist ร้อยละ 40 กลุ่มหลังต้องการแยกตัวเป็นอิสระและปกครองตนเอง

หลัง Unionist มีอำนาจปกครองไอร์แลนด์เหนือนานเกือบ 50 ปี ได้เกิดการประท้วงครั้งใหญ่ และขยายตัวไปสู่ความรุนแรงในปี 2501 การปะทะระหว่างกองกำลังประชาชนทั้งสองฝ่ายอย่างกว้างขวาง เหตุการณ์ครั้งนี้เรียกว่า The Troubles ต่อมาในปี 2513 กองกำลัง Irish Republican

Army (IRA) เริ่มใช้กำลังในการต่อสู้กับกำลังอังกฤษ เหตุการณ์ได้พัฒนาไปสู่ความรุนแรงมากขึ้นอีก เมื่อทหารอังกฤษยิงกลุ่มผู้ชุมนุมประท้วง ทำให้ประชาชนให้การสนับสนุน IRA มากขึ้น เหตุการณ์รุนแรงทำให้มีผู้เสียชีวิตถึง 3,600 คนในช่วงของการต่อสู้

สถานการณ์ความขัดแย้งและการเจรจาสันติภาพ

ความขัดแย้งในไอร์แลนด์เหนือ ส่งผลให้มีการใช้ความรุนแรง กล่าวคือ มีการใช้กองกำลังปะทะกันในพื้นที่ต่างๆ การลอบวางระเบิด และการลอบสังหาร ความรุนแรงขยายตัวอย่างกว้างขวาง ขณะเดียวกันความแตกแยกระหว่างชาวคาทอลิกและโปรเตสแตนต์ ก็รุนแรงขึ้นด้วย ประชาชนเกิดความหวาดกลัวต่อเหตุรุนแรงและรู้สึกไม่ปลอดภัย นอกจากนี้ความไม่ไว้วางใจระหว่างพรรคการเมือง รวมทั้งประชาชนก็ขยายตัวขึ้นด้วย

ในปี 2533 รัฐบาลอังกฤษเริ่มการพูดคุยสันติภาพกับ IRA เพื่อหาทางยุติความรุนแรง ต่อมาในปี 2535 รัฐบาลไอร์แลนด์เริ่มพูดคุยกับพรรค Sinn Fein ในปี 2536 รัฐบาลได้ออกคำประกาศสันติภาพ (Joint Declaration on Peace) มีสาระสำคัญที่ระบุว่า รัฐบาลอังกฤษจะยึดมั่นในสิทธิของประชาชนไอร์แลนด์เหนือ ในการตัดสินใจทางการเมือง และกำหนดอนาคตของตนเอง (self determination) โดยรัฐบาลทั้งสองจะร่วมกันจัดทำความตกลงเพื่อให้เกิดสันติภาพถาวรในไอร์แลนด์เหนือ¹² อย่างไรก็ตาม กระบวนการเจรจาตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดนั้นมีความผันแปรตลอดเวลา การเจรจาในแต่ละห้วงต้องอาศัยการติดต่อสัมพันธ์ ผ่อนปรน การแสดงท่าทีแข็งกร้าวและประนีประนอม โดยขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมของแต่ละห้วง

¹² Wikipedia, “Northern Ireland Peace Process,” [Online]. Available from : http://en.wikipedia.org/wiki/Northern_Ireland_peace_process

ในช่วงปี 2537-2540 การประกาศหยุดยิงของ IRA และการยกเลิกปฏิบัติการทางทหารทั้งหมดในปี 2537 รวมทั้งการยุติความเคลื่อนไหวของกลุ่มติดอาวุธ Unionist ทำให้สถานการณ์เริ่มดีขึ้น แต่การที่อังกฤษเรียกร้องให้ IRA ปลดและทำลายอาวุธก่อนที่ Sinn Fein จะเข้าสู่โต๊ะเจรจา ทำให้ Sinn Fein ไม่พอใจ ประกอบกับบางฝ่ายเห็นว่าควรมำกำลังกึ่งทหารเข้ามาในกระบวนการเจรจาด้วย แต่ไม่สามารถตกลงกันได้ ทำให้หลายฝ่ายไม่มั่นใจในความจริงจังของแต่ละฝ่ายนัก

ในกฎหมายปี 2538 เอกสารกรอบความตกลงได้รับการเผยแพร่สู่สาธารณะ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการตกลงกันทางการเมือง เช่น โครงการร่วมของรัฐบาลในการสร้างเอกภาพของไอร์แลนด์ เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐบาลอังกฤษและไอร์แลนด์ได้ใช้กระบวนการเจรจาแบบ twin track โดยมีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการเป็นเอกราช และได้ประกาศหลักการมิทเชลล์ 6 ข้อ ซึ่งเป็นผลจากการดำเนินงานของนายจอร์จ มิทเชลล์ วุฒิสมาชิกของสหรัฐฯ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการดำเนินการ ในการนี้ นายจอร์จ มิทเชลล์ เป็นผู้นำการประชุมในเวทีนานาชาติ โดยให้ทุกฝ่ายเข้าร่วมในการเจรจา และกำหนดมาตรการสร้างความเชื่อมั่น รวมทั้งกระบวนการเลือกตั้งผู้เข้าร่วมในการเจรจาที่มาจากทุกฝ่ายซึ่งมีจำนวนถึง 110 คน ขณะเดียวกันก็ให้กำลังกึ่งทหารมอบอาวุธ ในระหว่างการเจรจาทุกฝ่าย ทั้งนี้หลายฝ่ายโดยเฉพาะฝ่ายที่ใช้กำลังกึ่งทหารแสดงความพอใจ ในส่วนของสาธารณรัฐไอร์แลนด์ ได้จัดการลงประชามติเมื่อ พฤศจิกายน 2538 เพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับดินแดนภาคเหนือ

ในปี 2539 การปฏิเสธที่จะเจรจากับ Sinn Fein ของอังกฤษ ทำให้ IRA ยกเลิกการหยุดยิง โดยให้เหตุผลว่าอังกฤษไม่ยอมเจรจากับ Sinn Fein IRA ได้วางระเบิดในกรุงลอนดอนครั้งใหญ่ทำให้มีผู้เสียชีวิต

2 คน บาดเจ็บ 40 คน ความเสียหายมีมูลค่าถึง 150 ล้านปอนด์ อย่างไรก็ตามการเจรจายังคงดำเนินต่อไปตามหลักการมิทเชลล์ บางครั้งฝ่ายที่ไม่พอใจเงื่อนไขก็ไม่เข้าร่วม ดังเช่น Sinn Fein หรือใช้ความรุนแรงเพื่อสร้างอำนาจต่อรอง เหตุรุนแรงจึงยังดำเนินต่อไป

ในปี 2540 เมื่ออังกฤษเปลี่ยนนายกรัฐมนตรี จากนายจอห์น เมเจอร์ มาเป็นนายโทนี่ แบลร์ ได้มีนโยบายสานต่อการเจรจาสันติภาพกับทุกฝ่าย โดยยึดหลักการมิทเชลล์ และยอมให้ IRA เข้าสู่การเจรจาโดยไม่ต้องทำลายอาวุธทั้งหมดตามข้อเรียกร้องเดิม กระบวนการสันติภาพจึงคืบหน้าต่อไป ในตุลาคม 2540 Combined Loyalist Command ในนามของ Ulster Volunteer Force Defence Association และ Red Hand Commandos ซึ่งเป็นกำลังกึ่งทหารได้ประกาศหยุดยิง¹³

การเจรจาสันติภาพในช่วง 2540-2541 ประสบความยุ่งยากอย่างมาก ต้องใช้วิธีการหลายประการเพื่อดึงทุกฝ่ายเข้าสู่โต๊ะเจรจา ดังเช่น การจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อดูแลเฉพาะเรื่อง โดยเฉพาะการมอบอาวุธ การจัดคอนเสิร์ต เพื่อให้การเจรจาในภาพรวมดำเนินต่อไป ขณะที่เหตุรุนแรง และการประท้วงก็ดำเนินต่อไป พร้อมทั้งเปลี่ยนสถานที่เจรจาตามความเหมาะสม ในที่สุดอังกฤษ ไอร์แลนด์ และกลุ่ม Nationalist สามารถจัดทำความตกลงกันได้ในปี 2541 เรียกว่า Belfast Agreement หรือ Good Friday Agreement เมื่อ 10 เมษายน 2541 นับเป็นความตกลงที่ครอบคลุมอย่างรอบด้าน ทั้งเรื่องของ inclusive government การปล่อยตัวนักโทษ การลดกำลังทหาร การปรับกำลังกึ่งทหาร แบบสำรวจความเห็นชั่วคราวในการรวมไอร์แลนด์ มาตรการเกี่ยวกับสิทธิพลเมือง และความรู้สึกภาคภูมิใจในความเท่าเทียมของประชาคมสองแห่งในไอร์แลนด์

¹³ Ibid.

เหนือ¹⁴ โดยใช้เวลานับตั้งแต่การเจรจาจนถึง 8 ปี

ผลของกระบวนการสันติภาพในไอร์แลนด์เหนือ ได้แบ่งอำนาจการบริหารในไอร์แลนด์เหนือ การถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลาง เพื่อให้ไอร์แลนด์เหนือปกครองตนเอง ทั้งยังเปิดโอกาสให้ชาวคาทอลิกเข้าไปมีส่วนในการเมืองระดับชาติ สามารถเป็นผู้แทนเข้าไปในรัฐสภาของอังกฤษ รวมทั้งการปฏิรูปตำรวจ ที่กำหนดสัดส่วนโปรเตสแตนต์และคาทอลิกอย่างเหมาะสม ตลอดจนการเยียวยาครอบครัวผู้สูญเสียจากเหตุรุนแรง

การลงนามในความตกลงดังกล่าว แม้จะถือว่าเป็นการยุติข้อขัดแย้ง แต่ยังมี การดำเนินการหลังจากนั้นอีกหลายประการ โดยเฉพาะการลงประชามติในไอร์แลนด์เหนือ และการลงประชามติเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผู้เห็นด้วย เป็นกลาง และคัดค้าน บทบัญญัติที่ได้รับการปรับเกี่ยวข้องกับสิทธิพลเมืองของชาวไอริช และเส้นทางสันติภาพของการรวมไอริช การค้าประกันการวางอาวุธของกำลังกึ่งทหาร และการประกันการเป็นสหภาพในอนาคต ผลการลงประชามติ ชาวคาทอลิก (ไอริช) ให้การสนับสนุนมากกว่า ชาวอังกฤษ หรือสกอตแลนด์ในพื้นที่

หลังความตกลง ความขัดแย้งระหว่าง Unionist และ Nationalist ในเรื่องการมอบอาวุธทำให้อังกฤษได้ระงับกลไกด้านบริหารและนิติบัญญัติของไอร์แลนด์เหนือ ในปี 2545 อีกทั้งยังหาข้อตกลงเกี่ยวกับกิจการตำรวจไม่ได้ เพราะความไม่ไว้วางใจต่อกัน แต่ทั้งสองพรรคได้กลับมาบริหารไอร์แลนด์อีกครั้งในปี 2550 ส่วนความรุนแรงนั้นยังคงมีอยู่ประปราย แม้ IRA ประกาศยุติการปฏิบัติการทางทหารในปี 2548 แต่ในปี 2551 ทหารอังกฤษถูกยิงเสียชีวิต อีก 2 คนบาดเจ็บ พนักงานส่งพิชซ่า 2 คนบาดเจ็บขณะปะทะกันด้วยปืนใกล้ค่ายทหาร ซึ่ง Real IRA ได้ออก

¹⁴ Ibid.

มายอมรับการกระทำดังกล่าว นอกจากนี้ในปี 2553 ได้เกิดเหตุระเบิดรถยนต์นอกศาลที่นัวีร์ แต่ไม่มีผู้ใดประกาศรับผิดชอบ

บทเรียนจากไอร์แลนด์เหนือ¹⁵

1. การพูดคุยสันติภาพจะต้องครอบคลุมทุกฝ่ายทั้งหมด ถ้าทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในความขัดแย้งหรือวิกฤตการณ์ ไม่ได้มีโอกาสในการเข้าร่วมเจรจาสันติภาพ การดำเนินการก็จะไม่ได้รับความน่าเชื่อถือตั้งแต่แรกเริ่ม

2. การวางกฎเกณฑ์ของการดำเนินการและการลงโทษ เพื่อเป็นกรอบให้ทุกฝ่ายที่เข้าร่วมเจรจา ต้องยึดถือกรอบการเจรจานี้ช่วยให้การเจรจากับ Sinn Fein และ Ulster Unionists ดำเนินไปด้วยดี

3. ฝ่ายที่สามจะต้องยึดหยุ่น เมื่อปฏิสัมพันธ์กับผู้เล่นในการเจรจา ฝ่ายที่สามนี้จะต้องเข้าใจบทบาทของตนในฐานะเป็นผู้รักษาความยุติธรรม และได้รับการยินยอมให้เป็นผู้เข้าร่วมการเจรจาจากทุกฝ่าย ดังเช่นบทบาทของนายโทนี แบลร์ นายกรัฐมนตรีอังกฤษ กับ นายเอเทิน นายกรัฐมนตรีไอร์แลนด์เหนือ และนายจอร์จ มิทเชลล์ วุฒิสภาในฐานะทูตพิเศษสหรัฐฯ ที่สอดรับกันอย่างดี และสามารถได้รับการยอมรับจากพลังเงา ซึ่งมีส่วนในการสนับสนุนการยุติความขัดแย้งมาเป็นเวลานาน

4. การร่างสัญญาสันติภาพ ทุกฝ่ายในความขัดแย้งจะต้องช่วยกันหาจุดร่วม (common ground) ในการจัดทำสัญญา ซึ่งฝ่ายต่างๆ มักจะมีความเห็นอยู่แล้ว และนำมาจัดทำเป็นพื้นฐานของสัญญาสันติภาพที่จะต้องร่วมกันพิจารณาต่อไป นายจอร์จ มิทเชลล์ ในฐานะประธานการเจรจา

¹⁵Dr. Stephen C. Calleya, "Peace Talks in Northern Ireland: What Lessons?" [Online]. Available from : <http://stephencalleya.com/media/int/irishdeal.htm>.

สันติภาพไอร์แลนด์เหนือหลายฝ่ายได้ใช้เวลาถึง 22 เดือน ในการจัดทำร่าง
อนุสัญญา (accord) นี้ และส่งให้กับฝ่ายการเมือง 8 ฝ่ายพิจารณา

ในเรื่องการร่างหรือจัดทำความตกลงสันติภาพนี้ มีวิธีการที่น่า
สนใจบางประการ กล่าวคือ ไอร์แลนด์เหนือประกอบด้วยสองฝ่ายใหญ่
ได้แก่ Ulster Unionists ซึ่งนิยมโปรเตสแตนต์แบบอังกฤษ และ Social
Democratic and Labor Party (SDLP) นิยมคาทอลิก ทั้งสองฝ่าย
ได้จัดการพูดคุยเกี่ยวกับร่างเอกสารลับ ที่ใแสงลับที่เว้นว่างไว้ และจัดทำ
รายการที่เป็นทางเลือกสำหรับที่ทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องกัน

เมื่อมีการลงนามในสัญญา เป็นภารกิจของผู้ค้าประกันสันติภาพ
ที่จะให้มีการปฏิบัติตาม โดยเฉพาะในจุดอ่อนไหว รัฐบาลอังกฤษและ
รัฐบาลไอร์แลนด์ต้องการให้ไอร์แลนด์เหนือจัดการให้ทั้งฝ่ายโปรเตสแตนต์และ
คาทอลิกเข้าไปในสมัชชา (assembly) เพื่อร่วมกันพิจารณาจัดทำกฎหมาย
ข้ามแดน แต่ประเด็นที่เป็นปัญหาก็คือ วิธีการจัดทำโครงสร้างของสภาและ
ลักษณะของความสัมพันธ์ในสภาข้ามแดน (cross-border council)

SDLP ย้ำความต้องการให้สภาเป็นสถาบันที่มีความเข้มแข็ง
และต้องการให้สภาข้ามแดนมีสถานะเทียบเท่ากับสมัชชา ส่วนโครงสร้าง
ของสภานั้น ได้เสนอให้ใช้รูปแบบคณะรัฐมนตรี ที่เปิดกว้างให้ทุกฝ่ายที่
สำคัญได้เข้าร่วม เช่น Sinn Fien เป็นต้น แม้จะเป็นฝ่ายศัตรูที่สำคัญ
ของ SDLP ก็ตาม แต่ Ulster Unionists คัดค้านรูปแบบคณะรัฐมนตรี
และต้องการให้สภาข้ามแดนไม่มีอำนาจใดๆ นอกจากนี้ยังต้องการให้รัฐสภา
อังกฤษ ซึ่งเข้ามามีบทบาทในไอร์แลนด์เหนือ นับตั้งแต่การก่อตั้งในปี 2515
ยุติบทบาทลง ทั้งยังไม่ต้องการให้นายแกรี่ อาดามส์ และผู้นำ Sinn Fein
เข้ารับตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี ก่อนที่ IRA และ UDA ส่งมอบอาวุธ
ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติความรุนแรง

ประเด็นสำคัญอีกประเด็นหนึ่งที่ทำให้กระบวนการสันติภาพล่าช้า เป็นเรื่องเกี่ยวกับข้อเสนอ Council of the Isles ซึ่งฝ่ายโปรเตสแตนต์เสนอให้เป็นเวทีแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของผู้แทนรัฐบาลอังกฤษและไอร์แลนด์ ข้อเสนอสมัชชาเบลฟาสต์ จัดตั้งรัฐสภาใหม่ของสกอตแลนด์ และสมัชชาเวลช์ ฝ่ายโปรเตสแตนต์เห็นว่าข้อเสนอเหล่านี้เป็นเสมือนสัญลักษณ์ที่สำคัญที่ผูกพันชาวไอริชกับบริเตน

ในการประชุมคณะกรรมการเรื่องเกี่ยวกับการเป็นเอกราช (independent) ซึ่งมีคนนอกเป็นประธาน และจัดรูปแบบในการดำเนินการในเรื่องนี้ ได้ยินยอมให้หนัการเมืองไอร์แลนด์เหนือสามารถจัดการเรื่องต่างๆ ได้ด้วยตนเอง ได้แก่ การภาคทัณฑ์สมาชิก IRA ที่ไม่ถูกคุมขัง และกลุ่มนิยมนิรัฐสภาอังกฤษ กลุ่มผิดกฎหมายที่ไม่ติดอาวุธ รวมทั้งการปฏิรูปตำรวจโปรเตสแตนต์ในไอร์แลนด์เหนืออีกด้วย

ปัญหาใหญ่ในไอร์แลนด์เหนืออีกประการหนึ่งที่ยังไม่สามารถแก้ไขได้ก็คือ ทั้งคาทอลิกและโปรเตสแตนต์ต่างเกรงกลัวการรักษาผลประโยชน์ของอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งจะกระทบผลประโยชน์ของตน ชนกลุ่มน้อยคาทอลิกต้องการหลักประกันว่าโปรเตสแตนต์จะไม่สามารถชนะคะแนน (outvote) ฝ่ายคาทอลิกในไอร์แลนด์เหนือ หรือยกเลิกการจัดการชายแดนส่วน Ulster Unionists ยังวิตกว่า แผนของมิตเชลล์จะทำให้สาธารณรัฐไอริช มีอิทธิพลเหนือไอร์แลนด์เหนือมากเกินไป เพราะมิตเชลล์ได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาลอังกฤษและไอริช ตั้งแต่เริ่มการเจรจาที่เบลฟาสต์ เมื่อมิถุนายน 2539

การต่อต้านสันติภาพที่เกิดขึ้นในระหว่างการเจรจาสันติภาพกำลังดำเนินอยู่นั้น ไม่ควรทำให้การเจรจาต้องยกเลิกหรือถูกระงับ แม้ว่า จะใช้วิธีการสังหารหรือการลอบวางระเบิด เพื่อขัดขวาง อย่างไรก็ตาม

บทเรียนสำคัญจากกระบวนการสันติภาพในตะวันออกกลาง ได้ย้ำว่าในการเจรจาสันติภาพไม่ว่าที่ได้ก็ต้องผ่านเหตุการณ์เช่นเดียวกันนี้

บทบาทของบุคคลที่เกี่ยวข้อง

การเจรจาสันติภาพไอร์แลนด์เหนือมีข้อน่าสังเกตว่า บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาจนทำให้กระบวนการเจรจาประสบความสำเร็จ ไม่ได้มาจากฝ่ายรัฐเพียงอย่างเดียว แต่ยังมีมาจากฝ่ายที่สาม โดยเฉพาะผู้เชี่ยวชาญในหลายสาขาอาชีพ ได้แก่

ผู้บริหาร นายกรัฐมนตรีของไอร์แลนด์และอังกฤษมีบทบาทสำคัญในการสืบสานการดำเนินงานในแต่ละช่วงของการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การมีเจตนาที่แน่วแน่และนโยบายที่ชัดเจนและต่อเนื่องของทั้งสองรัฐบาล ทำให้มีการร่วมกันดำเนินการแสวงหาข้อตกลง การลดการสูญเสีย การเปิดพื้นที่ทางการเมืองและการจัดสรรทรัพยากร จนสามารถผลักดันให้กระบวนการสันติภาพดำเนินได้ต่อไป โดยนายจอห์น เมเจอร์ นายกรัฐมนตรีอังกฤษ เป็นผู้ริเริ่มการพูดคุย บทบาทของนายโทนี่ แบลร์ นายกรัฐมนตรีคนต่อมาก็เห็นความสำคัญของการพูดคุย และความสำคัญกับเหตุการณ์ The Troubles ส่วนประธานาธิบดีบิล คลินตัน ของสหรัฐฯ ได้รับความเชื่อมั่นและไว้วางใจจากคู่เจรจา และให้ความช่วยเหลือด้วยการสัญญาในการฟื้นฟูเศรษฐกิจ ด้วยการให้เงินกองทุนสหรัฐฯ เข้ามาลงทุนในไอร์แลนด์เหนือ และช่วยบรรเทาปัญหาว่างงาน

นักการเมือง นายจอห์น ฮูม และ นายเดวิด ทริมเบิล เป็นผู้พูดคุยกับ IRA เพื่อรับฟังความคิดเห็น และเสนอให้ IRA เข้าร่วมในกระบวนการสันติภาพ

นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการในมหาวิทยาลัย องค์กร

สันติภาพ ทั้งยังรวมถึงบุคคลสำคัญของฝ่าย Unionist และ Nationalist นักสิทธิมนุษยชน อดีตนักโทษ มีบทบาทในการสร้างบรรยากาศที่ดี ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลดังกล่าวสามารถลดความหวาดระแวง และการสื่อสารกันโดยตรง ทำให้ได้รับรู้ปัญหาของอีกฝ่ายหนึ่ง กลุ่มและเครือข่ายนอกประเทศ โดยเฉพาะชาวไอริชโพ้นทะเลในสหรัฐฯ ที่สนับสนุนให้มีการเจรจาสันติภาพ

ประชาชน ประชาชนได้ตระหนักถึงความสำคัญของการเจรจาสันติภาพมากกว่าการใช้ความรุนแรง เนื่องจากการเบื่อหน่ายจากเหตุรุนแรงและร่วมมืออย่างเต็มที่เช่นการลงคะแนนเสียงให้กับผู้ที่เป็นตัวแทนในการร่างความตกลงและการลงประชามติ เป็นต้น การจัดตั้งมูลนิธิกองทุนชุมชนเมื่อปี 2521 เป็นเวทีภาคประชาชนในการสร้างการรับรู้และทัศนคติของคนอังกฤษและไอร์แลนด์เหนือ รวมทั้งการกดดันรัฐ มูลนิธิเป็นคนกลางในการระดมเงินทุนจากการบริจาคเพื่อสนับสนุนกลุ่มองค์กรภาคประชาชน และอาสาสมัครพลเรือน ในการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบและผู้ด้อยโอกาสการที่มูลนิธิดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นกลาง อิสระและเคร่งครัด ทำให้ได้รับความไว้วางใจจากประชาชน และกลายเป็นกลไกหลักในการรับการสนับสนุนจากสหภาพยุโรปในการฟื้นฟูและพัฒนาไอร์แลนด์เหนือในเวลาต่อมา¹⁶

๑๐ ความขัดแย้งและการเจรจาสันติภาพในอาแจเซห์

อาแจเซห์ตั้งอยู่ทางตอนเหนือของเกาะสุมาตรา ทางตะวันตกเฉียงเหนือของอินโดนีเซีย เคยเป็นรัฐอิสระที่รุ่งเรืองแห่งหนึ่งในอดีตระหว่างศตวรรษที่ 8-17 โดยเชื่อกันว่าเป็นดินแดนแห่งแรกที่ศาสนาอิสลามได้เข้ามาหยั่งราก และเป็นศูนย์กลางทางวัฒนธรรมของศาสนาอิสลาม อาแจเซห์ปกครอง

¹⁶ พลเดช ปิ่นประทีป, “บทบาทภาคประชาชนในกรณีไอร์แลนด์เหนือ,” โฟสต์ทูเดย์, 2 มีนาคม 2554, หน้า 4.

โดยสุลต่านตลอดมา จนกระทั่งถูกยึดครองโดยดัตช์ ในปี 2516 ได้เกิดการสู้รบกันเรียกว่า Aceh War อาจะห์กลายเป็นศูนย์กลางของการต่อต้านอาณานิคมดัตช์ เมื่อสิ้นยุคสงครามโลกครั้งที่สอง ดัตช์ได้ยกอาจะห์ให้กับอินโดนีเซีย ปัจจุบันอาจะห์ยังมีความสำคัญในด้านภูมิรัฐศาสตร์ ในการเป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญบริเวณช่องแคบมะละกา

สาเหตุสำคัญของการแยกตัวเป็นอิสระมาจากสำนักของความ เป็นชาตินิยม ซึ่งเป็นสำนักทางประวัติศาสตร์แห่งความเป็นรัฐอิสระที่เจริญรุ่งเรือง และความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรผลประโยชน์ทางทรัพยากรธรรมชาติ¹⁷ นอกจากนี้ ยังมาจากการใช้ประวัติศาสตร์ในทางที่ไม่ถูกต้อง การควบคุมการใช้กฎหมายอิสลามของรัฐบาล และการเพิ่มจำนวนชาวชวาในอาจะห์¹⁸

ในปี 2496 ได้มีการจัดตั้งกลุ่มดาร์ลุ อิสลาม ในการต่อสู้เพื่อเอกราช ต่อมาในปี 2502 ประธานาธิบดีซูการ์โน ได้ยอมรับหลักการให้อาจะห์เป็นพื้นที่พิเศษในการปกครองตนเองทางด้านศาสนา การศึกษา กฎหมาย และวัฒนธรรม แต่ไม่เป็นจริงในทางปฏิบัติ นอกจากนี้การค้นพบน้ำมันและก๊าซธรรมชาติในปี 2514 ในอาจะห์ ทำรายได้จำนวนมหาศาลให้กับรัฐบาลอินโดนีเซีย แต่ชาวอาจะห์ได้รับผลประโยชน์น้อยมาก ซึ่งไม่เป็นธรรมกับชาวอาจะห์ จึงมีการจัดตั้งขบวนการอาจะห์เสรี (Gerakan Aceh Merdeka) ขึ้นในเดือนธันวาคม 2519 โดยนายฮาซาน ดิ ทิโร ซึ่งสืบเชื้อสายมาจากสุลต่านองค์สุดท้าย การโจมตีของ GAM ครั้งแรก

¹⁷ สุภาศพรณ ตั้งตรงไพโรจน์, “รัฐกับสังคมมุสลิมในอินโดนีเซีย,” *จุลสารความมั่นคงศึกษา*, 30 (พฤศจิกายน 2550): 5-40.

¹⁸ Tenku Daud Beureueh, “Aceh Movement,” [Online]. Available from : http://www.en.wikipedia.org/wiki/Free_Aceh_Movement

เป็นการโจมตีวิศวกรชาวอเมริกันของบริษัทโมบิลในปี 2520 เสียชีวิต 1 คน เป็นเหตุให้รัฐบาลได้ส่งกำลังต่อต้านการก่อความไม่สงบเข้ามาในพื้นที่

การต่อสู้ของ GAM อาจแบ่งเป็น 3 ช่วง ช่วงแรกเป็นช่วงการก่อตั้ง ระหว่างปี 2519-2532 ซึ่งถูกกวาดล้างเกือบหมด ช่วงที่สองระหว่างปี 2532-2534 เมื่อ GAM ได้รับความช่วยเหลือด้านการฝึกอบรมจากต่างประเทศ ช่วงที่สาม ระหว่างปี 2542-2545 ซึ่งเป็นช่วงที่ได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวางในอาเจะห์ จากการได้รับการบริจาคและการข่มขู่ รวมทั้งมีกำลังที่เข้มแข็ง ซึ่งมาจากผู้ที่สูญเสียจากการสู้รบในช่วงแรก¹⁹

ความเคลื่อนไหวของ GAM ช่วงแรก ไม่ประสบความสำเร็จนัก จำนวนสมาชิกกลุ่มมากที่สุดประมาณ 200 คน แสดงให้เห็นว่า GAM ขาดการสนับสนุนจากประชาชน โดยเฉพาะชาวอาเจะห์ ประกอบกับสภาพแวดล้อมทางด้านความมั่นคงขณะนั้น รัฐบาลอินโดนีเซียที่นำโดยประธานาธิบดีซูฮาร์โตได้รับความชื่นชมจากสหรัฐฯ ในการเอาชนะคอมมิวนิสต์ในช่วงสงครามเย็น สหรัฐฯ จึงไม่ได้ให้ความสนใจกับการต่อสู้ของอาเจะห์มากนัก

ในปี 2532 GAM ได้รวบรวมกำลังกลับมาปฏิบัติการใหม่ โดยมีกำลังเพิ่มขึ้นประมาณ 1,000 คน เพราะได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากลิเบียและอิหร่าน นอกจากนี้ยังได้รับความช่วยเหลือในการฝึกอบรมอีกด้วย ทำให้ GAM พื้นฟูองค์กรได้ใหม่ และได้รับการฝึกที่ดีกว่าการต่อสู้ครั้งก่อน ประธานาธิบดีซูฮาร์โตได้ประกาศให้อาเจะห์เป็นเขตปฏิบัติการทางทหารพิเศษ (area of special military operations / Daerah Operasi Militer : DOM) ในปีเดียวกัน พร้อมทั้งส่งกำลังต่อต้านการก่อความไม่สงบเข้ามาในอาเจะห์ เหตุการณ์รุนแรงจากปฏิบัติการทางทหารได้ส่งผล

¹⁹ Ibid.

กระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนอย่างกว้างขวาง หมู่บ้านที่ถูก
สงสัยจะถูกเผาทำลาย สมาชิกในครอบครัวที่สงสัยว่าเป็นกำลังถูกลักพาตัว
และนำตัวไปทรมาน องค์การนิรโทษกรรมสากลเชื่อว่า มีประชาชนจำนวน
ประมาณ 7,000 คนถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ขณะที่ปฏิบัติการของ GAM
ก็ถูกสงสัยว่าจะละเมิดสิทธิมนุษยชนเช่นเดียวกัน เช่น การพิพากษาโทษผู้
ที่ถูกสงสัยว่าเป็นผู้ให้ข่าวกับฝ่ายทหารรัฐบาล หรือการทำลายโครงสร้าง
พื้นฐานของประชาชน ดังเช่นโรงเรียน เป็นต้น²⁰ อย่างไรก็ตาม ประชาชน
อาจะหวั่นใจจำนวนมากต่างหันมาสนับสนุนการเคลื่อนไหวของ GAM และ
เข้ามาเป็นแนวร่วมมากขึ้น²¹ แต่ต่อมาในปี 2539 รัฐบาลอินโดนีเซียได้
ประกาศการยุติความเคลื่อนไหวของ GAM เนื่องจากสามารถทำลายกอง-
กำลังได้แล้ว สมาชิก GAM ที่รอดชีวิตได้หลบหนีไปพักพิงในมาเลเซีย

GAM ได้กลับมาฟื้นฟูสถานภาพขึ้นใหม่ หลังประธานาธิบดี
ซูฮาร์โตถูกโค่นล้มในปี 2541 และการตัดสินใจของประธานาธิบดีฮาบีบีใน
การถอนทหารออกจากอาเจห์ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปประชาธิปไตย
ทำให้ GAM มีโอกาสในการชักชวนเยาวชน ด้วยการให้ความโหดร้ายของ
ทหารอินโดนีเซียเป็นเครื่องมือ ความรุนแรงเริ่มต้นขึ้นอีกในปี 2542 GAM ได้
เคลื่อนไหวต่อต้านเจ้าหน้าที่รัฐและชาวชวาที่อาศัยอยู่ในอาเจห์ พร้อมทั้ง
ลักลอบจัดหาอาวุธจำนวนมากจากไทย ในช่วงประธานาธิบดีเมกาวัต
สุการ์โน บุตรี ได้เพิ่มจำนวนกำลังในอาเจห์ ในปี 2544-2543 การสนธิ
กำลังทหารและตำรวจของรัฐบาลเพิ่มจำนวนเป็นประมาณ 30,000 คน รวม

²⁰ Ibid.

²¹ เมธ สอนุวัตรอุดม, “เขาสั่งสันตติอย่างไรในอาเจห์?” สำนักสันติวิธีและธรรมา-
ภิบาล, สถาบันพระปกเกล้า [Online]. Available from : [http://portal.in.th/kpipeace/
pages/2423/](http://portal.in.th/kpipeace/pages/2423/)

ทั้งผู้บัญชาการ GAM ถูกทหารอินโดนีเซียสังหาร ต่อมาอีก 1 ปีจำนวน กำลังทหารเพิ่มขึ้นอีกเป็น 50,000 คน รัฐบาลได้เปิดการรุกใหญ่ในปี 2546–2547 และประสบความสำเร็จ แต่ก็ทำให้พลเรือนเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก²² GAM สูญเสียสมาชิกประมาณร้อยละ 50

การเจรจาสันติภาพ

หลังการโค่นล้มประธานาธิบดีซูฮาร์โต ซึ่งเป็นการยุติการปกครองแบบเผด็จการทหาร ได้มีความพยายามจากฝ่ายต่างๆ โดยภาคประชาสังคมและนักศึกษาเป็นตัวเชื่อมระหว่างรัฐบาลและ GAM รวมทั้งนายฮาซัน ดิ ทิโร ผู้นำ GAM เพื่อเริ่มการพูดคุยสันติภาพ ทั้งยังเปิดโอกาสให้มีคนกลางจากต่างชาติ ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 รัฐบาลสวีเดนได้กลายเป็นตัวแทนในการพูดคุยสันติภาพกับอินโดนีเซีย

ในปี 2542 องค์กรเอกชนและภาคประชาสังคมได้พยายามจัดให้ทั้งฝ่ายรัฐบาลอินโดนีเซียและฝ่าย GAM พบปะกันที่กรุงเทพฯ ในการเข้าร่วมการสัมมนาที่จัดโดยฟอรัมเอเชีย ทำให้เกิดการสื่อสารกันครั้งแรก แม้ไม่มีผลเป็นรูปธรรม แต่ก็ยังเป็นพื้นฐานสำคัญในการพูดคุยกันอีกหลายครั้ง หลังจากนั้นได้มีการวางแผนให้บุคคลสำคัญ หรือผู้ที่มีอิทธิพลของทั้งสองฝ่ายมาพบกันในทางลับและเปิดเผย ด้วยความประจบประแจง ในสถานที่ปลอดภัย เช่นในมาเลเซีย สิงคโปร์ ไทย เป็นต้น อาจกล่าวได้ว่าตัวกลางที่ทำให้เกิดการพูดคุยระยะแรกมาจากกลุ่มประชาสังคม โดยเฉพาะผู้ที่ทำงานด้านสิทธิมนุษยชน²³

²² Tenku Daud Beureueh, “Aceh Movement,” [Online]. Available from : http://en.wikipedia.org/wiki/Free_Aceh_Movement

²³ สรุปรจากคำสัมภาษณ์ใน “เราสร้างสันติกันอย่างไรในอาเจห์” โดย เมธัส อนุ-

เมื่อบรรยากาศทางการเมืองเปิดกว้างมากขึ้น Centre for Humanitarian Dialogue (HD) ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนระหว่างประเทศได้เป็นตัวกลางในการเจรจาไกล่เกลี่ย จนสามารถตกลงจัดทำความตกลงหยุดยิงความเป็นปฏิปักษ์ (Cessation of Hostilities-CoHA) ระหว่าง 2 ฝ่าย เมื่อ 9 ธันวาคม 2545 ที่กรุงเจนีวา ทั้งสองฝ่ายพยายามใช้ประโยชน์จากความตกลงให้เป็นประโยชน์แก่ตนเองมากที่สุด และยังคงมีความหวาดระแวงซึ่งกันและกัน ขณะที่ฝ่ายทหารไม่เห็นด้วยกับการพูดคุยสันติภาพมาแต่แรกเริ่ม ทั้งนี้ ฝ่ายทหารเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในปัญหาขัดแย้ง และคิดว่าสามารถเอาชนะได้ด้วยกำลังทหาร ขณะที่ GAM คิดว่าจะเอาชนะได้ด้วยเวทีระหว่างประเทศ ความตกลงดังกล่าวจึงหยุดชะงักลง สภาร่วม (joint council) จึงได้ประชุมกันที่โตเกียวเมื่อ 17-18 พฤษภาคม 2545 แต่ตกลงกันไม่ได้ในประเด็นการลดกำลังทหาร และไม่ประสบความสำเร็จในการหาทางออกร่วมกัน²⁴ เมื่อประธานาธิบดีเมกาวาตีประกาศกฤษฎีกาการศึกในอาเจะห์ และใช้กำลังปราบปราม

อย่างไรก็ตาม หลังความตกลงฉบับแรกหยุดชะงักลง แต่ภายหลังจากนั้นไม่นาน HD ได้เป็นตัวกลางในการประสานทั้งสองฝ่าย ให้พูดคุยกันอีกครั้งหนึ่งในเดือนพฤษภาคม 2545 ถึงแม้จะมีการประกาศใช้กฤษฎีกาการศึกในอาเจะห์ แต่ผู้นำ GAM ก็ยังคงเห็นด้วยกับการพูดคุยว่าเป็นวิธีการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง แต่ทั้งสองฝ่ายพยายามให้ HD เป็นเครื่องมือที่สนอง

วัตรอุดม สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า, <http://portal.in.th>

²⁴ HDC, “What is the Background to the HD Centre’s Involvement in Aceh, Indonesia?” [Online]. Available from : <http://www.hdcentre.org/projects/aceh-indonesia?overview>.

ตอบวัตถุประสงค์ของฝ่ายตน ในช่วงนี้ GAM มีความมั่นใจในการยกระดับปัญหาสู่เวทีสากล ด้วยการยั่วยุให้ทหารทำการปราบปรามบ่อยครั้ง จนเกิดเงื่อนไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยมีเป้าหมายในการแบ่งแยกดินแดน ซึ่งมีตัวอย่างจากการลงประชามติของติมอร์ตะวันออกในช่วงก่อนหน้านั้น

ต่อมานายยูสา คริสเตนเซน หนึ่งในทีมของศูนย์ Crisis Management Initiative (CMI) ได้ติดต่อกับ GAM ในฐานะคนกลางคนใหม่ แต่ผู้นำ GAM ซึ่งลี้ภัยอยู่ในกรุงสตอกโฮล์ม สวีเดน ก็ยังหวังว่า HD จะช่วยชักจูงให้อินโดนีเซียกลับเข้าร่วมโต๊ะเจรจาได้ และเห็นว่านายคริสเตนเซนไม่เป็นที่รู้จักในการทำงานด้านนี้ ขณะที่ภาคส่วนต่างๆ รวมทั้ง CMI ยังคงรักษาช่องทางติดต่ออย่างต่อเนื่อง

เหตุผลสองประการที่กลับเข้ามาเจรจาใหม่ ก็คือ 1) นายคริสเตนเซนมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับอดีตรองประธานาธิบดี ยูซูฟ กัลลาแห่งอินโดนีเซีย และกับนายมาร์ตติ อาติซารี อดีตรองประธานาธิบดีฟินแลนด์และ Crisis Management Initiative (CMI) 2) ในปี 2547 เกิดเหตุการณ์สึนามิ ทำให้ผู้คนล้มตายจำนวนมาก GAM ได้ประกาศหยุดยิง เพื่อให้ความช่วยเหลือสามารถเข้าถึงประชาชนในพื้นที่ ประชาคมระหว่างประเทศได้แสดงท่าทีที่แข็งกร้าวให้ทั้งสองฝ่ายกลับเข้าสู่การเจรจา²⁵ ในวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2548 Free Aceh Movement และตัวแทนของรัฐบาลอินโดนีเซียตกลงที่จะพูดคุยกันอีกครั้งที่ Vantaa ฟินแลนด์ โดยมีนายมาร์ตติ อาติซารี เป็นประธาน นายคริสเตนเซนมีบทบาทสูงมากในการ

²⁵M. Nur Djuli and Nurdin Abdul Rahman, "The Helsinki Negotiations : A Perspective from Free Aceh Movement Negotiations," [Online]. Available from : http://www.peacewomen.org/.../repgissue_reconfiguringpolitic_sindonesia-acehpeaceprocess_accord_2008.pdf.

สื่อสารระหว่างผู้นำของทั้งสองฝ่าย เช่น นายมาลิก มาห์มุด รองผู้นำอันดับสองของ GAM และนายยูซุฟ กัลลา เป็นต้น เพื่ออธิบายให้เข้าใจ ซึ่งต้องใช้เวลาพอสมควร นายคริสเตนเซนเห็นว่าการสร้างกระบวนการสนทนานั้น ต้องสร้างจากช่องทางเล็กๆ ก่อนกับผู้ที่ต้องการสันติภาพในกลุ่มนั้นๆ ก่อน เพื่อเตรียมความพร้อม²⁶

การเจรจาอย่างเป็นทางการมีขึ้นที่กรุงเฮลซิงกิ ฟินแลนด์ การเจรจาในรอบแรกดำเนินไปอย่างยากเข็ญ ผู้เจรจาของ GAM ได้รับรู้มาว่านายมาร์ตติ อาติซารี มีความรู้เกี่ยวกับอาเจห์และลักษณะของอาเจห์น้อยมาก ทั้งยังเห็นว่า GAM เป็นกบฏที่กลับใจ²⁷ พร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไขไม่ให้ใช้การขบถของตนเอง (autonomy) ตั้งแต่แรก นอกจากนี้ ทั้งสองฝ่ายยังได้แลกเปลี่ยนความเห็นเกี่ยวกับสันติภาพและประชาธิปไตยในอาเจห์ อย่างไรก็ตาม การเจรจาอยู่ในระยะเริ่มแรก ซึ่งจะต้องมีทั้งช่วงที่ดีและไม่ดี รวมทั้งผู้ที่ต้องการบ่อนทำลายการเจรจา การเจรจารอบแรกจึงจบลงด้วยความล้มเหลว เพราะฝ่าย GAM คิดว่าน่าจะมีทางเลือกอื่นเหมือนดังการเจรจาในศรีลังกา อินโดนีเซียยังคงคัดค้านข้อเสนอหยุดยิงและการปกครองตนเอง

เมื่อประเด็นการปกครองตนเองไม่ได้รับการยอมรับ ส่วนคำว่าความเป็นเอกราช (independent) และการลงประชามติ (referendum) ก็ไม่ได้รับการยอมรับเช่นกัน แต่ในความต้องการของชาวอาเจห์เป็นการปกครองตนเอง โดยหวังว่าจะแก้ปัญหาทั้งหมดได้ ฝ่าย GAM จึงต้องกลับมาวางแผนใหม่ แผน A เป็นข้อเสนอให้อินโดนีเซียยอมรับการหยุดยิง 15 ปี เพื่อยืดเวลาหาประเด็นที่ตรงความต้องการของชาวอาเจห์

²⁶ เมธัส อนุวัตรอุดม, “เขาสังสร้างสันติกันอย่างไรในอาเจห์,” อ้างแล้ว.

²⁷ เฟ็งอ้าง.

ที่สุด แต่อินโดนีเซียไม่ยอม โดยเห็นว่าท้ายที่สุดแล้ว ชาวอาจะห้ก็จะขอเป็นเอกราช²⁸

การเจรจาที่สอง GAM ตัดสินใจเสนอแผน B โดยเสนอคำว่า self-government แทนคำอื่นที่อินโดนีเซียไม่ยอมรับ แต่ก็มีคความหมายเช่นเดียวกับ autonomy ซึ่งได้รับการยอมรับจากนายมาร์ตติ อาติซารี สื่อมวลชนรวมทั้งประชาชนส่วนใหญ่ก็ให้การสนับสนุน แม้จะถูกฝ่ายอินโดนีเซียวิจารณ์อย่างมาก แต่ในที่สุดอินโดนีเซียได้รับเป็นหลักการทำให้ GAM ต้องแปลความหมายสู่การปฏิบัติจริง เพื่อมิให้อินโดนีเซียเสียหาย ถ้อยคำดังกล่าวจึงถือว่ายังมีได้ตกลงกันอย่างเป็นทางการ จนกว่าจะมีแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจน

เมื่อพบปะกันบ่อยครั้ง ความคุ้นเคยเกิดขึ้น ทำให้ง่ายสำหรับ GAM ในการเจรจาต่อรองกับฝ่ายอินโดนีเซียโดยตรง โดยไม่ผ่านนายมาร์ตติ อาติซารี ซึ่งมักจะตอบคำถามแทนอินโดนีเซียเสมอ ผู้แทนของ GAM ทำงานอย่างหนักเพื่อให้มีข้อเสนอทุกเข้า การเป็นบุคคลกลุ่มเล็กเป็นข้อได้เปรียบของ GAM ขณะที่อินโดนีเซียมีการสั่งการจากจากรัฐ เพราะมีคนเกี่ยวข้องด้วยหลายกลุ่ม ทั้งทหาร ตำรวจ ทำให้การตัดสินใจช้า และยังมีปัญหาการต่อสู้กันภายในระหว่างกระทรวงการต่างประเทศ ทีมงานของรองประธานาธิบดีและฝ่ายทหาร GAM จึงเป็นฝ่ายรุกในการเสนอข้อเสนอสองอย่าง อินโดนีเซียได้แต่ให้ความเห็น รับหรือไม่รับ หรือปรับข้อความอย่างไรก็ตามฝ่ายทหารในการเจรจายืนยันไม่รับข้อเสนอ autonomy ทั้งฝ่ายทหารและกระทรวงการต่างประเทศได้ผลักดันให้ประชาชนต่อต้านข้อเสนอนี้ด้วย

ในการเจรจาประเด็นด้านความมั่นคง เป็นการต่อรองกันใน

²⁸ เพิ่งอ้าง.

เรื่องจำนวนกำลังที่คงอยู่ในอาเจะห์ GAM เสนอ 4,000 คน อินโดนีเซีย เสนอ 25,000 คน คนกลางเสนอจำนวนทหารอินโดนีเซีย 14,700 คน และ ตำรวจ 9,200 คน GAM เห็นว่าจำนวนสูงเกินไป แต่ต้องยอมรับ พร้อมให้ มีหลักประกันการปฏิบัติงานของ CMI โดยต้องเขียนไว้ในความตกลงด้วย ทั้งนี้เพื่อมิให้การเจรจาถึงทางตัน ส่วนเรื่องการเมืองท้องถิ่นนั้น อินโดนีเซีย ปฏิเสธการจัดตั้งพรรคการเมืองท้องถิ่น ด้วยเหตุผลเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ที่ ระบุให้สาขาของพรรคการเมืองแห่งชาติเท่านั้นเป็นพรรคการเมืองท้องถิ่น เมื่อต่อรองกันด้วยความช่วยเหลือจากนายคริสเตนเซน ฝ่ายอินโดนีเซียก็ ยินยอม และตกลงให้ใช้คำว่า “local parties with national characteristics”

ในที่สุดทั้งสองฝ่ายสามารถจัดทำความตกลงอย่างเป็นทางการได้ เมื่อ 15 สิงหาคม 2548 โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับทั้งสองฝ่ายต้องยุติความเป็น ศัตรูกันในพื้นที่ GAM จะปลดอาวุธ ขณะที่รัฐบาลอินโดนีเซียจะถอนกำลัง ที่มีใช้กำลังทหารและตำรวจท้องถิ่นออกจากพื้นที่ในปลายปี ส่วนภารกิจ ติดตามอาเจะห์ (Aceh Monitoring Mission) จัดตั้งโดยสหภาพยุโรป และอาเซียน มีภารกิจในการตรวจสอบกระบวนการลดอาวุธ และการคืน สู้สังคมนของสมาชิก GAM ซึ่งมีสมาชิกที่ลี้ภัยอยู่ในประเทศอื่นประมาณ 500 คน และสมาชิกที่ถูกคุมขังอีก 1,400 คนได้รับการปล่อยตัวอย่างไม่มี เงื่อนไข นอกจากนี้ รัฐบาลยังยินยอมให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองของ อาเจะห์ได้ ซึ่งเป็นการยืดหยุ่นจากการเจรจาครั้งหลังสุด พร้อมทั้งจัดตั้ง Truth and Reconciliation Commission ส่วนในเรื่องการกระจาย รายได้นั้น รัฐบาลยินยอมให้รายได้ร้อยละ 70 ที่มาจากทรัพยากรธรรมชาติ ของท้องถิ่นเป็นของอาเจะห์

Free Aceh Movement ประกาศปลดประจำการกองกำลัง

ทั้งหมดใน 27 ธันวาคม 2548 โดยมีผลบังคับใช้ทันที ตามมาด้วยการทำลายอาวุธภายใต้การสังเกตการณ์ของผู้สังเกตการณ์ต่างชาติ และการเลือกตั้งในปี 2549 ส่วนผู้นำ GAM นายฮาซาน ดิ ทิโร ซึ่งลี้ภัยในต่างประเทศเกือบ 30 ปีได้เดินทางกลับอินโดนีเซียเมื่อ 11 ตุลาคม 2551 สันติภาพได้กลับคืนสู่อาเจะห์จนปัจจุบัน

บทเรียนสันติภาพ²⁹

1. ในการเข้าสู่การเจรจาสันติภาพรัฐบาลมีแผนปฏิบัติการที่ชัดเจน และข้อเสนอที่มีเหตุผล กล่าวคือ ข้อเสนอนิรโทษกรรมให้ GAM โดยยินยอมให้ปล่อยตัวนักโทษและผู้ถูกคุมขังหลังจากลงนามในข้อตกลง 2 สัปดาห์ ข้อกล่าวหาตามกฎหมายเกี่ยวกับปฏิบัติการถูกยกเลิก ผู้ที่อาศัยอยู่ในต่างประเทศเดินทางกลับอินโดนีเซียอย่างไม่มีเงื่อนไข นักโทษและผู้ถูกคุมขังทั้งหมดจากตัวเลขของรัฐบาลมีจำนวน 2,700 คนได้รับอิสรภาพ

2. รัฐบาลมีโครงการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเป็นรูปธรรม ชาวอาเจะห์ได้รับการแบ่งผลประโยชน์ร้อยละ 70 เพื่อนำมาขับเคลื่อนเศรษฐกิจของอาเจะห์

3. สันติภาพได้สร้างความเสียหายอย่างรุนแรงให้กับอาเจะห์ คาดว่าประชาชนจำนวนประมาณสองแสนคนที่สูญหาย สันติภาพได้สร้างผลประโยชน์ร่วมกัน โดยทั้งสองฝ่ายได้เปิดการเจรจาสันติภาพครั้งใหม่ ทั้งรัฐบาลและ GAM รู้สึกเศร้าใจกับการสูญเสีย และตระหนักว่าการให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ยากลำบากดีกว่าการสร้าง ความขัดแย้ง นอกจากนี้ องค์การระหว่างประเทศได้เข้ามาให้ความช่วยเหลือด้านสิทธิมนุษยชน ทำให้เป็นอุปสรรคกับ

²⁹ Hamid Awaluddin, "Why is Peace in Aceh Successful ?" [Online]. Available from : <http://www.c-r.org/our-work/accord/aceh/success.php>.

การสู้รบ

4. คำมั่นสัญญาจากรัฐบาลในการจัดการกับความขัดแย้งที่รุนแรง ในช่วงสมัยประธานาธิบดียุคโตโยโน สามารถชักชวนให้ฝ่ายทหารสนับสนุนการพูดคุยสันติภาพด้วยอาศัยบารมีที่เคยเป็นทหารมาก่อน ขณะที่รองประธานาธิบดีจัดทำโครงการพูดคุย เพื่อขอรับการสนับสนุนจากรัฐสภา นอกจากนี้ ทหารยังเป็นปัจจัยสำคัญอีกส่วนหนึ่งในการพูดคุยสันติภาพ

5. การสนับสนุนจากต่างประเทศ เป็นปัจจัยสำคัญของความสำเร็จรองประธานาธิบดีก็กลาได้เชิญทูตต่างประเทศ เช่น สหรัฐฯ อังกฤษ สวีเดน ฟินแลนด์ ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย และสิงคโปร์ เป็นต้น เพื่อขอรับความช่วยเหลือ โดยเฉพาะการขอให้ให้ทูตสวีเดนช่วยเสนอรัฐบาลในการกดดันให้ผู้นำ GAM เข้าร่วมการเจรจา นอกจากนี้ ภาวะผู้นำของนายมาร์ตตี อาดิซารี ที่กำหนดประเด็นการปกครองพิเศษในการเจรจาเท่านั้น โดยไม่รับข้อเสนอการเป็นเอกราช ไม่ว่าจะใช้ถ้อยคำใดทั้งสิ้น

6. ในระหว่างการเจรจา มีข้อตกลงให้ใช้ zip mouth policy ทั้งฝ่ายรัฐบาล หรือ GAM ไม่ได้รับอนุญาตให้ข่าวแก่สื่อมวลชนในประเด็นที่กำลังเจรจา การเจรจาดังกล่าวดำเนินไปได้ต่อเนื่อง ไม่มีข้อโต้เถียงหรือการวิจารณ์ หรือการขั้วยุ ที่ไม่เป็นประโยชน์อันใดในการสื่อไปยังมวลชน

7. รูปแบบของการเจรจาที่ใช้การพูดคุยโดยตรงอย่างไม่เป็นทางการมีความสำคัญอย่างยิ่ง การพูดคุยโดยตรงหมายถึงทั้งสองฝ่ายพูดคุยกันตัวต่อตัว และเปิดใจ ซึ่งมีข้อดีที่ข้อความไม่ถูกส่งโดยฝ่ายที่สาม และสื่อกันได้โดยตรง ไม่ต้องมีการตีความ และมีแต่ข้อสรุปเท่านั้น

8. ความจงรักภักดีและการเชื่อฟังผู้นำของสมาชิก GAM เป็น

ข้อดีที่ทำให้การพูดคุยสำเร็จ ระหว่างการพูดคุย ไม่ปรากฏการสูญเสียชีวิต แม้แต่คนเดียว นับเป็นความร่วมมือที่ทำให้กระบวนการสันติภาพไปสู่ความสำเร็จ

9. ความเต็มใจและความสามารถของทั้งสองฝ่ายในการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเป็นเรื่องสำคัญเช่นเดียวกัน ไม่มีประเด็นใดที่ไม่ได้รับการแก้ไข ความสัมพันธ์ส่วนบุคคลที่ใกล้ชิดและการสนทนาที่ต่อเนื่องช่วยให้บรรลุข้อตกลง ในประเด็นที่ไม่รับการแก้ไขบนโต๊ะเจรจา

● บทเรียนสำหรับการเจรจาสันติภาพในอัฟกานิสถาน³⁰

ในการเปิดการพูดคุยกับกลุ่มก่อความไม่สงบในอัฟกานิสถาน ซึ่งกำลังอยู่ในช่วงของการต่อต้านการก่อการร้าย หรือการก่อความไม่สงบ สหรัฐฯ ได้ใช้บทเรียนจากการแก้ปัญหาขัดแย้งในพื้นที่ต่างๆ ที่ยุติไปแล้ว และในอิรัก เพื่อนำมาใช้ในการพิจารณาว่าจะเปิดการพูดคุยกับกลุ่มก่อความไม่สงบในอัฟกานิสถานหรือไม่ ดังนี้

ประการแรก ผู้กำหนดนโยบายสหรัฐฯ จำเป็นต้องตัดสินใจว่าใครเป็นผู้ที่มีศักยภาพที่จะพูดคุยด้วย กลุ่มต่อต้านบางกลุ่มโดยเฉพาะนักบวชจิตต์จากต่างประเทศแม้เป็นกลุ่มเล็กๆ แต่ก็ใช้ความรุนแรงในการต่อสู้ กลุ่มดังกล่าวนี้จะไม่เจรจากับสหรัฐฯ หรือหากจะเจรจาก็จะไม่ได้อะไรเลยสำหรับกลุ่มก่อความไม่สงบในอัฟกานิสถาน ประกอบด้วย สมาชิกกลุ่มตาลี-บาน Hezb-i-Islam เครือข่ายจาลาลุดดีน ฮักกานี กลุ่มชนเผ่า และเครือข่ายอาชญากร กลุ่มบางกลุ่มเหล่านี้ยากที่จะพูดคุยด้วย Hezb-i-Islam เป็นกลุ่มต่อต้านตะวันตกมาเป็นเวลานาน คำมั่นสัญญาของผู้นำที่ตกทอดกันมาก็

³⁰ Daniel Byman, “Talking with Insurgents : A Guide for the Perplexed,” pp. 125–137.

ไม่น่าเชื่อถือ สำหรับกลุ่มชนเผ่าตามปกติจะมีอุดมการณ์น้อย และต้องการอำนาจและสิทธิการปกครองตนเอง น่าจะเป็นกลุ่มที่น่าจะดึงออกมาจากการก่อความไม่สงบ ส่วนกลุ่มอาชญากร ไม่ควรเกี่ยวข้องด้วย

ประการที่สอง นักวางแผนสหรัฐฯ จะต้องร่างแผนการปฏิบัติต่อกลุ่มตาลีบัน ซึ่งเป็นกลุ่มใหญ่สุดในกลุ่มก่อความไม่สงบ สมาชิกของกลุ่มส่วนหนึ่งเป็นนักต่อต้านตะวันตกที่พร้อมทำสงครามศาสนา อีกส่วนหนึ่งอยู่นอกเหนือการดูแลของผู้มีระดับสูง และเป็นผู้ที่มีเป้าหมายในท้องถิ่น ดังเช่นการลดภาวะว่างงาน การแก้แค้นให้กับสมาชิกครอบครัวที่เสียชีวิตจากการต่อสู้กับกองกำลังผสม หรือผู้ที่ไม่มีความหมายทางอุดมการณ์

สหรัฐฯ ได้นำการปฏิบัติต่อกลุ่มชนเผ่าในอิรักมาใช้กับกลุ่มชนเผ่าในอัฟกานิสถาน โดยหวังว่าการแยกกลุ่มดังกล่าวออกมา จะส่งผลให้กลุ่มก่อความไม่สงบอ่อนแอลงในภาพรวม นอกจากนี้สหรัฐฯ จะต้องยอมรับผู้แสดงในท้องถิ่นที่อาจจะต้องการแยกตัว หรือต่อต้านรัฐบาลอัฟกานิสถาน การดำเนินการเช่นนี้อาจส่งผลให้เกิดการแตกแยกในกลุ่มก่อความไม่สงบ ดังเช่นในอิรัก อย่างไรก็ตาม กลุ่มทหารบ้านในอิรักที่ติดอาวุธอย่างดีและไม่ได้อยู่ในการควบคุมของรัฐบาล กลายเป็นความเสียหายระยะยาวของสหรัฐฯ ในการสร้างความเข้มแข็งและเสถียรภาพของรัฐบาลกลาง ปรัชญาการณีนี้อาจเกิดขึ้นในอัฟกานิสถานเช่นเดียวกัน การทำงานร่วมกับกลุ่มก่อความไม่สงบในท้องถิ่นอาจจะสร้างความบาดหมางกับรัฐบาลอัฟกานิสถาน และอาจส่งผลต่อการปฏิบัติงานของหน่วยอื่นของสหรัฐฯ ได้

หากสหรัฐฯ จะดำเนินการดังกล่าว สหรัฐฯ จะต้องเผชิญกับความเห็นที่อาจจะแตกต่างของประชาชน ทางที่ดีสหรัฐฯ ไม่ควรเกี่ยวข้องกับกลุ่มหรือบุคคลใดก็ตามที่สังหารชาวอัฟกันหรือกองกำลังผสม อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารจะต้องยอมรับว่าการพูดคุยก้ออาจล้มเหลว หรือได้ผลไม่คุ้มค่า

ถือเป็นการเสี่ยงอย่างยิ่ง สำหรับรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศใหม่ (ช่วงประธานาธิบดีโอบามาเข้ารับตำแหน่งใหม่)

ในกรณีที่ไม่ดำเนินตามหลักการ อาจเตรียมการเรื่องสิทธิประโยชน์ไว้เสนอบนโต๊ะเจรจา ซึ่งเรื่องการปกครองตนเองเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง กลุ่มชนเผ่าต้องการเป็นฝ่ายควบคุมทรัพยากรส่วนใหญ่และรัฐบาลเข้ามาดูแลน้อย เพื่อแลกเปลี่ยนกับความช่วยเหลือ เงินเป็นเครื่องมือที่ใช้ได้เสมอ ไม่ว่าจะเป็นการซื้อตัวผู้บังคับบัญชาเป็นรายบุคคล หรือการนำไปบอกกับผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาเกี่ยวกับความช่วยเหลือที่อาจจะเป็นด้านการรักษาพยาบาล หรือสินค้าอุปโภค บริโภค ทั้งนี้ การเรียนรู้ความต้องการของผู้บัญชาการรบ หรือผู้นำชนเผ่ารายบุคคลเป็นเรื่องสำคัญมาก เพื่อให้บุคคลเหล่านั้นมีความพึงพอใจเป็นพิเศษ

กลุ่มก่อความไม่สงบบอ์ฟกันเป็นกลุ่มที่ไม่มีเอกภาพ และแตกแยกออกเป็นหลายกลุ่มย่อย สภาพเช่นนี้การพูดคุยเพียงอย่างเดียวอาจจะไม่ได้รับความสำเร็จ ส่วนกลุ่มก่อความไม่สงบส่วนใหญ่จะต้องใช้การต่อสู้ต่อไป บางกลุ่มก็อาจยินดีที่จะเข้าร่วมการพูดคุย โดยเฉพาะเมื่อทำให้สถานะของกลุ่มเข้มแข็งขึ้น แม้ว่ากระบวนการพูดคุยจะไม่ประสบความสำเร็จ หรือไม่สามารถลดกำลังในการสู้รบได้ แต่ในด้านของงานข่าวกรองแล้ว ถือว่าคุ้มค่า

ปัจจุบันเงื่อนไขการเจรจาการพูดคุยในอัฟกานิสถานได้รับการยอมรับแล้ว ในปีที่ผ่านมากลุ่มก่อความไม่สงบเข้มแข็งมากขึ้น แต่จะยังไม่ได้รับชัยชนะในเวลาอันใกล้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการพูดคุยมิได้มาจากความอ่อนแอ ในการโน้มน้าวให้กลุ่มก่อความไม่สงบบางกลุ่มเข้าร่วมในการพูดคุยอย่างจริงจัง อาจต้องอาศัยปฏิบัติการทางทหารที่มีความก้าวหน้าด้วย

หากการพูดคุยทำให้กลุ่มก่อความไม่สงบมีส่วนร่วมในการ

เลือกตั้งท้องถิ่นมากขึ้น สหรัฐฯ และพันธมิตรอาจจะต้องช่วยเหลือเพื่อให้
ชนะการเลือกตั้ง เพราะจะเกี่ยวข้องกับความสำเร็จของสถาบันทางการเมือง
เมือง ความสามารถในการจัดการฝ่ายตรงข้าม รวมทั้งการได้รับสนับสนุน
จากประชาชนที่แท้จริง กรณีนี้จะเปลี่ยนประเด็นท้าทายใหม่ กล่าวคือแทนที่
จะต่อต้านสหรัฐฯ ด้วยวิธีการนอกระบบ กลุ่มอาจจะคัดค้านรัฐบาล และ
ปล่อยให้กลุ่มก่อความไม่สงบกลุ่มอื่นมีเสรีในการปฏิบัติการมากขึ้น

ความสำเร็จของการเจรจากับกลุ่มก่อความไม่สงบใน

อัฟกานิสถาน ขึ้นอยู่กับการสนับสนุนจากปากีสถาน การลด หรือยุติการ
สนับสนุนจะส่งผลต่อการสู้รบในอัฟกานิสถานให้ลดระดับความรุนแรงลงได้
ปากีสถานปล่อยให้กลุ่มก่อความไม่สงบมีเสรีในการปฏิบัติ ขณะที่หน่วย-
ข่าวกรองและหน่วยอื่นถูกสงสัยว่าช่วยเหลือกลุ่มก่อความไม่สงบ ในการ
ให้ตั้งค่ายฝึก จัดหาเงินทุนและอื่นๆ การข่มขู่หรือกระตุ้นให้กลุ่มร่วมพุด
คุยเป็นเรื่องยากพอๆ กับการที่กองกำลังผสมจะเข้าไปมีอิทธิพลต่อกลุ่ม
หลักของกลุ่มก่อความไม่สงบ ในสภาพความเป็นจริง กลุ่มเหล่านี้รู้ว่าผู้นำ
ของตนอยู่ในที่ปลอดภัย การส่งกำลังบำรุงเป็นไปด้วยดี และที่สำคัญ การ
เอาชนะกลุ่มเหล่านี้เป็นไปได้ยาก トラบที่ได้รับการช่วยเหลือจากภายนอก

การพูดคุยสันติภาพในอัฟกานิสถานได้ดำเนินมาตั้งแต่ในสมัย
ประธานาธิบดีคลินตัน ต่อมาในสมัยประธานาธิบดีบุช จนถึงประธานาธิบดี
โอบามา ซึ่งได้ประกาศอย่างชัดเจน ในการดำเนินการดังกล่าว นายโรเบิร์ต
เกสต์ แสดงความหวังว่าจะเป็นอีกหนทางหนึ่งสำหรับการประนีประนอมใน
อัฟกานิสถาน และเรียกร้องให้ทุกส่วนสนับสนุนการพูดคุยสันติภาพนี้ ทั้งนี้
นางฮิลลารี คลินตัน รัฐมนตรีต่างประเทศ ก็เห็นด้วยกับแนวทางดังกล่าวแม้จะ
เห็นว่าการใช้ความรุนแรงของตาลีบันเป็นการก่อการร้าย และตาลีบันเป็น
ผู้ก่อการร้าย ซึ่งควรจะต้องถูกสังหารหรือถูกจับ

การทำสงครามในอัฟกานิสถานทำให้สหรัฐฯ ต้องส่งกำลังเข้าไปประมาณ 100,000 คน กำลังนาโตอีกประมาณ 50,000 คน เพื่อสนับสนุนการดำรงอยู่ของประธานาธิบดีการ์โซ ขณะที่การสูญเสียเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ประชาชนอเมริกันที่ต่อต้านสงครามก็มีเป็นจำนวนมาก ทั้งยังสงสัยว่าการสูญเสียเช่นนี้คุ้มค่าหรือไม่ ส่วนรัฐบาลอัฟกานก็คอร์รัปชันอย่างมหาศาล รวมทั้งโครงการเลือกตั้ง ซึ่งรัฐบาลสหรัฐฯ อ้างว่าเป็นการนำประชาธิปไตยมาสู่ประชาชนอัฟกัน ทั้งนี้ หลังการถอนทหารของเนเธอร์แลนด์เมื่อสิงหาคม 2553 ทำให้แคนาดา อิตาลี ฝรั่งเศส เยอรมนี และสหราชอาณาจักรได้ทบทวนการถอนกำลังบางส่วนออกจากอัฟกานิสถานในปี 2554 เพื่อระงับความไม่พอใจของประชาชน และลดรายจ่าย

นอกจากเงื่อนไขด้านประชาชนและเศรษฐกิจในประเทศที่น่าจะเป็นปัจจัยที่ทำให้มีแนวความคิดของการเจรจา ยังมีปัจจัยจากการที่สหรัฐฯ เปลี่ยนผู้บัญชาการกองกำลังในอัฟกานิสถาน โดยให้พลเอกเพเทรียส์ เข้าดำรงตำแหน่งแทนพลเอกสแตนลีย์ แม็กคริสทอลล์ พลเอกเพเทรียส์มีประสบการณ์ในการต่อต้านการก่อความไม่สงบในช่วงศตวรรษที่ 20 การปฏิบัติการของเขาในอิรัก เมื่อปี 2550 และต่อมาในอัฟกานิสถานเมื่อรับตำแหน่งในกรกฎาคม 2553 เป็นผลให้กลุ่มก่อความไม่สงบสูญเสียอย่างหนัก ด้วยการปฏิบัติการที่เหี้ยมโหด มีการโจมตีทางอากาศเพิ่มขึ้นถึง 3 เท่า รวมทั้งเพิ่มการบินลาดตระเวนนับสิบครั้งต่อวัน เมื่อระดับนำของตาลีบันถูกจับหรือสังหาร ก็ถูกนำมาเผยแพร่ในเว็บไซต์ ส่วนผู้บาดเจ็บจากอาวุธก็สูงขึ้นสองเท่าตัว ขณะเดียวกันก็เสนอเงื่อนไขทางการเมืองและเงิน เพื่อให้ยอมรับการดำรงอยู่ของกำลังสหรัฐฯ

ทั้งอัฟกานิสถานและสหรัฐฯ เห็นว่าการประนีประนอมกับกลุ่มตาลีบันเป็นแนวทางสำคัญในการสร้างความมั่นคงในอัฟกานิสถานและการ

ถอนทหาร ประธานาธิบดีโอบามาได้กำหนดยุทธศาสตร์ต่ออัฟกานิสถานว่า สหรัฐฯ จะสนับสนุนรัฐบาลอัฟกานิสถานในการติดต่อกับตาลีบันที่ยุติความรุนแรงและเคารพสิทธิมนุษยชนของความเป็นพลเมือง ทั้งสหรัฐฯ และอังกฤษต่างผลักดันให้เกิดการพูดคุยกับตาลีบัน เพราะเชื่อว่าตาลีบันปูชนุและอิสลามไม่สามารถได้รับการสนับสนุนจากประชาชนทั่วประเทศได้ ดังนั้น ตาลีบันจะต้องใช้วิธีการยึดอำนาจตั้งเช่นชาวสุหนี่และชีอะฮ์กระทำในอิรัก แต่การให้ผู้นำตาลีบันเข้ามาพูดคุยนั้น ต้องใช้การบังคับด้วยการใช้ความรุนแรง จึงทำให้การสูญเสียทั้งสองฝ่ายเพิ่มขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

เมื่อ 16 ตุลาคม 2553 สหรัฐฯ พร้อมทั้งกองกำลังในอัฟกานิสถาน รวมทั้งกองกำลังนาโต ยืนยันการให้ความช่วยเหลือรัฐบาลอัฟกานิสถาน ในการจัดการสันติภาพกับตาลีบันและกลุ่มก่อการร้ายอื่นๆ ทั้งนี้ ประธานาธิบดีโอบามาได้ให้ความสำคัญต่อการพูดคุยสันติภาพในพื้นที่ต่างๆ ที่มีความขัดแย้งทั่วโลก ประธานาธิบดีโอบามายังได้รณรงค์ในเรื่องดังกล่าว และให้นโยบายว่าสหรัฐฯ ต้องพูดคุยกับกลุ่มก่อความไม่สงบ สำหรับอัฟกานิสถานก็เช่นเดียวกัน ประธานาธิบดีฮามิด การ์ไซ ได้ขานรับนโยบายดังกล่าว ด้วยการสนับสนุนจากอังกฤษและรัฐบาลปากีสถาน ในการหารือกับกลุ่มตาลีบัน และกลุ่มก่อการร้ายอื่นๆ ประธานาธิบดีการ์ไซได้เร่งจัดตั้ง High Peace Council เมื่อ 7 ตุลาคม 2553 อย่างไรก็ตาม การกระทำดังกล่าวจำเป็นต้องใช้ความระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง

สหรัฐฯ โดยพลเอกเดวิด เพเทร่าส์ ผู้บัญชาการกองกำลังของสหรัฐฯ ในอัฟกานิสถานได้ขอให้พันธมิตรในอัฟกานิสถานช่วยอำนวยความสะดวก (free passage) ในการพูดคุย ผู้นำตาลีบันได้เดินทางจากที่หลบภัยในปากีสถานมายังกรุงคาบูล เพื่อเข้าร่วมเจรจากับผู้แทนของประธานาธิบดีฮามิด การ์ไซ Quetta shura ซึ่งเป็นผู้นำตาลีบันในอัฟกานิสถาน และ

เครือข่ายฮักกานี

สำหรับนายจาลาลุดดิน ฮักกานี เคยได้รับการสนับสนุนจาก CIA มาก่อน และคุ้นเคยหน่วยข่าวกรองปากีสถานในช่วงที่ปากีสถานต้องการเข้ามาอิทธิพลในอัฟกานิสถานเมื่อปี 2519 ต่อมาในปี 2523 ฮักกานี กลายเป็นกองโจรที่มีศักยภาพในการต่อสู้ขับไล่สหภาพโซเวียตด้วยความช่วยเหลือจากสหรัฐฯ และได้รับยกย่องจากประเทศตะวันออกกลางให้เป็นวีรบุรุษของการทำสงครามศาสนา ในระหว่างการเยือนซาอุดีอาระเบีย นายฮักกานีได้รับเงินบริจาคจำนวนมากจากชาวมุสลิมชาวจัด และได้พบกับนายบิน ลาเดน ในปี 2529 นายฮักกานีได้รับความช่วยเหลือจากซาอุดีอาระเบียสร้างฐานการสู้รบเรียกว่า Lion's Den³¹ แต่ในปี 2544 มีรายงานว่าเขาได้ให้ความช่วยเหลือนายบิน ลาเดนหลบหนีออกจากอัฟกานิสถานไปพักพิงในปากีสถาน ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา กลุ่มของเขาได้แยกตัวออกจากกลุ่มตาลีบันอัฟกัน และได้มอบหมายให้บุตรชาย นายสิราช จาลาลุดดินเป็นหัวหน้า ซึ่งก่อเหตุรุนแรงหลายเหตุการณ์ เช่น การวางระเบิดสถานทูตอินเดียสองครั้ง และการมีส่วนร่วมร่วมโจมตีฐานที่มั่นของสหรัฐฯ เมื่อปลายปี 2552 เป็นต้น กลุ่มของนายสิราช จาลาลุดดินได้รับความช่วยเหลือจากบุคคลในประเทศอ่าวอาหรับ โดยใช้รูปของนักแสวงบุญถือเงินมาส่งให้ที่ปากีสถาน³²

การเจรจามีจุดมุ่งหมายในการยุติสงครามในอัฟกานิสถานที่ยาวนานมากกว่าเก้าปี แม้หลายฝ่ายจะเป็นห่วงความปลอดภัยของตาลีบัน แต่ตาลีบันก็ได้รับหลักประกันว่า ขณะอยู่ในอัฟกานิสถานจะไม่เป็นอันตราย

³¹ Declan Walsh, “Jalaludin Haqqani: CIA-backed Folk Hero Now Allied to al-Qaida,” [Online]. Available from : <http://www.guardian.co.uk/world/2010/jun/27/afghanistan-turmoil-peace-talks-pakistan>

³² Ibid.

ใดๆ จากรัฐบาลอัฟกานิสถาน ทั้งนี้ การทำสงครามในอัฟกานิสถานนั้นมีสาเหตุจากการขัดขวางกลุ่มอัลกออิดะฮ์มิให้มีแหล่งพักพิงหลังเหตุการณ์ 9/11³³

อย่างไรก็ตาม การต่อต้านการก่อความไม่สงบนั้น ทั้งสหรัฐฯ และอัฟกานิสถานจะต้องดำเนินการต่อไป โดยใช้ประวัติศาสตร์เป็นบทเรียน บ่อยครั้งที่เดียวที่การหยุดพักการเจรจาชั่วคราวเป็นยุทธวิธีของศัตรูในการทำสงคราม การหยุดชั่วคราวในเวียดนามนั้น ได้เกิดการรุกใหญ่ในช่วงวันตรุษ-ญวนมาแล้ว และการพ่ายแพ้ของสหรัฐฯ ในเวียดนามมาจากผู้คัดค้านการดำเนินงานด้านสันติภาพ สื่อมวลชนอเมริกัน และทัศนะของประชาชนอเมริกันมิใช่พ่ายแพ้ด้วยกำลังทหารคอมมิวนิสต์แต่อย่างใด³⁴

มีรายงานว่าข้อเรียกร้องของตาลีบันมี 3 ประการ ได้แก่ 1) เส้นตายของการถอนทหารต่างชาติ 2) การปล่อยตัวนักโทษตาลีบันทั้งหมด 3) แนวโน้มของตาลีบันในการเข้าสู่การเมืองอย่างถูกกฎหมาย³⁵

นอกจากกลุ่มตาลีบันแล้ว กลุ่ม Hiz-e-Islami ซึ่งนำโดยนาย Gulbuddin Hekmatyar ชาวปุษทูน อ้างว่าได้ประชุมกับรัฐบาลอัฟกานิสถาน และได้ยื่นเงื่อนไขการถอนกำลังต่างชาติทั้งหมดสำหรับการพูดคุย

อย่างไรก็ตามยังมีความเห็นด้านจากนักวิชาการตะวันตก กล่าวคือ อัฟกานิสถานก็เหมือนกับอิรักหรืออิหร่านที่คุ้นเคยกับการทำสงคราม แต่ก็

³³ Jim Emerson, "Peace Talk or Delay Tactics?" [Online]. Available from : <http://www.coachisright.com/peac-talk-or-delay-tactic>.

³⁴ Ibid.

³⁵ James Cogan, "US Backs "Peace Talk" as Violence Soars in Afghanistan," [Online]. Available from : <http://www.wsws.org/articles/2010/afgh-016.shtml>.

ไม่รู้สักแปลกที่จะเข้าสู่การพูดคุย แต่การใช้ตัวแบบที่คุ้นเคยจากไอร์แลนด์ หรือจากอิรัก (การเจรจากับสุหนี่) อาจเป็นเรื่องแปลกประหลาดสำหรับ อัฟกานิสถาน ในช่วงประธานาธิบดีบิล คลินตัน เจ้าหน้าที่สหรัฐฯ พบปะกับ ตาลีบันมากกว่า 30 ครั้ง ตาลีบันก็ให้คำมั่นว่าจะปิดค่ายฝึกการก่อการร้าย ทุกครั้ง ตาลีบันจะบอกคู่สนทนาว่าต้องการได้ยินคำพูดใดเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม การที่สหรัฐฯ เห็นว่าการพูดคุยกับตาลีบันนั้น เป็นการพูดคุยกับชาวปู้ชทุนนั่น ชาวปู้ชทุนเป็นชนกลุ่มน้อยกลุ่มใหญ่ที่สุด แต่ไม่ได้หมายความว่าชาวปู้ชทุนจะเป็นตาลีบันทั้งหมด³⁶

ชาวปู้ชทุนโกรธแค้นอดีตประธานาธิบดีบูซมาก เมื่อประธานาธิบดี ต้องการแบ่งแยกพื้นที่ปู้ชทุนออกจากอัฟกานิสถานให้กับตาลีบัน การเจรจากับตาลีบันเป็นเพียงการแสดงการรับความช่วยเหลือจากตะวันตก และ ตาลีบันก็สนใจเรื่องเงิน³⁷ การดำเนินการทางการทูตอาจเป็นเครื่องมือ สำคัญของสหรัฐฯ แต่ต้องมีค่าใช้จ่าย การประนีประนอมจะดำเนินไปได้ เพียงแต่ต้องเอาชนะตาลีบันอย่างแตกหัก นั่นก็คือการเอาชนะการนำของ ตาลีบันในทุกที่ การพูดคุยกับตาลีบันไม่ใช่ยุทธศาสตร์ที่เป็นทางออก ที่แท้จริง

การพูดคุยในอัฟกานิสถานจึงเป็นผลผลิตของการสังหาร และปราบปรามประชาชนอัฟกันอย่างบ้าเลือด ซึ่งอยู่เบื้องหลังการ โฆษณาชวนเชื่อที่ทำให้เกิดภาพที่ดี และการตรวจการเผยแพร่ข่าวสารของ สื่อมวลชน

³⁶ Michael Rubin, “Talk to the Taliban?” [Online]. Available from : <http://www.nationalreview.com/articles/250501/talk-taliban-micheal-rubin>.

³⁷ เพิ่งอ้าง.

๑๐ ความเคลื่อนไหวการเจรจาสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้

สถานการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้รุนแรงขึ้นอีกครั้งหนึ่งเมื่อเกิดเหตุการณ์ปล้นปืน เมื่อมกราคม 2547 จนถึงสิ้นปี 2553 มีเหตุการณ์ความไม่สงบเกิดขึ้นทั้งหมด 10,849 ครั้ง แบ่งเป็นวางเพลิง 1,515 ครั้ง วางระเบิด 1,826 ครั้ง โจมตีสถานที่ราชการ 247 ครั้ง ทำร้ายประชาชน 3,840 ครั้ง ทำร้ายเจ้าหน้าที่ 1,833 ครั้ง ก่อกวน 52 ครั้ง และอื่นๆ 1,536 ครั้ง มีผู้เสียชีวิตทั้งหมด 4,300 คน บาดเจ็บ 7,569 คน แบ่งเป็นเจ้าหน้าที่เสียชีวิต 1,078 คน บาดเจ็บ 2,770 คน ประชาชนเสียชีวิต 2,936 คน บาดเจ็บ 4,734 คน คนร้ายเสียชีวิต 286 คน บาดเจ็บ 65 คน³⁸ ขณะเดียวกันในช่วงต้นปี 2554 เกิดเหตุการณ์รุนแรงขึ้นอีก จากโจมตีฐานปฏิบัติการทหารที่ อ.ระแงะ จ.นราธิวาส เมื่อ 19 มกราคม 2554 เป็นผลให้เจ้าหน้าที่เสียชีวิต 4 นาย บาดเจ็บ 6 นาย ยึดปืน M-16 50 กระบอก พร้อมกระสุนปืนปืน M-60 2 กระบอก พร้อมกระสุน หลังจากนั้นยังคงมีการก่อเหตุรุนแรงเพิ่มขึ้นต่อเป้าหมาย โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่รัฐ ตำรวจ ทหาร อาสาสมัครทหารพราน และประชาชนชาวไทยพุทธเพื่อให้ออกนอกพื้นที่ และเข้าไปยึดพื้นที่แทน ด้วยการลอบยิง และการวางระเบิดแสวงเครื่อง ในลักษณะการสังหารหมู่

จากเหตุการณ์รุนแรงดังกล่าว หลายฝ่ายได้พยายามดำเนินการหรือเรียกร้องให้มีการพูดคุยสันติภาพระหว่างกลุ่มก่อความไม่สงบกับฝ่ายรัฐ กล่าวคือ ในสมัยพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์เป็นนายกรัฐมนตรี ปี 2549-2550 พลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน ผู้บัญชาการทหารบก และประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ ได้ส่งสัญญาณพยายามเจรจากับกลุ่มก่อความไม่สงบ ใน

³⁸ สุภากรณ์, “7 ปีไฟใต้ ตายเท่าไร,” [Online]. Available from : <http://www.deepsouthwatch.org/node/1312>.

ขณะที่ลูกมาน บิน ลิมา รองประธานกลุ่มฟูโล ได้แสดงท่าทีว่าการจัดเจรจาโต๊ะกลมเป็นวิธีที่ดีที่สุดที่จะแก้ปัญหาต่างๆ³⁹ นอกจากนั้นก็ยังมีการติดต่อกันทางลับในระดับเจ้าหน้าที่ด้านความมั่นคงต่างๆ แต่ไม่มีความคืบหน้า

อย่างไรก็ตาม การที่กลุ่มก่อความไม่สงบพยายามเรียกร้องและเสนอเรื่องราวผ่านสื่อมวลชน หรือการสื่อสารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Communication) และการปฏิบัติการข่าวสาร (Information Operation-IO) อย่างต่อเนื่อง ทำให้ประเทศและองค์กรระหว่างประเทศให้ความสนใจ โดยเฉพาะการนำเรื่องราวความไม่ยุติธรรม และการเกิดเหตุการณ์ครั้งใหญ่ เช่น กรณีกรือเซะ ตากใบ และโอปาร์แย เป็นต้น ซึ่งยังไม่ได้รับการสะสางเป็นเรื่องดำเนิการ อาจกล่าวได้ว่ากลุ่มก่อความไม่สงบใช้การก่อเหตุรุนแรงเพื่อบรรลุมวัตถุประสงค์ทางการเมือง ในการยกระดับปัญหาไปสู่เวทีสากล ดังนั้น กลุ่มก่อความไม่สงบจะต้องก่อเหตุรุนแรงเพื่อเรียกร้องความสนใจจาก OIC โดยการสร้างความรุนแรง การตอบโต้ที่เกินขอบเขตของฝ่ายรัฐเป็นสิ่งที่กลุ่มก่อความไม่สงบต้องการให้เกิดขึ้น

การพูดคุยสันติภาพเริ่มปรากฏสู่สาธารณะมากขึ้น และเป็นไปอย่างรวดเร็ว เมื่อองค์กรเอกชน (Non Governmental Organizations-NGOs) ของประเทศต่างๆ และองค์กรระหว่างประเทศ ได้ให้ความสนใจและเข้ามาในลักษณะการให้ความช่วยเหลือในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในช่วงปี 2547-2553 มีองค์กรเอกชนทั้งในและต่างประเทศประมาณ 50 องค์กรทำงานด้านอำนวยความยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน ด้านความมั่นคง งานด้านการเมือง ด้านประวัติศาสตร์ อัตลักษณ์และชาติพันธุ์ รวมทั้งด้านการพัฒนา

³⁹ เอรราช มูเก็ม, “เปิดใจผู้แทนฟูโล : เราพร้อมเจรจาสันติภาพได้,” [Online]. Available from : <http://www.thealami.com/main/content.php?page=news&category=5&id=231>

โดยมีแหล่งทุนจากต่างประเทศที่สำคัญ ได้แก่ สหภาพยุโรป USAID ของสหรัฐอเมริกา มูลนิธิเอเชีย และอื่นๆ เพื่อสร้างสันติภาพเป็นสำคัญ การดำเนินงานขององค์กรเอกชนนี้ เป็นผลให้การทำงานภาคประชาสังคมขยายตัวอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะนักศึกษาปัญญาชนมุสลิม และสื่อมวลชนภาคประชาสังคม ได้มีบทบาทในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้มากขึ้น ในการดูแลผลประโยชน์ของประชาชนไทยมุสลิม

สำหรับองค์กรระหว่างประเทศที่เข้ามามีบทบาทในปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่สำคัญคือ องค์กรการประชุมอิสลาม (Organisation of Islamic Conference-OIC) ซึ่งองค์กรดังกล่าวได้ให้ความสนใจปัญหา จังหวัดชายแดนภาคใต้มาเป็นเวลาหลายปี และมักแสดงความห่วงกังวลเมื่อเกิดเหตุการณ์รุนแรง ส่วนเลขาธิการ OIC ได้เดินทางเยือนไทย เพื่อรับทราบปัญหา และความคืบหน้าในการแก้ปัญหา ดังเช่น ศาสตราจารย์เอ็กมิเล็ดติน อิห์ซาโนกลู เลขาธิการ OIC (ปี 2548-2555) ได้เดินทางเยือนไทยในปี 2550 และเห็นว่าแนวทางการลดกระแสความรุนแรงใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ควรประสานความร่วมมือกันทั้งในระดับระหว่างประเทศ และระดับประชาชาติมุสลิมกับองค์กรสิทธิมนุษยชนภายในและภายนอกประเทศ พร้อมกับการสร้างสันติภาพให้เกิดขึ้นในพื้นที่ โดยผ่านการเจรจาบนพื้นฐานความต้องการที่ถูกต้องตามกฎหมายของรัฐบาลไทย และสนับสนุนการพูดคุยระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้⁴⁰

กลุ่มก่อความไม่สงบเคยส่งเอกสารเพื่อเวียนในการประชุม OIC เมื่อปี 2517 แต่ไม่ประสบความสำเร็จ หลังจากนั้นกลุ่มก่อความไม่สงบพยายามนำเสนอปัญหาเข้าสู่การประชุมในปี 2520 และปี 2522 แต่ถูกขัดขวางเช่นเดียวกัน จากการดำเนินการของรัฐบาลไทยในการขอรับการสนับสนุนจาก

⁴⁰ สุภรณ์, “7 ปีไฟใต้ ตายเท่าไร”

ประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นสมาชิก OIC แต่การเกิดเหตุการณ์รุนแรง ที่กรีซเซ ตากโบ และไอร์ปาแย ทำให้ OIC แสดงความกังวลและสนใจปัญหา จังหวัดชายแดนภาคใต้มากขึ้น กลุ่มก่อความไม่สงบต้องการให้ปัญหาจังหวัด ชายแดนภาคใต้ได้รับการบรรจุไว้ในการประชุมของ OIC ซึ่งมีสมาชิกถึง 58 ประเทศ กลุ่มก่อความไม่สงบถือว่า OIC เป็นช่องทางหนึ่งในการยกระดับ ปัญหาไปสู่สากล

นอกจากนี้ ยังมีองค์การระหว่างประเทศและประเทศอื่นที่สนใจ แสดงท่าทีที่จะเป็นตัวกลางในการเจรจา ได้แก่ Center for Humanitarian (HD) ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนที่ดำเนินงานด้านนี้โดยเฉพาะ และมี ผลงานในการประสานงานการเจรจาเพื่อสันติภาพในพื้นที่ขัดแย้งมานาน ดังเช่นอาเจะห์ โดยในปี 2554 HD กำลังให้ความสนใจในปัญหาจังหวัด ชายแดนภาคใต้ และพยายามเข้ามาเป็นศูนย์กลางในการไกล่เกลี่ย

ส่วนมาเลเซียได้ให้ความสนใจในปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ มาเป็นเวลานานตั้งแต่สมัย ดร. มหาเธร์ โมฮัมหมัด เป็นนายกรัฐมนตรี เคยปรากฏรายงานข่าวว่ามาเลเซียจะขอเป็นตัวกลางเจรจา ปัญหาจังหวัด ชายแดนภาคใต้ได้ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ไทย-มาเลเซีย บางครั้ง ไทยต้องขอความร่วมมือจากมาเลเซียในการแก้ปัญหา เพราะกลุ่มก่อ ความไม่สงบได้อาศัยชายแดนมาเลเซียเป็นแหล่งพักพิง และจัดหาเงินทุน อย่างไรก็ตาม มาเลเซียต้องการให้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ยุติ ลง เพราะเกรงว่าความรุนแรงจะลุกลามเข้าไปในมาเลเซีย และกระทบ ต่อมาเลเซียซึ่งกำลังพัฒนาประเทศเป็นประเทศมุสลิมสายกลาง นอกจาก มาเลเซียแล้ว อินโดนีเซียยังพยายามเสนอเป็นตัวกลางด้วยเช่นกัน เนื่อง- จากเป็นประเทศที่มีประสบการณ์ในการแก้ไขปัญหาคัดแย้งถึงสองพื้นที่ หากเปรียบเทียบขั้นตอนการเจรจาสันติภาพแล้ว อาจกล่าวได้

ว่าขณะนี้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้กำลังเข้าสู่ขั้นแรก ซึ่งเป็นการผลักดันจากภาคประชาสังคมต่างๆ ให้เข้าสู่การพูดคุยระหว่างฝ่ายรัฐกับกลุ่มก่อความไม่สงบในขั้นที่สอง ขั้นต่อไปเป็นการจัดทำความตกลง และการปฏิบัติหลังความตกลง สำหรับท่าทีของกลุ่มก่อความไม่สงบนั้น กลุ่ม PULO กลุ่มเก่าที่พยายามเคลื่อนไหวเพื่อให้เกิดการพูดคุยตลอดมา เห็นได้จากความพยายามของพูโลในเวทีระหว่างประเทศต่างๆ โดยเฉพาะใน OIC อย่างไรก็ตามเว็บไซต์ Patanipost.net ได้เสนอบทความเมื่อ 29 มกราคม 2554 ว่ากลุ่มพูโล (กลุ่มใหม่) ไม่เคยเรียกร้องการเจรจากับรัฐบาลไทย โดยต้องการให้มีการนำปัญหาเข้าสู่เวทีระหว่างประเทศมากกว่า ส่วนกลุ่มอื่นดังเช่น BRN-Coordinate ปฏิเสธการพูดคุย

ข้อสังเกตปัญหาการพูดคุยสันติภาพในปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย

ตามความเห็นของนักวิชาการตะวันตกบางคนเห็นว่า การพูดคุยสันติภาพในความขัดแย้งพื้นที่หนึ่ง ไม่อาจนำมาใช้ได้อย่างสมบูรณ์แบบการแก้ปัญหาขัดแย้งในพื้นที่หนึ่ง ไม่ใช่แบบจำลองที่นำไปสวมกับอีกพื้นที่หนึ่งเพื่อแก้ปัญหา แต่จำเป็นต้องประยุกต์ใช้ให้รองรับกับปัญหาขัดแย้งในพื้นที่ แม้กระนั้น กระบวนการพูดคุยก็มีได้หมายความว่า จะประสบความสำเร็จโดยง่าย เพราะเหตุปัจจัยในแต่ละพื้นที่นั้นมักแตกต่างกันไป ในที่นี้อาจตั้งข้อสังเกตกรณีปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีความแตกต่างและความเหมือน กับปัญหาขัดแย้งในพื้นที่อื่น ที่สำคัญ ดังนี้

1. ปัญหาเรื่องชาติพันธุ์ เมื่อเปรียบเทียบกับไอร์แลนด์กับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ไอร์แลนด์ไม่มีปัญหาชาติพันธุ์ เพราะในพื้นที่ขัดแย้งเป็นคนที่มีความชาติพันธุ์เดียวกัน เช่นเดียวกับคนในอาแจห์ และ

อินโดนีเซียที่มีชาติพันธุ์เดียวกัน ทั้งนี้ คนชาติพันธุ์เดียวกันอาจมีความรู้สึกเห็นใจและเข้าใจกันได้เร็วกว่า คนต่างเชื้อชาติ ขณะที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นที่ทราบกันดีว่าเป็นคนชาติพันธุ์มลายู ที่แตกต่างจากคนไทย ซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ

2. **ปัญหาด้านศาสนา** ปัญหาขัดแย้งในไอร์แลนด์ส่วนหนึ่งมาจากการนับถือศาสนาเดียวกันแต่ต่างนิกาย (คาทอลิกกับโปรเตสแตนต์) ซึ่งเป็นผลให้มีวิธีคิด การดำเนินชีวิตที่แตกต่าง ที่สำคัญคือการจัดข้อรังเกียจอีกนิกายหนึ่ง ส่วนอาแจห์และอินโดนีเซียประชาชนนับถือศาสนาเดียวกัน ขณะที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยนับถือคนละศาสนา ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่ได้มาจากความขัดแย้งทางศาสนา แต่กลุ่มก่อความไม่สงบใช้ศาสนาเป็นเครื่องมือในการควบคุมประชาชน และสร้างความแตกต่างทางศาสนาให้เห็นประชาชนชาวพุทธเป็นศัตรู

3. **ปัญหาอัตลักษณ์** ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังมีปัญหาอัตลักษณ์ตามแนวทางของศาสนาอิสลาม ตั้งแต่การดำเนินชีวิต ศาสน การศึกษา การใช้ภาษา และอื่นๆ ที่เป็นไปตามหลักศาสนาอิสลาม ในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ของไทยเป็นชาวพุทธ ชาวไทยพุทธและมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้เคยอยู่ร่วมกันอย่างสันติ แต่ต้องบาดหมางและกลายเป็นศัตรูกันเมื่อการก่อความไม่สงบรุนแรงขึ้น กลุ่มก่อความไม่สงบพยายามสร้างความรุนแรง เพื่อขับไล่ชาวไทยพุทธออกจากพื้นที่ ทำให้จำนวนชาวพุทธในจังหวัดชายแดนภาคใต้ลดน้อยลงทุกขณะ

4. **ปัญหาสืบเนื่องจากประวัติศาสตร์** มีลักษณะคล้ายกันในไอร์แลนด์ อาแจห์ และจังหวัดชายแดนภาคใต้ กล่าวคือ อังกฤษส่งคนที่แตกต่างนิกายทางศาสนาเข้าไปอาศัยอยู่ในไอร์แลนด์เหนือ และกลายเป็นผู้ที่กดขี่ผู้ที่อาศัยอยู่มาก่อน ส่วนอาแจห์และจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่างถือว่า

เป็นรัฐอิสลามที่มีความรุ่งเรืองมาก่อน และถูกผนวกเข้าไปในประเทศนั้นๆ ทำให้มีความต้องการในการปกครองตนเองเหมือนดังเช่นในอดีต

5. ปัญหาพื้นที่การเมือง มีลักษณะคล้ายกันทั้งในไอร์แลนด์ อาเจะห์ และจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ในไอร์แลนด์เหนือยังคงมีพรรคการเมืองในสภา ขณะที่ในอาเจะห์และจังหวัดชายแดนภาคใต้ การมีส่วนร่วมทางการเมืองน้อย แต่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พื้นที่การเมืองเปิดโอกาสมากขึ้นให้กับคนในพื้นที่ ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

6. ปัญหาการอำนวยความสะดวก มีปัญหาเช่นเดียวกันทั้งสามแห่ง ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากการที่ฝ่ายรัฐใช้เป็นเครื่องมือในการต่อต้านการก่อความไม่สงบ สำหรับในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีปัญหาคอขวดในการอำนวยความสะดวก โดยเฉพาะในเหตุการณ์รุนแรงครั้งใหญ่ๆ และการหายสาบสูญของนายสมชาย นีละไพจิตร

7. ปัญหาการจัดสรรทรัพยากร ในอาเจะห์มีปัญหาความยากจนของชาวอาเจะห์มาจากการแบ่งรายได้ที่มาจากทรัพยากรของอาเจะห์ในจำนวนน้อยกว่าที่รัฐบาลอินโดนีเซียนำไปใช้จ่ายเป็นส่วนกลาง ซึ่งชาวอาเจะห์เห็นว่าไม่เป็นธรรม ทำให้ไม่มีโอกาสในการพัฒนา รวมทั้งไม่พอใจที่ชาวชวาเข้ามาทำมาหากินในอาเจะห์จำนวนมาก เป็นการลดโอกาสคนในพื้นที่ แต่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังมีทรัพยากรอยู่มากที่ยังไม่ได้รับการพัฒนาอย่างเต็มที่ ประชากรส่วนใหญ่จึงยังคงอยู่ในสภาวะยากจน

8. ปัญหาความรุนแรงในไอร์แลนด์เหนือ หรืออาเจะห์ต่างจากในจังหวัดชายแดนภาคใต้ กล่าวคือ ในสองพื้นที่ ฝ่ายรัฐได้ใช้ความรุนแรงในการปราบปรามกลุ่มก่อความไม่สงบ หรือกลุ่มก่อการร้ายตั้งแต่แรกเริ่ม ในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีการใช้ความรุนแรงน้อยกว่าทั้งสองพื้นที่ และความสูญเสียมาจากการกระทำของกลุ่มก่อความไม่สงบเป็น

สำคัญ กลุ่มก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ใช้วิธีการก่อการร้าย ต่อประชาชนที่บริสุทธิ์ ส่วนใหญ่เป็นชาวพุทธ รวมทั้งเจ้าหน้าที่รัฐ ได้แก่ ทหาร ตำรวจ ครู และกำลังกึ่งทหาร

9. ปัญหาคู่เจรจา กลุ่มก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีหลายกลุ่ม กลุ่มเหล่านี้รวมตัวกันในนาม BRN-Coordinate ซึ่งไม่เปิดเผยโครงสร้างและผู้นำ ทั้งยังมีกลุ่มย่อยๆ หรือเซลล์อิสระในการปฏิบัติการ ต่างจากขบวนการในอาเจห์และไอร์แลนด์เหนือ ที่มีโครงสร้างที่ชัดเจน และสามารถทราบว่ามีผู้ใดหรือกลุ่มใดมีอิทธิพลอย่างแท้จริง

การพูดคุยสันติภาพแม้จะเป็นเรื่องที่ดี แต่กระบวนการนั้นต้องใช้เวลาและความอดทนอย่างสูง การวิเคราะห์ปัญหา และสภาพแวดล้อมผู้เล่นในพื้นที่ โครงสร้างของกลุ่มก่อความไม่สงบจะเป็นส่วนสำคัญของการพูดคุย เพื่อให้ทราบว่าผู้ใดมีอิทธิพลต่อกลุ่มก่อความไม่สงบที่แท้จริง และกลุ่มใดเป็นกลุ่มที่สมควรเริ่มเจรจาด้วย แม้พULOจะเป็นกลุ่มที่กล่าวถึงการเจรจามากที่สุด แต่กลุ่มพULOก็เป็นกลุ่มที่มีบทบาทเพียงการดำเนินงานในต่างประเทศ ขณะที่กลุ่มอื่นที่ใช้ความรุนแรงไม่ได้แสดงท่าทีต้องการเจรจา ทั้งนี้ กลุ่มต่างๆ น่าจะยังมีความเชื่อมั่นในการนำปัญหาเข้าสู่การพิจารณาในเวทีสากลโดยเฉพาะ OIC และเชื่อว่าจะได้รับชัยชนะในที่สุด ด้วยการให้ความรุนแรง เรียกร้องให้องค์การระหว่างประเทศ องค์กรเอกชนสนใจในปัญหาที่เกิดขึ้น และผลักดันปัญหาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานขององค์กรต่างๆ ทั้งภายในและนอกประเทศ รวมทั้งภาคประชาสังคมเพื่อนำปัญหาเข้าสู่การเจรจาสันติภาพนั้น ปัจจุบันถือว่าเริ่มอยู่ในขั้นแรกแล้ว เพื่อสร้างการรับรู้ที่กว้างขวางจนทำให้รัฐบาลต้องใช้การเจรจา ฝ่ายรัฐจึงควรติดตามและให้ความสนใจ พร้อมทั้งพิจารณาวางแผนรองรับ โดยเฉพาะสถานภาพของจังหวัดชายแดนภาคใต้ในอนาคต



บรรณานุกรม

ภาษาไทย

พลเดช ปิ่นประทีป, “บทบาทภาคประชาชนในกรณีไอร์แลนด์เหนือ,” โปสต์ทูเดย์, 2 มีนาคม 2554.

เมธัส อнуวัตรอุดม, “เขาสร้างสันติอย่างไรในอาเจหะ?” สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล, สถาบันพระปกเกล้า. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://portal.in.th/kpipeace/pages/2423/>.

สุภาคัพรรณณ ตั้งตรงไพโรจน์, “รัฐกับสังคมมุสลิมในอินโดนีเซีย,” จุลสารความมั่นคงศึกษา, 30, (พฤศจิกายน 2550).

สุภาภรณ์, “7 ปีไฟใต้ ตายเท่าไร,” [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.deepsouthwatch.org/node/1312>. (1 กุมภาพันธ์ 2554)

เอกราช มูเก็ม, “เปิดใจผู้แทนพูโล : เราพร้อมเจรจาสร้างสันติภาพได้,” [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: Okation.net/kt ; <http://www.thealami.com/main/content.php?page=news&category=5&id=231>

ภาษาอังกฤษ

Audrey Kurth Croninl, **Ending Terrorism : Lesson for Defeating al-Qaeda**, Adelphi Paper 394, Moving towards a Legitimate Political Process, The International Institute for Strategic Studies, (Routledge : New York,

2008).

Daniel Byman, “Talking with Insurgents : A Guide for the Perplexed,” **The Washington Quarterly**. (April, 2009).

Declan Walsh, “Jalaludin Haqqani, CIA-backed Folk Hero Now Allied to al-Qaida,” [Online]. Available from : <http://www.guardian.co.uk/world/2010/jun/27/afghanistan-turmoil-peace-talks-pakistan>.

Dr. Stephen C. Calleya, “Peace Talk in Northern Ireland-What lessons?” [Online]. Available from : <http://stephencalleya.com/media/int/irishdeal.html>.

Hamid Awaluddin, “Why is Peace in Aceh Successful?” [Online]. Available from : <http://www.c-r.org/our-work/accord/aceh/success.php>.

HDC, “What is the Background to the HD Centre’s Involvement in Aceh, Indonesia?” [Online]. Available from : <http://www.hdcentre.org/projects/aceh-indonesia?overview>.

James Cogan, “US Backs “Peace Talk” as Violence Soars in Afghanistan,” [Online]. Available from : <http://www.wsws.org/articles/2010/afgh-o16.shtml>.

Jim Emerson, “Peace Talk or Delay Tactics?” [Online]. Available from : <http://www.coachisright.com/peace-talk-or-delay-tactic#>.

M. Nur Djuli and Nurdin Abdul Rahman, “The Helsinki Negotiations : A Perspective from Free Aceh Movement Negotiations,” [Online]. Available from : http://www.peacewomen.org/.../repgissue_reconfiguringpoliticsin-donesia-acehpeaceprocess_accord_2008.pdf.

Michael Rubin, “Talk to the Taliban?” [Online]. Available from : <http://www.nationalreview.com/articles/250501/talk-taliban-michel-rubin>.

Scot Atran and Robert Axelrod, “Why We Talk to Terrorist?” [Online]. Available from : http://www.edge.org/rd_atran_axelrod10/atran_axelrod10_index.html.

Tenku Daud Beureueh, “Aceh Movement,” [Online]. Available from : http://enWikipedia.org/wiki/Free_Aceh_Movement.

Wikipedia, “Northern Ireland Peace Process,” [Online]. Available from : <http://www.wikipedia.com>.

1997

อิสราเอลส่งมอบดินแดนมากกว่าร้อยละ 80 ของพื้นที่ฝั่งตะวันตกของแม่น้ำจอร์แดน

1998

การลงนาม The Wye River Memorandum ที่กำหนดเพิ่มเติมให้อิสราเอลถอนตัวออกจากฝั่งตะวันตกของแม่น้ำจอร์แดน และกำหนดให้ผู้บริหารของชาวปาเลสไตน์มีนโยบายต่อต้านการก่อการร้าย

1999

นาย Ehud Barak ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีคนใหม่ของอิสราเอล พร้อมกับยอมรับบันทึกช่วยจำ The Wye River

การลงนาม The Sharm el-Sheikh Memorandum ที่จะให้มีสันติภาพอย่างสมบูรณ์ในเดือนกันยายน ค.ศ. 2000

2000

การประชุมสุดยอดผู้นำที่แคมป์เดวิดถึงทางตัน หลังการเจรจากันอย่างหนักเป็นเวลาถึง 2 สัปดาห์

การลุกขึ้นสู้ครั้งที่ 2 ของชาวปาเลสไตน์ (The Second Intifada)

2001

นาย Ariel Sharon ได้รับเลือกตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี ผู้นำสหรัฐอเมริกาเรียกร้องให้มีการเจรจาเพื่อยุติความขัดแย้ง แต่ความรุนแรงกลับขยายตัวมากขึ้น

2002

ที่ประชุมสันนิบาตอาหรับเสนอการมีสันติภาพเต็มรูปแบบ เพื่อแลกกับการถอนตัวของอิสราเอลออกจากดินแดนยึดครอง และการยอมรับรัฐเอกราชของชาวปาเลสไตน์

2003

การจัดตั้งรัฐบาลของชาวปาเลสไตน์ แต่เกิดความขัดแย้งภายในอย่างมาก สหประชาชาติและชาติมหาอำนาจ (สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และรัสเซีย) เสนอแผนสันติภาพระหว่างอิสราเอลกับปาเลสไตน์

2004

นาย Arafat เสียชีวิต

2005

นาย Mahmoud Abbas ได้รับเลือกเป็นผู้นำแทนนาย Arafat
การพบกันระหว่าง Abbas และนาย Sharon พร้อมกับการประกาศหยุดยิง

2006

กลุ่ม Hamas ได้รับเลือกตั้งด้วยเสียงส่วนใหญ่ในรัฐสภาปาเลสไตน์ แต่อิสราเอลปฏิเสธที่จะร่วมมือกับรัฐบาลที่นำโดยกลุ่ม Hamas

Ehud Olmert ได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรีอิสราเอล และเสนอให้จัดตั้งเส้นพรมแดนถาวรระหว่างอิสราเอลกับปาเลสไตน์

เกิดความขัดแย้งและอิสราเอลตัดสินใจใช้กำลังทหารเข้าโจมตีสถานที่สำคัญในกาซา
กลุ่ม Hezbollah ข้ามเข้าไปปฏิบัติการในอิสราเอล และอิสราเอลตอบโต้ด้วยการโจมตีทางอากาศต่อเป้าหมายในเลบานอน มีประชาชนชาวเลบานอนเสียชีวิตมากกว่า 1,000 คน

2007

ความขัดแย้งภายในกลุ่มของชาวปาเลสไตน์ระหว่างกลุ่ม Hamas กับกลุ่ม Fatah
อิสราเอลและประชาคมระหว่างประเทศยอมรับรัฐบาลปาเลสไตน์ที่ถูกจัดตั้งโดยกลุ่ม Fatah

2008

อิสราเอลเปิดปฏิบัติการ “Cast Lead” ในกาซา มีชาวปาเลสไตน์มากกว่า 1,000 คนเสียชีวิต

2009

นาย Barack Obama ได้รับเลือกเป็นประธานาธิบดี และเสนอนโยบายให้อิสราเอลกับปาเลสไตน์กลับสู่การเจรจาสันติภาพใหม่

2010

นาย Abbas และนาย Netanyahu พบกันที่กรุงวอชิงตัน และตกลงที่จะมีการเจรจาสันติภาพในอนาคต อิสราเอลประกาศสร้างบ้าน 238 หลังในพื้นที่ยึดครอง

ผู้นำสหรัฐอเมริกายกเลิกความพยายามในการชักจูงให้อิสราเอลยุติการสร้างบ้านดังกล่าว