

## การแก้ไขความขัดแย้งอาเจะห์: ความสำเร็จจากมุมมองการต่างประเทศ ของรัฐบาลซูซิโล บัมบัง ยูโดโยโน

กอบปรีธรรม นีละไพจิตร\*

### บทคัดย่อ

ความขัดแย้งในอาเจะห์ระหว่างรัฐบาลอินโดนีเซียกับขบวนการอาเจะห์เสรี (GAM) ที่ต่อสู้เพื่อเรียกร้องเอกราช การที่รัฐบาลอินโดนีเซียตอบโต้ด้วยการปราบปรามนอกจากส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บเป็นจำนวนมากอินโดนีเซียยังถูกวิจารณ์จากประชาคมระหว่างประเทศ ภายใต้รัฐบาล Susilo Bambang Yudhoyono (ค.ศ. 2004–2014) ซึ่งสามารถยุติความขัดแย้งได้อย่างสันติ โดยการยุติความขัดแย้งอาเจะห์มิได้มาจากเฉพาะปัจจัยภายในหรือผลกระทบจากสัญญาณเท่านั้น แต่ยังเป็นผลจากปัจจัยการดำเนินนโยบายต่างประเทศซึ่งมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น และการเปิดรับความร่วมมือจากประชาคมระหว่างประเทศให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขความขัดแย้ง ดังนั้นความสำเร็จที่เกิดขึ้นนอกจากสามารถยุติความรุนแรงในอาเจะห์ได้แล้วรัฐบาลอินโดนีเซียยังได้รับความชอบธรรมจากประชาคมระหว่างประเทศมากขึ้น ส่งผลให้การดำเนินนโยบายต่างประเทศของ Yudhoyono เป็นไปในทางที่ดีขึ้นอย่างมีนัยสำคัญหลังสันติภาพอาเจะห์

**คำสำคัญ:** อาเจะห์ ซูซิโล บัมบัง ยูโดโยโน นโยบายต่างประเทศอินโดนีเซีย การแก้ไขความขัดแย้ง

---

\* นิสิตหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
Corresponding author's email: khobtham@gmail.com

## **The Aceh conflict resolution: Achievement from Susilo Bambang Yudhoyono's foreign affair perspective**

**Khobtham Neelapaichit\***

### **Abstract**

Conflict in Aceh between Indonesian Government and Free Aceh Movement (GAM) was prolonged almost three decades. It claimed several lives and injuries, damaged national economy, and threatened to its internal stability. Indonesian Government and GAM movement maintained in their confrontation position. Indonesian Government rejected GAMs independent struggle. The violent situation raised concerns from international community and damaged Indonesian image in the global stage. This research will points out that the Aceh conflict resolution during Susilo Bambang Yudhoyono's government (2004–2014) not only comes from domestic and Tsunami factors. Under his administration, conflict resolution and international affairs was changed more democratization and internationalization. Indonesian foreign policy has a major impact on the conflict resolution in Aceh. After peace in Aceh, Indonesian foreign policy can legitimize its leading role in the international community. Hence, domestic factor is not only way to resolve conflict but the foreign policy also will be motivation and factor for making peace.

**Keyword:** Aceh, Susilo Bambang Yudhoyono, Indonesian Foreign Policy, Conflict resolution.

---

\* Corresponding author email: khobtham@gmail.com

\*\* M.A. Student at Faculty of Political Science, Chulalongkorn University

## บทนำ

ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลอินโดนีเซียกับขบวนการอาจะห์เสรี (Gerakan Aceh Merdeka, GAM) นั้นสืบเนื่องมาจากการไม่ได้รับความเป็นธรรมจากรัฐบาลอินโดนีเซีย ขบวนการ GAM จึงถือกำเนิดขึ้นเพื่อต่อสู้เพื่อเรียกร้องเอกราช โดยรัฐบาลในสมัยประธานาธิบดี Soeharto เรื่อยมาจนถึง รัฐบาล Megawati ใช้นโยบายปราบปราม GAM อย่างรุนแรงรวมถึงประกาศให้อาจะห์เป็นพื้นที่ปฏิบัติการทางทหาร (Daerah Operasi Militer, DOM) ส่งผลให้รัฐบาลอินโดนีเซียหลังสิ้นสุดยุคระเบียบใหม่ (ค.ศ. 1998) ถูกตั้งคำถามจากประชาคมระหว่างประเทศมาโดยตลอดถึงความ เป็นประชาธิปไตยและปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในอาจะห์ หากพิจารณาในแง่ภูมิรัฐศาสตร์ (Geopolitics) อาจะห์ตั้งอยู่ตอนบนสุดของเกาะสุมาตรา และเป็นปากทางเข้าสู่ช่องแคบมะละกาซึ่งเป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นอกจากนี้ยังเต็มไปด้วยแหล่งทรัพยากรพลังงานที่สำคัญแห่งหนึ่งในภูมิภาค ดังนั้นหากรัฐบาลอินโดนีเซียยังคงปล่อยให้สถานการณ์ความขัดแย้งบานปลายต่อไปปัญหาที่เกิดขึ้นอาจไม่ใช่เพียงเรื่องในบ้านระหว่างรัฐบาลกับ GAM เท่านั้น แต่อาจตามมาด้วยภัยคุกคามรูปแบบต่างๆ ที่แผ่กระจายมา เช่น การตั้งฐานกำลังของขบวนการก่อการร้ายในภูมิภาค หลังเหตุการณ์ 9/11 ปัญหาความมั่นคงในเส้นทางเดินเรือบริเวณช่องแคบมะละกา ฯลฯ ดังนั้น

หากรัฐบาลอินโดนีเซียปล่อยให้ความรุนแรงในอาจะห์ยืดเยื้อต่อไปอาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในอนาคตได้

การขึ้นดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดี Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) ค.ศ. 2004 เพียงสองเดือนก่อนเกิดภัยพิบัติสึนามิ ซึ่งส่งผลให้อาจะห์ได้รับความเสียหายอย่างหนัก และตามมาด้วยการลงนามสันติภาพ ค.ศ. 2005 ภายใต้ความร่วมมือจากประชาคมระหว่างประเทศจนสามารถยุติความขัดแย้งในอาจะห์ได้ในที่สุด ซึ่งกรณีอาจะห์หากพิจารณาอย่างผิวเผินอาจเข้าใจได้ว่าผลกระทบจากสึนามิส่งผลให้รัฐบาลอินโดนีเซียหันมาใช้วิธีการเจรจา และส่งผลให้ฝ่าย GAM ต้องยอมจำนนเข้าสู่กระบวนการเจรจาในที่สุด แต่หากพิจารณาอย่างรอบด้านจะพบว่าสันติภาพอาจะห์เกิดขึ้นได้จากหลายปัจจัยประกอบกัน รวมถึงบทบาทด้านการต่างประเทศอินโดนีเซียซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของความสำเร็จเช่นกัน อีกทั้งภายหลังการลงนามสันติภาพพบปะการต่างประเทศอินโดนีเซียมีความก้าวหน้าไปไกลกว่ารัฐบาลชุดก่อนๆ อย่างเห็นได้ชัด จากสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งการแก้ไขความขัดแย้งอาจะห์และความก้าวหน้าในกิจการต่างประเทศของรัฐบาล Yudhoyono จึงเป็นปรากฏการณ์ใหม่ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่น่าสนใจว่ารัฐบาล Yudhoyono มีมุมมองต่อการแก้ไขความขัดแย้งอาจะห์และการดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างไรจึงประสบความสำเร็จทั้งในการ

ยุติความขัดแย้งและยกระดับภาพลักษณ์ของอินโดนีเซียในเวทีโลกได้ในเวลาเดียวกัน

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการแก้ไขความขัดแย้งภายในประเทศกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งโดยธรรมชาติของรัฐมักหวงแหนอำนาจการจัดการภายในและมิถุมมองว่าการเข้ามาของต่างชาติจะเป็นการแทรกแซงกิจการภายในซึ่งอาจทำให้รัฐสูญเสียผลประโยชน์มากกว่าสิ่งที่จะได้รับ โดยกรณีอาแจห์สามารถเป็นบทเรียนการดำเนินนโยบายต่างประเทศคู่ขนานไปกับการแก้ไขความขัดแย้งภายในจนสามารถยุติความขัดแย้งและสร้างโอกาสให้รัฐบาลในการดำเนินกิจการต่างประเทศได้ในเวลาเดียวกัน โดยบทความนี้ประกอบไปด้วย 4 ส่วน เริ่มจากการทบทวนแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาคือแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberalism) เพื่อศึกษาถึงปัจจัยการปรับนโยบายของรัฐบาล Yudhoyono ระเบียบวิธีวิจัย ผลการศึกษา และบทสรุป

### แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

บทความนี้อาศัยแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberalism) เพื่อวิเคราะห์ถึงการปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซียในการแก้ไขความขัดแย้งกรณีอาแจห์ โดยทฤษฎีเสรีนิยมใหม่พยายามตั้งคำถามว่าอย่างไรจึงจะสามารถสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐเพื่อสร้างสันติภาพได้ โดยต้องเกิดจากการที่รัฐปรับพฤติกรรมหรือนโยบายของตนเพื่อสร้าง

ความร่วมมือกับรัฐอื่นๆ และตัวแสดงต่างๆ ซึ่งมีไชร์รัฐ (Sterling-Folker, 2007) อันจะนำมาซึ่งสันติภาพได้ ทั้งนี้จะต้องมีองค์กรกลางหรือสถาบัน (International Regimes) มีการสร้างหลักการ (Principles) กฎระเบียบ (Rules) บรรทัดฐาน (Norms) และกระบวนการตัดสินใจร่วมกันของตัวแสดงต่างๆ ในประเด็นหนึ่งๆ (Decision Making) โดยแนวคิดเสรีนิยมใหม่ให้ความสำคัญกับสถาบันซึ่งไม่ใช่รัฐในฐานะที่เป็นตัวกลางอำนวยความสะดวกและลดต้นทุนให้แก่รัฐต่างๆ เพื่อสร้างความร่วมมือ หรือเป็นตัวกลางในการชะลอหรือระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐได้ โดยรัฐต่างๆ จะต้องยอมสูญเสียอำนาจอธิปไตยบางส่วนให้กับองค์กรระหว่างประเทศในการยอมรับและปฏิบัติตามกฎระเบียบที่องค์กรต่างๆ เหล่านั้นได้กำหนดขึ้น ซึ่งการที่รัฐจะให้ความร่วมมือก็ต่อเมื่อรัฐเล็งเห็นถึงผลประโยชน์ที่ตนจะได้รับเป็นสำคัญ บทความนี้อาศัยแนวคิดเสรีนิยมใหม่มาเป็นกรอบการวิเคราะห์ถึงการปรับนโยบายและท่าทีของรัฐบาลอินโดนีเซียในการเปิดรับความร่วมมือจากองค์กรระหว่างประเทศโดยยอมสูญเสียอำนาจบางส่วนในการแก้ไขความขัดแย้งกรณีอาแจห์ โดยหวังผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากความร่วมมือดังกล่าวทั้งสันติภาพภายในประเทศ และเพื่อรักษาสถานภาพและบทบาทของอินโดนีเซียในระบบระหว่างประเทศทั้งในแง่การเมือง เศรษฐกิจ และด้านอื่นๆ ต่อไปในอนาคต

## ระเบียบวิธีวิจัย

บทความนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ โดยอาศัยเอกสาร (Documentary Research) วิเคราะห์แบบเชิงพรรณนาความ (Descriptive Analysis) และอธิบายความ (Explanatory Analysis) เพื่อตอบคำถามหลักของงานวิจัยว่ามีปัจจัยใดบ้างที่นำไปสู่การเปิดรับความร่วมมือจากประชาคมระหว่างประเทศทั้งในแง่ของปัจจัยภายในและปัจจัยด้านการดำเนินนโยบายต่างประเทศของอินโดนีเซีย การเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาความขัดแย้งในอาเจะห์ก่อนการเจรจาสันติภาพ กระบวนการเจรจาสันติภาพ การดำเนินนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซีย บทบาทขององค์กรระหว่างประเทศ ฯลฯ จากแหล่งข้อมูลในสองระดับคือข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ ระดับปฐมภูมิ (Primary Sources) อาทิ เอกสารราชการอินโดนีเซียที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและบทบาทของอินโดนีเซียในกิจการต่างประเทศ เอกสารราชการอินโดนีเซียเกี่ยวกับกระบวนการเจรจาสันติภาพ เอกสารขององค์กร Crisis Management Initiative (CMI) และ Aceh Monitoring Mission (AMM) ซึ่งเป็นองค์กรกลางในการเจรจายุติความขัดแย้ง เป็นต้น ระดับทุติยภูมิ (Secondary Sources) ได้แก่ หนังสือ วิทยานิพนธ์ รายงานวิจัย วารสาร บทความวิชาการ ข่าวสาร ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศของอินโดนีเซียและกระบวนการเจรจาสันติภาพในอาเจะห์ เป็นต้น การทดสอบ

สมมติฐานอาศัยข้อมูลทั้งปฐมภูมิและทุติยภูมิ มาวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ เพื่อตอบคำถามงานวิจัยว่าการแก้ไขความขัดแย้งในอาเจะห์มีปัจจัยใดบ้างที่ผลักดันให้รัฐบาลอินโดนีเซียปรับเปลี่ยนนโยบายจากการปราบปรามมาสู่การเปิดรับความร่วมมือจากประชาคมระหว่างประเทศ

## ผลการศึกษา

จากการศึกษาพบว่า การดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล Yudhoyono ส่งผลต่อความสำเร็จในการแก้ไขความขัดแย้งอาเจะห์ โดยเป็นผลมาจากปัจจัยจากการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยหลังสิ้นสุดยุคระเบียบใหม่ของ Soeharto (ค.ศ. 1998) เรื่อยมาจนถึงสมัยรัฐบาล Yudhoyono การกำหนดแนวทางแก้ไขความขัดแย้งอาเจะห์โดยเปิดรับการมีส่วนร่วมจากต่างประเทศ การอาศัยความร่วมมือจากประชาคมระหว่างประเทศในการฟื้นฟูอาเจะห์และสานต่อกระบวนการสันติภาพหลังสิ้นนามิ และการใช้อาเจะห์เป็นเครื่องมือตอบสนองยุทธศาสตร์การต่างประเทศของรัฐบาล Yudhoyono ดังอธิบายต่อจากนี้

## รัฐบาล Yudhoyono กับประชาธิปไตยในระยะเวลาเปลี่ยนผ่าน

จากการศึกษาพบว่าปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้การยุติความขัดแย้งอาเจะห์และการดำเนินนโยบายต่างประเทศในช่วงทศวรรษของรัฐบาล Yudhoyono สำเร็จลุล่วงนั้น

ส่วนหนึ่งเป็นผลจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในอินโดนีเซียหลัง ค.ศ. 1998 กล่าวคือ Yudhoyono เป็นประธานาธิบดีคนแรกของอินโดนีเซียที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงด้วยคะแนนเสียงถึงร้อยละ 33.58 (ในการเลือกตั้งรอบแรกจากผู้สมัคร 5 คน) และร้อยละ 60.62 (ในการเลือกตั้งรอบที่สองจากผู้สมัคร 2 คน) (Indonesia's Election commission (KPU), 2009, p. 44) ชัยชนะอย่างถล่มทลายของประธานาธิบดี Susilo Bambang Yudhoyono และ รองประธานาธิบดี Jusuf Kalla ซึ่งมีเหนือกลุ่มอำนาจเก่าสะท้อนให้เห็นว่า Yudhoyono และ Kalla ได้รับการยอมรับจากประชาชนอินโดนีเซียในฐานะที่เป็นทางเลือกใหม่ของสังคมการเมืองอินโดนีเซียซึ่งถูกคาดหวังว่าจะบริหาร ปกครอง และแก้ไขปัญหาในประเทศด้วยแนวทางที่ดีกว่ารัฐบาลชุดก่อนๆ

อย่างไรก็ตาม สำหรับอาแจห์แล้ว ในช่วงหาเสียงเลือกตั้ง Yudhoyono ไม่ได้ประกาศนโยบายต่ออาแจห์อย่างเป็นทางการ นอกจากเพียงกล่าวว่า “การแก้ไขความขัดแย้งในอาแจห์จะต้องมีการบูรณาการทั้งด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ การบังคับใช้กฎหมาย และ สิทธิมนุษยชน” (Liputan6 News, 2004) ขณะที่ในช่วง 100 วันแรกของรัฐบาล Yudhoyono ไม่มีการประกาศนโยบายใดๆ อย่างเป็นทางการเกี่ยวกับอาแจห์ มีหน้าข่าววันที่ 18 พฤศจิกายน ค.ศ. 2004 รัฐบาล Yudhoyono ยังขยายประกาศภาวะฉุกเฉินใน

อาแจห์ออกไปอีก 6 เดือน ส่งผลให้รัฐบาล Yudhoyono ถูกวิจารณ์จากนักสิทธิมนุษยชนต่อการไม่มีปฏิกิริยาใดๆ ในการแก้ไขความขัดแย้งอาแจห์ (Miller, 2009, p. 153) แต่หากย้อนกลับไปพิจารณาถึงการเจรจากับ GAM ในสมัยประธานาธิบดี Wahid และ Megawati ซึ่ง Yudhoyono เคยมีบทบาทสำคัญอยู่ในคณะเจรจาฝ่ายรัฐบาลซึ่งเคยถูกกดดันและคัดค้านอย่างหนักจากฝ่ายกองทัพ (Tentara Nasional Indonesia, TNI) และ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรัฐสภาส่วนใหญ่ซึ่งไม่เห็นด้วยกับการเจรจา (Aspinall & Crouch, 2003, p. 8) ดังนั้น Yudhoyono จึงตระหนักถึงปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลให้การเจรจาไม่ประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี จึงจำเป็นต้องใช้ความระมัดระวังและรอบคอบมากเป็นพิเศษ หากจะกำหนดนโยบายใดๆ เกี่ยวกับอาแจห์ต่อสาธารณชนและประชาคมระหว่างประเทศ เนื่องจากเป็นประเด็นอ่อนไหวซึ่งอาจกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลได้

### วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล Yudhoyono

หลังขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี Yudhoyono กล่าวสุนทรพจน์ครั้งแรกถึงการดำเนินกิจการต่างประเทศ ณ ทำเนียบรัฐบาล เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม ค.ศ. 2004 ว่า

“รัฐบาลภายใต้การนำของข้าพเจ้า จะยังคงยึดมั่นในหลักการอิสระ และกระตือรือร้น (Bebas dan

Aktif) ในระดับระหว่างประเทศ นั้นอินโดนีเซียจะเป็นเสียงแห่งคุณธรรมเพื่อนำไปสู่สันติภาพ เพิ่มพูนความเจริญรุ่งเรือง และปกป้องความยุติธรรม อินโดนีเซียจะเติบโตเป็นประเทศที่เป็นประชาธิปไตย เปิดกว้าง ทันสมัย พหุนิยม และมีขันติ” (Yudhoyono, 2004)

สัญญาประชาคมที่ประธานาธิบดี Yudhoyono มอบให้แก่ประชาชนชาวอินโดนีเซียและประชาคมระหว่างประเทศมีคำสำคัญ (Key words) ที่ต้องพิจารณาคือ การเป็นเสียงของประเทศที่ส่งเสริมประชาธิปไตย สันติภาพ และ ความยุติธรรม และยังกล่าวถึงหลักการดำเนินนโยบายต่างประเทศอีกว่า

“อินโดนีเซียจะไม่พิจารณาประเทศใด ๆ ว่าเป็นภัยคุกคามหรือศัตรู จะดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่เป็นภัยคุกคามต่อประเทศเพื่อนบ้านและภูมิภาคแต่ต้องเป็นผู้สร้างสันติภาพและความมั่นคงทั้งในภูมิภาคและระดับโลก การมี “Connectivity” จะช่วยให้อินโดนีเซียมีศักยภาพในการประกอบรูปร่างระเบียบระหว่างประเทศ สร้างอัตลักษณ์ของอินโดนีเซียในเวทีระหว่างประเทศ คือ การมีจำนวนประชากรมากเป็นอันดับที่ 4 ของโลก มีประชากร

มุสลิมมากที่สุดในโลก เป็นประเทศประชาธิปไตยที่มีขนาดใหญ่ที่สุดเป็นอันดับที่ 3 ของโลก เป็นประเทศที่ประชาธิปไตยและอิสลามไปด้วยกันได้ ช่วยสะท้อน “เครื่องหมายแห่งความเป็นชาตินิยมที่แท้จริง” (True brand of nationalism) ว่าความเป็นชาตินิยมของอินโดนีเซีย คือ การเปิดกว้าง เชื่อใจได้ สายกลาง มีขันติ และก้าวไปข้างหน้า โดย “ชาตินิยมต้องเป็นรากฐานของความเป็นสากลนิยม (Internationalism)” (Yudhoyono, 2005, p. 387-391)

นอกจากนั้นประธานาธิบดี Yudhoyono ยังนำเสนอแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศรูปแบบใหม่คือ แนวคิด “เพื่อนเป็นล้านศัตรูเป็นศูนย์” (A million friends and Zero enemy) และ “นโยบายต่างประเทศแบบทุกทิศทาง” (All directions foreign policy) ทั้งสองแนวคิดถือเป็นประติษฐานกรรมใหม่ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซีย โดย Dino Patti Djalar (อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศอินโดนีเซีย ในรัฐบาล Yudhoyono สมัยที่ 2 และ อดีตเอกอัครราชทูตสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ณ กรุงวอชิงตัน ดี.ซี.) ให้นิยามว่า “A million friends” คือ การเปลี่ยนอดีตศัตรูมาเป็นเพื่อนใหม่ เปลี่ยนเพื่อนมาเป็นหุ้นส่วน (Partner) และเปลี่ยนเพื่อนบ้านมาเป็นสมาชิกครอบครัว

ขณะที่ “Zero enemy” มิใช่ว่าจะเกิดขึ้นอย่างฉับพลันหลังจากมี A Million friends แต่คือการขยายเครือข่ายเพื่อนและหุ้นส่วน และนี่จึงเป็นสาเหตุที่ส่งผลให้การทูตอินโดนีเซียใช้ประโยชน์จาก Zero enemy ในการปรับปรุงภาพลักษณ์และสร้างอำนาจอย่างรวดเร็วในระบบระหว่างประเทศ ขณะที่ All directions foreign policy คือ “การแสวงหาผลประโยชน์แห่งชาติและมีความรับผิดชอบต่อโลก โดยอินโดนีเซียจะต้องสามารถติดต่อกับทุกฝ่ายทั้งตะวันออก ตะวันตก เหนือ และ ใต้ (Djalal, 2012, p. 45) สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของรัฐบาล Yudhoyono ที่ปรารถนาถึงการสร้างสัมพันธภาพที่ดีกับนานาประเทศบนพื้นฐานของการมีผลประโยชน์ร่วมที่ตรงกันและได้รับประโยชน์ทั้งสองฝ่าย โดยไม่เลือกสร้างความร่วมมือกับเพียงกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งตามกรอบมายาคติต่างๆ ในอดีต โดยกรณีอาเจห์ได้รับผลกระทบจากแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศดังกล่าวอย่างชัดเจนดังอภิปรายในส่วนต่อไป

จากวิสัยทัศน์และแนวคิดด้านการต่างประเทศของรัฐบาล Yudhoyono ที่ต้องการนำเสนอความเป็นประชาธิปไตย สันติภาพ ความเจริญรุ่งเรือง และความยุติธรรม ประกอบการแสดงเจตนารมณ์ที่ต้องการร่วมมือกับนานาประเทศและองค์กรระหว่างประเทศอย่างรอบด้านบนพื้นฐานการมีผลประโยชน์ร่วมกันนั้น คงเป็นไปได้ยากหากสภาพการเมืองภายในอินโดนีเซียยังคงย่อนแอกับแนวคิดข้างต้น

กล่าวคือ แม้อินโดนีเซียจะผ่านยุคเผด็จการ Soeharto มาแล้วแต่อินโดนีเซียยังคงมีปฏิบัติการทางทหารปราบปรามกลุ่มขบวนการแบ่งแยกดินแดน จากสถิติช่วง ค.ศ. 1998–2004 มีปฏิบัติการทางทหาร (Operasi Militer) ทั้งสิ้น 15 ปฏิบัติการซึ่งเป็นปฏิบัติการเพื่อเอาชนะภัยคุกคามในกรณีอาเจห์สูงถึง 13 ปฏิบัติการ และติมอร์ตะวันออกเพียง 2 ปฏิบัติการ (Widjajanto & Wardhani, 2008, p. 97) สะท้อนให้เห็นว่าหลังสิ้นสุดยุคระเบียบใหม่ ค.ศ. 1998 สถานการณ์ที่ฝ่ายรัฐใช้ความรุนแรงอย่างจริงจังยังคงเป็นไปเพื่อการปราบปราม GAM ในอาเจห์ หากมองในมุมกลับกันการปฏิรูปที่เกิดขึ้นหลังยุคระเบียบใหม่ ค.ศ. 1998 อินโดนีเซียพยายามสร้างการเมือง การปกครอง และ สังคมให้มีความเป็นประชาธิปไตย มีธรรมาภิบาล และ เคารพในหลักการสิทธิมนุษยชนมากขึ้น แต่สถานการณ์ในอาเจห์กลับเปรี๊ยะเสมือนรอยต่างของรัฐบาลอินโดนีเซียมาโดยตลอด เนื่องจากทำยี่ที่สุดแล้วยุทธศาสตร์ความมั่นคงในลักษณะนี้ยังคงนำมาซึ่งการละเมิดสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นที่จับตามองจากประชาคมระหว่างประเทศมาโดยตลอด (Widjajanto & Wardhani, 2008, p. 57)

### กระบวนการสันติภาพอาเจห์ในแนวทางของ Yudhoyono

แม้ว่าประธานาธิบดี Yudhoyono จะไม่ได้นำเสนอนโยบายใดๆ อย่างเป็นรูปธรรมในการแก้ไขความขัดแย้งอาเจห์ทั้ง



ในช่วงหาเสียงเลือกตั้งและหลังดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2004 แต่จากการศึกษาพบว่าประธานาธิบดี Yudhoyono และรองประธานาธิบดี Kalla เล็งเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องยุติความขัดแย้งอาเจะห์โดยเร็วตั้งที่ Yudhoyono ระบุว่า “ความขัดแย้งดำเนินมายาวนานเกินไป มีเหยื่อผู้ได้รับผลกระทบเป็นจำนวนมากทั้งสองฝ่าย และรัฐมีค่าใช้จ่ายในปฏิบัติการด้านความมั่นคงปีละกว่า 130 ล้านเหรียญสหรัฐ” (Morfit, 2007, p. 125) และยังเป็นอุปสรรคในการดำเนินนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซียมาโดยตลอดในช่วง 5-6 ปีที่ผ่านมา จึงเริ่มดำเนินการเจรจาอย่างลับๆ กับ GAM เพื่อหาแนวทางยุติความขัดแย้งในอาเจะห์ โดยประธานาธิบดี Yudhoyono แต่งตั้งคณะทำงานโดยมีรองประธานาธิบดี Kalla เป็นหัวหน้าคณะฯ ซึ่งประกอบไปด้วย Hamid Awaluddin รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และสิทธิมนุษยชน Sofyan Djalil รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการสื่อสารและสารสนเทศ และ พล.ต. Syarifuddin Tipe อดีตผู้บัญชาการกองกำลัง Korem 012 (กองกำลังในอาเจะห์) เป็นต้น มีเป้าหมายการเจรจากับผู้นำกองกำลัง GAM โดยตรงแต่ด้วยความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกันฝ่ายรัฐจึงต้องไปเจรจากับสมาชิก GAM ที่พำนักในมาเลเซียในวันที่ 31 ตุลาคม ค.ศ. 2004 (International Crisis Group 2005, p. 1) เพียงไม่กี่วันหลังจากรับตำแหน่งประธานาธิบดี สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาล Yudhoyono จัดให้มีการเจรจาสันติภาพอาเจะห์

อยู่ในวาระเร่งด่วนของรัฐบาลแต่เป็นไปในทางลับ เพื่อหลบหลีกการคัดค้านจากฝ่ายต่างๆ

การเจรจาดังกล่าวที่มาเลเซียไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากผู้เจรจาจากฝ่าย GAM ไม่ได้รับการยอมรับจากแกนนำ GAM ที่อยู่ในสวีเดน คณะทำงานฯ ฝ่ายรัฐจึงประสานงานกับอดีตแกนนำ GAM อีกหลายคนแต่ได้รับการปฏิเสธและยืนยันว่าการเจรจาจะเกิดขึ้นได้ต้องติดต่อกับแกนนำ GAM ในสวีเดนโดยตรง (International Crisis Group, 2005, p. 3) เมื่อการเจรจาโดยตรงไม่ประสบความสำเร็จ กระบวนการสันติภาพผ่านคนกลางจากต่างประเทศจึงกลับมาเป็นที่สนใจอีกครั้ง ประเด็นนี้ นำมาสู่การวิเคราะห์ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนนโยบายของรัฐบาลอินโดนีเซีย ในกระบวนการสันติภาพอาเจะห์คู่ขนานไปกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล Yudhoyono เนื่องจากหากย้อนกลับไปมองยุทธศาสตร์ของ GAM นอกจากการจับอาวุธต่อสู้เพื่อเอกราชแล้ว GAM ยังให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์ด้านการทูต โดยแกนนำและสมาชิก GAM บางส่วนที่ลี้ภัยอยู่ในต่างประเทศพยายามทำงานด้านการทูตเพื่อโน้มน้าวนานาชาติและองค์กรระหว่างประเทศให้กดดันรัฐบาลอินโดนีเซียให้ยอมมอบเอกราชให้ชาวอาเจะห์คู่ขนานไปกับการทำงานของกองกำลัง GAM ที่เคลื่อนไหวอยู่ในอาเจะห์ตั้งที่ Hasan Di Tiro ผู้นำ GAM ระบุว่า “การดำเนินกิจการต่างประเทศของ GAM จะเป็นกุญแจไปสู่ความสำเร็จ” ขณะที่ Abdullah

Syafi'ie อดีตผู้นำกองกำลัง GAM กล่าวว่า “การต่อสู้ของ GAM นั้น 80% ผ่านวิธีทางการเมืองและการทูต มีเพียง 20% เท่านั้นที่ผ่านการต่อสู้ด้วยอาวุธ” (Aspinall, 2009, p. 225) และ Hasan di Tiro ยังเชื่อว่าการยกระดับความขัดแย้งให้เป็นประเด็นระหว่างประเทศ (Internationalization) จะนำมาซึ่งการแก้ปัญหาแบบเดียวกับกรณีติมอร์ตะวันออก โดยฝ่าย GAM เชื่อมั่นว่าประชาคมระหว่างประเทศมีพันธะทางศีลธรรม (Moral obligation) ที่ต้องสนับสนุนการกำหนดใจตนเอง (Self-determination) ของชาวอาเจห์ (Schulze, 2006, p. 239) ดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นสาเหตุที่กดดันให้รัฐบาลอินโดนีเซียตกอยู่ในภาวะที่ต้องเลือกระหว่างการแก้ไขความขัดแย้งอาเจห์โดยลำพังซึ่งอาจนำมาซึ่งการต่อต้านจากฝ่าย GAM และการวิจารณ์จากต่างประเทศ หรือ เปิดโอกาสให้ประชาคมระหว่างประเทศเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขความขัดแย้งซึ่งขัดต่อธรรมชาติของรัฐที่ย่อมหวงแหนอำนาจการจัดการภายใน

เมื่อฝ่าย GAM สร้างเงื่อนไขว่าจะต้องเจรจากับผู้นำ GAM ในสวีเดนโดยตรง และมีคนกลางจากต่างประเทศ ผู้ประสานงานของฝ่ายรัฐบาลอินโดนีเซียจึงเสนอให้ Martti Ahtisaari อดีตประธานาธิบดีฟินแลนด์ซึ่งเคยมีบทบาทในการเจรจายุติความขัดแย้งในโคโซโว บอสเนีย ไอร์แลนด์เหนือ และนามิเบีย และเป็นผู้ก่อตั้ง Crisis Management Initiative (CMI) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระใน

ประเทศฟินแลนด์ทำงานด้านการป้องกันและแก้ไขความขัดแย้งและความรุนแรงผ่านวิธีการเจรจาโดยเป็นคนกลางไกล่เกลี่ยอย่างไม่เป็นทางการ ภายใต้การประสานงานของ Ahtisaari และองค์กร CMI การพูดคุยสันติภาพรอบใหม่จึงเกิดขึ้นตั้งแต่กลางเดือนธันวาคม ค.ศ. 2004 ในที่สุดวันที่ 23 ธันวาคม ค.ศ. 2004 ฝ่ายรัฐบาลอินโดนีเซียได้ตอบรับยืนยันการเข้าร่วมกระบวนการเจรจาผ่าน CMI ภายใต้การนำของ Hamid Awaluddin รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน และมีการเตรียมการให้ Ahtisaari พบกับผู้นำ GAM โดยตรงไว้แล้ว (Morfit, 2012, p. 183)

### ภัยพิบัติสึนามิกับโอกาสของรัฐบาล

#### Yudhoyono

ท่ามกลางสถานการณ์ในอาเจห์ที่ยังคุกรุ่นกับโศกเศร้าที่เพิ่งเริ่มพัดฝุ่น เข้าวันที่ 26 ธันวาคม ค.ศ. 2004 เกิดแผ่นดินไหวในมหาสมุทรอินเดีย ศูนย์กลางอยู่ใกล้กับทิศตะวันตกของจังหวัดอาเจห์ ส่งผลให้อาเจห์ได้รับความเสียหายอย่างหนัก โดยนาง Siti Fadilah Supari รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขแถลงว่ามีผู้เสียชีวิตในจังหวัดอาเจห์และสุมาตราเหนือประมาณ 95,000-100,000 ราย และมีผู้สูญหายกว่า 133,000 ราย มีผู้บาดเจ็บกว่า 500,000 ราย และกว่า 500,000 รายต้องไร้ที่อยู่อาศัย (BBC News, 2005) ภัยพิบัติสึนามิยิ่งเพิ่มความซับซ้อนให้กับความขัดแย้งในอาเจห์ซึ่งการช่วยเหลือและบรรเทาภัยพิบัติ

เป็นไปอย่างยากลำบากเนื่องจากทั้งฝ่ายรัฐและ GAM ยังคงไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกันจากความขัดแย้งที่ยาวนาน ขณะที่ประชาคมระหว่างประเทศพยายามเข้าไปช่วยบรรเทาภัยพิบัติในอาจะห์ โดยปัจจัยจากสื่อนามิกกลายเป็นตัวแปรที่ทำให้แนวทางและท่าทีของคู่ขัดแย้งเปลี่ยนไป เพียงไม่กี่วันหลังเกิดสื่อนามิกฝ่าย GAM ออกมาประกาศหยุดยิงและร่วมกันช่วยเหลือผู้รอดชีวิต (Miller, 2009, p. 155) เช่นเดียวกับประธานาธิบดี Yudhoyono ที่ประกาศว่า

“เวลาสำหรับสันติภาพ – สันติภาพที่แท้จริง สันติภาพที่จริง – คือตอนนี้ ใครที่ยังคงนำความขัดแย้งมาใช้ เพื่อผลประโยชน์ของตน ไม่ใช่เพื่อชาวอาจะห์ พวกเขาจะถูกตัดออกไปโดยชาวอาจะห์” และ “ชาวอาจะห์โดยทั่วไปไม่ได้สนใจความขัดแย้ง แต่เป็นความอยู่รอด การฟื้นฟู และการเยียวยาต่างหาก ข้าพเจ้าเรียกร้องให้สมาชิก GAM ในทุกระดับยุติความขัดแย้งมาสู่สันติภาพที่ยั่งยืน ร่วมกันสร้างอาจะห์ขึ้นใหม่อย่างสง่างามภายใต้กรอบการปกครองพิเศษ ซึ่งนี่คือสิ่งที่ชาวอาจะห์ต้องการ นี่คือนโยบายที่รัฐบาลอินโดนีเซียเสนอ และนี่คือสิ่งที่ประชาคมระหว่างประเทศสนับสนุนโดยปราศจากข้อสงสัย” (Yudhoyono, 2005, p. 10-11)

ดูเหมือนสถานการณ์ความขัดแย้งบนชายปรัคหักพังมีแนวโน้มที่ดีขึ้น แต่ความเป็นจริงในพื้นที่อาจะห์กลับมีได้ง่ายดายเช่นนั้น แม้ว่าทาง TNI จะถอนกำลังและสับเปลี่ยนกองกำลังชุดใหม่เข้าไปในพื้นที่แต่ยังมีการกล่าวหากันไปมาว่าอีกฝ่ายว่าจะเกิดการหยุดยิง สะท้อนว่าความสูญเสียที่เกิดขึ้นยังไม่สามารถลดล้างความขัดแย้งได้อย่างเบ็ดเสร็จ ทั้งนี้ การที่ประชาคมระหว่างประเทศหันมาให้ความสนใจด้านการฟื้นฟูและการแก้ไขความขัดแย้งในอาจะห์ในแง่หนึ่งจึงสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของ GAM ที่ต้องการให้มีการกดดันรัฐบาลอินโดนีเซียจากต่างประเทศเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว ตรงกันข้ามกับฝ่ายรัฐบาลอินโดนีเซียซึ่งความพยายามเข้ามามีส่วนร่วมของตัวแสดงใหม่ๆ จากต่างประเทศนำมาซึ่งความท้าทายต่อรัฐบาล Yudhoyono ในการรักษาเอกภาพและสมดุลของการเมืองภายใน และการดำเนินกิจการต่างประเทศให้ซับซ้อนขึ้นไปอีก

สื่อนามิกในอาจะห์ก่อให้เกิดปรากฏการณ์ “เรียกแขก” เข้ามาในพื้นที่เปราะบางของอินโดนีเซียซึ่งต่างประเทศและองค์กรระหว่างประเทศต่างเสนอตัวเข้ามาช่วยเหลืออินโดนีเซีย แน่แน่นอนว่าพฤติกรรมในสถานการณ์ปกติของรัฐย่อมหวงแหนอำนาจอธิปไตยการจัดการภายในของตน แต่สภาพความเสียหายที่เกิดขึ้นในอาจะห์ก็เกินกว่าที่ศักยภาพของรัฐบาลอินโดนีเซียจะแบกรับไหวในการกิจบรรเทาภัยพิบัติ เป็นที่ประจักษ์ชัดว่ารัฐบาล Yudhoyono เลือกใช้วิธีการเปิด

รับความร่วมมือจากภายนอก สอดคล้องกับแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberalism) ที่กระบวนกรตัดสินใจผ่านการวิเคราะห์เป็นอย่างดีแล้วว่าผลประโยชน์ที่อินโดนีเซียจะได้รับจากการร่วมมือกับประชาคมระหว่างประเทศ ในภารกิจฟื้นฟูอาจะห์จะสร้างประโยชน์ให้แก่อินโดนีเซียทั้งในระยะสั้นและระยะยาวมากกว่าจะเป็นการถูกแทรกแซง ส่งผลให้เกิดการทูตภัยพิบัติ (Disaster Diplomacy) ที่อาศัยภัยพิบัติเป็นเครื่องมือในการดำเนินกิจการต่างประเทศ ซึ่งรัฐบาล Yudhoyono ที่เพิ่งรับตำแหน่งเพียงไม่นานสามารถสร้างโอกาสในความร่วมมือทั้งแบบทวิภาคีและพหุภาคีได้โดยปริยาย แม้ว่าความสัมพันธ์ของอินโดนีเซียกับบางประเทศในอดีตจะไม่ราบรื่นนักแต่ช่วงเวลานี้เองจึงกลายเป็นโอกาสที่รัฐบาล Yudhoyono ต้องรีบคว้าไว้ ความช่วยเหลือจากประชาคมระหว่างประเทศหลังโศกนาฏกรรมจากทั่วโลก อาทิ สหรัฐฯ จีน ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น สหภาพยุโรป ประเทศใน ASEAN นิวซีแลนด์ สหประชาชาติ ฯลฯ นอกจากภารกิจบรรเทาภัยพิบัติและฟื้นฟูอาจะห์แล้วหลายประเทศยังเรียกร้องให้รัฐบาลอินโดนีเซียยุติความขัดแย้งอาจะห์ด้วยกระบวนการสันติภาพ โดยบทความนี้จะหยิบยกบทบาทของสหรัฐฯและจีนเป็นกรณีศึกษา ดังนี้

สหรัฐฯ มอบเงินทั้งจากภาครัฐและเอกชนให้รัฐบาลอินโดนีเซียกว่า 700 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ส่งกองทัพเรือพร้อมเรือบรรทุกเครื่องบิน USS Abraham Lincoln ซึ่งบรรทุก

บุคลากรกว่า 6,000 ราย เครื่องบินกว่า 100 ลำ เฮลิคอปเตอร์ 75 ลำ เรือกว่า 20 ลำ และเรือ USNS Mercy ซึ่งเป็นเรือโรงพยาบาลขนาดใหญ่เข้ามาประจำการ (Elleman, 2007, p. 10, 101) การที่สหรัฐฯ ระดมสรรพกำลังเข้ามาปฏิบัติการกิจด้านมนุษยธรรมในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ครั้งนี้ถือเป็นครั้งใหญ่ที่สุดตั้งแต่หลังสงครามเวียดนามสิ้นสุดลง (Sukma, 2006, p. 224) ขณะเดียวกันสหรัฐฯ ยังแสดงความห่วงใยต่อความขัดแย้งในอาจะห์ดังที่ Paul Wolfowitz รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ เรียกร้องให้คู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่ายรีบกลับมาสู่โต๊ะเจรจาเพื่อยุติความขัดแย้งด้วยกระบวนการสันติภาพ (Aspinall, 2005, p. 20)

จีนเป็นอีกประเทศหนึ่งที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือฟื้นฟูอาจะห์ซึ่งส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างอินโดนีเซียกับจีนอย่างมีนัยสำคัญ หากย้อนมองสภาพสังคมการเมืองอินโดนีเซียซึ่งเคยมีประวัติศาสตร์บาดแผลความขัดแย้งทางชาติพันธุ์กับกลุ่มชาวจีนในอินโดนีเซีย รวมถึงความเกลียดชังที่มีต่อพรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซีย (PKI) ช่วงยุคระเบียบใหม่ โดยรัฐบาลอินโดนีเซียในอดีตมองว่าประเทศจีนและชาวจีนอินโดนีเซียเชื้อสายจีนเป็นภัยต่อความมั่นคงแห่งชาตินำมาซึ่งการปราบปราม PKI ในสมัยรัฐบาล Soeharto ตั้งแต่ ค.ศ. 1965 ขณะที่ Soeharto หันไปให้ความสำคัญความร่วมมือกับสหรัฐฯในช่วงสงครามเย็น ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างอินโดนีเซียกับจีนถูกพักไประยะหนึ่ง (Tjhin, 2012, p. 305)

พื้นฐานทางประวัติศาสตร์การเมืองเหล่านี้จึงกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศให้ เป็นไปอย่างไม่ราบรื่นนัก หลังเกิดสึนามิรัฐบาล จีนมอบความช่วยเหลือให้ประเทศที่ประสบภัย พิบัติกว่า 112 ล้านเหรียญสหรัฐ ส่งแพทย์และ ทีมกู้ภัยเข้ามาดูแลผู้ประสบภัยพิบัติและฟื้นฟู บูรณะโรงพยาบาลในอาจะห์ด้วย (Xinhua News Agency, 2005) นอกจากนี้ รัฐบาลจีน ยังมอบเงินช่วยเหลือผู้รอดชีวิตในการสร้างที่อยู่ อาศัยถึง 700 หลังโดยรัฐบาลจีนใช้งบประมาณ 7.5 ล้านเหรียญสหรัฐ (Xinhua News Agency, 2006) ดังนั้นสึนามิจึงเป็นโอกาส ที่ดีของรัฐบาล Yudhoyono ในการกระชับ สัมพันธ์กับจีน ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่าง อินโดนีเซียกับจีนเป็นไปในแนวทางที่ดีขึ้นใน สมัยรัฐบาล Yudhoyono

อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือต่างๆ ที่เกิดขึ้นหลังภัยพิบัติสึนามิทั้งในระดับทวิภาคี และพหุภาคีปรากฏชัดเจนว่าก่อให้เกิดตัวแปร ที่กระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของ อินโดนีเซียอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากการที่ ประธานาธิบดี Yudhoyono ดำเนินนโยบาย เปิดประเทศเพื่อรับความช่วยเหลือจากทุก ภาคส่วนทันทีหลังเกิดภัยพิบัติแม้จะมีกระแส ต่อต้านภายในประเทศก็ตาม ซึ่ง Yudhoyono ยอมรับว่า “สึนามิทำให้เกิดปรากฏการณ์ใหม่ ในกิจการระหว่างประเทศ” ในการร่วมมือทั้ง กองทัพและพลเรือนในการกิจด้านมนุษยธรรม ซึ่งอินโดนีเซียเปิดรับผู้คนจากหลายชาติศาสนา ที่มาช่วยอาจะห์ที่เป็นสังคมอิสลาม พร้อมกันนี้

Yudhoyono ยังให้ความเชื่อมั่นกับประชาคม ระหว่างประเทศว่าทุกความช่วยเหลือจากต่าง ประเทศและองค์การระหว่างประเทศต่างๆ ที่ ให้แก่รัฐบาลอินโดนีเซียจะนำไปสู่การสร้าง อาจะห์ใหม่ภายใต้เอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม และมีสันติภาพที่แข็งแกร่ง (Yudhoyono, 2005, p. 11-12) เท่ากับว่าสัญญาประชาคมที่ Yudhoyono ให้กับประชาคมระหว่างประเทศ มิได้จำกัดแค่การฟื้นฟูอาจะห์แต่ยังรวมถึง การสร้างสันติภาพด้วย ขณะเดียวกันการเข้า มาของต่างประเทศก็ตอบสนองยุทธศาสตร์ การทูตของ GAM ซึ่งดำเนินมาก่อนเกิดสึนามิ ที่ต้องการให้ประชาคมระหว่างประเทศเข้ามา ร่วมกดดันรัฐบาลอินโดนีเซีย โดย Malik Mahmud แกนนำ GAM ในสวีเดนออก แถลงการณ์ว่า “เราขอขอบคุณอย่างสุดซึ้ง ต่อรัฐบาลสหรัฐฯ ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย สหภาพ ยุโรป จีน ประเทศใน ASEAN นิวซีแลนด์ สหประชาชาติ และองค์กรเอกชน และเรายินดี ต้อนรับประชาคมระหว่างประเทศที่จะเข้ามา เปลี่ยนจากการหยุดยิงฝ่ายเดียวมาสู่การทำ สัญญาหยุดยิงอย่างเป็นทางการกับกองทัพ อินโดนีเซีย” (Aspinall, 2005, p. 21) การ ตอบรับความร่วมมือจากประชาคมระหว่าง ประเทศในการฟื้นฟูอาจะห์จากสึนามิและตอบ สนองข้อเรียกร้องให้จัดการความขัดแย้งด้วย กระบวนการสันติวิธีสอดคล้องกับการดำเนิน นโยบายต่างประเทศของรัฐบาล Yudhoyono ตามแนวคิด “A million friends and zero enemy” และ “All directions foreign

policy” ซึ่งรัฐบาล Yudhoyono ยอมสูญเสียอำนาจการจัดการภายในบางส่วนเพื่อแลกกับความร่วมมือกับประเทศต่างๆ โดยมุ่งหวังถึงผลประโยชน์ในระยะยาว

### สันติภาพอาเจะห์ภายใต้ความร่วมมือและการยอมรับจากประชาคมระหว่างประเทศ

เมื่อรัฐบาล Yudhoyono ตัดสินใจดำเนินนโยบายแก้ไขความขัดแย้งอาเจะห์ด้วยวิธีการเจรจาภายใต้ความร่วมมือกับประชาคมระหว่างประเทศควบคู่ไปกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศโดยการรับความช่วยเหลือและขานรับข้อเรียกร้องการเจรจาสันติภาพ ในที่สุดการเจรจาสันติภาพระหว่างรัฐบาลอินโดนีเซียกับ GAM อย่างเป็นทางการจึงเกิดขึ้น 5 รอบ ตั้งแต่ มกราคม ถึง กรกฎาคม ค.ศ. 2005 ณ กรุงเฮลซิงกิ ประเทศฟินแลนด์ จนกระทั่งคู่เจรจาสามารถบรรลุข้อตกลงใน Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement (MoU) ซึ่งลงนามอย่างเป็นทางการในวันที่ 15 สิงหาคม ค.ศ. 2005 สามารถยุติความขัดแย้งได้ในที่สุดระหว่างกระบวนการเจรจาดังกล่าวรัฐบาลยังใช้วิธีทางการทูตตั้งปรากฏการณ์ที่รองประธานาธิบดี Kalla เชิญทูตประจำกรุงจาการ์ตำจากสหรัชยสหราชอาณาจักร สวีเดน ฟินแลนด์ ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย และสิงคโปร์ มาพบเพื่อเรียกร้องให้สนับสนุนแนวทางของรัฐบาลและกดดันให้

ฝ่าย GAM เข้าร่วมการเจรจาซึ่ง Kalla กล่าวกับคณะทูตว่า

“พวกคุณทั้งหมดเข้าไปในอาเจะห์เพื่อช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมหลังสึนามิ แต่ภารกิจขอพวกคุณจะไม่มีประสิทธิผลหากวันป็นและการสกัดกั้นการลำเลียงอาหารยังมีอยู่ คุณไม่สามารถสร้างถนนและสะพานได้หากไม่มีการรับประกันว่าคุณจะเดินทางไปไหนมาไหนโดยไม่ถูกลักพาตัว ดังนั้นความสำเร็จของภารกิจด้านมนุษยธรรมของคุณขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนอย่างจริงจังของคุณให้ GAM เข้าสู่กระบวนการเจรจาและสร้างสันติภาพในอาเจะห์” ซึ่ง Hamid Awaluddin ระบุว่ากลยุทธ์นี้ของ Kalla ประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี และการสนับสนุนของประชาคมระหว่างประเทศเป็นกุญแจดอกหนึ่งของความสำเร็จ (Awaluddin, 2008, p. 26)

วิธีการทูตดังกล่าวประสบความสำเร็จเป็นอย่างดีโดยระหว่างการเจรจาบรรดาเอกอัครราชทูตประจำกรุงเฮลซิงกิจากประเทศต่างๆ ได้เข้าไปโน้มน้าวแกนนำฝ่าย GAM ให้ยอมรับข้อเสนอสันติภาพพิเศษภายใต้สาธารณรัฐอินโดนีเซีย (Aspinall, 2005, p. 23-25) แสดงให้เห็นว่าการที่รัฐบาล

Yudhoyono ขานรับข้อเสนอของประชาคมระหว่างประเทศอย่างรวดเร็วส่งผลให้รัฐบาลประเทศต่าง ๆ หันมาให้ความชอบธรรมและสนับสนุนข้อเสนอของฝ่ายรัฐบาลอินโดนีเซีย ทั้งนี้ต้องอภิปรายข้างต้นว่าในรัฐบาลชุดก่อนซึ่งใช้วิธีการทหารนำแนวทางสันติวิธีในอาจะห์ กลับถูกวิพากษ์วิจารณ์จากต่างประเทศจนบางประเทศหันมาสนับสนุนข้อเรียกร้องของ GAM ในที่สุด

โดย MoU มีสาระสำคัญคือ รัฐบาลอินโดนีเซียจะต้องจัดตั้งเขตปกครองพิเศษอาจะห์โดยเร็ว ให้อาจะห์มีผู้ว่าราชการและผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง อำนาจการบริหารกิจการทั่วไปยกเว้นด้านกิจการต่างประเทศ กลาโหม ความมั่นคงแห่งชาติ และนโยบายการคลังยังเป็นอำนาจของรัฐบาลอินโดนีเซีย ภายในหนึ่งปีจะต้องมีการตั้งพรรคการเมืองในอาจะห์และมีการเลือกตั้งท้องถิ่นอย่างโปร่งใสขึ้นโดยเร็ว ในแง่เศรษฐกิจอาจะห์สามารถจัดการภาษีในกิจการภายในได้ อาจะห์จะได้รับส่วนแบ่งร้อยละ 70 จากภาษีทั้งหมดของภาคธุรกิจพลังงานในพื้นที่ จะต้องมีการจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนสำหรับเหตุความรุนแรงในอาจะห์ มีการจัดตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงและสร้างความปรองดองขึ้นโดยสมาชิก GAM ที่เคยดำเนินกิจกรรมของ GAM จะได้รับการนิรโทษกรรม ส่วนที่นักโทษการเมืองที่ถูกคุมขังอยู่จะได้รับการปล่อยตัวโดยเร็ว อดีตนักรบ GAM จะได้รับการจัดสรรที่ดินทำกินและอาชีพ การใช้ความรุนแรงของ

ทั้งสองฝ่ายต้องยุติลงหลัง MoU กองกำลัง GAM กว่า 3,000 นายจะต้องปลดอาวุธ และต้องส่งมอบอาวุธยุทโธปกรณ์ทั้งหมดให้กับคณะผู้สังเกตการณ์ Aceh Monitoring Mission (AMM) ขณะที่รัฐบาลอินโดนีเซียต้องถอนกองกำลังจากภายนอกทั้ง TNI และตำรวจออกจากอาจะห์ เป็นต้น (Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement, 2005)

ความสำเร็จประการหนึ่งของรัฐบาล Yudhoyono คือ ความร่วมมือกับประชาคมระหว่างประเทศในการแก้ไขความขัดแย้งซึ่งคู่เจรจายอมรับคนกลางจากต่างประเทศ และยังยอมรับการจัดตั้งคณะผู้สังเกตการณ์การปฏิบัติตาม MoU จากต่างประเทศให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขความขัดแย้งภายในรัฐ เห็นได้ชัดว่าพฤติกรรมของรัฐบาลอินโดนีเซียมีการปรับเปลี่ยนเพื่อสร้างความร่วมมือกับประชาคมระหว่างประเทศในการแก้ไขความขัดแย้งภายในอย่างมีนัยสำคัญ องค์กรจากต่างประเทศที่ได้รับการยอมรับให้เข้ามาสังเกตการณ์ในระยะเปลี่ยนผ่านตาม MoU คือ Aceh Monitoring Mission (AMM) โดยสหภาพยุโรป (EU) เข้ามามีส่วนร่วมสังเกตการณ์ในลักษณะ Intergovernmental monitoring mission โดย AMM เกิดขึ้นมาภายใต้ The European Security and Defense Policy (ESDP) ซึ่งกรณีอาจะห์เป็นภารกิจแรกในภูมิภาคเอเชียของ ESDP คณะทำงาน AMM

ประกอบไปด้วยผู้แทนจาก EU จำนวน 125 คนและจากประเทศใน ASEAN จำนวน 93 คน (จากไทย มาเลเซีย บรูไน ฟิลิปปินส์ และ สิงคโปร์) (Schulze, 2008, p. 36)

### บทสรุป

ความสำเร็จในการยุติความขัดแย้งกรณีอาเจห์มักถูกสรุปรวบยอดว่าเป็นผลจากภัยพิบัติสึนามิที่ส่งผลให้คู่ขัดแย้งเผชิญกับทางตันโดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่าย GAM ที่ต้องยอมจำนนเข้าสู่โต๊ะเจรจา บทความนี้มีอาจปฏิเสธความสำคัญของสึนามิที่กระทบต่อกระบวนการสันติภาพอาเจห์ในฐานะองค์ประกอบหนึ่ง แต่จากการศึกษาพบว่ากระบวนการสันติภาพอาเจห์มิได้เกิดขึ้นอย่างบังเอิญหลังสึนามิแต่อยู่ในวิสัยทัศน์ของรัฐบาล Yudhoyono ซึ่งถูกดำเนินการมาก่อนเกิดภัยพิบัติสึนามิอย่างมีนัยสำคัญ บทความนี้จึงให้น้ำหนักภัยพิบัติสึนามิว่ามีสถานะเป็นปัจจัยกระตุ้นให้กระบวนการสันติภาพเกิดขึ้นโดยสึนามิไม่ใช่ “ปัจจัยหลักเพียงอย่างเดียว” แต่ปัจจัยจากการดำเนินนโยบายต่างประเทศก็เป็นส่วนหนึ่งของความสำเร็จในกระบวนการสันติภาพอาเจห์เช่นกัน

บทความนี้ศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการแก้ไขความขัดแย้งอาเจห์กับการดำเนินนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซียของรัฐบาล Yudhoyono จากการศึกษาพบว่าประธานาธิบดี Yudhoyono ตระหนักดีว่าประเด็นอาเจห์ถูกยกระดับเป็นประเด็นระหว่างประเทศมาโดยตลอดหลังยุคระเบียบใหม่ ค.ศ.

1998 หากรัฐบาล Yudhoyono จะแยกกิจการต่างประเทศออกจากกรณีอาเจห์ย่อมเป็นไปได้ยาก มิหนำซ้ำหลังภัยพิบัติสึนามิซึ่งรัฐบาลจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากประชาคมระหว่างประเทศยิ่งแทบจะกล่าวไม่ได้เลยว่าอาเจห์เป็นเรื่องภายในของอินโดนีเซีย และยังพบว่ารัฐบาล Yudhoyono อาศัยกรณีอาเจห์มาเป็นเครื่องมือดำเนินกิจการต่างประเทศในลักษณะของการ “ยิงปืนนัดเดียวได้นกสองตัว” คือได้ทั้งสันติภาพในอาเจห์และความร่วมมือกับประชาคมระหว่างประเทศตลอดจนภาพลักษณ์ที่ดีขึ้นของอินโดนีเซียในเวทีโลก

หากย้อนกลับไปพิจารณาถึงวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การต่างประเทศของรัฐบาล Yudhoyono จะพบว่าประเด็นประชาธิปไตย สันติภาพ และความยุติธรรมถูกระบุอยู่ในเป้าหมายการต่างประเทศของรัฐบาล ทั้งนี้หากรัฐบาล Yudhoyono จะแก้ไขความขัดแย้งอาเจห์ดังแนวทางปฏิบัติของรัฐบาลชุดก่อนๆ โดยยึดหลักการชาตินิยม หวงแหนอำนาจอธิปไตย และจัดการปัญหาด้วยความรุนแรงแล้วแน่นอนว่าความเป็นประชาธิปไตย สันติภาพ และความยุติธรรมที่รัฐบาล Yudhoyono พร่ำบอกกับประชาคมระหว่างประเทศย่อมเป็นเพียงโฆษณาชวนเชื่อในสายตาประชาคมระหว่างประเทศเท่านั้น แต่สิ่งที่รัฐบาล Yudhoyono พิสูจน์ให้ประชาคมระหว่างประเทศได้ประจักษ์คืออินโดนีเซียประสบความสำเร็จในการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริงนับตั้งแต่การขึ้นดำรงตำแหน่งด้วยการเลือกตั้ง



ประธานาธิบดีโดยตรงคนแรกในประวัติศาสตร์ การเมืองอินโดนีเซีย การกระจายอำนาจ การแก้ไขความขัดแย้งในประเทศด้วยกระบวนการสันติภาพ เป็นต้น โดยปัจจัยภายในประเทศที่มีความเป็นประชาธิปไตย มีเสถียรภาพและความมั่นคง ต่างสร้างความชอบธรรมและความเชื่อมั่นให้กับรัฐบาล Yudhoyono ในการดำเนินบทบาททั้งในภูมิภาคและระดับโลก อีกทั้งการมีเสถียรภาพและความมั่นคงในอาจะห์ (ซึ่งเป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญของภูมิภาค) ยังมีส่วนช่วยรับรองเสถียรภาพและความมั่นคงเชิงภูมิรัฐศาสตร์ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วยเช่นกัน

โดยเป็นที่ประจักษ์แล้วว่ารัฐบาล Yudhoyono ได้รับประโยชน์จากการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของรัฐซึ่งสร้างพื้นที่ การยอมรับ และ ความชอบธรรมต่อบทบาทอินโดนีเซียในเวทีระหว่างประเทศ อย่างไรก็ดีตามกรณีอาจะห์และการต่างประเทศอินโดนีเซียสามารถเป็นบทเรียนให้กับการแก้ไขความขัดแย้งในพื้นที่อื่นๆ ได้เป็นอย่างดีว่า กระบวนการแก้ไขความขัดแย้งและการต่างประเทศหากดำเนินควบคู่ไปในแนวทางเดียวกันแล้ว การเปิดรับความร่วมมือจากประชาคมระหว่างประเทศอาจมิใช่การสูญเสียอำนาจอธิปไตยเสมอไปแต่อาจนำมาซึ่งโอกาสในการดำเนินกิจการระหว่างประเทศในระยะยาวตั้งที่รัฐบาล Yudhoyono ประสบความสำเร็จในกรณีอาจะห์

## รายการอ้างอิง

- Aspinall, Edward, and Crouch, Harold. (2003). "The Aceh Peace Process: Why It Failed." *Policy Studies (East-West Center Washington)* 1.
- Aspinall, Edward. (2005). The Helsinki Agreement: A More Promising Basis for Peace in Aceh?. *Policy Studies (East-West Center Washington)*, no. 20.
- (2009). Islam and Nation: Separatist Rebellion in Aceh, Indonesia. Singapore: National University of Singapore: NUS Press.
- Awaluddin, Hamid. (2008). Why Is Peace in Aceh Successful? In Aguswandi and Judith Large (Ed.), *Reconfiguring politics: the Indonesia-Aceh peace process*. London: Conciliation Resources: Accord 20.
- BBC News. (2005). Indonesia Quake Toll Jumps Again. Retrieved May 20, 2016, from <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/4204385.stm>
- Djalal, Dino Patti. (2012). An Independent, Active and Creative Foreign Policy for Indonesia. *Strategic Review*, Vol. 2 (1).
- Indonesia's Election commission (KPU). (2009). The Outcome of National

- election during 1955–2009. Retrieved November 20, 2015, from [http://kpu.go.id/dmdocuments/modul\\_1d.pdf](http://kpu.go.id/dmdocuments/modul_1d.pdf) (In Bahasa Indonesia)
- International Crisis Group (ICG). (2005). *Aceh: A New Chance for Peace. Asia Briefing*, no. 40.
- Liputan6 News. (2004). Susilo Bambang Yudhoyono's campaigns in Aceh. Retrieved November 21, 2015, from <http://news.liputan6.com/read/80494/sby-berkampanye-di-aceh?id=80494> (In Bahasa Indonesia)
- Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement. (2005). Helsinki, Finland.
- Miller, Michelle Ann. (2009). *Rebellion and Reform in Indonesia: Jakarta's Security and Autonomy Policies in Aceh*. London: Routledge Taylor & Francis Group.
- Morfit, Michael. (2012). Managing Risk Aceh, the Helsinki Accords and Indonesia's Democratic Development. In Patrick Daly, R. Michael Feener and Anthony Reid (Eds.), *From the Ground Up: The Perspective on Post-Tsunami and Post-Conflict Aceh*. Singapore: ISEAS Publishing.
- \_\_\_\_\_. (2007). *The Road to Helsinki: The Aceh Agreement and Indonesia's Democratic Development. International Negotiation*, Vol. 12.
- Schulze, Kirsten E. (2006). Insurgency and Counter-Insurgency: Strategy and the Aceh Conflict, October 1976–May 2004. In Reid Anthony (Ed.), *Verandah of Violence: The Background to the Aceh Problem*. Singapore: Singapore University Press, NUS Publishing.
- Sterling-Folker, Janifer. (2007). *International Relations Theories: Discipline and Diversity*. Oxford: Oxford University Press.
- Sukma, Rizal. (2006). Indonesia and the Tsunami: Responses and Foreign Policy Implication. *Australian Journal of International Affairs*, Vol.60, no. 2.
- Tjhin, Christine Susanna. (2005). Post Tsunami Reconstruction and Peace Building in Aceh: Political Impacts and Potencial Risks. In *CSIS Working Paper Series: The Centre for Strategic and International Studies (CSIS)*, Jakarta.

- Widjajanto, Andi, and Wardhani, Artanti. (2008). *The relations of Intelligence and State between 1945-2004*. Jakarta: PACIVIS University of Indonesia and Friedrich Ebert Stiftung (FES). (In Bahasa Indonesia)
- Xinhua News Agency. (2005, January 25). China Donates 122m Dollars to Tsunami-Hit Countries-Spokesman. *Xinhua News Agency*.
- \_\_\_\_\_. (2006, January 9). China Give Indonesia 7.5 m Dollars for Home for Aceh Tsunami Survivors. *Xinhua News Agency*.
- Yudhoyono, Susilo Bambang. (2005). *Indonesia: The Challenge of Change*. (the Singapore Lecture Series on 16 February 2005). Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).
- \_\_\_\_\_. (2004). Statement by Susilo Bambang Yudhoyono, the president of Republic of Indonesia, at Istana Negara (Government House). Retrieved April 17, 2016, from <http://unitkom.indonesian-embassy.or.jp/menui/information/resmi.htm> (In Bahasa Indonesia)
- \_\_\_\_\_. (2005). *Transforming Indonesia: Selected International Speeches*. Dino Patti Djalal (Ed.) Jakarta: Office of Special Staff of the President for International Affairs.