

จิรวัดน์ แสงทอง

## เส้นทางสู่ข้อตกลงสันติภาพ มินดาเนา 2012

ปลายวันที่ 15 ตุลาคม 2012 คณะผู้แทนของรัฐบาลฟิลิปปินส์กับผู้นำแนวร่วมปลดแอกอิสลามโมโร (Moro Islamic Liberation Front—MILF) ได้ร่วมลงนามรับรอง “กรอบข้อตกลงว่าด้วยบังซาโมโร” (Framework of Agreement on the Bangsamoro) ที่ตำหนักมาลาคาญัน ซึ่งเป็นสำนักงานประธานาธิบดี ณ กรุงมะนิลา ประธานาธิบดีเบนิโน อากีโนแห่งฟิลิปปินส์ นายอัล ฮัจ มูรัต อิบราฮิม ประธานของ MILF นายกรัฐมนตรีดาโตะนาจิบ ราซัคแห่งมาเลเซีย และนายเอกเมเลดติน อีชฮาในกลู เลขาธิการองค์การความร่วมมืออิสลาม (Organisation of Islamic Cooperation—OIC) ร่วมด้วยตัวแทนผู้ทรงเกียรติจากหลายองค์ทั้งจากภายในและต่างประเทศ ร่วมเป็นสักขีพยานการลงนามดังกล่าว

ตลอดช่วงสัปดาห์แห่งการลงนาม ปฏิบัติการและการขับเคลื่อนขบวนการสนับสนุนข้อตกลงสันติภาพเกิดขึ้นอย่างมีสีสันทั้งที่กรุงมะนิลาและเกาะมินดาเนาซึ่งเป็นพื้นที่เป้าหมายของการแก้ปัญหาความขัดแย้งนี้ ชาวมุสลิมกับทหารหญิงแห่งกองทัพฟิลิปปินส์ร่วม “วิ่งฮิญาบ” เพื่อสันติภาพบนถนนเอ็ดซาในเมืองเควซอนแห่งกรุงมะนิลา คาราวานเพื่อสันติภาพซึ่งมีผู้เข้าร่วมทั้งชาวมุสลิม คริสเตียน และชนกลุ่มน้อยอื่นๆ จากเมืองใหญ่บนเกาะมินดาเนา เช่นจากเมืองโคตาบาโต มาราวี มากินดาเนา และดาเวา ได้เดินทางออกจากเกาะทางตอนใต้ นั่งเรือผ่านเขตวิซายาอันเป็นเขตตอนกลางของประเทศ สู่เขตลูซอนซึ่งกรุงมะนิลาตั้งอยู่ และ

ร่วมเป็นสักขีพยานในการลงนาม ขณะเดียวกัน สมาชิก MILF หลายร้อยคนได้รวมตัวเดินขบวนสนับสนุนการลงนามไปตามถนนสายซึ่งนำไปสู่สำนักงานใหญ่ของขบวนการที่ค่ายบัญชาการดาราปานัน จังหวัดมากินดาเนา บรรดาผู้บัญชาการหน่วยรบ MILF ในพื้นที่ราว 150 หน่วยถูกกำหนดให้ปราศรัยกับผู้ได้บังคับบัญชาของแต่ละหน่วยเนื่องในโอกาสอันสำคัญนี้ หนึ่งสัปดาห์ก่อนการลงนาม ประธานาธิบดีอากีโนกล่าวว่า “กรอบข้อตกลงฉบับนี้จะปูทางไปสู่สันติภาพอันแท้จริงและถาวรในมินดาเนา” (SFGate, 7 October 2012) ขณะที่มูรัต อิบราฮิมอ้างถึงข้อตกลงนี้ว่าเป็น “ชัยชนะครั้งประวัติศาสตร์ของสันติภาพและความยุติธรรม

<sup>1</sup>รายงานข่าวดังกล่าวเหล่านี้ ดูตัวอย่างเช่น Jimenez–David (11 October 2012); Jara (15 October 2012); Zonio and Ubac (15 October 2012); Madronero (16 October 2012).

เหนือสงครามและความขัดแย้งที่ยืดเยื้อยาวนาน” (Zonio and Ubac, 15 October 2012)

ความคาดหวังต่อข้อตกลงเพื่อสันติภาพรอบล่าสุดนี้ดูเหมือนจะท่วมท้น เนื่องด้วยในด้านหนึ่งแล้ว หากมันจะได้นำไปสู่สันติภาพได้จริง นั่นคือการสามารถแก้ไขปัญหาขบวนการแบ่งแยกดินแดนซึ่งทำทลายรัฐบาลฟิลิปปินส์มากกว่าสามทศวรรษ อาจเป็นก้าวสำคัญในการหาทางออกอย่างสันติให้กับความขัดแย้งและความรุนแรงที่ดำรงอยู่ยาวนานหลายศตวรรษในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางซึ่งถูกนำพาโดยชาวคริสต์กับดินแดนมินดาเนาซึ่งมีชาวมุสลิมเป็นส่วนประชากรสำคัญ<sup>2</sup> ขณะเดียวกัน ด้วยปัญหาในลักษณะคล้ายคลึงกันเป็นสถานการณ์ทำทลายหลายประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ความสำเร็จหรือล้มเหลวในกรณีฟิลิปปินส์ถูกจับตา ในภาวะซึ่งทางออกจากปัญหาดังกล่าวมีหนทางใหม่ ๆ เริ่มถูกหยิบยกมาอภิปรายภายใต้ความคึกคักและคาดหวังต่อความรู้สึกจริงใจกันและกันมากขึ้นในความเป็นอาเซียน

## การแสวงหาหนทางแก้วิกฤตมินดาเนาและข้อตกลงสันติภาพสำคัญ

ปัญหาความขัดแย้งและการพยายามสร้าง

สันติภาพให้เกิดขึ้นระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์กับขบวนการมุสลิมแบ่งแยกดินแดนในมินดาเนานั้นมีมาก่อนที่ MILF จะก้าวขึ้นมามีสถานะเป็นตัวแทนนำการเจรจาในฝักฝั่งของมุสลิมมินดาเนา อย่างน้อยที่สุด การลุกฮือขึ้นทำสงครามเต็มรูปแบบด้วยเป้าหมายแบ่งแยกดินแดนรอบร่วมสมัยก็เกิดขึ้นตั้งแต่ทศวรรษ 1970 ซึ่งความรุนแรงที่กระจายบานปลายไปมากกว่าจะเป็นแค่การสงครามระหว่างขบวนการแบ่งแยกดินแดนกับกองกำลังของรัฐบาลได้ทำให้จำนวนผู้เสียชีวิตในวิกฤตมินดาเนาสูงถึงกว่า 120,000 คน และผู้คนที่ต้องพลัดถิ่นภัยกว่าสองล้านคน

ในประวัติศาสตร์ความขัดแย้งร่วมสมัยขบวนการแบ่งแยกดินแดนของมุสลิมในมินดาเนาองค์กรแรกซึ่งเปิดฉากทำสงครามกับกองทัพฟิลิปปินส์ในปี 1972 คือ แนวร่วมปลดแอกแห่งชาติโมโร (Moro National Liberation Front—MNLF) ภายใต้การนำของนุร์ มิซซูอารี รัฐบาลฟิลิปปินส์ตอบสนองต่อสถานการณ์แตกต่างกันไปแต่ละสมัย ขณะที่ปัจจัยทั้งภายในมินดาเนาและจากทั้งระดับภูมิภาคหรือระดับโลกต่างร่วมเสริมหรือบรรเทาความรุนแรงแต่ละช่วงเวลา กระนั้นก็เห็นว่าวิกฤตมินดาเนาได้กลายเป็นประเด็นปัญหาที่ประธานาธิบดีทุกคนนับจากนั้นเป็นต้นมาให้ความสำคัญ บนเส้น

<sup>2</sup>มุสลิมในฟิลิปปินส์ถือสัดส่วนราว 5-6 เปอร์เซ็นต์จากจำนวนประชากรทั้งสิ้น 103 ล้านคน (ปี 2012) มุสลิมโดยส่วนใหญ่จะอยู่ในเขตมินดาเนาซึ่งรวมแล้วจะมีสัดส่วนประมาณเกือบ 30 เปอร์เซ็นต์จากจำนวนประชากรราว 22 ล้านคนในเขตนี้ มุสลิมในมินดาเนายังแยกย่อยออกเป็นสามกลุ่มชาติพันธุ์-ภาษาหลักกับ 10 กลุ่มย่อย สามกลุ่มชาติพันธุ์-ภาษาหลัก คือ 1) ชาวมากินดาเนาซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่ราบลุ่มแม่น้ำปูลาฮีในมินดาเนาตอนกลาง 2) ชาวมาราเนา อาศัยอยู่ในเขตทะเลสาบลาเนา มินดาเนาตอนกลาง และ 3) ชาวเตาสุกในเขตกลุ่มเกาะซูลู ทั้งนี้ ตามเขตการปกครองในปัจจุบัน ชาวมุสลิมโดยส่วนใหญ่ก็จะอยู่ในจังหวัดมากินดาเนา บาลิสัน ลาเนาใต้ ซูลู และตาวี-ตาวี

ทางยาวไกลของกระบวนการสร้างสันติภาพ  
ก้าวสำคัญและความสำเร็จหรือล้มเหลวของ  
การเจรจาบรรลุข้อตกลงแต่ละช่วงเวลา ดังนี้

### ข้อตกลงร่วมตรีโปลี (Tripoli Agreement) ปี 1976

เมื่อ MNLF ประสบความสำเร็จในการ  
หยุดยิงสถานการณ์ความรุนแรงในมินดาเนา  
ให้เป็นประเด็นที่นานาชาติต้องหันมามอง โดย  
เฉพาะการสามารถดึงความหวังใจจากโลก  
มุสลิม มันได้นำไปสู่การเจรจาครั้งสำคัญครั้ง  
แรกระหว่าง MNLF กับรัฐบาลฟิลิปปินส์สมัย  
ประธานาธิบดีเฟอร์ดินานด์ มาร์กอส (ดำรง  
ตำแหน่งระหว่างปี 1965-1986) OIC กัดตัน  
รัฐบาลฟิลิปปินส์ให้เดินเข้าสู่โต๊ะเจรจาซึ่งจัดขึ้น  
ที่ประเทศลิเบีย อันในที่สุดได้นำไปสู่การลงนาม  
รับรองข้อตกลงร่วมตรีโปลีในช่วงปลายปี 1976  
การเจรจาดังกล่าวส่งผลให้มีการยุติการสู้รบใน  
หลายพื้นที่บนเกาะมินดาเนาด้วย MNLF  
ยอมรับได้ถึงเนื้อหาของข้อตกลงร่วมฯ ซึ่งจะ  
ทำให้เกิดเขตปกครองตนเองอันประกอบรวม  
13 จังหวัดและเก้าเมืองในมินดาเนา ในเขตการ  
ปกครองดังกล่าวชาวมุสลิมสามารถมีศาลชา  
ริอะฮ์ มีสิทธิที่จะจัดตั้งสถาบันการศึกษาอัน  
สอดคล้องกับหลักศาสนาอิสลามทุกระดับ มี  
ระบบการบริหารราชการ ระบบเศรษฐกิจการ  
ค้า รวมถึงกองกำลังรักษาความมั่นคงในระดับ  
ภูมิภาคเป็นของตนเอง ขณะที่รัฐบาลฟิลิปปินส์  
จะยังคงมีอำนาจเหนือการกำหนดนโยบาย  
ต่างประเทศ กองกำลังป้องกันประเทศ และ  
ทรัพยากรธรรมชาติบางประเภท (Tripoli Agree-  
ment, 23 December 1976)

อย่างไรก็ตาม เพียงปีรุ่งขึ้น การตีความและ  
นำเอาข้อตกลงร่วมตรีโปลีไปสู่การปฏิบัติที่แตก  
ต่างกันทำให้สันติภาพเกิดขึ้นนั้นดำรงอยู่เพียง  
ชั่วขณะสั้น ๆ ประธานาธิบดีมาร์กอสลงนามใน  
ประกาศประธานาธิบดีฉบับที่ 1628 เพื่อจัดตั้ง  
เขตปกครองตนเองขึ้นสองเขตในมินดาเนา (เขต  
แรกกำหนดให้เมืองโคตาบาโตเป็นเมืองหลวง  
ส่วนเขตที่สองเมืองหลวงคือเมืองซัมโบงา) และ  
กำหนดให้มีการลงประชามติเพื่อรับรองและ  
เลือกเข้าร่วมในเขตปกครองตนเอง MNLF  
ปฏิเสธวิธีการนั้นและประณามรัฐบาลว่าตัด  
สินใจดำเนินการแต่ฝ่ายเดียว วิธีการดังกล่าว  
และอื่น ๆ ของรัฐบาลมาร์กอสถูกประเมินว่า  
เป็นเจตนาเพียงเพื่อยุติการบงบุงลงชั่วคราว  
บ่อนทำลายความเข้มแข็งของ MNLF และ  
“ยังน่าสงสัยว่าประธานาธิบดีมาร์กอสเคยมี  
ความจริงใจแค่ไหนที่จะปฏิบัติตามข้อตกลงซึ่ง  
ลงนามกัน” (McKenna 1998, 168)

MNLF ตัดสินใจรณรงค์สงครามกับกอง  
กำลังของรัฐบาลอีกครั้ง ข้อตกลงร่วมตรีโปลีถูก  
ฉีกใส่โดยทั้งสองฝ่าย แต่อย่างไรก็ตาม ข้อ  
ตกลงร่วมฯ ฉบับนี้ก็มิได้มีสถานะสำคัญใน  
ประวัติศาสตร์การแก้ปัญหาความขัดแย้งใน  
มินดาเนาอย่างน้อยสองประการ ประการแรก  
คือ การเป็นหมุดหมายสำคัญของการเปลี่ยน  
แนวทางการเคลื่อนไหวของขบวนการมุสลิมใน  
มินดาเนา จากเป้าหมายในการแบ่งแยกดินแดน  
มาสู่การยอมรับและแสวงหารูปแบบที่เห็น  
สมควรของอำนาจปกครองตนเอง และประการ  
ที่สอง คือ การเป็นแหล่งอ้างอิงให้การเจรจา  
ต่อรองและการทำข้อตกลงสันติภาพทุกฉบับ  
นับแต่นั้นเป็นต้นมา



กระนั้น หลังความล้มเหลวของการนำข้อตกลงร่วมตรีโปลีไปใช้ไม่นานและก่อนที่การเจรจาฉบับใหม่จะเกิดขึ้น MNLF ได้อ่อนกำลังลงอย่างต่อเนื่องเมื่อเข้าสู่ช่วงปลายทศวรรษ 1970 ด้วยปัญหาความขัดแย้งภายใน กองกำลังรบนั้นอ่อนแอจากการถอนตัวและไร้ระเบียบโดยผู้ที่เคยเข้าร่วมขบวนการจำนวนมากได้วางอาวุธยอมจำนนหลังจากที่รัฐบาลมาร์กอสเสนอรางวัลตอบแทนด้วยการนำพวกเขาเข้าสู่ตำแหน่งราชการและอื่นๆ อุดมการณ์ร่วมของขบวนการที่ชูชาตินิยมโมโรผนวกพร้อมกับมิติศาสนาอิสลามนั้นสามารถยึดเหนี่ยวบรรดาผู้นำเข้าด้วยกันได้เพียงเบาบางและชั่วคราว กลุ่มดาตูซึ่งเป็นผู้นำเชิงจารีตเริ่มขัดแย้งกับกลุ่มปัญญาชนอย่างมีซูฮารีซึ่งค่อนข้างเอนเอียงเข้าหาอุดมการณ์มาร์กซิสต์ ขณะที่คำเรียกขานชาวมุสลิมมินดาเนาว่า “โมโร” นั้นเป็นประดิษฐกรรมของเจ้าอาณานิคมตั้งแต่สมัยการปกครองของสเปนซึ่งไม่ได้ทรงพลังมากพอที่จะ

สลายความเป็นจริงของความแตกต่างอย่างมากทางชาติพันธุ์และคลื่นใต้น้ำของปัญหาทางชนชั้น (Molloy, 1988; McKenna, 1992) ความแตกต่างนี้เริ่มขยายตัวเป็นความขัดแย้งภายในกระทั่ง MNLF แยกออกเป็นเสี่ยงในช่วงปี 1977 กลุ่มผู้นำเชิงจารีตถอนตัวไปสวมหมวกดีร์รัฐบาล กลุ่มผู้นำอีกส่วนหนึ่งที่ยังคงจริงจังในการต่อสู้ภายใต้การนำของฮาซิม ซาลามัต แยกตัวไปจัดตั้ง MILF ซึ่งเน้นชุดอุดมการณ์ทางด้านศาสนาขึ้นสูงกว่าแม้ว่ามิติทางชาติพันธุ์ก็ยังมีเห็นชัด กล่าวคือ MILF นั้นอยู่ภายใต้การนำของชาวมากินดาเนาและมาราเนา ขณะที่ MNLF ได้รับการสนับสนุนอย่างแข็งขันจากชาวเตาสูก อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะอ่อนแอลงอย่างมากจากสถานการณ์ดังกล่าวนี้ แต่ MNLF ยังคงสามารถรักษาสถานะเป็นขบวนการนำของชาวโมโรอยู่ได้ในช่วงเข้าสู่ทศวรรษ 1980 อย่างน้อยที่สุดก็ในสายตาของโลกภายนอกและรัฐบาลฟิลิปปินส์



### ข้อตกลงเจดดาห์ (Jeddah Accord) ปี 1987

หลังจากมาร্কอสต้องลงจากอำนาจในปี 1986 ประธานาธิบดีคนใหม่ คือ โคราซอน อากีโน (ดำรงตำแหน่ง 1986-1992) ได้หันมาเปิดโต๊ะเจรจาแสวงหาสันติภาพกับขบวนการแบ่งแยกดินแดนในมินดาเนาอีกครั้งหนึ่ง การเจรจาลหลายรอบได้บรรลุลงที่ข้อตกลงเจดดาห์ในช่วงต้นปี 1987 ข้อตกลงนี้เป็นพยายามที่จะหวนกลับไปยึดโยงให้ข้อตกลงร่วมตรีโปลีบรรลุผลจริง แต่เพียงแค่นาน การเจรจาก็ล้มเหลวลงด้วยการไม่อาจสร้างความเห็นพ้องในประเด็นขอบเขตของพื้นที่ที่จะให้มีการปกครองตนเอง กล่าวคือ ขณะที่ MNLF ต้องการให้รวมเอาพื้นที่ทั้งสิ้น 14 จังหวัดอันเป็นการอ้างอิงจากข้อตกลงร่วมตรีโปลี รัฐบาลอากีโนยืนยันให้รวมเพียงแค่ห้าจังหวัดที่มีชาวมุสลิมเป็นประชากรส่วนใหญ่ ขณะที่ช่วงเวลาเดียวกันนั้น กองทัพฟิลิปปินส์ก็เริ่มปะทะกับกองกำลังอื่นอย่างเช่น MILF บ่อยครั้งขึ้น พร้อมกับที่ความสัมพันธ์ระหว่างอากีโนกับกองทัพก็หาได้ราบรื่น การ

เจรจาเพื่อแสวงหาสันติภาพจึงลงเอยด้วยความล้มเหลวในที่สุด (Bacho, 1987; May, 1987)

อย่างไรก็ตาม ด้วยการเปิดช่องไว้ในรัฐธรรมนูญปี 1987 ที่กำเนิดขึ้นหลังการสิ้นสุดยุคมาร্কอส เอื้ออำนวยให้มีกระบวนการผ่านกฎหมายประกอบพระราชบัญญัติโดยรัฐสภา และกระบวนการทำประชามติเพื่อจัดตั้งเขตปกครองตนเองได้ในบางพื้นที่ฟิลิปปินส์ รัฐบาลอากีโนได้ร่วมมือกับผู้นำทางศาสนาและเหล่าดาตุส่วนหนึ่งในมินดาเนา ทำโครงการเพื่อจัดตั้ง “เขตปกครองตนเองแห่งมุสลิมมินดาเนา” (Autonomous Region of Muslim Mindanao—ARMM) โดยผ่านการรับรองของรัฐสภาในปีเดียวกัน และได้จัดให้มีการลงประชามติใน 13 จังหวัดและเก้าเมืองตามข้อตกลงร่วมตรีโปลีในปี 1989 กระนั้น ผลประชามติมีเพียงสี่จังหวัด (มากินดาเนา ลาเนาใต้ ซูลู และตาวี-ตาวี) เลือกที่จะเข้าร่วมใน ARMM

ARMM ได้กลายเป็นช่องทางสำคัญให้กลุ่มดาตุหวนคืนสู่อำนาจทางสังคมอีกครั้งหนึ่งผ่าน

การเข้าร่วมและมีตำแหน่งในสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการ ก่อนหน้านี้พวกเขาเข้าร่วมกับกองกำลังกบฏและเป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งที่เร่งเร้าให้เกิดความแตกแยกขึ้นใน MNLF จนเมื่อ นายฟีเดล รามอสก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งประธานาธิบดีคนต่อมา รามอสได้เริ่มต้นการเจรจากับ MNLF อย่างจริงจังอีกครั้ง ในรอบนี้ภายใต้ความพยายามที่จะประนีประนอมกันทั้งสองฝ่าย

### **ข้อตกลงร่วมสันติภาพขั้นสุดท้าย (Final Peace Agreement) ปี 1996**

ฟีเดล รามอส (ดำรงตำแหน่ง 1992-1998) แสดงให้เห็นถึงความตั้งใจจริงที่จะสร้างสันติภาพขึ้นในมินดาเนาตั้งแต่ช่วงรณรงค์หาเสียงชิงตำแหน่งประธานาธิบดี ทั้งเคยเดินทางด้วยตนเองไปยังลิเบียเพื่อยืนยันกับผู้นำลิเบียที่มีอิทธิพลสูงต่อ MNLF ว่ารัฐบาลจะกลับไปยึดมั่นในข้อตกลงร่วมตรีโปลี โดยเฉพาะในประเด็นเขตพื้นที่ปกครองตนเอง ขณะที่ทางฝ่าย MNLF ความอ่อนแออย่างต่อเนื่องทำให้ไม่มีทางเลือกมากหากจะยังคงต้องการอ้างและรักษาสถานะการเป็นกลุ่มขบวนการหลักของชาวไมโร การเจรจาหลายรอบจึงเกิดขึ้น โดยเฉพาะที่อินโดนีเซียซึ่งเสนอตัวขึ้นมาเป็นผู้ประคับประคองการเจรจา (Magdalena, 1997, 250-254)

การลงนามใน “ข้อตกลงร่วมสันติภาพขั้นสุดท้าย” ระหว่างรัฐบาลรามอสกับ MNLF มีขึ้นในเดือนกันยายน 1996 เนื้อหาหลักคือการกำหนดช่วงเวลาสองระยะในการดำเนินการให้ข้อตกลงร่วมตรีโปลีบรรลุผล โดยในระยะแรกได้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่ชื่อ “สภาแห่ง

ฟิลิปปินส์ตอนใต้เพื่อสันติภาพและการพัฒนา” (Southern Philippines Council for Peace and Development—SPCPD) ซึ่งจะคอยกำกับให้การดำเนินการตามข้อตกลงเกิดขึ้นจริงและเป็นไปอย่างราบรื่นในระยะสามปีแรกของช่วงเปลี่ยนผ่านนี้ และดำเนินการผนวก MNLF รวบรวม 7,500 คนเข้ากองทัพและกรมตำรวจฟิลิปปินส์ ส่วนในระยะที่สองจะเป็นการถือกำเนิดขึ้นของรัฐบาลปกครองตนเองเข้าแทนที่ ARMM และ SPCPD ทั้งนี้หลังการทำประชามติใน 14 จังหวัดกับเก้าเมืองในมินดาเนา เนื้อหาในข้อตกลงยังรวมถึงการกำหนดให้มีตัวแทนจากภูมิภาคมินดาเนาเข้าไปนั่งในองค์กรของรัฐบาล จัดตั้งกองกำลังพิเศษสำหรับรักษาความมั่นคงในภูมิภาค การเพิ่มให้มีหลักสูตรและเนื้อหาการเรียนการสอนเกี่ยวกับศาสนาอิสลาม และบูรณาการสถาบันการศึกษาอิสลามเข้าในระบบการศึกษาของรัฐบาลปกครองตนเอง รวมถึงการที่รัฐบาลกลางยินยอมให้รัฐบาลส่วนภูมิภาคนี้สามารถจัดตั้งศาลจารีตประเพณีขึ้นได้เช่นกัน (Final Peace Agreement, 2 September 1996)

ภายใต้ข้อตกลงรอบนี้ มิซุฮาริ ผู้นำ MNLF ได้ถูกแต่งตั้งให้เป็นประธาน SPCPD และรัฐบาลก็สนับสนุนให้เขาขึ้นสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการของ ARMM ในที่สุดมิซุฮาริก็ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าราชการคนที่สามนับแต่มีการจัดตั้ง ARMM ขึ้นมา คาดหวังกันว่าการที่เขาได้ดำรงตำแหน่งทั้งสองจะทำให้เกิดการยอมรับและผลสู่สันติภาพจะเกิดขึ้นจริงในที่สุด

กระนั้นสัญญาณแห่งอุปสรรคในการแสวงหาสันติภาพก็เริ่มเห็นได้ชัดในเวลาไม่นาน



การวิพากษ์วิจารณ์และกระทั่งต่อต้าน ARMM และ SPCPD เริ่มรุนแรงด้วยข้อหาคอร์รัปชันและดำเนินงานผิดพลาด มิซุฮาริเองตกเป็นเป้าสำคัญในการโจมตี อันรวมถึงการประณามว่าเขาทำให้ทั้งสองหน่วยงานเป็นดั่งสมิธสวอนตัวของ MNLF และอวยประโยชน์แก่ชาวเตาสุกเป็นหลัก นอกเหนือไปจากปัญหาด้านการดำเนินงาน ตัวข้อตกลงสันติภาพก็มีปัญหาในตัวเอง อย่างเช่น ความคลุมเครือในขอบข่ายอำนาจที่แท้จริงของทั้งสองหน่วยงานที่ทำหน้าที่เอื้ออำนวยให้แก่การเปลี่ยนผ่านและองค์การเมืองในการปกครองตนเอง ว่าจะมีอิสระได้อย่างแท้จริงหรือเป็นเพียงแขนขาสำหรับการดำเนินการในส่วนของรัฐบาลกลาง (Bertrand 2000, 45-49) ขณะที่ความแตกแยกระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในหมู่ชาวมุสลิมมินดาเนาก็ก็นำให้กระบวนการสันติภาพจากข้อตกลงปี 1996 ไร้ประสิทธิผลอย่างสิ้นเชิง ปัญหาประการนี้เกิดขึ้นชัดเจนจากการที่ MILF เริ่มทวีความแข็งแกร่งมากยิ่งขึ้นเมื่อสามารถกลายเป็นขบวนการที่รวมศูนย์การสนับสนุนจากทั้งอดีตสมาชิก MNLF อุลามาในมินดาเนา และมุสลิมที่ผิดหวังกับการต่อสู้และกระบวนการสันติภาพก่อนหน้านี้ กระทั่งได้ทำการรบบพุ่งกับกองกำลังของรัฐบาลพร้อม ๆ กับเปิดการเจรจาต่อรองได้ด้วยตนเอง การบรรลุข้อตกลงร่วมครั้งสุดท้ายปี 1996 และการที่อดีตกลุ่มกบฏแบ่งแยกดินแดนสามารถเข้ามามีอิทธิพลในองค์กรอย่างเป็นทางการที่รัฐบาลฟิลิปปินส์ยินยอมและเอื้ออำนวยให้เกิดขึ้นถือได้ว่าเป็นการจบกระบวนการเจรจาเพื่อสันติภาพในช่วงตอนของ MNLF ก่อนที่จะเข้าสู่ระยะของ MILF ถัดต่อมา

### การเจรจาสันติภาพรอบ MILF

การเจรจาทายทางยุติความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์กับ MILF เริ่มต้นตั้งแต่เดือนสิงหาคมปี 1996 ข้อตกลงหยุดยิงได้รับการรับรองจากทั้งสองฝ่ายในปีรุ่งขึ้น กระทั่งเมื่อสิ้นสมัยของฟิเดล รามอสในช่วงกลางปี 1998 และประธานาธิบดีคนใหม่ของฟิลิปปินส์คือนายโจเซฟ เอสตราดา (ดำรงตำแหน่ง 1998-2001) การเจรจาก็ยังคงดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง เอสตราดาเริ่มต้นโดยการพยายามสานต่อกระบวนการเจรจาสันติภาพที่รามอสริเริ่มไว้ กระทั่งถึงเดือนตุลาคมปี 1999 รัฐบาลเอสตราดาซึ่งสูญเสียความอดทนต่อภาวะไร้กฎหมายในมินดาเนา โดยเฉพาะต่อปัญหาการลักพาตัวชาวต่างชาติอย่างต่อเนื่อง ได้ตัดสินใจณรงค์สงครามเต็มรูปแบบเพื่อกวาดล้างกองกำลัง MILF กระทั่งสามารถเข้ายึดแคมป์อาบูการ์ ซึ่งเป็นที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของ MILF ได้สำเร็จ (Santos, Jr., 2005, 7-9) ข้อตกลงหยุดยิงได้ถูกยกเลิกพร้อม ๆ กับที่ MILF ได้ประกาศญัตติต่อรัฐบาล

เมื่อล่วงเข้าสู่สมัยของประธานาธิบดีกลอเรีย มาคาปากัลป์ อารโรโย (ดำรงตำแหน่งสองสมัยระหว่างปี 2001-2010) กระบวนการเจรจาเพื่อสันติภาพได้ถูกรื้อฟื้นขึ้นอีกครั้ง โดยในคราวนี้ ภายใต้การเสนอตัวของประเทศมาเลเซียเข้ามาเป็นผู้อุปถัมภ์กระบวนการให้ได้มาซึ่งสันติภาพ รัฐบาลฟิลิปปินส์และ MILF ได้บรรลุข้อตกลงหยุดยิง และตามมาด้วยการลงนามรับรอง “ข้อตกลงในกรอบความเข้าใจทั่วไปว่าด้วยการรื้อฟื้นการเจรจาเพื่อสันติภาพ” (Agreement for the General Framework for

the Resumption of Peace Talks) จนในช่วงปลายเดือนมีนาคมปี 2001 ได้มีการออกกฎหมายประกอบพระราชบัญญัติว่าด้วย ARMM ซึ่งให้อำนาจให้หลายจังหวัดและหลายเมืองจากข้อเรียกร้องของขบวนการมุสลิมแบ่งแยกดินแดนได้ทำประจําชาติเพื่อเลือกจะเข้าร่วมกับ ARMM แม้ว่าในท้ายที่สุดจะมีเพียงจังหวัดบาสิลันกับเมืองมาราวิเท่านั้นได้ถูกรวมเข้าไปในที่สุด

อย่างไรก็ตาม ถึงช่วงปลายปี 2001 กระบวนการสันติภาพก็ต้องหยุดชะงักครั้งใหญ่อีกหน เมื่อกองทัพฟิลิปปินส์ได้ตัดสินใจเปิดฉากโจมตีกองกำลัง MILF ด้วยการอ้างเหตุผลถึงรายงานหน่วยข่าวกรองของรัฐบาลฟิลิปปินส์ที่ว่า MILF ได้ให้การสนับสนุนขบวนการอาบูไซยาฟซึ่งถูกติดป้ายในฐานะขบวนการก่อการร้ายพร้อมทั้งข้อหาการมีสายสัมพันธ์ใกล้ชิดกับขบวนการก่อการร้ายตัวกลั่นอย่างเจมาห์ อิสลามิยาห์และอัลกออิดะฮ์ จนต่อมาทั้ง MNLF และ MILF เองก็ถูกรัฐบาลฟิลิปปินส์ประกาศว่าเป็นกลุ่มก่อการร้ายด้วยเช่นกัน ท่าทีดังกล่าวของรัฐบาลอาริโยถูกกระตุ้นจากการที่ทั้งสองขบวนการปรากฏอยู่ในรายชื่อกลุ่มก่อการร้ายที่จัดทำโดยรัฐบาลสหรัฐอเมริกา (Abuza, 2005, 464-474; Mercado, 2008, 240-243)

แม้ว่าสถานการณ์ไกลหลายในมินดาเนาจะถูกเร่งเร็วขึ้นอย่างมากในช่วงสงครามต่อต้านการก่อการร้าย และในด้านหนึ่งแล้วไม่อาจปฏิเสธได้ว่า MILF เองก็ไม่สามารถควบคุมหน่วยปฏิบัติการของตนได้อย่างสมบูรณ์แบบทั่วถึง แต่กระบวนการเจรจาระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์กับ MILF ก็ยังคงดำเนินไปอย่างต่อเนื่องภายใต้ความพยายามของทางฝ่าย MILF ที่จะกันตนเองออกจากขบวนการก่อการร้ายหัวรุนแรงทั้งหลาย

สัญญาณที่ดีเกิดขึ้นสลับกับการถดถอยทางการเมืองมีเป็นระยะ ๆ จนในที่สุดกระบวนการเพื่อสันติภาพได้มาถึงทางตันตลอดช่วงการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีสมัยที่สองของอาริโย เมื่อประเด็นสำคัญในข้อเรียกร้องของทางฝ่าย MILF ได้เจอกับปัญหาในทางรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ แม้ว่าทางรัฐบาลอาริโยและ MILF จะได้ร่วมกันร่าง “บันทึกความเข้าใจแห่งข้อตกลงว่าด้วยเขตกรรมของบรรพบุรุษมุสลิม” (Memorandum of Agreement on the Muslim Ancestral Domain—MOA-AD) ในปี 2008 ซึ่งจะเปิดโอกาสให้ 737 บารางาย (หมู่บ้าน) ในมินดาเนาได้ทำประจําชาติที่จะเข้าร่วมในอาณาเขตดินแดนที่นิยามว่าเป็นผืนดินของบังซาโมโร กระทั่งมีการกำหนดวันที่จะร่วมกันลงนามและมีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จสูงเนื่องจาก MOA-AD เป็นข้อตกลงที่มีเนื้อหาเอื้อตามความต้องการของ MILF ยิ่งกว่าครั้งใด ๆ (Tuminez, 2007, 83-88) อย่างไรก็ตาม นักการเมืองชาวคริสเตียนเขตพื้นที่ซึ่งถูกกำหนดให้ต้องรวมอยู่ในบังซาโมโรตาม MOA-AD กับชนพื้นเมืองดั้งเดิมที่ไม่พอใจต่อการที่นิยามพวกเขาเข้ากับชาวบังซาโมโร ได้ออกมาต่อต้านและผลักดันเสนอเรื่องร้องเรียนให้ศาลสูงแห่งฟิลิปปินส์วินิจฉัย กระทั่งศาลสูงได้ออกคำสั่งระงับข้อตกลงดังกล่าวด้วยเหตุผลว่าการที่รัฐบาลอาริโยจะทำให้ MOA-AD บรรลุผลโดยจะดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นมีอาจทำได้ อีกทั้งเนื้อหาและเจตนาของ MOA-AD นั้นก็ถูกตีความว่าขัดรัฐธรรมนูญเพราะอาจเปิดโอกาสให้เกิดการแบ่งแยกดินแดนออกจากรัฐฟิลิปปินส์ (Williams, 2010)

เมื่อเข้าสู่สมัยของประธานาธิบดีเบนิโญ อากีโน (ขึ้นดำรงตำแหน่งปี 2010) แม้ว่าจะมีการ



เปิดฉากปะทะกันระหว่างสองกองกำลังหลายครั้ง แต่ความจริงจ้งในการหาข้อยุติความขัดแย้งได้นำมาสู่การลงนามข้อตกลงสันติภาพฉบับซึ่งเต็มไปด้วยความหวังในปี 2012 ในที่สุด

## กรอบข้อตกลงว่าด้วยบังซามาโรปี 2012

กรอบข้อตกลงว่าด้วยบังซามาโรบรรลุการลงนามหลังการเจรจาสันติภาพระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์กับ MILF ทั้งสิ้น 32 รอบในช่วงเวลาเก้าปีที่ผ่านมา การเจรจารอบล่าสุดดำเนินอย่างต่อเนื่องระหว่างวันที่ 2-6 ตุลาคม 2012 ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย ก่อนที่จะมีการประกาศการบรรลุผลเจรจาซึ่งนำมาสู่การลงนามของทั้งสองฝ่ายในที่สุด ทั้งนี้ ก้าวสำคัญของการเจรจาสันติภาพระหว่าง MILF และรัฐบาลเบนีโญ อากีโนเกิดขึ้นในช่วงเดือนเมษายนปี 2012 นั่นคือ หลังจากที่ผู้นำการเจรจาของทั้งสองฝ่ายไม่อาจประนีประนอมกันได้หลายประเด็น โดยเฉพาะจากการที่ MILF ยืนยันว่าความต้องการสูงสุดของฝั่งตนคือการมีรัฐมุสลิมอิสระที่แยกออกมาจาก ARMM สถานการณ์เริ่มเปลี่ยนไปในทิศทางที่ดีขึ้นเมื่อเบนีโญ อากีโนตัดสินใจไม่ออกคำสั่งให้กองกำลังของรัฐปฏิบัติการตอบโต้ของกำลังนอกแถวของ MILF ที่ซุ่มโจมตีหน่วยทหารที่จังหวัดบาสิลันเมื่อเดือนตุลาคมปี 2011 พร้อมกันนั้น หน่วยงานสนับสนุนสันติภาพจากภายนอกก็ได้ดำเนินการอย่างแข็งขันที่จะนำทั้งสองฝ่ายกลับมาสู่โต๊ะเจรจา

การเจรจาเพื่อแสวงหาทางออกรอบที่ 27 ซึ่งจัดขึ้นที่มาเลเซียในเดือนเมษายนปี 2012 ได้กลายเป็นความคืบหน้าครั้งใหญ่เมื่อทั้งสองฝ่ายได้ร่วมกันร่างและเห็นชอบ “ประเด็นตัดสินใจเชิงหลักการ” (Decision Points on Principles) ซึ่ง

กำหนดประเด็นสำคัญที่เห็นพ้องกันเบื้องต้นไว้สำหรับการเจรจาเพื่อหาข้อตกลงฉบับสมบูรณ์ในอนาคต ประเด็นตัดสินใจ ซึ่งมีจำนวน 10 ข้อนั้นแม้ว่าจะไม่ได้ครอบคลุมหลายประเด็นที่เห็นต่างกันเข้าไว้ แต่ก็เกิดความก้าวหน้าครั้งใหญ่เมื่อทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องกันที่จะให้กำเนิดเขตปกครองอิสระที่เรียกว่า “บังซามาโร” เข้าแทนที่ ARMM บังซามาโรจะมีรัฐบาลบริหารเฉพาะตน มีการแบ่งปันอำนาจและแบ่งปันความมั่งคั่งกับรัฐบาลกลาง มีโอกาสที่จะแสวงหารายได้อย่างเช่นการเรียกเก็บภาษีเป็นของตนเอง รวมถึงการที่รัฐบาลกลางยินยอมที่จะให้ขยายขอบข่ายอำนาจของศาลชาโรอะให้มากขึ้นในบังซามาโร (GPH-MILF Decision Points on Principles, 24 April 2012) ประเด็นตัดสินใจ ได้กลายเป็นสัญญาณที่ดีอันทำให้การเจรจารุดหน้าอย่างรวดเร็ว และเป็นตัวอ้างอิงให้กับกรอบข้อตกลงว่าด้วยบังซามาโรซึ่งลงนามกันในวันที่ 15 ตุลาคม 2012

เนื้อหาของกรอบข้อตกลงว่าด้วยบังซามาโรแบ่งออกเป็นเก้าประเด็นที่คู่เจรจาดูแลเห็นพ้องและรับรู้ร่วมกัน คือ

- 1) การจัดตั้งบังซามาโร
- 2) กฎหมายพื้นฐานที่จะใช้ในบังซามาโร
- 3) ขอบข่ายอำนาจภายในบังซามาโร ของทั้งรัฐบาลบังซามาโรและรัฐบาลแห่งชาติฟิลิปปินส์
- 4) การเก็บเกี่ยวรายได้และแบ่งปันความมั่งคั่ง
- 5) อาณาเขตของบังซามาโร
- 6) สิทธิขั้นพื้นฐานของประชากรในบังซามาโร
- 7) การดำเนินการในช่วงเปลี่ยนผ่านและนำข้อตกลงไปสู่การปฏิบัติ
- 8) การดำเนินการที่จะทำให้สภาพสังคม

หวนคืนสู่ภาวะปกติ

9) เรื่องอื่นๆ ในสองประเด็น คือ จะไม่มีการดำเนินการตามข้อตกลงแต่เพียงฝ่ายเดียว และกำหนดให้ทั้งสองฝ่ายจัดทำข้อตกลงที่ครอบคลุมในรายละเอียดโดยอ้างอิงจากข้อตกลงฉบับนี้ และให้เสร็จสิ้นภายในสิ้นปี 2012

เมื่อพิจารณาในเนื้อหา อาจจะสามารถกล่าวได้ว่า กรอบข้อตกลงว่าด้วยบังซามอโรได้จำแนกแยกย่อยและมีรายละเอียดดลึงในหลายประเด็นยิ่งกว่าข้อตกลงร่วมฉบับใด ๆ ที่ทั้งสองฝ่ายได้ลงนามร่วมกันก่อนหน้านี้ โดยเฉพาะในส่วนของลักษณะและอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลอิสระแห่งบังซามอโรที่จะถือกำเนิดขึ้น เนื้อหาจะระบุอย่างชัดเจนถึงอนาคตที่บังซามอโรจะถูกจัดตั้งขึ้นแทนที่ ARMM การที่รัฐบาลของบังซามอโรจะมีรูปแบบเป็นรัฐบาลระบบรัฐสภาโดยผ่านการสนับสนุนให้มีระบบการเลือกตั้งและพรรคการเมืองตามวิถีทางประชาธิปไตย และแม้ว่าประเด็นสำคัญยิ่งอย่างการกำหนดขอบข่ายอำนาจร่วมระหว่างรัฐบาลบังซามอโรและรัฐบาลกลางฟิลิปปินส์จะยังคงต้องการการจัดทำรายละเอียดผนวกข้อตกลง แต่เนื้อหาในกรอบข้อตกลงร่วมบังซามอโรก็ได้ระบุแยกอำนาจของรัฐบาลกลางไว้ก่อนอย่างชัดเจนว่าจะยังคงประกอบด้วยอย่างเช่น การรักษาความมั่นคงและปัญหาความมั่นคงภายนอกประเทศ นโยบายต่างประเทศ นโยบายตลาดร่วมและการค้าระหว่างประเทศ ระบบเงินตราและนโยบายทางการเงิน การดำเนินการด้านประชากรและการแปลงสัญชาติ และระบบไปรษณีย์ ขณะที่ในส่วนหนึ่งของบังซามอโร เนื้อหาจะให้ความสำคัญเป็นอย่างสูงกับการเพิ่มอำนาจการใช้ซารีอะห์และการจัดตั้งหน่วยงานรับรองสิ่งซึ่งพิจารณาว่า “ฮาลาล”

ในบังซามอโร (Framework Agreement on the Bangsamoro, 15 October 2012, Section 3: Powers)

ประเด็นเรื่องอาณาเขตของเขตปกครองอิสระเป็นประเด็นสำคัญแห่งการโต้เถียง เห็นต่าง กระทั่งทำให้การเจรจาและนำข้อตกลงไปสู่การปฏิบัติหลายครั้งก่อนหน้านี้ประสบความสำเร็จในท้ายที่สุด ยิ่งกว่านั้นคือเป็นประเด็นปัญหาละเอียดอ่อนที่บ่อยครั้งได้นำไปสู่ความขัดแย้งภายในมินดาเนาเอง เนื้อหาในข้อตกลงสันติภาพฉบับล่าสุดได้กล่าวถึงประเด็นอาณาเขตโดยระบุว่า อาณาเขตแกนหลักของบังซามอโรจะประกอบด้วย

- 1) ขอบเขตพื้นที่ในปัจจุบันของ ARMM
- 2) หกเทศบาลเมืองในจังหวัดลาเนาเหนือ (ประกอบด้วยเทศบาลเมืองบาลอย, มูโน, นูญัง, ปันตาร์, ตาโกโลอัน และตังกัล) กับทุกบารางายในหกเทศบาลเมืองในจังหวัดโคตบาโตเหนือ (หกเทศบาลเมืองดังกล่าวประกอบด้วยเทศบาลเมืองคาบาซัน, คาร์เมน, อาลีโอสัน, ปิกาวายัน, ปิกีก์ และมิดซายป์) ซึ่งได้เข้าร่วม ARMM ในการทำประชามติเมื่อปี 2001

- 3) เมืองโคตบาโตและอิซาเบลลา
- 4) พื้นที่อื่นๆ ที่อยู่ติดกับอาณาเขตข้างต้น ซึ่งรัฐบาลท้องถิ่นตัดสินใจ หรือมีการยื่นคำร้องโดยผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 10% ที่จะเข้าร่วมกับบังซามอโร ทั้งนี้ อย่างน้อยสองเดือนก่อนที่จะมีการรับรองการใช้กฎหมายพื้นฐานหรือมีการกำหนดเขตแดนบังซามอโรอย่างเป็นทางการ (Ibid., Section 5: Territory)

หลังจากการโต้เถียงรอบใหญ่ว่า กระบวนการทำประชามติจะต้องดำเนินการอีกครั้งหรือไม่ในพื้นที่ซึ่งเคยตัดสินใจเข้าร่วม



ป้องกันปัญหาเหล่านี้โดยเริ่มต้นด้วยการนิยาม “บังซาโมโร” ว่า

ผู้ซึ่งในช่วงเวลาแห่งการยึดครองและทำให้ตกเป็นอาณานิคมมีฐานะเป็นคนพื้นเมืองหรือผู้อยู่อาศัยแต่ดั้งเดิมในมินดาเนา กลุ่มเกาะซูลู และเกาะอื่น ๆ ที่ทอดเนื่องกันอันรวมทั้งปาลาวัน รวมถึงลูกหลานของพวกเขาไม่ว่าจะมีสายเลือดแท้หรือลูกผสม มีสิทธิที่จะนิยามตนเองในฐานะบังซาโมโร อาจโดยปริยายหรือจากความปรารถนาส่วนตัว คู่สามีภรรยาและทายาทพวกเขาจะถูกจำแนกในฐานะบังซาโมโร ขณะที่เสรีภาพในการเลือกของชาวพื้นเมืองดั้งเดิมอื่น ๆ จะได้รับการเคารพ (Ibid., Section 1: Establishment of the Bangsamoro)

ความระมัดระวังและเจตนาที่จะสร้างการยอมรับยังเห็นได้จากเนื้อหาในประเด็นการขยายขอบเขตอำนาจของศาลซารีอะห์ ซึ่งระบุชัดเจนในข้อตกลงว่าทั้งอำนาจและการนำไปใช้นั้น “เพียงสำหรับชาวมุสลิมเท่านั้น” พร้อมทั้งขยายความว่า “สิทธิในจารีตประเพณีและขนบธรรมเนียมของชนพื้นเมืองดั้งเดิมจะถูกนำไปพิจารณาในการสถาปนาระบบยุติธรรมของบังซาโมโร รวมถึงการยอมรับกระบวนการมีส่วนร่วมของชนพื้นเมืองดั้งเดิมในฐานะอีกหนึ่งหนทางในการร่วมแก้ปัญหาความขัดแย้ง” (Ibid., Section 3: Powers) พร้อมกันนั้น ประเด็นสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองในบังซาโมโรที่จะถือกำเนิดขึ้นก็ได้ถูกระบุไว้อย่างโดดเด่นในข้อตกลงอันรวมถึงสิทธิจัดตั้งกลุ่มองค์กรทางศาสนาและวัฒนธรรม สิทธิที่จะไม่ถูกคุกคามทางศาสนาชาติพันธุ์ และนิกายความเชื่อของตน และสิทธิต่าง ๆ ในฐานะชนพื้นเมืองดั้งเดิม (Ibid., Section

6: Basic Rights) อันด้วยเนื้อหาเหล่านี้เองที่เป็นส่วนหนึ่งทำให้กรอบข้อตกลงว่าด้วยบังซาโมโรปี 2012 ถือกำเนิดขึ้นด้วยความหวังและยังไม่ได้แว่วยินเสียงต่อต้านอย่างจริงจังจากกลุ่มซึ่งก่อนหน้านี้เคยแข็งขันคัดค้าน

### ส่งท้าย: สู่สันติภาพถาวร?

มีปัจจัยหลายประการที่ทำให้เส้นทางการแสวงหาสันติภาพระหว่างรัฐบาลกลางกับขบวนการแบ่งแยกดินแดนอย่าง MILF ได้บรรลุถึงข้อตกลงที่เต็มไปด้วยความหวังมากที่สุดครั้งหนึ่ง กระนั้นก็เป็นที่ยู้งันดีว่าปัจจัยสำคัญย่อมคือการที่คู่เจรจาจริงใจที่จะหาทางออกจากความขัดแย้งเพื่อบรรลุสันติภาพที่แท้จริง วิกฤตมินดาเนาที่ยืดเยื้อและส่งผลให้เกิดความสูญเสียมหาศาลผลักดันให้ทั้งรัฐบาลฟิลิปปินส์และกลุ่มขบวนการแบ่งแยกดินแดนมุสลิมยินยอมผ่อนปรนข้อเรียกร้องหลายประการของตน จนทำให้อีกฝ่ายรู้สึกได้ถึงความจริงใจที่ว่านี้

นอกจากนี้ การไม่ตั้งต้นยืนกรานว่าปัญหาความขัดแย้งเป็นเรื่องภายในที่ไม่ว่าใครก็ไม่ควรเข้ามายุ่งเกี่ยวก็เป็นแนวทางที่แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อการบรรลุสันติภาพเป็นจุดหมายสูงสุด ตั้งแต่ครั้งกระบวนการเจรจาสันติภาพรอบระยะของ MNLF ฝ่ายที่สามซึ่งเป็นผู้อุปถัมภ์การเจรจามีบทบาทยิ่งในการทำให้คู่ขัดแย้งประนีประนอมและบรรลุข้อตกลงสำคัญ ๆ โดยในรอบระยะของ MILF การเจรจาส่วนใหญ่เกิดขึ้นที่ประเทศมาเลเซียมากกว่าศวรรษ ด้วยเป็นหนึ่งในผู้ร่วมมีส่วนร่วมได้ส่วนเสียจากกระบวนการสันติภาพเนื่องจากประชากรของรัฐซาบฮาร์ประกอบไปด้วยผู้คนจำนวนมากที่อพยพ (ทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย) มาจาก

มินดาเนา มาเลเซียจึงสนับสนุนกระบวนการเจรจาทางออกอย่างจริงจัง นอกจากนั้น การที่คู่ขัดแย้งยินยอมเปิดกว้างให้องค์กรภายนอกที่ใส่ใจต่อปัญหาได้เข้ามาเป็นผู้ร่วมสังเกตการณ์มีส่วนช่วยในการผลักดันการกระบวนการสันติภาพได้อย่างมาก ซึ่งนอกจากมาเลเซียที่รับหน้าที่เป็นผู้อุปถัมภ์หลักมาตั้งแต่ปี 2001 การเจรจาสันติภาพระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์กับ MILF ยังมีผู้สนับสนุนกระบวนการที่สำคัญอีกสองกลุ่ม คือ

1) คณะสังเกตการณ์ระหว่างประเทศ (International Monitoring Team—IMT) ซึ่งก่อตั้งและเข้ามามีบทบาทในการติดตามการดำเนินงานให้ข้อตกลงสันติภาพบรรลุผลตั้งแต่ปี 2004 มีประเทศมาเลเซีย อินโดนีเซีย บรูไน ญี่ปุ่น และสหภาพยุโรป เป็นผู้สนับสนุนหลัก และ

2) คณะตัวกลางระหว่างประเทศ (International Contact Group—ICG) ซึ่งประกอบไปด้วยคณะตัวแทนจากรัฐบาลญี่ปุ่น ซาอุดีอาระเบีย ตุรกี และสหราชอาณาจักร ร่วมกับสี่หน่วยงานเอ็นจีโอที่ทำงานระดับภูมิภาคและระดับสากลคือ องค์กรมุฮัมหมัดดียาห์ มูลนิธิเอเชีย องค์กรสนับสนุนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Conciliation Resources) และศูนย์ส่งเสริมसानเสวนาเพื่อมนุษยธรรม (Center for Humanitarian Dialogue) ICG จัดตั้งขึ้นเมื่อปลายปี 2009 เพื่อทำหน้าที่เข้าร่วมและสังเกตการณ์กระบวนการเจรจาสันติภาพระหว่างคู่เจรจา ประสานงานระหว่างกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับภาคประชาสังคม เพื่อผลให้กระบวนการสันติภาพเกิดขึ้นจริง

การเปิดกว้างให้องค์กรเพื่อสันติภาพ ผู้มี

ส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ และภาคประชาสังคมที่ใส่ใจต่อปัญหา ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเจรจา เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดช่องทางการการประคับประคองการเจรจาไม่ให้พังทลายลงกลางคันหลายต่อหลายครั้ง กระทั่งเห็นความสำคัญได้จริงในการบรรลุข้อตกลงในปลายปี 2012 นี้

อย่างไรก็ตาม อาจจะมีเร็วไปที่จะสรุปตั้งแต่วันนี้ว่ากรอบข้อตกลงว่าด้วยบังซามอโรคือข้อตกลงสันติภาพฉบับสุดท้ายที่นำสันติภาพถาวรมาสู่ดินแดนมินดาเนา หลายประเด็นสำคัญซึ่งถูกละไว้ในข้อตกลงจำเป็นต้องมีการจัดทำรายละเอียดผนวกในอนาคต อันรวมถึงประเด็นขอบเขตอำนาจร่วมระหว่างรัฐบาลบังซามอโรและรัฐบาลกลางฟิลิปปินส์ การแบ่งสัดส่วนรายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงหนทางในการทำให้สังคมมินดาเนาคืนสู่ภาวะปกติ ซึ่งล้วนเป็นประเด็นละเอียดอ่อนที่กระบวนการเจรจาท้าข้อสรุปอาจมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการบรรลุการลงนาม นอกจากนี้ว่าเฉพาะในส่วนของแผนและขั้นตอนการให้กำเนิดรัฐบาลบังซามอโร ตั้งแต่กระบวนการคัดเลือกและแต่งตั้งคณะกรรมการดูแลกระบวนการส่งผ่านอำนาจ (Transition Commission) ไปจนถึงกระบวนการทำประชามติ จัดตั้งสำนักงานบริหารกระบวนการส่งผ่านอำนาจแห่งบังซามอโร (Bangsamoro Transition Authority) ทำายสุดที่การเลือกตั้งและถือกำเนิดรัฐบาลบังซามอโรซึ่งกำหนดไว้ว่าจะเป็นปี 2016 นั้น ยังต้องผ่านหลายขั้นตอน เกี่ยวพันทั้งการตัดสินใจที่ส่วนกลางและการเจรจาต่อรองที่จะเกิดขึ้นในมินดาเนาเอง<sup>3</sup> อุปสรรคที่ไม่คาดหมายสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกขั้นตอน

เช่นเดียวกับสิ่งอันอาจเป็นอุปสรรคอีกหลายประการที่ยังคงดำรงอยู่เนื่องจากภาวะสงครามอันยาวนาน อย่างเช่น กระทั่งถึงช่วงเวลาแห่งการลงนามข้อตกลงสันติภาพฉบับล่าสุด เชื่อได้ว่าหน่วยปฏิบัติการของ MILF อีกหลายหน่วยที่ยังคงถือครองอาวุธสงครามที่ยังไม่เปิดเผยต่อรัฐบาลฟิลิปปินส์และผู้สังเกตการณ์สันติภาพทั่วไป สิ่งนี้เข้าใจได้เมื่อพิจารณาว่าปฏิบัติการทางทหารของ MILF เมื่อครั้งอดีตไม่ได้มีเพียงแค่การรบพุ่งเพื่อเป้าหมาย

ในการแบ่งแยกดินแดนเพียงประการเดียว การประกาศญัตตต่อรัฐบาลฟิลิปปินส์และชาติตะวันตก สายสัมพันธ์กับขบวนการก่อการร้ายหัวรุนแรงบางกลุ่ม และการที่หลายหน่วยปฏิบัติการอยู่นอกเหนือการควบคุมได้อย่างมั่นคงจากศูนย์อำนวยการกลาง MILF ทำให้การถือครองและปกปิดอาวุธสงครามเป็นสิ่งที่สามารถคาดการณ์ ประเด็นดังกล่าวนี้มีความละเอียดอ่อนเป็นอย่างมากต่อกระบวนการสันติภาพในระยะยาว หลายต่อหลายครั้งที่การค้นพบอาวุธที่



▲ **ผังขั้นตอนการจัดตั้งองค์การเมืองปกครองตนเองบังซามอโร**

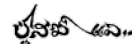


ปกปิดไว้ได้ทำลายความไว้วางใจและมีส่วนในการหมิ่นประมาททางทหารขึ้นอีกครั้ง

นอกจากนี้ ใช่ว่ากลุ่มองค์กรต่าง ๆ ในมินดาเนาเองจะเป็นเอกภาพในการสนับสนุนกรอบข้อตกลงว่าด้วยบังซามอโร เสียงคัดค้านที่ชัดเจนที่สุดตั้งแต่ช่วงก่อนลงนามจากนุร์ มิซูฮารี ผู้ก่อตั้ง MNLF มิซูฮารีวิจารณ์ว่าสิ่งที่ข้อตกลงฉบับล่าสุดจะบรรลุคือการลบล้างข้อตกลงสันติภาพฉบับอื่น ๆ ที่ MNLF ใช้เวลานานในการได้มาก่อนหน้านี้ ซึ่งล้วนเป็นข้อตกลงที่ได้รับการยอมรับจากประชาคมนานาชาติ ทั้งข้อตกลงที่สำคัญบางฉบับ โดยเฉพาะข้อตกลงร่วมตรีโปลี ก็ยังไม่ได้เกิดผลบรรลุสมบูรณ์ตามวัตถุประสงค์ กรอบข้อตกลงว่าด้วยบังซามอโรถือกำเนิดขึ้นก็ด้วยการชี้หน้าของมาเลเซียซึ่งพยายามทำให้ข้อตกลงร่วมตรีโปลีไม่อาจบรรลุผลเต็มที่ด้วยवादเกรงว่าจะต้องสูญเสียชาวบาหลีและซาราวัก พร้อมทั้งอ้างว่าสมาชิก MILF สายฮาร์ดคอร์ที่สนับสนุนการทำให้ข้อตกลงร่วมตรีโปลีบรรลุผลสูงสุดจะถอนตัวและหวนกลับมาเข้าร่วมเคลื่อนไหวกับ MNLF เพื่อต่อต้านกรอบข้อตกลงว่าด้วยบังซามอโร (Echeminada, 15 October 2012; Manlupig, 22 October 2012) การกล่าวอ้างของมิซูฮารีเรื่องการแตกแยกภายใน MILF อาจฟังขึ้นอยู่บ้างเมื่อความจริงนั้นคือในปี 2010 ได้เกิดการแตกแยกครั้งสำคัญครั้งหนึ่งภายใน MILF กระทั่งอาเมอริล อุมบราได้แยกตัวมาจัดตั้งขบวนการอิสลามเสรีแห่งบังซามอโร (Bangsamoro Islamic Freedom Movement—BIFM) ซึ่งหลังการลงนามในข้อตกลงสันติภาพรอบล่าสุด ปฏิริยาของ BIFM ก็ยังคงเป็นไปในทางลบและยืนยันที่จะรบพุ่งกับรัฐบาลฟิลิปปินส์ต่อไปตามเป้าประสงค์ที่อ้างว่า

เพื่อเอกราชที่แท้จริงของบังซามอโร (Reyes, 19 October 2012)

สามวันก่อนการลงนามกรอบตกลงว่าด้วยบังซามอโร เกิดระเบิดขึ้นที่เมืองคากายัน เดอ โอโรในเขตมินดาเนาเหนือ และอีกจุดที่จังหวัดซัมโบงาสิบูกายบนแหลมซัมโบงาของเกาะมินดาเนา ระเบิดทั้งสองจุดคร่าชีวิตพลเรือนและเจ้าหน้าที่ตำรวจบาดเจ็บสาหัส วันต่อมาผู้ก่อการไม่ทราบฝ่ายซุ่มโจมตีทหารหน่วยลาดตระเวนจนทำให้เจ้าหน้าที่เสียชีวิตสามนาย เหตุการณ์เกิดขึ้นที่เมืองลามิตัน จังหวัดบาสิลัน ซึ่งเป็นพื้นที่ในเขต ARMM และทราบกันว่าเป็นหนึ่งในฐานที่มั่นสำคัญของ MILF และอาบูไซยาฟ ต่อมา สี่วันหลังการลงนามในข้อตกลงสันติภาพ การลอบวางระเบิดครั้งที่สามในรอบหนึ่งสัปดาห์เกิดขึ้นที่เมืองตาซอวง จังหวัดสุลต่านกูดาตในเขตมินดาเนากลาง แม้จะไม่มีหลักฐานชี้ชัดแต่เหตุการณ์เขย่าขวัญครั้งนี้อยู่ภายใต้กระแสหวาดระแวงว่า BIFM อาจวางแผนสร้างความปั่นป่วนเพื่อแสดงปฏิบัติการต่อการลงนามรับรองกรอบข้อตกลงว่าด้วยบังซามอโร

มินดาเนายังคงอยู่ภายใต้ภาวะไร้ข้อแบในสายตาของคนภายนอก โดยเฉพาะชาวฟิลิปปินส์จำนวนไม่น้อยที่ศูนย์กลางอำนาจและอากายได้ความกังวลของผู้ทรงเกียรติในการเมืองระดับชาติของฟิลิปปินส์ กระแสความนิยมในประธานาธิบดีคนปัจจุบันอันเป็นส่วนหนึ่งสำคัญที่ผลักดันการเจรจาสันติภาพสู่การบรรลุข้อตกลงรอบล่าสุดอาจต้องประจันกับความคิดที่เชื่อมั่นเรื่องบูรณภาพเหนือดินแดนซึ่งไม่อาจดูแคลนเหล่านี้ล้วนยังเป็นสิ่งท้าทายเส้นทางบรรลุสันติภาพถาวรในมินดาเนา 

- Abuza, Zachary. (2005). The Moro Islamic Liberation Front at 20: State of the Revolution. **Studies in Conflict & Terrorism**, 28, 453-479.
- Bacho, Peter. (1987). The Muslim Secessionist Movement. **Journal of International Affairs**, 41(1), 153-164.
- Bertrand, Jacques. (2000). Peace and Conflict in the Southern Philippines: Why the 1996 Peace Agreement is Fragile. **Pacific Affairs**, 73(1), 37-54.
- GPH-MILF Decision Points on Principles**. (24 April 2012).
- Echeminada, Perseus. (15 October 2012). Nur Rejects Framework Agreement. **The Philippine Star**. Retrieved 16 October 2012, from <http://www.philstar.com/Article.aspx?articleId=859594>
- Final Peace Agreement on the Implementation of the 1976 Tripoli Agreement Between the Government of the Republic of the Philippines and the Moro National Liberation Front with the Participation of the Organization of Islamic Conference Ministerial Committee of the Secretary General of the Organization of Islamic Conference**. (2 September 1996).
- Framework Agreement on the Bangsamoro**. (15 October 2012).
- International Crisis Group. (2012). **The Philippines: Breakthrough in Mindanao**. Asia Report No240.
- Jara, Manolo B. (15 October 2012). Mindanao Peace Accord Signing Today. **The Gulf Today**. Retrieved 16 October 2012, from <http://gulftoday.ae/portal/58f4e89f-512a-47a8-bc8d-49402369cfc6.aspx>
- Jimenez-David, Rina. (11 October 2012). Women an Essential Part of Peace Building. **Philippine Daily Inquirer**. Retrieved 20 October 2012, from <http://opinion.inquirer.net/38542/women-an-essential-part-of-peace-building>
- Madronero, Adrian L. (16 October 2012). High Hopes for Peace. **Sun.Star Davao**. Retrieved 17 October 2012, from <http://www.sunstar.com.ph/davao/local-news/2012/10/16/high-hopes-peace-248210>
- Magdalena, Federico V. (1997). The Peace Process in Mindanao: Problems and Prospects. **Southeast Asian Affairs 1997**. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Manlupig, Karlos. (22 October 2012). Misuari to Followers: Armed Option Remains. **Inquirer News**. Retrieved 24 October 2012, from <http://newsinfo.inquirer.net/293208/misuari-mnlf-keeping-options-for-armed-struggle-open>
- May, R. J. (1987). The Philippines under Aquino: A Perspective from Mindanao. **Journal of**

**Muslim Minority Affairs**, 8(2), 345-355.

McKenna, Thomas M. (1992). Martial Law, Moro Nationalism, and Traditional Leadership in Cotabato. **Pilipinas**, 18, 1-17.

\_\_\_\_\_. (1998). **Muslim Rulers and Rebels: Everyday Politics and Armed Separatism in the Southern Philippines**. Berkeley: University of California Press.

Mercado, Eliseo R. (2008). The Effect of 9/11 on Mindanao Muslims and the Mindanao Peace Process. In John L. Esposito, John O. Voll, and Osman Bakar (eds.), **Asian Islam in the 21st Century** (pp. 229-244). New York: Oxford University Press.

Molloy, Ivan. (1988). The Decline of the Moro National Liberation Front in the Southern Philippines. **Journal of Contemporary Asia**, 18(1), 59-76.

Reyes, Victor. (19 October 2012). 3rd Blast in Mindanao. **Malaya Business Insight**. Retrieved 22 October 2012, from <http://www.malaya.com.ph/~malayaco/index.php/news/nation/15738-3rd-blast-in-mindanao>

Santos, Jr., Soliman M. (2005). **Peace Negotiations Between the Philippine Government and the Moro Islamic Liberation Front: Causes and Prescriptions**. East-West Center Washington Working Paper No. 3.

SFGate. (7 October 2012). Philippine Deal may Ease Mindanao Strife. **SFGate**. Retrieved 16 October 2012, from <http://www.sfgate.com/world/article/Philippine-deal-may-ease-Mindanao-strife-3927184.php>

**Tripoli Agreement, Agreement between the Government of the Republic of the Philippines and the Moro National Liberation Front with the Participation of the Quadripartite Ministerial Commission Members of the Islamic Conference and the Secretary General of the Organization of the Islamic Conference**. (23 December 1976).

Tuminez, Astrid S. (2007). This Land Is Our Land: Moro Ancestral Domain and Its Implications for Peace and Development in the Southern Philippines. **SAIS Review**, 27(2), 77-91.

Williams, Timothy. (2010). The MoA-AD Debacle—An Analysis of Individuals' Voices, Provincial Propaganda, and National Disinterest. **Journal of Current Southeast Asian Affairs**, 29(1), 121-144.

Zonio, Aquiles Z., and Michael Lim Ubac. (15 October 2012). Hopes Soar in Mindanao: MILF Leaders in Manila for Signing of Peace Deal. **Inquirer News**. Retrieved 17 October 2012, from <http://newsinfo.inquirer.net/289054/hopes-soar-in-mindanao>