สกสว
TSRI

TSRI POLICY BRIEF

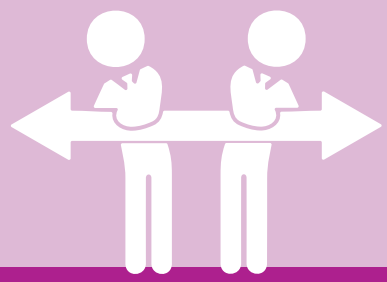
PRP
POLICY-RESEARCH PLATFORM
โครงการกิจกรรมการเชื่อมโยงงานวิจัยกับภาคนโยบาย

ปีที่ 9 • ฉบับที่ 10/2562

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.)

การแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ใน รัฐอาเจะห์ และบทเรียนที่มีต่อสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย

การแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ใน**รัฐอาเจะห์**และบทเรียนที่มีต่อ **สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย**



ประเด็นสำคัญ

- อาเจะห์ เป็นเกาะหนึ่งในเขตสุมาตราของอินโดนีเซียที่มีความแตกต่างด้านชาติพันธุ์กับชาวชวา ได้เริ่มเรียกร้องเอกราชมาตั้งแต่สมัยรัฐบาลซูฮาร์โต มีกลุ่มเคลื่อนไหวเสรีอาเจะห์ (GAM) เป็นองค์กรหลักเพื่อต่อสู้และเรียกร้องสิทธิของตนมาตั้งแต่ปี 1976 จนนำมาสู่ข้อตกลงกับอินโดนีเซีย ภายใต้บันทึกความเข้าใจเพื่อยุติความขัดแย้งเมื่อปี 2005
- ปัจจัยสำคัญที่ทำให้อินโดนีเซียประสบความสำเร็จในการเจรจากับกลุ่ม GAM ได้แก่เจตจำนงทางการเมือง (Political Will) ที่มีความต่อเนื่องมาตั้งแต่สมัยรัฐบาลของประธานาธิบดีวาฮิดถึงซูซิโล บัมบัง ยูโดโยโน การมีตัวกลางเจรจาและกลไกที่มีประสิทธิภาพ มีเครือข่ายซึ่งสามารถสร้างความไว้วางใจของทั้งฝ่าย การโน้มน้าวให้กองทัพที่มีท่าทีไม่เห็นด้วย ให้สนับสนุนการเจรจาสันติภาพ รวมทั้งการบริหารสถานการณ์ภายหลังความตกลงสันติภาพเป็นไปอย่างดี
- ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่สามารถปรับใช้จากบทเรียนและการแก้ไขความขัดแย้งในอาเจะห์ที่มีต่อสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือการแก้ไขปัญหาความรุนแรงต้องใช้การเมืองนำการทหาร รวมถึงการดำรงการติดต่อพูดคุยระหว่างรัฐบาลและกลุ่มต่อต้านทั้งที่เปิดเผยและปิดลับให้มีความต่อเนื่อง

Policy Brief ฉบับนี้สรุปและเรียบเรียงจากงานวิจัยของ ชนินท์ทิรา ณ ถลาง และ อรอนงค์ ทิพย์พิมล (2553)
ภายใต้โครงการวิจัยโดยทุนสนับสนุนจากกองทุนสนับสนุนการวิจัย

ผู้สรุปและเรียบเรียง
คณพศ ภูวบริรักษ์

กองบรรณาธิการ
ผศ.ดร.สุนิดา อรุณพิพัฒน์ ผศ.ดร.ภาคภูมิ ทิพคุณ
นายพิชญุตม์ รัตนสุวรรณชัย น.ส.นพรดา คำชื่นวงศ์
น.ส.ภัณฑิลา ธนบูรณ์นิพัทธ์ น.ส.เปรมยุดา ธรรมพัชรากร

จัดทำโดย
โครงการกิจกรรมการเชื่อมโยงงานวิจัยกับภาคนโยบาย

สถานที่ติดต่อ
โครงการกิจกรรมการเชื่อมโยงงานวิจัยกับภาคนโยบาย
ห้อง 602 ชั้น 6 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ท่าพระจันทร์)
เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200
โทรศัพท์ 09 2989 8689 โทรสาร 0 2298 0454

1. บทนำ

การที่กลุ่มชาติพันธุ์หนึ่งๆ ต่อสู้กับรัฐเพื่อแบ่งแย่งดินแดน อาจมิได้เกิดจากความแตกต่างทางชาติพันธุ์ วัฒนธรรม ศาสนา และภาษาเพียงปัจจัยเดียว แต่ขึ้นอยู่กับความรู้สึกของประชาชนหรือกลุ่มชาติพันธุ์ดังกล่าวว่ารู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของชาติมากน้อยเพียงใดด้วย ดังนั้นการแบ่งแยกดินแดน (Secessionism) จึงเป็นความต้องการของกลุ่มชาติพันธุ์ที่ไม่ต้องการจะอยู่ภายใต้รัฐ และมีความประสงค์จะมีรัฐบาลเป็นของตนเอง เนื่องจากมีความรู้สึกชาตินิยมที่ไม่สอดคล้องกับคำว่าชาติของรัฐนั้น ซึ่งเรียกกลุ่มนี้ว่าขบวนการชาตินิยมเชิงชาติพันธุ์ (Ethno-Nationalist Movement)[2] ซึ่งความขัดแย้งในอาเจะห์มีลักษณะตามคำจำกัดความดังกล่าว และกลุ่มต่อต้านของอาเจะห์ (GAM) ได้ต่อสู้กับรัฐบาลอินโดนีเซียมาตั้งแต่ปี 1976

อาเจะห์ เป็นเกาะที่ตั้งอยู่ทางตอนเหนือของเกาะสุมาตรา ซึ่งอยู่ทางทิศตะวันออกของอินโดนีเซีย มีขนาดพื้นที่ 55,329 ตารางกิโลเมตร มีประชาชนประมาณ 4 ล้านคน ส่วนใหญ่เป็นชาวอาเจะห์และชนกลุ่มน้อยอีก 7 กลุ่ม เริ่มเรียกร้องเอกราชมาตั้งแต่สมัยรัฐบาลซูฮาร์โต โดยมีกลุ่มเคลื่อนไหวเสรีอาเจะห์ (The Free Aceh Movement, Gerakan Aceh Merdeka: GAM) เป็นองค์กรหลักต่อสู้กับอินโดนีเซียมาตั้งแต่ปี 1976 โดยเป็นการต่อสู้แบบจำกัดพื้นที่เฉพาะในอาเจะห์เท่านั้น โดยเฉพาะข้อเรียกร้องทางการเมือง ภายหลังชัยชนะจากการปลดแอกอินโดนีเซีย อาเจะห์ไม่ได้ปกครองเป็นเขตพิเศษตามที่ได้ตกลงกับประธานาธิบดีซูการ์โน นอกจากนี้ ยังรวมถึงการเอารัดเอาเปรียบทางเศรษฐกิจจากอินโดนีเซีย เนื่องจากอาเจะห์เป็นพื้นที่ที่อุดมด้วยทรัพยากรธรรมชาติ เช่น น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ และแร่ธาตุเป็นจำนวนมาก

กระบวนการสันติภาพในอาเจะห์ถือว่าประสบความสำเร็จค่อนข้างดี โดยเกิดข้อตกลงในบันทึกความเข้าใจร่วมฯ ที่เป็นกรอบหลักในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างอินโดนีเซียและกลุ่ม GAM ซึ่งทำให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรมตามมา เช่น การหยุดการใช้กำลังระหว่างกัน การนำไปสู่การปกครองตนเองบางส่วนของอาเจะห์ ซึ่งทำให้เกิดเสถียรภาพทางการเมืองและสังคมของอาเจะห์จนถึงปัจจุบัน

Policy Brief ฉบับนี้ ชี้ให้เห็นถึงปัจจัยที่ทำให้การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ในอาเจะห์ อินโดนีเซีย ประสบความสำเร็จ โดยเปรียบเทียบและถอดบทเรียนในการแก้ไขปัญหาความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และเสนอแนะทางเลือกเชิงนโยบาย

[2] Don MacIver (ed.) The Politics of Multinational States, (Basingstoke, England: Macmilan, 1999) pp. 17-23

2. ปัจจัยที่นำไปสู่ความเสร็จในกระบวนการสันติภาพอาเจะห์

2.1 เจตจำนงทางการเมือง (Political Will) ที่เป็นสิ่งสำคัญในการเจรจาและกระบวนการสร้างสันติภาพ

การตกลงใจในการเจรจาระหว่างผู้นำรัฐบาลอินโดนีเซียและกลุ่ม GAM เกิดขึ้นมาตั้งแต่สมัยประธานาธิบดีอับดุลระห์มัน วาฮิด เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2000 ซึ่งเป็นความตกลงเพื่อยุติความรุนแรง หรือ Humanitarian Pause โดยได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างจากชาวอาเจะห์ ถึงแม้การเจรจา ดังกล่าวจะไม่นำมาสู่สันติภาพระหว่างทั้งสองฝ่าย เนื่องจากสาเหตุหลายประการ ทั้งปัญหาภายในอินโดนีเซีย การถอดถอนประธานาธิบดี พรรคการเมือง และการที่ทหารไม่เห็นด้วย รวมทั้งจุดยืนของทั้งสองฝ่ายที่มีความแตกต่างกัน

แม้ประธานาธิบดีวาฮิดจะพ้นตำแหน่ง แต่เจตจำนงทางการเมืองของอินโดนีเซียในอันที่จะเจรจากับกลุ่ม GAM ยังคงดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องถึงสมัยรัฐบาลนางเมกาวตี ซูการ์โนบุตรี (2002 - 2004) โดยนางเมกาวตีได้นำ "แนวทางแบบบูรณาการ" (Intergrated Approach) มาใช้ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในอาเจะห์ กล่าวคือ ยังคงแนวทางการเจรจาสันติภาพผ่านตัวกลาง ขณะเดียวกันก็ใช้การทหารเพื่อจัดการกับกลุ่ม GAM ด้วยเช่นกัน แม้ว่าทั้งสองฝ่ายจะสามารถบรรลุ "ความตกลงเพื่อยุติความรุนแรงในอาเจะห์" (Cessation of Hostilities in Aceh: CoHA) แต่ก็มีการละเมิดข้อตกลงดังกล่าวในเวลาต่อมา ก่อนที่รัฐบาลจะประกาศใช้กฎอัยการศึก เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2003 จนก่อให้เกิดความรุนแรงและเกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพื้นที่อย่างกว้างขวางจากทั้งฝ่ายรัฐบาลและกลุ่ม GAM เช่นกัน

อย่างไรก็ตาม เจตจำนงทางการเมืองเพื่อยุติปัญหาความขัดแย้งในอาเจะห์ที่มีมาอย่างยาวนาน ก็ประสบความสำเร็จในสมัยรัฐบาลพลเอกซูซิโล บัมบัง ยูโดโยโน ปัจจัยเกื้อหนุนที่สำคัญอย่างหนึ่งคือ เหตุการณ์สึนามิ เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2004 ที่ทำให้มีผู้เสียชีวิตประมาณ 167,000 คน ซึ่งเปิดโอกาสให้ทั้งสองฝ่ายยุติการสู้รบ และเริ่มการเจรจาสันติภาพอย่างจริงจัง มีการเปลี่ยนตัวกลางในการเจรจาองค์กรการริเริ่มการจัดการภาวะวิกฤต (Crisis Management Initiative: CMI) ที่นำโดยอดีตประธานาธิบดีฟินแลนด์ มาร์ตติ อาห์ติซาริ ซึ่งได้เจรจากับรัฐบาลอาเจะห์พลัดถิ่นในสวีเดน รวมทั้งหารือระหว่างทุกฝ่ายที่กรุงเฮลซิงกิ ฟินแลนด์ เมื่อปี 2005 ก่อนที่จะมีการลงนามในบันทึกความเข้าใจ (MoU) ระหว่างรัฐบาลอินโดนีเซียและกลุ่ม GAM เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2005

2.2 ตัวกลางในการเจรจาสันติภาพและกลไกที่ดูแลการละเมิดความตกลงเพื่อยุติความขัดแย้งที่ดำเนินมาอย่างยาวนาน ที่ควรมีประสบการณ์และมีความเป็นกลาง สามารถจัดการกับปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรม

ก่อนหน้าที่การเจรจาสันติภาพจะประสบความสำเร็จในรัฐบาลพลเอกซูซิโล บัมบัง ยูโดโยโน อินโดนีเซียใช้ตัวกลางในเจรจา คือ ศูนย์อังรีดูนังต์ (Henry Dunant Center: HDC) เป็นตัวหลักในการขับเคลื่อน ซึ่งก็สามารถทำให้เกิด "ข้อตกลงหยุดยิงทางมนุษยธรรม" (Humanitarian Pause) ได้สำเร็จ แต่สุดท้าย HDC ก็มิอาจสร้างการยอมรับจากฝ่าย GAM ได้ ความพยายามในการใช้กลไก "คณะกรรมการความมั่นคงร่วม" (Joint Security Committee: JSC) เพื่อทำหน้าที่ในการดูแลไม่ให้เกิดการละเมิดข้อตกลง CoHA ในสมัยนางเมกาวตีก็ประสบความล้มเหลว โดยสาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากศูนย์ HDC เป็นองค์กรอิสระที่ไม่ใช่ของรัฐ ซึ่งไม่มีส่วนยึดโยงกับสหภาพยุโรปและอาเซียน ทำให้ HDC มิอาจสร้างเครือข่ายที่ได้รับการยอมรับจากกลุ่ม GAM

ในกรณีดังกล่าวแตกต่างกับในสมัยประธานาธิบดีซูซิโล บัมบัง ยูโดโยโนที่ได้เปลี่ยนตัวกลางในการเจรจาใหม่เป็นองค์กร CMI โดยมีอดีตประธานาธิบดีฟินแลนด์ เป็นหัวหน้าตัวกลาง และได้นำผู้แทนจากสหภาพยุโรปและกลุ่มอาเซียนเข้ามาเป็นผู้ดูแลและสังเกตการณ์มิให้ละเมิด MoU ที่ได้ร่วมกันลงนาม โดย JSC ซึ่งเคยเป็นกลไกตรวจสอบการละเมิดข้อตกลงได้ถูกเปลี่ยนเป็นกลไกใหม่ที่เรียกว่า "ปฏิบัติการติดตามตรวจสอบอาเจะห์" (Aceh Monitoring Mission: AMM) ซึ่งมีอำนาจมากกว่า JSC โดยประกอบด้วยผู้แทนจากสหภาพยุโรปและอาเซียนกว่า 200 คน กระจายตัวไปตามพื้นที่ต่างๆ ในอาเจะห์ 10 แห่ง ที่ทำหน้าที่สืบหาข้อเท็จจริงและตัดสินเกี่ยวกับกรณีพิพาทและการละเมิด MoU ประสานความสัมพันธ์กับกลุ่ม GAM รวมทั้งการปลดอาวุธของกลุ่ม GAM โดย AMM ถือว่าดำเนินงานได้มีประสิทธิภาพกว่า HDC และ JSC มาก

[3] BBC Online, "Aceh rebels signs peace agreement", 15 August 2005 , www.bbc.com

2.3 การสร้างพันธมิตรและแนวร่วมกับกองทัพ เพื่อโน้มน้าวให้กองทัพสนับสนุนรัฐบาลในการเจรจา

เนื่องจากประธานาธิบดีซูซิโล บัมบัง ยูโดโยโนเคยเป็นผู้นำกองทัพมาก่อน จึงมีความเข้าใจดีต่อท่าทีและจุดยืนของกองทัพที่ปฏิเสธการให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่ในการยุติความขัดแย้งที่เกิดขึ้นอาเจะห์ โดยกองทัพมองว่าเหตุการณ์ในอาเจะห์เป็นการแบ่งแยกดินแดนและบูรภาพของอินโดนีเซีย ซึ่งถือเป็นการละเมิดความมั่นคงแห่งชาติ อีกทั้งกองทัพไม่ต้องการให้กลุ่ม GAM เป็นคู่เจรจาที่ยกระดับมีฐานะเท่าเทียมกับรัฐ ขณะที่ฝ่ายการเมืองมองว่าควรยุติความขัดแย้งด้วยกระบวนการทางการเมือง เช่น การเจรจาสันติภาพและหาทางออกด้วยรูปแบบการให้อิสระในการปกครองตัวเองระดับหนึ่ง (Autonomous rule) แต่มิใช่การแยกตัวเป็นอิสระจากอินโดนีเซีย แต่เดิมการคงอาเจะห์ให้อยู่ภายใต้อินโดนีเซีย กองทัพได้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่มาจาก 3 แหล่ง คือ 1) เงินที่ได้จากธุรกิจของกองทัพโดยตรง 2) เศรษฐกิจสีเทา โดยเฉพาะรายได้จากการคุ้มครองแก่ธุรกิจอื่นๆ หรือการคอรัปชั่นในการซื้อสินค้าอื่นๆ 3) ตลาดมืดหรือการทำธุรกิจผิดกฎหมาย เช่น การลักลอบค้าน้ำมัน การทำเหมืองแร่และการลักลอบตัดไม้ เป็นต้น[4]

ประธานาธิบดีซูซิโล บัมบัง ยูโดโยโนได้โน้มน้าวว่าการเจรจาสันติภาพจะให้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจกับกองทัพ โดยได้จัดสรรเงินจำนวน 526,000 ล้านรูเปียห์ เป็นเงินพิเศษในการบริหารจัดการเพื่อดูแลสันติภาพในอาเจะห์ นอกจากนี้ ยังรวมถึงการถอนพลเอก รามิชาร์ด ราชูดู ผู้บังคับบัญชากองพลในอาเจะห์ออกจากตำแหน่ง เนื่องจากมีแนวทางที่คัดค้านแผนการเจรจาสันติภาพของประธานาธิบดี ซูซิโล บัมบัง ยูโดโยโนด้วย

ภายหลังการลงนามบันทึกความเข้าใจฯ ปี 2005 ได้ปรากฏความท้าทายในการบริหารจัดการมากมาย แม้ว่าอินโดนีเซียและกลุ่ม GAM จะสามารถบรรลุความตกลงใน MoU ปี 2005 ซึ่งมีสาระสำคัญคือ 1) การถอนกำลังทหารรัฐบาลให้เหลือ 23,800 นาย และปลดอาวุธกลุ่ม GAM 2) การร่างกฎหมายเลือกตั้งของอาเจะห์ และกระจายอำนาจและรายได้จากทรัพยากรธรรมชาติร้อยละ 70 ให้กับอาเจะห์ 3) การนิรโทษกรรมกลุ่ม GAM สืบหาข้อเท็จจริงกรณีพิพาทและตั้งกรรมการไกล่เกลี่ย 4) การตั้งคณะผู้ตรวจสอบนานาชาติจากสหภาพยุโรปและอาเซียน 5) การที่อาเจะห์ยังคงเป็นส่วนหนึ่งภายใต้แนวคิดรัฐเดี่ยวของอินโดนีเซีย 6) การจัดตั้งหน่วยงานให้ความช่วยเหลือนักรบ GAM เพื่อคืนสู่สังคม[5]

ทั้งนี้ความท้าทายที่สำคัญคือการจัดสรรปันส่วนผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจภายในอาเจะห์เอง ซึ่งนำมาสู่การต่อสู้ของกลุ่ม GAM ในอดีต ซึ่งไม่พอใจอินโดนีเซียในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ หลังความตกลงใน MoU ปัญหาการจัดการทางเศรษฐกิจ จึงกลายเป็นประเด็นต้องให้ความสนใจเป็นอย่างยิ่ง เช่น การเก็บภาษี การให้เงินชดเชยค่าเสียหายภัยพิบัติที่เกิดจากสึนามิ การชดเชยให้กับผู้ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งระหว่างอินโดนีเซียและกลุ่ม GAM และการชดเชยรายได้ของกองทัพที่มีอยู่ในอาเจะห์

[4] Kingbury and McCulloch, “Military Business in Aceh”, p.207

[5] ชนินท์ทิรา ณ ถลาง และ อรอนงค์ ทิพย์พิมล (2553), น. 43

ด่านตรวจทหารในอำเภอเมือง จังหวัดนราธิวาส เป็นมาตรการรักษาความปลอดภัยท่ามกลางความขัดแย้งในภาคใต้ของประเทศไทย

นอกจากนี้ อาเจะห์ยังต้องประสบกับความท้าทายกรณีการนำนักรบ GAM ที่วางอาวุธเข้าสู่สังคม (Reintegration) ซึ่งกลายเป็นพลเรือนว่างงานที่มีอยู่ประมาณ 15,000 - 25,000 คน[6] โดยจะต้องได้รับการประกันว่าจะได้กลับเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองและการเลือกตั้งท้องถิ่น มีงานทำ และสามารถเริ่มต้นชีวิตใหม่ภายใต้กฎเกณฑ์สังคมที่ปราศจากสงคราม ซึ่งกลุ่มคนดังกล่าวส่วนใหญ่ไม่ได้รับการศึกษา และขาดทักษะในการประกอบอาชีพเพื่อดำรงชีวิตในสังคม ซึ่งแนวทางแก้ปัญหาดังกล่าวได้ถูกผนวกไว้ใน MoU โดยมี "คณะกรรมการกลับสู่สังคมแห่งอาเจะห์" (Aceh Reintegration Board: BRA) เป็นกลไกในการให้ความช่วยเหลือแก่อดีตนักรบเหล่านี้ เพื่อป้องกันมิให้กลุ่มเหล่านี้หวนกลับไปใช้ความรุนแรง

ขณะที่การเปลี่ยนผ่านทางการเมืองหลังการลงนาม MoU ก็มีความท้าทายที่สำคัญเช่นกัน โดยเฉพาะการสลายกองกำลังของ GAM การถอนกำลังทหารและการปลดอาวุธ ตามแผนการปลดอาวุธ ยุติการเคลื่อนไหว และกลับคืนสู่สังคม (Disarmament, Demobilization, Reintegration: DDR) ตามกรอบสหประชาชาติ ซึ่งในทางปฏิบัติการปลดอาวุธ ยังเป็นปัญหา เนื่องจากเป็นการยากที่จะระบุว่ากลุ่ม GAM ได้ยินยอมวางอาวุธทั้งหมด ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาความไม่ไว้วางใจต่อกองทัพและรัฐบาลกลางถึงหลักประกันในการดำเนินตาม MoU ขณะนี้การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือ การเลือกตั้งระดับประเทศและท้องถิ่น ภายหลัง MoU โดยอาเจะห์สามารถบริหารจัดการกลุ่มการเมืองต่างๆ ทั้งจากกลุ่ม GAM และกลุ่มอื่นๆ ให้มีส่วนร่วมทางการเมือง และไม่เกิดความรุนแรงจนนำมาสู่ความไร้เสถียรภาพหลังจากการถ่ายโอนอำนาจไปสู่การปกครองอิสระที่ยังอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญอินโดนีเซีย

สำหรับปัญหาความรุนแรงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายนอกอาจมีความคล้ายคลึงกับปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในอาเจะห์ โดยเฉพาะการต่อสู้เรียกร้องด้านชาติพันธุ์และแนวนโยบายของรัฐที่มุ่งจะใช้กำลังทหารในการแก้ไขปัญหา จนนำมาสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชน และการไม่เคารพวิถีชีวิตและค่านิยมท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาอย่างละเอียดจะพบว่ายังมีความแตกต่างกับอาเจะห์ 3 ประการ คือ

- ตัวแสดงหรือกลุ่มต่างๆ ที่เคลื่อนไหวใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีจำนวนมาก และมีเป้าหมายที่แตกต่างกัน บ้างมีวัตถุประสงค์และข้อเรียกร้องกับรัฐอย่างชัดเจน บางกลุ่มก็ไม่มีความชัดเจน ทำให้ไม่สามารถจะระบุได้ว่าใครเป็นผู้ก่อความไม่สงบและกระทำไปด้วยวัตถุประสงค์ใด

- บริบทของสถานการณ์ความรุนแรงใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ยังไม่เอื้อต่อการเจรจาสันติภาพเช่นในอาเจะห์ แม้อาเจะห์จะได้รับผลกระทบจากสึนามิและนำมาสู่การเจรจาสันติภาพ แต่มีเหตุผลหลักอื่นที่สำคัญกว่า คือ อินโดนีเซียได้มีการเจรจาลับกับกลุ่ม GAM มาก่อน ขณะที่ไทยยังประสบปัญหาด้านอื่นที่มีความสำคัญกว่าการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความแตกแยกทางการเมืองสีเสื้อ จนทำให้เกิดความไร้เสถียรภาพทางการเมืองในกรุงเทพฯ

- ปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ยังขาดตัวกลางที่มีความชอบธรรม ทั้งนี้อาจเกิดจากไทยไม่สามารถระบุได้ว่ากลุ่มใดเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการแสดงจุดยืนทางการเมืองที่ชัดเจนกับสาธารณชน ขณะที่ในอาเจะห์มีความชัดเจน และคู่ขัดแย้งยินยอมที่จะยอมรับบทบาทของตัวกลางในการเจรจาเพื่อยุติความขัดแย้ง

3. ข้อเสนอแนะ

3.1 ทำให้แนวคิดการเมืองนำการทหารในแก้ไขปัญหาความรุนแรงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้มีผลเป็นรูปธรรม

แนวคิดนี้แม้จะเป็นแนวคิดสากลในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบของหลายประเทศทั่วโลก ซึ่งการยุติความขัดแย้งส่วนใหญ่จะจบลงที่โต๊ะเจรจา อย่างไรก็ตาม การแก้ปัญหาความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยยังคงไม่มีความคืบหน้าที่จะนำไปสู่สันติภาพและทางออกของปัญหาในระยะยาว สาเหตุสำคัญ คือการแก้ไขปัญหาที่ยังใช้การทหารนำการเมือง ทั้งนี้อาจเกิดจากโครงสร้างและสถานการณ์ทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปนับแต่ตั้งรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร ที่ใช้แนวทางแข็งกร้าวในการแก้ไขปัญหาเป็นต้นมา ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจจากพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 หรือการประกาศใช้กฎอัยการศึก แม้จะช่วยให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติงานในพื้นที่ได้อย่างสะดวกรวดเร็วด้วยข้ออ้างในการรักษาความสงบในพื้นที่ แต่ผลสะท้อนจากเครื่องมือดังกล่าวก็เป็นสิ่งที่ติดตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่น การละเมิดสิทธิมนุษยชน

[6] Patrick Baron, "Managing resources for peace: reconstruction and peacebuilding in Aceh" in Augustwandi and Judith Large (eds), Accord Refiguring Politics: the Indonesia-Aceh Peace Process,

ด้วยการปฏิบัติงานที่ไม่อาจแยกแยะผู้กระทำความผิดออกจากชาวบ้านในพื้นที่ ดังนั้นบทเรียนจากการแก้ปัญหาและกระบวนการสันติภาพที่เกิดขึ้นในอาเจะห์ที่ไทยสามารถนำมาใช้ได้ คือการให้ความสำคัญกับเจตนารมย์ทางการเมือง (Political Will) ที่จะแก้ไขปัญหานี้อย่างจริงจัง

3.2 การดำรงการติดต่อสื่อสารและการพูดคุยทั้งเปิดเผยและไม่เปิดเผยของผู้แทนทั้งสองฝ่าย

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้กระบวนการเจรจาสันติภาพในอาเจะห์ประสบความสำเร็จ คือการพูดคุยและเจรจากันอย่างต่อเนื่อง ซึ่งนักวิเคราะห์ส่วนใหญ่วิเคราะห์ว่าเป็นสาเหตุหลักให้การเจรจาประสบความสำเร็จ อย่างไรก็ตาม การเจรจาเพื่อหาข้อยุติความขัดแย้งดำเนินเรื่อยมาอย่างจริงจังในระดับบนของรัฐบาลตั้งแต่รัฐบาลของประธานาธิบดีวาฮิด จนถึงประธานาธิบดีซูซิโล บัมบัง ยูโดโยโน แต่สิ่งที่แตกต่างกัน คือการพูดคุยและเจรจาระดับเจ้าหน้าที่ทั้งเปิดเผยและไม่เปิดเผยเรื่อยมา ทำให้ทั้งสองฝ่ายมีช่องทางการติดต่อและความคุ้นเคยที่จะทำความเข้าใจและหารือในเรื่องที่มีความเป็นไปได้ในการเจรจา ประกอบกับการมีกลุ่มที่ขัดแย้งที่ชัดเจนคือกลุ่ม GAM ทำให้อินโดนีเซียค่อนข้างดำเนินการต่อรองข้อเรียกร้องได้อย่างสะดวกมากกว่าในกรณีของไทย ซึ่งมีกลุ่มต่างๆ หลายกลุ่ม และไม่ทราบว่ากลุ่มใดเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลมากที่สุด เนื่องจากแต่ละกลุ่มค่อนข้างเป็นอิสระต่อกัน แต่มีเป้าหมายเดียวกันคือการได้มาซึ่งอิสรภาพในการแบ่งแยกดินแดน รวมทั้งการปกครองตนเองแบบอิสระบางส่วน อย่างไรก็ตาม ฝ่ายไทยได้ริเริ่มการพูดคุยสันติกับกลุ่มที่มีเป้าหมายในการแบ่งแยกดินแดน และได้ดำเนินการพูดคุยกับกลุ่มหลักที่เชื่อว่ามีอิทธิพลสามารถโน้มน้าวให้กลุ่มอื่นๆ หยุดปฏิบัติการและเห็นด้วยกับแนวทางในการเจรจา โดยมีมาเลเซียเป็นตัวกลางในการติดต่อประสานงาน ซึ่งการดำเนินการในลักษณะดังกล่าว ได้ช่วยลดการก่อเหตุรุนแรงในพื้นที่ได้ส่วนหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ยังคงมีประเด็นต่างๆ ที่ยังไม่สามารถตกลงกันได้ทั้งสองฝ่าย และการพูดคุยจำเป็นต้องมีการดำเนินการอย่างเนื่อง แม้ว่าในบางช่วงต้องหยุดชะงักไปบ้างตามสถานการณ์และเหตุปัจจัยทั้งฝ่ายไทยและผู้ก่อความไม่สงบด้วยก็ตาม

อ้างอิง

ชนินท์ทิรา ณ ถลาง และ อรอนงค์ ทิพย์พิมล (2553). โครงการการเจรจาและรักษาสันติภาพในอาเจะห์: บทเรียนสำหรับ กรณีสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ประเทศไทย, กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

BBC Online. “Aceh rebels signs peace agreement”, 15 August 2005, www.bbc.com

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

Kingbury and McCulloch. Military Business in Aceh, In Reid, Anthony (ed), Verandah of violence : the background to the Aceh problem, Singapore University Press, Singapore,

Augustwandi and Judith Large (eds), Accord Refiguring Politics: the Indonesia-Aceh Peace Process, http://www.c-r.org/our-work/accord/aceh/contents.php

Policy Brief

TRF Policy Brief (หรือเอกสารบทสรุปเชิงนโยบาย) เป็นเอกสารที่สรุปและเรียบเรียงจากงานวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (สกสว.) เป็นหลัก และอาจมีการนำรายงานวิจัยหรือเอกสารรายงานจากแหล่งอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องมาประกอบ เพื่อให้ได้เนื้อหาที่สมบูรณ์ขึ้น วัตถุประสงค์หลักในการจัดทำ Policy Brief คือ การส่งผ่านผลงานวิจัยของ สกสว. ไปสู่ฝ่ายนโยบาย (ผู้กำหนดนโยบายและฝ่ายปฏิบัตินโยบาย)

การจัดทำ TRF Policy Brief มาจากแนวคิดที่ว่า เอกสารงานวิจัยของ สกสว. ที่มีอยู่เป็นเอกสารที่มีเนื้อหาค่อนข้างมาก และมีความเป็นวิชาการสูง ซึ่งทำให้ไม่เกิดแรงจูงใจกับผู้ใช้ประโยชน์จากงานวิจัยที่จะศึกษาเอกสารวิจัยดังกล่าว ดังนั้น TRF Policy Brief จึงถูกทำขึ้นในลักษณะของบทสรุปเชิงนโยบายที่มีเนื้อหากระชับ มีความยาวประมาณ 5 - 8 หน้า และพยายามนำเสนอเนื้อหาในรูปแบบที่ให้ผู้อ่านเข้าใจได้ง่ายขึ้น