

(คำแปล)

การแสดงปาฐกถา “สมเด็จพระเจ้าฟ้ามหาจักรีสิรินธร”
ครั้งที่ ๙ เกี่ยวกับกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ

“กระบวนการสันติภาพอาเจะฮ์ (ค.ศ. ๑๙๙๙-๒๐๐๕):
กุญแจสำคัญสู่ทางออกที่ยั่งยืน”

โดย ดร. ฮัสซัน วีรายูดา

กรุงเทพฯ
วันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๒

(กรุณาเทียบกับคำกล่าวจริง)

I. บทนำ

ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลอินโดนีเซียกับขบวนการอาเจาะห์เสรี (Gerakan Aceh Merdeka - GAM) เริ่มขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๗๖ จนเมื่อถึงปี ค.ศ. ๑๙๙๙ ความขัดแย้งทางอาวุธที่ยืดเยื้อมานานถึง ๒๓ ปี ได้ส่งผลให้มีผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตประมาณ ๕,๐๐๐ ถึง ๑๐,๐๐๐ ราย ซึ่งไม่มีใครทราบได้อย่างแน่ชัดว่าตัวเลขที่แท้จริงคือเท่าใด เช่นเดียวกับสถานการณ์การขัดแย้งทางอาวุธภายในประเทศอื่น ๆ ที่ไม่มีฝ่ายที่สามที่เชื่อถือได้ที่จะรายงานสิ่งที่เกิดขึ้นจริง และยืนยันความถูกต้องได้ พิธีสารเพิ่มเติมของอนุสัญญาเจนีวาเกี่ยวกับการปกป้องคุ้มครองบุคคลพลเรือนในเวลาสงคราม (ปี ค.ศ.๑๙๔๙) ไม่สามารถนำมาใช้ในกรณีนี้ได้ เนื่องจากอินโดนีเซียไม่ได้ให้สัตยาบัน ซึ่งสำหรับจังหวัดที่มีประชากรประมาณ ๕ ล้านคน ตัวเลขประมาณการผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตนี้ก็ยังคงถือว่าเป็นจำนวนที่มีนัยสำคัญ

ในช่วงเวลาที่กล่าวถึง การพูดคุยไม่ได้อยู่ในความนึกคิดของทั้งสองฝ่าย แต่แรงผลักดันที่นำไปสู่การพูดคุยเกิดขึ้นภายหลัง*การจัดระเบียบใหม่ (Reformasi)* ของรัฐบาลอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญในปี ค.ศ. ๑๙๙๘ ที่เกิดขึ้นภายหลังวิกฤตการเงินในเอเชียตะวันออก ซึ่งได้กลายเป็นวิกฤตที่ส่งผลกระทบต่อในหลายมิติ *Reformasi* เป็นการปรับปรุงนโยบายและแนวทางปฏิบัติในอดีต และพัฒนานโยบายใหม่ ๆ ในหลาย ๆ ด้านที่เกี่ยวข้องกับวิถีการดำรงความเป็นรัฐ ซึ่งรวมถึงการดำเนินการของรัฐบาลในเรื่องอาเจาะห์

II. มูลเหตุของความขัดแย้งในอาเจาะห์

เช่นเดียวกับสถานการณ์ความขัดแย้งหลาย ๆ กรณีที่มีลักษณะเช่นนี้ ความไม่เป็นธรรมทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดความเกลียดชังในพื้นที่และการต่อต้านรัฐบาลกลาง ในช่วงกลางทศวรรษ ๑๙๗๐ ได้มีการค้นพบแหล่งก๊าซธรรมชาติขนาดใหญ่ในอาเจาะห์ ซึ่งน่าจะทำให้เห็นว่าอาเจาะห์เป็นพื้นที่ที่ร่ำรวย แต่ภายใต้ระบบการปกครองแบบรวมศูนย์ รัฐบาลจึงใช้นโยบายการปกครองตนเองอย่างจำกัดกับรัฐบาลท้องถิ่นที่เรียกว่า “สิทธิในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวางและอย่างมีความรับผิดชอบ” แต่ในทางปฏิบัติ รัฐบาลได้เน้นการปกครองตนเองอย่างมีความรับผิดชอบมากกว่าการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง ซึ่งส่งผลให้รายได้ส่วนใหญ่จากแหล่งก๊าซธรรมชาติกลายเป็นของรัฐบาลกลาง และตกถึงมือรัฐบาลท้องถิ่นเพียงน้อยนิด

อินโดนีเซียเป็นประเทศที่มีความหลากหลายสูงมากทั้งในด้านชาติพันธุ์ วัฒนธรรม ภาษา ขนบธรรมเนียมหรือประเพณี และศาสนา ซึ่งเมื่อเทียบกับกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ ที่มีอยู่มากมาย ในหมู่เกาะของอินโดนีเซีย อาเจะฮ์มีอัตลักษณ์ท้องถิ่นที่แข็งแกร่งและโดดเด่น โดยได้รับ ฉายานามว่าเป็น *ระเบียบ* ของเม็กกะ ซึ่งแสดงถึงความเลื่อมใสในศาสนาอิสลามอย่างแรงกล้า ของชาวอาเจะฮ์ จากความรุ่งเรืองในประวัติศาสตร์ ชาวอาเจะฮ์มีความภาคภูมิใจใน ประวัติศาสตร์ของตนในฐานะเป็นนักรบผู้กล้าที่ต่อต้านเจ้าอาณานิคมดัตช์ อาเจะฮ์เพิ่งถูก พิชิตเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๐๔ โดยเป็นพื้นที่สุดท้ายท่ามกลางพื้นที่อื่น ๆ ของอินโดนีเซีย บนพื้นฐาน ดังกล่าว ภายหลังการปราศรัยของญี่ปุ่นต่อกองกำลังฝ่ายสัมพันธมิตรในปี ค.ศ. ๑๙๔๕ GAM อ้างว่า ควรคืนอธิปไตยเหนือพื้นที่อาเจะฮ์ให้แก่ประชาชนชาวอาเจะฮ์ นอกจากนี้ ในฐานะ ที่เป็นพื้นที่ที่มีทรัพยากรอุดมสมบูรณ์ อาเจะฮ์จึงมีประวัติศาสตร์อันยาวนานในการต่อต้าน รัฐบาลอาณานิคม

ภายใต้การปกครองโดยรัฐบาลทหาร และนำโดยประธานาธิบดีซูฮาร์โต ซึ่งปกครอง อินโดนีเซียมาเป็นเวลา ๓๒ ปี การปราบปรามขั้นเด็ดขาดเป็นวิธีเดียวที่จะจัดการกับกองกำลัง ติดอาวุธนี้ *Reformasi* ยังหมายความรวมถึงการที่ฝ่ายทหารต้องไม่มีสองบทบาท กล่าวคือ เลิกมีบทบาททางการเมือง และส่งเสริมความเป็นทหารมืออาชีพ แต่ก็ต้องรอนจนถึง สมัยประธานาธิบดีอับดุลเราะห์มาน วาฮิด ประธานาธิบดีซึ่งเป็นผู้เชื่อมั่นมนุษยนิยม และให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชน จึงมีการเริ่มพูดคุยกับ GAM ซึ่งเท่ากับเป็นการยุติ นโยบายในอดีต แม้ว่าการพูดคุยหรือการเจรจากับกองกำลังต่อต้านท้องถิ่นจะไม่ใช่วิธีใหม่ ในประวัติศาสตร์ของการระงับความขัดแย้งอย่างสันติของอินโดนีเซียก็ตาม

ทักษะต่อการพูดคุย และการไกล่เกลี่ย/การอำนวยความสะดวกโดยฝ่ายที่สาม

ตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง อินโดนีเซียมีธรรมเนียมที่เปิดกว้างต่อการไกล่เกลี่ยหรืออำนวยความสะดวกโดยฝ่ายที่สามในการแก้ไขความขัดแย้งของตนทั้งระหว่างประเทศและ ภายในประเทศ และในความเป็นจริง ภายหลังการประกาศอิสรภาพของอินโดนีเซีย เมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ค.ศ. ๑๙๔๕ และระหว่างสงครามเพื่ออิสรภาพ (ปี ค.ศ. ๑๙๔๕-๑๙๕๐) สหประชาชาติได้อำนวยให้เกิดความพยายามในการรับรองอิสรภาพของอินโดนีเซีย โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสหประชาชาติว่าด้วยอินโดนีเซียซึ่งถูกจัดตั้งหลังจากการรุกราน ทางทหารครั้งที่ ๒ ของเนเธอร์แลนด์ในปี ค.ศ. ๑๙๔๘ และคณะกรรมการสามฝ่ายของ คณะกรรมการดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นของปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ เหตุการณ์นี้จบลงด้วยการจัดทำความตกลงกรุงเฮกระหว่างอินโดนีเซียกับเนเธอร์แลนด์ ในปี ค.ศ. ๑๙๔๙ โดยมีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้อำนวยความสะดวก ความขัดแย้งที่ตามมา ระหว่างอินโดนีเซียกับเนเธอร์แลนด์เหนือเวสต์อิเรียน (ปัจจุบันเรียกว่า ปาปัว) ในช่วงต้น

ของทศวรรษที่ ๑๙๖๐ ได้รับการแก้ไขผ่านการเจรจาในนามของสหประชาชาติ แต่ในความเป็นจริงมีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้อำนวยความสะดวก ซึ่งนำไปสู่ความตกลงวิลเลียมส์เบิร์ก ค.ศ. ๑๙๖๒

อีกกรณีหนึ่งคือความขัดแย้งในติมอร์ตะวันออก ติมอร์ตะวันออกเคยเป็นหนึ่งใน ๑๙ "ดินแดนที่มีได้ปกครองตนเอง" ดังนั้น ภายหลังจากการถอนตัวของโปรตุเกสในฐานะเจ้าอาณานิคม ติมอร์ตะวันออกมักเป็นหนึ่งในระเบียบวาระการประชุมของคณะกรรมการสหประชาชาติว่าด้วยการปลดปล่อยอาณานิคมตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๗๕ เป็นที่น่าเสียดายที่การพูดคุยสามฝ่ายระหว่างอินโดนีเซีย โปรตุเกส และสหประชาชาติ ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๘๓-๑๙๘๙ ไม่สามารถนำไปสู่ทางออกที่ยั่งยืนได้ ในความเห็นของข้าพเจ้า การดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยโดยสหประชาชาติในครั้งนั้นขาดความเป็นมืออาชีพ การพูดคุยสามฝ่ายจัดขึ้นเพียงปีละสองครั้ง ซึ่งประกอบด้วยการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส และการประชุมระดับรัฐมนตรีต่างประเทศ โดยการประชุมแต่ละครั้งใช้เวลาทั้งหมดเพียงวันครึ่ง ความผิดหวังต่อวิธีที่สหประชาชาติดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยในประเด็นติมอร์ตะวันออกทำให้รัฐบาลอินโดนีเซียหันไปเลือกองค์การเอกซนระหว่างประเทศเป็นผู้อำนวยความสะดวกให้แก่การพูดคุยในประเด็นอาเจะฮ์กับ GAM

จากตัวอย่างที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่าตลอดช่วงประวัติศาสตร์ยุคใหม่ของอินโดนีเซีย อินโดนีเซียเปิดรับการพูดคุยและการไกล่เกลี่ยโดยฝ่ายที่สาม หากการดำเนินการนั้นเป็นไปได้เพื่อที่จะแก้ไขปัญหา ไม่เพียงแต่ในประเด็นระหว่างประเทศ แต่ยังรวมถึงประเด็นภายในประเทศโดยแท้ ซึ่งโดยทั่วไปมักได้ผลลัพธ์เป็นที่น่าพอใจ ในกรณีความขัดแย้งช่วงต้น ๆ ในอาเจะฮ์ ได้แก่ การขัดกันทางอาวุธกับดาร์ลุอิสลาม (รัฐอิสลาม) นำโดยดาอูด บูระห์ ในช่วงปลายทศวรรษที่ ๑๙๕๐ ก็มีการแก้ไขความขัดแย้งผ่านการพูดคุย

จากประสบการณ์เหล่านั้น ซึ่งแตกต่างจากบางประเทศ อินโดนีเซียไม่ได้คำนึงถึงหลักการไม่แทรกแซงเป็นเรื่องหลัก และในกรณีของอาเจะฮ์ อินโดนีเซียได้เชิญองค์การเอกซนระหว่างประเทศสององค์การต่อไปนี้ตามลำดับ ได้แก่ สถาบันอังรีดูนังต์เพื่อการพูดคุย (Henry Dunant Centre of Dialogue) หรือที่ปัจจุบันเรียกว่าการพูดคุยเพื่อมนุษยธรรม (Humanitarian Dialogue) หรือ HD ระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๘๙-๒๐๐๔ และองค์การริเริ่มเพื่อการบริหารจัดการภาวะวิกฤต หรือ CMI ตั้งแต่เดือนมกราคม - สิงหาคม ค.ศ. ๒๐๐๕ มาอำนวยความสะดวกให้แก่การพูดคุยสันติภาพ ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๙๘๙ จนถึงเดือนสิงหาคม ค.ศ. ๒๐๐๕ ทั้งนี้ ความล้มเหลวของการอำนวยความสะดวกครั้งแรกโดยศูนย์ HD ได้เปิดทางสู่การอำนวยความสะดวกโดย CMI

การแก้ไขปัญหาค่าความขัดแย้งใช้เวลาห้าปีในการดำเนินการ ซึ่งถูกแทรกด้วยภัยพิบัติทางธรรมชาติในระดับโลก ได้แก่ แผ่นดินไหวและสึนามิที่เกิดขึ้นที่อาเจะฮ์เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๐๔ คำถามที่มักได้รับการหยิบยกขึ้นสอบถามบ่อยครั้งคือ คลื่นสึนามิในอาเจะฮ์เป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่ทางออกที่ยั่งยืนของความขัดแย้งในอาเจะฮ์หรือไม่ หรือว่าเป็นนโยบาย *Reformasi* ที่เป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่ทางออกที่ยั่งยืนในอาเจะฮ์

III. ภาวะชะงักงันและ *Reformasi* ได้เปิดทางสู่การพูดคุยสันติภาพ

๑. ความล้มเหลวของการหาทางออกโดยใช้กำลังทหารโดยทั้งสองฝ่าย

อินโดนีเซียเคยเป็นและยังคงเป็นรัฐเดี่ยว ภายใต้รัฐบาลทหารและระบบการบริหารประเทศแบบรวมศูนย์ รวมถึงวัฒนธรรมของกองทัพ ความเป็นหนึ่งเดียวเท่ากับการต้องอยู่ในแบบแผนเดียวกัน ซึ่งในท้ายที่สุดจะต้องแลกกับการสูญเสียความหลากหลายที่มีอยู่มากของอินโดนีเซีย แนวคิดที่เห็นต่างหรือต่อต้านจะต้องถูกทหารปราบปรามขั้นเด็ดขาด นอกจากนี้ แนวทางดำเนินการทางทหารและข่าวกรองที่นำมาใช้ในการควบคุมความเห็นต่างไม่สามารถชนะใจคนอาเจะฮ์ได้ และในทางตรงกันข้าม กลับทำให้ GAM ขยายตัวใหญ่ขึ้น ในทำนองเดียวกัน GAM ก็ไม่สามารถทำตามสัญญาที่จะก่อตั้งอาเจะฮ์เสรีได้ตลอดระยะเวลา ๒๗ ปี ซึ่งเป็นผลจากการขาดอุดมการณ์ที่ชัดเจน การขาดผู้นำที่มีประสิทธิภาพ และกองกำลังทหารที่อ่อนแอ

๒. *Reformasi* และแนวทางใหม่ต่อความขัดแย้ง: อินโดนีเซียที่เปิดกว้างและเป็นประชาธิปไตย

Reformasi ทำให้เกิดโอกาสในการประเมินข้อผิดพลาดของนโยบายในอดีต ดำเนินการแก้ไขที่จำเป็น และนำนโยบายใหม่มาใช้ ภายหลังจากปฏิรูป ทหารได้ถูกลดอำนาจลงอย่างมีนัยสำคัญ ทหารเคยเป็นสถาบันที่มีอำนาจมากที่สุดในประเทศและมีสองบทบาททั้งทางทหารและทางการเมือง *Reformasi* ได้ปลดปล่อยบทบาททางการเมืองของทหารกองทัพอย่างได้ผล ส่งผลให้ทหารสามารถเน้นการสร้างเสริมความเป็นมืออาชีพได้มากขึ้น ดังนั้น กระบวนการปฏิรูปทางทหารภายในประเทศจึงได้ "คืนทหารกลับเข้าค่าย" และยอมรับอำนาจของรัฐบาลพลเรือนที่ได้รับการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ ในช่วงต้นของการปฏิรูปทางทหาร แนวคิดที่จะทำลาย GAM ด้วยกำลังอาวุธยังคงมีอยู่อย่างเข้มข้น

๓. การพูดคุยในฐานะเป็นทางเลือก

การผสมผสานกันระหว่างภาวะชะงักงันกับ *Reformasi* ได้เปิดทางสู่การพูดคุยในฐานะเป็นทางเลือกหนึ่ง แต่ก็ต้องรอจนประธานาธิบดีวาฮิดเข้ามาดำรงตำแหน่ง (ระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๙๙-๒๐๐๑) จึงได้มีการเริ่มพูดคุยกับ GAM โดยประธานาธิบดีวาฮิดได้มอบหมายให้นายบนตัน กุनावัน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ไปสร้างช่องทางติดต่อกับ GAM ด้วยการพบปะกับผู้บัญชาการอับดุลลาห์ ซาเฟย์ ในป่าอาเจะฮ์ และพบกับแกนนำกลุ่ม GAM ซึ่งพำนักอยู่ที่กรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดน เพิ่งมีการเปิดเผยข้อมูลเมื่อไม่นานมานี้ว่า ในระหว่างการประชุมเหล่านี้ GAM มีท่าทีตอบรับข้อเสนอการพูดคุยในเชิงบวก และในความเป็นจริงก็ได้มีการหารือเบื้องต้นกับ GAM ถึงบุคคลที่คาดว่าจะมาเป็นหัวหน้าคณะเจรจาสำหรับฝ่ายรัฐบาล

ข้าพเจ้าไม่ได้รับรู้จักนายฮาซาน ไทโร ผู้นำ GAM เป็นการส่วนตัวนอกจากเคยแลกเปลี่ยนทางความคิดผ่านทางถ้อยแถลงเพียงไม่กี่ครั้งที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ข้าพเจ้าจึงรู้สึกประหลาดใจเมื่อรู้ว่าผู้นำ GAM ต้องการให้ข้าพเจ้าเป็นหัวหน้าคณะเจรจาของฝ่ายรัฐบาล ข้าพเจ้าเฝ้าสงสัยว่าทำไมถึงต้องเป็นข้าพเจ้า และอะไรคือเหตุผลของเรื่องนี้ แต่เท่าที่ข้าพเจ้าประเมินได้ก็น่าจะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างตัวข้าพเจ้ากับ GAM กับแนวร่วมปลดปล่อยแห่งชาติโมโร (MNLF) ทั้งกองกำลัง GAM และกองกำลังโมโรมีการฝึกทหารในลิเบีย ในครั้งนั้น ผู้นำ MNLF ได้พุดถึงข้าพเจ้าในทางที่ดีกับกลุ่ม GAM ในช่วงที่ข้าพเจ้าดำรงตำแหน่งอดีตประธานคณะกรรมการร่วมของแนวร่วมปลดปล่อยแห่งชาติโมโร และการพูดคุยสันติภาพของรัฐบาลฟิลิปปินส์ (ปี ค.ศ. ๑๙๙๓-ค.ศ. ๑๙๙๖)

๔. มุมมองด้านมนุษยธรรมทั้งในช่วงเริ่มและช่วงจบ

เป็นเรื่องยากมากที่จะหาเหตุผลให้ทั้งสองฝ่ายหันมาพูดคุยกันในกรณีของความขัดแย้งที่มีมาอย่างยืดเยื้อและยาวนาน ในเชิงอุดมคตินั้น การหยุดยิงเป็นเงื่อนไขก่อนการเริ่มพูดคุยหรือเจรจาใด ๆ อย่างไรก็ตาม การจัดทำความตกลงหยุดยิงก็เป็นกระบวนการที่ใช้เวลาค่อนข้างนานและทำได้ยาก

“ในแง่สำนักทางศีลธรรม การไกล่เกลี่ยสันติภาพควรเป็นมากกว่าวิธีการที่จะนำไปสู่การลงนามเอกสารในระดับการเมือง โดยควรเป็นโอกาสให้ทุกฝ่ายเข้ามาร่วมกันรับผิดชอบในสิ่งที่ตนได้สร้างความทุกข์ร้อนให้ประชาชน แนวทางเชิงมนุษยธรรมต่อการไกล่เกลี่ยนั้นมีความเฉพาะเจาะจง โดยเป็นแนวทางที่มองว่าการไกล่เกลี่ยคือวิธีการในการรักษาชีวิต และ

ไม่ใช่เป็นเพียงหนทางไปสู่การทำความตกลงสันติภาพ” (กริฟฟิธ) ดังนั้น การหยุดเพื่อมนุษยธรรมจึงเป็นวิธีที่ทั้งสองฝ่ายยอมรับได้ง่ายกว่า

คำกล่าวต่อไปนี้เป็นข้อเสนอของข้าพเจ้าระหว่างการประชุมเพื่อหาแนวทางครั้งแรกกับ GAM ซึ่งนายฮาซาน ไทโร ผู้นำ GAM เข้าร่วมเป็นครั้งแรกและครั้งสุดท้าย

“เรามีความขัดแย้งกันอย่างรุนแรงระหว่างกลุ่ม GAM กับรัฐบาลอินโดนีเซีย ความขัดแย้งในอาเจฮ์เป็นเรื่องราวการเมืองและร้ายแรงอย่างยิ่ง คุณฝันที่จะสร้างอาเจฮ์เสรี และในอีกด้านหนึ่ง รัฐบาลนี้ซึ่งก็เหมือนกับรัฐบาลอื่น ๆ ย่อมปฏิเสธข้อเรียกร้องการแบ่งแยกดินแดนและการเป็นเขตปกครองอิสระ คุณพยายามจัดการแก้ไขความแตกต่างด้วยการใช้กำลัง ซึ่งก็ได้รับการตอบโต้ที่ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันจากทหารอินโดนีเซีย ความฝันของคุณในการสร้างอาเจฮ์เสรียังคงเป็นเพียงความฝัน แต่ข้าพเจ้าต้องบอกว่า ทหารอินโดนีเซียล้มเหลวในการปราบปราม GAM อย่างเด็ดขาด ยิ่งไปกว่านั้น หากคุณคิดว่า คุณเป็นผู้นำที่แท้จริงของชาวอาเจฮ์ คุณคิดว่าผู้นำที่แท้จริงจะเลือกการใช้กำลังเพื่อจัดการกับความขัดแย้ง และส่งผลให้ชาวอาเจฮ์หลายพันคนซึ่งรวมถึงพลเรือน ผู้หญิงและเด็กต้องทุกข์ทรมานด้วยการถูกฆ่าหรือได้รับบาดเจ็บหรือ? ขอให้เราลองคิดถึงทางเลือกอื่น ๆ เช่น การจัดการกับความแตกต่างโดยเลิกใช้กำลังอาวุธ แต่หันมาใช้การพูดคุยกันแทน”

นายฮาซาน ไทโร ผู้นำ GAM ตอบทันทีว่า “ใช่ ข้าพเจ้าเห็นด้วยทุกอย่าง”

ข้าพเจ้าถูกถามบ่อย ๆ ว่า สันนามิที่เกิดขึ้นที่อาเจฮ์เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๐๔ เป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การบรรลุความตกลงสันติภาพขั้นสุดท้ายระหว่างรัฐบาลกับ GAM ณ กรุงเฮลซิงกิในเดือนสิงหาคม ค.ศ. ๒๐๐๕ ใช่หรือไม่? คำตอบของข้าพเจ้าคือ ไม่

อย่างไรก็ดี แน่แน่นอนว่าสันนามิเป็นแรงจูงใจให้ผู้นำที่เกี่ยวข้องของทั้งสองฝ่ายกลับไปสู่โต๊ะเจรจาที่ก่อนหน้านี้ถูกรบกวอนโดยปฏิบัติการผสมครั้งใหญ่ โดยมีกองกำลังของทหารและตำรวจอินโดนีเซียประมาณ ๓๐,๐๐๐ นายเข้าร่วม ซึ่งทำให้มีผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตเพิ่มขึ้นอีก ทั้งนี้ เฉพาะเหตุการณ์สันนามิเองทำให้มีผู้เสียชีวิตประมาณ ๒๐๐,๐๐๐ คน

ในมุมมองด้านมนุษยธรรม มีความเร่งด่วนที่จะต้องรักษาชีวิตคนให้ได้มากขึ้น นอกจากนี้ การกระจายความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ด้านมนุษยธรรมจำเป็นต้องอาศัยสันติภาพในระดับหนึ่ง เพื่อให้บุคลากรที่ทำงานด้านมนุษยธรรมสามารถแจกจ่ายยา น้ำสะอาด และส่งความช่วยเหลือไปยังพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบนอกเมืองหลวงของจังหวัดได้ แม้ว่าจะได้มีการตกลงที่จะหยุดยิงอย่างไม่เป็นทางการแล้ว แต่ความจำเป็นเร่งด่วนในการบรรลุสันติภาพได้กลายเป็นสิ่งสำคัญ

ลำดับต้น ๆ ไม่ใช่เพียงเพื่อตอบสนองต่อระยะฉุกเฉิน (๒๖ - ๓๐ มีนาคม ค.ศ. ๒๐๐๔) เท่านั้น แต่สันติภาพที่ถาวรเป็นสิ่งจำเป็นเร่งด่วนในระยะการฟื้นฟูและการบูรณะในเวลาต่อมาด้วย (๑ เมษายน ค.ศ. ๒๐๐๕ - ๓๐ มีนาคม ค.ศ. ๒๐๑๐)

IV. การหยุดคุดสันติภาพ ๓ ระยะ

๑. การหยุดเพื่อมนุษยธรรม (Humanitarian Pause) (มกราคม ค.ศ. ๒๐๐๐ - สิงหาคม ค.ศ. ๒๐๐๑)

การหยุดเพื่อมนุษยธรรม (Humanitarian Pause) มี ๓ ระยะ คือ การหยุดเพื่อมนุษยธรรมระยะที่ ๑ การหยุดเพื่อมนุษยธรรมระยะที่ ๒ และการหยุดคุดทางการเมือง

ต้องไม่ลืมว่าการเจรจาได้เริ่มต้นขึ้นเพียง ๑ ปีหลังจากการเริ่มนโยบาย *Reformasi* ในช่วงที่อินโดนีเซียยังเพิ่งเริ่มต้นการปฏิรูปนโยบายท่ามกลางความไม่แน่นอนของนโยบายต่าง ๆ สืบเนื่องจากการเปลี่ยนประธานาธิบดีบ่อยครั้ง แม้ว่า เราจะต้องยกย่องประธานาธิบดีวาฮิด ในฐานะผู้เปลี่ยนแนวทางการจัดการกับประเด็นความขัดแย้งในอาเจะฮ์จากการใช้กำลังทหาร มาเป็นวิธีการหยุดคุด แต่ก็เป็นที่รู้กันว่า ประธานาธิบดีวาฮิดเป็นคนเอาแน่เอานอนไม่ได้ และเขาก็มีระยะเวลาดำรงตำแหน่งที่สั้นเกินกว่าที่จะสามารถทำอะไรได้มากนักในการสร้างเสถียรภาพในกระบวนการสันติภาพอาเจะฮ์

ทหารได้สูญเสียอำนาจหลังจากมี *Reformasi* และยังคงต่อต้านการหยุดคุดอาเจะฮ์อย่างแข็งขัน ในภาคสนามนั้น ทหารเป็นแรงต่อต้านการนำสิ่งที่ได้ทำความเข้าใจกันแล้ว บนโต๊ะหยุดคุดไปสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องข้อตกลงด้านความมั่นคงเพื่ออำนวยความสะดวกในการส่งมอบความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ด้านมนุษยธรรม

การหยุดเพื่อมนุษยธรรมช่วยลดผลกระทบด้านมนุษยธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้มีความพยายามในการส่งผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ (IDPs) หลายพันคนกลับบ้านเกิด และสามารถส่งมอบความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ด้านมนุษยธรรมไปยังที่พักชั่วคราว และหมู่บ้านที่ผู้พลัดถิ่นภายในประเทศกลับเข้าพักอาศัย นอกจากนี้ ผู้พลัดถิ่นภายในประเทศยังได้ลดจำนวนลงจาก ๕๐,๐๐๐ คนเหลือเพียง ๖,๐๐๐ คน ซึ่งส่งผลให้การหยุดคุดทางการเมืองดำเนินไปได้อย่างสะดวกยิ่งขึ้น

ความสำเร็จอีกประการหนึ่งของการหยุดเพื่อมนุษยธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเข้าสู่ช่วง การหารือทางการเมือง ได้แก่ การจัดทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยองค์ประกอบในการปกครอง อาเจฮ์ในอนาคต โดยมีสาระสำคัญคือ องค์ประกอบของการปกครองตนเองของจังหวัด อาเจฮ์ในอนาคต ข้าพเจ้าประสบความสำเร็จอย่างมากในการนำเสนอแนวคิดนี้ต่อรัฐบาลกลาง ในปี ค.ศ. ๒๐๐๐ หรือเพียงสองปีหลังจากมี *Reformasi* ซึ่งในขณะนั้น ยังคงมีการยึดแนวคิด เดิมในเรื่องรัฐบาลท้องถิ่น (การปกครองตนเองอย่างกว้างขวางและอย่างมีความรับผิดชอบ) ภายใต้ระบบการปกครองที่รวมศูนย์อย่างมาก แม้ว่าการปกครองตนเองอย่างกว้างขวางจะ เป็นหนึ่งในเสาหลักของ *Reformasi* แต่ในความเป็นจริงแล้ว แนวคิดเดิมนั้นก็ยังไม่ตายไปง่าย ๆ โดยยังคงมีผู้ซัดไซให้เรือเสียและผู้ขัดขวางหลายคนที่ยังยึดมั่นต่อแนวคิดเดิม

ภายใต้กระบวนการปฏิรูปที่มีพลวัตสูง เมื่อปี ค.ศ. ๒๐๐๒ อินโดนีเซียรับรองกฎหมาย การปกครองตนเองอย่างเป็นทางการ โดยภายใต้กฎหมายดังกล่าว รัฐบาลกลางมอบอำนาจ หน้าที่ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นทั้งปวงมากขึ้นภายใต้การปกครองตนเองโดยทั่วไปและการปกครอง ตนเองแบบพิเศษ การกระจายอำนาจดังกล่าวมาพร้อมกับการแบ่งปันรายได้จำนวนมาก (ร้อยละ ๕๐ สำหรับการปกครองตนเองโดยทั่วไป และร้อยละ ๗๐ สำหรับการปกครองตนเอง แบบพิเศษ) และอาเจฮ์ได้ถูกกำหนดให้เป็นหนึ่งในสองจังหวัดที่ได้มีการปกครองตนเองแบบ พิเศษ ดังนั้น สถานะการปกครองตนเองแบบพิเศษของจังหวัดอาเจฮ์ ซึ่งตกลงไว้ในบันทึก ความเข้าใจอาเจฮ์จึงไม่ใช่ผลผลิตของการเจรจา แต่เป็นผลมาจากนโยบายของรัฐฝ่ายเดียว

๒. ความตกลงยุติการเป็นปรปักษ์ (COHA สิงหาคม ค.ศ. ๒๐๐๑ - ๙ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๐๒ และรอบโตเกียวหนึ่งรอบเมื่อพฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๐๓)

ช่วงที่สองของการพูดคุยนี้เกิดขึ้นเมื่ออินโดนีเซียอยู่ภายใต้การปกครองของประธานาธิบดี เมกาวตี ซูการ์โนปุตรี (สิงหาคม ค.ศ. ๒๐๐๑ - ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๐๔) ประธานาธิบดีเมกาวตี ต่างจากประธานาธิบดีวาฮิด โดยเป็นนักชาตินิยม จึงไม่ได้มีความกระตือรือร้นต่อการพูดคุย รัฐมนตรีประสานงานซูซิโล บัมบัง ยูโดโยโน ได้รับการแต่งตั้งใหม่อีกครั้งและกลับมา ประสานงานต่อให้กับกระบวนการพูดคุย แม้ว่าจะมีข้อจำกัดทางด้านเงินงานได้น้อย สถานการณ์นี้ทำให้ผู้ขัดขวาง อาทิ เสนาธิการกองทัพ พลเอก รามิซาร์ต ราซูดู สามารถแสดง ท่าทีคัดค้านการพูดคุย

ตลอดช่วงระยะเวลาสองปี กระบวนการ COHA มุ่งเน้นการบรรลุความตกลงยุติการเป็น ปรปักษ์ หรือจะกล่าวให้ถูกต้องก็คือ ข้อตกลงหยุดยิง ซึ่งคาดว่าจะส่งผลให้เกิดบรรยากาศที่ เอื้อให้เกิดการพูดคุยทางการเมือง ความตกลง COHA ได้จัดทำเสร็จสิ้นและมีการลงนามเมื่อ วันที่ ๙ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๐๒ โดยมีเนื้อหาครอบคลุมการถอนทหารออกจากอาเจฮ์และ

การปลดอาวุธ ซึ่งคณะผู้สังเกตการณ์ที่ประกอบด้วยกองทหารจากประเทศไทยและฟิลิปปินส์ จะเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินการดังกล่าว

ในประเด็นที่เป็นสาระสำคัญนั้น ฝ่ายอินโดนีเซียได้เริ่มนำเสนอแนวคิดใหม่เกี่ยวกับการปกครองตนเอง โดยมีพื้นฐานมาจากกฎหมายปกครองตนเองแบบพิเศษ ฉบับที่ ๑๘ ปี ค.ศ. ๒๐๐๑ ในฐานะทางออกที่ยั่งยืน ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงเกี่ยวกับกระบวนการที่จะนำไปสู่การปกครองตนเองในอาเจะฮ์ และหยุดประเด็นการประกาศอิสรภาพไว้ชั่วคราว

พัฒนาการเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงและความสัมพันธ์อันมีพลวัตสูงระหว่าง *Reformasi* กับกระบวนการผ่อนปรนบนโต๊ะเจรจา โดยเป็นการก้าวกระโดดจากการทำความเข้าใจระยะแรกในเรื่ององค์ประกอบของการปกครองตนเองของจังหวัดอาเจะฮ์ (ปี ค.ศ. ๒๐๐๐) ซึ่งนำไปสู่กระบวนการหารือเพื่อมุ่งสู่ทางออกที่ยั่งยืนอันได้แก่ การให้อิสรภาพหรือการปกครองตนเองแบบพิเศษ ความตกลงยุติการเป็นปรปักษ์ซึ่งมีรายละเอียดรวมถึงการถอนทหารและการปลดอาวุธที่มีรายละเอียดปลีกย่อยมาก เป็นอันต้องหยุดชะงักลงโดยมีสาเหตุหลักจากข้อบทที่มีรายละเอียดมากเกินไป เมื่อเปรียบเทียบกับ “ข้อตกลงหยุดยิง” เดียวกันภายใต้ COHA ซึ่งอยู่ภายใต้บริบทด้านมนุษยธรรม นอกจากนี้ องค์ประกอบของการพูดคุยได้ถูกขยายให้ใหญ่ขึ้น เพื่อประโยชน์หลักในการสนับสนุนภารกิจ การสังเกตการณ์ จากการประชุมสามฝ่ายที่ประกอบด้วยอินโดนีเซีย GAM และศูนย์ HD สู่อุณหภูมิที่สูงขึ้นซึ่งรวมถึงผู้เล่นที่ทรงอำนาจกว่ามากอย่างสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สหภาพยุโรป และธนาคารโลก ซึ่งต่างก็มีผลประโยชน์ทางการเมืองของตนเอง เมื่อมีการหนุนหลังจากผู้เล่นที่ทรงอำนาจกลุ่มนี้ ศูนย์ HD ก็มีความมั่นใจมากขึ้นที่จะลองพิจารณาแนวคิดใหม่ ๆ อย่างการจัดตั้งสมาพันธรัฐ ซึ่งเป็นการพบกันครั้งทางระหว่างการจัดตั้งเขตปกครองพิเศษตามฝ่ายอินโดนีเซียเรียกร้องกับอิสรภาพซึ่งเป็นข้อเรียกร้องของฝ่าย GAM อย่างไรก็ตาม การนำแนวคิดที่แปลกอย่างการจัดตั้งสมาพันธรัฐมาสู่การพิจารณาก็ยังเป็นการเติมเชื้อไฟให้กลุ่มผู้ขัดขวางในการสร้างอุปสรรคต่อการพูดคุย เมื่อคำนึงถึงความเข้มแข็งของแนวคิดการเป็นรัฐเดี่ยวแต่อ่อนไหวต่อแนวคิดเรื่องความเป็นสหพันธรัฐที่มีอยู่เป็นทุนเดิมตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นของการเป็นสาธารณรัฐอินโดนีเซีย การประชุมโตเกียว (The Tokyo Meeting) ซึ่งจัดขึ้นเพื่ออภิปรายกระบวนการ COHA ได้ถึงจุดชะงักงัน เมื่อสมาชิกหลายคนในคณะผู้แทนฝ่าย GAM ที่เข้าร่วมการประชุมโตเกียวได้ถูกกองกำลังด้านความมั่นคงในอาเจะฮ์จับกุมตัวในคืนก่อนออกเดินทางไป

เพื่อตอบโต้ความล้มเหลวในการปฏิบัติตาม COHA รัฐบาลอินโดนีเซียจึงได้เริ่มปฏิบัติการผสม (combined operation) โดยส่งทหารและตำรวจประมาณ ๓๐,๐๐๐ นายเข้าพื้นที่

เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๐๔ อาเจะฮ์ได้รับความเสียหายอย่างหนักจากเหตุแผ่นดินไหวและสึนามิ ซึ่งเป็นภัยพิบัติระดับโลกและต้องการการตอบสนองระดับโลก ในทางปฏิบัติ GAM จึงอยู่ในสภาวะต้องหลบหนีอยู่ตลอดตั้งแต่ก่อนสิ้นปี ค.ศ. ๒๐๐๔ โดยเป็นผลจากปฏิบัติการผสมข้างต้น และเมื่อกองกำลังของรัฐบาลเคลื่อนไหวเป็นกลุ่มเล็ก กองกำลังซุ่มโจมตี (Guerilla) ของ GAM ก็จำต้องย้ายออกจากฐานที่มั่นเดิม จนสายการสนับสนุนด้านโลจิสติกส์ถูกตัดขาด

เหตุสึนามิเมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๐๔ ถือเป็นภัยพิบัติทางมนุษยธรรมระดับโลก มีรายงานว่ามียูเสียชีวิตและได้รับบาดเจ็บนับ ๒๐๐,๐๐๐ คน ภัยพิบัติดังกล่าวได้ทำให้ประชาชนจำนวนมากต้องกลายเป็นผู้พลัดถิ่นเนื่องจากบ้านเรือนและที่หลบภัยถูกทำลาย ภัยพิบัติทางมนุษยธรรมครั้งนี้ยังขยายความรุนแรงขึ้นอีกสืบเนื่องจากการขาดแคลนเสบียงอาหาร ที่หลบภัย น้ำสะอาด และยารักษาโรค ซึ่งได้รับการจัดการในระยะฉุกเฉิน ๓ เดือน (three-month emergency phase) จนถึงวันที่ ๓๐ มีนาคม ค.ศ. ๒๐๐๕ โดยในเวลานั้น อาเจะฮ์ยังคงอยู่ในสถานการณ์ความขัดแย้ง แม้ฝ่ายทหารและฝ่ายกองกำลัง GAM จะบรรลุข้อตกลงหยุดยิงอย่างไม่เป็นทางการแล้ว แต่การจัดส่งความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ด้านมนุษยธรรมไปยังพื้นที่ห่างไกลที่ได้รับความเสียหายก็ยังไม่เพียงพอที่จะตอบสนองความต้องการการปฏิบัติการขนาดใหญ่ได้ โดยเฉพาะในระยะฉุกเฉิน ๓ เดือน ในแง่หนึ่ง ภัยสึนามิก็ได้ “ช่วยชีวิต” GAM เนื่องจาก GAM สามารถออกจากป่ากลับไปเมืองและหมู่บ้านของตน โดยได้รับความคุ้มครองจากข้อตกลงหยุดยิงอย่างไม่เป็นทางการ

ระยะฉุกเฉินข้างต้นตามมาด้วยการฟื้นฟูและการบูรณะอาเจะฮ์ ซึ่งตามแผนเดิมจะใช้เวลา ๕ ปี ความต้องการการจัดส่งความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ด้านมนุษยธรรมและความจำเป็นที่จะต้องมีความมั่นคง เพื่อการฟื้นฟูและการบูรณะพื้นที่หลังเหตุสึนามิ จึงบีบบังคับให้ผู้นำทั้งสองฝ่ายต้องยุติการนองเลือดและหันกลับสู่โต๊ะเจรจา

๓. การพูดคุยเฮลซิงกิ (Helsinki Dialogue) / ความตกลงเฮลซิงกิฉบับสุดท้าย (Helsinki Final Agreement) มกราคม - ๑๕ สิงหาคม ค.ศ. ๒๐๐๕ ที่นำไปสู่การลงนามบันทึกความเข้าใจอาเจะฮ์ (MoU on Aceh)

นายซูซิโล บัมบัง ยูโตโยโน ได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี และนายยูซุฟ กาลา ได้รับเลือกตั้งเป็นรองประธานาธิบดี ในการเลือกตั้งประธานาธิบดีซึ่งจัดขึ้นในครั้งแรกของปี ค.ศ. ๒๐๐๔ รองประธานาธิบดียูซุฟ กาลา จึงเป็นผู้มาเติมเต็มสุญญากาศทำหน้าที่แทนอดีตผู้ประสานงานของกระบวนการเจรจาซึ่งปัจจุบันกลายเป็นประธานาธิบดี ทั้งนี้ นายยูซุฟ กาลา เคยเป็นนักธุรกิจ เป็นผู้นำที่เอาจริงเอาจัง และเป็นผู้ไกล่เกลี่ยที่ประสบความสำเร็จในการยุติ

ความขัดแย้งระดับชุมชนในเมืองโปโซและเมืองอัมบน รวมทั้งเป็นผู้สร้างสันติภาพที่เปี่ยมด้วยความมั่นใจ

สิ่งแรกที่รองประธานาธิบดียูซุฟ กาลา ได้ดำเนินการคือการสำรวจความเป็นไปได้ในการแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยใหม่แทนศูนย์ HD ซึ่งสูญเสียความน่าเชื่อถือไปในช่วงระยะที่ ๒ โดยมีตัวเลือกเป็นองค์การเอกชนระหว่างประเทศชื่อ CMI ซึ่งมีนายมารติ อารติซารี อดีตประธานาธิบดีฟินแลนด์เป็นประธาน โดยในด้านการยุติความขัดแย้ง นายอารติซารีเป็นที่รู้จักจากความสำเร็จในคอซอวอ นอกจากนี้ ฟินแลนด์เป็นประเทศขนาดเล็กซึ่งไม่เพียงวางตัวเป็นกลางแต่ยังปราศจากวาระทางการเมืองในเรื่องนี้ กระบวนการนี้จึงถูกเรียกว่า กระบวนการเฮลซิงกิ (Helsinki Process)

ตัวบุคคลมีความสำคัญยิ่ง การรวมตัวกันของนายยูซุฟ กาลา ผู้เอาจริงเอาจัง และความ เป็นผู้นำอาวุโสของนายมารติ อารติซารี จึงเป็นปัจจัยสำคัญในความสำเร็จของกระบวนการ เฮลซิงกิ ทั้งนี้ ในส่วนของรูปแบบการแก้ไขปัญหา นายมารติ อารติซารีได้แสดงความชัดเจน ตั้งแต่ต้นว่าควรให้จังหวัดอาเจะฮ์มีสิทธิในการปกครองตนเองแบบพิเศษ และแสดงความชัดเจนตั้งแต่ต้นว่าจะไม่มีการพิจารณาเรื่องการให้อิสระภาพเป็นทางเลือก นายอารติซารีได้ บอกกับคณะผู้แทนฝ่าย GAM ในการประชุมครั้งแรกของกระบวนการเฮลซิงกิว่า “หากท่าน ต้องการพูดเรื่องอิสระภาพของอาเจะฮ์ ก็โปรดออกจากห้องนี้” โดยในฐานะผู้นำอาวุโส นายอารติซารี เป็นผู้เข้าใจจิตวิทยาของรัฐ และทราบดีว่าไม่มีรัฐชาติใดจะยอมปล่อยให้ ดินแดนของตนแยกตัวจากประเทศแม่ไปเป็นเขตปกครองอิสระ แนวทางนี้จึงมีความแตกต่าง บางประการจากกระบวนการเฮลซิงกิด้วยการอำนวยความสะดวกโดยศูนย์ HD ซึ่งพร้อมที่จะ เปิดรับแนวคิดซึ่งเป็นการพบกันครึ่งทางระหว่างแนวคิดสิทธิในการปกครองตนเองพิเศษและ อิสระภาพของอาเจะฮ์ ซึ่งคือแนวคิดเรื่องการเป็นสมาพันธรัฐ

ดังนั้น ประเด็นหลักของการหารือดังกล่าวจึงเป็นประเด็นเกี่ยวกับการปกครองตนเองแบบ พิเศษของอาเจะฮ์ และกฎหมาย ฉบับที่ ๑๘ ค.ศ. ๒๐๐๑ ที่เกี่ยวกับการนี้ ในความเป็นจริง การหารือดังกล่าวมีความต่อเนื่องกับการหารือที่เกิดขึ้นก่อนหน้าภายใต้ช่วงการหยุดเพื่อ มนุษยธรรมและความตกลง COHA โดยตลอดระยะเวลา ๗ เดือนของการพูดคุยที่เฮลซิงกินั้น ไม่ได้มีการพิจารณาเรื่องข้อตกลงหยุดยิง หรืออย่างน้อยที่สุดก็ไม่ได้มีการพิจารณาใน รายละเอียด ซึ่งแตกต่างจากการพูดคุยในกรอบความตกลง COHA ภัยพิบัติสึนามิได้ช่วย สนับสนุนมติไตร่ตรองของทั้งสองฝ่ายในการสร้างสภาพความปลอดภัย เพื่อให้สามารถเข้ามา ดำเนินงานจัดการกับผลพวงของภัยพิบัติสึนามิได้ ทั้งนี้ โดยที่ทั้งสองฝ่ายได้เห็นพ้องให้นำเรื่อง เขตปกครองพิเศษมาเป็นพื้นฐานของการพูดคุยเพื่อหาทางออกที่ยั่งยืนได้ อินโดนีเซียจึงได้มี ท่าทีผ่อนปรนมากขึ้นต่อข้อเรียกร้องบางประการของ GAM โดยได้มีการจัดตั้งคณะปฏิบัติ

ภารกิจสังเกตการณ์ในอาเจะฮ์ (Aceh Monitoring Mission - AMM) ซึ่งประกอบด้วย บุคลากรจากสหภาพยุโรปและอาเซียนขึ้น ควบคู่ไปกับความตกลงหลัก เพื่อทำหน้าที่ สังเกตการณ์กระบวนการสันติภาพในอาเจะฮ์ ซึ่งรวมถึงการเคลื่อนย้ายกองกำลังทหารและการปลดอาวุธและกระสุนปืน และการระงับข้อพิพาท ทั้งนี้ ภายใต้กระบวนการ COHA ข้อตกลงหยุดยิงมีขึ้นเพื่อช่วยให้เกิดการพูดคุยทางการเมือง ในขณะที่ในกระบวนการเฮลซิงกิ ได้มีการจัดตั้งคณะผู้สังเกตการณ์ภายหลังจากการพูดคุยทางการเมืองจบสิ้นแล้ว โดยมีภารกิจ ในการสังเกตการณ์การปฏิบัติตามข้อตกลง

V. สำเร็จหรือล้มเหลว

เกี่ยวกับข้อเสนอของ GAM ในการจัดตั้งพรรคการเมืองท้องถิ่นในอาเจะฮ์

ในขณะที่การหารือเกี่ยวกับการจัดทำบันทึกความเข้าใจเสร็จสิ้นลงและพร้อมที่จะมี การลงนาม GAM ได้ยื่นข้อเสนอให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองท้องถิ่นในช่วงสุดท้าย โดยอ้างว่า พวกเขามีสิทธิที่จะแสดงความเห็นในกระบวนการเลือกตั้ง ตามกระบวนการประชาธิปไตย จึงไม่สามารถอาศัยระบบพรรคการเมืองที่มีอยู่ซึ่งเป็นระบบที่มีพรรคการเมืองระดับชาติ หลายพรรค (nationally-based multiple parties) ประเด็นนี้เป็นประเด็นที่มีความ ละเอียดอ่อนทางการเมือง เนื่องจากสามารถถูกมองได้โดยง่ายว่าขัดกับรัฐธรรมนูญหรือ ละเมิดกฎหมายที่มีอยู่เกี่ยวกับพรรคการเมืองของอินโดนีเซียอย่างแน่นอน ดังนั้น การเจรจา ที่กรุงเฮลซิงกิในช่วงสุดท้ายได้เข้าสู่ขั้นตอนที่รัฐบาลอินโดนีเซียจะ “สำเร็จหรือล้มเหลว” (make it or break it) ซึ่งในช่วงเวลาสำคัญนี้ นายยูซุฟ กาลา รองประธานาธิบดีอินโดนีเซีย ได้แนะนำให้ GAM สรุปรายการเจรจาและลงนามในบันทึกความเข้าใจ และนำข้อเสนอของ GAM ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญอินโดนีเซียพิจารณา โดยให้สัญญาว่ารัฐบาลจะสนับสนุนข้อเสนอของ GAM อย่างเต็มที่

ในช่วงเวลาสำคัญนี้ ประธานาธิบดีโยโกโยโนได้เข้ามาตัดสินใจเรื่องดังกล่าว โดยเรียก ประชุมสมาชิกคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมืองและความมั่นคงจำนวน ๑๒ ราย รวมถึงผู้บัญชาการ กองทัพ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และหัวหน้าหน่วยข่าวกรอง เป็นที่น่าสนใจว่าผู้เข้าร่วม ประชุมส่วนใหญ่ปฏิเสธไม่ยอมรับข้อเสนอของ GAM โดยอ้างว่าการจัดตั้งพรรคการเมือง ท้องถิ่นดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญ ข้าพเจ้าเป็นผู้ที่แย้งว่าข้อเสนอดังกล่าวไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ ฉบับ ค.ศ. ๑๙๔๕ ไม่ได้ระบุเรื่องพรรคการเมืองท้องถิ่น และไม่มี หลักเกณฑ์ใดที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองท้องถิ่นเลย เพื่อให้การหารือมีความกระฉ่างชัด ข้าพเจ้าได้แสดงบทบาทเป็น “ฝ่ายปฏิปักษ์” (devil's advocate) ซึ่งรวมถึงการชี้แนะ

ในการหารือว่า มีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาจากประสบการณ์ของจีน ซึ่งเป็นประเทศมหาอำนาจที่มีอารยธรรมยาวนานหลายพันปีในการแก้ไขปัญหาของฮ่องกงด้วยการเจรจา กับสหราชอาณาจักร แม้จีนจะเป็นรัฐที่มีพรรคการเมืองพรรคเดียวและเป็นเผด็จการ แต่ก็ยังยอมรับหลักการ “หนึ่งรัฐ สองระบบ (One State, Two Systems)” และยอมให้ฮ่องกงมีพรรคการเมืองท้องถิ่นได้

ประเด็นสำคัญคือฮ่องกงได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของจีนโดยความตกลง และทำให้ประชาชนจีนสามารถโบกสะบัดในฮ่องกงได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ในสังคมพหุนิยม เหตุใดเราถึงจะยอมไม่ได้ที่จะให้ส่วนหนึ่งของประเทศมีระบบของตนเองที่แตกต่างออกไป

การหารือสะท้อนให้เห็นว่าฉันทามติได้หมายถึงความเป็นเอกฉันท์ แต่ก็ไม่ได้หมายถึงความเห็นเสียงข้างมากเช่นกัน แม้แต่เสียงข้างน้อยเพียงน้อยนิดก็สามารถชนะได้ ขึ้นอยู่กับเหตุผลของเรื่อง ข้อเท็จจริงที่ว่าข้าพเจ้าได้รับอนุญาตให้แสดงบทบาทเป็น “ฝ่ายปฏิปักษ์” (devil’s advocate) สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นประชาธิปไตยในกระบวนการตัดสินใจในระดับสูงสุด ท่านคงนึกภาพออกว่า ในสมัยรัฐบาลทหารของประธานาธิบดีซูฮาโต ข้าพเจ้าได้ถูกตราหน้าว่าเป็น “ปีศาจ” (devil) โดยแท้ ข้าพเจ้าได้ช่วยชนะในช่วงสำคัญของการหารือเชิงนโยบายที่สำคัญนี้ โดยประธานาธิบดีโยโดโยโนได้มีข้อสรุปว่า รัฐบาลอินโดนีเซียจะยอมรับข้อเสนอของ GAM ให้อาเจฮ์สามารถจัดตั้งพรรคการเมืองท้องถิ่น เพิ่มเติมจากพรรคการเมืองระดับชาติ (national-based) ที่มีอยู่ได้

เมื่อรัฐบาลอินโดนีเซียยอมรับข้อเสนอของ GAM ในการจัดตั้งพรรคการเมืองท้องถิ่น กระบวนการเจรจาที่มีระยะเวลา ๗ เดือนจึงได้เสร็จสมบูรณ์ และได้มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจอาเจฮ์ ณ กรุงเฮลซิงกิ เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ค.ศ. ๒๐๐๕

ความท้าทายถัดไปคือการทำให้ความตกลงสันติภาพมีผลภายในประเทศ เพื่อให้ได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวางจากทุกฝ่าย รวมถึงฝ่ายทหาร ซึ่งในระยะแรก ฝ่ายทหารมีท่าทีคัดค้านการพูดคุย โดยอาจเข้าร่วมกับฝ่ายที่ยังลังเล หรือบางครั้งก็เป็นผู้ชักใบให้เรือเสีย แต่เราไม่ควรลดทอนบทบาทที่สำคัญของทหาร ซึ่งเป็นคู่กรณีในความขัดแย้ง ข้าพเจ้าจึงต้องยกความดีความชอบตามสมควรแก่การปฏิรูปภายในของทหาร โดยเมื่อเดือนสิงหาคม ค.ศ. ๒๐๐๕ นายพลเอดิ ฮาร์โตโน ผู้บัญชาการกองทัพอินโดนีเซีย ให้การยอมรับบันทึกความเข้าใจอาเจฮ์ โดยได้กล่าวในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีว่า “ฝ่ายทหารเคารพอย่างเต็มที่ และซื่อสัตย์ต่อการตัดสินใจของประธานาธิบดีที่มาจาก การเลือกตั้งด้วยกระบวนการทางประชาธิปไตย”

VI. ความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติ

กระบวนการปฏิบัติตามข้อตกลงเป็นไปด้วยดี และสันติสุขได้กลับคืนมาอีกครั้งหนึ่ง กองกำลังทหารที่ประเทศสมาชิกอาเซียน ได้แก่ ไทย มาเลเซีย บรูไน และฟิลิปปินส์ ได้ส่งเข้ามาร่วมกับสหภาพยุโรปในการสังเกตการณ์ มีส่วนช่วยให้การปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจ ประสบความสำเร็จ แต่จากฝั่งอินโดนีเซีย นัยของการมีส่วนร่วมของประเทศสมาชิกอาเซียน ในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน (AMM) เป็นโอกาสที่จะได้แบ่งปันเรื่องราวความสำเร็จกับประเทศเพื่อนบ้านอาเซียน ซึ่งตรงกับความคิดของข้าพเจ้าว่า ภายใต้ประชาคมการเมืองและความมั่นคงของอาเซียน (ค.ศ. ๒๐๐๒) อาเซียนจำเป็นต้องมีกองกำลังรักษาสันติภาพของตนเองเพื่อสนับสนุนการสร้างสันติภาพภายในอาเซียน และภายใต้คำมั่นของอาเซียนที่จะส่งกองกำลังรักษาสันติภาพของอาเซียนไปปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ความขัดแย้งอื่น ๆ และในขณะเดียวกัน ในกรณีที่มีการขัดกันทางอาวุธระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน เราก็อาจจำเป็นต้องพึ่งพาปฏิบัติการรักษาสันติภาพของภูมิภาคอื่น

ในระหว่างนั้น พรรคการเมืองท้องถิ่นของอาเจะห์ก็ได้มีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการเลือกตั้งท้องถิ่น พรรคการเมืองท้องถิ่นได้รับที่นั่งส่วนใหญ่ในสภาท้องถิ่น (โดยมีที่นั่งร้อยละ ๖๓ ในปี ค.ศ. ๒๐๐๙ ต่อมาลดลงเหลือร้อยละ ๔๒ ในปี ค.ศ. ๒๐๑๔ และลดลงไปอีกจนเหลือร้อยละ ๒๓ ในการเลือกตั้งปีนี้) พรรคการเมืองท้องถิ่นประสบความสำเร็จในการสนับสนุนให้อดีตนายก GAM ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าการจังหวัด (Governor) นายอำเภอ (district heads) และนายกเทศมนตรี (mayors) แต่สาเหตุหลักที่ทำให้บทบาทของพรรคการเมืองท้องถิ่นลดลงได้แก่ความล้มเหลวของพรรคการเมืองท้องถิ่นในการเปลี่ยนแปลงตนเองจากการเป็น “ผู้ต่อสู้เพื่ออิสรภาพ” ไปสู่การเป็น “นักปกครอง”

VI. บทสรุป

๑. *Reformasi* มีความเชื่อมโยงอย่างมากกับการยุติความขัดแย้งในอาเจะห์โดยสันติวิธี พลวัตของกระบวนการทางประชาธิปไตยนี้ ได้สะท้อนอยู่ในท่าทีของคณะผู้แทนอินโดนีเซียในทุกขั้นตอนของกระบวนการพูดคุย

๒. เมื่อข้าพเจ้าได้รับคำถามว่า ภัยพิบัติสึนามิเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้กระบวนการสันติภาพอาเจะห์ประสบความสำเร็จใช่หรือไม่ ข้าพเจ้าตอบว่าไม่ใช่ ภัยพิบัติสึนามิในอาเจะห์เป็นแรงกระตุ้นให้ทั้งสองฝ่ายกลับเข้าสู่การพูดคุยซึ่งหยุดชะงักลงในปี ค.ศ. ๒๐๐๔ เพื่อที่จะรักษาชีวิตผู้คนให้มากขึ้น กระจายความช่วยเหลือฉุกเฉินทางการแพทย์ รวมทั้งเพื่อให้เกิดความมั่นคงและเสถียรภาพทางการเมืองในระยะการฟื้นฟูและการบูรณะที่ตามมา

๓. กุญแจสำคัญที่ทำให้กระบวนการพูดคุยอาเจะฮ์ประสบความสำเร็จคือการที่อินโดนีเซียเปิดกว้างและเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น เราเปิดรับความคิดใหม่ ๆ มากขึ้นเพื่อหาทางออก แม้แต่บางเรื่องที่เราอาจมองว่าเป็นเรื่องที่ไม่ควรนำมาหารือ ซึ่งข้าพเจ้ากำลังพูดถึงแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองตนเองแบบพิเศษ ตลอดจนแนวคิดเรื่องพรรคการเมืองท้องถิ่น

๔. การจะให้เกิดความสำเร็จในการเจรจาและการปฏิบัติตามข้อตกลงสันติภาพนั้น เราจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายทหาร กรณีของอาเจะฮ์แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การสนับสนุนจากฝ่ายทหารมีความสำคัญอย่างยิ่งและเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การปฏิบัติตามข้อตกลงประสบความสำเร็จ

๕. ในสังคมพหุนิยมอย่างเรา เราควรเปิดกว้างและยอมรับความแตกต่างมากขึ้น เนื่องจากความเป็นแบบแผนเดียวกันอาจทำให้เกิดความแตกแยก จงเอื้ออารีต่อศัตรู เพราะถึงอย่างไรพวกเขาก็เป็นเพื่อนร่วมชาติของเรา แม้ว่าพวกเขาจะมีความแตกต่างหรือความคับข้องใจก็ตาม

๖. ในอินโดนีเซีย พวกเราเชื่อมั่นในภูมิปัญญาของอดีตประธานาธิบดีซูฮาร์โต - “อย่าทิ้งปัญหาของเราให้กับคนรุ่นหลัง” พี่งระลึกว่า ความขัดแย้งที่ดูสงบนิ่งโดยเฉพาะความขัดแย้งที่มีนัยทางศาสนานั้น อาจเชื่อเชิญให้กลุ่มคนที่มีอุดมการณ์ผิดแผกมาเข้าร่วม ซึ่งอาจทำให้การหาทางออกมีความซับซ้อนยิ่งขึ้น

ขอบคุณทุกท่านที่สละเวลามารับฟัง