

SPECIAL AUTONOMY AS A LONG TERM OBJECTIVE FOR ENDING THE
VIOLENCE IN SOUTHERN THAILAND

Mr. Terry Allen Butcher

A Thesis Submitted in Partial Fulfilment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts Program in Southeast Asian Studies

(Interdisciplinary Program)

Graduate School

Chulalongkorn University

Academic Year 2007

Copyright of Chulalongkorn University

การปกครองตนเองในฐานะจุดมุ่งหมายระยะยาวเพื่อยุติปัญหาความรุนแรงในภาคใต้ของไทย

นายเทอริ แอลเลน บุษเชอร์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา (สหสาขาวิชา)

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

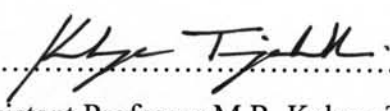
ปีการศึกษา 2550

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

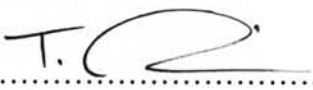
500635

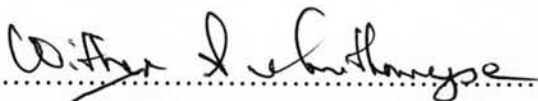
Thesis Title SPECIAL AUTONOMY AS A LONG TERM
 OBJECTIVE FOR ENDING THE VIOLENCE IN
 SOUTHERN THAILAND
By Mr. Terry Allen Butcher
Field of Study Southeast Asian Studies
Thesis Principal Advisor Associate Professor Withaya Sucharithanarugse, Ph.D.

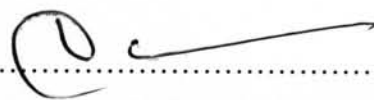
Accepted by the Graduate School, Chulalongkorn University in Partial
Fulfillment of the Requirements for the Master's Degree

.......... Vice President
Acting Dean of the Graduate School
(Assistant Professor M.R. Kalaya Tingsabadh, Ph.D.)

THESIS COMMITTEE

.......... Chairman
(Assistant Professor Theera Nuchpiam, Ph.D.)

.......... Thesis Principal Advisor
(Associate Professor Withaya Sucharithanarugse, Ph.D.)

.......... External Member
(Associate Professor Jaran Maluleem, Ph.D.)

เทอร์รี่ บูชเชอร์: การปกครองตนเองในฐานะจุดมุ่งหมายระยะยาวเพื่อยุติปัญหาความรุนแรง
 ในภาคใต้ของไทย (SPECIAL AUTONOMY AS A LONG TERM OBJECTIVE FOR
 ENDING THE VIOLENCE IN SOUTHERN THAILAND) อ.ที่ปรึกษา: รศ.ดร. วิทยา
 สุจริตธนารักษ์, 149 หน้า

ในสมัยหนึ่ง ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ต่างเป็นรัฐสุลต่านที่ปกครองตนเอง แล้วได้มี
 ความสัมพันธ์ที่ถวายเป็นบริวารแก่รัฐรวมศูนย์อยุธยาในระยะต้นคริสต์ศตวรรษที่ 16 ตั้งแต่
 นั้นมา รัฐทั้งสามนี้บ้างก็ขึ้นกับอยุธยา บ้างก็เป็นเอกเทศ ขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งทางการเมืองของราช
 ลังกาสยาม จนมาในปี ค.ศ. 1909 ทั้งสามรัฐต่างถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสยามประเทศ และ
 เมื่อได้มีการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลสยาม ระบบบรรณาการจึงได้สิ้นสุด
 ลง ข้าราชการพลเรือนจากรัฐบาลได้เข้ามาทำหน้าที่ปกครองแทนเจ้าผู้ครองนครที่เป็นคนพื้นถิ่น
 นโยบายที่ดึงอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง และนโยบายการผสมกลมกลืนของรัฐบาลสยามและรัฐบาลไทย
 ในระยะต่อมายังผลให้สังคมของชาวพุทธและมุสลิมรวมอยู่ด้วยกันโดยที่ไม่สัมพันธ์อะไรกัน สภาพ
 เศรษฐกิจทรึงกับทรุด และท้ายที่สุดเกิดการแบ่งแยกดินแดนของกลุ่มชาติพันธุ์และศาสนาอัน
 เนื่องมาจากปัญหาความชอบธรรมทางการเมือง ในระยะคริสต์ทศวรรษ 1980 ผู้นำทางทหาร
 ตระหนักถึงประเด็นทางการเมืองของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบจึงได้ดำเนินการแก้ไขทางการเมืองหลาย
 ประการเพื่อบรรเทาความเดือดร้อน ซึ่งส่วนใหญ่ปรากฏในรูปของการทำให้ฝ่ายข้าราชการที่ส่วน
 ใหญ่เป็นชาวพุทธและให้ความสำคัญกับรัฐส่วนกลางนั้นให้เป็นข้าราชการมืออาชีพมากขึ้น ในหลาย
 ปีที่เพิ่งผ่านมา โดยเฉพาะภายหลังความรุนแรงปะทุขึ้นในปี ค.ศ. 2004 กลุ่มประชาสังคมไทยก็ได้
 ริเริ่มหาหนทางแก้ไขการเกิดความรุนแรงด้วยวิธีการทางการเมืองอีก โดยมีไม่น้อยที่สนับสนุนการ
 กระจายอำนาจให้กว้างขวางยิ่งขึ้นจนเสนอให้อำนาจปกครองตนเองแบบพิเศษ สิ่งที่ทำทลายอยู่ที่การ
 ตีความประชาธิปไตยไทยเสียใหม่และพิสูจน์ให้ได้ว่า การยอมผ่อนปรนทางการเมืองไม่จำเป็นต้องทำ
 ให้รัฐแตกแยก

สาขาวิชา เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา
 ปีการศึกษา 2550

ลายมือชื่อนิสิต.....
 ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษา.....

4989512720: MAJOR SOUTHEAST ASIAN STUDIES

KEY WORDS: PATTANI / SOUTHERN THAILAND / INSURGENCY /
COUNTERINSURGENCY / ETHNIC SEPARATISM / DECENTRALIZATION /
AUTONOMY / ACEH / INDONESIA /

TERRY BUTCHER: SPECIAL AUTONOMY AS A LONG TERM
OBJECTIVE FOR ENDING THE VIOLENCE IN SOUTHERN THAILAND.
THESIS PRINCIPAL ADVISOR: WITHAYA SUCHARITHANARUGSE,
Ph.D. 149 pp.

Pattani, Yala, and Narathiwat at one time comprised an autonomous Islamic Sultanate which entered into a tributary relationship with a centrist Ayutthaya in the early 16th century. Since then, these states moved through various stages of dependence and autonomy, based upon the political strength of the Siamese court. By 1909, they had been formally annexed by Siam, and with the administrative restructuring of the Siamese government the tribute system came to an end and traditional local leaders were replaced with Thai civil servants. Subsequent centrist and assimilationist policies by the Siamese, and later Thai government resulted in a Buddhist and Muslim society coexisting with virtually no contact, economic stagnation, and ultimately the emergence of ethnic and religious separatism based upon the question of political legitimacy. In the 1980s, it was the military leadership that recognized the political nature of the insurgency and implemented various political solutions to address the grievances, mostly by way of professionalizing the centrist, Buddhist dominated bureaucracy. In recent years, especially after the resurgence of violence since 2004, members of Thai civil society have again begun to explore the possibility of a political solution to the insurgency, many advocating a greater degree of decentralization and even special autonomy. The challenge is to redefine the Thai concept of democracy, and prove that political concessions will not necessarily lead to the breakup of the nation.

Field of Studies: Southeast Asian Studies

Student's signature:.....

Academic year: 2007

Principal Advisor's signature:.....



ACKNOWLEDGEMENTS

Heartfelt thanks goes to the Olmsted Foundation for affording me this once in a lifetime opportunity to learn Thai and study in country.

I would like to thank the many people who assisted me in researching this thesis, by way of granting interviews, sharing contacts, and giving me permission to source various primary writings. Dr Gotom Arya and Dr Chaiwat Satha Anand of the National Reconciliation Commission; Dr Amara Pongsapanich of the Rotary Peace and Studies Conflict Program; Drs. Panitan Wattanayagorn and Michael Nelson of Chulalongkorn University; Dr. Thanet Aphornsuvan of Thammasat University. Dr. Srisompob Jitpiromsri of Prince of Songkhla University; Mr. Sunai Pasuk of Human Rights Watch; Dr. Tom Marks of National Defense University; Mr. Anthony Davis of Jane's Intelligence Review; Mr. William Owen of Asian Military Review; Former Senator Jon Ungpakorn; Mr. Zach Abuza of Simmons College; Mr. Matthew Wheeler of the Institute of Security and International Studies; Mr. Jeff Moore of Exeter College; Mr. Duncan McCargo of University of Leeds. GEN Kitti Ratanachaya (ret), LTG Thanet Maisonti (ret), COL Ekarat Changkaew, and LTC Thamanoon Maisonti of the Royal Thai Army; and finally COL Kevin Clark, COL John Cole (ret), LTC Mike Stelzig, LTC Bob Ball (US Army) and LTC Jim Bracken (USMC) . Finally, many thanks to the faculty and staff of the Southeast Asian studies department for their patience, good humor, and assistance in my efforts to be a good student after so many years away from the classroom.

Most importantly, I wish to thank my family, all of whom have unselfishly sacrificed for me while I have been away from home. My parents Deanna and Barry for setting me on the path to education, my sons Cody and Rory for their understanding and faith, and my fiancée Kirstie for believing in me and staying beside me, no matter how far apart we are.

CONTENTS

	Page
Abstract (Thai).....	iv
Abstract (English).....	v
Acknowledgements.....	vi
Contents.....	vii
CHAPTER I INTRODUCTION.....	1
1.1 Hypothesis.....	1
1.2 Background.....	1
1.3 Main Arguments.....	3
1.4 Methodology.....	4
1.5 Significance and usefulness of research.....	5
CHAPTER II SULTANATE OF PATANI – FROM SOVEREIGN STATE TO SIAMESE VASSAL.....	6
2.1 Patani as a Sovereign State.....	6
2.2 Initial Siamese-Malay Interaction.....	7
2.3 Siamese System of Administration – Tradition of Centralization.....	7
2.4 The Tributary System.....	9
2.5 Manpower as a Source of Conflict.....	10

CHAPTER III VASSAL STATE TO ANNEXATION.....	14
3.1 Patani Becomes a Semi-Protectorate.....	14
3.2 Changes to Patani Governing System.....	14
3.3 Siamese Centralization – Response to Internal and External Threats.....	15
3.4 Rama V and Annexation of Patani.....	16
3.5 Fixing the Frontiers.....	19
CHAPTER IV PATANI AS A PROVINCE OF THAILAND.....	22
4.1 King, Nation, Religion.....	22
4.2 Vajiravudh and Nationalism.....	23
4.3 First Forms of Autonomy.....	23
4.4 Creating the Myth-What It Means to Be Thai.....	24
4.5 The Patronage of Islam Act.....	26
4.6 Patani People’s Movement and 7 Point Demands.....	27
4.8 Growing Popular Resistance.....	29
4.9 Dusun Nyor.....	30
CHAPTER V BIRTH OF THE MODERN SEPARATIST MOVEMENT.....	32
5.1 Modernization and Assimilation.....	32
5.2 Self Help Land Settlement Project.....	33
5.3 Pondok Educational Improvement Program.....	34

CHAPTER VI FORMATION OF SEPARATIST GROUPS.....	36
6.1 BNPP.....	36
6.2. BRN.....	37
6.3 PULO.....	38
6.4 GMIP.....	39
6.5 BERSATU.....	40
CHAPTER VII COUNTERINSURGENCY THEORY.....	41
7.1 Insurgency Defined.....	41
7.2 Elements of Insurgency.....	42
7.3 Stages of Insurgency.....	44
7.4 Counterinsurgency (COIN) Defined.....	44
7.5 Insurgency Templates.....	45
7.5.1 Leninist Model.....	46
7.5.2 Maoist Model.....	46
7.5.3 Guevarist Model.....	47
CHAPTER VIII WESTERN COIN MODELS.....	48
8.1 Britain.....	48
8.2 France.....	51
8.3 United States.....	53
8.4 Key Convergences of Western Doctrine.....	55

CHAPTER IX DEVELOPMENT OF THAI COIN.....	57
9.1 Communist Movement in Thailand.....	57
9.1.1 Goals of the CPT.....	58
9.1.2 CPT and the Maoist model.....	59
9.2 Thai COIN Concept.....	61
9.2.1 Suppression Period.....	61
9.2.2 Isolation Period.....	64
9.2.3 Popular Mobilization Period.....	66
9.2.4 PM Order 66/2523.....	68
9.2.5 PM Order 65/2525.....	70
CHAPTER X THAI COIN IN THE SOUTHERN PROVINCES.....	72
10.1 Tai Rom Yen.....	72
10.2 SBPAC and CPM 43.....	73
10.3 Tai Rom Yen and Good Governance.....	74
CHAPTER XI RESURGENCE OF VIOLENCE.....	79
11.1 Thaksin and Centralization.....	79
11.2 Dismantling of the Prem Security Apparatus.....	79
11.3 Changes in the Character of Violence.....	81
11.3.1 Narathiwat Arms Raid.....	81
11.3.2 Kru Tze Mosque Incident.....	82
11.3.3 Tak Bai Incident.....	82
11.4 The State Responds.....	83

11.5 The National Reconciliation Commission.....	85
11.6 After the Coup.....	88
11.7 Increase in Violence.....	89
11.8 The Surge.....	90
11.9 Change of Command.....	92
CHAPTER XII CONCEPTS FOR POLITICAL CHANGE.....	95
12.1 Voices for Political Change.....	95
12.2 Decentralization, Devolution, Deconcentration, and Special Autonomy.....	97
12.2.1 Definitions.....	97
12.2.2 Rationale for Decentralization.....	97
12.3 Devolution and Democracy.....	99
12.4 Thai Political Tradition.....	101
12.5 Thai Experience with Decentralization.....	102
12.5.1 Provincial Level.....	103
12.5.2 District Level and Sub district level.....	104
12.6 Weaknesses of Thai Decentralization.....	105
12.7 Autonomy Considered, Ruled Out.....	106
12.8 PPP: Lack of a Coherent Strategy.....	107
Chapter XIII ACEH AS A CASE STUDY IN DEVOLUTION AND CONFLICT RESOLUTION.....	110
13.1 Introduction.....	110

13.2. Background.....	110
13.2.1 Acehnese Identity.....	110
13.2.2. The Aceh Sultanate.....	111
13.2.3 Aceh and the Dutch.....	113
13.3. Independence.....	115
13.3.1. Indonesian Revolution.....	115
13.3.2 Difference in Vision.....	116
13.3.3 Aceh Rebellion.....	117
13.4. Guided Democracy and the New Order.....	119
13.4.1 Indonesian Centralization.....	119
13.4.2 Emergence of the Free Aceh Movement (GAM).....	120
13.5. End of the New Order.....	122
13.5.1 Threats to the Unitary State.....	122
13.5.2 Drafting the Aceh Special Autonomy Law.....	124
13.5.3. Law 18 2001.....	124
13.5.4 From Conciliation Back to a Hard Line.....	125
13.5.5 Cessation of Hostilities.....	126
13.6. Moves Toward Autonomy.....	126
13.6.1 Aceh Monitoring Mission.....	127
13.6.2 2005 Memorandum of Understanding.....	127
13.6.3. Law 11/2006.....	129
13.7. December 2006 elections.....	129
13.8. Conclusions.....	130

Chapter XIV ASSESSMENT OF ASSYMETRIC AUTONOMY

AS A LONG TERM SOLUTION.....	131
14.1 Centralism and Structural Causes.....	131
14.2 Loyalties Up for Grabs.....	131
14.3 COIN to Facilitate Good Governance.....	132
14.4 Change in the Concept of Democracy.....	134
14.5 Model of Decentralization.....	134
REFERENCES.....	138
BIOGRAPHY.....	149