

การดำเนินนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซียในสมัยประธานาธิบดีซูซีโล บัมบัง ยูโตโยโน  
กับการจัดการความขัดแย้งในอาเจะห์ (ค.ศ.2004-2014)



บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)  
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)  
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ  
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปีการศึกษา 2559  
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

INDONESIAN FOREIGN POLICY UNDER SUSILO BAMBANG YUDHOYONO AND  
CONFLICT MANAGEMENT IN ACEH (2004-2014)

Mr. Khobtham Neelapaichit



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Arts Program in International Relations  
Department of International Relations  
Faculty of Political Science  
Chulalongkorn University  
Academic Year 2016  
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การดำเนินนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซียในสมัย  
ประธานาธิบดีซูซีโล บัมบัง ยูโดโยโนกับการจัดการความ  
ขัดแย้งในอาเจะห์ (ค.ศ.2004-2014)

โดย

นายกอปรธรรม นีละไพจิตร

สาขาวิชา

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปราณี ทิพย์รัตน์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการ  
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์

(รองศาสตราจารย์ ดร. เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. ไชยวัฒน์ คำชู)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปราณี ทิพย์รัตน์)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ม.ล.พินิตพันธุ์ บริพัตร)

กอบร์ธรรม นีละไพจิตร : การดำเนินนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซียในสมัยประธานาธิบดีซูซีโล บัมบัง ยูโดโยโนกับการจัดการความขัดแย้งในอาเจะห์ (ค.ศ.2004-2014) (INDONESIAN FOREIGN POLICY UNDER SUSILO BAMBANG YUDHOYONO AND CONFLICT MANAGEMENT IN ACEH (2004-2014)) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ผศ. ดร. ปราณี ทิพย์รัตน์, 156 หน้า.

ความสำเร็จในการยุติความขัดแย้งอาเจะห์ ค.ศ. 2005 ส่วนใหญ่ได้รับการอธิบายในกระแสหลักว่าเป็นผลกระทบจากเหตุภัยพิบัติสึนามิ ค.ศ.2004 ซึ่งนอกจากจะส่งผลให้อาเจะห์ได้รับความเสียหายอย่างหนักแล้ว ยังทำให้สถานะความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลอินโดนีเซียและขบวนการอาเจะห์เสรี (GAM) เข้าสู่ภาวะชะงักงัน นอกจากนี้ งานวิจัยจำนวนมากยังมุ่งอธิบายโดยให้ความสำคัญกับกระบวนการสันติภาพเป็นหลัก วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งอธิบายว่าแท้จริงความสำเร็จในอาเจะห์นั้นมาจากหลายปัจจัยและสามารถอธิบายได้ในหลายมิติ มิใช่เป็นเรื่องภายในของรัฐบาลอินโดนีเซียเพียงอย่างเดียว หากแต่มีประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการดำเนินนโยบายต่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างมีนัยสำคัญ โดยมุ่งพิจารณาว่าการดำเนินนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซียส่งผลอย่างไรต่อกระบวนการสันติภาพอาเจะห์ จากการศึกษาพบว่าเหตุภัยพิบัติสึนามิไม่ใช่ปัจจัยหลักเพียงประการเดียวที่ทำให้กระบวนการสันติภาพบรรลุผล แต่ปัจจัยการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย และการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล Susilo Bambang Yudhoyono เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อสันติภาพอาเจะห์ ขณะที่รัฐบาลอินโดนีเซียเริ่มมีบทบาทในเวทีระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญภายหลังการเจรจาสันติภาพอาเจะห์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ภาควิชา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ลายมือชื่อนิสิต .....

สาขาวิชา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....

ปีการศึกษา 2559

# # 5680604124 : MAJOR INTERNATIONAL RELATIONS

KEYWORDS: ACEH / INDONESIAN FOREIGN POLICY / SUSILO BAMBANG YUDHOYONO /  
CONFLICT RESOLUTION / INDONESIA RISING

KHOBTHAM NEELAPAICHIT: INDONESIAN FOREIGN POLICY UNDER SUSILO  
BAMBANG YUDHOYONO AND CONFLICT MANAGEMENT IN ACEH (2004-2014).  
ADVISOR: ASST. PROF. PRANEE THIPARAT, Ph.D., 156 pp.

The success of Aceh peace process has thus far been attributed to Tsunami disaster in the Northern Sumatera Island in 2004. It also emphasizes on the stalemate between Indonesian government and the Free Aceh Movement (Gerakan Aceh Merdeka, GAM) in their attempt to settle the dispute. Moreover, most of the literatures focus solely on the peace process. The purpose of this study is to examine additional, but equally important factors that have crucial impact on the conflict management in Aceh, namely, the democratization process and the linkage between democracy and foreign policy under Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). This research highlights that internal democracy as well as its impact on the conduct of Indonesian Foreign Policy under SBY have not only made a significant progress on peace process in Aceh, but also enhanced Indonesian role in international arena.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

Department: International Relations Student's Signature .....

Field of Study: International Relations Advisor's Signature .....

Academic Year: 2016

### กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์นี้เดินทางมาถึงจุดนี้ได้ด้วยความกรุณาของ ผศ.ดร. ปราณี ทิพย์รัตน์ ผู้คอยชี้แนะด้วยความอดทนเป็นอย่างยิ่งกับการตรวจแก้งานละเอียดทุกบรรทัด อดทนกับตรรกะบิดเบี้ยวและลีลาการเขียนอันพิสดารของข้าพเจ้า และ อดทนกับการตามทวงงานที่เลยกำหนดแต่ครั้งเป็นเดือนๆอย่างไม่ย่อท้อ นอกจากนี้เรื่องวิทยานิพนธ์แล้วตลอด 4 ปีที่ผ่านมาอาจารย์ยังสอนวิธีการคิด การเรียน การทำงาน การจัดการตนเอง และทักษะการใช้ชีวิตอื่น ๆ อีกมาก ตลอดจนใส่ใจรับฟังปัญหาสารทุกข์สุกดิบน้อยใหญ่และให้กำลังใจข้าพเจ้ามาโดยตลอด ซึ่งข้าพเจ้ากล้าที่จะกล่าวได้อย่างภาคภูมิใจว่าท่านเป็น “ครู” คนสำคัญในชีวิตข้าพเจ้า

ขอขอบคุณ ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. ไชยวัฒน์ คำชู ที่กรุณาชี้แนะให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ออกมาเป็นรูปเป็นร่างได้ และขอขอบคุณ ผศ.ดร.ม.ล. พินิตพันธุ์ บริพัตร ที่ได้เสนอแนวทางการอธิบายวิทยานิพนธ์นี้ให้มีความสมเหตุสมผลมากยิ่งขึ้น ขอขอบคุณ รศ.ดร.พวงทอง ภวัครพันธ์ ผู้ให้คำชี้แนะตลอดจนสนับสนุนข้าพเจ้าในการขอทุนไปศึกษาและเก็บข้อมูลวิทยานิพนธ์ ณ ประเทศอินโดนีเซีย ขอขอบคุณ Dr. Hamam Supriyadi ผู้สอนภาษาอินโดนีเซียคนแรกของข้าพเจ้า ผู้ซึ่งมอบโอกาสดีๆให้ข้าพเจ้าตลอดเวลามากกว่า 10 ปี และสนับสนุนข้าพเจ้าอย่างดียิ่งในการไปศึกษา ณ ประเทศอินโดนีเซียทั้งใน พ.ศ. 2553 และ 2557

ขอขอบคุณ Southeast Asian Studies Regional Exchange Program (SEASREP) Foundation ผู้มอบทุนการศึกษาให้ข้าพเจ้าไปศึกษาภาษาอินโดนีเซียระดับสูงสำหรับเก็บข้อมูลอันเป็นประโยชน์ยิ่งต่อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ณ Universitas Gadjah Mada สาธารณรัฐอินโดนีเซีย ใน พ.ศ. 2557 และยังมีมอบโอกาสที่ดีแก่ข้าพเจ้าในการไปนำเสนอวิทยานิพนธ์ในงานประชุมวิชาการระดับนานาชาติ ณ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย พ.ศ. 2558

ขอขอบคุณบรรดากัลยาณมิตรอย่าง อนุภักทร เพิ่มเติม ผู้สละเวลาพักกลางวันขับรถมาจุกาษาเป็นประจำเพื่อรับฟังปัญหาทุกข์สุข ให้คำแนะนำและกำลังใจให้กันมาโดยตลอด ขอขอบคุณ รัชพงศ์ เกษะสุด ผู้ร่วมชะตากรรมที่ช่วยผลักดันกันและกันให้ผ่านช่วงเวลา 4 ปี ในรั้วจุฬาฯจนมาถึงวันนี้ได้ ตลอดจนกลุ่มเพื่อนสนิทจากธรรมศาสตร์ทุกคน ขอขอบคุณมิตรสหายร่วมรุ่น ผึ้ง เรย์ มัย พีกานต์ และ พี่น้องๆคณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯทุกคน และเจ้าหน้าที่ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทุกท่าน

ท้ายที่สุดขอขอบพระคุณ แม่ “ผู้เป็นทุกสิ่งทุกอย่างในชีวิตข้าพเจ้า” ขอขอบคุณพี่ๆครอบครัวนี้ละไพจิตร และ วงศ์ราชน สำหรับกำลังใจและการดูแลข้าพเจ้าให้อยู่รอดปลอดภัยมาได้ถึงวันนี้

## สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญภาพ .....	ฎ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา .....	1
1.2 การทบทวนวรรณกรรม.....	7
1.3 สมมติฐาน .....	20
1.4 กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษา.....	20
1.5 วัตถุประสงค์ในการศึกษา.....	22
1.6 ขอบเขตในการศึกษา.....	22
1.7 วิธีการศึกษาวิจัยและนำเสนอ .....	23
บทที่ 2 การต่างประเทศอินโดนีเซียและการจัดการความขัดแย้งอาเจะห์หลังยุคระเบียบใหม่ (ค.ศ. 1998-2004) .....	24
2.1 การดำเนินนโยบายต่างประเทศกับประเด็นอาเจะห์ภายใต้รัฐบาล Soeharto.....	26
2.2 ผลกระทบจากการปฏิรูปต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศและอาเจะห์ภายใต้รัฐบาล Habibie (ค.ศ. 1998-1999).....	33
2.2.1 กระบวนการ Reformasi.....	34
2.2.2 กระแส Reformasi ในอาเจะห์กับความท้าทายของรัฐบาล Habibie.....	36
2.2.3 การปฏิรูปการต่างประเทศของรัฐบาล Habibie .....	39
2.3 การดำเนินนโยบายต่างประเทศและอาเจะห์ภายใต้รัฐบาล Wahid (ค.ศ. 1999-2001).....	42

2.3.1	กระบวนการสันติภาพอาแจห์บนความไร้เสถียรภาพของรัฐบาล Wahid.....	44
2.3.2	การสานต่องานปฏิรูปกิจการต่างประเทศของรัฐบาล Wahid .....	46
2.4	การดำเนินนโยบายต่างประเทศและอาแจห์ภายใต้รัฐบาล Megawati (ค.ศ. 2001-2004).....	48
2.4.1	อาแจห์: สันติภาพบนทางสองแพร่งของรัฐบาล Megawati .....	49
2.4.2	บริบท 9/11 กับโอกาสด้านการต่างประเทศของรัฐบาล Megawati .....	51
บทที่ 3	การปรับนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล Yudhoyono กับความเป็นประชาธิปไตย.....	54
3.1	รัฐบาลใหม่กับจุดเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย.....	55
3.2	วิสัยทัศน์การต่างประเทศของรัฐบาล SBY (ค.ศ. 2004-2014).....	60
3.2.1	หลักการ “Bebas dan Aktif” ในวิถีของ SBY .....	62
3.2.2	“A million friends and Zero enemy” และ “All directions foreign policy” .....	65
3.2.3	แผนยุทธศาสตร์การต่างประเทศของรัฐบาล SBY ค.ศ. 2004-2014.....	67
3.3	ประชาธิปไตย “อัตลักษณ์ใหม่” ในการต่างประเทศของ SBY .....	71
บทที่ 4	การต่างประเทศของรัฐบาล Yudhoyono และผลกระทบต่อกระบวนการ สันติภาพอาแจห์ .....	81
4.1	ความสัมพันธ์ระหว่างอาแจห์กับการต่างประเทศภายใต้รัฐบาล SBY .....	81
4.2	ความท้าทายในอาแจห์ของรัฐบาล SBY .....	86
4.3	การเจรจาครั้งใหม่.....	88
4.4	“สันามิ” ตัวแปรใหม่ในความขัดแย้ง.....	97
4.5	การหวนคืนสู่โต๊ะเจรจา.....	106
4.5.1	ก้าวข้ามอุปสรรคการเมืองภายใน.....	107
4.5.2	บนโต๊ะเจรจา ณ กรุงเฮลซิงกิ.....	109
4.5.3	การลงนาม MoU ยุติความขัดแย้ง .....	113



4.5.4 บทบาทของประชาคมระหว่างประเทศหลัง MoU .....	114
4.6 การผงาดของอินโดนีเซียในเวทีระหว่างประเทศหลังสันติภาพอาแจห์ .....	117
บทที่ 5 บทสรุป .....	132
รายการอ้างอิง .....	142
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์ .....	156



## สารบัญตาราง

ตารางที่ 3.1 ผลการเลือกตั้งทั่วไปของพรรคการเมืองหลักในอินโดนีเซีย .....	55
ตารางที่ 3.2 ผลการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรงครั้งที่ 1 วันที่ 5 กรกฎาคม ค.ศ. 2004 .....	57
ตารางที่ 3.3 ผลการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรงครั้งที่ 2 วันที่ 20 กันยายน ค.ศ. 2004 .....	58
ตารางที่ 3.4 การให้ความสำคัญของนโยบายต่างประเทศตามยุทธศาสตร์ .....	69
ตารางที่ 4.1 ปฏิบัติการทางทหาร (Operasi Militer) ช่วงปี ค.ศ. 1998-2004 .....	84
ตารางที่ 4.2 ผลการเลือกตั้งประธานาธิบดีในจังหวัดอาเจะห์ ค.ศ.2004 .....	86



## สารบัญภาพ

ภาพที่ 4.1 แผนภูมิแสดงสัดส่วนปฏิบัติการทางทหาร ค.ศ. 1945-2004 .....	82
ภาพที่ 4.2 แผนภูมิแสดงจำนวนปฏิบัติการทางทหาร ค.ศ. 1945-2004.....	83



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ก่อนการเข้ามาของเจ้าอาณานิคมโปรตุเกสและฮอลันดา อาเจะห์มีสถานะเป็นอาณาจักรสุลต่านปกครองตนเอง ปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ซึ่งอยู่บริเวณตอนบนของเกาะสุมาตราและช่องแคบมะละกาทำให้อาเจะห์เป็นเมืองท่าที่สำคัญและเป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญในการควบคุมเส้นทางการเดินเรือในภูมิภาค ทั้งยังส่งผลให้อาเจะห์ได้รับวัฒนธรรมจากต่างถิ่นซึ่งแตกต่างไปจากบริเวณอื่นๆ ของอินโดนีเซีย อาเจะห์ตกเป็นอาณานิคมของฮอลันดาในคริสต์ศตวรรษที่ 19 เกิดการสู้รบอย่างต่อเนื่องระหว่างชนพื้นเมืองอาเจะห์กับเจ้าอาณานิคมฮอลันดา จนกระทั่งสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่ออินโดนีเซียได้รับเอกราชในปี ค.ศ. 1949 แล้ว ฮอลันดาจึงลงนามในสนธิสัญญายกอาเจะห์ให้เป็นส่วนหนึ่งของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ทำให้ชาวอาเจะห์มีความรู้สึกร่วมกันว่ากำลังตกอยู่ใต้การครอบงำของชาวชวา (Javanese dominance)<sup>1</sup> เสมือนถูกส่งต่อจากเจ้าอาณานิคมเก่าไปยังเจ้าอาณานิคมใหม่ซึ่งเป็นชาวชวา (Javanese Colonial) นั่นเอง\*

ภายหลังจากได้รับเอกราชแล้วอินโดนีเซียผนวกรวมอาเจะห์เป็นจังหวัดหนึ่งของอินโดนีเซียจึงเกิดกระแสการเรียกร้องเอกราชของชาวอาเจะห์จากรัฐบาลอินโดนีเซีย ประกอบกับการสำรวจพบแหล่งทรัพยากรก๊าซธรรมชาติซึ่งรัฐบาลกลางและภาคเอกชนได้เข้ามาจัดการทรัพยากรในอาเจะห์ ชาวอาเจะห์จึงมองว่ารัฐบาลอินโดนีเซียแสวงหาผลประโยชน์ในอาเจะห์อย่างไม่เป็นธรรม ในขณะที่ชาวอาเจะห์เองมิได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นจากทรัพยากรในท้องถิ่นของตนแต่อย่างใด จึงสั่งสมเป็นความไม่พอใจในหมู่ชาวอาเจะห์อันเป็นที่มาของการจัดตั้งขบวนการอาเจะห์เสรี (Gerakan Aceh Merdeka, GAM) เพื่อต่อสู้เรียกร้องเอกราชจากรัฐบาลอินโดนีเซีย ภายใต้การปกครองของประธานาธิบดี Soeharto ซึ่งดำเนินนโยบายแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในอาเจะห์อย่างเต็มที่และใช้กำลังทางทหารปราบปรามฝ่ายขบวนการอาเจะห์เสรีอย่างเด็ดขาดทำให้เกิดการ

---

<sup>1</sup>Edward Aspinall, *Islam and Nation: Separatist Rebellion in Aceh, Indonesia* (Singapore: National University of Singapore: NUS Press, 2009), 71.

\*อินโดนีเซียเต็มไปด้วยความหลากหลายทางเชื้อชาติ ภาษาและวัฒนธรรมเนื่องจากปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ซึ่งเป็นหมู่เกาะและมีอาณาเขตกว้างขวาง แต่กลุ่มชนชาติที่มีจำนวนมากและมีบทบาทในรัฐบาลอินโดนีเซียมากที่สุดภายหลังจากได้รับเอกราชคือกลุ่มชวา ซึ่งอาศัยอยู่บนเกาะชวา

ละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างแพร่หลายจนมีผู้เสียชีวิตและสูญหายเป็นจำนวนมาก เป็นสาเหตุให้ชาวอาเจที่ให้การสนับสนุนขบวนการอาเจห์เสรีในการต่อสู้เรียกร้องเอกราชจากรัฐบาลอินโดนีเซีย<sup>2</sup>

อินโดนีเซียตกเป็นที่จับตาจากนานาประเทศมากยิ่งขึ้นภายหลังการพ้นจากตำแหน่งของประธานาธิบดี Soeharto ในปี ค.ศ. 1998 เนื่องจากวิกฤตการณ์ทางการเมืองในระยะเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยและกระแสเรียกร้องจากภาคประชาชนให้มีการปฏิรูปประเทศอินโดนีเซีย (Reformasi) อันเนื่องมาจากสภาวะความกดดันจากปัญหาต่างๆที่สั่งสมมาอย่างยาวนานภายใต้ยุคระเบียบใหม่ (Orde Baru) ของประธานาธิบดี Soeharto ดังปรากฏเป็นความโกลาหลทางการเมืองภายในอินโดนีเซีย รวมถึงกระแสการต่อสู้เรียกร้องการปกครองตนเองหรือเรียกร้องเอกราชในพื้นที่อื่นๆด้วย ดังกรณีการเรียกร้องเอกราชโดยกองกำลังประชาชนชาวปาปัวอันเนื่องมาจากการไม่ได้รับความเป็นธรรมจากรัฐบาลกลางซึ่งสั่งสมปัญหาเป็นเวลานาน ตลอดจนปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากการปราบปรามโดยรัฐบาลอินโดนีเซีย ส่งผลให้รัฐบาลอินโดนีเซียยินยอมประกาศให้จังหวัดปาปัวเป็นเขตปกครองพิเศษในปี ค.ศ. 2001

นอกจากกรณีจังหวัดปาปัวแล้วยังมีกระแสการเรียกร้องเพื่อแยกตัวเป็นอิสระจากสาธารณรัฐอินโดนีเซียอย่างมีนัยสำคัญอีกกรณีหนึ่งคือ การเรียกร้องเอกราชของชาวติมอร์ตะวันออกซึ่งถูกอินโดนีเซียเข้ายึดครองภายหลังโปรตุเกสประกาศถอนตัวตั้งแต่ ค.ศ. 1975 ภายหลังประธานาธิบดี Soeharto ลงจากตำแหน่ง รัฐบาลอินโดนีเซียในสมัยประธานาธิบดี B.J. Habibie ซึ่งได้รับแรงกดดันจากประชาคมระหว่างประเทศจึงจำเป็นต้องเปิดให้มีการลงประชามติ เพื่อสำรวจความต้องการแยกตัวเป็นเอกราชจากสาธารณรัฐอินโดนีเซียในวันที่ 30 สิงหาคม ค.ศ. 1999 ผลการลงมติ ชาวติมอร์ตะวันออกกว่า 3 ใน 4 แสดงความต้องการแยกตัวเป็นอิสระ จากผลประชามติกลุ่ม East Timorese Militas ซึ่งเป็นกองกำลังติดอาวุธในติมอร์ตะวันออกที่สนับสนุนฝ่ายรัฐบาลอินโดนีเซีย (Pro-Indonesia militias) และยังได้รับการสนับสนุนจากกองทัพอินโดนีเซีย (TNI) อยู่บ่อยครั้ง ก่อเหตุใช้ความรุนแรงขึ้นอีกครั้งส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตกว่า 1,500 คน ชาวติมอร์ตะวันออกกว่า 240,000 คนต้องอพยพไปอยู่ในฝั่งติมอร์ตะวันตก และส่งผลให้โครงสร้างพื้นฐานในติมอร์ตะวันออกกว่าร้อยละ 70 ได้รับความเสียหาย สหประชาชาติจึงส่งกองกำลังเข้ามารักษาสันติภาพ จนกระทั่งติมอร์ตะวันออกสามารถประกาศจัดตั้งรัฐเอกราชจากอินโดนีเซียได้สำเร็จในวันที่ 20 พฤษภาคม ค.ศ. 2002 เหตุความรุนแรงครั้งนี้ทำให้สหรัฐฯใช้มาตรการกดดันอินโดนีเซียผ่านกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และธนาคารโลก (World Bank) อีกทั้งรัฐสภาสหรัฐฯได้ลงมติให้ตัดความช่วยเหลือและการฝึกกองทัพอินโดนีเซีย (TNI) ด้วยเช่นกัน<sup>3</sup>

<sup>2</sup>เมธัส อนุวัตรอุดม, กระบวนการเจรจาสันติภาพอาเจห์ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2555), 13.

<sup>3</sup>Ann Marie Murphy, "Us Rapprochement with Indonesia: From Problem State to Partner," *Contemporary Southeast Asia, Institute of Southeast Asian Studies Singapore* 32, no. 3 (2010): 368.

จากสถานการณ์ข้างต้นจะพบว่าภายหลังจากการโค่นล้มเผด็จการ Soeharto แล้ว รัฐบาลอินโดนีเซียต้องเผชิญกับความท้าทายอย่างรอบด้านทั้งจากภายในประเทศและภายนอกประเทศซึ่งเป็นผลจากกระแสการสร้างความเป็นประชาธิปไตย (Democratization) ขึ้นในอินโดนีเซียอีกครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาจากกระแสการเรียกร้องเอกราช การจัดการปกครองตนเอง (Autonomy) และ การกำหนดใจตนเอง (Self-Determination) ในหลายพื้นที่ ทำให้สาธารณรัฐอินโดนีเซียต้องยอมปล่อยให้จังหวัดปาปัวเป็นเขตปกครองพิเศษและสูญเสียติมอร์ตะวันออกไปในที่สุด โดยทั้งสองกรณีดังกล่าวรัฐบาลอินโดนีเซียดำเนินนโยบายจัดการความขัดแย้งด้วยวิธีการเผชิญหน้าโดยการใช้กองกำลังเข้าปราบปรามกับกลุ่มต่อต้านรัฐเพื่อแยกตัวเป็นอิสระมาโดยตลอด ส่งผลให้รัฐบาลอินโดนีเซียถูกกดดันในประเด็นเกี่ยวกับประชาธิปไตยและการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากต่างประเทศจนทำให้ประเทศมหาอำนาจในภูมิภาคอย่างออสเตรเลียเข้ามามีบทบาทดังปรากฏในกรณีปาปัวและองค์การสหประชาชาติซึ่งเข้ามามีบทบาทในกรณีติมอร์ตะวันออก สะท้อนให้เห็นว่าการจัดการความขัดแย้งภายในรัฐนั้น อินโดนีเซียไม่สามารถดำเนินการภายใต้อธิปไตยของตนโดยลำพังได้ อีกทั้งยังไม่สามารถหลีกเลี่ยงหรือปฏิเสธแรงกดดันจากประชาคมระหว่างประเทศซึ่งพยายามเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการความขัดแย้งภายในของอินโดนีเซียได้เช่นกัน

ในกรณีของการจัดการความขัดแย้งในอาเจหะห์มีความพยายามหลายครั้งเพื่อสร้างเวทีเจรจาระหว่างทั้งสองฝ่ายผ่านองค์กรต่างๆ อาทิ ค.ศ. 1999 ประธานาธิบดี Abdurrahman Wahid (Gus Dur) เคยให้ความสนใจกับการสร้างกรอบการเจรจาผ่านองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศอย่าง Henry Dunant Center (HDC) เนื่องจากรัฐบาลอินโดนีเซียไม่ไว้วางใจในการเจรจาผ่านคนกลางที่เป็นรัฐ หรือ องค์กรระหว่างประเทศขนาดใหญ่อย่างองค์การสหประชาชาติจากประสบการณ์ในกรณีปาปัวและติมอร์ตะวันออก ประกอบกับรัฐบาลอินโดนีเซียเคยมีความพยายามที่จะให้ ASEAN เข้ามามีบทบาทในการเป็นคนกลางในการเจรจาระหว่างรัฐบาลกับขบวนการ GAM แต่ความพยายามดังกล่าวกลับไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจาก GAM ปฏิเสธข้อเสนอเพราะเกรงว่า ASEAN จะถูกชี้นำโดยอินโดนีเซียเพราะอินโดนีเซียเป็นประเทศซึ่งพยายามมีบทบาทนำอย่างชัดเจนใน ASEAN<sup>4</sup>

นอกจากปัญหาการจัดการความขัดแย้งและสถานการณ์ทางการเมืองในระยะเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยซึ่งทำให้อินโดนีเซียถูกจับตามองและถูกวิพากษ์วิจารณ์ในประเด็นความเป็นประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนจากนานาประเทศแล้ว บทบาทของอินโดนีเซียในประชาคมระหว่างประเทศยังถูกท้าทายมากยิ่งขึ้นจากบริบทความเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์โลกภายหลังเหตุการณ์วินาศกรรมตึกเวิลด์เทรดเซ็นเตอร์ในสหรัฐอเมริกาวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 โดยประธานาธิบดี George W. Bush ประกาศทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายกับประเทศที่ให้การสนับสนุนกลุ่ม

<sup>4</sup> Darmansjah Djumala, "Soft Power Dalam Penyelesaian Konflik: Dimensi Politik Luar Negeri Konflik Aceh," *Diplomasi, Pusat Pendidikan dan Pelatihan Kementerian Luar Negeri RI*. 4, no. 1 (2012): 75.

ขบวนการอัลกออิดะห์ซึ่งมีฐานกำลังอยู่ในกลุ่มประเทศมุสลิมในภูมิภาคตะวันออกกลางและเอเชียใต้ จึงเป็นที่วิตกกังวลว่าอินโดนีเซียในฐานะประเทศที่มีประชากรมุสลิมมากที่สุดในโลกจะกลายเป็นแนวรบที่สองในการสนับสนุนการก่อการร้าย (Second Front) ดังปรากฏการเยือนสหรัฐฯ ของประธานาธิบดี Megawati Soekarnoputri ในวันที่ 19 กันยายน ค.ศ. 2001 สหรัฐฯได้เสนอความช่วยเหลือในการฟื้นฟูเศรษฐกิจให้แก่อินโดนีเซียซึ่งได้รับผลกระทบอย่างหนักในวิกฤติเศรษฐกิจ ค.ศ. 1997 การฟื้นฟูความร่วมมือทางการทหารระหว่างสหรัฐฯและอินโดนีเซียซึ่งถูกระงับไปในช่วงวิกฤติการณ์ทางการเมืองอินโดนีเซียใน ค.ศ. 1999 การเพิกถอนคำสั่งห้ามค้าขายอาวุธยุทโธปกรณ์ให้แก่อินโดนีเซีย การเปิดการเจรจาวิภาคีด้านความมั่นคงระหว่างสหรัฐฯกับอินโดนีเซีย ฯลฯ ในขณะที่ประธานาธิบดี Megawati ออกมาประณามการก่อการร้ายในทุกรูปแบบและประกาศว่าอินโดนีเซียจะให้ความร่วมมือกับประชาคมระหว่างประเทศในการกวาดล้างขบวนการก่อการร้าย<sup>5</sup> ดังนั้นท่าทีของประธานาธิบดี Megawati จึงสะท้อนถึงภาพลักษณ์ของอินโดนีเซียในฐานะประเทศมุสลิมสายกลางซึ่งมีความสัมพันธ์ที่ดีกับมหาอำนาจอย่างสหรัฐฯ

ถึงแม้ว่าบทบาทของรัฐบาลอินโดนีเซียจะให้ความร่วมมือกับประชาคมระหว่างประเทศอย่างเด่นชัดในการต่อต้านการก่อการร้าย แต่อินโดนีเซียกลับได้รับแรงกดดันจากประชาคมระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้นหลังเกิดเหตุวินาศกรรมสถานบันเทิงบนเกาะบาหลีวันที่ 12 ตุลาคม ค.ศ. 2002 มีผู้เสียชีวิตเป็นจำนวน 202 คนซึ่งเป็นชาวออสเตรเลีย 88 คน และ ชาวอเมริกัน 7 คน โดยกลุ่มอัลกออิดะห์อ้างว่าเหตุวินาศกรรมครั้งนี้เป็นการตอบโต้บทบาทของรัฐบาลอินโดนีเซียที่ให้การสนับสนุนสหรัฐฯในสงครามต่อต้านการก่อการร้ายและเพื่อเป็นการตอบโต้บทบาทของออสเตรเลียในการปลดแอกติมอร์ตะวันออกจากอินโดนีเซีย<sup>6</sup>

ขณะเดียวกันในช่วง ค.ศ. 2003 สถานการณ์ความขัดแย้งในอาเจาะห์ระหว่างกองทัพอินโดนีเซียกับขบวนการอาเจาะห์เสรี (GAM) ได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นทำให้ประธานาธิบดี Megawati Soekarnoputri ประกาศให้อาเจาะห์เป็นพื้นที่ปฏิบัติการทางทหาร (Daerah Operasi Militer, DOM) ในวันที่ 19 พฤษภาคม ค.ศ. 2003 โดยกองทัพแห่งชาติอินโดนีเซีย (Tentara Nasional Indonesia, TNI) เข้าปราบปรามกลุ่ม GAM เพื่อหยุดยั้งความพยายามแยกตัวเป็นอิสระ ประกอบกับเพื่อป้องกันการยกระดับการเคลื่อนไหวของกลุ่ม GAM ไปเชื่อมโยงกับการก่อการร้ายสากล เนื่องจากขบวนการ GAM เคยมีประวัติความสัมพันธ์กับกลุ่มขบวนการที่ใช้ความรุนแรงในภูมิภาคตะวันออกกลาง ดังปรากฏการเข้าร่วมฝึกกองกำลังชาวอาเจาะห์ในประเทศลิเบียภายใต้นโยบาย

<sup>5</sup> Ibid., 88-89.

<sup>6</sup> Tony Parkinson, Bin Laden's Voice New Threat to Australia [Online] Available from: <http://www.theage.com.au/articles/2002/11/13/1037080786315.html> [17 December 2014]

สนับสนุนการปฏิวัติในโลกที่สามของประธานาธิบดี Muammar Gaddafi<sup>7</sup> หากพิจารณาแล้วจะพบว่าอินโดนีเซียประสบกับความยากลำบากมากยิ่งขึ้นในการจัดการความขัดแย้งภายในรัฐซึ่งอินโดนีเซียไม่สามารถจัดการปัญหาภายในได้โดยลำพัง แต่ยังคงคำนึงถึงแรงกดดันจากภายนอกประเทศและบริบทของระบบระหว่างประเทศซึ่งส่งผลให้กระบวนการจัดการความขัดแย้งในกรณีอาจะห์มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการเลือกตั้งของประธานาธิบดี Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) ใน ค.ศ. 2004 รัฐบาลอินโดนีเซียมีท่าทีต่อการจัดการความขัดแย้งในอาจะห์และนโยบายต่างประเทศที่เปลี่ยนไปจากรัฐบาลชุดก่อนๆ อย่างน่าสนใจ กล่าวคือรัฐบาลอินโดนีเซียเลือกที่จะไม่ใช้วิธีการทางทหารเข้าปราบปรามเพียงอย่างเดียวเหตุผลว่าเป็นความขัดแย้งภายในประเทศ แต่เปิดโอกาสให้ประชาคมระหว่างประเทศเข้ามามีบทบาทอย่างมีนัยสำคัญจนนำมาซึ่งการเจรจาสันติภาพระหว่างรัฐบาลอินโดนีเซียกับขบวนการอาจะห์เสรี อย่างไรก็ตาม ในวันที่ 26 ธันวาคม ค.ศ. 2004 เกิดเหตุภัยพิบัติสึนามิในจังหวัดอาจะห์ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตกว่า 200,000 คน และกว่า 500,000 คนต้องไร้ที่อยู่อาศัย ส่งผลให้จังหวัดอาจะห์ได้รับความเสียหายอย่างหนัก กองทัพอินโดนีเซีย (TNI) และ ฝ่ายขบวนการอาจะห์เสรี (GAM) ได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติครั้งนี้ด้วยเช่นกัน ขณะที่รัฐบาลอินโดนีเซียเองก็ไม่สามารถแบกรับภาระในการฟื้นฟูจังหวัดอาจะห์ได้โดยลำพัง ทำให้รัฐบาลอินโดนีเซียจำเป็นต้องเปิดรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูอาจะห์ เหตุภัยพิบัติครั้งนี้จึงเป็นปัจจัยหนึ่งซึ่งทำให้ทั้งฝ่ายรัฐบาลอินโดนีเซียและฝ่ายขบวนการอาจะห์เสรีหันมาให้ความสนใจกับการเจรจาโดยผ่านองค์กร Crisis Management Initiative (CMI) จนกระทั่งการเจรจาดังกล่าวสำเร็จลุล่วงในวันที่ 15 สิงหาคม ค.ศ. 2005 ณ กรุงเฮลซิงกิ ประเทศฟินแลนด์ โดยอินโดนีเซียประกาศให้จังหวัดอาจะห์เป็นเขตปกครองพิเศษและสามารถยุติความขัดแย้งที่มีมาอย่างยาวนานได้ในที่สุด

การที่รัฐบาลอินโดนีเซียเปลี่ยนแปลงนโยบายการจัดการความขัดแย้งในอาจะห์จากการใช้มาตรการฝ่ายเดียวเข้าปราบปรามกลุ่มขบวนการซึ่งมีแนวคิดแยกตัวออกจากรัฐ มาสู่การใช้กระบวนการแบบสันติวิธีโดยอาศัยศักยภาพขององค์การระหว่างประเทศและองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศมาเป็นกลไกอำนวยความสะดวกในการเจรจากับกลุ่มขบวนการที่มีแนวคิดต่างจากรัฐ จึงเป็นปรากฏการณ์ที่น่าสนใจอย่างยิ่งในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ กล่าวคือหากพิจารณาด้วยแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกระแสหลักอย่างแนวคิดสันนิยมนแล้วจะพบว่ารัฐเป็นตัวแสดงหลักในการใช้อำนาจรักษาความมั่นคงและความปลอดภัยของประชากรภายในรัฐ<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Aspinall, 105-06.

<sup>8</sup> นฤตม์ เจริญศรี, ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (เชียงใหม่: คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2556), 69.



ดังนั้นพฤติกรรมของรัฐในกระแสหลักจึงมุ่งคำนึงถึงความมั่นคงซึ่งรัฐย่อมหวงแหนอำนาจอธิปไตยในการจัดการกิจการภายในของตน ทั้งนี้หากรัฐบาลอินโดนีเซียจะดำเนินนโยบายจัดการความขัดแย้งภายในประเทศโดยลำพังและไม่ยอมรับฟังเสียงที่หวงdingจากภายนอกประเทศก็ย่อมกระทำได้ แต่ในกรณีอาเจห์ รัฐบาลอินโดนีเซียกลับเลือกที่จะเปิดรับความร่วมมือจากประชาคมระหว่างประเทศเข้ามาเป็นกลไกในการยุติความขัดแย้งภายใน จึงน่าสนใจเป็นอย่างยิ่งว่า อินโดนีเซียดำเนินนโยบายต่างประเทศคู่ขนานไปกับการจัดการความขัดแย้งจนสามารถยุติความขัดแย้งด้วยสันติวิธีได้อย่างไร ขณะที่อินโดนีเซียยังคงสามารถดำเนินบทบาทในประชาคมระหว่างประเทศได้ในเวลาเดียวกัน การดำเนินนโยบายการจัดการความขัดแย้งกรณีอาเจห์ของรัฐบาลอินโดนีเซียย่อมส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมและการดำเนินนโยบายต่างประเทศของอินโดนีเซียอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กล่าวคือ ภายหลังจากพ้นจากตำแหน่งของประธานาธิบดี Soeharto ในปี ค.ศ. 1998 อินโดนีเซียเข้าสู่กระบวนการปฏิรูปประเทศ (Reformasi) ตลอดจนการฟื้นฟูความเป็นประชาธิปไตย (Democratization) เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาคมระหว่างประเทศให้กลับมาอีกครั้งหลังอยู่ภายใต้เผด็จการมานานกว่า 32 ปี โดยการจัดการความแย้งในอาเจห์สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของอินโดนีเซียในการสร้างภาพลักษณ์ของการเป็นประเทศที่ยึดมั่นในหลักการเสรีนิยมประชาธิปไตย อินโดนีเซียจึงปรับท่าทีจากการใช้ความรุนแรงมาสู่การเจรจาสันติภาพและส่งเสริมการกำหนดใจตนเอง (Self-determination) ของชาวอาเจห์เพื่อสร้างการยอมรับจากประชาคมระหว่างประเทศ ตลอดจนเพื่อรักษาสถานภาพและบทบาทที่ดีของตนในประชาคมระหว่างประเทศ ภายหลังจากความสำเร็จในการยุติความขัดแย้งในอาเจห์ ดังปรากฏบทบาทของอินโดนีเซียซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัดทั้งใน APEC G-20 และ ASEAN เป็นต้น ขณะเดียวกันอินโดนีเซียยังต้องสร้างภาพลักษณ์ของการเป็นประเทศซึ่งมีประชากรมุสลิมมากที่สุดในโลกเพื่อสร้างบทบาทนำในองค์การความร่วมมืออิสลาม (OIC) และกลุ่มประเทศมุสลิมด้วยเช่นกันทั้งในด้านการเมืองและเศรษฐกิจ สะท้อนให้เห็นว่าอินโดนีเซียพยายามนำเสนอภาพลักษณ์ของมุสลิมสายกลางและประชาธิปไตยซึ่งเป็นมิตรกับประชาคมระหว่างประเทศ ดังที่นาง Hillary Clinton อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ กล่าวว่า “หากคุณต้องการรู้เกี่ยวกับอิสลาม ประชาธิปไตย ความทันสมัย และสิทธิสตรีซึ่งสามารถอยู่ร่วมกันได้ให้ไปที่อินโดนีเซีย”<sup>9</sup> อีกทั้งการจัดการความขัดแย้งในลักษณะดังกล่าวยังทำให้อินโดนีเซียรอดพ้นจากแทรกแซงจากประเทศมหาอำนาจในภูมิภาคและองค์การระหว่างประเทศ และรอดพ้นจากการถูกวิพากษ์วิจารณ์จากประชาคมระหว่างประเทศในการจัดการความขัดแย้งดังที่เคยประสบมาก่อนในกรณีปาปัวและติมอร์ตะวันออก

การเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาลอินโดนีเซียในกรณีอาเจห์จึงเป็นปรากฏการณ์สำคัญในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเป็นกรณีที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่งว่า รัฐบาลอินโดนีเซียมีมุมมอง

<sup>9</sup> Cameron R. Hume, "A Smart-Power Partnership with Indonesia," *The Ambassadors Review* no. Spring (2009).

ต่อภัยคุกคาม (Threats) และ ผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests) อย่างไร เหตุใดรัฐบาลอินโดนีเซียจึงเลือกดำเนินนโยบายต่างประเทศที่อาศัยความร่วมมือจากประชาคมระหว่างประเทศในการแก้ไขความขัดแย้งภายในประเทศพร้อมไปกับการรักษาสถานภาพและการคงบทบาทของตนในเวทีระหว่างประเทศได้ในเวลาเดียวกัน

คำถามหลักในงานวิจัยชิ้นนี้คือ “ปัจจัยใดบ้างที่ทำให้รัฐบาลอินโดนีเซียเปลี่ยนแปลงนโยบายจัดการความขัดแย้งในอาเจะห์จากการปราบปรามมาสู่การเปิดรับความร่วมมือจากประชาคมระหว่างประเทศ”

## 1.2 การทบทวนวรรณกรรม

เนื่องจากงานวิจัยชิ้นนี้มุ่งศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างความขัดแย้งในอาเจะห์และการดำเนินนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซีย โดยเน้นปัจจัยที่ผลักดันให้รัฐบาลอินโดนีเซียเปลี่ยนแปลงนโยบายในอาเจะห์มาสู่การเปิดรับความร่วมมือจากประชาคมระหว่างประเทศ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องจึงแบ่งออกเป็น 3 ประเด็น ได้แก่ 1. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของอินโดนีเซียภายหลังประธานาธิบดี Soeharto 2. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยแทรกซ้อนจากภัยพิบัติสึนามิ 3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเจรจาสันติภาพอาเจะห์

### (1) งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของอินโดนีเซียภายหลังประธานาธิบดี Soeharto

งานวิจัยของ Greta Nabbs-Keller เรื่อง Reforming Indonesia's Foreign Minister: Ideas, Organization and Leadership.<sup>10</sup> อธิบายว่าความเป็นสถาบัน แนวคิด และตัวผู้นำกระทรวงการต่างประเทศอินโดนีเซียถูกแปลงโฉมอย่างมีนัยสำคัญภายหลังกระบวนการปฏิรูป (Reformasi) อินโดนีเซียภายหลังสิ้นสุดยุคระเบียบใหม่ของ Soeharto ค.ศ. 1998 กล่าวคือกระบวนการปฏิรูปโครงสร้างทางการเมืองภายในอินโดนีเซียให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้นเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความเปลี่ยนแปลงในกิจการระหว่างประเทศของอินโดนีเซีย โดยผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศพยายามสร้างความเป็นสากลมากขึ้น เช่น ความเป็นประชาธิปไตย ธรรมาภิบาล และ สิทธิมนุษยชน ความเปลี่ยนแปลงภายหลังยุคระเบียบใหม่ทำให้การกำหนดนโยบายต่างประเทศมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นซึ่งต่างไปจากช่วงระยะเวลาที่ 32 ปีภายใต้รัฐบาล Soeharto เนื่องจากโครงสร้างทางการเมืองภายในที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นส่งผลให้การกำหนดนโยบายต่างประเทศในประเด็นใดๆจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร

<sup>10</sup>Naila Maier-Knapp, *Southeast Asia and the European Union: Non-Traditional Security Crises and Cooperation* (London: Routledge Taylor & Francis Group, 2015), 56-82.

(Dewan Perwakilan Rakyat, DPR) ภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน กลุ่มธุรกิจ และ กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ

งานวิจัยนี้พยายามอธิบายให้เห็นการปฏิรูปกิจการระหว่างประเทศหลังยุคระเบียบใหม่ เนื่องจากกระทรวงการต่างประเทศภายใต้การนำของประธานาธิบดี Soeharto ซึ่งเป็นการปกครองแบบอำนาจนิยมจึงส่งผลต่อโครงสร้างตำแหน่งต่างๆในกระทรวงการต่างประเทศ อาทิ ในช่วง ค.ศ. 1970 ตำแหน่งสำคัญกว่าครึ่งหนึ่งดำรงตำแหน่งโดยทหาร นอกจากนี้ การดำเนินนโยบายต่างประเทศในสมัย Soeharto ยังมุ่งเน้นไปที่การสร้างสัมพันธ์กับประเทศตะวันตกเพื่อปราบปรามพรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซีย (PKI) การสร้างเสถียรภาพภายในภูมิภาค การพัฒนาเศรษฐกิจ การรับความช่วยเหลือทางทหารจากประเทศมหาอำนาจ เป็นต้น แต่หลังสิ้นสุดการปกครองของ Soeharto การดำเนินกิจการระหว่างประเทศของอินโดนีเซียเป็นไปด้วยความยากลำบาก เนื่องจากอินโดนีเซียจำเป็นต้องสร้างความมั่นใจให้กับประชาคมระหว่างประเทศอีกครั้งจากสภาวะวิกฤติทางการเมืองและเศรษฐกิจใน ค.ศ. 1997-1998 ประกอบกับการถูกวิพากษ์วิจารณ์จากประชาคมระหว่างประเทศในกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในติมอร์ตะวันออก ค.ศ. 1999 โดยกระบวนการสร้างความเชื่อมั่นให้กับประเทศผ่านกระบวนการปฏิรูป (Reformasi) ระหว่าง ค.ศ. 1999 ถึง 2004 รัฐสภาอินโดนีเซียได้ผ่านร่างกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศและการทูตอินโดนีเซียเพื่อให้เป็นไปตามหลักสากลและสามารถตรวจสอบได้ อันเป็นที่มาของการปรับภาพลักษณ์ของอินโดนีเซียให้ได้รับการยอมรับและเป็นรากฐานสำคัญที่ทำให้บทบาทในกิจการระหว่างประเทศของอินโดนีเซียมีพัฒนาการอย่างก้าวกระโดดภายหลังสิ้นสุดยุคระเบียบใหม่จนถึงปัจจุบัน

งานวิจัยของ Ann Marie Murphy เรื่อง Democratization and Indonesian Foreign Policy: Implications for the United States.<sup>11</sup> อธิบายว่าภายหลังจากการสิ้นสุดยุคระเบียบใหม่ ของประธานาธิบดี Soeharto ใน ค.ศ. 1998 นโยบายและบทบาทในกิจการระหว่างประเทศของอินโดนีเซียกับสหรัฐอเมริกามีความเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ ในยุค Soeharto บทบาทการต่างประเทศของอินโดนีเซียมุ่งไปที่การสร้างความเป็นผู้นำใน ASEAN และเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก แต่ภายหลังกยุค Soeharto กระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้อินโดนีเซียกำหนดคุณค่าและผลประโยชน์ในกิจการระหว่างประเทศเปลี่ยนไปอย่างมีนัยสำคัญ โดยอินโดนีเซียให้ความสำคัญกับความเป็นประเทศประชาธิปไตยที่มีขนาดใหญ่เป็นอันดับที่ 3 ของโลก และเป็นประเทศที่มีประชากรมุสลิมมากที่สุดในโลก Ann Marie Murphy วิเคราะห์ว่าความเป็นประชาธิปไตยเป็นปัจจัยหนึ่งซึ่งทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับอินโดนีเซียเป็นไปในแนวทางที่ดี

<sup>11</sup>Ann Marie Murphy, "Democratization and Indonesian Foreign Policy: Implications for the United States," *Asia Policy* no. 13 (2012): 83-111.

ขึ้น นอกจากนี้ การปรับท่าทีในการดำเนินนโยบายต่างประเทศทำให้อินโดนีเซียเป็นตัวแสดงที่มีความสำคัญมากขึ้นในหลายบทบาท อาทิ การกดดันให้พม่าสร้างประชาธิปไตยภายในประเทศ บทบาทในกรณี Arab Spring การผลักดันหลักการประชาธิปไตย ธรรมาภิบาล และสิทธิมนุษยชนในกฎบัตร OIC การเข้าไปมีส่วนร่วมในการเป็นตัวกลางในการเจรจาระหว่างอิสราเอลและขบวนการฮามาสในปาเลสไตน์ เป็นต้น

งานของ Ann Marie Murphy อีกชิ้นหนึ่งเรื่อง US Rapprochement with Indonesia: From Problem State to Partner.<sup>12</sup> อธิบายถึงพัฒนาการความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับอินโดนีเซียในยุคต่างๆ จากช่วงที่สหรัฐฯ มองว่าอินโดนีเซียเป็นรัฐที่เป็นปัญหามาสู่รัฐพันธมิตร กล่าวคือ ความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศไม่ได้ราบรื่นตลอดทุกยุคสมัย ในปลายยุคประธานาธิบดี Soekarno (ค.ศ. 1955-1965) ซึ่งเป็นช่วงสงครามเย็น ความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศเป็นไปอย่างย่ำแย่เนื่องจากสหรัฐฯ มีนโยบายปิดล้อมลัทธิคอมมิวนิสต์ ขณะที่ Soekarno ไม่ให้ความร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการสกัดกั้นการขยายตัวของพรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซีย (Partai Komunis Indonesia, PKI) ด้วยความกังวลของสหรัฐฯ ว่าอินโดนีเซียจะถูกครอบงำโดยคอมมิวนิสต์ สหรัฐฯ จึงให้การสนับสนุนกลุ่มกบฏต่อต้านประธานาธิบดี Soekarno จนสามารถล้มการปกครองของ Soekarno ลงได้ ภายหลังจากประธานาธิบดี Soeharto ขึ้นดำรงตำแหน่งในปี ค.ศ. 1965 ความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศกลับเป็นไปด้วยดี โดยสหรัฐฯ ให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและทางทหารอย่างเต็มที่ เนื่องจาก Soeharto ดำเนินนโยบายปราบปรามกลุ่มคอมมิวนิสต์และพรรค PKI อย่างจริงจัง ภายหลังจากสิ้นสุดสงครามเย็นรัฐบาลประธานาธิบดี Bill Clinton เริ่มกดดันอินโดนีเซียในประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในติมอร์ตะวันออกและเรียกร้องให้อินโดนีเซียมีเสรีภาพทางการเมือง ประกอบกับช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ ค.ศ. 1997-1998 อินโดนีเซียถูกกดดันจากสหรัฐฯ ให้ปรับนโยบายและโครงสร้างทางการคลังให้เป็นอย่างเสรีตามข้อเสนอแนะของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) โดยในช่วงปลายสมัยของ Soeharto ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับอินโดนีเซียเป็นไปอย่างไม่ราบรื่นเท่าใดนัก เนื่องจากสหรัฐฯ ใช้มาตรการกดดันอินโดนีเซียผ่านการระงับความช่วยเหลือทางทหารและทางเศรษฐกิจที่เคยให้กับอินโดนีเซีย เมื่อประธานาธิบดี B.J. Habibie ขึ้นดำรงตำแหน่งในปี ค.ศ. 1998 สหรัฐฯ ยังคงให้ความสำคัญกับกระบวนการสร้างประชาธิปไตย การฟื้นฟูเศรษฐกิจ และการจัดการความขัดแย้งในติมอร์ตะวันออกอย่างสันติวิธี ต่อมาในปี ค.ศ. 1999 รัฐบาลประธานาธิบดี Abdurrahman Wahid ให้คำมั่นสัญญาว่าจะพัฒนาระบบประชาธิปไตยและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในปาปัวและอาเจะห์อย่างสันติวิธี กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) จึงกลับมาให้ความช่วยเหลือในการฟื้นฟูเศรษฐกิจอินโดนีเซียอีกครั้งหนึ่ง

<sup>12</sup>"Us Rapprochement with Indonesia: From Problem State to Partner," 368.

เมื่อนาง Megawati Soekarnoputri ขึ้นเป็นประธานาธิบดีปี ค.ศ. 2001 บริบทความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐากับอินโดนีเซียได้เปลี่ยนไปอย่างเห็นได้ชัดภายหลังจากเหตุการณ์ตึกเวิร์ลเทรดเซ็นเตอร์ในสหรัฐฯ โดยสหรัฐากลับมาให้ความสนใจกับการฟื้นฟูเศรษฐกิจและการเมืองในอินโดนีเซียอีกครั้งพร้อมกับเชิญชวนให้อินโดนีเซียให้ความร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการต่อต้านการก่อการร้ายและเรียกร้องให้อินโดนีเซียจัดการปัญหาขบวนการแบ่งแยกดินแดนอย่างสันติวิธี ทั้งนี้เหตุการณ์วาทกรรมบนเกาะบาหลีใน ค.ศ. 2002 และเหตุระเบิดในกรุงจาการ์ตาใน ค.ศ. 2003 ทำให้ความร่วมมือระหว่างสองประเทศเป็นในทางที่ดีขึ้น งาน Ann Marie Murphy วิเคราะห์ว่า Megawati สามารถพลิกวิกฤติในสงครามต่อต้านการก่อการร้ายให้เป็นโอกาสในการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์จากประเทศที่สหรัฐฯ มองว่าเป็นปัญหามาสู่ประเทศพันธมิตร

เมื่อ Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) ขึ้นเป็นประธานาธิบดีใน ค.ศ. 2004 ภาพลักษณ์ของ SBY เป็นที่ยอมรับจากนานาชาติโดยเฉพาะสหรัฐฯ โดย Ann Marie Murphy มองว่าปัจจัยสำคัญที่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐากับอินโดนีเซียในสมัยประธานาธิบดี SBY มีพัฒนาการที่ดีขึ้นกว่ายุคก่อนๆ คือ เหตุภัยพิบัติในสึนามิอาจะห์ในธันวาคม ค.ศ. 2004 ความสัมพันธ์ที่ดีกับสหรัฐฯ จึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้อินโดนีเซียภายใต้การนำของ SBY มีบทบาทในเวทีระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้นอย่างเห็นได้ชัด

งานของ Dewi Fortuna Anwar เรื่อง *Megawati's Search for an Effective Foreign Policy*<sup>13</sup> อธิบายว่า การดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล Megawati Soekarnoputri ให้ความสำคัญกับเป้าหมายสองประการ คือ 1. การรักษาอธิปไตย และ บูรณภาพแห่งดินแดนของอินโดนีเซีย เนื่องจากมองว่าผลประโยชน์ในภูมิภาคจะเกิดขึ้นได้นั้นอินโดนีเซียจำเป็นต้องมีเสถียรภาพ ความปลอดภัย และมีศักยภาพในการจัดการปัญหาภายในประเทศ 2. การฟื้นฟูเศรษฐกิจหลังวิกฤติเศรษฐกิจ ค.ศ. 1997 ซึ่งรัฐบาลต้องสร้างเสถียรภาพ ความมั่นคง และความเชื่อมั่นให้กับนักลงทุนต่างชาติ คู่ค้า และ สถาบันทางการเงินระหว่างประเทศ เป้าหมายการดำเนินนโยบายต่างประเทศภายใต้รัฐบาล Megawati สะท้อนว่าปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศ ทั้ง ปาปัว อาจะห์ และกรณีอื่นๆ รวมถึงภาวะเศรษฐกิจที่ย่ำแย่ยังคงเป็นอุปสรรคให้รัฐบาลหลังยุค Soeharto มาโดยตลอด รัฐบาล Megawati จึงไม่สามารถยกระดับการดำเนินนโยบายต่างประเทศให้ก้าวหน้าไปไกลได้ นอกจากนี้ นโยบายต่างประเทศของรัฐบาล Megawati ยังพุ่งเป้าไปที่การพัฒนาความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อสร้างความเชื่อมั่นด้านความมั่นคงในภูมิภาค Dewi Fortuna Anwar มองว่ารัฐบาล Megawati ไม่ประสบความสำเร็จนักในการพัฒนาภาพลักษณ์ของ

<sup>13</sup> Dewi Fortuna Anwar, "Megawati's Search for an Effective Foreign Policy," in *Governance in Indonesia: Challenges Facing the Megawati Presidency*, ed. Hadi Soesastro, Anthony L. Smith, and Han Mui Ling (2003), 70-90.

อินโดนีเซียในระดับระหว่างประเทศให้ดีขึ้น รวมถึงไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับนักลงทุนจากต่างชาติได้ เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองในระยะเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย สร้างความท้าทายให้กับรัฐบาล Megawati ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ สาเหตุส่วนหนึ่งเป็นเพราะกระบวนการประชาธิปไตยส่งผลให้รัฐบาลไม่สามารถดำเนินนโยบายได้ตามอำเภอใจ แต่ต้องคำนึงถึงการคัดค้านจากประชาชนด้วย โดยบทบาทของสภา DPR ก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งเพราะรัฐบาลต้องคำนึงถึงการตอบสนองความต้องการของกลุ่มการเมืองต่างๆ ตลอดจนการรักษาพันธมิตรทางการเมือง วิธีการรับมือกับปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศและการสื่อสารกับสภา DPR นี้เองที่เป็นข้อแตกต่างระหว่างรัฐบาล Megawati กับรัฐบาล SBY ซึ่งเรียนรู้การก้าวข้ามอุปสรรคต่างๆ จากบทเรียนของรัฐบาล Megawati

งานของ Rizal Sukma เรื่อง *Islam in Indonesian Foreign Policy*<sup>14</sup> วิเคราะห์ถึงบทบาทของอินโดนีเซียกับความสัมพันธ์ที่มีต่อกลุ่มประเทศมุสลิมว่า ในช่วงยุคระเบียบใหม่ประธานาธิบดี Soeharto ให้ความสำคัญกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศเพื่อมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยใช้แนวคิดอิสลามมาเป็นเครื่องมือในการกำจัดพรรค PKI และไม่ได้ดำเนินนโยบายต่างประเทศกับกลุ่มประเทศมุสลิมอย่างจริงจัง นอกจากนี้ อินโดนีเซียยังกลัวว่าจะได้รับผลกระทบจากนโยบายส่งออกการปฏิวัติอิสลามของอิหร่าน ค.ศ. 1979 ขณะเดียวกันรัฐบาล Soeharto กลับพยายามขอเข้าเป็นสมาชิกองค์การความร่วมมืออิสลาม (OIC) โดยหวังว่าจะได้รับประโยชน์จากการค้าและความช่วยเหลือจากกลุ่มประเทศ OIC แต่ได้รับการปฏิเสธ เนื่องจาก OIC มองว่าอินโดนีเซียมิใช่รัฐอิสลามแต่มีภาพลักษณ์เป็นรัฐฆราวาส (Secular State) จึงทำให้การดำเนินนโยบายต่างประเทศกับกลุ่มประเทศมุสลิมไม่ประสบความสำเร็จเท่าใดนัก Rizal Sukma มองว่าความสัมพันธ์ระหว่างอินโดนีเซียกับกลุ่มประเทศมุสลิมเป็นไปในทางที่ดีขึ้นภายหลังยุคระเบียบใหม่สิ้นสุดลง เนื่องจากความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในอินโดนีเซียส่งผลให้เกิดการสร้างอัตลักษณ์แห่งชาติ (National Identity) ขึ้นมาใหม่ อันได้แก่การเป็นประเทศประชาธิปไตยที่มีประชากรมุสลิมมากที่สุดในโลก สะท้อนว่าประชาธิปไตยและอิสลามสามารถอยู่ร่วมกันได้ ดังนั้นในช่วงที่บรรยากาศทางการเมืองระหว่างประเทศเริ่มตระหนักถึงภัยคุกคามจากอิสลามตั้งแต่การปฏิวัติอิสลามในอิหร่าน ค.ศ. 1979 มาถึงเหตุวินาศกรรมตึกเวิลด์เทรดเซ็นเตอร์ในสหรัฐฯ ค.ศ. 2001 อินโดนีเซียจึงสามารถพลิกวิกฤติให้เป็นโอกาสด้วยการสร้างบทบาทในประชาคมระหว่างประเทศทั้งในกลุ่มประเทศตะวันตกและกลุ่มประเทศมุสลิม กล่าวคือ กลุ่มประเทศมุสลิมเริ่มยอมรับบทบาทของอินโดนีเซียในฐานะประเทศมุสลิมสายกลาง ความสัมพันธ์ระหว่างอินโดนีเซียกับกลุ่มประเทศมุสลิมจึงเป็นไปในทางที่ดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยประธานาธิบดี SBY อาทิ บทบาทของอินโดนีเซียในการมีส่วนร่วมร่างกฎบัตร OIC ให้เป็นประชาธิปไตยและมีธรรมาภิบาลมากขึ้น การเข้าไปเป็นคนกลางในการเจรจาความ

<sup>14</sup>Rizal Sukma, *Islam in Indonesian Foreign Policy* (London: Routledge, 2003).

ขัดแย้งระหว่างอิสราเอลกับปาเลสไตน์ การนำเสนออินโดนีเซียเป็นต้นแบบของประเทศมุสลิมสายกลางในวิกฤตการณ์ Arab Spring เป็นต้น ทั้งนี้ความสัมพันธ์ที่ระหว่างอินโดนีเซียกับกลุ่มประเทศมุสลิมไม่เพียงแต่จะสร้างโอกาสทางการเมืองระหว่างประเทศให้กับอินโดนีเซียเท่านั้น แต่ยังรวมถึงความสัมพันธ์ทางการค้าและการลงทุนกับกลุ่มประเทศมุสลิมที่ตีสืบด้วยเช่นกัน

## (2) งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยแทรกซ้อนจากภัยพิบัติสึนามิ

ท่ามกลางสถานการณ์ความขัดแย้งในอาเจาะห์ เหตุการณ์ซึ่งส่งผลกระทบต่อความขัดแย้งอย่างมีนัยสำคัญคือเหตุภัยพิบัติสึนามิในวันที่ 26 ธันวาคม ค.ศ. 2004 ซึ่งเคลื่อนตัวจากมหาสมุทรอินเดียพัดขึ้นสู่ชายฝั่งด้านตะวันตกของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทำให้อาเจาะห์ได้รับความเสียหายอย่างหนัก มีผู้เสียชีวิตกว่า 200,000 คนและอีกกว่า 500,000 คนต้องไร้ที่อยู่อาศัย โดยงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติสึนามิและกระบวนการสันติภาพมีข้อถกเถียงในหลายประเด็นด้วยกัน ดังนี้

งานของ Edward Aspinall ใน *Islam and Nation: Separatist Rebellion in Aceh, Indonesia*. และ Michael Morfit ใน *Managing Risk Aceh, the Helsinki Accords and Indonesia's Democratic Development*. งานวิจัยทั้งสองชิ้นตั้งข้อสังเกตในประเด็นภัยพิบัติสึนามิว่า องค์ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการสันติภาพอาเจาะห์ซึ่งได้รับการอธิบายโดยสื่อมวลชนหรือนักวิเคราะห์จำนวนมากมองว่ากระบวนการสันติภาพในอาเจาะห์เกิดขึ้นได้เพราะภัยพิบัติสึนามิเป็นสาเหตุหลัก ทั้งนี้เป็นความจริงที่ว่าภัยพิบัติสึนามิก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขของสภาพแวดล้อมทางกายภาพ มนุษย์ และ สภาพแวดล้อมทางการเมือง แต่การอธิบายในลักษณะดังกล่าวกลับละเลยการพิจารณาถึงลำดับเวลาของกระบวนการเจรจาผ่านองค์กร Crisis Management Initiative (CMI) ซึ่งได้เริ่มต้นมาก่อนวันที่ 26 ธันวาคม ค.ศ. 2004 มาเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้ว ดังปรากฏการตอบรับการเข้าร่วมเจรจาสันติภาพอย่างเป็นทางการของรัฐบาลอินโดนีเซียภายใต้การอำนวยความสะดวกโดย CMI ซึ่งรัฐบาลอินโดนีเซียยืนยันที่จะส่ง Hamid Awaluddin รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนเป็นผู้นำคณะเจรจาฝ่ายรัฐบาลอินโดนีเซียตั้งแต่วันที่ 23 ธันวาคม ค.ศ. 2004<sup>15</sup> ซึ่งเป็นการตอบรับข้อเสนอของ CMI อย่างเป็นทางการของรัฐบาล SBY เพียง 3 วันก่อนเกิดสึนามิ ดังนั้นงานของ Edward Aspinall และ Michael Morfit จึงเป็นการหักล้างงานวิจัยที่อธิบายอย่างสรุปรวบยอดว่ากระบวนการสันติภาพอาเจาะห์นั้นประสบ

<sup>15</sup>Michael Morfit, "Managing Risk Aceh, the Helsinki Accords and Indonesia's Democratic Development," in *From the Ground Up: The Perspective on Post-Tsunami and Post-Conflict Aceh*, ed. Patrick Daly, R. Michael Feener, and Anthony Reid (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies: ISEAS Publishing, 2012), 182.

ความสำเร็จได้เพราะเหตุภัยพิบัติสึนามิเป็นหลักเท่านั้นโดยไม่พิจารณาถึงลำดับเวลาและความสืบเนื่องของกระบวนการเจรจาแต่อย่างใด

Edward Aspinall อธิบายเพิ่มเติมว่าเหตุการณ์ภัยพิบัติครั้งนี้ทำให้สภาวะความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลอินโดนีเซียและขบวนการอาเจาะห์เสรี (GAM) เข้าสู่ภาวะชะงักงันทั้งสองฝ่าย ดังปรากฏการประกาศหยุดยิงโดยฉับพลันจากฝ่ายขบวนการอาเจาะห์เสรีภายหลังเหตุภัยพิบัติ นอกจากนี้ ยังเป็นจุดเปลี่ยนให้ประเด็นความขัดแย้งถูกยกระดับให้เป็นประเด็นระหว่างประเทศ (Internationalization) มากยิ่งขึ้น ส่งผลให้รัฐบาลอินโดนีเซียถูกจับตามองถึงกระบวนการจัดการความขัดแย้งในระดับระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้นเช่นกัน จนเป็นแรงผลักดันให้เกิดกระบวนการประชาธิปไตย (Democratization) มากขึ้นในการจัดการความขัดแย้ง<sup>16</sup>

นอกจากนี้งานของ Rizal Sukma ใน *Indonesia and the Tsunami: Responses and Foreign Policy Implication* อธิบายว่าเหตุการณ์สึนามิในอาเจาะห์เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ความสัมพันธ์ของอินโดนีเซียกับต่างประเทศเป็นไปในแนวทางที่ดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์ระหว่างอินโดนีเซียกับสหรัฐฯ ออสเตรเลีย และนานาประเทศ กล่าวคือท่ามกลางความขัดแย้งในอาเจาะห์ซึ่งประชาชนไม่ไว้วางใจรัฐบาลกลาง ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่รัฐเองก็ไม่ไว้วางใจฝ่าย GAM เช่นกัน จึงกลายเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการฟื้นฟูอาเจาะห์หลังภัยพิบัติ ประกอบกับรัฐบาลอินโดนีเซียไม่สามารถแบกรับภาระในการฟื้นฟูอาเจาะห์ได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยลำพัง จึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาคมระหว่างประเทศ โดยเฉพาะกับมหาอำนาจอย่างสหรัฐฯ ออสเตรเลีย และนานาประเทศ สึนามิจึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้รัฐบาลอินโดนีเซียเปลี่ยนแปลงนโยบายจัดการความขัดแย้งในกรณีอาเจาะห์ในที่สุด และยังเป็นโอกาสสำคัญที่ทำให้ ASEAN ได้แสดงศักยภาพในการร่วมมือกันจัดการภัยพิบัติในหมู่ประเทศสมาชิก และทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างอินโดนีเซียกับประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่ม ASEAN ดีขึ้นด้วยเช่นกัน<sup>17</sup>

ขณะเดียวกัน Sukma ยังอธิบายว่ากระบวนการตัดสินใจในการเปิดรับความร่วมมือจากภายนอกในเหตุภัยพิบัตินี้เต็มไปด้วยอุปสรรคทั้งจากพรรคฝ่ายค้านในรัฐสภาและภาคส่วนต่างๆ ในสังคมอินโดนีเซียซึ่งมีการอภิปรายอย่างกว้างขวางถึงประเด็นการเปิดรับความช่วยเหลือจากภายนอก โดยมีความกลัวชาวต่างชาติ (Xenophobia) เป็นปัจจัยสำคัญ กล่าวคือ มีทั้งความหวาดระแวงในสังคมอินโดนีเซียว่าอาจทำให้อินโดนีเซียถูกรอบงำจากต่างประเทศ ความกลัวว่าความร่วมมือและความช่วยเหลือที่มาจากสหรัฐฯ และออสเตรเลีย นั้นจะมีวาระซ่อนเร้นหรือมีเงื่อนไขแบบผูกมัด ความไม่ไว้วางใจจากฝ่ายความมั่นคงและกองทัพว่าความช่วยเหลือจากต่างชาตินั้นจะช่วยเสริมสร้างความ

<sup>16</sup>Aspinall, 221.

<sup>17</sup>Rizal Sukma, "Indonesia and the Tsunami: Responses and Foreign Policy Implication," *Australian Journal of International Affairs* 60, no. 2 (2006): 213-28.



เข้มแข็งให้กับกลุ่ม GAM และความกังวลจากกลุ่มการเมืองอิสลามว่าจะมีการเผยแพร่ศาสนาใหม่ให้กับชาวอาเจะห์ซึ่งแฝงเข้ามาด้วยความช่วยเหลือ เป็นต้น

งานวิจัยของ Michelle Ann Miller ใน *Rebellion and Reform in Indonesia: Jakarta's Security and Autonomy Policies in Aceh*.<sup>18</sup> วิเคราะห์ว่า ความสำเร็จในการยุติความขัดแย้งในอาเจะห์เป็นผลจากปัจจัยหลัก 2 ประการ คือ ปัจจัยจากปัญหาเชิงโครงสร้างทางการเมืองภายในอินโดนีเซียหลังยุคระเบียบใหม่ และ ปัจจัยจากเหตุภัยพิบัติสึนามิ กล่าวคือ ในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยหลังยุคระเบียบใหม่ ค.ศ. 1998 เปิดโอกาสให้กลุ่มขบวนการเรียกร้องเอกราชต่างๆในอินโดนีเซียอาศัยวิกฤตการณ์และกระแสประชาธิปไตยมาเป็นเงื่อนไขในการเรียกร้องสิทธิในการกำหนดเจตนาเองในหลายพื้นที่ของอินโดนีเซีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอาเจะห์ ปัจจัยหลักประการที่สองคือ เหตุภัยพิบัติสึนามิในอาเจะห์ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างของฝ่ายรัฐในพื้นที่จังหวัดอาเจะห์อ่อนแอลงเช่นเดียวกับฝ่าย GAM ทั้งสองฝ่ายจึงหันกลับมาใช้กระบวนการเจรจาในการยุติความขัดแย้ง Miller มองว่าการที่คู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่ายหันกลับมาใช้กระบวนการเจรจาภายหลังภัยพิบัติสึนามิเป็นเพราะเงื่อนไขจากความช่วยเหลือและการกดดันจากประชาคมระหว่างประเทศ วิทยานิพนธ์นี้จึงเป็นการต่อยอดการอธิบายปัจจัยแห่งความสำเร็จในกรณีอาเจะห์ซึ่ง Miller มองว่าความเปลี่ยนแปลงหลังยุคระเบียบใหม่เป็นปัจจัยควบคู่กับปัจจัยสึนามิ ทั้งนี้กระบวนการปฏิรูปและกระบวนการประชาธิปไตยภายในประเทศนั้นส่งผลกระทบต่อโครงสร้างทางการเมืองภายในและการดำเนินนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซียจนกระทบต่อการจัดการความขัดแย้งในอาเจะห์ในที่สุด

อย่างไรก็ตาม ยังมีมุมมองหนึ่งที่อธิบายว่าความสำเร็จในการยุติความขัดแย้งอาเจะห์เป็นผลกระทบโดยตรงจากภัยพิบัติสึนามิ อาทิ งานของ สุภาศพรธ ตั้งตรงไพโรจน์ เรื่อง “กบฏอาเจะห์กับข้อตกลงสงบศึก: จริใจหรือเพราะหลังชนฝา?”<sup>19</sup> ซึ่งอธิบายว่า การที่ฝ่าย GAM ยอมเปลี่ยนท่าทีอย่างชัดเจนชนิดที่เรียกว่า “จากหน้ามือเป็นหลังมือ” เป็นผลกระทบโดยตรงจากภัยพิบัติสึนามิ เนื่องจากฝ่าย GAM มีความอ่อนล้าจากความเสียหายที่เกิดขึ้นซึ่ง GAM ประเมินแล้วว่าไม่สามารถสู้กับฝ่ายรัฐบาลต่อไปได้ และยังถูกบีบจากรัฐบาล SBY ให้ยอมเข้าร่วมการเจรจา ดังนั้น GAM จึงตกอยู่ในสภาวะ “หลังชนฝา” ยอมละทิ้งอุดมการณ์เอกราชเหลือเพียงความต้องการมีส่วนร่วมในการปกครองในบางส่วนเท่านั้น และวิเคราะห์ว่าหลังการเจรจาสันติภาพที่เกิดขึ้น (ค.ศ. 2005) รัฐยังมีมุมมองว่า GAM มีได้ละทิ้งอุดมการณ์การเรียกร้องเอกราชอย่างแท้จริง แต่อาจเป็นเพียงการประวิง

<sup>18</sup>Michelle Ann Miller, *Rebellion and Reform in Indonesia: Jakarta's Security and Autonomy Policies in Aceh* (London: Routledge Taylor & Francis Group, 2009), 184.

<sup>19</sup> สุภาศพรธ ตั้งตรงไพโรจน์, กบฏอาเจะห์กับข้อตกลงสงบศึก : จริใจหรือเพราะหลังชนฝา? [Online] Available from: [http://www.thaiworld.org/th/thailand\\_monitor/answer.php?question\\_id=249](http://www.thaiworld.org/th/thailand_monitor/answer.php?question_id=249) [14 เมษายน 2558]

เวลาถอยไปตั้งหลักเท่านั้น ซึ่งหลังการเจรจาสันติภาพแล้ว อาจะที่ยังคงเป็นพื้นที่เปราะบางมีโอกาสที่ความรุนแรงจะกลับมาปะทุอีกครั้ง

### (3) งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเจรจาสันติภาพอาจะห์

งานวิจัยของ Edward Aspinall ใน *The Helsinki Agreement: A More Promising Basis for Peace in Aceh?*<sup>20</sup> อธิบายถึงกระบวนการเจรจาสันติภาพผ่านองค์กร Crisis Management Initiative (CMI) ณ กรุงเฮลซิงกิ ภายหลังจากเหตุภัยพิบัติสึนามิว่า ทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่าย GAM ต้องประสบกับภาวะชะงักงันทั้งสองฝ่ายซึ่งทำให้ยุทธศาสตร์การใช้ความรุนแรงในการต่อสู้ของฝ่าย GAM และการดำเนินการปราบปรามภายใต้กฎหมายพิเศษ ค.ศ. 2003 ของกองทัพอินโดนีเซียต้องล้มเหลวลง ทั้งสองฝ่ายจำเป็นต้องกลับมาพิจารณาถึงกระบวนการอื่นที่นอกเหนือจากการใช้ความรุนแรง โดยฝ่ายรัฐบาลอินโดนีเซียภายหลังจากชนะการเลือกตั้งของประธานาธิบดี Susilo Bambang Yudhoyono และรองประธานาธิบดี Muhammad Jusuf Kalla ใน ค.ศ. 2004 ซึ่งทั้งสองมีทัศนคติต่อการจัดการความขัดแย้งอาจะห์ว่า หากต้องการยุติความขัดแย้งในอาจะห์อย่างถาวรแล้วจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องกลับไปสู่กระบวนการเจรจา

นอกจากนี้ บทบาทของกลไกระหว่างประเทศซึ่งเข้ามาเป็นตัวกลางในการเจรจานั้นมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากองค์กรที่เข้ามาเป็นตัวกลางต้องใช้ความระมัดระวังอย่างสูงในกำหนดเงื่อนไขการเจรจาเพื่อสร้างความมั่นใจและเป็นที่ยอมรับจากทั้งสองฝ่าย อีกทั้งต้องใช้ความระมัดระวังและรอบคอบในการประคับประคองการเจรจาเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจทำให้กระบวนการเจรจาล้มเหลวได้ โดยตัวกลางยังมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างความเสมอภาคให้แก่ทั้งสองฝ่าย งานวิจัยนี้ยังอธิบายถึงปัจจัยบ่อนเซาะ (Spoiler) กระบวนการสันติภาพจากกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับการเจรจา ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Dewan Perwakilan Rakyat-DPR) กองทัพอินโดนีเซีย (TNI) และ ฝ่าย GAM ในกลุ่มที่มีเป้าหมายระยะยาวในการสู้เพื่อเอกราช

งานของ Sami Lahdensuo ใน *Building Peace in Aceh: Observations on the Work of the Aceh Monitoring Mission (AMM) and its Liaison with Local Civil Society.*<sup>21</sup> อธิบายบทบาทของ AMM ซึ่งจัดตั้งโดย European Security and Defence Policy (ESDP) ว่าเป็นองค์กรพลเรือนที่มีบทบาทในการเข้าสังเกตการณ์ สร้างความไว้วางใจให้กับทั้งฝ่ายรัฐและฝ่าย GAM โดยภารกิจหลักของ AMM คือการทำงานร่วมกับภาคประชาสังคมในอาจะห์โดยมีเป้าหมายระยะยาว

<sup>20</sup>Edward Aspinall, "The Helsinki Agreement: A More Promising Basis for Peace in Aceh?," *Policy Studies (East-West Center Washington)*, no. 20 (2005): 20.

<sup>21</sup>Sami Lahdensuo, "Building Peace in Aceh: Observations on the Work of the Aceh Monitoring Mission (Amm) and Its Liaison with Local Civil Society " (Discussion Paper by Crisis Management Initiative, 2007).

คือ การรักษาสันติภาพ การพัฒนาเศรษฐกิจ ปกป้องสิทธิมนุษยชน ฯลฯ โดยปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานของ AMM ประสบความสำเร็จ คือ การดำเนินงานสันติภาพโดยพลเรือนซึ่งเป็นตัวแปรสำคัญในการสร้างกรอบความร่วมมือกับภาคประชาสังคมในอาเจห์ ฝ่าย GAM และฝ่ายรัฐบาลอินโดนีเซีย

งานวิจัยของ Naila Maier-Knapp ใน Southeast Asia and the European Union: Non-traditional Security Crises and Cooperation.<sup>22</sup> อธิบายว่าภายหลังเหตุวินาศกรรม 11 กันยายน ค.ศ. 2001 ในสหรัฐอเมริกาและหลังเหตุวินาศกรรมบนเกาะบาห์ลี ค.ศ. 2002 ส่งผลให้ประชาคมระหว่างประเทศให้ความสนใจกับอินโดนีเซียว่าจะกลายเป็นแนวรบที่สองในการก่อการร้าย แม้ว่าจะไม่พบหลักฐานความสัมพันธ์ของกลุ่ม GAM กับขบวนการก่อการร้ายสากลทั้งกลุ่มญามาอะฮ์อิสลามมียะฮ์ (Jamaah Islamiyah, JI) ในอินโดนีเซีย หรือ กลุ่มอัลกออิดะฮ์ (Al-Qaeda) แต่ด้วยสภาพทางภูมิศาสตร์ทำให้การเคลื่อนไหวของ GAM ส่งผลกระทบต่อกลุ่มขบวนการเคลื่อนไหวในพื้นที่ภาคใต้ของไทย มาเลเซีย และ ความมั่นคงในช่องแคบมะละกา ประกอบกับบทบาทของสหประชาชาติ สหรัฐฯ และ ออสเตรเลียมีภาพลักษณ์ทางลบในอินโดนีเซียจากปัญหาในอดีต เช่น กรณีปาปัว และ ติมอร์ตะวันออก ในขณะที่ ASEAN ก็ไม่ได้รับความไว้วางใจจากฝ่าย GAM จึงเป็นโอกาสที่ดีของสหภาพยุโรปในการมีบทบาทผ่าน AMM ซึ่งได้รับความไว้วางใจทั้งจากฝ่ายรัฐและกลุ่ม GAM โดย AMM เชิญประเทศนอกกลุ่ม EU สองประเทศและอีกห้าประเทศใน ASEAN มาร่วมในคณะทำงานของ AMM ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่านอกจากความสำเร็จของ EU ผ่าน AMM ในการเป็นกลไกสร้างสันติภาพและสร้างบรรทัดฐานเรื่องสิทธิมนุษยชนแล้ว ESDP ยังประสบความสำเร็จในการรักษาสันติภาพในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นครั้งแรก และบทบาทของ EU ในกรณีอาเจห์ยังสะท้อนให้เห็นว่า EU พรารถนาที่จะสร้างอิทธิพลในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกด้วยเช่นกัน ดังนั้นบทบาทของ EU ในกรณีอาเจห์จึงไม่ได้มีเพียงกระบวนการสันติภาพเท่านั้น แต่ยังมีนัยถึงการขยายอิทธิพลทางการเมืองของ EU ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกแฝงอยู่ด้วย

งานวิจัยที่อธิบายถึงบทบาทของ AMM คืองานของ Pieter Feith ใน Making Peace Agreements Effective: The Aceh Monitoring Mission Experience.<sup>23</sup> วิเคราะห์ว่าบทบาทของ AMM ซึ่งเป็นคณะทำงานของ ESDP ของสหภาพยุโรปซึ่งนอกจากจะสามารถสร้างความไว้วางใจให้กับคู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่ายแล้ว บทบาทของ AMM ยังส่งผลให้กระบวนการสันติภาพอาเจห์ได้รับความชอบธรรมจากประชาคมระหว่างประเทศและประเทศต่างๆในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วย

<sup>22</sup>Maier-Knapp, 84.

<sup>23</sup>Pieter Feith, "Making Peace Agreements Effective the Aceh Monitoring Mission Experience," in *From the Ground Up: The Perspective on Post-Tsunami and Post-Conflict Aceh*, ed. Patrick Daly, R. Michael Feener, and Anthony Reid (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies: ISEAS Publishing, 2012), 214.

โดยมองว่าสันติภาพอาจจะสำเร็จได้ไม่ใช่เพียงเพราะคู่ขัดแย้งเท่านั้น แต่ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการเปลี่ยนท่าทีของรัฐบาลอินโดนีเซียและการสนับสนุนจากประชาคมระหว่างประเทศ โดยกรณีอาจจะสามารถเป็นต้นแบบในการจัดการความขัดแย้งที่สามารถพัฒนาไปสู่จัดการปกครองอย่างมีเสถียรภาพขึ้นได้ในที่สุด

งานของ Darmansjah Djumala ใน *Soft Power dalam Penyelesaian Konflik: Dimensi Politik Luar Negeri Konflik Aceh*.<sup>24</sup> (แปลว่า อำนาจอ่อนในการจัดการความขัดแย้ง: มุมมองต่อการเมืองระหว่างประเทศในความขัดแย้งอาเจาะห์) อธิบายว่า การเจรจาสันติภาพอาเจาะห์นั้นถูกริเริ่มมาตั้งแต่สมัยประธานาธิบดี Abdurrahman Wahid ซึ่งยินยอมให้องค์กร Henry Dunant Center (HDC) เข้ามาเป็นตัวกลางในการสร้างกรอบเจรจากับฝ่ายขบวนการ GAM ทั้งนี้การที่รัฐบาลอินโดนีเซียไม่เจรจาผ่านองค์การระหว่างประเทศใหญ่ๆ แต่กลับเลือกองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศขนาดเล็ก เนื่องจากความวิตกกังวลของฝ่ายรัฐบาลอินโดนีเซียว่าหากปล่อยให้องค์การระหว่างประเทศอย่างสหประชาชาติหรือรัฐอื่นๆ เข้ามามีบทบาทแล้วอาจทำให้อินโดนีเซียต้องสูญเสียอาเจาะห์ไปเช่นเดียวกับกรณีติมอร์ตะวันออก ประกอบกับการที่รัฐบาลอินโดนีเซียหวังว่าจะสามารถลดการวิพากษ์วิจารณ์ในประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากกรณีติมอร์ตะวันออกได้ ขณะเดียวกันอินโดนีเซียเคยพยายามให้ ASEAN เข้ามาเป็นตัวกลางในการเจรจากับฝ่าย GAM แต่ข้อเสนอดังกล่าวถูกปฏิเสธเนื่องจากฝ่าย GAM ไม่ไว้วางใจ ASEAN ด้วยเกรงว่าจะถูกชี้นำโดยอินโดนีเซีย การดำเนินนโยบายต่างประเทศและการทูตของอินโดนีเซียทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีกับสหรัฐฯ สหภาพยุโรป และ กลุ่มประเทศตะวันตก ส่งผลให้มิตรประเทศดังกล่าวต่างให้การสนับสนุนฝ่ายรัฐบาลอินโดนีเซียมากกว่าที่จะสนับสนุนขอเรียกร้องเอกราชของฝ่าย GAM อีกทั้งประเทศต่างๆ ยังไม่นำประเด็นความขัดแย้งอาเจาะห์เข้าสู่ที่ประชุมแห่งสหประชาชาติ โดยอธิบายว่าสภาพการณ์ในระบบระหว่างประเทศภายหลังเหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 อินโดนีเซียพยายามสร้างบทบาทการเป็นประเทศประชาธิปไตยและประเทศอิสลามสายกลางซึ่งให้ความร่วมมือกับประชาคมระหว่างประเทศเป็นอย่างดี ทั้งนี้การดำเนินนโยบายต่างประเทศและการทูตอินโดนีเซียเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้มหาอำนาจจากภายนอกไม่เข้ามาแทรกแซงในการจัดการความขัดแย้งอาเจาะห์โดยตรง แต่กลับสนับสนุนข้อเสนอการจัดตั้งเขตปกครองพิเศษภายใต้สาธารณรัฐอินโดนีเซียจนสามารถลงนามใน MoU ยุติความขัดแย้งอาเจาะห์ได้ในที่สุด

นอกจากนี้ ยังมีงานวิจัยที่ศึกษาการจัดการความขัดแย้งเชิงเปรียบเทียบเป็นจำนวนมาก อาทิ งานของ Muhammad Nasir Badu เรื่อง *Ethnic Conflict Management in Southeast Asia: A*

<sup>24</sup> Djumala, 75-97.

Comparative Studies of Aceh (Indonesia) and Moro (Philippines) Conflict<sup>25</sup> งานวิจัยนี้พยายามเปรียบเทียบความขัดแย้งในอาเจะห์กับมินดาเนาในฟิลิปปินส์ว่าเหตุใดในกรณีอาเจะห์จึงประสบความสำเร็จในการสร้างสันติภาพแต่ในกรณีมินดาเนากลับล้มเหลวในการสร้างสันติภาพ ทั้งๆ ที่สองกรณีดังกล่าวมีกระบวนการเจรจาสันติภาพอย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกัน โดย Muhammad Nasir Badu มองว่าทั้งสองกรณีมีรากเหง้าของปัญหาความขัดแย้งที่คล้ายกัน คือ ความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ เศรษฐกิจ และ ความไม่เป็นธรรมกันในสังคม นำไปสู่การจัดตั้งกลุ่มขบวนการเคลื่อนไหวในสังคมเพื่อเรียกร้องสิทธิในการจัดการตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และ สังคม จนกลายเป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มขบวนการเรียกร้องเอกราชมาเป็นเวลานาน โดยวิเคราะห์ถึงปัจจัยความสำเร็จในกรณีอาเจะห์และความล้มเหลวของมินดาเนา กล่าวคือ ความสำเร็จในการเจรจาสันติภาพอาเจะห์มาจากปัจจัยหลัก คือ ฝ่ายรัฐบาลอินโดนีเซียในสมัยประธานาธิบดี SBY มีเจตนาชัดเจนอย่างชัดแจ้งในการยุติความขัดแย้ง ประกอบกับรัฐบาลอินโดนีเซียยกระดับการจัดการความขัดแย้งอาเจะห์ให้เป็นประเด็นระหว่างประเทศโดยเชิญฝ่ายที่สามเข้ามาเป็นคนกลางในการเจรจากับฝ่าย GAM โดยรัฐบาล SBY พยายามตอบสนองข้อเรียกร้องของฝ่าย GAM อย่างเต็มที่ภายใต้เงื่อนไขหลักเพียงประการเดียวคือการรักษาอาเจะห์ให้อยู่ภายใต้สาธารณรัฐอินโดนีเซีย ในขณะที่หลังเหตุภัยพิบัติสึนามิฝ่าย GAM ก็ให้ความร่วมมือกับการเจรจาอย่างเห็นได้ชัด ดังปรากฏการปลดอาวุธและส่งมอบให้แก่ AMM ภายหลังการเจรจาสันติภาพ นอกจากนี้ ปัจจัยที่สำคัญคือการทูตจากภายนอกอินโดนีเซียทั้ง องค์การ CMI สหภาพยุโรป และ ASEAN ต่างมีบทบาทในการสร้างความไว้วางใจแก่ทั้งสองฝ่ายและอำนวยความสะดวกให้การเจรจาสำเร็จลุล่วง ประการสุดท้ายคือ เหตุสึนามิซึ่งเป็นปัจจัยกระตุ้นให้ทั้งสองฝ่ายยอมกลับเข้าสู่โต๊ะเจรจาเนื่องจากไม่มีฝ่ายใดประสงค์จะทำการสู้รบท่ามกลางความสูญเสียจากภัยพิบัติครั้งนี้

ในขณะที่ความล้มเหลวของกระบวนการสันติภาพในกรณีมินดาเนา Badu วิเคราะห์ว่าฝ่ายรัฐบาลฟิลิปปินส์ขาดการวางแผนงานที่ดีและยังขาดเจตนาชัดเจนในการจัดการความขัดแย้งอย่างจริงจัง อีกทั้งยังคงใช้มาตรการปราบปรามกลุ่ม MILF อย่างต่อเนื่อง ซึ่งต่างไปจากกรณีอาเจะห์ในสมัยประธานาธิบดี SBY ซึ่งมีท่าทีให้ความสำคัญกับกระบวนการสันติภาพมากกว่าการปราบปราม อย่างไรก็ตาม คนกลางที่มีบทบาทสำคัญในกรณีมินดาเนาคือ องค์การความร่วมมืออิสลาม (OIC) ซึ่งไม่สามารถที่จะอำนวยความสะดวกสำเร็จลุล่วงได้เนื่องจากคู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่ายยังคงยืนยันความต้องการของตนอย่างหนักแน่น ส่งผลให้การเจรจาสันติภาพผ่าน OIC ไม่ประสบความสำเร็จดังกรณีอาเจะห์

<sup>25</sup> Muhammad Nasir Badu, "Ethnic Conflict Management in Southeast Asia: A Comparative Studies of Aceh (Indonesia) and Moro (Philippines) Conflict," in *The 4th Asian Graduate Forum on Southeast Asian Studies* (Singapore: Asia Research Institute, National University of Singapore, 2009).

ภายหลังความสำเร็จของกระบวนการสร้างสันติภาพอาเจะห์ซึ่งเป็นช่วงเวลาใกล้เคียงกับสถานการณ์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยซึ่งกำลังทวีความรุนแรงขึ้น งานวิจัยของชนินท์ทีรา ณ กลาง และ อรอนงค์ ทิพย์พิมล เรื่อง โครงการเจรจาสันติภาพในอาเจะห์: บทเรียนสำหรับกรณีสามจังหวัดชายแดนภาคใต้<sup>26</sup> อธิบายถึงสถานการณ์ความขัดแย้งในอาเจะห์ว่าสภาพแวดล้อมทางกายภาพ การเมือง เศรษฐกิจ และ ตัวแสดงในความขัดแย้งนั้นต่างเป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการเจรจาสันติภาพขึ้นได้ โดยกระบวนการเจรจาสันติภาพมิได้เกิดขึ้นอย่างฉับพลันภายหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติสึนามิ หากแต่กระบวนการเจรจาสันติภาพเป็นผลจากความพยายามสร้างกรอบการเจรจาและมีกระบวนการสร้างความไว้วางใจอย่างต่อเนื่องท่ามกลางความขัดแย้งและความรุนแรงในพื้นที่ ตั้งแต่สมัยประธานาธิบดี Abdurrahman Wahid เรื่อยมาจนถึงประธานาธิบดี SBY โดยกระบวนการดังกล่าวเป็นผลมาจากปัจจัยต่างๆซึ่งมีทั้งส่วนที่เป็นอุปสรรคและปัจจัยส่งเสริมให้เกิดกระบวนการเจรจาสันติภาพ

โดยงานวิจัยนี้พยายามถอดบทเรียนกรณีอาเจะห์มาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยว่า สำหรับประเทศไทยแล้วบริบทความขัดแย้งค่อนข้างแตกต่างไปจากอาเจะห์ กล่าวคือ ฝ่ายการเมืองในส่วนของไทยยังมีความขัดแย้งระหว่างชั่วคราวและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆซึ่งมีแนวโน้มที่จะขยายวงกว้างมากขึ้น ส่งผลให้การจัดการความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงไม่ได้รับความสนใจให้เป็นวาระสำคัญเท่าที่ควร อีกทั้งกรณีภาคใต้ของไทยยังไม่มีตัวกลางในการเจรจาซึ่งได้รับความไว้วางใจจากทั้งฝ่ายรัฐบาลไทยและกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบซึ่งแตกต่างไปจากกรณีอาเจะห์อย่างชัดเจน ดังนั้นการเจรจาในกรณีภาคใต้ของไทยจึงมักปรากฏออกมาในลักษณะทางลับมากกว่าทางการ โดยหากนำการจัดการความขัดแย้งอาเจะห์มาเป็นตัวแบบในการจัดการความขัดแย้งในภาคใต้ของไทยแล้ว หากไทยจะใช้การเจรจาแบบอาเจะห์อาจจำเป็นต้องใช้เวลายาวนานกว่า เนื่องจากความแตกต่างของบริบทและปัจจัยต่างๆดังกล่าวข้างต้น

งานวิจัยเพื่อถอดบทเรียนความสำเร็จกรณีอาเจะห์อีกชิ้นหนึ่งของ เมธัส อนุวัตรอุดม เรื่อง กระบวนการสันติภาพอาเจะห์ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย<sup>27</sup> วิเคราะห์ว่าปัจจัยแห่งความสำเร็จคือเจตจำนงทางการเมืองที่จะสร้างสันติภาพของรัฐบาล SBY ที่มุ่งมั่นที่จะใช้กระบวนการแบบสันติวิธีในการยุติความขัดแย้ง ทำให้รัฐบาล SBY ต้องใช้ความพยายามในการโน้มน้าวฝ่ายกองทัพอินโดนีเซียและสภาผู้แทนราษฎรให้สนับสนุนกระบวนการสันติภาพและสร้างความเชื่อมั่นให้ฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐและฝ่าย GAM ประกอบกับการการมีทัศนคติที่ดีต่อคู่เจรจาในฐานะเพื่อนร่วมชาติไม่ใช่ในฐานะของศัตรู และสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ทุกฝ่ายในการสร้างอนาคตอาเจะห์ โดยมีการนำตัวผู้กระทำผิด

<sup>26</sup> ชนินท์ทีรา ณ กลาง และ อรอนงค์ ทิพย์พิมล, โครงการเจรจาสันติภาพในอาเจะห์ : บทเรียนสำหรับกรณีสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2553).

<sup>27</sup> เมธัส อนุวัตรอุดม.

ทั้งฝ่ายรัฐและฝ่าย GAM เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยรัฐ อาศัยปัจจัยจากเหตุภัยพิบัติสึนามิมาเป็นโอกาสในการสร้างสันติภาพ ผู้วิจัยมองว่าแม้เงื่อนไขและรูปแบบความขัดแย้งในอาเจะห์และจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยจะแตกต่างกัน แต่กรณีอาเจะห์สามารถเป็นตัวแบบในการออกแบบกระบวนการสันติภาพของไทยได้ ทั้งในแง่ของการสร้างพื้นที่พูดคุยกับกลุ่มที่คิดต่างจากรัฐ การไม่รื้อฟื้นอดีต และการสร้างอนาคตร่วมกัน เป็นต้น

วิทยานิพนธ์นี้ จึงอาศัยงานวิจัยต่างๆข้างต้นเป็นฐานในการวิเคราะห์ต่อยอดถึงปัจจัยต่างๆที่ส่งผลกระทบต่อการค้าเนนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซีย การจัดการความขัดแย้งอาเจะห์ตลอดจนบทบาทขององค์กรระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นองค์กรกลางในระบบระหว่างประเทศซึ่งทำหน้าที่สร้างความไว้วางใจระทั่งสามารถยุติความขัดแย้งอาเจะห์ในที่สุด

### 1.3 สมมติฐาน

งานวิจัยนี้มีสมมติฐานว่า “การปรับนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซียในสมัยประธานาธิบดี Susilo Bambang Yudhoyono มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการจัดการความขัดแย้งในอาเจะห์ควบคู่กับปัจจัยจากภัยพิบัติสึนามิในอาเจะห์”

### 1.4 กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษา

#### 1. แนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberalism)

งานวิจัยนี้อาศัยแนวคิดเสรีนิยมใหม่เพื่อวิเคราะห์ถึงการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซียในการจัดการความขัดแย้งกรณีอาเจะห์และบทบาทขององค์กรระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นองค์กรกลางในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยทฤษฎีเสรีนิยมใหม่พยายามตั้งคำถามว่าทำอย่างไรจึงจะสามารถสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐเพื่อสร้างสันติภาพได้ โดยต้องเกิดจากการที่รัฐจะต้องปรับพฤติกรรมหรือนโยบายของตนเพื่อสร้างความร่วมมือกับรัฐอื่นๆและตัวแสดงต่างๆซึ่งมิใช่รัฐ<sup>28</sup> อันจะนำมาซึ่งสันติภาพได้ ทั้งนี้ต้องมีองค์กรกลางหรือสถาบัน (International Regimes) มีการสร้างหลักการ (Principles) กฎระเบียบ (Rules) บรรทัดฐาน (Norms) และ กระบวนการตัดสินใจร่วมกันของตัวแสดงต่างๆในประเด็นหนึ่งๆ (Decision Making) โดยแนวคิดเสรีนิยมใหม่ให้ความสำคัญกับสถาบันซึ่งมิใช่รัฐในฐานะที่เป็นตัวกลางในการอำนวยความสะดวก

<sup>28</sup>Janifer Sterling-Folker, *International Relations Theories: Discipline and Diversity* (Oxford: Oxford University Press, 2007).

สะดวกและลดต้นทุนให้แก่รัฐต่างๆในการสร้างความร่วมมือกันหรือเป็นตัวกลางในการชะลอหรือระงับข้อพิพาทความขัดแย้งระหว่างรัฐได้ โดยรัฐต่างๆจะต้องยอมสูญเสียอำนาจอธิปไตยบางส่วนให้กับองค์กรระหว่างประเทศในการยอมรับและปฏิบัติตามกฎระเบียบที่องค์กรต่างๆเหล่านั้นได้กำหนดขึ้น ซึ่งการที่รัฐจะให้ความร่วมมือก็ต่อเมื่อเล็งเห็นถึงผลประโยชน์ที่ตนจะได้รับเป็นสำคัญ

งานวิจัยนี้อาศัยแนวคิดเสรีนิยมใหม่มาเป็นกรอบการวิเคราะห์ถึงการปรับนโยบายและท่าทีของรัฐบาลอินโดนีเซียในการเปิดรับความร่วมมือจากองค์กรระหว่างประเทศ โดยยอมสูญเสียอำนาจบางส่วนในการจัดการความขัดแย้งกรณีอาเจห์ เพื่อมุ่งหวังผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากความร่วมมือดังกล่าวทั้งภายในประเทศและเพื่อรักษาสถานภาพและบทบาทในเวทีระหว่างประเทศ ตลอดจนสร้างโอกาสของอินโดนีเซียทั้งในแง่การเมือง เศรษฐกิจ และด้านอื่นๆต่อไปในอนาคต การที่รัฐบาลอินโดนีเซียไว้วางใจตัวแสดงซึ่งไม่ใช่รัฐมาเป็นตัวกลางในการเจรจากับกลุ่ม GAM นั้นสะท้อนถึงการอาศัยศักยภาพจากกลไกสถาบันระหว่างประเทศ (International Regimes) เพื่อหลีกเลี่ยงการแทรกแซงจากตัวแสดงซึ่งเป็นรัฐ ดังปรากฏในกรณีความขัดแย้งในติมอร์และปาปัว ซึ่งทำให้อินโดนีเซียต้องสูญเสียดินแดนทั้งสองไป

ทั้งนี้แนวคิดเสรีนิยมใหม่ยังสามารถเป็นกรอบการวิเคราะห์ถึงบทบาทขององค์กรระหว่างประเทศและองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศอย่าง Aceh Monitoring Mission (AMM) ซึ่งจัดตั้งโดย The European Security and Defence Policy (ESDP) ของสหภาพยุโรป องค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศอย่าง Crisis Management Initiative (CMI) และองค์กรอื่นๆซึ่งเป็นกลไกอำนวยความสะดวกในการแก้ไขความขัดแย้งในอาเจห์ โดยบทบาทขององค์กรระหว่างประเทศที่เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในอาเจห์นั้นเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างความไว้วางใจแก่ทั้งฝ่ายรัฐบาลอินโดนีเซียและฝ่ายขบวนการอาเจห์เสรีอันนำมาซึ่งการเจรจาสันติภาพและยุติความขัดแย้งได้ในที่สุด

## 2. แนวคิดความมีเหตุผล (Rationality)

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ยังอาศัยอีกหนึ่งแนวคิดที่ช่วยในการอธิบายการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของรัฐบาล SBY ในการปรับนโยบายต่างประเทศและนโยบายจัดการความขัดแย้งที่ผลักดันให้รัฐบาลหันมาใช้แนวทางแบบเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberalism) ซึ่งแตกต่างไปจากรัฐบาลชุดก่อนๆอย่างเห็นได้ชัด รวมถึงเป็นกรอบการวิเคราะห์การเปลี่ยนท่าทีของฝ่าย GAM ที่ยอมรับการเจรจา คือ แนวคิดเรื่องความมีเหตุผล (Rationality) แนวคิด Rationality มักถูกอธิบายว่าเป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดสังคมนิยม (Realism) มีสาระสำคัญคือการอธิบายทางเลือกของกระบวนการตัดสินใจในนโยบายต่างประเทศ (Foreign Policy decision making) ซึ่ง Paul R. Viotti และ Mark V. Kauppi อธิบายว่า “กระบวนการเหล่านี้เป็นการแสวงหาทางเลือกซึ่งผ่านกระบวนการตัดสินใจที่มีการคิดคำนวณมาแล้ว เพื่อบรรลุเป้าหมายที่มีประสิทธิภาพสูงสุด หรือ เพียงแค่ “ดีเพียงพอ” ทั้งๆที่บางครั้งรัฐอาจ



ไม่เห็นด้วยกับการปฏิบัติตามคุณค่าบางประการที่นานาประเทศยึดถือ เช่น การปฏิบัติตามหลักการสิทธิมนุษยชนสากล เป็นต้น<sup>29</sup> โดยวิทยานิพนธ์นี้อาศัยแนวคิด Rationality มาเป็นส่วนเสริมการอธิบายจุดเปลี่ยนเชิงนโยบายและพฤติกรรมของรัฐบาล SBY ที่หันมาใช้นโยบายต่างประเทศแบบเสรีนิยมใหม่

### 1.5 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการดำเนินนโยบายต่างประเทศและบทบาทของอินโดนีเซียในสมัยประธานาธิบดี Susilo Bambang Yudhoyono กับการจัดการความขัดแย้งกรณีอาเจาะห์
2. เพื่อศึกษาปัจจัยผลักดันที่ทำให้รัฐบาลอินโดนีเซียเปลี่ยนแปลงนโยบายการจัดการความขัดแย้งในอาเจาะห์จากการใช้มาตรการฝ่ายเดียวมาสู่การเปิดรับความร่วมมือจากประชาคมระหว่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาบทบาทขององค์การระหว่างประเทศและองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นสถาบันระหว่างประเทศซึ่งเป็นกลไกในการจัดการความขัดแย้ง
4. เพื่อเป็นกรณีศึกษาในการจัดการความขัดแย้งภายในประเทศโดยอาศัยความร่วมมือจากประชาคมระหว่างประเทศในการจัดการปัญหาความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้และพื้นที่ความขัดแย้งอื่นๆ

### 1.6 ขอบเขตในการศึกษา

งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการดำเนินนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซียกับการจัดการความขัดแย้งในอาเจาะห์ในสมัยประธานาธิบดี Susilo Bambang Yudhoyono ค.ศ. 2004-2014 ซึ่งอินโดนีเซียมีบทบาทมากขึ้นทั้งในระดับภูมิภาคและในระดับโลก ขณะเดียวกันอินโดนีเซียริเริ่มความพยายามในการปรับนโยบายการจัดการความขัดแย้งในกรณีอาเจาะห์ด้วยเช่นกัน โดยมุ่งวิเคราะห์พัฒนาการในการจัดการความขัดแย้งภายในประเทศและพัฒนาการในกิจการระหว่างประเทศของอินโดนีเซียซึ่งมีความโดดเด่นมากขึ้นในสมัยประธานาธิบดี Susilo Bambang Yudhoyono สืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

<sup>29</sup> Paul R. Viotti and Mark V. Kauppi, *International Relations Theory*, 4 ed. (United States: Pearson Education, Inc., 2009), 423.

## 1.7 วิธีการศึกษาวิจัยและนำเสนอ

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพโดยอาศัยการวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) โดยวิเคราะห์แบบเชิงพรรณนาความ (Descriptive Analysis) และอธิบายความ (Explanatory Analysis) เพื่อตอบคำถามหลักของงานวิจัยว่ามีปัจจัยใดบ้างที่นำไปสู่เปิดรับความร่วมมือจากประชาคมระหว่างประเทศทั้งในแง่ของปัจจัยภายในและปัจจัยด้านการดำเนินนโยบายต่างประเทศของอินโดนีเซีย

การเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาความขัดแย้งในอาเจระห์ก่อนการเจรจาสันติภาพ กระบวนการเจรจาสันติภาพ การดำเนินนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซียในช่วงก่อนและขณะการเจรจาสันติภาพ บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ ฯลฯ จากแหล่งข้อมูลในสองระดับคือข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ

### 1. ระดับปฐมภูมิ (Primary Sources)

อาทิ เอกสารราชการอินโดนีเซียที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและบทบาทของอินโดนีเซียในเวทีระหว่างประเทศ เอกสารราชการอินโดนีเซียเกี่ยวกับกระบวนการเจรจาสันติภาพ เอกสารขององค์กร CMI และ AMM และอื่นๆซึ่งเป็นองค์กรกลางในการเจรจายุติความขัดแย้ง เป็นต้น

### 2. ระดับทุติยภูมิ (Secondary Sources)

ได้แก่ หนังสือ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย วารสาร บทความวิชาการ ข่าวสารต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศของอินโดนีเซียและกระบวนการเจรจาสันติภาพอาเจระห์ เป็นต้น

การทดสอบสมมติฐานอาศัยข้อมูลทั้งปฐมภูมิและทุติยภูมิที่ได้นั้นมาวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆเพื่อตอบคำถามงานวิจัยว่า การจัดการความขัดแย้งในอาเจระห์มีปัจจัยใดบ้างที่ผลักดันให้รัฐบาลอินโดนีเซียเปลี่ยนแปลงนโยบายจากการปราบปรามมาสู่การเปิดรับความร่วมมือจากประชาคมระหว่างประเทศ

## บทที่ 2

### การต่างประเทศอินโดนีเซียและการจัดการความขัดแย้งอาเจาะห์หลังยุคระเบียบใหม่ (ค.ศ. 1998-2004)

ภายหลังอินโดนีเซียได้รับเอกราชใน ค.ศ. 1949 ประธานาธิบดี Soekarno และรองประธานาธิบดี Muhammad Hatta ในฐานะผู้นำการต่อสู้เรียกร้องเอกราชได้วางหลักการดำเนินนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซียคือหลักการ “อิสระและกระตือรือร้น” (Bebas dan Aktif) โดย Muhammad Hatta ได้นิยามองค์ประกอบไว้ 4 ประการ คือ 1. การดำเนินนโยบายต่างประเทศต้องตั้งอยู่บนปรัชญาแห่งรัฐคือหลัก “ปัญจศีลา” (Pancasila)\* 2. นโยบายต่างประเทศอินโดนีเซียต้องเป็นไปเพื่อรักษาผลประโยชน์แห่งชาติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ 3. การแสวงหาผลประโยชน์แห่งชาติจะต้องตอบสนองต่อนโยบายความเป็นเอกราช และ 4. นโยบายการต่างประเทศควรเน้นการปฏิบัติเพื่อผลประโยชน์แห่งชาติโดยสอดคล้องกับสถานการณ์และข้อมูล<sup>30</sup> ทั้งนี้เนื่องจากหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลงสภาวะการเมืองโลกเริ่มที่แบ่งออกเป็น 2 ขั้ว อินโดนีเซียในฐานะประเทศที่เพิ่งได้รับเอกราชยังคงมีความหวาดเกรงการหวนกลับมาของเจ้าอาณานิคม รัฐบาลอินโดนีเซียจึงพยายามจะสร้างหลักการพื้นฐานในการดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างเป็นทางการเพื่อมิให้อินโดนีเซียในฐานะประเทศเอกราชใหม่ต้องตกอยู่ภายใต้การครอบงำของมหาอำนาจฝ่ายใดไม่ว่าจะเป็นสหรัฐฯและสหภาพโซเวียต

อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายต่างประเทศของ Soekarno และ Hatta ตามหลักการ Bebas- Aktif เริ่มถูกวิจารณ์ว่าหันเหออกจากหลักการฯ อาทิ การที่รัฐบาลประธานาธิบดี Soekarno ได้รับชัยชนะในการครอบครองอิปไตเยเหนือดินแดนอีเรียน จายา (Irian Jaya) ใน ค.ศ. 1962 การคัดค้านการจัดตั้งสหพันธรัฐมาลายาเนื่องจากความต้องการรักษาบทบาทการควบคุมในภูมิภาคของอินโดนีเซีย และความพยายามทำทายระเบียบระหว่างประเทศโดย Soekarno มีวิสัยทัศน์ว่าระบบระหว่างประเทศเป็นเรื่องของการต่อสู้ระหว่างพลังอำนาจเก่า (Old Established Forces, OLDEFOS) กับ กองพลังอำนาจใหม่ (New Emerging Forces, NEFOS) และจะนำไปสู่การล่มสลาย

\* หลักปัญจศีลา (Pancasila) เป็นปรัชญาหลักของสาธารณรัฐอินโดนีเซียถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1945 ซึ่งประธานาธิบดี Soekarno เป็นผู้ประกาศหลักการนี้ในการประกาศเอกราช หลักปัญจศีลาประกอบด้วย 1. หลักความเชื่อมั่นในพระเจ้าสูงสุด (Ketuhanan Yang Maha Esa) 2. หลักมนุษยนิยม (Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab) 3. หลักความเป็นอินโดนีเซียหนึ่งเดียว (Persatuan Indonesia) 4. หลักอำนาจอิปไตเยเป็นของปวงชน (Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan) 5. หลักความยุติธรรมอย่างเสมอภาคของประชาชนอินโดนีเซีย (Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia) (สรุปจาก: ไมเคิล ลีเฟอร์, พจนานุกรมการเมืองสมัยใหม่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, [แปลโดย] จุฬารัตน์ เอื้อรักสกุล (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สกว.), 2548), 71.

<sup>30</sup> Rizal Sukma, "The Evolution of Indonesia's Foreign Policy an Indonesian View," *Asian Survey* 35 (1995).

ของพลังอำนาจเก่า นอกจากนี้ Soekarno ยังเสนอโครงการจัดตั้ง “แกนพันธมิตร จาการต้า-พนมเปญ-ปักกิ่ง-เปียงยาง” โดยระบุว่าจะนำมาซึ่งการทำลายลัทธิอาณานิคมและลัทธิอาณานิคมใหม่ โดยกลุ่มกองกำลังใหม่<sup>31</sup> เป็นต้น ในช่วงปลายสมัยของประธานาธิบดี Soekarno (ค.ศ. 1955-1965) ซึ่งยังอยู่ในช่วงสงครามเย็น ความสัมพันธ์ระหว่างอินโดนีเซียกับสหรัฐฯเป็นไปอย่างไม่ราบรื่นเท่าใดนักเนื่องจากสหรัฐฯพยายามเข้ามาให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่อินโดนีเซียเพื่อประคับประคองมิให้อินโดนีเซียตกอยู่ภายใต้การครอบงำของโลกคอมมิวนิสต์ แต่ Soekarno กลับมีท่าทีสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซีย (Partai Komunis Indonesia, PKI) พร้อมกับการประกาศปฏิเสธรับความช่วยเหลือต่างๆจากสหรัฐฯในสุนทรพจน์ครั้งหนึ่งว่า “Go to hell with your aid” และประกาศจัดตั้งแกน “จาการต้า-พนมเปญ-ปักกิ่ง-ฮานอย-เปียงยาง” เพื่อหวังจะสร้างระเบียบระหว่างประเทศใหม่ขึ้นมาคานกับมหาอำนาจอย่างสหรัฐฯ ดังนั้นสหรัฐฯจึงให้การสนับสนุนกลุ่มกบฏต่างๆในอินโดนีเซีย<sup>32</sup> พฤติกรรมการดำเนินนโยบายต่างประเทศในลักษณะที่หันเหออกจากการรักษาความเป็นกลางและก้าวร้าวยิ่งขึ้นดังกล่าวทำให้รัฐบาล Soekarno ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าละทิ้งหลักการ Bebas-Aktif ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศไปอย่างสิ้นเชิง

ในกรณีอาเจห์นั้นสมัย Soekarno เดินทางไปยังอาเจห์ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1947 โดยให้สัญญากับผู้นำชาวอาเจห์ว่าภายหลังได้รับเอกราชแล้วจะประกาศให้มีการบังคับใช้กฎหมายชาเรียฮ์ (Syariah) ในอาเจห์ แต่ภายหลังประกาศเอกราชแล้ว Soekarno กลับมิได้ปฏิบัติตามสัญญาที่ให้ไว้กับชาวอาเจห์ การผิดสัญญาครั้งนี้เป็นรากฐานหนึ่งของความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับชาวอาเจห์<sup>33</sup> นอกจากนี้ Soekarno ยังผนวกรวมอาเจห์เข้าเป็นส่วนหนึ่งของจังหวัดสุมาตราเหนือ (Propinsi Sumatera Utara) ส่งผลให้ Daud Beureueh ผู้นำชาวอาเจห์ประกาศเจตนารมณ์แยกอาเจห์ออกจากสาธารณรัฐอินโดนีเซียใน ค.ศ. 1953 ในนามกลุ่ม Darul Islam และ มีการจัดตั้งกองกำลังชาวอาเจห์ขึ้นโดยมีเป้าหมายที่จะสร้างรัฐอิสลาม จนเกิดเหตุจลาจลและการปะทะกันระหว่างกองกำลัง Darul Islam กับ กองทัพอินโดนีเซีย (TNI) ใน ค.ศ. 1953 ซึ่งยุติลงในวันที่ 26 พฤษภาคม ค.ศ. 1959 เมื่ออาเจห์ได้รับการประกาศให้มีสถานะเป็นเขตปกครองพิเศษ (Daerah Istimewa dengan otonomi luas)<sup>34</sup> โดยเขตปกครองพิเศษอาเจห์นี้ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายหมายเลขที่ 18 ปี ค.ศ. 1965 (UU. No. 18 tahun 1965) เป็นกฎหมายการปกครองพื้นที่ (Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah) ซึ่งระบุว่าเขตปกครองพิเศษอาเจห์มีสถานะเป็นจังหวัด

<sup>31</sup> Ibid., 310.

<sup>32</sup> Murphy, "Us Rapprochement with Indonesia: From Problem State to Partner," 365.

<sup>33</sup> Aspinal, *Islam and Nation: Separatist Rebellion in Aceh, Indonesia*, 31.

<sup>34</sup> Syamsul Hadi, Andi Widjanto, and dkk., *Disintegrasikan Pasca Orde Baru: Negara, Konflik Lokal Dan Dinamika Internasional*. (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2007), 47.

(Propinsi) ตามมาตรา 88<sup>35</sup> มีอำนาจจัดการตนเองในด้านกิจการศาสนา ประเพณี และ การศึกษา อย่างไรก็ตาม แม้ว่าอาเจะห์จะมีสถานะเป็นเขตปกครองพิเศษตามกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติชาวอาเจะห์ยังคงถูกกดขี่และแสวงหาผลประโยชน์ทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจมาโดยตลอดจนกระทั่งเข้าสู่ยุคระเบียบใหม่ของ Soeharto<sup>36</sup> อันเป็นที่มาของการยกระดับการจัดตั้งรัฐอาเจะห์ให้เป็นประเด็นระหว่างประเทศ (Internationalization) โดยการก่อตั้งขบวนการอาเจะห์เสรี (Gerakan Aceh Merdeka, GAM) และการรณรงค์หาเสียงสนับสนุนในต่างประเทศของ Hasan di Tiro แกนนำก่อตั้ง GAM<sup>37</sup>

## 2.1 การดำเนินนโยบายต่างประเทศกับประเด็นอาเจะห์ภายใต้รัฐบาล Soeharto

จากปัญหาทางการเมืองภายใน เศรษฐกิจ และ การดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล Soekarno จึงนำมาซึ่งการรัฐประหารและ Soeharto ขึ้นเป็นประธานาธิบดีในวันที่ 12 มีนาคม ค.ศ. 1967 โดย Soeharto ประกาศใช้รูปแบบการปกครองและการพัฒนาประเทศที่เรียกว่า “ระเบียบใหม่” (Orde Baru, Orba) ซึ่งมองว่าการปกครองของอดีตประธานาธิบดี Soekarno ซึ่งเป็นระเบียบเก่า (Orde Lama, Orla) ไม่สามารถพัฒนาประเทศและสร้างสันติสุขให้แก่ชาวอินโดนีเซียได้ การปฏิรูปประเทศภายใต้ระเบียบใหม่มักรวมถึงการดำเนินนโยบายต่างประเทศและการบริหารพื้นที่จังหวัดอาเจะห์ที่เปลี่ยนแปลงไปจากยุคประธานาธิบดี Soekarno ด้วยเช่นกัน กล่าวคือ Soeharto หันกลับมาดำเนินนโยบายต่างประเทศตามหลักการ Bebas-Aktif อย่างจริงจังมากกว่าสมัย Soekarno โดย Soeharto มีเป้าหมาย 2 ระดับ คือ 1. การดำเนินนโยบายต่างประเทศภายใต้ระเบียบใหม่ต้องสนองตอบต่อการพัฒนาภายในประเทศเพื่อสร้างความมั่นคงทางการเมืองและความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ 2. การแสดงให้เห็นว่าการดำเนินนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซียมีความเป็นอิสระและกระตือรือร้น (Bebas-Aktif) ในเวทีโลกอย่างแท้จริง<sup>38</sup>

ประธานาธิบดี Soeharto พยายามสร้างบทบาทในประชาคมระหว่างประเทศด้วยกระบวนการที่แตกต่างจากสมัยประธานาธิบดี Soekarno ผ่านการสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มประเทศตะวันตกโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐฯ และการประกาศใช้นโยบายการเป็นเพื่อนบ้านที่ดี (Good neighborhoods policy) ผ่านการมีส่วนร่วมก่อตั้งสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

<sup>35</sup> Undang-Undang Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah [Online] Available from: <http://www.hukumonline.com/pusatdata/downloadfile/lt4c2cab079ee81/parent/1705> [24 September 2015]

<sup>36</sup> Syamsul Hadi, Andi Widjanto, and dkk., 47.

<sup>37</sup> Aspinall, *Islam and Nation: Separatist Rebellion in Aceh, Indonesia*, 46-47.

<sup>38</sup> Sukma, "The Evolution of Indonesia's Foreign Policy an Indonesian View," 310.

(ASEAN) ค.ศ. 1967 ทั้งนี้รัฐบาลอินโดนีเซียยังแสดงท่าทีไม่ต้องการเผชิญหน้ากับสหพันธรัฐมาลาเยา ดังเช่นในสมัย Soekarno เนื่องจาก Soeharto มองว่าสภาพแวดล้อมทางการเมืองที่มีเสถียรภาพในภูมิภาคมีความสำคัญอย่างยิ่งกับการแก้ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจภายในประเทศ นอกจากนี้ Soeharto ยังพยายามแก้ไขภาพลักษณ์ของอินโดนีเซียในเวทีระหว่างประเทศซึ่งในสมัย Soekarno อินโดนีเซีย ถูกมองว่าเป็นประเทศปฏิวัติแบบสุดโต่ง<sup>39</sup>

การดำเนินกิจการระหว่างประเทศในสมัยประธานาธิบดี Soeharto เป็นไปในลักษณะอำนาจนิยม (Authoritarianism) อย่างเห็นได้ชัด เนื่องจากโครงสร้างการบริหารจัดการกระทรวงการต่างประเทศในช่วงทศวรรษ 1970 นั้นมีทหารเข้าไปดำรงตำแหน่งสำคัญในกระทรวง ซึ่ง Soeharto ต้องการที่จะครอบงำการบริหารราชการในฝ่ายต่างๆ ให้สามารถควบคุมได้แบบเบ็ดเสร็จ จึงประกาศใช้นโยบาย “Dwifungsi” (สองหน้าที่) ให้แก่กองทัพอินโดนีเซีย (ABRI)<sup>40</sup> ซึ่งนอกจากจะมีหน้าที่รักษาความมั่นคงของชาติแล้วกองทัพยังมีหน้าที่เข้ามาบริหารราชการในตำแหน่งสำคัญๆ เพื่อรักษาเสถียรภาพในการปกครองของรัฐบาลด้วย อันเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าการกำหนดนโยบายต่างประเทศใดๆ ก็ตามในยุคระเบียบใหม่ถูกกำหนดโดยมุมมองและท่าทีแบบทหารซึ่ง Soeharto ให้การยอมรับมาโดยตลอด

อย่างไรก็ตาม สภาพแวดล้อมทางการเมืองระหว่างประเทศในช่วงสงครามเย็นซึ่งรัฐบาล Soekarno ถูกมองว่ามีท่าทีโน้มเอียงไปทางซ้ายคอมมิวนิสต์จากการยอมรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองภายในของพรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซีย (Partai Komunis Indonesia, PKI) และการปฏิเสธความช่วยเหลือและความร่วมมือกับกลุ่มประเทศตะวันตกโดยเฉพาะสหรัฐฯ เมื่อ Soeharto ขึ้นเป็นประธานาธิบดีแล้วจึงอ้างเหตุผลในการพัฒนาประเทศและการรักษาเสถียรภาพในภูมิภาคโดยหันมาให้ความร่วมมือกับสหรัฐฯ พร้อมกับสร้างการโฆษณาชวนเชื่อภายในประเทศว่า PKI เป็นภัยต่อสังคมอินโดนีเซียและศาสนาอิสลาม นำไปสู่การสร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จปราบปรามผู้ที่ต้องสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับ PKI เพื่อสร้างการยอมรับจากประเทศตะวันตกซึ่งหมายรวมถึงการกำจัดศัตรูทางการเมืองด้วย ขณะที่สหรัฐฯ มีเป้าหมายในความสัมพันธ์กับอินโดนีเซียเพื่อสกัดกั้นการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเพื่อไม่ให้อินโดนีเซียตกอยู่ภายใต้การครอบงำของมหาอำนาจอื่นใด สหรัฐฯ ให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจสนับสนุนงบประมาณทางทหาร อาวุธยุทโธปกรณ์ และ ฝึกกองกำลังให้แก่กองทัพอินโดนีเซีย ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างอินโดนีเซียกับสาธารณรัฐประชาชนจีนในช่วงสงครามเย็นกลับถูกแช่

<sup>39</sup> Tri Nuke Pudjiastuti, "Politik Luar Negeri Indonesia Era Orde Baru," in *Politik Luar Negeri Indonesia Di Tengah Pusaran Politik Domestik*, ed. Ganewati Wuryandari (Jakarta, Indonesia: PUSTAKA PELAJAR dan Pusat Penelitian Politik-LIPI, 2008), 115-16.

<sup>40</sup> Greta Nabbs-Keller, "Reforming Indonesia's Foreign Minister: Ideas, Organization and Leadership," *Contemporary Southeast Asia* 35, no. 1 (2013): 59.

แข็งไว้เป็นเวลากว่า 23 ปี<sup>41</sup> การที่ Soeharto ให้ความร่วมมือกับโลกเสรีซึ่งนำโดยสหรัฐฯในการปราบปรามคอมมิวนิสต์อย่างจริงจังในช่วงสงครามเย็นส่งผลให้สหรัฐฯละเลยและไม่วิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล Soeharto ที่กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนซึ่งขัดกับหลักการประชาธิปไตยอย่างเห็นได้ชัดซึ่งปัญหานี้สั่งสมยาวนานกว่า 32 ปีภายใต้การปกครองของ Soeharto

ในแง่ของการกำหนดนโยบายต่างประเทศเพื่อตอบสนองเป้าหมายการพัฒนาประเทศ (Pembangunan Nasional) ของรัฐบาล Soeharto พยายามจะสร้างภาพลักษณ์ของประเทศให้เป็นหนึ่งในเสือเศรษฐกิจแห่งเอเชีย (Asian Tigers) พร้อมกับการรักษาเสถียรภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจภายในให้มีความมั่นคง โดยมองว่าหากสามารถรักษาความมั่นคงในภูมิภาคและความมั่นคงภายในประเทศได้จะนำมาซึ่งการพัฒนาอินโดนีเซียได้อย่างแท้จริง โดย Ali Alatas รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอินโดนีเซียในขณะนั้นอธิบายว่าการที่อินโดนีเซียพยายามมีบทบาทในภูมิภาคผ่าน ASEAN การสร้างสัมพันธ์กับประเทศต่างๆแบบ “South-South Cooperation” ฯลฯ นั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ไม่ว่าประเทศเหล่านั้นจะปกครองด้วยระบบการปกครองและโครงสร้างทางสังคมแบบใดก็ตาม ตราบใดที่มีมิตรประเทศเหล่านี้เคารพในอธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดน มีผลประโยชน์ร่วมกัน และไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน<sup>42</sup> อย่างไรก็ตาม ในช่วงกลางทศวรรษที่ 1980 รัฐบาล Soeharto เริ่มกลับมาให้ความสนใจในประเด็นการต่างประเทศอย่างจริงจังมากขึ้นหลังจากที่ดูเหมือนจะละเลยไปในช่วง 2 ทศวรรษแรก<sup>43</sup> ดังเห็นได้จากการเสนอตัวเป็นประธานใน Non-Aligned Movement (NAM) ใน ค.ศ. 1992-1995 และการฟื้นฟูความสัมพันธ์ทางการทูตกับสาธารณรัฐประชาชนจีนซึ่งถูกระงับไว้ตั้งแต่ ค.ศ. 1967 นอกจากนี้ อินโดนีเซียยังมีบทบาทสำคัญในองค์กรความร่วมมือทางเศรษฐกิจในเอเชียแปซิฟิก (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) โดยการเสนอจัดตั้งเขตการค้าเสรี APEC ภายใน ค.ศ. 2020 เป็นต้น<sup>44</sup>

นอกจากนี้ รัฐบาล Soeharto ยังถูกวิจารณ์ว่า นโยบายต่างๆนั้นถูกกำหนดโดย “ชนชั้นสูงทางการเมือง” (Elite Politik) ที่มีมุมมองต่อประเด็นต่างๆบนพื้นฐานความเป็น “วัฒนธรรมชาว” (Kebudayaan Jawa) โดยมีเกาะชวาเป็นศูนย์กลางของโลก ดังปรากฏในการมีส่วนร่วมก่อตั้ง ASEAN ซึ่งอินโดนีเซียพยายามจะสร้างบทบาทนำ และเป็นตัวกลางไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างมาเลเซียกับสิงคโปร์ และ ความขัดแย้งอื่นๆในกลุ่มประเทศแอฟริกา<sup>45</sup> อย่างไรก็ตาม การมี

<sup>41</sup> Murphy, "Us Rapprochement with Indonesia: From Problem State to Partner," 365.

<sup>42</sup> Ali Alatas, *A Voice for a Justice: Collection of Speeches by Ali Alatas* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2001), 6.

<sup>43</sup> Sukma, "The Evolution of Indonesia's Foreign Policy an Indonesian View," 313.

<sup>44</sup> *ibid.*, 314.

<sup>45</sup> Pudjiastuti, 158.

มุมมองแบบชนชั้นสูงและแบบชาวของรัฐบาล Soeharto มิได้ส่งผลกระทบต่อเฉพาะในทางการเมืองระหว่างประเทศเท่านั้น แต่ยังส่งผลต่อการบริหารการเมืองภายในประเทศด้วย อันสะท้อนออกมาในรูปแบบของนโยบายรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ดังปรากฏนโยบายต่างๆ ที่มีต่อติมอร์ตะวันออก ปาปัว อาเจห์ และ พื้นที่บริเวณเกาะอื่นๆ ส่งผลให้ชนพื้นเมืองเหล่านั้นรู้สึกว่าการอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของชาวชวา การมีมุมมองในลักษณะดังกล่าวของรัฐบาล Soeharto เป็นการเพิ่มปัญหาให้กับความขัดแย้งภายในประเทศและยังเป็นอุปสรรคในการดำเนินนโยบายต่างประเทศด้วย<sup>46</sup>

อย่างไรก็ตาม นโยบายการบริหารประเทศของรัฐบาล Soeharto ในลักษณะอำนาจนิยมและการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางด้วยการอ้างความเป็นหนึ่งเดียวของชาติ การพัฒนาประเทศ และความมั่นคง ส่งผลกระทบต่อความขัดแย้งในอาเจห์อย่างเห็นได้ชัด รัฐบาล Soeharto ออกกฎหมายการปกครองท้องถิ่นให้ยกเลิกสิทธิพิเศษต่างๆ ซึ่งอาเจห์เคยได้รับให้กลับมาเป็นแบบรวมศูนย์<sup>47</sup> ส่งผลให้สิทธิพิเศษที่อาเจห์เคยได้รับในสมัยรัฐบาล Soekarno เช่น สิทธิในการจัดการด้านศาสนา ประเพณี และ การศึกษาตามอัตลักษณ์ของชาวอาเจห์ได้รับการยกเลิก ทั้งยังเป็นการลดทอนบทบาทของผู้รู้ทางศาสนา (Ulama) และ บรรดาบุคคลสำคัญ (Tokoh-tokoh) ในท้องถิ่นซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อวิถีชีวิตของชาวอาเจห์โดยแทนที่ด้วยผู้ปกครองท้องถิ่นในรูปแบบใหม่ยิ่งทำให้ความไม่พอใจของชาวอาเจห์ที่มีต่อรัฐบาลเพิ่มมากขึ้น<sup>48</sup>

ยิ่งไปกว่านั้นการดำเนินนโยบายพัฒนาประเทศและเศรษฐกิจในอาเจห์ภายใต้รัฐบาล Soeharto ยังสร้างความเจ็บแค้นให้แก่ชาวอาเจห์ กล่าวคือ ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1970 โครงการพัฒนาต่างๆ ของรัฐบาลเริ่มแผ่ขยายเข้ามาในพื้นที่อาเจห์ อาทิ การสร้างถนน สะพาน และ โรงงานอุตสาหกรรม เนื่องจากสภาพทางภูมิศาสตร์ของอาเจห์เต็มไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ (Liquefied Natural Gas, LNG) ในสมัยของรัฐบาล Soeharto จึงเกิดโรงงานขุดเจาะน้ำมันและก๊าซธรรมชาติขึ้นหลายแห่ง โดยปริมาณก๊าซธรรมชาติที่ผลิตได้ในอินโดนีเซียกว่าร้อยละ 90 ถูกส่งออกไปยังต่างประเทศ ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 กว่าร้อยละ 30 ของปริมาณการส่งออกน้ำมันและก๊าซธรรมชาติของทั้งประเทศมาจากอาเจห์ ใน ค.ศ. 1980 ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในของอาเจห์กว่าร้อยละ 65 มาจากภาคธุรกิจก๊าซธรรมชาติและน้ำมัน ขณะที่รายได้มหาศาลดังกล่าวส่งผลต่อการจ้างงานชาวอาเจห์เพียงเล็กน้อยเท่านั้น<sup>49</sup> ภายใต้การปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจของรัฐบาล Soeharto ทำให้รายได้ทั้งหมดจึง

<sup>46</sup> Michael Leifer, *Indonesia's Foreign Policy* (London: George Allen & Unwin (Publisher) Ltd., 1983), 174.

<sup>47</sup> Syamsul Hadi, Andi Widjanto, and dkk., 48.

<sup>48</sup> Ibid., 49.

<sup>49</sup> Aspinall, *Islam and Nation: Separatist Rebellion in Aceh, Indonesia*, 54.



ถูกส่งไปยังกรุงจาการ์ต้า ขณะที่รายได้จากการส่งออกก๊าซธรรมชาติและน้ำมันถูกส่งกลับมายังอาเจาะห์เพียงเล็กน้อย เช่น ใน ค.ศ. 1993 รายได้สุทธิจากการส่งออกก๊าซธรรมชาติและน้ำมันของอินโดนีเซียมีปริมาณมากถึง 6,644 ล้านล้านรูเปียห์แต่ถูกส่งกลับมาเป็นงบประมาณในอาเจาะห์เพียง 4,539 พันล้านรูเปียห์เท่านั้น<sup>50</sup> หากพิจารณาจากมูลค่าการส่งออกทรัพยากรธรรมชาติในอาเจาะห์ดังกล่าวแล้วอาเจาะห์น่าจะเป็นเขตเศรษฐกิจที่มีการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนท้องถิ่นให้เจริญขึ้น แต่ในความเป็นจริง จากสถิติใน ค.ศ. 1993 อาเจาะห์กลับเป็นจังหวัดที่มีหมู่บ้านซึ่งมีความยากจนมากที่สุด ในบรรดาจังหวัดในเกาะสุมาตราทั้งหมดถึง 2,275 หมู่บ้าน (ร้อยละ 40.23) ขณะที่เขตอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในอาเจาะห์เหนือยังคงมีหมู่บ้านซึ่งมีความยากจนอยู่เป็นจำนวนมาก<sup>51</sup>

การพัฒนาของอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ยังส่งผลกระทบต่อสังคมอาเจาะห์ด้วยเช่นกัน กล่าวคือ บริษัทต่าง ๆ นำผู้จัดการและพนักงานซึ่งเป็นแรงงานมีฝีมือจากต่างถิ่นเข้ามาทำงานในอาเจาะห์ มีการจ้างงานชาวอาเจาะห์ในบริษัทใหญ่ๆ เป็นจำนวนน้อย บริเวณรอบบริษัทเหล่านี้ยังเต็มไปด้วยสถานบันเทิงยามค่ำคั่นและสถานบริการทางเพศ จากสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมดังกล่าวจึงกลายเป็นการเติมเชื้อเพลิงแห่งความขัดแย้งในอาเจาะห์ โดยชาวอาเจาะห์มองว่ากลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรมนั้นเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นของตน ในขณะที่คุณภาพชีวิตชาวอาเจาะห์กลับไม่ดีขึ้น มีหน้าซ้ำการเข้ามาของธุรกิจอุตสาหกรรมยังทำลายวิถีชีวิตของชนพื้นเมืองซึ่งเคร่งครัดในศาสนาอิสลามและจารีตประเพณีดั้งเดิม ส่งผลให้บรรดาสถานบันเทิงและสถานบริการทางเพศในบริเวณรอบโรงงานอุตสาหกรรมถูกลอบวางเพลิงหลายครั้ง<sup>52</sup> สะท้อนถึงความไม่พอใจของชาวอาเจาะห์ที่มีต่อรัฐบาล Soeharto กลุ่ม GAM จึงได้รับแรงสนับสนุนจากชาวอาเจาะห์มากยิ่งขึ้น

ความกดดันจากการกดขี่และขูดรีดของรัฐบาล Soeharto ที่มีต่อชาวอาเจาะห์ทำให้ GAM เพิ่มบทบาทการต่อสู้กับรัฐมากขึ้น การเคลื่อนไหวของ GAM ในช่วง ค.ศ. 1976-1979 ถูกฝ่ายรัฐบาลปราบปรามอย่างหนักจน GAM ต้องใช้วิธีการเคลื่อนไหวใต้ดิน และหลังจากที่ GAM มีความแข็งแกร่งมากขึ้นผ่านการแสวงหาการสนับสนุนจากภายนอกประเทศและการฝึกกองกำลังคอมมานโดในประเทศลิเบียตั้งแต่ ค.ศ. 1986 และกลับมาปฏิบัติการในอาเจาะห์อย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้รัฐบาล Soeharto ประกาศใช้นโยบายทางทหารเข้าปราบปราม GAM อย่างหนักในยุทธการจาริง เมระฮ์ (Operasi Jaring Merah) พร้อมกับประกาศให้อาเจาะห์เป็นพื้นที่ปฏิบัติการทางทหาร (Daerah

<sup>50</sup> Syamsul Hadi, Andi Widjanto, and dkk., 50.

<sup>51</sup> Ibid., 51.

<sup>52</sup> Aspinall, *Islam and Nation: Separatist Rebellion in Aceh, Indonesia*, 55.

Operasi Militer, DOM) ระหว่างช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 ถึง ค.ศ. 1998 เมื่อสิ้นสุดการปกครองของ Soeharto<sup>53</sup>

ผลจากการปะทะระหว่างฝ่าย GAM กับรัฐบาลอินโดนีเซียช่วง ค.ศ. 1989-1998 ฝ่าย GAM ใช้กองกำลังก่อเหตุโจมตีทหาร ตำรวจ และเจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงก่อเหตุวางเพลิงโรงเรียน อาคาร สาธารณะ และทรัพย์สินของเอกชน การใช้ความรุนแรงของ GAM ยังขยายวงกว้างถึงการสังหาร พลเรือนชาวอาเจะห์และพลเรือนจากต่างถิ่นที่อพยพมาตั้งถิ่นฐานในอาเจะห์ด้วย ขณะที่ฝ่ายรัฐบาล อินโดนีเซียเข้าปราบปราม GAM อย่างรุนแรงด้วยเช่นกัน โดยใช้วิธีทางทหารก่อให้เกิดการซ้อม ทรมานผู้ต้องหาหรือผู้ต้องสงสัย การฆ่าตัดตอน และการบังคับบุคคลสูญหาย ต่อฝ่าย GAM และพล เรือนชาวอาเจะห์ มีการประมาณจำนวนผู้เสียชีวิตจากการใช้อำนาจรัฐช่วง ค.ศ. 1989-1993 ราว 2,000 คนซึ่งมีทั้งเด็กและผู้สูงอายุรวมอยู่ด้วย<sup>54</sup> นอกจากนี้ การใช้อำนาจนอกกฎหมายใน ปฏิบัติการกวาดล้าง GAM ดังกล่าวยังได้รับการยกเว้นโทษและละเลยในการสืบสวนหาข้อเท็จจริง ในขณะที่ฝ่าย GAM ถูกจับกุมและสอบสวนในคดีต่างๆ แต่การใช้อำนาจนอกกฎหมายซึ่งขัดกับ หลักการสิทธิมนุษยชนกลับไม่มีการสอบสวนหาข้อเท็จจริงและนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษ การเมืองของการไม่นำผู้กระทำความผิดมาลงโทษ (Politic of Impunity) เช่นนี้กลายเป็นปัจจัยที่ทำให้ ความขัดแย้งทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น<sup>55</sup> กระทั่งถึง ค.ศ. 1998 มีชาวอาเจะห์ตกเป็นเหยื่อความรุนแรง ภายใต้อำนาจ DOM และยุทธการ Jaring Merah ระหว่าง 3,800 ถึง 35,000 คน<sup>56</sup>

การใช้นโยบายจัดการความขัดแย้งด้วยวิธีการที่รุนแรงก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน อย่างเป็นที่ประจักษ์ในสายตาประชาคมระหว่างประเทศ ส่งผลให้รัฐบาล Soeharto ไม่สามารถ ดำเนินนโยบายจัดการความขัดแย้งภายในโดยแยกออกจากการดำเนินนโยบายต่างประเทศได้ เนื่องจากประเด็นเรื่องการใช้ความรุนแรงในอาเจะห์ถูกยกระดับให้เป็นประเด็นระหว่างประเทศ โดย กลุ่ม GAM ที่เคลื่อนไหวอยู่ภายนอกประเทศและองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนสากลต่างๆ ที่จับตามอง สถานการณ์ในอาเจะห์ เสถียรภาพของรัฐบาล Soeharto เริ่มสั่นคลอนจากปัญหาการเมือง ภายใต้อาณาการบริหารราชการด้วยระบบพวกพ้อง การคอร์รัปชัน และการกดขี่ทางการเมือง อีกทั้ง ยังถูกวิพากษ์วิจารณ์จากต่างประเทศถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนในติมอร์ตะวันออก ปาปัว และ อา เจะห์ ทำให้เจ้าหน้าที่ระดับสูงในกระทรวงการต่างประเทศอินโดนีเซียอยู่ในภาวะที่ยากลำบากใน

<sup>53</sup> Syamsul Hadi, Andi Widjanto, and dkk., 53.

<sup>54</sup> Amnesty International, "Shock Therapy: Restoring Order in Aceh 1989-1993," (22 July 1993), 8-16.

<sup>55</sup> Rizal Sukma, "Security Operations in Aceh: Goals, Consequences and Lessons," *Policy Studies (East-West Center Washington)* 3 (2004): 5.

<sup>56</sup> Syamsul Hadi, Andi Widjanto, and dkk., 54.

การทำงานเนื่องจากการกระทำของกองทัพในหลายๆกรณีขัดกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศและหลักสิทธิมนุษยชน<sup>57</sup>

ขณะที่รัฐบาล Soeharto กำลังดำเนินนโยบายต่างประเทศท่ามกลางเสียงวิพากษ์วิจารณ์นั้น มิตรประเทศอย่างสหรัฐฯซึ่งเคยยอมรับการละเมิดสิทธิมนุษยชนของรัฐบาล Soeharto มาโดยตลอด เริ่มหันมาวิพากษ์วิจารณ์ Soeharto ตั้งแต่ช่วง ค.ศ. 1991 โดยประกาศลดความสัมพันธ์ทางทหารลง<sup>58</sup> ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และการดำเนินกิจการระหว่างประเทศของรัฐบาล Soeharto หากพิจารณาความสัมพันธ์ของสหรัฐฯกับรัฐบาล Soeharto จะพบว่าการใช้อำนาจอย่างเด็ดขาดในการปกครองเกิดขึ้นได้ด้วยการสนับสนุนด้านการทหารทั้งงบประมาณและอาวุธยุทโธปกรณ์จากสหรัฐฯ กองทัพอินโดนีเซีย (ABRI) จึงเข้มแข็งและสามารถใช้ความรุนแรงกับผู้ที่คิดต่างจากรัฐได้โดยมิต้องคำนึงถึงการวิพากษ์วิจารณ์จากภายนอก เนื่องจากการใช้อำนาจของ Soeharto ตอบสนองนโยบายการปราบปรามคอมมิวนิสต์ภายในประเทศอย่างเต็มที่ อีกทั้งสหรัฐฯยังเพิกเฉยต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนในอินโดนีเซียมาโดยตลอด แต่แล้วเมื่อสภาพแวดล้อมการเมืองระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงไปหลังสงครามเย็น เมื่อโลกหันกลับมาสู่แนวทางของประชาธิปไตยและเสรีนิยมแล้วผลประโยชน์ที่สอดคล้องกันจึงหมดไปด้วยเช่นกัน ประกอบกับรัฐบาล Soeharto เลือกที่จะไม่ปรับเปลี่ยนนโยบายต่างๆตามสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงไป ท่าทีของสหรัฐฯที่มีต่ออินโดนีเซียจึงเปลี่ยนแปลงไปอย่างชัดเจนภายหลังสิ้นสุดสงครามเย็น

หากพิจารณาถึงบทบาทในเวทีระหว่างประเทศและการบริหารปกครองภายในประเทศข้างต้นจะพบว่า รัฐบาลเผด็จการ Soeharto มิได้ดำเนินนโยบายต่างประเทศในลักษณะปิดประเทศหรือแสดงบทบาทก้าวร้าวกับประชาคมระหว่างประเทศดังเช่นประเทศเผด็จการหลายประเทศในช่วงสงครามเย็นแต่อย่างใด ในทางกลับกัน Soeharto มีเป้าหมายที่จะสร้างความมั่นคงและการพัฒนาภายในประเทศโดยเลือกที่จะใช้อำนาจอย่างเด็ดขาดในการปกครองอินโดนีเซียด้วยระบอบอำนาจนิยมแต่กลับสร้างภาพลักษณ์ของประเทศในช่วงแรกๆในฐานะตัวแสดงที่ดีในประชาคมระหว่างประเทศ อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาล Soeharto เลือกที่จะดำเนินนโยบายต่างประเทศแบบเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberalism) ที่พร้อมจะสร้างความร่วมมือกับประเทศต่างๆและองค์กรระหว่างประเทศ เพื่อมุ่งหวังในผลประโยชน์จากความร่วมมือในการพัฒนาประเทศ โดยยอมปรับตัวในการเลือกที่จะไม่เผชิญหน้าหรือแสดงพฤติกรรมที่ก้าวร้าวในประชาคมระหว่างประเทศ มาสู่การสร้างภาพลักษณ์ของประเทศให้มีลักษณะเป็นมิตรและส่งเสริมสันติภาพในภูมิภาคแทน ทั้งนี้ภาพลักษณ์ดังกล่าวกลับย้อนแย้งกับพฤติกรรมของรัฐในการปกครองภายในประเทศอย่างสิ้นเชิง เพราะ Soeharto หยิบยกเอาเป้าหมายการพัฒนาประเทศ การรักษาเสถียรภาพ และ ความมั่นคงทั้งในประเทศและในภูมิภาค

<sup>57</sup> Nabbs-Keller, 62.

<sup>58</sup> Murphy, "Us Rapprochement with Indonesia: From Problem State to Partner," 366.

ประกอบกับการสนับสนุนของมหาอำนาจอย่างสหรัฐมาเป็นข้ออ้างในการสร้างความชอบธรรมให้แก่ระบอบการปกครองแบบอำนาจนิยมของตนเอง

อย่างไรก็ตาม การสร้างความชอบธรรมในลักษณะดังกล่าวเป็นผลสำเร็จในช่วงเวลาหนึ่งซึ่งสภาพแวดล้อมทางการเมืองระหว่างประเทศในช่วงสงครามเย็นเต็มไปด้วยความหวาดกลัวอิทธิพลของลัทธิคอมมิวนิสต์ เพราะ Soeharto สามารถรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงภายในประเทศและมีบทบาทสำคัญในการสร้างความมั่นคงในภูมิภาคได้ แต่เมื่อบริบททางการเมืองระหว่างประเทศช่วงทศวรรษที่ 1990 ภายหลังสงครามเย็นสิ้นสุดลงประกอบกับเสถียรภาพและความมั่นคงภายในอินโดนีเซียเริ่มสั่นคลอนจากปัญหาธรรมชาติในการปกครอง สิทธิมนุษยชน การคอร์รัปชัน และปัญหาทางเศรษฐกิจที่สั่งสมมายาวนาน การอ้างวาทกรรมการพัฒนาและสร้างความมั่นคงของ Soeharto จึงหมดความชอบธรรมลง มวลชนภายในประเทศซึ่งเคยถูกจำกัดสิทธิในการแสดงออก (Freedom of Expression) จึงลุกฮือขึ้นมาท้าทายอำนาจรัฐเพื่อล้มล้างรัฐบาลอำนาจนิยมขณะที่มิตรประเทศอย่างสหรัฐฯซึ่งเคยให้การสนับสนุนอย่างแข็งขันก็วิพากษ์วิจารณ์และระงับความช่วยเหลือที่เคยให้กับอินโดนีเซีย จึงเป็นที่มาของการล่มสลายของระบอบ Soeharto และ สิ้นสุดยุคระเบียบใหม่ในที่สุด

## 2.2 ผลกระทบจากการปฏิรูปต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศและอาเจรห์ภายใต้รัฐบาล Habibie (ค.ศ. 1998-1999)

แม้ว่าเวลากว่า 30 ปี ภายใต้ยุคระเบียบใหม่ของรัฐบาล Soeharto จะก่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจและปรับโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพมากขึ้นดังจะเห็นได้ว่าในช่วงปลายทศวรรษที่ 1960 เป็นต้นมา อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงถึงร้อยละ 7 ขณะที่ใน ค.ศ. 1966 ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศอินโดนีเซียมีมูลค่าสูงถึง 200 พันล้านเหรียญสหรัฐ<sup>59</sup> แต่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วได้เปลี่ยนสภาพสังคมอินโดนีเซียไปด้วยเช่นกัน มีการขยายตัวของชนชั้นกลางและชนชั้นธุรกิจ นอกจากนี้ บรรดาครอบครัวและพวกพ้องของ Soeharto ซึ่งได้รับการศึกษาระดับสูงต่างเข้ามามีส่วนร่วมในภาคธุรกิจโดยการร่วมทุนกับชาวอินโดนีเซียเชื้อสายจีนและชาวต่างชาติ การบริหารราชการของ Soeharto ถูกวิพากษ์วิจารณ์ในเรื่องการคอร์รัปชันและการเอื้อประโยชน์ให้กับเครือข่ายในระบบอุปถัมภ์ ในช่วง ค.ศ. 1997 เกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในเอเชียซึ่งอินโดนีเซียได้รับผลกระทบอย่างหนัก ค่าเงินรูเปียท์ลดต่ำลง เกิดสภาวะข้าวยากหมากแพง กลุ่มธุรกิจบางแห่งต้องปิดกิจการและเลิกจ้างแรงงานชาวอินโดนีเซียเป็นจำนวนมาก ความ

<sup>59</sup> Richard W. Baker et al., *Indonesia: The Challenge of Change*. (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), 1999), 2.

ไม่พอใจของชาวอินโดนีเซียที่มีต่อรัฐบาล Soeharto ซึ่งสั่งสมมายาวนานจากการปกครองแบบอำนาจนิยมจึงทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นอย่างฉับพลันในช่วงกลาง ค.ศ. 1997

การประท้วงโดยกลุ่มขบวนการนักศึกษาและประชาชนพุ่งเป้าไปที่รัฐบาล Soeharto ครอบครัว และ พวกพ้อง รวมถึงกลุ่มชาวอินโดนีเซียเชื้อสายจีนซึ่งถูกมองว่ามีส่วนร่วมกับ Soeharto ในการชูดรีดชาวอินโดนีเซีย อันเป็นที่มาของความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ในอินโดนีเซีย ในที่สุดจุดแตกหักจึงเกิดขึ้นเมื่อรัฐบาลประกาศขึ้นราคาน้ำมันในต้นเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1998 ตามข้อตกลงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) จนเกิดการจลาจลในเมืองเมดาน (บริเวณสุมาตราเหนือ) การปิดล้อมปราบปรามกลุ่มนักศึกษาที่ประท้วงในมหาวิทยาลัยตรีศักติ (Universitas Trisakti) ซึ่งตั้งอยู่ใกล้กับรัฐสภาในกรุงจาการ์ต่ามีนักศึกษาเสียชีวิต 4 คนและบาดเจ็บอีกเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้ชาวอินโดนีเซียเข้าร่วมการประท้วงมากยิ่งขึ้นจนเกิดจลาจลทั่วประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมืองสำคัญ เช่น โซโล (ชวากลาง) สุราบายา (ชวาตะวันออก) ลัมปุง และ ปาเล็มบัง (ในสุมาตราใต้) จนกระทั่งเหตุการณ์บานปลายจนไม่สามารถควบคุมได้ ประธานาธิบดี Soeharto จึงยอมลาออกในที่สุด โดยรองประธานาธิบดี Bacharuddin Jusuf Habibie ขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีแทน<sup>60</sup>

## 2.2.1 กระบวนการ Reformasi

หลัง Soeharto ยอมลงจากตำแหน่งแล้ว ชาวอินโดนีเซียต่างเรียกร้องให้มีกระบวนการปฏิรูป (Reformasi) และสร้างกระบวนการประชาธิปไตย การปฏิรูปในด้านต่างๆเป็นผลสะท้อนมาจากความอึดอัดของชาวอินโดนีเซียซึ่งถูกครอบงำด้วยระเบียบใหม่ ของ Soeharto ปราศจากเสรีภาพในการแสดงออกและไม่สามารถสะท้อนความต้องการของประชาชนได้ กระบวนการปฏิรูปโดยรัฐบาล Habibie จึงริเริ่มในหลายด้าน ตั้งแต่โครงสร้างสถาบันทางการเมือง ระบบราชการ บทบาทกองทัพ ระบบการศึกษา บทบาทสื่อมวลชน ฯลฯ ให้มีความยึดโยงกับหลักการประชาธิปไตยภายใต้สภาพแวดล้อมที่เป็นเสรีนิยมมากขึ้น เช่น เรื่องอำนาจและบทบาทของกองทัพ ซึ่งถูกวิพากษ์วิจารณ์จากสังคมและสื่อมวลชนอย่างแพร่หลาย จนนายพล Wiranto ผู้บัญชาการกองทัพอินโดนีเซียต้องประกาศนโยบาย “Paradigma Baru” (กระบวนทัศน์ใหม่) ของกองทัพหลังการประชุมที่เมือง บันดุง ในเดือนกันยายน ค.ศ. 1998 เพื่อลดบทบาทของกองทัพในสถาบันทางการเมืองลง โดยให้มีการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของกองทัพ และกองทัพจะไม่มีสิทธิพิเศษอีกต่อไป กองทัพพร้อมที่จะให้ความร่วมมือกับรัฐบาลพลเรือนในกระบวนการตัดสินใจหรือการ

<sup>60</sup> Harold Crouch, *Political Reform in Indonesia after Soeharto*. (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), 2010), 20.

ดำเนินนโยบายใดๆของรัฐบาล<sup>61</sup> มีการยกเลิกฝ่ายการเมืองและสังคมของกองทัพ และปลดเจ้าหน้าที่ทหารกว่า 4,000 นายที่เคยดำรงตำแหน่งในส่วนราชการต่างๆโดยให้ข้าราชการพลเรือนดำรงตำแหน่งแทน ปลดนายทหาร 5 นายซึ่งเป็นรัฐมนตรีของรัฐบาล Habibie ปลดผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นทหาร 10 จาก 27 จังหวัด และ ปลดทหารซึ่งเป็นผู้บริหารอำเภอต่างๆ 128 จาก 306 อำเภอ โดยให้ข้าราชการพลเรือนมาดำรงตำแหน่งแทน อีกทั้งยังลดจำนวนทหารซึ่งดำรงตำแหน่งสภาที่ปรึกษาประชาชน (Majelis Permusyawaratan Rakyat, MPR) และ สภาผู้แทนราษฎร (Dewan Perwakilan Rakyat, DPR) โดยลดจำนวนลงถึง ร้อยละ 10<sup>62</sup> การปลดทหารตั้งแต่ระดับสูงถึงระดับล่างจำนวนมากเป็นการตัดเครือข่ายการสร้างอำนาจและแสวงหาผลประโยชน์ของกองทัพซึ่งเคยทรงอิทธิพลและร่ำรวยจากการใช้อำนาจในสมัย Soeharto อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปกองทัพกับสังคมการเมืองมิได้เสร็จสิ้นในสมัยประธานาธิบดี Habibie แต่ยังคงเป็นข้อถกเถียงเรื่อยมาจนสามารถยกเลิกสัดส่วนนายทหารในสภา MPR ได้ใน ค.ศ. 2002 และ ระบุในรัฐธรรมนูญให้สมาชิกสภา MPR ต้องมาจากการเลือกตั้งทั้งหมดในที่สุด

อีกประเด็นหนึ่งที่มีความสำคัญในกระบวนการปฏิรูปครั้งนี้คือกระแสการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจและจัดการปกครองตนเองขึ้นในหลายพื้นที่ซึ่ง Soeharto เคยปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจไว้อย่างเด็ดขาดนั้น เป็นการละเลยการพิจารณาถึงของเท็จจริงของสังคมอินโดนีเซียซึ่งเป็นประเทศขนาดใหญ่และมีอัตลักษณ์ของแต่ละท้องถิ่น แต่ระเบียบใหม่ของ Soeharto กลับสร้างศูนย์กลางอำนาจซึ่งตั้งอยู่พื้นฐานกระบวนทัศน์แบบขวาและยังสร้างคำขวัญการสร้างความเป็นหนึ่งเดียวที่ว่า “เอกภาพท่ามกลางความหลากหลาย” (Bhinneka Tunggal Ika) ซึ่งชาวอินโดนีเซียชายขอบกลับมองว่า รัฐพยายามกดทับอัตลักษณ์ในการจัดการท้องถิ่นของตน ภายหลังจากสิ้นสุดยุคระเบียบใหม่ จึงเกิดกระแสเรียกร้องการกระจายอำนาจในลักษณะที่เรียกว่า “Big Bang”<sup>63</sup> ขึ้นพร้อมๆกันในหลายพื้นที่ เช่น กรณีการเกิดขบวนการเรียกร้องเอกราชในจังหวัดรืออาว (Riau) ติมอร์ตะวันออก และ อาเจห์ โดยกระบวนการ Reformasi ภายใต้อำนาจ Habibie มีการออกกฎหมายเลขที่ 22 ค.ศ. 1999 (UU. No. 22 tahun 1999) และ กฎหมายเลขที่ 25 ค.ศ. 1999 (UU. No. 25 tahun 1999) เพื่อกระจายอำนาจการปกครองและกระจายงบประมาณท้องถิ่นให้สมดุลมากขึ้น ทั้งนี้ กระบวนการ Reformasi ด้านการปกครองท้องถิ่นระหว่าง ค.ศ. 1998-2012 ส่งผลให้จำนวนจังหวัด

<sup>61</sup> Komisi Untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS), "Politik Militer Dalam Transisi Demokrasi Indonesia," Komisi Untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS), [http://kontras.org/buku/politik\\_militer.pdf](http://kontras.org/buku/politik_militer.pdf).

<sup>62</sup> Crouch, 133.

<sup>63</sup> Marcus Mietzner, "Indonesia's Decentralization: The Rise of Local Identities and the Survival of the Nation-State," in *Regional Dynamics in a Decentralized Indonesia*, ed. Hal Hill (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), 2014), 51.

ในอินโดนีเซียเพิ่มจาก 27 จังหวัดเป็น 34 จังหวัด<sup>64</sup> อย่างไรก็ตาม การออกกฎหมายเพิ่มอำนาจให้ การปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวยังเป็นเพียงการให้อำนาจการบริหารในกิจการปลีกย่อย เช่น สาธารณสุข การศึกษา วัฒนธรรม การสื่อสาร ที่ดิน และ สิ่งแวดล้อม เป็นต้น ในขณะที่อำนาจการ จัดการด้านกลาโหม ความมั่นคง กิจการระหว่างประเทศ งบประมาณ นโยบายการคลัง ฯลฯ ยังคง เป็นอำนาจของรัฐบาลกลาง<sup>65</sup>

## 2.2.2 กระแส Reformasi ในอาเจะห์กับความท้าทายของรัฐบาล Habibie

สำหรับการจัดการปัญหาอาเจะห์ในสมัยรัฐบาล Habibie ต้องเผชิญกับความท้าทายหลาย ประการ ทั้งจากกระแสการตื่นตัวเพื่อเรียกร้องการปกครองตนเองของชาวอาเจะห์ บทบาทของ กองทัพในพื้นที่ขัดแย้ง และ การจับตาจากต่างประเทศ หลังจากอาเจะห์ตกอยู่ภายใต้การประกาศ พื้นที่ปฏิบัติการทางทหาร (DOM) ในยุคระเบียบใหม่ ซึ่งก่อให้เกิดการใช้ความรุนแรงและการละเมิด สิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวางจนทำให้กลุ่ม GAM อ่อนแอลง สองสัปดาห์หลัง Habibie ขึ้นดำรง ตำแหน่งประธานาธิบดีได้สั่งการให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komnas HAM) ลงพื้นที่สอบสวนข้อเท็จจริงในการใช้ความรุนแรงภายใต้ DOM ใน ยุคระเบียบใหม่ในวันที่ 4 มิถุนายน ค.ศ. 1998 โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเปิดเผย รายงานต่อสาธารณะในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1998 ว่า ภายใต้การประกาศใช้ DOM มีผู้เสียชีวิตและ สูญหายเพียง 944 คน มีสตรีที่เป็นแม่หม้ายเนื่องจากสามีเสียชีวิตหรือสูญหาย 3,000 คน และ ราว 15,000-20,000 คนต้องกลายเป็นเด็กกำพร้า รายงานฉบับดังกล่าวสร้างความโกรธแค้นให้กับ ขบวนการนักศึกษาและภาคประชาสังคมอาเจะห์เนื่องจากพวกเขาเชื่อว่าตัวเลขผู้เสียชีวิตหรือสูญหาย มีจำนวนสูงถึง 10,000-39,000 คน อย่างไรก็ตาม นายพล Wiranto ผู้บัญชาการกองทัพ อินโดนีเซียประกาศไม่ยอมรับรายงานฉบับดังกล่าวเช่นเดียวกัน<sup>66</sup> หลังจากนั้นในวันที่ 7 สิงหาคม ค.ศ. 1998 ประธานาธิบดี Habibie ได้ประกาศยกเลิกพื้นที่ปฏิบัติการทางทหาร (DOM) ในอาเจะห์ ตามข้อเรียกร้องของขบวนการนักศึกษาและนักวิชาการในอาเจะห์ที่ร้องขอให้ Syamsudin Mahmud ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่สื่อถึง Habibie ให้ยกเลิกการใช้ DOM มีการถอนกองกำลัง จากภายนอก (Non-organic troop) ออกจากพื้นที่อาเจะห์ทั้งหมดและนายพล Wiranto ผู้บัญชาการ กองทัพออกมาขอโทษสำหรับการละเมิดในอดีตของกองทัพ<sup>67</sup>

<sup>64</sup> Hal Hill, "An Introduction to the Issues," *ibid.*, 3.

<sup>65</sup> Crouch, 93.

<sup>66</sup> Miller, 19.

<sup>67</sup> Jacques Bertrand, *Nationalism and Ethnic Conflict in Indonesia* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), 174.

นอกจากนี้ ประธานาธิบดี Habibie และ นายพล Wiranto เดินทางไปยังเมือง บันดา อาเจาะห์ และกล่าวขอโทษต่อชาวอาเจาะห์พร้อมให้สัญญาว่าจะเยียวยาและช่วยเหลือบรรดาเหยื่อจากความรุนแรงโดยกองทัพ แต่เมื่อถูกตั้งคำถามถึงการทำให้ประชาชาติสำรวจความต้องการแยกตัวเป็นอิสระของชาวอาเจาะห์ Habibie กลับตอบว่า “ตัวเขาไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ” ในขณะที่ Syarwan Hamid รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกล่าวว่า “สิ่งที่พวกเรายอมรับไม่ได้โดยเฉพาะคือ GAM นอกเหนือจากนั้นเรายอมรับเกือบ 100%”<sup>68</sup> ทำให้สถานการณ์ในอาเจาะห์ดูเหมือนจะเป็นไปในทางที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม สถานการณ์กลับมาตึงเครียดอีกครั้งเมื่อชาวอาเจาะห์หันมาสนับสนุนกลุ่ม GAM เพราะความไม่พอใจต่อรัฐบาลที่ไม่ยอมเปิดเผยข้อเท็จจริงและอำนวยความสะดวกให้แก่ชาวอาเจาะห์อย่างจริงจัง สมาชิก GAM กว่า 400 คนซึ่งเคยลักลอบทำงานเคลื่อนไหวและฝึกอาวุธในมาเลเซียกับกลุ่มที่เคยฝึกกองกำลังในลิเบียเดินทางกลับมายังอาเจาะห์ ประกอบกับการที่รัฐบาล Habibie ประกาศนิรโทษกรรมนักโทษทางการเมืองชาวอาเจาะห์จำนวน 562 คนในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1998 อีกทั้งนักโทษกลุ่ม GAM จำนวน 150 คนหลบหนีออกจากเรือนจำในอาเจาะห์<sup>69</sup> จึงส่งผลให้ GAM กลับมามีพลังมากขึ้นอีกครั้งซึ่งเป็นช่วงเวลาเดียวกับการยกเลิก DOM และการถอนทหารอินโดนีเซียออกจากอาเจาะห์ โดยกลุ่ม GAM และผู้สนับสนุนก่อเหตุเผาสถานที่สาธารณะบางกลุ่มเดินขบวนเรียกร้องเอกราชอาเจาะห์ (Aceh Merdeka) ปลดธงชาติอินโดนีเซียออกจากยอดเสาสถานที่ราชการหลายแห่ง ผู้นำบางคนของ GAM ถูกสังหาร ในขณะที่เจ้าหน้าที่จำนวนหนึ่งถูกลักพาตัว เหตุความรุนแรงระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและกลุ่ม GAM กับผู้สนับสนุนบานปลายจนกระทั่งฝ่ายกองทัพอินโดนีเซียประกาศใช้ยุทธการ “Operasi Satgas Wibawa 99” ในอาเจาะห์เหนือวันที่ 2 มกราคม ค.ศ. 1999 ยุทธการดังกล่าวยุติลงในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1999 มีชาวอาเจาะห์เสียชีวิต 46 คน บาดเจ็บ 90 คน และ ถูกจับกุมอีก 160 คน ส่งผลให้รัฐบาล Habibie ถูกวิจารณ์จากชาวอาเจาะห์และภาคประชาสังคม ขณะเดียวกันรัฐบาลถูกกดดันจากฝ่ายกองทัพที่เรียกร้องให้ประกาศใช้ DOM ในอาเจาะห์อีกครั้งเพื่อให้กองทัพมีอำนาจในการจัดการเพิ่มขึ้น<sup>70</sup>

เหตุความรุนแรงดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าเพียงการยกเลิก DOM การถอนทหารออกจากอาเจาะห์ และการสืบสวนความรุนแรงในยุคระเบียบใหม่ยังไม่สามารถเยียวยาจิตใจและตอบสนองความต้องการของชาวอาเจาะห์ได้ ผลกระทบจากกระบวนการ Reformasi ทำให้ขบวนการนักศึกษาและภาคประชาสังคมอาเจาะห์เริ่มเรียกร้องให้มีการจัดทำประชาชาติสำรวจความต้องการแยกตัวเป็นอิสระจากอินโดนีเซียดังเช่นกรณีของติมอร์ตะวันออก โดยการก่อตั้งองค์กรที่ชื่อว่า “ศูนย์ข้อมูลประชาชาติอาเจาะห์” (Sentral Informasi Referendum Aceh, SIRA) มีเป้าหมายเพื่อปลดปล่อยชาวอาเจาะห์

<sup>68</sup> Aspinall, *Islam and Nation: Separatist Rebellion in Aceh, Indonesia*, 128.

<sup>69</sup> Miller, 27.

<sup>70</sup> Ibid., 28-38.



ให้หลุดพ้นจากอาณานิคมทั้งภายนอกและภายในโดยวิธีการทำประชามติ SIRA ทำกิจกรรมรณรงค์เพื่อจัดทำประชามติอย่างต่อเนื่อง โดยกลุ่ม GAM ให้ความร่วมมือกับ SIRA เนื่องจากต่างมีศัตรูร่วมกันคือกองทัพ (TNI) ดังปรากฏการติดธงสัญลักษณ์ GAM เพื่อแสดงการสนับสนุนการจัดทำประชามติในอาเจะห์<sup>71</sup> แม้ว่าการรณรงค์ของ SIRA จะได้รับการตอบรับจากชาวอาเจะห์ แต่รัฐบาลอินโดนีเซียกลับมิได้ตอบสนองข้อเรียกร้องดังกล่าว โดยวันที่ 22 กันยายน ค.ศ. 1999 รัฐบาล Habibie เสนอแนวทางการแก้ปัญหาความขัดแย้งในอาเจะห์ด้วยการออกกฎหมายเลขที่ 44 ค.ศ. 1999 โดยสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบประกาศให้อาเจะห์เป็นเขตพิเศษ (UU. No. 44 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh) สาระสำคัญคือให้อาเจะห์มีสถานะพิเศษในด้านวิถีชีวิตทางศาสนา กฎระเบียบจารีตประเพณี การศึกษา และ บทบาทของผู้รู้ทางศาสนา (Ulama)<sup>72</sup>

สถานการณ์เช่นนี้ทำให้รัฐบาล Habibie ตกอยู่ในภาวะที่เรียกว่ากลืนไม่เข้าคายไม่ออก เนื่องจาก Habibie ขึ้นมารับตำแหน่งแทน Soeharto ในขณะที่การเมืองอินโดนีเซียกำลังไร้เสถียรภาพอย่างรุนแรงซึ่ง Habibie ต้องแบกรับภาระการปฏิรูปประเทศให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ขณะเดียวกัน ความชอบธรรมของ Habibie ก็ถูกลดทอนลงเรื่อยๆ เนื่องจากถูกมองว่ายังคงเป็นพวกพ้องและเครือข่ายอำนาจของ Soeharto อยู่ ในกรณีอาเจะห์ รัฐบาล Habibie ถูกกดดันจากหลายด้านทั้งจากชาวอาเจะห์และภาคประชาสังคมซึ่งมองว่าการจัดการความขัดแย้งของ Habibie ไม่มีความจริงใจที่จะตอบสนองความต้องการทำประชามติในอาเจะห์เช่นกรณีติมอร์ ดังที่ Habibie เคยกล่าวว่า

“ถ้าคนติมอร์ (ตะวันออก) ไม่ต้องการให้เราดำเนินการพัฒนาและไม่สามารถมีจิตวิญญาณในการต่อสู้ร่วมกับพวกเราแล้ว พวกเขาก็สามารถแยกตัว (จากอินโดนีเซีย) ด้วยการจัดการแบบสันติได้” แต่ในกรณีของอาเจะห์ Habibie กลับมองว่าแตกต่างจากติมอร์ ว่า “ในกรณีติมอร์(ตะวันออก) เหมือนสหรัฐากับเปอร์โตริโก แต่อาเจะห์เหมือนสหรัฐากับ จอร์เจีย หรืออนิวยอร์ก หรือ อลาสก้า หรือ แคลิฟอร์เนีย หรือ วอชิงตันซึ่งมาจากสหรัฐอเมริกา”<sup>73</sup>

<sup>71</sup> Ibid., 32.

<sup>72</sup> Undang-Undang Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh [Online] Available from: <http://www.hukumonline.com/pusatdata/detail/17519/nprt/572/uu-no-44-tahun-1999-penyelenggaraan-keistimewaan-propinsi-daerah-istimewa-aceh> [1 October 2015]

<sup>73</sup> Miller, 32,13.

ขณะเดียวกัน รัฐบาล Habibie จะใช้กระบวนการประชาธิปไตยกับอาเจระห์อย่างเต็มที่โดยให้มีการจัดทำประชามติและแยกตัวออกตั้งเช่นติมอร์ตะวันออกก็ได้เช่นกัน เนื่องจากกองทัพซึ่งถึงแม้จะถูกลดบทบาทลงไปบ้างแต่ก็ยังคงมีอิทธิพลในการกดดันการตัดสินใจของรัฐบาล Habibie ตลอดจนมีอิทธิพลในอาเจระห์ นอกจากนี้ รัฐบาลยังถูกจับตามองจากนานาประเทศหลังจากกรณีติมอร์ตะวันออก ทำให้รัฐบาล Habibie มีความระมัดระวังในการจัดการความขัดแย้งอาเจระห์มากยิ่งขึ้น รัฐบาล Habibie จึงเพียงแค่ออกกฎหมายเขตพิเศษอาเจระห์ซึ่งไม่สามารถตอบสนองความต้องการชาวอาเจระห์ได้ รัฐบาล Habibie จึงอยู่บนทางสองแพร่งซึ่งไม่สามารถใช้นโยบายแบบเสรีนิยมหรืออำนาจนิยมทางใดทางหนึ่งแบบสุดทางได้

### 2.2.3 การปฏิรูปการต่างประเทศของรัฐบาล Habibie

ในแง่การดำเนินกิจการระหว่างประเทศของรัฐบาล Habibie ระหว่าง ค.ศ. 1998-1999 เป็นไปอย่างยากลำบาก เนื่องจากการดำเนินนโยบายต่างประเทศเป็นไปในลักษณะที่ไร้ทิศทาง โดยมิได้ดำเนินนโยบายตามสมุดปกขาวด้านการต่างประเทศ (Buku Putih Politik Luar Negeri) ดังเช่นรัฐบาลชุดก่อน ประกอบกับการมุ่งแก้ปัญหาความระส่ำระสายภายในประเทศในยุคเปลี่ยนผ่านการเมืองจึงทำให้รัฐบาล Habibie และรัฐบาล Abdurrahman Wahid ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในช่วงเวลาสั้นๆขาดความต่อเนื่องและความสม่ำเสมอในการจัดทำนโยบาย การดำเนินกิจการต่างประเทศอย่างไรทิศทางจึงส่งผลให้ภาพลักษณ์ของอินโดนีเซียอยู่ในสถานะต่ำ (Low Profile)<sup>74</sup> อันเนื่องมาจากการถูกวิพากษ์วิจารณ์จากต่างประเทศถึงประเด็นความเป็นประชาธิปไตย การละเมิดสิทธิมนุษยชน และ ภาวะเศรษฐกิจที่ย่ำแย่ กิจการระหว่างประเทศของรัฐบาล Habibie ในยุคเปลี่ยนผ่านจึงมุ่งเน้นไปที่กรอบความร่วมมือเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจภายในประเทศเป็นหลัก<sup>75</sup>

ทั้งนี้กระบวนการ Reformasi ยังครอบคลุมถึงการปฏิรูปกระทรวงการต่างประเทศ อินโดนีเซียด้วยเช่นกัน เมื่ออิทธิพลของรัฐบาล Soeharto ในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศเริ่มเจือจางลง ส่งผลให้บทบาทของทหารในกระทรวงการต่างประเทศค่อยๆลดลง ในช่วง ค.ศ. 1999-2004 มีการออกกฎหมายจำนวนมากเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารกระทรวงการต่างประเทศและการกำหนดนโยบายต่างประเทศให้เป็นหน้าที่ของพลเรือน<sup>76</sup> เช่น รัฐบาล Habibie ออกกฎหมายเลขที่ 37 ซึ่งเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับต่างประเทศ (UU. No. 37 Tahun 1999) โดย

<sup>74</sup> Dhurorudin Mashad, "Politik Luar Negeri Indonesia Era Reformasi," in *Politik Luar Negeri Indonesia Di Tengah Pusaran Politik Domestik*, ed. Ganewati Wuryandari (Jakarta, Indonesia: Pustaka Pelajar dan Pusat Penelitian Politik-LIPI, 2008), 177.

<sup>75</sup> Ibid., 179.

<sup>76</sup> Nabbs-Keller, 64.

สาระสำคัญของกฎหมายฉบับดังกล่าวเป็นการยืนยันเจตนารมณ์ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ อินโดนีเซียว่าต้องตั้งอยู่บนหลักกฎหมายและบรรทัดฐานระหว่างประเทศ การดำเนินกิจการระหว่างประเทศไม่จะเป็นทวิภาคีหรือพหุภาคีต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักการอิสระและกระตือรือร้น (Bebas-Aktif) และตอบสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติอย่างแท้จริง กฎหมายฉบับนี้ยังระบุถึงแนวทางในการดำเนินกิจการระหว่างประเทศซึ่งเป็นมิติใหม่ของการสร้างภาพลักษณ์ให้มี “ความสร้างสรรค์ เข้มแข็ง และ มีการคาดการณ์ล่วงหน้า” (kreatif, aktif, dan antisipatif) โดยมีใช้มีลักษณะที่เป็นเพียง “กิจวัตรประจำวัน และ โต้ตอบ” (rutin dan reaktif) เท่านั้น โดยยึดหลักความเป็นเหตุเป็นผลและยืดหยุ่นเป็นแนวทาง

กฎหมายฉบับนี้ยังระบุถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการระหว่างประเทศว่าเป็นหน้าที่ของประธานาธิบดีและผู้รับมอบอำนาจคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ โดยการทำสงคราม การสร้างสันติภาพ และการทำสนธิสัญญาต่างๆจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร (DPR)<sup>77</sup> อาจกล่าวได้ว่า กฎหมายฉบับนี้เป็นความพยายามที่จะสร้างระเบียบในการดำเนินกิจการระหว่างประเทศอินโดนีเซียให้กลับมามีความเป็นสากลเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาคมระหว่างประเทศอีกครั้ง ทั้งนี้กระบวนการ Reformasi ในกิจการระหว่างประเทศเป็นผลจากกระบวนการประชาธิปไตยอย่างเห็นได้ชัด และเป็นการสร้างเงื่อนไขให้การกระทำใดๆของรัฐจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ ส่งผลให้การจัดการความขัดแย้งภายในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีติมอร์ ปาปัว และ อาเจห์ รัฐบาลอินโดนีเซียไม่สามารถกระทำตามอำเภอใจและเพิกเฉยต่อการวิจารณ์จากต่างประเทศดังเช่นสมัยประธานาธิบดี Soeharto ได้อีกต่อไป

แม้ว่ากระบวนการ Reformasi ในกิจการต่างประเทศจะเกิดขึ้น แต่รัฐบาล Habibie ก็ยังคงถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่ายังคงตามรอยระบอบ Soeharto ทั้งในการคอร์รัปชันทางการเมืองและการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีติมอร์ตะวันออกซึ่งรัฐบาล Soeharto ใช้กำลังเข้ายึดครองหลังจากที่โปรตุเกสถอนตัวใน ค.ศ. 1975 รัฐบาล Habibie ร่วมกับรัฐบาลโปรตุเกส และสหประชาชาติในนาม The UN Mission in East Timor (UNAMET) จัดให้มีการทำประชามติสำรวจความต้องการแยกตัวเป็นอิสระจากอินโดนีเซียในวันที่ 30 สิงหาคม ค.ศ. 1999 เพียงไม่กี่เดือนหลัง Soeharto ลงจากตำแหน่ง ผลการลงประชามติชาวติมอร์ตะวันออกกว่าร้อยละ 80 เห็นชอบให้มีการแยกออกเป็นอิสระจากอินโดนีเซีย หลังจากนั้นในวันที่ 4 กันยายน ค.ศ. 1999 มีกองกำลังติดอาวุธซึ่งได้รับการสนับสนุนโดยกองทัพอินโดนีเซียได้ก่อเหตุเผาทำลายโครงสร้างพื้นฐานต่างๆกว่าร้อยละ

<sup>77</sup> Undang-Undang Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri [Online] Available from: <http://www.kemlu.go.id/Law/UU%20No.37%20Tahun%201999.pdf> [29 September 2015]

ละ 70 และขับไล่ชาวติมอร์ออกจากพื้นที่<sup>78</sup> ผลจากความรุนแรงดังกล่าวมีผู้เสียชีวิตกว่า 1,500 คน และกว่า 240,000 คนต้องหนีเข้ามาฝั่งติมอร์ตะวันตก<sup>79</sup> จนกระทั่งออสเตรเลียและกองกำลังรักษาสันติภาพของสหประชาชาติต้องเข้ามาแทรกแซงเพื่อยุติความรุนแรง นอกจากนี้ สหรัฐฯยังใช้มาตรการทางเศรษฐกิจกดดันผ่านกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และ ธนาคารโลก (World Bank) รัฐสภาสหรัฐฯยังเห็นชอบให้ตัดความช่วยเหลือด้านงบประมาณและการฝึกกองกำลังที่เคยให้กับกองทัพอินโดนีเซีย (TNI) ในตุลาคม ค.ศ. 1999<sup>80</sup> จากเหตุความรุนแรงในติมอร์ตะวันออกซึ่งอินโดนีเซียถูกแทรกแซงจากสหประชาชาติและประเทศต่างๆก่อให้เกิดกระแสชาตินิยมขึ้นในสังคมอินโดนีเซียจนเกิดเหตุประท้วงหน้าสถานทูตออสเตรเลียในกรุงจาการ์ต้าและมีการเผาธงชาติออสเตรเลีย สหรัฐฯ และโปรตุเกส<sup>81</sup> จนทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างอินโดนีเซียกับสหรัฐฯ ออสเตรเลีย และ ประเทศอื่นๆมีอุปสรรคเพิ่มขึ้น

แม้รัฐบาล Habibie จะมีความกระตือรือร้นในการฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและภาพลักษณ์ของอินโดนีเซีย แต่รัฐบาล Habibie ยังคงมีท่าทีแข็งกร้าวกับต่างประเทศในเรื่องบูรณภาพแห่งดินแดนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีติมอร์ตะวันออก อิเรียน จายา และ อาเจห์ ซึ่งนานาประเทศยังคงวิพากษ์วิจารณ์อินโดนีเซียในประเด็นดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง จน William Cohen รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯต้องออกมาเตือนว่าอินโดนีเซียจะสูญเสียความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจไปหากไม่ยอมแก้ปัญหาตามแนวทางของสหประชาชาติ ขณะเดียวกันนาย Amien Rais ประธานสภาที่ปรึกษาประชาชน (MPR) ออกมาตอบได้ว่า “ไม่ควรยอมรับการกดดันจาก William Cohen เพราะเรามีเอกราชและอำนาจอธิปไตย”<sup>82</sup> อีกทั้งรัฐบาล Habibie ยังมีท่าทีไม่พอใจอย่างยิ่งกับการแทรกแซงจากภายนอกในการจัดการความขัดแย้งภายในอินโดนีเซีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของออสเตรเลียซึ่ง Alwi Shihab รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศออกมาวิจารณ์ว่า “การดำเนินนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซียจัดให้ออสเตรเลียเป็นภัยคุกคามต่อบูรณภาพแห่งดินแดนเนื่องจากองค์กรพัฒนาเอกชนของออสเตรเลียบางองค์กรมีส่วนช่วยทำให้เกิดความรุนแรงในปาปัว”<sup>83</sup>

<sup>78</sup> International Crisis Group (ICG), "Indonesia: Implications of the Timor Trials," (Jakarta/Brussels: International Crisis Group (ICG), 2002), 4.

<sup>79</sup> Murphy, "Us Rapprochement with Indonesia: From Problem State to Partner," 368.

<sup>80</sup> Ibid., 369.

<sup>81</sup> Paridah Abd. Samad, *Gus Dur: A Peculiar Leader in Indonesia's Political Agony* (Kuala Lumpur, Malaysia: Penebitan Salafi, 2001), 261.

<sup>82</sup> Murphy, "Us Rapprochement with Indonesia: From Problem State to Partner."

<sup>83</sup> The Straits Times "Australia a Threat to Indonesia, Says Minister Jakarta's Foreign Minister Says Several Australian Non-Governmental Organisations Are Involved in Inciting Violence in Irian Jaya or Papua" [Online] Available from: <http://maorinews.com/karere/fiji/fiji019.htm> [1 October 2015]

ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างอินโดนีเซียกับออสเตรเลียในสมัยรัฐบาลต่อมาเป็นไปได้เป็นอย่างดี

กล่าวโดยสรุป ในช่วงเปลี่ยนผ่านทางการเมืองในระยะแรก แม้รัฐบาล Habibie จะพยายามตอบสนองการปฏิรูปโครงสร้างด้านต่างๆให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นตามข้อเรียกร้องของภาคประชาสังคม แต่พฤติกรรมในหลายด้านของรัฐบาล Habibie ยังคงใช้รูปแบบเดียวกับยุคระเบียบใหม่ของ Soeharto เช่น การตัดสินใจที่ผิดพลาดของกองทัพอินโดนีเซีย (TNI) ในกรณีติมอร์ตะวันออกซึ่งทำให้สถานการณ์ในช่วงเปลี่ยนผ่านแย่ลงกว่าเดิมและกลายเป็นอุปสรรคในการฟื้นฟูเศรษฐกิจและการดำเนินนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซีย นอกจากนี้ กรณีติมอร์ยังเป็นบทเรียนสำคัญให้แก่รัฐบาลอินโดนีเซียในการจัดการความขัดแย้งภายในประเทศว่า รัฐบาลไม่สามารถใช้อำนาจอย่างเด็ดขาดโดยไม่พิจารณาถึงผลกระทบที่มีต่อการดำเนินกิจการระหว่างประเทศอีกต่อไปได้ อีกทั้งส่งผลกระทบต่อการทำงานของกระทรวงการต่างประเทศซึ่งกำลังพยายามปฏิรูปองค์กรและแนวทางการทำงานให้ประสบความสำเร็จมากขึ้น ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศในระยะเปลี่ยนผ่าน ตลอดจนส่งผลกระทบต่อความชอบธรรมของรัฐบาล Habibie ซึ่งมีน้อยอยู่แล้วให้ยิ่งลดลงอีก

### 2.3 การดำเนินนโยบายต่างประเทศและอาชญากรรมภายใต้รัฐบาล Wahid (ค.ศ. 1999-2001)

การเลือกตั้งทั่วไปในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1999 ท่ามกลางสภาวะทางการเมืองที่ยังคงไร้เสถียรภาพ พรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดคือ Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) ได้รับคะแนนเสียงร้อยละ 33.74 โดยนาง Megawati Soekarnoputri เป็นผู้ชิงตำแหน่งประธานาธิบดี อันดับที่ 2 คือ Partai Golongan Karya (Golkar) ได้รับคะแนนเสียงร้อยละ 22.44 โดย B.J. Habibie ลงชิงตำแหน่งประธานาธิบดี และ อันดับที่ 3 คือ Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) ได้รับคะแนนเสียงร้อยละ 12.61 โดย Abdurrahman Wahid เป็นผู้ชิงตำแหน่งประธานาธิบดี<sup>84</sup> การลงคะแนนเสียงในรัฐสภาเพื่อเลือกประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีในวันที่ 20 ตุลาคม ค.ศ. 1999 เป็นไปอย่างโกลาหล เมื่ออดีตประธานาธิบดี Habibie ประกาศถอนตัวจากการชิงตำแหน่ง ส่งผลให้พรรค Golkar หันมาให้ความสนับสนุน Abdurrahman Wahid แทนจากกระบวนการโน้มน้าวจิตใจสมาชิกรัฐสภาจึงลงคะแนนเสียงส่วนใหญ่สนับสนุนให้ Abdurrahman Wahid (Gus Dur) ที่มาจากพรรคที่ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งจากประชาชนเป็นอันดับที่ 3 ซึ่งเป็นการค้านต่อสายตาชาวอินโดนีเซีย ส่งผลให้มีการประท้วงและก่อกวนจลาจลขึ้นหลายแห่งในอินโดนีเซียโดยกลุ่มผู้สนับสนุนนาง Megawati และ พรรค PDI-P ขณะที่นาง Megawati ได้รับ

<sup>84</sup> Aris Ananta, Evi Nurvidya Arifin, and Leo Suryadinata, *Indonesian Electoral Behaviour: A Statistical Perspective* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), 2004), 14.

การออกเสียงสนับสนุนให้เป็นรองประธานาธิบดี<sup>85</sup> การเลือกตั้งครั้งนี้ถูกมองว่าเป็นการเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตยครั้งแรกในรอบกว่า 3 ทศวรรษซึ่งภาคประชาสังคมให้ความหวังกับการเลือกตั้งหลังการปฏิรูปครั้งนี้มาก เมื่อผลการออกเสียงในรัฐสภาเป็นเช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อความชอบธรรมของรัฐบาล Wahid อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

รัฐบาล Wahid เผชิญกับความท้าทายในการจัดตั้งรัฐบาลที่ไม่มีความเป็นเอกภาพ อีกทั้งยังต้องแบกรับภาระการปฏิรูปประเทศต่อจาก Habibie ซึ่งปัญหาหนึ่งที่สร้างความหนักใจให้กับรัฐบาลคือการจัดการปัญหาในติมอร์ตะวันออก หลังจากที่รัฐบาล Habibie ยินยอมให้จัดทำประชามติจนเกิดการใช้ความรุนแรง ส่งผลให้ออสเตรเลียและองค์การสหประชาชาติต้องส่งกองกำลังเข้ามารักษาสันติภาพ โดยรัฐบาล Wahid ไม่สามารถรับผิดชอบต่อการใช้ความรุนแรงและการทำลายล้างในติมอร์ตะวันออกตั้งแต่สมัยรัฐบาล Habibie และ ไม่สามารถดำเนินการนำตัวเจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิดมาลงโทษได้<sup>86</sup> ซึ่งรัฐบาล Wahid ถูกกดดันอย่างหนักจากนานาประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐฯ และยังทำให้อินโดนีเซียมีความสัมพันธ์ที่ไม่ราบรื่นกับออสเตรเลียและนานาประเทศ ส่งผลให้ความขัดแย้งภายในถูกผูกโยงกับการดำเนินการระหว่างประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ขณะเดียวกันกรณีปาปัว หรือ อีเรียน จายา (Irian Jaya) รัฐบาล Wahid ก็ยังไม่สามารถจัดการความขัดแย้งได้สำเร็จหลังจากเกิดการเรียกร้องเอกราชและการใช้ความรุนแรงโดยรัฐ โดยหลังจากการทำประชามติในติมอร์ตะวันออกรัฐบาล Wahid จึงพยายามออกแบบการบริหารปกครองในปาปัวผ่านการออกกฎหมายเลขที่ 45 ค.ศ. 1999 (UU. No. 45 tahun 1999 tentang Pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong ) ในเดือนตุลาคม โดยมีระบุงัดการแยกจังหวัดอีเรียน จายากลาง และ จังหวัดอีเรียน จายาตะวันตก ออกจากจังหวัดอีเรียน จายาเดิม และ ประกาศจัดตั้งอำเภอใหม่ คือ ปานีอี มิมิกา ปุนจัก และ เมือง โซรง<sup>87</sup> การเพิ่มเขตพื้นที่การบริหารข้างต้นเพื่อเป็นการเพิ่มการบริการของรัฐและเพิ่มการพัฒนาทางเศรษฐกิจให้มีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น แต่มิได้เป็นการประกาศให้เป็นเขตปกครองพิเศษที่มีอำนาจการจัดการ

<sup>85</sup> Damien Kingsbury, *The Politics of Indonesia*, Second ed. (Australia: Oxford University Press, 2002), 253-55.

<sup>86</sup> Ibid., 266.

<sup>87</sup> Undang-Undang Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, Dan Kota Sorong [Online] Available from: <http://www.bpkp.go.id/uu/filedownload/2/44/414.bpkp> [1 October 2015]

ท้องถิ่นแต่อย่างไร ดังนั้นการต่อต้านจากผู้นำชาวปาปัวจึงยังคงดำเนินต่อไป<sup>88</sup> ปัญหาความขัดแย้งจึงไม่สามารถยุติลงได้

### 2.3.1 กระบวนการสันติภาพอาเจะห์บนความไร้เสถียรภาพของรัฐบาล Wahid

ในขณะที่การจัดการความขัดแย้งในติมอร์ตะวันออกของรัฐบาล Wahid ยังคงมีท่าทีแข็งกร้าวแต่สำหรับกรณีอาเจะห์แล้วกลับมีความพยายามที่จะใช้สันติวิธีมากยิ่งขึ้น แต่ด้วยความไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาล Wahid จึงส่งผลให้การจัดการปัญหาอาเจะห์ไม่่ง่ายนัก กล่าวคือ รัฐบาล Wahid มีการประชุมกันเพื่อหารือถึงการจัดทำประชามติในอาเจะห์และการพูดคุยสันติภาพกับฝ่าย GAM แต่กลับไม่สามารถดำเนินนโยบายที่มีต่ออาเจะห์อย่างมีเอกภาพได้เนื่องจากคณะรัฐบาลยังคงมีความเห็นที่แตกต่างกันออกไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวทางที่ไม่ตรงกันระหว่างประธานาธิบดี Wahid ที่หวังแก้ปัญหาอาเจะห์โดยใช้ระบบสหพันธรัฐ ขณะที่นาง Megawati รองประธานาธิบดี ซึ่งมีแนวคิดชาตินิยมสุดโต่งกลับมองว่าอินโดนีเซียยังคงต้องยึดมั่นระบบรัฐบาลเดี่ยวและข้อเสนอกระจายอำนาจให้อาเจะห์นั้นมากเกินไปเกินกว่าจะยอมรับได้ นอกจากนี้ชนชั้นนำที่มีแนวคิดชาตินิยมในคณะรัฐบาลจะไม่เห็นด้วยกับแนวทางของรัฐบาลแล้ว ฝ่ายกองทัพยังมีส่วนกดดันด้วยเช่นกัน เนื่องจากนายพล Wiranto ซึ่งเคยมีบทบาทในการปราบปราม GAM ตั้งเงื่อนไขว่าการพูดคุยสันติภาพจะเกิดขึ้นได้นั้นฝ่าย GAM ต้องยอมปลดอาวุธเสียก่อน<sup>89</sup> ความไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาล Wahid จึงส่งผลกระทบต่อนโยบายการจัดการความขัดแย้งในอาเจะห์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในการปรับคณะรัฐมนตรีครั้งที่ 2 และ 3 ภายในเวลาไม่ถึงสองปี บุคคลที่ได้รับหน้าที่เข้ามาดูแลนโยบายอาเจะห์คือ นายพล Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสังคมและความมั่นคงซึ่งมีบทบาทสำคัญในการจัดทำนโยบายการพัฒนาอาเจะห์

ขณะเดียวกัน ในพื้นที่อาเจะห์หลังจากเกิดกระบวนการ Reformasi และ กระบวนการประชาธิปไตยส่งผลให้เกิดกระแสตื่นตัวในการเรียกร้องให้มีการทำประชามติ โดยวันที่ 8-9 พฤศจิกายน ค.ศ. 1999 เกิดการเดินขบวนรณรงค์ครั้งใหญ่ภายใต้การนำของ SIRA หลังประธานาธิบดี Wahid ขึ้นรับตำแหน่งเพียงสองสัปดาห์ ณ มัสยิด Raya Baiturrahman ในกลางเมืองบันดา อาเจะห์ มีผู้ร่วมชุมนุมมากถึง 500,000 คนจากประชากรอาเจะห์ทั้งหมด 4.2 ล้านคน โดยผู้ชุมนุมเรียกร้องให้มีการจัดทำประชามติและปลดแอกอาเจะห์จากสาธารณรัฐอินโดนีเซีย SIRA แฉลงการณ์เรียกร้องให้มีการแก้ปัญหาอาเจะห์อย่างยุติธรรม สันติภาพ บนวิถีทางประชาธิปไตย และ

<sup>88</sup> Cillian Nolan and Sidney Jones and Solahudin, "The Political Impact of Carving up Papua," in *Regional Dynamics in a Decentralized Indonesia*, ed. Hal Hill (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), 2014), 411-12.

<sup>89</sup> Miller, 61.

มีการจัดการอย่างครอบคลุม<sup>90</sup> ทั้งนี้ประธานาธิบดี Wahid ออกมาแสดงความคิดเห็นต่อการชุมนุมดังกล่าวว่า “ข้าพเจ้าสนับสนุนการทำประชามติหากเป็นความต้องการของชาวอาเจาะห์ ชาวอาเจาะห์ มีสิทธิที่จะทำประชามติหลังจากที่ติมอร์ตะวันออกเคยทำประชามติว่าต้องการแยกตัวเป็นเอกราชหรือจัดตั้งเขตปกครองพิเศษ ... แต่ข้าพเจ้าเชื่อว่าอาเจาะห์จะไม่แยกออกจากอินโดนีเซีย”<sup>91</sup> ส่งผลให้ประธานาธิบดี Wahid ถูกต่อต้านจากหลายฝ่าย อาทิ Amien Rais ประธานสภาที่ปรึกษาประชาชน (MPR) ออกมาเตือนว่า “หากอาเจาะห์จะแยกออก...เราจะเข้าไปสลายการชุมนุม” ขณะที่ Akbar Tanjung ประธานสภาผู้แทนราษฎร (DPR) กล่าวว่า “ใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคน พวกเขาไม่ต้องการให้จัดทำประชามติเพื่อนำไปสู่การแยกดินแดนจากสาธารณรัฐอินโดนีเซีย” โดยประธานสภาทั้งสองกังวลว่าหากอนุญาตให้มีประชามติในอาเจาะห์เช่นเดียวกับติมอร์ตะวันออกแล้ว จังหวัดอื่นๆซึ่งควบคุมยากอย่าง อีเรียน จายา รือวาลู และ โมลุกคัส ก็จะมาตามด้วยเช่นกัน<sup>92</sup> สะท้อนให้เห็นว่าถึงแม้ประธานาธิบดี Wahid จะแสดงท่าทีต่อการจัดการความขัดแย้งที่นุ่มนวลกว่ารัฐบาลชุดก่อนๆ แต่ความไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาล Wahid ยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อแก้ไขปัญหาอาเจาะห์

ด้านนโยบายในพื้นที่อาเจาะห์ รัฐบาล Wahid สั่งให้มีการถอนกำลังกองทัพอินโดนีเซียจากนอกพื้นที่ ออกจากอาเจาะห์เพื่อลดความตึงเครียดจากประสบการณ์ด้านลบของชาวอาเจาะห์ภายใต้ DOM แต่ความรุนแรงในพื้นที่กลับมีได้ลดลง เนื่องจากฝ่าย GAM ใช้โอกาสนี้โจมตีฝ่ายรัฐ ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ทหารและตำรวจก็ใช้ความรุนแรงตอบโต้เช่นเดียวกัน กระทั่งประธานาธิบดี Wahid ต้องออกคำสั่งให้กองทัพใช้กำลังตอบโต้ได้หากมีความจำเป็น นำมาซึ่งปฏิบัติการ Operasi Sadar Rencong II (OSR-II) ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2000<sup>93</sup> ส่งผลให้พลเรือนจำนวนมากตกเป็นเหยื่อจากความรุนแรงดังกล่าว

อย่างไรก็ดี รัฐบาล Wahid หันมาริเริ่มกระบวนการสันติภาพโดยการเจรจากับ GAM ผ่านองค์กร Henry Dunant Centre (HDC) ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนในเมืองเจนีวา ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ การเจรจาดังกล่าวเริ่มในวันที่ 27 มกราคม ค.ศ. 2000 ณ เมือง Bavois โดยมีผู้เข้าร่วมเจรจาคือ Hassan Wirajuda เอกอัครราชทูตอินโดนีเซียประจำสหประชาชาติในเจนีวา และ Hasan Di Tiro ผู้นำฝ่าย GAM ซึ่งเคลื่อนไหวในต่างประเทศ โดยหวังว่าการเจรจาดังนี้จะเป็นก้าวแรกของการสร้างความไว้วางใจให้กับทั้งสองฝ่าย และในการเจรจาดังกล่าววันที่ 12 พฤษภาคม ค.ศ. 2000

<sup>90</sup> Ibid., 66-67.

<sup>91</sup> The New York Times, Unrest in Aceh Forces Wahid to Shorten Trip [Online] Available from: [http://www.nytimes.com/1999/11/10/news/10iht-indo.2.t\\_6.html](http://www.nytimes.com/1999/11/10/news/10iht-indo.2.t_6.html) [1 October 2015]

<sup>92</sup> Indonesians Warn against Aceh Referendum [Online] Available from: [http://www.nytimes.com/1999/11/11/news/11iht-indo.2.t\\_7.html](http://www.nytimes.com/1999/11/11/news/11iht-indo.2.t_7.html) [1 October 2015]

<sup>93</sup> Miller, 72-77.



สามารถทำข้อตกลงหยุดยิง “Joint Understanding on Humanitarian Peace for Aceh” (JoU) โดยเจ้าหน้าที่รัฐจะไม่ใช้ปฏิบัติการทางทหาร และ ฝ่าย GAM ก็จะไม่ก่อความรุนแรงในช่วงเวลา ที่เรียกว่า “Humanitarian Pause” แต่ผลการเจรจาหยุดยิงดังกล่าวกลับไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากคณะผู้สังเกตการณ์ของ HDC พบว่า ยังคงมีการใช้ความรุนแรงโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากฝ่ายรัฐ จนมีชาวอาเจห์ตกเป็นเหยื่อจำนวนมาก<sup>94</sup> อย่างไรก็ตาม การเจรจาผ่าน HDC ไม่ได้ยุติลงภายใน สมัย Wahid แต่ยังคงดำเนินต่อไปถึงสมัยประธานาธิบดี Megawati Soekarnoputri

การเลือกใช้แนวทางการเจรจาสันติภาพผ่าน HDC ถูกวิจารณ์ว่าเป็นความพยายามของ ประธานาธิบดี Wahid ที่ต้องการหาทางสายกลางระหว่างการจัดทำประชาคมที่ซึ่งชนชั้นนำในรัฐบาล รัฐสภา และ กองทัพออกมาคัดค้าน กับการเลือกใช้มาตรการปราบปราม GAM อย่างรุนแรงซึ่ง รัฐบาลอาจถูกต่อต้านจากชาวอาเจห์และประชาคมระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ประธานาธิบดี Wahid ยังมีความพยายามที่จะใช้การเจรจาผ่าน ASEAN แต่ข้อเสนอดังกล่าวกลับถูกปฏิเสธจากฝ่าย GAM เนื่องจากเกรงว่าอิทธิพลของรัฐบาลอินโดนีเซียใน ASEAN จะสามารถครอบงำการทำงานของ ASEAN ได้ ในขณะที่ฝ่าย GAM ยอมรับการเจรจาผ่านองค์การสหประชาชาติ แต่กลับถูก ฝ่ายรัฐบาลปฏิเสธด้วยเหตุผลหลักคือประสบการณ์จากกรณีติมอร์ตะวันออก<sup>95</sup> การจัดการความ ชัดแย้งในอาเจห์ของรัฐบาล Wahid แม้จะมีเจตนารมณ์ในการใช้กระบวนการสันติวิธีมากกว่ารัฐบาล ชุดก่อนจากประสบการณ์ที่เกิดขึ้นในกรณีติมอร์ตะวันออกและปาปัวซึ่ง Wahid จำเป็นต้องแสวงหา แนวทางใหม่ในการจัดการปัญหา เพื่อไม่ให้อินโดนีเซียสูญเสียอาเจห์ไป ขณะเดียวกัน เพื่อ ป้องกันไม่ให้กรณีอาเจห์ถูกหยิบยกเป็นประเด็นระหว่างประเทศจนกลายเป็นอุปสรรคในการดำเนิน นโยบายต่างประเทศดังเช่นกรณีติมอร์ตะวันออกและปาปัว แต่ด้วยความไร้เสถียรภาพของรัฐบาล ประกอบกับความเป็นผู้นำซึ่งไม่ได้รับความชอบธรรมจากคณะรัฐบาล รัฐสภา กองทัพ และ ภาค ประชาสังคมมาตั้งแต่หลังการเลือกตั้ง ส่งผลให้ประธานาธิบดี Wahid ไม่สามารถใช้อำนาจในการ ตัดสินใจดำเนินนโยบายอาเจห์ในแนวทางใดอย่างเด็ดขาดได้ เนื่องจากจำเป็นต้องประนีประนอม กับฝ่ายต่างๆเพื่อรักษาสถานภาพและบทบาทประธานาธิบดีเอาไว้

### 2.3.2 การสานต่องานปฏิรูปกิจการต่างประเทศของรัฐบาล Wahid

ในแง่การดำเนินกิจการระหว่างประเทศรัฐบาล Wahid ดำเนินการปฏิรูปต่อจากรัฐบาล Habibie เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจในการทำข้อตกลงระหว่างประเทศ โดยการ

<sup>94</sup> Henry Dunant Centre (HDC), Aceh Initiative, Internal Review [Online] Available from: [http://www.hdcentre.org/fileadmin/user\\_upload/Our\\_work/Peacemaking/Aceh\\_Indonesia/Supporting\\_documents/Aceh-internal-review-HD-Centre.pdf](http://www.hdcentre.org/fileadmin/user_upload/Our_work/Peacemaking/Aceh_Indonesia/Supporting_documents/Aceh-internal-review-HD-Centre.pdf) [1 October 2015]

<sup>95</sup> Djumala, 75-77.

ผ่านกฎหมายเลขที่ 24 ค.ศ. 2000 เกี่ยวกับการทำข้อตกลงระหว่างประเทศ (UU. No. 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional) ซึ่งมีสาระสำคัญว่า การจัดการในกิจการระหว่างประเทศจะต้องมีกระบวนการปรึกษาหารือ และทำงานร่วมกันระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยข้อตกลงในกรอบความร่วมมือใดๆก็ตามจะต้องสอดคล้องกับผลประโยชน์แห่งชาติและตั้งอยู่บนหลักความเสมอภาค มีผลประโยชน์ร่วมกัน และถูกต้องตามกฎหมายภายในประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศ<sup>96</sup> การผ่านกฎหมายดังกล่าวเป็นความพยายามลดทอนอำนาจของประธานาธิบดีในการตัดสินใจประเด็นใดๆที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เนื่องจากในสมัยของรัฐบาล Soeharto เคยตัดสินใจดำเนินกิจการระหว่างประเทศหลายครั้งโดยปราศจากการปรึกษาหารือกับกระทรวงการต่างประเทศ การผ่านกฎหมายฉบับนี้เป็นผลมาจากกระบวนการประชาธิปไตยที่กระทบต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศโดยตรงและยังเป็นการเพิ่มบทบาทการตรวจสอบให้กับสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย<sup>97</sup>

ในช่วงการปฏิรูปหลัง Soeharto ลงจากตำแหน่ง ภาพลักษณ์ของอินโดนีเซียยังคงไร้เสถียรภาพในสายตานานาชาติประเทศส่งผลกระทบต่อความช่วยเหลือในการฟื้นฟูเศรษฐกิจที่ตกต่ำจากวิกฤติเศรษฐกิจเอเชียตั้งแต่ ค.ศ. 1997 เพียงไม่ถึงหนึ่งเดือนหลังขึ้นรับตำแหน่งประธานาธิบดี Wahid เดินทางไปยังสหรัฐฯในเดือน พฤศจิกายน ค.ศ. 1999 เพื่อหวังฟื้นฟูภาพลักษณ์ของอินโดนีเซียโดยให้คำมั่นสัญญาว่าจะพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศ จะพิจารณายอมรับสถานะของประเทศอิสราเอล และ จะจัดการความขัดแย้งในอาเจห์และอิเรียน จายา ด้วยกระบวนการสันติวิธี ส่งผลให้กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ให้เงินช่วยเหลือแก่อินโดนีเซียอีกครั้ง นอกจากนี้ ประธานาธิบดี Wahid ยังออกมาแสดงความเสียใจและขอโทษจากกรณีการใช้ความรุนแรงในติมอร์ตะวันออกด้วย<sup>98</sup> นอกจากนี้ รัฐบาล Wahid ยังมีความพยายามที่จะกู้ภาพลักษณ์ของอินโดนีเซียในสายตาประชาคมระหว่างประเทศโดยการเดินทางไปเยือนถึง 26 ประเทศภายใน 4 เดือนหลังรับตำแหน่ง รัฐบาล Wahid มีแนวทางในการนำเสนออินโดนีเซียในฐานะประเทศเสรีนิยมประชาธิปไตยกับกลุ่มประเทศตะวันตก นำเสนออัตลักษณ์ความเป็นเอเชียกับกลุ่มประเทศเอเชีย นำเสนออัตลักษณ์ความเป็นอิสลามกับกลุ่มประเทศมุสลิม ขณะเดียวกันก็ยกประเด็นรากฐานทางประวัติศาสตร์เพื่อสานสัมพันธ์กับจีนและอินเดีย อาจกล่าวได้ว่าแนวทางการดำเนินกิจการระหว่างประเทศของรัฐบาล Wahid มีจุดเด่นคือการมุ่งนำเสนอภาพลักษณ์ของอินโดนีเซียโดยให้ความสำคัญกับอัตลักษณ์ความเป็นเอเชีย (Asian Identity) โดยการประกาศนโยบาย “Look towards Asia” ให้

<sup>96</sup> Undang-Undang Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional [Online] Available from: <http://www.kemlu.go.id/Pages/ShowPdf.aspx?Name=Law&IDP=11> [2 October 2015]

<sup>97</sup> Nabbs-Keller, 66.

<sup>98</sup> Murphy, "Us Rapprochement with Indonesia: From Problem State to Partner," 369.

ความสำคัญกับความสัมพันธ์กับจีนและอินเดีย รวมถึงเน้นความสำคัญทางการค้ากับกลุ่มประเทศเอเชีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเดือน พฤษภาคม ค.ศ. 2000 อินโดนีเซียลงนามในบันทึกความเข้าใจกับสาธารณรัฐประชาชนจีนในการร่วมมือด้านการเมือง เศรษฐกิจ การท่องเที่ยว วิทยาศาสตร์ และ เทคโนโลยี ในโอกาสครบรอบ 50 ปีความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างสองประเทศซึ่งถูกระงับไปเป็นเวลานานในยุคระเบียบใหม่ อย่างไรก็ตาม การประกาศทิศทางนโยบายต่างประเทศในลักษณะที่ให้ความสำคัญกับเอเชียเช่นนี้ถูกมองว่าเป็นการต่อต้านประเทศตะวันตกซึ่งพยายามกดดันอินโดนีเซียมาโดยตลอดตั้งแต่วิกฤติเศรษฐกิจเอเชียและในระยะเปลี่ยนผ่านการเมือง<sup>99</sup>

หากพิจารณาแล้วจะพบว่าการดำเนินกิจการระหว่างประเทศในระยะเวลาสั้นๆของรัฐบาล Wahid ระหว่าง ค.ศ. 1999–2001 ดูเหมือนจะพยายามกอบกู้ภาพลักษณ์ของประเทศหลังยุคระเบียบใหม่ให้สอดคล้องกับการปฏิรูปประเทศในการนำเสนอความเป็นเสรีนิยมประชาธิปไตย แต่ขณะเดียวกันก็ยังคงหวงแหนอำนาจการจัดการปัญหาภายในแบบสังคมนิยม เพราะฉะนั้นการดำเนินกิจการระหว่างประเทศของรัฐบาล Wahid จึงถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าได้ตอบสนองเจตนารมณ์ของกระบวนการประชาธิปไตยและ Reformasi เท่าที่ควรแต่ยังคงใช้วิธีการดำเนินกิจการระหว่างประเทศในลักษณะเดียวกับยุคระเบียบใหม่

ความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองของประธานาธิบดี Wahid ซึ่งถูกวิพากษ์วิจารณ์และต่อต้านทั้งจากนักการเมือง กองทัพ และ ภาคประชาชน จากการไม่สามารถฟื้นฟูเศรษฐกิจให้ดีขึ้น การแต่งตั้งคนใกล้ชิดให้ดำรงตำแหน่งสำคัญ มีพฤติกรรมฉ้อราษฎร์บังหลวง เป็นต้น ประธานาธิบดี Wahid จึงถูกโคตเดี๋ยวกจากกลุ่มการเมืองต่างๆ จนนำไปสู่การลงมติถอดถอนโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 365 ต่อ 4 เสียง ให้ปลด Wahid ออกจากตำแหน่งประธานาธิบดีและมีมติเห็นชอบให้แต่งตั้ง Megawati Soekarnoputri รองประธานาธิบดีขึ้นมาดำรงตำแหน่งแทน ในวันที่ 23 กรกฎาคม ค.ศ. 2001

## 2.4 การดำเนินนโยบายต่างประเทศและอาเจระห์ภายใต้รัฐบาล Megawati (ค.ศ. 2001-2004)

หลังการปกครองเพียง 21 เดือนของประธานาธิบดี Abdurrahman Wahid นาง Megawati Soekarnoputri ขึ้นดำรงตำแหน่งแทนพร้อมกับแบกรับปัญหาต่างๆเช่นเดียวกับสมัยประธานาธิบดี Wahid โดย Megawati พยายามจัดตั้งรัฐบาลด้วยการประนีประนอมกับพรรคการเมืองต่างๆ และถูกขนานนามว่าเป็นคณะรัฐมนตรีแบบเกื้อกูลกัน (Kabinet Gotong Royong)

<sup>99</sup> Anthony L. Smith, "Indonesia's Foreign Policy under Abdurrahman Wahid: Radical or Status Quo State?," *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International & Strategic Affairs* 22, no. 3 (2000).

โดยการแต่งตั้งรัฐมนตรีซึ่งเป็นที่ยอมรับจากฝ่ายต่างๆมากกว่ารัฐบาล Wahid หนึ่งในบรรดารัฐมนตรีที่ได้รับเลือกคือ พล.ท. Susilo Bambang Yudhoyono ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีประสานงานกระทรวงกิจการทางการเมืองและความมั่นคง ทั้งนี้ท่ามกลางความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองในยุคปฏิรูป รัฐบาลสองชุดที่ผ่านมายังไม่สามารถแก้ปัญหาจากวิกฤติเศรษฐกิจ ค.ศ. 1997 ซึ่งหนี้สินที่เคยกู้ยืมมาจากต่างประเทศก็ยังไม่สามารถชำระได้หมด และที่สำคัญปัญหาเรื่องบูรณภาพแห่งดินแดนก็ยังไม่ยุติลง ปัญหาในติมอร์ตะวันออก ปาปัว และ อาเจาะห์ ยังคงเป็นเป้าในการวิพากษ์วิจารณ์จากภายนอกประเทศมาโดยตลอดหลังยุคระเบียบใหม่

#### 2.4.1 อาเจาะห์: สันติภาพบนทางสองแพร่งของรัฐบาล Megawati

Megawati Soekarnoputri ซึ่งมีทัศนคติทางการเมืองในลักษณะชาตินิยมสุดโต่งขณะดำรงตำแหน่งรองประธานาธิบดีในรัฐบาล Wahid เคยแสดงความคิดเห็นคัดค้านแนวทางการจัดการความขัดแย้งในอาเจาะห์ของประธานาธิบดี Wahid ซึ่งเสนอให้แก้ปัญหาอาเจาะห์ด้วยการปกครองในแบบสหพันธรัฐ Megawati มองว่าอินโดนีเซียจะต้องยึดมั่นความเป็นรัฐเดี่ยวไม่สามารถแบ่งแยกได้และยังระบุว่าข้อเรียกร้องของ GAM นั้นมากเกินไปเกินกว่าจะยอมรับได้ ส่งผลให้การจัดการความขัดแย้งในอาเจาะห์ของรัฐบาล Megawati สวนกับแนวทางของรัฐบาล Wahid ซึ่งให้ความสนใจกับกระบวนการสันติวิธี ดังนั้น การเปลี่ยนผ่านของรัฐบาลในช่วงระยะเวลาอันสั้นย่อมส่งผลต่อความต่อเนื่องของนโยบายการจัดการความขัดแย้งในอาเจาะห์เช่นกัน แต่รัฐบาล Megawati ก็ยังสานต่อการเจรจาผ่าน HDC โดยจัดตั้งคณะทำงาน ประกอบด้วย Hassan Wirajuda รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และ พล.ท. Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) รัฐมนตรีประสานงานด้านการเมืองและความมั่นคง มาดูแลการพูดคุยสันติภาพต่อจากรัฐบาล Wahid โดย SBY กล่าวกับ HDC ว่าการกลับมาสานต่อการพูดคุยสันติภาพนั้นไม่ใช่เรื่องง่าย เนื่องจากมีการคัดค้านจากรัฐมนตรีหลายคนในรัฐบาล แต่ตัวเขาเองยังยืนยันถึงความจำเป็นของการใช้ยุทธศาสตร์ในการพูดคุยกับ GAM ถึงการจัดตั้งเขตปกครองพิเศษ<sup>100</sup> ขณะที่การเจรจาผ่าน HDC ดูเหมือนจะไร้แรงผลักดันในการพูดคุยสันติภาพในระยะเปลี่ยนผ่านของรัฐบาลอินโดนีเซีย ทาง HDC จึงแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาในนาม “Wise Men” ขึ้นในเดือน กรกฎาคม ค.ศ. 2001 เพื่อเป็นที่ปรึกษาให้กับ HDC ในกระบวนการเจรจาและจัดทำข้อตกลงต่างๆและเพื่อสร้างความมั่นใจให้กับคู่เจรจาทั้งสองฝ่าย โดยคณะ Wise Men ประกอบไปด้วย ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไทย Tan Sri

<sup>100</sup> Henry Dunant Centre (HDC), from:

[http://www.hdcentre.org/fileadmin/user\\_upload/Our\\_work/Peacemaking/Aceh\\_Indonesia/Supporting\\_documents/Aceh-internal-review-HD-Centre.pdf](http://www.hdcentre.org/fileadmin/user_upload/Our_work/Peacemaking/Aceh_Indonesia/Supporting_documents/Aceh-internal-review-HD-Centre.pdf) [1 October 2015]

Musa Hitam อธิบดีรองนายกรัฐมนตรีมาเลเซีย Budimir Loncar อธิบดีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศยูโกสลาเวีย และ Anthony Zinni อดีตนายพลจากกองทัพเรือสหรัฐ<sup>101</sup>

เป็นเวลากว่าสามปีที่กระบวนการพูดคุยผ่าน HDC ดำเนินมาต่อเนื่อง จนกระทั่งต้นเดือน ธันวาคม ค.ศ. 2002 สหรัฐฯ สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น และ ธนาคารโลก ร่วมกันเป็นเจ้าภาพจัด “Preparatory Conference on Peace and Reconstruction in Aceh” ร่วมกับอีก 16 ประเทศ และ 5 องค์กรระหว่างประเทศ ณ กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น เพื่อสนับสนุนด้านการเมือง การเงิน และรับภารกิจสังเกตการณ์กระบวนการพูดคุยระหว่างรัฐบาลอินโดนีเซียกับฝ่าย GAM โดยบรรดาผู้สนับสนุนเรียกร้องให้คู่เจรจาลงนามในข้อตกลงหยุดยิง อันนำมาซึ่งการลงนามในข้อตกลงหยุดยิง ครั้งประวัติศาสตร์ระหว่างรัฐบาลอินโดนีเซียและฝ่าย GAM ที่เรียกว่า “Cessation of Hostilities [Framework] Agreement (CoHA)” ณ เมือง เจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ การปฏิบัติตาม CoHA เริ่มต้นขึ้นอย่างรวดเร็วในปลายเดือน ธันวาคม ค.ศ. 2002 โดยคณะผู้สังเกตการณ์จากต่างประเทศชุดแรกที่เข้าทำงานในอาเจาะห์ คือ คณะผู้สังเกตการณ์จากไทยและฟิลิปปินส์<sup>102</sup> ถึงแม้กระบวนการพูดคุยสันติภาพระหว่างรัฐบาลอินโดนีเซีย และ GAM ผ่าน HDC จะได้รับความสนับสนุนจากประชาคมระหว่างประเทศเป็นอย่างดี แต่ผลการปฏิบัติตามข้อตกลง CoHA กลับไม่สามารถยุติความรุนแรงในอาเจาะห์ได้ เนื่องจากยังคงมีการปะทะกันระหว่างสองฝ่าย โดยฝ่ายรัฐบาลอินโดนีเซียกล่าวหาว่าฝ่าย GAM อาศัยช่วงหยุดยิงเป็นโอกาสในการสร้างความแข็งแกร่งและขยายกองกำลัง ในขณะที่ฝ่ายกองทัพอินโดนีเซียสายที่ไม่เห็นด้วยกับกระบวนการสันติภาพยังดำเนินการโจมตีเพื่อกวาดล้าง GAM อย่างต่อเนื่องจนมีผู้ได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก<sup>103</sup>

ข้อตกลงหยุดยิง CoHA จึงไม่ประสบความสำเร็จ รายงานของ HDC ระบุว่า เป็นผลมาจากการขาดเจตจำนงทางการเมือง (Political will) ของคู่เจรจาทั้งสองฝ่ายที่จะปฏิบัติตามข้อตกลง โดยฝ่ายรัฐบาลอินโดนีเซียมองเป้าหมายสุดท้ายของการเจรจา ในขณะที่ฝ่าย GAM มองเพียงเป้าหมายในระยะสั้น นอกจากนี้ ความล้มเหลวของ CoHA ยังมาจากสาเหตุที่ซับซ้อน เช่น ความไม่เป็นเอกภาพของ GAM ที่เคลื่อนไหวในอาเจาะห์กับกลุ่มที่เป็นตัวแทนพูดคุยสันติภาพ เนื่องจาก GAM ที่เคลื่อนไหวในอาเจาะห์ได้รับความชอบธรรมจากชาวอาเจาะห์มากกว่าผู้แทนบนโต๊ะเจรจา การที่คู่เจรจขาดความเชื่อมั่นในการรับรองความปลอดภัยโดยคนกลาง (Third party) เนื่องจากความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ ยังมีผู้ที่ไม่ต้องการให้กระบวนการสันติภาพประสบความสำเร็จ

<sup>101</sup> Konrad Huber, "The Hdc in Aceh: Promises and Pitfalls of Ngo Mediation and Implementation," *Policy Studies (East-West Center Washington)* 9 (2004): 27.

<sup>102</sup> Henry Dunant Centre (HDC), from:

[http://www.hdc.org/fileadmin/user\\_upload/Our\\_work/Peacemaking/Aceh\\_Indonesia/Supporting\\_documents/Aceh-internal-review-HD-Centre.pdf](http://www.hdc.org/fileadmin/user_upload/Our_work/Peacemaking/Aceh_Indonesia/Supporting_documents/Aceh-internal-review-HD-Centre.pdf) [1 October 2015]

<sup>103</sup> Crouch, 290.

จากทั้งสองฝ่ายซึ่งคอยเคลื่อนไหวทำลายกระบวนการนี้ เป็นต้น<sup>104</sup> ขณะที่ SBY เองก็ไม่ได้ได้รับความสนับสนุนจากประธานาธิบดีอย่างเต็มที่และได้รับการสนับสนุนจากสภาผู้แทนราษฎรเพียงน้อยนิด ทั้งยังรู้สึกว่าคุณทฤษฎีจากฝ่าย GAM ซึ่งไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง<sup>105</sup> อย่างไรก็ตาม รายงานของ HDC ระบุว่าถึงแม้กระบวนการพูดคุยสันติภาพครั้งนี้จะไม่ประสบความสำเร็จ แต่ก็สามารถกระตุ้นให้ทั้งสองฝ่ายหันมาใช้กระบวนการสันติวิธีได้และยังเชื่อว่าความขัดแย้งอาเจาะห์จะยุติได้ด้วยกระบวนการสันติวิธี<sup>106</sup>

เมื่อข้อตกลง CoHA ล้มเหลวลง ความรุนแรงในอาเจาะห์จึงกลับมาปะทุขึ้นอีกครั้ง ประธานาธิบดี Megawati จึงออกคำสั่งประธานาธิบดีฉบับที่ 28 ค.ศ. 2003 (Keputusan Presiden Republik Indonesia No.28 tahun 2003) ในวันที่ 19 พฤษภาคม ค.ศ. 2003 ประกาศกฎอัยการศึกในจังหวัดอาเจาะห์ ส่งผลให้สถานการณ์ความขัดแย้งในอาเจาะห์กลับมารุนแรงขึ้นอีกครั้ง ประกอบกับการที่บริษัทในการเมืองระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงไปหลังเหตุการณ์วินาศกรรมตึกเวิลด์เทรดเซ็นเตอร์ในสหรัฐฯ ค.ศ. 2001 และเหตุวินาศกรรมบนเกาะบาห์ลีในวันที่ 12 ตุลาคม ค.ศ. 2002 จึงทำให้บทบาทของกองทัพอินโดนีเซียในการกวาดล้างกลุ่มขบวนการต่างๆที่อาจเกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายสากลได้รับความชอบธรรมมากขึ้น

#### 2.4.2 บริบท 9/11 กับโอกาสด้านการต่างประเทศของรัฐบาล Megawati

ในแง่การดำเนินกิจการระหว่างประเทศของรัฐบาล Megawati ปัจจัยสำคัญซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศ และการจัดการความขัดแย้งภายในอินโดนีเซีย คือ เหตุวินาศกรรมตึกเวิลด์เทรดเซ็นเตอร์ ในสหรัฐฯ วันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 ภายหลัง Megawati ขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีเพียงสองเดือน ดังได้กล่าวไว้ข้างต้นว่าการเมืองอินโดนีเซียในระยะเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยหลังสิ้นสุดยุคระเบียบใหม่นั้นสหรัฐฯมีบทบาทสำคัญต่อความช่วยเหลือฟื้นฟูวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและมีบทบาทสำคัญในการกดดันรัฐบาลอินโดนีเซียให้กลับมาสู่วิถีทางประชาธิปไตย ตลอดจนนำเอากรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในการจัดการความขัดแย้งในกรณีต่างๆ มาเป็นเงื่อนไขในการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ รวมถึงการตัดลดงบประมาณและการฝึกให้แก่กองทัพอินโดนีเซียอีกด้วย ภายหลังเกิดเหตุวินาศกรรมตึกเวิลด์เทรดเซ็นเตอร์เพียง 8 วันประธานาธิบดี Megawati เดินทางไปพบกับประธานาธิบดี George W. Bush ที่สหรัฐฯ โดยสหรัฐฯเสนอความ

<sup>104</sup> Huber.

<sup>105</sup> Crouch, 291.

<sup>106</sup> Henry Dunant Centre (HDC), from:

[http://www.hdcentre.org/fileadmin/user\\_upload/Our\\_work/Peacemaking/Aceh\\_Indonesia/Supporting\\_documents/Aceh-internal-review-HD-Centre.pdf](http://www.hdcentre.org/fileadmin/user_upload/Our_work/Peacemaking/Aceh_Indonesia/Supporting_documents/Aceh-internal-review-HD-Centre.pdf) [1 October 2015]

ช่วยเหลือทางการเงินให้แก่รัฐบาลอินโดนีเซีย ฟื้นฟูความสัมพันธ์ทางการทหาร ลดอุปสรรคทางการค้าอาวุธ และ ฟื้นฟูความสัมพันธ์ทวิภาคีด้านความมั่นคงระหว่างสหรัฐฯกับอินโดนีเซีย ซึ่งความช่วยเหลือจากสหรัฐานั้นสูงถึง 6,577 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ<sup>107</sup> นอกจากนี้ สหรัฐฯยังเสนอว่าจะสนับสนุนรัฐบาล Megawati ในการจัดการความขัดแย้งกับกลุ่มแบ่งแยกดินแดนของอินโดนีเซีย ในขณะที่สหรัฐฯขอให้อินโดนีเซียให้ความร่วมมือกับสหรัฐฯในการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้าย<sup>108</sup>

การตอบโจทย์ของรัฐบาลอินโดนีเซียอย่างตรงจุดของสหรัฐฯจากที่เคยกดดันและวิพากษ์วิจารณ์อินโดนีเซียอย่างหนักภายหลังกุญแจเปิดใหม่ สะท้อนให้เห็นว่าบริบทการเมืองระหว่างประเทศซึ่งเกิดภัยคุกคามจากตัวแสดงใหม่อย่างขบวนการก่อการร้ายสากล “อัลกออิดะฮ์” (Al-Qaeda) เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้สหรัฐฯหันกลับมาสนใจอินโดนีเซียอีกครั้งหลังจากที่ความสำคัญของอินโดนีเซียลดน้อยลงหลังสิ้นสุดสงครามเย็น ด้วยปัจจัยที่อินโดนีเซียเป็นประเทศที่มีประชากรมุสลิมมากที่สุดในโลก หากอินโดนีเซียตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของขบวนการก่อการร้ายสากลย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จึงส่งผลให้สหรัฐฯจัดให้อินโดนีเซียเป็นแนวรบที่สอง (Second Front) ของสงครามต่อต้านการก่อการร้าย หลังจากนั้นในวันที่ 12 ตุลาคม ค.ศ. 2002 เกิดเหตุวินาศกรรมบนเกาะบาหลีมีผู้เสียชีวิตถึง 202 คน และเกิดเหตุโจมตีสถานเอกอัครราชทูตออสเตรเลีย ประจำกรุงจาการ์ต้า และ โรงแรม Marriott ในกรุงจาการ์ต้า ค.ศ. 2003 กล่าวได้ว่ารัฐบาล Megawati สามารถพลิกวิกฤติให้เป็นโอกาสในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้จากกรณีการก่อการร้ายสากล<sup>109</sup>

การที่รัฐบาล Megawati เลือกที่จะให้ความร่วมมือกับประชาคมระหว่างประเทศมากขึ้นในกรณีอาละห์และให้ความร่วมมือกับมหาอำนาจอย่างสหรัฐฯ พฤติกรรมทางการทูตที่ดีของอินโดนีเซียส่งผลให้สถานะของรัฐบาลอินโดนีเซียในระยะเปลี่ยนผ่านซึ่งเคยถูกวิพากษ์วิจารณ์จากนานาชาติประเทศกลับกลายเป็นที่ยอมรับมากขึ้น เมื่อสภาพแวดล้อมทางการเมืองระหว่างประเทศเบนเข็มความหวาดกลัวมาสู่การก่อการร้ายมากกว่าข้อกังวลต่อความเป็นประชาธิปไตยและการละเมิดสิทธิมนุษยชนของอินโดนีเซีย ดังนั้น การกลับมาใช้ความรุนแรงตอบโต้ GAM ของรัฐบาล Megawati หลังบริบทสงครามต่อต้านการก่อการร้ายจึงไม่ทำให้อินโดนีเซียถูกวิจารณ์จากนานาชาติอย่างหนักเช่นเดียวกับในรัฐบาลชุดก่อนๆ

กล่าวโดยสรุป การจัดการความขัดแย้งอาละห์หลังยุคระเบียบใหม่ซึ่งอิทธิพลของกระแสเสรีนิยมประชาธิปไตยที่เบ่งบานขึ้นในอินโดนีเซียส่งผลให้ความขัดแย้งถูกยกระดับเป็นประเด็นระหว่าง

<sup>107</sup> Sukma, *Islam in Indonesian Foreign Policy*, 132.

<sup>108</sup> Murphy, "Us Rapprochement with Indonesia: From Problem State to Partner," 371.

<sup>109</sup> Ibid., 372.

ประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ รัฐบาลอินโดนีเซียในยุคปฏิกูรูปจึงไม่สามารถอ้างได้อย่างเด็ดขาดว่า ความขัดแย้งอาเจะห์เป็นปัญหาภายใน อันเป็นผลมาจากประสบการณ์ในกรณีติมอร์ตะวันออก และ อีเรียน จายา รัฐบาลอินโดนีเซียหลังยุคระเบียบใหม่ตระหนักดีว่าไม่สามารถแยกการจัดการความ ขัดแย้งภายในออกจากกิจการระหว่างประเทศได้ ประกอบกับการที่สภาพแวดล้อมทางการเมือง ระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงไปหลังสงครามเย็นซึ่งค่านิยมความเป็นประชาธิปไตยแผ่ขยายออกไปทั้ง ในระดับระหว่างประเทศและระดับภายในรัฐ ส่งผลให้รัฐบาลอินโดนีเซียไม่สามารถยึดเอาวิธีการ บริหารตามความเคยชินของยุคระเบียบใหม่มาดำเนินในยุคหลังสงครามเย็นได้อีกต่อไป นอกจากนี้ ความย้อนแย้งในตัวเองของรัฐบาลหลังยุคระเบียบใหม่ซึ่งพยายามจะสร้างภาพลักษณ์กับประชาคม ระหว่างประเทศว่าอินโดนีเซียก้าวสู่ประชาธิปไตยแล้ว แต่กลับยังคงใช้วิธีการจัดการความแย้งใน แบบสัจนิยมโดยหวงแหนอำนาจการจัดการภายในรัฐ จึงเสมือนการเดินทางสองแพร่งของรัฐบาล อินโดนีเซียในการจัดการความขัดแย้งและการดำเนินกิจการระหว่างประเทศอินโดนีเซียหลังยุค ระเบียบใหม่ จนกระทั่งถึงรัฐบาล Megawati ก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาความขัดแย้งอาเจะห์ได้ ขณะเดียวกันก็ไม่สามารถสร้างบทบาทในประชาคมระหว่างประเทศให้เป็นที่ยอมรับได้สำเร็จเช่นกัน



### บทที่ 3

## การปรับนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล Yudhoyono กับความเป็นประชาธิปไตย

“ขณะที่ข้าพเจ้าหาเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดี ข้าพเจ้าให้สัญญาต่างๆกับชาวอินโดนีเซียว่าจะทำให้อินโดนีเซียเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น มีสันติมากขึ้น เจริญรุ่งเรืองขึ้น และ เป็นธรรมขึ้น แต่คำสัญญาต่างๆกลับเป็นความท้าทายที่ยิ่งใหญ่ เพราะไม่ใช่แค่การทำให้นโยบายเดิมๆคืบหน้า แต่...คือการแปลงโฉมประเทศ”<sup>110</sup>

Susilo Bambang Yudhoyono.

หลังประธานาธิบดี Megawati Soekarnoputri หมดวาระลง อินโดนีเซียจัดการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่ขึ้น การเลือกตั้ง ค.ศ. 2004 ถือเป็นหมุดหมายสำคัญในประวัติศาสตร์การเมืองอินโดนีเซีย เนื่องจากเป็นครั้งแรกที่ประชาชนอินโดนีเซียจะสามารถออกเสียงเลือกผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีได้โดยตรง โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยการเลือกประธานาธิบดีจากดุลยพินิจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือให้อำนาจการเลือกประธานาธิบดีมาจากหัวหน้าของพรรคการเมืองในรัฐสภาเป็นหลักดังเช่นในอดีต ทั้งนี้ระบบการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรงนี้เป็นผลจากกระบวนการปฏิรูป (Reformasi) หลังยุคเผด็จการ Soeharto การเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2004 จึงเป็นจุดเปลี่ยนผ่านครั้งสำคัญในกระบวนการสร้างประชาธิปไตย (Democratization) ของอินโดนีเซีย

การเลือกตั้งครั้งนี้เป็นที่จับตามองจากนานาชาติว่าระบบการเลือกตั้งแบบใหม่จะสามารถพัฒนาประชาธิปไตยในอินโดนีเซียได้หรือไม่ และรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งด้วยระบบใหม่จะสามารถปกครองและจัดการปัญหาต่างๆภายในประเทศได้ด้วยกระบวนการที่เป็นประชาธิปไตยหรือไม่ อย่างไรก็ตาม อินโดนีเซียไม่สามารถหลีกเลี่ยงการเข้ามาของโลกาภิวัตน์ได้หลังถูกโยงเข้าเป็นส่วนหนึ่งของประเด็นระหว่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการก่อการร้ายสากล เป็นต้น ดังนั้นผู้ที่จะเป็นประธานาธิบดีคนใหม่จึงมีความสำคัญต่อประเด็นระหว่างประเทศ เนื่องจากจำเป็นต้องแสดงบทบาทในการสร้างสมดุลระหว่างกระแสชาตินิยมภายในประเทศกับการเปิดประเทศรับความท้าทายจากโลกาภิวัตน์<sup>111</sup>

<sup>110</sup> Susilo Bambang Yudhoyono, *Transforming Indonesia: Selected International Speeches*, ed. Dino Patti Djalal (Jakarta: Office of Special Staff of the President for International Affairs, 2005), 167.

<sup>111</sup> Jusuf Wanandi, "The Indonesian General Election 2004," *Asia-Pacific Review* 11, no. 2 (2004): 122-23.

### 3.1 รัฐบาลใหม่กับจุดเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย

การเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2004 จัดขึ้นสามครั้ง กล่าวคือ ครั้งที่หนึ่ง วันที่ 5 เมษายน เป็นการเลือกตั้งสภานิติบัญญัติทั่วไป (Pemilihan umum (Legislatif), Pemilu) โดยเป็นการเลือกตั้งสามระดับ คือ 1.สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Dewan Perwakilan Rakyat, DPR) 2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระดับภูมิภาค (Dewan Perwakilan Daerah, DPD) 3. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท้องถิ่น (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, DPRD) โดยผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (DPR) จำนวน 550 ที่นั่งจากพรรคการเมืองหลักเป็นดังนี้

ตารางที่ 3.1 ผลการเลือกตั้งทั่วไปของพรรคการเมืองหลักในอินโดนีเซีย  
วันที่ 5 เมษายน ค.ศ. 2004 โดยสังเขป

พรรคการเมือง	จำนวนที่นั่งส.ส. ในรัฐสภา(DPR)	คะแนนเสียงจากผู้มาใช้ สิทธิทั้งหมด (ร้อยละ)
Partai Golongan Karya (Golkar)	128	21.62
Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P)	109	18.31
Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)	52	10.61
Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	58	8.61
Partai Demokrat (PD)	55	7.46
Partai Keadilan Sejahtera (PKS)	45	7.20
Partai Amanat Nasional (PAN)	53	6.41

ที่มา: สรุปลจาก Komisi Pemilihan Umum (KPU) Republik Indonesia,

“Hasil Pemilu Secara Nasional Mulai Dari 1955-2009,” 43.<sup>112</sup>

จากผลการเลือกตั้งแสดงว่าแม้ระบบอำนาจนิยมของ Soeharto จะถูกโค่นลงตั้งแต่ ค.ศ. 1998 แต่พรรคการเมืองที่ครองที่นั่งในสภาส่วนใหญ่ยังคงเป็นของสองกลุ่มชั่วอำนาจทางการเมืองเก่าเช่นเดิม คือ พรรค Golkar ของอดีตประธานาธิบดี Soeharto และพรรค PDI-P ของ Megawati

<sup>112</sup> Komisi Pemilihan Umum(KPU) Republik Indonesia, Hasil Pemilu Secara Nasional Mulai Dari 1955-2009 [Online] Available from: [http://kpu.go.id/dmdocuments/modul\\_1d.pdf](http://kpu.go.id/dmdocuments/modul_1d.pdf) [20 November 2015]

Soekarnoputri ขณะเดียวกันการเลือกตั้งครั้งนี้มีพรรคการเมืองเกิดใหม่ซึ่งได้รับความนิยมคือ Partai Demokrat (PD) ซึ่งมีความสัมพันธ์ที่ดีกับอดีตรัฐมนตรีประสานงานด้านความมั่นคงในสมัยประธานาธิบดี Wahid และ Megawati อย่าง พล.ท. Susilo Bambang Yudhoyano (SBY) โดยพรรคนี้ก่อตั้งขึ้นมาจากการรวมตัวของอดีตนายทหารและบรรดานักวิชาการจากมหาวิทยาลัยในอินโดนีเซีย<sup>113</sup> นอกจากนี้ยังมีพรรค PKS ที่เป็นพรรคเกิดใหม่เช่นเดียวกัน

ระบบการเลือกตั้งแบบใหม่ที่สามารถเลือกประธานาธิบดีได้โดยตรงนั้น กฎหมายการเลือกตั้งอินโดนีเซียระบุว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีไม่สามารถลงสมัครในนามอิสระโดยไม่ผ่านพรรคการเมืองได้ พรรคการเมืองที่จะสามารถเสนอชื่อผู้สมัครเป็นประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีได้จะต้องได้รับคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3 จากที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร (DPR) หรือได้รับคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 จากการลงคะแนนเสียงทั้งหมด (3 ระดับ) นอกจากนี้ ยังเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองซึ่งได้รับคะแนนน้อยกว่าสัดส่วนที่กฎหมายกำหนดสามารถนำคะแนนเสียงมารวมกันหลายพรรคให้ได้ตามสัดส่วนข้างต้นเพื่อเสนอชื่อผู้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีได้เช่นกัน<sup>114</sup> ความสำเร็จอย่างหนึ่งของการปฏิรูปการเมืองอินโดนีเซียให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นหลัง ค.ศ. 1998 ผ่านการปรับปรุงรูปแบบการเลือกตั้งคือ ประชาชนชาวอินโดนีเซียได้มีส่วนร่วมในการเลือกประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี ซึ่งเป็นตัวแสดงใหม่ๆนอกเหนือจากกลุ่มอำนาจเก่าของ Soeharto และ Megawati ซึ่งครองที่นั่งส่วนใหญ่ในรัฐสภาได้ ดังนั้น การเลือกตั้งประธานาธิบดีที่จะเกิดขึ้นจึงกลายเป็นความหวังอีกครั้งสำหรับกระบวนการประชาธิปไตยในอินโดนีเซียและความหวังต่อการจัดการความขัดแย้งในพื้นที่ต่างๆด้วยนโยบายซึ่งต่างออกไปจากสองพรรคการเมืองกลุ่มอำนาจเก่า

การเลือกตั้งที่ตามมาเพื่อเลือกประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีเกิดขึ้นวันที่ 5 กรกฎาคม ค.ศ. 2004 มีพรรคการเมืองส่งผู้ลงสมัครชิงตำแหน่งทั้งสิ้น 5 คู่ โดยผลการเลือกตั้งเป็นดังนี้

<sup>113</sup> Aris Ananta, Evi Nurvidya Arifin, and Leo Suryadinata, *Emerging Democracy in Indonesia* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), 2005), 23.

<sup>114</sup> *Ibid.*, 6.

ตารางที่ 3.2 ผลการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรงครั้งที่ 1 วันที่ 5 กรกฎาคม ค.ศ. 2004

ลำดับ	พรรค	ผู้สมัครรับเลือกตั้ง	คะแนน (ร้อยละ)
1	Golkar	H.Wiranto, SH และ Ir.H.Solahuddin Wahid	22.19
2	PDI-P	Hj.Megawati Soekarnoputri และ K. H.Ahmad Hasyim Muzadi	26.24
3	PAN (สนับสนุนโดยพรรค PKS,PBR,PNBK,PNIM, PPDI,PSIและPBSD	Prof. Dr. H. M. Amien Rais และ Dr. Ir. H.Siswono Yudo Husono	14.94
4	PD	H. Susilo Bambang Yudhoyono และ Drs. H. Muhammad Jusuf Kalla (SBY-JK)	33.58
5	PPP	Dr. H.Hamzah Haz และ H.Agum Gumelar, M.Sc.	13.05

ที่มา: สรุปจาก Komisi Pemilihan Umum(KPU) Republik Indonesia,

“Hasil Pemilu Secara Nasional Mulai Dari 1955-2009,” 44.<sup>115</sup>

กฎหมายการเลือกตั้งอินโดนีเซียระบุว่าผู้ชนะการเลือกตั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีจะต้องได้รับคะแนนเสียงมากกว่าร้อยละ 50 ของผู้มาลงคะแนนเสียงทั้งหมด ดังนั้นจึงจำเป็นต้องจัดการเลือกตั้งขึ้นอีกครั้งในวันที่ 20 กันยายน ค.ศ. 2004 โดยเหลือผู้ลงสมัครเพียงสองคู่ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุด และผลการเลือกตั้งเป็นดังนี้

<sup>115</sup> Komisi Pemilihan Umum(KPU) Republik Indonesia, from: [http://kpu.go.id/dmdocuments/modul\\_1d.pdf](http://kpu.go.id/dmdocuments/modul_1d.pdf) [20 November 2015]

ตารางที่ 3.3 ผลการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรงครั้งที่ 2 วันที่ 20 กันยายน ค.ศ. 2004

ผู้สมัครรับเลือกตั้ง	คะแนน (ร้อยละ)
H. Susilo Bambang Yudhoyono และ Drs. H. Muhammad Jusuf Kalla (SBY-JK)	60.62
Hj. Megawati Soekarnoputri และ K. H.Ahmad Hasyim Muzadi	39.38

ที่มา: สรุปรจาก Komisi Pemilihan Umum(KPU) Republik Indonesia,  
“Hasil Pemilu Secara Nasional Mulai Dari 1955-2009,” 44<sup>116</sup>

ผลการเลือกตั้งประธานาธิบดีครั้งที่สอง คู่ของ SBY-JK ได้รับชัยชนะอย่างถล่มทลาย สะท้อนภาพสังคมการเมืองอินโดนีเซียในยุคเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ ผู้สมัครซึ่งเป็นกลุ่มอำนาจเก่าทั้งสองขั้วจากพรรค Golkar และ PDI-P ถึงแม้จะได้ที่นั่งในรัฐสภาเป็นจำนวนมากแต่กลับไม่ได้รับความไว้วางใจให้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี ในขณะที่คู่ของ SBY-JK กลับได้รับความนิยมในหมู่ชาวอินโดนีเซียอย่างรวดเร็วในฐานะทางเลือกใหม่ของสังคมการเมืองอินโดนีเซีย ซึ่ง SBY-JK ใช้สโลแกนหาเสียงว่า “Change” และ “Bersama Kita Bisa” (รวมกันเราทำได้) ขณะที่คู่ของ Megawati เสนอสโลแกน “Continuity” เพื่อสานต่องานบริหารประเทศในรัฐบาลชุดก่อน<sup>117</sup> โดยผลการเลือกตั้งประธานาธิบดีครั้งที่สองสะท้อนถึงความต้องการของชาวอินโดนีเซียเป็นอย่างดี

นโยบายที่ใช้หาเสียงเลือกตั้งในกรณีอาแจห์ฟิฆงของ SBY-JK เสนอว่าหากได้รับเลือกเป็นประธานาธิบดีจะเพิ่มงบประมาณพิเศษสนับสนุนการจัดการความขัดแย้ง<sup>118</sup> SBY กล่าวระหว่างลงพื้นที่อาแจห์เพื่อหาเสียงกับกลุ่มนักศึกษาว่า “การจัดการความขัดแย้งในอาแจห์จะต้องมีการบูรณาการทั้งด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ การบังคับใช้กฎหมาย และ สิทธิมนุษยชน”<sup>119</sup> คำถามที่ตามมาคือ SBY-JK มองการจัดการปัญหาอาแจห์อย่างไร จะเหมือนรัฐบาลชุดก่อนซึ่งยังให้ความสำคัญกับการจัดการความขัดแย้งผ่านกองทัพมากกว่ากระบวนการสันติภาพ หรือ SBY-JK เลือกที่จะเลี่ยงไม่

<sup>116</sup> Ibid.

<sup>117</sup> Leo Suryadinata, "Indonesia the Year of a Democratic Election.," *Southeast Asian Affairs* (2005): 141.

<sup>118</sup> Aris Ananta, Evi Nurvidya Arifin, and Leo Suryadinata, *Emerging Democracy in Indonesia*, 117.

<sup>119</sup> Liputan6 News, Sby Berkampanye Di Aceh [Online] Available from:

<http://news.liputan6.com/read/80494/sby-berkampanye-di-aceh?id=80494> [21 November 2015]

นำเสนอนโยบายในอาเงะทีในลักษณะที่แตกต่างที่อาจนำมาซึ่งการสูญเสียคะแนนนิยม และอาจประสพความท้าทายอย่างมหาศาลจากกองทัพและนักการเมืองชนชั้นนำในรัฐสภาช่วงการเลือกตั้ง

### เส้นทางสู่ตำแหน่งประธานาธิบดีของ SBY

Susilo Bambang Yudhoyono เกิดปี ค.ศ. 1949 จบการศึกษาจากวิทยาลัยการทหาร ค.ศ. 1970 รับราชการทหารในกองทัพอินโดนีเซีย 23 ปี เคยดำรงตำแหน่งในกองทัพถึง 18 ตำแหน่ง มีประสบการณ์การทำงานในพื้นที่ความขัดแย้ง เช่น ตีมอร์ตะวันออกระหว่าง ค.ศ. 1986-1988 และดำรงตำแหน่งสุดท้ายในกองทัพคือ ผู้บัญชาการด้านการเมืองและสังคม ในช่วงที่ประธานาธิบดี Soeharto ลงจากตำแหน่ง SBY มีบทบาทสำคัญในการปฏิรูปกองทัพให้อยู่ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม จุดเปลี่ยนสำคัญที่ส่งผลให้ SBY มีคุณลักษณะที่ต่างไปจากทหารโดยทั่วไปคือ SBY มีชื่อเสียงว่าเป็นทหารที่มีสติปัญญาดี นอกจากจบการศึกษาทางทหารถึง 8 หลักสูตร ยังจบการศึกษาระดับปริญญาโทด้านการบริหารจากมหาวิทยาลัย Webster ในสหรัฐฯ<sup>120</sup> รวมถึงผ่านการอบรมจากกองทัพสหรัฐฯในโครงการ The International Military Education and Training program (IMET)<sup>121</sup> ดังนั้น SBY จึงเป็นทหารที่ได้รับการยอมรับจากนานาชาติ และ SBY ยังมีประสบการณ์ในภารกิจของ United Nations Peacekeeping ใน Bosnia-Herzegovina<sup>122</sup>

SBY เข้าสู่เส้นทางการเมืองภายใต้ยุคระเบียบใหม่ซึ่งกองทัพมีที่นั่งในสภาที่ปรึกษาประชาชน (Majelis Permusyawaratan Rakyat, MPR) ซึ่งในปี ค.ศ. 1998 SBY เป็นประธานฝ่ายกองทัพอินโดนีเซียในสภา MPR ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานในสมัยรัฐบาล Wahid และรัฐมนตรีประสานงานด้านการเมืองและความมั่นคงในสมัยรัฐบาล Megawati ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี ค.ศ. 2004 ในนามพรรค Partai Demokrat (PD) โดยจุดเด่นที่ทำให้ SBY ได้รับคะแนนเสียงอย่างล้นหลาม คือ ภาพลักษณ์ที่สุภาพ ไม่มีประวัติการทุจริต มีบทบาทด้านประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนในช่วงเปลี่ยนผ่านทางการเมือง เป็นต้น<sup>123</sup>

หากพิจารณาช่วงหลังรับตำแหน่งประธานาธิบดีที่ SBY กล่าวสุนทรพจน์ครั้งแรก ณ ทำเนียบรัฐบาลวันที่ 20 ตุลาคม ค.ศ. 2004 ถึงปัญหาหลักๆภายในประเทศนอกจากปัญหาปากท้อง ความยากจน หรือ การพัฒนาเศรษฐกิจแล้ว SBY ยังระบุถึงปัญหาความไม่สงบในอาเงะที ภัยคุกคามจากการก่อการร้ายสากล และ สถานการณ์ในระดับระหว่างประเทศที่ไม่มีเสถียรภาพซึ่งเป็นความ

<sup>120</sup> Greg Fealy, "The Politics of Yudhoyono: Majoritarian Democracy, Insecurity and Vanity," in *The Yudhoyono Presidency: Indonesia's Decade of Stability and Stagnation*, ed. Edward Aspinall, Marcus Mietzner, and Dirk Tomsa (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), 2015), 40-42.

<sup>121</sup> Bruce A. Elleman, "Waves of Hope. The U.S. Navy's Response to the Tsunami in Northern Indonesia," *Naval War College, Center for Naval Warfare Studies, The Newport Papers* RI,02841 (2007): 103.

<sup>122</sup> Fealy, 42.

<sup>123</sup> *Ibid.*, 43-44.

ยากลำบากที่รัฐบาลใหม่จะต้องเร่งมือทำงานอย่างหนัก โดยรัฐบาลจะให้ความสนใจในการบริหารจัดการสถานการณ์ในอาเจห์และปาปัว จะให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น ขณะที่ในด้านการต่างประเทศ SBY ให้ค้ำประกันว่าอินโดนีเซียจะเป็นเสียงเพื่อนำไปสู่สันติภาพ ความเจริญรุ่งเรือง และ ความยุติธรรม และอินโดนีเซียจะเป็นประเทศประชาธิปไตยที่เปิดกว้าง ทันสมัย มีความเป็นพหุนิยมและมีขันติ<sup>124</sup>

ประเด็นข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าความขัดแย้งในอาเจห์และสภาพแวดล้อมในเวทีระหว่างประเทศต่างเป็นปัจจัยสำคัญในองคาพยพการขับเคลื่อนประเทศของรัฐบาล SBY อย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ ประธานาธิบดี SBY มองว่าการที่อินโดนีเซียจะเป็นที่ยอมรับและก้าวหน้าในเวทีระหว่างประเทศได้ อินโดนีเซียจะต้องแสดงให้เห็นถึงภาพลักษณ์ความเป็นประชาธิปไตย เปิดกว้างรับความหลากหลาย และรักษาสันติภาพทั้งในระดับประเทศ ภูมิภาค และระดับโลกดังสัญญาประชาคมที่ไว้ในสุนทรพจน์ข้างต้น ทั้งนี้ ความหวังของ SBY ไม่อาจสำเร็จได้หากสภาพการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมอินโดนีเซียยังคงไร้เสถียรภาพได้รับการวิจารณ์จากนานาชาติเป็นผลสืบเนื่องจากการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ดังนั้นปัจจัยภายในประเทศและบริบทระหว่างประเทศจึงมีความสัมพันธ์กันโดยที่รัฐบาล SBY ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้

### 3.2 วิสัยทัศน์การต่างประเทศของรัฐบาล SBY (ค.ศ. 2004-2014)

งานวิจัยในส่วนต่อไปนี้จะหาคำตอบว่ารัฐบาล SBY มองการดำเนินกิจการต่างประเทศอย่างไร จึงสามารถยกสถานะของอินโดนีเซียให้กลับมาเป็นที่ยอมรับในระดับระหว่างประเทศได้อีกครั้งในบริบทที่การเมืองภายในประเทศมีเสถียรภาพมากขึ้น และเพื่อให้เข้าใจถึงภาพกว้างจึงจะอธิบายในระยะเวลาครอบคลุมช่วงหนึ่งทศวรรษของประธานาธิบดี SBY ทั้ง 2 สมัย (ค.ศ. 2004-2009 และ 2009-2014)<sup>125</sup>

<sup>124</sup> Susilo Bambang Yudhoyono, Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia, Di Istana Negara Tanggal 20 Oktober 2004 [Online] Available from: <http://unitkom.indonesian-embassy.or.jp/menu/information/resmi.htm> [17 April 2016]

<sup>125</sup> เมื่อรัฐบาล SBY (1) หมุดวาระลงใน ค.ศ. 2009 การเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร (DPR) ในวันที่ 9 เมษายน ค.ศ. 2009 มีพรรคการเมืองระดับชาติลงสมัครรับเลือกตั้งทั้งสิ้น 38 พรรคและมีพรรคการเมืองท้องถิ่นจากอาเจห์อีก 6 พรรค (หลัง MoU สันติภาพอาเจห์ ค.ศ. 2005 อนุญาตให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองท้องถิ่นในอาเจห์) โดยผลการเลือกตั้งโดยสรุปเป็นดังนี้ พรรค Partai Demokrat (PD) ของ SBY ได้รับคะแนนมากเป็นอันดับหนึ่งถึง 148 ที่นั่งจาก 560 ที่นั่ง หรือร้อยละ 20.81 (ใน ค.ศ. 2004 พรรค PD ได้เพียง 55 ที่นั่งหรือร้อยละ 7.46) ขณะที่พรรค Golongan Karya (Golkar) ของอดีตประธานาธิบดี Soeharto ได้คะแนนเป็นอันดับที่ 2 เพียง 106 ที่นั่งหรือร้อยละ 14.45 และพรรค Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) ของอดีตประธานาธิบดี Megawati ได้คะแนนเป็นอันดับที่ 3 เพียง 94 ที่นั่งหรือร้อยละ 14.01 เท่านั้น ขณะที่การเลือกตั้งประธานาธิบดีที่ตามมาในวันที่ 8 กรกฎาคม ค.ศ. 2009 มีผู้สมัครประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี 3 คู่ คือ 1. Megawati Soekarnoputri กับ นายพล Prabowo Subianto ได้คะแนนเสียงร้อยละ 26.79 2. Susilo Bambang Yudhoyono กับ Boediono ได้คะแนนเสียงสูงถึงร้อยละ 60.80 3. M.Jusuf Kalla ซึ่งย้ายไปลงสมัครคู่กับนายพล Wiranto ได้คะแนนเสียงเพียง

วิสัยทัศน์ด้านการต่างประเทศของประธานาธิบดี SBY ในสุนทรพจน์ครั้งแรก ณ ทำเนียบรัฐบาลเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม ค.ศ. 2004 ระบุว่า

“รัฐบาลภายใต้การนำของข้าพเจ้าจะยังคงยึดมั่นในหลักการอิสระและกระตือรือร้น (Bebas dan Aktif) ในระดับระหว่างประเทศนั้น อินโดนีเซียจะเป็นเสียงแห่งคุณธรรมเพื่อนำไปสู่สันติภาพ เพิ่มพูนความเจริญรุ่งเรือง และ ปกป้องความยุติธรรม อินโดนีเซียจะเติบโตเป็นประเทศที่เป็นประชาธิปไตย เปิดกว้าง ทันสมัย พหุนิยม และ มีขันติ”<sup>126</sup>

และสุนทรพจน์ครั้งแรกหลังรับตำแหน่งประธานาธิบดีสมัยที่ 2 ในวันที่ 20 ตุลาคม ค.ศ. 2009 ในประเด็นการต่างประเทศหลังผ่านประสบการณ์การทำงานมาเป็นเวลา 5 ปีว่า

“ข้าพเจ้ายืนยันว่าอินโดนีเซียจะดำเนินวิธีการเมืองแบบอิสระและกระตือรือร้น (Bebas dan Aktif) และจะยังคงต่อสู้เพื่อความยุติธรรมและสันติภาพโลก อินโดนีเซียจะเป็นชาตินิยมอย่างสุขุม สายกลาง และเต็มไปด้วยมิตรภาพ ขณะเดียวกันก็จะยึดมั่นในความเป็นสากลนิยมอย่างมีพลวัต ปัจจุบันนี้ อินโดนีเซียเผชิญกับสภาพแวดล้อมใหม่ที่ไม่ได้มีประเทศใดพิจารณาว่าอินโดนีเซียเป็นศัตรู และไม่มีประเทศใดที่อินโดนีเซียพิจารณาว่าเป็นศัตรู ดังนั้น ขณะนี้อินโดนีเซียสามารถดำเนิน “All directions foreign policy” ไม่ว่าที่ไหนก็ตามเราสามารถจะมี “A million friends and zero enemy”

อินโดนีเซียจะทำงานร่วมกับใครก็ได้ที่มีเจตนารมณ์และเป้าหมายที่ตรงกันกับเรา โดยยึดหลักเพื่อสร้างระเบียบโลกที่สันติ ยุติธรรม เป็นประชาธิปไตย และเจริญรุ่งเรือง

ร้อยละ 12.41 โดยการเลือกตั้งครั้งนี้จบสิ้นในครั้งเดียวเนื่องจากคู่ของ SBY-Boediono ได้รับชัยชนะด้วยคะแนนเสียงเกินกว่าร้อยละ 50 ตามที่กฎหมายการเลือกตั้งกำหนด (สรุปข้อมูลจาก: Komisi Pemilihan Umum (KPU) Republik Indonesia [คณะกรรมการการเลือกตั้งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย], *Hasil Pemilu secara nasional mulai dari 1955-2009* [ผลการเลือกตั้งระดับชาติตั้งแต่ ค.ศ. 1955-2009] (Jakarta: Komisi Pemilihan Umum, KPU, 2009), 45-46. (โปรดดูรายละเอียดเรื่องระบบการเลือกตั้งประธานาธิบดีอินโดนีเซียและผลการเลือกตั้งของรัฐบาล SBY (1) ซึ่งอธิบายแล้วในบทที่ 3)

<sup>126</sup> Yudhoyono, Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia, Di Istana Negara Tanggal 20 Oktober 2004 [Online] Available from: <http://unitkom.indonesian-embassy.or.jp/menu/information/resmi.htm> [17 April 2016]



อินโดนีเซียจะพยายามทำให้ระเบียบโลกดีขึ้น เราจะพยายามเป็นผู้บุกเบิกการกอบกู้โลกจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ การปฏิรูปเศรษฐกิจโลก โดยผ่าน G-20 ในการต่อสู้เพื่อ “Millennium Development Goals” ก้าวสู่การเป็นพหุภาคีนิยมผ่านองค์การสหประชาชาติ และ ส่งเสริมการบรรลุความปรองดองระหว่างอารยธรรม

ในระดับภูมิภาค อินโดนีเซียจะมุ่งมั่นทำงานกับประเทศใน ASEAN และประเทศอื่นๆ เพื่อสร้างประชาคม ASEAN และ ทำให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นภูมิภาคที่มีสันติภาพ เจริญรุ่งเรือง และ มีพลวัต”<sup>127</sup>

สัญญาประชาคมอย่างเป็นทางการที่ประธานาธิบดี SBY มอบให้แก่ประชาชนชาวอินโดนีเซีย รวมถึงเป็นการส่งสาส์นออกไปยังประชาคมระหว่างประเทศที่มีคำสำคัญ (Key words) ที่ต้องพิจารณา คือ การยึดมั่นในหลักการ Bebas-Aktif การเป็นเสียงของประเทศที่ส่งเสริมประชาธิปไตย สันติภาพ และ ความยุติธรรม ขณะที่หลังจากดำรงตำแหน่งมาแล้ว 5 ปีในสมัยที่สองของรัฐบาล SBY มีประเด็นที่น่าสนใจ คือ SBY เริ่มกล่าวถึงความปรารถนาที่จะทำให้อินโดนีเซียมีส่วนร่วมในการจัดการระเบียบโลก (International Order) และภูมิภาคอย่างมีนัยสำคัญ อย่างไรก็ตาม นโยบายต่างประเทศของประธานาธิบดี SBY ถูกวิจารณ์ว่าไม่มีการประกาศเป้าหมายที่ชัดเจนและไม่แจ้งว่าจะทำอะไรกับภาพลักษณ์ใหม่ของอินโดนีเซียในเวทีโลก โดยข้อวิจารณ์ดังกล่าวมีการโต้แย้งว่าเป็นวิธีการของ SBY ซึ่งพยายามไม่กล่าวถึงรายละเอียดของนโยบายต่างประเทศอย่างชัดเจนเพื่อหลีกเลี่ยงการขัดขวางและการเผชิญหน้าทางการเมือง รักษาเสถียรภาพ และ หลีกเลี่ยงความแตกแยกจากสาธารณชน กลุ่มผลประโยชน์ และ พันธมิตรทางการเมืองของ SBY<sup>128</sup>

### 3.2.1 หลักการ “Bebas dan Aktif” ในวิถีของ SBY

หลักการ Bebas dan Aktif (อิสระและกระตือรือร้น) เป็นหลักการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่ใช้มาตั้งแต่อินโดนีเซียประกาศเอกราชสมัยรัฐบาล Soekarno<sup>129</sup> โดยหลักการ Bebas dan Aktif ถูกนิยามในความหมายกว้างๆว่า “Bebas” (อิสระ) หมายถึง การที่อินโดนีเซียจะ

<sup>127</sup> Pidato Lengkap Presiden Sby 20 Oktober 2009 [Online] Available from:

<http://sains.kompas.com/read/2009/10/20/1324076/pidato.lengkap.presidenten.sby.20.oktober.2009> [17 April 2016]

<sup>128</sup> Edward Aspinall, Marcus Mietzner, and Dirk Tomsa, "The Moderating President: Yudhoyono's Decade in Power," in *The Yudhoyono Presidency: Indonesia's Decade of Stability and Stagnation*, ed. Edward Aspinall, Marcus Mietzner, and Dirk Tomsa (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), 2015), 2-3.

<sup>129</sup> โปรดอ่านคำนิยามหลักการ Bebas-Aktif โดย Mohammad Hatta (รองประธานาธิบดีของ Soekarno) และบริบทสถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งอธิบายไว้แล้วในตอนต้นของบทที่ 2

ดำเนินกิจการต่างประเทศอย่างเป็นทางการเป็นอิสระจากการกดดันชักจูงจากภายนอกประเทศ และ “Aktif” (กระตือรือร้น) หมายถึง การดำเนินกิจการต่างประเทศอินโดนีเซียไม่ควรเป็นฝ่ายรับ แต่ต้องกระตือรือร้นที่จะมีส่วนร่วมในกิจการระหว่างประเทศทั้งระดับภูมิภาคและระดับโลก<sup>130</sup> หรือที่นิยามสั้นๆโดยประธานาธิบดี SBY ว่า “เอกราชในการตัดสินใจ และ เสรีภาพในการกระทำ”<sup>131</sup> โดย Bebas-Aktif ถือเป็นหลักการที่ยังทรงอิทธิพลในกระทรวงการต่างประเทศและนโยบายต่างประเทศของอินโดนีเซียมาตลอดทุกยุคสมัย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่ารัฐบาลแต่ละสมัยจะเลือกตีความหลักการดังกล่าวมาประยุกต์ใช้อย่างไร ซึ่งผันแปรไปตามบริบทการเมืองภายในและสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ

ขณะที่รัฐบาล SBY เลือกที่จะยังยึดมั่นในหลักการ Bebas-Aktif ในลักษณะของการดำเนินกิจการต่างประเทศแบบ “A million friends and zero enemy” และ มีการรักษาสมดุลพลวัต (Dynamic equilibrium) ท่ามกลางประเทศมหาอำนาจโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาค<sup>132</sup> โดย SBY นำ Bebas-Aktif มาปรับใช้กับการทูตอินโดนีเซียว่า “ไม่ใช่เพียงการตั้งคำถามว่าจะพายุเรือระหว่างสองโขดหินอย่างไร<sup>133</sup>... แต่ที่ท้าทายกว่านั้นคือ จะเดินเรืออย่างไรท่ามกลางมหาสมุทรที่แปรปรวน” ซึ่งอินโดนีเซียยังยึดมั่นในหลักการอิสระและกระตือรือร้นแต่เราต้องการมากกว่านั้น<sup>134</sup> การเปรียบเปรยดังกล่าวรัฐบาล SBY มองว่าบริบทของสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่เปลี่ยนไปในศตวรรษที่ 21 หากอินโดนีเซียจะก้าวไปถึงเวทีระดับโลกได้จะต้องสามารถปรับตัวรับมือกับสถานการณ์ใหม่ๆได้

ประธานาธิบดี SBY อธิบายถึงการใช้หลักการ Bebas-Aktif ว่า อินโดนีเซียจะไม่พิจารณาประเทศใดๆว่าเป็นภัยคุกคามหรือศัตรู ดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่เป็นภัยคุกคามต่อประเทศเพื่อนบ้านและภูมิภาค แต่ต้องเป็นผู้สร้างสันติภาพและความมั่นคงทั้งในภูมิภาคและระดับโลก การมี “Connectivity” จะช่วยให้อินโดนีเซียมีศักยภาพในการมีส่วนร่วมกำหนดระเบียบระหว่างประเทศ (International Order) สร้างอัตลักษณ์ของอินโดนีเซียในเวทีระหว่างประเทศ (Indonesia’s international identity) คือการมีประชากรมากเป็นอันดับที่ 4 ของโลก มีประชากรมุสลิมมากที่สุดในโลก เป็นประเทศประชาธิปไตยที่มีขนาดใหญ่ที่สุดเป็นอันดับที่ 3 ของโลก เป็นประเทศที่ประชาธิปไตยและอิสลามไปด้วยกันได้ ช่วยสะท้อน “สัญลักษณ์แห่งความ

<sup>130</sup> Evan A. Laksmana, "Indonesia's Rising Regional and Global Profile: Does Size Really Matter?," *Contemporary Southeast Asia* 33, no. 2 (2011): 162.

<sup>131</sup> Yudhoyono, *Transforming Indonesia: Selected International Speeches*, 386.

<sup>132</sup> Dewi Fortuna Anwar, An Indonesian Perspective on the U.S. Rebalancing Effort toward Asia [Online] Available from: <http://www.nbr.org/research/activity.aspx?id=320> [26 February 2013]

<sup>133</sup> “Mendayung di antara dua karang” (Rowing between two reefs) เป็นหัวข้อสุนทรพจน์ของอดีตรองประธานาธิบดี Mohammad Hatta ใน ค.ศ. 1948 ใช้เพื่อเปรียบเทียบกับกรดำเนินนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซียในบริบทที่โลกแบ่งออกเป็น 2 ขั้วในสมัยสงครามเย็น

<sup>134</sup> Yudhoyono, *Transforming Indonesia: Selected International Speeches*, 386.

เป็นชาตินิยมที่แท้จริง” (True brand of nationalism) ว่าความเป็นชาตินิยมของอินโดนีเซียคือ การเปิดกว้าง เชื่อใจได้ สายกลาง มีขันติ และ ก้าวไปข้างหน้า โดย “ชาตินิยม (Nationalism) ต้องเป็นรากฐานของความเป็นสากลนิยม (Internationalism)”<sup>135</sup>

นอกจากการดำเนินนโยบายต่างประเทศและการทูตด้วยหลักการ Bebas-Aktif แล้ว ประธานาธิบดี SBY ยังเสนอว่าจำเป็นต้องเพิ่ม “Constructive approach” ซึ่งหมายถึง มีการทูตสติปัญญา และ ความสามารถทางอารมณ์ในการตอบสนองประเด็นนโยบายต่างประเทศที่ซับซ้อนได้ โดยแนวคิดแบบ Constructivism ช่วยเสริมแนวทาง Bebas-Aktif ให้อินโดนีเซียเป็น “ผู้สร้างสันติภาพ” (Peace-maker) “ผู้สร้างความเชื่อใจ” (Confidence-builder) “ผู้แก้ปัญหา” (Problem-solver) และ “ผู้สร้างสะพาน” (Bridge-builder)<sup>136</sup> ทั้งนี้การมี “ความคิดสร้างสรรค์” (Kreatif) ที่เสริมเติมมาจาก Bebas-Aktif นั้น Dino Patti Djalal<sup>137</sup> อธิบายว่า

“นโยบายต่างประเทศที่สร้างสรรค์สำคัญเป็นอย่างยิ่งเนื่องจากสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศขณะนี้มีความกดดัน ซับซ้อน และ เปลี่ยนแปลงเร็ว นโยบายต่างประเทศที่สร้างสรรค์จะต้องมีทัศนคติที่เปิดกว้าง มองไปข้างหน้า ไม่ยึดติดกับอดีต โดยผู้กำหนดนโยบายและนักการทูตจะต้องมีความคิดใหม่ๆ แสวงหาผลประโยชน์แห่งชาติ และ แก้ปัญหาด้วยวิธีการที่สร้างสรรค์ หรือ แบบได้ทั้งคู่ (Win-win) ส่วนหนึ่งจากผลผลิตของนโยบายต่างประเทศที่สร้างสรรค์ของรัฐบาล SBY คือ การที่อินโดนีเซียผงาดขึ้นเป็นประเทศที่มีอำนาจในภูมิภาค (Regional power) และ มีบทบาทในระดับโลกซึ่งปัจจุบันผลประโยชน์แห่งชาติของเราแสดงออกมาในระดับโลกอยู่บ่อยครั้ง”<sup>138</sup>

หลักการ “Creative” ที่เพิ่มเติมมาในการดำเนินนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซียต่างจากธรรมเนียมปฏิบัติในรัฐบาลยุคก่อนๆ สะท้อนถึงเจตนารมณ์ของรัฐบาล SBY ที่ต้องการจะสร้างความเปลี่ยนแปลงการบริหารประเทศและกิจการต่างประเทศให้แตกต่างไปจากวิถีปฏิบัติเดิมๆ ส่วนหนึ่งจากตัวอย่างการนำเอา “Creative” เข้ามาใช้ในกระบวนการตัดสินใจในการทูตของ SBY เช่น การวาง

<sup>135</sup> Ibid., 387-91.

<sup>136</sup> Ibid., 386-87.

<sup>137</sup> อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศอินโดนีเซียในรัฐบาลSBYสมัยที่2และอดีตเอกอัครราชทูตสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ณ กรุงวอชิงตัน ดี.ซี.

<sup>138</sup> Dino Patti Djalal, "An Independent, Active and Creative Foreign Policy for Indonesia," *Strategic Review* Vol. 2, no. 1 (2012): 41-43.

ท่าทีในความสัมพันธ์กับประเทศติมอร์ เลสเต ซึ่งอินโดนีเซียพยายามเอาชนะความเจ็บปวดในอดีตเพื่อสร้างสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับติมอร์ เลสเต ในฐานะประเทศเพื่อนบ้านมากกว่าจะมองว่าเป็นศัตรู หรือในที่ประชุมเรื่องการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ท่ามกลางการถกเถียงระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับกำลังพัฒนา อินโดนีเซียเสนอสูตร 26-41 (อัตราร้อยละของการลดการปล่อยก๊าซฯ) เสนอว่าประเทศพัฒนาแล้วควรลงมือปฏิบัติมากกว่าประเทศกำลังพัฒนา อินโดนีเซียสร้างแบบอย่างโดยเสนอว่าอินโดนีเซียจะลดการปล่อยก๊าซฯให้ได้ร้อยละ 26 ภายในปี ค.ศ. 2020 และจะเพิ่มปริมาณเป็นร้อยละ 41 หากนานาประเทศสนับสนุน หลังการเสนอความคิดสร้างสรรค์นี้ส่งผลให้สถานการณ์เปลี่ยนแปลง โดยบรรดาประเทศเศรษฐกิจขนาดใหญ่ออกมาประกาศลดการปล่อยก๊าซฯตามอินโดนีเซีย ในประเด็นการส่งเสริมกระบวนการประชาธิปไตยในพม่า ช่องทางหนึ่งที่ประธานาธิบดี SBY ใช้คือการติดต่อกันแบบส่วนตัวกับพลเอกอาวุโส Tan Shwe ในลักษณะที่ไม่กดดัน ไม่ปรากฏต่อสื่อ โดยอาศัยการพูดคุยแบบส่วนตัวเพื่อโน้มน้าวการตัดสินใจของผู้นำพม่า<sup>139</sup> เป็นต้น

### 3.2.2 “A million friends and Zero enemy” และ “All directions foreign policy”

นอกจากแนวคิดเรื่อง “Creative” ที่นำมาเสริมเติมกับ Bebas-Aktif เพื่อเป็นหลักในการดำเนินกิจการต่างประเทศแล้ว ผลผลิตจาก “Creative” ยังประกอบไปด้วยแนวคิดของประธานาธิบดี SBY เรื่อง “เพื่อนเป็นล้านศัตรูเป็นศูนย์” (A million friends and Zero enemy) และ “นโยบายต่างประเทศแบบทุกทิศทาง” (All directions foreign policy) ทั้งสองแนวคิดถือเป็นประดิษฐกรรมใหม่ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซีย โดย Dino Patti Djalal ให้นิยามว่า “Million friends” คือ การเปลี่ยนอดีตศัตรูมาเป็นเพื่อนใหม่ เปลี่ยนเพื่อนมาเป็นหุ้นส่วน (Partner) และ เปลี่ยนเพื่อนบ้านมาเป็นสมาชิกครอบครัว ขณะที่ “Zero enemy” มิใช่ว่าจะเกิดขึ้นอย่างฉับพลันหลังจากมี Million friends แต่คือการขยายเครือข่ายเพื่อนและหุ้นส่วน และนั่นเป็นสาเหตุที่ส่งผลให้การทูตอินโดนีเซียใช้ประโยชน์จาก Zero enemy ในการปรับปรุงภาพลักษณ์และสร้างอำนาจอย่างรวดเร็วในระบบระหว่างประเทศ<sup>140</sup> ขณะที่ All directions foreign policy คือ “การแสวงหาผลประโยชน์แห่งชาติและมีความรับผิดชอบต่อโลก โดยอินโดนีเซียจะต้องสามารถติดต่อกับทุกฝ่ายทั้งตะวันออก ตะวันตก เหนือ และ ใต้”<sup>141</sup> สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของรัฐบาล SBY ที่ปรารถนาจะสร้างสัมพันธ์ภาพที่ดีกับนานาประเทศบนพื้นฐานของการมีผลประโยชน์

<sup>139</sup> Ibid., 42-44.

<sup>140</sup> Ibid., 45.

<sup>141</sup> Ibid.

ร่วมที่ตรงกันและได้รับประโยชน์ทั้งสองฝ่าย โดยไม่เลือกสร้างความร่วมมือกับเพียงกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ตามกรอบมายาคติต่างๆในอดีต

แนวคิดเรื่อง Creative, A million friends and zero enemy และ All directions foreign policy ถือเป็นส่วนที่เพิ่มเติมมาจากหลักการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลอินโดนีเซียในอดีตที่ยังคงยึดติดกับหลักการดำเนินนโยบายต่างประเทศตามธรรมเนียมปฏิบัติหรืออิงนโยบายต่างประเทศตามแนวทางของประเทศมหาอำนาจฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง แต่ในสมัยรัฐบาล SBY ซึ่งออกแบบแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศขึ้นมาใหม่เพื่อให้ตอบรับกับสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงไปในศตวรรษที่ 21 ส่งผลให้ผลผลิตจากการดำเนินนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซียของรัฐบาล SBY มีพัฒนาการและก้าวหน้าไปไกลกว่ารัฐบาลยุคก่อนๆ สามารถปรับปรุงภาพลักษณ์ของประเทศให้เป็นที่ยอมรับจากนานาประเทศ เป็นบันไดไปสู่การสร้างบทบาทสำคัญในระดับโลก และ นำไปสู่การเป็นอำนาจเกิดใหม่ของโลกได้อย่างมีนัยสำคัญในช่วงหนึ่งทศวรรษ

กรณีอาเจห์เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของการดำเนินนโยบายต่างประเทศแบบ “A million friends and zero enemy” และ “All directions foreign policy” ในแง่การเปิดรับความช่วยเหลือในการกิจฟื้นฟูภัยพิบัติสึนามิ ทันทีหลังเกิดเหตุประธานาธิบดี SBY ออกมาประกาศรับความช่วยเหลือโดยไม่เลือกรับเฉพาะฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ไม่ว่าจะจากประเทศตะวันตกหรือตะวันออก และไม่เลือกรับความช่วยเหลือเฉพาะจากประเทศที่มีสัมพันธภาพที่ดีเท่านั้น โดยความช่วยเหลือบางส่วนมาจากประเทศที่เคยมีความไม่ลงรอยกัน เช่น มาเลเซีย สิงคโปร์ และ ออสเตรเลีย หรือการรับความช่วยเหลือจากจีน ซึ่งสภาพความสัมพันธ์เป็นไปอย่างไม่ราบรื่นนับแต่สมัยประธานาธิบดี Soeharto เป็นต้น แม้ว่าการรับความช่วยเหลือจากบางประเทศจะก่อให้เกิดกระแสคัดค้านจากกลุ่มการเมืองภายใน แต่ SBY กลับเลือกที่จะใช้การทูตภัยพิบัติเป็นกลไกในการสร้างสัมพันธภาพกับนานาประเทศแบบทุกทิศทาง และมองทุกประเทศเป็นมิตรบนพื้นฐานของการได้ประโยชน์ร่วมทั้งสองฝ่าย

ในส่วนของการบรรเทาการสันติภาพอาเจห์ หลังจากรัฐบาล SBY ประกาศว่าจะจัดการความขัดแย้งอย่างสันติวิธี เมื่อจำเป็นต้องอาศัยคนกลางจากนอกประเทศซึ่งองค์กร CMI เสนอให้ EU และ ASEAN เข้ามาช่วย รัฐบาล SBY ก็เปิดรับโดยมิได้เกรงกลัวการแทรกแซงแต่อย่างใด นอกจากนี้ยังอาศัยความสนใจจากนานาประเทศที่มีต่ออาเจห์ให้ช่วยกันกดดันฝ่าย GAM ให้เข้าร่วมการเจรจาและตอบรับข้อเสนอของรัฐบาล ซึ่งกลวิธีดังกล่าวประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี โดยปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในอาเจห์ตั้งแต่เหตุสึนามิจนสามารถลงนามสันติภาพ ส่งผลให้อินโดนีเซียมีภาพลักษณ์ที่ดีขึ้นในสายตาประชาคมระหว่างประเทศ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า แนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล SBY นอกจากจะสร้างโอกาสในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแล้วยังส่งผลกระทบต่อการจัดการความขัดแย้งในอาเจห์อย่างเห็นได้ชัด

### 3.2.3 แผนยุทธศาสตร์การต่างประเทศของรัฐบาล SBY ค.ศ. 2004-2014

การดำเนินกิจการต่างประเทศของรัฐบาล SBY ซึ่งถูกระบุใน Rencana Strategis, Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia (แผนยุทธศาสตร์กระทรวงการต่างประเทศ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย) ว่าการดำเนินกิจการต่างประเทศอินโดนีเซียตั้งอยู่บนหลักการ Bebas-Aktif ซึ่งเป็นหลักการที่สร้างโอกาสให้แก่อินโดนีเซียในการมีสัมพันธ์ที่ดีกับนานาประเทศและยังช่วยยกระดับบทบาทของอินโดนีเซียให้โดดเด่นในองค์กรระหว่างประเทศทั้งในภูมิภาคและระดับโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทใน UN ASEAN APEC และ OIC เป็นต้น โดยใช้แนวทางแบบ “Multi directions foreign policy” เพื่อสร้างสัมพันธ์ที่ดีกับนานาประเทศที่มีผลประโยชน์ร่วมกันซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดเรื่อง “A Million friends and Zero enemy” ของรัฐบาล<sup>142</sup> ขณะที่วิสัยทัศน์ของกระทรวงการต่างประเทศอินโดนีเซียในสมัยรัฐบาล SBY มีคติพจน์ว่า “**Memajukan Kepentingan Nasional Melalui Diplomasi Total**” (มุ่งหน้ารักษาผลประโยชน์แห่งชาติผ่านการทูตเบ็ดเสร็จ) ซึ่งให้คำนิยามไว้ ดังนี้

**Memajukan** (การรุดหน้า) หมายถึง ประสบความสำเร็จในการสถานการณ์หนึ่งๆ ให้เป็นไปในทางที่ดีขึ้น

**Kepentingan Nasional** (ผลประโยชน์แห่งชาติ) หมายถึง อำนาจหน้าที่ซึ่งระบุไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1945 และในช่วง ค.ศ. 2010-2014 ซึ่งรัฐบาลให้ความสำคัญกับความสำเร็จในการนำพาอินโดนีเซียสู่ความเจริญรุ่งเรือง เป็นประชาธิปไตย และเป็นธรรม

**Diplomasi Total** (การทูตเบ็ดเสร็จ) หมายถึง เครื่องมือและวิธีการที่ใช้ในการทูต โดยการเข้าไปมีส่วนร่วมกับทุกกลุ่มผลประโยชน์ (Stakeholders) และใช้ประโยชน์จากทุกทางอย่างเข้มแข็ง (Multi-track diplomacy)<sup>143</sup>

โดยกระทรวงการต่างประเทศอินโดนีเซียในสมัยรัฐบาล SBY ระบุเป้าหมายและยุทธศาสตร์ (Tujuan/Sasaran Strategis Kementerian Luar Negeri) อย่างเป็นทางการไว้ 7 ประการ คือ

<sup>142</sup> Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, "Rencana Strategis (Renstra) Kementerian Luar Negeri Tahun 2010-2014," in *Keputusan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia No.25/B/OT/V/2013/02* (Jakarta 2013), 1.

<sup>143</sup> Ibid., 29.

1. เพิ่มบทบาทของอินโดนีเซียและความเป็นผู้นำในการก่อตั้งประชาคมอาเซียนด้านการเมืองและความมั่นคง เศรษฐกิจ และ สังคมวัฒนธรรม
2. เพิ่มบทบาททางการทูตของอินโดนีเซียในการจัดการประเด็นพหุภาคี
3. เพิ่มความร่วมมือระหว่างประเทศกับประเทศต่างๆและองค์กรต่างๆในภูมิภาคในเอเชียแปซิฟิก แอฟริกา อเมริกา และ ยุโรป
4. เพิ่มประสิทธิภาพในด้านกฎหมายและการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ
5. เพิ่มประสิทธิภาพในการบริการทางการทูตและกงสุล
6. เพิ่มพูนภาพลักษณ์ของอินโดนีเซียทั้งในสายตาสาธารณชนชาวอินโดนีเซียและชาวโลก
7. เพิ่มคุณภาพการบริหารของรัฐบาลในการสนับสนุนการทูตเบ็ดเสร็จ<sup>144</sup>

นอกจากนี้ ภายใต้การปกครองของประธานาธิบดี SBY มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับ “แผนพัฒนาชาติระยะยาวปี ค.ศ. 2005-2025” (Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2005-2025) ซึ่งจัดทำขึ้นเพื่อกำหนดแผนงานในการบริหารของรัฐบาลอินโดนีเซียให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1945 ในการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติและนำพาอินโดนีเซียไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองและมีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามระเบียบโลกบนพื้นฐานของความเป็นเอกราช มีสันติภาพที่ยั่งยืน และความยุติธรรมทางสังคม มาเป็นวิสัยทัศน์ ภารกิจ และ ทิศทางในการพัฒนาประเทศ<sup>145</sup> ในด้านการต่างประเทศแผนยุทธศาสตร์ ค.ศ. 2005-2025 ซึ่งจัดทำโดยกระทรวงการต่างประเทศแบ่งออกเป็น 4 ระยะ ดังนี้

<sup>144</sup> Ibid., 30.

<sup>145</sup> Undang-Undang Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025 [Online] Available from: [http://www.kemendagri.go.id/media/documents/2007/02/05/UU\\_No.17-2007.doc](http://www.kemendagri.go.id/media/documents/2007/02/05/UU_No.17-2007.doc) [14 April 2015]

ตารางที่ 3.4 การให้ความสำคัญของนโยบายต่างประเทศตามยุทธศาสตร์  
การต่างประเทศในแผนพัฒนาชาติระยะยาว ค.ศ. 2005-2025 (RPJPN)

ช่วงปี ค.ศ.	การให้ความสำคัญ
ค.ศ. 2005-2009	อินโดนีเซียมีความเข้มแข็งและขยายอัตลักษณ์ความเป็นประเทศ ประชาธิปไตยที่ยึดถือระเบียบของประชาคมระหว่างประเทศ
ค.ศ. 2010-2014	ฟื้นฟูสถานะที่สำคัญของอินโดนีเซีย คือ การเป็นประเทศ ประชาธิปไตยขนาดใหญ่ที่โดดเด่นด้วยความสำเร็จด้านการทูตใน เวทีระหว่างประเทศ ซึ่งหมายถึงการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ บูรณภาพแห่งดินแดน และ ปกป้องความมั่งคั่งทาง ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ
ค.ศ. 2015-2019	เพิ่มความเป็นผู้นำและสร้างบทบาทของอินโดนีเซียในกิจการ ความร่วมมือในระดับระหว่างประเทศ
ค.ศ. 2020-2025	อินโดนีเซียมีสถานะเป็นประเทศที่มีอิสระในเวทีโลก - อินโดนีเซียสามารถยืนได้ด้วยตนเองในเวทีโลกทั้งในแง่ของการ สร้างตลาดและมีสถานะที่จะแข่งขันกับนานาประเทศ - เพิ่มการลงทุนของบริษัทอินโดนีเซียไปยังต่างประเทศ

ที่มา: Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia,

“Rencana Strategis (Renstra) 2010-2014,” 55.

ในส่วนของยุทธศาสตร์การต่างประเทศของรัฐบาล SBY ค.ศ. 2010-2014 มีเป้าหมายในการ  
เพิ่มประสิทธิภาพด้านการทูตของอินโดนีเซียในประเด็นต่อไปนี้

1. เพิ่มบทบาทของอินโดนีเซียและความเป็นผู้นำในความร่วมมือกับ ASEAN ในการผลักดัน  
แนวคิดของอินโดนีเซียเพื่อผลักดันให้แผนการจัดตั้งประชาคม ASEAN เกิดขึ้นจริง
2. เพิ่มบทบาทของอินโดนีเซียให้มีส่วนร่วมในการรักษาความมั่นคงแห่งชาติและสร้าง  
สันติภาพโลก และ มีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการผลักดันการปฏิรูปในคณะมนตรีความมั่นคงแห่ง  
สหประชาชาติ (UNSC)
3. เพิ่มประสิทธิภาพทางการทูตในการแก้ปัญหาตามแนวชายแดน
4. เพิ่มการบริการและปกป้องชาวอินโดนีเซียและนิติบุคคลของอินโดนีเซียในต่างประเทศ



5. ยกระดับภาพลักษณ์ของอินโดนีเซียในระดับโลกในการส่งเสริมประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน และ ปกป้องวัฒนธรรม ให้อินโดนีเซียเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางในฐานะประเทศประชาธิปไตยซึ่งเคารพในสิทธิมนุษยชน

6. ขยายและเพิ่มความร่วมมือทวิภาคีและภูมิภาคในด้านเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาคแอฟริกา ยุโรปกลาง และ ตะวันออก ในการเปิดและขยายตลาดในทั้งสองภูมิภาค

7. เพิ่มบทบาทการทูตอินโดนีเซียในด้านเศรษฐกิจในเวทีพหุภาคีในการต่อสู้เพื่อผลประโยชน์ของอินโดนีเซียและประเทศกำลังพัฒนา

8. เพิ่มความร่วมมือแบบใต้-ใต้ (South-south) ในการสนับสนุนกลุ่มประเทศใต้-ใต้ในนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซีย<sup>146</sup>

จะเห็นได้ว่าวิสัยทัศน์ของประธานาธิบดี SBY และ กระทรวงการต่างประเทศอินโดนีเซีย ช่วงหนึ่งทศวรรษ (ค.ศ. 2004-2014) แตกต่างออกไปจากหลักการและการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลอินโดนีเซียในยุคก่อนๆอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งในอดีต หลักการดำเนินนโยบายต่างประเทศมักผันแปรไปตามสภาพแวดล้อมในระบบระหว่างประเทศ แต่สมัยของรัฐบาล SBY ปรากฏความเปลี่ยนแปลงและมีพัฒนาการซึ่งสังเกตได้จากการผลิตซ้ำการนำเสนอประเด็นความเป็นประชาธิปไตย ความยุติธรรม สันติภาพ ตลอดจนการเป็นตัวแทนเสียงจากประเทศที่มีคุณธรรม นอกจากนี้ ยังเปลี่ยนแปลงแนวความคิดการดำเนินนโยบายต่างประเทศให้มี “Creative” ควบคู่ไปกับ Bebas-Aktif การเสนอนโยบายต่างประเทศแบบ “A Million friends and Zero enemy” “All directions foreign policy” และ “Diplomasi Total”

ประเด็นต่อมาที่ต้องพิจารณาคือ ความเปลี่ยนแปลงด้านเป้าหมายและยุทธศาสตร์การต่างประเทศของรัฐบาล SBY โดยมีเป้าหมายในการปรับปรุงภาพลักษณ์ของประเทศในการนำเสนอความเป็นประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน และ สันติภาพให้กลายเป็นอัตลักษณ์ของอินโดนีเซียและเป็นที่ยอมรับในระดับระหว่างประเทศ เมื่อสถานการณ์ของอินโดนีเซียในเวทีระหว่างประเทศดีขึ้น รัฐบาลอินโดนีเซียเริ่มหันมาให้ความสำคัญอันดับต้นๆกับบทบาทในภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสร้างบทบาทนำใน ASEAN และการเข้าไปมีบทบาทในองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศต่าง เช่น APEC UN G-20 และ OIC เป็นต้น ดังนั้นความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในด้านการต่างประเทศอินโดนีเซียภายใต้รัฐบาล SBY จึงมิใช่เพียงการแสวงหาความมั่งคั่งและมั่นคงของประเทศตามการนิยาม “ผลประโยชน์แห่งชาติ” แบบกระแสหลักเท่านั้น แต่กลับสะท้อนถึงความปรารถนาและความพยายามในการขยายบทบาทและอิทธิพลของอินโดนีเซียออกไปยังเวทีโลก ซึ่งเป็นก้าวใหม่และ

<sup>146</sup> Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, 55-56.

ก้าวที่สำคัญในประวัติศาสตร์การต่างประเทศอินโดนีเซีย ดังนั้น เมื่อย้อนกลับมาพิจารณากรณีอาเจห์จึงกล่าวได้ว่ากระบวนการจัดการความขัดแย้งมีลักษณะที่สอดคล้องและเป็นผลผลิตของเป้าหมายการดำเนินนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซียอย่างเห็นได้ชัด

### 3.3 ประชาธิปไตย “อัตลักษณ์ใหม่” ในการต่างประเทศของ SBY

“ขณะที่บุคคลภายนอกให้ความสนใจกับความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ แต่ความสำเร็จที่แท้จริง(ของอินโดนีเซีย) คือ ประชาธิปไตย และความลงรอยกันของประชาธิปไตย การพัฒนา อิสลาม และสิทธิมนุษยชน”

Susilo Bambang Yudhoyono<sup>147</sup>

จากวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การต่างประเทศของรัฐบาล SBY พบว่ามีคำสำคัญ (Key words) หลักๆที่ถูกผลิตซ้ำคือ ความเป็นประชาธิปไตย การรักษาสันติภาพ และ ความยุติธรรมในการเมืองระหว่างประเทศ เป็นต้น สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาล SBY พยายามหยิบยกประเด็นดังกล่าวเป็นตัวชูโรงในการอธิบายอัตลักษณ์ของอินโดนีเซียในเวทีระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นฐานคิดการนำเสนอภาพลักษณ์ประเทศในแนวทางใหม่ที่แตกต่างไปจากรัฐบาลอินโดนีเซียยุคก่อนๆ ประกอบกับการที่อินโดนีเซียในช่วง ค.ศ. 2004 มิได้ถูกจัดอยู่ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว ไม่ใช่ประเทศที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจระดับโลก หรือ ไม่ใช่ประเทศที่มีกองทัพและสรรพกำลังมากพอที่จะเป็นประเทศมหาอำนาจ แต่ความปรารถนาที่จะก้าวขึ้นมามีบทบาทในการเมืองระหว่างประเทศและได้รับการยอมรับจึงทำให้รัฐบาล SBY พยายามนำเสนออินโดนีเซียด้วยอัตลักษณ์ใหม่ (International identity) ซึ่งแตกต่างไปจากการนำเสนอบทบาทของกลุ่มประเทศมหาอำนาจทางด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจในระดับโลก

ประธานาธิบดี SBY ระบุว่าอัตลักษณ์ของอินโดนีเซียในระดับโลก (Indonesia's International Identity) ประกอบไปด้วย 1. อินโดนีเซียเป็นประเทศที่มีประชากรมากที่สุดเป็นอันดับที่ 4 ของโลก 2. อินโดนีเซียเป็นประเทศที่มีประชากรมุสลิมมากที่สุดในโลก 3. อินโดนีเซียเป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยที่มีขนาดใหญ่เป็นอันดับที่ 3 ของโลก ซึ่งแน่ชัดว่า

<sup>147</sup> Amitav Acharya, *Indonesia Matters: Asia's Emerging Democratic Power*. (Singapore: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., 2014), 19.

อินโดนีเซียเป็นประเทศที่ประชาธิปไตย ศาสนาอิสลาม และความทันสมัยสามารถเดินไปด้วยกันได้<sup>148</sup> ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากยุทธศาสตร์การต่างประเทศข้างต้นพบว่า การทำให้ประชาธิปไตยเป็นอัตลักษณ์ของชาติถูกจัดอยู่ในวาระต้นๆของนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซีย อย่างไรก็ตาม ความเป็นประชาธิปไตยที่ SBY หยิบยกมาเป็นอัตลักษณ์ในเวทีระหว่างประเทศ และผลิตซ้ำในนโยบายต่างๆของรัฐบาลจึงเป็นความท้าทายสำคัญที่รัฐบาล SBY จะต้องพิสูจน์ให้ชาวอินโดนีเซียและประชาคมระหว่างประเทศได้ประจักษ์ถึงสภาพสังคมการเมืองภายในประเทศและบทบาทในเวทีระหว่างประเทศที่สะท้อนถึงความเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

บริบทความเป็นประชาธิปไตยภายในประเทศของรัฐบาล SBY เริ่มต้นจากการขึ้นสู่อำนาจด้วยกระบวนการเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตยจากการปฏิรูปสังคมการเมืองอินโดนีเซียให้ประชาชนสามารถออกเสียงเลือกประธานาธิบดีได้โดยตรงใน ค.ศ. 2004 โดย SBY เป็นประธานาธิบดีคนแรกในประวัติศาสตร์การเมืองอินโดนีเซียที่มาจากกระบวนการเลือกตั้งดังกล่าว<sup>149</sup> ตลอดจนการเลือกตั้งประธานาธิบดีใน ค.ศ. 2009 ที่ผ่านไปอย่างราบรื่นซึ่ง SBY ได้รับเลือกเป็นประธานาธิบดีสมัยที่ 2 นอกจากนี้ กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย (Democratization) ยังมีส่วนช่วยให้อินโดนีเซียแก้ปัญหาภายในประเทศด้วยกระบวนการสันติ เช่น ความขัดแย้งระหว่างมุสลิมและคริสเตียนในจังหวัด Poso และ กรณีอาเจห์ รวมถึงการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางสู่ท้องถิ่น<sup>150</sup> สำหรับอาเจห์เป็นตัวอย่างที่สะท้อนว่า การจัดการความขัดแย้งด้วยกระบวนการที่เป็นประชาธิปไตยส่งผลให้ประชาคมระหว่างประเทศให้การยอมรับอินโดนีเซียมากขึ้น และยังถือว่าสันติภาพที่เกิดขึ้นเป็นความสำเร็จของอินโดนีเซียและประชาคมระหว่างประเทศที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการความขัดแย้ง<sup>151</sup> ยิ่งกว่านั้นการลงนามใน MoU ค.ศ. 2005 ยังเปรียบเสมือนมงกุฎเพชรของรัฐบาล SBY ซึ่งไม่มีความสำเร็จใดๆที่อินโดนีเซียได้รับการสรรเสริญจากนานาชาติเท่านี้<sup>152</sup>

<sup>148</sup> Susilo Bambang Yudhoyono, Speech by H.E. Dr. Susilo Bambang Yudhoyono, President of the Republic of Indonesia before the Indonesian Council on World Affairs (Icwa) [Online] Available from: <http://www.kemlu.go.id/en/pidato/presiden/Pages/Speech-by-H.E.-Dr.-Susilo-Bambang-Yudhoyono-President-of-the-Republic-of-Indonesia-before-the-Indone.aspx> [21 January 2015]

<sup>149</sup> โปรดดูรายละเอียดการเลือกตั้งประธานาธิบดีระบบใหม่และนัยสำคัญของประธานาธิบดี SBY ในตอนต้นของบทที่ 3

<sup>150</sup> Philips J. Vermonte, "Foreign Policy Begins at Home: The Domestic Source of Indonesia's Foreign Policy under Sby's Presidency (2004-2014)," in *The Indonesian Quarterly*, ed. Shafiah F. Muhibat (Jakarta: Centre for Strategic and International Studies (CSIS), 2014), 204.

<sup>151</sup> M. Riefqi Muna, "Politik-Keamanan Internasional Dan Politik Luar Negeri Indonesia," in *Politik Luar Negeri Indonesia Di Tengah Arus Perubahan Politik Internasional*, ed. Ganewati Wuryandari (Jakarta: PUSTAKA PELAJAR, 2011), 161.

<sup>152</sup> Sidney Jones, "Yudhoyono's Legacy on Internal Security: Achievements and Missed Opportunities," in *The Yudhoyono Presidency: Indonesia's Decade of Stability and Stagnation*, ed. Edward Aspinall, Marcus Mietzner, and Dirk Tomsa (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), 2015), 138.

นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยอื่นๆที่สะท้อนถึงความเป็นประชาธิปไตยภายในของอินโดนีเซีย เช่น ความสำเร็จในการนำบทบาทของกองทัพออกจากพื้นที่ทางการเมืองและการบริหารงานของรัฐบาล การฟื้นฟูเศรษฐกิจหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ค.ศ. 1997 การพัฒนาระบบการเมืองแบบหลายพรรค การมีบทบาทของภาคประชาสังคม การเคารพเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และเสรีภาพของสื่อ เป็นต้น<sup>153</sup> โดยการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคม (Civil Society Organization) และ องค์กรพัฒนาเอกชน (Non-Government Organization) ภายหลังจากตำแหน่งของ Soeharto นั้น กระบวนการประชาธิปไตยส่งผลให้องค์กรเหล่านี้มีพื้นที่ในการทำกิจกรรมและมีส่วนร่วมทางการเมืองมากยิ่งขึ้นในการแสดงความคิดเห็น ตรวจสอบ ร่วมร่างกฎหมายและออกแบบ โครงสร้างสถาบันทางการเมืองต่างๆให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น นำไปสู่การมีส่วนร่วมกับ ภาครัฐมากขึ้นทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น<sup>154</sup> ขณะที่ในภาคสื่อสารมวลชน ภายใต้อำนาจ Soeharto บรรดาผู้ผลิตสื่อวิทยุและสิ่งพิมพ์ต่างถูกควบคุมโดยรัฐบาลอย่างเข้มงวด แต่ภายหลังจากตำแหน่งของ Soeharto เพียงไม่นาน ในวันที่ 5 มิถุนายน ค.ศ. 1998 Yunus Yosfiah รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสารสนเทศและการสื่อสาร ได้ออกประกาศยกเลิกการควบคุมสื่อมวลชน ทั้งหมดให้สามารถผลิตข่าวสารได้อย่างมีอิสระ ส่งผลให้สื่อใหม่ๆทั้ง สื่อวิทยุ สิ่งพิมพ์ และ อินเทอร์เน็ต ฯลฯ เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วเป็นจำนวนมาก<sup>155</sup>

ความสำเร็จจากประชาธิปไตยภายในประเทศนี้เองที่ทำให้อินโดนีเซียได้รับการยอมรับจาก ประชาคมระหว่างประเทศโดยปราศจากข้อโต้แย้ง ดังที่ประธานาธิบดี Barack Obama กล่าวถึง อินโดนีเซียว่า “ความเป็นประชาธิปไตยของคุณที่เป็นสัญลักษณ์จากการเลือกตั้งประธานาธิบดีและ สมาชิกวุฒิสภา ความเป็นประชาธิปไตยที่ยั่งยืนของคุณซึ่งเข้มแข็งขึ้นโดยการตรวจสอบและรักษา สมดุลของภาคประชาสังคม พรรคการเมือง สื่อสารมวลชน และการมีส่วนร่วมกับพลเมือง ทำให้ แนใจได้ว่าอินโดนีเซียจะไม่ถอยหลังกลับไปจากประชาธิปไตย”<sup>156</sup> อย่างไรก็ตาม ความเป็น ประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นหลังยุค Reformasi มาถึงสมัยรัฐบาล SBY ยังส่งผลกระทบต่อกระบวนการ กำหนดนโยบายต่างประเทศด้วยเช่นกัน

<sup>153</sup> Rizal Sukma, "Domestic Politics and International Posture: Constraints and Possibilities," in *Indonesia Rising: The Repositioning of Asia's Third Giant*, ed. Anthony Reid (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), 2012), 79.

<sup>154</sup> Hans Antlov, Derick W. Brinkerhoff, and Elke Rapp, "Civil Society Capacity Building for Democratic Reform: Experience and Lessons from Indonesia," *Voluntas* 21 (2010): 436.

<sup>155</sup> Krishna Sen, "Radio Days: Media-Politics in Indonesia," *The Pacific Review* 16, no. 4 (2003): 581,85.

<sup>156</sup> Barack Hussein Obama, Remarks by the President at the University of Indonesia in Jakarta, Indonesia [Online] Available from: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/11/10/remarks-president-university-indonesia-jakarta-indonesia> [21 December 2016]

นอกจากความเป็นประชาธิปไตยจะถูกยกเป็นอัตลักษณ์แห่งชาติในเวทีระหว่างประเทศและเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์กระทรวงการต่างประเทศอินโดนีเซียแล้ว อิทธิพลจากการทำให้เป็นประชาธิปไตย (Democratization) ทั้งภายในประเทศตั้งแต่ยุค Reformasi และการกดดันจากภายนอกประเทศยังส่งผลกระทบต่อโครงสร้างกระทรวงการต่างประเทศ กระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศ และ ผลผลิตจากนโยบายต่างประเทศอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ ช่วงยุคเผด็จการ Soeharto กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายต่างประเทศถูกครอบงำโดยประธานาธิบดีและนายทหารชั้นผู้ใหญ่เพียงไม่กี่คน ขณะที่สภา DPR ไม่มีอำนาจในการแสดงความคิดเห็นมีหน้าที่เป็นเพียงตรายางรับรองให้รัฐบาลเท่านั้น ผลสืบเนื่องจากการปฏิรูปประเทศ (Reformasi) มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1945 ถึง 4 ครั้งโดยให้อำนาจกับสภา DPR มากขึ้นทั้งในเรื่องการให้ความเห็นชอบหรือปฏิเสธการแต่งตั้งเอกอัครราชทูตที่รัฐบาลเสนอชื่อ และเพิ่มอำนาจให้สภา DPR ในการอนุมัติการลงนามในสนธิสัญญาระหว่างประเทศของรัฐบาล<sup>157</sup> ส่งผลให้บทบาทของสภา DPR สามารถร่วมวิเคราะห์และวิจารณ์สนธิสัญญาต่างๆที่รัฐบาลจะลงนามว่าสอดคล้องกับผลประโยชน์แห่งชาติหรือไม่

กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยของอินโดนีเซียในแง่การต่างประเทศส่งผลกระทบต่อโครงสร้างและตัวแสดงในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศด้วย ซึ่งนอกจากต้องคำนึงถึงความเห็นชอบของสมาชิกสภา DPR แล้ว ยังต้องคำนึงถึงการกดดันจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ต้องการให้รัฐบาลปรับเปลี่ยนนโยบายตามความต้องการพวกเขา รวมถึงการแสวงหาพันธมิตรในรัฐสภาเพื่อสนับสนุนนโยบายต่างๆ<sup>158</sup> นอกจากนี้กระบวนการที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้นยังรวมถึงการปรึกษาหารือและมีส่วนร่วมกับบรรดาคณะคลังสมอง (Think tanks) นักวิชาการ กลุ่มศาสนา สื่อสารมวลชน และ องค์กรภาคประชาสังคมเช่นเดียวกับสภา DPR<sup>159</sup> ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศซึ่งเป็นผลกระทบโดยตรงจากการทำให้เป็นประชาธิปไตยสะท้อนว่ารัฐบาลอินโดนีเซียไม่ใช่ศูนย์กลางอำนาจในการดำเนินกิจการระหว่างประเทศเพียงลำพังอีกต่อไป ดังนั้น ภายใต้รัฐบาล SBY การดำเนินกิจการต่างประเทศจึงมีลักษณะแบบ “หลายศูนย์กลางอำนาจ” (Multiple center of power) ซึ่งรัฐบาลอินโดนีเซียต้องกำหนดนโยบายต่างประเทศโดยมีส่วนร่วมทั้งภาคส่วนต่างๆ

การดำเนินกิจการต่างประเทศของรัฐบาล SBY ต้องเผชิญกับความท้าทายถึงศักยภาพของความเป็นประชาธิปไตยในการกำหนดนโยบายต่างประเทศซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงขอบเขตการใช้อำนาจ

<sup>157</sup> Dewi Fortuna Anwar, "The Impact of Domestic and Asian Regional Changes on Indonesian Foreign Policy," *Southeast Asian Affairs* (2010): 128.

<sup>158</sup> Laksmana, 163.

<sup>159</sup> Anwar, "The Impact of Domestic and Asian Regional Changes on Indonesian Foreign Policy," 131.

ของรัฐบาลและการมีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่นๆที่เข้ามามีบทบาทในกิจการต่างประเทศอันเนื่องมาจากความเป็นประชาธิปไตย ดังกรณีตัวอย่างต่อไปนี้

### กรณีศึกษาความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างอินโดนีเซียกับสิงคโปร์

ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2007 รัฐบาลอินโดนีเซียและสิงคโปร์ลงนามในข้อตกลง Defense Cooperation Agreement (DCA) ซึ่งเป็นข้อตกลงทวิภาคีในการร่วมมือด้านความมั่นคง รวมถึงการป้องกันอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและสร้างมาตรการจัดการกับผู้ต้องหาชาวอินโดนีเซียที่หนีคดีทุจริตไปอยู่ในสิงคโปร์ ประเด็นที่สร้างความวิตกกังวลต่อข้อตกลง คือ สิงคโปร์จะสามารถเข้าถึงน่านน้ำและดินแดนของอินโดนีเซียในการซ้อมรบของกองทัพสิงคโปร์<sup>160</sup> เมื่อข้อตกลงดังกล่าวกลายเป็นประเด็นสาธารณะก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์จากอย่างกว้างขวางรวมถึงมีการประท้วงจากหลายภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากพื้นที่ที่จะได้รับผลกระทบโดยตรงจากข้อตกลงคือ Siabu (จังหวัด Riau) น่านน้ำ Natuna (บริเวณเกาะ Riau) และ Baturaja (จังหวัดสุมาตราใต้) เนื่องจากบริเวณดังกล่าวจะเป็นพื้นที่ซ้อมรบของกองทัพสิงคโปร์ จึงมีการเรียกร้องให้สภา DPR ปฏิเสธการลงนามในข้อตกลง DCA โดยพรรค Partai Persatuan Pembangunan (PPP) และ พรรค Partai Amanat Nasional (PAN) ออกมาคัดค้านการเห็นชอบของสภา DPR ในข้อตกลง DCA ซึ่งส่งผลให้ข้อตกลง DCA และสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนไม่ผ่านความเห็นชอบของสภา DPR ในที่สุด<sup>161</sup> กรณี DCA จึงเป็นบทสะท้อนถึงกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซียภายใต้รัฐบาล SBY ที่เป็นแบบหลายศูนย์กลางอำนาจ (Multiple center of power) ไม่ใช่อำนาจการตัดสินใจเพียงลำพังของประธานาธิบดีหรือกระทรวงการต่างประเทศแต่อย่างใด<sup>162</sup>

### กรณีการลงโทษอิหร่านในประเด็นโครงการนิวเคลียร์ของ UNSC

อีกกรณีที่บทบาทของสภา DPR และสาธารณชนมีผลกระทบต่อบทบาทในเวทีระหว่างประเทศของรัฐบาล SBY คือ ในเดือน มีนาคม ค.ศ. 2007 ในฐานะสมาชิกไม่ถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (UNSC) ผู้แทนอินโดนีเซียสนับสนุนข้อมติ UNSC Resolution No.1747 ในการลงโทษอิหร่านในประเด็นโครงการนิวเคลียร์ ขณะที่ชาวอินโดนีเซียและขบวนการนักศึกษาบางส่วนออกมาชุมนุมคัดค้าน เนื่องจากเชื่อว่ามาตรการดังกล่าวขัดเคืองโดยสหรัฐฯที่พุ่งเป้าไปยังอิหร่านอย่างไม่เป็นธรรม และ UNSC ยังไม่มีหลักฐานที่แน่ชัด<sup>163</sup> ขณะที่นาง Megawati Soekarnoputri หัวหน้าพรรค PDI-P ออกมาระบุว่า “ควรจะงดออกเสียงตามแนวทางการ

<sup>160</sup> Vermonte, 212.

<sup>161</sup> Anwar, "The Impact of Domestic and Asian Regional Changes on Indonesian Foreign Policy," 130.

<sup>162</sup> Vermonte, 212.

<sup>163</sup> Antarafoto, Tolak Resolusi 1747 [Online] Available from:

<http://www.antarafoto.com/peristiwa/v1175581612/tolak-resolusi-pbb-1747> [14 March 2016]

ต่างประเทศแบบ Bebas-Aktif ของอินโดนีเซีย”<sup>164</sup> ขณะที่ฝ่ายการเมืองบางส่วนเห็นว่าอินโดนีเซียควรสนับสนุนผลประโยชน์ของประเทศมุสลิมด้วยกัน<sup>165</sup> สภา DPR จึงเรียกร้องให้ประธานาธิบดี SBY ชี้แจงและตอบคำถามต่อรัฐสภาแต่ประธานาธิบดี SBY ไม่มาชี้แจงด้วยตนเอง กระทั่งในที่สุดอินโดนีเซียต้องง้อออกเสียงในที่ประชุม UNSC ต่อประเด็นการลงโทษอิหร่านในครั้งต่อมา<sup>166</sup>

### กรณีการเรียกร้องให้รัฐบาลกดดันประเด็นประชาธิปไตยในพม่า

การเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร ค.ศ.2004 มีนักกิจกรรมที่ได้รับการยอมรับจากภาคประชาสังคมที่ทำงานด้านการส่งเสริมประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนได้รับเลือกตั้งเข้ามาหลายคน อาทิ Djoko Susilo และ Nursyahbani Katjasungkana เป็นต้น บุคคลเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนคณะกรรมการด้านนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงแห่งรัฐสภา (Commission I) และ คณะกรรมการด้านสิทธิมนุษยชนแห่งรัฐสภา (Commission III) ซึ่งคณะกรรมการเหล่านี้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมประเด็นประชาธิปไตยใน The ASEAN Inter-Parliamentary Myanmar Caucus (AIPMC) และยังกดดันรัฐบาลอินโดนีเซียให้แสดงท่าทีต่อต้านรัฐบาลที่ไม่เป็นประชาธิปไตยของพม่าอย่างจริงจัง<sup>167</sup>

นอกจากนี้ คณะกรรมการด้านการต่างประเทศยังใช้กลไกของสภา DPR ในการกดดันทั้งรัฐบาลอินโดนีเซียและรัฐบาลพม่าต่อประเด็นประชาธิปไตย เช่น การระงับการตอบรับเอกอัครราชทูตพม่าคนใหม่ที่จะมาดำรงตำแหน่งประจำกรุงจาการ์ต้า การชะลอมติแต่งตั้งเอกอัครราชทูตอินโดนีเซียที่จะไปดำรงตำแหน่งในพม่าออกไปนานกว่าหนึ่งปี นอกจากนี้ สภา DPR ยังชะลอการให้สัตยาบันในกฎบัตร ASEAN (ASEAN Charter) เนื่องจากมีข้อกังวลเกี่ยวกับประเด็นสิทธิมนุษยชนในกฎบัตรว่าจะเป็นการอ่อนข้อให้กับพม่า อย่างไรก็ตาม ท่าทีของสภา DPR ที่ต้องการให้รัฐบาลอินโดนีเซียกดดันพม่านั้นสวนกับแนวทางของรัฐบาล SBY เนื่องจากรัฐบาลต้องการรักษาสัมพันธภาพอันดีกับรัฐบาลพม่าไว้<sup>168</sup> กระแสการตื่นตัวในประเด็นประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนภายในประเทศจึงเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล SBY อย่างเห็นได้ชัด

<sup>164</sup> Detik News, Megawati: Resolusi Dk Pbb Untuk Iran, Seharusnya Ri Abstain [Online] Available from: <http://news.detik.com/berita/d-760683/megawati-resolusi-dk-pbb-untuk-iran-seharusnya-ri-abstain> [14 March 2016]

<sup>165</sup> Vermonte, 213.

<sup>166</sup> Anwar, "The Impact of Domestic and Asian Regional Changes on Indonesian Foreign Policy," 131.

<sup>167</sup> Vermonte, 213.

<sup>168</sup> Ibid., 214.

## กรณีความเห็นต่างระหว่างประธานาธิบดี SBY กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

อีกหนึ่งตัวอย่างที่สะท้อนถึงการดำเนินนโยบายต่างประเทศแบบหลายศูนย์กลางอำนาจ (Multiple center of power) คือ กรณีโครงการตั้งฐานปฏิบัติการกองทัพเรือสหรัฐฯในเมืองดาร์วิน ประเทศออสเตรเลีย (Plans to station US marines) ซึ่งโครงการดังกล่าวถูกตีความอย่างกว้างขวางว่าเป็นยุทธศาสตร์การต่อต้านอิทธิพลจีนของสหรัฐฯและออสเตรเลีย<sup>169</sup> โครงการดังกล่าวตั้งอยู่ใกล้กับพรมแดนของอินโดนีเซีย Marty Natalegawa รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอินโดนีเซีย จึงออกแถลงการณ์คัดค้านใน ค.ศ. 2011 โดยให้เหตุผลว่า อินโดนีเซียต้องการหลีกเลี่ยงการเข้าใจผิดว่าเป็นการขยายกองกำลังในภูมิภาค ที่อาจนำมาซึ่งความตึงเครียดในภูมิภาคได้ ในขณะที่ประธานาธิบดี SBY ออกมาประกาศให้ความเชื่อมั่นว่าโครงการของสหรัฐฯจะไม่ก่อให้เกิดอันตรายกับอินโดนีเซียแต่อย่างใด<sup>170</sup> อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์นี้ทั้งประธานาธิบดี SBY และรัฐมนตรี Natalegawa ต่างออกมาปฏิเสธว่าไม่ได้เป็นความขัดแย้งส่วนบุคคลแต่อย่างใด<sup>171</sup> แต่ก็เป็นอีกหนึ่งบทสะท้อนว่าประธานาธิบดี SBY ไม่ใช่ศูนย์กลางอำนาจในการกำหนดนโยบายต่างประเทศโดยลำพังแต่อย่างใด

### กรณีการจัด “Foreign Policy Breakfasts”

ในสมัยของ Hassan Wirajuda รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศภายใต้รัฐบาล SBY 1 (ค.ศ. 2004-2009) ได้ทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น โดย Wirajuda จัดให้มีการรับฟังคำปรึกษาจากบรรดานักวิชาการ กลุ่มศาสนา สื่อสารมวลชน และองค์กรภาคประชาสังคม รวมถึงสมาชิกรัฐสภา ในการประชุมเชิงปฏิบัติการ นอกจากนี้ ยังมีการจัด “Foreign Policy Breakfast” ซึ่งเป็นวงสนทนาแบบปิดเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากบรรดานักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญ ส่งผลให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศภายใต้รัฐบาล SBY ได้รับการตรวจสอบและวิพากษ์วิจารณ์จากสาธารณชนมากกว่ารัฐบาลชุดก่อนๆ<sup>172</sup>

<sup>169</sup> Daniel Flitton and Jessica Wright, Indonesia Wants Answers on Us Military Plans [Online] Available from: <http://www.smh.com.au/national/indonesia-wants-answers-on-us-military-plans-20111111-1nbxg.html> [14 May 2016]

<sup>170</sup> Vermonte, 211.

<sup>171</sup> Erwida Maulia, "Discourse : No Rift in Personalities or Policy between President and Me: Fm," *The Jakarta Post*, December 31 2011.

<sup>172</sup> Anwar, "The Impact of Domestic and Asian Regional Changes on Indonesian Foreign Policy," 131.



กล่าวโดยสรุป ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในกิจการต่างประเทศอินโดนีเซียมาจากแรงจูงใจสองประการคือ (1) ความเปลี่ยนแปลงจากการปฏิรูประบบราชการในกระทรวงการต่างประเทศ (2) การให้ความสำคัญต่อประเด็นประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนเป็นวาระแรกๆของนโยบายต่างประเทศ<sup>173</sup> หากมองภาพรวมถึงสถานการณ์การเมืองภายในอินโดนีเซีย การจัดการความขัดแย้ง ตลอดจนกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซียในสมัยรัฐบาล SBY แสดงให้เห็นถึงการมีธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาสังคม จึงเป็นบทพิสูจน์ถึงความจำเป็นประชาธิปไตยที่รัฐบาล SBY พยายามนำเสนอกับชาวอินโดนีเซียและประชาคมระหว่างประเทศมาโดยตลอด ซึ่งมีได้เป็นเพียงการโฆษณาชวนเชื่อหรือสร้างความหวังลมๆแล้งๆเท่านั้น อันที่จริง “การฟื้นคืนชีพของประชาธิปไตย” ทั้งในการเมืองภายในและกิจการต่างประเทศต่างมีส่วนช่วยให้อินโดนีเซียชนะใจสหรัฐฯจนกลับมาสนับสนุนและสร้างกรอบความร่วมมือ อาทิ ด้านการทหารช่วง ค.ศ. 2005 และ US-Indonesia Comprehensive Partnership Agreement ใน ค.ศ. 2010<sup>174</sup> เป็นต้น และการนำเสนอความเป็นประชาธิปไตยในนโยบายต่างประเทศยังช่วยสร้างความชอบธรรมให้รัฐบาล SBY ทั้งในระดับชาติและระดับระหว่างประเทศ<sup>175</sup> นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศอินโดนีเซียยังเชื่อว่าความเป็นประชาธิปไตยเป็น “อำนาจอ่อน” (Soft Power) ที่สำคัญในการยกระดับนโยบายต่างประเทศ ยกกระดับภาพลักษณ์ในระดับระหว่างประเทศ และ ช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพของภูมิภาคด้วยเช่นกัน<sup>176</sup>

ประเด็นการนำเสนอความเป็นประชาธิปไตยนั้น ประธานาธิบดี SBY ระบุว่า “ทุกความสำเร็จจากความเป็นประชาธิปไตยของอินโดนีเซียทำให้อินโดนีเซียแข็งแกร่งขึ้นในการมีศักยภาพที่จะดำเนินกิจกรรมใหม่ๆในนโยบายต่างประเทศ เล่นบทบาทที่ยิ่งใหญ่ขึ้นและหลากหลายมากขึ้น และ มีส่วนช่วยในการกำหนดระเบียบของภูมิภาคและระเบียบโลก<sup>177</sup> ขณะที่ Hassan Wirajuda รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (ค.ศ. 2001-2009) มองว่า “ประชาธิปไตยทำให้ประชาคมระหว่างประเทศยอมรับอินโดนีเซียทั้งจากประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่พัฒนาแล้ว”<sup>178</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการนำเสนอความเป็นประชาธิปไตยในสภาวะทางการเมืองที่มีเสถียรภาพ การยกระดับให้ประชาธิปไตยเป็นภาพลักษณ์ของอินโดนีเซียในเวทีระหว่างประเทศ

<sup>173</sup> Nabbs-Keller, 70.

<sup>174</sup> Evan A. Laksmana, "Indonesia's Pivotal Role in the Us Grand Strategy," *The Jakarta Post*, 6 October 2009.

<sup>175</sup> Nabbs-Keller, 70.

<sup>176</sup> Laksmana, "Indonesia's Rising Regional and Global Profile: Does Size Really Matter?," 164.

<sup>177</sup> Susilo Bambang Yudhoyono, President Yudhoyono's Speech at Our Annual Address-Wilton Park: Indonesia's Role as a Regional and Global Actor [Online] Available from: <https://www.wiltonpark.org.uk/president-yudhoyonos-speech-at-our-annual-address/> [23 April 2016]

<sup>178</sup> Acharya, 14.

การจัดให้ประเด็นประชาธิปไตยอยู่ในวาระต้นๆของยุทธศาสตร์การต่างประเทศ และการกำหนดนโยบายต่างประเทศด้วยกระบวนการที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ฯลฯ จะช่วยสร้างโอกาสทองให้แก่อินโดนีเซียในการยกระดับภาพลักษณ์ของประเทศทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก แต่ในทางกลับกัน รัฐบาล SBY ก็มีต้นทุนที่ต้องจ่ายไม่น้อยเช่นกัน กล่าวคือ ความเป็นประชาธิปไตยที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซียสร้างความยากลำบากให้กับรัฐบาล SBY ทั้งในแง่ของความสอดคล้องและความต่อเนื่องของรัฐบาลซึ่งต้องอิงอยู่กับความซับซ้อนจากปัจจัยการมีส่วนร่วมของตัวแสดงและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของสภา DRP และ สาธารณชน<sup>179</sup> อันที่จริงโดยธรรมชาติของผู้บริหารปกครองประเทศย่อมมุ่งหวังว่าการใช้อำนาจรัฐควรเป็นไปอย่างราบรื่น มีเอกภาพ และ รวดเร็ว เพื่อมุ่งไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายที่รัฐบาลปรารถนาไว้ แต่กระบวนการประชาธิปไตยกลับเพิ่มความซับซ้อนให้การใช้อำนาจรัฐมีข้อจำกัด เงื่อนไข ต้นทุน และ ใช้เวลาดำเนินการยาวนานขึ้นซึ่งสร้างอุปสรรคและความยากลำบากให้กับรัฐบาล SBY ไม่น้อยเช่นกัน

กระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศที่เป็นประชาธิปไตยในแง่มุมหนึ่งสร้างเงื่อนไขให้กับรัฐบาลซึ่งต้องใช้ความพยายามรักษาพันธมิตรทางการเมืองในรัฐสภา กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มศาสนา ตลอดจนรัฐบาลยังจำเป็นต้องรักษาความสัมพันธ์ในการรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาสังคม นักวิชาการ นักศึกษา และ สื่อสารมวลชน เพื่อสร้างความชอบธรรมให้การดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลทั้งในประเทศและระดับระหว่างประเทศ ปრაกฏการณ์ที่เกิดขึ้นในการดำเนินกิจการต่างประเทศของรัฐบาล SBY จึงสอดคล้องกับแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberalism) ซึ่งรัฐต้องยอมสละอำนาจบางประการไปเพื่อแลกกับผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากความร่วมมือโดยกิจการต่างประเทศของรัฐบาล SBY สะท้อนให้เห็นว่าท่ามกลางความยุ่งยากในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศให้ยึดโยงกับหลักการประชาธิปไตย รัฐได้รับผลตอบแทนด้วยการมีภาพลักษณ์ที่ดีขึ้นจากความเป็นประชาธิปไตยและมีธรรมาภิบาลในสายตาประชาคมระหว่างประเทศ และท้ายที่สุดจึงเป็นปัจจัยที่สร้างโอกาสให้แก่รัฐบาลอินโดนีเซียในการก้าวขึ้นมาเป็นมหาอำนาจที่โดดเด่นทั้งในภูมิภาคและระดับโลก

ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในกระบวนการนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล SBY ซึ่งแตกต่างไปจากรัฐบาลยุคก่อนๆอย่างเห็นได้ชัด นอกจากจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อพัฒนาการที่ก้าวกระโดดของอินโดนีเซียในเวทีโลกแล้วยังเป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้ออำนวยให้การจัดการความขัดแย้งอาจะห์เป็นไปในทางที่ดีขึ้นเช่นกัน เนื่องจากประเด็นประชาธิปไตยและการดำเนินนโยบายต่างประเทศใน

<sup>179</sup> Laksmana, "Indonesia's Rising Regional and Global Profile: Does Size Really Matter?," 165.

วิธีของรัฐบาล SBY กลายเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในกระบวนการสันติภาพอาแจห์ ดังจะได้  
พิจารณาในบทต่อไป



## บทที่ 4

### การต่างประเทศของรัฐบาล Yudhoyono และผลกระทบต่อกระบวนการ สันติภาพอาเจาะห์

เสถียรภาพและความมั่นคงภายในของอินโดนีเซียมีความเชื่อมโยงกับเสถียรภาพและความมั่นคงของภูมิภาคซึ่งส่วนหนึ่งมาจากปัจจัยพื้นฐานทางภูมิรัฐศาสตร์ อินโดนีเซียเป็นประเทศหมู่เกาะขนาดใหญ่กว่า 13,000 เกาะ มีเนื้อที่ทั้งหมดราว 2 ล้านตารางกิโลเมตร ตั้งอยู่ระหว่างทิศใต้ของอนุทวีปอินเดียยาวจรดด้านทิศเหนือของออสเตรเลีย<sup>180</sup> เป็นสะพานเชื่อมระหว่างทวีปเอเชียและออสเตรเลีย ควบคุมจุดยุทธศาสตร์ทางทะเลและเส้นทางการเดินเรือสำคัญอย่างช่องแคบมะละกา<sup>181</sup> ใน ค.ศ. 2004 อินโดนีเซียมีจำนวนประชากรกว่า 223 ล้านคนและเพิ่มขึ้นเป็น 257 ล้านคนใน ค.ศ. 2015<sup>182</sup> ซึ่งมากเป็นอันดับที่ 4 ของโลกและยังเป็นประเทศที่มีประชากรมุสลิมมากที่สุดในโลก ขณะที่อาเจาะห์ตั้งอยู่ตอนเหนือสุดของเกาะสุมาตราและเป็นปากทางเข้าสู่ช่องแคบมะละกา และเต็มไปด้วยแหล่งทรัพยากรพลังงานที่สำคัญแห่งหนึ่งในภูมิภาค ดังนั้น หากรัฐบาลอินโดนีเซียยังคงปล่อยให้สถานการณ์ความขัดแย้งบานปลายต่อไป ปัญหาที่เกิดขึ้นอาจไม่ใช่เพียงความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับ GAM แต่อาจตามมาด้วยภัยความมั่นคงรูปแบบต่างๆที่แผ่กระจาย เช่น ภัยคุกคามจากขบวนการก่อการร้ายสากลซึ่งอาจใช้อาเจาะห์เป็นฐานที่มั่นในภูมิภาค การสนับสนุนขบวนการแบ่งแยกดินแดนจากต่างประเทศที่หวังผลประโยชน์ทางทรัพยากรพลังงานและเศรษฐกิจ หรือภัยคุกคามต่อความมั่นคงทางทะเลในช่องแคบมะละกา ซึ่งอาจกระทบต่อเส้นทางการเดินเรือของภูมิภาค เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ความไม่มั่นคงในอาเจาะห์ย่อมส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของภูมิภาคอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

#### 4.1. ความสัมพันธ์ระหว่างอาเจาะห์กับการต่างประเทศภายใต้รัฐบาล SBY

ในการจัดการด้านความมั่นคงของอินโดนีเซีย เมื่อพิจารณาผ่านปฏิบัติการทางทหาร (Operasi Militer) พบว่า ปฏิบัติการของ TNI ส่วนใหญ่เป็นภารกิจความมั่นคงภายในประเทศมากกว่าการป้องกันภัยจากภายนอกประเทศ จากสถิติ ค.ศ. 1945-2004 พบว่าอินโดนีเซียมีปฏิบัติการทางทหารทั้งสิ้น 249 ปฏิบัติการ เป็นปฏิบัติการทางทหารที่มีต่อภัยคุกคามจากภายนอก

<sup>180</sup> ไมเคิล ลีเฟอร์, 71.

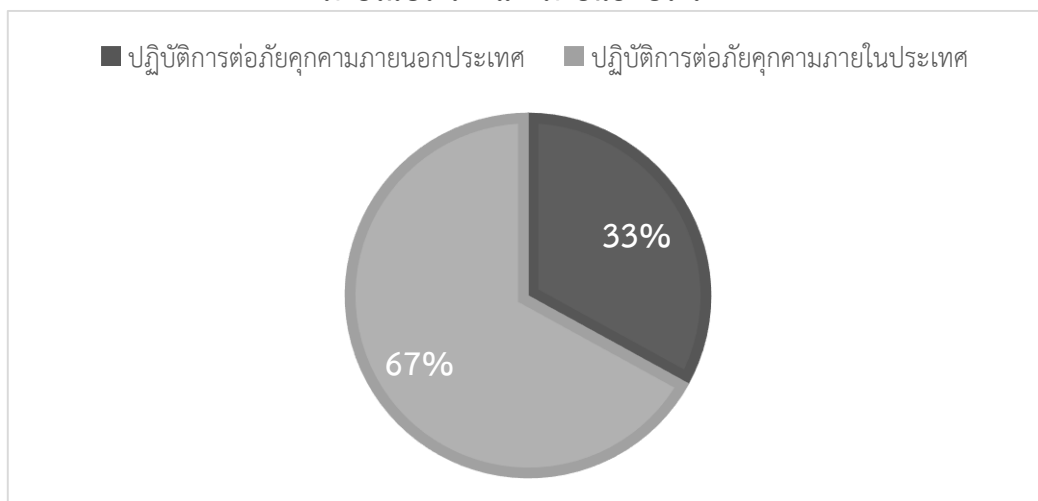
<sup>181</sup> Laksmana, "Indonesia's Pivotal Role in the Us Grand Strategy."

<sup>182</sup> The World Bank, Indonesia's Data [Online] Available from:

<http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=ID> [16 September 2016]

ประเทศเพียงร้อยละ 33 และเป็นปฏิบัติการทางทหารที่มีต่อภัยคุกคามภายในประเทศมากถึงร้อยละ 77<sup>183</sup> ดังแผนภูมิต่อไปนี้

ภาพที่ 4.1 แผนภูมิแสดงสัดส่วนปฏิบัติการทางทหาร ค.ศ. 1945-2004  
ภายในประเทศและภายนอกประเทศ



ที่มา: Andi Widjajanto and Artanti Wardhani, “Hubungan Intelijen-Negara 1945-2004,” 41-42.

แม้ว่าช่วงปี ค.ศ. 1945-2004 จะรวมเอาเหตุการณ์สำคัญในประวัติศาสตร์อินโดนีเซียทั้งช่วงเรียกร้องเอกราชในยุคอาณานิคมและช่วงยุคเผด็จการ Soeharto ซึ่งมีการปราบปรามพรรคคอมมิวนิสต์ (PKI) ภายใต้บริบทสงครามเย็นรวมถึงผู้เห็นต่างทางการเมืองในยุคระเบียบใหม่ (Orde Baru) แต่จากสถิติพบว่า ช่วงหลังสิ้นสุดยุคเผด็จการ Soeharto เข้าสู่ยุคปฏิรูป (Reformasi) ค.ศ. 1998-2004 ซึ่งภัยคุกคามจากลัทธิอาณานิคมและคอมมิวนิสต์จบสิ้นไปแล้วและบทบาทของกองทัพอินโดนีเซียในทางการเมืองที่ลดลงหลังยุคระเบียบใหม่ด้วยเช่นกัน แต่กลับปรากฏว่าจำนวนปฏิบัติการทางทหารลดลงไปเพียงเล็กน้อย ดังแผนภูมิต่อไปนี้

<sup>183</sup> Andi Widjajanto and Artanti Wardhani, *Hubungan Intelijen-Negara 1945-2004* (Jakarta: PACIVIS Universitas Indonesia and Friedrich Ebert Stiftung (FES), 2008), 41-42.

ภาพที่ 4.2 แผนภูมิแสดงจำนวนปฏิบัติการทางทหาร ค.ศ. 1945-2004



ที่มา: Andi Widjajanto and Artanti Wardhani, “Hubungan Intelijen-Negara 1945-2004,” 39-41.

จากแผนภูมิข้างต้นช่วง ค.ศ. 1998-2004 มีปฏิบัติการทางทหารทั้งสิ้น 15 ครั้งซึ่งเป็นปฏิบัติการเพื่อเอาชนะภัยคุกคามจากขบวนการแบ่งแยกดินแดนคือ กรณีอาเจห์และติมอร์ตะวันออก<sup>184</sup> ดังตารางต่อไปนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>184</sup> Ibid., 96.

ตารางที่ 4.1 ปฏิบัติการทางทหาร (Operasi Militer) ช่วงปี ค.ศ. 1998-2004

ชื่อปฏิบัติการทางทหาร	พื้นที่ปฏิบัติการ	ศัตรู	ประเด็นการต่อสู้
Operasi Wibawa 99	เกาะสุมาตรา	GAM	ขบวนการแบ่งแยกดินแดน
Operasi Sadar Rencong I	เกาะสุมาตรา	GAM	ขบวนการแบ่งแยกดินแดน
Operasi Sadar Rencong II	เกาะสุมาตรา	GAM	ขบวนการแบ่งแยกดินแดน
Operasi Sadar Rencong III	เกาะสุมาตรา	GAM	ขบวนการแบ่งแยกดินแดน
Operasi Cinta Meunasah I	เกาะสุมาตรา	GAM	ขบวนการแบ่งแยกดินแดน
Operasi Cinta Meunasah II	เกาะสุมาตรา	GAM	ขบวนการแบ่งแยกดินแดน
Operasi Darurat Sipil I	เกาะสุมาตรา	GAM	ขบวนการแบ่งแยกดินแดน
Operasi Pemulihan Ketertiban dan Hukum I	เกาะสุมาตรา	GAM	ขบวนการแบ่งแยกดินแดน
Operasi Pemulihan Ketertiban dan Hukum II	เกาะสุมาตรา	GAM	ขบวนการแบ่งแยกดินแดน
Operasi Pemulihan Ketertiban dan Hukum III	เกาะสุมาตรา	GAM	ขบวนการแบ่งแยกดินแดน
Operasi Darurat Militer I (Operasi Terpadu)	เกาะสุมาตรา	GAM	ขบวนการแบ่งแยกดินแดน
Operasi Darurat Militer II (Operasi Terpadu)	เกาะสุมาตรา	GAM	ขบวนการแบ่งแยกดินแดน
Operasi Darurat Sipil II	เกาะสุมาตรา	GAM	ขบวนการแบ่งแยกดินแดน
Operasi Sapu Jagat	ติมอร์ตะวันออก	Fretilin	ขบวนการแบ่งแยกดินแดน
Pengamanan Pasca Jajak Pendapat di Timor Timur	ติมอร์ตะวันออก	Fretilin	ขบวนการแบ่งแยกดินแดน

ที่มา: Andi Widjanto and Artanti Wardhani, “Hubungan Intelijen-Negara 1945-2004,” 97.

จากตารางข้างต้น ช่วงระยะเวลา 6 ปีหลังยุกระบียบใหม่จนกระทั่งเข้าสู่สมัยรัฐบาล SBY ปฏิบัติการทางทหารเกิดขึ้นเพื่อปราบปราม GAM ในอาเจะห์มากถึง 13 ครั้งจากทั้งหมด 15 ครั้ง มีเพียง 2 ครั้งเท่านั้นที่เกิดขึ้นในติมอร์ตะวันออก สะท้อนให้เห็นว่าหลังสิ้นสุดยุกระบียบใหม่ ค.ศ. 1998 สถานการณ์ที่ฝ่ายรัฐใช้ความรุนแรงอย่างจริงจังยังคงเป็นไปเพื่อการปราบปราม GAM ในอา

จะเห็นได้ว่าหากมองในมุมกลับกัน การปฏิรูปที่เกิดขึ้นหลังยุคระเบียบใหม่ ค.ศ. 1998 อินโดนีเซียพยายามสร้างการเมือง การปกครอง และ สังคมให้มีความเป็นประชาธิปไตย มีธรรมาภิบาล และ เคารพในหลักการสิทธิมนุษยชนมากขึ้น แต่สถานการณ์ในอาแจเซห์กลับแปรียบเสมือนรอยต่างของรัฐบาลอินโดนีเซียมาโดยตลอด เนื่องจากท้ายที่สุดแล้วยุทธศาสตร์ความมั่นคงในลักษณะนี้ยังคงนำมาซึ่งการละเมิดสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นที่จับตามองจากประชาคมระหว่างประเทศมาอย่างต่อเนื่องเช่นกัน<sup>185</sup>

อย่างไรก็ตาม มุมมองจากฝ่ายความมั่นคงในสมัยรัฐบาล SBY หลังความสำเร็จในการเจรจาสันติภาพอาแจเซห์ที่มีต่อการจัดการความขัดแย้งก็เปลี่ยนไปเช่นกัน จากสมุดปกขาวกระทรวงกลาโหม ค.ศ. 2008 (Buku Putih Pertahanan Indonesia 2008, Departemen Pertahanan Republik Indonesia) ระบุถึงการนำนโยบายและยุทธศาสตร์กลาโหมของประเทศไปปฏิบัติ (Kebijakan Strategis Penyelenggaraan Pertahanan Negara) ว่า

“ผลจากการแก้ไขปัญหอาแจเซห์เป็นความสำเร็จอย่างครอบคลุมของอินโดนีเซีย และเป็นแม่แบบการจัดการความขัดแย้งในพื้นที่อื่นๆของอินโดนีเซีย โดยเงื่อนไขสถานการณ์ที่ดีขึ้นทำให้อาแจเซห์เป็นแม่แบบการสร้างสังคมที่เจริญรุ่งเรือง ปลอดภัย และ ยุติธรรม อินโดนีเซียยกย่องความพยายามของประชาคมระหว่างประเทศที่เข้ามาช่วยในกระบวนการสร้างสันติภาพในอาแจเซห์อย่างจริงจัง”<sup>186</sup>

ขณะที่ฝ่ายความมั่นคงเคยคัดค้านบทบาทประชาคมระหว่างประเทศในการเจรจาสันติภาพมาโดยตลอด แต่เมื่อสถานการณ์ในอาแจเซห์เป็นไปในแนวทางที่ดีขึ้นและยังได้รับการยอมรับจากภายนอกประเทศ ท่าทีของกระทรวงกลาโหมจึงหันกลับมายอมรับและยกย่องบทบาทของประชาคมระหว่างประเทศในที่สุด ประกอบกับช่วงเวลาการเจรจาสันติภาพอาแจเซห์เป็นช่วงเวลาใกล้เคียงกับการเริ่มบทบาทด้านการต่างประเทศของรัฐบาล SBY หลังรับตำแหน่ง การที่ประชาคมระหว่างประเทศให้การยอมรับกระบวนการสันติภาพอาแจเซห์นั้นถือเป็นผลกำไรต่อภาพลักษณ์ของอินโดนีเซียในสายตาประชาคมระหว่างประเทศด้วยเช่นกัน<sup>187</sup> ดังนั้น ท่าทีที่เปลี่ยนไปของฝ่ายความมั่นคงจึงเป็นส่วนหนึ่งของการปรับตัวซึ่งรัฐยอมเสียอำนาจอธิปไตยบางส่วนเพื่อแลกกับประโยชน์ที่จะได้รับจากความร่วมมือกับประชาคมระหว่างประเทศ

<sup>185</sup> Ibid., 57.

<sup>186</sup> Departemen Pertahanan Republik Indonesia, *Buku Putih Pertahanan Indonesia 2008*, Nomor: Per/03/M/li/2008 (Jakarta: Departemen Pertahanan Republik Indonesia, 2008), 75.

<sup>187</sup> Muna, 162.



แม้ว่าสถานการณ์ในอาเจะห์จะกลับมามีสันติภาพอีกครั้ง แต่จากมุมมองของกระทรวงกลาโหมอินโดนีเซียยังคงคาดการณ์ว่าภายในสองทศวรรษข้างหน้า (ค.ศ. 2029) อาเจะห์ยังคงมีความเสี่ยงต่อภัยคุกคาม 3 ประเภท คือ ภัยจากกองกำลังต่างชาติที่จะเข้ามาสนับสนุนการเคลื่อนไหวของขบวนการแบ่งแยกดินแดน ภัยจากความขัดแย้งเรื่องพรมแดน และ ภัยคุกคามที่มีต่อทรัพยากรพลังงานของอินโดนีเซีย การผงาดขึ้นของอินโดนีเซียในระดับภูมิภาคและการมีสถานภาพด้านความมั่นคงในระดับโลกที่ได้รับการยอมรับจึงสืบเนื่องมาจากยุทธศาสตร์ที่มีต่อจุดอ่อนภายในประเทศนั่นเอง<sup>188</sup> ดังนั้นสันติภาพที่เกิดขึ้นในอาเจะห์จึงเป็นส่วนหนึ่งของตัวชี้วัดความมั่นคงภายในประเทศที่มีเสถียรภาพมากขึ้น และส่งผลกระทบต่ออนาคตการดำเนินกิจการต่างประเทศของรัฐบาล SBY

#### 4.2 ความท้าทายในอาเจะห์ของรัฐบาล SBY

เป็นที่ยอมรับว่ากระแสตอบรับของ Susilo Bambang Yudhoyono และ Jusuf Kalla จากผลการเลือกตั้งประธานาธิบดีทั้งสองรอบในจังหวัด Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) มีความเหนือกว่า Megawati-Hasyim อย่างเห็นได้ชัดซึ่ง SBY-JK ได้รับชัยชนะอย่างถล่มทลาย ตามผลคะแนน ดังนี้

ตารางที่ 4.2 ผลการเลือกตั้งประธานาธิบดีในจังหวัดอาเจะห์ ค.ศ.2004

ผู้สมัครรับเลือกตั้ง	ผลคะแนนการเลือกตั้งครั้งที่ 1	คิดเป็นร้อยละ	ผลคะแนนการเลือกตั้งครั้งที่ 2	คิดเป็นร้อยละ
SBY-JK	519,197	24.39	1,561,156	78
Megawati-Hasyim	120,226	5.65	463,769	22

ที่มา: สรุปรูปจาก Aris Ananta, Evi Nurvidya Arifin, and Leo Suryadinata,

“Emerging Democracy in Indonesia,” 80-83,107.<sup>189</sup>

ผลการเลือกตั้งในจังหวัดอาเจะห์สะท้อนให้เห็นว่าชาวอาเจะห์ส่วนใหญ่มองว่า SBY-JK น่าจะเป็นตัวเลือกที่ดีกว่า Megawati-Hasyim ในการบริหารและจัดการความขัดแย้งในอาเจะห์ ซึ่ง SBY

<sup>188</sup> Laksmana, "Indonesia's Rising Regional and Global Profile: Does Size Really Matter?," 166-67.

<sup>189</sup> Aris Ananta, Evi Nurvidya Arifin, and Leo Suryadinata, *Emerging Democracy in Indonesia*, 80-83,107.

เคยมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนกระบวนการสันติภาพในยุครัฐบาล Megawati ที่ใช้นโยบายที่แข็งแกร่งและชาตินิยมในกรณีอาเจะห์ นำสังเกตเป็นอย่างยิ่งว่าในช่วงการเลือกตั้ง SBY-JK กลับมิได้นำเสนอแนวทางการจัดการปัญหาอาเจะห์ด้วยวิธีการเจรจากับ GAM แต่อย่างใด ทั้งๆที่เคยมีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้แทนรัฐบาลเจรจากับ GAM ทั้งในสมัย Wahid และ Megawati ประกอบกับภาพลักษณ์ที่ SBY-JK พยายามนำเสนอในการเลือกตั้งครั้งนี้คือ ความเป็นประชาธิปไตยและเสรีนิยมมากกว่าสองกลุ่มอำนาจเก่า เมื่อเป็นเช่นนั้น SBY-JK ก็น่าจะมีทัศนคติที่ชัดเจนของนโยบายจัดการความขัดแย้งอาเจะห์ด้วยกระบวนการที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้นเช่นกัน แม้ว่าผลการเลือกตั้งประธานาธิบดีดูเหมือนว่า Megawati จะได้รับความนิยมจากการเมืองในส่วนกลางลดลง แต่ในกรณีอาเจะห์ซึ่ง Megawati เคยประกาศใช้กฎอัยการศึกในอาเจะห์ใน ค.ศ. 2003 และตามมาด้วยปฏิบัติการทางทหารอย่างรุนแรงกลับได้รับแรงสนับสนุนเป็นอย่างมากจากผลสำรวจความคิดเห็นชาวอินโดนีเซีย<sup>190</sup> อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาดังกล่าว SBY ในฐานะรัฐมนตรีของรัฐบาล Megawati ก็เคยออกมาสนับสนุนข้อเรียกร้องของกองทัพที่เสนอให้ประกาศภาวะฉุกเฉินในอาเจะห์ พร้อมกับเคยอ้างถึงขบวนการ GAM ว่าเป็นผู้ก่อการร้ายที่ไม่สมควรที่จะเจรจากับ แต่ประเด็นดังกล่าวมีการโต้แย้งว่า SBY ไม่มีทางเลือกที่ดีไปกว่าการคล้อยตามนโยบายของรัฐบาล Megawati<sup>191</sup>

จากกระแสทางสังคมและท่าทีของชนชั้นนำทางการเมืองที่มีต่อกรณีอาเจะห์จึงพออธิบายได้ว่าเหตุใด SBY-JK จึงไม่นำเสนอแนวทางการจัดการความขัดแย้งในอาเจะห์ที่เป็นรูปธรรมในระหว่างการทำเสียงเลือกตั้ง ยิ่งไปกว่านั้น ภายหลังจากการเลือกตั้งรัฐบาล SBY ก็ไม่ได้จัดให้การแก้ปัญหาความขัดแย้งอาเจะห์เป็นวาระหลักของรัฐบาล ในช่วง 100 วันแรกของรัฐบาล SBY ไม่มีการประกาศนโยบายใดๆอย่างเป็นทางการเกี่ยวกับอาเจะห์ ไม่มีคำสั่งถอนกองกำลัง TNI ออกจากพื้นที่ ไม่มีการให้นิรโทษกรรมนักโทษการเมืองชาวอาเจะห์ และ ไม่มีแม้กระทั่งการแสดงความเสียใจกับสิ่งที่รัฐบาลชุดก่อนๆกระทำต่อชาวอาเจะห์ มิหนำซ้ำวันที่ 18 พฤศจิกายน ค.ศ. 2004 รัฐบาล SBY ยังขยายการใช้ประกาศภาวะฉุกเฉินในอาเจะห์ออกไปอีก 6 เดือน ส่งผลให้รัฐบาล SBY ถูกวิจารณ์จากนักสิทธิมนุษยชนต่อการไม่มีปฏิกิริยาใดๆในการจัดการความขัดแย้งในอาเจะห์<sup>192</sup>

หากพิจารณาถึงความซับซ้อนของการจัดการความขัดแย้งในอาเจะห์ประกอบกับประสบการณ์ที่ผ่านมาของรัฐบาลชุดก่อนๆจะพบว่า การเผชิญหน้ากับความขัดแย้งนั้นฝ่ายที่มีความเปราะบางและง่ายต่อการพลาดพลั้งนั้นกลับไม่ใช่ฝ่าย GAM แต่เป็นฝ่ายรัฐบาลอินโดนีเซียเอง กล่าวคือ เป้าหมายสูงสุดของ GAM คือ การประกาศเอกราชแยกตนเป็นรัฐอิสระจากอินโดนีเซีย

<sup>190</sup> Marcus Mietzner, "The Politics of Military Reform in Post-Suharto Indonesia: Elite Conflict, Nationalism and Institutional Resistance.," *Policy Studies (East-West Center Washington)* 23 (2006).

<sup>191</sup> Miller, 150-51.

<sup>192</sup> Ibid., 153.

และมีเป้าหมายการเจรจาเพื่อเรียกร้องต่อประชาคมระหว่างประเทศกดดันให้รัฐบาลอินโดนีเซีย ยินยอมมอบเอกราชให้แก่ชาวอาเจห์<sup>193</sup> นอกจาก GAM จะไม่เคยละทิ้งอุดมการณ์เรื่องเอกราช แล้ว GAM ยังอาศัยประโยชน์จากการเจรจาและข้อตกลงหยุดยิงในรัฐบาลชุดก่อนๆ ในการขยายกองกำลังและเขตอิทธิพลเพิ่มขึ้นด้วย<sup>194</sup> และหาก GAM เดินเกมส์ต่อสู้ด้วยยุทธวิธีหรือการเจรจาไม่เป็นผล สิ่งที่ GAM จะได้รับอย่างแน่ที่สุกก็คือการปราบปรามจากฝ่าย TNI ซึ่งมีได้เร็วยิ่งไปกว่าสิ่งที่ GAM เผชิญมาแล้วกว่า 30 ปี

ในทางกลับกัน ฝ่ายรัฐบาลอินโดนีเซียเผชิญหน้ากับความซับซ้อนมากกว่าในการจัดการความขัดแย้งนี้ เพราะหากจะใช้ความรุนแรงปราบปรามอย่างเด็ดขาดก็สามารถทำได้เนื่องจากมีความพร้อมทั้งด้านสรรพกำลัง เงินทุน และ การสนับสนุนจากต่างประเทศ หากจะโน้มน้าวให้ประชาคมระหว่างประเทศเห็นชอบเพื่อการรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงในภูมิภาคจากภัยก่อการร้ายก็ย่อมกระทำได้ แต่ก็ขัดแย้งกับการพัฒนาประชาธิปไตยและจะทำให้ตกเป็นเป้าการวิจารณ์จากนอกประเทศถึงปัญหาด้านการละเมิดสิทธิมนุษยชน และอาจกระทบถึงความน่าเชื่อถือของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และการค้าการลงทุนระหว่างประเทศได้เช่นกัน อีกแนวทางหนึ่งหากรัฐบาลเลือกที่จะยอมอ่อนข้อให้กับฝ่าย GAM รัฐบาลก็ต้องเผชิญกับการต่อต้านจาก TNI และฝ่ายการเมืองในรัฐสภาซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลได้ ดังจะเห็นได้จากการเจรจาของรัฐบาล Wahid และ Megawati ซึ่ง SBY เคยมีบทบาทสำคัญแต่กลับถูกกดดันและคัดค้านอย่างหนักจากฝ่าย TNI และส.ส.ในรัฐสภาส่วนใหญ่ซึ่งไม่เห็นด้วยกับการเจรจาดังกล่าว<sup>195</sup> ดังนั้น สภาพแวดล้อมความกดดันที่รัฐบาลอินโดนีเซียเผชิญนั้นมีความซับซ้อนกว่าฝ่าย GAM อย่างเห็นได้ชัด รัฐบาล SBY จึงจำเป็นต้องใช้ความระมัดระวังและรอบคอบมากเป็นพิเศษหากจะกำหนดนโยบายใดๆ เกี่ยวกับอาเจห์ต่อสาธารณชนและประชาคมระหว่างประเทศ

### 4.3 การเจรจาครั้งใหม่

แม้ว่ารัฐบาลใหม่จะมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น เป็นความหวังใหม่แก่ชาวอินโดนีเซีย และประชาคมระหว่างประเทศถึงการจัดการความขัดแย้งในอาเจห์ แต่ความรุนแรงในอาเจห์ระหว่าง TNI กับ GAM ยังคงดำเนินต่อไปภายใต้การประกาศเป็นพื้นที่ปฏิบัติการทางทหาร (DOM) ที่ประกาศไว้ตั้งแต่ ค.ศ. 2003 ถึงแม้ว่ารัฐบาลใหม่จะไม่ได้ประกาศนโยบายในอาเจห์ต่อสาธารณชน

<sup>193</sup> Kirsten E. Schulze, "The Free Aceh Movement (Gam): Anatomy of a Separatist Organization.," *Policy Studies (East-West Center Washington)* 2 (2004): 3.

<sup>194</sup> Edward Aspinall and Harold Crouch, "The Aceh Peace Process: Why It Failed," *Policy Studies (East-West Center Washington)* 1 (2003): 8.

<sup>195</sup> *Ibid.*, 2.

อย่างเป็นทางการ ปรากฏว่ารัฐบาล SBY มีการเตรียมการบางประการเพื่อเอื้ออำนวยต่อกระบวนการยุติธรรมความขัดแย้งในอาเจาะห์ เช่น การวางตัว พล.ร.อ. Laksamana Widodo Adi Sucipto เพื่อนของ SBY ซึ่งเป็นอดีตนายกรัฐมนตรีที่เคยมีบทบาทสำคัญในปฏิบัติการต่อต้าน GAM ขึ้นมาเป็นรัฐมนตรีประสานงานด้านการเมืองและความมั่นคง<sup>196</sup> การสั่งระงับคำสั่งแต่งตั้ง พล.อ. Ryamizard Ryacudu ขึ้นเป็นผบ.กองทัพอินโดนีเซีย (Penglina Tentara Nasional Indonesia) คนใหม่ซึ่งประธานาธิบดี Megawati เป็นผู้เสนอชื่อให้สภา DPR พิจารณาในวันสุดท้ายของตำแหน่งประธานาธิบดี การระงับคำสั่งดังกล่าวถูกดำเนินการอย่างเร่งด่วนในสัปดาห์แรกของรัฐบาล SBY และเสนอขยายเวลาให้ พล.อ. Endriartono Sutarto ผบ. TNI คนเก่าดำรงตำแหน่งต่อไปก่อนเนื่องจาก พล.อ. Ryamizard เป็นทหารสายต่อต้านการปฏิรูปและมีบทบาทสำคัญในการปราบปราม GAM อย่างรุนแรงในช่วง ค.ศ. 2003 หาก พล.อ. Ryamizard ขึ้นเป็นผบ. TNI มีความเป็นไปได้ที่จะทำให้กระบวนการสันติภาพอาเจาะห์ล้มเหลว<sup>197</sup> ขณะที่ SBY กลับเชื่อมั่นว่า พล.อ. Endriartono Sutarto จะสนับสนุนกระบวนการสันติภาพและขอร้องให้ควบคุมท่าทีของกองทัพให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลด้วย โดย Sutarto กล่าวย้ำกับบรรดาผู้นำกองทัพว่า “หากมีทหารนายใดต้องการต่อต้านนโยบายของรัฐบาล พวกเขาจะต้องออกไปจากกองทัพ”<sup>198</sup> เป็นต้น

การวางหมากตัวแสดงในรัฐบาลที่มีความจงรักภักดีต่อ SBY เพื่อป้องกันอุปสรรคต่อกระบวนการเจรจากับ GAM ครั้งใหม่ที่ SBY-JK วางแผนและเตรียมการอย่างไม่เป็นทางการ โดยรองประธานาธิบดี Jusuf Kalla ได้รับเลือกเป็นผู้นำเนื่องจากประสบการณ์ที่เคยอยู่ในคณะทำงานเจรจากับ GAM ในสมัยรัฐบาล Megawati ซึ่งหลังจากที่ข้อตกลงหยุดยิง CoHA ล่มลง Kalla เคยเป็นผู้เสนอให้รัฐบาล Megawati เปิดการเจรจาครั้งใหม่แต่ไม่ได้รับการตอบรับแต่อย่างใด<sup>199</sup> Kalla จึงกลายมาเป็นตัวแสดงหลักในการเจรจาครั้งนี้

ในแง่ตัวบุคคล Jusuf Kalla มีบทบาทสำคัญในกระบวนการเจรจาครั้งใหม่โดยถูกขนานนามว่าเป็น “Kalla Factor” อดีตนักธุรกิจผู้ประสบความสำเร็จจากเกาะสุลาเวสี มีสายสัมพันธ์อันดีกับเครือข่ายนักธุรกิจและนักการเมืองชนชั้นนำ เคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์และอุตสาหกรรมในสมัยประธานาธิบดี Wahid และรัฐมนตรีประสานงานด้านสวัสดิการประชาชนในสมัยรัฐบาล Megawati หลังชนะการเลือกตั้งเป็นรองประธานาธิบดีในเดือน ตุลาคม ค.ศ. 2004 ยังขึ้นดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าพรรค Golkar อีกด้วย อีกทั้ง Kalla ยังมีประสบการณ์ในการจัดการความขัดแย้งในจังหวัด Maluku และ Poso และยังมีทักษะด้านการดำเนินธุรกิจ เป็นกุญแจ

<sup>196</sup> Miller, 151.

<sup>197</sup> Michael Morfit, "The Road to Helsinki: The Aceh Agreement and Indonesia's Democratic Development.," *International Negotiation* 12 (2007): 131.

<sup>198</sup> Ibid., 132.

<sup>199</sup> Ibid., 120.

สำคัญในการประสานความร่วมมือกับพรรคการเมืองอื่นๆ อีกด้วย<sup>200</sup> ซึ่งจะช่วยลดแรงเสียดทานจากกลุ่มการเมืองในสภา DPR ที่จะคัดค้านการเจรจาของรัฐบาลได้ โดย Kalla ยืนยันเจตนารมณ์ในการเจรจากับ GAM ว่า “ในประวัติศาสตร์ของเรานั้นการจัดการความขัดแย้งสำเร็จได้โดยผ่านการพูดคุยเสมอ”<sup>201</sup> ฉะนั้นการที่ SBY เลือกให้ Kalla มาเป็นผู้รับผิดชอบงานเจรจารอบใหม่กับ GAM จึงมีนัยสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

ที่จริงแล้วบทบาทของ Kalla ในกระบวนการสันติภาพครั้งใหม่หลังข้อตกลง CoHA สิ้นสุดลง มีการดำเนินมาก่อนการเลือกตั้งประธานาธิบดี ค.ศ. 2004 โดย Kalla ยังคงสานต่องานสร้างความไว้วางใจเชื่อใจผ่านการติดต่อกับผู้นำ GAM ในต่างประเทศอย่างไม่เป็นทางการอยู่เป็นระยะๆ เนื่องจากกรณีที่ผู้นำ GAM บางส่วนลี้ภัยการเมืองไปอยู่ในต่างประเทศ กอปรกับการที่ผู้นำกองกำลัง GAM ในอาเจะห์ยังคงรักภักดีกับผู้นำซึ่งอยู่ในต่างประเทศ จึงเสี่ยงไม่ได้ที่การเจรจาจะต้องอาศัยความร่วมมือจากภายนอกประเทศทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ช่วงต้น ค.ศ. 2004 Kalla ขอให้ Farid Husein รองรัฐมนตรีประสานงานด้านสวัสดิการประชาชนของเขาในสมัยนั้น (รัฐบาลนาง Megawati) ซึ่งเป็นเพื่อนกับ Juha Christiensen นักธุรกิจชาวฟินแลนด์ซึ่งรู้จักกับผู้นำ GAM ที่ลี้ภัยอยู่ในประเทศสวีเดน Kalla สั่งการให้ Farid Husein หาช่องทางการยุติความขัดแย้งอาเจะห์ โดย Farid เดินทางไปยังฟินแลนด์ในเดือน กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2004 เพื่อพูดคุย Martti Ahtisaari อดีตประธานาธิบดีฟินแลนด์และประธานองค์กร Crisis Management Initiative (CMI) ภายใต้การประสานงานของ Christiensen เพื่อหาทางเปิดการเจรจาทันที<sup>202</sup> แสดงให้เห็นว่าบทบาทของ Kalla ในงานเจรจายังคงดำเนินอยู่ในช่วงปลายสมัยของรัฐบาล Megawati หลังข้อตกลง CoHA สิ้นสุดลงแต่เป็นการดำเนินการอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งนี้อาจเป็นการปูทางให้กับกระบวนการสันติภาพครั้งใหม่ที่จะเกิดขึ้นต่อมาในสมัยรัฐบาล SBY

ภายหลังรัฐบาล SBY-JK ขึ้นดำรงตำแหน่งอย่างเป็นทางการในวันที่ 20 ตุลาคม ค.ศ. 2004 การที่ SBY และ Kalla เคยร่วมงานเจรจาสันติภาพอาเจะห์ในสมัยรัฐบาลชุดก่อนๆ และยังมีเจตจำนงทางการเมือง (Political will) ที่เชื่อมั่นว่า การยุติความขัดแย้งในอาเจะห์จะสำเร็จได้ก็ด้วยการเจรจาดังได้กล่าวข้างต้น ประธานาธิบดี SBY จึงมอบหมายโดยตรงให้รองประธานาธิบดี Kalla และคณะทำงานสานต่องานเจรจากับ GAM โดยประธานาธิบดี SBY จะทำหน้าที่เป็น “ร่มทางการเมือง” (Political Umbrella) ให้กับคณะทำงานของ Kalla เพื่อคุ้มครองกระบวนการเจรจาให้ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะจากประสบการณ์การทำงานเจรจาของ SBY ในสมัยรัฐบาล Megawati ซึ่งการเจรจาเต็มไปด้วยอุปสรรคนั้น SBY มองว่าเป็นผลมาจากการขาดการขึ้นนำทาง

<sup>200</sup> Aspinall, "The Helsinki Agreement: A More Promising Basis for Peace in Aceh?," 15.

<sup>201</sup> Ibid.

<sup>202</sup> International Crisis Group (ICG), "Aceh: A New Chance for Peace," Asia Briefing no. 40 (2005): 2.

การเมืองอย่างชัดเจนและปราศจาก“ร่มทางการเมือง”จากผู้นำรัฐบาล ส่งผลให้กระบวนการเจรจา ถูกโจมตีจากกลุ่มการเมืองต่างๆในที่สุด<sup>203</sup>

เพียงไม่นานหลังรับตำแหน่งรองประธานาธิบดี Kalla พร้อมคณะปรึกษาซึ่งจัดตั้งอย่างลับๆ เพื่อดำเนินแผนงานสันติภาพอาเจาะห์ ประกอบด้วย Hamid Awaluddin รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน Sofyan Djalil รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการสื่อสารและสารสนเทศ และ พล.ต. Syarifuddin Tipe อดีตผู้บัญชาการกองกำลัง Korem 012 (กองกำลัง TNI ในพื้นที่อาเจาะห์)<sup>204</sup> เป็นต้น เริ่มงานโดยติดต่อกับผู้นำ GAM ผ่าน Abdullah Puteh อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดอาเจาะห์ซึ่ง ถูกคุมขังอยู่ที่เรือนจำ Salemba ในกรุงจาการ์ด้วยข้อหาทุจริต และ Rusli Bintang คนสนิทของ Puteh ซึ่งเป็นชาวอาเจาะห์ Puteh ถูกเรียกตัวออกจากเรือนจำมายังทำเนียบรัฐบาลหลายครั้งเพื่อ พบกับ Kalla ทั้งนี้ Kalla พยายามมุ่งความสนใจไปที่การนิรโทษกรรมและเยียวยาทางเศรษฐกิจแก่ GAM เพื่อแลกกับการยุติการจับอาวุธต่อสู้ของ GAM โดย Puteh เสนอให้ Bintang เป็นสื่อกลางใน การติดต่อกับ Muzakkir Manaf ผู้บัญชาการกองกำลัง GAM โดยตรง<sup>205</sup>

การประสานงานของ Rusli Bintang ดำเนินมาจนกระทั่งน้องชายของ Manaf ได้พบกับ Kalla ณ ที่พักประจำตำแหน่งรองประธานาธิบดีอย่างน้อยหนึ่งครั้งเพื่อพูดคุยถึงแนวทางการเจรจา<sup>206</sup> นอกจากนี้ Bintang ยังใช้วิธีการติดต่อ GAM ผ่านสมาชิกที่พำนักอยู่ในมาเลเซียคือ Muhamad Daud Syah และ Harun Yusuf ทั้งสองคนไม่ได้มีตำแหน่งสำคัญหรือมีอิทธิพลในโครงสร้างอำนาจ ในองค์กรของ GAM แต่ถูกเลือกมาเป็นตัวแสดงในการพูดคุยเพื่อป้องกันความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้น เช่น หากการเจรจาล้มเหลวตั้งแต่ ค.ศ. 2003 ซึ่งตัวแทน GAM ถูกรัฐบาลจับกุมก็จะไม่กระทบกับ องค์กรของ GAM หรือหาก GAM ไม่เห็นด้วยกับผลการเจรจาก็สามารถปฏิเสธความชอบธรรมของ ทั้งสองคนได้เช่นกัน นำมาซึ่งการพบกันระหว่างทีมงานของ Kalla กับ Puteh, Bintang, Daud Syah และ Harun Yusuf อย่างลับสุดยอด ณ ประเทศมาเลเซียในวันที่ 31 ตุลาคม ค.ศ. 2004<sup>207</sup> เพียงไม่กี่วันหลังจากรัฐบาล SBY-JK รับตำแหน่ง

การเจรจาที่มาเลเซียทั้งสองฝ่ายสามารถลงนามในเอกสาร “Points of Agreement between Government and GAM Negotiators” โดยสาระสำคัญของข้อตกลงดังกล่าวคือ เห็นชอบให้อาเจาะห์เป็นเขตปกครองพิเศษ แต่รายละเอียดของข้อตกลงมุ่งเน้นไปที่การชดเชย เยียวยาทางเศรษฐกิจ เช่น การมอบที่ดินการเกษตรให้แก่กบฏ GAM รัฐบาลจะต้องจ่ายเงินเยียวยา

<sup>203</sup> Morfit, "The Road to Helsinki: The Aceh Agreement and Indonesia's Democratic Development.," 128.

<sup>204</sup> International Crisis Group (ICG), "Aceh: A New Chance for Peace," 1.

<sup>205</sup> Ibid., 2.

<sup>206</sup> Aspinall, "The Helsinki Agreement: A More Promising Basis for Peace in Aceh?," 16.

<sup>207</sup> International Crisis Group (ICG), "Aceh: A New Chance for Peace," 2.

จำนวน 60,000 ล้านรูเปียห์ (ประมาณ 6 ล้านเหรียญสหรัฐฯ) รัฐบาลจะมอบเครื่องบิน Boeing 737-300 จำนวน 2 ลำให้แก่หน่วยงานปกครองท้องถิ่นอาเจาะห์ สมาชิก GAM จะยินยอมปลดอาวุธ เมื่อรัฐบาลนิรโทษกรรมให้สมาชิก GAM ทั้งหมดโดยไม่รวมถึงคดีที่ไม่เกี่ยวข้องกับการต่อสู้ของ GAM และรัฐบาลจะเข้ามาอุดหนุนงบประมาณแก่โรงเรียนสอนศาสนาอิสลามและมีสยิดในอาเจาะห์ เป็นต้น ฝ่ายรัฐบาลอินโดนีเซียมีเพียงคณะทำงานของ Kalla และประธานาธิบดี SBY เท่านั้นที่รับทราบ ข้อตกลงดังกล่าว โดย Kalla ตอบกลับไปยังคณะเจรจาว่าฝ่ายรัฐบาลอินโดนีเซียไม่เห็นด้วยกับ ข้อตกลงดังกล่าว ในส่วนของ GAM ขบวนการเจรจาเกิดริ้วไหลกระทั่งแกนนำระดับสูงของ GAM หลายคนออกมาปฏิเสธไม่ยอมรับข้อตกลงดังกล่าวและไม่ให้ความชอบธรรมกับผู้แทนเจรจาด้าน GAM ด้วยเช่นกัน<sup>208</sup> สาระสำคัญในข้อตกลงดังกล่าวถูกวิจารณ์ว่าเป็นภาพสะท้อนการครอบงำของ วัฒนธรรมการเมืองแบบ“ธนาภิบาลเมือง” (Politik Uang) ในสังคมอินโดนีเซียหลังยุค Soeharto<sup>209</sup>

การที่สาระสำคัญของข้อตกลงมุ่งเน้นไปที่การเยียวยาทางเศรษฐกิจซึ่งมาจากข้อเรียกร้องของ สมาชิก GAM เพียงไม่กี่คนยังสะท้อนให้เห็นเงื่อนไขของกระบวนการเจรจาได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ในวันที่ 4 ธันวาคม ค.ศ. 2004 ผู้นำ GAM คนสำคัญคือ Hasan Di Tiro ซึ่งลี้ภัยอยู่ในประเทศสวีเดนออกมา เตือนสมาชิก GAM ในวันครบรอบ 28 ปีการก่อตั้งขบวนการ GAM ว่า “หากเราไม่ระวัง...ผลที่ ตามมาอาจเกิดเป็นสงครามกลางเมือง ขอเตือนทุกกลุ่มที่กำลังแสวงหาประโยชน์จากการกระทำใดๆ ของพวกเขา คุณอาจกลายเป็นผู้ทรยศต่อชาติ”<sup>210</sup> คณะผู้ประสานงานนำโดย Rusli Bintang, Muhamad Daud Syah และ Harun Yusuf จึงกลับไปพูดคุยกับอดีตผู้แทน GAM ที่เคยอยู่ร่วม เสร็จในข้อตกลง CoHA ที่ถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำ อาทิ Sofyan Ibrahim Tiba (ถูกคุมขังในเรือนจำ Keudeh ในอาเจาะห์และเสียชีวิตในเรือนจำในเหตุภัยพิบัติสึนามิเพียงสามสัปดาห์หลังการพูดคุยครั้ง นี้) Tengku Nashruddin (ถูกคุมขังในเรือนจำชวากลาง) Amni bin Marzuki, Tengku Kamaruzzaman และ Tengku Muhammad Usman Lampoh Awe (ถูกคุมขังในเรือนจำจังหวัด บันตุง) โดยทั้งหมดปฏิเสธข้อเสนอของรัฐบาล พร้อมกับแนะนำว่าหากต้องการให้การเจรจาสำเร็จ จะต้องพูดคุยกับผู้นำ GAM ในสวีเดนโดยตรงเท่านั้น<sup>211</sup>

ขณะที่ประธานาธิบดี SBY ได้กล่าวถึงความพยายามในการเจรจากับ GAM ว่า “พวกเขาจับ ฟัง แต่บอกกับเราว่า...ท่านประธานาธิบดี ทุกสิ่งขึ้นอยู่กับผู้นำที่สวีเดน” และ “เราจำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจาก Hasan di Tiro, Malik Mahmud, Bakhtiar Abdullah หรือ Zaini Abdullah ดังนั้นเราจึงพยายามสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้นำ GAM ที่สวีเดน เพราะพวกเขาถือกุญแจอยู่”<sup>212</sup>

<sup>208</sup> Ibid., 2-3.

<sup>209</sup> Aspinall, "The Helsinki Agreement: A More Promising Basis for Peace in Aceh?," 17.

<sup>210</sup> International Crisis Group (ICG), "Aceh: A New Chance for Peace."

<sup>211</sup> Ibid., 3.

<sup>212</sup> Morfit, "The Road to Helsinki: The Aceh Agreement and Indonesia's Democratic Development," 122.

เช่นเดียวกับ Kalla ซึ่งยืนยันว่า “ทฤษฎีเดิมของเราคือต้องตัดขาดระหว่างผู้นำ GAM ที่สวีเดนกับผู้บัญชาการ GAM ในพื้นที่ หากเราไม่สามารถพูดคุยกับผู้นำที่สวีเดนได้ เราอาจพูดคุยกับผู้บัญชาการ GAM ในพื้นที่ได้ นั่นคือเหตุผลที่เราพยายามหาโอกาสหลายๆทางแต่ไม่ได้ผล เพราะพวกเขาจะรับฟังและตอบว่าการตัดสินใจทั้งหมดอยู่ที่สวีเดน เราจึงจำเป็นต้องพูดคุยกับพวกเขา (ผู้นำ GAM ที่สวีเดน)<sup>213</sup> ดังนั้น วิธีการเจรจาระหว่างตัวแทนสองฝ่ายเพียงลำพังจึงยังไม่สามารถตอบโจทย์ในการยุติความขัดแย้งในเวลาอันสั้นได้เนื่องจากทั้งสองฝ่ายยังมีความไม่ไว้วางใจกันอยู่ ขณะที่ฝ่ายปฏิบัติการของ GAM ก็ยังจงรักภักดีต่อผู้นำในต่างประเทศและต้องการให้มีฝ่ายที่สามจากนอกประเทศเข้ามามีส่วนร่วมกดดันรัฐบาลอินโดนีเซียเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว

เมื่อการพูดคุยกันโดยตรงไม่ประสบความสำเร็จ กระบวนการสันติภาพผ่านคนกลางจากนอกประเทศจึงกลับมาเป็นที่สนใจอีกครั้ง ประเด็นนี้นำมาสู่การวิเคราะห์เหตุปัจจัยที่เกิดการเปลี่ยนผ่านในกระบวนการสันติภาพมาสู่กระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซียของรัฐบาล SBY ในกรณีอาเจห์ ย้อนกลับไปมองยุทธศาสตร์ของ GAM นอกจากการจับอาวุธต่อสู้เพื่อเอกราช GAM ยังให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์ด้านการทูต โดยแกนนำและสมาชิกบางส่วนที่ลี้ภัยไปอยู่ในต่างประเทศพยายามทำงานด้านการทูตเพื่อโน้มน้าวให้นานาประเทศและองค์กรระหว่างประเทศหันมากดดันรัฐบาลอินโดนีเซียให้ยอมมอบเอกราชให้ชาวอาเจห์คู่ขนานไปกับการทำงานของกองกำลัง GAM ที่เคลื่อนไหวในพื้นที่ ดังที่ Hasan Di Tiro ผู้นำ GAM เคยระบุว่าการดำเนินกิจการระหว่างประเทศของ GAM จะเป็นกุญแจไปสู่ความสำเร็จ ขณะที่ Abdullah Syafi'ie อดีตผู้นำกองกำลัง GAM กล่าวว่า “การต่อสู้ของ GAM นั้น 80% ผ่านวิธีการทางการเมืองและการทูต มีเพียง 20% เท่านั้นที่ผ่านการต่อสู้ด้วยอาวุธ”<sup>214</sup> และ Hasan di Tiro ยังเชื่อว่าการยกระดับความขัดแย้งให้เป็นประเด็นระหว่างประเทศจะนำมาซึ่งการแก้ปัญหาแบบเดียวกับกรณีติมอร์ตะวันออก<sup>215</sup> โดยฝ่าย GAM เชื่อมั่นว่าประชาคมระหว่างประเทศมีพันธะทางศีลธรรม (Moral obligation) ที่จะต้องสนับสนุนการกำหนดใจตนเอง (Self-determination) ของชาวอาเจห์<sup>216</sup> สะท้อนให้เห็นว่ายุทธศาสตร์ของ GAM ในการเจรจาตั้งแต่สมัยรัฐบาล Wahid มีแนวทางอย่างชัดเจนในการอาศัยบทบาทของประชาคมระหว่างประเทศให้กดดันรัฐบาลอินโดนีเซียมาโดยตลอด มาถึงจุดนี้รัฐบาล SBY จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่กรณีอาเจห์จะต้องถูกยกระดับไปสู่ประเด็นระหว่างประเทศและมีเรื่องการกำหนดนโยบายต่างประเทศและการทูตเข้ามาเกี่ยวข้องในที่สุด

<sup>213</sup> Ibid.

<sup>214</sup> Aspinall, *Islam and Nation: Separatist Rebellion in Aceh, Indonesia*, 225.

<sup>215</sup> Kirsten E. Schulze, "Insurgency and Counter-Insurgency: Strategy and the Aceh Conflict, October 1976-May 2004," in *Verandah of Violence: The Background to the Aceh Problem.*, ed. Anthony Reid (Singapore: Singapore University Press, NUS Publishing, 2006), 239.

<sup>216</sup> Ibid.



การที่รัฐบาลอินโดนีเซียต้องปรับพฤติกรรมของรัฐให้เอื้ออำนวยกับกระบวนการยุติความขัดแย้งจึงนำมาสู่ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่าการเจรจาครั้งใหม่ของรัฐบาล SBY ถือเป็น การกำหนดนโยบายต่างประเทศอย่างหนึ่งหรือไม่ ย้อนกลับมาพิจารณาถึงแนวคิดทฤษฎีเรื่อง กระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศซึ่งถูกนิยามโดยสังเขปว่า คือ

“กิจกรรมที่กระทำ(ความคิด คำนวน แยกแยะ แจกแจง ตีความ ชั่งน้ำหนัก เปรียบเทียบ หาทางเลือก ฯลฯ) อย่างเป็นระบบตามแบบแผนที่เกี่ยวกับการต่างประเทศ เพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของชาติอื่น หรือ ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของชุมชนตนเองให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ และรวมถึงการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมตนเองภายในประเทศด้วย”<sup>217</sup>

การที่รัฐมีการปฏิสัมพันธ์กับตัวแสดงอย่างองค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล (Non-governmental organization) ภายนอกประเทศ จึงถือว่าผลผลิตจากกระบวนการนโยบายต่างประเทศ (Foreign Policy process) โดยแต่ละรัฐมีหน่วยงานที่รับผิดชอบแตกต่างกันไป อาทิ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงกลาโหม หรือ การตัดสินใจโดยตรงของผู้นำรัฐบาล<sup>218</sup>

งานวิจัยนี้จะวิเคราะห์ถึงกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศกับกรณีการจัดการความขัดแย้งอาเซอร์ไบจาน มีตัวแสดงใดบ้างที่มีส่วนร่วมในการกำหนด มีกระบวนการกำหนดอย่างไร มีเหตุผล แรงจูงใจ และ ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับอย่างไร ตลอดจนตัวแปรต่างๆที่มีความสัมพันธ์กันอย่างไร จึงออกมาเป็นนโยบายต่างประเทศที่มีต่อกรณีอาเซอร์ไบจานซึ่งส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการยุติความขัดแย้งกว่าสามทศวรรษได้ในที่สุด จากการอธิบายในเชิงแนวคิดกระบวนการนโยบายต่างประเทศ (Foreign Policy process) โดยสังเขปข้างต้น เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าการเปิดเจรจาครั้งใหม่ของรัฐบาล SBY-JK ถือเป็นนโยบายต่างประเทศอย่างหนึ่งของรัฐบาลซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับตัวแสดงจากภายนอกประเทศที่เข้ามามีส่วนร่วมด้วย ไม่ใช่การจัดการความขัดแย้งภายในโดยลำพังของรัฐ เมื่อเป็นเช่นนั้นประเด็นที่จะต้องวิเคราะห์ต่อไปคือ รัฐบาล SBY-JK กำหนดผลประโยชน์แห่งชาติอย่างไร กำหนดเป้าหมายของรัฐไว้อย่างไร และมีกระบวนการที่จะนำมาซึ่งการบรรลุวัตถุประสงค์ที่

<sup>217</sup> เขียน อธิวิทย์, "กระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทย," in 5 ทศวรรษการต่างประเทศของไทย: จากความขัดแย้งสู่ความร่วมมือ, ed. ชัยโชค จุลศิริวงศ์ (กรุงเทพฯ: ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), 27.

<sup>218</sup> สมพงษ์ ชูมาก, ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยุคปัจจุบัน (ทศวรรษ 1990 สู่ทศวรรษแรกแห่งศตวรรษที่ 21) (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), 337-38.

พึงปรารถนาอย่างไรบ้างโดยอาศัยแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberalism) ช่วยอธิบายตอบโจทย์เหล่านี้

การทำความเข้าใจถึงแรงจูงใจของรัฐบาล SBY-JK ที่มีต่ออาเจะห์มีโจทย์ที่ต้องวิเคราะห์ว่า รัฐบาล SBY ให้นิยามวัตถุประสงค์และมีกระบวนการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่มีต่อกรณีอาเจะห์อย่างไรในสภาพแวดล้อม“ก่อน”ภัยพิบัติสึนามิ โดยจะอภิปรายถึงผลกระทบจากเหตุสึนามิที่มีต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศและการเจรจาในลำดับต่อไป สาเหตุที่ต้องจำแนกให้ชัดเจนเนื่องจากมุมมองกระแสหลักที่มองว่าความสำเร็จในการยุติความขัดแย้งในอาเจะห์เป็นผลมาจากปัจจัยหลัก คือ เหตุสึนามิที่ส่งผลให้ GAM อ่อนแอลงและนำมาซึ่งการเจรจาสันติภาพ แต่ตั้งอภิปรายข้างต้นว่า กระบวนการเจรจาและการกำหนดนโยบายต่างประเทศในกรณีอาเจะห์ของรัฐบาล SBY ถูกดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง แม้จะเป็นเพียงระยะเวลาสั้นๆภายใต้การดำเนินการอย่างลับๆ แต่ก็ปรากฏอย่างชัดเจนแล้วว่าจุดเริ่มต้นของสันติภาพอาเจะห์และพัฒนาการด้านการต่างประเทศที่ก้าวไกลเป็นผลมาจากการที่รัฐบาล SBY มีเจตจำนงที่จะยุติความขัดแย้งด้วยกระบวนการเจรจา และการกำหนดนโยบายต่างประเทศซึ่งแน่ชัดว่าต้องผ่านการวิเคราะห์ คำนวณ และการประเมินสิ่งที่รัฐบาลอินโดนีเซียจะได้รับหรือสูญเสียประโยชน์โดยเปรียบเทียบไว้แล้ว

การเลือกใช้กระบวนการเจรจาซึ่งถูกโจมตีจากฝ่ายเห็นต่างว่าอาจทำให้อินโดนีเซียสูญเสียอำนาจอธิปไตยบางส่วน แต่รัฐบาล SBY กลับยังคงยืนยันที่จะใช้วิธีการเจรจาซึ่งหมายความว่า การดำเนินนโยบายดังกล่าวต้องผ่านการพิจารณาและคาดคะเนถึงผลดีและผลเสีย แน่แน่นอนว่ารัฐบาล SBY ต้องเล็งเห็นว่าหากการเจรจาสำเร็จ ผลประโยชน์ที่อินโดนีเซียจะได้รับต้องมากกว่าผลเสียที่จะตามมา กล่าวคือ รัฐบาล SBY มีได้เพียงมองการยุติความขัดแย้งในมิติความมั่นคงแห่งชาติเท่านั้น แต่ SBY มองว่าปัญหาความขัดแย้งในอาเจะห์ส่งผลกระทบต่อองค์ประกอบต่างๆในการขับเคลื่อนประเทศอินโดนีเซีย ทั้งในแง่เศรษฐกิจการคลังของประเทศซึ่ง SBY เชื่อว่า “ความขัดแย้งดำเนินมายาวนานมากเกินไป มีเหยื่อผู้ได้รับผลกระทบเป็นจำนวนมากทั้งสองฝ่าย และ รัฐบาลมีค่าใช้จ่ายในปฏิบัติการด้านความมั่นคงปีละกว่า 130 ล้านเหรียญสหรัฐฯ”<sup>219</sup> ขณะที่ธุรกิจพลังงาน บริษัทก๊าซ และ น้ำมัน ทั้งของกลุ่มทุนภายในและต่างประเทศก็ได้รับผลกระทบอย่างหนัก ในด้านการจ้างงานซึ่งมีพนักงานถูกข่มขู่ ลักพาตัว และ สังหาร ประกอบกับการที่ GAM พยายามยึดบริษัทต่างชาติในธุรกิจพลังงานโดยอ้างว่าเพื่อปกป้องการขโมยทรัพยากรธรรมชาติของพวกเขา<sup>220</sup> เหตุการณ์เหล่านี้ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ด้านเสถียรภาพและความมั่นคงในสายตานักลงทุนต่างชาติจนกลายเป็นหนึ่งในอุปสรรคการพัฒนาเศรษฐกิจอินโดนีเซีย และไม่ว่ารัฐบาล SBY จะนำเสนอ

<sup>219</sup> Morfit, "The Road to Helsinki: The Aceh Agreement and Indonesia's Democratic Development.," 125.

<sup>220</sup> Schulze, "Insurgency and Counter-Insurgency: Strategy and the Aceh Conflict, October 1976-May 2004," 233.

นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจในการหาเสียงเลือกตั้งไว้สวยหรูเพียงใด ก็ไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับนักลงทุนต่างชาติและประชาคมระหว่างประเทศได้อย่างเต็มที่ หากประเด็นความขัดแย้งอาเจห์ยังคงยืดเยื้อออกไปก็จะเป็นตัวกัดกร่อนความปรารถนาของรัฐบาล SBY ที่หวังจะยกสถานะของอินโดนีเซียขึ้นในเวทีระหว่างประเทศ ควบคู่กับความต้องการของรัฐบาล SBY ที่จะฟื้นคืนความเป็นผู้นำในภูมิภาคและเป็นที่ยอมรับจากมิตรประเทศ<sup>221</sup>

เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าในช่วงระยะเวลาสั้นๆหลังขึ้นดำรงตำแหน่งจนกระทั่งก่อนเกิดภัยพิบัติสึนามิ รัฐบาล SBY มองการจัดการความขัดแย้งอาเจห์ในฐานะองค์ประกอบหนึ่งของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การต่างประเทศของอินโดนีเซีย โดยพฤติกรรมดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดเสรีนิยมใหม่ที่รัฐเป็นตัวแสดงหลักในความร่วมมือกับภายนอกประเทศซึ่งผ่านการคำนวณโดยเปรียบเทียบผลประโยชน์จากการเจรจาผ่านความร่วมมือจากภายนอกประเทศจะส่งผลที่เป็นประโยชน์ต่อบทบาทในระดับระหว่างประเทศของอินโดนีเซียในภายภาคหน้า

เมื่อความพยายามพูดคุยกับ GAM ที่เคลื่อนไหวในพื้นที่ไม่ประสบความสำเร็จสถานการณ์จึงบีบให้รัฐบาล SBY หันกลับมาติดต่อกับผู้นำ GAM ในสวีเดนโดยตรง อาศัยช่องทางการสื่อสารของ Kalla ผ่าน Farid Husein และ Juha Christensen ซึ่งเคยติดต่อกับผู้นำ GAM ในสวีเดนอย่างไม่เป็นทางการมาระยะหนึ่งแล้วตั้งแต่ ค.ศ. 2003 หลังข้อตกลง CoHA ล่มลง จนกระทั่ง Christensen พยายามจัดให้มีการพบกันระหว่างผู้แทนฝ่ายรัฐบาลอินโดนีเซียและผู้นำ GAM ในกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2004 ซึ่งเป็นช่วงปลายสมัยรัฐบาล Megawati ที่ TNI กำลังปราบปราม GAM ในอาเจห์อย่างหนัก แต่ความพยายามจัดการพูดคุยดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากฝ่าย GAM ปฏิเสธเข้าร่วมด้วยเหตุผลว่าไม่มีการสนับสนุนจากองค์กรระหว่างประเทศที่ได้รับการยอมรับ<sup>222</sup> ซึ่งหมายความว่านอกจากจะรัฐบาล SBY จะต้องติดต่อกับผู้นำ GAM ในสวีเดนโดยตรงแล้วยังต้องอาศัยตัวกลางซึ่งเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่ GAM ให้การยอมรับเพื่อเป็นเครื่องมือต่อรองและสร้างความชอบธรรมให้ฝ่าย GAM ด้วย

หลังการเจรจาที่มาเลเซียไม่ประสบความสำเร็จ Christensen จึงเสนอให้ Martti Ahtisaari อดีตประธานาธิบดีฟินแลนด์ซึ่งเคยมีบทบาทในการเจรจายุติความขัดแย้งในโคโซโว บอสเนีย ไอร์แลนด์เหนือ และ นามิเบีย<sup>223</sup> และเป็นผู้ก่อตั้ง Crisis Management Initiative (CMI) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระในประเทศฟินแลนด์ที่ทำงานด้านการป้องกันและแก้ไขความขัดแย้งและความรุนแรงผ่านวิธีการเจรจาอย่างไม่เป็นทางการและเป็นคนกลางไกล่เกลี่ย<sup>224</sup> การเตรียมการพูดคุยผ่านองค์กร

<sup>221</sup> Morfit, "The Road to Helsinki: The Aceh Agreement and Indonesia's Democratic Development.," 125.

<sup>222</sup> Aspinall, "The Helsinki Agreement: A More Promising Basis for Peace in Aceh?," 18.

<sup>223</sup> Ibid., 19.

<sup>224</sup> Crisis Managemant Initiative (CMI), Who We Are? [Online] Available from: <http://cmi.fi/> [20 June 2016]

CMI ดำเนินไปอย่างลับๆซึ่ง Ahtisaari และ CMI อำนวยความสะดวกและเตรียมการสำหรับการพูดคุยสันติภาพรอบใหม่ตั้งแต่กลางเดือนธันวาคม ค.ศ. 2004 มีการเสนอหลักการพื้นฐานสำหรับการเจรจาให้ทั้งฝ่ายรัฐบาลอินโดนีเซียและ GAM ต้อนรับเข้าร่วมการเจรจา ในที่สุดวันที่ 23 ธันวาคม ค.ศ. 2004 ฝ่ายรัฐบาลอินโดนีเซียได้ตอบรับยืนยันการเข้าร่วมกระบวนการเจรจาด้าน CMI ภายใต้การนำของ Hamid Awaluddin รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน และมีการเตรียมการให้ Ahtisaari พบกับผู้นำ GAM โดยตรงไว้แล้ว<sup>225</sup> แต่กระบวนการดังกล่าวทั้งหมดถูกเลื่อนออกไปเนื่องจากเกิดเหตุภัยพิบัติสึนามิในอาเจะห์วันที่ 26 ธันวาคม ค.ศ. 2004

#### 4.4 “สึนามิ” ตัวแปรใหม่ในความขัดแย้ง

“เวลาสำหรับสันติภาพ – สันติภาพที่แท้จริง สันติภาพที่จริง – คือตอนนี้ ใครที่ยังคงนำความขัดแย้งมาใช้เพื่อผลประโยชน์ของตน ไม่ใช่เพื่อชาวอาเจะห์ พวกเขาจะถูกตัดออกไปโดยชาวอาเจะห์”<sup>226</sup>

Susilo Bambang Yudhoyono

“สึนามิอาเจะห์เสมือนหนึ่งในแรงผลักดันสำหรับการกลับสู่โต๊ะเจรจาในกรอบที่ทำให้สันติภาพอาเจะห์เป็นรูปร่างขึ้นมาได้”<sup>227</sup>

Malik Mahmud (แกนนำ GAM ในสวีเดน)

ท่ามกลางสถานการณ์ในอาเจะห์ที่ยังคุกรุ่นกับโต๊ะเจรจาที่เพิ่งเริ่มปิดฝุ่น เช้าวันเสาร์ที่ 26 ธันวาคม ค.ศ. 2004 เกิดแผ่นดินไหวในมหาสมุทรอินเดีย ศูนย์กลางอยู่ที่มหาสมุทรใกล้กับตอนเหนือของเกาะสุมาตรา (ตรงกับบริเวณทิศตะวันตกของจังหวัดอาเจะห์) ความรุนแรงอยู่ระหว่างแมกนิจูด 9.0-9.3 สั่นไหวนานถึง 500-600 วินาที (แผ่นดินไหวโดยปกติจะนานเพียง 2-3 วินาทีเท่านั้น)<sup>228</sup> ส่งผลกระทบต่อหลายประเทศแต่อาเจะห์ได้รับผลกระทบมากที่สุดเนื่องจากใกล้จุดศูนย์กลาง

<sup>225</sup> Morfit, "Managing Risk Aceh, the Helsinki Accords and Indonesia's Democratic Development," 183.

<sup>226</sup> Susilo Bambang Yudhoyono, *Indonesia: The Challenge of Change*. (the Singapore Lecture Series on 16 Febuary 2005) (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), 2005), 11.

<sup>227</sup> Aceh Merdeka Post, Terwujudkan Perdamaian Aceh, Ini Catatan Singkat Wali Nanggroe, Malik Mahmud [Online] Available from: <http://www.acehterkini.com/2015/08/terwujudnya-perdamaian-aceh-ini-catatan.html> [16 August 2015]

<sup>228</sup> Marsha Walton (CNN), Scientists: Sumatra Quake Longest Ever Recorded [Online] Available from: <http://edition.cnn.com/2005/TECH/science/05/19/sumatra.quake/index.html> [21 May 2016]

แผ่นดินไหวมากที่สุด นาง Siti Fadilah Supari รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขออกมาแถลงว่ามีผู้เสียชีวิตในจังหวัดอาเจะห์และสุมาตราเหนือประมาณ 95,000-100,000 รายและมีผู้สูญหายกว่า 133,000 ราย<sup>229</sup> มีผู้บาดเจ็บกว่า 500,000 รายและกว่า 500,000 รายต้องไร้ที่อยู่อาศัย<sup>230</sup> นอกจากนี้ โครงสร้างพื้นฐาน การคมนาคมขนส่ง และ สาธารณูปโภคต่างๆในอาเจะห์ได้รับความเสียหายอย่างหนักเช่นกัน คู่ขัดแย้งต่างบอบช้ำจากด้วยกันทั้งสองฝ่ายโดยที่ตั้งกองกำลัง TNI ในอาเจะห์เสียหายเกือบทั้งหมดและมีการประเมินว่าทหาร TNI เสียชีวิตกว่า 2,698 นาย ขณะที่นักรบ GAM บางส่วนซึ่งหลบซ่อนตัวอยู่บนภูเขาดูเหมือนจะสูญเสียน้อยกว่าทหาร TNI<sup>231</sup> อย่างไรก็ตาม ความเสียหายมิได้สร้างความได้เปรียบให้แก่ฝ่ายใดในทางยุทธศาสตร์เนื่องจากบ้านเรือน ชุมชน และครอบครัวของฝ่าย GAM ก็ได้รับความเสียหายอย่างหนักไม่แพ้กัน

ภัยพิบัติสึนามิยังเพิ่มความซับซ้อนให้กับปัญหาความขัดแย้งในอาเจะห์ การปฏิบัติงานช่วยเหลือและบรรเทาภัยพิบัติเป็นไปอย่างยากลำบากเนื่องจากทั้งฝ่ายรัฐและ GAM ยังคงไม่ไว้วางใจกันจากความขัดแย้งที่ยาวนานกว่าสามทศวรรษ ขณะที่ประชาคมระหว่างประเทศก็มีความพยายามที่จะเข้าไปช่วยบรรเทาภัยพิบัติในอาเจะห์ อย่างไรก็ตาม ปัจจัยจากเหตุสึนามิกลายเป็นตัวแปรที่ทำให้แนวทางและท่าทีของคู่ขัดแย้งเปลี่ยนแปลงไป เพียงไม่กี่วันหลังเกิดสึนามิฝ่าย GAM ออกมาประกาศหยุดยิงและร่วมกันช่วยเหลือผู้รอดชีวิต<sup>232</sup> เช่นเดียวกับฝ่ายรัฐบาลอินโดนีเซียที่ประกาศหยุดยิงเพื่อเปิดทางให้ทำงานด้านมนุษยธรรมเข้าในพื้นที่ได้<sup>233</sup> ขณะที่ท่าทีของประธานาธิบดี SBY มองว่า

“ชาวอาเจะห์โดยทั่วไปไม่ได้สนใจความขัดแย้ง แต่เป็นความอยู่รอด การฟื้นฟู และการเยียวยาต่างหาก ข้าพเจ้าเรียกร้องให้สมาชิก GAM ในทุกระดับยุติความขัดแย้ง มาสู่สันติภาพที่ยั่งยืนอย่างสง่างามในการร่วมกันสร้างอาเจะห์ขึ้นใหม่ภายใต้กรอบการปกครองพิเศษ ซึ่งนี่คือสิ่งที่ชาวอาเจะห์ต้องการ นี่คือนโยบายที่รัฐบาลอินโดนีเซียเสนอ และ นี่คือนโยบายที่ประชาคมระหว่างประเทศสนับสนุนโดยปราศจากข้อสงสัย”<sup>234</sup>

<sup>229</sup> BBC News, Indonesia Quake Toll Jumps Again [Online] Available from: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/4204385.stm> [20 May 2016]

<sup>230</sup> Sukma, "Indonesia and the Tsunami: Responses and Foreign Policy Implication," 213.

<sup>231</sup> Jean-Christophe Gaillard, Elsa Clave, and Ilan Kelman, "Wave of Peace? Tsunami Disaster Diplomacy in Aceh, Indonesia," *Geoforum* 39 (2008): 517.

<sup>232</sup> Miller, 155.

<sup>233</sup> Morfit, "The Road to Helsinki: The Aceh Agreement and Indonesia's Democratic Development.," 20.

<sup>234</sup> Yudhoyono, *Indonesia: The Challenge of Change*. (the Singapore Lecture Series on 16 Febuary 2005), 10.

สถานการณ์เช่นนี้เองจึงเกิดความเห็นพ้องในระดับระหว่างประเทศว่าสึนามิเป็นโอกาสที่ดีสำหรับการพูดคุยสันติภาพ<sup>235</sup> ดูเหมือนสถานการณ์ความขัดแย้งบนซากปรักหักพังมีแนวโน้มที่ดีขึ้น แต่ความเป็นจริงในพื้นที่อาเจห์ และกลุ่มการเมืองที่จากรัด้า กลับมิได้ง่ายดายเช่นนั้น แม้ว่าทาง TNI จะถอนกำลังและสับเปลี่ยนกองกำลังชุดใหม่เข้าไปในพื้นที่ แต่ยังมีกรกล่าวหากันไปมาว่าอีกฝ่ายว่าละเมิดการหยุดยิง โดยผู้บัญชาการ TNI ในพื้นที่ยอมรับว่ายังคงดำเนินปฏิบัติการต่อต้านฝ่ายตรงข้ามอยู่<sup>236</sup> สะท้อนให้เห็นว่าความสูญเสียที่เกิดขึ้นยังไม่สามารถปล้ำความขัดแย้งได้อย่างเบ็ดเสร็จ ทั้งนี้การที่ประชาคมระหว่างประเทศหันมาให้ความสนใจด้านการฟื้นฟูและการจัดการความขัดแย้งในอาเจห์ในแง่หนึ่งจึงสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของ GAM ที่ต้องการให้มีการกดดันรัฐบาลอินโดนีเซียจากภายนอกเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว ตรงกันข้ามกับฝ่ายรัฐบาลอินโดนีเซียซึ่งความพยายามเข้ามามีส่วนร่วมของตัวแสดงใหม่ๆจากนอกประเทศนำมาซึ่งความท้าทายต่อรัฐบาล SBY ในการรักษาเอกภาพและสมดุลทางการเมืองภายใน และส่งผลให้การดำเนินกิจการระหว่างประเทศซับซ้อนขึ้นไปอีก

### การทูตภัยพิบัติ (Disaster diplomacy) และ ความขัดแย้งภายในอินโดนีเซีย

สึนามิในอาเจห์ก่อให้เกิดปรากฏการณ์ “เรียกแขก” เข้ามาในพื้นที่เปราะบางของรัฐบาลอินโดนีเซีย แน่แน่นอนว่าพฤติกรรมในสถานการณ์ปกติของรัฐย่อมวางแผนอำนาจอธิปไตยการจัดการภายในของตน แต่สภาพความเสียหายที่เกิดขึ้นในอาเจห์ก็เกินกว่าที่ศักยภาพของรัฐบาลอินโดนีเซียจะแบกรับภารกิจบรรเทาภัยพิบัติเพียงลำพัง ดังที่ SBY กล่าวกับนาย Kofi Annan เลขาธิการองค์การสหประชาชาติและผู้นำจาก 26 ประเทศในการประชุมครั้งหนึ่งว่า “ภารกิจฟื้นฟูคงต้องใช้เวลา 5-10 ปี”<sup>237</sup> แม้ประธานาธิบดี SBY จะเลือกใช้วิธีการเปิดประเทศ ขานรับการช่วยเหลือจากภายนอกที่ยืนยันว่า “เราต้องการความช่วยเหลือเป็นอย่างยิ่ง”<sup>238</sup> แต่การเปิดรับความช่วยเหลือจากภายนอกประเทศมิได้เป็นไปอย่างง่ายดายตายเมื่อรัฐบาลเผชิญกับการวิพากษ์วิจารณ์และการขัดขวางจากกลุ่มการเมืองต่างๆ

เนื่องจากความช่วยเหลือจากต่างประเทศที่เข้ามาค้นหาผู้รอดชีวิต ค้นหาศพ และดูแลผู้รอดชีวิตในด้านต่างๆ มีทั้งที่เป็นภาคประชาสังคมระหว่างประเทศและกองกำลังจากต่างชาติ

<sup>235</sup> Jean-Christophe Gaillard, Elsa Clave, and Ilan Kelman, 517.

<sup>236</sup> Morfit, "The Road to Helsinki: The Aceh Agreement and Indonesia's Democratic Development.," 20.

<sup>237</sup> Environment News Service, Tsunami Recovery Could Take Ten Years, Will Cost Billions. [Online] Available from: [www.ens-newswire.com/ens/jan2005/2005-01-07-02.asp](http://www.ens-newswire.com/ens/jan2005/2005-01-07-02.asp) [21 April 2016]

<sup>238</sup> Susilo Bambang Yudhoyono, Speech by His Excellency Dr. Susilo Bambang Yudhoyono President of Republic of Indonesia at the Great Hall, Parliament House, Canberra [Online] Available from: [http://www.kbri-canberra.org.au/speeches/2005/050404e\\_PresRI.htm](http://www.kbri-canberra.org.au/speeches/2005/050404e_PresRI.htm) [12 January 2015]

จึงเกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “ความหวาดกลัวต่างชาติ” (Xenophobia) ในสังคมการเมืองอินโดนีเซียที่กังวลว่าจะเกิดการแทรกแซงกิจการภายในซึ่งจะกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของอินโดนีเซีย และยังกังวลว่าบรรดาชาวต่างชาติมิได้มีเป้าหมายเรื่องมนุษยธรรมอย่างบริสุทธิ์ แต่อาจแฝงด้วยวาระทางการเมืองและศาสนา<sup>239</sup> เช่น Syamsir Siregar ผู้อำนวยการสำนักงานข่าวกรองแห่งชาติ (Badan Intelijen Negara, BIN) เชื่อว่าความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมของสหรัฐฯ และออสเตรเลียแฝงไปด้วยวาระซ่อนเร้นในการควบคุมช่องแคบมะละกา ขณะที่ฝ่าย TNI ก็กังวลว่าจะมีการส่งอาวุธให้กับ GAM ผ่านมากับสิ่งของบรรเทาทุกข์ หรือ การที่กลุ่มองค์กรศาสนาอิสลามบางกลุ่มกังวลว่าจะมีการเผยแพร่ศาสนาคริสต์ให้กับผู้ได้รับผลกระทบในอาเจห์<sup>240</sup> เป็นต้น

ความท้าทายที่ตามมาจากสึนามิอันได้แก่การที่รัฐบาล SBY ต้องเผชิญหน้ากับทางสองแพร่งระหว่างกระแสชาตินิยมจากขั้วการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ภายในกับการดำเนินกิจการระหว่างประเทศที่ให้ความสำคัญกับความร่วมมือในระบบระหว่างประเทศ ในสถานะที่อินโดนีเซียไม่สามารถจัดการฟื้นฟูอาเจห์โดยลำพังได้อย่างทันทั่วทั้ง กลายเป็นโจทย์ใหม่ให้รัฐบาล SBYว่าจะใช้ประโยชน์จากความร่วมมือในระบบระหว่างประเทศพร้อมไปกับรักษาสมดุลและเสถียรภาพของรัฐบาลได้อย่างไร

ในที่สุดเมื่อรัฐบาล SBY เลือกใช้วิธีการเปิดรับความร่วมมือจากภายนอกจึงสอดคล้องกับแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberalism) ที่กระบวนการตัดสินใจผ่านการชั่งน้ำหนักแล้วว่าผลประโยชน์ที่อินโดนีเซียจะได้รับจากการร่วมมือกับประชาคมระหว่างประเทศในภารกิจฟื้นฟูอาเจห์จะสร้างประโยชน์ให้แก่อินโดนีเซียทั้งในระยะสั้นและระยะยาวมากกว่าการถูกแทรกแซงดังที่หลายฝ่ายกังวล ส่งผลให้เกิดการทูตภัยพิบัติ (Disaster Diplomacy) ซึ่งอาศัยภัยพิบัติเป็นเครื่องมือในการดำเนินกิจการระหว่างประเทศซึ่งรัฐบาล SBY ที่เพิ่งรับตำแหน่งเพียงไม่นานสามารถสร้างโอกาสในความร่วมมือทั้งแบบทวิภาคีและพหุภาคี แม้ว่าความสัมพันธ์ของอินโดนีเซียกับบางประเทศจะไม่ราบรื่นนักในอดีต แต่ช่วงเวลานี้เองจึงกลายเป็นโอกาสที่รัฐบาล SBY ต้องรีบคว้าไว้โดยนานาประเทศและองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ ที่เข้ามาช่วยเหลือในภารกิจฟื้นฟูต่างส่งผลกระทบกับกิจการต่างประเทศของอินโดนีเซียอย่างมีนัยสำคัญ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

### ความร่วมมือกับสหรัฐฯ

29 ธันวาคม ค.ศ. 2004 เพียงสามวันหลังเกิดสึนามิประธานาธิบดี George W. Bush เสนอความช่วยเหลือเป็นจำนวนเงิน 35 ล้านเหรียญสหรัฐฯ และเสนอให้เพิ่มอีกเป็น 350 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ในสองวันถัดมา และยังมีเงินที่สภา Congress อนุมัติผ่าน USAID พร้อมกับเงินบริจาคจาก

<sup>239</sup> Sukma, "Indonesia and the Tsunami: Responses and Foreign Policy Implication," 216.

<sup>240</sup> Ibid.

ภาคเอกชนรวมแล้วกว่า 700 ล้านเหรียญสหรัฐฯ การส่งกองทัพเรือสหรัฐานำโดยเรือบรรทุกเครื่องบิน USS Abraham Lincoln ซึ่งบรรทุกบุคลากรกว่า 6,000 ราย เครื่องบินกว่า 100 ลำ เฮลิคอปเตอร์ 75 ลำ และ เรือกว่า 20 ลำ เข้ามาจอดใกล้กับชายฝั่งอาแจห์วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2004 เพื่อปฏิบัติภารกิจด้านมนุษยธรรมในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย ตามมาด้วยเรือ USNS Mercy ซึ่งเป็นเรือโรงพยาบาลขนาดใหญ่เข้ามาประจำการในวันที่ 5 มกราคม ค.ศ. 2005 นอกจากนี้ สหรัฐายังส่งเรือและเครื่องบินขนส่งขนาดใหญ่ซึ่งลำเลียงน้ำดื่ม อาหาร และ สิ่งของบรรเทาทุกข์อื่น ๆ น้ำหนักกว่า 610,000 ปอนด์<sup>241</sup> การที่สหรัฐาระดมสรรพกำลังเข้ามาปฏิบัติภารกิจด้านมนุษยธรรมในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ครั้งนี้ถือเป็นครั้งใหญ่ที่สุดตั้งแต่หลังสงครามเวียดนามสิ้นสุดลง<sup>242</sup> ความช่วยเหลือของสหรัฐามีหลายด้าน เช่น การแพทย์ สาธารณสุข การซ่อมแซมสาธารณูปโภค การฟื้นฟูระบบสื่อสารและคมนาคมขนส่ง ฯลฯ

ความร่วมมือจากสันนิบาตกลายเป็นโอกาสทองสำหรับความสัมพันธ์ระหว่างอินโดนีเซียกับสหรัฐในการฟื้นฟูความสัมพันธ์ให้กลับมาใกล้ชิดกันอีกครั้งหลังจากที่ย่ำแย่ลงไปตั้งแต่ช่วงปลายยุคระเบียบใหม่ ซึ่งอินโดนีเซียถูกวิพากษ์วิจารณ์มาโดยตลอดถึงประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในกรณีติมอร์ตะวันออก ปาปัว และอาแจห์<sup>243</sup> ภารกิจฟื้นฟู 6 สัปดาห์ในอินโดนีเซียส่งผลให้เกิดความร่วมมือระหว่าง รัฐ-รัฐ และ ระหว่าง กองทัพ-กองทัพ ของสองประเทศนั้นรอบด้านและลึกซึ้งมากขึ้นทั้งในด้านการต่อต้านการก่อการร้าย ความมั่นคงทางทะเล การค้า การลงทุน การศึกษา ธรรมภิบาล และการปฏิรูปกฎหมาย<sup>244</sup> เป็นต้น ขณะที่ประธานาธิบดี Bush พิจารณาเพิกถอนการระงับความร่วมมือกับกองทัพอินโดนีเซีย ให้กลับมาค้าขายอาวุธและการฝึกกองกำลังร่วมกันอีกครั้ง<sup>245</sup> และให้งบประมาณสนับสนุนกองทัพอินโดนีเซีย รวมถึงการกลับมาของโครงการ The International Military Education and Training program (IMET) สำหรับกองทัพอินโดนีเซียซึ่งประธานาธิบดี SBY เคยเป็นศิษย์เก่าของโครงการดังกล่าว<sup>246</sup> ผลประโยชน์จากความร่วมมือนอกจากฝ่ายรัฐบาลอินโดนีเซียจะได้รับความช่วยเหลือกรณีภัยพิบัติและการฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับสหรัฐแล้ว สหรัฐก็ได้ประโยชน์จากความร่วมมือเช่นกันในการดำเนินนโยบายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ดังที่ Donald Rumsfeld รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมสหรัฐากล่าวว่า การกระชับความสัมพันธ์อย่างเต็มรูปแบบของกองทัพสหรัฐากับประเทศที่มีมุสลิมมากที่สุดในโลก ถือเป็นส่วนสำคัญของชัยชนะในสงครามต่อต้านการก่อการร้าย<sup>247</sup> ขณะที่กระแสความนิยมสหรัฐของชาว

<sup>241</sup> Elleman, 10,101.

<sup>242</sup> Sukma, "Indonesia and the Tsunami: Responses and Foreign Policy Implication," 224.

<sup>243</sup> Suryadinata, 144-45.

<sup>244</sup> Sukma, "Indonesia and the Tsunami: Responses and Foreign Policy Implication," 225.

<sup>245</sup> Murphy, "Us Rapprochement with Indonesia: From Problem State to Partner," 374.

<sup>246</sup> Elleman, 103.

<sup>247</sup> Eastern edition, "Lincoln in Indonesia," *Wall Street Journal* Jan 4 (2005).



อินโดนีเซียกลับมาดีขึ้นภายหลังความเกลียดชังสหรัฐฯในช่วงสงครามต่อต้านการก่อการร้ายของสหรัฐฯที่ปฏิบัติการต่อชาวมุสลิมในภูมิภาคตะวันออกกลาง<sup>248</sup>

อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ที่ดูเหมือนจะราบรื่นก็ยังคงมีความกังวลต่อบทบาทของสหรัฐฯที่รัฐบาลอินโดนีเซียขอให้กองทัพสหรัฐฯถอนกำลังภายในเดือน มีนาคม ค.ศ. 2005 อาทิ นาย Hidayat Nur Wahid ประธานสภาที่ปรึกษาประชาชน (Majelis Permusyawaratan Rakyat, MPR) ออกมาเรียกร้องให้กองกำลังสหรัฐฯถอนกำลังออกจากอินโดนีเซียภายในหนึ่งเดือน ขณะที่ Kalla กำหนดให้เวลากองกำลังสหรัฐฯเพียงสามเดือนเท่านั้น แต่ SBY ต้องการให้นานกว่านั้นเพื่อช่วยเหลือภารกิจฟื้นฟูแต่ไม่เป็นผล<sup>249</sup> สะท้อนให้เห็นว่าทัศนคติที่มีต่อสหรัฐฯจากหลายฝ่ายยังคงแตกต่างกันมาก แม้แต่ประธานาธิบดี SBY กับ รองประธานาธิบดี Kalla ก็ยังมีความเห็นต่างกันในประเด็นดังกล่าว ขณะที่สหรัฐฯยังคงให้ความสนใจกรณีอาเจห์ดังที่ Paul Wolfowitz รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมเรียกร้องให้คู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่ายรีบกลับมาสู่โต๊ะเจรจาเพื่อยุติความขัดแย้งด้วยกระบวนการสันติภาพ<sup>250</sup>

### ความร่วมมือกับออสเตรเลีย

ออสเตรเลียเป็นประเทศที่ให้ความช่วยเหลือทางการเงินกับอินโดนีเซียมากเป็นอันดับสองรองจากสหรัฐฯ โดยเป็นการให้เปล่าและกู้ยืมเป็นจำนวนมากถึง 750 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ<sup>251</sup> รัฐบาลออสเตรเลียส่งเครื่องบิน C-130 และเครื่องบินอื่นๆอีกเป็นจำนวนมากเข้ามาดำเนินงานด้านสาธารณสุขและโครงสร้างพื้นฐาน<sup>252</sup> ออสเตรเลียให้ความช่วยเหลือกับอินโดนีเซียมากที่สุดในบรรดาประเทศได้รับผลกระทบจากสึนามิครั้งนี้ กองทัพออสเตรเลียเข้ามาสร้างโรงพยาบาลฉุกเฉินและร่วมมือกับกองทัพเยอรมันทำงานในโรงพยาบาลท้องถิ่น<sup>253</sup> โดย John Howard นายกรัฐมนตรีออสเตรเลียกำหนดแผนการช่วยเหลืออินโดนีเซียเป็นโครงการ 5 ปีในการบรรเทาภัยพิบัติและฟื้นฟูบูรณะอาเจห์ นอกจากนี้ ออสเตรเลียยังเข้าร่วมการประชุม The Special ASEAN leaders meeting initiated in the aftermath of the Tsunami ในวันที่ 5-6 มกราคม ค.ศ. 2005 ณ กรุงจาการ์ต้า และลงนามในปฏิญญาว่าด้วยการกระชับความสัมพันธ์ในการบรรเทาภัยฉุกเฉิน การฟื้นฟู

<sup>248</sup> Sukma, "Indonesia and the Tsunami: Responses and Foreign Policy Implication," 225.

<sup>249</sup> Suryadinata, 145.

<sup>250</sup> Aspinall, "The Helsinki Agreement: A More Promising Basis for Peace in Aceh?," 20.

<sup>251</sup> Elleman, 101.

<sup>252</sup> AusAID, Indian Ocean Disaster [Online] Available from:

[http://www.ausaid.gov.au/hottopics/topic.cfm?id=9562\\_2054\\_7529\\_7688\\_4864](http://www.ausaid.gov.au/hottopics/topic.cfm?id=9562_2054_7529_7688_4864) [13 April 2015]

<sup>253</sup> Australia's Response to the Indian Ocean Tsunami: Report for the Period Ending 30 June 2005 [Online] Available from: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/34F36A2FE297C7BD49257074001D828E-ausaid-tsunami-06sep.pdf> [21 April 2015]

การบูรณะ และ การป้องกันร่วมกับ ASEAN ด้วย<sup>254</sup> ความร่วมมือระหว่างอินโดนีเซียกับออสเตรเลีย ในสถานการณ์ภัยพิบัติส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศเป็นไปในทางที่ดีขึ้นหลังจากที่เคยมีความขัดแย้งกันในกรณีติมอร์ตะวันออก ภัยพิบัติครั้งนี้ช่วยกระชับความสัมพันธ์สองประเทศในหลายระดับ ตั้งแต่ระดับบุคคลระหว่างประธานาธิบดี SBY กับนายกรัฐมนตรี Howard ระดับรัฐต่อรัฐ และ ประชาชนต่อประชาชนจากการเข้ามาขององค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆในอาเจาะห์<sup>255</sup>

### ความร่วมมือกับจีน

จีนเป็นอีกประเทศหนึ่งที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือฟื้นฟูอาเจาะห์ซึ่งส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างอินโดนีเซียกับจีนอย่างมีนัยสำคัญ หากย้อนมองสภาพสังคมการเมืองอินโดนีเซียซึ่งเคยมีประวัติศาสตร์บาดแผลความขัดแย้งทางชาติพันธุ์กับกลุ่มชาวจีนในอินโดนีเซีย รวมถึงความเกลียดชังที่มีต่อพรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซีย (PKI) ช่วงยุคระเบียบใหม่ โดยรัฐบาลอินโดนีเซียในอดีตมองว่าประเทศจีนและชาวอินโดนีเซียเชื้อสายจีนเป็นภัยต่อความมั่นคงแห่งชาติ นำมาซึ่งการปราบปราม PKI ในสมัยรัฐบาล Soeharto ตั้งแต่ ค.ศ. 1965 ขณะที่ Soeharto หันไปให้ความสนใจความร่วมมือกับสหรัฐฯในช่วงสงครามเย็น ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างอินโดนีเซียกับจีนถูกพักไประยะหนึ่ง หรือในช่วง Reformasi การเกิดจลาจลโดยกลุ่มที่ต่อต้านชาวอินโดนีเซียเชื้อสายจีนในเดือน พฤษภาคม ค.ศ. 1998 จนนำมาซึ่งนโยบายที่เลือกปฏิบัติต่อชาวอินโดนีเซียเชื้อสายจีน<sup>256</sup> เป็นต้น พื้นฐานทางประวัติศาสตร์การเมืองเหล่านี้จึงกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศซึ่งเป็นไปอย่างไม่ใกล้ชิดกันนัก

อย่างไรก็ตาม หลังเกิดสึนามิรัฐบาลจีนมอบความช่วยเหลือให้ประเทศที่ประสบภัยพิบัติกว่า 112 ล้านเหรียญสหรัฐฯ โดย Kong Quan โฆษกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศแถลงว่าเงินช่วยเหลือดังกล่าวมาจากรัฐบาลและภาคเอกชน ทางการเงินส่งคณะแพทย์และกู้ภัยเข้ามาดูแลผู้ประสบภัยและฟื้นฟูบูรณะโรงพยาบาลในอาเจาะห์ด้วย<sup>257</sup> นอกจากนี้ รัฐบาลจีนยังมอบเงินช่วยเหลือผู้รอดชีวิตในการสร้างบ้านที่อยู่อาศัยถึง 700 หลังในโครงการ “Friendship Village” ที่รัฐบาลจีนใช้งบประมาณ 7.5 ล้านเหรียญสหรัฐฯซึ่ง Tan Weiwen อุปทูตจีนด้านการค้าและเศรษฐกิจประจำกรุงจาการ์ตำ้าออกมาระบุว่าหมู่บ้านดังกล่าวนอกจากตัวบ้านแล้วเงินยังสร้างศาสน

<sup>254</sup> The Parliament of the Commonwealth of Australia, Australia's Response to the Indian Ocean Tsunami: Joint Standing Committee on Foreign Affairs, Defence and Trade [Online] Available from: [http://www.aph.gov.au/Parliamentary\\_Business/Committees/House\\_of\\_representatives\\_Committees?url=jfadt/tsunamiresponse/report/fullreport.pdf](http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House_of_representatives_Committees?url=jfadt/tsunamiresponse/report/fullreport.pdf) [21 April 2015]

<sup>255</sup> Sukma, "Indonesia and the Tsunami: Responses and Foreign Policy Implication," 223-24.

<sup>256</sup> Christine Susanna Tjhin, "Indonesia's Relations with China: Productive and Pragmatic, but Not yet a Strategic Partnership.," *China Report* 48:3 (2012): 305.

<sup>257</sup> Xinhua News Agency, "China Donates 122m Dollars to Tsunami-Hit Countries-Spokesman.," *Xinhua News Agency*, 25 January 2005.

สถาน โรงเรียน และ สนามเด็กเล่น โดยต้องการให้โครงการดังกล่าวเสร็จภายในวันครบรอบสองปีสึนามิ<sup>258</sup> ดังนั้น สึนามิจึงเป็นโอกาสที่ดีต่อรัฐบาล SBY ในการกระชับสัมพันธ์กับจีน ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับจีนเป็นไปในแนวทางที่ดีขึ้นด้วย

### ความร่วมมือกับ ASEAN

ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นอกจากอินโดนีเซียแล้วไทย มาเลเซีย และ พม่าก็ได้รับผลกระทบจากสึนามิเช่นกัน ประเทศสมาชิก ASEAN ต่างรีบเข้ามาช่วยเหลืออาเจาะห์ซึ่งได้รับผลกระทบหนักที่สุด โดยสิงคโปร์เป็นประเทศแรกๆที่เข้ามาช่วยเหลือโดยส่งสิ่งของบรรเทาทุกข์ และกองทัพเข้ามาช่วยในภารกิจฟื้นฟูอย่างรวดเร็ว<sup>259</sup> รัฐบาลอินโดนีเซียออกมาชื่นชมบทบาทของ Lee Hsien Loong นายกรัฐมนตรีสิงคโปร์ว่ามีความกระตือรือร้นในการเสนอจัดประชุมผู้นำ ASEAN อย่างเร่งด่วนในประเด็นสึนามิเป็นวาระพิเศษ ประธานาธิบดี SBY ระบุว่าความร่วมมือที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐบาลอินโดนีเซียและสิงคโปร์ในกรณีสึนามิอาเจาะห์นั้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งของความสัมพันธ์ และจะส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศแน่นแฟ้นยิ่งขึ้น<sup>260</sup> นอกจากนี้ ยังมีมาเลเซียซึ่งเข้ามาช่วยอินโดนีเซีย แม้ว่าทั้งสิงคโปร์และมาเลเซียจะยังมีข้อพิพาทซึ่งยังมิได้รับการแก้ไขอยู่ก็ตาม แต่สึนามิก็ส่งผลให้ความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านของอินโดนีเซียมีความใกล้ชิดกันมากยิ่งขึ้น<sup>261</sup>

ขณะที่ความร่วมมือกับ ASEAN ที่มีการจัดประชุมพิเศษผู้นำ ASEAN ว่าด้วยผลกระทบจากแผ่นดินไหวและสึนามิระหว่างวันที่ 5-7 มกราคม ค.ศ. 2004 ณ กรุงจาการ์ต้า ประเทศอินโดนีเซียซึ่งประกอบไปด้วยผู้นำจาก 26 ประเทศ และองค์การระหว่างประเทศต่างๆ จนที่ประชุมสามารถออกปฏิญญาร่วมกันที่เรียกว่า “Declaration on action to Strengthen Emergency Relief, Rehabilitation, Reconstruction and Prevention on Aftermath of Earthquake and Tsunami Disaster of 26 December 2004” ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

การช่วยเหลือยามฉุกเฉิน การฟื้นฟู และบูรณะพื้นที่ประสบภัยอาจใช้เวลา 5-10 ปี ซึ่งแต่ละประเทศไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพัง สมาชิก ASEAN เรียกร้องให้สหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศอื่นๆระดมสรรพกำลังสนับสนุนประเทศที่ได้รับผลกระทบ สมาชิก ASEAN จะฉนีกกำลังในการร่วมมือกันช่วยเหลือบรรเทาภัยพิบัติ ฟื้นฟู และบูรณะพื้นที่ประสบภัย เรียกร้องให้องค์การการเงินระหว่าง

<sup>258</sup> "China Give Indonesia 7.5m Dollars for Home for Aceh Tsunami Survivors.," *Xinhua News Agency*, 9 February 2006.

<sup>259</sup> Sukma, "Indonesia and the Tsunami: Responses and Foreign Policy Implication," 222.

<sup>260</sup> Yudhoyono, *Indonesia: The Challenge of Change.(the Singapore Lecture Series on 16 Febuary 2005)*, 14.

<sup>261</sup> Suryadinata, 145-46.

ประเทศเข้ามาสนับสนุนด้านงบประมาณ นอกจากนี้ ยังจัดตั้งกลไกของภูมิภาคในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติผ่านความร่วมมือทางการทหารและพลเรือน การแบ่งปันข้อมูลและการสื่อสาร การเตือนภัยพิบัติล่วงหน้าในภูมิภาคอย่างเป็นระบบ เป็นต้น<sup>262</sup>

อย่างไรก็ตาม เป็นที่ปรากฏชัดเจนว่าความร่วมมือต่างๆที่เกิดขึ้นหลังภัยพิบัติสึนามิทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีก่อให้เกิดตัวแปรที่กระทบต่อกิจการต่างประเทศของอินโดนีเซียอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากการที่ประธานาธิบดี SBY ดำเนินนโยบายเปิดประเทศเพื่อรับความช่วยเหลือจากทุกภาคส่วนทันทีหลังเกิดภัยพิบัติ แม้จะมีกระแสต่อต้านภายในประเทศก็ตาม ซึ่ง SBY ยอมรับว่า “สึนามิทำให้เกิดปรากฏการณ์ใหม่ในกิจการระหว่างประเทศ” ในการร่วมมือทั้งกองทัพและพลเรือนในการกิจด้านมนุษยธรรมซึ่งอินโดนีเซียเปิดรับผู้คนจากหลายชาติที่มาช่วยอาเจะห์ที่เป็นสังคมอิสลาม พร้อมกันนี้ SBY ยังให้ความเชื่อมั่นกับประชาคมระหว่างประเทศว่าทุกความช่วยเหลือจากต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศต่างๆที่ให้แก่รัฐบาลอินโดนีเซียจะนำไปสู่การสร้างอาเจะห์ใหม่ภายใต้เอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมและมีสันติภาพที่แข็งแกร่ง<sup>263</sup> เท่ากับว่าสัญญาประชาคมที่ SBY ให้กับประชาคมระหว่างประเทศมิได้จำกัดแค่การฟื้นฟูอาเจะห์ แต่ยังรวมถึงการสร้างสันติภาพด้วย

กล่าวโดยสรุป ความสูญเสียที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติครั้งนี้ได้สร้างโอกาสความร่วมมือใหม่ๆ รวมถึงกระชับความสัมพันธ์ของอินโดนีเซียกับต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศต่างๆไปโดยปริยายในระยะเวลาเพียงสองเดือนหลังรับตำแหน่งประธานาธิบดีของ SBY ดังนั้น สึนามิอาเจะห์จึงเปรียบเสมือน “Concert of International Relations” ที่รวมตัวแสดงหลักๆในประชาคมระหว่างประเทศเข้ามาในอินโดนีเซีย สอดคล้องกับแนวคิดเสรีนิยมใหม่ที่มองว่าในความร่วมมือที่แต่ละตัวแสดงอาจต้องสูญเสียบางสิ่งไปแต่เป็นไปเพื่อหวังประโยชน์ที่จะได้รับจากความร่วมมือ ซึ่งแต่ละประเทศต่างมีเป้าหมายในความร่วมมือกับอินโดนีเซียที่แตกต่างกันออกไป ขณะที่ความร่วมมือที่เกิดขึ้นทั้งหมดก็ส่งผลให้กิจการระหว่างประเทศของรัฐบาล SBY ทั้งในระดับทวิภาคี พหุภาคี ในระดับภูมิภาค และ ระดับโลกก็มีแนวโน้มที่ดีขึ้นเช่นกัน

<sup>262</sup> Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), Special Asean Leaders' Meeting on Aftermath of Earthquake and Tsunami Jakarta: Declaration on Action to Strengthen Emergency Relief, Rehabilitation, Reconstruction and Prevention on the Aftermath of Earthquake and Tsunami Disaster of 26 December 2004. [Online] Available from: <http://asean.org/special-asean-leaders-meeting-on-aftermath-of-earthquake-and-tsunami-jakarta/> [11 April 2016]

<sup>263</sup> Yudhoyono, *Indonesia: The Challenge of Change*. (the Singapore Lecture Series on 16 February 2005), 11-12.

#### 4.5 การหวนคืนสู่โต๊ะเจรจา

บทบาทของประชาคมระหว่างประเทศในกรณีสึนามิอาเจะหามีได้จำกัดอยู่ในประเด็นการช่วยเหลือฟื้นฟูพื้นที่ประสบภัยเท่านั้น แต่ยังคงผลกระทบโดยตรงถึงการจัดการความขัดแย้งในอาเจะห์ด้วย กล่าวคือ สภาพภูมิศาสตร์กายภาพ (Physical Geography) ที่เปลี่ยนแปลงไปส่งผลกระทบต่อสภาพภูมิรัฐศาสตร์ (Geopolitics) ของอาเจะห์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะการเข้ามาของตัวแสดงจากต่างประเทศหลังสึนามิส่งผลให้อาเจะห์ถูกยกระดับเป็นประเด็นระหว่างประเทศ (Internationalized) ซึ่งไม่ใช่การทำให้ความขัดแย้งเป็นประเด็นระหว่างประเทศ (Internationalization of Conflict) แต่เป็นการทำให้ความสมัคสมานเป็นประเด็นระหว่างประเทศ (Internationalization of Solidarity)<sup>264</sup> การไหลทะลักเข้ามาเป็นจำนวนมากของภาคประชาสังคมและตัวแสดงระหว่างประเทศทำให้รัฐบาลต้องปรับนโยบาย (Policy Shift) การจัดการความขัดแย้งอาเจะห์จากแนวทางการทหารมาใช้แนวทางการเมืองหรือการทูตแทน<sup>265</sup> เพราะการที่รัฐบาล SBY พิจารณาแล้วว่ารัฐบาลไม่อาจแบกรับภาระการฟื้นฟูเยียวยากรณีพิบัติได้โดยลำพังจึงต้องดำเนินนโยบายเปิดรับความร่วมมือจากภายนอก การที่รัฐบาล SBY เปิดรับความช่วยเหลือและไม่ได้หักท้วงข้อเสนอจากภายนอกเรื่องอำนาจอธิปไตยในการจัดการความขัดแย้งภายในสอดคล้องกับท่าทีของ SBY-JK ที่พยายามสานต่อกระบวนการเจรจากับฝ่าย GAM มาโดยตลอดตั้งแต่รับตำแหน่ง

ขณะเดียวกัน การเข้ามาของต่างประเทศก็ตอบสนองยุทธศาสตร์การทูตของ GAM ซึ่งดำเนินมาก่อนเกิดสึนามิที่ต้องการให้ประชาคมระหว่างประเทศเข้ามามีส่วนร่วมกดดันรัฐบาลอินโดนีเซีย โดย Malik Mahmud ผู้นำ GAM ในสวีเดนออกแถลงการณ์ว่า “เราขอขอบคุณอย่างสุดซึ้งต่อรัฐบาลสหรัฐฯ ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย สหภาพยุโรป จีน ประเทศใน ASEAN นิวซีแลนด์ สหประชาชาติ และองค์กรเอกชน และเรายินดีต้อนรับประชาคมระหว่างประเทศที่จะเข้ามาเปลี่ยนจากการหยุดยิงฝ่ายเดียวมาสู่การทำสัญญาหยุดยิงอย่างเป็นทางการกับกองทัพอินโดนีเซีย”<sup>266</sup> ความพยายามเปิดเจรจารอบใหม่นั้นฝ่าย GAM มองว่าการเข้ามามีส่วนร่วมของ CMI จะเป็นเหมือน HDC ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาคมระหว่างประเทศมีส่วนร่วม ซึ่ง GAM เชื่อว่าการหยุดยิงหลังสึนามิและความช่วยเหลือจากต่างประเทศจะเป็นประโยชน์กับ GAM ในระยะยาว<sup>267</sup>

ดังนั้น หลังเกิดสึนามิคู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่ายต่างมีความยินยอมร่วมกันในการเปิดโอกาสให้ประชาคมระหว่างประเทศเข้ามามีส่วนร่วมในการเจรจาและสังเกตการณ์การจัดการความขัดแย้ง ใน

<sup>264</sup> Christine Susanna Tjhin, "Post Tsunami Reconstruction and Peace Building in Aceh: Political Impacts and Potencial Risks.," in *CSIS Working Paper Series* (The Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta, 2005), 9.

<sup>265</sup> Ibid., 8-9.

<sup>266</sup> Aspinall, "The Helsinki Agreement: A More Promising Basis for Peace in Aceh?," 21.

<sup>267</sup> Miller, 156.

ลักษณะของเกมบวก (Positive Sum Game) ที่ทั้งสองฝ่ายคำนวณแล้วว่าจะได้ประโยชน์จากความร่วมมือหรือที่เรียกว่าได้รับประโยชน์ทั้งคู่ (Win-Win) การเจรจาครั้งใหม่ที่จะเกิดขึ้น SBY คำนวณอย่างระมัดระวังแล้วว่า จะมีกลุ่มผลประโยชน์สามกลุ่มที่ต้องคำนึงถึงคือ 1. ประชากรชาวอาเจะห์ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากสถานการณ์ 2. กลุ่มที่ยึดหลักการชาตินิยม ประกอบด้วย ฝ่ายการเมืองในรัฐสภา ผู้นำกองทัพ และ อดีตผู้นำกองทัพซึ่งทหารในกองทัพยังภักดีอยู่ 3. การจับตาจากประชาคมระหว่างประเทศที่สนับสนุนการฟื้นฟูอาเจะห์และเฝ้ามองการจัดการความขัดแย้ง<sup>268</sup> และการจับตาของประชาคมระหว่างประเทศยังมุ่งไปที่การพัฒนาการเมืองของรัฐบาล SBY ซึ่งจะมีผลในระยะยาว<sup>269</sup> กระทั่งในที่สุดเพียงไม่นานหลังเกิดสึนามิรัฐบาล SBY ออกมาประกาศว่าได้เตรียมเปิดการเจรจาใหม่กับผู้นำ GAM ในสวีเดนโดยอดีตประธานาธิบดีฟินแลนด์ Martti Ahtisaari จากองค์กร CMI เป็นคนกลาง โดยการเจรจาครั้งแรกมีขึ้นระหว่างวันที่ 27-29 มกราคม ค.ศ. 2005 ณ กรุงเฮลซิงกิ ประเทศฟินแลนด์

#### 4.5.1 ก้าวข้ามอุปสรรคการเมืองภายใน

การประกาศเจรจาในภาวะวิกฤติกลับเต็มไปด้วยการคัดค้านและวิพากษ์วิจารณ์จากกลุ่มการเมืองชนชั้นนำและกองทัพ TNI ในฝั่งของสภา DPR ซึ่งการลงนามใดๆในการเจรจาของรัฐบาลจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภา DPR ก่อน กลุ่มที่ออกมาคัดค้านอย่างหนักหน่วงนำโดยนาง Megawati Soekarnoputri หัวหน้าพรรค PDI-P ที่สนับสนุนให้ใช้วิธีการทางทหารจัดการกับกลุ่ม GAM หลังสึนามิ รวมถึงสมาชิกในพรรคบางคนก็มองว่า การเจรจากับ GAM นั้นเป็นเรื่องที่ไร้สาระ<sup>270</sup> นอกจากนี้ Megawati เองยังแสดงการคว่ำบาตรโดยการไม่เข้าร่วมงานวันเอกราชอินโดนีเซีย ณ ทำเนียบรัฐบาลเพื่อประท้วงการเจรจาที่จะส่งผลให้อาเจะห์มีอิสระทางการเมือง เศรษฐกิจ และ อำนาจอธิปไตย<sup>271</sup> อย่างไรก็ตาม อุปสรรคในสภา DPR ก็ผ่อนคลายลงได้ด้วยบทบาทการโน้มน้าวของ Kalla ที่นอกจากดำรงตำแหน่งรองประธานาธิบดีแล้ว ยังเป็นหัวหน้าพรรค Golkar ซึ่งได้รับเสียงเลือกตั้งสูงสุดครองจำนวน 128 ที่นั่ง (ร้อยละ 21.62) ด้วย Kalla อธิบายกับสมาชิก Golkar และพรรคพันธมิตรถึงความจำเป็นของการเจรจาสันติภาพภายใต้ขอบเขตที่อาเจะห์จะไม่แยกตัวออกจากอินโดนีเซียจนสมาชิกสภา DPR ส่วนใหญ่หันมาให้การรับรองกฎหมายต่างๆที่ออกมาหลังการเจรจาสันติภาพ อันที่จริงสมาชิกสภา DPR เสียงส่วนใหญ่เคยสนับสนุนให้ TNI ใช้วิธีการทางทหาร

<sup>268</sup> Morfit, "Managing Risk Aceh, the Helsinki Accords and Indonesia's Democratic Development," 191.

<sup>269</sup> "The Road to Helsinki: The Aceh Agreement and Indonesia's Democratic Development.," 129.

<sup>270</sup> Sukma, "Indonesia and the Tsunami: Responses and Foreign Policy Implication," 219.

<sup>271</sup> Aspinall, "The Helsinki Agreement: A More Promising Basis for Peace in Aceh?," 50.

จัดการกับ GAM มาโดยตลอด<sup>272</sup> เห็นได้ชัดว่าการที่ SBY สั่งการโดยให้ Kalla เป็นผู้ดำเนินกระบวนการสันติภาพโดยตรงเพราะนอกจากการที่ Kalla จะมีความสัมพันธ์กับคนกลางจากต่างประเทศในการเจรจาแล้ว Kalla ยังสามารถใช้ทักษะการประนีประนอมและเครือข่ายความสัมพันธ์ในการเมืองชั้นนำเพื่อปิดกั้นการขัดขวางกระบวนการสันติภาพได้ด้วย

ส่วนบทบาทของ TNI ซึ่งมีท่าทีที่ชัดเจนมาโดยตลอดต่อปัญหาอาละเห่งในการใช้กำลังปราบปราม GAM ช่วงหลังเกิดสึนามิแม่กองกำลัง TNI จะทำงานร่วมกับกองกำลังต่างชาติในการกึ่งพื้นที่ฟูอาเจห์ แต่ก็มีความพยายามที่จะกวาดล้าง GAM ในเวลาเดียวกัน กล่าวคือ มีการเพิ่มกำลัง TNI กว่า 12,000 นายเข้ามาในอาละเห่งและมีปฏิบัติการกวาดล้าง GAM ในพื้นที่ที่ไม่ได้รับผลกระทบจากสึนามิด้วย<sup>273</sup> นอกจากนี้ SBY ยังยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งผบ. TNI คนใหม่โดยให้ พล.อ. Endriartono Sutarto ผบ.คนเก่าดำรงตำแหน่งต่อไปก่อนขณะขึ้นเป็นประธานาธิบดีในช่วงแรกๆ เพื่อให้การเจรจาเป็นไปอย่างราบรื่นและให้กองทัพสนับสนุนกระบวนการสันติภาพ และเป็นไปตามที่ประธานาธิบดี SBY คาดการณ์คือ หลังประกาศเปิดเจรจารอบใหม่กับ GAM พล.อ. Ryamizard Ryacudu (ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อจากประธานาธิบดี Megawati ให้เป็นผบ. TNI คนใหม่แต่ถูกประธานาธิบดี SBY ระวังคำสั่ง) ออกมาคัดค้านการเจรจากับ GAM อย่างต่อเนื่อง โดยประธานาธิบดี SBY ให้ พล.อ. Sutarto ช่วยจัดการให้กองทัพมีท่าทีคล้อยตามกับนโยบายของรัฐบาล และขอร้องให้ควบคุมการแสดงความคิดเห็นจากกองทัพให้สอดคล้องกับรัฐบาลด้วย<sup>274</sup> และ พล.อ. Sutarto ก็ออกมาย้ำว่าตนได้แจ้งกับกองทัพว่า ไม่อยากเห็นนายทหารชั้นผู้ใหญ่ออกมาพูดต่อต้านรัฐบาล หากใครต่อต้านนโยบายของรัฐบาลจะต้องออกไปจากกองทัพ<sup>275</sup> และในที่สุด พล.อ. Sutarto ส่งสัญญาณสนับสนุน Hamid Awaluddin ผู้นำการเจรจาว่า “เพียงพอแล้วสำหรับสงคราม กองทัพสูญเสียคนในการต่อสู้ไป และเราไม่ควรจะเสียอีก”<sup>276</sup>

อย่างไรก็ตาม บทบาทของ TNI ที่มีต่อกระบวนการสันติภาพมิได้จำกัดวงอยู่ที่ประเด็นเรื่องความเป็นชาตินิยมของกองทัพเท่านั้น แต่มีการวิจารณ์อย่างแพร่หลายว่า มีเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการแสวงหาอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้อง นอกจากกองทัพจะได้รับงบประมาณจากปฏิบัติการกวาดล้าง GAM แล้วยังสามารถเบิกงบประมาณพิเศษจากรัฐบาล และสถานการณ์ความรุนแรงยังเปิดโอกาสให้กองทัพสามารถสร้างรายได้จากการเข้าไปมีส่วนร่วมในอุตสาหกรรมจาก

<sup>272</sup> Ibid., 52.

<sup>273</sup> Miller, 157.

<sup>274</sup> Morfit, "Managing Risk Aceh, the Helsinki Accords and Indonesia's Democratic Development," 194.

<sup>275</sup> Ibid.

<sup>276</sup> Hamid Awaluddin, "Why Is Peace in Aceh Successful?," in *Reconfiguring politics: the Indonesia-Aceh peace process*, ed. Aguswandi and Judith Large (London: Conciliation Resources: Accord20, 2008), 26.

ทรัพยากรธรรมชาติทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย<sup>277</sup> ดังนั้น ความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นใน อาเจาะห์หากมีการถอนกองกำลัง TNI ออกย่อมส่งผลกระทบต่อกองทัพอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และ แน่นนอนที่สุดนี้จึงเป็นสาเหตุที่ SBY พยายามวางแผนปิดกั้นการขัดขวางการเจรจาโดยกองทัพและกีด กันไม่ให้กองทัพเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงบนโต๊ะเจรจา การควบคุมบทบาทกองทัพยังสะท้อนถึงก้าว สำคัญของพัฒนาการด้านประชาธิปไตยของรัฐบาล SBY ซึ่งพยายามจัดตำแหน่งแห่งหนของกองทัพ ให้อยู่ภายใต้รัฐบาลพลเรือน ต่างจากในอดีตที่กองทัพเข้ามามีบทบาทในการเมืองอย่างเต็มที่ในสมัย รัฐบาล Soeharto และยังคงพยายามมีบทบาทในพื้นที่การเมืองมาอย่างต่อเนื่องในช่วง Reformasi

#### 4.5.2 บนโต๊ะเจรจา ณ กรุงเฮลซิงกิ

“ไม่มีสิ่งใดได้รับการตกลง จนกว่าทุกสิ่งจะได้รับการตกลง”

Martti Ahtisaari

การเจรจาอย่างเป็นทางการ ณ กรุงเฮลซิงกิ ประเทศฟินแลนด์ ประธานาธิบดี SBY และรอง ประธานาธิบดี Kalla ตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินการเจรจา โดยให้ความสำคัญกับผู้ที่มี คุณสมบัติในการทำงานเจรจามากกว่าตำแหน่งทางการ นอกจากนี้ การวางตัวคณะเจรจา ฝ่ายรัฐบาลยังแตกต่างออกไปจากคณะเจรจาในรัฐบาลชุดก่อนๆ โดยประกอบด้วย Hamid Awaluddin รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน เป็นผู้นำคณะเจรจาลูกข่ายรัฐบาล ซึ่งประสานงานกับ Kalla โดยตรง Sofyan Djalil รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีและ สารสนเทศซึ่งเป็นชาวอาเจาะห์ Farid Husain ผู้อำนวยการจากกระทรวงสาธารณสุขซึ่งมีบทบาท ในการติดต่อกับ GAM มาเป็นเวลากว่า 18 เดือน การให้ พล.ร.อ. Adi Sudjipto Widodo รัฐมนตรี ประสานงานด้านการเมืองและความมั่นคงเข้าร่วมการเจรจาเฉพาะสองรอบแรกเพื่อพิจารณากรอบ การเจรจาหลักๆเท่านั้น และให้ Wesaka Pudja ผู้แทนจากกระทรวงการต่างประเทศเป็นเพียงผู้จัด บันทึบการประชุมและจัดทำรายงานการประชุมส่งกลับมายังกรุงจาการ์เท่านั้นโดยไม่มีส่วนร่วมใน กระบวนการตัดสินใจแต่อย่างใด<sup>278</sup> เป็นต้น

เห็นได้ชัดว่าการจัดวางคณะเจรจาของรัฐบาล SBY มีเป้าหมายหลักคือ การวางตัวบุคคลที่ จะสามารถบรรลุเป้าหมายการเจรจาได้มากกว่าการวางตัวบุคคลเพื่อดำเนินกิจการต่างประเทศตาม

<sup>277</sup> Aspinall, "The Helsinki Agreement: A More Promising Basis for Peace in Aceh?," 54.

<sup>278</sup> Morfit, "The Road to Helsinki: The Aceh Agreement and Indonesia's Democratic Development.," 135.



ระเบียบแบบแผนทั่วไป ซึ่งมักจะประกอบไปด้วยฝ่ายการเมือง ความมั่นคง และ การต่างประเทศ เป็นสำคัญ นอกจากนี้ คณะเจรจาฝ่ายรัฐยังไม่มีชาวชาวเข้าร่วมและพยายามใช้กระบวนการแบบราชการให้น้อยที่สุดในลักษณะ “Out-of-channels”<sup>279</sup> เพื่อลดอคติและเอื้ออำนวยให้การเจรจา เป็นไปอย่างราบรื่น

เจตนารมณ์ทางการเมืองของรัฐบาล SBY ที่ต้องการให้การเจรจาประสบความสำเร็จอย่างจริงจัง ทำให้กระบวนการเจรจานอกจากถูกออกแบบมาให้เอื้ออำนวยต่อเป้าหมายการเจรจามากที่สุดแล้ว บทบาทของผู้นำรัฐบาลอย่าง SBY และ Kalla มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการควบคุมและสั่งการคณะเจรจาโดยตรง แม้ประธานาธิบดี SBY จะไม่ได้ทำหน้าที่ในช่วงเจรจามากนักแต่ทำหน้าที่เป็น “ร่วมทางการเมือง” เพื่อให้ Kalla และคณะเจรจาทำงานได้ง่ายขึ้น แต่ SBY คอยสังเกตการณ์เจรจาและตรวจสอบเนื้อหาและรายละเอียดในข้อตกลงด้วยตัวเองอย่างใกล้ชิด ซึ่ง SBY ระบุว่า “ข้าพเจ้าไม่สามารถออกมายืนข้างหน้าตลอดเวลาได้ บางครั้งข้าพเจ้าเป็นฉากหลังให้คนอื่นนำแทนเพื่อปกป้องการเมืองส่วนกลางจนกระทั่งถึงคราวจำเป็นจริงๆ”<sup>280</sup> ดังนั้น บทบาทของประธานาธิบดี จึงแตกต่างไปจากการเจรจาในรัฐบาลชุดก่อนๆอย่างสิ้นเชิง

ขณะที่บทบาทของ Kalla แม้จะอยู่ที่กรุงจาการ์ต้า แต่ก็ควบคุมคณะเจรจาฝ่ายรัฐบาลอย่างใกล้ชิดในการตรวจสอบรายละเอียดข้อตกลงต่างๆ ซึ่ง Hamid Awaluddin หัวหน้าคณะเจรจาระบุว่า “Kalla โทรศัพท์ติดต่อพวกเราทุกสองชั่วโมง และในการเจรจาขั้นสุดท้ายเราเสียค่าโทรศัพท์กว่า 20 ล้านรูเปีย (ประมาณ 2,000 เหรียญสหรัฐ)”<sup>281</sup> รวมถึงการใส่ใจในรายละเอียดปลีกย่อย เช่น Kalla ฝึกฝน Awaluddin ถึงทักษะการเจรจาด้วยวิธี “การพูดอย่างสุภาพ” และ “การมองไปยังดวงตาของคู่เจรจา” โดย Kalla กล่าวกับ Awaluddin ว่า “Hamid หากคุณกำลังเจรจามองไปยังดวงตาพวกเขา”<sup>282</sup> ในด้านการต่างประเทศ Kalla ยังใช้กลยุทธ์โน้มน้าวประชาคมระหว่างประเทศโดยการเชิญทูตประจำกรุงจาการ์ต้าจาก สหรัฐฯ สหราชอาณาจักร สวีเดน ฟินแลนด์ ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย และ สิงคโปร์ มาพบเรียกร้องให้พวกเขาสนับสนุนแนวทางของรัฐบาลและกดดันให้ฝ่าย GAM เข้าร่วมการเจรจาซึ่ง Kalla กล่าวกับบรรดาทูตว่า

“พวกคุณทั้งหมดเข้าไปในอาเจาะห์เพื่อช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมหลังสึนามิ แต่ภารกิจของพวกคุณจะไม่มีประสิทธิผล หากคว้นบีนและการสกัดกั้นการลำเลียงอาหารยังมีอยู่ คุณไม่สามารถสร้างถนนและสะพานได้หากไม่มีการรับประกันว่า

<sup>279</sup> Ibid.

<sup>280</sup> Ibid., 129-30.

<sup>281</sup> Ibid., 129.

<sup>282</sup> Aspinall, "The Helsinki Agreement: A More Promising Basis for Peace in Aceh?," 37.

คุณจะได้เดินทางไปไหนมาไหนได้โดยไม่ถูกลักพาตัว ดังนั้น ความสำเร็จของภารกิจด้านมนุษยธรรมของคุณขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนอย่างจริงจังของคุณให้ GAM เข้าสู่กระบวนการเจรจาและสร้างสันติภาพในอาเจห์” ซึ่ง Hamid Awaluddin ระบุว่ากลยุทธ์นี้ของ Kalla ประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี และการสนับสนุนของประชาคมระหว่างประเทศเป็นกุญแจดอกหนึ่งของความสำเร็จ<sup>283</sup>

ขณะที่ฝั่ง GAM ประกอบด้วยผู้นำคนสำคัญอย่าง Malik Mahmud (ผู้ประกาศตัวเป็นนายกรัฐมนตรีฝ่าย GAM) และ Zaini Abdullah (ผู้ประกาศตัวเป็นรัฐมนตรีต่างประเทศฝ่าย GAM) เป็นชาวอาเจห์พลัดถิ่นซึ่งมีบทบาทในการเคลื่อนไหวของ GAM ในต่างประเทศ ส่วน Hasan di Tiro ไม่ได้เข้าร่วมการเจรจาเนื่องจากมีปัญหาด้านสุขภาพและไม่ได้มีบทบาทในการชี้นำ GAM ในขณะนั้น<sup>284</sup>

การเจรจา ณ กรุงเฮลซิงกิ ประเทศฟินแลนด์ระหว่างฝ่ายรัฐบาลอินโดนีเซียกับ GAM ภายใต้การจัดการของ CMI ซึ่งนำโดย Martti Ahtisaari อดีตประธานาธิบดีฟินแลนด์เกิดขึ้นทั้งหมด 5 ครั้ง แต่รายละเอียดการเจรจาไม่ได้ปรากฏต่อสาธารณชนมากนักเนื่องจากช่วงระยะเวลา 7 เดือนของการเจรจาทั้งสองฝ่ายใช้นโยบาย “Zip mouth policy”<sup>285</sup> ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

การเจรจาครั้งที่ 1 ระหว่างวันที่ 27-29 มกราคม ค.ศ. 2005 การหารือในภาพกว้างและวง  
กรอบในการเจรจา ซึ่งแนวทางการเจรจาของฝ่ายรัฐบาลอินโดนีเซียคือ การให้อาเจห์เป็นเขตปกครองพิเศษ (Special Autonomy) โดยเสนอกฎหมายเขตปกครองพิเศษซึ่งประกาศใช้มาแล้วกว่า 4 ปีให้ฝ่าย GAM นำกลับไปพิจารณา พร้อมกับเสนอการนิรโทษกรรมให้แก่สมาชิก GAM และการเยียวยาทางเศรษฐกิจ ซึ่งจุดยืนของฝ่ายรัฐบาลอินโดนีเซียมีความผ่อนปรนลงกว่าการเจรจาในยุคก่อนๆ อย่างเห็นได้ชัด ขณะที่แนวทางของฝ่าย GAM เรียกร้องให้รัฐบาลประกาศหยุดยิงในอาเจห์ก่อนเป็นอันดับแรกเพื่อให้งานด้านมนุษยธรรมและฟื้นฟูอาเจห์หลังสึนามิเป็นไปอย่างราบรื่น พร้อมกับเรียกร้องให้ประชาคมระหว่างประเทศกดดันให้รัฐบาลอินโดนีเซียทำตามข้อเรียกร้อง โดยการจัดการของ CMI ต้องระมัดระวังไม่ให้ฝ่าย GAM รู้สึกว่ากำลังถูกกดดันให้ยอมละทิ้งความปรารถนาที่จะได้เอกราชจากอินโดนีเซีย ซึ่ง Ahtisaari ถูกวิจารณ์จากผู้นำ GAM ว่าเลือกข้างฝั่งรัฐบาล<sup>286</sup>

<sup>283</sup> Awaluddin, 26.

<sup>284</sup> Aspinall, "The Helsinki Agreement: A More Promising Basis for Peace in Aceh?," 21.

<sup>285</sup> Awaluddin, 27.

<sup>286</sup> Aspinall, "The Helsinki Agreement: A More Promising Basis for Peace in Aceh?," 23-25.

หลังการเจรจาฝ่ายรัฐบาลยังคงยืนยันว่าฝ่าย GAM ต้องยอมรับข้อเสนอเขตปกครองพิเศษ ก่อนจึงจะมีการเจรจาต่อไป มิฉะนั้น หากการเจรจาล้มลงรัฐบาลจะกลับไปใช้แนวทางทหารเช่นเดิม ความน่าสนใจในการเจรจาดังกล่าวคือการที่รัฐบาลหลายประเทศส่งทูตประจำกรุงเฮลซิงกิเข้าไปโน้มน้าวผู้นำฝ่าย GAM ให้ยอมรับข้อเสนอเขตปกครองพิเศษภายใต้สาธารณรัฐอินโดนีเซีย<sup>287</sup> แสดงให้เห็นว่าหลังเกิดสึนามิซึ่งประชาคมระหว่างประเทศเข้ามาช่วยเหลืออินโดนีเซียและเรียกร้องให้รัฐบาลจัดการความขัดแย้งด้วยกระบวนการสันติวิธี การที่รัฐบาล SBY ขานรับข้อเสนอของประชาคมระหว่างประเทศอย่างรวดเร็วส่งผลให้รัฐบาลประเทศต่างๆหันมาให้ความชอบธรรมและสนับสนุนข้อเสนอของฝ่ายรัฐบาลอินโดนีเซีย ทั้งนี้ดังอภิปรายข้างต้นว่าในรัฐบาลชุดก่อนๆซึ่งใช้การทหารนำแนวทางสันติวิธีในอาจะห์กลับถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างแพร่หลายและบางประเทศหันมาสนับสนุนข้อเรียกร้องของ GAM

การเจรจาครั้งที่ 2 ระหว่างวันที่ 21-23 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2005 สถานการณ์หลังการเจรจาครั้งแรกค่อนข้างสับสนเนื่องจากทั้งสองฝ่ายยังคงตกลงร่วมกันไม่ได้ในหลักการพื้นฐานที่รัฐบาลเสนอให้จัดตั้งเขตปกครองพิเศษ ขณะที่ GAM เรียกร้องให้ฝ่ายรัฐบาลประกาศหยุดยิงและยุติปฏิบัติการทางทหารในอาจะห์ก่อน การเจรจาครั้งนี้ฝ่าย GAM ออกมาประกาศอย่างชัดเจนว่า GAM มิได้ต้องการเป็น “เอกราช” จากอินโดนีเซียแต่ต้องการ “การปกครองตนเอง” (Self-government)<sup>288</sup> สังเกตได้ว่าครั้งนี้ฝ่าย GAM เองก็ยอมลดข้อเรียกร้องลงมาจากเรื่องเอกราช โดยโฆษกฝ่าย GAM ออกมาระบุว่า GAM มิได้ยอมแพ้ในการเรียกร้องเอกราช แต่เป็นเพราะเห็นแก่เจตนารมณ์ในการร่วมมือกันฟื้นฟูอาจะห์<sup>289</sup> ส่วนข้อเสนอรูปแบบการปกครอง GAM มีท่าทีต้องการให้มีการจัดลงประชามติ ขณะที่ฝ่ายรัฐบาลอินโดนีเซียมองว่าข้อเสนอ “การปกครองตนเอง” (Self-government) จาก GAM ยังมีความคลุมเครือ และถูกวิจารณ์จากฝ่ายการเมืองในจาการ์ที่ว่า “การปกครองตนเอง” (Self-government) คือการประกาศเอกราชนั่นเอง<sup>290</sup>

การเจรจาครั้งที่ 3 ระหว่างวันที่ 12-16 เมษายน ค.ศ. 2005 ฝ่าย GAM เริ่มลงรายละเอียดของ “การปกครองตนเอง”(Self-government) ว่าต้องประกอบไปด้วย อำนาจการบริหารปกครอง อาจะห์ทั้งหมดยกเว้นด้านการป้องกันประเทศและกิจการต่างประเทศ การใช้ธงชาติของอาจะห์ การกำหนดอัตราดอกเบี้ยเป็นอิสระจากธนาคารกลางอินโดนีเซีย อำนาจการพิพากษาคดีของศาลอาจะห์ การให้ประชาคมระหว่างประเทศเข้ามาตรวจสอบและสืบสวนการละเมิดสิทธิมนุษยชนในอาจะห์โดยรัฐบาลอินโดนีเซีย และ ให้ออนทหาร TNI และ ตำรวจจากภายนอกออกจากอาจะห์

<sup>287</sup> Ibid.

<sup>288</sup> Ibid., 26-27.

<sup>289</sup> Ibid., 28.

<sup>290</sup> Ibid., 30.

โดยให้ตำรวจท้องถิ่นของอาเจะห์มาปฏิบัติหน้าที่แทน<sup>291</sup> การเจรจาดังนี้ยังไม่ประสบความสำเร็จ เช่นเคย เนื่องจากฝ่ายรัฐบาลอินโดนีเซียยังคงข้อเสนอเดิมคือ ให้ได้เพียง “เขตปกครองพิเศษ” (Special Autonomy)

การที่ Ahtisaari ยึดหลักในการเจรจาตั้งแต่ครั้งแรกว่า “ไม่มีสิ่งใดได้รับการตกลง จนกว่าทุกสิ่งจะได้รับการตกลง” ทำให้การเจรจาไม่ลุ่มลงง่าย ๆ การเห็นต่างในประเด็นเขตปกครองพิเศษ (Special Autonomy) กับ การปกครองตนเอง (Self-government) M. Nur Djuli และ Nurdin Abdul Rahman ผู้เจรจาฝ่าย GAM ระบุว่าหลักการของ Ahtisaari ทำให้วาระใดที่ทั้งสองฝ่ายยังมีความเห็นไม่ตรงกันจะไม่ได้รับการยอมรับ จึงช่วยประคับประคองให้การเจรจาให้เดินต่อไปได้โดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่เสียหน้า<sup>292</sup>

การเจรจาครั้งที่ 4 ระหว่างวันที่ 26-31 พฤษภาคม ค.ศ. 2005 คู่เจรจาเห็นพ้องกันให้ประชาคมระหว่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหภาพยุโรป และ ASEAN เข้ามามีส่วนร่วมสังเกตการณ์ หลังได้ขอยุติเพื่อให้ทั้งสองฝ่ายปฏิบัติตามข้อตกลง เมื่อมีการเสนอให้ต่างประเทศเข้ามามีส่วนร่วมส่งผลให้ฝ่ายการเมืองในสภา DRP ออกมาคัดค้านและขอให้รัฐบาลยุติการเจรจาเพื่อป้องกันการแทรกแซงจากต่างประเทศ ขณะที่ SBY ออกมายอมรับว่า ข้อเสนอการให้ EU และ ASEAN เข้ามาเป็นความต้องการของฝ่าย GAM ซึ่งรัฐบาลไม่อาจปฏิเสธได้ ขณะเดียวกัน รัฐบาลก็ไม่สามารถที่จะล้มโต๊ะเจรจาและจับกุมผู้แทนฝ่าย GAM ดังที่เคยกระทำในอดีตได้เพราะจะทำให้ความน่าเชื่อถือของรัฐบาลที่มีต่อคู่เจรจาและประชาคมระหว่างประเทศหมดลง<sup>293</sup>

#### 4.5.3 การลงนาม MoU ยุติความขัดแย้ง

ในที่สุดการเจรจาครั้งที่ 5 ระหว่างวันที่ 12-17 กรกฎาคม ค.ศ. 2005 คู่เจรจาสามารถบรรลุข้อตกลงใน Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement (MoU) ซึ่งลงนามอย่างเป็นทางการในวันที่ 15 สิงหาคม ค.ศ. 2005 มีสาระสำคัญโดยสังเขป ดังนี้

**หมวดการปกครอง** รัฐบาลอินโดนีเซียจะต้องออกกฎหมายเขตปกครองพิเศษอาเจะห์ที่ผ่านความเห็นชอบในรัฐสภาโดยเร็ว โดยมีเนื้อหาให้อาเจะห์มีผู้ว่าราชการและผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยชาวอาเจะห์ มีอำนาจการบริหารกิจการทั่วไปยกเว้นด้านกิจการต่างประเทศ กลาโหม ความมั่นคงแห่งชาติ และ นโยบายการคลังยังเป็นอำนาจของรัฐบาลอินโดนีเซีย ภายใน

<sup>291</sup> Ibid., 31-33.

<sup>292</sup> Conciliation Resource(CR), "Learning from the Indonesia-Aceh Peace Process.," *Policy Brief* (2008).

<sup>293</sup> Aspinall, "The Helsinki Agreement: A More Promising Basis for Peace in Aceh?," 34-36.

หนึ่งปีจะต้องมีการตั้งพรรคการเมืองในอาเจะห์และมีการเลือกตั้งท้องถิ่นอย่างโปร่งใสขึ้นโดยเร็ว ในแง่เศรษฐกิจ อาเจะห์สามารถจัดการภาษีในกิจการภายในได้ อาเจะห์จะได้รับส่วนแบ่งร้อยละ 70 จากภาษีทั้งหมดของภาคธุรกิจพลังงานในพื้นที่ เป็นต้น

**หมวดสิทธิมนุษยชนและการบูรณาการทางสังคม** ต้องมีการจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนสำหรับกรณีความรุนแรงในอาเจะห์ จัดตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงและสร้างความปรองดองขึ้นโดยสมาชิก GAM ที่ดำเนินกิจกรรมของ GAM จะได้รับการนิรโทษกรรม ส่วนนักโทษการเมืองที่ถูกคุมขังอยู่จะได้รับการปล่อยตัวโดยเร็ว หากมีการใช้อาวุธหลังการลงนาม MoU จะไม่ได้รับการนิรโทษกรรมด้วย โดยอดีตนักรบ GAM จะได้รับการจัดสรรที่ดินทำกินและหาอาชีพให้

**หมวดการจัดการด้านความมั่นคง** การใช้ความรุนแรงของทั้งสองฝ่ายต้องยุติลงหลัง MoU กองกำลัง GAM กว่า 3,000 นายจะต้องปลดอาวุธ และต้องส่งมอบอาวุธยุทโธปกรณ์ทั้งหมดให้กับคณะผู้สังเกตการณ์ Aceh Monitoring Mission (AMM) ขณะที่รัฐบาลอินโดนีเซียต้องถอนกองกำลังจากภายนอกทั้ง TNI และ ตำรวจ ออกจากอาเจะห์ และให้ตำรวจในพื้นที่ปฏิบัติหน้าที่แทน

**หมวดการก่อตั้ง Aceh Monitoring Mission (AMM)** จะจัดตั้งโดย EU และ ASEAN เพื่อสังเกตการณ์การปฏิบัติตาม MoU ของทั้งสองฝ่าย โดยหน้าที่หลักของ AMM คือ สังเกตการณ์การปลดอาวุธ GAM การถอนกำลังของ TNI และ ตำรวจจากนอกพื้นที่ การสร้างความสมานฉันท์ของสมาชิก GAM จับตาสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในพื้นที่ ติดตามกระบวนการออกกฎหมายของรัฐบาล ตัดสินข้อพิพาทในการนิรโทษกรรม สืบสวนและตัดสินข้อกล่าวหาการฝ่าฝืน MoU ประสานงานและร่วมมือกับทั้งสองฝ่ายอย่างดี ทั้งสองฝ่ายต้องสนับสนุนการทำงานและรับรองความปลอดภัยของ AMM โดย AMM ต้องจัดทำรายงานส่งให้กับผู้บริหาร AMM และภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น<sup>294</sup>

#### 4.5.4 บทบาทของประชาคมระหว่างประเทศหลัง MoU

แม้ว่าผลการเจรจาใน MoU จะไม่ได้ทำให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้รับความพึงพอใจอย่างเต็มที่ แต่ผลการเจรจาก็สามารถสร้างการยอมรับร่วมกันของทั้งสองฝ่ายเพื่อนำไปสู่การยุติความรุนแรงและความขัดแย้งที่ยาวนานกว่า 30 ปีได้ อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จประการหนึ่งของรัฐบาลอินโดนีเซียคือ ความร่วมมือกับประชาคมระหว่างประเทศในการจัดการความขัดแย้งซึ่งคู่เจรจายอมรับคนกลางจากต่างประเทศ และยังยอมรับการจัดตั้งคณะผู้สังเกตการณ์การปฏิบัติตาม MoU จากต่างประเทศ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการความขัดแย้งภายในรัฐ เห็นได้ชัดว่าพฤติกรรมของรัฐบาล

<sup>294</sup> "Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement," (Helsinki, Finland 2005).

อินโดนีเซียมีการปรับเปลี่ยนเพื่อสร้างความร่วมมือกับประชาคมระหว่างประเทศในการจัดการความขัดแย้งภายในอย่างมีนัยสำคัญ

องค์กรจากต่างประเทศที่ได้รับการยอมรับให้เข้ามาสังเกตการณ์ในระยะเปลี่ยนผ่านตาม MoU คือ Aceh Monitoring Mission (AMM) ถูกก่อตั้งโดยการทูตส่วนบุคคล (Private diplomacy) ของ Ahtisaari ในฐานะประธาน CMI ผู้จัดการเจรจาซึ่งใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวติดต่อกับ EU ในช่วงการเจรจาครั้งที่ 3-5 ซึ่งเริ่มมีประเด็นของผู้สังเกตการณ์จากภายนอก โดย Ahtisaari ขอให้ EU เข้ามามีส่วนร่วมสังเกตการณ์ในลักษณะ Intergovernmental monitoring mission<sup>295</sup> ภายใต้การยอมรับของคู่เจรจาทั้งสองฝ่าย AMM เกิดขึ้นมาภายใต้ The European Security and Defense Policy (ESDP) ซึ่งกรณีอาเจห์เป็นภารกิจแรกในภูมิภาคเอเชียของ ESDP ทางฝ่ายของ EU ยอมรับข้อเสนอของ CMI โดยมองว่าภารกิจนี้จะสร้างประโยชน์ให้กับ EU คือ ภาพลักษณ์ของ EU จะไม่ได้เป็นเพียงตัวแสดงเพียงแค่งกับกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านในยุโรปเท่านั้น แต่จะทำให้ EU ได้แสดงภาพลักษณ์ของการเป็นผู้เล่นระดับโลก (Global players) ในภารกิจด้านการจัดการและป้องกันความขัดแย้ง และ เป็นการพิสูจน์ศักยภาพของกลไก EU ในระดับโลกด้วย<sup>296</sup>

การจัดตั้ง AMM ดำเนินไปอย่างรวดเร็วหลังได้รับการติดต่อจาก CMI โดย EU สนับสนุนงบประมาณและอำนวยความสะดวกกระบวนการของ CMI อย่างเต็มที่ แต่การที่ฝ่ายรัฐบาลอินโดนีเซียออกประกาศอย่างชัดเจนในการประชุมครั้งแรกว่าไม่ต้องการให้อาเจห์เป็นประเด็นระหว่างประเทศ (ในความหมายที่ว่าสหประชาชาติเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรง) EU จึงประสานความร่วมมือกับ ASEAN จัดตั้ง AMM เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับคู่เจรจาทั้งสองฝ่ายมากขึ้น<sup>297</sup> เนื่องจากประสบการณ์สูญเสียติมอร์ตะวันออกของรัฐบาลอินโดนีเซียซึ่งการเข้ามามีบทบาทของ UN ทำให้รัฐบาลอินโดนีเซียมีความกังวลกับการแทรกแซงจากต่างประเทศ ประกอบกับการที่ EU เคยให้ความช่วยเหลือการฟื้นฟูอาเจห์หลังเกิดสึนามิ จึงส่งผลให้ EU ได้รับความชอบธรรมจากทั้งสองฝ่าย<sup>298</sup> โดยรัฐบาลอินโดนีเซียไม่ได้มองว่า EU และ ASEAN จะเป็นภัยคุกคามต่ออินโดนีเซีย

ในวันที่ 1-2 สิงหาคม ค.ศ. 2005 (ก่อนการลงนาม MoU) คณะทำงานของ EU และ ASEAN ได้มาประชุมกัน ณ กรุงจาการ์ต้าเพื่อวางแนวทางการทำงานของ AMM โดย Peter Feith

<sup>295</sup> Lahdensuo, 18.

<sup>296</sup> Giovanni Grevi, "The Eu Mission in Aceh: Implementing Peace.," in *Occasional Papers* (Paris: The European Union Institute for Security Studies, 2005), 22.

<sup>297</sup> Antje Herrberg, "The Brussels 'Backstage' of the Aceh Peace Process," in *Reconfiguring politics: the Indonesia-Aceh peace process*, ed. Aguswandi and Judith Large (London: Conciliation Resources: Accord20, 2008), 34.

<sup>298</sup> Giovanni Grevi, 29.

รองผู้อำนวยการทั่วไปของ ESDP มาเป็นหัวหน้าคณะกรรมการ AMM<sup>299</sup> AMM จะประกอบไปด้วยผู้แทนจาก EU จำนวน 125 คนและจาก ASEAN 93 คน (จากไทย มาเลเซีย บรูไน ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์)<sup>300</sup> บรรดาคณะผู้สังเกตการณ์ถูกคัดสรรมาจากผู้เชี่ยวชาญที่เป็นทหารมีประสบการณ์ในสถานการณ์ความขัดแย้ง ผู้เชี่ยวชาญด้านสิทธิมนุษยชน และผู้เชี่ยวชาญด้านอื่น ๆ ที่มีความหลากหลายเพื่อทำงานบูรณาการสังเกตการณ์ในระยะเปลี่ยนผ่าน<sup>301</sup> โดยหน้าที่ของ AMM ตาม MoU คือ การสังเกตการณ์และเฝ้าอำนาจให้การนำข้อตกลงใน MoU ไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง รวมถึงรับประกันสภาพแวดล้อมในระยะเปลี่ยนผ่าน

บทบาทหลักของ AMM คือ การสร้างความมั่นใจให้ GAM ในการตรวจสอบและกดดันให้รัฐบาลเร่งรัดโครงการและปล่อยตัวนักโทษ GAM ในคดีการเมือง (ไม่รวมถึงคดีที่ถูกศาลพิพากษาว่ามีความผิดในคดีอาญา) การปลดอาวุธนักรบ GAM ซึ่งทยอยส่งมอบให้กับ AMM 4 รอบตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม ค.ศ. 2005 อาวุธปืนทั้งสิ้นรวม 840 กระบอกโดย AMM เป็นผู้ทำลายอาวุธทั้งหมด การถอนกำลัง TNI นอกพื้นที่ และ ตำรวจปฏิบัติการพิเศษ (Korps Brigade Mobil, Brimob) ออกจากอาเจะห์ซึ่ง AMM ก็ประสบปัญหาเนื่องจากพบว่าเจ้าหน้าที่ TNI และ Brimob บางส่วนยังคงคุกคามอดีตสมาชิก GAM จนในที่สุดรัฐบาลอินโดนีเซียยอมปฏิบัติตาม MoU ถอนกำลังทั้งหมด 31,681 นายออกจากอาเจะห์ นอกจากนี้ AMM ยังมีภารกิจติดตามการออกกฎหมายการปกครองอาเจะห์ (Law on Governing Aceh, LoGA) และจัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นใน ค.ศ. 2006 โดย AMM มีบทบาทสำคัญในการกดดันและเร่งรัดรัฐบาลให้รีบออกกฎหมายและจัดการเลือกตั้งอย่างโปร่งใส และ AMM ยังมีหน้าที่สังเกตการณ์สถานการณ์สิทธิมนุษยชนรวมถึงจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนและคณะกรรมการค้นหาความจริงและสร้างความปรองดอง (Truth and Reconciliation Commission, TRC)<sup>302</sup>

หลังการลงนาม MoU ซึ่ง AMM เข้ามามีบทบาทในการสังเกตการณ์และตรวจสอบการปฏิบัติตามข้อตกลงของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย จนกระทั่งการนำสาระสำคัญใน MoU มาปฏิบัติผ่านไปได้อย่างราบรื่น กล่าวได้ว่า กระบวนการสันติภาพอาเจะห์หากปราศจากผู้สังเกตการณ์จาก AMM และผู้เชี่ยวชาญด้านกระบวนการเจรจาอาจทำให้กระบวนการสันติภาพพังลงตั้งแต่ระยะแรกๆ เนื่องจากปัจจัยสำคัญประการหนึ่งคือคู่ขัดแย้งยอมรับคนกลางอย่าง CMI และ AMM ซึ่งได้รับการสนับสนุน

<sup>299</sup> Ibid., 22-23.

<sup>300</sup> Kirsten E. Schulze, "A Sensitive Mission," in *Reconfiguring politics: the Indonesia-Aceh peace process*, ed. Aguswandi and Judith Large (London: Conciliation Resources: Accord20, 2008), 36.

<sup>301</sup> Lahdensuo, 25-26.

<sup>302</sup> Schulze, "A Sensitive Mission," 37-39.

จากประชาคมระหว่างประเทศ ทั้งสองฝ่ายจึงยอมปฏิบัติตามข้อตกลงในประเด็นอ่อนไหว เช่น การปลดอาวุธ GAM หรือ การถอนกองกำลัง TNI และ Brimob<sup>303</sup> เป็นต้น

นอกจากสันติภาพที่เกิดขึ้นในอาเจะห์แล้ว ประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการทำงานของ AMM นอกจากจากรัฐบาลอินโดนีเซียจะได้รับการยอมรับจากประชาคมระหว่างประเทศในการตอบสนองข้อเรียกร้องให้จัดการความขัดแย้งด้วยกระบวนการสันติวิธีที่ส่งผลให้ภาพลักษณ์ของอินโดนีเซียกลายเป็นประเทศที่ส่งเสริมประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนมากขึ้นแล้ว บทบาทของ AMM ยังสะท้อนถึงความสำเร็จของความร่วมมือระหว่างองค์กรภูมิภาคอย่าง EU และ ASEAN ในการจัดการความขัดแย้งและป้องกันความขัดแย้งในระดับระหว่างประเทศ<sup>304</sup> จนสามารถเป็นต้นแบบ (Model) การจัดการความขัดแย้งในประเทศโดยอาศัยความร่วมมือจากประชาคมระหว่างประเทศ และความสำเร็จของ AMM ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่าง EU กับ ASEAN ใกล้ชิดกันยิ่งขึ้น<sup>305</sup>

#### 4.6 การผงาดของอินโดนีเซียในเวทีระหว่างประเทศหลังสันติภาพอาเจะห์

“อินโดนีเซียไม่ใช่ประเทศที่กำลังรอคอยอีกต่อไป แต่อินโดนีเซียคือประเทศที่กำลังก้าวไปข้างหน้า”

Amitav Acharya<sup>306</sup>

เมื่อรัฐบาล SBY สามารถแสดงให้เห็นประชาคมระหว่างประเทศได้ประจักษ์ถึงความเป็นประชาธิปไตยและความมีเสถียรภาพของอินโดนีเซียในระดับหนึ่งแล้ว ประเด็นต่อมาที่ต้องพิจารณา คือ รัฐบาล SBY อาศัยปัจจัยจากความเป็นประชาธิปไตยภายในประเทศและการดำเนินนโยบายต่างประเทศเพื่อนำพาอินโดนีเซียสู่ความก้าวหน้าในเวทีระหว่างประเทศอย่างไรบ้าง โดยงานวิจัยส่วนนี้จะหยิบยกตัวอย่างบทบาทการต่างประเทศของรัฐบาล SBY ที่สะท้อนให้เห็นถึงการอาศัยรากฐานความเป็นประชาธิปไตย อิสลาม และการมีประสบการณ์การจัดการความขัดแย้งมาเป็นโอกาสในการสร้างบทบาทของอินโดนีเซียในเวทีระหว่างประเทศที่โดดเด่นทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก

<sup>303</sup> Ibid.

<sup>304</sup> Feith.

<sup>305</sup> Lahdensuo, 26.

<sup>306</sup> Acharya, 131.



### บทบาทในภูมิภาค

จากวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การต่างประเทศของรัฐบาล SBY สะท้อนถึงการให้ความสำคัญกับภูมิภาคปรากฏดังตัวอย่างที่ชัดเจนต่อไปนี้

### บทบาทใน ASEAN

การลงนามในปฏิญญา ASEAN Concord II (Bali Concord II) ในประชุมสุดยอดผู้นำ ASEAN ครั้งที่ 9 วันที่ 7 ตุลาคม ค.ศ. 2003 จัดขึ้นที่เมือง บาหลี ประเทศอินโดนีเซียในสมัยรัฐบาล Megawati Soekarnoputri มีสาระสำคัญคือ กรอบการก่อตั้งประชาคม ASEAN (ASEAN Community) ภายในปี ค.ศ. 2020 ซึ่งแบ่งย่อยออกเป็น 3 เสาหลักคือ 1. ASEAN Security Community (ASC) 2. ASEAN Economic Community (AEC) 3. ASEAN Socio-Cultural Community (ASCC) โดยประชาคมความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Security Community, ASC) ถือเป็นเวทีแรกของ ASEAN ที่ประเทศสมาชิกเริ่มพูดคุยถึงประเด็นประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน นับตั้งแต่การก่อตั้งในปี ค.ศ. 1967 และยังเป็นโอกาสของอินโดนีเซียในการอ้างความเป็นศูนย์กลางทางยุทธศาสตร์ของ ASEAN อีกทั้งการประชุมครั้งนี้ยังเปรียบเสมือนการ “เกิดใหม่” อีกครั้งในการเป็นผู้นำ ASEAN ของอินโดนีเซีย สะท้อนถึงความปรารถนาที่จะกลับมาเป็นผู้นำทางให้กับประเทศสมาชิกอีกครั้ง<sup>307</sup> อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จดังกล่าวประธานาธิบดี Megawati ประกาศว่าเป็นความสำเร็จในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นการหวนคืนสู่ ASEAN ในนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซีย<sup>308</sup> ความสำเร็จดังกล่าว Marty Natalegawa รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอินโดนีเซียในรัฐบาล SBY มองว่า

“การปฏิรูปประชาธิปไตยภายในของอินโดนีเซียในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา และการเป็นประธาน ASEAN ของอินโดนีเซียใน ค.ศ. 2003 เป็นสิ่งที่พิสูจน์แล้วว่า วิวัฒนาการของอาเซียนไปสู่ประชาคมอาเซียนนั้น พัฒนาการเหล่านี้ไม่ใช่เหตุบังเอิญสำหรับอินโดนีเซีย วิวัฒนาการของ ASEAN ตอบสนองต่อหลักการประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลซึ่งมั่นใจได้ว่าจะไม่มีการตัดขาดหรือแบ่งแยกระหว่างการปฏิรูปที่เกิดขึ้นในอินโดนีเซียและสภาพแวดล้อมในภูมิภาค”<sup>309</sup>

<sup>307</sup> Anthony L. Smith, "Asean's Ninth Summit: Solidifying Regional Cohesion, Advancing External Linkages," *Contemporary Southeast Asia* 26, no. 3 (2004): 423.

<sup>308</sup> Donald E. Weatherbee, "Indonesian Foreign Policy: A Wounded Phoenix," *Southeast Asian Affairs* (2005): 150-51.

<sup>309</sup> Marty Natalegawa, Annual Press Briefing Minister for Foreign Affairs of the Republic of Indonesia H.E. Dr. R.M. Marty M. Natalegawa [Online] Available from: <http://www.kemlu.go.id/en/berita/informasi->

ต่อมาในสมัยประธานาธิบดี SBY ซึ่งมีวิสัยทัศน์ว่า “ในระดับภูมิภาคอินโดนีเซียจะมุ่งมั่นทำงานกับประเทศใน ASEAN และประเทศอื่นๆ เพื่อสร้างประชาคม ASEAN และทำให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นภูมิภาคที่มีสันติภาพ เจริญรุ่งเรือง และมีพลวัต”<sup>310</sup> ขณะที่ยุทธศาสตร์การต่างประเทศของรัฐบาล SBY (ค.ศ. 2004-2014) การเพิ่มบทบาทและความเป็นผู้นำในการจัดตั้งประชาคม ASEAN ถูกจัดให้เป็นวาระต้นๆ ของยุทธศาสตร์การต่างประเทศอินโดนีเซีย<sup>311</sup> แสดงให้เห็นถึงปณิธานอันแน่วแน่ของรัฐบาล SBY ที่ปรารถนาจะสร้างบทบาทนำในระดับภูมิภาคโดยเฉพาะอย่างยิ่งใน ASEAN

สำหรับ ASEAN แล้วอินโดนีเซียมีบทบาทสำคัญมาโดยตลอดนับตั้งแต่การก่อตั้งในสมัยรัฐบาล Soeharto แต่ท่าทีของอินโดนีเซียต่อ ASEAN ในอดีตสนับสนุน “ASEAN Way” กล่าวคือ หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศสมาชิก (Non-interference) การตัดสินใจโดยยึดหลักฉันทามติ และการบูรณาการในภูมิภาคแบบหลวมๆ แต่หลังจากการแปลงโฉมทางการเมืองภายในของอินโดนีเซียหลังยุคระเบียบใหม่จนกระทั่งถึงสมัยรัฐบาล SBY อินโดนีเซียต้องเผชิญกับกระแสกดดันจากภายในประเทศที่เรียกร้องให้อินโดนีเซียทำให้เรื่องประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนเป็นวาระหลักในนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซียที่มีต่อ ASEAN ซึ่งรัฐบาลอินโดนีเซียต้องตอบสนองโดยการบรรจุประเด็นเรื่องประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนมาเป็นศูนย์กลางในนโยบายของอินโดนีเซียที่มีต่อ ASEAN<sup>312</sup> เนื่องจากทัศนคติคนอินโดนีเซียจำนวนมากมองว่าบทบาทของอินโดนีเซียจะส่งผลกระทบต่อโครงสร้างและความเปลี่ยนแปลงของ ASEAN และยิ่งเชื่อว่าอินโดนีเซียถือกุญแจอนาคตของ ASEAN ไว้<sup>313</sup>

ขณะที่ในปี ค.ศ. 2011 อินโดนีเซียได้กลับมาเป็นประธาน ASEAN และนำมาซึ่งความสำเร็จในความพยายามเป็นผู้นำ ASEAN อีกครั้ง เมื่อที่ประชุมสุดยอด ASEAN ครั้งที่ 19 ระหว่างวันที่ 14-19 พฤศจิกายน ค.ศ. 2011 ลงนามใน Bali Declaration on ASEAN Community in A Global Community of Nations (Bali Concord III) ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ การทำให้แผนการก่อตั้งประชาคม ASEAN ผ่าน 3 เสาหลักมีความชัดเจนมากขึ้นและให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมในเวทีโลกมากขึ้นด้วยเช่นกัน โดยประธานาธิบดี SBY กล่าวว่า “แผนการจัดตั้งประชาคม ASEAN จะต้องมีปฏิสัมพันธ์กับประชาคมโลก และเจตนารมณ์ของ Bali Concord III คือ การมีส่วนร่วมที่

penting/Pages/Annual-Press-Briefing-Minister-for-Foreign-Affairs-of-the-Republic-of-Indonesia-H.E.-Dr.-R.M.-Marty-.aspx [14 November 2016]

<sup>310</sup> Yudhoyono, Pidato Lengkap Presiden Sby 20 Oktober 2009 [Online] Available from: <http://sains.kompas.com/read/2009/10/20/1324076/pidato.lengkap.presidenten.sby.20.oktober.2009> [17 April 2016]

<sup>311</sup> Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, 30.

<sup>312</sup> Anwar, "The Impact of Domestic and Asian Regional Changes on Indonesian Foreign Policy," 132,34.

<sup>313</sup> Acharya, 57.

ยิ่งใหญ่เพื่อบรรลุสู่การมีสันติภาพ ประชาธิปไตย และเจริญรุ่งเรือง รวมถึง ASEAN สามารถจัดการปัญหาต่างๆในภูมิภาคได้”<sup>314</sup> อย่างไรก็ตาม Bali Concord III ถือเป็นความสำเร็จครั้งสำคัญของอินโดนีเซียในการเป็นผู้นำในภูมิภาค<sup>315</sup> ในการผลักดันให้ประชาคม ASEAN เป็นรูปธรรมมากขึ้น รวมถึงการบรรจุประเด็นประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน และ สันติภาพ เข้ามาในประชาคม ASEAN

อีกผลพวงจากหลักการประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนใน ASEAN คือการจัดตั้งคณะกรรมการการระหว่างรัฐบาล ASEAN ว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, AICHR) ใน ค.ศ. 2009 ซึ่งปรากฏออกมาอย่างน่าผิดหวังเนื่องจากองค์กรดังกล่าวไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะปกป้องสิทธิมนุษยชนของประชาชนใน ASEAN ได้อย่างแท้จริง โดยกระบวนการร่างหลักการของ AICHR นั้น Hassan Wirajuda รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอินโดนีเซียสมัยรัฐบาล SBY (1) ระบุว่า “การร่างขอบเขตอำนาจหน้าที่ (Term of Reference, TOR) กลไกสิทธิมนุษยชนที่จะเกิดขึ้นยังต่ำกว่ามาตรฐานสากล มาตรฐานของหลายประเทศในภูมิภาคอื่นๆ และมาตรฐานของอินโดนีเซีย แน่ใจว่าอินโดนีเซียแพ้คะแนน 9 ต่อ 1 เสียง (ให้กับประเทศสมาชิกที่เหลือ) ซึ่งข้อเสนอของอินโดนีเซียต้องการให้ TOR ควรมีการปรับปรุงเพื่อให้มีความน่าเชื่อถือกว่านี้”<sup>316</sup>

บทบาทของอินโดนีเซียใน ASEAN ที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่สองคล้องกับปณิธานของประธานาธิบดี SBY ซึ่งปรารถนาให้อินโดนีเซียเป็นประเทศ “ผู้สร้างความเชื่อมั่น”(Confidence-builder) “ผู้แก้ปัญหา”(Problem-solver) และ “ผู้สร้างสะพาน” (Bridge-builder)<sup>317</sup> โดยอินโดนีเซียแสดงบทบาทเป็นศูนย์กลางการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในประเด็นสำคัญคือ ความตึงเครียดพรมแดนไทย-กัมพูชาในกรณีพื้นที่รอบปราสาทพระวิหาร ความขัดแย้งเรื่องอาณาเขตในทะเลจีนใต้ และปัญหาชาวมุสลิมโรฮิงญาในประเทศพม่า<sup>318</sup> นอกจากนี้ยังมีความขัดแย้งภายในประเทศฟิลิปปินส์ซึ่งอินโดนีเซียเข้าไปเป็นคนกลางไกล่เกลี่ยระหว่างฝ่ายรัฐบาลฟิลิปปินส์กับขบวนการ Moro National Liberation Front (MNLF) ในมินดาเนา รวมถึงใน ค.ศ. 2013 ASEAN ดำเนินการจัดตั้ง The ASEAN Institute of Peace and

<sup>314</sup> Susilo Bambang Yudhoyono, *Speech His Excellency Dr. Susilo Bambang Yudhoyono, President of the Republic of Indonesia at Opening Ceremony of the 19th Asean Summit Nusa Dua, Bali, November 17 (2011)*, 2.

<sup>315</sup> Ralf Emmers, "Indonesia's Role in Asean: A Case of Incomplete and Sectorial Leadership," *The Pacific Review* 27, no. 4 (2014): 557.

<sup>316</sup> Rakaryan Sukarjaputra, *Badan Ham Asean Jauh Di Bawah Standar* [Online] Available from: <http://internasional.kompas.com/read/2009/08/09/06163052/badan.ham.asean.jauh.di.bawah.standar> [23 September 2016]

<sup>317</sup> Yudhoyono, *Transforming Indonesia: Selected International Speeches*, 387.

<sup>318</sup> Iis Gindarsah, "Indonesia's Diplomacy and Defense Strategies under Yudhoyono," in *The Indonesian Quarterly*, ed. Shafiah F. Muhibat (Jakarta: Centre for Strategic and International Studies (CSIS), 2014), 221.

Reconciliation (AIPR) ซึ่งริเริ่มโดยอินโดนีเซียมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมแนวทางสันติในการจัดการความขัดแย้งภายในประเทศและระหว่างประเทศซึ่งร่างโดยอินโดนีเซียที่เพิ่งประสบความสำเร็จในการจัดการความขัดแย้ง (อาเจาะห์)<sup>319</sup>

เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าความสำเร็จจากกรณีอาเจาะห์ซึ่งอินโดนีเซียยอมสูญเสียอำนาจบางประการและยินยอมให้ประชาคมระหว่างประเทศรวมถึง ASEAN เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการความขัดแย้งจนกระทั่งประสบความสำเร็จในที่สุดกลายเป็นจุดขายใหม่ของอินโดนีเซียในการดำเนินนโยบายต่างประเทศในภูมิภาคโดยอาศัยความชอบธรรมจากความสำเร็จและเสียงชื่นชมจากนานาประเทศ การนำเสนอตัวเป็นคนกลางไกล่เกลี่ยความขัดแย้งในภูมิภาคและภายในประเทศในภูมิภาคนั้นอินโดนีเซียได้รับการยอมรับและเชื่อถืออันเนื่องมาจากประสบการณ์ของอินโดนีเซีย ดังนั้น บทบาทการต่างประเทศเหล่านี้ของอินโดนีเซียจึงเป็นส่วนหนึ่งจากผลประโยชน์ในระยะยาวที่รัฐบาล SBY หวังว่าจะได้รับจากการสร้างความร่วมมือกับประชาคมระหว่างประเทศในการจัดการความขัดแย้งอาเจาะห์

อย่างไรก็ตาม บทบาทของอินโดนีเซียซึ่งให้ความสำคัญกับ ASEAN และความกระตือรือร้นของประธานาธิบดี SBY ถูกมองจากผู้ร่วมงานว่าเป็นประธานาธิบดีที่เป็นนักกิจกรรมในนโยบายต่างประเทศมากที่สุดนับตั้งแต่ประธานาธิบดี Soekarno การที่รัฐบาล SBY ให้ความสำคัญกับ ASEAN ยังถูกขนานนามจากบรรดาผู้นำประเทศ ASEAN ว่า “Indonesia is back” โดยบทบาทของอินโดนีเซียในสมัย SBY ไม่ใช่เพียงการกลับมาร่วมมือกับ ASEAN เท่านั้นแต่เป็นการหาทางปฏิรูปองค์กร ASEAN ด้วย<sup>320</sup> แต่บทบาทของอินโดนีเซียที่โดดเด่นในกระบวนการจัดตั้ง APSC ก็ถูกวิจารณ์จากบางประเทศใน ASEAN ว่าอินโดนีเซียพยายามที่จะอ้างสิทธิเหนือบรรดาสมาชิกประเทศอื่นๆ ซึ่ง Hassan Wirajuda ยืนยันว่าการจัดตั้งประคมการเมืองและความมั่นคง ASEAN ไม่เคยอยู่ในเจตนาที่จะสร้างการครอบงำของอินโดนีเซีย<sup>321</sup> ขณะที่วิสัยทัศน์ในระยะยาวที่มีต่อ ASEAN นั้นประธานาธิบดี SBY ระบุว่า “อินโดนีเซียใน ค.ศ. 2045 ยังต้องการจะบรรลุการมีวุฒิภาวะทางภูมิรัฐศาสตร์ (Geopolitical maturity) ซึ่งหมายถึงการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มีพลวัตทางสังคม การเมืองที่มีเสถียรภาพ และหมายรวมถึงอินโดนีเซียพร้อมกับประเทศอื่นๆ ใน ASEAN จะขับเคลื่อนกิจการของภูมิภาค ประเด็นเขตแดนทางบกและทางทะเลจะถูกแก้ไข ทรัพยากรธรรมชาติบนผืน

<sup>319</sup> Acharya, 58.

<sup>320</sup> Ibid., 54.

<sup>321</sup> Ibid., 55.

ดินผืนน้ำของเราจะถูกจัดการอย่างยั่งยืน และปัญหาการแบ่งแยกดินแดนจะไม่สร้างความท้าทายให้กับรัฐอีกต่อไป”<sup>322</sup>

### บทบาทใน APEC

บทบาทของรัฐบาล SBY มีเป้าหมายใน Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) เพื่อเป็นเวทีในการส่งเสริมเขตการค้าเสรีในภูมิภาค และเพื่อผลักดันให้ ASEAN เป็นศูนย์กลางการบริหารจัดการความสัมพันธ์ในเอเชียแปซิฟิก เนื่องจากที่ผ่านมา APEC ขับเคลื่อนโดยกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว 3 ประเทศ คือ สหรัฐฯ ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น ส่งผลให้ผลประโยชน์ของกลุ่มประเทศใน ASEAN กลายเป็นชายขอบในเวที APEC บทบาทหลักของอินโดนีเซียจึงแสดงออกมาในการเป็นตัวแทนปกป้องผลประโยชน์ของ ASEAN<sup>323</sup> นอกจากนี้ เพียงไม่กี่วันหลังรับตำแหน่งประธานาธิบดีในการประชุมสุดยอดผู้นำ APEC เดือน พฤศจิกายน ค.ศ. 2004 ณ กรุงซานเตียโก ประเทศชิลี SBY ใช้เวที APEC ในการแสวงหาการลงทุนจากต่างชาติ ความร่วมมือด้านการต่อต้านการก่อการร้าย การสนับสนุนประเด็นบูรณาภาพแห่งดินแดนของอินโดนีเซีย (หมายรวมถึงกรณีอาเจห์) และความร่วมมือทางทหารกับสหรัฐฯ เป็นต้น<sup>324</sup>

ขณะที่ในปี ค.ศ. 2013 รัฐบาล SBY มีบทบาทสำคัญอีกครั้งในการเป็นเจ้าภาพจัดประชุมสุดยอดผู้นำ APEC โดยอินโดนีเซียยังคงเดินหน้าผลักดันให้ APEC สร้างโอกาสให้กับความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาค (ASEAN) เพื่อนำมาซึ่งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การสร้างงาน เพิ่มการลงทุนและการส่งออก ซึ่งผลประโยชน์ที่อินโดนีเซียได้รับในเวที APEC นอกจากได้แสดงศักยภาพความเป็นผู้นำในภูมิภาค เป็นตัวแทนเสียงประเทศกำลังพัฒนา และความสัมพันธ์กับกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว อินโดนีเซียยังประสบความสำเร็จในการส่งเสริมการค้า การลงทุน การท่องเที่ยว และวัฒนธรรมภายในประเทศด้วย<sup>325</sup>

### การก่อตั้ง Bali Democracy Forum

อีกหนึ่งผลผลิตจากการนำเสนอความเป็นประชาธิปไตยในนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล SBY คือ การก่อตั้ง Bali Democracy Forum (BDF) เมื่อเดือน ธันวาคม ค.ศ. 2008 เพื่อสร้างพื้นที่และอำนวยความสะดวกในการร่วมมือในภูมิภาคเอเชียในประเด็นประชาธิปไตย<sup>326</sup> BDF เป็นเวที

<sup>322</sup> Susilo Bambang Yudhoyono, "Indonesia in 2045: A Centennial Journey of Progress," *Strategic Review* 1, no. 1 (2011): 55.

<sup>323</sup> Acharya, 61.

<sup>324</sup> Weatherbee, 156.

<sup>325</sup> Acharya, 62.

<sup>326</sup> Rizal Sukma, "Do New Democracies Support Democracy? Indonesia Finds a New Voice," *Journal of Democracy* 22, no. 4 (2011): 115.

ระหว่างรัฐบาล (Governmental or first track forum) ที่เกี่ยวกับประเด็นประชาธิปไตยเวทีแรกในภูมิภาคเอเชีย และเป็นการทูตสาธารณะ (Public Diplomacy) ของอินโดนีเซียที่ต้องการแสดงให้เห็นประชาคมระหว่างประเทศเห็นถึงความสำเร็จในการส่งเสริมด้านประชาธิปไตย<sup>327</sup> โดย BDF ประกอบไปด้วยประเทศที่เข้าร่วมมากถึง 83 ประเทศ (ในปี ค.ศ. 2013) ซึ่งมีทั้งประเทศปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยและไม่ใช่ประชาธิปไตย อาทิ รัสเซีย จีน ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย พม่า ฟิลิปปินส์ บรูไน เวียดนาม อัฟกานิสถาน คาซัคสถาน เป็นต้น โดยปราศจากการกดดันประเทศที่ยังไม่เป็นประชาธิปไตย ซึ่งประธานาธิบดี SBY ระบุว่า “อินโดนีเซียไม่ควรกดดันประเทศอื่นให้เป็นประชาธิปไตยเหมือนเรา แต่เราทำตัวอย่างให้พวกเขาเห็น แล้วเราจะประสบความสำเร็จในการพัฒนาและสร้างประชาธิปไตยในภูมิภาค”<sup>328</sup>

อินโดนีเซียก่อตั้ง BDF โดยมีเป้าหมายหลัก 4 ประการคือ 1. เพื่อสร้างเวทีความร่วมมือในภูมิภาคในการส่งเสริมการพัฒนาการเมืองผ่านการสนทนาและการแบ่งปันประสบการณ์ 2. สร้างการเรียนรู้และแบ่งปันประสบการณ์ในการสร้างสันติภาพ เสถียรภาพ และความมั่นคง ระหว่างประเทศในภูมิภาค 3. สร้างเวทีความร่วมมือและส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตย 4. สร้างสถาบันที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางข้อมูลในการศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับประชาธิปไตย โดยการก่อตั้ง Institute for Peace and Democracy (IPD) ภายใต้ความร่วมมือระหว่าง BDF กับ มหาวิทยาลัย Udayana<sup>329</sup> ทั้งนี้ BDF และ IPD มีส่วนช่วยสนับสนุนการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล SBY ในภารกิจส่งเสริมประชาธิปไตยใน อียิปต์ และ พม่า นอกจากนี้ IPD เคยร่วมงานกับรัฐบาลตุนิเซียในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รวมถึงการจัดอบรมให้กับหลายประเทศ อาทิ อิรัก ตุนิเซีย อัฟกานิสถาน อียิปต์ พม่า และ ฟิจิ ในการเสริมสร้างพลังให้กับสตรี การร่างรัฐธรรมนูญ การปฏิรูปรัฐสภา และการปฏิรูปการเลือกตั้ง เป็นต้น<sup>330</sup> ขณะที่ในการประชุม BDF ครั้งที่ 3 ค.ศ. 2009 สหรัฐฯส่ง Williams J. Burns ผู้ช่วยรัฐมนตรีด้านการเมือง มาร่วมสังเกตการณ์ประชุมด้วย<sup>331</sup> อย่างไรก็ตาม บทบาทของ BDF ได้รับทั้งเสียงชื่นชมและวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใดในการสร้างประชาธิปไตยในภูมิภาค<sup>332</sup>

<sup>327</sup> Anwar, "The Impact of Domestic and Asian Regional Changes on Indonesian Foreign Policy," 136.

<sup>328</sup> Acharya, 110.

<sup>329</sup> Anwar, "The Impact of Domestic and Asian Regional Changes on Indonesian Foreign Policy," 136.

<sup>330</sup> Acharya, 111.

<sup>331</sup> Anwar, "The Impact of Domestic and Asian Regional Changes on Indonesian Foreign Policy," 137.

<sup>332</sup> Sukma, "Do New Democracies Support Democracy? Indonesia Finds a New Voice," 115.

### บทบาทในระดับโลก

บทบาทการต่างประเทศของรัฐบาล SBY ยังไม่จบแค่ในภูมิภาคเท่านั้นเมื่อรัฐบาล SBY ยังปรารถนาจะยกระดับบทบาทการต่างประเทศของอินโดนีเซียขึ้นสู่ระดับโลก ดังที่ประธานาธิบดี SBY เคยกล่าวในสุนทรพจน์ครั้งแรกหลังรับตำแหน่งประธานาธิบดีสมัยที่ 2 ค.ศ. 2009 ว่า

“อินโดนีเซียจะทำงานร่วมกับใครก็ได้ที่มีเจตนาและเป้าหมายที่ตรงกันกับเรา โดยยึดหลักเพื่อสร้างระเบียบโลกที่สันติ ยุติธรรม เป็นประชาธิปไตย และ เจริญรุ่งเรือง อินโดนีเซียจะพยายามทำให้ระเบียบโลกดีขึ้น เราจะพยายามเป็นผู้บุกเบิกการกอบกู้โลกจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ การปฏิรูปเศรษฐกิจโลก โดยผ่าน G-20 ในการต่อสู้เพื่อ “Millennium Development Goals” ก้าวสู่การเป็นพหุภาคีนิยมผ่านองค์การสหประชาชาติ และส่งเสริมการบรรลุความปรองดองระหว่างอารยธรรม”<sup>333</sup>

ความน่าสนใจของวิสัยทัศน์ของประธานาธิบดี SBY ในระดับโลกคือการกล่าวถึงความพยายามจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดระเบียบระหว่างประเทศ เป็นที่ทราบกันดีว่าระเบียบระหว่างประเทศที่ดำรงอยู่ในปัจจุบันถูกประกอบสร้างโดยอิทธิพลจากบรรดาประเทศมหาอำนาจเพียงบางประเทศโดยปราศจากการมีส่วนร่วมจากบรรดาประเทศกำลังพัฒนาและชายขอบ สะท้อนให้เห็นถึงความทะเยอทะยานของรัฐบาล SBY ในการนำพาอินโดนีเซียไปเล่นบทบาทในระดับโลก แนวคิดดังกล่าวแตกต่างไปไกลจากวิสัยทัศน์ของรัฐบาลอินโดนีเซียในยุคก่อนๆอย่างเห็นได้ชัดและแน่นอนว่าท่าทีของรัฐบาล SBY เป็นหมุดหมายสำคัญในประวัติศาสตร์การต่างประเทศของอินโดนีเซีย

ความปรารถนาจะยกระดับอินโดนีเซียให้มีบทบาทระดับโลกโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านสันติภาพ ความยุติธรรม และประชาธิปไตยซึ่งประธานาธิบดี SBY กล่าวว่า “อินโดนีเซียหวังว่าจะมีความรับผิดชอบที่ยิ่งใหญ่ขึ้นในระดับระหว่างประเทศ เป็นหน้าที่ของเราในการเข้าไปมีส่วนร่วมสร้างระเบียบโลกบนพื้นฐานของเสรีภาพ สันติภาพที่ยั่งยืน และสังคมที่ยุติธรรม เราเชื่อว่าโลกที่มีสันติภาพและความเจริญรุ่งเรืองจะช่วยสร้างสภาพแวดล้อมภายนอกที่นำไปสู่การพัฒนาประเทศของ

<sup>333</sup> Yudhoyono, Pidato Lengkap Presiden Sby 20 Oktober 2009 [Online] Available from: <http://sains.kompas.com/read/2009/10/20/1324076/pidato.lengkap.presidenten.sby.20.oktober.2009> [17 April 2016]

เรา”<sup>334</sup> โดย SBY ระบุว่าบทบาทของอินโดนีเซียในเวทีโลกในด้านนี้มีลักษณะ 5 ประการ คือ บทบาทการเป็น “ผู้ประกอบปทัสฐาน”(Norm Setter) “ผู้สร้างฉันทามติ”(Consensus Builder) “ผู้รักษาสันติภาพ” (Peacekeeper) “ผู้สร้างสะพาน” (Bridge Builder) และ “เสียงแห่งโลกกำลังพัฒนา” (Voice of the Developing World)<sup>335</sup> อย่างไรก็ตาม การยกระดับของอินโดนีเซียท่ามกลางผันผวนของระบบระหว่างประเทศในศตวรรษที่ 21 การที่อินโดนีเซียจะก้าวไปข้างหน้าได้นั้นประธานาธิบดี SBY ระบุว่า จะต้องมียุทธศาสตร์ 3 ประการคือ ความมั่นใจ เอกภาพ และ การทำงานหนัก<sup>336</sup> โดยความมั่นใจที่ส่งผลให้อินโดนีเซียก้าวขึ้นมาถึงจุดนี้ได้ส่วนหนึ่งมาจากมาจากความมีเสถียรภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมภายในประเทศนั่นเอง โดยตัวอย่างบทบาทที่สำคัญในเวทีโลกของอินโดนีเซียมีดังนี้

### บทบาทใน G-20

การที่อินโดนีเซียได้รับเชิญให้เข้าร่วมอยู่ในกลุ่มประเทศ G-20 (Group of twenty) ซึ่งมีสมาชิกทั้งประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา อาทิ สหรัฐฯ จีน สหภาพยุโรป สหราชอาณาจักร เยอรมนี ฝรั่งเศส อินเดีย ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ เป็นต้น ก่อตั้งในปี ค.ศ. 1999 เพื่อหาทางแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจโลก การที่อินโดนีเซียได้รับเลือกให้เข้าร่วมเป็นสมาชิกจึงมีนัยสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการแสดงบทบาทในเวทีโลก กล่าวคือ อินโดนีเซียเป็นประเทศเดียวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ได้รับเลือกเป็นสมาชิก G-20 เนื่องจากคุณสมบัติด้านจำนวนประชากรและมีเศรษฐกิจขนาดใหญ่ โดยมีผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product, GDP) สูงกว่าประเทศพัฒนาแล้วบางประเทศ เช่น ออสเตรเลีย เป็นต้น แต่อินโดนีเซียก็ยังได้รับการจัดว่าเป็นประเทศที่ยากจนที่สุดเป็นอันดับที่ 2 ในกลุ่ม G-20 หากเปรียบเทียบจากรายได้ต่อหัวของประชากร (per capita)<sup>337</sup> ซึ่ง Marty Natalegawa รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ระบุว่า “G-20 เป็นกลุ่มที่จำกัดสมาชิกแต่อินโดนีเซียมีสถานะเป็นสมาชิกถาวร ส่งผลให้อินโดนีเซียเป็นตัวแสดงซึ่งมีอิทธิพลในระดับโลก”<sup>338</sup>

อินโดนีเซียมีโอกาสดีกว่าประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกหลายประเทศ จึงถือเป็นความรับผิดชอบของอินโดนีเซียในการเป็นตัวแทนเสียงจากกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่ใช่สมาชิก G-20

<sup>334</sup> President Yudhoyono’s Speech at Our Annual Address-Wilton Park: Indonesia’s Role as a Regional and Global Actor [Online] Available from: <https://www.wiltonpark.org.uk/president-yudhoyonos-speech-at-our-annual-address/> [23 April 2016]

<sup>335</sup> Ibid.

<sup>336</sup> "Indonesia in 2045: A Centennial Journey of Progress," 49.

<sup>337</sup> Zamroni Salim, Indonesia in the G20: Benefits and Challenges Amidst National Interests and Priorities [Online] Available from: <https://www.researchgate.net/publication/233885641> [13 March 2017]

<sup>338</sup> Yulius Hermawan et al., *G-20 Research Project: The Role of Indonesia in the G-20: Background, Role and Objective of Indonesia's Membership* (Jakarta: Friedrich Ebert Stiftung Indonesia Office, 2011), 37.



โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับกลุ่ม ASEAN ซึ่งคาดหวังว่าอินโดนีเซียจะเป็นตัวแทนรักษาผลประโยชน์ของประเทศในภูมิภาค ดังปรากฏในการประชุม ASEAN ที่ประเทศไทย ค.ศ. 2009 ซึ่งที่ประชุมแต่งตั้งให้อินโดนีเซียเป็นคนกลาง (mediator) ระหว่าง ASEAN กับ G-20 บทบาทสำคัญของอินโดนีเซียใน G-20 จึงแสดงออกมาในรูปแบบของการเป็นเสียงสะท้อนของประเทศกำลังพัฒนา และเรียกร้องถึงการมีสถานะที่เท่าเทียมกันในด้านการค้าและความร่วมมือระดับโลก<sup>339</sup> ขณะที่ Dino Patti Djalal รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ อ้างถึงบทบาทของอินโดนีเซียในสมัยรัฐบาล SBY ว่า “ในที่ประชุมสุดยอด G-20 อินโดนีเซียมีบทบาทในการส่งเสริมผลประโยชน์ของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาและรักษาระบบเศรษฐกิจโลกอย่างยั่งยืนมาโดยตลอด”<sup>340</sup> ดังนั้น บทบาทของอินโดนีเซียใน G-20 จึงสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของรัฐบาล SBY ที่ต้องการจะเป็น “ผู้สร้างสะพาน” (Bridge Builder) และ “เสียงแห่งโลกกำลังพัฒนา” (Voice of the Developing World) ในเวทีโลก

### บทบาทใน UN Peacekeeping

อินโดนีเซียเป็นผู้สนับสนุนของ The United Nations Peacekeeping ในการรักษาสันติภาพพัฒนา และฟื้นฟู ในพื้นที่ที่ความขัดแย้งทั่วโลก รัฐบาลอินโดนีเซียส่งทหาร ตำรวจ และผู้เชี่ยวชาญเข้าร่วมในภารกิจของ UN Peacekeeping Operations (PKOs) จากสถิติในเดือน มีนาคม ค.ศ. 2017 เป็นจำนวน 2,727 คน ซึ่งมากเป็นอันดับที่ 11 ของโลก<sup>341</sup> การเพิ่มบทบาทในภารกิจด้านสันติภาพของรัฐบาล SBY มาจากปรารถนาที่จะทำให้อินโดนีเซียเป็นศูนย์กลางเครือข่ายด้านการรักษาสันติภาพในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้<sup>342</sup> ทั้งนี้ในเดือน ธันวาคม ค.ศ. 2011 ประธานาธิบดี SBY เปิดศูนย์อำนวยความสะดวกในการรักษาสันติภาพ ซึ่งอยู่ภายใต้ศูนย์สันติภาพและความมั่นคงอินโดนีเซีย ณ เมือง Bogor<sup>343</sup> สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญในภารกิจรักษาสันติภาพระหว่างประเทศซึ่งสอดคล้องกับการวิสัยทัศน์การเป็น “ผู้รักษาสันติภาพ” (Peacekeeper) ของรัฐบาล SBY

อย่างไรก็ตาม บทบาทในภารกิจรักษาสันติภาพพร้อมกับ UN นั้นสร้างผลประโยชน์ให้กับรัฐบาล SBY ทั้งภายในประเทศและการดำเนินนโยบายต่างประเทศ กล่าวคือ การมีส่วนร่วมของอินโดนีเซียมีส่วนช่วยรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงโลก ส่งผลให้ภาพลักษณ์ของอินโดนีเซียเป็นไป

<sup>339</sup> Salim, from: <https://www.researchgate.net/publication/233885641> [13 March 2017]

<sup>340</sup> Acharya, 101.

<sup>341</sup> The United Nation Peacekeeping, Contributors to United Nations Peacekeeping Operations [Online] Available from: [http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2017/mar17\\_1.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2017/mar17_1.pdf) [ 6 May 2017]

<sup>342</sup> Marty Natalegawa, Annual Press Statement of the Foreign Minister of the Republic of Indonesia Dr. R.M. Marty Natalegawa [Online] Available from: <http://www.kemlu.go.id/Document/Annual%20Press%20Statement%202011%20Final.pdf> [17 April 2015]

<sup>343</sup> Yayan G.H. Mulyana, "Peacekeeping Operations and Indonesian Foreign Policy," *The Jakarta Post*, January 3 2012.

ในทางที่ดีขึ้นในฐานะสมาชิกที่มีความรับผิดชอบต่อประชาคมระหว่างประเทศ และยังส่งผลดีต่อการทูตอินโดนีเซีย เนื่องจากเป็นโอกาสในการพัฒนาความสัมพันธ์กับประชาคมระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ประสบการณ์การร่วมงานกับ PKOs ยังส่งผลให้กองทัพอินโดนีเซียมีความเป็นมืออาชีพมากขึ้น เนื่องจากได้รับการอบรมทักษะและเทคนิคในการรักษาสันติภาพแบบสากล อันจะยังประโยชน์ต่อการรับมือกับการจัดการความขัดแย้งในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งความขัดแย้งภายในประเทศ<sup>344</sup> ซึ่งกองทัพอินโดนีเซียเคยได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักในอดีตทั้งในกรณีติมอร์ตะวันออก ปาปัว และอาเจาะห์

### บทบาทใน OIC

แม้ว่าภูมิภาคตะวันออกกลางจะไม่ใช่วาระสำคัญในนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล SBY ดังเช่นการให้ความสำคัญกับภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก แต่ด้วยปัจจัยพื้นฐานที่ SBY นำเสนอเป็นภาพลักษณ์ประเทศที่มีประชากรมุสลิมมากที่สุดในโลก จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ SBY ต้องให้ความสนใจกับกลุ่มประเทศมุสลิม เพื่อรักษาชื่อเสียงความเป็นประเทศมุสลิมสายกลาง เป็นประชาธิปไตย และมีสันติภาพของอินโดนีเซีย<sup>345</sup> ขณะที่บทบาทของรัฐบาล SBY ใน Organization of Islamic Conference (OIC) กลายเป็นกลไกไปสู่เป้าหมายระดับระหว่างประเทศของรัฐบาล SBY กล่าวคือ อินโดนีเซียมีบทบาทหลักในการก่อตั้ง The Independent Permanent Human Rights Commission (IPHRC) ของ OIC ใน ค.ศ. 2011 โดยอินโดนีเซียเป็นเจ้าภาพจัดประชุม IPHRC ครั้งแรกใน ค.ศ. 2012 และผลักดันความเป็นสายกลางกับประชาธิปไตย ซึ่งประธานาธิบดี SBY นำเสนอแนวคิด "Islamic Renaissance" ผ่านการส่งเสริมประเด็นประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนในการแก้ไขกฎบัตร OIC นอกจากนี้ อินโดนีเซียยังแสดงบทบาทสำคัญในการเป็นคนกลางและผู้อำนวยความสะดวกในการพูดคุยสันติภาพระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์กับขบวนการ Moro National Liberation Front (MNLF) โดยอินโดนีเซียเป็นประธานคณะกรรมการ The OIC Peace Committee for Southern Philippines (OIC-PCSP)<sup>346</sup>

การมีบทบาทกับกลุ่มประเทศมุสลิมไม่เพียงสร้างประโยชน์ให้กับภาพลักษณ์อินโดนีเซียในระดับระหว่างประเทศเท่านั้น แต่ยังตอบสนองความต้องการของชาวอินโดนีเซียบางส่วนที่ต้องการให้รัฐบาลสนับสนุนและช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมกับประเทศในตะวันออกกลาง อาทิ การสนองข้อเรียกร้องของพันธมิตรทางการเมืองของรัฐบาล SBY อย่างพรรค Partai Keadilan Sejahtera (PKS)

<sup>344</sup> Rizal Sukma, Indonesia's Security Outlook, Defence Policy and Regional Cooperation [Online] Available from: [http://www.nids.mod.go.jp/english/publication/joint\\_research/series5/pdf/5-1.pdf](http://www.nids.mod.go.jp/english/publication/joint_research/series5/pdf/5-1.pdf) [6 May 2017]

<sup>345</sup> Arya Fernandes, "A Million Friends, Zero Enemy" in the Middle East," in *The Indonesian Quarterly*, ed. Shafiah F. Muhibah (Jakarta: Centre for Strategic and International Studies (CSIS), 2014), 231.

<sup>346</sup> Acharya, 106-07.

ที่มีนโยบายสนับสนุนการปลดแอกปาเลสไตน์ เป็นต้น จึงส่งผลให้การดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล SBY รอดพ้นจากการต่อต้านโดยกลุ่มการเมืองอิสลามในประเทศด้วยเช่นกัน<sup>347</sup>

กล่าวโดยสรุป หลังการลงนามใน MoU นำมาซึ่งการปลดอาวุธและนิรโทษกรรมฝ่าย GAM การถอนกำลังทหารและตำรวจออกจากอาเจห์ การออกกฎหมายประกาศให้อาเจห์เป็นเขตปกครองพิเศษ การเลือกตั้งผู้บริหารปกครองท้องถิ่น และ ยุติความขัดแย้งและความรุนแรงที่ยาวนานกว่าทศวรรษได้ในที่สุด ความสำเร็จของรัฐบาล SBY มาจากการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของรัฐที่หันมาใช้กลไกความร่วมมือกับประชาคมระหว่างประเทศทั้งในแง่ของการฟื้นฟูอาเจห์และการเจรจาสันติภาพ โดยมีเป้าหมายว่าผลประโยชน์จากความร่วมมือจะเป็นประโยชน์กับอินโดนีเซียในระยะยาว การที่รัฐบาล SBY ได้รับชัยชนะอย่างถล่มทลายในการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรงครั้งแรกของอินโดนีเซีย ค.ศ. 2004 ซึ่งอยู่ในระยะเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย SBY จึงมีพันธกรณีกับประชาชนอินโดนีเซียและประชาคมระหว่างประเทศในการบริหาร ปกครอง และจัดการความขัดแย้งภายในประเทศด้วยกระบวนการที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น บทบาทของ SBY-JK ซึ่งมีประสบการณ์ในการเจรจากับ GAM มาก่อนจึงตระหนักดีว่าอุปสรรคของกระบวนการสันติภาพมาจากการที่ผู้นำรัฐบาลขาดเจตนาจริงใจในการยุติความขัดแย้งด้วยกระบวนการสันติภาพ ขาดนโยบายที่ชัดเจน ไม่มีการคุ้มครองการทำงานของคณะเจรจาให้ทำงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ และการหวงแหนอำนาจการจัดการภายในจากความหวาดกลัวการแทรกแซงจากต่างชาติ SBY จึงพยายามสานต่อการเจรจาสันติภาพโดยก้าวข้ามอุปสรรคข้างต้น และพยายามดำเนินงานเจรจาอย่างลับๆตั้งแต่ช่วงแรกๆหลังขึ้นเป็นประธานาธิบดีจนสามารถสร้างกรอบการเจรจาอย่างเป็นรูปธรรมก่อนเกิดสึนามิ

ผลกระทบจากสึนามิกลายเป็นปัจจัยเร่งให้กระบวนการสันติภาพดำเนินไปอย่างรวดเร็วขึ้น เมื่อรัฐบาล SBY ประกาศเปิดรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ บทบาทของประชาคมระหว่างประเทศที่นอกจากมาช่วยฟื้นฟูอาเจห์แล้วยังเรียกร้องและสนับสนุนให้รัฐบาล SBY ยุติความขัดแย้งด้วยกระบวนการสันติภาพ โดยรัฐบาล SBY เปิดโอกาสให้อดีตประธานาธิบดีฟินแลนด์และ CMI เข้ามาเป็นคนกลางจัดการเจรจาภายใต้การสนับสนุนของประชาคมระหว่างประเทศ นอกจากความสูญเสียจากสึนามิแล้วท่าทีของประชาคมระหว่างประเทศยังมีส่วนบีบให้ฝ่าย GAM ให้หันมายอมเข้าร่วมกระบวนการเจรจา ในที่สุดการเจรจาสันติภาพประสบความสำเร็จคู่ขัดแย้งยอมรับข้อตกลงร่วมกัน ขณะที่ประชาคมระหว่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่ง EU และ ASEAN มีโอกาสเข้ามา

<sup>347</sup> Fernandes, 234-35.

สังเกตการณ์การปฏิบัติตามข้อตกลงจนสามารถปิดฉากประวัติศาสตร์บาดแผลกว่าสามทศวรรษได้ในที่สุด

บทบาทด้านการต่างประเทศของรัฐบาล SBY จึงมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของกระบวนการสันติภาพ การที่รัฐบาล SBY ดำเนินนโยบายต่างประเทศแบบ “ยิงปืนนัดเดียวได้นกสองตัว” ในการร่วมมือกับประชาคมระหว่างประเทศในการฟื้นฟูอาเจาะห์พร้อมกับขานรับข้อเรียกร้องให้ยุติความขัดแย้งด้วยกระบวนการที่เป็นประชาธิปไตย ผลสำเร็จครั้งนี้มิใช่เพียงสันติภาพในอาเจาะห์แต่ยังรวมถึงโอกาสในการสร้างสัมพันธ์ภาพอันดีกับต่างประเทศของรัฐบาล SBY ทั้งที่สภาพความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของอินโดนีเซียในช่วง Reformasi เป็นไปอย่างไร้ราบรื่นนัก แต่เหตุสึนามิและการเจรจาสันติภาพกลับเป็นตัวดึงมิตรประเทศกลับมาหาอินโดนีเซียอย่างพร้อมเพรียงกัน ดังนั้น กรณีอาเจาะห์จึงเป็นการพลิกวิกฤติให้เป็นโอกาสของรัฐบาล SBY ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศในสภาวะที่อินโดนีเซียจะไม่ถูกวิจารณ์ในประเด็นความขัดแย้งและความเป็นประชาธิปไตยภายในประเทศอีกต่อไป

สิ่งที่เกิดขึ้นในอาเจาะห์ช่วง ค.ศ. 2004-2005 ตั้งแต่การขึ้นดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดี SBY ภัยพิบัติสึนามิ และการลงนามสันติภาพ นับเป็นปรากฏการณ์ใหม่ในกิจการต่างประเทศของอินโดนีเซีย เนื่องจากอาเจาะห์มิได้เป็นกิจการภายในของอินโดนีเซียโดยลำพังแต่อาเจาะห์กลายเป็นพื้นที่รับแขกจากนอกประเทศ เป็นกระจกสะท้อนความเป็นประชาธิปไตย เป็นบทเรียนของประชาคมระหว่างประเทศ และยังเป็นเครื่องมือดำเนินกิจการต่างประเทศขึ้นใหม่ของรัฐบาล SBY โดยบริบทการจัดการความขัดแย้งอาเจาะห์มีความสัมพันธ์กับการดำเนินกิจการต่างประเทศในฐานะองค์พหุในการขับเคลื่อนประเทศของรัฐบาล SBY อินโดนีเซียต้องเผชิญกับปัญหาการบูรณาการภายในประเทศซึ่งส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพ ความมั่นคง และภาพลักษณ์ของอินโดนีเซีย ซึ่งกรณีอาเจาะห์เปรียบเสมือนตราบาปที่ทำให้อินโดนีเซียถูกจับตามองและวิพากษ์วิจารณ์จากประชาคมระหว่างประเทศถึงความเป็นประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนมาโดยตลอด ประกอบกับการที่อาเจาะห์ตั้งอยู่ในจุดยุทธศาสตร์สำคัญของอินโดนีเซียและภูมิภาค ดังนั้นหากสถานการณ์ความรุนแรงยังยืดเยื้อต่อไปนอกจากจะกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงภายในอินโดนีเซียแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงในภูมิภาคอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

เมื่อการจัดการความขัดแย้งอาเจาะห์สำเร็จลุล่วงท่ามกลางเสียงชื่นชมจากนานาประเทศซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาใกล้เคียงกับการเริ่มต้นบทบาทด้านการต่างประเทศของรัฐบาล SBY ที่พยายามออกแบบการต่างประเทศให้ตอบสนองต่อความผันผวนของสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในศตวรรษที่ 21 รัฐบาล SBY พยายามนำเสนอแนวความคิดสร้างสรรค์ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ อาทิ แนวคิดเรื่อง “A million friends and zero enemy” “All directions foreign policy” และ “Total Diplomacy” เป็นต้น ควบคู่ไปกับหลักการ Bebas-Aktif ซึ่งเป็นหัวใจการ

ดำเนินกิจการต่างประเทศอินโดนีเซียมาตลอดทุกยุค สาระสำคัญของแนวคิดเหล่านี้ช่วยวางกรอบการต่างประเทศของรัฐบาล SBY ให้สามารถบรรลุเป้าหมายการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติได้อย่างรอบด้าน ยืดหยุ่น และคล่องตัว เนื่องจากฐานคิดการต่างประเทศของรัฐบาล SBY มุ่งสร้างความร่วมมือกับทุกประเทศ ทุกกลุ่มองค์กรที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน และไม่อิงกับกลุ่มชั่วใดเป็นหลักตามกรอบมายาคติในรัฐบาลยุคก่อนๆ นอกจากนี้ หลักการดำเนินกิจการต่างประเทศของรัฐบาล SBY ยังเอื้ออำนวยให้กระบวนการจัดการความขัดแย้งอาจะห้เป็นไปในทางที่ดีขึ้นและสร้างความชอบธรรมให้กับอินโดนีเซียในเวทีระหว่างประเทศ

อนึ่งองค์ประกอบใหม่ที่เข้ามาอยู่ในวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การต่างประเทศของรัฐบาล SBY คือความเป็นประชาธิปไตย รัฐบาล SBY พยายามนำเสนอภาพลักษณ์ใหม่ของอินโดนีเซียในฐานะประเทศประชาธิปไตย อิสลาม และความทันสมัยสามารถอยู่ร่วมกันได้ โดยอินโดนีเซียพิสูจน์ให้ประชาคมระหว่างประเทศได้ประจักษ์แล้วว่า ผลกระทบจากการเปลี่ยนผ่านสู่ความเป็นประชาธิปไตยในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาทำให้อินโดนีเซียมีสังคมการเมืองที่มีเสถียรภาพมากขึ้น มีการกระจายอำนาจ มีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคม และสามารถจัดการความขัดแย้งภายในได้ด้วยกระบวนการสันติวิธี โดยรัฐบาล SBY ยอมรับว่าบริบทเหล่านี้ส่งผลให้อินโดนีเซียมีสถานะที่ดีขึ้นในสายตาประชาคมระหว่างประเทศและสร้างความชอบธรรมให้กับบทบาทในกิจการระหว่างประเทศ

ความเป็นประชาธิปไตยยังส่งผลกระทบมายังกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งรัฐบาลและกระทรวงการต่างประเทศไม่ใช่ศูนย์กลางอำนาจในการกำหนดนโยบายเพียงลำพังอีกต่อไป แต่จำเป็นต้องรับฟังความเห็น การวิจารณ์ และการมีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคม ภาควิชาการ สื่อสารมวลชน รวมถึงการเห็นชอบจากสมาชิกสภา DPR ในการลงนามข้อตกลงต่างๆ ส่งผลให้กระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซียเป็นแบบหลายศูนย์กลางอำนาจในแง่หนึ่ง การมีส่วนร่วมดังกล่าวสร้างเงื่อนไขและอุปสรรคให้กับการทำงานของรัฐบาล แต่ในทางกลับกัน ผลผลิตจากนโยบายต่างประเทศที่มีความเป็นประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลช่วยสร้างความชอบธรรมให้กับรัฐบาลทั้งจากในประเทศและต่างประเทศ เมื่อรากฐานความเป็นประชาธิปไตยในสังคมการเมืองและการดำเนินนโยบายต่างประเทศกลายเป็นภาพลักษณ์ใหม่ของอินโดนีเซีย ส่งผลให้รัฐบาลบรรลุประเด็นประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน สันติภาพ และความยุติธรรมเป็นวาระต้นๆของยุทธศาสตร์การต่างประเทศ ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาล SBY ยังพยายามสร้างบทบาทนำในการผลักดันประเด็นประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนใน ASEAN นำเสนอบทบาทการคนกลางไกล่เกลี่ยความขัดแย้งในภูมิภาค ตลอดจนเป็นตัวแทนเสียงจากประเทศกำลังพัฒนาในเวทีโลก

ปรากฏการณ์ข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า รัฐบาล SBY มองว่าการลดทอนการใช้อำนาจรัฐในกิจการภายในทั้งในแง่ของการจัดการความขัดแย้งและกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศที่มี

ความยึดโยงกับหลักการประชาธิปไตยนั้นส่งผลต่อผลประโยชน์ในการดำเนินกิจการต่างประเทศอย่างมีนัยสำคัญ จึงกล่าวได้ว่ารัฐบาล SBY ได้สร้างมิติใหม่ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซีย ในสถานะที่รัฐบาลได้รับความชอบธรรมทั้งจากภายในประเทศและประชาคมระหว่างประเทศซึ่งสร้างโอกาสให้กับอินโดนีเซียอย่างมากในภายภาคหน้า



## บทที่ 5

### บทสรุป

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการจัดการความขัดแย้งอาเจะห์กับการดำเนินนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซียภายใต้รัฐบาลประธานาธิบดี Susilo Bambang Yudhoyono ระหว่างปี ค.ศ. 2004-2014 ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นยุคทองในประวัติศาสตร์การเมืองและการต่างประเทศอินโดนีเซีย เนื่องจากรัฐบาล SBY สามารถรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงของอินโดนีเซียในการยุติความขัดแย้งอาเจะห์ที่ยืดเยื้อกว่าสามทศวรรษได้ด้วยกระบวนการสันติภาพและประชาธิปไตย ขณะเดียวกันบทบาทด้านการต่างประเทศของรัฐบาล SBY มีพัฒนาการที่ก้าวกระโดดไปจากในอดีตอย่างเห็นได้ชัด และยังสามารถปรับปรุงภาพลักษณ์ของอินโดนีเซียในสายตาประชาคมระหว่างประเทศให้ดีขึ้นหลังจากผ่านช่วงเวลาที่ยากลำบากหลังยุคเผด็จการ Soeharto

ประเด็นความขัดแย้งอาเจะห์หากพิจารณาอย่างผิวเผินอาจมองได้ว่าเป็นเพียงเรื่องความขัดแย้งภายในประเทศซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐบาลอินโดนีเซียที่ต้องแก้ไขเอง แต่กรณีอาเจะห์มิได้เป็นเพียงความไม่เข้าใจกันระหว่างรัฐบาลกับประชาชนที่คิดต่างแต่เป็นประเด็นที่รัฐบาลอินโดนีเซียเติมพินไว้ด้วยดินแดน ความมั่นคงในประเทศและภูมิภาค ผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสถานภาพของอินโดนีเซียในเวทีโลก กล่าวคือ นับแต่อินโดนีเซียผนวกรวมอาเจะห์เป็นจังหวัดหนึ่งของสาธารณรัฐอินโดนีเซียหลังการประกาศเอกราชของประธานาธิบดี Soekarno ซึ่งเคยให้สัญญากับชาวอาเจะห์ว่าจะให้อาเจะห์ปกครองตามแบบที่ต้องการ แต่ Soekarno ก็ไม่ได้ทำตามคำสัญญาที่ให้ไว้จึงก่อให้เกิดการต่อต้านจากชาวอาเจะห์ เมื่อเข้าสู่ยุคระเบียบใหม่ของประธานาธิบดี Soeharto ซึ่งดำเนินนโยบายแสวงหาผลประโยชน์จากอาเจะห์อย่างเต็มที่จากธุรกิจพลังงานธรรมชาติ รายได้มหาศาลจากธุรกิจดังกล่าวถูกส่งกลับไปยังกรุงจาการ์ต้าซึ่งสวนทางกับคุณภาพชีวิตของชาวอาเจะห์ที่ไม่ได้รับการพัฒนาก่อให้เกิดเป็นความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เพิ่มเงื่อนไขปมความคับแค้นในหมู่ชาวอาเจะห์ยิ่งกว่าเดิม จนเกิดการจัดตั้งขบวนการอาเจะห์เสรี (Gerakan Aceh Merdeka, GAM) ที่ลุกขึ้นมาต่อต้านอำนาจรัฐและประกาศเจตนารมณ์แยกตัวเป็นเอกราชจากอินโดนีเซีย รัฐบาล Soeharto จึงตอบโต้ด้วยการปราบปรามอย่างหนัก ก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนมีผู้เสียชีวิตและสูญหายเป็นจำนวนมาก เมื่อเสถียรภาพของรัฐบาล Soeharto เริ่มสั่นคลอนในช่วงทศวรรษที่ 1990 หลังสงครามเย็นสิ้นสุดลง กระแสตื่นตัวของหลักการเสรีนิยมประชาธิปไตยเข้าครอบงำพื้นที่ในระบบระหว่างประเทศ ส่งผลให้รัฐบาล Soeharto เริ่มถูกวิพากษ์วิจารณ์ถึงความเป็นประชาธิปไตยและปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากนานาชาติ รวมถึงมิตรประเทศอย่างสหรัฐอเมริกา ซึ่งเคยลับตาข้างหนึ่งต่อการใช้อำนาจอย่างไร้ขอบเขตของ Soeharto ประกอบกับการลุกฮือของชาวอินโดนีเซียที่ออกมาต่อต้านรัฐบาลเผด็จการ Soeharto หลังจากวิกฤติเศรษฐกิจเอเชีย ค.ศ. 1997 ซึ่งเกิดภาวะ

ข้าวยากหมากแพงและมีผู้ตกงานเป็นจำนวนมากกระทั่งในที่สุด Soeharto จึงยอมลาออกจากตำแหน่งใน ค.ศ. 1998

อย่างไรก็ตาม หลังสิ้นสุดยุคระเบียบใหม่ เกิดกระแสเรียกร้องภายในประเทศให้มีการปฏิรูปประเทศให้มีความเป็นประชาธิปไตยและสร้างสังคมที่เป็นธรรมสืบเนื่องจากสารพันปัญหาที่สั่งสมมาเป็นเวลานานกว่าสามทศวรรษภายใต้รัฐบาล Soeharto อินโดนีเซียจึงเข้ายุคปฏิรูป (Reformasi) อีกหนึ่งปัญหาที่ปะทุขึ้นมาคือความต้องการแยกตัวเป็นเอกราชจากอินโดนีเซียในหลายพื้นที่ เช่น ริอาว ติมอร์ตะวันออก ปาปัว และ อาเจห์ โดยกรณีติมอร์ตะวันออกนั้นรัฐบาล B.J. Habibie จำต้องยอมจัดประชามติสำรวจความต้องการแยกตัวเป็นอิสระโดยความร่วมมือของสหประชาชาติ จนในที่สุดอินโดนีเซียสูญเสียติมอร์ตะวันออก มิหนำซ้ำยังเกิดความรุนแรงที่ตามมาในช่วงเปลี่ยนผ่านกรณีติมอร์ตะวันออกจึงเป็นเสมือนภาพหลอนรัฐบาลอินโดนีเซียหลังยุคระเบียบใหม่ ซึ่งอินโดนีเซียต้องสูญเสียดินแดน ถูกแทรกแซงจากต่างประเทศ และ ถูกวิพากษ์วิจารณ์ต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชน ส่งผลให้การปฏิรูปอินโดนีเซียในระยะเปลี่ยนผ่านเป็นไปอย่างยากลำบาก ในขณะที่สถานการณ์ของอินโดนีเซียในระดับระหว่างประเทศยังอยู่ในระดับต่ำ

ในกรณีอาเจห์ความต้องการเรียกร้องเอกราชยังคงอยู่ โดยรัฐบาลอินโดนีเซียทั้ง Wahid และ Megawati แสดงท่าทีชัดเจนว่าอินโดนีเซียจะไม่ยอมสูญเสียอาเจห์และจะไม่ยอมให้ต่างชาติเข้ามาแทรกแซงกระบวนการจัดการความขัดแย้ง แม้จะมีความพยายามใช้กระบวนการเจรจาสันติภาพในสมัยรัฐบาล Wahid ผ่าน Henry Dunant Centre (HDC) ค.ศ. 2000 มีการทำข้อตกลง Humanitarian Pause แต่ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากยังมีการใช้ความรุนแรงจากทั้งสองฝ่ายในสมัยของรัฐบาล Megawati แม้จะมีการสานต่องานเจรจากับ GAM โดยหนึ่งในผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการเจรจา คือ Susilo Bambang Yudhoyono มีการทำข้อตกลงหยุดยิง “Cessation of Hostilities [Framework] Agreement (CoHA)” ซึ่งไม่ประสบความสำเร็จอีกเช่นกันเนื่องจากกองทัพอินโดนีเซียยังเดินหน้าปราบปราม GAM ขณะที่ GAM อาศัยช่วงหยุดยิงขยายฐานกำลัง ในที่สุดสถานการณ์การปะทะรุนแรงขึ้น รัฐบาล Megawati จึงประกาศกฎอัยการศึกในอาเจห์ ค.ศ. 2003 จนเกิดความรุนแรงขึ้นอีกครั้ง สะท้อนให้เห็นว่าการจัดการความขัดแย้งอาเจห์ในยุคที่ผ่านมา รัฐบาลอินโดนีเซียใช้มาตรการปราบปรามฝ่าย GAM มาโดยตลอด การเจรจาที่เกิดขึ้นจึงเปรียบเสมือน “ผักชีโรยหน้า” เพื่อสร้างภาพลักษณ์ในระดับระหว่างประเทศเท่านั้น แต่รัฐบาลกลับไม่มีเจตนาจะยุติความขัดแย้งด้วยกระบวนการสันติวิธีอย่างจริงจัง ประกอบกับเงื่อนไขความขัดแย้งอาเจห์มีหลายตัวแปรเข้ามาเกี่ยวข้อง ทั้งกองทัพ กลุ่มการเมืองอนุรักษ์นิยม ภาคประชาสังคม และการจับตาจากนานาชาติ

จากสภาพการณ์ดังกล่าว วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งหาคำตอบว่าปัจจัยใดบ้างที่ส่งผลให้รัฐบาล SBY ปรับเปลี่ยนนโยบายที่มีต่ออาเจห์จากการปราบปรามมาสู่การเปิดรับความร่วมมือจาก



ประชาคมระหว่างประเทศหลังจากประธานาธิบดี SBY ขึ้นดำรงตำแหน่ง ค.ศ. 2004 ซึ่งในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2005 รัฐบาลและ GAM ลงนามในบันทึกความเข้าใจ (MoU) ภายใต้ความร่วมมือกับประชาคมระหว่างประเทศ จนสามารถยุติความขัดแย้งที่ยาวนานกว่าสามทศวรรษได้ในที่สุด โดยที่อินโดนีเซียไม่สูญเสียอาเจะห์ และยังได้รับการสรรเสริญจากประชาคมระหว่างประเทศ

งานวิจัยจำนวนหนึ่งที่ศึกษาเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งอาเจะห์มองว่า ปัจจัยที่ส่งผลให้กระบวนการสันติภาพอาเจะห์สำเร็จ คือ ภัยพิบัติสึนามิเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม ค.ศ. 2004 อาเจะห์ได้รับความเสียหายอย่างหนักซึ่ง GAM อยู่ในสภาวะยอมจำนนศิโรราบต่อรัฐบาลอินโดนีเซีย จึงต้องเข้าสู่กระบวนการเจรจาและยอมรับเงื่อนไขของรัฐบาลในที่สุด วิทยาลัยนิพนธ์ฉบับนี้มีอาจปฏิเสธความสำคัญของภัยพิบัติสึนามิที่กระทบต่อกระบวนการสันติภาพอาเจะห์ในฐานะปัจจัยหนึ่ง แต่จากการศึกษาพบว่า กระบวนการสันติภาพอาเจะห์มิได้เกิดขึ้นอย่างบังเอิญหลังสึนามิ แต่กลับอยู่ในวิสัยทัศน์ของรัฐบาล SBY-JK ซึ่งได้ดำเนินการมาก่อนเกิดภัยพิบัติสึนามิอย่างมีนัยสำคัญ

จากการศึกษาพบว่า วิสัยทัศน์และท่าทีของรัฐบาล SBY ที่มีต่อกรณีอาเจะห์และการต่างประเทศอินโดนีเซียเปลี่ยนไปจากรัฐบาลชุดก่อนๆ อย่างชัดเจน กล่าวคือ จากประสบการณ์ในคณะทำงานจัดการความขัดแย้งอาเจะห์ในสมัยรัฐบาล Wahid และ Megawati ในอดีตของประธานาธิบดี SBY และ รองประธานาธิบดี Jusuf Kalla ทำให้ตระหนักว่าการใช้ความรุนแรงไม่สามารถยุติความขัดแย้งอย่างยั่งยืนได้และยืนยันว่าอาเจะห์จะมีสันติภาพได้ต้องมาจากการเจรจา ประกอบกับการตระหนักถึงอุปสรรคและตัวบ่อนทำลาย (Spoiler) ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มการเมืองอนุรักษ์นิยม กองทัพ และ บรรดากลุ่มผลประโยชน์ที่จะทำให้กระบวนการเจรจาไม่ประสบความสำเร็จ จากการศึกษาพบว่า รัฐบาล SBY มีแนวคิดที่จะยกระดับบทบาทการต่างประเทศอินโดนีเซียทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลกซึ่งแน่นอนว่าหากความขัดแย้งอาเจะห์ยังดำเนินต่อไปย่อมไม่เป็นผลดีต่อภาพลักษณ์ของอินโดนีเซีย

รัฐบาล SBY เลือกดำเนินกระบวนการสันติภาพอาเจะห์อย่างลับๆ หลังขึ้นดำรงตำแหน่งเพียงไม่นาน โดยตั้งคณะทำงานเจรจาที่มี Kalla เป็นหัวหน้าคณะซึ่งมีประสบการณ์การเจรจาในหลายพื้นที่และมีความสัมพันธ์กับผู้ที่สามารถติดต่อกับผู้นำ GAM ในต่างประเทศได้ โดย SBY เป็นผู้ควบคุมอยู่ห่างๆ กระทั่งในที่สุดสามารถสร้างกรอบการเจรจาผ่านองค์กร CMI เนื่องจากฝ่าย GAM ไม่ไว้วางใจรัฐบาลจึงต้องการให้มีฝ่ายที่สาม (Third party) จากต่างประเทศมาเป็นคนกลาง ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของ GAM ที่ต้องการจะทำให้อาเจะห์เป็นประเด็นระหว่างประเทศ (Internationalization) โดยมีแนวคิดว่าการต่างประเทศและการทูตของ GAM สำคัญกว่าการต่อสู้ด้วยอาวุธ แม้ระยะเวลาเพียงสั้นๆ ของการสร้างกรอบการเจรจาจะตามมาด้วยตัวแปรใหม่ในความขัดแย้งคือภัยพิบัติสึนามิ แต่ได้พิสูจน์เป็นที่ประจักษ์แล้วว่ารัฐบาลมีความจริงใจที่จะยุติความขัดแย้งด้วยกระบวนการสันติภาพภายใต้การมีส่วนร่วมของประชาคมระหว่างประเทศ โดยการกำหนด

นโยบายของรัฐบาล SBY ผ่านการวิเคราะห์แล้วว่าการที่รัฐยอมสูญเสียอำนาจอธิปไตยบางส่วนในการจัดการความขัดแย้งจะส่งผลดีกับอินโดนีเซียในระยะยาวทั้งต่อภายในประเทศและในเวทีระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม หลังเกิดสึนามิ 26 ธันวาคม ค.ศ. 2004 ประชาคมระหว่างประเทศต่างพากันเข้ามาช่วยเหลืออาเจห์ในภารกิจด้านมนุษยธรรมและการฟื้นฟู โดยรัฐบาลออกมาประกาศรับความช่วยเหลือจากทุกประเทศแม้จะมีการต่อต้านจากกลุ่มการเมืองภายในก็ตาม ประชาคมระหว่างประเทศที่เข้ามาช่วยเหลือต่างเรียกร้องให้ทั้งรัฐบาลและ GAM ยุติความขัดแย้งด้วยกระบวนการสันติวิธีซึ่งรัฐบาล SBY ขานรับข้อเรียกร้องดังกล่าวทันที ขณะเดียวกันฝ่าย GAM ก็ขอขอบคุณความช่วยเหลือจากนานาประเทศและตอบรับเข้าร่วมการเจรจากับรัฐบาลอินโดนีเซีย ดังที่ Malik Mahmud ผู้นำ GAM ในประเทศสวีเดนกล่าวว่า “สึนามิอาเจห์เสมือนแรงผลักดันสำหรับการกลับสู่โต๊ะเจรจาในรอบที่ทำให้สันติภาพอาเจห์เป็นรูปร่างขึ้นมาได้”<sup>348</sup> ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงให้น้ำหนักกว่าภัยพิบัติสึนามิมีสถานะเป็นปัจจัยกระตุ้นให้กระบวนการสันติภาพเกิดขึ้นรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยสึนามิไม่ใช่ “ปัจจัยหลักเพียงอย่างเดียว” ที่ก่อให้เกิดสันติภาพในอาเจห์

ประเด็นต่อมาที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ศึกษาคือ ความสัมพันธ์ระหว่างกรณีอาเจห์กับการดำเนินนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซียของรัฐบาล SBY จากการศึกษาพบว่า ประธานาธิบดี SBY ตระหนักดีว่าประเด็นอาเจห์ถูกยกระดับเป็นประเด็นระหว่างประเทศมาโดยตลอดหลังยุคระเบียบใหม่ หากรัฐบาล SBY จะแยกการต่างประเทศออกจากกรณีอาเจห์ย่อมเป็นไปได้ยาก มิหนำซ้ำหลังภัยพิบัติสึนามิซึ่งรัฐบาลรับความช่วยเหลือจากประชาคมระหว่างประเทศไว้มากยิ่งแทบจะกล่าวไม่ได้เลยว่าอาเจห์เป็นเรื่องภายในของอินโดนีเซีย และจากการศึกษาายังพบว่า รัฐบาล SBY อาศัยกรณีอาเจห์มาเป็นเครื่องมือดำเนินกิจการต่างประเทศในลักษณะของการ “ยิงปืนนัดเดียวได้นกสองตัว” คือได้ทั้งสันติภาพในอาเจห์และความร่วมมือกับประชาคมระหว่างประเทศ ตลอดจนภาพลักษณ์ที่ดีขึ้นของอินโดนีเซียในเวทีโลก

หากย้อนกลับไปพิจารณาถึงวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การต่างประเทศของรัฐบาล SBY จะพบว่า ประเด็นประชาธิปไตย สันติภาพ และความยุติธรรมถูกกำหนดอยู่ในวาระการต่างประเทศของรัฐบาล ทั้งนี้ หากรัฐบาล SBY จะสานต่อการจัดการความขัดแย้งอาเจห์ดังแนวทางปฏิบัติของรัฐบาลชุดก่อนๆโดยยึดหลักการชาตินิยม หวงแหนอำนาจอธิปไตย และ จัดการปัญหาด้วยความรุนแรงแล้ว แน่นนอนว่า ความเป็นประชาธิปไตย สันติภาพ และ ความยุติธรรมที่รัฐบาล SBY พร่ำบอกกับประชาคมระหว่างประเทศย่อมเป็นเพียงการโฆษณาชวนเชื่อหรือความหวังลมๆแล้งในสายตา

<sup>348</sup> Aceh Merdeka Post, from: <http://www.acehterkini.com/2015/08/terwujudnya-perdamaian-aceh-ini-catatan.html> [16 August 2015]

ประชาคมระหว่างประเทศเท่านั้น แต่สิ่งที่รัฐบาล SBY พิสูจน์ให้ประชาคมระหว่างประเทศได้ประจักษ์คือ อินโดนีเซียประสบความสำเร็จในการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง นับตั้งแต่การขึ้นดำรงตำแหน่งด้วยการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรงคนแรกในประวัติศาสตร์การเมืองอินโดนีเซีย การกระจายอำนาจ และการจัดการความขัดแย้งในประเทศด้วยกระบวนการสันติภาพ เป็นต้น โดยปัจจัยภายในประเทศที่มีความเป็นประชาธิปไตย มีเสถียรภาพและความมั่นคง ต่างสร้างความชอบธรรมและความเชื่อมั่นให้กับรัฐบาล SBY ในการดำเนินบทบาททั้งในภูมิภาคและระดับโลก นอกจากนี้เสถียรภาพและความมั่นคงในอาเจาะห์ (ซึ่งเป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญของภูมิภาค) ยังมีส่วนช่วยรองรับเสถียรภาพและความมั่นคงเชิงภูมิรัฐศาสตร์ของภูมิภาคด้วยเช่นกัน

จากการศึกษายังพบว่าปัจจัยความเป็นประชาธิปไตยมิได้จำกัดวงอยู่เพียงพื้นที่สังคมการเมืองหรือกรณีอาเจาะห์เท่านั้น แต่ยังกระทบถึงโครงสร้างของกระทรวงการต่างประเทศและกระบวนการกำหนดนโยบายที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นจากการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ อันส่งผลให้การดำเนินกิจการต่างประเทศของรัฐบาล SBY มีความชอบธรรมมากยิ่งขึ้น ทั้งภายในประเทศและในมุมมองประชาคมระหว่างประเทศ ยิ่งไปกว่านั้น การที่รัฐบาล SBY นำเอาความคิดสร้างสรรค์อย่างแนวคิด “A million friends and zero enemy” และ “All directions foreign policy” มาประกอบกับเรื่องประชาธิปไตยและสันติภาพ นอกจากจะช่วยยกระดับภาพลักษณ์ของอินโดนีเซียในสายตาประชาคมระหว่างประเทศแล้ว ยังเป็นบันไดไปสู่การพัฒนาและความสำเร็จในบทบาทด้านการต่างประเทศทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลกอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์การต่างประเทศอินโดนีเซีย

โดยสรุปแล้วจากความสำเร็จในการเจรจาสันติภาพและยุติความขัดแย้งอาเจาะห์ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้พบว่า เป็นผลจากปัจจัยดังต่อไปนี้

### 1. เจตจำนงทางการเมือง (Political will)

การที่รัฐบาล SBY ชนะการเลือกตั้งด้วยกระบวนการเลือกตั้งประธานาธิบดีแบบใหม่ซึ่งเป็นผลผลิตจากการปฏิรูปประชาธิปไตยหลังยุคระเบียบใหม่ ที่มาของตำแหน่งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีจึงมีความยืดหยุ่นและสะท้อนความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น ด้วยสภาพบรรยากาศที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้นประกอบกับการที่ตัวบุคคลของ SBY เคยมีบทบาทในการเจรจาสันติภาพอาเจาะห์มาก่อน รวมถึงการที่ Kalla เคยมีประสบการณ์การเจรจายุติความขัดแย้งในพื้นที่อื่นๆมาแล้ว ส่งผลให้รัฐ SBY มีแนวทางที่ชัดเจนว่าการยุติความขัดแย้งอาเจาะห์จะสำเร็จได้ต้องมาจากการพูดคุยมิใช่จากปลายกระบอกรบปืน แม้ว่านโยบายอาเจาะห์จะมีได้ปรากฏต่อสาธารณชนนักภายหลังจากจัดตั้งรัฐบาล แต่พฤติกรรมของรัฐบาล SBY ภายหลังจากชนะการเลือกตั้งหลายประการในการติดต่อกับ GAM ถือเป็นการส่งสัญญาณไปยังฝ่าย GAM ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าเจตจำนงของรัฐ

เปลี่ยนไปแล้วอย่างสิ้นเชิง ยิ่งไปกว่านั้นปัจจัยจากสื่อนามียังทำให้สถานะของคู่ขัดแย้งกลับมาตั้งต้นเป็นศูนย์ (Set Zero) จึงส่งผลให้ทั้งเจตจำนงของรัฐและสภาพบรรยากาศความขัดแย้งต่างส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจของฝ่าย GAM อย่างเห็นได้ชัด ดังที่ Malik Mahmud แกนนำ GAM กล่าว

“ผู้นำ GAM รุ่นใหม่ได้เรียนรู้ประสบการณ์จากความล้มเหลวจากการเจรจาในอดีตว่า การยึดมั่นหลักการอย่างไม่ประนีประนอม (Hard-line) ในการเรียกร้องเอกราช ดังที่ผู้ก่อตั้ง GAM อย่าง Hasan Di Tiro ยึดมั่นนั้นไม่อาจเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ผู้นำรุ่นใหม่จึงเรียนรู้ว่าการไม่ลดราวาศอกจะนำไปสู่ทางตันในที่สุด ซึ่งหากการเจรจาประสบกับทางตันฝ่ายรัฐสามารถละทิ้งการเจรจาและหวนสู่วิธีการทางทหารได้โดยง่าย และที่สำคัญประชาคมระหว่างประเทศที่เคยสนับสนุน GAM ก็จะไม่ค่อยหายไปในที่สุด โดยการเจรจาครั้งนี้ฝ่าย GAM มีความอ่อนไหว (Sensitive) ต่อท่าทีของฝ่ายรัฐบาลมาก จากการที่ SBY ออกมาเรียกร้องให้มีการหยุดยิงและสร้างสันติภาพ ส่งผลให้นานาประเทศต่างมุ่งความสนใจมายังอาเจาะห์อย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน ซึ่งการส่งสัญญาณอันแรงกล้าของ SBY ที่ปรารถนาจะใช้กระบวนการสันติภาพ โดยเคารพในศักดิ์ศรีของทุกฝ่าย และ มีความยืดหยุ่นกว่ารัฐบาลชุดก่อนๆ นั้นสร้างความประทับใจให้แก่ฝ่าย GAM เป็นอย่างยิ่ง”<sup>349</sup>

ท่าทีที่ผ่อนปรนลงของ GAM ในการเจรจารอบนี้ถือเป็นครั้งแรกที่ GAM ยอมลดระดับข้อเสนอลงมาจากการเรียกร้อง “เอกราช” และ “การทำประชามติ” ถือเป็นพัฒนาการสำคัญของ GAM ที่ทำให้กระบวนการสันติภาพรอบนี้เดินหน้าไปได้<sup>350</sup> ซึ่งที่ผ่านมามีจุดยืนของ GAM ยึดถือเอากรณีติมอร์ตะวันออกเป็นพิมพ์เขียว (Blueprint) ในการผลักดันให้อาเจาะห์เป็นประเด็นระหว่างประเทศจากการทำประชามติ เรียกร้องให้องค์การสหประชาชาติเข้ามาเป็นคนกลาง และยกระดับการช่วยเหลือด้วยความรุนแรงให้ฝ่ายรัฐตอบโต้กลับด้วยความรุนแรง เพราะ GAM มองว่าจุดอ่อนของฝ่ายรัฐคือการใช้ปฏิบัติการทางทหารอย่างไม่มีหลักเกณฑ์และความเป็นมืออาชีพ ซึ่งจะส่งผลให้นานาประเทศเข้ามาแทรกแซงและสนับสนุนการประกาศเอกราชอาเจาะห์<sup>351</sup>

อาจกล่าวได้ว่าบรรยากาศความเป็นประชาธิปไตยภายในประเทศ ท่าทีที่ยืดหยุ่นมากขึ้น จุดยืนที่ชัดเจนของรัฐบาล SBY ที่ต้องการยุติความขัดแย้งด้วยการเจรจาทันทีทันใดหลังขึ้นดำรงตำแหน่งโดยการส่งสัญญาณไปยัง GAM และ ท่าทีที่เป็นมิตรของรัฐบาลหลังเกิดสึนามิ ต่างเป็น

<sup>349</sup> Aspinall, "The Helsinki Agreement: A More Promising Basis for Peace in Aceh?," 27.

<sup>350</sup> Ibid., 26.

<sup>351</sup> Kirsten E. Schulze, "The Free Aceh Movement (Gam): Anatomy of a Separatist Organization," *Policy Studies* 2 (2004): 41.

ปัจจัยที่ส่งผลให้ GAM ยอมรับเข้าร่วมการเจรจา ซึ่งแน่นอนว่าพฤติกรรมของรัฐบาล SBY ที่มีต่อ GAM และตอบสนองข้อเรียกร้องจากประชาคมระหว่างประเทศช่วงภัยพิบัติสึนามิคู่ขนานกันจึงสร้างข้อได้เปรียบให้แก่ฝ่ายรัฐบาล เนื่องจากประชาคมระหว่างประเทศหันมาชื่นชมและสนับสนุนแนวทางการเจรจาของรัฐบาล ดังนั้นหาก GAM ยังคงจุดยืนที่แข็งกร้าวและไม่ยอมรับการเจรจาดังเช่นในอดีตก็อาจถูกโดดเดี่ยวจากประชาคมระหว่างประเทศได้ในที่สุด

## 2. ความเปลี่ยนแปลงในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศ

หลังรับตำแหน่งประธานาธิบดีของ SBY มีการประกาศเป้าหมายในการดำเนินนโยบายต่างประเทศโดยบรรจุประเด็นประชาธิปไตยและการรักษาสันติภาพให้เป็นวาระต้นๆ ในกิจการต่างประเทศ รวมถึงกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศที่มีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ เพิ่มขึ้น ซึ่งแตกต่างไปจากรัฐบาลยุคก่อนๆ ซึ่งให้ความสำคัญกับการรักษาบูรณภาพแห่งดินแดนและการฟื้นฟูเศรษฐกิจเป็นหลัก การที่เจตจำนงและกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล SBY เปลี่ยนไปจากรัฐบาลชุดก่อนๆ สะท้อนให้เห็นว่าผลประโยชน์แห่งชาติซึ่งนิยามโดยรัฐบาล SBY เปลี่ยนแปลงไปจากการนิยามในอดีตที่มุ่งไปยังการสร้างความมั่นคงและรักษาอธิปไตยในการจัดการกิจการภายใน การหิบบกประเด็นประชาธิปไตยและสันติภาพ ตลอดจนการเดินทางจัดการความขัดแย้งด้วยกระบวนการสันติวิธีนั้นสอดคล้องกับแนวคิดเรื่องความมีเหตุผลในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ (Rationality) ซึ่งรัฐบาล SBY เล็งเห็นผลแล้วว่า การดำเนินนโยบายต่างประเทศที่ส่งเสริมประชาธิปไตย และการจัดการความขัดแย้งอย่างเหมาะสมด้วยสันติวิธีโดยเปิดรับความร่วมมือจากประชาคมระหว่างประเทศ ต้องคุ้มค่ามากกว่าการหวงแหนอำนาจการจัดการภายในรัฐ เนื่องจากเป็นการแสดงให้เห็นนานาชาติได้ประจักษ์ว่าการนำเสนอประชาธิปไตยในฐานะอัตลักษณ์ใหม่นั้นมิได้เป็นเพียงวาทกรรมสวยหรูในเวทีโลก แต่ความเป็นประชาธิปไตยในนโยบายต่างประเทศของอินโดนีเซียเกิดขึ้นจากภายในประเทศ ซึ่งรัฐบาล SBY คาดหวังว่าจะใช้ประสบการณ์จากความเป็นประชาธิปไตยภายในและการจัดการความขัดแย้งอย่างเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศซึ่งจะสร้างโอกาสใหม่ๆ ในกิจการระหว่างประเทศของอินโดนีเซีย

หากพิจารณาในแง่กระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศของ SBY ที่ยอมให้ประชาคมระหว่างประเทศเข้าร่วมการเจรจานั้น กระบวนการกำหนดนโยบายต้องผ่านการวิเคราะห์มาเป็นอย่างดีแล้วว่าการเจรจาจะมีความคุ้มค่ามากกว่าการใช้มาตรการทางทหาร สอดคล้องกับแนวคิดของ Alex Mintz และ Karl DeRouen Jr. ที่อธิบายว่าการกำหนดนโยบายต่างประเทศในการจัดการความขัดแย้งทั้งภายในและภายนอกนั้น การตัดสินใจของผู้นำมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการโน้มน้าวให้สาธารณชนตระหนักกว่าหากความขัดแย้งยืดเยื้อต่อไปจะนำมาซึ่งผลลบทั้งต่อการพัฒนาประเทศ หรือ การไร้ที่อยู่อาศัยของผู้คน เป็นต้น กระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศเหล่านี้จึง

เป็นผลประโยชน์ที่ดีที่สุดที่ผู้นำเลือกใช้ในการจัดการความขัดแย้ง<sup>352</sup> โดยประเด็นนี้เองดังที่อภิปรายข้างต้นว่า SBY ประเมินแล้วว่าหากความขัดแย้งยืดเยื้อต่อไปรัฐบาลมีต้นทุนที่ต้องเสียเป็นจำนวนมาก ตั้งแต่งบประมาณ ชีวิตผู้บริสุทธิ์ บุคลากร โอกาสในการพัฒนาเศรษฐกิจในอาเจะห์ซึ่งเป็นแหล่งพลังงานสำคัญ ซึ่งจากประสบการณ์ในอดีตไม่อาจรับประกันได้ว่าการเดินทางปราบปรามจะทำให้ GAM ยอมจำนนต่ออำนาจรัฐ แต่การใช้วิธีเจรจาโดยอาศัยความร่วมมือจากประชาคมระหว่างประเทศนอกจากจะทำให้ GAM มีความเชื่อมั่นในกระบวนการเจรจาแล้ว รัฐบาลยังสามารถใช้กระบวนการสันติภาพเป็นช่องทางหนึ่งในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ซึ่งหากการเจรจาประสบความสำเร็จ ผลประโยชน์ที่ได้รับย่อมคุ้มค่ากว่าการปราบปรามอย่างแน่นอน

### 3. บทบาทขององค์กรระหว่างประเทศ

บทบาทขององค์กรระหว่างประเทศมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการจัดการความขัดแย้งอาเจะห์ เนื่องจากดังที่อภิปรายแล้วว่ายุทธศาสตร์ของ GAM มีเป้าหมายการยกระดับความขัดแย้งให้เป็นประเด็นระหว่างประเทศมาโดยตลอด โดยคาดหวังว่าประชาคมระหว่างประเทศจะเห็นใจ GAM และเข้ามาแทรกแซงด้วยการสนับสนุนการประกาศเอกราชอาเจะห์ ซึ่ง GAM มีกรณีติมอร์ตะวันออกเป็นต้นแบบ ขณะที่ท่าทีของรัฐบาล SBY ที่ต้องการใช้วิธีเจรจากับ GAM โดยตรงกลับไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจาก GAM ไม่ไว้วางใจรัฐบาลและต้องการให้ประชาคมระหว่างประเทศเข้ามาเป็นคนกลาง รัฐบาล SBY จึงพยายามหาทางเลือกในการติดต่อกับองค์กรระหว่างประเทศอย่าง CMI เพื่อสร้างกรอบการพูดคุยกับ GAM

การประสานของ CMI ภายใต้การสนับสนุนจากประชาคมระหว่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประเทศจากสหภาพยุโรปและอาเซียน ต่างมีส่วนช่วยในการประคับประคองการเจรจาไม่ให้ล้มลงดังกรณีของข้อตกลง CoHA ซึ่ง CMI มีจุดยืนอย่างชัดเจนที่จะแสดงความเป็นกลาง ส่งผลให้คู่เจรจายอมรับกรอบการเจรจาและบรรลุข้อตกลงใน MoU ในที่สุด นอกจากนี้ บทบาทของ Aceh Monitoring Mission (AMM) ที่ประกอบไปด้วยผู้แทนทั้งจากสหภาพยุโรปและอาเซียนที่เข้ามาร่วมสังเกตการณ์การปฏิบัติตามข้อตกลงยังมีส่วนช่วยให้การเปลี่ยนผ่านเป็นไปได้อย่างราบรื่น เนื่องจาก AMM มีความเป็นอิสระและมุ่งตรวจสอบทั้งฝ่ายรัฐและฝ่าย GAM และมีความโปร่งใสจนเป็นที่ยอมรับของคู่ขัดแย้ง ส่งผลให้สถานการณ์อาเจะห์ในระยะเปลี่ยนผ่านเป็นไปได้อย่างราบรื่น

การอาศัยบทบาทขององค์กรระหว่างประเทศจึงสอดคล้องกับแนวคิดเสรีนิยมใหม่อย่างเห็นได้ชัด เนื่องจากรัฐบาลอินโดนีเซียยอมสละอำนาจการจัดการความขัดแย้งในองค์กรระหว่างประเทศเข้ามามีส่วนร่วม นอกจากจะเป็นการอาศัยศักยภาพของสถาบันระหว่างประเทศ (International

<sup>352</sup> Alex Mintz and Karl DeRouen Jr, *Understanding Foreign Policy Decision Making* (New York: Cambridge University Press, 2010), 140.

Regimes) มาเป็นกลไกในการลดต้นทุนในการจัดการความขัดแย้งแล้ว ยังช่วยสร้างโอกาสในความร่วมมือระหว่างรัฐบาลอินโดนีเซียกับประชาคมระหว่างประเทศด้วยเช่นกัน

จากการศึกษาเป็นที่ประจักษ์แล้วว่า รัฐบาล SBY ได้รับประโยชน์จากการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของรัฐซึ่งสร้างพื้นที่ การยอมรับ และ ความชอบธรรมต่อบทบาทของอินโดนีเซียในเวทีระหว่างประเทศ ซึ่งกรณีอาเจห์และการต่างประเทศอินโดนีเซียสามารถเป็นบทเรียนให้กับการจัดการความขัดแย้งในพื้นที่อื่นๆได้เป็นอย่างดีว่า กระบวนการจัดการความขัดแย้งและการต่างประเทศหากดำเนินควบคู่ไปในแนวทางเดียวกันแล้ว การเปิดรับความร่วมมือจากประชาคมระหว่างประเทศอาจมิใช่การสูญเสียอำนาจอธิปไตยเสมอไป แต่อาจนำมาซึ่งโอกาสในการดำเนินกิจการระหว่างประเทศในระยะยาวดังที่รัฐบาล SBY ประสบความสำเร็จมาแล้ว

อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จในการยุติความขัดแย้งอาเจห์ที่ได้รับการหยิบยกเป็นบทเรียนสำหรับการจัดการความขัดแย้งร่วมสมัยทั่วโลก แม้ส่วนหนึ่งจากการวิเคราะห์เหตุปัจจัยแห่งความสำเร็จในการเจรจาสันติภาพจะได้รับการอธิบายว่า ความสำเร็จอย่างรวดเร็วในอาเจห์เป็นผลจากสันติภาพ ซึ่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้พิสูจน์แล้วว่ากุญแจแห่งความสำเร็จมาจากหลายปัจจัยประกอบกัน อาทิ เจตจำนงที่ชัดเจนของผู้นำรัฐบาลที่ต้องการยุติความขัดแย้งด้วยการเจรจา การมุ่งหวังผลประโยชน์จากกระบวนการสันติภาพในการพัฒนาภาพลักษณ์ในเวทีระหว่างประเทศ การใช้กลไกสันติวิธีเป็นเครื่องมือดำเนินนโยบายต่างประเทศ และการสนับสนุนจากประชาคมระหว่างประเทศ เป็นต้น จึงสะท้อนให้เห็นว่าการถอดบทเรียนกรณีอาเจห์นั้นมีหลายมิติที่สามารถนำไปปรับใช้กับความขัดแย้งในพื้นที่ต่างๆได้ นอกจากนี้ ความสำเร็จในกรณีอาเจห์ยังถูกคาดหวังว่าจะเป็นต้นแบบ (Model) การจัดการความขัดแย้งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีมินดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์ และ จังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย เนื่องจากรากเหง้าความขัดแย้งมีบริบทที่คล้ายคลึงกัน ทั้งนี้ การนำบทเรียนการจัดการความขัดแย้งอาเจห์มาเป็นต้นแบบในบางพื้นที่อาจตามมาซึ่งข้อวิตกกังวลจากฝ่ายรัฐที่อาจตีความว่า “อาเจห์โมเดล” จะเป็นการ “ซักศีกเข้าบ้าน” และอาจทำให้รัฐ “สูญเสียดินแดน” ได้ ดังนั้น การรับเอาบทเรียนกรณีอาเจห์ก็จำเป็นต้องศึกษาถึงบริบทแวดล้อมอื่นๆ เช่น พิจารณาถึงการต่างประเทศของรัฐบาล SBY ด้วยเช่นกันว่ารัฐบาล SBY สามารถรักษาสมดุลจนไม่นำไปสู่การเสียดินแดน และยังสร้างประโยชน์ให้กับการดำเนินนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซีย

ท้ายที่สุดอย่างไรก็ดี ในปัจจัยเรื่องสถาบัน หรือ องค์กรระหว่างประเทศยังคงเป็นข้อจำกัดของการนำไปปรับใช้จัดการความขัดแย้งในพื้นที่อื่นๆ เนื่องจากประสบการณ์ของอินโดนีเซียที่กว่าจะพบกับองค์กรระหว่างประเทศที่ได้รับการยอมรับจากคู่ขัดแย้งต้องใช้เวลาหลายรัฐบาล นอกจากนี้คู่ขัดแย้งจะต้องมีเจตจำนงในการยุติความขัดแย้งด้วยการเจรจาแล้ว คู่ขัดแย้งยังจำเป็นต้องมีความเชื่อ

ใจในองค์กรระหว่างประเทศจึงจะยอมสูญเสียอำนาจบางประการ เพื่อแลกกับการอาศัยศักยภาพขององค์กรระหว่างประเทศในการยุติความขัดแย้ง อันที่จริงตามแนวคิดเสรีนิยมใหม่ซึ่งบทบาทขององค์กรระหว่างประเทศได้รับการออกแบบมาเพื่อลดต้นทุนในความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ แต่บทบาทขององค์กรระหว่างประเทศในบางบริบทก็ถูกมองว่าเป็นการแทรกแซงกิจการภายใน ดังนั้น นอกจากศึกษาเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งและการดำเนินนโยบายต่างประเทศแล้ว บทบาทขององค์กรระหว่างประเทศก็เป็นประเด็นที่จำเป็นต้องมีการศึกษาต่อไป





## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

เมธัส อนุวัตรอุดม. กระบวนการเจรจาสันติภาพอาเซียนที่ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2555.

ไมเคิล ลีเฟอร์. พจนานุกรมการเมืองสมัยใหม่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. [แปลโดย] จุฬารักษ์ เอื้อรักสกุล. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สกว.), 2548.

นรุตม์ เจริญศรี. ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ. เชียงใหม่: คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2556.

สมพงษ์ ชูมาก. ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยุคปัจจุบัน (ทศวรรษ 1990 สู่ทศวรรษแรกแห่งศตวรรษที่ 21). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.

#### บทความในหนังสือ

เขียน ธีระวิทย์. "กระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทย." In 5 ทศวรรษการต่างประเทศของไทย: จากความขัดแย้งสู่ความร่วมมือ, edited by ชัยโชค จุลศิริวงศ์. กรุงเทพฯ: ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.

#### งานวิจัย

ชนินท์ทีรา ณ ถลาง และ อรอนงค์ ทิพย์พิมล. โครงการเจรจาสันติภาพในอาเซียน : บทเรียนสำหรับกรณีสามจังหวัดชายแดนภาคใต้. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2553.

#### สื่ออิเล็กทรอนิกส์

สุภาค์พรรณ ตั้งตรงไพโรจน์, กบฏอาเซียนกับข้อตกลงสงบศึก : จริงใจหรือเพราะหลังชนฝา?

[Online] Available from:

[http://www.thaiworld.org/th/thailand\\_monitor/answer.php?question\\_id=249](http://www.thaiworld.org/th/thailand_monitor/answer.php?question_id=249)

[14 เมษายน 2558]

#### ภาษาอังกฤษ

##### Books

Acharya, Amitav. *Indonesia Matters: Asia's Emerging Democratic Power*. Singapore: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., 2014.

Alatas, Ali. *A Voice for a Justice: Collection of Speeches by Ali Alatas*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2001.

- Aris Ananta, Evi Nurvidya Arifin, and Leo Suryadinata. *Emerging Democracy in Indonesia*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), 2005.
- . *Indonesian Electoral Behaviour: A Statistical Perspective*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), 2004.
- Aspinall, Edward. *Islam and Nation: Separatist Rebellion in Aceh, Indonesia*. Singapore: National University of Singapore: NUS Press, 2009.
- Bertrand, Jacques. *Nationalism and Ethnic Conflict in Indonesia*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Crouch, Harold. *Political Reform in Indonesia after Soeharto*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), 2010.
- Kingsbury, Damien. *The Politics of Indonesia*. Second ed. Australia: Oxford University Press, 2002.
- Leifer, Michael. *Indonesia's Foreign Policy*. London: George Allen & Unwin (Publisher) Ltd., 1983.
- Maier-Knapp, Naila. *Southeast Asia and the European Union: Non-Traditional Security Crises and Cooperation*. London: Routledge Taylor & Francis Group, 2015.
- Miller, Michelle Ann. *Rebellion and Reform in Indonesia: Jakarta's Security and Autonomy Policies in Aceh*. London: Routledge Taylor & Francis Group, 2009.
- Mintz, Alex, and Karl DeRouen Jr. *Understanding Foreign Policy Decision Making*. New York: Cambridge University Press, 2010.
- Paridah Abd. Samad. *Gus Dur: A Peculiar Leader in Indonesia's Political Agony*. Kuala Lumpur, Malaysia: Penebitan Salafi, 2001.
- Richard W. Baker, M. Hadi Soesastro, J.Kristiadi, and Douglas E. Ramage. *Indonesia: The Challenge of Change*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), 1999.
- Sterling-Folker, Janifer. *International Relations Theories: Discipline and Diversity*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- Sukma, Rizal. *Islam in Indonesian Foreign Policy*. London: Routledge, 2003.
- Viotti, Paul R., and Mark V. Kauppi. *International Relations Theory*. 4 ed. United States: Pearson Education, Inc., 2009.
- Yudhoyono, Susilo Bambang. *Indonesia: The Challenge of Change.(the Singapore Lecture Series on 16 Febuary 2005)*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), 2005.

- . *Speech His Excellency Dr. Susilo Bambang Yudhoyono, President of the Republic of Indonesia at Opening Ceremony of the 19th Asean Summit Nusa Dua, Bali, November 17 2011.*
- . *Transforming Indonesia: Selected International Speeches.* Edited by Dino Patti Djalal Jakarta: Office of Special Staff of the President for International Affairs, 2005.
- Yulius Hermawan et al. *G-20 Research Project: The Role of Indonesia in the G-20: Background, Role and Objective of Indonesia's Membership* Jakarta: Friedrich Ebert Stiftung Indonesia Office, 2011.

#### Article in books

- Anwar, Dewi Fortuna. "Megawati's Search for an Effective Foreign Policy." In *Governance in Indonesia: Challenges Facing the Megawati Presidency*, edited by Hadi Soesastro, Anthony L. Smith and Han Mui Ling, 2003.
- Aspinall, Edward, Marcus Mietzner, and Dirk Tomsa. "The Moderating President: Yudhoyono's Decade in Power." In *The Yudhoyono Presidency: Indonesia's Decade of Stability and Stagnation*, edited by Edward Aspinall, Marcus Mietzner and Dirk Tomsa. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), 2015.
- Fealy, Greg. "The Politics of Yudhoyono: Majoritarian Democracy, Insecurity and Vanity." In *The Yudhoyono Presidency: Indonesia's Decade of Stability and Stagnation*, edited by Edward Aspinall, Marcus Mietzner and Dirk Tomsa. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), 2015.
- Feith, Pieter. "Making Peace Agreements Effective the Aceh Monitoring Mission Experience." In *From the Ground Up: The Perspective on Post-Tsunami and Post-Conflict Aceh*, edited by Patrick Daly, R. Michael Feener and Anthony Reid, 214. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies: ISEAS Publishing, 2012.
- Fernandes, Arya. "'A Million Friends, Zero Enemy' in the Middle East." In *The Indonesian Quarterly*, edited by Shafiah F. Muhibah. Jakarta: Centre for Strategic and International Studies (CSIS), 2014.
- Gindarsah, Iis. "Indonesia's Diplomacy and Defense Strategies under Yudhoyono." In *The Indonesian Quarterly*, edited by Shafiah F. Muhibah. Jakarta: Centre for Strategic and International Studies (CSIS), 2014.

- Herrberg, Antje. "The Brussels 'Backstage' of the Aceh Peace Process." In *Reconfiguring politics: the Indonesia-Aceh peace process*, edited by Aguswandi and Judith Large. London: Conciliation Resources: Accord20, 2008.
- Hill, Hal. "An Introduction to the Issues." In *Regional Dynamics in a Decentralized Indonesia*, edited by Hal Hill. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), 2014.
- Jones, Sidney. "Yudhoyono's Legacy on Internal Security: Achievements and Missed Opportunities." In *The Yudhoyono Presidency: Indonesia's Decade of Stability and Stagnation*, edited by Edward Aspinall, Marcus Mietzner and Dirk Tomsa. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), 2015.
- Mietzner, Marcus. "Indonesia's Decentralization: The Rise of Local Identities and the Survival of the Nation-State." In *Regional Dynamics in a Decentralized Indonesia*, edited by Hal Hill. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), 2014.
- Morfit, Michael. "Managing Risk Aceh, the Helsinki Accords and Indonesia's Democratic Development." In *From the Ground Up: The Perspective on Post-Tsunami and Post-Conflict Aceh*, edited by Patrick Daly, R. Michael Feener and Anthony Reid. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies: ISEAS Publishing, 2012.
- Nolan, Cillian, and Sidney Jones and Solahudin. "The Political Impact of Carving up Papua." In *Regional Dynamics in a Decentralized Indonesia*, edited by Hal Hill. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), 2014.
- Schulze, Kirsten E. "Insurgency and Counter-Insurgency: Strategy and the Aceh Conflict, October 1976-May 2004." In *Verandah of Violence: The Background to the Aceh Problem.*, edited by Anthony Reid. Singapore: Singapore University Press, NUS Publishing, 2006.
- Sukma, Rizal. "Domestic Politics and International Posture: Constraints and Possibilities." In *Indonesia Rising: The Repositioning of Asia's Third Giant*, edited by Anthony Reid. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), 2012.
- Vermonte, Philips J. "Foreign Policy Begins at Home: The Domestic Source of Indonesia's Foreign Policy under Sby's Presidency (2004-2014)." In *The Indonesian Quarterly*, edited by Shafiah F. Muhibat. Jakarta: Centre for Strategic and International Studies (CSIS), 2014.

#### Article in Journals

- Antlov, Hans, Derick W. Brinkerhoff, and Elke Rapp. "Civil Society Capacity Building for Democratic Reform: Experience and Lessons from Indonesia." *Voluntas* 21 (2010).
- Anwar, Dewi Fortuna. "The Impact of Domestic and Asian Regional Changes on Indonesian Foreign Policy." *Southeast Asian Affairs* (2010).
- Aspinall, Edward. "The Helsinki Agreement: A More Promising Basis for Peace in Aceh?". *Policy Studies (East-West Center Washington)*, no. 20 (2005).
- Aspinall, Edward, and Harold Crouch. "The Aceh Peace Process: Why It Failed." *Policy Studies (East-West Center Washington)* 1 (2003).
- Christine Susanna Tjhin. "Indonesia's Relations with China: Productive and Pragmatic, but Not yet a Strategic Partnership.". *China Report* 48:3 (2012): 303-15.
- Conciliation Resource(CR). "Learning from the Indonesia-Aceh Peace Process.". *Policy Brief* (2008).
- Djalal, Dino Patti. "An Independent, Active and Creative Foreign Policy for Indonesia." *Strategic Review* Vol. 2, no. 1 (2012).
- Eastern edition. "Lincoln in Indonesia." *Wall Street Journal* Jan 4 (2005).
- Elleman, Bruce A. "Waves of Hope. The U.S. Navy's Response to the Tsunami in Northern Indonesia." *Naval War College, Center for Naval Warfare Studies, The Newport Papers* RI,02841 (2007).
- Emmers, Ralf. "Indonesia's Role in Asean: A Case of Incomplete and Sectorial Leadership." *The Pacific Review* 27, no. 4 (2014).
- Huber, Konrad. "The Hdc in Aceh: Promises and Pitfalls of Ngo Mediation and Implementation." *Policy Studies (East-West Center Washington)* 9 (2004).
- Hume, Cameron R. "A Smart-Power Partnership with Indonesia." *The Ambassadors Review* no. Spring (2009): 27.
- International Crisis Group (ICG). "Aceh: A New Chance for Peace." *Asia Briefing* no. 40 (2005).
- Jean-Christophe Gaillard, Elsa Clave, and Ilan Kelman. "Wave of Peace? Tsunami Disaster Diplomacy in Aceh, Indonesia." *Geoforum* 39 (2008): 511-26.
- Laksmana, Evan A. "Indonesia's Rising Regional and Global Profile: Does Size Really Matter?". *Contemporary Southeast Asia* 33, no. 2 (2011).
- Mietzner, Marcus. "The Politics of Military Reform in Post-Suharto Indonesia: Elite Conflict, Nationalism and Institutional Resistance.". *Policy Studies (East-West Center Washington)* 23 (2006).
- Morfit, Michael. "The Road to Helsinki: The Aceh Agreement and Indonesia's Democratic Development.". *International Negotiation* 12 (2007).

- Murphy, Ann Marie. "Democratization and Indonesian Foreign Policy: Implications for the United States." *Asia Policy* no. 13 (2012): 83-111.
- . "Us Rapprochement with Indonesia: From Problem State to Partner." *Contemporary Southeast Asia, Institute of Southeast Asian Studies Singapore* 32, no. 3 (2010).
- Nabbs-Keller, Greta. "Reforming Indonesia's Foreign Minister: Ideas, Organization and Leadership." *Contemporary Southeast Asia* 35, no. 1 (2013): 56-82.
- Schulze, Kirsten E. "The Free Aceh Movement (Gam): Anatomy of a Separatist Organization." *Policy Studies* 2 (2004).
- . "The Free Aceh Movement (Gam): Anatomy of a Separatist Organization. ." *Policy Studies (East-West Center Washington)* 2 (2004).
- Sen, Krishna. "Radio Days: Media-Politics in Indonesia." *The Pacific Review* 16, no. 4 (2003).
- Smith, Anthony L. "Asean's Ninth Summit: Solidifying Regional Cohesion, Advancing External Linkages." *Contemporary Southeast Asia* 26, no. 3 (2004).
- . "Indonesia's Foreign Policy under Abdurrahman Wahid: Radical or Status Quo State?". *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International & Strategic Affairs* 22, no. 3 (2000).
- Sukma, Rizal. "Do New Democracies Support Democracy? Indonesia Finds a New Voice." *Journal of Democracy* 22, no. 4 (2011).
- . "The Evolution of Indonesia's Foreign Policy an Indonesian View." *Asian Survey* 35 (1995): 308.
- . "Indonesia and the Tsunami: Responses and Foreign Policy Implication." *Australian Journal of International Affairs* 60, no. 2 (2006): 213-28.
- . "Security Operations in Aceh: Goals, Consequences and Lessons." *Policy Studies (East-West Center Washington)* 3 (2004).
- Suryadinata, Leo. "Indonesia the Year of a Democratic Election." *Southeast Asian Affairs* (2005).
- Wanandi, Jusuf. "The Indonesian General Election 2004." *Asia-Pacific Review* 11, no. 2 (2004).
- Weatherbee, Donald E. "Indonesian Foreign Policy: A Wounded Phoenix." *Southeast Asian Affairs* (2005).
- Yudhoyono, Susilo Bambang. "Indonesia in 2045: A Centennial Journey of Progress." *Strategic Review* 1, no. 1 (2011).

## Report

- Amnesty International. "Shock Therapy: Restoring Order in Aceh 1989-1993." 22 July 1993.
- Awaluddin, Hamid. "Why Is Peace in Aceh Successful?" In *Reconfiguring politics: the Indonesia-Aceh peace process*, edited by Aguswandi and Judith Large. London: Conciliation Resources: Accord20, 2008.
- Christine Susanna Tjhin. "Post Tsunami Reconstruction and Peace Building in Aceh: Political Impacts and Potencial Risks." In *CSIS Working Paper Series: The Centre for Strategic and International Studies (CSIS)*, Jakarta, 2005.
- Giovanni Grevi. "The Eu Mission in Aceh: Implementing Peace." In *Occasional Papers*. Paris: The European Union Institute for Security Studies, 2005.
- International Crisis Group (ICG). "Indonesia: Implications of the Timor Trials." Jakarta/Brussels: International Crisis Group (ICG), 2002.
- Lahdensuo, Sami. "Building Peace in Aceh: Observations on the Work of the Aceh Monitoring Mission (Amm) and Its Liaison with Local Civil Society ": Discussion Paper by Crisis Management Initiative, 2007.
- Muhammad Nasir Badu. "Ethnic Conflict Management in Southeast Asia: A Comparative Studies of Aceh (Indonesia) and Moro (Philippines) Conflict." In *The 4th Asian Graduate Forum on Southeast Asian Studies*. Singapore: Asia Research Institute, National University of Singapore, 2009.
- Schulze, Kirsten E. "A Sensitive Mission." In *Reconfiguring politics: the Indonesia-Aceh peace process*, edited by Aguswandi and Judith Large. London: Conciliation Resources: Accord20, 2008.
- Article in newspaper**
- Laksmana, Evan A. "Indonesia's Pivotal Role in the Us Grand Strategy." *The Jakarta Post*, 6 October 2009.
- Maulia, Erwida. "Discourse : No Rift in Personalities or Policy between President and Me: Fm." *The Jakarta Post*, December 31 2011.
- Mulyana, Yayan G.H. "Peacekeeping Operations and Indonesian Foreign Policy." *The Jakarta Post*, January 3 2012.
- Xinhua News Agency. "China Donates 122m Dollars to Tsunami-Hit Countries-Spokesman." *Xinhua News Agency*, 25 January 2005.
- . "China Give Indonesia 7.5m Dollars for Home for Aceh Tsunami Survivors." *Xinhua News Agency*, 9 February 2006.

#### Electronic materials

- Anwar, Dewi Fortuna, An Indonesian Perspective on the U.S. Rebalancing Effort toward Asia [Online] Available from:  
<http://www.nbr.org/research/activity.aspx?id=320> [26 February 2013]
- Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), Special Asean Leaders' Meeting on Aftermath of Earthquake and Tsunami Jakarta: Declaration on Action to Strengthen Emergency Relief, Rehabilitation, Reconstruction and Prevention on the Aftermath of Earthquake and Tsunami Disaster of 26 December 2004. [Online] Available from: <http://asean.org/special-asean-leaders-meeting-on-aftermath-of-earthquake-and-tsunami-jakarta/> [11 April 2016]
- AusAID, Australia's Response to the Indian Ocean Tsunami: Report for the Period Ending 30 June 2005 [Online] Available from:  
<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/34F36A2FE297C7BD49257074001D828E-ausaid-tsunami-06sep.pdf> [21 April 2015]
- , Indian Ocean Disaster [Online] Available from:  
[http://www.ausaid.gov.au/hottopics/topic.cfm?id=9562\\_2054\\_7529\\_7688\\_4864](http://www.ausaid.gov.au/hottopics/topic.cfm?id=9562_2054_7529_7688_4864) [13 April 2015]
- BBC News, Indonesia Quake Toll Jumps Again [Online] Available from:  
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/4204385.stm> [20 May 2016]
- Crisis Management Initiative (CMI), Who We Are? [Online] Available from:  
<http://cmi.fi/> [20 June 2016]
- Environment News Service, Tsunami Recovery Could Take Ten Years, Will Cost Billions. [Online] Available from: [www.ens-newswire.com/ens/jan2005/2005-01-07-02.asp](http://www.ens-newswire.com/ens/jan2005/2005-01-07-02.asp) [21 April 2016]
- Flitton, Daniel, and Jessica Wright, Indonesia Wants Answers on US Military Plans [Online] Available from: <http://www.smh.com.au/national/indonesia-wants-answers-on-us-military-plans-20111111-1nbxg.html> [14 May 2016]
- Henry Dunant Centre (HDC), Aceh Initiative, Internal Review [Online] Available from:  
[http://www.hdcentre.org/fileadmin/user\\_upload/Our\\_work/Peacemaking/Aceh\\_Indonesia/Supporting\\_documents/Aceh-internal-review-HD-Centre.pdf](http://www.hdcentre.org/fileadmin/user_upload/Our_work/Peacemaking/Aceh_Indonesia/Supporting_documents/Aceh-internal-review-HD-Centre.pdf) [1 October 2015]
- Marsha Walton (CNN), Scientists: Sumatra Quake Longest Ever Recorded [Online] Available from:  
<http://edition.cnn.com/2005/TECH/science/05/19/sumatra.quake/index.html> [21 May 2016]
- Natalegawa, Marty, Annual Press Briefing Minister for Foreign Affairs of the Republic of Indonesia H.E. Dr. R.M. Marty M. Natalegawa [Online] Available from:



<http://www.kemlu.go.id/en/berita/informasi-penting/Pages/Annual-Press-Briefing-Minister-for-Foreign-Affairs-of-the-Republic-of-Indonesia-H.E.-Dr.-R.M.-Marty.aspx> [14 November 2016]

———, Annual Press Statement of the Foreign Minister of the Republic of Indonesia Dr. R.M. Marty Natalegawa [Online] Available from: <http://www.kemlu.go.id/Document/Annual%20Press%20Statement%202011%20Final.pdf> [17 April 2015]

Obama, Barack Hussein, Remarks by the President at the University of Indonesia in Jakarta, Indonesia [Online] Available from: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/11/10/remarks-president-university-indonesia-jakarta-indonesia> [21 December 2016]

Parkinson, Tony, Bin Laden' Voice New Threat to Australia [Online] Available from: <http://www.theage.com.au/articles/2002/11/13/1037080786315.html> [17 December 2014]

Salim, Zamroni, Indonesia in the G20: Benefits and Challenges Amidst National Interests and Priorities [Online] Available from: <https://www.researchgate.net/publication/233885641> [13 March 2017]

Sukma, Rizal, Indonesia's Security Outlook, Defence Policy and Regional Cooperation [Online] Available from: [http://www.nids.mod.go.jp/english/publication/joint\\_research/series5/pdf/5-1.pdf](http://www.nids.mod.go.jp/english/publication/joint_research/series5/pdf/5-1.pdf) [6 May 2017]

The New York Times, Indonesians Warn against Aceh Referendum [Online] Available from: [http://www.nytimes.com/1999/11/11/news/11iht-indo.2.t\\_7.html](http://www.nytimes.com/1999/11/11/news/11iht-indo.2.t_7.html) [1 October 2015]

———, Unrest in Aceh Forces Wahid to Shorten Trip [Online] Available from: [http://www.nytimes.com/1999/11/10/news/10iht-indo.2.t\\_6.html](http://www.nytimes.com/1999/11/10/news/10iht-indo.2.t_6.html) [1 October 2015]

The Parliament of the Commonwealth of Australia, Australia's Response to the Indian Ocean Tsunami: Joint Standing Committee on Foreign Affairs, Defence and Trade [Online] Available from: [http://www.aph.gov.au/Parliamentary\\_Business/Committees/House\\_of\\_representatives\\_Committees?url=jfadt/tsunamiresponse/report/fullreport.pdf](http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House_of_representatives_Committees?url=jfadt/tsunamiresponse/report/fullreport.pdf) [21 April 2015]

The Straits Times "Australia a Threat to Indonesia, Says Minister Jakarta's Foreign Minister Says Several Australian Non-Governmental Organisations Are Involved

in Inciting Violence in Irian Jaya or Papua" [Online] Available from:

<http://maorinews.com/karere/fiji/fiji019.htm> [1 October 2015]

The United Nation Peacekeeping, Contributors to United Nations Peacekeeping Operations [Online] Available from:

[http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2017/mar17\\_1.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2017/mar17_1.pdf) [ 6 May 2017]

The World Bank, Indonesia's Data [Online] Available from:

<http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=ID> [16 September 2016]

Yudhoyono, Susilo Bambang, President Yudhoyono's Speech at Our Annual Address- Wilton Park: Indonesia's Role as a Regional and Global Actor [Online]

Available from: <https://www.wiltonpark.org.uk/president-yudhoyonos-speech-at-our-annual-address/> [23 April 2016]

———, Speech by H.E. Dr. Susilo Bambang Yudhoyono, President of the Republic of Indonesia before the Indonesian Council on World Affairs(Icwa) [Online]

Available from: <http://www.kemlu.go.id/en/pidato/presiden/Pages/Speech-by-H.E.-Dr.-Susilo-Bambang-Yudhoyono-President-of-the-Republic-of-Indonesia-before-the-Indone.aspx> [21 January 2015]

———, Speech by His Excellency Dr. Susilo Bambang Yudhoyono President of Republic of Indonesia at the Great Hall, Parliament House, Canberra [Online]

Available from: [http://www.kbri-canberra.org.au/speeches/2005/050404e\\_PresRI.htm](http://www.kbri-canberra.org.au/speeches/2005/050404e_PresRI.htm) [12 January 2015]

### Special documents

"Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement.". Helsinki , Finland, 2005.

### ภาษาอินโดนีเซีย

#### Buku

Departemen Pertahanan Republik Indonesia. *Buku Putih Pertahanan Indonesia 2008*. Nomor: Per/03/M/li/2008. Jakarta: Departemen Pertahanan Republik Indonesia, 2008.

Syamsul Hadi, Andi Widjajanto, and dkk. *Disintegrasasi Pasca Orde Baru: Negara, Konflik Lokal Dan Dinamika Internasional*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2007.

Widjajanto, Andi, and Artanti Wardhani. *Hubungan Intelijen-Negara 1945-2004*. Jakarta: PACIVIS Universitas Indonesia and Friedrich Ebert Stiftung (FES), 2008.

### Tulisan dalam buku

- Mashad, Dhurorudin. "Politik Luar Negeri Indonesia Era Reformasi." In *Politik Luar Negeri Indonesia Di Tengah Pusaran Politik Domestik*, edited by Ganewati Wuryandari, 177. Jakarta, Indonesia: Pustaka Pelajar dan Pusat Penelitian Politik-LIPI, 2008.
- Muna, M. Riefqi. "Politik-Keamanan Internasional Dan Politik Luar Negeri Indonesia." In *Politik Luar Negeri Indonesia Di Tengah Arus Perubahan Politik Internasional*, edited by Ganewati Wuryandari. Jakarta: PUSTAKA PELAJAR, 2011.
- Pudjiastuti, Tri Nuke. "Politik Luar Negeri Indonesia Era Orde Baru." In *Politik Luar Negeri Indonesia Di Tengah Pusaran Politik Domestik*, edited by Ganewati Wuryandari. Jakarta, Indonesia: PUSTAKA PELAJAR dan Pusat Penelitian Politik-LIPI, 2008.

### Laporan

- Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia. "Rencana Strategis (Renstra) Kementerian Luar Negeri Tahun 2010-2014." In *Keputusan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia No.25/B/OT/V/2013/02*. Jakarta, 2013.

### Majalah

- Djumala, Darmansjah. "Soft Power Dalam Penyelesaian Konflik: Dimensi Politik Luar Negeri Konflik Aceh." *Diplomasi, Pusat Pendidikan dan Pelatihan Kementerian Luar Negeri RI*. 4, no. 1 (2012).

### Dokumen istimewa

- Undang-Undang Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah [Online] Available from: <http://www.hukumonline.com/pusatdata/downloadfile/lt4c2cab079ee81/parent/1705> [24 September 2015]
- , Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional [Online] Available from: <http://www.kemlu.go.id/Pages/ShowPdf.aspx?Name=Law&IDP=11> [2 October 2015]
- , Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri [Online] Available from: <http://www.kemlu.go.id/Law/UU%20No.37%20Tahun%201999.pdf> [29 September 2015]

- , Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, Dan Kota Sorong [Online] Available from: <http://www.bpkp.go.id/uu/filedownload/2/44/414.bpkp> [1 October 2015]
- , Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh [Online] Available from: <http://www.hukumonline.com/pusatdata/detail/17519/nprt/572/uu-no-44-tahun-1999-penyelenggaraan-keistimewaan-propinsi-daerah-istimewa-aceh> [1 October 2015]
- , Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025 [Online] Available from: [http://www.kemendagri.go.id/media/documents/2007/02/05/UU\\_No.17-2007.doc](http://www.kemendagri.go.id/media/documents/2007/02/05/UU_No.17-2007.doc) [14 April 2015]

#### Online

- Aceh Merdeka Post, Terwujudkan Perdamaian Aceh, Ini Catatan Singkat Wali Nanggroe, Malik Mahmud [Online] Available from: <http://www.acehterkini.com/2015/08/terwujudnya-perdamaian-aceh-ini-catatan.html> [16 August 2015]
- Antarafoto, Tolak Resolusi 1747 [Online] Available from: <http://www.antarafoto.com/peristiwa/v1175581612/tolak-resolusi-pbb-1747> [14 March 2016]
- Detik News, Megawati: Resolusi Dk Pbb Untuk Iran, Seharusnya Ri Abstain [Online] Available from: <http://news.detik.com/berita/d-760683/megawati-resolusi-dk-pbb-untuk-iran-seharusnya-ri-abstain> [14 March 2016]
- Komisi Pemilihan Umum(KPU) Republik Indonesia, Hasil Pemilu Secara Nasional Mulai Dari 1955-2009 [Online] Available from: [http://kpu.go.id/dmdocuments/modul\\_1d.pdf](http://kpu.go.id/dmdocuments/modul_1d.pdf) [20 November 2015]
- Komisi Untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS). "Politik Militer Dalam Transisi Demokrasi Indonesia." Komisi Untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS), [http://kontras.org/buku/politik\\_militer.pdf](http://kontras.org/buku/politik_militer.pdf).
- Liputan6 News, Sby Berkampanye Di Aceh [Online] Available from: <http://news.liputan6.com/read/80494/sby-berkampanye-di-aceh?id=80494> [21 November 2015]

Sukarjaputra, Rakryan, Badan Ham Asean Jauh Di Bawah Standar [Online] Available from:

<http://internasional.kompas.com/read/2009/08/09/06163052/badan.ham.asean.jauh.di.bawah.standar> [23 September 2016]

Yudhoyono, Susilo Bambang, Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia, Di Istana Negara Tanggal 20 Oktober 2004 [Online] Available from:

<http://unitkom.indonesian-embassy.or.jp/menu/information/resmi.htm> [17 April 2016]

———, Pidato Lengkap Presiden Sby 20 Oktober 2009 [Online] Available from:

<http://sains.kompas.com/read/2009/10/20/1324076/pidato.lengkap.president.sby.20.oktober.2009> [17 April 2016]





ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

### ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายกอปรธรรม นิละไพจิตร สำเร็จการศึกษาศิลปศาสตรบัณฑิต สาขาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง และได้รับรางวัลทุนภูมิพล) พ.ศ. 2554 และเข้าศึกษาต่อในสาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2556

