

สันติวิธีกับการแก้ปัญหาความขัดแย้งในมินดาเนา : ข้อคิดสำหรับประเทศไทย

รองศาสตราจารย์สีดา สอนศรี *

บทความนี้เป็นบทความวิจัยเรื่อง รัฐกับสังคมมุสลิมในฟิลิปปินส์: จากความขัดแย้งสู่ความร่วมมือ มีจุดประสงค์เพื่อเสนอรูปแบบของฟิลิปปินส์ต่อไทยในปัญหาภาคใต้ โดยกล่าวถึงความเป็นมาของ Bangsamoro (Muslim Nation) แนวคิดค่านิยมของกลุ่มนี้ และบทบาทของรัฐในสมัยต่างๆ ต่อการแก้ปัญหา จนกระทั่งมาถึงขั้นสุดท้ายของการเจรจา ณ ปัจจุบัน ผู้เขียนได้เสนอแนวทางสำหรับการแก้ปัญหาประเทศไทย โดยมองจากปัญหาของฟิลิปปินส์และไทยร่วมกัน

ฟิลิปปินส์มีปัญหการแบ่งแยกดินแดนภาคใต้มานานกว่า 3 ทศวรรษ รากเหง้าของปัญหาจริงๆ นั้น มีการสันนิษฐานกันต่าง ๆ นานา และการสันนิษฐานต่างๆ เหล่านี้ได้มาจากการศึกษาวิจัยของนักมานุษยวิทยาทางชาติพันธุ์วิทยาและภาษาชาวฟิลิปปินส์เอง¹ ที่กล่าวว่าชนกลุ่มน้อยในฟิลิปปินส์นั้นไม่รวมถึงชาวมุสลิม แต่จะรวมพวกชนเผ่าพันธุ์ดั้งเดิมที่เป็นชนกลุ่มน้อยทั่วประเทศซึ่งมีถึง 106 เผ่าพันธุ์ (ไม่รวมกลุ่มย่อยๆ ของเผ่าพันธุ์นี้) กระจายไปทั่วเกาะลูซอน วิซายาส์ และมินดาเนา โดยเฉพาะในเกาะมินดาเนาเองมีประชากรที่ไม่ใช่มุสลิมและไม่ใช่อิสลาม แต่เป็นชนกลุ่มน้อยที่พูดภาษาต่างๆ กัน เรียกชนกลุ่มน้อยนี้ว่า Lumad สำหรับมุสลิมเองแล้วเป็นชาติพันธุ์ต่างหากที่เรียกว่า โมโร (โมโร) ซึ่งมาจากคำว่า Moors ที่สเปนเรียกมุสลิมที่ต่อต้านสเปน ในขณะที่เข้าใจผิดทางใต้ของฟิลิปปินส์ และ Moors คือ กลุ่มชนที่เคยปกครองสเปนมาก่อน ตามประวัติศาสตร์ในมินดาเนาเองมิใช่จะมีเฉพาะกลุ่มมุสลิมเท่านั้น แต่มีชนพื้นเมืองที่อพยพมาจากทะเลเรียกว่า Barangay และคริสเตียนที่อพยพมาจากเกาะลูซอนและวิซายาส์ในช่วงที่สเปนและอเมริกันเข้าครอบครอง² แต่กระนั้นก็ตาม Kamlian³ ได้กล่าวว่า ดินแดนที่มุสลิมควรอ้างเป็นดินแดนของบรรพบุรุษมุสลิมนั้นรวมดินแดนในมินดาเนาทั้งหมด ทั้งเป็นถิ่นที่อยู่ของชนกลุ่มน้อยที่ไม่ใช่มุสลิม ซึ่งอพยพมาก่อนมุสลิมและคริสเตียนที่อพยพเข้ามาในช่วงตะวันตก (สเปนและ

* อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

¹ Landa Jacano, Filipino Indigenous Ethnic Communities (Manila : Punlad Research House, Inc 2006) ; Anthropology of the Filipino People II ; Jamail A. Kamlian, Bangsamoro (Iligan : Iligan for Peace Education and Research, 1999).

² Jacano, Ibid.

³ Kamlian, op.cit., p.7.

อเมริกา) เข้าครอบครอง⁴ เขาให้ความเห็นว่าดินแดนเหล่านี้มีสุลต่านมุสลิมเข้าครอบครองอยู่ทั้งหมด ถึงแม้จะมีชนกลุ่มน้อยที่มีใช้มุสลิมยังนับถือสิ่งนอกเหนือธรรมชาติกระจายอยู่ในมินดาเนาก็ตาม สุลต่านที่สำคัญคือ สุลต่านของซูลูและมากินดาเนา ซึ่งปัจจุบันเป็นจังหวัดของฟิลิปปินส์ ถ้าเราเชื่อตามแนวคิดนี้ มินดาเนาทั้งหมดตั้งแต่มินดาเนาตะวันตก ตอนเหนือ ตอนกลาง และตอนใต้ เป็นดินแดนของบรรพบุรุษมุสลิมทั้งหมด ดินแดนเหล่านี้เป็นดินแดนที่ชาวอาหรับได้เดินทางมาค้าขายและเผยแพร่ศาสนา รวมทั้งพยายามทำให้มินดาเนาเป็นอิสลาม (Islamization) ในต้นศตวรรษที่ 14⁵ มุสลิมซึ่งเป็นพ่อค้าและผู้สอนศาสนาจากอาหรับ อินโดนีเซีย และคาบสมุทรมลายู มาตั้งถิ่นฐานที่หมู่เกาะซูลู (Sulu) มากินดาเนา (Maguindanao), มาราเนา (Maranaos) และพยายามกล่อมเกลาชวพื้นเมืองดั้งเดิมให้เป็นมุสลิม โดยจัดรูปแบบการปกครอง ตั้งโรงเรียนสอนศาสนาอิสลาม (Madrasa)⁶ **ชาวพื้นเมืองบางส่วนจึงเป็นมุสลิมตั้งแต่นั้นมา**⁷ ถ้าเอา 2 แนวคิดข้างต้นมารวมกันน่าจะวิเคราะห์ได้ว่า ดินแดนของมุสลิมมิใช่เป็นดินแดนดั้งเดิมที่พวกเขาเรียกร้อง แต่เป็นดินแดนที่มุสลิมช่วงชิงมาจากเผ่าดั้งเดิมที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานอยู่แล้วในฟิลิปปินส์ เมื่อสเปนเข้าครอบครองในศตวรรษที่ 16 (ค.ศ.1565) นั้น ความสัมพันธ์ระหว่างบาร์งไก (หมู่บ้านหรือชุมชน) และระหว่างเกาะก็ยังไม่พัฒนามากนัก ความเป็นอยู่ก็ยังเป็นธรรมดาๆ การต่อต้านส่วนใหญ่มีขึ้นกับคนพื้นเมืองในที่ราบสูง และที่ราบต่ำ และคนในผืนแผ่นดินกับคนชายฝั่ง⁸ การทำให้เป็นอิสลามของมุสลิมในมินดาเนาจึงมิได้ประสบความสำเร็จยกเว้น ในซูลู มากินดาเนา และมาราเนาเท่านั้น สเปนได้ต่อสู้กับสุลต่านในเมืองเหล่านี้ เพื่อตั้งใจจะครอบครองฟิลิปปินส์ภาคใต้ทั้งหมด แต่ในศตวรรษที่ 16 เป็นต้นมา หลังจากที่สเปนเข้าครอบครองแล้ว การกล่อมเกลาชววัฒนธรรมสเปนได้กระจายไปทั่วมินดาเนาและในมินิลา และถูกต่อต้านจากชาวพื้นเมืองเหล่านี้ ทั้งนี้น่าจะมาจากสมมติฐานที่ว่า เมื่อถูกครอบครองการแสดงความเป็นชาตินิยมของตนเองก็เกิดขึ้น ซึ่งผู้วิจัยก็เห็นด้วยกับความคิดของ McKenna⁹ **ที่ว่าการก่อกบฏของมุสลิมมิใช่เกิดจากการรุกรานที่ดิน**

⁴ Ibid., p.10 ; Samuel L. Tan, "Democratization and Filipino Muslim Identity", *Philippine Social Sciences Review* 48 (January – December, 1984) : 13.

⁵ Peter G. Gowing and Robert McAmis (eds), *The Muslim Filipinos* (Manila : Solidaridad Publishing House 1979).

⁶ Madrasa เป็นโรงเรียนสอนศาสนาและแนวคิดอิสลามแบ่งเป็นกลุ่มๆ แต่ละกลุ่มประกอบด้วยบ้านที่ทำด้วยไม้ไผ่ 10-20 หลัง)

⁷ Landa Jacano, *The Philippines at the Spanish Contact : Some Major Accounts of Early Filipino Society and Culture* (Manila : MSC Enterprise, 1975), p.158.

⁸ Gowing, op.cit ; p.12.

⁹ Thomas M. McKenna, *Muslim Rulers and Rebel* (Manila: Anvil Publishing Inc; 2002). Reprinted in the Philippines.

ของสเปน แต่มาจากความรู้สึกเป็นชาตินิยมมากกว่า การอ้างสิทธิเหนือดินแดนในมินดาเนาของกลุ่มมุสลิมหัวรุนแรงที่ว่าดินแดนในมินดาเนาทั้งหมดเป็นดินแดนของบรรพบุรุษที่ตนเองจะต้องช่วงชิงมาจากสเปนนั้น ไม่น่าจะเป็นสาเหตุสำคัญของความขัดแย้งในมินดาเนา เพราะรัฐบาลสเปนที่ครอบครองฟิลิปปินส์ขณะนั้นได้แต่งตั้งผู้นำท้องถิ่นที่เป็นมุสลิมดำรงตำแหน่งสำคัญๆในท้องถิ่น เช่น ให้เป็นผู้นำท้องถิ่น (Principalia) เป็นหัวหน้าบารังไก (Cabezas de Barangay) และหัวหน้าเมือง (Gobernadorcillos) เป็นจำนวนมาก และผู้นำเหล่านี้ต่างก็พยายามที่จะเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองของสเปนด้วย เนื่องจากได้ทั้งตำแหน่ง ลาภ ยศ และเงินทองจากสเปน¹⁰ แต่อย่างไรก็ตามมุสลิมหัวรุนแรงอีกกลุ่มหนึ่งก็พยายามรวมตัวเองและเรียกตัวเองว่า กลุ่มโมโร หรือชาติโมโร (Bangsamoro) คำว่า โมโร มาจากคำว่า Moors ในฟิลิปปินส์ซึ่งมีลักษณะความเป็นอยู่และแนวคิดเหมือนกับพวก Moors ที่ครอบครองสเปนตั้งแต่ดั้งเดิม ที่สเปนเรียกกลุ่มมุสลิม กลุ่มนี้เป็นผู้ก่อความรุนแรงในภาคใต้ในเวลาต่อมา กลุ่มที่มีได้รวมอยู่กับกลุ่มนี้ก็มีอีกมากมายในมินดาเนา พวกเขาแต่งงานกับคริสเตียน ทำธุรกิจและร่วมสังสรรค์กับคริสเตียนโดยไม่มีปัญหา¹¹ การละเลยที่สำคัญในช่วงสเปนเข้าครอบครองคือ สเปนไม่ได้พัฒนาซูลู มากินดาเนา ลาเนา เดล ซูร์ และมาราเนาเท่าที่ควร ซึ่งอาจจะเป็นสาเหตุของความขัดแย้งของมินดาเนาในเวลาต่อมาโดยนักรักชาติมุสลิมเหล่านี้ เมื่ออเมริกันเข้าครอบครองก็พยายามที่จะรวมมุสลิมภาคใต้เข้ามาอยู่ในโครงสร้างการพัฒนาของรัฐบาลโดยใช้นโยบาย Policy of Attraction แต่เนื่องจากได้รับการต่อต้าน จึงไม่สามารถพัฒนาในเขตที่มีมุสลิมในภาคใต้อย่างเต็มที่ได้เช่นกัน ในช่วงนี้เองที่มุสลิมได้พัฒนาแนวคิดอิสลามเพื่อต่อต้านจักรวรรดินิยมอเมริกัน¹² หลังจากที่ฟิลิปปินส์ได้รับเอกราชจากอเมริกาแล้วในวันที่ 4 กรกฎาคม 1946 มุสลิมที่เป็นชนชั้นนำส่วนใหญ่ก็รวมตัวเองเข้ากับรัฐใหม่ที่เกิดขึ้น รวมทั้งเห็นด้วยกับนโยบายของรัฐที่ให้คริสเตียนอพยพไปทำมาหากินในมินดาเนา

กลุ่มแบ่งแยกดินแดนเริ่มเกิดขึ้นในทศวรรษที่ 1960 คนกลุ่มนี้เป็นคนรุ่นหนุ่มที่ไม่ได้มาจากครอบครัวชนชั้นนำ แต่มีการศึกษาสูงเนื่องจากได้รับทุนจากรัฐบาลฟิลิปปินส์ให้ไปศึกษาที่มหาวิทยาลัยของรัฐในมะนิลาคือที่ U.P. (University of Philippines) และที่ประเทศอาหรับหลายประเทศ จุดประสงค์เริ่มแรกของพวกเขาก็เพื่อต้องการรวมมุสลิมให้เข้ากับรัฐบาล หลังจากจบการศึกษาแล้วก็ได้เผยแพร่อุดมการณ์นี้แก่มุสลิมท้องถิ่น ทำให้ได้รับความเชื่อถือมากโดยเฉพาะ นูร์ มิซูอารี (Nur Misuari) ซึ่งจบการศึกษาจาก U.P. และไปศึกษาต่อที่ลิเบีย กลับมาเป็นอาจารย์ที่ U.P. และมีนโยบายที่จะกลืนมุสลิมให้เข้ากับคริสเตียนส่วนใหญ่ของประเทศเพื่อมิให้มี

¹⁰ Ibid.

¹¹ Luis Q. Lacar, *Muslim – Christian Marriages in the Philippines* (Quezon City : New Day Publishers, 1980).

¹² McKenna, op.cit ., p.6.

ความแตกต่างระหว่างชนกลุ่มน้อยกับกลุ่มใหญ่ซึ่งเป็นคาทอลิก ด้วยเหตุนี้ทำให้ชนชั้นสูงเดิมของมุสลิมในท้องถิ่นไม่ได้รับความนิยมนเท่าที่ควร เนื่องจากมิได้ทำอะไรเพื่อชาวมุสลิมภาคใต้เลย ความนิยมผู้นำแบ่งแยกดินแดนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เพราะพวกเขามีอุดมการณ์ที่จะพัฒนาให้เจริญ ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลฟิลิปปินส์ก็ได้แต่งตั้งให้ผู้นำบางคนเข้าดำรงตำแหน่งสำคัญในทางการเมือง เช่น เป็นที่ปรึกษาในคณะกรรมการต่างๆ โดยเฉพาะในรัฐบาลมาร์กอส เนื่องจากรัฐบาลต้องการหล่อหลอมบุคคลเหล่านี้ให้เข้ากับรัฐบาล แต่ปัญหาคือรัฐบาลใช้ทหารเข้าปราบปรามกลุ่มโมโรที่ต้องการแบ่งแยกดินแดนเหล่านี้ เนื่องจากกลัวพวกนี้จะต่อต้านรัฐบาลเพราะพวกเขานิยมมาร์กซิส ทำให้เกิดขบวนการต่อต้านรัฐบาลขึ้นในปี ค.ศ.1976 ในเมืองโคตาบาโต ปัจจัยที่มีผลต่อการก่อให้เกิดขบวนการดังกล่าวอาจมาจากปัจจัยภายในก็คือ ผู้นำชั้นสูงมุสลิมรุ่นเก่าบางกลุ่มต้องการรักษาอำนาจของตัวเองในการควบคุมทรัพยากรต่างๆ ในท้องถิ่นประโยชน์จากรัฐบาล และปัจจัยด้านอุดมการณ์มาร์กซิสของกลุ่มหัวรุนแรงรุ่นใหม่ซึ่งขัดแย้งกับคนรุ่นเก่า ส่วนปัจจัยภายนอกคือ การใช้กำลังของกองกำลังทหารของรัฐบาลเข้าปราบปราม ทำให้เกิดความตึงเครียดระหว่างผู้ควบคุมทรัพยากร ผู้ยึดถืออุดมการณ์ เครือญาติบริวารและชนชั้นต่างๆ ในสังคมของโคตาบาโต ซึ่งในปัจจุบันจังหวัดที่มีมุสลิมมากเป็นอันดับหนึ่งในมินดาเนา

ถ้าย้อนกลับไปเมื่อช่วงการประกาศกฎอัยการศึก ประชาชนทั่วไปในโคตาบาโต (Cotabato) ต่างก็สงสัยผู้นำชั้นสูงของตัวเองที่ไปเป็นที่ปรึกษาของรัฐบาล ในขณะเดียวกันก็มีกลุ่มรุ่นใหม่ต่อต้านรัฐบาลมาร์กอส เช่นเดียวกัน ส่วนนักศึกษามุสลิมที่ได้รับทุนรัฐบาลนั้นก็ได้เข้าร่วมขบวนการแบ่งแยกดินแดนในปี ค.ศ.1976 เนื่องจากพวกเขามีความรู้ แนวคิดทางการเมือง จึงต้องการที่จะปลดแอกตัวเองจากความอยุติธรรมต่างๆ **นี่คือเป็นขบวนการชาตินิยมอย่างหนึ่งของผู้รักชาติกำเนิดของตัวเอง** ซึ่งเป็นวิธีการเช่นเดียวกับนักชาตินิยมของฟิลิปปินส์ที่ต่อต้านสเปน ในสมัยชาตินิยมนั่นก็คือ รวมกลุ่มทางความคิด เสวนา ออกหนังสือพิมพ์ต่างๆ เผยแพร่อุดมการณ์ หนึ่งในจำนวนผู้ต่อต้านรัฐบาลคือ นูร์ มิซุฮารี เขามีฐานะทางบ้านยากจน แต่เป็นนักศึกษาที่เรียนดีและต่อมาเป็นอาจารย์สอนนิเวศรัฐศาสตร์ที่ U.P. ได้ก่อตั้งกลุ่มมุสลิมขึ้นใน U.P. อีกทั้งยังเผยแพร่ความคิดในวารสาร Philippine Muslim News ¹³ เหตุการณ์ได้ตึงเครียดมากขึ้นเมื่อมีการฆ่ามุสลิมจำนวนมากในโครงการ “Jabidah Project” ซึ่งเป็นโครงการของรัฐบาลมาร์กอสที่ฝึกคนรุ่นหนุ่มมุสลิม เพื่อให้ไปรุกรานในเกาะซาบาห์ของมาเลเซีย แต่ในที่สุดคนรุ่นหนุ่มมุสลิมเหล่านี้ถูกฆ่าหมู่โดยไม่ทราบสาเหตุจนกระทั่งบัดนี้ ¹⁴ ด้วยสาเหตุนี้เอง มิซุฮารี จึงได้ก่อตั้ง

¹³ T. J. S. George Revolt in Mindanao : The Rise of Islam in Philippine Politics (Kuala Lumpur : Oxford University Press, 1980).

¹⁴ Ibid.

ขบวนการ MNLF เพื่อต้องการปกครองตัวเองของมุสลิมขึ้น ในขณะนั้นมีนักศึกษามุสลิมร่วมขบวนการเป็นจำนวนมาก เหตุการณ์ครั้งนี้จะเป็นสาเหตุของความเป็นชาตินิยมของมุสลิมที่ถูกรังแกจากรัฐบาลมากกว่าข้อถกเถียงในประเด็นเกี่ยวกับศาสนาอิสลามก่อนมีการตั้งขบวนการ MNLF (Moro National Liberation Front) ในเวลาต่อมาได้มีการจัดตั้งขบวนการ MIM (Muslim Independence Movement) ในปีค.ศ.1969 ในโคตาบาโต ผู้นำคือ Datu Udtug Matalam ซึ่งมีจุดประสงค์ต้องการแยกมินดาเนาเป็นรัฐมุสลิม¹⁵

Matalam เคยอยู่ในโครงการการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างมุสลิมกับคริสเตียนในรัฐบาลมาร์กอสช่วงต้นสมัย (1965 – 1969) แต่ได้ลาออกจากรัฐบาลในภายหลัง มิซุฮาริได้เข้าร่วมกับขบวนการ MIM ในขณะนั้น นอกจากขบวนการดังกล่าวแล้วยังมีมุสลิมหลายกลุ่มที่มีความขัดแย้งกัน จึงเกิดความรุนแรงหลายครั้งในโคตาบาโตในต้นปีค.ศ.1970 ทำให้ทั้งมุสลิมและคริสเตียนบางกลุ่มตำหนิการกระทำดังกล่าว จากความรุนแรงดังกล่าวมีคริสเตียนถูกฆ่า 269 คน และมุสลิม 305 คนจากการปะทะกันเอง¹⁶ ต่อมา MIM ลดบทบาทลงเป็นเหตุให้มิซุฮาริได้ประชุมกลุ่มมุสลิมในกลางปีค.ศ.1971 และก่อตั้งขบวนการ MNLF ขึ้นโดยดำเนินการอยู่ใต้ดิน¹⁷ ในขณะที่นักศึกษาจาก U.P. ประท้วงการแก้ไขรัฐธรรมนูญของมาร์กอส มาร์กอสได้ประกาศกฎอัยการศึกในวันที่ 21 กันยายน 1972¹⁸ และได้ปราบปรามกลุ่มองค์กรใต้ดินต่างๆซึ่งรวมทั้งกลุ่ม MNLF ด้วย ทำให้มีการต่อสู้ระหว่างรัฐบาลกับขบวนการนี้ในเดือนพฤศจิกายน 1972 เป็นเหตุให้มีผู้อพยพไปที่خابาห์ของมาเลเซียเป็นจำนวนมาก¹⁹ จากพฤติกรรมของมาร์กอสดังกล่าวทำให้มิซุฮาริได้พัฒนาแนวคิด Bangsa Moro (Moro Nation) ขึ้นมา คำว่า Bangsa นั้นอาจหมายถึง ผู้สืบสายโลหิตเดียวกัน เผ่าเดียวกัน เชื้อชาติเดียวกันหรือชาติเดียวกัน²⁰ คำว่า โมโร สเปนเคยใช้กับกลุ่มมุสลิมภาคใต้ที่ต่อต้านสเปน มิซุฮาริ ได้นำคำนี้มาใช้ในเชิงบวกดังกล่าวข้างต้น และให้ความหมายว่า โมโร มิใช่ชาวฟิลิปปินส์ แต่ต้องการแยกออกเป็นชาติของตัวเองต่างหาก

¹⁵ Alunan Glang C.O., *Muslim Seccession or Integration ?* (Quezon City : Alunan Glang, (1968), p.103.

¹⁶ Cesar Adib Majul, *The Contemporary Muslim Movement in the Philippines* (Berkeley : Mizan Press, 1985) ; Datu Michael O. Mastura, "The Crisis in the MNLF", *Leadership and the Dilemma of the Muslim Antonomy Movement*, Collected Papers of the Conference on the Tripoli Agreement (Manila : International Studies Institute, U.P., 1985).

¹⁷ Elisio R. Mercado, " Culture, Economics, and Revolt in Mindanao : The Origin of the MNLF and the Politics of Moro Separatism" , in Lim Joo- Jock, *Armed Separatism in Southeast Asia* (Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 1984).

¹⁸ Ferdinand E. Marcos, " Proclamation of Martial Law " *Philippine Sunday Express* I (1972): 5-8.

¹⁹ Mercado, *op.cit.*

²⁰ Eric Fleischman, " The Davao Languages : Magindanao, Iranun, Moranao, and Illanun," *Philippine Journal of linguistics* 12 (I) : 10.

การจุดประเด็นดังกล่าว ทำให้กลุ่มมุสลิมหัวรุนแรงได้เข้าร่วมขบวนการดังกล่าวเป็นจำนวนมาก และคำนี้เองที่เป็น**คำขวัญ** ของพวกก่อกบฏต่อรัฐบาล ภายในปีค.ศ.1975 มิซูฮารี ก็ได้จัดตั้งกองกำลังทหารต่อต้านรัฐบาลได้สำเร็จ ทำให้รัฐบาลมาร์กอสต้องใช้งบประมาณกับกองกำลังรักษาความปลอดภัยเป็นจำนวนมาก ตั้งแต่ประกาศกฎอัยการศึกจนถึงปีค.ศ.1975 รัฐบาลใช้งบประมาณในส่วนนี้ไป 325 ล้านดอลลาร์²¹ จนกระทั่งในปีค.ศ.1977 รัฐบาลก็ได้เจรจากับ OIC (Organization of Islamic Conference) และ MNLF จนนำมาสู่ข้อตกลง “ตริโปลี” (Tripoli Agreement) ที่เห็นด้วยกับการให้มุสลิมทางใต้ปกครองตนเอง²² แต่ในระยะเวลาต่อมา มาร์กอส ได้ให้งบประมาณและการดำเนินการปกครองตนเองตามที่ตกลงไว้ในข้อตกลงตริโปลี²³ จึงทำให้เกิดความไม่พอใจในรัฐบาลมาร์กอสเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในหมู่นักเคลื่อนไหวมุสลิม จนกระทั่งได้มีพลังประชาชนโค่นล้มรัฐบาลมาร์กอสสำเร็จในปีค.ศ.1986 ซึ่ง MNLF ก็ร่วมอยู่ในกระบวนการนี้ด้วย ตามที่ผู้วิจัยกล่าวแล้วข้างต้น มีความแตกแยกทางความคิดเกิดขึ้นในระหว่างกลุ่มมุสลิมด้วยกัน ซาลามัต ฮาซิม (Salamat Hashim) ซึ่งเป็นมุสลิมหัวเก่ามีความคิดไม่เห็นด้วยกับมิซูฮารีซึ่งเป็นผู้นำกลุ่ม MNLF ที่จะให้ภาคใต้เป็นเขตปกครองตนเอง (Autonomous) เขาต้องการให้ภาคใต้ทั้งหมดเป็น “รัฐอิสลาม” จึงได้แยกตัวออกมาตั้งขบวนการ MILF (Moro Islamic Liberation Front) ในปีค.ศ.1984 และได้ตั้งฐานของตัวเองที่เมืองลาฮอร์ ปากีสถาน ส่วนมิซูฮารี ชนเชื้อมุสลิมหัวกลางๆและสมาชิกในกลุ่ม OIC แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ในปีค.ศ.1978 ดาตุของเมืองโคตาบาโตได้ไปเข้าร่วมกับรัฐบาลมาร์กอส โดยได้รับตำแหน่งสำคัญให้รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการของมุสลิมทั้งหมด จะเห็นว่ามีความแตกแยกของมุสลิมหลายฝ่ายทั้งกลุ่มในท้องถิ่นของตัวเอง แต่ละกลุ่มก็มีอุดมการณ์ที่ต่างกัน เพราะฉะนั้นการอ้างเหตุผลของการเรียกคืนดินแดนบรรพบุรุษแต่เก่าก่อนจึงเป็นข้ออ้างที่ไม่แท้จริง เมื่ออากิโนได้จัดตั้งรัฐบาลแล้ว นางก็ได้หยั่งเสียงประมาติประชาชนในเขตที่มีมุสลิมว่าต้องการปกครองตนเองหรือไม่ ซึ่งผลปรากฏว่า ประชาชนในจังหวัดตาวี – ตาวี, มากินดาเนา, ลาเนา เดล ซูร์ และซูลู ได้รับเสียงข้างมากที่ต้องการปกครองตนเอง ทำให้กลุ่ม MILF กลุ่มแบ่งแยกดินแดนอีกกลุ่มหนึ่งไม่พอใจเพราะพวกเขาต้องการให้รัฐบาลหยั่งเสียงประชาชนทั้งหมดในมินดาเนา ซึ่งเป็นไปไม่ได้เพราะมีอีกหลายจังหวัดที่ไม่มีมุสลิมอยู่เลย บางจังหวัดมีมุสลิมเพียงส่วนน้อย และเป็นไปไม่ได้ที่จะใช้กฎหมายมุสลิมปกครองคริสเตียน แต่กลุ่ม MNLF ค่อนข้างจะพอใจ ด้วยเหตุนี้จึงมีการก่อวินาศกรรมจากกลุ่ม MILF ต่อรัฐบาลเป็นระยะๆ หลังจากทีกลุ่ม MNLF ได้เข้าร่วมกับรัฐบาลในปีค.ศ. 1996 (สมัย

²¹ Aijaz Ahmad, “ Class and Colony in Mindanao, ” Southeast Asia Chronicle (82) :

4-11.

²² Majul, op.cit., p.73.

²³ Lela Gardner Noble, “ Roots of the Bangsamoro Revolution, ” Solidarity 4,97 (1983) : 41-50.

ประธานาธิบดีฟิเดล ราชอส) ตามข้อตกลงตริโปลี มาในช่วงปัจจุบันรัฐบาลกับกลุ่ม MILF ก็ได้เจรจากันโดยมีมาเลเซียซึ่งเป็นประธาน OIC เป็นตัวกลางในการเจรจา และใกล้จะบรรลุผลสำเร็จแล้ว ขณะนี้รอผลสรุปที่ว่า MILF อ้างการเรียกคืนดินแดนบรรพบุรุษของมุสลิมทั้งมินดาเนา นั้น รัฐบาลจะตกลงหรือไม่ ถ้าไม่ตกลงก็จะต้องมีการประนีประนอมกันในระดับหนึ่ง ซึ่งขึ้นอยู่กับบุคคลที่สามที่เป็นตัวกลางนั่นเอง เป็นที่หวังกันว่า ผลการเจรจาประนีประนอมจะตกลงกันได้หลังเดือนรามาดอนในปีนี้ (ค.ศ.2006)

นโยบายของรัฐบาลฟิลิปปินส์ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันต่อการแก้ไขความขัดแย้งในมินดาเนา

การคืนชนของบังซาโมโรมิใช่เป็นของใหม่สำหรับรัฐบาลฟิลิปปินส์และอเมริกันที่เป็นผู้ครอบครองฟิลิปปินส์มาก่อน เนื่องจากบังซาโมโรได้ต่อต้านผู้ครอบครองและรัฐบาลฟิลิปปินส์มานานแล้ว แต่ยังไม่มีการก่อตัวเป็นแนวร่วมอย่างชัดเจน บังซาโมโรได้รวมตัวกันเป็นรูปเป็นร่างหลังจากที่ฟิลิปปินส์ได้รับเอกราชในปี 1946 แล้ว เนื่องจากรัฐบาลต้องการรวมพวกบังซาโมโรให้เป็นส่วนหนึ่งของฟิลิปปินส์ นโยบายในขณะนั้นมี 2 ประการ คือ **ประการแรก** รวมบังซาโมโรเข้าเป็นส่วนหนึ่งของฟิลิปปินส์ **ประการที่สอง** ให้บังซาโมโรเป็นเขตปกครองตนเอง (Autonomy) จากปี 1946 – 1976 รัฐบาลมีนโยบายให้บังซาโมโรรวมตัวกับฟิลิปปินส์ จากปี 1976 เป็นต้นมา จนถึง 1996 รัฐบาลมีนโยบายที่จะให้บังซาโมโรเป็นเขตปกครองตนเอง

จากปี 1946 – 1976 เป็นเวลาถึง 3 ทศวรรษที่รัฐบาลดำเนินการแก้ปัญหาในมินดาเนาระหว่างคนส่วนใหญ่ที่เป็นคริสเตียนและคนส่วนน้อยที่เป็นมุสลิม ในปี 1957 รัฐบาลฟิลิปปินส์ได้ให้คำจำกัดความว่าความขัดแย้งในมินดาเนาเป็น ปัญหาของพวกโมโรเอง จากคำจำกัดความนี้มีความหมายถึง “ปัญหาที่ว่า จะทำอะไรที่จะรวมบังซาโมโรเข้ากับคนส่วนใหญ่ของฟิลิปปินส์ที่นับถือศาสนาคริสต์และให้พวกเขามีความรู้สึกว่าเขาเป็นชาวฟิลิปปินส์และรัฐบาลฟิลิปปินส์เป็นรัฐบาลของพวกเขาและเป็นส่วนหนึ่งของพวกเขา”²⁴

ในช่วงแรกนโยบายการรวมชาติของฟิลิปปินส์มี 2 แนวทาง คือ **แนวทางแรก** การรวมการบริหารและโครงสร้างของบังซาโมโรเข้ากับระบบการปกครองของรัฐบาลฟิลิปปินส์ **แนวทางที่สอง** คือ การกล่อมเกลாத่างวัฒนธรรมหรือการรวมตัวทางวัฒนธรรมของบังซาโมโรให้เข้ากับ

²⁴ House of representatives's Special Committee to Investigate the Moro problem, 1956, Preliminary Report of the Special Committee to Investigate the Moro Problem Especially with regard to Peace and Order in Mindanao and Sulu.

สังคมส่วนใหญ่ของฟิลิปปินส์โดยให้พวกเขายอมรับและให้ความร่วมมือ²⁵ เพื่อให้นโยบายในแนวทางแรกประสบผลสำเร็จ รัฐบาลได้วางแผนปฏิบัติการโดยตั้งหน่วยงานหลายหน่วยงานดำเนินการ คือ คณะกรรมการการรวมชาติ (Commission on National Integration – CNI) มหาวิทยาลัยมินดาเนา (Mindanao State University – MSU) และหน่วยงานพัฒนามินดาเนา (Mindanao Development Authority – MDA)

1. คณะกรรมการการรวมชาติ (CNI)

ในปี 1955 มีร่างกฎหมาย 2 ฉบับถูกนำเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร เพื่อจัดตั้ง CNI ร่างกฎหมายฉบับแรกเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทน หลุย ฮอรา (Luis Hora) จากเขต 3 ของจังหวัดแถบภูเขาทางภาคเหนือและอีกฉบับหนึ่งเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนอาลอนโต (Alonto) อามิลบังซา (Amilbangsa) และ มังเเลน (Mangelen) จากจังหวัดลาเนา (Lanao) ซูลู (Sulu) และโคตาบาโต (Cotabato) ตามลำดับ โดยที่ร่างกฎหมายทั้ง 2 ฉบับได้ถูกพิจารณาร่วมกันและได้ผ่านการอภิปรายในสภาในวาระที่ 3 เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 1957 ประธานาธิบดีกาเซีย (Garcia) ได้ลงนามเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 1957 เป็นกฎหมายฉบับที่ 1888 (Republic Act 1888) กฎหมายนี้มีจุดประสงค์เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและกล่อมเกลாதงจิตใจชาวฟิลิปปินส์ที่มีเชื้อคริสเตียนให้เสร็จสิ้นโดยเร็วรวมทั้งจัดการรวมตัวอย่างถาวรของวัฒนธรรมชนกลุ่มน้อยเหล่านี้เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลฟิลิปปินส์²⁶

คณะกรรมการชุดนี้มีจุดประสงค์เพื่อดูแลความก้าวหน้าและการรวมตัว เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว คณะกรรมการจึงได้ทำโครงการหลายโครงการด้วยกัน คือ

1. โครงการทุนการศึกษา โดยให้ทุนการศึกษาเกี่ยวกับวัฒนธรรมของชนกลุ่มน้อย เพื่อเป็นแนวทางในการเร่งกระบวนการรวมตัว ซึ่งมีตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษา ระดับปริญญาตรีและการศึกษาผู้ใหญ่ ทุนที่ให้ประกอบด้วย ค่าลงทะเบียน ค่าหนังสือค่าเดินทาง และค่ากินอยู่
2. โครงการที่อยู่อาศัย จุดประสงค์เบื้องต้นของโครงการนี้เพื่อฟื้นฟูที่อยู่อาศัยของชุมชนมุสลิมและชนกลุ่มน้อยให้มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยการ
 - จัดหาที่ดินทำกินให้กับผู้ที่ไม่มีที่ดินในโครงการที่คณะกรรมการกำหนด
 - จัดหาวิธีป้องกันภัยให้แก่สมาชิกในเขตทำกินนั้น
 - จัดแนะนำวิธีทำการเกษตรเพื่อให้ผลผลิตที่ดีขึ้น

²⁵ Peter G. Gowing, *Muslim Filipinos : Heritage and Horizon* (Quezon City : New Day Publishers, 1979), pp.185-186.

²⁶ Philippine Congress, R.A. 1888, Third Congress, June 22, 1957.

- อำนวยความสะดวกเรื่องการค้าในตลาดในการส่งผลผลิต
- ปรับปรุงการศึกษาและสาธารณสุขชุมชนให้ดีขึ้น
- ส่งเสริมการพัฒนาชนบทและการช่วยเหลือตัวเองของชุมชนให้มากขึ้น
- สอนการปกครองเบื้องต้น

3. โครงการช่วยเหลือทางสังคม โครงการนี้ช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติต่าง ๆ เช่น ไฟไหม้ ไข้ฉุน น้ำท่วม และภัยพิบัติต่าง ๆ ที่คาดการณ์ไม่ได้

4. โครงการช่วยเหลือเรื่องการบริหารงานเป็นโครงการที่ช่วยเหลือด้านการเงินแก่จังหวัดและเทศบาลที่ชุมชนมุสลิมและชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ อาศัยอยู่ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของผู้ที่อยู่อาศัยเหล่านั้น

5. โครงการช่วยเหลือทางกฎหมาย โครงการนี้เป็นการขยายด้านบริการทางกฎหมายไปสู่จังหวัดและเทศบาลที่มีชุมชนมุสลิมและชนกลุ่มน้อยอาศัยอยู่ เช่น เพิ่มศาลเคลื่อนที่และนักกฎหมายเพื่ออำนวยความสะดวกแก่การตัดสินคดีและกรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

6. โครงการวิจัย เป็นโครงการที่เกี่ยวกับการวิจัยทางวิชาการที่เกี่ยวกับชนเผ่าพื้นเมืองต่างๆ และพวกโมโรในมินดาเนา ศูนย์วิจัยชนกลุ่มน้อยได้ถูกจัดตั้งขึ้นตามวัตถุประสงค์ของโครงการนี้²⁷

ความสำเร็จและความล้มเหลวของคณะกรรมการการรวมชาติ (CNI)

ความสำเร็จของ CNI มีเพียงการช่วยเหลือทางการศึกษาแก่บังซามูโร 3,000 คนเท่านั้น ส่วนกรณีของการจัดหาที่ดินทำกินยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากขาดงบประมาณในการดำเนินการทำให้การพิจารณาโครงการต่าง ๆ ล่าช้าไป²⁸ คณะกรรมการควรจะได้รับงบประมาณ 5 ล้านเปโซต่อปีในการดำเนินการของโครงการ แต่ปรากฏว่าได้รับงบประมาณเพียงครึ่งเดียว²⁹

นอกจากนั้น CNI ได้ตั้งโครงการช่วยเหลือชนกลุ่มน้อยแห่งชาติ ของประธานาธิบดี (Presidential Assistance on National Minorities – PANAMIN) ตามคำสั่งของประธานาธิบดี

²⁷ The Philippine, Commission on National Integration, *Getting to know the Commission on National Integration*, no date, pp. 7 – 15.

²⁸ Cesar A. Majul. "Towards a Social Policy for the Muslims in the Philippines," in Michael O. Mastura, *Islam and Development* (Manila : office of the Commissioner for Islamic Affairs, 1980), p.108.

²⁹ Rad D. Silva, *Two Hills of the Same Land : Truth Behind the Mindanao Problem* (Privately printed , 1987), p.13.

มาร์กอส ในปี 1967 เพื่อให้คำแนะนำแก่ประธานาธิบดีเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับชนกลุ่มน้อยทั้งหมดในฟิลิปปินส์ ด้วยเหตุนี้เองงบประมาณส่วนหนึ่งของ CNI ถูกแบ่งมายังโครงการนี้³⁰

Majul (มาจุล) ผู้เชี่ยวชาญมุสลิมและผู้ประเมินความสำเร็จของ CNI กล่าวไว้ว่า

*“นอกเหนือจากความสำเร็จบางส่วนที่ประเมินได้แล้ว ความจริงของ
ขบวนการแบ่งแยกดินแดนระหว่างกลุ่มมุสลิมหลาย ๆ กลุ่มซึ่งได้เริ่ม
เพาะตัวขึ้นในทศวรรษที่ 60 นั้น เป็นผลมาจากภาครัฐล้มเหลวที่จะ
รวมกลุ่มมุสลิมเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ”*³¹

2. มหาวิทยาลัยมินดาเนา (Mindanao State University)

ประธานาธิบดี รามอน แมกไซไซ ได้ลงนามกฎหมายรัฐเลขที่ 1387 (Republic Act No. 1387) เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม ค.ศ. 1955 จัดตั้งมหาวิทยาลัยมินดาเนาในเมืองมาราวิ (Marawi) ซึ่งเป็นเมืองที่อยู่ใจกลางของมุสลิมมินดาเนา แต่อย่างไรก็ตามกว่าที่มหาวิทยาลัยนี้จะดำเนินการได้ก็ต้องใช้เวลา 6 ปี เนื่องจากเกิดปัญหาความรุนแรงในเมืองบ่อยครั้ง อีกทั้งต้องใช้เวลาในการแต่งตั้งบุคคลที่เหมาะสมไปดำรงตำแหน่งอธิการบดี (President) ของมหาวิทยาลัยนี้ด้วย ในที่สุดในวันที่ 1 กันยายน 1961 ช่วงรัฐบาลประธานาธิบดี คาร์ลอส พี. การ์เซีย รัฐบาลก็ได้แต่งตั้ง Dr. Antonio Isidro เป็นอธิการบดี³²

บทกล่าวเบื้องต้นของกฎหมายมหาวิทยาลัยแสดงถึงแนวคิดไว้ดังนี้³³

1. มหาวิทยาลัยเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการพัฒนาความเจริญทางภาคใต้ของฟิลิปปินส์
2. มหาวิทยาลัยต้องช่วยในการพัฒนาโครงการการศึกษาเพื่อที่จะเร่งให้มีการรวมกลุ่มชนกลุ่มน้อยเข้ากับรัฐโดยเฉพาะชนกลุ่มน้อยที่เป็นมุสลิม
3. มหาวิทยาลัยต้องจัดหาบุคลากรที่เป็นอาจารย์ที่เชี่ยวชาญทางวิชาการและการวิจัยเกี่ยวกับวัฒนธรรมดั้งเดิม

³⁰ Geoffrey G. Salgado, Development Policies for Muslim's Mindanao in the Pre-Martial Law Period (1955-1971), A paper presented during the 7th National Conference on Local and National History, Nov.29-Dec. 21, 1985 in Surigao City, p.14.

³¹ Majul, op.cit., p.110.

³² มหาวิทยาลัยนี้ยังดำเนินการอยู่จนถึงปัจจุบัน; วันที่ 1 กันยายน จึงถือเป็นวันก่อตั้งมหาวิทยาลัยแห่งนี้

³³ Antonio Isidro, Muslim – Christian Integration at the Mindanao State University (Marawi City : MSU Research Center, 1968), pp.136-137.

มหาวิทยาลัยได้ขยายการศึกษาต่าง ๆ ไปหลายวิทยาเขตในจังหวัดภาคใต้³⁴ อีกทั้งได้งบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นอันดับที่ 2 รองลงมาจาก U.P. (University of the Philippines)

ปัญหาคือ มีการก่อกวนทางภาคใต้บ่อยครั้ง ทำให้การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยไม่ราบรื่นเท่าที่ควร

3. หน่วยงานพัฒนามินดาเนา (Mindanao Development Authority)

ในปี 1961 ประธานาธิบดี คาร์ลอส พี. การ์เซีย ได้ลงนามกฎหมายของรัฐเลขที่ 3034 (Republic Act no. 3034) จัดตั้งหน่วยงานของรัฐเพื่อพัฒนามินดาเนาขึ้น โดยมีหลักการดังต่อไปนี้³⁵

1. ร่างแผนงานทั้งระยะสั้นและระยะยาวเพื่อพัฒนาภูมิภาคภาคใต้
2. ประสานงานและร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชนเพื่อทำกิจกรรมในการสร้างสันติสุขในภาคใต้
3. อำนวยความสะดวกในเรื่องการบริหารงานการเงิน การช่วยเหลือทางวิชาการเพื่อสร้างงานในภูมิภาค
4. ร่วมมือกับภาครัฐในการลงทุนด้านอุตสาหกรรมเกษตรและการค้า

ทั้งหน่วยงาน CNI , MSU และ MDA ต่างก็มีส่วนร่วมในการรับรู้ปัญหาที่ไม่สามารถนำแผนไปสู่การปฏิบัติให้เป็นจริงได้ เนื่องจาก **ประการแรก** มีการเปลี่ยนผู้นำ ในหน่วยงานบ่อยมาก ในระยะ 10 ปีระหว่างปี 1963 – 1973 มีการเปลี่ยนแปลงประธานอย่างน้อย 5 คน ซึ่งเป็นผู้จัดการโครงการและพนักงาน 3 คน **ประการที่สอง** งบประมาณในการพัฒนาไม่เพียงพอ งบประมาณที่ควรให้คือ 132 ล้านเปโซ แต่ตามความเป็นจริงแล้วได้รับเงินเพียง 24 ล้านเปโซเท่านั้น³⁶ **ประการที่สาม** หน่วยงานพัฒนามินดาเนา มิใช่เป็นหน่วยงานที่ถาวร เพราะฉะนั้นการทำงานจึงไม่ต่อเนื่องและขาดการประสานงานกัน

³⁴ วิทยาเขตเมืองอิลิกัน (Iligan City) , บองกาโอ (Bongao) , ตาวี- ตาวี (Tawi-Tawi), โฮโล (Jolo), เอนเนอรัล ซานโตส (General Santos), มากินดาเนา (Maguindanao), ลานา เดล ซูร์ (Lanao del Sur), มาซามิส โอเรียนทัล (Masamis Oriental) และวิทยาลัยชุมชนต่าง ๆ

³⁵ Michael O. Mastura, "Development Programs for Mindanao and Sulu," in M. Mastura, *Muslim Filipino Experience : A Collection of Essays* (Manilia : Ministry of Muslim Affairs, 1984), p.246.

³⁶ Ibid., pp.246-248.

นอกจากปัญหาดังกล่าวแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่า ประเด็นเรื่องการรวมชาติก็เป็นประเด็นใหญ่ คำถามของการรวมชาติ เป็นการกล่อมเกลาก้าวทางสังคม วัฒนธรรม (Socialization) หรือไม่ หรือมุสลิมจะต้องเปลี่ยนค่านิยมต่าง ๆ ให้เป็นคาทอลิก (Assimilation) หรือไม่ ถ้าเป็นเช่นนั้นมุสลิมอาจจะต่อต้าน และสิ่งซึ่งรัฐบาลฟิลิปปินส์ได้ปฏิบัติในอดีตคือการสานต่อนโยบายของเมืองแม่ที่เคยเข้ามาครอบครอง คือ สเปนและอเมริกัน ที่ต้องการให้เกิดการกลมกลืนของทั้งสองสังคมอย่างสมบูรณ์แบบ ซึ่งเป็นรากเหง้าของปัญหาในปัจจุบัน เพราะเป็นการทำลายความเป็นชาตินิยมของมุสลิม

จากความล้มเหลวในการจัดการ การแบ่งแยกดินแดนในอดีต ทำให้ทั้งสามหน่วยงาน คือ CNI, MDA ถูกยุบไป ยังคงเหลืออยู่เฉพาะ MSU ที่ยังดำเนินการสอนและวิจัยอยู่ในปัจจุบัน

จากประสบการณ์ปัญหาความขัดแย้งทางภาคใต้เอง ทำให้รัฐบาลฟิลิปปินส์ได้แก้ปัญหาต่าง ๆ ตลอดมา แต่เนื่องจากมีปัจจัยเรื่องรากเหง้าของปัญหาที่ยังแก้ไม่ได้ ความด้อยพัฒนาของจังหวัดมุสลิมทำให้เกิดขบวนการ MNLF และต่อมาเกิด MILF เพื่อต้องการแบ่งแยกดินแดนออกไป รัฐบาลบางรัฐบาลสามารถทำให้ความขัดแย้งลดน้อยลง บางรัฐบาลยิ่งทำให้มีความขัดแย้งมากขึ้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับทัศนคติของผู้ผู้นำในแต่ละสมัยที่มองภาพมุสลิมภาคใต้แตกต่างกันไป ทำให้การแก้ปัญหาแตกต่างกัน บางรัฐบาลใช้ทหารลงไปปราบปราม เช่น รัฐบาลมาร์กอสบางช่วง รัฐบาลเอสตราดา บางรัฐบาลใช้วิธีการเจรจา โดยมีตัวกลางในการเจรจา (Third Party) ทำให้ความขัดแย้งลดน้อยลงไป เช่น รัฐบาลรามอส และอาร์โรโย เป็นต้น

นโยบายของรัฐบาลมาร์กอสต่อการแก้ปัญหามินดาเนา

มาโนสมัยมาร์กอส มาร์กอสได้เจรจากับกลุ่ม MNLF โดยได้ไปเจรจาประนีประนอมกันที่เมืองตริโปลี และได้มีข้อตกลงตริโปลีเพื่อให้ 13 จังหวัดภาคใต้และ 9 เมือง (Cities) เป็นการปกครองตนเอง นอกจากนี้ยังได้ตั้งคณะกรรมการ Southern Philippine Development Authority (SPDA) เพื่อดูแลการปกครองตนเอง โดยเฉพาะอีกทั้งได้ตั้งธนาคารมุสลิม (Amanah Bank) ในปีค.ศ. 1973 ศูนย์มุสลิมศึกษาขึ้นที่ U.P. และศาลมุสลิม Shariah Court ขึ้น แต่ปัญหาอยู่ที่มาร์กอสมิได้หวั่นภัยประชาชนทั้ง 13 จังหวัดภาคใต้ แต่เล็งภัยเฉพาะจังหวัดที่มีคริสเตียนมาก ซึ่งสร้างความไม่พอใจให้กับกลุ่มแบ่งแยกดินแดน MNLF เป็นอย่างยิ่ง การเจรจาช่วงนี้จึงไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรถึงแม้ได้พัฒนาภาคใต้ดังกล่าวแล้ว มาโนสมัยอาากิโนได้มีการเจรจากับกลุ่ม MNLF อีกครั้ง

นโยบายของรัฐบาลอาากิโนต่อการแก้ปัญหามินดาเนา

การเจรจาในสมัยอาเกีโนนั้น หลังจากทั้งฝ่ายรัฐบาลและ MNLF ได้ประชุมกันที่เจ็ดดา และมีข้อตกลง Jeddah accord ในวันที่ 3 มกราคม 1987 แล้ว กลุ่ม MNLF ได้เสนอข้อเรียกร้อง รัฐบาลดังนี้³⁷

1. ให้รัฐบาลยอมให้มีการปกครองตนเอง (Autonomous) ในมินดาเนาทั้งหมด , บาซิลัน , ตาวิ-ตาวิ , และปาลาวัน
2. เขตแดนดังกล่าวควรเรียกว่า Bangsamoro Autonomous Region ซึ่งรวมเขตแดน มินดาเนา บาซิลัน ตาวิ-ตาวิ และปาลาวัน
3. กองกำลังควรเป็นของ MNLF ร้อยละ 85 เพื่อความมั่นคงปลอดภัยของสมาชิกในกลุ่ม
4. เขตดังกล่าวควรมีอำนาจในการเก็บภาษีและมีตำรวจของตัวเอง
5. พื้นที่ที่เห็นข้อตกลงแล้ว MNLF จะจัดการปกครองภายในจังหวัดเอง รวมทั้งมีอำนาจในการปกครองจังหวัด
6. รัฐบาลฟิลิปปินส์ต้องประกาศให้มินดาเนา , ซูลู , ตาวิ-ตาวิ , บาซิลัน และปาลาวัน เป็นเขตปกครองตนเอง ก่อนการประชุมสมัชชาครั้งแรกในเดือนกรกฎาคม 1987
7. ข้อตกลงจะต้องเซ็นกันในเจ็ดดา ซาอุดิอาระเบีย เป็น 3 ชุด ซึ่งเป็นภาษาอังกฤษ ฝรั่งเศส และภาษาอาหรับ

หลังจากรัฐบาลอาเกีโนประชุมกันแล้วก็ได้ปฏิเสธข้อเรียกร้องดังกล่าวและมีข้อเสนอ MNLF ดังนี้³⁸

1. เกี่ยวกับเขตปกครองตนเอง ควรจะมีการห้เสียงประชามติประชาชนว่าต้องการเป็น เขตปกครองตนเองภายใต้ MNLF หรือไม่ เพราะในมินดาเนาและจังหวัดดังกล่าวข้างต้นมีคริสเตียนและชนเผ่าพื้นเมืองอื่นซึ่งมิใช่มุสลิมรวมอยู่ด้วย ซึ่งข้อนี้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 1987 มาตราที่ 10 ว่าให้มีการห้เสียงประชามติ
2. เกี่ยวกับการจัดตั้งการปกครองจังหวัด (Provincial Government) นั้น ประธานาธิบดี ในฐานะฝ่ายบริหารไม่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยในการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงการปกครอง จังหวัดได้
3. เกี่ยวกับการโอนอำนาจ ข้อเสนอของ MNLF เกี่ยวกับการโอนอำนาจนั้น เหมือนหนึ่ง เป็นการแบ่งแยกดินแดน ซึ่งขัดต่ออำนาจอธิปไตยของประเทศฟิลิปปินส์

³⁷ Joint Statement issued by the Republic of the Philippines, Corazon C. Aquino and the MNLF Chairman Nur Misuari, ระหว่างการประชุมที่ Jolo, Sulu (September 5, 1986), p.2,28.

³⁸ Philippine Government Panel, Aide Memories on the Mindanao Peace Talks, Manila, May 1987, pp.49-70.

4. เกี่ยวกับกระบวนการประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญปี 1987 มาตราที่ 10 ได้ระบุการตั้งเขตปกครองตนเองตามวิถีทางประชาธิปไตยแล้ว คือ ให้ประชาชนตัดสินใจอย่างเป็นอิสระจากการหยั่งเสียงประชามติว่าจะยอมรับการแบ่งแยกตนเองหรือไม่

5. เกี่ยวกับการเป็นตัวกลางในการเจรจาของ OIC แม้จะมีตัวกลาง คือ OIC แล้วก็ตาม แต่การเจรจาสันติภาพกับ MNLF เป็นเรื่องการเมืองภายในและรัฐบาลจะยึดหลักรัฐธรรมนูญและอธิปไตยของประเทศฟิลิปปินส์เป็นหลัก

MNLF ตกลงกับข้อเสนอของรัฐบาลดังกล่าวจนกระทั่งถึงรัฐบาล ฟิเดล รามอส (1992 – 1998)

นโยบายของรัฐบาลรามอสต่อการแก้ปัญหามินดาเนา

การเจรจาสันติภาพระหว่างรัฐบาลกับ MNLF มีขึ้นอย่างแท้จริงในสมัยประธานาธิบดี ฟิเดล รามอส หลังจากได้เจรจากันเป็นเวลา 4 ปี ทั้ง 2 ฝ่ายได้เซ็นข้อตกลงสันติภาพในวันที่ 2 กันยายน 1996³⁹ ตามข้อตกลงตริโพลี (Tripoli Agreement)⁴⁰ ในครั้งนี้รัฐมนตรีต่างประเทศ อินโดนีเซีย อาลี อาลาตัส (Ali Alatas) เป็นพยาน พร้อมด้วยผู้นำกลุ่ม คือ มิซูอารี อาลี อาลาตัส กล่าวว่า การลงนามในข้อตกลงครั้งนี้เป็นเพียงการเริ่มต้นเท่านั้น สิ่งที่สำคัญคือการนำแผนไปใช้ให้เกิดผลและการประเมินความสำเร็จของข้อตกลงดังกล่าว⁴¹

จากข้อตกลงดังกล่าวได้มีการจัดตั้งเขตพิเศษ คือ เขตพิเศษเพื่อสันติภาพและการพัฒนา (Special Zone of Peace and Development – SZOPAD), สภาที่ปรึกษา (Consultative Assembly – CA) และสภาฟิลิปปินส์ภาคใต้เพื่อสันติภาพและพัฒนา (Southern Philippines Council for Peace and Development – SPCPD) ทั้ง 3 หน่วยงานนี้มีจุดประสงค์ที่จะนำโครงสร้างและกลไกเกี่ยวกับข้อตกลงสันติภาพไปใช้ให้เกิดผล สำหรับรายละเอียดของหน่วยงานทั้งสามดังกล่าวข้างต้นมีดังนี้

1. SZOPAD (Special Zone of Peace and Development)

หน่วยงานนี้จัดตั้งขึ้นตาม E.O. 371 (Executive Order) 371 ลงนามข้อตกลงในวันที่ 2 ตุลาคม 1996 โดยมีประเด็นสำคัญ คือ

³⁹ Kasarinlan , 15,2(2000) : 127.

⁴⁰ สมัยประธานาธิบดีคอราซอน อากินโน ได้มีการหยั่งเสียงประชามติประชาชนใน 13 จังหวัดภาคใต้ว่า “ต้องการเป็นเขตปกครองตนเองหรือไม่” ปรากฏว่ามีเพียง 4 จังหวัดเท่านั้นที่ต้องการ คือ ชูลู , ตาวิ-ตาวิ , มากินดาเนา , และลาเนา เดลซูร์

⁴¹ Kasarinlan, op.cit.,128.

- สันติภาพและการพัฒนาในภาคใต้จะทำให้ประชาชนได้รับผลพวงของความเจริญก้าวหน้า
- ทั้งรัฐบาลและ MNLF ร่วมกันดำเนินการเกี่ยวกับการสร้างสันติภาพเพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งความยุติธรรม สันติสุขและแก้ปัญหาความขัดแย้งทางภาคใต้
- มีช่องทางใหม่ที่จะเร่งให้มีการพัฒนามากขึ้นเมื่อได้มีการลงนามในสัญญาสันติภาพขั้นสุดท้ายระหว่างรัฐบาลกับ MNLF แล้ว

ข้อตกลงดังกล่าวเป็นที่รับทราบกันในกลุ่มประชาชนที่มีส่วนได้ ส่วนเสียในมินดาเนาและกลุ่มประชาสังคมต่าง ๆ

SZOPAD ครอบคลุมจังหวัด บาซิลัน (Basilan) , ซูลู (Sulu) , ตาลี-ตาวี (Tawi-Tawi) , ซัมบวงกา เดล ซูร์ (Zamboanga de Sur) , ซัมบวงกา เดล นอร์เต (Zamboanga del Norte) , โคตาบาโต ตอนเหนือ (North Cotabato) , มากินดาเนา (Maguindanao) , สุลต่าน คูดาร์ต (Sultan Kudarat) , ลาเนา เดล นอร์เต (Lanao de Norte) , ดาเวา เดล ซูร์ (Davao del Sur) , ซารางานี (Sarangani) และ ปาลาวัน (Palawan) รวมทั้งเมืองต่าง ๆ ของโคตาบาโต , ดาปีตัน (Dapitan) , ดิโปล็อก (Dipolog) , เอ็นเนอรัล ซานโตส (General Santos) , อิลิกัน (Iligan) , มาร์าวี (Marawi) , ปากาดิอัน (Pagadian) , ซัมบวงกา (Zamboanga) และ เปอร์โต ปรินเซซา (Puerto Princesa) และเมืองที่เกิดขึ้นใหม่ของจังหวัด คาดาปาวัน (Kidapawan) จังหวัดดังกล่าวนี้อยู่ในเขตของการสร้างสันติภาพเป็นเวลา 3 ปี จากปี 1996 เป็นต้นมา รัฐบาลได้รณรงค์นักลงทุนทั้งภาครัฐและเอกชนเข้าไปลงทุนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและการจ้างงานในเขตดังกล่าวเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแผนที่วางไว้ตามคำสั่ง EO 371 (Executive order 371) วรรค 2 มีใจความดังนี้

- 1) ให้บริการพื้นฐานต่าง ๆ เช่น น้ำ ไฟฟ้า สิ่งอำนวยความสะดวกทางการศึกษา ที่อยู่อาศัย สุขภาพและอนามัย
- 2) สร้างโครงสร้างพื้นฐานที่อำนวยความสะดวกต่อการพัฒนา
- 3) สร้างการลงทุนภายในและส่งเสริมการลงทุนต่างประเทศเพื่อสร้างรายได้และโอกาสการจ้างงาน
- 4) ช่วยเหลือด้านเครดิตแก่กลุ่มสตรี ชาวนา ชาวประมง คนยากจนในเมือง เพื่อที่เขาสามารถที่จะสร้างเศรษฐกิจในท้องถิ่นได้
- 5) ช่วยให้ชุมชนมีความสามารถในการสร้างชุมชนและองค์กรที่เข้มแข็งโดยเฉพาะกลุ่มสตรี

เป้าหมายของเขตที่จะต้องพัฒนา คือ จังหวัดดังกล่าวแล้วข้างต้นโดยเฉพาะเขตที่ได้มีการหยั่งเสียงประชามติแล้วว่าจะเป็นเขตปกครองตนเอง ซึ่งได้แก่ ลาเนา เดล ซูร์ , ตาวี-ตาวี , มากิน

ดาเนา และ ชูลู ส่วนเรื่องที่จะพัฒนา ได้แก่ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ บ้านพัก การจัดหา
ถนน สะพาน สนามบิน ท่าเรือ โทรคมนาคม ไฟฟ้า สิ่งแวดล้อม และฟื้นฟูทรัพยากรน้ำ การ
จัดหาตลาด การลงทุนเกี่ยวกับอาหารสำเร็จรูป การจัดตั้งเขตอุตสาหกรรม การจัดตั้งบริษัท
เงินทุนขนาดกลางและขนาดย่อม และการสร้างพลังกลุ่มคน (Empowerment) เพื่อพัฒนา

หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง คือ สำนักงานประธานาธิบดี ซึ่งต้องหาความร่วมมือจาก
หน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐและภาคเอกชนร่วมกันด้วย

2. SPCPD (The Southern Philippine Council for Peace and Development)

หน่วยงานนี้เป็นหน่วยงานที่จะขยายแผนงานของ SZOPAD ให้เป็นจริง โดยการ
ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ และแสวงหาความร่วมมือในการสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจ
และสังคม แต่หน่วยงานนี้ก็อยู่ภายใต้สำนักงานประธานาธิบดีเช่นกัน

สภาที่รับผิดชอบประกอบด้วย ประธานใหญ่ รองประธานใหญ่ และประธานกลุ่มย่อย 3
คน ซึ่งรับผิดชอบ มุสลิม คริสเตียน และชุมชนพื้นเมืองเผ่าต่าง ๆ ตามลำดับ มีสภาที่ปรึกษา คือ
Darul Iftah ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจาก SPCPD ที่ช่วยเหลือในการประสานงานกับประธานทั้ง 3 คนนี้

อำนาจและหน้าที่ของสภามีดังนี้

- 1) รับผิดชอบในการส่งเสริมและตรวจสอบประสานงานในการส่งเสริมสันติภาพและ
ความสงบเรียบร้อยในภาคใต้
- 2) เน้นการรักษาความสงบและการพัฒนาโดยเฉพาะเขตที่มีความขัดแย้งสูง เช่น ในเขต
ARMM และวางโครงการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุสันติภาพ
- 3) ให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยงานปกครองท้องถิ่น
- 4) ใช้อำนาจและหน้าที่ปฏิบัติการเพื่อให้การนำแผนไปใช้ให้บรรลุผลสำเร็จตามที่ได้รับ
มอบหมายจากประธานาธิบดี
- 5) ช่วยเหลือในการเลือกตั้งท้องถิ่น หักล้างเสียงประชามติ ประชาพิจารณ์ และขอมติจาก
ชุมชน โดยต้องได้รับการแต่งตั้งจากคอมมิส (Comelec) คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งให้
ดำเนินการได้
- 6) จัดตั้งสำนักงานหรือหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อเป็นกลไกในการปฏิบัติงานให้ได้ผล ทั้งนี้
ต้องได้รับการอนุมัติงบประมาณจากประธานาธิบดี
- 7) ประสานงานและร่วมมือกับหน่วยงานพัฒนาภาคใต้ (Southern Development
Authority – SPDA), สำนักงานกิจการมุสลิม (The Office of Muslim Affairs – OHA) และ
สำนักงานชุมชนวัฒนธรรมท้องถิ่น (The Office of Southern Cultural Communities – OSCC) ,
คณะทำงานเพื่อการพัฒนาบาซิลัน (The Basilan Development Task Force) , คณะทำงานเพื่อ

การพัฒนาในมินดาเนาตอนกลาง (The Central Mindanao Development Task Force), คณะทำงานพัฒนาซูลู (The Sulu Development Task Force) โดยประสานงานกับกองทหารและตำรวจให้รักษากฎหมายและไม่ให้ละเมิดสิทธิมนุษยชนของกลุ่มคนภาคใต้

8) เสนอรายงานและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความก้าวหน้าของการรักษาความสงบสุขในภาคใต้ต่อประธานาธิบดีโดยความร่วมมือของสภาที่ปรึกษา (Consultative Assembly)

ตามความเป็นจริงแล้ว SPCPD ถูกจัดตั้งขึ้นโดยคำสั่งของประธานาธิบดีที่ 371 (E0 371) เพื่อที่จะส่งเสริมตรวจสอบและพัฒนาเขตที่มีความขัดแย้งในเขต ARMM แต่ไม่ได้มีอำนาจในการสั่งการโดยลำพัง ประธานาธิบดีจะต้องมอบหมายให้ดำเนินการต่าง ๆ เท่านั้น ทั้งนี้ รามอส เกรงว่าจะเกิดปัญหาขึ้นในหน่วยงานนี้ เพราะมีบุคคลหลายฝ่ายดำเนินการ อีกทั้งอาจมีบุคคลที่ไม่เห็นด้วยกับการพัฒนาภาคใต้ ซึ่งจะทำให้แผนการเจรจาประสบความสำเร็จได้⁴²

3. สภาที่ปรึกษา (Consultative Assembly)

สภานี้มีสมาชิก 81 คน ดังนี้

- 1) ประธานของ SPCPD เป็นประธานที่ปรึกษา
- 2) ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ARMM , ผู้ว่าราชการจังหวัดอื่น ๆ อีก 14 จังหวัด และนายกเทศบาลเมืองใหญ่ในจังหวัดเหล่านี้อีก 9 เมือง
- 3) สมาชิก MNLF 14 คน
- 4) สมาชิกที่ได้รับการแนะนำจากองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และองค์กรชุมชน (Pos) อีก 11 คน

หน้าที่ของ CA คือ เป็นเวทีอภิปรายถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ทำประชาพิจารณ์เพื่อนำเสนอต่อ SPCPD รวมทั้งเสนอนโยบายต่อประธานาธิบดีโดยผ่าน SPCPD (เพื่อให้ผลการปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น)

ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ

1. ทั้ง 3 หน่วยงานอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานประธานาธิบดี ซึ่งในบางครั้งมีความล่าช้าด้วยติดขัดในระบบราชการ ทำให้ MNLF ไม่พอใจ
2. งบประมาณที่จะนำไปพัฒนาก็ไม่เพียงพอกับความต้องการ จำเป็นต้องขอบริจาคจากหน่วยงานต่างประเทศ ยกตัวอย่าง ในสิ้นปี 1997 ผู้อำนวยการบริหาร SPCPD – Utah Salem Cutau ได้เสนองบประมาณเพื่อพัฒนาโครงการต่าง ๆ ในปี 1998 เป็นจำนวนเงิน 10 พันล้านเปโซ แต่ปรากฏว่างบประมาณถูกอนุมัติเพียง 110 ล้านเปโซ ซึ่งจำนวนนี้ใช้สำหรับเงินเดือนของเจ้าหน้าที่เท่านั้น นอกจากนั้นการใช้งบประมาณในการทำประชาพิจารณ์ รวมรวม

⁴² Fidel V. Ramos. "Just and Lasting Peace," in *Peace at Last*, Committee on Information of MNLF, 1996.

ความคิดเห็นในแต่ละครั้งก็ต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก แต่แต่ละครั้งต้องใช้เงินถึง 400,000 เปโซ และในปี 1998 ต้องจัดการประชุมถึง 10 ครั้ง ในจังหวัดเอ็นเนอรัล ซานโตส (18 – 19 กุมภาพันธ์ 1997) ชัมบวงการ (15 – 16 มีนาคม 1997) เปอริโต บรินเซซา (2 – 4 พฤษภาคม 1997) คาปิตัน (17 – 18 มิถุนายน 1997) , ปักอาดิอัน (25 – 26 กรกฎาคม 1997) , โคตาบาโตและดาเวา (19 – 21 กันยายน 1997) , โคตาบาโตตอนใต้ (16 – 18 ตุลาคม 1997) และมีการประชุมเพียง 2 ครั้ง ในปี 1998 ในเมืองดาเวา (20 กุมภาพันธ์ 1998) และเอ็นเนอรัล ซานโตส (28 พฤษภาคม 1998)⁴³

3. ขาดการประสานงานและความร่วมมือ นั่นก็คือ เมื่อมีการประชุมปรึกษาหารือเพื่อจัดโครงการต่าง ๆ เจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐ เช่น กระทรวงพัฒนาเศรษฐกิจและพัฒนากกระทรวงงานสาธารณะและทางหลวงมักจะขาดการประชุม ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะการเดินทางไปทางได้ไกลและเสี่ยงภัย ทำให้งานต่าง ๆ ไม่สำเร็จตามเป้าหมาย โดยเฉพาะด้านโครงสร้างพื้นฐาน

4. ปัญหาผู้นำ ARMM รามอสชื่นชมและไว้วางใจมีสูงมาก เพราะเขาเป็นผู้มีอุดมการณ์ ต่อมาเขาได้รับเลือกจากเขต ARMM ให้เป็นผู้ว่าราชการจังหวัด เขาจึงได้รับการยอมรับนับถือจากมุสลิมภาคใต้เป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้ เขาได้รับการแต่งตั้งจากรามอสให้เป็นการกรรมการ SPCPD ด้วย แต่เมื่อเขาได้รับตำแหน่งต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น แทนที่เขาจะอยู่บริหารงานในเขต ARMM เขากลับไปอยู่ในมะนิลาและใช้ชีวิตอย่างฟุ่มเฟือย เดินทางไปต่างประเทศตลอดเวลา ให้งานให้อยู่ในความรับผิดชอบของเลขาธิการบริหารของ ARMM ซึ่งสิ่งเหล่านี้สร้างความไม่พอใจให้กับมุสลิมในเขตนี้มาก ถึงแม้เขาจะอ้างว่าการเดินทางไปต่าง ๆ ของเขาเพื่อแสวงหาการลงทุนลงไปทางภาคใต้ก็ตาม ด้วยเหตุนี้มุสลิมส่วนหนึ่งขาดความเชื่อมั่นในความเป็นผู้นำของเขา⁴⁴

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม โดยส่วนตัวของ Ramos เองในฐานะประธานาธิบดีแล้วก็ได้แสวงหาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยร่วมกับ บรูไน อินโดนีเซีย มาเลเซีย เพื่อพัฒนาเขตเศรษฐกิจที่เรียกว่า EAGA หรือ BIMP (East Asean Growth Area – BIMP) ซึ่งนับว่าพัฒนาไปได้มากพอสมควร ความช่วยเหลือต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ARMM ซึ่งรวมทั้งการพัฒนาเขตเศรษฐกิจ BIMP ด้วย

นโยบายของรัฐบาลอารโรโยต่อการแก้ปัญหามินดาเนา

MILF ซึ่งเป็นกลุ่มแบ่งแยกดินแดนอีกกลุ่มหนึ่ง เพิ่งจะมีบทบาทในปี 1984 และมีบทบาทเรียกร้องการแบ่งแยกดินแดนมากขึ้นในสมัยประธานาธิบดีอารโรโย

⁴³ Breaking Through, 1999, p.11.

⁴⁴ Radio Broadcast, DZRH , July 3,2000.

การเจรจากับกลุ่ม MILF

หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการสร้างสันติภาพในมินดาเนาสมัยอาร์โรโย มีอยู่ 2 หน่วยงาน คือ

1. สำนักงานที่ปรึกษาประธานาธิบดีเกี่ยวกับกระบวนการสันติภาพ

เมื่ออาร์โรโยเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีในปี 2001 นางก็ได้ลงนามในกฎหมายฉบับที่ 3 (Executive Order No.3) เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2001 เพื่อสร้างกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการบังคับใช้ ข้อตกลง การประสานงาน การตรวจสอบเกี่ยวกับการริเริ่มการสร้างสันติภาพ ประชาสังคมต่าง ๆ ในมินดาเนา เพื่อแก้ปัญหาระหว่าง MILF กับรัฐบาล ภายใต้ความร่วมมือดังกล่าว สำนักงานที่ปรึกษาประธานาธิบดีเกี่ยวกับกระบวนการสร้างสันติภาพ (Office of the Presidential Adviser on Peace Process – OPAPP) ได้ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมาย 3 ประการ คือ

- 1) กระบวนการสร้างสันติภาพ ควรยึดชุมชนเป็นสำคัญและสะท้อนให้เห็นค่านิยมและหลักการของชุมชนฟิลิปปินส์ทุกคน ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มใดและให้ชุมชนเป็นผู้ร่วมตัดสินใจเอง
- 2) กระบวนการสร้างสันติภาพ มีจุดประสงค์ที่จะสร้างสังคมใหม่ที่มีความยุติธรรม ความเท่าเทียม ยึดหลักมนุษยชาติและสังคมที่หลากหลาย
- 3) กระบวนการสร้างสันติภาพต้องแสวงหาหลักการและหาข้อสรุปเกี่ยวกับความขัดแย้งโดยไม่ควรตำหนิหรือยึดถือการยอมแพ้เป็นหลัก แต่จะยอมรับศักดิ์ศรีของผู้เกี่ยวข้องเป็นหลัก

แนวทางไปสู่สันติภาพ

- (1) ติดตามโครงการปฏิรูปสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง

แนวทางนี้เกี่ยวข้องกับการนโยบาย การปฏิรูปโครงการและแผนงานต่าง ๆ ไปใช้ในทางปฏิบัติให้เกิดผลโดยมีวัตถุประสงค์ในการแสดงให้เห็นถึงรากเหง้าของปัญหาของความขัดแย้งและการสู้รบ ซึ่งส่วนนี้รัฐบาลต้องเป็นผู้ปฏิบัติการและแถลงให้ประชาชนทราบ รวมทั้งการออกกฎหมายใหม่หรือแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้เอื้ออำนวยต่อการแก้ไขความขัดแย้งด้วย

- (2) สร้างฉันทามติและรวมพลังเพื่อสันติภาพ

แนวทางนี้ประกอบด้วย การปรึกษาหารืออย่างต่อเนื่อง ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่นในอันที่จะสร้างฉันทามติ สำหรับกำหนดกิจกรรมและกระบวนการสันติภาพ รวมทั้งระดมพลังประชาชนให้มีส่วนร่วมในกระบวนการสันติภาพที่ได้กำหนดวาระไว้

(3) แก้ปัญหากับกลุ่มต่าง ๆ โดยยึดหลักความสงบสุขเป็นหลัก

แนวทางนี้รัฐยินดีที่จะเจรจาอย่างตัวต่อตัวและอย่างเปิดเผยกับกลุ่มกบฏ กลุ่มแบ่งแยกดินแดน กลุ่มคอมมิวนิสต์ และทุกกลุ่มที่ก่อความไม่สงบโดยใช้หลักสันติวิธี

(4) จัดโครงการสำหรับการประนีประนอม การรวมตัวของกลุ่มกบฏต่าง ๆ ให้เข้ากับคนส่วนใหญ่ของประเทศ รวมทั้งการฟื้นฟูสังคมและจิตใจ

แนวทางนี้รวมถึงการรับรองสถานภาพทางกฎหมายและความมั่นคงของกลุ่มก่อการต่าง ๆ รวมทั้งช่วยเหลือชุมชนทางสังคม เศรษฐกิจและฟื้นฟูจิตใจเพื่อพยายามที่จะลดความขัดแย้งต่าง ๆ

(5) แสวงหาหนทางให้ผู้เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งได้ทราบถึงผลกระทบของปัญหา

แนวทางนี้เกี่ยวกับการชี้แจงให้กลุ่มเหล่านี้ให้ยึดถือกฎหมายและแนวทางที่นำไปสู่สันติสุข และสถาบันของรัฐจะรับรองและประกันความปลอดภัยของประชาชนในเขตที่มีการต่อสู้ รวมทั้งจัดหาที่พักพิงให้ถ้ามีความรุนแรงเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

(6) สร้างบรรยากาศแห่งสันติสุข

แนวทางนี้รวมถึงการชักชวนให้เห็นความสำคัญของความสงบสุขและจัดโครงการการศึกษาเกี่ยวกับสันติภาพ (Peace education) รัฐจะกระทำทุกวิถีทางเพื่อนำมาซึ่งมาตรการการแก้ปัญหาความขัดแย้ง

แนวทางทั้ง 6 ประการนี้ รัฐบาลรามอสได้ดำเนินการมาแล้วบางส่วน เช่น จัดการเจรจาประนีประนอมระหว่างรัฐบาลกับกลุ่ม MNLF โดยมี อินโดนีเซียเป็นตัวกลางในการเจรจาจัดเขตเศรษฐกิจ EAGA เพื่อพัฒนามินดาเนา จัดโครงการ Peace education ตั้งแต่ระดับประถมถึงมัธยม ซึ่งนับว่าได้ผลพอสมควร ทำให้กลุ่ม MNLF เห็นข้อตกลงสันติภาพกับรัฐบาลในปี 1996 แต่ประเด็นสำคัญอยู่ที่ตัวผู้นำว่ามีบุคลิกภาพเช่นไร มีวิสัยทัศน์แบบใด มีแนวคิดอย่างไร ยกตัวอย่างเช่น เอสตราดาซึ่งเป็นประธานาธิบดีต่อจากรามอส ไม่สามารถดำเนินการให้นโยบายและแผนการของรามอสให้ก้าวหน้าต่อไปได้ เนื่องจากเขาเป็นคนมีวิสัยทัศน์แคบ คิดว่ากลุ่ม MILF เป็นผู้ร้ายที่จะต้องปราบปราม เขาไม่นิยมการเจรจาประนีประนอมแต่อย่างใด จนทำให้ปัญหามาคิดได้ปะทุขึ้นมาอีกครั้ง แต่มาสมัยอาร์โรโยได้ดำเนินนโยบายตามแผนที่รามอสวางไว้และมองหาตัวกลางในการเจรจาเพื่อให้เกิดความสงบสุขในภาคใต้ให้เร็วที่สุด เพราะถ้าแก้ปัญหานี้ได้ เศรษฐกิจของมินดาเนาจะเจริญเติบโตมากเนื่องจากมีทรัพยากรธรรมชาติมากมายที่จะพัฒนา

2. ที่ประชุมภูมิภาคสำหรับการอภิปรายกระบวนการสันติภาพ (Regional Forum on the Comprehensive Peace Process – RF CPP)

ที่ประชุมนี้เป็นการอภิปรายอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับกระบวนการต่าง ๆ ที่นำไปสู่
สันติภาพในภาคใต้ โดยมีจุดประสงค์เพื่อสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติ ภายใต้
แผนพัฒนายุทธศาสตร์กลาง (2005 – 2010)

การจัดการประชุมนี้มีขึ้นตั้งแต่วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2006 – 27 มีนาคม 2006 โดยเน้นการประชุมในจุดสำคัญ ๆ 5 จุดของมินดาเนา ดังนี้⁴⁵ วันที่ 23 กุมภาพันธ์ ที่เมืองโคตรบาโต ซึ่งเป็นเขตของ ARMM, วันที่ 24 กุมภาพันธ์ ที่เมืองเอนเนอรัล ซานโตส (General Santos City) สำหรับภูมิภาคที่ 9 และ 12, วันที่ 27 กุมภาพันธ์ ที่เมือง คากายัน เดอ โอโร (Cagayan de Oro City) สำหรับภูมิภาคที่ 10, วันที่ 6 มีนาคม ที่เมือง บุตูอัน (Butuan City) สำหรับภูมิภาคที่ 13, วันที่ 27 มีนาคม ที่เมือง ซัมบวงกา สำหรับภูมิภาคที่ 9 และเขต BaSulTa (Basilan – Sulu – Tawi-Tawi)

การประชุมอภิปรายในทุกเมืองดังกล่าวมีบุคคลจากหน่วยงานเทศบาล จังหวัด ภูมิภาค ภาคธุรกิจ ศาสนจักร ชนกลุ่มน้อย ชุมชนท้องถิ่น นักวิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชนเข้าร่วมประมาณครั้งละ 200 คน ซึ่งบุคคลเหล่านี้มีส่วนได้ส่วนเสียกับความขัดแย้งในภาคใต้ จึงมีประโยชน์ในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นสำหรับการสร้างสันติภาพในภาคใต้ จุดประสงค์สำคัญสำหรับเวทีอภิปรายนี้ ก็คือ

1. ติดตามสถานการณ์ความขัดแย้งในภาคใต้ วางแผนและโครงการ เพื่อนำไปสู่การเจรจาต่อรองและริเริ่มการสร้างความสุขในท้องถิ่นร่วมกัน
2. กำหนดประเด็นปัญหา ช่องว่างที่ก่อให้เกิดปัญหารวมทั้งข้อเสนอแนะเพื่อเร่งให้แผนดำเนินการลุล่วงไปด้วยดี
3. ระดมความช่วยเหลือจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับความขัดแย้งให้นำแผนของชาติในการแก้ปัญหาความขัดแย้งไปใช้ให้เกิดผล

หลังจากการระดมอภิปรายแล้ว รัฐบาลได้ประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. แจ้งข่าวสารให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่นได้ทราบถึงผลที่ได้จากการประชุม
2. จัดตั้งคณะที่ปรึกษาระหว่างรัฐบาลกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นในท้องถิ่น
3. ให้ชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ ในภาคใต้ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดดินแดนของบรรพบุรุษของพวกเขา โดยเฉพาะเจรจากับกลุ่ม MILF

⁴⁵ ฟิลิปปีนส์มี 16 ภูมิภาค และภูมิภาคดังกล่าวมีมุสลิมอยู่ส่วนหนึ่ง เขตที่มีมุสลิมมาก ได้แก่ ตาวิ-ตาวิ , ลาเนา เดล ซูร์ , มากินดาเนา , บาซิดัน ซูล และมาราวี (เขต ARMM)

4. เร่งให้ดำเนินโครงการช่วยเหลือคนจน นำส่งบริการด้านสาธารณสุขและการศึกษาในเขต ARMM อย่างรีบด่วน
5. จัดการปกครองที่ดี แก้ปัญหาคอร์รัปชันในกลุ่มผู้นำภาคใต้
6. ทำให้ศาลมุสลิม (Shari-ah Court) และการศึกษาของโรงเรียนสอนศาสนาอิสลาม (Madrasa) มีประสิทธิภาพมากกว่าเดิม
7. จัดโครงการช่วยเหลือสนับสนุนให้แก่ผู้กลับใจ และให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นเร่งโครงการอภัยโทษและพักฟื้นของผู้กลับใจให้เร็วที่สุด

ความร่วมมือของภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนต่อการสร้างสันติสุขในมินดาเนา

องค์กรพัฒนาเอกชนในท้องถิ่น

องค์กรพัฒนาเอกชน (Non-Governmental Organization – NGOs) นับว่ามีบทบาทอันสำคัญยิ่งในการพัฒนา เนื่องจากในรัฐธรรมนูญของฟิลิปปินส์นั้นได้ระบุบทบาทขององค์กรประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนให้ทำงานร่วมกันพัฒนาประเทศ⁴⁶ ในส่วนที่เกี่ยวกับมุสลิมภาคใต้นั้น องค์กรพัฒนาเอกชนได้ทำงานร่วมกับรัฐในการสร้างสันติสุขและพัฒนาจังหวัดที่มีมุสลิมมากกว่าคริสเตียน ซึ่งได้แก่ บาซิดัน ชูลู และตาวิ-ตาวิ ซึ่งทั้ง 3 จังหวัดนี้เองที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในมินดาเนา องค์กรพัฒนาเอกชนดังกล่าวได้รวมกลุ่มกันเป็นเครือข่าย 10 องค์กรใหญ่ ภายใต้ชื่อ Pantabangan Basulta⁴⁷ ซึ่งมีความหมายว่าช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยมีองค์กรของรัฐบาลคอยอำนวยความสะดวก ผู้ที่เริ่มคิดการรวมกลุ่มขององค์กรดังกล่าว คือ อดีตเอกอัครราชทูต Howard Dee ประธานขององค์กร Tabang Mindanaw ซึ่งเป็นองค์กรใน 10 องค์กรดังกล่าว องค์กรทั้ง 10 องค์กร ได้แก่

1. Tabang Mindanaw
2. Philippine Business for Progress (PBSP)
3. Peace and Equity Foundation
4. Petron Foundation
5. Consuelo Foundation
6. Mirant Philippines Foundation
7. Philippine Development Assistance Programme
8. World Wildlife (WWF) Philippines

⁴⁶ The constitution of the Republic of the Philippine, Article XIII, Sec. 15,16.

⁴⁷ Bangsamoro document, 2004.

9. Local Government Support Program (LGSP)

10. Asian Institute of Management Mirant Center (AIMMC)

องค์กรดังกล่าวข้างต้นที่สำคัญเป็นองค์กรที่อยู่ในภาคธุรกิจน้ำมัน เช่น บริษัท Petron องค์กรสิ่งแวดล้อม (WWF) องค์กรการศึกษา (AIMMC) ส่วนองค์กรภาครัฐ คือ Local Government Support Program

สิ่งที่องค์กรทั้ง 10 พยายามมองหาประเด็นปัญหาของมินดาเนา เพราะฉะนั้นสิ่งแรกที่เขาติดตามขั้นตอนในฐานะเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) ก็คือ

- 1) มีอะไรที่ควรทำในเขต 3 จังหวัดภาคใต้
- 2) วิเคราะห์สาเหตุของปัญหา
- 3) ใช้แนวทางใดในการแก้ปัญหา
- 4) หาแหล่งทุนสนับสนุน

โดยมีผู้นำการเปลี่ยนแปลงในฐานะเป็นผู้จัดการ เป็นผู้วิเคราะห์ปัญหาในเบื้องต้น สิ่งที่เขาวิเคราะห์ได้ คือ

สาเหตุของความยากจน

จากการศึกษาพบว่า 3 จังหวัดภาคใต้มีปัญหาความไม่เท่าเทียมกันระหว่างคริสเตียนกับมุสลิม อันเนื่องมาจากประวัติศาสตร์ที่สเปนได้ให้พวกคริสเตียนบุกรุกที่ทำกินพวกมุสลิมที่ครอบครองที่ดินอยู่ก่อนแล้ว ทำให้พวกมุสลิมเสียที่ทำกินไปและสร้างความไม่พอใจให้พวกมุสลิมเป็นอันมาก นอกจากนี้พวกมุสลิมยังไม่มีสิทธิในการเรียกร้องที่ดินกลับคืนมา ปัญหาเหล่านี้จึงเป็นปัญหาเรื้อรังมานาน สิ่งที่สร้างความไม่พอใจให้กับมุสลิม 3 จังหวัดภาคใต้มากไปกว่านั้นก็คือ ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่มากในภาคนี้ ถูกรัฐบาลและภาคเอกชนนำไปใช้ประโยชน์โดยที่พวกเขาได้รับส่วนแบ่งน้อยมาก ความยากจนจึงเกิดขึ้นทั่วไปโดยไม่มีการพัฒนา ปัญหาเหล่านี้สะสมมานานจนสร้างความขัดแย้งระหว่างคริสเตียนและมุสลิม และก่อให้เกิดกลุ่มหัวรุนแรงพยายามจะแบ่งแยกดินแดนออกจากรัฐบาล จากการวิเคราะห์ปัญหาของกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนดังกล่าว จึงได้มีการจัดสัมมนาระหว่างกลุ่มมุสลิมกับองค์กรพัฒนาเอกชนขึ้นเพื่อช่วยกันแก้ปัญหาดังกล่าว โดยได้ถามคำถามต่อชาวมุสลิมว่า **พวกเขาจะสามารถร่วมกับกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนได้หรือไม่ จะทำงานร่วมกันได้หรือไม่ สามารถทำงานร่วมกับองค์กรในท้องถิ่นในมินดาเนาได้หรือไม่** ซึ่งพวกเขาตอบว่าได้ทุกคำถาม เมื่อเป็นเช่นนั้นองค์กรพัฒนาเอกชนก็จะระดมเงินช่วยเหลือจากที่ต่าง ๆ

การระดมเงินทุน 100 ล้านเปโซ

ขั้นต่อมาดังได้กล่าวแล้ว คือ การระดมเงินทุนช่วยเหลือในโครงการต่าง ๆ ใน 3 จังหวัด เป็นเงิน 100 ล้านเปโซ ในจำนวนโครงการดังกล่าว มี 5 โครงการอยู่ในขั้นก้าวหน้า ซึ่งใช้เงิน ทั้งหมด 26.8 ล้านเปโซ โครงการดังกล่าว ได้แก่ โครงการฝึกอบรมเกี่ยวกับ น้ำ สิ่งแวดล้อม การ ดำรงชีวิตของชุมชนและการฝึกทักษะความชำนาญต่าง ๆ ส่วนโครงการที่เหลือ ได้แก่ การ ฝึกอบรมเกี่ยวกับสาธารณสุข การศึกษา การเกษตร การสร้างสันติภาพ และการบริหารการ จัดการที่ดีของหน่วยราชการต่าง ๆ ซึ่งโครงการเหล่านี้อยู่ในระหว่างที่จะเริ่มการฝึกอบรมในปี 2005⁴⁸

โครงการช่วยเหลือดังกล่าวมิได้แบ่งแยกว่าชุมชนหรือประชาชนเหล่านี้จะเป็น คริสเตียน หรือมุสลิมหรือเผ่าพื้นเมืองลูมาด (Lumad) แต่คำนึงถึงประชาชนทั้งหมดที่จะต้องได้รับความ ช่วยเหลือ

แต่นอกจากความช่วยเหลือดังกล่าวแล้ว สิ่งที่สำคัญที่สุดคือ BaSulTa ต้องการผู้นำ ท้องถิ่นและสถาบันที่รองรับและดำเนินการเกี่ยวกับความช่วยเหลือต่าง ๆ ซึ่งผู้นำเหล่านี้จะต้อง เป็น Change agent (ผู้นำการเปลี่ยนแปลง) ที่มีศักยภาพที่ต้องรับผิดชอบทำให้โครงการสำเร็จ ลุล่วงไปด้วยดี

การใช้แนวทาง Edsa

แนวทาง Edsa คือแนวทางที่ฟิลิปปินส์ได้ใช้เมื่อโค่นอำนาจประธานาธิบดีมาร์กอสได้ สำเร็จใน ค.ศ. 1986 เป็นแนวทางที่ไม่ใช้ความรุนแรง (non-violence) คือ การรวมตัวของพลัง ประชาชน (people power) ให้มีพลังอำนาจ (empowerment) เพื่อกระทำการต่าง ๆ ให้ลุล่วงโดย ในขั้นแรกให้ประชาชนในชุมชนกำหนดปัญหาและวิเคราะห์ปัญหา ต่อมาให้ยื่นข้อเสนอต่อกลุ่ม BaSulta เพื่อจะได้ช่วยแก้ปัญหาและฝึกอบรมในเรื่องต่าง ๆ ที่เขาต้องการแต่ทั้งนี้และทั้งนั้นชุมชน ใน 3 จังหวัดภาคใต้ จะต้องคำนึงถึงเสรีภาพ ความเจริญรุ่งเรือง สันติภาพและยอมรับ ความแตกต่างของกันและกัน จากการศึกษาความเป็นไปได้และปัญหาต่าง ๆ ใน 3 จังหวัด ภาคใต้ กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนใน BaSulTa ได้กำหนดตัวผู้นำกลุ่มเป็น 50 กลุ่มที่สามารถ ร่วมงานและทำงานกันได้ หลังจากนั้นตัวแทนของกลุ่มก็ได้พบปะกับผู้นำเหล่านี้เพื่ออภิปรายถึง ลู่ทางในการแก้ปัญหาและหาเงินทุนสนับสนุนโครงการ

แหล่งเงินทุนบริจาคจากต่างประเทศ

เพื่อให้งานพัฒนา 3 จังหวัดภาคใต้เป็นไปโดยราบรื่น กลุ่มจังหวัด BaSulTa (Basilan, Sulu , Tawi-Tawi) ได้ขอเงินสนับสนุนช่วยเหลือจากองค์กรระหว่างประเทศต่าง ๆ เช่น World

⁴⁸ Bangsamoro document, December 2005.

Bank, USAID, Japan International Cooperation Agency (JICA) โดยให้องค์กรเหล่านี้ได้พบปะอภิปรายปัญหากับผู้นำกลุ่ม 150 กลุ่ม จาก 3 จังหวัดภาคใต้ เมื่อวันที่ 22 กันยายน 2005 เพื่อให้ผู้นำกลุ่มเหล่านี้ได้เสนอโครงการต่าง ๆ เพื่อรับความช่วยเหลือ ความสำคัญของกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน ก็คือ เป็นตัวประสานงานระหว่างผู้ให้กับผู้รับโดยตรง นอกจากองค์กรระหว่างประเทศดังกล่าวแล้ว องค์กร Tabang Mindanaw ซึ่งได้กล่าวแล้วข้างต้นก็มีเครือข่ายที่มีงบประมาณมากมายที่จะช่วยเหลือ คือ Benigno Aquino Jr. Foundation, Ayala Foundation, Metrobank, GMA Kapuso Foundation , ABS-CBN Foundation และ Philippine Daily Inquirer⁴⁹

โครงการความร่วมมือระหว่างสหรัฐฯ (องค์การ USAID) องค์กรพัฒนาเอกชน หน่วยงานท้องถิ่น และเขตปกครองตนเอง ARMM (Autonomous Region Mulim Mindanao) ภายใต้โครงการแม่ GEM (Growth with Equity in Mindanao Program)

โครงการ GEM ทำงานร่วมกับสมาคม สหกรณ์ต่าง ๆ องค์กรพัฒนาเอกชน สภาเศรษฐกิจ หอการค้า หน่วยงานการปกครองท้องถิ่น เขตปกครองตนเอง ARMM องค์กรภาครัฐ ผู้บริจาคจากต่างประเทศทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี บริษัทเอกชน สมาคมผู้ประกอบการและครูในแต่ละชุมชน ได้ร่วมกันทำงานเพื่อตั้งความเจริญเติบโตและสร้างสันติภาพในมินดาเนา โดยมี Mindanao Economic Development Council (MEDCo) เป็นผู้นำแผนต่าง ๆ ไปสู่การปฏิบัติโครงการดังกล่าวได้แก่

1. การพัฒนาทักษะสำหรับการรองรับงานในอนาคต ซึ่งประกอบด้วย
 - 1.1 โครงการฝึกอบรมคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ต
 - 1.2 โครงการสร้างความตระหนักให้เห็นความสำคัญของการศึกษา
 - 1.3 โครงการการบริหารการจัดการ ซึ่งประกอบด้วย
 - โครงการฝึกงานในรัฐสภาสำหรับมุสลิมรุ่นเยาว์
 - โครงการให้ความช่วยเหลือหน่วยงานของ ARMM
2. โครงการด้านความเจริญเติบโตทางด้านธุรกิจ ซึ่งประกอบด้วย
 - 2.1 องค์กรการให้ความช่วยเหลือด้านธุรกิจ
 - 2.2 โครงการขยายเป้าหมายของสินค้า ซึ่งประกอบด้วย
 - การปลูกพืชสวนที่มีคุณค่าสูง
 - การส่งเสริมการส่งออก

⁴⁹ Ibid.

- การส่งเสริมการประมงและสัตว์น้ำที่ยั่งยืน

2.3 โครงการส่งเสริมสันติสุขเพื่อการพัฒนา

ฝ่ายรัฐบาลฟิลิปปินส์เองได้ตกลงที่จะให้รัฐบาลมาเลเซียเป็นบุคคลที่ 3 (Third Party หรือ ผู้ไกล่เกลี่ย) ตามข้อเรียกร้องของกลุ่ม MILF คำถามของผู้วิจัยอยู่ที่ทำไมรัฐบาลฟิลิปปินส์ต้องยอมตาม คำตอบคือ

1. ฟิลิปปินส์เป็นประเทศคาทอลิก ที่มีผู้นับถือศาสนาคริสต์กว่าร้อยละ 90 มุสลิมเป็นชนส่วนน้อยแค่ร้อยละ 5 ของประเทศ การยอมรับข้อเสนอกี้เพื่อเป็นการแสดงการยอมรับมุสลิมเหล่านี้ว่าเขายอมไว้วางใจมุสลิมด้วยกัน

2. การยอมครั้งนี้เป็นการบรรเทาความรุนแรงที่เกิดขึ้นในภาคใต้ รัฐบาลฟิลิปปินส์ไม่ได้คิดว่าเป็นการเสียอำนาจอธิปไตยไปแต่อย่างใด หรือไม่ได้คิดว่ามาเลเซียจะเข้ามาแทรกแซง แต่เป็นการแก้ไขปัญหาร่วมกัน

3. มาเลเซียเป็นสมาชิกของที่ประชุมมุสลิมโลก (Organization of Islamic Conference) ซึ่งฟิลิปปินส์ไม่ได้เป็นสมาชิกกลุ่มนี้ ฟิลิปปินส์จึงหวังความช่วยเหลือของมาเลเซียในการไกล่เกลี่ย อีกทั้ง MILF จะไม่มีข้อระแวงสงสัยต่อรัฐบาลฟิลิปปินส์ได้

4. สมาชิกใน OIC คืออินโดนีเซียเคยช่วยฟิลิปปินส์แก้ปัญหากลุ่ม MNLF ในสมัยประธานาธิบดีรามอสมาแล้ว

5. มาเลเซียมีประสบการณ์ในการปกครองแบบสหพันธรัฐ อีกทั้งได้แก้ปัญหาหลายเชื้อชาติและเป็นรัฐอิสลาม มีระบบสุลต่าน มีภูมิบุตร ซึ่งนับถือศาสนาอิสลามเป็นส่วนใหญ่จึงน่าจะช่วยเหลือฟิลิปปินส์ได้

บทบาทของรัฐบาลมาเลเซียในการเป็นตัวกลางในการเจรจากับ MILF และความร่วมมือของรัฐบาลฟิลิปปินส์

มาเลเซียมีบทบาทในการเจรจาระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์กับ MILF มาตั้งแต่ปี 1997 บทบาทแรก คือ ระหว่างปี 1997 – 2000 เป็นผู้ไกล่เกลี่ยปัญหาภายในเกี่ยวกับการสู้รบระหว่างรัฐบาลเอสตราดากับ MILF ในครั้งนั้นเอสตราดาใช้นโยบายปราบปรามอย่างหนักเพื่อให้ MILF หดไปจากภาคใต้ แต่เหตุการณ์เข้าสู่ขั้นวิกฤต MILF จึงได้ร้องเรียนไปที่ OIC OIC จึงได้มอบหมายให้มาเลเซียในฐานะสมาชิกขององค์การเข้าไปไกล่เกลี่ย ในครั้งนี้ไม่มีประเทศอื่น ๆ ใน OIC เป็นผู้ไกล่เกลี่ยด้วย บทบาทต่อมาคือบทบาทในเวทีระหว่างประเทศ ในปี 2000 เป็นต้นมา ซึ่งช่วงนี้เป็นช่วงสมัยประธานาธิบดีอาร์โรโย มาเลเซียได้รับมอบหมายจากองค์การ OIC ให้เป็นตัวกลางการเจรจาหรือ Third Party ระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์กับ MILF หน้าที่ของมาเลเซียก็คือ

อำนวยความสะดวกด้านสถานที่ในการเจรจา กำหนดประเด็นในการเจรจา แก้ไขปัญหาระหว่างการเจรจา สรุปประเด็นสำคัญในการเจรจาครั้งต่อไป และเป็นพยานในข้อตกลงทั้ง 2 ฝ่าย โดยมีประเทศอื่น ๆ ใน OIC ร่วมสังเกตการณ์ด้วย

หน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานของมาเลเซีย คือ แผนกวิจัยของสำนักนายกรัฐมนตรี (Office of the Prime Minister —OPM) ซึ่งเป็นหน่วยข่าวสารและสืบราชการลับ เป็นสำนักเลขาธิการในการเจรจาสันติภาพ หน่วยงานนี้มีเลขาธิการการวิจัยแห่งชาติ ชื่อ ดาโต๊ะ ซากาเรีย अबดุล ฮามิด (Datuk Zakaria Abdul Hamid) เป็นเลขาธิการใหญ่ มีดาโต๊ะ เตงกู अबดุล จาอาฟาร์ โมฮัมหมัด (Datuk Tengku Addul Jaafar Mohammad) เป็นผู้ช่วย แต่ผู้มีบทบาทสำคัญที่สุด คือ มหาธีร์ โมฮัมหมัด ที่เป็นตัวกลางในการเจรจาจนกระทั่งออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในปี 2003 ท่านนี้ได้รับการทาบทามให้ช่วยเหลือในการไกล่เกลี่ยจาก กลอเรีย มาคาปากัล อาร์โรโย ในขณะที่เธอเป็นรองประธานาธิบดีสมัยโจเซฟ เอสตราดา ในปี 2000

ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2004 เป็นต้นมา มาเลเซียเป็นผู้นำทีมตรวจสอบ (International Monitoring Team - IMT) เข้าไปตรวจสอบการเจรจาหยุดยิงและดำเนินการเกี่ยวกับข้อตกลงเบื้องต้น นอกจากนี้โครงการร่วมมือทางวิชาการของมาเลเซียยังได้ให้ความร่วมมือแก่หน่วยงานการพัฒนาบังซาโมโร (Bangsamoro Development Agency) ซึ่งประกอบไปด้วยองค์กรพัฒนาเอกชนที่จัดตั้งโดย MILF เพื่อพัฒนา พื้นฟู และแก้ปัญหาในมินดาเนาตอนกลาง

บทบาทของการเป็นตัวกลางของมาเลเซีย

มาเลเซียเป็นเพื่อนบ้านที่ดีของฟิลิปปินส์เสมอมา แม้ในอดีตเคยมีประเด็นอ้างสิทธิเหนือเกาะซาบะฮ์ก็ตาม แต่ปัจจุบันซาบะฮ์มิใช่เป็นประเด็นที่สำคัญ แต่ประเด็นทางสังคมเช่น การอพยพข้ามแดน การพัฒนาเศรษฐกิจของทั้ง 2 ประเทศเป็นเรื่องสำคัญกว่า เนื่องจากทั้ง 2 ประเทศมีภูมิประเทศติดต่อกันทางน้ำและเป็นเพื่อนบ้านในอาเซียนร่วมกัน สิ่งที่รัฐบาลมาเลเซียมีมติร่วมกัน คือ

1. ยอมรับเกียรติภูมิและอธิปไตยของฟิลิปปินส์
2. ไม่มีการแบ่งแยกดินแดนและการขอเป็นเอกราช
3. ประกันสิทธิของบังซาโมโร เสมือนเป็นประชาชนของฟิลิปปินส์
4. MILF และ MNLF ควรร่วมแรงร่วมใจเพื่อหาทางแก้ปัญหาและต่อต้านความรุนแรง และการใช้กำลังทหารของขบวนการโมโร

อิทธิพลของมาเลเซียต่อการแบ่งแยกดินแดนมีมาก โดยเฉพาะไม่เห็นด้วยกับการแบ่งแยกมินดาเนาเป็นรัฐอิสระ หรือเป็นเอกราช แต่จนถึงขณะนี้ฝ่าย MILF ยังต้องการพิจารณาประเด็นนี้อยู่ แต่ถึงอย่างไรก็ตามมาเลเซียก็ต้องการให้ MILF และ MNLF พิจารณาประเด็นนี้ร่วมกัน

สำหรับมาเลเซียเองแล้วมุ่งจุดสนใจไปที่การพัฒนาเศรษฐกิจ โดยใช้แนวคิดของความทันสมัยร่วมกับความเป็นอิสลาม มหาธีร์ตั้งสมมติฐานไว้ว่าถ้าหากเศรษฐกิจของจังหวัดที่มีมุสลิมมากได้รับการพัฒนาแล้ว สันติภาพในฟิลิปปินส์จะตามมา เขาต้องการให้ประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีการพัฒนาเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกันเพื่อการพัฒนาอาเซียนร่วมกัน

ภาคใต้ของฟิลิปปินส์ก็เป็นส่วนหนึ่งของผลประโยชน์แห่งชาติมาเลเซีย ผลประโยชน์ดังกล่าว คือ ความมั่นคงปลอดภัยของประชาชนทั้ง 2 ฝ่าย เหตุการณ์จากการลักพาตัวชาวต่างชาติและชาวฟิลิปปินส์ไปที่เกาะซีปาดาน⁵⁰ เป็นเหตุการณ์ที่บั่นทอนการท่องเที่ยวและเศรษฐกิจระหว่างกันพอสมควร นอกจากนี้ยังมีปัญหาทางสังคมเกี่ยวกับการอพยพและแรงงานผิดกฎหมายที่อพยพข้ามแดนมาเลเซียเมื่อเกิดปัญหา สิ่งเหล่านี้มาเลเซียต้องการแก้ปัญหาโดยเร็ว ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์ของทั้ง 2 ประเทศ ในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจ EAGA (East Asian Growth Area) หรือ BIMF (Brunei – Indonesia – Malaysia – Philippines) ให้เจริญเหมือนเมื่อสมัยรวมอินโดจีนเป็นประธานาธิบดี

สำหรับปัจจัยภายนอกที่พยายามเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการเจรจา คือ สหรัฐฯ เนื่องจากสหรัฐฯ เชื่อว่ากลุ่ม MILF มีส่วนเกี่ยวข้องกับกลุ่มก่อการร้ายอัลไคด้า แต่รัฐบาลฟิลิปปินส์ไม่ได้ถือว่า MILF เป็นพวกก่อการร้ายตามที่สหรัฐฯ เข้าใจ แต่ถือว่าพวกนี้เป็นกลุ่มแบ่งแยกดินแดนที่มานั่งโต๊ะเจรจากับรัฐบาลได้ สำหรับมาเลเซียเองแม้จะกลัวการก่อการร้ายก็ตาม แต่คิดว่าปัญหานี้เป็นปัญหาระหว่าง 2 ประเทศแก้ไขกันได้ สหรัฐฯ เป็นเพียงบุคคลภายนอกเท่านั้น

เพราะฉะนั้นจุดยืนทั้ง 2 ประเทศร่วมกัน คือ จะแก้ปัญหาร่วมกันเพื่อผลประโยชน์ทางด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจร่วมกัน สหรัฐฯ เป็นเพียงบุคคลภายนอก ถ้าจะมีการช่วยเหลือด้านการพัฒนาทางภาคใต้ของฟิลิปปินส์ ทางรัฐบาลฟิลิปปินส์ก็ไม่ขัดข้อง

สำหรับการเป็นตัวกลางในการเจรจาของมาเลเซียและการอำนวยความสะดวก ต่าง ๆ ก็ได้มีการสืบทอดเจตนารมณ์จากรัฐบาลมหาธีร์ โมฮัมหมัดมาถึง อับดุลลาห์ บาดาวิในปัจจุบัน

⁵⁰ กลุ่มอาบูไซยาฟซึ่งเป็นกลุ่มก่อการร้ายที่ลักพาตัวนักท่องเที่ยวนั้น เป็นลูกหลานของกลุ่ม MILF ทางความคิดว่าน่าจะมีการเชื่อมโยงกันทั้ง 2 กลุ่มนี้

ข้อคิดสำหรับประเทศไทย

สำหรับกรณีความขัดแย้งในภาคใต้ของไทยนั้น รากเหง้าปัญหานั้นจะไม่เหมือนกับภาคใต้ของฟิลิปปินส์ แม้มุสลิมเหล่านี้จะเดินทางไปมาหาสู่กันในอุซาคเนย์ในช่วงศตวรรษที่ 13-14 ก็ตาม เพราะประเทศไทยไม่เคยถูกรบครองจากต่างชาติเหมือนอย่างฟิลิปปินส์ ชายแดนภาคใต้ของไทยมีอาณาเขตติดต่อกับไทย มุสลิมเหล่านี้มีความเป็นชาติมุสลิมมากกว่าชาติไทย แม้รัฐบาลไทยในปี พ.ศ.2464 และพ.ศ.2482 จะใช้โครงการการกลมกลืนวัฒนธรรมมุสลิมให้เป็นวัฒนธรรมไทยโดยเสนอนโยบายการศึกษา ภาษาและวัฒนธรรมไทยให้เป็นหลักสูตรที่ต้องเรียนก็ตาม ก็มิได้ทำให้เกิดการกลมกลืนทางสังคมขึ้นมาได้เลย

ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อปี พ.ศ.2504 จะได้เริ่มโครงการการพัฒนาการศึกษาไปทั่วประเทศรวมทั้งภาคใต้ด้วยนั้น ก็ไม่สามารถดำเนินการได้สำเร็จ ทั้งนี้นโยบายรัฐไทยนั้นต้องการที่จะใช้การศึกษาและภาษาไทยไปเปลี่ยนสังคมมุสลิม ซึ่งในแง่นี้ถ้าเปรียบเทียบกับฟิลิปปินส์ ฟิลิปปินส์ไม่ได้แต่ต้องโรงเรียนมุสลิมและภาษาที่เขาพูดกันในท้องถิ่นต่างๆเลย แต่สนับสนุนให้สิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นพร้อมกับศาสนาอิสลาม **การเข้าไปทำลายความเป็นชาตินิยมของมุสลิมจึงเป็นปัญหาสำหรับประเทศไทยมาจนถึงปัจจุบัน**

ในฟิลิปปินส์แม้รัฐไม่ได้เข้าไปเปลี่ยนแปลงแบบที่ไทยพยายามจะเข้าไปก็ตาม ก็ยังเกิดปัญหา ปัญหาของพวกเขาเกิดจากการรุกรานของอาณานิคมที่เข้าไปครอบครองและพยายามแย่งที่ทำการ **ทำให้มุสลิมกลัวสูญเสียความเป็นชาตินิยมของตัวเองไป** นั่นก็คือสูญเสียกลุ่มของตัวเองที่เป็นมุสลิมเนื่องจากถูกรุกรานจากคริสเตียน แต่ข้อแตกต่างระหว่างฟิลิปปินส์กับไทยก็คือ กลุ่มที่เรียกร้องแบ่งแยกดินแดนในฟิลิปปินส์ยอมรับว่าตัวเองเป็นกลุ่มต้องการแบ่งแยกดินแดนปรากฏตัวออกมาให้รัฐบาลเห็นชัด มีชื่อกลุ่มและการเรียกร้องที่ชัดเจน และได้ดำเนินการเจรจากับรัฐบาลเป็นระยะๆ เช่น กลุ่ม MNLF และกลุ่ม MILF แต่สำหรับประเทศไทย ณ ขณะนั้นยังไม่มีกลุ่มใดออกมาปรากฏให้เห็นชัดเจนว่าต้องการอะไร แม้จะเคยมีกลุ่ม BNPP (Barisan National Pembebasan Patanei, BRN (Barisan Revolusi National), PULO (Patani United Liberation Organization), BBMP (Barisan Bersatu Mujahideen Patani) ปฏิบัติการอยู่ใต้ดินในอดีตก็ตาม แต่ในปัจจุบันกลุ่มเหล่านี้ยังไม่ปรากฏตัวออกมาให้เห็นชัดเจนว่าต้องการอะไร จึงเป็นการยากต่อการแก้ปัญหาของรัฐบาลไทย การจะแก้ความขัดแย้งได้นั้น ทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายผู้กระทำการต้องเปิดใจซึ่งกันและกันและมานั่งโต๊ะเจรจากัน เราก็ทราบว่ารากเหง้าของปัญหาคือ การเข้าไปบังคับให้เขาทำตามนโยบายรัฐบาลไทยในการกลมกลืนทางสังคม รวมทั้งการกดขี่ข่มเหงของข้าราชการไทยในอดีต คำถามก็คือปัญหานี้ยังมีอยู่ในปัจจุบันหรือไม่ ถ้ายังมีอยู่ ฝ่ายผู้เกี่ยวข้องใน

รัฐบาลควรจะใช้วิธีผสมผสานทางสังคม ยอมรับวัฒนธรรมซึ่งกันและกัน ไม่ดูถูกเหยียดหยามกัน และร่วมกับภาคเอกชนในการพัฒนาจังหวัดที่เกิดความขัดแย้งให้เร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยใช้กลยุทธ์หลายวิธี เช่น จัดหลักสูตร Peace Education อย่างที่ฟิลิปปินส์จัดทำอยู่ และเอาสังคมที่แตกต่างกันเข้ามาสร้างความรู้สึกร่วมที่ต้องเรียนรู้ซึ่งกันและกัน สิ่งสำคัญผู้นำประเทศต้องไม่ดูคั่นกรณีเหล่านี้มีการปฏิบัติกันในสังคมฟิลิปปินส์มาเป็นเวลานานจนกระทั่งใกล้ประสบความสำเร็จในปีที่แล้ว

นอกจากนี้ การใช้ตัวกลางในการเจรจา (Thrid Party – Facilitator) ก็มีส่วนสำคัญ ทำให้ลดความขัดแย้งและแก้ปัญหาความขัดแย้งได้เป็นอย่างมากอย่างที่ฟิลิปปินส์ใช้อยู่ ในช่วงแรกใช้อินโดนีเซียช่วงรัฐบาลสมัยซูฮาร์โต ช่วงปัจจุบันใช้มาเลเซีย รัฐบาลมหาธีร์ โมฮัมหมัดและบาดาวิ ที่ใช้ 2 ประเทศนี้ฟิลิปปินส์คิดว่า ทั้ง 2 ประเทศเคยเป็นประธานและเป็นประธาน OIC Conference) ย่อมจะเจรจาให้พวกเดียวกันให้อ่อนอ่อนผ่อนตามรัฐบาลได้เพราะเป็นชาตินิยมเดียวกัน(คือมุสลิม) การใช้ตัวกลางมิใช่ทำให้เราเสียอำนาจอธิปไตยไป แต่จะกลับให้เราได้ทราบถึงความต้องการของประชาชนในจังหวัดที่มีความขัดแย้งให้สามารถแก้ปัญหาได้ระดับหนึ่ง ซึ่งปัญหาที่แท้จริงนั้น จะได้จากการพูดคุยเจรจากัน แต่มิใช่เอาทหารหรือตำรวจลงไปเจรจาหรือควบคุมเพราะ จะเป็นเป้าสายตาได้ง่าย แต่ปัญหาในสังคมไทยที่ดำเนินการไม่ได้เลยก็คือ

- 1.เราไม่รู้ว่ากลุ่มที่กระทำการเป็นใคร

- 2.จุดประสงค์เขาต้องการอะไรกันแน่

เพราะฉะนั้นก็ไม่ว่าจะนั่งโต๊ะเจรจากับใคร สิ่งเดียวที่รัฐบาลควรทำก็คือ เปิดโอกาสให้กลุ่มเหล่านี้เปิดตัวเองมาเจรจากับรัฐบาลโดยตัดความระแวงสงสัยออกไป

เมื่อปรากฏตัวออกมาแล้ว ก็ถึงขั้นเจรจาต่อรอง ซึ่งมีหลายวิธี แต่วิธีการที่สำคัญคือ การเจรจาต่อรองแบบบูรณาการ การเจรจาต่อรองแบบWin Win ที่ทุกฝ่ายที่ร่วมเจรจาวะร่วมมือกันเพื่อสร้างผลประโยชน์โดยรวมให้มากที่สุด โดยการบูรณาการผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายให้กลายเป็นข้อตกลง ในขณะที่เดียวกันก็จะมีการแข่งขัน เพื่อจัดสรรผลประโยชน์โดยรวมที่ได้สร้างขึ้น มา อย่างเช่นข้อตกลง Tripoli Agreement ที่รัฐบาลฟิลิปปินส์ได้ทำข้อตกลงกับกลุ่ม MNLF เป็นต้น

ประการต่อมาเมื่อถึงเวลาการให้ความเป็นอิสระแก่จังหวัดที่มีความขัดแย้ง ก็น่าจะทำให้เขาเป็นเขตปกครองตนเอง (Autonomous) มากกว่าเป็นประเทศอิสระ คำว่า เขตปกครองตนเองนี้คือ ลักษณะการปกครองท้องถิ่นนั่นเอง เพียงแต่รัฐบาลคอยดูแลให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้ตกลงไว้กับทั้ง 2 ฝ่าย การแก้ปัญหาไม่ขึ้นกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง แต่ควรขึ้นกับหลายฝ่าย และควรเอาผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาเจรจาต่อรอง ประนีประนอมให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดของประเทศ การ

เรียนรู้วิธีการแก้ปัญหาของประเทศเพื่อนบ้านจึงมิใช่เป็นสิ่งที่เสียหายหรือเสียหน้า แต่กลับเป็นประโยชน์ต่อประเทศที่จะได้เรียนรู้ประสบการณ์ซึ่งกันและกัน

บรรณานุกรม

- Abinales, Patricio N. **Making Mindanao : Cotobato and Davao in the information of Philippine Nation – State.** Quezon City : Ateneo de Manila University Press, 2000.
- Anderson, Mary B. **Do No Harm : How Did Can Support Peace – Or War.** Boulder : Lynne Reiner Publishers, 1999.
- Aquino, Benigno. “The Historical Background of the Bangsamoro Problem in the Southern Philippines,” Lecture delivered at the King Abdulaziz University, Science Auditorium, Jeddah Kingdom of Saudi Arabia, May 12, 1981.
- Balacuit, Jimmy. “The Muslim Rebellion in the Southern Philippines.” Unpublished Seminar paper, Department of Sociology, U.P., Diluman, Quezon City, 1987.
- Balai Asian Journal** 2,1 (March 1981)
- Bauzon, Kenneth E. **Liberalism and the Quest for Islamic Identity in the Philippines.** Durham, N.C: Acorn Press, 1991.
- David, Randolf S., et al. “Transnational Corporations in the Philippines Banana Industry.” U.P. Dilinan : Third World Studies Center (Commodity Series, no.8,1981). Mimeographed.
- De Zeeuw, Jeroen. **Building Peace in War – Torn Societies : From Concept to Strategy.** The Hague : Netherlands Institute of International Relations, 2001.
- Ermita, Eduardo R. “To Win the Peace, To Build the Nation.” Privilege Speech delivered by Representative Eduardo R. Ermita (1st District, Batangas), House of Representatives, Republic of the Philippines, July 23 , 1996. Document.
- Glang, Alunan C.O. **Muslim Secession or Integration ?** Quezon City : Alunan Glang, 1969.
- Gowing, Peter G. **Muslim Filipinos – Heritage and Horizon.** Quezon City : New Day Publishers, 1979.

- Gutierrez, Eric, and Saturnino Borrás, Jr. "The Moro Conflict : Landlessness and Misdirected State Policies." **Policy Studies** 8. Washington : East – West Center, 2004.
- Kusuma Snitwongse and W. Scott Thompson. **Ethnic Conflicts in Southeast Asia** . Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005.
- McAmis, Robert D. "Muslim Filipinos, 1970-1972." In Peter G. Gowing, *The Muslim Filipinos: their History, and Contemporary Problem*. Manila: Solidaridad Publishing House, 1974.
- McKenna, Thomas M. "Persistence of an Overthrown Paradigm : Modernization in a Philippine Muslim Shantytown." **Journal of Anthropological Research** 44 (3) : 287-309.
- , **Muslim Rulers and Rebels : Everyday Politics and Armed Separatism in the Southern Philippines**. Pasig City : Anvil Publishing, 1998.
- 1996 GRP –MNLFP Peace Agreement, House Bill 7833 and Senate Bill 2129. Document.
- Mercado, Elisio R. "Culture, Economics, and Revolt in Mindanao : the Origins of the MNLFP and the Politics of Moro Separatism." In **Armed Separatism in Southeast Asia**. Lim Joo-Jock, ed. Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 1984.
- Noble, Lela Gardner. "The Moro National Liberation Front in the Philippine." **Pacific affairs** 49 (3) : 405-24.
- , "Roots of the Bangsamoro Revolution." **Solidarity** 4 (97) : 41-50.
- Quimpo, Nathan Gilbert. "Options on Pursuit of a Just, Comprehensive and Stable Peace in the Southern Philippines." **Asian Survey** 41 (2) : 271-89.
- Ramos, Fidel V. "The Ancestral Domain Law : A Triumph of Political Will." In **Coalition for Indigenous Peoples Rights and Ancestral Domain, Guide to R.A. 8371 : Indigenous People's Rights Act of 1997 (IPRA)**. Quezon City : CIPRAD, 1999.
- , "Just and Lasting Peace." In **Peace at Last**, a publication of the Committee on Information of the MNLFP, 1996.
- Rood, Steven. "Forging Sustainable Peace in Mindanao" : The Role of Civil Society. **Policy Studies** 17. Washington : East West Center, 2005.
- Sarangani, Datumanong Di. A. " Islamic Penetration in Mindanao and Sulu." **Mindanao Journal**. (1) : 49-73.

- Scott, William Henry. **Prehispanic Source Materials for Study of Philippine History.** Rev.ed. Quezon City : New Day Publishers, 1984.
- Sema, Muslimin. "Welcome Remarks." Opening Ceremonies of the Conference Workshop on the Implementation of the Peace accord and the On – Going GRP – MILF Peace Talks, held on November 25-26 1998 at the Tanghalang Michael Clark, Notre Dame University, Cotabato City.
- Southern Philippine Council for Peace and Development. **A Primer on the Davao City Mixed Committee Meeting Points of Consensus GRP-MNLF Peace Talks.** Prepared by the GRP Peace Panel Ad Hoc Technical Working Group, 18 th July 1996.
- Steinberg, David Joel, et al. **In Search of Southeast Asia : A Modern History.** New York : Praeger Press, 1987.
- Stewart, James C. "The Maguindanao." In Richard V. Weekes, **Muslim Peoples : A World Ethnographic Survey.** Westport, Conn : Greenwood Press, 1978.
- Tunay na Alyansa ng Bayan sa Katutubo. **Struggle Against Development Aggression : Tribal Filipinos and Ancestral Domain.** Quezon City : TABAK, 1990.
- Warren, James F. **The Sulu Zone,1768-1898 : The Dynamics of External Trade, Slavery, and Ethnicity in the Transformation of Southeast Asian Maritime State.** Singapore : Singapore University Press, 1981.
- Wernstedt, Frederick L. and J. E. Spencer. **The Philippine Island World : A Physical Cultural and Regional Geography.** Los Angeles : University of California Press, 1967