

บทแนะนำหนังสือ



กฎหมายบังซามูโร
ประกอบรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2018
ในประเทศฟิลิปปินส์: การแก้ไข
ความขัดแย้งในมินดาเนา
โดยให้สิทธิการปกครองตนเอง
และให้ได้รับการชดเชยอย่างยุติธรรม

จรัญ มะลูลีม¹

(Received: January 27, 2022; Revised: June 5, 2022; Accepted: June 7, 2022)

หนังสือกฎหมายบังซามูโรประกอบรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2018 ในประเทศฟิลิปปินส์: การแก้ไขความขัดแย้งในมินดาเนาโดยให้สิทธิการปกครองตนเองและให้ได้รับการชดเชยอย่างยุติธรรม จากต้นฉบับ *The 2018 Bangsamoro Organic Law in the Philippine: Solving the Mindanao Conflict with Autonomy Plus Compensatory Justice* ของ มาคาปาโด อาบาตอน มุสลิม (Macapado Abaton Muslims) อดีตอธิการบดีมหาวิทยาลัยมินดาเนา แพลโดย รองศาสตราจารย์สิดา สอนศรี อดีตอาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และคณบดีวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ผู้เชี่ยวชาญฟิลิปปินส์ศึกษาคนสำคัญของแวดวงการศึกษาไทย เป็นงานศึกษาความขัดแย้งในมินดาเนาที่เปลี่ยนผ่านจากความขัดแย้งสู่ความสงบจากการได้สิทธิการปกครองตนเองที่น่าสนใจและอาจนำมาถอดเป็นบทเรียน (Lesson Learned) ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในสามจังหวัดชายแดนใต้ของไทยได้ในหลายบริบท ไม่ว่าจะเป็น

¹ ศาสตราจารย์ ดร. คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ E-mail: runkantima@yahoo.co.th

วิธีแก้ไขความขัดแย้งในพื้นที่ของชนกลุ่มน้อยในประเทศ สิทธิและเหตุผลในการปกครองตนเองโดยเฉพาะอย่างยิ่งการได้รับการชดเชยอย่างยุติธรรมของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง นโยบายของรัฐบาลในการจัดการปกครองระหว่างภาคใต้ตอนล่างของไทยอย่างนราธิวาส ยะลา และปัตตานีที่มีชาวมุสลิมเป็นชนกลุ่มน้อย และมินดาเนาซึ่งอยู่ภาคใต้ของฟิลิปปินส์ ทฤษฎีและแนวปฏิบัติในการปกครองหลายยุคสมัยเริ่มจากประธานาธิบดี Ferdinand E. Marcos, Corazon Aquino, Fidel V. Ramos, Joseph Estrada, Gloria Macapagal Arroyo, Benigno Aquino III

โดยผู้เขียนให้ความสำคัญกับการปกครองภายใต้กฎหมายบังซาโมโร ประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นหัวใจสำคัญในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในมินดาเนาของฟิลิปปินส์ ทั้งนี้ ผู้เขียนได้บอกเล่าที่มาที่ไปและสาเหตุแห่งปัญหาความขัดแย้งในดินแดนมินดาเนาได้อย่างเห็นภาพไม่ว่าจะเป็นการยอมรับความยุติธรรม ความชอบธรรม สาเหตุ และการถือกำเนิดของผู้คนในเขตแดนบังซาโมโร โดยเน้นกระบวนการทางรัฐธรรมนูญ อำนาจหรืออาณาเขต โครงสร้างของรัฐบาลบังซาโมโร วิธีการใช้ศาลชะรีอะฮ์อันเป็นศาลที่กฎหมายอิสลามมีบทบาทอยู่ในชีวิตประจำวันของคนในพื้นที่เป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ ผู้เขียนไม่ได้ละเลยที่จะกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนในเขตแดนบังซาโมโรและรัฐบาลฟิลิปปินส์ การมีส่วนร่วมในการปกครองของชาวโมโร ความสัมพันธ์ระหว่างชาวมุสลิมและชาวคริสต์ อัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของชาวมุสลิมที่ถูกกัดกร่อนโดยผู้ที่มีไม่มุสลิมในพื้นที่ รัฐบาลท้องถิ่นกับเขตแดนบังซาโมโร เขตแดนบังซาโมโรกับการพัฒนา กระบวนการคลั่งกับเขตแดนบังซาโมโร การปกครองที่ดีผ่านกลไกการรับผิดชอบ และที่สำคัญไม่แพ้กันก็คือกลไกว่าด้วยการเปลี่ยนผ่านรวมถึง เอกภาพของชาติ อธิปไตยและการปกครอง

ผู้เขียนนำเสนอความจริงแท้ของความจริงของกลุ่มชาติพันธุ์เอาไว้ อย่างน่าสนใจว่าส่วนใหญ่จะมาจากความล้มเหลวในการเสนอความต้องการของสังคมที่มีความหลากหลายต่อรัฐที่มีกลุ่มชาติพันธุ์อยู่หลายกลุ่ม ความต้องการที่จะมีกระบวนการตัดสินใจด้วยตนเอง การควบคุมของรัฐบาลที่มีต่อประชาชนในพื้นที่ที่มีความขัดแย้ง เอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมที่ได้รับการละเลย และที่ถือเป็นความสำคัญอย่างยิ่งยวดและเป็นสาเหตุแห่งการต่อสู้ก็คือการไม่ได้รับ

ความยุติธรรม การขาดความเชื่อมโยงในการเข้าถึงทรัพยากรที่ชนกลุ่มน้อยต้องอาศัยทรัพยากรเหล่านี้เพื่อความอยู่รอด เพราะขาดซึ่งสิ่งเหล่านี้ การพัฒนาจึงจะไม่เกิดขึ้น ความขาดแคลนปัจจัยข้างต้นเป็นสาเหตุและที่มาของความรุนแรงที่เยียวยาและแก้ไขปัญหาดูได้อย่างยากลำบาก ซึ่งสิ่งเหล่านี้พบได้ทั่วโลกในกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฟิลิปปินส์เอง ทั้งนี้ กลุ่มชาติพันธุ์ที่ประสบปัญหาในประเทศ ย่อมไม่อาจพัฒนาให้มีความยั่งยืนได้ถ้าปราศจากสันติภาพและแน่นอนที่สุด สันติภาพย่อมไม่เกิดขึ้น หากไม่มีการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งสิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นในเขตแดนบังซามูโรของมินดาเนา

ผู้เขียนให้คำอธิบายเกี่ยวกับที่มาของความรุนแรงในมินดาเนาว่า มาจากความแตกต่างทางชาติพันธุ์ ซึ่งความขัดแย้งดังกล่าวจะกลายเป็นความรุนแรงได้ หากปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมหรือแม้แต่เอกลักษณ์ของพวกเขาที่ถูกกลืน และไม่ได้ได้รับความสนใจจากรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง การเผชิญหน้าระหว่างรัฐบาลและกลุ่มชาติพันธุ์จึงไม่อาจหนีพ้นได้ และท้ายที่สุดก็จบลงด้วยความสูญเสียชีวิตของผู้คนจำนวนมากที่ไม่อาจเรียกคืนได้นั่นคือ การสูญเสียชีวิตในอาณาบริเวณที่ผู้คนได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง

สำหรับชาวโมโรแล้ว ระยะเวลาที่ยาวนานเกือบครึ่งศตวรรษที่ความรุนแรงได้ถือกำเนิดขึ้นนับจากเมื่อชาวโมโรลุกฮือต่อต้านรัฐบาลอย่างหนักหน่วง เริ่มคลี่คลายตัวลงและเริ่มแลเห็นแสงสว่างที่ปลายอุโมงค์ เมื่อรัฐบาลเริ่มเจรจาสันติภาพกับชาวโมโรใน ค.ศ. 1975 นำไปสู่การลงนามข้อตกลงตริโปลี ในยุคสมัยของมูอัมมาร์ อัล กอซซาฟีย์ หรือกัตตาฟีแห่งลิเบีย ซึ่งปกครองภายใต้ความเป็นรัฐมุลซันที่ให้ความสำคัญต่อปัญหาชนกลุ่มน้อยมุสลิมในมินดาเนาที่ขับเคลื่อนโดยกลุ่มแนวร่วมเพื่อปลดปล่อยแห่งชาติโมโร เอ็มเอ็นแอลเอฟ (Moro National Liberation Front) โดยลิเบียทำหน้าที่เป็นผู้ให้ความสะดวกหรือเป็นตัวกลางการเจรจาพูดคุยเพื่อสันติภาพระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มเอ็มเอ็นแอลเอฟ

ใน ค.ศ. 1996 รัฐบาลฟิลิปปินส์กับกลุ่มเอ็มเอ็นแอลเอฟก็ลงนามข้อตกลงสันติภาพที่เรียกกันว่าข้อตกลงสันติภาพระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์กับแนวร่วมปลดปล่อยแห่งชาติโมโร การทำข้อตกลงสันติภาพแม้จะเป็นนิมิตหมายที่ดีต่ออนาคตของการอยู่ร่วมกันระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์กับกลุ่มเอ็มเอ็นแอลเอฟ

กระนั้นการตกลงดังกล่าวก็ยังน้อยไปที่จะทำให้เกิดสันติภาพถาวรในดินแดนมินดาเนาที่มีสงครามกลางเมืองเกิดขึ้น

รัฐบาลประสบความสำเร็จในการหาทางออกให้กับปัญหาความขัดแย้งในมินดาเนา เนื่องจากจากหลากหลายปัจจัยทั้งจากภายในและภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เขตปกครองตนเองของบังซามอร์ ไม่อาจขับเคลื่อนให้เกิดกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในการปกครองตนเองได้สำเร็จ

ต่อมาได้มีการแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เรียกว่ากฎหมายบังซามอร์ประกอบรัฐธรรมนูญ อันเป็นข้อตกลงที่มีความเกี่ยวพันและครอบคลุมกับเขตแดนบังซามอร์ทั้งหมดและลงนามโดยรัฐบาลกับกลุ่มเอ็มไอ แอลเอฟ ในวันที่ 24 มีนาคม ค.ศ. 2014 ในสมัยการปกครองของประธานาธิบดี Benigno Aquino II โดยกฎหมายบังซามอร์ประกอบรัฐธรรมนูญจะครอบคลุมทุกมิติของบังซามอร์ เช่น คณะกรรมาธิการเปลี่ยนผ่านซึ่งดำเนินงานภายใต้สำนักงานที่ปรึกษาเกี่ยวกับกระบวนการสันติภาพของประธานาธิบดี มีการตั้งคณะกรรมการทั้งสองฝ่าย อันเป็นกรอบข้อตกลงร่วมกัน

หนังสือ กฎหมายบังซามอร์ประกอบรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2018 ในประเทศฟิลิปปินส์: การแก้ไขความขัดแย้งในมินดาเนา โดยให้สิทธิการปกครองตนเองและให้ได้รับการชดเชยอย่างยุติธรรมของมาคาปาโด อาบาตอนมุสลิม ได้สะท้อนปัญหาของชาวโมโรอย่างครอบคลุมก่อนที่ภูมิภาคบังซามอร์จะได้รับอิสรภาพ โดยกล่าวถึงปัญหาความขัดแย้งและการต่อสู้ในมินดาเนาว่ามาจากหลากหลายมิติ เช่น การกลืนกลืนในการจัดการปกครองของรัฐบาล ซึ่งที่ผ่านมามีการบังคับให้กลุ่มชาติพันธุ์เล็กๆ เข้าไปรวมอยู่ในกลุ่มชาติพันธุ์ใหญ่ ซึ่งไม่ได้กระทำผ่านทางวัฒนธรรมเท่านั้น แต่เป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการเมืองและเศรษฐกิจในเวลาเดียวกัน การมีอำนาจนำเพื่อสร้างอำนาจขึ้นมาปกครอง การที่ผู้นำรัฐ ซึ่งเป็นรัฐพหุสังคมไม่ยอมรับความแตกต่างทางวัฒนธรรมและการใช้มาตรการปราบปรามอย่างโหดเหี้ยม ทั้งนี้ รัฐตั้งใจที่จะทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ขาดอำนาจและกำจัดสำนักของความเป็นเอกลักษณ์ทั้ง ๆ ที่ความรับผิดชอบพื้นฐานภายใต้ปทัสถานของสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศนั้นต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติ รวมทั้งต้องไม่ทำลายความแตกต่างที่มีอยู่

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าความขัดแย้งของกลุ่มชาติพันธุ์ในโลกปัจจุบันมาจากการไม่ยอมรับแนวทางการกลมกลืนทางวัฒนธรรม การมีอำนาจน้ำและการเป็นผู้ปกครองแต่พวกเดียว การไม่ยอมรับพหุวัฒนธรรมโดยใช้การแทรกแซงทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมอย่างไม่เป็นมิตร และเพื่อกำหนดรูปแบบการปกครองตนเองให้เหมาะสมกับความขัดแย้งในมินดาเนา จึงต้องมีการทบทวนถึงการรวมมินดาเนาเข้ากับรัฐบาลกลางของฟิลิปปินส์พร้อม ๆ ไปด้วยบริบทรอบด้านทางประวัติศาสตร์ที่แสดงถึงความเป็นตัวของตัวเองของชาวมินดาเนาด้วย ทั้งนี้ จะพบว่าเมื่อสเปนเข้าครองฟิลิปปินส์ พวกเขาก็ไม่ได้รับความสำเร็จในการครอบครองดินแดนบังซาโมโรแต่อย่างใด นอกจากนี้ชาวฟิลิปปินส์ที่เป็นชาวคริสเตียนก็ถูกใช้ให้ต่อสู้กับชาวโมโรด้วยเช่นกัน

ในมิติของพื้นที่มินดาเนาถือเป็นภูมิภาคที่อุดมสมบูรณ์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรม เป็นพื้นที่กว้างใหญ่ที่น่าสนใจก็คือชาวสเปนไม่สามารถสร้างการพัฒนาไม่ว่าจะเป็นทางการเมือง เศรษฐกิจเพื่อครอบครองมินดาเนาได้ ชาวโมโรกับสเปนจึงเข้าสู่สงครามความขัดแย้งยาวนานถึงสามทศวรรษ

ชาวโมโรต้องเผชิญกับหลากหลายปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการรวมดินแดนของชาวโมโรเข้ากับรัฐบาลฟิลิปปินส์และเจ้าอาณานิคม ทั้งนี้ เศรษฐกิจของกลุ่มชายขอบถูกละเลย ยิ่งไปกว่านั้นวัฒนธรรมของชาวโมโรและอัตลักษณ์อิสลามก็ถูกละเลยเช่นกัน การต่อสู้ระหว่างชาวโมโรกับรัฐบาลฟิลิปปินส์จึงเกิดขึ้นอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ใน ค.ศ. 1972 โดยมีการโจมตีสำนักงานใหญ่ของตำรวจแห่งชาติที่เมืองมาราวิ รวมทั้งกองทหารอีกหลายค่ายไม่เว้นแม้แต่กองกำลังติดอาวุธของชาวโมโรเอง นอกจากนี้ การใช้กฎหมายที่ดินหลายฉบับก็ไม่ได้ทำประโยชน์ให้กับชาวโมโรส่วนใหญ่ ทั้งนี้ กฎหมายที่ดินดังกล่าวยังปิดทางไม่ให้ชาวโมโรถือครองที่ดินของบรรพบุรุษ จากสำมะโนประชากร ค.ศ. 1970 แสดงให้เห็นว่าชาวโมโรร้อยละ 80 ไม่มีที่ดินไว้ครอบครองจนก่อให้เกิดปัญหาในการดำรงชีวิต หนึ่งในสาเหตุของการมีกองกำลังติดอาวุธก็มาจากปัจจัยดังกล่าว ภายใต้กฎหมายที่อยู่อาศัยชาวโมโรและกลุ่มที่ไม่ใช่คริสเตียนถูกกำหนดให้มีที่ดินได้อย่างมากที่สุด 10 เฮกตาร์ ในเวลาต่อมาชาวโมโรสามารถมีที่ดินได้เพียง 4 เฮกตาร์ ในขณะที่รัฐอนุญาตให้ที่อยู่อาศัยแก่

ชาวคริสเตียนลดลงจาก 24 เฮกตาร์ เป็น 16 เฮกตาร์ ซึ่งโดยทั่วไปก็ยิ่งมากกว่าชาวมุสลิมอย่างมีนัยสำคัญ

จากกฎหมายฉบับนี้และอีกหลายฉบับทำให้นักลงทุนต่างชาติส่วนใหญ่ที่เป็นชาวอเมริกันและชาวฟิลิปปินส์ชั้นสูงที่เป็นคริสเตียนมีโอกาสดำเนินการเพื่อการเพาะปลูกในที่ดินที่เป็นบรรพบุรุษของชาวโมโร ตลอดระยะเวลาการครอบครองฟิลิปปินส์ของสเปนกว่า 300 ปี และสหรัฐอเมริกา กว่า 50 ปี มีการออกกฎหมายของอาณานิคมเพื่อจัดจองที่ดินที่เป็นบรรพบุรุษของชาวโมโร ชาวโมโรถูกแบ่งแยกในการจัดการที่ดินที่อยู่อาศัย ที่เป็ดังกล่าวเพราะชาวมุสลิมในมินดาเนาขาดการศึกษาและยากจน ขาดเจ้าหน้าที่คอยช่วยเหลือดำเนินการไปยังรัฐบาล จึงไม่อาจต้านทานข้อกำหนดที่เอารัดเอาเปรียบของรัฐบาลได้ จุดสูงสุดระหว่าง ค.ศ. 1948 ถึง 1960 คือ การเข้ามาตั้งถิ่นฐานของชาวฟิลิปปินส์ที่เป็นชาวคริสเตียนจำนวน 1.5 ล้านคน ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านประชากรอย่างรุนแรง นอกเหนือไปจากการที่ชาวโมโรจะขาดที่ทำกินและตามมาด้วยความยากจนแล้ว ทศวรรษแรกของศตวรรษที่ 20 จนถึงทศวรรษ 1970 ชาวโมโรยังถูกกีดกันไม่ให้มีส่วนร่วมในการปกครองชุมชนของพวกเขา ระบบราชการในดินแดนของชาวโมโรกลายเป็นการครอบงำของชาวฟิลิปปินส์ที่เป็นชาวคริสเตียนในขณะที่ชาวโมโรต้องกลายเป็นคนชายขอบ ดินแดนของชาวโมโรจึงลดน้อยลง ตั้งแต่ทศวรรษที่ 70 ชาวโมโรที่เคยปกครองดินแดนต่าง ๆ ในมินดาเนาลดลงโดยชาวคริสเตียนได้เข้าไปปกครองดินแดนที่เป็นของชาวโมโรในทุกระดับ

ความคับข้องใจที่เกิดขึ้นจากหลากหลายสถานการณ์ที่เกิดขึ้นทำให้ชาวโมโรเรียกร้องการรักษาเอกลักษณ์ของชาวโมโร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเอกลักษณ์อิสลามที่ถูกลดความสำคัญจากการแทรกแซงของรัฐ โดยเฉพาะกฎอัยการศึก ค.ศ. 1970 ถึง 1972 โดยชาวโมโรกลายเป็นเหยื่อของความรุนแรงบวกกับความโหดร้ายของรัฐบาลที่ต้องการที่จะลดบทบาทของศาสนาอิสลามลงไปในขณะที่ชาวโมโรเองต้องการจะมีชีวิตอยู่ภายใต้วิถีชีวิตอิสลาม กฎหมายอิสลามหรือชารีอะห์เป็นสิ่งที่พวกเขาต้องการรวมทั้งความต้องการที่จะให้รัฐบาลสนับสนุนการศึกษาของเยาวชนอิสลามไม่ว่าจะเป็นการศึกษาทางโลกที่ทันสมัย

และการเรียนศาสนาในโรงเรียนสอนศาสนาอิสลาม (มัดเราะซะฮ์) ภายในชุมชนของพวกเขา

ความไม่พอใจของชาวโมโรในด้านอื่น ได้แก่ ความรู้สึกที่ไม่มีความปลอดภัยทางด้านกายภาพในฐานะของความเป็นชาติพันธุ์ที่มีส่วนร่วมกับศาสนาอิสลาม ความไม่มั่นคงที่เรื้อรังมาอย่างยาวนานที่ทำให้ชาวโมโรจำนวนมากถูกฮือเข้าสู่การใช้อาวุธต่อสู้กับบุคคลและกลุ่มบุคคลเพื่อป้องกันตัวเอง ทั้งนี้ ชาวโมโรมีความคิดว่ารัฐบาลเป็นปัจจัยสำคัญในการทำให้พวกเขาได้รับความขมขื่นและความรู้สึกไม่มั่นคง พวกเขา รู้สึกได้เป็นอย่างดีถึงการเพิกเฉยของรัฐบาลและการเรียกร้องการปกครองอิสระของพวกเขาที่ถูกกีดกัน

ความรู้สึกหมดหวังอีกประการหนึ่งมาจากเศรษฐกิจที่ตกต่ำ ด้วยเหตุนี้ชาวโมโรจึงมองว่าอนาคตภายใต้การดำเนินงานของรัฐบาลมีความเลือนลางและอาจเป็นปัญหาในอนาคตได้

ในส่วนการปกครองตนเองนั้นผู้เขียนได้อธิบายว่ามันเป็นลักษณะหนึ่งที่ถูกใช้ในการปกครองดินแดนส่วนใดส่วนหนึ่งที่มีปัญหา เช่น กลุ่มวัฒนธรรมการปกครองตนเอง ทั้งนี้ เป็นความต้องการของกลุ่มชาติพันธุ์ที่เสียประโยชน์ในการปกครองที่จะทำให้พวกเขาเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีจุดประสงค์ในการแก้ปัญหาหรือบรรเทาปัญหาต่าง ๆ ทั้งทางการเมืองเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มวัฒนธรรมที่เสียผลประโยชน์ซึ่งแตกต่างกับประชาชนของรัฐบาลกลาง การปกครองตนเองเป็นส่วนหนึ่งของเขตแดนของรัฐบาลกลางและเขตแดนที่ต้องการการจัดการจากรัฐบาลกลางให้ดีที่สุด

การปกครองตนเองในระดับภูมิภาคจึงมีความจำเป็นที่จะถูกใช้เพื่อจุดประสงค์ในการปกป้องกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นชนกลุ่มน้อยจากการปกครองโดยคนกลุ่มใหญ่ของประเทศเพื่อให้เกิดความแน่ใจว่ามีความยุติธรรมและไม่มี การเลือกปฏิบัติ

การปกครองตนเองเป็นเครื่องมือที่จะรักษาผลประโยชน์ระหว่างบุคคลและกลุ่มร่วมกันกับกลุ่มสังคมที่มีอำนาจมากกว่า เป็นเครื่องมือที่แสดงให้เห็นสิทธิของกลุ่มหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของสังคมที่มีความแตกต่างและถูกทอดทิ้งให้คงอยู่ ปกป้องและส่งเสริมค่านิยมที่กฎหมายเอื้อไม่ไปถึง และถ้าการปกครองตนเองมีค่ามากขึ้นก็จะมีความสามารถในการแก้ปัญหาที่ปราศจากผลกระทบกับ

รัฐบาลกลาง ด้วยเหตุนี้ การปกครองตนเองจึงถูกนำมาใช้เพื่อเป็นทางออกทางหนึ่งเมื่อมีความขัดแย้งเกิดขึ้น โดยเฉพาะในดินแดนที่มีความแตกต่างของกลุ่มชาติพันธุ์ในหลายประเทศ เช่น ศรีลังกา ชูดาน โคโซโว บอสเนียเฮอร์เซโกวีนา อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์

ในหลายประเทศที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ การปกครองตนเองจึงเป็นทางออกที่ดีที่สุด ก่อนที่กลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้จะเกิดความตึงเครียดกลายเป็นความรุนแรง การปกครองตนเองจึงควรดำเนินการก่อนในขณะที่ความรุนแรงยังอยู่ในระดับต่ำ มิฉะนั้นแล้วก็จะบานปลายกลายเป็นความรุนแรงเต็มรูปแบบของสงครามของกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีให้เห็นอยู่ทั่วโลก ด้วยเหตุนี้ความขัดแย้งที่รุนแรงจึงมีแนวโน้มที่จะยืดเยื้ออยู่ทันทีที่กลุ่มได้ปักหลักต่อสู้และมีผลกระทบที่สะสมมาเป็นเวลานาน

ที่น่าสนใจก็คือการปกครองตนเองเป็นปรากฏการณ์ของโลกที่ดำรงอยู่มาอย่างยาวนาน ซึ่งมีบันทึกถึงการปกครองตนเองมาแล้วถึง 97 ปี ในการจัดการปกครองตนเองครั้งแรกในหมู่เกาะอาแลนตีในประเทศฟินแลนด์ ใน ค.ศ. 1921 อันนับเนื่องได้ว่าเป็นการปกครองตนเองแบบแรกของโลก

ด้วยเหตุนี้ การแก้ไขความขัดแย้งในมินดาเนาจึงควรมีตัวแบบและมีความก้าวหน้ามากกว่าที่ผ่านมา เพื่อปกป้องชาวโมโรที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์และให้การปกครองตนเองได้รับการยอมรับไม่ว่าจะในด้านใดก็ตาม เช่น ศาสนา เอกสิทธิ์ วัฒนธรรม การมีส่วนร่วม ความสามารถในการจัดการทางการเงิน การคลัง การให้ความยุติธรรมและการมีสมรรถนะในด้านต่าง ๆ ที่มีความก้าวหน้ากว่าเดิม ทั้งนี้ ชาวมินดาเนา (ไม่ว่าจะเป็นชาวมาราเนา มากินดาเนา หรือเตาซูก) ควรได้รับการชดเชยจากความอยุติธรรมที่พวกเขาได้รับ การชดเชยด้วยความยุติธรรมจึงเป็นปฏิบัติการที่จะนำเอาความเท่าเทียมกันทางสังคมมาให้พวกเขาเพื่อความอยู่รอดของพวกเขาและเพื่อว่าพวกเขาจะได้มีความเจริญเติบโตในระยะยาว รวมทั้งมีการพัฒนาวัฒนธรรมของพวกเขาด้วย

ด้วยเหตุนี้ กฎหมายบังซาโมโรประกอบรัฐธรรมนูญในปัจจุบันในทัศนะของผู้เขียนจึงเป็นผลที่มาจากการเจรจาสันติภาพของรัฐบาลฟิลิปปินส์เพื่อจัดตั้งเขตบังซาโมโรเมื่อ 40 ปีที่ผ่านมา แต่เป็นสันติภาพที่ยังไม่บรรลุผลสำเร็จ ต้องใช้เวลายาวนาน โดยในระหว่างนั้นมีทั้งผลดีและผลเสียรวมกัน เหตุการณ์ดังกล่าว

ถูกถอดบทเรียนและเปิดทางให้ประธานาธิบดีดูเตอร์เตสร้างสันติภาพให้มุสลิมในมินดาเนา ด้วยการผ่านร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของชาวโมโรขึ้นมาได้ในที่สุด

จากอดีตจนถึงปัจจุบันผู้เขียนได้แสดงให้เห็นว่าผู้นำของฟิลิปปินส์ต่างก็มีส่วนต่อการพูดคุยสันติภาพกับชาวโมโรและรับรู้ถึงการมีส่วนร่วมของชาวโมโรในฟิลิปปินส์ว่าด้วยการจัดตั้งเขตปกครองตนเอง เช่น ในสมัยของ Ferdinand E. Marcos มีการยินยอมจากรัฐบาลที่จะเจรจาเพื่อแก้ไขความขัดแย้งใน ค.ศ. 1975 อันเป็นที่รู้จักกันในชื่อข้อตกลงทริโปลี 1976 โดยมีองค์การความร่วมมืออิสลาม (Organization of Islamic Cooperation) ซึ่งในสมัยนั้นยังใช้ชื่อว่า Organization of Islamic Conference แต่มีชื่อย่อเหมือนกันคือ OIC เป็นข้อตกลงให้มีเขตปกครองตนเองด้วยการจัดตั้งรัฐบาลภูมิภาค ซึ่งมีหน่วยงานต่าง ๆ เช่นเดียวกับรัฐบาลกลาง ผลการลงประชามติใน 13 จังหวัด แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับกฎหมายส่วนบุคคลของชาวมุสลิม การจัดตั้งศาลกฎหมายอิสลามหรือซารีเยฮ์ อันเป็นกฎหมายของพระผู้เป็นเจ้าที่มาจากคัมภีร์อัลกุรอานที่ชาวมุสลิมให้การยอมรับและยึดเอาเป็นข้อกำหนดของชีวิตอยู่ทั่วดินแดนมินดาเนา

ประธานาธิบดี Corazon Aquino ได้พบกับนุร มิชวารี ประธานกลุ่มเอ็มเอ็นแอลเอฟ พร้อมกับกล่าวถึงรัฐธรรมนูญใหม่ของฟิลิปปินส์ใน ค.ศ. 1987 ที่ได้วางรากฐานในเขตของชาวมุสลิมแห่งมินดาเนาให้เป็นเขตปกครองตนเองในสมัยของประธานาธิบดี Corazon Aquino เช่นกันที่ศาลซารีเยฮ์ ซึ่งเป็นศาลศาสนาได้ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อชาวมุสลิมแห่งมินดาเนาโดยอยู่ใต้อำนาจตุลาการของฟิลิปปินส์

อย่างไรก็ตาม กลุ่มเอ็มเอ็นแอลเอฟยังคงไม่เห็นด้วยกับเงื่อนไขบางประการ การต่อสู้ด้วยอาวุธของชาวโมโรอีกครั้งจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

ในสมัยของรัฐบาล Fidel V. Ramos มีการปรับกระบวนท่าครั้งใหญ่เพื่อให้สันติภาพเกิดขึ้นในมินดาเนา ประธานาธิบดี Fidel V. Ramos มีความกระตือรือร้นที่จะให้ปัญหาคาใจได้ครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ให้มากที่สุด จึงเจรจากับเอ็มเอ็นแอลเอฟ โดยมีองค์การมุสลิมโลกที่ใหญ่ที่สุดและมี

จำนวนสมาชิกเป็นรองเพียงแค่สหประชาชาติเท่านั้นอย่าง OIC เป็นตัวกลางในการเจรจา

ก่อนที่จะหมดวาระ ประธานาธิบดี Fidel V. Ramos ได้ปูทางสำคัญเอาไว้สำหรับสันติภาพในอนาคตด้วยการจัดตั้งสภาภาคใต้ฟิลิปปินส์เพื่อสันติภาพและพัฒนาสมัชชาที่ปรึกษาอันเป็นสองหน่วยงานที่ริเริ่มการผลักดันให้เกิดสันติภาพที่ถาวร

เมื่อมาถึงสมัยของประธานาธิบดี Joseph Estrada การเจรจาสันติภาพได้รับการสานต่อ ตัวประธานาธิบดีเองได้เจรจากับกลุ่มเอ็มไอแอลเอฟหรือแนวร่วมปลดปล่อยโมโรอิสลาม อันเป็นอีกกลุ่มหนึ่งของชาวโมโรที่ใช้การต่อสู้ทางอาวุธ อย่างไรก็ตาม การใช้กำลังทหารแทนการเจรจาในเวลาต่อมาทำให้กลุ่มเอ็มไอแอลเอฟได้ตอบด้วยการโจมตีกลับ แม้ว่าจะมีการพบปะพูดคุยในตอนแรกแต่การใช้นโยบายทางทหารก็จบลงด้วยความรุนแรงมากกว่าสันติภาพ หลังจากนั้นประธานาธิบดี Joseph Estrada ต้องการจะยุติความรุนแรงด้วยการเจรจาอีกครั้งกับกลุ่มเอ็มไอแอลเอฟ ซึ่งทำให้มีการหยุดยิงชั่วคราว

ในสมัยของประธานาธิบดี Gloria Macapagal Arroyo เธอพยายามสร้างความเท่าเทียมที่ถาวรและทำลายปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีต พยายามเจรจากับกลุ่มเอ็มไอแอลเอฟและนำนโยบายข้อตกลงใน ค.ศ. 1986 มาใช้อย่างสัมฤทธิ์ผล ที่สำคัญคือการออกรัฐบัญญัติเลขที่ 9054 อันเป็นกฎหมายเพื่อเสริมสร้างและพัฒนากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในเขตปกครองตนเอง การออกรัฐบัญญัติดังกล่าวเป็นความมุ่งหวังที่จะเห็นการรวมเอาผลประโยชน์ทั้งหมดในกระบวนการเจรจาสันติภาพเข้าด้วยกัน สารสำคัญของรัฐบัญญัตินี้คือ การมีผู้แทนของภูมิภาคการปกครองตนเองในรัฐบาลกลางและการแต่งตั้งผู้แทนในคณะรัฐมนตรีจากภูมิภาคที่ปกครองตนเอง

รัฐบัญญัติ 9054 ยังนำไปสู่ขอบเขตของอำนาจศาลยุติธรรมมุสลิมหรือชาริอะฮ์ มีการบูรณาการของโรงเรียนสอนศาสนาอิสลาม (มดเราะซะฮ์) เข้าไปในระบบการศึกษาของฟิลิปปินส์ โดยกระทรวงศึกษามีหน้าที่ให้คำปรึกษาและอนุญาตให้มีโรงเรียนสอนศาสนาอิสลามในภูมิภาคที่ปกครองตนเอง ในสมัยของประธานาธิบดี Benigno Aquino III เขาได้พบกับฮัส มูรอด อิบรอฮีม ซึ่งเป็นประธานกลุ่มเอ็มไอแอลเอฟเพื่อผลักดันให้เกิดสันติภาพที่แท้จริงในมินดาเนา

ให้ความสำคัญกับความหลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์ที่ฟิลิปปินส์ได้เผชิญปัญหามายาวนาน ศึกษาเจาะลึกเกี่ยวกับปัญหาของชาวโมโร และข้อตกลงที่เป็นที่ยอมรับกันทั้งสองฝ่ายคือฝ่ายรัฐบาลกับกลุ่มเอ็มไอแอลเอฟ ด้วยเหตุนี้ ข้อตกลง ค.ศ. 2014 ของเขาจึงครอบคลุมทุกด้านเกี่ยวกับเขตบังซามุโรที่มีการเน้นย้ำในเรื่องอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม การเมือง และการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจของชาวโมโร

ในที่สุดรัฐบัญญัติเลขที่ 11054 หรือกฎหมายรัฐธรรมนูญการปกครองตนเองของเขตบังซามุโรมุสลิมมินดาเนาก็ได้ผ่านสภาล่างและสภาสูงในปี 2018 เรียกกันว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ 2018 ซึ่งมีหลากหลายมิติที่นำไปสู่การปกครองที่ยั่งยืนในรูปแบบการปกครองดินแดนหรือการจัดการปกครองตนเอง ทั้งนี้ ลักษณะสำคัญของกฎหมายบังซามุโรให้ความสำคัญกับการยอมรับความยุติธรรมและความชอบธรรมของสาเหตุและการเกิดขึ้นของเขตบังซามุโร กระบวนการทางรัฐธรรมนูญของการปกครองตนเองในภูมิภาคจึงมีอำนาจเหนืออาณาเขต รวมทั้งอำนาจการปกครองตนเองของรัฐบาลบังซามุโร ศาลจารีตหรือศาลยุติธรรมที่มีบทบัญญัติมาจากคัมภีร์อัลกุรอาน การจัดการความสมบูรณ์กับหน่วยงานของรัฐบาล การครอบคลุมทุกประเด็นของการมีส่วนร่วมในภูมิภาคปกครองตนเอง การปกป้องกลุ่มชาติพันธุ์ที่ไม่ใช่มุสลิม ได้แก่ ชาวคริสเตียน และกลุ่มลุมาดในเขตการปกครองบังซามุโร การให้ความสำคัญกับเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม การทำให้ระบบการเลือกตั้งและพรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง การจัดการกลไกการเปลี่ยนผ่านเพื่อความยุติธรรม การช่วยเหลือชุมชนมุสลิมนอกภูมิภาคบังซามุโร การมีส่วนร่วมของภูมิภาคการปกครองตนเองโมโร รัฐบาลบังซามุโรและความสัมพันธ์กับรัฐบาลท้องถิ่น การฟื้นฟูและโครงการพัฒนาสำหรับชาวโมโร ความเป็นอิสระทางการเมือง กลไกความรับผิดชอบ และการจัดการปกครองที่ดี กลไกในการเปลี่ยนผ่าน รวมทั้งการรักษาเอกภาพของชาติ อำนาจอธิปไตย และการรวมเขตแดน

ในท้ายที่สุดอาจกล่าวได้ว่า มากกว่า 4 ทศวรรษของความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์และกองกำลังปฏิวัติโมโรทั้งกลุ่มเอ็มเอ็นแอลเอฟ และกลุ่มเอ็มไอแอลเอฟ ในที่สุดตัวแบบการปกครองในภูมิภาคหรือเขตบังซามุโรก็มีรูปแบบที่มีความเป็นรูปธรรมที่นำไปสู่การปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ภูมิภาคการปกครอง

ตนเองบังซาโมโรได้มีการรวมทุกสิ่งทุกอย่างไว้ในกฎหมายบังซาโมโรประกอบรัฐธรรมนูญไว้เรียบร้อยแล้ว หนังสือว่าด้วยกฎหมายบังซาโมโรประกอบรัฐธรรมนูญจึงเป็นความพยายามของผู้เขียนที่จะพูดถึงแง่มุมอันหลากหลาย รวมถึงการหาทางออกให้ภูมิภาคบังซาโมโรเพื่อที่ชาวโมโรจะได้อยู่ร่วมกับชนกลุ่มใหญ่ในประเทศได้อย่างมีเอกภาพด้วยความเข้าใจและเป็นหนึ่งในทางเลือกว่าด้วยการปกครองตนเองที่ไม่ใช้ความรุนแรง โดยชาวโมโรจะมีอำนาจเพียงพอที่จะเข้าถึงทรัพยากรที่เป็นความต้องการพื้นฐานในการปกครองตนเองสามารถยืนหยัดอยู่กับวัฒนธรรมของตนเองอันเป็นวัฒนธรรมมุสลิมที่ชาวโมโรให้การยอมรับ ทั้งนี้ อนาคตของชาวโมโรย่อมขึ้นอยู่กับกฎหมายบังซาโมโรประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะครอบคลุมในทุกแง่มุมอย่างแท้จริง

กฎหมายบังซาโมโรประกอบรัฐธรรมนูญจึงเป็นความจำเป็นของชาวโมโรที่จะได้เห็นสันติภาพเกิดขึ้นในการปกครองตนเอง ถึงที่สุดแล้วผู้ที่ติดตามสถานการณ์ในฟิลิปปินส์โดยเฉพาะการต่อสู้เพื่อการมีชีวิตที่ดีของชาวโมโรมาโดยตลอดย่อมมีความเชื่อว่ากฎหมายบังซาโมโรมีศักยภาพเพียงพอที่จะประสบความสำเร็จและได้อยู่กับสันติภาพที่พวกเขาแสวงหาอย่างยาวนานตลอดไป

เอกสารอ้างอิง

มาคาปาโด อาบาตอน มุสลิม. (2562). *The 2018 Bangsamoro Organic Law in the Philippine: Solving the Mindanao Conflict with Autonomy Plus Compensatory Justice* [กฎหมายบังซาโมโรประกอบรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2018 ในประเทศฟิลิปปินส์: การแก้ไขความขัดแย้งในมินดาเนา โดยให้สิทธิการปกครองตนเองและให้ได้รับการชดเชยอย่างยุติธรรม] (พิมพ์ครั้งที่ 1). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.