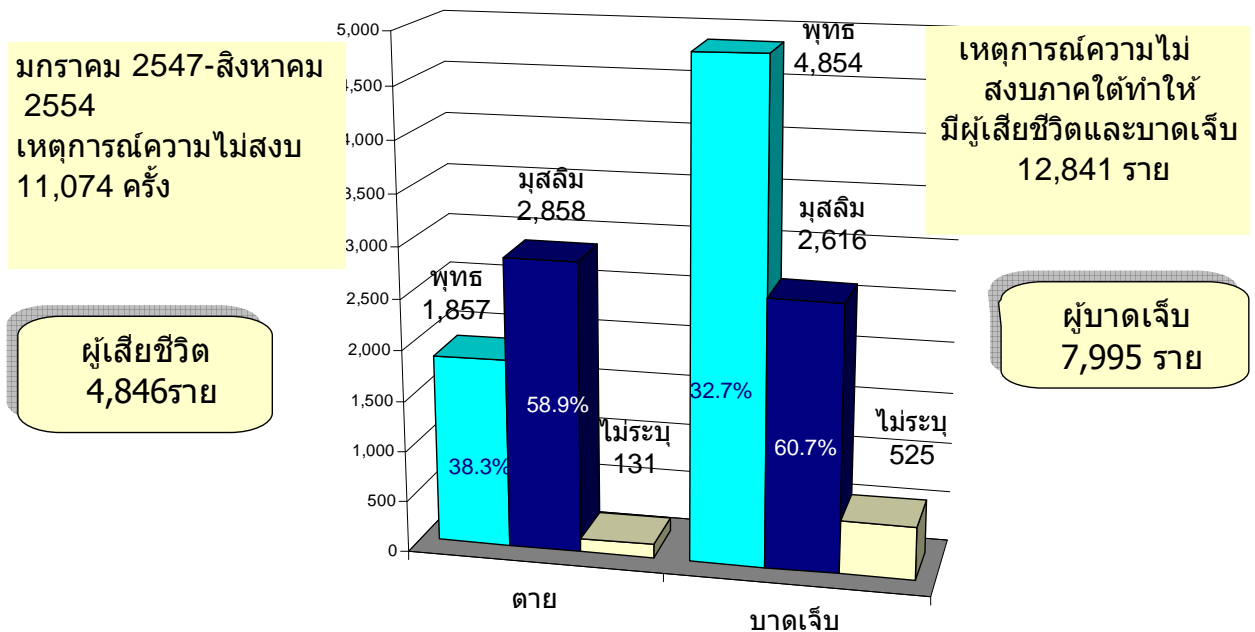


ความรุนแรงที่ยืดเยื้อเรื้อรังในสถานการณ์การเมืองที่ไม่แน่นอนหลังการเลือกตั้ง 2554

ศรีสมภพ จิตรภักดิ์ศรี
ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้

ฐานข้อมูลของศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานีบ่งชี้ให้เห็นว่าสถิติการเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ล่าสุดกระทั่งถึงหลังการเลือกตั้ง 3 กรกฎาคม และหลังช่วงเดือนรอมฎอน ซึ่งนับรวมตั้งแต่เดือนมกราคม 2547 จนถึงเดือนสิงหาคม 2554 เป็นเวลากว่า 7 ปี พบว่าเกิดเหตุความไม่สงบรวมทั้งสิ้นประมาณ 11,074 เหตุการณ์ ทำให้มีผู้เสียชีวิตและได้รับบาดเจ็บรวมกันจำนวนประมาณ 12,841 ราย แยกเป็นจำนวนผู้เสียชีวิตรวม 4,846 ราย และจำนวนผู้บาดเจ็บรวม 7,995 ราย

สถิติดังกล่าวแสดงให้เห็นด้วยว่าจากผู้ที่เสียชีวิตทั้งหมด 4,846 รายนั้น โดยส่วนใหญ่เป็นคนมุสลิม ดังจะเห็นได้จากผู้เสียชีวิตที่เป็นคนมุสลิมมีจำนวน 2,856 รายหรือประมาณร้อยละ 58.9 ส่วนที่เป็นคนพุทธมีจำนวน 1,857 คน หรือประมาณร้อยละ 38.3 ในทางตรงกันข้าม สถิติจากผู้บาดเจ็บทั้งหมด 7,995 ราย กลับประกอบด้วยคนพุทธเป็นส่วนใหญ่ โดยมีจำนวนถึง 4,854 ราย หรือร้อยละ 60.7 ส่วนคนมุสลิมมีจำนวน 2,616 รายหรือประมาณร้อยละ 32.7



ความรุนแรงที่ปรับเปลี่ยนเชิงคุณภาพและยืดเยื้อเรื้อรัง ?

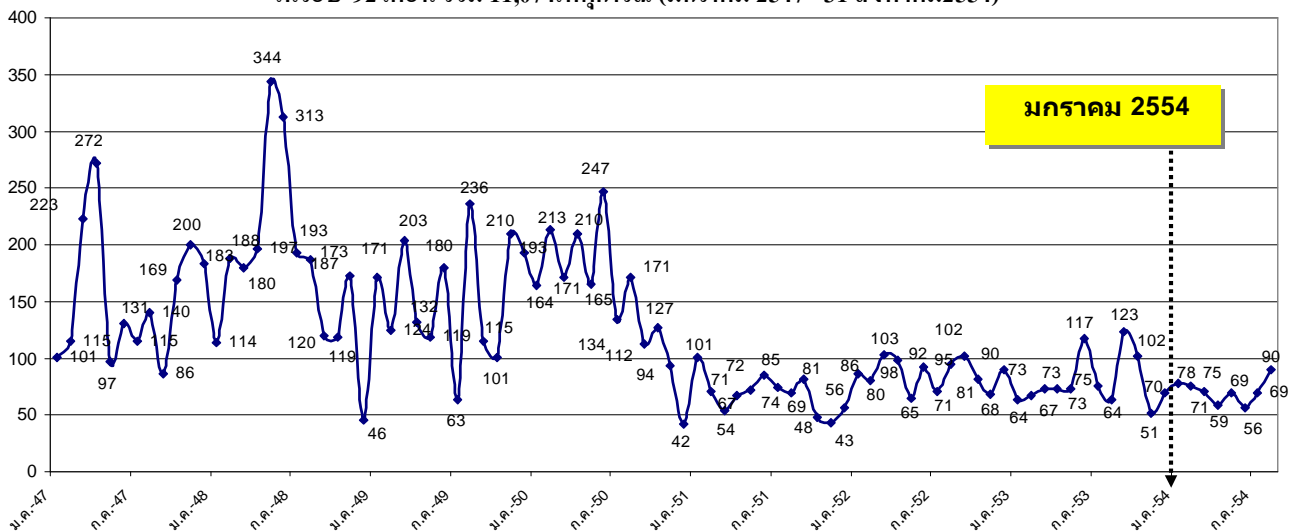
เมื่อมองดูในภาพกว้าง สถิติการเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบดูเหมือนจะลดลงตามที่หน่วยงานของรัฐอธิบายไว้บ่อยๆ หากนับจากจุดเปลี่ยนที่สำคัญ คือ นับตั้งแต่เดือนมิถุนายน ปี 2550 เป็นต้นมา ระดับความถี่ของเหตุการณ์ความรุนแรงนั้นอาจเริ่มลดลงจริงๆ แต่อย่างไรก็ตาม สิ่งที่น่าสังเกตก็คือ นับตั้งแต่ปี 2551 เป็นต้นมา มีความพยายามก่อเหตุความไม่สงบในลักษณะที่ดำรงรักษาเป้าหมายเอาไว้ และยังทำให้สถานการณ์ในพื้นที่ดังกล่าวมีระดับความรุนแรงพุ่งสูงมากขึ้นหลายๆ ครั้ง เป็นช่วงๆ สลับกันไป

ดังนั้น ในระยะหลังนับตั้งแต่ปี 2551 เป็นต้นมา หากเราเฝ้าดูสถานการณ์อย่างใกล้ชิดและเกาะติดอย่างต่อเนื่อง สถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้จะมีลักษณะแบบแผนความรุนแรงที่ปะทุขึ้นมาอย่างต่อเนื่องและกระโดดสูงขึ้นเป็นบางครั้ง สะท้อนให้เห็นภาพตัวแทนของสถานการณ์ความรุนแรงอันไม่มีวันจบสิ้น ความไม่มีเสถียรภาพ สภาพการณ์ที่ไม่มีความแน่นอน จากฐานข้อมูลบ่งชี้ให้เห็นว่ามีเหตุการณ์ความรุนแรงในระดับที่ขึ้นๆ ลงๆ แกว่งไกวสูงต่ำตลอดมา จนอาจกล่าวได้ว่าเป็นพลวัตแห่งความต่อเนื่องของสถานการณ์ ที่น่าสังเกตจับตามองด้วยความระมัดระวังเป็นอย่างมาก เพราะมันมีผลต่อการบั่นทอนความชอบธรรมของรัฐในระยะยาวด้วย

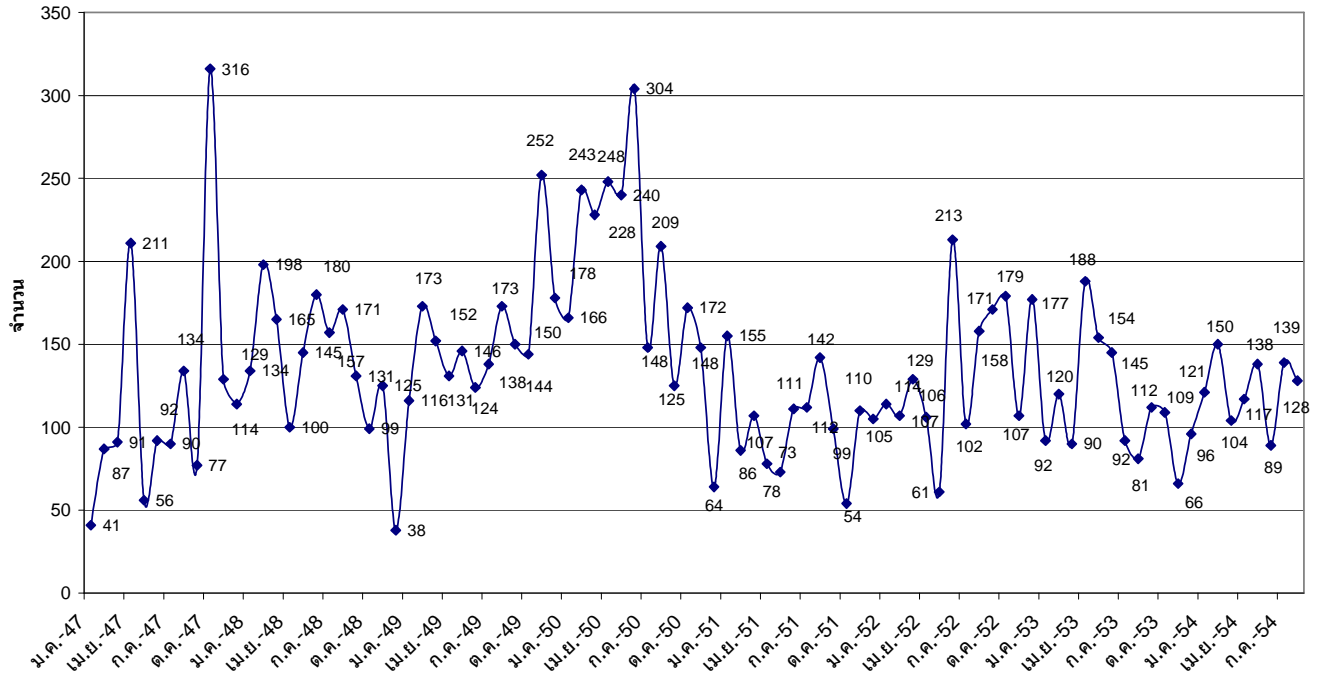
เราอาจจะเรียกสถานการณ์แบบนี้ว่า “ความรุนแรงที่ยืดเยื้อเรื้อรัง” เพราะความต่อเนื่องของความรุนแรงทุกวันและทุกเดือน ประกอบด้วยการก่อเหตุด้วยการยิงสังหารผู้คนกลุ่มต่างๆ ในชีวิตประจำวัน การก่อเหตุด้วยการวางระเบิดในที่สาธารณะและระเบิดโจมตีกลุ่มเป้าหมายที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ การโจมตีฐานที่ตั้งของทหาร ตำรวจ หรือกองกำลังอาสาสมัคร การปะทะกันด้วยกองกำลังอาวุธในการปราบปรามจับกุม ปิดล้อมตรวจค้นของเจ้าหน้าที่ต่อผู้ก่อความไม่สงบ รวมทั้งการสังหารผู้บริสุทธิ์ เหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นเป็นข่าวอยู่เป็นประจำ

แผนภูมิเปรียบเทียบจำนวนเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาสและสงขลา

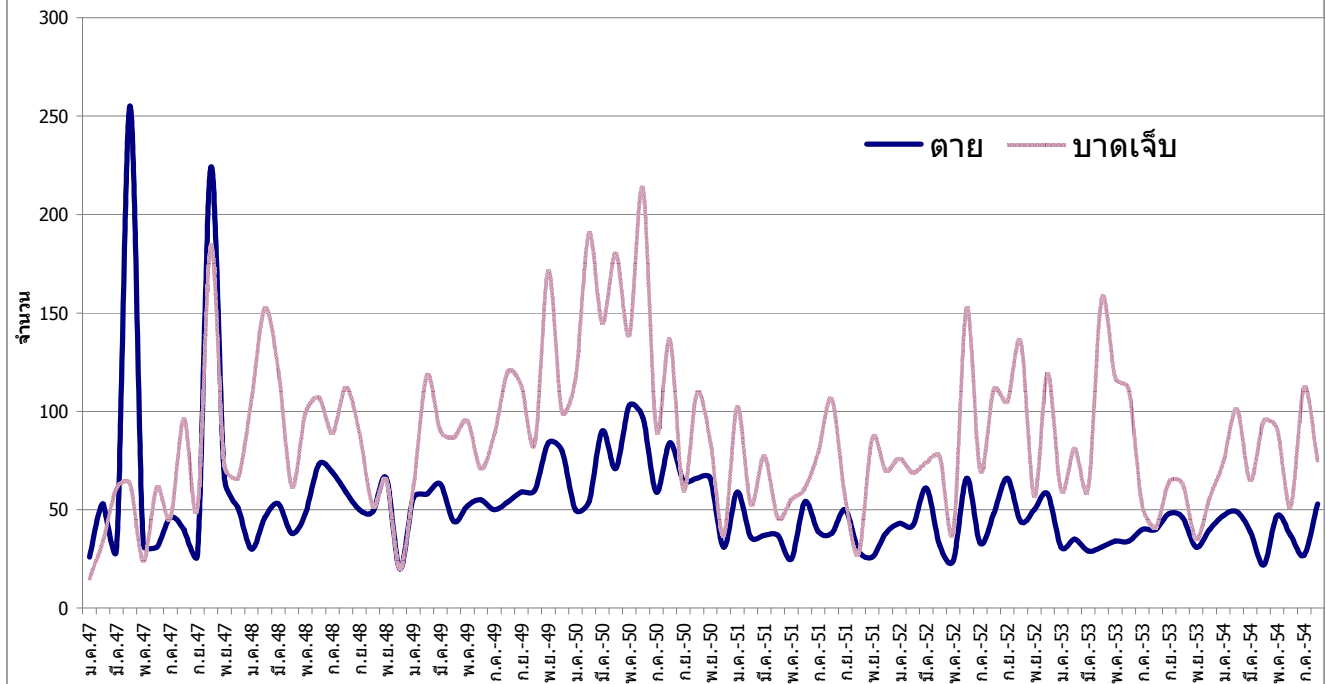
ในรอบ 92 เดือน รวม 11,074 เหตุการณ์ (มกราคม 2547 - 31 สิงหาคม 2554)



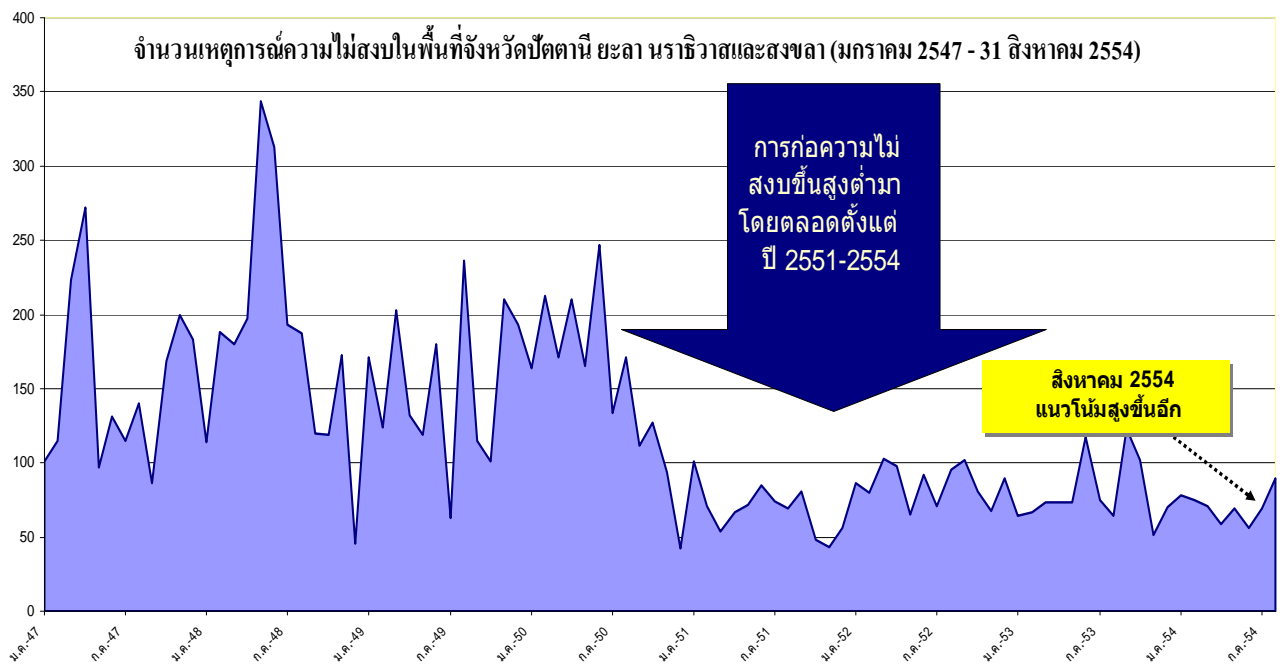
แผนภูมิแสดงจำนวนผู้ที่ได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิต ช่วงระยะเวลา 92 เดือน
(มกราคม 2547 - สิงหาคม 2554) รวมทั้งสิ้น 12,841 ราย

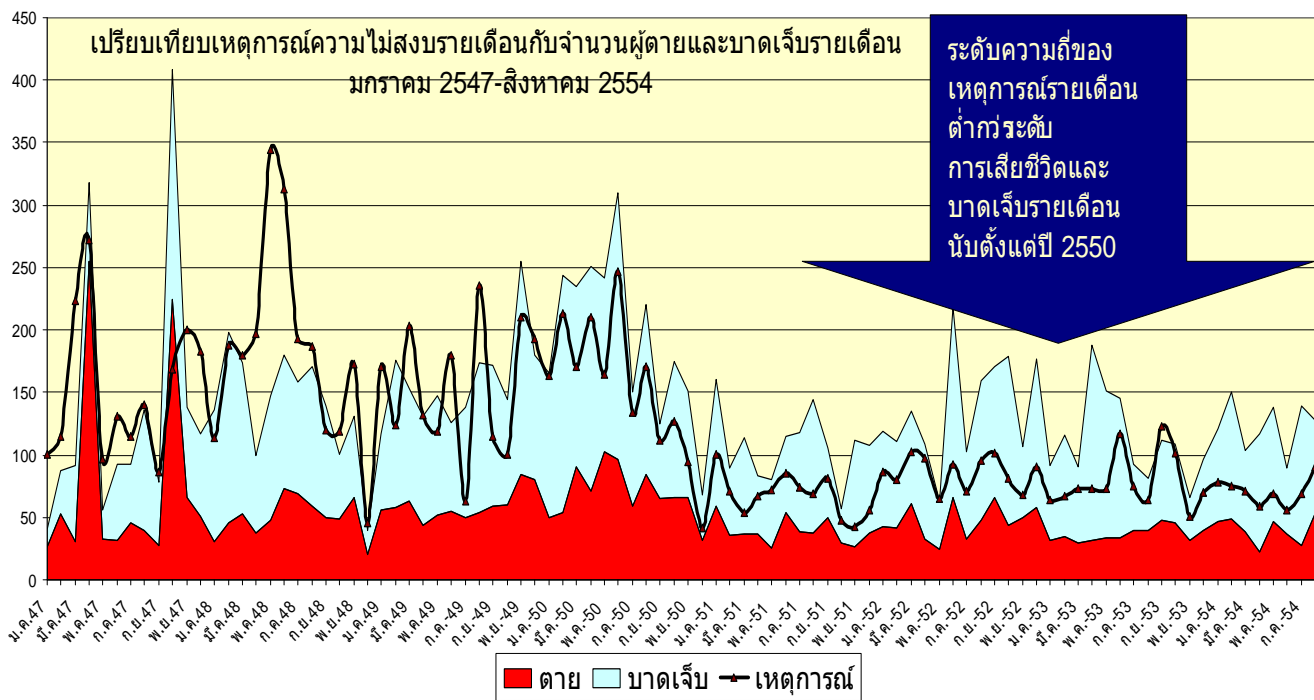
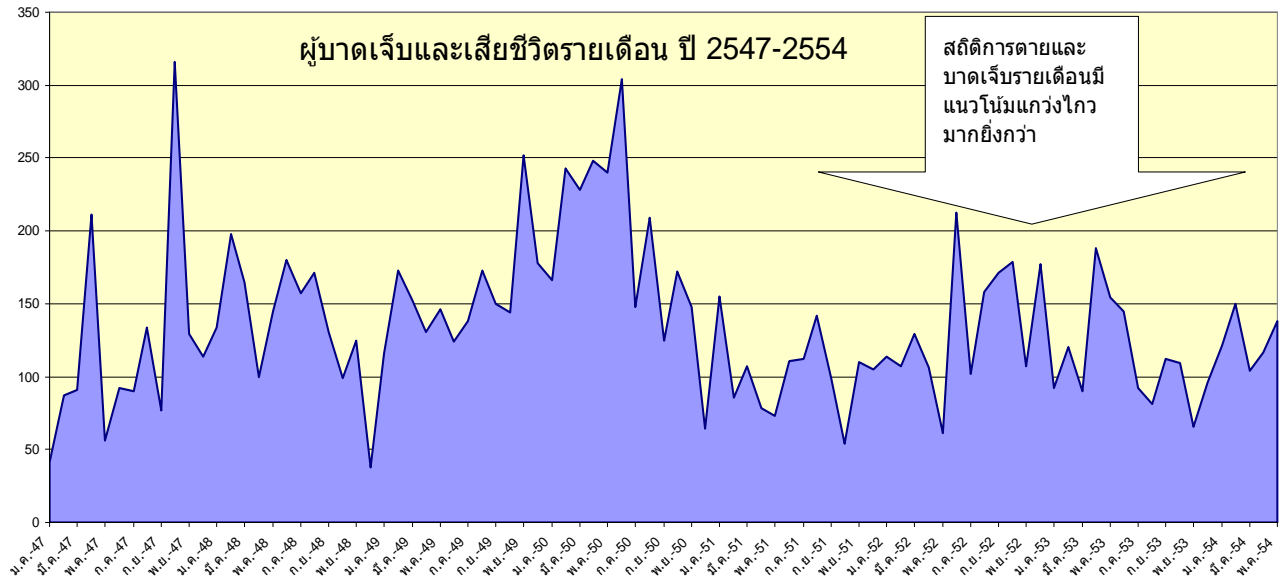


แผนภูมิแสดงจำนวนผู้ที่เสียชีวิตและบาดเจ็บเปรียบเทียบรายเดือน
มกราคม 2547- สิงหาคม 2554



ความรุนแรงที่ต่อเนื่องดังกล่าว มีผลกระทบจริงๆ ต่อชีวิตของผู้คนโดยทั่วไปในจังหวัดชายแดนภาคใต้ สถิติการตายและบาดเจ็บรายเดือนของเหยื่อความรุนแรงอันเกิดจากเหตุการณ์ความไม่สงบก็มีแนวโน้มแกว่งไกวสูง ต่ำยิ่งกว่ารายงานที่ปรากฏในรายงานสถิติการก่อเหตุรายวัน ข้อเท็จจริงที่สะท้อนออกมาให้เห็นก็คือ จำนวนครั้งของเหตุการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นรายเดือนมีแนวโน้มต่ำกว่าจำนวนของเหยื่อหรือผู้ที่บาดเจ็บล้มตายรายวัน/รายเดือนอันเนื่องมาจากเหตุการณ์ความไม่สงบ เหล่านี้คือสิ่งที่เรียกกันว่า “ความรุนแรงเชิงคุณภาพ” กล่าวคือ จำนวนครั้งของเหตุการณ์ความไม่สงบมีระดับลดลงหากนับจากปี 2551 แต่การตายและบาดเจ็บจากเหตุการณ์ความไม่สงบกลับมีแนวโน้มคงที่หรือบางที่อาจจะสูงกว่าจำนวนครั้งของเหตุการณ์ความไม่สงบ ข้อมูลนี้ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ได้รายงานให้เห็นอยู่อย่างต่อเนื่อง และในระยะหลัง ข้อมูลของทางทหารเช่นกองทัพบภาคที่ 4 (กอ.รมน. ภาค 4) และข้อมูลจากกระทรวงสาธารณสุขก็มีผลการวิเคราะห์สถานการณ์ในแบบนี้เช่นกัน





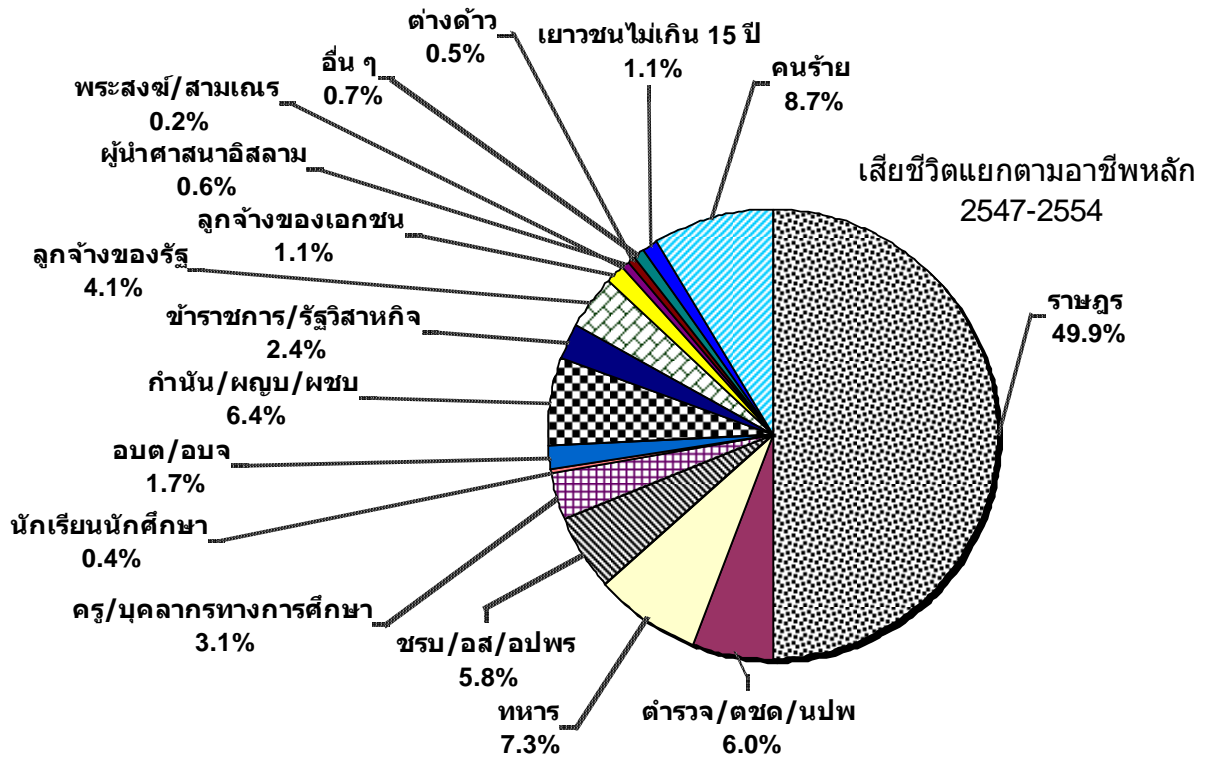
ใครคือเหยื่อ ใครคือเป้าหมาย: การทำหายต่อยุทธศาสตร์ของการจัดการ

ตัวเลขนั้นมีความหมาย ข้อมูลสถิติดังกล่าวเป็นสัญญาณบ่งบอกให้ผู้กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ไม่ว่าจะใครก็ตามได้ตระหนักว่า จากประสบการณ์ความรุนแรงทางชาติพันธุ์และศาสนาในหลายประเทศทั่วโลก สิ่งที่ประจักษ์แจ้งก็คือความขัดแย้งและความรุนแรงที่ฝังรากลึก ซ้ำซ้อนและต่อเนื่องยาวนานนั้น มิแนวโน้มจะพัฒนาตัวเองมาจนถึงระดับหนึ่งที่มีความสัมพันธ์ของความขัดแย้งจะกลายเป็น “สภาวะคงที่” เหมือนพื้นที่สูงที่แบนราบ ตัวของความรุนแรงจะติดกับดักตัวเองในรูปแบบที่ซ้ำๆ มีปฏิกริยาต่อกันเสมือนห่วงโซ่ กลายเป็นการโต้ตอบแลกเปลี่ยนความรุนแรง หรือเป็นสถานการณ์ที่บีบบังคับให้มีพฤติกรรมความรุนแรงที่ซ้ำซ้อน พลวัตการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์มักเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นความรุนแรงที่เสถียร

ดังที่จะเห็นได้จากเหยื่อของความรุนแรงผู้ที่เสียชีวิตในระหว่าง 92 เดือนนับตั้งแต่เดือนมกราคม 2547 ถึงเดือนสิงหาคม 2554 ซึ่งมีมากถึง 4,846 รายนั้น ส่วนใหญ่ก็คือราษฎรทั่วไป (ร้อยละ 49.9) รองลงมาคือกลุ่มผู้ที่ถูกเรียกว่าผู้ก่อความไม่สงบที่เสียชีวิตจากการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ (ร้อยละ 8.7) นอกจากนั้น เป็นการเสียชีวิตในกลุ่มของเจ้าหน้าที่หรือผู้ทำงานให้กับรัฐ โดยกลุ่มทหารเสียชีวิตมากที่สุด (ร้อยละ 7.3) รองลงมาคือกลุ่มของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน (ร้อยละ 6.4) เจ้าหน้าที่ตำรวจ (ร้อยละ 6) ชุดคุ้มครองหมู่บ้าน และอาสาสมัครฯลฯ (ร้อยละ 5.8) ลูกจ้างของรัฐ (ร้อยละ 4.1) ครูและบุคลากรทางการศึกษา (ร้อยละ 3.1) ข้าราชการและรัฐวิสาหกิจ (ร้อยละ 3.4) นอกจากนั้นเป็นกลุ่มอื่นๆ เช่นครู ฯลฯ

ข้อมูลดังกล่าวชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่าประชาชนผู้บริสุทธิ์ซึ่งไม่ได้เกี่ยวข้องกับรัฐเสียชีวิตไปเป็นจำนวนมากหรือจำนวนครึ่งหนึ่งของผู้สูญเสียทั้งหมด ประมาณ 2,320 คน นอกจากนี้ ควรสังเกตด้วยว่าคนท้องถิ่นที่ทำงานให้กับรัฐ เป็นผู้นำการปกครองท้องที่ เช่นกำนันผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านก็เสียชีวิตไปแล้วจำนวนไม่น้อย ประมาณ 298 คน ซึ่งเป็นระดับการเสียชีวิตที่รองลงมาจากฝ่ายทหาร อีกทั้งชาวบ้านที่เป็นกองกำลังอาสาสมัครจัดตั้งโดยรัฐก็เป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่สูญเสียชีวิตจำนวนมากประมาณ 270 คน ถ้าวรวมกลุ่มกำนันผู้ใหญ่บ้านและอาสาสมัครป้องกันหมู่บ้านประเภทต่างๆ เข้าด้วยกันแล้ว กลุ่มนี้จะมีจำนวนมากถึงร้อยละ 12.2 ของผู้เสียชีวิตทั้งหมด ซึ่งนับว่ามากกว่าความสูญเสียของทหารตำรวจ จนอาจจะกล่าวได้ว่าความรุนแรงเกิดขึ้นอย่างค่อนข้างเข้มข้นในเวทีระดับหมู่บ้านและชุมชนหลายแห่ง

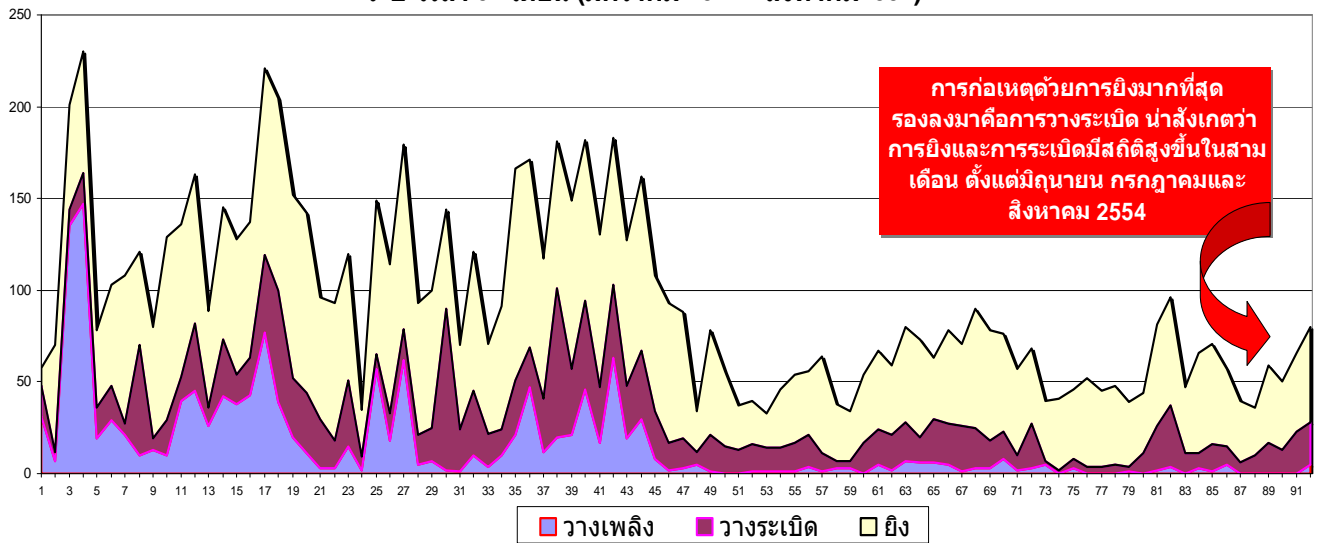
ถ้าแบบแผนของความรุนแรงยังคงเป็นเช่นนี้ต่อไป สิ่งที่น่ากลัวก็คือความรุนแรงและความขัดแย้งในพื้นที่ดังกล่าว จะมีความยืดเยื้อต่อเนื่องไปอย่างไม่จบสิ้น ในช่วง 7 ปี 8 เดือนที่ผ่านมามีคนตายจากเหตุการณ์ความไม่สงบโดยเฉลี่ยวันละประมาณ 2 คน นี่จึงเป็นสิ่งที่เราเรียกว่าความยืดเยื้อเรื้อรังของความขัดแย้ง (Conflict Perpetuation) อันเป็นสถานการณ์ที่มักเกิดขึ้นในพื้นที่ความรุนแรงหลายแห่งในโลกที่ไม่มีกระบวนการแก้ไขอย่างเหมาะสมถูกต้อง



ปฏิบัติการความรุนแรงรอบใหม่: ธรรมชาติของความรุนแรงจากใคร?

ในรอบปี 2554 เหตุการณ์ความไม่สงบมีแนวโน้มสูงๆ ต่ำๆ อย่างที่เคยเป็นมาในอดีต แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า นับตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2554 ที่ผ่านมานี้ โดยเฉพาะตั้งแต่ช่วงปลายเดือนธันวาคม (1 - 29 สิงหาคม) เหตุการณ์ความไม่สงบมีระดับความถี่สูงขึ้นอย่างชัดเจน ยิ่งเมื่อดูจากสถิติการก่อเหตุประเภทต่างๆ จะเห็นได้ว่าโดยทั่วไป วิธีการก่อเหตุความรุนแรงที่เป็นเครื่องมือสำคัญก็คือการยิงสังหารและการโจมตีด้วยการใช้การลอบวางระเบิดแสวงเครื่อง จุดที่สำคัญก็คือ เหตุการณ์ความไม่สงบจากการยิงและการระเบิดมีระดับความถี่สูงขึ้นในสามเดือนนับตั้งแต่เดือนมิถุนายน เดือนกรกฎาคมและเดือนสิงหาคม 2554 การเพิ่มระดับของความรุนแรงดูเหมือนว่ามีแรงกดดันอะไรบางอย่างเกิดขึ้น มีการส่งสัญญาณอะไรบางอย่างที่รอการถูกตีความอยู่

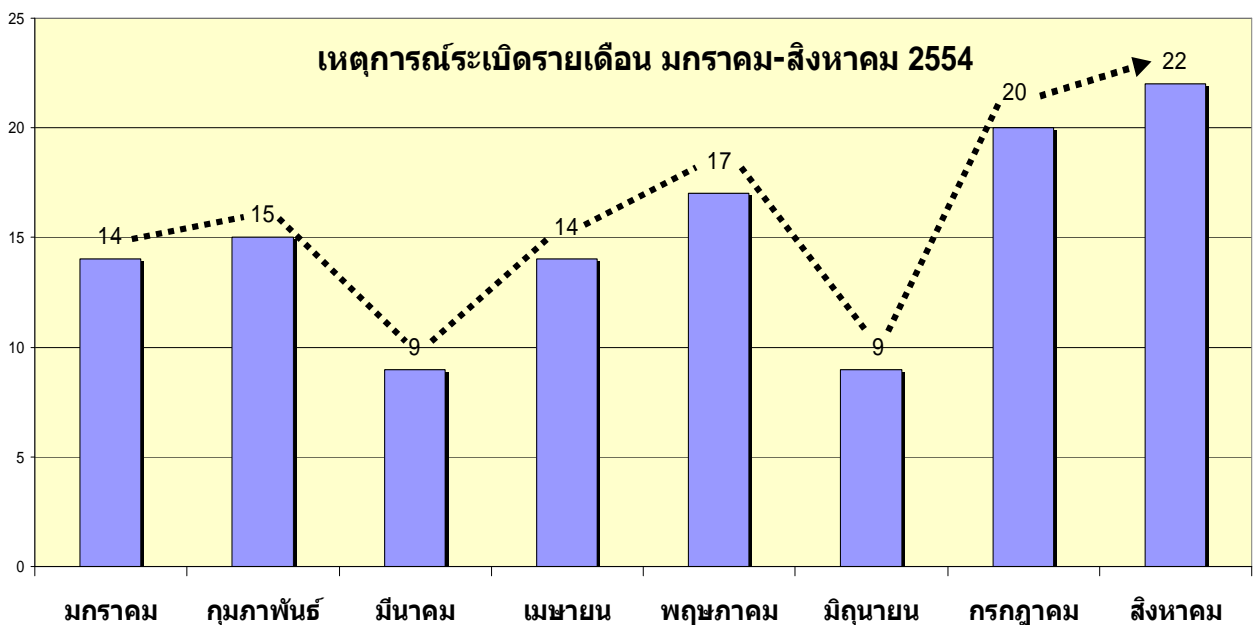
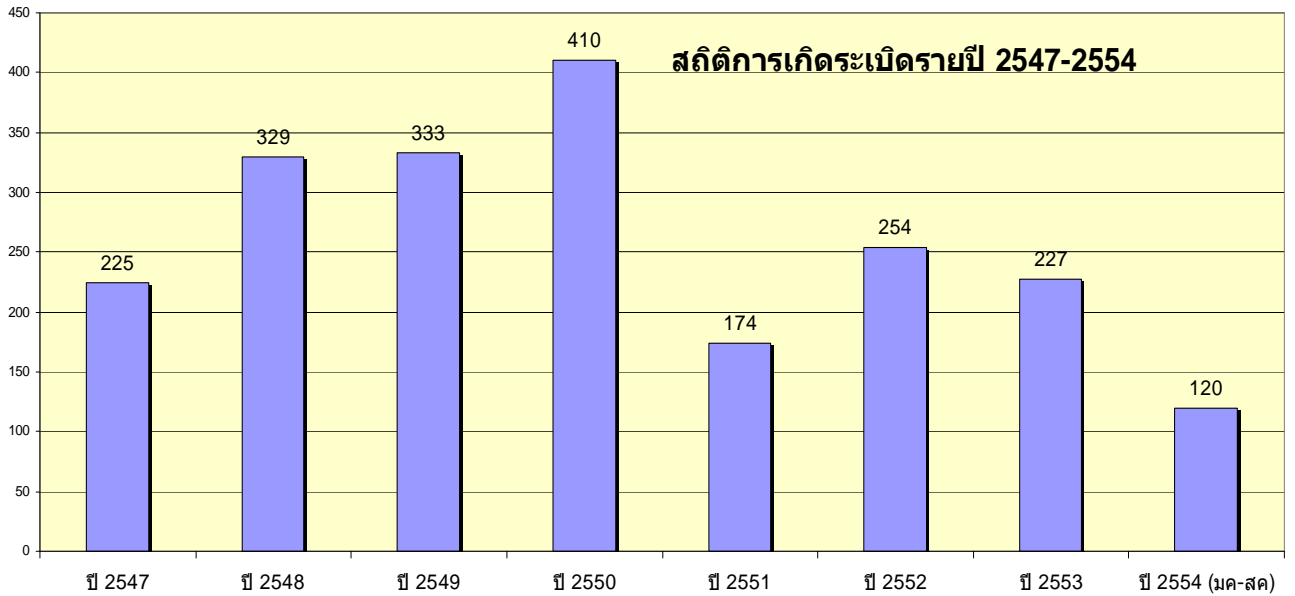
ความถี่ในการก่อเหตุแยกประเภทเหตุการณ์รายเดือน
ระยะเวลา 92 เดือน (มกราคม 2547 - สิงหาคม 2554)



ในระยะเวลาสองเดือนที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าแนวโน้มของการเร่งกระแสดความรุนแรงมีความเด่นชัดมาก เป็นการเร่งด้วยการก่อเหตุการความรุนแรงด้วยวิธีการต่างๆ กัน ทั้งการยิงสังหารเหยื่อที่เป็นครู โจมตีชุดคุ้มครอง พระ ทหารพราน ด้วยวิธีการสังหารเหยื่อด้วยความรุนแรงเหยี่ยมโหด เช่น การฆ่าแล้วจุดไฟเผา ร่าง การช่มโจมตี และจู่โจมเข้ายิงสังหารเป็นรายตัวในลักษณะการสังหารหมู่ หรือการใช้ระเบิดในเขตเมืองพร้อมกันหลายๆ จุด ดังเช่น เหตุที่เกิดในอำเภอสุโขทัยเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2554

สิ่งที่ปรากฏอย่างชัดเจนก็คือ “แบบแผน” ของการก่อความรุนแรง มีลักษณะการขับเคื่อนอย่างมีเป้าหมาย ดำเนินการในหลายพื้นที่ในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน มีแนวโน้มเป็นการประสานการโจมตี เริ่มตั้งแต่ช่วงสิบวันสุดท้ายของเดือนถือศีลอด (ในเดือนสิงหาคม 2554) ต่อเนื่องมาจนถึงเดือนกันยายน สิ่งที่เห็นก็คือการใช้ความรุนแรงด้วยการระเบิดทุกชนิดไม่ว่าการใช้จักรยานยนต์บอมบ์และคาร์บอมบ์ การโจมตีด้วยทุ่นระเบิดแสวงเครื่อง (IED) มีระดับความถี่สูงขึ้นตั้งแต่เดือนมกราคม 2554 เป็นต้นมาจนถึงเดือนสิงหาคม

นอกจากนี้ การโจมตีเป็นกระแสที่สูงโด่งขึ้นอย่างชัดเจนหลังจากการตั้งรัฐบาลใหม่ของพรรคเพื่อไทย ที่นำโดยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เมื่อพิจารณาถึงลักษณะโจมตีดังกล่าว จึงเป็นการก่อเหตุการที่มีเป้าหมายชัดเจนทางการเมืองในเชิงสัญลักษณ์ มีใช้การก่อเหตุด้วยแรงจูงใจทางอาชญากรรมหรือการค้ายาเสพติดอย่างที่มีคนพยายามจะตีความไปทางนั้นโดยขาดการวิเคราะห์ทำความเข้าใจบริบททางการเมืองและตรรกะความหมายในการใช้ความรุนแรงที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่



กล่าวในอีกแง่หนึ่ง แม้ว่าจะมีความพยายามใช้คำอธิบายบางชุดมาเชื่อมโยงสาเหตุของความรุนแรงให้เข้ากับปัญหาอื่น เช่น ปัญหายาเสพติดในพื้นที่ คำอธิบายดังกล่าวแม้จะน่ารับฟังอยู่ไม่น้อย แต่หลักฐานจากหน่วยราชการที่ทำงานโดยตรงในเรื่องยาเสพติดและเฝ้าติดตามเรื่องนี้อย่างใกล้ชิดมาเป็นเวลานานนับปี แสดงให้เห็นว่าความเชื่อมโยงของปัญหายาเสพติดกับปัญหาการก่อความไม่สงบโดยตรง ยังไม่มีความชัดเจน ไม่เป็นระบบและกระจัดกระจายมาก

ข้อเท็จจริงที่ควรตระหนักก็คือ มีเหตุการณ์ “บางเหตุการณ์” เท่านั้นซึ่งเจ้าหน้าที่ด้านการปราบปรามยาเสพติดมีหลักฐาน “เป็นวิทยาศาสตร์” สามารถเชื่อมโยงกับกลุ่มก่อเหตุความไม่สงบ จากจำนวนการก่อเหตุรายปีทั้งหมดนับจำนวนมากกว่าพันครั้ง นอกจากนี้ จากการตรวจสอบข้อมูลประวัติส่วนบุคคลของเยาวชนกลุ่มเสี่ยงยาเสพติดในหมู่บ้านและชุมชนจำนวนมาก ประมาณ 8,000-10,000 คนที่เคยเข้าร่วมโครงการฟื้นฟูและบำบัดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐด้านการป้องกันยาเสพติดและฝ่ายทหารในรอบสองสามปีที่ผ่านมา ปรากฏว่ามีจำนวนไม่ถึง 5% ที่มีหลักฐานว่ามีผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับขบวนการก่อความไม่สงบในแต่ละพื้นที่

ดังนั้นคำอธิบายที่น่าเชื่อถือมากกว่าจึงเป็นเรื่องตัวแปรในทางการเมือง/อุดมการณ์ โดยเฉพาะผลกระทบของนโยบายของรัฐบาลต่อการแก้ปัญหาในพื้นที่และปฏิบัติการเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบอย่างเป็นระบบ มีลักษณะเป็นขบวนการที่มีวัตถุประสงค์อย่างชัดเจนในเรื่อง “การเมืองแห่งอัตลักษณ์” ของคนส่วนใหญ่ในพื้นที่จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ปัจจัยดังกล่าวน่าจะเป็นปัจจัยที่มีความหมายสำคัญ มีหลักฐานน่าเชื่อถือและมีน้ำหนักเหตุผลในการอธิบายสถานการณ์ความรุนแรงมากกว่า ความเข้าใจที่ชัดเจนดังกล่าวจะช่วยนิยามความหมายของแนวทาง นโยบายและวิธีการแก้ไขปัญหาความไม่สงบทั้งหมดด้วย

พลวัตทางการเมืองและความรุนแรง

ในอีกด้านหนึ่ง เราอาจจะมองเห็น “ความหมายและสัญญาณ” ของความรุนแรงและความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้จากการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์และการปรับตัวทางนโยบายรัฐเกี่ยวกับปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในรอบ 7 ปีกับอีก 8 เดือนที่ผ่านมาภายใต้รัฐบาล 6 ชุดที่เข้ามาบริหารประเทศ โจทย์ที่น่าคิดวิเคราะห์ก็คือ การเปลี่ยนแปลงสถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความหมายในทางการเมืองและมีปฏิสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายของรัฐอย่างไร?

เหตุการณ์ความรุนแรงเริ่มพุ่งสูงขึ้นในสมัยรัฐบาลพรรคไทยรักไทยของอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ หลังจากรณีการปล้นค่ายกรมหลวงนราธิวาสราชนครินทร์ ที่ตั้งอยู่ในบริเวณบ้านปิเหล็ง อำเภอเจาะไอร้อง จังหวัดนราธิวาส ในวันที่ 4 มกราคม 2547 หลังจากนั้นเหตุการณ์ความรุนแรงมากยิ่งขึ้นโดยเฉพาะในช่วงเดือนเมษายน 2547 ในกรณีการเกิดเหตุความรุนแรงที่มีสยิดกรือเซะ จังหวัดปัตตานีและที่อื่นๆ อีกหลายแห่งในจังหวัดยะลา ยังผลให้คนร้ายเสียชีวิต 107 ศพ บาดเจ็บ 6 คน ถูกจับกุม 17 คน เจ้าหน้าที่เสียชีวิต 5 นาย บาดเจ็บ 15 นาย ไม่กี่เดือนต่อมาก็เกิดเหตุการณ์ตากใบในวันที่ 25 ตุลาคม ทำให้มีผู้เสียชีวิตอย่างน้อย 85 คน

ในปี 2548 เหตุการณ์ความรุนแรงได้ขยายตัวในระดับที่สูงขึ้นอย่างมาก โดยเฉพาะในเดือนเมษายนและพฤษภาคม จนกระทั่งในเดือนกรกฎาคม ปี 2548 เกิดเหตุการณ์ความไม่สงบในเขตเทศบาลนครยะลา มีการโจมตีโรงไฟฟ้าในเวลากลางคืน ทำให้ตำรวจเสียชีวิต 2 นาย และประชาชนบาดเจ็บ 23 คน ส่งผลให้ไฟฟ้าดับทั้งเมืองเป็นเวลาหลายชั่วโมง หลังจากคลื่นกระแสเหตุการณ์ความรุนแรงครั้งนั้น รัฐบาลทักษิณได้ออกพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

ลักษณะที่สำคัญของการตอบโต้สถานการณ์ในสมัยรัฐบาลทักษิณก็คือการใช้มาตรการอย่างรุนแรงในการปราบปรามตอบโต้กลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ มีการจัดตั้งกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือ กอ.สสส.จชต. ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 69/2547 เพื่อดูแลแก้ไขปัญหาเป็นพิเศษ นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้ง

คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) ในวันที่ 28 มีนาคม 2548 เพื่อศึกษาปัญหาการแห้ง้าและปัญหาเชิงโครงสร้างของความไม่สงบในภาคใต้ แต่ทว่าสาระสำคัญของนโยบายที่กษนิอันเป็นที่ทราบกันก็คือการใช้ง่ำลังในการปราบปราม โดยเน้นที่การปฏิบัติการของตำรวจ ทั้งอย่างเปิดเผยและไม่เปิดเผย จนเป็นเหตุให้ความรุนแรงยิ่งเพิ่มความเข้มข้นขึ้นในช่วงปี 2547-2549

ระดับความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้พุ่งขึ้นสู่ระดับสูงสุดในช่วงรัฐบาลทักษิณ/พรรคไทยรักไทย มีเหตุการณ์ความรุนแรงมากเป็นพิเศษถึงสี่ครั้ง คือ ในเดือนเมษายน 2547 เกิดเหตุการณ์ความไม่สงบสูงถึง 272 ครั้ง เดือนพฤษภาคม 2548 มีเหตุการณ์สูงสุดเป็นประวัติการณ์ถึง 344 ครั้ง ในขณะที่เดือนมิถุนายน 2548 มีเหตุการณ์ความรุนแรงสูงถึง 313 ครั้ง และในเดือนสิงหาคม 2549 ที่เกิดเหตุการณ์ความไม่สงบมากถึง 236 ครั้ง ในสถานการณ์เช่นนี้ เหตุการณ์ความรุนแรงอันถูกบันทึกในความทรงจำกันอย่างมากก็คือ **กรณีมัสยิดกรือเซะ** และ **กรณีตากใบ**

ข้อสังเกตอีกด้านหนึ่งก็คือ เหตุการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นในช่วงปี 2547-2549 มีลักษณะแบบแผนสำคัญคือ ในหลายกรณีมักจะเป็นรูปการโจมตีก่อเหตุพร้อมกันหลายพื้นที่ ตัวอย่างเช่น ในเดือนมิถุนายน 2549 เกิดเหตุปุพรม 54 จุดทั่ว 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่วนใหญ่เป็นระเบิดแสวงเครื่องขนาดเล็ก โดยมุ่งก่อเหตุในพื้นที่เป้าหมายหลากหลาย เหตุรุนแรงยังต่อเนื่องอีกสองสามวันหลังจากนั้น ในเดือนสิงหาคม 2549 เกิดเหตุปุวนกว่า 122 จุดกระจายอยู่ใน 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ในเวลาไล่เลี่ยกัน ด้วยรูปแบบตั้งแต่วางระเบิด วางเพลิง โปรมตะปุเรือใบ เผายางรถยนต์ ฯลฯ และในเดือนกันยายน 2549 เกิดระเบิดยานชุมชนและยานนักท่องเที่ยว 7 จุดกลางเมืองหาดใหญ่ เสียชีวิต 5 ราย บาดเจ็บกว่า 60 ราย เหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นในวันที่ 16 กันยายน 2549 หรือประมาณสามวันก่อนการรัฐประหารที่กรุงเทพ

ในช่วงเวลาเดียวกันกับวิกฤตการณ์ทางการเมืองในกรุงเทพซึ่งมีการสร้างกระแสการต่อต้านทักษิณ การรัฐประหารในวันที่ 19 กันยายน 2549 ก็เกิดขึ้นตามมา อาจจะด้วยความบังเอิญหรือไม่ก็ได้ที่กระแสการเมืองในกรุงเทพเป็นสถานการณ์ที่อุบัติคู่ขนานไปกับกระแสความรุนแรงภาคใต้ที่ความถี่และความเข้มข้นสูงขึ้นมากในเดือนสิงหาคมหรือหนึ่งเดือนก่อนหน้านั้น อย่างไรก็ตาม ผลที่ตามมาจากการยึดอำนาจก็คือ รัฐบาลที่ได้มาจากอำนาจทหารคือพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์กลับมีจุดเด่นที่การออก “นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้” โดยมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 206/2549 เป็นธงนำ ทำให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) มีบทบาทนำในทางยุทธศาสตร์และยุทธการ และศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ก็ถูกฟื้นฟูกลับมาอีกหลังจากถูกรัฐบาลทักษิณยุบเลิกไปก่อนหน้านี้

ศอ.บต. ยุคใหม่ถูกกำหนดบทบาทให้มีหน้าที่ประสานงานในงานพลเรือนและการพัฒนาเศรษฐกิจ จุดเด่นในการใช้เครื่องมือแก้ปัญหภาคใต้ของรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ก็คือการออกพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ซึ่งให้อำนาจแก่ กอ.รมน. ในการกำกับ ศอ.บต. เพื่อการดำเนินนโยบายความมั่นคงเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ นอกจากนี้ ในมาตรา 21 ของกฎหมายดังกล่าว ยังระบุไว้ว่าผู้กระทำผิดอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงแต่กลับใจเข้ามาขอตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ศาลอาจสั่งให้ส่งผู้ต้องหานั้นเข้ารับการอบรม ณ สถานที่ที่กำหนดเป็นเวลาไม่เกินหกเดือนได้ นับเป็นการเปิดทางให้กับแนวทางการประนีประนอมและเจรจาเพื่อยุติความรุนแรงในอีกแบบหนึ่งได้

กระนั้นก็ตาม ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปี 2550 กลับเพิ่มระดับสูงขึ้นอีก ดังจะเห็นได้จากในเดือนกุมภาพันธ์เกิดเหตุการณ์ความไม่สงบมากถึง 213 ครั้ง ต่อมาเดือนเมษายน เกิดเหตุการณ์ 210 ครั้ง และ

ในเดือนมิถุนายนเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบถึง 247 ครั้ง ฝ่ายความมั่นคงในขณะนั้น โดยเฉพาะกองทัพบกจึงได้เสริมกำลังขนาดใหญ่เข้าไปในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในกระบวนการดังกล่าวมีการระดมกำลังพลทั้งฝ่ายทหาร ตำรวจและกองกำลังฝ่ายพลเรือนสูงถึงกว่า 60,000 คน โดยระดมกำลังทหารทั้งจากกองทัพภาคที่ 1 ภาคที่ 2 และภาคที่ 3 เริ่มปฏิบัติการปิดล้อมตรวจค้นขนาดใหญ่ตามพื้นที่ความรุนแรง เช่น อำเภอบันนังสตา จังหวัดยะลา อำเภอรอแฉะ อำเภอสุไหงปาดี และอำเภอรือเสาะ จังหวัดนราธิวาส ภายใต้อำนาจกฎหมายพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (พ.ร.ก. ฉุกเฉิน) และอำนาจทหารตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 มีการดำเนินการของฝ่ายทหารจับกุมผู้ต้องสงสัยมากกว่า 3,000 คน ภายในปี 2550 เพียงปีเดียว (ซึ่งส่วนใหญ่จะถูกปล่อยตัวกลับในเวลาต่อมา)

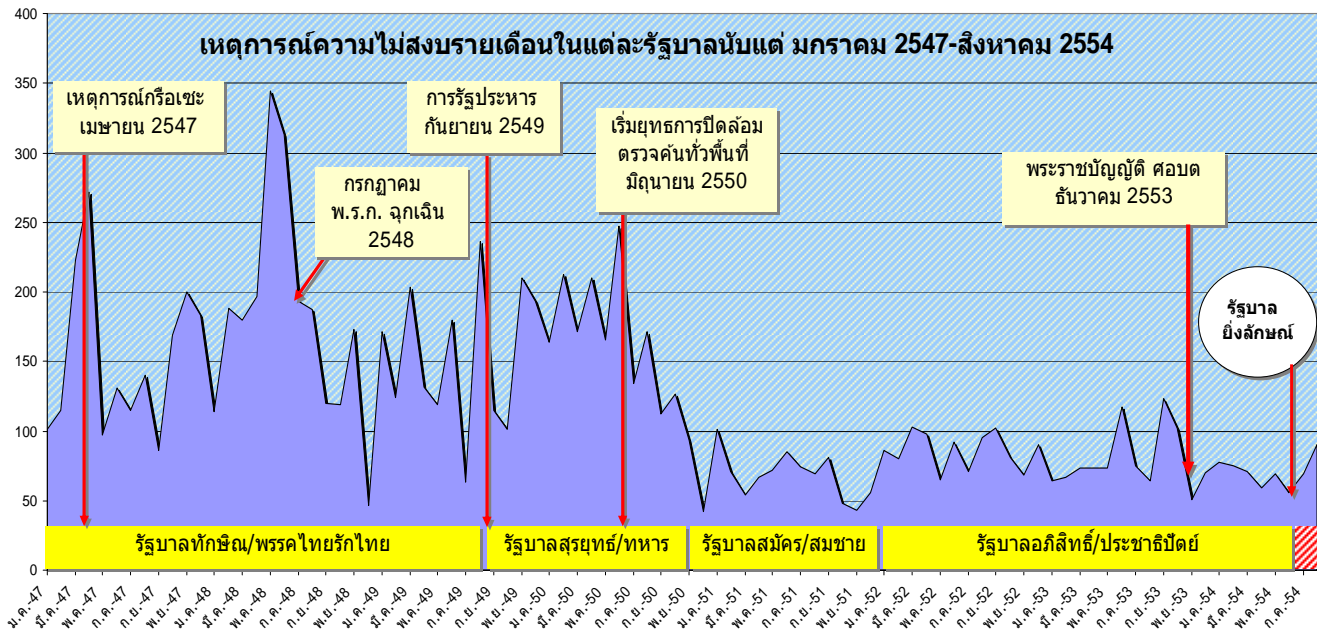
ดูเหมือนว่าระดับความถี่ของการก่อเหตุการณ์ความไม่สงบลดลงอย่างมีนัยสำคัญนับตั้งแต่ปี 2551 เป็นต้นมา แต่ควรเข้าใจด้วยว่า ข้อมูลอีกด้านหนึ่งก็ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการลดลงของจำนวนเหตุการณ์ความไม่สงบไม่มีความสัมพันธ์กับผลกระทบที่มีต่อจำนวนผู้สูญเสียจากเหตุการณ์ความรุนแรงรายวันและรายเดือน กล่าวในอีกแง่หนึ่ง การปฏิบัติการทางนโยบายในช่วงเวลาดังกล่าวมีผลต่อการตกลงของความถี่หรือจำนวนครั้งของเหตุการณ์ความไม่สงบ แต่ดูเหมือนไม่มีนัยสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงอัตราการตายและบาดเจ็บรายเดือนแต่อย่างใด

ในช่วงสมัยรัฐบาลสมัครและรัฐบาลสมชาย สถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีลักษณะคงที่ขึ้นๆ ลงๆ แบบเดียวกัน รัฐบาลอยู่กับปัญหาการเมืองเรื่องขบวนการเสื้อเหลืองในกรุงเทพฯ เสียจนไม่มีเวลาดูเรื่องปัญหาความไม่สงบในภาคใต้อย่างจริงจัง ถึงตอนนี้ เมื่อเวลาผ่านไป ปัญหาภาคใต้ได้ก่อตัวเป็นแบบแผนความรุนแรงที่มีความคงที่ (Constant Violence) และมีชีวิตของตัวเองโดยอิสระไปแล้ว

ในช่วงรัฐบาลอภิสิทธิ์และพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเริ่มตั้งแต่เดือนธันวาคม 2551 ได้มีความพยายามในการแก้ปัญหาโดยนโยบายภาคใต้ด้วยการสร้างภาวะสถาบัน (institutionalization) และปรับโครงสร้างของการจัดการนโยบายด้วยคณะรัฐมนตรีภาคใต้ซึ่งเป็นคณะกรรมการรัฐมนตรีและข้าราชการฝ่ายต่างๆ ที่ดูแลปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีการตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีพัฒนาพื้นที่พิเศษ 5 จังหวัดชายแดนใต้ขึ้นมาเพื่อกำหนดแผนและนโยบายพัฒนา นอกจากนี้ ยังมีการปรับปรุงโครงสร้างของ ศอ.บต. ให้เป็นโครงสร้างที่เป็นทางการและมีความยั่งยืนโดยออกพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 ทำให้องค์กรดังกล่าวเป็นองค์กรนิติบุคคลและมีอำนาจในการดูแลการพัฒนาและการบริหารในส่วนของพลเรือน แยกออกมาจากความรับผิดชอบของทหารหรือ กอ.รมน.

อีกด้านหนึ่งรัฐก็ดำเนินการตามโครงการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ เพื่อสนองตอบความยากไร้ทางวัตถุ เน้นการเคารพต่อสิทธิมนุษยชน เพิ่มการใช้นิติวิทยาศาสตร์ กล้องซีซีทีวี และการใช้เทคโนโลยีเพื่อการจับกุมและดำเนินคดี ส่งเสริมให้คนท้องถิ่นเข้าร่วมในงานความมั่นคง เช่นการเพิ่มขยายกำลังผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และกองกำลังอาสาสมัครรักษาดินแดน (อ.ส.) จำนวนมาก การจ้างงานบัณฑิตอาสาสมัครซึ่งเป็นคนในพื้นที่

แก่นแกนของงานการเมืองนำการทหารในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ก็คือการให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจและแผนโครงการพัฒนาพิเศษจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยทุ่มงบประมาณจำนวนมากเข้าไปทำให้เกิดโครงการพัฒนาเพื่อยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิต การพัฒนาฟื้นฟูเศรษฐกิจและการลงทุน และการพัฒนาเชื่อมโยงเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยมี ศอ.บต.เป็นตัวประสานงานและตัวขับเคลื่อนที่สำคัญ

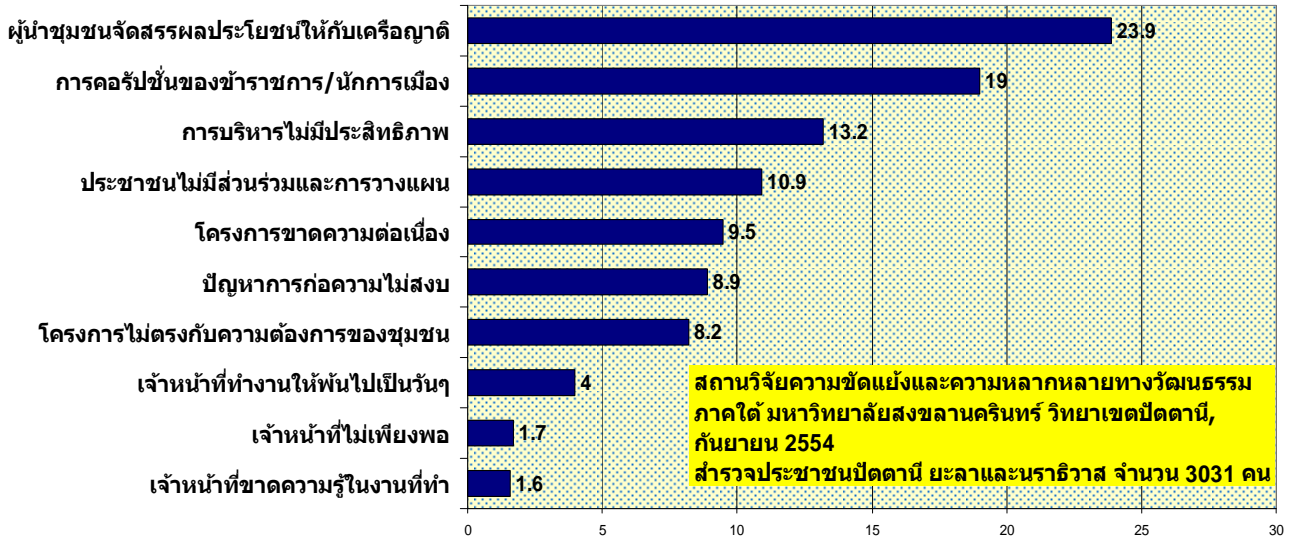


แต่เหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็ยังคงที่สูงต่ำอยู่ในระดับเดิม ในบางเดือนก็เกิดเหตุการณ์ค่อนข้างรุนแรงทั้งในปี 2552 และ 2553 ตัวอย่างเช่นในเดือนมีนาคม 2552 มีเหตุการณ์ความไม่สงบจำนวน 103 ครั้ง เดือนกันยายน 2552 จำนวน 102 ครั้ง เดือนกรกฎาคม 2553 จำนวน 117 ครั้ง เดือนกันยายน 2553 จำนวน 123 ครั้ง และเดือนตุลาคม 2553 จำนวน 102 ครั้ง ข้ออ้างที่ว่ารัฐบาลนี้สามารถลดระดับความรุนแรงของเหตุการณ์ความไม่สงบได้นั้นจึงยังเป็นเรื่องที่น่าสงสัยอยู่

นอกจากนี้ จากการประเมินผลในทางวิชาการ โครงการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นที่ลงไปในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในระหว่างช่วงปี 2553 ที่ผ่านมา แม้จะเป็นที่พอใจของประชาชนจำนวนไม่น้อยที่ได้รับผลประโยชน์ เช่น การแจกข้าว แพะ ไก่ และปลาตุก แต่ก็ยังคงถูกวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชนว่ามีลักษณะสั่งการจากบนสู่ล่าง และไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างแท้จริง

ปัญหาที่ถูกระบุก็คือผลประโยชน์มักจะตกอยู่กับผู้นำท้องถิ่น เกิดปัญหาความไม่โปร่งใสของข้าราชการและนักการเมืองที่มีหน้าที่รับผิดชอบ และปัญหาการบริหารงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ นี่คือนโยบายของประเทศไทยที่มักจะเกิดขึ้นประจำ

อะไรเป็นสาเหตุที่แผนพัฒนาพื้นที่พิเศษไม่ประสบความสำเร็จ (% ผู้ตอบ)



บทสรุป: แนวทางการแก้ปัญหาจะย่ออยู่กับที่หรือก้าวต่อไป?

ในช่วงระหว่างการเลือกตั้ง พรรคเพื่อไทยเริ่มรุกทางการเมืองด้วยการเสนอนโยบาย “การปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษ” อันสอดคล้องกับกระแสข้อเรียกร้องของนักวิชาการและภาคประชาสังคมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เสนอรูปแบบปัตตานีมหานครเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นพิเศษภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญและเป็นแนวทางแก้ปัญหาความขัดแย้งอย่างสันติวิธี แม้ว่าผู้สมัครเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรของพรรคเพื่อไทยจะไม่ได้รับเลือกตั้งแม้แต่ที่นั่งเดียวในเขตการเลือกตั้งทุกเขตในภาคใต้ แต่คำสัญญาทางการเมืองกับมหาชนยังคงมีอยู่นอกจากนี้แล้ว ในทุกเขตเลือกตั้งของพื้นที่จังหวัดปัตตานี ยะลาและนราธิวาส ถ้านับคะแนนเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งจากพรรคการเมืองที่ชูประเด็นวาระนโยบายเขตปกครองแบบพิเศษรวมกันจากทุกพรรค รวมทั้งพรรคมาตุภูมิและพรรคเพื่อไทยด้วย ผู้สมัครเลือกตั้งจากพรรคที่มีนโยบายปฏิบัติการปกครองแบบกระจายอำนาจ และปรับโครงสร้างอำนาจจะมีคะแนนเสียงมากกว่าพรรคที่เสนอรูปแบบการปกครองและการบริหารแบบเดิมในทุกเขตเลือกตั้ง แต่ที่พรรคดังกล่าวไม่ได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้งเพราะแข่งกันตัดคะแนนกันเอง แต่ความหมายที่ซ่อนเร้นอยู่ก็คือ อาณัติสัญญาทางการเมืองที่ประชาชนจำนวนมากสนับสนุนวาระเรื่องการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นให้เป็นแบบพิเศษ

ข้อเสนอวาระเรื่องการปกครอง (governance agenda) สะท้อนความเข้าใจต่อรากเหง้าของปัญหา สิ่งที่ต้องจะต้องสนใจก็คือ การคิดถึงปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของคนในสังคมเราไม่หลุดไปจากกรอบเดิมที่วนไปวนมาอยู่ตลอด เพราะแต่ละครั้งที่มีผู้ศึกษาหรือการกำหนดนโยบายใหม่ ก็พยายามจะมาวิเคราะห์อะไรใหม่ๆ ละเลยไม่ยอมดูองค์ความรู้หรือสิ่งที่มีการศึกษาวิจัยและพูดคุยกันไปแล้วในหลายประเด็น ข้อเสนอใหม่บางอย่างก็ออกมาพูดซ้ำเดิมย่ออยู่กับที่ ทำให้ข้อสรุปมักจะวนกลับไปมา จนในที่สุด ก็ไม่รู้จักอธิบายอะไร กลับไปบอกกันว่าเป็นเรื่องอาชญากรรมธรรมดา “โจรกระจอก” หรือ “นักค้ายาเสพติด” ไปโน่นอย่างที่เป็นอยู่ในตอนนี้ ทั้งๆ ที่ข้อมูลหลักฐานก็ยังไม่ชัดเจนและขาดความน่าเชื่อถือ เป็นเพียงข้อสมมุติฐานเท่านั้น

ประเด็นปัญหาใจกลางที่สำคัญในที่นี้คือประเด็นชาติพันธุ์ และอัตลักษณ์ ถ้าปัญหารากเหง้าคือปัญหาชาติพันธุ์เป็นหลักและตามมาด้วยประเด็นทางศาสนาที่เกี่ยวกับชาติพันธุ์ แนวทางและยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาจะซับซ้อนกว่านี้ โมเดลจะซับซ้อนกว่านี้ในการแก้ความรุนแรงโดยตรง ประเด็นปัญหาอัตลักษณ์ชาติพันธุ์ศาสนาทำให้มีผลทางการเมืองที่กลายเป็นวิกฤติที่ไม่ตกตลอดมานับหนึ่งร้อยปีมาแล้ว ผลทางการเมืองก็คือ ทำให้รัฐขาดความชอบธรรม (legitimacy deficit) ในการจัดการทางการเมืองการปกครอง ไม่ว่าจะพยายามปรับแต่งในรูปแบบใดก็ตาม แต่หากยังอยู่ในกรอบเดิมก็เรียกได้ว่ายังแก้ไม่ได้ถูกจุด และทำให้หลุดประเด็นตลอดมา ปัญหาที่ดำรงอยู่ก็จะยังไม่หยุด เพราะ "โครงสร้างอำนาจไม่เปลี่ยน"

แล้วจะปรับอย่างไร? ประเด็นสำคัญก็คือจะต้องแก้ที่รากเหง้า คือ ประเด็นชาติพันธุ์ศาสนา และสร้างความชอบธรรมในกระบวนการเมืองการปกครองขึ้นใหม่ ซึ่งรูปแบบการปกครองแบบท้องถิ่นพิเศษจะตอบโจทย์ตรงเป้ากว่า เหมาะสมกว่าการปรับโครงสร้าง "การบริหารให้เป็นเอกภาพ" ดังที่เป็นมา หรือข้อเสนออื่นๆ ถ้าเปลี่ยนโครงสร้างแล้วประเด็นอื่นที่พูดถึง น่าจะถูกแก้ตกไปเกือบทั้งหมดอย่างเป็นระบบในเวลาไม่นานโดยผ่านกลไกใหม่ดังกล่าวที่ผ่านการควบคุมและตรวจสอบโดยพลังทางสังคม

เหล่านี้ คือ การแก้ปัญหาโดยพื้นฐาน แต่โมเดลต้องทำกันแบบบูรณาการโดยผ่านการพินิจวิเคราะห์จากหลายฝ่ายทุกภาคส่วนใน "พื้นที่กลาง" อย่างที่ขบวนการภาคประชาสังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้กำลังทำกันอยู่ในขณะนี้ ซึ่งจะได้ดำเนินการในกระบวนการหลายขั้นตอน-หลายมิติ-หลายภารกิจไปพร้อมๆกัน

เป้าหมายสุดท้ายของกระบวนการปรับโครงสร้างดังกล่าว ก็คือการแก้ปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงด้วยวิธีการสันติ ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะต้องเชื่อมโยงกับการสร้างพื้นที่ในการพูดคุยสานเสวนา (Dialogues) ระหว่างฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งเพื่อนำไปสู่การเจรจาแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในหนทางที่สันติด้วย ข้อเสนอจะต้องเป็นการเปลี่ยนแปลงในทางสันติ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปของความขัดแย้งที่ใช้ความรุนแรงไปสู่ความแตกต่างบนฐานความสันติยุติธรรมกับทุกฝ่าย สิ่งดังกล่าวจะเป็นพื้นฐานที่รองรับความชอบธรรมของรัฐในที่สุด

หมายเหตุ: เผยแพร่ครั้งแรกวันที่ 27 กันยายน 2554 ที่ www.deepsouthwatch.org/node/2305