

เมื่อก้าวข้ามหนึ่งร้อยเดือนของ สถานการณ์จังหวัดชายแดนใต้: เรากำลังจะไปทางไหน?

ศรีสมภาพ จิตรภิรมย์ศรี
ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ (DSW)
สถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ (CSCD)

4 กรกฎาคม 2555

deepsouth

ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ o Deep South Watch

อาคารเรือนพักรับรอง มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี ตำบลรูสมิแล อำเภอเมือง จังหวัดปัตตานี

www.deepsouthwatch.org

เมื่อก้าวข้ามหนึ่งร้อยเดือนของสถานการณ์จังหวัดชายแดนใต้: เรากำลังจะไปทางไหน?

ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี

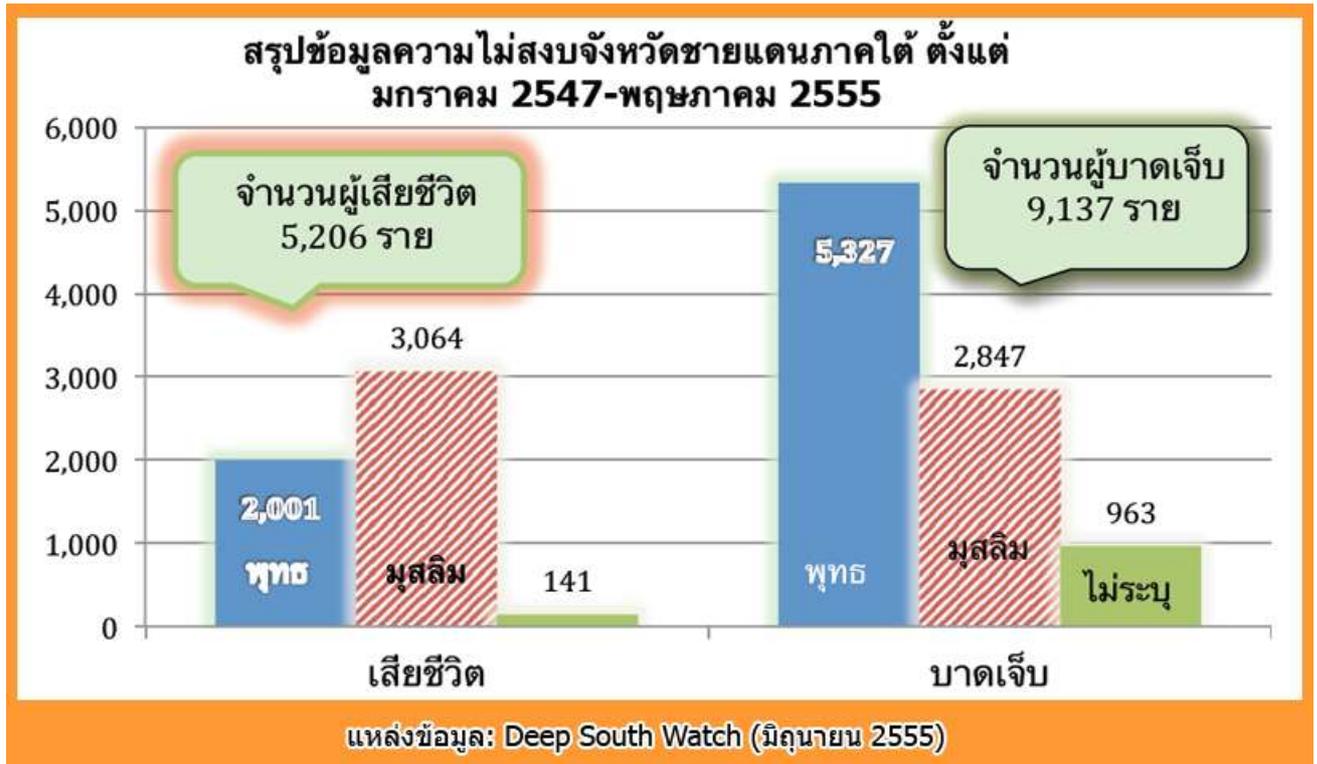
ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้

สถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ มอ. ปัตตานี

ในวันนี้ เหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงดำเนินต่อไป พร้อมด้วยความเป็นพลวัต และซับซ้อนของสถานการณ์ พัฒนาการของความรุนแรงได้นำเราไปสู่สภาวะที่เรียกว่า “ความยืดเยื้อเรื้อรังของความขัดแย้ง” ไปแล้ว ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้รายงานให้เห็นข้อมูลว่าในรอบ 101 เดือนของความรุนแรงที่ผ่านมา เหตุการณ์ที่เริ่มไต่ระดับสูงมาตั้งแต่ 4 มกราคม 2547 ถึง 31 พฤษภาคม 2555 หรือก้าวข้ามเข้าสู่ปีที่ 9 ของความรุนแรง มีเหตุการณ์ความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้จำนวน 11,754 เหตุการณ์ ซึ่งยังผลทำให้มีผู้เสียชีวิตและได้รับบาดเจ็บรวมกันประมาณ 14,343 ราย ในจำนวนนี้ประกอบไปด้วยผู้เสียชีวิต 5,206 รายและ มีผู้ได้รับบาดเจ็บอีกประมาณ 9,137 ราย ทุกวันทุกคืนเรายังคงได้รับข่าวสารเกี่ยวกับเหตุการณ์ความไม่สงบภาคใต้เกิดขึ้นตลอดเวลา

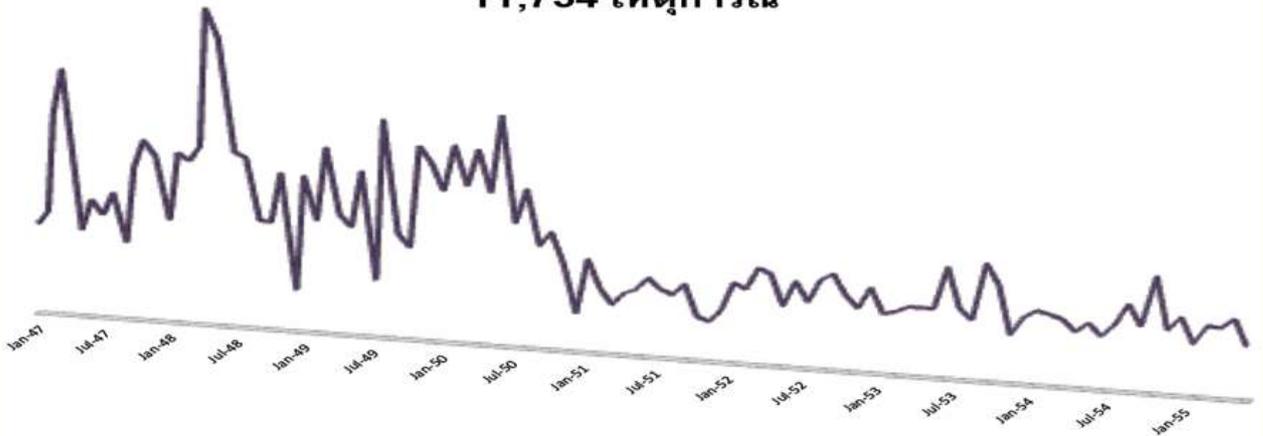
ความรุนแรงที่ซ้ำซากและยืดเยื้อ

คำถามก็คือว่าปรากฏการณ์ความรุนแรงนี้ได้สะท้อนความเป็นจริงอะไรบางอย่างที่เรามองไม่เห็นบ้าง? ปรากฏการณ์เช่นว่านี้ก็ความรุนแรงมีลักษณะที่ต่อเนื่องไม่มีวันหยุด เป็นความรุนแรงที่มีชีวิตและสามารถต่อชีวิตของตัวเองได้ แต่ทำไมจึงเป็นเช่นนั้น? และมันจะเดินต่อไปจนถึงจุดไหน? ความเป็นจริงที่ประจักษ์ชัดก็คือว่า ในรอบ 100 เดือนกว่าที่ผ่านมา สถานการณ์ความรุนแรงที่ภาคใต้ไม่เคยหรือไม่มีแนวโน้มว่าจะหยุดชะงักหรือลดน้อยถอยลงไปได้แต่อย่างใด หรือถ้าหากจะลดระดับลงในบางครั้ง ก็ไม่ใช่การลดระดับลงอย่างมีความหมายนัยสำคัญเลย



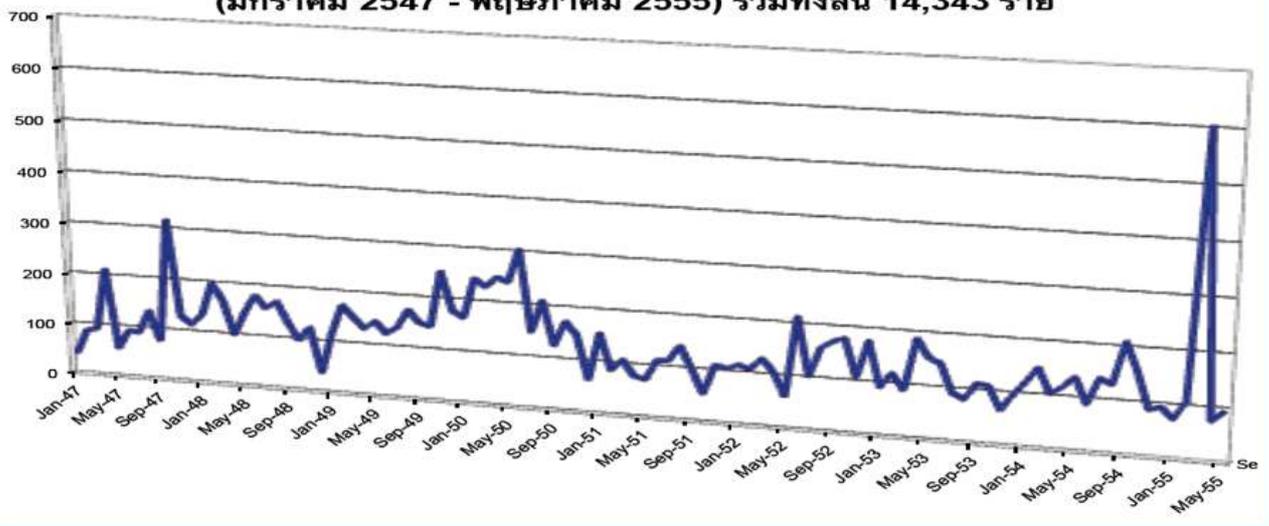
ภาพลักษณ์ของข้อสรุปดังกล่าว จะมองเห็นได้เด่นชัดจากการศึกษาแบบแผนของความรุนแรงที่เกิดขึ้นอย่างซ้ำแล้วซ้ำเล่า ลักษณะที่เห็นเหมือนกันก็คือ เริ่มตั้งแต่ในปี 2547 เป็นต้นมา สถานการณ์ความไม่สงบจะไต่บันไดสูงขึ้นเป็นอย่างมาก จนกระทั่งในปลายปี 2550 ก็ลดระดับลงอย่างมีนัยสำคัญ อันเป็นผลมาจากการระดมกำลังทหารและปฏิบัติการควบคุมอย่างเข้มข้นของรัฐโดยอาศัยการบังคับใช้กฎหมายพิเศษ คือ กฎอัยการศึก และ พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ โดยเป็นการใช้ความเข้มข้นของการปราบปรามและการควบคุมด้วยกำลัง แต่ก็ดังที่ทราบกันดี ตั้งแต่ปี 2551 เป็นต้นมา ระดับความสูญเสียจากความรุนแรงกลับมีลักษณะคงที่ ณ จุดนี้ การก่อรูปของความรุนแรงและความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้พัฒนาตัวเองไปสู่รูปแบบใหม่ กล่าวคือ ในขณะที่จำนวนครั้งของความรุนแรงหรือเหตุการณ์ความไม่สงบมีระดับลดลงไปบ้างจากห้วงปี 2547-2550 แต่อัตราการตายและบาดเจ็บจากเหตุการณ์ดังกล่าวไม่ได้ลดลงตามจำนวนเหตุการณ์ที่ลดลงไปด้วย ถ้าจะกล่าวในอีกแง่หนึ่ง จำนวนของการสูญเสียที่รวมเอาทั้งการตายและการบาดเจ็บนั้นกลับมีลักษณะคงที่หรือไม่ได้ลดลงอย่างมีนัยสำคัญเลย ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในระยะหลังจึงได้กลายรูปแบบลงไปเป็น ‘ความรุนแรงเชิงคุณภาพ’ หรือ ‘ความรุนแรงที่ยืดเยื้อเรื้อรัง’ ไปเสียแล้ว

**เหตุการณ์ความไม่สงบรายเดือน มกราคม 2547-พฤษภาคม 2555
11,754 เหตุการณ์**

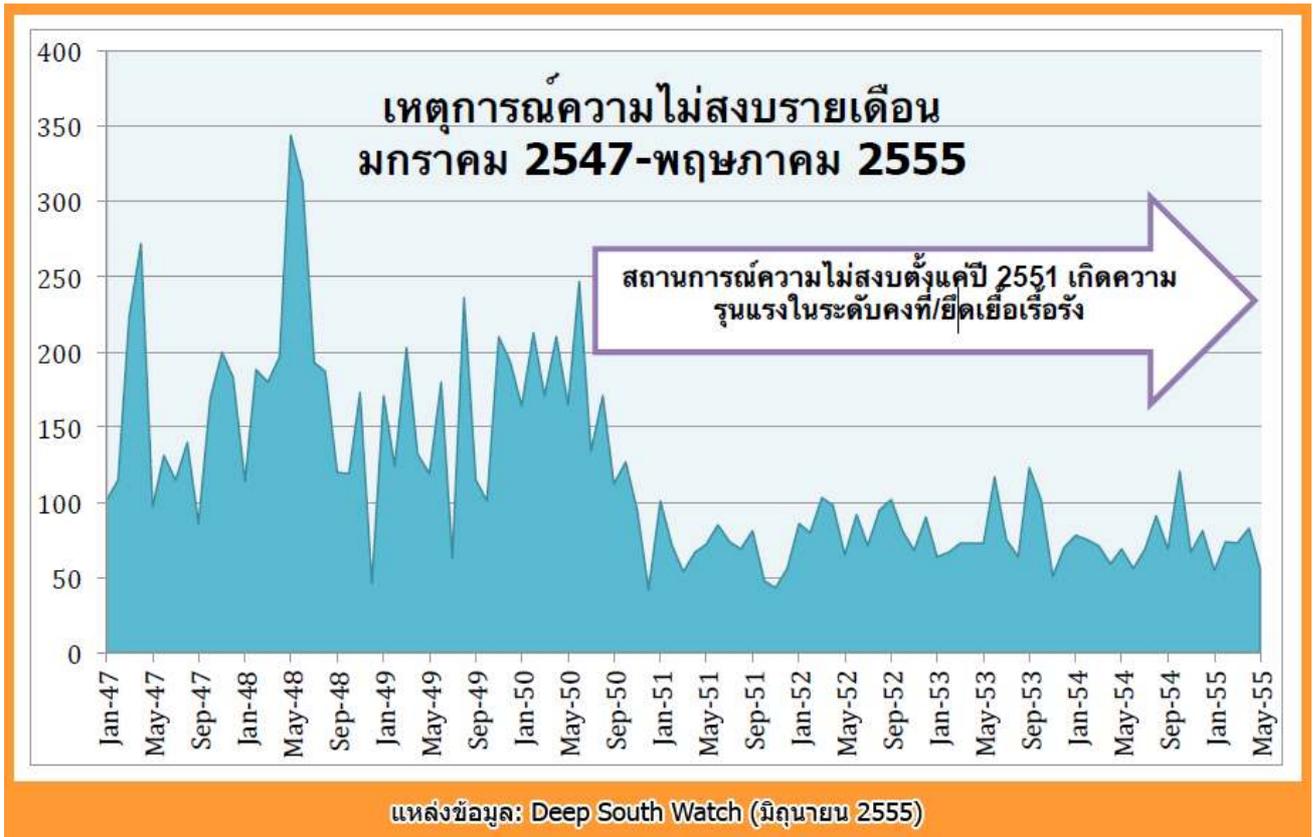


แหล่งข้อมูล: Deep South Watch (มิถุนายน 2555)

**แผนภูมิแสดงจำนวนผู้ที่ได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิต ช่วงระยะเวลา 101เดือน
(มกราคม 2547 - พฤษภาคม 2555) รวมทั้งสิ้น 14,343 ราย**

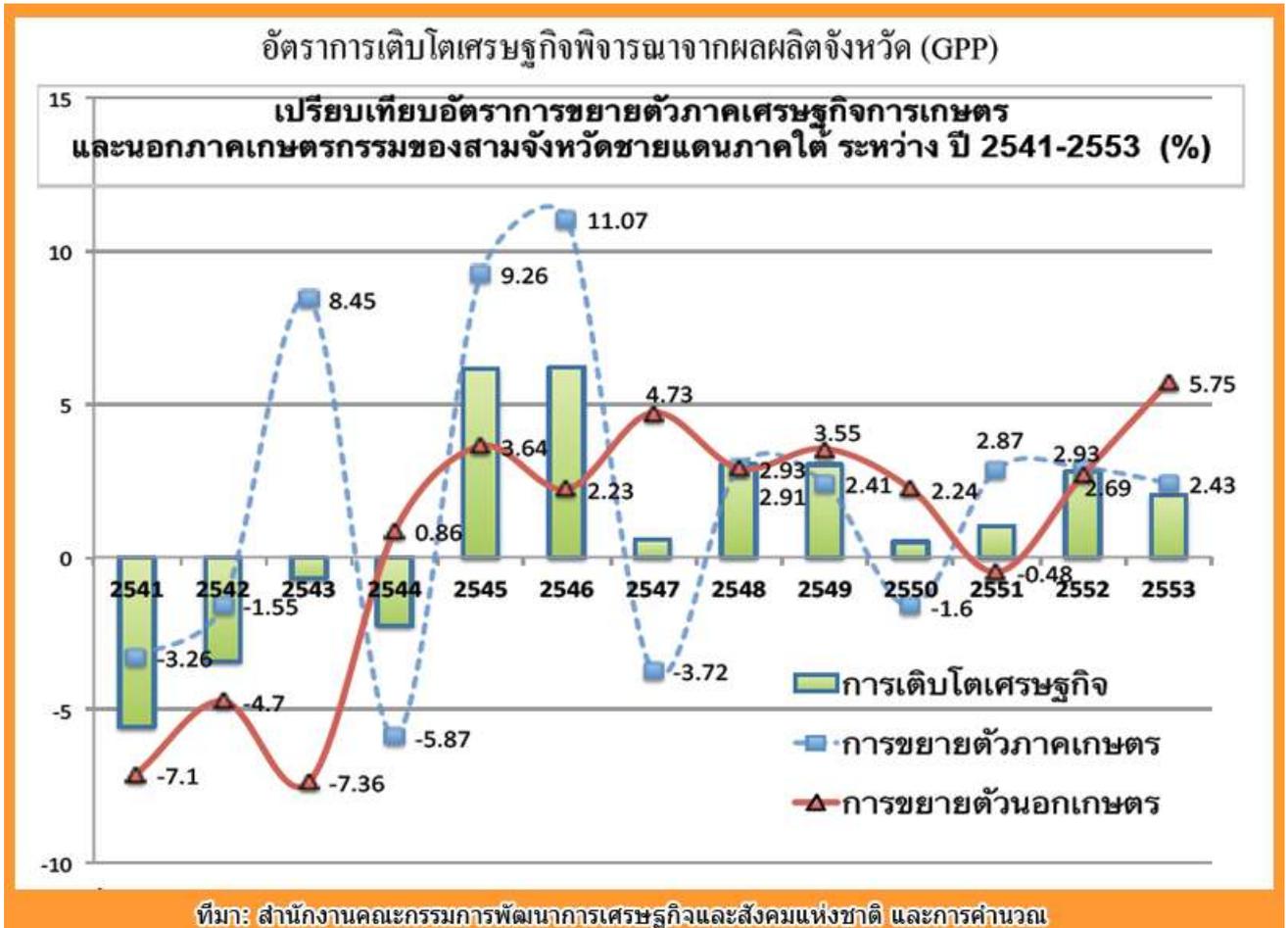


แหล่งข้อมูล: Deep South Watch (มิถุนายน 2555)



เศรษฐกิจตรงกับทฤษฎีพัฒนาอยู่หรือ?

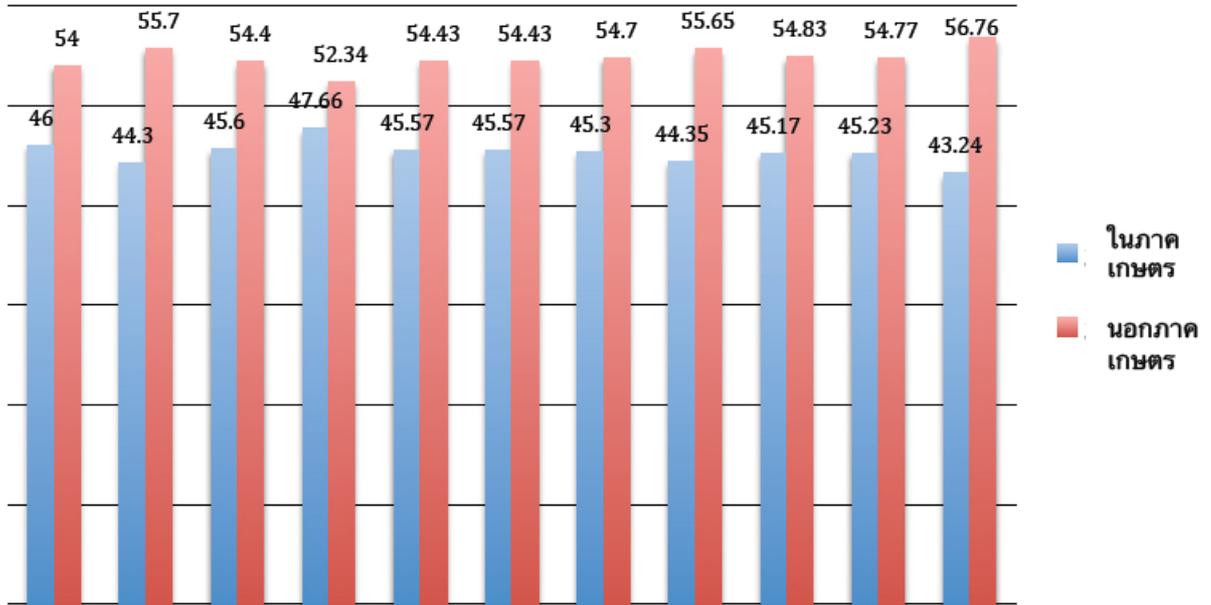
ความยืดเยื้อเรื้อรังของสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีผลกระทบอย่างมากในหลายด้าน ในทางเศรษฐกิจ จากข้อมูลทางด้านรัฐสภาชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลได้ทุ่มทรัพยากรงบประมาณแผ่นดินในระหว่างปี 2547-2556 เป็นเงินประมาณมากถึง 180,000 ล้านบาท เพื่อแก้ปัญหาการบริหารและการพัฒนาในสถานการณ์พิเศษของจังหวัดชายแดนภาคใต้ เมื่อพิจารณาจากข้อมูลเศรษฐกิจมหภาคในช่วงสิ้นปี 2547 อัตราการเจริญเติบโตของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้เพิ่มขึ้นเนื่องจากการทุ่มงบประมาณทางการทหารและความมั่นคงเพื่อควบคุมสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง แต่อัตราการเจริญเติบโตเศรษฐกิจของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นการขยายตัวในอัตราที่ลดน้อยลงจากก่อนปี 2547 พอถึงในปี 2550 อัตราการเจริญเติบโตของทั้ง 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ก็ลดลงเนื่องจากการเพิ่มขึ้นของต้นทุนในการผลิต โดยเฉพาะน้ำมัน ความหวังเกรงว่าจะเกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอยทั่วโลก และการยกระดับความรุนแรงใน 3 จังหวัดภาคใต้ในช่วงดังกล่าว แต่ในปี 2551 การเจริญเติบโตของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นในระดับเดิม ในปี 2552-2553 น่าสังเกตว่าอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ขยายตัวในระดับคงที่ประมาณปีละ 2% เนื่องจากการใช้จ่ายงบประมาณทางการทหารที่เพิ่มขึ้นและเริ่มได้รับผลจากการใช้แผนพัฒนาในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้



แต่สิ่งที่น่าสังเกตอีกด้านหนึ่งก็คือ จากงานวิจัยโครงสร้างเศรษฐกิจภาคใต้ โดยเฉพาะในช่วงที่เกิดสถานการณ์ความไม่สงบตั้งแต่ปี 2547 จนถึงปัจจุบัน ผลผลิตภาคการเกษตรจากที่เคยขยายตัวในระดับสูง กลับขยายตัวอยู่ในระดับต่ำสลับกับการหดตัวหรือการเติบโตในอัตราลบ แต่ภาคเศรษฐกิจที่ยังคงขยายตัวอย่างต่อเนื่องก็คือ “สาขานอกภาคเกษตร” ซึ่งก็หมายความว่าถึงส่วนใหญ่ของกิจกรรมในภาครัฐหรือรายจ่ายการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งการพัฒนาการศึกษาและสาธารณสุขอันเป็นกิจกรรมในภาครัฐ อาจกล่าวได้ว่าการที่ระบบเศรษฐกิจโดยรวมใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ยังรักษาระดับการขยายตัวอยู่ได้เล็กน้อยและไม่ถึงกับอยู่ในภาวะภาวะชะงักงันหรือล่มลงจากวิกฤตการณ์อันมาจากสถานการณ์ความไม่สงบและความผันผวนของเศรษฐกิจจากภายนอก เช่น วิกฤตราคาน้ำมันสูงขึ้น สาเหตุหลักก็คือการมีรายจ่ายภาครัฐพุงไว้ ดังนั้น ผลที่ตามมาอีกก็คือ แม้เศรษฐกิจจะยังอยู่ในสถานภาพที่คงขยายตัวได้ แต่ผลลัพธ์ในการยกระดับรายได้และพัฒนาคุณภาพคุณภาพชีวิตไม่ได้เป็นไปตามเป้าหมาย เพราะพื้นฐานเศรษฐกิจหลักหรือโครงสร้างการผลิตที่แท้จริงในการผลิตการเกษตรไม่ได้ขยายตัวไปด้วย

สัดส่วนผลิตภัณฑ์ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ระหว่างภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร
ปี พ.ศ.2543-2552 (ราคาคงที่ปี 2531)

ร้อยละ



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และการคำนวณ

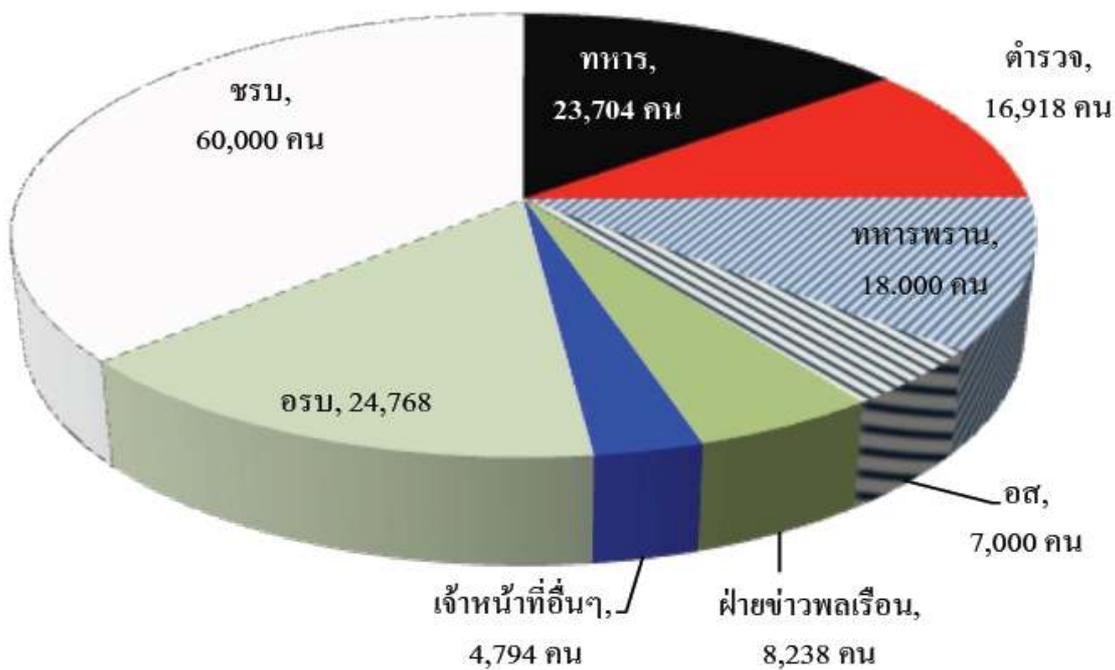
การระดมกองกำลังและความยืดหยุ่นของเหตุการณ์

สิ่งที่ทำให้เกิดความมั่นคงและการรักษาระบบเศรษฐกิจสังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่ให้ล่มสลายลงก็เพราะกิจกรรมที่มาจากรายจ่ายภาครัฐ ในบริบทเช่นนี้กลไกที่สำคัญคือการใช้กองกำลังติดอาวุธ ซึ่งรวมทั้งทหาร ตำรวจ ทหารพราน อาสาสมัครรักษาดินแดน (อส.) และกองกำลังที่มาจากชาวบ้านที่รัฐไปจัดตั้งติดอาวุธป้องกันตนเอง เช่น ชรบ. และ อรบ. ภายหลังจากการปรับตัวของโครงสร้างกองกำลังเป็นระยะเวลายาวนานนับตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ปลายปี 2550 เป็นต้นมา กระบวนการจัดการของรัฐได้ผ่านการปรับตัว การระดมกำลังทางการทหารและฝ่ายความมั่นคงจากทุกฝ่าย ซึ่งมีผลทำให้จำนวนบุคคลากรทางด้านความมั่นคงในปัจจุบันสูงถึง 163,422 คน ในจำนวนนี้ถ้าเรานับเฉพาะกองกำลังที่ติดอาวุธจริงๆ จะประกอบไปด้วยกองทหารและตำรวจอาชีพ กองกำลังกึ่งทหารกึ่งพลเรือน และกองกำลังติดอาวุธของชาวบ้านหรือพลเรือนติดอาวุธที่จัดตั้งโดยรัฐเพื่อป้องกันตนเอง จากการประมาณการกองกำลังทหารและตำรวจประจำการที่เป็นมืออาชีพมีจำนวน 40,622 คน กองกำลังกึ่งทหาร เช่น ทหารพราน และ อส. ประมาณ 25,000 คน นอกจากนี้ยังมีชาวบ้านหรือพลเรือนที่ติดอาวุธอีกประมาณ 84,768 คน รวมกำลังทั้งหมดประมาณ 150,350 คน เมื่อคิดจากประชากรในราว 2,000,000 คน ของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้และสี่อำเภอของจังหวัดสงขลา เรามีกองกำลังอาวุธฝ่ายรัฐอยู่ประมาณร้อยละ 7.5 ต่อประชากรทั้งหมดในพื้นที่นี้

กองกำลังฝ่ายความมั่นคงของรัฐที่มากมายถึงกว่า 150,000 คน ก็เพื่อสู้กับกองกำลังฝ่ายกลุ่มผู้ก่อความรุนแรงหรือขบวนการต่อสู้ของอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งแหล่งข่าวทางการทหารระบุว่ามียู่ประมาณ 9,616 คน !!!

การที่รัฐใช้กองกำลังฝ่ายความมั่นคงจำนวนมากทั้งทหารและพลเรือน อาสาสมัคร ทำให้จังหวัดชายแดนภาคใต้กลายเป็น “สภาวะทางการทหาร” (militarization) ที่เข้มข้น ซึ่งถ้ารวมกับมาตรการในการบังคับใช้กฎหมายพิเศษ เช่น กฎอัยการศึกและพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือ พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ โครงสร้างการปฏิบัติการทางการทหารที่ระดมพลังมาจากทั้งกองทัพภาคที่ 1 กองทัพภาคที่ 2 กองทัพภาคที่ 3 และกองทัพภาคที่ 4 ด้วยแล้ว เห็นได้ชัดว่าจะต้องใช้ต้นทุนทั้งที่เป็นตัวเงินและกำลังคนเป็นจำนวนมากเลยทีเดียว

ประมาณการกองกำลังติดอาวุธของรัฐในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ประมาณการ มิถุนายน, 2555)



แหล่งข้อมูล: การประมาณการของ Deep South Watch (มิถุนายน 2555)

ประเภทกองกำลัง	จำนวน (คน)
ทหารประจำการ	23,704
ตำรวจ	16,918
ทหารพราน	18,000
อส.	7,000
ฝ่ายข่าวพลเรือน	8,238
เจ้าหน้าที่ฝ่ายอื่นๆ	4,794
อรบ.	24,768
ชรบ.	60,000

แหล่งข้อมูล: การประมาณการของ Deep South Watch (มิถุนายน 2555)

องค์ประกอบกองกำลังติดอาวุธของรัฐในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีประมาณ 150,390 คน



แหล่งข้อมูล: การประมาณการของ Deep South Watch (มิถุนายน 2555)

ชนิดกองกำลัง	จำนวน
ทหาร/ตำรวจอาชีพ Professional	40,622
กองกำลังกึ่งทหาร (ทหารพราน/อส.) Paramilitaries	25,000
พลเรือนติดอาวุธ Militias	84,768
รวม	150,390

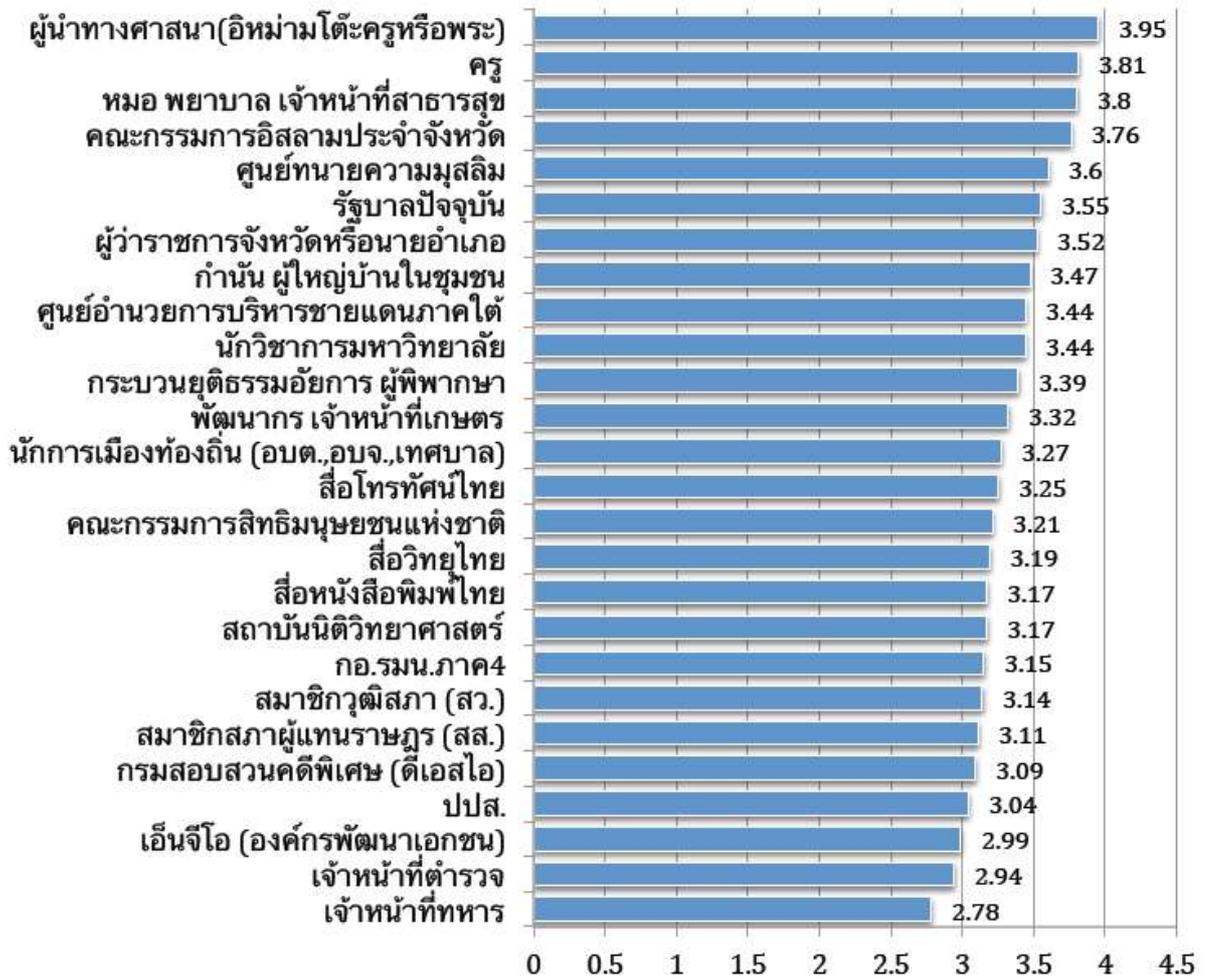
แหล่งข้อมูล: การประมาณการของ Deep South Watch (มิถุนายน 2555)

ทุ้มกำลัง-ทุ้มงบประมาณ พยายามแต่ยังซื้อใจไม่ได้

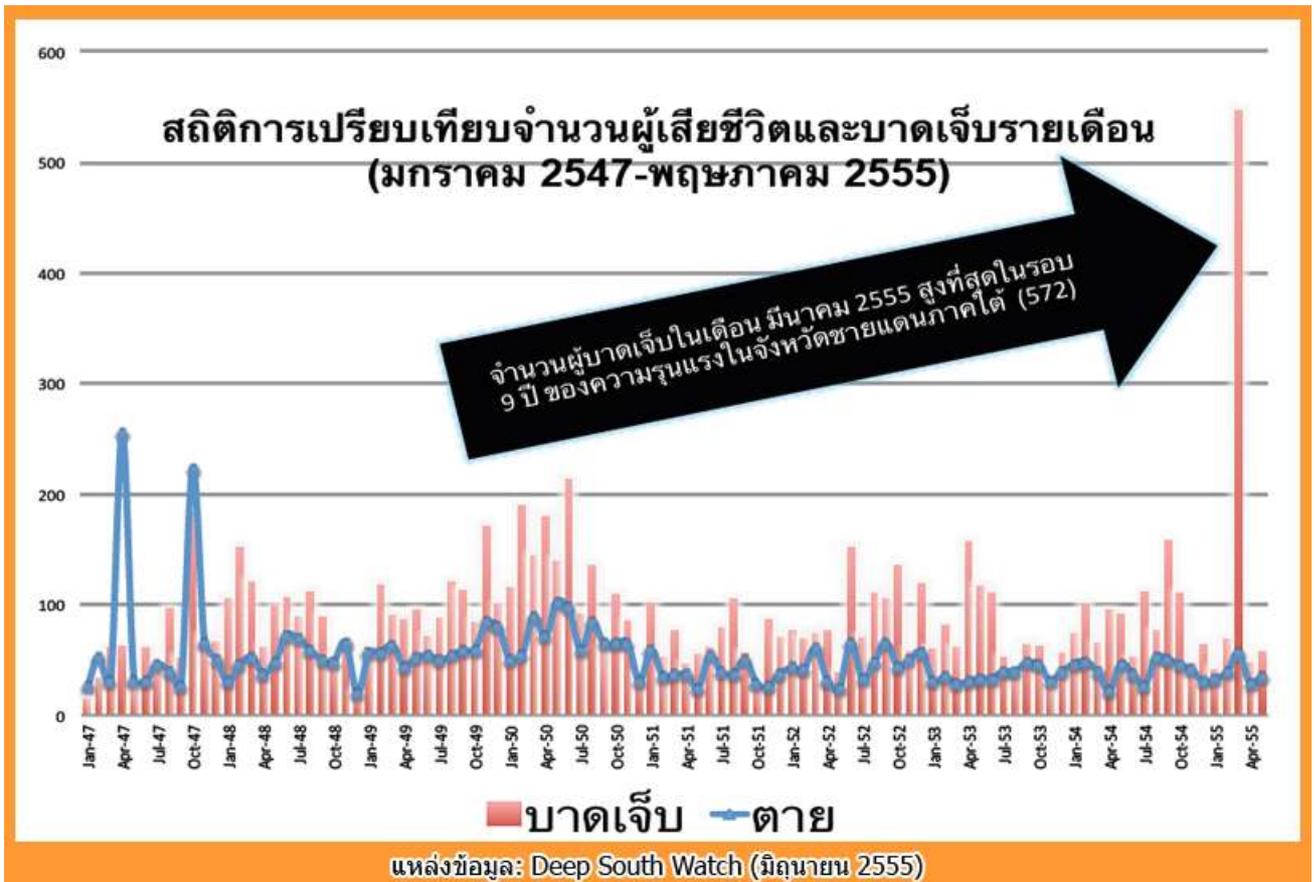
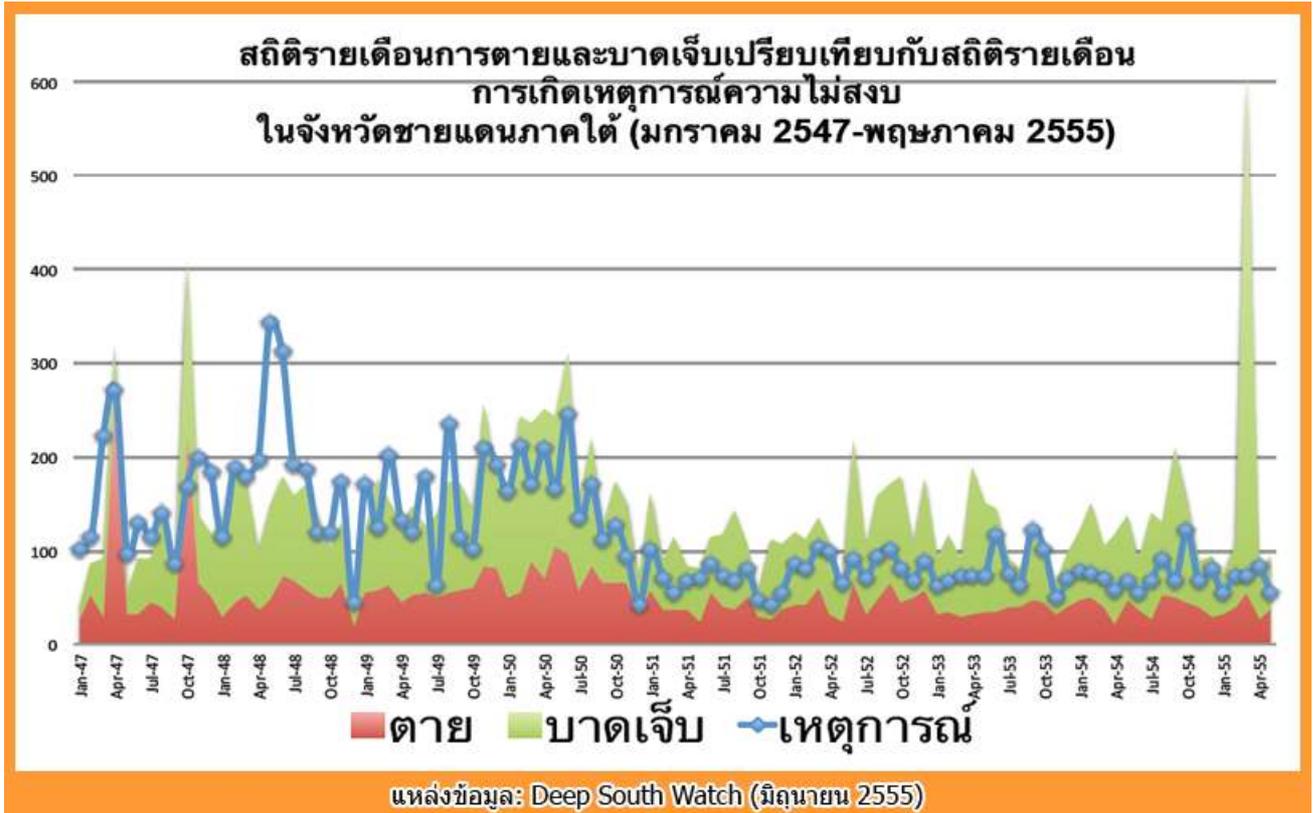
เมื่อเผชิญกับปฏิบัติการอันเข้มข้นของกองกำลังฝ่ายความมั่นคง ประชาชนส่วนมากกลับมีความรู้สึกหวาดระแวงและไม่ไว้วางใจทหารและตำรวจ ลักษณะอารมณ์ความรู้สึกเช่นนี้ได้รับการยืนยันบ่อยครั้งจากการวิจัยสำรวจความคิดเห็นหลายครั้งโดยนักวิชาการในพื้นที่ จากการศึกษาของสถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ (CSCD) มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี เพื่อสำรวจผลการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจและทหารในปี 2553 พบว่าประชาชนจำนวนมากคิดว่า พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ให้อำนาจอย่างไม่จำกัดแก่เจ้าหน้าที่มากเกินไป และทำให้มีการปฏิบัติการผิดพลาดเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในช่วงปีแรกๆ ของการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว สิ่งที่สะท้อนออกมาอย่างชัดเจนคือทัศนคติความเชื่อมั่นไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อทหารและตำรวจซึ่งอยู่ในระดับต่ำมาก ประเด็นที่น่าสนใจก็คือองค์กรและตัวบุคคลที่ได้รับความเชื่อมั่นไว้วางใจที่สุดก็คือผู้นำทางศาสนา เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการยอมรับมากที่สุดคือฝ่ายการศึกษาและสาธารณสุข

สิ่งที่สะท้อนให้เห็นในอีกด้านหนึ่งก็คือ ในกระบวนการที่รัฐทุ้มกำลังคนและงบประมาณจำนวนมากด้วยจำนวนกองกำลังติดอาวุธมากกว่า 150,000 คน และงบประมาณกว่า 180,000 ล้านบาทในช่วงเวลาเกือบ 9 ปีของความไม่สงบชายแดนใต้ ทำให้สามารถ “กด” ระดับความรุนแรงลงได้ในเชิงปริมาณนับตั้งแต่ปี 2551 เป็นต้นมา แต่ขณะเดียวกัน ก็ยังไม่สามารถกดความรุนแรงเชิงคุณภาพลงได้ ดังนั้น นับตั้งแต่ปี 2551 เป็นต้นมา ระดับความรุนแรงในการก่อความไม่สงบภาคใต้ยังอยู่ในระดับคงที่ จำนวนครั้งของความรุนแรงที่เหมือนกับจะลดลงแต่จำนวนผู้ตายและบาดเจ็บรายเดือนก็ยังอยู่ในระดับคงที่ ในบางครั้งก็สูงโด่งขึ้นมามากกว่าจำนวนครั้งของเหตุการณ์ความไม่สงบ ตัวอย่างเช่นในเดือนมีนาคมปีนี้มีเหตุการณ์การระเบิดที่เมืองยะลาและหาดใหญ่ซึ่งทำให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมาก

ความเชื่อมั่นไว้วางใจของประชาชนต่อบุคคลและองค์กรในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คะแนนเต็ม 5)



แหล่งข้อมูล: สถาบันวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ (CSCD), 2553



พัฒนาการของความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงได้ก้าวเข้าสู่สถานะใหม่ที่เรียกว่า *ความยืดเยื้อเรื้อรังของความขัดแย้ง* ประสบการณ์ความรุนแรงและความขัดแย้งที่เกี่ยวกับประเด็นเรื่องชาติพันธุ์และศาสนาในหลายประเทศทั่วโลกเมื่อความขัดแย้งภายในเป็นเรื่องยืดเยื้อเรื้อรัง (Protracted Conflict) ระดับความรุนแรงจะเคลื่อนไปสู่จุดที่เรียกว่าภาวะคงที่ในลักษณะที่เป็นเหมือน “พื้นที่ราบสูง” ที่เต็มไปด้วยความสัมพันธ์อันยุ่งเหยิง มั่นติดกับดักของตัวเองพัวพันกับแบบแผนของปฏิกิริยาของพฤติกรรมความรุนแรงโต้ตอบกันและแลกเปลี่ยนกันอย่างซ้ำซ้อนต่อเนื่อง “กลายเป็นความรุนแรงที่อยู่ในภาวะไหวตัวอยู่ตลอดเวลาและมีความเสถียร” ถ้าความรุนแรงเป็นเช่นนี้อยู่ต่อไป ความหมายของมันจะยืดเยื้อไปเรื่อยๆ เหมือนกับในพื้นที่ความรุนแรงที่อื่นๆ ในโลกที่กลายเป็นระบบอันซับซ้อน ประกอบด้วยทั้งสาเหตุรากเหง้าของมันเองและปัจจัยแทรกซ้อนอื่นๆ ความรุนแรงจะมีชีวิตของมันเองและจะต่อชีวิตตัวเองไปเรื่อยๆ จนกระทั่งมีผลสะท้อนกลับเป็นแรงบวกซึ่งกลับมาทำลายระบบของตัวเองทั้งหมด นอกจากนี้แล้ว สิ่งที่ชัดเจนจากประสบการณ์ในจังหวัดชายแดนใต้ก็คือ การแก้ไขปัญหาคความรุนแรงด้วยวิธีการทางการทหารและการใช้ความรุนแรงตอบโต้ความรุนแรงไม่มีทางแก้ปัญหาได้ แต่กลับจะยิ่งเพิ่มความรุนแรงอันจะนำไปสู่ระดับการทำลายอำนาจชอบธรรมของรัฐทั้งระบบด้วย

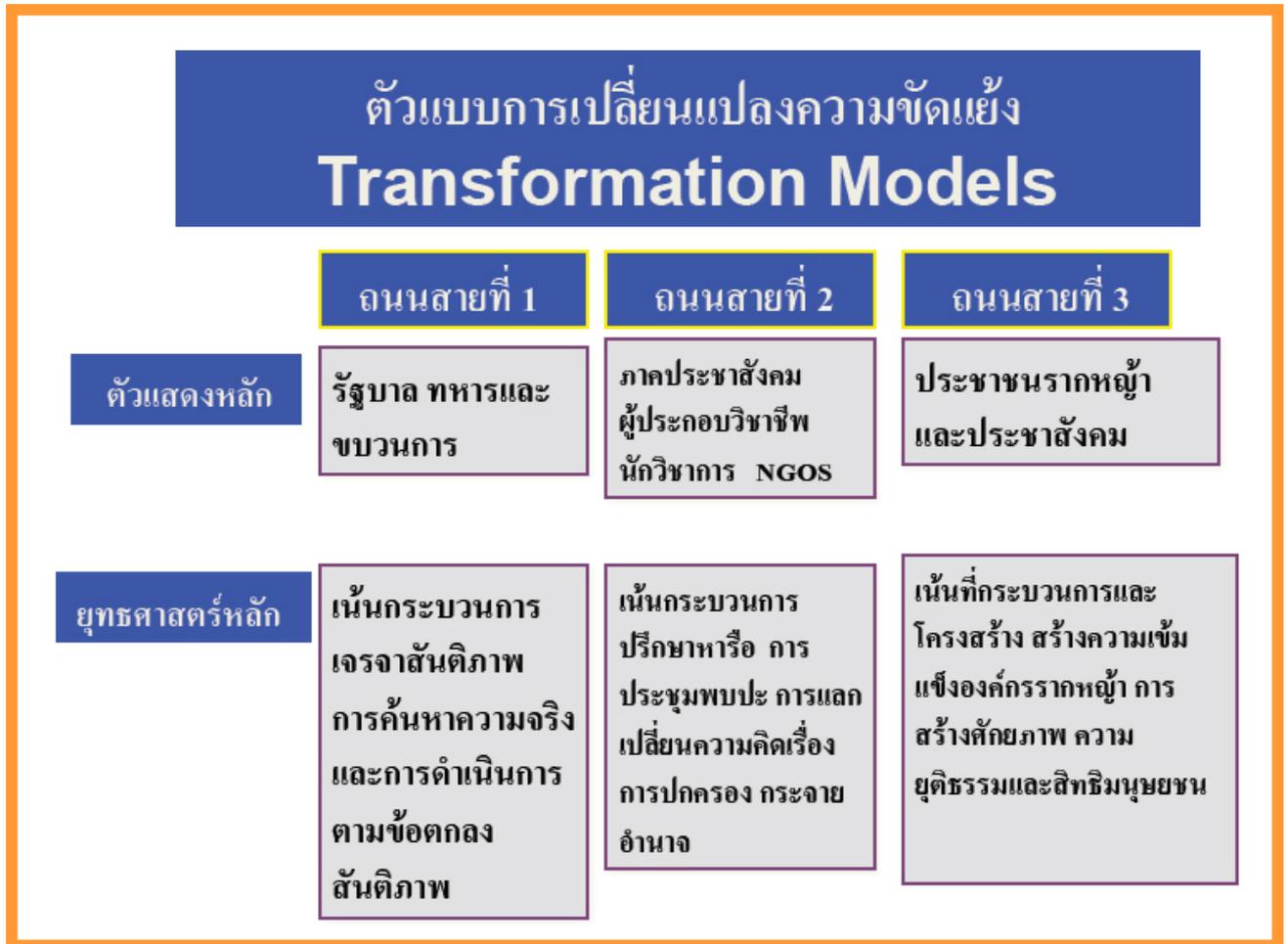
ทางเลือก-ทางรอด ?

การแสวงหาทางออกของความรุนแรงที่ยืดเยื้อเรื้อรังจึงกลายเป็นสิ่งท้าทายในสถานการณ์ปัจจุบัน การเสนอทางออกในปัจจุบันประกอบไปด้วยสามแนวทางคือจากฝ่ายรัฐบาลเอง การแสวงหาทางออกจากภายใน และการขับเคลื่อนจากปัจจัยภายนอก

ในระดับรัฐบาล จากการหาทางออกด้วยวิธีการใช้การทหารและการใช้มาตรการควบคุมอย่างเข้มข้นในช่วงเวลาที่ผ่านมา มีผลทำให้เกิดมาตรการลดความรุนแรงด้วยการใช้กำลังทหาร และกฎหมายพิเศษไปกดความรุนแรง แต่ดังที่กล่าวไปแล้ว ความรุนแรงเชิงปริมาณลดลง แต่ความรุนแรงเชิงคุณภาพกลับไม่ลดลงและกลายเป็นความยืดเยื้อ การเปลี่ยนแปลงในทางบวกเกิดขึ้นในนโยบายระดับสูงเมื่อสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ออกนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับภาคใต้ฉบับใหม่ในชื่อ “นโยบายการบริหารและการพัฒนาเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปี พ.ศ. 2555-2557” ซึ่งประกาศในเดือนมีนาคม 2555 นโยบายใหม่ดังกล่าวมีความก้าวหน้ามากขึ้น ความรุนแรงที่ขยายตัวในปี 2547 และสถานการณ์ทางการเมืองในช่วงรัฐบาลทักษิณ ได้ทำลายกรอบของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติที่เคยสร้างมาอย่างเป็นระบบก่อนหน้านั้น โดยเฉพาะนโยบายเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่กำหนดในช่วงระหว่างปี 2542-2546 โดย สมช. นโยบายในปี 2555 เป็นการกลับมาของกรอบนโยบายอย่างเป็นระบบในเรื่องความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ คำหลักที่ปรากฏในวัตถุประสงค์ข้อที่ 8 และข้อที่ 9 กำหนดว่าจะมีการสร้างสภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการพูดคุยหาทางออกของความขัดแย้ง และสร้างหลักประกันให้บุคคลและผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายในกระบวนการสร้างสันติ นอกจากนี้ยังมุ่งที่จะสร้างการจัดการบริหารและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างเป็นทางการ โดยการมีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบอย่างบูรณาการและมีประสิทธิภาพ และการใช้ความรู้ในการจัดการปัญหาอย่างถูกต้อง

ความก้าวหน้าดังกล่าว นำไปสู่กระบวนการที่ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ดำเนินการเปิดเวทีการพูดคุยเจรจาที่นำไปสู่สันติภาพในภาคใต้กับฝ่ายต่างๆ ในช่วงต้นปี 2555 เป็นการสร้าง

ถนนสายที่หนึ่ง (Track 1) ในการพูดคุยสนทนาเรื่องสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างค่อนข้างเปิดเผย โดยรัฐบาลไทย ถือเป็นครั้งแรกหลังจากที่ได้ที่การดำเนินการอย่างปิดลับมาก่อนหน้านี้มาหลายปี



ปัญหาก็คือการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการต่อสู้ทางการเมืองในการกำหนดนโยบายความมั่นคง จังหวัดชายแดนภาคใต้กำลังเดินไปสู่จุดพลิกผัน การเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลในผู้กำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติใน สมช. จะต้องไม่กระทบกระเทือนการสร้างถนนสายที่หนึ่ง ซึ่งก็คือการพูดคุยระหว่างฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายทหาร และฝ่ายขบวนการฯ ที่กำลังเดินต่อไปและมีแนวโน้มที่ก้าวหน้าไปตามนโยบายใหม่ การปรับขบวนแถวของฝ่ายความมั่นคงในระดับสูง ถ้าจะเกิดขึ้น ควรจะเดินไปตามแนวทางเพื่อให้เกิดการปฏิรูปของฝ่ายความมั่นคง (Security Sector Reforms) เพื่อให้งานความมั่นคงมีลักษณะประชาธิปไตย มีส่วนร่วม และมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น ทั้งยังมีประสิทธิผลในการจัดการความขัดแย้งมากขึ้น มิใช่เพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเท่านั้น ดังนั้น การพูดคุยและสนทนาเพื่อให้เกิดแนวทางสันติ จึงควรดำเนินการในระดับผู้กำหนดนโยบายฝ่ายต่างๆ ของรัฐไทยด้วย ไม่ใช่ระหว่างรัฐไทยกับขบวนการฯ เท่านั้น

แต่คำถามอีกข้อหนึ่งก็คือการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในระดับชาติจะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์ความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้หรือไม่? จึงเป็นประเด็นทางยุทธศาสตร์ที่ต้องระมัดระวัง

ปัจจัยที่สองที่เกิดกระบวนการจากภายในพื้นที่ กล่าวคือเกิดข้อเสนอหลายประการ “จากคนใน” พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น จากภาคประชาสังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีข้อเสนอทางออกของไฟใต้เป็นต้นแบบของการกระจายอำนาจที่ยกร่างขึ้นเป็น “ทางเลือกกลางไฟใต้: เราจะอยู่ร่วมกันได้อย่างไร” ข้อเสนอดังกล่าวประกอบด้วยรูปแบบพิเศษของการกระจายอำนาจ 6 แนวทาง ซึ่งเป็นข้อเสนอในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษที่ทำให้เกิด “การพูดคุย” ในเรื่องการกระจายอำนาจหรือการจัดการตนเอง อันเป็นการเปิดพื้นที่ทางการเมือง (Political Space) โดยเมื่อไม่นานมานี้ สภาประชาสังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้นำข้อเสนอขึ้นสู่เวทีสาธารณะ ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่มีการนำเสนออย่างเป็นระบบจากคนในพื้นที่ที่รวมตัวกันเป็นองค์กรเครือข่ายสังคมอย่างมีพลัง

ทั้งนี้ ทางเลือกของการปกครองพิเศษประกอบด้วย “การปกครองส่วนกลางแบบพิเศษ” สองแนวทาง คือ 1) แนวทางตามกฎหมาย ศอ.บต. และ 2) แนวทางทบทวนการบริหารและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ อีกส่วนหนึ่งคือข้อเสนอ “รูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษ” อันประกอบไปด้วย 3) แนวทางสามนครสองชั้น ที่เป็นการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในแต่ละจังหวัดแต่รักษาไว้ซึ่งรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบเดิมไว้ เช่น เทศบาล และ อบต. 4) แนวทางสามนครชั้นเดียว ซึ่งเป็นการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดของแต่ละจังหวัดและยกเลิกการปกครองท้องถิ่นแบบเดิมทั้งหมด 5) แนวทางมหานครสองชั้น ซึ่งเป็นการเลือกผู้ว่าการเขตปกครองสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งรวมกันเป็นเขตเดียว พร้อมทั้งมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และเทศบาล รวมถึง อบต. ในแต่ละจังหวัดไปพร้อมกัน ส่วนข้อเสนอสุดท้ายคือ 6) แนวทางมหานคร ที่สะท้อนผ่านต้นแบบ “ปัตตานีมหานคร” โดยมีผู้ว่าสามจังหวัดเพียงคนเดียวและบริหารทั้งสามจังหวัดเป็นเขตเดียวหรือมณฑลเดียว

ข้อเสนอการปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษทั้งหมดคือแนวทางหรือรูปแบบการปกครองที่ถูกเสนอเพื่อแก้ปัญหาความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยภาคประชาสังคมซึ่งมาจาก “คนในพื้นที่” นับเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างถนนสายที่สอง (Track 2) อันจะนำไปสู่การแก้ปัญหาและแปรเปลี่ยนความขัดแย้งที่รุนแรงไปสู่แนวทางสันติ แทนที่จะใช้กำลังความรุนแรง

ทางเลือกที่ 1	ศอ.บต.
ทางเลือกที่ 2	ทบวง
ทางเลือกที่ 3	สามนครสองชั้น
ทางเลือกที่ 4	สามนครชั้นเดียว
ทางเลือกที่ 5	มหานครสองชั้น
ทางเลือกที่ 6	มหานครชั้นเดียว

นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอจากภาคประชาสังคมในพื้นที่ เช่น “สันติธานี” จากคณะนักศึกษาหลักสูตรการเสริมสร้างสังคมสันติสุข (4ส.) จากสถาบันพระปกเกล้า ข้อเสนอ “เสียงท้าทายจากกัมปง” ผ่านการทำกระบวนการประชาธิปไตยของเครือข่ายประชาธิปไตยหรือผู้สันติภาพ ข้อเสนอ “ภาพอนาคตจังหวัดชายแดนภาคใต้” ที่มาจากการประเมินบทบาทของภาครัฐและขบวนการฯ ในฐานะที่เป็นกุญแจที่เปลี่ยนแปลงสถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของศูนย์ศึกษาและพัฒนาสันติวิธี มหาวิทยาลัยมหิดล ข้อเสนอทบทวนการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินของฝ่ายบริหาร โดยเพิ่มบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาถึงความจำเป็นของการขยายการประกาศในแต่ละครั้งของมูลนิธิผสานวัฒนธรรมและมูลนิธิศูนย์ทนายความมุสลิม เป็นต้น

ข้อเสนอดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าภายใต้สถานการณ์ความรุนแรงและความขัดแย้ง ถ้าเรามี “พื้นที่ทางการเมือง” อำนาจในการต่อรองจากหลายฝ่ายอาจจะนำไปสู่การถ่วงดุลการใช้ความรุนแรงด้วยแนวทางสันติ ซึ่งจะนำไปสู่การลดระดับความรุนแรงในที่สุด แต่ถ้าพื้นที่ทางการเมืองถูกปิดกั้น ความรุนแรงก็มีแนวโน้มที่จะขยายตัวต่อไปอย่างยืดเยื้อ การสร้างวาทกรรมทางการเมืองเรื่องสันติภาพและความยุติธรรมจะเป็นพลังขับเคลื่อนที่สำคัญและเป็นตัวสร้างเงื่อนไขสำหรับการเปลี่ยนแปลงความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนความคิดและพฤติกรรมของทุกฝ่ายที่อยู่ในความขัดแย้งดังกล่าวนี้

พื้นที่ทางการเมืองที่ดีที่สุดก็คือการปฏิบัติการของฝ่ายประชาสังคมในพื้นที่สิ่งที่สำคัญในกระบวนการนี้ก็คือการการสร้างกระบวนการสันติภาพที่เกิดจากคนใน (Insider Peace-building Initiatives) ซึ่งเป็นกระบวนการจากภายใน มาจากภาคสังคม อันเป็นเส้นทางสายที่สอง (Track 2) ในการเปลี่ยนความขัดแย้งทางเลือกใหม่ในการแสวงหาทางออกเรื่องสันติภาพปาตานี หรือ Pa(t)tani Peace Process (PPP) ซึ่งเป็นเส้นทางที่กำลังก่อรูปขึ้นในขณะนี้ กระบวนการดังกล่าวมีพลังการสร้างสรรค์ในระดับสูงและจุดเน้นย้ำที่ชัดเจนคือเป็นทางเลือกที่ไม่ใช้ความรุนแรง แต่ใช้ภูมิปัญญาและความรู้เป็นฐานในการเคลื่อนไหวที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลง สิ่งที่จะช่วยให้กระบวนการสันติภาพประสบความสำเร็จจะต้องเป็นการทำงานที่เดินบนถนนหลายสายพร้อมๆ กัน ไม่ว่าจะเป็นสายที่หนึ่ง สายที่สองและสาม และกระบวนการนี้จะมีสภาพคล้ายการสร้างสถานีรถไฟที่มีหลายชาน

ซาลาหรือประกอบด้วยความหลากหลายรูปแบบของการสื่อสาร (Multi-track and Multi-platform Peace Initiatives)

เหมือนกับที่นักวิทยาศาสตร์อย่าง Stephen Hawking มองว่าว่าขีดความสามารถด้านเหตุผลและการค้นพบทางวิทยาศาสตร์ของคนเราเป็นผลพวงมาจากกระบวนการที่มีการเลือกสรรตามธรรมชาติ ซึ่งในที่สุดแล้วการค้นพบทางวิชาการทางด้านวิทยาศาสตร์และการใช้ความรู้จากสติปัญญาที่มีเหตุผลจะนำมาซึ่ง “ความได้เปรียบในการอยู่รอดของมนุษย์” ในสถานการณ์ความรุนแรงภาคใต้ การใช้ความรู้และภูมิปัญญาจะนำพาเราไปสู่สันติภาพและความได้เปรียบในการอยู่รอดของสังคมไทยและผู้คนในสังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้เช่นเดียวกัน เรากำลังมีความรู้มากขึ้นว่าจะเดินไปทางไหน? หลังจากผ่าน 9 ปีของความเจ็บปวดและความสูญเสีย