

## รายงาน

โครงการยุทธศาสตร์สันติวิธีสำหรับสังคมไทยในศตวรรษที่ 21, สกว.  
เรื่อง ยุทธศาสตร์จัดการความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2554 – 2547  
30 มีนาคม 2554

รายงานฉบับนี้ ประกอบด้วย

1. บทนำ: สถานการณ์ในปัจจุบัน
2. แนวโน้มสถานการณ์ที่สำคัญและข้อสังเกตเกี่ยวกับโอกาสของสันติวิธีบางประการ
3. ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สันติวิธี

### 1. บทนำ: สถานการณ์ในปัจจุบัน

โครงการยุทธศาสตร์สันติวิธีสำหรับสังคมไทยในศตวรรษที่ 21 จัดตั้งขึ้นในรูปแบบของ “คณะทำงานทางความคิดด้านยุทธศาสตร์ (Strategic Think Tank)” ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ที่เป็นการประสมประสานด้วยคณะทำงานที่มีความรู้จากประสบการณ์การทำงานด้านความมั่นคง การศึกษาวิจัยด้านสันติภาพและการแปลงเปลี่ยนขับเคลื่อนความขัดแย้ง (conflict transformation) และการปฏิสัมพันธ์กับเครือข่ายทั้งภาคประชาชนและภาครัฐ ในด้านการแสวงหาทางเลือก เพื่อเผชิญกับปัญหาความขัดแย้งในสังคม โดยมีหน้าที่สำคัญ คือ ศึกษา ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินสถานการณ์ความขัดแย้ง และจัดทำรายงานเสนอต่อสังคมไทยโดยรวม วิเคราะห์ ค้นคว้า วิจัยรูปแบบและวิธีการป้องกันและจัดการกับปัญหาความขัดแย้งด้วยสันติวิธี ทั้งภายในประเทศ และกับประเทศเพื่อนบ้าน ประสานงาน ทำความเข้าใจ ให้คำแนะนำ และร่วมปรึกษาหารือแก่ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เมื่อสังคมไทยเผชิญหน้ากับสถานการณ์ขัดแย้งที่คาดว่าจะกลายเป็นความรุนแรง เพื่อให้เกิดกระบวนการพัฒนาการเรียนรู้ร่วมกันในการจัดการกับปัญหาด้วยสันติวิธี สร้างทางเลือกให้กับสังคมไทยในการเผชิญหน้ากับความขัดแย้งด้วยยุทธศาสตร์สันติวิธี เสนอแนะและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสันติวิธี ให้เป็นทิศทางของสังคม รวมทั้งหาหนทางทำให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางความรู้ด้านการจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธี

ปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เกิดขึ้นในรอบใหม่ตั้งแต่ต้นปี 2547 และต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน เป็นปัญหาความรุนแรงที่สังคมการเมืองไทยกำลังเผชิญและท้าทายความสามารถของทุกภาคส่วน โครงการยุทธศาสตร์สันติวิธีสำหรับสังคมไทยในศตวรรษที่ 21 จึงได้ให้ความสำคัญโดยกำหนดให้เป็นประเด็นหลักในปี 2553 เพื่อการศึกษา ติดตาม และผลักดันให้เกิดการแก้ไขปัญหอย่างสันติ

จากฐานข้อมูลของศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ (DSW) พบว่าสถิติความรุนแรงในพื้นที่ นับตั้งแต่เดือนมกราคม 2547 จนถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2554 รวมทั้งสิ้น 86 เดือน

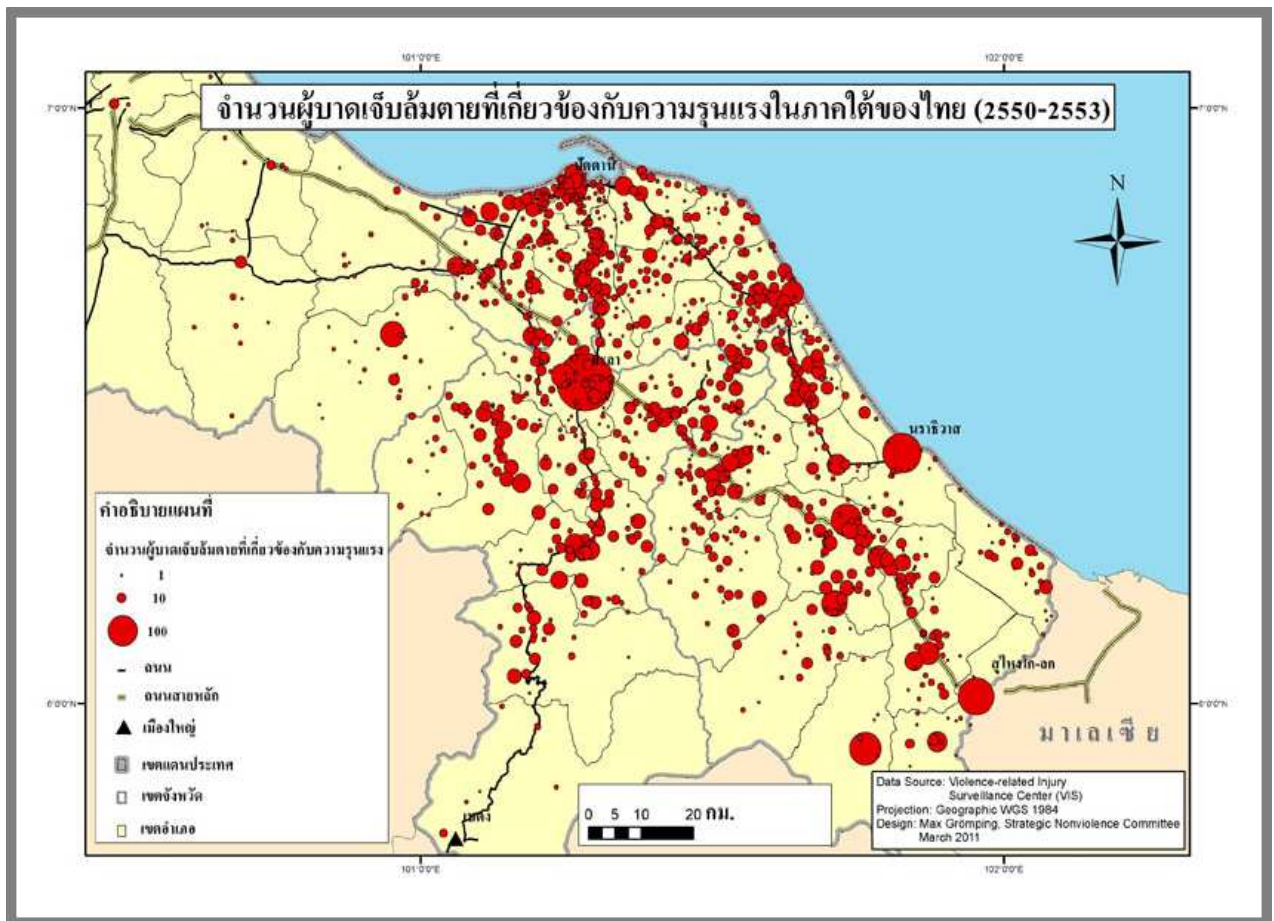
- มีเหตุการณ์ความไม่สงบรวม 10,660 ครั้ง ทำให้มีผู้บาดเจ็บล้มตาย (casualty) จำนวน 12,126 ราย

- ในจำนวนนี้มีผู้เสียชีวิตจำนวน 4,621 ราย และมีผู้ได้รับบาดเจ็บจำนวน 7,505 ราย
- ร้อยละ 59.03 (2,728 ราย) ของผู้เสียชีวิตเป็นผู้ที่นับถือศาสนาอิสลาม ในขณะที่อีกร้อยละ 38.20 (1,765 ราย) เป็นผู้ที่นับถือศาสนาพุทธ
- ผู้ได้รับบาดเจ็บ ร้อยละ 60.12 (4,512 ราย) เป็นผู้ที่นับถือศาสนาพุทธ และอีกร้อยละ 32.88 (2,468 ราย) เป็นผู้ที่นับถือศาสนาอิสลาม

อาจกล่าวได้ว่าในกรณีของผู้เสียชีวิตนั้นมียุทธศาสตร์มากกว่า แต่ในกรณีของผู้ได้รับบาดเจ็บนั้นมียุทธศาสตร์น้อยกว่าในสัดส่วนเกือบครึ่ง นอกจากนี้ จากสถิติดังกล่าวยังพบว่าทั้งสถานะของผู้เสียชีวิตและผู้ได้รับบาดเจ็บนั้นมีสัดส่วนที่เป็นราษฎรทั่วไปมากที่สุด

ในขณะเดียวกันเมื่อวิเคราะห์ข้อมูลจำนวนผู้บาดเจ็บล้มตายที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่สี่ปีย้อนหลัง โดยอ้างอิงฐานข้อมูลของเครือข่ายเฝ้าระวังการบาดเจ็บจากความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (VIS) พบว่าจำนวนผู้บาดเจ็บล้มตายในเงื่อนไขดังกล่าวกระจุกตัวหนาแน่นอยู่ในเขตเมืองหรือชานเมืองเป็นส่วนใหญ่ (กรุณาดูแผนภาพที่ 1)

แผนภาพที่ 1: จำนวนผู้บาดเจ็บล้มตายที่เกี่ยวข้องกับความรุนแรงในภาคใต้ของไทย ตั้งแต่ปี 2550 ถึง 2553



คำถามสำคัญข้อหนึ่ง คือ วิธีการแก้ไขปัญหามลพิษในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของภาครัฐใน 7 ปีที่ผ่านมาทำให้สถานการณ์โดยรวมดีขึ้นหรือไม่?

ในแง่ของแนวโน้มและแบบแผนของเหตุรุนแรง มีข้อสังเกตว่าในช่วงเกือบ 7 ปีที่ผ่านมา เหตุการณ์ความไม่สงบที่พุ่งสูงขึ้นนับตั้งแต่ต้นปี 2547 เป็นต้นมานั้น ได้ลดระดับลงอย่างมีนัยยะสำคัญในกลางปี 2550 อันน่าจะเป็นผลมาจากมาตรการปิดล้อมตรวจค้นและควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยชนิดปูพรมหลายพื้นที่ ซึ่งทำให้จำนวนเหตุการณ์ความรุนแรงลดลงประมาณร้อยละ 50 กระนั้นก็ตาม จำนวนเหตุการณ์หลังช่วงเวลาดังกล่าวก็มีลักษณะที่แกว่งไกวขึ้นสูงสลับต่ำในระดับที่ใกล้เคียงเรื่อยมา

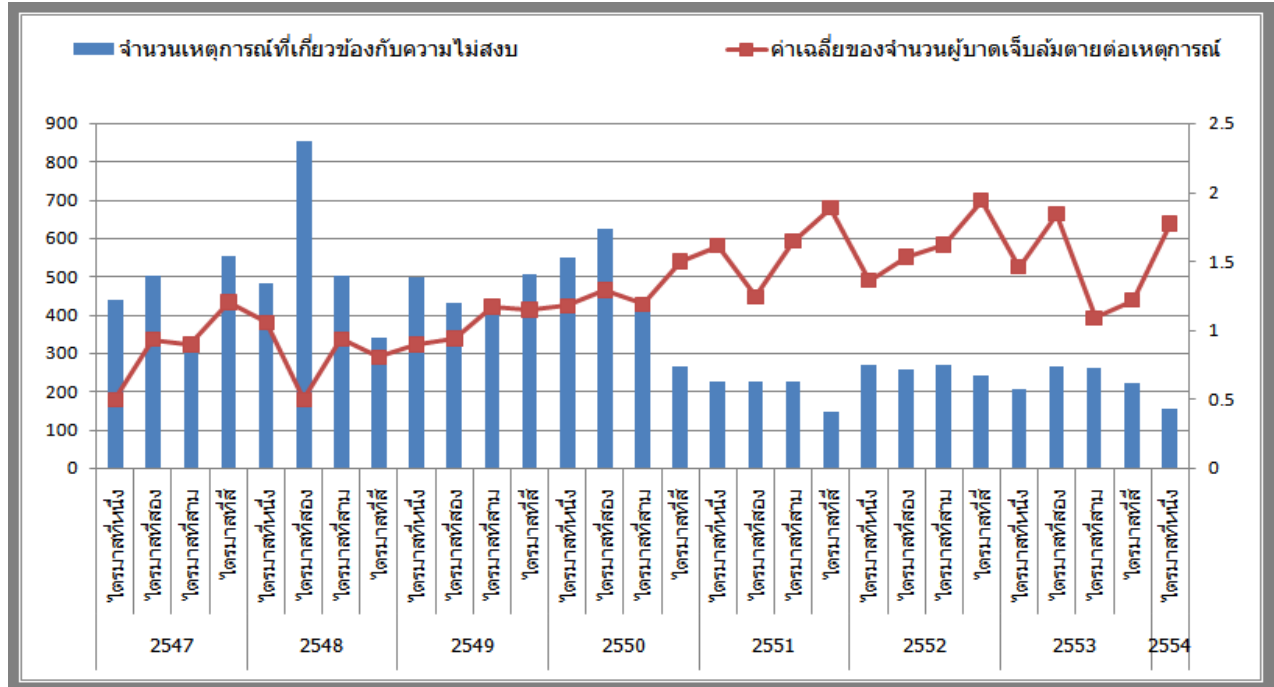
ที่สำคัญเมื่อพิจารณาจากอัตราการสูญเสียที่เกิดขึ้นจะพบแบบแผนว่า “ความรุนแรงเชิงคุณภาพ” เพิ่มขึ้น กล่าวคือ ระดับความถี่หรือจำนวนครั้งความรุนแรงที่แม้จะน้อยลง แต่จำนวนผู้บาดเจ็บล้มตายกลับคงที่ หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งเหตุการณ์แต่ละครั้งมีแนวโน้มส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมากขึ้น<sup>1</sup>

เมื่อวิเคราะห์ฐานข้อมูลของเครือข่ายระบบเฝ้าระวังการบาดเจ็บจากความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (VIS) คณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธีฯ พบว่า แม้จำนวนเหตุการณ์จะมีแนวโน้มลดลงนับตั้งแต่ปี 2550 เป็นต้นมา แต่ค่าเฉลี่ยของจำนวนผู้บาดเจ็บล้มตายต่อเหตุการณ์กลับอยู่ในทิศทางที่แกว่งไกวขึ้นลงในระนาบที่คงที่ ทั้งยังมีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้นตลอดมาโดยเฉพาะนับตั้งแต่ห้วงปลายปี 2553 จนถึงปัจจุบัน (กรุณาดูแผนภาพที่ 2) ทิศทางของเส้นกราฟทั้งสองชนิดที่สวนทางกันสะท้อนให้เห็นว่าแม้จำนวนเหตุรุนแรงจะลดลง แต่กลับมิได้ส่งผลให้จำนวนคนบาดเจ็บล้มตายลดน้อยลงแต่อย่างใด ยิ่งกว่านั้นเมื่อพิจารณาเฉพาะค่าเฉลี่ยของจำนวนผู้บาดเจ็บล้มตายต่อเหตุการณ์แล้ว จะพบว่าความเข้มข้นของความรุนแรงในปัจจุบันนั้นมีสัดส่วนที่สูงกว่าปี 2547 อันเป็นปีที่เปี่ยมไปด้วยสำคัญของการปะทุขึ้นของคลื่นความรุนแรงรอบใหม่ถึงกว่าหนึ่งเท่าตัว กล่าวคือ ในทั้งไตรมาสแรกของปี 2547 ค่าเฉลี่ยดังกล่าวอยู่ที่ 0.50 รายต่อครั้ง เมื่อเทียบกับไตรมาสสุดท้ายของปี 2553 ซึ่งมากถึง 1.22 รายต่อครั้ง นี่อาจเป็นเหตุให้ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ตั้งข้อสังเกตว่า ความรุนแรงที่พุ่งสูงขึ้นมาอีกระลอกหนึ่งอย่างชัดเจนในเดือนมิถุนายน กันยายน และตุลาคม 2553 นั้น มีเหตุผลในทางสัญลักษณ์รองรับความชอบธรรมของการใช้ความรุนแรง คือ เดือนมิถุนายนทั้งเดือนเกิดความรุนแรง 117 ครั้ง เพราะในเดือนนั้นตรงกับวันชาติมลายูปัตตานี (15 มิถุนายน) เดือนกันยายนตรงกับเดือนรอมฎอนที่ชาวมุสลิมถือศีลอดเกิดความรุนแรง 123 ครั้ง และเดือนตุลาคมตรงกับวาระครบรอบเหตุการณ์ตากใบ (25 ตุลาคม 2547) โดยเฉพาะในวันที่ 25 ตุลาคม 2553 วันเดียวเกิดเหตุรุนแรง 18 ครั้งมีผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตถึง 16 ราย<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี, “เดือนที่ 82 ของไฟใต้: บทเพลงแห่งความรุนแรง ความยุติธรรมและสันติภาพยังไม่จบ”, <http://www.deepsouthwatch.org/node/1123> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2553)

<sup>2</sup> เพิ่งอ้าง.

แผนภาพที่ 2: ตารางเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของจำนวนผู้บาดเจ็บล้มตายต่อเหตุการณ์กับจำนวนเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับความไม่สงบรายไตรมาส ตั้งแต่ไตรมาสแรกของปี 2547 จนถึงไตรมาสแรกของปี 2554



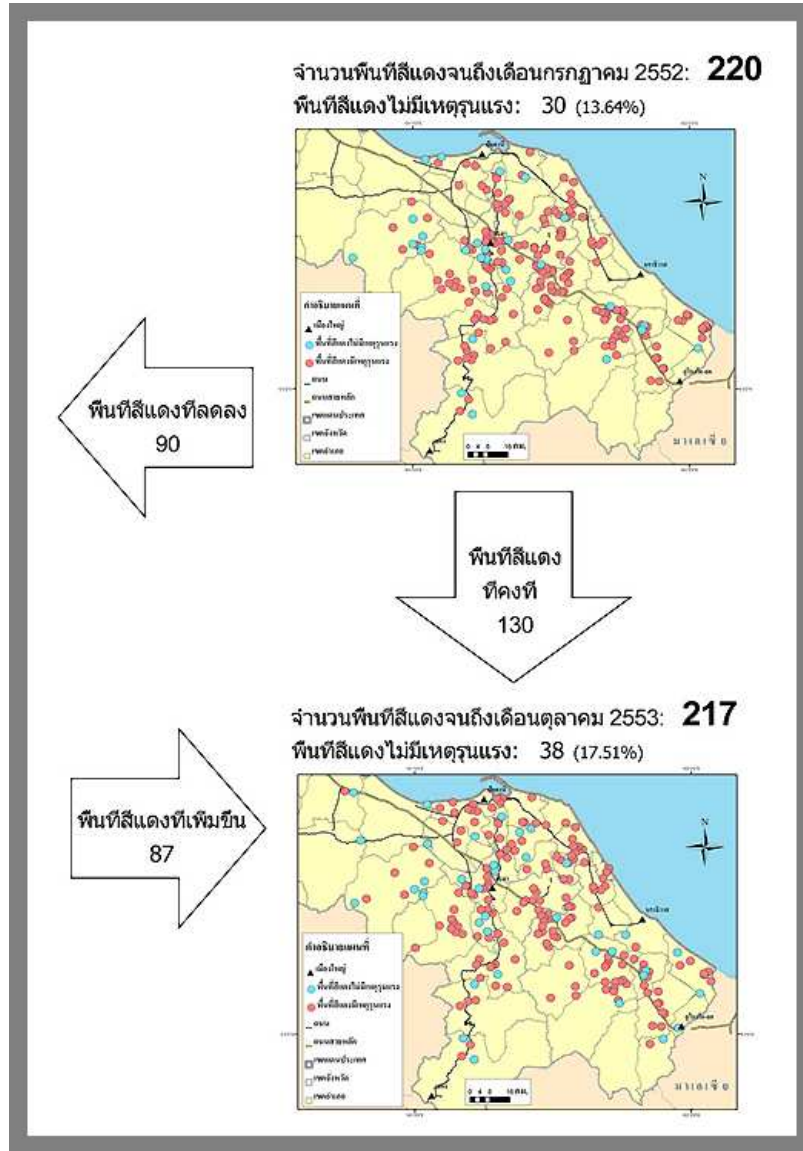
รายงานของศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้พบว่า จากสถิติการเกิดเหตุรุนแรงสามารถบ่งชี้ได้ว่าความรุนแรงที่รุนแรงขึ้นในทางสถิติยังคงจำกัดอยู่ในเขตอำเภอที่เคยมีเหตุการณ์ความรุนแรงเกิดขึ้นบ่อยครั้งเป็นลำดับต้นๆ ตลอดระยะเวลาเกือบ 7 ปีที่ผ่านมา อันได้แก่ อำเภอเรือเสาะ อำเภอรามัน อำเภอระแงะ อำเภอเมืองยะลา อำเภอยะรัง รวมทั้งอำเภอในเขตรอยต่อของจังหวัด อาทิจัน อำเภอบันนังสตา และอำเภอปาเจาะ เป็นต้น<sup>3</sup>

เมื่อวิเคราะห์ความรุนแรงในเชิงพื้นที่ คณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธีพบแนวโน้มสถานะและพลวัตของการประกาศเขตพื้นที่สีแดงใน “หมู่บ้านเสริมสร้างสันติสุข” หรือ “หมู่บ้าน 3 ส.”<sup>4</sup> ของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่น่าสนใจดังแผนภาพที่ 3

<sup>3</sup> เฝิงอ้าง.

<sup>4</sup> เดิมทีหมู่บ้านลักษณะนี้เรียกขานกันในชื่อ “หมู่บ้านสีแดง” การปรับเปลี่ยนชื่อเรียกขานดังกล่าวเป็นผลมาจากมาตรการของกองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหาร (พตท.) ในห้วงปี 2550 เพื่อรุกทำงานมวลชนในหมู่บ้านสีแดง หลังเปิดยุทธการปิดล้อมตรวจค้นขนานใหญ่ในปีเดียวกัน ใน “หมู่บ้าน 3 ส.” จะมีการจัดวางกำลังที่แตกต่างไปจากหมู่บ้านอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็น “หมู่บ้านสนับสนุนสันติสุข (สีเขียว)” และ “หมู่บ้านส่งเสริมสันติสุข (สีเหลือง)” โดยจะมีการจัดชุด “หน่วยพัฒนาสันติ” อันเป็นการสนธิกำลังของเจ้าหน้าที่ทหาร ตำรวจ และอาสาสมัครรักษาดินแดน (อส.) รวมทั้งหน่วยราว 30 คน เข้าทำงานฝังตัวอยู่ในหมู่บ้าน ทั้งนี้ โดยมีภารกิจในการเข้าสลายโครงสร้างของขบวนการก่อความไม่สงบ งาน

แผนภาพที่ 3: เปรียบเทียบจำนวนพื้นที่สีแดงหรือ “หมู่บ้านเสริมสร้างสันติสุข” จากฐานข้อมูล 2 ช่วงเวลา (เดือนกรกฎาคม 2552 และเดือนตุลาคม 2553) และการเปรียบเทียบที่ตั้งของหมู่บ้านเสริมสร้างสันติสุขและพื้นที่ที่มีเหตุรุนแรงและไม่มีเหตุรุนแรง



แย่งชิงมวลชนและจัดตั้งมวลชนฝ่ายรัฐ งานพัฒนาและแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และงานสถาปนาอำนาจรัฐให้เข้มแข็ง โดยเฉพาะในภารกิจสุดท้ายนั้น มีรูปแบบเป็นงานสร้างและซ่อมที่ทำการของหน่วยงานฝึกทบทวนชุดรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน (ชรบ.) และงานเสริมสร้างความเข้าใจและสัมมนาคณะกรรมการหมู่บ้านร่วมกับเจ้าหน้าที่ทหารกรรณาดู อารีย์ ศรีวิเชียร, “หน่วยพัฒนาสันติกับภารกิจหมู่บ้านเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้”, [http://www.southpeace.go.th/column/column\\_520226\\_2.htm](http://www.southpeace.go.th/column/column_520226_2.htm) (เข้าถึงเมื่อ 26 มีนาคม 2554) และ ทีมข่าวอิศรา, “ทหารเคลื่อน ‘หมู่บ้าน 3 ส.’...จุดเปลี่ยนไฟได้สู่สันติสุข?”, [http://www.isranews.org/cms/index.php?option=com\\_content&task=view&id=4487&Itemid=86](http://www.isranews.org/cms/index.php?option=com_content&task=view&id=4487&Itemid=86) (เข้าถึงเมื่อ 26 มีนาคม 2554)

รายงานยุทธศาสตร์จัดการความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2554 – 2547  
โครงการยุทธศาสตร์สันติวิธีสำหรับสังคมไทยในศตวรรษที่ 21 สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)  
นำเสนอต่อสาธารณะในวันที่ 30 มีนาคม 2554 ณ ห้อง ร.102 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบจากฐานข้อมูล 2 ชุด เกี่ยวกับจำนวนและตำแหน่งของ “หมู่บ้านเสริมสร้างสันติสุข (หมู่บ้านสีแดง)” พบว่าความเปลี่ยนแปลงของการประกาศเป็นหมู่บ้านในลักษณะดังกล่าวมีแนวโน้มที่คงที่ กล่าวคือ ในบัญชีหมู่บ้านเสริมสร้างสันติสุขในเดือนกรกฎาคม 2552 มีจำนวน 220 หมู่บ้าน ในขณะที่ในเดือนตุลาคม 2553 หรือราวหนึ่งปีให้หลังมีจำนวน 217 หมู่บ้าน แม้ว่าจะแตกต่างกันเพียง 3 หมู่บ้าน แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดพบว่าหมู่บ้านสีแดงบางส่วนของที่เพิ่มเข้ามาและลดลงไปจากในบัญชีของปี 2553 เมื่อเทียบกับบัญชีในปี 2552 กล่าวคือ มีจำนวนหมู่บ้านที่เพิ่มเข้ามา 87 หมู่บ้าน และลดลง 90 หมู่บ้าน ในขณะที่หมู่บ้านที่คงสถานะการเป็นหมู่บ้านสีแดงทั้งในสองบัญชีจำนวน 130 หมู่บ้าน แม้เป้าหมายของมาตรการดังกล่าวจะมุ่งหวังปรับเปลี่ยนหมู่บ้านที่มีปัญหาการก่อเหตุความไม่สงบและสมาชิกของหมู่บ้านมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อรัฐ หรือในอีกแง่หนึ่งคือการเสริมสร้างและรักษาไว้ซึ่งอำนาจรัฐที่เข้มแข็ง แต่ก็พบว่าจำนวนของหมู่บ้านที่เพิ่มและลดในบัญชีของสองห้วงเวลาก็มีจำนวนที่ไม่ต่างกันมากนัก โดยส่วนใหญ่แล้วยังคงมีสถานะเดิม จึงอาจกล่าวได้ว่าแนวทางการจัดการความขัดแย้งด้วยมาตรการที่ดำเนินการต่อเนื่องมาเพื่อสถาปนาอำนาจรัฐให้เข้มแข็งเหนือพื้นที่ความรุนแรงมีสถานะคงที่ไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก

นอกจากนี้ เมื่อนำตำแหน่งของหมู่บ้านเสริมสร้างสันติสุขทั้งในสองห้วงเวลามาพิจารณาประกอบกับสถิติความรุนแรงในระดับหมู่บ้าน คณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธีฯ พบข้อมูลที่น่าสนใจว่า มีบางหมู่บ้านที่แม้จะเป็น “หมู่บ้านสีแดง” แต่ก็พบว่าไม่เคยมีเหตุรุนแรงเกิดขึ้นเลยนับตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นมา กล่าวคือ ในบัญชีหมู่บ้านเสริมสร้างสันติสุขเดือนกรกฎาคม 2552 มีหมู่บ้านที่ไม่เคยเกิดเหตุรุนแรงเลยจำนวน 30 หมู่บ้าน หรือราวร้อยละ 13.64 ของจำนวนหมู่บ้านในบัญชีทั้งหมด ในขณะที่บัญชีในเดือนตุลาคม 2553 พบหมู่บ้านในลักษณะเดียวกัน 38 หมู่บ้าน หรือราวร้อยละ 17.51 ของจำนวนหมู่บ้านในบัญชีทั้งหมด ข้อมูลเหล่านี้ก่อคำถามขึ้นมาว่าความรุนแรงในทางกายภาพนั้นสัมพันธ์กับการกำหนดสถานะ(พื้นที่สีแดง)ของหมู่บ้านและมาตรการของรัฐในหมู่บ้านแต่ละแห่งหรือไม่อย่างไร

ที่สำคัญกว่านั้นคือ คำถามในทางยุทธศาสตร์ที่ว่าความเข้มแข็งของรัฐโดยแท้แล้วนั้นสัมพันธ์กับเรื่องใดบ้าง?

จากการวิเคราะห์ข้อมูลข้างต้น แม้จะพบว่ารัฐประสบความสำเร็จในการถอดถอนสถานะ “สีแดง” ออกจากบางหมู่บ้านได้ แต่ก็มีหมู่บ้านที่ถูกยกระดับให้จัดการในฐานะที่เป็น “หมู่บ้านสีแดง” เพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน ข้อมูลจากสองห้วงเวลาที่เปรียบเทียบกัน สะท้อนให้เห็นว่ามีจำนวนของหมู่บ้านสีแดงนั้นขึ้นลงไม่ต่างกันมากนัก เดิมทีนั้น หมู่บ้านสีแดงเป็นพื้นที่ที่เจ้าหน้าที่รัฐยากจะเข้าถึง การจัดการให้หมู่บ้านดังกล่าวจึงถูกกำหนดให้มีสถานะพิเศษและฝ่ายรัฐใช้วิธีการจัดการกับหมู่บ้านเหล่านี้ที่แตกต่างจากหมู่บ้านอื่นๆ ก็ก่อตัวขึ้น ถือเป็นกรณีพื้นที่ที่ต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ ในแง่นี้ไม่ต่างจากการดูแลคนไข้อาการหนักที่จำเป็นต้องมีอุปกรณ์ช่วยชีวิตและการรักษาเยียวยาอย่างใกล้ชิด กล่าวอีกอย่างหนึ่งเมื่อคนไข้อาการดีขึ้นย่อมควรต้องย้ายจากห้องฉุกเฉินมาสู่ห้องพักรอดูแลจนกลับบ้านได้ในที่สุด หากต้องสร้างพื้นที่ห้องฉุกเฉินเพิ่มขึ้น นำคนป่วยเข้าห้องฉุกเฉินมากขึ้นไม่น่าจะเป็นอาการของสังคมที่เข้มแข็งได้ ด้วยเหตุนี้คำถามในเชิงยุทธศาสตร์น่าจะอยู่ที่ว่า ภายใต้การดูแลที่จริงจังเหล่านี้ซึ่งต้องบรรจุมาตรการที่เสริมสร้าง “อำนาจรัฐ” อย่างเข้มข้น การที่ไม่สามารถทำให้ “พื้นที่พิเศษ” ลดลงสะท้อนให้เห็น

หรือไม่ว่า แนวคิดและยุทธศาสตร์ที่อยู่เบื้องหลังมาตรการเหล่านี้มีปัญหา ควรได้รับการใคร่ครวญ ทบทวนใหม่หรือไม่ อย่างไร?

การวิเคราะห์ข้อมูลทิศทางความรุนแรงชุดดังกล่าวสามารถนำมาสู่คำถามที่ว่าสถานการณ์ความรุนแรงโดยภาพรวมในจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นมีแนวโน้มเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้นจริงหรือไม่? อีกทั้งยังสามารถตั้งคำถามได้ว่ายุทธศาสตร์จัดการความขัดแย้งของภาครัฐ ตลอดจนนโยบายและมาตรการต่างๆ ที่มุ่งลดการปะทะกันเพื่อเป้าประสงค์ในการยุติความรุนแรง ไม่ว่าจะเป็นในด้านของการใช้กำลังเข้ากดปราบและป้องปราม การบังคับใช้กฎหมายพิเศษและการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม หรือแม้แต่โครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในมิติต่างๆ นั้นก่อผลในด้านบวกมากน้อยเพียงใด? การรับมือและจัดการกับปัญหาความไม่สงบในพื้นที่นั้น โดยแท้แล้วมาถูกทางจริงหรือไม่?

รายงานฉบับนี้มุ่งทบทวนกรอบคิดสำคัญเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธีและวิธีคิดเกี่ยวกับการดำรงอยู่ของ “อำนาจรัฐ” และปัญหาการสถาปนาอำนาจรัฐให้เข้มแข็งในแง่มุมมองของสันติวิธีภายใต้สถานการณ์ความขัดแย้งที่รุนแรง พร้อมทั้งประมวลข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวโน้มสำคัญและประเด็นทางยุทธศาสตร์จากกรอบคิดสันติวิธีที่ผู้กำหนดนโยบายควรให้ความสำคัญ ตลอดจนบ่งชี้ให้เห็นถึงเงื่อนไขแห่งความสำเร็จที่จะทำให้ยุทธศาสตร์เผชิญกับปัญหาความรุนแรงภาคใต้ด้วยสันติวิธีดังกล่าวก่อผลเป็นรูปธรรมในอนาคต

## 2. แนวโน้มสถานการณ์ที่สำคัญและข้อสังเกตเกี่ยวกับโอกาสของสันติวิธีบางประการ

ในส่วนนี้เป็นข้อสังเกตเบื้องต้นเกี่ยวกับแนวโน้มของสถานการณ์ในปัจจุบัน ที่คณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธีเห็นว่าควรให้ความสำคัญเป็นพิเศษ ทั้งในส่วนที่อาจจะทำให้สถานการณ์เลวร้ายลง และทั้งที่อาจจะเป็นแนวโน้มที่ดีของสถานการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้

### 2.1 การขยายตัวของกองกำลังพลเรือนติดอาวุธถูกกฎหมาย

แนวโน้มที่สำคัญประการหนึ่งที่น่าจะเป็นสัญญาณของอุปสรรคในการการคลี่คลายสถานการณ์ความรุนแรง และสร้างความยากลำบากในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของรัฐในระยะยาว ได้แก่ การที่หน่วยงานของรัฐบางหน่วยติดอาวุธให้กับพลเรือนและการแพร่กระจายของอาวุธในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จำนวนมาก รายงานชิ้นสำคัญเกี่ยวกับเรื่องนี้ที่เผยแพร่ในปี 2552 ได้บ่งชี้ตัวเลขของกองกำลังพลเรือนติดอาวุธที่ถูกกฎหมายในห้วงเวลานั้นว่าประกอบด้วยกลุ่มต่างๆ ดังต่อไปนี้ คือ

1. ทหารพราน ซึ่งแม้ว่าจะเป็นหนึ่งในหน่วยกำลังของกองทัพ แต่กำลังพลก็จัดหามาจากพลเรือนโดยการฝึกอบรมที่จำกัดกว่าทหารหลัก จำนวนทหารพรานในเดือนตุลาคม 2551 มีอยู่ราว 9,000 คน
2. อาสาสมัครรักษาดินแดน (อส.) สังกัดกระทรวงมหาดไทย มีจำนวน 3,299 คน ในตอนสิ้นปี 2551



3. ชุตรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน (ชรบ.) สังกัดกระทรวงมหาดไทยและมีประจำอยู่ในทุกหมู่บ้าน รวมทั้งหมดมีจำนวนราว 60,000 คน
4. ราษฎรอาสารักษาหมู่บ้าน (อรบ.) มีจำนวน 24,763 คน ซึ่งส่วนใหญ่มีสมาชิกเป็นชาวพุทธ
5. กลุ่มรวมไทย ซึ่งเป็นกลุ่มชาวพุทธติดอาวุธตนเอง 8,000 คน<sup>5</sup>

นอกจากนี้ ยังพบว่าเหตุรุนแรงและการละเมิดสิทธิมนุษยชนในบางกรณีมักถูกตั้งข้อสงสัยเกิดอย่างกว้างขวางว่า มีเบื้องหลังเชื่อมโยงถึงกองกำลังติดอาวุธดังกล่าว แต่ทางเจ้าหน้าที่ทางการและกองทัพจะยืนยันการปฏิบัติเสมอมาโดยตลอด<sup>6</sup> มีการคาดการณ์ว่าจำนวนอาวุธปืนที่หมุนเวียนในมือของกองกำลังพลเรือนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ น่าจะมีอยู่ไม่ต่ำกว่า 30,000 กระบอก<sup>7</sup>

แม้ว่าเหตุผลรองรับของแนวคิดการติดอาวุธให้กับพลเรือนจะอยู่บนพื้นฐานของการสร้างศักยภาพในการดูแลป้องกันตนเองของชุมชนและเป็นกองกำลังที่หนุนเสริมทหารหลักของกองทัพ แต่ผลข้างเคียงในด้านลบจากแนวนโยบายดังกล่าวอาจแปรความขัดแย้งจากที่เดิมมีคู่กรณีหลักเป็นรัฐไทยกับเครือข่ายของกลุ่มติดอาวุธต่อต้านรัฐ มาเป็นความขัดแย้งระหว่างชุมชนต่างชาติพันธุ์ศาสนา

แนวโน้มนี้เป็นไปได้ด้วยเหตุผลสองประการ คือ

*ประการแรก* การหมุนเวียนของอาวุธปืนอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในหมู่ชาวไทยพุทธ ในนามของการป้องกันตนเอง จะสลายความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนชาวมุสลิมกับชุมชนชาวไทยพุทธ เนื่องจากการครอบครองอาวุธของอีกฝ่ายหนึ่งทำให้อีกฝ่ายหนึ่งเกิดความไม่ไว้วางใจและเริ่มสะสมอาวุธเช่นกัน ความเป็นไปได้ที่จะเลือกจัดการความขัดแย้งด้วยวิธีการที่รุนแรงจึงมีมากกว่าวิธีการอื่นๆ

*ประการที่สอง* การติดอาวุธพลเรือน ทำให้การแบ่งขั้วทางชาติพันธุ์ศาสนามีความแหลมคมมากขึ้น และเป็นปัจจัยของความรุนแรงทางด้านชาติพันธุ์ ทั้งนี้การแบ่งขั้วนี้จะเป็นทั้งเหตุและผลของความหวาดระแวงระหว่างชุมชนต่างชาติพันธุ์ศาสนา ซึ่งเคยเกิดขึ้นมาแล้วในหลายประเทศเช่น กรณีรัฐบาลฟิลิปปินส์ส่งเสริมให้ชาวคริสเตียนติดอาวุธเพื่อสู้กับขบวนการคอมมิวนิสต์และขบวนการแบ่งแยกดินแดนมุสลิมในมินดาเนา หรือแม้แต่ในกรณีของรัฐบาลอินโดนีเซียที่กระตุ้นกลุ่มเยาวชนมุสลิมและคริสเตียนปราบปรามสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์กระทั่งนำไปสู่เหตุการณ์สังหารหมู่ในที่สุด เป็นต้น ถึงที่สุด

<sup>5</sup> Diana Sarosi and Janjira Sombutpoonsiri, *RULE BY THE GUN: Armed Civilians and Firearms Proliferation in Southern Thailand*, (Bangkok: Nonviolence International Southeast Asia, 2009), pp. 13-15.

<sup>6</sup> บทบาทและการดำรงอยู่ของกองกำลังดังกล่าวได้รับการจับตามองจากกลุ่มองค์กรเอกชนที่รณรงค์ประเด็นในด้านสิทธิมนุษยชนมาโดยตลอด นอกเหนือจากรายงานของกลุ่มสันติวิธีสากลแล้ว รายงานที่โดดเด่นที่จัดทำขึ้นก่อนหน้านั้นเป็นของกลุ่ม ICG ซึ่งบรรจุกรณีศึกษาหลายกรณี (International Crisis Group, “เหตุการณ์ภาคใต้ของไทย: ปัญหาของกองกำลังทหารพรานและอาสาสมัครชาวบ้าน”, รายงานเอเชียฉบับที่ 140 – 23 ตุลาคม พ.ศ. 2550.)

<sup>7</sup> จันจิรา สมบัติพูนศิริ, “เพราะปืนคือความมั่นคงหรือเพราะไม่มั่นคงจึงต้องติดอาวุธ” *วารสารฟ้าเดียวกัน*, ปีที่ 7 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มีนาคม, 2552), น. 79.



แล้ว ความรุนแรงที่เกิดขึ้นจากการติดอาวุธให้กับพลเรือนดังกล่าวนี้ ได้มอบมรดกสำคัญให้แก่สังคมนั้นๆ อันได้แก่ การเมืองแห่งความเกลียดชัง และวัฒนธรรมของการไม่ต้องรับผิดชอบที่สุด<sup>8</sup>

นอกจากนั้น แม้ว่าการติดอาวุธให้กับพลเรือนจะอยู่บนพื้นฐานของเจตนาที่ให้ความช่วยเหลือชาวบ้านในพื้นที่ปกป้องดูแลตัวเองและจำกัดบทบาทเป็นเพียงกองกำลังที่เสริมการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยทหารหลัก แต่เมื่อประมวลบทเรียนจากกรณีความขัดแย้งด้วยกำลังอาวุธในหลายประเทศจะพบว่านโยบายดังกล่าวสร้างแนวโน้มด้านลบในหลายด้าน ได้แก่<sup>9</sup>

*ประการแรก* การติดอาวุธพลเรือนจะมีแนวโน้มบั่นทอนและทำลายกระบวนการสร้างสันติภาพ

*ประการที่สอง* ยิ่งเมื่อทางการปราศจากกลไกในการควบคุมและระบบความพร้อมรับผิด การบังคับบัญชาสั่งการกองกำลังพลเรือนที่แม้ว่าจะถูกกฎหมายเช่นนี้จึงทำได้ยาก โดยเฉพาะเมื่อกองกำลังพลเรือนเหล่านี้ได้กลายมาเป็นอาชญากรหรือแม้แต่ว่ากลายเป็นกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบกลุ่มใหม่เสียเอง

*ประการที่สาม* ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่จากเดิมดำรงอยู่ในพื้นที่ความขัดแย้งอยู่แล้ว กลับจะมีแนวโน้มที่เลวร้ายขึ้น

*ประการที่สี่* เมื่อความตึงเครียดจากความขัดแย้งบรรเทาลง ไม่ว่าจะโดยเป็นผลมาจากการพูดคุยต่อรองด้วยข้อเสนอทางการเมืองอื่นๆ หรือวิธีการใดก็ตาม การปลดอาวุธในมือของพลเรือนเป็นกระบวนการที่อาจประสบความสำเร็จยาก เนื่องจากการแพร่กระจายอาวุธในระดับประชาชนเป็นระยะเวลาอันยาวนานอาจส่งผลต่อวัฒนธรรมการใช้ความรุนแรงอย่างลึกซึ้ง ความเป็นไปได้ของการใช้ปืนเพื่อจัดการกับความขัดแย้งจึงยังคงดำรงอยู่สูง

จากแนวโน้มดังกล่าวจึงอาจกล่าวได้ว่าเหตุผลรองรับในการติดอาวุธให้กำลังพลเรือนนั้น แม้ว่าจะมีเป้าหมายที่สะท้อนความต้องการความมั่นคงปลอดภัยจากชุมชน แต่ก็สะท้อนความอ่อนแอในการจัดการกับปัญหาของภาครัฐด้วยเช่นกัน<sup>10</sup> เนื่องจากการยอมรับในตรรกะของการป้องกันตนเองในรูปแบบของการอนุญาตให้มีการถือครองอาวุธในมือของพลเรือนเช่นนี้ เป็นการบั่นทอนหน้าที่พื้นฐานของรัฐในการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของพลเมืองโดยเสมอหน้า ซึ่งอาจนำไปสู่การบ่อนทำลายความเข้มแข็งของอำนาจรัฐในระยะยาวอีกด้วย

อาจกล่าวได้ว่าปัจจุบัน ผู้กำหนดนโยบายของรัฐบางส่วนดูจะตระหนักในปัญหานี้อยู่บ้างดังจะเห็นได้ว่า มีการควบคุมการติดอาวุธที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นเพื่อป้องกันการนำอาวุธไปใช้ในวัตถุประสงค์ที่ผิดกฎหมาย เช่น กรณีของกลุ่ม อรบ. ที่แม้จะมีการฝึกกำลังพลเรือนกลุ่มนี้ไว้ประมาณ 27,000 คนตามสถิติล่าสุดก็จริง แต่มีจำนวนกำลังพลที่สามารถปฏิบัติภารกิจจริงได้เพียงประมาณ

<sup>8</sup> ประจักษ์ ก้องกีรติ, “กำเนิดและพัฒนาราชการขององค์ความรู้ทางวิชาการว่าด้วยความรุนแรงทางการเมือง: บทสำรวจงานวิชาการในโลกตะวันตก”, ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (บรรณาธิการ), *ความรุนแรงซ่อนเร้น/หาสังคมไทย* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2553), น. 88.

<sup>9</sup> Diana Sarosi and Janjira Sombutpoonsiri, *RULE BY THE GUN: Armed Civilians and Firearms Proliferation in Southern Thailand*, pp. 26-27.

<sup>10</sup> จันจิรา สมบัติพูนศิริ, “เพราะปืนคือความมั่นคงหรือเพราะไม่มั่นคงจึงต้องติดอาวุธ”, *วารสารฟ้าเดียวกัน*, ปีที่ 7 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มีนาคม, 2552), น. 85.

6,000 คน อีกทั้งยังมีการวางกฎเกณฑ์ควบคุมการติดอาวุธปืนที่มีอยู่ประมาณ 4,000 กระบอกให้จำกัด เฉพาะผู้เข้าเวรเท่านั้น ลักษณะการเช่นนี้คล้ายกับข้อเท็จจริงในกรณีของ ชรบ. ที่โดยหลักการแล้วจะมี กำลังพลประจำหมู่บ้านละ 30 คน แต่จำนวนอาวุธปืนลูกซองประจำป้อมรักษาการณ์ที่ใช้ในการปฏิบัติ หน้าที่นั้นจะน้อยกว่าจำนวนกำลังพลดังกล่าว แม้ว่าจะมีบ้างในบางกรณีที่มีการพกอาวุธดังกล่าวติดตัว โดยตลอดเพื่อป้องกันภัยก็ตาม แต่ขณะเดียวกันจำนวนกองกำลังเหล่านี้ก็จะคงตัวหรือไม่ก็เพิ่มขึ้นใน ห้วงเวลาตั้งแต่ความรุนแรงครั้งใหม่ปะทุขึ้นตั้งแต่ต้นปี 2547 (ดังจะเห็นได้จากมติ ครม. ให้เพิ่มจำนวน อส. หลายครั้ง เช่น 21 กันยายน 2547, 18 มกราคม 2548, 10 กรกฎาคม 2550 และมติ รชต. 16 มิถุนายน 2552 เป็นต้น)

## 2.2 การเสริมสร้างบทบาทของฝ่ายพลเรือน: กฎหมาย ศอ.บต. ฉบับใหม่และช่องทาง ของประชาชน

เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2553 พระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 ได้ถูกประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลบังคับใช้ หลังจากมีการพิจารณาในรัฐสภานานนับปี กฎหมายฉบับนี้ยังผลให้ศูนย์อำนวยการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ซึ่งเดิมเป็น องค์การที่ได้รับการรื้อฟื้นให้จัดตั้งขึ้นอีกครั้งภายใต้คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 207/2549 หลังจากที่ถูก ยุบเลิกไปเมื่อปี 2545 กลับมาีสถานภาพทางกฎหมายรองรับที่ชัดเจนขึ้น และเป็นหน่วยงานพลเรือนที่ ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ทำให้ในแง่ของโครงสร้างหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ จังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นประกอบไปด้วยสายบังคับบัญชา 2 สายงานหลักที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี อันได้แก่ สายงานด้านการพัฒนาที่มี ศอ.บต. เป็นหน่วยงานหลัก และสายงานด้านความมั่นคงที่มีกอง อำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) เป็นหน่วยงานหลักซึ่งมีพระราชบัญญัติการรักษาความ มั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 รองรับ

การจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่อาจจะท่อนสัญญาณทั้งในเชิงบวกและเชิงลบต่ออำนาจของรัฐ และความสามารถในการจัดการปัญหาของหน่วยงานภาครัฐ แม้ว่าจะได้รับการพิจารณาจากหลายฝ่าย ว่าพระราชบัญญัติฉบับใหม่เป็นเพียงกฎหมายที่รองรับการแก้ไขปัญหาภายในโครงสร้างการบริหารของ ระบบราชการเท่านั้น แต่ก็พบว่ามีความโน้มเอียงที่มีความก้าวหน้าหลายประการ สำหรับในมุมมองของสันติวิธี แล้ว สัญญาณในเชิงบวกได้สะท้อนผ่านการเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้กับประชาชนในพื้นที่ผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียได้เข้าไปมีส่วนในการกำหนดนโยบายทั้งด้านความมั่นคงและด้านการพัฒนา ตลอดจนการ ติดตามตรวจสอบ ดังนี้

*ประการแรก* ในการจัดทำนโยบายการบริหารและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่บรรจุอยู่ใน มาตรา 4 นั้น ไม่เพียงแต่ระบุไว้ว่าให้สำนักงานสภาพัฒนาการแห่งชาติต้องจัดทำขึ้นโดยพิจารณา สารสำคัญที่อย่างน้อยจะต้องครอบคลุมเนื้อหาทั้งในด้านการพัฒนาและด้านความมั่นคงเท่านั้น แต่ นโยบายดังกล่าวยังต้องมาจากความต้องการของประชาชนและสอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชน ศาสนา วัฒนธรรม อัตลักษณ์ ชาติพันธุ์ และประวัติศาสตร์ท้องถิ่นอีกด้วย อีกทั้งที่มาของนโยบาย

ดังกล่าว อันหมายถึงการจัดทำ การทบทวน และการปรับปรุง ก็ต้องนำความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนเข้าประกอบ โดยยังระบุด้วยว่าให้สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้พิจารณาให้ความเห็นประกอบร่างนโยบายดังกล่าวด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในฉบับกฎหมายจะยอมรับหลักการที่เป็นประเด็นสำคัญของปัญหาความขัดแย้งดังที่กล่าวมา แต่ก็ยังไม่ปรากฏการเน้นย้ำถึงหลักการสำคัญอีกประการหนึ่ง ได้แก่ การบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นประเด็นใจกลางสำคัญอีกข้อหนึ่งที่ประชาชนในพื้นที่คาบหวังและหวังกังวอล เพราะหลายปีที่ผ่านมา การอำนวยความสะดวกในกรณีที่เกี่ยวข้องหลายกรณีในพื้นที่ยังไม่ได้คลี่คลายไปในทิศทางที่เป็นรูปธรรมมากนัก ทั้งๆ ที่เป็นปัจจัยดังกล่าวเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจของประชาชนต่ออำนาจและสถาบันของรัฐซึ่งจำเป็นต่อการสะท้อนความเข้มแข็งของรัฐให้เห็นชัด

*ประการที่สอง* กลไกสำคัญที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนอีกประการหนึ่งปรากฏในมาตราที่ 19 ของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ระบุว่าให้มีสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีสมาชิกประกอบด้วยบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิในภาคส่วนต่างๆ จำนวน 49 คนที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี โดยผ่านกระบวนการคัดเลือกกันเองภายในกลุ่มหรือเลือกบุคคลอื่นเป็นตัวแทนของกลุ่ม อำนาจหน้าที่ของสภา ดังกล่าวที่ระบุไว้ในมาตรา 23 นอกจากจะมีขอบเขตตั้งแต่การให้ความเห็นต่อนโยบายข้างต้นแล้ว ยังมีบทบาทสำคัญในการให้คำปรึกษา เสนอแนะ ร่วมมือและประสานงานกับศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ตลอดจนตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานของ ศอ.บต. นอกจากนี้ ยังมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริง ข้อมูลข่าวสาร และข้อคิดเห็นจากแหล่งต่างๆ เพื่อใช้ประกอบการทำงาน รวมถึงพิจารณาเรื่องราวร้องเรียนของประชาชนที่เกี่ยวกับปัญหาความไม่เป็นธรรมและความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐอีกด้วย

แม้ว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวและระเบียบ ศอ.บต. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีคัดเลือกกันเอง เพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และคำตอบแทน และค่าใช้จ่ายอื่น พ.ศ. 2554 จะระบุถึงที่มาและกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกสภาไว้อย่างละเอียด แต่ผู้ที่เกี่ยวข้องควรตระหนักว่า

- บทบาทของประชาชนในพื้นที่ต่อกระบวนการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวเป็นสิ่งสำคัญที่สัมพันธ์โดยตรงกับความเข้มแข็งและอ่อนแอของอำนาจรัฐ ด้วยเหตุนี้หลักเกณฑ์และวิธีการในการได้มาของสมาชิกสภาจึงควรต้องตระหนักถึงเป้าหมายที่จะสามารถสะท้อนความเป็นตัวแทนของประชาชนแต่ละกลุ่มในพื้นที่
- การสถาปนาสภาที่ปรึกษา คือการสร้างพื้นที่ทางการเมืองอย่างหนึ่ง ด้วยเหตุนี้จำเป็นต้องสร้างพื้นที่ซึ่งปลอดภัยเพียงพอสำหรับการสะท้อนเสียงที่แตกต่าง ในประเด็นนี้ปรากฏว่า ขณะนี้กองทัพบุกได้มุ่งชดไปทิศทางนี้ โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาแนวนโยบายเฉพาะหน้าของแม่ทัพภาคที่ 4 ปัจจุบัน ที่ระบุว่าเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความคิดเห็นต่างจากรัฐได้มีช่องทางสามารถแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา อีกทั้งยังเปิดโอกาสด้วยการอำนวยความสะดวก

สะดวกให้ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบทุกฝ่ายเดินทางกลับมาอาศัยในภูมิลำเนาเดิมอย่างปกติสุข สิ่งเหล่านี้ล้วนสอดคล้องกับทิศทางการแก้ไขปัญหาด้วยสันติวิธีและเป็นการเพิ่มบทบาทการต่อรองทางการเมืองให้มากยิ่งขึ้น

- การคัดเลือกสมาชิกสภาที่ปรึกษา จึงต้องวางอยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเคร่งครัด เพราะการไม่ให้ความสำคัญต่อกระบวนการดังกล่าวอย่างเพียงพอนี้เองอาจส่งผลด้านลบที่บ่อนทำลายความชอบธรรมในการปกครองของรัฐไปในที่สุด

กระบวนการทางการเมืองเช่นนี้จะลดทอนความจำเป็นในการใช้ความรุนแรงของทุกฝ่ายได้จริง หากรัฐเปิดพื้นที่ในการรับฟังข้อขัดข้องใจและความเจ็บแค้นของประชาชนผู้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม รวมถึงการเน้นไปยังกระบวนการสื่อสารเชิงนโยบายอย่างตรงไปตรงมาทั้งจุดเด่นและข้อจำกัดของหน่วยงานภาครัฐ เพราะหนทางในการเสริมสร้างความชอบธรรมในการปกครอง อันเป็นองค์ประกอบสำคัญที่สะท้อนความเข้มแข็งของอำนาจรัฐนั้นเกี่ยวโยงกับกระบวนการมีส่วนร่วมและฉันทามติของประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญ

### 2.3 การพูดคุยเพื่อสันติภาพ

สัญญาณในเชิงบวกอีกประการหนึ่งที่ควรจับตาเป็นอย่างยิ่งและน่าจะถือได้ว่าเป็นโอกาสของสังคมการเมืองไทยในการแก้ปัญหานี้ด้วยแนวทางสันติวิธีคือ กระบวนการพูดคุยเพื่อสันติภาพ (peace dialogue) ซึ่งในขณะนี้กำลังดำเนินการอยู่ในหลากหลายช่องทาง ในแง่หนึ่ง กระบวนการดังกล่าวแตกต่างไปจาก “การเจรจาต่อรอง (negotiation)” ระหว่างเจ้าหน้าที่ทางการกับกลุ่มผู้มีความเห็นต่างจากฝ่ายรัฐ<sup>11</sup> ที่เป็นคู่ขัดแย้งเพื่อหาคำตอบซึ่งจะเป็นข้อยุติทั้งความรุนแรงและความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ทั้งยังแตกต่างไปจากวิธีการก่อนหน้านี้ที่วางเป้าหมายเพียงเพื่อสลายความรุนแรงเฉพาะหน้าและมุ่งหวังผลเพียงด้านการข่าว หากแต่ตำแหน่งแห่งที่ของกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติภาพดังกล่าวได้แก่การสร้างพื้นที่ในการทำความเข้าใจและร่วมกันหาทางออกที่จะแปลงเปลี่ยนความขัดแย้งด้วยวิธีการที่ไม่ใช้ความรุนแรง

ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติภาพเชื่อว่า การทำเช่นนี้จะเป็นการยกระดับกลุ่มผู้มีความเห็นต่างเหล่านี้ให้สูงเด่นขึ้น มีความชอบธรรมมากขึ้น แต่คณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธีเห็นว่า กระบวนการพูดคุยเพื่อสันติภาพมีความสำคัญเพราะเป็นกระบวนการที่นำพาความขัดแย้งจากพื้นที่ของการใช้กำลังที่ทุกฝ่ายใช้ความรุนแรงเป็นอาวุธต่อรอง ไปยังพื้นที่ทางการเมืองที่ความจำเป็นของการใช้ความรุนแรงเพื่อรองรับเป้าหมายของแต่ละฝ่ายลดน้อยลง ที่สำคัญ ยังเป็นการสถาปนาพื้นที่ซึ่งสะท้อนความเข้มแข็งของรัฐเพียงพอที่จะยอมรับการดำรงอยู่ร่วมกันของทุกฝ่ายที่เห็นต่างกันในระบอบการเมือง เพราะคณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธีเห็นว่า ความเข้มแข็งของสังคมที่สำคัญส่วนหนึ่งวางอยู่บนฐานของสายสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับผู้คนในสังคมบนฐานของความไว้วางใจระหว่งกัน การเปิด

<sup>11</sup> ข้อเสนอให้ใช้มาตรา 21 ของฝ่ายความมั่นคงเรียกคนเหล่านี้ว่า “ผู้หลงผิด” เช่นเดียวกับที่เคยคิดถึงผู้เห็นต่างจากรัฐในสงครามต่อสู้กับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยเมื่อสามทศวรรษที่แล้ว

พื้นที่ทางการเมืองดังกล่าวนี้เองที่จะสะท้อนให้เห็นความเข้มแข็งของสังคมภายใต้อำนาจของรัฐที่เปี่ยมความมั่นคงและมั่นใจในตนเองได้อย่างแท้จริง

กระบวนการพูดคุยเพื่อสันติภาพที่ดำเนินอยู่ในขณะนี้ก่อตัวขึ้นในหลายช่องทางและมีสัญญาณไปในทิศทางที่ดี เนื่องจากอย่างน้อยก็ยังพบว่ามีทิศทางที่ไม่ได้เกิดข้อขัดแย้งกัน ทั้งยังเป็นการหนุนเสริมต่อช่องทางพูดคุยที่เป็นทางการ ช่องทางที่คู่สนทนาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของทางการนั้นเป็นผลมาจากนโยบายที่อยู่บนพื้นฐานของคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 206/2549 เรื่อง “นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้” ที่ระบุไว้ในแนวทางปฏิบัติอย่างชัดเจนว่าจะต้องส่งเสริมให้มีช่องทางที่เป็นเอกภาพทุกระดับเพื่อมุ่งสร้างความเข้าใจกับกลุ่มที่มีความเห็นแตกต่างและเลือกใช้ความรุนแรง ด้วยการพยายามปรับความเข้าใจกับบุคคลกลุ่มเป้าหมาย รวมทั้งยังเปิดโอกาสให้ผู้มีความเห็นต่างเข้ามาร่วมสร้างสันติสุขในสังคมอีกด้วย เพื่อการนี้ รัฐได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ในการพูดคุยกับกลุ่มบุคคลเป้าหมาย และได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องกระทั่งถึงปัจจุบัน

ผลจากกระบวนการพูดคุยข้างต้นที่โดดเด่นและน่าจะเป็นอีกสัญญาณที่ดีต่อกระบวนการสันติภาพ ได้แก่ ปฏิบัติการยุติการใช้ความรุนแรงฝ่ายเดียวของฝ่ายผู้ก่อการใช้ความรุนแรงในเขตพื้นที่ 3 อำเภอของจังหวัดนราธิวาส อันได้แก่ อำเภอเจาะไอร้อง อำเภอระแงะ และอำเภอยี่งอ เป็นเวลา 1 เดือน ระหว่างวันที่ 10 มิถุนายนถึงวันที่ 10 กรกฎาคม 2553 ซึ่งเป็นหนึ่งในมาตรการพิสูจน์บทบาทการควบคุมกองกำลังติดอาวุธในพื้นที่ของคู่สนทนาที่แตกต่างไปจากก่อนหน้านี้ ที่มักเน้นเพียงผลสัมฤทธิ์ในเชิงการข่าว และเพื่อที่จะตอบสนองต่อข้อตกลงดังกล่าว รัฐบาลยังได้สนับสนุนโดยการส่งสัญญาณถึงหน่วยในพื้นที่ให้ยุติการปฏิบัติเชิงรุกเพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการหยุดความรุนแรงของอีกฝ่าย

แม้ว่าจะมีเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นบ้างในระหว่างช่วงเวลาของปฏิบัติการยุติความรุนแรงดังกล่าว<sup>12</sup> แต่กระบวนการเหล่านี้ก็ได้รับความสนใจจากผู้สังเกตการณ์หลายฝ่าย โดยมีการหยิบยกมานำเสนอในพื้นที่ของสื่อมวลชนอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะหลังพ้นเวลาตามข้อตกลงไปแล้ว โฆษกของกลุ่ม Patani Malay Liberation Movement (PMLM) อธิบายเหตุการณ์ดังกล่าวว่า เป้าหมายของการยุติ

<sup>12</sup> จากสถิติที่รวบรวมและประมวลโดยศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้พบว่าในห้วงเวลาดังกล่าวมีเหตุรุนแรงเกิดขึ้นจำนวน 9 ครั้ง ในจำนวนนี้เป็นเหตุการณ์ยิงด้วยอาวุธปืน 8 ครั้งและระเบิด 1 ครั้ง มีผู้เสียชีวิตรวม 5 คน เป็นชาวพุทธ 1 ราย ซึ่งมีภูมิลำเนาเป็นเจ้าหน้าที่ อส. ส่วนชาวมุสลิมเสียชีวิต 4 ราย ในจำนวนนี้มีภูมิลำเนาเป็นอดีตนายตำรวจ 1 รายและเป็นอาสาสมัคร ชรบ. อีก 1 ราย ส่วนผู้ได้รับบาดเจ็บมีจำนวนรวม 4 คน เป็นชาวพุทธ 1 ราย และเป็นชาวมุสลิม 3 ราย ในจำนวนนี้มีผู้ใหญ่บ้าน 1 ราย นอกจากนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับเหตุการณ์ความรุนแรงในพื้นที่เดียวกันก่อนหน้านั้น 3 เดือน และหลังจากนั้นอีก 3 เดือนพบว่าจำนวนเหตุการณ์โดยเฉลี่ยไม่ต่างกันมากนัก กล่าวคือเกิดเหตุการณ์ความรุนแรงเฉลี่ยรอบเดือนละ 9 – 10 ครั้ง โดยที่เหตุรุนแรงโดยส่วนมากมักเป็นการใช้อาวุธเข้าก่อเหตุเป็นหลัก โดยเฉพาะในเขตอำเภอระแงะที่มีสถิติสูงที่สุด ในขณะที่ภายในเขตอำเภอเจาะไอร้องนั้น แม้จะมีเหตุรุนแรงค่อนข้างน้อยอยู่แล้ว แต่ก็พบว่ามีการใช้ระเบิดก่อเหตุเป็นหลัก เมื่อเทียบย้อนกับห้วงเวลาเดียวกันในแต่ละปีที่ผ่านมา พบว่าจำนวนเหตุการณ์ใน 3 อำเภอดังกล่าวค่อนข้างจะทรงตัวอยู่ในระดับเดียวกันกับปี 2553 ทั้งยังมีลักษณะบางประการในเชิงพื้นที่ใกล้เคียงกัน กล่าวคือ เหตุการณ์ความรุนแรงจะหนาแน่นในพื้นที่อำเภอระแงะและเบาบางในอำเภอยี่งอในสัดส่วนที่เปรียบเทียบกัน

ความรุนแรงเฉพาะที่ คือการแสดงความจริงใจในการพูดคุยเกี่ยวกับอนาคตทางการเมืองของจังหวัดชายแดนภาคใต้ และต้องการพิสูจน์ถึงอำนาจการบังคับบัญชาของกลุ่มเคลื่อนไหวในพื้นที่ดังกล่าว ขณะเดียวกันยังยืนยันด้วยว่าการหยุดโจมตีดังกล่าวนั้นครอบคลุมเฉพาะการโจมตีที่มีการจัดตั้งต่อเป้าหมายของรัฐและกองกำลังของทางการเท่านั้น<sup>13</sup> สิ่งเหล่านี้สอดคล้องกับข้อมูลของฝ่ายความมั่นคงในพื้นที่ อาทิ ศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศชต.) ที่ระบุว่า “เหตุการณ์ส่วนใหญ่ในสามอำเภอดังกล่าวเป็นผลมาจากเหตุข้อขัดแย้งในเรื่องอื่นๆ ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการจากการสั่งการของขบวนการก่อความไม่สงบ”

โครงการยุติความรุนแรงเฉพาะพื้นที่ในลักษณะดังกล่าวนี้ควรจะต้องขยายขอบเขตของข้อตกลงทั้งในแง่ของพื้นที่และห้วงเวลา ตลอดจนการเข้ามามีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐเพิ่มมากขึ้นในอนาคต เนื่องจากจะเป็นกระบวนการที่ส่งเสริมให้ฝ่ายที่มีความเห็นและอุดมการณ์ต่างกัน มีพื้นที่ทำงานร่วมกันอันเป็นพื้นฐานสำคัญของการเสริมสร้างความไว้วางใจ ที่สามารถพัฒนาไปสู่การนำผู้ที่เห็นต่างดังกล่าวเข้ามามีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับภาคส่วนอื่นๆ อย่างสร้างสรรค์แทนการใช้ความรุนแรง อันน่าจะเป็เป้าหมายสุดท้ายของการสถาปนาอำนาจรัฐที่มั่นคง ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงควรต้องส่งสัญญาณอย่างชัดเจนถึงหน่วยงานในทุกระดับ

นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงกระบวนการพูดคุยและแนวทางการเมืองนำการทหารที่ผ่านมาอย่างรอบด้านแล้ว ความพยายามของหน่วยงานรัฐที่จะยอมรับและเปิดเผยความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการเปิดช่องทางในการพูดคุยกับพลเมืองของรัฐผู้เห็นต่างนั้นเป็นทิศทางที่ส่งสัญญาณด้านบวกต่อกระบวนการสันติภาพโดยภาพรวม เพราะไม่เพียงแต่จะเป็นการสะท้อนเจตนารมณ์ทางการเมืองของรัฐบาลในการแสวงหาทางออกด้วยวิธีการอันสันติและสะท้อนความปรารถนาในการเปิดช่องให้มีการอภิปรายเพื่อแสวงหาทางเลือกที่เป็นสันติวิธีในพื้นที่สาธารณะมากยิ่งขึ้นแล้ว ยังจะส่งผลในการเสริมสร้างความเป็นเอกภาพทางการเมืองภายในหน่วยงานรัฐเอง ที่อยู่ภายใต้สมดุลระหว่างความเป็นเอกภาพในระดับทิศทางกับความหลากหลายในระดับช่องทางการพูดคุย อันเป็นปัจจัยสำคัญของกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติภาพ นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับความเห็นสาธารณะที่ต้องการให้มีการเปิดช่องทางพูดคุยระหว่างคู่ขัดแย้งอีกด้วย ทั้งหมดนี้รัฐที่อ่อนแอจะไม่สามารถกระทำได้เลย มีแต่รัฐที่เข้มแข็งมั่นคงเท่านั้นจึงจะพร้อมนั่งลงพูดคุยกับผู้ที่มีความเห็นต่างทางการเมืองการปกครองด้วยความมั่นใจในตนเอง

## 2.4 การแสวงหาทางเลือกทางการเมืองการปกครอง

ความรุนแรงและการต่อสู้ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่เคยคลี่คลายไปสู่จุดที่จะเรียกได้ว่าเป็นสันติภาพที่แท้จริง เพราะสืบเนื่องมาจากประวัติศาสตร์อันยาวนาน ดังนั้นความรุนแรงจึงเพิ่มขึ้นและลดลงตามลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับพื้นที่ดังกล่าวในช่วงเวลาต่างๆ ความรุนแรงซึ่ง

<sup>13</sup> Don Pathan, “Separatists 'cease fire' in 3 areas”,

<http://www.nationmultimedia.com/home/2010/07/11/national/Separatists-&039;cease-fire&039;-in-3-areas-30133515.html>, (Accesed 19 December 2010)

ปะทุขึ้นในระยะ 6-7 ปีย้อนหลังไปนี้เรียกร้องความสนใจเพื่อให้มีการแก้ปัญหาในระยะยาว ข้อเสนอเพื่อให้จัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับจังหวัดชายแดนภาคใต้เสียใหม่เป็นทิศทางการแก้ไขปัญหาที่ได้รับ ความสนใจมากขึ้นไปพร้อมๆ กับแนวคิดเรื่อง “การเมืองนำการทหาร” ในขณะเดียวกันการปรากฏตัวของภาคประชาสังคมในการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาก็ทำให้ข้อเสนอเพื่อพิจารณาเงื่อนไข การปฏิรูปการเมืองการปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และการสร้างความสัมพันธ์ใหม่นั้นถูกหยิบยกขึ้นมาอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง และประเด็นเรื่องเขตปกครองพิเศษสำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เคยเป็นเรื่องต้องห้ามในสังคมไทยดูจะแตกกลายเป็นประเด็นสาธารณะมากขึ้นแล้ว

การเคลื่อนไหวเพื่อแสวงหาทางเลือกทางการเมืองการปกครอง ภายใต้หัวข้อเรื่อง “เขตการปกครองพิเศษ” หรือในคำอื่นๆ ที่ริเริ่มและผลักดันโดยนักการเมือง นักวิชาการ นักกิจกรรม รวมทั้งปัญญาชนในท้องถิ่นจำนวนหนึ่งในรอบปีที่ผ่านมา แตกต่างไปจากห้วงแรกๆ ที่เหตุรุนแรงปะทุขึ้นใหม่ในปี 2547<sup>14</sup> เพราะขณะนี้เริ่มทำการศึกษารูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมสำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้ และการรวบรวมประสบการณ์จากต่างประเทศ<sup>15</sup> เพื่อเป็นพื้นฐานของการพูดคุยในวงกว้าง ขณะเดียวกันนักการเมืองซึ่งส่วนใหญ่เป็นฝ่ายค้านในเวลานั้นได้ทำห้วงถึงความเป็นไปได้ที่จะคิดถึงความเป็นไปได้ใหม่ๆ ของรูปแบบการปกครอง นอกเหนือจากการเปิดประเด็นโดยนักการเมืองแล้ว การถกเถียงผ่านเวทีเสวนา-การอภิปรายในพื้นที่สาธารณะนั้นปรากฏเป็นครั้งแรกๆ ในเวทีการประชุมรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 10 ซึ่งจัดขึ้นที่มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่ ในระหว่างวันที่ 1 – 2 ธันวาคม 2552 หลังจากนั้นในวันที่ 10 ธันวาคม 2552 เครือข่ายประชาสังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้ 23 องค์กร ที่เกาะกลุ่มกันมาตั้งแต่การรณรงค์กรณีมัสยิดไอร์ปาแยเมื่อตอนต้นปี ได้จัดเวทีสาธารณะขึ้นที่มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี เพื่ออภิปรายข้อจำกัดของโครงสร้างการเมืองการปกครองที่ดำรงอยู่ ตลอดจนสรุปบทเรียนการจัดการพื้นที่ของชนกลุ่มน้อยในประเทศต่างๆ พร้อมทั้งทดลองนำเสนอ “ตัวแบบ” ของโครงสร้างการเมืองการปกครองแบบใหม่ในกรณีจังหวัดชายแดนภาคใต้<sup>16</sup> เครือข่ายดังกล่าวยังผลักดันเวทีย่อยในพื้นที่อีก 47 เวทีตลอดหนึ่งปีเพื่อรับฟังเสียงสะท้อนของประชาชนกลุ่มต่างๆ ภายใต้การสนับสนุนทางวิชาการและ

<sup>14</sup> จากสถิติจำนวนข่าวและบทความที่ตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ 4 ฉบับ (ไทยรัฐ, เดลินิวส์, มติชน และกรุงเทพธุรกิจ) พบว่าระหว่างช่วงเวลาของความรุนแรง 7 ปีที่ผ่านมา มีการอภิปรายถึงข้อเสนอเขตปกครองพิเศษหรือการกระจายอำนาจที่สอดคล้องกับอัตลักษณ์ของคนในพื้นที่บนหน้าหนังสือพิมพ์กระแสหลักจำนวนหนึ่งมาโดยตลอด

<sup>15</sup> กรุณาดูตัวอย่างงานวิชาการบางชิ้น อาทิเช่น ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี และสุกรี หลังปูเต๊ะ, *การเมืองการปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้: รายงานโครงการวิจัยการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดที่มีความหลากหลายชาติพันธุ์*, <http://www.deepsouthwatch.org/node/496>, (เข้าถึงเมื่อ 10 มีนาคม 2554) และ ฉันทนา บรรพศิริโชติ, *การคุ้มครองสิทธิชนกลุ่มน้อย และการเมืองการปกครองบนความแตกต่างทางอัตลักษณ์: ประสบการณ์จากยุโรป*, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟรีดริช เนามัน, 2552) เป็นต้น

<sup>16</sup> กองบรรณาธิการสำนักข่าวอามาน, “ภาคประชาชน-นักวิชาการเปิดตัวโซวีโมเดล ‘เขตปกครองพิเศษภายใต้รัฐธรรมนูญ’ เตรียมเปิดเวที 37 อำเภอชายแดนใต้ฟังเสียงประชาชน,” <http://thai.amannews.org/view/view.php?id=473> (เข้าถึงเมื่อ 19 พ.ย. 2553)



งบประมาณจากศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ และสถาบันพระปกเกล้าฯ โดยได้รับงบประมาณสนับสนุนจากสภาพัฒนาการเมือง เครือข่ายรวบรวมเสียงสะท้อนปัญหาจากโครงสร้างการปกครองที่เป็นอยู่และพัฒนาเป็นเอกสารที่เชื่อมโยงความต้องการกับหลักการ จัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่น่าจะตอบสนองความต้องการด้านอัตลักษณ์ และคลี่คลายปมประวัติศาสตร์ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญ<sup>17</sup> และได้มีการนำเสนอความก้าวหน้าของแนวคิดเรื่องการเมืองการปกครองอีกครั้งในวันที่ 10 ธันวาคม 2553<sup>18</sup>

ประเด็นดังกล่าวได้รับการตอบรับจากสื่อมวลชนจำนวนหนึ่งที่ช่วยผลักดันวาระให้ประเด็นดังกล่าวมีตำแหน่งที่ทางในที่สาธารณะมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะบทบาทของทีวี่ไทยที่มีการจัดทำรายการวิเคราะห์และรายการระดมความเห็นเผยแพร่ในรายการ “เปลี่ยนประเทศไทย” อย่างต่อเนื่องหลายตอน<sup>19</sup> จนกล่าวได้ว่าการแสวงหาทางเลือกทางการเมืองการปกครอง ได้กลายเป็นประเด็นสำคัญในการอภิปรายเรื่องปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบัน

การอภิปรายและเปิดประเด็นถกเถียงเกี่ยวกับการแสวงหาทางเลือกทางการเมืองการปกครอง เป็นมิติที่สำคัญของความพยายามของฝ่ายต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาความรุนแรง อย่างที่ปรากฏในงานศึกษาจำนวนมากที่พยายามเสนอทางออกแก่ปัญหา “ความขัดแย้งรุนแรงทางชาติพันธุ์” ด้วยข้อเสนอทางการเมือง<sup>20</sup> แม้จะยังไม่มีความเห็นเป็นเอกฉันท์ว่าด้วยรูปแบบการจัดการทางการเมืองดังกล่าว แต่

<sup>17</sup> เอกสารดังกล่าวกำลังอยู่ในระหว่างกระบวนการยกร่าง กฎณาดู (ร่าง)รายงานผลการศึกษาการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้รัฐธรรมนูญไทย: ความพยายามในการแสวงหาแนวทางการอยู่ร่วมกันอย่างยั่งยืนจากมุมมองของคนพื้นที่ (ร่างที่ 5), [http://www.deepsouthwatch.org/sites/default/files/WorkingReport\(Draft5\).pdf](http://www.deepsouthwatch.org/sites/default/files/WorkingReport(Draft5).pdf), (เข้าถึงเมื่อ 10 มีนาคม 2554)

<sup>18</sup> เลขา เกลี้ยงเกล้า, “อีกครั้งกับ ‘นครปัตตานี’ 8 ความคาดหวังของคนพื้นที่ต่อรูปแบบการปกครองใหม่,” <http://www.south.isranews.org/academic-arena/637--8-.html> (เข้าถึงเมื่อ 19 ธันวาคม 2553)

<sup>19</sup> กรณีรายการเสวนาของทีวี่ไทยที่เชิญผู้อภิปรายจากท้องถิ่นหลายส่วนเข้าร่วมถกเถียงเกี่ยวกับการกระจายอำนาจรูปแบบพิเศษที่สอดคล้องกับอัตลักษณ์และปัญหาเฉพาะที่คนในแต่ละท้องถิ่นเผชิญ ดูเทปบันทึกรายการดังกล่าวที่ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้, “2563 เปลี่ยนประเทศไทย: ปกครองตนเอง?”, <http://www.deepsouthwatch.org/node/883>, (เข้าถึงเมื่อ 19 พ.ย. 2553)

<sup>20</sup> ในรอบ 7 ปีที่ผ่านมาได้มีการนำเสนอตัวแบบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองและการปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้หลายข้อเสนอ ในจำนวนนั้นมีข้อเสนอทางวิชาการน่าสนใจ 4 ชิ้น ได้แก่ “ทบทวนชายแดนใต้” ของศรีสมภพ จิตรภิมวิทย์ศรีและสุกรี หลังปูเต๊ะ [กฎณาดู การปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้: รายงานโครงการวิจัยการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดที่มีความหลากหลายชาติพันธุ์, <http://www.deepsouthwatch.org/node/496>, (เข้าถึงเมื่อ 10 มีนาคม 2554)] “เขตปกครองพิเศษสามนคร” ของอำนาจ ศรีพูนสุข [กฎณาดู “ตัวแบบทางกฎหมายสำหรับการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้”, *จุลสารความมั่นคงศึกษา* ฉบับที่ 69 (ธันวาคม 2552)] และ “เขตปกครองตนเองนครปัตตานี” ของสุริยะ สะนิวา [กฎณาดู การเคลื่อนไหวทางการเมืองของพลเมืองพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้: กรณีศึกษาเขตบริหารปกครองพิเศษเพื่อปกครองตนเองของชนชาติพันธุ์เชื้อสายมลายูในจังหวัดชายแดนภาคใต้, <http://www.deepsouthwatch.org/node/1420>, (เข้าถึงเมื่อ 10 มีนาคม 2554)] และ “ท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” ที่ผลักดัน

กล่าวได้ว่าไม่มีการศึกษาชั้นใดเห็นว่าการใช้มาตรการรุนแรงทางทหารจะนำไปสู่ข้อยุติของความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ได้อย่างยั่งยืน นโยบายเช่นนี้มีแต่จะยิ่งทำให้สถานการณ์ความขัดแย้งเลวร้ายไปกว่าเดิม

ข้อเสนอการจัดการทางเมืองที่ปรากฏนั้น มีตั้งแต่แนวทางการพัฒนากระบวนการประชาธิปไตย การปรับและ/หรือจัดตั้งโครงสร้างสถาบันทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมเพื่อรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้วยว่าความทุกข์ยากบางประการของผู้คนจะสามารถพูดคุยอภิปรายกันได้ ก็เฉพาะแต่ในโครงสร้างทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยและมีการกระจายอำนาจอย่างเท่าเทียมกันแล้วเท่านั้น นอกจากนี้ก็มีข้อเสนอที่ก้าวไปไกลถึงการพิจารณาแนวคิดเรื่องเขตปกครองพิเศษในฐานะทางออกสำหรับ “ความขัดแย้งรุนแรงทางชาติพันธุ์” อย่างสันติและยั่งยืนอีกด้วย<sup>21</sup>

อย่างไรก็ตาม การถกเถียงเรื่องรูปแบบการเมืองการปกครองสำหรับกรณีของจังหวัดชายแดนภาคใต้ อันที่จริงแล้วเพิ่งเริ่มต้นขึ้น ยังมีข้อถกเถียงอีกหลายประการที่ต้องการการตั้งคำถามและอภิปรายอย่างกว้างขวาง<sup>22</sup> แม้ในกลุ่มผู้ที่สนับสนุนแนวคิดการแสวงหาแนวทางการปฏิรูปการเมืองการปกครองก็ยังเชื่อว่ามีอีกหลายประเด็นที่ต้องการความกระจ่าง ตั้งแต่การให้ความหมาย “เขตปกครองพิเศษ” ในบริบทของสถานการณ์ความขัดแย้งและบริบทของสังคมไทย ตำแหน่งแห่งที่ของอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ในโครงสร้างทางการเมืองการปกครองที่ควรจะเป็นนั้นจะดำรงอยู่อย่างไร ทั้งในแง่ของความสัมพันธ์แนวตั้งระหว่างรัฐกับประชาชน และความสัมพันธ์แนวราบระหว่างประชาชนต่างอัตลักษณ์ในพื้นที่ เสถียรภาพของโครงสร้างทางการเมืองการปกครองแบบใหม่ที่ขึ้นอยู่กับความสามารถในการจัดการตัวเองทั้งในแง่ของทรัพยากรและการจัดการความขัดแย้งภายในด้วยแนวทางการเมือง นอกจากนี้ ยังมีข้อถกเถียงที่ว่า การปรับเปลี่ยนโครงสร้างดังกล่าวจะสัมพันธ์กับการยุติความรุนแรงอย่างไร อีกทั้งประเด็นที่เกี่ยวกับเจตน์จำนงทางการเมืองที่จะผลักดันสิ่งเหล่านี้

---

โดยเครือข่ายประชาสังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้ 23 องค์กรและองค์กรสนับสนุน ซึ่งกำลังอยู่ในระหว่างการพัฒนาตัวแบบ [گرداندو รายงานผลการศึกษากองการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้รัฐธรรมนูญไทย: ความพยายามในการแสวงหาแนวทางการอยู่ร่วมกันอย่างยั่งยืนจากมุมมองของคนพื้นที่ (ร่าง 5), [http://www.deepsouthwatch.org/sites/default/files/WorkingReport\(Draft5\).pdf](http://www.deepsouthwatch.org/sites/default/files/WorkingReport(Draft5).pdf), (เข้าถึงเมื่อ 10 มีนาคม 2554)] นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอที่ได้รับการเผยแพร่และขับเคลื่อนอีกจำนวนหนึ่ง โดยเฉพาะข้อเสนอ “นครปัตตานี” ของ พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ ประธานที่ปรึกษาพรรคเพื่อไทย ข้อเสนอการปฏิรูปมณฑลของ นพ.ประเวศ วะสี ข้อเสนอ “ปัตตานีมหานคร” ของอัคคชา พรหมสูตร เป็นต้น

<sup>21</sup> ชฎานิชรัฐ พูลยรัตน์, “การสำรวจวรรณกรรมเรื่องความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ค.ศ. 2002-2007”, ศูนย์ข่าวสารสันติภาพ, มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา, *ศึกษาความรุนแรงภาคใต้: บริบททางนโยบาย ความรู้ การรับรู้*, (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), น. 336.

<sup>22</sup> ฉันทนา บรรพศิริโชค, “เขตปกครองพิเศษจังหวัดชายแดนภาคใต้: คำถามและข้อถกเถียง 5 ประการ”, *รัฐคดีวิถีโลก: ที่ระลึกในโอกาสเกษียณอายุราชการศาสตราจารย์ ไชยวัฒน์ คำชู*, (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553)

อย่างไรก็ตาม การอภิปรายในประเด็นดังกล่าวก็ดูเหมือนจะยังมีอยู่น้อยมากในภาคส่วนของราชการและพื้นที่ของการเมืองในระบบรัฐสภา แต่ตั้งแต่ปี 2554 นี้พบว่า มีสัญญาณที่ดีสำหรับการเปิดรับแนวทางดังกล่าวจากรัฐบาลโดยเฉพาะ ท่าทีของนายกรัฐมนตรีที่ระบุว่ารัฐบาลนั้นเปิดกว้างพอสำหรับการพิจารณาข้อเสนอการปกครองรูปแบบพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีเงื่อนไขสำคัญก็คือตัวแบบดังกล่าวนั้นจะต้องอยู่ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ<sup>23</sup>

ในอีกด้านหนึ่ง แนวโน้มสำคัญที่ควรต้องกล่าวถึงคือความพยายามผลักดันตัวแบบของการจัดการทางการเมืองการปกครองของเครือข่ายประชาสังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้ 23 องค์กรให้เป็นร่างพระราชบัญญัติและใช้ช่องทางในรัฐธรรมนูญในการเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา ซึ่งน่าจะกล่าวได้ว่าเป็นสัญญาณที่ดีและอยู่ในช่วงจังหวะเวลาที่เหมาะสมต่อฝ่ายนโยบายที่จะต่อยอดข้อเสนอดังกล่าวในฐานะทางเลือกเชิงนโยบาย เพราะนอกจากจะเป็นการเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ในการกำหนดอนาคตของตนเอง ซึ่งสัมพันธ์กับทิศทางการเมืองนำการทหารและการรื้อฟื้นความชอบธรรมของอำนาจรัฐแล้ว ยังอาจส่งผลต่อกระบวนการสันติภาพในช่องทางอื่นๆ อีกด้วย<sup>24</sup>

ฝ่ายนโยบายควรตระหนักว่าการขยายพื้นที่ที่ถกเถียงในประเด็นดังกล่าวควรต้องเปิดกว้างต่อการรับฟังความคิดเห็นของผู้คนทุกกลุ่มและทุกชาติพันธุ์ภายในรัฐ เพื่อร่วมกันออกแบบความสัมพันธ์ทางอำนาจในรูปของกติกาที่จะอยู่ร่วมกันในอนาคต ด้วยกระบวนการเหล่านี้เองที่จะทำให้รัฐมีความเข้มแข็งอย่างแท้จริง เพราะเป็นวิธีการสะท้อนให้เห็นถึงความเชื่อมั่นที่ประชาชนมีต่ออำนาจรัฐ วางใจในสังคมการเมืองไทยที่เปิดโอกาสให้ความสัมพันธ์ระหว่างศูนย์กลางอำนาจและพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้บนพื้นฐานของความมั่นใจในตนเองของรัฐผลสานกับฉันทามติของผู้ที่อยู่ใต้ปกครอง

### 3. ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สันติวิธี

ความรุนแรงนับตั้งแต่ต้นปี 2554 เป็นต้นมามีแบบแผนของรูปแบบความรุนแรงที่หลากหลายและหนาแน่น วิธีการโจมตีหลายแบบปรากฏตัวขึ้นในห้วงเวลาที่ไม่นานนัก ไม่ว่าจะเป็นการวางระเบิดรถยนต์และรถจักรยานยนต์ การชุมนุมโจมตีและการลอบสังหาร การบุกจู่โจมฐานที่มั่นของเจ้าหน้าที่ทางการ พร้อมกับกำปั่นอาวุธยุทธโศปกรณ์ หรือแม้แต่พบว่า มีปรากฏการณ์ของการก่อเหตุในลักษณะแก้แค้นเอาคืนในบางพื้นที่ ความรุนแรงในรูปแบบต่างๆ ยังมีลักษณะมุ่งหมายสร้างความเสียหายทั้งต่อเป้าหมายที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ พลเรือน ตลอดจนชนวนชุมชนกลางใจเมือง ที่สำคัญ ในห้วงไม่กี่เดือน

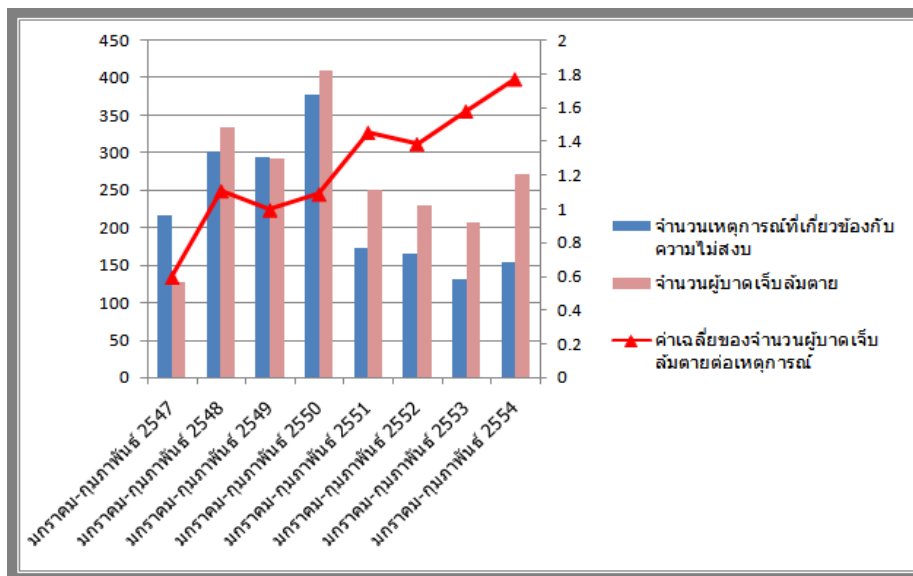
<sup>23</sup> “มาร์ค”สั่งศึกษาเขต ปค.พิเศษ 3 จว.ใต้ ‘กอ.รมน.’ คลอดแผนดึงผู้หลงผิด”, *มติชนรายวัน* (วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2554)

<sup>24</sup> นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอที่เป็นรูปธรรมบางประการที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างเป็นเอกฉันท์และส่งผลต่อการสร้างบรรยากาศในการยอมรับความหลากหลายทางวัฒนธรรม อาทิเช่น การเปลี่ยนป้ายบอกทางและชื่อหมู่บ้านในพื้นที่ให้มีบอวก 3 ภาษา เป็นต้น ซึ่งฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการได้โดยมีข้อจำกัดไม่มากนัก

ดังกล่าวยังเกิดเหตุในลักษณะที่มีเป้าโจมตีเป็นสัญลักษณ์ทางศาสนา ไม่ว่าจะเป็นพระสงฆ์และ  
โต๊ะอิหม่ามเกิดขึ้นในเวลาที่ใกล้เคียงกัน

เมื่อพิจารณาจากสถิติความรุนแรงในรอบ 2 เดือนแรกของปี โดยทำการเปรียบเทียบย้อนหลัง  
กลับไปนับตั้งแต่ปี 2547 จนกระทั่งถึงปัจจุบัน พบว่าแม้จำนวนเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับ  
ความไม่สงบนั้นจะมีแนวโน้มที่ลดต่ำลงตั้งแต่ปี 2550 เป็นต้นมา แต่จำนวนผู้บาดเจ็บล้มตายกลับเป็นไป  
ในทิศทางตรงกันข้าม โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยจำนวนผู้บาดเจ็บล้มตายต่อหนึ่งเหตุการณ์  
แล้วกลับพบว่ากลับมีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ยิ่งกว่านั้นจะเห็นได้ว่าในสองเดือนแรก  
ของปี 2554 มีผู้บาดเจ็บล้มตายเฉลี่ยสูงกว่าสองเดือนแรกของทุกปีนับแต่ความรุนแรงปะทุขึ้นครั้งใหม่  
เมื่อปี 2547 อีกทั้งเมื่อเทียบจำนวนคนเจ็บคนตายในช่วงสองเดือนแรกของปี 2554 นี้ พบว่า มีจำนวน  
มากกว่าสามปีที่ผ่านมาตั้งแต่ปี 2551 และ มากกว่าจำนวนคนเจ็บคนตายในช่วงสองเดือนแรกของปี  
2547 ถึงสองเท่า (กรุณาดูแผนภาพที่ 4)

**แผนภาพที่ 4: ตารางเปรียบเทียบจำนวนเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับความไม่สงบ จำนวนผู้บาดเจ็บล้มตาย และ  
ค่าเฉลี่ยของจำนวนผู้บาดเจ็บล้มตายต่อเหตุการณ์เฉพาะเดือนมกราคม-กุมภาพันธ์ นับตั้งแต่ปี 2547-2554**



ข้อมูลเหล่านี้เตือนสังคมไทยให้ตระหนักว่า เวลานี้ความรุนแรงในบริบทความขัดแย้งจังหวัด  
ชายแดนภาคใต้ยังเป็นห่วงอย่างยิ่ง จนเห็นได้ว่า ขณะนี้มีแนวโน้มว่าองค์กรระหว่างประเทศและ  
ประชาคมนานาชาติพยายามเข้ามามีบทบาทในกระบวนการคลี่คลายปัญหาความขัดแย้งภายในมากขึ้น  
ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องทบทวนยุทธศาสตร์ในการจัดการกับปัญหาความขัดแย้งดังกล่าว บนพื้นฐานของ  
การใช้แนวทางสันติวิธี ซึ่งหมายถึงการเสริมสร้างความเข้มแข็งของอำนาจรัฐในทิศทางที่ควรจะเป็นไป  
โดยไม่ใช้ความรุนแรง พร้อมๆ กับการสร้างความเข้มแข็งของภาคสังคมในการเผชิญหน้าและรับมือกับ  
ความรุนแรง ตลอดจนแสวงหาทางเลือกทางนโยบายที่ทุกฝ่ายสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไข  
ปัญหาได้

แม้ว่าสภาพแวดล้อมของสถานการณ์และการกำหนดนโยบายที่ผ่านมาจะเปิดเอื้อให้กับความพยายามในการยึดกุมแนวทางการเมืองนำเหนือการใช้กำลังอาวุธและการบังคับใช้กฎหมายทั้งในแง่ของการป้องกันและปราบปราม โดยพยายามโยกย้ายอำนาจในการยึดกุมทิศทางดังกล่าวมาอยู่ในมือของหน่วยงานฝ่ายพลเรือน แต่ดูเหมือนว่าสัญญาณที่บ่งชี้ไปในทิศทางดังกล่าวจะยังคงคลุมเครืออยู่ไม่น้อย นอกจากนี้ ความไม่ชัดเจนดังกล่าวดำรงอยู่บนพื้นฐานของปัญหาในทางยุทธศาสตร์ที่ยังคงมีระยะห่างของความเข้าใจที่แตกต่างกันระหว่างผู้บริหารและผู้กำหนดนโยบายกับผู้ปฏิบัติงานจริงในพื้นที่ อันส่งผลให้ประสบข้อจำกัดในการแปรยุทธศาสตร์และนโยบายสู่การปฏิบัติอยู่เรื่อยมา

เงื่อนไขที่เอื้อต่อความสำเร็จของสัญญาณเชิงบวกที่กล่าวถึงข้างต้น ซึ่งจำเป็นต่อการผลักดันให้แปลงเปลี่ยนความขัดแย้งด้วยสันติวิธี มีดังนี้

*ประการแรก* หัวใจสำคัญในการพิจารณาถึงความสำเร็จของยุทธศาสตร์สันติวิธีนั้นขึ้นอยู่กับความเข้าใจต่อโมทัศน์ว่าด้วย “อำนาจ” และ “ความเข้มแข็งของรัฐ” ในมุมมองที่ไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของการใช้กำลังเข้ากดปราบและการบังคับใช้กฎหมายเข้าจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพื่อแลกกับความพยายามจะรักษาความมั่นคงปลอดภัยทั้งของรัฐเองและของประชาชนใต้การปกครอง เนื่องจากในหลายกรณี การเข้าใช้กำลังและกฎหมายในลักษณะดังกล่าวกลับเป็นการสะท้อนความอ่อนแอของรัฐเอง ชำรัยยังเป็นการบ่อนทำลายความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่ออำนาจรัฐ ละทิ้งฉันทามติของผู้อยู่ใต้การปกครอง กระทั่งนำไปสู่ความสูญเสียความชอบธรรมในการปกครองของรัฐเอง

*ประการที่สอง* กลไกสำคัญที่จะช่วยให้แนวทางเหล่านี้เป็นไปได้คือ ภาวะผู้นำ (leadership) และการตัดสินใจทางการเมืองอันเด็ดเดี่ยวกล้าหาญของฝ่ายบริหาร ที่จะคงความแน่วแน่ในการคุมทิศทาง การเปลี่ยนผ่านความขัดแย้งในวิธีการอันสันติ พร้อมทั้งยกระดับการมองปัญหาและการใช้แนวทางนี้เป็นวาระหลักของประเทศ โดยยึดเอาเป้าหมายระยะยาวสำคัญเหนือกว่าผลที่ได้รับเฉพาะหน้า ทั้งยังเน้นการสื่อสารทั้งภายในหน่วยงานภาครัฐและในพื้นที่สาธารณะอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

*ประการที่สาม* เพื่อที่จะให้ปัจจัยของภาวะผู้นำมีเสถียรภาพและยังสามารถคงทิศทางดังกล่าวไว้ได้ในระยะยาว กระบวนการสันติภาพในมุมมองของสันติวิธีจำเป็นต้องมีหน่วยงานกลางที่เป็นอิสระทำหน้าที่ติดตามความคืบหน้าของประเด็นยุทธศาสตร์ต่างๆ ทั้งยังขับเคลื่อนให้ประเด็นเหล่านี้กลายเป็นฉันทามติของผู้คนในสังคม ทรนงค์ในการสร้างพื้นที่ปลอดภัยให้กับตกเถียงในประเด็นดังกล่าว ทั้งนี้ หลักการสำคัญของหน่วยงานเช่นนี้จะต้องยึดอยู่บนหลักการของการสร้างความไว้วางใจของทุกฝ่ายและควรมีองค์ประกอบมาจากฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

*ประการที่สี่* ความเข้มแข็งของอำนาจรัฐในแง่มุมนี้สัมพันธ์กับระดับความเข้มแข็งของภาคสังคม ซึ่งไม่เพียงแต่จะสะท้อนความสามารถในการจัดการดูแลตัวเองเท่านั้น หากแต่ยังสำแดงถึงศักยภาพในการถักทอสายสัมพันธ์ระหว่างผู้คนอันแตกต่างทางชาติพันธุ์และศาสนาเข้าไว้ด้วยกันในท่ามกลางความขัดแย้งที่แหลมคม สัญญาณที่บ่งชี้ถึงปัจจัยดังกล่าว ได้แก่ บทบาทของกลุ่มประชาสังคมเริ่มก่อตัวขึ้นอย่างต่อเนื่องในพื้นที่ ตลอดจนมีแนวโน้มที่จะรวมตัวกันเป็นเครือข่ายมากยิ่งขึ้น การเคลื่อนไหวเพื่อต่อรองทางการเมืองในพื้นที่สาธารณะโดยหนทางอันสันติของพวกเขา น่าจะเป็นคุณต่อการสถาปนาอำนาจรัฐให้เข้มแข็งมากกว่าเป็นอุปสรรคในการจัดการกับปัญหาของภาครัฐดังที่บางฝ่ายเข้าใจ

ด้วยเหตุนี้ ถ้าถือว่ารัฐจำเป็นต่อชีวิตทางการเมืองของทุกสังคม และความเข้มแข็งของรัฐขึ้นอยู่กับความสามารถในการตอบสนองหน้าที่ของรัฐขั้นพื้นฐานเป็นสำคัญ การสถาปนาอำนาจรัฐและเสริมสร้างความเข้มแข็งของรัฐในมุมมองของสันติวิธีเป็นการพยายามสร้างดุลยภาพระหว่างความมั่นคงของรัฐบนฐานความเข้มแข็งของสังคม ข้อเสนอให้พยายามจำกัดอาวุธปืนในมือพลเรือน, พยายามเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้กับประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้ร่วมกันตั้งต้นออกแบบนโยบายที่เกี่ยวข้องกับชีวิตและความมั่นคงปลอดภัยของพวกเขา, ความพยายามในการสรรหาช่องทาง การพูดคุยเพื่อยุติความรุนแรง, ตลอดจนการเปิดพื้นที่ให้มีการถกเถียงหรือแม้แต่ร่วมผลักดันให้สถาปนาสถาบันทางการเมืองขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่, ล้วนสะท้อนสถานะของรัฐที่เข้มแข็งจำเป็นต่อการสถาปนาและธำรงรักษาความเข้มแข็งของรัฐในระยะยาว เพราะแนวทางเหล่านี้ล้วนเอื้อต่อสัมพันธภาพที่มั่นคงระหว่างรัฐกับประชาชนบนฐานของความมั่นใจในกันและกัน