

ความขัดแย้งชายแดน ใต้ในรอบ 13 ปี

ความซับซ้อนของสนามความรุนแรง
และพลังของบทสนทนาสันติภาพปาตานี



กรกฎาคม 2560

ความขัดแย้งชายแดนใต้ในรอบ 13 ปี:

ความซับซ้อนของสนามความรุนแรงและพลังของบทสนทนาสันติภาพปาตานี

ศรีสมภาพ จิตรภิมย์ศรี

ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้

สถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ มอ.ปัตตานี

เหตุการณ์ความขัดแย้ง ความรุนแรง และความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความยืดเยื้อมานานกว่า 13 ปีแล้ว ยิ่งเวลาผ่านไปความขัดแย้งและความรุนแรงก็ปรากฏให้เห็นอย่างเป็นระบบ มีทั้งความคลี่คลายขยายตัว มีทั้งความแปรปรวน และก็ความซับซ้อนมากขึ้น ขณะเดียวกันสิ่งที่เป็นปัจจัยแทรกซ้อนก็ดูเหมือนจะปรากฏให้เห็นเช่นเดียวกัน ทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นว่าเหตุการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้มาจากแรงผลักดันภายในที่เป็นระบบในทางสังคมอันมีชีวิตและพลวัตที่จะต้องทำความเข้าใจเพื่อนำไปสู่แนวทางการแก้ปัญหาที่สอดคล้องกัน พลวัตนี้มาจากปัจจัยทั้งภายในและภายนอกของ "ระบบแห่งความรุนแรง" ดังกล่าวเอง บทวิเคราะห์นี้จะพยายามนิยามความหมายของสิ่งที่เราเรียกว่าระบบแห่งความรุนแรงนี้ อันประกอบไปด้วยปฏิบัติการในทางสังคมและปฏิบัติการทางวาทกรรมที่มีความซับซ้อน การนิยามดังกล่าวจะอาศัยการตีความข้อมูลเชิงประจักษ์จากฐานข้อมูลเหตุการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้ (Deep South Incident Database-DSID) ของศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ ภายใต้โครงการวิจัยของสถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรม ภาคใต้ มอ. ปัตตานี

เพื่อให้การวิเคราะห์ชัดเจนขึ้น การนำเสนอจะเป็นขั้นตอน กล่าวคือ เริ่มจากทำการสรุปสถานการณ์ล่าสุดในปี 2559 และสถานการณ์ใน 4 เดือนแรกของปี 2560 จากนั้นจะเป็นการวิเคราะห์พลวัตของความรุนแรงและสันติภาพในรายละเอียด โดยจะเชื่อมโยงกับข้อมูลเชิงประจักษ์อย่างเป็นรูปธรรม ในขั้นต่อไปก็จะสังเคราะห์ให้เห็นแนวคิด โดยแจกแจงให้เห็นการต่อสู้ทางแนวคิดที่อยู่เบื้องหลังความแปรผันและแปรปรวนของสถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบัน ในขั้นสุดท้ายก็จะทำการสรุปและชี้ให้เห็น แนวโน้มในอนาคตของการแก้ปัญหา รวมทั้งอนาคตบนเส้นทางสันติภาพชายแดนใต้/ปาตานี

ภาพรวมโดยทั่วไปของสถานการณ์ตั้งแต่ปี 2547-2560

จากฐานข้อมูลของศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ (Deep South Incident Database-DSID) พบว่า ในระหว่างเดือนมกราคมปี 2547 ถึงเดือนเมษายน 2560 มีเหตุการณ์ความไม่สงบรวมทั้งสิ้น 19,279 เหตุการณ์ ในช่วงเวลาดังกล่าว มีผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์ความไม่สงบ 6,544 ราย มีผู้บาดเจ็บ 12,963 ราย สรุปได้ว่าในรอบ 13 ปี ระหว่างปี 2547-2559 มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บรวม 19,507 ราย

ลักษณะพิเศษในแบบแผนของความรุนแรงในรอบ 13 ปีที่ผ่านมาคือความรุนแรงที่ยืดเยื้อและเรื้อรัง มีลักษณะระดับความรุนแรงที่ขึ้นสูง ๆ ต่ำ ๆ ตลอดเวลาตามจังหวะของแต่ละช่วงเหตุการณ์ แต่ว่าคลื่นที่ขึ้นสูงต่ำนี้ดูเหมือนจะมียอดสูงสุดในสองช่วง คือในปี 2550 (2,409 เหตุการณ์) และในปี 2555 (1,851 เหตุการณ์) ข้อสมมุติฐานก็คือ ถ้าเหตุการณ์จะเป็นแบบแผนซ้ำ ๆ เช่นนี้ต่อไปในวงรอบใหม่อีกในอนาคตก็อาจจะเกิดวงจรของคลื่นความรุนแรงตามตัวแบบช่วงของฤดูกาล (Seasonality) ในทุก ๆ ห้วง 4-5 ปี ซึ่งความรุนแรงจะสูงสุดในรอบ 5 ปี จากนั้นก็ต่ำลงและสูงขึ้นอีกเป็นช่วง ๆ เป็นปรากฏการณ์ซ้ำแบบแผนดังกล่าว

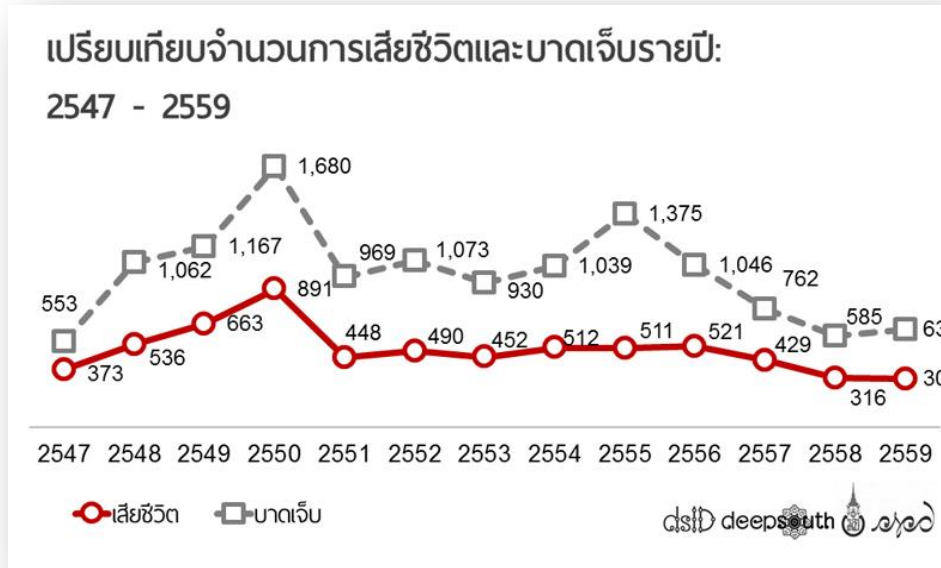
อย่างไรก็ดี การที่จะเกิดแบบแผนจะซ้ำรอยตามตัวแบบดังกล่าวหรือไม่ ก็จะต้องขึ้นอยู่กับการจัดการความขัดแย้งที่ต้องคำนึงถึงทั้งเหตุปัจจัยภายในและภายนอก อันเป็นที่มาของความแปรปรวนของความรุนแรงดังกล่าวด้วย ยิ่งไปกว่านั้น ปรากฏการณ์ที่น่าสนใจก็คือการลดลงของเหตุการณ์นับตั้งแต่ปี 2555 จนถึงปี 2559 มาจากสาเหตุอะไร? จะมีผลต่อทิศทางในอนาคตอย่างไร?

ภาพ 1 - เปรียบเทียบจำนวนเหตุการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (มกราคม 2547 - เมษายน 2560) แยกรายเดือน

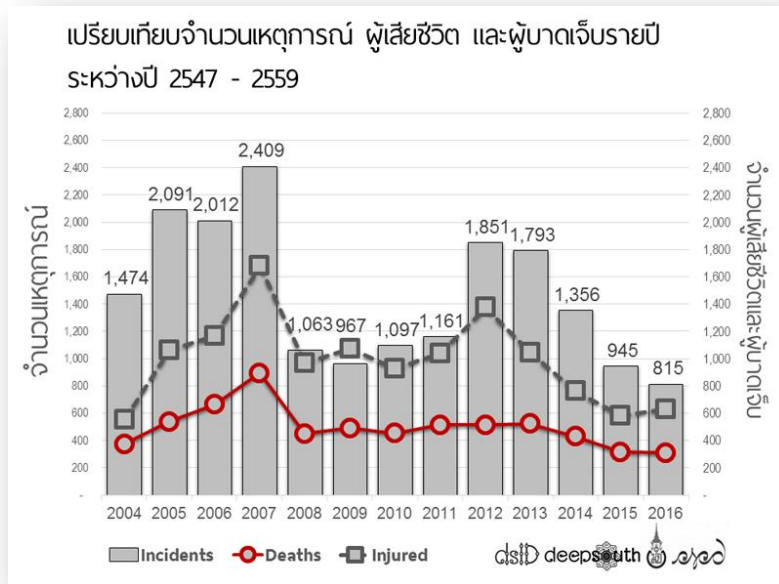


สิ่งที่น่าสังเกตก็คือ การเปลี่ยนแปลงของผลกระทบที่มีต่อความสูญเสียในด้านชีวิตของผู้คน ถึงแม้ว่าในรอบ 13 ที่ผ่านมามีผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์ความไม่สงบจังหวัดชายแดนใต้มากกว่า 6,000 คน แต่จำนวนผู้เสียชีวิตรายปีนับตั้งแต่ปี 2556 มีแนวโน้มลดลงจาก 521 คนในปี 2556 มาเป็นจำนวน 309 คนในปี 2559 การสูงขึ้นของผู้บาดเจ็บจากเหตุการณ์ความไม่สงบแม้จะแปรผันไปตามจำนวนครั้งของเหตุการณ์ที่สูงเป็นบางช่วงแต่จำนวนผู้เสียชีวิตกลับลดลงเป็นลำดับ การลดลงของจำนวนผู้เสียชีวิตรายปีสอดคล้องกับระดับความถี่ของเหตุการณ์รายปีที่ลดลงตั้งแต่ปี 2556 ซึ่งอาจจะสรุปได้ว่าการลดลงของเหตุการณ์ในปี 2551 นั้นเป็นผลจากปฏิบัติการทางทหารที่เข้มข้นขึ้นตามนโยบายรัฐในช่วงนั้นเรื่องการเพิ่มกำลังทหารมาในพื้นที่ แต่การลดลงของเหตุการณ์ ในปี 2556 นั้นน่าจะเกิดจากปฏิบัติการกระบวนกรสันติภาพที่เป็นผลจากการปรับตัวของทุกฝ่ายในสนามของความขัดแย้ง จุดนี้ทำให้ลักษณะทั่วไปของสถานการณ์เปลี่ยนไป

ภาพ 2 - เปรียบเทียบจำนวนการเสียชีวิตและบาดเจ็บรายปี 2547 - 2559

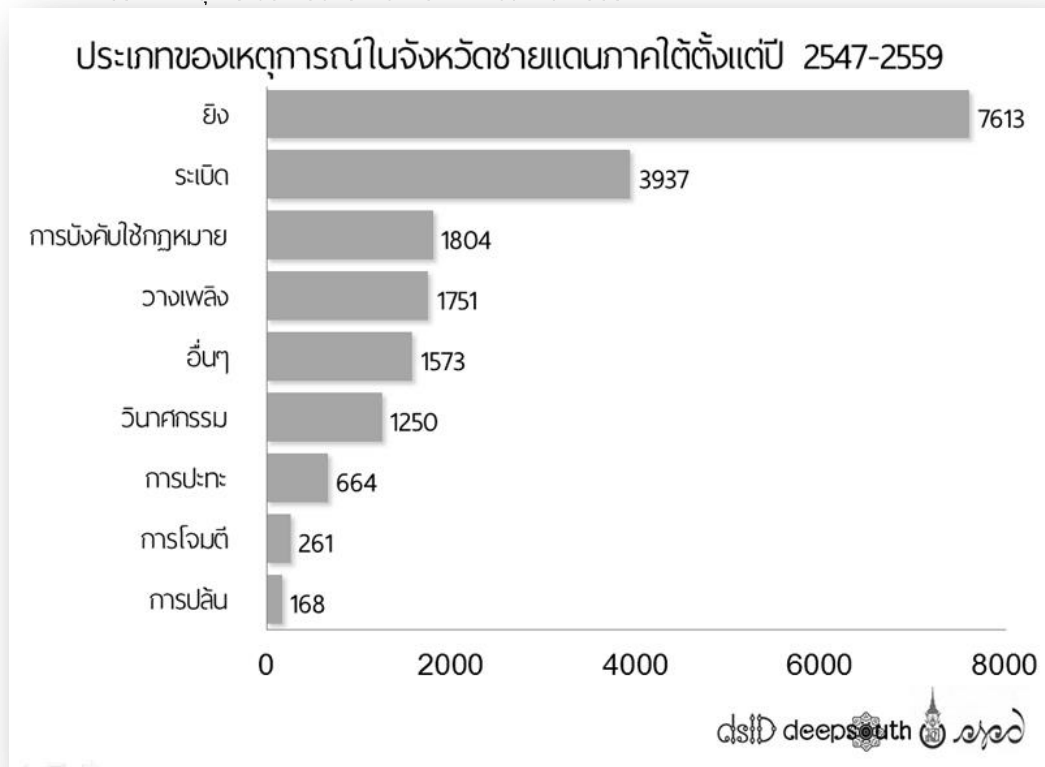


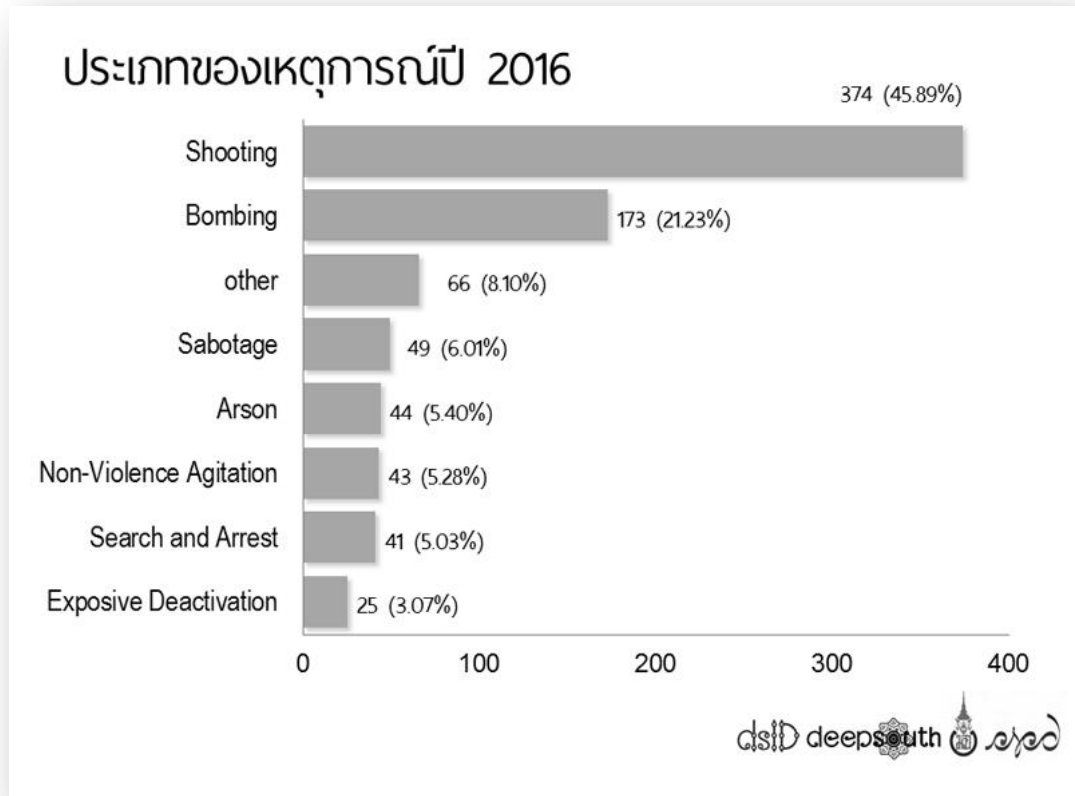
ภาพ 3 - เปรียบเทียบจำนวนเหตุการณ์ การเสียชีวิต และบาดเจ็บรายปีระหว่าง 2547 - 2559



ธรรมชาติของความรุนแรงที่ให้เห็นจากการแยกประเภทของเหตุการณ์ทั้งหมดในรอบ 13 ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่ปี 2547-2560 เหตุการณ์ความรุนแรงส่วนใหญ่คือการยิง (ร้อยละ 40.19) การโจมตีด้วยระเบิด (ร้อยละ 16.24) นอกจากนี้ยังมีการบังคับใช้กฎหมายด้วยการปฏิบัติการปิดล้อมตรวจค้น (9.17%) และการวางเพลิง (9.17%) เมื่อเทียบกับปี 2559 จะเห็นได้ว่าลักษณะแบบแผนของการใช้ความรุนแรงจะคล้ายกันคือการยิงร้อยละ 45.89 การโจมตี ด้วยระเบิดร้อยละ 21.23 น่าสนใจที่ว่าในปีที่ผ่านมาและแนวโน้มในระยะหลัง การยิงยังเป็นเหตุส่วนใหญ่ และการใช้ระเบิดก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นและการก่อเหตุด้วยการก่อวินาศกรรมเช่นทำลายสาธารณะสมบัติและโครงสร้างพื้นฐานจะมีจำนวนมากขึ้นด้วย เช่นในปี 2559 มีการก่อวินาศกรรมสูงประมาณร้อยละ 6.01

ภาพ 4 - ประเภทเหตุการณ์ตั้งแต่กราคม 2547 - มีนาคม 2560

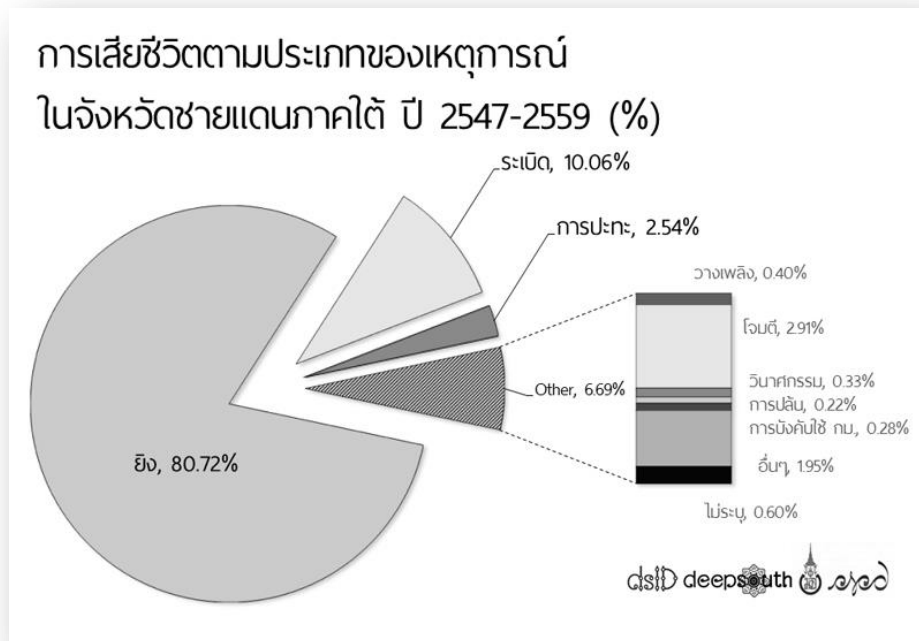




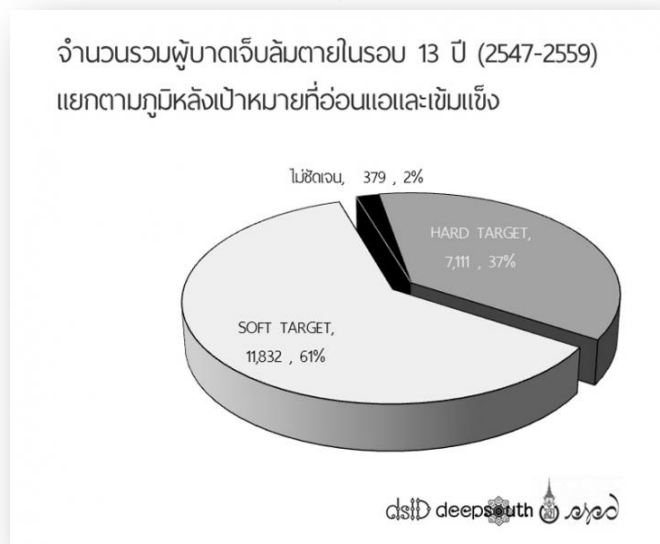
แม้เหตุการณ์จะเปลี่ยนไปในทางที่ระดับความรุนแรงลดลง แต่ข้อสังเกตก็คือการเสียชีวิตอันเนื่องมาจากเหตุการณ์ความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้ส่วนใหญ่เกิดจากการก่อเหตุโดยการยิง (ร้อยละ 80.72) มีผู้เสียชีวิตจากการก่อเหตุระเบิดอยู่จำนวนหนึ่ง แต่เมื่อเทียบจำนวนผู้เสียชีวิตจากการระเบิดกับผู้เสียชีวิตทั้งหมดในรอบ 13 ปีระหว่างปี 2547-2559 มีจำนวนประมาณร้อยละ 10.06 เท่านั้น รองลงมาคือผู้เสียชีวิตจากการโจมตี (ร้อยละ 2.91) และการปะทะ (ร้อยละ 2.54) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าเป็นการก่อเหตุโดยการกระทำฝ่ายเดียว (One-sided Attacks) ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของการก่อความไม่สงบ (Insurgency) อันเป็นความขัดแย้งที่มีลักษณะอสมมาตรหรือ Asymmetric Conflict ที่น่าเสียใจสำหรับความขัดแย้งที่รุนแรงดังกล่าวก็คือผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตตลอดช่วง 13 ปีที่ผ่านมา ก็คือพลเรือนหรือประชาชนทั่วไปที่ไม่ใช่ผู้ถืออาวุธรวมทั้งผู้หญิงและเด็ก ดังจะเห็นได้จากสถิติที่ ร้อยละ 61.24 ของบาดเจ็บ

และเสียชีวิตเป็นเป้าหมายที่อ่อน (Soft Targets) ส่วนทหาร ตำรวจ และกองกำลังติดอาวุธซึ่งเป็นเป้าหมายที่เข้มแข็ง (Hard Targets) ที่บาดเจ็บและเสียชีวิตมีประมาณร้อยละ 36.8 เท่านั้น

ภาพ 6 - การเสียชีวิตตามประเภทของเหตุการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้ ปี 2547 - 2559 (%)



ภาพ 7 - จำนวนรวมผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บในรอบ 13 ปี (2547 - 2560) แยกหมู่หลังเป้าหมายอ่อนแอและเข้มแข็ง



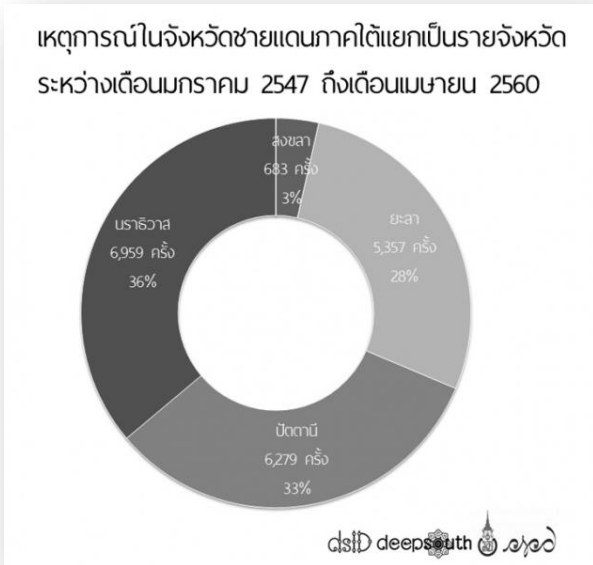
แบบแผนของเหตุการณ์ความรุนแรง

คำถามก็คือทำไมเหตุการณ์จึงมีแนวโน้มสูงขึ้นในระยะแรกและลดต่ำลงในระยะหลังโดยมีคลื่นสูงต่ำหรือความแปรปรวนเกิดขึ้นเป็นช่วง ๆ ข้อมูลดังกล่าวทำให้เราให้มองเห็นภาพอะไรและมีปรากฏการณ์และพลวัตอะไรที่อยู่ข้างหลัง? เมื่อมองให้ลึกแล้วสิ่งที่ปรากฏให้เห็นก็คือห่วงโซ่และพลวัตของความรุนแรง กล่าวในอีกแง่หนึ่งก็คือ “การมองดู” ความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วง 13 ปีที่ผ่านมาทำให้เรามองเห็นภาพอะไรบางอย่างที่ก่อตัวขึ้นภายในห่วงโซ่และระบบของความรุนแรงนี้ซึ่งสะท้อนรากเหง้าของความขัดแย้งและการจัดการความขัดแย้ง ภาพดังกล่าวแสดงว่าในรอบ 13 ปีที่ผ่านมาตั้งแต่ปี 2547 ถึงปี 2559 และอาจรวมไปถึงต้นปี 2560 นี้ เหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้/ปาตานี เป็นปรากฏการณ์ที่มี “แรงขับเคลื่อนภายใน” ซึ่งสามารถสังเกตและมองเห็นได้หากมองดูอย่างใกล้ชิด

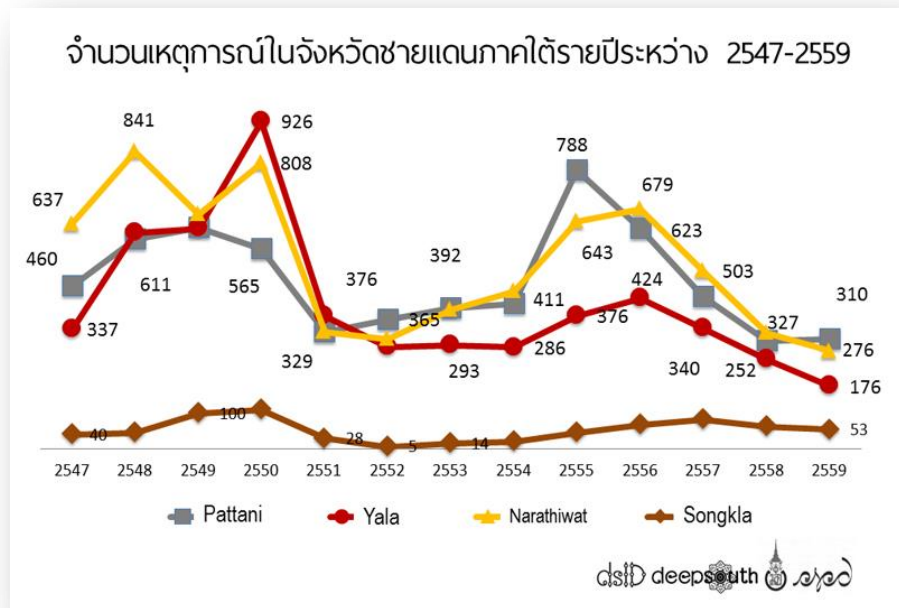
เมื่อพิจารณาจากพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ของการเกิดเหตุการณ์ จะเห็นได้ว่าข้อมูลรวมตั้งแต่ปี 2547-2559 มีเหตุการณ์มากที่สุดที่จังหวัดนราธิวาส คือ 6,959 เหตุการณ์ (36%) รองลงมาคือจังหวัดปัตตานีมี 6,279 เหตุการณ์ (33%) และจังหวัดยะลา 5,357 เหตุการณ์ (28%) ส่วนที่จังหวัดสงขลา 683 เหตุการณ์ (3%) โดยเฉพาะในปี 2559 จังหวัดปัตตานีมีเหตุการณ์สูงสุด 310 ครั้ง รองลงมา คือจังหวัดนราธิวาส 276 ครั้ง จังหวัดยะลา 176 ครั้ง และจังหวัดสงขลา 53 ครั้ง

เมื่อดูข้อมูลรวมทั้งจังหวัด จังหวัดยะลาเคยมีเหตุการณ์สูงสุดในห้วงปี 2550 และก่อนหน้านั้น แต่หลังปี 2551 เป็นต้นมา จังหวัดนราธิวาสและปัตตานีเป็นพื้นที่ซึ่งมีเหตุการณ์มากที่สุด สลับกันไปมา โดยปี 2555 จังหวัดปัตตานีมีเหตุการณ์มากที่สุด หลังจากนั้นก็มีระดับสูงต่ำสลับกันกับจังหวัดนราธิวาส ทั้งนี้อาจจะเป็นการสะท้อนภาพให้เห็นพลวัตภายในของความขัดแย้งที่รุนแรงในพื้นที่ดังกล่าว

ภาพ 8 - สัดส่วนเหตุการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้แยกเป็นรายจังหวัดระหว่างเดือนมกราคม 2547 ถึงเดือนเมษายน



ภาพ 9 - แนวโน้มจำนวนเหตุการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้รายปี พ.ศ.2547 - 2559

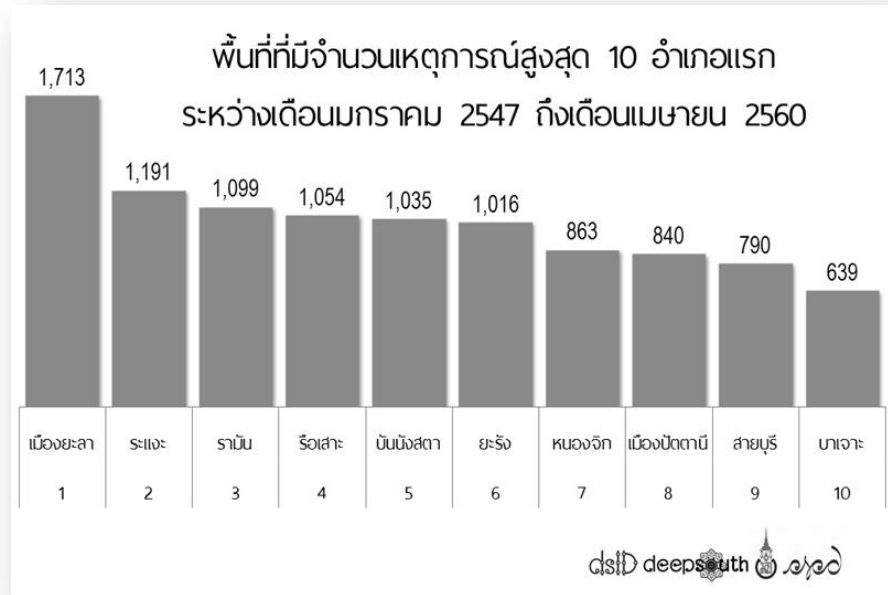


เมื่อแยกสถิติเป็นรายอำเภอภาพก็จะยิ่งชัดเจนขึ้น ในห้วง 13 ปีที่ผ่านมา เมื่อดูเหตุการณ์เป็นรายอำเภอ พื้นที่ที่มีความรุนแรงมากที่สุดเรียงตามลำดับ 10 อำเภอแรก คือ เมืองยะลา (1,713) ระแงะ จังหวัดนราธิวาส (1,191) รามัน จังหวัดยะลา (1,099) รือเสาะ จังหวัดนราธิวาส (1,054) บันนังสตา จังหวัดยะลา (1,035) ยะรัง จังหวัดปัตตานี (1,016) หนองจิก จังหวัดปัตตานี (863) เมืองปัตตานี (840) สายบุรี จังหวัดปัตตานี (790) และบาเจาะ จังหวัดนราธิวาส (639)

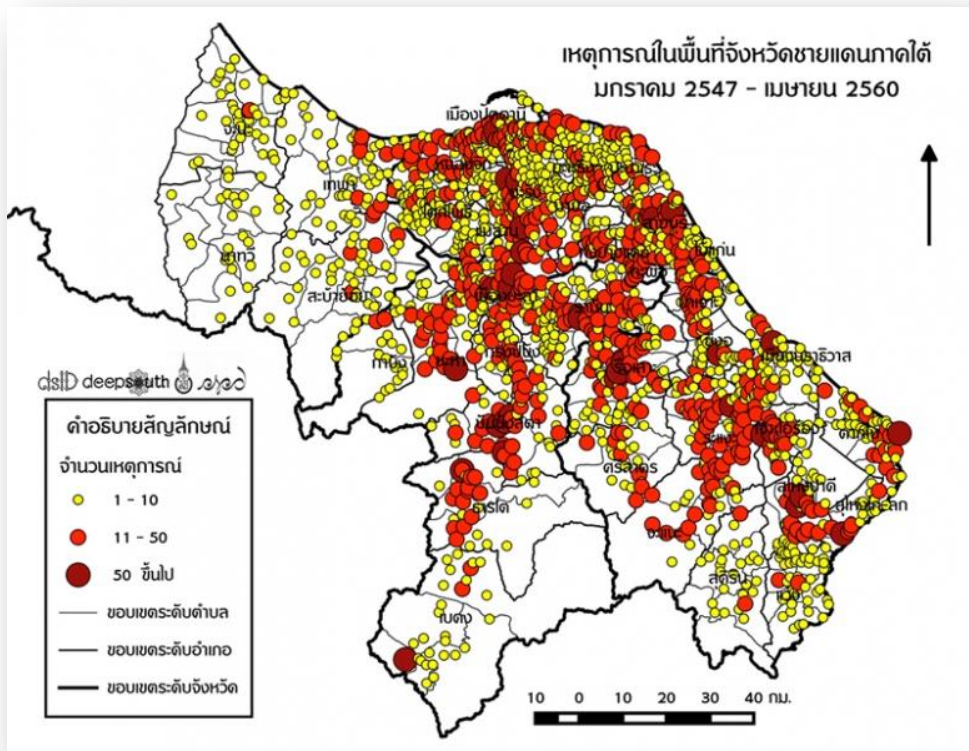
เป็นที่น่าสังเกตว่าจุดสำคัญของการเกิดเหตุการณ์มีความสอดคล้องกับพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ของความขัดแย้งในพื้นที่ เมืองปัตตานี ยะหริ่ง หนองจิก ยะลา รามัน สายบุรี และระแงะเป็นเมืองประวัติศาสตร์แห่งเจ็ดหัวเมืองเดิม ซึ่งมีความขัดแย้งมาตั้งแต่ปี 2444 เมื่อรัฐบาลสยามออกข้อบังคับสำหรับการปกครองเจ็ดหัวเมือง จนกระทั่งนำมาสู่การผนวกเข้ามาเป็นดินแดนสยามในปี 2452 พื้นที่เหล่านี้เคยมีเหตุการณ์ใหญ่ๆ ที่สำคัญในยุคต่อมา เช่น เหตุการณ์การลุกขึ้นสู้ของชาวบ้านที่หมู่บ้านปาลูกาสาเมาะ อำเภอบาเจาะ จังหวัดนราธิวาส ในปี 2490 และเหตุการณ์สังหารชาวบ้านที่สะพานกอดอ รอยต่อระหว่างอำเภอสายบุรี จังหวัดปัตตานีและอำเภอบาเจาะ จังหวัดนราธิวาส ในปี 2518 พื้นที่ที่มีรากฝังลึกในประวัติศาสตร์เหล่านี้ในปัจจุบันก็ยังสะท้อนภาพตัวตนของอัตลักษณ์ตามประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่นที่มีความเป็นประวัติศาสตร์ปาตานี ความเข้มของชาติพันธุ์มลายู และศาสนา อิสลามอย่างเด่นชัด

เมื่อพิจารณาดูที่พื้นที่ทางภูมิศาสตร์ การกระจายตัวของจุดเกิดเหตุการณ์ในรอบ 13 ปี ก็เห็นได้ชัดว่า แม้จุดของเกิดเหตุจะกระจายไปทั่วพื้นที่แทบจะทุกอำเภอในภายจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาสและ บางส่วนของจังหวัดสงขลา แต่ความเข้มข้นหรือระดับความถี่ของการเกิด เหตุโดยรวมก็มักจะกระจุกตัวอยู่ที่ในพื้นที่อำเภอประวัติศาสตร์เหล่านี้

ภาพ 10 - เปรียบเทียบพื้นที่ที่มีจำนวนเหตุการณ์สูงสุด 10 อำเภอ
 ทั่ว ม.ค. 2547-เม.ย. 2560



ภาพ 11 - แผนที่เปรียบเทียบเหตุการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ระหว่าง ม.ค. 2547 - เม.ย. 2560



พลวัตของเหตุการณ์สะท้อนภาพระบบของความรุนแรง

จากภาพสะท้อนทางประวัติศาสตร์ชาติพันธุ์และศาสนา ในแบบแผนของความรุนแรงและความขัดแย้ง สิ่งเหล่านี้ก็สะท้อนให้เห็นว่าความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้อาจจะเป็นระบบและพลวัตในทางการเมือง มีแรงขับเคลื่อนที่ปรากฏให้เห็นในภาพสองด้านคือ ด้านหนึ่งเป็นพลวัตของความสัมพันธ์ในสนามสงครามหรือการขัดกันด้วยอาวุธระหว่างรัฐกับขบวนการติดอาวุธที่ไม่ใช่รัฐ ซึ่งเป็นขบวนการที่มีแนวคิดและอุดมการณ์ชาตินิยมทางชาติพันธุ์ มิใช่กลุ่มธุรกิจผิดกฎหมายหรือใช้ผลประโยชน์ส่วนตัว ในอีกด้านหนึ่งได้เกิดการเติบโตอย่างต่อเนื่องของพลังอันเกิดจากสัมพันธ์ ภาพภายในสนามสันติภาพรวมทั้งสนามการต่อสู้ในทางการเมืองอันประกอบไปด้วยการต่อสู้ และการขับเคลื่อนของพลังทางสังคมฝ่ายต่าง ๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้/ปาตานี ซึ่งรวมทั้งขบวนการในภาคประชาสังคมและฝ่ายอื่น ๆ ด้วย

สิ่งที่น่าสนใจสำหรับพัฒนาการของกระบวนการดังกล่าวในรอบหลายปีที่ผ่านมา ก็คือภายในพลวัต ความขัดแย้งอันนี้ ได้บังเกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างสองสนามคือ สนามความรุนแรงและสนามในทางการเมืองหรือกระบวนการสันติภาพอย่างใกล้ชิด ซึ่งความสัมพันธ์เช่นนี้มีนัยสำคัญด้วย ภาพที่เห็น ชัดก็คือพลังการเคลื่อนไหวในสนามสันติภาพมีอิทธิพลทั้งโดยทางตรงและทางอ้อมต่อ "การลดเงื่อนไขของความรุนแรง" ซึ่งส่งผลต่อการลดระดับความรุนแรง ในอีกด้านหนึ่งการเปลี่ยนแปลงและความแปรปรวนในสนามแห่งความขัดแย้งที่ใช้ความรุนแรงเมื่อมาถึงตรงจุดนี้ก็กลับมามีสัมพันธ์ภาพโดยตรงกับพฤติกรรมในสนามทางการเมือง สนามแห่งสันติภาพ และการเจรจาสันติภาพด้วย

การเพิ่มขึ้นของความรุนแรงตั้งแต่ปี 2547-2550 เป็นการปะทุของความขัดแย้งที่แฝงตัวในประวัติศาสตร์และการสะสมพลังของขบวนการต่อต้านรัฐที่เตรียมตัวมาก่อนหน้านั้นไม่ต่ำกว่า 15 ปีนับตั้งแต่ห้วงทศวรรษที่ 2530 จนระเบิดขึ้นมาในปี 2547 ประกอบกับความผิดพลาดในการดำเนินนโยบายที่เน้นการปราบปรามอย่างหนักโดยรัฐบาลขณะนั้น การลดลงอย่างมากเป็นหนึ่งในเท่าตัวของระดับความรุนแรงในปี 2551 เป็นผลจากการปรับตัวทั้งทางการเมืองและในทางการเมืองอย่างขนานใหญ่ของรัฐที่ใช้ทั้งการเมืองและการทหารในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในนามของ

“การเมืองนำการทหาร” ผลที่เกิดขึ้นก็คือการลงทุนงบประมาณจำนวนมากในการพัฒนาพื้นที่ การระดมกำลังทหารและกองกำลังของรัฐจำนวนมากเข้ามาในพื้นที่ และประการที่สำคัญคือ “การเปิดพื้นที่ในทางการเมือง” ให้แก่ภาคประชาสังคมกลายเป็น “พื้นที่กลางของคนใน” (Insiders Platform) ซึ่งเริ่มเติบโตและขยายตัวมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553

ภาพ 12 - เปรียบเทียบงบประมาณแผ่นดินเพื่อการแก้ปัญหาและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2547 - 2559 (ล้านบาท)

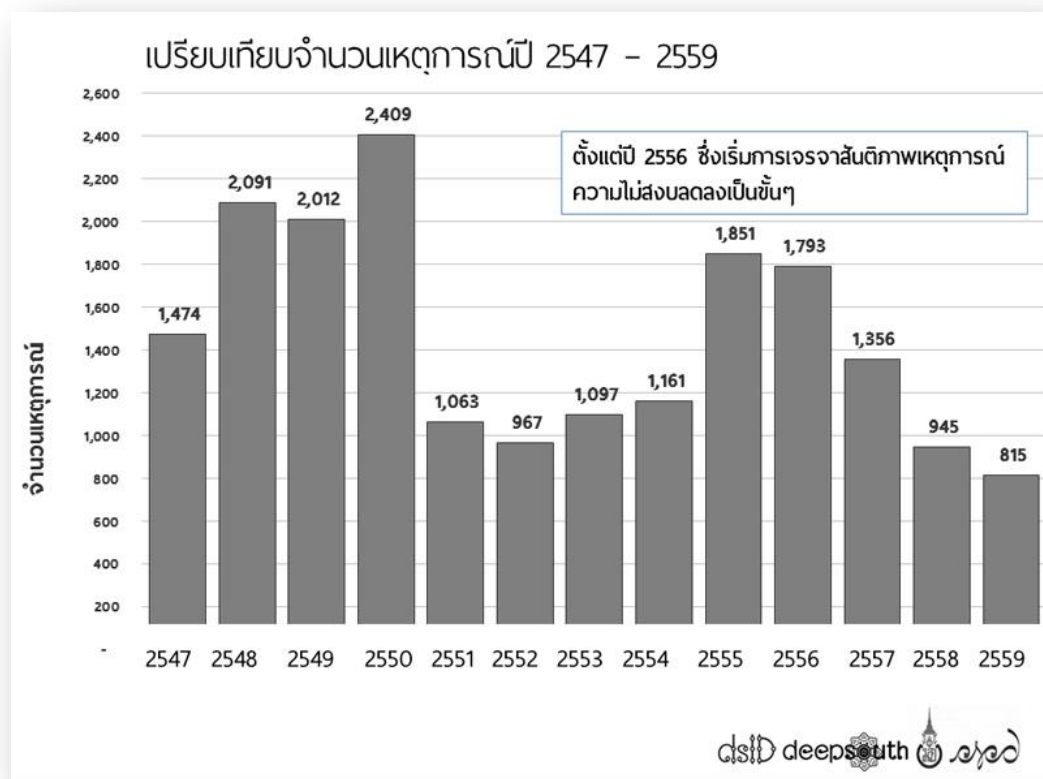


เหตุการณ์ในปี 2555 จะเห็นได้ว่าคุณภาพกลับสูงขึ้นมาอีก (1.851 เหตุการณ์) อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีปัจจัยใหม่เกิดขึ้นคือ นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 - 2557 ที่ได้จัดทำขึ้นตามพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 มาตราที่ 4 โดยสภาความมั่นคงแห่งชาติ เพื่อที่จะสร้างสภาวะแวดล้อมที่เหมาะสมและเอื้อต่อการพูดคุยในการแสวงหาทางออกจากความขัดแย้งในกระบวนการเสริมสร้างสันติภาพ การลดลงของเหตุการณ์เป็นลำดับตั้งแต่ปี 2556 มาจนถึง

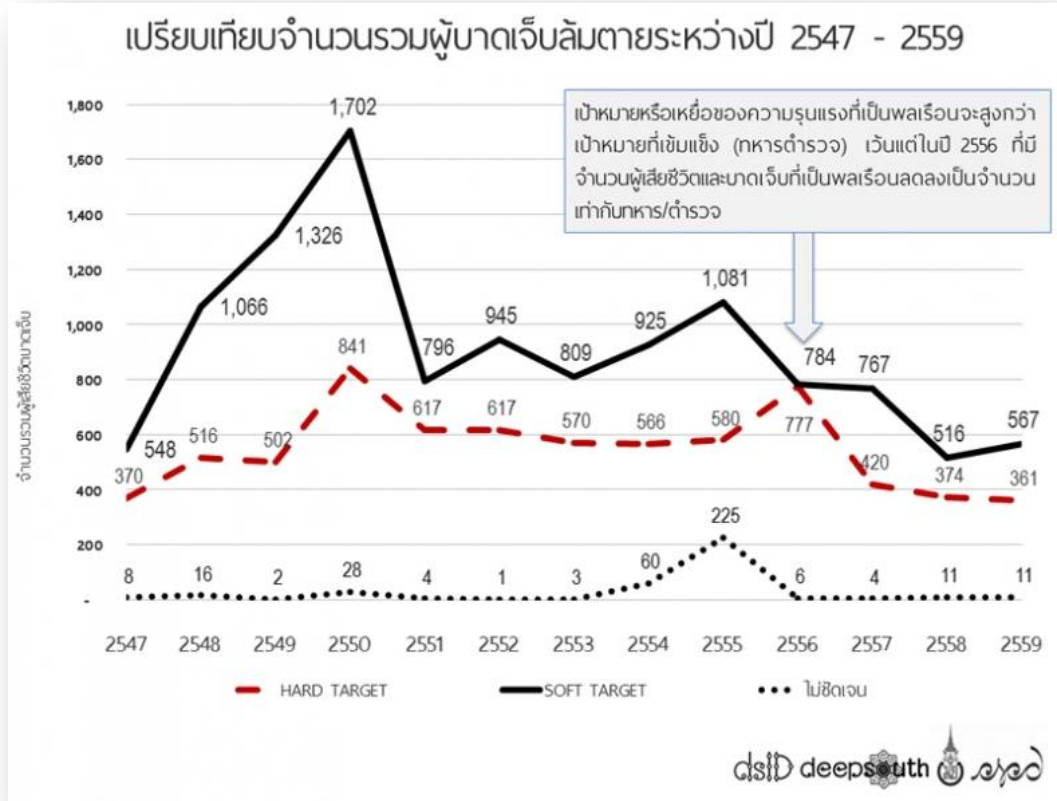
ปัจจุบัน (2560) เป็นผลต่อเนื่องที่ตามมาจากการพูดคุยสันติภาพที่เริ่มดำเนินการที่กัวลาลัมเปอร์ ซึ่งเริ่มต้นในเดือนกุมภาพันธ์ปี 2556

ตัวอย่างที่เห็นอย่างเป็นรูปธรรมคือการพูดคุยสันติภาพระหว่างรัฐบาลกับขบวนการบีอาร์เอ็นใน ห้วงขณะนั้นมีผลต่อการหยุดยิงเดือนรอมฎอนในปี 2556 และการลดลงของเป้าหมายการโจมตีก่อเหตุต่อกลุ่มเป้าหมายที่เป็นพลเรือนในปีดังกล่าวเป็นภาพสะท้อนที่แสดงให้เห็นว่าการลดลงของความรุนแรงมี สหสัมพันธ์กับการพูดคุยสันติภาพ

ภาพ 13 - เปรียบเทียบจำนวนเหตุการณ์ปี 2547 - 2559



ภาพ 14 - เปรียบเทียบจำนวนรวมผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บปี 2547 - 2559



อย่างไรก็ดี หลังจากการพูดคุยกันครั้งที่สามในปลายเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2556 ปัญหาของสถานการณ์ทางการเมืองในกรุงเทพฯ ทำให้การพูดคุยสันติภาพครั้งแรกหยุดลง ต่อมาหลังการรัฐประหารในปี 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ก็ได้มีประกาศ คสช. ที่ 98/2557 ให้มีการดำเนินนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อไป ในเวลาต่อมารัฐบาลทหารก็ได้ออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 230/2557 เพื่อจัดตั้งคณะพูดคุยเพื่อสันติสุขขึ้น แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลหลังการยึดอำนาจที่นำโดยพลเอกประยุทธ์ประกาศดำเนินการพูดคุยสันติภาพภาคใต้ต่อไปโดยเปลี่ยนชื่อเรียกเป็นการพูดคุยสันติสุข เป็นเรื่องที่ปฏิเสธได้ยากว่าความต่อเนื่องของนโยบายสันติภาพ/สันติสุขนี้ทำให้แนวโน้มความรุนแรงลดลงอย่างเห็นได้ชัดในสามปีให้หลังคือในปี 2557 ปี 2558 และปี 2559

กล่าวในอีกแง่หนึ่งรัฐบาลทุกสมัยตั้งแต่ปี 2547 ทำให้เกิดความต่อเนื่องของนโยบายที่ใช้การเมืองแก้ปัญหาความรุนแรงหรือกระบวนการทางการเมืองเพื่อสร้างสันติภาพ โดยเฉพาะตั้งแต่อุบัติการณ์ในปี 2555 ที่สภาความมั่นคงแห่งชาติได้ประกาศนโยบายการบริการและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ฉบับแรก หลังจากนั้นก็มีการพูดคุยสันติภาพในเดือนกุมภาพันธ์ ปี 2556 และ แล้วต่อมาในปี 2557 ก็ได้มีการพูดคุย "สันติสุข" หลังจากการรัฐประหารในปีเดียวกัน การพูดคุยสันติภาพที่กัวลาลัมเปอร์จึงเกิดต่อเนื่องมาถึงปัจจุบันในปี 2560 ถึงแม้กระบวนการดังกล่าวจะยังคงมีปัญหาอยู่ก็ตาม

ความต่อเนื่องของวาทสนทนาสันติภาพ/สันติสุข:

สัมพันธภาพระหว่างสนามความรุนแรงและสนามการพูดคุยสันติภาพ

ผลที่ตามมาจากกระบวนการดังกล่าวก็คือความพยายามการขยายบทบาทของสนามการพูดคุยจากเส้นทางสายที่ 1 ระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มผู้มีความเห็นต่างมาสู่เส้นทางสายที่ 2 คือภาคประชาสังคม และมาสู่เส้นทางสายที่ 3 ของกระบวนการสันติสุขในระดับมวลชนระดับรากหญ้า รัฐมีการปรับตัว มีการเน้นย้ำสันติภาพในเชิงบวกมากขึ้นควบคู่กับสันติภาพในทางลบ (ลดความรุนแรง) ซึ่งเป็นการพยายามใช้อำนาจแบบอ่อน ในการแก้ปัญหาจะเห็นได้ชัดว่าแทบจะทุกฝ่ายยอมรับว่าการพูดคุยสันติภาพเป็นแนวทางที่เหมาะสมที่สุดในการแก้ปัญหา

อย่างไรก็ดีต้องยอมรับว่าเส้นทางการแก้ปัญหาตามแนวทางกระบวนการสันติภาพจะยังคงมีการหักเห ย้อนแย้ง ถอยหน้าถอยหลัง และมีความแปรปรวนเป็นช่วง ๆ เพราะสันติภาพเป็นกระบวนการทางการเมืองที่ประกอบด้วยทั้งความแน่นอนและไม่แน่นอนแต่ความอยู่รอดของกระบวนการนี้จะแสดงออกให้เห็นเป็นความต่อเนื่องในทางความคิดจากส่วนเสี้ยวของหลาย ๆ ฝ่ายจากหลายภาคส่วน และมีบทสนทนาที่เกาะเกี่ยวต่อเนื่องกันในพื้นที่ทางสังคมหรือพื้นที่สาธารณะ

ณ จุดนี้ เห็นได้ชัดว่าในพื้นที่สาธารณะที่ทุกฝ่ายช่วยกันสร้างขึ้นนั้น บังเกิดมีปรากฏการณ์ที่ฝ่ายใช้ความรุนแรงกำลังถูกล้อมและกดดันด้วยการพูดขึ้นมาอย่างหนาแน่นของวาทกรรมสาธารณะอันเป็นผลที่ตามมาจากการ

ปฏิบัติการทางการเมืองที่ละเมิดความปลอดภัยของพื้นที่สาธารณะและความปลอดภัยของพลเรือน/ผู้บริสุทธิ์ บทสนทนาสันติภาพ การสร้างพื้นที่กลาง และปฏิบัติการทางวาทกรรม (Discursivity) กำลังทำงานอย่างค่อนข้างจะเข้มข้น ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อการแปรเปลี่ยนความขัดแย้งไปในทางไม่ใช้ความรุนแรง หรืออาจจะผลักดันให้กลุ่มที่ใช้ความรุนแรงถูกโดดเดี่ยวและรู้สึกแปลกแยกมากขึ้น จนอาจจะนำไปสู่ความยุติธรรมได้เช่นเดียวกัน เหล่านี้จึงอาจจะเป็นผลทั้งด้านบวกและลบต่อสถานการณ์ การวิเคราะห์สถานการณ์จึงต้องพิจารณาผลกระทบทั้งสองด้านด้วย

การขยับขับเคลื่อนทางวาทกรรมและชุดของคำพูดคำอธิบายในสังคมทำให้เกิด "การปฏิบัติการของถ้อยแถลง" หรือที่เรียกว่า enunciative function ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญมากในปฏิบัติการของคำพูดและแลกเปลี่ยนสื่อสาร (Discursivity) ในสภาพดังกล่าวทำให้ความรู้ ความคิด และการพูดจาแลกเปลี่ยนกันในสนามสังคมแปรเปลี่ยนเป็นอำนาจในทางสังคมและการเมือง แต่ว่ากระบวนการดังกล่าวก็ทำให้เกิดสภาวะที่สับสนปนเปและความโกลาหลในช่วงเวลาด้วย ซึ่งอาจถือเป็นเรื่องธรรมดาของชีวิต ที่สำคัญก็คือนี่เป็นธรรมชาติของกระบวนการสันติภาพ ทำให้บางครั้งการพูดและเรื่องเล่าบางอย่างเปลี่ยนแปลงสังคมได้และการพูดบางอย่างก็เป็นเพียงแค่การพูดได้กันธรรมดา กระบวนการสันติภาพเกิดขึ้นผ่านคำพูดที่ลอยไปลอยมาในสถานการณ์การใช้ความรุนแรงมีการโต้แย้งกันระหว่างความคิดชาตินิยมและการใช้ความรุนแรงตอบโต้ แต่บทสนทนาต้องก้าวผ่านกระบวนการสังคม กระบวนการสื่อสารและเวทีสาธารณะ จนกลายเป็นคำพูดทางนโยบายในนโยบายของภาครัฐในปี 2555 ท่ามกลางกระแสธารของกระบวนการทางนโยบายเหล่านี้เองที่ในปี 2556 รัฐบาลก็ผลักดันให้มีการพูดคุยอย่างเป็นทางการ ชุดของคำพูดและบทสนทนาในเรื่องสันติภาพก็ยังคงถูกสานต่อในปี 2557 จนถึงปัจจุบัน

นอกจากประเด็นเรื่องระบบของความรุนแรงที่พัฒนาขึ้นมาอย่างต่อเนื่องแล้ว อีกประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจก็คือในระบบนี้ได้บังเกิดความเชื่อมต่อกับ "การสร้างพื้นที่" ในทางการเมืองซึ่งเป็นการสร้างความสัมพันธ์แบบเครือข่ายของสังคมและปฏิบัติการทางสังคม/การสื่อสารอันส่งผลให้เกิดปฏิบัติการของบท

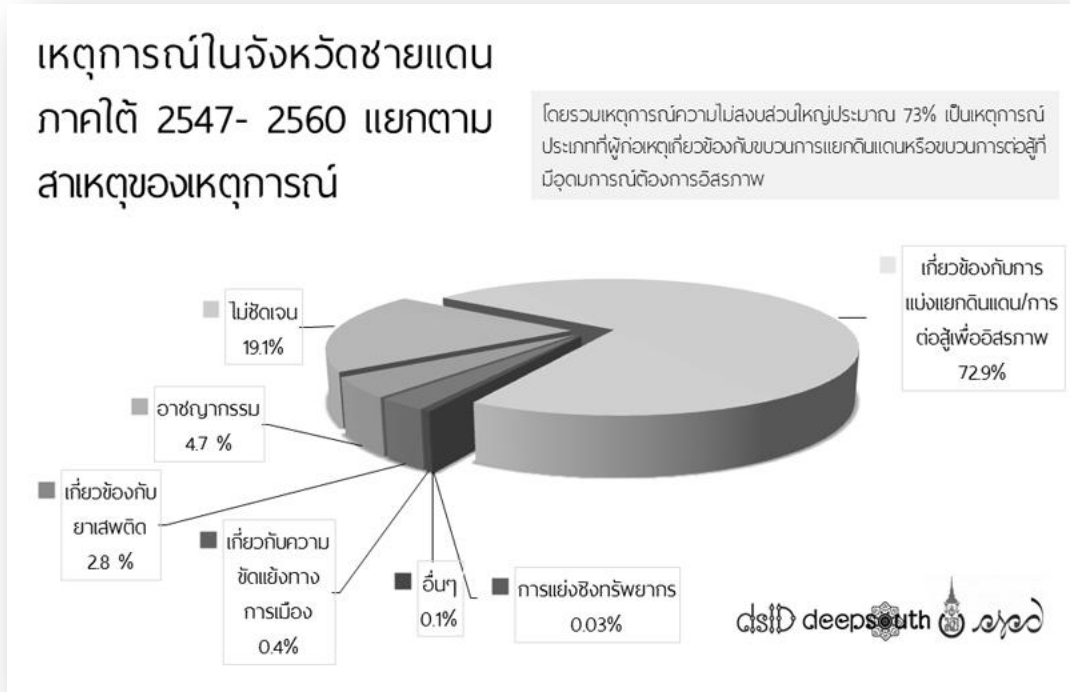
สนทนาสันติภาพ แม้จะมีข้อโต้แย้งถกเถียงอยู่ในเรื่องความแน่นอนและชัดเจนของการพูดคุยสันติภาพ/สันติสุขในปัจจุบัน แต่กระบวนการนี้ก็มีผลในความเป็นจริงในการลดสถานะแวดล้อมที่ทำให้เกิดความรุนแรงในพื้นที่ และทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์หลายอย่างในสนามของความขัดแย้ง

ปัจจัยเสี่ยงและความแปรปรวน

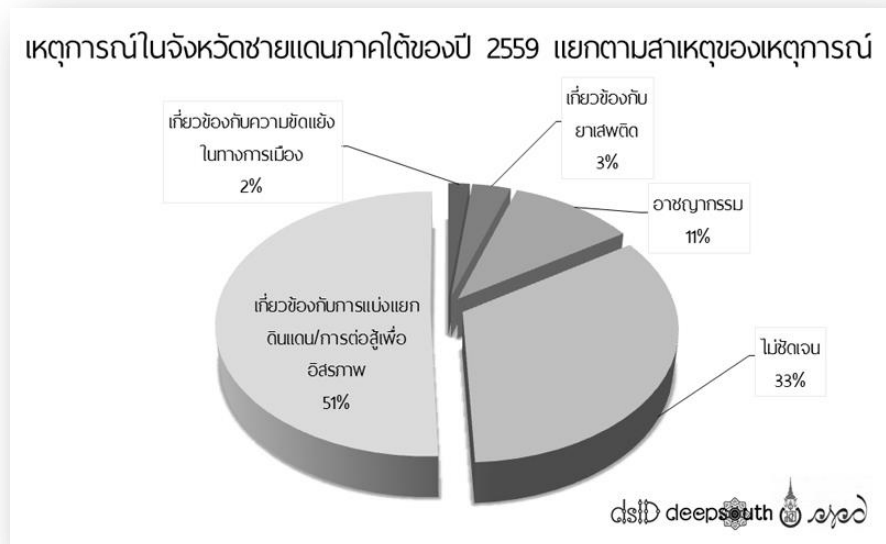
แต่ในการนี้มีปัจจัยเสี่ยงที่ต้องสนใจด้วยก็คือ ยังเกิดความรุนแรงที่ไม่สามารถระบุได้ว่ามาจากปัจจัยหรือสาเหตุอะไร ซึ่งเริ่มปรากฏให้เห็นจำนวนมากขึ้นในรอบสามปีที่ผ่านมา นอกจากนี้แล้วลักษณะความเสี่ยงที่เกิดขึ้นก็คือความแปรปรวนของความเหตุความรุนแรงที่เกิดขึ้นในบางครั้ง

ฐานข้อมูลของศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ชี้ให้เห็นว่าตั้งแต่ปี 2547-2560 (ข้อมูลถึงเดือน เมษายน) เหตุการณ์โดยรวมเกิดจากปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการก่อความไม่สงบหรือปฏิบัติการของขบวนการฯ ร้อยละ 72.9 รองลงมาคือเหตุการณ์ที่แหล่งข้อมูลทั้งจากทหาร/ตำรวจและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องระบุว่าไม่ชัดเจนหรือไม่สามารถระบุได้ว่าเกิดจากอะไรร้อยละ 19.1 เหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดจากอาชญากรรมเป็นร้อยละ 4.7 และเหตุการณ์ที่ระบุว่าเกิดจากประเด็นยาเสพติดคิดเป็นร้อยละ 2.8 นอกนั้นเป็นเรื่องอื่นๆ แต่เมื่อดูข้อมูลเฉพาะปี 2559 ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการก่อความไม่สงบหรือของขบวนการฯ ลดลงเป็นร้อยละ 51 เหตุการณ์ที่แหล่งข้อมูลระบุว่าไม่ชัดเจนหรือไม่สามารถระบุได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 33 เหตุการณ์ที่เกิดจากอาชญากรรมเป็นร้อยละ 11 และเหตุการณ์ที่เกิดจากประเด็นยาเสพติดคิดเป็นร้อยละ 3

ภาพ 15 - สัดส่วนเหตุการณ์ความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้ ระหว่างปี 2547 - 2560 แยกตามประเภทเหตุการณ์



ภาพ 16 - สัดส่วนเหตุการณ์ความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในปี 2559 แยกตามประเภทเหตุการณ์



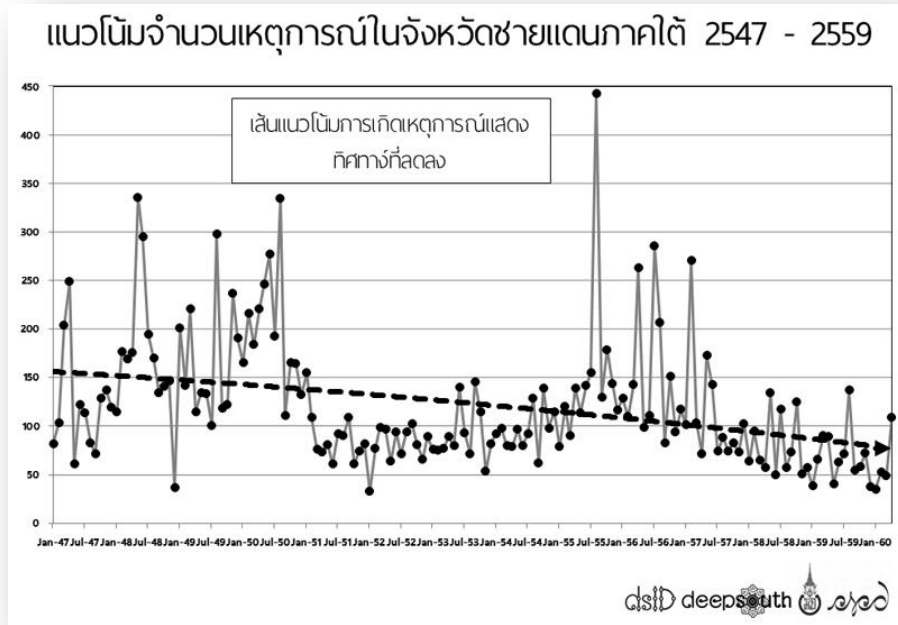
เมื่อดูแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในห้วงระหว่างปี 2547-2559 โดยเทียบเป็นสัดส่วนร้อยละตาม ประเภทของเหตุการณ์รายปีภาพก็จะเห็นได้ชัดขึ้น ในช่วงปี 2547-2548 เหตุการณ์ที่ระบุว่ามีชัดเจนมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 10 เพิ่มเป็นร้อยละ 18 ในปี 2557 และในปี 2559 มีสัดส่วนเพิ่มเป็นร้อยละ 33 กล่าวได้ว่าสัดส่วนเหตุการณ์ที่ถูกระบุว่ามีสาเหตุไม่ชัดเจนนี้เริ่มเปลี่ยนไปในจำนวนที่มากขึ้นอย่างเด่นชัดนับตั้งแต่ปี 2557

แนวโน้มดังกล่าวอาจเกิดจากสองปัจจัยคือด้านหนึ่งอาจจะเป็นเพราะเหตุการณ์บางส่วนมีความสับสนและซับซ้อนมากขึ้นในระยะหลังจนสรุปไม่ได้ว่าเกิดจากสาเหตุอะไร แต่ในอีกด้านหนึ่งการที่ข้อมูลซึ่งถูกระบุว่าเหตุการณ์มีสาเหตุไม่ชัดเจนเกิดขึ้นมากโดยเฉพาะตั้งแต่ปี 2557 เป็นต้นมาก็อาจจะเกิดจากความพยายามใน “การจัดการความเป็นจริง” โดยจงใจของฝ่ายที่เกี่ยวข้องหรือเจ้าหน้าที่เพื่อให้ลดทอนความสำคัญของการต่อสู้ของฝ่ายขบวนการฯ ที่ก่อเหตุความไม่สงบก็อาจจะเป็นได้

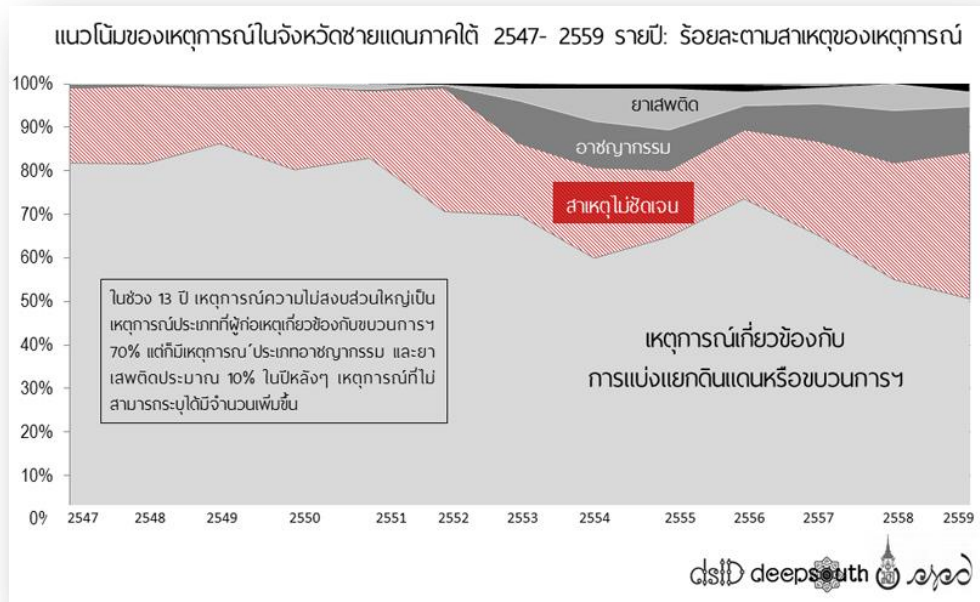
ความแปรปรวนและไม่แน่นอนบางครั้งอันเกิดจากการก่อความรุนแรงเป็นช่วง ๆ แม้จะไม่มีผลต่อ การเปลี่ยนสถานการณ์ในภาพใหญ่ซึ่งเห็นได้ชัดว่าระดับความรุนแรงกำลังลดลงเป็นขั้น ๆ แต่อาจมีผลต่อความรู้สึกไม่มั่นคงและไม่ปลอดภัยในหมู่ประชาชนในระดับรากหญ้า กล่าวในอีกแง่หนึ่งก็คือ ในกลุ่มผู้นำ (Track 1) และในภาคประชาชน (Track 2) การเปิดพื้นที่ทางการเมืองและกระบวนการสันติภาพมีผลต่อทัศนคติในทางบวก แต่ในประชาชนในระดับหมู่บ้าน/ชุมชนท้องถิ่น (Track 3) ความรุนแรงและความแปรปรวนนี้อาจจะมีผลในด้านลบต่อทัศนคติที่มีความเชื่อมั่นและสนับสนุนการพูดคุยสันติภาพและนี่ “อาจจะ” เป็นส่วนหนึ่งของความไม่แน่นอนหรือเหตุการณ์ที่ไม่สามารถจะระบุสาเหตุได้ที่มากขึ้นในช่วงหลัง

อันที่จริงสถานการณ์แม้จะยังมีความแปรปรวนแต่โดยทั่วไปเหตุการณ์ก็มีแนวโน้มและทิศทางที่ลดลง เส้นแนวโน้มที่ลดลงนี้แสดงว่าเหตุการณ์น่าจะดีขึ้นในระยะหลัง แต่ที่น่าสนใจก็คือความแปรปรวนของสถานการณ์ก็มีลักษณะคงที่และมีทิศทางเพิ่มขึ้นเล็กน้อยในช่วงปีหลัง ๆ ด้วยเช่นกัน ความแปรปรวนนี้อาจจะเกิดจากการปฏิบัติการที่ถึขึ้นในการปิดล้อมตรวจค้นและวิสามัญ ฆาตกรรมของฝ่ายเจ้าหน้าที่ซึ่งทำให้เกิดปฏิบัติการตอบโต้เป็นช่วง ๆ

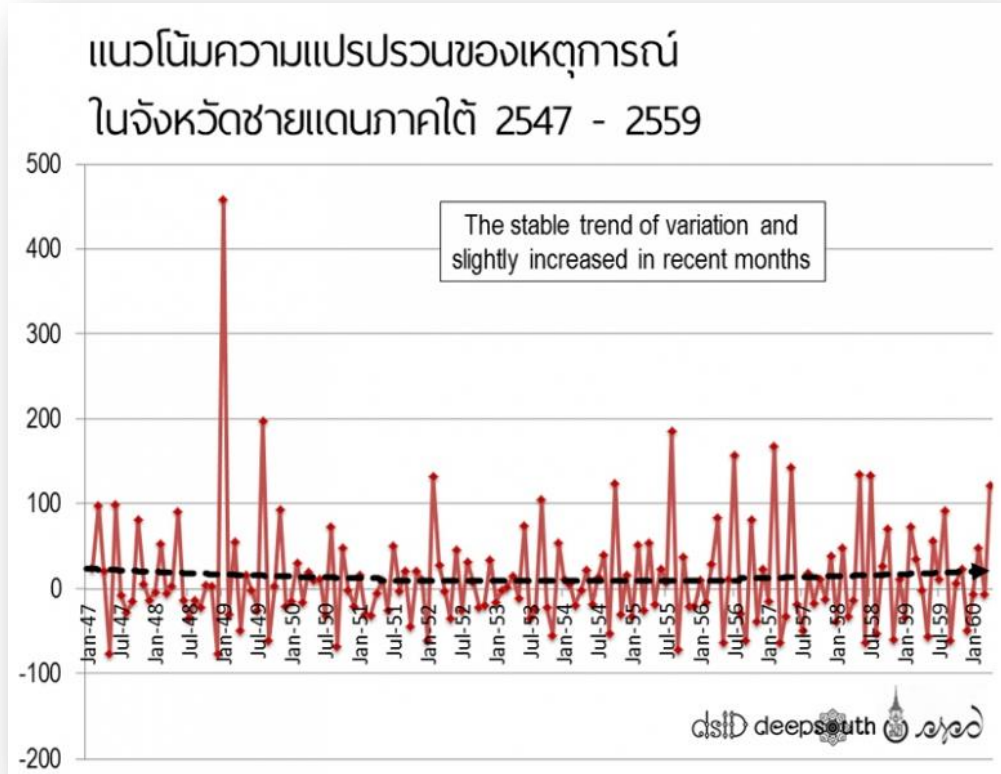
ภาพ 17 -แนวโน้มของเหตุการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ระหว่าง 2547 - 2559 แยกเป็นรายปี



ภาพ 18 - แนวโน้มจำนวนเหตุการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ระหว่างมกราคม 2547 - เมษายน 2560 แสดงร้อยละตามสาเหตุของเหตุการณ์

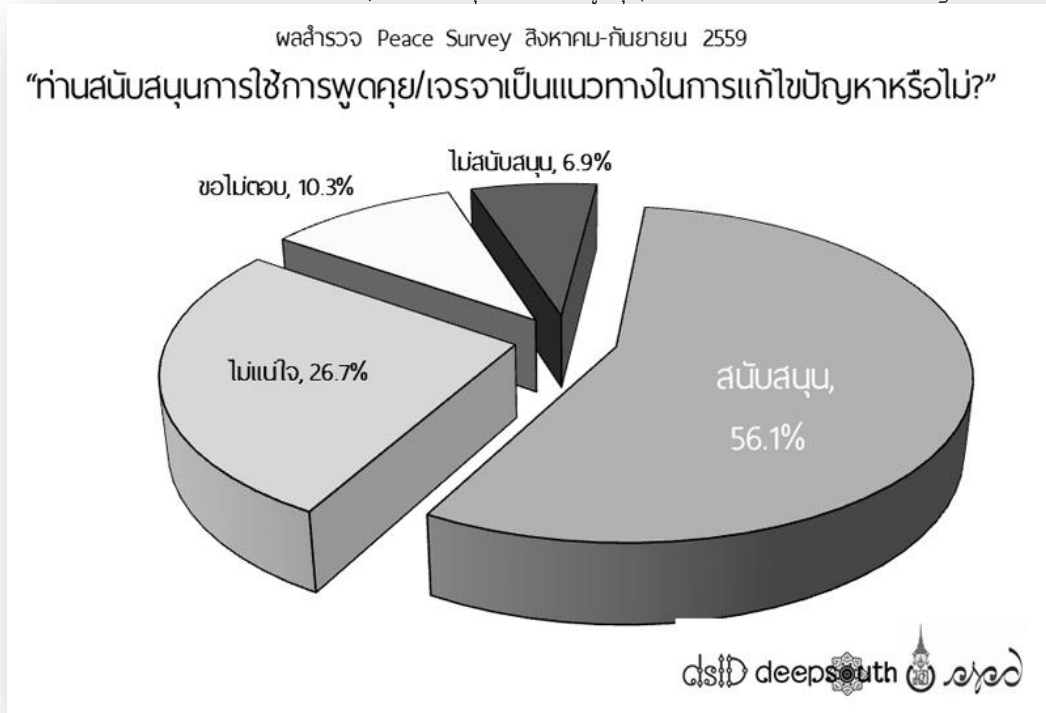


ภาพ 19 - แนวโน้มความแปรปรวนของเหตุการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้
แยกเป็นรายเดือนระหว่างมกราคม 2547 - เมษายน 2560



ในการสำรวจความเห็นของประชาชนทั่วไปต่อกระบวนการสันติภาพ (Peace Survey) ขององค์การวิชาการ 15 สถาบันในพื้นที่ในระหว่างเดือนกรกฎาคมและสิงหาคม 2559 โดยสุ่มตัวอย่างจากประชาชนทั่วไป 1,570 คน ในช่วงนั้นพบว่าประชาชนส่วนใหญ่สนับสนุนที่จะใช้การพูดคุย/เจรจาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา ร้อยละ 56.1 อย่างไรก็ตาม ผลการสำรวจก็สะท้อนว่ามีกลุ่มคนที่ไม่แน่ใจว่าการพูดคุยเจรจาจะเป็นแนวทางแก้ปัญหได้หรือไม่อยู่อีกจำนวนหนึ่งด้วย (ร้อยละ 26.7) ซึ่งคนกลุ่มนี้อาจจะกำลังรอดูท่าทีของทั้งสองฝ่ายในการพูดคุยว่าจะเป็นไปในทิศทางใด ก่อนที่จะตัดสินใจว่าสนับสนุนหรือไม่ก็เป็นได้ นอกจากนี้การที่ในบางครั้งเกิดเหตุการณ์ความรุนแรงขึ้นหรือมีความแปรปรวนของสถานการณ์ก็อาจจะมีผลทำให้คนจำนวนหนึ่งไม่แน่ใจต่อสถานการณ์

ภาพ 20 - ผลการศึกษา Peace Survey สิงหาคม-กรกฎาคม 2559
(ท่านสนับสนุนการใช้การพูดคุย/เจรจาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาหรือไม่?)



ปัจจัยเสี่ยงและความไม่แน่นอนดังกล่าวเป็นเรื่องที่ต้องการคำอธิบายด้วยว่าเกิดจากอะไร และมีผล กระทบอย่างไรต่อระบบแห่งการความรุนแรง ความไม่แน่นอนของผลการพูดคุยโดยเฉพาะเรื่องการสร้างพื้นที่ปลอดภัยที่อาจจะยิ่งเพิ่มความแปรปรวนดังกล่าวนี้ การที่พลเอกอุดมเดช สืตบุตรหัวหน้าคณะผู้แทนพิเศษรัฐบาลออกมากล่าวถึงความพยายามในการให้การพูดคุยรวมเอาฝ่ายที่ใช้ความรุนแรงตัวจริง (บีอาร์เอ็นปีกการทหาร) ก็อาจจะเป็นการพยายามหาทางออกจากความไม่แน่นอนนี้ในอนาคต สิ่งที่เห็นได้ชัดก็คือเรื่องราวของความขัดแย้งและความรุนแรงยังไม่จบง่าย ๆ แต่สนามของการต่อสู้ก็กำลังเปลี่ยนไปด้วยได้

อีกด้านหนึ่งอิทธิพลของปัจจัยภายนอกก็เป็นสิ่งที่ต้องให้ความสนใจ แสดงให้เห็นจากบทบาทของ ประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียงคือของมาเลเซียและอินโดนีเซียในกระบวนการสันติภาพ ในรอบสี่ปีที่ ผ่านมา และบทบาทขององค์กรระหว่างประเทศก็มีความสำคัญมากขึ้น เช่น UNDP UNICEF ธนาคารโลก และสหภาพยุโรป บทบาทใน

เรื่องเงินช่วยเหลือโครงการพัฒนาศักยภาพของภาคประชาสังคมและการพัฒนาในระดับพื้นที่และกลุ่มเฉพาะพื้นที่ ยิ่งไปกว่านั้นบทบาทขององค์กรเอกชนระหว่างประเทศในการพัฒนากลไกกระบวนการสันติภาพและความยุติธรรมก็ยังเป็นปัจจัยภายนอกที่มีความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ในระยะยาว เช่น บทบาทของมูลนิธิเอเชีย มูลนิธิชาชากาว่า และ Center for Humanitarian Dialogue เป็นต้น

การวิเคราะห์เพื่อหาข้อสรุปและเสนอแนะแนวโน้มในอนาคตของเส้นทางสันติภาพชายแดนใต้เพื่อการสร้างแนวคิดหลักและชุดคำอธิบายใหม่ในสถานการณ์ปัจจุบันคือ ต้องมีการสร้างสภาพแวดล้อมและเงื่อนไขแห่งความเป็นจริงที่ตั้งบนหลักการสามหลักอันมีความเชื่อมโยงกันโดยตรงคือหลักการแห่งการสร้างสันติภาพ หลักการแห่งมนุษยธรรมและหลักการแห่งสิทธิมนุษยชน ทั้งสามหลักคิดและบทสนทนาควรจะประกอบกันขึ้นเป็นวาทกรรมหลักของการขับเคลื่อนสถานการณ์ปัจจุบัน เพื่อถ่วงดุลความรู้สึกของทุกฝ่ายและประคองสถานการณ์ รวมทั้งสภาวะแวดล้อมให้ไปสู่สันติภาพในที่สุด

สนับสนุน
การจัดทำรายงานโดย



Human Rights Fund
Kingdom of the Netherlands

สนับสนุน
การเผยแพร่โดย

