



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง กระบวนการพูดคุยสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหา
ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ :
บทเรียนจากต่างประเทศ

จัดทำโดย นางอภัสรา เฟื่องฟู
รหัส 4042

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 4 ปี 2555
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง กระบวนการพูดคุยสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัด
ชายแดนภาคใต้ : บทเรียนจากต่างประเทศ

จัดทำโดย นางอภัสรา เฟื่องฟู
รหัส 4042

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 4 ปี 2555
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ถือเป็นปัญหาความมั่นคงของชาติที่สำคัญยิ่งปัญหาหนึ่ง มีการกำหนดให้เป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลหลายชุดที่ผ่านมาจนถึงรัฐบาลชุดปัจจุบัน แต่เนื่องจากเป็นปัญหาที่ละเอียดอ่อน มีความสลับซับซ้อน อีกทั้งเป็นปัญหาเรื้อรังที่ยังคงมีความรุนแรงอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ทำให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปด้วยความยากลำบาก และยังไม่มีการที่ว่าจะยุติลงได้โดยง่ายและในเร็ววัน ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ทำให้เกิดการสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สินเป็นอย่างมาก ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่สังคมไทยควรตระหนักและใส่ใจต่อการหาแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจัง ซึ่งแนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดภาคใต้ที่น่าจะได้ผลคือ การใช้กระบวนการพูดคุยสันติภาพ (peace dialogue) ซึ่งเป็นวิธีการที่ได้รับการยอมรับทั้งจากสังคมในประเทศและจากนานาอารยประเทศ เพราะเป็นแนวทางสันติวิธีที่สอดคล้องกับวิถีทางประชาธิปไตย ไม่ก่อให้เกิดการสูญเสีย ไม่สุ่มเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชน และการถูกวิพากษ์วิจารณ์ในทางลบเหมือนเช่นการใช้ความรุนแรง

ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับมิติอัตลักษณ์ทางสังคม วัฒนธรรม ความเป็นธรรม และระดับการพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ จึงต้องได้รับการแก้ไขด้วยแนวทางทางการเมืองที่ใช้สันติวิธีเป็นหลัก เพื่อทำให้ความรุนแรงลดระดับลงจนสถานการณ์กลับคืนสู่สภาวะปกติได้ โดยในระดับยุทธศาสตร์ เป็นการพูดคุยเพื่อสันติภาพกับกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ ซึ่งถือเป็นงานการเมืองเชิงรุกที่เป็นรูปธรรม เป็นการทำความเข้าใจความต้องการของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ เพื่อนำมาวิเคราะห์และพิจารณาหาทางออกร่วมกัน ส่วนในระดับยุทธวิธี เป็นการพูดคุยสันติภาพกับภาคประชาชนในทุกพื้นที่ของจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อส่งเสริมการพัฒนาสัมพันธภาพ สร้างความเชื่อมั่น และความไว้วางใจระหว่างรัฐกับประชาชนและระหว่างประชาชนด้วยกันเอง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมรับผิดชอบแก้ไขปัญหาาร่วมกันมากขึ้น

เพื่อให้กระบวนการพูดคุยสันติภาพบรรลุผล ผู้ศึกษาเห็นว่า กรณีความขัดแย้งในอาเจห์ของอินโดนีเซียและไอร์แลนด์เหนือ ซึ่งประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาโดยใช้กระบวนการพูดคุยสันติภาพ น่าจะเป็นบทเรียนที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยควรนำมาศึกษาในลักษณะ

เปรียบเทียบความเหมือนความต่างของปัญหา กระบวนการแก้ไข และปัจจัยแห่งความสำเร็จ เพื่อนำมาปรับใช้กับการแก้ไขปัญหาคอมพิวเตอร์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยอย่างยั่งยืน

ไทยสามารถนำบทเรียนเรื่องการพูดคุยสันติภาพจากอาเจนท์และไอร์แลนด์เหนือมาปรับใช้ในประเด็นสำคัญๆ เช่น ฝ่ายที่เกี่ยวข้องหลักต้องมีเจตจำนงทางการเมืองที่จะยุติความขัดแย้ง มีแผนการปฏิบัติการและข้อเสนอที่ชัดเจนและมีเหตุผล ควรเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับเหตุการณ์ความไม่สงบเข้ามามีส่วนร่วมในการพูดคุยสันติภาพ ส่วนรูปแบบการเจรจาควรเป็นการพูดคุยโดยตรงอย่างไม่เป็นทางการ เป็นความลับ เพราะเป็นเรื่องละเอียดอ่อน และควรมีข้อตกลง zip mouth policy ระหว่างการพูดคุย นอกจากนี้ การสนับสนุนจากต่างประเทศเป็นปัจจัยสำคัญของความสำเร็จ โดยในกรณีของจังหวัดชายแดนภาคใต้ รัฐบาลไทยน่าจะขอให้มาเลเซียและอินโดนีเซียช่วยกดดันกลุ่มก่อความไม่สงบให้เข้าร่วมการพูดคุยสันติภาพ เนื่องจากแกนนำและสมาชิกกลุ่มก่อความไม่สงบจำนวนหนึ่งเข้าไปเคลื่อนไหวอยู่ในทั้งสองประเทศ

อย่างไรก็ตาม ไทยมีข้อจำกัดของไทยที่ทำให้กระบวนการพูดคุยสันติภาพมีความยากลำบากได้แก่ความไม่เป็นเอกภาพระหว่างรัฐบาลกับกองทัพ กล่าวคือ ขณะที่รัฐบาลเริ่มจัดให้มีการพูดคุยสันติภาพ กองทัพซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการพูดคุยสันติภาพ ยังแสดงท่าทีแข็งกร้าว ปฏิเสธแนวทางดังกล่าว ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ปัญหาคู่เจรจา เนื่องจากกลุ่มก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีหลายกลุ่ม ที่สำคัญคือไม่มีการเปิดเผยตัว โครงสร้าง และผู้นำ ทั้งยังมีกลุ่มย่อยหรือเซลล์อิสระในการปฏิบัติการ อย่างไรก็ตาม การพูดคุยหรือการเจรจากันถือเป็นเรื่องที่ดี เพราะเป็นการเปิดทางนำไปสู่สันติภาพ ประเด็นไม่ได้อยู่ที่ตัวจริงหรือตัวปลอม แต่รัฐบาลต้องเจรจาไปเรื่อย ๆ อาจจะเป็นกลุ่มเก่าที่หมดบทบาทไปแล้วหรือกลุ่มใดก็ตาม เพราะการเปิดเวทีให้กลุ่มต่าง ๆ ได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาคอมพิวเตอร์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ย่อมส่งผลดีและคงเป็นไปได้ที่จะประสบความสำเร็จในทันที เนื่องจากกระบวนการเจรจาต้องใช้เวลา

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ผู้ทำการศึกษาเห็นว่าน่าจะช่วยแก้ไขปัญหาคอมพิวเตอร์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้คลี่คลายลงได้คือ การใช้นโยบายการเมืองนำการทหาร การน้อมนำยุทธศาสตร์พระราชทานของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ให้เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา และปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มาปฏิบัติ และมุ่งผลักดันนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 - 2557 ซึ่งสภาความมั่นคงแห่งชาติจัดทำขึ้นเพื่อรองรับการแก้ไขปัญหาคอมพิวเตอร์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยระบุให้มีการสร้างสภาวะแวดล้อมที่เหมาะสม เอื้อต่อการพูดคุยแสวงหาทางออกจากความขัดแย้ง และการให้หลักประกันในการเข้ามามีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการเสริมสร้างสันติภาพ นอกจากนี้ ต้องมีการมอบนโยบายการบูรณาการ

เพื่อขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์โดยเร็ว

ในส่วนของ การดำเนินการ ฝ่ายรัฐควรส่งสัญญาณการมีเจตจำนงที่จะใช้กระบวนการพูดคุยสันติภาพเป็นแนวทางแก้ไขปัญหา ขณะที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องปรับกรอบความคิด (mindset) เพื่อยอมรับความแตกต่าง รับฟังความคิดเห็นที่แตกต่างและหลากหลาย และทำงานแบบบูรณาการมากขึ้น ที่สำคัญคือ รัฐบาลเร่งพูดคุยทำความเข้าใจกับกองทัพซึ่งยังคงมีแนวคิดในการแก้ไขปัญหาที่แตกต่างจากฝ่ายรัฐบาล เพื่อให้สามารถสั่งการและรับนโยบายไปปฏิบัติได้ตลอดจนมีความชัดเจนในการมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่หน่วยงานนำไปปฏิบัติเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนและสับสน รวมทั้งต้องเปิดพื้นที่ให้ภาคประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองให้มากที่สุด ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะทำให้เกิดสันติภาพถาวรในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

กิตติกรรมประกาศ

ผู้ศึกษาขอขอบคุณผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงการต่างประเทศ ที่ได้อนุมัติให้สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ จัดการอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 4 และได้เชิญเจ้าหน้าที่สำนักข่าวกรองแห่งชาติเข้าร่วมรับการอบรม 1 ท่าน รวมทั้งขอขอบคุณผู้บริหารระดับสูงของสำนักข่าวกรองแห่งชาติที่ได้คัดเลือกและอนุมัติให้ผู้ศึกษาได้เข้าอบรมในหลักสูตรนี้ ซึ่งมีประโยชน์ต่อการทำงานของนักศึกษา ทั้งในเชิงการบริหาร กระบวนการทางความคิด และความรอบรู้ในวิชาการสาขาต่างๆ เป็นอย่างยิ่ง และที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าด้านวิชาการคือ การสร้างเครือข่ายใหม่และการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ในการทำงานกับเพื่อนนักศึกษาที่มาจกหลายหน่วยงาน

ผู้ศึกษาขอขอบคุณ นายธีรวัฒน์ ภูมิจิตร ผู้อำนวยการสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ และเจ้าหน้าที่สถาบันฯ ทุกท่าน ที่ทำงานอย่างแข็งขันและดูแลเอาใจใส่ผู้เข้ารับการอบรมทุกคนอย่างเต็มใจและดียิ่งตลอดระยะเวลาการอบรม

สำหรับการจัดทำรายงานศึกษาครั้งนี้สามารถสำเร็จลุล่วงด้วยดีเพราะได้รับการสนับสนุนด้านข้อมูลและเอกสารอ้างอิงจากคุณชูเกียรติ มาลินีรัตน์ และคุณคมจำ ฉัตราคม นักการข่าวเชี่ยวชาญ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ รวมทั้งได้รับการสนับสนุนด้านกำลังใจจากบุคคลในครอบครัวของผู้ศึกษาด้วย

การทำรายงานครั้งนี้จะไม่มีคุณภาพ หากไม่ได้รับคำแนะนำที่ดีและการเอาใจใส่ดูแลจากคณาจารย์ที่ปรึกษาทุกท่าน คือ ศาสตราจารย์ ดร.ไชยวัฒน์ คำชู ในฐานะอาจารย์ที่ปรึกษาหลัก และรองศาสตราจารย์ ดร.สมพร แสงชัย และเอกอัครราชทูต จันทร์ทิพา ภูตระกูล เพื่อให้เป็นเอกสารที่มีประโยชน์ด้านวิชาการ ผู้ศึกษาจึงขอขอบพระคุณเป็นอย่างยิ่งมา ณ โอกาสนี้

หากมีส่วนใดของรายงานการศึกษาที่อาจคลาดเคลื่อนล้วนเป็นความรับผิดชอบของผู้ศึกษา และขออภัยมา ณ โอกาสนี้

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	๗
สารบัญ	๗
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
1.3 ขอบเขตการศึกษา	4
1.4 วิธีการศึกษา	5
1.5 ประโยชน์ของการศึกษา	5
1.6 นิยามศัพท์	5
1.6.1 การพูดคุยสันติภาพ (peace dialogue)	5
1.6.2 การก่อความไม่สงบ	7
1.6.3 กลุ่มก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย	8
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	9
2.1 แนวคิดที่เกี่ยวข้อง	9
แนวคิดสันติวิธี	9
2.2 ทฤษฎีความขัดแย้ง	16
2.3 ทฤษฎีการพูดคุยสันติภาพ	17
2.4 สรุปกรอบแนวคิด	23
บทที่ 3 ผลการศึกษา	24
3.1 บทนำ	24
3.2 พื้นฐานของปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย	24
3.3 ผลการศึกษาการใช้กระบวนการพูดคุยสันติภาพในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ต่างๆ	27
3.3.1 ความพยายามในการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลไทยในอดีตจนถึงปัจจุบัน	27

3.3.2	บพบาททของต่างชาติในการแก้ใขปัญหาการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้	30
3.3.3	สถานการณ์ปัจจุบันและแนวโน้ม	34
3.3.4	บทเรียนจากต่างประเทศ	35
	ก. กรณีศึกษาอาเจห์ของอินโดนีเซีย	35
	- ความเป็นมา	35
	- การเจรจาสันติภาพ	36
	- ปัจจัยแห่งความสำเร็จ	37
	ข. กรณีศึกษาไอร์แลนด์เหนือ	39
	- ความเป็นมา	39
	- การเจรจาสันติภาพ	40
	- ปัจจัยแห่งความสำเร็จ	42
3.4	สรุปผลการศึกษา	43
3.4.1	การใช้กระบวนการกระบวนการพูดคุยสันติภาพของไทย	43
3.4.2	บทเรียนจากอาเจห์	44
3.4.3	บทเรียนจากไอร์แลนด์เหนือ	45
3.5	วิเคราะห์ความเหมือนและความต่างปัญหาการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยกับอาเจห์และไอร์แลนด์เหนือ	46
3.6	การนำบทเรียนจากต่างประเทศมาใช้ในการแก้ใขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย	48
	3.6.1 ประเด็นที่ไทยสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการแก้ใขปัญหาฯ	48
	3.6.2 ข้อจำกัดของไทย	49
บทที่ 4	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	51
4.1	บทสรุป	51
4.2	ข้อเสนอแนะ	53
	4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	53
	4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ	55
	บรรณานุกรม	58
	ประวัติผู้เขียน	59

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา

สถานการณ์ความรุนแรงของปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้รอบหลังสุด ที่เริ่มปะทุขึ้นมาตั้งแต่เหตุการณ์กลุ่มคนร้ายบุกเข้าปล้นอาวุธปืนจากกองพันพัฒนาที่ 4 ค่ายกรมหลวงนราธิวาสราชนครินทร์ บ้านปี่เหล็ง ตำบลมะรือโบออก อำเภอเจาะไอร้อง จังหวัดนราธิวาส เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2547 ถือเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญ และยังคงยืดเยื้อต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันเป็นเวลายาวนานถึง 8 ปี และกำลังย่างเข้าสู่ปีที่ 9 ส่งผลให้ประชาชน เจ้าหน้าที่รัฐ และผู้ก่อเหตุรุนแรงต้องสูญเสียชีวิตไปประมาณ 5,500 คน และได้รับบาดเจ็บอีกกว่า 9,500 คน ขณะที่ภาครัฐต้องทุ่มเทและสูญเสียงบประมาณจำนวนมากถึง 161,278 ล้านบาทไปกับการแก้ไขปัญหา และภาคเอกชนก็ต้องสูญเสียทรัพย์สินจำนวนมากเช่นกัน ที่สำคัญปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงและกว้างขวางต่อการดำรงชีวิตอย่างปกติสุขของประชาชน การพัฒนาและการขยายตัวทางเศรษฐกิจในพื้นที่ ขณะเดียวกัน การแก้ไขปัญหาในห้วงที่ผ่านมา โดยเฉพาะการใช้มาตรการด้านความมั่นคงและการบังคับใช้กฎหมาย บางครั้งเกิดความผิดพลาดจนส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของไทย และยังเป็น การขยายผลและเปิดช่องให้สังคมนวมทั้งประชาคมระหว่างประเทศ มองหรือเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้นคลาดเคลื่อนไปจากข้อเท็จจริงอีกด้วย

ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ถือเป็นปัญหาความมั่นคงของชาติที่สำคัญยิ่งปัญหาหนึ่ง มีการกำหนดภารกิจและแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้ในนโยบายของรัฐบาลหลายชุดที่ผ่านมาจนถึงรัฐบาลชุดปัจจุบัน แต่เนื่องจากปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาที่ละเอียดอ่อน มีความสลับซับซ้อน อีกทั้งเป็นปัญหาเรื้อรังที่ยังคงมีความรุนแรงอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน โดยไม่มีท่าทีว่าจะยุติลงได้โดยง่ายและในเร็ววัน จึงส่งผลกระทบและทำให้เกิดการสูญเสียอย่างมากในหลาย ๆ ด้าน ตามที่กล่าวมาแล้วในข้างต้น ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่สังคมไทยควรตระหนักและใส่ใจต่อการหาแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งที่ผ่านมายังไม่ค่อยได้ให้ความสำคัญในการใช้กระบวนการพูดคุยสันติภาพ (peace dialogue) มากเท่าที่ควร ทั้งที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นวิธีการที่ดีที่สุดวิธีการหนึ่งสำหรับสังคมในการหาทางออกร่วมกัน เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างถาวรและยั่งยืนได้ในที่สุด รวมทั้งน่าจะเป็นวิธีการที่สอดคล้อง

และเป็นการน้อมนำไปสู่ยุทธศาสตร์พระราชทานของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ให้ “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา”

การใช้กระบวนการพูดคุยสันติภาพจึงน่าจะเป็นวิธีการที่ได้รับการยอมรับทั้งจากสังคมในประเทศและจากนานาชาติ เพราะเป็นแนวทางสันติวิธีที่สอดคล้องกับวิถีทางประชาธิปไตย ไม่ก่อให้เกิดการสูญเสีย ไม่ส่อเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชน และการถูกวิพากษ์วิจารณ์ในทางลบเหมือนเช่นการใช้ความรุนแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้กระบวนการพูดคุยสันติภาพน่าจะได้รับการยอมรับจากโลกอิสลาม รวมทั้งประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นมุสลิมด้วย เพราะสอดคล้องกับแนวทางคำสอนของอิสลามที่ให้ความสำคัญเรื่องความสันติ ดังจะเห็นได้จากคำว่า “อิสลาม” ซึ่งมีที่มาจากรากศัพท์ภาษาอาหรับว่า “ชะละมะ” หมายความว่า “สันติ” และมุสลิมจะทักทายกันด้วยการให้สลามเป็นภาษาอาหรับ ซึ่งมีความหมายว่า “ขอความสันติจงมีแก่ท่าน” และผู้รับสลามจะกล่าวตอบว่า “ขอความสันติจงมีแก่ท่านเช่นกัน”

ที่ผ่านมา รัฐบาลมีความเชื่ออยู่บนสมมติฐานที่ว่า ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เกิดจากการกระทำของคนจำนวนน้อย โดยที่คนส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย แต่อาจจะมีส่วนร่วมอยู่บ้าง เนื่องจากความรู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม จากการที่ไม่มีคุณภาพชีวิต และระบบการศึกษาที่ดี อยู่ในพื้นที่ที่ยังไม่ได้รับการพัฒนา และจากพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ ในส่วนที่ออกนอกกรอบของกฎหมาย โดยรัฐบาลหลายชุดเชื่อว่าหากใช้นโยบายการเมืองนำการทหาร ด้วยการซื้อใจประชาชนส่วนใหญ่ผ่านการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีได้ ในขณะที่เจ้าหน้าที่รัฐก็ไม่สร้างเงื่อนไขเพิ่มเติม มวลชนก็จะตีตัวออกห่างจากผู้ก่อเหตุรุนแรง ทำให้แนวร่วมลดจำนวนลง ชาวบ้านในพื้นที่คอยแจ้งข่าวและเป็นหูเป็นตาให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งจะทำให้งานการข่าวถูกต้องแม่นยำมากขึ้น และนำไปสู่การจับกุมผู้ก่อความไม่สงบได้ เมื่อกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบหมดไป ไม่ว่าจะสาเหตุจากการขาดแนวร่วมหรือจากการจับกุมปราบปรามโดยเจ้าหน้าที่รัฐก็ตาม สันติสุขก็จะกลับคืนสู่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ในที่สุด ทำนองเดียวกับการใช้ยุทธวิธี “แยกปลาออกจากน้ำ”

อย่างไรก็ตาม แม้เป็นที่ยอมรับกันว่ามาตรการในการแก้ไขปัญหาที่จำเป็นต้องทำส่วนหนึ่ง คือการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่อย่างสอดคล้องกับวิถีชีวิต เพื่อให้ประชาชนทุกหมู่เหล่ากินดีอยู่ดี และสามารถปฏิบัติศาสนกิจตามความเชื่อของตนได้อย่างเสรี เป็นแนวทางถูกต้องเหมาะสมและควรได้รับการสนับสนุนส่งเสริมอย่างเต็มที่ก็ตาม แต่งานการเมืองของรัฐบาลที่เน้นการพัฒนาเป็นหลัก ด้วยการทุ่มเทงบประมาณจำนวนมาก ควบคู่ไปกับการใช้มาตรการจับกุมปรับเปลี่ยนแนวความคิด และปราบปรามกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดตามสมมติฐานข้างต้น อาจจะไม่เพียงพอในการยุติความรุนแรง เนื่องจากยังคงมีความรุนแรงรายวันเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องภายใต้ความพยายามแก้ไขปัญหาจากทุกภาคส่วน โดยที่ยังไม่มีทีท่าว่าจะหยุด

การสูญเสียลงได้ จึงทำให้เกิดคำถามขึ้นว่า ถึงเวลาแล้วหรือไม่ที่รัฐบาลจะต้องเอาใจจริงเอาใจกับการพูดคุยกับกลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรง ด้วยการมอบหมายให้หน่วยงานหรือกลุ่มบุคคลเฉพาะรับไปดำเนินการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อทำความเข้าใจถึงความต้องการที่แท้จริงของคนกลุ่มนี้ และนำไปสู่การหาทางออกที่เป็นที่ยอมรับของทั้งสองฝ่าย

โดยที่ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับมิติอัตลักษณ์ทางสังคม วัฒนธรรม ความเป็นธรรม และระดับการพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ จึงต้องได้รับการแก้ไขด้วยแนวทางทางการเมืองที่ใช้สันติวิธีเป็นหลัก เพื่อให้ความรุนแรงลดระดับลงจนสถานการณ์กลับคืนสู่สภาวะปกติได้ในที่สุด และเพื่อให้การแก้ไขปัญหาตรงจุดรวมทั้งเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายในพื้นที่ โดยผ่านการใช้กระบวนการพูดคุยสันติภาพใน 2 ระดับคือ

1. ระดับยุทธศาสตร์ เป็นการพูดคุยเพื่อสันติภาพ (peace talks หรือ peace dialogue) กับกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ ซึ่งถือเป็นงานการเมืองเชิงรุกที่เป็นรูปธรรมอีกรูปแบบหนึ่ง ทั้งนี้ ความขัดแย้งในหลายกรณีทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นที่อาเจห์ในอินโดนีเซีย ไอร์แลนด์เหนือในสหราชอาณาจักร หรือมินดาเนาในฟิลิปปินส์ ก็เริ่มต้นคลี่คลายลงด้วยแนวทางนี้ทั้งสิ้น การพูดคุยกันเป็นการทำความเข้าใจความต้องการของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ เพื่อนำมาวิเคราะห์และพิจารณาหาทางออกร่วมกันที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ และมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ซึ่งจะเป็นการแก้ไขปัญหาที่ตรงจุดในการลดความรุนแรงผ่านการสื่อสารกับผู้กระทำโดยตรง เพื่อยุติการสูญเสียชีวิตของทุกฝ่ายให้ได้โดยเร็วที่สุด ทั้งนี้ การพูดคุยดังกล่าว ไม่ใช่การหาข้ออ้างที่เคยปฏิบัติมา และที่สำคัญคือไม่ใช่การเจรจาต่อรองผลประโยชน์กันแต่อย่างใด หากแต่เป็นการทำความเข้าใจกับพี่น้องร่วมชาติ ซึ่งเป็นคนไทยด้วยกันที่มีความคิดเห็นต่างจากรัฐเพื่อหาทางออกร่วมกัน

2) ระดับยุทธวิธี เป็นการพูดคุยสันติภาพกับภาคประชาชน โดยครอบคลุมทุกพื้นที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อส่งเสริมการพัฒนาสัมพันธ์ สร้างความเชื่อมั่น และความไว้วางใจระหว่างรัฐกับประชาชนและระหว่างประชาชนด้วยกันเอง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมรับผิดชอบแก้ไขปัญหาร่วมกันมากขึ้น ขณะที่รัฐจะได้ข้อมูลจากประชาชนทั้งที่เป็นปัญหาความต้องการ ความรู้สึกนึกคิด ความคิดเห็น และความรู้ที่เป็นประโยชน์อื่นๆ ซึ่งนอกจากจะทำให้ตกผลึกในการแก้ไขปัญหาร่วมกันแล้ว ยังจะทำให้รัฐเข้าใจ เข้าถึง และนำไปสู่การพัฒนาที่ตอบสนองประชาชนในพื้นที่ได้มากที่สุด ทั้งนี้ จากผลการจัดพูดคุยเพื่อสันติภาพดังกล่าว เชื่อว่าประชาชนจะให้ความร่วมมือในการแจ้งข่าวสารและเบาะแสเรื่องต่างๆ แก่รัฐมากขึ้น รวมทั้งรัฐยังสามารถใช้ประโยชน์ด้านการข่าวจากประชาชนที่เข้าร่วมการสานเสวนาได้อีกทางหนึ่งด้วย

หากนโยบายการเมืองนำการทหารหรือการใช้จ่ายเงินพัฒนานำความมั่นคงของรัฐบาล มีการดำเนินงานแบบสามขาคู่ขนานกันไป คือ การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ การพูดคุยเพื่อสันติภาพกับกลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรงในการทำความเข้าใจถึงสาเหตุที่ต้องใช้ความรุนแรง และการสานเสวนากับภาคประชาชนในพื้นที่ ก็น่าจะเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาคือตรงเป่ามากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาที่มีความละเอียดอ่อนและสลับซับซ้อน จำเป็นต้องใช้แนวทางแก้ไขปัญหาคือเป็นชุด (package) แบบรอบด้าน (comprehensive) ดังนั้นเมื่อมีการนำกระบวนการพูดคุยสันติภาพมาใช้แก้ไขปัญหาคือความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้แล้ว จึงไม่ได้หมายความว่า จะไม่มีการบังคับใช้กฎหมายต่อผู้กระทำผิด เพราะต้องดำเนินไปตามกระบวนการยุติธรรมและพยานหลักฐานอยู่แล้ว และก็ไม่ได้หมายความว่า จะงดใช้มาตรการด้านความมั่นคงหรือการทหาร เพียงแต่ต้องเป็นการใช้มาตรการด้านความมั่นคงอย่างเหมาะสมเพื่อสนับสนุนงานการเมืองเท่านั้น โดยทุกมาตรการ รวมทั้งการพัฒนาและการอำนวยความสะดวก จะต้องสอดคล้องสนับสนุนซึ่งกันและกัน และดำเนินไปพร้อมกัน ดังนั้น ในเมื่อเป้าหมายสูงสุดของรัฐบาลคือสันติสุขในพื้นที่ หากมีทางเลือกอื่นที่อาจจะนำมาซึ่งการบรรลุถึงเป้าหมายนี้ได้ ก็ถือว่าการใช้กระบวนการพูดคุยสันติภาพน่าจะเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่คุ้มค่าต่อการพิจารณาตัดสินใจของรัฐบาล โดยศึกษาจากบทเรียนของประเทศที่มีปัญหาในลักษณะใกล้เคียงกัน

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการพูดคุยสันติภาพอย่างครอบคลุม
2. เพื่อศึกษาสภาพแวดล้อมของปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย ปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้กระบวนการพูดคุยสันติภาพที่ผ่านมา และในปัจจุบันยังไม่ประสบความสำเร็จ
3. เพื่อศึกษาและเรียนรู้ประสบการณ์ของประเทศที่นำกระบวนการพูดคุยสันติภาพมาใช้แก้ไขปัญหาคือความไม่สงบในประเทศอย่างได้ผล
4. เพื่อนำผลการศึกษามาเป็นทางเลือกหนึ่งในการแก้ไขปัญหาคือความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยสันติวิธี เพื่อให้สถานการณ์คลี่คลาย และลดระดับความรุนแรงลงจนกลับคืนสู่สภาวะปกติ

1.3 ขอบเขตการศึกษา

- 1) ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาและการจัดการความขัดแย้งตามแนวทางสันติวิธี และการนำกระบวนการพูดคุยสันติ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญของแนวทางสันติวิธี มาใช้ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง
- 2) ศึกษาพัฒนาการของกระบวนการพูดคุยสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งแต่รัฐบาลชุดก่อนหน้าจนถึงรัฐบาลชุดปัจจุบัน
- 3) ศึกษาเชิงเปรียบเทียบกระบวนการพูดคุยสันติภาพในประเทศในอาเซียน กรณีอาเจห์ของอินโดนีเซียและกรณีไอร์แลนด์เหนือ
- 4) ศึกษาวิเคราะห์และเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้สันติวิธีในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ผ่านการใช้กระบวนการพูดคุยกับกลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรง บทสรุปการใช้แนวทางการเจรจากับกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพูดคุยสันติภาพ และปัจจัยที่จะทำให้กระบวนการดังกล่าวมีประสิทธิภาพ

1.4 วิธีการศึกษา

เป็นการศึกษาในเชิงเอกสาร ด้วยการศึกษา ค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น รายงานข่าวสาร หนังสือ และบทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเอกสารประเภทสื่อสิ่งพิมพ์ อิเล็กทรอนิกส์ จากนั้นนำมาวิเคราะห์และสังเคราะห์ก่อนเรียบเรียงนำเสนอเป็นผลการศึกษา โดยอาศัยความรู้และประสบการณ์ที่เคยรับผิดชอบงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้

1.5 ประโยชน์ของการศึกษา

- 1) องค์ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการพูดคุยสันติภาพ
- 2) ทำให้เข้าใจถึงสภาพแวดล้อม ปัญหา อุปสรรค ตลอดจนปัจจัยเกื้อหนุนที่ทำให้กระบวนการพูดคุยสันติภาพ ทั้งของไทยและต่างประเทศ ประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว
- 3) ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องใช้กระบวนการพูดคุยสันติภาพมาใช้แก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งน่าจะเป็นผลดีและเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยคาดว่าจะทำให้สถานการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ลดระดับลงจนกลับคืนสู่สภาวะปกติได้ในที่สุด แม้จะต้องใช้ความอดทนอย่างสูงและใช้เวลานานหลายปี
- 4) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและแนวทางการที่จะสนับสนุนการดำเนินการของรัฐบาลในการพูดคุยสันติภาพกับกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้ประสบความสำเร็จ

1.6 นิยามศัพท์

1.6.1 การพูดคุยสันติภาพ (peace dialogue)

David Bohm ศาสตราจารย์เกียรติคุณด้านฟิสิกส์ มหาวิทยาลัยลอนดอน อธิบายคำว่า dialogue¹ เป็นคำที่มาจากภาษาละติน dia+logos dia = ผ่าน (through) logos = คำพูด/ความหมาย ในที่นี้หมายถึง ความหมายของคำ หัวใจสำคัญของกระบวนการพูดคุยหรือสานเสวนาของ Bohm คือ การเปิดโอกาสให้มีการฟังอย่างลึกซึ้ง (deep listening) ซึ่งถือเป็นแกนหลักของการสนทนา โดยเป็นการฟังเพื่อเข้าใจความหมาย เป็นความกระหายอยากรู้อย่างใจจดใจจ่อ (suspension) ซึ่งเกี่ยวข้องกับ ความตั้งใจฟัง ในการสำรวจหาความหมายของผู้พูด เป็นความคิดที่ว่าถ้าผู้พูดมีความตั้งใจที่ กล่าวถึงสิ่งใดสิ่งหนึ่งด้วยอารมณ์ความรู้สึก พร้อม ๆ กับเสนอความคิดอันใดอันหนึ่ง และผู้พูดยังคง รักษาความตั้งใจในการกล่าวถึงสิ่งนั้นต่อไป ไม่ตัดสินว่าสิ่งที่คนอื่นพูดนั้นถูกหรือผิด แต่ฟังอย่าง ตั้งใจ กระบวนการของความคิดจะดำเนินไปได้ลึกซึ้งยิ่งขึ้น นั่นคือ ทั้งผู้พูดจะสามารถเข้าใจ ความหมายของสิ่งที่ตนพูดและผู้ฟังอาจเข้าใจสิ่งที่ตนได้ยินอย่างลึกซึ้งมากขึ้น ซึ่งหากฟังอย่างตั้งใจ จะนำไปสู่สภาวะเปิด เกิดการเรียนรู้ที่อาจมีความคิดบางอย่างเกิดขึ้นในใจ และความคิดนั้นอาจจะ ถูกนำไปใช้ในการเริ่มต้นของการกระทำที่มีคุณค่าต่อตนเองและสังคมในอนาคต โดยเฉพาะการ ลดความขัดแย้ง

นอกจากนี้ กระบวนการพูดคุยอาจมีผลให้ต่างฝ่ายต่างมองเห็นมิติที่ซ่อนเร้นในความเชื่อ และจุดยืนของตนเองได้ กล่าวคือ ยิ่งได้เรียนรู้และมีปฏิสัมพันธ์กับความเชื่อและจุดยืนของผู้อื่น อาจทำให้เข้าใจความเชื่อและจุดยืนของตนเองได้ชัดเจนขึ้น เพราะอาจมีมิติและความเข้าใจ บางส่วนที่อาจแฝงเร้นโดยที่ตนเองไม่เข้าใจ ไม่ได้สัมผัส หรือไม่ได้สนใจมาก่อน กล่าวอีกนัยหนึ่ง ในกระบวนการพูดคุย คู่เสวนาทั้งสองฝ่ายอาจเป็นตัวช่วยที่สำคัญในการกระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้ เข้าใจ และเปลี่ยนแปลง

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ปาริชาติ สุวรรณบุบผา กรรมการดำเนินงานศูนย์ศึกษาและพัฒนาสันติวิธี มหาวิทยาลัยมหิดล ให้ความหมายของคำว่า “พูดคุยสันติภาพ/สานเสวนา” หรือ “สานดีเสวนา”² ว่าหมายถึง กระบวนการกลุ่มในการจัดการกับความขัดแย้ง ที่อาศัยบุคคลที่สามช่วยทำหน้าที่ อำนวยความสะดวก ให้เกิดการพูดคุยสนทนากันระหว่างกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องในสถานการณ์ความขัดแย้งที่มีความตึงเครียดทางอารมณ์เป็นส่วนประกอบใหญ่ โดยมุ่งเน้นที่จะลดอคติอันเกิดจากผลของความ

¹ สุรเชษฐ เวชชพิทักษ์, การสนทนาแบบโบห์ม & : แนวคิดและวิธีการสนทนาแบบโบห์มมีอะไรบ้าง?. อ้างอิงจาก <http://www.gotoknow.org/blogs/posts/171782?>. สืบค้นวันที่ 20 มิถุนายน 2555

² ปาริชาติ สุวรรณบุบผา, สานเสวนาเป็นสันติวิธีได้หรือไม่ สืบค้นจาก

http://www.peace.mahidol.ac.th/th/index.php?option=com_content&task=view&id=306&Itemid=155

ขัดแย้ง และสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างผู้เข้าร่วมกระบวนการ สำหรับรูปแบบการสานเสวนา โดยทั่วไปอาจแบ่งได้เป็น 3 รูปแบบ คือ

1) การสานเสวนาในระดับหลักการหรือทฤษฎี ซึ่งมีเนื้อหาค่อนข้างเป็นวิชาการ เน้นการพูดคุยกันในระดับแนวคิด หลักการของแต่ละคน เพื่อเพิ่มขยายขอบเขตความรู้ของแต่ละฝ่ายให้กว้างขึ้น หรือก่อให้เกิดภูมิปัญญาที่ลุ่มลึกแหลมคมมากขึ้น อันจะเป็นพื้นฐานความคิดที่หนักแน่นเพียงพอสำหรับการแสวงหาการปฏิบัติร่วมกันต่อไป

2) การสานเสวนาในระดับประสบการณ์ ซึ่งเน้นการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ นานาประการที่แต่ละคนได้ประสบพบมา เพื่อให้เกิดความเข้าใจความรู้สึกนึกคิด ความตึงเครียด ความหวาดกลัว ความโกรธแค้น ความเกลียดชัง ความฝัน ฯลฯ ที่สอดแทรกมาพร้อมเรื่องเล่าและประสบการณ์ของแต่ละคน

3) การสานเสวนาในระดับปฏิบัติการ หรือบางครั้งเรียกว่าการสานเสวนาแห่งชีวิต ซึ่งเน้นให้เกิดการแก้ไขปัญหาร่วมกัน เนื้อหาที่พูดคุยกันในการสานเสวนาระดับนี้ มักเป็นปัญหาสำคัญและเร่งด่วนต่าง ๆ ที่ทุกฝ่ายกำลังเผชิญอยู่ เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหายาเสพติด ปัญหาสิทธิมนุษยชน และปัญหาเศรษฐกิจปากท้อง เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การพูดคุยสันติภาพ หรือสานเสวนา หรือการประชาเสวนา (citizens dialogue) คือ กระบวนการมีส่วนร่วมที่เน้นการฟังอย่างตั้งใจ และการทำความเข้าใจซึ่งกันและกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย โดยเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องได้แสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์และสันติวิธีต่อสิ่งที่ตัวเองปรารถนาและต้องการให้เกิดขึ้น ซึ่งเป้าหมายของกระบวนการสานเสวนา ไม่จำเป็นต้องให้ได้ทางออกในการแก้ไขปัญหาทุกครั้งในทันทีก็ได้ แต่เป็นกระบวนการที่ทำให้ทุกฝ่ายเกิดความรู้สึกหรือมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน

การพูดคุยสันติภาพมักเป็นกระบวนการอย่างไม่เป็นทางการและไม่มีโครงสร้างตายตัว เป้าหมายหรือผลสำเร็จของการสานเสวนาอาจไม่ใช่เพื่อค้นหาข้อยุติและนำไปสู่การตัดสินใจ หรือการปฏิบัติได้ในทันที แต่เพื่อต้องการทำให้เกิดความเข้าใจร่วมกันอย่างถ่องแท้ต่อประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งปัญหาเหล่านั้นมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นทุกวัน โดยจะเน้นการทำความเข้าใจในประเด็นที่ยังไม่เข้าใจกัน ดังนั้น กระบวนการพูดคุยสันติภาพจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยป้องกันความขัดแย้งและช่วยลดอคติของคน รวมถึงช่วยแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งด้วยสันติวิธี

1.6.2 การก่อความไม่สงบ (Insurgency) หมายถึง การต่อสู้ระหว่างกลุ่มผู้อยู่ใต้ปกครองกับกลุ่มที่มีอำนาจในการปกครอง โดยมีเป้าหมายสุดท้ายเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทางการเมืองตามความต้องการของตน ในการปฏิบัติการก่อความไม่สงบนั้น จุดมุ่งหมายหลักของกลุ่มก่อความไม่สงบจึงมิใช่การเอาชนะทางการเมือง แต่มุ่งเอาชนะด้วยการทำลายอำนาจและการบริหารประเทศของ

รัฐบาล ซึ่งถือเป็นอำนาจที่ถูกต้องตามกฎหมาย รวมทั้งขีดความสามารถของรัฐในการรักษาความปลอดภัยให้กับประชาชน สำหรับการก่อเหตุรุนแรงของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบนั้น ได้แก่ การก่อการร้าย สงครามก่อความไม่สงบ และการใช้กำลังตามแบบ ซึ่งเป็นรูปแบบต่างๆ ที่ใช้ในการก่อความไม่สงบ

1.6.3 กลุ่มก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย มีหลายกลุ่ม ที่สำคัญได้แก่ กลุ่มแนวร่วมปลดปล่อยแห่งชาติปัตตานี³ (Barisan Nasional Pemberbasan Pattani - BNPP) กลุ่มแนวร่วมปฏิวัติแห่งชาติติมลายู (Barisan Revolusri Nasional - BRN) ซึ่งปัจจุบันแยกเป็น 3 กลุ่มย่อยคือ BRN Co-ordinate เน้นบทบาททางด้านการเมืองและการทหาร BRN Congress เน้นเฉพาะบทบาทด้านการทหาร และ BRN Ulama เน้นด้านศาสนาและสังคม ขบวนการมุจาฮีดีนอิสลามปัตตานี (Gerakan Mujahideen Islam Pattani - GMIP) กลุ่มแนวร่วมเพื่อเอกราชปัตตานี (United Front for the Independence of Pattani - BERSATU) กลุ่มเยาวชนกู้ชาติปัตตานี (PMP) สภาอูลามามาปัตตานีคารุสลาม (อูลามามา) องค์กรปลดปล่อยรัฐปัตตานี (Pattani United Liberation Organization - PULO) เป็นต้น

³ สภาที่ปรึกษาเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้, สภาปัญหาและแนวทางแก้ไขสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้, หน้า 31

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดสันติวิธี

ในห้วงระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา สถานการณ์ภายในของไทยและบรรยากาศของสังคมไทยดำรงอยู่ในมิติของความขัดแย้งในหลายกรณี ทำให้คำว่า “สันติวิธี” ได้รับความสนใจและมีการกล่าวถึงมาโดยตลอด ทั้งที่จริงแล้วสันติวิธีไม่ได้เป็นนวัตกรรมใหม่ของคนในสังคมแต่อย่างใด เพราะแนวทางหรือวิธีการนี้เคยเป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดการความขัดแย้ง และสร้างสันติสุขให้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและยาวนานในหลายภูมิภาคของโลก อย่างไรก็ตาม สังคมในยุคโลกาภิวัตน์เป็นสังคมที่มีความซับซ้อนและมีความหลากหลาย ทั้งเรื่องค่านิยม ทัศนคติ ภาษา ศาสนา กลุ่มชาติพันธุ์ และผลประโยชน์ ซึ่งพยายามจะดำรงรักษาความเป็นอัตลักษณ์ของกลุ่มเอาไว้ จึงส่งผลให้เกิดการเผชิญหน้าและเกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างกลุ่มคนภายในสังคม ทั้งที่โดยส่วนลึกแล้วมนุษย์ทุกคนต้องการความสันติมากกว่าความรุนแรง

สถานการณ์ความขัดแย้งและความรุนแรงที่ปรากฏในหลายส่วนของโลก รวมทั้งปัญหาความไม่สงบที่ยังคงยืดเยื้อเรื้อรังและทำให้มีความสูญเสียรายวันเกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทำให้มีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายร่วมกันเรียกร้องและเสนอทางออกหรือแนวทางแก้ไขปัญหาเพื่อลดความรุนแรง โดยเฉพาะการใช้แนวทางสันติวิธีในการแก้ไขปัญหา ซึ่งเครื่องมืออันหนึ่งที่สามารถนำมาใช้เสริมสร้างสันติวิธีได้ คือ กระบวนการพูดคุยสันติภาพ (dialogue process) โดยการประยุกต์ใช้เพื่อสร้างความเข้าใจระหว่างบุคคลที่มีความเชื่อและจุดยืนที่แตกต่างกัน ซึ่งนับเป็นวิธีหนึ่งที่น่าสนใจศึกษาและมีการนำมาพิจารณาภายในกลุ่มนักวิชาการ นักการเมือง และนักการทหาร โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่าปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นประเด็นที่ผสมผสานกันของปัญหาชาตินิยมชาติพันธุ์มลายูปัตตานี ที่ต้องการจะรักษาอัตลักษณ์ทั้งภาษา ศาสนา และวัฒนธรรมที่ผูกพันมาตั้งแต่ดั้งเดิม ความต้องการมีอำนาจในสังคม ความเป็นธรรม คุณภาพชีวิต และการกินที่อยู่ดีตามวิถีชีวิตในท้องถิ่น แม้ว่าความคิดเรื่องการแบ่งแยกดินแดนจะมีอยู่จริง แต่ก็ไม่น่าจะเป็นแนวคิดของประชาชนส่วนใหญ่

ดังนั้น นอกเหนือจากการนำกระบวนการพูดคุยสันติภาพมาใช้กับกลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรงแล้ว ยังสามารถใช้กระบวนการดังกล่าวกับประชาชนในท้องถิ่น โดยการเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและความรู้สึกของประชาชนในท้องถิ่นอย่างเข้าใจในลักษณะของการเอาใจเขามาใส่ใจเรา สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ให้โอกาสประชาชนในท้องถิ่นได้ดูแลชีวิตและทรัพย์สินของตนเองมากขึ้น เปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมมีบทบาทในการสร้างสันติภาพ และสิ่งสำคัญที่สุดก่อนสิ่งอื่นใดคือ จะต้องสร้างความไว้วางใจให้เกิดขึ้น ซึ่งส่วนหนึ่งสามารถสร้างผ่านกระบวนการพูดคุยสันติภาพได้ เพื่อฟื้นฟูความสัมพันธ์ที่ดี ทำความจริงให้ปรากฏ จัดการให้เกิดความยุติธรรมทั้งทางกฎหมายและทางสังคม เพราะสันติภาพจะต้องยืนอยู่บนความยุติธรรม ทั้งความยุติธรรมทางกฎหมายและความยุติธรรมทางสังคม

ความหมายและกระบวนการสันติวิธี

นักการศึกษาและนักวิชาการด้านสันติวิธีในสังคมไทยและต่างประเทศได้ให้ความหมายและอธิบายกระบวนการสันติวิธีไว้หลากหลายมิติและหลายสถานการณ์ด้วยกัน กล่าวคือ

รองศาสตราจารย์ โคทม อาริยา ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาและพัฒนาสันติวิธี มหาวิทยาลัยมหิดล ได้ให้ความหมายของ “สันติวิธี”¹ ไว้ว่า หมายถึง วิธีการจัดการกับความขัดแย้งวิธีหนึ่ง โดยให้เหตุผลว่าการใช้สันติวิธีเป็นวิธีการที่น่าจะมีการสูญเสียน้อยที่สุด ทั้งระยะสั้นและระยะยาว ทั้งรูปธรรมและนามธรรม ผิดกับการใช้ความรุนแรง ซึ่งทุกฝ่ายอ้างว่าเป็นวิธีการสุดท้าย บางกรณีสามารถบรรลุผลในระยะสั้นเป็นรูปธรรมชัดเจน แต่หากความขัดแย้งดำรงอยู่และถูกกดไว้ โอกาสที่จะเกิดความรุนแรงในระยะยาวย่อมมีอยู่ ส่วนในทางนามธรรม เช่น ความเข้าใจอันดี และความสามัคคีปรองดอง ย่อมเกิดขึ้นได้ยากด้วยวิถีความรุนแรง ลักษณะสำคัญของสันติวิธี ไม่ใช่วิธีที่เฉื่อยชาหรือยอมจำนน แต่เป็นวิธีที่แข็งขันและต้องใช้ความคิดสร้างสรรค์ ไม่ใช่ยุทธวิธีที่เลือกใช้ในบางโอกาส แต่เป็นยุทธศาสตร์ที่ปฏิบัติได้อย่างสม่ำเสมอ เป็นสัจธรรมที่น่าเชื่อถือ ไม่ใช่วิธีที่ดีในเชิงกระบวนการเท่านั้น แต่เป็นวิธีที่หวังผลและกลมกลืนกับวิธีการด้วย

การใช้สันติวิธีเพื่อจัดการกับความขัดแย้ง มีด้วยกัน 3 วิธี คือ

1) ป้องกันไม่ให้เกิดความขัดแย้ง ด้วยการสร้างสันติในใจของทุกคน ได้แก่ การส่งเสริมสันติวัฒนธรรม ขันติธรรม ความอ่อนปรน การลดอคติ การเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิมนุษยชน เป็นต้น

2) แก้ไขความขัดแย้ง เมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้น คู่กรณีมักคิดว่าตนถูกและอีกฝ่ายผิด ในกรณีนี้ ความยุติธรรมหมายถึงการพิสูจน์ว่าใครผิดใครถูก โดยฟังศาลยุติธรรมหรือศาลอื่นๆ หรือฟังการไกล่เกลี่ย

¹ สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, สันติวิธี : เครื่องมือในการจัดการความขัดแย้ง,

โดยศาลหรืออนุญาโตตุลาการหรือผู้มีอำนาจที่คู่กรณียอมรับ อย่างไรก็ตาม บางคู่กรณีอาจยอมรับว่าไม่มีใครผิดถูก โดยสมบูรณ์ กรณีเช่นนี้สามารถคลี่คลายความขัดแย้งไปสู่การชนะด้วยกันทั้งสองฝ่าย วิธีการคลี่คลายอาจเป็นการเจรจาโดยตรง หรือมีฝ่ายที่สามมาช่วยทำให้คู่กรณีออกจากตำแหน่งหรือจุดที่ยืนอยู่ ไปสู่พื้นที่การรับรู้ใหม่ที่สามารถเจรจาแบบถ้อยทีถ้อยปฏิบัติต่อกันได้

3) เยียวยาหรือติดตามผลความขัดแย้ง โดยเยียวยาผู้แพ้ด้วยความใจกว้างของผู้ชนะ หรือการเยียวยาซึ่งกันและกัน เพื่อให้เกิดการคืนดีหรือคืนสันติสู่จิตใจ ผลเสียที่เกิดจากความขัดแย้งจะได้หมดไปภายหลังการแก้ไขความขัดแย้งแล้ว ตลอดจนปฏิบัติตามข้อตกลงและขจัดเงื่อนไขความขัดแย้งให้เบาบางหรือหมดไป

ศาสตราจารย์ นายแพทย์ ประเวศ วะสี ให้คำนิยาม “สันติวิธี”² ว่า คือการป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนของสภาพการใช้ความรุนแรงและสงคราม โดยให้เหตุผลว่าในการสงครามจะมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง สิทธิมนุษยชนเป็นการเคารพในศักดิ์ศรีและคุณค่าความเป็นคนของทุกคน ต่อเมื่อนุญรมย์มีจิตสำนึกในศีลธรรมพื้นฐานนี้ จึงจะสามารถสร้างการอยู่ร่วมกันอย่างสันติและยั่งยืนได้ นอกจากนี้ ยังได้กล่าวถึงแนวความคิดของทฤษฎีความซับซ้อน โดยมองว่าปรากฏการณ์และปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น เป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง ซึ่งแก้ไขได้ยากในสังคมที่มีความสลับซับซ้อน เพราะสังคมดังกล่าวเมื่อเกิดความขัดแย้งจะมีแนวโน้มไปสู่ความรุนแรงได้ง่าย หากไม่มีสถาบันใดที่มีพลังเพียงพอที่จะใช้อำนาจเข้าไปแก้ไขปัญหาดังนั้น ทางออกคือ ต้องอาศัยกระบวนการทางสังคม ซึ่งต้องใช้เวลาพอสมควร หนทางหนึ่งก็คือ การนำแนวทางสันติวิธีมาใช้เป็นยุทธศาสตร์สำหรับสังคมที่สลับซับซ้อน

สันติวิธีจะเข้ามาทำหน้าที่ระหว่างรอยต่อเชื่อม เพื่อให้เวลาในการปรับตัวของสังคมไทย หรือที่เรียกว่า “ปรับกระบวนการทัศน์” (paradigm shift) จากวิธีเดิมที่ใช้อำนาจเข้าไปแก้ไขปัญหาแบบสังคมโบราณ ซึ่งใช้ไม่ได้แล้วในสังคมปัจจุบัน จากการวิจัยพบว่ามีพลังงานเพียงอย่างเดียวที่สามารถจะแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อนได้ เป็นพลังงานทางสังคม (social energy) ที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างกันจากหลายฝ่าย เนื่องจากการใช้อำนาจไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนได้ นอกจากอาศัยความร่วมมือกันของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เป็นการนำกระบวนการทางสังคมเข้ามาใช้แก้ไขปัญหา โดยขบวนการทางสังคมจะก่อให้เกิดพลังงานขึ้น นับเป็นการถักทอทางสังคม ทำให้เกิดพลังงานทางสังคมที่จะสร้างความผูกพันซึ่งกันและกัน ความเป็นพวกพ้องพี่น้องร่วมชาติ แม้จะมีความแตกต่างในด้านต่างๆ แทนการมองแบบแบ่งเขาแบ่งเรา หรือมองฝ่ายที่เห็นต่างเป็นฝ่ายตรงข้ามหรือเป็นศัตรู ดังเช่นในอดีต

² อ้างแล้ว, หน้า 11

รองศาสตราจารย์ มารค ตามไท กล่าวถึงสันติวิธีไว้ว่ามีอยู่ 2 ลักษณะ³ คือ

1) สันติวิธีในการต่อสู้หรือเรียกร้อง (peaceful demonstrate/protest) ซึ่งเป็นแนวทางที่ถูกนำมาใช้เมื่อเกิดความไม่พอใจหรือมีความเห็นไม่สอดคล้องกับผู้มีอำนาจ มีการดำเนินการในลักษณะของการประท้วง หรือการเรียกร้อง หรือการต่อสู้โดยการยื่นหนังสือขอเข้าพบ หรือการชุมนุมกัน เพื่อแสดงออกถึงความไม่เห็นด้วย หรือแสดงออกถึงความคิดเห็นที่แตกต่างจากผู้มีอำนาจ โดยสงบ สันติ ไม่มีอาวุธ การต่อสู้ในแนวทางนี้มีชื่อเรียกกันว่า “การดื้อแพ่ง” (civil disobedience) ซึ่งเป็นแนวทางที่มีต้นแบบจากแนวทางการต่อสู้แบบ “อหิงสา” ของมหาตมะ กานธี ในการต่อสู้เรียกร้องเอกราชของอินเดีย

2) สันติวิธีในการแก้ไขปัญหาขัดแย้ง (peaceful conflict resolution) เป็นแนวทางที่ใช้ในการแก้ไขปัญหา หลังจากที่มีความขัดแย้งหรือข้อพิพาทเกิดขึ้นแล้ว และพยายามที่จะยุติความขัดแย้ง โดยการใช้แนวทางที่สันติ ซึ่งแนวทางที่เด่นชัดที่สุดและเหมาะสมที่สุดในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง คือ การเจรจาไกล่เกลี่ย (negotiation) กันเองระหว่างคู่พิพาท หรือ โดยมีคนกลางซึ่งเป็นบุคคลที่สาม (เป็นบุคคลเพียงคนเดียวหรือหลายคนก็ได้) ช่วยในกระบวนการไกล่เกลี่ย โดยไม่ได้ทำหน้าที่ตัดสินชี้ขาด แต่จะเป็นผู้กำกับการเจรจาให้ดำเนินไปได้ อันจะนำไปสู่ทางออกคือ การยุติความขัดแย้ง เพราะจะมีผลลัพธ์ที่น่าจะเป็นไปในลักษณะที่ทั้งสองฝ่ายต่างได้ประโยชน์ (win - win) การเจรจาไกล่เกลี่ยมีหลายรูปแบบ แต่ที่พบเห็นบ่อยครั้ง ได้แก่

2.1 การเจรจาโดยยึดจุดยืน (position-based negotiation) เป็นการเจรจาที่มุ่งจะเอาแพ้เอาชนะกัน ซึ่งต่างฝ่ายต่างมีจุดยืนของตนเอง คู่เจรจาย่อมปฏิบัติต่อกันเหมือนเป็นศัตรูกัน ความเชื่อของการเจรจານี้จะเป็นลักษณะ zero sum game ตามแนวคิดในทฤษฎีเกม (game theory) ว่าถ้าไม่แพ้ก็ต้องชนะ ผลของการเจรจามักยอมรับการพบกันครึ่งทาง (compromise) แต่การเจรจาในลักษณะนี้ไม่ควรจะนำมาใช้กับกรณีของความขัดแย้งในนโยบายสาธารณะ

2.2 การเจรจาโดยยึดผลประโยชน์ (interest-based negotiation) การเจรจาในลักษณะนี้ไม่มองถึงประโยชน์ของตนฝ่ายเดียว แต่จะมองและทำความเข้าใจถึงความต้องการความหวังกังวลของฝ่ายอื่น การเจรจาลักษณะนี้จะเกิดจากคู่เจรจาทุกฝ่ายมาร่วมกันแก้ไขปัญหา เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจร่วมกัน โดยหวังให้ความต้องการของทุกฝ่ายได้รับการตอบสนอง ทุกฝ่ายจะไม่ระบุนถึงจุดยืนของตนเอง แต่จะบอกถึงความหวัง ความต้องการ ความหวังกังวล และความหวาดระแวง

³ ศ.นพ.วันชัย วัฒนศัพท์, “ความขัดแย้ง: หลักการและเครื่องมือแก้ปัญหา” พิมพ์ครั้งที่ 2, สถาบันพระปกเกล้า 2547 หน้า 101 - 103

ตารางแสดงความแตกต่างระหว่างการเจรจาโดยยึดจุดยืน กับการเจรจาโดยยึดผลประโยชน์

การเจรจาโดยยึดจุดยืน	การเจรจาโดยยึดผลประโยชน์
- ให้ได้ส่วนแบ่งมากที่สุดเท่าที่ทำได้ จากทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด	- ได้รับความพึงพอใจจากทุกฝ่าย
- เป็นผลลัพธ์แบบแพ้-ชนะ	- พยายามทำให้บรรลุความต้องการของทุกฝ่าย
- เกิดความสัมพันธ์แบบปฏิปักษ์	- ช่วยให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดี ช่วยเหลือ ซึ่งกันและกัน
- ผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายถูกมองว่า เป็นความขัดแย้งอีกฝ่ายหนึ่ง	- มองหาจุดที่เห็นหรือมีประโยชน์
- พยายามเปิดเผยของฝ่ายตรงข้ามให้มากที่สุด ขณะเดียวกันพยายามปกปิดของเราและทำให้ ฝ่ายตรงข้ามเข้าใจผิด	- แบ่งปันข้อมูลและช่วยกันสร้างทางเลือก เพื่อให้ได้ผลประโยชน์ด้วยกันทุกฝ่าย
- ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจะเริ่มต้นที่การตั้งความ ต้องการไว้สูง และเปลี่ยนจุดยืนอย่างลั้งเล	- มุ่งผลประโยชน์ร่วม ไม่ใช่จุดยืน
- ใช้การคุกคาม ถกเถียงในการให้ได้ ผลลัพธ์ที่ดี	- ใช้เหตุผลและประสพการณ์จัดการกับปัญหา

อย่างไรก็ดี ปัญหาสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อกระบวนการสันติภาพ สามารถจำแนกออกได้
เป็น 4 ประเด็นหลัก คือ

ประเด็นแรก เป็นเป้าหมายระยะสั้นที่แตกต่างกันระหว่างกลุ่ม บางครั้งการทำงานของกลุ่มหนึ่ง
ไปลดทอนความคืบหน้าของอีกกลุ่มหนึ่ง เช่น ข้อแตกต่างระหว่างกลุ่มที่มุ่งเน้นการปกป้องสิทธิ
กับกลุ่มทำงานสร้างกระบวนการพูดคุยเจรจากับผู้ใช้ความรุนแรง แม้จะมีเป้าหมายระยะยาว
ใกล้เคียงกัน แต่ระหว่างการทำงานก็ขัดแย้งกันในเรื่องแนวทาง ปัญหาจึงอยู่ที่การประสานงาน
ระหว่างกลุ่มเหล่านี้ให้มีส่วนหนุนเสริมซึ่งกันและกัน

ประเด็นที่สอง ปัญหาการประสานงานระหว่างกลุ่มที่มีเป้าหมายระยะยาวต่างกัน เนื่องจาก
มีกลุ่มในสังคมจำนวนไม่น้อยที่เห็นการใช้ความรุนแรงเป็นทางเลือกหลัก

ประเด็นที่สาม ปัญหาระหว่างกลุ่มภาคประชาสังคมในพื้นที่กับนอกพื้นที่ บางครั้งต้องจัดวาง
บทบาทใหม่ในการหนุนเสริมให้พลังจากภายในเป็นกลไกขับเคลื่อนหลัก โดยพลังจากภายนอก

สนับสนุนด้วยการทำงานอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งขึ้นอยู่กับจังหวะเวลาและความพร้อม

ประเด็นที่สี่ เป็นอิทธิพลจากแหล่งทุน เนื่องจากความเป็นจริงที่ภาคประชาสังคมยังต้องอาศัยแหล่งทุนจากภายนอก ซึ่งผลกระทบประการสำคัญคือการทำให้อะไรที่กลายเป็นเรื่องรองไป

พลเอก เอกชัย ศรีวิลาศ ผู้อำนวยการสำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า มองว่ากระบวนการสันติภาพมีสิ่งสำคัญ 2 ประการ⁴ คือ

ประการแรก คือ การแสดงความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการทางเศรษฐกิจ การศึกษา การพัฒนา และกระบวนการสันติวิธี โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการลดความรุนแรงกับยุทธศาสตร์การพัฒนาของรัฐบาล โดยตั้งคำถามถึงยุทธศาสตร์พัฒนาว่าจะสามารถทำได้หรือไม่ หากยังไม่ลดความรุนแรง การพัฒนาที่มีประโยชน์อย่างแท้จริงต้องเป็นการพัฒนาที่มาจากล่างขึ้นบน ทิศทางการพัฒนาที่จะช่วยแก้ไขปัญหาต้องมาจากพื้นที่และต้องมาจากหลายส่วนของพื้นที่ ส่วนสำคัญส่วนหนึ่งคือ ผู้นำชุมชนและประชาชนในพื้นที่ ซึ่งไม่มีส่วนร่วมในการพัฒนา เพราะขาดความไว้วางใจ ขณะที่ส่วนสำคัญอีกส่วนหนึ่งคือ การบังคับใช้กฎหมายกับการลดความรุนแรง ถ้าหากการลดความรุนแรงคือการพูดคุยกับผู้ใช้ความรุนแรงหรือผู้ก่อการ สิ่งที่ยากที่สุดในการพูดคุยและชักชวนให้ผู้ใช้ความรุนแรงหรือผู้ก่อการเข้ามาในกระบวนการสันติภาพ คือการที่เหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ เป็นเหตุการณ์ที่ไม่สามารถจัดการได้ด้วยกระบวนการทางกฎหมาย ซึ่งทำให้การลดความรุนแรงทำได้ยากมาก ทั้งนี้ กระบวนการสร้างสันติภาพจะต้องมีการจัดลำดับมาตรการต่างๆ ให้มีการเชื่อมโยงกันด้วย

ประการที่สอง คือ การออกแบบกระบวนการสันติภาพ เป็นการออกแบบว่าจะอยู่ร่วมกันอย่างไร เป้าหมายสุดท้ายของกระบวนการสันติภาพ คือต้องการอยู่ร่วมกันอย่างไร โดยจะต้องเห็นรูปร่างสังคมที่ต้องการจะให้เกิดขึ้น แม้จะมีมาตรการหลายข้อ แต่ในที่สุดต้องมีภาพให้เห็นว่าสังคมจะเป็นอย่างไร ซึ่งต้องเป็นสังคมที่ต้องการจะให้เกิดขึ้นด้วย กระบวนการสันติภาพจึงแยกไม่ออกจากสิ่งที่เป็นามธรรม คือต้องการเห็นสังคมเป็นอย่างไร เพราะประชาชนในพื้นที่อาจจะต้องการเห็นสังคมซึ่งไม่เหมือนกับประชาชนในพื้นที่อื่นอยากเห็น ดังนั้นจะทำอย่างไร กระบวนการสันติภาพต้องอยู่บนพื้นฐานว่าต้องการเห็นสังคมเป็นอย่างไร

ศาสตราจารย์ ดร.ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ ศาสตราจารย์ประจำภาควิชาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ นักวิชาการด้านสันติวิธี และประธานคณะทำงาน

⁴ พลเอก เอกชัย ศรีวิลาศ, ประชาสังคมกับกระบวนการสันติภาพ คำกล่าวเปิดการสัมมนาเครือข่ายภาคประชาสังคม สืบค้นจาก <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php>

ยุทธศาสตร์สันติวิธี สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) กล่าวถึงสันติวิธี⁵ว่า เป็นคำที่รวบรวมวิธีการเผชิญหน้ากับความขัดแย้งหลายรูปแบบ ทั้งการประท้วง การไม่ให้ความร่วมมือ และการเข้าแทรกแซงโดยตรง แต่การกระทำทั้งหมดนี้ ผู้กระทำการหรือเว็นจะกระทำการบางอย่าง ดำเนินการโดยไม่ใช้ความรุนแรง โดยเฉพาะความรุนแรงทางกายภาพ (Sharp, Waging Nonviolent Struggle (2005): 41)

ขบวนการสันติวิธีมีหลากหลายรูปแบบ เช่น สันติวิธีแบบเลือกเรื่อง (selective non-violence) เช่นขบวนการคัดค้านอาวุธนิวเคลียร์ในสหรัฐฯ และสันติวิธีแบบหลักการครอบคลุมทุกเรื่อง (principled non-violence) เช่นกลุ่มศาสนาบางกลุ่มที่ไม่ใช้ความรุนแรงทุกรูปแบบ ทั้งในชีวิตประจำวันและไม่เข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองเพราะเห็นว่ามีปัญหาความรุนแรง

อหิงสาเป็นแนวทางการต่อสู้ด้วยสันติวิธีของมหาตมะ คานธีที่ใช้ต่อสู้กับจักรวรรดินิยมอังกฤษ มีน้ำหนักสำคัญอยู่ที่พลังสัจจะและจิตวิญญาณของคน เป็นการต่อสู้ชนิดที่มีเป้าหมายเพื่อความ เป็นธรรมโดยไม่เบียดเบียนคู่ต่อสู้ไม่ใช้ความรุนแรงทางกายภาพกับเขา ที่สำคัญไม่เกลียดชังเขา และหากมีอะไรเกิดขึ้นผู้ใช้อหิงสาจะต้องยอมทนรับทุกข์เสียเอง ในแง่นี้การกล่าวร้ายป้ายสีคนที่ไม่เห็นด้วยกับตนก็ถือว่าไม่ใช่อหิงสา

ขณะที่อารยะขัดขืน (civil disobedience) ก็เป็นการใช้สันติวิธีที่มุ่งเปลี่ยนแปลงกฎหมายหรือนโยบายของรัฐบาล โดยมุ่งกระตุ้นให้สังคมโดยรวมเห็นว่ามี ความอยุติธรรมเกิดขึ้น เพราะมีลักษณะเด่นอยู่ที่ เป็นการละเมิดกฎหมาย เป็นการกระทำสาธารณะโดยแจ้งให้ทางบ้านเมืองทราบก่อน และผู้กระทำยอมรับผลของการละเมิดกฎหมายนั้น สิ่งสำคัญคือ เมื่อสังคมเห็นคนผิดกฎหมายบ้านเมืองลงโทษ ก็จะกระตุ้นสำนึกแห่งความยุติธรรมในสังคมขึ้น จนไปแก้ไขกฎหมายหรือนโยบายของรัฐเสียใหม่ ในแง่นี้ถ้าไม่ยอมให้กฎหมายบ้านเมืองลงโทษก็ไม่ใช่อารยะขัดขืน

อย่างไรก็ตาม ขบวนการสันติวิธีที่บริสุทธิ์หาได้ยากในโลก เนื่องจากมักเป็นขบวนการที่ประกอบด้วยประชาชนหลากหลายมาร่วมด้วยแรงจูงใจต่างกัน ทั้งนี้ ถ้าขบวนการประกาศใช้การต่อสู้ด้วยสันติวิธีเป็นด้านหลัก ก็ถือว่าเป็นขบวนการสันติวิธี แต่ถ้ามีการใช้ความรุนแรงมาผสมในการต่อสู้ ก็จะส่งผลลดความชอบธรรมของขบวนการลงเสมอ

ดร.ชัยวัฒน์ เห็นว่าสันติวิธีไม่ใช่การต่อสู้ที่จะรับประกันความสำเร็จ แต่อาจนำมาซึ่งความรุนแรงต่อตัวผู้ใช้ได้ และเงื่อนไขสำคัญของการต่อสู้ด้วยสันติวิธีคือ การใช้แนวทางสานเสวนา (dialogue) โดยเฉพาะถ้าความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างผู้คนที่ต่างกันด้วยศาสนาและชาติพันธุ์ ก็คงต้องอาศัยการสานเสวนาข้ามศาสนา-ชาติพันธุ์เป็นสำคัญ

⁵ ชัยวัฒน์ สดอานันท์, ทำความเข้าใจสันติวิธีสันติวิธีคืออะไร? สืบค้นจาก

2.2 ทฤษฎีความขัดแย้ง (conflict theory)

ทฤษฎีความขัดแย้งเป็นเครื่องชี้วัดให้ประจักษ์ถึงวิวัฒนาการทางความคิดของความขัดแย้งที่มีพัฒนาการจากอดีตสู่ปัจจุบัน โดยรากฐานของทฤษฎีความขัดแย้งพัฒนามาจากสมมติฐานที่ว่า "สังคม คือ ระบบที่มีลักษณะซับซ้อนของความไม่เท่าเทียมกัน (inequality) และความขัดแย้ง (conflict) จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางสังคม" เพื่อให้เกิดความเข้าใจในทฤษฎีความขัดแย้งอย่างครอบคลุมในหลายมุมมอง ได้แก่ ด้านสังคมวิทยา ด้านจิตวิทยา ด้านมนุษยวิทยาและด้านคุณค่า (ค่านิยม) และทฤษฎีอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เห็นว่ามุมมองของนักวิชาการจากหลายสาขาวิชาต่อ "ความขัดแย้ง" นั้นมีความเหมือนและความแตกต่างกันในประเด็นสำคัญใดบ้าง ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการสร้างองค์ความรู้เพื่อการจัดการความขัดแย้งในสังคมไทยต่อไป

1. **Lewis A. Coser** (ค.ศ. 1913 – 2003) เป็นนักทฤษฎีความขัดแย้งที่มองว่า ประเด็นเรื่องความชอบธรรม (legitimacy) เป็นสาเหตุของความขัดแย้ง และเน้นว่า ระเบียบสังคมจะมีอยู่ได้ ต้องมีความเห็นพ้องต้องกันอยู่ระดับหนึ่ง และความไม่มีระเบียบที่เกิดจากความขัดแย้งจะเกิดขึ้นเมื่อความเห็นพ้องต้องกันลดลง หรือเมื่อสูญเสียความชอบธรรมของการจัดระเบียบสังคมในแบบที่เป็นอยู่ ซึ่งคือเมื่อไม่ช่องทางให้ระบายความทุกข์โศก หรือกลุ่มที่สูญเสียประโยชน์ถูกปิดโอกาสที่จะไม่ยอมรับความชอบธรรมของการกระจายทรัพยากรที่เป็นอยู่ และสร้างความขัดแย้งจากการที่มีการกระตุ้นอารมณ์ความรู้สึกในการต่อต้าน

Coser ระบุว่า ชุมชนหรือกลุ่มสังคมขนาดเล็กที่มีความสัมพันธ์แบบปฐมภูมิจะมีโครงสร้างแบบปิดและการควบคุมทางสังคมที่เข้มข้น จะมีความขัดแย้งเกิดขึ้นน้อย แต่เมื่อใดที่เกิดความขัดแย้งมักจะรุนแรงมาก เพราะไม่มีทางระบายออกทางอื่น ส่วนในสังคมที่มีความสัมพันธ์เป็นระบบพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน โครงสร้างจะยืดหยุ่นมากขึ้นและความรุนแรงของความขัดแย้งมีน้อย

อย่างไรก็ตาม ความขัดแย้งก่อให้เกิดผลทั้งด้านบวกและด้านลบ Coser อธิบายว่าความขัดแย้งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการขัดเกลาทางสังคม ไม่มีกลุ่มทางสังคมกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่มีความสามัคคีอย่างสมบูรณ์ เพราะความขัดแย้งเป็นส่วนหนึ่งของสถานะหนึ่งของมนุษย์ ทั้งในความเกลียดและความรักต่างก็มีความขัดแย้งทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม ความขัดแย้งสามารถแก้ปัญหาความแตกแยกและทำให้เกิดความสามัคคีภายในกลุ่มได้ เพราะในกลุ่มมีทั้งความเป็นมิตรและความเป็นศัตรูอยู่ด้วยกัน Coser มีความเห็นว่าความขัดแย้งเป็นตัวสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมสามารถทำให้สังคมเปลี่ยนชีวิตความเป็นอยู่จากด้านหนึ่งไปสู่อีกด้านหนึ่งได้ เพราะหากสมาชิกในสังคมเกิดความไม่พึงพอใจต่อสังคมที่อยู่ ก็จะพยายามทำการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์นั้นๆ ให้

⁶ ผศ.ปาริชาติ สุขุม, ทฤษฎีความขัดแย้ง (Conflict Theory) หน้า 30

เป็นไปตามเป้าหมายให้ได้

Coser ยังเสนอว่า ความขัดแย้งยังสามารถทำให้เกิดการแบ่งกลุ่ม ลดความเป็นปรปักษ์ พัฒนาความซับซ้อนของโครงสร้างกลุ่มในด้านความขัดแย้งและร่วมมือ และสร้างความแปลกแยกกับกลุ่มต่างๆ เป็นต้น

2. Ralf Dahrendorf (ค.ศ. 1929 – 2009) เป็นนักสังคมวิทยาชาวเยอรมันที่เสนอว่า ความขัดแย้งในสังคมมีสาเหตุมาจากความไม่เท่าเทียมกันในเรื่องของสิทธิอำนาจ (Authority)⁷ กลุ่มที่เกิดขึ้นภายในสังคมสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทคือ กลุ่มที่มีสิทธิอำนาจ กับกลุ่มที่ไม่มีสิทธิอำนาจ สังคมจึงเกิดกลุ่มแบบไม่สมบูรณ์ (Guasi groups) ของทั้งสองฝ่ายที่ต่างมีผลประโยชน์แอบแฝง (Latent Interest) อยู่เบื้องหลัง ดังนั้น แต่ละฝ่ายจึงต้องพยายามรักษาผลประโยชน์ของตนเอาไว้ โดยมีผู้นำทำหน้าที่ในการเจรจาเพื่อประนีประนอมผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ส่วนระดับของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจะรุนแรงมากหรือน้อยนั้นขึ้นอยู่กับการจัดการและการประสานผลประโยชน์ของกลุ่มที่ครอบงำ และเสนอความคิดว่า ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมเป็นผลมาจากความกดดันจากภายนอกโดยสังคมอื่นๆ Dahrendorf มีความเห็นว่าความขัดแย้งสามารถทำให้โครงสร้างสังคมมีการเปลี่ยนแปลงได้ เกิดแบบแผนใหม่ของการจัดระเบียบสังคมโดยประเภทของการเปลี่ยนแปลง ความรวดเร็วของการเปลี่ยนแปลง และขนาดของการเปลี่ยนแปลงขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลง เช่น อำนาจกลุ่ม ความกดดันของกลุ่ม ฯลฯ อย่างไรก็ตาม ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมสามารถควบคุมได้ด้วยการประนีประนอม

2.3 ทฤษฎีการพูดคุยสันติภาพ

1. ทฤษฎีการพูดคุยสันติภาพของ Leonard Swidler ศาสตราจารย์ชาวอเมริกัน และนักเทววิทยาคริสต์ศาสนา ซึ่งส่งเสริมให้ทุกฝ่ายได้เรียนรู้ซึ่งกันและกัน⁸ เน้นความสำคัญของการสื่อสารสองทาง ของคนสองคนหรือคนสองกลุ่มที่เชื่อต่างกัน เป็นการสนทนากันและแลกเปลี่ยนเรียนรู้ความเชื่อของแต่ละฝ่าย โดยสอดคล้องกับคำสอนและความเชื่อของศาสนานั้นๆ (objective method) และในขณะเดียวกันก็พยายามสื่อสารให้อีกฝ่ายเข้าใจความหมายและคุณค่าของสิ่งที่ตนเชื่อว่าเป็นสิ่งสำคัญที่สุดของตน (subjective method) และอาจมีความหมายสำหรับผู้อื่นที่ร่วม

⁷ อ้างแล้ว หน้า 20

⁸ ปารีชาติ สุวรรณบุบผา, สานเสวนาเป็นสันติวิธีได้หรือไม่ สืบค้นจาก

เสวนาด้วยทั้งนี้ Swidler ได้เสนอทำที่ที่ควรเป็นจุดเริ่มต้นก่อนการเสวนาดังนี้

1) การพูดคุยสันติภาพต้องเป็นการเปิดใจกว้าง เพื่อเรียนรู้ความเชื่อและทัศนคติที่ต่างจากตนเอง เพื่อเพิ่มความเข้าใจความเห็นอกเห็นใจ เพื่อเปลี่ยนแปลงความเข้าใจผิดและอคติที่อาจมี และเพื่อร่วมมือกันปฏิบัติกิจกรรมใดๆ ที่ทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องต้องกัน

2) การพูดคุยสันติภาพเป็นปฏิสัมพันธ์ของบุคคลทั้งสองฝ่าย คู่เสวนาทั้งสองฝ่ายต่างเรียนรู้ แบ่งปัน ขอมรับซึ่งกันและกัน เป็นความสัมพันธ์ที่จะหลีกเลี่ยงการครอบงำ (imperialism)

3) ผู้ร่วมเสวนาทั้งสองฝ่ายต้องมีความซื่อสัตย์และจริงใจทั้งต่อตนเองและต่อผู้ร่วมเสวนา ทั้งสองฝ่ายต้องมีความไวเนื้อเชื่อใจซึ่งกันและกัน และไม่จำเป็นต้องยอมรับทุกสิ่งทุกอย่างอย่างไม่จริงใจ (lazy tolerance) นั่นคือ สิ่งที่คุณไม่เห็นด้วยและไม่ถูกหลักการ ก็ไม่จำเป็นจะต้องคล้อยตามอย่างง่าย ๆ เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกับเพื่อน จุดยืนความเชื่อของคุณยังมีอยู่ เพียงแต่ใจกว้างพอที่จะฟังและอยู่ร่วมกับผู้ที่คิดและเชื่อต่างจากเราได้ การแสดงความจริงใจเคารพผู้อื่นเป็นการสร้างความไว้วางใจในเบื้องต้น ที่จะนำไปสู่การเสวนาในลำดับต่อไป

4) ในการพูดคุยสันติภาพ ควรเลือกเรื่องที่จะสนทนาในระดับเดียวกัน เช่น เรื่องในระดับหลักการของคุณกับเรื่องระดับหลักการของผู้อื่น หรือแบ่งปันประสบการณ์ในระดับปฏิบัติและรับฟังประสบการณ์ระดับปฏิบัติของคู่เสวนา แต่มิได้หมายความว่าผู้ที่เป็นนักปฏิบัติจะไม่สามารถสนทนาและวิพากษ์วิจารณ์เสนอแนะแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับผู้ที่อยู่ในระดับนโยบายหรือหลักการได้ เพราะทุกสิ่งทุกอย่างต้องพึ่งพาอาศัยเกี่ยวพันกัน

5) ผู้ร่วมพูดคุยต้องบอกจุดยืนของคุณให้แน่ชัด และพร้อมที่จะฟังเพื่อเรียนรู้และเข้าใจจุดยืนของผู้อื่น ซึ่งจะทำให้การติดต่อปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่นประสบความสำเร็จได้

6) คู่พูดคุยจะไม่ด่วนสรุปความเชื่อและจุดยืนของผู้อื่นเร็วเกินไป แต่ควรหลีกเลี่ยงอคติและการตัดสินผู้อื่น ก่อนที่จะได้ฟังเขาพูดหรืออธิบาย

7) การปฏิสัมพันธ์กันด้วยการเสวนาระหว่างคนสองกลุ่มที่เชื่อและมีจุดยืนต่างกันนั้น ต้องแบ่งปันเรียนรู้ด้วยความเสมอภาค จนกระทั่งความเข้าใจผิดอาจเปลี่ยนแปลงไปได้ ข้อสำคัญความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ต้องเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ทั้งสองฝ่ายมีโอกาสเท่ากันและได้ประโยชน์ด้วยกัน (win - win conversion) มิใช่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งครอบงำหรือข่มอีกฝ่ายหนึ่ง (win - over conversion) การเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้นจะเป็นการเรียนรู้ การเข้าใจ การเสริมสร้างพลังให้กับทั้งสองฝ่ายเท่าๆ กัน หรือใกล้เคียงกันมากที่สุด นับเป็นสัญญาณของความร่วมมือที่จะเป็นไปได้ในทางสร้างสรรค์ในโอกาสต่อไป

8) เนื่องจากการพูดคุยสันติภาพจำเป็นต้องเกิดขึ้น โดยเฉพาะกับบุคคลที่มีจุดยืนหรือความเชื่อที่ต่างกัน ในความต่างนั้น ทั้งสองฝ่ายต้องพัฒนาความเชื่อใจและการให้เกียรติซึ่งกันและกัน

การพูดคุยกันในระดับนี้ต้องหลีกเลี่ยงการมีวาระซ่อนเร้น (hidden agenda) ในทุกกรณี เช่น การเข้าไปสานเสวนาเพื่อล้างความลับหรือให้เป็นประโยชน์กับฝ่ายของตนมากที่สุด รวมทั้งตัวอย่างของการพยายามทำตนให้กลมกลืนกับวัฒนธรรมของอีกฝ่ายโดยไม่ได้มีความจริงใจ คุณเพียงเฝ้าดู อาจเป็นเจตนาดี แต่มองให้ลึกซึ้งแล้วเป็นการบั่นทอนความไว้วางใจและทำให้เกิดความระแวงในที่สุด

9) ผู้ที่พร้อมจะเข้าสู่การพูดคุยสันติภาพต้องกล้าพอที่จะใช้สติพิจารณาวิเคราะห์และวิพากษ์วิจารณ์ความเชื่อของตน (self critical) และกลุ่มของตนเองในทางสร้างสรรค์ เพื่อปรับปรุงและลบจุดอ่อนอยู่เสมอ

10) การจะเข้าใจผู้อื่นที่เชื่อต่างจากตน อาจทำได้โดยวิธีการทดลองก้าวข้ามวัฒนธรรม โดยพักความเชื่อของตนเองชั่วคราวเพื่อก้าวข้ามไปเรียนรู้และเข้าใจประสบการณ์ร่วมกับผู้ที่เชื่อต่างจากตน จนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงจากภายใน เกิดความเห็นอกเห็นใจและเข้าใจผู้อื่นอย่างเขาเป็นเขา เมื่อเข้าใจแล้วจึงก้าวข้ามกลับมาสู่วัฒนธรรมและความเชื่อของตนเอง อย่างไรก็ตาม การเข้าใจจุดยืนของผู้อื่นนี้จะไม่เป็นการผสมกลมกลืนความเชื่อหรือจุดยืน แต่เป็นการเข้าใจแต่ไม่ปะปน เพื่อป้องกันมิให้เกิดการผสมจุดยืนของหลาย ๆ ฝ่ายจนกลายเป็นความเชื่อใหม่ ซึ่งทั้งสองฝ่ายไม่ประสงค์ให้เกิดขึ้น เพราะต่างก็ต้องการรักษาและดำรงคงเอกลักษณ์ความเชื่อและจุดยืนของตนเองไว้ให้มากที่สุด

2. ศาสตราจารย์ นายแพทย์ ประเวศ วะสี ได้เสนอให้นำกระบวนการสร้างความเข้าใจและความไว้วางใจ ซึ่งเรียกว่ากระบวนการสร้างพันธสัญญาทางสังคม (social contract) ระหว่างกันมาใช้ในจังหวัดชายแดนภาคใต้⁹ โดยต้องส่งเสริมการพูดคุยสันติภาพ (dialogue) ระหว่าง 3 ฝ่าย คือ คนไทยพุทธส่วนน้อย คนไทยมุสลิมส่วนใหญ่ และภาครัฐ ซึ่งปัจจุบันมีเทคนิคที่ทำให้ผู้ที่มีความคิดเห็นต่างกัน มาพูดคุยกันด้วยมิตรไมตรี ไม่นั่นการโต้เถียง เพราะเป็นเรื่องตื้นเขินและไม่ยกระดับจิตสำนึก แต่เน้นการฟังอย่างลึกซึ้ง (deep listening) ซึ่งทำให้เข้าไปสู่จิตใจส่วนลึก เข้าไปสัมผัสกับเมล็ดพันธุ์แห่งความดีที่ฝังลึกอยู่ในตัวคนทุกคนไม่ว่าชาติใดภาษาใด การพูดคุยสันติภาพทำให้เกิดความเข้าใจร่วมและความไว้วางใจกัน ถอดชนวนความกลัวลึก ๆ ออกไปจากหัวใจและตกลงกันได้ โดยมีพันธสัญญากัน เช่น คนไทยพุทธซึ่งเป็นคนส่วนน้อยจะได้รับการเคารพสิทธิ ส่วนคนไทยมุสลิมซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ มีสิทธิที่จะมีวิถีชีวิตทางศาสนาอิสลาม จะไม่มีการกระทำใดๆ จากภาครัฐที่ไปปลงล้างความเชื่อทางศาสนา มีการจัดระเบียบการศึกษาที่คนไทยมุสลิมจะได้ศึกษาทั้งสายศาสนาและสายสามัญ เพื่อเปิดโอกาสทางเศรษฐกิจให้แก่คนไทยมุสลิม

⁹ บทความ ประเวศ วะสี, ดับไฟใต้ สร้างเงื่อนไขการวางอาวุธ ร่วมทำพันธสัญญาทางสังคม (Social Contract)

สืบค้นจาก <http://prachatai.com/journal/2005/11/6530>

ขณะเดียวกัน ภาครัฐจะต้องมีกลไกคัดสรรข้าราชการที่ดี เชื่อสัจสุจริต ยุติธรรม เข้าใจความหลากหลายทางวัฒนธรรม สามารถส่งเสริมการพัฒนาในจังหวัดชายแดนภาคได้อย่างสอดคล้องกับวัฒนธรรมของกลุ่มชนทั้งพุทธและมุสลิม หรือกลุ่มวัฒนธรรมอื่นใด ซึ่งพันธะทางใจต่อกันนี้มีคุณค่ามหาศาล ทำให้ผ่านพ้นความยากลำบากต่าง ๆ ได้ แต่ต้องการกระบวนการพูดคุยสันติภาพที่ละเอียดอ่อนและถูกต้อง รวมทั้งต้องดำเนินการด้วยความเคารพต่อกันของทุกฝ่าย เมื่อมีความเข้าใจร่วมไว้วางใจกัน และหายหวาดกลัว จะเปิดโอกาสให้มีการพัฒนาใหม่ๆ ร่วมกันอีกมากมาย เพื่อสันติสุขอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ การเกิดกระบวนการสร้างพันธะสัญญาทางสังคม จะต้องมียุทธศาสตร์ที่เป็นกลาง ช่วยประสานงาน และควรมีการสื่อสารให้เกิดการรับรู้และมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง รวมทั้งจะต้องมีการสร้างเงื่อนไขการวางอาวุธด้วย

3. Norbert Ropers นักวิชาการชาวเยอรมัน และผู้อำนวยการ Berghof Peace Support Foundation ซึ่งมีประสบการณ์ด้านการสอนในมหาวิทยาลัย ในวิชาการเมืองระหว่างประเทศ และวิชาสันติภาพและความขัดแย้งศึกษา รวมทั้งยังมีความเชี่ยวชาญด้านงานวิจัยเรื่องกระบวนการสันติภาพในประเทศแถบเอเชีย มีมุมมองต่อสันติภาพเป็น 2 ความหมาย¹⁰ คือ สันติภาพในแง่ลบ (negative peace) ซึ่งหมายถึงสภาพที่ไม่มีเหตุการณ์ความรุนแรงปรากฏทางกายภาพ หรือที่ Johan Galtung บิดาของสันติวิธีร่วมสมัยชาวนอร์เวย์ ให้ความหมายว่า คือ ภาวะที่ปลอดจากความรุนแรงทางตรง คือภาวะที่ปราศจากการต่อสู้ทำร้ายกัน แต่ความขัดแย้งยังคงมีอยู่ เพราะปัญหาพื้นฐานยังไม่ได้ได้รับการแก้ไข ส่วนสันติภาพในแง่บวก (positive peace) Norbert Ropers มองว่าเป็นเรื่องที่ครอบคลุมทั้งเรื่องความเป็นธรรม ยุติธรรม ประชาธิปไตย สังคมและเศรษฐกิจที่ดี โดยมักเกิดขึ้นในกลุ่มชนที่มีความแตกต่างด้านอัตลักษณ์ เป็นชนกลุ่มน้อยที่ต้องการให้สังคมใหญ่เห็นความสำคัญ ขณะที่สังคมใหญ่กลับใช้กำลังเข้าไปกดทับความรุนแรงเอาไว้ ซึ่งเกิดขึ้นหลายพื้นที่ในหลายประเทศ และต้องใช้เวลายืดเยื้อนานนับสิบปีหรือมากกว่าในการแก้ไขปัญหา ส่วน Galtung มองว่า สันติภาพเชิงบวก คือภาวะที่ปราศจากความรุนแรงเชิงโครงสร้าง ภาวะที่ปราศจากความทุกข์ยากที่ไม่เป็นธรรมต่าง ๆ ภาวะเช่นนี้จึงเรียกได้ว่ามีสันติภาพที่แท้จริง คือมีสันติสุข

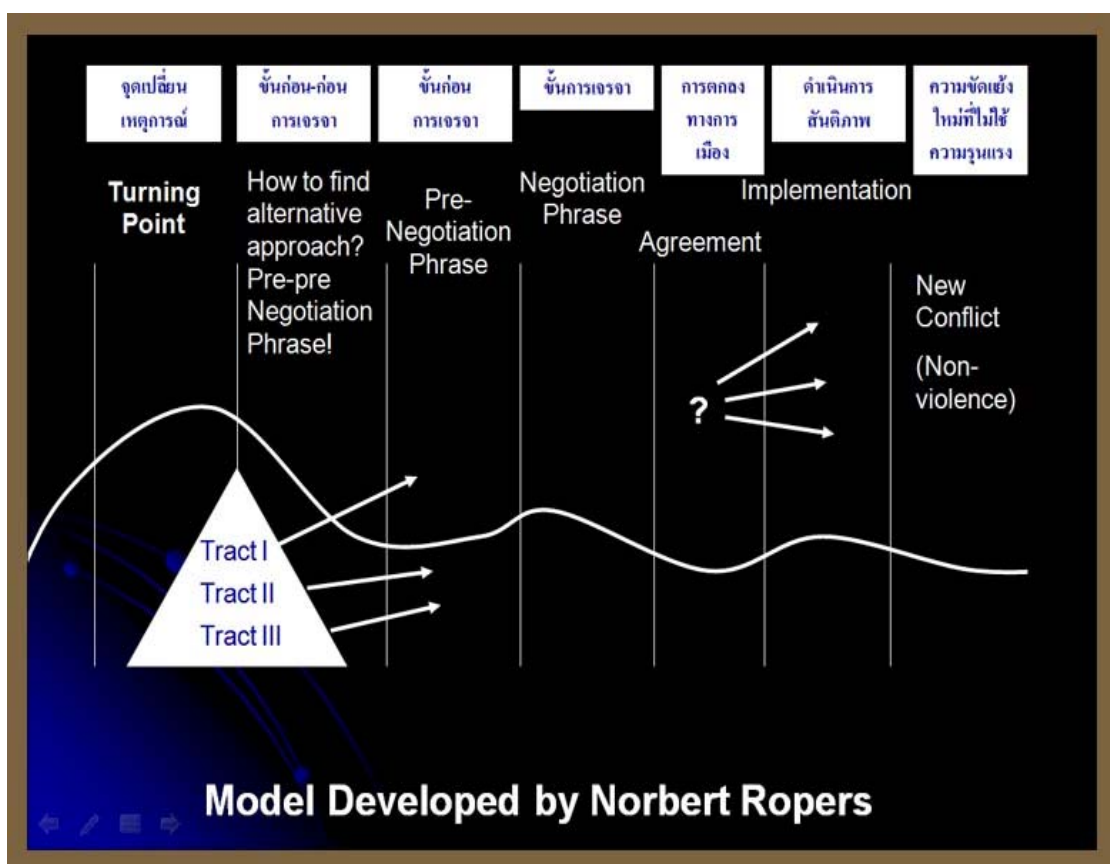
ทฤษฎีที่ Norbert Ropers นำมาใช้ในการอธิบายปัญหาความขัดแย้งที่ยืดเยื้อยาวนาน ก่อนจะเริ่มต้นเข้าสู่กระบวนการสร้างสันติภาพที่ยั่งยืน มีอยู่ 3 ทฤษฎี คือ

ทฤษฎีที่ 1 คู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่ายต่างไม่ยอมพบกัน ต่อกันไปเรื่อยๆ โดยไม่มีสัญญาณแห่งชัยชนะของแต่ละฝ่าย ต่อมากู่ขัดแย้งพบว่าตัวเองไม่มีหนทางเอาชนะ อยู่ในสถานการณ์ที่มีมนกึ่งจะกดดันให้เกิดการเจรจา เช่น สถานการณ์ในชูดานเหนือกับชูดานใต้

¹⁰Norbert Ropers, กระบวนการสันติภาพเริ่มต้นอย่างไร? ทฤษฎีและประสบการณ์ สืบค้นจาก

ทฤษฎีที่ 2 หน้าต่างแห่งโอกาส เกิดจากการยินยอมเปลี่ยนแปลงโดยคู่ขัดแย้งฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ซึ่งอาจเกิดจากปัจจัยภายนอก เช่น กรณีความขัดแย้งระหว่างขบวนการอาเจห์เสรีกับรัฐบาลอินโดนีเซีย ซึ่งกระบวนการที่ทำให้เกิดความสำเร็จ มาจากการยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือขององค์กรระหว่างประเทศ

ทฤษฎีที่ 3 การได้มาซึ่งสันติภาพที่เกิดจากการรวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อนของผู้ที่ปฏิเสธความรุนแรง จนเกิดภาวะสุกงอม ซึ่งปัจจุบันกำลังมีความพยายามดำเนินการกันอยู่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย



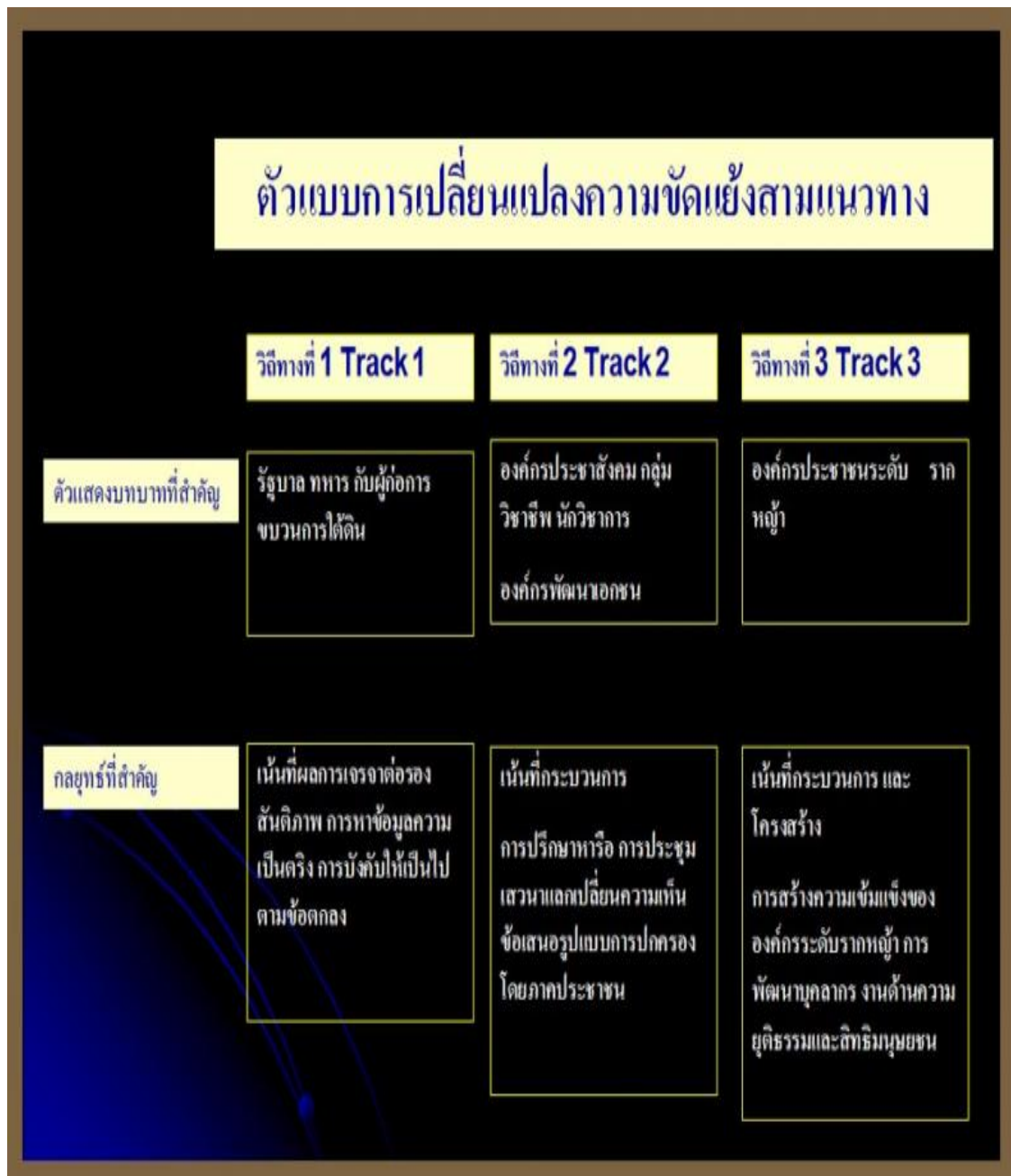
ขั้นตอนวิธีการจัดการปัญหาความขัดแย้งที่เคยนำมาใช้ในหลายประเทศ พบว่าหากเหตุการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้น มีลักษณะสูง ๆ ต่ำ ๆ แล้ว จะมีอยู่จุดหนึ่งที่เรียกว่าจุดเปลี่ยน (turning point) ของเหตุการณ์ ซึ่งจะนำไปสู่จุดที่ทุกฝ่ายของความขัดแย้งถูกบีบรัดจากสถานการณ์ให้เข้าสู่จุดที่เป็นสภาวะทางตัน (dead lock) และจำเป็นต้องหันหน้าเข้ามาสู่กระบวนการพูดคุยสันติภาพ (dialogue process) เพื่อร่วมกันหาทางออกในการลดความขัดแย้งหรือความรุนแรงที่เกิดขึ้น ตลอดจนมีการเตรียมการเจรจา (pre - negotiation) ก่อนจะนำไปสู่การเจรจาสันติภาพ (peace negotiation) เพื่อกำหนดแนวทาง

และมาตรการที่จะจัดการปัญหาร่วมกัน โดยมีข้อเสนอเกี่ยวกับตัวแบบและวิธีการจัดการเปลี่ยนแปลงความขัดแย้งอยู่ 3 แนวทาง (track) ด้วยกัน คือ

แนวทางที่ 1 เป็นแนวคิดที่เป็นจริง โดยเป็นกระบวนการพูดคุยสันติภาพระหว่างตัวแสดงหลักของความขัดแย้งและความรุนแรงที่เกิดขึ้น คือ ระหว่างฝ่ายรัฐกับฝ่ายขบวนการใต้ดินหรือขบวนการแบ่งแยกดินแดน ซึ่งทั้งสองฝ่ายเป็นคู่ต่อสู้หลัก

แนวทางที่ 2 คือ กระบวนการที่องค์กรภาคประชาสังคม กลุ่มผู้นำ ปัญญาชน องค์กรพัฒนาเอกชน หรือกลุ่มต่างๆ ในพื้นที่ เป็นผู้สร้างพื้นที่ในการพูดคุยกัน โดยกระบวนการนี้จะเป็นตัวควบคุมให้แนวทางที่ 1 เดินไปสู่หนทางที่ควรจะเป็นและตามความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม

แนวทางที่ 3 เป็นฐานล่างจากประชาชนจำนวนมากในระดับรากหญ้าที่อยู่ในพื้นที่ ซึ่งต้องการจะแสดงออกด้วยเหมือนกัน หากสามารถทำให้แนวทางที่ 2 และแนวทางที่ 3 สามารถพัฒนาและเดินไปด้วยกันได้ ก็จะทำให้เกิดพลังในการควบคุมที่สามารถดึงหรือเหนี่ยวรั้งแนวทางที่ 1 ให้เดินไปสู่วิถีทางของสันติภาพได้ในที่สุด



2.4 สรุปกรอบแนวคิด

จะเห็นได้ว่าแนวความคิดของนักการศึกษาและนักวิชาการด้านสันติวิธีทั้งในประเทศและต่างประเทศ มีจุดร่วมและประเด็นสำคัญประการหนึ่งที่ตรงกัน ซึ่งเกี่ยวพันและยึดโยงอยู่กับกระบวนการสันติวิธี ผ่านการเจรจาไกล่เกลี่ยหรือพูดคุยกันระหว่างคู่ขัดแย้งสองฝ่าย ซึ่งอาจจะมีฝ่ายที่สามหรือคนกลางเข้าร่วมหรือไม่ ก็ได้ ทั้งนี้ โดยมีสัจธรรมที่ได้รับการพิสูจน์มาแล้ว คือ “ความขัดแย้งทุกเรื่องทุกที่บนโลกใบนี้ล้วนยุติลงบนโต๊ะเจรจา”

บทที่ 3

ผลการศึกษา

3.1 บทนำ

ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องยาวนานตลอดมาตั้งแต่ต้นกรุงรัตนโกสินทร์ โดยมีความรุนแรงมากน้อยแตกต่างกันไปในแต่ละยุค ซึ่งพื้นฐานของปัญหามีหลากหลายมิติ อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาเห็นควรที่จะกล่าวถึงสาเหตุสำคัญของปัญหาความไม่สงบและความพยายามในอดีตของรัฐบาลชุดต่างๆ ของไทยที่จะแก้ปัญหาด้วยวิธีการพูดคุยสันติภาพ เพื่อเป็นพื้นฐานในการทำความเข้าใจ ก่อนนำไปศึกษาในลักษณะเปรียบเทียบกับบทเรียนจากต่างประเทศ คือ อาเจห์ของอินโดนีเซีย และไอร์แลนด์เหนือ ซึ่งประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาโดยใช้กระบวนการพูดคุยสันติภาพ

3.2 พื้นฐานของปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย

จากเอกสารทางวิชาการและรายงานทางราชการต่างๆ ได้มีการศึกษาถึงที่มาของปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย โดยเฉพาะการศึกษาของคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) ซึ่งนอกจากจะเป็นการศึกษาแบบองค์รวม (holistic) แล้ว ยังถือว่าเป็นการศึกษาที่มีเป้าหมายในการหาข้อแนะนำเชิงนโยบายและมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาจากสถานการณ์ล่าสุดในกรอบเวลาใกล้เคียงกับการศึกษานี้

การศึกษาของ กอส. ได้อธิบายความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ว่า เกิดจากเงื่อนไข 3 ประการ¹ ได้แก่

ก. ปัจจัยเชิงบุคคล ได้แก่ ผู้ก่อความไม่สงบและฝ่ายรัฐที่ตอบโต้ด้วยความรุนแรง

- ผู้ก่อความไม่สงบ

เหตุการณ์รุนแรงเกิดขึ้นเพราะมีผู้เลือกใช้ความรุนแรง โดยเฉพาะเพื่อแบ่งแยกดินแดนที่เกิดขึ้นมาแล้วเกือบ 1 ศตวรรษ นับตั้งแต่ขบวนการของสมาคมรวมเผ่ามลายูผู้ใหญ่ (Kumpulan Melayu Raya-KAMPAR) ซึ่งไม่พอใจรัฐบาลไทยที่ให้ผู้ปกครองท้องถิ่นมลายูสูญเสียอำนาจ จนมา

¹ รายงานคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) พฤษภาคม 2549 เล่มที่ 1 รายงานสาเหตุของปัญหาฯ หน้า 13-34

มีขบวนการแนวร่วมแห่งชาติมลายูปัตตานี (Barisan Revolusi Nasional Melayu Patani – BRN) ในปี 2503 ก่อนองค์การพูโล (Patani United Liberation Organization – PULO) ในปี 2511 และตามมาด้วยขบวนการมุจาฮิดีนปัตตานี (Gerakan Mujahidin Patani – GMP) ในปี 2528 ที่อ้างตนเองว่าเป็นนักสู้เพื่อศาสนาอิสลาม จนกระทั่งมีแนวร่วมเพื่อเอกราชปัตตานี (Barisan Bersatu Kemerdekaan – BERSATU) ในปี 2532

ปัจจุบันเชื่อกันว่า กลุ่มแบ่งแยกดินแดนที่เข้มแข็งที่สุดคือ BRN-Coordinate ซึ่งมีปีกเยาวชน (Pemuda) ตั้งแต่ปี 2535 และมีกองกำลังระดับจรรยาชนขนาดเล็กประจำถิ่น หรือ Runda Kumpulan Kecil – RKK) มีการปฏิบัติเป็นหน่วยย่อยอิสระ หรือ cells ซึ่งโครงสร้างองค์กรไม่ชัดเจน ทำให้การจับกุมมีความยากลำบาก

-ฝ่ายรัฐ

ฝ่ายความมั่นคงสรุปว่า ความรุนแรงที่เกิดขึ้นมีปัจจัยบุคคลที่เกี่ยวข้องคือ กลุ่มขบวนการก่อความไม่สงบ กลุ่มอิทธิพลผลประโยชน์ และกลุ่มที่ทำเพราะสาเหตุส่วนตัว การตอบโต้ของรัฐ เช่น กรณีกรือเซะ เมื่อ 28 เมษายน 2547 และกรณีตากใบเมื่อ 25 ตาคม 2547 ได้ถูกกลุ่มก่อความไม่สงบนำไปอ้างเพื่อสร้างความชอบธรรม ขยายแนวร่วม และตอบโต้ด้วยความรุนแรง รวมทั้งเป็นปัจจัยที่ทำให้องค์กรสิทธิมนุษยชนต่างๆ รวมทั้งองค์การความร่วมมืออิสลามหรือ OIC ให้ความสนใจต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นการเข้าทางกลุ่มก่อความไม่สงบที่ต้องการสร้างเงื่อนไขให้เป็นปัญหาสากล เพราะการต่อสู้ด้วยยุทธวิธีการก่อความไม่สงบหรือการรบนั้น จะไม่สามารถเอาชนะฝ่ายรัฐได้ และจะไม่นำไปสู่เป้าหมายในการแบ่งแยกดินแดนได้ หากไม่มีปัจจัยภายนอกสนับสนุน

- ความสัมพันธ์ของชาวพุทธกับมุสลิมในพื้นที่

กอส.ได้แบ่งระดับความสัมพันธ์ของประชาชนในพื้นที่เป็น 2 ระดับคือ ความสัมพันธ์ในแนวตั้ง หรือความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน และความสัมพันธ์ในแนวนอน หรือความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับประชาชน ซึ่งความสัมพันธ์ในแนวนอนนี้ เป็นสิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญและเร่งฟื้นฟู เนื่องจากมีแนวโน้มที่จะเลวร้ายลงและต่อแหลมต่อการทำให้เกิดความแตกแยกกันมากขึ้น

ข. ปัจจัยเชิงโครงสร้าง

ได้แก่ ความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นจากกระบวนการยุติธรรมและการปกครองที่เป็นอยู่ รวมทั้งปัญหาทางเศรษฐกิจและทรัพยากรที่ประชาชนส่วนใหญ่ประสบ ในช่วงปี 25363 – 2546 สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยติดอันดับ 1 – 4 จังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนด้านรายได้มากที่สุดของภูมิภาค โดยมีผลิตภัณฑ์ต่อหัวประมาณ 25,291 บาท ซึ่งต่ำกว่าจังหวัดในภาคใต้และภาคอื่นๆ ของประเทศ โดยมีคนจนสูงถึง 311,500 คน หรือร้อยละ 47.6 และพบว่าในพื้นที่ที่มีการเคลื่อนไหว

ของกลุ่มก่อความไม่สงบ มีปัญหาความขัดแย้งในการจัดสรรทรัพยากร โดยเฉพาะปัญหาอุทยานแห่งชาติทับที่ทำกินของชาวบ้าน ทำให้เกิดความกดดันต่อชาวบ้านในการแก้ปัญหา

นอกจากนี้ การศึกษาที่ไม่เอื้ออำนวยให้ประชาชนมีพลังเอาชนะการทำลายของสังคมในรูปแบบต่างๆ ทั้งทางโลกและทางธรรม ทศนคติของชาวบ้านที่มีอัตลักษณ์เป็นคนไทยมุสลิม เชื้อสายมลายูต่อการศึกษาสายสามัญของภาครัฐที่เกรงว่า จะเป็นเครื่องมือในการกลืนวัฒนธรรมมลายู ทำให้ค่านิยมที่จะศึกษาตามปอเนาะหรือโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามมีมากกว่า ส่งผลให้การเข้าร่วมในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจตามกระแสหลักไม่เอื้ออำนวยเท่าที่ควร ขณะเดียวกัน ภาครัฐก็เพิ่งเล็งปอเนาะว่า มีส่วนสนับสนุนหรือเป็นแหล่งบ่มเพาะของกลุ่มก่อความไม่สงบ

ค. ปัจจัยทางวัฒนธรรม

ลักษณะเฉพาะทางศาสนา ภาษา และชาติพันธุ์ในพื้นที่คือ ศาสนาอิสลาม ภาษามลายู และประวัติศาสตร์ปัตตานี ถูกนำมาเป็นเงื่อนไขในสังคมที่สร้างความชอบธรรมให้กับฝ่ายที่ใช้ความรุนแรง หรือทำให้ผู้คนไม่น้อยยอมรับ หรือเห็นด้วยกับฝ่ายที่ใช้ความรุนแรง ซึ่งกลุ่มก่อความไม่สงบได้อาศัยเงื่อนไขทางชาติพันธุ์ และศาสนา เป็นข้ออ้างให้ความชอบธรรมกับการใช้ความรุนแรงในการต่อสู้เพื่อเป้าหมายของตนในนามอัตลักษณ์ของความเป็นมลายูมุสลิม

ชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีอัตลักษณ์ในความเป็นคนมลายูมุสลิมชัดเจน คือเป็นเชื้อสายมลายู พูดภาษามลายูปัตตานี และแม้จะเป็นชาวมุสลิมสายซุนนีเช่นเดียวกับชาวไทยมุสลิมส่วนใหญ่ แต่ด้วยความแตกต่างด้านเชื้อชาติและที่มาของการตั้งรกรากในแผ่นดินไทย จึงทำให้แตกต่างจากมุสลิมในหลายภาคของไทย โดยชาวไทยมุสลิมเชื่อว่าตนอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวก่อนที่จะถูกรวมเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรไทย ขณะที่ชาวไทยมุสลิมส่วนอื่นมีบรรพบุรุษที่โยกย้ายมาตั้งรกรากในประเทศไทย

ผลการศึกษสามารถสรุปได้ว่า ปัญหาการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีสาเหตุหลักมาจากปัญหาเชิงโครงสร้าง คือ การไม่ได้รับความเป็นธรรมทั้งในด้านการศึกษา การปกครอง เศรษฐกิจ สังคม การใช้ทรัพยากร ที่สำคัญคือ การไม่ได้รับความยุติธรรมจากกระบวนการยุติธรรม โดยไม่มีพื้นที่ในการแสดงออกหรือเรียกร้อง เมื่อเชื่อมโยงเข้ากับสาเหตุรองคือ ความแตกต่างด้านศาสนา เชื้อชาติ และภาษา ซึ่งถือเป็นอัตลักษณ์ของมลายูปัตตานีและถูกปลุกปั่นว่ากำลังถูกกลืนและถูกทำลาย และปัจจัยเชิงบุคคลที่กลุ่มก่อความไม่สงบเลือกใช้ความรุนแรงในการจัดการปัญหา ทำให้จังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องตกอยู่ภายใต้สถานการณ์การก่อความไม่สงบที่ยังไม่มีท่าทีว่าจะยุติในเร็ววัน

ในรายงานของ กอศ. ระบุอย่างชัดเจนว่า ปัญหาความไม่สงบไม่ใช่ปัญหาขัดแย้งทางศาสนา ซึ่งผู้ศึกษาเห็นด้วยอย่างยิ่ง มิเช่นนั้น ความขัดแย้งหรือความรุนแรงคงไม่จำกัดอยู่เฉพาะในพื้นที่

สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงเห็นได้ว่าผู้ก่อความไม่สงบพยายามดึงเอาปัจจัยศาสนามาอ้างเพื่อความชอบธรรมของพวกตน และเพื่อปลุกเร้ากระแสประชาคมโลกอิสลาม แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ แม้ได้พยายามอย่างต่อเนื่องในการดึงเอาองค์การความร่วมมืออิสลามเข้ามาเกี่ยวข้องในการการแก้ปัญหาความไม่สงบ

3.3 ผลการศึกษาการใช้กระบวนการพูดคุยสันติภาพในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ต่างๆ

3.3.1 ความพยายามในการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลไทยในอดีตจนถึงปัจจุบัน

มาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ฝ่ายรัฐดำเนินการมาโดยตลอดตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นมา คือ ความพยายามที่จะลดความเข้มข้นของความรุนแรง (de - escalation) แต่สามารถลดลงได้เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น โดยความรุนแรงยังคงเกิดขึ้นและมีภาวะขึ้นๆ ลงๆ อยู่จนถึงปัจจุบัน เป็นความขัดแย้งที่ยืดเยื้อเรื้อรัง (protracted conflicts) ซึ่งการแก้ไขปัญหาจะต้องเป็นการแก้ไขสิ่งที่เป็นสาเหตุของปมปัญหาหรือการแก้ไขปัญหาเชิงรากเหง้า (root cause) เช่น ประเด็นเรื่องชาติพันธุ์ ประวัติศาสตร์ และอัตลักษณ์ มิฉะนั้นการบริหารจัดการต่างๆ ของฝ่ายรัฐเพื่อลดความรุนแรง ทั้ง โครงการเศรษฐกิจและ โครงการพัฒนาต่างๆ หรือแม้แต่การใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมสถานการณ์ ก็อาจจะไม่สามารถลดความรุนแรงลงไปได้

การพบปะพูดคุยหรือการเจรจาสันติภาพกับขบวนการแบ่งแยกดินแดนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ไม่ถือว่าเป็นเรื่องใหม่แต่อย่างใด เจ้าหน้าที่รัฐเคยมีความพยายามที่จะพูดคุยเจรจามาแล้วหลายครั้งตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน และมีการดำเนินการอยู่ในหลายระดับ ทั้งที่เป็นการดำเนินการ ของหน่วยงานด้านความมั่นคง ฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน มีทั้งที่ดำเนินการอย่างเป็นทางการและเป็นการส่วนตัว มีทั้งที่เป็นการติดต่อโดยตรงและมีฝ่ายที่สามเป็นผู้ประสานงานให้ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการในทางลับ เนื่องจากนโยบายในทางเปิดของรัฐบาลและกองทัพจะไม่ยอมรับในเรื่องการเปิดเจรจา โดยมีการประกาศยืนยันจุดยืนต่อสาธารณะมาโดยตลอดว่า ไม่สนับสนุนแนวทางการเจรจากับกลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรง โดยอ้างเหตุผลว่าการดำเนินการเช่นนั้นจะเป็นการยกระดับให้กับสถานภาพของกลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรง

การพูดคุยเจรจาในห้วงที่ผ่านมาของไทยยังไม่ก่อให้เกิดผลลัพธ์อย่างเป็นทางการ โดยมีทั้งที่ประสบกับความล้มเหลวจนต้องยุติลงกลางคัน และที่ยังคงมีการดำเนินการกันอยู่อย่างต่อเนื่องในปัจจุบัน ซึ่งมีการก่อตัวขึ้นในหลายช่องทางและมีสัญญาณบ่งชี้ไปในทิศทางที่ดี สาเหตุที่ความพยายามดังกล่าวไม่ประสบผลเนื่องจากการขาดความจริงใจอย่างต่อเนื่อง ในส่วนของรัฐบาลและผู้ที่เกี่ยวข้องก็มักไม่ค่อยยอมรับว่ามีการพูดคุยเจรจาเกิดขึ้นทั้งในอดีตหรือที่กำลังดำเนินการกันอยู่ในปัจจุบัน ขณะที่กลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรงเองก็มีปัญหาในเรื่องความไม่ชัดเจนและความไร้เอกภาพของกลุ่มผู้นำ

รวมทั้งยอมรับด้วยว่ายังมีกลุ่มอื่น ๆ ที่อยู่นอกเหนืออำนาจการควบคุมด้วย อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันพบว่าแกนนำขบวนการแบ่งแยกดินแดนที่อาศัยอยู่ในต่างประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มพูโล พยายามออกมาให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนและออกแถลงการณ์ในเว็บไซต์ของกลุ่มพูโล เรียกร้องให้รัฐบาลไทยเปิดการเจรจาสันติภาพกับกลุ่มพูโล ตลอดจนขบวนการแบ่งแยกดินแดนกลุ่มอื่นๆ โดยอ้างว่าการแก้ไขปัญหาคือความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องจบลงด้วยการเจรจา และเป็นหนทางที่จะนำสันติภาพกลับคืนมาสู่จังหวัดชายแดนภาคใต้

การพบปะเจรจาหรือการพูดคุยเพื่อสันติภาพกับขบวนการแบ่งแยกดินแดนเริ่มมาตั้งแต่สมัยของ**รัฐบาลชุนนายชวน หลีกภัย** ซึ่งมีความพยายามหาช่องทางในการติดต่อกับขบวนการแบ่งแยกดินแดน โดยมีการเดินทางไปพบปะพูดคุยกับตัวแทนระดับนำของกลุ่มพูโลในต่างประเทศรวม 2 ครั้ง ทำให้ได้รับรู้ข้อเสนอของกลุ่มพูโล ที่ต้องการขอจัดตั้งรัฐปัตตานีขึ้นมาเป็นอิสระปกครองตนเอง อย่างไรก็ตาม ผลการเจรจาไม่มีความคืบหน้า ประกอบกับรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และกองทัพก็ไม่ยอมรับผลการเจรจา จึงทำให้ต้องยุติการดำเนินการไปในที่สุด

ต่อมาในสมัย**รัฐบาลชุดพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร** มาเลเซียเริ่มเข้ามามีบทบาท โดยคุณ ดร. มหาเธร์ โมฮัมหมัด อดีตนายกรัฐมนตรีมาเลเซีย เป็นคนกลางในการประสานงานให้มีการพบปะพูดคุยกันระหว่างตัวแทนฝ่ายทหารของไทย กับตัวแทนของขบวนการแบ่งแยกดินแดนกลุ่มต่างๆ เช่น กลุ่ม BERSATU กลุ่มพูโล กลุ่ม BIPP กลุ่ม BRN Congress และกลุ่มมุจาฮีดีนปัตตานี (GMP) โดยมีการพบปะทั้งหมด 6 ครั้ง ซึ่งนำไปสู่การจัดทำแผนสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่เกาะลังกาวิมาเลเซีย อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวต้องยุติไปในที่สุดหลังจากที่มีการนำข้อมูลนี้มาเปิดเผยต่อสื่อมวลชน ในห้วงก่อนที่จะเกิดเหตุการณ์รัฐประหาร 19 กันยายน 2549

ในสมัย**รัฐบาลชุดพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์** รัฐบาลมาเลเซียได้เสนอตัวเข้ามาเป็นคนกลางในการเจรจาปัญหาคือความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ระหว่างรัฐบาลไทยกับขบวนการแบ่งแยกดินแดน โดยรัฐบาลมาเลเซียได้ติดต่อตัวแทนขบวนการแบ่งแยกดินแดนกลุ่มต่างๆ ทั้งที่พักอาศัยอยู่ในมาเลเซียและประเทศอื่น ๆ มาร่วมพบปะพูดคุย เพื่อรวบรวมข้อเสนอและข้อเรียกร้องที่จะนำไปยื่นให้กับตัวแทนฝ่ายไทย อย่างไรก็ตาม ผลการดำเนินการไม่มีความคืบหน้า เนื่องจากมีข้อจำกัดบางประการที่ฝ่ายไทยไม่อาจยอมรับได้ ประกอบกับยังไม่อาจพิสูจน์ได้ว่าตัวแทนขบวนการแบ่งแยกดินแดน ที่มาร่วมพบปะพูดคุยกับฝ่ายมาเลเซีย เป็นผู้ที่มีความซื่อสัตย์จริงในการควบคุมสั่งการกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ส่วนในสมัย**รัฐบาลชุดนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์** มีการพบปะพูดคุยสันติภาพที่เมืองโบกอร์ ประเทศอินโดนีเซีย (Bogor talks) ซึ่งฝ่ายอินโดนีเซียเป็นผู้ริเริ่มจัดการประชุม เป็นการดำเนินการต่อเนื่องมาจากความร่วมมือระหว่างรัฐบาลชุดนายสมัคร สุนทรเวช กับรัฐบาลอินโดนีเซีย ผลการพูดคุย

ทั้งสองฝ่ายต่างเห็นพ้องที่จะยุติความขัดแย้งและการใช้ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พร้อมทั้งกำหนดนัดหมายจะพบปะพูดคุยกันอีก 2 ครั้ง แต่ฝ่ายอิน โคนีเซียเปิดเผยเรื่องการพบปะพูดคุยผ่านทางสื่อมวลชนอิน โคนีเซียจนเป็นข่าวไปทั่วโลก ทั้งที่เป็นเรื่องลับ ซึ่งสร้างความไม่สบายใจให้กับประธานาธิบดีซูชิโโล บัมบัง ยูโยโยโน ของอิน โคนีเซีย รวมทั้งฝ่ายไทยด้วย เพราะรัฐบาลไทยไม่ต้องการให้ถูกมองว่า เปิดโอกาสให้รัฐบาลประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาบีบบทบาทแทรกแซงปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศ ในขณะที่ปัญหาของฝ่ายอิน โคนีเซียเกิดจากการแย่งชิงบทบาทและผลงานระหว่างประธานาธิบดีกับรองประธานาธิบดี ซึ่งเป็นคู่แข่งกันในการเลือกตั้งประธานาธิบดีอิน โคนีเซียจัดขึ้นในปี 2552 นอกจากนี้ ตัวแทนของกลุ่มก่อความไม่สงบยังเป็นเพียงตัวแทนที่มาจากกลุ่มเล็กๆ หลายกลุ่มรวมกัน ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่อาศัยอยู่นอกประเทศไทย และเชื่อกันว่ามีบทบาทไม่มากนักในปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นหรืออาจจะไม่มีเลย

ต่อมาในสมัยรัฐบาลชุดนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ กลุ่มพูโลที่ใช้ชื่อว่า ขบวนการปลดปล่อยมลายูปัตตานี (Patani Malaya Liberation Movement : PMLM) ประกาศหยุดยิงชั่วคราวฝ่ายเดียวหรือการปฏิบัติการยุติการใช้ความรุนแรงฝ่ายเดียว เฉพาะการโจมตีเป้าหมายที่เป็นกองกำลังของรัฐบาลไทยซึ่งทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ 3 อำเภอของจังหวัดนราธิวาส ประกอบด้วยอำเภอระแงะ อำเภอยี่งอ และอำเภอเจาะไอร้อง เป็นระยะเวลา 1 เดือน ระหว่างวันที่ 10 มิถุนายน - 10 กรกฎาคม 2553 โดยมีเป้าหมายสำคัญคือ เพื่อแสดงความจริงใจต่อรัฐบาลไทยในการเปิดเจรจาและพูดคุยเกี่ยวกับอนาคตทางการเมืองของจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งเพื่อพิสูจน์ว่ากลุ่ม PMLM สามารถควบคุมพื้นที่และสั่งการกองกำลังที่ปฏิบัติการอยู่ในท้องถิ่น ได้จริง ซึ่งถือเป็นหนึ่งในมาตรการพิสูจน์บทบาทการควบคุมกองกำลังติดอาวุธในพื้นที่ที่แตกต่างไปจากกระบวนการพูดคุยก่อนหน้านี้ และได้รับความสนใจจากหลายฝ่ายโดยเฉพาะสื่อมวลชน อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากรณีนี้จะถือเป็นผลจากกระบวนการพูดคุยที่โดดเด่นและน่าจะเป็นสัญญาณที่ดีต่อกระบวนการสันติภาพ แต่ผลของการหยุดยิงชั่วคราวดังกล่าวกลับไม่มีความชัดเจน และรัฐบาลไทยก็ไม่ได้แสดงท่าทีตอบรับต่อเรื่องนี้ จึงทำให้ไม่ปรากฏความคืบหน้าใดๆ ต่อสาธารณะ ทั้งที่มาตรการหยุดยิงชั่วคราวในบางพื้นที่ ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการก้าวไปสู่การเจรจาสันติภาพ

ในช่วงรอยต่อรัฐบาลชุดนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ กับรัฐบาลชุดนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นางสาวรุ่งรวี เกลิมศรีภิญโญรัช นักวิจัยจาก International Crisis Group (ICG) ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนที่ทำงานในพื้นที่ขัดแย้งทั่วโลก ระบุในเวทีเสวนาเรื่อง “นโยบายดับไฟใต้รัฐบาลยิ่งลักษณ์ กับแนวโน้มการพูดคุยสันติภาพ” เมื่อวันที่ 26 กันยายน 2554 ว่านายถวิล เป็ลียนศรี ขณะดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เคยกล่าวถึงนโยบายให้มีการพูดคุยกับผู้ที่ยึดต่างจากรัฐเพื่อแก้ไขปัญหา ซึ่งถือเป็นจุดเปลี่ยนของระดับนโยบายที่สำคัญอันหนึ่งว่ารัฐไทยพร้อมพูดคุยกับผู้ที่ยึดต่างแล้ว โดยเป็น

ความร่วมมือระหว่างสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ กับองค์กรเอกชนต่างประเทศชื่อ Centre for Humanitarian Dialogue (HDC) ซึ่งร่วมกันจัดให้มีการพบปะพูดคุยระหว่างแกนนำขบวนการแบ่งแยกดินแดนกลุ่มพูโลและกลุ่ม BRN Coordinate กับแกนนำภาคประชาสังคมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อแสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีจุดประสงค์เพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางในการพูดคุยที่จะดำเนินการในโอกาสต่อไป

ต่อมาในสมัยรัฐบาลชุดนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร พลตำรวจเอก วิรุฬห์ ฟ้าในแสน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบบัญชีรายชื่อ พรรคเพื่อไทย ซึ่งเป็นบุคคลหนึ่งที่มีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบายแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของพรรคเพื่อไทย ได้ไปร่วมแสดงความคิดเห็นในเวทีเสวนา เรื่อง “นโยบายดับไฟใต้รัฐบาลยิ่งลักษณ์ กับแนวโน้มการพูดคุยสันติภาพ” เมื่อวันที่ 26 กันยายน 2554 โดยเห็นว่า ข้อเสนอเรื่องการเจรจาสันติภาพ เป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการอย่างจริงจัง ไม่ว่าจะเปิดหรือทางปิด รัฐบาลชุดนี้ก็ต้องทำ อีกทั้ง พลเอก ยุทธศักดิ์ ศศิประภา รองนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้กำกับดูแลนโยบายความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เปิดเผยเมื่อ 14 มีนาคม 2555 ยอมรับว่า ในทางลับได้มีการมอบหมายให้พันตำรวจเอก ทวี สอดส่อง เลขาธิการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ร่วมพบปะพูดคุยกับแกนนำขบวนการแบ่งแยกดินแดน โดยมีสภาความมั่นคงแห่งชาติของมาเลเซีย เป็นผู้ประสานงานกับตัวบุคคลที่ฝ่ายไทยควรจะพูดคุยด้วย เพื่อให้สถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ดีขึ้น

3.3.2 บทบาทของต่างชาติในการแก้ไขปัญหาการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มาเลเซีย

กลุ่มก่อความไม่สงบ นอกจากจะมีบทบาทสำคัญในการก่อเหตุร้ายในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยแล้ว ยังมีการเคลื่อนไหวในต่างประเทศ โดยเฉพาะในมาเลเซีย ซึ่งถือเป็นที่ยึดหลักเนื่องจากมีแกนนำและสมาชิกกลุ่มแบ่งแยกดินแดนจำนวนมากอาศัยและเคลื่อนไหวอยู่ ทั้งในลักษณะของการใช้ดินแดนมาเลเซียเป็นที่พักพิง หลบซ่อน พบปะหารือ จัดประชุม ประสานงาน วางแผนการ จัดหาเงินทุน ปฏิบัติการจิตวิทยา โฆษณาชวนเชื่อ เผยแพร่อุดมการณ์ และขอรับการสนับสนุนจากต่างประเทศ

ปัจจัยพื้นฐานที่เป็นตัวเชื่อมโยงสำคัญระหว่างกลุ่มก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้กับมาเลเซีย คือ ความผูกพันด้านชาติพันธุ์ความเป็นมลายู ศาสนา ภาษา วัฒนธรรม และสภาพภูมิประเทศบริเวณชายแดนที่เอื้ออำนวย นอกจากนี้ ยังมีผลประโยชน์ด้านการเมือง เศรษฐกิจ และความมั่นคงเข้ามาเกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าความเคลื่อนไหวของกลุ่มก่อความไม่สงบจะอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดจากหน่วยงานด้านความมั่นคงของมาเลเซีย แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ชี้ชัดว่า ทางการมาเลเซียให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนกลุ่มก่อความไม่สงบ

ท่าที่เห็นอกเห็นใจของนักการเมือง องค์กรเอกชน และเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่นบางส่วนใน มาเลเซีย เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่เกื้อกูลต่อกลุ่มก่อความไม่สงบ โดยเฉพาะนักการเมืองพรรคปาสที่เป็น รัฐบาลท้องถิ่นในรัฐทางเหนือของมาเลเซีย และสมาคมยุวมุสลิมมาเลเซีย ที่แสดงท่าทีเข้าข้างและ ให้ความสำคัญต่อกลุ่มก่อความไม่สงบอย่างชัดเจน รวมทั้งน่าจะให้การสนับสนุนในด้านต่างๆ ด้วย ซึ่งนอกจากเป็นเพราะความผูกพันในด้านชาติพันธุ์ และความเป็นมุสลิมด้วยกันแล้ว ยังน่าจะเป็น เพราะการได้รับข้อมูลข่าวสารที่ไม่ถูกต้อง และพรรคปาสยังหวังผลด้านการเมืองจากชาวไทยมุสลิม สองสัญชาติที่อาศัยและประกอบอาชีพอยู่มาเลเซียซึ่งมีเป็นจำนวนมาก

สำหรับท่าทีของรัฐบาลมาเลเซีย เนื่องจากปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่งผลกระทบต่อมาเลเซียทั้งทางตรงและทางอ้อม ผู้นำมาเลเซียจึงแสดงท่าทีที่ต้องการเข้ามาบทบาท ในการแก้ไขปัญหาหลายครั้งในฐานะคนกลาง แต่มีเงื่อนไขว่าผู้นำไทยต้องเป็นฝ่ายร้องขออย่าง เป็นทางการ ส่วนหนึ่งน่าจะเป็นเพราะเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับชาวมุสลิม ทำให้มีความอ่อนไหว เป็นพิเศษ รัฐบาลมาเลเซียจึงต้องมีความระมัดระวังในการดำเนินการเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ มาเลเซีย น่าจะต้องการให้ปัญหาดังกล่าวยุติลงเนื่องจากเกรงว่า ความรุนแรงจะลุกลามเข้าไปในมาเลเซีย และ จะกระทบต่อมาเลเซียซึ่งกำลังพัฒนาประเทศให้เป็นผู้นำประเทศมุสลิมสายกลาง และหากมาเลเซีย ประสบความสำเร็จในการเป็นคนกลาง จะทำให้บทบาทของมาเลเซียในโลกมุสลิมเพิ่มขึ้นและเป็น ที่ยอมรับมากขึ้น

ไทยคงปฏิเสธบทบาทของมาเลเซียไม่ได้ เนื่องจากปัญหาเกิดขึ้นในพื้นที่ที่มีพรมแดนติด กับมาเลเซียและเป็นที่ทราบกันดีว่า แกนนำและสมาชิกกลุ่มก่อความไม่สงบจำนวนหนึ่งเข้าไปหลบ ซ่อนตัวและประกอบอาชีพในมาเลเซีย ทำให้ไทยไม่สามารถหลีกเลี่ยงการขอความร่วมมือจาก มาเลเซียได้ ดังนั้น ไทยจึงควรกดดันมาเลเซียให้ความช่วยเหลือและร่วมมืออย่างจริงจัง โดย จี้ให้เห็นว่าเป็นปัญหาความมั่นคงร่วมกัน เพราะปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้มี ปัจจัยแทรกซ้อนจากปัญหาการลักลอบขนสินค้าหนีภาษี การลักลอบค้าอาวุธ การขนน้ำมันเถื่อน และ ปัญหายาเสพติด ซึ่งกลายเป็นปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติเพราะเกี่ยวพันกันอยู่ในพื้นที่ ชายแดนไทย – มาเลเซีย ทั้งนี้ เพื่อให้มาเลเซียร่วมมือกับไทยอย่างเต็มที่และทำให้ปัญหายุติโดยเร็ว

อินโดนีเซีย

อินโดนีเซียเข้ามามีบทบาทในเรื่องการพูดคุยสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สงบใน จังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยในสมัยของนายกรัฐมนตรีสมคิด สุนทรเวช ต่อเนื่องมาถึงสมัยของ นายกรัฐมนตรีสมชาย วงศ์สวัสดิ์ โดยมีการพูดคุยสันติภาพที่เมืองโบกอร์ระหว่างตัวแทนของฝ่ายไทย คือ พล.อ. ขวัญชาติ กล้าหาญ อดีตแม่ทัพภาคที่ 4 และอดีตที่ปรึกษารัฐมนตรีกระทรวงกลาโหม กับตัวแทนของชาวมุสลิมใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีอดีตรองประธานาธิบดียูซุฟ กลลา

ของอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นผู้มีประสบการณ์การพูดคุยสันติภาพอาเจห์ เป็นผู้จัดเมื่อกันยายน 2551 เพื่อคลี่คลายสถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ อย่างไรก็ตาม การเผยแพร่ข่าวดังกล่าวทางสื่ออย่างกว้างขวาง ได้สร้างความไม่สบายใจให้กับประธานาธิบดีซูซีโล บัมบัง ยูโดโยโน ของอินโดนีเซียอย่างมาก เนื่องจากถือว่าเป็นเรื่องลับและเป็นเรื่องละเอียดอ่อน ขณะที่ฝ่ายรัฐบาลและกองทัพไทยในสมัยนั้น ได้ออกมาปฏิเสธไม่รับรู้การพูดคุยดังกล่าว และระบุว่าเป็นการดำเนินการส่วนตัวของ พล.อ.ขวัญชาติ การเคลื่อนไหวเพื่อการพูดคุยสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงยุติไป

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันมีความพยายามของทั้งฝ่ายไทยและอินโดนีเซียที่จะให้อินโดนีเซียเป็นแหล่งพบปะพูดคุยเกี่ยวกับสันติภาพ โดยปรากฏรายงานว่า องค์กรต่างประเทศที่มีบทบาทด้านการพูดคุยสันติภาพ เช่น Humanitarian Dialogue Center – HDC ได้จัดเสวนาสันติภาพระหว่างภาคประชาสังคมในจังหวัดชายแดนภาคใต้กับสมาชิกของกลุ่มก่อความไม่สงบ ที่บาห์ลี อินโดนีเซีย โดยมีเป้าหมายประสงค์เพื่อร่วมกันหาแนวทางที่จะสนับสนุนกระบวนการพูดคุยสันติภาพในรัฐบาลชุดนี้ ซึ่งหากอินโดนีเซียสามารถผลักดันกระบวนการสันติภาพนี้ได้สำเร็จ ก็จะสร้างชื่อเสียงและเสริมบทบาทของประเทศในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ

องค์การความร่วมมืออิสลาม (Organization of Islamic Cooperation – OIC)

บทบาทของ OIC ถือเป็นปัจจัยภายนอกที่มีส่วนสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาลไทยในเวทีระหว่างประเทศ เพราะหาก OIC มีการพิจารณาว่ามีความจำเป็นต้องเข้าแทรกแซง ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้จะกลายเป็นปัญหามานานาชาติ (International Issue) ที่จะส่งผลให้รัฐบาลไทยต้องตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบ เพราะต้องถูกกดดันให้ยอมรับข้อเสนอดังกล่าวที่อาจส่งผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตย ดังนั้น การดำเนินการทางการทูตเชิงรุกต่อ OIC โดยเฉพาะการชี้แจงทำความเข้าใจถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาหรือประเด็นที่อาจส่งผลกระทบต่อการแก้ไขปัญหา จึงเป็นเรื่องที่ต้องรีบดำเนินการในทันทีเพื่อหลีกเลี่ยงความเข้าใจผิด และเพื่อให้ OIC คงหลักการที่ได้เคยแถลงว่า ปัญหาชายแดนภาคใต้ไม่ใช่เรื่องความขัดแย้งทางด้านศาสนาและจะเคารพอธิปไตยของไทย

OIC ก่อตั้งเมื่อปี 2514 ปัจจุบันมีสมาชิก 57 ประเทศ โดยไทยมีสถานะเป็นประเทศผู้สังเกตการณ์ วัตถุประสงค์ของการก่อตั้งคือ ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก ขจัดการแบ่งแยกเชื้อชาติ และการเลือกปฏิบัติทุกรูปแบบ นอกจากนี้ ยังส่งเสริมความร่วมมือและความเข้าใจระหว่างประเทศสมาชิกกับประเทศอื่นๆ ที่สำคัญคือ สนับสนุนการต่อสู้ของชาวมุสลิมเพื่อปกป้องเกียรติภูมิ เอกราช และสิทธิแห่งชาติของชาวมุสลิม เลขานุการคนปัจจุบันของ OIC คือศาสตราจารย์ ดร.เอกเมเลดดิน อีซานอกลู ชาวตุรกี

สำหรับปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ แม้ว่า OIC ยังไม่ได้แทรกแซง แต่ก็แสดงความสนใจและห่วงใยปัญหาดังกล่าวเป็นระยะ เนื่องจากปัญหาความไม่สงบในภาคใต้มีความเกี่ยวข้องกับชาวมุสลิม ที่ผ่านมา OIC ได้กล่าวพาดพิงถึงสถานการณ์ภาคใต้เป็นเฉพาะเจาะจงเป็นครั้งแรกเมื่อ 21 กุมภาพันธ์ 2548 โดย OIC มองวิธีการแก้ไขปัญหาไปในเชิงลบ และได้แสดงความกังวลและไม่พอใจว่า สถานการณ์ในภาคใต้มีการหลังเล็ดเนื่องจากความรุนแรง รวมทั้งมีความเคลือบแคลงในบางกรณีที่รัฐบาลไม่สามารถให้คำตอบได้ คือ กรณีการหายตัวไปของนายสมชาย นีละไพจิตร ทนายความ กรณีกรือเซะ และตากใบ จึงต้องการให้มีการสอบสวนด้วยความเป็นธรรม รวมทั้งต้องการให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในภาคใต้โดยไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งรัฐบาลไทยได้ตอบสนองด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการอิสระขึ้นมาตรวจสอบกรณีตากใบและกรือเซะ

ต่อมาเมื่อรัฐบาลเปลี่ยนแปลงนโยบายการแก้ไขปัญหาคด้วยแนวทางสมานฉันท์และสันติวิธี และยังคงดำเนินแนวทางด้านการทูตด้วยการชี้แจงนโยบายดังกล่าวกับประเทศที่มีผลต่อการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบกับมีการปล่อยตัวผู้ต้องหาคดีความมั่นคง การกล่าวคำขอโทษของ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ อดีตนายกรัฐมนตรี รวมทั้งการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่งผลให้ภาพลักษณ์ของการแก้ไขปัญหาคได้รับการตอบรับที่ดีจาก OIC โดย OIC แสดงความชื่นชมนโยบายการแก้ไขปัญหาคของรัฐบาลที่อยู่บนพื้นฐานสันติวิธี และการพูดคุยระหว่างกันว่า มีความคิดสร้างสรรค์ และเป็นแนวทางถูกต้องที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาค รวมทั้งยังเห็นด้วยกับการรื้อฟื้นศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

อย่างไรก็ตาม OIC เป็นเป้าหมายที่กลุ่มก่อความไม่สงบพยายามนำเสนอข้อมูลที่เป็นลบตลอดเวลา โดยเฉพาะกลุ่มพูโลได้พยายามผลักดันให้ OIC พิจารณาสถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้ในที่ประชุม เพื่อจัดทำคำแถลงการณ์ขั้นสุดท้าย (Final Communique) และจัดทำร่างข้อมติเรื่องชนกลุ่มน้อยในประเทศที่ไม่ใช่สมาชิก OIC ในลักษณะที่เป็นลบต่อภาพลักษณ์ของไทยอย่างต่อเนื่อง เช่น ในการประชุม OIC ที่ประเทศเซเนกัลเมื่อ 13 – 15 มีนาคม 2551 ตัวแทนพูโลได้ส่งหนังสือขอความเป็นธรรมให้เลขาธิการ OIC ผ่านฝ่ายกิจการชนกลุ่มน้อย แต่ฝ่ายไทยสามารถยับยั้ง/ชะลอการมอบแก่เลขาธิการ OIC ไว้ได้ รวมทั้งจะออกข้อมติเกี่ยวกับปัญหาคภาคใต้เป็นการเฉพาะ แต่กระทรวงการต่างประเทศของไทยสามารถยับยั้งไว้ได้เช่นกัน

ล่าสุดเมื่อพฤษภาคม 2555 เลขาธิการ OIC ส่งผู้แทนพิเศษมาเยือนไทยเพื่อรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายและแนวทางของรัฐบาลชุดปัจจุบันในการแก้ไขปัญหาคจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตลอดจนรับทราบถึงพัฒนาการของสถานการณ์ และความคืบหน้าการแก้ไขปัญหาค เพื่อให้ OIC สามารถสนับสนุนแนวนโยบายและมาตรการเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย ขณะเดียวกัน ก็มาเก็บข้อมูลเพื่อนำไปรายงานในที่ประชุม ซึ่งสะท้อนว่า OIC ยังคงสนใจ

และเฝ้าติดตามสถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีเหตุปัจจัยมาจากแรงกดดันภายใน OIC เอง เนื่องจากมีสมาชิกหลายประเทศที่ได้รับข้อมูลในทางลบต่อไทย และเห็นว่าไทยยังแก้ไขปัญหามันไม่ดีพอ นอกจากนี้ กลุ่มก่อความไม่สงบ โดยเฉพาะกลุ่มพูโลยังเน้นการทำงานกับองค์กรต่างประเทศมากขึ้น โดยสามารถเข้าร่วมและแสดงความคิดเห็นในการประชุมกลุ่มย่อยต่างๆ รวมทั้งของ OIC ด้วย

บทบาทของ OIC ในแง่ของยุทธศาสตร์มีส่วนสำคัญต่อการแก้ไขปัญหাজังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างมาก เพราะสามารถพิจารณานำเรื่องชาวมุสลิมไม่ได้รับความเป็นธรรมมาเป็นวาระพิเศษเพื่อให้สมาชิกพิจารณาว่าจะเข้าแทรกแซงปัญหาดังกล่าวหรือไม่ และหากพิจารณาว่าจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง ปัญหากลุ่มใดก็จะกลายเป็นปัญหาระดับนานาชาติทันที และจะส่งผลให้นานาชาติสามารถเข้าแทรกแซงปัญหาดังกล่าวได้ทันที ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงต้องใช้แนวทางและช่องทางการทูตเพื่อชี้แจงทำความเข้าใจ ซึ่งจะได้ผลสัมฤทธิ์ดีกว่า เพราะเป็นการแสดงความจริงใจและได้รับข้อมูลที่ถูกต้องจากฝ่ายรัฐ แทนที่จะปล่อยให้ OIC ได้รับข้อมูลข่าวสารจากองค์กรพัฒนาเอกชนทั้งในและต่างประเทศ เช่น กลุ่ม Human Rights Watch เช่นที่ผ่านมา

3.3.3 สถานการณ์ปัจจุบันและแนวโน้ม

เชื่อว่าจะมีการขับเคลื่อนไปสู่กรอบการพูดคุยเพิ่มขึ้น ภายใต้การดำเนินการของ ศอ.บต. ร่วมกับภาคประชาสังคม เนื่องจากนายปิยะ กิจถาวร รองเลขาธิการ ศอ.บต. คนใหม่ (อดีตอาจารย์มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี) เคยเป็นแกนนำคนหนึ่งของภาคประชาสังคมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่เข้าร่วมพบปะพูดคุยกับแกนนำขบวนการแบ่งแยกดินแดนมาแล้ว อย่างไรก็ตาม ท่าทีของฝ่ายกองทัพโดยเฉพาะพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบก กลับแสดงออกอย่างเปิดเผยว่าไม่เห็นด้วยกับการเปิดพื้นที่พูดคุยกับกลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรง เช่นเดียวกับพลโท อุดมชัย ธรรมสารโรธศาสตร์ แม่ทัพภาคที่ 4 ที่กล่าวว่า ปกติแล้วคนที่เป็นคนแพ้ย่อมอยากที่จะเจรจาแต่เราไม่ใช่คนแพ้ ดังนั้น ก็ไม่จำเป็นที่จะต้องเจรจา เราสู้ได้อยู่แล้ว และทุกฝ่ายก็พยายามต่อสู้อยู่ ซึ่งคำพูดดังกล่าวได้กลายเป็นที่มาของวาทกรรมในเชิงการทหารที่ว่า “ผู้ชนะไม่เจรจา”

ในส่วนของกลุ่มพูโลได้ออกแถลงการณ์ผ่านเว็บไซต์เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2554 ระบุว่า นายกัสตุรี มะห์โกดา ได้รับความไว้วางใจด้วยคะแนนเสียงข้างมากของคณะกรรมการกลางแต่งตั้งให้เป็นประธานกลุ่มพูโล เพื่อให้สามารถปฏิบัติการกิจได้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาวะความท้าทายใหม่ๆ ในการต่อสู้เพื่อกำหนดอนาคตของชาวมลายูมุสลิมในปัจจุบัน ซึ่งมีการวิเคราะห์ถึงความเปลี่ยนแปลงภายในของกลุ่มพูโลครั้งล่าสุดนี้ว่า อาจเป็นกลยุทธ์ในการขับเคลื่อนและผลักดันเพื่อยกระดับบทบาทของนายกัสตุรี มะห์โกดา ในการเป็นผู้นำของกระบวนการเจรจากับรัฐบาลไทย เนื่องจากนายกัสตุรี มะห์โกดา เป็นผู้แทนคนหนึ่งของขบวนการ

แบ่งแยกดินแดนที่เข้าร่วมพบปะพูดคุยกับแกนนำภาคประชาสังคมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ภายใต้การอำนวยความสะดวกของ HDC

3.3.4 บทเรียนจากต่างประเทศ

ก. กรณีศึกษาอาเจห์ของอินโดนีเซีย

ความเป็นมา อินโดนีเซียประสบปัญหาการเรียกร้องแบ่งแยกดินแดนในหลายพื้นที่ แต่มีกรณีที่น่าศึกษาและนำมาเทียบเคียงกับปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย คือ การเรียกร้องเอกราชของขบวนการอาเจห์เสรี (Gerakan Aceh Merdeka - GAM) ซึ่งใช้ระยะเวลาในการต่อสู้ด้วยกำลังอาวุธยาวนานถึง 29 ปี ในที่สุดรัฐบาลอินโดนีเซียได้ริเริ่มเจรจากับ GAM โดยอาศัยคนกลาง ที่มีประสบการณ์และเป็นที่ยอมรับในความสามารถมาทำหน้าที่อำนวยความสะดวกในการเจรจา ส่งผลให้มีการทำข้อตกลงสันติภาพ โดย GAM ยอมสลายตัวและยุติความเคลื่อนไหวที่มีเป้าหมายแบ่งแยกจังหวัดอาเจห์เป็นรัฐอิสระจากอินโดนีเซีย ขณะที่จังหวัดอาเจห์ได้รับสถานะให้มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองแบบพิเศษ (special autonomy)

กรณีอาเจห์ได้ให้ภาพที่คล้ายคลึงกับปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวม 3 ประการ คือ 1) มีความเคลื่อนไหวที่ต้องการแบ่งแยกดินแดน 2) ใช้ประเด็นชาติพันธุ์นิยม การไม่ได้รับความเป็นธรรมจากรัฐ และใช้เรื่องราวทางประวัติศาสตร์ มาเป็นประเด็นเหตุผลในการเคลื่อนไหว และ 3) สมาชิกขบวนการหลายคนพักอาศัยอยู่ในมาเลเซีย ยุโรป และสแกนดิเนเวีย ซึ่งเป็นทั้งแหล่งวางแผนปฏิบัติการ แหล่งหลบซ่อนพักพิงและทำมาหากิน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้จะมีความคล้ายคลึงกับการเรียกร้องแบ่งแยกดินแดนในอาเจห์ แต่ก็ยังมีเงื่อนไขและสภาพแวดล้อมบางอย่างที่แตกต่างกัน ประการสำคัญที่มีความแตกต่างกันอย่างมากคือ ขบวนการแบ่งแยกดินแดนของไทยมีหลายกลุ่ม ปฏิบัติงานเป็นอิสระจากกัน ไม่สามารถชี้ชัดได้ว่ากลุ่มใดเป็นผู้นำที่แท้จริง ที่สำคัญคือ ไม่ปรากฏตัวและโครงสร้างขององค์กรอย่างเป็นทางการ นอกจากนี้ ผู้ปกครองและประชาชนส่วนใหญ่ของไทยยังนับถือศาสนาที่แตกต่างจากประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้อีกด้วย

ปัญหาในอาเจห์เริ่มเกิดขึ้นเมื่อ 17 สิงหาคม 2493 โดยมีสาเหตุมาจากสำนึกของความเป็นชาตินิยม ซึ่งเป็นสำนึกทางประวัติศาสตร์แห่งความเป็นรัฐอิสระที่เจริญรุ่งเรือง และความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรผลประโยชน์ทางทรัพยากรธรรมชาติ² นอกจากนี้ ยังมาจากการใช้ประวัติศาสตร์ในทางที่ไม่ถูกต้อง การควบคุมการใช้กฎหมายอิสลามของรัฐบาล และการเพิ่มจำนวนชาวชวาในอาเจห์³

² สุภาศัพท์พรณ ตั้งตรงไพโรจน์, รัฐกับสังคมมุสลิมในอินโดนีเซีย จุลสารความมั่นคงศึกษา พฤศจิกายน 2550 หน้า

³ Tenku Daud Beureueh, Aceh Movement สืบค้นจาก http://en.wikipedia.org/wiki/free-Aceh_Movement

ในปี 2496 มีการจัดตั้งกลุ่มดาร์ต อิสลาม ในการต่อสู้เพื่อเอกราช และต่อมาในปี 2502 ประธานาธิบดีซูการ์โนได้ยอมรับหลักการให้อาเจห์เป็นพื้นที่พิเศษในการปกครองตนเองทางด้านศาสนา การศึกษา กฎหมาย และวัฒนธรรม แต่ไม่เป็นจริงในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ การค้นพบน้ำมันและก๊าซธรรมชาติในปี 2514 ในอาเจห์ ทำรายได้มหาศาลให้กับรัฐบาลอินโดนีเซีย แต่ชาวอาเจห์ได้รับผลประโยชน์น้อยมาก ซึ่งไม่เป็นธรรมกับชาวอาเจห์ จึงมีการจัดตั้งขบวนการอาเจห์เสรี (Gerakan Aceh Merdeka – GAM) ขึ้นในธันวาคม 2519 มีนายสะซัน ดิ ตีโร ซึ่งสืบทอดเชื้อสายมาจากสุลต่านองค์สุดท้าย เป็นผู้นำเพื่อเคลื่อนไหวแบ่งแยกดินแดนจังหวัดอาเจห์ด้วยกำลังอาวุธในปีเดียวกัน

การต่อสู้ของ GAM อาจแบ่งเป็น 3 ช่วง ช่วงแรกเป็นช่วงการก่อตั้งระหว่างปี 2519 – 2532 ซึ่งถูกกวาดล้างเกือบหมด ช่วงที่สอง ระหว่างปี 2532 – 2534 GAM ได้รับความช่วยเหลือด้านการฝึกอบรมจากต่างประเทศ และการสนับสนุนด้านการเงินจากลิเบียและอิหร่าน ประธานาธิบดีซูฮาร์โตประกาศให้อาเจห์เป็นเขตปฏิบัติการทางทหารพิเศษ และส่งกำลังเข้าปราบปรามการก่อความไม่สงบ อย่างหนัก ซึ่งส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนอย่างกว้างขวาง หมู่บ้านที่ถูกสังสัยถูกเผาทำลาย มีการลักพาตัวผู้ต้องสงสัยและนำตัวไปทรมาน ทั้งนี้ องค์การนิรโทษกรรมสากลเชื่อว่า มีประชาชนประมาณ 7,000 คนถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ขณะเดียวกัน ประชาชนอาเจห์จำนวนมากหันมาสนับสนุนการเคลื่อนไหวของ GAM และเข้าเป็นแนวร่วมมากขึ้น⁴ ต่อมาในปี 2539 รัฐบาลประกาศยุติการเคลื่อนไหวของ GAM เนื่องจากสามารถทำลายกองกำลังได้แล้ว สมาชิก GAM ที่รอดชีวิตหลบหนีไปพักพิงอยู่ใน ใน ช่วงที่สาม ระหว่างปี 2542 – 2545 ซึ่งเป็นช่วงที่ได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวางในอาเจห์ ทั้งการบริจาค การมีกองกำลังที่เข้มแข็ง ซึ่งมาจากผู้ที่สูญเสียจากการสู้รบในช่วงแรก⁵

GAM กลับมาฟื้นฟูสถานภาพขึ้นใหม่หลังจากประธานาธิบดีซูฮาร์โตถูกโค่นล้มในปี 2541 และการตัดสินใจของประธานาธิบดีฮาบีบีที่ให้ถอนทหารออกจากอาเจห์ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปประชาธิปไตยในอินโดนีเซีย GAM มีโอกาสชักชวนเยาวชนด้วยการใช้ความโหดร้ายของทหารอินโดนีเซียเป็นเครื่องมือ ต่อมารัฐบาลประธานาธิบดีเมกาวาตี ซูการ์โนปุตรี ตัดสินใจเพิ่มจำนวนทหารในอาเจห์และเปิดการรุกใหญ่ในปี 2546 – 2547 และประสบความสำเร็จ พลเรือนเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก⁶ GAM สูญเสียสมาชิกประมาณร้อยละ 50

การเจรจาสันติภาพ

รัฐบาลอินโดนีเซีย และ GAM เริ่มต้นการเจรจาสันติภาพเพื่อยุติปัญหาในอาเจห์มาตั้งแต่ปี 2543 ในสมัยของประธานาธิบดีอับดุลเราะห์มาน วาฮิด โดยทั้งสองฝ่ายลงนามในข้อตกลงยุติการเป็นปรปักษ์

⁴ เมซีส อนุวัตรอุดม, เขาร้างสันติอย่างไรในอาเจห์? สำนักสันติวิธีและธรรมภิบาล สถาบันพระปกเกล้า

⁵ Tenku Daud Beureueh, Aceh Movement สืบค้นจาก http://en/Wikipedia.org/wiki/free-Aceh_Movement

⁶ อ้างแล้ว

(Cessation of Hostilities Agreement : COHA) เมื่อ 9 ธันวาคม 2545 ในสมัยประธานาธิบดีเมกาวัต ชูการ์โนปุตริ แต่ภายหลังการลงนามข้อตกลงก็ยังคงมีการปะทะกัน เนื่องจากทั้งสองฝ่ายยังคงมีท่าทีไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกันอยู่ และตามข้อตกลงดังกล่าวก็มิได้กำหนดให้จัดตั้งกลไกที่เป็นกลางขึ้น เพื่อมีอำนาจบังคับควบคุมให้ทุกฝ่ายปฏิบัติตามข้อตกลงแต่อย่างใดด้วย ขณะที่ศูนย์เจรจาเพื่อสิทธิมนุษยชน อังรี ดูนันต์ (Henri Dunant Centre for Humanitarian Dialogue : HDC) ซึ่งทำหน้าที่เป็นคนกลางในการเจรจา ก็ไม่สามารถประนีประนอมเพื่อจัดให้มีการประชุมประเมินผลการปฏิบัติตามข้อตกลงได้ โดย GAM ยังคงเคลื่อนไหวสะสมอาวุธและก่อการร้ายต่อไป ส่วนประธานาธิบดีเมกาวัต ชูการ์โนปุตริ ก็ไม่สามารถควบคุมทหารให้ปฏิบัติตามข้อตกลงได้เช่นกัน ทั้งสองฝ่ายจึงกลับไปต่อสู้กันเหมือนเดิม ก่อนจะเริ่มกลับมาเจรจาสันติภาพกันอีกในปี 2548 โดยมี Crisis Management Initiative (CMI) ซึ่งมีอดีตรัฐมนตรี Martti Ahtisaari ของฟินแลนด์ เป็นประธาน ทำหน้าที่คนกลางจัดการประสานงานและอำนวยความสะดวกในการเจรจา

การเจรจามีขึ้นรวม 5 ครั้ง ก่อนที่ทั้งสองฝ่ายลงนามบันทึกความเข้าใจเมื่อ 15 สิงหาคม 2548 และมีการจัดตั้งคณะสังเกตการณ์อาเจะห์ (Aceh Monitoring Mission : AMM) ประกอบด้วยตัวแทนจากประเทศในสหภาพยุโรปและอาเซียน เพื่อทำหน้าที่สังเกตการณ์การปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจในอาเจะห์ จัดการความขัดแย้ง และสอบสวนข้อกล่าวหาหากมีการละเมิดข้อตกลง สำหรับปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้รัฐบาลอินโดนีเซียและ GAM ต้องกลับมาเจรจาสันติภาพกันอีก ส่วนหนึ่งน่าจะเป็นเพราะได้รับแรงกระตุ้นจากเหตุการณ์ภัยพิบัติแผ่นดินไหวและสึนามิ เมื่อ 26 ธันวาคม 2547 ซึ่งส่งผลให้จังหวัดอาเจะห์ได้รับความเสียหายรุนแรงมากที่สุดกว่าพื้นที่อื่น ๆ และมีผู้เสียชีวิตจำนวนมาก ประกอบกับอินโดนีเซียน่าจะได้รับแรงกดดันส่วนหนึ่งจากสหรัฐอเมริกาที่สัญญาจะยอมให้ความช่วยเหลือทางทหาร หากอินโดนีเซียเจรจาสันติภาพกับ GAM ขณะที่ GAM ก็ต้องการให้มีการหยุดยิง หลังจากถูกทหารอินโดนีเซียกวาดล้างอย่างหนักทั้งก่อนและหลังเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติ โดย GAM อ้างว่าเพื่อให้การให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ในจังหวัดอาเจะห์เป็นไปได้ด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ

ปัจจัยแห่งความสำเร็จ

ปัจจัยหลักที่ทำให้การเจรจาดังกล่าวนำไปสู่การบรรลุข้อตกลง น่าจะเป็นเพราะ

1) CMI มีประสบการณ์ในการจัดกระบวนการเจรจา โดยให้ทั้งสองฝ่ายเสนอในสิ่งที่ตนเองต้องการทั้งหมด และจะไม่มีการตกลงเฉพาะเรื่องหนึ่งเรื่องใดก่อน แต่จะเป็นการตกลงครั้งเดียวแบบเบ็ดเสร็จและรอบด้าน นอกจากนี้ คนกลางที่ทำหน้าที่ใกล้ชิด มีประสบการณ์ บารมี เป็นที่ยอมรับ และได้รับความไว้วางใจจากทั้งสองฝ่าย รวมทั้งมีกลไกที่ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามข้อตกลง

2) การที่ GAM ไม่หิบบกประเด็นการแบ่งแยกดินแดนขึ้นมาเจรจา โดยอ้างว่าไม่ต้องการให้การเจรจามีปัญหาและไม่สามารถเจรจาต่อไปได้

3) แรงกดดันจากเหตุการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติในจังหวัดอาเจห์ที่สร้างความเสียหายอย่างรุนแรงจนไม่อยู่ในสภาพและวิสัยที่ทั้งฝ่ายรัฐบาลอินโดนีเซียและ GAM จะรณรงค์ต่อผู้กันต่อไปได้ และความรู้สึกเหน็ดเหนื่อยจากการต่อสู้ของทั้งสองฝ่าย รวมทั้งการที่ตระหนักแล้วว่าแม้จะไม่พ่ายแพ้ในเวลาอันใกล้ แต่ก็จะมีหนทางเอาชนะอีกฝ่ายได้

4) ประชาคมระหว่างประเทศต้องการให้ทั้งสองฝ่ายยุติความขัดแย้ง นอกเหนือจากความจำเป็น ความต้องการ และการคำนึงถึงผลประโยชน์ที่แต่ละฝ่ายมีและจะได้รับจากกระบวนการเจรจาสันติภาพดังกล่าว

5) การที่ประธานาธิบดีซูซิโล บัมบัง ยูโดโยโน ของอินโดนีเซีย สามารถควบคุมกลไกของรัฐ โดยเฉพาะกองทัพ ให้มีเอกภาพในการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลได้

6) บรรยากาศของการพัฒนาประชาธิปไตยในอินโดนีเซีย ได้เปิดพื้นที่ความคิดและทางการเมืองให้แก่กลุ่มต่าง ๆ ในสังคมมากขึ้น

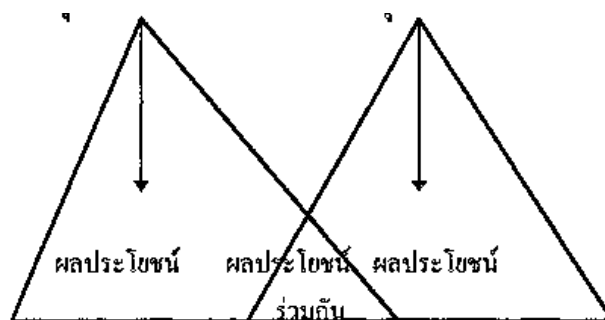
7) ผู้นำทางการเมืองส่งสัญญาณชัดเจนว่าต้องการที่จะพูดคุยกับฝ่าย GAM เพื่อหาข้อตกลงไปสู่สันติภาพ (Peace Talk) และมีการเปลี่ยนแนวคิดในการมอง GAM ว่าเป็นพี่น้องกัน ไม่ใช่ศัตรู

8) ทางออกที่ตกลงกันได้นั้น เป็นทางออกที่รักษาหน้าตา เกียรติยศ และศักดิ์ศรีของทั้งสองฝ่าย

หลังจากการลงนามในบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลกับ GAM ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในอาเจห์ รวม 4 ประการ คือ 1) ขบวนการติดอาวุธเปลี่ยนเป็นพรรคการเมือง 2) การจับอาวุธขึ้นต่อสู้เปลี่ยนเป็นการต่อสู้ในรัฐสภา 3) การโฆษณาชวนเชื่อเปลี่ยนเป็นอำนาจการบริหาร และ 4) ยุควางระเบิดเปลี่ยนไปสู่ยุคการพัฒนา สำหรับสาระสำคัญในบันทึกความเข้าใจ GAM จะยกเลิกการเรียกร้องเอกราชของอาเจห์ และส่งมอบอาวุธให้รัฐบาลอินโดนีเซีย สมาชิก GAM ได้รับนิรโทษกรรมและที่ถูกรับกุมจะได้รับการปล่อยตัว ยกเว้นสมาชิก GAM ที่ถูกรับกุมในคดีอาญา นอกจากนี้ สมาชิก GAM ยังได้รับที่ดินทำกินและทุนเริ่มต้นชีวิตจำนวนหนึ่ง

ด้านการบริหารการปกครอง กำหนดให้รัฐบาลกลางดูแลด้านกิจการต่างประเทศ การป้องกันประเทศ ความมั่นคงของชาติ การเงินการคลัง ยุติธรรมและเสรีภาพในการนับถือศาสนา รวมทั้งนโยบายต่าง ๆ ที่สอดคล้องตามรัฐธรรมนูญ ขณะที่อาเจห์จะมีอำนาจในการออกกฎหมายต่าง ๆ มีธง เพลง และตราประจำจังหวัดของตนเอง รวมทั้งประกาศใช้กฎหมายอิสลามในพื้นที่ได้ ตลอดจนให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดอาเจห์ และให้อาเจห์จัดตั้งพรรคการเมืองท้องถิ่นได้ นอกเหนือจากการจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนและคณะกรรมการเพื่อสัจจะและความสมานฉันท์

(Truth and Reconciliation Commission) ในอาเจนต์ ด้านเศรษฐกิจอาเจนต์มีอำนาจในการจัดหาเงินกู้ การลงทุน และการท่องเที่ยวจากต่างประเทศ มีอำนาจในกำหนดอัตราดอกเบี้ยและภาษี โดยต้องเป็นไปตามข้อบังคับของธนาคารกลางอินโดนีเซีย และมีอำนาจจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติของตนเอง โดยจะได้รับส่วนแบ่งรายได้จากน้ำมันและก๊าซธรรมชาติในสัดส่วนร้อยละ 70



ข. กรณีศึกษาไอร์แลนด์เหนือ

ความเป็นมา

ไอร์แลนด์เหนือตั้งอยู่ทางตอนเหนือของเกาะไอร์แลนด์และอยู่ทางฝั่งตะวันออกของอังกฤษ ในช่วงศตวรรษที่ 16 ชาวอังกฤษและสก็อตแลนด์ซึ่งนับถือศาสนาคริสต์นิกายโปรเตสแตนต์จำนวนมาก เริ่มเข้าไปตั้งถิ่นฐานอยู่ทางตอนเหนือของเกาะไอร์แลนด์ตามนโยบาย Plantation of Ulster ทำให้ชุมชนเดิมที่เป็นชาวไอริชที่นับถือศาสนาคริสต์นิกายคาทอลิก รู้สึกว่าตนเองถูกขโมยดินแดนไป นับจากนั้น ชาวไอริช เริ่มมีการต่อต้านที่จะมีอิสระในการปกครองตนเองจากอังกฤษ และเริ่มทวีความเข้มข้นมากขึ้น จนในปี 1921 อังกฤษและไอร์แลนด์ได้ลงนามในสนธิสัญญา Government of Ireland Act ที่ยินยอมให้ 26 แคว้นบนเกาะไอร์แลนด์แยกตัวเป็นรัฐอิสระไอร์แลนด์ ในขณะที่อีก 6 แคว้นทางตอนเหนือของเกาะยังคงเป็นส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักรต่อไป โดยได้รับอนุญาตให้มีสภาพเป็นของตนเอง การแบ่งประเทศครั้งนี้ทำให้ไอร์แลนด์เหนือซึ่งมีประชากรที่เป็น โปรเตสแตนต์ประมาณร้อยละ 60 และอีกร้อยละ 40 เป็นคาทอลิก กลายเป็นพื้นที่แห่งความขัดแย้งรุนแรงระหว่างกลุ่ม Unionist ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโปรเตสแตนต์ที่ต้องการเป็นส่วนหนึ่งของอังกฤษต่อไป กับกลุ่ม Nationalist ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคาทอลิกที่ต้องการแยกตัวเป็นอิสระออกจากอังกฤษ เพื่อผนวกเข้ากับสาธารณรัฐไอร์แลนด์

กลุ่ม Unionist ซึ่งเป็นเสียงส่วนใหญ่ในไอร์แลนด์เหนือกุมอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม วัฒนธรรมมาเกือบ 50 ปี จนกระทั่งในปี 2511 ชาวคาทอลิกได้ประท้วงเดินขบวนเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องความเท่าเทียมทางสังคม รวมทั้งให้ยุติการกดขี่กีดกันชาวคาทอลิก การประท้วงได้ขยายตัวเป็นความรุนแรงจากการปะทะระหว่างกองกำลังประชาชนสองฝ่ายอย่างกว้างขวาง ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในไอร์แลนด์เหนือ

เป็นที่รู้จักกันในนามของ The Troubles ต่อมาในปี 2513 กองกำลัง Irish Republican Army (IRA) เริ่มใช้กำลังในการต่อสู้กับกองกำลังของอังกฤษ มีการใช้กองกำลังปะทะกันในพื้นที่ต่างๆ รวมทั้งการลอบวางระเบิดและการลอบสังหาร ความรุนแรงขยายตัวอย่างกว้างขวาง ขณะเดียวกัน ความแตกแยกระหว่างชาวคาทอลิกกับโปรเตสแตนต์ก็รุนแรงขึ้นด้วย ประชาชนเกิดความหวาดกลัวต่อเหตุรุนแรง และรู้สึกไม่ปลอดภัย นอกจากนี้ ความไม่ไว้วางใจระหว่างพรรคการเมือง รวมทั้งประชาชนก็ขยายตัวตามไปด้วย เป็นผลให้รัฐบาลอังกฤษระงับการทำงานของสภาไอร์แลนด์เหนือและเข้ามาควบคุมปกครองไอร์แลนด์เหนือโดยตรงแทน เหตุการณ์ได้พัฒนาไปสู่ความรุนแรงมากขึ้นอีก เมื่อทหารอังกฤษยิงกลุ่มผู้ชุมนุมประท้วงในเมือง Derry ทำให้มีผู้เสียชีวิต 14 คน และส่งผลให้ประชาชนให้การสนับสนุน IRA มากขึ้น การต่อสู้ที่ยาวนานถึง 35 ปีในไอร์แลนด์เหนือส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตกว่า 3,600 คน และส่งผลกระทบต่อร่างกายและจิตใจอีกหลายหมื่นคน

สาเหตุรากเหง้าของความขัดแย้งในไอร์แลนด์เหนือเกิดจากความรู้สึกของกลุ่ม Nationalist คาทอลิกว่า ถูกกดขี่จากกลุ่ม Unionist และไม่ได้รับความเป็นธรรมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรมจากรัฐบาลอังกฤษ ทั้งในเรื่องของการจัดสรรที่อยู่อาศัย การจ้างงาน การศึกษา การเข้าถึงทรัพยากรต่างๆ ตลอดจนการมีส่วนร่วมทางการเมือง นอกจากนี้ แต่ละฝ่ายยังมีความกลัวว่า อัตลักษณ์ของตนจะถูกกลืนหายไปกับของอีกฝ่ายหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เสรีภาพในการนับถือและประกอบกิจกรรมทางศาสนา และหลังเกิดความขัดแย้งรุนแรง วิถีชีวิตของชุมชน ทั้งที่อยู่อาศัยและโรงเรียนถูกขี้นแยกออกจากกันอย่างชัดเจน มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยเจ้าหน้าที่รัฐที่เกิดจากการสลายการชุมนุม และการตรวจค้นจับกุม ทำให้แนวร่วม IRA เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก

การเจรจาสันติภาพ

เหตุการณ์ The Troubles ทำให้ประชาชนตระหนักถึงความร้ายแรง และไม่ต้องการให้เกิดเหตุการณ์เหล่านี้อีกต่อไป ที่สำคัญไม่ต้องการให้เยาวชนรุ่นหลังต้องเผชิญกับความเลวร้ายเช่นนี้ ในปี 2533 รัฐบาลอังกฤษเริ่มการพูดคุยสันติภาพกับ IRA เพื่อหาทางยุติความรุนแรง ต่อมาในปี 2535 รัฐบาลไอร์แลนด์เริ่มพูดคุยกับพรรค Sinn Fein ในปี 2536 รัฐบาลได้ออกคำประกาศสันติภาพ (Joint Declaration on Peace) มีสาระสำคัญที่ระบุว่า รัฐบาลอังกฤษจะยึดมั่นในสิทธิของประชาชนไอร์แลนด์เหนือในการตัดสินใจทางการเมือง และกำหนดอนาคตของตนเอง (self-determination) โดยรัฐบาลทั้งสองจะร่วมกันจัดทำข้อตกลงเพื่อให้เกิดสันติภาพถาวรในไอร์แลนด์เหนือ⁷ อย่างไรก็ตาม กระบวนการเจรจาดังแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดนั้นมีความผันแปรตลอดเวลา การเจรจาในแต่ละห้วงเวลาต้องอาศัยการติดต่อสัมพันธ์ ผ่อนปรน การแสดงท่าทีแข็งกร้าวและประนีประนอม โดยขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมของแต่ละห้วง

⁷ Northern Ireland peace process, สืบค้นจาก www.Wikipedia.com

ในช่วงปี 2537–2540 การประกาศหยุดยิงของ IRA และการยกเลิกปฏิบัติการทางทหารทั้งหมดในปี 2537 รวมทั้งการยุติความเคลื่อนไหวของกลุ่มติดอาวุธ Unionist ทำให้สถานการณ์เริ่มดีขึ้น แต่การที่อังกฤษเรียกร้องให้ IRA ปลดและทำลายอาวุธก่อนที่ Sinn Fein จะเข้าสู่เจรจาทำให้ Sinn Fein ไม่พอใจ ประกอบกับบางฝ่ายเห็นว่าควรนำกำลังกึ่งทหารเข้ามาในกระบวนการเจรจาด้วยแต่ไม่สามารถตกลงกันได้ ทำให้หลายฝ่ายไม่มั่นใจในความจริงจังของแต่ละฝ่ายนัก

ในกุมภาพันธ์ 2538 เอกสารกรอบความตกลงได้รับการเผยแพร่สู่สาธารณะ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการตกลงกันทางการเมือง เช่น โครงการร่วมของรัฐบาลในการสร้างเอกภาพของไอร์แลนด์ เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐบาลอังกฤษและไอร์แลนด์ได้ใช้กระบวนการเจรจาแบบ twin track โดยมีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการเป็นเอกราชและได้ประกาศหลักการมิทเชลล์ 6 ข้อ ซึ่งเป็นผลจากการดำเนินงานของนายจอร์จ มิทเชลล์ วุฒิสมาชิกของสหรัฐฯ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการดำเนินการ ในการนี้ นายจอร์จ มิทเชลล์ เป็นผู้นำการประชุมในเวทีนานาชาติ โดยให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมในการเจรจา และกำหนดมาตรการสร้างความเชื่อมั่น รวมทั้งกระบวนการเลือกตั้งผู้เข้าร่วมในการเจรจาที่มาจากทุกฝ่าย ซึ่งมีจำนวนถึง 110 คน ขณะเดียวกัน ก็ให้กำลังกึ่งทหารมอบอาวุธในระหว่างการเจรจาทุกฝ่าย ทั้งนี้ หลายฝ่าย โดยเฉพาะฝ่ายที่ใช้กำลังกึ่งทหารแสดงความพอใจ ในส่วนของสาธารณรัฐไอร์แลนด์ได้จัดการลงประชามติเมื่อพฤศจิกายน 2538 เพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับดินแดนภาคเหนือ

ในปี 2539 อังกฤษปฏิเสธที่จะเจรจากับ Sinn Fein ทำให้ IRA ยกเลิกการหยุดยิง โดยให้เหตุผลว่าอังกฤษเป็นฝ่ายไม่ยอมเจรจา IRA ได้วางระเบิดในกรุงลอนดอนครั้งใหญ่ ทำให้มีผู้เสียชีวิต 2 คน บาดเจ็บ 40 คน ความเสียหายมีมูลค่าถึง 150 ล้านดอลลาร์ อย่างไรก็ตาม การเจรจายังคงดำเนินต่อไปตามหลักการมิทเชลล์ บางครั้งฝ่ายที่ไม่พอใจเงื่อนไขก็ไม่เข้าร่วม ดังเช่น Sinn Fein หรือใช้ความรุนแรงเพื่อสร้างอำนาจต่อรองเหตุรุนแรงจึงยังดำเนินต่อไป

ในปี 2540 เมื่ออังกฤษเปลี่ยนนายกรัฐมนตรี จากนายจอห์น เมเจอร์มาเป็นนายโทนี แบลร์ ได้มีนโยบายสานต่อการเจรจาสันติภาพกับทุกฝ่าย โดยยึดหลักการมิทเชลล์ และยอมให้ IRA เข้าสู่การเจรจาโดยไม่ต้องทำลายอาวุธทั้งหมดตามข้อเรียกร้องเดิม ในที่สุด อังกฤษ ไอร์แลนด์ และกลุ่ม Nationalist สามารถจัดทำความตกลงกันได้ในวันที่ 10 เมษายน 2541 เรียกว่า Belfast Agreement หรือ Good Friday Agreement นับเป็นความตกลงที่ครอบคลุมอย่างรอบด้าน ทั้งเรื่องของการจัดตั้งรัฐบาลที่ทำให้คนทุกส่วนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและเสนอทางออกเพื่อประเทศชาติ หรือ inclusive government การปล่อยตัวนักโทษ การเมือง การลดกำลังทหาร การปรับกำลังกึ่งทหาร แบบสำรวจความเห็นชั่วคราวในการรวมไอร์แลนด์ มาตรการ

เกี่ยวกับสิทธิพลเมือง และความรู้สึกลึกซึ้งในความรักชาติของประชาชนสองแห่งในไอร์แลนด์เหนือ⁸ โดยใช้เวลานับตั้งแต่การเจรจาสำเร็จจนถึง 8 ปี

ผลของกระบวนการสันติภาพในไอร์แลนด์เหนือ ได้แบ่งอำนาจการบริหารในไอร์แลนด์เหนือ การถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลาง เพื่อให้ไอร์แลนด์เหนือปกครองตนเอง ทั้งยังเปิดโอกาสให้ชาวคาทอลิกเข้าไปมีส่วนร่วมในการเมืองระดับชาติ สามารถเป็นผู้แทนเข้าไปในรัฐสภาของอังกฤษ รวมทั้งการปฏิรูปตำรวจที่กำหนดสัดส่วน โปริแตสแดนท์กับคาทอลิกอย่างเหมาะสม ตลอดจนการขยายกรอบครัวผู้สูญเสียจากเหตุรุนแรง

การลงนามในความตกลงดังกล่าว แม้จะถือว่าการยุติข้อขัดแย้ง แต่ยังคงมีการดำเนินการหลังจากนั้นอีกหลายประการ โดยเฉพาะการลงประชามติในไอร์แลนด์เหนือ และการลงประชามติเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีทั้งเห็นด้วย เป็นกลาง และคัดค้าน บทบัญญัติที่ได้รับการปรับเกี่ยวข้องกับสิทธิพลเมืองของชาวไอริช และเส้นทางสันติภาพของการรวมไอริช การค้าประกันการวางอาวุธของกำลังกึ่งทหาร และการประกันการเป็นสหภาพในอนาคต ผลการลงประชามติ ชาวคาทอลิก(ไอริช) ให้การสนับสนุนมากกว่าชาวอังกฤษ หรือสก็อตแลนด์ในพื้นที่

หลังความตกลง ความขัดแย้งระหว่าง Unionist กับ Nationalist ในเรื่องการมอบอาวุธ ทำให้อังกฤษได้ระงับกลไกด้านบริหารและนิติบัญญัติของไอร์แลนด์เหนือในปี 2545 อีกทั้งยังหาข้อตกลงเกี่ยวกับกิจการตำรวจไม่ได้ เพราะความไม่ไว้วางใจต่อกัน แต่ทั้งสองพรรคได้กลับมาบริหารไอร์แลนด์เหนืออีกครั้งในปี 2550 แต่ในปี 2551 ทหารอังกฤษถูกยิงเสียชีวิต อีก 2 คนบาดเจ็บ พนักงานส่งพิชชา 2 คนบาดเจ็บขณะปะทะกันด้วยปืนใกล้ค่ายทหาร ซึ่ง Real IRA ได้ออกมายอมรับการกระทำดังกล่าว นอกจากนี้ ในปี 2553 ได้เกิดเหตุระเบิดรถยนต์นอกศาลที่นิวีร์ แต่ไม่มีผู้ใดประกาศความรับผิดชอบ

ปัจจัยแห่งความสำเร็จ

1) ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งได้ตระหนักถึงปัญหาที่ตามมา และเริ่มเห็น้อยหน่ากับเหตุการณ์ที่ร้ายแรง

2) มีความเข้าใจถึงปัญหาของความขัดแย้ง และเกิดความไว้วางใจฝ่ายตรงข้าม เพราะได้มีโอกาสฟังความคิดของฝ่ายตรงข้าม เห็นใจซึ่งกันและกันมากขึ้น โอกาสที่ทำให้ศัตรูรู้จักกันก็มาจากการที่ได้อยู่ในเรือนจำด้วยกัน จึงทำให้มีโอกาสพูดคุยกันและสร้างความไว้วางใจ

3) มีการฟังเสียงประชาชน และเข้าใจถึงความต้องการและเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้เข้ามา มีบทบาทในกระบวนการสันติภาพ ไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง ตำรวจ ทหาร นักโทษ นักวิชาการ โดยให้ทุกฝ่ายได้มีข้อคิดเห็นของตน รวมทั้งการจัดทำข้อเสนอที่จะให้ทุกฝ่ายได้รับการกระทำที่เสมอภาคกัน ทั้งใน

⁸ อ้างถึงแล้ว

ด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม ขนธรรมนิยมประเพณี และศาสนา

4) รัฐบาลอังกฤษยอมรับว่ากระทำผิด รัฐบาลได้พูดคุยกับประชาชนว่า เหตุการณ์ที่ผ่านมา รัฐบาลกระทำผิด ไม่ถูกต้อง และขอโทษ ซึ่งเป็นจุดที่ทำให้ผู้ก่อการร้าย เริ่มไว้วางใจรัฐบาล และรัฐบาลควรเป็นผู้นำในการแก้ปัญหา

5) บทบาทของอดีตนายกรัฐมนตรี โทนี แบลร์ และอดีตประธานาธิบดีบิล คลินตัน .ซึ่งตระหนักถึงความรุนแรงของเหตุการณ์ The Troubles และมีการสัญญาที่จะฟื้นฟูเศรษฐกิจในไอร์แลนด์เหนือ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องการจ้างงานและการลงทุนจากสหรัฐฯ

อย่างไรก็ตาม กรณีศึกษาปัญหาความขัดแย้งที่ยืดเยื้อในไอร์แลนด์เหนือก่อนเข้าสู่กระบวนการสันติภาพ พบว่าต้องมีการดำเนินการให้ได้ก่อนใน 9 ประเด็น คือ

1) ต้องรวบรวมกลุ่มที่มีอิทธิพลในการสร้างความรุนแรงให้ได้ก่อน โดยพบว่ากลุ่มที่แฝงตัวอยู่ในกลุ่มก่อการร้าย ไม่ถูกรวมอยู่ในการเจรจาตั้งแต่ต้น

2) ระหว่างการเจรจา ต้องยอมรับว่าจะยังเกิดความรุนแรงอยู่

3) กระบวนการสันติภาพต้องเป็นต้นแบบของการให้และการรับตลอดเวลา โดยต้องยอมรับว่าแต่ละฝ่ายต้องมีส่วนที่ได้และส่วนที่เสีย

4) ผู้ชนะต้องขายความคิดเรื่องสันติภาพให้ประชาชนทุกกลุ่มยอมรับให้ได้ กระบวนการสันติภาพไม่สามารถดำเนินการโดยผู้นำแต่เพียงฝ่ายเดียว ต้องทำให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการก่อสงคราม เชื่อมั่นว่าจะไม่มีผลกระทบซ้ำซ้อนจากการวางอาวุธหรือข้อตกลง และจะไม่เขี่ยหยันฝ่ายตรงข้าม

5) การพิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ และมองไกลไปถึงอนาคต เกี่ยวกับความขัดแย้งที่อาจจะปะทุขึ้นมาอีก เพื่อที่จะเข้าไปจัดการป้องกัน

6) การพัฒนาต้องเกิดพร้อมกับกระบวนการสันติภาพ

7) สันติภาพกับความยุติธรรมต้องมาพร้อมกัน เพราะถ้ายังมีการละเมิดอีกฝ่าย จะทำให้กระบวนการสันติภาพล้มเหลวและขาดความน่าเชื่อถือ

8) สนธิสัญญาหยุดยิง ต้องมีข้อตกลงระยะยาวที่จะไม่กลับมาใช้ความรุนแรงอีก เพื่อให้เกิดสันติภาพในระยะยาว และจะต้องพูดถึงเรื่องการเมืองประกอบด้วย

9) การแก้ไขปัญหาควรอยู่ในวิถีที่เหมาะสมกับชุมชนหรือเฉพาะพื้นที่นั้น ๆ แทนที่จะนำรูปแบบจากพื้นที่อื่น ๆ มาปรับใช้ในการหาหนทางสู่สันติภาพ

3.4 สรุปผลการศึกษา

3.4.1 การใช้กระบวนการพูดคุยสันติภาพของไทย

เมื่อพิจารณารูปแบบการพูดคุยหรือการเจรจาสันติภาพในอดีต โดยยึดถือแนวคิดตัวแบบ

การจัดการความขัดแย้งของ Norbert Ropers แล้ว พบว่าส่วนใหญ่ใช้ตัวแบบตามแนวทางที่ 1 โดยเป็นกระบวนการพูดคุยเจรจาระหว่างตัวแสดงหลักของความขัดแย้งและความรุนแรงที่เกิดขึ้น คือระหว่างฝ่ายรัฐกับฝ่ายขบวนการใต้ดินหรือขบวนการแบ่งแยกดินแดน ซึ่งทั้งสองฝ่ายเป็นคู่ต่อสู้หลัก ต่อมาการพูดคุยหรือการเจรจาสันติภาพที่ดำเนินการในระยะหลัง ซึ่งอยู่ภายใต้การอำนวยความสะดวกของ HDC ถือได้ว่าเป็นความแตกต่างจากทุกครั้งที่ผ่านมา โดยเป็นการใช้แนวคิดตัวแบบตามแนวทางที่ 2 ซึ่งเป็นกระบวนการที่องค์กรภาคประชาสังคม กลุ่มผู้นำ ปัญญาชน องค์กรพัฒนาเอกชน หรือกลุ่มต่าง ๆ ในพื้นที่ เป็นผู้สร้างพื้นที่ในการพูดคุยหรือเจรจากัน นอกจากนี้ยังมีความพยายามของนักวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชน ที่จะผลักดันนำแนวคิดตัวแบบตามแนวทางที่ 3 มาใช้ในกระบวนการสร้างสันติภาพให้เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ผ่านการระดมความคิดเห็นของประชาชนที่เป็นฐานล่างในระดับรากหญ้า

อย่างไรก็ตาม พบว่าการพูดคุยสันติภาพของไทยในประเด็นปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังอยู่ในขั้นเริ่มต้น และอาจต้องใช้หลักการหรือทฤษฎีทั้งของ Bohm และ Swidler ที่ให้ความสำคัญกับความเสมอภาค และการตัดตัวตนของผู้ร่วมสานเสวนา นอกจากนี้ในระดับประสบการณ์ ผู้มีประสบการณ์สามารถเรียนรู้โดยแลกเปลี่ยนประสบการณ์ซึ่งกันและกันได้ (dialogue of experience) อย่างไรก็ตาม รูปแบบของการพูดคุยสันติภาพที่เหมาะสมจะพัฒนาให้เกิดขึ้น อาจเริ่มต้นจากการพูดคุยระดับชีวิตที่ร่วมกันแก้ไขปัญหาที่ทุกคนต่างก็ได้รับผลกระทบทั้งสิ้น ซึ่งในส่วนของไทย น่าจะหมายถึงภาคประชาชนไม่ว่าจะมีความแตกต่างกันทางด้านสถานภาพเศรษฐกิจและสังคม โดยให้เป็นการพูดคุยในลักษณะที่เป็นความรับผิดชอบต่อปัญหาของส่วนรวมร่วมกัน

กล่าวโดยสรุป การพูดคุยสันติภาพที่เน้นกระบวนการสร้างความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างบุคคลที่มีความเชื่อต่างกันและมีจุดยืนต่างกันให้มีโอกาสได้พูดคุย ฟัง เรียนรู้ เจริญเติบโต เปลี่ยนแปลงทัศนคติความเข้าใจผิด และอาจร่วมมือกันทำกิจกรรมเพื่อประโยชน์ของชุมชนร่วมกันได้ นับเป็นสันติวิธีทั้งในฐานะเครื่องมือและกระบวนการ เพราะไม่ได้ใช้ความรุนแรงทั้งทางกาย วาจา และใจ ถึงแม้ว่าการพูดคุยสันติภาพอาจเกิดความตึงเครียดขึ้นได้ แต่ก็เป็นการพยายามที่จะเข้าใจปัญหาและปัจจัยเงื่อนไขของผู้เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งได้มากขึ้น จะสามารถเข้าถึงความต้องการ ความช่วยเหลือ และวิธีการในการแก้ไขสถานการณ์ที่แท้จริงมากขึ้น และจะสามารถพัฒนาให้เกิดกิจกรรมที่เป็นรูปธรรม แสดงออกถึงความร่วมมือและความเข้าใจระหว่างกันของคนในสังคม

3.4.2 บทเรียนจากอาเจห์

พบว่าการเข้าสู่การเจรจาสันติภาพ รัฐบาลอินโดนีเซียมีแผนปฏิบัติการที่ชัดเจน และข้อเสนอที่มีเหตุผล กล่าวคือข้อเสนอริบโทษกรรมให้ GAM โดยยินยอมให้ปล่อยตัวนักโทษ และ

ผู้ถูกคุมขังหลังจากลงนามในข้อตกลง 2 สัปดาห์ โดยขอกล่าวหาตามกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติกรถูกยกเลิก ผู้ที่อาศัยอยู่ในต่างประเทศเดินทางกลับอินโดนีเซียอย่างไม่มีเงื่อนไข นักโทษและผู้ถูกคุมขังทั้งหมดจากตัวเลขของรัฐบาลมีจำนวน 2,700 คนได้รับอิสรภาพ นอกจากนี้ รัฐบาลอินโดนีเซียยังมีโครงการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ชาวอาเจห์ได้รับการแบ่งผลประโยชน์ร้อยละ 70 เพื่อนำมาขับเคลื่อนเศรษฐกิจของอาเจห์

ที่สำคัญคือ คำมั่นสัญญาจากรัฐบาลในการจัดการกับความขัดแย้งที่รุนแรงในช่วงสมัยประธานาธิบดีซูฮาร์โต บัมบัง ยูโดโยโน สามารถชักชวนให้ฝ่ายทหารสนับสนุนการพูดคุยสันติภาพ ด้วยบารมีที่ประธานาธิบดียูโดโยโนเคยเป็นทหารมาก่อน ขณะที่รองประธานาธิบดีซูฟู กัลลา จัดทำโครงการพูดคุยเพื่อขอรับการสนับสนุนจากรัฐสภา ทั้งนี้ ทหารถือเป็นปัจจัยสำคัญอีกส่วนหนึ่งในการพูดคุยสันติภาพ ขณะที่การสนับสนุนจากต่างประเทศก็เป็นปัจจัยสำคัญของความสำเร็จ มีการเชิญทูตต่างประเทศ เช่น สหรัฐฯ อังกฤษ สวีเดน ฟินแลนด์ ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย และสิงคโปร์ เป็นต้น เพื่อขอรับการช่วยเหลือ โดยเฉพาะการขอให้ทูตสวีเดนช่วยเหลือรัฐบาลในการกดดันให้ผู้นำ GAM เข้าร่วมการเจรจา นอกจากนี้ ภาวะผู้นำของนาย Martti Ahtisaari ที่กำหนดประเด็นการปกครองพิเศษในการเจรจาเท่านั้น โดยไม่รับข้อเสนอการเป็นเอกราช ไม่ว่าจะใช้ถ้อยคำใดทั้งสิ้น ก็เป็นที่ยอมรับของทั้งฝ่ายรัฐบาลอินโดนีเซียและฝ่าย GAM ทั้งนี้ ความจงรักภักดีและการเชื่อฟังผู้นำของสมาชิก GAM เป็นข้อดีที่ทำให้การพูดคุยสำเร็จ โดยระหว่างการพูดคุย ไม่ปรากฏการสูญเสียชีวิตแม้แต่คนเดียว นับเป็นความร่วมมือที่ทำให้กระบวนการสันติภาพไปสู่ความสำเร็จ

ในระหว่างการเจรจา มีข้อตกลงให้ใช้ zip mouth policy โดยทั้งฝ่ายรัฐบาลและ GAM ไม่ได้รับอนุญาตให้ข่าวแก่สื่อมวลชนในประเด็นที่กำลังเจรจา การเจรจาจึงสามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง ไม่มีข้อโต้เถียง หรือการวิจารณ์ หรือการช่วยที่ไม่เป็นประโยชน์ในการสื่อไปยังมวลชน ทั้งนี้ รูปแบบของการเจรจาที่ใช้การพูดคุยโดยตรงแต่อย่างไม่เป็นทางการ มีความสำคัญอย่างยิ่ง การพูดคุยโดยตรงหมายถึง ทั้งสองฝ่ายพูดคุยกันตัวต่อตัว และเปิดใจ ซึ่งมีข้อดีที่ข้อความไม่ถูกส่งโดยฝ่ายที่สาม แต่สามารถสื่อกันได้โดยตรง ไม่ต้องมีการตีความ และมีแต่ข้อสรุปเท่านั้น

นอกจากนี้ ความเต็มใจและความสามารถของทั้งสองฝ่ายในการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเป็นเรื่องสำคัญเช่นเดียวกัน ไม่มีประเด็นใดที่ไม่ได้รับการแก้ไข ความสัมพันธ์ส่วนบุคคลที่ใกล้ชิดและการสนทนาที่ต่อเนื่องช่วยให้บรรลุข้อตกลงในประเด็นที่ไม่ได้รับการแก้ไขบนโต๊ะเจรจา

3.4.3 บทเรียนจากไอร์แลนด์เหนือ

การพูดคุยสันติภาพของไอร์แลนด์เหนือครอบคลุมทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในความขัดแย้งหรือวิกฤตการณ์ ไม่ว่าจะเป็นผู้นำประเทศ นักการเมือง นักวิชาการ องค์กรสันติภาพ นักสิทธิมนุษยชน

อดีตนักโทษ ทำให้ได้รับความน่าเชื่อถือตั้งแต่แรกเริ่ม ลดความหวาดระแวง และสามารถสื่อสารกันโดยตรง ทำให้ได้รับรู้ปัญหาของอีกฝ่ายหนึ่ง นอกจากนี้ ทั้งสองฝ่ายยังยึดถือในกฎเกณฑ์ของการดำเนินการและการลงโทษ ขณะที่ฝ่ายที่สามมีความยืดหยุ่น เข้าใจบทบาทของตนในฐานะเป็นผู้รักษาความยุติธรรม และได้รับการยินยอมให้เป็นผู้เข้าร่วมการเจรจาจากทุกฝ่าย ดังเช่นบทบาทของนายโทนี แบลร์ อดีตนายกรัฐมนตรีอังกฤษ นายเอทิน นายกรัฐมนตรีไอร์แลนด์เหนือ และนายจอร์จ มิทเชลล์ วุฒิสมาชิกสหรัฐฯ ในฐานะทูตพิเศษสหรัฐฯ ที่สอดคล้องกันอย่างดี และสามารถได้รับการยอมรับจากพลังเงียบ ซึ่งมีส่วนในการสนับสนุนการยุติความขัดแย้งที่มีมานาน

ที่สำคัญในการร่างสัญญาสันติภาพ ทุกฝ่ายในความขัดแย้งช่วยกันหาจุดร่วม (common ground) ในการจัดทำสัญญา และนำมาจัดทำเป็นพื้นฐานของสัญญาสันติภาพที่จะต้องร่วมกันพิจารณาต่อไป นายจอร์จ มิทเชลล์ ในฐานะประธานการเจรจาสันติภาพไอร์แลนด์เหนือหลายฝ่ายได้ใช้เวลาถึง 22 เดือนในการจัดทำร่างอนุสัญญา (accord) นี้ และส่งให้กับฝ่ายการเมือง 8 ฝ่ายพิจารณา

3.5 วิเคราะห์ความเหมือนและความต่างปัญหาการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยกับอาเจห์และไอร์แลนด์เหนือ

ที่ผ่านมารัฐบาลไทยหลายชุดพยายามใช้กระบวนการพูดคุยแก้ไขปัญหาความไม่สงบ แต่การดำเนินการมีลักษณะลุ่มๆ ดอนๆ ขาดความต่อเนื่องทั้งด้านนโยบายและแนวทางปฏิบัติ การดำเนินการจึงยังอยู่ในขั้นเริ่มต้นเท่านั้น และอาจกล่าวได้ว่า ไม่สามารถนำบทเรียนของอาเจห์หรือไอร์แลนด์ทั้งหมดมาใช้แก้ปัญหาของไทยได้ เพราะมีทั้งความเหมือนและความต่างด้านสภาพแวดล้อมและการดำเนินการดังนี้

1. ปัญหาชาติพันธุ์ เมื่อเปรียบเทียบกับไอร์แลนด์เหนือ พบว่า ไอร์แลนด์เหนือไม่มีปัญหาด้านชาติพันธุ์ เพราะในพื้นที่ขัดแย้งเป็นคนที่มิชาติพันธุ์เดียวกัน เช่นเดียวกับคนในอาเจห์และอินโดนีเซียที่มีชาติพันธุ์เดียวกัน ทั้งนี้ คนชาติพันธุ์เดียวกันอาจมีความรู้สึกเห็นใจและเข้าใจกันได้เร็วกว่าคนต่างเชื้อชาติ ขณะที่ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ส่วนใหญ่เป็นคนชาติพันธุ์มลายู

2. ปัญหาด้านศาสนา ปัญหาขัดแย้งในไอร์แลนด์เหนือส่วนหนึ่งเกิดจากการนับถือศาสนาเดียวกันแต่ต่างนิกาย ซึ่งเป็นผลให้มีวิถีคิด การดำเนินชีวิตที่แตกต่าง ที่สำคัญคือ การตั้งข้อรังเกียจอีกนิกายหนึ่ง ส่วนอาเจห์ อินโดนีเซีย ประชาชนนับถือศาสนาเดียวกัน ขณะที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย นับถือคนละศาสนา อย่างไรก็ตาม ปัญหาความไม่สงบไม่ได้เกิดจากความขัดแย้งทางศาสนา แต่กลุ่มก่อความไม่สงบนำศาสนามาอ้างและใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมประชาชนและสร้างความแตกต่างทางศาสนาให้เห็นประชาชนชาวพุทธเป็นศัตรู

3. ปัญหาอัตลักษณ์ มีเหมือนกันทั้ง 3 แห่ง ในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีปัญหาอัตลักษณ์ตามแนวทางศาสนาอิสลาม ตั้งแต่การดำเนินชีวิต ศาสน การศึกษา การใช้ภาษา และอื่นๆ ในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ของไทยเป็นชาวพุทธ ก่อนหน้านี้ ชาวไทยพุทธและมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้เคยอยู่ร่วมกันอย่างสันติ แต่ต้องมาบาดหมางและกลายเป็นศัตรูกันเมื่อการก่อความไม่สงบรุนแรงขึ้น และมีการปลุกเร้าเรื่องอัตลักษณ์ของความเป็นมลายูปัตตานี นอกจากนี้ กลุ่มก่อความไม่สงบพยายามสร้างความรุนแรงและหวาดกลัวเพื่อขับไล่ชาวพุทธออกจากพื้นที่

4. ปัญหาสืบเนื่องจากประวัติศาสตร์ มีลักษณะคล้ายกันในไอร์แลนด์เหนือ อาเจห์ และจังหวัดชายแดนภาคใต้ กล่าวคือ ผู้ปกครองหรือผู้บริหารประเทศส่งคนที่ต่างศาสนาหรือนิกายเข้าไปในพื้นที่ขัดแย้ง และกลายเป็นผู้กดขี่ผู้ที่อาศัยอยู่ก่อน โดยเฉพาะอาเจห์และจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เคยเป็นรัฐอิสลามที่มีความรุ่งเรืองมาก่อนและถูกผนวกเข้าไปในประเทศนั้นๆ ทำให้มีความต้องการปกครองตนเองเหมือนเช่นในอดีต

5. ปัญหาพื้นที่การเมือง มีลักษณะคล้ายกันทั้งในไอร์แลนด์ อาเจห์ และจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ในไอร์แลนด์เหนือยังคงมีการเมืองในสภา ขณะที่ในอาเจห์และจังหวัดชายแดนภาคใต้ในอดีตมีส่วนร่วมทางการเมืองน้อย แต่ปัจจุบันในจังหวัดชายแดนภาคใต้เปิดโอกาสให้คนในพื้นที่มีพื้นที่และบทบาททางการเมืองมากขึ้น ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

6. ปัญหาการอำนวยความสะดวก มีปัญหาทั้งสามแห่ง ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากการที่ฝ่ายรัฐใช้เป็นเครื่องมือในการต่อต้านการก่อความไม่สงบ สำหรับในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีปัญหาความล่าช้าในการอำนวยความสะดวก โดยเฉพาะในเหตุการณ์รุนแรงครั้งใหญ่ และการหายสาบสูญของนายสมชาย นีละไพจิตร ทนายความของสมาชิกกลุ่มก่อความไม่สงบ

7. ปัญหาการจัดสรรทรัพยากร ในอาเจห์มีปัญหามาก ความยากจนของชาวอาเจห์มาจากการแบ่งรายได้ที่มาจากทรัพยากรของอาเจห์ไปให้รัฐบาลอินโดนีเซียใช้จ่ายในส่วนกลาง ซึ่งชาวอาเจห์เห็นว่าไม่เป็นธรรม ทำให้อาเจห์ไม่มีโอกาสพัฒนา รวมทั้งการที่ชาวชวาเข้ามาประกอบอาชีพในอาเจห์จำนวนมาก เป็นการลดโอกาสคนในพื้นที่ แต่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังมีทรัพยากรอยู่มากที่ยังไม่ได้รับการพัฒนาอย่างเต็มที่ ประชากรส่วนใหญ่จึงอยู่ในสภาพที่ยากจน

8. ปัญหาความรุนแรง ในไอร์แลนด์เหนือและอาเจห์ต่างกับในจังหวัดชายแดนภาคใต้ กล่าวคือในสองพื้นที่ ฝ่ายรัฐใช้ความรุนแรงในการปราบปรามกลุ่มก่อความไม่สงบตั้งแต่เริ่มแรก แต่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีการใช้ความรุนแรงน้อยกว่าทั้งสองพื้นที่ และความสูญเสียมาจากการกระทำของกลุ่มก่อความไม่สงบเป็นสำคัญ โดยใช้วิธีการก่อการร้ายต่อประชาชนที่บริสุทธิ์ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวพุทธ รวมทั้งเจ้าหน้าที่รัฐ ครู ตำรวจ พระสงฆ์ ประชาชนทั่วไป

9. ปัญหาผู้เจรจา กลุ่มก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีหลายกลุ่ม โดยกลุ่มที่มีศักยภาพในการก่อเหตุมากที่สุดคือ กลุ่ม BRN Co-ordinate ซึ่งไม่เปิดเผยโครงสร้างและผู้นำ และยังมีกลุ่มย่อยๆ หรือเซลล์อิสระในการปฏิบัติการ ต่างจากขบวนการในอาเจห์และไอร์แลนค์เหนือที่มีโครงสร้างชัดเจน และสามารถทราบว่ามีใครหรือกลุ่มใดมีอิทธิพลอย่างแท้จริง

10. ปัญหาความไม่มีเอกภาพในการแก้ไขปัญหของฝ่ายรัฐ ขณะที่ผู้นำอินโดนีเซีย อังกฤษ และไอร์แลนค์เหนือมุ่งแก้ไขปัญหความขัดแย้งอย่างจริงจัง มีการบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และสามารถสั่งการกองทัพได้ แต่รัฐบาลไทยและกองทัพยังมีความคิดเห็นแตกต่างกันในเรื่องการพูดคุยสันติภาพ เช่นเดียวกับกลุ่มก่อความไม่สงบที่ยังไม่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งนับเป็นอุปสรรคสำคัญในการแก้ไขปัญหความไม่สงบ

3.6 การนำบทเรียนจากต่างประเทศมาใช้ในการแก้ไขปัญหความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย

นักวิชาการตะวันตกบางท่านมีความเห็นว่า การพูดคุยสันติภาพในความขัดแย้งพื้นที่หนึ่งไม่อาจนำมาใช้ได้อย่างสมบูรณ์แบบ การแก้ไขปัญหขัดแย้งในพื้นที่หนึ่งจึงไม่ใช่แบบจำลองที่จะสามารถนำไปใช้กับอีกพื้นที่หนึ่งได้ แต่จำเป็นต้องประยุกต์ใช้ให้รองรับกับปัญหขัดแย้งนั้นๆ ดังนั้น ในการนำบทเรียนจากต่างประเทศมาใช้ในการแก้ไขปัญหความไม่สงบในจังหวัดชายแดนของไทย คงต้องมีการปรับทั้งในแง่กระบวนการทัศนและวิธีปฏิบัติ ต้องมีการวิเคราะห์ปัญหาสภาพแวดล้อม ผู้เล่นในพื้นที่ และโครงสร้างของกลุ่มก่อความไม่สงบอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เนื่องจากอาจมีการปรับเปลี่ยนไปตามยุคสมัยและปัจจัยแวดล้อมต่างๆ

3.6.1 ประเด็นที่ไทยสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการแก้ไขปัญหฯ ได้แก่

1. การมีเจตจำนงทางการเมือง โดยทั้งฝ่ายรัฐบาลและกลุ่มก่อความไม่สงบต้องมีเจตจำนงทางการเมือง มีแผนการปฏิบัติการที่ชัดเจน มีข้อเสนอที่มีเหตุผล ที่สำคัญ ต้องมีความมุ่งมั่นแน่วแน่ที่จะยุติการใช้ความรุนแรงทุกรูปแบบ จึงต้องมีความอดทนอดกลั้นเพราะเป็นกระบวนการพูดคุยที่ต้องใช้เวลา ที่สำคัญ ต้องให้เกียรติซึ่งกันและกัน เพื่อให้กระบวนการพูดคุยดำรงอยู่ได้ มีความต่อเนื่อง ซึ่งจะนำไปสู่ความคุ้นเคย ความไว้วางใจระหว่างกัน และความสำเร็จในที่สุด

2. รูปแบบการเจรจา ใช้การพูดคุยโดยตรงอย่างไม่เป็นทางการ หมายถึงทั้งสองฝ่ายสามารถพูดคุยกันตัวต่อตัว และเปิดใจ โดยข้อความไม่ต้องถูกส่งผ่านโดยบุคคลที่สาม สามารถสื่อถึงกันได้โดยตรง ไม่ต้องมีการตีความ

3. ระหว่างการพูดคุยสันติภาพ ควรมีข้อตกลง zip mouth policy แบบที่อินโดนีเซียใช้ โดยไม่อนุญาตให้ทั้งทั้งฝ่ายรัฐบาลและกลุ่มก่อความไม่สงบให้ข่าวแก่สื่อมวลชนในประเด็นที่กำลัง

พูดคุย ซึ่งจะทำให้การพูดคุยหรือการเจรจาสามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง ไม่มีข้อโต้เถียง หรือการวิจารณ์ หรือแม้แต่การขู่

4. การสนับสนุนจากต่างประเทศเป็นปัจจัยสำคัญของความสำเร็จ ในกรณีของอาเจห์ รัฐบาลอินโดนีเซียได้ขอความช่วยเหลือจากสหรัฐฯ อังกฤษ สวีเดน ฟินแลนด์ ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย และสิงคโปร์ โดยเฉพาะการขอให้รัฐบาลสวีเดนกดดัน GAM ให้เข้าร่วมการเจรจา ซึ่งในกรณีของ จังหวัดชายแดนภาคใต้ รัฐบาลไทยน่าจะขอให้มาเลเซียและอินโดนีเซียช่วยกดดันกลุ่มก่อความไม่สงบให้เข้าร่วมการพูดคุยสันติภาพ เนื่องจากแกนนำและสมาชิกกลุ่มก่อความไม่สงบจำนวนหนึ่ง เข้าไปเคลื่อนไหวอยู่ในทั้งสองประเทศ

5. การเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับเหตุการณ์ความไม่สงบเข้ามามีส่วนร่วมในการพูดคุยสันติภาพ เหมือนเช่นกรณีของไอร์แลนด์เหนือ ซึ่งบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเจรจามาจากทั้งฝ่ายบริหาร นักการเมือง นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญ และที่สำคัญคือประชาชน ซึ่งจะทำให้เกิดความเข้าใจและเห็นใจกัน รวมทั้งสามารถแก้ไขปัญหาเร่งด่วนในพื้นที่ความขัดแย้งได้อย่างครอบคลุมทุกมิติอีกด้วย สำหรับไทย ภาคประชาสังคมและภาคประชาชนทั้งในและนอกพื้นที่ขัดแย้งให้ความสนใจกับการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้มานานหลายปีแล้ว นอกจากนี้ ยังมีความพยายามขององค์กรต่างๆ ทั้งในและต่างประเทศที่จะผลักดันการพูดคุยดังกล่าว ซึ่งปัจจุบันถือว่าอยู่ในแรกแล้วเพื่อสร้างการรับรู้ที่กว้างขวางจนทำให้รัฐบาลต้องหันมาใช้วิธีการพูดคุย ซึ่งถือว่าอยู่ในขั้นเริ่มต้นแล้ว

3.6.2 ข้อจำกัดของไทยซึ่งจะทำให้กระบวนการพูดคุยสันติภาพไม่ราบรื่นเท่าที่ควร ได้แก่

1. ปัญหาคู่เจรจา เนื่องจากกลุ่มก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีหลายกลุ่มที่สำคัญคือไม่มีการเปิดเผยตัว โครงสร้าง และผู้นำ ทั้งยังมีกลุ่มย่อยหรือเซลล์อิสระในการปฏิบัติการ ซึ่งเป็นข้อที่แตกต่างอย่างเห็นได้ชัดเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีอาเจห์หรือ ไอร์แลนด์เหนือ ทำให้กระบวนการการพูดคุยสันติภาพดำเนินไปอย่างล่าช้า เพราะฝ่ายรัฐต้องคอยวิเคราะห์และพิสูจน์ทราบให้ได้ว่า ใครเป็นตัวจริง ใครมีอิทธิพล/อำนาจในการตัดสินใจหรือสั่งการ ใครคือผู้ที่สมควรพูดคุยด้วย ที่สำคัญคือ สมาชิกกลุ่มก่อความไม่สงบ โดยเฉพาะ BRN Co-ordinate ซึ่งเชื่อว่าเป็นกลุ่มหลักที่ก่อความไม่สงบ มีความแตกแยกภายในระหว่างสมาชิกกลุ่มรุ่นเก่าที่ต้องการเจรจากับสมาชิกรุ่นใหม่ที่ต้องการต่อสู้เพื่อแบ่งแยกดินแดนต่อไป

2. ความไม่เป็นเอกภาพระหว่างรัฐบาลกับกองทัพ กล่าวคือ รัฐบาลเริ่มจัดให้มีการพูดคุยสันติภาพ ขณะที่กองทัพซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการพูดคุยสันติภาพ ยังแสดงท่าทีแข็งกร้าว ปฏิเสธแนวทางดังกล่าว

3. บุคคลที่เข้าร่วมการพูดคุย รวมหมายถึงคนกลาง (mediator) หรือผู้อำนวยการความสะดวก (facilitator) ต้องมีความสามารถหรือทักษะในการพูดคุย/เจรจาสันติภาพสูง มีความเต็มใจ เสียสละ เชื่อถือและไว้วางใจได้ รักษาความลับเป็น และทำงานอย่างต่อเนื่อง ไม่ใช่เปลี่ยนตัวบ่อยๆ
4. รัฐบาลต้องมีจุดมุ่งหมายและแผนการดำเนินการที่ชัดเจน เป็นขั้นตอน และมีการเตรียมการที่ดี รวมทั้งต้องวางแผนรับมือในกรณีที่กระบวนการพูดคุยมีความคืบหน้าหรือล้มเหลว

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 บทสรุป

การพูดคุยสันติภาพถือเป็นการแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายหรือการก่อความไม่สงบด้วยวิธีการทางเมือง และสามารถยุติความขัดแย้งและความรุนแรงอย่างได้ผลในหลายพื้นที่ เช่น อาเจห์ของอินโดนีเซีย ไอร์แลนด์เหนือ เป็นต้น ปัจจุบันยังคงมีการพูดคุยสันติภาพในพื้นที่ขัดแย้งอีกหลายแห่ง ซึ่งรวมทั้งประเทศไทย ทั้งนี้ ความสำเร็จจากกรณีของไอร์แลนด์เหนือเป็นความหวังของการพูดคุยในการแก้ไขปัญหาขัดแย้ง ทั้งยังถือเป็นตัวแบบของการพูดคุยสันติภาพในพื้นที่ต่างๆ ด้วย

การที่ฝ่ายรัฐเป็นฝ่ายริเริ่มเสนอการพูดคุย จะทำให้ฝ่ายรัฐได้เปรียบทางการเมือง โดยอาจเสนอผ่านสื่อมวลชน แต่ต้องไม่มีข้อผูกมัดที่จะทำให้น่าไปใช้ถกเถียงเพื่อแลกกับผลประโยชน์ หรือฝ่ายรัฐอาจใช้คนกลางที่เชื่อถือในการสื่อสาร ไปยังกลุ่มที่ต้องการพูดคุยด้วย เช่น ใช้นักมนุษยธรรม ผู้ที่ได้รับความไว้วางใจจากทั้งสองฝ่ายและสังคม เจ้าหน้าที่ข่าวกรอง เพื่อป้องกันความเสี่ยงและรักษาความลับ รวมทั้งการปฏิเสธการเกี่ยวข้องกับรัฐบาล

การพูดคุยต้องมีจุดหมายที่ชัดเจนตั้งแต่แรก เพื่อให้คู่เจรจาตระหนักว่าเรื่องใดไม่สามารถผ่อนปรนได้ ดังเช่นที่รัฐบาลอินโดนีเซียไม่ยินยอมให้อาเจห์แยกตัวเป็นเอกราช นอกจากนี้ ควรมีการวิเคราะห์กลุ่มเป้าหมาย กลุ่มใดเป็นมิตร หรือศัตรู หรือเป็นกลาง กลุ่มที่ใช้ความรุนแรง หรือสันติวิธี ผู้นำกลุ่มที่มีอิทธิพล กลุ่มที่อ่อนแอ กลุ่มอุดมการณ์ และอื่นๆ เพื่อหาช่องทางติดต่อกับกลุ่มเหล่านั้น ทั้งนี้ กลุ่มมักจะเข้าร่วมการพูดคุยเมื่อเห็นว่าจะเป็นฝ่ายพ่ายแพ้ในการใช้กำลังในการใช้กำลัง อย่างไรก็ตาม กลุ่มที่ไม่มีบทบาทมากนักและเห็นแก่ประโยชน์ของกลุ่มเป็นหลัก จะเป็นกลุ่มที่เกิดการถอยตัวได้ง่าย บางกลุ่มใช้การเจรจาเพื่อจัดกลุ่มใหม่หรือติดอาวุธใหม่ และกลับมาสู้รบตามเดิม

กระบวนการพูดคุยสันติภาพมักผันแปรตลอดเวลา บางครั้งก็ล้มเหลวหรือย้อนกลับไปสู่จุดเดิม ถึงแม้การพูดคุยไม่มีผลสัมฤทธิ์ทันทีทันใด แต่ก็เป็นการสร้างอิทธิพลและอาจเปลี่ยนความคิดเห็นของกลุ่มก่อความไม่สงบ รวมทั้งเป็นช่องทางในการได้รับข้อมูลข่าวกรองที่มีคุณค่าของกลุ่มก่อความไม่สงบได้ การพูดคุยยังช่วยลดความน่าเชื่อถือต่อกลุ่มที่เรียกร้องสันติภาพมาเป็นเวลานาน แต่ในเวลาเหล่านั้นกลับใช้ความรุนแรง การพูดคุยยังสามารถสร้างความคุ้นเคยให้กับกลุ่มอื่นที่ไม่ได้เข้าร่วมการเจรจา และกลุ่มย่อยๆ อาจหันไปต่อต้านกันเอง ขณะเดียวกัน การพูดคุยมีผลต่อความรุนแรง ซึ่งอาจเพิ่มขึ้นหรือลดลงได้ ซึ่งนับเป็นความเสี่ยงที่ไม่พึงปรารถนา

บทเรียนจากอาเจห์และไอร์แลนด์เหนือแสดงให้เห็นว่า การพูดคุยสันติภาพต้องครอบคลุมทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง พร้อมทั้งต้องมีการวางกฎเกณฑ์ไว้เป็นกรอบการเจรจานอกจากนี้ การจัดทำร่างสัญญาก็ต้องมีกลยุทธ์ต่างๆ รวมทั้งการหาจุดร่วม ซึ่งแม้จะต้องใช้เวลาาน แต่ผลที่ได้รับจะคุ้มค่า สำหรับบุคคลที่เกี่ยวข้อง ต้องมีความเข้มแข็งและจริงใจที่จะทำให้เกิดสันติภาพที่แท้จริง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีสันติภาพในไอร์แลนด์เหนือด้วยการปฏิบัติตามสัญญา แต่ความรุนแรงก็ไม่ได้ยุติในทันที

ปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีเงื่อนไขที่แตกต่างและคล้ายคลึงกับเงื่อนไขของไอร์แลนด์เหนือและอาเจห์หลายประการ โดยเฉพาะความต้องการแบ่งแยกดินแดนของกลุ่มก่อความไม่สงบ ซึ่งถือว่าปิดตานี้เป็นรัฐอิสระที่รุ่งเรืองมาก่อนหน้านี้ เช่นเดียวกับอาเจห์ จึงก่อความรุนแรงเพื่อเรียกร้องให้มีการนำปัญหาเข้าสู่การพิจารณาในเวทีระหว่างประเทศ และมีความหวังจะได้รับชัยชนะ อย่างไรก็ตาม สถานะและท่าทีของกลุ่มก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยแตกต่างจากกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบในอาเจห์และไอร์แลนด์เหนือ คือ ไม่มีการประกาศตัวอย่างเปิดเผย และยังไม่มีความแตกแยกระหว่างกลุ่มต่างๆ และภายในกลุ่มเอง โดย BRN Co-ordinate ซึ่งทางการไทยเชื่อว่าเป็นกลุ่มที่ใช้ความรุนแรง ก็ยังมีฝ่ายที่ต้องการพูดคุยสันติภาพ และสมาชิกรุ่นใหม่ที่ต้องการให้ต่อสู้เพื่อแบ่งแยกดินแดนต่อไป ส่วนกลุ่มพวโลซึ่งมีบทบาทนำในการเคลื่อนไหวในต่างประเทศและเรียกร้องให้มีการเจรจาตลอดมา กลับปรากฏในเว็บไซต์ Patanipost.net ที่อ้างว่า กลุ่มพวโลใหม่ไม่เคยเรียกร้องการเจรจากับรัฐบาลไทย และต้องการให้มีการนำปัญหาเข้าสู่เวทีระหว่างประเทศมากกว่า

ดังนั้น การนำตัวแบบของประเทศหนึ่งมาใช้กับพื้นที่ที่ขัดแย้งของอีกประเทศหนึ่ง ควรใช้ด้วยความระมัดระวัง เพราะแต่ละพื้นที่ที่ขัดแย้งย่อมมีภูมิหลัง ระดับของปัญหา และองค์ประกอบที่ต่างกันไป จึงต้องนำมาศึกษาและปรับใช้ให้เข้ากับสภาพแวดล้อมของพื้นที่นั้นๆ อย่างไรก็ตาม การเจรจาไม่ใช่หลักประกันว่าความรุนแรงจะยุติลงทันที แต่การเจรจาหรือการพูดคุยมักดำเนินควบคู่ไปกับความรุนแรงจนกว่าคู่เจรจายอมรับข้อยุติที่แท้จริง

ความเคลื่อนไหวขององค์กรเอกชนทั้งในและต่างประเทศ ประกอบกับการแสดงท่าทีของประเทศต่างๆ เช่น มาเลเซีย อินโดนีเซีย สหภาพยุโรป เป็นต้น รวมทั้งภาคประชาสังคมในพื้นที่ ที่ต้องการให้มีการแก้ไขปัญหามาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ด้วยการเจรจาหรือการใช้สันติวิธี ทำให้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เริ่มเข้าสู่ขั้นตอนการพูดคุยขั้นแรก ขณะเดียวกัน กลุ่มก่อความไม่สงบบางกลุ่มพยายามผลักดันผ่านสื่อมวลชน หรือการสื่อสารเชิงกลยุทธ์ และการปฏิบัติการข่าวสารอย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างการรับรู้ของประชาชนในประเทศและต่างประเทศ โดยเฉพาะเรื่องราวความไม่ยุติธรรมและเหตุการณ์ที่มีความสูญเสียครั้งใหญ่ เช่น กรือเซะ ดากาโบ ไอปาร์เย เป็นต้น จนเกิด

ภาวะสุกงอม จนรัฐบาลต้องยอมที่จะใช้การพูดคุย แต่ขณะเดียวกัน กลุ่มก่อความไม่สงบได้เร่งก่อเหตุที่มีความรุนแรงมากขึ้น เพื่อยกระดับความสนใจจากองค์การการประชุมอิสลาม และนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาในการประชุม ซึ่งจะเป็อีกก้าวหนึ่งของการเสนอปัญหาในเวทีระหว่างประเทศ

หากเปรียบเทียบขั้นตอนการเจรจาสันติภาพแล้ว อาจกล่าวได้ว่า ขณะนี้การแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้กำลังเข้าสู่ขั้นตอนแรก ซึ่งเป็นการผลักดันของภาคประชาสังคมต่างๆ ให้เข้าสู่การพูดคุยระหว่างฝ่ายรัฐกับกลุ่มก่อความไม่สงบซึ่งเป็นขั้นตอนที่สอง ก่อนนำไปสู่การจัดทำข้อตกลง และการปฏิบัติหลังการทำข้อตกลง

4.2 ข้อเสนอแนะ

4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

เหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ระยะหลัง มีแบบแผนของรูปแบบความรุนแรงที่หลากหลาย มีลักษณะการขับเคลื่อนอย่างมีเป้าหมาย ดำเนินการในหลายพื้นที่ในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน มีแนวโน้มเป็นการประสานการโจมตี มุ่งสร้างความเสียหายทั้งต่อเป้าหมายที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ พลเรือน และย่านชุมชนใจกลางเมืองที่สำคัญ รวมทั้งเป้าหมายที่เป็นสัญลักษณ์ทางศาสนา ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นความยืดเยื้อเรื้อรังของความขัดแย้ง (conflict perpetuation) อันเป็นสถานการณ์ที่มักเกิดขึ้นในพื้นที่ความรุนแรงหลายแห่งในโลกที่ไม่มีกระบวนการแก้ไขอย่างเหมาะสมถูกต้อง ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบย้อนหลังกลับไปตั้งแต่ปี 2547 จนกระทั่งถึงปัจจุบัน พบว่าถึงแม้สถิติตัวเลขจำนวนเหตุการณ์ความรุนแรงจะมีแนวโน้มลดต่ำลงก็ตาม แต่จำนวนผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตกลับเป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งข้อมูลดังกล่าวเป็นสัญญาณเตือนให้สังคมไทยตระหนักว่า ขณะนี้ความรุนแรงในบริบทของปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังน่าเป็นห่วงอย่างยิ่ง ขณะเดียวกันยังพบว่าแนวโน้มว่าองค์กรระหว่างประเทศและประชาคมระหว่างประเทศพยายามเข้ามามีบทบาทในกระบวนการคลี่คลายปัญหาขัดแย้งภายในของไทยมากขึ้น โดยอ้างเหตุผลด้านปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องทบทวนยุทธศาสตร์การจัดการกับปัญหาความขัดแย้งดังกล่าว บนพื้นฐานของการใช้แนวทางสันติวิธี ซึ่งหมายถึงการเสริมสร้างความเข้มแข็งของอำนาจรัฐในทิศทางที่ควรจะเป็น โดยไม่ใช้ความรุนแรง ควบคู่ไปพร้อมกับการสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมในการเผชิญหน้าและรับมือกับความรุนแรง ตลอดจนแสวงหาทางเลือกด้านนโยบายที่ทุกฝ่ายสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาได้

การสถาปนาอำนาจรัฐและเสริมสร้างความเข้มแข็งของรัฐ ในมุมมองของสันติวิธี เป็นการพยายามสร้างดุลยภาพระหว่างความมั่นคงของรัฐบนรากฐานความเข้มแข็งของสังคม ข้อเสนอต่าง ๆ ทั้งเรื่องความพยายามเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้กับประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้ร่วมกันตั้งต้น ออกแบบนโยบายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความพยายามในการสรรหาช่องทางการพูดคุยเพื่อยุติความรุนแรง ตลอดจนเปิดพื้นที่ให้มีการถกเถียงหรือร่วมกันผลักดันและสถาปนาสถาบันทางการเมืองขึ้นใหม่ ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ สิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่สะท้อนสถานะที่เข้มแข็งของรัฐในระยะยาว และยังเอื้อต่อสัมพันธภาพที่มั่นคงระหว่างรัฐกับประชาชน บนพื้นฐานของความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ต้องยอมรับกันว่าผู้นำรัฐบาลหลายคนมีกรอบความคิด (mindset) ที่ติดยึดจนกลายเป็นทิวทัศน์และยังคงยึดตามความเคยชิน เนื่องจากไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง จึงทำให้ไม่ค่อยเปิดรับความคิดและทางเลือกใหม่ ๆ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ผู้ทำการศึกษาเห็นว่า จะช่วยแก้ไขปัญหาคาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้คลี่คลายลงได้คือ

1) การใช้นโยบายการเมืองนำการทหาร เพราะปัญหาเกิดขึ้นจากการเมือง ต้องแก้ด้วยวิธีทางการเมือง ไม่ใช่วิธีทางการทหาร ซึ่งไม่ใช่เฉพาะแต่ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่รวมไปถึงทุกที่

2) การน้อมนำยุทธศาสตร์พระราชทานของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ให้ เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา และปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง รวมทั้งยึดมั่นแนวทางสันติวิธีเป็นบรรทัดฐานในการแก้ไขปัญหา

3) ผลักดันนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 - 2557 ซึ่งสภาความมั่นคงแห่งชาติจัดทำขึ้นเพื่อรองรับการแก้ไขปัญหาคาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งถือเป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลชุดปัจจุบัน เพื่อใช้เป็นกรอบในการแก้ไขปัญหาคา ซึ่งหัวใจสำคัญของนโยบายนี้มุ่งเน้นการใช้มาตรการทางการเมืองนำการทหารอย่างชัดเจน พร้อมทั้งยึดหลักกระบวนการยุติธรรมและหลักสิทธิมนุษยชน กับสร้างสภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการพูดคุยสันติภาพ แสวงหาทางออกจากความขัดแย้งที่ยืดเยื้อเรื้อรังภายใต้เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเป็นหลักสากลที่ได้รับการยอมรับ ไม่ใช่เป็นเงื่อนไขของการนำไปสู่การแบ่งแยกดินแดน นอกจากนี้ ยังเปิดให้สังคมภายนอกประเทศมีส่วนสนับสนุนและมีบทบาทเกี่ยวข้องต่อการแก้ไขปัญหาคา เสริมสร้างความเข้าใจระหว่างบุคคลที่มีความแตกต่างให้เกิดการเรียนรู้ยอมรับตระหนักในคุณค่าของการอยู่ร่วมกันภายใต้ความหลากหลายของวิถีชีวิตและวัฒนธรรม

นโยบายดังกล่าวมีเป้าประสงค์รวม 9 ประการ และมีแนวคิดเรื่องการพูดคุยสันติภาพ สอดแทรกรวมอยู่ด้วย คือ 1) ให้จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความปลอดภัยและปกติสุข 2) จัดและป้องกันเงื่อนไขที่เอื้อต่อการใช้ความรุนแรงจากทุกฝ่าย 3) เสริมสร้างความเข้าใจระหว่างรัฐกับประชาชน และประชาชนกับประชาชน และความร่วมมือระหว่างกัน 4) พัฒนาไปตามความต้องการของประชาชนและเคารพวิถีชีวิต 5) เสริมสร้างคุณค่าการอยู่ร่วมกันภายใต้ความหลากหลายของวัฒนธรรม 6) สร้างความเข้าใจต่อสังคมโดยรวมให้เข้าใจถึงสถานการณ์ที่แท้จริง 7) ให้สังคมภายนอกสนับสนุนและเกื้อกูลการแก้ไขปัญหา 8) สร้างสถานะแวดล้อมที่เหมาะสม เอื้อต่อการพูดคุยแสวงหาทางออกจากความขัดแย้ง และการให้หลักประกันในการเข้ามามีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการเสริมสร้างสันติภาพ และ 9) การสร้างเอกภาพและประสิทธิภาพของทุกภาคส่วน ทั้งนี้สาระสำคัญของนโยบายนี้มีกรอบความคิดที่สอดคล้องกับแนวทางแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่กลุ่มนักคิดและนักวิชาการบางกลุ่มเคยเสนอมาก่อนหน้านี้แล้ว

4) มอบนโยบายการบูรณาการเพื่อขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

การที่จะให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายถูกนำมาปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ฝ่ายรัฐจำเป็นต้อง

1) แสดงเจตจำนงทางการเมือง โดยผู้นำประเทศต้องมีเจตจำนงทางการเมือง (political will) อย่างมั่นคงและชัดเจนที่จะใช้กระบวนการพูดคุยสันติภาพในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งจะต้องส่งสัญญาณการมีเจตจำนงดังกล่าวไปยังทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีเจตจำนงเกี่ยวกับแนวทางแก้ไขปัญหาดตรงกัน

2) การปรับกรอบความคิด (mindset) ในภาครัฐ ให้เปิดกว้างในการยอมรับความแตกต่าง รับฟังความคิดเห็นที่แตกต่างและหลากหลาย การมีส่วนร่วมและความเข้าใจเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในระบอบประชาธิปไตย เช่น การส่งเสริมการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบที่สอดคล้องกับลักษณะพื้นที่ โดยไม่ขัดกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีตัวอย่างจากกรณีอินโดนีเซียที่เป็นรัฐเดี่ยวเหมือนไทย แต่มีการกระจายอำนาจให้จังหวัดหรือท้องถิ่นมากขึ้น รวมทั้งการปรับกรอบความคิดให้มองคนที่มีความแตกต่างกันทั้งทางด้านชาติพันธุ์และด้านความคิดว่าเป็นพี่น้องร่วมชาติที่สามารถอยู่ร่วมกันได้

3) การสร้างเอกภาพในการทำงาน ซึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้นำประเทศว่า จะทำให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกองทัพยอมรับและปฏิบัติตามแนวทางการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยใช้กระบวนการสานเสวนาได้หรือไม่ หรือได้มากน้อย

เพียงใด ซึ่งรัฐบาลคงต้องพูดคุยทำความเข้าใจกับกองทัพ เพื่อให้สามารถสั่งการและรับนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากปัจจุบันมุมมองและกรอบความคิดของกองทัพยังคงมุ่งเน้น/ให้ความสำคัญกับงานด้านยุทธวิธีเพื่อปราบปรามกลุ่มก่อความไม่สงบ เนื่องจากการก่อเหตุรุนแรงได้สร้างความเสียหายทั้งต่อความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ

4) การมอบหมายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจนให้แก่หน่วยงานรับทราบ และนำไปปฏิบัติ ขณะเดียวกัน ต้องมีการกำหนดกรอบการทำงานเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพระหว่างหน่วยงานด้านความมั่นคง และต้องดำเนินการในทางลับ รวมทั้งต้องให้หน่วยงานที่มีประสบการณ์เป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งจะทำให้ไม่มีการแข่งขันกันทำงานแบบเอาหน้า ลดการทำงานที่ซ้ำซ้อนกัน มีเอกภาพ และมีการบูรณาการกัน เพราะแต่ละหน่วยงานจะทราบ ว่า หน่วยงานใดเป็นเจ้าของหลัก มีขอบเขตการทำงานอย่างไรบ้าง และหน่วยงานใดเป็นหน่วยงานสนับสนุน มีขอบเขตการทำงานอย่างไรบ้าง

5) ฝ่ายรัฐต้องเปิดพื้นที่ให้ภาคประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองให้มากที่สุด เป็น ต้องให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในเรื่องของทิศทางการพัฒนา ในกระบวนการยุติธรรมต้องมีความเสมอภาคและความยืดหยุ่นควบคู่กันไป รวมถึงการเคารพในสิทธิเสรีภาพของทุกคน ขณะเดียวกัน สื่อก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่จะส่งเสริมให้เกิดแนวทางสันติวิธี โดยสื่อต้องมีความเป็นกลาง ไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และไม่นำเสนอข้อมูลที่จะส่งเสริมให้เกิดความรุนแรง

6) การให้กระบวนการพูดคุยสันติภาพสามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ในการหาทางออกและแก้ไขปัญหาร่วมกัน โดยการพูดคุยจะได้ผลต้องอาศัยความอดทน เพราะมักไม่ให้เห็นทันทีทันใด เนื่องจากไม่ได้มุ่งแก้ไขปัญหาละเฉพาะหน้า แต่ให้ผลในระยะยาวและยั่งยืนกว่า

การใช้กระบวนการพูดคุยสันติภาพกับกลุ่มก่อความไม่สงบ ควรดำเนินไปด้วยความหวังมากกว่าความหวาดกลัว มีความจริงใจและจริงจังและดำเนินการอย่างต่อเนื่อง แต่ต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง รอบคอบ มีแผนการทำงานเป็นขั้นตอน และประการสำคัญที่สุดคือ ต้องมีการทำข้อตกลงกันให้ชัดเจนระหว่างคู่เจรจาทั้งสองฝ่าย (หรือสามฝ่ายในกรณีที่มีคนกลาง) ว่าจะต้องดำเนินการกันอย่างเป็นความลับ ไม่นำมาเปิดเผยต่อสื่อมวลชน เพราะถือเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อน เมื่อคู่เจรจาทันทีทั้งสองฝ่ายสามารถบรรลุข้อตกลงและยอมรับข้อเสนอของกันและกันแล้ว จึงจะมีการเปิดเผยต่อสื่อมวลชนในขั้นตอนสุดท้าย เพราะเป็นเรื่องปกติทั่วไปที่ในระหว่างการเจรจา จะมีทั้งข้อเสนอของแต่ละฝ่ายที่รับได้และรับไม่ได้ ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาในการเจรจาดูรองกัน จนกว่าจะถึงจุดลงตัวและเป็นที่ยอมรับของทั้งสองฝ่ายในที่สุด

การพูดคุยหรือการเจรจากันถือเป็นเรื่องที่ดี เพราะเป็นการเปิดทางนำไปสู่สันติภาพ ประเด็นไม่ได้อยู่ที่ตัวจริงหรือตัวปลอม แต่รัฐบาลต้องเจรจาไปเรื่อย ๆ อาจจะเป็นกลุ่มเก่าที่หมดบทบาท

ไปแล้วหรือกลุ่มใดก็ตาม เพราะการเปิดเวทีให้กลุ่มต่าง ๆ ได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ย่อมส่งผลดีและคงเป็นไปได้ที่จะประสบความสำเร็จในพื้นที่ เนื่องจากกระบวนการเจรจาต้องใช้เวลา การที่รัฐบาลอินโดนีเซียและรัฐบาลมาเลเซียแสดงบทบาทเป็นตัวกลาง และให้ความสนใจกับปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย อาจมองได้ว่าเป็นความร่วมมือของอาเซียนที่จะเข้ามาแก้ไขปัญหาหนี้ ซึ่งจะทำให้มีพลัง เพราะขบวนการแบ่งแยกดินแดนมีหลายกลุ่มหลายพวก ดังนั้น ต้องดึงเข้ามาสู่โต๊ะเจรจา สุดท้ายก็จะบีบให้กลุ่มที่ไม่ยอมรับข้อเสนอดังกล่าว ต้องเปิดเผยตัวออกมา และจะทำให้รู้ว่ามิใช่ขบวนการใดบ้างที่ยังเคลื่อนไหวอยู่ในพื้นที่

ท่าทีของรัฐบาลในระยะหลัง กล่าวได้ว่าค่อนข้างเปิดกว้างในการพิจารณาข้อเสนอการปกครองรูปแบบพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายของรัฐบาลชุดปัจจุบันที่แถลงต่อรัฐสภา เมื่อ 23 สิงหาคม 2554 ได้กำหนดให้ส่งเสริมการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบที่สอดคล้องกับลักษณะพื้นที่ โดยมีเงื่อนไขสำคัญคือ ตัวแบบดังกล่าวจะต้องไม่ขัดและอยู่ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม เป้าหมายสุดท้ายของกระบวนการปรับโครงสร้างดังกล่าว ก็คือ การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงด้วยสันติวิธี ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะต้องเชื่อมโยงกับการสร้างพื้นที่ในการพูดคุยสานเสวนาระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ตรงกับความต้องการของคนในพื้นที่ และทุกฝ่ายสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างมีเกียรติและเป็นปกติสุข ซึ่งจะเป็พื้นฐานรองรับความชอบธรรมของรัฐในท้ายที่สุด

บรรณานุกรม

หนังสือ

ปารีชาติ สุขุม. ทฤษฎีความขัดแย้ง (Conflict Theory). ภายใต้การสนับสนุนของโครงการวิจัยเสริมหลักสูตร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531.

เอกสารวิชาการ

ชัยวัฒน์ สถาอานันท์. “หมู่บ้าน...ไม่สงบ”: ภาพความรุนแรงภาคใต้ในมิติ ชาติ, นานาชาติ และอนาคต .ภายใต้การสนับสนุนของโครงการเอกสารทางวิชาการ ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน), กรุงเทพฯ: ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร, 2553.

นักศึกษาหลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูง”การเสริมสร้างสันติสุข” รุ่นที่ 1. กระบวนการสันติภาพไอร์แลนด์เหนือ (Belfast, Northern Ireland). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2552.

สภาที่ปรึกษาเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้. สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้, ยะลา: ยะลาการพิมพ์, 2551.

หนังสือพิมพ์

พลเดช ปิ่นประทีป. บทบาทภาคประชาชนในกรณีไอร์แลนด์เหนือ. นสพ.โพสต์ทูเดย์. วิเคราะห์ 2 มีนาคม 2554.

ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

เมธัส อนุวัตรอุดม. เขาสร้างสันติภาพอย่างไรในอาเจะห์? สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า. (ออนไลน์). สืบค้นจาก <http://portal.in.th/kpipeace/pages/2423>.

Electronic Data Base Calleya ,Dr.Stephen C. Peace talk in Northern Ireland-what lessons?, <http://stephencalleya.com/media/int/irishdeal.html>.

Awaluddin, Hamid. Why is peace in Aceh successful? <http://www.c-r.org/our-work/accord/aceh/success.php>.

Northern Ireland peace process. www.Wikipedia.com.

HDC. What is the background to the HD Centre’s involvement in Aceh, Indonesia?, <http://www.hdcentre.org/projects/aceh-indonesia?overview>.

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ – สกุล	นางอาภัสรา เฟื่องฟู
วันเดือนปีเกิด	22 กันยายน 2498
วุฒิการศึกษา	ปริญญาตรี (เอกภาษาอังกฤษ) อักษรศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ประวัติการทำงาน	
2521	รับราชการในตำแหน่ง นักการข่าว 3 สำนักข่าวกรองแห่งชาติ
2523	นักการข่าว 4 ฝ่ายข่าวกรองภายในประเทศ
2527	นักการข่าว 5 ฝ่ายข่าวกรองภายในประเทศ
2533	เจ้าหน้าที่บริหารงานข่าว 6 ฝ่ายข่าวกรองต่างประเทศ
2543	นักการข่าว 7 ว ฝ่ายข่าวกรองต่างประเทศ
2546	นักการข่าว ชำนาญการพิเศษ ฝ่ายข่าวกรองต่างประเทศ
2552	ผู้อำนวยการสำนักงานเลขานุการคณะที่ปรึกษาการข่าว สำนักข่าวกรองแห่งชาติ
2553 – ปัจจุบัน	ผู้อำนวยการกลุ่มยุทธศาสตร์ข่าวกรอง สำนักข่าวกรองแห่งชาติ