



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ

การเมืองของความขัดแย้งชายแดนใต้/ปาตานี:

ทำความเข้าใจการเปลี่ยนแปลงความเป็นการเมืองในห้วง 15 ปี ของความรุนแรง

Politicization of Pa(t)tani Conflict:

Understanding the Political Dynamics during Fifteen Years of Violence

โดย

รอมฎอน ปันจอร์

กรกฎาคม 2563

บทคัดย่อ

การเมืองของความขัดแย้งชายแดนใต้/ปาตานี:

ทำความเข้าใจการเปลี่ยนแปลงความเป็นการเมืองในห้วง 15 ปีของความรุนแรง

จากคำถามวิจัยที่ว่า การถกเถียงเกี่ยวกับความขัดแย้งชายแดนใต้/ปาตานีและทางออกทางการเมืองเปลี่ยนไปอย่างไรบ้างในรอบ 15 ปีของความรุนแรงตั้งแต่ 2547 - 2561 และส่งผลต่อพลวัตของความขัดแย้งดังกล่าวอย่างไร? งานวิจัยชิ้นนี้จึงมุ่งเน้นไปที่การถกเถียงเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการเมืองการปกครองที่เหมาะสมต่อเงื่อนไขของจังหวัดชายแดนภาคใต้ในสามพื้นที่สำคัญ อันได้แก่ ปริมาณของงานความรู้ที่ผลิตทั้งข้อเสนอและข้อถกเถียงเกี่ยวกับอัตตบัญญัติหรือการปกครองตนเอง ปริมาณในทางนโยบายและข้อเสนอที่พิจารณาจากการการผลักดันนโยบายกระบวนการนิติบัญญัติ และการเจรจาต่อรอง และปริมาณสุดท้ายคือการเคลื่อนไหวทางการเมืองของเครือข่ายประชาสังคมกลุ่มต่าง ๆ งานวิจัยค้นพบว่าการถกเถียงเกี่ยวกับทางเลือกทางนโยบายได้สะท้อนให้เห็นพลวัตของความขัดแย้งให้มีมิติในทางการเมืองของการกำหนดชะตากรรมตนเอง พัฒนาการในหลายปีที่ผ่านมาไม่เพียงแต่ฉายภาพให้เห็นทั้งประเด็นใจกลางของความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างรัฐบาลกับขบวนการต่อสู้เท่านั้น หากแต่สะท้อนให้เห็นพัฒนาการของความขัดแย้งภายในแต่ละฝ่ายอีกด้วย

คำศัพท์สำคัญ: การเมือง, ความขัดแย้ง, จังหวัดชายแดนภาคใต้, ปาตานี, อัตตบัญญัติ

Abstract

Politicization of Pa(t)ani Conflict:

Understanding the Political Dynamics during Fifteen Years of Violence

Draw from research question that how the political debate regarding the conflict and the political solutions in the Deep South of Thailand (Patani) change over fifteen years of violence and how these shifts have shaped dynamics of conflict? This research focuses on the conversations about the rearrangement of the political and administrative structure on the Southern Borders Provinces in three fields. First, the knowledge field which generates the proposal and the discussion on autonomy or self-governance options, second, the policy field which observes the development of the debate in proposal advocacy, lawmaking and the peace talks, and finally, the civil society field. The main finding is the conversation on this issue in the various spheres can reflect the conflict dynamics in terms of the politics of self-determination which is not only the manifestation of the core issue between the Thai government and the Patani movement but also the internal conflict among these conflicting parties as well.

Keywords: Autonomy, Conflict, Patani, Politics, Southern Border Provinces

สารบัญ

บทที่ 1 บทนำ	1
บทที่ 2 ทบทวนแนวคิดและวรรณกรรม: พลวัตความขัดแย้ง การกำหนดชะตากรรม และแนววิเคราะห์ความคิด	9
บทที่ 3 เส้นเวลาสถานการณ์: ความรุนแรง คำอธิบาย และการเปลี่ยนแปลง	33
บทที่ 4 งานวิจัยและความรู้: ข้อถกเถียงเกี่ยวกับทางเลือกและทางไม่เลือก	44
บทที่ 5 นโยบายและข้อเสนอ: จังหวัดชายแดนภาคใต้ (และปาตานี) ในวงเล็บ	68
บทที่ 6 ประชาสังคมและทางเลือก: กระจายอำนาจ ออโตโนมี และอาร์เอสดี	125
บทที่ 7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	167
บรรณานุกรม	180

สารบัญภาพ

ภาพที่ 2.1 เส้นโค้งของความขัดแย้งตามตัวแบบอุดมคติในแนววิเคราะห์ของลุนด์	10
ภาพที่ 2.2 กราฟแสดงแนวโน้มจำนวนของรัฐเผชิญหน้ากับกลุ่มเรียกร้องประเด็น การกำหนดชะตากรรมตนเองตั้งแต่ปี 1960 – 2005	15
ภาพที่ 2.3 แผนผังปัจจัยและผลลัพธ์ของความขัดแย้งเกี่ยวกับการกำหนดชะตา กรรมตนเองร่วมสมัย	26
ภาพที่ 3.1 การแบ่งห้วงระยะของเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งในจังหวัด ชายแดนภาคใต้ตามมุมมองของฐานข้อมูลเหตุการณ์	35
ภาพที่ 5.1 หน้าแรกของต้นฉบับเอกสารทั้งสามชุดที่เกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้อง เบื้องต้น 5 ประการของบีอาร์เอ็น	101
ภาพที่ 5.2 ผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ 3 ครั้ง ในเดือนมีนาคมและมิถุนายน 2556 และเดือนกรกฎาคม 2558	117
ภาพที่ 6.1 การจัดวางทางเลือกกระจายอำนาจชายแดนใต้ในสำหรับการจัด กระบวนการในโครงการเวทีนโยบายสาธารณะ “ชายแดนใต้จัดการตนเอง”	142
ภาพที่ 6.2 ผลการสำรวจความคิดเห็นผู้เข้าร่วมเวทีนโยบายสาธารณะ “ชายแดนใต้ จัดการตนเอง” ในประเด็นการเปรียบเทียบทางเลือกและกลุ่มทางเลือกรูปแบบ การปกครอง	154
ภาพที่ 6.3 ผลการสำรวจความคิดเห็นประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพ ชายแดนใต้/ปาตานีรวม 4 ครั้งแรกในประเด็นทัศนคติต่อแนวทางการปกครองพื้นที่ ในรูปแบบต่าง ๆ	156
ภาพที่ 6.4 ผลการสำรวจความคิดเห็นประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพ ชายแดนใต้/ปาตานีทั้ง 5 ครั้งระหว่างปี 2559 – 2562 ในประเด็นทัศนคติต่อแนว ทางการปกครองพื้นที่รูปแบบต่าง ๆ	158
ภาพที่ 6.5 แผนภูมิแสดงสัดส่วนของเหตุผลรองรับ “ทำไมต้องเอกราชปาตานี” แยกตามกลุ่มเหตุผลและกลุ่มคุณค่า	161

สารบัญตาราง

ตารางที่ 5.1 เปรียบเทียบเนื้อหาของข้อเสนอเบื้องต้น 5 ของปีอาร์เอ็นในคลิป วิดีโอวันที่ 26 เมษายน 2556 กับเอกสารข้อเรียกร้องลงวันที่ 29 เมษายน 2556	90
ตารางที่ 5.2 ประเด็นที่ต้องมีการอภิปรายในรายละเอียดเกี่ยวกับข้อเรียกร้อง ประการที่ 4 ของแนวร่วมปฏิวัติแห่งชาติ (ปีอาร์เอ็น) ในเอกสารคำอธิบายข้อ เรียกร้อง 5 ประการโดยคณะพหุตุคยสันติภาพของแนวร่วมปฏิวัติแห่งชาติ	105

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

สถานการณ์ความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ยืดเยื้อมายาวนาน แต่เพิ่งหลังปี 2547 เป็นต้นมาเท่านั้นที่สังคมไทยและผู้คนในชายแดนใต้ได้ตระหนักรับรู้ถึงความเปลี่ยนแปลงสำคัญ นั่นก็คือการสำแดงอาการของความรุนแรงที่พุ่งสูงขึ้นชนิดที่ไม่เคยมีมาก่อน หลายคนคงคิดเหมือนกันว่า เหตุการณ์ปล้นปืนที่ค่ายกรมหลวงนราธิวาสราชนครินทร์หรือค่าปีเหล็สนั้นเป็นหมุดหมายของความขัดแย้งรอบนี้ที่ต่อเนื่องและสะสมจนถึงปัจจุบัน แต่คงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าที่จริงแล้วความขัดแย้งที่กำลังเผชิญนั้นเป็นผลต่อเนื่องยาวนานและมีที่มาในโครงเรื่องประวัติศาสตร์ที่ขัดกัน ความรุนแรงเป็นสิ่งที่จับต้องเห็นผลได้ง่าย เพราะเป็นสิ่งที่พอจะวัดและประเมินค่าได้อย่างเป็นประจักษ์ ดังที่ฐานข้อมูลเหตุการณ์ของศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้รวบรวมสถิติสะสมของเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งดังกล่าวเอาไว้ตลอด 15 ปี นับตั้งแต่ปี 2547 ที่จนกระทั่งถึงเดือนธันวาคม 2561 รวมยอดสะสมทั้งสิ้น 20,101 เหตุการณ์ ในจำนวนนี้ส่วนใหญ่เป็นเหตุรุนแรงที่ไม่ว่าจะเกิดจากน้ำมือของใครหรือฝ่ายใดแต่ก็ส่งผลให้มีผู้บาดเจ็บล้มตายสะสมรวม 20,432 ราย ในจำนวนนี้มีผู้เสียชีวิต 6,921 ราย หากรวมยอดสะสมในปี 2562 เข้าไปด้วย ยอดของผู้เสียชีวิตจะทะลุเกิน 7 พันคน หรืออยู่ที่ 7,085 ราย หากประมวลทั้ง 16 ปีจะพบว่าผู้เสียชีวิตถึงร้อยละ 70 ที่เป็นพลเรือนที่ไม่มีอาวุธและไม่ได้มีส่วนในการสู้รบ¹ นอกจากตัวเลขที่ตวงวัดได้ข้างต้นแล้ว ความรุนแรงทางกายภาพยังปรากฏออกมาผ่านการละเมิดสิทธิมนุษยชนอีกจำนวนไม่น้อยและในหลากหลายรูปแบบ ทั้งหมดนี้เป็นผลมาจากการเลือกใช้ความรุนแรงเป็นหนทางรับมือกับปัญหาของฝ่ายต่าง ๆ ทั้งจากบรรดาผู้ก่อการที่เป็นกลุ่มติดอาวุธนอกภาครัฐที่ใช้กำลังโจมตีเจ้าหน้าที่และพลเรือนในหลายรูปแบบตามหลักสงครามจรยุทธ์ที่ผู้ด้อยกว่าจะต่อกรกับผู้แข็งแกร่งกว่า ในขณะที่ฝ่ายรัฐก็ระดมและจัดวางกำลังรับมือกับสถานการณ์ด้วยแนวทางการป้องกันและปราบปรามการก่อความไม่สงบ (ปปส.) โดยอาศัยกลไกและทรัพยากรต่าง ๆ เท่าที่มี หรือความรุนแรงก่อตัวขึ้นจากแรงจูงใจที่แตกต่างกันออกไปแต่แบ่งบานในพื้นที่อันเปราะบางและมีอาวุธหนาแน่นเช่นชายแดนใต้ ความรุนแรงเหล่านี้ไม่ได้ปรากฏเป็นเพียงความสูญเสียที่ผิวหน้านั้น หากยังส่งผลกระทบทั้งในด้านที่ลึกและกว้างไกลต่อชีวิตและความสัมพันธ์

¹ ข้อมูลส่วนนี้มาจากการประมวลโดยคณะทำงานฐานข้อมูลของศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ หรือ Deep South Watch ซึ่งเป็นแหล่งข้อมูลอิสระ สถิติดังกล่าวแตกต่างจากข้อมูลของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) เนื่องจากวัตถุประสงค์และวิธีวิทยาในการเก็บข้อมูลแตกต่างกัน

ของผู้คนตามมาที่มีลักษณะสะสมและเรื้อรัง ความขัดแย้งที่ถึงตายในพื้นที่แห่งนี้จึงมีอาการความขัดแย้งที่ยืดเยื้อเรื้อรัง (Protracted Conflict) ซึ่งมีลักษณะสลับซับซ้อนและยากจะแยกแยะต้นสายปลายเหตุได้อย่างกระจ่างชัด ดังที่ในหลายเหตุความรุนแรงที่พบในระยะหลังมักจะมีสาเหตุที่สามารถเชื่อมโยงไปได้หลายปัจจัยหรือหาไม่แล้วก็ยากที่จะจำแนกแยกแยะให้ชัดเจนได้โดยง่าย

ตลอดระยะเวลาเกือบสิบห้าปีที่ผ่านมา ความขัดแย้งที่ชายแดนใต้หรือ “ปาตานี” แห่งนี้ผ่านการบริหารจัดการภายใต้รัฐบาลไทย 7 ชุด² ในระหว่างนั้นมีการก่อการรัฐประหารโดยกองทัพ 2 ครั้ง มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร 3 ฉบับ มีแนวนโยบายหลากหลายที่ประติษฐานสร้างขึ้นมากในรอบ 15 ปีนี้ อีกทั้งยังมีการบังคับใช้กฎหมายพิเศษที่ให้อำนาจพิเศษกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงรับมือกับภัยคุกคามในพื้นที่แห่งนี้ถึง 3 ฉบับ โดยในจำนวนนั้นมี 2 ฉบับที่ยกร่างขึ้นมาใหม่ในห้วงเวลาข้างต้น³ กระทั่งถึงปีงบประมาณ 2561 งบประมาณภาครัฐก็ท่วมไปแล้วไม่ต่ำกว่า 3 แสนล้านบาท ข้อเท็จจริงเหล่านี้เป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในฝ่ายรัฐเท่านั้น ยังไม่นับรวมการเปลี่ยนแปลงในภาคส่วนอื่น ๆ ซึ่งรวมไปถึงการปรับตัวของผู้คนที่อยู่ในความขัดแย้ง ตลอดจนคู่ขัดแย้งหลักสำคัญอย่างกลุ่มติดอาวุธที่ต่อต้านรัฐ ทั้งในแง่การก่อกำเริบของกลุ่มและองค์กรภาคประชาสังคมที่บทบาทแตกต่างหลากหลายในพื้นที่ (สุริชัย หวันแก้ว 2560) การเข้ามาพัวพันเกี่ยวข้องกับความขัดแย้งในหลายระดับหลายภารกิจของตัวแสดงระหว่างประเทศ (คณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธี 2559) การปรับตัวของชุมชนท้องถิ่นในการดำรงอยู่ รับมือ และตอบสนองต่อความรุนแรง (ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ 2553)

กระนั้นก็ตาม รัฐบาลไทยในปัจจุบันก็มีแนวโน้มจะเชื่อว่าสถานการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้กำลังเข้าสู่ภาวะที่รัฐกำลังควบคุม “ปัญหา” ได้บ้างแล้ว เดิมทีนั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงแถลงว่าการแก้ไขปัญหากำลังจะก้าวข้ามจากระยะที่ 2 (การปฏิบัติการเชิงรุกควบคู่กับการพัฒนา) ไปสู่ระยะที่ 3 (การเสริมสร้างสันติสุขและการพัฒนาอย่างยั่งยืน) ในไม่ช้า (ศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ 5 กอ.รมน. 2560) โดยพิจารณาจากความเป็นจริงที่ว่าจำนวนความรุนแรงจะลดน้อยลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป มีผู้ที่เป็นอดีตสมาชิกของ “กลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรง” หันกลับมาให้ความร่วมมือกับภาครัฐมากขึ้น หรือกล่าวอีกอย่างก็คือความเป็นไปได้ที่จะมี “เหตุรุนแรง” เกิดขึ้นนั้นได้ลดน้อยถอยลง อีกทั้งยังมีความต่อเนื่องในการพูดคุยเพื่อสันติสุขกับ “กลุ่มผู้มีความคิดและอุดมการณ์แตกต่างจากรัฐ” ที่แม้จะประสบกับอุปสรรคขัดขวางอยู่บ้างก็ตาม ในขณะที่บทบาทของตัวแสดงระหว่างประเทศที่เจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนเคยมีความกังวลจะยกระดับสถานะของ “ประเด็นปัญหา” ให้กลายเป็น

² หากนับรวมเอารัฐบาลหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อต้นปี 2562 เข้าไปด้วย ก็จะเป็นรัฐบาล 8 ชุดที่มีเพียง พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา เท่านั้นที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี 2 สมัย

³ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551

ประเด็นระหว่างประเทศก็ถูกจำกัดลง แต่ทั้งหมดนี้เป็นเพียงปรากฏการณ์ระยะสั้นของการกดสภาพของ “ปัญหาความรุนแรง” เอาไว้และมีแนวโน้มจะสถาปนา “สันติสุข” ได้ในเร็ววัน แนวโน้มเหล่านี้ยังได้ยืนยันผ่านวิทยานิพนธ์ของผู้วิจัยที่สนใจศึกษาการเคลื่อนไหวของถ้อยคำ (และความคิด) ในบริบทของความขัดแย้งชายแดนใต้ (ปาตานี) ซึ่งพบว่าการกำหนดถ้อยคำเรียกขานสำคัญที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์นั้นสัมพันธ์กับความมุ่งหมายที่จะสะกดความขัดแย้งไม่ให้ถูกยกระดับและทำให้กลายเป็นประเด็นทางการเมือง (De-politicization) (รอมฎอน ปันจอร์ 2558) แต่เมื่อไม่นานมานี้ ภาครัฐเริ่มวางจุดหมายใหม่โดยยึดเอาแผนที่เดินทางที่ประกาศเอาไว้ในแผนแม่บทด้านความมั่นคง ซึ่งถูกจัดทำขึ้นตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี โดยตั้งเป้าหมายเอาไว้ว่าภายในกรอบเวลาดังกล่าวภาคใต้จะมีความสงบร่มเย็น โดยที่ภายในสิบปีแรกหรือในปี 2570 เหตุความรุนแรงจะยุติลงโดยสิ้นเชิง ก่อนที่อีกสิบปีหลังจะเป็นช่วงเวลาของการรุกรการพัฒนาอย่างเต็มที่ หากกรอบเวลาดังกล่าวในช่วง 5 ปีแรก หรือระหว่างปี 2561 – 2565 นั้น แผนแม่บทดังกล่าวตั้งเป้าเอาไว้ว่าจำนวนเหตุรุนแรงและความสูญเสียจะลดลงร้อยละ 20 ปี ในขณะที่จำนวนงบประมาณด้านความมั่นคงจะลดลงร้อยละ 10 ต่อปี ส่วนปริมาณการเข้า-ออกของนักท่องเที่ยวและมูลค่าการลงทุนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จะเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 (แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 2562) ทั้งหมดนี้คือภาพที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติวาดหวังเอาไว้ จะเห็นได้ชัดเจนว่าความสงบเรียบร้อย (law and order) ในความหมายที่ปราศจากซึ่งการก่อความไม่สงบที่ต่อต้านขัดขืนรัฐเป็นสถานะสุดท้าย (end state) ที่พึงปรารถนา จำนวนความรุนแรงจึงเป็นเป็นตัวชี้วัดสำคัญในการประเมินสถานการณ์และชี้วัดสภาพปัญหา

หากเดินตามสายตาของรัฐไปในแนวทางนี้ก็อาจคาดคำนวณได้ว่ารัฐกำลังประเมินว่าตนมีความได้เปรียบและมีอำนาจต่อรองที่เหนือกว่าในการจัดการกับความขัดแย้ง กระทั่งจะนำไปสู่การยุติสภาพปัญหาในอีกไม่ช้า หรือกล่าวอีกอย่างก็คือรัฐกำลังยึดกุมชัยชนะเอาไว้ได้แล้ว ด้วยเหตุนี้ “สันติสุข” ที่กำลังจะบรรลุถึงนี้ก็ถือเป็นสถานะสันติที่ผ่านชัยชนะ (victory peace) นั่นเอง งานวิจัยชิ้นนี้ตั้งต้นจากข้อกังขาที่มีต่อแนวทางการประเมินภาพของความขัดแย้งข้างต้นว่ามีน้ำหนักและเหตุผลน่าเชื่อมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ก็เพราะนอกจากแบบแผนของความรุนแรงจะมีลักษณะแปรปรวนและไม่มีความแน่นอนอยู่สูงแล้ว (ศรีสมภพ 2562) บทเรียนในอดีตอันไม่ไกลนั้นย้ำเตือนว่าสถานะที่ไร้ความรุนแรงเชิงกายภาพหรือสันติภาพเชิงลบ (negative peace) นั้นอาจไม่มีความยั่งยืนคงทนมากนัก อีกทั้งยังไม่เป็นหลักประกันว่าผู้คนที่หลากหลายในพื้นที่ความขัดแย้งแห่งนี้จะบรรลุถึงความต้องการของพวกเขาและพอใจต่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นอย่างลงตัว ดังที่เห็นได้จากการปรากฏขึ้นอย่างน่าประหลาดใจของความรุนแรงในปี 2547 ทั้ง ๆ ที่ก่อนหน้านี้ก็พบเหตุการณ์ความรุนแรงน้อยลงโดยเปรียบเทียบเป็นเวลาหลายปี แม้แต่ในระหว่างคลื่นความรุนแรงรอบนี้ สถิติความรุนแรงที่พุ่งสูงขึ้นในช่วงปี 2550-2551 และลดลงอย่างขนานใหญ่ในปีถัด ๆ มา แต่ก็กลับพุ่งสูงขึ้นอีกครั้งในช่วงปี 2555-2556 การเปลี่ยนแปลงที่พิจารณาเฉพาะความรุนแรงดังกล่าวเปิดคำถามให้ใคร่ครวญว่าถึงที่สุดแล้วการดำรงอยู่

และลดลงของความรุนแรงนั้นสะท้อนภาพรวมของความขัดแย้งได้มาน้อยเพียงใด ในขณะเดียวกัน งานวิจัยชิ้นนี้ยังพยายามจะทบทวนถึงความจำเป็นในการหยิบยก เผชิญหน้า และปะทะกับปัญหา รากเหง้าของความขัดแย้งผ่านประเด็นที่ดูเหมือนจะทำลายต่อทุกฝ่ายเกี่ยวกับการปรับสมดุลของ ความสัมพันธ์ทางอำนาจใหม่ระหว่างศูนย์กลางอำนาจกับผู้คนในพื้นที่ชายขอบริมตะเข็บชายแดนแห่ง นี้ โดยมีสมมติฐานว่าจะสามารถเข้าใจความขัดแย้งที่สลับซับซ้อนและมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาได้ ดียิ่งขึ้น อีกทั้งยังมีส่วนในการเข้าใจปรากฏการณ์ความรุนแรงพื้นผิวดังกล่าวที่กล่าวข้างต้นได้อีกด้วย

วัตถุประสงค์ของงานวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้จึงมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ได้แก่

- 1) เพื่อศึกษาพลวัตของความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้หรือปาตานีในรอบ 15 ปี (2547-2561)⁴ ผ่านการศึกษาการถกเถียงเกี่ยวกับความขัดแย้งและทางออกทางการเมือง
- 2) เพื่อทบทวนแนวคิดและแนวทางปฏิบัติของคู่ขัดแย้งและเครือข่ายประชาสังคมที่ผลักดัน ข้อเสนอทางการเมือง และสร้างความตระหนักถึงทางเลือกในการแปลงเปลี่ยนความ ขัดแย้งไปในทิศทางที่สร้างสรรค์
- 3) เพื่อผลิตข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในความขัดแย้งทุกฝ่ายกำหนด ยุทธศาสตร์ที่สร้างสรรค์ต่อการสร้างสันติภาพต่อไป

⁴ ระยะเวลาในการศึกษาในงานวิจัยชิ้นนี้ค่อนข้างยืดหยุ่น โดยเริ่มต้นจากเหตุการณ์ปล้นปืนเมื่อต้นเดือน มกราคม 2547 ในฐานะที่เป็นหมุดหมายสำคัญในงานศึกษาเกี่ยวกับความขัดแย้งและความรุนแรงในชายแดนใต้ หลายชิ้นก่อนหน้านี้ ส่วนระยะเวลา 15 ปีเป็นห้วงระยะที่มีขนาดยาวพอสำหรับการศึกษาการเปลี่ยนแปลง แม้กรอบ เวลาจะตัดอยู่ที่ปี 2561 แต่ในการศึกษาจริงของงานวิจัยชิ้นนี้ครอบคลุมห้วงเวลาหลังจากนั้นเล็กน้อย ซึ่งอาจกิน ระยะเวลาประมาณ 16 ปี กล่าวคือมีหมุดหมายอย่างน้อย 2 ประการที่ควรนำมาพิจารณาด้วย ประการแรก คือ การเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 24 มีนาคม 2562 ที่ส่งผลกระทบหลายประการด้วยกันในแง่ทิศทางของความขัดแย้ง แต่ก็มีผลเคลื่อนไหวกว้างส่วนที่เป็นแรงเหวี่ยงต่อเนื่องจากบทสนทนามาก่อนหน้านั้น ประการที่สอง คือ จุดเปลี่ยนที่ ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นหมุดหมายสำคัญอีกระยะเวลาหนึ่งก็คือในช่วงการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ในตอนต้นปี 2563 ซึ่งส่งผลกระทบในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมขนานใหญ่ รวมไปถึงพลวัตของความขัดแย้งเอง จุดตัดดังกล่าว ยังนำพิจารณาจากการปรากฏข่าวสารที่ทางรัฐบาลไทยและบีอาร์เอ็นได้หวนกลับมาพูดคุยเจรจากันอีกครั้งอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2563 ซึ่งเกิดขึ้นก่อนหน้าการแพร่ระบาดอย่างกว้างขวางในประเทศไทยและชายแดน ใต้เพียงเล็กน้อย

คำถามวิจัย

วัตถุประสงค์ข้างต้นวางอยู่บนพื้นฐานของการมองเห็นความจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจความขัดแย้งที่ไปไกลกว่าการมุ่งเน้นพิจารณาเฉพาะความรุนแรงและผลสัมฤทธิ์ระยะสั้นอันเป็นภาพผลลัพธ์ที่มักปรากฏจับต้องได้โดยง่าย หากแต่ต้องพิจารณาไปถึงมิติการปะทะต่อรองกัน (negotiation) ในปริณิณทลทางการเมืองที่เปิดกว้างต่อการปะทะสังสรรค์ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ภายใต้กรอบเวลาระยะยาว โดยมุ่งดูการเปลี่ยนแปลงหรือพลวัตของข้อถกเถียงทางการเมืองที่สร้างความเป็นไปได้ต่อสถานการณ์และทิศทางของความขัดแย้งที่รายล้อมด้วยความรุนแรง

เมื่อพิจารณาจากกรอบเวลาและเงื่อนไขต่าง ๆ แล้ว งานวิจัยชิ้นนี้จึงตั้งคำถามวิจัยว่า “การถกเถียงทางการเมืองเกี่ยวกับความขัดแย้งชายแดนใต้/ปาตานีและทางออกทางการเมืองเปลี่ยนไปอย่างไรบ้างในรอบ 15 ปีที่ผ่านมา และส่งผลต่อพลวัตของความขัดแย้งดังกล่าวอย่างไร?” เพื่อที่จะตอบโจทย์ข้างต้นคำถามย่อยที่ตามมาจึงอาจครอบคลุมไปยังประเด็นที่ว่าปฏิบัติการทางวาทกรรมเกี่ยวกับความขัดแย้งและข้อเสนอต่อทางออกนั้นมีการปะทะสังสรรค์กันอย่างไร? การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในห้วงเวลาดังกล่าวส่งผลต่อการปรับตัวของคู่ขัดแย้งและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสำคัญในความขัดแย้งอย่างไร? สิ่งนี้ยังมีส่วนปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงหรือผู้กระทำการเหล่านั้นหรือไม่อย่างไร? และที่สำคัญสร้างผลสะท้อนให้กับการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างเช่นไรบ้าง? โดยคาดหวังข้อค้นพบนี้จะมีคุณูปการต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในปรับปรุงวิธีการที่จะเข้าใจและขัดแย้งกันอย่างสร้างสรรค์ ตลอดจนพิจารณาทางเลือกในการรับมือความรุนแรงต่อไปในอนาคต

กรอบวิเคราะห์และวิธีวิทยา

ด้วยเหตุที่ต้องการศึกษาการเปลี่ยนแปลงหรือพลวัตของความขัดแย้งในกรอบเวลาระยะยาว งานวิจัยชิ้นนี้จึงอาศัยกรอบการวิเคราะห์จากแนวทางการแปลงเปลี่ยนความขัดแย้ง (Conflict Transformation) ที่มองว่าความขัดแย้งนั้นเป็นสิ่งที่ไม่เพียงแต่หลีกเลี่ยงไม่ได้เท่านั้น หากแต่เป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติของสังคมการเมืองที่มีพลวัตและการเปลี่ยนแปลงอย่างสิ้นไหล อีกทั้งยังสามารถทำให้สร้างสรรค์ได้หากมองเห็นการเปลี่ยนผ่านในความสัมพันธ์ของฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งอย่างเป็นระบบและหลากหลายมิติผ่านระยะต่าง ๆ ในพัฒนาการของความขัดแย้ง นอกจากนี้ งานวิจัยนี้ยังต้องอาศัยการพิจารณาใคร่ครวญอย่างครอบคลุมว่าภายใต้เงื้อมเงาของความรุนแรงที่ดำรงอยู่ตลอดระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา ความขัดแย้งที่ปรากฏนั้นมีความเป็นการเมือง

อย่างไร กล่าวอีกอย่างก็คือภาวะที่เปิดกว้างและให้ที่ทางต่อการแสดงความไม่เห็นด้วยในประเด็นสำคัญต่าง ๆ นั้นดำรงอยู่ได้อย่างไรในสถานการณ์ที่มีการใช้กำลังทำหั่นกัน

งานวิจัยจึงจะมุ่งพิจารณาการเปลี่ยนแปลงในประเด็นสำคัญผ่านการนำเสนอ ถกเถียง และโต้แย้ง ตลอดจนพัฒนาไปสู่นโยบายและปฏิบัติการในห้วงเวลาดังกล่าว โดยให้ความสำคัญกับมิติในเชิงเนื้อหาสาระเกี่ยวกับข้อเสนอและการถกเถียงเรื่องโครงสร้างการเมืองการปกครองที่เหมาะสมและทางออกทางการเมืองในการแบ่งปันอำนาจ (power-sharing solutions) ในฐานะที่เป็นประเด็นปัญหาที่สะท้อนใจกลางของความขัดแย้งและการถกเถียงเกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างศูนย์กลางและผู้คนในพื้นที่ชายขอบ ครอบคลุมทั้งการอภิปรายเกี่ยวกับตัวแบบขององค์กรหรือสถาบันที่บริหารปกครองพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ แนวทางการกระจายอำนาจทั้งที่เป็นแบบสมมาตรหรือเหมือนกันทั้งประเทศกับแบบอสมมาตรที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะพื้นที่ หรือแนวคิดเกี่ยวกับอัตตบัญญัติ (autonomy) หรือการปกครองตนเอง (self-governance) ตลอดจนข้อถกเถียงเกี่ยวกับข้อเสนอเขตปกครองพิเศษ (special administrative zone/region) และแนวทางที่สร้างความเห็นที่แตกต่างอย่างมากมายในกรณีของแนวทางการกำหนดชะตากรรมตนเอง (self-determination) ที่หลากหลาย การเห็นแย้งแตกต่างในประเด็นนี้ยังเผยให้เห็นมิติทางการเมืองของความขัดแย้งอย่างโดดเด่น โดยตระหนักดีว่าประเด็นในการอภิปรายเหล่านี้คือการสะท้อนปฏิสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดสิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเอง (rights to self-determination) ที่ปะทะต่อรองกับการอ้างถึงอำนาจอธิปไตย (sovereignty) ที่พิทักษ์ไว้ซึ่งบูรณภาพแห่งดินแดน (territorial integrity) การถกเถียงใจกลางของประเด็นปัญหาจึงไม่ได้อยู่เพียงแค่เป็นต้นสายปลายเหตุของความรุนแรงเท่านั้น หากแต่ยังยึดโยงกับประเด็นปัญหาการเมืองสมัยใหม่ที่เกี่ยวข้องกับมิติในเชิงพื้นที่และดินแดน (space and territory) ที่สัมพันธ์กับการจัดการกับผู้คนและปวงชน (people and a people) ในพื้นที่นั้น ๆ ด้วยเหตุนี้ การปรากฏขึ้นของข้อเสนอว่าด้วยการแบ่งปันอำนาจในรูปแบบต่างทั้งในฐานะที่เป็นทางเลือกหรือทางออกของความขัดแย้งนั้นได้ส่งผลให้ขัดเกลาทิศทางของความขัดแย้งโดยรวมไปด้วยในเวลาเดียวกัน

การศึกษาในครั้งนี้เน้นไปที่การวิจัยในเชิงคุณภาพที่ให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์และตีความเอกสารชั้นต้นและชั้นรองต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับข้อถกเถียงข้างต้น ซึ่งปรากฏอยู่ในรูปของเอกสารนโยบาย เอกสารบันทึกการประชุมในรัฐสภา ประกาศหรือคำสั่งในทางราชการ งานวิจัยรายงานข่าว เอกสารของคู่สนทนาหรือคู่ขัดแย้งทั้งที่อยู่ในและนอกโต๊ะพูดคุยเจรจาซึ่งเกี่ยวข้องกับประเด็นข้อต่อรองต่าง ๆ ตลอดจนบันทึกความทรงจำหรือเอกสารศึกษาภายในกลุ่มต่าง ๆ ที่ผู้วิจัยสามารถเข้าถึงได้ รวมไปถึงถ้อยแถลงและบทสัมภาษณ์ที่ปรากฏในสื่อหรือพื้นที่สาธารณะอื่น ๆ ในขณะเดียวกัน ผู้วิจัยยังเก็บข้อมูลอีกส่วนหนึ่งจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับบรรดาบุคคลที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับประเด็นเหล่านี้ ทั้งที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติ ซึ่งรวมไปถึงบุคลากร

ในคณะพูดคุยเพื่อสันติภาพและเจ้าหน้าที่ภาคสนาม สมาชิกขบวนการต่อสู้ปาตานี ผู้นำศาสนา ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรและเครือข่ายภาคประชาสังคมและนักวิชาการที่มีบทบาทในการผลักดันในเชิงนโยบายและปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทเชิงข้างต้น ในขณะเดียวกัน ผู้วิจัยยังเข้าร่วมสังเกตการณ์อย่างมีส่วนร่วมกับกิจกรรมและเวทีสนทนาหลากหลาย ทั้งที่เปิดเผยต่อสาธารณะและที่ปิดลับเพื่อการรักษาความไว้วางใจ ส่วนหนึ่งของเวทีเหล่านี้มุ่งอภิปรายต่อหัวข้อที่เกี่ยวข้องกับข้อเสนอทางการเมืองโดยตรง

ผู้วิจัยตระหนักดีว่าคำเรียกขานที่มีปัญหามากที่สุดในหัวข้อที่จะศึกษานั้นไม่ได้มีเพียงคำเรียกขานพื้นที่และผู้คนที่ผู้วิจัยได้อภิปรายเอาไว้อย่างรอบคอบในอีกงานหนึ่งไปแล้ว (รอมฎอน 2558) แต่รวมไปถึงคือคำโน้ตชนอย่าง Autonomy ดังเช่นที่งานหลายชิ้นได้เคยศึกษาเอาไว้ก่อนหน้านี้ เนื่องจากหากแปลว่า “การปกครองตนเอง” อย่างที่มักจะกระทำกันนั้นก็ทำให้เข้าใจผิดว่าจะหมายถึงและใกล้เคียงกับการแบ่งแยกดินแดน และเข้าข่ายใกล้เคียงกับความหมายของการละเมิดอำนาจอธิปไตยของประเทศไทย ทั้ง ๆ ที่ในเชิงทฤษฎีแล้วเป็นหลักการพื้นฐานประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ คำดังกล่าวจึงเป็นศัพท์การเมืองที่มีผู้พยายามหาทางแปล(ง)ข้ามพรมแดนภาษามาเป็นภาษาไทยเพื่อให้เกื้อกูลต่อการอภิปรายมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการปกครองตนเอง ความอิสระในการปกครอง อัตตบัญญัติ⁵ อัตตกฎ⁶ อัตตภิบาล⁷ หรือแม้แต่การใช้ทับศัพท์ว่าอโตโนมีไปเลยก็มี ในงานวิจัยชิ้นนี้ผู้เลือกจะเลือกใช้บางคำสลับกันตามบริบทของการอภิปรายในหัวข้อนั้น ๆ โดยจะมีทั้งการปกครองตนเอง อัตตบัญญัติ (ดังที่ผู้วิจัยเคยใช้มาก่อน)⁸ หรือในบางกรณีก็ทับศัพท์ทั้งนี้ เพื่อให้ง่ายต่อการอธิบายในบริบทต่าง ๆ

การอภิปรายในงานวิจัยจะมุ่งสู่การถกเถียงในประเด็นดังกล่าวผ่านการศึกษาใน 3 ประเด็นหลักสำคัญ อันได้แก่ พื้นที่การถกเถียงในงานวิชาการที่ถือเป็นหมุดหมายสำคัญในช่วงปีของความรุนแรงและมีคุณูปการในการเปิดทั้งพื้นที่ โอกาส และเขตแดนในการถกเถียงในประเด็นเหล่านี้ พื้นที่ต่อมาคือ การผลักดันนโยบายและข้อเสนอต่าง ๆ ของภาครัฐ และตัวแสดงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งครอบคลุมทั้งในพื้นที่ของหน่วยงานระดับนโยบาย รัฐสภา การเมืองระหว่างประเทศ และโต๊ะพูดคุยเจรจา และ

⁵ วีระ สมบูรณ์ นำเสนอคำแปลนี้ในวงเสวนาหัวข้อ “ปรัชญาการเมืองกับปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้” ในการประชุมรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 10 ซึ่งจัดขึ้นในวันที่ 2 ธันวาคม 2552 ณ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่ (ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ 2552)

⁶ ธเนศ วงศ์ยานนาวา นำเสนอในบทความของเขา (2550, 8)

⁷ นพ.ประเวศ วะสี นำเสนอในระหว่างกล่าวปิดสัมมนาการจัดการความรู้เพื่อสันติสุขภาวะพื้นที่ภาคใต้ ที่โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ วันที่ 8 พฤศจิกายน 2550 (ประเวศหนุนใต้ปกครองตัวเอง ยันไม่กระทบพระราชอำนาจและไม่ใช้ไม้รักในหลวง 2550)

⁸ กรุณาตง รอมฎอน 2556ค.

สุดท้ายคือพื้นที่ของภาคประชาสังคม ซึ่งกลายเป็นพื้นที่กลางเชื่อมต่อและปะทะต่อรองระหว่างความคิดเห็นที่แตกต่างกันผ่านการถกเถียงและสนทนาในกิจกรรมและงานความรู้ต่าง ๆ ของเครือข่ายประชาสังคม ปริณพทลทั้งสามพื้นที่นี้จะฉายภาพให้เห็นพลวัตของความขัดแย้งในมิติที่ไม่มีใครมีใครศึกษามาก่อน งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งจะเปิดและขยายให้มองเห็นว่าปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในปริณพทลเหล่านี้ปรากฏความขัดแย้งที่ไม่ลงรอยและยังไม่ลงตัว ซึ่งซ่อนเหลือมไปกับปรากฏการณ์ความรุนแรงอย่างไร ตลอดจนมีมิติที่เชื่อมโยงกับทั้งในแง่ของวิธีการและเป้าหมายของผู้คน ซึ่งบางครั้งข้อถกเถียงที่ยังไม่ลงตัวและดูเหมือนเป็นเรื่องต้องห้ามเหล่านี้ก็ค่อย ๆ ร่างเป็นวาระทางการเมืองปกติ บางจังหวะเวลาข้อถกเถียงที่เกิดขึ้นในอีกพื้นที่หนึ่งก็ปรากฏอยู่ในอีกที่หนึ่งอย่างเหลือเชื่อ การเพ่งไปที่การเปลี่ยนแปลงในบทสนทนาที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ น่าจะชี้ให้เห็นร่องรอยของความเป็นการเมืองหรือการเมืองของความขัดแย้งได้เป็นอย่างดี ที่สำคัญยังอาจบ่งชี้ให้เห็นความเป็นไปได้ที่จะรับมือกับความขัดแย้งอย่างสร้างสรรค์มากยิ่งขึ้นในอนาคต

สิ่งที่คาดว่าจะได้รับ

งานวิจัยชิ้นนี้น่าจะมีคุณูปการหลายด้านด้วยกัน ในแง่องค์ความรู้เกี่ยวกับความขัดแย้ง คำถามและแนวทางการศึกษาข้างต้นนี้เดินตามคำแนะนำของนักวิจัยสันติภาพบางคนที่เสนอแนะว่าการทบทวนและปรับปรุงความรู้ที่เกี่ยวกับความขัดแย้งเป็นสิ่งจำเป็น (Kriesberg 2011) โดยเฉพาะกระบวนการที่ความขัดแย้งนั้นถูกเปลี่ยนผ่านอย่างไร พร้อม ๆ กับการพัฒนาความเชื่อมโยงระหว่างทฤษฎีย่อย ๆ ที่เสริมกันและกันเพื่อต่อภาพให้เห็นคำอธิบายในภาพรวมอย่างครอบคลุมรอบด้าน สิ่งนี้จะเป็นการสร้างความตระหนักให้เห็นร่องรอยของความเป็นไปได้ที่จะเผชิญกับความขัดแย้งอย่างสร้างสรรค์ การเติมเต็มความรู้ด้วยกรอบการมองการแปลงเปลี่ยนความขัดแย้งยังมีส่วนในการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างทฤษฎีและปฏิบัติการให้ใกล้ชิดกันมากขึ้นอีกด้วย ประเด็นเหล่านี้จะเชื่อมโยงกับนัยและข้อเสนอในเชิงนโยบายที่ไม่เพียงแต่จำกัดอยู่เฉพาะผู้กำหนดนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น หากแต่ยังน่าจะเป็นประโยชน์ต่อกลุ่มต่าง ๆ ที่มีส่วนร่วมในความขัดแย้ง ทั้งกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคม องค์กรระหว่างประเทศ และผู้กำหนดทิศทางของขบวนการต่อสู้ปาดานีอีกด้วย

บทที่ 2

ทบทวนแนวคิดและวรรณกรรม:

พลวัตความขัดแย้ง การกำหนดชะตากรรม และแนววิเคราะห์ความคิด

บทตอนนี้จะเป็นการทบทวนแนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย ทั้งในแง่ของกรอบแนวทางการศึกษาและทฤษฎี ๆ สำคัญที่คัดสรรมาอภิปราย โดยในส่วนแรกจะพิจารณาประเด็นความสำคัญของการวิเคราะห์พลวัตของความขัดแย้ง ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงสำคัญ ๆ ในแวดวงงานวิจัยสันติภาพและความขัดแย้งโดยในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมาโดยสังเขป หลังจากนั้นจะเป็นการสนทนากับแนวคิดและงานศึกษาที่เชื่อมโยงระหว่างความขัดแย้งทางการเมืองกับประเด็นการเรียกร้องสิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเอง และตามมาด้วยการพิจารณาแนวทางการวิเคราะห์ความคิดและวาทกรรมที่เชื่อมโยงต่อการผลักดันและกำหนดนโยบาย การสำรวจในเบื้องต้นเหล่านี้จะนำไปสู่การอภิปรายข้อค้นพบในบทตอนถัดไป

พลวัตของความขัดแย้งและคำอธิบาย

หนึ่งในวิธีการตั้งต้นทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับความขัดแย้งมักจะเริ่มต้นจากการพิจารณาแนวโน้มของประเด็นหรือปรากฏการณ์ที่จะสนใจศึกษา วรรณกรรมเกี่ยวกับความขัดแย้งมักเริ่มต้นจากจุดนี้ก่อนจะขยายไปสู่การวิเคราะห์เนื้อหาหลักของตน หนังสือคู่มือทางวิชาการในการวิเคราะห์ความขัดแย้งของสถาบันสันติภาพแห่งสหรัฐฯ ก็เริ่มต้นเช่นนี้ (Levinger 2013) ไม่ต่างกับวรรณกรรมจำนวนมากในแวดวงการศึกษาที่มักจะระบุแนวโน้มของความขัดแย้งที่ถึงตายหรือที่ใช้กำลังอาวุธตั้งแต่หลังสงครามโลกเป็นต้นมานั้นเป็นสงครามหรือความขัดแย้งทางอาวุธที่อยู่ภายในรัฐหนึ่ง ๆ มากกว่าสงครามระหว่างรัฐ แม้ว่าในแง่จำนวนแล้วจะมีแนวโน้มลดลงเมื่อเทียบกับช่วงแรก ๆ หลังการยุติของสงครามเย็นใหม่ ๆ ในทศวรรษที่ 1990 แต่สถานการณ์ก็ยังไม่ใคร่ดีนัก เพราะแนวโน้มดังกล่าวอาจทะยานสูงขึ้นอีกในอนาคต อย่างไรก็ตาม สงครามภายในรัฐนั้นส่งผลกระทบต่อชีวิตผู้คนจำนวนมาก ทั้งอีกทั้งมุมมองระดับโลกแล้ว ความขัดแย้งเช่นนี้ยังกระทบต่อเนื่องถึงการพัฒนาเศรษฐกิจและสุขภาวะของประชากรโลกโดยรวม รวมไปถึงความเสี่ยงที่ความขัดแย้งเหล่านี้จะหล่อเลี้ยงประเด็นปัญหาที่โลกเผชิญร่วมกันตามมา ไม่ว่าจะเป็นเครือข่ายอาชญากรรมและกลุ่มที่ขับเคลื่อนด้วยแนวคิดสุดโต่งข้ามชาติ

ฐานคิดตั้งต้นของบรรดาสำนักที่ศึกษาเกี่ยวกับความขัดแย้งและสันติภาพจำนวนหนึ่ง โดยเฉพาะในแนวทางการแปลงเปลี่ยนความขัดแย้งจะมองว่าความขัดแย้งนั้นเป็นเรื่องธรรมชาติของมนุษย์ แต่ความขัดแย้งที่ทำให้ชีวิตมนุษย์ต้องบาดเจ็บล้มตายยาวนานใหญ่นั้นก็เชื่อว่าพบได้โดยง่าย งานพื้นฐานของลุนด์ (1996) พยายามนำเสนอตัวแบบในอุดมคติเพื่อทำความเข้าใจพลวัตของความขัดแย้งที่เปลี่ยนแปลงตามมิติของห้วงระยะเวลาและความเข้มข้นของความขัดแย้งชี้ให้เรามองเห็นว่าความรุนแรงนั้นเป็นเพียงหนึ่งในโฉมหน้าของความขัดแย้ง แต่ในขณะเดียวกันกับสถานะที่เรียกว่าสันติภาพนั้นก็เป็นที่อาจเปลี่ยนแปลงได้ด้วยเช่นกัน งานของลุนด์ยังมีสมมติฐานที่ว่าความขัดแย้งนั้นจัดการได้ตั้งแต่ในระยะเริ่มแรกที่ความตึงเครียดเริ่มก่อตัว ไปจนกระทั่งถึงห้วงเวลาที่ความขัดแย้งปะทุที่สุด ระยะของความขัดแย้งเหล่านี้ต้องการยุทธศาสตร์และมาตรการในการเข้าไปแทรกแซงแตกต่างกัน ทั้งที่เป็นการดำเนินการทางการทูตในห้วงระยะสันติภาพ การป้องกันทางการทูตในช่วงที่สันติภาพเริ่มสั่นคลอน การจัดการวิกฤตทางการทูตและการสร้างสันติภาพในฐานะที่เป็นการจัดการความขัดแย้งในห้วงระยะของสงคราม ตลอดจนถึงชุดของปฏิบัติการสร้างสันติภาพทั้งการใช้กำลังบังคับเพื่อสันติภาพ ปฏิบัติการรักษาสันติภาพ และการสร้างสันติภาพหลังความขัดแย้งในฐานะที่เป็นการหาทางออกจากความขัดแย้ง แนวทางการอธิบายความขัดแย้งที่เป็นเส้นตรงเช่นนี้และการแทรกแซงข้างต้นที่ให้เหตุผลรองรับการเพิ่มขึ้นของบทบาทของตัวแสดงระหว่างประเทศนั้นกลายเป็นวาทกรรมหลักที่ยึดกุมปฏิบัติการระหว่างประเทศและเป็นฐานสำคัญของแนวคิดและปฏิบัติการสร้างสันติภาพที่ผลักดันหนุนเสริมโดยสหประชาชาติในช่วงกลางทศวรรษที่ 1990

ภาพที่ 2.1 เส้นโค้งของความขัดแย้งตามตัวแบบอุดมคติในแนววิเคราะห์ของลุนด์ (1996)



ประสบการณ์และความล้มเหลวการจัดการความขัดแย้งภายในประเทศในห้วงทศวรรษที่ 1990 โดยเฉพาะในภูมิภาคยุโรปตะวันออก ได้เปิดโอกาสให้ประชาคมวิชาการ นักปฏิบัติการ และบรรดาผู้กำหนดนโยบายได้ทบทวนแนวทางการสร้างสันติภาพข้างต้น โดยเฉพาะความพยายามที่จะส่งออกอุดมการณ์เสรีประชาธิปไตยและแนวทางการสร้างสถาบันทางการเมืองตามตัวแบบของประเทศประชาธิปไตยตะวันตกเพื่อรองรับแนวทางการสร้างสันติภาพที่ผลักดันโดยสหประชาชาติ รัฐบาลในประเทศตะวันตก และบรรดาองค์กรเหนือชาติต่าง ๆ โดยละเอียดบริบทและพลวัตของความขัดแย้งในท้องถิ่น ตลอดจนเงื่อนไขหรือสภาพแวดล้อมที่ดำรงอยู่ในพื้นที่ความขัดแย้ง นอกจากนี้ประเด็นปัญหาของการแทรกแซงอำนาจอธิปไตยของรัฐเจ้าบ้านก็เป็นประเด็นที่ถูกหยิบยกขึ้นมาอภิปรายถกเถียงตลอดมา กระทั่งถูกวิจารณ์ว่าการสร้างสันติภาพเช่นนี้หาใช่อื่นใดไม่ หากเป็นเพียงการล่าอาณานิคมในรูปโฉมใหม่ เพราะในความขัดแย้งทางอาวุธในหลายกรณีก็ทำให้หลักการที่ประเทศตะวันตกยึดถืออันแตกต่างไปจากความเป็นจริง ความล้มเหลวดังกล่าวนี้ยังวางอยู่บนพื้นฐานของการทำให้เส้นแบ่งอันเลือนรางระหว่างสันติภาพกับสงครามหรือระหว่างอำนาจอธิปไตยและการแทรกแซง

ปรากฏการณ์ที่โดดเด่นอีกประการก็คือการสร้างสันติภาพจากที่เคยเป็นประเด็นปัญหาระหว่างประเทศก็กลายมาเป็นเรื่องการเมืองภายในประเทศนั้น ๆ ในด้านกลับกันความขัดแย้งภายในประเทศก็ถูกยกทำให้กลายเป็นเรื่องระหว่างประเทศ กระทั่งยากที่จำแนกเส้นพรมแดนให้เห็นอย่างชัดเจน นักวิชาการบางคนพิจารณาแนวโน้มตลอด 2 ทศวรรษที่ผ่านมาว่าเป็นวิกฤตการณ์ที่มีพื้นฐานจากความโอหังของสันติภาพในแบบเสรีนิยมซึ่งจำเป็นต้องทบทวน (Chandler 2017, 6-9) โดยการมุ่งเน้นไปที่การเสริมสร้างขีดความสามารถในการคลี่คลายความขัดแย้งจากตัวแสดงต่าง ๆ ในบริบทนั้น ๆ นี่เป็นแนวทางที่ในระยะต่อมาคือการหวนกลับไปสู่การให้ความสำคัญกับท้องถิ่น (local turn) ของการสร้างสันติภาพ ตลอดจนการปรับตัวของบรรดาตัวแสดงต่าง ๆ ในความขัดแย้งนั้น ๆ เพื่อรับมือจากข้างล่างขึ้นมา (resilience) (Ibid., 143-187) อย่างไรก็ตาม แนวโน้มในระยะหลังก็พบว่าการจัดการความขัดแย้งในหลายประเทศนอกตะวันตกจะเห็นแนวโน้มของการที่รัฐปรับตัวอย่างมากที่จะรับมือกับความขัดแย้งภายในประเทศโดยวางศูนย์กลางอยู่ที่รัฐ และปฏิเสธแนวทางการสร้างสันติภาพในแบบเสรีนิยมข้างต้น การจัดการความขัดแย้งด้วยฐานคิดอำนาจนิยมนี้เน้นการควบคุมทิศทางทั้งในแง่ความคิดและวาทกรรม การจัดการทรัพยากร และการมุ่งควบคุมการใช้และให้ความหมายกับพื้นที่ทั้งในเชิงสัญลักษณ์และเชิงกายภาพอย่างเข้มข้น (Lewis, Heathershaw and Megoran 2018)

แนวทางการเผชิญกับความขัดแย้งภายในประเทศที่มีแนวโน้มเปลี่ยนไปข้างต้นดำเนินไปพร้อม ๆ กับการก่อตัวคำอธิบายและแนวทางการทำความเข้าใจความขัดแย้งใหม่ โดยยืนอยู่บนฐานการวิพากษ์วิจารณ์แนววิเคราะห์ความขัดแย้งแบบที่เป็นเส้นตรง ซึ่งรองรับตรรกะในแบบสาเหตุ-ผลลัพธ์ ว่าไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงและประสบการณ์ในภาคปฏิบัติ ข้อเสนออีกคือการพิจารณาความขัดแย้งที่เปลี่ยนแปลงอย่างมีพลวัตและไม่เป็นเส้นตรง (non-linearity) โดยวางอยู่บนการมองเห็นความขัดแย้งอย่างเป็นองค์รวมและสัมพันธ์กันในเชิงระบบ ระยะของความขัดแย้งอาจวนกลับไปกลับมาอย่างสลับซับซ้อน ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาด้วยวิธีคิดเชิงระบบ กล่าวคือ การเน้นไปที่การคิดถึงโครงสร้างในเชิงเครือข่าย การให้ความสำคัญกับกรอบการมองที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีพลวัตในแง่ของความสัมพันธ์ ไม่มุ่งไปที่การระบุข้อพิพาท หากแต่เน้นย้ำไปที่การแสวงหาบรรดาทางออกที่ดำรงอยู่แล้วในระบบของความขัดแย้ง ในขณะเดียวกันก็ยอมรับความกำกวมลักลั่นและตระหนักถึงมุมมองของตัวแสดงที่แตกต่างกัน ตลอดจนเชื่อมั่นในการเรียนรู้ของมนุษย์ที่จะเก็บรวบรวมและเปลี่ยนแปลงบางอย่าง (Körppen and Ropers 2011) กล่าวโดยเปรียบเทียบก็คือแทนที่จะมองการสร้างสันติภาพด้วยวิธีสัทสนับแบบอุโมงค์หรือเส้นทางจากจุดเริ่มต้นที่มองเห็นของปัญหาเพื่อเดินไปยังยุติตรงปลายทาง ซึ่งเป็นกรอบคิดสำคัญของแนวทางยุติความขัดแย้ง (conflict resolution) แนววิเคราะห์ความขัดแย้งและกระบวนการสันติภาพแบบไม่เป็นเส้นตรงนั้นสอดคล้องกับแนวทางการแปลงเปลี่ยนความขัดแย้ง (conflict transformation) ตรงที่เน้นไปที่การสร้างเส้นทางเดินเพื่อตัดขวางผ่านปัญหาเพื่อทะลุถึงแสงสว่างในที่สุด (Lederach 2005, 118 cited in Körppen and Ropers 2011, 1)

ความขัดแย้งในการกำหนดชะตากรรมตนเอง (Self-determination Conflict)

เป็นระยะเวลานานหลายปีในห้วงของความขัดแย้งระลอกใหม่ที่รัฐบาลไทยพยายามจะจัดการให้ประเด็นปัญหาใน “จังหวัดชายแดนภาคใต้” นั้นเป็นเรื่องภายในประเทศและ “เชื่อง” (domesticate) พอที่จะควบคุมจัดการได้ นี่เป็นเหตุผลรองรับการปรับเปลี่ยนถ้อยคำที่เป็นทางการเพื่อลดทอนความเป็นการเมืองลงไป นับตั้งแต่การเปลี่ยนจากการเรียกขานสถานการณ์ความรุนแรงจาก “การก่อความไม่สงบ” ไปเป็น “การก่อเหตุรุนแรง” ในช่วงปี 2552 หรือพยายามอย่างยิ่งในการปรับถ้อยคำจาก “สันติภาพ” ไปเป็น “สันติสุข” ในช่วงปี 2557 เพื่อตีกรอบความเป็นจริงของความขัดแย้งให้ลดระดับมาเป็นเป็นเรื่องภายในประเทศ (รวมถวอน 2558) แต่ความเป็นจริงที่ปรากฏขึ้นจากถ้อยแถลงของฝ่ายขบวนการเคลื่อนไหว กลุ่มองค์กรภาคประชาสังคม หรือแม้แต่ถ้อยความที่เปิดเผยสู่สาธารณะของเจ้าหน้าที่รัฐ

จำนวนหนึ่งในระยะเวลาหลายปีทำให้ประเด็นปัญหาเรื่องการแบ่งแยกดินแดนเป็นที่รับรู้และพอจะจับต้องได้

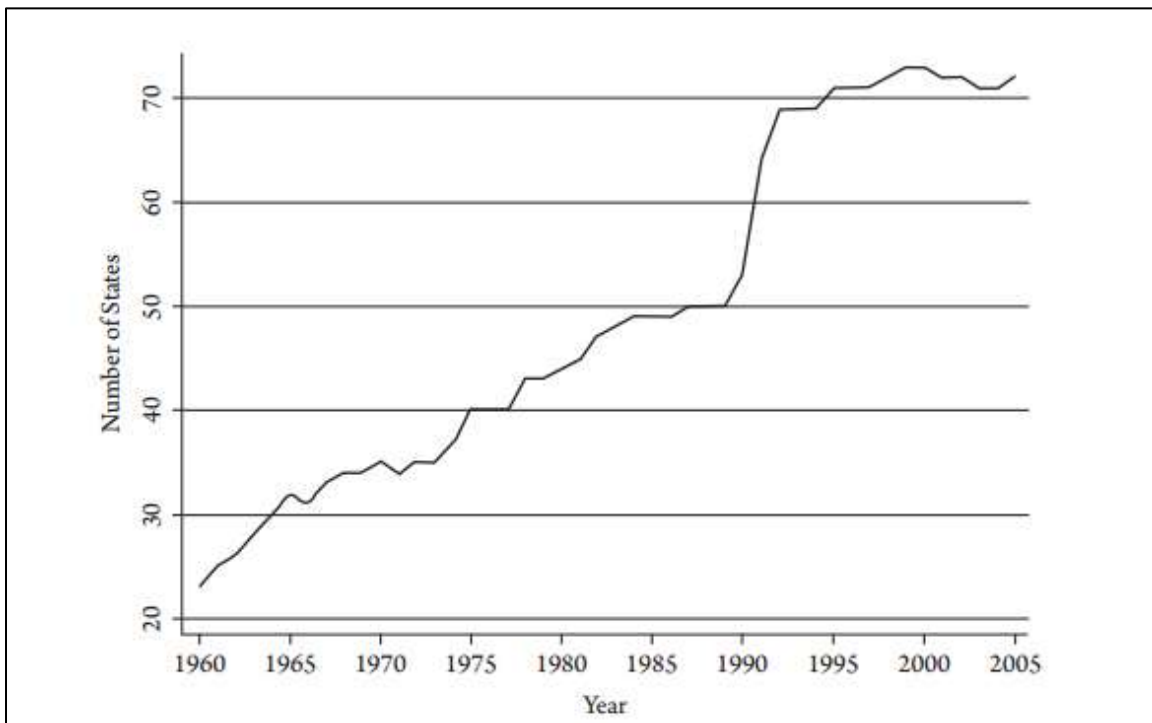
การรณรงค์ในเรื่องสิทธิในการกำหนดชะตากรรมของตนเองในรอบหลายปีที่ผ่านมา รวมถึงการอ้างอิงถึงถ้อยคำเจ้าปัญหาอย่าง “สิทธิความเป็นเจ้าของ” ของขบวนการปลดปล่อยปาตานีในระหว่างที่มีการพูดคุยสันติภาพกับรัฐบาลไทย (Barisan Revolusi Nasional 2013a) ดูเหมือนจะเป็นมนต์ดำที่ทำให้ทนายอานาจอติปไตยของประเทศไทยอย่างถึงราก แต่ความเคลื่อนไหวซึ่งอาจจะรวมไปถึงการผลักดันข้อเสนอจากบรรดานักการเมือง นักวิชาการ และเครือข่ายภาคประชาสังคมจำนวนหนึ่งที่เสนอให้มีการออกแบบโครงสร้างการเมืองการปกครองที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากรัฐ ได้เผยให้เห็นประเด็นปัญหาที่ไม่ลงรอยกันในเรื่องความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างศูนย์กลางกับพื้นที่ชายขอบได้เป็นอย่างดี แม้ว่าจะมีความลักลั่นกำกวมอยู่บ้างก็ตาม (รอมฎอน 2556ค) แต่ที่น่าสนใจก็คือการตอบสนองของภาครัฐที่ปรากฏอยู่ในนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งระบุให้การถกเถียงเกี่ยวกับหลักการเป้าหมาย และรูปแบบการเมืองการปกครองที่เหมาะสมในฐานะที่เป็นเนื้อหาสาระสำคัญของการดำเนินการพูดคุยเพื่อสันติสุข โดยวางกรอบภายใต้รัฐธรรมนูญไว้อย่างเคร่งครัด และที่สำคัญ “ไม่เป็นเงื่อนไขไปสู่การแบ่งแยกดินแดน” (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและนโยบายต่างประเทศ 2560)

อย่างไรก็ตาม สำหรับชนกลุ่มน้อยในรัฐประชาชาติสมัยใหม่แล้ว การรณรงค์ดังกล่าวทั้งที่เรียกร้องการปกครองตนเองและความเป็นอิสระของหน่วยการเมืองภายในรัฐหนึ่ง ๆ ไม่ใช่เรื่องแปลกประหลาด วาทกรรมการกำหนดชะตากรรมตนเองนั้นพัวพันเกี่ยวข้องกับการแยกตัวเป็นอิสระอย่างใกล้ชิด แต่การเคลื่อนไหวเช่นนั้นไม่ใช่เรื่องง่ายตาย เพราะระบบการเมืองระหว่างประเทศในปัจจุบันจะยังคงถูกครอบงำด้วยวาทกรรมที่มีรัฐเป็นศูนย์กลาง ทางเลือกสำหรับรัฐนั้นมีอยู่สองทางเมื่อเผชิญกับการอ้างสิทธิดังกล่าว ทางแรกคือเจรจาต่อรองกับกลุ่มที่อ้างสิทธิดังกล่าวและพยายามจะแสวงหาทางออกร่วมกันอย่างสันติ กับทางหลังคือปฏิเสธและเพิกเฉยข้ออ้างดังกล่าว สิ่งที่รัฐต้องพร้อมเผชิญสำหรับทางเลือกนี้คือการเตรียมรับมือจากปฏิกิริยาที่ยกระดับความขัดแย้งที่เข้มข้นขึ้น บางครั้งเป็นไปด้วยการใช้กำลัง ซึ่งจะส่งผลให้ความขัดแย้งลักษณะนี้นั้นยืดเยื้อเรื้อรังเป็นเวลาหลายปี (Babbitt 2006, 115-6) หลายครั้งความขัดแย้งที่วางอยู่ในความไม่ลงรอยกันในเรื่องดินแดนดังกล่าวนี้ก็คลี่คลายไปสู่การเผชิญหน้าด้วยความรุนแรง ซึ่งถือได้ว่าโหดเหี้ยมและยืดเยื้อเรื้อรังมากกว่าความขัดแย้งภายในประเทศชนิดอื่น ๆ (Jenne 2006, 29) ทั้งที่ปรากฏเป็นการก่อความไม่สงบ การก่อการร้าย กระทั่งสงครามระหว่างรัฐกับรัฐตามมา ต่อให้ความขัดแย้งจะไม่ถูกยกระดับเป็นความรุนแรงข้างต้น แต่ข้อขัดแย้งเกี่ยวกับสถานะของประชาชนในเขตชนบทของรัฐนั้นก็ยังคงส่งอิทธิพลอย่างสำคัญต่อการเมือง เหตุที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะการ

รณรงค์เคลื่อนไหวของกลุ่มประชาชนที่เรียกร้องสิทธิในการกำหนดชะตากรรมของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นกองกำลังติดอาวุธหรือขบวนการเคลื่อนไหวที่ไร้ความรุนแรงก็ตาม ล้วนแล้วแต่ท้าทายไปยังหัวใจของความชอบธรรมในการปกครองของรัฐบาล อีกทั้งยังธรรมชาติของกลุ่มเหล่านี้เคลื่อนไหวในนามของกลุ่มประชาชนเฉพาะ (เมื่อเทียบกับขบวนการเคลื่อนไหวอื่น ๆ) การต่อรองของพวกเขาจึงมุ่งสร้างอำนาจและความเป็นอิสระของกลุ่ม นี่เป็นฐานสำคัญที่ก่อให้เกิดการแข่งขันกันภายในตามมาอีกด้วย (Cunningham 2014, 4)

อย่างไรก็ตาม ระยะหลังแนวคิดแนวคิดที่ไม่ลงตัวเหล่านี้ได้คลายตัวไปเป็นการอ้างสิทธิในมิติภายนอกและมิติภายใน กล่าวคือ การกำหนดชะตากรรมในแบบแรกนั้นสัมพันธ์กับความหมายของการแยกตัวเป็นอิสระ ในขณะที่อย่างหลังจะเป็นการออกแบบเชิงสถาบันที่ยอมรับอำนาจอธิปไตยของรัฐเดิมที่มีอยู่แต่ให้อำนาจกับชุมชนทางการเมืองภายในรัฐนั้น ๆ เพิ่มขึ้น ดังที่จะเห็นได้จากการออกแบบเขตปกครองตนเองเพื่อตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของชนกลุ่มน้อยเหล่านั้น (Ghai 2000; Benedikter 2009) ข้อมูลที่ประมวลจากฐานข้อมูลเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการกำหนดชะตากรรมตนเองตั้งแต่ปี 2503 ถึงปี 2548 (1960-2005) พบว่ามีกลุ่มรณรงค์ในประเด็นนี้ทั่วโลกประมาณ 150 กลุ่ม ครึ่งหนึ่งในนี้เข้าไปพัวพันกับสงครามกลางเมือง ส่วนใหญ่แล้วเป็นกลุ่มที่ปรากฏขึ้นในทวีปเอเชีย มีเพียงเล็กน้อยที่เคลื่อนไหวอยู่ในละตินอเมริกา บางประเทศเผชิญกับกลุ่มเรียกร้องเหล่านี้หลายกลุ่มด้วยกัน พิจารณาจากแนวโน้มแล้วในทศวรรษแรกหลังสงครามเย็นนั้นปรากฏแนวโน้มเพิ่มขึ้นและเริ่มคงตัวในช่วงทศวรรษที่แล้ว แม้จะมีความแตกต่างกันระหว่างกลุ่มเคลื่อนไหวเหล่านี้ แต่จุดร่วมประการสำคัญได้แก่พวกเขาต่างต้องการควบคุมทิศทางการกำหนดอนาคตของตนเองมากขึ้น ล้วนแล้วแต่อ้างอิงสิทธิในการกำหนดอนาคตดังกล่าวบนฐานของความเป็นชาติ (nationality) และเห็นว่าชนชาติของตนมีสิทธิที่จะปกครองตนเอง นอกจากนี้ พวกเขายังต้องพบกับแรงต้านทานจากรัฐเดิมที่อิงหลักการบูรภาพแห่งดินแดนเช่นเดียวกัน (Cunningham 2014, 15-6)

ภาพที่ 2.2 กราฟแสดงแนวโน้มจำนวนของรัฐเผชิญหน้ากับกลุ่มเรียกร้องประเด็นการกำหนดชะตากรรมตนเอง
ตั้งแต่ปี 1960 – 2005 (Cunningham 2014, 15)



แนวโน้มของการเคลื่อนไหวบนหลักคิดการกำหนดชะตากรรมตนเองที่อิงอยู่กับดินแดนยังสามารถทำความเข้าใจได้จากข้อเขียนของ เท็ด เกอร์ (2015) ซึ่งศึกษาจากการเคลื่อนไหวของ 79 กลุ่มทั่วโลก (จำนวนนี้ไม่รวมอดีตอาณานิคมของประเทศในยุโรป) ในระหว่างทศวรรษที่ 1950 ถึงช่วงปี 2006 (2549) ทั้งที่มุ่งหมายจะแยกตัวเป็นอิสระหรือเพียงแค่การปกครองตนเองในบางระดับพบว่ามีส่วนที่ยังคงทำการสู้รบกับรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง ในขณะเดียวกันผู้นำของขบวนการเคลื่อนไหวเหล่านี้ก็เห็นพ้องที่จะยุติการสู้รบและเจรจาทอรองกับรัฐบาลเพื่อแสวงหาข้อตกลงที่แลกกับการที่บรรลุถึงการยอมรับสถานะในทางการเมือง ขยายการรองรับสิทธิทางการเมืองมากขึ้น หรือในบางกรณีก็มีการปกครองตนเองในระดับภูมิภาคภายในรัฐนั้น ๆ กล่าวได้ว่าในบรรดาขบวนการเคลื่อนไหวลักษณะนี้เชื่อว่าพวกเขาจะยึดถือวิธีการต่อรองผ่านการใช้กำลังอาวุธเท่านั้น หากแต่ยังมีแนวทางการเมือง ซึ่งผสมผสานระหว่างการแสวงหาแรงสนับสนุนจากมวลชน กลุ่มผลประโยชน์ กระทั่งมุ่งหน้าสู่การเลือกตั้งและการรณรงค์ทางการเมืองรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งแน่นอนว่าสิ่งนี้เป็นไปได้ในระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตย

เกอร์ยังได้ประมวลให้เห็นว่าห้วงระยะของความขัดแย้งที่เกี่ยวกับการกำหนดชะตากรรมของตนเองนั้นมีพลวัตที่อาจแบ่งได้เป็น 10 ระยะ กรอบคิดดังกล่าวนี้ช่วยทำให้ง่ายต่อการติดตามพัฒนาการ

และการเปลี่ยนแปลง และแน่นอนว่าห้วงระยะเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องมีลักษณะเป็นเส้นตรงต่อเนื่องหรือมีทิศทางก้าวคืบไปข้างหน้าเท่านั้น เกอร์ยังเห็นพ้องว่าธรรมชาติของความขัดแย้งนั้นมีลักษณะไม่เป็นเส้นตรง กล่าวคือมีทั้งเลื่อนไปข้างหน้าและถอยหลังกลับมา หรือแม้แต่หยุดนิ่งอยู่ที่ห้วงระยะหนึ่ง ๆ ห้วงระยะดังกล่าวมีดังต่อไปนี้

ระยะแรก การเมืองตามแบบแผน (Conventional politics): กลุ่มเคลื่อนไหวเลือกใช้กลยุทธ์ต่าง ๆ ในระบบการเมืองปกติที่มีพื้นที่ให้เรียกร้องผลักดัน ทั้งการรณรงค์ทางการเมืองที่ไม่ใช้ความรุนแรงไปถึงการเข้าสู่กระบวนการออกเสียงเลือกตั้ง การเคลื่อนไหวในระยะนี้ยังรวมไปถึงการรณรงค์เพื่อผลักดันการบริหารจัดการกิจการสาธารณะโดยชุมชนหรือในอีกแง่คือการออกแบบการจัดสรรอำนาจระหว่างรัฐส่วนกลางกับชุมชนทางการเมืองอื่น ๆ ภายในรัฐเดิมที่ดำรงอยู่

ระยะที่สอง การเมืองแบบแข็งข้อ (Militant politics): กลุ่มเคลื่อนไหวจัดตั้งและปลุกระดมเลือกใช้กลยุทธ์การก่อวินาศกรรม (disruptive strategies) ซึ่งหมายรวมไปถึงการชุมนุมประท้วงบนท้องถนน การคว่ำบาตร และการต่อต้านอำนาจรัฐ บางครั้งอาจผสมปนเปเข้ากับปฏิบัติการความรุนแรง แต่ก็เพียงเพื่อบังคับให้สื่อสารเชิงสัญลักษณ์เท่านั้น

ระยะที่สาม ความเป็นปรปักษ์ระดับต่ำ (Low-level hostilities): กลุ่มเคลื่อนไหวเลือกใช้กลยุทธ์ความรุนแรงเป็นช่วง ๆ (episodic) เช่น การก่อจลาจล การก่อกบฏติดอาวุธ การวางระเบิด และการโจมตีต่อเจ้าหน้าที่รัฐ

ระยะที่สี่ ความเป็นปรปักษ์ระดับสูง (High-level hostilities): กลุ่มเคลื่อนไหวเลือกใช้กลยุทธ์ความรุนแรงที่แพร่หลายและมีการจัดตั้ง (widespread and organized) เพื่อต่อต้านฝ่ายทางการเมือง

ข้อแตกต่างสำคัญระหว่างความเป็นปรปักษ์ทั้งสองระดับในระยะสามและสี่ก็คือลักษณะของช่วงเวลาที่ใช้กลยุทธ์เหล่านี้ถูกเลือกใช้ ทั้งนี้ขึ้นต่อการตัดสินใจในเชิงยุทธวิธีและการเปลี่ยนแปลงที่ตอบสนองต่อการใช้อำนาจของฝ่ายรัฐบาล ซึ่งในหลายกรณีกลุ่มเคลื่อนไหวก็เลือกเน้นหนักสลับกันไปมา ซึ่งส่งผลลัพธ์ที่แตกต่างกันออกไป

ระยะที่ห้า คุยไป สู้ไป (Talk-fight): ผู้แทนของกลุ่มเคลื่อนไหวเปิดการเจรจาต่อรองกับรัฐบาลเพื่อแสวงหาข้อยุติจากความขัดแย้งและแนวทางนำข้อตกลงไปสู่การปฏิบัติ โดยที่ปฏิบัติการความรุนแรงหลัก ๆ ยังคงดำเนินอยู่อย่างต่อเนื่อง ทั้งที่กระทำโดยกองกำลังส่วนหลักหรือกลุ่มย่อย ๆ ของแต่ละฝ่ายที่ปฏิเสธแนวทางหยุดเจรจาข้างต้น

ระยะที่หก การยุติความเป็นปฏิปักษ์อย่างเปิดเผย (Cessation of open hostilities): การสู้รบโดยรวมและส่วนใหญ่ยุติลง แต่ก็มีกลุ่มที่พร้อมจะฟื้นฟูการใช้อำนาจและหันกลับไปสู่การใช้ความรุนแรงหา

กว่าการดำเนินการตามข้อตกลงนั้นล้มเหลว ภายใต้นี้ยังรวมถึงความขัดแย้งที่ได้รับการติดตามตรวจสอบจากกองกำลังรักษาสันติภาพจากองค์กรระหว่างประเทศด้วยเช่นกัน

ระยะที่เจ็ด ข้อตกลงที่ยังเป็นที่โต้แย้งอยู่ (Contested agreement): การเจรจาต่อรองที่บรรลุผลให้เกิดรูปแบบการปกครองตนเองภายในรัฐเดิม แต่บางกลุ่มหรือบางหน่วยงานทั้งที่อยู่ในฝ่ายของขบวนการเคลื่อนไหวและ/หรือในฝ่ายรัฐบาลปฏิเสธและพยายามจะบ่อนทำลายข้อตกลงดังกล่าว

ระยะที่แปด ข้อตกลงที่ไร้ข้อโต้แย้ง (Uncontested agreement): การเจรจาต่อรองที่บรรลุถึงข้อตกลงขั้นสุดท้ายที่ได้รับความเห็นพ้องต้องกันระหว่างกลุ่มหลัก ๆ จากทุกฝ่าย โดยเป็นห้วงระยะระหว่างการแปลงไปสู่ภาคปฏิบัติตามมา ซึ่งเป็นระยะเปลี่ยนผ่านไปสู่ระยะที่เก้า นั่นก็คือ ข้อตกลงที่ได้ถูกนำไปปฏิบัติแล้ว (Implemented agreement) ซึ่งพบว่ามีกรณีไม่มากนัก

ส่วนระยะที่สิบ ได้แก่ การบรรลุถึงความเป็นรัฐอิสระ (Independent statehood) ซึ่งพบว่าในระยะหลังนั้น (คริสต์ศตวรรษที่ผ่านมามาจนกระทั่งถึงปี 2556) มีเพียง 7 กรณีเท่านั้นที่ได้รับการยอมรับสถานะในระดับระหว่างประเทศ อันได้แก่ บังกลาเทศ (2514) สโลวีเนีย (2534) โครเอเชีย (2534) เอิเรรีย (2536) ติมอร์เลสเต (2545) โคโซโว (2551) และชูดานใต้ (2554) แต่ก็มีกรณีอีกไม่น้อยที่ในความเป็นจริงจัดตั้งขึ้นมาผ่านการผลักดันเคลื่อนไหวโดยขบวนการแบ่งแยกดินแดน แต่ไม่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางเช่นเดียวกับ 7 รัฐข้างต้น

ห้วงระยะข้างต้นของเกอร์ช่วยให้ผู้วิจัยประเมินสถานการณ์ความขัดแย้งในงานศึกษาชิ้นนี้ได้เป็นอย่างดีเท่านั้น เพราะความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจริงนั้นไม่เพียงแต่จะมีลักษณะไม่เป็นเส้นตรงเท่านั้น หากแต่ยังมีความสลับซับซ้อนที่เป็นผลมาจากปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงอันหลากหลายจุดยืนและจุดสนใจในสนามความขัดแย้ง กรอบวิเคราะห์ที่ผู้วิจัยใช้ในการปิดช่องว่างส่วนนี้คืองานศึกษาของคันทิงแฮม (2014) ที่ตีพิมพ์ในหนังสือชื่อ *Inside the Politics of Self-determination* ซึ่งเป็นงานที่วิเคราะห์พลวัตในทางการเมืองของความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการกำหนดชะตากรรมตนเองที่สัมพันธ์และส่งผลกระทบต่อผลลัพธ์ของความขัดแย้งที่แตกต่างออกไปในหลายแบบแผน ทั้งในแง่ของการอยู่ร่วมกัน สงครามกลางเมือง และการทำหั่นด้วยความรุนแรงภายในกลุ่มที่เรียกร้องในประเด็นนี้ ที่น่าสนใจก็คือข้อค้นพบของคันทิงแฮมนั้นวางอยู่บนสมมติฐานสำคัญก็คือความขัดแย้งภายในตัวของรัฐและกลุ่มที่ผลักดันข้อเรียกร้องการกำหนดชะตากรรมตนเอง ซึ่งอาจจะมีทั้งกลุ่มกบฏที่เคลื่อนไหวแบบติดอาวุธและขบวนการเคลื่อนไหวพลเมืองที่ใช้สันติวิธีนั้นได้ช่วยขัดเกลาและก่อรูปพลวัตและการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ส่วนการเข้าใจความแตกต่างดังกล่าวก็จะนำมาซึ่งทางเลือกในการจัดการความขัดแย้งของฝ่ายต่าง ๆ ได้ด้วยเช่นกัน

งานศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยมากมักมองตัวแสดงเหล่านี้อย่างเหมารวมและเป็นหนึ่งเดียว แต่คันทิงแฮมท้าทายว่าหากประสงค์จะมองเห็นพลวัตของความขัดแย้งเช่นนี้ จำเป็นที่จะต้องมองให้เห็นการเมืองภายในตัวแสดงต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่ออำนาจต่อรองของฝ่ายต่าง ๆ ในประเด็นปัญหานี้ ที่สำคัญยังมองเห็นความเป็นไปได้ของการประนีประนอมยอมอยู่ร่วมกัน (accommodation) และ/หรือความขัดแย้งในการเมืองลักษณะนี้ โดยพื้นฐานแล้ว การเมืองของการกำหนดชะตากรรมตนเองนั้นนำเสนอผ่านภาพของการต่อสู้กันระหว่างข้ออ้างสิทธิของรัฐและกลุ่มที่ต่ำกว่ารัฐ (substate group) ในเรื่องสิทธิที่ชอบธรรมในการปกครองตนเอง (self-rule) ในขณะที่รัฐที่มีอยู่เดิมนั้นปรารถนาที่จะสงวนรักษาไว้ซึ่งบูรณภาพแห่งดินแดนและอำนาจอธิปไตยของตนเอาไว้ในยามที่เผชิญกับข้ออ้างสิทธิที่ทำลายและบ่อนเซาะความชอบธรรมของสิทธินั้น กลุ่มที่เรียกร้องสิทธิดังกล่าวมุ่งปรารถนาที่จะควบคุมปกครองกิจการที่เกี่ยวข้องกับประชาคมของตนเองมากขึ้น ซึ่งอาจรวมไปถึงกลุ่มที่ต้องการปกครองตนเองภายใต้กรอบของรัฐเดิมหรือไปไกลถึงขั้นการสถาปนารัฐอธิปไตยใหม่ภายใต้ระบบการเมืองระหว่างประเทศอย่างที่เป็นอยู่นอกจากนี้ ในความเป็นจริงนั้นเกือบทุกรัฐและกลุ่มที่เคลื่อนไหวในประเด็นการกำหนดชะตากรรมตนเอง (Self-determination groups หรือ SD group) นั้นล้วนแล้วแต่มีความขัดกันภายใน ซึ่งส่งผลต่อการตัดสินใจในเชิงนโยบายของตัวแสดงต่าง ๆ คันทิงแฮมพบว่าในขณะที่มีการเมืองภายในรัฐซึ่งถือเป็นตัวแสดงที่มีความเป็นสถาบันมากกว่านั้นจะรูปลักษณะขึ้นมาจากกระบวนการตัดสินใจที่ให้ความมุ่งเน้นฉันทามติ (consensus-oriented decision making) ในทางกลับกันกลุ่มเคลื่อนไหวที่มีความเป็นสถาบันน้อยกว่าและมีกลุ่มย่อยภายในที่หลากหลายและอาจไม่ขึ้นต่อกันนั้นก็มีการเมืองที่ก่อรูปลักษณะจากกระบวนการแข่งขันทางการเมืองที่มีพลวัตและไร้โครงสร้าง (dynamic, unstructured political competitive) ซึ่งมีความเป็นไปได้ที่จะมีการใช้กำลังต่อรองกันเองภายในและมีความเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างภายในสูงกว่า (Cunningham 2014, 169-170)

ลักษณะพื้นฐานข้างต้นยังส่งผลให้ความขัดแย้งระหว่างรัฐและกลุ่มที่ต่ำกว่ารัฐมีลักษณะที่อสมมาตร ซึ่งมีจุดแข็งจุดอ่อนหรือโอกาสและความท้าทายที่แตกต่างกันไปในแต่ละกรณี รัฐนั้นอาจเป็นสถาบันที่ดุ่มเตี้ยและปรับตัวได้ยากกว่า แต่มีทรัพยากรมากกว่าโดยเปรียบเทียบ การมีสถานะตัวแสดงสำคัญในระบบระหว่างประเทศ ตลอดจนมีสถาบันทางการเมืองที่ตรวจสอบถ่วงดุลกันเองส่งเสริมความชอบธรรมในทางการเมืองของรัฐให้แข็งแกร่ง แต่สิ่งที่คันทิงแฮมสนใจคือลักษณะที่แตกต่างกันดังกล่าวยังส่งผลต่ออำนาจต่อรองในสาระที่เกี่ยวกับการกำหนดชะตากรรมตนเอง กล่าวคือโครงสร้างภายในของรัฐนั้นมีผลอย่างมากต่อความสามารถในการยอมรับการผ่อนปรนในเรื่องการกำหนดชะตากรรมของตนเอง กล่าวคือเมื่อมีแรงโต้แย้ง (veto factions) ปรากฏขึ้นภายในรัฐในเรื่องนี้จะส่งผลให้เกิดการ

เปลี่ยนแปลงในเชิงนโยบายได้ยากยิ่ง โดยเฉพาะแนวทางการประนีประนอมกับกลุ่มเคลื่อนไหวในเรื่องการกำหนดชะตากรรมตนเอง แต่ในทางกลับกันหากมีแรงโต้แย้งน้อยก็กลับจะส่งผลในอีกมิติก็คือการยอมรับแนวทางประนีประนอมนั้นจะไม่มีใครมีประสิทธิผลมากนัก เพราะง่ายต่อการหันกลับมาบ่อนเซาะแนวทางประนีประนอมในอนาคต ในมุมมองของกลุ่มเคลื่อนไหวก็มองความเป็นไปได้ดังกล่าวด้วยสายตากังขา เพราะหากรัฐยอมรับการผลักดันแนวทางนี้ได้ง่ายขึ้น พวกเขาก็จะไม่วางใจพอที่จะละเลิกการเรียกร้องของตนเอง คั่นนิงแฮมเสนอว่าการผสมผสานระหว่างพลวัตทั้งสองด้านดังกล่าวเข้าไว้ด้วยกันนั้นน่าสนใจ กล่าวคือการที่รัฐที่มีความแตกต่างภายในกันในระดับที่พอประมาณ (moderately internally divided) นั้นมีความเป็นไปได้ที่จะสถาปนาแนวทางประนีประนอมได้ง่ายกว่ารัฐที่มีความเป็นเอกภาพสูงและรัฐที่มีความแตกต่างภายในสูง รัฐที่ยอมรับแนวทางนี้จะสามารถจัดการกับความขัดแย้งได้ดีกว่า ในขณะที่การผ่อนปรนในเรื่องการกำหนดชะตากรรมตนเองนั้นยังก็สามารถป้องกันให้หลีกเลี่ยงสงครามกลางเมืองอีกด้วย เธอกล่าวโดยสรุปว่า

“ไม่ว่าแนวทางการประนีประนอมอยู่ร่วมกันจะเป็นการป้องกันหรือยุติความขัดแย้งเกี่ยวกับการกำหนดชะตากรรมตนเองก็ตาม แต่ทั้งหมดนี้ก็ขึ้นอยู่กับความสามารถของรัฐที่จะยอมผ่อนปรนอย่างมีความน่าเชื่อถือพอ ในขณะเดียวกันก็ขึ้นอยู่กับความสามารถของกลุ่มเคลื่อนไหวที่จะผูกมัดกับข้อตกลงอย่างมีความน่าเชื่อถือด้วยเช่นกัน” (Ibid., 170)

จะเห็นได้ว่าพลวัตในตัวแสดงอีกฝ่ายหนึ่งส่งผลต่อการตัดสินใจเลือกของอีกฝ่ายหนึ่งอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่ลักษณะพื้นฐานของสิ่งนี้ก็สร้างทางเลือกให้กับรัฐด้วยเช่นกัน ในกรณีที่รัฐมองเห็นความไม่เป็นเนื้อเดียวกันหรือเห็นแย้งแตกต่างภายในกลุ่มเคลื่อนไหว หลักคิดในเรื่องการแบ่งแยกและปกครองจะนำมาซึ่งทางเลือกในเชิงยุทธศาสตร์ในการเลือกประนีประนอมกับบางกลุ่มและแข่งกร้าวกับกลุ่มอื่น ๆ แม้ดูจะมีประสิทธิผลแต่ก็ส่งผลให้ไม่สามารถคลี่คลายปมในเรื่องการกำหนดชะตากรรมตนเองได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด เพราะธรรมชาติของการแข่งขันภายในกลุ่มต่าง ๆ ที่ไร้การกำกับ รัฐจะเผชิญกับความยุ่งยากในการค้นหาว่าตกลงแล้วความต้องการจริง ๆ ของกลุ่มเคลื่อนไหวเหล่านี้คืออะไร ความแข็งแกร่งภายในแต่ละกลุ่มย่อยเป็นเช่นไร และกลุ่มใดบ้างที่มีความน่าเชื่อถือพอที่จะสถาปนาเป็น “หุ้นส่วน” ที่มีอำนาจต่อรองในแนวทางประนีประนอม ข้อค้นพบนี้บ่งชี้ว่าการแสวงหาข้อตกลงที่ครอบคลุมรอบด้านและหลีกเลี่ยงสงครามกลางเมืองนั้นจะกลายเป็นเรื่องยากเย็นแสนเข็ญทันทีเมื่อกลุ่มเคลื่อนไหวนั้นมีความ

แตกต่างหรือขัดแย้งภายในสูง แม้ว่าเงื่อนไขดังกล่าวนี้จะจูงใจให้รัฐเลือกจะประนีประนอมกับบางกลุ่มก็ตาม จึงมีความเป็นไปได้พอ ๆ กันที่จะมีกลุ่มที่เลือกจะจับมือเพื่อแสวงหาแนวทางผ่อนปรนกับกลุ่มที่หันกลับไปสู้รบกับรัฐ รวมไปถึงการกระตุ้นให้เกิดการใช้กำลังทำห้ำหั่นกันเองภายในกลุ่มต่าง ๆ ในกรณีหลังนี้จึงมีไม่น้อยที่เป้าหมายเหล่านี้จะลงเอยที่พลเรือน เพื่อที่จะบ่อนทำลายแรงสนับสนุนต่อกลุ่มที่ตนไม่เห็นด้วย หรือส่งสัญญาณถึงความไม่พอใจในการต่อรองกับรัฐในลักษณะนี้

ทั้งหมดนี้นำมาสู่ข้อค้นพบหลักอีกประการที่มาจากมุมมองว่าการต่อรองในเรื่องการกำหนดชะตากรรมตนเองนั้นเป็นกระบวนการทางการเมืองที่ดำเนินอยู่อย่างมีพลวัต ขึ้นต่อโครงสร้างภายในของรัฐและกลุ่มเคลื่อนไหวที่เปลี่ยนแปลงไป หากพิจารณาผลกระทบในระยะยาวแล้วก็สามารถอธิบายได้ว่าเหตุใดความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงที่ขัดแย้งกันนี้จึงคลี่คลายไปในแนวทางประนีประนอมอยู่ร่วมกัน (accommodation) หรือไม่ก็สงครามกลางเมือง (civil war) ในขณะที่กรณีอื่น ๆ ไม่ได้เป็นเช่นนั้น คณิงแฮมพบว่าสงครามกลางเมืองนั้นช่วยให้รัฐประสบกับแรงโต้แย้งภายในลดน้อยลงในระยะสั้น แต่แนวทางการอยู่ร่วมกันจะส่งผลให้เกิดความแตกต่างภายในระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในระยะยาว แต่สำหรับกลุ่มเคลื่อนไหวในประเด็นการกำหนดชะตากรรมตนเองนั้นต่างออกไปในทางตรงกันข้าม กล่าวคือสงครามกลางเมืองจะนำมาซึ่งความแตกต่างภายในขบวนการและกลุ่มต่าง ๆ ในระยะสั้น แต่แนวทางการอยู่ร่วมกับรัฐในระยะยาวแล้วจะนำไปสู่การลดลงของบรรดากลุ่มที่แยกย่อยต่าง ๆ (ibid., 171) พลวัตเหล่านี้สำคัญ เพราะเป็นไปได้ว่าโดยมากแล้วรัฐจะฉวยใช้ประโยชน์จากความแตกแยกภายในกลุ่มเคลื่อนไหวและดำเนินกลยุทธ์แบ่งแยกและปกครอง โดยเลือกซื้อความภักดีในบางกลุ่มและเลือกจะทำลายอีกกลุ่ม แต่นัยของข้อค้นพบข้างต้นเตือนว่าหากรัฐประสงค์จะหลีกเลี่ยงหรือมุ่งคลายปมของสงครามกลางเมืองอย่างจริงจัง ยุทธศาสตร์ที่มุ่งสร้างความแตกแยกภายในกลุ่มเคลื่อนไหวอาจส่งผลด้านกลับ เพราะยิ่งพวกเขามีความแตกต่างภายในกันสูงมากเท่าไรก็จะยิ่งสร้างความเป็นไปได้ในการก่อหรือยืดระยะสงครามมากขึ้นเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงต้องใคร่ครวญสิ่งที่ต้องการบรรลุและผลกระทบของการมุ่งสร้างความแตกแยกในอีกฝ่ายหนึ่งให้ดี (ibid., 172-173)

ในอีกด้านหนึ่ง การพิจารณาแง่มุมในระยะยาวอาจช่วยให้ตัวแสดงต่าง ๆ ได้ทบทวนแนวทางการจัดการกับความขัดแย้งได้อย่างรอบด้านมากขึ้น โดยเฉพาะการคิดใคร่ครวญถึงทางเลือกของการประนีประนอมที่ในระยะสั้นอาจมีเสียงที่แตกต่างกันภายในอย่างมาก อีกทั้งยังเป็นเรื่องยากที่จะทำให้ทุกกลุ่มยึดมั่นกับพันธะที่ตกลงกันไว้อย่างตลอดรอดฝั่ง แต่แนวทางนี้ในระยะยาวนั้นในด้านหนึ่งจะเปิดโอกาสให้เพิ่มระดับความพึงพอใจต่อตำแหน่งแห่งที่ของพวกเขาภายใต้กรอบของรัฐอย่างค่อยเป็นค่อยไป ในขณะที่เดียวกันก็ทำให้ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดชะตากรรมตนเองนั้นจัดการได้ง่ายมากขึ้น

โดยเปรียบเทียบเมื่อเคลื่อนตัวเข้าสู่การปะทะต่อรองในแบบแผนการเมืองแบบปกติ ซึ่งจะเกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการพิจารณาว่าแนวทางของการใช้กำลังในกาต่อรองนั้นไม่มีน้ำหนักมากพอ ทั้งหมดนี้ยังมีความหมายในอีกด้านด้วยนั่นก็คือการลดความเป็นไปได้ของสงครามกลางเมือง (Ibid., 173)

จะเห็นได้ว่าการพิจารณากลุ่มย่อย ๆ ที่แตกต่างกันภายในรัฐและกลุ่มเคลื่อนไหวผ่านสายตาที่มองการเปลี่ยนแปลงในระยะยาวนั้นเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการประเมินการเมืองของความขัดแย้ง แม้ว่าในรอบ 15 ปี ภายใต้กรอบงานวิจัยชิ้นนี้จะไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นกรอบเวลาที่ยาวนานนัก แต่ก็น่าจะเพียงพอให้เห็นพลวัตที่เปลี่ยนไป โดยเฉพาะการพิจารณาประเด็นที่ขัดแย้งเห็นต่างกันระหว่างสิทธิอำนาจหรือความชอบธรรมของอำนาจรัฐและอธิปไตยของรัฐไทยกับความชอบธรรมในการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเอง ตลอดจนความหลากหลายของทัศนะและข้อเรียกร้องที่ปรากฏขึ้นในห้วงเวลานั้น ท่ามกลางความรุนแรงที่เป็นฉากหลัง

คำถามสำคัญต่อมาก็คือหากจะพิจารณาความแตกต่างภายในเหล่านี้โดยมุ่งสนใจไปที่การให้เหตุผลที่ปะทะกันแล้ว จะมีประเด็นสำคัญอะไรบ้างที่ควรต้องศึกษาเป็นพื้นฐาน ผู้วิจัยพบว่าม็วยวรรณกรรมที่น่าจะเกี่ยวข้องจำนวนหนึ่ง โดยสามารถอภิปรายแบ่งออกเป็น 3 ประเด็น อันได้แก่ ธรรมชาติของข้อเรียกร้องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดชะตากรรมตนเอง อาณาบริเวณหรือมิติที่ซ้อนเหลื่อมกันระหว่างการพิจารณาว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องภายในประเทศกับเรื่องระหว่างประเทศ และสุดท้ายคือกระบวนการในการต่อรองเพื่อบรรลุผลตามข้อเรียกร้องนั้น ๆ

ประการแรก ข้อถกเถียงเกี่ยวกับธรรมชาติของ “สิทธิ” ในการกำหนดชะตากรรมตนเอง สิ่งที่ทำให้ความขัดแย้งเช่นนี้มีลักษณะเฉพาะ ซึ่งส่งผลต่อความยืดหยุ่นของสถานการณ์นั้นเป็นเพราะธรรมชาติของข้ออ้างอิงดังกล่าวมักถูกมองและพิจารณาจากกลุ่มเคลื่อนไหวว่าเป็นทั้ง “สิทธิ” และ “สิ่งที่ถูกต้อง” (right) ในเวลาเดียวกัน (Babbitt 2006, 117) ความหมายแฝงดังกล่าวนี้ฝังอยู่ในความเข้าใจต่อกติการะหว่างประเทศในห้วงระยะหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งเป็นหนึ่งในประเด็นที่มีการถกเถียงกันอย่างมากในแวดวงการเมืองและกฎหมายระหว่างประเทศ เพราะสำหรับประเทศที่เคยอยู่ใต้อาณานิคม ตะวันตกมักจะพิจารณาว่าสิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเอง (Rights to Self-determination) นั้นเป็นเรื่องเดียวกับสิทธิในการแยกตัวเป็นอิสระ (Rights to Secession) และเป็นเรื่องที่ถูกต้องทั้งในเชิงศีลธรรมและกฎหมาย (ระหว่างประเทศ) ที่พวกเขาในฐานะตัวแทนชุมชนทางการเมืองจะเรียกร้องสิทธิดังกล่าวโดยชอบธรรม การจัดวางให้เรื่องนี้เป็น “สิทธิ/ความถูกต้อง” ส่งผลให้ประเด็นดังกล่าวกลายเป็นเรื่องที่ต้องรองไม่ได้ (non-negotiable) นั่นเอง

อย่างไรก็ตาม ข้อโต้แย้งสำคัญต่อประเด็นข้างต้นก็คือ การกำหนดชะตากรรมนั้นไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็น “สิทธิ” โดยธรรมชาติที่รองรับการแยกตัวเป็นอิสระโดยอัตโนมัติแต่อย่างใด เหตุผลก็คือประวัติศาสตร์ของหลักการดังกล่าวนี้เองที่สะท้อนการเมืองของการตีความ ซึ่งอาจย้อนรอยกลับไปได้ถึงหลักนิยมของการเมืองระหว่างประเทศในห้วงหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง เมื่อพันธมิตรมหาอำนาจฝ่ายผู้ชนะในเวลานั้นเชิดชูหลักการนี้เพื่อประสงค์จะสลายความเข้มแข็งของจักรวรรดิมหาอำนาจกลาง หรือพัฒนาต่อเนื่องในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองและมติของสหประชาชาติเพื่อรองรับการปลดปล่อยดินแดนใต้อาณานิคมของชาติตะวันตกในทศวรรษที่ 1960 งานวิชาการบางชิ้นตีความว่าการกล่าวอ้างสิทธิในการแยกตัวเป็นอิสระนั้นหาได้ครอบคลุมบรรดา กลุ่มชนกลุ่มน้อยในรัฐเดิมที่ดำรงอยู่ในระบบรัฐแต่อย่างใด เหตุที่จะอ้างได้มีเพียงประการเดียวเท่านั้นคือเมื่อชนกลุ่มน้อยเหล่านั้นเผชิญหน้ากับการละเมิดสิทธิมนุษยชนขนานใหญ่และเป็นระบบอย่างการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์เท่านั้น (Hannum 1993) แต่ถึงกระนั้นความซ้อนเหลื่อมระหว่างสิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเองกับสิทธิในการแยกตัวเป็นอิสระก็ยังคงเป็นปมปัญหาสำหรับการถกเถียงไม่สิ้นสุด ทั้งในทางวิชาการและในทางการเมือง ข้อโต้แย้งว่าตกลงแล้วการกำหนดชะตากรรมนั้นถือเป็น “สิทธิทางกฎหมาย” หรือเพียงแค่ “หลักการทางการเมือง” ซึ่งอย่างแรกนั้นมีพันธะที่ผูกพันตัวแสดงต่าง ๆ ตามมาด้วย แต่ต่อให้เป็นอย่างหลังก็ไม่มีหลักประกันว่าการที่ชนชาติใดจะอ้างสิทธิดังกล่าวจะนำมาซึ่งการให้กำเนิดรัฐใหม่ที่จะไม่มีชนชาติหรือ “ประชาชน” อื่นใดเรียกร้องสิทธินี้ซ้อนเข้าไปอีก นี่ยังไม่นับรวมข้อถกเถียงที่หาฉันทามติไม่ได้ในแวดวงวิชาการ (Ganguly 2012, 2) ไม่เพียงแต่ขึ้นอยู่กับการสรรหาเหตุผลมาโต้แย้งได้มากน้อยเพียงใดเท่านั้น หากแต่ยังมีแรงสนับสนุนในเวทีการเมืองระหว่างประเทศมากน้อยเท่าใดด้วยเช่นกัน แต่ทั้งหมดนี้มีส่วนให้ทั้งความขัดแย้งมีลักษณะยืดเยื้อและการเจรจาต่อรองระหว่างรัฐและกลุ่มเคลื่อนไหวของชนกลุ่มน้อยเป็นเรื่องไม่ง่ายทีเดียว

ประเด็นนี้ชี้ร่องรอยแนวปะทะหลักในความขัดแย้งชายแดนใต้/ปาตานีในจุดต่างระหว่างเหตุผลของรัฐที่อ้างอิงถึงอำนาจอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนกับข้ออ้างสิทธิของกลุ่มเคลื่อนไหวที่ในด้านหนึ่งคือการลดทอนเหตุผลของฝ่ายแรกเพื่อยืนยันความชอบธรรมของฝ่ายตน การยืนยันว่าเป็น “สิทธิ” นั้นเรียกร้องการความผูกมัดของตัวแสดงต่าง ๆ ในเวทีระหว่างประเทศด้วยเช่นกัน การโต้แย้งในเรื่องนี้ตลอด 15 ปี ที่ผ่านมามีอยู่บ้าง แต่ก็ไม่ได้โดดเด่นเห็นชัดมากนัก จะจำกัดอยู่ในบางอาณาบริเวณเท่านั้น อาทิเช่น พื้นที่ของการต่อรองในเวทีพูดคุยหรือเจรจาสันติภาพทั้งที่ดำเนินอยู่อย่างลับ ๆ และเป็นที่ยอมรับต่อสาธารณะ รวมไปถึงพื้นที่การเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคม

ประการที่สอง มิติที่ซ้อนเหลื่อมระหว่างเรื่องภายในและภายนอกของประเด็นการกำหนดชะตากรรมตนเอง ซึ่งพบว่าในระยะหลังนี้การอภิปรายเกี่ยวกับสิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเองนั้นคลี่คลาย

มาถึงจุดที่มีความพยายามจะตีความการอ้างสิทธิดังกล่าวที่มากกว่าการแยกตัวเป็นอิสระหรือการแบ่งแยกดินแดน โดยลงรายละเอียดเกี่ยวกับข้อแตกต่างการกำหนดชะตากรรมตนเองในมิติภายนอกและมิติภายใน (external and internal self-determination) โดยอย่างหลังนั้นเป็นสิทธิทางการเมืองของกลุ่มประชาชนภายในรัฐที่ดำรงอยู่ ซึ่งอาจครอบคลุมถึงสิทธิชนกลุ่มน้อย การกระจายอำนาจในทางการเมือง การปกครอง การปกครองตนเอง การถ่ายโอนอำนาจ หรือแม้แต่การจัดตั้งสหพันธรัฐ การปกครองพื้นที่ร่วมกันระหว่างสองรัฐ รวมไปถึงการบริหารปกครองพื้นที่โดยสหประชาชาติ (โรเปส 2558, 210-211) ซึ่งเป็นแนวทางการจัดสรรอำนาจในฐานะที่เป็นมาตรการในการคลี่คลายความขัดแย้งทางการเมือง (power sharing solutions) กล่าวได้ว่าการจำแนกหลักการกำหนดชะตากรรมของตนเองออกเป็นสองมิติข้างต้นเป็นการเปิดพื้นที่สำหรับการถกเถียงให้กว้างไกลไปกว่าการแยกตัวเป็นอิสระหรือการแบ่งแยกดินแดน แต่หากรวมไปถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านการเลือกตั้ง การยอมรับสิทธิของชนกลุ่มน้อย และชนพื้นที่เมืองในระบบการเมืองปกติ ไปจนถึงการออกแบบสถาบันทางการเมืองที่ขึ้นกับบริบทของสภาพแวดล้อมทางการเมืองและความขัดแย้งที่ดำรงอยู่

นัยที่แตกต่างระหว่างมิติทั้งสองนั้นยังขึ้นอยู่กับจุดเน้นหลักของหน่วยวิเคราะห์ ขั้วคู่ตรงข้ามระหว่าง “ข้างนอก-ข้างใน” นั้นไปไกลกว่าประเด็นว่าการกำหนดชะตากรรมตนเองนั้นเป็นสิทธิทางกฎหมายหรือหลักการทางการเมือง ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นข้อถกเถียงที่ขึ้นอยู่กับมุมมองและบริบทแวดล้อมในสถานการณ์ที่แตกต่างกัน อีกทั้งยังขึ้นกับมุมมองของตัวแสดง ซึ่งโดยมากแล้วจะมีรัฐในด้านหนึ่งกับกลุ่มที่อ้างความเป็นตัวแทนของ “ปวงชน” หรือ “กลุ่มประชาชน” (a people) อีกด้านหนึ่ง หรือกลุ่มต่าง ๆ ที่อาจเข้ามาเกี่ยวข้องกับข้อถกเถียงนี้ โดยพื้นฐานแล้วการแบ่งแยกเป็น 2 มิตินั้นขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยวิเคราะห์นั้น ๆ กับสิ่งอื่น กล่าวคือ มิติภายนอกของการกำหนดชะตากรรมตนเองนั้นเป็นความสัมพันธ์ระหว่าง “ปวงชน” กลุ่มหนึ่งกับกลุ่มอื่น ไม่ว่าจะเป็นรัฐหรือจักรวรรดิอื่น ในขณะที่มิติภายในประเทศนั้นจะข้องเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับ “รัฐหรือรัฐบาลของพวกเขา” (Thornberry 1993, 101) พิจารณาจากแง่นี้ นอกจากตัวแสดงที่เกี่ยวข้องแล้ว การพิจารณา “ข้างนอก-ข้างใน” ยังขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง หรือกล่าวได้ว่าขึ้นอยู่กับหน่วยในการวิเคราะห์นั่นเอง

ในการพิจารณาเกี่ยวกับหน่วยวิเคราะห์ข้างต้น เจมส์ ซัมเมอร์ส (Summers 2013, 233-246) แจกแจงให้เห็นนัยสำคัญของ 4 หน่วยวิเคราะห์ ได้แก่ ประชาชน รัฐอธิปไตย หน่วยอิสระภายในรัฐ และหน่วยทางการเมืองที่แตกต่างไปจากรัฐ ในที่นี้จะพิจารณาเฉพาะสองหน่วยแรก กล่าวสำหรับประชาชนนั้น ซัมเมอร์สเห็นว่าเป็นหน่วยวิเคราะห์ที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดเพราะจะสัมพันธ์กับการอ้างการถือครองสิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเอง หรือกล่าวได้ว่าใครเป็นผู้อ้างสิทธิดังกล่าว แต่ปัญหาก็คือเราจะนิยาม

ความหมายของประชาชนอย่างไร มีขอบเขตเช่นไร ดังที่ อีวอร์ เจนนิงส์ ตั้งข้อสังเกตเอาไว้มาแล้วว่า แม้หลักการกำหนดชะตากรรมตนเองนั้นจะดูเป็นเรื่องสมเหตุสมผล นั่นคือ “...ปล่อยให้ประชาชนตัดสินใจ แต่ความจริงคงเป็นเรื่องน่าขัน เพราะประชาชนที่ว่ามันคงตัดสินใจอะไรไม่ได้ เว้นแต่จะมีใครสักคนตัดสินใจก่อนว่าใครบ้างคือประชาชน” (Jennings 1956, 56) ปัญหาสำคัญก็คือมันเกี่ยวข้องกับ “ประชาชน” หรือ “ปวงชน” (people) นั่นก็ถกเถียงกันอยู่ การดำรงอยู่ของประชาชนในรัฐสมัยใหม่ด้วยแล้วก็กลายเป็นประเด็นถกเถียงกันอย่างมาก เพราะประชาชนนั้นถูกมองจากรัฐในฐานะที่เป็นประชากร ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของรัฐ แต่ก็เชื่อว่ารัฐจะยอมรับสถานะเหล่านี้กับทุกกลุ่ม ในขณะเดียวกัน ประชากรที่มองตนเองเป็นกลุ่มก่อนเดียวกันก็เชื่อว่าจำกัดอยู่ใน “พื้นที่” เดียวกันเสมอไป บ้างก็กระจายตัวอยู่ในเขตแดนของรัฐหนึ่ง ๆ บ้างก็ดำรงอยู่นอกเขตรัฐอย่างกลุ่มคนพลัดถิ่น การพิจารณามิติภายในและภายนอกจึงสร้างความยุ่งยากและเป็นประเด็นปัญหาทางการเมืองด้วยเหตุนี้¹

หน่วยวิเคราะห์ที่สำคัญและควรต้องพิจารณาในที่นี้อีกประการก็คือรัฐอธิปไตย ซึ่งเป็นแนวทางการวิเคราะห์ที่แพร่หลายและเป็นข้อโต้แย้งของบรรดารัฐต่าง ๆ กล่าวคือ การพิจารณาว่ารัฐนั้นคือหน่วยทางการเมืองที่ปกครองตัวเองซึ่งวางอยู่บนหลักการพื้นฐานคือการมีอำนาจอธิปไตยที่เท่า ๆ กันทั้งในแง่ของมิติภายในและภายนอกประเทศ อำนาจอธิปไตยในมิติภายในนั้นมุ่งไปที่การปกครองตนเองของรัฐภายใต้กฎหมายภายในรัฐนั้น ๆ ในขณะที่อำนาจอธิปไตยในมิติภายนอกนั้นเป็นเรื่องของความเป็นอิสระหรือเอกราชของรัฐและมีความเท่าเทียมกันกับรัฐอื่น ๆ ในระบบการเมืองระหว่างประเทศ หรือเน้นไปที่มิติความสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่าง ๆ นั่นเอง ในแง่นี้ การที่กลุ่มของประชาชนกลุ่มใด ๆ ที่เป็นประชากรของรัฐนั้น ๆ จะอ้างสิทธิในการกำหนดชะตากรรมก็มักจะถูกโต้แย้งด้วยหลักอำนาจอธิปไตยต่าง ๆ เป็นพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอ้างถึงหลักบูรณภาพแห่งดินแดนที่กลายมาเป็นเพดานในการถกเถียงเรื่องนี้จากมุมมองของกลุ่มเคลื่อนไหว แต่ประโยชน์ที่จะได้จากการโต้แย้งเหล่านี้คือการเปิดพื้นที่สำหรับทางเลือกทางการเมืองด้วยเช่นกัน เพราะในแง่หนึ่งคือการเผยให้เห็นข้อจำกัดของการตีความที่มีลักษณะสองขั้วนั่นเอง

การแยกแยะให้เห็นสองมิติข้างต้น (ข้างใน-ข้างนอก) นั้นถือเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับตัวแสดงและสถาบันต่าง ๆ ในสังคม ข้อแตกต่างอย่างสำคัญขึ้นอยู่กับมุมมองของแต่ละตัวแสดงที่ส่งผลให้กำเนิดทางเลือกที่หลากหลายซึ่งสอดคล้องกับความคาดหวังทางการเมืองต่าง ๆ ความคาดหวังดังกล่าวหลอมขึ้นมาจากการตีความเกี่ยวกับการสิทธิดังกล่าวของพวกเขาซึ่งมีแนวโน้มที่จะแตกต่างกัน ความเข้าใจต่อการ

¹ ผู้วิจัยอภิปรายในประเด็นนี้ในบริบทของชายแดนใต้/ปาตานีไปบ้างแล้วในงานอีกชิ้น (กรุณาตุ รอมฎอน 2556ค)

กำหนดชะตากรรมตนเองจึงเป็นเรื่องของพิสัยของมุมมองของแต่ละตัวแสดง กล่าวคือทำให้ความสำคัญกับมุมมองใด ๆ ในกระบวนการผลักดันประเด็นนี้มักจะมองข้ามมุมมองอื่นไปด้วยในเวลาเดียวกัน นักนิติศาสตร์บางคนพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างสองมิติดังกล่าวผ่านมุมมองสองฐานคิดสำคัญคือระหว่างแนวทางที่ให้ความสำคัญกับรัฐและแนวทางที่มองจากมุมมองของประชาชน (Summers 2013) สำหรับมุมมองของรัฐนั้นวางอยู่บนการตีความที่แพร่หลายในแวดวงกฎหมายระหว่างประเทศ ที่ให้ความสำคัญยิ่งยวดกับบูรณภาพแห่งดินแดนของรัฐที่ดำรงอยู่แต่เดิมและพยายามจะทำให้ประเด็นการกำหนดชะตากรรมของตนเองนั้นเป็นเรื่องภายในประเทศ สำหรับมุมมองนี้ สิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเองจึงเป็นเรื่องที่ประชาชนอ้างถึงทั้งในฐานะที่เป็นตัวสื่อกลางของสิทธิ (medium) ผ่านการเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมในการบัญญัติกฎหมาย หรือการเข้าไปมีส่วนในการบริหารปกครองกลไกของรัฐ หรือในฐานะที่เป็นเป้าหมาย (goal) เพื่อบรรลุถึงสิทธิหรือความเป็นรัฐ (statehood) หรือกล่าวได้ว่าเพื่อหนุนเสริมความชอบธรรมของอำนาจอธิปไตยของรัฐนั้น ๆ นั่นเอง แต่สำหรับมุมมองที่มีประชาชนเป็นฐานจะแตกต่างออกไป เพราะเจือไปด้วยแนวคิดชาตินิยม-เสรีนิยมเป็นพื้นหลัง ภาษาที่ใช้จึงพยายามจำแนกแยกแยะสิทธิดังกล่าวให้เห็นอย่างโดดเด่นระหว่างมิติภายในและภายนอก รัฐ มุมมองนี้ยังเชื่อมภาษาที่ใช้กันอย่างปกติระหว่างรัฐในระบบการเมืองระหว่างประเทศที่นำเข้ามาอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยทางการเมืองต่าง ๆ ในระดับชาติ ประเด็นก็คือมุมมองทั้งสองนี้ขัดแย้งกันเสมอ ข้อเสนอของซัมเมอร์ก็คือการรักษาสมดุลระหว่างข้อขัดแย้งดังกล่าวทำได้ผ่านการยอมรับว่ามีมุมมองที่หลากหลายต่อเรื่องนี้และที่สำคัญคือมุมมองเหล่านี้ยังขึ้นต่อสภาพแวดล้อมอย่างสำคัญอีกด้วย

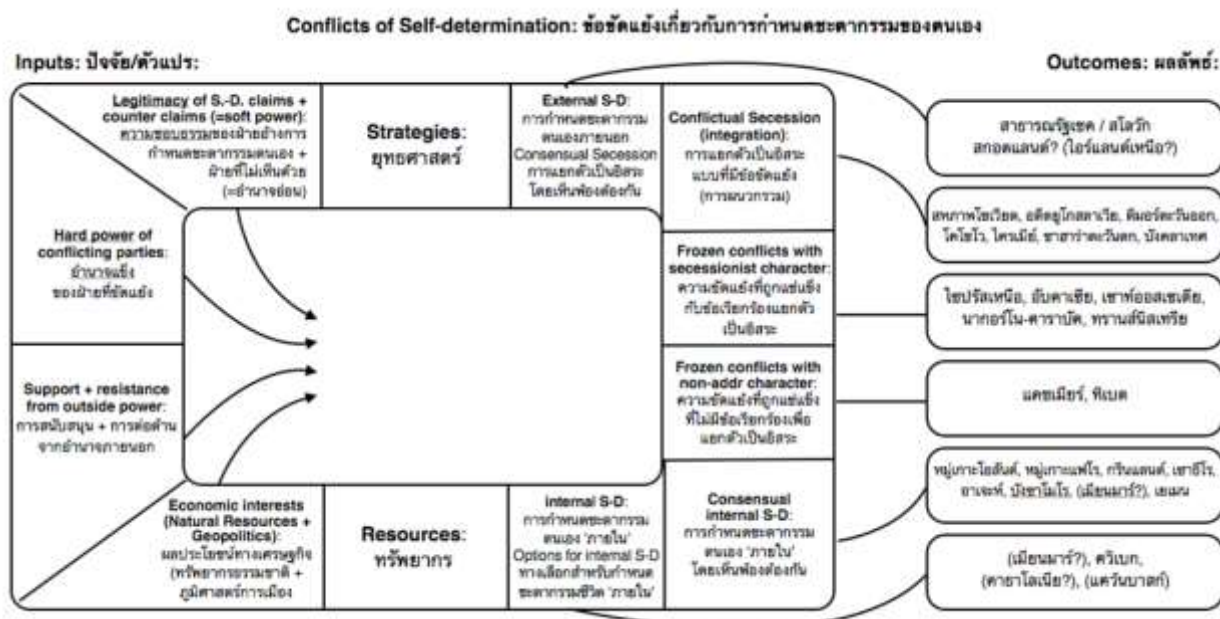
แนวปะทะในเรื่องนี้ในบริบทชายแดนใต้/ปาตานีจะมีอยู่ในสองระดับ อันได้แก่การอภิปรายถกเถียงว่าตกลงแล้วประเด็นปัญหาความขัดแย้งนี้มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับเรื่องระหว่างประเทศขนาดไหน ทั้งในมิติของกฎหมายและการเมืองระหว่างประเทศ ผู้คนในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีฐานะเป็นประชาคมทางการเมืองที่อ้างสิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเองได้หรือไม่เพียงใด ในฐานะประชาคมที่ครองสิทธิรวมหมู่ ข้อเรียกร้องในการแยกตัวเป็นอิสระเพื่อจัดตั้งรัฐใหม่นั้นชอบธรรมและสอดคล้องกับความเป็นจริงหรือไม่เพียงใด ในอีกด้านหนึ่งคือการถกเถียงกันในเรื่องในเรื่องการจัดรูปแบบการปกครองที่เหมาะสมและเหมาะสมกับสภาพปัญหาและลักษณะพื้นฐานของประชากรและภูมิศาสตร์ กล่าวอีกทางหนึ่งก็คือข้อถกเถียงว่าด้วยรูปแบบการเมืองการปกครองที่เหมาะสม ซึ่งเรียกได้ว่าการเปลี่ยนแปลงอย่างมากตลอดกว่าสิบปีของความรุนแรง

ประการที่สาม กระบวนการเจรจาต่อรองจะส่งผลอย่างไรต่อทางเลือกในเชิงนโยบายและผลลัพธ์ที่มาจากความเห็นพ้องต้องกัน การเปลี่ยนแปลงของระยะความขัดแย้งนั้นส่งผลต่อการเจรจาต่อรองหลาย

ด้าน กล่าวคือ ระยะเวลาของความขัดแย้งนั้นสำคัญ การเจรจาต่อรองในระยะแรก ๆ ของความขัดแย้งนั้นดูจะเป็นไปได้มากกว่า เมื่อประเด็นที่ชนกลุ่มน้อยขับเคื้อนผ่านความซับซ้อนของหัวใจที่พอจะจับต้องได้และได้รับการตอบสนองอย่างดีจากรัฐบาล แต่ฝ่ายรัฐบาลมักจะไม่มึเหตุผลเหตุจูงใจมากพอที่จะเข้าสู่โต๊ะเจรจา เพราะมีทางเลือกที่คาดคำนวณว่าสามารถใช้กำลังกดบังคับได้ดีกว่า จุดนี้เองที่เริ่มเห็นความจำเป็นของฝ่ายที่สามจากภายนอกที่อาจเปลี่ยนการคิดคำนวณของฝ่ายรัฐบาลต่อการเจรจาต่อรองได้ การทำความเข้าใจเหตุผลเหตุจูงใจนั้นยังส่งผลต่อจุดสนใจและความจำเป็นของการต่อรองระหว่างฝ่ายที่ขัดแย้งอย่างสำคัญ เนื่องจากเมื่อเข้าสู่การเจรจาต่อรองแล้ว ประเด็นที่ทั้งจับต้องได้และไม่ได้จะถูกหยิบยกขึ้นมาถกเถียงอภิปราย (Babbitt 2006)

อย่างไรก็ตาม การเจรจาต่อรองในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของการสร้างสันติภาพนั้นกลายเป็นเครื่องมือสำคัญ แต่ก็มีปัจจัยหลากหลายที่กำหนดผลลัพธ์ การบรรยายของนอร์เบิร์ต โรเปอร์ส ในวงสัมมนาวิชาการครั้งหนึ่งที่ปัตตานีฉายภาพการคิดเชิงระบบเกี่ยวกับกระบวนการและผลลัพธ์ของความขัดแย้งเกี่ยวกับการกำหนดชะตากรรมในปัจจุบัน ดังที่แสดงในภาพที่ 3 (2558)

ภาพที่ 2.3 แผนผังปัจจัยและผลลัพธ์ของความขัดแย้งเกี่ยวกับการกำหนดชะตากรรมตนเองร่วมสมัย (โรเปอร์ส 2558)



ตัวแปรหรือปัจจัยนั้นขึ้นอยู่กับยุทธศาสตร์และทรัพยากรที่แต่ละฝ่ายถือครองอยู่ ซึ่งไม่เพียงแต่กำหนดผลลัพธ์เท่านั้น หากแต่ยังส่งผลต่อวิธีการต่อรองด้วยเช่นกัน การศึกษาในระยะหลังจึงไม่เพียงแต่

มุ่งพิจารณาการต่อสู้ต่อรองอำนาจระหว่างรัฐและกลุ่มที่ต่ำกว่ารัฐที่เคลื่อนไหวที่ผลักดันการกำหนดชะตากรรมของตนเอง (Self-determination groups) ซึ่งเลือกใช้ทั้งกลยุทธ์ความรุนแรงและสันติวิธี หากแต่ยังมุ่งสนใจพลวัตของการเมืองภายในแต่ละฝ่ายอีกด้วย (Cunningham 2014) กล่าวคือในรัฐที่มีความเห็นแตกต่างในแง่ของทิศทางที่รับมือกับข้อเรียกร้องดังกล่าวนั้นจะมีแนวโน้มจะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใดในการแสวงหาจุดที่ผ่อนปรน เพราะจะต้องประสบกับเสียงคัดค้านภายในต่อข้อตกลงที่ประนีประนอมหรือกล่าวได้ว่ารัฐที่มีเอกภาพในเรื่องทำนองนี้จะทำข้อตกลงที่ประนีประนอมมากกว่า แต่กลุ่มที่เรียกร้องก็ขาดความเชื่อมั่นไว้วางใจว่าจุดยืนที่ว่าจะเปลี่ยนไปหรือไม่ในอนาคต ในทางกลับกัน ความเป็นฝักฝ่ายในบรรดากลุ่มเคลื่อนไหวก็สร้างทั้งข้อท้าทายและโอกาสต่อรัฐที่จะบรรลุถึงข้อตกลงที่เห็นพ้องต้องกัน ในแง่ขอโอกาสนั้นรัฐจะช่วงชิงต่อรองกับกลุ่มกลาง ๆ ที่พอรับได้กับการแลกเปลี่ยนกับข้อเสนอเล็กน้อยเท่านั้น แม้สิ่งนี้จะดูสมเหตุสมผลสำหรับรัฐ แต่ผลที่ตามมาอาจเกิดการยกระดับข้อเรียกร้องจากกลุ่มที่แตกตัวออกไปอีกชั้นหนึ่ง และบางครั้งแนวทางการใช้ความรุนแรงก็เป็นสิ่งจำเป็นในทัศนะของพวกเขา

แนวปะทะสำหรับเรื่องนี้อยู่ที่กระบวนการในการบรรลุข้อเสนอทางการเมืองว่าตกลงแล้วจุดชี้ขาดอยู่ที่ไหน การที่ฉันทามติก่อตัวขึ้นเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงนี้จะดำเนินผ่านกระบวนการใดบ้าง กล่าวอีกอย่างได้ว่าในกรณีของชายแดนไต้หวัน การพิจารณาทางเลือกที่ว่าด้วยการจัดสรรอำนาจใหม่จะดำเนินการได้อย่างไร ในบรรดาช่องทางต่าง ๆ ที่มีอยู่ระหว่างการผลิตข้อเสนอต่าง ๆ การผลักดันเรียกร้องของประชาชนหรือการลงประชามติ การเมืองในระบบรัฐสภาที่ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติหรือการออกกฎหมาย หรือจะชี้ขาดที่ข้อตกลงบนโต๊ะพูดคุย อย่างไรก็ตาม งานวิจัยชิ้นนี้ได้พยายามชี้ให้เห็นว่าจะเห็นได้ว่าทั้งสามส่วนนี้ล้วนแล้วแต่มีบางแง่มุมที่ต้องมีปฏิสัมพันธ์กัน

การศึกษาติดตามการปะทะต่อสู้ทางความคิดดังกล่าวน่าจะช่วยให้ภาพของพลวัตของความขัดแย้งที่น่าสนใจ ด้วยเหตุนี้ กรอบวิเคราะห์ในงานวิจัยชิ้นนี้จึงมุ่งสนใจการพิจารณาทางเลือกต่าง ๆ โดยการวิเคราะห์ความคิดและการทำงานของวาทกรรม

การวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ผ่านความคิดและวาทกรรม

กรอบคิดของแนวทางศึกษาความคิด (ideational approach) ช่วยพิจารณาแนวทางหรือยุทธศาสตร์ของตัวแสดงต่าง ๆ ในความขัดแย้งผ่านการวิเคราะห์ “ความคิด” (idea) ที่จะมีผลต่อวิธีการที่ผู้คนมองโลกทางการเมืองอย่างไร ในขณะเดียวกัน เมื่อต้องออกแบบวิธีการศึกษา ผู้วิจัยเห็นว่าแนวทางการวิเคราะห์ในแบบโบราณคดีของความรู้และการศึกษาประวัติศาสตร์แบบสาแหรกของมิเชล พูโกต์

(Michel Foucault) จะเป็นแนวทางที่รุกรายทางให้การเลือกเฟ้นและพิจารณาข้อมูล ตลอดจนเป็นฐานในการใช้แนวทางการวิเคราะห์วาทกรรม ในอาณาบริเวณของสังคมศาสตร์นั้น การศึกษาเกี่ยวกับความคิดหรือความเชื่อของผู้คนในสังคมนั้นดูจะเป็นหัวข้อหลักหนึ่งที่มีวิธีการกันอย่างหลากหลาย² แนวทางวิเคราะห์เชิงความคิด (ideational approach) (Beland and Cox 2011) ที่เลือกนำมาใช้ในงานศึกษาครั้งนี้วางอยู่บนกรอบคิดที่ว่าความคิดนั้นมีฐานะเป็นความเชื่อที่เป็นผลผลิตของการรู้คิด (cognition) กล่าวคือก่อเกิดขึ้นภายในตัวเราและสัมพันธ์กับโลกทางวัตถุผ่านการตีความของเรา ความคิดยังวางตัวเองเอาไว้ระหว่างสิ่งต่าง ๆ และระหว่างผู้คนในโลกความเป็นจริง กล่าวคือเป็นตัวเชื่อมต่อให้กับสิ่งต่าง ๆ ที่ดำรงอยู่ ในขณะเดียวกัน ความคิดยังเป็นของที่ชี้นำไปสู่การกระทำ นั่นก็คือช่วยให้เราคิดถึงวิธีการที่จะหยิบยกหรือกล่าวถึงปัญหาและความท้าทายที่เราต้องเผชิญ ซึ่งเป็นที่มาของการกระทำของเรา ในที่สุด (Ibid., 1-2)

แน่นอนว่าเมื่อคนเรามีความคิดที่แตกต่างกัน การกระทำของผู้คนก็ย่อมแตกต่างกันไปตามความสัมพันธ์ที่เขาจัดวางให้กับความคิดนั้นๆ ประเด็นก็คือข้อเท็จจริงที่คนเรารับรู้นั้นอาจแตกต่างกันได้ แต่ด้วยความที่เราไม่สามารถแสวงหาความจริง (truth) ให้เหลือเพียงหนึ่งเดียว แต่เรากลับเลือกที่จะตีความไปในแนวทางใดแนวทางหนึ่งจากบรรดาทางเลือกอันหลากหลาย ในจุดนั้นนี่เองที่เปิดพื้นที่ให้กับการถกเถียงกันในทางการเมืองเป็นไปได้ (Ibid., 2)

อย่างไรก็ตาม “การกระทำทางการเมืองนั้นถูกผลักดันด้วยความคิดก็จริง แต่เป้าหมายที่กำหนดเอาไว้และยุทธศาสตร์ที่ถูกพัฒนาขึ้นนั้นก็กลับส่งผลย้อนกลับไปขัดเกลาความคิดดั้งเดิมของผู้คนอีกที” (Ibid., 4) และด้วยความสามารถในการตอบสนองต่อมุมมองและวิธีคิดใหม่ๆ นี่เองที่ทำให้แนวทางการวิเคราะห์ความคิดยังสามารถศึกษาการเปลี่ยนแปลง (change) ได้อย่างถึงราก กล่าวคือ การศึกษาวิธีการเชิงรุกที่ตัวแสดงในทางการเมืองต่าง ๆ ได้ใคร่ครวญทบทวนถึงสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปและหันกลับมาพิจารณาตำแหน่งแห่งที่ของตนเองเสียใหม่ กระทั่งพัฒนาวิธีการเผชิญปัญหาที่สดใหม่กว่าเดิม การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ขึ้นอยู่กับการเลือกของผู้คนมี แต่การจะเลือกวิธีการใดนั้น นักวิเคราะห์ในแนวทางนี้ยืนยันว่าเป็นผลมาจากการขัดเกลาบรรดาทางเลือกต่าง ๆ ผ่านความคิดที่พวกเขามีอยู่เดิมและผ่านการถกเถียงทางความคิดกันผู้อื่น ความคิดเหล่านั้นวางอยู่บนการตีความโลกของผู้คน ซึ่งดูเหมือนจะเป็นความจริงในทางทฤษฎี แต่กระนั้นก็ยอมให้มีการตีความจำนวนมากที่เปิดทางให้กับทางเลือกที่ไม่รู้จัก

² โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการศึกษาเกี่ยวกับการก่อการร้ายแล้ว แนวโน้มสำคัญคือการศึกษาสິงที่เรียกว่า “สงครามทางความคิด” (War on Idea) ที่มุ่งลดความตั้งใจ แต่แนวทางที่จะใช้ในการศึกษาครั้งนี้จะเน้นไปที่การวิเคราะห์เชิงความคิด

ผลลัพธ์ของการเปลี่ยนแปลงในแง่จึงไม่แน่นอนและไม่สามารถทำนายทายทักได้ล่วงหน้า กล่าวในอีกแง่ก็คือทางเลือกที่ถูกเลือกนั้นจะเป็นจริงได้ก็เมื่อผ่านการสนทนากับผู้อื่น (dialogue) และมีกระบวนการที่สะท้อนย้อนคิดกลับมา ซึ่งไม่มีผลลัพธ์ที่มีความแน่นอนใด ๆ เลย กระบวนการเหล่านี้เมื่อทำซ้ำกันบ่อยครั้งก็จะสถาปนาความสัมพันธ์ขึ้นมาในสังคมและก่อตัวเป็นสถาบันทางสังคมในที่สุด (Ibid., 13-15)

การวิเคราะห์เชิงความคิดยังสามารถนำมาใช้พิจารณาทิศทางหรือนโยบายของตัวแสดงต่างๆ ในสนามของความขัดแย้ง กล่าวคือในด้านหนึ่งคือการวิเคราะห์แนวทางที่นโยบายเกี่ยวกับทางออกของปัญหา (policy solution) ที่ตั้งคำถามสำคัญว่าเหตุใดความคิดหนึ่ง ๆ ที่ส่งผลให้ก่อเกิดนโยบายหรือทิศทางบางอย่างนั้นจึงมีน้ำหนักมากกว่าความคิดอื่น ๆ นอกจากนี้ แนวทางวิเคราะห์เชิงความคิดยังมุ่งสนใจไปที่การให้นิยามต่อปัญหา (problem definition) เพื่อทำให้เข้าใจพัฒนาการของนโยบายนั้น ๆ ทั้งนี้ เพราะการแข่งขันและต่อสู้กันในเรื่องการระบุปัญหานั้นจะทำให้เข้าใจวิธีการกำหนดวาระ เมื่อการระบุในแนวทางใดแนวทางหนึ่งกลายเป็นสิ่งที่ครอบงำทิศทางทั้งหมด สิ่งนี้ก็จะกีดกันเอานโยบายหรือความเป็นไปได้อื่น ๆ ออกไปด้วย คำถามสำคัญก็คือว่า ปัญหาในทางการเมืองนั้นถูกระบุนิยามอย่างไร และเหตุใดการระบุในแนวทางดังกล่าวถึงมีน้ำหนักมากกว่าแนวทางอื่น ๆ แม้มุมที่จะอภิปรายในประเด็นเหล่านี้เริ่มต้นจากการพิจารณาว่ากระบวนการระบุปัญหานั้นเป็นกระบวนการขัดแย้งแข่งขันกัน (Mehta 2011, 27-40) ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นหนทางที่จะเปิดโอกาสให้กับความเป็นการเมืองและอนุญาตให้ไม่เห็นพ้องต้องกันสามารถทำงานได้นั่นเอง (Mouffe 2005)

หากว่ากำหนดยุทธศาสตร์หรือผลิตข้อเสนอทางนโยบายถือเป็นการกระทำทางสังคมชนิดหนึ่งที่ต้องอาศัยความคิดในการจำแนกแยกแยะและการจัดกลุ่ม ซึ่งเป็นสิ่งที่สอดคล้องกับความรู้ในการจัดประเภทดังกล่าว การกระทำเหล่านี้ไม่ได้เป็นไปโดยธรรมชาติ หากแต่จำต้องอาศัยกรอบความรู้บางอย่างที่รองรับโดยสถาบันที่มีอำนาจและบทบาทในการนิยามความจริง กระบวนการในการจำแนกแยกแยะดังกล่าวนี้คือข้อถกเถียงหลักของมิเชล ฟูโกต์ ในงานชิ้นสำคัญที่พยายามใช้วิธีการโบราณคดีของความรู้ชุดค้นลงไปให้เห็นการทำงานของสถาบันที่มีส่วนกำหนดความรู้ในการอธิบายความเป็นไปของศาสตร์ต่างๆ ที่เขาสนใจ (อานันท์ กาญจนพันธุ์ 2552, 47-49) แม้จะไม่ได้อธิบายถึงรายละเอียดในช่วงแรก แต่คำวิธีการศึกษาที่เขาใช้ก็ได้แจกแจงเอาไว้ในงานบางชิ้นต่อมา (Foucault 1991, 53-72) โดยเฉพาะการเชื่อมโยงให้เห็นว่าวิธีการในเชิงโบราณคดีนั้นก็คือแนวทางในการวิเคราะห์ว่าทฤษฎีที่เป็นคนละเรื่องกับการศึกษาระบบภาษา กฎเกณฑ์ที่เป็นทางการของการใช้ภาษา หรือการนำไปใช้ในการสื่อสาร หากแต่มุ่งศึกษาถึงขอบเขต (หรือข้อจำกัด) และรูปแบบของ 1) เรื่องที่สามารถพูดได้หรือพูดไม่ได้ (sayable) 2) การสนทนา (conversation) ที่พิจารณาว่าคำพูดแบบใดที่จะสามารถปรากฏขึ้นและเรียบหายไป

เองบ้าง 3) ความทรงจำ (memory) ที่คำพูดแบบใดที่ผู้คนยอมรับได้ ยอมรับไม่ได้ หรือพอจะเป็นที่ถกเถียงกันได้ 4) การนำบางวาทกรรมกลับมาทำงานใหม่ (reactivation) จากยุคสมัยในอดีตหรือจากสังคมและวัฒนธรรมอื่น ๆ และ 5) การจัดสรรว่าใครหรือกลุ่มใดบ้างที่จะสามารถเข้าถึงวาทกรรมหนึ่ง ๆ ได้ (appropriation) รวมไปถึงวิธีการที่สถาบันจะสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างวาทกรรมหนึ่ง ๆ บรรดาผู้พูด และบรรดาผู้ฟังที่ถูกกำหนดไว้ ตลอดจนวิธีการที่ต่อสู้ต่อรองเพื่อควบคุมวาทกรรมระหว่างผู้คนต่างชนชั้น ต่างชนชาติ ต่างภาษา ต่างวัฒนธรรม และต่างชาติพันธุ์ (Ibid., 59-60)

แนวทางของฟูโกต์ยังยืนอยู่บนฐานคิดของสำนักคิดการประกอบสร้างทางสังคม (social constructionism) ที่มองว่าความรู้ที่เรารู้ไม่ได้เป็นสิ่งที่ “สะท้อน” ความเป็นจริงแต่อย่างใด สัจจะหรือความจริงนั้นเป็นการประกอบสร้างทางวาทกรรมและขึ้นอยู่กับระบอบของความรู้ที่แตกต่างกัน ซึ่งแน่นอนว่าจะสัมพันธ์กับอำนาจของสถาบันหรือปฏิบัติการที่ไม่ใช่วาทกรรมด้วยเช่นกัน การศึกษาการทำงานของวาทกรรมจึงเป็นเรื่องที่ต้องสืบสาวหาความถึงกระบวนการประกอบสร้างดังกล่าว เพื่อที่จะค้นหากฎเกณฑ์ว่าอะไรเป็นสิ่งที่พูดได้หรือไม่สามารถพูดได้ และกฎเกณฑ์ในการที่จะสามารถบอกได้ว่าอะไรเป็นของจริงหรืออะไรเป็นของลวง (Jørgensen and Phillips 2011, 13) ในหนังสือที่แจกแจงวิธีวิเคราะห์วาทกรรมอย่างกระชับครอบคลุมยืนยันว่าแม้การวิเคราะห์วาทกรรมจะมีรากฐานจากงานชิ้นสำคัญของฟูโกต์ แต่การวิเคราะห์ที่ถูกพัฒนาขึ้นในเวลาต่อมานั้นมีทั้งหยิบยืมแนวคิดบางอย่างและวิพากษ์บางส่วนของฟูโกต์เอง โดยสามารถแบ่งเป็นแนวทางต่าง ๆ ได้อย่างน้อย 3 แนวทาง ที่แม้จะมีจุดเน้นแตกต่างกันทั้งในแง่ของวิธีวิเคราะห์และบทบาทของผู้กระทำวิเคราะห์ แต่ก็เสนอให้มีการใช้แนวทางเหล่านี้แบบผสมผสานกัน ได้แก่ ทฤษฎีวาทกรรมของลาคลาวและมุฟ การวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์ และจิตวิทยาเชิงวาทกรรม

สำหรับแนวทางวิเคราะห์วาทกรรมของนักทฤษฎีการเมืองของลาคลาวและมุฟนั้นวางอยู่บนแนวคิดหลังโครงสร้างนิยมที่เน้นไปที่การประกอบสร้างโลกทางสังคมผ่านความหมาย อันเนื่องมาจากการที่ภาษาเป็นสิ่งที่ไม่มีความเสถียรโดยรากฐาน ความหมายจึงไม่มีวันที่จะถูกตรึงติดอยู่กับที่ได้ ด้วยเหตุนี้วาทกรรมในแนววิเคราะห์ของลาคลาวและมุฟจึงไม่ได้เป็นหน่วย (entity) ที่ปิดตัวเอง หากแต่เปิดกว้างและเปลี่ยนผ่านด้วยการปฏิสัมพันธ์กับวาทกรรมอื่นๆ เสมอ เราจึงสามารถเข้าใจผ่านสิ่งที่ทั้งสองเรียกว่าการต่อสู้ทางวาทกรรม (discursive struggle) (Ibid., 6) หรือในอีกแง่หนึ่งคือการเปิดโอกาสให้เห็น “การต่อสู้ทางสังคมที่แนบแน่นคงเกี่ยวกับการนิยามความหมายของสังคมและอัตลักษณ์ที่ส่งผลกระทบในเชิงสังคมตามมา” (Ibid., 24) โดยถือว่าเราสามารถเข้าใจสิ่งที่เกิดขึ้นในสนามของสังคม (social field) ได้ในฐานะที่เป็นตาข่ายโยงใยของกระบวนการที่ความหมายนั้นถูกสร้างขึ้นมา ในขณะที่เป้าหมายของการ

วิเคราะห์วาทกรรมนั้นก็เกินไปเพื่อ “ให้ภาพรายละเอียดของกระบวนการที่เราต่างต่อสู้กันเกี่ยวกับวิธีการที่ความหมายของสัญญานั้นถูกตรึงเอาไว้ และกระบวนการที่การตอกตรึงความหมายดังกล่าวนี้ได้กลายมาเป็นกระบวนการที่ทำให้เป็นแบบแผนปกติที่เราคิดว่าเป็นเรื่องธรรมชาติ” (Ibid., 25-26) วิธีวิเคราะห์เช่นนี้จึงมุ่งสนใจปฏิบัติการของการปะทะประสาน (articulation) ที่สถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ (elements) ที่มีส่วนทำการดัดแปลงต่ออัตลักษณ์ขององค์ประกอบเหล่านั้น ซึ่งผลลัพธ์ของกระบวนการเหล่านี้ทั้งหมดก็คือสิ่งที่เรียกว่าวาทกรรมนั่นเอง

วิธีการวิเคราะห์วาทกรรมอีกแนวทางหนึ่งคือแนววิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์ (critical discourse analysis) ที่มีเป้าหมายเพื่ออธิบายความสัมพันธ์ระหว่างปฏิบัติการเชิงวาทกรรม เหตุการณ์ และตัวบท กับโครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรม ตลอดจนบรรดาความสัมพันธ์และกระบวนการต่างๆ โดยมุ่งสืบเสาะให้เห็นว่าความสัมพันธ์ทางอำนาจและการต่อสู้ต่อรองภายใต้ความสัมพันธ์ดังกล่าวได้ขัดเกลาในทางอุดมการณ์และให้กำเนิดปฏิบัติการเชิงวาทกรรม เหตุการณ์ และตัวบทเหล่านั้นอย่างไร ในขณะเดียวกันก็มุ่งศึกษาว่าความสัมพันธ์ระหว่างวาทกรรมและสังคมนั้นโดยตัวมันเองได้กลายเป็นการรักษาสถานะของอำนาจและการครอบงำความคิดจิตใจได้อย่างไร (Fairclough 1993, 135) กล่าวในอีกแง่ก็คือเป็นการศึกษาสายสัมพันธ์ระหว่างการใช้ภาษากับปฏิบัติการทางสังคมที่มีจุดเน้นอยู่ที่การพิจารณาบทบาทของปฏิบัติการทางวาทกรรม (discursive practice) ในการรักษาระเบียบทางสังคม ตลอดจนพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงทางสังคมไปด้วย (Jørgensen and Phillips 2011, 69-70) แนววิเคราะห์วาทกรรมของนักคิดอย่างนอร์แมน แฟร์คลัฟ จะมีจุดเน้นที่แตกต่างไปจากกลาเคลาและมูฟประการหนึ่งตรงที่สนใจวิเคราะห์ต่อการเปลี่ยนแปลงที่มุ่งไปสู่การอธิบายวิธีวิเคราะห์สำคัญอย่าง “การเชื่อมโยงตัวบท” (intertextuality) หรือการที่ตัวบทหนึ่ง ๆ ถูกดึงให้ไปเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับองค์ประกอบและวาทกรรมของตัวบทอื่น ๆ ซึ่งยังผลให้ภาษาที่เราใช้นั้นไม่มีเสถียรภาพและพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลง (Ibid., 74) สำหรับแฟร์คลัฟแล้ว วาทกรรมนั้นประกอบสร้างทั้งอัตลักษณ์ทางสังคม ความสัมพันธ์ทางสังคม และระบบของความรู้และความหมาย แง่มุมเช่นนี้ทำให้มองวาทกรรมในหลากหลายหน้าที่ (multifunctional) ในงานหลายชิ้น แฟร์คลัฟได้พัฒนาตัวแบบในการวิเคราะห์เป็น 3 มิติเป็นกรอบในการวิเคราะห์ (Ibid., 66-69) ได้แก่ 1) การวิเคราะห์ลักษณะในทางภาษาศาสตร์ของ “ตัวบท” (text) ซึ่งแยกออกจาก 2) การพิจารณากระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและบริโศก (หรือตีความ) ตัวบท หรือในแง่หนึ่งคือการวิเคราะห์ปฏิบัติการเชิงวาทกรรม (discursive practice) ซึ่งจะสัมพันธ์กับ 3) ปฏิบัติการทางสังคม (social practice) ที่ดูผ่านการใช้ภาษาในเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการสื่อสาร (communicative event) ต่าง ๆ

งานวิจัยชิ้นนี้จะพยายามใช้กรอบคิดทั้งการวิเคราะห์เชิงความคิดข้างต้นและการวิเคราะห์วาทกรรม³ เพื่อพิจารณาปรากฏการณ์ของการถกเถียงตลอดระยะเวลาหลายปีนี้ โดยมุ่งพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของการสนทนากันในเรื่องการปกครองตนเอง การกระจายอำนาจ หรือการอ้างสิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเองผ่านพื้นที่ต่าง ๆ ที่เริ่มจากการประกอบสร้างความรู้จากงานวิจัย ผ่านไปสู่พื้นที่ของการระบุปัญหาและพัฒนาเป็นนโยบาย หรือพื้นที่การต่อรองอย่างโต้ะพูดคุย ตลอดจนก่อร่างสถาบันทางการเมืองขึ้นมาใหม่ และสุดท้ายคือพื้นที่ของภาคประชาสังคมที่เคลื่อนไหวจัดกิจกรรมรณรงค์ รับฟังความคิดเห็น พัฒนาเป็นข้อเสนอและร่างกฎหมาย ปรากฏการณ์เหล่านี้ทำงานผ่านความคิดที่แตกต่างกัน ซึ่งมีทั้งปะทะและต่อยอด และนำมาซึ่งการปรับเปลี่ยนสถานะจากเรื่องที่เคยพูดลำบากหรือพูดไม่ได้ให้กลายมาเป็นเรื่องที่พอจะถกเถียง ผลักดัน และพัฒนาเป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน

³ คุณูปการสำคัญของแนวทางการวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์ต่อการศึกษาเกี่ยวกับความขัดแย้งและสันติภาพนั้นมียุ่บ้างแล้ว ตัวอย่างอยู่ในหนังสือรวมบทความสองเล่มที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาในครั้งนี้ ได้แก่ เล่มแรก (Schäffner 1995) ที่อาจถือเป็นงานตั้งต้นของบรรดานักภาษาศาสตร์เชิงประยุกต์ที่มุ่งศึกษาบทบาทของภาษาในฐานะที่เป็นปัจจัยที่ควรได้รับความสนใจนอกเหนือไปจากปัจจัยทางการเมืองและเศรษฐกิจเพื่อที่จะเข้าใจสาเหตุเชิงโครงสร้างของความขัดแย้ง โดยพุ่งไปสู่ปฏิสัมพันธ์ระหว่างอุดมการณ์และสถาบันทางสังคมกับปฏิบัติการทางการเมือง ในขณะที่อีกเล่มหนึ่ง (Hayward and O'Donnell 2011) รวบรวมงานที่สนใจการหาทางออกจากความขัดแย้งในช่วงการเปลี่ยนผ่านจากความรุนแรงไปสู่การขัดแย้งกันโดยไม่ใช้ความรุนแรงของสถานการณ์ในไอร์แลนด์เหนือผ่านการทำงานของวาทกรรมทางการเมือง (political discourse) ของบรรดาผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่าง ๆ งานเขียนส่วนใหญ่ของทั้งสองเล่มนี้ใช้วิธีวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์และเป็นแนวทางให้กับการศึกษาในครั้งนี้

บทที่ 3

เส้นเวลาสถานการณ์:

ความรุนแรง คำอธิบาย และการเปลี่ยนแปลง

บทนี้จะเริ่มต้นพิจารณาว่าเราสามารถเข้าใจพลวัตของความขัดแย้งตลอด 15 ปีที่ผ่านมาด้วยคำอธิบายเกี่ยวกับห้วงระยะหรือการเปลี่ยนแปลงชุดต่าง ๆ ที่เคยมีมาอย่างไร คำอธิบายเหล่านั้นมีกรอบในการประเมินที่แตกต่างกันจึงส่งผลให้มองเห็นการเปลี่ยนแปลงหรือจุดเปลี่ยนสำคัญที่ไม่เหมือนกัน โดยเริ่มต้นจากการอธิบายจากฐานข้อมูลเหตุการณ์ มุมมองจากหน่วยงานด้านความมั่นคง มุมมองจากนักกิจกรรมเคลื่อนไหวทางการเมืองชาวมลายู และจากมุมมองเส้นเวลาของกระบวนการพูดคุยสันติภาพ ทั้งที่ดำเนินการอย่างปิดลับและที่เปิดเผยหรือเป็นที่รับรู้ต่อสาธารณะ

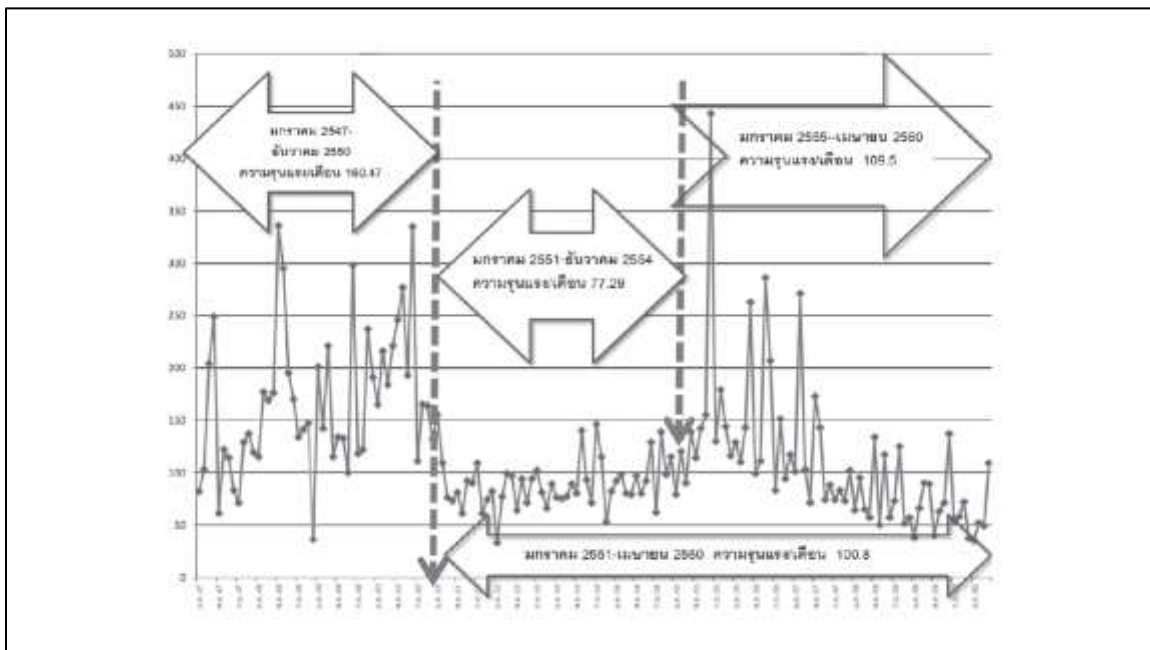
บทตอนนี้จะเริ่มต้นจากคำถามที่ว่าเราจะทำความเข้าใจการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างไร ที่ผ่านมามีการประเมินการเปลี่ยนแปลงเอาไว้อย่างไรบ้าง การประเมินเหล่านั้นวางอยู่บนกรอบคิดวิเคราะห์ชนิดใด และที่สำคัญก็คือกรอบวิเคราะห์เหล่านั้นจะสามารถนำมาประเมินการเปลี่ยนแปลงหรือพลวัตของความขัดแย้งผ่านบทสนทนาหรือการถกเถียงเกี่ยวกับข้อเสนอทางการเมืองได้มากน้อยเพียงใด เท่าที่ค้นคว้าและสามารถเข้าถึงข้อเขียนที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยพบว่ามีความพยายามที่จะหาคำอธิบายการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในห้วงหลายปีของความขัดแย้งอยู่บ้างแล้ว จุดต่างสำคัญของคำอธิบายดังกล่าวนี้ไม่เพียงแต่วางหมุดหมายของจุดเปลี่ยนหรือห้วงระยะที่แตกต่างกันเท่านั้น หากแต่ยังมีจุดเน้นและกรอบการประเมินที่แตกต่างกันด้วย การตีความดังกล่าวยังสะท้อนผ่านมุมมองที่ผู้สร้างคำอธิบายเหล่านี้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับความขัดแย้งด้วยเช่นกัน คำอธิบายเหล่านี้มีอยู่อย่างน้อย 4 ชุด อันได้แก่ มุมมองจากฐานข้อมูลเหตุการณ์ที่เก็บสะสมสถิติของเหตุการณ์และความสูญเสียอย่างต่อเนื่องตลอดหลายปีที่ผ่านมา พร้อมกับการตีความตัวเลขให้มีความสมเหตุสมผลกับบริบทแวดล้อม มุมมองจากหน่วยงานด้านความมั่นคงที่วางกรอบคิดในการเอาชนะฝ่ายตรงกันข้ามและฟื้นฟูระเบียบของรัฐขึ้นมาใหม่ ตามมาด้วยมุมมองของสมาชิกกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองที่ให้ความสำคัญกับจุดเปลี่ยนสำคัญผ่านเหตุการณ์ต่าง ๆ และสุดท้ายคือมุมมองที่พิจารณาผ่านพัฒนาการของการพูดคุยสันติภาพที่เป็นทางการ ซึ่งดำเนินการระหว่างตัวแทนรัฐบาลไทยกับกลุ่มขบวนการต่อสู้ปาตานี หรือที่ทางการพอใจจะเรียกขานว่า “กลุ่มผู้เห็นต่างจากรัฐ”

มุมมองจากฐานข้อมูลเหตุการณ์

มุมมองชุดแรกเป็นคำอธิบายที่พิจารณาจากฐานข้อมูลเหตุการณ์และความรุนแรงโดย ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี (2558; 2563)¹ นักวิจัยคนสำคัญในพื้นที่ชายแดนใต้ นอกจากจะชี้ให้เห็นว่าลักษณะของความขัดแย้งที่ยืดเยื้อเรื้อรังแล้ว เขายังพยายามวิเคราะห์ให้เห็นพลังถ่วงดุลภายในหรือแรงเฉื่อยที่ต้านแรงปฏิบัติการของการใช้ความรุนแรงที่ก่อตัวภายในสังคมไม่ให้ลุกลามบานปลาย ข้อสังเกตดังกล่าวมาจากการวิเคราะห์แนวโน้มของความรุนแรงมีลักษณะค่อนข้างผันผวน แต่ก็มีแบบแผนเฉพาะ เป็นไปในลักษณะที่ทั้ง “อ่อนไหว สับสน ซับซ้อน และมีโอกาสจะลุกลามมากขึ้น” กล่าวคือ หากพิจารณาจากภาพ 3.1 ซึ่งเป็นกราฟแสดงความถี่ของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้และ 4 อำเภอของสงขลา นับตั้งแต่มกราคม 2547 ถึงเมษายน 2560 อาจแบ่งระยะออกเป็น 2 ช่วงกว้าง ๆ ได้แก่ ระยะสี่ปีแรก (มกราคม 2547 - ธันวาคม 2550) อัตราความรุนแรงเฉลี่ยต่อเดือนอยู่ที่ 160.47 ครั้ง ซึ่งเป็นช่วงที่เหตุการณ์การก่อความไม่สงบเกิดขึ้นหนาแน่น มีแบบแผนความรุนแรงที่เป็นไปในลักษณะการโจมตีทำร้ายซ้ำกันหลายครั้งและต่อเนื่อง และอีกช่วงหนึ่งซึ่งกินระยะเวลากว่า 9 ปีถัดมา (มกราคม 2551 - เมษายน 2560) อัตราความรุนแรงเฉลี่ยต่อเดือนอยู่ที่ 100.80 ครั้ง โดยในช่วงระยะเกือบสิบปียังสามารถแยกออกเป็นสองช่วงย่อย ได้แก่ ช่วงแรกกินระยะเวลา 4 ปี ระหว่างเดือนมกราคม 2551-ธันวาคม 2554 เกิดเหตุการณ์เฉลี่ยต่อเดือนอยู่ที่ 77.29 ครั้ง และช่วงย่อยที่ 2 กินระยะเวลากว่า 5 ปี ระหว่างเดือนมกราคม 2555 - เมษายน 2560 มีเหตุการณ์เฉลี่ยต่อเดือนเกิดขึ้น 109.50 ครั้ง กล่าวโดยสรุปแล้ว หากพิจารณาตามแนวทางนี้ ห้วงระยะของสถานการณ์ในช่วง 11 ปีแรกของความรุนแรง อาจสามารถแบ่งออกเป็น 3 ระยะนั่นเอง

¹ บทวิเคราะห์ของศรีสมภพเหล่านี้เผยแพร่ครั้งแรกในเว็บไซต์ของศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ในปี 2558 และคงมีการพัฒนาอยู่หลายครั้งในการนำเสนอตามวาระโอกาสต่าง ๆ ก่อนที่จะปรับปรุงและตีพิมพ์ในหนังสือรวมบทความของเขาในปี 2563 ด้วยเหตุนี้ สถิติในกราฟจึงมีการเปลี่ยนแปลงอยู่บ้าง แต่กรอบคำอธิบายในภาพรวมนั้นไม่แตกต่างกันมากนัก

ภาพที่ 3.1 การแบ่งท่วงระยะของเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามมุมมองของฐานข้อมูลเหตุการณ์ (ศรีสมภพ 2558; 2563)



ที่น่าสนใจก็คือ การแบ่งระยะเช่นนี้ไม่เพียงแต่พิจารณาสัดส่วนความหนาแน่นหรือเบาบางของเหตุการณ์เท่านั้น แต่ยังวิเคราะห์การดำเนินการของภาครัฐในการรับมือกับสถานการณ์ในพื้นที่ชายแดนใต้ ศรีสมภพอธิบายว่าในระยะที่สองหรือนับตั้งแต่ครั้งหลังของปี 2550 เป็นต้นมานั้นเริ่มปรากฏแนวโน้มที่เหตุการณ์ความรุนแรงลดลงและกลับมีลักษณะทรงตัวในระดับใหม่ กล่าวคือปฏิบัติการทางทหารของฝ่ายรัฐที่มุ่งควบคุมความรุนแรงอาจส่งผลต่อความถี่ของเหตุการณ์ที่ลดลงจริง แต่ยังไม่อาจส่งผลต่อการลดอัตราการบาดเจ็บล้มตายลงที่ยังมีลักษณะเป็นค่าคงที่ หรือกล่าวได้ว่าเป็น “ความรุนแรงเชิงคุณภาพ” นี่เป็นลักษณะที่โดดเด่นในช่วงระยะที่สอง ระหว่างปี 2551 – 2554 ซึ่งมีองค์ประกอบเสริมมาจากการปรับเปลี่ยนทางนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งเน้นการเมืองนำการทหารและการพัฒนาเศรษฐกิจและส่งผลบวกอยู่บ้าง แต่ก็ไม่อาจถึงขั้นเผชิญกับปัญหาเชิงโครงสร้างหลายประการที่ดำรงอยู่แต่เดิม

อย่างไรก็ตาม ท่วงระยะที่สามหรือในช่วงหลังปี 2554 จนถึงต้นปี 2560 ศรีสมภพให้ความสำคัญกับทิศทางที่กำกับโดยนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 – 2557 ซึ่งถือเป็นกลไกใหม่ที่คลอດออกมาตาม พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 แม้การยกร่างและผลักดันจะเกิดขึ้นในรัฐบาลประชาธิปัตย์ แต่ส่งผลอย่างสำคัญในรัฐบาลเพื่อไทยซึ่งชนะการเลือกตั้งในกลางปี 2554 นโยบายดังกล่าวกลายเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ให้หลักประกันกับการมีส่วนร่วมของ

ภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการแสวงหาข้อยุติความขัดแย้ง รูปธรรมคือการลงนามระหว่างคู่ขัดแย้งในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2556 ที่เป็นส่วนหนึ่งของการผลักดันจากรัฐบาลพลเรือนในขณะนั้น และปูทางไปสู่แนวทางการเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้ผู้คนกลุ่มต่าง ๆ ได้สะท้อนเสียงอย่างไม่เคยมีมาก่อน รวมไปถึงการเดินทางกระบวนกรพูดคุยสันติภาพที่แม้จะมีการรัฐประหารในปี 2557 แต่ในเวลาต่อมารัฐบาลทหารก็สานต่อการพูดคุย แต่กระนั้นเหตุการณ์ความรุนแรงในห้วงระยะนี้ก็มีทั้งพุ่งสูงขึ้นสลับกับลดต่ำลงและมีลักษณะแปรปรวนเกิดเป็นช่วง ๆ ซึ่งทำให้ดูเหมือนจะมีแรงเฉื่อยหรือแรงกดดันภายในที่คอยอุดรั้งถ่วงดุลไม่ให้สถานการณ์ความรุนแรงลุกลามบานปลายไปมากขึ้น พลังถ่วงดุลในที่นี้ก็คือการปรากฏขึ้นของพื้นที่ทางสังคมหรือพื้นที่สาธารณะที่อนุญาตให้ทั้งความเห็นพ้องและความเห็นที่แตกต่างได้ปะทะต่อสู้กัน ซึ่งต่างฝ่ายต่างร่วมกันประกอบสร้างกันขึ้นมาแปรเปลี่ยนไปเป็นอำนาจของสังคมและการเมือง แม้ว่าจะเกิดสภาวะสับสนและโกลาหลในบางช่วง แต่บทสนทนาเหล่านี้มีส่วนสำคัญในการสร้างพื้นที่และความสัมพันธ์ในแบบเครือข่ายและปฏิบัติการทางสังคมและการสื่อสาร ถึงจะมีความไม่แน่นอนและแปรปรวนสูงแต่ก็สร้างสภาวะแวดล้อมที่แรงผลักดันซึ่งจะนำไปสู่การใช้ความรุนแรงเริ่มถูกกดดันและโอบล้อมมากยิ่งขึ้น

มุมมองจากหน่วยงานด้านความมั่นคง

หลังการรัฐประหารในปี 2549 รัฐบาลสุรยุทธ์พยายามรื้อฟื้นกลไกสำคัญในการรับมือกับสถานการณ์ในชายแดนภาคใต้ หนึ่งในนั้นคือการปรับปรุงกลไกด้านความมั่นคงอย่างกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ภายใต้การผลักดันพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ซึ่งยังผลให้ภารกิจหลักในด้านความมั่นคงถูกมอบหมายให้ทาง กอ.รมน. เข้ามาดูแลอย่างลงหลักปักฐาน กลไกของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน. นั้นมีทั้งในเชิงกำกับดูแลอย่างศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ 5 ซึ่งมีฐานอยู่ที่กรุงเทพฯ และหน่วยปฏิบัติอย่างกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ภาคที่ 4 ส่วนหน้า ซึ่งมีแม่ทัพภาคที่ 4 เป็นผู้อำนวยการ ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญ แม้ว่าจะมีนโยบายของรัฐบาลนั้น ๆ หรือนโยบายตามอำนาจกฎหมายอื่น ๆ ดำรงอยู่ แต่ดูเหมือนว่า กอ.รมน. จะมีแนวทางในการประเมินและกำกับทิศทางการดำเนินงานของตนเองด้วยเช่นกัน รวมไปถึงการประเมินการเปลี่ยนแปลงและวางระยะการดำเนินงานของตนเองที่แบ่งออกเป็น 3 ระยะ โดยในห้วงเวลาปัจจุบันกำลังอยู่ในช่วงของการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ระยะที่สามหรือระยะสุดท้าย (กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ภาค 4 ส่วนหน้า 2558, 14; ศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ 5 2560) ขั้นตอนการดำเนินงานดังกล่าวแบ่งออกเป็นดังนี้

ขั้นที่ 1 การควบคุมสถานการณ์และยุติสภาพปัญหา หรืออาจเรียกได้ว่าเป็น “ระยะหยุดเลือด”² ในห้วงปีระหว่าง 2547-2553 ดำเนินการโดยใช้กำลังเต็มรูปแบบทั้งนอกและในพื้นที่ มีกองกำลังฝ่ายความมั่นคงรวมทั้งสิ้น 22 กองพัน ประจำการในพื้นที่อย่างเข้มข้นเพื่อควบคุมสถานการณ์เอาไว้ไม่ให้บานปลาย เอกสารของ กอ.รมน. ระบุว่าผลสัมฤทธิ์สำคัญในห้วงระยะนี้อยู่ 3 ประการด้วยกัน ได้แก่ ประการแรก ทางทหารไทยสามารถยุติการดำเนินงานตามแผนบันได 7 ขั้น ของ “ผู้ก่อเหตุรุนแรง” ซึ่งในที่นี้คือปีอาร์เอ็นเอาไว้ได้ในขั้นที่ 6 หรือขั้นเตรียมพร้อมสำหรับการปฏิบัติ (จุดดอกไม้ไฟแห่งการปฏิบัติ) โดยที่ไม่ลุกลามขยายตัวไปถึงสภาวะลุกฮือและใช้กำลังเต็มรูปแบบในขั้นสุดท้าย³ ผลตามมาที่ กอ.รมน. ประเมินก็คือทำให้ปีอาร์เอ็นสูญเสียดังกล่าวทั้งกองกำลัง และแรงสนับสนุนจากบรรดาแนวร่วมและมวลชนของตนเองจำนวนมาก ประการที่สอง งานด้านการพัฒนาของภาครัฐสามารถ “เข้าพื้นที่” ได้เพียงบางส่วน และประการสุดท้าย กอ.รมน. ประเมินว่าประชาชนในพื้นที่เกิดความเข้าใจและสนับสนุนฝ่ายรัฐมากขึ้น

ขั้นที่ 2 การปฏิบัติการเชิงรุกควบคุมการพัฒนา ดำเนินการตั้งแต่ปี 2554 เป็นต้นมาจนถึงเวลาที่จะมีการกำหนดอีกครั้ง (วัน ว. เวลา น.) ซึ่งเดิมทีเจ้าหน้าที่ กอ.รมน. บางส่วนระบุว่าขึ้นอยู่กับปัจจัยความพร้อมและอาจจะเกิดขึ้นในเร็ววัน⁴ ในขั้นที่สองนี้จะมีการดำเนินการโดยการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนกองกำลังประจำถิ่น ทหารพราน อาสาสมัครรักษาดินแดน และตำรวจ เพื่อเข้ารับผิดชอบงานเชิงรุก และเน้นการปฏิบัติงานเชิงรุกในทุกมิติ รวมทั้งปรับการวางกำลังในพื้นที่ให้เกิดความเหมาะสมตามขีดความสามารถ และสถานการณ์ในพื้นที่ สำหรับในส่วนการพัฒนานั้นจะเป็นขั้นการแก้ไขปัญหเฉพาะหน้า และการวางรากฐานการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยมีผลสัมฤทธิ์ที่เป็นตัวชี้วัดสำคัญในขั้นนี้ ได้แก่ 1) สถิติเหตุการณ์, ผู้บาดเจ็บ และผู้เสียชีวิตมีแนวโน้มลดลง 2) জনท.รัฐ สามารถปฏิบัติงาน และบังคับใช้กฎหมายได้ในทุกพื้นที่ 3) ส่วนราชการปกติ เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหามากยิ่งขึ้น และ 4) งานด้านการพัฒนาลงไปสู่พื้นที่และตรงกับความต้องการของ

² “ระยะหยุดเลือด” เป็นคำเปรียบเปรยที่ใช้กันในแวดวงของเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง เพื่อบ่งชี้ให้เห็นสถานะที่ต้องรับมือและควบคุมสถานการณ์เฉพาะหน้าในห้วงระยะนี้ (นาวา [นามสมมติ]. สัมภาษณ์. 15 พฤศจิกายน 2560)

³ แผนบันได 7 ขั้น เป็นขั้นตอนในการเคลื่อนไหวของปีอาร์เอ็นเพื่อปลดปล่อยปาตานีเป็นเอกราช โดยประมวลจากเอกสารที่ได้รับการตรวจค้นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง (ประชาคมข่าวกรอง กอ.สสจ.จชต. 2548)

⁴ เดิมทีนั้นเจ้าหน้าที่ระดับสูงบางคนของ กอ.รมน.ภาค 4 สน. เคยระบุว่าหากไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลง การเปลี่ยนระยะจะดำเนินการได้ในคราวเริ่มต้นปีงบประมาณ 2563 หรือในเดือนตุลาคม 2562 นี้ (ปราโมทย์, สัมภาษณ์, 15 พฤษภาคม 2561.) แต่สถานการณ์ได้เปลี่ยนไปหลังจากที่แผนแม่บทด้านความมั่นคงตามยุทธศาสตร์ชาติที่เริ่มบังคับใช้ในปี 2562 การแบ่งระยะข้างต้นนี้จึงลดความสำคัญลงไป (ปราโมทย์, สัมภาษณ์, 3 เมษายน 2563)

ประชาชนมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ตลอดหลายปีมานี้มีความพยายามจะประเมินเพื่อเปลี่ยนเข้าสู่ระยะที่สามอยู่หลายครั้ง แต่ดูเหมือนว่าเจ้าหน้าที่ยังไม่อาจประเมินว่าได้บรรลุตัวชี้วัดดังกล่าวแล้วอย่างสมบูรณ์

ส่วนขั้นที่ 3 ซึ่งเป็นขั้นสุดท้ายให้ชื่อเรียกขานอย่างเป็นทางการว่าการเสริมสร้างสันติสุขและการพัฒนาอย่างยั่งยืน แต่คำเรียกขานตามศัพท์ทหารคือ “การเสริมสร้างความมั่นคงและจัดระเบียบใหม่” (เจ้าหน้าที่ กอ.รมน. ภาค 4 สน. 15 พฤษภาคม 2560) โดยจะเริ่มตั้งแต่วันที่มีการกำหนดขึ้นในอนาคตเป็นต้นไป จึงเป็นห้วงระยะที่รองรับแผนงานในอนาคตที่ได้กำหนดล่วงหน้าอยู่บ้างแล้ว โดยจะกำหนดให้มีการถอนกำลังทหารหลักจากนอกพื้นที่กลับที่ตั้งปกติ การส่งมอบพื้นที่ให้กับกองทัพภาคที่ 4 กรมทหารราบที่ 3 กองพลนาวิกโยธิน และกำลังประจำถิ่นที่มีการเสริมสร้างขึ้นมาในขั้นระยะก่อนหน้านี้ อันได้แก่ ทหารพราน และอาสาสมัครรักษาดินแดน (ทพ. และ อส.) และการส่งมอบความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานให้กับกลไกของส่วนราชการปกติ ตัวชี้วัดสำคัญคือการที่ 1) โครงสร้างของ “ผู้ก่อเหตุรุนแรง”. ถูกทำลาย, 2) เขตอำนาจรัฐซ้อนที่ถูกจัดตั้งขึ้นในระหว่างความขัดแย้งได้ถูกทำลายลง และ 3) สถานการณ์ในพื้นที่ได้รับการประเมินว่ากลับสู่ภาวะปกติ

อย่างไรก็ตาม การแบ่งระยะข้างต้นนี้จะลดความสำคัญลงไปในที่สุด เนื่องจากมีการประกาศใช้แผนแม่บทด้านความมั่นคงที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในต้นปี 2562⁵ (แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 2562) แผนแม่บทฯ ดังกล่าวได้เข้ามากำหนดทิศทางของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เหนือแผนยุทธศาสตร์และนโยบายอื่น ๆ โดยกำหนดห้วงระยะของการแก้ไขปัญหาเสียใหม่เป็น 4 ระยะภายใต้กรอบเวลา 20 ปี โดยเริ่มต้นตั้งแต่ปี 2561 จนถึงปี 2570 ซึ่งในทางปฏิบัติคือเริ่มต้นจริงจิงในปี 2562 เป็นต้นไป ด้วยเหตุนี้ จึงยังไม่มีมีการพิจารณาว่าได้เปลี่ยนจากระยะที่ 2 เข้าสู่ระยะที่ 3 แต่อย่างใด (ปราโมทย์, สัมภาษณ์, 3 เมษายน 2563)

มุมมองจากการเคลื่อนไหวทางการเมือง

ต้นปี 2558 บทความของนักกิจกรรมเคลื่อนไหวในพื้นที่ชายแดนใต้เสนอภาพการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ในรอบหลายปีก่อนหน้านั้น โดยมุ่งพิจารณาถึงเหตุการณ์สำคัญที่เป็นจุดเปลี่ยนที่พลิกผันสถานการณ์หลังจากนั้น ตูแวดาเนีย ตูแวแมง (2558) เสนอว่ามีตลอดระยะเวลา 11 ปี นับตั้งแต่ปี 2547 มีจุดเปลี่ยนอยู่ 3 เหตุการณ์ที่ทำอาจแบ่งระยะของความขัดแย้งออกเป็น 4 ห้วงเวลา นั่นคือเหตุการณ์

⁵ กรณาดูรายละเอียดที่ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (1) ประเด็น ความมั่นคง (พ.ศ. 2561 - 2580) 2562)

ปล้นปืนที่นครราชสีมาในปี 2547 การชุมนุมใหญ่ที่มีสยิดกลางปัตตานีในปี 2550 และการลงนามในเอกสารที่กัวลาลัมเปอร์ระหว่างเลขาธิการ สมช. และผู้แทนบีอาร์เอ็น ในปี 2556

สำหรับจุดเปลี่ยนแรกเกิดขึ้นจากเหตุการณ์ปล้นปืนที่ค่ายปิเหล็ง จังหวัดนราธิวาส เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2547 ซึ่งทำให้ความเข้าใจต่อสถานการณ์ชายแดนใต้หรือ “ปาตานี” ที่เดิมสาธารณชนเข้าใจว่า ได้ยุติความขัดแย้งไปแล้วหวนกลับมา “กระซอกความสนใจ” อีกครั้ง เหตุการณ์สำคัญที่ตามมาไม่ว่าจะเป็นเหตุการณ์กรือเซะและเหตุการณ์ตากใบ ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายพิเศษและมาตรการกดดันผ่านยุทธการต่าง ๆ อย่างเข้มข้นของภาครัฐในช่วงเวลานั้น ซึ่งดำเนินไปควบคู่กับ “กิจกรรมทางอาวุธ” ของทั้งฝ่ายรัฐและขบวนการต่อสู้ที่ไม่ปรากฏนาม ผลพวงดังกล่าวก่อให้เกิดสภาวะที่เขาเรียกว่าตกอยู่ “ภายใต้บรรยากาศการสู้รบแบบกองโจรของฝ่ายต่อต้านรัฐอย่างเต็มรูปแบบ” ในความเห็นของเขา ชาวบ้านหรือประชาชนในพื้นที่นั้นตกอยู่ในภาวะตึงรับ หรือในอีกแง่หนึ่งก็คือเหยื่อของสถานการณ์โดยรวม ในขณะที่กลุ่มหรือองค์กรภาคประชาสังคม ซึ่งรวมไปถึงนักศึกษายังไม่มี “บทบาทโดยตรง” ต่อการเคลื่อนไหวเรียกร้องความเป็นธรรมหรือขับเคลื่อน

จุดเปลี่ยนที่ 2 เกิดขึ้นเมื่อสถานการณ์ก้าวเข้าสู่ปีที่ 4 หรือในช่วงปี 2550 ตูแวดานิยาให้คุณค่ากับจุดเปลี่ยนสำคัญ นั่นก็คือการชุมนุมใหญ่เรียกร้องที่มีสยิดกลางปัตตานีในระหว่างวันที่ 31 พฤษภาคม ถึง 4 มิถุนายน เพื่อเรียกร้องให้มีการตรวจสอบกรณีเหตุการณ์ไม่เป็นธรรมและการละเมิดสิทธิมนุษยชน 21 กรณี จนนำมาซึ่งการจัดตั้งคณะกรรมการแสวงหาความจริงร่วมกัน ซึ่งสุดท้ายก็ไม่อาจบรรลุผลใด ๆ ในขณะที่การรับมือของภาครัฐนั้น แม้ว่าจะมีความตึงเครียดตลอด 5 วัน ดังกล่าวแต่ก็ไม่ได้มีการตัดสินใจสลายการชุมนุมโดยใช้กำลังแต่อย่างใด การชุมนุมครั้งดังกล่าวนำโดยองค์กรนักศึกษาที่เรียกตัวเองว่า “เครือข่ายนักศึกษาเพื่อพิทักษ์ประชาชน” ซึ่งมีตูแวดานิยาเองเป็นหนึ่งในแกนนำคนสำคัญ ในด้านหนึ่งการประเมินที่ว่านี่จึงมีลักษณะอหิวาต์อยู่ไม่น้อย เพราะเมื่อพิจารณาจากภาพรวมของสถานการณ์ในห้วงเวลานั้น การชุมนุมทางการเมืองในรูปแบบที่ใกล้เคียงกันนี้ก็หาได้มีเพียงแค่ที่มีสยิดกลางปัตตานีเท่านั้น หากแต่เกิดขึ้นหลายสิบครั้งในช่วงระยะเวลาหลายเดือนนั้น แต่เป็นไปในลักษณะที่ขับเคลื่อนโดยชาวบ้านที่ดูเหมือนไม่มีการนำที่ชัดเจน กระจายอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ และขึ้นอยู่กับชนวนเหตุที่แตกต่างกัน การชุมนุมของนักศึกษาจึงดูเหมือนเป็นการประมวลภาพรวมของสถานการณ์ในช่วงเวลานั้นที่หยิบยกประเด็นปัญหาหลายกรณีพร้อม ๆ กัน และมีผู้เข้าร่วมจำนวนมากหลายพันคน

ด้วยเหตุที่เป็นแกนนำนักศึกษาและนักเคลื่อนไหว ตูแวดานิยา จึงเสนอผลพวงของจุดเปลี่ยนดังกล่าวโดยเน้นไปที่การเพิ่มบทบาทตัวแสดงอย่างกลุ่มกิจกรรมที่มีฐานทำงานในพื้นที่ ซึ่งขยายตัวอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปีนั้นเป็นต้นมา โดยให้ความสำคัญมากที่สุดกับกลุ่มนักศึกษา ที่ต่อมามีบทบาทมากยิ่งขึ้น

ในองค์กรภาคประชาสังคมที่มีส่วนในการรณรงค์ขับเคลื่อนประเด็นทางการเมืองต่าง ๆ ที่แหลมคม ในความเห็นของเขาผลต่อเนื่องสำคัญคือการก่อกำเนิดพื้นที่ทางการเมืองในระดับพื้นที่อย่างเป็นจริงเป็นจังมากขึ้นนั่นเอง

กระทั่งเข้าสู่จุดเปลี่ยนที่ 3 ซึ่งถือว่าเป็นผลพวงของความพยายามผลักดันการพูดคุยในทางปิดลับระหว่างผู้แทนทางการเมืองไทยและขบวนการต่อสู้ปาตานีมาระยะหนึ่ง นั่นก็คือ การลงนามในเอกสารฉันทามติทั่วไปว่าด้วยกระบวนการพูดคุยสันติภาพในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2556 ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย ระหว่างเลขาธิการสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (สมช.) กับแนวร่วมปฏิวัติแห่งชาติมลายูปาตานี (ปืออาร์เอ็น) อันถือเป็นเหตุการณ์ที่เผยให้เห็นว่ากระบวนการทางการเมืองดังกล่าวนั้นดำรงอยู่และได้รับการยอมรับในทางการเมืองอย่างกว้างขวาง แม้ในเวลาต่อมาโต๊ะพูดคุยจะล้มลงและหยุดชะงักลงไป แต่ข้อสังเกตของตุแวนดานียาก็คือกระแสการพูดคุยสันติภาพนั้นได้ทำให้ประชาคมระหว่างประเทศให้ความสนใจและตั้งคำถามเกี่ยวกับสถานการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้น

แม้ในขณะที่เขียนบทความชิ้นนี้อยู่ ตุแวนดานียังไม่อาจมองเห็นพัฒนาการของกระบวนการพูดคุยหลังจากนั้น แต่ด้วยความที่เขาเป็นส่วนหนึ่งของการเคลื่อนไหวเหล่านี้ด้วย จึงมีใจโน้มเอียงที่จะประเมินว่าจุดเปลี่ยนทั้งสามครั้งเป็นผลต่อรัฐไทยมากกว่าฝ่ายขบวนการต่อสู้ เขายังประเมินว่าจุดเปลี่ยนที่ 4 อาจเกิดขึ้นได้อีกไม่นาน โดยอาจเกิดปรากฏการณ์ในรูปของขบวนการมวลชนที่เป็นไปได้ทั้งที่สนับสนุนและต่อต้านการเคลื่อนไหวสู่เอกราช ขึ้นอยู่กับการต่อสู้ช่วงชิงระหว่างคู่ขัดแย้งนั่นเอง

มุมมองจากโต๊ะสันติภาพ

มุมมองสุดท้ายเป็นพัฒนาการของการพูดคุยหรือเจรจาสันติภาพตลอดช่วง 15 ของความรุนแรง ซึ่งมีทั้งที่ดำเนินการอย่างปิดลับและเปิดเผย ทั้งที่เป็นการริเริ่มโดยคณะบุคคลหรือในระดับหน่วยงาน หรือในระดับที่ได้รับการสนับสนุนจากผู้กำหนดนโยบาย อันที่จริงแล้ว กระบวนการพูดคุยในการรับรู้ของสาธารณชนนั้นปรากฏขึ้นในปี 2556 แต่การเปิดเผยรายละเอียดเมื่อไม่นานมานี้ในงานศึกษาของคณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธี (คยส.) ทำให้เห็นภาพรวมและพัฒนาการของกระบวนการพูดคุยสันติภาพได้อย่างน่าสนใจเพราะสะท้อนให้เห็นว่าในท่ามกลางที่ความรุนแรงยังคงดำรงอยู่นั้น ความพยายามเพื่อแสวงหาสันติภาพผ่านการนั่งลงพูดคุยเจรจาก็ยังคงดำเนินควบคู่กันไปอย่างต่อเนื่อง แม้จะมีอุปสรรคขัดขวางให้หยุดชะงักอยู่บ้าง แต่สิ่งนี้ถือเป็นต้นทุนและมรดกสำคัญที่ความขัดแย้งกว่าสิบปีนี้ทิ้งเอาไว้ให้กับสังคมไทยและทุกฝ่ายที่สำคัญ พัฒนาการเหล่านี้ อาจสามารถนำมาประเมินระยะของการเปลี่ยนผ่านของสถานการณ์ได้ด้วยเช่นกัน

เอกสารวิจัยข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ชื่อ *สันติสนทนา: เส้นทางเผชิญความรุนแรงชายแดนใต้* 2534 – 2554 (2561) แจกแจงให้เห็นว่าตลอดเกือบ 3 ทศวรรษที่ผ่านมาที่มีความพยายามในการติดต่อพูดคุยระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐบาลไทยกับ “กลุ่มผู้เห็นต่าง” อย่างไรบ้าง โดยเผยให้เห็นว่าหลังปี 2547 นั้นมีการดำเนินการอย่างในหลากหลายช่องทางทั้งปิดลับและเปิดเผย มีจุดเริ่มต้นจริงจังเกิดขึ้นหลังเหตุการณ์ตากใบเมื่อเดือนตุลาคม 2547 หากประมวลจากงานชิ้นดังกล่าวโดยเอาเฉพาะช่องทางที่ได้รับการเปิดเผยต่อสาธารณะและได้รับการสนับสนุนทางนโยบายจากรัฐบาล ประกอบกับเอกสารที่เผยแพร่ในแวดวงนักเคลื่อนไหวไมวมลายูมุสลิมซึ่งตีพิมพ์ในวารสาร *TUNAS* (2018) จะอาจสามารถแจกแจงห้วงเวลาได้เป็น 4 ช่วง ได้แก่

ระยะแรก 2547 – 2549 ในช่วงรัฐบาลทักษิณ โดยริเริ่มจากการพยายามทดสอบความเป็นไปได้ของการพูดคุยผ่านการประสานงานขององค์กรเอกชน แต่มาเริ่มต้นจริงจังเมื่ออดีตนายกรัฐมนตรีมาเลเซีย มหาเธร์ โมฮัมหมัด เข้ามามีส่วนในการช่วยประสานงาน แม้จะเป็นการพบปะไม่กี่ครั้งระหว่างผู้แทนทางการไทยในระดับหน่วยงานอย่างศูนย์รักษาความปลอดภัยกับกลุ่มเคลื่อนไหวรุ่นอาวุโสจากองค์กรร่มเดิมที่มีอยู่ คือ เบอ์ซาตู (มาจาก Barisan Bersatu Kemerdekaan Patani หรือ BERSATU) ซึ่งประกอบไปด้วยองค์กรต่าง ๆ ที่เคลื่อนไหวมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 และรวมตัวกันในช่วง 1990 กระบวนการดังกล่าวรู้จักในเวลาต่อมาว่า “กระบวนการลังกาวิ” โดยอิงจากสถานที่ในการพบปะของทั้งสองฝ่าย แม้จะมีแผนการดำเนินการร่วมกัน แต่ก็ไม่ได้ส่งผลใดมาก กระนั้นก็ตามก็ถือเป็นการริเริ่มในช่วงเวลาที่ความรุนแรงยังคงหนาแน่น ซึ่งเห็นได้ชัดว่ายังเป็นกระบวนการที่ยังไม่สามารถดึงทุกฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้องได้อย่างครอบคลุม

ระยะที่สอง 2549 – 2554 มีช่องทางหลักที่เป็นทางการและดำเนินการอย่างต่อเนื่องภายใต้การสนับสนุนโดยรัฐบาลไทยที่เรียกขานในเวลาต่อมาว่า “กระบวนการเจนีวา” (Geneva Process) เนื่องจากเริ่มต้นติดต่อและพูดคุยที่สวิสเซอร์แลนด์ผ่านการอำนวยความสะดวกโดย Center for Humanitarian Dialogue (HD) ในฝ่ายรัฐบาลไทยนั้นรับผิดชอบโดย สมช. ส่วนฝ่ายขบวนการต่อสู้ก็นำโดยพูโลที่ต่อมาจัดตั้งองค์กรร่มขึ้นมาในนาม Patani Malay Liberation Movement (PMLM) มีบางห้วงจังหวะทำกระบวนการหยุดชะงักไปบ้าง เนื่องจากขาดการสนับสนุนจากรัฐบาลบางคณะ แต่ทั้งหมดนี้ดำเนินการไปขณะที่ความรุนแรงยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง โดยเริ่มติดต่อกันครั้งแรก ๆ ในช่วงรัฐบาลทักษิณ ก่อนที่จะริเริ่มจริงจังเมื่อได้รับการสนับสนุนแบบปิดลับในช่วงรัฐบาลสุรยุทธ์หลังการรัฐประหารปี 2549 หยุดชะงักไประยะหนึ่งในปี 2551 ก่อนที่จะกลับมาเดินหน้าต่อในช่วงรัฐบาลประชาธิปัตย์ในระหว่างปี 2552 - 2554 ในช่วงที่ขาดตอนนั้นเองที่มีความพยายามริเริ่มช่องทางอื่น ๆ ขึ้นมาคึกคัก แต่ก็มีความ คืบหน้าและ

ต่อเนื่องเพียงเล็กน้อยเท่านั้น⁶ ควรต้องกล่าวว่ากระบวนการเจนีวานั้นมีผลไม่มากนักต่อการตกตะกอนทางความคิดและแนวทางจนนำไปสู่การผลักดันความก้าวหน้าของนโยบายแห่งชาติที่ว่าด้วยจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะการระบุถึงการส่งเสริมแนวทางการพูดคุยสันติภาพอย่างเปิดเผยเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์

ระยะที่สาม 2555 – 2556 ริเริ่มในช่วงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ โดยมีผู้อำนวยการความสะดวกละเลยเป็นรัฐบาลมาเลเซีย จนนำมาสู่การลงนามในเอกสารร่วมกันระหว่างผู้แทนสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติกับตัวแทนบีอาร์เอ็นในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ นี่อาจถือได้ว่าเป็นครั้งแรกที่บีอาร์เอ็นเข้าร่วมการพูดคุยและมีสถานะอย่างเป็นทางการ อีกทั้งยังเป็นกระบวนการที่เปิดเผยและรับรู้ต่อสาธารณะเป็นครั้งแรก กระนั้นก็ตาม ด้วยเหตุที่เปิดตัวเช่นนั้น กระบวนการดังกล่าวจึงตกเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก ก่อนที่จะยุติลงในปี 2556 ท่ามกลางความตึงเครียดและความวุ่นวายทางการเมืองที่กรุงเทพฯ ซึ่งนำไปสู่การรัฐประหารอีกครั้งในปี 2557 อย่างไรก็ตาม การริเริ่มดังกล่าวได้เปิดฉากให้เห็นว่าการพูดคุยสันติภาพนั้นได้กลายมาเป็นทิศทางยุทธศาสตร์สำคัญอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ต่อไป

ระยะที่สี่ 2557 – 2561 การสานต่อการพูดคุยที่กัวลาลัมเปอร์ของรัฐบาลทหาร โดยเปลี่ยนชื่อจากไปสู่การพูดคุยเพื่อ “สันติสุข” ในขณะที่คู่สนทนาก็เปลี่ยนจากบีอาร์เอ็นไปเป็นองค์กรร่มอย่างมาราปาตานี (Majlis Syura Patani, MARA Patani) โดยมีทางการมาเลเซียเป็นผู้อำนวยการความสะดวกละเลยเดิม การพูดคุยดำเนินไปอย่างค่อยเป็นค่อยไปและหยุดชะงักไปในช่วงประมาณปี 2561 หลังจากนั้นบทบาท

⁶ ในช่วงปี 2551 มีรายงานว่ามีความพยายามเปิดช่องทางติดต่อหลากหลายและอาจเรียกได้ว่าเป็นห้วงเวลาที่มีการประชันขันแข่งกันมากที่สุด โดยมีทั้งตัวแสดงในแต่ละฝ่ายที่แตกต่างกันไป ได้แก่ การพูดคุยที่อำนวยความสะดวกโดยรัฐบาลอินโดนีเซียที่เรียกขานกันว่า “กระบวนการโบกอร์” ระหว่างคณะเจ้าหน้าที่ความมั่นคงไทยกับองค์กรร่มที่ชื่อ Patani Malay Consultative Congress (PMCC) การติดต่อพูดคุยที่นำโดย พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ที่มีรายละเอียดเผยแพร่ต่อสาธารณะอย่างจำกัด ยกเว้นข้อเรียกร้องของอีกฝ่ายที่ พล.อ.ชวลิต นำมาเปิดเผยในปลายปีถัดมา หรือแม้กระทั่งกระบวนการที่ผลักดันโดย พล.อ.เชษฐา ฐานะจาโร ซึ่งนำเคลือบแคลง ขบขัน และเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์อย่างมากหลังมีการแถลงหยุดยิงหยุดยิงฝ่ายเดียวผ่านสถานีโทรทัศน์กองทัพบกในเดือนกรกฎาคมของกลุ่มที่เรียกตัวเองว่า Thailand United Southern Underground Group หรือกลุ่มใต้ดินรวมภาคใต้แห่งประเทศไทย ทั้งหมดนี้ รายงานของ คยส. ซึ่งจัดทำโดยบุคลากรที่มีบทบาทหลักในกระบวนการเจนีวาได้จัดวางเอาไว้ว่าเป็นการดำเนินการโดยคณะบุคคลที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลโดยตรง นอกจากนี้ ในปี 2553 ยังปรากฏรายงานว่ามีการพูดคุยอีกช่องทางหนึ่งระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทยกับองค์กรร่มที่ชื่อ United Patani People Council (UPPC) ที่มาเลเซีย ภายใต้การสังเกตการณ์โดยองค์การความร่วมมือโลกอิสลาม (OIC)

ของมาราปาตานีจะลดลงและเปิดทางให้ช่องทางที่เคยดำเนินการอยู่อย่างปิดลับก่อนหน้านี้ระหว่างผู้แทนรัฐบาลไทยและบีอาร์เอ็นกลับขึ้นมาเป็นช่องทางที่เป็นทางการและเปิดเผยอีกครั้งหนึ่งในต้นปี 2563

พัฒนาการทั้งหมดนี้บ่งชี้ว่าในแต่ละช่วงเวลาสถานการณ์ในพื้นที่ปรับเปลี่ยนไป ความพยายามในการแสวงหาทางออกอย่างสันติก็ยังคงดำเนินอยู่ควบคู่กันไป สถานการณ์จึงเป็นไปในทำนองคุ้ยไป-ยิงไป โดยส่วนใหญ่แล้วยังอยู่ในระหว่างการร่วมกันสร้างมาตรการความไว้วางใจระหว่างคู่สนทนา การมีช่องทางที่หลากหลายและตัวแสดงที่เกี่ยวข้องที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงเวลายังสะท้อนภาวะที่เกิดการปะชุนชนแข่งกัน จุดเปลี่ยนสำคัญจึงอยู่ในช่วงรอยต่อทั้งในแง่ของรัฐบาลปีกต่าง ๆ ที่ขึ้นครองอำนาจและจัดวางนโยบายการพูดคุยที่แตกต่างกัน ไปจนถึงการปรับเปลี่ยน “หุ้นส่วน” ในกระบวนการพูดคุยหรือเจรจานั้นเอง การมองเห็นพลวัตดังกล่าวทั้งที่เคยปิดลับอยู่และเปิดเผยเป็นที่รับรู้ต่อสาธารณะจึงเป็นสิ่งบ่งชี้พัฒนาการของความขัดแย้งได้อีกทางหนึ่ง

บทที่ 4

งานวิจัยและความรู้: ข้อถกเถียงเกี่ยวกับทางเลือกและทางไม่เลือก

บทนี้เป็นการสำรวจข้อถกเถียงในทางวิชาการเกี่ยวกับมูลเหตุและข้อเสนอทางเลือกเกี่ยวกับการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการเมืองการปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในฐานะที่เป็นทางออกจากความขัดแย้งทางการเมือง โดยประมวลให้เห็นทั้งเหตุผลและวิธีการอธิบายโต้แย้ง ซึ่งมีส่วนอย่างสำคัญที่ทำให้บทสนทนาเกี่ยวกับสาเหตุรากเหง้าของความขัดแย้งและข้อเสนอข้างต้นเผยตัวออกมาในพื้นที่สาธารณะ ทั้งในมิติเชิงกว้างและเชิงลึก อันเป็นพื้นฐานในการพิจารณาการทำงานของวาทกรรมกระจายอำนาจและอโตโนมี่ในปริภูมิอื่น ๆ ตามมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งปฏิบัติการทางการเมืองที่เป่งบานขึ้น หลังปี 2550 เป็นต้นมา แต่ลำดับเรื่องราวและการวิเคราะห์ในบทนี้จะเริ่มจากการสนทนาในปี 2555 อันถือเป็นจุดกึ่งกลางของห้วงระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา ก่อนที่จะทบทวนไปยังกระบวนการสร้างองค์ความรู้ก่อนหน้านั้น และพัฒนาการที่ต่อ ยอดหลังจากนั้นจนคลี่คลายมาเป็นปฏิบัติการทางการเมืองในบทรัด ๆ ไป

ในบทนี้จะให้ความสำคัญกับข้อถกเถียงในแวดวงวิชาการที่แม้ในด้านหนึ่งจะกำกับด้วยวินัยของสาขาวิชาและไวยากรณ์ของกระบวนการยอมรับและเผยแพร่งานความคิดดังกล่าวสู่สายตาของสาธารณะ กล่าวอีกอย่างได้ว่าวาทกรรมของงานวิชาการนั้นทำงานอยู่บนอำนาจของความรู้ที่สถาปนาผ่านสถาบันทางสังคมอย่างงานวิจัย องค์การสนับสนุนทุนวิจัย วารสารทางวิชาการ สำนักพิมพ์ผู้เผยแพร่ การประชุมวิชาการ รวมไปถึงเวทีสาธารณะ งานเหล่านี้มีคุณูปการต่อการสังเกตเห็นการเปลี่ยนแปลงทางความคิด ไม่เฉพาะต่อการให้เหตุผลและการนำเสนอข้อถกเถียงในแวดวงเท่านั้น หากแต่ยังผลให้เกิดแรงสั่นสะเทือนต่อการเปลี่ยนแปลงในระดับนโยบายและการเคลื่อนไหวทางสังคมตามมาอีกด้วย

คำถามที่ว่าความขัดแย้งที่เผยรูปเป็นความรุนแรงนี้มีสาระใจกลางเป็นประเด็นปัญหาทางการเมืองและจำเป็นต้องแสวงหาทางออกทางการเมืองนั้น ทางออกที่ว่าหน้าตาเป็นเช่นไร หนึ่งในคำตอบที่ผู้คนในแวดวงวิชาการและนโยบายใคร่พิจารณาคือการจัดสรรอำนาจใหม่ระหว่างศูนย์กลางอำนาจรัฐกับผู้คนหรือชุมชนในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม แม้แนวโน้มดังกล่าวดำรงอยู่อย่างไม่เปลี่ยนแปลงหรือไม่ คำตอบก็คือไม่ ดังที่จะได้พิจารณาจากงานเขียนสำคัญ ๆ ในรอบหลายปีที่ผ่านมา

หนังสือสองเล่ม

ปี 2555 เป็นปีที่มีเหตุการณ์และความเคลื่อนไหวสำคัญหลายอย่างที่เป็นหมุดหมายสำคัญต่อการพิจารณาหรือถกเถียงเกี่ยวกับทางออกทางการเมืองต่อความขัดแย้งที่ดำเนินมาเกือบครบรอบทศวรรษ ในปีเดียวกันนี้มีความเคลื่อนไหวทางวิชาการที่สะท้อนภูมิทัศน์ของความรู้เกี่ยวกับเรื่องนี้ในบริบทของภูมิภาคที่แวดล้อมชายแดนใต้/ปาตานีที่น่าสนใจ กล่าวคือ มีการตีพิมพ์หนังสือรวมบทความทางวิชาการภาษาอังกฤษออกมา 2 เล่ม ที่ให้บังเอิญว่ามีชื่อคล้ายคลึงกันและยังเป็นผลมาจากโครงการวิจัยของบรรดานักวิชาการด้านสังคมศาสตร์หลายประเทศที่ริเริ่มดำเนินการมาก่อนหน้านั้นราว 4-5 ปี โดยมีพื้นที่ศึกษาที่ครอบคลุมใกล้เคียงกัน แน่นอนว่าทั้งสองเล่มนี้ต่างก็มีบทความที่อภิปรายประเด็นปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้อยู่ด้วยเช่นกัน

หนังสือเล่มแรก คือ *Autonomy and Ethnic Conflict in South and South-East Asia* โดยมี ราจิต แกงกุลี อาจารย์ประจำสาขาความมั่นคงศึกษาและการเมือง มหาวิทยาลัยเมอร์ด็อค ออสเตรเลีย เป็นบรรณาธิการ (Ganguly 2012, ต่อไปจะเรียกอย่างย่อว่า AEC) และอีกเล่มคือ *Autonomy and Armed Separatism in South and Southeast Asia* โดยมี มิเชล แอนน์ มิลเลอร์ นักวิจัยประจำ Asia Research Institute มหาวิทยาลัยแห่งซิดนีย์ เป็นบรรณาธิการ (Miller 2012, ต่อไปจะเรียกขานอย่างย่อว่า AAS) การสนทนาของหนังสือทั้งสองเล่มจะเป็นความบังเอิญเห็นบรรยากาศของการถกเถียงทางวิชาการ ตลอดจนบริบทในเชิงองค์ความรู้ที่จะให้ภาพสัณฐานของภูมิทัศน์งานวิชาการที่ล้วนสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับปรากฏการณ์ทางสังคม ซึ่งในที่นี้คือความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ในแง่หนึ่ง และการเคลื่อนไหวแบ่งแยกดินแดนด้วยกำลังอาวุธในอีกมิติหนึ่ง โดยมุ่งสำรวจและอภิปรายข้อถกเถียงเกี่ยวกับข้อเสนอทางการเมืองอย่างอัตตบัญญัติ (Autonomy) อย่างกว้างขวาง

ความน่าสนใจของหนังสือทั้งสองเล่มนั้นมีหลายประการและน่าจะมีคุณูปการในการพิจารณาพลวัตของความขัดแย้งในชายแดนใต้ได้ด้วยเช่นกัน กล่าวคือทั้งสองเล่มนี้มีบทความที่ศึกษากรณีตัวอย่างของ “ภาคใต้” ของประเทศไทยอยู่ทั้งสิ้น 3 ชิ้น อยู่ในเล่ม AEC จำนวน 1 ชิ้น คือ When Autonomy is not an Option? Governing Violence in Southern Thailand เขียนโดย ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (Satha-anand 2012) ในขณะที่ในเล่ม AAS มีอยู่ 2 ชิ้น ได้แก่ Southern Thailand: The Trouble with Autonomy เขียนโดย ดันแคน แม็กคาร์โก (McCargo 2012b) และ The Last Holdout of an Integrated State: A Century of Resistance to State Penetration in Southern Thailand เขียนโดย โธมัส ปาร์ค (Parks 2012) เมื่อพิจารณาอย่างละเอียดเกี่ยวกับเนื้อหาและพัฒนาการของการถกเถียงจะพบว่างานสองชิ้นแรกนี้เองที่มีการสนทนาระหว่างกันอย่างน่าสนใจดังที่จะได้อภิปรายในลำดับถัดไป

สำหรับที่มาที่ไปนั้น หนังสือทั้งสองเล่มนี้เป็นผลมาจากชุดโครงการวิจัยที่ริเริ่มดำเนินการมาในช่วงระยะเวลาที่ไล่เลี่ยกัน กล่าวคือ ในขณะที่ AEC เป็นผลผลิตจากโครงการวิจัยที่ชื่อว่า “New Modes of Governance and Security Challenges in the Asia-Pacific Region” โดยศูนย์วิจัยเอเชีย (Asia Research Center) แห่งมหาวิทยาลัยเมอร์ด็อก ประเทศออสเตรเลีย ร่วมกับศูนย์วิจัยเอเชียและโลกาภิวัตน์ (Center on Asia and Globalisation) แห่งมหาวิทยาลัยแห่งชาติสิงคโปร์ (NUS) เริ่มมีการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อระดมโจทย์วิจัยครั้งแรกในปลายปี 2550 ที่มหาวิทยาลัยแห่งชาติสิงคโปร์ (NUS) หรือเกือบ 5 ปีก่อนที่จะมีการตีพิมพ์ผลงานออกมาอย่างเป็นทางการ งานเขียนใน AEC นั้นมุ่งตอบคำถามที่ว่ากระบวนการจัดการปกครองตนเองในเชิงดินแดน (territorial autonomy arrangements) จะสามารถเสนอทางเลือกที่เป็นไปได้มากน้อยเพียงใดให้กับการหาทางออกอย่างสันติจากความขัดแย้งชาติพันธุ์นิยมและการแยกตัวเป็นอิสระบนฐานของชาติที่ที่ยึดถือเรื่องจริงในภูมิภาคเอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Ganguly 2012, 5-6) โครงการวิจัยชิ้นนี้เผยแพร่บทความจำนวน 6 ชิ้น จากกรณีตัวอย่างจาก 6 พื้นที่ อันได้แก่ แคว้นจัมมูร์และแคชเมียร์ แคว้นอัสสัมในอินเดีย จังหวัดทางภาคเหนือและตะวันออกของศรีลังกา จังหวัดอาเจห์ในอินโดนีเซีย เกาะมินดาเนาทางใต้ของฟิลิปปินส์ และชายแดนใต้ของประเทศไทย

ส่วนในเล่ม AAS นั้นพัฒนามาจากโครงการประชุมเชิงปฏิบัติการระหว่างประเทศในหัวข้อ “Autonomy and Armed Separatism in South and Southeast Asia” ซึ่งจัดขึ้นที่สถาบันวิจัยเอเชีย (Asia Research Institute) มหาวิทยาลัยแห่งชาติสิงคโปร์เช่นเดียวกัน แต่เกิดขึ้นในปี 2551 โดยรับการสนับสนุนจากมูลนิธิเอเชียและสำนักวิชานโยบายสาธารณะลีควนยู (Lee Kuan Yew School of Public Policy) โดยมีคำถามหลักอยู่ที่ว่าอัตบัพญูติหรือการปกครองตนเอง (autonomy) นั้นจะสามารถเป็นทางเลือกที่มาทดแทนการกำหนดชะตากรรมตนเองของบรรดาชนกลุ่มน้อยที่นิยมการแบ่งแยกดินแดนโดยใช้กำลังได้มากน้อยเพียงใดภายใต้บริบทต่าง ๆ ของชาติในเอเชีย (Miller, 2012: 2) เมื่อเปรียบเทียบแล้ว ทั้งจำนวนบทความและกรณีศึกษาใน AAS นั้นมีมากกว่า กล่าวคือมีจำนวนบทความ 13 ชิ้น จากกรณีศึกษาทั้งหมด 9 พื้นที่ อันได้แก่ อาเจห์และปาปัวของอินโดนีเซีย กรณีติมอเลสเตภายหลังการประกาศเอกราช คะฉินในเมียนมาร์ กรณีศรีลังกากับชนกลุ่มน้อยชาวมุสลิม จัมมูร์และแคชเมียร์ ภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือของอินเดีย มินดาเนาทางใต้ของฟิลิปปินส์ และชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย

นักวิจัยที่มีภูมิหลังหลากหลายสัญชาติและสาขาวิชาที่เขียนงานในโครงการวิจัยทั้งสองชิ้นนั้นแทบจะไม่มีรายชื่อซ้อนเหลื่อมกันเลย ยกเว้นกรณีของ P. Sahadevan ที่ปรากฏงานของเขาที่เกี่ยวกับศรีลังกาและความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับขบวนการชนกลุ่มน้อยติดอาวุธพหุวัฒนธรรมในทั้งสองเล่ม (2012a; 2012b) นอกจากนี้ สำนักพิมพ์ที่ตีพิมพ์หนังสือสองเล่มก็สะท้อนตำแหน่งแห่งที่ของงานเหล่านี้ได้ด้วยเช่นกัน ในขณะที่ AEC ตีพิมพ์กับสำนักพิมพ์ Routledge ที่มีชื่อเสียงในแวดวง

สิ่งพิมพ์วิชาการระหว่างประเทศ AEC ยังเป็นส่วนหนึ่งของชุดหนังสือความมั่นคงศึกษาในเอเชียที่สำนักพิมพ์นี้ทยอยพิมพ์รวม 35 เล่ม ในขณะที่ AAS นั้นจัดพิมพ์โดย Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS) แห่งสิงคโปร์ ซึ่งเป็นสถาบันเสาหลักสำคัญในแวดวงการศึกษาในเชิงอาณานิคมศึกษาในเอเชียอาคเนย์ กล่าวได้ว่าหนังสือทั้งสองเล่มนั้น

หนังสือทั้งสองเล่มเป็นการสำรวจ ทบทวน และวิพากษ์วิจารณ์องค์ความรู้เกี่ยวกับความขัดแย้งทางการเมืองและข้อเสนออัตตบัญญัติที่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่กำลังดำเนินอยู่ในห้วงขณะนั้น ควรต้องกล่าวด้วยว่าประสบการณ์ของศรีลังกานั้นน่าสนใจอย่างยิ่ง เพราะเมื่อพิจารณาถึงจังหวะเวลาที่โครงการวิจัยทั้งสองดำเนินการอยู่นั้น การยุติความขัดแย้งที่ถึงตายซึ่งดำเนินมากกว่าสามทศวรรษนั้นเป็นไปในลักษณะที่เป็นการกวาดล้างทางการเมืองอย่างหนักในกลางปี 2552 หลังจากทีกระบวนกรสันติภาพก่อนหน้านี้มีการหิบบกประเด็นการจัดสรรอำนาจในรูปแบบสหพันธรัฐขึ้นมาอภิปราย แต่ก็ล้มเหลวไป สิ่งที่เกิดขึ้นกับศรีลังกาได้กลายเป็นหมุดหมายสำคัญต่อกระแสธารใหม่ของการสร้างสันติภาพที่มีแบบแผนของปฏิบัติการแบบอำนาจนิยมในเวลาต่อมา (Lewis et 2018)¹ อย่างไรก็ตามการก่อตัวของโครงการวิจัยดังกล่าวยังอยู่ในบริบทแวดล้อมของความสำเร็กระดับหนึ่งของกรณีเขตปกครองพิเศษอาเจห์ ซึ่งเป็นผลมาจากการบรรลุข้อตกลงสันติภาพเฮลซิงกิในปี 2548 ในขณะที่กรณีอื่น ๆ การถกเถียงและอภิปรายถึงทางเลือกในการจัดการปกครองตนเองได้กลายเป็นวาระสำคัญ แม้ในบางกรณีจะยังไม่บรรลุถึงรูปธรรมใด ๆ อย่างในฟิลิปปินส์และไทย อาจกล่าวได้ว่าบทเรียนของทั้งอาเจห์และศรีลังกานั้นเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้โครงการวิจัยทั้งสองชุดนี้อยู่ในกระแสความคิดที่แวดวงวิชาการใคร่ให้ความสนใจว่าตกลงแล้วการจัดสรรอำนาจในลักษณะนี้จะใช่เป็นทางเลือกสำหรับการคลี่คลายความขัดแย้งที่ยืดเยื้อหรือไม่เพียงใด

ข้อค้นพบของโครงการวิจัยและหนังสือทั้งสองเล่มไปในทิศทางที่ทั้งสองคล้องต้องกันและมีจุดที่แตกต่างกัน ในขณะที่ AEC มีน้ำเสียงตั้งคำถามต่อผลสะท้อนของการจัดสรรอำนาจผ่านการจัดการให้มีอัตตบัญญัติเพื่อคลี่คลายความขัดแย้งเชิงชาติพันธุ์ เนื่องจากวิธีการออกแบบและแปลงไปสู่การปฏิบัติของข้อเสนอเหล่านี้มีศักยภาพที่จะให้ทวีความขัดแย้งหนักหน่วงขึ้น กรณีศึกษาในภูมิภาคดังกล่าวส่งสัญญาณที่ผสมผสานกัน กล่าวคือมีความสำเร็จอยู่เพียงไม่กี่กรณีเท่านั้น แต่หลักใหญ่ใจความก็คือความเป็นไปได้ของการใช้อัตตบัญญัติในการรับมือกับความขัดแย้งเชิงชาติพันธุ์ที่มีการขับเคลื่อนการแบ่งแยกดินแดนนั้นไม่ได้อยู่ที่ตัวแบบใดเหมาะสมหรือไม่กับกรณีนั้น ๆ หากแต่ขึ้นอยู่กับบริบทและเงื่อนไขแวดล้อมที่เอื้ออำนวยหรืออนุญาตให้ข้อเสนอดังกล่าวได้รับการออกแบบและผันไปสู่การปฏิบัติที่เหมาะสมต่างหาก (Ganguly 2012, 156-159) ข้อค้นพบนี้ไม่ต่างนักกับ AAS มาก

¹ สถานการณ์ในศรีลังกาได้ทำให้ต้องมีการปรับปรุงต้นฉบับกันขนานใหญ่หลังเหตุการณ์ที่ฝ่ายรัฐบาลรุกเอาชนะทางการเมืองเหนือ LTTE ได้ในปี 2009 (Miller 2012, 3)

นัก กล่าวคือกรณีศึกษาส่วนใหญ่ไม่นับอาจยืนยันหรือโต้แย้งได้ว่าอัตตบัญญัตินั้นถือเป็นกลไกที่มีประสิทธิผลเพียงพอต่อการจัดการกับความขัดแย้งกรณีการแบ่งแยกดินแดนที่มีการใช้กำลัง กรณีศึกษาส่วนใหญ่เหล่านี้เป็นห้องปฏิบัติการชั้นดีในการศึกษาแนวทางหาทางออกจากความขัดแย้งที่กินระยะเวลายาวนานในลักษณะนี้ รัฐส่วนใหญ่ในภูมิภาคนี้ดำเนินนโยบายสองหน้าในด้านหนึ่งก็บริหารด้วยแนวทางกดปราบ แต่ในอีกด้านก็เปิดทางให้อำนาจในบางระดับเพื่อตอบสนองต่อการก่อความไม่สงบของขบวนการแบ่งแยกดินแดน กล่าวได้ว่าแนวทางคู่ขนานเหล่านี้มีไว้เพื่อบ่อนทำลายการเคลื่อนไหวแบ่งแยกดินแดนอันถือเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นที่จำเป็นสำหรับสันติภาพในมุมมองของรัฐ (Miller 2012, 296-299)

จะมีเพียงกรณีของอาเจห์ที่พิสูจน์ได้ว่าแนวทางนี้ได้รับการพิสูจน์ว่าเป็นตัวแบบที่พึงปรารถนา แต่ก็ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่ได้รับการสนับสนุนทั้งระดับภายในประเทศและระดับระหว่างประเทศ ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งในการหาข้อยุติ แต่ปัจจัยดังกล่าวนี้เองที่รัฐส่วนใหญ่ภายในภูมิภาคนี้ต่างล่าช้าล่าช้าส่งมอบอำนาจและทรัพยากรสำคัญจากศูนย์กลางให้กับชนกลุ่มน้อย ในเวลาเดียวกันก็กลัวสิ่งที่จะทำให้ประชาคมระหว่างประเทศเข้ามามีบทบาทเป็นชนกลางไกล่เกลี่ยความขัดแย้ง ในทางกลับกันกรณีอย่างศรีลังกาและติมอร์เลสเตก็เป็นตัวอย่างที่ยืนยันว่าอัตตบัญญัติไม่ใช่ทางออกที่เหมาะสม กรณีแรกนั้นยุติลงได้ด้วยชัยชนะทางการทหารของฝ่ายรัฐบาล หลังจากผ่านการเจรจาต่อรองในเรื่องการจตุรัสอำนาจที่ล้มเหลว ทั้งความเสี่ยงสำหรับการปะทุขึ้นของความขัดแย้งในรอบใหม่ ในขณะที่กรณีหลังนั้น ติมอร์เลสเตมีเงื่อนไขเฉพาะที่แตกต่างออกไป แม้จะมีความพยายามให้อำนาจปกครองตนเองมากขึ้นก็ไม่ได้รับการตอบสนองเท่ากับการลงประชามติแยกตัวเป็นอิสระ (Miller 2012, 297-298)

นอกจากนี้ ชุดโครงการวิจัย AAS ยังค้นพบด้วยว่าการจตุรัสอำนาจในแนวทางอัตตบัญญัตินั้นเป็นเพียงจุดเริ่มต้นของกระบวนการแสวงหาทางออกจากปัญหาการแบ่งแยกดินแดนที่ติดอาวุธ และโดยตัวมันเองหาใช่ทางออกสุดท้ายไม่ สิ่งที่อัตตบัญญัติจะมอบให้แก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องก็คือการให้เค้าโครงหรือกรอบคิดพื้นฐานที่จะทำให้ข้อตกลงที่ได้ข้อยุติจากการเจรจาไกล่เกลี่ยกันนั้นสมจริงสมจังมากยิ่งขึ้น ในเชิงหลักการกรอบคิดที่ว่านี้จะคาดการณ์ได้ว่ามีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการพิทักษ์ปกป้องสิทธิทั้งในแง่สิทธิส่วนบุคคลและสิทธิเชิงกลุ่ม (Individual and Collective Rights) ของชนกลุ่มน้อยที่สอดคล้องกับหลักการนิติรัฐ หากปราศจากซึ่งแนวทางที่ให้ความสำคัญกับสิทธิดังกล่าวแล้ว อัตตบัญญัติที่จะมีขึ้นก็จะเป็นสิ่งที่ยากจะยอมรับของฝ่ายต่าง ๆ อย่างเพียงพอ (Miller 2012, 303)

ชัยวัฒน์และแม็กคาร์โก

การถกเถียงที่น่าสนใจอันเกี่ยวข้องกับอัตตบัญญัติในรอบหลายปีนั้นเป็นผลมาจากการเขียนและปฏิบัติการทางความรู้ของนักวิชาการคนสำคัญที่ทุ่มกำลังให้ความสนใจต่อปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้และทางออกทางการเมือง นั่นก็คือชัยวัฒน์ สถาอานันท์ และตันแคน แม็กคาร์โก น่าสนใจว่านักรัฐศาสตร์ทั้งสองคนนั้นเขียนงานในหัวข้อเดียวกันนี้ แต่แยกกันอยู่คนละชุดงานวิจัยที่ริเริ่มในช่วงเวลาใกล้เคียงกันและตีพิมพ์ออกมาเป็นหนังสือในปี 2555 เช่นเดียวกัน² งานของทั้งสองไม่เพียงแต่สะท้อนบทสนทนาในทางภูมิปัญญาในห้วงเวลาหนึ่งเท่านั้น หากแต่ยังสะท้อนข้อถกเถียงและการให้เหตุผลของสองชุดความคิดที่แตกต่างกัน ซึ่งดำรงอยู่ร่วมสมัยอีกด้วย ในขณะที่ ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (2012) มุ่งพิจารณาบริบททางสังคมการเมืองของไทยและตีความให้เห็นข้อจำกัดของข้อเสนอการจัดสรรอำนาจในฐานะที่เป็นข้อเสนอทางเลือกสำหรับรัฐและสังคมไทยในการหาข้อยุติความขัดแย้งในชายแดนใต้ ตันแคน แม็กคาร์โก (2012b) กลับเลือกที่ให้ความสำคัญกับโอกาสที่ข้อเสนอเหล่านี้จะถูกรับพิจารณามากกว่า

บทความทั้งสองชิ้นในสองชุดงานวิจัยข้างต้นเป็นส่วนหนึ่งของการถกเถียงทางวิชาการที่กินระยะเวลาหลายปีผ่านบทความ หนังสือ และรายงานจำนวนหนึ่งของนักรัฐศาสตร์ที่เป็นผู้เขียนทั้งสองชิ้น โดยเฉพาะในประเด็นใจกลางที่ว่าตกลงแล้วรูปแบบการปกครองที่เหมาะสมสอดคล้องต่อชายแดนใต้ของประเทศไทยนั้นควรมีหน้าตาเป็นเช่นไร พอจะกล่าวได้ว่าในการสนทนาถกเถียงกันนี้มีรายงานของคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) เป็นตัวตั้งต้น กอส.นั้นตั้งขึ้นโดยนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในต้นปี 2548 ภายหลังเหตุการณ์โศกนาฏกรรมตากใบในปลายปีก่อนหน้า คณะกรรมการอิสระดังกล่าวนำโดยอดีตนายกรัฐมนตรีที่มีชื่อเสียงอย่างอานันท์ ปันยารชุน ประกอบด้วยกรรมการที่มาจากหลายภาคส่วน ซึ่งมีคณะทำงานทางวิชาการ ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ อาจารย์มุสลิมเชื้อสายอินเดียแห่งรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นโต้โผใหญ่ กอส.ได้รับมอบหมายให้มุ่งตอบคำถามสำคัญที่ว่าอะไรคือสาเหตุของความรุนแรงในภาคใต้ชนิดที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน พร้อมทั้งประมวลและจัดทำข้อเสนอแนะต่อรัฐบาล (คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ 2549) ในบรรดาข้อวิพากษ์วิจารณ์ที่มีอยู่อย่างหลากหลาย ทั้งในระหว่างที่คณะกรรมการเกือบท่าสิบชีวิตกำลังดำเนินงานอยู่และหลังจากที่มีการเผยแพร่รายงานไปแล้ว³ งาน

² ชัยวัฒน์บอกในภายหลังว่าเขาไม่รับรู้ว่ามีโครงการวิจัยอีกชุดหนึ่งดำเนินอยู่ในห้วงเวลาเดียวกันนั้น (ชัยวัฒน์, สัมภาษณ์, 26 กุมภาพันธ์ 2563)

³ กรุณาดูบทวิพากษ์รายงาน กอส.ที่น่าสนใจใน คณะทำงานสื่อสารทางสังคม (2549); จิรวัดน์ แสงทอง และทวีศักดิ์ เผือกสม 2549)

เขียนของนักวิชาการต่างชาติ ที่ดูจะจริงจัง รอบด้าน และแหลมคมที่สุด เห็นจะได้แก่งานของ ดันแคน แม็กคาร์โก อาจารย์รัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยลิตส์ สหราชอาณาจักร ที่ชื่อ “Thailand’s National Reconciliation Commission: A Flawed Response to the Southern Conflict” ซึ่งนำเสนอครั้งแรกในงานประชุมวิชาการกัวลาลัมเปอร์ปลายปี 2549 ซึ่งเป็นปีเดียวกันกับที่รายงาน กอส. ได้รับการเผยแพร่ (2006)⁴ และเนื้อหาบางส่วนก็บรรจุอยู่ในบทความ “Southern Thailand: The Trouble with Autonomy” ในหนังสือ AAS (2012b) หนึ่งในข้อวิจารณ์ของแม็กคาร์โกเห็นจะได้แก่การที่ กอส. ไม่ได้พูดถึงทางออกทางการเมืองที่กว้างไกลมากพอ ซึ่งในที่นี้คือการกล่าวถึงข้อเสนอให้มีการปกครองตนเองหรืออัตตบัญญัติในบางรูปแบบ เขตปกครองพิเศษ หรือการกระจายอำนาจที่มีนัยทางการเมืองมากขึ้น ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะบทบาทการนำของประธานอย่างอานันท์ และนายแพทย์ประเวศ วะสี รองประธาน กอส. ที่จำกัดการแสดงความคิดเห็นต่อประเด็นนี้ในที่ประชุม กระทั่งแม้แต่กรรมการบางคนที่เห็นชอบในข้อเสนอเหล่านี้ แต่ก็ลำบากใจเกินกว่าจะผลักดันทั้งในที่ประชุมและต่อสาธารณะ เพราะเกรงว่าจะถูกแขวนป้ายว่าเป็น “พวกแบ่งแยกดินแดน” หรือละเมิดหลักการ “รัฐเดียว” ตามรัฐธรรมนูญ ในขณะที่บางคนประเมินว่าการพูดถึงสิ่งนี้จะถือว่าเป็นการวิพากษ์วิจารณ์ราชวงศ์เลียดด้วยซ้ำ (McCargo 2010, 84-85) แม็กคาร์โกบันทึกทัศนคติของกรรมการบางคนไว้ด้วยว่า

“ความคิดเกี่ยวกับบอโตโนมีหรือเขตพิเศษนั้นกลายเป็นเรื่องต้องห้ามในที่ประชุม พวกเขาจะขีดเส้นเอาไว้ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ คุณอานันท์หรือไม่ก็หมอประเวศ จะเข้าแทรกในทันทีเมื่อมีประเด็นนี้ขึ้นมา เรายังรู้สึกเลยว่าพวกเขายังยึดติดอยู่อย่างนั้น” (McCargo 2010, 84; 2012b, 224)

ในบทความที่เขียนถึง กอส. โดยตรง และที่สำรวจข้อถกเถียงเกี่ยวกับอัตตบัญญัติ แม็กคาร์โกชี้ให้เห็นถึงห้วงงังหะหนึ่งของ กอส. ที่เผชิญทางแพร่งในการมองปัญหาในระดับมูลฐานระหว่างด้านหนึ่งเห็นว่าความขัดแย้งนั้นเป็นเรื่องของการต่อสู้ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความยุติธรรม กับอีกด้านหนึ่งคือความขัดแย้งเกี่ยวกับการแสดงออกถึงความปรารถนาทางการเมืองของประชาคมมลายูมุสลิม แต่เนื่องจากการพูดถึงการเปลี่ยนแปลงในเรื่องอำนาจการบริหารปกครองยังเป็นสิ่งที่พูดไม่ได้ การกล่าวถึงประเด็นยุติธรรมจึงเรื่องที่ถูกกล่าวเช่นไรก็ไม่ผิดแปลกแตกต่างไปนักและกลายเป็นจุดร่วมที่

⁴ บทความเดียวกันนี้ได้รับการตีพิมพ์ในวารสารทางวิชาการในอีก 4 ปีถัดมา (2010) และได้รับการปรับปรุงและตีพิมพ์ซ้ำในหนังสือรวมบทความของแม็กคาร์โกอีกเล่มหนึ่งในสองสามปีถัดมา ที่ชื่อ *Mapping National Anxieties: Thailand’s Southern Conflict* (2012) โดยเปลี่ยนเป็นชื่อบทความที่ว่า “National Reconciliation”

พอจะมีร่วมกันได้ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐที่อนุรักษ์นิยมกับชาวมุสลิมในพื้นที่ แม้คาร์โกกล่าวย้ำในทั้งสองบทความด้วยเนื้อความเดียวกันว่า

“การพูดถึงความยุติธรรมนั้นง่ายกว่าการพูดถึงเรื่องการปกครองอย่างมาก เพราะวาระเกี่ยวกับความยุติธรรมนั้นถูกอนุญาตให้พูดถึงเพื่อเน้นหนักไปในเรื่องการแปลงไปสู่ภาคปฏิบัติและเพื่อจัดระบบแยกแยะความคับข้องใจที่เป็นเรื่องเฉพาะเจาะจงเท่านั้น แต่ในขณะเดียวกันก็ทำให้คำถามใจกลางอย่างวิธีที่อำนาจได้รับการจัดสรรอำนาจนั้นพร่าเลือนไป ความยุติธรรมได้กลายเป็นลักษณะร่วมชั้นต่ำที่สุดที่ผู้คนจะเห็นพ้องกันได้นั่นเอง” (McCargo 2012, 224)

สำหรับแม็กคาร์โกแล้ว การโต้แย้งสำคัญอยู่ในหนังสือของเขาที่ตีพิมพ์ก่อนหน้านั้นไม่นาน คือ *Tearing Apart the Land* (2008) ซึ่งในเวลาต่อมาเป็นหมุดหมายที่ชี้ว่าชนชั้นกลางต้องการปะทะและสนทนาด้วย ในงานชิ้นนี้ ซึ่งในเวลาต่อมาได้รับการแปลเป็นภาษาไทยและตีพิมพ์ในชื่อ *ฉีกแผ่นดิน* โดยโครงการจัดพิมพ์คบไฟ ซึ่งชัยวัฒน์มีส่วนดูแลอยู่⁵ หนังสือเล่มนี้ได้ฉายภาพให้เห็นสถานการณ์ไฟใต้ในมิติต่าง ๆ โดยค่อย ๆ ไล่เรียงให้เห็นปัญหาโรคความชอบธรรมบกพร่องในการบริหารปกครองพื้นที่ชายแดนใต้ของประเทศไทย ทั้งในมิติทางการเมือง ความมั่นคง และการจัดการกับชุมชนทางศาสนาที่มีประชากรส่วนใหญ่แตกต่างไปจากภูมิภาคอื่นของประเทศ *ฉีกแผ่นดิน* เป็นงานภาคสนามที่ละเอียดรอบคอบและเรียกได้ว่าเป็นงานพื้นฐานที่คนซึ่งสนใจภาพรวมของความขัดแย้งในชายแดนใต้ไม่ควรละเลย ข้อเสนอของเขานั้นแหลมคม

ใจกลางของข้อถกเถียงอยู่ที่พัฒนาการของการปกครองดินแดนและผู้คนแถบนี้ได้ส่งผลให้เกิดผลข้างเคียงสำคัญที่มีส่วนบ่อนเซาะสิทธิอำนาจของคนท้องถิ่นหลากหลายภูมิหลังที่เคยมีสถานะเป็นตัวกลางเชื่อมประสานระหว่างอำนาจรัฐกรุงเทพฯ กับผู้คนในท้องถิ่น ในขณะที่การปกครองที่อาศัยความชอบธรรมที่อิงกับคุณธรรมแบบไทย ๆ และความชอบธรรมเชิงความเป็นตัวแทนก็ไม่ประสบความสำเร็จและดูไร้ความน่าเชื่อถือในสายตาคนท้องถิ่น เขาอธิบายว่าสิ่งนี้เป็นอาการของความชอบธรรมบกพร่อง ซึ่งเปิดช่องให้กลุ่มติดอาวุธอาศัย “ช่องว่าง” ของความชอบธรรมเหล่านี้แทรกตัวผงาดขึ้นมาต่อกรกับอำนาจรัฐไทยภายใต้การสนับสนุนจากชุมชนชาวมุสลิมในหัวจังหวัดะเปลี่ยนผ่านสำคัญ ข้อเสนอของแม็กคาร์โกนั้นเรียบง่ายแต่ดูเหมือนจะทำได้ยากยิ่ง นั่นก็คือการสถาปนารื้อฟื้นความชอบธรรมในการปกครองพื้นที่และผู้คนเหนือดินแดนเหล่านี้โดยการเน้นไปที่การมีส่วนร่วม

⁵ น่าสนใจว่าหนังสือฉบับแปลไทยก็ได้รับการตีพิมพ์ในปี 2555 (2012) ด้วยเช่นกัน ชื่อหนังสือก็มีสะท้อนถึงความสัมพันธ์ระหว่างดินแดนกับชัยวัฒน์

ร่วมทางการเมืองในแง่ที่ชุมชนชาวมลายูมุสลิมนั้นจะต้องมีอำนาจในการควบคุมจัดการกิจการของตนเองที่มากพอ ไปพร้อม ๆ กับการดำรงเป็นส่วนหนึ่งของรัฐไทยเอาไว้ ซึ่งเป็นแนวทางที่เขาเชื่อว่าจะเป็นทางออกในระยะยาว “เพียงหนทางเดียว” ที่อาจทำให้ฝ่ายต่าง ๆ พอใจมากที่สุดและการจัดให้มีอัตตบัญญัติในระดับที่สำคัญและมีความหมายมากพอจะเป็นหลักประกันต่อสันติภาพที่จะเกิดขึ้น (McCargo 2008, 187)

ชัยวัฒน์กับทางที่ไม่อาจเลือก

ด้วยข้อเสนอข้างต้นของแม็กคาร์โก ชัยวัฒน์ตั้งคำถามกลับว่าหากข้อเสนออัตตบัญญัติเป็นเรื่องต้องห้ามและบางครั้งเป็นสิ่งที่คิดไม่ได้จริงอย่างที่แม็กคาร์โกกล่าวแล้ว ความขัดแย้งที่ถึงตายในกรณีนี้จะสามารถบรรลุถึงทางเลือกเพียงหนทางเดียวที่พึงประสงค์ในทุกฝ่ายได้อย่างไร? หรืออาจกล่าวอีกอย่างได้ว่าตกลงแล้วการบริหารปกครองแบบใดที่จะชัดเจนให้ความหมายใหม่ต่อความสัมพันธ์ระหว่างชายแดนใต้ (Deep South)⁶ กับกรุงเทพฯ โดยที่ความขัดแย้งดังกล่าวนั้นบรรเทาเบาบางลงไปหรือได้รับการแก้ไข? (Chaiwat 2012, 139)

ชัยวัฒน์เริ่มต้นโดยการสำรวจตรวจตราว่าในหัวเวลานั้นมีข้อเสนอทำนองเดียวกันนี้ที่ไหนบ้างและมีข้อโต้แย้งอย่างไรบ้าง การสำรวจครอบคลุมตั้งแต่ข้อเสนอของ กอส. ที่เขามีส่วนร่วมอย่างแข็งขัน งานศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลังรัฐประหาร 2549 รวมไปถึงงานวิจัยจากนักวิชาการในพื้นที่ 2 งานวิจัยที่ให้ข้อเสนอแตกต่างกัน แต่ทั้งหมดนี้นำมาสู่หัวข้อที่ชัยวัฒน์ชวนอภิปรายตั้งต้นว่าตกลงแล้วอัตตบัญญัตินั้นใช่ทางเลือกสำหรับการแก้ปัญหาความขัดแย้งหรือไม่? หลังจากไล่เรียงข้อขัดแย้งเห็นต่างในแวดวงนักการเมืองที่ทั้งสนับสนุน (พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ อดีตรองนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น) และที่คัดค้าน (อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น) ประกอบกับผลการสำรวจความคิดเห็นหลากหลายสำนักซึ่งพบว่าเสียงของผู้คนไม่น้อยที่แสดงความไม่เห็นด้วยและกังวลใจต่อข้อเสนอ “นครปัตตานี” ของ พล.อ.ชวลิต รวมไปถึงนโยบายของพรรคการเมืองที่ลงชิงชัยในการเลือกตั้งกลางปี 2554 ที่มีอยู่หลากหลายทางเลือก ที่ถึงแม้ว่าพรรคเพื่อไทยจะชนะการเลือกตั้งในคราวนั้นโดยที่นโยบายเขตปกครองพิเศษ แต่เนื่องจากฝ่ายที่นิ่งในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้ นโยบายของรัฐบาลใหม่ก็ไม่ได้หยิบยกเรื่องนี้ขึ้นมาอีก ชัยวัฒน์ปิดท้ายด้วยทัศนะของนายทหารที่ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกในขณะนั้น ซึ่งในเวลาต่อมากลายเป็นผู้นำก่อการรัฐประหารและครองอำนาจยาวนานหลายปี พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ในวันนั้นเห็นว่าแนวทางที่ดี

⁶ ชัยวัฒน์ระบุไว้ว่าครอบคลุมปัตตานี ยะลา นราธิวาส และ 4 อำเภอของสงขลา โดยไม่ได้มีการเรียกขาน “ปาตานี” แต่อย่างใด

ที่สุดในการบริหารประเทศคือระบบรวมศูนย์อำนาจเอาไว้ที่ศูนย์กลาง เนื่องจากประเทศไทยนั้นไม่ได้เป็นประเทศที่มีขนาดใหญ่โตและไม่จำเป็นที่จะต้องมีการปกครองพิเศษ พร้อมทั้งชี้ด้วยว่าผู้ที่เสนอแนวทางดังกล่าวนั้นต้องทบทวนด้วยว่าจะมีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดความอ่อนแอต่ออำนาจรัฐหรือไม่

ชัยวัฒน์ระบุเอาไว้ว่าคงจะเหมือนอดีตบัญญัติจะไม่ใช่วิธีทางเลือกสำหรับประเทศไทย อย่างน้อยก็ในหมู่ของเสียงข้างมากของประเทศ แต่นอกเหนือจากจำนวนแล้ว ข้ออ้างสำคัญที่ชัยวัฒน์กล่าวอ้างคือความคิดเกี่ยวกับความศักดิ์สิทธิ์ของ “รัฐเดี่ยว” ในสังคมไทย วิธีการโต้แย้งและนำเสนอของเขาน่าสนใจ เพราะนอกจากจะหยิบบางแง่มุมที่แม้กระทั่งการปกครองตนเองยอมรับถึงความยากลำบากในการทำให้อำนาจรัฐได้รับการยอมรับแล้ว โดยเชื่อมโยงกับอุดมการณ์ของรัฐเดี่ยวที่ครอบงำสังคมไทยกระทั่งขาดความสามารถในการแยกแยะระหว่างการเรียกร้องอำนาจอธิปไตยที่อยู่ที่รัฐไทยกับการแบ่งแยกดินแดน ชัยวัฒน์ยังได้ชวนกลับไปทบทวนรากความหมายของ Autonomy หรือที่เขาแปลเป็น “การปกครองตนเอง” ในภาษาไทย นั่นก็คือการที่สิ่งหนึ่งกำหนดกฎเกณฑ์สำหรับสิ่งนั่นเอง ซึ่งจะทำให้เกิดสองอย่างตามมา กล่าวคือ อย่างแรกคือการปฏิเสธซึ่งกฎเกณฑ์เดิมที่มีอยู่แล้วซึ่งกำกับสิ่งนั้นให้อยู่ใต้การควบคุม และตามมาด้วยอีกอย่างก็คือการยืนยันรับรองตนเองด้วยการสร้างกฎเกณฑ์ใหม่ขึ้นมาให้สอดคล้องกับความเป็นจริงของสิ่งนั้น หรืออาจกล่าวได้ว่าการสถาปนาอำนาจอธิปไตยนั้นคือการยอมรับถึงความสูญเสียการปกครองของอำนาจเดิมที่มีอยู่นั่นเอง เมื่อพิจารณาในเชิงทฤษฎีการเมืองของชาติพันธุ์แล้ว ชัยวัฒน์หยิบยกรูปแบบอย่างสหพันธรัฐนิยม การปกครองตนเองในระดับภูมิภาค ภูมิภาคนิยม การกระจายอำนาจ หรือแม้กระทั่งการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีจุดรวมอย่างสำคัญคือการที่รัฐบาลกลางจำเป็นต้องยับยั้งอำนาจในบางระดับที่ตนเคยมีให้กับพื้นที่ใด ๆ ที่กำหนดเอาไว้ ซึ่งกลายเป็นสิ่งที่เข้าใจได้อย่างไม่ยากเย็นว่าการอภิปรายเรื่องทำนองนี้ในประเทศไทยที่แข็งตัวนั้นเท่ากับเป็นการทำให้การเรียกร้องดังกล่าวเองก่อคำถามรบกวนถึงความศักดิ์สิทธิ์ของราชอาณาจักรเดี่ยว (unitary kingdom) หากไม่แล้วก็คือเป็นการทำลายความศักดิ์สิทธิ์ลงไปในตัวเอง ถึงจุดนี้ ชัยวัฒน์ หยิบยกคดีเก่าแก่ที่โฆษกส่วนตัวของนายกรัฐมนตรีไทยในขณะนั้นกล่าวถึงของ 3 อย่างที่ถือเป็น “สิ่งต้องห้าม” ในสังคมไทย เพื่อเสริมให้ข้อถกเถียงของเขาแข็งแกร่งขึ้น นั่นก็คือ “อย่าดิงฟ้าต่ำ อย่าทำหินแตก อย่าแยกแผ่นดิน” คำกล่าวนี้อยู่ในบริบทที่นายเทพไท เสนพงศ์ โต้แย้งข้อเสนอของ พล.อ.ชวลิต ว่ากำลังนำเสนอสิ่งที่เอื้อต่อความต้องการของขบวนการแบ่งแยกดินแดนนั่นเอง (Chaiwat 2012, 148-9)

กลวิธีการโต้แย้งของชัยวัฒน์นั้นดูมีสีสันและน่าเชื่อถือไม่น้อย เมื่อเขาแจกแจงให้เห็นด้วยว่าข้อเสนอดังกล่าวแทบจะเป็นไปไม่ได้เลยในห้วงยามที่ความขัดแย้งที่ทำให้ผู้คนบาดเจ็บล้มตายทำงานอยู่ ซึ่งมีมิติที่สำคัญในสภาวะดังกล่าวคือการปรากฏลักษณะการของความมั่นคงเข้มข้น ซึ่งพบว่ามีการใช้กองกำลังเพื่อแก้ปัญหาหนักขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งฝ่ายของรัฐบาลไทยและฝ่ายตรงกันข้าม พบว่ามีการ

แพร่กระจายอย่างล้นเกินของอาวุธปืนในพื้นที่ราว 1.2 แสนกระบอกกระจุกตัวอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว รวมไปถึงการปรากฏพฤติกรรมการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างหนาแน่น และยังไม่พ้องต้องกล่าวถึงบทบาทนำของฝ่ายความมั่นคงในการกำหนดความเป็นไปไปในแก้ปัญหาตลอดหลายปีที่ผ่านมา สภาพแวดล้อมเช่นนี้เองที่ช่วยพัฒนาโน้มน้าวให้เห็นว่าแทบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่ข้อเสนอในการปรับปรุงแบบแผนหรือโครงสร้างในการบริหารปกครอง ซึ่งหมายถึงการเจรจาต่อรองกับฐานอำนาจเก่านั้นจะได้รับการตอบสนองอย่างจริงจัง

ข้อโต้แย้งต่อมาคือสถานภาพและตำแหน่งแห่งที่ของชนกลุ่มน้อยชาวพุทธในความสัมพันธ์ทางอำนาจที่จะเปลี่ยนไปหากข้อเสนออัตตบัญญัติได้รับการตอบสนอง ชะตากรรมของชาวพุทธนี้สำคัญเพราะจะเป็นหลักประกันว่าข้อเสนอดังกล่าวจะเป็นที่พึงประสงค์ต่อทุกฝ่ายได้จริง ในฐานะนักวิชาการที่มุ่งสนใจปฏิสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับศาสนาและแนวทางการศึกษาความรุนแรงและสันติวิธีที่มีหลักความเชื่อทางศาสนาให้เหตุผลรองรับมาตลอดระยะเวลาหลายปี ชัยวัฒน์โต้แย้งความเป็นไปได้ของอัตตบัญญัติด้วยการหยิบยกหลักฐานที่สะท้อนความรู้สึกของชาวพุทธจำนวนหนึ่งต่อสถานการณ์และนโยบายที่ประนีประนอมในช่วงแรกของรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ หลักฐานสำคัญเป็นเอกสารของกลุ่มเคลื่อนไหวชาวพุทธที่ชื่อ “คนไทย! จะอยู่ไหน?”⁷ ที่โจมตีแนวทงสมานฉันท์ของรัฐบาลดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกล่าว “คำขอโทษ” ของนายกรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นนโยบาย “ปูผ้ากราบโจรได้”⁸ ผ่านถ้อยความ ภาพประกอบ และภาพการ์ตูนล้อเลียน ชัยวัฒน์

⁷ ในบทความที่เขียนในภาษาอังกฤษของชัยวัฒน์แปลชื่อหนังสือเล่มเล็กนี้ว่า “Where Will the Thais Be?” ซึ่งเป็นไปได้ว่าคือหนังสือเล่มเดียวกับที่ชื่อว่า “คนไทย! จะอยู่ไหน?” ที่จัดพิมพ์ในนาม “ชมรมธรรมะร่วมสมัย” ในช่วงปี 2550 มีรายงานระบุว่าหนังสือเล่มนี้มีการแจกจ่ายในหมู่ชาวพุทธ “นับแสน ๆ เล่ม” โดยมีเนื้อหาแบ่งแยกพุทธ-มุสลิมเอาไว้ “จนน่าเป็นห่วง” มีเนื้อหาหลักเกี่ยวกับสถานการณ์ในชายแดนใต้และเรียกร้องให้มีการบรรจุคำว่า “พระพุทธศาสนาประจำชาติ” เอาไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่กำลังจะยกร่าง ทีมข่าวการเมืองของเนชั่นสุดสัปดาห์บันทึกในรายงานไว้ด้วยว่าหนังสือเล่มนี้เผยแพร่ในงานสัมมนาที่เกี่ยวกับสถานการณ์ชายแดนใต้ซึ่งจัดโดยสมาคมความมั่นคงของพระพุทธศาสนาในประเทศไทย พร้อมทั้งระบุในตอนท้ายว่า “เสียงเรียกร้องจากชาวพุทธทำนองนี้กำลังดังอยู่เงียบ ๆ ผ่านการอบรมสัมมนาตามวัดต่าง ๆ ทั่วทุกภาค โดยมีหนังสือเล่มดังกล่าวเป็นคู่มือกับการทำความเข้าใจในปัญหาภาคใต้” จะเห็นได้ว่าการเคลื่อนไหวทางการเมืองระดับชาติของชาวพุทธในประเด็นรัฐธรรมนูญนั้นถูกทำให้เชื่อมโยงกับชะตากรรมของพุทธศาสนิกในชายแดนใต้อย่างใกล้ชิด (กรรณาดู ทีมข่าวการเมือง 2550, 21.)

⁸ อุปลักษณ์ตอนนโยบายของรัฐบาลสุรยุทธ์นี้ถูกผลิตซ้ำเรื่อยมา น่าสนใจว่าที่มาของแนวทาง “ปูผ้ากราบโจร” นี้หาใช่จากที่ใดไม่ หากแต่เป็นคำเปรียบเปรยของ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ เอง เมื่อครั้งที่เขาเปิดแถลงข่าวครั้งแรกต่อผู้สื่อข่าวประจำทำเนียบรัฐบาลในช่วงเดือนแรกหลังเข้ารับตำแหน่งหลังรัฐประหารในปี 2549 หนังสือพิมพ์บันทึกไว้อย่างละเอียด “ผมยังไม่รู้ว่าจะทำอะไรให้ยุติภายในระยะเวลาสั้น ๆ ถ้าเมื่อผมทำได้ เหมือนอย่างที่ทุกคนต้องการ คือว่า ผมสั่งวันนี้พรุ่งนี้เลิก ถ้าทำอย่างนั้นได้ จะให้ผมไปขอโทษ หรือกราบเท้าใครก็ได้นะ ผมยินดีที่จะทำ

ตั้งคำถามอย่างยกย่อนแหลมคมว่าหากการให้อภัยที่เป็นคำสอนสำคัญสำหรับพุทธศาสนาแต่กลับถูกมองอย่างลบอย่างในกรณีนี้แล้ว โฉนดเลยข้อเสนออย่างการปกครองตนเองหรืออัตตบัญญัติจะถูกยอมรับได้ในมุมมองของราชอาณาจักรแบบรัฐเดี่ยวที่มีพุทธศาสนาเป็นหนึ่งในเสาหลักสำคัญ? (Chaiwat 2012, 150)

ข้อเสนอที่มีแรงดันในฝ่ายการเมืองและหัวขบวนของหน่วยงานความมั่นคง ความศักดิ์สิทธิ์ของรัฐเดี่ยวที่ถูกท้าทาย สภาพแวดล้อมที่ความมั่นคงยึดกุมว่าทศวรรษและปฏิบัติการหลักในพื้นที่อย่างเหนียวแน่นและหนาแน่น และความรู้สึกดื้อด้านของกลุ่มชาวพุทธสุดขั้วในสังคมไทยเป็นรากฐานให้กับทัศนะโต้แย้งของชัยวัฒน์ว่าอัตตบัญญัติหรือการปกครองตนเองในชายแดนใต้ไม่น่าใช่ทางเลือกในเชิงนโยบายเพื่อคลายความขัดแย้ง เช่นนั้นแล้ว ข้อเสนอของนักรัฐศาสตร์มุสลิมซึ่งทำงานวิจัยเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้หรือ “ปัตตานี” มาอย่างยาวนานคืออะไร ชัยวัฒน์โน้มน้าวให้เปลี่ยนมุมมองต่อการบริหารปกครอง “พื้นที่พิเศษ” ให้ไปไกลกว่าการเน้นหนักอยู่ที่ “อาณาเขต” หรือ “ดินแดน” ไปสู่การบริหารปกครอง “ความขัดแย้ง” เพราะมโนทัศน์ทางการเมืองที่เกี่ยวข้องพันวเวียนอยู่ที่ “ดินแดน” นั้นมาพร้อมกับควบคุมจัดการความขัดแย้งบนฐานคิดแบบการทหาร ซึ่งมุ่งให้ความสำคัญกับตัวแสดง ยอมรับการใช้กำลังความรุนแรง และมีฐานอยู่บนการคิดเรื่องอาณาเขต แต่เมื่อดินแดนในที่นี้กลายเป็นเรื่องศักดิ์สิทธิ์ดังเช่นที่เป็นอยู่ในสังคมไทย ข้อเสนออัตตบัญญัติที่เชื่อมโยงกับดินแดนหรือพื้นที่เฉพาะนั้นจึงกลายเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ ชัยวัฒน์เห็นว่าจำเป็นต้องสร้างมโนทัศน์ของอัตตบัญญัติใหม่ที่ปลดปล่อยจากอคติที่ยึดโยงกับเรื่องดินแดน เพราะจะเป็นหนทางในการสร้างแนวทางการบริหารปกครองความขัดแย้งโดยที่ไม่เสี่ยงต่ออันตรายที่ความขัดแย้งซึ่งทำให้ผู้คนล้มตายนับล้านปลายขยายตัว (Chaiwat 2012, 152) แต่เมื่อถึงจุดนี้ข้อเสนอของเขาก็เป็นเพียงแนวทางอย่างกว้างที่มุ่งรอกการค้นคว้าต่อไป สิ่งที่น่าขัดประการสำคัญคือการโต้แย้งข้อเสนอของแม็กคาร์โกในเรื่องอัตตบัญญัติเอาไว้ว่าไม่อาจนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งได้จริง

บทความชิ้นนี้น่าจะเป็นเพียงชิ้นเดียวที่ชัยวัฒน์อภิปรายถึงประเด็นประาบางนื้ออย่างตรงไปตรงมา เมื่อสนทนาถึงประเด็นการกระจายอำนาจในหลายวาระ ชัยวัฒน์มักจะอ้างถึงงานที่อดีตคณบดีรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองต่อภารกิจงานของ กอส. และตัวเขาเองมีส่วนในการกำหนดกรอบ นั่นก็คืองานศึกษาเปรียบเทียบการกระจายอำนาจในรัฐเดี่ยวสมัยใหม่ แต่ดูเหมือนว่า สิ่งที่ชัยวัฒน์ทำอย่างโดดเด่นต่อการอภิปรายที่ต่อเนื่องจากข้อเสนอเดิมที่ไป

อย่างนั้น ทุก ๆ คนเลยขอให้เลิกเถาะ ผมยินดีกราบเท้าเลย ปูผ้ากราบเลยนะครับ” (กรุณา ดู “นายกฯ ลั่นพร้อมปูผ้ากราบเท้าผู้ใต้,” ไทยโพสต์, 14 พฤศจิกายน 2549, 10.)

ไกลกว่าการหมกหมุ่นอยู่กับพื้นที่ในเชิง “ดินแดน” ก็คือการให้ความสนใจต่อ “พื้นที่” ที่มีความหมายหลากหลายซึ่งเกี่ยวพันกับความขัดแย้งที่ถึงตาย⁹

แม้การโกกับโอกาสที่ต้องช่วงชิง

ในขณะที่ชัยวัฒน์มองเห็นอุปสรรคขัดขวางและพยายามตีฝ่าออกไปโดยการสร้างมโนทัศน์ใหม่ แม้การโกกลับมองหาโอกาสใหม่ ๆ ที่ข้อเสนออัตตบัญญัติจะได้รับการตอบสนอง โดยมุ่งพิจารณาไปถึงการเปลี่ยนแปลงจุดยืนอย่างค่อยเป็นค่อยไปของชนชั้นนำไทยปีกต่าง ๆ ตลอดจนการสังเกตถึงการเปลี่ยนแปลงของบรรยากาศในการพูดถึงข้อเสนอในพื้นที่สาธารณะ นอกจากบทความที่ตีพิมพ์ในชุดงานวิจัย AAS แล้ว เขาเขียนงานอีกหลายชิ้นที่อาจเรียกว่าต่อยอดจากหนังสือและบทความชิ้นนี้ โดยมีท่าทีที่โดดเด่นก็คือ การที่เขาเป็นคนนอกที่ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับชะตากรรมของพื้นที่และผู้คนในพื้นที่แถบนี้ การเป็นคนนอกทำให้เขา “พูด” ได้มากกว่าคนใน (รวมถวน 2556ก, 81)

ในบทความที่ตีพิมพ์ในชุดวิจัยนี้ แม้การโกยอมรับแต่เบื้องต้นว่าการทำให้อัตตบัญญัติปรากฏเป็นรูปธรรมในฐานะที่เป็นทางออกสำหรับการคลี่คลายความขัดแย้งในชายแดนได้นั้นไม่ใช่เรื่องง่าย แม้องค์ประกอบความขัดแย้งจะเทียบเคียงกับกรณีข้อเสนอเช่นนี้ประสบความสำเร็จมาแล้วอย่างไอร์แลนด์เหนือและอาเจห์ แม้จะเห็นว่ายุทธศาสตร์ของรัฐไทยมีประวัติอันยาวนานในการรวบอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางและนิยมแนวทางการกลืนกลายทางวัฒนธรรมเช่นเดียวกัน แต่จุดยืนอันเป็นพื้นฐานที่แตกต่างอย่างสำคัญกับชัยวัฒน์ก็คือการที่แม้การโกมองกระบวนการสร้างรัฐไทยในฐานะที่เป็น “อาณานิคมภายใน” (internal colonialism) กล่าวคือการค้าขาย ๆ แทนที่ผู้ปกครองในท้องถิ่นด้วยข้าราชการที่ได้การแต่งตั้งจากกรุงเทพฯ รากความคิดเช่นนี้ทำให้การจัดสรรอำนาจใหม่ให้ท้องถิ่นอย่างชายแดนได้ปกครองตนเองจึงเปรียบประหนึ่งการยกดินแดนไปให้ศัตรูของชาติ หรือที่เลวร้ายกว่านั้นคือการบ่อนเซาะบารมีขององค์กษัตริย์ การอภิปรายเกี่ยวกับอัตตบัญญัติในสังคมไทยก่อนหน้านี้จึงเปรียบเท่ากับผู้คิดคดต่อชาติก็ไม่ปาน (McCargo 2012b, 218)

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ทั้งแม้การโกและชัยวัฒน์น่าจะเห็นพ้องกันก็คืออุดมการณ์ที่แข็งตัวเกี่ยวกับราชอาณาจักรรัฐเดี่ยวที่ครอบงำในสังคมไทยซึ่งส่งผลให้ความสามารถในการแยกแยะระหว่างข้อเสนอทางการเมืองอย่างอัตตบัญญัติและการปลดปล่อยเป็นเอกราชของดินแดนแถบนี้เลื่อนลางไม่ชัดเจน อีกทั้งยังทำให้การอภิปรายหรือสนทนาเกี่ยวกับทางเลือกทางการเมืองเช่นนี้มีข้อจำกัดและ

⁹ กรณาดูชุดงานวิจัยที่ชัยวัฒน์เป็นผู้ดูแลที่ต่อมาตีพิมพ์เป็นหนังสือเล่มโดยมีเขาเป็นบรรณาธิการ (ชัยวัฒน์ 2559)

กลายเป็นเรื่องสุมเสี่ยงเปราะบาง (Chaiwat 2012, 148-9; McCargo 2012b, 221) แต่ถึงอย่างนั้น เขาสังเกตว่าเห็นว่าข้อเสนอดังกล่าวนี้ได้รับการสนับสนุนจากคนมลายูมุสลิมที่มีการศึกษาไม่น้อย แต่การแสดงความคิดเห็นอย่างตรงไปตรงมานั้นค่อนข้างจำกัด เพราะสุมเสี่ยงต่อการถูกแขวนป้ายเอาว่าเป็นพวกแบ่งแยกดินแดนและยังไม่มีพื้นที่ทางปัญญาหรือพื้นที่ทางการเมืองที่มากพอสำหรับจุดยืนที่เป็นแนวทางสายกลางและเน้นปฏิรูป ดังที่เขาบันทึกไว้ว่าการอภิปรายในเวทีวิชาการนั้นเต็มไปด้วยการสงวนท่าที แตกต่างกับบรรยากาศในโต๊ะทานข้าวที่ไม่เป็นทางการหลังจากนั้น (McCargo 2012b, 221-2) แต่บรรยากาศเช่นนี้จะเปลี่ยนไปในอีกไม่นาน ดังจะได้อภิปรายต่อไป

แม้การโกตั้งต้นในบทความแตกต่างไปจากชัยวัฒน์อย่างสำคัญตรงที่การปูพื้นพัฒนาการของข้อถกเถียงในบริบทเชิงประวัติศาสตร์และคุณูปการสำคัญของสิ่งที่เรียกว่า “ข้อเสนออัญญิสูลหฺง” ที่นำเสนอต่อรัฐบาลไทยในตอนต้นปี 2490 สารสำคัญของข้อเสนอ 7 ข้อนั้นไม่ใช่อะไรอื่นเลยนอกจากเป็นข้อเสนอที่ทำให้ภูมิภาค 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ซึ่งรวมสตูลเอาไว้ด้วย) นั้นกลายเป็นเขตปกครองพิเศษที่มีลักษณะปกครองตนเอง ซึ่งเป็นจุดยืนที่แตกต่างอย่างสำคัญกับขบวนการชาตินิยมที่มุ่งแบ่งแยกดินแดน ซึ่งนำโดยบุตรชายของอดีตรายาเมืองปัตตานีอย่างเต็งกูมะห์มุด มะฮ์ยิดดิน แต่นอกเหนือจากการไร้ความสามารถในการแยกแยะความแตกต่างข้างต้นของชนชั้นนำอนุรักษนิยมไทยแล้ว บริบททางการเมืองไทยในเวลานั้นยังผลักดันให้อัญญิสูลหฺงและข้อเสนอของเขากลายเป็นส่วนหนึ่งของปีกการเมืองที่พ่ายแพ้ในเวลาต่อมา อย่างไรก็ตาม แม้การโกเน้นย้ำว่าเมื่อพิจารณาพัฒนาการตลอด 6 ทศวรรษที่ผ่านมา สิ่งที่เหลือทิ้งไว้สำหรับการทบทวนถึงข้อเสนอทำนองนี้ในปัจจุบันนั้นมีอยู่ 3 ประเด็นด้วยกัน กล่าวคือ เรื่องแรก ขอบเขตของดินแดนที่จะต้องพิจารณานั้นจะกินพื้นที่ขนาดไหน เนื่องจากสตูลนั้นดูจะเป็นจังหวัดที่ผนวกรวมเข้าสู่รัฐไทยได้เป็นอย่างดีตลอดหลายทศวรรษที่ผ่านมา แต่ในขณะเดียวกันก็พบว่ามีส่วนของสงขลาดูจะมีความเป็นไปได้มากกว่า เรื่องที่สอง คือ ผู้ว่าการในเขตพื้นที่นั้น ๆ จะรับผิดชอบพื้นที่ขนาดใหญ่ครอบคลุมข้ามหลายจังหวัดดังเช่นข้อเสนอของอัญญิสูลหฺง หรือจะเป็นผู้ว่าการที่ได้รับเลือกตั้งแยกรายจังหวัด และเรื่องสุดท้าย ข้อเสนออย่างให้ข้าราชการในพื้นที่เป็นมุสลิมร้อยละ 80 นั้นได้รับการตอบสนองมากพอหรือไม่ในปัจจุบัน รูปการณ์ดังกล่าวพอจะบรรเทาความปรารถนาทางการเมืองโดยที่ไม่จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการเมืองการปกครองใด ๆ อย่างถึงรากอีกแล้วหรือไม่ (McCargo 2012b, 222) ประเด็นเหล่านี้จะสำคัญและมีผลต่อการเคลื่อนไหวทางการเมืองในช่วงเวลาร่วมสมัยในปีถัด ๆ มา ดังจะได้อภิปรายต่อไป

สำหรับแม้การโกแล้ว การไม่แตะประเด็นใจกลางเหล่านี้ของ กอส. กลายเป็นสิ่งที่น่าผิดหวังอย่างยิ่ง แต่สิ่งที่ทำให้เขาประเมินสถานการณ์แตกต่างไปจากเดิมก็คือสัญญาณการปรับจุดยืนต่อเรื่องอ่อนไหวเช่นนี้ที่ปรากฏได้จากท่าทีของผู้ที่มีบทบาทสำคัญในฝ่ายต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปีกอนุรักษนิยมไทย นั่นก็คือ นพ.ประเวศ วะสี อดีตรองประธาน กอส. นายแพทย์ผู้มีบทบาทสูงในทาง

สังคมและยังเป็นผู้เล่นคนสำคัญในปึกเสรีนิยมของสถาบันกษัตริย์เชิงเครือข่าย (network monarchy) ปลายปี 2550 ในช่วงรัฐบาลที่มาจากพรรคประชาธิปัตย์ของ นพ.ประเวศ กล่าวประกาศในงานสัมมนาครั้งหนึ่งว่าการพูดถึงอัตตบัญญัติในชายแดนใต้¹⁰นั้นไม่อาจบอกได้ว่าเป็นการแสดงความไม่จงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์แต่อย่างใด โดยเชื่อมโยงระหว่างความเป็นประชาธิปไตยที่องค์กษัตริย์ทรงถือนั่นกับหลักการปกครองตนเอง ดังที่เขากล่าวว่า

“แต่เรามักจะห้ามพูดกันถึงประเด็นนี้ เพราะพูดไม่ได้ กลัวจะไปกระทบพระราชอำนาจบ้าง กระทบนั้นบ้าง ผมคิดว่าน่าจะพูดได้ การมีอธิปไตยก็มีไม่ใช่จะไม่รักในหลวง หากไม่มีประชาธิปไตยพระองค์ก็คงไม่มีความสุขหรอก”¹¹

สำหรับแม้การโกแล้ว นี่ถือเป็นก้าวที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการอภิปรายเกี่ยวกับอัตตบัญญัติในสังคมไทยต่อไป ประเวศเป็นตัวแทนของชนชั้นนำไทยที่ครองอำนาจนำในการกำหนดความเป็นไปไม่เฉพาะทิศทางของการเมืองไทยเท่านั้น หากแต่รวมไปถึงอนาคตของชายแดนใต้อีกด้วย ด้วยเหตุนี้ เขาจึงให้ความสนใจต่อท่าทีตอบรับข้อเสนอดังกล่าวของ ร.อ.เฉลิม อยู่บำรุง รองนายกรัฐมนตรีของรัฐบาลจากอีกข้างหนึ่งด้วย ซึ่งยังผลให้เรื่องห้ามพูดเช่นนี้มีส่วนคลี่คลายและเปิดสู่การถกเถียงและอภิปรายมากขึ้น เขาทิ้งท้ายได้อย่างน่าสนใจว่าข้อเสนออัตตบัญญัตินั้นอาจเป็นและอาจไม่ได้เป็นหัวใจของการแก้ไขความขัดแย้ง แต่การเปิดให้ถกเถียงถึงความเป็นไปได้ของนโยบายทางเลือกเหล่านี้ถือเป็นก้าวอย่างที่สำคัญ (McCargo 2012b, 228-30)

การมองเห็นโอกาสและจังหวะก้าวที่ขยับตัวทีละเล็กละน้อยเช่นนี้เป็นเรื่องสำคัญ เพราะผู้คนที่ “อยู่ใน” ความขัดแย้งมักจะจมอยู่กับเงื่อนไขที่ทับซ้อนกันหลากหลายจนยากจะจินตนาการถึงทางเลือกต่าง ๆ ดูเหมือนว่าแม้การโกจะยังสังเกตการเคลื่อนไหวเช่นนี้ต่อไป ในงานเขียนชิ้นอื่นในหัวข้อเดียวกันนี้ บางชิ้นงานเผยให้เห็นสองแง่มุมที่สำคัญ อันได้แก่ ในด้านหนึ่งคือการสำรวจตรวจตราบรรดาทางเลือกที่มีมากขึ้น และอีกด้านคือการพิเคราะห์ร่องรอยของก่อรูปฉันทามติในเรื่องนี้ระหว่างชนชั้นนำฝ่ายต่าง ๆ ในสังคมไทย ดังที่สะท้อนชัดผ่านบทความที่ชื่อ “Autonomy for Southern

¹⁰ ในการแสดงปาฐกถาครั้งนี้ ประเวศแปลคำว่า Autonomy เป็นคำว่า “อัตตภิบาล” (กรุณาดูใน “ประเวศหนุนใต้ปกครองตัวเอง ยันไม่กระทบพระราชอำนาจ และไม่ใช้ไม่รักในหลวง”)

¹¹ ควรตั้งข้อสังเกตว่าการเลือกที่จะพูดประเด็นนี้ของประเวศในวาระดังกล่าวก็น่าจะมีความหมายไม่น้อยเนื่องจากในการสัมมนาที่มีกิจกรรมรวม 2 วันนี้เป็นการประชุมกำลังของบรรดาผู้คนในแวดวงวิชาการและการเมือง โดยเฉพาะบทบาทของเครือข่ายสาธารณสุขอันกว้างขวางที่มีเขาเป็นหนึ่งในแกนนำคนสำคัญ

Thailand: Thinking the Unthinkable?” (McCargo 2010a)¹² ซึ่งปรับปรุงมาจากปาฐกถาของเขาในงานประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 10 ที่มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี ในหัวข้อ “คิดในสิ่งที่ไม่อาจคิดได้: Autonomy ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย” เมื่อต้นเดือนธันวาคม 2552 ข้อเสนอหลักก็คือการเห็นร่องรอยที่ชนชั้นนำไทยจากปีกต่าง ๆ ที่ขัดแย้งกันในตอนนั้นเห็นพ้องกันมากขึ้นเรื่อย ๆ ในเรื่องของการจัดสรรอำนาจใหม่ในชายแดนใต้

ปัญหารัฐเดี่ยวและข้อเสนอทบทวนชายแดนใต้

บทความของทั้งชัยวัฒน์และแม็กคาร์โกเผยแพร่ออกมาในช่วงเปลี่ยนผ่านสำคัญของสถานการณ์ความขัดแย้งชายแดนใต้ เพราะในปีถัดมา (2556) กระบวนการพูดคุยเจรจาสันติภาพจะปรากฏตัวต่อสาธารณะอย่างเปิดเผย ในแง่นโยบายนั้น ปี 2555 เป็นปีที่นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ฉบับแรกถูกประกาศใช้เป็นทิศทางหลัก นโยบายฉบับนี้ยกร่างขึ้นตามกรอบของพระราชบัญญัติการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 หรือที่คุ้นเคยกันแหวดว่วว่าเป็น พ.ร.บ.ศอ.บต. เพราะรับรองสถานะในทางกฎหมายให้กับองค์กรพิเศษนี้อีกครั้งหลังพ้นตัวขึ้นมาในช่วงรัฐบาลสุรยุทธ์ พลวัตสำคัญก็คือนโยบายฉบับนี้จะเป็นนโยบายฉบับแรกที่กล่าวถึงการพูดคุยสันติภาพและการแสวงหาทางออกด้วยการเปิดให้มีการอภิปรายถึงทางเลือกในแง่ของโครงสร้างการเมืองการปกครองที่เหมาะสมเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ (กรณาดูบทที่ 5) ในขณะเดียวกันหากพิจารณาในแง่ของปฏิบัติการทางการเมืองของภาคประชาสังคมปีกต่าง ๆ ปีเดียวนั้นยังปรากฏการเคลื่อนไหวสองกระแสสำคัญในพื้นที่ชายแดนใต้ ด้านหนึ่งคือการเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นต่อ “การกระจายอำนาจ” ในตัวแบบและทางเลือกต่าง ๆ อีกด้านคือการปรากฏขึ้นของแนวคิดสิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเองในพื้นที่สาธารณะในฐานะที่เป็นปฏิกิริยาของกระแสแรก (กรณาดูบทที่ 6)

อย่างไรก็ตาม พลวัตที่กล่าวข้างต้นเป็นผลมาจากการถกเถียงและปฏิบัติการของฝ่ายต่าง ๆ ในรอบหลายปีก่อนหน้านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของงานวิชาการที่มุ่งปะทะเข้าสู่คำถามที่ว่าตกลงความขัดแย้งในชายแดนใต้มีมิติในแง่ของความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐส่วนกลางกับพื้นที่ชายขอบอย่างจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อย่างไร การสนทนาในเชิงองค์ความรู้ในช่วงหลายปีก่อนหน้านั้นมีส่วนวางรากฐานของข้อถกเถียงของทั้งชัยวัฒน์และแม็กคาร์โก ดังที่ผู้วิจัยจะนำเสนอให้เห็นการ

¹² บทความเดียวกันนี้ได้รับการตีพิมพ์ซ้ำอีกครั้งในหนังสือรวมบทความของเขาที่ตีพิมพ์ในปีเดียวกันนี้ (McCargo 2012a) โดยใช้ชื่อบทตอนว่า “Autonomous Futures”

อภิปรายในงานสำคัญอีกสองชิ้นที่มุ่งขบคิดและเปรียบเทียบประเด็นปัญหาเกี่ยวกับ “รัฐเดี่ยวแบบใหม่” ของนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2551) และข้อเสนอท้าทายที่ไม่เคยมีมาก่อนอย่าง “ทบทวนการบริหารและการพัฒนาชายแดนใต้” ของศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี และสุกรี หลังกุเต๊ะ (2551) ซึ่งมีส่วนอย่างสำคัญที่ต่อยอดให้บทสนทนาเกี่ยวกับการเมืองการปกครองท่ามกลางความรุนแรงเป็นไปได้ หลังจากนั้น อีกทั้งยังมีส่วนขยายพื้นที่ทางการเมืองในการสนทนถึงเรื่องที่สามารถเรียกได้ว่าเป็น “เรื่องต้องห้าม” ในสังคมไทยผ่านการผลักดันของพรรคการเมืองและกิจกรรมของเครือข่ายภาคประชาสังคมต่อจากนั้น

ในช่วงปี 2548 แม้ กอส.จะไม่ได้หยิบยกประเด็นเหล่านี้ขึ้นมาอภิปรายดังที่มีข้อวิจารณ์ที่กล่าวถึงบ้างแล้วข้างต้น แต่คำถามเกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างกรุงเทพฯ กับปาดานี้ก็เป็นเรื่องใหญ่ที่คณะกรรมการอิสระซึ่งจัดตั้งขึ้นมาหลังโศกนาฏกรรมตากใบก็ไม่อาจละเลยที่จะสนใจศึกษา แม้ว่าในท้ายที่สุดประเด็นเหล่านี้จะไม่มีที่ทางมากนักในรายงานฉบับสมบูรณ์ ชัยวัฒน์ เล่าย้อนให้ฟังว่าปัญหาเรื่องรัฐเดี่ยวเป็นสิ่งที่ต้องขบคิด และระหว่างที่เขาทำหน้าที่ผู้อำนวยการงานวิจัย กอส.อยู่นั้น เขาได้ร้องขอให้ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ เพื่อนร่วมงานของเขาที่ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จัดทำงานวิจัยขึ้นมาชิ้นหนึ่งเพื่อศึกษาว่าในปัจจุบันนี้มีหน้าตาของการปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษภายในรัฐเดี่ยวเป็นเช่นไร ภายใต้กรอบเงื่อนไข 3 ประการ กล่าวคือ กรณีศึกษานั้นจะต้องมีรัฐบาลเป็น 1) รัฐเดี่ยว 2) มีการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา และ 3) มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (ชัยวัฒน์, สัมภาษณ์, 26 กุมภาพันธ์ 2563) หลังจากได้โจทย์วิจัยไป นครินทร์กลับมาพร้อมกับกรณีศึกษาในสองประเทศ คือ สหราชอาณาจักรและญี่ปุ่น และเขียนรายงานวิจัยเพื่อส่งให้ กอส. ในช่วงต้นปี 2549 ก่อนที่จะนำเสนอต่อสาธารณะครั้งแรกในงานเสวนาวันสถาปนาคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในกลางปีเดียวกัน และพัฒนาเป็นบทความเพื่อตีพิมพ์ใน *รัฐศาสตร์สาร* ในอีกสองปีถัดมา (2551)

ในงานดังกล่าว นครินทร์ ตั้งประเด็นอภิปรายให้เห็นว่าแนวคิด “รัฐเดี่ยว” ในบริบทสมัยใหม่นั้นกำลังคลี่คลายตัวตามสภาพแวดล้อมและพัฒนาการทางการเมืองที่เปลี่ยนไป โดยพยายามบ่งชี้ให้เห็นความแตกต่างของ “รัฐเดี่ยวสมัยใหม่” ออกจาก “รัฐเดี่ยวโบราณ” (นครินทร์ 2551, 84-88) แม้ว่าจุดรวมสำคัญจะยังคงเป็นรัฐที่ให้ความสำคัญกับการมีอำนาจอธิปไตยเดียวและรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง มีองค์กรใช้อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ในแต่ละอำนาจเพียงองค์กรเดียว การกระจายอำนาจและอำนาจในการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่สำคัญคือยังคงสาระสำคัญที่ไม่ได้ขยายขอบเขตไปเป็น “รัฐรวม” (Federal State) แต่อย่างใด ทว่าข้อต่างอย่างสำคัญก็คือที่รัฐเดี่ยวสมัยใหม่ที่แตกต่างไปจากรัฐเดี่ยวโบราณก็คือโอกาสที่เปิดเอาไว้สำหรับการกระจายอำนาจและการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ โดยพบว่านอกเหนือจากการกระจายอำนาจฝ่ายบริหารและตุลาการแล้ว รัฐเดี่ยวสมัยใหม่เริ่มมีแนวโน้มที่จะมีการมอบอำนาจ

(Devolution) ในด้านนิติบัญญัติอีกด้วย นอกจากนี้แทนที่รัฐส่วนกลางจะควบคุมบริหารทุกภาคส่วนให้เป็นเอกภาพ รัฐเดี่ยวสมัยใหม่เริ่มคลายตัวและให้อิสระที่อยู่บนฐานของความแตกต่างหากหลายมากขึ้น แม้จะมีการควบคุมแต่ก็เป็นไปโดยอ้อมมากขึ้น

กรณีศึกษาของนครินทร์ที่น่าสนใจ แม้ในบทความจะไม่ได้ระบุถึงเงื่อนไขที่ชัยวัฒน์ตั้งโจทย์เอาไว้ แต่กรณีสหราชอาณาจักรและญี่ปุ่นนั้นก็เข้าองค์ประกอบข้างต้นได้เป็นอย่างดี (รัฐเดี่ยว, ประชาธิปไตยแบบรัฐสภา และมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข) ในกรณีแรกนั้น นครินทร์ ย้อนความถึงพัฒนาการสำคัญในช่วงปี 2541 – 2542 ที่แนวความคิดการมอบอำนาจในฝ่ายนิติบัญญัติเริ่มประยุกต์ใช้อย่างจริงจังในสหราชอาณาจักรและอาจเรียกได้ว่าเป็น “กรณีแรก ๆ ของรัฐเดี่ยวในยุคปัจจุบัน” การมอบอำนาจที่ว่าเป็นการถ่ายโอนให้กับ 3 ดินแดน อันได้แก่ สกอตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ ทำให้ดินแดนเหล่านี้มี “สภา” เป็นของตนเอง หลังจากที่ก่อนหน้านี้มีการกระจายอำนาจของฝ่ายบริหารและมีการจัดตั้งกระทรวงขึ้นมาดูแลเป็นการเฉพาะอยู่ก่อนแล้ว อย่างไรก็ตาม สิ่งนี้ก็ดำเนินการไปพร้อมกับการกระจายอำนาจในภาพรวมสู่ภูมิภาคต่าง ๆ ของอังกฤษ โดยการจัดตั้งองค์กรบริหารราชการส่วนภูมิภาค (The Regional Co-ordination Unit, RCU) ขึ้นมา เพื่อ “ตอบสนองความต้องการของส่วนต่าง ๆ” โดยทำงานควบคู่กับองค์กรในภูมิภาคด้านการพัฒนา (Regional Development Agencies, RDAs) จุดเด่นประการหนึ่งซึ่งจะมีผลต่อข้อเสนอต่อชายแดนได้ในเวลาต่อมาคือโครงสร้างใหม่นี้จะมีสิ่งที่เรียกว่าเป็น “Regional Chambers” ที่เป็นเวทีกลางที่รวบรวมเสียงของภาคส่วนต่าง ๆ ในภูมิภาคนั้นและทำงานควบคู่ไปกับ RDSs

ส่วนกรณีของญี่ปุ่นนั้น “การจัดเขตปกครองพิเศษ” (นครินทร์ย้ำว่าแตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ) ในกรณีของฮอกไกโดนั้นโดดเด่นและสลับซับซ้อนอย่างมาก ทั้งนี้เป็นผลมาจากพัฒนาการทางการเมืองของญี่ปุ่นหลังสงครามและการออกแบบโครงสร้างทางการเมืองปกครองที่มีรากฐานของการกระจายอำนาจอยู่เป็นทุนเดิม แต่ฮอกไกโดซึ่งเป็นจังหวัดที่ใหญ่ที่สุดนั้นแต่ถูกจัดตั้งเป็นเขตปกครองแบบพิเศษที่มีหน่วยงานกำกับดูแลเฉพาะ (Hokkaido Regional Development Bureau) ภายใต้กระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน และการคมนาคม ซึ่งแตกต่างไปจากจังหวัดอื่น ๆ เพื่อทำหน้าที่คู่ขนานไปกับองค์กรบริหารจังหวัด ตัวแบบดังกล่าวนี้สอดคล้องกับเหตุผลในทางประวัติศาสตร์การปกครองและออกแบบโครงสร้างของการปกครองพิเศษในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการควบคุม แต่ในขณะเดียวกันก็มององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ในฐานะ Partner (พันธมิตรร่วมพัฒนา)

นอกจากในเชิงอรรถที่ระบุว่าเป็นรายงานที่นำเสนอต่อ กอส. แล้วในบทความชิ้นนี้ก็นำเสนออย่างระมัดระวังโดยที่ไม่ได้มีกล่าวอ้างอิงถึงบริบทของสถานการณ์ในชายแดนได้เลยแม้แต่จุดเดียว กระนั้นก็ตาม ปัญหา “รัฐเดี่ยว” นั้นก็ค่อนข้างจะเป็นประเด็นทั่วไปสำหรับสังคมไทย ซึ่งอย่างน้อย ๆ

ในบทความนี้ นครินทร์ก็พยายามชี้ชวนให้ท้าทายกรอบคิดเดิมที่มีอยู่ ดังที่เขากล่าวปิดในตอนท้าย ๆ ว่า

“ผู้เขียนมีอาจให้คำนิยามของรัฐเดี่ยวสมัยใหม่ได้ แต่สิ่งที่ผู้เขียนกระทำในบทความชิ้นนี้ก็คือ การชี้ให้เห็นว่า คำนิยามของคำว่า ‘รัฐเดี่ยว’ ที่ใช้กันมาในตำราเรื่องทางนิติศาสตร์ หรือ รัฐศาสตร์ มีอาจนำมาใช้อธิบายถึงปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นได้ในปัจจุบัน เราจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกลับมาทบทวนการให้ความหมายหรือคำนิยามของคำว่า ‘รัฐเดี่ยว’ กันใหม่ ผู้เขียนมีความเห็นว่า ปรากฏการณ์ทั้งในประเทศอังกฤษและญี่ปุ่นน่าจะเป็นตัวอย่างที่ดีประการหนึ่งของพัฒนาการที่เป็นความก้าวหน้าของ ‘รัฐเดี่ยว’ ในยุคปัจจุบัน โดยที่ไม่ได้เปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระและมิได้ขยายขอบเขตกลายเป็น ‘รัฐรวม’ ไปแต่อย่างใด” (นครินทร์ 2551, 125)

คำแถลงปิดท้ายบทความของนครินทร์นี้น่าสนใจ เพราะดูเหมือนว่าเขากำลังสนทนากับความคิดที่ยึดติดอยู่กับ “รัฐเดี่ยวโบราณ” (ตามคำของเขา) ในสังคมไทยและพยายามผ่อนคลายความกังวลต่อการสนทนาเรื่องนี้โดยยืนยันให้เห็นว่าความท้าทายดังกล่าวไม่ได้บานปลายขยายตัวไปเป็น “รัฐรวม” พร้อมทั้งย้ำถึงกรณีตัวอย่างที่เขาอยากจะชี้ชวนให้เปิดใจศึกษาใคร่ครวญ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่นครินทร์ไม่ได้กระทำตลอดบทความอีกประการก็คือการไม่ได้ให้เหตุผลว่าเหตุใดเขาถึงเลือกกรณีศึกษาทั้งสองประเทศดังกล่าว โดยตัดสนใจละทิ้งกรณีอื่น ๆ ที่อาจถือได้ว่าเข้าเงื่อนไขทั้ง 3 ประการ ที่ผู้อำนวยการวิจัยของ กอส.ให้ไว้ก่อนหน้านี้ โดยเฉพาะกรณีของสเปน ซึ่งเป็นกรณีตัวอย่างของ “รัฐเดี่ยว” ที่โดดเด่นร่วมสมัย เนื่องจากเผชิญกับความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดชะตากรรมตนเองทั้งที่มีการต่อต้านด้วยการใช้กำลัง (แคว้นบาสก์) และสันติวิธี (แคว้นคาตาลเนีย) และมีผลลัพธ์ของการปกครองรูปแบบพิเศษที่หลากหลาย ชัยวัฒน์ (สัมภาษณ์, 26 กุมภาพันธ์ 2563) ให้สัมภาษณ์ในอีกหลายปีถัดมาว่ากรณีตัวอย่างเหล่านี้ตัดสินใจและคัดเลือกโดยนครินทร์ทั้งหมด¹³

สิ่งที่นครินทร์ไม่ได้กระทำในบทความ แต่ได้กระทำเอาไว้เมื่อครั้งที่เขานำเสนอข้อค้นพบจากงานวิจัยครั้งหนึ่งในงานเสวนาที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในวันที่ 14 มิถุนายน 2549 หรือก่อนหน้าที่

¹³ ควรบันทึกไว้ด้วยว่างานศึกษาเปรียบเทียบบางชิ้นที่จัดทำขึ้นโดยอดีตกรรมการ กอส. มุ่งสนใจกรณีศึกษาในสองประเทศข้างต้นอยู่เช่นกัน แต่ให้ความสนใจกับกรณีอื่น ๆ ที่อาจเข้าข่ายองค์ประกอบสามข้ออีกด้วย ดังกรณีงานศึกษาเปรียบเทียบความคิดในการแยกตัวเป็นอิสระของ มาร์ค ตามไท ซึ่งนอกจากจะพิจารณาสหราชอาณาจักร (สกอตแลนด์) และญี่ปุ่น (โอกินาวา) แล้ว ยังสนใจกรณีของสเปน (คาตาลเนีย) และแคนาดา (ควิเบค) อีกด้วย (กรุณาตุ มารค 2562)

บทความจะได้รับการตีพิมพ์ราวสองปี ก็คือ การนำเสนอข้อค้นพบและเชื่อมโยงต่อกรณีจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในครั้งนั้นเขาได้วิพากษ์วิจารณ์โครงสร้างการบริหารปกครองของภาครัฐที่เป็น “รัฐเดี่ยวโบราณ” ที่มุ่งเน้นถึงความเป็นเอกภาพที่เมื่อมีสิ่งที่แตกต่างกันก็จะถูกทำให้แปลกแยก “ความเป็นเอกภาพนั้นเป็นอะไรที่เซย์ที่สุด” แม้จะเป็นสิ่งจำเป็นในช่วงแรก แต่จะกลายมาเป็นอุปสรรคในการปกครองในที่สุด (“เสวนา: เวทีรัฐศาสตร์ มธ. สามจังหวัดภาคใต้ควรปกครองตัวเองภายใต้ ‘รัฐธรรมนูญ’,” *ประชาไท* 2549) และด้วยสถานะคณบดีรัฐศาสตร์ที่ร่วมงานเสวนาวันสถาปนาคณะในวันนั้น นครินทร์ถึงกับเสนออย่างตรงไปตรงมาว่าให้มีการจัดตั้ง “ทบวง” ขึ้นมาดูแลพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในฐานะที่เป็นทางเลือกซึ่ง (ตามคำของเขา) “แรงมาก ๆ”¹⁴ ดังที่เขากล่าวว่า

“ปัญหาสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้คือระบบการปกครองของภาครัฐ ซึ่งส่วนกลางต้องกระจายอำนาจการปกครองให้กับพื้นที่ ผมเสนอให้ตั้งทบวง ขึ้นมาดูแล 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีลักษณะคล้ายกับศูนย์อำนวยการบริหาร จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) แต่มีความเข้มข้นกว่า ข้าราชการที่จะส่งไปต้องผ่านหน่วยงานนี้ ในพื้นที่ 3 จังหวัดภาคใต้ ต้องมีสภาของตัวเอง ครอบ อบต. อบจ. อีกชั้นหนึ่ง สภาเหล่านี้ได้รับมอบอำนาจขึ้นสูงในการตรากฎหมายบางประการ ตามที่ส่วนกลางอนุญาต ส่วนกลางต้องตัดสินใจ อย่ารอให้มีการฆ่ากันที่กรุงเทพฯ ก่อน ถึงจะยอมให้เขาปกครองตัวเอง” (“รัฐศาสตร์ มธ. ชูตั้งทบวงดับไฟใต้ เน้น ปชช. กตดันพรรคการเมือง,” *กรุงเทพธุรกิจ* 2549)

งานเสวนาดังกล่าวมีชื่อว่า “ความรุนแรงและปัญหาทางการเมืองใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้: การรับรู้และข้อพิจารณารูปแบบการบริหารการปกครอง” เป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมในวันสถาปนาคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ในขณะนั้นนครินทร์ดำรงตำแหน่งเป็นคณบดีอยู่ อาจกล่าวได้ว่างานเสวนาดังกล่าวเป็นงานที่ต่อยอดมาจากงานของ กอส. เพราะมีการนำเสนองานวิจัยที่เคยนำเสนอต่อ กอส. ในช่วงต้นปี 2 ขึ้น อันได้แก่ งานของนครินทร์ข้างต้น ซึ่งพบว่าไม่ได้ถูกระบุเอาไว้ในรายงานของ กอส. อย่างชัดเจน ในด้านหนึ่ง นครินทร์อาศัยจังหวะเวลาเช่นนี้ในการนำเสนอสิ่งที่ก้าวไปไกลกว่ารายงานของ กอส. กระทั่งเสนอให้มีการจัดตั้ง “ทบวง” ขึ้นมาดูแลปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่วนงานอีกชิ้นหนึ่งเป็นงานวิจัยของ ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี (2549) อาจารย์รัฐศาสตร์จากมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี ซึ่งอยู่ในพื้นที่ความขัดแย้ง ที่ศึกษาตีความเหตุการณ์ความรุนแรงตลอด 2 ปีแรก (2547-2548) และมุมมองของประชาชนในพื้นที่

¹⁴ กรุณาดูรายละเอียดของเสวนาที่ *ประชาไท* (2549)

ต่อเหตุการณ์ความไม่สงบ โดยเฉพาะประเด็นที่ว่า การรับรู้ของพวกเขาในพื้นที่ต่อผู้ก่อเหตุรุนแรง ที่พบว่า มีผู้อยู่ในเหตุการณ์ความรุนแรงถึงร้อยละ 85 เชื่อว่าเป็นการกระทำของผู้ก่อความไม่สงบ ไม่ใช่ อาชญากรรมปกติหรือฝีมือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งทำส่วนหนึ่งพอจะอนุมานได้ว่าความรุนแรงที่เกิดขึ้น นั้นมีลักษณะที่เป็นการเคลื่อนไหวอย่างเป็นระบบ¹⁵ ส่วนข้อเสนอของศรีสมภพในงานเสวนานั้น เป็นเพียงภาพโครงร่างคร่าว ๆ เกี่ยวกับการกระจายอำนาจที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ โดยเพิ่มสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับศาสนาและวัฒนธรรมเท่านั้น อาทิเช่น การมีสภาชุรอในระดับท้องถิ่น หรือ การเพิ่มการใช้กฎหมายชะรีอะห์ เป็นต้น ส่วนแนวทางที่เป็นเขตปกครองพิเศษซึ่งมีการนำเสนอเป็น แนวทางกว้าง ๆ ในระดับชาติอยู่บ้างแล้วก่อนหน้านี้¹⁶ การสำรวจความคิดเห็นในงานวิจัยของเขาใน ตอนนั้นพบว่า มีประชาชนเพียงร้อยละ 10 เท่านั้นที่เห็นไปในทางนี้ เป็นไปได้อย่างยิ่งว่าในช่วงนั้น บรรดาข้อเสนอและบรรยากาศในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องทำนองยังคงจำกัดอยู่มาก

อย่างไรก็ตาม งานวิจัยของศรีสมภพที่ทำร่วมกับสุกรี หลังปูเต๊ะ ซึ่งจะเผยแพร่ต่อมาในอีก 2 ปีหลังจากนั้นในชื่อ “การปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้” (2551) จะขยับก้าว ไปอีกจุดหนึ่ง อาจถือได้ว่างานชิ้นหลังนี้เป็นการต่อยอดจากงานของนครินทร์และเป็นบทสนทนาที่ ต่อเนื่องจากงานของ กอส. ที่ทำเอาไว้ก่อนหน้านี้แล้ว งานที่เขาเขียนร่วมกับแม็กคาร์โกในเวลาต่อมา ถึงกับระบุอย่างชัดเจนเลยว่า แม้จะว่าจะไม่ได้ริเริ่มโดย กอส.อย่างเป็นทางการ แต่โครงการวิจัย ดังกล่าวนี้น่าสนใจจุดสนใจของกรรมการ กอส.บางส่วนที่ผิดหวังจากการที่ประเด็นการกระจายอำนาจ ไม่ได้ถูกกล่าวถึงในรายงานของ กอส. และประสงค์จะค้นหาหลักฐานที่มีน้ำหนักเพื่อสนับสนุนการ ปฏิรูปการบริหารปกครองในภูมิภาคแห่งนี้ คณะทำงานนั้นมุ่งมั่นที่จะ “ทำให้เสียงจากข้างล่างถูกได้ยิน” (Jitpiromsri and McCargo, 2008, 408) งานวิจัยดังกล่าวยืนอยู่บนไหล่ของนครินทร์ด้วยการ ผลิตข้อเสนอให้มีการจัดตั้ง “ทบวงการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” ขึ้นมาเพื่อ รับมือกับความขัดแย้งที่กำลังดำรงอยู่ในขณะนั้น การสัมภาษณ์ในเวลาต่อมาทำให้พบว่าในราวปี

¹⁵ รายงานฉบับสมบูรณ์ของ กอส. นั้นไม่ได้อ้างอิงถึงงานของนครินทร์เลย ส่วนงานของศรีสมภพนั้นได้รับการกล่าวถึงในประเด็นการวิเคราะห์ความรุนแรง สำหรับประเด็นที่ว่า “ใครเป็นคนทำ” ในทัศนะของผู้อยู่ใน เหตุการณ์นั้น นอกจากรายงาน กอส.จะเลือกเขียนเป็นอย่างอื่นแล้ว ประเด็นนี้ยังระบุเอาไว้เพียงในเชิงอรรถ ทั้งนี้ เนื่องจากจุดเน้นของรายงาน กอส.นั้นจะมุ่งไปสู่ความสนใจต่อเงื่อนไขเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรมมากกว่าตัวกลุ่มผู้ ก่อความไม่สงบ ที่น่าสนใจอีกประการก็คือ แม้ว่าจะเป็นงานวิจัยของ กอส. เอง แต่การอ้างอิงในรายงานนี้ดึงมาจาก เอกสารการสัมมนาวิชาการครั้งหนึ่งที่มหาวิทยาลัยมหาสารคาม (กรุณา ดู คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์ แห่งชาติ 2549, 12-13; เชิงอรรถที่ 15)

¹⁶ กรณีที่โดดเด่นที่สุดเห็นจะเป็นข้อเสนอ “นครปัตตานี” ของ พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ และข้อเสนอให้ มี Autonomy ของมหาเธร์ โมฮัมหมัด อดีตนายกรัฐมนตรี ซึ่งทั้งสองแนวทางนี้นำเสนอมาตั้งแต่ปี 2547 ดังจะได้ กล่าวต่อไป

2549 หรือก่อนหน้าที่จะมีการนำเสนอในเสวนาที่ธรรมศาสตร์ข้างต้นเพียงเล็กน้อย ศรีสมภพและคณะกำลังตั้งต้นทำงานวิจัยที่เกี่ยวกับการปกครองรูปแบบพิเศษควบคู่ไปกับการศึกษาตีความสถานการณ์ความรุนแรงให้กับ กอส. โดยอาศัยฐานข้อมูลเหตุการณ์ที่เขาและคณะพัฒนาขึ้นก่อนหน้านี้ (ศรีสมภพ, สัมภาษณ์, 2562)¹⁷ วงเสวนาดังกล่าวจึงควรได้รับการบันทึกเอาไว้ในฐานะที่เป็นหมุดหมายทางภูมิปัญญาต่อข้อเสนอทางการเมืองที่ทำทายนี้อเอาไว้ เพราะเห็นได้ชัดว่าข้อเสนอของศรีสมภพฯ นั้นเป็นการสนทนากับงานของนครินทร์โดยตรง ทั้งในแง่ของการอธิบายปัญหาของรัฐเดี่ยวและคลี่คลายความหมายในบริบทปัจจุบัน ปัญหาอำนาจรัฐและการปกครองในพื้นที่ซึ่งมีความหลากหลายทางวัฒนธรรม หรือแม้แต่แนวคิดการมอบอำนาจของอังกฤษ ที่เริ่มต้นจากการมีกระทรวงดูแลกิจการในดินแดนพิเศษ ก่อนที่จะมีการส่งมอบอำนาจสำคัญหลายอย่างให้ดินแดนเหล่านั้นจัดการผสมผสานกับแนวคิดการจัดตั้ง Chamber หรือ Assembly ในระดับภูมิภาค ที่ต่อมากลายเป็นข้อเสนออย่าง “สมัชชาประชาชนจังหวัดชายแดนภาคใต้” ในงานของศรีสมภพและสุกรี (2551)

งานวิจัยชิ้นนี้มีทั้ง “ที่มา” และ “ที่ไป” ที่น่าสนใจและมีส่วนอย่างยิ่งในการขยายพื้นที่ในการถกเถียงประเด็นโครงสร้างการเมืองการปกครองที่เหมาะสมในชายแดนใต้ ตลอดจนการออกแบบสถาบันทางการเมืองที่เกี่ยวข้อง ทั้งในแง่ของกฎหมาย องค์กร และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในอีกหลายปีต่อมา (ดังที่จะได้อธิบายในบทต่อไป) สำหรับที่มานั้น ศรีสมภพ เล่าให้ฟังว่า งานวิจัยชิ้นนี้เป็นผลมาจากการติดต่อทาบทามจาก โคทม อารียา ในช่วงปี 2548 ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาและพัฒนาสันติวิธี มหาวิทยาลัยมหิดล แม้โคทมจะเป็นหนึ่งในสมาชิกที่กระตือรือร้นของ กอส. ที่จัดตั้งขึ้นมาในปีเดียวกัน แต่การสนับสนุนงบประมาณสำหรับงานวิจัยชิ้นนี้เกิดขึ้นก่อนการจัดตั้ง กอส. และในเวลาต่อมาก็อาจถือว่าเป็นงานเสริมคู่ขนานกันไป หลังจากที่พยายามทาบทามนักวิจัยมุสลิมบางคนแล้ว โครงการวิจัยนี้ก็ตกมาอยู่ในความรับผิดชอบของศรีสมภพและสุกรี ซึ่งคนแรกเป็นพุทธศาสนิกและคนหลังเป็นมุสลิม และเริ่มทำงานจริงจังในช่วงปี 2549 พร้อม ๆ ไปกับงานวิจัยอีกชิ้นหนึ่งของ ฉันทนา บรรพศิริโชควันวานแก้ว ที่ศึกษาตัวแบบการจัดการปกครองในพื้นที่ชนกลุ่มน้อยในยุโรป (ศรีสมภพ, สัมภาษณ์, 2562)

¹⁷ ฐานข้อมูลดังกล่าวต่อมาพัฒนาเป็นฐานข้อมูลเหตุการณ์ของศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ (Deep South Watch) ที่ได้รับการอ้างอิงอย่างกว้างในฐานะที่เป็นแหล่งข้อมูลอิสระ จากคำให้สัมภาษณ์ของศรีสมภพ (2562) ฐานข้อมูลนี้พัฒนาย่อยออกจากงานวิจัยหลายชิ้นที่เริ่มขึ้นในช่วงปี 2544 ในขณะที่เขาเป็นรองคณบดีคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ม.อ.ปัตตานี ได้รับงบประมาณสนับสนุน ศอ.บต. ก่อนที่จะพัฒนาต่อยอดในช่วงหลังเหตุการณ์ความรุนแรงในปี 2547 ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ปปส.) ก่อนที่จะได้รับโจทย์และงบประมาณจาก กอส. ในช่วงปี 2548 สถิติและการตีความเหตุการณ์ความรุนแรงที่หนาแน่นขึ้นนั้นได้รับปรากฏต่อสาธารณะครั้งแรกในปลายปี 2547

สาระสำคัญของงานวิจัยที่เผยแพร่ในเดือนมิถุนายน 2551 ขึ้นนี้ไม่ได้ตั้งต้นจะเสนอให้มีการจัดตั้งเขตปกครองพิเศษหรือเขตปกครองตนเองขึ้นมา แต่มุ่งตอบโจทย์ที่ว่า จะออกแบบโครงสร้างการเมืองการปกครองที่ชอบธรรมอย่างไรภายใต้สถานการณ์ความขัดแย้งในเชิงอัตลักษณ์ ข้อเสนอจากงานวิจัยก็คือโครงสร้างใหม่ดังกล่าวต้องมีพื้นฐานของความสมดุล สะท้อนสำนึกในทางอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์และศาสนา และตอบปัญหาความชอบธรรมของอำนาจรัฐ จึงมีข้อเสนอให้มีการจัดตั้งองค์กรระดับทบวงขึ้นมาในส่วนกลาง โดยเป็นการดึงเอาคุณลักษณะที่ดีของ ศอ.บต. ที่มีอยู่เดิม แต่มีกลไกทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีทบวง มีปลัดทบวงและรองปลัดทบวง (ซึ่งเดิมคือหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด) และกลไกในระดับท้องถิ่นที่ทำงานควบคู่ไปกับโครงสร้างการปกครองแบบเดิมที่มีอยู่ นอกจากนี้ พร้อม ๆ กับองค์กรที่ทำหน้าที่คล้ายสภาในระดับพื้นที่ที่ชื่อ “สมัชชาประชาชนจังหวัดชายแดนภาคใต้” ซึ่งเป็นที่รวมของตัวแทนกลุ่มอาชีพที่มาจาก การเลือกตั้งภายในกลุ่มตนเอง มีหน้าที่ในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและกลั่นกรองงบประมาณ สำหรับในระดับท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิมจะยังคงมีที่มาและอำนาจหน้าที่เช่นเดิม โดยมีเพิ่มเติมในบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับศิลปกรรม วัฒนธรรม และประเพณีมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันองค์ประกอบใหม่ในระดับนี้คือองค์กรสภาผู้รู้ทางศาสนาในระดับตำบลที่มาจากการเสนอชื่อจากประชาคม ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาในกิจการศาสนาและศิลปกรรมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ศรีสมภพมีข้อสังเกตที่น่าสนใจเกี่ยวกับการถกเถียงและอภิปรายถึงประเด็นการเมืองการปกครองในช่วงเวลานั้น (2549-2550) ซึ่งอยู่ในระหว่างการเก็บข้อมูลผ่านการจัดทำเวทีเพื่อรับฟังทัศนะของตัวแทนกลุ่มต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อสังเกตที่สำคัญก็คือการพูดถึงการกระจายอำนาจกันอย่างท่วมท้น มีรูปแบบที่หลากหลาย แต่ส่วนใหญ่ยังไม่กล้าพูดถึงเรื่องการปกครองพิเศษ เพราะในช่วงนั้น “ยังอ่อนไหว ไม่กล้าพูด มากที่สุดก็กระจายอำนาจซึ่งซอฟต์แวร์ที่สุด” (ศรีสมภพ, สัมภาษณ์, 2562) ข้อสังเกตเดียวกันนี้ถูกบันทึกไว้โดยแม็กคาร์โกด้วยเช่นกัน เพราะประเด็นอ่อนไหวเหล่านี้มักจะสะท้อนกันในวงคุยอย่างไม่เป็นธรรมชาติมากกว่า (McCargo 2012, 221-222) ข้อค้นพบในเบื้องต้นซึ่งเป็น “ร่างแรก” ในเวลานั้นจึงเป็นเพียงข้อเสนอที่ศรีสมภพเรียกว่าเป็น Nested Decentralization หรือการกระจายอำนาจที่เน้นบางประเด็น “เป็นหย่อม ๆ” ไม่ใช่ภาพรวมหรือภาพใหญ่อะไรมาก เช่น การพูดถึงโครงสร้างในระดับท้องถิ่นที่เพิ่ม “สภาชุรอ” หรือสภาผู้นำศาสนาเข้ามา เป็นต้น เขาพบว่าด้วยข้อเสนอที่ยิบย่อยเช่นนี้ทำให้ขาดจุดเน้นที่มีพลังไป แต่เมื่อถึงจุดที่ต้องยกร่างข้อเสนอในร่างสุดท้ายขึ้นมา ศรีสมภพได้รับคำแนะนำและคำท้าทายจากแม็กคาร์โก (ซึ่งในระหว่างนั้นก็ลงพื้นที่เก็บข้อมูลทั้งการสังเกตการณ์ในวงสนทนาของศรีสมภพและติดต่อผู้เข้าร่วมบางคนเพื่อไปสัมภาษณ์เชิงลึกต่อ) ว่าหากงานวิจัยชิ้นนี้ไม่เอ่ยถึง Autonomy หรือการปกครองตนเองใด ๆ เลย จะถือเป็นงานที่ไม่ประสบความสำเร็จ พร้อมทั้ง

ชี้ให้เห็นประสบการณ์บางอย่างในกรณีของไอร์แลนด์เหนือ ศรีสมภพจึงได้ย้อนกลับมาตั้งต้นที่งานของนครินทร์อีกครั้งหนึ่ง ก่อนที่จะผลิตข้อเสนอที่ผนวกรวมเอาข้อเสนอต่าง ๆ ที่เป็นหย่อม ๆ นั้นเข้ากับโครงสร้างการบริหารราชการภาพใหญ่ ศรีสมภพ อธิบายเบื้องหลังความคิดเหล่านี้ว่าต้องย้อนกลับไปสู่การออกแบบโครงสร้างการปกครองในสมัยการปฏิรูปมณฑลเทศาภิบาลในรัชกาลที่ 5 จึงจะสามารถคลี่คลายปมได้ ดังที่เขากล่าวว่า

“ต้องออกแบบการปกครองเหมือนกับรัชกาลที่ 5 ทำ ซึ่งก็ทำให้นึกถึงปัจจัยและอัตลักษณ์โครงสร้างอำนาจ และเรื่องกฎของการปกครอง ซึ่งจะต้องคลี่ปมของรัฐเดี่ยวให้ได้ เพราะงานอาจารย์ของนครินทร์ ตีประเด็นเหล่านี้แตก รัฐเดี่ยวของรัฐไทยค่อนข้างโบราณ ทั้งที่รัฐเดี่ยวมีหลายแบบในโลกนี้ เราก็เลยคิดว่า ต้องสร้างสมดุลเรื่องโครงสร้างอำนาจ อัตลักษณ์วัฒนธรรม และเรื่องของรูปแบบรัฐเดี่ยว มาผสมและออกแบบเป็นวิศวกรรมทางการเมือง ทำให้เราคิดย้อนกลับไปเหมือนกับรัชกาลที่ 5 ทำกับมณฑลกลาย ๆ หลังจากนั้นจะเป็นแบบไหนก็ค่อยว่ากันไป”

หลังจากที่นำเสนอต่อสาธารณะไปในกลางปี 2551 ซึ่งบางส่วนตีความไปว่าข้อเสนอ “ทบวง” เช่นนี้คือการจัดตั้งเขตปกครองพิเศษ¹⁸ เสียงตอบรับของงานวิจัยมีทั้งในด้านบวกและด้านลบ สำหรับศรีสมภพแล้ว หนึ่งในเสียงตอบรับที่น่าสนใจมาจากนายทหารที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในปัตตานีที่ระบุว่า “เป็นไปได้ที่ประเทศไทยจะมีการปกครองพิเศษ เพราะเรามีสถาบันพระมหากษัตริย์” ซึ่งทำให้เขาตระหนักขึ้นมาว่ามิติที่ซับซ้อนของชายแดนได้นั้นเชื่อมโยงกับมรดกในทางการเมืองของสถาบันพระมหากษัตริย์อีกด้วย แม้ว่าตัวแบบเหล่านี้จะอาศัยตัวอย่างจากประเทศที่มีสถาบันกษัตริย์อยู่แล้วก็ตาม อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอศรีสมภพและสุกรีนี้จะกลายเป็นสารตั้งต้นสำคัญสำหรับการยกร่างกฎหมายในอีกไม่นานหลังจากนั้น ซึ่งประเด็นสำคัญสะท้อน “ที่ไป” ของข้อเสนอนี้ได้เป็นอย่างดีก็คือชื่อของ “ทบวง” ที่ระบุว่าเป็น “การบริหารและการพัฒนา” ซึ่งในเวลาต่อมาได้กลายมาเป็นชื่อของนโยบายและองค์กรอย่างสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ พ.ร.บ.การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2553 นั่นเอง นอกจากนี้ ยังกลายเป็นหนึ่งในตัวแบบสำคัญที่ทำให้การอภิปรายเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจและการบริหารปกครองในแนวทางต่าง ๆ เป็นไปได้อีกด้วย

¹⁸ กรณีที่น่าสนใจคือการรายงานข่าวของไทยรัฐ (ดูที่ “เขตปกครองพิเศษคลี่ปมชายแดนใต้” 2551; “เสนอรูปแบบพิเศษ นักวิชาการแนะตั้ง ‘ทบวง’ ให้ รมต.คุมดับไฟใต้” 2551)

บทที่ 5

นโยบายและข้อเสนอ:

จังหวัดชายแดนภาคใต้ (และปาตานี) ในวงเล็บ

นอกจากในทางวิชาการแล้ว ในปี 2555 ยังถือเป็นหมุดหมายที่สำคัญต่อพัฒนาการการแก้ไข ปัญหาความขัดแย้งในชายแดนใต้ นั่นก็คือการปรากฏขึ้นมาของการประกาศใช้ “นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 – 2557” เป็นครั้งแรก นโยบายดังกล่าววางขึ้นตาม กรอบที่ระบุเอาไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 หรือที่เรียกกันว่า พ.ร.บ.ศอ.บต. เนื่องจากเป็นกฎหมายที่รองรับสถานภาพขององค์กรพิเศษอย่าง ศอ.บต. อย่างที่ไม่เคยเป็นมาก่อน

สิ่งที่อาจเรียกได้ว่าเป็นสิ่งใหม่อีกประการ ซึ่งไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในบรรดานโยบายที่เกี่ยวข้อง กับจังหวัดชายแดนใต้ก็คือการกล่าวถึงแนวทางการพูดคุยสันติภาพและคิดเรื่องการกระจายอำนาจเอาไว้ ในที่เดียวกัน ดังที่ระบุเอาไว้ในวัตถุประสงค์ข้อที่ 8 ว่าเพื่อสร้างสภาวะแวดล้อมที่เหมาะสมและเอื้อต่อการ พุดคุยในการแสวงหาทางออกจากความขัดแย้งนั้น โดยระบุด้วยว่า

“ส่งเสริมการพูดคุยระหว่างกลุ่มคนที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในเรื่องหลักการ เป้าหมาย และรูปแบบของการกระจายอำนาจที่เหมาะสมบนพื้นฐาน ความเป็นพหุสังคมของจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่อยู่ภายใต้เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย และเป็นหลักสากลที่ได้รับการยอมรับ ไม่ใช่เงื่อนไขนำไปสู่การ แบ่งแยกดินแดน โดยเปิดพื้นที่และสร้างสภาวะแวดล้อมที่มีความเชื่อมั่น และเป็น หลักประกันความปลอดภัยในเสรีภาพต่อการแสดงความคิดเห็นและพูดคุยของทุกกลุ่ม อย่างรอบด้าน สะท้อนถึงข้อกังวลของประชาชน ทุกชาติพันธุ์และศาสนา” (สำนักงาน สภาความมั่นคงแห่งชาติ 2555, 16)

“รูปแบบของการกระจายอำนาจที่เหมาะสม” เป็นถ้อยคำที่ดูเบาบางไร้พิษสง เห็นได้ชัดว่า กระบวนการร่างนโยบายใหม่นี้ที่คาดหวังว่าจะกลายเป็นเข็มทิศที่มีเอกภาพในเชิงทิศทางของ ภาครัฐจะมีการปรับปรุงและถ่วงถ่วงก่อนที่จะได้ข้อสรุปที่ลงตัวและเป็นที่ยอมรับของทุกความเห็นที่มี

อิทธิพลในช่วงนั้น แต่ความหมายที่เปิดไปสู่การคิดทบทวนโครงสร้างการเมืองการปกครองใหม่นั้นเคยเป็นเรื่องต้องห้ามที่ไม่มีใครแตะต้องมาก่อน กระทั่งว่าในกระบวนการผลิตนโยบายเหล่านั้นเอง ความหมายของ “จังหวัดชายแดนภาคใต้” ก็เริ่มสั่นคลอน (รอมฎอน 2558, 158-165) เหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น? การริเริ่มใหม่เหล่านี้ก่อตัว ดำรงอยู่ และถูกโต้แย้งอย่างไร? กระทั่งส่งผลต่อภาพรวมของความขัดแย้งอย่างไร? บทตอนนี้จะอภิปรายบทสนทนาในทางการเมืองที่ค่อย ๆ เปลี่ยนไปและตอบโจทย์ข้างต้น โดยเฉพาะในพื้นที่ของการถกเถียงเกี่ยวกับนโยบายของภาครัฐในแต่ละห้วง การอภิปรายในเวทีของนิติบัญญัติ การส่งสัญญาณในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ และที่สำคัญที่สุดคือบทสนทนาที่เกี่ยวข้องกับโต๊ะพูดคุยเจรจาที่ซึ่งคู่ขัดแย้งระหว่างรัฐบาลไทยกับขบวนการต่อสู้ปาตานีได้เผชิญหน้ากัน ตลอดจนการโต้แย้งถกเถียงที่แตกหน่อต่อยอดออกมา ที่มีมีส่วนขัดเกลาพลวัตของความขัดแย้งไปด้วยในเวลาเดียวกัน

พัฒนาการของนโยบาย

หลังความรุนแรงปะทุขึ้นในต้นปี 2547 แนวทางรับมือของรัฐบาลไทยในเวลานั้นอาจเรียกได้ว่าเป็นแนวทางที่ไม่ชัดเจนมากนัก เพราะยังจับต้นชนปลายไม่ถูก เพราะปรากฏการณ์ความรุนแรงและการก่อความไม่สงบนั้นเต็มไปด้วยแบบแผนที่แตกต่างไปจากที่เคยเป็นมาในอดีต มีทฤษฎีในการอธิบายปรากฏการณ์ที่หลากหลายซึ่งยังผลให้การระบุขั้วปัญหาที่สับสน แนวทางการมองปัญหาของรัฐบาลกรุงเทพฯ จึงมีความไม่คงเส้นคงวา การศึกษาเอกสารนโยบายอย่างละเอียดก่อนหน้านี้ของผู้วิจัย (2558) พบว่า นโยบายในช่วง 2 ปีครึ่งในช่วงรัฐบาลทักษิณนั้นประกาศออกมาในรูปของคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่มีอยู่อย่างน้อย 3 ฉบับ อันได้แก่ (1) คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 68/2547 เรื่อง นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 24 มีนาคม 2547 (2) คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 260/2547 เรื่อง นโยบายและแนวทางการบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2547 และ (3) คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 200/2548 เรื่อง นโยบายและการพัฒนาระบบการบริหารเพื่อเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2548 ซึ่งทั้งหมดนี้มุ่งให้ความสำคัญกับการปรับปรุงความเป็นเอกภาพในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐเป็นหลัก เป็นไปได้อย่างยิ่งว่าสิ่งนี้เป็นผลมาจากข้อวิจารณ์อย่างหนักหน่วงถึงการประเมินสถานการณ์ที่ผิดพลาดจนกระทั่งก่อนหน้านี้ รัฐบาลได้ยุบองค์กรพิเศษที่เคยบริหารจัดการความขัดแย้งมาตลอด 2 ทศวรรษอย่างศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และกองบัญชาการร่วมพลเรือนตำรวจทหารที่ 43 (พตท.43) สององค์กรคู่แฝดที่ดูแลงานการเมืองและงานการทหารในพื้นที่ อันเป็นมรดกของรัฐบาล

เปรมในยุคสงครามเย็น ด้วยเห็นว่าพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้แห่งนี้ได้กลับคืนสู่ “ภาวะปกติ” เรียบร้อยแล้ว เมื่อความรุนแรงปรากฏขึ้น ประเด็นดังกล่าวได้กลายเป็นหนึ่งจุดอ่อนสำคัญที่ถูกหยิบยกขึ้นมาบ่อยครั้งในช่วงปีแรก ๆ

นอกจากนโยบายที่สับสนและมีไว้รับมือกับสถานการณ์เฉพาะหน้าแล้ว สิ่งที่รัฐบาลทักษิณวางหมุดหมายสำคัญเอาไว้ก็คือการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจอย่างกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จชต.) ซึ่งเป็นหน่วยงานความมั่นคงที่อาจเรียกได้ว่ามาทดแทน พตท. 43 ในอดีต และการริเริ่มครั้งสำคัญหลังเหตุการณ์โศกนาฏกรรมตากใบก็คือการแต่งตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) ขึ้นมาเพื่อศึกษาค้นคว้าหาสภาพปัญหาและนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อรัฐบาล แต่การณีก็นั่นเป็นที่ประจักษ์ในเวลาต่อมาว่าข้อเสนอเหล่านั้นไม่ได้รับการตอบสนองจากรัฐบาลทักษิณอย่างที่ควรจะเป็น กระทั่งรัฐบาลที่ครองเสียงข้างมากอย่างล้มเหลวในสมัยที่สองในการเลือกตั้งครั้งที่ 2 ในปี 2548 กลับถูกกองทัพยึดอำนาจก่อการรัฐประหารในวันที่ 19 กันยายน 2549

เจ้าหน้าที่อาวุโสคนหนึ่งของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติชี้ให้ผู้วิจัยเห็นว่าความสับสนดังกล่าวนั้นมีที่มาที่ไปจากการขยับเขยื้อนของการต่อสู้ทางความคิดภายในแวดวงหน่วยงานราชการความมั่นคงไทย เหตุเพราะก่อนหน้าปี 2547 นั้น อิทธิพลของแนวทางสันติวิธีที่ดำรงอยู่ในนโยบายแห่งชาติเกี่ยวกับความมั่นคงยังพอลงเหลืออยู่บ้าง จากทิศทางใหญ่ปูทางเอาไว้ตั้งแต่ปี 2542¹ แต่ก็อาจเรียกได้ว่ายังไม่ได้ลงหลักปักฐานอย่างสำคัญ เมื่อเหตุรุนแรงปะทุขึ้นในต้นปี 2547 ข้อวิจารณ์ว่าแนวทางเหล่านั้นบรรลุปเป้าหมายไม่ทันใจ เพราะความรุนแรงดำรงอยู่ แนวทางที่ใช้กำลังจึงยึดกุมทิศทางในการแก้ปัญหา เพราะเชื่อว่ารวดเร็วฉับพลันทันใจ แต่กระนั้น แนวคิดทั้งสองด้านก็สู้กันไปมา กระทั่งในท้ายที่สุดก็ยิ่งเห็นชัดว่า ยิ่งใช้ความรุนแรง ความรุนแรงก็จะยิ่งทวีเพิ่มมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม สิ่งที่พอประนีประนอมระหว่างสองแนวคิดและอาจถือว่าเป็นแนวทางหลักของรัฐตลอดมาก็คือก็คือการดำรงทิศทางในเรื่องการพัฒนา ซึ่งถือเป็นเรื่องพื้นฐานทั้งในแง่ของการพัฒนาและฟื้นฟูเศรษฐกิจ สาธารณสุข การมีงานทำ หรือแม้กระทั่งการศึกษา แต่ถึงกระนั้นแนวทางทั้งสองข้างต้นก็ยังคงมีการปะทะกันอยู่เสมอแม้ในสาระของการพัฒนา เรื่องที่โดดเด่นเห็นจะเป็นเรื่องการศึกษาที่จะเน้นไปที่การสร้างเสริมอัตลักษณ์วัฒนธรรมตามแนวคิดแบบสันติวิธีหรือการให้ความสำคัญกับเอกภาพของชาติของแนวทางที่ใช้กำลังกดบังคับ แนวทาง

¹ แนวคิดสันติวิธีเริ่มเข้ามาสู่แวดวงของหน่วยงานทางนโยบายความมั่นคงมาสู่ระยะหนึ่ง ก่อนที่จะผลิตเอกสารนโยบายที่มุ่งไปในแนวทางนี้สำเร็จในช่วงปี 2542 (กรุณาดู สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ 2542) อย่างไรก็ตาม ควรต้องพิจารณาข้อวิจารณ์นโยบายเหล่านี้ด้วย โดยเฉพาะช่องว่างระหว่างตัวบทของนโยบายกับการตีความของผู้ปฏิบัติ (กรุณาดู มารค และสมเกียรติ 2551, 53-107.)

พัฒนาจึงกำกับด้วยข้อขัดแย้งระหว่างสองแนวคิดข้างต้นนั่นเอง (กรกฎ [นามสมมติ], สัมภาษณ์, 4 กรกฎาคม 2562)

สิ่งที่น่าสนใจแต่ยกย่อนและออกจะแปลกประหลาดก็คือแนวทางที่เน้นไปที่ยุทธศาสตร์สันติวิธี กลับได้รับการฟื้นฟูให้กับมามีตำแหน่งแห่งที่อีกครั้งในเอกสารนโยบายภายใต้รัฐบาลใหม่ที่มาจากการแต่งตั้งโดยคณะรัฐประหาร รัฐบาลดังกล่าวนำโดยอดีตนายกรัฐมนตรี พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ซึ่งได้ก้าวเข้ามาปรับเปลี่ยนแนวทางสำคัญในการรับมือกับปัญหาไฟใต้หลายประการ แม้ว่าในช่วงกว่า 1 ปีที่ดำรงตำแหน่งนั้น (2549 – 2550) จะปรากฏแนวทางที่ผสมผสานกันระหว่างหนทางที่เน้นการประนีประนอมและมาตรการที่แข็งกร้าวและอาจถือได้ว่าในช่วงเวลาที่มาตรการของรัฐบาลมีพลวัตมากที่สุดช่วงเวลานึง² ไม่พ้องต้องกันถึงหัวเวลาที่มียุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นการประนีประนอมและความรุนแรง แต่มรดกที่รัฐบาลชุดนี้ทิ้งเอาไว้คือเอกสารนโยบายที่ประกาศออกมาภายใต้คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 206/2549 เรื่อง นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งมีน้ำเสียงที่มุ่งแนวทางที่เปิดกว้าง มีแนวโน้มยอมรับความแตกต่างทางวัฒนธรรม แต่ก็ชัดเจนว่ากำลังเผชิญหน้ากับปัญหาการก่อความไม่สงบที่จำเป็นต้องรื้อฟื้นกรอบคิดเดิมในสมัยสงครามเย็นอย่าง “การเมืองนำการทหาร” กลับมาปิดฝุ่นใหม่ แต่สิ่งสำคัญนอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้วก็คือคำสั่งดังกล่าวมาพร้อม ๆ กับการฟื้นฟูองค์การความมั่นคงที่เคยมีบทบาทในอดีตอย่าง กอ.รมน. ผ่านคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 205/2549 การจัดตั้งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน และการสถาปนาใหม่ของหัวหน้ากองงานด้านการพัฒนาและการสร้างความไว้วางใจอย่าง ศอ.บต. ผ่านคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 207/2549 เรื่องการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยที่ทั้งหมดลงนามในวันเดียวกันคือวันที่ 30 ตุลาคม 2549 ทั้งสององค์กรนี้ขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี กอ.รมน.นั้นมีผู้บัญชาการทหารบกเป็นผู้อำนวยการ โดยตำแหน่ง และมีโครงสร้างไล่เรียงไปถึงระดับภาค (มีแม่ทัพภาคเป็นผู้อำนวยการ) และจังหวัด (มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการ) ในขณะที่ ศอ.บต.นั้นแทนที่จะขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยก็ปรับมาขึ้นต่อสำนักนายกรัฐมนตรี มีผู้อำนวยการที่มาจากรองปลัดกระทรวงมหาดไทย ทั้งหมดนี้จะกลายเป็นต้นแบบสำหรับการพัฒนาไปเป็นองค์กรที่รองรับโดยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติต่อไป นอกจากนี้

² มาตรการที่รัฐบาลสุรยุทธ์ทำนั้นค่อนข้างออกไปในทางสุดขั้วในสองด้าน ระหว่างด้านที่ประนีประนอมอย่างการกล่าวขอโทษต่อประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือการสนับสนุนอย่างลับ ๆ ให้มีการพูดคุยสันติภาพกับกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ (Geneva Process) กับการริเริ่มมาตรการปิดล้อมตรวจค้นและกวาดจับผู้ต้องสงสัยในหลายหมู่บ้านในห้วงปี 2550 ซึ่งตามมาด้วยข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนมากมาย พร้อมกันนั้นยังเริ่มต้นฟื้นฟูและเสริมสร้างกองกำลังทหารพรานเข้ามาทดแทนกองกำลังทหารหลัก

ภายใต้คำสั่งที่ 206/2549 นี้เองที่จัดระเบียบองค์กรที่รับผิดชอบในการดับไฟได้เสียใหม่ชนิดที่แตกต่างไปจากรัฐบาลก่อนหน้านั้น กล่าวคือ ให้ กอ.รมน.จัดตั้งกองบัญชาการผสมพลเรือนตำรวจทหาร หรือ พตท. ขึ้นมา รับผิดชอบงานด้านความมั่นคง ในขณะที่ ศอ.บต.เน้นไปทำงานพัฒนา ซึ่งเป็นตัวแบบที่เคยมีมาก่อนปี 2545 สิ่งที่แตกต่างกันก็คือการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่แต่งตั้งบุคคลจากภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อให้ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาต่อผู้อำนวยการ

จะเห็นได้ว่าพัฒนาการในเชิงโครงสร้างเหล่านี้ยังคงเป็นการปรับปรุงกลไกของหน่วยงานรัฐเอง เพื่อเตรียมรับมือกับสถานการณ์ความขัดแย้งที่กำลังเข้าข่ายจะยืดเยื้อ ด้วยเหตุนี้ การมีทิศทางเชิงนโยบายที่ชัดเจนเป็นหนึ่งเดียว ตลอดจนองค์การการใช้อำนาจรัฐที่แบ่งสรรพรมแดนเด่นชัด โดยมีสมมติฐานว่าโครงสร้างที่เรียกได้ว่าถอดแบบมาจากบทเรียนที่ “สำเร็จ” ในอดีตนั้นจะสามารถย่นระยะรับมือกับปัญหาที่ไม่เคยประสบพบพานมาได้ อย่างไรก็ตาม การปรับตัวดังกล่าวนี้ยังไม่ได้พิจารณาถึงแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างการเมืองการปกครองชนิดใหม่ ที่อาจหมายรวมถึงการพิจารณาการจัดสรรอำนาจใหม่ (power sharing) การกระจายอำนาจ หรืออัตตบัญญัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ แม้ว่าจะมี “ข้อเสนอ” กว้าง ๆ อยู่บ้างแล้วก็ตาม จนอาจกล่าวได้ว่าในช่วง 5 ปีแรกของสถานการณ์ความรุนแรงนั้น การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารปกครองในพื้นที่ความขัดแย้งนั้นไม่ได้ก้าวไปไกลมากกว่าที่เคยเป็นอยู่มากนัก

อย่างไรก็ตาม สถานการณ์เช่นนี้จะเปลี่ยนไปเล็กน้อย เนื่องมาจากบรรดาข้อเสนอเหล่านี้ถูกกล่าวถึงและอภิปรายกันมากขึ้นในภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งจากแวดวงการเมืองที่เป็นทางการ การนำเสนอจาก “ต่างประเทศ” และประเด็นที่มีการหารืออยู่อย่างบนโต๊ะพูดคุยเจรจาสันติภาพที่ดำเนินการอยู่อย่างลับ ๆ และเปิดเผยเป็นที่รับรู้ต่อสาธารณะในเวลาต่อมา จนกระทั่งก้าวเข้าสู่ห้วงเวลาของการบริหารของรัฐบาลที่มาจากการก่อการยึดอำนาจอีกครั้งที่ 2 ในรอบ 15 ปีของความรุนแรงในชายแดนใต้ ซึ่งนำมาซึ่งการบริหารที่กระชับอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางภายใต้แผนงานบูรณาการและตามมาด้วยยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ซึ่งทำให้ข้อเสนอทางการเมืองใด ๆ ที่ก้าวหน้าและสร้างสรรค์ต้องประสบกับอุปสรรคท้าทาย

โยนข้อเสนอ(หิน)ถามทาง

เมื่อกล่าวถึงข้อเสนอทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรอำนาจใหม่ในบริบทของชายแดนใต้ เราอาจเริ่มต้นพิจารณาจากข้อเสนอที่โดดเด่นและเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์มากที่สุดของ พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ อดีตนายกรัฐมนตรีนครและอดีตรองนายกรัฐมนตรีในหลายสมัย ข้อเสนอในที่นี้ว่าด้วย “นครปัตตานี”

นั้นเปิดเผยเรียกร้องต่อสาธารณะอยู่หลายครั้งตลอดสิบกว่าปีที่ผ่านมาและแทบทุกครั้งจะมีเสียงคัดค้านต่อต้านอย่างหนักหน่วง ที่จริงแล้ว นครปัตตานีได้รับการนำเสนอครั้งแรกในวันที่ 29 มิถุนายน 2547 ที่หน้ามัสยิดกรือเซะ ระหว่างงานเลี้ยงเฉลิมฉลองเทศกาลเมาลิดที่มีคนเข้าร่วมกว่าพันคน นัยสำคัญของเวลาและสถานที่ของการนำเสนอคือการกล่าวต่อสาธารณชนหลังเกิดเหตุโศกนาฏกรรมที่มีสียัดอันเป็นจุดเกิดเหตุก่อนหน้านั้นราว 2 เดือน (28 เมษายน) ซึ่งยังผลให้มีผู้เสียชีวิต 32 ราย และยังได้ย้ำประเด็นดังกล่าวที่วัดช้างให้ในวันเดียวกัน (บุญกรม ดงบังสถาน 2548, 340-9) ประหนึ่งว่าได้สื่อสารผ่านสัญลักษณ์สู่ชุมชนทางวัฒนธรรมต่าง ๆ ในพื้นที่ในคราวเดียวกัน ที่น่าสนใจยิ่งไปกว่านั้นก็คือการนำเสนอครั้งนี้ยังกระทำในขณะที่เขาดำรงตำแหน่งเป็นรองนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลทักษิณ ซึ่งรับผิดชอบงานด้านความมั่นคงและการรับมือกับการก่อความไม่สงบในชายแดนใต้โดยตรง สาระสำคัญในช่วงเวลานั้นก็คือการส่งสัญญาณให้ฝ่ายคู่ขัดแย้งถอยคนละ 3 ก้าว ยุติความเป็นศัตรูกัน ยอมรับความแตกต่างหลากหลายและเปิดทางให้กับการกระจายอำนาจที่เพิ่มมากขึ้น แม้จะไม่มีรายละเอียดอะไรมากนัก แต่เมื่อย้อนกลับไประยะเวลาที่ พล.อ.ชวลิต พยายามจะทำในวันนั้น อาจพิจารณาได้ว่าเขาไม่ได้มุ่งสื่อสารกับสังคมไทยมากไปกว่ากลุ่มผู้ก่อความไม่สงบผู้อยู่เบื้องหลังเหตุการณ์ความรุนแรงต่อต้านรัฐ ซึ่งในเวลานั้นยังเจียบเสียงในทางการเมืองและไม่เป็นที่ปรากฏ ข้อความแฝงนัยเรียบง่ายมากก็คือการเรียกร้องให้มีการประนีประนอมและหาทางออกด้วยการจัดสรรอำนาจที่ยกระดับภูมิภาคแห่งนี้ให้แตกต่างไปจากพื้นที่อื่นของประเทศ แทนที่จะคิดเรื่องการแยกตัวออกไปเป็นอิสระ ดังที่หนังสือพิมพ์บันทึกถ้อยความของเขาหน้ามัสยิดกรือเซะในวันนั้นไว้ว่า

"วันนี้ถ้าเราสามารถที่จะเปลี่ยนองค์การบริหารจังหวัดปัตตานี ไปสู่การปกครองที่เรียกว่าเมืองปัตตานี ไปสู่การปกครองที่เรียกว่ามหานครปัตตานี เหมือนกรุงเทพฯ พี่น้องประชาชนก็จะได้ปกครองตนเองทุกอย่าง เก็บภาษีอากรเอง รัฐบาลก็จะลงมาช่วยเหลือเท่าที่ทำได้ ดังนั้นถ้าอยากจะทำเอง พัฒนาตัวเองให้มีความสามารถ ให้มีความรู้ ไปเป็นคนที่ยืนหยัดในแผ่นดิน เราก็ต้องทำได้"³

³ จากรายงานข่าวที่เกี่ยวข้องกับการแถลงนี้ เป็นไปได้ว่า พล.อ.ชวลิต ตั้งใจเลือกจังหวะที่จะสื่อสารเป็นอย่างดีในช่วงสลายหลังกล่าวถ้อยแถลงดังกล่าว เขายังได้เดินทางไปเยือนสุสานเจ้าแม่ลิ้มกอเหนี่ยว ซึ่งอยู่ติดกับมัสยิดกรือเซะ ก่อนที่ตอนบ่ายจะเดินทางไปถวายสังฆทานและกล่าวถ้อยแถลงต่อชาวพุทธที่วัดช้างให้อีกครั้ง (กรณาดู “ตชด.ไม่ถึงฆาตโจรวางบิ๊มด้าน ตะครุฑพันควั่น.” 2547; “จิตวิญญาณเมืองปัตตานี ให้ปกครองตนเองเช่นพญา.” 2547.)

นายกรัฐมนตรีหรือผู้บังคับบัญชาของ พล.อ.ชวลิตเองนั้นไม่ได้ตอบสนองต่อข้อเรียกร้องดังกล่าว การรายงานข่าวหลังจากนั้นก็พบว่าผู้คนในแวดวงการเมืองจำนวนหนึ่งก็มองไปในทางลบ ส่วนความรุนแรงที่ต่อเนื่องหลังจากนั้นก็บ่งชี้ให้เห็นว่าข้อความของเขาไม่ได้รับการตอบสนองจากฝ่ายตรงกันข้ามมากนัก จะเห็นได้ว่าแม้ผู้เสนอจะเป็นถึงรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคงที่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อการรับมือปัญหาไฟใต้โดยตรง แต่สาระที่ดูจะเหมือนจะสวนกระแสของความรุนแรงและกรอบคิดของการรวมศูนย์อำนาจเช่นนี้ก็ไม่ได้ส่งผลในทางนโยบายแต่อย่างใด ข้อเสนอดังกล่าวเป็นเรื่องใหม่สำหรับสังคมไทย จึงไม่น่าแปลกใจที่การก้าวรุกรุกทางการเมืองดังกล่าวจะไม่ได้รับการตอบรับมากนัก

แต่ดูเหมือนว่า พล.อ.ชวลิต จะยังไม่ลดละที่จะนำเสนอแนวทางที่ดูจะก้าวหน้าเช่นนี้ต่อไป หลายครั้งเป็นการอภิปรายหรือกล่าวปาฐกถาในวาระต่าง ๆ แต่มีอย่างน้อยอีก 2 ครั้ง ที่ก่อกระแสวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักตามมา กล่าวคือในช่วงที่เขาดำรงตำแหน่งเป็นประธานพรรคเพื่อไทยและนำเสนอแนวนโยบายต่อประเทศเพื่อนบ้านเพื่อหาเสียงให้กับพรรคในต้นเดือนพฤศจิกายน 2552 ในขณะนั้นเขาเป็นหนึ่งในแกนนำพรรคฝ่ายค้านในช่วงรัฐบาลอภิสิทธิ์ และเป็นการนำเสนอหลังจากที่นายกรัฐมนตรีมาเลเซียเพิ่งให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนไทยก่อนหน้านี้ไม่นานว่าทางออกสำหรับไฟใต้ที่เหมาะสมคือการกำหนดให้พื้นที่นั้นมีอัตตบัญญัติ (Autonomy) พล.อ.ชวลิต ระบุว่าที่คนในชายแดนใต้จับอาวุธขึ้นสู้กับรัฐนั้นเป็นผลมาจากความขัดแย้งในเรื่องการเมืองการปกครองที่ไม่เป็นธรรม แนวทางของพรรคเพื่อไทยก็คือการสร้างความร่วมมือในทางการเมืองโดย “การมอบอำนาจในการดูแลตัวเองให้ระดับหนึ่ง โดยอยู่ภายใต้กฎหมายและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นี่คือวิธีแก้ไขง่ายที่สุด เราเสนอแนวทางเรื่องนครปัตตานี” (“‘บึกจิว’ ตีปีบนโยบาย พท. ‘ไทยร่มเย็น เป็นมิตรประเทศเพื่อนบ้าน’” 2552)

หลังจากถูกวิจารณ์อย่างหนักหน่วงตลอด 1 เดือนหลังจากนั้น พล.อ.ชวลิต ได้แจกแจงรายละเอียดของข้อเสนอข้างต้นนี้ในงานเสวนาของสมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทยเมื่อวันที่ 2 ธันวาคมปีเดียวกัน เขาสรุปวบยอดในปาฐกถาที่มีหัวข้อ “แนวคิดนครปัตตานี” ว่าข้อเสนอของเขานั้นมี 3 ข้อ ประกอบด้วย ประการแรกที่เขาเรียกว่า “ยุทธศาสตร์ดอกไม้หลากสี” กล่าวคือการสร้างความตระหนักรู้ในสังคมไทยนั้นประกอบไปด้วยผู้คนหลายชาติพันธุ์มารวมกัน ประการที่สองคือถอยคนละ 3 ก้าว เพื่อเปิดพื้นที่สำหรับการมาพูดคุยทำความเข้าใจและให้เกียรติกัน และประการสุดท้ายคือการสร้างความเป็นประชาธิปไตยผ่านการปกครองตนเอง ซึ่งก็คือข้อเสนอocrปัตตานีนั่นเอง ในโอกาสนี้ พล.อ.ชวลิต ยังได้อ้างถึงที่มาที่มาจากนครปัตตานีที่เป็นการตอบสนองต่อข้อเสนอที่เขาอ้างว่าได้รับมาจาก

กลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ⁴ แต่ที่น่าสนใจก็คือการเชื่อมโยงให้เห็นว่าการออกแบบนครปัตตานีในรายละเอียดนั้นต้องผ่านการพูดคุยกันเองของประชาชนในพื้นที่ โดยมีสมมติฐานว่าการเจรจาต่อรองระหว่างคนภายในเหล่านี้จะนำมาซึ่งข้อเสนอที่ดีกว่าการกำหนดหรือออกแบบให้จากบนลงล่าง ในตอนท้าย พล.อ.ชวลิต ยังได้มีข้อเสนอต่อการสร้างความหมายเชิงสัญลักษณ์กับพื้นที่ชายแดนใต้ในชื่อ “นูซันตารา” เพื่อสะท้อนความภาคภูมิใจในอดีตของดินแดนแถบนี้ในฐานะที่เคยเรียกขานว่าเป็น “ระเปียงมังกะฮ์” (“จิว” ฝนกลางวันบั้นนครปัตตานีเป็น ‘นูซันตารา’.” 2552.; ทีมข่าวอิศรา 2552) ก่อนที่แนวคิดอย่างหลังนี้จะถูกเผยแพร่อีกครั้งในรายละเอียดในเวทีสาธารณะที่ยะลาในต้นเดือนกุมภาพันธ์ในปีถัดมา และพัฒนาไปเป็นนโยบายหาเสียงของพรรคเพื่อไทยหลังยุคที่ พล.อ.ชวลิต ลาออกไปแล้วในการเลือกตั้งปี 2554

การไม่มีรายละเอียดที่ชัดเจนนักของตัวแบบ “นครปัตตานี” หรือในเวลาต่อมาขยายเป็น “มหานครปัตตานี” นั้นได้เปิดโอกาสให้มีการวิพากษ์วิจารณ์และสร้างบทสนทนาอย่างกว้างขวาง ยิ่งผู้นำเสนอเป็นตัวแทนกลุ่มการเมืองด้วยแล้ว ผลสะท้อนที่เชื่อกันให้ผู้คนเข้าสู่ของการถกเถียงก็เพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยพบว่าในช่วงระหว่างปี 2552 – 2553 นั้น การถกเถียงในประเด็นดังกล่าวได้ก้าวขึ้นสู่กระแสสูง ลอยตัวขึ้นจากการอภิปรายในแวดวงวิชาการที่มาจากข้อค้นพบในงานวิจัยเข้าสู่พื้นที่สาธารณะ ก่อนที่การพูดคุยสันติภาพจะปรากฏตัวเป็นที่รับรู้ต่อสาธารณะในช่วงปี 2555-2556 เป็นต้นไป ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับข้อเสนอการจัดโครงสร้างการเมืองการปกครองที่เหมาะสมกับสภาพปัญหานั้นก็ถูกหยิบยกมากล่าวถึงอีกระลอกหนึ่ง ก่อนจะแผ่วเบาลงไปในช่วงหลังรัฐประหารปี 2557 ในห้วงแห่งการผกผันดังกล่าวนี้ การเคลื่อนไหวของ พล.อ.ชวลิต และคณะควรได้รับการกล่าวถึงก็จริง แต่นอกเหนือจากการเคลื่อนไหวของพรรคฝ่ายค้านนอกสภาแล้ว ก็พบว่ามีเหตุปัจจัยอีกหลายประการที่ทำให้ประเด็นความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างกรุงเทพฯ กับชายแดนใต้และข้อเสนอข้างต้นเป็นที่ได้แย้งกล่าวถึงอย่างกว้างขวางในพื้นที่

⁴ ข้อเสนอ 3 ประการที่ พล.อ.ชวลิต ได้รับจากกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ ประกอบด้วย (1) ขออยู่ภายใต้ร่มพระบรมโพธิสมภารของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว (2) การสร้างสังคมมุสลิมที่ประกอบด้วยชนหลากหลายชาติพันธุ์และศาสนา และ (3) ขอดูแลตนเองภายใต้กรอบกฎหมายรัฐธรรมนูญไทย (ทีมข่าวอิศรา 2552) เขาไม่ได้ให้รายละเอียดมากไปกว่านั้นว่าข้อเสนอเหล่านี้มาจากกลุ่มใดและอย่างไร แต่ในเวลาต่อมาผู้วิจัยได้รับการยืนยันจากสมาชิกบีอาร์เอ็นคนหนึ่งว่าผู้ที่ยกร่างหนังสือที่ยื่นต่อ พล.อ.ชวลิต ยังใหญ่ทอร์ นั้นหาใช่ใครอื่น แต่คือ อาวัง ญาบะ ประธานกลุ่มมาราปาตานี ซึ่งเป็นคู่สนทนาในกระบวนการพูดคุยสันติภาพในระหว่างปี 2558 – 2562 ในช่วงปี 2552 นั้นอาวังมีสถานะเป็นที่ปรึกษาฝ่ายการเมืองระหว่างประเทศ (Diplo) ของบีอาร์เอ็น แต่การยื่นข้อเสนอดังกล่าวก็มิได้รับการรับรองจากองค์กรแต่อย่างใด บทบาทของอาวังนั้นน่าสนใจ เพราะตลอดหลายปีก่อนหน้านั้นเขามีส่วนสำคัญในการพยายามติดต่อเจรจาท่องรองกับรัฐบาลไทยในนามขององค์กรร่มหลายองค์กร ในขณะที่ในช่วงพลิกผันสำคัญระหว่างปี 2555 – 2556 เขาก็แสดงบทบาทสนับสนุนเพื่อเปิดเจรจากับรัฐบาลไทยกับบีอาร์เอ็น (ภูริกร. สัมภาษณ์. 3 กรกฎาคม 2563.)

การเมืองต่าง ๆ โดยสามารถพิจารณาได้การปรากฏขึ้นของข้อถกเถียงเหล่านี้ได้ทั้งในรัฐสภา การแสดงความเห็นของผู้นำประเทศเพื่อนบ้าน และการหยิบยกเรื่องนี้บนโต๊ะพูดคุยเจรจาสันติภาพ

พื้นที่รัฐสภากับการตีความ คอ.บต.

พื้นที่แรกคือพื้นที่รัฐสภา ในปี 2552 นั้นเป็นปีแรกของการบริหารในรัฐบาลที่เปลี่ยนมาโดยพรรคประชาธิปัตย์ หลังความวุ่นวายทางการเมืองอย่างต่อเนื่องและการแทรกแซงของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในปีก่อนหน้า นโยบายหลักของพรรคประชาธิปัตย์ต่อปัญหาความไม่สงบในชายแดนใต้มีหลายประการด้วยกัน แต่ที่โดดเด่นเห็นจะเป็นข้อเสนอในการยกระดับสถานภาพของ คอ.บต. ให้มีกฎหมายรองรับ ข้อถกเถียงที่ว่าองค์กรพิเศษที่จะขึ้นมาบริหารพื้นที่พิเศษเช่นที่เคยเป็นมานี้ได้ก้าวเข้าสู่พื้นที่ของรัฐสภาและประเด็นที่ว่าตกลงแล้วมติของประเด็นปัญหาในทางการเมืองและการบริหารปกครองจะเน้นไปที่จุดใด พัฒนาการนี้นำมาซึ่งข้อเสนอร่างกฎหมายหลากหลายร่าง จากทั้งในปีกต่าง ๆ ของพรรคประชาธิปัตย์เอง และจากบรรดาพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ซึ่งก็พบว่าได้พัฒนาเอาข้อค้นพบจากงานวิจัยที่เคยมีอยู่ก่อนหน้ามาพัฒนาต่อยอด ทำให้การอภิปรายในรัฐสภาในวาระต่าง ๆ รวมไปถึงในชั้นกรรมาธิการวิสามัญ เต็มไปด้วยประเด็นดังกล่าว แต่ถึงกระนั้น ก็ควรต้องบันทึกไว้ด้วยว่า ข้อเสนอในแนวทางอัตตบัพัญญุตินเชิงอาณาเขต (Territorial Autonomy) ก็ยังไม่มีที่ทางในสถาบันการเมืองในฝ่ายนิติบัญญัติเป็นเวลาหลายปี จะมีอยู่บ้างก็เป็นเพียงการตั้งกระทู้ถามและความพยายามศึกษาข้อเสนอดังกล่าวในชั้นกรรมาธิการเท่านั้น⁵

อย่างไรก็ตาม รูปธรรมที่กลายหมุดหมายสำคัญในเชิงนโยบายก็คือการคลอดพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2553 ออกมาในช่วงที่รัฐบาลนำโดยพรรคประชาธิปัตย์ สิ่งที่ต้องบันทึกเอาไว้ก็คือในช่วงที่รัฐบาลกำลังสับเปลี่ยนมือนั้น การทำงานในชั้นกรรมาธิการก็มีความ

⁵ ตัวอย่างที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจายนั้น ได้แก่ กรณีนายแพทย์แวมาฮาดี แวดาโอ ส.ส.จากนราธิวาส เคยตั้งกระทู้ถามนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะในปลายปี 2552 กรณีการศึกษาความเป็นไปได้ของข้อเสนอดังกล่าวในคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อปฏิรูปกฎหมายในช่วงปี การอภิปรายโต้แย้งประเด็นเขตปกครองพิเศษในรายงานศึกษานโยบายการบริหารและการพัฒนา พ.ศ. 2555-2557 ของคณะกรรมการทหาร วุฒิสภา และการยื่นญัตติด่วนในกลางปี 2562 ให้มีการพิจารณาดังคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาเขตปกครองพิเศษพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยกลุ่ม ส.ส.พรรคพลังประชารัฐ (สันทพงษ์ สุขศรีเมือง 2563) ซึ่งก็นับว่าเป็นเรื่องที่แปลกประหลาดอีกประการหนึ่งที่พรรคซึ่งหนุนโดยคสช.จะชิงนำเสนอวาระดังกล่าวแทนที่จะเป็นพรรคการเมืองฝ่ายค้านที่เคยนำเสนอข้อเสนอดังกล่าว

น่าสนใจ เพราะในช่วงปี 2551 – 2552 สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการวิสามัญศึกษาปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยหนึ่งในข้อเสนอหลักในผลการศึกษาคือการเสนอให้มีการจัดตั้ง “ทบวงการบริหารกิจการชายแดนใต้” ขึ้นมา โดยถอดมาจากข้อเสนอจากงานวิจัยของศรีสมภพ และสุกรี (2551) นั่นเอง (คณะกรรมการการวิสามัญศึกษาปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2552, 32-34) ผ่านการผลักดันของ ส.ส.ในพื้นที่ ด้วยเห็นว่าแม้จะถือว่าเป็นการปรับโครงสร้างครั้งใหญ่ แต่ก็น่าจะ “ชอพท์” ที่สุดในขณะนั้น อีกทั้งยังเป็นช่วงเวลาที่การพูดคุยสันติภาพยังไม่ปรากฏตัวชัดเจน การควบคุมดูแลการใช้จ่ายงบประมาณในการแก้ไขปัญหาจึงน่าจะมีประสิทธิภาพและโปร่งใสมากกว่าที่เป็นอยู่ แม้จะได้รับความสนใจอย่างมากในช่วงต้น ๆ แต่ก็มีความเห็นคัดค้านจากแวดวงข้าราชการมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากฝ่ายความมั่นคง ในทางกลับกันเสียงที่รับฟังจากฝ่ายต่อต้านรัฐก็ดูจะไม่ให้ความสนใจอะไรมาก (นัจมุดดิน, สัมภาษณ์, 23 มิถุนายน 2562) ข้อเสนอดังกล่าวได้รับการพัฒนาจนกลายเป็นนโยบายของพรรคมาตุภูมิเพื่อลงประชามติในการเลือกตั้งในอีก 2 ปีถัดมา (2554) ในทางกลับกัน ดูเหมือนว่าพื้นที่ของกรรมการจะกลายเป็นการปะทะกันของข้อเสนอทำนองนี้ ในระหว่างที่สภากำลังพิจารณากฎหมายการจัดตั้งองค์กรบริหารใหม่ เนื่องจากคณะกรรมการวิสามัญอีกชุดหนึ่งก็มีการจัดทำรายงานและมีข้อเสนอที่แตกต่างออกไปเล็กน้อย กล่าวคือมีการเสนอให้มีการหนุนเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิมมากขึ้น โดยที่ “ต้องไม่เป็นการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างไปจากที่บัญญัติไว้ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ” (คณะกรรมการการความมั่นคงแห่งรัฐ 2553, 95) ที่น่าสนใจก็คือยังได้เสนอ “สมัชชาประชาชนหรือสภาประชาชนจังหวัดชายแดนภาคใต้” ตามตัวแบบในงานวิจัยเรื่องทบวงฯ เช่นเดียวกัน (เพ็งอ้าง, 98)

ในช่วงเวลานี้เป็นช่วงที่การทำงานของคณะกรรมการเกี่ยวกับไฟใต้ศึกคึกคักมากที่สุดตลอดช่วง 15 ปีของความรุนแรง เพราะนอกจากคณะกรรมการวิสามัญและวิสามัญทั้งสภานและสภากลางแล้ว การพิจารณากฎหมายใหม่เพื่อจัดตั้ง “องค์กรบริหาร” ก็มีผู้ยื่นร่างกฎหมายจำนวนมาก⁶ ในท้ายที่สุดกฎหมายฉบับใหม่ก็คลอดมาและเพิ่มสถานะในทางกฎหมายให้กับ ศอ.บต. พร้อมกับส่วนผสมที่มาจากหลากหลายทิศทาง แต่ก็รวมไปถึงข้อเสนอบางส่วนที่มาจากงานวิจัยเรื่องทบวงฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการระบุให้มี “สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” ที่มีที่มาจากสัดส่วนกลุ่มอาชีพไม่พักต้องกล่าวถึงถ้อยคำอย่าง “การบริหารและการพัฒนา” ซึ่งถูกบรรจุเอาไว้เป็นชื่อของนโยบายและ

⁶ ในการพิจารณาพระราชบัญญัติ มีผู้นำเสนอร่างกฎหมายถึง 5 ร่าง ได้แก่ ฉบับที่เสนอโดย ส.ส. จากพรรคประชาธิปัตย์ 3 ร่าง (นิพนธ์ บุญญามณี กับคณะ, วิรัตน์ กัลยาศิริ กับคณะ และรัชฎาภรณ์ แก้วสนิท กับคณะ) จากพรรคเพื่อแผ่นดิน 1 ร่าง (แวมหาชาติ แวดาโอะ กับคณะ) และจากพรรคเพื่อไทย 1 ร่าง (ชวลิต วิชยสุทธิ์ กับคณะ)

สภาดังกล่าวและชี้ให้เห็นว่าข้อเสนอที่จะเดิมเป็นเพียงงานวิจัยนั้นได้รับการผลักดันในพื้นที่ของรัฐสภาอย่างไร⁷ สิ่งใหม่ที่จะบงอยู่ในกฎหมายฉบับนี้มีหลายประการด้วยกัน นอกเหนือจากการจัดให้มี “นโยบาย” (มาตรา 4) ที่จะกลายเป็นทิศทางหลักของหน่วยงานทุกฝ่าย ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของ “สภาที่ปรึกษาฯ” แต่บันทึกการอภิปรายถกเถียงในชั้นยกร่างที่ปรากฏนั้นระบุว่าประเด็นที่มีความเห็นแตกต่างกันมากที่สุดประเด็นหนึ่งคือเรื่องพื้นฐานอย่างเช่นตกลงแล้ว “จังหวัดชายแดนภาคใต้” จะมีขอบเขตเพียงใด ในชั้นกรรมาธิการนั้นตีกรอบเอาไว้เพียง 3 จังหวัดและ 4 อำเภอของสงขลา แต่ในการลงมติในชั้นการประชุมสภาผู้แทนราษฎรนั้นเห็นไปในทางเดียวกับ ส.ส.ฝ่ายรัฐบาลในเวลานั้นที่รวมเอา 5 จังหวัดที่มีสตูลและสงขลาเข้าไว้ด้วยกัน (นัจมุดดิน 2562) มรดกที่ทิ้งเอาไว้คือการให้ความหมาย “พื้นที่พิเศษ” เหล่านี้ครอบคลุมกว้างขวางและจะกลายมาเป็นประเด็นเสมอในการพิจารณางบประมาณ เพราะการจัดสรรลงพื้นที่ซึ่งมีความเบาบางของเหตุการณ์ความไม่สงบนั้นดูจะมีน้ำหนักน้อยอยู่ในสายตาของหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบ ซึ่งเป็นมุมที่แตกต่างไปจากบรรดานักการเมือง⁸

พื้นที่การเมืองระหว่างประเทศ: แรงกดดันจากมาเลเซีย

พื้นที่ต่อมาคือการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งได้กลายเป็นพื้นที่อ่อนไหวอย่างสำคัญสำหรับผู้กำหนดนโยบายในฝ่ายรัฐบาลไทย กระทั่งพัฒนาไปเป็นความหวาดกลัวการยกระดับประเด็นปัญหาในชายแดนใต้ในเวทีระหว่างประเทศ (รอมฎอน 2560) แต่บทสนทนาเกี่ยวกับ “ออตโนมี่” หรือแนวทางการปกครองตนเองในพื้นที่ดังกล่าวที่เริ่มต้นและทรงอิทธิพลตลอดหลายปีที่ผ่านมาั้นมาจากผู้นำและรัฐบาลมาเลเซีย ซึ่งถือเป็นผู้เล่นสำคัญทั้งในภูมิภาคอาเซียนและองค์การความร่วมมือโลกอิสลาม (โอไอซี) และในท้ายที่สุดกลายมาเป็นผู้เล่นคนสำคัญในกระบวนการสันติภาพระหว่างรัฐบาลไทยและกลุ่มขบวนการต่อสู้ปาตานี

ในปี 2552 ซึ่งพบการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับข้อเสนอการปรับปรุงโครงสร้างการเมืองการปกครองในชายแดนใต้อย่างหนาแน่นนั้น ก็ปรากฏว่าหนึ่งในความเคลื่อนไหวดังกล่าวมาจากแรงกดดันจากทางการ

⁷ ศรีสมภพ อธิบายในภายหลังว่าเขาตั้งใจใช้นี้ด้วยเห็นว่าน่าทำให้ผู้คนในแวดวงราชการยอมรับได้ง่ายกว่า เพราะคุ้นเคยกับความรู้ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ที่พร่ำสอนกันในสถาบันชั้นสูงอย่างนี้คำ กระทั่งว่ากลายเป็นคำที่ติดตลาดในแวดวงนโยบายชายแดนใต้ในเวลาต่อมา (ศรีสมภพ, สัมภาษณ์, 10 มกราคม 2562)

⁸ ประเด็นนี้เป็นข้อสังเกตที่ผู้วิจัยประสบกับตนเองเมื่อครั้งได้รับแต่งตั้งให้เป็นอนุกรรมาธิการพิจารณางบประมาณของแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2563 ในช่วงปลายปี 2562

มาเลเซีย ข้อเสนอที่ว่ารัฐบาลไทยควรจัดให้พื้นที่ชายแดนภาคใต้มีการบริหารปกครองตนเอง หรือ Autonomy นั้นถูกกล่าวผ่านบทสัมภาษณ์นายกรัฐมนตรีมาเลเซีย นายนาจิบ ราซัค ระหว่างการเยือนประเทศไทยเพื่อเข้าร่วมการประชุมสูงสุดของสมาชิกอาเซียนในปลายเดือนตุลาคม 2552 ในการให้สัมภาษณ์พิเศษต่อสุทธิชัย หยุ่น บรรณาธิการอาวุโสของเดอะเนชั่นในวันก่อนวันครบรอบ 5 ปี เหตุการณ์ตากใบ (แต่ตีพิมพ์ในให้หลัง 1 วัน) นั้น นายกรัฐมนตรีมาเลเซียระบุว่าการปกครองตนเอง หรือ Autonomy จะเป็นหนทางในการยุติความรุนแรงในภาคใต้ของไทยได้ เขาตระหนักดีว่าคำว่า Autonomy อาจไม่เป็นที่นิยมชมชอบมากนักในสังคมไทย แต่ยืนยันว่าควรต้องมีการปกครองในบางรูปแบบ ส่วนจะในระดับใดบ้างนั้นขึ้นอยู่กับรัฐบาลไทยที่จะต้องตัดสินใจ โดยที่ทางการมาเลเซียจะไม่เข้าไปแทรกแซง นาจิบยังกล่าวย่ำว่าข้อเสนออย่างแยกตัวเป็นอิสระนั้นไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ในขณะที่มุสลิมในภาคใต้ก็ควรต้องมีความรักดีทั้งต่อประเทศไทย องค์กรชัตรีย์ และรัฐธรรมนูญ บทสัมภาษณ์นี้เกิดขึ้นก่อนที่เขาจะตอบรับคำเชิญจากนายกรัฐมนตรีไทยให้เดินทางลงพื้นที่ชายแดนใต้ในต้นเดือนถัดมา ที่น่าสนใจก็คือ ปฏิกิริยาโต้ตอบในพื้นที่สาธารณะต่อทัศนะเช่นนี้มีอยู่ไม่มากนัก เป็นไปได้ว่าข้อเสนอทำนองเดียวกันนั้นจะมาจาก พล.อ.ชวลิต ในอีกสัปดาห์ถัดมา และทำให้เป้าในการวิพากษ์วิจารณ์ตกไปอยู่ที่ผู้นำฝ่ายค้านเสียมากกว่า แต่กระนั้นก็อาจถือได้ว่าเป็นการส่งสัญญาณทางการเมืองครั้งสำคัญของผู้นำรัฐบาลประเทศเพื่อนบ้าน

ในอีก 4 ปีถัดมา ถ้อยแถลงของนาจิบ ราซัค ยังคงยืนยันในจุดยืนเดิม แต่มีน้ำหนักมากขึ้นเนื่องจากในห้วงเวลานั้นรัฐบาลมาเลเซียได้กลายมาเป็นผู้อำนวยความสะดวกในกระบวนการพูดคุยระหว่างรัฐบาลไทยกับกลุ่มบีอาร์เอ็น นายกรัฐมนตรีมาเลเซียกล่าวปาฐกถาครั้งสำคัญในต้นเดือนมิถุนายน 2556 โดยแสดงวิสัยทัศน์ถึงบทบาทของหลักคำสอนในศาสนาอิสลามกับการรับมือกับความท้าทายใหม่ ๆ ในภูมิภาคอาเซียน โดยกล่าวถึงชนกลุ่มน้อยมุสลิมในประเทศเพื่อนบ้านทั้งสามประเทศในภูมิภาค อันได้แก่ เมียนมาร์ ฟิลิปปินส์ และไทย โดยชี้แนะว่าพวกเขาเหล่านั้นควรต้องทำความเข้าใจอย่างจริงจังว่าจะต้องดำรงอยู่ภายใต้รัฐบาลนั้น ๆ ในปัจจุบัน เคารพยอมรับต่อความรับผิดชอบที่ส่งเสริมความแข็งแกร่งของชาติบ้านเมืองที่พวกเขาอยู่ร่วมด้วย แต่ในขณะเดียวกัน นาจิบกล่าวย่ำด้วยว่าชนกลุ่มน้อยมุสลิมเหล่านี้ก็ควรต้องได้ครองสิทธิการปกครองตนเองอย่างจริงจังจึงมีความหมาย (meaningful autonomy) ด้วยเช่นกัน อัตลักษณ์ทางศาสนา ภาษา และวัฒนธรรมของพวกเขาต้องได้รับการพิทักษ์ปกป้อง ในขณะเดียวกันโอกาสในทางเศรษฐกิจและสังคมก็ควรได้รับการส่งเสริม (Najib 2013; The Star, ASIA News Network 2013) ท่าทีของนาจิบในจังหวะเวลาเช่นนี้ทำให้การพูดคุยระหว่างรัฐบาลไทยกับบีอาร์เอ็นถูกไฟสาดส่องลงมาพร้อมคำถามที่ว่าตกลงแล้ว “คนกลาง” อย่างรัฐบาลมาเลเซียนั้นมีวาระที่ต้องการ

ผลักดันโน้ตโตะเจรจาพูดคุยสันติภาพ แทนที่จะทำหน้าที่เพียงแค่การอำนวยความสะดวกให้กับคู่สนทนาเท่านั้น ความระแวงสงสัยดังกล่าวจะมีผลต่อเนื่องในอีกหลายเดือนหลังจากนั้น ดังที่จะได้อภิปรายในลำดับต่อไป

ไม่เฉพาะนาจิบ ราซัค เท่านั้นที่เป็นผู้นำทางการเมืองของมาเลเซียที่เปิดบทสนทนาในประเด็นนี้ หากพิจารณาย้อนกลับไปจะพบว่าปรากฏการณ์ครั้งแรกนับตั้งแต่ความรุนแรงปะทุขึ้นในปี 2547 ที่ผู้นำทางการเมืองของประเทศเพื่อนบ้านนำเสนอ “คำแนะนำ” ต่อการคลี่คลายปัญหาภายในประเทศที่แม้จะเป็นหลักการที่ประเทศอาเซียนเคารพเห็นพ้องกัน หลังเหตุการณ์โศกนาฏกรรมตากใบเพียง 3 วัน มหาเธร์ โมฮัมหมัด อดีตนายกรัฐมนตรีมาเลเซียในขณะนั้นได้ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนมาเลเซียอย่างไม่อ้อมค้อมว่า รัฐบาลไทยควรให้ชายแดนใต้มีการปกครองตนเอง (Autonomy) เสียที เนื่องจากในความเห็นของเขาแล้ว เป็นแนวทางที่สมเหตุสมผลมากที่สุด ในขณะที่ เขาเห็นว่าสำหรับมุสลิมในภาคใต้ของประเทศไทยแล้ว การปลดปล่อยให้เป็นเอกราชนั้นเป็นไปได้ จะสามารถคาดหวังได้ก็แต่การปกครองตนเองเท่านั้น พร้อมทั้งย้ำด้วยว่าสถานการณ์ในชายแดนใต้ไม่ต่างกับปาเลสไตน์ หากปล่อยให้ยืดเยื้อต่อไปจะคลี่คลายได้ลำบากมากขึ้น (Aziz and Marhaini 2004; “Mahathir Suggests Self-rule Negotiation 2004.) ดูเหมือนว่าความร้ายแรงของสถานการณ์ที่หน้าสถานีตำรวจภูธรอำเภอตากใบจะเอื้อให้อดีตผู้นำรัฐบาลของมาเลเซียต้องลงแรงในการส่งสัญญาณเช่นนี้ ในกรณีนี้แรงได้ตอบจากรัฐบาลไทยและสาธารณชนก็ปรากฏขึ้นตามมา⁹ ราวหนึ่งปีถัดมาอดีตนายกรัฐมนตรีคนนี้ได้กลายเป็นเป็นตัวแสดงสำคัญในการริเริ่มการพูดคุยระหว่างตัวแทนทางการไทยกับสมาชิกกลุ่มขบวนการฯ อาวุโสที่เกาะลังกาวิ ประเทศมาเลเซีย ได้ข้อสรุปที่ต่อมาไม่ได้มีการผลักดันใด ๆ เป็นรูปธรรมต่อจากนั้น โดยสาระสำคัญนั้นไม่ได้มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการโครงสร้างการเมืองการปกครองแต่อย่างใด แต่ก็ถือได้ว่าเป็นการแสดงบทบาทของ “ตัวแสดงมาเลเซีย” อย่างโดดเด่นต่อกระบวนการสันติภาพเป็นครั้งแรกในรอบกว่าสิบปีที่ผ่านมา

กรณีความคิดเห็นของผู้นำมาเลเซียทั้งสองคนนั้นพบแบบแผนที่น่าสนใจก็คือ แม้ว่าพวกเขาจะตระหนักดีว่าเป็นเรื่องอ่อนไหวและต้องห้ามในสังคมไทย จึงเลือกที่จะพูดภายใต้เงื่อนไขพิเศษเฉพาะ ที่เชื่อมโยงต่อสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนขนาดใหญ่ หากยกเว้นในกรณีของนาจิบที่กล่าวปาฐกถาในปี 2556 จะพบว่าเงื่อนไขพิเศษนั้นจะได้แก่โศกนาฏกรรมที่อำเภอตากใบและกระบวนการขนย้ายผู้ถูกควบคุมตัวหลังจากนั้น ในด้านหนึ่งความหมายที่สื่อสารผ่านวิธีการในการนำเสนอเน้นเชื่อมโยงให้เห็นว่า

⁹ กระทรวงการต่างประเทศไทยออกคำแถลงโต้แย้งหลังจากนั้นไม่นาน (Ministry of Foreign Affairs 2004) ในขณะที่ในประเทศไทยมีการชุมนุมประท้วงอดีตนายกรัฐมนตรีที่จังหวัดบุรีรัมย์ (Big Protest against Mahathir 2004)

ข้อเสนอทางการเมืองเหล่านี้วางอยู่บนเงื่อนไขเวลาที่สะท้อนการชดเชยเยียวยาจากเหตุการณ์ที่ปรากฏการละเมิดสิทธิและมีผลสะท้อนต่อความรู้สึกของผู้คนในวงกว้าง แต่ในอีกด้านหนึ่งก็ยังคงระมัดระวังให้อยู่ภายใต้กรอบของการเคารพอำนาจอธิปไตยของประเทศไทยและหลักการไม่แทรกแซงอันเป็นจารีตของประเทศอาเซียน

ในขณะที่นาจิบจะเน้นย้ำจุดยืนตนเองมาโดยตลอด แต่ดูเหมือนว่าท่าทีของมหาเธร์จะเปลี่ยนไปหลังจากเหตุการณ์ตากใบ 14 ปี ซึ่งในระหว่างนั้นมีความเปลี่ยนแปลงมากมาย หลังการเลือกตั้งที่พลิกผันในปี 2561 อดีตนายกรัฐมนตรียะโฮร์ในวันก่อนได้หวนกลับคืนสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง มหาเธร์ในวัยกว่า 93 ปี ยังคงอาศัยจังหวะโอกาสในห้วงที่ครบรอบเหตุการณ์ตากใบเพื่อสื่อสารข้อความทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งในชายแดนใต้ เขาเลือกช่วงเวลาคาบเกี่ยวดังกล่าวเพื่อเดินทางมาเยือนประเทศไทยเป็นครั้งแรกหลังเข้ารับตำแหน่ง แต่นอกจากเข้าพบนายกรัฐมนตรีไทยเพื่อหารือถึงความร่วมมือต่าง ๆ รวมไปถึงการเน้นย้ำถึงการสานต่อกระบวนการสันติภาพที่กำลังดำเนินอยู่แล้ว ในวันเดียวกันกับการครบรอบเหตุการณ์ตากใบ เขาได้เข้าพบ พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรีที่เป็นอดีตนายกรัฐมนตรีในห้วงเวลาเดียวกับเขาในช่วงทศวรรษ 1980 และยังมีการปาฐกถาสำคัญที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อส่งสัญญาณว่ารัฐบาลมาเลเซียภายใต้การนำของเขาพร้อมจะสนับสนุนการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงในชายแดนใต้ของไทย โดยถือเป็นการตอบแทนรัฐบาลไทยที่เคยมีส่วนสำคัญในการคลี่คลายความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างกัวลาลัมเปอร์กับพรรคคอมมิวนิสต์มลายาในอดีต (ทศพล 2561; คมปทิต, 2561)

ที่น่าสนใจคือดูเหมือนเขาจะตั้งใจเว้นการกล่าวถึง “ออตโนมี” ในกำหนดการเวทีทางการเมืองเหล่านี้ ข้อเสนอเดิมที่อาจถือได้ว่าเป็นจุดยืนของทางการกัวลาลัมเปอร์ตลอดมาหลายรัฐบาลนั้นถูกกล่าวถึงอยู่บ้างผ่านการให้สัมภาษณ์กับสื่อมวลชนไทยนอกรอบอีกอย่างน้อย 2 ครั้งในระหว่างการเยือนครั้งดังกล่าวและอีกครั้งในช่วงปลายปี แต่ก็ด้วยน้ำเสียงที่แผ่วลงไปเมื่อเทียบกับถ้อยแถลงก่อนหน้านี้ แต่ก็ยังคงสาระเช่นเดิม นั่นก็คือรัฐบาลไทยน่าจะลองให้ผู้คนในชายแดนใต้ได้ปกครองตนเองในบางระดับ เพื่อโน้มน้าวพวกเขาให้ยุติการต่อสู้เพื่อเอกราชปาตานี ในขณะที่ฝ่ายมลายูมุสลิมก็ควรยอมรับความจริงก่อนว่าเป็นเรื่องยากที่รัฐบาลจะเต็มใจสูญเสียดินแดน หากพวกเขาสามารถปกครองตนเองในบางส่วนได้ก็จะกลายเป็นเรื่องที่ยอมรับได้ว่ามั่นใจประโยชน์หากจะพยายามให้ได้มาซึ่งเอกราชอีก (Supalak 2018; สุกลักษณ์ 2561) มหาเธร์ยังย้ำด้วยว่าการพิจารณาตัวอย่างในต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จ แต่หน้าตาจะเป็นอย่างไรนั้นก็ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมที่ทั้งรัฐบาลและกลุ่มขบวนการฯ ต้องพูดคุยกัน (กาแฟดำ 2561) นอกจากนี้ อีกราว 1 ปีให้หลังระหว่างที่กระบวนการสันติภาพกำลังอยู่ในสถานการณ์ที่ไม่ราบรื่น

นัก ทักษะของผู้นำมาเลเซียต่อประเด็น “อโต้โนมี่” ในกรณีชายแดนใต้ก็มีทำที่อ่อนลงไปอีกระดับหนึ่ง นอกจากจะยอมรับความเป็นจริงที่ว่ารัฐบาลไทยนั้นไม่อาจยอมรับไม่เพียงแต่เอกราชของปาตานีเท่านั้น หากแต่รวมไปถึงสิทธิในการปกครองตนเอง (Autonomy) อีกด้วย มหาเธร์ประเมินสถานการณ์ที่ตนกำลังเผชิญเมื่อเปรียบเทียบกับบทเรียนของกระบวนการสันติภาพบังซามูโรของฟิลิปปินส์ซึ่งมาเลเซียเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องด้วยเช่นกัน ความตอนหนึ่งที่เขาให้สัมภาษณ์ก่อนเข้าประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติในเดือนกันยายน 2562 มีอยู่ว่า

“เท่าที่เรารู้ เราทำงานในฟิลิปปินส์เป็นเวลาหลายปีและท้ายสุดเราประสบกับความสำเร็จ ก็เพราะว่ารัฐบาลดูดาเต้ (ประธานาธิบดีฟิลิปปินส์) เห็นพ้องที่จะให้มีการปกครองตนเอง แต่ไม่ได้เป็นเช่นนี้ในกรณีของประเทศไทย พวกเขา (รัฐบาลไทย) กล่าวในตอนเริ่มแรกเลยว่าต้องไม่มีการปกครองตนเองใด ๆ เราเองก็คิดว่าสงครามนั้นไม่อาจนำไปสู่การปกครองตนเองหรือเอกราชได้ จึงเป็นเรื่องที่ดีกว่าหากจะหาหนทางที่ปลอดภัยกว่าในการยอมรับความเป็นจริงที่ประเทศไทยนั้นไม่อนุญาตให้พวกเขามีเสรีภาพ” (Beddall and Yusof 2019)

ดูเหมือนว่าแรงกดดันผ่าน “คำแนะนำ” ของทางการกัวลาลัมเปอร์จะมีทำที่ที่แผ่วเบาลงไปเมื่อได้รับบทบาทสำคัญในกระบวนการพูดคุยสันติภาพ แม้ในความเป็นจริงจะยังคงมีความหวาดระแวงต่อทางการมาเลเซียแพร่กระจายอยู่ไปทั่วทั้งในแวดวงเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานดับไฟใต้ของทางการไทยและรวมไปถึงชุมชนชาวมลายูมุสลิมในพื้นที่ เป็นไปได้ว่าการลดความสำคัญของประเด็นข้างต้นในสถานการณ์ใหม่นี้เป็นผลมาจากการที่มหาเธร์ตระหนักถึงความอ่อนไหวเปราะบางในประเด็นนี้เป็นอย่างดีและพยายามจะดีกรอบให้มุมมองต่อบทบาทของมาเลเซียไม่นำไปสู่ข้อกังขาและสร้างความขุ่นเคืองใด ๆ ตามมา อย่างน้อย ๆ ก็จากผู้กำหนดนโยบายของรัฐบาลไทย ข้อที่ควรพิจารณามากกว่านั้นก็คือการยอมรับ “ความเป็นจริง” ชูตินี้เกิดขึ้นในห้วงที่สถานภาพของมาเลเซียในกระบวนการดังกล่าวเริ่มเปราะบาง เพราะข้อเสนอของคู่ขัดแย้งอย่างบีอาร์เอ็นที่เรียกร้องให้ตัวแสดงนานาชาติอื่นเข้าทำหน้าที่ผู้อำนวยการพูดคุยอย่างลับ ๆ คู่ขนานกันไปกับกระบวนการที่เป็นทางการ โดยมีองค์กรเอกชนจากยุโรปทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยการความสะดวก ความโอบอ้อมผ่อนตามดังกล่าวจึงเป็นแนวทางการประนีประนอมกับ

หุ้นส่วนสำคัญอย่างรัฐบาลไทย เพื่อให้การมีมาเลเซียอยู่ในการพูดคุยอยู่นั้นยังคงมีความสำคัญและจำเป็นอยู่

จะเห็นได้ว่าการนำเสนอประเด็นนี้จากประเทศเพื่อนบ้านอย่างมาเลเซียนั้นมีความเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญ อย่างน้อยก็ในแง่ของถ้อยแถลงต่อสาธารณะ พลวัตดังกล่าวนี้สัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวกับโต๊ะเจรจาและกระบวนการพูดคุย ตลอดจนบทบาทของมาเลเซียต่อกระบวนการดังกล่าวอย่างใกล้ชิด กล่าวอย่างรวบยอดแล้ว การประชันขันแข่งภายในฝ่ายขบวนการต่อสู้ทั้งในแง่ของความชอบธรรมและความเป็นตัวแทน ซึ่งในกรณีนี้ก็คือระหว่างมาราปาตานีและบีอาร์เอ็น ได้ส่งผลอย่างสำคัญต่อท่าทีทางการเมืองของรัฐบาลมาเลเซียนั่นเอง

พลวัตของโต๊ะเจรจาและความท้าทาย

แม้โต๊ะเจรจาจะเป็นพื้นที่ซึ่งคู่ขัดแย้งจะมีปฏิสัมพันธ์กันโดยตรงมากที่สุด แต่ก็เชื่อว่าจะสามารถหยิบยกทุกประเด็นเข้าถกเถียงพูดคุยได้โดยง่าย จากประสบการณ์ที่กลั่นกลายเป็นหลักการปฏิบัติโดยทั่วไป การพูดคุยเหล่านั้นให้ความสำคัญกับกระบวนการที่ต้องสะสมความไว้วางใจของกันและกันในระดับหนึ่ง ก่อนที่จะนำไปสู่การถกเถียงหาข้อยุติตกลงกันในประเด็นที่เป็นใจกลางสำคัญ อันเป็นสาระสำคัญของความขัดแย้งในกรณีนั้น ๆ ที่ต้องเห็นพ้องจะคลี่คลาย การศึกษาทบทวนในกรณีนี้พบว่าการพูดคุยหรือเจรจาสันติภาพในห้วง 15 ปีที่ผ่านมาโดยส่วนใหญ่แล้วจะไม่ได้หยิบยกประเด็นดังกล่าวขึ้นมาพูดคุยอย่างตรงไปตรงมา โดยจะมุ่งเน้นไปที่มาตรการร่วมกันในการสร้างความไว้วางใจเป็นส่วนใหญ่ จะมีก็เพียงแค่ช่วงปี 2556 เพียงช่วงเวลาเดียวเท่านั้นที่ประเด็นดังกล่าวนี้ถูกอภิปรายอย่างเข้มข้นทั้งระหว่างการประชุมของทั้งสองฝ่ายแบบเต็มคณะ ประเด็นถกเถียงนั้นมีอยู่ทั้งบนโต๊ะพูดคุยฯ และกลายเป็นประเด็นสาธารณะและกลายเป็นหัวใจชี้วัดชะตาและความเป็นไปของกระบวนการพูดคุยเจรจาในรอบนั้น ดังที่จะได้อภิปรายอย่างละเอียด อย่างไรก็ตาม ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาดูเหมือนจะเป็นที่รับรู้กันภายในแวดวงของผู้ที่รับผิดชอบในฝ่ายต่าง ๆ ว่าไม่ช้าก็เร็ว หากกระบวนการพูดคุยยังคงเดินหน้าไปได้อย่างค่อยเป็นค่อยไป ประเด็นเหล่านี้จะถูกหยิบยกขึ้นมาอภิปรายกัน นี่เป็นเหตุผลที่ว่าเหตุใดเอกสารนโยบายของรัฐบาลไทยที่กล่าวไว้ข้างต้นจึงจัดวางประเด็นการสนับสนุนให้มีการพูดคุยสันติภาพเอาไว้ให้ใกล้เคียงกับการสนทนาเพื่อแสวงหาโครงสร้างการเมืองการปกครองที่เหมาะสมและอยู่ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญ ในเวทีสาธารณะแห่งหนึ่งเมื่อปี 2553 มารค ตามไท ซึ่งน้อยคนจะรู้ว่าในขณะนั้นเขาทำหน้าที่เป็นหัวหน้าคณะพูดคุยของรัฐบาลไทยในทางลับได้เคยกล่าวไว้ในเวทีสาธารณะครั้งหนึ่งว่า

"ผมว่าคำถามเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองพิเศษ ณ วันนี้ไม่ต้องถามแล้วว่าควรมีหรือเปล่า มันต้องมีแน่ และคิดว่าทุกคนยอมรับในข้อเสนอนี้ คำถามที่ต้องถามต่อก็คือมันจะเป็นอย่างไรมากกว่า ซึ่ง 2 ปีที่ผ่านมามีความคืบหน้าไปเยอะ แต่ประเด็นตอนนี้คือใครจะถือธงนำเรื่องนี้ พอมองเป็นปัญหาริยะธรรมการเมืองการปกครอง แนนอนก็คือรัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบ แล้วก็คนในพื้นที่เป็นส่วนที่จะบอกรัฐบาลว่าต้องการอะไร แต่ถ้ามองว่าเป็นปัญหาความมั่นคง การทหารจะเป็นผู้รับผิดชอบดูแล ซึ่งจะเป็นไปคนละทิศละทาง ขอย้ำว่าการสร้างกระบวนการสันติภาพ ภาคประชาชนเองถือเป็นกุญแจสำคัญ ส่วนคนอื่น ๆ เป็นหน่วยเสริม ไม่ว่าใครจะมาเป็นรัฐบาลก็ตาม" (แวลิเมาะ 2553)

ในส่วนของการตอบคำถามมุมมองของฝ่ายปาดานีนัน ข้อเสนอที่ วันการ์เดร์ เจ๊ะมาน นักวิชาการที่เป็นหนึ่งในสมาชิกคนสำคัญของเบอร์ชาตุเคยฆมวระดับของเป้าหมายของการต่อสู้ที่อาจถือเป็นจุดร่วมของ “พรรค” หรือกลุ่มขบวนการต่าง ๆ เอาไว้ให้เข้าใจอย่างง่าย ๆ เป็น 3 ระดับลดหลั่นกันไป ตามสภาพความเป็นจริงของสถานการณ์ อันได้แก่ ระดับแรกคือเป้าหมายสูงสุดที่มุ่งปลดปล่อยปาดานีนันเป็นรัฐที่มีอธิปไตยของตนเอง หากไม่อาจบรรลุได้ก็ลดระดับสู่การต่อสู้ให้ได้มาซึ่งสถานะของรัฐบาลท้องถิ่นที่สามารถปกครองตนเองได้โดยปราศจากการแทรกแซงจากภายนอก หากเป้าหมายทั้งสองระดับข้างต้นไม่อาจบรรลุได้ สิ่งที่ต้องทำให้ได้ในระดับถัดมาก็คือการรักษาอัตลักษณ์ลาญมุสลิมและปกป้องสถานะของการเป็นประชากรส่วนใหญ่ในพื้นที่เอาไว้ให้ได้ (วันกาเดร์ เจ๊ะมาน 2551, 160) ด้วยเหตุนี้ จึงพอจะเข้าใจได้ว่าเป้าหมายในแต่ละระดับนั้นขึ้นอยู่กับการประเมินสถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลา นี่อาจเป็นเหตุผลว่าเหตุใดข้อถกเถียงระหว่าง “เอกราช” กับ “อโตโนมี” ในแวดวงของบรรดานักต่อสู้และนักกิจกรรมเคลื่อนไหวจึงเป็นบทสนทนาที่จริงจังแต่ก็เปราะบางและไม่รู้จบ เพราะขึ้นอยู่กับการประเมินสภาพความเป็นจริงที่แตกต่างกันด้วย แต่ กัสตูรี มะโกตา แกนนำขบวนการพูโลเคยให้สัมภาษณ์เอาไว้ว่าทั้งหมดนี้เป็นเรื่องของการต่อรองในระหว่างการพูดคุยเสียมากกว่า ไม่มีขบวนการใดรวมถึงพูโลที่จะลดเป้าหมายของตนเอง การต่อรองนั้นขึ้นอยู่กับการเสนอของทางรัฐบาลไทยต่างหาก (อัศโตรา และมุฮัมมัด 2556)

เมื่อถึงจุดนี้ ประเด็นที่พอจะสรุปรวบยอดได้ก็คือบทสนทนาเกี่ยวกับอโตโนมีหรือแนวทางการแบ่งปันอำนาจในฐานะที่เป็นทางออกจากความขัดแย้งทางการเมืองนั้นมักจะสัมพันธ์กับกระบวนการเจรจาอย่างแนบชิด กล่าวในอีกแง่หนึ่ง หากมีการยอมรับให้มีการพูดคุยหรือเจรจาแล้ว ประเด็นใจกลางที่ต้องการหรือไม่ช่วงใดก็ช่วงหนึ่งก็คือจะออกแบบโครงสร้างการเมืองการปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้

อย่างไร ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญไทย นั้นหมายความว่าเมื่อขบวนการเคลื่อนไหวฯ ยอมรับการเข้าสู่กระบวนการดังกล่าวนี้ ก็จำเป็นต้องยอมลดข้อเรียกร้องทางการเมืองโดยอัตโนมัติ และสำหรับรัฐบาลไทย หากเปิดทางให้มีการพูดคุยเช่นนี้ หนึ่งในประเด็นที่ต้องปะทะก็คือจะออกแบบให้ “การกระจายอำนาจ” มากน้อยเพียงใดให้สอดคล้องกับข้อตกลงที่จะมีขึ้น

อย่างไรก็ตาม นอกจากข้อเสนอ “นครปัตตานี” ที่ พล.อ.ชวลิต อ้างว่าเป็นผลมาจากพิจารณาข้อเสนอที่เขาได้รับจากคนของขบวนการปีอาร์เอ็นแล้ว¹⁰ การนำเสนอและเคลื่อนไหวณรงค์ผลักดันการกระจายอำนาจ การปกครองตนเอง หรือการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐเพื่อตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งนั้นหาได้ผลักดันโดยบรรดาองค์กรเคลื่อนไหวเพื่อปลดปล่อยปาตานีไม่ในทางกลับกัน กลุ่มเคลื่อนไหวติดอาวุธเหล่านี้ยังมีความเคลือบแคลงสงสัยต่อบรรดาข้อเสนอเหล่านี้ตลอดมา หรืออย่างน้อยที่สุดก็ไม่แยแสสนใจอะไรมาก การไม่ให้ความร่วมมือกับรัฐและต่อต้านข้อเสนอดังกล่าวต่าง ๆ ที่มีท่าทีประนีประนอมเคยเป็นหลักการพื้นฐานในช่วงที่ความรุนแรงและการเผชิญหน้าขึ้นสู่จุดสูงสุด ฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐก็เชื่อมั่นในข้อมูลที่ได้รับว่าขบวนการปีอาร์เอ็นนั้นควบคุมคนของตนเองโดยวางกฎข้อห้ามที่ต้องมีลักษณะ “5 ไม่” โดยหนึ่งในห้าข้อนั้นคือการปฏิเสธแนวทางของการปกครองตนเอง (No Autonomy)¹¹ ในขณะที่หลักการพื้นฐานของปีอาร์เอ็นที่แพร่หลายในแวดวงของพวกเขานั้นเน้นย้ำถึงการบรรลุถึงเอกราชสมบูรณ์ หรือ “Merdeka Seratus Persen” (เอกราชร้อยเปอร์เซ็นต์) ตลอดช่วงการเผชิญหน้า โดยไม่โอนอ่อนผ่อนตามแต่อย่างใด เพื่อเป็นแรงผลักดันสำคัญในการเคลื่อนไหว ซึ่งมีผลก็คือทำให้จำกัดทางเลือกในการสร้างสรรค์แนวทางการต่อสู้แบบอื่นในมุมมองของบรรดาสมาชิก (ญอริก, สัมภาษณ์, 3 กรกฎาคม 2563) แต่ถึงอย่างนั้น แนวนโยบายดังกล่าวนี้อาจเปลี่ยนไปตามสถานการณ์และดุลกำลังที่เปลี่ยนไปด้วยเช่นกัน ดังที่จะได้เห็นพัฒนาการต่าง ๆ ที่ตามมา ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วจะสัมพันธ์กับการเจรจาต่อรองนั่นเอง

บันทึกบทเรียนและประสบการณ์ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการขบวนการพูดคุยในช่วงระยะเวลาหนึ่งระหว่างปี 2549 – 2554 หรือที่รู้จักกันในชื่อกระบวนการเจนีวา ระบุว่า หนึ่งในกรอบความคิดที่กำหนดแนวทางการพูดคุยของรัฐบาลไทยในขณะนั้นคือความพยายามโน้มน้าวฝ่ายตรงกันข้ามให้ยอมรับ

¹⁰ กรุณาดูเชิงอรรถที่ 4

¹¹ “ไม่” ที่เหลืออีก 4 ข้อ ได้แก่ 1) No Information ไม่รับฟังข่าวสารจากทางการ 2) No Compromise ไม่ประนีประนอมและไม่เจรจาเพื่อคืนดี 3) No Assimilate ไม่ยอมรับวัฒนธรรมและการอยู่ร่วมกันกับคนสยาม และ 4) No Paliament ไม่ยอมรับแนวทางรัฐสภาและกระบวนการนิติบัญญัติของไทย (กรุณาดูเว็บไซต์ปฏิบัติการข่าวสารของทางการที่ อิมรอน 2561)

ว่าการแบ่งแยกดินแดนเพื่อปกครองตนเองนั้นเป็นสิ่งที่ไม่สามารถต่อรองได้ (non-negotiable) ในขณะเดียวกันรัฐบาลก็พร้อมจะเปิดพื้นที่ให้ถกแถลงถึงรูปแบบการอยู่ร่วมกันที่เหมาะสมภายใต้โครงสร้างการปกครองที่มีอยู่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด (คณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธี 2561, 65) หลักการพื้นฐานนี้ได้พัฒนาและคลี่คลายมาบรรจุอยู่ในนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 – 2557 ในเวลาต่อมา แม้จะมีข้อโต้แย้งภายในแวดวงของหน่วยงานความมั่นคง ในขณะที่ในทางปฏิบัติ การพูดคุยตลอดหลายปีก็ยังอยู่ในวาระที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความไว้วางใจ แต่สาระสำคัญเกี่ยวกับการเมืองการปกครองนั้นถูกอธิบายเน้นย้ำผ่านวิธีที่ฝ่ายขบวนการฯ พยายามโน้มน้าวให้คณะพูดคุยฯ ฝ่ายรัฐบาลไทยเห็นความสำคัญของการพิจารณา “ต้นตอของปัญหา” และตระหนักถึงปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพฯ กับปาตานีที่ผ่านมา แม้แนวทางการพัฒนาพื้นที่จะถูกหยิบยกขึ้นมาพูดคุยอยู่บ้าง แต่ฝ่ายขบวนการฯ ก็พยายามชี้ให้ผู้แทนรัฐบาลไทยเห็นรากเหง้าของความขัดแย้งแต่เบื้องต้นเสียก่อน ถึงกระนั้นบันทึกของผู้มีส่วนในคณะพูดคุยฯ ฝ่ายรัฐบาลไทยในขณะนั้นก็มองเห็นว่าทางฝ่ายขบวนการฯ มีการศึกษาความเป็นไปได้ของรูปแบบการปกครองระดับต่าง ๆ อยู่บ้างแล้ว ซึ่งรวมไปถึงการศึกษากรอบของรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยการกระจายอำนาจอีกด้วย (เพ็งอ้าง, 89-91) ข้อสังเกตที่ควรต้องบันทึกไว้ก็คือคู่สนทนากับผู้แทนรัฐบาลไทยตลอดหลายปีในกระบวนการเจนีวานั้นนำโดยองค์กรพลวัติที่สถาปนาองค์กรร่มในชื่อ Patani Malay Liberation Movement (PMLM) ซึ่งมีท่าทีเปิดกว้างและประนีประนอมต่อทางออกในทิศทางการแบ่งปันอำนาจ ที่น่าสนใจก็คือ PMLM นั้นที่มีคนของปีอาร์เอ็นเข้าร่วมด้วย แต่ก็ถือเป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมในเชิงบุคคล เพราะห้วงเวลาดังกล่าวยังอยู่ในช่วงของการปรับตัวอย่างค่อยเป็นค่อยไปของปีอาร์เอ็น

การปรับตัวของปีอาร์เอ็นข้างต้นเกิดขึ้นหลังจากเวลาหลายปีที่ปีงานการเมืองถูกลดบทบาทลงไปในช่วงการเปิดหน้าสู้รบขนานใหญ่ตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นมา คำอธิบายของนักรบในสนามที่ผันตัวมาเป็นคณะกรรมการที่สนับสนุนการพูดคุยและเจรจาสันติภาพของปีอาร์เอ็นและมาราปาตานีในอีกหลายปีต่อจากนั้นระบุว่า การปรับเปลี่ยนทิศทางการเจรจากับรัฐบาลไทยเริ่มก่อตัวขึ้นในระดับนำของปีอาร์เอ็นหลังจากที่มีการเปลี่ยนตัวเลขาธิการใหญ่ (Setiasa Agong) ก่อนปี 2553 แต่ผลของความขัดแย้งภายในที่มาจากความขัดกันทางความคิดระหว่างผู้นำองค์กร ตลอดจนการช่วงชิงการนำในแง่ทิศทางของการต่อสู้ ซึ่งทำให้แนวทางการทหารและการใช้กำลังกลายเป็นทิศทางที่กำหนดการเคลื่อนไหวทั้งหมดขององค์กรและยังผลให้ให้ประสบกับปัญหาความไร้เอกภาพภายในเรื่อจริงเป็นเวลาหลายปี โดยจะสำแดงความไม่ลงรอยดังกล่าวออกมาในช่วงที่มีการเจรจาทันทีกับรัฐบาลไทยในอีกหลายปีต่อจากนั้น ในช่วงเริ่มแรกนั้น เลขาธิการคนใหม่ที่เรียกขานในนามแฝงว่า “โต๊ะใบซีกา” มองเห็นความ

จำเป็นของการพูดคุยเจรจา เนื่องจากประเมินว่าไม่อาจผลักดันการเปลี่ยนแปลงตามยุทธศาสตร์ 5 ข้อให้บรรลุผลได้¹² โดยที่ผ่านมามาการเน้นหนักไปที่ใช้กำลังอย่างถึงที่สุดเองก็ประสบกับข้อจำกัด อีกทั้งยังมองเห็นปัญหาที่มาจากการใช้กำลังอย่างล้นเกินในสนามสู้รบจนมวลชนได้รับผลกระทบและจำกัดบทบาทการทำงานของปึกการเมืองเสียเอง เขาพยายามปรึกษาหารือสมาชิกที่มีบทบาทสำคัญในสภาการขึ้นแห่งพรรค หรือ Dewen Pimpinan Parti (DPP)¹³ เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ในการเจรจาท่องกับรัฐบาลไทย แต่ไม่อาจหาฉันทามติได้ จึงนำมาซึ่งการริเริ่มดำเนินนโยบายใหม่เพื่อแสวงหาโอกาสในการเจรจาท่องภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ตนมี ซึ่งรวมไปถึงการเปิดช่องทางติดต่อดสื่อสารกับทางการมาเลเซียและรัฐบาลไทยในเวลาต่อมา แม้จะเผชิญกับแรงคัดค้านทัดทานภายในแวดวงของผู้นำทั้งระดับสูงและผู้ที่คุมกำลังในระดับพื้นที่ แต่ก็ไม่มีทางเลือกหรือข้อเสนออื่นใดที่มีน้ำหนัก¹⁴ (กูอริก, สัมภาษณ์, 3 กรกฎาคม

¹² ยุทธศาสตร์ 5 ข้อที่ถือเป็นทิศทางการต่อสู้ระยะนี้ ซึ่งร้อยเรียงเป็นถ้อยความที่กระชับเพื่อให้ง่ายต่อการจดจำ มีดังต่อไปนี้คือ ข้อแรก Susun Massa Bina Basis (จัดเตรียมมวลชนเพื่อสร้างรากฐาน) ข้อสอง Susun Pemuda Bina Militir (จัดเตรียมยุวชนเพื่อสร้างกองกำลัง) ข้อสาม Susun Ekonomi Berdikari (จัดเตรียมเศรษฐกิจเพื่อยืนหยัดได้ด้วยตัวเอง) ข้อสี่ Susun Hubungan Luar Negara Bina Diplomatik (จัดเตรียมการติดต่อต่างประเทศเพื่อสร้างงานการทูต และข้อห้า Susun Rakyat Bina Perang Rakyat Semesta (จัดเตรียมประชาชนเพื่อรับมือสงครามประชาชนเบ็ดเสร็จ) ทั้งหมดนี้พอจะเห็นร่องรอยว่ายุทธศาสตร์ดังกล่าวได้รับอิทธิพลจากทฤษฎีสงครามกองโจรที่โดดเด่นของนายพลนาซูเตียน ซึ่งเป็นมันสมองคนหนึ่งของขบวนการปลดปล่อยอินโดนีเซีย ซึ่งก่อตัวกว้างขึ้นเป็นหลักนิยมของกองทัพแห่งชาติอินโดนีเซียในเวลาต่อมา (กรุณาดูเพิ่มเติมใน Cribb 2001)

¹³ ข้อเขียนหลายสำนวนที่เผยแพร่สาธารณะมักแปลชื่อ DPP หน่วยการนำของบิอาร์เอ็นเอ็นว่า “สภาองค์กรนำ” แต่ผู้วิจัยเห็นว่าการใช้ “สภาการขึ้นแห่งพรรค” น่าจะตรงตามความหมายและอำนาจหน้าที่มากกว่า เพราะนอกจากจะแปลตรงตัวกว่าแล้ว บรรดาขบวนการปลดปล่อยปาดานีต่าง ๆ มักเรียกขานตัวเองและจำแนกแยกแยะกับกลุ่มอื่นในฐานะที่เป็น “พรรคการเมือง” ซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองในรายละเอียดบางอย่างแตกต่างกัน

¹⁴ ผู้ให้ข้อมูลแจกแจงในรายละเอียดว่าก่อนหน้าที่จะมีการลงนามในเอกสารฉันทามติว่าด้วยกระบวนการพูดคุยสันติภาพในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2556 เลขานุการใหญ่เรียกร้องให้สมาชิกระดับนำทั้งใน DPP (สภาการขึ้นแห่งพรรค) และ JKP หรือ Jabatan Kekuasaan Parti (สำนักบัญชาการแห่งพรรค) จัดทำข้อเสนอแนวทางการต่อสู้ใหม่เพื่อรับมือกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปในช่วงก่อนปี 2556 โดยวางกรอบเวลาเอาไว้ภายใน 4 เดือน แต่ก็ไม่มีข้อเสนอใดถูกนำเสนออย่างจริงจัง เลขานุการใหญ่จึงตัดสินใจขับเคลื่อนการพูดคุยเจรจาต่อจนนำมาสู่การลงนามในเอกสารดังกล่าว โดยหนึ่งในเหตุผลที่เขาอ้างความชอบธรรมจากหลักคำสอนในอัลกุรอานที่ระบุว่า “และหากพวกเขาโอนอ่อนมาเพื่อการประนีประนอมแล้ว เจ้าก็จงโอนอ่อนตามเพื่อการนั้นด้วย และจงมอบหมายแต่อัลลอฮฺเถิด แท้จริงนั้นพระองค์คือผู้ทรงได้ยินทรงรอบรู้” (อัลกุรอาน 8: 61) (กูอริก, สัมภาษณ์, 3 กรกฎาคม 2563)

2563) สิ่งนี้คือภูมิหลังอย่างย่อจากมุมมองของปีอาร์เอ็นเกี่ยวกับที่มาของการเปิดหน้าการพูดคุยเจรจากับรัฐบาลไทยในต้นปี 2556 และเกิดแรงต่อต้านจากภายในจนทำให้ต้องยุติลงในช่วงปลายปีเดียวกัน

การพูดคุยเจรจาระหว่างคู่ขัดแย้งกับระดับของข้อเสนอการเมืองที่ว่าด้วยการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการเมืองการปกครองเพื่อมุ่งคลายปมความขัดแย้งนั้นมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ดังจะเห็นปรากฏเด่นชัดในกระบวนการพูดคุยสันติภาพที่ปีอาร์เอ็นกระโดดเข้าร่วมวงในฐานะคู่สนทนาหลักกับรัฐบาลไทยในปี 2556 เป็นไปได้ว่าในมุมมองของผู้กำหนดนโยบายของรัฐบาลยิ่งลักษณ์มองเห็นโอกาสในการแก้ไขปัญหามานานผ่านการปรับปรุงโครงสร้างการเมืองการปกครองเสียใหม่ ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายที่พวกเขาเคยหาเสียงเอาไว้ในปี 2554 แต่เมื่อพลัดพลั้งไม่ได้รับเก้าอี้ในที่นั่งใด ๆ เลยในเขตเลือกตั้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ ความชอบธรรมในการผลักดันนโยบายดังกล่าวก็ลดน้อยถอยลง แต่แนวทางดังกล่าวอาจยังดำรงอยู่ รัฐบาลที่นำโดยพรรคเพื่อไทยจึงเลือกที่จะผลักดันแนวทางนี้ผ่านวิธีการอื่น ซึ่งในที่นี้ก็คือการเจรจาทอรองกับกลุ่มที่ใช้กำลังต่อต้านรัฐโดยตรง ประกอบกับทิศทางเดียวกันนี้ก็สอดคล้องกับแนวทางที่แนวพระราชทานความมั่นคงไทยเริ่มเห็นความสำคัญอยู่บ้างแล้ว หน่วยงานราชการบางส่วนมีประสบการณ์และความมั่นอกมั่นใจจากการเปิดหน้าพูดคุยอยู่บ้างแล้วอย่างปิดลับเป็นเวลาหลายปี จนคลี่คลายและก่อร่างเป็นแนวทางที่ระบุเอาไว้ในนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปี 2555 ที่เน้นย้ำให้มีการสานความต่อเนื่องของการพูดคุยและเปิดโอกาสให้มีการถกเถียงในเรื่องรูปแบบการเมืองการปกครองที่เหมาะสมภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญและไม่นำไปสู่การแบ่งแยกดินแดน (สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง 2555) แม้จะยังมีเสียงทัดทานจากหน่วยงานของกองทัพและภายในแวดวงการเมืองอยู่บ้างก็ตาม

ในอีกด้านหนึ่ง การเข้าร่วมการพูดคุยขอฝ่ายขบวนการฯ ก็มีพัฒนาการที่คล้ายคลึงกันในแง่ที่ว่าผลของการเปิดช่องทางพูดคุยก่อนหน้านี้ แม้จะมีตัวแสดงที่แตกต่างออกไปและปีอาร์เอ็นยังคงไม่ได้มีบทบาทหลักในช่องทางเหล่านั้นมากนัก แต่ก็เปิดทางให้เห็นความเป็นไปได้ว่าจะสามารถต่อรองกับรัฐบาลไทยได้ในบางระดับ สิ่งที่ต้องแลกกับการเข้าไปปะทะต่อรองในเวทีทางการเมืองเช่นนี้คือการที่ต้องยอมรับความจริงว่าต้องประนีประนอมกับเป้าหมายอย่างเอกราชสมบูรณ์ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญไทยอย่างถึงราก และจำต้องลดข้อเรียกร้องทางการเมืองของตนเองลงมาในระดับที่พอจะไปด้วยกันได้กับกรอบดังกล่าว ซึ่งรวมไปถึงรูปแบบการปกครองตนเองในบางระดับนั่นเอง กล่าวอีกอย่างก็คือหากยอมรับที่จะพูดคุยและเจรจากับรัฐบาลไทย พวกเขาก็จำต้องตระหนักว่าเอกราชจะเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ผ่านกระบวนการทางการเมืองเช่นนี้ สำหรับขบวนการต่อสู้ที่ใช้กำลังมาเป็นระยะเวลาหลายปีและขับเคลื่อนผู้คนผ่านความคาดหวังขั้นสูงสูดนั้นเป็นเรื่องไม่ง่ายที่จะสร้างฉันทามติภายในและยอมรับต่อความเป็นจริงชุดนี้ ข้อ

แตกต่างภายในนี้เองที่ส่งผลต่อการเมืองภายในแวดวงของพวกเขาในเวลาต่อมา อันที่จริงแล้ว ปฏิกริยาที่ปรากฏในพื้นที่สาธารณะมากที่สุดอาจจะได้เป็นถ้อยแถลงของพวกเขาโดยตรง หากแต่เป็นการขับเคลื่อนขององค์กรภาคประชาสังคมและนักศึกษาที่ชูประเด็นสิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเองและมุ่งตั้งคำถามถึงความชอบธรรมของการพูดคุยเพื่อสันติภาพนับตั้งแต่ปี 2555 เป็นต้นมา (กรุณาดูรายละเอียดในบทที่ 6)

28 กุมภาพันธ์ และ 13 มิถุนายน

จุดเปลี่ยนสำคัญที่มีผลต่อพลวัตของความขัดแย้งชายแดนใต้/ปาตานีมากที่สุดในรอบ 15 ปีที่ผ่านมาเห็นจะได้แก่การลงนามในเอกสารฉันทามติว่าด้วยกระบวนการพูดคุยสันติภาพระหว่าง พล.ท. ภารดร พัฒนถาบุตร เลขาธิการ สมช. ตัวแทนของรัฐบาลไทยกับ ฮาซัน ตอยิบ ตัวแทนของบีอาร์เอ็น เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2556 ซึ่งถือเป็นหมุดหมายสำคัญที่นำมาซึ่งการพบปะพูดคุยแบบเต็มคณะของทั้งสองฝ่ายอีก 3 ครั้ง ก่อนจะมีเหตุให้ต้องยุติลงในปีเดียวกัน หลังการลงนามวันดังกล่าว กรณีที่โดดเด่นและเป็นทิวพากษ์วิจารณ์อย่างมากเกี่ยวกับปรากฏการณ์ข้างต้นคือการยื่นข้อเรียกร้อง 5 ข้อของบีอาร์เอ็น ทั้งที่นำเสนอต่อสาธารณะด้วยภาษามลายูผ่านสื่อใหม่อย่างยูทูบเป็นครั้งแรกในวันที่ 26 เมษายน 2556 และความพยายามจะยื่นข้อเสนอยังเป็นทางการต่อผู้แทนรัฐบาลไทยบนโต๊ะพูดคุยที่กัวลาลัมเปอร์ในวันที่ 29 เมษายน 2556¹⁵ สารสำคัญที่เหมือนกันมีอยู่หลากหลายประการ ส่วนใหญ่แล้วเป็นข้อเรียกร้องที่ประสงค์จะปรับปรุงกระบวนการพูดคุยให้มีความชอบธรรมมากกว่าเดิม ทั้งเรื่องความเป็นตัวแทนของบีอาร์เอ็น สถานภาพของคนกลางอย่างมาเลเซีย และบทบาทและที่มาของผู้สังเกตการณ์ รวมไปถึงมาตรการสร้างความไว้วางใจในกรณีของการปล่อยตัวนักโทษการเมือง แต่ข้อแตกต่างระหว่างสองสำนวน

¹⁵ ที่ต้องเน้นว่า “พยายามจะยื่นข้อเสนอยังเป็นทางการ” ก็เนื่องจากว่าในคราวประชุมพบปะกันในวันที่ 29 เมษายนนั้น คณะพูดคุยฯ ฝ่ายบีอาร์เอ็นจัดเตรียมเอกสารเพื่อยื่นให้กับคณะพูดคุยฯ ฝ่ายรัฐบาลไทยในระหว่างการประชุม แต่ทางดาโต๊ะซัมซามิน ผู้อำนวยการความสะตอก ได้ขอตั้งเก็บเอาไว้ก่อน ศรีสมภพ จิตร์ภิรมย์ศรี ซึ่งเป็นหนึ่งในคณะพูดคุยฯ ฝ่ายรัฐบาลไทยในเวลานั้นเล่าบรรยากาศในที่ประชุมวันนั้นว่าทางดาโต๊ะค่อนข้างไม่พอใจที่มีการเผยแพร่ข้อเสนอผ่านคลิป์วิดีโอก่อนหน้านี้ ซึ่งถือว่าเป็นการลดขั้นตอนระเบียบปฏิบัติที่ได้ตกลงกันก่อนหน้านี้ว่าเอกสารจะต้องยื่นผ่านผู้อำนวยการความสะตอกเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การประชุมในวันนั้นได้มีการสนทนากันในเนื้อหาของข้อเรียกร้องดังกล่าวในระดับหนึ่ง ส่วนเอกสารดังกล่าวได้เผยแพร่ต่อสาธารณะไม่นานหลังจากนั้น โดยที่ยังระบุเอาไว้ในเอกสารว่าเป็นข้อเรียกร้องเบื้องต้นในวันที่ 29 เมษายน (ศรีสมภพ

และถือเป็นใจกลางของข้อเรียกร้อง 5 ข้อ ซึ่งควรพิจารณาในที่นี้คือเนื้อหาในข้อที่ 4 ซึ่งเรียกร้องให้รัฐบาลไทยยอมรับเคารพต่อสถานภาพของสิ่งที่เรียกว่า “สิทธิความเป็นเจ้าของ” หรือ Hak Pertuanan ของประชาคมมลายูปาตานี ซึ่งเปิดเผยเป็นครั้งแรกในฉบับเอกสารที่ยื่นต่อผู้แทนทางการไทยบนโต๊ะพูดคุยข้างต้น ก่อนที่จะมีการอ่านแถลงต่อสาธารณะอีกครั้งในวันที่ 24 พฤษภาคม 2556 หรืออีกราว 1 เดือนให้หลัง¹⁶ ประเด็นนี้เป็นหนึ่งในข้อแตกต่างสำคัญระหว่างสำนวนที่มีการแถลงก่อนหน้านี้ผ่านยูทูบ (26 เมษายน) ที่ไม่มีประเด็นนี้อยู่กับสำนวนที่เป็นเอกสารข้างต้น¹⁷

ตารางที่ 5.1 เปรียบเทียบเนื้อหาของข้อเสนอบ้างต้น 5 ของบีอาร์เอ็นในคลิปวิดีโอวันที่ 26 เมษายน 2556 กับเอกสารข้อเรียกร้องลงวันที่ 29 เมษายน 2556 (Muhammad Abdullah 2013; BRN 2013a)

ข้อ	คลิปวิดีโอ 26 เมษายน 2556	เอกสารข้อเรียกร้อง 29 เมษายน 2556
1	นักล่าอาณานิคมสยามต้องยอมรับให้ประเทศมาเลเซียเป็นศูนย์กลางไกล่เกลี่ย (Mediator) ไม่ใช่แค่ผู้ให้ความสะดวก (Facilitator)	การพูดคุยเพื่อสันติภาพมีขึ้นระหว่างผู้แทนของนักต่อสู้เพื่อเสรีภาพปาตานีซึ่งนำโดยแนวร่วมปฏิวัติแห่งชาติมลายูปาตานี (บีอาร์เอ็น) กับราชอาณาจักรไทย
2	การพูดคุยเกิดขึ้นระหว่างชาวปาตานีที่นำโดยบีอาร์เอ็นกับนักล่าอาณานิคมสยาม	แนวร่วมปฏิวัติแห่งชาติมลายูปาตานี (บีอาร์เอ็นเห็นพ้องที่จะแต่งตั้งให้รัฐบาลมาเลเซียทำหน้าที่คนกลางไกล่เกลี่ย (Mediator) ซึ่งจะเกี่ยวข้องโดยตรงกับการพูดคุยเพื่อสันติภาพดังกล่าว
3	ในการพูดคุยจำเป็นต้องมีสักขีพยานจากประเทศอาเซียน องค์กรโอไอซี และเอ็นจีโอ	กระบวนการพูดคุยต้องมีสักขีพยานจากตัวแทนของประเทศในอาเซียน โอไอซี และเอ็นจีโอ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากทั้งฝ่ายบีอาร์เอ็นและรัฐบาลไทย
4	นักล่าอาณานิคมสยามต้องปล่อยผู้ที่ถูกควบคุมตัวทุกคนและยกเลิกหมายจับทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับคดีความมั่นคง โดยไม่มีเงื่อนไข	รัฐบาลไทยจะต้องยอมรับต่อการดำรงอยู่และอำนาจอธิปไตย ¹⁸ ของชนชาติมลายูปาตานีในดินแดนมาตุภูมิปาตานี

¹⁶ กรุณาดูรายละเอียดของข้อเรียกร้องและคำแปลแต่ละสำนวนที่ ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ (2556ค)

¹⁷ กรุณาพิจารณาข้อสังเกตของผู้วิจัยเพิ่มเติมเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างความแตกต่างของสำนวนเหล่านี้กับการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคม “นอกโต๊ะพูดคุย” ในบทที่ 6

¹⁸ คำแปลที่ระบุว่า “อำนาจอธิปไตย” นั้นมาจากต้นฉบับภาษาอังกฤษคำว่า “Sovereignty” ในขณะที่ต้นฉบับอื่น ๆ ที่เป็นภาษามลายู จะใช้คำว่า “Hak Pertuanan”

ข้อ	คลิปปริตีโอ 26 เมษายน 2556	เอกสารข้อเรียกร้อง 29 เมษายน 2556
5	นักล่าอาณานิคมสยามต้องยอมรับว่าป๊ออาร์เอ็นเป็น ขบวนการปลดปล่อยชาวปาตานี ไม่ใช่กลุ่มแบ่งแยก ดินแดน	แนวร่วมปฏิวัติแห่งชาติมลายูปาตานี (ป๊ออาร์เอ็น) ขอ เรียกร้องให้รัฐบาลไทยปล่อยตัวผู้ที่ทางการเมืองไทยคุมขัง ไว้ด้วยเหตุผลทางการเมืองทั้งหมดและยกเลิก หมายจับของบรรดานักต่อสู้ปาตานีทั้งหมด

นอกจากจะไม่ปรากฏประเด็น “สิทธิความเป็นเจ้าของ” ในสำนวนแรกแล้ว การแถลงในยูทูบด้วยสำนวนและถ้อยคำอันแข็งกร้าวของหนึ่งในคณะพูดคุยฯ ฝ่ายป๊ออาร์เอ็น¹⁹ นั้นเป็นการสะท้อนเสียงของปีกกองกำลังที่เคลือบแคลงสงสัยว่าการพูดคุยจะนำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงต่อการไทยและ ประสงค์จะเรียกร้องข้อเสนอที่ประเมินว่ารัฐบาลไทยจะไม่ตอบสนองได้โดยง่าย กระทั่งอาจนำไปสู่การยุติการพูดคุยในที่สุด แต่ในขณะเดียวกันการจัดทำเอกสารที่มีขึ้นหลังจากนั้นจะมีการใช้ภาษาการทูตมากกว่า²⁰ มีการจัดเรียงลำดับประเด็นต่าง ๆ เสียใหม่ และชูประเด็นเกี่ยวกับการยอมรับ “สิทธิความเป็นเจ้าของ” ขึ้นมาให้เห็นเด่น แต่ที่สำคัญคือกระบวนการยกร่างเอกสารดังกล่าวนี้เป็นการทำงานร่วมกันระหว่างคณะพูดคุยของป๊ออาร์เอ็นส่วนหนึ่งและเจ้าหน้าที่ของทางการมาเลเซียในฐานะที่เป็นคณะทำงานของผู้อำนวยความสะดวก²¹ คณะพูดคุยฯ ของป๊ออาร์เอ็นกลุ่มที่ทำงานยกร่างนี้เป็นกลุ่มที่ก่อร่างสร้างทางสำหรับการเจรจาต่อรองอย่างเงียบ ๆ มาตลอดหลายปีก่อนหน้านี้ โดยมีเลขาธิการใหญ่ที่แม้ไม่ได้อยู่ในคณะพูดคุยฯ อย่างเป็นทางการแต่ก็เป็นผู้ผลักดันการริเริ่มนี้อย่างแข็งขัน (ฏอริก, สัมภาษณ์, 3 กรกฎาคม 2563)

¹⁹ อับดุลการิม คาลิบ หรือ “แบลี” เป็นหนึ่งในสมาชิกป๊ออาร์เอ็นคนสำคัญ เขาปรากฏตัวในคลิปปริตีโอเดียวกันกับฮาซัน ดอยิบ หัวหน้าคณะพูดคุยฯ ซึ่งเป็นคลิปแรกที่เผยแพร่ต่อสาธารณะในเดือนเมษายน 2556 โดยเนื้อหาของคลิปจะแบ่งเป็นสองส่วน ฮาซันจะกล่าวเกริ่นนำ ส่วนเขาเป็นผู้แถลงข้อเรียกร้อง 5 ข้อ ในเวลาต่อมา เขาจะมีบทบาทเป็นโฆษกของป๊ออาร์เอ็น (ในนามของสำนักประชาสัมพันธ์) ที่ออกมาสื่อสารกับสาธารณะบ่อยครั้ง โดยเฉพาะในช่วงที่กระบวนการสันติภาพริเริ่มรื้อฟื้นขึ้นอีกครั้งระหว่างรัฐบาลไทยในยุค คสช. กับกลุ่มองค์กรมลายูปาตานี ในทางการเมืองแล้ว อับดุลการิมเป็นเสียงสะท้อนจากปีกการทหารของป๊ออาร์เอ็นนั่นเอง

²⁰ ตัวอย่างสำคัญคือการเรียกขานคู่สนทนาของตน ในสำนวนแรกที่เป็นคลิปปริตีโอนั้นใช้คำที่มีน้ำเสียงดุเดือดและจะกลายเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ตามมาว่า “Penjajah Siam” หรือที่บางสำนวนแปลว่า “นักล่าอาณานิคมสยาม” ในขณะที่สำนวนหลังที่ปรากฏเป็นเอกสารใช้คำนี้ในภาษาอังกฤษว่า “Thai government” หรือ “รัฐบาลไทย”

²¹ จุดนี้ได้กลายเป็นจุดอ่อนที่ทำให้ข้อเรียกร้อง 5 ข้อถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักหน่วงและออกจะเกินความเป็นจริงไปว่าเป็นการยกร่างขึ้นโดยทางการมาเลเซียเพื่อตอบสนองความต้องการของฝ่ายตนเสียมากกว่า

ปฏิกิริยาต่อข้อเสนอ 5 ข้อ นั้นน่าสนใจเพราะนอกจากถูกกล่าวถึงและวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางในพื้นที่สาธารณะแล้ว ที่น่าสนใจไปกว่านั้นคือพลวัตที่เกิดขึ้นในระหว่างที่มีการพบปะกันของผู้แทนทั้งสองฝ่ายแบบเต็มคณะที่กัวลาลัมเปอร์หลังจากที่ข้อเสนอเหล่านี้ปรากฏขึ้น บันทึกการประชุมอย่างไม่เป็นทางการ²²เปิดเผยว่าในการประชุมในวัน 29 เมษายนและ 13 มิถุนายน²³ตามลำดับ ได้มีการหยิบยกเอาประเด็นข้อเรียกร้องดังกล่าวมาหารือ โดยเฉพาะในครั้งหลังสุดที่คณะพูดคุยฯ ฝ่ายทางการไทยเรียกร้องให้ทางปีอาร์เอ็นชวยความข้อเรียกร้องแต่ละข้อในรายละเอียด (ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ 2556ข, 7-10) ในช่วงแรก ดูเหมือนว่าคณะพูดคุยฯ ฝ่ายปีอาร์เอ็นชวยจะไม่ได้เตรียมตัวมาอธิบายตามคำร้องขอมานักจนต้องขอให้มีการพักเบรก เมื่อกลับเข้ามาในห้องประชุมอีกครั้ง ทางคณะพูดคุยฯ ฝ่ายปีอาร์เอ็นชวยจึงมีการให้รายละเอียดต่ออีกเล็กน้อย ก่อนที่คณะพูดคุยฯ ฝ่ายไทยเริ่มรุกด้วยการเสนอว่าการพูดคุยควรต้องมีการให้เกียรติและเข้าใจตรงกัน อีกทั้งยังต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับ รายละเอียดที่อีกฝ่ายชี้แจงมานั้นหากพัฒนาร่วมกันน่าจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย ถึงจุดนี้ ผู้แทนของปีอาร์เอ็นชวยหนึ่งจึงเริ่มโต้แย้งว่าที่จริงแล้วในครั้งนี้ปีอาร์เอ็นชวยประสงค์จะรับฟังผลการพิจารณาจากฝ่ายทางการไทยหลังจากที่นำเสนอไปในการประชุมครั้งที่แล้ว (29 เมษายน 2556) พร้อมยกระดับข้อถกเถียงด้วยการแจ้งความประสงค์ให้รัฐสภาไทยได้พิจารณาข้อเสนอทั้ง 5 ข้อเสียก่อน เพื่อเป็นหลักประกันว่าการพูดคุยที่ดำเนินการอยู่นี้มีความเป็นทางการ โดยยืนยันและเน้นย้ำว่าข้อเสนอทั้งหมดนี้ไม่ได้ขัดกับรัฐธรรมนูญไทยแต่อย่างใด เมื่อสถานการณ์ในวงประชุมเริ่มตึงเครียด ทางผู้อำนวยการความสะดวกซึ่งเป็นประธานในที่ประชุมจึงเข้าแทรกแซงด้วยการใช้ภาษามลายูเพื่อทำความเข้าใจกับคณะพูดคุยฯ ในฝ่ายปีอาร์เอ็นชวย²⁴ว่าควรให้คณะพูดคุยฯ ฝ่ายทางการไทยมีโอกาสทำความเข้าใจให้ถ่องแท้เสียก่อน ที่สำคัญคณะพูดคุยฯ เหล่านี้ก็ได้รับฉันทานุมัติจากฝ่ายบริหารให้ทำหน้าที่นี้ก็ควรเปิดโอกาสให้ทำงานอย่างเต็มที่เหมือนใน

²² บันทึกดังกล่าวจัดทำขึ้นเป็นเอกสารศึกษาภายในของศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ ซึ่งสรุปจากคำบอกเล่าของ ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี ผู้อำนวยการฯ ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นหนึ่งในคณะพูดคุยฯ ฝ่ายรัฐบาลไทยในขณะนั้นด้วย (ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ 2556ก; 2556ข)

²³ อาจพิจารณาได้ว่าการพบปะในวันที่ 13 มิถุนายน 2556 นั้นเป็นการประชุมกันครั้งสุดท้ายแบบเต็มคณะ ก่อนที่กระบวนการในรอบนี้จะยุติลงไปในช่วงปลายปีเดียวกัน

²⁴ ระเบียบปฏิบัติปกติในการพูดคุยสามฝ่ายเช่นนี้จะมีการใช้ภาษาที่แตกต่างกัน 3 ภาษา โดยทางคณะพูดคุยฯ ฝ่ายรัฐบาลไทยจะใช้ภาษาไทย ฝ่ายปีอาร์เอ็นชวยจะใช้ภาษามลายู และผู้อำนวยการความสะดวกจะใช้ภาษาอังกฤษ บันทึกการประชุมจะยึดภาษาอังกฤษเป็นหลัก ในกรณีนี้ผู้อำนวยการความสะดวกเปลี่ยนมาพูดภาษามลายูเพื่อมุ่งสื่อสารกับฝ่ายปีอาร์เอ็นชวยโดยตรง

หลายกรณีความขัดแย้ง หากเปิดให้รัฐสภาเข้ามาพิจารณาในขั้นตอนนี้เกิดความล่าช้าและประสบความสำเร็จล้มเหลวได้โดยง่าย

การประชุมในวันที่ 13 มิถุนายน ยังคงดำเนินการต่อไปแต่ก็ด้วยบรรยากาศที่ตึงเครียดมากขึ้นเรื่อย ๆ กระทั่งต้องมีการพักเบรกหลายครั้ง ก่อนที่ผู้อำนวยความสะดวกจะพยายามคลายปัญหาโดยการแยกคุยแต่ละฝ่ายก่อนที่จะกลับเข้ามาสู่การประชุมวงใหญ่ บันทึกการประชุมอย่างไม่เป็นทางการยังได้เปิดเผยให้เห็นว่านอกเหนือจากประเด็นขั้นตอนในการพิจารณาข้อเสนอดังกล่าวแล้ว คณะพูดคุยฯ ฝ่ายรัฐบาลไทยจะไม่ได้ติดใจในคำอธิบายในประเด็นข้อเรียกร้องต่าง ๆ มากเท่ากับประเด็นที่มีการถกเถียงกันมากที่สุดคือความหมายและรายละเอียดของข้อเสนอข้อที่ 4 เมื่อผู้แทนในฝ่ายปียาร์เอ็นพยายามขยายความในเบื้องต้นว่าหมายถึงหัวใจของข้อเรียกร้องประการนี้คือการยอมรับสิทธิของชนชาติมลายูปาตานีบนผืนแผ่นดิน “ปาตานี” ในฐานะที่เป็น “เจ้าของดินแดน” ซึ่งรวมไปถึงสิทธิในการสร้างความยุติธรรม หลักประกันในเรื่องสิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเองที่ครอบคลุมทั้งสิทธิในทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง รวมทั้งสิทธิของชาวมลายูปาตานีที่จะปกครองตนเอง หรือ “Autonomy” แต่จนแล้วจนรอดทางคณะพูดคุยฯ ฝ่ายไทยก็ยังเรียกร้องที่จะให้มีคำอธิบายในประเด็นเดียวกันนี้เพิ่มเติม แต่คณะพูดคุยฯ ฝ่ายปียาร์เอ็นเริ่มเสียงแข็งขึ้นและยืนยันคำเดิมว่าได้อธิบายไปบ้างแล้วและพร้อมจะรับฟังคำตอบของฝ่ายรัฐบาลไทย แต่อีกฝ่ายยังยืนยันกรานที่จะรับฟังรายละเอียดเพิ่มเติม จนหนึ่งในคณะพูดคุยฯ ฝ่ายปียาร์เอ็นถึงกับกล่าวอย่างห้วนสั้นว่า “ข้อสี่คือการกำหนดชะตากรรมตนเอง!”

เมื่อบทสนทนาเดินทางไปถึงจุดนี้ ประธานในที่ประชุมเริ่มเข้าเสริมว่าอันที่จริงแล้ว “ออตโนมี่” นั้นมีหลายรูปแบบ ตัวอย่างทั้งในต่างประเทศและแม้แต่ในกรณีของประเทศไทยเองก็มีให้เห็นเป็นแนวทาง แต่ฝ่ายปียาร์เอ็นโต้แย้งในทันทีว่าการเรียกร้องให้ยอมรับสิทธิความเป็นเจ้าของนั้นไม่จำเป็นที่จะต้องพูดถึงการปกครองตนเองหรือออตโนมี่ในตอนนี้อยู่ เพราะในฝ่ายตนยังไม่ได้มีการหารือในรายละเอียด หากแต่สิ่งสำคัญก็คือทางไทยจะต้องยอมรับเสียก่อนว่าชาติปาตานีนั้นเคยเป็นเอกราชและถูกยึดครองโดยสยามมาเป็นระยะเวลาว่าสองร้อยปี เมื่อถึงช่วงนี้ประธานในที่ประชุมซึ่งทำหน้าที่ผู้อำนวยความสะดวกอยู่ก็เริ่มตั้งคำถามเองว่าสิทธิความเป็นเจ้าของในที่นี้หมายถึง “Merdeka” หรือ “เอกราช” หรือไม่? หากเป็นเช่นนั้น ทางมาเลเซียจะไม่ขอเกี่ยวข้องกับกระบวนการเจรจาอีกต่อไป เพราะขัดกับนโยบายที่นายกรัฐมนตรีนาจิบ ราซัค ได้วางกรอบเอาไว้²⁵ หลังจากนั้นท่าทีของคณะพูดคุยฯ ฝ่ายปียาร์เอ็นก็เริ่ม

²⁵ กล่าวคือ การที่มาเลเซียจะไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศในอาเซียนและไม่สนับสนุนมุสลิมชนกลุ่มน้อยในประเทศอาเซียนให้ปลดปล่อยตัวเอง แต่แนะนำมุสลิมชนกลุ่มน้อยเหล่านั้นให้เสริมสร้างความแข็งแกร่งของชาติ

อ่อนลงและรับปากว่าจะจัดทำคำอธิบายในรายละเอียดมาในภายหลัง โดยเฉพาะในประเด็นข้อเรียกร้องประการที่ 4 แต่ก็ย้ำด้วยว่าทางฝ่ายรัฐบาลไทยจะต้องให้คำตอบโดยเร็ววันด้วยเช่นกัน

สาระสำคัญอีกประเด็นที่มีการพูดคุยในวันนั้นคือการกล่าวถึงการลดปฏิบัติการในเดือนรอมฎอน ซึ่งจะกลายเป็นเรื่องสำคัญที่ชี้วัดความสำเร็จและความคืบหน้าของกระบวนการในอีกไม่นานต่อจากนั้น แต่อาจกล่าวได้ว่าประเด็นข้อเรียกร้องประการที่ 4 นั้นเป็นหัวใจของการพูดคุยในครั้งนี้เพราะกินเวลาส่วนใหญ่และสร้างความตึงเครียดให้มากที่สุด แม้จะไม่ได้ลงลึกในรายละเอียดมากนัก แต่การสนทนาในวันที่ 13 มิถุนายนก็ถือเป็นการพูดคุยอย่างเป็นทางการระหว่างคู่ขัดแย้งแบบเต็มคณะ ทั้งสองฝ่ายในประเด็นการเมืองการปกครองเป็นครั้งแรกและอาจเป็นครั้งเดียวในรอบ 15 – 16 ปีของความรุนแรงในระลอกนี้ อย่างน้อย ๆ ก็จากที่มีการบันทึกและที่ผู้วิจัยสามารถค้นคว้าและเข้าถึงได้ เห็นได้ชัดว่าทางฝ่ายปียาร์เอ็น นั้นถูกรุกไล่อย่างหนักเพื่อให้อธิบายความหมายของ “สิทธิความเป็นเจ้าของ” ตลอดจนจุดยืนต่อเป้าหมายสุดท้ายอย่างการปกครองตนเองและเอกราช ซึ่งเป็นประเด็นที่สำคัญและอ่อนไหวไม่เฉพาะต่อทางการไทยเท่านั้น หากแต่ต่อฝ่ายปียาร์เอ็นด้วยเช่นกัน ด้วยเหตุนี้ การบายเบี่ยงที่จะลงรายละเอียดในเรื่องนี้ภายในการประชุมครั้งดังกล่าวจึงดูเหมือนไม่ใช่เพราะพวกเขาไม่พร้อมจะอธิบายเท่านั้น หากแต่ยังเป็นประเด็นที่ยังไม่เป็นที่ยุติเป็นการภายในอีกด้วย ดังที่หัวหน้าคณะพูดคุยฯ ฝ่ายปียาร์เอ็นตอบข้อคำถามในรายการของสถานีวิทยุท้องถิ่นมีเดียสลัดันในอีกไม่กี่วันต่อมาว่า

“เราต้องพูดคุยในประเด็นหลักที่สำคัญเสียก่อน...นั่นคือสิ่งที่เราต้องการข้อที่สี่คือเรื่อง ความเป็นเจ้าของ (hak pertuanan) เพราะถือเป็นประเด็นหลัก ซึ่งสิ่งนี้เช่นกันที่ฝ่ายไทยต้องการให้เราให้ความกระจ่างที่ชัดเจนยิ่งขึ้น แต่เราก็ได้บอกไปแล้วอย่างคร่าว ๆ ก็คือว่า สิทธิความเป็นเจ้าของก็คือสิทธิของปวงชนชาวปาตานี แต่ว่าทางฝ่ายไทยต้องการให้ลงในรายละเอียดให้ชัดเจนว่าเป็นเช่นไร จะเป็นแบบอโตโนมิหรือไม่? หรือเป็นแบบปกครองพิเศษ? อย่างไรก็ตามเรายังไม่ได้ให้คำตอบในจุดนี้ แต่ที่สำคัญขอให้ทำการยอมรับในเรื่องนั้นไปก่อนถึงสิทธิความเป็นเจ้าของของประชาชนชาวมลายูปาตานี และอีกเรื่องหนึ่งเราขอเวลาอีกสักระยะในการประสานไปยังระดับบนของปียาร์เอ็น กับฝ่ายที่สามารถออกความเห็นต่อเรื่องสิทธิของความเป็นเจ้าของได้ เพราะว่าเราต้องการที่จะให้ออกมาดีที่สุกว่าความต้องการนั้นเป็นอย่างไร ดูว่าพร้อมเมื่อไร...เรื่องสิทธิความเป็น

บ้านเมืองที่พวกเขาอยู่ร่วมด้วย โดยที่พวกเขาเองก็ควรต้องได้ครองสิทธิการปกครองตนเองอย่างจริงจังจึงมีความหมาย (กรุณาดูเนื้อหาของปาฐกถาที่เขาเพิ่งแสดงไปเมื่อต้นเดือนมิถุนายนหรือไม่แนวก่อนจะมีการพบปะในครั้งนี้ Najib 2013)

เจ้าของนั้นไม่ได้กำหนดระยะเวลาที่แน่นอนจนกว่าเราเสร็จสรรพเรียบร้อยแล้วเราจะนำเสนอต่อไป” (อับดุลเลาะ 2556ก)²⁶

ในขณะที่สำหรับคณะพูดคุยฯ ฝ่ายไทยแล้ว การได้รับคำอธิบายในรายละเอียดจะเอื้อให้กับพวกเขาในการคิดวิธีรับมือ ไม่เฉพาะกับคู่สนทนาของเขาเท่านั้น แต่การสื่อสารกับผู้บังคับบัญชา บรรดาหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกองทัพลหน่วยงานความมั่นคงอื่น ๆ ตลอดจนสาธารณชนที่กำลังติดตามความคืบหน้าของการพูดคุยอยู่ นอกจากนี้ ความกำกวมของประเด็นนี้ยังเปิดโอกาสให้ทางการมาเลเซียได้กล่าวอ้างถึงกรอบการทำงานของตนที่จะไม่เกินไปกว่าการเคารพอำนาจอธิปไตยของประเทศไทย ซึ่งยังผลให้บีอาร์เอ็นถูกโดดเดี่ยวมากยิ่งขึ้นในระหว่างการสนทนา

หลังการพบปะในวันดังกล่าว กระบวนการพูดคุยก็เริ่มปรากฏสัญญาณชะงักงัน และเผยให้เห็นร่องรอยความขัดแย้งภายในฝ่ายบีอาร์เอ็นอย่างชัดเจน โดยเฉพาะจุดยืนของกลุ่มย่อย ภายในพรรคต่อกระบวนการพูดคุยเจรจากับรัฐบาลไทย สัญญาดังกล่าวยังสะท้อนผ่านการนัดหมายเพื่อพบปะแบบเต็มคณะอีกครั้งถูกเลื่อนออกไปอย่างไม่มีกำหนด บีอาร์เอ็นแถลงผ่านคลิปวิดีโออีกครั้งโดยวางเงื่อนไขก่อนจะดำเนินการลดปฏิบัติการทางทหารในเดือนรอมฮอนและคำเตือนต่อรัฐบาลไทยในเนื้อหาบางส่วนที่มีการสนทนาในวันที่ 13 มิถุนายนนั่นเอง²⁷ ส่วนแผนการลดปฏิบัติการทางทหารร่วมกันในเดือนรอมฮอน

²⁶ การให้สัมภาษณ์ข้างต้นถ่ายถอดสดในคำวันที่ 18 มิถุนายน 2556 หรือเพียง 5 วันหลังจากที่มีการประชุมพบปะกับทางคณะพูดคุยฝ่ายทางการไทย ตลอดทั้งการพูดคุยซึ่งกระจายเสียงอยู่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ฮาซันตอบคำถามอย่างใจเย็น แม้จะเป็นคำถามที่ถามถึงจุดยืนของบีอาร์เอ็นต่อเป้าหมายที่แตกต่างกันระหว่าง “อโตะโนมี” และ “เอกราช” ตลอดจนความหมายของอิสรภาพและแนวโน้มความขัดแย้งภายในบีอาร์เอ็น ฮาซันตอบเพียงว่าเรื่องนี้ยังไม่อาจให้คำตอบได้ เพราะต้องผ่านการปรึกษาหารือกันเป็นการภายในเสียก่อน โดยยืนยันในหลักการว่าเป้าหมายหลักของบีอาร์เอ็นนั้นคือเอกราช แต่ก็ต้องมีการทบทวนตามสถานการณ์ที่เป็นจริง (กรุณา ดู อับดุลเลาะ 2556ข; Achara 2013, 3)

²⁷ ในการแถลงเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2556 เนื้อหาส่วนใหญ่เป็นเงื่อนไขในการลดปฏิบัติการทางทหารในเดือนรอมฮอนจำนวน 7 ข้อ และมีอีก 4 เงื่อนไขที่เรียกร้องรัฐบาลไทยเพื่อเป็นหลักประกันว่าการพูดคุยจะสามารถเดินหน้าต่อไปได้ อันได้แก่ 1) ข้อเรียกร้องทั้งห้าประการของบีอาร์เอ็นจะต้องได้รับความเห็นชอบโดยรัฐสภาสยาม BRN ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาของรัฐสยาม 2) การเจรจาสันติภาพต้องเป็นวาระแห่งชาติ 3) ต้องกำหนดฐานะของหัวหน้าคณะตัวแทนไทยและฐานะของหัวหน้าคณะนั้นต้องมั่นคง และ 4) จะต้องไม่มีการเจรจาปิดลับหรือไม่เปิดเผยในช่องทางอื่นใด (Hasan 2013; ชินทาโร 2556ข)

(ระหว่างวันที่ 10 กรกฎาคม – 18 สิงหาคม 2556) ก็ดูจะล้มเหลวในท้ายที่สุด²⁸ สถานการณ์หลังการพูดคุยวันดังกล่าวและต่อเนื่องถึงมาตรการลดปฏิบัติการทางทหารที่ถูกก่อแวนและดูจะยังไม่มีความพร้อมมากนักนั้นยังได้ส่งผลต่อเอกภาพภายในฝ่ายที่ขัดแย้งกันอย่างเห็นได้ชัด

ในกรณีของปีอาร์เอ็นนั้น สิ่งที่ยืนยันและตอกย้ำผ่านปรากฏการณ์ความตึงเครียดภายในเกิดขึ้นในช่วงต้นเดือนสิงหาคม 2556 ซึ่งอยู่ในช่วงสัปดาห์สุดท้ายของเดือนรอมฎอนของปีนั้น โดยพบว่าเหตุการณ์ความรุนแรงนั้นพุ่งทะยานขึ้น โดยจุดสูงสุดของความตึงเครียดนั้นอยู่ที่เหตุการณ์การลอบสังหารโตะอิหม่ามมัสยิดกลางปัตตานีในเย็นวันที่ 5 สิงหาคม ไม่กี่วันก่อนจะสิ้นสุดเดือนรอมฎอน ซึ่งถือเป็นการปฏิบัติการที่มุ่งส่งสัญญาณในเชิงสัญลักษณ์ขึ้นแตกหักอย่างชัดเจน เมื่อพิจารณาว่าเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนหน้าที่จะมี “ข้อความ” ที่สื่อสารออกมาจากปีอาร์เอ็นจากสองฟากฝ่าย ซึ่งต่างมีจุดยืนที่แตกต่างกันต่อการพูดคุยสันติภาพที่กำลังดำเนินอยู่ โดยหนึ่งในสาระสำคัญก็คือจุดยืนต่อข้อต่อรองในเรื่องรูปแบบการเมืองการปกครองที่ควรจะเป็น

หลังเหตุสังหารโตะอิหม่ามมัสยิดกลางปัตตานีเพียง 1 วัน ก็ปรากฏคลิปวิดีโอแถลงจุดยืนด้วยคำแถลงอย่างกระชับสั้นและเชิงกร้าวของกลุ่มที่ใช้นามว่า “Angkatan Bersenjata-BRN” หรือ “กองกำลังติดอาวุธปีอาร์เอ็น”²⁹ ซึ่งเผยแพร่ในวันที่ 6 สิงหาคม 2556 โดยอ้างมติของสภาชูรอแห่งปาตานีและกล่าว

²⁸ หลังผู้อำนวยการความสะตอมาเลเซียแถลงบันทึกความเข้าใจร่วมในมาตรการลดปฏิบัติการทางทหารในวันที่ 12 กรกฎาคม 2556 (กรุณาดู ที่ ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ 2556) เหตุการณ์ความรุนแรงดูเหมือนจะเงียบไปเพียงระยะสั้น ๆ ก่อนที่จะเกิดเหตุการณ์ที่สร้างข้อถกเถียงตามมาหลายกรณีด้วยกัน ทั้งการลอบสังหารครูตาดีกา เหตุลอบวางระเบิดเพื่อโจมตีเจ้าหน้าที่ทหาร และการวิสามัญฆาตกรรมผู้ต้องหาคดีความมั่นคง ตลอดจนมีปฏิบัติการผ่านกระบวนการติดป้ายผ้าในหลายพื้นที่พร้อมข้อความโจมตีเจ้าหน้าที่ มีการส่งหนังสือทักท้วงเกี่ยวกับการละเมิดข้อตกลงผ่านผู้อำนวยการความสะตอ และการยื่นหนังสือให้ทางการมาเลเซียเข้าช่วยตรวจสอบผ่านกลไก อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในแง่วิธีการ จุดอ่อนที่สำคัญที่สุดของมาตรการนี้คือการขาดกลไกเพื่อตรวจสอบและแก้ปัญหาการละเมิดข้อตกลงที่มีร่วมกัน ซึ่งจะกลายเป็นหนึ่งในองค์ประกอบสำคัญของแผนการจัดทำ “พื้นที่ปลอดภัย” ในระหว่างรัฐบาลไทยกับมาราปาตานีในอีกไม่กี่ปีถัดมา กรุณาดูรายงานการประเมินผลการดำเนินงานฝ่ายเดียวของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (2556) บทวิเคราะห์ของ ศรีสมภพและแอนเดอร์ส (2556) ข้อสังเกตของสมาชิกกลุ่มขบวนการต่อสู้ (Abu Hafez 2556) และรายงานสรุปเวทีสาธารณะ (ฮาดี วิจายา 2556)

²⁹ ควรตั้งข้อสังเกตไว้ว่านามของผู้แถลงในคลิปนี้ใช้นามเรียกขานอย่างเป็นทางการทั่วไป แทนที่จะเป็นชื่อเฉพาะหรือชื่อที่เป็นทางการของกองกำลังปีอาร์เอ็น ซึ่งก็คือ Tentera Jihad Revolusi Islam Melayu Patani Darussalam (กองทัพญิฮาดเพื่อการปฏิวัติอิสลามมลายูปาตานีดารุสลาม) ที่มีชื่อย่อว่า TAJRI (ตัจรี) ซึ่งพัฒนามาจากการจัดกองกำลังแบบรบกองโจรในอดีตอย่าง ABREP (Angkatan Bersenjata Revolusi Pattani)

โจมตีรัฐบาลไทยว่าได้ไม่ตอบสนองต่อข้อเรียกร้อง 5 ข้อ และเงื่อนไขของการหยุดปฏิบัติการทางทหาร 7 ข้อในเดือนรอมฎอนที่นำเสนอไปก่อนหน้านี้ (24 มิถุนายน) รัฐบาลไทยจึงไม่มีความชอบธรรมที่จะเดินทางการพูดคุยสันติภาพอีกต่อไป พร้อมทั้งย้ำว่าจะไม่มีผู้แทนของปีอาร์เอ็นเข้าร่วมกระบวนการดังกล่าวอีกต่อไป พร้อมทั้งปิดท้ายด้วยการกล่าวคำว่า “เอกราช” 3 ครั้ง (Angkatan Bersenjata-BRN 2013) ทว่าในอีกด้านหนึ่งซึ่งอยู่ในช่วงเวลาเดียวกันนั่นเอง สถานีวิทยุท้องถิ่นมีเดียสลาตันก็เผยแพร่คลิปเสียงสัมภาษณ์ของ ฮาซัน ตอยิบ หัวหน้าคณะพูดคุยฯ ฝ่ายปีอาร์เอ็น ผ่านรายการ “Dunia Hari Ini” (โลกวันนี้) โดยเผยแพร่ตัวอย่างบทสัมภาษณ์ในคืนวันเดียวกัน (6 สิงหาคม) ตามมาด้วยบทสัมภาษณ์ขนาดเต็มที่แบ่งออกเป็น 3 ตอน เผยแพร่ต่อเนื่องในคืนวันที่ 7 - 9 สิงหาคม โดยมีเนื้อหาที่สวนทางกับคลิปก่อนหน้าของผู้ที่อ้างว่าเป็นกองกำลังติดอาวุธฯ หนึ่งในใจความสำคัญที่ฮาซันให้สัมภาษณ์คือการระบุว่าปีอาร์เอ็นยังคงเอาจริงเอาจังกับกระบวนการสันติภาพ เพราะเชื่อว่าถึงที่สุดแล้วจุดจบของการต่อสู้จะอยู่ที่โต๊ะเจรจา ยืนยันว่าปีอาร์เอ็นไม่ประสงค์จะล้มเลิกการเจรจาแต่อย่างใด แม้ว่าการลดปฏิบัติการทางทหารในเดือนรอมฎอนจะประสบปัญหาและดูเหมือนว่ารัฐบาลไทย โดยเฉพาะหน่วยกำลังในพื้นที่จะเพิกเฉยต่อเงื่อนไขของปีอาร์เอ็นที่ให้ไว้ในตอนแรก การใช้กำลังในพื้นที่ยังคงปรากฏอยู่ แต่เขาก็ได้ชี้แจงและย้ำเตือนกับกองกำลังของตนเองให้คงความอดทนเอาไว้ให้มากที่สุด สำหรับประเด็นคำถามเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองนั้น หัวหน้าคณะพูดคุยฯ ฝ่ายปีอาร์เอ็นระบุว่าหากรัฐบาลให้สิทธิในการปกครองตนเองก็จะมีแนวทางที่คงความยุติธรรม โดยมีการใช้กฎหมายอิสลามเป็นหลัก โดยยกตัวอย่างกรณีของประเทศมาเลเซียที่อยู่ร่วมกันภายใต้สังคมที่มีความหลากหลาย (ซินทาโร 2556ค) บทสัมภาษณ์ดังกล่าวเป็นเทปบันทึกเสียงจากการเดินทางไปสัมภาษณ์ที่มาเลเซียในคืนวันที่ 5 สิงหาคม หรือในวันเดียวกับเหตุการณ์ลอบสังหารโตะฮัมามัสนิดกลางปัตตานี

เห็นได้ชัดว่า “กองกำลังติดอาวุธฯ” และ “หัวหน้าคณะพูดคุย” ของปีอาร์เอ็นนั้นมีมุมมองที่แตกต่างกันต่อสถานะของการพูดคุยสันติภาพอย่างสุดขั้ว กล่าวคือในขณะที่กลุ่มแรกเห็นว่าควรต้องยกเลิกการพูดคุย ฝ่ายหลังยังคงยืนยันเดินทางการพูดคุยเจรจาต่อไปในนามของปีอาร์เอ็น ความล้มเหลวในการทำตามข้อตกลงของ “ฝ่ายต่าง ๆ” ในการลดปฏิบัติการทางทหารกลายเป็นข้ออ้างหนึ่งที่ทำให้ฝ่ายแรกเห็นความจำเป็นเช่นนั้น ในขณะที่ฝ่ายหลังเน้นย้ำในเรื่องความอดทนอดกลั้นต่อการทำทลายมาตรการต่าง ๆ รายงานของคณะทำงานที่ คอ.บต.แต่งตั้งขึ้นเพื่อติดตามตรวจสอบเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลา 40 วันของการลดปฏิบัติการระบุว่าเหตุรุนแรงโดยเฉพาะในช่วงท้ายของเดือนรอมฎอน (ตั้งแต่ 31 กรกฎาคมเป็นต้นไป) นั้นมีความถี่สูงมากและน่าจะเป็น “วงจรของการตอบโต้ความรุนแรง” จากเชื้อของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงแรก ๆ ของกรอบเวลาในเดือนรอมฎอน (ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดน

ภาคใต้ 2556, 3)³⁰ ความไม่ชัดเจนว่าใครบ้างเป็นผู้ที่ก่อแค้นและก่อเหตุรุนแรงในช่วงเวลาดังกล่าวได้เปิดช่องว่างและโอกาสในการสกัดหยุดยั้งความคับหน้ในการอภิปรายสาระสำคัญบนโต๊ะพูดคุยไปอย่างน่าเสียดาย ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยเห็นว่าร่องรอยปริแยกดังกล่าว ตลอดจนการสื่อสารในเชิงสัญลักษณ์ที่พอจะมีปรากฏอยู่บ้างนั้นทำให้สังเกตเห็นได้ว่าข้ออ้างถึงความล้มเหลวในการริเริ่มสันติภาพในเดือนธันวาคมเป็นเพียงปรากฏการณ์พื้นผิว แต่สาระสำคัญของการบ่อนทำลายคือการสมประโยชน์ร่วมกันอย่างไม่ตั้งใจของกลุ่มย่อยในฝ่ายคู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่ายในการขัดขวางการอภิปรายถึง “รูปธรรม” ของหลักการกว้าง ๆ อย่างสิทธิความเป็นเจ้าของนั่นเอง เพราะคำอธิบายเหล่านี้ในด้านหนึ่งก็ก่อความกังวลว่าการเคลื่อนไหวเพื่อปลดปล่อยปาตานีจะถูกหักล้างจากข้อตกลงที่ผ่านการเจรจาพูดคุยกับรัฐบาลไทย ซึ่งจำเป็นต้องประนีประนอมให้ลดระดับเป้าหมายทางการเมืองลงภายใต้การยอมรับรูปแบบการปกครองที่อยู่ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญไทย แต่อีกด้านหนึ่งก็มีแนวโน้มของความกังวลใจในฝ่ายรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐต่อข้อเสนอที่มีรูปธรรมคลี่คลายออกมาเป็นเขตปกครองพิเศษที่ลดทอนความศักดิ์สิทธิ์ของราชอาณาจักรรัฐเดี่ยวและบูรณภาพแห่งดินแดน หรืออาจไปไกลถึงขั้นการเรียกร้องให้มีการจัดทำประชามติเพื่อกำหนดอนาคตของจังหวัดชายแดนภาคใต้หรือ “ปาตานี” นั่นเอง

หัวใจของความขัดแย้ง

ข้อสังเกตของผู้วิจัยข้างต้นยังได้รับการตอกย้ำจากความตึงเครียดที่จะยิ่งกระจ่างชัดมากขึ้นไปอีกหลังจากที่เอกสารคำอธิบายที่ทางคณะพูดคุยฯ บิอาร์เอ็นส่งผ่านผู้อำนวยการความสะดวกให้กับทางการไทย

³⁰ รายงานที่จัดทำขึ้นฝ่ายเดียวนี้ยังได้แยกประเภทวงจรการตอบโต้ความรุนแรงดังกล่าวอย่างค่อนข้างกำกวมว่ามี 3 ลักษณะ ได้แก่ ลักษณะแรก การตอบโต้จากฝ่าย BRN ซึ่งอ้างว่ามาจากการยั่วยุจากฝ่ายรัฐ ลักษณะที่สอง การก่อเหตุของกลุ่มที่ต้องการบ่อนทำลายกระบวนการพูดคุยสันติภาพหรือกองกำลังของกลุ่มที่เห็นต่าง และลักษณะสุดท้ายคือเหตุจากอาชญากรรมปกติที่เป็นภัยแทรกซ้อนซึ่งสืบหาผู้กระทำผิดไม่ได้ นอกจากนี้ รายงานยังยอมรับว่าจุดอ่อนและข้อจำกัดของมาตรการนี้อยู่ที่การที่ไม่มีกลไกประสานงานของ 2 ฝ่ายในลักษณะ real time ในขณะที่เดียวกันก็ประเมินว่าจุดอ่อนนั้นอยู่ที่การสื่อสารกับเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ให้รับรู้และมีความเข้าใจอยู่ในวงจำกัด ประกอบกับมีการตีความที่ไม่ตรงกันเกี่ยวกับการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ แต่ที่น่าสนใจและออกจะคลุมเครือก็คือจุดอ่อนที่มาจากความเห็นที่ยังไม่ตรงกันของ “แกนนำกลุ่มผู้เห็นต่างต่อกระบวนการพูดคุยสันติภาพ” ซึ่งรายงานระบุว่า มีผลโดยตรงต่อการคงอยู่ของการก่อเหตุร้ายในพื้นที่ แต่ในขณะเดียวกันก็ระบุเอาไว้ด้วยว่า “ไม่นับรวมกับกลุ่มที่เป็น spoiler หลายกลุ่มที่ยังมีความเห็นต่างเกี่ยวกับการพูดคุย” ซึ่งไม่ได้แจ่มแจ้งให้กระจ่างชัดว่า spoiler ที่ว่านั้นเป็นกลุ่มใดบ้าง แต่พิจารณาจากรูปประโยคแล้วเป็นไปได้ว่าจะไม่ใช่ “กลุ่มผู้เห็นต่าง” เท่านั้น (ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2556, 13)

ในช่วงประมาณเดือนกันยายน 2556 หลังจากที่ทางการไทยร้องขอทั้งในระหว่างวงประชุมเมื่อเดือน มิถุนายนและหนังสือที่ส่งตามมาในปลายเดือนสิงหาคม 2556³¹ เอกสารดังกล่าวมีชื่อว่า “Penjelasan Tuntutan Awal Lima (5) Perkara oleh Panel Barisan Revolusi Nasional” (คำอธิบายข้อเรียกร้อง เบื้องต้น 5 ประการโดยคณะพูดคุยแนวร่วมปฏิวัติแห่งชาติ) ต้นฉบับยกร่างเป็นภาษามลายูอักษรโรมัน ความยาว 25 หน้า ก่อนจะมีการแปลเป็นภาษาอังกฤษโดยคณะทำงานของผู้อำนวยความสะดวก (ความยาว 24 หน้า) ด้วยเหตุผลบางอย่างทางมาเลเซียยังได้จัดทำเอกสารสรุปย่อในรูปแบบไฟล์นำเสนอด้วย โปรแกรมพาวเวอร์พอยต์ขึ้นมาอีก 2 ภาษา คือ ภาษาอังกฤษและภาษาไทย มีความยาวทั้งสิ้น 38 แผ่น สไลด์ ซึ่งเป็นเอกสารที่เผยแพร่อยู่ในแวดวงผู้ที่ติดตามกระบวนการสันติภาพจนเรียกขานกันว่าคือ “เอกสาร 38 หน้า”³² เอกสารชุดหลังนี้เองที่มีรายงานว่าผู้อำนวยความสะดวกมอบให้กับคณะพูดคุยฯ ฝ่ายรัฐบาลไทยในต้นเดือนกันยายน 2556³³ โดยในเบื้องต้นฝ่ายรัฐบาลไทยได้ตอบรับข้อเสนอ 4 ข้อ เว้น แต่เฉพาะข้อที่เป็นประเด็นถกเถียงอย่างข้อเรียกร้องประการที่ 4 (โรงเรียนนักข่าวชายแดนใต้ 2556ค) ในขณะที่หัวหน้าคณะพูดคุยฯ ยอมรับต่อสื่อมวลชนในช่วงนั้นว่าได้รับเอกสารดังกล่าวแล้ว และกำลังอยู่

³¹ พล.ท.ภราดร พัฒนถาบุตร หัวหน้าคณะพูดคุยฯ ฝ่ายทางการไทยทำหนังสือลงวันที่ 28 สิงหาคม 2556 ถึงผู้อำนวยความสะดวกมาเลเซียเพื่อเรียกร้องให้มีการอธิบายรายละเอียดเกี่ยวกับข้อเรียกร้องทั้ง 5 ข้อให้กระจ่างมากขึ้น และป้องกันความเข้าใจผิด (Paradorn 2013)

³² มีข้อวิจารณ์ว่าเอกสารคำอธิบายนี้ถูกจัดขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ของทางการมาเลเซีย โดยที่คณะพูดคุยฯ ฝ่ายป็อาร์เอ็นไม่รู้เห็น (ปรณ 2556) แต่ประเด็นนี้เป็นจริงเพียงบางส่วน เพราะหากพิจารณาเฉพาะเอกสารสรุปย่อ “เอกสาร 38 หน้า” ก็จะชัดเจนว่าเป็นเอกสารที่สรุปความมาจากเอกสารต้นฉบับคำอธิบายฯ 25 หน้า โดยระบุอย่างเปิดเผยว่าจัดทำขึ้นโดย “JWG-PDP” หรือคณะทำงานร่วมในกระบวนการพูดคุยสันติภาพ (Joint Working Group for Peace Dialogue Process) ความพยายามจะด้อยค่าเอกสารดังกล่าวว่าป็อาร์เอ็นไม่มีส่วนรู้เห็นนั้นจึงออกจะเป็นเรื่องเกินจริง และที่น่าสนใจก็คือประธานเสียงมาจากหลายฝ่ายด้วยกัน ไม่นานหลังจากมีข้อวิจารณ์อยู่สักระยะ ฮาซัน ตอยิบ หัวหน้าคณะพูดคุยฯ ป็อาร์เอ็นก็ยืนยันหนักแน่นในการให้สัมภาษณ์ครั้งหนึ่งว่าเอกสารดังกล่าวจัดทำขึ้นโดยป็อาร์เอ็น (กรณาดู ชินทาโร 2556ง.; รมณูอน 2558, 197-198.)

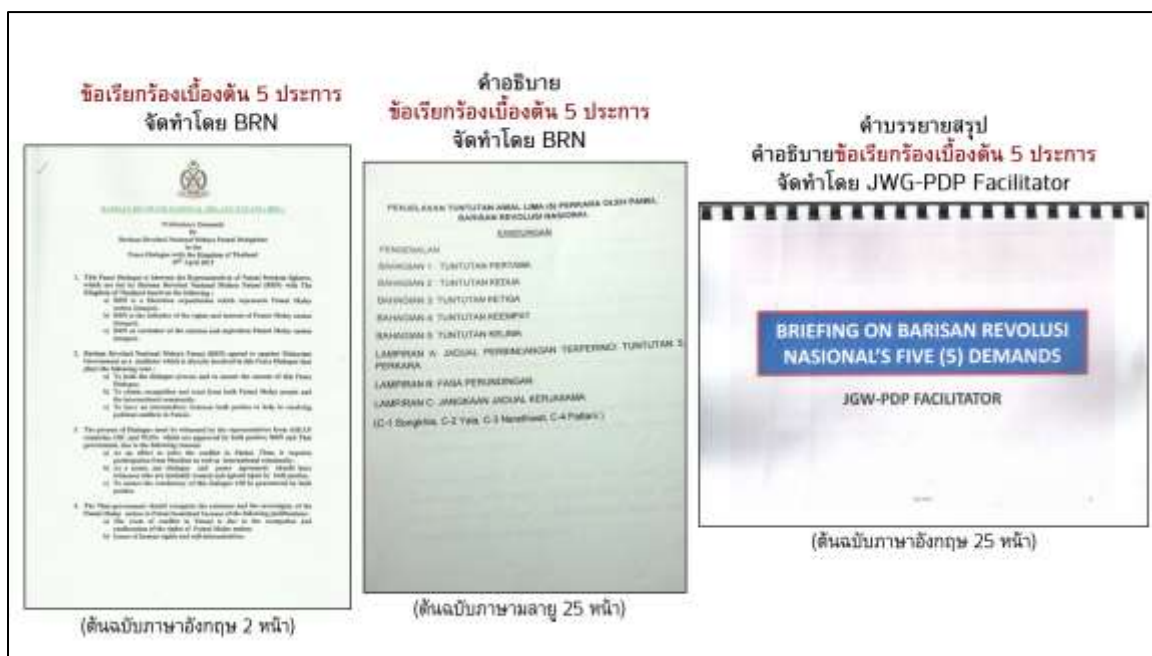
³³ ในขณะที่ พล.ท.ภราดร พัฒนถาบุตร เลขาธิการ สมช. ในฐานะหัวหน้าคณะพูดคุยฯ ฝ่ายรัฐบาลไทยระบุว่า เอกสารดังกล่าวถึงมือตนในวันที่ 6 กันยายน (ป็อาร์เอ็นแจ้ง 5 ข้อเข้าสู่คณะพิจารณาก่อนเจรจา ต.ค.นี้ 2556) ในขณะที่ รายงานที่อ้างแหล่งข่าวซึ่งติดต่อกับ ฮาซัน ตอยิบ หัวหน้าคณะพูดคุยฯ ฝ่ายป็อาร์เอ็นระบุว่าทางการมาเลเซียนำส่งเอกสารชิ้นนี้ในวันที่ 4 กันยายน โดยมีการตอบข้อเรียกร้องอย่างไม่เป็นทางการในวันที่ 5 กันยายน (โรงเรียนนักข่าวชายแดนใต้ 2556ค) แม้จะมีรายงานเรื่องวันเวลาที่ไม่ตรงกัน แต่ก็เชื่อว่าเอกสารดังกล่าวให้นำส่งให้กับทางการไทยในต้นเดือนกันยายน 2556 นั่นเอง

ในระหว่างการศึกษาาร่วมกันของหลายฝ่าย แต่ยืนยันไม่มีประเด็นที่ขัดกับรัฐธรรมนูญไทยและทางป็อาร์เอ็นยืนยันว่าไม่ได้ต้องการแบ่งแยกดินแดน (ป็อาร์เอ็นแจง 5 ข้อเข้าสู่คณะพิจารณาก่อนเจรจา ต.ค.นี้ 2556)

อย่างไรก็ตาม คำถามที่ควรอภิปรายในที่นี้ก็คือในเอกสารสำคัญของป็อาร์เอ็นตั้งประเด็นที่เกี่ยวกับการแบ่งปันอำนาจซึ่งเป็นประเด็นใจกลางของความขัดแย้งอย่างไร โดยจะพิจารณาเอกสาร 3 ชุด อันได้แก่ ชุดแรกคือเอกสารตั้งต้นที่นำเสนอในการประชุมเต็มคณะวันที่ 29 เมษายน 2556 มีจำนวน 2 หน้า (BRN 2013a) ชุดที่สองคือเอกสารคำอธิบายฯ (Penjelasan) ต้นฉบับภาษามลายูที่จัดทำขึ้นโดยป็อาร์เอ็น มีจำนวน 25 หน้า (BRN 2013b) และชุดสุดท้ายคือ เอกสารคำบรรยายสรุปฯ ภาษาอังกฤษที่จัดทำขึ้นโดยคณะทำงานของผู้อำนวยความสะดวกมาเลเซีย มีจำนวน 38 หน้า (JWG-PDP Facilitator 2013) โดยเอกสารชุดนี้เองที่ทางผู้อำนวยความสะดวกได้นำส่งให้กับคณะพูดคุยฝ่ายไทยเมื่อต้นเดือนกันยายน 2556 รายละเอียดของเอกสารบรรยายสรุปฯ นั้นมีเนื้อหาส่วนใหญ่ถอดมาจากเอกสารคำอธิบายฯ แต่ก็มีปรับปรุงแก้ไขบางส่วน โดยเฉพาะการตัดเนื้อหาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งระยะหรือขั้นตอนในการพูดคุยเจรจาตลอด 7 ปีที่ป็อาร์เอ็นนำเสนอแผนเอาไว้และตารางกิจกรรมของความร่วมมือที่แบ่งออกเป็นรายจังหวัดตามช่วงเวลาต่าง ๆ³⁴ นอกจากนี้ เนื้อหาสาระในคำอธิบายแต่ละข้อนั้นจะถูกคณะทำงานของทางการมาเลเซียปรับภาษาให้มีความหมายอย่างกว้างแทนที่จะระบุอย่างชัดเจนเป็นช่วงเวลาหรือระยะที่ทั้งสองฝ่ายจะดำเนินการ แม้ไม่ทราบเหตุผลจริง ๆ ที่ถูกดึงออกไปหรือการปรับภาษา แต่เป็นไปได้ว่าผู้อำนวยความสะดวกประสงค์ให้การต่อรองเรื่องจังหวะก้าวและช่วงเวลาดำเนินการนั้นไม่ได้เป็นข้อเสนอที่แข็งกร้าวมากเกินไป กล่าวคือเป็นเนื้อหาที่สามารถต่อรองและปรับปรุงได้จากความเห็นร่วมกัน ในขณะที่มีบางจุดที่มีการเพิ่มเติมเข้ามา แต่ก็ไม่ได้ถือว่าเป็นการปรับเปลี่ยนสาระสำคัญไปมากนัก ตัวอย่างเช่น หัวข้อย่อยเรื่องการศึกษาที่เพิ่มเข้ามาใหม่ในประเด็นย่อยที่ทั้งสองฝ่ายจะต้องมีการหารือในขั้นตอนต่อไปในรายละเอียด เป็นต้น

³⁴ ในหน้าแรกหรือตอนต้นของเอกสารทั้งสองชุดมีการระบุโครงสร้างของเนื้อหาภายใน ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อแตกต่างก็คือ เอกสารคำบรรยายสรุปฯ (38 หน้าสไลด์) จะมีการเพิ่มหัวข้อ Timeframe ที่ระบุอย่างชัดเจนว่าจัดทำโดย JWG-PDP Facilitator และหัวข้อ Discussion เอาไว้ในตอนท้าย แต่เมื่อไล่ดูแล้วก็ไม่พบเนื้อหาดังกล่าว ผู้วิจัยเข้าใจว่าเนื้อหาทั้งสองส่วนน่าจะปรับมาจากภาคผนวก B และ C ในเอกสารคำอธิบายฯ (25 หน้า) ที่ระบุว่าเป็น Phases of Discussions และ Expected Schedule of Cooperation ตามลำดับ

ภาพที่ 5.1 หน้าแรกของต้นฉบับเอกสารทั้งสามชุดที่เกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องเบื้องต้น 5 ประการของป๊อาร์เอ็น (BRN 2013a; BRN 2013b; JWG-PDP 2013)



ในเอกสาร “คำอธิบายฯ” (Penjelasan) นั้นถูกออกแบบเรียงร้อยประเด็นเป็นอย่างดีและกระชับ ให้รายละเอียดที่มาที่ไปของข้อเสนอ คำอธิบายในรายละเอียดแต่ละประเด็น ตลอดจนเปรียบเทียบกับตัวบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 อย่างละเอียด อีกทั้งยังมีข้อเสนอแลกเปลี่ยนที่ทางป๊อาร์เอ็นผูกพันระเอาไว้หากข้อเสนอแต่ละประเด็นได้รับการตอบสนอง ที่สำคัญยังมีการสรุปแผนที่เดินทางอย่างเป็นระบบ โดยมุ่งหมายว่าจะบรรลุสันติภาพสมบูรณ์ได้ภายในปี ค.ศ.2020 (2563) ในตอนต้นเอกสารคำอธิบายฯ มีการเกริ่นนำว่ารัฐบาลไทยไม่จำเป็นต้องยอมรับหรือเห็นพ้องในทันที หากแต่เห็นชอบในหลักการก่อนที่จะมีการอภิปรายในรายละเอียดต่อไป ซึ่งจะต้องมีการอภิปรายกันอย่างรอบคอบและผ่านการปรึกษาหารือกันก่อนที่จะบรรลุถึงความเข้าใจและข้อตกลงร่วมกัน ที่สำคัญก็คือทุกประเด็นที่มีการอภิปรายกันบนโต๊ะพูดคุยนั้นจะต้องนำไปสู่การพิจารณาของรัฐสภาไทยในฐานะที่เป็นวาระแห่งชาติ “มิใช่วาระของรัฐบาลชุดปัจจุบันหรือวาระของบุคคลหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น” เอกสารของป๊อาร์เอ็นยังยืนยันว่าข้อเรียกร้องทั้ง 5 ข้อนั้นสำคัญและเป็นพื้นฐานสำหรับการยกระดับ “การพูดคุยสันติภาพ” ไปสู่ “การเจรจาสันติภาพ” ในอนาคต ซึ่งจะนำมาซึ่งการวางอาวุธและการมีข้อตกลงสันติภาพต่อไป (BRN 2013b, 2) แต่นอกเหนือคำกล่าวนำข้างต้นแล้ว ป๊อาร์เอ็นยังได้ระบุถึง

ข้อเสนอที่ฝ่ายตนจะแลกเปลี่ยน หากรัฐบาลไทยตกลงที่จะพูดคุยในประเด็นเหล่านี้ ทั้งในมิติระยะสั้นและระยะยาว กล่าวคือมีทั้งการยอมรับที่จะให้มีการนัดหมายพูดคุยแบบเต็มคณะในครั้งถัดไป การปรับเปลี่ยนสมาชิกของคณะพูดคุยใหม่ให้มีความเหมาะสมและเพิ่มจำนวนสัดส่วนที่กว้างขวางกว่ากลุ่มขบวนการต่อสู้และดึงเอาภาคส่วนต่าง ๆ เข้าร่วมก่อนที่จะเรียกขานว่าเป็น “ประชาคมชาติมลายูปาตานี” (Komuniti Bangsa Melayu Patani) รวมไปถึงจะมีการหารือเกี่ยวกับมาตรการในการลดความรุนแรง และที่สำคัญที่สุดคือการระบุว่า “จะไม่มีการเรียกร้องการแบ่งแยกดินแดนจากราชอาณาจักรไทย” อีกต่อไป (Ibid., 3)

สำหรับประเด็นใจกลางที่ถกเถียงอย่างหนักในการพบปะกันครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ 13 มิถุนายน ซึ่งก็คือรายละเอียดของข้อเรียกร้องประการที่ 4 รายละเอียดใน “คำอธิบาย” (Penjelasan) ระบุเอาไว้ว่า “รัฐบาลต้องยอมรับสิทธิความเป็นเจ้าของของชนชาติมลายูปาตานี” โดยแจกแจงว่าสิทธิ ดังกล่าวนั้นสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญไทยหลายมาตราทั้งสิทธิพื้นฐานในหมวดที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย สิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเองที่สอดคล้องกับสิทธิชุมชนและแนวนโยบายพื้นฐานที่วางด้วยการกระจายอำนาจ (มาตรา 78) โดยระบุว่า “รัฐบาลไทยจะต้องเปิดโอกาสและให้พื้นที่แก่ **ประชาคมชาติมลายูปาตานี** ในการบริหารปกครองภาคใต้ตามที่ได้ระบุไว้ใน **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**”³⁵ (BRN 2013b, 12) ส่วนคำอธิบายในรายละเอียดนั้นน่าสนใจ เพราะเอกสารดังกล่าวได้ขยายความว่ารัฐบาลไทยจะต้องยอมรับว่าประชาคมชาติมลายูปาตานีนั้นมีความปึกแผ่นเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (“satu Komuniti Bangsa Melayu Patani”) แต่ในขณะเดียวกันก็ยืนยันด้วยว่า “ปีอาร์เอ็นไม่ได้เรียกร้องการแบ่งแยกดินแดนออกไปจากประเทศไทย” ประเด็นที่ดูเหมือนจะขัดกันดังกล่าวนี้อาจเข้าใจได้เพิ่มขึ้นผ่านองค์ประกอบสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือเรียกร้องให้มีการยอมรับโครงเรื่องประวัติศาสตร์ในมุมมองของปาตานี ดังที่เอกสารระบุเอาไว้ว่า

“รัฐบาลไทยต้องยอมรับข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ที่ว่าในสมัยก่อนเคยมีรัฐของชาวมุสลิมมลายูปาตานี และต่อมาอาณาเขตของรัฐดังกล่าวก็กลายเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสยาม

³⁵ ข้อความต้นฉบับคือ “Kerajaan Thailand perlu memberi peluang dan ruang untuk **Komuniti Bangsa Melayu Patani** mentadbir wilayah Selatan Thailand sebagaimana termaktub di dalam **Perlembagaan Thailand**” (เน้นตามต้นฉบับ) ที่น่าสนใจคือ “ประชาคมชาติมลายูปาตานี” นั้นถือเป็นหน่วยทางการเมืองใหม่ที่ดูเหมือนว่าปีอาร์เอ็นจะประสงค์สถาปนาขึ้นเพื่อให้ความชอบธรรมต่อการเป็นตัวแทนสังคมปาตานีที่มาจากภาคส่วน ประเด็นนี้จะสอดคล้องกับแผนของพวกเขาคือเชิญบุคคลที่ไม่ใช่สมาชิกกลุ่มตนเข้าร่วมเป็นคณะพูดคุยฯ ชุดใหม่อีกด้วย

ในปี 1776 ในปัจจุบัน พื้นที่ดังกล่าวนี้คือส่วนที่เป็นจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา และ สงขลาในประเทศไทยยุคสมัยใหม่ ฉะนั้น ประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่า ครั้งหนึ่งเคยมีดินแดนปาตานีดำรงอยู่จริง ซึ่งเคยเป็นถิ่นพำนักและบริหารปกครองโดย ชาวมลายูที่นับถือศาสนาอิสลามในฐานะผู้พำนักอาศัยดั้งเดิมในดินแดนแห่งนี้ ด้วยเหตุนี้ จากปัจจัยดังกล่าวในยุคนี้นี้ ประชาคมชาติมลายูปาตานีจึงขอเรียกร้องสิทธิความเป็น เจ้าของของชาวมลายูกลับคืนมา สิทธิความเป็นเจ้าของหมายถึงความถึงการที่รัฐบาลไทย จะต้องยอมรับสถานะความเป็นเจ้าของของชาวมลายูเหนือแผ่นดินปาตานี การยอมรับ สถานะดังกล่าวนี้จะต้องถูกหยิบยกไปอภิปรายในรัฐสภาไทย” (BRN 2013b, 13; JWG-PDP 2013, 28)

จะเห็นได้ว่าการยอมรับสิทธิความเป็นเจ้าของตามคำอธิบายข้างต้นนั้นสัมพันธ์อยู่กับการยอมรับ หน่วยทางการเมืองชนิดใหม่ (ประชาคมชาติมลายูปาตานี) ในฐานะที่เป็นองค์ประธานหรือ “เจ้าของ” ในทางการเมือง การยอมรับประวัติศาสตร์การเมืองในโครงเรื่องเล่าแบบชาตินิยมมลายูปาตานี และการ ตอบสนองต่อคำยืนยันที่ว่าปีอาร์เอ็นจะไม่เรียกร้อง “การแบ่งแยกดินแดน” ออกจากประเทศไทย ซึ่งทั้งหมดนี้ ปีอาร์เอ็นวางเงื่อนไขให้ต้องถูกหยิบยกไปอภิปรายต่อในรัฐสภาไทย (BRN 2013b, 13-14; JWG-PDP 2013, 27-28) โดยที่ไม่ได้ระบุอย่างเฉพาะเจาะจงว่ารัฐสภาต้องมีการลงมติเห็นชอบหรือเพียงแค่รับทราบ แต่เห็นได้ชัดว่าในมุมมองของพวกเขา นั้น สถาบันรัฐสภาถือเป็นที่สุดของอำนาจอธิปไตยของไทย การ เจริญต่อรองและบรรลุข้อตกลงเพียงกับอำนาจฝ่ายบริหารอาจไม่มีหลักประกันที่เพียงพอต่อความชอบ ธรรมของข้อตกลงนั้น ๆ

ประเด็นที่ควรพิจารณาต่อมาก็คือเงื่อนไขที่ได้รับการขยายความเหล่านี้จะต้องปะทะกับกรอบคิด อะไรบ้างที่ตั้งมั่นอยู่ในสังคมไทย อาจกล่าวได้ว่าการเรียกร้องให้ยอมรับหรือรับรอง (recognition) ประวัติศาสตร์ในโครงเรื่องเล่าข้างต้นนั้นถือเป็นการเผชิญหน้ากับโครงเรื่องเล่าหลักของราชาชาตินิยมไทย ที่มีกรุงเทพฯ และสถาบันกษัตริย์ไทยเป็นศูนย์กลางอย่างชัดเจน ในขณะเดียวกัน การรับรองสถานะของ “ประชาคมชาติมลายูปาตานี” ดูจะสอดคล้องกับแนวคิดของของปีอาร์เอ็นในการสถาปนา “แนวร่วม แห่งชาติ” หรือ “Front Nasional”³⁶ ในภาษาของพวกเขาที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของการเคลื่อนไหว

³⁶ พรอนทนาชนนาลคือแนวคิดของการยกระดับการเคลื่อนไหวทางการเมืองให้กลายมาเป็นทิศทางร่วมกันของ ผู้คนในสังคม จากคำอธิบายของสมาชิกปีอาร์เอ็น ขั้นตอนในการสถาปนาสิ่งนี้จะเกิดขึ้นหลังการใช้กำลังทางทหารรุก

ชาตินิยมที่ต้องการรวบรวมกำลังสนับสนุนจากทุกภาคส่วนในสังคมของตนเอง แต่ในขณะเดียวกันสิ่งนี้ก็ สั่นคลอนและท้าทายภาวะความเป็นเอกพันธ์ของ “ปวงชนชาวไทย” อันเป็นฐานรองรับอำนาจอธิปไตย ของรัฐไทยสมัยใหม่อย่างถึงราก อย่างน้อยก็เป็นการท้าทายโดยตรงในทางทฤษฎีต่อการดำรงอยู่ของ อำนาจอธิปไตยของปวงชน (popular sovereignty) ที่เป็นจุดอ้างอิงสำคัญของระบอบการเมืองการ ปกครองของรัฐไทยมาตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 การแบ่งปันสถานะความเป็นเจ้าของ อำนาจอธิปไตยไปให้หน่วยทางการเมืองอื่น ๆ นั้นจึงดูจะไม่เป็นที่คุ้นเคยมากนัก อย่างไรก็ตาม ความลัก ลั่นที่มีขึ้นก็คืออำนาจอธิปไตยของปวงชนของรัฐไทยเองก็สั่นคลอนอยู่แต่เดิมอันเกี่ยวเนื่องมาจาก พัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองตลอดหลายสิบปีที่ผ่านมา ซึ่งเป็นผลมาจากการแสดง บทบาทสำคัญของกองทัพและสถาบันกษัตริย์ในการเมืองและยังผลให้ความหมายของ “ความมั่นคง” ของรัฐไทยนั้นผูกโยงกับมรดกของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หรือในแง่นี้ก็คือนี่คือมีส่วนเสริมสร้างความ ศักดิ์สิทธิ์ของ “ดินแดน” และเจ้าของดินแดนนั่นเอง³⁷ แม้จะดำรงอยู่ซ้อนทับไปในประวัติศาสตร์การ เมืองไทยตลอดมา แต่ความลักลั่นดังกล่าวจะยิ่งชัดเจนมากขึ้นในช่วงหลังรัฐประหาร 2557 เป็นต้นมา เมื่อ คณะรัฐประหารครองอำนาจอย่างยาวนานและอยู่ในช่วงการเปลี่ยนผ่านรัชกาล

ถ้าเช่นนั้นแล้วมีจุดไหนบ้างที่พอจะต่อรองหรือประนีประนอมกันได้บ้าง รายละเอียดเหล่านี้จึง น่าจะอยู่ที่ประเด็นรูปธรรมของข้อเสนอที่ทางบีอาร์เอ็นระบุเอาไว้ว่าทั้งสองฝ่ายควรจะต้องมีการอภิปราย กันในรายละเอียดก่อนที่จะมีการตกลงต่อไปในอนาคต³⁸ โดยเห็นว่ามีประเด็นสำคัญอยู่ 9 ข้อ (BRN 2013b, 14-16) ซึ่งดูเหมือนจะเรียงลำดับความสำคัญและลำดับก่อนหลังไปในตัวตามตารางที่ 5.1

อย่างหนักและสร้างจิตสำนึกร่วมในหมู่มวลชนระดับหนึ่งแล้ว (ฮัมดี [นามสมมติ], สัมภาษณ์, 4 ตุลาคม 2558; ฏอริก [นามสมมติ], สัมภาษณ์, 11 มกราคม 2559)

³⁷ ผู้วิจัยเห็นว่าสิ่งที่สะท้อนความสัมพันธ์ดังกล่าวได้เป็นอย่างดีและค่อนข้างกระชับก็คือคำกล่าวปฏิญาณของ นักเรียนเตรียมทหารและบรรดากำลังพลของกองทัพว่า “ข้าพระพุทธเจ้า จักรักษามรดกของพระองค์ท่าน ไว้ด้วยชีวิต” ซึ่งเป็นคำปฏิญาณสามัญที่ต้องกล่าวถึงอยู่บ่อยครั้ง คำกล่าวนักกลับมาเป็นประเด็นการเมืองอีกครั้งเมื่อผู้บัญชาการ ทหารบกจัดกิจกรรมนำกำลังพลระดับผู้นำหน่วยกล่าวคำปฏิญาณเบื้องหน้าพระบรมราชานุสาวรีย์รัชกาลที่ 5 เมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2562 หรือก่อนการเลือกตั้งทั่วไปราวสองสัปดาห์ (อภิรักษ์ คงสมพงษ์: “ข้าพระพุทธเจ้า จักรักษามรดกของ พระองค์ท่าน ไว้ด้วยชีวิต” 2562)

³⁸ เอกสารคำอธิบายฯ ระบุว่าห้วงระยะที่จะมีการอภิปรายลงลึกในส่วนนี้น่าจะอยู่ในระยะที่ 7 หลังการหยุดยิง ได้รับการปฏิบัติร่วมกันแล้ว หรือในราวปี 2016 เป็นต้นไป ในขณะที่เอกสารคำบรรยายสรุปฯ ที่จัดทำขึ้นโดยคณะทำงาน ของมาเลเซียไม่ได้ระบุห้วงเวลาเอาไว้ ดังที่กล่าวไว้ก่อนหน้านี้ ประเด็นจิ้งหะกั่วและห้วงเวลานั้นเป็นหนึ่งในจุดที่ แตกต่างกันระหว่างเอกสารทั้งสองชุด (BRN 2013b, 13-14, 21; JWG-PDP Facilitator 2013, 30-31)

ตารางที่ 5.2 ประเด็นที่ต้องมีการอภิปรายในรายละเอียดเกี่ยวกับข้อเรียกร้องประการที่ 4 ของแนวร่วมปฏิวัติแห่งชาติ (ปีอาร์เอ็น) ในเอกสารคำอธิบายข้อเรียกร้อง 5 ประการโดยคณะพหุตุคยสันติภาพของแนวร่วมปฏิวัติแห่งชาติ (2556, 14-16)

ที่	ประเด็น	รายละเอียด
1	การยอมรับสถานะของประชาคมมลายูปาตานี	การยอมรับสถานะในการดำรงอยู่ของประชาคมชาติมลายูปาตานี โดยที่ประชาคมฯ ดังกล่าวได้รับอนุญาตให้สามารถดำเนินชีวิตตามวิถี วัฒนธรรม และขนบธรรมเนียม ประเพณีของตนเองที่อยู่บนพื้นฐานของหลักการศาสนาอิสลาม ประชาคมชาติมลายูปาตานีจะต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิและสถานะความเป็นพลเมืองอย่างเท่าเทียม เหมือนกับพลเมืองไทย โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติทั้งในด้านกฎหมาย การศึกษา เศรษฐกิจ สุขภาพ สังคม และด้านอื่น ๆ
2	เขตปกครองพิเศษ	ประชาคมชาติมลายูปาตานีได้รับอนุญาตให้กำหนดสิทธิและชะตากรรมของตนเอง ผ่านการบริหารปกครองที่วางอยู่บนหลักการปกครองตนเอง (Autonomy) ของเขต ปกครองพิเศษ (Special Administrative Region) ที่อยู่ภายในประเทศไทย
3	ผู้แทนพิเศษในรัฐสภาไทย	การจัดสรรเป็นการเฉพาะให้มีตำแหน่งผู้แทนพิเศษจำนวนหนึ่งในรัฐสภาไทยเพื่อ สะท้อนความเป็นตัวแทนประชาชนของประชาคมชาติมลายูปาตานี โดยที่ผู้แทน ดังกล่าวนี้นี้จะถูกเลือกอย่างเหมาะสมผ่านการเลือกตั้ง สิทธิและความยุติธรรมต่อผู้คนที่ มีเชื้อชาติและศาสนาอื่น ๆ ซึ่งมีฐานะเป็นชนกลุ่มน้อยในเขตพิเศษนี้จะต้องได้รับการ คุ้มครองตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
4	ผู้ว่าราชการจากประชาคมชาติมลายูปาตานี	การจัดสรรเป็นการเฉพาะให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการของจังหวัดยะลา นราธิวาส ปัตตานี และสงขลา มาจากผู้ที่มีเชื้อสายมลายูปาตานีที่นับถือศาสนาอิสลาม ใน ขณะเดียวกันก็จัดสรรให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดสองตำแหน่ง โดยคนแรกเป็นตัวแทน ของชุมชนชาวพุทธในพื้นที่ และอีกคนเป็นผู้ที่นับถือศาสนาอิสลามซึ่งจะถือเป็น ตัวแทนของรัฐบาลกลาง
5	การบริหารกิจการตำรวจ	การจัดสรรเป็นการเฉพาะให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บังคับการตำรวจภูธรประจำจังหวัด ยะลา นราธิวาส ปัตตานี และสงขลา มาจากผู้ที่มีเชื้อสายมลายูปาตานีที่นับถือศาสนา อิสลาม สัดส่วนของเจ้าหน้าที่ตำรวจก็ต้องเป็นผู้ที่นับถือศาสนาอิสลามส่วนใหญ่ด้วย
6	การจ้างงานในภาครัฐ	การจัดสรรเป็นการเฉพาะให้ตำแหน่งงานในภาครัฐส่วนใหญ่ของจังหวัดนราธิวาส ยะลา และปัตตานี สำหรับสมาชิกของประชาคมชาติมลายูปาตานี

ที่	ประเด็น	รายละเอียด
7	บทบาทของกอฎี (Qadhi) ³⁹ และสำนักงานกอฎี	สำนักงานกอฎีและตำแหน่งหัวหน้ากอฎีในจังหวัดนราธิวาส ยะลา ปัตตานี และสงขลา ได้รับอำนาจและการจัดสรรหน้าที่ในการบริหารจัดการกิจการที่เกี่ยวข้องกับผู้ที่มีนิกายศาสนาอิสลาม ซึ่งครอบคลุมทั้งเรื่องการปกป้องและส่งเสริมความศรัทธา กฎหมายอิสลามและจริยธรรมอิสลาม การศึกษาศาสนา การปฏิบัติศาสนกิจขั้นพื้นฐาน (ฟิรฎู อื่น) ประเด็นปัญหาครอบครัวของผู้ที่มีนิกายศาสนาอิสลาม การบริหารมัสยิดและสุเหร่า การเฉลิมฉลองวันสำคัญในศาสนาอิสลาม รวมไปถึงกรณีต่าง ๆ ในทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับศาสนาอิสลาม
8	เสรีภาพของสื่อ	การให้เสรีภาพและการเข้าถึงสื่อแก่ประชาคมชาวมลายูปาตานีในการจัดตั้งสถานีวิทยุและโทรทัศน์ การตีพิมพ์หนังสือพิมพ์และนิตยสารในภาษามลายูและอักษรยาวี เพื่อจุดมุ่งหมายทั้งในการจัดพิมพ์ การแพร่ภาพและกระจายเสียง การเผยแพร่ การขาย และเก็บรักษาไว้
9	การแบ่งปันรายได้	ส่วนหนึ่งของรายได้จากภาษีในท้องถิ่นและรายได้ของรัฐที่จัดเก็บจากกิจการที่แสวงหาทรัพย์สินในดินในพื้นที่ต้องคืนกลับมาเพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาสังคมในพื้นที่ ภูมิภาคแห่งนี้ยังคงมีสิทธิที่จะได้รับการช่งเหลือสนับสนุนจากกรุงเทพฯ เช่นเดียวกันกับภูมิภาคอื่น ๆ ในประเทศไทย

แม้ในเอกสารคำอธิบายฯ จะพยายามระบุว่าประเด็นเหล่านี้จะต้องมีการถกเถียงอภิปรายในรายละเอียดระหว่างคู่สนทนาทั้งสองฝ่ายเพื่อให้ได้ความเห็นพ้อง โดยที่รัฐบาลไทยไม่จำเป็นต้องตอบรับในทันที แต่ก็พอจะมองเห็นแนวทางและเค้าโครงของข้อเสนอที่สะท้อนแนวคิด “สิทธิความเป็นเจ้าของ” ชัดเจนขึ้น ควรต้องกล่าวด้วยว่าในบรรดาประเด็นทั้ง 9 ข้อเหล่านี้⁴⁰ หัวใจของประเด็นเหล่านี้อยู่ที่ข้อเสนอ “เขตปกครองพิเศษ” ซึ่งมีองค์ประกอบที่เป็นนามธรรมอย่าง “ประชาคมชาวมลายูปาตานี” ถือ

³⁹ อาจเปรียบเทียบกับ “ดาโต๊ะยุติธรรม” ซึ่งเป็นตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน มีฐานะเป็นผู้เชี่ยวชาญและที่ปรึกษาให้กับผู้พิพากษาศาลยุติธรรมที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดในข้อกฎหมายอิสลามที่เกี่ยวกับแพ่งและครอบครัว หากแต่บทบาทหน้าที่ในเอกสารฯ ของบิอาร์เฮ็นนั้นมากกว่าและอาจเรียกได้ว่าครอบคลุมไปถึงบทบาทที่แต่เดิมรวมศูนย์อยู่ที่จุฬาราชมนตรี (และสำนักจุฬาราชมนตรี)

⁴⁰ เมื่อเปรียบเทียบระหว่างเอกสารคำอธิบายฯ กับเอกสารบรรยายสรุปฯ ที่จัดทำขึ้นโดยคณะทำงานของผู้อำนวยความสะดวกนั้น แม้จะมีการระบุเพียงหัวข้อโดยไม่มีการละเอียดบรรยายเอาไว้ แต่มีหัวข้อหนึ่งที่ปรากฏเพิ่มขึ้นมานั้นก็คือหัวข้อที่ 10 ที่ระบุเพียงข้อความสั้น ๆ ว่าเป็นเรื่องการศึกษา (Education) (JWG-PDP Facilitator 2013, 30).

ครองสิทธิในฐานะที่เป็นเจ้าของ ไม่ใช่เป็นของป๊อาร์ทเอ็นที่เป็นหนึ่งในขบวนการหรือกลุ่มของนักต่อสู้เพื่อเสรีภาพ และด้วยเหตุนี้ เอกสารคำอธิบายฯ จึงระบุคำเรียกร้องขององค์กรต่อประชาชนในพื้นที่ด้วยว่า

“ป๊อาร์ทเอ็นเรียกร้องให้พลเมืองไทยของประชาคมมลายูปาตานีให้ดำเนินการบริหารปกครองโดยตนเองด้วยการจัดตั้งเขตปกครองพิเศษ ดังเช่นที่เห็นได้จากตัวอย่างในกรณีของกรุงเทพมหานครและพัทยา เขตปกครองดังกล่าวนี้เป็นการปกครองตนเองอย่างจำกัด (limited autonomy) และยังคงอยู่ในอาณาเขตของประเทศไทย โดยไม่มีการแบ่งแยกดินแดนแต่อย่างใด ข้อเรียกร้องดังกล่าวนี้ชัดเจนว่ายังอยู่ภายในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นี่คือความหมายที่แท้จริงของสิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเอง (right of self-determination) และยังคงอยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

ข้อความข้างต้นเป็นการยืนยันโดยตัวเองถึงการยอมรับความเป็นพลเมืองไทย (rakyat Thailand) ของคนมลายูปาตานี ในขณะที่การกล่าวถึงเขตปกครองพิเศษภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญไทยที่มีตัวอย่างในกรณีของกรุงเทพมหานครและปัตตานีนั้นก็สอดคล้องกับแนวทางของการกำหนดชะตากรรมตนเองแบบภายใน (Internal Self-determination) นั่นเอง ควรกล่าวด้วยว่ารายละเอียดข้างต้นนี้มีส่วนทั้งที่เหมือนและแตกต่างไปจาก “คำร้องขอ 7 ประการ” ของฮัจญ์สุหลง อับดุลกอเดร์ โต๊ะมีนา และคณะเมื่อ 66 ปีก่อนหน้านั้นในฐานะที่เป็นข้อเสนอตั้งต้นในประวัติศาสตร์การเมืองที่ยังคงทรงอิทธิพลอยู่ถึงในปัจจุบัน⁴¹ กล่าวคือแม้จะมีความแตกต่างในรายละเอียด แต่มีสาระสำคัญบางส่วนที่คล้ายคลึงกันทั้งในแง่ของการมีผู้ปกครองที่เป็นมุสลิม สัดส่วนของการจ้างงานภาครัฐ บทบาทของกอฎี และการแบ่งปันรายได้ แต่จุดแตกต่างอย่างสำคัญก็คือการเรียกร้องสถานะภาพของหน่วยทางการเมืองฯ อย่าง “ประชาคมชาตีมลายูปาตานี” และการเรียกขานภาพรวมของการบริหารปกครองพื้นที่นี้อย่างไม่อ้อมค้อมว่า “เขตปกครองพิเศษ” แม้จะมีผู้ปกครองมุสลิม (ผู้ว่าราชการ) แต่ก็เป็นการปกครองในลักษณะแยกราชจังหวัดและไม่ได้ระบุอย่างชัดเจนว่ามีที่มาจากทางเลือกตั้ง ในขณะที่การพูดถึงภาษามลายูก็ไม่จำกัดอยู่เฉพาะในสถานศึกษา แต่ครอบคลุมไปถึงสื่อมวลชนในช่องทางและแพลตฟอร์มต่าง ๆ จุดที่แตกต่างอย่างสำคัญอีกประการก็คือการระบุถึงผู้แทนพิเศษในรัฐสภาไทยอันสะท้อนความสัมพันธ์ที่ยืดโยงกันระหว่างรัฐบาลกลางกับเขตปกครองพิเศษดังกล่าว ซึ่งในคำร้องขอ 7 ประการนั้นไม่มีระบุเอาไว้ เช่นเดียวกันกับที่มาและ

⁴¹ กรุณาดูการอภิปรายเกี่ยวกับ “คำร้องขอ 7 ข้อ” ใน ธนศ (2556)

สัดส่วนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ผู้ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายและรักษาความสงบ ซึ่งต่างก็เป็นเรื่องใหม่ที่ไม่ได้ระบุเอาไว้ในคำร้องขอฯ แต่ความน่าสนใจก็คือทั้งในคำอธิบายฯ และคำร้องขอฯ นั้นไม่มีการอ้างหรือกล่าวถึงบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิก ซึ่งมีความชอบธรรมในทางการเมืองในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนในเขตพื้นที่เหล่านี้ผ่านการเลือกตั้ง

อาจกล่าวได้ว่าโครงสร้างของข้อเสนอแนะแม้จะมีข้อแตกต่างอยู่บ้าง แต่หากพิจารณาในกรอบของที่อยู่ภายใต้รัฐไทยแล้วก็มีสาระสำคัญที่ไม่ห่างไกลมาจากข้อเสนอที่เคยมีมา แม้ว่าจะผ่านช่วงเวลาอันยาวนานหลายสิบปีก็ตาม แต่ถึงกระนั้น การยอมรับและตอบสนองต่อข้อเรียกร้องเหล่านี้ก็ขึ้นอยู่กับสถานการณ์โดยรวมของสังคมการเมืองไทยในด้านหนึ่ง แต่ในขณะเดียวกันก็คือการพิจารณาพลวัตของอำนาจต่อรองในฝ่ายของขบวนการเคลื่อนไหวและการตอบสนองภายในสังคมมาลาปตานีนั่นเอง ซึ่งในท้ายที่สุดจะมีผลต่อพลวัตของความขัดแย้งต่อนี้อย่างสำคัญ ในช่วงนั้น เนื้อหาบางส่วน of คำอธิบายข้างต้นแพร่หลายอยู่ในหนังสือมวลชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องบ้างแล้ว แต่ก็เพียงเอกสารบรรยายสรุปฯ หรือ “เอกสาร 38 หน้า” เท่านั้น (เปิดเงื่อนไข-ข้อเสนอปีอาร์เอ็น 2556; ทีมข่าวอิศรา 2556ก; 2556ข; 2556ค) ซึ่งจัดทำขึ้นโดยคณะทำงานของผู้อำนวยการความสะอาดมาเลเซียเพื่อสรุปความจากต้นฉบับคำอธิบายฯ (25 หน้า) อีกครั้ง โดยปรับและแก้ไขเนื้อหาบางส่วนเล็กน้อย โดยเฉพาะลำดับขั้นตอน แต่สิ่งนี้กลายเป็นหนึ่งในจุดอ่อนสำคัญที่ทำให้ถูกโจมตีว่าทางการมาเลเซียกำลังทำงานล่าช้า ในขณะเดียวกันก็ด้อยค่าว่าปีอาร์เอ็นไม่ได้มีขีดความสามารถอะไรมากและตกอยู่ภายใต้การควบคุมของทางการมาเลเซีย (ปกรณ์ 2556) ในขณะที่คณะพูดคุยปีอาร์เอ็นเองก็พยายามแก้ไขข้อกล่าวหาดังกล่าว พร้อมทั้งสื่อสารต่อสาธารณะผ่านช่องทางสื่อมวลชนอย่างวิหิตุท้องถิ่นมีเดียสลาตัน แต่ก็ยังเป็นไปอย่างค่อนข้างจำกัด แม้ว่าจะมีสื่อมวลชนกระแสหลักหยิบเอาไปเผยแพร่ต่ออยู่บ้างก็ตาม (โรงเรียนนักข่าวชายแดนใต้ 2556ค; โรงเรียนนักข่าวชายแดนใต้ 2556ง) เท่าที่ผู้วิจัยตรวจสอบจะพบว่าปฏิกริยานั้นพุ่งตรงไปที่สาระสำคัญที่ว่าด้วยแนวทางการจัดทำเขตปกครองพิเศษ ซึ่งสร้างข้อถกเถียงและปฏิกริยาจากทุกฝ่ายในหลากหลายวิธีการ ซึ่งในท้ายที่สุดแม้จะด้วยเหตุผลและจุดสนใจ (interest) ที่แตกต่างกันสุดขั้ว พวกเขาก็บรรลุถึงเป้าหมายที่สมประโยชน์ร่วมกันอย่างไม่ตั้งใจนั่นก็คือการสกัดความคืบหน้าของการพูดคุยสันติภาพในรอบดังกล่าวลงในช่วงปลายปี 2556 และยังคงมีความพยายามจะจำกัดการรื้อฟื้นบทวนและสานต่อมรดกที่แนวทางที่การพูดคุยรอบนี้ทิ้งไว้ให้อย่างต่อเนื่อง

ผู้วิจัยขอเสนอว่าความร่วมมือข้ามฝ่ายดังกล่าวนี้เป็นไปได้เพราะข้อเสนอของ “เขตปกครองพิเศษ” จากปีอาร์เอ็นนั้นสร้างกังวลใจให้กับตัวแสดงที่แม้จะอยู่ตรงกันข้ามกัน แต่ก็เห็นพ้องที่จะต้องยุติกระบวนการพูดคุยฯ ดังกล่าว การถกเถียงในเรื่องใจกลางเช่นนี้จึงมีผลต่อหน้าตาของกระบวนการ

สันติภาพที่เปลี่ยนไปเท่านั้น หากแต่ยังส่งผลต่อพลวัตของความขัดแย้งและการเปลี่ยนแปลงในเชิงสถาบันอีกด้วย ดังที่จะได้ประมวลให้เห็นในลำดับถัดไป

สำหรับในฝ่ายรัฐบาลไทยนั้น แรงโต้แย้งสำคัญที่น่าสนใจที่สุดก็คือปฏิกิริยาจากกองทัพและหน่วยงานความมั่นคง ซึ่งปรากฏขึ้นในช่วงสุญญากาศที่ไม่ชัดเจนว่าจะมีการนัดหมายครั้งถัดไปเมื่อใด พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการกองทัพบก และในอีกไม่ถึงหนึ่งปีข้างหน้าจะเป็นผู้นำคณะรัฐประหารเข้ายึดอำนาจล้มล้างรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ก็ยื่นกรณคดีค้านแนวทางการจัดตั้งเขตปกครองพิเศษอย่างเปิดเผย โดยให้เหตุผลว่าโครงสร้างของอำนาจรัฐนั้นสมบูรณ์อยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องมีการจัดตั้งเขตปกครองพิเศษ ดังที่เขากล่าวว่า

“ผมในฐานะฝ่ายความมั่นคงได้มองในระยะยาว ส่วนระยะสั้นเรามองย้อนกลับไปที่ประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นสมบูรณ์อยู่แล้ว ที่พิเศษในวันนี้มีอยู่ 2 พื้นที่ คือ พัทลุง กับ กทม. เหตุผลคือเรื่องการท่องเที่ยว เขตปกครองพิเศษจะต้องมีการบริหารจัดการใหม่ รวมถึงงบประมาณ คิดว่างบประมาณในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่เพียงพอ ตอนนี้ยังใช้งบประมาณส่วนกลางเข้าไปช่วยเหลืออยู่” (พิมพ์ข่าวอิศรา 2556ง)

นอกจากจะลดทอนให้เหตุผลรองรับ “การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” ให้ดูเหมือนไม่เป็นเรื่องการเมืองแล้ว เหตุผลในเรื่องลำดับขั้นของอำนาจรัฐรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางและงบประมาณที่ต้องพึ่งพาส่วนกลางก็เป็นประเด็นที่จะถูกทำให้แข็งแกร่งขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับถัดมาหลังการรัฐประหาร นอกจากนี้แล้ว พล.อ.ประยุทธ์ ยังทักท้วงไปด้วยว่าเขตปกครองพิเศษจะทำให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านหายไป พร้อมยืนยันว่าคนในพื้นที่บอกกับตนว่าไม่ต้องการเขตปกครองพิเศษ ซึ่งส่วนใหญ่จะผลักดันโดยคนนอกพื้นที่เท่านั้น ในขณะเดียวกันก็อ้างว่าการเผชิญกับภัยคุกคามรูปแบบใหม่นั้นจะต้องมีหลักวิชาการรองรับและนำบทเรียนจากเพื่อนบ้านมาปรับใช้ด้วย (เพ็งอ้าง 2556ง) ท่าทีที่แข็งกร้าวดังกล่าวน่าจะเป็นผลมาจากจุดยืนของ “ทหาร” ที่เคยนำเสนอในที่ประชุมศูนย์ปฏิบัติการคณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศปท.กบต.) โดยเสนอจุดยืน 7 ข้อเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการพูดคุยสันติภาพกับบีอาร์เอ็นต่อไป อันได้แก่

1) ยึดรัฐธรรมนูญไทยเป็นหลัก 2) ไม่ยกสถานะของกลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรง 3) เลี่ยงข้อความที่เข้าเงื่อนไขเอ็น (องค์การสหประชาชาติ) และโอไอซี (องค์การความร่วมมืออิสลาม) 4) ไม่ตอบข้อเรียกร้องเป็นลายลักษณ์อักษรในประเด็นที่สื่อว่าจะผูกมัดในอนาคต 5) ไม่จำเป็นต้องตอบทุกคำถาม แต่ควรเรียกร้องกลับไปบ้าง 6) ตั้งคำถามเชิงรุกในเวทีการพูดคุย และ 7) ทุกคำตอบที่เป็นลายลักษณ์อักษรจะถึงมือยูเอ็นและโอไอซี (ปกรณ์ 2556ก)

จุดยืนของ “ทหาร” ข้างต้นน่าจะมีส่วนไม่มากนักน้อยในการพัฒนาไปเป็น “แนวคำตอบต่อข้อเรียกร้อง 5 ข้อของปีอาร์เอ็น” ที่ทาง กอ.รมน. จัดทำขึ้นและนำเสนอข้ามหน่วยงานให้ สมช. ในต้นเดือนตุลาคม 2556 หรือราว 1 เดือนหลังจากที่ทางการไทยได้รับเอกสารคำบรรยายสรุปฯ โดยอ้างว่าได้รับมอบหมายจากผู้บัญชาการทหารบกและ ศปก.กปต. ให้จัดทำขึ้น มีเนื้อหาไล่เรียงไปที่ละข้อซึ่งส่วนใหญ่แล้วมีแนวโน้มไปในทางตอบปฏิเสธและโต้แย้ง สาระนั้นครอบคลุมตั้งแต่หากการยอมรับสถานะของปีอาร์เอ็นจะเป็นไปได้ก็ต้องมีการพิสูจน์ว่าปีอาร์เอ็นได้คุมกองกำลังได้ทุกกลุ่ม (ข้อที่ 1) ส่วนประเด็นบทบาทของมาเลเซียและสักซิปยานจากต่างประเทศนั้น กอ.รมน. ไม่ได้ตอบตรง ๆ แต่ยืนยันเพียงว่าปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเรื่องภายในประเทศและไม่ประสงค์ให้ต่างประเทศเข้ามายุ่งเกี่ยว (ข้อ 2 และ 3) ส่วนเรื่องการปล่อยนักโทษการเมืองนั้นไม่อาจทำได้เพราะไม่อาจแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมได้ (ข้อ 4) แต่สาระสำคัญที่ตอบต่อข้อเสนอประการที่ 4 นั้นมีรายงานข่าวระบุเอาไว้ว่า

“ประเทศไทยไม่ได้ปิดกั้นการแสดงออกเรื่องอัตลักษณ์ โดยคนในพื้นที่ที่มีเสรีภาพในการนับถือศาสนาและปฏิบัติศาสนกิจอยู่แล้ว ส่วนเรื่องการยอมรับสิทธิความเป็นเจ้าของและขอเขตปกครองพิเศษ ปีอาร์เอ็นนำประวัติศาสตร์เพียงท่อนหนึ่งมากล่าวอ้าง ไม่ได้พูดถึงประวัติศาสตร์ก่อนหน้านั้น” (ทีมข่าวอิศรา 2556จ)

เช่นเดียวกับข้ออื่น แต่ทำทีในคำตอบประการนี้ก็ดูแข็งกร้าวและโต้แย้งไปด้วยในเวลาเดียวกัน แม้จะเป็นเพียงแนวทางในการนำเสนอให้พิจารณา แต่ กอ.รมน. ยืนยันว่าแนวคำตอบเหล่านี้จะทำให้ทางการไทยไม่เสี่ยงตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบ ซึ่งเท่ากับเป็นการประเมินว่าการดำเนินงานทั้งหมดที่ผ่านมานั้นมีความสุ่มเสี่ยงอย่างมากในสายตาของทหารและ กอ.รมน. อันที่จริงแล้ว ควรต้องบันทึกด้วยว่า ผู้บัญชาการทหารบกนั้นไม่พอใจต่อการดำเนินการพูดคุยเพื่อสันติภาพของรัฐบาลยิ่งลักษณ์มาตั้งแต่เริ่มแรก

โดยเฉพาะการลงนามในเอกสารในเอกสารฉันทามติทั่วไปว่าด้วยกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติภาพในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ รายงานข่าวที่เปิดเผยและถ้อยความของข้าราชการระดับสูงที่ผู้วิจัยมีโอกาสได้สัมภาษณ์ก็ยืนยันสิ่งนี้ (กรกฎ [นามสมมติ], สัมภาษณ์, 4 กรกฎาคม 2563) ในขณะที่กลุ่มพลังอื่น ๆ ที่ตั้งคำถามและแสดงความกังวลก็ปรากฏอยู่หลากหลายกลุ่มด้วยกัน ทั้งนักการเมืองฝ่ายค้าน นักวิชาการ และแม้แต่กลุ่มและองค์กรเคลื่อนไหวภาคประชาสังคมในพื้นที่ ซึ่งวิพากษ์วิจารณ์ข้อเสนอดังกล่าวของปีอาร์เอ็นอย่างต่อเนื่อง⁴² ทั้งหมดนี้มีส่วนทำให้การตัดสินใจจะเดินหน้าพูดคุยต่อไปเป็นเรื่องที่ไม่ง่ายนัก

สถานการณ์และแรงกดดันของกองทัพฯ จะยังดำรงอยู่ต่อนี้ กระทั่งคณะพูดคุยฯ ฝ่ายรัฐบาลไทยได้จัดส่งคำตอบอย่างเป็นทางการในวันที่ 25 ตุลาคม 2556 โดยมีสาระสำคัญที่ระบุว่าข้อเรียกร้องทั้ง 5 ประการนั้นเป็นสิ่งที่ยอมรับได้ที่จะมีการถกเถียงกันต่อไป⁴³ ในขณะเดียวกันก็เสนอข้อเรียกร้องจากฝ่ายรัฐบาลไทยอีก 2 ข้อ ได้แก่ ข้อแรกคือการที่ทั้งสองฝ่ายจะทำงานด้วยกันเพื่อลดความหวาดระแวงระหว่างกันโดยพยายามอย่างสมเหตุสมผลในการหลีกเลี่ยงความรุนแรงทุกรูปแบบ และข้อสอง คือการทำงานร่วมกันเพื่อเร่งรัดการพัฒนาและทำให้ประชาชนมีรายได้และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น (เปิดเอกสารตอบปีอาร์เอ็น-ยีน 2 ข้อไว้กดต้น 2556; สำนักข่าวอิศรา 2556ฉ)

แต่ดูเหมือนว่าความเคลื่อนไหวดังกล่าวนี้จะเริ่มหมดความสำคัญลงไป เนื่องจากสถานการณ์ความตึงเครียดที่กรุงเทพฯ หลังเกิดจากการชุมนุมทางการเมืองเพื่อขับไล่รัฐบาลที่นำโดยคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) ซึ่งแกนนำจำนวนหนึ่งก็ไม่ใช่ใครอื่น หากแต่คือกลุ่มการเมืองในพรรคฝ่ายค้านที่มีนอกจากมีท่าทีต่อต้านรัฐบาลและนโยบายนิรโทษกรรมอันเป็นชนวนต้นเหตุแล้ว ยังเป็น

⁴² ดูการอภิปรายความเคลื่อนไหวดังกล่าวนี้ในบทที่ 6

⁴³ รายงานข่าวของกรุงเทพธุรกิจและสำนักข่าวอิศราที่มีเนื้อหาเหมือนกันระบุจุดนี้เป็นภาษาอังกฤษอย่างแปลกแยกว่า “The five issues are acceptable for the further discussion” ซึ่งน่าจะอ้างอิงจากต้นฉบับในจดหมายตอบกลับของ พล.ท.ภราดร พัฒนถาบุตร (โดยเขียนไปรษณีย์หัวสั้น ๆ ว่า “เราได้ยอมรับเพื่อพูดคุยกันต่อไป”) ในขณะเดียวกันก็วิจารณ์อย่างเสียดเย้ยว่าจดหมายหรือเอกสารดังกล่าวนั้นใช้ถ้อยคำและภาษาดอกไม้ในลักษณะภาษาทางการทูตมากเกินไปและไม่ได้สร้างแรงกดดันใด ๆ ส่วนข้อเรียกร้องทั้ง 2 ข้อทางการไทยเพิ่มเข้าไปก็เบาหวิวและ “แทบไม่ได้มีลักษณะเป็นข้อเรียกร้อง” (เปิดเอกสารตอบปีอาร์เอ็น-ยีน 2 ข้อไว้กดต้น 2556; สำนักข่าวอิศรา 2556ฉ) วิธีที่สื่อมวลชนจำนวนหนึ่งรับมือและรายงานความเคลื่อนไหวในประเด็นนี้น่าสนใจและควรมีการไต่สวนและศึกษาต่อไป เนื่องจากมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการวางกรอบโครงเรื่องที่ให้ความชอบธรรมกับบางทัศนะ แต่ในขณะเดียวกันก็บ่อนเซาะน้ำหนักของอีกมุมมองอย่างสำคัญ

กลุ่มการเมืองที่ตั้งคำถามกับกระบวนการสันติภาพตลอดหลายเดือนก่อนหน้านี้⁴⁴ แรงกดดันจากการชุมนุมทำให้นายกรัฐมนตรีตัดสินใจยุบสภาเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2556 แต่สถานการณ์ก็ยังไม่วุ่นวายและยืดเยื้อต่อเนื่องไปอีกเป็นเวลาหลายเดือน ก่อนที่กองทัพจะเข้าก่อการรัฐประหารยึดอำนาจในเดือนพฤษภาคมปีถัดไป ด้วยเหตุนี้ การพูดคุยสันติภาพที่ผลักดันโดยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ก็มีอันต้องยุติลงไปด้วยอัตโนมัติ กล่าวในอีกด้านก็คือการล้มรัฐบาลที่ริเริ่มพูดคุยสันติภาพอย่างเปิดเผยและกำลังอภิปรายกันในเรื่อง “เขตปกครองพิเศษ” กับอิหร่านซึ่งถือเป็นเรื่องคอขาดบาดตายนั้น ก็เท่ากับเป็นการล้มโต๊ะพูดคุยสันติภาพไปด้วยในเวลาเดียวกัน

ที่น่าสนใจและควรต้องบันทึกเอาไว้อีกประการก็คือสถานะภาพของบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการสันติภาพของฝ่ายรัฐบาลที่ถูกจัดการหลังจากนั้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป อันได้แก่ พล.ท.ภราดร พัฒนถาบุตร เลขาธิการ สมช. ซึ่งทำหน้าที่เป็นหัวหน้าคณะพูดคุยฯ และเป็นผู้ลงนามในเอกสารฉันทามติว่าด้วยกระบวนการพูดคุยสันติภาพในนามของรัฐบาลไทยในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2556 พ.ต.อ.ทวี สอดส่อง เลขาธิการ ศอ.บต. ผู้มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนงานการเมืองในพื้นที่ และ พล.อ.นิพัทธ์ ทองเล็ก ปลัดกระทรวงกลาโหม ซึ่งเป็น 3 บุคคลที่เป็นตัวหลักในคณะพูดคุยฯ ฝ่ายรัฐบาลไทยและมีบทบาทสำคัญในการผลักดันงานพูดคุยทั้งในและนอกโต๊ะพูดคุยตลอดเกือบ 2 ปีก่อนหน้านั้น ในกรณีของ พล.ท.ภราดร นั้น ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งเมื่อต้นเดือนมีนาคม 2557 ให้คืนตำแหน่งเลขาธิการ สมช. ให้กับนายถวิล เปลี่ยนศรี เนื่องจากการโยกย้ายที่ฝ่ายบริหารใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีผลย้อนหลังกลับไปตั้งแต่มีคำสั่งย้ายไปเป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำในเดือนกันยายน 2554 ยังผลให้ พล.ท.ภราดร ต้องออกจากตำแหน่งเลขาธิการฯ ภายใน 45 วัน (คืนเก้าอี้ ‘ถวิล’ ขึ้นเวทีมือบต่อ 2557)⁴⁵ ก่อคำถามตามมาว่าคำตัดสินดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อความชอบธรรมของกระบวนการ

⁴⁴ ดูเหมือนว่าจุดยืนของพรรคประชาธิปัตย์ตลอดมาคือการคัดค้านข้อเสนอเขตปกครองพิเศษมาโดยตลอด ดังกรณีของถาวร เสนเนียม สมาชิกพรรคฯ คนสำคัญและอดีตรัฐมนตรีที่ดูแลงานแก้ปัญหาในชายแดนใต้ในยุครัฐบาลอภิสิทธิ์ ซึ่งต่อมากลายเป็นแกนนำคนสำคัญของ กปปส. ก็กล่าววิพากษ์วิจารณ์และตั้งข้อระแวงสงสัยถึงผลประโยชน์ที่หลายฝ่ายจะได้รับจากข้อเสนอดังกล่าว (กรุณา ดู ‘ถาวร’ แฉไฟใต้ดับยากหวังตั้งเขตปกครองพิเศษ 2556) ของอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ อดีตนายกรัฐมนตรี ที่ตั้งข้อกังขาในเรื่องการใช้ถ้อยคำ

⁴⁵ คดีสำคัญและมีผลสะท้อนในทางการเมืองดังกล่าวนี้ยืดเยื้อเป็นเวลา 2 ปี ก่อนหน้านั้นศาลปกครองกลางได้อ่านคำพิพากษาให้คืนตำแหน่งดังกล่าวแล้วในปลายเดือนพฤษภาคม 2556 หรือในช่วงระหว่างที่ พล.ท.ภราดร กำลังดำเนินงานพูดคุยสันติภาพอยู่ในช่วงแรก รัฐบาลยิ่งลักษณ์ในขณะนั้นยื่นอุทธรณ์ในช่วงกลางปี ก่อนที่ศาลปกครองสูงสุดอ่านคำพิพากษาข้างต้นอีกครั้งในต้นเดือนมีนาคม 2557 ซึ่งประจวบเหมาะกับการอยู่ในช่วงสูงสุดของการชุมนุมต่อต้านรัฐบาลและการเลือกตั้งที่ศาลรัฐธรรมนูญชี้ให้เป็นโมฆะในเวลาต่อมา ซึ่งก่อให้เกิดความตึงเครียดอย่างมากในขณะนั้น ซึ่ง

สันติภาพในปี 2556 มากน้อยเพียงใด แต่อย่างน้อยที่สุดคำตัดสินคืบตำแหน่งดังกล่าวก็มีผลกระทบต่ออนาคตของการพูดคุยสันติภาพอย่างไม้อาจหลีกเลี่ยงได้ กล่าวอย่างที่สุดก็ถือเป็นการตอกย้ำภาวะชะงักงันอย่างสมบูรณ์ เพราะทัศนะวิพากษ์วิจารณ์ของถวิลนั้นเปิดเผยตลอดมาว่าการพูดคุยในรอบดังกล่าวมีปัญหาและไม่มีความเป็นมืออาชีพ จำเป็นต้องมีการปรับปรุงใหม่ (อิศรานิษฐ์ 2557; ถวิล: เจรจาต้องตอบโจทย์ชายแดนใต้ ไม่ใช่สนอง ‘ภราดร-ทักษิณ-ปีอาร์เอ็น’ 2557) ในขณะที่ตัวแสดงหลักอีกสองคนในคณะพูดคุยต้องเผชิญกับชะตากรรมเดียวกัน จะต่างก็ในแง่ของวิธีการและจังหวะเวลาเล็กน้อย กล่าวคือหลังการยึดอำนาจของ คสช. รายชื่อของ พล.อ.นิพัทธ์ และ พ.ต.อ.ทวี นั้นอยู่ในบัญชีดำ ๆ ของข้าราชการที่ คสช. มีคำสั่งโยกย้ายในแทบจะทันทีหรือเกิดขึ้นเพียง 2 วันหลังการเข้ายึดอำนาจนั่นเอง⁴⁶

กระบวนการจัดการกับชะตากรรมของผู้คนทั้งหมดนี้ดูเหมือนว่าจะไม่ได้เป็นเรื่องเดียวกัน เนื่องจากมีที่มาที่ไปและขั้นตอนกระบวนการที่แตกต่างกัน แต่ก็ส่งผลอย่างสำคัญในทางการเมืองไทย ภาพรวมและต่อทิศทางการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาลไทย ในกรณี พล.ท.ภราดร นั้น ไม่เพียงแต่ทำให้กระบวนการพูดคุยต้องสะดุดหยุดลงเท่านั้น แต่ยังบานปลายขยายตัวไปจนถึงขั้นที่ศาลรัฐธรรมนูญตีความให้นายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ ชินวัตร และคณะรัฐมนตรีเกือบทั้งคณะต้องสิ้นสภาพการเป็นรัฐมนตรี อันเป็นส่วนเสริมให้สถานการณ์เข้าสู่ภาวะสุญญากาศหนักหนาขึ้นไปอีก กระทั่งตามมาด้วยการก่อรัฐประหารไม่นานหลังจากนั้น แต่คงจะเป็นการกล่าวเกินเลยไปหน่อยว่าการรัฐประหารนั้นมุ่งล้มล้างกระบวนการสันติภาพโดยตรงเพื่อสกัดขัดขวางไม่ให้เกิดการต่อรองในทางการเมือง เหล่านี้นำไปสู่เป้าหมายที่ไม่พึงปรารถนา แม้จะมีความรู้สึกหวาดประหวั่นและบรรยากาศต่อต้านการ

ถวิลเองก็อาศัยพื้นที่ของเวทีการชุมนุมในการปราศรัยสร้างแรงกดดันต่อรัฐบาลยิ่งลักษณ์ในเวลานั้นอีกด้วย ประเด็นสืบเนื่องจากคดีนี้ยังผลให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความในเวลาต่อมาด้วยว่านางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร สิ้นสภาพจากการเป็นรัฐมนตรี เป็นเหตุให้ต้องหลุดจากตำแหน่งรักษาการอีกชั้นหนึ่งพร้อมคณะรัฐมนตรีที่ประชุมจนมีมติโยกย้ายนายถวิล ครั้งนั้น ทำให้สถานการณ์เข้าสู่ภาวะสุญญากาศมากขึ้นไปอีก ก่อนที่ คสช.จะอ้างเหตุวุ่นวายและความขัดแย้งในขณะนั้นเข้ายึดอำนาจในอีก 2 สัปดาห์ถัดมา

⁴⁶ ในกรณีของ พล.อ.นิพัทธ์ นั้น คสช.สั่งย้ายมาปฏิบัติราชการที่สำนักนายกรัฐมนตรี โดยให้รองปลัดกระทรวงกลาโหมรักษาการตำแหน่งเดิม (กรุณา ดู คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 9/2557 เรื่อง การแต่งตั้งให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่และให้รักษาราชการ, 24 พฤษภาคม 2557) เช่นเดียวกับกรณี พ.ต.อ.ทวี แต่ คสช.ให้นายภานุ อุทัยรัตน์ อดีตเลขาธิการ สอ.บต.คนก่อนหน้า ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ไปดำรงตำแหน่งแทน (คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 11/2557 การแต่งตั้งให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่, 24 พฤษภาคม 2557)

พุดคุยที่อาจนำไปสู่การแบ่งแยกดินแดนอยู่บ้างในแวดวงราชการความมั่นคง⁴⁷ แต่ก็คงพอจะสรุปได้ว่าการล้มล้างอำนาจของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งและริเริ่มแนวทางการเมืองในการดับไฟใต้ที่เป็นอิสระจากกองทัพนั้นก็ส่งผลให้ให้การพุดคุยที่ก่อตัวมาตั้งแต่ปี 2555 และเปิดเผยในปี 2556 เป็นอันต้องล้มพับไป การแยกข้อแย้งข้างในทางการเมืองดังกล่าวนั้นยังอาจตีเส้นวงกรอบในการพิจารณาทำที่และจุดยืนต่อกระบวนการสันติภาพที่ดำเนินอยู่ด้วยเช่นกัน ปรากฏการณ์ข้างต้นยังเป็นจุดเชื่อมต่อสำคัญระหว่างความเป็นไปของการเมืองไทยในภาพรวมกับพลวัตของความขัดแย้งในชายแดนใต้

อย่างไรก็ตาม ไม่เฉพาะแรงเหวี่ยงของเสียงคัดค้านและความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในฝ่ายรัฐบาลไทยเท่านั้นที่มีส่วนบ่อนเซาะกระบวนการพุดคุย แต่ในฝ่ายของบีอาร์เอ็นเองก็มีส่วนอย่างสำคัญในการเร่งเร้าให้โต๊ะพุดคุยเจรจาที่กัวลาลัมเปอร์มีอันต้องล้มพับลงไป ความกังวลว่าการประนีประนอมและลดธงข้อเรียกร้องของฝ่ายตนจากการปลดปล่อยปาตานีเป็นเอกราชมาสู่เขตปกครองพิเศษภายใต้รัฐธรรมนูญของศัตรุนั้นสร้างความหวาดหวั่นให้กับผู้คนจำนวนไม่น้อยที่ประเมินว่าการต่อสู้ที่ดำเนินมาตลอดหลายปีที่ผ่านมาจะสูญเปล่า สำหรับพวกเขาแล้ว การเจรจาท่องรอยใต้เงาเงาเช่นนี้จึงไม่ต่างกับการยอมจำนน แม้จะมีการสื่อสารภายในและต่อสาธารณะจำนวนหนึ่งที่ตอกย้ำให้เห็นความจำเป็นและกลยุทธ์ในการต่อรองของตัวแสดงสำคัญในคณะพุดคุยฯ ฝ่ายบีอาร์เอ็น แต่ดูเหมือนว่ายังไม่เพียงพอต่อการสร้างฉันทามติภายใน⁴⁸ ขวสารเกี่ยวกับความคืบหน้าของกระบวนการพุดคุย การขยายวง

⁴⁷ เมื่อสถานการณ์การชุมนุมกดดันของ กปปส.เริ่มยืดเยื้อและภาวะสุญญากาศเริ่มก่อตัว แม้แต่ภายในหน่วยงานพลเรือนอย่าง สมช. เองก็น่าจะมีความรู้สึกประหวั่นอยู่เช่นกัน แฉลงการณ์ในลักษณะบัตรสนเท่ห์ที่ลงนามโดย “ข้าราชการสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติที่จงรักภักดี ต่อชาติ ศาสน์ กษัตริย์ และประชาชน” ในวันที่ 6 มีนาคม หรือก่อนวันที่ศาลปกครองสูงสุดจะอ่านคำพิพากษาในคดีตำแหน่งการโยกย้ายตำแหน่งเลขาธิการ สมช. เพียงหนึ่งวัน โดยมีเนื้อหาโจมตีการบริหารงานของรัฐบาลและสนับสนุน “การปฏิรูป” โดยตอนหนึ่งมีเนื้อหาวิจารณ์รัฐบาลว่า “...มีความพยายามในเรื่องของการแบ่งแยกดินแดน...ซึ่งประเมินได้ว่าหากไม่มีการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเร่งด่วน และจริงจัง ปัญหาดังกล่าวจะขยายตัวและส่งผลกระทบต่อเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพของดินแดน...” พร้อมทั้งระบุด้วยว่า “ข้าราชการ (สมช.)...จะร่วมมือกับหน่วยงานด้านความมั่นคงของประเทศ...รักษาไว้ซึ่งความอยู่รอดปลอดภัยของชาติบ้านเมือง...ไม่ยินยอมให้ผู้ใดหรือกลุ่มบุคคลอื่นใดดำเนินการในการแบ่งแยกดินแดนโดยเด็ดขาด” รายงานข่าวระบุด้วยว่าแฉลงการณ์ดังกล่าวเป็นความเห็นชอบร่วมกันของรองเลขาธิการ สมช. ในขณะนั้น (อิศรานิวส์ 2557ก)

⁴⁸ กรณียกตัวอย่างในกรณีนี้จากบทบาทของอาบูฮาฟิซ อัลฮาгим สมาชิกของแนวร่วมปลดปล่อยอิสลามปาตานี หรือ บีไอพีพี ในการสื่อสารต่อสาธารณะอย่างแข็งขันเพื่ออธิบายรายละเอียดเกี่ยวกับข้อเสนอมติของฝ่ายบีอาร์เอ็นและความเคลื่อนไหวที่เกี่ยวกับโต๊ะพุดคุย บทความในบล็อกของเขา (Abu Hafez Al-Hakim) ในเว็บไซต์ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ ได้รับการเผยแพร่อย่างกว้างขวางหลังจากมีการแปลเป็นภาษาไทยโดยโรงเรียนนักข่าวชายแดนใต้

เพื่อดึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียใน “ประชาคมชาติมลายูปาตานี” ทั้งที่เป็นขบวนการเคลื่อนไหวและกลุ่มพลังอื่น ๆ ในสังคมเข้าร่วมการพูดคุย และการปรากฏตัวของข้อเสนอเหล่านี้จะมีส่วนสร้างสภาวะการแข่งขันภายในให้เกิดขึ้น

ความพยายามในการล้มเลิกกระบวนการพูดคุยผ่านปฏิบัติการทางทหารและถ้อยแถลงของ “กองกำลังติดอาวุธ-ปีอาร์เอ็น” เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม ดูจะยังไม่เพียงพอ กระทั่งในที่สุดการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากความขัดแย้งภายในปีอาร์เอ็นก็พุ่งขึ้นสู่จุดสูงสุดในช่วงปลายปีเดียวกัน ซึ่งเป็นช่วงเวลาเดียวกันกับวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่กรุงเทพฯ กำลังเผชิญกับการชุมนุมขับไล่นายกรัฐมนตรี ในจังหวะเวลาดังกล่าวก็ความเคลื่อนไหวในการพยายามกดดันให้หัวหน้าคณะพูดคุยฯ หรือ ฮาซัน ตอยิบ ให้จำเป็นต้องสื่อสารตอกย้ำถึงจุดยืนที่แข็งกร้าวในนามของ “อดีตหัวหน้าคณะพูดคุย” ผ่านคลิปวิดีโอที่เผยแพร่ในวันที่ 1 ธันวาคม 2556 และแถลงการณ์ที่เป็น “ภาษาไทย” ครั้งแรกไม่กี่วันต่อจากนั้น ก่อนที่จะปรากฏเกิดข่าวสารที่แพร่หลายในแวดวงผู้ติดตามกระบวนการสันติภาพในช่วงนั้นว่าที่ว่าตัวฮาซัน ตอยิบ เองนั้นขาดการติดต่อและหายตัวไปเป็นระยะเวลาหนึ่ง (พิมพ์วิศรา 2557) ถ้อยแถลงสุดท้ายในปี 2556 ดังกล่าวของ “ปีอาร์เอ็น” ก็คือการยกระดับเพดานของข้อเรียกร้องให้สูงขึ้น 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก การเจรจาจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อข้อเรียกร้องเบื้องต้น 5 ข้อนั้น ได้ผ่านการเห็นชอบจากรัฐสภาไทยและได้ดำเนินการอย่างสมบูรณ์ และประการที่สอง กระบวนการเจรจาสันติภาพต้องเป็นวาระแห่งชาติและกล่าวประกาศโดยนายกรัฐมนตรีไทยเท่านั้น (Hasan 2013; Kultida 2013; อับดุลเลาะ 2556ค) ซึ่งเมื่อพิจารณาบริบทแวดล้อมในขณะนั้นแล้ว ก็เห็นได้ชัดว่าเป็นข้อเรียกร้องที่ไม่ได้มุ่งหวังการตอบสนองจากรัฐบาลเท่ากับเป็นการวางเงื่อนไขในการยุติกระบวนการสันติภาพนั่นเอง เพราะในอีกราวสัปดาห์หลังจากนั้น ความตึงเครียดที่กรุงเทพฯ ก็นำมาซึ่งการตัดสินใจยุบสภาของนายกรัฐมนตรี ทั้งหมดนี้เป็นจุดเริ่มต้นของสถานการณ์ที่ในที่สุดแล้วนำไปสู่การก่อการรัฐประหารโดยกองทัพในอีก 6 เดือนต่อมา

การแถลงดังกล่าวไม่ได้เป็นข่าวใหญ่โตมากนักในหน้าสื่อมวลชนไทย เพราะความสนใจในขณะนั้นมุ่งไปสู่ความขัดแย้งทางการเมืองระดับชาติ ซึ่งจะส่งผลต่อชะตากรรมของโต๊ะพูดคุยสันติภาพจากมุมมองของรัฐบาลไทยในเวลาต่อมา ในส่วนของปีอาร์เอ็นนั้น เป็นไปได้อย่างยิ่งว่าแรงกดดันภายในเพื่อสกัดโต๊ะพูดคุยที่ดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไปในช่วงแรกนั้นทำงานอย่างได้ผล แต่ควรต้องกล่าวด้วยว่าเป็นเพียงหนึ่งในอาการของความขัดแย้งภายในที่จะยังคงดำรงอยู่ต่อมาอีกหลายปี แม้โต๊ะพูดคุยในปี 2556 จะยุติลง แต่

อาบูฮาฟิซเป็นหนึ่งในปัญญาชนที่เป็นที่ปรึกษาให้กับหัวหน้าคณะพูดคุยฯ ฝ่ายปีอาร์เอ็นและกำลังจะเข้าร่วมการพูดคุยในนามของปีอาร์เอ็นในปลายปี 2556 แต่จนแล้วจนรอดก็ไม่สามารถจัดประชุมได้ เขายังเป็นหนึ่งในสมาชิกคนสำคัญในฐานะโฆษกของกลุ่มมาราปาตานีที่พูดคุยกับรัฐบาลไทยในยุค คสช. ตั้งแต่ปี 2558 เป็นต้นมา

ในอีกเกือบหนึ่งปีถัดมา ข้อขัดแย้งในเรื่องแนวทางการเจรจากับรัฐบาลไทยได้พัฒนาไปสู่การริเริ่มเคลื่อนไหวเพื่อจัดตั้งกลุ่มมาราปาตานีโดยสมาชิกปีอาร์เอ็นจำนวนหนึ่งในวันที่ 25 ตุลาคม 2557 หลังจากการลอบสังหาร “โต๊ะไบซีกา” เลขาธิการใหญ่ของปีอาร์เอ็นที่มีบทบาทอย่างสำคัญในการผลักดันการพูดคุยตั้งแต่แรกเพียงประมาณ 1 เดือน (ฏอริก, สัมภาษณ์, 12 มกราคม 2559).

ควรต้องกล่าวด้วยว่าฉันทามติที่ก่อตัวขึ้นในกองทัพบกไทยกับกองกำลังติดอาวุธของปีอาร์เอ็นนั้นมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการตัดสินใจชะตากรรมของโต๊ะพูดคุย แต่กระนั้นก็ไม่ควรละเลยบทบาทที่ก่อตัวขึ้นในสังคมไทยและภายในสังคมชายแดนใต้ที่มีส่วนสร้างฉันทามติให้ล้มโต๊ะอยู่เช่นกัน อาทิเช่น อย่างคงเส้นคงวาของสื่อมวลชนและผู้มีอิทธิพลทางความคิดของสังคมในการตั้งคำถามเกี่ยวกับความชอบธรรมของผู้แทนปีอาร์เอ็น ความหวาดระแวงสงสัยของทหารต่ออิทธิพลและบทบาทของรัฐบาลมาเลเซีย และการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมที่ตั้งคำถามต่อความจริงใจของรัฐบาลและปีอาร์เอ็นเอง⁴⁹ เป็นต้น แต่บทบาทเหล่านี้ก็มีส่วนดีตรงที่เป็นการยับยั้งการถกเถียงให้ครอบคลุมกว้างขวางไปด้วย พื้นที่ทางการเมืองในเวลานี้จึงไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะโต๊ะพูดคุยในห้องประชุมที่โรงแรมห้าดาวเท่านั้น หากแต่ยังปรากฏการถกเถียงอยู่ในที่อื่น ๆ ซึ่งก็ส่งผลให้ความเป็นการเมืองปรากฏชัดขึ้นด้วยเช่นกัน

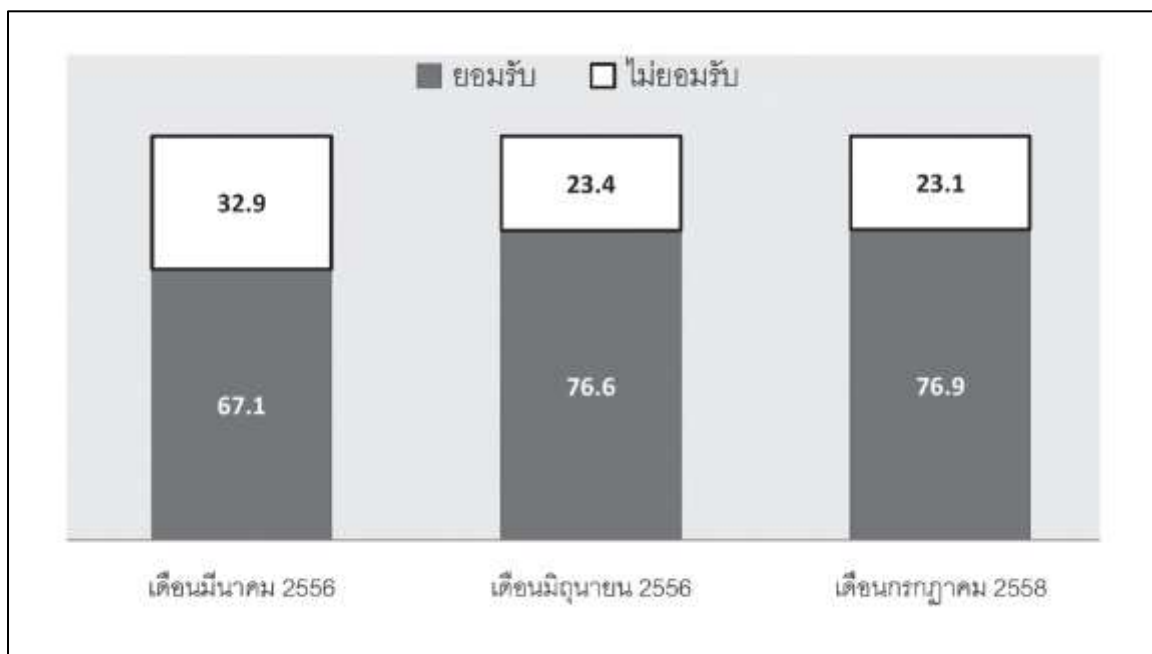
พอจะกล่าวได้ว่าจุดเริ่มต้นของจุดสิ้นสุดของกระบวนการพูดคุยสันติภาพในปี 2556 นั้นเริ่มส่อแววมาเมื่อครั้งที่ประเด็น “เขตปกครองพิเศษ” เริ่มปรากฏขึ้น ทั้งก่อนหน้าและในระหว่างการพบปะพูดคุยแบบเต็มคณะในวันที่ 13 มิถุนายน 2556 นั่นเอง ผลสะท้อนของประเด็นที่ผู้คนเห็นแย้งแตกต่างกันนี้มีส่วนในการกำหนดทิศทางของกระบวนการสันติภาพในขณะนั้นอย่างสำคัญ ที่น่าสนใจคือแรงขับเคลื่อนที่ได้แย้งความคืบหน้าดังกล่าวนั้นมาจากกลุ่มติดอาวุธที่มีจุดยืนอนุรักษนิยมในแต่ละฝ่าย กล่าวคือ กองทัพและ กอ.รมน. ในกรณีของรัฐบาลไทย และสภาการปฏิวัติและผู้ที่ใช้ชื่อว่า “กองกำลังติดอาวุธปีอาร์เอ็น” ในกรณีของปีอาร์เอ็น เพราะประเด็นปัญหาของเขตปกครองพิเศษอาจไม่ใช่แค่เพียงคำถามที่ว่า เป็นข้อเสนอเหล่านี้ที่สอดคล้องต้องรับกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตามตัวบทและเจตนารมณ์หรือไม่เท่านั้น หากแต่การประนีประนอมด้วยข้อเสนอทางการเมืองดังกล่าวเท่ากับเป็นการรบกวนและบ่อนทำลายความศักดิ์สิทธิ์ของสิ่งที่แต่ละฝ่ายยึดถือครอบครองและเป็นเหตุผลในการดำรงอยู่ของตนไปเสียแล้ว หรือกล่าวอย่างที่สุด การสนทนาในประเด็นดังกล่าวต่อฝ่ายตรงกันข้ามแบบซึ่งหน้าเท่ากับเป็นการยับยั้งเพดานของการต่อรองให้ลดลงในแต่ละฝ่ายตนเองนั่นเอง

แต่คำถามที่ตามมาก็คือว่าเหตุใดกระบวนการสันติภาพจึงสามารถเดินหน้าต่อไปได้หลังจากนั้น แม้ว่าจะมีการรัฐประหารโดยกองทัพและการครองอำนาจโดย คสช. ผู้วิจัยเห็นว่านอกจากความมั่นใจว่า

⁴⁹ กรุณาดูรายละเอียดประเด็นสุดท้ายในบทที่ 6

สามารถควบคุมทิศทางและวาทกรรมในการแก้ไขปัญหายายแดนใต้ให้มีความเป็นเอกภาพดังที่จะได้อภิปรายในหัวข้อถัดไปแล้ว การพูดคุยสันติภาพเป็นสิ่งที่ไม้อาจหลีกเลี่ยงได้อีกต่อไปเนื่องจากการตระหนักถึงกระบวนการสันติภาพนั้นเป็นที่รับรู้กันอย่างกว้างขวางในประชาคมโลก ในขณะที่เดียวกันบทบาทและการมีส่วนร่วมที่จริงจังของมาเลเซียหลังจากที่มีแรงกดดันตลอดหลายปีที่ผ่านมานั้นก็เป็นเรื่องที่ไม่ง่ายนักที่จะหักล้างได้โดยที่ไม่มีความเสี่ยงใด ๆ แต่ที่สำคัญที่สุดก็คือแรงขับเคลื่อนภายในสังคมชายแดนใต้เองที่แม้ว่าคู่ขัดแย้งจะเผชิญกับแรงเสียดทานในฝ่ายตนเองมาน้อยเพียงใด แต่ก็ยังมีเสียงสนับสนุนกระบวนการสันติภาพอย่างหนาแน่น ดังที่การสำรวจความคิดเห็นประชาชนในช่วงปี 2556 ได้เผยให้เห็นแรงสนับสนุนที่ของผู้ตอบแบบสอบถาม (กรุณาดูภาพที่ 5.2) แม้จะมีความเห็นที่แตกต่างกันอยู่ภายใน แต่เมื่อพื้นที่ทางการเมืองได้เปิดกว้างออก การแสดงความเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยได้ทำงานอย่างเปิดเผยในพื้นที่สาธารณะตลอดช่วงปี 2556 แรงเหวี่ยงสำคัญนี้จึงมีส่วนในการสร้างสิ่งที่นักวิชาการบางคนเรียกขานว่าเป็นพลังถ่วงดุลภายใน (Intrinsic Balancing Force) ในสนามความขัดแย้ง (ศรีสมภพ 2563) คอยช่วยโอบอ้อมและประคับประคองให้อย่างน้อยที่สุดการพูดคุยก็เป็นสิ่งที่ที่ไม้อาจปฏิเสธได้อย่างเปิดเผยอีกต่อไป

ภาพที่ 5.2: ผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ 3 ครั้ง ในเดือนมีนาคมและมิถุนายน 2556 และเดือนกรกฎาคม 2558 (สถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ 2556ก; 2556ข; 2558. อ้างใน ศรีสมภพ 2563, 222.)



โจทย์สำคัญของรัฐบาลอำนาจนิยมก็คือจะควบคุมทิศทางของกระบวนการนี้อย่างไรไม่ให้เลยเถิด หลุดมือเกินจะติกรอบขีดเส้นเอาไว้ได้อย่างไร ในขณะที่เดียวกัน โจทย์สำหรับ “กลุ่มผู้เห็นต่าง” หรือ ขบวนการต่อสู้ปาดานี้ที่เห็นความจำเป็นของการเจรจาต่อรองในจังหวัดนี้ก็คือจะรักษาช่องทางการสื่อสาร ดังกล่าวนี้อเอาไว้เพื่อปรับปรุงและยกระดับการต่อสู้ของฝ่ายตนเองไว้ให้ได้อย่างไรโดยที่ในเวลาเดียวกันก็พยายามจะเสริมอำนาจต่อรองของฝ่ายตน ซึ่งในที่สุดแล้วก็ไม่ใช่อะไรอื่น หากแต่คือการจัดการความแตกต่างหลากหลายภายในฝ่ายตนเองให้เห็นพ้องต้องกันกับทิศทางบางอย่างร่วมกัน ตลอดจนมีการ รวมตัวกันเป็นเอกภาพนั่นเอง หนึ่งบทเรียนสำคัญที่กลายเป็นจุดบรรจบระหว่างคู่ขัดแย้งก็คือการไม่เร่งรีบ ที่จะไม่หยาบยกประเด็นที่เกี่ยวกับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการเมืองการปกครองอันเป็นหัวใจ ของความขัดแย้งเสียแต่เริ่มแรกหรือในทันทีที่เริ่มต้นหรือฟื้นฟูการพูดคุยขึ้นมาอีกครั้ง โดยที่ทั้งสองฝ่ายจะให้ความสำคัญกับมาตรการในการสร้างความไว้วางใจก่อน

การพูดคุย “สันติสุข” ของรัฐบาล คสช.กับกลุ่มมาราปาดานี้ในช่วงปี 2558 - 2562 ที่เดิมทีนั้น รัฐบาล คสช. วางแผนว่าจะให้บรรลุถึงข้อตกลงในเร็ววัน (3 ปี) แต่ในทางปฏิบัติก็ต้องยอมรับความเป็นจริงและค่อย ๆ เดินหน้าไปอย่างช้า ๆ ก่อนที่จะประสบกับสถานะชะงักงันอีกครั้งก่อนหน้าการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2562 ผู้วิจัยได้รับคำยืนยันจากผู้ที่มีส่วนสำคัญจากคณะพูดคุยทั้งสองฝ่ายว่าตลอด 4 ปี ของกระบวนการสันติภาพรอบใหม่นี้ไม่มีสักครั้งเดียวที่ปรากฏวาระที่เกี่ยวข้องกับ “เขตปกครองพิเศษ” ในการประชุมพบปะแบบเต็มคณะ แต่อาจมีการพูดคุยแลกเปลี่ยนถึงหน้าตาของอนาคตข้ามฝ่ายกันบ้าง แต่ก็เป็นไปอย่างไม่เป็นทางการ หรือไม่ก็จะจำกัดอยู่เพียงในระดับของคณะทำงานเชิงเทคนิค ซึ่งเป็นไปในการทำนองการหยั่งแนวคิดและเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างความสัมพันธ์ในระดับบุคคล แม้ว่าในแต่ละฝ่ายจะมีการศึกษาแนวคิดและตัวแบบอยู่บ้างแล้วก็ตาม (ชาติรี [นามสมมติ], สัมภาษณ์, 30 ตุลาคม 2562; รพินทร์ [นามสมมติ], สัมภาษณ์, 25 มิถุนายน 2563; ภูอริก [นามสมมติ], สัมภาษณ์, 3 กรกฎาคม 2563)

อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่เกี่ยวกับข้อเสนอเขตปกครองพิเศษหรือการปกครองตนเองจะหวนกลับมาอีกครั้งในช่วงปลายปี 2561 แต่เป็นความเคลื่อนไหว “นอกโต๊ะพูดคุย” เสียเป็นด้านหลัก หลังเข้ารับตำแหน่งและเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการ นายกรัฐมนตรีมหาเธร์เปิดประเด็นเหล่านี้อีกครั้ง โดยเห็นว่าการให้มุสลิมในชายแดนภาคใต้ได้ปกครองตนเองในบางระดับนั้นจะเป็นทางออกที่เหมาะสมและทำให้ความคิดที่ต้องการแบ่งแยกดินแดนอ่อนแรงลงไป (สุภลักษณ์ 2561) ที่น่าสนใจก็คือเสียงตอบรับจาก รัฐบาลไทยนั้นดูเหมือนจะแตกต่างจากในอดีตที่จะเร่งรีบโต้แย้งในทันทีวัน แม้จะกังขาอยู่บ้างแนวคิด

ดังกล่าวจะสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้จริง แต่ก็ไม่ถึงกับปฏิเสธในทันที⁵⁰ ในขณะที่ผู้ที่มิชอบในกระบวนการพูดคุยสันติสุขในฝ่ายรัฐบาลก็จะเริ่มให้ความสำคัญของการถกเถียงกันประเด็นสาระหรือประเด็นใจกลางของความขัดแย้งอย่าง “เขตปกครองพิเศษ” ภายใต้รัฐธรรมนูญไทยอีกครั้ง (วิลาวัลย์ และภิมุข 2562) ในขณะที่เจ้าหน้าที่และหน่วยงานด้านความมั่นคงก็หันกลับมาสนใจในประเด็นนี้อีกครั้งอย่างเจียบ ๆ แม้ในเวลาต่อมาจะมีข้อเสนอเป็นการภายในอยู่บ้าง แต่บทสนทนาในเรื่องนี้ก็ถูกจำกัดอยู่ภายในแวดวงราชการหรือในช่องทางที่ไม่เป็นสาธารณะ⁵¹ และที่สำคัญคือการปรับถ้อยคำที่จะเรียกขานจาก “ออโตโนมี” หรือ “เขตปกครองพิเศษ” มาเป็นคำที่ดู “ซอฟท์” มากกว่าอย่าง “กระจายอำนาจ” (ชาติรี, สัมภาษณ์, 2562) แต่จนแล้วจนรอดประเด็นเหล่านี้ก็ยังไม่ได้กลายมาเป็นข้อถกเถียงสาธารณะดังเช่นหลายปีก่อน

ที่ควรต้องบันทึกเอาไว้ด้วยก็คือ ความเคลื่อนไหวข้างต้นนี้เกิดขึ้นในช่วงรอยต่อสำคัญก่อนหน้าที่จะมีการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนมีนาคม 2562 ที่นโยบายหาเสียงของหลายพรรคการเมืองต่อชายแดนใต้้นั้นก็ไม่ได้มีข้อเสนอที่หวือหวามากนัก ทิศทางโดยส่วนใหญ่คือการมุ่งไปสู่การพัฒนาและลดบทบาทของฝ่ายความมั่นคงลง ในขณะที่เดียวกันก็เน้นย้ำไปที่การกระจายอำนาจที่มากขึ้นทั่วทั้งประเทศ โดยที่ไม่มีการเสนอตัวแบบการเมืองการปกครองอย่างเจาะจงในกรณีของชายแดนใต้เป็นการเฉพาะ⁵²

ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่าแนวโน้มตอบรับในทางบวกดังกล่าวมาจากการประเมินสถานการณ์และความมั่นใจที่มีมากขึ้นว่าได้ควบคุมทิศทางการพูดคุยเพื่อสันติสุขได้บ้างแล้ว หลังจากใช้เวลาหลายปีก่อนหน้านี้

⁵⁰ กรุณาดูคำสัมภาษณ์ของรองนายกรัฐมนตรีในช่วงเดือนธันวาคม 2561 (ประวิตรจ่อหาหรือตั้ง 3 จต. เป็นเขตปกครองพิเศษ. 2561.)

⁵¹ ในช่วงปี 2562 ผู้วิจัยมีโอกาสได้สนทนาในประเด็นดังกล่าวกับเจ้าหน้าที่รัฐจากหลายหน่วยงานอยู่บ้างหลายครั้ง (อานันท์ [นามสมมติ], การสื่อสารระหว่างบุคคล, 28 มีนาคม 2562; ปราณี [นามสมมติ], 2 สิงหาคม 2562; ชาติรี [นามสมมติ], สัมภาษณ์, 30 ตุลาคม 2562, รพินทร์ [นามสมมติ], การสื่อสารระหว่างบุคคล, 21 พฤศจิกายน 2562) ในขณะเดียวกันก็รับรู้ว่ามีการทำงานวิจัยเพื่อนำเสนอตัวแบบของ “การกระจายอำนาจ” ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างหน่วยงานความมั่นคงกับมหาวิทยาลัยในพื้นที่ (ชินวัฒน์ แม้นเดช, สัมภาษณ์, 2563) ซึ่งมีการเผยแพร่อย่างค่อนข้างจำกัดภายในแวดวงราชการ ข้อเสนอหลักคือการการปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติการกระจายอำนาจตามโครงสร้างการปกครองเดิมที่มีอยู่แล้วก่อนที่จะก้าวไปสู่การเลือกตั้งผู้ว่าราชการ ซึ่งเป็นข้อเสนอที่ดูจะไม่มียุทธศาสตร์ใหม่และไม่แตกต่างกับเพดานที่พรรคการเมืองจำนวนหนึ่งนำเสนออยู่แล้ว

⁵² ข้อสรุปนี้เป็นผลมาจากการประมวลนโยบายหาเสียงในเวที “สันติภาพชายแดนใต้หลังเลือกตั้ง: ข้อเสนอจากประชาชนและนโยบายพรรคการเมือง” ที่จัดขึ้นในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2562 หรือก่อนหน้าวันเลือกตั้งเพียง 3 สัปดาห์ (หทัยกาญจน์ 2562)

ในการพยายามตีกรอบบทสนทนาที่เกี่ยวข้องไม่ให้รบกวนระเบียบทางการเมืองที่รัฐบาลทหารได้กำหนดเอาไว้ ทั้งการไม่ยกระดับให้ประเด็นไฟใต้ไปสู่เวทีระหว่างประเทศและการจำกัดกรอบการคิดถึงทางออกเอาไว้ภายใต้การควบคุม ซึ่งจะสัมพันธ์ต่อนโยบายและยุทธศาสตร์ที่รัฐบาล คสช.สถาปนาขึ้นในระหว่าง การครองอำนาจ ดังที่จะกล่าวในหัวข้อถัดไป อย่างไรก็ตาม การยอมรับทางออกทางการเมืองโดยเฉพาะ ในแนวทางของการเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งเขตปกครองตนเองจากสายตาของ “ทหาร” นั้นไม่ใช่เรื่องง่าย สำหรับผู้วิจัยเอง ความเข้าใจต่อความยากลำบากและเพดานดังกล่าวนี้ถูกไขความกระจ่างจากคำอธิบายที่ ชัดเจนที่สุดจากการสรุปบทเรียนของนายทหารคนหนึ่งที่มีส่วนอย่างสำคัญในกระบวนการพูดคุยสันติสุข เขาระบุว่าจริง ๆ แล้วในช่วงแรก ๆ นั้นในที่ประชุมคณะกรรมการอำนวยการพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัด ชายแดนภาคใต้ (Steering Committee for Peace Dialogue) ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปลายปี 2557⁵³ โดยมี นายกรัฐมนตรีเป็นประธานนั้นเปิดกว้างต่อทางออกทั้งหมด แต่ข้อมูลที่น่าเข้าสู่การประชุมทำให้เกิดความ หวาดหวั่นว่าการพูดคุยฯ จะนำไปสู่จุดเริ่มต้นของการเสียดินแดน ซึ่งเป็นผลมาจากองค์ความรู้และเค้า โครงคำอธิบายที่มีรากฐานจากข้อมูลการข่าวกรองซึ่ง “เรียงร้อยเป็นร้อยกรองเจี๊ยบแจ๋ว” ว่าฝ่ายตรงกัน ข้ามมีการปรับเปลี่ยนการต่อสู้ใหม่โดยมุ่งหมายให้ภาพลักษณ์ของสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัด ชายแดนภาคใต้อยู่ในสถานะที่เรียกว่า “การเป็นการขัดกันทางอาวุธ” หรือ “Armed Conflict” ซึ่งจะมี นัยในเชิงการเมืองระหว่างประเทศที่เอื้อให้การยกระดับสถานการณ์ของไฟใต้ไปอยู่ในเวทีระหว่าง ประเทศ อันจะเป็นเงื่อนไขให้เกิดการแทรกแซงจากต่างชาติ โดยทั้งหมดนี้จะผูกโยงเรื่องนี้ให้เข้ากับข้อ เรียกร้องเกี่ยวกับ “สิทธิในการกำหนดใจตนเอง” หรือ Rights to Self-determination และนำไปสู่การ ลงประชามติเพื่อแบ่งแยกดินแดนในเวลาต่อมา คำอธิบายดังกล่าวนี้มีผลให้เกิดความตระหนกภายใน แวดวงของผู้มีอำนาจตัดสินใจและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกระทรวงการต่างประเทศที่ยึดถือโครง เรื่องเล่าจากข่าวกรองดังกล่าวก็มีส่วนสนับสนุนให้เรื่องเล่าดังกล่าวดูสมจริงและมีน้ำหนัก ในมุมมองของ ทหาร เรื่องนี้ถือว่าเป็นเรื่องคอขาดบาดตายที่สัมพันธ์กับเกียรติยศและเกียรติประวัติที่จะมีการบันทึก เอาไว้ กลายเป็นความกลัวที่ไม่อยู่บนฐานของความรู้และการประเมินตามความเป็นไปได้ตามความเป็น จริง ที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะว่า

“มันเป็นเรื่องความกลัวและเป็นเรื่องความกล้าหาญในการตัดสินใจ ผู้มีอำนาจนั่งอยู่ ข้างบน พอพูดถึงอโถโนมี เขาก็จะคิดว่าถ้าให้มันเป็นไปและแบ่งแยกดินแดนในสมัยกู

⁵³ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 230/2557 เรื่อง การจัดตั้งกลไกขับเคลื่อนกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุข, ลง นามวันที่ 26 พฤศจิกายน 2557.

กูจะไม่กลายเป็นคนทรยศชาติหรือ? เขาจะเขียนประวัติของกูอย่างไร? คุณเข้าใจหรือเปล่า จะอะไรกันนักหนา จะทำอะไรก็ให้พ้นสมัยกูไปก่อน ถ้าจะทำกัน กูไม่อยากบันทึกว่าในสมัย พล.อ.นี้ เริ่มมีการกระจายอำนาจ หรือเป็นอโตโนมี แล้วต่อมาก็ได้มีการแบ่งแยกดินแดนต่อไป ทหารเขารู้สึกว่าต้องมีความรับผิดชอบ กองทัพรับไม่ได้กับการแบ่งแยกดินแดน เขาต้องคิดกลัวไว้ก่อน นี่คือนิสัยทหาร คือคิดถึงหนทางที่เลวร้ายที่สุดก่อน เอามาตั้งเป็นสมมติฐาน เพื่อที่จะได้ระมัดระวังไว้ก่อน แทนที่จะเป็นหนทางที่เป็นไปได้มากที่สุด หลีกเลียงเศษที่เลวร้ายที่สุดก่อน เหมือนออกไปรบ หากเอาคนไปรบ แล้วตายทั้งกองร้อย ก็ต้องหลีกเลียง” (ชาติรี, สัมภาษณ์, 30 ตุลาคม 2562)

เห็นได้ชัดว่าความกลัวดังกล่าวสัมพันธ์กับความมั่นใจในตนเองและการประเมินต้นทุนที่รัฐไทยมีแตกต่างกันภายในหน่วยงานราชการเอง เพราะในด้านหนึ่งการเป็นรัฐอธิปไตยที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมืองระหว่างประเทศที่ตั้งมั่นอยู่ในปัจจุบันนั้นเป็นความได้เปรียบเหนือฝ่ายตรงกันข้ามอยู่แล้ว ไม่พียงต้องกล่าวถึงจุดยืนของรัฐบาลไทยตลอดมาที่มีมิตรประเทศพร้อมให้ความช่วยเหลือและแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ ในฐานะรัฐสมาชิกนี้เองที่ทำให้รัฐบาลไทยยังคงยืนกรานข้อสงวนที่ว่าด้วยการกำหนดใจตนเองในกติการะหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ความประหวั่นพรั่นพรึงดังกล่าวยังสะท้อนให้เห็นข้อจำกัดทางนโยบายของรัฐบาลในยุคสมัยที่ทหารและกองทัพครองอำนาจนำ เพราะการริเริ่มในทางการเมืองเพื่อทะลุทะลวงและเผชิญหน้ากับประเด็นใจกลางของความขัดแย้งอย่างซึ่งหน้านั้นจำเป็นต้องอาศัยความกล้าหาญในทางการเมือง หรืออาจกล่าวอีกอย่างได้ว่าความกล้าหาญในแบบพลเรือนนั่นเอง ทั้งหมดนี้จะไม่เกิดขึ้นหากสังคมการเมืองยังไม่บรรลุถึงความเป็นประชาธิปไตยที่มากพอ ซึ่งหนึ่งในองค์ประกอบสำคัญก็คือการที่พลเรือนมีอำนาจในการควบคุมและกำกับทิศทางหน่วยงานด้านความมั่นคงและกองทัพ เพราะมีแต่เงื่อนไขเท่านั้นที่ความกล้าหาญทางการเมืองข้างต้นจะมีพื้นที่และโอกาสมากขึ้น

การกระชับอำนาจคืนสู่ศูนย์กลางของคณะรัฐประหาร

รัฐบาลพลเรือนที่บริหารงานในช่วงระหว่างปี 2554 – 2557 เป็นรัฐบาลที่ใช้ประโยชน์จาก พ.ร.บ.การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 และนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในขณะนั้นได้มากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการถ่วงดุลกับหน่วยงานความมั่นคงและกองทัพ ทิศทางใหม่ ๆ ที่ริเริ่มขึ้นโดยเฉพาะการพูดคุยสันติภาพในต้นปี 2556 นั้น ไม่เพียงแต่เป็นความ

ประสงค์ของฝ่ายบริหารอย่างจริงจังเท่า นั้น หากแต่ยังมีกลไกทางนโยบายและหน่วยงานรองรับ แม้ว่าทาง กองทัพและหน่วยงานสำคัญอย่างกระทรวงการต่างประเทศจะพยายามทักท้วงก็ตาม อย่างไรก็ตาม ความ พายแพ้ในการเลือกตั้งในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็มีส่วนทำให้รัฐบาลของพรรคเพื่อไทยไม่อาจผลักดัน นโยบาย “นครปัตตานี” ในฐานะที่เป็น “ท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” ที่เคยออกปากหาเสียงเอาไว้ก่อนหน้านี้ แม้จะมีแนวคิดของผู้ปฏิบัติงานในการปรับปรุงโครงสร้างของ คอ.บต.อยู่บ้าง อย่างการเลือกตั้งเลขาธิการ คอ.บต. (ทวี, สัมภาษณ์, 15 กรกฎาคม 2562; นาซือเราะ และปรณ 2556.)⁵⁴ แต่จนถึงที่สุดแล้วก็ไม่มี โอกาสได้ผลักดันจนเป็นผลในทางปฏิบัติ

สถานการณ์ดำรงอยู่เช่นนี้จนกระทั่งจะเปลี่ยนไปอย่างพลิกผันเมื่อมีการก่อการรัฐประหารโดย กองทัพอีกครั้งในวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 สิ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ทำในช่วงแรก ๆ ก็ คือการโยกย้ายข้าราชการเพื่อตัดและลดอิทธิพลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการสันติภาพก่อนหน้านี้ ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ตามมาด้วยควบคุมทิศทางของกระบวนการสันติภาพโดยการเปลี่ยนกรอบคิดและ ถ้อยคำเรียกขานจากการพูดคุยสันติภาพไปเป็นการพูดคุยเพื่อ “สันติสุข” ที่แม้จะประสบปัญหาในการ ดัดแปลงมโนทัศน์ดังกล่าวในเชิงนโยบาย แต่ก็มีผลอย่างสำคัญในการควบคุมวิธีที่ผู้คนจะคิดเกี่ยวกับ ปัญหาความขัดแย้งและการแสวงหาทางออก⁵⁵ หลังจากนั้นก็คณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา จังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อเป็นกลไกในระดับแปลงนโยบายสู่ปฏิบัติ โดยรวบเอากลไกในระดับนโยบาย ต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกัน⁵⁶ ภายใต้แนวคิดการสร้างเอกภาพในการปฏิบัติและการบูรณาการงานต่าง ๆ ซึ่งจะ กลายเป็นรากฐานของการจัดสรรงบประมาณในแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัด ชายแดนภาคใต้ที่ริเริ่มในปีงบประมาณ 2560 เป็นปีแรก ในขณะเดียวกัน คสช. พยายามอย่างยิ่งที่

⁵⁴ น่าสนใจว่าทางเลือกอย่างการเลือกตั้งเลขาธิการ คอ.บต.นั้นก็ปรากฏในเวทีนโยบายสาธารณะด้วยเช่นกัน เหตุผลสนับสนุนก็คือไม่จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างอะไรมาก และยังเป็นข้อพิสูจน์ความจริงใจของรัฐบาลในระยะ เปลี่ยนผ่านอีกด้วย (กรุณาตุ รอมฏอน 2556ข, 30.)

⁵⁵ นัยที่แตกต่างอย่างสำคัญระหว่าง “สันติภาพ” กับ “สันติสุข” ก็คือคำแรกเป็นมีความหมายแฝงที่สัมพันธ์กับ มิติการเมืองระหว่างประเทศที่ผู้กำหนดนโยบายในยุค คสช. กังวล ในขณะที่คำหลังเป็นเรื่องที่ถูกตีกรอบให้เป็น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้ปกครอง คำแรกจึงเป็นสัญญาณของการยกระดับประเด็นปัญหาที่อาจนำไปสู่การ แทรกแซงจากต่างประเทศ และในแง่นี้จึงเข้าข่าย “อันตราย” อย่างยิ่ง ผู้วิจัยอภิปรายประเด็นนี้เอาไว้อย่างละเอียดใน รอมฏอน 2560.

⁵⁶ ประกาศ คสช. ที่ 98/2557 เรื่อง เรื่อง การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2557)

สถาปนาทบพาทนำของ กอ.รมน.ในการแก้ไขปัญหายาเสพติด โดยลดบทบาทของหน่วยงานพลเรือนอื่น ๆ ลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป ทั้งบทบาทของ สมช. ที่เดิมเป็นหน่วยงานพลเรือนที่มีน้ำหนักในการกำหนดทิศทางทางยุทธศาสตร์และนโยบายก็ถูกปรับบทบาทและถ่ายโอนงานยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงให้กับกลไกที่จัดตั้งใหม่เพื่อรองรับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี รวมไปถึงการลดบทบาท ศอ.บต. และกลไกต่าง ๆ ตาม พ.ร.บ.การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ก่อตั้งขึ้นมาในสมัยรัฐบาลที่นำโดยพรรคประชาธิปัตย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาพของนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ กระทั่งว่าเคยมีข้อถกเถียงกันถึงขั้นว่าจะยุบเลิก ศอ.บต. อีกครั้งเลยทีเดียว (กรกฎ [นามสมมติ], สัมภาษณ์, 4 กรกฎาคม 2562) แนวคิดเช่นนี้เป็นที่มาของคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่มุ่งจำกัดบทบาทและกิจกรรมของกลไกของฝ่ายพลเรือน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการ “งดใช้” เพื่อยุติบทบาท “สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” ที่เป็นช่องทางที่เสียงของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในพื้นที่จะสะท้อนถึงหน่วยงานอย่าง ศอ.บต. โดยปรับกระบวนการสรรหาที่มาจากราชการและมีอำนาจจำกัด⁵⁷ นอกจากนี้ สถานะของ “นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” ที่เดิมถูกออกแบบให้เป็นทิศทางหลักของหน่วยงานภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายความมั่นคงหรือด้านพัฒนา ก็ถูกลดระดับความสำคัญลงไป โดยสิ่งที่เข้ามาแทนคือบรรดากรอบคิดในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี นั่นเอง

ด้วยเหตุนี้ จึงไม่น่าแปลกใจที่การรวมศูนย์อำนาจอย่างเข้มข้นในยุคการบริหารของ คสช. จะไม่มีสาระสำคัญใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรอำนาจใหม่ในฐานะที่เป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ไม่พียงต้องกล่าวถึงข้อเสนอทางการเมืองอย่างการจัดตั้งทบวงเป็นการเฉพาะ การกระจายอำนาจในรูปแบบต่าง ๆ ที่เคยเป็นข้อถกเถียงกันอย่างกว้างขวางก่อนหน้านี้ ทั้งในและนอกรัฐสภา เพราะดูเหมือนว่าข้อเสนอเหล่านี้จะสวนทางกับกรอบคิดหลักในขณะนั้น ทั้ง ๆ ที่นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2560 -2562 ซึ่งเป็นฉบับที่สอง จะคงสาระสำคัญในประเด็นการพูดคุยสันติภาพและการเปิดโอกาสให้มีการแสวงหาทางเลือกในโครงสร้างการเมืองการปกครองที่เหมาะสมเอาไว้⁵⁸ แต่ในทางปฏิบัติแนวทางเหล่านี้กลับถูกให้ความสำคัญน้อยมากหรืออย่างน้อยที่สุดก็

⁵⁷ คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 14/2559 เรื่อง คณะกรรมการที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้และการกำหนดอำนาจหน้าที่ของกองอำนาจรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

⁵⁸ สาระสำคัญที่เคยระบุเอาไว้ในวัตถุประสงค์ข้อที่ 8 ในนโยบายฉบับก่อนหน้านั้นยังคงเอาไว้ในวัตถุประสงค์ข้อที่ 5 ในนโยบายฉบับใหม่อย่างชนิดที่แทบไม่มีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ (กรุณาดูใน สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ 2555; 2560.)

ไม่ได้ปรากฏอย่างสำคัญในแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งถือเป็นแผนงบประมาณที่จะกำหนดการปฏิบัติที่ดำเนินงานจริง ๆ ของหน่วยงานราชการเลย

ในทางกลับกัน แนวคิดหรือทิศทางที่ คสช.และรัฐบาลประยุทธ์วาดหวังเอาไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งถือเป็น “แผนระดับ 1” กลับมุ่งให้ความสำคัญกับการควบคุมและมุ่งทำลายฝ่ายตรงกันข้ามและแนวร่วมให้ได้ โดยไม่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองการปกครองใด ๆ อยู่เลย กล่าวอีกอย่างก็คือทิศทางที่วางอยู่ในยุทธศาสตร์ชาตินั้นเป็นแนวทางที่ให้ความสำคัญกับแนวทางการทหารและมุ่งกดปราบทั้งในเชิงกายภาพและในทางความคิด กรอบคิดดังกล่าวสะท้อนอยู่ “นโยบายสายตระกูลยุทธศาสตร์ชาติ” ทั้งในแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (2562) ซึ่งถือเป็น “แผนระดับ 2” เอาไว้ได้แก่ (1) การมุ่งดำเนินการต่อจุดศูนย์กลางหลักของปัญหาและแนวทางการปฏิบัติของขบวนการในพื้นที่ ด้วยการลดขีดความสามารถของขบวนการและแนวร่วมในทุกระดับ (2) ดำเนินการป้องกันเหตุรุนแรงที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่ และกับประชาชนกลุ่มเสี่ยง (3) ระงับยับยั้งการบ่มเพาะเยาวชน เพื่อจัดตั้งมวลชนสนับสนุนในอนาคต (4) ยุติการขยายแนวคิดที่ถูกบิดเบือนจากหลักศาสนาที่ถูกต้อง (5) ให้ความสำคัญกับการขยายความร่วมมือกับองค์กรต่างประเทศ นานาชาติและภาคประชาชน (แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นความมั่นคง 2562, 18) ไม่พ้องต้องกล่าวถึงแผนระดับ 3 หรือแผนปฏิบัติราชการที่ชื่อ “แผนบูรณาการป้องกันและแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2562 – 2565” ซึ่งจัดทำขึ้นตามกรอบของแผนระดับ 2 เพื่อเป็นทิศทางการดำเนินงานในระยะแรกของแผนยุทธศาสตร์ชาติ ก็ไม่มีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นโครงสร้างการเมืองการปกครองใด ๆ แผนระดับ 3 นี้เองที่จะเป็นพิมพ์เขียวในการกำหนดรายละเอียดค่าของงบประมาณในแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อไป และโดยตัวมันเองก็ได้ทำให้นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ถูกพัฒนาขึ้นมาเป็นเวลาหลายปีก่อนหน้านี้ไร้ความหมาย

เห็นได้ชัดว่ากรอบคิดของยุทธศาสตร์ชาตินี้วางอยู่บนฐานอำนาจนิยมที่ปิดกั้นสิทธิและเสรีภาพด้วยเหตุผลความจำเป็นของสถานการณ์ความมั่นคง แต่ก็เน้นไปที่การควบคุม กำกับ และกดดันตัวแสดงต่าง ๆ ในความขัดแย้ง ด้วยหวังว่าความสงบเรียบร้อยจะผลิผลออกมาผ่านยุทธศาสตร์เช่นนี้ แต่อย่างไรก็ตาม ชะตากรรมของยุทธศาสตร์ชาติและแผนที่เกี่ยวข้องนั้นโดยทั่วไปนั้นกำลังเริ่มถูกท้าทาย โดยเฉพาะจากแรงเสียดทานของบรรดาพรรคการเมืองและเครือข่ายภาคประชาสังคมต่าง ๆ เท่านั้น แต่จากสถานการณ์ที่กำลังเปลี่ยนไปเกินไปกว่าที่ออกแบบเอาไว้รับมือ จึงเป็นไปได้ว่าการปรับปรุงกฎหมายที่ด้วยยุทธศาสตร์ชาติและกระบวนการกำหนดนโยบายอาจเป็นโอกาสให้สังคมไทยได้ถกเถียงวิธีการที่จะกำหนดหนทางที่จะอยู่ร่วมกันต่อไปในอนาคต

บทที่ 6

ประชาสังคมและทางเลือก:

กระจายอำนาจ ออโตโนมี และอาร์เอสดี

นอกจากปี 2555 จะถือเป็นหมุดหมายในทางวิชาการและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองการปกครองที่เหมาะสมในชายแดนใต้แล้ว ยังอาจเรียกได้ว่าเป็นจุดสูงสุดของการเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันการกระจายอำนาจหรืออัตตบัญญัติในฐานะที่เป็นทางออกจากความขัดแย้งทางการเมืองอีกด้วย นั่นก็คือการริเริ่มเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นประชาชนต่อข้อเสนอในการกระจายอำนาจในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้กว่าร้อยเวที โดยเครือข่ายของสภาประชาสังคมชายแดนใต้ ซึ่งเป็นพื้นที่กลางในการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรภาคประชาสังคมในพื้นที่กว่ายี่สิบองค์กร

ในปีเดียวกันนี้ยังปรากฏการณ์เคลื่อนไหวที่อาจเรียกได้ว่าเป็นการโต้แย้งปฏิบัติการข้างต้นแต่เป็นดำเนินการโดยเครือข่ายเยาวชนและนักศึกษาที่พยายามจะชูแนวคิดสิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเอง ปรากฏการณ์เหล่านี้เกิดขึ้นในอาณาบริเวณของภาคประชาสังคมที่สะสมต้นทุนมาเป็นระยะเวลาหลายปี ส่งผลให้บทสนทนาเกี่ยวกับการจัดความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างกรุงเทพฯ กับผู้คนในชายแดนใต้ หรือที่บางกลุ่มอาจพอใจที่จะเรียกขานภูมิภาคแถบนี้ว่า “ปาตานี” นั้นได้ขยายพื้นที่ของการโต้แย้งเห็นต่างอย่างชนิดที่ไม่เคยเป็นมาก่อนตลอดกว่าสิบปีของความรุนแรง ที่น่าสนใจก็คือเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนหน้าที่จะมีการพูดคุยสันติภาพระหว่างผู้แทนรัฐบาลไทยกับบีอาร์เอ็นอย่างเป็นทางการจะเผยตัวขึ้นในช่วงต้นปี 2556 กระทั่งการอภิปรายในเหล่านี้จะเจียบเสียงลงไปหลังจากการรัฐประหารในปี 2557 ก่อนที่จะกลับมามีชีวิตชีวาอีกครั้งในช่วงการณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในปี 2562

บทตอนนี้จะสำรวจความเคลื่อนไหวดังกล่าวพร้อมอภิปรายให้เห็นว่าการถกเถียงดังกล่าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งความแตกต่างระหว่างกลุ่มเคลื่อนไหวที่มุ่งหวังการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการเมืองการปกครองกันเอง การประชันขันแข่งดังกล่าวที่มรดกสำคัญอะไรเอาไว้กับความขัดแย้งบ้าง พื้นที่การเมืองของภาคประชาสังคมมีส่วนต่อยอด โต้แย้ง และสนทนากับการเปลี่ยนแปลงในทางการเมืองของรัฐสภาและพรรคการเมือง ตลอดจนนโยบายของภาครัฐที่สัมพันธ์กับพลวัตของกระบวนการสันติภาพได้อย่างไร การมีทางเลือกของตัวแบบต่าง ๆ ที่ถูกนำเสนอมาตลอดหลายปีก่อนหน้านั้นมีส่วนในการขยายความเป็นการเมืองของความขัดแย้งได้อย่างไร

“ปัตตานีมหานคร” ที่ไม่ใช่ “นครปัตตานี”

ในช่วงที่การอภิปรายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ การปกครองตนเอง และการปรับโครงสร้างการบริหารของภาครัฐกำลังเข้าสู่กระแสสูงในช่วงปี 2552 ซึ่งอยู่ในระหว่างการยกร่างกฎหมายเพื่อรองรับองค์กรบริหารและนโยบายแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ และแรงกดดันจากผู้นำรัฐบาลมาเลเซีย ดังที่ได้อภิปรายไปบ้างแล้วในบทก่อนหน้านี้ ในเดือนธันวาคมปีเดียวกันนั้นมีความเคลื่อนไหวที่สำคัญที่ตอบสนองต่อกระแสดังกล่าว นั่นก็คือการร่วมจัดเวทีเพื่อถกเถียงเกี่ยวกับข้อเสนอการกระจายอำนาจในบริบทของจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี¹ ซึ่งจัดโดยองค์กรที่มีชื่อว่าเครือข่ายประชาสังคม 23 องค์กร ร่วมกับเครือข่ายการเมืองภาคพลเมืองเพื่อท้องถิ่น โดยมีองค์กรสนับสนุนด้านวิชาการ 3 องค์กร อันได้แก่ สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า ศูนย์ศึกษาสันติภาพและความขัดแย้ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ นับเป็นการจัดเวทีในที่สาธารณะเกี่ยวกับประเด็นนี้อย่างเปิดเผยเป็นครั้งแรกในพื้นที่ความขัดแย้งแห่งนี้ ในงานวันดังกล่าวอาศัยวันรัฐธรรมนูญ (10 ธันวาคม) เป็นหมุดหมายโดยนัยว่ากิจกรรมเหล่านี้ยังมีส่วนยึดโยงอยู่กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นกลยุทธสำคัญในการขยับขยายข้อถกเถียงดังกล่าวที่ถูกตีตราว่าเป็นเรื่องต้องห้ามเช่นนี้ ดังชื่อหัวข้องานในวันที่ที่ตั้งเอาไว้ในเชิงตั้งคำถามว่า “นครปัตตานีภายใต้รัฐธรรมนูญไทย: ความจริงหรือความฝัน?”² ผู้ที่กล่าวนำในวันนั้นซึ่งเป็นนักรัฐศาสตร์ที่ทำวิจัยศึกษาเปรียบเทียบการปกครองแบบในพื้นที่ซึ่งมีความหลากหลายทางวัฒนธรรมถึงกับกล่าวออกตัวว่าไม่นึกว่าจะถึงวันที่มีโอกาสดำเนินมาถึงประเด็นนี้ในพื้นที่รวดเร็วขนาดนี้ เธอถึงกับเกริ่นไว้ว่า “หากเราพูดถึงเรื่องนี้เร็วกว่านี้สักหน่อย เราอาจรักษาชีวิตผู้คนเอาไว้ได้จำนวนมาก”³

¹ ก่อนหน้ากิจกรรมนี้ไม่นาน มีความเคลื่อนไหวทางวิชาการที่น่าสนใจซึ่งจัดขึ้นที่มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ “วิทยาเขตหาดใหญ่” นั่นก็คือรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 10 ซึ่งจัดขึ้นในวันที่ 2 ธันวาคม 2552 ผู้วิจัยที่มีส่วนร่วมในการจัดงานครั้งนั้นพบว่าการขับเคลื่อนงานวิชาการมีส่วนสร้างความมั่นใจให้กับผู้ร่วมจัดงานไม่น้อยทีเดียว ในงานนี้เองที่ ดันแคน แม็กคาร์โก ได้กล่าวปาฐกถาให้เห็นโอกาสในทางการเมืองของข้อเสนอที่ท้าทายนี้ ต่อมาเขาพัฒนาเป็นบทความที่ตีพิมพ์ในอีกหลายที่ ดังที่ได้อภิปรายไปแล้วในบทที่ 4

² ดูกำหนดการได้ที่ <https://deepsouthwatch.org/th/node/532> องค์กรร่วมจัดในวันนั้นคือ ส่วนเอกสารประกอบดูที่ <https://deepsouthwatch.org/th/node/572>

³ ฉันทนา บรรพศิริโชติ หวันแก้ว อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทำหน้าที่กล่าวนำในวันนั้นในหัวข้อ “ทำความเข้าใจการเมืองการปกครองบนความแตกต่างทางอัตลักษณ์” (กรุณา ดู ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ 2552)

หนึ่งในวัตถุประสงค์ของกิจกรรมในวันนั้นคือการประมวลบรรดาตัวแบบในการบริหารและปกครองที่มีการนำเสนออยู่บ้างแล้ว รวมทั้งกำลังจะนำเสนอในวันนั้นเพื่อเผยแพร่และสร้างความเข้าใจและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณา ด้วยเหตุนี้ หัวข้อของงานสัมมนาดังกล่าวจึงมีความน่าสนใจอย่างยิ่ง เนื่องจากการใช้คำว่า “นครปัตตานี” ซึ่งเป็นชื่อเรียกขานข้อเสนอที่ พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ นำเสนอต่อสาธารณะมาโดยตลอด อาจเพราะเป็นชื่อที่เรียกได้ว่าติดตลาดและคุ้นหูผู้คนอยู่บ้างแล้ว แต่สาระสำคัญในการอภิปรายกลับไม่มีรายละเอียดของข้อเสนอดังกล่าวอยู่เลย การนำเสนอต่อสาธารณะอย่างจริงจังจะเกิดขึ้นในอีกกิจกรรมหนึ่งหลังจากนั้นอีกราว 2 เดือนที่จังหวัดยะลาโดยอีกเครือข่ายหนึ่งที่มีความใกล้ชิดกับพรรคการเมืองมากกว่า⁴ ในทางกลับกัน กิจกรรมในครั้งนี้จะถือเป็นการเปิดตัวหรือให้กำเนิดข้อเสนอใหม่ที่มีรายละเอียดมากไปกว่า “นครปัตตานี” นั่นก็คือการนำเสนอแนวคิดและร่างกฎหมาย “ปัตตานีมหานคร” อย่างน้อยสองสำนวนด้วยกัน อันได้แก่ ข้อเสนอ “ปัตตานีมหานคร” ของเครือข่ายประชาสังคม 23 องค์กร หนึ่งในเจ้าภาพร่วมจัดงาน ซึ่งยกร่างโดย อุดม ปัตนวงศ์ อดีตข้าราชการปกครองที่มีเชื้อสายมลายูมุสลิม หลังจากกิจกรรมในวันนี้เป็นต้นไป ร่างข้อเสนอของอุดมจะกลายเป็นสารตั้งต้นสำหรับการพัฒนาต่อผ่านการถกเถียงอีกเป็นระยะเวลาหลายปีต่อจากนั้น ในขณะที่อีกข้อเสนอหนึ่งเป็น “ปัตตานีมหานคร” ของ อัครชา พรหมบุตร หนึ่งในสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง โดยการจัดเตรียมเอกสารร่างพระราชบัญญัติขึ้นมาเพื่อเตรียมเปิดให้มีการร่วมลงชื่อนำเสนอกฎหมาย ที่น่าสนใจก็คืออัครชาได้การยกร่างขึ้นมาจากการคัดลอกเอา พ.ร.บ.ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร โดยเปลี่ยนจาก “กรุงเทพมหานคร” มาเป็น “ปัตตานีมหานคร” เพื่อท้าทายกรอบคิดที่ว่าข้อเสนอเรื่องราวดังกล่าวนั้นไม่อาจถือว่าเป็นการละเมิดบรรทัดฐานและรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด หากแต่เป็นโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษเฉกเช่นที่รัฐไทยเคยอนุญาตให้มีมาแล้วนั่นเอง

องค์ประกอบของผู้จัดงานในวันนั้นสามารถบ่งบอกพัฒนาการของการเคลื่อนไหวในประเด็นนี้ได้เป็นอย่างดี ในแง่ของการสนับสนุนทางวิชาการและงบประมาณนั้น นอกเหนือจากศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ที่ผู้วิจัยมีส่วนร่วมอยู่และเกาะติดทั้งสถานการณ์ความรุนแรงและการเปลี่ยนแปลงในระดับนโยบายต่อชายแดนใต้อย่างใกล้ชิดแล้ว องค์กรดังกล่าวยังเป็นฐานที่มั่นสำคัญของ ศรีสมภพ จิตร์ภิรมย์ศรี อาจารย์คณะรัฐศาสตร์ ม.อ.ปัตตานี ที่เคยทำวิจัยและมีข้อเสนออย่างทบทวนการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้อยู่ก่อนแล้ว การเคลื่อนไหวในครั้งนี้จึงถือเป็นการต่อยอดจาก

⁴ กิจกรรมดังกล่าวจัดขึ้นในวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2553 ที่ศูนย์เยาวชนเทศบาลนครยะลา โดยสมาพันธ์องค์กรประชาสังคมเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้และคณะทำงานโครงการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ซึ่งมี พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ประธานพรรคเพื่อไทยในขณะนั้นเป็นประธาน) กรุณาดูรายละเอียดที่ “จีว” ลงได้ฉบับเคลื่อนไหว “มหานครปัตตานี.” (2553)

งานวิจัยดังกล่าว ไปพร้อม ๆ กับการพัฒนาแนวคิดเรื่องพื้นที่กลางที่อยู่บนฐานของข้อมูลและองค์ความรู้ในเวลาต่อมา (ศรีสมภพ 2556, 52-67) นอกจากนี้ ยังมีศูนย์ศึกษาสันติภาพและความขัดแย้ง จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่มี ฉันทนา บรรพศิริโชติ หวันแก้ว เป็นหัวเรี่ยวหัวแรง ก่อนหน้านั้นเธอก็ทำวิจัยชิ้นสำคัญในช่วงเวลาเดียวกับศรีสมภพ ซึ่งต่างก็ได้รับแรงผลักดันและงบประมาณสนับสนุนจากศูนย์ศึกษาและพัฒนาสันติวิธี มหาวิทยาลัยมหิดล (กรุณาดูรายละเอียดในบทที่ 4)

การมีส่วนร่วมของสถาบันทางวิชาการอีกแห่งหนึ่ง ซึ่งจะมีบทบาทอย่างมากในเวลาต่อมา ทั้งในมิติของการสนับสนุนองค์ความรู้และงบประมาณต่อภาคประชาสังคมในเรื่องกระบวนการสันติภาพ และการกระจายอำนาจ นั่นก็คือ สถาบันพระปกเกล้า (KPI) องค์กรวิชาการและที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานรัฐสภา แต่แทนที่จะให้ส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้าเลือกที่จะให้กลไกอย่างสำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาลดำเนินการกระจายอำนาจ ด้วยมองว่าในกรณีของชายแดนใต้ นั้น ข้อเสนอทางการเมืองเช่นนี้เป็นส่วนหนึ่งของการคลี่คลายความขัดแย้งนั่นเอง อดีตนักวิชาการของสถาบันฯ ดังกล่าว บอกกับผู้วิจัยว่าสถาบันพระปกเกล้าเริ่มผลักดันเรื่องการกระจายอำนาจในชายแดนใต้ในช่วงนั้น ก็เนื่องมาจากการประเมินว่า “คนในพื้นที่” ไม่มีใครกล้าพูด ในขณะที่การนำเสนอในที่ต่าง ๆ ในกรุงเทพฯ ก็ไม่ได้รับความสนใจ การเข้ามาจับมือกับเครือข่ายประชาสังคมในพื้นที่จึงเริ่มต้นในช่วงกลางปี 2552 ประจวบเหมาะกับการเคลื่อนไหวที่มีอยู่เดิม แต่สถานะของสถาบันพระปกเกล้าเวลานั้นไม่ได้เป็นเพียงแค่องค์กรสนับสนุนองค์ความรู้และงบประมาณเท่านั้น หากแต่

“สถาบันพระปกเกล้าเป็นยันต์กันผี ที่หลอกฝ่ายเดียวกันเองได้ เพราะสถาบันฯ ได้รับการยอมรับจากชนชั้นนำ และหากว่าสถาบันฯ เตะเรื่องนี้ ก็คิดว่าไม่มีอะไรมาก เพราะเป็นฝ่ายอนุรักษ์นิยมอยู่แล้ว แต่คนทำงานจริง ๆ แล้วไม่คอนเซอเวทิฟหรอก เมื่อลงไปผลักดัน ชาวบ้านยังไม่กล้าพูด เราก็ยืนยันว่าสถาบันพระปกเกล้าเข้าไปเหมือนเป็นเกราะ และบอกว่าเรื่องนี้เราทำด้วย ไม่ใช่แค่คนในพื้นที่เท่านั้น” (เวทิน [นามสมมติ], สัมภาษณ์, 12 มิถุนายน 2562)

การลงแรงเป็นเกราะกำบังกลายเป็นกลยุทธ์สำคัญที่ทำให้ขยายบทบาทนาประเด็นนี้ในสังคมไทย แต่เดิมพันนี้ไม่ได้ก่อตัวขึ้นโดยไร้ที่มาที่ไป ก่อนหน้านั้นไม่นาน สถาบันพระปกเกล้าริเริ่มการเรียนการสอนในหลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูงที่เรียกว่า “การเสริมสร้างสังคมสันติสุข” ในปี 2551 หลักสูตรนี้เรียกขานอย่างล้าลองว่า “สี่ ส.” ตามชื่อย่อ โดยระบุว่าการดำเนินการนี้เป็นการตอบสนองต่อข้อเสนอของ กอส. ก่อนหน้านั้น (บวรศักดิ์ 2552) ข้อเสนอของคณะนักศึกษารุ่นแรก

ของหลักสูตรนี้⁵ ได้กลายเป็นก้าวสำคัญในการเปิดทางให้สถาบันพระปกเกล้าเข้ามาเกี่ยวข้องกับพัวพันกับการผลักดันการแก้ไขความขัดแย้งในชายแดนใต้ การเปิดเผยต่อสาธารณะครั้งแรกมีขึ้นในเวทีสัมมนาที่จัดขึ้นโดยสถาบันฯ และองค์กรเครือข่ายในวันที่ 30 มิถุนายน 2552 ข้อเสนอที่โดดเด่นนั้นได้แก่การเสนอให้มีการพูดคุยสันติภาพ (Peace Talk) กับกลุ่มขบวนการที่เห็นต่างจากรัฐ การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนท้องถิ่น และการสร้างเครือข่ายสันติภาพชายแดนใต้ (PeaceNet) เป็นต้น (นักศึกษาหลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูง “การเสริมสร้างสังคมสันติสุข” รุ่นที่ 1 2552)

แน่นอนว่าในบรรดาข้อเสนอต่าง ๆ นั้นยังรวมไปถึงข้อเสนอที่แม้จะไม่ถูกทำให้โดดเด่นเท่าข้ออื่น ๆ แต่ก็ยังปรากฏอย่างการเสนอให้มีการศึกษาและพัฒนาการจัดการบริหารปกครองที่เหมาะสมและเป็นไปได้⁶ การนำเสนอรายงานถือเป็นการจุดพลุครั้งสำคัญในช่วงที่มีการเคลื่อนไหวผลักดันการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารทั้งในและนอกรัฐสภา⁷ รายงานระบุด้วยว่าข้อเสนอดังกล่าวนั้นทำได้จริงโดยวางกรอบเอาไว้ว่าจะสามารถผลักดันการกระจายอำนาจให้ได้ภายใน 2-3 ปี ด้วยการเริ่มต้นตั้งคณะทำงาน เปิดเวที สื่อสารกับสังคมใหญ่ ศึกษาประสบการณ์จากต่างประเทศ พัฒนาแผนการปฏิรูประบบราชการและการปกครองท้องถิ่น รายงานยังได้ชี้ให้เห็นว่าการรวมศูนย์อำนาจของโครงสร้างเดิมนั้นไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วม แต่ครั้งจะเสนอเช่นนี้ก็มีความท้าทายซึ่งระมัดระวังเช่นเดียวกัน โดยขมวดแนวคิดไว้ว่า

“แก่นแท้ของปัญหานั้นไม่ได้อยู่ที่การจะเป็นรูปแบบการปกครองพิเศษหรือเขตปกครองตนเองหรือไม่อย่างไร กล่าวคือจะเป็นรูปแบบโครงสร้างใดไม่สำคัญ ขอเพียงเป็นโครงสร้างที่ทำให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับที่เป็นเจ้าของงานและได้รับประโยชน์อย่างแท้จริงเท่านั้นเอง” (นักศึกษาหลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูงฯ 2555, 74)

⁵ ควรบันทึกไว้ด้วยว่าในบรรดานักศึกษา 92 คนนั้น ประกอบด้วยบุคคลจากหลากหลายสาขาอาชีพ อาทิ เช่น ข้าราชการในสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร นักธุรกิจ และนักกิจกรรมในองค์กรประชาสังคม เป็นต้น ในเวลาต่อมาสมาชิกบางส่วนนั้นมีบทบาทสำคัญในกระบวนการสันติภาพ หนึ่งในนั้นคือ พล.ต.นักรบ บุญบัวทอง (ยศในขณะนั้น) ซึ่งเป็นประธานรุ่นของคณะนักศึกษารุ่นแรกด้วย

⁶ จากบรรดาข้อเสนอ 9 ข้อ ข้อเสนอข้อนี้เป็น 1 ใน 6 ข้อแรกที่รายงานระบุว่า “ข้อเสนอหลัก” โดยพยายามเน้นย้ำอย่างยืดหยุ่นด้วยว่า “โดยเน้นการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนและสอดคล้องกับอัตลักษณ์และวัฒนธรรมในพื้นที่ตามกรอบของรัฐธรรมนูญ” (นักศึกษาหลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูงฯ 2552, 72) ภาษาที่ยืดหยุ่นที่ใช้ในประเด็นอ่อนไหวเช่นนี้จะกลายเป็นภาษานโยบายที่ต่อมาได้รับการบรรจุเอาไว้ในนโยบายภาครัฐในเวลาต่อมา

⁷ ในกรณีการเคลื่อนไหวในรัฐสภานั้น ดูบทที่ 5

อย่างไรก็ตาม หลังจากที่น่าเสนอไปบ้างแล้ว แม้จะได้รับการตอบรับจากหน่วยงานราชการหลายอย่างกว้างขวาง รวมไปถึงหน่วยงานสำคัญอย่าง ศอ.บต. ที่ถึงกับจัดพิมพ์ซ้ำอีกเป็นหมื่นเล่ม แต่สำหรับคนทำงานของสถาบันฯ เองประเมินในเวลานั้นว่ามีแต่คนพูดถึงการปรับปรุงโครงสร้าง แต่ดูเหมือนจะไม่มีใครทำกันอย่างจริงจัง มีการประเมินกันว่าคนในพื้นที่ยังไม่กล้าจะพูดถึงประเด็น “กระจายอำนาจ” อย่างเปิดเผย ทางสถาบันควรริเริ่มทำกันเอง โดยการประสานงานและติดต่อกับเครือข่ายในพื้นที่ซึ่งประสงค์จะขยับประเด็นนี้อยู่บ้าง นี่ก็จุดเริ่มต้นในการตะแถมมือกับเครือข่ายภาคประชาสังคมในพื้นที่ ก่อนที่จะสานเครือข่ายและทำงานร่วมกันต่อมาอีกราว 3 ปี กระทั่งในปีในช่วงปี 2554 ที่อยู่ระหว่างสรุปโครงการในระยะเริ่มแรกนั้น สถาบันพระปกเกล้าก็ยุติบทบาทในประเด็นนี้ไปอย่างเงียบ ๆ และหันเหจุดเน้นไปที่การหนุนเสริมกระบวนการพูดคุยสันติภาพทั้งบทบาทในที่สาธารณะและการช่วยประสานในช่องทางลับ ซึ่งเป็นผลมาจากการได้รับการชักจูงจากสมาชิกในองค์กรบริหารศาสนาระดับชาติแห่งหนึ่งที่มีความกังวลว่าการเคลื่อนไหวในประเด็นการกระจายอำนาจในชายแดนภาคใต้นั้นกำลังเข้าข่าย “ล้าเส้น” และเป็น “เรื่องอ่อนไหว” (เวทิน [นามสมมติ], 12 มิถุนายน 2562)

ในด้านของเครือข่ายภาคประชาสังคมในพื้นที่ ซึ่งร่วมจัดงานในปลายปี 2552 ดังที่กล่าวข้างต้นนั้นก็มีพัฒนาการที่โดดเด่นของที่มาในการผลักดันแนวทาง “การกระจายอำนาจ” และที่ไปซึ่งคลี่คลายออกมาเป็นร่างพระราชบัญญัติปัตตานีมหานคร พ.ศ. ... ในอีกหลายปีต่อมา ในระหว่างการเดินทางในช่วงปี 2552 – 2556 หรือตลอดเจ็ดปีที่มีการขับเคลื่อนอย่างต่อเนื่องนั้น ปรากฏทั้งในด้านของการขยายเครือข่ายกว้างไกลทั้งภายในพื้นที่ชายแดนใต้และข้ามพื้นที่ไปจับมือกับเครือข่ายที่สนับสนุนแนวทาง “จังหวัดจัดการตนเอง” จากภูมิภาคอื่น ๆ ทั่วประเทศ แต่ในอีกด้านหนึ่งก็เผชิญกับแรงเสียดทานของขบวนการเคลื่อนไหวอีกชุดหนึ่งที่ก่อตัวขึ้นในพื้นที่ชายแดนใต้และได้แย้งกับข้อเสนอของพวกเขา ภาพการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้จะสะท้อนการเมืองของความขัดแย้งที่เบ่งบานขึ้นท่ามกลางความรุนแรงได้เป็นอย่างดี

เครือข่ายประชาสังคม 23 องค์กร ก่อตั้งขึ้นมาจากสถานการณ์เฉพาะหน้าในช่วงกลางปี 2552 ภายหลังเหตุการณ์สังหารหมู่ที่มีสยิดอัลฟุรคอน บ้านไอบาแย อำเภोजะเอย์ จังหวัดนราธิวาส⁸ ภายหลังกิจกรรมครบรอบ 40 วันของการสูญเสียในเหตุการณ์ดังกล่าว ซึ่งจัดขึ้นที่สำนักงานคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดนราธิวาส องค์กรที่ร่วมจัดงานดังกล่าวก็เกาะตัวกันเป็น

⁸ เหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นในค่ำวันที่ 8 มิถุนายน 2552 เมื่อมีผู้ใช้อาวุธสงครามกราดยิงชาวบ้านขณะกำลังทำพิธีละหมาดที่มีสยิดอัลฟุรคอนดังกล่าว ทำให้มีผู้เสียชีวิตรวม 10 ราย ชาวบ้านในหมู่บ้านเชื่อว่าการกระทำดังกล่าวเป็นฝีมือของเจ้าหน้าที่ การสอบสวนในระยะเวลาดังกล่าวทำให้มีการแจ้งความดำเนินคดีต่อเจ้าหน้าที่ทหารพราน (ซึ่งอ้างว่าได้ลาออกจากราชการไปแล้ว)

เครือข่ายอย่างเป็นทางการ⁹ องค์ประกอบของเครือข่ายนั้นส่วนใหญ่เป็นองค์กรที่มีฐานสมาชิกเป็น มลายูมุสลิม แต่ก็มียุทธอย่างหลากหลายทั้งในแง่ของจุดเน้นของกิจกรรมและสำนักคิดในทางศาสนา ครอบครัวตั้งแต่องค์กรที่ทำงานด้านวัฒนธรรมมลายู องค์การบริหารกิจการศาสนา เครือข่ายชุมชน องค์กรด้านการศึกษามุสลิม กิจกรรมสตรีมุสลิม และการณรงค์ด้านสิทธิมนุษยชน และเครือข่าย นักศึกษา การรวมตัวดังกล่าวเรียกได้ว่าเป็นปรากฏการณ์ใหม่ที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน¹⁰ แต่ปัญหาในการบริหารจัดการเครือข่ายและความไม่ลงรอยทางความคิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็น ข้อกังขาใน ประเด็น “การกระจายอำนาจ” หรือ “Autonomy” ทำให้เครือข่ายบางส่วนต้องผละออกไป ก่อนที่จะก่อตัวแนวทางการเคลื่อนไหวที่คู่ขนานกันไป ในขณะที่เครือข่ายเดิมนั้นก็ปรับชื่อไปเป็น “เครือข่าย เพื่อการพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้” ในเวลาต่อมา พัฒนาการเหล่านี้บ่งชี้ให้เห็นว่าการเมืองของข้อเสนอที่วางอยู่รากฐานของสิทธิทางการเมืองของชน กลุ่มน้อยและสิทธิในการกำหนดชะตากรรมของตนเองที่มีความแตกต่างภายในได้เป็นอย่างดี

น่าสนใจว่าการเกาะกลุ่มในฐานะเครือข่ายในเบื้องต้นนั้นเป็นการตอบสนองต่อเหตุการณ์ที่ ปรากฏความไม่เป็นธรรมอย่างโดดเด่นเห็นชัด เช่นในกรณีนี้คือ “เหตุการณ์โอบาแย” ในช่วงสองสาม เดือนแรก เครือข่ายประชาสังคม 23 องค์กร เคลื่อนไหวทั้งในระดับพื้นที่และอาศัยเงื่อนไขการประชุม ของประเทศอาเซียนในประเทศไทยจับมือกับองค์กรประชาสังคมในอาเซียนเพื่อหยิบยกประเด็น ความอยู่ดีธรรมกรณีต่าง ๆ ในภูมิภาคเข้าร่วมสนทนาและเคลื่อนไหวเรียกร้องต่อรัฐบาลในอาเซียน ร่วมกัน บทสัมภาษณ์ในช่วงเวลานั้นชี้ให้เห็นว่าแม้แต่ผู้ที่มิพบาพนาในเครือข่ายเองก็ยังไม่ได้ให้ความ

⁹ กิจกรรมในวันนั้นมีผู้เข้าร่วมราว 2,000 คน แม้ว่าจะมีบางส่วนถูกเจ้าหน้าที่สกัดกั้นไม่ให้เดินทางมา ร่วมงาน ในงานมีกิจกรรมเสวนาและการปราศรัย เนื้อหาสาระคือการสะท้อนถึงชะตากรรมของชาวมลายูที่ไม่ได้รับความ เป็นธรรมและการเหมินเฉยจากทางการ อย่างไรก็ตาม ในงานวันดังกล่าว พล.ท. กสิกร ศิริศรี ผู้บัญชาการ กองบัญชาการผสมพลเรือนตำรวจทหาร (พตท.) ก็เข้าร่วมงานวันดังกล่าวด้วย (กรุณา ดู คณะทำงานเครือข่ายองค์กร ประชาสังคมเพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2555, 34; “ผบ.พตท. ร่วมงาน 40 วันเหตุยิงมัสยิด, 2552)

¹⁰ ในเครือข่าย 23 องค์กร ประกอบด้วย สมาคมมุสลิมแห่งประเทศไทย มูลนิธิวัฒนธรรมอิสลามภาคใต้ มูลนิธิสถานวัฒนธรรม สมาคมจันทร์เสี้ยวการแพทย์และสาธารณสุข ศูนย์ทนายความมุสลิม สหพันธ์นิสิตนักศึกษา แห่งประเทศไทย เครือข่ายนักศึกษาเพื่อพิทักษ์ประชาชน องค์กรนักศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ชมรม คุ่มครองผู้บริโภคด้านฮาลาล เครือข่ายอาสาสมัครผู้ช่วยทนายความ โครงการสื่อสันติภาพเพื่อลดความรุนแรง เครือข่ายวิทยุชุมชนมุสลิมยะลา เครือข่ายสตรีจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสันติภาพ กลุ่มเครือข่ายองค์กรมุสลิม ปัตตานี สถาบันอิสลาม มหาวิทยาลัยอิสลามยะลา สมาคมอิสลาม จังหวัดนราธิวาส คณะกรรมการอิสลามประจำ จังหวัดนราธิวาส ปัตตานี และยะลา เครือข่ายชุมชนศรัทธา มูลนิธิจริยธรรมอิสลามอำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา มูลนิธิเพื่อการศึกษาอามานะศักดิ์ และสภาองค์กรมุสลิมแห่งประเทศไทย (คณะทำงานเครือข่ายองค์กรประชาสังคม เพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2555, 144)

สนใจต่อประเด็นการกระจายอำนาจหรือการปกครองตนเองมากนัก กระทั่งมีทัศนะมองไปในทางที่ว่า หากรัฐบาลปล่อยปละละเลยไม่ยอมแก้ไขปัญหาคความอยู่ดีธรรมและการละเมิดสิทธิมนุษยชนแล้ว สถานการณ์จะนำไปสู่การเรียกร้อง “สิทธิปกครองตนเอง” และตามมาการเข้ามามีบทบาทขององค์กรระหว่างประเทศและสุดท้ายจะนำไปสู่การแยกตัวเป็นรัฐอิสระ ประธานมูลนิธิวัฒนธรรมอิสลามภาคใต้กล่าวไว้ในตอนนั้นว่า

“วิธีใกล้เคียงคือต้องเรียกรัฐบาลกับตัวแทนในพื้นที่มาเจรจาว่าจะเอาอย่างไรกัน การเจรจานั้นอาจจะนำไปสู่การเรียกร้องสิทธิปกครองตนเอง เหมือนในต่างประเทศ แต่การปกครองตนเองจะนำไปสู่รัฐอิสระ เราพยายามเตือนรัฐบาล อย่าปล่อยนะ ให้เปลี่ยนรูปแบบ ให้เอาการเมืองเข้าไปแก้ ให้ยุติการละเมิดสิทธิ ยุติการทรมาน เพราะสิ่งเหล่านี้มันเข้าตาต่างประเทศ สิ่งที่เราพูดเพื่อเตือนรัฐบาล ไม่ใช่เข้าข้างฝ่ายโน้น” (ประชาไท 2552)

สิ่งที่ พล.ต.ต.จำรูญ เด่นอุดม หรือผู้ที่ใช้นามปากกาว่า “อาริฟิน บินจิ”¹¹ กล่าวข้างต้นนั้น อาจจะถูกสอดรับกับวาทกรรมหลักของภาครัฐที่วาดตระแวงต่อการยกระดับประเด็นปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เป็นเรื่องระหว่างประเทศ ซึ่งกำลังต่อตัวขึ้นอย่างเข้มข้นภายในแวดวงผู้กำหนดนโยบายในขณะนั้น¹² แต่ทัศนะเช่นนี้จะเปลี่ยนไปและตัวเขาเองจะกลายเป็นหัวเรี่ยวหัวแรงสำคัญในการขับเคลื่อนข้อเสนอ “ปัตตานีมหานคร” ในเวลาต่อมา จุดเปลี่ยนสำคัญเกิดขึ้นในช่วงปลายเดือนตุลาคมปีเดียวกันนั้น ระหว่างที่บทสนทนาในหนังสือมวลชนไทยในขณะนั้นกำลังให้ความสนใจต่อความเห็นของ นาจิบ ราซัค นายกรัฐมนตรีมาเลเซียที่เสนอให้มีการจัดการปกครองตนเองในภูมิภาค

¹¹ ภูมิหลังและบทบาทของ “อาริฟิน บินจิ” นั้นน่าสนใจ เพราะนอกจากจะเป็นอดีตข้าราชการตำรวจตะเวนชายแดนที่ปฏิบัติงานส่วนใหญ่ในพื้นที่ชายแดนใต้มาตลอดชีวิตราชการและกำลังอยู่ในวัยเกษียณแล้ว แต่ในอีกด้านหนึ่ง เขายังเป็นนักเขียนที่ตีพิมพ์หนังสือเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ปัตตานี/ปาตานีหลายเล่มร่วมกับปัญญาชนในวัยเดียวกับเขา หนึ่งในเล่มที่สำคัญและมีอิทธิพลอย่างมากในช่วงที่ความรุนแรงปะทุขึ้นหลังปี 2547 ก็คือ “ปาตานี....ประวัติศาสตร์และการเมืองในโลกมลายู” ที่ตีพิมพ์ครั้งแรกในปี 2550 เขากลายเป็นวิทยากรคนสำคัญในการเดินสายบอกเล่าเรื่องราวของ “ประวัติศาสตร์” จากมุมมองชาตินิยมมลายูปาตานี โดยเฉพาะในแวดวงนักศึกษาที่อ่านหนังสือภาษาไทย นอกจากนี้ ในฐานะตัวแทนของมูลนิธิวัฒนธรรมอิสลามภาคใต้ เขาได้รับเลือกให้เป็นหนึ่งในสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองชุดแรก ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ซึ่งกลายเป็นจุดเชื่อมต่อสำคัญในการประสานงานกับเครือข่ายที่ขับเคลื่อนประเด็นจังหวัดจัดการตนเองในเวลาต่อมา บทบาทอันโดดเด่นของเขาเป็นพื้นหลังสำคัญในการขึ้นมาในเครือข่ายที่กว้างขวางเช่นนี้

¹² กรุณาดูการอภิปรายในประเด็นนี้ของผู้วิจัย (รวมถวอน 2560)

ชายแดนใต้ (กรุณาดูการอภิปรายประเด็นนี้ในบทที่ 5) และต่อมาไม่นานคือการพุ่งความสนใจไปที่นโยบายของพรรคเพื่อไทยที่ พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ นำเสนอ “นครปัตตานี” อีกครั้ง การพบปะระหว่างคณะทำงานของสถาบันพระปกเกล้ากับคณะทำงานของเครือข่าย 23 องค์กรที่สำนักงานสมาคมจันทร์เสี้ยวการแพทย์ฯ เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2552 นำมาสู่ความร่วมมือของพันธมิตรที่ขับเคลื่อนประเด็นการกระจายอำนาจในชายแดนใต้ในเวลาต่อมา ซึ่งรวมไปถึงกิจกรรมในวันที่ 10 ธันวาคม 2552 ที่เกริ่นกล่าวเอาไว้ข้างต้น ซึ่งน่าจะนับได้ว่าเป็นก้าวแรกสำหรับความร่วมมือนี้

ในขณะที่สถาบันพระปกเกล้าแสวงหาตัวขับเคลื่อนสำคัญที่อยู่ “ในพื้นที่” เครือข่ายประชาสังคม 23 องค์กรก็ต้องการแรงหนุนเสริมจาก “กรุงเทพฯ” ซึ่งนอกจากสถาบันพระปกเกล้าและสถาบันทางวิชาการจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยแล้ว ก็ยังมีสภาพพัฒนาการเมืองที่ พล.ต.ต.จำรูญ เป็นสมาชิกอยู่ก่อนแล้ว ในระหว่างนั้นก็เริ่มมีหารือกันภายในจนสรรหาประเด็นร่วมเป็นเรื่องการกระจายอำนาจโดยใช้กลไกคณะกรรมการประชาสังคม โดยหนึ่งในนั้นมีสมาชิกที่ผลักดันเรื่องเชียงใหม่จัดการตนเองอยู่ก่อนแล้ว โดยเฉพาะ สวิง ตันอุดม นักพัฒนาอาวุโสที่มีบทบาทในเรื่องนี้ต่อมา (จำรูญ, สัมภาษณ์, 2562) ถึงจุดนี้ พล.ต.ต.จำรูญ หรือ “อาริฟิน บินจิ” ได้กลายมาเป็นข้อต่อสำคัญที่ประสานความร่วมมือจากทั้งข้างบนและข้างล่าง

หลังกิจกรรมจุดพลุในวันที่ 10 ธันวาคมแล้ว สิ่งตามมาคือการออกแบบการทำงานร่วมกันในเบื้องต้นคือการจัดตั้งคณะทำงานขึ้นมา พร้อมกับการพัฒนาโครงการวิจัยแบบมีส่วนร่วม จัดการศึกษาภายในเพื่อถกเถียงแนวคิดการกระจายอำนาจ ศึกษาข้อกฎหมาย และออกแบบกิจกรรมรับฟังความคิดเห็นประชาชน โดยวางเป้าหมายเอาไว้ว่าจะผลักดันกฎหมายผ่านการเข้าชื่อของประชาชนตามกรอบของรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยงบประมาณจากสถาบันพระปกเกล้าและสภาพพัฒนาการเมืองตลอดระยะเวลาเกือบ 1 ปีครึ่งระหว่าง 2553 ถึงกลางปี 2554 มีการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นรวมทั้งสิ้น 51 เวที มีผู้เข้าร่วมกว่า 1,500 คน พัฒนาเป็นรายงานผลการศึกษาที่เป็น “เอกสารเพื่อการปรึกษาหารือ” ขนาดยาวถึง 8 ร่าง ซึ่งมีเนื้อหาไล่เรียงเหตุผลและความคิดเห็นของประชาชนในประเด็นต่าง ๆ รวมทั้งสังเคราะห์เป็นหลักคิด 8 ประการ ที่ต่อมาพัฒนาเป็นร่างพระราชบัญญัติในปี 2555 ประเด็นสำคัญทั้ง 8 ประการ มีดังนี้คือ (คณะทำงานเครือข่ายองค์กรประชาสังคมเพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2555, 36)

- 1) รัฐควรต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีขนาดใหญ่ (ปัตตานี ยะลา นราธิวาส และ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา) โดยมีผู้นำมาจากการเลือกตั้งจากคนในพื้นที่นั่นเอง เนื่องจากมีความเชื่อว่าคนในพื้นที่ย่อมเข้าใจในวัฒนธรรมและความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้นดีกว่า ในขณะที่เดียวกันจะต้องมีสภาที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนเพื่อเข้าไปถ่วงดุลอำนาจหรือที่เรียกว่า “สภาปัตตานีมุหามนคร”

- 2) รัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ได้ ด้วยการมีสภาประชาชนที่เกิดจากการเลือกจากประชาชนหลากหลายสาขาอาชีพและชาติพันธุ์
- 3) จะต้องมีการถ่วงดุลผู้ที่จะเข้ามาสู่อำนาจ และการบริหารราชการในท้องถิ่นด้วยการผ่านการรับรองจากสภาผู้ทรงคุณวุฒิ หรือในศาสนาอิสลามเรียกว่า “สภาชูรอ” หรือสภาที่ปรึกษาหารือเพื่อการคัดกรองสรรหาผู้ที่มีคุณธรรม เสียสละ มีความรู้ และมีจิตสาธารณะพร้อมรับใช้ประชาชน เข้ามาสู่อำนาจบริหาร
- 4) เพื่อรับรองความเสมอภาคของพลเมืองทุกชาติพันธุ์ในท้องถิ่นควรจะต้องมีการคัดสรรผู้แทนที่มาจากกลุ่มชาติพันธุ์และศาสนา เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารราชการด้วย เพื่อดูแลสิทธิของชนกลุ่มน้อยในสังคม เช่น การเปิดให้มีตำแหน่งรองผู้ว่าราชการมาจกชนกลุ่มน้อยในสัดส่วนที่เหมาะสม
- 5) การใช้ภาษามลายูเป็นภาษาสื่อสาร เนื่องจากในพื้นที่ 3 จังหวัด และ 4 อำเภอสงขลา ชาวมลายูมุสลิมเป็นประชากรส่วนใหญ่ ประมาณร้อยละ 80 ใช้ภาษามลายูเป็นภาษาพูดสื่อสารกัน รัฐจะต้องส่งเสริมสนับสนุนให้ใช้ภาษามลายูสื่อสารทั้งบนสถานที่ราชการและในที่สาธารณะต่าง ๆ
- 6) หลักกฎหมายชะรีอะฮ์ตามหลักการอิสลามจะต้องนำมาใช้บังคับ เนื่องจากประชากรในพื้นที่ดังกล่าวประกอบด้วยชาวมลายูนับถือศาสนาอิสลามเป็นส่วนใหญ่ หลักกฎหมายชะรีอะฮ์ที่ชาวมุสลิมจะต้องถือปฏิบัตินั้นจะต้องถูกนำมาใช้กับชาวมุสลิมทั่วไป โดยมีผลบังคับรวมทั้งเมืองครุฑาหน้าทีบริหารตามที่กำหนดไว้ในศาสนา
- 7) การจัดหลักสูตรการศึกษา ชาวมุสลิมส่วนใหญ่ถือว่าการศึกษาคือหัวใจสำคัญของการหลักศาสนา ดังนั้น การศึกษาในเขตปกครองนี้จะต้องสอดคล้องกับหลักการอิสลาม ซึ่งการกำหนดให้มีหลักสูตรทั้งสามัญและศาสนาที่สอดคล้องกันโดยคนในพื้นที่จะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดหลักสูตรการศึกษา
- 8) การจัดสรรรายได้ภาษีอากร เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถบริหารราชการได้ ภาษีที่เก็บได้ในพื้นที่เขตปกครองนี้ให้ใช้ในพื้นที่ร้อยละ 70 และส่งไปยังส่วนกลางไม่เกินร้อยละ 30 และรัฐบาลส่วนกลางจะสนับสนุนงบประมาณเพิ่มเติมได้ตามความเหมาะสม

ด้วยหลักคิดพื้นฐานดังกล่าว นำมาซึ่งการพัฒนาร่าง พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการปัตตานี มหานคร พ.ศ. ... ในช่วงปี 2555 ซึ่งนับว่าแตกต่างไปจากข้อเสนอเดิมที่นำเสนอเอาไว้ในปลายปี 2552 ซึ่งยกร่างโดย อุดม ปัตนวงศ์ โดยหลักใหญ่ใจความสำคัญก็คือแทนที่จะเป็นการจัดโครงสร้าง

เป็น “รายจังหวัด” ข้อเสนอที่ผ่านเวทีถกเถียงกว่า 51 เวที ผลักดันไปสู่ข้อเสนอการสถาปนาเขตปกครองแบบ “รวมจังหวัด” ในภูมิภาคเข้าไว้ด้วยกัน¹³

ควรต้องกล่าวด้วยว่าข้อเสนอร่างกฎหมาย “ปัตตานีมหานคร” นั้นมีพัฒนาการเป็นคู่ขนานกับข้อเสนอ “นครปัตตานี” ที่ผลักดันโดยพรรคการเมือง จากที่เริ่มต้นโดยการนำเสนออย่างกว้าง ๆ โดย พล.อ.ชวลิต ตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นมาและนำเสนออย่างต่อเนื่องในช่วงปีแรก ๆ กระทั่งถึงจุดสูงสุดในปี 2552 ดังได้อภิปรายไปข้างแล้ว ก่อนที่ในปี 2553 จะมีการเคลื่อนไหวที่พยายามเชื่อมต่อ “ในพื้นที่” ผ่านการผลักดันโดยคณะทำงานของเขา แต่หลังจากที่ พล.อ.ชวลิต ผละออกไปจากพรรคเพื่อไทยในกลางปีเดียวกันนั้น ข้อเสนอที่อาจเรียกได้ว่าเป็น “มรดกของชวลิต” นั้นได้รับการถ่ายทอดและต่อยอดมานำเสนออีกครั้งในระหว่างการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในปี 2554 มรดกดังกล่าวส่งต่อให้กับพรรคเพื่อไทยและพรรคความหวังใหม่ ในขณะเดียวกันก็ต้องประชันขันแข่งกับพรรคที่มีฐานในชายแดนภาคใต้อย่างเหนียวแน่นอย่างพรรคมาตุภูมิที่ยังคงนำเสนอแนวคิดทวงชายแดนได้อยู่ ส่วนพรรคประชาธิปัตย์ยังคงรักษาโครงสร้างเดิมที่มี ศอ.บต.เอาไว้ ไม่ต่างกับพรรคชาติไทยพัฒนา¹⁴

ข้อเสนอของพรรคเพื่อไทยนั้นปรากฏออกมาเป็นร่างพระราชบัญญัติด้วยเช่นกัน¹⁵ หากพิจารณาในสาระสำคัญแล้ว “ปัตตานีมหานคร” และ “นครปัตตานี” มีจุดร่วมอย่างสำคัญประการหนึ่งคือ เป็นตัวแบบที่การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญในขณะนั้นที่รวมเขตหลายจังหวัดเข้าไว้ด้วยกัน ข้อต่างในประเด็นนี้อยู่ที่ในขณะที่ปัตตานีมหานครของเครือข่ายประชาสังคมรวมเอา 3 จังหวัดและ 4 อำเภอของสงขลา ซึ่งในขณะนั้นยังมีการบังคับใช้กฎหมายพิเศษและปรากฏเป็น “พื้นที่ความขัดแย้ง” อย่างโดดเด่น นครปัตตานีของพรรคเพื่อไทยจำกัดวงเอาไว้เฉพาะ 3 จังหวัดเท่านั้น (ปัตตานี นราธิวาส และยะลา) จุดร่วมอีกประการคือการอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย ในขณะที่จุดต่างที่โดดเด่นและสะท้อนความต่างทางความคิดยังอยู่ที่องค์ประกอบของโครงสร้างใหม่ ตัวแบบปัตตานีมหานครมีกลไกอย่าง “สภาประชาชนจังหวัดชายแดนภาคใต้” ที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยมโนทัศน์สภาชุรอเพื่อกลั่นกรองและตรวจสอบผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของสภาปัตตานี

¹³ รวมจังหวัดในที่นี้คือปัตตานี ยะลา นราธิวาส และ 4 อำเภอของสงขลา อันได้แก่ จะนะ นาทวี เทพา และสะบ้าย้อย กรุณาดูร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวได้ที่ คณะทำงานเครือข่ายองค์กรประชาสังคมเพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2555, 44-70

¹⁴ กรุณาดูสรุปการเปรียบเทียบนโยบายของพรรคการเมืองที่ <https://deepsouthwatch.org/sites/default/files/archives/docs/policycomparedcentraljune4.pdf> (ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ 2554)

¹⁵ กรุณาดูรายละเอียดที่ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครปัตตานี พ.ศ. (นำเสนอโดยพรรคเพื่อไทย) 2554.

มหานคร แต่ในร่างกฎหมายของพรรคเพื่อไทยไม่มีสิ่งนี้ จะมีก็เพียงแต่สถานการณ์ที่ทำหน้าที่บัญญัติกฎหมายและตรวจสอบถ่วงดุลกับฝ่ายบริหารเหมือนกับสภาปิตาณิมมหานคร จุดนี้เป็นข้อต่างอย่างสำคัญระหว่างข้อเสนอที่ผลักดันมาจากกลุ่มภาคประชาสังคมที่ชูการเมืองที่โปร่งใสและมีสาระสำคัญของมโนทัศน์ของการเมืองอิสลาม อันเป็นข้อเสนอที่ริเริ่มตั้งต้นจากตัวแบบทวงการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มาจากงานวิจัยของศรีสมภพและสุกรีนนั่นเอง การให้ความสำคัญกับชนกลุ่มน้อยโดยระบบโควตาในตำแหน่งบริหารยังสะท้อนในข้อเสนอปิตาณิมมหานคร ซึ่งเป็นสิ่งที่นครปิตาณิมไม่มี ข้อต่างอีกประการคือในร่างของนครปิตาณินั้นยังคงกลไกการปกครองท้องถิ่นที่และท้องถิ่นเอาไว้ดังเดิม ซึ่งสะท้อนรากฐานสำคัญของเครือข่ายการเมือง

จะเห็นได้ว่าการขับเคลื่อนของภาควิชาการและภาคประชาสังคมที่เกิดขึ้นและดำเนินต่อไปอีกหลายปีมีส่วนอย่างสำคัญในการพัฒนาข้อเสนอของปิตาณิมมหานครให้มีความละเอียดและซับซ้อนกว่า ข้อเท็จจริงก็คือการเคลื่อนไหวของทั้งเครือข่ายประชาสังคมและพรรคการเมืองนั้นแทบจะไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกันแต่อย่างใด (จำรูญ, สัมภาษณ์, 2562) ความแตกต่างดังกล่าวยังสะท้อนด้วยว่าระยะห่างระหว่างการพัฒนาของภาคประชาสังคมนอกสภาภิปรายการเมืองในสภานั้นโดดเด่นอย่างมากและกลายเป็นข้อจำกัดอย่างสำคัญที่ทำให้ข้อเสนอเหล่านี้ไม่อาจยกระดับไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันได้ อย่างน้อยที่สุดก็ในช่วงเวลานั้น

ในขณะที่ข้อเสนอของพรรคเพื่อไทยที่แม้จะมีรูปธรรมจับต้องได้ แต่ก็ต้องล้มพับลงไปเนื่องจากความพ่ายแพ้ในเขตเลือกตั้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ในกลางปี 2554 แม้ว่าพรรคเพื่อไทยจะสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้และได้ริเริ่มนโยบายและแนวทางใหม่ ๆ หลายประการในช่วง 3 ปี ที่เข้าบริหารประเทศก่อนที่จะก่อตัวจะเข้ายึดอำนาจในปี 2557 แต่จนแล้วจนรอดแนวทางการจัดการปกครองแบบพิเศษก็ไม่ได้ถูกผลักดันต่อไป¹⁶ ไม่พ้องต้องกล่าวถึงการบริหารภายใต้รัฐบาลทหารอีกราว 5 ปี ที่ข้อเสนอที่ก้าวหน้าเช่นนี้จะได้รับการหยิบยกกล่าวถึง แต่ที่น่าสนใจก็คือการรณรงค์ผลักดันจะกลับมาอีกครั้งในช่วงก่อนหน้าการเลือกตั้งต้นปี 2562 แต่ในทิศทางของข้อเสนอก็เปลี่ยนไป เพราะข้อเสนออย่างจังหวัดจัดการตนเอง/จังหวัดปกครองตนเองที่ให้ผู้ว่าราชการมาจากการเลือกตั้งกลับครอบครองทิศทางหลักของบรรดาพรรคการเมืองที่น่าเสนอเรื่องนี้ ดังที่ได้อภิปรายไปในบทก่อนหน้านี้

ส่วนชะตากรรมของข้อเสนอ “ปิตาณิมมหานคร” นั้นแม้จะประสบกับข้อจำกัดในช่วงรัฐบาลทหารหลังปี 2557 แต่ควรต้องบันทึกไว้ว่าพัฒนาการของการถกเถียงและต่อยอดนั้นก็น่าสนใจและชี้ให้เห็นการคลี่คลายในทางการเมือง กล่าวคือ พัฒนาการต่อจากจากจัดเวทีในช่วงปี 2553-2554 นั้น

¹⁶ อย่างไรก็ตาม แม้จะไม่มีผลการผลักดันต่อไปตามนโยบายที่ประกาศไว้ แต่ข้อเสนอดังกล่าวกลายเป็นข้อถกเถียงสำคัญในกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติภาพที่รัฐบาลยิ่งลักษณ์ผลักดันให้เกิดขึ้นในช่วงระหว่างปี 2555- 2556 กรุณาดูการอภิปรายในประเด็นนี้ในบทที่ 5

อาจแยกออกเป็นสองส่วน ในแง่ของการคลี่คลายไปพร้อมกับขบวนการเคลื่อนไหวที่ผลักดัน “จังหวัดจัดการตนเอง” ในระดับชาติ และในแง่ของการขับเคลื่อนประเด็น “กระจายอำนาจ” ในพื้นที่ชายแดนใต้และการโต้แย้งจากภายในประชาคมชายแดนใต้/ปาตานีเอง

สำหรับพัฒนาการในด้านแรก การเคลื่อนไหวผลักดันเชียงใหม่มหานครและปัตตานีมหานครนั้นเกิดขึ้นในเวลาที่ไม่ต่อเนื่องและคาบเกี่ยวกันเล็กน้อยในปี 2552 พื้นที่กลางอย่างสภาพัฒนาการเมืองมีส่วนช่วยเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนกันดังที่เกริ่นไว้ข้างแล้ว แต่กระแสเหล่านี้จะถูกผลักดันอย่างต่อเนื่องในเวลาต่อมา ผ่านการทำงานของเครือข่ายในจังหวัดต่าง ๆ และองค์กรที่รัฐบาลในแต่ละช่วงในเวลานั้นจัดตั้งขึ้นมาเพื่อพัฒนาข้อเสนอในการปฏิรูปการเมือง ทั้งคณะกรรมการปฏิรูป¹⁷ และคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย¹⁸ ข้อเสนอประการหนึ่งในช่วงปี 2555 – 2556 ก็คือแทนที่จะแยกกันผลักดันรายจังหวัด การจับมือกันผลักดันกฎหมายผ่านการเข้าชื่อตามกรอบรัฐธรรมนูญภายใต้ร่มใหญ่ของข้อเสนอ “จังหวัดปกครองตนเอง” นั้นน่าจะส่งผลสะท้อนได้ดีกว่า ในช่วงจังหวะนั้น การร่วมผลักดันของเครือข่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เข้าสู่กระแสสูง เครือข่ายในชายแดนใต้ก็ยอมรับทิศทางดังกล่าวด้วยเห็นว่าการผลักดันในระดับชาติน่าจะสร้างความเป็นไปได้ให้กับข้อเสนอของตนมากกว่า (จำรูญ, สัมภาษณ์, 2562) แต่แล้วการรัฐประหารในปี 2557 ก็มีส่วนในการจำกัดและลดระดับการเคลื่อนไหวลงไป แม้จะมีการผลักดันอยู่เป็นระยะ ๆ แต่ก็เรียกได้ว่าข้อเรียกร้องที่เคยมีกระแสสูงใน 45 จังหวัดทั่วประเทศก็เบาบางลงไป ประกอบกับช่องทางการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนโดยตรงนั้นก็ถูกตัดทอนลงไปภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ การเคลื่อนไหวที่สะสมตลอดหลายปีก่อนหน้านั้นจึงถูกตัดตอนไปภายใต้การบริหารของรัฐบาลทหารนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม ในระหว่างปี 2554 ต่อเนื่องถึงกลางปี 2556 กลับเกิดความเคลื่อนไหวในระดับพื้นที่ชายแดนใต้ที่น่าสนใจ ช่วงเวลานั้นนอกเหนือจากปัตตานีมหานครแล้ว การเสนอเกี่ยวกับตัวแบบต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น ประกอบกับทิศทางนโยบายของภาครัฐที่เปิดกว้างสำหรับ “แสวงหาตัวแบบ” ที่เหมาะสม¹⁹ ในขณะเดียวกันก็มีความพยายามผลักดันการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจที่น่าเสนอและ

¹⁷ คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ได้รับการแต่งตั้งขึ้นในปี 2553 ช่วงรัฐบาลอภิสิทธิ์ หลังเหตุการณ์สลายการชุมนุมแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ซึ่งเป็นคณะกรรมการคนละชุดกับคณะกรรมการปฏิรูปประเทศที่จัดตั้งขึ้นมาภายหลังการรัฐประหารในปี 2557 คปร. ทำงานควบคู่ไปกับคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป (คสป.) โดยมีการเผยแพร่ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจในต้นปี 2554 ที่เรียกร้องในแนวทางลดอำนาจรวมศูนย์ที่ส่วนกลางและเพิ่มอำนาจของท้องถิ่นให้มากขึ้น (กรณาดูรายละเอียดที่ คณะกรรมการปฏิรูป 2554) ที่น่าสนใจก็คือประธานของ คปร. (อานันท์ ปันยารชุน) และ คสป. (ประเวศ วะสี) นั้นเป็นสองบุคคลที่เคยมีบทบาทสำคัญในคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นมาหลังวิกฤตการณ์อย่าง กอส. มาแล้ว

¹⁸ กรณาดูรายละเอียดที่ ลัดดาวัลย์ และศยามล (2558)

¹⁹ กรณาดูพัฒนาการของนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในบทที่ 5

ขับเคลื่อนโดยคณะกรรมการปฏิรูปและคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปที่จัดตั้งขึ้นภายหลังเหตุการณ์
สลายการชุมนุมกลางกรุงเทพฯ ในระหว่างเดือนเมษายน-พฤษภาคม 2553 เพื่อในด้านหนึ่งคือการ
ผ่อนคลายความตึงเครียดจากความขัดแย้งแบ่งขั้วในสังคมไทย กระนั้นก็ตามข้อเสนอของ
คณะกรรมการดังกล่าวนี้มีส่วนขยายความเป็นไปได้ของข้อเรียกร้อง “จังหวัดจัดการตนเอง”
ที่มีเคลื่อนไหวคุกรุ่นอยู่แล้วก่อนหน้านี้ ส่วนในชายแดนใต้ นั้น สถานการณ์ก็สุกงอมจนกระทั่งสภา
ประชาสังคมชายแดนใต้ ซึ่งเพิ่งรวมตัวกันได้ในกลางปี 2554 เริ่มเคลื่อนไหวในประเด็นกระจาย
อำนาจอย่างจริงจังต่อไปอีกจนกระทั่งถึงการรัฐประหารในปี 2557 สภาประชาสังคมชายแดนใต้
ก่อตั้งขึ้นโดยส่วนหนึ่งเป็นการริเริ่มขององค์กรที่มีบทบาทหลักในเครือข่าย 23 องค์กรเดิมที่จับมือกับ
เครือข่ายองค์กรพันธมิตรที่มีแนวคิดในการรวมตัวของภาคประชาสังคมอยู่ก่อนแล้ว โดยเฉพาะ
เครือข่ายของสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (LDI) ที่ทำงานในชายแดนใต้มาเป็นระยะเวลาหลายปี ใน
ด้านหนึ่ง LDI เป็นข้อต่อของคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปในการขับเคลื่อนวาระการกระจายอำนาจ
และปรับปรุงโครงสร้างอำนาจ โดยพยายามผลักดันและสนับสนุนงานในมิติดังผ่านพื้นที่ของสภา
ประชาสังคมชายแดนใต้ นั่นเอง ความเคลื่อนไหวสำคัญในช่วงแรกก็คือการจัดเวทีสมัชชาเฉพาะ
ประเด็น 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ 1 “ชายแดนใต้ไม่ทอดทิ้งกัน” เมื่อต้นปี 2555²⁰ ซึ่งอาจ
เรียกได้ว่าเป็นเวทีที่จุดพลุประเด็นกระจายอำนาจครั้งแรกของสภาประชาสังคมชายแดนใต้

เวทีสมัชชาเฉพาะประเด็นฯ ข้างต้นเปิดโอกาสให้เครือข่ายดังกล่าวประกาศแผนในการ
ผลักดันเวทีรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่ที่มีชื่อโครงการเวทีนโยบายสาธารณะ “ชายแดน
ใต้จัดการตนเอง” หรือที่เรียกขานอย่างล้าลองว่าโครงการ “สองร้อยเวที” ซึ่งนอกจากจะมีที่ไปที่ไป
จาก “ข้างบน” ดังที่กล่าวข้างต้นแล้ว อาจถือได้ว่าเป็นการบรรจบกันกับข้อค้นพบประการหนึ่งจาก
“ข้างล่าง” ที่เป็นผลมาจากการจัดเวทีในพื้นที่ซึ่งผลักดันข้อเสนอ “ปัตตานีมหานคร” อยู่ก่อนหน้านี้
นั่นก็คือการพบว่ายิ่งสร้างการมีส่วนร่วมให้ถกเถียงในประเด็นแหลมคมเช่นนี้มากขึ้นเท่าไร ผู้คนก็จะ
มีความกล้าในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับตัวเองมากขึ้น โดยเฉพาะการถกเถียง
เกี่ยวกับอนาคตของที่ตนเองมีส่วนร่วมอยู่ด้วย แม้จะอยู่ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และ
นโยบายภาครัฐที่เปิดเอื้อให้เพียงเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ควบคู่กันนี้ก็ต้องบันทึกไว้ด้วยว่าการดำเนินกิจกรรมสอง
ร้อยเวทีเดียวกล่าวจะลงสนามได้จริงก็ในช่วงปลายปีหรือในอีกหลายเดือนต่อจากนั้น แต่ก็ถือได้ว่าเป็นการ
ปรากฏขึ้นในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อสำคัญ เพราะในระหว่างที่ดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ในช่วงปลายนั้นก็
ปรากฏข่าวการเปิดตัวกระบวนการพูดคุยสันติภาพระหว่างรัฐบาลไทยกับบีอาร์เอ็นที่กัวลาลัมเปอร์ใน
วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2556 ตามมาด้วยการพบปะพูดคุยระหว่างผู้แทนของคู่ขัดแย้งหลักอย่างต่อเนื่อง

²⁰ งานดังกล่าวเลือกจัดขึ้นในช่วงวันครบรอบเหตุการณ์ปล้นปืนเมื่อ 8 ปีก่อนหน้านั้น (เปิดเบื้องหน้าเจาะ
เบื้องหลัง 2555 ปีปฏิรูปชายแดนใต้ 2555)

อีกราวครึ่งปีต่อจากนั้น รายงานสังเคราะห์ประเมินว่าไม่ช้าก็เร็วข้อเสนออย่างการกระจายอำนาจหรือการปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษนั้นมีความเป็นไปได้ที่จะพัฒนาจาก “ข้อเสนอทางการเมือง” ไปเป็นหนึ่งใน “ข้อตกลงสันติภาพ” ในอนาคต สิ่งนี้ทำให้เห็นร่องรอยของการเชื่อมต่อระหว่างระหว่างแง่มุมในเชิงทิศทางและยุทธศาสตร์ของทั้งสองปริณิพล ดังที่รายงานประเมินไว้ว่า

“กระบวนการพูดคุยสันติภาพที่กำลังดำเนินอยู่นั้นยังไม่มีหลักประกันว่าจะสามารถบรรลุข้อตกลงทางการเมืองในลักษณะใด แต่การมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงต่อทิศทางของสันติภาพที่กำลังก่อตัวขึ้นจะเป็นหลักประกันว่าข้อตกลงดังกล่าวนั้นจะเป็นที่ยอมรับ การถกเถียงสาธารณะเกี่ยวกับอนาคตของประชาชนเหล่านี้จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะหนุนเสริมกระบวนการสันติภาพมีความชอบธรรมและยั่งยืนอีกด้วย” (รวมภูอน 2556ข, 11)

บทสังเคราะห์และข้อเสนอแนะจาก “สองร้อยเวที” ยังได้รับการเผยแพร่ต่อสาธารณะในช่วงรอยต่อสำคัญนี้อีกด้วย นั่นก็คือในระหว่างกิจกรรมเวทีเวทีสมัชชาปฏิรูปเฉพาะประเด็น 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ 2 “เสียงเพรียกเพื่อสันติภาพชายแดนใต้”²¹ ที่โรงเรียนเบญจมราชูทิศ ปัตตานีร่วมจัดโดยสำนักงานปฏิรูป สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา และสภาประชาสังคมชายแดนใต้ในวันที่ 28 เมษายน 2556 โดยเลือกวันครบรอบเหตุการณ์ปะทะที่มีสยิดกรือเซะเมื่อสิบปีก่อนหน้านั้นเป็นหมุดหมาย (อารีดำ 2556) ในวันเดียวกันนั้นยังได้มีการยื่นข้อเสนอและรายงานต่อหัวหน้าคณะพูดคุยสันติภาพของรัฐบาลไทยที่มาร่วมงานดังกล่าว ก่อนที่จะเดินทางไปพบปะพูดคุยกับบีอาร์เอ็นที่กัวลาลัมเปอร์ในวันรุ่งขึ้น (29 เมษายน) ตามที่ได้นัดหมายเอาไว้

ในแง่จังหวะเวลาแล้ว การนำเสนอข้อเสนอข้างต้นนี้น่าสนใจและควรต้องพิเคราะห์อย่างละเอียด เนื่องจากว่าในช่วงวันเวลาใกล้เคียงกันนั้นทางบีอาร์เอ็นก็นำเสนอข้อเรียกร้อง 5 ข้อของพวกเขาเป็นครั้งแรก ข้อเสนอเหล่านี้มีความหมายในแง่ของการเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นสำหรับบีอาร์เอ็นในการเข้าร่วมและเดินทางพูดคุยสันติภาพกับรัฐบาลไทย การนำเสนอครั้งแรกผ่านช่องทางยูทูบในวันที่ 26 เมษายน และพยายามจะยื่นข้อเสนอดังกล่าวอย่างเป็นทางการต่อผู้แทนรัฐบาลไทยบนโต๊ะพูดคุยในวันที่ 29 เมษายน²² หรือ 1 วันให้หลังการจัดเวทีที่ปัตตานี ส่วนสาระสำคัญของเอกสารที่ในวันนั้นก็ได้รับการเผยแพร่ต่อสาธารณะอีกครั้งราว 1 เดือนถัดมา ผ่านการแถลงของตัวแทนบีอาร์เอ็นผ่าน

²¹ เวทีดังกล่าวจัดขึ้นต่อเนื่องเป็น “ครั้งที่ 2” หลังจากการจัดขึ้นครั้งแรกในต้นปีก่อนหน้าเพื่อเปิดการณรงค์การผลักดันปฏิรูปการเมืองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปแห่งชาติ

ช่องทางทั้งคลิปวิดีโอและเป็นไฟล์ภาพเอกสารผ่านช่องทางสื่อสังคมออนไลน์²³ ที่ว่าน่าสนใจก็คือหากพิจารณาเนื้อหาของข้อเรียกร้อง 5 ข้อนั้นจะพบความแตกต่างอยู่สองสำนวนระหว่างที่นำเสนอผ่านคลิปครั้งแรกในวันที่ 26 เมษายน และผ่านเอกสารที่ลงวันที่ 29 เมษายน ทั้งในแง่ของเนื้อหา ลำดับก่อนหลัง น้ำเสียง ศัพท์เฉพาะ และรายละเอียด²⁴ กล่าวอีกอย่างก็คือก่อนและหลังการกิจกรรมที่ผลักดันข้อค้นพบจากเวทีการกระจายอำนาจหรือ “การจัดการตัวเอง” ในวันที่ 28 เมษายนนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม คงมีเหตุผลหลากหลายในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงถ้อยแถลงสำคัญนี้ ดังที่ได้อภิปรายไปบ้างแล้วในบทที่ 5 แต่เมื่อพิจารณาหนึ่งในประเด็นที่โดดเด่นที่สุดแล้วก็ชวนคิดได้ว่า ข้อเสนอในสำนวนหลังนั้นเป็นการสนทนาโต้ตอบกับข้อเสนอของภาคประชาสังคมที่ปรากฏขึ้นในจังหวะเวลานั้น หรืออย่างน้อย ๆ ก็เป็นหนึ่งในบริบทที่สัมพันธ์กับการปรับเปลี่ยนสาระของถ้อยแถลงประวัติศาสตร์ที่ไม่เคยมีมาก่อนเช่นนี้ พิจารณาในรายละเอียดจะพบว่านอกจากจะมีความต่างของน้ำเสียงและการเรียงลำดับใหม่ในสำนวนหลังแล้ว ข้อเรียกร้องหลักหนึ่งในห้าข้อที่เคยปรากฏในสำนวนแรกนั้นได้หายไปจากหัวข้อหลักในสำนวนหลังที่เป็นเอกสารบนโต๊ะพูดคุย นั่นก็คือ ข้อเรียกร้องประการที่ 5 ที่ระบุว่า “เจ้าอาณานิคมสยามต้องยอมรับว่าองค์กรป๊ออาร์เอ็นเป็นขบวนการปลดปล่อยปาตานี ไม่ใช่กลุ่มแบ่งแยกดินแดน”²⁵ แต่หัวข้อหลักที่มีเนื้อหาใหม่ปรากฏขึ้นมาแทนในสำนวนเอกสารผ่านข้อเรียกร้องประการที่ 4 อันได้แก่ “รัฐบาลไทยจักต้องยอมรับว่าชนชาติมลายูปาตานีมีสิทธิความเป็นเจ้าของเหนือดินแดนปาตานี” โดยคงสาระในข้ออื่น ๆ เอาไว้แต่เรียงลำดับใหม่โดยระบุคำอธิบายเหตุผลสนับสนุนข้อเรียกร้องข้อนี้ที่แบ่งออกเป็น 3 ประเด็น ได้แก่ รากเหง้าของความขัดแย้ง สิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเอง และสิทธิทางการเมืองและเศรษฐกิจ ตามที่

²³ กรณาดูการประมวลวิธีการ ตัวบท และสำนวนแปลอันหลากหลายที่ ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ (2556ค)

²⁴ ผู้วิจัยได้อภิปรายข้อต่างเหล่านี้ที่เน้นไปที่วิธีการสื่อสาร น้ำเสียง และคำศัพท์ทั้งต้นฉบับและสำนวนแปลที่ขัดแย้งกันไปบ้างแล้ว กรณาดูที่ รอมฎอน (2558)

²⁵ สำนวนแปลนี้เป็นของผู้วิจัยเอง โดยปรับมาจากสำนวนของ ชินทาโร ฮาร่า อาจารย์ประจำหลักสูตรภาษามลายู ม.อ.ปัตตานี ในขณะนั้นและของ รัตติยา สาและ อาจารย์ประจำหลักสูตรภาษามลายู ม.ทักษิณ ควรกล่าวด้วยว่าสำนวนของชินทาโรและรัตตินั้นเป็น 2 ใน 3 สำนวนที่มีการแปลเผยแพร่ต่อสาธารณะ ความแตกต่างของการแปลเอกสารเหล่านี้มีความหมายทางการเมืองอย่างน่าสนใจ (กรณาดู ชินทาโร 2556ก; คำต่อคำแถลงการณ์ป๊ออาร์เอ็น ฉบับแปลถูกต้อง-สมบูรณ์. 2556; โรงเรียนนักข่าวชายแดนใต้ 2556ก; รอมฎอน 2558) สาระสำคัญของเนื้อหาข้อนี้จะกระจายไปปรากฏเป็นคำอธิบายหรือเหตุผลสนับสนุนข้อหลักอื่น ๆ อันได้แก่ การยืนยันว่าป๊ออาร์เอ็นเป็นองค์กรปลดปล่อยนั้นสนับสนุนข้อหลักที่ระบุถึงความเป็นตัวแทนของนักต่อสู้ปาตานีในการพูดคุยกับรัฐบาลไทย ส่วนการไม่ใช่องค์กรแบ่งแยกดินแดนนั้นสนับสนุนข้อหลักที่เรียกร้องให้มีการปล่อยตัวนักโทษการเมืองและยกเลิกหมายจับต่อนักต่อสู้ปาตานี

แถลงการณ์ระบุเหตุผลเอาไว้ 3 ข้อ ได้แก่ ประการแรก รากเหง้าของความขัดแย้งในปาตานีนั้นเกี่ยวข้องกับ การยึดครองและการพรากสิทธิของชนชาติมลายูปาตานีไป ประการที่สอง ประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนและสิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเอง และประการสุดท้าย ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิทางการเมือง ความยุติธรรมในทางเศรษฐกิจ การศึกษา สังคม และอัตลักษณ์ในทางวัฒนธรรม²⁶

จะเห็นได้ว่าในคำอธิบายนี้เองที่มโนทัศน์ในทางการเมืองหลายประการปรากฏขึ้นเชื่อมโยงกับใจความสำคัญของข้อเรียกร้องหลักในเรื่องของการยอมรับเคารพต่อการดำรงอยู่ของชนชาติมลายูปาตานีและสิทธิที่องค์ประธานดังกล่าวนี้ถือครอง ในจุดนี้เองที่ถ้อยคำมโนทัศน์ที่เคยเป็น “คำปิด” ก็ปรากฏเผยตัวขึ้นอย่าง “Hak Pertuanan” ที่แปลไทยในบางสำนวนว่า “สิทธิความเป็นเจ้าของ” และต้นฉบับภาษาอังกฤษของข้อเรียกร้องใช้คำว่า “Sovereignty” ซึ่งกลายเป็นเรื่องที่สร้างความกระอักกระอ่วนให้กับฝ่ายทางการเมืองไทยในเวลาต่อมาก่อนที่จะเรียกร้องให้มีการอธิบายเพิ่มเติมในรายละเอียด คำอธิบายจากฝ่ายป็อรเอนก็ระบุรายละเอียดเกี่ยวข้องกับสิทธิของประชาคมมลายูปาตานีที่จะกำหนดชะตากรรมผ่านการจัดสรรอำนาจทางการเมืองการปกครองใหม่ในลักษณะการปกครองรูปแบบพิเศษ (Barisan Revolusi Nasional Melayu Patani 2013b) แม้ในเวลาต่อมาจะพบว่าเอกสารดังกล่าวนี้มีข้อถกเถียงเรื่องความน่าเชื่อถืออยู่²⁷ แต่บทสัมภาษณ์ของหัวหน้าคณะพูดคุยของป็อรเอนในขณะนั้นก็ยืนยันและขยายความว่าข้อเรียกร้องประการที่ 4 นั้นเป็นการเรียกร้องให้รัฐบาลไทยยอมรับสิทธิขั้นพื้นฐานและความยุติธรรมสำหรับสังคมมลายูปาตานี ซึ่งรวมไปถึงสิทธิในการปกครองตนเอง ตลอดจนเรียกร้องให้รัฐบาลไทยให้โอกาสและเปิดช่องทางแก่ชาวมลายูปาตานีได้ปกครองตนเอง โดยเน้นย้ำว่าทั้งหมดนี้อยู่ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญไทยนั่นเอง (โรงเรียนนักข่าวชายแดนใต้ 2556ค) ทั้งหมดนี้สะท้อนเห็นจุดเชื่อมต่อสำคัญระหว่างทางเลือกในการจัดการสรรอำนาจใหม่ (power sharing) กับกระบวนการสันติภาพอย่างใกล้ชิด อีกทั้งยังเป็นบทสนทนา

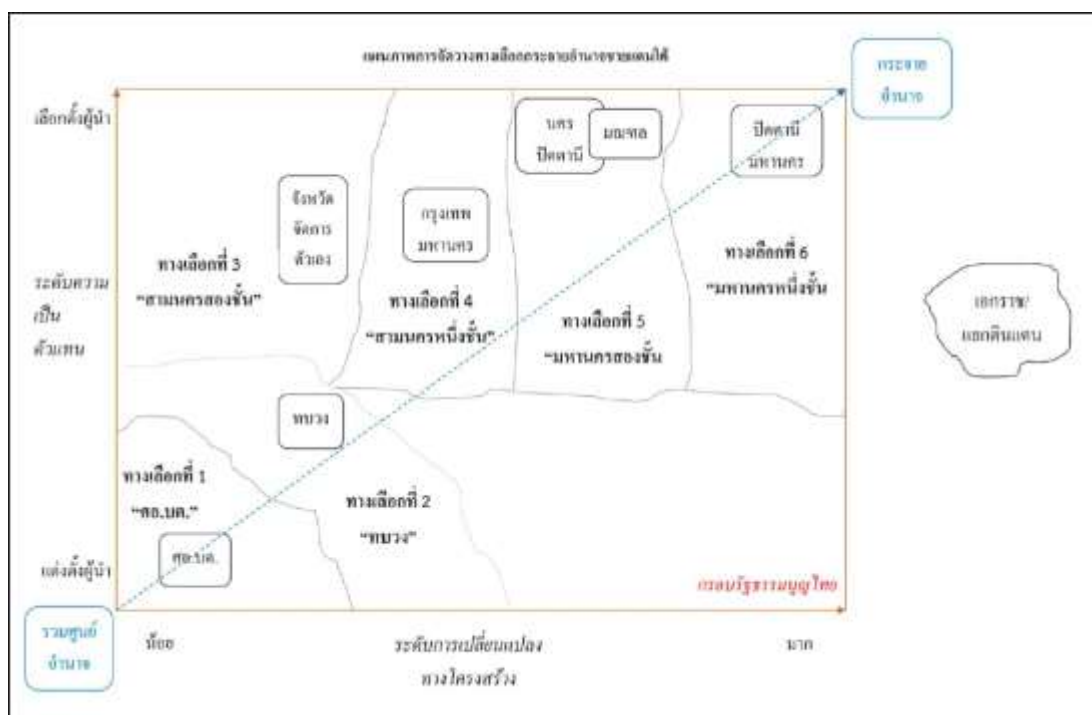
²⁶ สำนวนแปลโดยผู้วิจัยเอง โดยเทียบต้นฉบับทางการทั้งภาษามลายูและภาษาอังกฤษ

²⁷ เอกสารต้นฉบับในภาษามลายูขนาด 25 หน้า เป็นคำอธิบายชี้แจงรายละเอียดของข้อเรียกร้องทั้ง 5 ข้อของป็อรเอนที่มีการส่งผ่านให้คณะพูดคุยของรัฐบาลไทยในช่วงเดือนสิงหาคม 2556 มีข้อวิพากษ์วิจารณ์ว่าต้นฉบับดังกล่าวยกร่างขึ้นโดยคณะทำงานของผู้อำนวยความสะดวกเพื่อฝ่ายทางด้านการหยุดชะงักลงไปของการพูดคุยในช่วงนั้น แต่คำยืนยันของฮาซัน ตอฮิบ หัวหน้าคณะพูดคุยฝ่ายป็อรเอนระบุว่าต้นฉบับนั้นจัดทำขึ้นโดยแกนนำของป็อรเอนและได้รับการแปลเป็นภาษาอังกฤษและไทยโดยผู้อำนวยความสะดวก (กรุณาดูการอภิปรายเรื่องนี้อย่างละเอียดใน ชินทาโร 2556ง; รมณูอน 2558, 197-199.) อย่างไรก็ตาม บทสัมภาษณ์หัวหน้าคณะพูดคุยฝ่ายป็อรเอนในช่วงนั้นยืนยันว่าเอกสารดังกล่าวมาจากป็อรเอน เห็นได้ชัดการถกเถียงเกี่ยวกับความชอบธรรมของเอกสารชิ้นนี้เป็นผลมาจากความขัดแย้งในแง่ทิศทางของการพูดคุยสันติภาพภายในป็อรเอนด้วยเช่นกัน กรุณาดูการอภิปรายประเด็นนี้ในบทที่ 5

ได้ตอบระหว่างเรื่องราวบนโต๊ะพูดคุยและนอกโต๊ะ โดยเฉพาะการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมในพื้นที่ได้อย่างน่าสนใจ

คำถามก็คือกระบวนการ “สองร้อยเวที” นั้นมีน้ำหนักและส่งผลให้ถึงกับมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงถ้อยแถลงอย่างเป็นทางการข้างต้นหรือไม่ อย่างไร? แนวทางที่ควรพิจารณาก็คือ เนื่องจากว่าเวทีเหล่านี้เป็นกระบวนการที่มุ่งเน้น “การรับฟัง” เสียงจากผู้คนในพื้นที่โดยตรง อีกทั้งยังเป็นการฟังการพิจารณา “ทางเลือก” ของพวกเขาภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่พอจะเปิดกว้างมากที่สุดเท่าที่รัฐไทยจะเปิดเอื้อไว้ให้ กระบวนการเหล่านี้จึงน่าจะส่งผลต่อการใคร่ครวญในทางยุทธศาสตร์กลุ่มเคลื่อนไหวที่ในแง่เป้าหมายนั้นมุ่งหวังการปลดปล่อยปาตานีเป็นเอกราช แต่ในแง่จังหวะก้าวที่สอดคล้องกับความเป็นจริงนั้นก็ยอมรับการต่อรองถึงแนวทางประนีประนอมภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะป็อาร์เอ็นซึ่งกำลังอยู่ในฐานะที่เป็น “คู่สนทนาหลัก” กับรัฐบาลไทย จึงเป็นไปได้ที่จะเพิกเฉยต่อการเคลื่อนไหวในระดับมวลชนเช่นนี้

ภาพที่ 6.1 แผนภาพการจัดวางทางเลือกกระจายอำนาจชายแดนได้ดำเนินการจัดกระบวนการในโครงการเวที
นโยบายสาธารณะ “ชายแดนได้จัดการตนเอง” (ศรีสมภพ และคณะ 2555: 31)



กระบวนการรับฟังและถกเถียงถึงทางเลือกต่าง ๆ ของ “สองร้อยเวที” นั้นเริ่มต้นจากการสังเคราะห์ “ตัวแบบต่าง ๆ” ที่มีการนำเสนออยู่แล้วก่อนหน้านี้ นั่นจะประมวลมาเป็นทิศทางใหญ่ ๆ หรือ “ทางเลือก” 6 ข้อ ทางเลือกเหล่านี้เป็น “เครื่องมือ” ในการนำไปสู่การอภิปรายถกเถียงกับ

ผู้เข้าร่วมกลุ่มต่าง ๆ ที่จำแนกทั้งในเชิงพื้นที่และกลุ่มคน (ศรีสมภพ และคณะ 2555) ทางเลือกดังกล่าวมีดังต่อไปนี้ 1) ศอ.บต. คือแนวทางอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน 2) ทบวง มีหน่วยงานสถานะเทียบเท่ากระทรวงอยู่ภายใต้การดูแลของรัฐมนตรี 3) สามนครสองชั้น คือการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด โดยคง อบจ.และเทศบาลเอาไว้ 4) สามนครชั้นเดียว คือการเลือกตั้งผู้ว่าราชการโดยตรง และยกเลิกทั้ง อบจ. เทศบาล และ อบต. 5) มหานครสองชั้น คือเขตพื้นที่กลุ่มจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่คงเทศบาลและ อบต.เอาไว้ และสุดท้ายคือ 6) มหานครชั้นเดียว คือเขตปกครองขนาดใหญ่และยกเลิก อบจ. เทศบาล และ อบต.

ตัวแบบเหล่านี้พิจารณาขึ้นมาจากข้อถกเถียงและความกังวลต่าง ๆ ที่มี โดยเฉพาะสถานะภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิม ตลอดจนกรอบของรัฐธรรมนูญไทย กฎหมาย และนโยบายของภาครัฐที่เปิดช่องเอื้อเอาไว้ คุณสมบัติของ “สองร้อยเวที” ที่จัดจริง ๆ ได้เพียง 124 เวที โดยมีคณะทำงาน 17 ชุด²⁸ ก็คือการเปิดพื้นที่ให้ผู้คนได้เรียนรู้ รับฟัง และถกเถียงถึงตัวแบบและทางเลือกเหล่านี้ แต่ข้อค้นพบสำคัญของเวทีสาธารณะดังกล่าว (รวมภูอน 2556ข, 45-47) ก็คือความอึดอัดของผู้คนนั้นมีอยู่สูงและปรารถนา “การเปลี่ยนแปลง” ไปจากสภาพที่เป็นอยู่ การมีทางเลือกและโอกาสที่จะได้เลือกนั้นสำคัญ แม้ว่าผู้คนเหล่านี้จะอยู่ในพื้นที่ความรุนแรงก็ตาม นอกจากนี้ การจัดเวทีรับฟังเสียงประชาชนลักษณะนี้ยังกลายเป็นข้อเสนอแนะเชิงรูปธรรมต่อเครือข่ายประชาชนและภาคประชาสังคมในฐานะตัวแบบที่สถาปนาเครือข่ายหนุนเสริมกระบวนการสันติภาพ (safety net) เพื่อรองรับความท้าทายและภาวะตึงตันของกระบวนการในอนาคต สำหรับคู่ขัดแย้งอย่างรัฐบาลไทยกับปาร์เอ็นนั้นไม่เพียงแต่จะต้องหยิบยกเอาประเด็นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการเมืองการปกครองไปพิจารณาแล้ว ยังจำเป็นที่คู่ขัดแย้งจะต้องสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการถกเถียงของประชาชนในประเด็นเหล่านี้อีกด้วย

กิจกรรมสองร้อยเวทีแตกต่างไปจากการเคลื่อนไหวในประเด็นกระจายอำนาจหรืออโตโนมีก่อนหน้านี้ตรงที่แทนที่จะรับฟังและสังเคราะห์ข้อเสนอต่าง ๆ จากผู้เข้าร่วมเพื่อนำไปประมวลและพัฒนาเป็นข้อเสนอแนะในเชิงตัวแบบหรือแนวทาง เวทีเหล่านี้กลับเน้นไปที่เหตุผลของผู้เข้าร่วมในการเลือกและไม่เลือกทางเลือกที่มีอยู่ก่อนหน้านี้ ห่วงสำคัญจึงไม่ใช่เนื้อหาสาระของข้อเสนอ หากแต่เป็นกระบวนการในการคิดใคร่ครวญและการให้เหตุผลสนับสนุนและคัดค้านทางเลือกต่าง ๆ ของผู้คนที่มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่มากกว่า²⁹ เวทีจึงถูกออกแบบให้ผู้เข้าร่วมพิจารณาถึงประโยชน์

²⁸ กรุณาดูรายละเอียดเกี่ยวกับระเบียบวิธีและการจัดกระบวนการ ตลอดจนพื้นที่และกลุ่มเป้าหมายของกิจกรรมใน รวมภูอน 2556ข

²⁹ อย่างไรก็ตาม บทสังเคราะห์สาระของกิจกรรมดังกล่าวยังได้ระบุประเด็นที่ทุกฝ่ายควรต้องพิจารณาเมื่อต้องออกแบบหรือหาข้อตกลงร่วมกันในเรื่องการปฏิรูปโครงสร้างการเมืองการปกครอง โดยแยกแยะเป็น 4 ประเด็น

สาธารณะและความเสี่ยงที่ติดตามมาของทางเลือกนั้น ๆ อย่างรอบคอบ ซึ่งในด้านหนึ่งก็เป็นทั้งการเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในเรื่องอ่อนไหวประบางเช่นนี้และในอีกด้านหนึ่งก็เป็นการขยับขยายพรมแดนหรือเพดานในการถกเถียงเรื่องทำนองนี้ไปในเวลาเดียวกัน แม้ว่าข้อจำกัดสำคัญก็คือกิจกรรมสาธารณะเช่นนี้จะยังไม่สามารถจะเปิดกว้างเพียงพอสำหรับการถกเถียงอย่างปลอดภัยถึงข้อเสนอที่แหกกรอบรัฐธรรมนูญอย่างแนวทางการแยกตัวเป็นอิสระจากรัฐไทย สถานการณ์ในห้วงเวลานั้นยังไม่เอื้อต่อการถกเถียงถึงสาระและแนวทางดังกล่าวอย่างตรงไปตรงมาในที่สาธารณะ ภาษาในการสนทนาจึงมีกรอบที่ถูกจัดวางเอาไว้อย่างระมัดระวัง (กรุณาดูแผนภาพ 4.1) ข้อจำกัดนี้เองที่สร้างความอึดอัดและตึงเครียดภายในกลุ่มเคลื่อนไหวของประชาสังคมในพื้นที่ กระทั่งปรากฏขึ้นมาของแรงโต้แย้งตามมา กระนั้นก็ตาม คุณูปการสำคัญที่ส่งผลเกี่ยวเนื่องต่อทุกฝ่ายในเวลาต่อมาก็คือความสำคัญและจำเป็นที่จะต้องมีพื้นที่สำหรับการรับฟังผู้คนในพื้นที่อย่างเป็นทางการมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะต่อคู่ขัดแย้งหลักเท่านั้น หากแต่ยังรวมไปถึง “ฝ่ายที่สาม” หรือภาคประชาสังคมในพื้นที่อีกด้วย

“ปาตานี” ที่ไม่ใช่ “ปัตตานี”

ปฏิกิริยาต่อการเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่องของประเด็น “กระจายอำนาจ” ไม่ได้อยู่เพียงแค่ว่าจากฝ่ายที่มองว่ารัฐไทยเป็นรัฐเดี่ยวที่ไม่อาจแบ่งแยกได้ และพิจารณาว่าการเคลื่อนไหวดังกล่าวจะกระทบต่อประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงของชาติ แต่ยังส่งผลให้เกิดข้อถกเถียงภายในแวดวงของประชาคมชาวมลายูในพื้นที่อีกด้วย หากพิจารณาย้อนกลับไป ร่องรอยที่โดดเด่นที่สุดเห็นจะได้แก่ความไม่ลงรอยกันในช่วงเริ่มแรกที่มีการเคลื่อนไหวในนาม “เครือข่ายประชาสังคม 23 องค์กร” เมื่อมีองค์กรบางส่วนเริ่มลังเลใจที่จะขยับจากประเด็นการเรียกร้องความเป็นธรรมในกรณีต่าง ๆ ที่ชาวมลายูมุสลิมต้องประสบจากการดำเนินงานของภาครัฐไปสู่การรณรงค์เรียกร้องและผลักดันข้อเสนอในเชิงการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปกครอง หรือแม้แต่เปิดเวทีรับฟังในประเด็น “การ

ได้แก่ โครงสร้างใหม่จะต้องสะท้อนการเคารพอัตลักษณ์ วิถีชีวิต และความภาคภูมิใจของผู้คนในทุกชาติพันธุ์ศาสนา ต้องสะท้อนความเป็นตัวแทนของประชาชนในกลไกการใช้อำนาจต่าง ๆ ต้องสะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางและท้องถิ่นให้เป็นหลักประกันที่จะส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงในอนาคต และสุดท้ายคือต้องสะท้อนถึงการเปิดโอกาสทางการเมืองและให้ที่ยืนแก่คนทุกกลุ่ม โดยเฉพาะชนกลุ่มน้อยในพื้นที่ (เพ็งอ้าง, 47) ทั้งหมดนี้เป็นแนวทางอย่างกว้าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วสอดคล้องกับตัวแบบต่าง ๆ ที่เคยมีการนำเสนอมาอยู่ก่อนหน้านี้ จะมีแตกต่างก็เพียงแต่รายละเอียดเท่านั้น

กระจายอำนาจ” หรือ “Autonomi”³⁰ บางส่วนในเครือข่ายจึงขอผลตัวออกไปและคลี่คลายมาเป็น การรณรงค์คัดค้านการบังคับใช้กฎหมายพิเศษอยู่ช่วงระยะเวลาหนึ่งในนาม “เครือข่ายคัดค้าน พ.ร.ก.ฉุกเฉิน” ระหว่างปี 2554 – 2555 องค์ประกอบของเครือข่ายนั้นเรียกได้ว่าเป็นครึ่งหนึ่งของ องค์การที่เคยผนึกกันอยู่ในเครือข่ายประชาสังคม 23 องค์การ ซึ่งรวมไปถึงเครือข่ายและองค์กร นักศึกษาที่ในเวลาต่อมาได้กลายเป็นขบวนการเคลื่อนไหวที่ผลักดันแนวคิดสำคัญที่ในเวลาต่อมาจะ กลายเป็นประเด็นที่ถกเถียงกันอย่างมากคือการชูประเด็นสิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเอง หรือ RSD (Right to Self-determination) และเรียกร้องให้มีการลงประชามติเพื่อกำหนดอนาคตของ “ปาตานี” หรือชื่อเรียกขานจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีนัยในทางการเมืองและประวัติศาสตร์อัน ยาวนานในยุคจารีต

วิทยานิพนธ์ที่ศึกษาการหยิบใช้มนต์สิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเองในการ เคลื่อนไหวทางการเมืองในชายแดนใต้ พยายามค้นหาร่องรอยว่าการแนวคิดอย่าง RSD ที่แม้จะไม่ได้ เป็นเรื่องใหม่แต่ปรากฏตัวขึ้นครั้งแรกในบริบทของจังหวัดชายแดนภาคใต้หรือ “ปาตานี” เมื่อใด แต่ดู เหมือนภาพจุดเริ่มนั้นจะยังไม่ชัดเจน โดยระบุว่าเริ่มมีความเคลื่อนไหวโดยการหยิบยกกล่าวถึงอยู่ใน ราว 2552 ก่อนที่จะกลายเป็นกระแสในแวดวงขบวนการนักศึกษาอีก 3 – 4 ปีถัดมา (ปวรพรรณ 2561, 85) ผู้วิจัยพบว่าในแง่ของประเด็นและช่วงเวลาในการเคลื่อนไหวนั้น ปลายปี 2552 คือ จุดเริ่มต้นของการเคลื่อนไหวการกระจายอำนาจที่ต่อมากลายเป็นข้อเสนออย่าง “ปัตตานีมหานคร” และ “นครปัตตานี” ซึ่งจะว่าไปแล้วก็อยู่ภายใต้กรอบมนต์ของการกำหนดชะตากรรมตนเองได้ ด้วยเช่นกัน แต่น่าจะคงละความหมายกับการรณรงค์ที่จะเริ่มจริงจังขึ้นในปลายปี 2555 โดยมีหมุด หมายสำคัญเป็นกิจกรรมรณรงค์ของนักศึกษา 2 ครั้งที่มีความเชื่อมโยงกันในช่วงปลายปี 2555³¹ นั้น ก็คือกิจกรรมรำลึกเหตุการณ์โศกนาฏกรรมตากใบเมื่อวันที่ 21 ตุลาคมที่กรุงเทพฯ และการจัดเวที สาธารณะที่ปัตตานีในวันที่ 9 ธันวาคมในปีเดียวกัน

สำหรับกิจกรรมที่กรุงเทพฯ นั้น แม้จะไม่ตรงกับวันครบรอบ 8 ปี เหตุการณ์ตากใบ (25 ตุลาคม)³² แต่สาระและรายละเอียดของกิจกรรมนั้นสื่อความได้อย่างน่าสนใจ งานในวันนั้นมีชื่อว่า

³⁰ การรณรงค์ในช่วงนั้นใช้คำสองคำนี้ในต่างบริบท กล่าวคือจะใช้ “กระจายอำนาจ” ในภาษาไทย แต่จะ ใช้คำว่า “Autonomi” (ออโตโนมี) ที่คำทับศัพท์ในภาษามลายูเพื่อสื่อความกับผู้ฟังที่แตกต่างกลุ่มกัน (จำรูญ, สัมภาษณ์, 2562)

³¹ ผู้วิจัยต้องขอบคุณ ฮากิม พงติกอ หนึ่งในผู้นำนักศึกษาในช่วงเวลานั้นที่ย้ำเตือนให้เห็นพัฒนาการใน รายละเอียดตรงจุดพลิกผันสำคัญนี้

³² เหตุผลสำคัญน่าจะเกี่ยวข้องกับวันครบรอบจริง ๆ นั้นใกล้เคียงกับวันเฉลิมฉลองตรุษอิดิลอัฮฮาหรือวัน รายอฮัจญ์ ซึ่งในปีนั้นสำนักจุฬาราชมนตรีประกาศให้เป็นวันที่ 26 ตุลาคม มุสลิมส่วนใหญ่จะกลับไปเฉลิมฉลองกันที่

“เดือนตุลา ฉันเห็นวีรชนที่ตากใบ” เจ้าภาพหลักในการจัดกิจกรรมคือสหพันธ์นิสิตนักศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สนน.จชต.)³³ หนึ่งในองค์กรที่เคยร่วมอยู่ทั้งในเครือข่ายประชาสังคม 23 องค์กร และเครือข่ายคัดค้าน พ.ร.ก.ฉุกเฉิน พวกเขาเลือกกิจกรรมรำลึกเหตุการณ์สลายการชุมนุมที่อาจเรียกได้ว่าเป็นหมุดหมายสำคัญของการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยอำนาจรัฐที่เคยจัดอยู่ทุกปีมายกระดับและเชื่อมโยงกับ “เหตุการณ์เดือนตุลา” ในประวัติศาสตร์การเมืองไทย ในช่วงเข้ามีการจัดเสวนาที่มูลนิธิศูนย์กลางอิสลามแห่งประเทศไทย คลองตัน ในหัวข้อ “เมื่อประชาชนออกมา สันติภาพก็เกิดขึ้น: บทเรียนจากตากใบและสิทธิในการกำหนดชะตากรรมของตนเอง” ซึ่งถือเป็นครั้งแรกที่ปรากฏถ้อยคำอย่าง “สิทธิในการกำหนดชะตากรรมของตนเอง” หรือ Right to Self-determination (RSD) ในกิจกรรมรณรงค์ทางการเมือง และยังถือเป็นครั้งแรกที่มีการนำเสนอต่อสาธารณะในเรื่องแนวทางที่เรียกร้องให้ไกลไกระหว่างประเทศเข้ามา “สร้างบรรยากาศ” ให้มีการลงประชามติเพื่อกำหนดอนาคตทางการเมืองของ “ปาตานี” เหมือนตัวแบบของติมอร์ตะวันออกและซูดานใต้ กิจกรรมสัญลักษณ์ในช่วงบ่ายยังเน้นย้ำสารที่ต้องการนำเสนอ พวกเขาเดินทางไปรวมตัวกันที่หน้าสำนักงานของสหประชาชาติ ถนนราชดำเนิน ก่อนที่จะอ่านแถลงการณ์และจัดการแสดงจำลองเหตุการณ์การสลายการชุมนุมที่ตากใบ พร้อมปรากฏป้ายผ้าที่มีข้อความซึ่งจะปรากฏอีกหลายครั้งต่อมาว่า “สันติภาพอย่างไรที่ประชาชนปาตานีต้องการ Right to Self Determination of Patani People”³⁴

ส่วนกิจกรรมที่ปัตตานีในอีกสองเดือนหลังจากนั้นเป็นการเสวนาสาธารณะในหัวข้อ “สงครามและสันติภาพ...ประชาชน “ปาตานี” จะกำหนดชะตากรรมตนเองได้หรือไม่? อย่างไร?” ที่จัดโดยสหพันธ์นิสิตนักศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สนน.จชต.) ณ หอประชุมมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2555 หรือราว 3 ปี หลังจากที่มีการจุดพลุเคลื่อนไหวก่อนการกระจายอำนาจที่ในเวลาต่อมาพัฒนามาเป็นข้อเสนอ “ปัตตานีมหาชน” กิจกรรมในวันนั้นคล้ายจะล้อไปกับเวทีที่เคยเกิดขึ้นในสถานที่เดียวกันเมื่อสามปีก่อน นอกเหนือจากการอภิปรายตามประเด็นข้างต้นแล้ว ยังเป็นการริเริ่มรณรงค์เรียกร้องสิทธิในการ

ภูมิลำเนา อย่างไรก็ตาม กลุ่มนักศึกษารณรงค์ให้ในวันดังกล่าว (25 ตุลาคม) ให้ผู้ประชาชนร่วมกัน “ละหมาดฮายัต สันติธรรม” หรือการละหมาดขอพรและรำลึกถึงเหตุการณ์ในต่าง ๆ ตามสะดวก

³³ สนน.จชต. ได้ร่วมจัดงานนี้กับองค์กรนักศึกษาอื่น ๆ ได้แก่ สหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (สนนท.) สมาคมนิสิตนักศึกษาไทยมุสลิม (สนท.) สมาพันธ์นิสิตนักศึกษามุสลิมแห่งประเทศไทย (สนมท.) เครือข่ายเยาวชนนักศึกษาเพื่อพิทักษ์ประชาชน (คพช.) และกลุ่มนักศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พีเอ็นวายเอส) ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นการรวมตัวกันมากที่สุดครั้งหนึ่งและอาจจะเป็นเพียงครั้งเดียว

³⁴ ข้อความดังกล่าวนี้น่าสนใจเพราะเป็นไปได้ว่าอาจได้รับอิทธิพลมาจากบทความของอดีตแกนนำนักศึกษาคนหนึ่งที่เคยแพร่ในบล็อกของเขา ก่อนหน้านั้นราวสองเดือนชื่อว่า “สันติภาพแบบไหนที่ประชาชนปาตานีต้องการ?” (กรุณา ดู ตูแวนานียา 2555)

กำหนดชะตากรรมของตนเองของ “ประชาชนปาตานี” พร้อมกับการชูสโลแกน “Satu Patani” หรือ ปาตานีหนึ่งเดียว³⁵ สีสันในวันนั้นยังรวมไปถึงการจำลองการลงประชามติอีกด้วย³⁶ ในแง่ปฏิบัติการทางวาทกรรมแล้ว กิจกรรมได้ถูกออกแบบให้การเรียกร้องสิทธิข้างต้นกับกระบวนการออกเสียงลงประชามติ อันเป็นหนึ่งในบรรดาตัวแบบของการคลี่คลายความขัดแย้งทางการเมืองในบางพื้นที่

พัฒนาการในช่วงนี้ยังสะท้อนผ่านการแปลงรูปเปลี่ยนร่างของตัวแสดงหลังอย่างผู้จัดกิจกรรมในวันนั้น เดิมที สนน.จชต. นั้นเป็นองค์กรร่มของเครือข่ายนักศึกษาทั้งในและนอกพื้นที่ชายแดนใต้ เห็นได้ชัดทั้งชื่อเรียกและโครงสร้างองค์กรที่ล่อมาจากสหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (สนนท.) องค์กรนำของนักศึกษา หลังจากที่ถูกแกนนำของพวกเขาบางส่วนได้เข้าไปมีส่วนร่วมขับเคลื่อนหลังการชุมนุมใหญ่ที่มีสยิดกลางปัตตานีในปี 2550 กระทั่งเมื่อครั้งรวมตัวกันเป็นเครือข่ายประชาสังคม 23 องค์กร หลังเหตุการณ์ไอร์ปาแยในกลางปี 2552 สนน.จชต. ก็เข้าร่วมเป็นภาคีด้วย พร้อม ๆ กับองค์กรเยาวชนและองค์กรสิทธิมนุษยชนที่หลายองค์กรเพิ่งก่อตั้งขึ้นไม่นาน แต่แล้ว สนน.จชต. ก็แยกตัวออกมาหลังพบว่ากลุ่มนักศึกษาไม่ได้รับความสำคัญและมีการปรึกษาหารือที่มากพอ แต่ที่สำคัญที่สุดคือความไม่ลงรอยทางกับแนวทางการกระจายอำนาจที่กำลังจะกลายเป็นทิศทางหลักในช่วงปลายปีนั้น (มะฮ์ยิดดิน [นามสมมติ], สัมภาษณ์, 3 สิงหาคม 2562) แต่หลังจากที่มีการรณรงค์ RSD ในปลายปี 2555 ข้างต้น องค์กรอย่าง สนน.จชต. จึงมีมติเปลี่ยนชื่อองค์กรของตนเองเป็น “สหพันธ์นิสิตนักศึกษา นักเรียน และเยาวชนปาตานี” โดยใช้ชื่อย่อว่า PerMAS ที่มาจากชื่อเต็มในภาษามลายูว่า Persatuan Mahasiswa Anak Muda dan Siswa Patani ก่อนที่จะจัดกิจกรรมรณรงค์ประเด็นนี้อีกครั้งในวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2556 หรือราวสองสัปดาห์ก่อนหน้าจะมีการลงนามที่กัวลาลัมเปอร์

กิจกรรมเหล่านี้ปรากฏขึ้นท่ามกลางฉากหลังของความรุนแรงที่ปะทุขึ้นสู่จุดสูงสุดอีกครั้งในปี 2555 แต่ความเคลื่อนไหวทางการเมืองเช่นนี้ดูจะแหลมคมยิ่งกว่า เพราะเป็นสิ่งที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน อย่างไรก็ตาม คำอธิบายของผู้นำนักศึกษาในช่วงเวลานั้นสะท้อนความคิดเบื้องหลังกิจกรรมดังกล่าวที่ดูจะทำลายและไปไกลกว่าการรณรงค์ในเรื่องการกระจายอำนาจว่าเป็นผลมาจากการสรุปบทเรียนของเครือข่ายนักศึกษาก่อนหน้านั้นที่มองการผลักดันให้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงในกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตลอดจนการรณรงค์ให้ยกเลิกกฎหมายพิเศษที่ดำเนินอย่างต่อเนื่องก่อนหน้า

³⁵ กรุณาดูบันทึกเทปเสวนาดังกล่าวได้ที่ Wartani Citizen Journalist (2012)

³⁶ ผู้จัดงานจัดให้มีการลงประชามติจำลองโดยเปิดให้ผู้เข้าร่วมงานเข้าคุหาและเลือกตอบคำถามเดียวว่า ประสงค์จะกำหนดชะตากรรมตนเองหรือไม่ ผลจากผู้เข้าร่วมงานทั้งหมด 1,535 คน ปรากฏว่ามีผู้ที่กากบาทในช่อง "ต้องการกำหนดชะตากรรมตนเอง" จำนวน 1,184 คน คิดเป็นร้อยละ 77.13 มีผู้กากบาทในช่อง "ไม่ต้องการกำหนดชะตากรรมตนเอง" จำนวน 16 คน คิดเป็นร้อยละ 1 ไม่ประสงค์ออกเสียง 8 คน คิดเป็นร้อยละ 0.5 และไม่ส่งแบบสอบถามประชามติ 327 คน คิดเป็นร้อยละ 21.3 (อับดุลเลาะ และแวลีมาะ 2555)

นั้นไม่ได้ส่งผลสะท้อนอย่างที่เราคาดหวังไว้มากนัก เมื่อเห็นการณรงค์การกระจายอำนาจของเครือข่ายประชาสังคมอื่น ๆ ดำเนินไปอย่างคึกคักก็ยิ่งรู้สึกอึดอัดขัดใจ โดยเฉพาะการเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็น “สองร้อยเวที” ดังที่กล่าวข้างต้น เพราะในมุมมองของพวกเขา แม้สถานการณ์จะดูเหมือนว่ามีการเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้ผลักดันประเด็นแหลมคมเช่นนั้นได้ แต่ก็ไม่ถึงขนาดที่จะสามารถพูดถึงเรื่องสิทธิทางการเมืองที่ไกลกว่านั้นได้โดยปลอดภัย กิจกรรมจึงถูกออกแบบมาเพื่อที่ยกระดับข้อเสนอของพวกเขาเองไปพร้อม ๆ กับความพยายามในการทำงานร่วมกับเครือข่ายอื่น ๆ รวมไปถึงกลไกของรัฐอย่างรัฐสภามากยิ่งขึ้น (ฮาริส [นามสมมติ, 7 มิถุนายน 2563])

ตรงจุดเชื่อมต่อข้างต้นนี้เอง ที่บทสนทนาเกี่ยวกับ “ปาดานี” ได้หันกลับมาตั้งคำถามและท้าทายกับ “ปัดานี” ในฐานะที่ในด้านหนึ่งคือศัพท์แสงที่แม้จะใช้เรียกขานอาณาบริเวณในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีพัวพันกับประวัติศาสตร์การเมืองที่แหลมคมและปฏิสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพฯ กับพื้นที่ชายขอบแห่งนี้เหมือนกัน แต่ก็มีจุดยืนและระยะห่างจากศูนย์กลางแตกต่างกัน และอีกด้านหนึ่งคือการโต้แย้งกับข้อเสนอการกระจายอำนาจ หรือ “อโตโนมี่” ที่ดำเนินการอยู่ก่อนหน้านี้หน้านั้นนั่นเอง

ที่น่าสนใจก็คือในปี 2555 เป็นอีกปีหนึ่งที่มีพลวัตในทางการเมืองของความขัดแย้งในชายแดนใต้มีอยู่สูงมาก ในขณะที่สถิติเหตุการณ์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ก็กลับมาทวนสูงขึ้นอีกครั้งหลังทุเลาเบาบางลงไปแล้วตั้งแต่ปี 2550 เป็นต้นมา ที่สำคัญไม่กี่เดือนหลังจากกิจกรรมข้างต้นก็ปรากฏการลงนามในเอกสารฉันทามติทั่วไปว่าด้วยกระบวนการพูดคุยสันติภาพที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ระหว่างเลขาธิการสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ผู้แทนทางการไทย และผู้แทนขบวนการบีอาร์เอ็น (2556) ซึ่งจะถือเป็นอีกหมุดหมายสำคัญสำหรับการริเริ่มกระบวนการสันติภาพที่จะมีชะตากรรมลุ่ม ๆ ดอน ๆ อีกหลายปีต่อจากนั้น พร้อม ๆ กับเหตุการณ์ความรุนแรงที่ลดน้อยถอยลงอีกระลอก แต่ประเด็นที่ได้รับการหยิบยกมาถกเถียงกันอย่างต่อเนื่องจากเปลี่ยนไปจากข้อเสนอการกระจายอำนาจหากแต่เป็นประเด็นเรื่องสถานการณ์ของขบวนการติดอาวุธและสิทธิความเป็นเจ้าของของประชาคมมลายูปาดานี หรือในอีกแง่หนึ่งก็คือสิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเองนั่นเอง

หากพิจารณาย้อนหลังกลับไป ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เพื่อฟื้นความทรงจำของนักกิจกรรมบางคนก็ทำให้เห็นร่องรอยว่าการนำเข้าแนวคิดนี้มาจากคำแนะนำในระหว่างการประชุมกิจกรรมของเครือข่ายองค์กรเยาวชนในต่างประเทศช่วงปี 2551³⁷ ประเด็นที่ว่าเสรีภาพอันจำกัดในประเทศไทยทำให้ไม่อาจพูดถึงข้อเสนออย่างเอกราชปาดานีได้อย่างเปิดเผย เพราะดูจะเป็นเรื่องที่ไม่ไกลถึงขั้นการละเมิดกฎหมายรัฐธรรมนูญและจารีตพื้นฐานของประเทศไทย วิธีการที่ได้รับคำแนะนำนักเคลื่อนไหวการเมืองในประเทศอื่นก็คือการพูดถึงมันในอีกชื่ออื่น ๆ ที่เป็นสากลและพูดถึงสิ่งนี้ได้ ข้อเสนอในเวลานั้น

³⁷ ที่น่าสนใจก็คือกิจกรรมดังกล่าวจัดขึ้นโดยเครือข่ายนักศึกษาอหอลิกานานาชาติ ซึ่งจัดขึ้นที่ประเทศฟิลิปปินส์

คือการกล่าวถึง Right to Self-determination ในความหมายซึ่งเป็นหลักการอย่างกว้างและความหมายอย่างแคบเพื่อพูดแทน “สิ่งที่พูดไม่ได้” นั่นเอง (มะฮ์ยิดดิน [นามสมมติ], 3 สิงหาคม 2562) อย่างไรก็ตาม ข้อมูลดังกล่าวนี้เป็นประสบการณ์ส่วนตัวของหนึ่งในบรรดาผู้นำกลุ่มนักศึกษาในช่วงเวลานั้น มีความเป็นไปได้ด้วยว่าความคิดเกี่ยวกับ RSD จะถูก “นำเข้า” มาพร้อมกับเงื่อนไขอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงบันดาลใจของบรรดาขบวนการชาตินิยมทั้งใน “ปาตานี” เองและในพื้นที่อื่น

แต่กระนั้น คำบอกเล่าดังกล่าวก็ยืนยันว่าแม้จะได้รับแรงหนุนให้ลุกคิดขึ้นมา แต่การสนทนาในเรื่องทำนองนี้ก็ยังคงติดอยู่แวดวงนักกิจกรรม ไม่ได้มีการณรงค์เผยแพร่อย่างกว้างขวาง กระทั่งสถานการณ์สุกงอมและมีความมั่นใจเพียงพอในอีกหลายปีต่อมา ซึ่งเป็นผลมาจากความคับข้องใจที่มองเห็นการเคลื่อนไหวอันคึกคักของข้อเสนอกระจายอำนาจในช่วงปีเหล่านั้น เขาสะท้อนความอัดอั้นไว้ว่า

“เมื่อมีการเรียกร้องการกระจายอำนาจ ก็กลายเป็นกระแสเลย แต่เรามองว่ากลุ่มที่ต้องการอำนาจคือพวกฉวยโอกาส หรือ โอปอจูนิส (Opportunis)³⁸ คือไม่ได้ลงทุนแรง แต่เอาความเก๋าของตนเองมาทำข้อเสนอทางการเมือง เรามองว่าพวกเขาไม่ได้ทำงานจริง แต่เมื่อผลออกมา ก็บอกของตัวเองว่ามะม่วงยังไม่สุกก็นะสอยแล้ว เราเลยเรียกพวกเขาว่า ‘อำมาตย์ประชาสังคม’ ในปาตานี ซึ่งเอามาจากคำของเสื้อแดงในตอนนั้น”

ความรู้สึกว่าไม่มีพื้นที่ซึ่งสามารถรองรับความคิดเห็นทางการเมืองของตนนั้นสร้างความอัดอั้นมากขึ้นไปอีกเมื่อพบว่าความสามารถในการสรรหาคำอธิบายปรากฏการณ์และความต้องการทางการเมืองยังเป็นสิ่งที่มีอยู่อย่างจำกัด กลุ่มเยาวชนและนักศึกษาในตอนนั้นยังอดเปรียบเทียบไม่ได้กับการเคลื่อนไหวของเครือข่ายพัฒนาการมีส่วนร่วมฯ และสภาประชาสังคมชายแดนใต้ในช่วงปี 2553 – 2556 ที่มีความหนักแน่นจากทั้งเครือข่ายทั้งในและต่างพื้นที่ รวมไปถึงการมีรายงานผลและงานวิจัยรองรับกิจกรรมที่เคลื่อนไหว ซึ่งสะท้อนสถานะไร้อำนาจต่อรองได้เป็นอย่างดี ด้วยเหตุนี้จึงพอจะเข้าใจได้ว่าความคิดในการแบ่งขั้วเลือกข้างในช่วงเวลานั้นจึงพุ่งทะยานในแวดวงของพวกเขา แต่ที่สำคัญที่สุดเห็นจะได้แก่ท่าทีของบรรดารัฐบาลที่บริหารงานในช่วงเวลานั้นที่ค่อนข้างจะเปิดกว้างจนทำให้พวกเขากังวล ดังที่เขาเล่าว่า

³⁸ ศัพท์คำนี้เป็นคำยืมมาจากภาษาอังกฤษที่ว่า Opportunist หรือพวกฉวยโอกาสนั่นเอง

“เรากลัวว่ารัฐจะให้จริง ๆ และถ้าให้แล้ว กังงานเข้า คือเราต้องสู้รบกับคนกันเองที่ต้องการกระจายอำนาจ และคณะที่เข้าสู่กลไกของการกระจายอำนาจ คิดกันว่าหากรัฐต้องการตัดตอนไม่ให้ไปถึงการลงประชามติเพื่อแยกตัวเป็นเอกราช ก็ต้องให้ (การกระจายอำนาจ) เพื่อให้เราแตกกันเอง...ตอนปี 2552 ที่อยู่ในช่วงรัฐบาลอภิสิทธิ์ สิ่งที่กลัวมากที่สุดคือมวลชนที่อยู่ในการจัดตั้งจะไหลจากการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งเอกราชกลับไปสนับสนุนเรื่องกระจายอำนาจ”

พอจะกล่าวได้ว่างานในวันที่ 9 ธันวาคม 2555 จึงสำคัญมาและมุ่งสนทนาโดยตรงกับงานในวันที่ 10 ธันวาคมใน 3 ปีก่อนหน้านั้น เป็นครั้งแรกที่มีการเน้นย้ำว่า “เอกราชปาตานี” เป็นหนึ่งในบรรดาตัวแบบที่ควรได้รับการพิจารณา ผู้อภิปรายคนหนึ่งถึงกับวิพากษ์วิจารณ์ว่าข้อเสนอการกระจายอำนาจที่มีการนำเสนอ “หกโมเดล” นั้น เป็นทางเลือกที่ผลักดันผ่านการยกร่างกฎหมายที่อยู่ภายใต้ “อำนาจรัฐจักรวรรดินิยม” และเพียงหนึ่งในสามเส้นทางสู่สันติภาพของปาตานีเท่านั้น เขาเสนอว่ายังมีเส้นทางที่ประชาชนจะผลักดันไปสู่สันติภาพผ่านการลงประชามติ และสุดท้ายที่อยู่กึ่งกลางระหว่างทั้งสองเส้นทางคือการปกครองตนเองที่ผ่านการเจรจาต่อรองระหว่างรัฐบาลไทยกับกลุ่มติดอาวุธ (อิสมาอีล 2556)

ความอึดอัดข้างต้นน่าสนใจเพราะบ่งชี้ให้เห็นร่องรอยของอำนาจต่อรองที่แตกต่างกัน ซึ่งเป็นผลมาจากสภาพแวดล้อมในทางการเมืองและกลยุทธ์ที่ฝ่ายต่าง ๆ เลือกใช้ ผู้วิจัยเห็นว่าความอึดอัดดังกล่าวเป็นผลมาจากการประชันขันแข่งในกันภายในอาณาบริเวณของประชาสังคมน่าจะเป็นผลมาจากอย่างน้อย 3 ประการ อันได้แก่ ประการแรก การเคลื่อนไหวของ “ปัตตานีมหานคร” และ “การกำหนดชะตากรรมปาตานี” นั้นใช้ภาษาการเมืองที่ใกล้เคียงกัน โครงสร้างของเรื่องเล่าเกี่ยวกับประวัติศาสตร์และตัวตนที่ประกอบสร้างขึ้นของประชาคมมลายูปาตานีมักเป็นเรื่องพื้นฐานในการบอกกล่าววรรณคดี รวมไปถึงการพูดถึงวัฒนธรรมมลายูที่ถูกคุกคาม ไม่จำเป็นต้องพูดถึงความไม่เป็นธรรมที่เป็นผลมาจากการใช้อำนาจรัฐเกินขอบเขตและส่งผลกระทบต่อผู้คนสามัญในชายแดนใต้ ดังจะเห็นได้ว่าในเชิงสัญลักษณ์แล้ว จุดเริ่มต้นของการรวมตัวและเคลื่อนไหว (หรือแม้แต่การพูดให้สัมภาษณ์) เชื่อมโยงอย่างมีความหมายกับเหตุการณ์โคกนาฏกรรม ไม่ว่าจะเป็นเหตุการณ์ตากใบหรือไอร์ปาเย หรือแม้แต่การอ้างอิงถึงฮัจญ์สุหลง ทั้งในแง่การเคลื่อนไหวเรียกร้องและชะตากรรมของเขาเอาไว้ในเรื่องเล่าว่า ทั้งหมดนี้ล้วนเป็นจุดร่วมสำคัญของทั้งสองความเคลื่อนไหวที่กล่าวในทางทฤษฎีแล้วก็เป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดชะตากรรมเช่นเดียวกัน เพียงแต่กลุ่มแรกเป็นการเน้นไปที่มิติภายในประเทศ หรือการเปลี่ยนแปลงภายใต้กรอบของรัฐเดิม (internal self-determination) ในขณะที่กลุ่มหลังจะพิจารณาจากมิติภายนอกหรือการเปลี่ยนแปลงที่เป็นอิสระจากรัฐเดิม (external self-determination)

แต่จุดต่างที่ทำให้เกิดความอึดอัดในฝ่ายหลังอยู่ที่ประการที่สอง นั่นก็คือ ความสามารถในการสร้างพลังอธิบายถึงเหตุผลและน้ำหนักความจำเป็นของข้อเสนอดังกล่าว ในขณะที่กลุ่มเรียกร้องอัตตบัญญัติมีแรงหนุนเสริมอย่างมีพลังจากงานวิจัยและงานวิชาการ ซึ่งวิเคราะห์ที่มาที่ไปตลอดจนเงื่อนไขที่เปิดเอื้อของรัฐธรรมนูญและกฎหมายไทย ไม่จำเป็นต้องกล่าวถึงแรงสนับสนุนจากเครือข่ายที่มีพอมืออยู่บ้างในสังคมไทย เมื่อเปรียบเทียบกับกรพุดเรื่องความเป็นอิสระของปาตานีแล้ว ฝ่ายหลังนั้นขาดแคลนพลังในการอธิบายในเรื่องนี้ อย่างน้อยที่สุดคือต่อสังคมไทยเอง ด้วยเหตุนี้ความอึดอัดจึงเป็นภาพแทนของความไร้อำนาจในการสถาปนาความรู้และเหตุผลรองรับข้อเรียกร้องในทางการเมืองนั่นเอง

ส่วนประการสุดท้ายเป็นการประเมินที่แตกต่างกันของเพดานของการยอมรับได้ของรัฐและชนชั้นนำไทย แม้จะผลักดันมาเป็นระยะเวลาหลายปีและมีพันธมิตรอยู่ไม่น้อย แต่กลุ่มเคลื่อนไหวในเรื่องกระจายอำนาจก็ยังมองเห็นข้อจำกัดที่สังคมไทย โดยเฉพาะชนชั้นนำและสังคมไทยที่ชนส่วนใหญ่เป็นชาวพุทธไม่อาจยอมรับข้อเสนอกระจายอำนาจหรือการปกครองตนเองในภูมิภาคแห่งนี้ได้โดยง่าย เพราะวาทกรรมหลักที่ทรงอิทธิพลอยู่คือการมองไม่เห็นความแตกต่างระหว่างอัตตบัญญัติกับการแยกตัวเป็นอิสระ ไม่จำเป็นต้องกล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างทางการปกครองดังกล่าวจะถูกตีความให้ใกล้เคียงกับการรบกวนความศักดิ์สิทธิ์และพระบารมีขององค์กษัตริย์ แต่ทัศนะทัศน์นี้จะแตกต่างออกไปในสายตาของกลุ่มที่รณรงค์เรียกร้อง RSD เพราะสำหรับพวกเขาแล้ว การเปิดโอกาสให้พุดและรณรงค์ ตลอดจนความคืบหน้าในนโยบายที่เปิดกว้างนั้นล้วนแล้วแต่ทำให้พวกเขากังวลว่าข้อเสนอดังกล่าวจะได้รับการตอบสนองไม่เพียงจากรัฐเท่านั้น หากแต่ยังรวมไปถึงประชาชนในพื้นที่อีกด้วย เป็นไปได้อย่างยิ่งว่าความอึดอัดในแง่นี้เป็นผลมาจากการประเมินสถานการณ์ที่มาจากการจุดยืนที่แตกต่างกันนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม แนวปะทะทางความคิดและนโยบายในภาคประชาสังคมชายแดนใต้/ปาตานีหลังจากนั้นจะเปลี่ยนไปอีกครั้ง จากจุดเน้นที่มุ่งสู่ข้อเสนอทางการเมืองเกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างกรุงเทพฯ และพื้นที่ความขัดแย้งแห่งนี้ไปสู่ท่าทีต่อกระบวนการพุดคุยสันติภาพที่จะเริ่มต้นอย่างเป็นทางการในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2556 กล่าวคือในขณะที่เครือข่ายที่หนุนการกระจายอำนาจ (หรือ “Autonomi” ตามทัศนะของพวกเขา) จะขยับไปสู่การเคลื่อนไหวเพื่อสนับสนุนกระบวนการสันติภาพอย่างต่อเนื่อง แต่เครือข่ายที่ได้แย้งและชูประเด็น RSD นั้นจะเคลื่อนไหวเพื่อตั้งคำถามและวิพากษ์วิจารณ์ความชอบธรรมของกระบวนการดังกล่าว รูปธรรมอย่างหนึ่งคือการสถาปนาพื้นที่สนทนาใหม่ขึ้นอย่างบิการอปาตานี (Bicara Patani) ซึ่งเป็นวงเสวนาเคลื่อนที่ซึ่งริเริ่มจัดขึ้นครั้งแรกในเดือนมีนาคม 2556 และสลับหมุนเวียนไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ในด้านหนึ่งคือเพื่อเกาะติดพัฒนาการและวิพากษ์วิจารณ์ของกระบวนการสันติภาพ เพราะมีทัศนะว่าการพุดคุยจะนำไปสู่การตัดทางเลือกไม่ต่างกับกรณีการกระจายอำนาจ (มะฮ์ยิดดิน [นามสมมติ], 3 สิงหาคม 2562) แต่ในอีก

ด้านกรรมกรค์เพื่อกระตุ้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในพื้นที่ กระทั่งยุติบทบาทลงไประยะหนึ่งหลังจากที่กระบวนการพูดคุยระหว่างรัฐบาลไทยกับบิอาร์เอ็นต้องหยุดชะงักและล่มไปในช่วงปลายปี 2556 กระทั่งการยึดอำนาจของ คสช. ในปี 2557 ความเคลื่อนไหวดังกล่าวก็ยุติลงระยะยาว เนื่องจากแรงบีบคั้นจากทางเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงในเวลานั้น เวทีบิอาร์เอ็นปาตานีรื้อฟื้นขึ้นมาอีกครั้งในช่วงประมาณปี 2561 หลังจากที่สถานการณ์เริ่มผ่อนคลาย

ในระหว่างนั้น เครือข่ายที่จับตัวกันอย่างหลวม ๆ และเป็นปฏิกริยาต่อการเคลื่อนไหวผลักดันการกระจายอำนาจในช่วงแรก ๆ และวิพากษ์วิจารณ์กระบวนการพูดคุยระหว่างรัฐบาลไทยกับบิอาร์เอ็นที่ริเริ่มเมื่อต้นปี 2556 ก็รวมตัวกันจัดตั้งเป็นเครือข่ายประชาสังคมเพื่อสันติภาพ หรือ คปส. ในช่วงกลางปีนั้นเองหลังจากที่มีกิจกรรมที่ชูประเด็นการปกป้องพลเรือนที่ตอบสนองต่อสัญญาณความล้มเหลวของการริเริ่มหยุดยิงในเดือนธันวาคมระหว่างรัฐบาลไทยกับบิอาร์เอ็นและเรียกร้องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพูดคุยสันติภาพระยะหนึ่ง ประเด็นการปกป้องพลเรือนดังกล่าวยังถูกแปลงไปสู่ปฏิบัติการชุมนุมขนาดย่อมบริเวณหน้าสถานกงสุลมาเลเซียกลางเมืองสงขลาเพื่อยื่นจดหมายเปิดผนึกถึงนายกรัฐมนตรีมาเลเซีย เพื่อเรียกร้องให้ทางการกัวลาลัมเปอร์จัดตั้งกลไกการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีพลเรือนถูกสังหารในระหว่างที่มีการประกาศหยุดยิงของทั้งสองฝ่าย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพูดคุยสันติภาพ นี่น่าจะเป็นครั้งแรกที่รัฐบาลมาเลเซียในฐานะผู้อำนวยความสะดวกในกระบวนการพูดคุยฯ ถูกกดดันจากการเคลื่อนไหวในลักษณะนี้ ทั้งนี้ การตั้งข้อกังขาต่อการพูดคุยฯ นั้นมีน้ำหนักอยู่ไม่น้อย เนื่องจากระหว่างที่มีการดำเนินการที่กัวลาลัมเปอร์อย่างค่อยเป็นค่อยไป ความรุนแรงจากฝ่ายต่าง ๆ ในพื้นที่ก็พุ่งสูงขึ้นด้วย โดยเฉพาะกรณีการสังหารอดีตกษัตริย์ในคดีความมั่นคงและครุฑาติกา ความเชื่อมั่นไว้วางใจทั้งต่อกระบวนการสันติภาพและการบังคับใช้กฎหมายก็ตกต่ำถึงขีดสุด

พัฒนาการในช่วงนี้เป็นผลต่อเนื่องหลายปี ตั้งแต่แยกตัวจากเครือข่ายประชาสังคม 23 องค์กร มีองค์ประกอบมาจากเครือข่ายคัดค้าน พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ และเครือข่ายนักศึกษาเยาวชน รวมไปถึงองค์กรปกป้องสิทธิมนุษยชนและสนับสนุนงานด้านช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และรวมไปถึงการจัดตั้งกลุ่มรณรงค์ในประเด็นสิทธิทางการเมืองอย่างเฉพาะเจาะจงในอีกไม่กี่ปีต่อมา ดังกรณีของ เดอะปาตานี (The Patani) ซึ่งยังรณรงค์ในประเด็นดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าจะไม่มีการนำเสนอตัวแบบใด ๆ แต่ข้อเสนอทางการเมืองของพวกเขาคือการเรียกร้องให้มีการเปิดพื้นที่ทางการเมืองสำหรับการแสดงความคิดเห็นอย่างเสรี พัฒนาการที่น่าสนใจอีกประการก็คือการพยายามทำงานวิจัยและทำกิจกรรมรับฟังเสียงผู้คนในพื้นที่มากขึ้น ดังที่จะเห็นได้จากการร่วมทำงานวิจัยกับอดีตหัวหน้าคณะพูดคุยสันติภาพของรัฐบาลไทยที่มุ่งค้นหาเหตุผลอันหลากหลายของผู้ที่ต้องการเอกราชปาตานี (มารค 2562) ในขณะเดียวกันก็เผยแพร่บทสัมภาษณ์เสียงสะท้อนของผู้คนกลุ่มต่าง ๆ ในโครงการรับฟังความเห็นของพวกเขา (The Patani 2019)

การฟังเสียงผู้คนและโอกาสที่ได้เลือก

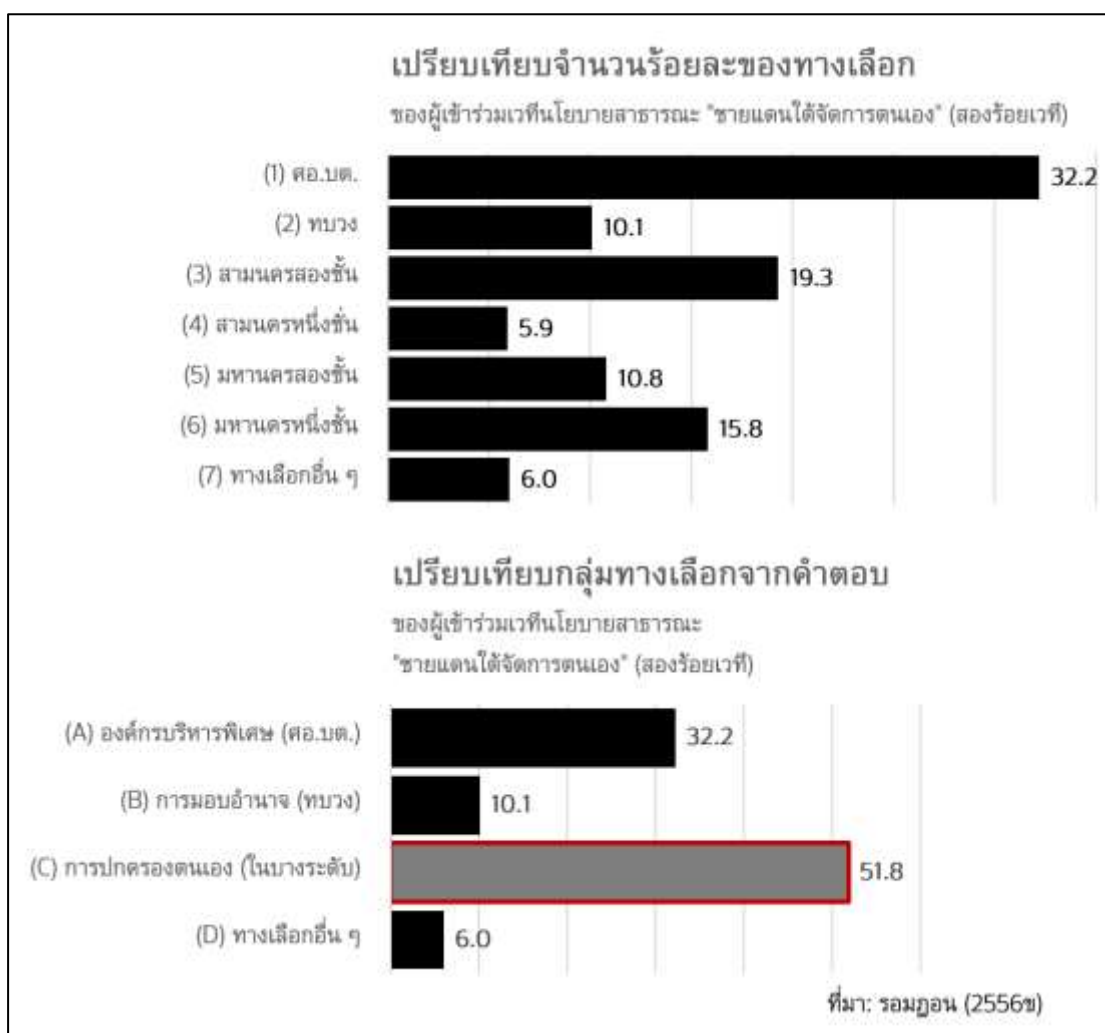
พัฒนาการที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งที่มีส่วนขัดเกลาโฉมหน้าของความขัดแย้งให้เปลี่ยนไป คือ กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้คนในประเด็นที่เกี่ยวกับการเมืองการปกครองที่ควรจะเป็น ควรกล่าวว่าการฟังเสียงของผู้คนในระหว่างความขัดแย้งนั้นสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเสียงเหล่านี้มักถูกทำให้เงียบหายไปเมื่อเสียงปืนหรือระเบิดดังขึ้น แต่เป็นชีวิตของผู้คนที่ตกเป็นเหยื่อของความรุนแรง ทั้งทางตรงและทางอ้อมเหล่านี้สำคัญ เนื่องจากพวกเขาจะต้องดำรงชีวิตอยู่กับดอกผลของความขัดแย้ง ไม่ว่าจะเป็นผลผลิตออกมาเป็นรูปโฉมหน้าตาเช่นใดก็ตาม อย่างไรก็ตาม การรับฟังเสียงเหล่านี้ในด้านหนึ่งยังถือเป็นปฏิบัติการทางการเมืองที่เปิดที่ทางให้กับการอภิปรายถกเถียงถึงอนาคตได้ด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะเหตุผลและทางเลือกต่าง ๆ จากสายตาของพวกเขา แต่คำถามสำคัญก็คือว่าจะมีวิธีการรับฟังใดบ้างที่พอจะเป็นไปได้ในท่ามกลางความขัดแย้งเช่นนี้

หากพิจารณาถึงวิธีการที่จะรับฟังและถกเถียงในเนื้อหาสาระที่สุมเสียงแหลมคมเกี่ยวกับการกำหนดชะตากรรมตนเองแล้ว ผู้วิจัยพบว่าตลอดหลายปีที่ผ่านมาภาคประชาสังคมและภาควิชาการมีส่วนผลักดันวิธีการฟังเสียงประชาชนที่หลากหลาย พัฒนาการที่ควรต้องบันทึกเอาไว้ก็คือ นอกเหนือจากข้อถกเถียงในทางวิชาการแล้ว (ดังที่ได้อภิปรายไปบ้างแล้วในบทที่ 4) การศึกษาวิจัยในประเด็นที่ครอบคลุมประเด็นแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองนั้นก็พอจะมีอยู่บ้าง แต่ดูเหมือนว่างานวิจัยจะเริ่มเข้าไปพัวพันและมีปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มหรือองค์กรประชาสังคมในพื้นที่มากยิ่งขึ้น ผ่านการทำงานวิจัยในเชิงปฏิบัติการหรือสร้างความร่วมมือในการทำงานวิจัยระหว่างภาควิชาการและภาคประชาสังคมอื่น ๆ ตั้งแต่การเปิดเวทีรับฟังความเห็น การจัดกระบวนการรับฟัง (listening process) การจัดทำงานวิจัยเชิงปฏิบัติการ รวมไปถึงการสำรวจความคิดเห็นประชาชน แม้ว่าโจทย์และคำถามของแต่ละวิธีการนั้นจะแตกต่างกัน แต่ด้วยการสร้างสรรค์ช่องทางที่หลากหลายเหล่านี้เองที่ทำให้ความคิดเห็นของผู้คนที่อาจแตกต่างกันได้ปรากฏ ซึ่งเป็นสิ่งที่พอจะทำได้บ้างในท่ามกลางบรรยากาศของเสรีภาพอันจำกัดภายใต้การบริหารปกครองของรัฐบาลทหารและความรุนแรงรายรอบ

กิจกรรมสองร้อยเวทีในช่วงปี 2555 – 2556 เป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับการเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับเหตุผลของผู้คนต่อทางเลือกในการปฏิรูปโครงสร้างการเมืองการปกครอง โดยอาศัยกระบวนการประชาเสวนา (deliberative dialogue) เป็นเครื่องมือในการดึงเสียงของกลุ่มเป้าหมายประชาชนในพื้นที่และภาคส่วนต่าง ๆ การให้ความสำคัญต่อการแสดงเหตุผลที่เลือกและไม่เลือกบรรดาทางเลือกต่าง ๆ อย่างเป็นสาธารณะนั้นส่งผลให้พื้นที่กลางของความเห็นที่แตกต่างในแง่ของอนาคตทางการเมืองนั้นปรากฏตัวอยู่ในเวทีสาธารณะอย่างเปิดเผย อย่างไรก็ตาม นอกการให้เหตุผล

แล้ว กิจกรรมดังกล่าวยังมีการสอบถามผู้เข้าร่วมในตอนท้ายหลังการถกเถียงว่าในบรรดาทางเลือกต่าง ๆ ที่มีการนำเสนอ นั้น พวกเขาจะพอใจที่จะเลือกทางเลือกใด ข้อค้นพบนี้น่าสนใจ เพราะดูหากเปรียบเทียบจากบรรดาทางเลือกที่กำหนดให้เลือกแล้ว แนวทางของโครงสร้างทางการเมืองในแบบปัจจุบันที่มีการบริหารงานโดย ศอ.บต. จะถูกเลือกมากที่สุด แต่หากรวมเอาบรรดาทางเลือกที่มีจุดร่วมอย่างสำคัญคือที่ผู้ใช้อำนาจบริหารพื้นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง (ทางเลือกที่ 3-6) จะมีผู้เลือกแนวทางเหล่านี้สูงราวครึ่งหนึ่งของผู้เข้าร่วมเวทีที่ตอบแบบสอบถามนี้

ภาพที่ 6.2 ผลสำรวจความคิดเห็นผู้เข้าร่วมเวทีนโยบายสาธารณะ "ชายแดนใต้จัดการตนเอง" ในประเด็นการเปรียบเทียบทางเลือกและกลุ่มทางเลือกรูปแบบการปกครอง



คำถามเกี่ยวกับอนาคตในแนวทางดังกล่าวยังถูกนำมาประเมินอยู่เป็นระยะผ่านการสำรวจความคิดเห็น ซึ่งเป็นอีกวิธีการหนึ่งในการรับฟังเสียงของผู้คน พัฒนาการที่น่าสนใจในที่นี้คือการก่อตัว

ของเครือข่าย Peace Survey ในช่วงปี 2557 จนกระทั่งถึงปัจจุบัน (2563) โดยมีองค์ประกอบจาก ภาควิชาการและเครือข่ายประชาสังคม³⁹ ผลักดันการจัดทำการสำรวจความคิดเห็นประชาชนเกี่ยวกับ กระบวนการสันติภาพชายแดนใต้/ปาตานี โดยปรับประยุกต์มาจากการสำรวจลักษณะนี้ที่ยึดโยงโต๊ะ เจริญสันติภาพในกรณีความขัดแย้งที่ไอร์แลนด์เหนือ แม้ว่าการสำรวจความคิดเห็นประชาชนในพื้นที่ จังหวัดชายแดนภาคใต้จะมีการดำเนินการอยู่ก่อนบ้างแล้ว ทั้งโดยสถาบันทางวิชาการทั้งในและนอก พื้นที่ และทั้งที่แต่ละประเด็นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางการเมืองการปกครองและประเด็นอื่น ๆ แต่ การริเริ่มของการสำรวจความคิดเห็นต่อกระบวนการสันติภาพเหล่านี้แตกต่างออกไป เพราะ นอกจากจะเป็นการทำงานร่วมกันของเครือข่ายดังที่กล่าวข้างต้นแล้ว ยังเป็นการมุ่งติดตามตรวจสอบ กระบวนการสันติภาพที่เพิ่งเปิดเผยต่อสาธารณชนในปี 2556 เป็นต้นมาอีกด้วย สาระสำคัญจึงมุ่งไปที่ การประเมินกระบวนการสันติภาพผ่านสายตาของประชาชนในพื้นที่ ทั้งในของกระบวนการและ เนื้อหาสาระ ตลอดจนทัศนคติต่อความขัดแย้ง ความรุนแรง และมาตรการต่าง ๆ ใช้ในการรับมือความ ขัดแย้งข้างต้น ส่วนระเบียบวิธีก็พยายามเปิดช่องว่างวิธีวิจัยในเชิงสำรวจอย่างเคร่งครัด ขอบเขตของ ประชากรกลุ่มตัวอย่างจะครอบคลุมพื้นที่ 3 จังหวัดและ 4 อำเภอของสงขลา ใช้หลักการสุ่มตัวอย่าง แบบเป็นระบบ (systematic random sampling) เพื่อประกันว่าประชากรในพื้นที่จะมีโอกาสเท่ากัน ในการถูกเลือก โดยมีการเลือกกลลึงจากระดับตำบล หมู่บ้าน ไปถึงระดับครัวเรือน ก่อนจะมีการสุ่ม เลือกสมาชิกในครัวเรือนที่มีอายุอยู่ระหว่าง 18-70 ปี

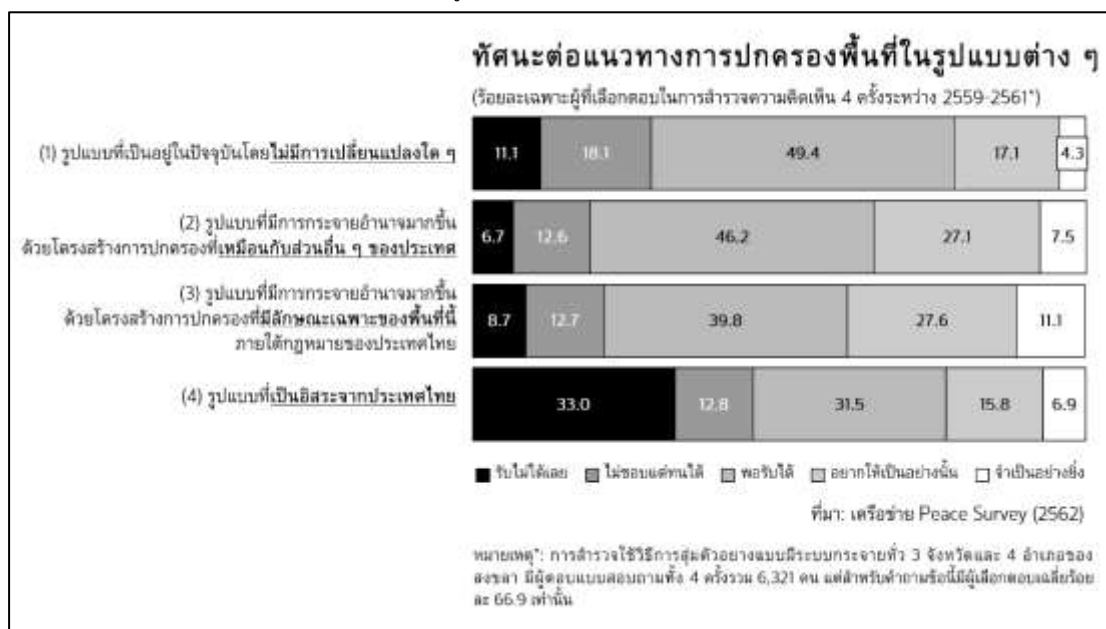
คำถามเกี่ยวกับอนาคตของชายแดนใต้หรือปาตานีถูกบรรจุเอาไว้ตลอดการสำรวจทั้ง 5 ครั้ง โดย 4 ครั้งแรกดำเนินการภายใต้บริบทของรัฐบาลทหารหลังการยึดอำนาจในปี 2557 และในครั้งที่ 5 ดำเนินการภายใต้รัฐบาลหลังการเลือกตั้งเมื่อต้นปี 2562 แม้ว่าจะมีการแถลงผลภายหลังการสำรวจ อยู่เป็นระยะ แต่ก่อนหน้าการเลือกตั้งในเดือนมีนาคม 2562 เครือข่ายฯ ได้ร่วมกันจัดเวทีนโยบายโดย เชิญผู้แทนพรรคการเมืองต่าง ๆ มาร่วมรับฟังการประมวลผลและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการ สำรวจรวมกัน 4 ครั้ง (2559-2561) พร้อมเปิดโอกาสให้แต่ละพรรคนำเสนอนโยบายของตนที่มีต่อ สถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ธิตี 2562)

หนึ่งในประเด็นที่มีการนำเสนอก็คือการประมวลความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ต่อแนว ทางการปกครองพื้นที่รูปแบบต่าง ๆ โดยมี 4 แนวทางใหญ่ให้เลือกตอบ ได้แก่ 1) รูปแบบปัจจุบันที่ไม่ มีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ 2) รูปแบบที่มีการกระจายอำนาจมากขึ้นด้วยโครงสร้างที่เหมือนกับส่วนอื่น ๆ ของประเทศ 3) รูปแบบที่มีการกระจายอำนาจมากขึ้นเช่นเดียวกัน แต่ต่างจากข้อ 2 ตรงที่เป็น

³⁹ เครือข่าย Peace Survey เป็นความร่วมมือระหว่างสถาบันทางวิชาการและองค์กรภาคประชาสังคมทั้ง ในและนอกพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ตั้งต้น 15 องค์กรแรกในปี 2559 และขยายความร่วมมือเป็น 24 องค์กร ในปี 2562 (เครือข่าย Peace Survey 2563, 11)

โครงสร้างการปกครองที่มีลักษณะเฉพาะของพื้นที่และอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายไทย และสุดท้าย 4) รูปแบบที่เป็นอิสระจากประเทศไทย ผลสำรวจที่ประมวลจากผู้ทำ “เลือกตอบ” จะเห็นแนวโน้มของการต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการเมืองการปกครองบางอย่าง (เครือข่าย Peace Survey 2562, 34-35) แม้ว่าจะมีความรู้สึกพอรับได้กับแต่ละแนวทางมากที่สุด (ยกเว้นทางเลือกที่ 4) โดยเฉพาะรูปแบบปัจจุบัน (ร้อยละ 49.4) แต่เมื่อพิจารณาเฉดของความรู้สึกจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ความรู้สึกที่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในแนวทางที่ 3 (รูปแบบเฉพาะพื้นที่) มากที่สุด (รวมร้อยละ 38.7) รองลงมาคือการกระจายอำนาจที่เหมือนกันทั่วประเทศ (รวมร้อยละ 34.6)

ภาพที่ 6.3 ผลการสำรวจความคิดเห็นประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพชายแดนใต้/ปาตานีรวม 4 ครั้งแรกในประเด็นที่สะท้อนต่อแนวทางการปกครองพื้นที่ในรูปแบบ



ในทางกลับกัน ทางเลือกที่เหลืออีกสองแนวทางซึ่งอยู่ตรงหัวของสเปกตรัมนั้นจะมีความรู้สึกรับไม่ได้และไม่ชอบแต่ทนได้มากที่สุดโดยเปรียบเทียบ กล่าวคือมีถึงร้อยละ 45.8 ของแนวทางที่เป็นอิสระจากประเทศไทย และมีอยู่ร้อยละ 29.2 สำหรับรูปแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ที่ควรต้องบันทึกเอาไว้ก็คือแม้จะพิจารณาเฉพาะผู้ที่เลือกตอบ แต่ก็มีส่วนของผู้ที่เห็นว่าแนวทางอิสระจากประเทศไทยนั้นเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งถึงร้อยละ 6.9 หากรวมกับความรู้สึกที่อยากให้เป็นอย่างนั้นก็จะอยู่ที่ร้อยละ 22.7 หรือราว 1 ใน 5 ของประชากรกลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถาม

อย่างไรก็ตาม ผลสำรวจดังกล่าวเป็นการพิจารณาเฉพาะผู้ที่เลือกจะตอบรวมใน 4 ครั้งแรกที่เกิดขึ้นในช่วงรัฐบาล คสช. แต่หากนำผลสำรวจในแต่ละครั้งรวมทั้งครั้งที่ 5 ซึ่งจัดทำขึ้นหลังการเลือกตั้งมาเปรียบเทียบกันจะเห็นพลวัตของความคิดเห็นประชาชนต่อประเด็นสำคัญเช่นนี้ที่เปลี่ยนไป

อย่างสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากนำเอา “คำตอบ” ที่แบบสอบถามได้เปิดช่องเอาไว้สำหรับผู้ที่ประสงค์จะระบุว่า “ไม่รู้” “ไม่ขอตอบ” และ “ไม่ระบุ” เอาไว้ด้วย⁴⁰ ความคิดเห็นนี้สะท้อนสถานะ “เสียงเงียบ” ที่ดำรงอยู่ในพื้นที่ความขัดแย้งและมีแบบแผนการตอบบางอย่างที่น่าสนใจ เนื่องจากคำตอบเหล่านี้จะมีสัดส่วนที่สูงและหนาแน่นในกลุ่มประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับคู่ขัดแย้ง (รัฐบาลและขบวนการต่อสู้ปาตานี) ทั้งในแง่บวกและลบ ทิศนะต่อสาเหตุของความรุนแรงที่สัมพันธ์กับประเด็นประวัติศาสตร์ความขัดแย้งระหว่างสยามกับปาตานี หรือการเลี้ยงใช้ของเจ้าหน้าที่รัฐ และสุดท้ายคือประเด็นที่โยงกับเป้าหมายในทางการเมือง โดยเฉพาะประเด็นเรื่องรูปแบบการเมืองการปกครองที่ควรจะเป็น (เครือข่าย Peace Survey 2562, 38-40) ด้วยเหตุนี้ การเปิดช่องให้ตอบเช่นนี้จึงไม่เพียงแต่ต้องการปิดช่องว่างของวิธีวิทยาในการสำรวจความคิดเห็นเท่านั้น หากแต่ในด้านหนึ่งเท่ากับเป็นการประเมินทั้งความรู้ที่มั่นคงปลอดภัยของผู้คนในพื้นที่แห่งนี้ ระดับของความอ่อนไหวเปราะบางของประเด็น อีกทั้งยังเป็นการประเมินระดับของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นได้อีกด้วย

เช่นนั้นแล้ว การพิจารณาการเปลี่ยนแปลงขึ้นลงของสัดส่วนความคิดเห็นบอกกล่าวอะไรได้บ้าง? ประการแรก จะเห็นแบบแผนที่ชัดเจนว่าหากพิจารณา “เสียงเงียบ” ไล่เรียงดูในแต่ละข้อคำตอบของการสำรวจแต่ละครั้ง จะพบว่าผู้คนจะสบายใจที่จะเลือกตอบแนวทางที่ดำรงอยู่ในปัจจุบันมากที่สุด การเลือกตอบจะค่อย ๆ ลดน้อยลงในข้อคำตอบที่มีรูปแบบโครงสร้างทางการเมืองที่ห่างไกลจากระเบียบของรัฐมากขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้แนวทางที่ 2 และ 3 นั้นจะมีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน โดยแนวโน้มในการสำรวจครั้งท้าย ๆ การปกครองในรูปแบบเฉพาะที่จะมีสัดส่วนเสียงเงียบมากกว่า แต่หากพิจารณาทิศนะที่สนับสนุนก็มากกว่าเช่นเดียวกัน (ดังที่จะพิจารณาในข้อสังเกตถัดไป) ที่สำคัญก็คือทางเลือกที่มีเสียงเงียบมากที่สุดก็คือรูปแบบอิสระจากประเทศไทยนั่นเอง ซึ่งเป็นผลลัพธ์ที่พอเข้าใจได้ เนื่องจากประเด็นดังกล่าวนอกจากจะอยู่นอกกรอบของรัฐธรรมนูญไทยแล้ว ยังเป็นเรื่องที่มีข้อจำกัดอย่างมากในการพูดคุยและสนทนาอย่างตรงไปตรงมา การเลือกตอบไม่รู้หรือขอไม่ตอบ หรือแม้แต่เว้นว่างเอาไว้เป็นหนึ่งในวิธีการที่ผู้คนรับมือเมื่อเผชิญกับคำถามลักษณะนี้

⁴⁰ การสำรวจ Peace Survey เปิดโอกาสให้ผู้ตอบแบบสอบถาม “ไม่รู้” และ “ขอไม่ตอบ” มาตั้งแต่การสำรวจครั้งที่ 1 (ต้นปี 2559) และเพิ่มทางเลือกคำตอบ “ไม่ระบุ” เอาไว้ในการสำรวจครั้งที่ 4 และ 5 (2562 และ 2563)

ประการที่สาม หากพิจารณาความรู้สึกพอรับได้หรือไม่ถึงกับปรารถนาแต่ก็ไม่คัดค้านโต้แย้ง ในอีกแง่หนึ่งคือพอทนได้กับแนวทางการปกครองรูปแบบต่าง ๆ จะเห็นได้ว่าสัดส่วนที่มากที่สุดที่ผู้เลือกจะตอบคำถามนี้กลับตกอยู่กับรูปแบบปัจจุบันในการสำรวจทุกครั้ง โดยเกาะกลุ่มอยู่ระหว่างร้อยละ 34.6 ถึง 38.8⁴² ความรู้สึกกำลังเช่นนี้บ่งบอกไปได้ในหลายทิศทาง รวมไปถึงการสะท้อนถึงความรู้สึกอึดอัดต่อโครงสร้างการเมืองการปกครองอย่างที่เป็นอยู่ แต่ก็ไม่ถึงการเห็นพ้องกับหรือคัดค้านต่อการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น

ประการที่สี่ ทักษะที่เห็นไปในทางลบต่อแนวทางต่าง ๆ ซึ่งรวมกันระหว่างผู้ที่ตอบ “รับไม่ได้เลย” กับ “ไม่ชอบแต่ทนได้” บ่งชี้ให้เห็นทิศทางที่น่าสนใจ เพราะแนวทางเลือกที่ 4 หรือรูปแบบที่เป็นอิสระจากประเทศไทยจะถูกเลือกไปในทิศทางลบมากที่สุด ในแทบจะทุกครั้งที่มีการสำรวจ ยกเว้นการสำรวจครั้งแรก (2559) ที่แนวทางที่ 1 หรือรูปแบบที่ดำรงอยู่ในปัจจุบันมีผู้ตอบมองไปในทางลบมากกว่าเล็กน้อย แต่จะเห็นได้ว่าทั้งสองแนวทางที่อยู่สุดขั้วของสเปกตรัมต่างก็มีสัดส่วนผู้เลือกตอบในทักษะเช่นนี้อยู่สูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับทางเลือกอื่น ๆ ที่เหลือ เป็นไปได้ว่าหากทั้งสองแนวทางดังกล่าวจะมีผู้ที่คัดค้านอยู่ไม่น้อย โดยเฉพาะแนวทางอิสระจากประเทศไทย

ประการสุดท้าย เห็นได้ชัดว่าแนวทางที่สี่หรือรูปแบบอิสระฯ นั้นเป็นข้อคำตอบที่น่าจะเป็นที่ถกเถียงกันมากที่สุด เพราะนอกจากจะมีผู้ตอบคัดค้านในทางลบดังที่กล่าวข้างต้นแล้ว ยังปรากฏว่าเป็นข้อที่มี “เสียงเงียบ” มากที่สุดอีกด้วย ที่น่าสนใจมากกว่านั้นก็คือหากพิจารณาเฉพาะทักษะด้านลบต่อข้อนี้เปรียบเทียบกับในการสำรวจแต่ละครั้ง จะเห็นได้ว่าผลการสำรวจครั้งสุดท้ายในช่วงกลางปี 2562 มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด กล่าวคือมีผู้ตอบแบบสอบถามที่ “รับไม่ได้” สูงถึงร้อยละ 29.4 หากรวมกับ “ไม่ชอบแต่ทนได้” ก็จะมีสัดส่วนทักษะในทางลบอยู่ที่ร้อยละ 37.2 ซึ่งแตกต่างกับการสำรวจก่อนหน้านี้เป็นอย่างมาก ในขณะเดียวกัน ความคิดเห็นในทิศทางของทักษะในเชิงบวกหรือผู้ที่ตอบว่าทางเลือกนี้เป็นสิ่งที่ “จำเป็นอย่างยิ่ง” และ “อยากให้เป็นอย่างนั้น” ซึ่งในการสำรวจครั้งล่าสุดจะอยู่ที่ร้อยละ 10.1 ซึ่งนับว่าเป็นสัดส่วนที่น้อยที่สุดเท่าที่มีการสำรวจมาตั้งแต่ปี 2559 คำถามก็คือเหตุใดผู้ที่ตัดสินใจเลือกตอบจึงมีแนวโน้มที่ไม่ยอมรับแนวทางนี้มากขึ้นพร้อม ๆ กับแรงสนับสนุนที่ลดน้อยถอยลงตามห้วงเวลาที่เปลี่ยนไป ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงนี้คงมีหลายองค์ประกอบด้วยกันและควรต้องมีการศึกษาและประเมินกันต่อไป เป็นไปได้ที่ทักษะของผู้คนนี้น่าจะเกี่ยวข้องกับพลวัตของความขัดแย้งที่เปลี่ยนไปด้วย ทั้งในมิติของการประเมินความเป็นไปได้ของทางเลือกนี้ในความเป็นจริงที่สัมพันธ์กับอำนาจต่อรองที่ลดน้อยลง ประกอบกับโอกาสในทางการเมืองที่มีสัญญาณเปิดกว้างขึ้นผ่านการเปลี่ยนแปลงในทางการเมืองระดับชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเมือง

⁴² การสำรวจครั้งแรกมีสัดส่วนร้อยละ 34.6 และตามมาด้วย 34.7, 38.3, 38.8 และ 35.9 ในการสำรวจครั้งถัด ๆ มาตามลำดับ

ในแบบตัวแทนที่เป็นช่องทางและพื้นที่ในการสะท้อนเสียงอันคับข้องหมองใจของผู้คนที่เริ่มปรากฏขึ้น ตั้งแต่การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในปี 2561

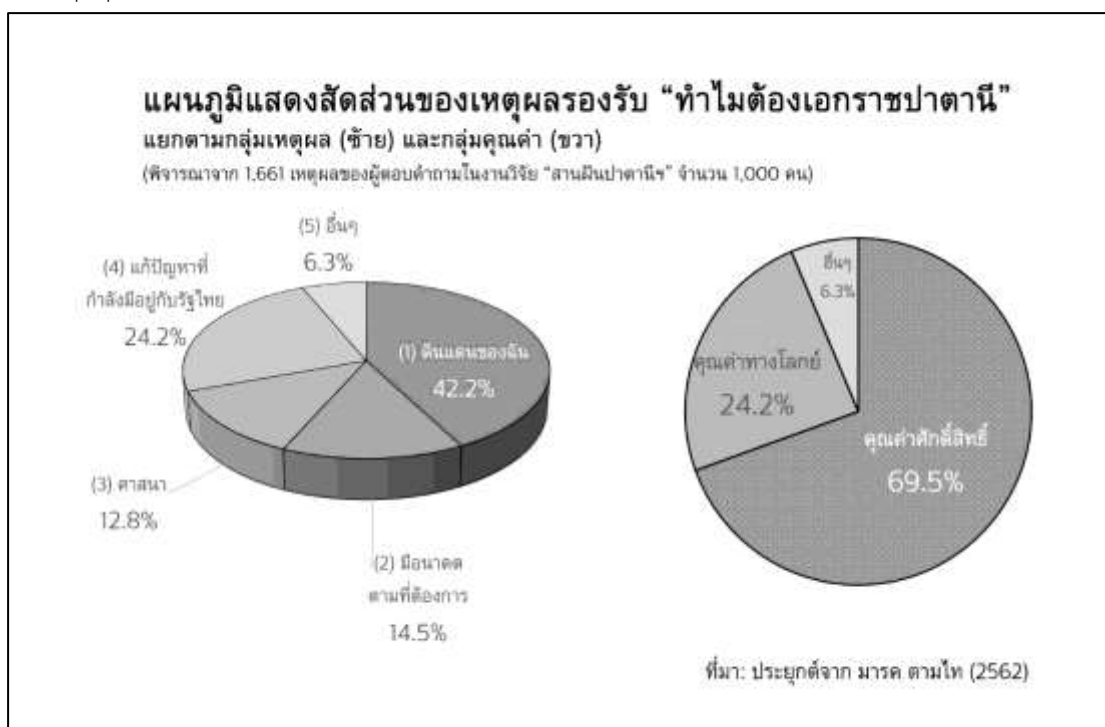
อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงที่ปรากฏจากการสำรวจความคิดเห็นก็คือการดำรงอยู่ของความปรารถนาทางการเมืองที่ก้าวข้ามกรอบของสถาบันทางการเมืองและการเมืองวัฒนธรรมของสังคมไทย แม้ว่าบริบทในขณะทำการสำรวจนั้นจะอยู่ในห้วงของการบริหารประเทศโดยคณะรัฐประหาร ที่มีนโยบายและมาตรการด้านความมั่นคงที่เข้มข้นซึ่งในบริบทการปกครองพื้นที่และผู้คนที่ส่งผลให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพในการแสดงออก แต่สัดส่วนของผู้ที่เลือกตอบแบบสอบถามที่มีอยู่ระหว่างร้อยละ 10.1 – 14.2 ก็สะท้อนว่าเสียงที่แตกต่างจากรัฐนั้นดำรงอยู่จริง ประเด็นจึงน่าจะอยู่ที่ว่าภายใต้สถานการณ์ที่ค่อย ๆ เปลี่ยนไปนี้ เหตุผลของผู้ที่มองเห็นข้อจำกัดของกรอบการเมืองการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญของไทยและเห็นพ้องกับการปลดปล่อยดินแดนแห่งนี้ให้เป็นรัฐอิสระนั้นเป็นเช่นไร

งานวิจัยอีกชิ้นหนึ่งที่จัดทำขึ้นในช่วงประมาณปี 2560 – 2561 พยายามตอบคำถามข้างต้นด้วยระเบียบวิธีที่น่าสนใจและควรต้องกล่าวถึงในที่นี้ในฐานะพัฒนาการสำคัญที่เชื่อมโยงให้เห็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างความเคลื่อนไหวในทางการเมืองกับงานความรู้ เพราะในด้านหนึ่งของมารคตามไท (2562) นั้นถือเป็นงานวิจัยเกี่ยวกับการเรียกร้องเอกราชปาตานีที่อาจเรียกได้ว่าเป็นการสนทนาโต้ตอบกับงานเคลื่อนไหวทางความรู้และการเมืองในกรณีการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองก่อนหน้านี้ แต่อีกด้านที่น่าสนใจยิ่งกว่าคือวิธีการทำงานร่วมกันระหว่างนักวิจัยซึ่งเป็นอดีตหัวหน้าและสมาชิกคนสำคัญของคณะพูดคุยเพื่อสันติภาพฝ่ายรัฐบาลไทยในช่วงกระบวนการเจเนวา (2549-2555) กับคณะผู้ช่วยนักวิจัยที่มาจากองค์กรภาคประชาสังคมที่เน้นการรณรงค์เพื่อให้ยอมรับสิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเองของชนชาติปาตานีอย่างโดดเด่น นั่นก็คือเดอะปาตานี (The Patani) และสหพันธ์นิสิตนักศึกษา นักเรียนและเยาวชนปาตานี (PerMAS)

มารคตั้งโจทย์วิจัยอย่างง่าย ๆ และกระชับว่าชาวปาตานีที่ต้องการเอกราชมีเหตุผลชนิดใดรองรับบ้าง? โดยใช้กรอบมโนทัศน์ในเรื่อง “คุณค่าศักดิ์สิทธิ์” มาวิเคราะห์และประเมินข้อมูลที่ได้มา กล่าวอย่างรวบยอดแล้ว คุณค่าศักดิ์สิทธิ์ (sacred values) คือคุณค่าที่ชุมชนหนึ่ง ๆ ให้ความสำคัญเกินกว่าที่จะกำหนดเป็นราคาได้ โดยไม่อาจนำมาเปรียบหรือแลกเปลี่ยนกับคุณค่าทางโลก (secular values) หรือผลตอบแทนทางวัตถุอื่นใดได้โดยง่าย หากจะมีการเสนอข้อแลกเปลี่ยนจากสิ่งตอบแทนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเงิน ตำแหน่ง งบประมาณ หรือผลประโยชน์ใด ๆ กับคุณค่าศักดิ์สิทธิ์นั้น ๆ ผลต่อเนื่องที่จะตามมาคือปฏิกิริยาตีกลับ (backfire effect) หรือส่งผลตรงกันข้ามกับที่ผู้ยื่นข้อแลกเปลี่ยนประสงค์ในตอนแรก ในทางกลับกัน หากมีการแลกเปลี่ยนหรือต่อรองกันด้วยการยื่นสิ่งที่เป็นคุณค่าศักดิ์สิทธิ์ ทำที่ในการเจรจาต่อรองก็จะอ่อนลงและมีความเป็นไปได้มากขึ้น ในแง่ของการเก็บข้อมูล แทนที่จะวิเคราะห์เอกสารหรือถ้อยแถลงของการของขบวนการเคลื่อนไหวต่าง ๆ ที่เรียกร้องเอกราชอย่างเปิดเผย งานวิจัยชิ้นนี้เน้นไปที่การรับฟังเสียงของผู้คนที่แฝงฝังและดำรงอยู่ใน

พื้นที่ต่าง ๆ จำนวน 1,000 คน ที่ถูกระบุว่าต้องการเอกราชปาตานี⁴³ ผ่านการสัมภาษณ์และเก็บข้อมูลโดยกลุ่มผู้ช่วยวิจัย ยังผลให้ได้มาซึ่ง 1,661 เหตุผล ก่อนที่จะนำมาวิเคราะห์แยกแยะและจัดกลุ่มเหตุผลโดยนักวิจัยหลักผ่านการใช้โมโนทัศน์ “คุณค่าศักดิ์สิทธิ์” ดังที่กล่าวข้างต้น เพื่อจะเข้าใจแบบแผนความคิดของผู้ที่สนับสนุนการปลดปล่อยปาตานีเป็นเอกราช เพราะหากค้นพบหรือเข้าใจแบบแผนดังกล่าวแล้ว จะสามารถเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างเหตุผลเหล่านี้กับการใช้ความรุนแรงเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว ในขณะเดียวกันก็เพื่อแสวงหาทางเลือกในการจำกัดหรือลดการใช้ความรุนแรงลงได้

ภาพที่ 6.5 แผนภูมิแสดงสัดส่วนของเหตุผลรองรับ “ทำไมต้องเอกราชปาตานี” แยกตามกลุ่มเหตุผล (ชาย) และกลุ่มคุณค่า (ขวา)



งานชิ้นนี้มุ่งรับฟังและค้นหาแบบแผนของเหตุผลรองรับต่อข้อเรียกร้องเอกราชในระดับปัจเจก โดยที่ไม่ได้ระบุแยกแยะหรือจำกัดอยู่เฉพาะสมาชิกขององค์กรเคลื่อนไหวกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และไม่ได้มุ่งค้นหาจุดยืนและความต้องการในนามขององค์กรหรือกลุ่มใด ๆ ด้วยเหตุนี้ ข้อค้นพบจากในงานจึงแตกต่างไปจากงานที่มุ่งศึกษาและประเมินตัวแสดงทางการเมืองที่โลดแล่นอยู่ในความ

⁴³ กลุ่มผู้ให้ข้อมูลทั้ง 1,000 คนนั้นกระจายตัวอยู่ทั้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ราวร้อยละ 56 และจากนอกพื้นที่อีกร้อยละ 44 (กรุงเทพฯและปริมณฑล มาเลเซีย หาดใหญ่ และอื่น ๆ)

ขัดแย้งนี้โดยตรง ซึ่งพอจะมีอยู่บ้างก่อนหน้านี้⁴⁴ มารคพบว่าในบรรดา 1,661 เหตุผล⁴⁵ นั้นสามารถแบ่งออกเป็นกลุ่มของเหตุผลได้ 4 กลุ่มหลัก ตามสัดส่วนที่ระบุในภาพที่ 6.4 อันได้แก่ กลุ่มแรก เป็นเหตุผลที่ให้น้ำหนักกับความเป็นเจ้าของโดยอ้างถึงปาดานีในฐานะที่เป็น “ดินแดนของฉัน” ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีสัดส่วนผู้ตอบมากที่สุด (ร้อยละ 42.2) กลุ่มที่สอง เป็นเหตุผลที่เห็นว่าเอกราชจะสามารถทำให้มี “อนาคตตามที่ต้องการ” ซึ่งเห็นว่าจะดีกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับการอยู่ภายใต้รัฐไทยต่อไป กลุ่มที่สาม เป็นเหตุผลเกี่ยวกับพันธกิจในทาง “ศาสนา”⁴⁶ และกลุ่มสุดท้าย คือการประเมินว่าเอกราชจะสามารถแก้ไข “ปัญหาที่กำลังมีอยู่กับรัฐไทย” ได้ โดยสามารถแยกย่อยเหตุผลในกลุ่มนี้ได้อีก 3 กลุ่มย่อย อันได้แก่ ซึ่งจะพบว่าสามกลุ่มเหตุผลแรกเท่านั้นที่เข้าข่ายเหตุผลที่อิงอยู่กับ “คุณค่าศักดิ์สิทธิ์” ซึ่งหากรวมเอาสัดส่วนของผู้ที่ตอบคำถามนี้จะพบว่าเป็นกลุ่มส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 69.5 ของผู้ที่ตอบคำถาม ในขณะที่กลุ่มหลังสุดนั้นมีความเป็นไปได้ในการเจรจาต่อรองลดน้ำหนักของเหตุผลลง หากรัฐพิสูจน์ได้ว่าการปรับปรุงไปในทิศทางที่ดีขึ้น หรือในอีกด้านหนึ่งคือเป็นข้ออ้างเหตุผลที่สามารถแลกเปลี่ยนกับคุณค่าในทางโลกย์ต่าง ๆ โดยพบว่าสัดส่วนของผู้ตอบคำถามนั้นมีอยู่ราว 1 ใน 4 ของผู้ตอบ แต่เมื่อพิเคราะห์แบบแผนเหล่านี้กับความสัมพันธ์ระหว่างคุณค่าศักดิ์สิทธิ์กับการทางเลือกในการใช้ความรุนแรงแล้ว มารคจึงสรุปว่า

“ในกรณีของปาดานี ความพยายามที่จะลดความรุนแรงด้วยการชวนให้ชาวปาดานีที่สนับสนุนเอกราชยกเลิกความฝืนอันนี้ไม่น่าจะเป็นทางดำเนินการที่จะประสบความสำเร็จได้ แต่ควรหาทางให้सानฝืนนี้ได้โดยไม่ใช้ความรุนแรง...ในเมื่อเหตุผลของการตัดสินใจต่าง ๆ เป็นเรื่องของการรักษาคุณค่าศักดิ์สิทธิ์ไว้ ถ้าใช้ความรุนแรงเป็นวิธีเดียวให้คุณค่านี้อยู่ในชีวิตได้ ความรุนแรงก็จะอยู่ต่อไป แต่ถ้าสามารถหาทางอื่นซึ่งรักษาคุณค่าศักดิ์สิทธิ์ไว้โดยไม่ใช้ความรุนแรง แนวทางนั้นก็อาจเป็นทางออกได้” (มารค 2562, 232)

⁴⁴ กรุณางานของ สำเร็จ 2551; รุ่งรวี และกองบรรณาธิการโรงเรียนนักข่าวชายแดนใต้ 2556; McCargo 2008; Helbardt 2017.

⁴⁵ รายงานวิจัยยังได้บรรจุข้อความต้นฉบับของบรรดาคำตอบต่อคำถามที่ว่าเหตุใดผู้ตอบคำถามถึงต้องการเอกราชเอาไว้อย่างครบถ้วน ในด้านหนึ่งคือการปล่อยให้เสียงที่ถูกปิดเหล่านี้ปรากฏตัวในฐานะเสียงเงียบที่ควรถูกรับฟัง หากประสงค์จะแสวงหาทางออกจากความขัดแย้งอย่างจริงจัง

⁴⁶ มารคระบุระหว่างการสนทนากับผู้วิจัยว่ากลุ่มเหตุผลที่เกี่ยวกับศาสนานั้นสามารถจำแนกได้ 2 กลุ่มย่อย คือ เหตุผลที่ระบุว่าอิสลามสอนให้ต้องต่อสู้และปกป้องจากการรุกราน และอีกกลุ่มคือการอ้างถึงเหตุผลในการพยายามสถาปนาการบังคับใช้กฎหมายชะรีอะห์

ข้อสรุปข้างต้นเป็นผลจากขมวดสิ่งที่เราค้นพบจากการศึกษาแบบแผนของ “คุณค่าศักดิ์สิทธิ์” ในกรณีความขัดแย้งอื่น ๆ อีก 4 กรณี⁴⁷ ซึ่งมีข้อถกเถียงระหว่างข้อเสนอเอกราชและ “การกระจายอำนาจ” ก่อพลวัตสำคัญภายในฝ่ายที่สนับสนุนเอกราชในหลายประเทศ โดยพบว่าการเคลื่อนไหวของการเคลื่อนไหวเพื่อเอกราชนั้นอาจเริ่มต้นจากกลุ่มที่ใช้ความรุนแรงในระดับต่าง ๆ แต่เมื่อมี “การกระจายอำนาจ” ถึงจุดที่ “มีพื้นที่ทางการเมืองให้คนในพื้นที่นั้น ๆ ถกกันเองว่าควรจะเดินทางตามเส้นทางไปสู่เอกราชหรือไม่” กลุ่มที่ใช้ความรุนแรงจะค่อย ๆ สลายไปเนื่องจากความรุนแรงทำให้ขบวนการเอกราชที่เคลื่อนไหวทางการเมืองด้วยคุณค่าศักดิ์สิทธิ์เดียวกันเสียคะแนนในการถกกันเรื่องนี้” (มารค 2562, 232) นั่นหมายความว่าหากมีพื้นที่ทางการเมืองที่เปิดกว้างมากพอ การถกเถียง “ภายใน” จะเกิดการประชันขันแข่งในเรื่องความชอบธรรมในการพิทักษ์รักษาคุณค่าศักดิ์สิทธิ์ที่ชุมชนทางการเมืองมีอยู่ร่วมกัน กลุ่มเคลื่อนไหวที่ติดอาวุธอาจสูญเสียการผูกขาดความเป็นตัวแทนของชุมชนเหล่านั้นไปพร้อม ๆ กับการผงาดขึ้นของกลุ่มที่รณรงค์เพื่อเอกราชที่เลือกจะไม่ใช้ความรุนแรง ในขณะที่เดียวกันหากการแบ่งปันอำนาจใหม่ในฐานะที่เป็นทางออกจากความขัดแย้งในเรื่องการกำหนดชะตากรรมตนเองตอบสนองต่อชุมชนทางการเมืองเหล่านั้นได้เป็นจริงเป็นจัง⁴⁸ โดยเฉพาะการโอบรับเอาสาระสำคัญของคุณค่าศักดิ์สิทธิ์เอาไว้ในข้อตกลงหรือการออกแบบสถาบันทางการเมืองใหม่ ที่จะทำก่อความเป็นไปได้ที่ทำให้เหตุผลที่รองรับการแยกตัวเป็นอิสระอ่อนตัวลง

ข้อสังเกตของมารคในอีกด้านหนึ่งที่ผูกโยงกับวิธีการและท่าทีในการรับฟังเสียงของประชาชนที่สัมพันธ์กับบทบาทของรัฐในการรับมือกับความปรารถนาในการแยกตัวเป็นอิสระ เขาเสนอว่าในพื้นที่ซึ่งมีการเรียกร้องเอกราชนั้นจะมีผู้คนยึดถือหลักสิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเองเป็นคุณค่าศักดิ์สิทธิ์อยู่เสมอ ไม่ว่าพวกเขาเหล่านั้นจะเรียกร้องหรือสนับสนุนเอกราชหรือไม่ก็ตาม บทเรียนของพื้นที่ขัดแย้งเหล่านี้สะท้อนว่าหากรัฐเข้าห้ามไม่ให้ผู้คนตัดสินใจในเรื่องเอกราชด้วยหนทางอย่างประชาตนิยมหรือวิธีการอื่น ๆ “หลายครั้งคนที่ก่อนหน้านี้ไม่สนับสนุนเอกราชก็เปลี่ยนใจหันมา

⁴⁷ นอกเหนือจากกรณีปาตานีแล้ว งานวิจัยยังได้ศึกษาเปรียบเทียบกับเหตุผลในการเรียกร้องเอกราชของควิเบก สกอตแลนด์ โอกินาวา และคาตาโลเนีย ผ่านการศึกษาเอกสาร โดยในกรณีหลังสุดนั้น ผู้วิจัยได้ยังได้เดินทางไปสัมภาษณ์กับผู้คนที่หลากหลายในแคว้นคาตาโลเนีย ประเทศสเปน

⁴⁸ หนึ่งในแนวทางการแบ่งปันอำนาจที่ควรกล่าวถึงในที่นี้คืออัตตบัญญัติตนเอง แต่ภายใต้เงื่อนไขใดบ้างที่จะกล่าวได้ว่าเป็นเป็นอัตตบัญญัติที่ทำงานได้อย่างจริงจัง (genuine working autonomies) นั้น เบเนดิกเตอร์เสนอในงานที่ศึกษาเรื่องนี้ว่าครอบคลุมว่าควรพิจารณาจากกรอบหลักเกณฑ์อย่างน้อย 4 ประการ ได้แก่ 1) การปกครองของกฎหมาย (Rule of Law) ภายในรัฐและหน่วยการปกครองที่มีอัตตบัญญัตินั้น ๆ 2) การมอบอำนาจในเชิงนิติบัญญัติและอำนาจบริหารจากส่วนกลางให้กับพื้นที่นั้น ๆ 3) ประชาธิปไตยและการเลือกตั้งเสรี และสุดท้าย 4) ความเสมอภาคในสิทธิพลเมืองและความเป็นพลเมืองในพื้นที่นั้น ๆ อย่างเสมอหน้ากัน (Benedikter 2009, 60-64)

สนับสนุนเอกราช เพราะมองว่ารัฐจะมอดสินในคุณค่านี้เองโดยไม่ฟังเสียงเจ้าของคุณค่า” (มารค 2562, 232)

มรดกของตัวแบบและทางเลือก

หากจะมีสิ่งใดที่ความขัดแย้งในรอบ 15-16 ปีพอจะทิ้งเอาไว้ให้เป็นมรดกต่อคนรุ่นหลังบ้าง ผู้วิจัยเห็นว่าบรรดาข้อเสนอที่ก่อตัวขึ้นท่ามกลางเปลวไฟและเงาถ่านของความรุนแรงน่าจะเป็นคุณูปการสำคัญ การมีข้อเสนอตัวแบบเหล่านี้ไม่เพียงแต่ท้าทายและตั้งคำถามต่อโครงสร้างเดิมที่ดำรงอยู่เท่านั้น ยังกระตุ้นให้ผู้คนคิดหาเหตุผลมาสนทนากัน ตัวแบบเหล่านี้บางข้อมีรายละเอียดสูงมาก กระทั่งออกแบบเป็นร่างพระราชบัญญัติ ในขณะที่บางตัวแบบเป็นเพียงแนวคิดกว้าง ๆ ยังไม่มีการลงลึกแต่อย่างใด จุดนี้เองที่บรรดาตัวแบบเหล่านี้ได้กลายมาเป็นเครื่องมือในการขยายพื้นที่การเมืองโดยตัวมันเอง ผู้วิจัยพบว่ามี การนำเสนอต่อสาธารณะอยู่อย่างน้อย 10 ตัวแบบ หากไล่เรียงจากระยะใกล้ไกลจากศูนย์อำนาจกรุงเทพฯ แล้วจะมีรายละเอียดโดยสังเขปดังนี้

1. เขตบริหารความมั่นคงในพื้นที่พิเศษ (กอ.รมน.นำ ศอ.บต.): แนวทางนี้เป็นสิ่งที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน หลังจากที่เคยคลี่คลายมาจากการจัดตั้งองค์กร 2 ชนิดที่แบ่งงานรับผิดชอบกันระหว่างงานด้านความมั่นคง (กอ.รมน.) และ ด้านพัฒนา (ศอ.บต.) ซึ่งต่างก็มีสถานะที่มีกฎหมายรองรับทั้งคู่ แต่หลังจากรัฐบาล คสช. เป็นต้นมา เหตุผลที่อ้างว่าต้องการสร้างความเป็นเอกภาพและประสิทธิภาพ พื้นที่พิเศษแห่งนี้ก็ปรับตัวเข้าสู่อีกตัวแบบหนึ่งที่ กอ.รมน.กำลังมีบทบาทนำ
2. ทบวงชายแดนใต้: พัฒนามาจากงานวิจัยและต่อยอดเป็นข้อเสนอแนะต่อฝ่ายบริหาร นโยบายหาเสียง รวมไปถึงร่างกฎหมาย ข้อเสนอเน้นถือหลักการมอบอำนาจ (Devolution) จากส่วนกลางไปยังพื้นที่ในท้องถิ่น ผ่านการดูแลแยกออกเป็นอีกกระทรวงหนึ่ง พร้อมกับเติมสาระสำคัญที่สะท้อนอัตลักษณ์และความพิเศษแตกต่างเข้าไว้ด้วยกัน เช่นการมีสมัชชาประชาชนฯ เป็นต้น (ศรีสมภพ และสุกรี 2551)
3. สามนคร: เป็นข้อเสนอที่ดัดแปลงเสนอเพื่อการปรับปรุงในช่วงแรก หลักใหญ่ก็คือการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละจังหวัด หลักการไม่แตกต่างไปจากจังหวัดจัดการตนเองที่เป็นการกระจายอำนาจที่สมมาตรกันทั่วทั้งประเทศ อาจมีรายละเอียดที่แตกต่างกันเล็กน้อย แต่ข้อเสนอนี้เป็นจุดร่วมอย่างสำคัญ (อุดม ปัตนวงศ์ 2552)
4. ทบวงและสามนคร: ข้อเสนอนี้โดดเด่นเพราะมีแบ่งระยะเป็น 2 ช่วงและเป็นลูกผสมกันระหว่างแนวทางทบวงกับสามนคร กล่าวคือ ในช่วงแรกมีทบวงการบริหารดูแลในส่วนกลาง

และทำงานกับ อปท.ชนิดใหม่ที่ชื่อ “เขตพื้นที่พิเศษ” ที่มีสภาและกลไกต่าง ๆ ในระดับพื้นที่ เพื่อกำหนดการพัฒนา เมื่อสถานการณ์บางอย่างลงแล้วก็เคลื่อนไปสู่การเลือกตั้งผู้ว่าและเปลี่ยนจากจังหวัดมาเป็นนคร โดยทบทวนจะปรับบทบาทไปเป็นพี่เลี้ยงต่อไป (อำนาจ ศรีพูนสุข 2552)

5. ปฏิรูปมณฑล: เป็นข้อเสนอที่ประเมินว่า อปท.เดิมนั้นมีขนาดเล็กเกินไปทำให้มีพลังสร้างสรรค์ไม่เพียงพอจึงต้องส่งเสริมจังหวัดใกล้เคียงกันที่มีวัฒนธรรมเดียวกันเพื่อตั้งเป็นเขตปกครองขนาดใหญ่โดยใช้ชื่อว่า “มณฑล” โดยเชื่อว่าท้องถิ่นจะได้แสดงศักยภาพเต็มที่ (ประเวศ วะสี 2550)
6. ภูมิภาคที่ 10: ข้อเสนอล่าสุดที่นำเสนอโดยโคทม อารียา เมื่อต้นปี 2562 เพื่อสร้างการสนทนาในประเด็นนี้ต่อ ใจความสำคัญคือการสถาปนาองค์การบริหารส่วนภูมิภาคที่รวมเขต 3 จังหวัดและ 4 อำเภอเอาไว้ โอนภารกิจของ ศอ.บต.มาอยู่ที่นี่ ทำหน้าที่กำหนดทิศทางการพัฒนาภูมิภาค โดยผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรง (โคทม 2562)
7. นครปัตตานี (มหานครปัตตานี): ข้อเสนอดั้งเดิมของ พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ แต่ในตอนแรกไม่มีรายละเอียด แต่ได้รับการพัฒนาต่อยอดโดย 2 พรรคการเมืองในช่วงปี 2554 (เพื่อไทยและความหวังใหม่) เน้นการจัดตั้งเขตปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่สะท้อนความภาคภูมิใจของผู้คนในชายแดนใต้ ผ่านโครงสร้างต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิต
8. ปัตตานีมหานคร (กรุงเทพมหานคร): ข้อเสนอตั้งต้นโดยอัศศขา พรหมสูตร โดยสำเนาเอาพระราชบัญญัติการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร โดยเปลี่ยนคำว่า “กรุงเทพ” ไปเป็น “ปัตตานี” เพื่อยืนยันว่าข้อเสนอนี้ไม่น่าจะขัดกับรัฐธรรมนูญ
9. ปัตตานีมหานคร: ข้อเสนอของเครือข่ายประชาสังคมเพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ตั้งต้นจากข้อเสนอสามนครกระทั่งพัฒนาเป็นร่างพระราชบัญญัติ นำเสนอองค์การบริหารขนาดใหญ่ครอบคลุม 3 จังหวัดและ 4 อำเภอของสงขลา มีสภาและสมัชชาประชาชนเป็นองค์กรประกอบถ่วงดุลอำนาจและกลั่นกรองฝ่ายบริหาร
10. รัฐอิสระ: ข้อเสนอของบรรดาขบวนการปลดปล่อยปาตานีที่แม้จะเป็นที่รับรู้กันอย่างกว้างขวางแต่ก็ไม่เคยมีตัวแบบใด ๆ นำเสนอต่อสาธารณะอย่างเป็นทางการ เป็นเพียงตัวแบบเดียวที่ทำทลายอำนาจอธิปไตยของรัฐไทยมากที่สุด อย่างไรก็ตาม

บรรดาตัวแบบเหล่านี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งที่ถูกพัฒนาขึ้นท่ามกลางความขัดแย้งที่มีการใช้ความรุนแรงปะทะกันในรอบ 15 ปีที่ผ่านมา ตลอดช่วงปีเหล่านั้น ข้อเสนอเหล่านี้วนเวียนอยู่ในวงถกเถียงทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการและมีส่วนในการขัดเกลาสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปของความขัดแย้ง

ด้วยเช่นกัน บ้างถูกพูดถึงอย่างเปิดเผย แต่บางข้อยังคงจำกัดอยู่ในแวดวง บ้างได้รับการพัฒนาเป็น
รูปธรรมจับต้องได้ แม้จะไม่ได้มีผลในทางปฏิบัติ แต่ในขณะบางข้อก็ยังเป็นข้อเสนอที่นอนนิ่งอยู่ใน
เอกสาร ทั้งหมดนี้ถือเป็นมรดกทางภูมิปัญญาที่ก่อตัวขึ้นท่ามกลางความขัดแย้งและควรค่าแก่การ
บันทึกและสนทนาต่อไปในอนาคต

บทที่ 7

บทสรุป

งานวิจัยชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพลวัตของความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้หรือ ปาตานีในรอบ 15 ปี (2547-2561) ผ่านการศึกษาการถกเถียงเกี่ยวกับความขัดแย้งและทางออกทางการเมือง โดยคาดหวังจะมีคุณูปการต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในความขัดแย้งดังกล่าวในการ ทบทวนสถานการณ์และกำหนดยุทธศาสตร์ที่สร้างสรรค์ต่อการสร้างสันติภาพต่อไป งานวิจัยมีคำถาม วิจัยว่าการถกเถียงทางการเมืองเกี่ยวกับความขัดแย้งชายแดนใต้/ปาตานีและทางออกทางการเมือง เปลี่ยนไปอย่างไรบ้างในรอบ 15 ปีที่ผ่านมา และส่งผลต่อพลวัตของความขัดแย้งดังกล่าวอย่างไร? ทางออกทางการเมืองในแง่นี้คือครอบคลุมถึงบรรดาข้อเสนอในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทาง การเมืองการปกครองที่ถูกนำเสนอตลอดห้วงระยะเวลาของความรุนแรง ฐานคิดเบื้องหลังของโจทย์ วิจัยดังกล่าวมาจากการสังเกตการณ์ของผู้วิจัยต่อปรากฏการณ์และคำอธิบายเกี่ยวกับความขัดแย้ง และพบว่าทำความเข้าใจต่อการเปลี่ยนแปลงตลอดช่วงเวลาเหล่านี้เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับทุกฝ่ายที่ เกี่ยวข้อง เพราะไม่เพียงแต่จะเป็นการทบทวนถึงพัฒนาการที่คลี่คลายจนถึงปัจจุบันแล้ว หาก พิจารณาห้พิจารณาอย่างรอบด้านพอ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในความขัดแย้งเหล่านั้นอาจมองเห็นต้นทุน และโอกาสที่จะสามารถปรับปรุงวิธีการในการเข้าไปพัวพันเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ได้อย่างตระหนักรู้ และเท่าทันมากขึ้น

งานวิจัยชิ้นนี้ยังต้องการกลับไปสนใจที่สาระสำคัญของความขัดแย้ง แทนที่จะเป็นความ รุนแรงที่เป็นเพียงปรากฏการณ์พื้นผิวหรืออาการที่สำแดงออกมาและมักกลายเป็นจุดอ้างอิงที่ผูกขาด โครงเรื่องเล่าเกี่ยวกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในชายแดนใต้ตลอดหลายปีที่ผ่านมา การมองเห็นความ ขัดแย้งและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจะเอื้อให้เห็นมิติหรือมุมมองในทางการเมืองของปรากฏการณ์ ซึ่งเปิดกว้างต่อการคิดใคร่ครวญถึงทางเลือกในการเจรจาต่อรอง ควรต้องย้ำด้วยว่างานวิจัยชิ้นนี้ไม่ใช่ งานศึกษาความสมเหตุสมผลหรือความเป็นไปได้ของบรรดาข้อเสนอต่าง ๆ เหล่านั้น ยิ่งไม่ใช่งานที่ พยายามจะนำเสนอตัวแบบใหม่เหมือนดังที่เคยมีการนำเสนอกันมาบ้างแล้ว หากแต่มุ่งสนใจวิธีการที่ ผู้คนคิดถึงทางออกเหล่านั้น โดยมุ่งเน้นพิจารณาไปที่ความเห็นพ้องต้องกันหรือความคิดที่แตกต่างอัน ก่อให้เกิดชุดบทสนทนาใหม่ ๆ และรวมไปถึงการทำความเข้าใจความร่วมมือและความขัดแย้งภายใน ที่ก่อตัวอยู่ภายใต้ความเปลี่ยนแปลงนั้น ๆ

กรอบเวลาของการเปลี่ยนแปลง

การศึกษาการเปลี่ยนแปลงหรือพลวัตของความขัดแย้งในกรอบเวลา 15 ปีนั้นเป็นห้วงระยะเวลาที่อาจเรียกได้ว่าไม่มากและไม่น้อยจนเกินไป แต่ช่วงระยะที่ทำให้มองเห็นวงรอบที่เปลี่ยนแปลงไปของความรุนแรงและพัฒนาการทางความคิด นโยบาย และการเคลื่อนไหวของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งได้อย่างแจ่มชัด หากพิจารณาจากห้วงระยะเวลาที่เกอร์ประมวลมา จะเห็นได้ว่าในกรณีของชายแดนใต้/ปาตานีตลอด 15 ปีที่ผ่านมาผู้นั้นอยู่ในระยะของความเป็นปฏิกิริยาในห้วงระยะที่มีการใช้กำลังที่จัดตั้งลุกขึ้นต่อต้านรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง ซึ่งกินเวลายาวนานกว่าสิบปี แต่สถานการณ์ดังกล่าวก็ดำเนินไปพร้อม ๆ กับการคุ้ยไปสูรรบไปอยู่ด้วยเช่นกัน แต่ก็พอจะกล่าวได้ว่าพลวัตของความขัดแย้งยังไม่คลี่คลายและก้าวเข้าสู่ระยะของการยุติการเป็นปฏิกิริยาอย่างเปิดเผยหรือแม้แต่บรรลุนถึงข้อตกลงใด ๆ

อย่างไรก็ดี แม้กรอบเวลางานวิจัยจะวางกรอบเอาไว้ที่ 15 ปี ในเบื้องต้นหรือระหว่างปี 2547 จนถึง 2561 แต่ในความเป็นจริงแล้วจุดเริ่มต้นและสิ้นสุดของกรอบที่ใช้พิจารณาก็ควรจะยืดหยุ่นและปรับตามการเปลี่ยนแปลงที่เป็นจริงของสถานการณ์ ซึ่งอาจครอบคลุมมากกว่านั้นเล็กน้อย การยืดเอาปีที่เกิดเหตุการณ์สำคัญอย่างกรณีการปล้นปืนค่ายทหารที่นราธิวาสเป็นหมุดหมาย หรือกล่าวอีกด้านก็คือเป็นการยืดเอา “เหตุการณ์ความรุนแรง” เป็นจุดอ้างอิงของความขัดแย้งระลอกนี้นั้นดูจะมีความสมเหตุสมผลอยู่ไม่น้อย เพราะงานศึกษาหลายชิ้นก็ตั้งต้นที่จุดนี้ แต่ถึงอย่างนั้นก็มีงานศึกษาจำนวนหนึ่งที่ชี้ให้เห็นร่องรอยว่าที่จริงแล้วสถานการณ์ของความรุนแรงรอบใหม่นั้นอุบัติขึ้นและเริ่มส่งสัญญาณมาตั้งแต่เมื่อเข้าสู่สหัสวรรษใหม่ หรือกล่าวอย่างเฉพาะเจาะจงก็คือในช่วงปลายปี 2544 แต่การเผชิญหน้าด้วยกำลังจะปะทุขึ้นและมีแบบแผนที่ต่อเนื่องนั้นเกิดขึ้นในปี 2547

นอกจากนี้ ในแง่ของการพิจารณาจุดเปลี่ยนสำคัญ ผู้ให้ข้อมูลจำนวนหนึ่งในขบวนการต่อสู้อธิบายจากมุมมองที่ยึดหลักคำสอนของปียาร์เอ็น (Ajaran BRN) ที่บอกกล่าวกันในหมู่สมาชิกว่าการต่อสู้ของพวกเขามีระยะที่ชัดเจนและถูกวางเอาไว้ นับตั้งแต่การก่อตั้งองค์กรในทศวรรษที่ 1960 ว่าจะใช้เวลา 40 ปี สำหรับการจัดตั้งในทางการเมืองอย่างปิดลับ หลังจากนั้นจะเริ่มปฏิบัติการทางทหารอย่างหนักเพื่อกดดัน “เจ้าอาณานิคม” หากกรอบเวลาเป็นเช่นนั้นจริง การเข้าสู่ปีทศวรรษที่ 2000 หรือในราวปี 2543 จึงเป็นหมุดหมายที่ แต่ปัญหาว่าจะเริ่มรุกทางการเมืองเมื่อไหร่เองที่กลายเป็นหนึ่งในประเด็นที่ขัดแย้งกันอย่างหนักในบรรดาผู้นำพรรคฯ หรือกล่าวเจาะจงลงไปก็คือระหว่างประธานและเลขาธิการใหญ่ ซึ่งเป็นผลมาจากการประเมินความพร้อมและสถานการณ์ที่แตกต่างกัน

กระทั่งฝ่ายหลังตัดสินใจ “ยึดอำนาจ” และเปิดยุทธการในช่วงปี 2547¹ นี่เป็นคำอธิบายที่แตกต่างไปจากที่มีการผลิตข้ออยู่บ่อยครั้งว่าเงื่อนไขปัจจัยมาจากบริหารงานและตัดสินใจที่ผิดพลาดของรัฐบาลในสมัยนั้น โดยเฉพาะการยุบองค์การสำคัญอย่างศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ซึ่งเป็นเพียงมุมมองที่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดในการเข้าถึงและทำความเข้าใจองค์กรปฏิกิริยาในช่วงเริ่มแรกของสถานการณ์

ในอีกด้านหนึ่ง แม้ว่าจะวางหมุดหมายของกรอบการศึกษาเอาไว้ที่ 2561 นั้นอาจมีข้อจำกัดเพราะจุดเปลี่ยนสำคัญน่าจะเกิดขึ้นหลังจากนั้นอีกอย่างน้อย 2 จุดอ้างอิง ซึ่งจะส่งผลอย่างสำคัญต่อพัฒนาการของความขัดแย้ง กล่าวคือ จุดเปลี่ยนแรกคือการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 24 มีนาคม 2562 ภายใต้กรอบกติกาใหม่ของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 ซึ่งในด้านหนึ่งเป็นกติกาใหม่ที่พยายามจะสืบทอดระบอบเผด็จการของคณะรัฐประหารที่เข้ายึดอำนาจเมื่อปี 2557 ที่มีสาระสำคัญรองรับความชอบธรรมของยุทธศาสตร์ชาติของ คสช. และมีสาระที่เปลี่ยนไปเกี่ยวกับเงื่อนไขและโอกาสในการปกครองตนเองของท้องถิ่น² และในอีกด้านหนึ่งก็คือเป็นการฟื้นฟูสถาบันทางการเมืองที่เป็นส่วนหนึ่งของเสาหลักสำคัญของประชาธิปไตยไทย นั่นก็คือพรรคการเมืองและสถาบันรัฐสภา นี่เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์นับตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 ที่มีสมาชิกสภาผู้แทน

¹ แม้ไม่มีเอกสารอ้างอิงหรือสามารถยืนยันได้อย่างสิ้นสงสัยสำหรับคำอธิบายนี้ แต่ผู้วิจัยเห็นว่าควรบันทึกเอาไว้เพื่อตรวจสอบและตั้งประเด็นศึกษาต่อไปในอนาคต เพราะทัศนคติจากขบวนการฯ เองเป็นข้อจำกัดของการศึกษาความขัดแย้งในชายแดนใต้ตลอดมา เนื่องจากวินัยในการปกปิดความลับของพวกเขาที่เป็นจุดแข็งสำคัญที่น่าสนใจมากกว่านั่นก็คือคำอธิบายเหล่านี้ถูกหยิบยกมาบอกเล่าระหว่างการให้สัมภาษณ์เพื่อที่จะยืนยันเหตุผลที่ว่า การริเริ่มปฏิบัติการใด ๆ ของบีอาร์เอ็นนั้นอาจไม่จำเป็นต้องมาจากฉันทามติของ DPP หรือสภาการขึ้นนำแห่งพรรคเสียก่อน หากแต่ยึดการตีความคำสอนหรือแนวทางการต่อสู้แต่เดิม และริเริ่มตามความจำเป็นของสถานการณ์ การเปิดยุทธการในปี 2547 ของเลขาธิการใหญ่จึงไม่ต่างกับการริเริ่มจัดตั้งกลุ่มมาราปาตานีของบรรดาสมาชิกบีอาร์เอ็นจำนวนหนึ่งในปลายปี 2557 หลังการเสียชีวิตของเลขาธิการใหญ่อีกคนนั่นเอง (อาวัง ญาบะ, สัมภาษณ์, 12 มกราคม 2559)

² แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 และฉบับก่อนหน้านั้น (2550) จะยังคงสาระของความเป็นรัฐเดี่ยวอันแบ่งแยกไม่ได้ในมาตรา 1 เอาไว้เหมือนเดิมอย่างตั้งมั่นเฉกเช่นหลายฉบับก่อนหน้านี้ แต่สาระสำคัญในหมวดการปกครองท้องถิ่นก็เปลี่ยนไป กล่าวคือแทนที่จะคงสิทธิของท้องถิ่นที่สามารถจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีที่ท้องถิ่นนั้น ๆ มีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้เหมือนในฉบับปี 2550 รัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 กลับละเว้นที่จะยืนยัน “สิทธิในการจัดตั้ง” ดังกล่าว และที่สำคัญคือยังระบุเงื่อนไขว่าการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใด ๆ ก็ตามต้องไม่เพียงแต่คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น หากแต่ยังต้องพิจารณา “ความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่รับผิดชอบ” อีกด้วย

ราษฎรจาก 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้จากหลากหลายพรรคการเมืองเป็นมลายูมุสลิมทั้งหมด³ ในขณะเดียวกัน บทบาทในการตรวจสอบและถ่วงดุลของผู้แทนประชาชนเหล่านี้ก็โดดเด่นเห็นชัด แม้จะอยู่ภายใต้ข้อจำกัดของระบอบอำนาจนิยมที่ดำรงอยู่

อย่างไรก็ตาม ควรกล่าวด้วยว่ามีอีกจุดเปลี่ยนที่สำคัญและน่าจะบ่งชี้ว่าห้วงระยะของความขัดแย้งได้เปลี่ยนไปอีกขั้นก็คือในช่วงต้นปี 2563 ซึ่งมีการเปิดเผยต่อสาธารณะอย่างเป็นทางการเกี่ยวกับการพูดคุยสันติภาพรอบใหม่ระหว่างรัฐบาลไทยและปีอาร์เอ็นในกระบวนการที่เรียกกันว่า “การริเริ่มเบอร์ลิน” (Berlin Initiative) หลังจากที่ได้ดำเนินการแบบปิดลับมาประมาณ 3 ปี ก่อนที่จะยกระดับมาเป็นช่องทางที่เป็นทางการอีกช่องทางหนึ่ง ซึ่งให้บังเอิญว่าทั้งหมดนี้เกิดขึ้นก่อนหน้าการแพร่ระบาดอย่างหนักของโควิด-19 เพียงเล็กน้อย การแพร่ระบาดอย่างกว้างขวางในระดับโลกและประเทศไทยนั้นมีผลกระทบอย่างลึกซึ้งในแทบจะทุกมิติทั้งในทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ ซึ่งอาจรวมไปถึงสถานการณ์ของความขัดแย้งที่เปลี่ยนไปอีกด้วย

กล่าวโดยสรุปแล้ว กรอบระยะเวลาการศึกษาที่ระบุเอาไว้ 15 ปีนั้นเป็นกรอบอ้างอิงที่มากพอจะเห็นการเปลี่ยนแปลงก็จริง แต่ก็ต้องไม่ลืมที่จะพิจารณาด้วยว่าจุดเปลี่ยนสำคัญอาจมีขึ้นก่อนหน้านี้และอาจกินระยะเวลาเลยจากกรอบข้างต้นเล็กน้อย เป็นไปได้ว่าระยะเวลาตั้งแต่ 2544 จนถึง 2563 หรือประมาณ 18 – 19 ปีนี้เองที่ถือห้วงเวลาหรือระยะของความขัดแย้งในรอบนี้ ซึ่งน่าสนใจว่าเป็นช่วงระยะเวลาใกล้เคียงกับความขัดแย้งที่ใช้กำลังอาวุธที่สังคมไทยเคยเผชิญมาแล้วในอดีต ดังในกรณีของสงครามกลางเมืองที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐบาลไทยกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยในช่วงระหว่างปี 2508 ถึง 2528⁴ ซึ่งกินระยะเวลาใกล้เคียงกันคือราว 2 ทศวรรษ

การเมืองในสามปริณทล

วิธีที่ผู้วิจัยสร้างคำอธิบายเพื่อตอบคำถามวิจัยในงานชิ้นนี้คือการเข้าไปพิจารณาถึงจุดเปลี่ยนหรือแนวปะทะสำคัญระหว่างความคิดหรือปฏิบัติการทางวาทกรรมที่ก่อตัวเป็นปฏิบัติการทางสังคมชุดต่าง ๆ และย้อนกลับมาพิจารณาตีความตัวบทที่เกี่ยวข้อง โดยเริ่มต้นจากการทบทวนว่าจุดเปลี่ยนสำคัญที่ว่านี้อยู่ตรงช่วงใดบ้างของเส้นเวลาของความขัดแย้งจากมุมมองต่าง ๆ ที่เคยมีการจำแนก

³ จากเขตเลือกตั้ง 11 เขต ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ มี ส.ส. จากพรรคประชาชาติ 6 เขต จากพรรคพลังประชารัฐ 3 เขต จากพรรคภูมิใจไทย 2 เขต และจากพรรคประชาธิปัตย์อีก 1 เขต ขณะที่เขตเลือกตั้งซึ่งยังคงมีประกาศใช้กฎหมายความมั่นคงใน 4 อำเภอของสงขลาอีก 2 เขตเลือกตั้งนั้นมี ส.ส.จากพรรคภูมิใจไทยและประชาธิปัตย์อีกเขตละคน

⁴ ควรต้องบันทึกว่ากรอบเวลานี้เป็นทัศนะของชนชั้นนำฝ่ายอนุรักษ์นิยมไทยในกรอบการป้องกันและปราบปรามการก่อความไม่สงบเท่านั้น โดยพิจารณาจากงานของ Saiyud (1986)

แยกแยะเอาไว้บ้างแล้ว ทั้งในมิติของสถิติจำนวนเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งที่เปลี่ยนไป ทัศนยะและกรอบคิดต่อแนวทางการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานความมั่นคงในระยะต่าง ๆ จุดเปลี่ยนในทางการเมืองของนักกิจกรรมทางการเมืองปาตานี และความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในกระบวนการพูดคุย/เจรจาในช่องทางต่าง ๆ ตลอดกว่าสิบปีที่ผ่านมา ก่อนที่จะนำไปสู่การวิเคราะห์ตัวบท การตีความและการประกอบสร้างความหมาย และปฏิบัติการทางสังคมในปริบทต่าง ๆ ที่แม้จะดูเหมือนแยกขาดจากกัน แต่ก็เชื่อมโยงสัมพันธ์กันข้ามพื้นที่และช่วงเวลา

ผู้วิจัยเริ่มต้นที่ปริบทของงานความรู้หรืองานวิจัยที่เลือกพิจารณาชิ้นงานที่ถือว่าเป็นหมุดหมายสำคัญในเชิงองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับข้อเสนอทางการเมืองว่าด้วยการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองการปกครองที่ตอบสนองต่อประเด็นปัญหาความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างกรุงเทพฯ และปาตานี จากรายงานของคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) ที่แม้จะมีข้อเสนอมากมาย แต่ก็เลือกจะเจียบเสียดในประเด็นนี้ ได้กระตุ้นให้เกิดการถกเถียงในพื้นที่วิชาการตามมาอย่างมากมาย ทั้งในท่วงทำนองของการศึกษาต่อยอดและเสริมบทสนทนาที่ กอส.ตั้งประเด็นเอาไว้ และในท่าทีของการวิพากษ์วิจารณ์ คุณูปการของบทสนทนาเหล่านี้คือในด้านหนึ่งได้เผยให้เห็นทั้งเพดานทางความคิดและลักษณะต้องห้ามของข้อเสนอทางการเมืองในสังคมการเมืองไทยที่ทำให้เรื่องทำนองเป็นสิ่งที่คิด พูด และเลือกไม่ได้ แต่ในอีกด้านก็คือการเปิดให้เห็นโอกาสและความเป็นไปได้ของบรรดาทางเลือกเหล่านี้ ซึ่งมีส่วนไม่มากนักน้อยสัมพันธ์กับบริบทของความขัดแย้งและความรุนแรงที่เป็นจริงที่ดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องอยู่ในพื้นที่ชายแดนใต้ กระทั่งคลี่คลายมาสู่ข้อเสนอทางการเมืองที่ผลิตผลออกมาจากงานวิจัยที่ทำหาคู่ปรกฏการณ์ของความรุนแรง ซึ่งในเวลาต่อมาได้กลายเป็นฐานสำคัญสำหรับการขับเคลื่อนเปลี่ยนแปลงในเชิงนโยบายและการรณรงค์ของภาคประชาสังคม หรือกล่าวอีกอย่างก็คือการถกเถียงและข้อเสนอในทางวิชาการนี้เองที่ตั้งคำถามกับสิ่งที่คิดไม่ได้และคลาไคลไปสู่วิธีที่จำเป็นต้องคิดและสามารถจะพูดได้มากยิ่งขึ้น

ปริบทต่อมาคือการพิจารณาเนื้อหาของฝ่ายต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปในห้วงหลายปีนั้น ผ่านการสอดส่องและตรวจตราเข้าไปยังวิธีการผลักดันข้อเสนอทางการเมืองในพื้นที่ต่าง ๆ ทั้งในรัฐสภา การเมืองระหว่างประเทศ และที่สำคัญที่สุดคือพื้นที่ต่อรองอย่างโต๊ะพูดคุยสันติภาพที่คู่ขัดแย้งเผชิญหน้ากัน หากพิจารณาจากพลวัตของนโยบายดับไฟใต้ของรัฐบาลไทยนั้นเริ่มต้นด้วยแนวทางที่แข็งกร้าว ข้อเสนอทางการเมืองที่ดูเหมือนก้าวหน้าและมุ่งการเปลี่ยนแปลงอย่างถึงรากอย่างในกรณีของ “นครปัตตานี” กลายเป็นเรื่องผิดแผกแปลกประหลาด แต่เมื่อความรุนแรงถาโถมอย่างหนัก การปรับตัวของภาครัฐที่เริ่มเห็นความสำคัญของแนวทางการเมืองและการประนีประนอมก็เกิดขึ้นแม้จะอยู่ในบริบทหลังการรัฐประหารโดยกองทัพในครั้งแรก (2549) ในห้วงเวลานั้นความรุนแรงจะลดน้อยถอยลงจากมาตรการกดบังคับที่ดำเนินการควบคู่กันไป แต่สถานการณ์ที่ส่อแววยืดเยื้อเหล่านี้ในด้านหนึ่งก็เปิดโอกาสให้รัฐเตรียมรับมือและช่วงชิงโอกาสในการจัดตั้งองค์กรที่รับผิดชอบดูแลงานความ

มั่นคงและการพัฒนาในระยะยาว แต่ในอีกด้านหนึ่งก็เปิดโอกาสให้การผลักดันข้อเสนอเหล่านี้ปรากฏขึ้นในพื้นที่สาธารณะ โดยเฉพาะในพื้นที่ทางการเมืองที่ขับเคลื่อนโดยภาควิชาการ สื่อมวลชน และองค์กรภาคประชาสังคม สิ่งนี้เกิดขึ้นควบคู่ไปกับพัฒนาการของกระบวนการพูดคุยสันติภาพที่ยังคงดำเนินการอย่างปิดลับและส่งผลให้พัฒนาต่อยอดให้การพูดคุยเพื่อสันติภาพและการถกแถลงเกี่ยวกับรูปแบบการเมืองการปกครองที่เหมาะสมภายใต้รัฐธรรมนูญได้ปรากฏเป็นหนึ่งในแนวทางหรือนโยบายแห่งชาติเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ ที่น่าสนใจก็คือในช่วงเวลาเดียวกันนี้เองที่ฝ่ายขบวนการต่อสู้ปาตานีเองก็เริ่มมีการปรับตัว โดยเฉพาะปีอาร์เอ็น หลังจากทีแนวทางต่อสู้ของพวกเขาในช่วงแรกถูกฝ่ายนิยามการทหารช่วงชิงการนำไป การรื้อฟื้นแนวทางและปิกงานการเมืองนำมาสู่การยอมรับและเปิดหน้าพูดคุยสันติภาพกับรัฐบาลไทยในปี 2556 ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นช่วงจังหวะที่การถกเถียงในประเด็นใจกลางของความขัดแย้งพุ่งสู่จุดสูงสุดในรอบ 15 ปี แต่ก็พบในเวลาต่อมาว่าความไม่พร้อมที่จะเผชิญหน้าอย่างตรงไปตรงมากับประเด็นหัวใจดังกล่าวนี้มีส่วนอย่างสำคัญที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งภายในแต่ละฝ่าย โดยเฉพาะเสียงคัดค้านได้แย้งจาก “ผู้ที่ถืออาวุธ” ทั้งภายในฝ่ายรัฐบาลไทยและปีอาร์เอ็น การเมืองภายในดังกล่าววางอยู่บนใจกลางสำคัญคือทัศนคติที่แตกต่างกันต่อข้อเสนอ “เขตปกครองพิเศษ” ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของข้อเรียกร้อง 5 ข้อของปีอาร์เอ็น โดยมีสาระสำคัญคือการยอมรับ “สิทธิความเป็นเจ้าของ” เหนือดินแดน “ปาตานี” ของ “ประชาคมชาติมลายูปาตานี” กระทั่งเกิดฉันทมติข้ามฝ่ายที่สมประโยชน์ร่วมกันเพื่อสกัดขัดขวางกระบวนการสันติภาพในเวลานั้น สถานการณ์พลิกผันอีกครั้งหลังการรัฐประหารครั้งที่สอง (2557) ในช่วงปลายรัชสมัยของรัชกาลที่ 9 การยึดและควบคุมอำนาจการปกครองของคณะรักษาความสงบแห่งชาตินำมาซึ่งการบริหารความขัดแย้งชายแดนใต้ด้วยการพยายามวิธีการควบคุมความคิดทรัพยากร และพื้นที่ทางการเมือง ในขณะเดียวกันก็พยายามสร้างทิศทางใหม่ที่มีเน้นการสลายความคิดและโครงสร้างของฝ่ายตรงกันข้ามผ่านนโยบายในสกุลยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แม้จะสานต่อการพูดคุยเพื่อ “สันติสุข” กับองค์กรอย่างมาราปาตานี แต่ดำเนินไปในเงื่อนไขที่อยู่ในกรอบที่รัฐบาลไทยดีเส้นเอาไว้ โดยเฉพาะความพยายามจะจำกัด “การยกระดับ” ประเด็นปัญหาให้กลายเป็นเรื่องระหว่างประเทศ ซึ่งได้กลายเป็นข้อจำกัดที่ทำให้การพูดคุยไม่มีความคืบหน้าเท่าที่ควร ไม่พังก่อกล่าวถึงประเด็นสาระหรือใจกลางของความขัดแย้งที่หลังปี 2556 เป็นต้นมาก็ยังไม่มีที่ทางมากนักบนโต๊ะพูดคุย การสร้างสันติสุขในช่วง 5 – 6 ปี สุดท้ายจึงอาจอธิบายได้ด้วยกรอบคิดในการจัดการความขัดแย้งแบบอำนาจนิยมหรือสันติภาพในแบบอำนาจนิยม (authoritarian peace) ที่กำลังกลายเป็นแนวโน้มสำคัญในระดับโลกนั่นเอง

ปริณทลสุดท้ายที่งานวิจัยชิ้นนี้ให้ความสำคัญคือพื้นที่ทางการเมืองของภาคประชาสังคมที่ขับเคลื่อนในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการปรับความสัมพันธ์ทางอำนาจข้างต้น ขอบเขตและพิสัยของข้อเรียกร้องและประเด็นสาธารณะเหล่านี้สะท้อนการเมืองของประชาสังคมได้เป็นอย่างดี อาจกล่าวได้ว่า

ความแตกต่างที่ก่อตัวและดำรงอยู่นั้นเป็นผลมาจากปฏิสัมพันธ์ในพื้นที่การเมืองที่เปิดกว้าง ซึ่งส่งผลให้ทางเลือกต่าง ๆ เกี่ยวกับอนาคตของชายแดนใต้หรือ “ปาตานี” ได้รับการถกเถียง แลกเปลี่ยน และผลักดันอย่างเปิดเผย พัฒนาการของการถกเถียงกว่าสิบปีผ่านปฏิบัติการทางสังคมเหล่านี้จึงขึ้นอยู่กับ การตีความสถานการณ์และเงื่อนไขรายรอบที่กำหนดสถานการณ์ความขัดแย้งเอง จากข้อเสนอของ นักการเมืองที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักหน่วงหรืองานวิจัยที่กระจายอยู่อย่างจำกัดในแวดวง วิชาการ แต่ข้อเสนอเหล่านี้ถูกตีความ แปลความ และนำเข้ามาสู่ปริณิทนของการเคลื่อนไหวณรงค์ และแปลงเข้าสู่การออกแบบกิจกรรมที่มีปฏิสัมพันธ์กับผู้คนในวงกว้าง บรรดาตัวแบบต่าง ๆ ที่เคยถูก นำเสนอจากพื้นที่ต่าง ๆ ถูกกอบรวมมาเพื่อประกอบสร้างเป็นทางเลือกเพื่อสร้างการถกเถียง บท สนทนาจึงเปิดกว้างแพร่หลายและสร้างข้อถกเถียงตามมา ในห้วงขณะเหล่านี้เองที่ประเด็นที่ความ เป็นการเมืองปรากฏขึ้นอย่างจริงจัง หลังจากที่เคยถูกปกปิดกักกันเอาไว้ในยามที่ความรุนแรงถาโถม ในช่วงแรก

การณรงค์เรียกร้องการกระจายอำนาจหรือการปกครองตนเอง (autonomy) ในฐานะที่เป็น แนวทางแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจึงไม่ใช่เพียงแค่การเปรียบเทียบกรณีของชายแดนใต้กับบทเรียน หรือประสบการณ์ในความขัดแย้งอื่น ๆ เท่านั้น หากแต่พิจารณาจากกรอบของกฎหมาย ภายในประเทศ ซึ่งรวมไปถึงหลักการรัฐเดี่ยวและการเคารพอำนาจอธิปไตยของประเทศไทย ตลอดจน หลักการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นซึ่งรองรับโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเอง หรืออีกด้าน หนึ่งก็คือการตระหนักถึง “เพดานในทางการเมือง” ภายในสังคมการเมืองไทยนั่นเอง พัฒนาการของ การเคลื่อนไหวเหล่านี้จึงเป็นการขยับเพดานและการถกเถียงให้เปิดกว้างมากขึ้น นับตั้งแต่ข้อเสนอ อย่างการสถาปนาทบวงชายแดนใต้และข้อเสนอครบปัตตานีในช่วงปีแรก ก็ถูกโต้แย้งจากข้อเสนอ ปัตตานีมหานครและการเลือกตั้งผู้ว่าราชการในกรอบของจังหวัดจัดการตนเอง ในขณะเดียวกัน ข้อเสนอเหล่านี้ก็ถูกท้าทายจากการเรียกร้องการกำหนดชะตากรรมตนเองอีกชั้นหนึ่ง ถึงแม้ว่าจะดู เหมือนมีขัดแย้งกันภายในเครือข่ายเหล่านี้ แต่การถกเถียงเกี่ยวกับประเด็นนี้ได้กลายเป็นการเปิด โอกาสให้ผู้คนสนทนากันในประเด็นปัญหาทางการเมืองอันเป็นหัวใจของความขัดแย้งนั่นเอง กระนั้นก็ ตามความร่วมมือข้ามเครือข่ายและปริณิทนต่าง ๆ เพื่อรณรงค์ผลักดันในประเด็นนี้ยังมีส่วนสำคัญที่ ทำให้ประเด็นที่เคยมีสถานะต้องห้ามและอ่อนไหวเช่นนี้เป็นสิ่งที่พูดถึงได้ อีกทั้งยังมีความชอบธรรม มากยิ่งขึ้นไปอีกเมื่อยุบายของภาครัฐทั้งฝ่ายการเมืองและราชการความมั่นคงในช่วงที่เป็น ประชาธิปไตยเริ่มตอบสนองต่อทิศทางดังกล่าว ผลสะท้อนที่น่าสนใจก็คือการกระตุ้นให้เกิดการ เคลื่อนไหวเพื่อโต้แย้งแนวทางดังกล่าวโดยการอ้างอิงจาก “สิทธิ” ที่กลุ่มชนพึงมีในการกำหนดชะตา กรรมของตนเอง (right to self-determination) ที่รองรับจากกติกาและบรรทัดฐานระหว่างประเทศ ซึ่งในด้านหนึ่งก็เป็นการหาวิธีที่จะพูดใน “สิ่งที่ยังพูดไม่ได้” ภายใต้เพดานของสถาบันทางการเมือง และการเมืองวัฒนธรรมไทยข้างต้น และในอีกด้านหนึ่งเป็นการปลดปล่อยเสียงที่ยังถูกปิดกั้นเอาไว้ให้

มีที่ทางและถูกรับฟังมากพอ พัฒนาการที่น่าสนใจและถือเป็นบทเรียนสำคัญก็คือกระบวนการในการเปิดพื้นที่รับฟังเสียงของผู้คนนั้นจะให้ความชอบธรรมต่อข้อเรียกร้องและประเด็นทางการเมืองเหล่านี้ อีกด้วย

กล่าวโดยสรุปแล้ว งานความรู้นั้นเป็นพื้นที่ของการอภิปรายถกเถียงถึงข้อจำกัดและโอกาสของทางเลือกทางการเมืองในบริบทของสังคมไทย และรวมไปถึงการพัฒนาข้อเสนออย่างเป็นระบบก่อนที่จะถูกแปลงสู่ปริมณฑลในทางนโยบาย ซึ่งจะเผยให้เห็นวิธีที่ความรู้และอำนาจทำงานบนสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา การเมืองระหว่างประเทศ หรือโต๊ะพูดคุยเจรจาระหว่างคู่ขัดแย้ง การเปลี่ยนแปลงข้างต้นมีผลทั้งโดยตรงและทางอ้อมต่อการเคลื่อนไหวของผู้คนในภาคประชาสังคม ซึ่งอาศัยทั้งข้อค้นพบทางวิชาการ โอกาสที่เปิดเอื้อให้ของนโยบาย แปลงกลายเป็นต้นทุนในการขับเคลื่อนทั้งโน้มน้าวและรับฟังความคิดเห็นของผู้คน เพื่อมุ่งหวังจะสถาปนาฉันทามติและความร่วมมือในการผลักดันข้อเสนอของตน แต่ในปริมณฑลเหล่านี้เองที่มีการโต้แย้งและแสดงความเห็นที่แปลกแยกแตกต่างออกไป ทั้งหมดนี้ล้วนเป็นสาระสำคัญของความเป็นการเมืองที่ค่อย ๆ ก่อตัวและแตกยอดขึ้นท่ามกลางความรุนแรงทางการเมืองในพื้นที่ชายแดนใต้

การอภิปรายพลวัตของการถกเถียงในประเด็นใจกลางของความขัดแย้งในปริมณฑลต่าง ๆ ในงานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยเลือกที่เล่าเรื่องในแต่ละบทผ่านการเริ่มต้นทบทวนจุดเปลี่ยนสำคัญในปี 2555 นอกจากจะถือเป็นปีกึ่งกลางของห้วงระยะที่อยู่ในกรอบการศึกษาแล้ว ปีเดียวกันนั้นยังเป็นช่วงเวลาที่สามารถมองเห็นความพลิกผันหลายประการและสามารถตีความการเปลี่ยนแปลงของบทสนทนาเหล่านี้ได้อย่างมีมิติ กล่าวคือ การตีพิมพ์บทความวิจัยชิ้นสำคัญ ในชุดงานวิจัยที่เรียกได้ว่าเป็นการทบทวนความสัมพันธ์ระหว่างความขัดแย้งทางการเมืองกับข้อเสนออัตตบัญญัติในเชิงเปรียบเทียบหลายกรณีศึกษาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่ทั้งหมดนี้เป็นผลมาจากการอภิปรายปัญหาและข้อเสนอทางการเมืองต่อชายแดนใต้ในแวดวงวิชาการที่สูงงอมมาระยะหนึ่งแล้ว ในปีเดียวกันนั้นยังเป็นปีแรกทีนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2555 – 2557 เริ่มต้นใช้งานและกลายเป็นทิศทางหลักของรัฐบาลและหน่วยงานรัฐ และถือเป็นหมุดหมายสำคัญในเชิงนโยบาย เพราะเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ที่มีการระบุให้มีการส่งเสริมการพูดคุยเพื่อสันติภาพและเปิดโอกาสให้มีการถกเถียงเกี่ยวกับโครงสร้างการเมืองการปกครองที่เหมาะสม ซึ่งเป็นผลมาจากการพัฒนาของการพูดคุยสันติภาพและบรรดาข้อเสนอและการถกเถียงในพื้นที่สาธารณะ ปีเดียวกันนี้ยังเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อสำคัญของกระบวนการสันติภาพที่ต่อมาจะได้รับการเปิดเผยในปีถัดมาก่อนที่การพูดคุยดังกล่าวจะเป็นครั้งแรกในรอบห้วงระยะของความรุนแรงระลอกนี้ที่มีการอภิปรายประเด็นใจกลางของความขัดแย้งกันในเวทีที่เผชิญหน้าระหว่างคู่ขัดแย้ง ซึ่งฉายภาพให้เห็นนัยการเมืองข้อเสนอดังกล่าวและผลสะท้อนต่อการเมืองภายในของแต่ละฝ่ายที่ขัดแย้ง ในปี 2555 ยังเป็นปีที่การเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้เกิดการปฏิรูปโครงสร้างทางการเมืองในชายแดนใต้ภายใต้

กรอบของรัฐธรรมนูญไทยอย่างคึกคัก ข้อถกเถียงเหล่านี้ดำเนินการผ่านกิจกรรมอันหลากหลายและเป็นการเผชิญหน้ากับข้อโต้แย้งสำคัญที่จะปรากฏตัวขึ้นในเวลาต่อมา นั่นก็คือ ข้อเรียกร้องให้ประชาคมปาตานีสามารถกำหนดชะตากรรมตนเอง ซึ่งดำเนินควบคู่ไปกับกระบวนการสันติภาพ ก่อนที่พื้นที่ทางการเมืองเหล่านี้จะถูกจำกัดลงหลังการยึดอำนาจของ คสช. ในปี 2557

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยขอเสนอว่าแม้จะมีการสนทนาเกี่ยวกับข้อเสนอทางการเมืองเช่นนี้มาก่อนหน้านั้น แต่ในปี 2555 จะเป็นจุดบรรจบสำคัญที่ทำให้บทสนทนาที่เคยถูกกีดกันปิดกั้นได้เผยตัวออกมาในพื้นที่สาธารณะ และพัฒนาไปสู่การถกเถียงที่ก่อนที่ความเป็นการเมืองของความขัดแย้งอย่างที่ไม่เคยเป็นมาก่อนในปี 2556 ในปีเดียวกันนั้นมีความเปลี่ยนแปลงที่ฉายให้เห็นการเมืองของการกำหนดชะตากรรมได้เป็นอย่างดี กล่าวคือในรอบหลายปีนั้น ปี 2556 เป็นปีเดียวที่มีการเผชิญหน้าระหว่างคู่ขัดแย้งผ่านการสนทนาในประเด็นใจกลางอย่างตรงไปมา สำหรับรัฐบาลไทยที่ยึดหลักการพิทักษ์ปกป้องอำนาจอธิปไตยและบูรภาพแห่งดินแดนเอาไว้ต้องเผชิญกับข้อเสนอของกลุ่มบีอาร์เอ็นให้มีการยอมรับสิทธิความเป็นเจ้าของหรือในอีกด้านหนึ่งคือความหมายของสิทธิในการกำหนดชะตากรรมของชนชาติมลายูปาตานี ข้อขัดแย้งดังกล่าวปรากฏชัดเจนว่าเป็นใจกลางของความขัดแย้งในชายแดนใต้/ปาตานี แต่ที่น่าสนใจก็คือการเมืองภายในแต่ละฝ่ายได้ส่งผลอย่างยิ่งต่อสถานการณ์ของการเจรจาต่อรองในปีนั้น ดังที่ได้อภิปรายไปอย่างละเอียดว่าความตึงเครียดภายในฝ่ายรัฐบาลไทยที่ถึงที่สุดแล้วไม่อาจหาฉันทมติได้โดยง่ายผ่านกลไกที่เป็นทางการต่าง ๆ แรงโต้แย้งจากกองทัพและหน่วยงานความมั่นคงต่อจุดยืนของข้อเรียกร้องบีอาร์เอ็น ได้ขยายให้เห็นร่องรอยของความปรีหวักระทั่งบรรจบกับความตึงเครียดทางการเมืองในขณะนั้น การชุมนุมใหญ่ต่อต้านรัฐบาลพลเรือนและการเข้ายึดอำนาจของกองทัพส่งผลให้กระบวนการสันติภาพที่ริเริ่มมาก่อนหน้านั้นต้องล้มพับไป สถานการณ์เดียวกันนี้ยังพบเจออยู่ภายในขบวนการต่อสู้ด้วยเช่นกัน การประชันขันแข่งกันเพื่อช่วงชิงการนำในปี 2556 ได้ส่งผลต่อสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชายแดนใต้อย่างต่อเนื่อง แต่ถึงที่สุดแล้วการเจรจาต่อรองยังคงเป็นยุทธศาสตร์ที่จำเป็นในห้วงเวลานี้ ปัญหาที่เป็นประเด็นการเมืองภายในก็คือจะดำเนินการอย่างไรที่จะสามารถคงอำนาจต่อรองที่ด้อยกว่ารัฐในเวทีระหว่างประเทศเอาไว้ให้ได้ ผลของความขัดแย้งนำมาซึ่งการปรับตัวในทางการเมืองหลายประการหนึ่งในนั้นคือการตัดสินใจรวมกลุ่มและเดินทางการพูดคุยกับรัฐบาลไทยต่อในนามของมาราปาตานี ในขณะที่อีกกลุ่มหนึ่งก็ปรับตัวและเสริมศักยภาพให้พร้อมสำหรับการเผชิญหน้ากับรัฐบาลไทยอีกครั้งในอีกหลายปีต่อมา

อดีต/อนาคต

ข้อค้นพบที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งก็คืออิทธิพลของเรื่องราวในอดีตที่ส่งผลต่อข้อเสนอทางการเมือง หรือในอีกด้านก็คือศักยภาพของโครงเรื่องเล่าในประวัติศาสตร์ที่กำหนดจินตนาการต่ออนาคตของผู้คนในพื้นที่ความขัดแย้ง การศึกษาพลวัตการถกเถียงเกี่ยวกับอัตตบัญญัติในชายแดนใต้หรือปาตานีขึ้นนี้พบว่าข้อเสนอเกี่ยวกับการกำหนดชะตากรรมตนเองในบริบทชายแดนใต้หรือปาตานีนั้นจะยังคงดำรงสถานะเป็นทางเลือกหนึ่งของชนกลุ่มน้อยมลายูมุสลิมอยู่เสมอเมื่อสามารถเชื่อมโยงบทสนทนา ข้อเรียกร้อง หรือคำเสนอแนะดังกล่าวให้เข้ากับเหตุการณ์ สถานที่ ห้วงขณะ และเรื่องเล่าเกี่ยวกับความไม่เป็นธรรมหรือเหตุรุนแรงสะท้อนขวัญที่ผู้คนมีความรู้สึกร่วมกันอย่างกว้างขวาง โครงเรื่องเล่าเหล่านี้ยังมีสถานะเป็นเหตุผลรองรับข้อเสนอทางการเมืองเหล่านั้น ทำหน้าที่เป็นสิ่งย้ำเตือนถึงความเจ็บปวดและชะตากรรมที่ประสบร่วมกัน เป็นทั้งคำร้องทวงถามความยุติธรรมไปพร้อม ๆ กับเป็นทวงถามการบรรเทาเยียวยาจากรัฐไทย

ด้วยเหตุนี้ การตัดสินใจนำเสนอข้อเรียกร้องตลอดหลายปีที่เหล่านั้นจึงมักจะสัมพันธ์เชิงความหมายและสัญลักษณ์กับประวัติศาสตร์เหล่านี้ ทั้งที่เป็นโครงเรื่องเล่าในอดีตอันยาวไกลและเป็นประวัติศาสตร์ระยะใกล้ที่เพิ่งผ่านพ้นไปไม่กี่ปี เหตุการณ์ในอดีตเหล่านี้ถูกเลือกอย่างรอบคอบเพื่อให้เพิ่มเหตุผลและพลังโน้มน้าวของข้อเรียกร้องเหล่านั้นอย่างบรรจง ดังจะเห็นได้ว่าความทรงจำต่อเหตุการณ์โศกนาฏกรรมตากใบนั้นถูกหยิบยก เลือกใช้ และช่วงชิงความหมายเพื่อรองรับการนำเสนอประเด็นข้างต้นตลอดหลายปีที่ผ่านมา ทั้งการเรียกร้องสิทธิในการกำหนดชะตากรรมของเครือข่ายนักศึกษาที่อาศัยวาระครบรอบเหตุการณ์จัดกิจกรรมและมุ่งสื่อสารข้อความทางการเมือง หรือแม้แต่ “คำแนะนำ” ที่มาจากผู้นำทางการเมืองของมาเลเซียหลายครั้งตลอด 15 ปีที่ผ่านมา ในกรณีสังหารหมู่ที่มัสยิดบ้านไอบาเยในปี 2552 ก็กลายเป็นหมุดหมายสำคัญในการพัฒนาเครือข่ายที่เรียกร้องปัตตานีมาหานครในเวลาต่อมา ควรต้องกล่าวด้วยว่าแม้แต่ข้อเสนอนครปัตตานีที่นำเสนอโดยตรงนายกรัฐมนตรียไทยในขณะนั้นเองก็เคยถูกจัดวางให้เปิดเผยเป็นครั้งแรกที่มัสยิดกรือเซะในเดือนมิถุนายน 2547 หลังเหตุการณ์โจมตีที่มัสยิดเพื่อยุติสถานการณ์ตึงเครียดเมื่อสองเดือนก่อนหน้านั้น ซึ่งถือเป็นการช่วงชิงความหมายในทางการเมืองที่แหลมคมอย่างมาก แม้จะไม่ได้รับการตอบสนองใด ๆ จากทั้งรัฐบาลและผู้คนในพื้นที่ชายแดนใต้ในขณะนั้นเลยก็ตาม

แบบแผนที่กล่าวข้างต้นน่าจะทำให้พอสรุปได้ว่าตรรกะที่สังคมไทยยังไม่อาจหาหนทางที่ดีพอในการยอมรับประวัติศาสตร์บาดแผลและโครงเรื่องเล่าในทางประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกัน ในขณะที่มีการปกครองของกฎหมายหรือนิติรัฐยังคงเป็นหลักการที่เลื่อนลอยไร้บรรทัดฐานที่ทำให้ผู้คนเชื่อมั่นไว้วางใจได้ วัฒนธรรมลอยนวลพ้นผิดที่ยังดำรงอยู่ไปพร้อม ๆ กับการบังคับใช้กฎหมายที่เลือกปฏิบัติและไม่เสมอหน้า โครงสร้างอำนาจรัฐยังไม่สามารถปรับตัวให้ยืดหยุ่นและโออบเอาชนกลุ่มน้อยไว้ได้อย่างตั้งมั่นในสังคมการเมืองไทย หรือกล่าวอีกอย่างก็คือโครงสร้างอำนาจดังกล่าวนี้ยังไม่สามารถสะท้อนหรือตอบโต้ภัยต่อสิ่งที่

บางคนเรียกว่า “สำนึกอัตลักษณ์” (ศรีสมภพ 2551) หรือ “คุณค่าศักดิ์สิทธิ์” (มารค 2562) ของผู้คนเอาไว้ได้ ทรานส์เหตุการณ์ความไม่เป็นธรรมและเรื่องเล่าเกี่ยวกับเหตุการณ์ฝังใจเช่นนี้ก็จะยังคงมีศักยภาพที่จะกลายเป็นชนวนให้มีการเรียกร้องสิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเองอยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็นข้อเสนอที่เรียกร้องการปกครองตนเองที่ยอมรับอำนาจอธิปไตยของไทยหรือแม้แต่ข้อเสนอในการปลดปล่อยปาตานีให้เป็นอิสระจากรัฐไทยก็ตาม ส่วนว่าจะสามารถขับเคลื่อนเพื่อเปลี่ยนแปลงไปสู่ผลลัพธ์ชนิดใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย แต่หนึ่งในนั้นก็คือความสามารถในการสถาปนาความรู้สึกร่วมที่กว้างขวางและการสร้างความร่วมมือภายในสังคมมลายูมุสลิม ซึ่งเครื่องมือสำคัญก็คือเรื่องเล่าในประวัติศาสตร์บาดแผลนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม การช่วงชิงความหมายและการตีความประวัติศาสตร์ยังปรากฏอยู่ภายในสังคมมลายูมุสลิมด้วยเช่นกัน หากพิจารณาจากมุมมองของกรุงเทพฯ ข้อเสนอเรียกร้องในการปกครองตนเองภายใต้รัฐอธิปไตยไทยกับข้อเสนอเรียกร้องเอกราชปาตานีนั้นดูเหมือนจะเสริมกันและกัน แต่ในความเป็นจริงแล้วเป็นข้อเสนอที่มีสถานะเป็นคู่แข่งในเชิงยุทธศาสตร์ คำถามที่ว่าจะเลือก “ออโตโนมี” หรือ “เอกราช” นั้นยังคงเป็นประเด็นถกเถียงที่ทรงพลังอยู่เสมอในหมู่บรรดานักเคลื่อนไหวทั้งที่ติดอาวุธและใช้แนวทางการเองขับเคลื่อน การช่วงชิงความหมายของสองแนวทางนี้ยังปรากฏตัวผ่านการตีความประวัติศาสตร์บาดแผลในกรณีของชะตากรรมของฮัจญีสุหลง อับดุลกอเดร์ ที่ถูกเจ้าหน้าที่สังหารไปในปี 2497 หลังจากก่อนหน้านี้เขาเป็นผู้นำในการเสนอข้อเรียกร้อง 7 ข้อ ต่อรัฐบาลไทยในขณะนั้น ซึ่งหัวใจสำคัญก็คือรูปแบบการปกครองตนเองเหนือพื้นที่หรือดินแดนที่มีชาวมลายูมุสลิมเป็นชนส่วนใหญ่แน่นอน สำหรับผู้ที่ขับเคลื่อนแนวทางอัตตบัญญัติไม่ว่าจะอยู่ในระดับใดก็ตาม ข้อเรียกร้องดังกล่าวยังคงมีสถานะเป็นแรงบันดาลใจในความหมายของการสานต่อภารกิจที่ยังไม่เสร็จสิ้นของผู้นำทางการเมืองและผู้นำทางจิตวิญญาณคนสำคัญ แนวทางดังกล่าวแม้จะยังยอมรับอำนาจอธิปไตยไทย แต่ก็ขอสิทธิในการจัดการกิจการของตนเอง แต่สำหรับผู้ที่ไม่ถนัดเคลื่อนไหวให้บรรลุขงเอกราชหรืออิสรภาพปาตานีนั้น ประสบการณ์และความล้มเหลวของฮัจญีสุหลงเป็นทั้งแรงบันดาลใจในการต่อสู้และมักจะถูกตีความเพื่อชี้ให้เห็นวิธีการที่โหดร้ายอันยากจะเจรจาต่อรองได้ของรัฐบาลไทย อีกทั้งยังยืนยันความจำเป็นในการเคลื่อนไหวเพื่อบรรลุถึงเอกราช และที่สำคัญคือการปลุกเร้าให้เห็นความจำเป็นของการใช้ความรุนแรงเข้ากดดันต่อรองกับเจ้าอาณานิคมนั่นเอง

นอกจากนี้ ประวัติศาสตร์การเมืองไทยก็สัมพันธ์อย่างแยกไม่ออกกับความเป็นไปในปาตานีและชะตากรรมของผู้คนในดินแดนแห่งนี้ ในด้านหนึ่ง ข้อเรียกร้องทั้ง 7 ประการที่ครอบคลุมเนื้อหาตั้งแต่ที่มาของผู้ปกครองที่ชอบธรรม การบริหารกิจการต่าง ๆ ที่ครอบคลุมตั้งแต่การจัดการภาษี ภาษา การศึกษา กฎหมายอิสลาม กิจการศาสนา และสัดส่วนข้าราชการนั้น อาจเรียกขานตามการตีความนักประวัติศาสตร์ไทยบางคนว่าเป็น “คำร้องขอ 7 ประการ” เนื่องจากเป็นผลจากการเจรจาต่อรองที่มีขึ้นครั้งแรกระหว่างชนกลุ่มน้อยมุสลิมกับรัฐบาลไทยในประวัติศาสตร์ไทยสมัยใหม่ (ธเนศ 2556) ควรต้องพิจารณาด้วยว่าในโมฆะยามในขณะนั้น ระเบียบของการเมืองระหว่างประเทศหลัง

สงครามโลกครั้งที่สองยังไม่ตั้งมั่นมากนัก ทางเลือกของชนกลุ่มน้อยมุสลิมที่ดำรงอยู่นอกรัฐมลายูนั้นมีมากกว่าหนึ่ง กล่าวคือแทนที่จะเข้าไปผนวกรวมกับรัฐมลายูทางใต้หรือปลดปล่อยตัวเองให้เป็นอิสระจากรัฐเจ้าบ้านทางเหนือ (สยาม) และทางใต้ (บริติชมลายา) “คำร้องขอ” ดังกล่าวเป็นหลักฐานสำคัญว่าทางเลือกที่จะยอมรับอำนาจอธิปไตยของไทยนั้นเป็นไปได้มากที่สุด

แต่สถานการณ์พลิกผันก็เกิดขึ้นและถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญก็คือการก่อการรัฐประหารโดยกองทัพในปลายปี 2490 ซึ่งได้เปลี่ยนโฉมหน้าการเมืองไทยอย่างที่ไม่อาจหวนคืนกลับได้ รัฐบาลอำนาจนิยมนั้นกลายเป็นสิ่งจำเป็นต่อระเบียบโลกใหม่ที่กำลังก่อตัวขึ้นในสงครามเย็นที่จะสืบคลานเข้ามา การจัดการกับ “ศัตรูทางการเมือง” จึงเกิดขึ้นในห้วงทศวรรษที่ 2590 ซึ่งรวมไปถึงบรรดาผู้นำของกลุ่มประชาชนในภูมิภาคต่าง ๆ ในขณะเดียวกันข้อเรียกร้องหรือคำร้องขอที่เรียกว่าก้าวหน้าที่สุดในสมัยนั้นก็ถูกตีความอย่างคับแคบว่าเป็นส่วนหนึ่งของการเรียกร้องเพื่อแบ่งแยกดินแดนอย่างเหมารวม แนวทางการตีความนี้ยังคงหลงเหลือเป็นมรดกของเผด็จการไทยอยู่จนถึงปัจจุบัน ซึ่งในแง่หนึ่งได้สร้างข้อจำกัดให้ผู้กำหนดนโยบายในการพิจารณาทางเลือกในการบริหารปกครองตามมา กล่าวโดยสรุปแล้ว ผลของการเจรจาต่อรองภายใต้เงื่อนไขโอกาสที่เปิดกว้างได้ถูกบ่อนเซาะทำลายไปภายใต้สถานการณ์การเมืองไทยที่พลิกผันไปสู่ระบอบอำนาจนิยมมากขึ้น นี่คือนิเวศอันอุดมสมบูรณ์สำหรับการก่อตัวของขบวนการที่มุ่งแบ่งแยกดินแดนหรือกบฏเอกราชอย่างแท้จริงเป็นจิ้งจอกในป่าในทศวรรษที่ 2500 และในจุดพลิกผันทางประวัติศาสตร์นี้เองที่ปีอาร์เอ็นก่อตั้งขึ้นในปี 2503 ข้อเสนอที่สุดขั้วและท้าทายระเบียบของรัฐไทยอย่างถึงที่สุดนั้นกำเนิดขึ้นมาได้จากระบอบการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตยนั่นเอง

บทเรียนจากประวัติศาสตร์ทั้งที่อยู่ในระยะไกลหลายทศวรรษกับระยะใกล้ในช่วงความรุนแรงระลอกนี้เตือนให้เห็นข้อสรุปประการหนึ่งก็คือเงื่อนไขพื้นฐานสำคัญของการแสวงหาทางออกทางการเมืองจากความขัดแย้งอย่างสันติก็คือการเปิดกว้างต่อบรรดาทางเลือกต่าง ๆ ที่จะเป็นไปได้ก็เมื่ออยู่ในสภาวะแวดล้อมที่เป็นประชาธิปไตย ในความหมายที่เคารพสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการแสดงออก เคลื่อนไหว และได้แย้งกันอย่างสร้างสรรค์ ซึ่งโดยตัวมันเองจะเป็นองค์ประกอบสำคัญในการสร้างความไว้วางใจไม่เพียงเฉพาะรัฐกับฝ่ายขบวนการต่อสู้เท่านั้น หากยังเป็นความไว้วางใจที่ผู้ปกครองจะได้รับจากผู้อยู่ใต้ปกครองด้วย ในขณะเดียวกัน หากพื้นที่ทางการเมืองในปริภูมิพลต่าง ๆ เปิดกว้างมากพอที่จะรองรับเรื่องเล่าในทางประวัติศาสตร์ การประเมินสถานการณ์ และข้อเรียกร้องในทุกเขตสี่และทุกระดับ ความจำเป็นและความกดดันในการแสวงหาหนทางต่อสู้หรือต่อต้านในการใช้ความรุนแรงย่อมลดน้อยถอยลง ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยขอเสนอว่าแทนที่จะคิดใคร่ครวญต่อบรรดาทางเลือกต่าง ๆ ในฐานะที่เป็นวิธีการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งดังที่เคยนำเสนอมาตลอดหลายปีมานี้ อาจจำเป็นที่จะต้องปรับมุมมองในการพิจารณาบรรดาทางเลือกเหล่านี้ในฐานะที่เป็นหนทางในการป้องกันไม่ให้ความขัดแย้งลุกลามบานปลายเป็นความรุนแรงและสงครามกลางเมืองในอนาคต เพราะ

เมื่อความรุนแรงหวนคืนกลับมาอีกครั้ง ไม่ว่าจะด้วยเงื่อนไขและจังหวะเวลาใดก็ตามม เสี่ยงอ้ออิงของความรุนแรงจะกลบเสียงที่ควรถูกรับฟังมากที่สุดนั่นก็คือผู้ที่จะต้องดำรงชีวิตอยู่ในดินแดนแห่งนี้ต่อไปบทเรียนเหล่านี้อาจเทียบเคียงกับประสบการณ์ในความขัดแย้งบริบทอื่นได้บ้าง แต่ควรต้องกล่าวด้วยว่าสังคมไทยและผู้คนในชายแดนใต้และปาตานีเองก็มีเก็บรับบทเรียนเหล่านี้มามากพอที่จะเรียนรู้ได้จากตัวเองได้บ้างแล้ว นี่คือนั่นทุนที่ผู้คนจำนวนมากสะสมผ่านประสบการณ์ของความขัดแย้งที่ผ่านมา

ข้อเสนอแนะ

ข้อค้นพบที่โล่เรียงข้างต้นนำมาสู่ข้อเสนอในเชิงทิศทางและนโยบายต่อฝ่ายต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ทุกฝ่ายควรต้องตระหนักว่าการสร้างพื้นที่ถกเถียงเกี่ยวกับอนาคตอย่างเปิดเผยและตรงไปตรงมาเป็นปัจจัยสำคัญในการหลีกเลี่ยงหรือบรรเทาผลกระทบของสงครามกลางเมือง ทั้งในกรณีที่ทำเนียบอยู่อย่างต่อเนื่องและการป้องกันความรุนแรงจากความขัดแย้งระลอกใหม่ และเป็นองค์ประกอบสำคัญในทำให้ความขัดแย้งสร้างสรรค์ขึ้น

2. ทุกฝ่ายควรต้องตระหนักว่าการสร้างพื้นที่ถกเถียงดังกล่าวมีองค์ประกอบสำคัญที่ไม่อาจละเลยได้ นั่นก็คือ ความเป็นประชาธิปไตยของประเทศไทยเอง กล่าวคือ ระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่ให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพ การปกครองของกฎหมายหรือกติกาที่เป็นธรรมและดำเนินการอย่างเสมอหน้า การควบคุมกิจการความมั่นคงโดยพลเรือน จะเป็นหลักประกันในการสร้างความไว้วางใจและเป็นรากฐานสำคัญของกระบวนการสันติภาพและการแสวงหาทางออกในระยะต่อไป

3. ทุกฝ่ายควรต้องให้ความสำคัญกับแนวทางการกระจายอำนาจหรือการปกครองตนเองในฐานะที่เป็นทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดในการประนีประนอม สอดคล้องกับความเป็นจริงในสถานการณ์ปัจจุบัน และเป็นหนทางในการป้องกันความรุนแรงที่จะเกิดขึ้นอีกครั้งในอนาคต แต่กระนั้นข้อที่ควรพิจารณาก็คือกระบวนการในการตัดสินใจต้องเป็นผลมาจากการแสวงหาฉันทามติร่วมกันมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

- กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ภาค 4 ส่วนหน้า. 2558. แผนเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประจำปี 2559, ตุลาคม 2558.
- กาแฟดำ. 2561. มหาเธร์: เงื่อนไวก่อนการหยุดยิงภาคใต้. *ไทยโพสต์*. 2 พฤศจิกายน. 3.
- เขตปกครองพิเศษคลีปมชายแดนใต้. 2551. *ไทยรัฐ*. สัปดาห์หน้า 1. 15 กรกฎาคม. 1, 5.
- คณะกรรมการปฏิรูป. 2554. *ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ*. นนทบุรี: สำนักงานปฏิรูป.
- คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ. 2549. *รายงานคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.): เอาชนะความรุนแรงด้วยพลังสมานฉันท์*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.
- คณะทำงานเครือข่ายองค์กรประชาสังคมเพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้. *เอกสารถอดบทเรียน “การกระจายอำนาจสู่จังหวัดจัดการตนเอง” ปัตตานีมหานคร มุ่งสู่ดินแดนสันติสุข*. กรุงเทพฯ: สมาพันธ์การเมือง.
- คณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธี. 2559. *ตัวแสดงระหว่างประเทศในความขัดแย้งถึงตายที่ชายแดนใต้: การสำรวจเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์.
- คณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธี. 2561. *สันติสนทนา: เส้นทางเผชิญความรุนแรงชายแดนใต้, 2534-2554*. กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์.
- คมปิต สกุลหวง. 2561. “ดับไฟได้ด้วยวิธีเจรจา-รับฟังเสียงประชาชน” สรุปลาทะ มหาเธร์ โมฮัมหมัด บรรยายพิเศษที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. *The Standard*. 26 ตุลาคม. <https://thestandard.co/malaysia-thailand-bilateral-relations-in-the-context-of-asean/> (เข้าถึงเมื่อ 2 มิถุนายน 2563).
- คำต่อคำแถลงการณ์ปีอาร์เอ็น ฉบับแปลถูกต้อง-สมบูรณ์. 2556. *ข่าวสด*. 5 มิถุนายน. 3.
- คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 11/2557 เรื่อง การแต่งตั้งให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 131 ตอนพิเศษ 88 ง. 24 พฤษภาคม. 6.
- คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 9/2557 เรื่อง การแต่งตั้งให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่และให้รักษาราชการ. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 131 ตอนพิเศษ 88 ง. 24 พฤษภาคม. 3.
- คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 230/2557 เรื่อง การจัดตั้งกลไกขับเคลื่อนกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุข, ลงนามวันที่ 26 พฤศจิกายน 2557.

- คืนเก้าอี้ ‘ถวิล’ ขึ้นเวทีมีข้อต่อ. 2557. *ข่าวสด*. 8 มีนาคม. 1, 8.
- โคทม อารียา. 2562. ร่างการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้ข้อเสนอเพื่อการ
ถกแถลงและพูดคุยในเบื้องต้น. *มติชน*. 2 เมษายน. https://www.matichon.co.th/news-monitor/news_1431484 (เข้าถึงเมื่อ 5 เมษายน 2562).
- จิรวรรณ แสงทอง และทวีศักดิ์ เผือกสม. ความหลากหลายที่หายไป. *ฟ้าเดียวกัน*. ปีที่ 4 ฉบับที่ 2
(เมษายน – มิถุนายน).
- “จิว” ฝนกลางวันปั่นนครปัตตานีเป็น “นุชันตารา.” 2552. *ไทยโพสต์*. 3 ธันวาคม. 1, 10.
- “จิว” ลงใต้ขับเคลื่อน “มหานครปัตตานี.” 2553. *มติชน*. 9 กุมภาพันธ์. 33.
- จิรัฐณญาณเมืองปัตตานี ให้ปกครองตนเองเช่นพญา. 2547. *ไทยโพสต์*. 30 กันยายน.
- ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (บก.). 2559. *พื้นที่สันติวิธี หนทางสังคมไทย: ความรู้ ความลับ ความทรงจำ*.
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ของเรา.
- ชัยวัฒน์ สถาอานันท์. 2553. “หมู่บ้าน--ไม่สงบ”: ภาพความรุนแรงภาคใต้ในมิติชาติ, นานาชาติ และ
อนาคต. กรุงเทพฯ: ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน).
- ชินทาโร ฮาร่า. 2556ก. บทแปลคำแถลงการณ์ของ ‘ปีอาร์เอ็น’ (ฉบับชั่วคราว). *Shintaro*. 28
เมษายน. <https://deepsouthwatch.org/th/node/4197> (เข้าถึงเมื่อ 1 มิถุนายน 2563).
- ชินทาโร ฮาร่า. 2556ข. คำแถลงการ BRN ครั้งที่ 4 ต้นฉบับภาษา Melayu และบทแปลชั่วคราว
ภาษาไทย/English. *Shintaro*. 26 มิถุนายน. <https://deepsouthwatch.org/th/node/4402> (เข้าถึงเมื่อ 1 มิถุนายน 2563).
- ชินทาโร ฮาร่า. 2556ค. เก็บความบทสัมภาษณ์ ‘ฮัสซัน ตอยิบ’ ผ่านทางสถานีวิทยุมีเดียสลัตตัน.
Shintaro. 10 สิงหาคม. <https://deepsouthwatch.org/th/node/4600> (เข้าถึงเมื่อ 1
มิถุนายน 2556).
- ชินทาโร ฮาร่า. 2556ง. ข้อสังเกตเกี่ยวกับบทสัมภาษณ์อุสตาสฮัสซัน ตอยิบ ครั้งที่ 2. *Shintaro*. 6
ตุลาคม. <https://deepsouthwatch.org/th/node/4824> (เข้าถึงเมื่อ 1 มิถุนายน 2563).
- ตชด.ไม่ถึงฆาต โจรวางบั้งดำ ตะครุบทันควัน. 2547. *คมชัดลึก*. 30 มิถุนายน.
- ตูแวนดานียา ตูแวนแมง. 2555. สันติภาพแบบไหนที่ประชาชาติปาตานีต้องการ? *Nasib PATANI*, 8
สิงหาคม. <https://deepsouthwatch.org/th/node/3450> (เข้าถึงเมื่อ 7 มิถุนายน 2563)
- ตูแวนดานียา ตูแวนแมง. 2558. 11 ปีการสู้รบแบบกองโจรกับ 3 จุดเปลี่ยนทางการเมือง: อนาคตชะตา
กรรมปาตานีจะเป็นอย่างไร? *Nasib PATANI*, 16 มกราคม. <https://deepsouthwatch.org/th/node/6700> (เข้าถึงเมื่อ 15 มกราคม 2562)
- ถวิล: เจรจาต้องตอบโจทย์ชายแดนใต้ ไม่ใช่สนอง ‘ภราดร-ทักษิณ-ปีอาร์เอ็น’. 2557. *คมชัดลึก*. 12
พฤษภาคม. 2.

- ทศพล ชัยสัมฤทธิ์ผล. 2561. มหาเธร์ โมฮัมหมัด: ไม่เชื่อมั่นในหลักการใช้ความรุนแรงเพื่อแก้ปัญหาชายแดนใต้. *บีบีซีไทย*. 25 ตุลาคม. <https://www.bbc.com/thai/thailand-45979411> (เข้าถึงเมื่อ 2 มิถุนายน 2563).
- ทีมข่าวการเมือง. 2550. “ชาวบ้านบอกจะขอพึ่งพระ ไม่ขอพึ่งรัฐบาลแล้ว” ไฟใต้ไฟสงครามความเชื่อ. *เนชั่นสุดสัปดาห์*. 29 มีนาคม.
- ทีมข่าวอิศรา. 2552. ‘บิ๊กจิ๋ว’ ขยายความ ‘นครปัตตานี’ พื้นที่ความยิ่งใหญ่ของ ‘ระบือมกั๊กกะฮ์’. *สำนักข่าวอิศรา*. 3 ธันวาคม. <https://www.isranews.org/south-news/academic-arena/1884-qq-qq-qq.html> (เข้าถึงเมื่อ 15 ธันวาคม 2562).
- ทีมข่าวอิศรา. 2556ก. แกะรอยเอกสาร 38 หน้า BRN อ้างขอ “ปกครองพิเศษใต้ รธน.ไทย”. *สำนักข่าวอิศรา*. 16 กันยายน. https://www.isranews.org/south-news/scoop/item/23809-ทีมข่าวอิศรา_23809.html (เข้าถึงเมื่อ 5 มิถุนายน 2563).
- ทีมข่าวอิศรา. 2556ข. แกะรอยเอกสาร BRN (ตอน 2) จัดทีมพูดคุยใหม่ - ยันไม่แยกดินแดน. *สำนักข่าวอิศรา*. 19 กันยายน. https://www.isranews.org/south-news/scoop/item/23894-ทีมข่าวอิศรา_23894.html (เข้าถึงเมื่อ 5 มิถุนายน 2563).
- ทีมข่าวอิศรา. 2556ค. แกะรอยเอกสาร BRN (ตอน 3) เปิดสารพัดเงื่อนไขแลกหยุดยิง. *สำนักข่าวอิศรา*. 22 กันยายน. https://www.isranews.org/south-news/scoop/item/23948-ทีมข่าวอิศรา_23948.html (เข้าถึงเมื่อ 5 มิถุนายน 2563).
- ทีมข่าวอิศรา. 2556ง. ผบ.ทบ.ลั่นไม่เอา “ปกครองพิเศษ” ทีมที่ปรึกษาหารือเตือนเสียมากกว่าได้. *สำนักข่าวอิศรา*. 25 กันยายน. https://www.isranews.org/content-page/67-south-slide/24012-ทีมข่าวอิศรา_24012.html (เข้าถึงเมื่อ 5 มิถุนายน 2563).
- ทีมข่าวอิศรา. 2556จ. กอ.รมน.ชงคำตอบ 5 ข้อ BRN. *สำนักข่าวอิศรา*. 5 ตุลาคม. https://www.isranews.org/content-page/67-south-slide/24218-ทีมข่าวอิศรา_24218.html (เข้าถึงเมื่อ 5 มิถุนายน 2563).
- ทีมข่าวอิศรา. 2556ฉ. เปิดเอกสาร สมช. ตอบ BRN ใช้ภาษาการทูต ยืนยันกลับ 2 ข้อเบาะหวีไว้กดดัน. *สำนักข่าวอิศรา*. 22 พฤศจิกายน. <https://www.isranews.org/content-page/67-south-slide/25311-accept.html> (เข้าถึงเมื่อ 5 มิถุนายน 2563).
- ทีมข่าวอิศรา. 2557. “ฮัสซัน” ล่องหน ลือแน่ที่ถูกคุมตัว คนใกล้ชิดยืนยันหายจริง. *สำนักข่าวอิศรา*. 22 มกราคม. <https://www.isranews.org/content-page/67-south-slide/26732-disappear.html> (เข้าถึงเมื่อ 9 มิถุนายน 2563).
- ธเนศ วงศ์ยานนาวา. (2550). *บทวิพากษ์ปรัชญา/ตรรกะของระบอบเสรีประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ. 2556. ข้อเสนอฮัฏฐ์สุหลง และท่านปรีดี พนมยงค์ ต่อการปกครองพิเศษในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้. *ประวัติศาสตร์วิพากษ์: สยามไทยกับปาตานี*. กรุงเทพฯ: มติชน. 98-119.
- ธิตี มีแต้ม. 2562. จะรับได้ไหม ถ้าไฟใต้ต้องดับ?: เสียงประชาชนกับ ‘นโยบาย’ ดับไฟใต้. *The 101*. 5 มีนาคม. <https://www.the101.world/southern-peace-policy> (เข้าถึงเมื่อ 2 มิถุนายน 2563).
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. 2551. การกระจายอำนาจและการจัดการปกครองเขตพื้นที่พิเศษ: ศึกษาประเทศสหราชอาณาจักรและประเทศญี่ปุ่น. *รัฐศาสตร์สาร*, 29(พิเศษ), 81-126.
- นักศึกษาร่วมรำลึก 8 ปีเหตุการณ์ตากใบ. 2555. *Voice Online*. 21 ตุลาคม. <https://www.voicetv.co.th/read/53920> (เข้าถึงเมื่อ 7 มิถุนายน 2563).
- นาซือเราะ เจาะ และปรณ พึ่งเนตร. 2556. พิมพ์เขียว 8 โมเดล ปกครองพิเศษชายแดนใต้. *สำนักข่าวอิศรา*. 18 มีนาคม. <https://www.isranews.org/content-page/67-south-slide/20036--gangพิมพ์เขียว-8-โมเดล-ปกครองพิเศษชายแดนใต้.html> (เข้าถึงเมื่อ 12 ตุลาคม 2562).
- นายกมลันพร้อมผู้กราบเท้ายุติไฟใต้. *ไทยโพสต์*. 14 พฤศจิกายน 2549, 10.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2552. บทนำ, ใน *รายงานปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้: บทวิเคราะห์และแนวทางการแก้ปัญหาเชิงรุกที่ยั่งยืนด้วยสันติวิธี*. กรุงเทพฯ: สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า.
- “ปึกจิว” ตีปิ่นนโยบาย พท. “ไทยร่มเย็น เป็นมิตรประเทศเพื่อนบ้าน.” 2552. *มติชน*. 3 พฤศจิกายน. 2.
- ป็อาร์เอ็นแจง 5 ข้อเข้าสู่คณะพิจารณาก่อนเจรจา ต.ค.นี้. 2556. *คมชัดลึก*. 9 กันยายน. 2.
- ปรณ พึ่งเนตร. 2556ก. 5 ข้อป็อาร์เอ็น...กับ 7 ข้อของฝ่ายความมั่นคงไทย. *สำนักข่าวอิศรา*. 17 กันยายน. https://www.isranews.org/content-page/67-south-slide/23832-ปรณ-พึ่งเนตร_23832.html (เข้าถึงเมื่อ 1 มิถุนายน 2563).
- ปรณ พึ่งเนตร. 2556ข. เมื่อทหารออกโรงค้านปกครองพิเศษ. *สำนักข่าวอิศรา*. 26 กันยายน. https://www.isranews.org/content-page/67-south-slide/24050-ปรณ-พึ่งเนตร_24050.html (เข้าถึงเมื่อ 1 มิถุนายน 2563).
- ปรวรรณ วงษ์รวดี. 2561. มโนทัศน์เรื่องสิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเองในพื้นที่ความขัดแย้งจังหวัดชายแดน. *วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาความขัดแย้งและสันติศึกษา*. มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- ประชาคมข่าวกรอง กอ.สสจ.จชต. 2548. *สถานภาพกลุ่มก่อความไม่สงบในปัจจุบัน*, เอกสารลับมาก, 28 มิถุนายน.

- ประชาไท. 2549. เสวนา: เวทีรัฐศาสตร์ มธ. สามจังหวัดภาคใต้ควรปกครองตัวเองภายใต้ "รัฐธรรมนูญ". *ประชาไท*. 16 มิถุนายน. <https://prachatai.com/journal/2006/06/8700> (เข้าถึงเมื่อ 15 มกราคม 2563)
- ประชาไท. 2552. สัมภาษณ์: พล.ต.ต.จรัญ เด่นอุดม: ไอร์ปาเย จุดชนวนเคลื่อนไหวในเวทีชุมชนอาเซียน. *ประชาไท*. 14 ตุลาคม. <https://prachatai.com/journal/2009/10/26194> (เข้าถึงเมื่อ 15 มกราคม 2563)
- ประวิตรจ่อหารื้อตั้ง 3 จชต. เป็นเขตปกครองพิเศษ. 2561. เดลินิวส์. 21 ธันวาคม. <https://www.dailynews.co.th/politics/683697> (เข้าถึงเมื่อ 1 มีนาคม 2563).
- ประเวศ วะสี. 2550. นายกรัฐมนตรีกับการสร้างความเป็นเอกภาพในยุทธศาสตร์ดับไฟใต้. 24 กุมภาพันธ์. เอกสารไม่ตีพิมพ์.
- ประเวศหนุนใต้ปกครองตัวเอง ยันไม่กระทบพระราชอำนาจ และไม่ใช่มารักในหลวง. *ประชาไท*. 10 พฤศจิกายน 2550. <https://prachatai.com/journal/2007/11/14781> (เข้าถึงเมื่อ 15 มกราคม 2563).
- เปิดเงื่อนไข-ข้อเสนอปีอาร์เอ็น. 2556. *ข่าวสด*. 14 กันยายน. 14.
- เปิดเบื้องหน้าเจาะเบื้องหลัง 2555 ปีปฏิรูปชายแดนใต้. 2554. *โรงเรียนนักข่าวชายแดนใต้*. 27 ธันวาคม. <https://deepsouthwatch.org/dsj/th/2648> (เข้าถึงเมื่อ 1 มิถุนายน 2563).
- เปิดผลศึกษาเขตปกครองพิเศษใต้. 2551. อิงวัฒนธรรม-ไม่เอา 'แยกดินแดน'. *กรุงเทพธุรกิจ*. 14 กุมภาพันธ์. 2.
- ผบ.พตท. ร่วมงาน 40 วันเหตุยิงมัสยิด. 2552. *ไทยรัฐออนไลน์*. <https://www.thairath.co.th/content/20504> (เข้าถึงเมื่อ 14 ตุลาคม 2562).
- แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (1) ประเด็น ความมั่นคง (พ.ศ. 2561 - 2580). ใน ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 136 ตอนที่ 51 ก. 18 เมษายน 2562.
- พระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553. *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่มที่ 127 ตอนที่ 80 ก. 29 ธันวาคม 2553.
- มารค ตามไท และสมเกียรติ บุญชู. 2551. "นโยบายความมั่นคงแห่งชาติจังหวัดชายแดนภาคใต้: เปรียบเทียบในรอบ 30 ปี." ใน *แผ่นดินจินตนาการ: รัฐและการแก้ไขปัญหาความรุนแรงในภาคใต้*, บรรณาธิการโดย ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, 53-107. กรุงเทพฯ: มติชน.
- มารค ตามไท. 2562. สานฝันปาตานีโดยไม่ใช้ความรุนแรง: การวิเคราะห์จากบทสนทนาเพื่อสร้างจินตนาการใหม่. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

- รอมฎอน ปันจอร์ (บก.). 2556ก. กระบวนการสันติภาพปาตานีในบริบทอาเซียน. ปัตตานี: โครงการจัดพิมพ์ดีพีบุ๊กส์.
- รอมฎอน ปันจอร์. 2556ข. เลือกองาคต: บทสังเคราะห์การพิจารณาทางเลือกเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในเวทีนโยบายสาธารณะ “ชายแดนใต้จัดการตนเอง”. นนทบุรี: สำนักงานประสานการพัฒนาสังคมสุขภาวะ.
- รอมฎอน ปันจอร์. 2556ค. อัตตบัญญัติปาตานี?: เมื่อประชา(ชน)กลุ่มน้อยตกอยู่ในวงล้อมรัฐประชาชาติ. *สงขลานครินทร์ ฉบับสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์*, 19(1), 37-72.
- รอมฎอน ปันจอร์. 2558. การเมืองของถ้อยคำในความขัดแย้งชายแดนใต้/ปาตานี: การประกอบสร้าง “สันติภาพ” ในความขัดแย้งชาติพันธุ์การเมือง. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รอมฎอน ปันจอร์. 2560. เพลิง “สันติภาพ” สูดอันตราย: การเมืองของถ้อยคำใน “การขัดกันทางอาวุธ” ที่ชายแดนใต้/ปาตานี. *ฟ้าเดียวกัน*, 15(1), 105-142.
- รัฐศาสตร์ มธ.ชูตั้งทบทวนดับไฟใต้ เนะ ปชช. กดดันพรรคการเมือง. 2549, 15 มิถุนายน. *กรุงเทพธุรกิจ*, 15-18.
- ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครปัตตานี พ.ศ. (นำเสนอโดย พรรคเพื่อไทย). 2554. ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้. 3 เมษายน. <https://deepsouthwatch.org/th/node/1597> (เข้าถึงเมื่อ 15 ธันวาคม 2562).
- รุ่งรวี เกลิมศรีภิญโญรัช และกองบรรณาธิการโรงเรียนนักข่าวชายแดนใต้. 2556. *ถอดความคิด ขบวนการเอกราชปาตานี*. ปัตตานี: โครงการจัดพิมพ์ดีพีบุ๊กส์ ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้.
- โรงเรียนนักข่าวชายแดนใต้. 2556ก. ฮัสซัน ตอฮิบ นำประกาศ B.R.N. ผ่านยูทูบ ย้ำสู้เพื่ออิสรภาพปาตานี ยื่น 5 ข้อเจรจากรัฐไทย. *โรงเรียนนักข่าวชายแดนใต้*. 28 เมษายน. <https://deepsouthwatch.org/dsj/th/4198> (เข้าถึงเมื่อ 1 มิถุนายน 2563).
- โรงเรียนนักข่าวชายแดนใต้. 2556ข. ฮัสซันยัน BRN ไม่ทำลายเป้าหมายและพื้นที่เศรษฐกิจ คลิปปริศนาไฟล์ล้มโต๊ะเจรจา
- โรงเรียนนักข่าวชายแดนใต้. 2556ค. BRN ส่งเอกสาร 38 หน้า แจงรายละเอียด 5 ข้อเสนอ. *โรงเรียนนักข่าวชายแดนใต้*. 11 กันยายน. <https://deepsouthwatch.org/dsj/th/4735> (เข้าถึงเมื่อ 1 มิถุนายน 2563).
- โรงเรียนนักข่าวชายแดนใต้. 2556ง. ฮัสซันยืนยัน BRN แท้คทีมใหม่ 15 คน ยกกระดับสู่การเจรจา. *โรงเรียนนักข่าวชายแดนใต้*. 3 ตุลาคม. <https://deepsouthwatch.org/dsj/th/4814> (เข้าถึงเมื่อ 2 มิถุนายน 2563).

- โรเปอส์, นอร์เบิร์ต. 2558. ทำความเข้าใจสิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเองและการแสวงหา
หนทางประนีประนอม [IPP 13.0], ใน *คู่มือกระบวนการสันติภาพชายแดนใต้/ปาตานี: เรา
จะทำงานร่วมกันได้อย่างไร?* ฟารีดา ปันจอร์ (บก.). กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์ดีพบุ๊กส์.
- ลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์ และสยามล ไกรยวงศ์. 2558. *ทำไม.... จังหวัดต้องจัดการตนเอง.*
นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย.
- วันกาเดร์ เจ๊ะมาน. 2551. ปัญหาการต่อสู้ของขบวนการปลดปล่อยปาตานี. แปลโดย ปริยญา นวล
เปียน และนิพนธ์ โช๊ะเฮง. ใน *นอกนิยามความเป็นไทย*. สงขลา: ศูนย์ทะเลสาบศึกษา.
- วิลาวลัย วัชรศักดิ์เวช และภิมุข รักขนาม. 2562. คณะพูดคุยฯ ศึกษาเขตปกครองพิเศษเป็นหนึ่งใน
ทางออกปัญหาไฟใต้. *ข่าวจริง*. 11 มกราคม. [https://www.benarnews.org/thai/
news/TH-peacetalks-fcct-01112019131920.html](https://www.benarnews.org/thai/news/TH-peacetalks-fcct-01112019131920.html) (เข้าถึงเมื่อ 15 มกราคม
2562).
- แวลีสมา ปูซู. 2553. จัดระนาบการเมืองใหม่-ตั้งเขตปกครองพิเศษ...กับสันติภาพยั่งยืนที่ชายแดนใต้.
สำนักข่าวอิศรา. 24 กุมภาพันธ์. [https://www.isranews.org/
south-news/academic-
arena/1897-2010-02-24-05-52-51.html](https://www.isranews.org/south-news/academic-arena/1897-2010-02-24-05-52-51.html) (เข้าถึงเมื่อ 16 ธันวาคม 2553).
- ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี และคณะ. 2555. *ทางเลื้อยกลางไฟใต้: เราจะอยู่ร่วมกันอย่างไร?* กรุงเทพฯ:
สำนักงานปฏิรูป.
- ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี และสุกรี หลั่งปุเต๊ะ. 2551. การปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษในจังหวัดชายแดน
ภาคใต้: รายงานโครงการวิจัยการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดที่มีความหลากหลายทางชาติ
พันธุ์. งานวิจัยเสนอต่อศูนย์ศึกษาและพัฒนาสันติวิธี มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี และแอนเดอร์ส เองวอลล์. 2556. สันติภาพที่มีความหมาย: การประเมินผล
การหยุดยิงในช่วงเดือนรอมฎอน. *ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้*. 9 กันยายน.
<https://deepsouthwatch.org/th/node/4719> (เข้าถึงเมื่อ 2 มิถุนายน 2563).
- ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี. 2549. ความรุนแรงเชิงโครงสร้างหรือโครงสร้างความรุนแรงในจังหวัด
ชายแดนใต้: สถานการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในรอบ 2 ปี (พ.ศ. 2547-
2548). งานวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ.
<https://deepsouthwatch.org/th/node/16> (เข้าถึงเมื่อ 15 ธันวาคม 2562).
- ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี. 2558. “สันติภาพที่ยากปฏิเสธ: ความย้อนแย้งของ ‘สมมติฐานข้าศึก’ และ
‘พลังถ่วงดุลภายใน’ ของความรุนแรงชายแดนใต้/ปาตานี” *ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้*,
10 มิถุนายน. <https://deepsouthwatch.org/th/node/7280> (เข้าถึงเมื่อ 15 มกราคม 2562).

- ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี. 2562. อัลกอริทึมของความแปรปรวนในความรุนแรง 15 ปีชายแดนใต้/ปาตานี. *ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้*. 16 สิงหาคม. <https://deepsouthwatch.org/th/node/11928> (เข้าถึงเมื่อ 20 สิงหาคม 2562).
- ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี. 2563. สันติภาพที่ไม่มีใครอยากฟังในความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้. *การเมืองการปกครองและการจัดการความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปาตานี)*. ปัตตานี: สถาบันวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้. 204-257.
- ศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ 5 กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร. 2560. ลำดับชั้นการแก้ไขปัญหา จชต. แบ่งตามสถานการณ์ของฝ่ายเราและฝ่ายผู้ก่อเหตุรุนแรง. *Southdeep Outlook*, 23 กันยายน. https://www.southdeepoutlook.com/ShowAllDetails/detail_infographic/790 (เข้าถึงเมื่อ 1 กุมภาพันธ์ 2562).
- ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้. 2552. ความหวังและคำถาม: บทกล่าวนำใน ‘นครปัตตานีภายใต้รัฐธรรมนูญ’. *ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้*. 23 ธันวาคม 2552. <https://deepsouthwatch.org/th/node/601> (เข้าถึงเมื่อ 15 ธันวาคม 2562).
- ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้. 2554. ไฟใต้ดับได้ด้วยการกระจายอำนาจ. *ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้*. 12 มิถุนายน 2554. <https://deepsouthwatch.org/th/node/2022> (เข้าถึงเมื่อ 15 ธันวาคม 2562).
- ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้. 2556ก. สรุปการพูดคุยครั้งที่ 2 วันที่ 29 เมษายน 2556. เอกสารศึกษาภายใน. เอกสารไม่ตีพิมพ์.
- ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้. 2556ข. สรุปการพูดคุยครั้งที่ 3 วันที่ 13 มิถุนายน 2556. เอกสารศึกษาภายใน. เอกสารไม่ตีพิมพ์.
- ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้. 2556ค. ข้อเรียกร้องเบื้องต้น 5 ประการของ BRN: ต้นฉบับและบทแปลหลากหลายภาษา. *ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้*. 19 สิงหาคม. <https://deepsouthwatch.org/th/node/4635> (เข้าถึงเมื่อ 1 มิถุนายน 2563).
- ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้. 2556ง. คำแถลงว่าด้วยการริเริ่มสันติภาพในเดือนธันวาคม 2013: ต้นฉบับและสำนวนแปลต่าง ๆ. *ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้*. 13 กรกฎาคม 2556. <https://deepsouthwatch.org/th/node/4480> (เข้าถึงเมื่อ 2 มิถุนายน 2563).
- ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้. 2556. รายงานสรุปการประเมินผลของศูนย์ประสานงานและส่งเสริมสันติภาพในช่วงเดือนธันวาคมจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประจำปี พ.ศ.2556 ในห้วง 40 วัน (วันที่ 10 กรกฎาคม ถึง 18 สิงหาคม). *ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้*. <https://deepsouthwatch.org/sites/default/files/archives/>

docs/sbpac_peacesupport_ramadhan_1434_report.pdf (เข้าถึงเมื่อ 15 มิถุนายน 2563).

สถาบันเยาวชนเพื่อสันติภาพและการพัฒนา. 2555. เสวนา: เมื่อประชาชนออกมา สันติภาพก็เกิดขึ้น: บทเรียนจากตากใบ. *ประชาไท*. 25 ตุลาคม. <https://prachatai.com/journal/2012/10/43323> (เข้าถึงเมื่อ 7 มิถุนายน 2563)

สันหวงษ์ สุขศรีเมือง. 2562. ข้อเสนอยุติคดีฉนวน เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาเหตุการณ์การปกครองพิเศษพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้.

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. 2542. *นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้* (พ.ศ. 2542-2546). กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ.

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. 2549. *คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 206/2549 เรื่อง นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้*. กรุงเทพฯ: สำนักความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้.

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. 2555. *นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้* พ.ศ. 2555-2557. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. 2560. *นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้* พ.ศ. 2560-2562. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ.

สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล. 2552. *ปาฐกถางานสัมมนา “การเมืองต้องนำการทหาร: ทิศทางการแก้ปัญหาภาคใต้สู่ความยั่งยืน”*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

สำเร็จ ศรีทราย. 2551. ขบวนการ BRN-Coordinate กับการก่อความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้และ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลาในช่วงปี พ.ศ. 2547-ปัจจุบัน (2550) และแนวความคิดในการยุติสถานการณ์. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

สิทธิ ตระกูลวงศ์. 2562. *กระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุข จชต.: ความท้าทายของการต่อสู้ทางความคิดตามแนวทางสันติวิธีในทัศนะของผู้ปฏิบัติงานจริง (ห้วงปี 2558 – 2561)*. กรุงเทพฯ: ทีมงานเลขานุการคณะพูดคุยเพื่อสันติสุข จชต. (ชุดเดิม).

สุภลักษณ์ กาญจนขุนดี. 2561. มหาธีร์: ทางออกไฟใต้ไม่ใช่เอกราช อาจเป็นเขตปกครองพิเศษ. *กรุงเทพธุรกิจ*. 21 ธันวาคม. 13, 18.

เสนอรูปแบบพิเศษ นักวิชาการแนะตั้ง “ทบวง” ให้ รมต.คุมดับไฟใต้. 2551. *ประชาไท*. <https://prachatai.com/journal/2008/07/17243> (เข้าถึงเมื่อ 15 ธันวาคม 2562).

หทัยกาญจน์ ตรีสุวรรณ. 2562. เลือกลง 2562: พรรคการเมืองจี้ถอนทหาร-เลิกกฎหมายพิเศษในชายแดนใต้. *บีบีซีไทย*. 28 กุมภาพันธ์. <https://www.bbc.com/thai/thailand-47397030> (เข้าถึงเมื่อ 1 มีนาคม 2562).

- อภิรัชต์ คงสมพงษ์: "ข้าพระพุทธเจ้า จักรักษามรดกของพระองค์ท่าน ไว้ด้วยชีวิต". 2562. *บีบีซีไทย*. 7 มีนาคม. <https://www.bbc.com/thai/thailand-47478967> (เข้าถึงเมื่อ 25 กรกฎาคม 2563).
- อับดุลเลาะ วันอะฮ์หมัด. 2556ก. สัมภาษณ์ท่านฮาซัน ตอยิบ (1). *AwanBook*. 19 มิถุนายน. <https://deepsouthwatch.org/th/node/4380> (เข้าถึงเมื่อ 1 มิถุนายน 2563).
- อับดุลเลาะ วันอะฮ์หมัด. 2556ข. สัมภาษณ์ท่านฮาซัน ตอยิบ (จบ). *AwanBook*. 23 มิถุนายน. <https://deepsouthwatch.org/th/node/4391> (เข้าถึงเมื่อ 1 มิถุนายน 2563).
- อับดุลเลาะ วันอะฮ์หมัด. 2556ค. ฮัสซัน ตอยิบ แกล้งย้าไทยต้องรับข้อเสนอบริการ และการเจรจาต้องเป็นวาระแห่งชาติ. *โรงเรียนนักข่าวชายแดนใต้*. 1 ธันวาคม. <https://deepsouthwatch.org/dsj/th/5005> (เข้าถึงเมื่อ 1 มิถุนายน 2563).
- อับดุลเลาะ หวังหนี และแวลีมาะ ปูซู. 2555. ชายแดนใต้ทำประชามติล่วงหน้าขอกำหนดชะตาตัวเอง – จักรู้ป้องกันฆ่าล้างแค้น. *สำนักข่าวอิศรา*. 22 ธันวาคม. (เข้าถึงเมื่อ 16 ธันวาคม 2562).
- อัศโศรา โต๊ะราแม และมุฮัมหมัด ตือราแม. 2556. สัมภาษณ์พิเศษ ‘กัสตูรี มะห์โกดา’: สันติภาพปาตานี ต้องมีเราร่วมโต๊ะ! *โรงเรียนนักข่าวชายแดนใต้*. 14 พฤศจิกายน. <https://deepsouthwatch.org/dsj/th/4941> (เข้าถึงเมื่อ 12 ตุลาคม 2562).
- อานันท์ กาญจนพันธุ์. 2552. *คิดอย่างมิเชล ฟูโกต์ คิดอย่างวิพากษ์: จากวาทกรรมของอัตบุคคล ถึงจุดเปลี่ยนของอัตตา*, พิมพ์ครั้งแรก. เชียงใหม่: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- อารีฟิน บินจิ, อ. ลออแมน และซุฮัยมีย์ อิสมาแอล. 2550. *ปาตานี.... ประวัติศาสตร์และการเมืองในโลกมลายู*. (สงขลา: มูลนิธิวัฒนธรรมอิสลามภาคใต้)
- อำนาจ ศรีพูนสุข. 2552. ตัวแบบทางกฎหมายสำหรับการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้. *จุลสารความมั่นคงศึกษา*, ฉบับที่ 69, 1-41.
- อิมรอน. 2561. แนวทางการต่อสู้ของขบวนการปีอาร์เอ็น. *Thailand South Situation* ความจริงจากจังหวัดชายแดนใต้. 30 กรกฎาคม. http://pulony.blogspot.com/2018/07/blog-post_30.html (เข้าถึงเมื่อ 11 พฤศจิกายน 2562).
- อิสรานิวส์. 2557ก. "ขรก.สมช." ออกแถลงการณ์ด้าน"รัฐบาล-ภราดร"- เชื้อ"ถวิล" คืบตำแหน่ง. *สำนักข่าวอิศรา*. 6 มีนาคม. <https://www.isranews.org/isranews-news/27725-paradon.html> (เข้าถึงเมื่อ 10 มิถุนายน 2563).
- อิสรานิวส์. 2557ข. "ถวิล" เลิกพูดคุยสันติภาพปีอาร์เอ็น ลั่นปรับทีมงาน "ภราดร" ออกยกชุด. *สำนักข่าวอิศรา*. 8 มีนาคม. <https://www.isranews.org/isranews-news/27759-tawin1.html> (เข้าถึงเมื่อ 10 มิถุนายน 2563).

- อิสมาอีล ฮาอีแวจิ. 2556. ถอดบทเสวนา: สงครามและสันติภาพ ประชาชนปาตานีจะกำหนดชะตากรรมตนเองได้หรือไม่? อย่างไร ? [2] ดูแวนานียา ดูแวนแมง. WARTANI. 24 มกราคม. <https://deepsouthwatch.org/th/node/3870> (เข้าถึงเมื่อ 16 ธันวาคม 2562).
- เอกสาร ‘General Consensus on Peace Dialogue Process’ (ฉันทามติทั่วไปว่าด้วยกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติภาพ) พร้อมคำแปล.” 2556. ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้, 10 มีนาคม. <http://www.deepsouthwatch.org/node/4013> (เข้าถึงเมื่อ 31 ธันวาคม 2558).
- ฮาดี วิจาया. 2556. สรุปรงานเสวนา “พลังเครือข่ายประชาชน ป้องกันภัยคุกคามต่อชีวิต ท่ามกลางการพูดคุยสันติภาพ ครั้งที่ 2”. WARTANI. 30 กรกฎาคม. <https://deepsouthwatch.org/th/node/4555> (เข้าถึงเมื่อ 15 มิถุนายน 2563)

เอกสารภาษาอื่น

- Abu Hafez Al-Hakim. 2013. Inisiatif “Ceasefire” Ramadhan. *Abu Hafez Al-Hakim*. 28 July. <https://deepsouthwatch.org/ms/node/4551> (accessed March 15, 2020).
- Achara Ashayagachat. 2013. Hasan Says Talks ‘Went Well’. *Bangkok Post*. 20 June. 3.
- Angkatan Bersenjata-BRN. 2013. “Pengistiharan keputusan Majlis Thura BRN.” *Youtube*. August 6. <https://www.youtube.com/watch?v=8JE9NiawBL8>. (Accessed March 1, 2020).
- Aziz Ishak and Marhaini Kamarudding. 2004. "Beri Selatan Thai Autonomi - Dr. Mahathir Cadang Thailand Berunding Dengan Penduduk Islam.". *Utusan Malaysia*. 24 November 2004. http://ww1.utusan.com.my/utusan/info.asp?y=2004&dt=1029&pub=Utusan_Malaysia&sec=Muka_Hadapan&pg=mh_01.htm&fbclid=IwAR24YLSSMCdg5uplOySPsCidAKaodG5FYm--C7mkGUJ9UCT0hO9Kiti3Nig. (accessed 25 October 2018).
- Babbitt, Eileen F. 2006. Self-Determination as a Component of Conflict Intractability: Implications for Negotiation, in *Negotiating Self-Determination*. Oxford: Lexington Books, 2006.
- Barisan Revolusi Nasional Melayu Patani. 2013a. Preliminary Demands by Barisan Revolusi Nasional Melayu Patani Delegation in the Peace Dialogue with the Kingdom of Thailand 29th April 2013. April 29.

- Barisan Revolusi Nasional Melayu Patani. 2013b. Penjelasan Tuntutan Awal Lima (5) Perkara oleh Panel Barisan Revolusi Nasional. Unpublished document.
- Beddall, Kate and Yusof, Nani. 2019. In Interview, Malaysian PM Speaks on China, Regional Balance of Power, Race Politics. *Benar News*. 27 September. <https://www.benarnews.org/english/news/malaysian/question-answer-09272019150003.html?searchterm:utf8:usttring=+mahathir+southern+thailand>. (Accessed 3 June 2020).
- Beland, Deniel and Henry Cox, Robert. 2011. Introduction: Ideas and Politics, in *Ideas and Politics in Social Science Research*. New York: Oxford University Press.
- Benedikter, Thomas. 2009. *The World's Modern Autonomy Systems: Concepts and Experiences of Regional Territorial Autonomy*. Bozen /Bolzano: European Academy.
- Big Protest against Mahathir. 2004. *Bangkok Post*. 2 November.
- Chandler, David. 2017. *Peacebuilding: The Twenty Years' Crisis, 1997-2017*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Cribb, Robert. 2001. Military Strategy in the Indonesian Revolution: Nasution's Concept of 'Total People's War' in Theory and Practice. *War & Society*, 19:2. 143-154.
- Cunningham, Kathleen Gallagher. 2014. *Inside the Politics of Self-determination*. New York: Oxford University Press.
- Exclusive Interview: Let South Have Autonomy. 2009. *The Nation*. 26 October. 1A.
- Fairclough, N. 1993. Critical Discourse Analysis and the Marketization of Public Discourse: The Universities. *Discourse & Society*, 4(2), 133–168.
- Flyer Cryer. 2013. Penjelasan 5 Tuntutan Awal: BRN 29.04.2013. Youtube. 24 May. <https://www.youtube.com/watch?v=x6r5WxFLBY> (accessed 1 March 2020).
- Foucault, Michel. 1991. Politics and the Study of Discourse in *The Foucault Effect: Studies in Governmentality, with Two Lectures and Interview with Michel Foucault*. Chicago: University of Chicago Press.
- Funston, John. 2010. Malaysia and Thailand's Southern Conflict: Reconciling Security and Ethnicity. *Contemporary Southeast Asia* 32, 2: 234-257.
- Ganguly, Rajat. 2013. *Autonomy and Ethnic Conflict in South and South-East Asia*. London: Routledge

- Ghai, Yash. 2000. Ethnicity and Autonomy: A Framework for Analysis. in *Autonomy and Ethnicity: Negotiating Competing Claims in Multi-ethnic States*. Yash Ghai (ed.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Gurr, Ted Robert. 2015. *Political Rebellion: Causes, Outcomes and Alternatives*. New York: Routledge.
- Hannum, Husrst and Babbitt, Eileen F. (eds.). 2006. *Negotiating Self-Determination*. Oxford: Lexington Books.
- Hasan Taib. 2013. Pengistiharan dari Barisan Revolusi Nasional Melayu Patani (B.R.N.) K-4. *Youtube*. 24 June. <https://www.youtube.com/watch?v=-EC5hYrl5Grg>. (Assessed March 1, 2020).
- Hasan Taib. 2013. Penjelasan dan Penegasan. *Youtube*, 1 December. <https://www.youtube.com/watch?v=bcWmriF3TNM> (accessed 1 March 2020).
- Hayward, Katy and O'Donnell, Catherine (eds.). 2011. *Political Discourse and Conflict Resolution: Debating Peace in Northern Ireland*. London and New York: Routledge.
- Helbardt, Sascha. 2017. *Deciphering Southern Thailand's Violence: Organization and Insurgent Practices of BRN-Coordinate*. Singapore: ISAS-Yusof Ishak Institute.
- Jenne, Erin. 2006. National Self-Determination: A Deadly Mobilizing Device, in *Negotiating Self-Determination*. Oxford: Lexington Books, 2006.
- Jennings, Ivor. 1965. *The Approach to Self-Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jitpiromsri, Srisompob and McCargo, Duncan. 2008. *A Ministry for the South? New Governance Proposals for Thailand's Troubled Region*. Contemporary Southeast Asia 30, 3: 403-428.
- Joint Working Group for Peace Dialogue Facilitator. 2013. Briefing on Barisan Revolusi Nasional's Five (5) Demands. Unpublished document.
- Jørgensen, Marianne and Phillips, Louise. 2011. *Discourse Analysis as Theory and Method*, 3rd. London: SAGA.
- Körppen, Daniela and Ropers, Norbert. 2011. Addressing the Complex Dynamics of Conflict Transformation, in *The Non-Linearity of Peace Processes: Theory and*

- Practice of Systemic Conflict Transformation*. Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich.
- Kriesberg, Louis. 2011. The State of the Art in Conflict Transformation. *Advancing Conflict Transformation: The Berghof Handbook II*. Michigan: Barbara Budrich Publishers.
- Kultida Samabuddhi. 2013. Hassan Sets New Demands on Peace Talks. *Bangkok Post*. 2 December. 3.
- Levinger, Matthew. 2013. *Conflict Analysis: Understanding Causes, Unlocking Solutions*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Lewis, D., Heathershaw, J., & Megoran, N. (2018). Illiberal Peace? Authoritarian Modes of Conflict Management. *Cooperation and Conflict*, 53(4), 486–506.
- Lund, Michael S. 1996. *Preventing Violent Conflicts: A Strategy for Preventive Diplomacy*. Washington D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Mahathir Suggests Self-rule Negotiation. 2004. *Bangkok Post*. 30 October.
- McCargo, Duncan. 2008. *Tearing Apart the Land: Islam and Legitimacy in Southern Thailand*. Ithaca NY and London: Cornell University Press.
- McCargo, Duncan. 2010a. Autonomy for Southern Thailand: Thinking the Unthinkable? *Pacific Affairs* 83, 2: 261-81.
- McCargo, Duncan. 2010b. Thailand's National Reconciliation Commission: A Flawed Response to the Southern Conflict. *Global Change, Peace and Security* 22, 1: 75-91.
- McCargo, Duncan. 2012a. *Mapping National Anxieties: Thailand's Southern Conflict*. Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies.
- McCargo, Duncan. 2012b. Southern Thailand: The Trouble with Autonomy, *Autonomy and Armed Separatism in South and Southeast Asia*. Miller, Michelle Ann (ed.). Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Mehta, Jal. 2011. The Varied Roles of Ideas in Politics: From "Whether" to "How," in *Ideas and Politics in Social Science Research*, (eds) Deniel Beland and Robert Henry Cox. New York: Oxford University Press.

- Ministry of Foreign Affairs. 2004. Thai Government's Statement on Interview Given by Former Malaysian Prime Minister. *RTY9*. 1 November. <https://www.ryt9.com/en/ryt9/34254>
- Muhammad Abdullah. 2013. Pengistiharan Barisan Revolusi Nasional Melayu Patani. Youtube. 26 April. <https://www.youtube.com/watch?v=3XzxHyvRu1U> (accessed 1 March 2020).
- Najib Razak. 2013. IKIM International Symposium "Islam and the New Era of ASEAN Countries: Unity of Worldview towards a Shared Prosperity". *NAJIBRAZAK.COM*. <https://www.najibrazak.com/bm/speeches/ikim-international-symposium/>. (Accessed 2 June 2020).
- Paradorn Pattanatabut. 2013, August 28. Paradorn Pattanatabut to Ahmad Zamzamin B. Hashim [Letter].
- Saiyud Kerdphol. 1986. *The Struggle for Thailand: Counter-Insurgency, 1965-.1985*. Bangkok: South Research Centre.
- Schäffner, Chirstina and Wenden, Anita L. (Eds.,). 1995. *Language and Peace*. Singapore: Harwood Academic)
- Summers, James. 2013. The Internal and External Aspects of Self-Determination Reconsidered, in *Statehood and Self-Determination: Reconciling Tradition and Modernity in International Law*. Duncan French (ed.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Supalak Ganjanakhundee. 2018. Mahathir: Asean Must Press Suu Kyi. *The Nation*. 17 December. 1A.
- Suthichai Yoon. 2009. What Does Najib Mean by 'Autonomy' For the South? *The Nation*. 29 October. 10A.
- The Patani. 2019. *The Freedom to Decide Our Future: Patani People Call for a Peaceful Settlement*. Centre for Peace and Conflict Studies.
- The Star, ASIA News Network. 2013. Seek Autonomy Rather Than Independence, Says Najib. *The Nation*. 5 June. 6A.
- TUNAS Online. 2018. Atlas Jejak Negosiasi Perdamaian Antara Kerajaan Thailand versus Gerakan Merdeka Patani. *Suara TUNAS*. October. 11.

Wartani Citizen Journalist. 2012. Forum: THE WAR & PEACE | 09-12-12. Youtube. 20 December. <https://youtu.be/LdQFqQ6MgzM>. (Accessed 20 December 2019).

การสัมภาษณ์และการสื่อสารระหว่างบุคคล

กรกฎ [นามสมมติ]. เจ้าหน้าที่ระดับสูงของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. สัมภาษณ์. กรุงเทพฯ. 4 กรกฎาคม 2562.

จำรูญ เต็นอุดม. สัมภาษณ์. สงขลา. 9 สิงหาคม 2562.

ชบา. [นามสมมติ]. อดีตคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ. สัมภาษณ์. ปัตตานี. 4 สิงหาคม 2562.

ชัยวัฒน์ สถาอานันท์. อดีตผู้อำนวยการงานวิจัยคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.). สัมภาษณ์. กรุงเทพฯ. 26 กุมภาพันธ์ 2563.

ชาตรี [นามสมมติ]. เจ้าหน้าที่กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร. สัมภาษณ์. กรุงเทพฯ. 30 ตุลาคม 2562.

ชินวัฒน์ แม้นเดช (พล.อ.). ที่ปรึกษาคณะผู้แทนพิเศษรัฐบาล. สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์. 19 มิถุนายน 2562.

ภูวริก [นามสมมติ]. สมาชิกบีอาร์เอ็น. สัมภาษณ์. กัวลาลัมเปอร์. 11 มกราคม 2559; สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์. 3 กรกฎาคม 2563.

ทวี สอดส่อง. อดีตเลขาธิการศูนย์อำนวยการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้. สัมภาษณ์. กรุงเทพฯ. 15 กรกฎาคม 2562.

นัจมุดดีน อูมา. อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดนราธิวาส. สัมภาษณ์. กรุงเทพฯ. 23 มิถุนายน 2562.

นาวา [นามสมมติ]. เจ้าหน้าที่กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร. สัมภาษณ์. ปัตตานี. 15 พฤศจิกายน 2560;

ปราณี [นามสมมติ]. เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้. สัมภาษณ์. ปัตตานี. 2 สิงหาคม 2562.

ปราโมทย์ พรหมอินทร์. รองเลขาธิการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ภาคที่ 4 ส่วนหน้า. สัมภาษณ์. ยะลา. 15 พฤษภาคม 2561; เลขาธิการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ภาคที่ 4 ส่วนหน้า. สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์. 3 เมษายน 2563.

มะฮ์ยิดดิน [นามสมมติ]. นักกิจกรรมมลายูปัตตานี. สัมภาษณ์โดยผู้วิจัย. 3 สิงหาคม 2562.

มันโซร์ สาละ. สัมภาษณ์. ยะลา. 30 มิถุนายน 2562.

มารค ตามไท. การสื่อสารระหว่างบุคคล. เชียงใหม่. 13 มิถุนายน 2562.

รพินทร์ [นามสมมติ]. เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติในหน่วยงานความมั่นคงระดับนโยบาย. การสื่อสารระหว่างบุคคล. 21 พฤศจิกายน 2562; สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์. 25 มิถุนายน 2563.

เวทิน [นามสมมติ]. อดีตนักวิชาการสถาบันพระปกเกล้า. สัมภาษณ์. เชียงใหม่. 12 มิถุนายน 2562.

ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี. สัมภาษณ์. ปัตตานี. 10 กรกฎาคม 2563.

สุวรรณ [นามสมมติ]. อดีตเจ้าหน้าที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. สัมภาษณ์. กรุงเทพฯ. 15 กรกฎาคม 2562.

อับดุลเลาะห์ [นามสมมติ]. นักวิชาการมลายูปัตตานี. สัมภาษณ์. ปัตตานี. 25 เมษายน 2562.

อานันท์ [นามสมมติ]. เจ้าหน้าที่ระดับสูงของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. การสื่อสารระหว่างบุคคล. ปัตตานี. 28 มีนาคม 2562.

อาวัง ญาบะ. ประธานมาราปาตานี. กัวลาลัมเปอร์. สัมภาษณ์. 12 มกราคม 2559.

ฮัมดี [นามสมมติ]. สมาชิกปีอาร์เอ็น. สัมภาษณ์. ปัตตานี. 4 ตุลาคม 2558.

ฮาริส [นามสมมติ]. อดีตผู้นำนักศึกษา มลายูปัตตานี. การสื่อสารระหว่างบุคคล. 7 มิถุนายน 2563. [Facebook Messenger].