



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง มิติด้านต่างประเทศในการแก้ปัญหาคาความไม่สงบ
ในจังหวัดชายแดนภาคใต้

จัดทำโดย นายสุวัฒน์ จิราพันธุ์
รหัส 2001

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 2 ปี 2553
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง มิติด้านต่างประเทศในการแก้ปัญหาความไม่สงบ
ในจังหวัดชายแดนภาคใต้

จัดทำโดย นายสุวัฒน์ จิราพันธุ์
รหัส 2001

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 2 ปี 2553
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นปัญหาความมั่นคงแห่งชาติของไทยมา กว่าศตวรรษ ที่สืบเนื่องมาตั้งแต่ต้นกรุงรัตนโกสินทร์ เมื่อเมืองปัตตานี ในฐานะเมืองประเทศราช ของกรุงสยามเริ่มไม่ส่งเครื่องบรรณาการ การที่ไทยต้องเสียดินแดนปัตตานีบางส่วนไปให้อังกฤษ ภายใต้อนธิสัญญา Anglo-Siamese Treaty 1909 ทำให้แผ่นดินปัตตานี แบ่งเป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนได้ ตกอยู่กับอังกฤษ ที่กลายมาเป็นมาเลเซียในปัจจุบัน และส่วนเหนือที่ยังเหลืออยู่กับไทยภายใต้ สภากาแฟแห่งราชอาณาจักรไทย

ความขัดแย้งในพื้นที่ไม่เคยสูญหายไปไหน ความรุนแรงเท่านั้นที่ผันแปรไปตามปัจจัย ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในแต่ละยุค

ภายใต้บริบทของการเมืองระหว่างประเทศ เพื่อต่อสู้กับการก่อการร้ายสากล ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๔ อันสืบเนื่องมาจากเหตุการณ์ 9/11 ทำให้พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้รับผลกระทบ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งคือ จุดเริ่มต้นของการศึกษานี้ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการรื้อฟื้นและการขยาย ความรุนแรงของปัญหาความไม่สงบในภาคใต้

การศึกษาถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้อง โดยการนำทฤษฎี Linkage Theory ของ James N. Rosenau เกี่ยวกับพฤติกรรมที่เป็นตัวกำหนด (initial stage of linkage) และที่ได้รับผลกระทบ (terminal stage) รวมทั้งปัจจัยจากภายใน (polity) และปัจจัยภายนอก (environment) ต่าง ๆ ในเหตุการณ์ความไม่สงบใน จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่ออธิบายถึงอิทธิพลของมิติต่างประเทศที่มีอยู่กับเหตุการณ์ และเพื่อศึกษาถึง รูปแบบกระบวนการความเชื่อมโยงภายใต้หลักการทฤษฎีนี้

แนวคิดที่ว่าด้วยประชาคมโลกอิสลามได้ถูกนำมาประกอบการอธิบายปัจจัยภายนอกต่อ เหตุการณ์เพื่อช่วยให้เกิดความเข้าใจชัดเจนมากขึ้นถึงสายสัมพันธ์ระหว่างประชาชาติมุสลิมที่มีต่อ กระบวนการทัศน์ในเชิงที่เกี่ยวพันกัน ด้วยความรู้ลึกในเอกภาพแห่งศรัทธาเดียวกัน

ผู้ศึกษาตระหนักดีถึงความสลับซับซ้อนของปัญหาที่มีหลากหลายมิติ จึงได้สรุปรายงาน ถึงปัจจัยทางประวัติศาสตร์ อัตลักษณ์ทางเชื้อชาติและศาสนา ความแตกต่างของชาวมุสลิมในพื้นที่ กับชุมชนมุสลิมอื่น ๆ ในประเทศไทย ค่านิยมของการศึกษา ปัญหาการจัดสรรทรัพยากร รวมทั้ง นโยบายความมั่นคงในช่วงต่าง ๆ

การพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลสหรัฐฯ ในช่วงเดียวกัน เพื่อเป็น พันธมิตรในสงครามต่อต้านการก่อการร้ายสากล จนประเทศไทยได้รับสถานะ Major Non NATO Ally ถือได้ว่า ช่วยเกื้อหนุนการผนึกของกลุ่มก่อความไม่สงบ ซึ่งไม่คืบหน้านักก่อนหน้านี้ ให้ฟื้น ตัวขึ้นมาใหม่ กลุ่มเหล่านี้ มีหลากหลายกลุ่มและก่อตั้งมากกว่า ๖๐ ปี ทั้ง BRN-Barisan Revolusi

Nasional Melayu Patani, PULO-Patani United Liberation Organization, BERSATU ตลอดจน GMP-Gerakan Mujahidin Patani รวมทั้ง BRN-Coordinates และ RKK Runda Kumpulan Kecil

กลุ่มก่อความไม่สงบสามารถนำพัฒนาการในบริบทระหว่างประเทศว่าด้วย Global War on Terror มาผสมผสานกับพัฒนาการและนโยบายของรัฐที่ร่วม GWOT เพื่อปลุกเร้ามวลชนได้อย่างลงตัว การปราบปรามอย่างรุนแรงในกรณีกรือเซะและกรณีตากใบ ช่วยขยายผลให้การรณรงค์และการขยายความรุนแรงได้รับความสนใจจากต่างประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และเป็นเชื้อเพลิงให้อาณาความไม่สงบกลายเป็นปัญหาสากล

ผลจากการศึกษา จะช่วยแนะนำได้ถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องในมิติต่างประเทศต่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตลอดจนการประมวลนโยบายและมาตรการในปัจจุบัน ตลอดจนข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีหลักการ

นโยบายและมาตรการที่ดำเนินการในมิติต่างประเทศส่วนใหญ่ นั้น มีเป้าหมายหลักคือ การป้องกันการทำให้ปัญหาความไม่สงบกลายเป็นปัญหาสากล

แต่จากการวิเคราะห์ปัจจัยจากการศึกษา ทำให้พบว่านโยบายและมาตรการในมิติต่างประเทศนั้น สามารถตอบสนองการแก้ปัญหาได้ในมิติอื่น ๆ ด้วย อาทิ ความยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน การลดความรุนแรงและการใช้สันติวิธี การศาสนาและวัฒนธรรม ตลอดจนการเยียวยาและการสมานฉันท์ เพื่อการรื้อฟื้นความสงบของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อย่างยั่งยืน

โดยข้อจำกัดของเวลาในการทำการศึกษานี้ แต่โดยความสำคัญของสารัตถะ ผู้ศึกษาได้แนะนำว่า การศึกษาในเบื้องต้นของมิติต่างประเทศต่อปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อจักได้ใช้เป็นข้ออ้างอิงเชิงวิชาการ ในการปรับปรุงและประสานนโยบายและมาตรการกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในการแก้ปัญหาให้มีเอกภาพเดียวกันกว่าที่เป็นอยู่

นอกจากนั้น การศึกษาต่อไปในเชิงลึกถึงสัมพันธภาพระหว่างแนวคิดแห่งประชาคมโลกอิสลามกับสังคมมุสลิมไทย จะช่วยอธิบายได้ชัดเจนมากขึ้นถึงพฤติกรรมของชุมชนมุสลิม โดยเฉพาะชาวบ้านในพื้นที่ความไม่สงบต่อปัจจัยที่กระทบอัตลักษณ์ทางศาสนา

กิตติกรรมประกาศ

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงการต่างประเทศทุกท่าน นับตั้งแต่ ฯพณฯ กษิต ภิรมย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงฯ ตลอดจนท่านปลัดกระทรวงฯ ฯพณฯ วีรกุล นิยม และรองปลัดกระทรวงฯ ทุกท่าน ที่ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของกระทรวงฯ ด้วยการส่งเสริมให้มีการจัดอบรมนักบริหารการทูต รวมทั้งได้อนุมัติให้ผู้ศึกษาเข้ารับการอบรม

ซึ่งการอบรมนี้ นั้น ผู้ศึกษาถือเป็นโอกาสที่ได้ทบทวนหลักการบริหารที่ผ่านมาของตนเอง และได้ศึกษาแนวทางการบริหารใหม่ ตลอดจนวิธีคิด นอกจากนั้น ยังมีโอกาสเสริมสร้างเครือข่ายกับนักศึกษาร่วมรุ่นจากกระทรวงฯ รวมทั้งสร้างเครือข่ายใหม่และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในมุมมองที่หลากหลายกับนักศึกษาร่วมรุ่นจากหน่วยราชการอื่น ซึ่งผู้ศึกษาเชื่อมั่นว่าจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อไปในการปฏิบัติราชการ

ผู้ศึกษารู้สึกซาบซึ้งและประทับใจเป็นอย่างยิ่งจากการทุ่มเททำงานอย่างแข็งขันของผู้อำนวยการสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ทุกท่าน เพื่อให้โครงการอบรมนี้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ด้วยมิตรไมตรีและความเอาใจใส่ดูแลตลอดระยะเวลาการอบรม ซึ่งจักประทับใจตราตรึงในจิตใจของผู้ศึกษาและผู้ร่วมรุ่นท่านอื่น ๆ เช่นกัน

สำหรับการจัดทำรายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้ นั้น ผู้ศึกษาได้รับคำแนะนำเป็นอย่างดีจากคณาจารย์ที่ปรึกษาทุกท่านคือ ดร.จิตติยา ปิ่นทอง รองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ในฐานะอาจารย์ที่ปรึกษาหลัก และ ศ.ดร.สุรัชย์ ศิริไกร และ รศ.ดร.สมพร แสงชัย ที่ได้ให้ข้อคิด ทั้งในส่วนของกรอบการศึกษาและเครื่องมือประกอบการศึกษา เพื่อให้เป็นเอกสารที่ทรงคุณค่าในเชิงวิชาการ ผู้ศึกษาจึงขอขอบพระคุณเป็นอย่างยิ่งมา ณ โอกาสนี้

ดร.ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ จากคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นอีกท่านหนึ่งที่ผู้ศึกษาได้รับความกรุณาในการแนะนำเอกสารสำคัญ ๆ ทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง

ผู้ศึกษาได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี จาก นส.เสมอจิต ลิ้มลิขิต และ นส.ธนวรรณ ภมรนนท์ ข้าราชการในสังกัดกรมเอเชียใต้ฯ กระทรวงการต่างประเทศ ในการแลกเปลี่ยนแนวคิดการประยุกต์ใช้ ทฤษฎีและการพัฒนารายงานให้สมบูรณ์มากขึ้นในเชิงวิชาการ

การจัดทำแผนภูมิเพื่ออธิบายกระบวนการเชื่อมโยงออกมาได้เรียบร้อยสวยงาม นั้น เป็นฝีมือการใช้ computer software ของนายภัทร ภักดีธรรม ผู้ช่วยงานด้านการเมือง เศรษฐกิจฯ ประจำสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโคฮา ซึ่งช่วยให้ผู้ศึกษาสามารถนำเสนอแนวคิดของการศึกษาได้อีกรูปแบบหนึ่ง

กำลังใจจากครอบครัวของผู้ศึกษาเองเป็นอีกปัจจัยที่ทำให้รายงานการศึกษานี้สามารถ
เสร็จสมบูรณ์ได้

สุดท้ายนี้ หากมีส่วนใดของรายงานการศึกษาที่อาจคลาดเคลื่อน ล้วนเป็นความรับผิดชอบ
ของผู้ศึกษา จึงขออภัยมา ณ โอกาสนี้

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	๗
สารบัญตาราง	ฎ
บทที่ ๑ บทนำ	๑
๑.๑ ภูมิหลังความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์	๓
๑.๓ ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา	๔
๑.๔ ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา	๕
บทที่ ๒ แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	๖
๒.๑ แนวคิดและทฤษฎี	๖
๒.๑.๑ “Toward the Study of National-International Linkages”	๖
การกำหนดตัวแปร Input และ Output	๗
๒.๑.๒ “แนวคิดว่าด้วยประชาคมโลกอิสลาม”	๑๑
๒.๒ ผลงานวิจัยและแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้อง	๑๒
๒.๓ สรุปกรอบแนวคิด	๑๓
๒.๔ ผลที่คาดว่าจะได้รับ	๑๔
บทที่ ๓ ผลการศึกษา	๑๕
๓.๑ บทนำ	๑๕
๓.๑.๑ พื้นฐานของปัญหาความไม่สงบ	๑๕
๓.๑.๒ ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์	๑๘
๓.๒ สรุปความพยายามแก้ปัญหาในอดีตของรัฐสยาม	๑๙
๓.๓ ผลการศึกษา	๒๑
๓.๔ การวิเคราะห์สถานการณ์ในภาคใต้ด้วยกรณีศึกษาโดยระบุตัวปัจจัย	๒๒
๓.๔.๑ กรณีปล้นปืนกองพันพัฒนาที่ 4 ค่ายกรมหลวง	๒๒
นราธิวาสราชนครินทร์ อำเภอเจาะไอร้อง	
จังหวัดนราธิวาส	
๓.๔.๒ กรณีกรือเซะ	๒๓

	๓.๔.๓ กรณีตากใบ	๒๕
	๓.๔.๔ กรณีการยุบ ศอ.บต.	๒๖
	๓.๔.๕ กรณี บทบาทOIC	๒๗
	๓.๔.๖ กรณี บทบาท PULO BRN –Coordinate และ RKK	๒๘
	๓.๔.๗ กรณี นักศึกษา และโรงเรียนปอเนาะ	๓๑
	๓.๕ ภาพรวมของปัจจัยประเภทต่างๆในมิติต่างประเทศกับ เหตุการณ์ความไม่สงบและรูปแบบกระบวนการเชื่อมโยง	๓๒
บทที่ ๔	ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ	๓๔
	๔.๑ สรุปผลการศึกษา	๓๔
	๔.๒ ข้อเสนอแนะ	๓๔
	๔.๒.๑ สรุปนโยบายและมาตรการในปัจจุบัน	๓๕
	๔.๒.๒ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและมาตรการ	๓๘
	๔.๓ ข้อเสนอแนะในการศึกษา/วิจัยต่อไป	๔๐
บรรณานุกรม		๔๒
ภาคผนวก		๔๔
	ก. JOINT PRESS STATEMENT AT THE CONCLUSION OF THE DISCUSSIONS BETWEEN OIC DELEGATION, LED BY H.E. SAYED K. EL-MASRY, AND THE MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, LED BY MR. KRIT GARNJANA-GOONCHORN, ON 7 JUNE 2005	๔๕
	ข. PRESS RELEASE ON H.E. DR. ABDULLAH BADAWI, PRIME MINISTER OF MALAYSIA AND CHAIRMAN OF THE OIC SUMMIT VISITS THE OIC GENERAL SECRETARIAT. ISSUED BY THE OIC GENERAL SECRETARIAT, 21 FEBRUARY 2005	๔๗

ค. ยุทธศาสตร์ไทยต่อประชาคมมุสลิม” เอกสารประกอบรายงานผล
การประชุมเอกอัครราชทูต/กงสุลใหญ่ไทยประจำประเทศมุสลิม
๒๔-๒๖ มกราคม ๒๕๕๐ ๔๘

ง. JOINT PRESS STATEMENT OF H.E. PROF. EKMELEDDIN
IHSANOGLU, SECRETARY GENERAL OF THE
ORGANIZATION OF THE ISLAMIC CONFERENCE (OIC)
AND H.E. NITYA PIBULSONGGRAM, MINISTER OF FOREIGN
AFFAIRS, AT THE CONCLUSION OF THE OIC DELEGATION’S
OFFICIAL VISIT TO THAILAND ON 1 MAY 2007 ๕๓

ประวัติผู้เขียน

๕๖

สารบัญตาราง

ตารางที่ ๑ แสดงความเชื่อมโยงระหว่าง Input และ Output ใน Polity และ Environment	๘
ตารางที่ ๒ แสดงนโยบายและมาตรการสำคัญในมิติต่างประเทศ	๔๑

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ภูมิหลังความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ภาพตึก Twin Tower of World Trade Center ในมหานครนิวยอร์ก ถูกถล่มจนพังทลาย เมื่อ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๔ (ค.ศ.2001) นับได้ว่าเป็นความสะเทือนขวัญต่อประชากรทั่วโลก เป็นจุดเริ่มต้นของ Bush Doctrine ที่มีผลต่อบริบทการเมืองระหว่างประเทศใหม่อย่างชัดเจนที่สุด หลังจากเข้ารับหน้าที่มาได้ 9 เดือน ซึ่งทำให้โลกทั้งใบถูกปกคลุมไปด้วยการประกาศสงครามต่อต้านการก่อการร้าย (Global War On Terror-GWOT) โดยประธานาธิบดีสหรัฐฯ ได้กล่าวในระหว่างการแถลงข่าวกับประธานาธิบดีฝรั่งเศสที่กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. เมื่อ ๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๔ (ค.ศ.2001) ซึ่งถ่ายทอดไปยังที่ประชุมสุดยอดต่อต้านการก่อการร้ายที่กรุงวอชิงตัน ประเทศโปแลนด์ เกี่ยวกับท่าทีของประเทศต่างๆต่อการต่อต้านการก่อการร้ายสากล ที่ว่า

“Over time it's going to be important for nations to know they will be held accountable for inactivity, You're either with us or against us in the fight against terror.”

..... *“There can be no neutrality”*

ซึ่งได้กลายเป็นนโยบายต่างประเทศหลักของสหรัฐฯ จวบจนสิ้นสุดสมัยของประธานาธิบดีบุช

Global War On Terror ทำให้ประชาชาติทั่วโลกรู้สึกหวาดกลัวต่ออิสลาม (Islamophobia) ในขณะเดียวกัน ประชาคมมุสลิมรู้สึกถูกคุกคามจากการรณรงค์ภายใต้ GWOTและเกิดการตื่นตัวมากขึ้น (Islamic Revivalism) เมื่อมีปฏิบัติการทางทหารต่อกลุ่มตอลิบานในอัฟกานิสถาน ช่วงปลายปี ๒๕๔๔ และการโค่นล้มซัดดัม ฮุสเซนในอิรัก ตั้งแต่มีนาคม ๒๕๔๖ ด้วยข้ออ้างว่ามีการครอบครอง Weapon of Mass Destruction (WMD) ยิ่งเป็นการตอกย้ำความรู้สึกที่ถูกคุกคามดังกล่าว ทำให้แนวคิดประชาคมโลกอิสลาม หรือ ด้วยความรู้สึกกันท์พี่น้อง (Ikwah) มีความเข้มแข็งขึ้นและขยายตัวอย่างรวดเร็วและในวงกว้างเพื่อร่วมกันปกป้องตนเองจากGWOT ความรู้สึกIkwah นี้ แม้จะไม่เห็นด้วยกับปฏิบัติการที่ใช้ความรุนแรงของกลุ่มก่อการร้ายต่างๆ แต่ในทางกลับกัน กลุ่มก่อการร้ายเหล่านี้ ทั้ง Al-Qaeda หรือ Jamiah Islamiyah ได้ฉวยโอกาสจับศาสนานิสลามมาเป็นตัวประกัน (hostage) โดยอาศัยความรู้สึกกันท์พี่น้องดังกล่าวมารณรงค์เพื่อความชอบธรรมของพวกเขา จนอาจเทียบได้ว่าเป็น Clash of Civilizations ตามแนวคิดของ Samuel P. Huntington ¹

¹ Huntington, Samuel P. 2002. *The Clash of Civilization and the Remaking of World Orders*. London: Free Press.

สำหรับประเทศไทย ความรู้สึกของชุมชนมุสลิมต่อสหรัฐฯ และ Coalition of Willing ก็ได้แตกต่างกันไปมากจากความรู้สึกของประชาคมมุสลิมในประเทศต่าง ๆ การแสดงออกอย่างสันติเพื่อต่อต้าน GWOT ในระบอบประชาธิปไตยมีให้เห็นอย่างกว้างขวางในระยะดังกล่าว เหตุการณ์กรือเซะ เมื่อ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๗ ที่มีผู้เสียชีวิต ๑๐๖ คนในจำนวนนี้ ๓๒ คน เสียชีวิตจากการล้อมปราบที่มีศุลกากรือเซะ และกรณีตากใบเมื่อ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๗ ที่มีผู้เสียชีวิต ๘๕ คนในจำนวนนี้ ๗๕ คน เสียชีวิตในระหว่างการควบคุมตัว เหตุการณ์ทั้งสองได้ถูกนำไปขยายผลจากกลุ่มก่อการร้ายท้องถิ่น/กลุ่มแบ่งแยกดินแดน ว่านี่คือ แนวรบที่สองของ GWOT เป็นการประกาศสงครามต่อต้านอิสลามของรัฐบาลไทยที่มีความใกล้ชิดกับสหรัฐฯ โดยในช่วงดังกล่าวมีการปรับท่าทีและนโยบายของรัฐบาลไทยในแนวทางที่ตอบสนอง GWOT ในปฏิบัติการและความร่วมมือต่าง ๆ จนความสัมพันธ์ได้พัฒนาจาก Alliance to Strategic Partnership² และสหรัฐฯ ยอมรับไทยเป็นประเทศหนึ่งใน Major Non-NATO Ally ในปี ๒๕๔๘

กลุ่มก่อความไม่สงบยังได้ใช้ความแตกต่างทางศาสนาและชาติพันธุ์ของชุมชนท้องถิ่นในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้มาเป็นเงื่อนไขในการต่อสู้กันมานาน ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น ไม่ใช่ปัญหาที่เพิ่งเกิดขึ้นในช่วงข้างต้นนี้ แต่อาจกล่าวได้ว่าเป็นปัญหาที่สั่งสมมานานับศตวรรษ แต่ได้กลับมาคุกรุ่นขึ้นอีกและขยายความรุนแรง (Resurgence & radicalization of the Southern Unrest) นับตั้งแต่เหตุการณ์ปล้นปืนเมื่อ ๔ มกราคม ๒๕๔๗ นอกจากนั้น ผู้ศึกษายังเห็นว่า ความไม่สงบที่เกิดขึ้น นั้น มีสาเหตุจากหลากหลายปัจจัย ทั้งเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ ภูมิรัฐศาสตร์ อัตลักษณ์ของประชาชนในพื้นที่จากชาติพันธุ์และศาสนา ความไม่ยุติธรรมจากกระบวนการยุติธรรมและการปกครอง และความด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาเชื่อว่า สถานการณ์ความไม่สงบ มิได้เกิดขึ้นอย่างเอกเทศ โดยเฉพาะภายใต้ยุคโลกาภิวัตน์ ทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้น จึงมีมิติต่างประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ความสำคัญของปัญหา

สืบเนื่องจากการที่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานด้านมิติต่างประเทศเกี่ยวกับการแก้ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทำให้ผู้ศึกษาได้รับรู้และสัมผัสปัจจัยต่างๆ ในมิติต่างประเทศซึ่งมีส่วนสำคัญต่อการแก้ปัญหาความไม่สงบ โดยสามารถนำมาใช้เพื่อป้องกันและป้องกันมิให้ปัญหาที่เกิดขึ้นในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ กลายเป็นปัญหาสากล (Internationalization) อันจะทำให้การแก้ไขปัญหของภาครัฐเกิดความซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งนอกเหนือจากที่อาจเป็นการสร้างการยอมรับ (recognition) และความชอบธรรม (legitimacy) ให้กับกลุ่มก่อความไม่สงบ และเชื่อมโยงไปสู่การต่อรองที่ไม่เป็นที่ยอมรับในสังคมแบบเอกรัฐ (unitary state) แล้ว ยังเท่ากับเป็นการบั่นทอน

² นงนุช เพชรรัตน์, ๒๕๔๘. ทิศทางความสัมพันธ์ไทย-สหรัฐฯ ในศตวรรษที่ ๒๑: จากพันธมิตรสู่หุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ เอกสารวิจัย ปรอ.รุ่นที่ ๑๘ พ.ศ. ๒๕๔๘-๔๙ หน้า ๖๖-๖๕

อำนาจอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนของราชอาณาจักรไทยไปด้วย การศึกษาถึงปัจจัยในมิติต่างประเทศ จะช่วยให้ผู้เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติเข้าใจถึงความเกี่ยวโยงระหว่างปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก เพื่อสามารถวางมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ปัญหา เนื่องจากผลของการกำหนดนโยบายนั้นมีผลกระทบต่อหลายปัจจัย

นอกจากนั้นแล้ว ผู้ศึกษาเห็นสมควรที่จะระบุไว้ ณ ที่นี้ว่า การดำเนินงานในมิติต่างประเทศนั้น จะต้องทำคู่ขนานและสอดคล้องกันไปกับปฏิบัติการทางการทหาร และมิติอื่น ๆ ในทางการปกครอง เศรษฐกิจ สังคมและกระบวนการยุติธรรม เพื่อการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืน

๑.๒ วัตถุประสงค์

๑.๒.๑ ประมวลเหตุการณ์สำคัญ ๆ ของความไม่สงบ แล้ววิเคราะห์ในเชิงกรณีศึกษาด้วยทฤษฎีความเชื่อมโยง Linkage Theory โดยนำปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่

- นโยบายรัฐบาลช่วง ๒๕๔๔-๒๕๔๖ ที่เกี่ยวข้องกับ Global War on Terror
- ความรู้สึกของประชาชนในพื้นที่ที่ถูกคุกคามจากกระแส Islamophobia และความเป็นพี่น้องของโลกมุสลิมบนแนวคิดของประชาคมโลกอิสลาม
- การปฏิบัติการของภาครัฐในกรณีกรือเซะและกรณีตากใบและผลเชื่อมโยงกับมิติต่างประเทศ

๑.๒.๒ ทบทวนมาตรการภายหลังจากเหตุการณ์กรือเซะและตากใบ

- การจัดองค์กรภาครัฐและการขาด uniformity
 - การดำเนินงานเพื่อป้องกันไม่ให้กลายเป็นปัญหาสากล
 - การปฏิสัมพันธ์ของรัฐบาลไทยกับองค์กรระหว่างประเทศและผู้เล่นในต่างประเทศ
- ทั้งภาครัฐ ภาคประชาชน สื่อมวลชน และนักศึกษาไทยมุสลิม

๑.๒.๓ เสนอแนะยุทธศาสตร์ และมาตรการเชิงนโยบายในมิติต่างประเทศ ด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ตลอดจนการข่าว

๑.๓ ขอบเขตการศึกษา วิธีดำเนินการศึกษาและระเบียบวิธีการศึกษา

ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นเรื่องที่มีหลายมิติ (Multiple perspective) การจำกัดการศึกษาเฉพาะมิติต่างประเทศ ด้วยข้อจำกัดของกรอบเวลา อีกทั้งเพื่อวิเคราะห์และนำเสนอข้อคิดเห็นเชิงนโยบายในมิติต่างประเทศ เป็นขอบเขตหลักของการศึกษา ถึงกระนั้นก็ตาม ผู้ศึกษาก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงที่จะไม่กล่าวถึงมิติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่ก็จะกระชับความเกี่ยวข้องเท่าที่จำเป็น โดยการศึกษาในขอบเขตต่าง ๆ ดังนี้

๑.๓.๑ ศึกษามิติต่างประเทศของปัญหา

- ผลกระทบจาก Global War on Terror และ Islamophobia
- กลุ่มผู้ก่อความไม่สงบยัคิด ethno-religiosity เป็นตัวประกันในการต่อสู้กับรัฐ
- บทบาทของ Organization of Islamic Conference และมิตรประเทศของไทยในโลกมุสลิม ในการป้องกันไม่ให้เกิดเป็นปัญหาสากล
- การปฏิสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจและสังคมจากต่างประเทศ

๑.๓.๒ ประมวลปัจจัยเกี่ยวข้องในการดำเนินการกิจและบทบาทของกระทรวงต่างประเทศ และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง

๑.๓.๓ เสนอแนะมาตรการระยะต่าง ๆ การปรับการประสานงานและจังหวะการดำเนินงาน วิธีดำเนินการศึกษา

ในการศึกษานี้ ผู้ศึกษาได้นำหลักทฤษฎีการเชื่อมโยง Linkage Theory ของ James N. Rosenau มาอธิบายความเกี่ยวข้องของปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกที่มีต่อเหตุการณ์ต่าง ๆ ในความไม่สงบของปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะในเขตพื้นที่จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส เป็นสำคัญ

แนวคิดการเมืองอิสลาม หรือ ความเชื่อในเรื่องของประชาคมโลกอิสลาม ได้ถูกนำมาอธิบายถึงพฤติกรรมที่กลุ่มก่อความไม่สงบอาศัยเป็นปัจจัยเกื้อหนุน ซึ่งระดับของความเข้มข้นมีความแตกต่างกันไปตามภาวะวิสัยศรัทธาของการกลุ่มคนที่เกี่ยวข้อง และโดยที่เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ หรือ คุณลักษณะ (Qualitative approach) โดยใช้รูปแบบการศึกษาจากเอกสาร (Documentary) ตามแหล่งข้อมูลทั้งขั้นต้น และขั้นรอง

ดังนั้น ผลการศึกษา จึงได้มาจากการประมวล รวบรวม วิจัย ตีความและสังเคราะห์ข้อมูลตามหลักทฤษฎีและแนวคิดข้างต้น ประกอบการบรรยายเนื้อหา และวิเคราะห์วิพากษ์ตามสภาพการณ์ ประสบการณ์ และการสังเกตการณ์เชิงอัตวิสัยที่ผู้ศึกษา ในฐานะผู้ปฏิบัติการกิจ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในมิติต่างประเทศ เป็นส่วนเสริมหรือข้อสังเกตเพิ่มเติมจากเอกสาร

๑.๔ ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

๑.๔.๑ ทราบถึงจุดอ่อน จุดแข็ง ข้อดีข้อเสียในการดำเนินงานและการประสานงานที่ผ่านมา

๑.๔.๒ ส่งเสริมความตระหนักถึงปฏิสัมพันธ์ของมิติต่างประเทศกับปัญหาความไม่สงบ

๑.๔.๓ แยกแยะกลุ่มเป้าหมายในการดำเนินงานมิติต่างประเทศเพื่อตอบสนองการแก้ปัญหาความไม่สงบ

๑.๔.๔ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการดำเนินงานในมิติต่างประเทศ ด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และข่าวกรอง

บทที่ ๒

แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

๒.๑ แนวคิดและทฤษฎี

ในการศึกษาถึงความเกี่ยวข้องของมิติต่างประเทศต่อปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ นั้น เป็นความพยายามของผู้ศึกษาที่จะแยกแยะถึงผลกระทบของปัจจัยต่างประเทศเป็นสำคัญต่อปัญหาความไม่สงบ ซึ่งโดยที่ธรรมชาติของปัญหา นั้น มีมิติที่หลากหลาย การวิเคราะห์จึงจำเป็นที่จะต้องใช้ ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องมาประกอบกันในการนำเสนอผลการศึกษานี้ ดังนี้

๒.๑.๑ “Toward the Study of National-International Linkages”³ ในหนังสือ *The Scientific Study of Foreign Policy* (1980). James N. Rosenau ได้กล่าวถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการทบทวนทฤษฎีที่ใช้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเพิ่มเติมจากทฤษฎีที่มีอยู่เดิม (Conventional IR Theories) โดย Rosenau ได้เสนอแนวคิดที่อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยภายในและภายนอกโดยพื้นฐานของทฤษฎีความเชื่อมโยง (Linkage Theory) มุ่งเน้นที่จะอธิบายความเกี่ยวพันระหว่างรัฐในรูปแบบใหม่ โดยเน้นให้เห็นการปฏิสัมพันธ์ที่มีความซับซ้อนและมีความเหลื่อมกัน (overlapping) ของพฤติกรรมภายใน (polity) กับปัจจัยภายนอก (environment) ต่าง ๆ โดยเห็นได้จากพิสัย หรือ ช่วง (Range) ของความเหลื่อม และความซับซ้อน (Depth) ซึ่งต่างจากแนวคิดเดิมที่มุ่งอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในลักษณะการปฏิบัติและการตอบสนอง (Action and Reaction)

นิยามของความเชื่อมโยง (Linkage) ตามคำอธิบายของ Rosenau คือ “ลำดับพฤติกรรมที่เกิดขึ้นในระบบหนึ่งและได้รับการตอบสนองจากอีกระบบหนึ่ง” โดย Rosenau ให้นิยามลำดับขั้นแรก (Initial Stage of Linkage) คือ Output และลำดับขั้นปลายทาง (Terminal Stage) คือ Input

ในการกำหนด Input และ Output นั้น Rosenau พิจารณาจากจุดมุ่งหมาย (Purposefulness) ซึ่งเกิดจากผลกระทบจากตัวแปรต่าง ๆ และเมื่อมองโดยเจาะลึกลงไป ยังพิจารณาได้ว่า นโยบายการต่างประเทศเป็นส่วนหนึ่งของ Output ที่จะนำมาไปสู่การตอบสนองจากอีกระบบหนึ่ง โดย Rosenau

³ Rosenau, James N. 1980 “Toward the Study of National-International Linkage”, in *The Scientific Study of Foreign Policy*. New York: Free Press, pp.370-401.

ให้คำจำกัดความ Output ประเภทนี้ว่า Direct Polity Output หรือ Direct Environmental Output เนื่องจากนโยบายการต่างประเทศเกิดขึ้นได้ จากการผลักดันทั้งภายนอกและภายใน ต่อกระบวนการความเชื่อมโยงของ Input และ Output โดย Rosenau เน้นว่า Input และ Output จะต้องมีความเชื่อมโยงกันด้วยกระบวนการต่าง ๆ โดย Rosenau ได้แบ่งกระบวนการความเชื่อมโยงเป็น 3 ประเภท และได้อธิบายแต่ละกระบวนการ ดังนี้

Penetrative Process เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นเมื่อองค์กรของรัฐ (Polity) เข้าร่วมในกระบวนการทางการเมืองของอีกองค์กรหนึ่ง โดยที่องค์กรที่เข้าแทรกแซงมีอำนาจร่วมกับองค์กรที่ถูกแทรกแซงในการเผยแพร่ค่านิยม

Reactive Process เป็นกระบวนการที่ตรงกันข้ามกับกระบวนการแรก เกิดขึ้นจากการตอบสนองระหว่างพรมแดนที่เกิดขึ้นซ้ำ ๆ กัน แทนที่จะเป็นการมีอำนาจร่วมกัน ผู้ที่มีบทบาทในขั้นริเริ่ม(initial stage) หรือ Output ไม่มีส่วนร่วมในกิจกรรมการจัดสรรของผู้ที่มีบทบาทในขั้นสุดท้าย (terminal stage) หรือ Input อย่างไรก็ตาม พฤติกรรมของผู้ดำเนินการ input เป็นการตอบสนองพฤติกรรมของผู้ริเริ่ม output กระบวนการนี้เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นบ่อยที่สุดของการเชื่อมโยง เนื่องจากเกิดจากการรวมกันของ Direct และ Indirect Output ต่อกระบวนการที่เกี่ยวข้อง

Emulative Process ถือว่าเป็นรูปแบบพิเศษของ Reactive Process เกิดขึ้นเมื่อ Input มีใช้การตอบสนองของ Output เท่านั้น แต่ได้มีการลอกเลียนแบบและปรับปรุงตนให้มีรูปแบบเหมือนกับ Output ด้วย ซึ่งกระบวนการนี้สอดคล้องกับกระบวนการที่เรียกว่า ปรากฏการณ์ Diffusion หรือ Demonstration ซึ่งกิจกรรมทางการเมืองในประเทศหนึ่งได้รับการรับรู้และพยายามเลียนแบบในอีกประเทศหนึ่ง

ในการศึกษาพฤติกรรมของรัฐนั้น Rosenau มุ่งเน้นให้ศึกษากระบวนการปฏิสัมพันธ์เชื่อมโยงของรัฐในรูปแบบที่เป็นพฤติกรรมที่เกิดขึ้นซ้ำ ๆ ซาก ๆ

เมื่อศึกษารายละเอียดของกระบวนการแสดงความเชื่อมโยงทั้ง 3 แล้ว ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการศึกษาและทำความเข้าใจสถานการณ์ในภาคใต้ มีความจำเป็นที่จะมุ่งเน้นกระบวนการ Emulative โดยผู้เขียนมองว่าเป็นกระบวนการที่มีความสอดคล้องและสามารถนำไปประยุกต์ทำความเข้าใจกับสถานการณ์ทางภาคใต้ได้มากที่สุด แม้ว่าจะรูปแบบกระบวนการเชื่อมโยงอื่นๆด้วยก็ตาม

การกำหนดตัวแปร Input และ Output

จากที่กล่าวมาแล้ว Rosenau ได้แบ่งแยกพฤติกรรมภายในออกจากปัจจัยภายนอก ในการนี้ เราสามารถกำหนดแนวทางในการแสดงความเชื่อมโยงระหว่าง Input และ Output โดยพิจารณาระบบ Input และ Output ในกรอบพฤติกรรมภายในและปัจจัยภายนอก ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ระบุ Input และ Output โดยพิจารณาจากความเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ภาคใต้ ดังนี้

ตารางที่ ๑ แสดงความเชื่อมโยงระหว่าง Input และ Output ใน Polity และ Environment

ประเด็น/องค์ประกอบ	Outputs (Initial process)	Inputs (Terminal Process)
Environment ปัจจัยภายนอก	911 และขบวนการก่อการร้ายสากล	Global War on Terror And US Policies
	Islamic phobia	บทบาท OIC
	Geopolitics	ความผูกพันกับอัตลักษณ์ มลายูมุสลิม
Polity ปัจจัยภายใน	Government policy	การยุบ ศอ.บต.
	Identity and discontent with the government	PULO/ BRN Coordinates
	Unrest in the Southern Border Provinces	กลุ่มนักศึกษาไทยมุสลิม ในต่างประเทศ และรร.ปอเนาะ

ก. ปัจจัยภายนอก

จากตาราง 1 ผู้ศึกษาพิจารณากำหนดให้เหตุการณ์ 9/11 และขบวนการก่อการร้ายสากล Islamic phobia และภูมิรัฐศาสตร์ เป็นปัจจัยภายนอกกระบวนการแรกที่เกิดกระบวนการต่อไปในภายนอกเช่นกัน คือ Global War on Terror นโยบายการต่างประเทศของสหรัฐฯ และบทบาท OIC รวมทั้งความรู้สึกผูกพันต่ออัตลักษณ์ มลายูมุสลิม ด้วยเหตุผล ดังนี้

● 9/11 และขบวนการก่อการร้ายสากล

การปฏิบัติการ 9/11 และการต่อสู้ของขบวนการ Al Qaeda หรือ Jamiah Islamiyah ได้ก่อให้เกิด demonstration effect ต่อขบวนการแบ่งแยกดินแดนในพื้นที่ โดยเฉพาะการนำบริบท Ikwahmul Muslim (ความเป็นพี่น้องของมุสลิม) มาเป็นแรงขับเคลื่อนการรณรงค์ และชูความเป็นอิสลามเพื่อปลุกเร้าเป้าหมายของการต่อสู้ที่สูงสุดเพื่อปกป้องความเป็นอิสลาม จนถึงสามารถพลีชีพได้

● Islamic phobia

GWOT ส่งผลให้ประชาคมโลกรู้สึกหวาดกลัวต่อความเป็นอิสลามและการตื่นตัวของโลกมุสลิม ในทางกลับกัน ส่งผลเป็นการคุกคามแก่ประชาชาติมุสลิม ทำให้รู้สึกไม่มั่นคงในชีวิต

- Geopolitics

ความใกล้ชิดทางภูมิรัฐศาสตร์ระหว่างมาเลเซียกับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่งผลให้เกิดความผูกพันทางประวัติศาสตร์ ชาติพันธุ์ การดำรงชีวิต ค่านิยมในสังคม ศาสนากับชาวมุสลิม ซึ่งถือเป็นประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่

ทั้งนี้ ทั้งสามประเด็นที่กล่าวมามีผลกระทบต่อบังคับภายนอกต่อไปนี้

- Global War on Terror (GWOT) and US Policies

เป็นปฏิกิริยาตอบสนองต่อเหตุการณ์ 9/11 และขบวนการก่อการร้ายสากล GWOT เป็นนโยบายของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาที่รณรงค์การต่อต้านการก่อการร้ายสากล โดยผลักดันให้ประเทศต่าง ๆ เลือกที่จะอยู่ข้างเดียวกับสหรัฐอเมริกาหรือมิฉะนั้นจะถูกประณามว่าให้การสนับสนุนการก่อการร้ายสากล ทั้งนี้ รัฐบาลไทยได้เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของสงครามนี้ในฝ่ายสหรัฐฯ นอกจากนั้นสหรัฐฯ เองก็ได้พยายามผลักดันนโยบายด้านสิทธิมนุษยชน democratization และ good governance ซึ่งเป็นปัจจัยให้เกิดความตื่นตัวสิทธิของประชาชนในพื้นที่ที่เรียกร้องอัตลักษณ์ของตัวเองและเรียกร้องความยุติธรรมและการมีส่วนร่วมในการระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น

- บทบาท OIC⁴

เป็นปฏิกิริยาตอบสนองของ Islamic Phobia ทั้งนี้ ต้นกำเนิดของ OIC เอง มุ่งเน้นที่จะปกป้องชาวมุสลิมทั่วโลก โดยในกรณีสถานการณ์ภาคใต้ของไทยนั้น OIC จึงถือเป็นอาณัติสำคัญในการที่จะคุ้มครองดูแลชุมชนมุสลิมในประเทศไทย ซึ่งในขั้นต้นได้ถูกยุยงจากฝ่ายตรงข้ามของไทยอ้างว่าเป็นความขัดแย้งทางศาสนา แต่เมื่อมีการปฏิสัมพันธ์มากขึ้นกับทางการไทย จึงทำให้ได้รับความกระจ่างมากขึ้นว่ามีใช่เป็นสาเหตุแห่งความขัดแย้ง

ข. ปัจจัยภายใน

นอกจากนั้น ผู้ศึกษาพิจารณากำหนดให้ Government Policy, Identity and discontent with the government และ Unrest in the Southern Border Provinces เป็นปัจจัยภายในกระบวนการแรกที่เกี่ยวข้องให้เกิดกระบวนการต่อไปในภายในเช่นกัน คือ ศอ.บต. PULO/BRN และนักศึกษาไทยมุสลิมในต่างประเทศ ด้วยเหตุผล ดังนี้

- Government policy

นโยบายของรัฐบาลต่อปัญหา จชต. เห็นได้ชัดว่ามีความเชื่อมโยงกับปัจจัยภายนอก

⁴ จรัล มะลูลีม และคณะ รายงานวิจัยสมบูรณธ์ โครงการ องค์การมุสลิมกับโลกมุสลิม พฤษภาคม ๒๕๕๐ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย หน้า ๑๗-๒๒ และ หน้า ๑๑๑-๑๑๖

โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายสหรัฐฯ และความตื่นตัวต่อ GWOT ส่งผลให้ไทยเข้าร่วม GWOT และมีการปรับเปลี่ยนนโยบายความมั่นคง เห็นได้จากการยุบเลิก ศอบต. การใช้มาตรการปราบปรามที่แข็งแกร่งในกรณีก่อเหตุและดาบ ซึ่งก่อให้เกิดโศกนาฏกรรมในช่วงรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณฯ ซึ่งรัฐบาลในยุคต่อมาภายใต้การนำของพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้ปรับมาใช้นโยบายที่เน้นการสมานฉันท์ และใช้ยุทธวิธี “แยกปลาออกจากน้ำ” มีการบูรณาการมิติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกันปัญหามากขึ้น รวมถึงมิติต่างประเทศ รวมทั้งการกำชับการปฏิบัติการทางทหารตามหลักสากลและการพยายามติดต่อขบวนการที่เกี่ยวข้องเพื่อสืบหา(identify)ขบวนการที่แท้จริงที่ก่อความไม่สงบและเพื่อหาทางแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อหาทางให้เกิดความสงบกลับคืนมาในพื้นที่

- Identity and discontent with the government

อัตลักษณ์ ความเป็นมุสลิมมลายู และการได้รับการปฏิบัติจากภาครัฐในอดีต เป็นปัจจัยส่งผลกระทบต่อ มา จนทำให้เกิดมีขบวนการที่หันไปใช้แนวทางต่อสู้โดยใช้กำลัง เพื่อเรียกร้องประเทศมุสลิม องค์การสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศต่าง ๆ รวมทั้ง OIC เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วม เป็นการพยายามขยายปัญหาให้เป็นสากล เพื่อหวังผลในการเจรจาต่อรองกับรัฐบาลไทย ซึ่งอาจนำไปสู่การเป็นรัฐอิสระในขั้นสูงสุดหรือมีอำนาจการปกครองพิเศษ

- กลุ่มนักศึกษาไทยมุสลิมในต่างประเทศ

มีความเชื่อว่าถูกฝึกฝนการก่อการร้ายจากการไปศึกษาในประเทศนั้น แต่ไม่มีหลักฐานที่ชัดเจน แต่ในอดีตไม่ได้รับการสนใจจากภาครัฐในปัญหาต่าง ๆ จนเกิดความรู้สึกแปลกแยก (alienate) จากความเป็นไทย

- Pulo/BRN Coordinates

เป็นขบวนการที่ฝังตัวอยู่ในพื้นที่ และมีเครือข่ายในต่างประเทศ โดยขบวนการในพื้นที่ก็พยายามที่จะใช้การปฏิบัติการก่อความไม่สงบ ในขณะที่เครือข่ายในต่างประเทศก็เล่นบทบาทในการหาแนวร่วมเพื่อให้ปัญหาเป็นสากลและเพื่อจี้ได้ต่อรองกับรัฐบาล ในช่วงรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ฯ ได้มีการพยายามพบปะผ่านตัวอำนวยความสะดวก(facilitator)อาทิ Henri Dunant Center for Humanitarian Dialogue เป็นต้น

ทฤษฎี Linkage Theory นี้ ถูกนำมาอธิบายถึงการปรากฏอยู่ของขบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ตลอดศตวรรษที่ผ่านมา ซึ่งการปฏิบัติการและเป้าหมายนั้นได้ดึงเอาแนวคิด Ikwah หรือ “แนวคิดว่าด้วยประชาคมโลกอิสลาม” มาเป็นปัจจัยสนับสนุนในการขยายแนวร่วมและคัดเลือกสมาชิกปฏิบัติการ ตามความเข้มข้นแห่งศรัทธาและประสบการณ์การเรียนรู้ที่สั่งสมมา

โดยสรุปแล้ว การที่จะเข้าใจสถานการณ์ภาคใต้นั้น จำเป็นที่จะต้องมีความเข้าใจองค์ประกอบ ซึ่งได้กล่าวและจำแนกประเภทโดยละเอียดแล้ว นอกจากนั้น ยังมีความจำเป็นที่จะต้องสามารถนำ องค์ประกอบเหล่านั้นไปลงในกระบวนการวิจัย เพื่อแสดงให้เห็นความเชื่อมโยงในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งผู้ศึกษาได้เลือกที่จะเน้นกระบวนการการลอกเลียนแบบ (Emulative Progress) เป็นหลัก

อย่างไรก็ตาม การทำความเข้าใจสถานการณ์ภาคใต้ด้วยทฤษฎีความเชื่อมโยงเพียงด้านเดียว อาจไม่สามารถอธิบายได้ครอบคลุมทั้งหมด ดังนั้น ในทรรศนะของผู้ศึกษา มองว่ามีความจำเป็น อย่างยิ่งที่จะนำแนวคิดด้วยประชาคมโลกอิสลาม มาใช้พิจารณาในกรอบทฤษฎีความเกี่ยวพัน โดยนำมาอธิบายในกรณีศึกษา เนื่องจากประเด็นนี้มีน้ำหนัก และมีความเกี่ยวข้องกับปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง กับปัญหาภาคใต้มาก อีกทั้งยังไม่ได้รับการศึกษาในเชิงนโยบายการต่างประเทศนัก

๒.๑.๒ แนวคิดด้วยประชาคมโลกอิสลาม (Global Community of Islam) หรือ อุมมะฮ์ (Islamic Ummah หรือ Muslim Ummah) และมวลอิสลาม (Pan Islamism)

ความคิดเรื่อง “ประชาคมโลกอิสลาม” หรือ อุมมะฮ์ (Ummah) ⁵ เป็นมโนทัศน์ทางศาสนา ว่าด้วยความเป็นเอกภาพของประชาคมมุสลิม โดยในยุคเริ่มแรกของการเผยแผ่ศาสนาอิสลามใน คาบสมุทรอาระเบีย มีความขัดแย้ง การแข่งขัน และช่วงชิงผลประโยชน์และอำนาจ ระหว่างเผ่า (Tribe) ถือประโยชน์ของชนเผ่า หรือวงศ์ญาติเป็นที่ตั้ง ทำให้ศาสนานี้ให้ความสำคัญของการเป็นเอกภาพและภราดรภาพของประชาคมมุสลิม เพื่อให้จิตสำนึกความเป็นอุมมะฮ์ข้ามพ้นชน เผ่า เครือญาติ และชาติพันธุ์ ดังเช่นที่ปรากฏในบทที่ ๓ อัล อิมรอน โองการที่ ๑๐๓ ของอัลกุรอาน ว่า

“และพวกเจ้าจงยึดสายเชือกของอัลลอฮ์ โดยพร้อมกันทั้งหมด และจงอย่าแตกแยกกัน และ จงรำลึกถึงความเมตตาของอัลลอฮ์ที่มีแก่พวกเจ้า ขณะที่พวกเจ้าเป็นศัตรูกัน แล้วพระองค์ได้ทรงให้ สนิทสนมกันระหว่างหัวใจของพวกเจ้าแล้วพวกเจ้าก็กลายเป็นพี่น้องกันด้วยความเมตตาของพระองค์...”

กล่าวโดยรวมได้ว่า สารัตถะหลักของความคิด คือ การถือว่า มุสลิมทุกคนไม่ว่าจะอยู่ส่วนใด ในโลก ไม่ว่ามีภูมิหลังทางเชื้อชาติ ภาษา เพศ ชนชั้น วรรณะ ฐานะ วัฒนธรรม และการเมือง อย่างไร ล้วนเป็นส่วนหนึ่งของ “Ummah” ซึ่งเป็นประชาคมของ “ผู้ศรัทธา” ซึ่งได้ปฏิญาณตนต่อ พระเจ้า (Shahadah) ปฏิบัติศาสนกิจ (ibadah) และอยู่ภายใต้กฎอันศักดิ์สิทธิ์ (Divine law – Shariah) โดยทุกคนมีความเสมอภาคกันในสายตาของพระเจ้า จึงทำให้มีความรู้สึกผูกพันกันด้วยจิตวิญญาณ และมีจิตสำนึกความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในชุมชน (Sense of Unity and Affinity) ซึ่งมีความเป็น

⁵ พิชญ จันทรวิทัน ประเทศไทยกับองค์การการประชุมอิสลาม (Organization of Islamic Conference - OIC) การดำเนินการทางการเมือง การต่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาสถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้ เอกสารวิจัย หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๐ พ.ศ.๒๕๕๐-๕๑ หน้า ๑๕-๒๑

สากลและไม่มีพรมแดนใดขวางกั้น *Ummah* จึงเป็นประชาคมที่อยู่เหนือชาติพันธุ์ (Supra ethnic) และอยู่เหนือชาติ (Supra national)

๒.๒ ผลงานวิจัยและแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้อง

๒.๒.๑ ชัยวัฒน์ สถาอานันท์. ๒๕๕๑. *แผ่นดินจินตนาการ* ได้รวบรวมข้อคิดเห็นของนักวิจัยจากหลากหลายที่วิเคราะห์ถึงมิติต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อปัญหาความไม่สงบที่ปะทุขึ้นมาในช่วงตั้งแต่การปล้นปืนและมูลเหตุที่สั่งสมมา

๒.๒.๒ McCargo, Duncan. 2008. *Tearing Apart the Land: Islam and Legitimacy in Southern Thailand*. Ithaca: Cornell University Press. ได้ศึกษาถึงรากเหง้าของความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับชาวมุสลิมในพื้นที่ การปราบปรามในกรณีกรือเซะและตากใบได้ขยายความขัดแย้งให้รุนแรงมากขึ้นนับแต่นั้นมา

๒.๒.๓ จรัล มะลูลีม และคณะ. ๒๕๕๐. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ องค์การมุสลิมกับโลกมุสลิม สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ได้ศึกษาพัฒนาการขององค์กรต่างๆเหล่านั้น และความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับชุมชนมุสลิมและต่อปัญหาความไม่สงบ

๒.๒.๔ พิชญ จันทรวิทัน. ๒๕๕๑. *ประเทศไทยกับองค์การการประชุมอิสลาม (Organization of the Islamic Conference – OIC): การดำเนินการทางการเมือง การต่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาสถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้* เอกสารวิจัยในหลักสูตร วปอ รุ่นที่ ๕๐ ประจำปีการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐ – ๒๕๕๑ รวบรวมพัฒนาการของภาครัฐในการป้องกันการมิให้ปัญหาความไม่สงบกลายเป็นสากล (internationalization) ในเวที OIC

๒.๒.๕ นงนุช เพชรรัตน์. ๒๕๔๕. *ทิศทางความสัมพันธ์ไทย-สหรัฐในศตวรรษที่ ๒๑: จากพันธมิตรสู่หุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์* เอกสารวิจัย ปรอ.รุ่นที่ ๑๘ พ.ศ. ๒๕๔๘-๔๙ ได้ทบทวนพัฒนาการของความสัมพันธ์ทวิภาคีในช่วงคาบเกี่ยวกับการฟื้นตัวความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย

๒.๒.๖ International Crisis Group. 18 May 2005. “Southern Thailand: Insurgency, not Jihad” *Asia Report No.98*, p. 37-38 ได้นำเสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับพื้นฐานของการกลุ่มที่ก่อความไม่สงบ ว่าไม่ได้เป็นการต่อสู้ในลักษณะความขัดแย้งทางศาสนา และไม่เป็นการพลีชีพตามหลักการอิสลาม ตลอดจนการสำรวจพบว่าการเคลื่อนไหวนั้นไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกลุ่มก่อการร้ายสากล โดยเฉพาะ Al-Qaeda

๒.๒.๗ รายงานคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) ทั้ง 3 ฉบับ พฤษภาคม 2549 โดยมีนายอานันท์ ปันยารชุนเป็นประธานฯจากการแต่งตั้งของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในขณะนั้น เพื่อศึกษาถึงปัญหาและทำข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลในการแก้ปัญหา

๒.๒.๘ การสัมภาษณ์และสนทนา

- ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๙ ณ เมืองมินาและนครมักกะห์ ราชอาณาจักรซาอุดีอาระเบีย เป็นการสนทนาของผู้ศึกษา กับ พลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน ผบ.ทบ. เกี่ยวกับปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ยุทธวิธี“แยกปลาออกจากน้ำ” และ ยุทธศาสตร์ในมิติต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับ Organization of Islamic Conference รวมทั้งปัจจัยเชื่อมโยงต่างๆต่อความไม่สงบ

- ผลการประชุมเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ไทยประจำประเทศมุสลิม ๒๔-๒๖ มกราคม ๒๕๕๐ จัดโดยกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งได้มีการระดมความคิดและจัดวางแผน ยุทธศาสตร์ภาพรวมของไทยต่อประชาคมมุสลิมเป็นครั้งแรก เสนอต่อ ฯพณฯ พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี

๒.๓ สรุปกรอบแนวคิด

การศึกษานี้ มีกรอบแนวคิดที่สำคัญในการวิเคราะห์ปัจจัยด้านต่างประเทศที่มีผลต่อความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ปะทุขึ้นมาใหม่ และการพยายามฟื้นตัวของขบวนการแบ่งแยกดินแดน นับตั้งแต่เหตุการณ์ปล้นปืน เมื่อ ๔ มกราคม ๒๕๔๗ ภายใต้บริบททางการเมืองระหว่างประเทศ “สงครามต่อต้านการก่อการร้าย” หลังจากเหตุการณ์ 911 ที่ได้สร้างบรรยากาศแห่งความเกลียดชังอิสลามทั่วโลก ในขณะเดียวกันก็ทำให้ประชาชาติมุสลิมมีความรู้สึกถูกคุกคาม ซึ่งส่งผลย้อนกลับมาเป็นปัจจัยที่กลุ่มก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้นำมาใช้ในการระดมแนวร่วม นักเคลื่อนไหว และขยายเครือข่ายผู้ก่อความไม่สงบ

ในอีกมุมมองหนึ่งของปัญหา คือ การศึกษาปัจจัยต่างประเทศที่ส่งผลต่อการดำเนินนโยบายของรัฐในตั้งแต่เริ่มต้น “สงครามต่อต้านการก่อการร้าย” และการร่วมมือต่อสงครามดังกล่าว ซึ่งเป็นตัวกำหนดปฏิบัติการทางทหารที่ขาดความตระหนักในมิติต่างประเทศอย่างครบบริบท จนได้นำไปสู่ความล่อแหลม ที่เกือบทำให้ปัญหาเป็นสากล (internationalization)

การวิจัยนี้มุ่งเน้นศึกษาความไม่สงบในภาคใต้ตั้งแต่ปี ๒๕๔๗จนถึงปี ๒๕๔๙ โดยพิจารณาเริ่มจากเหตุการณ์การปล้นปืนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จนถึงปลายรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ เมื่อสิ้นปี ๒๕๕๐

ดังนั้น การศึกษานี้ จักประมวลมาตรการสำคัญ ๆ ในมิติต่างประเทศ ที่ภาครัฐควรนำมาปรับปรุงทั้งในการป้องกันปัญหาที่เป็นอยู่มิให้ขยายตัว และเพื่อนำมาซึ่งข้อสรุปและเสนอเชิงนโยบายต่อการแก้ปัญหาในระยะยาวต่อไป

๒.๔ ผลที่คาดว่าจะได้รับ

ในการวิจัยนี้ ผู้ศึกษาคาดว่าผลสรุป คือ ความเข้าใจสถานการณ์ในภาคใต้ นั้น มีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาโดยวิเคราะห์ความเชื่อมโยงของปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ การศึกษาสถานการณ์ภาคใต้นั้น จำเป็นที่จะต้องมองอย่างกว้าง วิเคราะห์ปัจจัยภายนอกประเทศประกอบ

ในส่วนของกระบวนการวิเคราะห์นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะศึกษากระบวนการปรับเปลี่ยนตัวเองของหน่วยการเมืองต่าง ๆ โดยอาศัยการลอกเลียนแบบ การเรียนรู้จากปัจจัยภายนอก หรือจากหน่วยการเมืองที่ตนปฏิสัมพันธ์ด้วย ทั้งนี้ ผู้ศึกษามองว่า นโยบายของรัฐบาลไทย รวมไปถึงการตอบรับของชาวไทยมุสลิมในภาคใต้ เป็นผลมาจากการตอบรับจากปัจจัยภายนอกในลักษณะการลอกเลียนแบบจากหน่วยที่ตนปฏิสัมพันธ์ด้วย ไม่ว่าจะเป็นนโยบายการต่างประเทศของสหรัฐฯ การกลับมาใหม่ของอุดมการณ์อิสลาม (Islamic Revivalism) เป็นต้น

บทที่ ๓

ผลการศึกษา

๓.๑ บทนำ

ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ นั้น ได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอดมาตั้งแต่ต้นกรุงรัตนโกสินทร์ โดยมีความรุนแรงมาก-น้อย แตกต่างกันไปในแต่ละยุค ซึ่งพื้นฐานของปัญหานี้ มีหลากหลายมิติ

ในการศึกษานี้ นั้น ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตการศึกษาไว้ในประเด็นของมิติต่างประเทศ ทั้งในเชิงที่เป็นพฤติกรรมขั้นแรก (initial stage) หรือ Output และพฤติกรรมขั้นปลายทาง (terminal stage) หรือ Input ในช่วงที่มีการฟื้นตัวของความไม่สงบและการขยายความรุนแรง (resurgence & radicalization of Southern Unrest) นับตั้งแต่กรณีการปล้นปืน เมื่อ ๔ มกราคม ๒๕๔๗ โดยได้นำทฤษฎีความเชื่อมโยง Linkage Theory ของ James N. Rosenau มาวิเคราะห์โดยมุ่งเน้นเพื่ออธิบายปัจจัยภายใน (polity) และภายนอก (environment) รวมทั้งกระบวนการเชื่อมโยง 3 แบบ (penetrative, reactive, emulative process) ตามที่ได้กล่าวมาในบทที่แล้วถึงความเหมาะสมในการศึกษาและทำความเข้าใจสถานการณ์

อย่างไรก็ตาม ในเบื้องต้น นั้น ผู้ศึกษาเห็นสมควรที่จะกล่าวถึงสาเหตุสำคัญแห่งปัญหาความไม่สงบและความพยายามในอดีตของรัฐบาลที่จะแก้ปัญหาเพื่อเป็นพื้นฐานในการทำความเข้าใจและเพื่อให้เกิดความบริบูรณ์ประกอบการศึกษามิติต่างประเทศภายใต้หัวข้อการศึกษานี้

๓.๑.๑ พื้นฐานของปัญหาความไม่สงบ

จากเอกสารทางวิชาการและรายงานทางราชการต่าง ๆ ได้มีการศึกษาถึงที่มาของปัญหาความไม่สงบ โดยใช้แบบวิธี (approach) แตกต่างกันไป ซึ่งในทัศนะของผู้ศึกษาเห็นว่า รายงานของคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) นอกจากจะเป็นการศึกษาแบบ holistic แล้ว ยังถือได้ว่าเป็นการศึกษาที่มีเป้าหมายในการหาข้อแนะนำเชิงนโยบายและมาตรการเพื่อแก้ปัญหา จากสถานการณ์ล่าสุด ในกรอบเวลาเดียวกันกับการศึกษานี้

จากรายงานของ กอศ. นั้น ได้อธิบายความรุนแรงที่เพิ่มขึ้นมาใหม่ จากเงื่อนไข ๓ ประการ⁶ คือ

ก. ปัจจัยเชิงบุคคล ได้แก่ ผู้ก่อความไม่สงบและฝ่ายรัฐที่ตอบโต้ด้วยความรุนแรง

Σ ผู้ก่อความไม่สงบ

เหตุการณ์รุนแรงเกิดขึ้นได้เพราะมีคน que เลือกใช้ความรุนแรงโดยเฉพาะเพื่อแบ่งแยกดินแดนที่เกิดขึ้นมาแล้วเกือบ ๑ ศตวรรษ นับตั้งแต่ขบวนการของสมาคมรวมเผ่ามลายูผู้ใหญ่ (Kumpulan Melayu Raya-KAMPAR) ซึ่งไม่พอใจรัฐบาลชาติไทยที่ทำให้ผู้ปกครองท้องถิ่นมลายูสูญเสียอำนาจ จนสืบเนื่องมามีขบวนการแนวร่วมปฏิวัติแห่งชาติมลายูปัตตานี (Barisan Revolusi Nasional Melayu Patani-BRN) ในปี ๒๕๐๓ ก่อนองค์กรพูโล (Patani United Liberation Organization-PULO) ในปี ๒๕๑๑ และต่อมาด้วยขบวนการมุจาฮิดีนปัตตานี (Gerakan Mujahidin Patani-GMP) ในปี ๒๕๒๘ ที่อ้างตนเองว่าเป็นนักรู้เพื่อศาสนาอิสลาม จนกระทั่งมี แนวร่วมเพื่อเอกราชปัตตานี (Barisan Bersatu Kemerdekaan- BERSATU) ในปี ๒๕๓๒

ปัจจุบันเชื่อกันว่ากลุ่มแบ่งแยกดินแดนที่เข้มแข็งที่สุด คือ BRN –Coordinate ซึ่งมีปีกเยาวชน(Pemuda) ตั้งแต่ปี ๒๕๓๕ และมีกองกำลังระดับจุฬารายขนาดเล็กประจำถิ่น หรือ Runda Kumpulan Kecil-RKK) มีการปฏิบัติเป็นหน่วยย่อยอิสระ หรือ cells ซึ่งโครงสร้างองค์กรไม่ชัดเจน ทำให้การจับกุมมีความลำบาก

• ฝ่ายรัฐ

ฝ่ายความมั่นคงของรัฐสรุปว่า ความรุนแรงที่เกิดขึ้น มีปัจจัยบุคคลที่เกี่ยวข้อง คือ กลุ่มขบวนการก่อความไม่สงบ กลุ่มอิทธิพลผลประโยชน์ และกลุ่มที่ทำเพราะสาเหตุส่วนตัว

การตอบโต้ของภาครัฐ ในกรณี กรือเซะ เมื่อ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๓ และ กรณีตากใบ เมื่อ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๓ โดยใช้ความรุนแรง นั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าได้ถูกกลุ่มก่อความไม่สงบนำไปอ้างเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับขบวนการ ขยายแนวร่วมและตอบโต้ด้วยความรุนแรง รวมทั้งเป็นปัจจัยที่ทำให้องค์กรสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ รวมทั้ง Organization of Islamic Conference ได้ให้ความสนใจต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นการเข้าทางต่อกลุ่มก่อความไม่สงบที่ต้องการสร้างเงื่อนไขให้เป็นปัญหาสากล เพราะการต่อสู้ด้วยยุทธวิธีการก่อความไม่สงบ หรือ การรบ นั้น จะไม่สามารถชนะฝ่ายรัฐได้ และจะไม่นำไปสู่เป้าหมายในการแบ่งแยกดินแดนได้ หากไม่มีปัจจัยภายนอกประเทศสนับสนุน

⁶ รายงานคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอศ.) พฤษภาคม ๒๕๔๕ เล่ม ที่ ๑ รายงานสาเหตุของปัญหาฯ หน้า ๑๓-๑๔

- **ความสัมพันธ์ของชาวพุทธและมุสลิมในพื้นที่**

กอส.ให้ความสำคัญในการฟื้นฟูสายสัมพันธ์ของศาสนิกชนในพื้นที่ทั้งสองกลุ่มให้เข้มแข็งเพื่อป้องกันปัญหา

ข. ปัจจัยเชิงโครงสร้าง ได้แก่

- ความไม่เป็นธรรมอันเกิดขึ้นจากกระบวนการยุติธรรมและการปกครองที่เป็นอยู่
- ปัญหาทางเศรษฐกิจและทรัพยากรที่ประชาชนส่วนใหญ่ต้องประสบ
- ในช่วงปี ๒๕๓๓-๒๕๔๖ สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ติดอันดับ๑-๔

จังหวัด ที่มีสัดส่วนคนจนด้านรายได้มากที่สุดของภูมิภาค โดยมีผลิตภัณฑ์ต่อหัวประมาณ ๒๕,๒๕๑ บาท ซึ่งต่ำกว่าจังหวัดในภาคใต้และภาคอื่น ๆ ของประเทศ จำนวนคนจนสูงถึง ๓๑๑,๕๐๐ คน หรือร้อยละ ๔๗.๖

- ในเขตพื้นที่ที่มีการเคลื่อนไหวของกลุ่มก่อความรุนแรง พบว่ามีปัญหาความขัดแย้งในการจัดสรรทรัพยากร โดยเฉพาะปัญหาอุทยานแห่งชาติทับที่ทำกินของชาวบ้าน ทำให้เกิดความกดดันต่อชาวบ้านในการแก้ปัญหา

- การศึกษาที่ไม่เอื้ออำนวยให้ประชาชนมีพลังเอาชนะการทำลายสังคมในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งทางโลกและทางธรรม

- ทศนคติของชาวบ้านที่มีอัตลักษณ์เป็นคนไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูต่อการศึกษาสายสามัญของภาครัฐด้วยเกรงว่าจะเป็นเครื่องมือในการกลืนวัฒนธรรมมลายู ทำให้ค่านิยมที่จะศึกษาตามปอเนาะหรือโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามมีมากกว่าส่งผลให้การเข้าร่วมในกระบวนการ พัฒนาเศรษฐกิจตามกระแสหลักไม่เอื้ออำนวยเท่าที่ควร ในขณะที่เดียวกันภาครัฐก็เพ่งเล็ง “ปอเนาะ” ว่ามีส่วนสนับสนุนกลุ่มก่อความไม่สงบ

สภาพของประชากร

ประชากร ๑.๔ ล้านคน หรือร้อยละ ๗๕.๓ ของประชากรในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ นับถือศาสนาอิสลามและนิยมพูดภาษามลายู โดยมีชาวไทยพุทธเพียงร้อยละ ๒๐.๑ นอกจากนั้น อัตราการขยายตัวของชาวไทยพุทธลดลงอย่างมากในช่วง ๑๕ ปีที่ผ่านมา

ปัญหาเกิดขึ้นในบริบทภูมิรัฐศาสตร์ ที่ทำให้เกิดการเปรียบเทียบอย่างแจ่มชัดในคุณภาพชีวิตระหว่างผู้คนที่มิเชื่อศาสนาเดียวกัน เป็นมลายูเช่นเดียวกันใน ๒ ประเทศ คือ บริเวณชายแดนภาคใต้ของไทยและภาคเหนือของมาเลเซีย ด้วยระยะทาง ๕๗๓ กิโลเมตร ของชายแดนระหว่างทั้งสองประเทศทำให้ประชากรในเขตนี้มีความใกล้ชิดกันมาก มีความผูกพันในฐานะเครือญาติชัดเจน ทำให้ปัญหาคานสองสัญชาติมีจำนวนมากขึ้น กอส.ให้ความเห็นว่า “การแก้ปัญหา

ภาคใต้ต้องอาศัยความร่วมมือจากมาเลเซียทั้งในระดับรัฐบาลกลางและระดับรัฐทางตอนเหนือของมาเลเซีย จะมองมาเลเซียเป็นคู่ค้าไม่ได้”

ค. **ปัจจัยทางวัฒนธรรม** คือลักษณะเฉพาะทางศาสนาและชาติพันธุ์ในพื้นที่ คือ ศาสนาอิสลาม ภาษามลายู และประวัติศาสตร์ปัตตานี สิ่งเหล่านี้เป็นเงื่อนไขในสังคมซึ่งทำหน้าที่ให้ความชอบธรรมกับการใช้ความรุนแรง หรือทำให้ผู้คนไม่น้อยยอมรับ หรือเห็นด้วยกับฝ่ายที่ใช้ความรุนแรง ทั้งหมดนี้ทำให้ผู้ก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้อาศัยเงื่อนไขทางชาติพันธุ์ ผสานกับศาสนาเป็นข้ออ้างให้ความชอบธรรมกับการใช้ความรุนแรงในการต่อสู้เพื่อเป้าหมายของตนในนามอัตลักษณ์ความเป็นมลายูมุสลิม

ชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีอัตลักษณ์ในความเป็น “คนมลายูมุสลิม” ชัดเจน คือเป็นคนเชื้อสายมลายู พูดภาษามลายูปัตตานี และแม้จะเป็นชาวมุสลิมสายซุนหนี่ (Sunni) เช่นเดียวกับชาวไทยมุสลิมส่วนใหญ่ แต่ด้วยความแตกต่างของเชื้อสาย และที่มาของการตั้งรกรากในแผ่นดินไทย จึงแตกต่างจากชาวไทยมุสลิมในหลายๆภาคของไทย กล่าวคือ ชาวไทยมุสลิมในสามจังหวัดภาคใต้ มีความเชื่อว่าตนเอง คือ คนที่อยู่ในพื้นที่ดังกล่าว ก่อนที่จะถูกรวมเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรไทย ในขณะที่ชาวไทยมุสลิม เชื้อสายจีนฮ่อ เปอร์เซีย เขมร ชาว ปัสตุน อินเดีย ปากี หรือ อาหรับ ฯลฯ นั้นล้วนแต่มีบรรพบุรุษที่โยกย้ายถิ่นฐานมาตั้งรกรากในประเทศ ดังนั้น ในความเหมือนที่เป็นอิสลาม ก็มีความต่างในที่มาของถิ่นฐานของมุสลิมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ กับมุสลิมในหลาย ๆ ภาคส่วนทั่วประเทศไทย

ในรายงานของ กอศ.ได้ระบุไว้อย่างชัดเจน ว่าปัญหาความไม่สงบ นั้น ไม่ใช่ปัญหาความขัดแย้งทางศาสนา ซึ่งในทัศนะของผู้ศึกษา นั้น เห็นด้วยอย่างยิ่ง โดยเฉพาะจากโครงสร้างของชาวไทยมุสลิม ที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ และการตั้งถิ่นฐานที่กระจายอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศไทย ตรรกะอันหนึ่งที่สามารถนำมาอธิบายเรื่องนี้ได้ ก็คือ “หากเป็นปัญหาศาสนาแล้วละก็ ความรุนแรงหรือข้อขัดแย้งคงไม่จำกัดอยู่เฉพาะพื้นที่ชายแดนภาคใต้” หากทว่า ผู้ก่อความไม่สงบในพื้นที่ นั้น พยายามดึงเอาปัจจัยศาสนามาอ้างเพื่อความชอบธรรมของพวกตนและเพื่อปลุกเร้ากระแส “ประชาคมโลกอิสลาม” แต่ความพยายามนั้น ไม่ประสบผลสำเร็จ แม้จะมีการพยายามอย่างต่อเนื่องที่จะดึง Organization of Islamic Conference เข้ามาเกี่ยวข้องกับในการแก้ปัญหาความไม่สงบนี้ ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศสามารถจำกัด (contain) ความพยายามที่จะทำให้เป็นปัญหาสากล (internationalization) ได้อย่างดีตลอดมา

๓.๑.๒ ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์

กอศ.ได้รวบรวมรายงานว่า สามปีนับตั้งแต่สถาปนากรุงรัตนโกสินทร์ ในปี ๒๓๒๕ นั้น ปัตตานีมิได้ส่งบรรณาการให้กรุงสยาม พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช จึงได้ส่ง

กองทัพเรือเข้าโจมตีปัตตานี ชาวเมืองปัตตานีล้มตายจำนวนมาก เหยื่อยกจำนวนมากได้ถูกนำขึ้นมาตั้งถิ่นฐาน โดยกระจายกระจาย โดยรอบวงนอกของพระนคร ซึ่งทำให้ปรากฏพบว่า มีชาวมุสลิมในเขตชานเมืองของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน ได้ตั้งแต่ เขตถนนเพชรบุรี ยานนาวา มีนบุรี หนองจอก ไปจนถึงฉะเชิงเทรา นอกจากนั้น ยังมีบางส่วนที่ถูกนำไปตั้งถิ่นฐานบริเวณ ปทุมธานี ได้ไปจนถึงอยุธยา

กล่าวในส่วนในพื้นที่ปัตตานี นั้น ในปี ๒๓๕๑ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ปรับการบริหารราชการแผ่นดินในพื้นที่เป็น ๓ หัวเมือง คือ ปัตตานี หนองจิก ยะหริ่ง รามัน ยะลา สายบุรี และระแงะ แต่การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญยิ่งกว่า ตามรายงานของ กอส. เกิดขึ้นเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวปิฎรูป การปกครองแผ่นดินครั้งใหญ่ ด้วยการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง ซึ่งผลประการหนึ่ง คือ ในปี ๒๔๔๕ มีปฏิกริยาจากผู้นำท้องถิ่น และเกิดขบถในภูมิภาคของประเทศในปีเดียวกัน ที่เรียกว่า ขบถ รศ.๑๒๑ คือ ขบถเงี้ยวเมืองแพร่ในภาคเหนือ ขบถฝิ่นญูในภาคอีสาน และ “ขบถเจ้าเข็กเจ็ดเมือง” ในภาคใต้ ซึ่งเมื่อเหตุการณ์ยุติลง ตนกูอับดุลกาเดร์ หรือพระยาวิชิตภักดี ซึ่งเป็นเจ้าเมืองปัตตานีในขณะนั้น ถูกจับกุมตัวไป และเป็นจุดจบแห่งยุคสมัยราชาปัตตานี

จากสนธิสัญญา Anglo-Siamese Treaty 1909 ยกสิทธิการปกครองและบังคับบัญชาเหนือไทรบุรี กลันตัน ตรังกานุ และปะลิส รวมทั้งเกาะใกล้เคียง รวมเป็นเนื้อที่ ๑๕,๐๐๐ ตร.ไมล์ และพลเมืองกว่า ๕๐๐,๐๐๐ คนให้แก่อังกฤษ ส่งผลให้อาณาจักรปัตตานี ถูกแยกออกเป็นพื้นที่ด้านเหนือที่กลายมาเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสยาม ซึ่งรัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง ถือว่า เป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกมิได้ ในขณะที่พื้นที่ด้านใต้ของอาณาจักรปัตตานี ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของบริติช มลายา

ปัจจัยทางประวัติศาสตร์นี้เอง ที่กลุ่มก่อความไม่สงบ นำมาเป็นเงื่อนไขหนึ่งในการสร้างความชอบธรรมที่จะขัดแย้งกับราชอาณาจักรไทยตลอดมา ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า ข้ออ้างทางประวัติศาสตร์เป็นประเด็นที่สามารถโต้แย้งกันไม่มีที่สิ้นสุด คำถามมีอยู่ว่า เราจะยึดถือช่วงใดในประวัติศาสตร์เป็นจุดกำหนดของความเป็นชาติและดินแดนที่ทุกฝ่ายพอใจ

๓.๒ สรุปความพยายามแก้ปัญหาในอดีตของรัฐสยาม

พื้นที่ชายแดนจังหวัดภาคใต้ของไทย นั้น ถูกรวมเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรไทย แต่ในทางภูมิศาสตร์เท่านั้น ในขณะที่การผสมกลมกลืน ความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของชาติไทย ยังเป็นปัญหาตลอดมา ดังได้กล่าวข้างต้น

ความพยายามของรัฐสยามที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวได้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง อาทิ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการจัดทำ “สมุดคู่มือสำหรับข้าราชการกระทรวงมหาดไทยที่รับราชการในมณฑลซึ่งมีพลเมืองที่นับถือศาสนาอิสลาม” ในปี พ.ศ.๒๔๖๖ ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญต่อการเข้าใจถึงอัตลักษณ์ของประชาชนในพื้นที่

จากการศึกษาของ นายมารค ตามไท และนายสมเกียรติ บุญชู⁷ ว่าด้วย “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติจังหวัดชายแดนภาคใต้เปรียบเทียบกับในรอบ ๓๐ ปี (๒๕๑๓-๒๕๔๖)” สะท้อนให้เห็นถึงมาตรการที่เปลี่ยนแปลงและพัฒนาการตามสภาพของปัญหาในพื้นที่ บริบทในทางการเมืองและความมั่นคงของชาติ ทั้งจากปัจจัยภายในประเทศและระหว่างประเทศ ซึ่งนโยบายความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตลอดจนให้ความสำคัญของความมั่นคงในการปกป้องดินแดน และการรักษาอำนาจอธิปไตย เป็นหลัก แต่ในนโยบายช่วงปี ๒๕๔๒-๒๕๔๖ เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงในหลักการของนโยบายที่ให้ความสำคัญ ในบริบทของความมั่นคงในการดำเนินชีวิตและการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของประชาชน

รายงานของมารคฯ และสมเกียรติฯ มองว่าปัญหาที่ตามมา จากการปรับเปลี่ยนหลักการของนโยบายดังกล่าว คือ ความหมาย หรือ ความเข้าใจเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติในนโยบายกับระดับปฏิบัติการไม่ตรงกัน และเป็นสาเหตุสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้ความรุนแรงในพื้นที่เพิ่มขึ้นในช่วงท้ายของนโยบาย ๒๕๔๒-๒๕๔๖

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในช่วงก่อนหน้านั้น คือ ๒๕๒๑-๒๕๔๑ รวม ๓ ฉบับ นั้น ได้กำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายไว้ชัดเจน และครอบคลุมการแก้ไขปัญหาในมิติที่กว้างขวาง ครอบคลุมประเด็นความมั่นคงที่เกิดขึ้น และมุ่งให้เกิดการประสานงานระหว่างส่วนราชการให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่มีการจัดตั้งและกำหนดกลไกรับผิดชอบการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็น ๒ ระดับ คือ

Σ ระดับชาติ มีนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบโดยตรง และสมช.ทำหน้าที่กลั่นกรอง

Σ ระดับพื้นที่ มีแม่ทัพภาคที่ ๔ รับผิดชอบดูแล และมีการจัดตั้ง สอ.บต. (ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้) รับผิดชอบงานฝ่ายพลเรือน และประสานการดำเนินงานของ

⁷ มารค ตามไท และ สมเกียรติ บุญชู. “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติจังหวัดชายแดนภาคใต้เปรียบเทียบกับในรอบ ๓๐ ปี (๒๕๑๓-๒๕๔๖)” ใน ชัยวัฒน์ สถาอานันท์. กุมภภาพันธุ์ ๒๕๕๑
แผ่นดินจินตนาการ: รัฐและการแก้ไขปัญหาความรุนแรงในภาคใต้ กรุงเทพฯ: หน้า ๕๓-๑๐๔

ส่วนราชการต่าง ๆ ในพื้นที่ รวมทั้งมีการจัดตั้งกองบัญชาการผสมพลเรือนตำรวจทหารที่ ๔๓ (พตท. ๔๓) รับผิดชอบการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายทุกรูปแบบ

การปรับหลักการของนโยบายในช่วง ๒๕๔๒-๒๕๔๖ ที่เน้นการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ โดยที่โครงสร้างของกลไกภาครัฐยังดำเนินต่อไปจากนโยบายก่อนหน้านี้ ทำให้สถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วง ๒๕๔๒-๒๕๔๕ ค่อนข้างสงบ ถึงขนาดที่ว่า ผู้ศึกษาเองซึ่งรับราชการเป็นกงสุลใหญ่ ณ นครเจดดาห์ ในปี ๒๕๔๖ ได้รับการทาบทามอย่างไม่เป็นทางการจาก Organization of Islamic Conference เพื่อที่จะขอจัดการประชุมเกี่ยวกับปัญหาชนกลุ่มน้อยชาวมุสลิมในประเทศที่ไม่ใช่สมาชิก OIC โดยเอาประเทศไทยเป็นแบบอย่างของการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ซึ่งแตกต่างจากความไม่สงบที่เกิดขึ้นในฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย ในช่วงเดียวกัน

มารคฯ และสมเกียรติฯ ให้ความเห็นว่า ความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในเชิงการบริหารงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เกิดขึ้นในช่วง ๒๕๔๕ คือ การที่รัฐบาลชุด สอ.บต. ด้วยเหตุผลที่ต้องการให้ระบบบริหารราชการเป็นไปตามปกติ และนำเอาการบริหารราชการแบบ CEO เข้ามาแทนที่ สอ.บต. และมอบงานของ พตท. ๔๓ ในการปราบปรามกลุ่มโจรก่อการร้าย ให้ไปอยู่ในความดูแลของกองบัญชาการตำรวจภูธร ภาค ๕ รวมทั้งการให้จำกัดบทบาทของกองทัพบกที่ ๔ ไว้ในงานป้องกันชายแดนและป้องกันประเทศตามปกติ จนเกิดเหตุการณ์ปล้นปืนที่ค่ายทหารกองพลพัฒนาที่จังหวัดนราธิวาส เมื่อ ๔ มกราคม ๒๕๔๗ และเหตุการณ์ได้บานปลายไปสู่ความรุนแรงอย่างต่อเนื่อง

๓.๓ ผลการศึกษา

จากเหตุการณ์ความไม่สงบที่ถูกฟื้นตัวและขยายความรุนแรง (resurgence & radicalization) นับตั้งแต่กรณีการปล้นปืน เมื่อ ๔ มกราคม ๒๕๔๗ นั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า มิติด้านต่างประเทศมีความสำคัญเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะ บริบททางการเมืองระหว่างประเทศ ภายใต้ Global War on Terror ที่ประเทศไทยได้เข้าไปมีส่วนร่วมในระดับหนึ่ง ตลอดจนการตื่นตัวของความเป็นประชาคมโลกมุสลิม (Islamic brother hood)

ตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ ๒ ถึงความเหมาะสมในการศึกษาและทำความเข้าใจสถานการณ์ในภาคใต้ โดยใช้การวิเคราะห์ผ่านทฤษฎีความเชื่อมโยง (Linkage Theory) ของ James N. Rosenau โดยมองผ่านกระบวนการความเชื่อมโยงของมิติต่างประเทศ ทั้งในเชิงที่เป็นพฤติกรรมขั้นแรก (initial stage) หรือ Output และพฤติกรรมขั้นปลายทาง (terminal stage) หรือ Input และวิเคราะห์เพื่อระบุ

ปัจจัยภายใน (polity) และภายนอก (environment) รวมทั้งกระบวนการเชื่อมโยง 3 แบบ (penetrative, reactive, emulative process) นั้น

ในบทนี้ผู้ศึกษาได้นำเหตุการณ์สำคัญ ๆ ของความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มาเป็นกรณีศึกษาโดยเริ่มจากการประมวลความเชื่อมโยงระหว่างปัจจัยต่าง ๆ และการทำความเข้าใจตามกระบวนการเชื่อมโยงรูปแบบต่าง ๆ ตามแนวความคิดและกระบวนการวิเคราะห์ของ Rosenau

ทั้งนี้ ผู้ศึกษาต้องการนำเสนอว่า กระบวนการความเชื่อมโยงที่เกิดขึ้นในสถานการณ์ภาคใต้ของไทย นั้น มีหลากหลายรูปแบบ และบางปัจจัย ก็เป็นไปได้ทั้งปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอก

ในส่วนท้าย ผู้ศึกษาจะได้ชี้แจงผลการศึกษาโดยชี้ให้เห็นว่าปัญหาภาคใต้้นั้นมีหลายมิติโดยมิติเหล่านี้สามารถแบ่งเป็นมิติภายในและภายนอก ซึ่งแนวทางการแก้ปัญหาที่ผู้กำหนดนโยบายต้องตอบโจทย์ที่สามารถแก้ไขปัญหาคือปัจจัยต่างๆและเนื่องจากปัจจัยเหล่านี้มีความเชื่อมโยงกัน โอกาสที่จะบรรเทาความรุนแรงหรือส่งเสริมนโยบายที่มีอยู่แล้วก็จะมีความมากขึ้น

๓.๔ การวิเคราะห์สถานการณ์ในภาคใต้ด้วยกรณีศึกษาโดยระบุตัวปัจจัย

๓.๔.๑ กรณีปล้นปืนที่กองพันพัฒนาที่ ๔ ค่ายกรมหลวงนราธิวาสราชนครินทร์

อำเภอเจาะไอร้อง จังหวัดนราธิวาส

๑) เหตุการณ์ เมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๔๗ ได้มีกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบบุกเข้าปล้นอาวุธที่กองพันพัฒนาที่ ๔ ค่ายกรมหลวงนราธิวาสราชนครินทร์ อำเภอเจาะไอร้อง จังหวัดนราธิวาส โดยได้ฆ่าทหารรักษาการจำนวน ๔ นาย และปล้นปืนเอ็ม ๑๖ มากกว่า ๓๐๐ กระบอก นอกจากนี้ในวันเดียวกันและเวลาใกล้เคียงกัน มีคนร้ายอีกกลุ่มหนึ่งปฏิบัติการเผาโรงเรียน ๒๐ แห่ง รวมทั้งป้อมตำรวจอีก ๓ ป้อม ในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส จากเหตุการณ์ความไม่สงบดังกล่าว ทำให้ในวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๗ รัฐบาลประกาศกฎอัยการศึกในพื้นที่ ๘ อำเภอ ในสามจังหวัดภาคใต้

๒) วิเคราะห์ตัวปัจจัยและรูปแบบของกระบวนการเชื่อมโยง

หากศึกษาถึงปัจจัยตามแนวทฤษฎี Linkage ที่มีต่อเหตุการณ์ปล้นปืน นั้น ผู้ศึกษาพบว่า การปฏิบัติการโจมตีตึก World Trade Center เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๔ หรือเหตุการณ์ 9/11 นั้น ได้เปิดบริบทใหม่ของขบวนการต่อสู้ของผู้ด้อยกำลังกว่าต่ออำนาจรัฐ หรือ ฝ่ายตรงข้ามที่มีพหุภาพทางทหารที่เหนือกว่า การตื่นตัวทางยุทธวิธีในลักษณะนี้ ประกอบกับปฏิบัติการตอบโต้ของสหรัฐฯ และแนวร่วมในกรอบ Global War on Terror ได้กลายเป็นการคุกคามต่อโลกอิสลามความรู้สึกที่ถูกคุกคามของชาวมุสลิมในพื้นที่ได้ปรากฏชัดเจนมากขึ้น จากท่าทีของรัฐบาลไทยที่ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของ GWOT มากขึ้นเป็นระยะ ๆ นับแต่เหตุการณ์ 9/11 ตัวอย่างที่เด่นชัด คือ การจับกุมนายฮัมบาตี ที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา แกนนำคนสำคัญของขบวนการ Jamiah Islamiyah ที่มี

เครือข่ายโยงใยกับ ขบวนการ AL Qaeda ให้กับฝ่ายสหรัฐ เมื่อสิงหาคม ๒๕๔๖ หรือการ ภาควิชาวิดิอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการก่อการร้ายมากขึ้น โดยเฉพาะ อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้ายทางการเงิน เพื่อแสดงท่าทีของรัฐบาลไทยในขณะนั้น ตอบสนองการเป็น “with us” ตามการรณรงค์ของประธานาธิบดีสหรัฐฯ เมื่อพฤศจิกายน ๒๕๔๔ ความใกล้ชิดดังกล่าวได้พัฒนารุดหน้าจนกระทั่งทั้งสองฝ่ายยอมรับในความสัมพันธ์ แบบ “from Alliance to Strategic Partnership” จนประเทศไทยได้รับสถานะเป็น Major Non- NATO Ally ของ สหรัฐฯ ความรู้ที่ร่วมตามแนวคิดประชาคมโลกอิสลาม ที่เห็นว่ารัฐบาลไทยในขณะนั้น ได้มีส่วนร่วม ในการปฏิบัติการในอัฟกานิสถานและอิรัก แม้ภาครัฐจะระมัดระวังขอบเขตในการร่วมมือเพียง non-combat personnel ก็ตาม แต่จากแนวคิดประชาคมโลกอิสลามย่อมส่งผลให้เพิ่มความชิงชังต่อ รัฐบาลมากขึ้น ขึ้นอยู่กับกระบวนการเรียนรู้ทางสังคมและศรัทธาต่อแนวคิดและหลักการของ อิสลามที่แตกต่างกันไป

ปัจจัยเหล่านี้ ล้วนส่งผลให้เกิดการตื่นตัวที่จะต้องต่อต้านการคุกคามจากภาครัฐ ภายใต้บริบท GWOT ประกอบกับปัจจัยภายในประเทศ ที่สำคัญ ในปี ๒๕๔๕ โดยการยกเลิก ศอ.บต. และการปรับเปลี่ยนการทางยุทธวิธีจาก พตท. ๔๑ ไปสู่การดูแลของกองบัญชาการตำรวจธร ภาค ๕ ทำให้เกิดสูญญากาศในการบริหารราชการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ล้วนเป็นปัจจัย ผลักดันให้กลุ่มผู้ก่อความไม่สงบสามารถนำมาปลุกระดม ความรู้สึกชิงชัง อันเป็นสืบเนื่องมาจากความ ขัดแย้งทางประวัติศาสตร์และการรักษาอัตลักษณ์ความเป็นมุสลิมเชื้อสายมลายูของประชาชนในพื้นที่ เพื่อต่อต้านการคุกคามจากภาครัฐ

เหตุการณ์เปลี่ยนป็นนี้ นั้น ในมุมมองหนึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็น 9/11 ของประเทศไทย แต่จากการศึกษาวิจัย รายงานทางราชการ และการสนทนากับผู้ที่เกี่ยวข้องกับงานความมั่นคง ระดับสูงก็ยังไม่ปรากฏความเกี่ยวเนื่องกันโดยตรงในลักษณะpenetrative ระหว่างกลุ่มก่อความไม่สงบ กับขบวนการก่อการร้ายสากล ดังนั้น กระบวนการของความเชื่อมโยงจึงมีลักษณะของ reactive ต่ออำนาจรัฐ และ emulative โดยเฉพาะในเชิง diffusion และ demonstration จากขบวนการก่อการ ร้ายสากล

๓.๔.๒ กรณีกรือเซะ

๑) เหตุการณ์ เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๗ ได้มีกลุ่มคนบุกทำร้ายเจ้าหน้าที่ ตำรวจประจำจุดตรวจกรือเซะ จังหวัดปัตตานี ส่งผลให้เกิดการปะทะ โดยมีเจ้าหน้าที่เสียชีวิต ๓ คน และคนร้ายเสียชีวิต ๑ คน บาดเจ็บ ๔ คน สำหรับคนร้ายที่เหลือ นั้น ได้หลบหนีไปรวมตัวกับกลุ่ม ผู้ก่อความรุนแรงที่มีสยิดกรือเซะ เวลาถัดมา กำลังทหารและตำรวจ อีกทั้งหน่วยปฏิบัติการสงคราม พิเศษจากลพบุรี ปิดล้อมมัสยิดและระดมยิงปืนเข้าในบริเวณมัสยิด ในขณะเดียวกันคนร้ายได้ยิง

ได้ตอบจากข้างในมัสยิดจำนวน ๒ นัด การยังดำเนินการไปจนเสียงได้ตอบเงียบลง ภายหลังเจ้าหน้าที่ใช้มาตรการขึ้นรุนแรงต่อคนร้ายในมัสยิด หลังจากนั้น เจ้าหน้าที่ได้เข้าไปสำรวจข้างในมัสยิด โดยไม่อนุญาตให้สื่อมวลชนเข้าไป หลังจากเหตุการณ์สงบลง ปรากฏว่า พบศพผู้เสียชีวิตจำนวน ๒๕ ราย นอกจากนี้ ในเวลาใกล้เคียงกับเหตุการณ์ที่กรือเซะ กลุ่มผู้ก่อการความไม่สงบได้บุกโจมตีสถานที่ราชการหลายแห่ง จากการปะทะที่กรือเซะทั้งหมดทำให้มีผู้เสียชีวิต โดยเป็นผู้ก่อการความไม่สงบ ๑๐๖ คน และเจ้าหน้าที่ ๕ คน

๒) วิเคราะห์ตัวปัจจัยและรูปแบบของกระบวนการเชื่อมโยง

ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดเหตุการณ์เริ่มการก่อการความไม่สงบ เมื่อ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๑ นั้น อาจมีความใกล้เคียงกันกับกรณีการปล้นปืน ปัจจัยเพิ่มเติมที่อาจนำมาศึกษาภายใต้แนวคิด Linkage คือ การปฏิบัติการในวันดังกล่าวมีความหมายในเชิงสัญลักษณ์ ซึ่งเป็นวันเดียวกันกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปี ๒๕๓๑ ซึ่งเป็นการปะทะใหญ่ระหว่างรัฐกับประชาชนในพื้นที่ที่บ้านดงญ่อตจะนะ จ.นราธิวาส เท่ากับเป็นการเลียนแบบพฤติกรรมเพื่อนำมาเป็นปัจจัยในการก่อการความไม่สงบ

เหตุการณ์ในกรณีนี้ ในทัศนะของผู้ศึกษาเห็นว่า ไม่น่าจะจบลงด้วยการปราบปรามอย่างรุนแรงของภาครัฐ หากทว่า ด้วยวาทกรรม “โจรกระจอก” ทำให้ประเมินศักยภาพของกลุ่มผู้ก่อการต่ำเกินจริง และมองไม่ออกถึงวัตถุประสงค์ในการก่อการความไม่สงบที่ต้องการปลุกระดมและแย่งชิงมวลชนมากขึ้น ที่สำคัญผลจากการปราบปรามอย่างรุนแรงได้กลายเป็นปัจจัย ที่ทำให้เกิดกระบวนการเชื่อมโยงกับประชาคมโลกอิสลามในลักษณะ reactive ที่ส่งผลในระยะต่อมาให้มีองค์กรต่าง ๆ ทั้งสิทธิมนุษยชนและ Organization of Islamic Conference ให้ความสนใจและติดตาม

คำถามที่น่าจะถกเถียงเป็นอย่างยิ่งว่า ทำไมต้องใช้การปราบปรามอย่างรุนแรง หรือ ผู้เกี่ยวข้องประเมินว่าการปราบปรามอย่างรุนแรง นั้น จะเป็นการป้องปรามให้ผู้ที่เป็แนวร่วม หรือ ผู้ปฏิบัติการ เกิดความหวั่นไหวและหวาดกลัว เป็นการ “เขียนเสือให้วัวกลัว” นั้น ผู้ศึกษากลับเห็นว่า ในประวัติศาสตร์การต่อสู้ในช่วงกว่า ๕๐ ปี ที่ผ่านมาระหว่างภาครัฐที่ใช้กำลังอย่างรุนแรง ไม่ปฏิบัติอย่างเป็นขั้นเป็นตอนตามหลักสากลในการสลายฝูงชน นั้น มักจะกลายเป็นการขยายผลให้เกิดการสร้างแนวร่วมมากขึ้นให้กับผู้ก่อการความไม่สงบ ไม่ว่าภายใต้การชูธงจะเป็นแบบใด ประชาธิปไตย สังคมนิยม หรือต่อต้านเผด็จการทหาร ซึ่งในกรณีกรือเซะนี้ ก็เช่นกัน จากการที่ได้ติดตามศึกษาและปฏิบัติงานหลักในการนำตัวแทนของ OIC คณะแรกไปตรวจเยี่ยมสถานที่และพบปะกับชาวบ้านในพื้นที่ เมื่อต้นเดือนมิถุนายน ๒๕๔๘ ทำให้ผู้ศึกษามีความมั่นใจว่า หากปฏิบัติการของภาครัฐในเหตุการณ์ดังกล่าวยึดถือการปฏิบัติตามหลักสากลในการสลายฝูงชน ก็จะทำให้ไม่เกิดการบานปลายของสถานการณ์

ผลจากปฏิบัติการปราบปรามอย่างรุนแรงได้ก่อให้เกิดผลกระทบในมิติต่างประเทศ ภายใต้บริบทแห่งหลักการสิทธิมนุษยชน และแนวคิดประชาคมโลกอิสลาม ในทันทีหลังจาก เหตุการณ์ กระทรวงการต่างประเทศได้รับมอบหมายให้ชี้แจงกับต่างประเทศถึงเหตุการณ์ ซึ่งผู้ ศึกษาตระหนักเป็นอย่างมากถึงผลกระทบจากเหตุการณ์ โดยได้เข้าไปชี้แจงต่อ H.E. Dr. Abdelouahed BELKEZIZ (Morocco) 2001-2004 เลขาธิการ OIC เมื่อปลายเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๗ ก่อนหน้าการประชุมประจำปีของรัฐมนตรีต่างประเทศ OIC ที่กรุงอิสตันบูล ประเทศ ตุรกี ซึ่งเลขาธิการ OIC ได้เปิดเผยว่าได้รับแรงกดดันจากสมาชิก OIC บางประเทศ แต่โดยที่ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกระชั้นเกินไปที่ OIC จะแสดงทัศนะ หรือ ยกเรื่องขึ้นหารือในที่ประชุมที่กรุงอิสตันบูล ประกอบกับความคุ้นเคยของเลขาธิการ OIC รายนี้ ต่อประเทศไทยและมีความเชื่อมั่นใน ประเทศไทย ซึ่งหนึ่งปีก่อนหน้านี้ ผู้ศึกษาได้รับการทาบทามอย่างไม่เป็นทางการที่จะจัดการ สัมมนาที่ประเทศไทยเกี่ยวกับการอยู่ร่วมกันของ interfaith ด้วยความชื่นชมในแบบอย่างของ ประเทศไทยที่ OIC ได้เคยสัมผัส โดยในที่สุด การประชุมดังกล่าวที่กรุงอิสตันบูลไม่มีการยกขึ้นหารือ เกี่ยวกับประเทศไทย มีเพียงการลักลอบเผยแพร่ใบปลิวโจมตีประเทศไทยโดยกลุ่ม Pattani Muslim Human Rights Organization และ BERSATU ในที่ประชุมเท่านั้น

กระบวนการเชื่อมโยงของ OIC หรือ องค์การสิทธิมนุษยชนโดยทั่ว ๆ ไปต่อเหตุการณ์ ความไม่สงบในกรณีของกรือเซะ นั้น อาจสรุปได้ว่าเป็นเพียงรูปแบบ reactive เป็นเหตุการณ์ที่ผู้เล่น ในมิติต่างประเทศมีความรู้สึกว่าเป็นกรณี stand alone เป็นเหตุการณ์ที่ไม่น่าจะเกิดขึ้นซ้ำ แต่จาก พัฒนาการความรุนแรงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องหลังจากนั้น ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบกระบวนการ เชื่อมโยงไปด้วยเช่นกัน ซึ่งผู้ศึกษาจะได้รายงานในกรณีศึกษาต่อไป

๓.๔.๓ กรณีตากใบ

๑) เหตุการณ์ เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๗ ซึ่งอยู่ในช่วงเดือนของการถือศีลอด มีการรวมตัวกันของชาวบ้านจากอำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส มากกว่า ๑,๐๐๐ คน บริเวณหน้ามัสยิด และห้องสมุดประชาชน เพื่อประท้วงการจับกุมคุมขังชาวมุสลิมซึ่งเป็นสมาชิกชุดรักษาความปลอดภัย หมู่บ้าน (ชรบ.) ในพื้นที่จำนวน ๖ คน ทั้งนี้ ในขั้นแรก ได้มีชาวบ้านจำนวน ๒๐๐ คน เดินทางไปยัง สถานีตำรวจอำเภอตากใบ เพื่อขอเข้าเยี่ยมผู้ต้องหา อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ได้วางแผนหลักกันห้าม ชาวบ้านเข้าไปในสถานีตำรวจ ซึ่งทำให้กลุ่มชาวบ้านที่สถานีตำรวจไม่พอใจและระดมให้ผู้ชุมนุม มารวมตัวกันที่สถานีตำรวจ ทำให้กำลังทหารและตำรวจมารวมตัวบริเวณนั้นมากขึ้น ภายหลังจากที่ตำรวจปฏิเสธให้ปล่อยตัวผู้ต้องหา เหตุการณ์การชุมนุมได้เกิดความตึงเครียดและมีการ ปะทะกับเจ้าหน้าที่ในเวลาต่อมา ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตจำนวน ๖ คน เมื่อเหตุการณ์การปะทะยุติลง ผู้ ต้องสงสัยมากกว่า ๑,๐๐๐ คน ถูกคุมตัวขึ้นรถบรรทุกทุกเส้นทางไปยังค่ายทหารในจังหวัดปัตตานี

อย่างไรก็ตาม เมื่อถึงค่ายทหารปรากฏว่า มีผู้เสียชีวิตจำนวน ๑๕ คน เนื่องจากการขาดอากาศหายใจในระหว่างการถูกคุมตัวบนรถบรรทุก

๒) วิเคราะห์ตัวปัจจัย

กลุ่มชาวบ้านจำนวนกว่า ๑,๐๐๐ คน ได้ชุมนุมเพื่อเรียกร้องให้ประกันตัวชุดรักษาความปลอดภัยในหมู่บ้าน ๖ คน นั้น สามารถอธิบายได้ด้วยปัจจัยเชื่อมโยงในลักษณะ emulative และ reactive ที่มีต่อการเรียกร้องตามแบบสากลและการจับกุมของภาครัฐตามลำดับ ที่น่าสนใจ คือ เหตุการณ์นี้เกิดขึ้นในเดือนถือศีลคอกของชาวมุสลิม ซึ่งภายใต้แนวคิดของประชาคมโลกอิสลาม เชื่อว่าเป็นเดือนแห่งอำนาจ เป็นเดือนที่พระเจ้าได้ประทานคัมภีร์อัลกุรอานมาสู่ประชาชาติ มุสลิมบางรายมีความเชื่อไปถึงว่า การเสียชีวิตในช่วงเดือนนี้ ถือว่ามีบุญสูงสุด และยังการต่อสู้กับรัฐไทยพุทธ ยังอาจถูกชักนำไปได้ว่าเป็นการญิฮาด

ดังได้กล่าวไว้แล้วในกรณีกรือเซะว่า การปราบปรามอย่างรุนแรงอีกครั้งของภาครัฐเป็นความผิดพลาดทั้งในด้านยุทธศาสตร์และยุทธวิธี ทำให้เกิด reactive จากประชาคมโลกรุนแรงมากขึ้น จนในบางกรณีมีความคาบเกี่ยวในเชิง penetrative จากประเทศมุสลิมเพื่อนบ้าน เช่น มาเลเซีย มีการโต้ตอบทางสื่อสารมวลชนระหว่างนายกรัฐมนตรีของไทยกับมาเลเซียในขณะนั้น และก่อนหน้านั้น

๓.๔.๔ กรณีการยุบ สอ.บต.

๑) เหตุการณ์ ดังได้กล่าวแล้ว ความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในเชิงการบริหารงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เกิดขึ้นในช่วง ๒๕๔๕ คือ การที่รัฐบาลยุบ สอ.บต. และมอบงานของ พตท. ๔๓ ในการปราบปรามกลุ่มโจรก่อการร้าย ให้ไปอยู่ในความดูแลของกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน ๕ รวมทั้งการให้จำกัดบทบาทของกองทัพภาคที่ ๔ ไว้ในงานป้องกันชายแดนและป้องกันประเทศตามปกติ จนเกิดเหตุการณ์ปล้นปืนที่ค่ายทหารกองพลพัฒนาที่จังหวัดนราธิวาส เมื่อ ๔ มกราคม ๒๕๔๗ และเหตุการณ์ได้บานปลายไปสู่ความรุนแรงอย่างต่อเนื่อง

๒) วิเคราะห์ตัวปัจจัย

หากวิเคราะห์ถึงปัจจัยจากมิติต่างประเทศแล้ว อาจไม่เกี่ยวข้องโดยตรงนัก ที่จะปัจจัยกำหนดการปรับเปลี่ยนนโยบาย นอกจากเป็นปัจจัยทางออกในเชิงบริหารราชการของรัฐบาลในขณะนั้น ที่ได้หันมาใช้ระบบการบริหารแบบ CEO กับจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ ซึ่งจุดนี้อาจเป็นเหตุผลที่อธิบายได้อย่างหนึ่งว่า แม้รัฐบาลในขณะนั้น จะปรับนโยบายความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ และ

ร่วมใน GWOT แต่ก็มีได้มีเป้าหมายเพื่อเปิด GWOT ในพื้นที่ และจากการศึกษาของ แมตธิว วิลเลอร์⁸ ใน “สหรัฐอเมริกา สงครามต่อต้านการก่อการร้าย และความรุนแรงในชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย” ที่ไม่ปรากฏว่า ทั้งรัฐบาลไทยและสหรัฐฯ ยอมรับให้สหรัฐฯ เข้ามามีบทบาทในความไม่สงบในชายแดนภาคใต้ และดูเหมือนทั้งสองฝ่ายก็ระมัดระวังมิให้เกิดภาพหรือความเข้าใจเช่นนั้น

แต่ผลของการยุบศอ.บต.ที่ตามมา คือ ทำให้เกิดสูญญากาศในการบริหารราชการแผ่นดินในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ โดยไม่ต้องกล่าวถึงการขาดเอกภาพในการบริหารราชการระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ที่เป็นเรื่องปกติ จากโครงสร้างเดิมที่มี ศอ.บต. และ พตท.๔๑ การมอบอำนาจให้ฝ่ายตำรวจก่อนหน้านั้นของรัฐบาลใน “สงครามต่อต้านยาเสพติด” ที่ทำให้เกิดการวิสามัญฆาตกรรมเป็นจำนวนมากทั่วประเทศ น่าจะเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การปฏิบัติงานในพื้นที่ชายแดนภาคใต้แทน พตท.๔๑ ได้กลายเป็นชนวนที่เพิ่ม “ความคับข้องใจ” ให้แก่ชาวบ้านในพื้นที่

๓.๔.๕ กรณี บทบาทOIC

๑) เหตุการณ์ ความรุนแรงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในจังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งแต่ปี ๒๕๔๙ รวมทั้งเหตุการณ์กรือเซะและตากใบ ส่งผลให้องค์การการประชุมอิสลาม (Organization of Islamic Conference: OIC) ออกแถลงการณ์ประณามความรุนแรงที่ก่อให้เกิดความสูญเสียทางชีวิตและทรัพย์สินอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ OIC ได้เรียกร้องให้มีแก้ปัญหากับชาวมุสลิมในประเทศไทยโดยสันติวิธี พร้อมทั้งให้รัฐบาลไทยคุ้มครองสิทธิของมุสลิมในประเทศไทย อีกทั้งสร้างความมั่นใจว่ามุสลิมจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันกับพลเมืองอื่น ๆ และจะได้รับความช่วยเหลือให้มีมาตรฐานชีวิตด้านสังคมและเศรษฐกิจที่ดีขึ้น

๒) วิเคราะห์ตัวปัจจัย

เหตุการณ์กรือเซะและตากใบ นั้น ฝ่ายไทยถือว่า เป็น national tragedy ตามที่ระบุไว้ใน “Joint Press Statement dated 7 June 2005 as a result of the meeting between H.E. Sayed K. El-Masry, Head of the OIC Goodwill Delegation to Thailand and Mr. Krit Garnjana-Goonchorn, Permanent Secretary of the Ministry of Foreign Affairs of Thailand” (ภาคผนวก ก) เนื่องจากโศกนาฏกรรมที่เกิดขึ้นซ้ำซ้อนกันสองครั้งภายในปีเดียวกัน นั้น เป็นเสมือนคำเชื้อเชิญต่อองค์กรระหว่างประเทศ โดยเฉพาะด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งต่อมาได้มีการนำเรื่องดังกล่าวเข้าหารือในที่ประชุมที่นครเจนีวา นอกจากนั้น ในบริบทของแนวคิดประชาคมโลกอิสลาม จึงไม่เป็นที่แปลกใจในทัศนะ

⁸ แมตธิว วิลเลอร์ “สหรัฐอเมริกา สงครามต่อต้านการก่อการร้าย และความรุนแรงในชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย” ใน ชัยวัฒน์ สถาอานันท์.กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ แผ่นดินจินตนาการ: รัฐและการแก้ไขปัญหาคความรุนแรงในภาคใต้ กรุงเทพฯ:หน้า ๔๙๕-๕๒๕

ของผู้ศึกษา ว่าในที่สุด OIC ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศที่ถือว่าตนมีอำนาจในการคุ้มครองชุมชนมุสลิมทั่วโลกจะแสดงความสนใจต่อปัญหานี้

ในการประชุมประจำปี ๒๕๔๗ ของเอกอัครราชทูต/กงสุลใหญ่ไทยทั่วโลก ที่โรงแรมดุสิตริสอร์ท อ.หัวหิน เมื่อปลายเดือนมิถุนายน ๒๕๔๗ นั้น ผู้ศึกษาได้ตั้งคำถามต่อที่ประชุมถึงบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศต่อกรณีกรือเซะ แต่จากคำตอบที่ได้รับ ก็ดูเหมือนว่าผู้บริหารในขณะนั้น จะมองเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นการเฉพาะหรือ stand alone และไม่ได้ตระหนักถึงความสนใจจากต่างประเทศเท่าใดนัก โดยเฉพาะในมุมมองของรัฐบาล ภาคประชาสังคม และประชาชนทั่วไปในโลกมุสลิม ที่มองว่า นี่คือการเลือกปฏิบัติ (Discrimination) ต่อชาวมุสลิมในประเทศไทยจากรัฐบาลชาวมุสลิม ที่มีความใกล้ชิดกับสหรัฐฯ และร่วมใน GWOT และนี่คือเหตุผลว่า ทำไมผู้ศึกษาจึงไม่แปลกใจที่ ในที่สุด OIC ได้พยายามเข้ามาที่จะเกี่ยวข้องกับความไม่สงบ และน่าจะเป็นการตอบข้อสงสัยของผู้เกี่ยวข้องภายในกระทรวงการต่างประเทศเองได้ว่า ทำไมเราต้องปฏิสัมพันธ์ด้วยกับ OIC และองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ ก็เพื่อที่เราจะได้โอกาสอธิบาย แทนที่อีกฝ่ายหนึ่งจะอธิบายแต่ฝ่ายเดียว

สำหรับ บทบาท OIC ดังกล่าว นั้น ได้เริ่มขึ้นอย่างจริงจัง ภายใต้การนำของเลขาธิการคนใหม่ H.E.Prof. Dr. EKMELEDDIN IHSANOGLU (Turkey) ที่เข้ารับหน้าที่ตั้งแต่มกราคม ๒๕๔๘ ที่ได้ดำเนินการในเชิง penetrative ต่อสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยอาศัยอำนาจจากความเป็นองค์กร และจากแรงกดดันของประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งขบวนการก่อความไม่สงบที่มีเครือข่ายภายใต้ กลุ่ม Pattani Muslim Human Rights Organization และ BERSATU ที่เริ่มปฏิบัติการนอกเหนือจากการปฏิบัติจิตวิทยา ด้วยการพยายามผลักดันตัวเองเข้าไปร่วมในการประชุมหารือของ OIC

กระบวนการเชื่อมโยงแบบ penetrative เด่นชัดมากขึ้น เมื่อเลขาธิการ OIC ได้ออกแถลงการณ์เมื่อ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ (ภาคผนวก ข) ภายหลังจากการเข้ารับตำแหน่งนี้ และภายหลังจากการเยือนสำนักงาน OIC ที่เมืองเจดดาห์ ราชอาณาจักรซาอุดีอาระเบียของนายกรัฐมนตรีมาเลเซีย ในฐานะประธาน OIC Summit ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่องค์กรระหว่างประเทศได้แสดงท่าทีอย่างเป็นทางการไม่พอใจต่อเหตุการณ์ (bloody incidents) ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย และเรียกร้องรัฐบาลไทยให้สอบสวนหาสาเหตุ แม้ในเอกสารจะอ้างว่าเคยเรียกร้อง แต่ในข้อเท็จจริงนับเป็นเอกสารแสดงท่าทีเป็นทางการครั้งแรก ผู้ศึกษาเห็นว่า นี่คือ ปัจจัยในมิติต่างประเทศ ที่แสดงออกในลักษณะทั้ง reactive และ penetrative เนื่องจากนับแต่นั้นมา รัฐบาลในขณะนั้น ได้เริ่มต้นที่จะดำเนินงานต่างประเทศเพื่อป้องกันปัญหาให้กลายเป็นสากล

๓.๔.๖ กรณี บทบาท PULO BRN–Coordinate และ RKK

๑) เหตุการณ์ กลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ นั้น ไม่เคยที่จะแสดงตนว่า เขาคือ ใคร จนทำให้มักมีการกล่าวในหมู่ผู้ปฏิบัติงานของทางราชการในพื้นที่ ว่าเขากำลังต่อสู้กับ “ผี” แต่จากประวัติศาสตร์การต่อสู้ของการก่อความไม่สงบในพื้นที่ นั้น ปรากฏว่า เบื้องหลังแล้ว มีกลุ่มผู้ที่ต้องการใช้เงื่อนไขในพื้นที่ เพื่อการแบ่งแยกดินแดน ที่มีพัฒนาการมาเกือบ ๑ ศตวรรษ เริ่มตั้งแต่ ขบวนการของสมาคมรวมเผ่ามลายูใหญ่ (Kumpulan Melayu Raya-KAMPAR) ซึ่งไม่พอใจรัฐบาลชาติไทยที่ทำให้ผู้ปกครองท้องถิ่นมลายูสูญเสียอำนาจ จนสืบเนื่องมาขบวนการแนวร่วมปฏิวัติแห่งชาติมลายูปัตตานี (Barisan Revolusi Nasional Melayu Patani-BRN) ในปี ๒๕๐๓ ก่อนองค์กรพูโล (Patani United Liberation Organization-PULO) ในปี ๒๕๑๑ และต่อมาด้วย ขบวนการมูจาฮิดีนปัตตานี (Gerakan Mujahidin Patani-GMP) ในปี ๒๕๒๘ ที่อ้างตนเองว่าเป็น นักสู้เพื่อศาสนาอิสลาม จนกระทั่งมีแนวร่วมเพื่อเอกราชปัตตานี (Barisan Bersatu Kemerdekaan-BERSATU) ในปี ๒๕๓๒

ปัจจุบันเชื่อกันว่ากลุ่มแบ่งแยกดินแดนที่เข้มแข็งที่สุด คือ BRN –Coordinate ซึ่งมี ปีกเยาวชน (Pemuda) ตั้งแต่ปี ๒๕๓๕ และมีกองกำลังระดับจรรยาชนขนาดเล็กประจำถิ่น หรือ Runda Kumpulan Kecil-RKK) ซึ่งการปฏิบัติเป็นหน่วยย่อยอิสระ หรือ cells ซึ่งโครงสร้างองค์กรไม่ชัดเจน ทำให้การจับกุมมีความลำบาก ซึ่งจากรายงานของ กอส. เชื่อว่าผู้ก่อความไม่สงบเป็นกลุ่มใหม่ที่อยู่ในฐานโครงสร้างของ BRN-Coordinates โดยยังมีแนวคิดและอุดมการณ์แบ่งแยกดินแดนเป็น เป้าหมายสูงสุด และการปลุกเร้ากลุ่มใหม่โดยการยกบริบทของ GWOT ว่าเป็นภัยต่อประชาชาติ อิสลาม และความสำเร็จของขบวนการ Al Qaeda ในการต่อต้านกับสหรัฐฯ ก็ดูจะได้ผล

๒) วิเคราะห์ปัจจัย

เหตุการณ์ 9/11 ได้ก่อให้เกิดรูปแบบของกระบวนการเชื่อมโยงกับกลุ่มก่อความไม่สงบ ทั้งในแง่ของ emulative และ reactive จากความรู้สึกคุกคามของชาวมุสลิม อันเป็นผลต่อเนื่องมาจาก GWOT ซึ่งก็เป็นผลของ reactive จาก 9/11 และดังที่ทราบกันทั่วไปว่า สถานการณ์ในภาคใต้ ก่อนข้างสงบในเชิงเปรียบเทียบ ก่อนเหตุการณ์ปล้นปืนเมื่อ ๔ มกราคม ๒๕๔๑ และตามที่กล่าว ในกรณีศึกษาการปล้นปืน ที่ว่า ความคับข้องใจของชาวบ้านในพื้นที่ไม่ได้เคยสูญหายไป แต่จาก เหตุการณ์ 9/11 ได้เป็นปัจจัยเชิงลบลอกเลียนแบบ emulative ที่ทำให้ขบวนการก่อความไม่สงบต่าง ๆ ตระหนักถึงความเป็นไปได้ในการฟื้นตัวเพื่อต่อต้านรัฐบาลด้วยกำลังที่ด้อยกว่า ประกอบกับชาวมุสลิมรู้สึกถูกคุกคามจาก GWOT อันเป็นลักษณะของกระบวนการเชื่อมโยงแบบ reactive

ในการศึกษาของ อิมติยาส ยูซุฟ⁹ “ความรุนแรงในภาคใต้ของไทยและโลกมุสลิม” ได้นำเสนอมุมมองของแนวคิดประชาคมโลกอิสลาม ว่าเป็นแรงผลักดันให้กลุ่มก่อความไม่สงบในภาคใต้สามารถนำมาระดมการต่อต้านรัฐบาลระลอกใหม่ได้ ภายใต้ผลของปัจจัยจาก GWOT ที่รัฐบาลไทยในขณะนั้นเป็นส่วนหนึ่งของการรณรงค์ดังกล่าว ที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่งจากการศึกษาของอิมติยาส และสอดคล้องกับการรับรู้ของผู้ศึกษาจากการปฏิบัติงาน การร่วมประชุมและการสนทนากับผู้รับผิดชอบด้านความมั่นคงของปัญหา รวมทั้งรายงานของ International Crisis Group¹⁰ นั้น ก็คือไม่ปรากฏความเชื่อมโยงระหว่างขบวนการก่อการร้ายสากล เช่น Al Qaeda หรือ Jamiah Islamiyah กับขบวนการท้องถิ่นต่าง ๆ ดังกล่าว

การพบปะอย่างไม่เป็นทางการของตัวแทนจาก Henri Dunant Center for Humanitarian Dialogue กับ กลุ่ม BRN Coordinates ที่นครเจนีวา ในช่วงรัฐบาล พลเอกสุรยุทธ์ฯ ถือได้ว่า เป็นความพยายามอีกด้านหนึ่งเพื่อหาทางแก้ปัญหา และเป็นครั้งแรกที่ได้มีการทดสอบถึงกลุ่มก่อความไม่สงบ ว่าเป็นกลุ่มใดกันแน่ และมีอิทธิพลจริงเพียงพอ การมี dialogue กับกลุ่มที่ก่อความไม่สงบ เป็นประเด็นหนึ่งที่ได้รับการสนับสนุนจากหลายฝ่าย อาทิ องค์การระหว่างประเทศ OIC หรือรัฐบาลเพื่อนบ้าน ทั้งอินโดนีเซียและมาเลเซีย แม้กระทั่งคณะกรรมการกอส.ก็ได้เสนอแนวทางนี้ด้วย ซึ่งตลอดมาฝ่ายไทยไม่สามารถได้รับความมั่นใจว่า กลุ่มไหนกันแน่ที่มีอิทธิพลจริง ทั้งนี้ ยังไม่นับรวมไปถึง legitimacy ของการเจรจา เพราะหากมีการเจรจาก็เท่ากับให้ความชอบธรรมกับกลุ่มดังกล่าว และอาจกลายเป็นหนทางที่นำไปสู่การต่อรองโดยกลุ่มนั้น ๆ อันจะนำไปสู่การสูญเสียอำนาจอธิปไตย หรือ บुरณภาพแห่งดินแดนในพื้นที่ที่มีความไม่สงบ ความพยายามของกลุ่มก่อความไม่สงบต่าง ๆ โดยใช้การกดดันในพื้นที่ด้วยการก่อความไม่สงบ แล้วนำปัจจัยในมิติต่างประเทศมาเป็นการกดดันต่อรอง จึงเป็นข้อพิจารณาที่สำคัญของรัฐบาลไทยในการแก้ปัญหาภาคใต้

⁹ อิมติยาส ยูซุฟ “ความรุนแรงในภาคใต้ของไทยและโลกมุสลิม”ใน ชัยวัฒน์ สถาอานันท์. กุมภาพันธุ์ ๒๕๕๑ แผ่นดินจินตนาการ: รัฐและการแก้ไขปัญหาคความรุนแรงในภาคใต้ กรุงเทพฯ: หน้า ๕๔๗-๕๕๘

¹⁰ International Crisis Group. 18 May 2005. “Southern Thailand: Insurgency, not Jihad”. *Asia Report No.98*, p. 37-38.

๓.๔.๗ กรณี นักศึกษา และโรงเรียนปอเนาะ

๑) เหตุการณ์ นับตั้งแต่เกิดความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ระลอกใหม่เมื่อปี ๒๕๕๗ เป็นต้นมา ได้มีคำถาม ความไม่พอใจ และความหวาดระแวงจากสังคมและเจ้าหน้าที่ด้านความมั่นคงในระดับท้องถิ่นต่อนักศึกษาไทยมุสลิม ที่ไปศึกษาศาสนาในประเทศมุสลิมหลายประเทศ ทั้งในอินโดนีเซีย ปากีสถาน ซาอุดีอาระเบีย อิหร่าน และซีเรีย ว่าอาจได้รับการคัดเลือกเป็นสมาชิกขบวนการก่อความไม่สงบ หรือไปฝึกอาวุธ เพื่อกลับมาปฏิบัติการในพื้นที่ ความหวาดระแวงดังกล่าว นั้น ยังมีต่อโรงเรียนเอกชนสอนศาสนา หรือเรียกว่า ปอเนาะ จนแม้กระทั่งโรงเรียนปอเนาะของบรรพบุรุษของอดีตรัฐมนตรีต่างประเทศของไทย ก็ยังเคยถูกปฏิบัติการจากเจ้าหน้าที่ความมั่นคงตรวจการพื้นที่ทางอากาศด้วยความสงสัย ความหวาดระแวงของเจ้าหน้าที่ความมั่นคงในท้องถิ่น ทั้งนี้ อาจมีเหตุผลในระดับหนึ่ง เพราะปรากฏว่าในการจับกุมผู้ก่อความไม่สงบ หลายรายเป็นนักเรียน หรือเป็นครูสอนศาสนา (อุstadh) จากโรงเรียนปอเนาะ

๒) วิเคราะห์ตัวปัจจัย

พฤติกรรมของนักเรียนและอุstadhจากโรงเรียนปอเนาะ นั้น สามารถอธิบายได้จากทั้งหลักทฤษฎี Linkage และแนวคิดประชาคมโลกอิสลาม ซึ่งอาจเกิดได้ทั้งจากกระบวนการเลียนแบบ (emulative) จากการได้รับข้อมูลข่าวสารในโลกยุค cyber world การเรียนรู้จากประสบการณ์ในระหว่างการศึกษาในต่างประเทศ ในขณะเดียวกัน ไม่อาจปฏิเสธได้ว่า ในกลุ่มคนดังกล่าว นั้น ย่อมมีผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับขบวนการ โดยอาจเป็นสมาชิกในกลุ่ม RKK ซึ่งปฏิบัติการในลักษณะ cell ย่อย รวมทั้งอาจเป็นผลมาจากทั้งกระบวนการ reactive ที่รู้สึกถูกคุกคามจากภาครัฐ นอกจากนั้นบางส่วนอาจเป็นเพียงผู้ที่มีความเชื่อมั่นในแนวคิดประชาคมโลกอิสลาม มีความรู้สึกรู้ว่าตัวเองพร้อมจะพลีชีพ (jihad) ซึ่งอาจมองได้ว่าเป็นผลจากกระบวนการเลียนแบบ (emulative) ซึ่งกลุ่มนี้ใช้การปรับกระบวนการทัศน์และทัศนคติที่อาจถูกปลูกฝังมาจากเงื่อนไขข้อขัดแย้งในอดีต แล้วถูกโหมด้วยกระแส Islamic revivalism

ในอีกด้านหนึ่งของการปฏิบัติการของภาครัฐที่ควรให้ความสำคัญ คือ การปฏิบัติการที่เหมาะสม แยกแยะให้ชัดเจน ไม่ใช้วิธีการเหมารวม เพราะดังได้กล่าวแล้วว่าในกลุ่มนักศึกษาและบุคลากรของ รร.ปอเนาะ นั้น มิใช่ทั้งหมดจะเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกลุ่มก่อความไม่สงบ แต่หากเป็นภาระหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดึงบุคคลกลุ่มนี้เข้ามาเป็นพวก เป็นการไปปฏิบัติการ “แยกปลาออกจากน้ำ” ให้ได้ ตามที่ พลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน อดีตรอง ผบ.ทบ. ได้เคยสนทนากับผู้ศึกษาเมื่อ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ ที่นครมักกะห์ ราชอาณาจักรซาอุดีอาระเบีย

สำหรับความเชื่อว่า นักเรียนไทยมุสลิมที่ไปศึกษาศาสนาอิสลามในต่างประเทศ แต่เป็นการไปฝึกอาวุธ นั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า เป็นการง่ายเกินไปที่จะพูดเช่นนั้น ซึ่งอดีตรัฐมนตรีกลาโหม

พลเอกธรรมรักษ์ฯ ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณฯ เคยแสดงทัศนะในลักษณะนั้น จนถูกประท้วงจากประเทศที่ถูกพาดพิง แต่แล้วก็ไม่มีใครสามารถยืนยันความเชื่อดังกล่าวด้วยหลักฐานที่ชัดเจน

ผู้ศึกษาเองในฐานะที่ปฏิบัติราชการอยู่ในราชอาณาจักรซาอุดีอาระเบีย ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๖-๒๕๕๐ อันเป็นประเทศหนึ่งที่มีมีการพาดพิง ได้มีโอกาสคลุกคลีกับนักศึกษาพร้อม ๒๐๐ คน อย่างใกล้ชิด ทำให้ได้รับทราบความรู้สึก และแลกเปลี่ยนทัศนะเกี่ยวกับสถานการณ์ความไม่สงบอย่างเป็นกันเองในหลายโอกาส ก็ไม่ปรากฏหลักฐานหรือพบพิรุณว่ามีการฝึกอาวุธให้กับนักศึกษาเหล่านี้ การที่ผู้ศึกษาตระเวนไปพบอธิการบดีของมหาวิทยาลัยต่างๆ ในซาอุดีอาระเบียที่มีนักศึกษาไทยศึกษาอยู่ ก็ทำให้ได้ทราบว่า ทางรัฐบาลและมหาวิทยาลัยของซาอุดีอาระเบียเองก็มีความกังวลกับข้อระแวงสงสัยดังกล่าว และได้ปรับเปลี่ยนวิธีการรับสมัครให้รัฐบาลของนักศึกษาจากประเทศนั้น ๆ ที่จะไปศึกษาในซาอุดีอาระเบียได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการคัดเลือกเพื่อความโปร่งใส

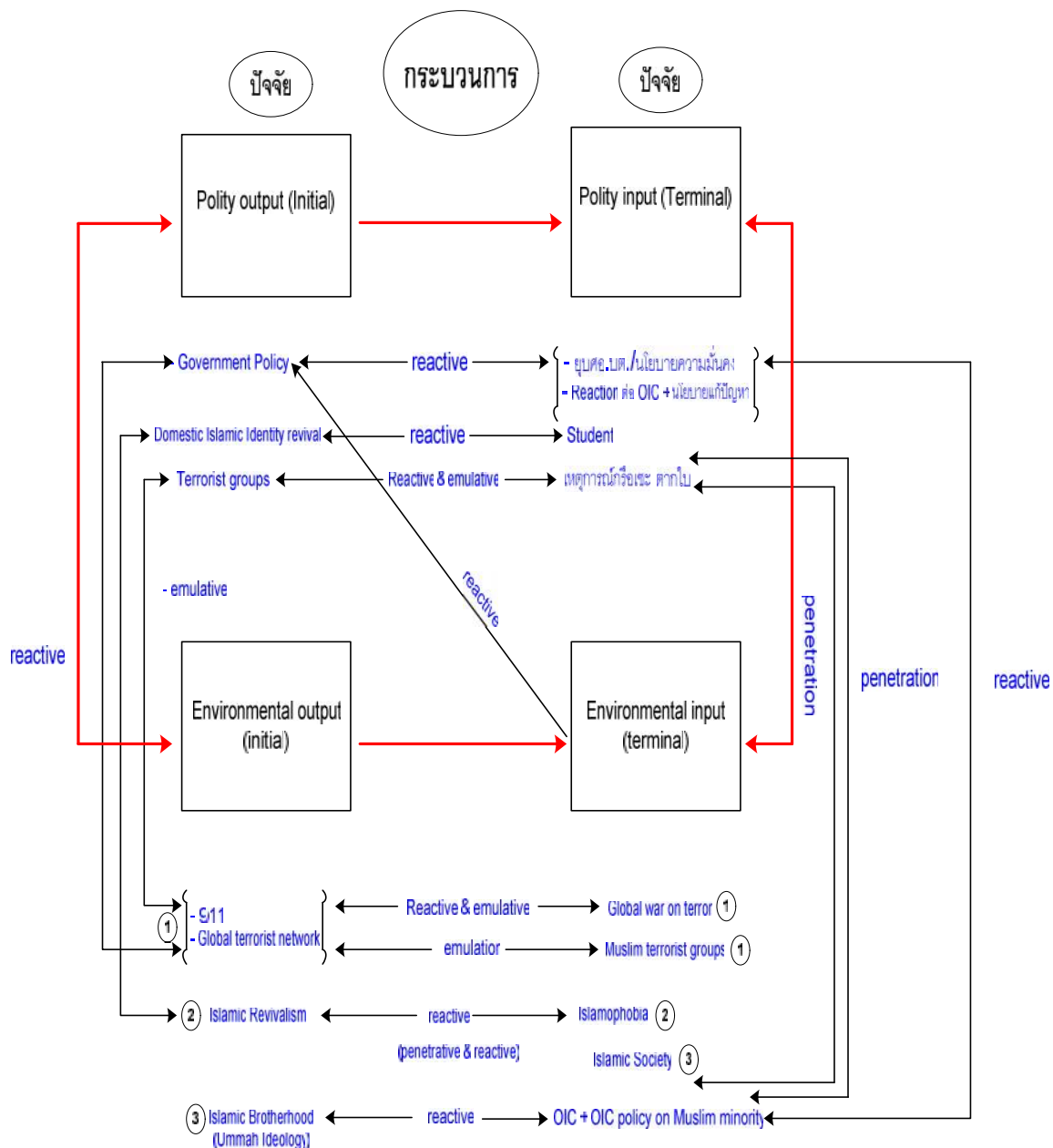
ดังนั้น การใช้ปฏิบัติการ “แยกปลาออกจากน้ำ” จึงน่าจะเป็นมาตรการที่เหมาะสม ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศก็ได้ดำเนินการในแนวทางนี้ รวมทั้งผ่านสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ ในหลาย ๆ แห่ง ภายใต้โครงการ Flagship ซึ่งหัวใจของปฏิบัติงานนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า คือ การซื้อใจ มากกว่าซื้อตัวนักศึกษา ระดับของการปฏิสัมพันธ์ควรอยู่ในขอบเขตที่พอเหมาะพอควร ไม่ใช่ประจานนิมจนกลายเป็นการปลุกฝังค่านิยมที่ถูกอุ้มชูจนไม่สามารถช่วยตัวเองได้ (spoiled)

๓.๕ ภาพรวมของปัจจัยประเภทต่างๆ ในมิติต่างประเทศกับเหตุการณ์ความไม่สงบและรูปแบบกระบวนการเชื่อมโยง

จากการวิเคราะห์ กรณีศึกษาต่าง ๆ ข้างต้น จะเห็นได้ว่า สถานการณ์ความไม่สงบในชายแดนภาคใต้ นั้น มีกระบวนการเชื่อมโยงกับปัจจัยจากมิติต่างประเทศ ในลักษณะการลอกเลียนแบบ (emulative) เป็นสำคัญ ในขณะเดียวกัน กระบวนการเชื่อมโยงของปัจจัย polity และ environment เอง ก็เป็นทั้ง input และ output ต่อกันด้วย นอกจากนี้ ในกระบวนการเชื่อมโยงระหว่างปัจจัยคู่เดียวกัน นั้น ก็ยังมีรูปแบบทั้ง reactive และ emulative ไปพร้อมกันด้วย และในบางกรณี ก็เป็นในลักษณะ penetrative ด้วย ซึ่งผู้ศึกษาได้ประมวลไว้ในภาพ แผนภูมิ (Diagram) ที่แสดงดังแนบ

ด้วยเหตุนี้ ผู้ศึกษาจึงเห็นว่ามีคามจำเป็นอย่างยั้งที่จะต้องมีการกำหนดนโยบาย โดยศึกษาความเชื่อมโยงเหล่านี้ เนื่องจากผลของการกำหนดนโยบายนั้นมีผลกระทบต่อหลายปัจจัย ทั้งภายนอกและภายใน

แผนภูมิอธิบายความสัมพันธ์ของปัจจัยโดยแสดงความเชื่อมโยงในลักษณะต่างๆ



แผนภูมิ (Diagram) นี้ แสดงความเชื่อมโยงหลักที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในมิติต่างประเทศเท่านั้น

บทที่ ๔

ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

๔.๑ สรุปผลการศึกษา

จากการนำทฤษฎี Linkage Theory มาวิเคราะห์ปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อสถานการณ์ความไม่สงบในภาคใต้ ทำให้ผู้ศึกษาพบว่า ในบริบททางการเมืองระหว่างประเทศและสถานะของโลกาภิวัตน์ในปัจจุบัน นั้น ปัจจัยจากสงครามต่อต้านการก่อการร้าย ขบวนการก่อการร้ายสากล แนวคิดประชาคมโลกมุสลิม ล้วนมีส่วนเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ความไม่สงบในรูปแบบกระบวนการเชื่อมโยงต่าง ๆ

การที่กลุ่มผู้ก่อความไม่สงบได้พยายามฉกฉวยความขัดแย้งสากลมาเป็นข้ออ้างในการรณรงค์เพื่อความชอบธรรมในการต่อสู้ของตน และสามารถรื้อฟื้นปมแห่งความขัดแย้งในอดีตให้กลับมาเกิดความรุนแรงได้อีก และเมื่อเกิดการโต้ตอบจากภาครัฐ ทั้งในกรณีกรือเซะ ตากใบ เป็นต้น โดยภาครัฐมิได้คำนึงถึงมิติต่างประเทศเท่าที่ควร ได้กลายเป็นปัจจัยที่สนับสนุนการรณรงค์ของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ และทำให้มีผู้เล่นในมิติต่างประเทศ อาทิ OIC หรือ องค์กรสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ ตลอดจนประเทศในโลกมุสลิมได้เข้ามาให้ความสนใจและมีปฏิกิริยาต่อการแก้ปัญหาของรัฐบาลและหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจำต้องให้ความระมัดระวังและมีความละเอียดอ่อนต่อการแก้ปัญหาความไม่สงบเป็นอย่างยิ่ง

ในขณะเดียวกัน ความเข้าใจจากรูปแบบความเชื่อมโยงจากปัจจัยในมิติต่างประเทศ นั้น ก็สามารถทำให้ภาครัฐนำมาเป็นตัวกำหนดในการดำเนินนโยบายและมาตรการในมิติต่างประเทศ ได้รัดกุมและเหมาะสมด้วยเช่นกัน ทั้งในการป้องกัน อันเป็นมาตรการเฉพาะหน้า การฟื้นฟูความเข้าใจและการสมานฉันท์ระหว่างภาครัฐกับชุมชนในพื้นที่ รวมทั้งการสร้าง ความเข้าใจกับประชาคมโลก อันเป็นมาตรการเพื่อการสร้างความยั่งยืนในการรักษาความสงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้

๔.๒ ข้อเสนอแนะ

ด้วยวัตถุประสงค์สำคัญของการศึกษานี้ คือ การวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ของมิติต่างประเทศต่อปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อเป็นแนวทางในการประมวลนโยบายและมาตรการแก้ปัญหาในบริบทการต่างประเทศ ซึ่งมีเป้าหมายสำคัญ คือ การป้องกันและลดเงื่อนไขที่จะทำให้สถานการณ์กลายเป็นปัญหาสากล

ผู้ศึกษาเห็นสมควรที่จะนำเสนอโดยสังเขปถึงพัฒนาการเกี่ยวกับข้อเสนอเชิงนโยบายและมาตรการที่ดำเนินการมานับตั้งแต่มีการปะทุขึ้นใหม่ของความไม่สงบและเพื่อความต่อเนื่องในการนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและมาตรการ อันเป็นผลจากการศึกษา

๔.๒.๑ สรุปนโยบายและมาตรการในปัจจุบัน

ภายหลังจากโศกนาฏกรรมกรณีกรือเซะและกรณีตากใบนั้น รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้จัดตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อการสมานฉันท์ (กอส.) เมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๘ โดยมีนาย อานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เพื่อระดมความคิดจากบุคคลในวงการต่าง ๆ เพื่อศึกษาถึงรากเหง้าแห่งปัญหาและจัดทำข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาความไม่สงบ แต่เป็นที่น่าเสียดายที่รายงานดังกล่าว ซึ่งนำเสนอในปีถัดมาไม่ได้รับการนำไปปฏิบัติจากรัฐบาลที่แต่งตั้ง กอส. เท่าใดนัก ซึ่งอาจเข้าใจไปได้ว่ารัฐบาลในขณะนั้นมีภาระเฉพาะหน้าของความปลอดภัยของรัฐบาลเองเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลต่อมาภายใต้การนำของ พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้ให้ความสำคัญอย่างใกล้ชิดกับรายงาน กอส. และได้ถูกนำมาใช้เป็นจุดเริ่มต้นของมาตรการต่าง ๆ และวางยุทธศาสตร์ไทยต่อชุมชนมุสลิม

จุดเปลี่ยนสำคัญของนโยบายและมาตรการของภาครัฐต่อการแก้ปัญหา คือ การให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติการที่ไม่แข็งกร้าว อย่างเช่นที่เกิดขึ้นในกรณีกรือเซะและตากใบ จากทัศนะของผู้ศึกษาที่รับผิดชอบในส่วนหนึ่งของมิติต่างประเทศ เห็นว่า แรงกดดันจากนานาชาติ ทั้งองค์การสิทธิมนุษยชนในกรอบสหประชาชาติ OIC และมิตรประเทศโดยเฉพาะประเทศมุสลิม มีพลวัตไม่น้อยที่ทำให้รัฐบาลในขณะนั้นปรับเปลี่ยนยุทธวิธี หรือ แม้กระทั่งการจัดตั้ง กอส. เพื่อเป็นการหาทางออกต่อแรงกดดันจากสังคมไทยเองและนานาชาติ

ในส่วนของมิติต่างประเทศ นั้น กระทรวงการต่างประเทศที่เป็นหน่วยงานหลัก ในการดำเนินยุทธศาสตร์และมาตรการต่าง ๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อป้องกันมิให้กลายเป็นปัญหาสากล นับได้ว่าประสบผลสำเร็จเป็นที่น่าพอใจที่สามารถสกัดกั้นความพยายามต่าง ๆ ได้ อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินงานตามบริบทต่างประเทศ นั้น จักไม่สามารถสำเร็จได้ หากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องไม่สอดคล้องและประสานการดำเนินงานให้เกิดผลลัพธ์ภายในประเทศ บนหลักนิติรัฐ นิติธรรม คำนึงถึง อัตลักษณ์ของประชาชนในพื้นที่ เพื่อสร้างความรู้สึกที่เป็นธรรม มีความมั่นคง ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ ตลอดจนความปลอดภัยในชีวิต

ผู้ศึกษามีความเชื่อมั่นว่า ด้วยการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องบนหลักการดังกล่าวจะเป็นหนทางเดียวที่ทำให้ความสงบในพื้นที่สามารถกลับคืนมาได้ การปรับเปลี่ยนนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการ รวมทั้งยุทธวิธีทางทหาร กลับไปสู่ทิศทางที่นำไปสู่กรณีกรือเซะหรือกรณีตากใบ นั้น

ก็จึกเท่ากับ สร้างความชอบธรรมให้กับกลุ่มก่อความไม่สงบ และเป็นการดึงผู้เล่นในต่างประเทศเข้ามา มีบทบาทเหนืออำนาจรัฐของไทย เช่นที่เกิดขึ้นในกรณี Moro ของฟิลิปปินส์

ข้อคิดเห็นของกอส.

กอส.นั้น ได้รายงานข้อเสนอต่อรัฐบาลและสาธารณะ เมื่อ พฤษภาคม ๒๕๔๕ โดยแบ่งออกเป็น ๗ หมวด¹¹ คือ

- ความยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน
- การลดความรุนแรงและการใช้สันติวิธี
- การเมืองการปกครอง
- การศึกษา
- เศรษฐกิจท้องถิ่น
- ศาสนาและวัฒนธรรม
- การเยียวยาและการสมานฉันท์

แม้ว่าในข้อเสนอแนะจะมีได้แยกแนวทางการแก้ปัญหาในมิติต่างประเทศเป็นการเฉพาะ แต่รายละเอียดของข้อเสนอ นั้น ก็มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับมิติต่างประเทศในแต่ละบริบทของข้อเสนอ นั้น ๆ อาทิ การที่ ดร.มหาธีร์ โมฮัมหมัด อดีตนายกรัฐมนตรีมาเลเซียได้เดินทางเยือนไทย โดยเป็นแขกของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีของไทย เมื่อ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ รวมทั้งการที่ ประธาน กอส. เดินทางไปมาเลเซีย ก่อนหน้านั้นในเดือนตุลาคม ๒๕๔๘ ซึ่งได้พบปะกับทั้งอดีตนายกรัฐมนตรี มหาธีร์ และ คาโต๊ะ อับดุลเลาะห์ บาดาวิ นายกรัฐมนตรีมาเลเซีย ซึ่งได้รับทราบนโยบายของมาเลเซียที่ไม่สนับสนุนการก่อการร้ายและการแบ่งแยกดินแดน ไม่แทรกแซงกิจการภายในของไทย และพร้อมที่จะสนับสนุนด้านอาชีพและการลงทุนของประชาชนในพื้นที่ชายแดน เป็นต้น

ยุทธศาสตร์ไทยต่อประชาคมมุสลิม

ในการประชุมเอกอัครราชทูต/กงสุลใหญ่ไทยประจำประเทศมุสลิม เมื่อ ๒๔- ๒๖ มกราคม ๒๕๕๐ ที่จัดโดยกระทรวงการต่างประเทศ ในสมัยรัฐบาล พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นอย่างเป็นทางการของการดำเนินงานของรัฐบาลในมิติต่างประเทศที่ได้นำมาใช้แก้ปัญหาความไม่สงบ มีการจัดวางยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศของไทยต่อประชาคมมุสลิม (ภาคผนวก ก) ซึ่งเป้าหมายสำคัญอันหนึ่ง คือ การป้องกันปัญหาความไม่สงบมิให้กลายเป็นปัญหาสากล

¹¹ รายงานคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) พฤษภาคม ๒๕๔๕ (เล่ม ที่ ๓ ข้อเสนอของกอส.ต่อรัฐบาล(ระหว่างเมษายน-กันยายน ๒๕๔๘)

ตลอดมา กระทรวงการต่างประเทศได้พัฒนาข้อคิดเห็นและนโยบายต่อการแก้สถานการณ์ความไม่สงบ ตามความคืบหน้าของสถานการณ์และนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมา โดยล่าสุดได้มีหลักการที่สำคัญ คือ

- การดำเนินงานในมิติต่างประเทศจะสำเร็จได้ ก็ด้วยผลลัพธ์ของการดำเนินงานภายในประเทศเป็นสำคัญ โดยจะต้องมีการแก้ปัญหาตามหลัก นิติรัฐ นิติธรรม เพื่อให้ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความรู้สึกว่าได้ได้รับความเป็นธรรม และมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- หน่วยงานภาครัฐจะต้องระมัดระวังป้องกันและลดความเสี่ยงไม่ให้เกิดปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ขยายตัวเป็นปัญหาสากล และเกิดการแทรกแซงจากภายนอก
- ภาครัฐควรเร่งรัดให้มีความคืบหน้าการดำเนินคดีที่อยู่ในความสนใจของสังคมไทย และประชาคมโลก เช่น กรณีกรือเซะ กรณีทนายสมชาย กรณีตากใบ กรณีมัสยิดอัลฟुरคอน เป็นต้น ทั้งนี้ การบังคับใช้กฎหมายและการอำนวยความยุติธรรมเป็นเรื่องของหลักการ และไม่พียงนำมาเป็นประเด็นทางการเมือง (politicize)

นอกจากนั้น กระทรวงการต่างประเทศยังได้กำหนดยุทธศาสตร์ ต่อ Organization of the Islamic Conference ที่ควรดำเนินการควบคู่กันไป ๒ แนวทาง คือ

- การแสดงให้เห็นถึงความคืบหน้าอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะการดำเนินการตามแถลงข่าวร่วมระหว่างเลขาธิการ OIC และนายกรัฐมนตรี พินุลสงคราม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๐ (ภาคผนวก ง) ซึ่งมีสาระหลักเกี่ยวกับการสนับสนุนการดำรงอัตลักษณ์ของชุมชนไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ การมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น มีบทบาทในการบริหารทรัพยากรในชุมชนมากขึ้น การหลีกเลี่ยงการเว้นโทษ (impunity) เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ เป็นต้น เพื่อลดความชอบธรรมของสำนักเลขาธิการ OIC ในการเสนอร่างข้อมติเป็นการเฉพาะเกี่ยวกับสถานการณ์ชนกลุ่มน้อยมุสลิมในประเทศไทย อันจะทำให้กลายเป็นปัญหาสากล
- ระดมการสนับสนุนจากประเทศสมาชิก โดยใช้จุดแข็งของไทยจากการมีมิตรประเทศในโลกมุสลิมจำนวนมาก เพื่อป้องกันความพยายามของสำนักเลขาธิการ OIC

ผู้ศึกษาพบว่า นโยบายและมาตรการต่าง ๆ ที่ดำเนินอยู่ นั้น ถือได้ว่าเป็นกระแสหลักในมิติต่างประเทศที่จะสามารถป้องกันมิให้ปัญหากลายเป็นสากลเท่านั้น ซึ่งถือว่ามีความสำคัญและเพื่อมิให้การแก้ปัญหาภายใน อันได้แก่ มิติของการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ตลอดจน ความมั่นคง มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น โดยเฉพาะการป้องกันการแทรกแซงจากภายนอก

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาในบทที่ ๓ นั้น ผู้ศึกษาพบว่า ยังมีนโยบายและมาตรการสำคัญ ๆ ในมิติต่างประเทศที่สมควรพิจารณาเพิ่มเติม คือ

๔.๒.๒ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและมาตรการ

วัตถุประสงค์ของนโยบายที่เกี่ยวกับการแก้ปัญหาความไม่สงบ ในมิติต่างประเทศ

- ป้องกันไม่ให้ปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้กลายเป็นปัญหาสากล
- ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนมุสลิมไทยในกระบวนการพัฒนา
- ส่งเสริมภาพลักษณ์ของไทยเกี่ยวกับสถานะของชุมชนมุสลิมไทย

แม้ว่าวัตถุประสงค์ในการป้องกันการกลายเป็นปัญหาสากล จะเป็นภารกิจแรก ๆ ในมิติต่างประเทศ ซึ่งถือว่ามีความเร่งด่วนเพื่อป้องกันการขยายตัวของปัญหามิให้ซับซ้อนมากขึ้น แต่สำหรับการแก้ปัญหาในระยะยาวแล้ว วัตถุประสงค์หลัก อีก ๒ ด้าน ถือว่ามีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการควบคู่กันไปเพื่อสนับสนุนมาตรการภายในเพื่อฟื้นฟูและรักษาความสงบอย่างถาวร

เชิงนโยบาย

๑) การเสวนากับกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ

ผู้ศึกษาพบว่าข้อคิดเห็นเชิงนโยบายนี้ แม้รัฐบาลและและหน่วยราชการต่างๆของไทยจักไม่ยอมรับ แต่ก็ปรากฏว่าได้มีความพยายามอย่างไม่เป็นทางการในการเสวนา ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าหน่วยราชการของไทยที่เกี่ยวข้อง น่าจะมีความไว้วางใจต่อกันเพื่อระดมข้อคิดเห็นและประสานแนวทางการดำเนินงานให้เป็นเอกภาพ โดยในส่วนของ การเสวนา นั้น พึงดำเนินการอย่างรัดกุม ไม่ก่อให้เกิดเป็นการยอมรับสถานะอย่างเป็นทางการของกลุ่มก่อความไม่สงบ

๒) การปฏิสัมพันธ์กับโลกมุสลิม

ภายใต้ยุคการสื่อสารของโลกปัจจุบัน ผู้เล่นในมิติต่างประเทศ นั้น ไม่ได้จำกัด เฉพาะภาครัฐ และองค์การระหว่างประเทศ เช่น Human Right Council หรือ Organization of the Islamic Conference แต่ยังประกอบไปด้วย ภาคประชาสังคม และสื่อมวลชน ในประเทศต่าง ๆ รวมทั้ง social network ผ่านโลกไซเบอร์ ดังนั้น การมีปฏิสัมพันธ์เพื่อให้เกิดความเข้าใจต่อสถานการณ์ความไม่สงบ จักช่วยเป็นการสร้างกระแสมวลชนที่ไม่มีขอบเขต ให้เข้าใจถึงความพยายามของการแก้ปัญหาและป้องกันการขยายผลของฝ่ายตรงข้าม

นอกจากนั้น การปฏิสัมพันธ์ในบริบทนี้ ยังจะช่วยสนับสนุนมาตรการเศรษฐกิจเพื่อรองรับการฟื้นฟูการดำรงชีพของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งล่าสุด จากการเยือนรัฐกาตาร์อย่างเป็นทางการของ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี เมื่อ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ได้นำมาซึ่งข้อเสนอของเจ้าผู้ครองรัฐกาตาร์ ที่พร้อมจะสนับสนุนโครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจแบบยั่งยืนให้แก่ประชาชนในพื้นที่

๓) การปฏิสัมพันธ์กับชุมชนมุสลิมในประเทศไทย

ผู้นำชุมชนมุสลิมในระดับชาติ อาทิ จุฬาราชมนตรี คณะกรรมการอิสลามกลาง คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัด ตลอดจนผู้นำในระดับท้องถิ่น เช่น โต๊ะอิหม่าม อูstadh ผู้นำเยาวชน ล้วนเป็นบุคลากรที่จกมีบทบาทสำคัญต่อการสร้างความไว้วางใจ และความสมานฉันท์ ซึ่งนโยบายที่เกี่ยวข้องในการปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มบุคคลเหล่านี้ ควรดำเนินการต่อไปอย่างสม่ำเสมอ เช่นที่ดำเนินการอยู่แล้ว และสานต่อให้ยั่งยืน

ในส่วน of ชุมชนมุสลิมในพื้นที่ นั้น การให้โอกาสเปิดโลกทัศน์ได้รับรู้และแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับพี่น้องมุสลิมในภูมิภาคต่าง ๆ ของไทย หรือในต่างประเทศ เป็นแนวทางที่ผู้ศึกษาเห็นว่า จะมีผลอย่างยิ่งต่อการสร้างบุคลากรรุ่นต่อไปที่สามารถเข้าร่วมต่อพัฒนาการ และขยายกระบวนทัศน์และความเข้าใจมุมมองเกี่ยวกับอิสลามที่กว้างขึ้น

มาตรการ

๑) มาตรการต่อการศึกษานักศึกษามุสลิมไทยในต่างประเทศ

ในระยะที่ผ่านมา ได้มีมาตรการสำคัญอันหนึ่งของกระทรวงการต่างประเทศ ผ่านสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลในต่างประเทศที่มีนักศึกษาไทยมุสลิมศึกษาอยู่ได้ช่วยสร้างความรู้สึที่ดีต่อภาครัฐ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า เป็นมาตรการที่เป็นประโยชน์ และควรที่จะสานต่อให้ยั่งยืนตลอดไป ในขณะที่เดียวกัน ก็พึงตระหนักว่าควรดำเนินการแต่พอเหมาะ มิใช่เป็นการทุ่มวัตถุนิยมจนเกินเหตุ แต่สร้างความไว้วางใจต่อกันเป็นสำคัญ ผ่านโครงการต่าง ๆ

การสนับสนุนให้นักศึกษาไทยมุสลิมได้มีโอกาสศึกษาในสาขาที่นอกเหนือจาก ศาสนา นั้น เป็นมาตรการที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง เพราะนอกจากเป็นการสร้างบุคลากรในพื้นที่เพื่อรองรับการพัฒนาแล้ว ยังเป็นการสร้างค่านิยมให้แก่ชุมชนที่เห็นถึงความจำเป็นในการดำรงชีวิตอยู่ทั้งในโลกปัจจุบัน (ดุนยา) และโลกวิญญาน (อะกีรัต) ตามหลักการของศาสนา

๒) มาตรการต่อชุมชนมุสลิม

การส่งเสริมบทบาทของชุมชนมุสลิมท้องถิ่น ทั้งในการเผยแพร่ หัตถกรรม และการแสดงไปในประเทศ โดยเฉพาะในประเทศมุสลิม นั้น จะสามารถช่วยให้ประชาคมมุสลิมในประเทศนั้น ๆ รับรู้ถึงสถานะของชุมชนมุสลิมไทยเหล่านี้ และป้องกันการถูกบิดเบือนจากกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ นอกจากนี้ นั้นยังเป็นการยกระดับการยอมรับของสังคมต่อชุมชนนั้นๆซึ่งเป็นการสมานฉันท์ ทางสังคมได้อีกโสดหนึ่ง

มาตรการที่ดำเนินการอยู่แล้ว และควรสานต่อให้ยั่งยืน อาทิ การอำนวยความสะดวกในกิจการฮัจญ์ การจัดงานประกวดนักกอรี การจัดงานเมาลิด (ฉลองวันเกิดของศาสดามุฮัมมัด ช.ล.) การจัดงานละศีลอดในช่วงเดือนรอมฎอน(เดือนถือศีลอด)โดยเชิญคณะทูตมุสลิมร่วมงาน ตลอดจน

การสนับสนุนการปฏิบัติการกิจของจุฬาราชมนตรีในการปฏิสัมพันธ์กับผู้นำวงการศาสนาอิสลามในประเทศต่างๆ เป็นต้น

การสนับสนุนโครงการของสถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองเจดดาห์ เพื่อสอนภาษาไทยลูกหลานชาวไทยมุสลิม ที่ไปตั้งรกรากในซาอุดีอาระเบีย กว่า ๕๐ ปีที่แล้วด้วยความคับข้องใจและด้วยความไม่มั่นใจในการดำรงชีวิตในพื้นที่ เป็นแนวทางสมานฉันท์ที่อีกมาตรการหนึ่งกับอนุชนรุ่นใหม่

๓) มาตรการด้านภาพลักษณ์

ในโลกมุสลิม นั้น ยังมีอีกหลายชุมชน หลายประเทศ ที่ยังมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับสถานะของชุมชนมุสลิมไทย นับตั้งแต่ที่มาของชุมชนมุสลิมในไทย ที่มีความหลากหลายของเชื้อชาติ ประวัติความเป็นมา แม้ส่วนใหญ่จะนับถือนิกายซุนนี แต่ก็ยังมีไม่น้อยที่นับถือนิกาย ชีอะห์

ความเข้าใจว่าปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นเรื่องของศาสนา ยังมีความเปราะบางที่ถูกนำมาใช้บิดเบือน ดังนั้น การดำเนินการปฏิสัมพันธ์กับสื่อมวลชนในโลกมุสลิม รวมทั้งเครือข่ายของ Al Jazeera ที่กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการเป็นประจำทุกปี ด้วยการเชิญมาสัมผัสกับความเป็นจริงในประเทศไทย ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ยังคงเป็นมาตรการที่ควรดำเนินการต่อไป และเพิ่มความเข้มข้นเจาะลึกมากขึ้นเป็นลำดับ ขณะเดียวกัน วัสดุสื่อที่นำเสนอเกี่ยวกับมุสลิมในประเทศไทย นั้น ยังไม่หลากหลายพอ การจัดทำทั้งสื่อสิ่งพิมพ์ วิดิทัศน์ ในภาษาอาหรับและมลายู โดยในปริมาณและรูปแบบที่ง่ายต่อการเข้าใจ จักช่วยเผยแพร่ได้อีกโสตหนึ่ง

การปฏิสัมพันธ์กับภาคประชาสังคม มุลนิธิด้านศาสนาอิสลามนานาชาติ โดยร่วมมือกับผู้นำมุสลิมไทยเข้าร่วมกิจกรรม เช่น ที่กล่าวมาแล้ว นอกจากช่วยส่งเสริมบทบาทของมุสลิมไทยเพื่อแก้ปัญหาแล้ว จักช่วยสร้างความเข้าใจต่อโลกมุสลิมได้เป็นอย่างดีถึงสถานะของมุสลิมในไทย

๔.๓ ข้อเสนอแนะในการศึกษา/วิจัยต่อไป

๔.๓.๑ การศึกษาในเชิงลึกเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของมิติต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้

เพื่อประโยชน์ต่อไปสำหรับการดำเนินงานในมิติต่างประเทศต่อการแก้ปัญหาความไม่สงบ ผู้ศึกษาเห็นว่าการศึกษาในเชิงลึกต่อปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จักทำให้เกิดความกระจ่างมากขึ้นและสามารถสนับสนุนผู้ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดมาตรการได้รัดกุมยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ ด้วยข้อจำกัดของเวลาและข้อมูล โดยเฉพาะข้อมูลด้านความมั่นคงและข่าวกรอง การศึกษาฉบับนี้จึงเป็นเพียงรายงานเบื้องต้น ที่พยายามอธิบายถึงความเกี่ยวพันของปัจจัยต่างประเทศที่มีต่อสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้

๔.๓.๒ การศึกษาในเชิงลึกของความสัมพันธ์แนวคิดประชาคมโลกอิสลามกับชุมชนมุสลิมในประเทศไทย

ผู้ศึกษาพบว่า แนวคิดเกี่ยวกับประชาคมโลกอิสลามมีบทบาทและอิทธิพลต่อพฤติกรรมของผู้นำมุสลิม ชุมชนมุสลิม และปัจเจกชนมุสลิม ทั้งในเชิง reactive หรือ emulative ในขณะเดียวกัน ระดับของการแสดงพฤติกรรม ความรุนแรงมาก-น้อย ก็มีความแตกต่างกันไปด้วย ต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นต่อชุมชนมุสลิมทั้งในประเทศไทย หรือ ต่างประเทศ

การเข้าใจถึงแนวคิดนี้ และสัมพันธ์ภาพกับชุมชนมุสลิม ผู้ศึกษาเห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์สำหรับผู้เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายและปฏิบัติงานในการฟื้นฟู และรักษาความสงบในพื้นที่ ตลอดจนความเชื่อมโยงของอิทธิพลจากแนวคิดประชาคมโลกอิสลามต่อผู้นำท้องถิ่นและขบวนการก่อความไม่สงบ

ตารางที่ ๒ แสดงนโยบายและมาตรการสำคัญในมิติต่างประเทศ

เป้าหมาย	นโยบาย	มาตรการปัจจุบัน	ข้อเสนอแนะ
การป้องกัน internationalization	• การปฏิสัมพันธ์กับ OIC • การปฏิสัมพันธ์กับโลกมุสลิม	• การร่วมประชุม • การเชิญคณะทูต และสื่อมวลชนเยือนพื้นที่	สานต่อ อย่างยั่งยืน
ความมั่นคง	• นโยบายการเสวนา • การบูรณาการด้านการข่าว • การส่งเสริมหลักสากลใน rule of engagement	ขาดเอกภาพ	• การสร้างเอกภาพในนโยบายเสวนา • บูรณาการหน่วยงานความมั่นคงเพื่อป้องกันเคลื่อนย้ายเงินทุนก่อความไม่สงบ
สมานฉันท์	นโยบายสมานฉันท์	• โครงการสนับสนุนกิจกรรมนักศึกษาไทยมุสลิมในต่างประเทศและการสอนภาษาไทยที่เจดดาห์ • การสนับสนุนกิจการฮัจย์ • การจัดแลกเปลี่ยนประสบการณ์พหุวัฒนธรรม	สานต่อ อย่างยั่งยืน
เศรษฐกิจ	• โครงการพัฒนาเศรษฐกิจยั่งยืนในพื้นที่ ในกรอบ JDS, IMT-GT และทวิภาคี	โครงการขนาดใหญ่ชะลอตัว	• การร่วมมือทวิภาคีกับมิตรประเทศมุสลิมเพื่อการพัฒนา เช่น ข้อเสนอการค้า

บรรณานุกรม

บทความ/หนังสือ

สุรชาติ บำรุงสุข. ๒๕๔๖. *วิกฤติใต้! ผู้ด้วยยุทธศาสตร์และปัญญา*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ Animate Group.

Huttington, Samuel P. 2002 *The Clash of Civilization and the Remaking of World Order*. London: Free Press.

McCargo, Duncan. 2008 *Tearing Apart the Land: Islam and Legitimacy in Southern Thailand*. Ithaca: Cornell University Press.

Rosenau, James N. 1980 "Toward the Study of National-International Linkage", in *The Scientific Study of Foreign Policy*. New York: Free Press, pp.370-401.

Sprinsak, Ehud .1991 "The process of delegitimation: Towards a linkage theory of political terrorism" in *Terrorism and Political Violence*. Vol.17, Spring/Summer 2005, number 3 Routledge: London, pp.50-68

ผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง

นนุช เพชรรัตน์. ๒๕๔๕. *ทิศทางความสัมพันธ์ไทย-สหรัฐในศตวรรษที่ ๒๑: จากพันธมิตรสู่หุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์* เอกสารวิจัย ปรอ.รุ่นที่ ๑๘ พ.ศ. ๒๕๔๘-๔๙ หน้า ๖๖-๗๕

จรัส มะลูลีม และคณะ. ๒๕๕๐. *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ องค์การมุสลิมกับโลกมุสลิม* สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

พิษณุ จันทรวีพัน. ๒๕๕๑ *ประเทศไทยกับองค์การการประชุมอิสลาม (Organization of the Islamic Conference – OIC): การดำเนินการทางการทูต การต่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาสถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้* เอกสารวิจัยในหลักสูตร วปอ รุ่นที่ ๕๐ ประจำปีการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐ – ๒๕๕๑ หน้า ๑๕-๒๑

รายงานคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.). พฤษภาคม ๒๕๔๕ *เอาชนะความรุนแรงด้วยสมานฉันท์*. 3 ฉบับ. กรุงเทพฯ

ชัยวัฒน์ สถาอานันท์. ๒๕๕๑. *แผ่นดินจินตนาการ: รัฐและการแก้ไขปัญหาความรุนแรงในภาคใต้* กรุงเทพฯ มติชน *โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย เรื่อง “สันติวิธี ความรุนแรง และสังคมไทย”*

International Crisis Group. 18 May 2005 "Southern Thailand: Insurgency, not Jihad" Asia Report No.98. p. 37-38

เอกสารราชการ

กระทรวงการต่างประเทศ “ยุทธศาสตร์ไทยต่อประชาคมมุสลิม” มกราคม ๒๕๕๐

กระทรวงการต่างประเทศ “ยุทธศาสตร์ต่อปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้”

๔ มกราคม ๒๕๕๓

ภาคผนวก

- ก. JOINT PRESS STATEMENT AT THE CONCLUSION OF THE DISCUSSIONS BETWEEN OIC DELEGATION, LED BY H.E. SAYED K. EL-MASRY, AND THE MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, LED BY MR. KRIT GARNJANA-GOONCHORN, ON 7 JUNE 2005
- ข. PRESS RELEASE ON H.E. DR. ABDULLAH BADAWI, PRIME MINISTER OF MALAYSIA AND CHAIRMAN OF THE OIC SUMMIT VISITS THE OIC GENERAL SECRETARIAT. ISSUED BY THE OIC GENERAL SECRETARIAT, 21 FEBRUARY 2005
- ค. ยุทธศาสตร์ไทยต่อประชาคมมุสลิม” เอกสารประกอบรายงานผลการประชุมเอกอัครราชทูต/กงสุลใหญ่ไทยประจำประเทศมุสลิม ๒๔-๒๖ มกราคม ๒๕๕๐
- ง. JOINT PRESS STATEMENT OF H.E. PROF. EKMELEDDIN IHSANOGLU, SECRETARY GENERAL OF THE ORGANIZATION OF THE ISLAMIC CONFERENCE (OIC) AND H.E. NITYA PIBULSONGGRAM, MINISTER OF FOREIGN AFFAIRS, AT THE CONCLUSION OF THE OIC DELEGATION’S OFFICIAL VISIT TO THAILAND ON 1 MAY 2007

**JOINT PRESS STATEMENT AT THE CONCLUSION OF THE DISCUSSIONS
BETWEEN OIC DELEGATION, LED BY H.E. SAYED K. EL-MASRY, AND
THE MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, LED BY MR. KRIT GARNJANA-
GOONCHORN, ON 7 JUNE 2005**

June 7, 2005, 4:45 pm

By the invitation of the Thai Government, the OIC delegation paid a goodwill and orientation visit to Thailand during 2 –13 June 2005. The OIC visit followed the visit by the Thai delegation led by Mr. Nissai Vejjajiva, Special Envoy of the Ministry of Foreign Affairs to OIC in Jeddah, on 5 March 2005 in response to the concern expressed by OIC regarding the situation in the southern provinces of Thailand.

In light of concern expressed by OIC, the delegation would gather first-hand information and facts concerning the situation that would enable OIC members to have a better understanding of the events that have occurred in the southern provinces of Thailand.

The OIC delegation expressed its appreciation for the facilities rendered by the Thai Government in arranging their itinerary. The members of the delegation met and had consultations with the Sheikul Islam, provincial Islamic committees and local religious and community leaders and a number of non-governmental organizations. OIC also held discussions with government officials including Deputy Prime Minister Pol. Gen. Chitchai Wannasathit, Foreign Minister Kantathi Suphamongkhon, and Permanent Secretary of the Ministry of Foreign Affairs, Mr. Krit Garnjana-Goonchorn as well as met victims and those directly affected by the tragic incidents at Krue Se and Tak Bai.

The OIC delegation also paid a courtesy call on Mr. Anand Panyarachun, Chairman of the National Reconciliation Commission and former Prime Minister of Thailand.

The OIC delegation held discussions and frank exchanges of view with the Thai side covering a range of spectrum of opinions.

The OIC delegation visited the southern provinces of Thailand, predominantly inhabited by Thai Muslims, which included the Krue Se Mosque, Tak Bai district police station, where the tragic event took place during 2004, as well as observed other sites of violent incidents perpetrated by militants.

The OIC delegation reiterated that the visit was not intended to intervene in the internal affairs of Thailand. OIC reaffirmed its long standing policy of not supporting separatism and sectarianism; respecting Thailand's sovereignty; and condemning the acts of violence from all quarters and terror against innocent civilians.

The Thai side explained that the situation in the southern provinces of Thailand had been marked by relative peace and religious harmony prior to the outbreak of violence in January 2004. The Thai side also pointed out that there was no discrimination against Thai Muslims and they are not treated as minorities, and, under the Constitution, they enjoy the same political and civil liberties and freedom of religion as any Thai citizen. It was evident that the current situation in the south, particularly in the three southern provinces of Thailand, are being instigated by militants who

have resorted to terror and violence directed at innocent civilians both Thai Muslims and Buddhists.

After discussions with the Thai side, OIC delegation reaffirmed that the situation in the southern provinces of Thailand, was not a religious conflict.

The Thai side recognized the Krue Se and Tak Bai incidents as national tragedies, which resulted from failure of the officers in properly discharging their assigned functions and duties and reaffirmed that findings of the Independent Fact-Finding Committees are in the process of implementation and that those found to have committed wrong doings would be subject to the due process of law to avoid the climate of impunity.

OIC delegation expressed hope that the Thai Government would take steps to prevent a recurrence of the incidents and that the security personnel concerned would be better trained and equipped in handling crowd control based on international best practices, particularly to observe the UN minimum standards in handling crowd situation.

OIC delegation welcomed steps taken by the Thai government to provide compensation to the victims of the Tak Bai and Krue Se incidents and their families, especially financial and educational assistance as well as counseling, vocational training and sponsoring for Haj pilgrimage. The OIC delegation emphasized that full redress should include economically accessible damages, loss of opportunities, including employment, and a psychological rehabilitation.

OIC delegation appreciated the intensification of efforts being made by the Thai government to address the situation in the southern provinces of Thailand in a comprehensive and long-term manner to meet the economic and social needs and to address the specific need in term of religious education of the people in the south as well as promote the process of national reconciliation, and encourage the government to address the root causes of the problem through dialogue as part of the reconciliation efforts. The Thai side assured that dialogue was an integral part of the reconciliation process, under the Commission headed by Mr. Anand Panyarachun.

In response to queries made by the OIC delegation on the application of martial law, the Thai side explained that martial law was only a temporary measure and does not substantially curtail fundamental human rights as enshrined in Thailand's Constitution and international obligations.

Both sides regarded the visit as fruitful and constructive and the Thai government expressed hope that the OIC delegation would report its findings to its members before the 32rd session of Islamic Conference of Foreign Ministers on 28-30 June 2005 in Sana'a, Republic of Yemen.

The delegation reaffirmed OIC's readiness to extend to the Thai government cooperation in any way through OIC itself and its affiliated organizations, such as IDB, for the well being of the Muslim community in Thailand.

7 June 2005



PRESS RELEASE

H.E. DR. ABDULLAH BADAWI, PRIME MINISTER OF MALAYSIA AND CHAIRMAN OF THE OIC SUMMIT VISITS THE OIC GENERAL SECRETARIAT

The Chairman of the Tenth Islamic Summit Conference H.E. Dr. Abdullah Badawi, Prime Minister of Malaysia, held a meeting with H.E. the OIC Secretary-General Professor Ekmeleddin Ihsanoglu at the headquarters of the General Secretariat on 19 February 2005 to address a number of issues of interest to the Muslim world. At the end of the meeting His Excellency the Secretary-General declared that he discussed with H.E. the Prime Minister a number of issues relevant to the Muslim world, including the situation of Muslims in Arakane, Republic of Myanmar, and the bloody incidents in Southern Thailand. H.E. the Secretary-General expressed his serious dissatisfaction at the persisting bloody acts of violence perpetrated against Muslims in Southern Thailand in spite of the appeals launched by the OIC and the international community to the government of Thailand to put an end to these violations which caused hundreds of victims among citizens. The Secretary-General renewed his appeal to the government of Thailand about the need to carry out a just and urgent investigation into the causes of these incidents and to put an end to them, as well as the need to give due importance to achieving the global economic and social development in Southern Thailand without discrimination and irrespective of the results of the elections to be held in the country. He called also for preparing the environment conducive to security, social peace and security in Southern Thailand.

The meeting also addressed the current military escalation in Southern Philippines that led to hundreds of innocent victims. In this connection, the Secretary-General renewed his appeal to the government of the Republic of the Philippines and to the other parties to cease fire immediately, to not escalate tension and to opt for dialogue as a unique means to achieve security and stability in Southern Philippines. His Excellency stated that he requested the OIC Committee of Eight, mandated to examine the situation in Southern Philippines, to convene urgently in order to discuss ways and means to end the escalation and go back to political and constructive dialogue.

Jeddah: 21 February 2005.

ภาคผนวก ค.

ยุทธศาสตร์ไทยต่อประชาคมมุสลิม

เอกสารจาก

การประชุมเอกอัครราชทูต/กงสุลใหญ่ไทย ประจำประเทศมุสลิม

๒๔-๒๖ มกราคม ๒๕๕๐

จัดโดย

กระทรวงการต่างประเทศ

ยุทธศาสตร์ไทยต่อประชาคมมุสลิม

ยุทธศาสตร์ด้านการเมือง

เพื่อ ป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้กลายเป็นปัญหาสากล

1. ดำเนินการในทุกวิถีทางกับประเทศมุสลิม และองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ อาทิ OIC เพื่อโน้มน้าวให้มีความเข้าใจอันดี มีความเชื่อมั่น และเป็นเครือข่ายในการให้การสนับสนุนไทยในการแก้ปัญหา และเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยสันติวิธี
2. เพิ่มการแลกเปลี่ยนการเยือน มีปฏิสัมพันธ์ที่เข้มข้นและต่อเนื่อง และมีการขยายเครือข่ายความเชื่อมโยง โดยเฉพาะกับราชวงศ์และผู้มีอำนาจในการตัดสินใจของประเทศมุสลิม รวมทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน ไปพร้อมๆ กับการรักษาสมดุลในความสัมพันธ์ของไทยกับประชาคมมุสลิมและโลกตะวันตก บนพื้นฐานของการมีผลประโยชน์ร่วมกัน
3. ไม่ปฏิเสธข้อเสนองานของ OIC หรือประเทศสมาชิก OIC ที่จะช่วยสนับสนุนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ต้องพิจารณารายละเอียดและผลกระทบอย่างรอบคอบ
4. ส่งเสริมการเยือนของผู้นำศาสนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากประเทศมุสลิมที่มีแนวคิดสนับสนุนการแก้ปัญหาความขัดแย้งอย่างสันติวิธี
5. จัดการเยี่ยมชมนพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในโอกาสและสถานการณ์ที่เหมาะสม แก่ผู้แทนประเทศ องค์กร และสื่อมวลชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เห็นว่า รัฐบาลไทยปฏิบัติต่อชาวไทยมุสลิมในภาคใต้เป็นอย่างดี เทียบเท่ากับชาวไทยที่นับถือศาสนาอื่น และมีนโยบายที่ยอมรับความหลากหลายของการอยู่ร่วมกันอย่างสันติระหว่างชาวไทยที่มีเชื้อชาติและศาสนาต่างกัน และเห็นความเป็นจริงของสภาพปัญหาและสถานการณ์ในพื้นที่
6. ส่งเสริมความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างจังหวัดชายแดนภาคใต้กับรัฐชายแดนของมาเลเซีย และดำเนินการให้มาเลเซียเห็นว่า สันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นผลประโยชน์ร่วมกันของไทยและมาเลเซีย โดยการทำให้นโยบายของรัฐบาลต่อจังหวัดชายแดนภาคใต้ประสบความสำเร็จอย่างเป็นขั้นตอนและต่อเนื่อง รวมทั้งแสดงให้เห็นว่า ไทยมีความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศมุสลิมอื่นเช่นกัน โดยเฉพาะอินโดนีเซีย
7. เพิ่มบทบาทที่สร้างสรรค์ของการทูตไทยในประชาคมมุสลิม ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี โดยสนับสนุนการแก้ปัญหาตะวันออกกลางในกรอบของสหประชาชาติและกรอบอื่นที่ประเทศคู่กรณียอมรับได้
8. เป็นผู้สังเกตการณ์และหุ้นส่วนที่แข็งแกร่งใน OIC โดยขยายความร่วมมือกับ OIC ให้กว้างกว่าปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้
9. พิจารณาเชิงลึกเกี่ยวกับการเป็นสมาชิก OIC
10. เรียนรู้จากประสบการณ์และข้อผิดพลาดของประเทศมุสลิมในอาเซียน จากการใช้ความรุนแรงแก้ปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศ

ยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจ

เพื่อ แสวงหาความร่วมมือและความช่วยเหลือจากประเทศมุสลิม เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้

1. ยกระดับความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาภาคใต้ ให้ชาวไทยมุสลิมมีความภูมิใจในความเป็นคนไทย ที่ได้รับการเอาใจใส่จากรัฐและพัฒนาทัดเทียมกับประเทศเพื่อนบ้าน
2. สร้าง ขยายโอกาส และลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจของจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งในประเทศ และระหว่างไทยกับมาเลเซีย
3. การค้าและการลงทุนในภาคใต้ ซึ่งเป็นเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ ต้องกระทำโดยคำนึงถึง พื้นฐานทางศาสนา วัฒนธรรม ประเพณี เชื้อชาติ และชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนท้องถิ่น
4. วางตำแหน่งทางยุทธศาสตร์ (Position) และแผนปฏิบัติการของไทยให้สมดุล โดยคำนึงถึง ประโยชน์สูงสุดของประเทศเป็นหลัก
5. เพิ่มปฏิสัมพันธ์ ขยายเครือข่ายและความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจกับประชาคมมุสลิม โดยการ สร้างพันธมิตรและพัฒนาศักยภาพในการเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ในทุกมิติกับประเทศมุสลิม
6. ติดตามและผลักดันให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจและพันธกรณีต่างๆ กับประเทศมุสลิม ทั้งใน กรอบทวิภาคีและพหุภาคี อาทิ JDS และ IMT-GT นำไปสู่ผลอันเป็นรูปธรรม และผลักดันให้สมาชิก OIC ที่มี ศักยภาพเข้าเป็นประเทศหุ้นส่วนในการพัฒนาของ IMT – GT เพื่อร่วมยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจในพื้นที่
7. เร่งรัดการเจรจาจัดทำความตกลงส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุน และความตกลงการเว้นการ เก็บภาษีซ้อนระหว่างไทยกับประเทศมุสลิม เพื่อสร้างความมั่นใจและลดอุปสรรคในการลงทุนระหว่างกัน
8. ส่งเสริมการขยายตลาดสินค้าไทยในสาขาที่มี niche market และมีแนวโน้มเติบโต เช่น บริการด้านสุขภาพและการรักษาพยาบาล สปา อาหารไทย สินค้าและบริการฮาลาล แรงงาน และการท่องเที่ยว
9. แสวงหาตลาดและแหล่งวัตถุดิบ เปิดตลาดการค้า เพิ่มช่องทางส่งออก แก้ไขปัญหาอุปสรรค เพิ่มจุดกระจายสินค้า และสร้างพันธมิตรทางธุรกิจกับประเทศมุสลิมที่มีศักยภาพ เช่น มาเลเซีย และ UAE
10. ใช้ประโยชน์จาก FTA ที่ประเทศเป้าหมายมีอยู่แล้ว เช่น Euro-Mediterranean Partnership และ Greater Arab FTA และพิจารณาจัดทำ FTA กับประเทศที่มีศักยภาพ รวมทั้ง GCC
11. ใช้ประโยชน์จากความก้าวหน้าด้านวิทยาศาสตร์ฮาลาล (Halal Science) ของไทยในการสร้างความเชื่อมั่นและยกระดับมาตรฐานสินค้าฮาลาลของไทยให้เป็นที่ยอมรับในประชาคมมุสลิม เพื่อขยายตลาดสินค้า ส่งออกด้านอาหารฮาลาลของไทย
12. ดึงดูดการลงทุนจากประเทศมุสลิมที่มี capital surplus และประเทศอื่นที่มีศักยภาพ ผลักดัน Joint Venture ในสาขาที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน
13. ส่งเสริมความร่วมมือด้านพลังงาน และความเป็นหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์กับประเทศมุสลิม แสวงหาโอกาสทางธุรกิจให้แก่ภาคเอกชนของไทย โดยเน้นการร่วมทุนในการสำรวจ และพัฒนาแหล่งก๊าซธรรมชาติ ที่มีศักยภาพ รวมทั้งร่วมพัฒนาและนำเข้าก๊าซธรรมชาติกับประเทศในตะวันออกกลาง แอฟริกา และเอเชียกลาง

14. ส่งเสริมการท่องเที่ยวในกลุ่มชาวมุสลิม ส่งเสริม MICE ประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวแบบครอบครัว ร่วมมือกับมาเลเซียในเรื่องการท่องเที่ยวเพื่อพัฒนาเป็นหุ้นส่วนแทนคู่แข่ง
15. ประสานการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ แลกเปลี่ยนบุคลากร ฝึกอบรม พัฒนาบุคลากร ทั้งภาครัฐและเอกชน ให้ไทยเป็นเครือข่ายในการพัฒนาบุคลากรของประชาคมมุสลิม
16. เพิ่มและเสริมสร้างศักยภาพทางและโอกาสเศรษฐกิจ รวมทั้งกระบวนการเรียนรู้และองค์ความรู้เกี่ยวกับประชาคมมุสลิมให้กับภาคเอกชนและภาคประชาชน
17. ปกป้องสิทธิประโยชน์ของแรงงานไทย ส่งเสริมการส่งออกแรงงานไทยในระดับช่างฝีมือ หรือช่างเทคนิค ขยายตลาดแรงงานในประเทศที่มีศักยภาพ ได้แก่ UAE คูเวต กาตาร์ บาห์เรน ลิเบีย
18. ศึกษาความเป็นไปได้ของการเปิดเส้นทางบินของสายการบินไทยไปยังประเทศต่างๆ ในตะวันออกกลางที่มีศักยภาพ
19. สนับสนุนให้ภาคเอกชนไทย เสริมสร้างและเพิ่มพันธมิตรและหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์กับภาคเอกชนของประเทศมุสลิม

ยุทธศาสตร์ด้านสังคม

เพื่อ สร้างความสมานฉันท์ และอัตลักษณ์ร่วมในความเป็นคนไทย โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างด้านเชื้อชาติและศาสนา

1. สร้างความเข้าใจอันดีในระดับประชาชน ผ่านการส่งเสริมการแลกเปลี่ยนด้านการศึกษา วัฒนธรรม การฝึกอบรม กีฬา วิชาการ และกิจกรรมอื่นๆ เพื่อเข้าถึงภาคประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มเยาวชน
2. ส่งเสริมให้นักศึกษาไทยได้เรียนรู้เกี่ยวกับส่วนอื่นๆ ของไทยเพิ่มมากขึ้น เพื่อเปิดโลกทัศน์ให้กว้างกว่าสิ่งแวดล้อมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งส่งเสริมการแลกเปลี่ยนการเยือนของครูโรงเรียนสอนศาสนา และนักเรียนไทยกับประเทศมุสลิม เพื่อสร้างความรู้และให้ได้เปิดโลกทัศน์ และนำหลักการสอนของประเทศอิสลามอื่นมาปรับใช้ให้เกิดประโยชน์
3. สานสัมพันธ์กับหน่วยงานและสถาบันการศึกษาในประเทศมุสลิม เพื่อแสวงความร่วมมือในการช่วยเหลือและสนับสนุนให้นักศึกษาไทยได้เรียนรู้ได้ทุนการศึกษาในสาขาที่หลากหลายมากขึ้น และเพิ่มโอกาสการศึกษาต่อในสถาบันการศึกษาของประเทศที่ไม่ใช่ประเทศมุสลิม
4. ดำเนินการดูแลนักศึกษาไทยอย่างใกล้ชิดทั้งก่อนไปศึกษา ระหว่างศึกษา และหลังจบการศึกษา และเป็นที่พึ่งเมื่อนักศึกษามีปัญหา เพื่อความอุ่นใจของนักศึกษาและครอบครัว
5. ร่วมกับหน่วยงานการศึกษาในส่วนกลางและในจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งสถาบันการศึกษาในพื้นที่เตรียมความพร้อมให้แก่ศึกษามุสลิมก่อนไปศึกษาต่อ
6. แนะนำ ปกป้อง และพัฒนาโอกาสในการศึกษาและประกอบอาชีพให้แก่นักศึกษาไทยมุสลิม
7. ลดความแปลกแยก และนำนักศึกษามุสลิมเข้าสู่กระแสหลักของสังคมในฐานะคนไทย

8. แก้ไขปัญหาสมองไหลของนักศึกษามุสลิม ขยายโอกาสในการเข้าทำงานและประกอบอาชีพของนักศึกษามุสลิม และใช้ทรัพยากรนักศึกษามุสลิมอย่างคุ้มค่า
9. ใช้สื่อมวลชนทั้งในและนอกประเทศให้เป็นประโยชน์ในการเสริมสร้าง ความสมานฉันท์ ความเข้าใจในประเพณี และวัฒนธรรม และอัตลักษณ์ร่วมในความเป็นคนไทย

เพื่อ เสริมสร้างภาพลักษณ์และความเข้าใจอันดีต่อประเทศไทยในทุกมิติ

1. ใช้สื่อมวลชนทั้งในและนอกประเทศให้เป็นประโยชน์ในการเสริมสร้างภาพลักษณ์และความเข้าใจอันดีต่อประเทศไทย อาทิ การเชิญสื่อมวลชนต่างประเทศมารับทราบและเข้าใจความเป็นจริงของสภาพปัญหาสถานการณ์ และนโยบายแก้ปัญหาของไทย อย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างความสมดุลทางข่าวสาร
2. ขยายบทบาทในการสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างศาสนา เชื้อชาติ และวัฒนธรรม
3. ประสานสัมพันธ์การส่งเสริมกิจกรรมอิสลามของรัฐบาล เช่น การอำนวยความสะดวกให้ชาวไทยมุสลิมเข้าร่วมพิธีฮัจย์
4. ดึงคนไทยในต่างประเทศให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการทูตประชาชนของไทยในประเทศมุสลิม
5. ดำเนินการเชิงรุกเพื่อแก้ไขภาพลักษณ์ของคนไทยในประเทศมุสลิม โดยเฉพาะแรงงานและหญิงไทย.

Joint Press Statement of H.E. Prof. Ekmeleddin Ihsanoglu, Secretary General of the Organization of the Islamic Conference (OIC), and H.E. Mr. Nitya Pibulsonggram, Minister of Foreign Affairs of the Kingdom of Thailand, at the conclusion of the OIC delegation's official visit to Thailand on 1 May 2007

May 14, 2007, 1:38 am

1. Upon the invitation of the Royal Thai Government, H.E. Prof. Ekmeleddin Ihsanoglu, Secretary General of the OIC, accompanied by a high level delegation, paid an official visit to Thailand from 30th April to 1st May 2007. The OIC delegation's visit precedes the Foreign Minister's participation in the upcoming 34th Islamic Conference of Foreign Ministers in Islamabad, during 15-17 May 2007.
2. The OIC delegation was received by the Prime Minister, General Surayud Chulanont; President of the Council for National Security, General Sonthi Boonyaratglin; Minister of Foreign Affairs, Mr. Nitya Pibulsonggram; and Minister of Interior, Mr. Aree Wongaraya. The OIC delegation also held discussions with the Director of the Southern Border Provinces Administrative Center (SBPAC), Mr. Pranai Suwanrath; Provincial Governors of the Southern Border Provinces as well as with former Prime Minister and former Chairman of the National Reconciliation Commission, Mr. Anand Panyarachun; and former Foreign Minister, Dr. Surin Pitsuwan.
3. The OIC delegation also visited the Foundation of the Islamic Centre of Thailand (FICT) and held consultations with representatives of the Thai Muslim community as well as representatives of several non-governmental organizations and religious and community leaders.
4. The visit was marked by candid and constructive discussions between the OIC delegation and a comprehensive range of organizations, distinguished persons and government agencies.
5. The visit reflects the deep interest and sincere efforts of the OIC to follow the developments and further examine the conditions of the Thai Muslims in the Southern Border Provinces as well as throughout Thailand. During the official discussions, the OIC delegation was fully briefed on Thailand's endeavor to address the problem through reconciliation and by peaceful means.
6. The OIC delegation expressed its concern over the prevailing situation in the Southern Border Provinces where the climate of violence has continued and the safety of innocent persons compromised. To further build-up the trust and confidence of the local population and allay any concern over issues of impunity and injustice, the ongoing process of accountability should be accelerated, coupled with prompt and effective investigation of any allegation of human rights abuses and promoting the rule of law in all fields. The OIC delegation believes that the

long-term solution should entail granting the people of the region greater responsibility in governing effectively their local affairs, within the framework of the Thai Constitution.

7. The OIC delegation welcomed the assurances of the Thai Government that resolving the unrest in Thailand's Southern Border Provinces remains a national agenda and top priority of the Thai Government. The OIC delegation also welcomed the Government's commitment to address the root causes of the problem through a comprehensive approach based on reconciliation and accommodation. The Thai side emphasized the importance of this comprehensive approach in improving the overall quality of life, through strengthening the judicial system, encouragement of people's participation in local administration, and promotion of economic, social and educational development, with respect for identity, culture and religion. The OIC delegation welcomed the measures of cooperation and partnership agreed upon between Thailand and the neighboring countries in this regard.

8. The Thai side acquainted the OIC delegation about the Government's pilot project in the field of education where, at present, 12 demonstration schools have begun teaching in both Thai and local languages. Based on the Education Plan for the Southern Border Provinces recently adopted by the Cabinet, Islamic subjects shall be included in the local state-owned schools' curricula.

9. The Thai side further informed the visiting delegation that measures are being taken to enhance the application of Sharia Law to family-related cases in the Southern Border Provinces.

10. The OIC delegation reaffirmed their support for the Prime Minister's conciliatory gesture and policies towards the Thai Muslim community. Both sides emphasized the importance of introducing additional confidence building measures. They expressed hope that these efforts would pave the way for a sustainable and peaceful solution. The OIC delegation further confirmed its readiness to help and positively contribute to the success of this process. The Thai side welcomed this offer.

11. The OIC delegation noted with satisfaction that Thai Muslims throughout Thailand, including those in the Southern Border Provinces, enjoy full freedom in exercising their religious rights as do Thais of other religions. The OIC delegation reiterated that the situation in the South is not a religious conflict, but a conflict that is related to political, civil, and socio-economic rights.

12. Both sides reiterated their grave concern over the massive loss of lives among Thai citizens being Muslims, Buddhists or other faiths and denounced the indiscriminate violence against innocent civilians. This climate of violence instigated by attacks on civilians, from any quarter, had adversely affected the human rights situation and should not be allowed to continue.

13. The Thai side assured the OIC delegation of the importance that the Thai Government attaches to thorough investigation in all cases and in particular to the ongoing judicial process in the case of Mr. Somchai Neelaphaijit, former Chairman of the Muslim Lawyers

Association. The Thai Government outlined the remedial measures taken to provide assistance to the families of those affected from the Krue Se and Tak Bai incidents, which include financial assistance, scholarships and living allowances for children, as well as other forms of social assistance.

14. The OIC delegation welcomed the Thai Government's decision, immediately after taking office, to drop all charges against the 58 protestors arrested during the Tak Bai incident. Both sides reiterated that the judicial process based on the rule of law, evidence and transparency is of utmost importance in creating an environment of trust, justice, peace and security, so as to ensure that no climate of impunity exists.

15. The OIC delegation expressed its appreciation for the productive cooperation between Thailand and members of the OIC in a wide range of areas including education, public health, Halal food, tourism and looked forward to continued partnership in the future. The Thai side expressed its readiness to further strengthen the partnership and exchange knowledge and experiences in areas of mutual interest through initiatives such as the Workshop on Avian Influenza Prevention and Control to be held in June 2007 in Cairo and the proposed 2nd International Islamic Economic, Culture and Tourism Conference in Bangkok.

16. Both sides reiterated their readiness to expand their constructive cooperation with a view to enabling the people of the Southern Border Provinces to assume the responsibilities over their domestic affairs through a decentralization process that allows the people to practice their own cultural and linguistic specificity and manage their natural resources in full respect for the sovereignty and territorial integrity of Thailand.

17. Both sides deplore the non-objective campaign from any quarter, which contains disinformation and misinformation, intentionally or unintentionally, spreads hatred and contributes to creating a climate of fear and instability. To this end, both sides underlined the imperatives of employing a holistic approach in achieving reconciliation and integration while promoting cultural and religious tolerance.

18. The OIC delegation expressed its appreciation for the excellent arrangements and generous hospitality extended to the delegation by the Thai side in the spirit of mutual respect which helped bring about a successful conclusion of the visit.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นายสุวัฒน์ จิราพันธุ์
วัน-เดือน-ปีเกิด	๑๘ พฤษภาคม ๒๕๐๐
วุฒิการศึกษา	เศรษฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต University of the Philippines, Diliman.
ประสบการณ์การทำงาน	
๒๕๒๑	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๒๕๒๓	เจ้าหน้าที่การตลาด กองเผยแพร่ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย
๒๕๒๔	เริ่มรับราชการที่กระทรวงการต่างประเทศ
๒๕๔๖	กงสุลใหญ่ ณ นครเจดดาห์ ราชอาณาจักรซาอุดีอาระเบีย
๒๕๔๗	อุปทูตฯ ณ กรุงริยาด ราชอาณาจักรซาอุดีอาระเบีย
๒๕๕๐-ปัจจุบัน	เอกอัครราชทูตฯ ณ กรุงโคฮา รัฐกาตาร์