



Journal of Human Rights and Peace Studies

journal homepage: <https://www.tci-thaijo.org/index.php/HRPS/index>



Analyzing the Promotion of Multiculturalism in National Security Policy Plan in the Deep South

มองพหุวัฒนธรรมผ่านมิติความมั่นคงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้¹

Wilasinie Sopapol/ วิลาสินี โสภภาพล²

The Office of Peace and Governance, King Phrajadhipok's Institute, Thailand

สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า, ประเทศไทย

Email: wilasinie@kpi.ac.th

ARTICLE INFO

ABSTRACT

Article History:

Received: 9-Feb-2022

Revised: 2-May-2022

Accepted: 16-May-2022

Keywords:

*Deep South,
national security,
multiculturalism,
policy*

This qualitative research is based on the "Multiculturalism". Its major goal was to examine the multiculturalism in the Southern Border Provinces Administration and Development Policy from 2012 to 2014, 2017 to 2019, and 2021 to 2023, which were implemented in the southern border provinces. The Office of the National Security Council (NSC), the Southern Border Provinces Administration Center (SBPAC), and the Internal Security Operations Command Region 4 Office (ISOC 4) are the three key organizations involved in this policy as policymakers and practitioners. Its goal is to comprehend the multiculturalism written into the policy by analyzing the materials in the policy plan and interviewing persons involved in the policy to learn about their perspectives of the multicultural policy in the southern border areas.

The findings revealed that the multiculturalism idea was used to security policy in the three southern border provinces as a strategy to re-establish the local people's trust after all long intense conflicts in the area. However, different levels of understanding about multiculturalism in the government sector resulted in a mistranslation of policy into action, which likely resulted in long-term distrust between government - people and between Muslim and Buddhist people in the area. Moreover, the policy discouraged the local people from involvement in the decision-making process and reflecting the actual problems. As aforementioned, the inclusion of multiculturalism in national security policy will not result in positive peace and trust in conflict areas both vertically and horizontally.

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง กลไกการสร้างควมไว้วางใจของรัฐด้วยนโยบายพหุวัฒนธรรมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ระยะที่ 1) ประจำปีงบประมาณ 2564 ของสถาบันพระปกเกล้า

² นักวิชาการ สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า

บทคัดย่อ

คำสำคัญ:

สามจังหวัดชายแดนใต้,
ความมั่นคงของรัฐ,
พหุวัฒนธรรม,
นโยบาย

บทความนี้นำเสนอความคิดพหุวัฒนธรรมมาเป็นกรอบในศึกษาถึงเนื้อหาของนโยบายการส่งเสริมการอยู่ร่วมกันในความแตกต่างหลากหลายในแผนการบริหารและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปี 2555 – 2557, 2560 – 2562 และ 2564 – 2566 โดยมีหน่วยงานหลักที่เป็นผู้กำหนดนโยบายคือสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและหน่วยงานที่แปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ภาค 4 ส่วนหน้า และศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เข้าใจถึงพหุวัฒนธรรมที่ถูกเขียนในนโยบาย โดยทบทวนเอกสารในแผนนโยบาย และสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเพื่อให้ทราบถึงการรับรู้ต่อนโยบายพหุวัฒนธรรมที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชายแดนภาคใต้

ผลจากการศึกษานี้พบว่าหลักการของพหุวัฒนธรรมถูกบรรจุไว้ในแผนนโยบายการบริหารและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อส่งเสริมการอยู่ร่วมกันในพื้นที่ความขัดแย้ง ลดความหวาดระแวงและสร้างความไว้วางใจต่อผู้คนในพื้นที่อีกครั้งหลังจากเกิดเหตุการณ์ความรุนแรงยืดเยื้อที่ส่งผลกระทบต่อความไว้วางใจระหว่างกันลดลง แต่อย่างไรก็ตามพบว่าการแปลงนโยบายของเจ้าหน้าที่รัฐนั้นไม่ได้มีความเข้าใจในหลักการของพหุวัฒนธรรม เกิดการตีความแตกต่างกันออกไป ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อีกทั้งหลักการของพหุวัฒนธรรมไม่ได้ปรากฏจนส่งผลต่อการนำไปปฏิบัติในพื้นที่ นอกจากนั้นแล้วการออกนโยบายโดยไม่มีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ทำให้ประชาชนมองว่าพหุวัฒนธรรมที่ถูกจัดตั้งโดยรัฐนั้นเป็นหนึ่งในแนวทางการผสมกลมกลืน จนไม่สามารถสร้างความไว้วางใจระหว่างกันได้ทั้งในแนวดิ่งและแนวราบ

บทนำ

ในแต่ละประเทศนั้นต่างประกอบด้วยประชากรที่มีความแตกต่างหลากหลายทั้งทางความคิด ชาติพันธุ์ และศาสนา ซึ่งในบางครั้งต่างประสบพบเจอปัญหาในเรื่องการอยู่ร่วมกันท่ามกลางความแตกต่างกัน โดยในบางพื้นที่ก็สามารถหาแนวทางหรือวิธีการที่จะดำรงอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุข บางพื้นที่ก็มีความขัดแย้ง และในบางพื้นที่ความขัดแย้งนั้นก็ยืดเยื้อ จนอาจนำมาสู่ความรุนแรง กระทั่งเกิดความไม่ไว้วางใจกันทั้งในแนวดิ่งและแนวราบได้ ทั้งนี้การขจัดความขัดแย้งรุนแรงและสร้างสันติภาพ/ สันติสุขให้เกิดขึ้นมาได้นั้น สิ่งหนึ่งที่ควรตระหนักและสร้างคือความไว้วางใจกัน อันเป็นพื้นฐานสำคัญทางสังคมมิใช่เพียงในระดับปัจเจกเท่านั้นแต่ยังหมายรวมถึงในระดับชุมชนด้วย ซึ่งความไว้วางใจโดยตัวของมันเองเป็นตัวกระตุ้น (trigger) ในการแก้ไขความขัดแย้งรุนแรงให้สิ้นสุดลงและกลับมาสมานฉันท์ได้ (Gambetta, 1988)

Putnam (1993 อ้างถึงใน Lenard, 2011) กล่าวว่าในสังคมที่เป็นประชาธิปไตยจะมีความไว้วางใจเป็นส่วนประกอบสำคัญของทุนทางสังคม (social capital) อันจะสร้างสังคมที่มีประชาธิปไตยที่ทุกคนในพื้นที่

ร่วมมือกันได้อย่างไว้วางใจกันและเคารพซึ่งกันและกัน และในขณะเดียวกันหลายประเทศก็ได้นำแนวคิดพหุวัฒนธรรมมาปรับใช้เป็นเสมือนเครื่องมือหนึ่งในนโยบายเพื่อผสมผสานความแตกต่างให้อยู่บนพื้นฐานของความเคารพและไว้วางใจซึ่งกันและกัน เช่น ในประเทศแคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เป็นต้น โดยอาศัยหลักการ/แนวทางของพหุวัฒนธรรมที่ยอมรับกับหลักการมากกว่าหนึ่งหลักการ ส่งเสริม และเคารพวัฒนธรรมรองให้เท่าเทียมกับวัฒนธรรมหลัก อันเป็นแนวคิดที่ขยายประเด็นความหลากหลายทางวัฒนธรรมไปสู่เรื่องของรัฐชาติ ระบบกฎหมาย ระบบการศึกษา นโยบายของรัฐบาลต่อเรื่องสุขภาพ ที่อยู่อาศัย การเคารพกันในเรื่องภาษา ความเป็นชุมชน วิถีปฏิบัติในทางวัฒนธรรมประเพณี และศาสนา (Milner & Browitt, 2006 อ้างถึงใน Sirisakdamkeng, 2020) แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันได้มีการตั้งคำถามต่อแนวทางพหุวัฒนธรรมในปัจจุบันว่าสามารถเดินหน้าต่อไปได้หรือไม่ภายใต้บริบทที่มีความแตกต่างหลากหลายของผู้คนที่มีแนวคิดสุดโต่ง (extremism) ร่วมด้วย โดยเฉพาะในบริบทของยุโรปที่แนวคิดนี้ได้ถูกการวิพากษ์วิจารณ์อย่างสูงภายหลังจากก่อการร้ายของผู้อพยพจากตะวันออกกลาง และการหลั่งไหลเข้ามาของผู้อพยพจากตะวันออกกลางที่พ่วงแนวคิดความหวาดกลัวอิสลาม (Islamophobia) ทำให้นโยบายที่สนับสนุนความเป็นพหุวัฒนธรรมนั้นถูกสั่นคลอนด้วยความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกันในปัจจุบัน (Joppe, 2017)

แม้ในระดับสากลจะมีการวิพากษ์แนวคิดพหุวัฒนธรรมกันอย่างกว้างขวางและยังเป็นกระบวนการที่ยังคงดำเนินอยู่ จนมีการผลักดันนโยบายที่มีลักษณะก้าวข้ามพหุวัฒนธรรม สู่การสานสัมพันธ์ทางวัฒนธรรม (intercultural) และการสื่อสารข้ามชาติพันธุ์ (inter-ethnic dialogue) (Duangwiset, 2021) เมื่อย้อนกลับมามองในบริบทของประเทศไทยนั้นกลับแตกต่างออกไป เพราะแนวคิดพหุวัฒนธรรมในฐานะนโยบายกลับกำลังแบ่งบานในพื้นที่ความขัดแย้งรุนแรง โดยเฉพาะในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ อันมีสาเหตุรากเหง้าของความขัดแย้งที่ซับซ้อน ความรู้สึกที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมของคนในพื้นที่จากการกระทำและทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนที่มีการเลือกปฏิบัติตั้งแต่ในอดีตด้วยความแตกต่างทางอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์และศาสนา หลายครั้งไม่ได้รับการยอมรับและถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งความแตกต่างอันเนื่องมาจากความไม่เข้าใจกันอย่างแท้จริงในด้านชาติพันธุ์และศาสนา จนนำมาสู่การต่อสู้เรียกร้องของกลุ่มที่เห็นต่างจากรัฐเพื่อปกครองตนเอง³ ความขัดแย้งรุนแรงที่เกิดขึ้นส่งผลต่อความสัมพันธ์ทั้งในแนวตั้งและในแนวนอน เหตุการณ์ปะทะกันหลายครั้งในแนวตั้งระหว่างรัฐและกลุ่มผู้เห็นต่างจากรัฐนั้นส่งผลให้ผู้คนในพื้นที่เกิดความหวาดระแวงและไม่ไว้วางใจกันเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก ประชาชนเกิดความไม่ไว้วางใจต่อเจ้าหน้าที่รัฐเนื่องจากรู้สึกถึงความไม่เป็นธรรมที่คนในพื้นที่ได้รับ และเกิดความไม่ไว้วางใจกันในแนวราบระหว่างประชาชนและประชาชนที่นับถือต่างศาสนา

³ อ่านเพิ่มเติมได้ใน McCargo (2008), Satha-Anand (2008), Aiemayut (2016)

กัน เกิดความหวาดระแวงระหว่างกันสูงเพิ่มมากขึ้นด้วย⁴ แม้ในระยะแรกการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งรุนแรงในสามจังหวัดชายแดนเป็นปฏิบัติการทางทหารนำ แต่ในระยะหลังรัฐบาลเองก็ได้นำสันติวิธีเข้ามาปรับประยุกต์ในรูปแบบของนโยบายการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งมากขึ้นและเน้นการเมืองนำการทหารมากขึ้น (Musa, 2016) จนในระยะหลัง “พหุวัฒนธรรม” ได้กลายเป็นกลวิธีหนึ่งในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งอย่างสันติวิธีด้วยการสร้างความเข้าใจในความแตกต่างหลากหลายทางศาสนาและชาติพันธุ์เพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข โดยถูกนำมาปรับใช้ผ่านแผนนโยบายการบริหารและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2560-2562 ที่ให้ความสำคัญอย่างมากในการนำ “แนวคิดพหุวัฒนธรรม” ไปใช้ในเชิง “นโยบาย” เพื่อการพัฒนาพื้นที่ชายแดนให้เกิดความไว้วางใจกัน เห็นได้จากโครงการของรัฐที่ทุ่มลงไปในพื้นที่ที่เน้นการส่งเสริมสังคมพหุวัฒนธรรมระหว่างไทยพุทธ และมลายูมุสลิม โดยมีสถาบัน/องค์กรที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในสามจังหวัดชายแดนในระดับนโยบายคือ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ที่ส่งต่อนโยบายนั้นไปยังกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ภาค 4 ส่วนหน้า (กอ.รมน. ภ. 4 สน.) และศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกันในการสร้างสันติภาพ/สันติสุขในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนใต้ โดยการนำ “พหุวัฒนธรรม” มาปฏิบัติในฐานะนโยบายส่งเสริมการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขนั้นทำให้ต้องมีการสร้างพื้นที่เพื่อให้เกิดการสื่อสารกันใหม่ ผ่านการให้คุณค่ากับวัฒนธรรมรองให้เท่าเทียมกับวัฒนธรรมหลัก และเน้นการอยู่ร่วมกันภายใต้ความแตกต่าง เพื่อสร้างความไว้วางใจต่อกัน อันจะเป็นการสร้างสันติภาพในแนวราบจากผู้คนที่แตกต่างหลากหลายได้อย่างแท้จริง

จากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นข้างต้น ขณะที่โลกที่กำลังตั้งคำถามกับแนวคิดพหุวัฒนธรรม ดังที่ Joppke (2017) ที่เขียนหนังสือเรื่อง *Is Multiculturalism Dead?* ไว้ แต่ประเทศไทยกลับนำนโยบายดังกล่าวมาปรับใช้ในฐานนโยบายการอยู่ร่วมกัน โดยเฉพาะในพื้นที่ความขัดแย้งนั้น บทความนี้จึงพยายามหาคำตอบว่าเหตุใดทำไมพหุวัฒนธรรมจึงได้ถูกบรรจุไว้ในนโยบายความมั่นคง โดยศึกษาแนวนโยบายพหุวัฒนธรรมของรัฐในชายแดนภาคใต้ ผ่านมุมมองของหน่วยงานความมั่นคง ที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และแปลงนโยบายเพื่อนำไปปฏิบัติในพื้นที่ชายแดนใต้ ผ่านการทบทวนเอกสารนโยบายแผนการบริหารและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้⁵ อันปรากฏทั้งหมด 3 ฉบับ คือ นโยบายปี พ.ศ. 2555 – 2557, 2560-2562 และ 2564 – 2566 (ฉบับร่าง) ทั้งยังศึกษาผ่านแผนการปฏิบัติราชการของหน่วยงานที่แปลงนโยบายด้วย ได้แก่ กอ.รมน. ภาค 4 ส่วนหน้า และ ศอ.บต. โดยมีวัตถุประสงค์คือพหุวัฒนธรรมในฐานะนโยบายที่ถูกเขียนขึ้นผ่านสายตาของหน่วยงานความมั่นคงนั้นมีลักษณะอย่างไร และนโยบายดังกล่าวจะสามารถสร้างความไว้วางใจในพื้นที่

⁴ ดูประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความไว้วางใจในความแตกต่างหลากหลายในพื้นที่ความขัดแย้งสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพิ่มเติมใน Wani & Salaming (2014), Pathan, Tuansiri & Koma (2018)

⁵ เมื่อกล่าวถึงนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในส่วนต่อ ๆ ไป ผู้เขียนจะใช้คำว่านโยบายฯ

ความขัดแย้งรุนแรงดังที่ตั้งเป้าหมายไว้ได้หรือไม่ นอกจากนั้นการทบทวนเอกสารยังสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ทราบถึงความเข้าใจ การรับรู้ต่อนโยบายนี้ โดยแบ่งผู้ให้ข้อมูลออกเป็น 3 ระดับ (tracks) ด้วยกัน คือในระดับผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย (track 1) ได้แก่ เจ้าหน้าที่ระดับสูง ทั้งใน สมช. กอ.รมน. ภาค 4 ส่วนหน้า และ ศอ.บต. ระดับผู้เชื่อมต่อระหว่างผู้กำหนดนโยบายและประชาชน (track2) อันได้แก่ นักการเมือง นักวิชาการ และภาคประชาสังคม และระดับประชาชน ได้แก่ ชาวบ้านในพื้นที่ชายแดนใต้ ซึ่งในบทความนี้จะไม่เอ่ยนามผู้ให้สัมภาษณ์เพื่อปกป้องความเป็นส่วนตัวของผู้ให้ข้อมูล แต่จะอ้างอิงชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งหมดผ่านการระบุเป็น track ตามด้วยลำดับที่สัมภาษณ์ เช่น track 1_02 หมายถึงข้อมูลจาก track 1 ผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งถูกสัมภาษณ์เป็นลำดับที่ 2 เป็นต้น ในบทความนี้จะนำเสนอออกเป็น 5 ประเด็นด้วยกันคือ 1)

พหุวัฒนธรรม: หลักการและสาระสำคัญในนโยบายระดับสากล 2) พหุวัฒนธรรมในนโยบายชายแดนใต้: เนื้อหาสาระ และการรับรู้ ผ่านสายตาของหน่วยงานความมั่นคงแห่งรัฐ 3) พหุวัฒนธรรมของรัฐ: ความย้อนแย้งจากนโยบายฯ สู่การปฏิบัติในชายแดนภาคใต้ 4) นโยบายพหุวัฒนธรรมนำมาสู่การสร้างควมไว้วางใจในสามจังหวัดชายแดนใต้หรือไม่ และ 5) สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ โดยจะเรียงลำดับการนำเสนอแต่ละประเด็นตามลำดับ

พหุวัฒนธรรม: หลักการและสาระสำคัญในนโยบายระดับสากล

พหุวัฒนธรรมนิยมเป็นพัฒนาการหนึ่งของแนวคิดเสรีนิยม - เน้นให้ความสำคัญกับเรื่องความเท่าเทียม มองว่าสิทธิทางวัฒนธรรมเป็นส่วนขยายจากสิทธิมนุษยชน อัตลักษณ์ของชนกลุ่มน้อยไม่ควรถูกเบียดขับ หรือถูกคุกคาม บุคคลมีสิทธิเป็นตัวของตัวเองและรู้สึกดีกับการเป็นตัวของตัวเองในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในระยะแรกแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมเป็นแนวคิดทางรัฐศาสตร์ก่อตัวขึ้นในโลกตะวันตกช่วงปี 1970 ในประเทศแคนาดา และประเทศออสเตรเลีย (Sunanta, 2013) ซึ่งในทางสังคมศาสตร์คำนี้มีนัยสำคัญถึง 2 ประการ คือ การบ่งบอกถึงความหลากหลายทางอัตลักษณ์ชาติพันธุ์ และการบ่งบอกถึงการอยู่ร่วมกันของประชาชนที่มีวัฒนธรรมแตกต่างกัน อย่างไรก็ตามแนวทางการของอธิบายที่กล่าวถึงความแตกต่างหลากหลายทางอัตลักษณ์ชาติพันธุ์ก็ยังยึดติดกับกระแสหลักแบบสารัตถะนิยม (Essentialism) ที่มองว่าธรรมชาติของสังคมหรือมนุษย์ต่างมีคุณสมบัติอะไรที่เป็นแก่นแกนหรือเป็นสารัตถะ เป็นสิ่งที่หยุดนิ่ง และจัดวาง จัดจำแนกได้ (Fuengfusakul, 2003) ต่อมาสำนักคิดยุคหลังสมัยใหม่ได้เข้ามามีอิทธิพลส่งผลต่อการรื้อถอนแนวคิดแบบเดิมไปและตั้งคำถามในเชิงวิพากษ์กับกรอบการมองก่อนหน้านี้ มองกระบวนการของอัตลักษณ์เป็นสิ่งที่เลื่อนไหล และให้ความสำคัญกับเรื่องของอำนาจ (Power) ที่มีอิทธิพลต่อการก่อรูปอัตลักษณ์ใดอัตลักษณ์หนึ่งด้วย โดยในงานของ Duangwiset (2021) กล่าวว่ามุมมองพหุวัฒนธรรมจากแนวคิดแบบสา

รตถนิยผลิตซ้ำปัญหาของการแบ่งแยก “พวกเรา” กับ “พวกเขา” ทำให้คนต่างวัฒนธรรมต่างยึดติดกับอัตลักษณ์ที่ตายตัวของอีกฝ่าย

อย่างไรก็ตามก็พบว่าหลักการพหุวัฒนธรรมนี้กลับมีบทบาทสำคัญการสร้างนโยบายการอยู่ร่วมกันบนความแตกต่างนับตั้งแต่ปี 1970 เป็นต้นมา โดยเฉพาะในประเทศแคนาดาที่รัฐบาลได้นำหลักการของพหุวัฒนธรรมมาปรับเป็นนโยบายหลักของประเทศเพื่อสนับสนุนและผลักดันให้แคนาดามีวัฒนธรรมที่หลากหลายและกลุ่มชาติพันธุ์สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมของแคนาดาได้ โดยมุ่งให้ความสำคัญด้านการเคารพสิทธิมนุษยชน ความเสมอภาค และการยอมรับความแตกต่างหลากหลาย ซึ่งนโยบายพหุวัฒนธรรมเป็นหนทางสู่การรับรองเสรีภาพทางวัฒนธรรม (assuring the cultural freedom) เป็นสิ่งที่นายกรัฐมนตรีปีแอร์ ทรูโดให้ความสำคัญ จนเกิด Multiculturalism Act ในปี 1987 ทั้งนี้ Kymlicka (1995) นักวิชาการผู้มีส่วนสำคัญในการผลักดันพหุวัฒนธรรมในแคนาดาอธิบายว่าพหุวัฒนธรรมที่เกิดขึ้นในสังคมประชาธิปไตยนั้นพบได้ 3 รูปแบบ คือ เน้นหนุนเสริมพลังให้กับคนพื้นเมือง เช่น คนเมารี ในนิวซีแลนด์ ชาวอะบอริจิน ในออสเตรเลีย เป็นต้น ซึ่งจะเน้นไปยังการยอมรับสิทธิและกรรมสิทธิ์เหนือดินแดน ยอมรับสิทธิในการปกครองตนเอง ยอมรับสิทธิทางภาษาวัฒนธรรม ยอมรับในกฎหมายตามธรรมเนียมประเพณี มีกฎหมายและรัฐธรรมนูญรองรับสถานะที่แตกต่างของคนพื้นเมือง เป็นต้น อีกรูปแบบคือการปกครองตัวเอง และการแบ่งสรรอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลย่อยของกลุ่มต่าง ๆ เช่น กรณีของบาสก์และกาตาลัน เป็นต้น รูปแบบที่สามคือการผสมผสานทั้งสองแบบ คือรัฐธรรมนูญจะต้องรองรับสถานะ บรรจุหลักสูตรพหุวัฒนธรรมในโรงเรียน สนับสนุนองค์กรชาติพันธุ์ เป็นต้น อีกทั้งเขายังได้ศึกษาโครงการวิจัยเรื่อง Multiculturalism Policies in Contemporary Democracies Index Project (MCP)⁶ ได้ออกแบบเพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายพหุวัฒนธรรมในรูปแบบที่เป็นมาตรฐาน เป็นวิจัยเชิงเปรียบเทียบและก่อให้เกิดความเข้าใจในนโยบายพหุวัฒนธรรมในแต่ละประเทศที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับชนพื้นเมือง รัฐกับผู้อพยพ และระหว่างรัฐกับชนกลุ่มน้อย (national minority) ในแต่ละประเทศ ซึ่งประเทศที่ศึกษามีทั้งหมด 11 ประเทศ ได้แก่ เบลเยียม แคนาดา ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส กรีซ อิตาลี ญี่ปุ่น สเปน สวิตเซอร์แลนด์ อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา โดยมีดัชนีที่ใช้ในการชี้วัดของแต่ละกลุ่มแตกต่างกันไป หากเป็นนโยบายพหุวัฒนธรรมต่อชนกลุ่มน้อยในประเทศ (national minority) จะมีตัวชี้วัดประกอบไปด้วย 1. สิทธิในการปกครองตนเอง (territorial autonomy) 2. สถานะทางภาษาราชการ 3. การมีตัวแทนในรัฐบาลกลาง 4. งบประมาณสนับสนุนด้านการศึกษาและสื่อ 5. การรับรองในรัฐธรรมนูญ 6. สถานภาพในเวทีนานาชาติ ซึ่งประเทศที่มีคะแนนรวมมากที่สุดได้แก่ประเทศแคนาดาและอังกฤษ โดยที่กรีซและญี่ปุ่นมีคะแนนน้อยที่สุดในเรื่องดังกล่าว

⁶ อ่านเพิ่มเติมได้ที่ <https://www.queensu.ca/mcp/>

แนวคิดดังกล่าวถูกแพร่หลายมากขึ้นในบริบทของโลกาภิวัตน์ที่อำนาจของชาติอ่อนแรงลง ความคิดเรื่องสิทธิทางวัฒนธรรม สิทธิของชนกลุ่มน้อย ท้องถิ่นนิยม เป็นเรื่องที่ถูกหยิบยกขึ้นมาพูดคุยถกเถียงมากยิ่งขึ้น ทำให้พหุวัฒนธรรมในแต่ละบริบทมีความเข้าใจที่แตกต่างและคลาดเคลื่อนกัน ทั้งนี้จากการศึกษาที่พบว่าพหุวัฒนธรรมเมื่อนำมาใช้ในเชิงนโยบายก็มีปัญหาในตัวเองเนื่องจาก “พหุวัฒนธรรม” ไม่ใช่สิ่งที่หยุดนิ่งแต่ปรับเปลี่ยนไปตามบริบทและเงื่อนไขที่แต่ละคนต้องเผชิญ (Duangwiset, 2021) ในขณะเดียวกันก็ยังคงวิพากษ์ถึงพหุวัฒนธรรมในนโยบายโดยเฉพาะในแคนาดาว่าไม่หลุดพ้นไปจากกรอบคิดของคนขาวหรือกรอบคิดของยูคอาณานิคมที่คนขาวเป็นคนกุมนโยบายจนหลายคนมองว่าเป็นการกลืนกลายชนกลุ่มต่าง ๆ ให้เป็นแบบที่คนขาวต้องการ (Day, 2000; Thobani, 2007 อ้างถึงใน Lee, 2013)

ในบทความนี้จะใช้แนวคิดพหุวัฒนธรรมเป็นกรอบในการทำความเข้าใจพหุวัฒนธรรมในมิติความมั่นคงโดยเฉพาะพหุวัฒนธรรมที่ถูกนำไปใช้ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ผ่านนโยบายการบริหารและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้ง 3 ฉบับ อันจะนำมาสู่การทำความเข้าใจว่าในสายตาของหน่วยงานความมั่นคงพหุวัฒนธรรมถูกนำไปใช้อย่างไร และเพื่ออะไร

พหุวัฒนธรรมในนโยบายชายแดนใต้ : เนื้อหาสาระ และการรับรู้ ผ่านสายตาของหน่วยงานความมั่นคงแห่งรัฐ

ในรัฐธรรมนูญของไทยไม่ได้ระบุถึงคำว่าพหุวัฒนธรรมไว้ เพียงแต่กล่าวถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 โดยบัญญัติไว้ในหมวด 2 สิทธิและหน้าที่ของชนชาวสยาม ซึ่งได้วางหลักไว้อย่างกว้าง ๆ อันกล่าวถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ขณะเดียวกันในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (2561 - 2580) ซึ่งเป็นแผนแม่บทในการพัฒนาประเทศก็วางกรอบโดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยได้บรรจุเรื่องการให้คุณค่าของพหุวัฒนธรรมในระดับชาติด้วย ซึ่งอยู่ในส่วนของงานความมั่นคงทั้งหมด คำว่าพหุวัฒนธรรมมีปรากฏในประเด็นที่ 4.3.2 เรื่อง “การสร้างความปลอดภัยและความสันติสุขอย่างถาวรในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้” โดยได้ระบุในประเด็นนี้ว่า

“...ส่งเสริมและอำนวยความสะดวก ยุติธรรม ประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาสภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการลดความรุนแรง รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาสังคมในพื้นที่ อย่างเหมาะสม มุ่งเน้นการจัดปัญหาความขัดแย้งและความไม่เป็นธรรมให้ได้อย่างจริงจังและถาวร ส่งเสริม สังคมพหุวัฒนธรรมในพื้นที่ให้เข้มแข็ง

จนเป็นพลังสำคัญในการปกป้องและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นต่อไป...”

(National Strategy Committees, 2019, p. 13)

ด้วยเรื่องราวของสามจังหวัดชายแดนใต้ที่มีความขัดแย้งยืดเยื้อยาวนานนับเป็นวาระแห่งชาติที่รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยให้ความสนใจและพยายามแก้ปัญหาให้เกิดสันติภาพในพื้นที่ขึ้นมา โดยรัฐบาลได้ผลักดันสันติวิธีเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาในระดับนโยบายและยุทธศาสตร์ จะเห็นได้ชัดตั้งแต่ปี 2546 เป็นต้นมา แต่ก็ยังพบว่ามีการใช้ความรุนแรงปรากฏอยู่เช่นเดิม (Tieojaroenkit, 2020) ในปี 2553 ได้เกิดพระราชบัญญัติการบริหารงานจังหวัดชายแดนใต้ขึ้นเพื่อให้กระบวนการแก้ไขปัญหาชายแดนใต้มีความคล่องตัวมากขึ้น โดยในมาตรา 4 ระบุว่าให้ สมช. จัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาชายแดนใต้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยในนโยบายดังกล่าวจะต้องมีสาระสำคัญครอบคลุมด้านการพัฒนาและด้านความมั่นคงเพื่อให้ได้นโยบายที่มาจากความต้องการและสอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชน ศาสนา วัฒนธรรม อัตลักษณ์ ชชาติพันธุ์ และประวัติศาสตร์ท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในการจัดทำนโยบายจะต้องนำความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนไปใช้ในการจัดทำ ทบทวน และปรับปรุงด้วย ซึ่งให้ กอ.รมน. ปรับแผนตามนโยบาย รวมถึง ศอ.บต. ก็ต้องปฏิบัติตามระเบียบนี้ด้วยเช่นกัน ซึ่งในระเบียบนี้ระบุอำนาจหน้าที่ของ ศอ.บต. ไว้ค่อนข้างชัดเจนที่หน้าที่ความรับผิดชอบส่วนใหญ่มุ่งเน้นไปยังการส่งเสริมความร่วมมือ และสนับสนุนให้เกิดพหุวัฒนธรรมในพื้นที่ชายแดนใต้ โดยได้ระบุว่าหน่วยงานนี้จะป็นหน่วยงานที่ส่งเสริมแนวคิดด้านพหุวัฒนธรรมในฐานะที่เป็นส่วนสำคัญของวัฒนธรรมแห่งชาติ รวมถึงลดการผูกขาดทางวัฒนธรรมหรือการขจัดการเลือกปฏิบัติทางวัฒนธรรมโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เมื่อปรากฏเนื้อความดังข้างต้นใน พรบ. ผู้เขียนจึงได้มีการทบทวนนโยบายการบริหารและการพัฒนาชายแดนใต้ของ สมช. และแผนงานของ กอ.รมน. , ศอ.บต. ต่อนโยบายพหุวัฒนธรรมที่นำไปปฏิบัติ และสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยเพิ่มเติมเพื่อให้เห็นถึงความเชื่อมต่อระหว่างกัน

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลในระดับผู้กำหนดนโยบาย (track 1) นั้นพบว่าได้มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยแนวทางเชิงสันติวิธี โดยเน้นไปยังเรื่องของวัฒนธรรมมากขึ้น ซึ่งในมุมมองของเจ้าหน้าที่ความมั่นคงมองว่าปัญหาระดับรากลึกของชายแดนใต้ คือเรื่องของความต่างทางวัฒนธรรม จึงส่งผลให้ในนโยบายการบริหารและการพัฒนาชายแดนใต้ มีมุมมองในเรื่องของวัฒนธรรมเพิ่มมากขึ้น ซึ่งทำให้หลักการของพหุวัฒนธรรมเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายฯ เพื่อแก้ไขปัญหาชายแดนใต้ในระดับรากลึก ดังที่ได้สะท้อนผ่านการสัมภาษณ์ว่า

“เราจะเห็นได้ว่าพื้นที่ภาคใต้นั้นมีความเฉพาะของมันอยู่ แล้วก็ประชากรบางส่วนก็ยังคงมีความรู้สึกแปลกแยกจากสังคมส่วนใหญ่ ขณะเดียวกันก็จะมีกลุ่มคนที่นำ

เงื่อนไขความแตกต่างเหล่านี้มาใช้ในการบิดเบือนหรือว่าใช้ในการที่จะปลุกปั่นหรือขยายผลเพื่อที่ว่าจะได้มาเป็นแนวร่วมในการขับเคลื่อนไปตามอุดมการณ์ของตนเอง พอเป็นอย่างนั้นสิ่งที่เรามองก็คือว่าแนวคิดพหุวัฒนธรรมมันจะไปเป็นส่วนหนึ่งในการที่จะไปแก้ไขปัญหาดัวเงื่อนไขที่ว่ามันนั้น” (Track 1_02 (fictitious name), personal interview, August 13, 2021)

เมื่อ พรบ. บริหารงานจังหวัดชายแดนใต้ออกมา ทาง สมช. ได้ออกนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 – 2557 เป็นครั้งแรก ตามมาด้วยแผนฯ ปี 2560 - 2562 และ (ร่าง) แผนฯ ปี 2564 – 2566 ซึ่งชี้ให้เห็นภาพรวมของสถานการณ์ เงื่อนไขของการใช้ความรุนแรงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ วัตถุประสงค์ และกรอบแนวนโยบาย ซึ่งไม่แตกต่างกันมากนักในแต่ละช่วง⁷ ในบทความเรื่องสันติวิธีในมิติความมั่นคงไทย (Musa, 2016) ได้กล่าวถึงการหันเหเข้าสู่แนวทางสันติวิธีของงานความมั่นคงในประเทศไทยว่าแนวคิดสำคัญที่เชื่อมโยงกับแนวคิดสันติวิธีในงานความมั่นคงคือแนวคิดเรื่อง “ความหลากหลายทางวัฒนธรรม” ที่ในอดีตนั้นถูกมองว่าเป็นภัยต่อความมั่นคง แต่ปัจจุบันมองว่าความหลากหลายทางวัฒนธรรมนั้นเป็นสิทธิที่จำเป็นต้องปกป้องตามรัฐธรรมนูญ และจะเป็นคุณค่าและประโยชน์ต่อความมั่นคงในอนาคต ทั้งยังมองว่าเป็นแหล่งสำคัญทางปัญญาที่เป็นต้นทุนทางสังคม ประเทศที่มีผู้คนที่มีความหลากหลายเป็นประเทศที่อุดมด้วยแหล่งปัญหาอันเพิ่มพูนโอกาสและทางเลือกในการแก้วิกฤติต่าง ๆ ที่ชาติบ้านเมืองเผชิญอยู่ได้ดีขึ้น ดังนั้นการส่งเสริม รักษาและวางแผนวัฒนธรรมอันหลากหลายในชาติจึงเท่ากับการเพิ่มพูนปัญญาให้แก่สังคมไทยโดยรวม จากข้อความดังกล่าวทำให้เห็นว่าในมุมมองของความมั่นคงนั้นเท่ากันว่าความหลากหลายทางวัฒนธรรมมีคุณค่าต่อการสร้างความมั่นคงของชาตินั่นเอง เมื่อนั้นไปยังสันติวิธีนโยบายความมั่นคงจึงเน้นไปยังเรื่องของความหลากหลายทางวัฒนธรรมไปด้วย นับตั้งแต่พระราชบัญญัติที่เน้นน้ำหนักไปยังเรื่องของการให้คุณค่ากับอัตลักษณ์ที่แตกต่างกัน จนมาถึงนโยบายฯ ที่เน้นเรื่องการส่งเสริมความเข้าใจและการอยู่ร่วมกันบนความแตกต่างหลากหลายมากยิ่งขึ้น ซึ่งในบทความของ Sirisakdamkeng (2020) Tuansiri (2018) และ Duangwises (2021) ได้ตั้งข้อสังเกตไปในทิศทางเดียวกันว่ารัฐให้ความสำคัญกับพหุวัฒนธรรมในฐานะนโยบายในพื้นที่ความขัดแย้งรุนแรงมากขึ้น Tuansiri ได้กลับไปทบทวนนโยบายการบริหารและพัฒนาชายแดนใต้ที่รัฐหันมาให้ความสำคัญ โดยเฉพาะนับตั้งแต่ต้นนโยบายฯ พ.ศ. 2560 – 2562 เป็นต้นมา และเขา

⁷ ในแผนฯ ได้ระบุถึงเงื่อนไขของความรุนแรงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ว่าเกิดจาก 3 เงื่อนไขด้วยกันคือ เงื่อนไขในระดับบุคคล (กลุ่มที่มีอุดมการณ์แตกต่างจากรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐ ภัยแทรกซ้อน และปัญหาส่วนตัวจากความแค้น) เงื่อนไขในระดับโครงสร้าง คือ การกระจายอำนาจในการเมืองการปกครองที่ประชาชนบางส่วนรู้สึกว่ายังไม่สามารถตอบสนองความต้องการได้ ขาดอำนาจในการจัดการท้องถิ่นตนเอง เงื่อนไขในระดับวัฒนธรรม ประชาชนไทยมลายูรู้สึกแปลกแยก ไม่เป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทย และมีกรอบในการแก้ไขปัญหาด้วยแนวทางสันติวิธี เน้นการนำแนวทางพระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” และกระบวนการมีส่วนร่วมบนพื้นฐานการจัดการความหลากหลายเป็นพื้นฐานของหลักการสิทธิมนุษยชน

ยังกล่าวว่านโยบายที่ถูกเขียนขึ้นนี้ท้ายที่สุดแล้วจะเข้าช่วยพหุวัฒนธรรมโดยรัฐ (State Multiculturalism) ที่รัฐเข้าไปควบคุมตรวจสอบ และจัดระเบียบความแตกต่างเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของรัฐเอง อันแฝงไว้ด้วยความเชื่อเรื่องการผสมผสาน (assimilation) และการผนวกรวมความหลากหลาย (integration) ซึ่งเป็นไปในทางเดียวกันกับ Duangwises ที่ได้วิพากษ์นโยบายพหุวัฒนธรรมของไทยนั้นเป็นระบอบของการสร้างความมั่นคงให้กับชาติ ซึ่งเป็นเพื่อบการหยิบบ่ิงบประมาณและการสนับสนุนทางเทคนิคเพื่อให้ประชาชนที่มีความแตกต่างทางศาสนาและวัฒนธรรมนำไปหล่อเลี้ยงและดำเนินกิจการทางวัฒนธรรมของตนเอง

การเน้นย้ำเรื่องพหุวัฒนธรรมจึงกลายเป็นคุณค่าใหม่ที่เกิดขึ้นในช่วงดังกล่าวอย่างมีนัยสำคัญ อย่างไรก็ตามในร่างแผนนโยบายฯ ของปี 2564 – 2566 มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องพหุวัฒนธรรม เนื่องจากทาง สมช. มีความกังวลและพยายามที่จะเลี่ยงใช้คำว่าพหุวัฒนธรรม แต่ใช้คำว่าความหลากหลายทางวัฒนธรรมแทน ด้วยมีเสียงสะท้อนจากคนในพื้นที่ที่ไม่ค่อยสบายใจนัก ดังที่ผู้กำหนดนโยบายได้สะท้อนให้ผู้วิจัยฟังว่า

“เคยไปร่วมกับผู้นำบางส่วนกับประชาชนในพื้นที่ บางส่วนเรียนว่าไม่เห็นด้วยกับนโยบายสังคมพหุวัฒนธรรมหมายถึงคนในพื้นที่ ผมไม่แน่ใจว่าเหตุผลเขาทำอะไรฟังดูยังไม่ค่อยชัด แต่อาจจะกังวลว่าความเป็นพหุวัฒนธรรมอาจจะไม่สอดคล้องกับหลักปฏิบัติของคนในพื้นที่ ยกตัวอย่างเช่น การจัดดนตรี มีคอนเสิร์ต หรืองานสงกรานต์ที่เป็นรื่นเริงของไทยพุทธอาจจะไม่ค่อยสอดคล้องกับของพี่น้องมุสลิม ทั้งที่ไทยพุทธบอกว่าเป็นประเพณีที่มีความรื่นเริงอีกแบบหนึ่ง แต่ถ้าทางนั้นบอกว่าไม่ใช่มันมีสิ่งที่เป็นอบายมุขเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย เป็นเชิงวัฒนธรรมปศานาบางพื้นที่อาจจะไม่สบายใจ เขาก็บอกว่ามันควรจะต้องแยกกันให้ชัดไม่ควรจะเป็นพหุวัฒนธรรมมันมีบางจุดที่ขัดแย้ง อันนี้ก็เป็นสิ่งหนึ่งที่นักกังวลอยู่เหมือนกัน เราจะต้องคิดทำอย่างไรให้มันไม่เกิดภาพแบบนี้” (Track 1_01 (fictitious name), personal interview, August 13, 2021)

ข้อความข้างต้นทำให้เห็นว่าทาง สมช. ได้ติดตามการดำเนินนโยบายพหุวัฒนธรรมในพื้นที่ และมีการรับฟังเสียงของคนในพื้นที่ในการดำเนินนโยบาย เมื่อมีเสียงที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายพหุวัฒนธรรมจึงมีการปรับข้อความในนโยบายเกี่ยวกับการส่งเสริมความแตกต่างหลากหลายใหม่ จากเดิมทีนโยบายฯ ปี 2560 – 2562 กล่าวว่า “ส่งเสริมคุณค่าและการยอมรับการอยู่ร่วมกันบนพื้นฐานสังคมพหุวัฒนธรรมอย่างมีเกียรติ ศักดิ์ศรี และเท่าเทียมกัน โดยเคารพคุณค่าของทุกศาสนา และชาติพันธุ์” ปรับเปลี่ยนเป็น “ส่งเสริมการยอมรับและตระหนักถึงคุณค่าของการอยู่ร่วมกันบนความแตกต่างหลากหลายและเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างเท่า

เทียมมุ่งเน้นการสร้างพื้นที่และสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการปฏิสัมพันธ์และแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันของประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้เกิดความไว้วางใจกัน” ในร่างนโยบายฯ ปี 2564 – 2566

ใจความสำคัญในแผนนโยบายฯ ปี 2555 – 2557 (Office of the National Security Council, 2012) จะพบว่าการสร้างพหุวัฒนธรรมเน้นไปยังการเปิดพื้นที่แลกเปลี่ยนเรียนรู้ ปรับกฎหมาย กฎระเบียบที่เอื้อต่อเสรีภาพในการดำเนินชีวิต เสริมสร้างการมีส่วนร่วม สร้างความเข้าใจระหว่างกลุ่มที่แตกต่างให้เกิดการยอมรับและเห็นคุณค่าการดำรงอยู่ร่วมกัน ส่งเสริมภาษาอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ภาษาไทย รวมทั้งส่งเสริมผู้นำทั้งในทางศาสนา ชุมชน นักศึกษา สื่อมวลชน และเปิดพื้นที่ให้พูดคุยเรื่องการกระจายอำนาจที่เหมาะสมบนพื้นฐานของพหุสังคมด้วย ต่อมาในแผนนโยบายฯ ปี 2560 – 2562 (Office of the National Security Council, 2017) พบว่ายังเน้นเรื่องการเปิดพื้นที่ปลอดภัยเพื่อพูดคุยแลกเปลี่ยนเพื่อสร้างความไว้วางใจกัน และส่งเสริมคุณค่าการยอมรับกันบนสังคมพหุวัฒนธรรม และชีวิตตามหลักศาสนา ยังเน้นเรื่องการพูดคุยเรื่องการกระจายอำนาจที่เหมาะสม ที่แตกต่างจากแผนนโยบายฯ ปี 2555 – 2557 คือเรื่องของการส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่รัฐมีความเข้าใจในเรื่องดังกล่าว และทำให้สังคมไทยทั่วประเทศตระหนักในเรื่องนี้ด้วย ส่วนแผนนโยบายฯ ปี 2564 – 2566 ที่กำลังประกาศใช้จะเน้นไปยังเรื่องของการส่งเสริมกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่สอดคล้องกับพื้นที่ซึ่งไม่เคยมีการกล่าวถึงในแผนฯ ก่อนหน้า แต่ยังคงเน้นการให้คุณค่าการยอมรับกันบนหลักการอยู่ร่วมกันบนความหลากหลาย โดยเน้นการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อให้เกิดการแลกเปลี่ยนความไว้วางใจ และสร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการพูดคุยสันติสุขด้วย แต่ไม่มีการระบุถึงการพูดคุยในเรื่องของรูปแบบการปกครองดังแผนก่อนหน้า จากที่สรุปในนโยบายฯ มานั้นได้สะท้อนได้ว่าในสายตาของรัฐ โดยเฉพาะหน่วยงานความมั่นคงได้ให้คุณค่าของพหุวัฒนธรรมในฐานะ “เครื่องมือ” ในการแก้ไขปัญหาความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการนำมลดความรุนแรงที่มีเงื่อนไขที่เกิดจากวัฒนธรรม เพื่อสร้างบรรยากาศแห่งความไว้วางใจกันให้กลับมาในพื้นที่ โดยมีสถาบัน/องค์กรที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาในสามจังหวัดชายแดนในระดับนโยบายคือ สมช. ที่ส่งต่อนโยบายนั้นไปยัง กอ.รมน. ภาค 4 ส่วนหน้า และ คอ.บต. ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกันในการสร้างสันติภาพ/สันติสุขในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนใต้ ในประเด็นถัดไปจะแสดงให้เห็นถึงการส่งต่อนโยบายและการนำนโยบายพหุวัฒนธรรมไปแปลงเพื่อใช้ในปฏิบัติว่ามีลักษณะเป็นอย่างไรผ่านสองหน่วยงานหลักที่ทำงานอย่างใกล้ชิดในการรับนโยบายจากทาง สมช. ไปใช้ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ คอ.บต. และ กอ.รมน. ภาค 4 ส่วนหน้า

พหุวัฒนธรรมของรัฐ: ความย้อนแย้งจากนโยบายฯ สู่การปฏิบัติในชายแดนภาคใต้

“การขับเคลื่อนงานตรงนี้จะมีการ คอ.บต. เป็นหน่วยงานเจ้าภาพหลักในการที่จะขับเคลื่อนในแผนเสริมสร้างสังคมพหุวัฒนธรรมที่เข้มแข็งนะครับ ซึ่งจุดเน้นในการขับเคลื่อนแผนดังกล่าวก็จะเน้นถึงเรื่องการสร้างการอยู่ร่วมกันระหว่างชุมชนบนพื้นฐานของความศรัทธา ความเชื่อทางศาสนาที่ถูกต้อง ในขณะที่เดียวกันก็ดึงเอาอัตลักษณ์ร่วมหรือว่าวัฒนธรรมร่วมในพื้นที่มาสนับสนุนหรือหนุนเสริมในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของพหุวัฒนธรรม ขณะเดียวกันก็มีการที่อุดหนุนในแง่ขององค์กรทางศาสนาหรือตัวประเพณีต่าง ๆ หรือกิจกรรมทางศาสนา” (Track 1_03 (fictitious name), personal interview, August 13, 2021)

จากนโยบายฯ ของ สมช. ผู้วิจัยได้สำรวจถึงการบูรณาการนโยบายไปยังการปฏิบัติงานของ คอ.บต. ผ่านแผนปฏิบัติการเสริมการพัฒนาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ประจำปี 2562 และ 2563 อันจะทำให้เห็นถึงการเชื่อมต่อและการแปลงนโยบายของ สมช. ไปปฏิบัติในสามจังหวัดชายแดนใต้ได้อย่างชัดเจนมากขึ้น โดยเฉพาะในแง่ของการแปลงนโยบายที่เน้นในแนวคิดพหุวัฒนธรรมอันเป็นหน้าที่หลักของ คอ.บต. ในการส่งเสริมและสนับสนุนแนวคิดพหุวัฒนธรรมให้เกิดขึ้นในพื้นที่ แผนปฏิบัติการเสริมการพัฒนาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ปี 2562 ในแนวทางด้านการพัฒนาสังคม ได้มีเป้าประสงค์หนึ่งในห้าที่กล่าวถึงพหุวัฒนธรรมว่า “สังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นสังคมพหุวัฒนธรรมที่มีความเข้มแข็ง และมีวิถีชีวิตที่ยึดหลักธรรมทางศาสนาเป็นฐาน พื้นฟู อนุรักษ์ สืบสานอัตลักษณ์ทางภาษา ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมในประชาชน” โดยมีตัวชี้วัดคือร้อยละของชุมชนพหุวัฒนธรรมเข้มแข็งเพิ่มขึ้น และเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ดังกล่าวข้างต้นทาง คอ.บต. ได้กำหนดกลยุทธ์ที่เกี่ยวกับการสร้างสังคมพหุวัฒนธรรมที่เข้มแข็งในกลยุทธ์ 8 ประการด้วยกัน ซึ่งในแนวทางกลยุทธ์นี้เป็นไปเพื่อมุ่งเน้นการอยู่ร่วมกันภายใต้ความหลากหลายทางวัฒนธรรม ประเพณี และความเชื่อของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และลดความแปลกแยกทางสังคม ซึ่งกำหนดไว้ 8 ประการ คือ 1) สนับสนุนและส่งเสริมองค์กรทางศาสนาทุกศาสนา ให้เป็นศูนย์กลางในการปลูกฝังจริยธรรมและเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2) ส่งเสริมและสนับสนุนการเผยแพร่คำสอนตามหลักศาสนาที่ถูกต้อง 3) ส่งเสริม สนับสนุน และอำนวยความสะดวกการจัดกิจกรรมทางศาสนา 4) ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดกิจกรรมร่วมกันของคนต่างศาสนิกให้มากขึ้น 5) ส่งเสริมและสนับสนุนการฟื้นฟูอนุรักษ์ สืบสานอัตลักษณ์ทางภาษา ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ 6) ส่งเสริมวิถีไทยชายแดนใต้ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของพระสงฆ์และชาวไทยพุทธให้สามารถดำเนินชีวิตได้อย่างมีคุณภาพและปฏิบัติศาสนกิจ

ตามหลักพุทธบัญญัติ 7) ส่งเสริมและพัฒนาศูนย์พัฒนาเด็กเล็กนาร่อง เพื่อให้เด็กต่างศาสนาได้มาเรียนรู้ และอยู่ร่วมกันตั้งแต่เยาว์วัย ลดความแปลกแยก โดยจัดการเรียนการสอน 5 ภาษา ได้แก่ ภาษาไทย ภาษาอาหรับ ภาษามลายูกลาง ภาษาจีน และภาษาอังกฤษ เป็นต้น 8) ส่งเสริม สนับสนุน และอำนวยความสะดวกให้กับคนไทยในพื้นที่ชายแดนภาคใต้เดินทางแสวงบุญตามหลักศาสนาต่าง ๆ ในต่างประเทศ อย่างไรก็ตามจะเห็นว่าเป็นการเขียนถึงการสร้างพหุวัฒนธรรมของทาง ศอ. บต. เป็นเพียงการเขียนกลยุทธ์อย่างกว้าง ๆ โดยไม่ได้ระบุถึงแนวทางการชี้นำและการปฏิบัติที่ชัดเจนมากนัก

ต่อมาในแผนปฏิบัติราชการรายปี 2563 – 2565 ของ ศอ.บต. เป็นแผนปฏิบัติราชการที่ได้จัดทำขึ้นมุ่งเน้นการอำนวยความสะดวกและบริหารจัดการการสร้างสังคมพหุวัฒนธรรมที่เข้มแข็งเพื่อเป็นแกนสู่ความมั่นคงการพัฒนาคุณภาพชีวิตตามศักยภาพพื้นที่ โดยมีวิสัยทัศน์ว่า “สังคมวัฒนธรรมที่เข้มแข็ง เศรษฐกิจเติบโต ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี ชายแดนใต้สันติสุขยั่งยืน” โดยได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ 3 ประเด็นแบ่งออกเป็น 9 กลยุทธ์ ได้แก่ ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 ว่าด้วยการสร้างสังคมพหุวัฒนธรรมที่เข้มแข็งเพื่อเป็นแกนสู่ความมั่นคง ผู้เขียนจะขยายความให้เห็นถึงยุทธศาสตร์ที่ 1 ว่าด้วยการสร้างสังคมพหุวัฒนธรรมที่เข้มแข็งเพื่อเป็นแกนสู่ความมั่นคง เพื่อให้เห็นการแปลงนโยบายของ สมช. ที่เน้นไปยังพหุวัฒนธรรมไปมายังระดับปฏิบัติการในพื้นที่อย่าง ศอ.บต. ซึ่งปรากฏให้เห็นในแผนปฏิบัติราชการด้านที่ 2 เรื่องส่งเสริมการอยู่ร่วมกันอย่างเกื้อกูลในสังคมพหุวัฒนธรรม ที่มีเป้าหมายประชาชนทุกหมู่เหล่าอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขภายใต้สังคมพหุวัฒนธรรม ซึ่งมีตัวชี้วัดว่าจำนวนตำบลที่อยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขภายใต้พหุวัฒนธรรมนั้นขยายตัวเพิ่มขึ้นจำนวน 183 ตำบล โดยมีแนวทางการส่งเสริมพหุวัฒนธรรมเพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข 6 แนวทาง คือ การส่งเสริมวิถีพุทธ การฟื้นฟูชุมชนไทยพุทธถดถอย การส่งเสริมวิถีมุสลิม การส่งเสริมกิจกรรมชาวไทยเชื้อสายจีน และการส่งเสริมคุณภาพชีวิตชาติพันธุ์มลายู และการสนับสนุนให้ประชาชนทุกศาสนาอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข โดยมีกิจกรรมในการส่งเสริมพหุวัฒนธรรม เช่น โครงการส่งเสริมกิจกรรมศาสนา โครงการนำไทยกลับสู่ถิ่นฐานเดิม โครงการส่งเสริมคนดีมีคุณธรรมไปประกอบพิธีฮัจญ์และปฏิบัติธรรม ณ สังฆมณฑลสถาน ในประเทศอินเดีย และเนปาล เป็นต้น

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่าการให้ความสำคัญในเรื่องของพหุวัฒนธรรมผ่านแนวทางการสร้างสังคมสันติสุขด้วยพหุวัฒนธรรมของ ศอ.บต. นั้นเน้นไปยังการให้น้ำหนักไปที่เรื่องของศาสนา ทั้งกลุ่มไทยพุทธที่มีการส่งเสริมการไปแสวงบุญยังประเทศอินเดียและเนปาล รวมถึงกลุ่มมลายูมุสลิมที่ส่งเสริมในลักษณะเช่นเดียวกัน ซึ่งหากย้อนกลับไปดูที่นโยบายฯ จะเห็นว่าการตีความของทาง ศอ.บต. นั้นทำให้ลักษณะของพหุวัฒนธรรมนั้นหดแคบลง เหลือเพียงแค่การส่งเสริมและเปิดพื้นที่ในทางศาสนาเท่านั้น ในขณะที่หลักการของพหุวัฒนธรรมไม่ได้จำกัดแค่ในเรื่องศาสนา การที่ ศอ.บต. ไม่ได้ให้น้ำหนักของวัฒนธรรมในมิติอื่น ๆ นั้นแสดงถึงการเพิกเฉยต่อความหลากหลายที่ดำรงอยู่ในพื้นที่ด้วย อีกทั้งการจัดจำแนกกลุ่มชาติพันธุ์ออกเป็นกลุ่มก้อน เช่น กลุ่มไทย

พุทธ กลุ่มมุสลิม กลุ่มชาวไทยเชื้อสายจีน กลุ่มชาติพันธุ์มณี เพื่อส่งเสริมกิจกรรมต่าง ๆ นั้นนับเป็นการแช่แข็งทางวัฒนธรรมรูปแบบหนึ่ง และยั้งตีความพหุวัฒนธรรมในลักษณะที่แน่นิ่ง ไม่มีการสั่นไหวหรือเปลี่ยนแปลงใด ๆ ซึ่งเป็นการมองพหุวัฒนธรรมในรูปแบบที่เป็นสารัตถะนิยมจนอาจทำให้เกิดปัญหาในเรื่องอัตลักษณ์ตามมาภายหลังได้

ในส่วนของ กอ.รมน. ภาค 4 ส่วนหน้านั้นก็เช่นเดียวกัน มีการปรับแผนเพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายของ สมช. เพื่อนำไปปฏิบัติในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเมื่อย้อนไปดู พรบ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนใต้ 2553 พบว่าในมาตราที่ 5 ก็ได้กำหนดให้ กอ.รมน. ปรับปรุงแผนและแนวทางในการปฏิบัติงานและดำเนินการที่จัดทำขึ้นให้สอดคล้องกับนโยบายของ สมช. ดังนั้นในงานวิจัยจึงได้ทบทวนไปยังยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2560 – 2562 ซึ่งมี กอ.รมน. เป็นองค์กรที่จัดทำยุทธศาสตร์เพื่อรองรับนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในส่วนของแผนงาน/ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายพหุวัฒนธรรมในยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พบในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 เกี่ยวกับการส่งเสริมคุณภาพระบบการศึกษา ศาสนา ภาษา ศิลปวัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่นภายใต้สังคมพหุวัฒนธรรม โดยมี 4 เป้าหมาย คือ ครู บุคลากรทางการศึกษา, นักเรียน นักศึกษา, ประชาชนในพื้นที่ดำเนินวิถีชีวิตตามหลักศาสนา ประเพณีและวัฒนธรรมของชุมชนและท้องถิ่นภายใต้สังคมพหุวัฒนธรรม และศิลปวัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่นได้รับการสืบสาน เพิ่มคุณค่า ให้เกิดประโยชน์ ต่อหมู่บ้าน และชุมชน โดยกลยุทธ์ (Strategy) ในแผนปฏิบัติราชการประจำปี 2564 (Internal Security Operations Command, 2021) ของ กอ.รมน. มีจำนวน 5 กลยุทธ์ที่สอดคล้องไปกับเป้าหมายที่กำหนดข้างต้น คือ 1) สนับสนุนการพัฒนาคุณภาพครู บุคลากรทางการศึกษา การจัดการศึกษาของสถานศึกษาของรัฐ และเอกชนให้มีมาตรฐานตามเกณฑ์ สอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่และรองรับตลาดแรงงาน 2) สนับสนุนทุนการศึกษาแก่เยาวชนในจังหวัดชายแดนใต้ทั้งในและต่างประเทศเพื่อขยายโอกาส ทางการศึกษาอย่างทั่วถึง 3) ส่งเสริมการเรียนรู้ภาษาไทย ภาษามลายู ภาษามลายูท้องถิ่น และภาษาต่างประเทศทุกระดับการศึกษา ทั้งในและนอกระบบการศึกษาอย่างแพร่หลาย 4) สนับสนุนผลิตภัณฑ์ภูมิปัญญา ศิลปวัฒนธรรม ประเพณี การละเล่นพื้นบ้าน วรรณกรรม เรื่องสั้น จิตรกรรม ประติมากรรม หัตถกรรม พืชภัณฑ์และแหล่งเรียนรู้เพื่อการรักษาและสร้างมูลค่าให้กับพื้นที่ และเยาวชนคนรุ่นใหม่เพื่อการสืบทอดองค์ความรู้ของท้องถิ่น 5) ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรทางศาสนาทุกศาสนา ให้เป็นศูนย์กลางในการปลูกฝังจริยธรรม และ เป็นแหล่งเรียนรู้ทางศาสนา รวมทั้งเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ จะเห็นได้ว่าแนวทางการแปลงนโยบายของ กอ.รมน. ภาค 4 ส่วนหน้ามองว่าพหุวัฒนธรรมเป็นเรื่องของศาสนา ประเพณี วัฒนธรรมท้องถิ่น และรวมถึงเรื่องภาษาที่หลากหลายด้วย

อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของ กอ.รมน. ภาค 4 ส่วนหน้านั้นได้ทราบถึงมุมมองและความเข้าใจเรื่องพหุวัฒนธรรมผ่านสายตาของหน่วยงานความมั่นคงในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพิ่มมากขึ้น ดังที่กล่าวว่า

“ความต่างนั้นมันเป็นดอกไม้หลายสีในแจกันเดียวกัน มันมีเรื่องเดียวที่จะอยู่ร่วมกันได้ คือต้องจัดระเบียบ ก็จะมีระเบียบก็จะสวยงามก็จะดูดีมีราคา พอฉะนั้นทฤษฎีตรงนี้ดอกไม้หลายสีในแจกันเดียวกันต้องจัดระเบียบนี้คือทฤษฎีที่เราใช้ในเรื่องของการอยู่ร่วมกันในพหุวัฒนธรรม แล้วเราก็เอาหลักศาสนามาจับในเรื่องนี้ แต่ก็อีกอันหนึ่งที่เรามาเพิ่มให้เขาก็คือเขาเป็นคนไทยด้วย คนสัญชาติไทย เพราะฉะนั้นก็จะมีอยู่สี่ตัว เมื่อก่อนจะภูมิใจในมลายู อิสลาม ปัตตานี แต่ตอนนี้เราเพิ่มไทยแลนด์ Land of Smile เข้าไปด้วย นั่นคือการอยู่ร่วมกันในพหุวัฒนธรรม” (Track 1_04 (fictitious name), personal interview, August 11, 2021)

จากการให้ความหมายพหุวัฒนธรรมของทาง กอ.รมน. ภาค 4 ส่วนหน้าที่ได้กล่าวไปข้างต้นนั้น ได้ให้ความเห็นว่าพหุวัฒนธรรมเปรียบดังดอกไม้หลากสี แต่แจกันใส่ดอกไม้หลากสีจะสวยได้ต้องมีการจัดระเบียบ เมื่อพิจารณาถึงวิธีคิดในลักษณะนี้ของหน่วยงานความมั่นคงส่งผลให้ความเป็นพหุวัฒนธรรมในมิติความมั่นคงนั้นหมายถึงความไร้ระเบียบที่ต้องมีการจัดการ จัดระเบียบให้เรียบร้อยและสวยงาม ซึ่งกลายเป็นว่าพหุวัฒนธรรมเมื่อถูกผูกโยงไปกับความมั่นคงกลับกลายเป็นเรื่องที่ทำให้รัฐไม่มั่นคง จนส่งผลให้พหุวัฒนธรรมในชายแดนใต้ที่นำมาใช้จะต้องยึดมั่นในความเป็นไทยเป็นหลัก ซึ่งการมองในลักษณะนี้เป็นมุมมองของหลักการพหุวัฒนธรรมเนื่องจาก พหุวัฒนธรรมเน้นการสร้างวัฒนธรรมรองให้มีคุณค่าเท่ากับวัฒนธรรมหลัก และมองทุกวัฒนธรรมมีคุณค่าอย่างเท่าเทียมกัน ฐานความคิดดังกล่าวจึงอาจทำให้การตีความพหุวัฒนธรรมในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ผ่านสายตาของเจ้าหน้าที่รัฐในหน่วยงานความมั่นคงเกิดปัญหาตามมาเพราะไม่ใช่ว่าการยอมรับในความแตกต่างหลากหลายอย่างแท้จริง

จากนโยบายฯ สู่การแปลงนโยบายไปปฏิบัตินั้นทำให้เห็นว่าหน่วยงานความมั่นคงได้มีการปรับแนวทางการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้อยู่ตลอด โดยปัจจุบันได้เน้นไปยังการแก้ไขปัญหาที่เน้นปัญหาระดับรากลึกในเชิงวัฒนธรรมมากขึ้น โดยการนำหลักการของพหุวัฒนธรรมมาใช้ในพื้นที่ชายแดนภาคใต้เป็นไปเพื่อการแก้ไขปัญหาเพื่อสร้างความไว้วางใจระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชน รวมถึงประชาชนที่แตกต่างหลากหลายทางศาสนาและชาติพันธุ์มีความไว้วางใจกันมากขึ้นด้วย อย่างไรก็ตามในการแปลงนโยบายไปในแนวทางของการปฏิบัติก็ยังพบปัญหาอยู่มาก ทั้งในเรื่องของการยังยึดติดกรอบความมั่นคง และตีความวัฒนธรรมในแง่มุขปาฐะเท่านั้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้อาจจะส่งผลให้เกิดปัญหาตามมาในภายหลังได้ ซึ่ง

ผู้เขียนจะนำเสนอให้เห็นในประเด็นต่อไปว่าพหุวัฒนธรรมที่นำมาใช้ในพื้นที่ความขัดแย้งนั้นก่อให้เกิดอะไรบ้างในพื้นที่ และพหุวัฒนธรรมภายใต้กรอบคิดของหน่วยงานความมั่นคงสามารถที่จะสร้างความไว้วางใจ ลดความหวาดระแวงดังที่ตั้งเป้าประสงค์ได้หรือไม่

นโยบายพหุวัฒนธรรมนำมาสู่การสร้างควมไว้วางใจในสามจังหวัดชายแดนใต้หรือไม่ ?

ในบทความเรื่อง Can Multiculturalism Build Trust? โดย Lenard (2011) ได้กล่าวไว้ว่าความวิตกกังวลหนึ่งในโลกประชาธิปไตยในตะวันตกในช่วงที่ผ่านมาคือการที่เสนอทางออกการอยู่ร่วมกันภายใต้ความหลากหลายด้วยนโยบายพหุวัฒนธรรม ซึ่งหลายคนมองว่าจะนำมาสู่การลดความไว้วางใจกัน เขากล่าวว่าสิ่งที่คนวิตกกังวล ๆ คือนโยบายของพหุวัฒนธรรมเป็นนโยบายที่โลกสวยและยืนอยู่ข้างความแตกต่างหลากหลายทางสังคมวัฒนธรรม ซึ่งจะมีส่วนอย่างมากที่จะทำให้ความไว้วางใจระหว่างกันลดลง ซึ่งความไว้วางใจที่ว่านี้ส่งผลต่อเรื่องนโยบายว่าด้วยความยุติธรรมทางสังคม และกิจกรรมทางการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตย ซึ่งจากข้อวิตกกังวลที่คนในโลตะวันตกกังขา Lenard ได้กลับไปค้นคว้าเพิ่มเติมและพบว่างานวิจัยที่ผ่านมาไม่มีหลักฐานที่พูดว่าพหุวัฒนธรรมทำให้ความไว้วางใจลดน้อยลงเลยแม้แต่น้อย นั่นแสดงว่าพหุวัฒนธรรมสามารถสร้างความไว้วางใจระหว่างกันได้ เพราะมันเอื้อต่อความสัมพันธ์ที่เข้มแข็งระหว่างรัฐกับกลุ่มชาติพันธุ์และเอื้อต่อการเข้าถึงรัฐสวัสดิการ ดังนั้นการรักษาและสนับสนุนนโยบายพหุวัฒนธรรมจึงเป็นเหมือนการแก้ปัญหาการแบ่งแยกชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยอย่างเป็นระบบ และนโยบายเหล่านี้จะเป็นตัวกระบวนกรในเรื่องการบูรณาการทั้งในทางสังคมและการเมืองด้วย ดังนั้นความไว้วางใจทั่วไป (generalized trust) จึงมีความสำคัญอย่างมากในการสร้างจินตนาการใหม่ร่วมกันเพื่อสร้างความเป็นหนึ่งใจเดียวกันภายใต้การดำรงอยู่ของชาติสมัยใหม่

โดยเหตุการณ์ความขัดแย้งรุนแรงในชายแดนใต้เป็นปัญหายาวนาน ซึ่งทำให้ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่มีความแตกต่างหลากหลายทั้งทางศาสนาและชาติพันธุ์นั้นต่างก็มีความไม่ไว้วางใจต่อกัน หวาดระแวง ตั้งคำถามต่อกันถึงความจริงใจของกันและกัน เช่น งานของ Tuansiri and Koma (2019) ได้สะท้อนถึงความไม่ไว้วางใจกันระหว่างชาวพุทธและชาวมุสลิมในประเทศไทย Thepsing et al. (2021) ที่ได้สะท้อนให้เห็นถึงความเปราะบางเหล่านั้นผ่านการจัดกิจกรรมทางศาสนาที่ช่วยในการสร้างพื้นที่ในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างคนทั้งสองศาสนาในชายแดนใต้ ให้กลับมามีชีวิตชีวาและความไว้วางใจต่อกันมากขึ้น ซึ่งงานวิจัยทั้ง 2 ชิ้นที่กล่าวมา เป็นไปในทิศทางเดียวกับข้อมูลที่ผู้วิจัยได้รับว่ามีความเปราะบางในการอยู่ร่วมกันในพื้นที่ความขัดแย้งและความไว้วางใจยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้ เพราะเหตุการณ์ความรุนแรงขึ้นในพื้นที่

ภาครัฐเองก็เล็งเห็นความสำคัญของสิ่งเหล่านี้ โดยมองว่าความหวาดระแวงทำให้แต่ละกลุ่มศาสนาแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์ไม่ได้ปฏิสัมพันธ์กัน และมีลักษณะเป็นไปในสังคมที่เป็นเชิงเดี่ยวมากขึ้น หน่วยงานภาครัฐ

เองจึงได้ปรับเปลี่ยนแนวทางการทำงานไปเน้นไปเชิงวัฒนธรรม ทำให้แนวนโยบายในการจัดการจังหวัดชายแดนภาคใต้ปรับเปลี่ยนไปในแนวทางที่เน้นสันติวิธี และเน้นการส่งเสริมพหุวัฒนธรรมมากขึ้น ซึ่งจากการนำแนวนโยบายที่กล่าวไปแล้วข้างต้นนั้นไปปฏิบัติทำให้มีเสียงสะท้อนจากหลายคนในพื้นที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนนโยบายพหุวัฒนธรรมในพื้นที่ชายแดนใต้ โดยผู้วิจัยได้รวบรวมเสียงสะท้อนออกมาเป็นข้อสังเกตบางประการ 2 ข้อด้วยกันคือ 1) ความ (ไม่) เข้าใจต่อแนวคิดพหุวัฒนธรรมอาจนำไปสู่การผลิตซ้ำความขัดแย้งในพื้นที่ชายแดนใต้ 2) แนวทางการปฏิบัติยังไม่สามารถสร้างให้สร้างให้เกิดความไว้วางใจระหว่างกันได้จริง

1) ความ (ไม่) เข้าใจต่อแนวคิดพหุวัฒนธรรมอาจนำไปสู่การผลิตซ้ำความรุนแรงในพื้นที่ชายแดนใต้

หลายเสียงได้สะท้อนว่าแนวคิดของนโยบายพหุวัฒนธรรม (Concept) นั้นเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีที่จะสร้างความไว้วางใจให้ผู้คนที่มีความแตกต่างและความหวาดระแวงได้ แต่สิ่งที่ขาดคือการทำงานที่ไม่เชื่อมต่อและขาดการสื่อสารให้ชัดเจน ทำให้แนวนโยบายพหุวัฒนธรรมที่เขียนไว้ในแนวนโยบายถูกนำไปปฏิบัติได้อย่างไม่ครอบคลุมตัวแนวคิดอย่างแท้จริง และอาจจะเกิดปัญหาตามมาในภายหลัง หากไม่สร้างความเข้าใจที่ตรงกันของผู้คิณนโยบายและผู้ที่เป็นคนปฏิบัติงานในพื้นที่

“นโยบายจริง ๆ ตั้งใจดี ที่นั่นมันไปผูกกับเรื่องจังหวัดชายแดนภาคใต้แล้วพอเอาไปใช้คือชายแดนใต้มีปัญหาพื้นฐานเรื่องความขัดแย้งทางอัตลักษณ์ของคนอยู่แล้ว คือถ้าเขารู้ เขาก็จะใช้อันนี้ไปแก้ปัญหามันจะดีขึ้น ถ้าเราเชื่อมั่นแบบนี้เราก็คิดว่าถ้าเขาไม่เข้าใจคอนเซ็ปต์เวลาเขาหว่านมันลงไปมันก็จะสูญเปล่า ถ้ามันไม่อยู่ยืนด้วยคอนเซ็ปต์เวลาทำงานมันก็เป็นไปได้ยาก ถ้าเขาไม่รู้เขาก็จะผลิตซ้ำปัญหาอีกทางหนึ่ง” (Track 2_01 (fictitious name), personal interview, July 29, 2021)

หลายคนก็ให้ข้อมูลที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันว่าการไม่เข้าใจในหลักการ (concept) นำมาซึ่งการส่งต่อแก่นแกนแนวคิดที่ผิดพลาด (misconception) ได้ อันจะนำมาซึ่งปัญหาในภายหลัง เช่น การแสดงออกถึงความน้อยอกน้อยใจของคนไทยพุทธ หรือการที่คนมลายูอิสลามมองว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องที่จะนำมาสู่การกลืนกลายอัตลักษณ์ความเป็นมลายูด้วยเช่นกัน ซึ่งสิ่งที่สำคัญที่สุดคือการสื่อสารอย่างชัดเจน

“โครงการพหุวัฒนธรรมแต่ละโครงการเนี่ยผมคิดว่ามันจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องหรือว่าเป็นนโยบายใหญ่ก็ได้แต่ต้องมีการเข้าใจและมีการสื่อสารและมีการเปิดข้อซักถามด้วยจริง ๆ ในพื้นที่ความขัดแย้งแบบนี้สิ่งที่สำคัญคือการสื่อสารออกไป และไม่ใช่เพียงการ

สื่อสารทางเดียว” (Track 2_02 (fictitious name), personal interview, July 27, 2021)

ในแนวทางเดียวกัน อีกท่านได้กล่าวว่าเมื่อเข้าใจแกนหลักของคอนเซ็ปต์ผิดไป จะทำให้คนเข้าใจว่า
แนวนโยบายนี้คือหนึ่งแนวทางในการกลืนกลายของรัฐไทย

“เขาไม่มีแนวทางชัดเจน คอนเซ็ปต์ก็ไม่สื่อสาร อันที่หนึ่งปัญหาแรกก็คือความไม่
ไว้วางใจกับคนมุสลิมต่อรัฐเหมือนเดิมคือไม่สร้างให้เกิดความไว้วางใจมากกว่าเดิม ถ้า
เกิดตั้งใจจะใช้นโยบายนี้เพื่อสร้างให้เขารู้สึกว่าเรารัฐยอมรับอัตลักษณ์ที่แตกต่างจาก
รัฐ มันไม่ได้แก้อะไรคนมุสลิมก็ยังรู้สึกว่านี่เป็นระบบการผสมกลมกลืนอีกรูปแบบหนึ่งของ
รัฐ” (Track 2_02 (fictitious name), personal interview, July 27, 2021)

ความกังวลในเรื่องความชัดเจนในหลักการ และการทำงานที่ประสานสอดคล้องกันของภาครัฐที่บาง
หน่วยงานที่ยังไม่ได้เข้าใจ และยังติดกรอบความมั่นคงอยู่มากทำให้ยังไม่สามารถสร้างพื้นที่ปลอดภัยให้เกิดขึ้น
จริงได้ โดยแนวนโยบายพัฒนาธรรมชาติของรัฐว่าแม้มีกลไกเพื่อนำมาใช้ในการสร้างบรรยากาศ สร้างความ
ไว้วางใจ ลดความหวาดระแวงในพื้นที่ความขัดแย้งนั้น แต่จากการศึกษาก็ทำให้เห็นว่าผู้คนยังไม่ได้มีความ
ไว้วางใจกันมากนัก มีเพียงการเปิดพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่กลางในทางศาสนา แต่ไม่มีความต่อเนื่อง หลายคน
มองว่าการตีความนโยบาย การจัดกิจกรรม การคิดโครงการของรัฐนั้นเป็นการสูญเสียทางภาษีเนื่องจากไม่ได้
ทำให้ประชาชนที่มีความแตกต่างเคารพหรือไว้วางใจกันมากขึ้น แต่กลับทำให้อัตลักษณ์ของแต่ละกลุ่มนั้น
มีความแข็งตัวมากขึ้น จากแนวทางที่รัฐใช้ด้วย ซึ่งหากรัฐยังไม่ได้ปรับในส่วนของการปฏิบัติงานให้เป็นไป
ทิศทางเดียวกันจะทำให้เกิดปัญหาตามมา และทำให้ใช้ภาษีไปโดยเปล่าประโยชน์ เนื่องจากไม่ได้ทำให้ชาวบ้าน
เข้าใจกันจริง ๆ ซึ่งกลายเป็นว่าจะทำให้ทั้งแนวราบและแนวดิ่งยังคงไม่มีความไว้วางใจต่อกันอยู่ต่อไปนั่นเอง

2) นโยบายที่ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมอาจไม่ทำให้เกิดความไว้วางใจระหว่างกันได้จริง

ผู้ให้ข้อมูลได้สะท้อนว่าพัฒนาธรรมที่นำมาใช้ในพื้นที่ความขัดแย้งที่มีปัญหายืดเยื้อยาวนานนั้นควร
จะเป็นนโยบายที่เอื้อให้คนในชายแดนใต้ได้ตัดสินใจด้วยตนเองมากกว่าการโยนงบประมาณไปยัง กอ.รมน. แต่
ควรกระจายงบประมาณเหล่านั้นไปยังท้องถิ่น เพื่อให้คนในพื้นที่ได้ออกแบบกิจกรรมพัฒนาธรรมในรูปแบบที่
เขาต้องการเอง เพราะไม่เช่นนั้นจะทำให้ประชาชนในพื้นที่ตั้งแ้ง/ ตั้งคำถามต่อนโยบายพัฒนาธรรม และมอง
ว่าเป็นนโยบายการผสมกลมกลืนในรูปแบบใหม่เพราะพวกเขาไม่ได้มีส่วนร่วมอย่างจริงจัง ดังเสียงสะท้อนที่ว่า

“พี่ว่าเหมาที่ท้องถิ่นกระจายมาที่ท้องถิ่นพี่ว่าน่าจะดีกว่า ทำยังไงเราต้องแคะออกมาให้ได้ว่ากิจกรรมพหุวัฒนธรรมจริง ๆ ในพื้นที่คืออะไร แล้วก็ต้องพยายามให้ท้องถิ่นเป็นเจ้าของภาพให้ได้ มันต้องไปแก้ระเบียบด้วย มันต้องเปลี่ยนใหม่ให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการโดยรัฐส่วนกลางสนับสนุน” (Track 2_07 (fictitious name), personal interview, July 24, 2021)

โดยอีกท่านเสริมว่าหากรัฐให้อำนาจการตัดสินใจก็ไม่ควรที่จะให้แค่คนกลุ่มเดียว แต่ควรให้คนทุกคนได้อย่างเท่าเทียมกัน ไม่เช่นนั้นนโยบายพหุวัฒนธรรมจะเป็นปัญหาที่สร้างความน้อยเนื้อต่ำใจ และต้องมาแก้ปัญหากันทีหลัง ดังที่ได้สะท้อนว่า

“ก็ต้องคิดว่าสมมติว่าฝ่ายรัฐเขาให้โอกาสให้สิทธิอะไรกับกลุ่มชาติพันธุ์หลายในแต่พื้นที่สามจังหวัด รัฐก็ต้องให้สิทธิให้ความสำคัญกับสิทธิเหล่านั้นให้กับคนในพื้นที่ด้วย พี่มองว่าเป็นหน้าที่ของรัฐ เพราะว่าจริง ๆ ประชาชนด้วยกันในพื้นที่ไม่มีปัญหาอะไรนะ ประชาชนด้วยกันในพื้นที่เขาอยู่กันได้อยู่กันมานานแล้วด้วย แต่รัฐเองที่ไปสร้างความรู้สึกนี้ให้กับเขา” (Track 2_07 (fictitious name), personal interview, July 24, 2021)

เนื้อหาข้างต้นได้สะท้อนนโยบายถูกคิดโดยส่วนกลางโดยที่คนในพื้นที่ไม่ได้มีส่วนร่วมจึงทำให้กิจกรรมด้านพหุวัฒนธรรมที่เกิดขึ้นนั้นไม่มีความเป็นธรรมชาติ โดยบางคนได้สะท้อนให้เห็นภาพกิจกรรมการร่วมกันสร้างพหุวัฒนธรรมในพื้นที่ชายแดนใต้ว่ากิจกรรมพหุวัฒนธรรมมักเป็นการนำกลุ่มคนที่แตกต่างกันมาอยู่ด้วยกัน โดยไม่มีความเป็นธรรมชาติ และขาดความเข้าใจ ทำให้คนในพื้นที่รู้สึกว่าการที่รัฐทำอยู่นั้นเป็นการจัดตั้ง รัฐไม่ได้พยายามว่าพื้นที่นั้นมีความเป็นพหุวัฒนธรรมอยู่แล้ว แต่ตั้งต้นด้วยคำถามที่ว่าพหุวัฒนธรรมคือปัญหาของที่นี่ และพยายามใช้นโยบายนี้เป็นหนึ่งเครื่องมือในการแก้ปัญหาด้วยการผสมกลมกลืนผ่านนโยบายพหุวัฒนธรรม เมื่อความเข้าใจของคนในพื้นที่เป็นเช่นนี้จึงทำให้เกิดการตั้งคำถามและต่อต้านต่อนโยบายพหุวัฒนธรรมในพื้นที่ โดยเฉพาะในกลุ่มมลายูมุสลิม

“การเอาพระเอาโต๊ะอิหม่ามมาอยู่ร่วมกัน ซึ่งผมคิดว่ามันตลกมาก พอมันถูกจัดโดยหน่วยงานความมั่นคงมันเลยตลก กลายเป็นการจัดฉากขึ้นมา แทนที่มันจะเกิดขึ้นมาโดยธรรมชาติ บางคนที่อาจจะเห็นด้วยเพราะหลายคนนิยามว่าความรุนแรงเกิดจากพหุวัฒนธรรม ส่วนใหญ่เป็นผู้ติดตามรัฐที่คิดแบบนี้ ส่วนพวกศาสนานิยม หรือชาติพันธุ์นิยมจะมองว่านี่คือวิธีการหนึ่งในการผสมกลมกลืนหรือเปล่า ภาพเก่า ๆ ก็จะ

กลับมา” (Track 3_02 (fictitious name), personal interview, September 4, 2021)

ดังนั้นในสังคมที่มีความขัดแย้งและความแตกแยกนั้นการรักษาระดับของความไว้วางใจกันจึงเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นที่จะต้องทำผ่านกระบวนการปรองดอง/สมานฉันท์อย่างมีส่วนร่วมด้วย หากเข้าใจในหลักการและมีการแปลงนโยบายโดยคนในพื้นที่มีส่วนร่วมในทุก ๆ ระดับ เชื่อว่านโยบายพหุวัฒนธรรมสามารถที่จะสร้างเสริมความเข้มแข็งในการสร้างความไว้วางใจในสังคมที่มีความหลากหลายได้ด้วย แต่ในปัจจุบันนโยบายยังไม่สามารถที่จะสร้างความเข้าใจที่ตรงกันต่อหลักการของพหุวัฒนธรรมในเจ้าหน้าที่รัฐได้ ทำให้ส่งผลต่อการแปลงนโยบายที่แตกต่างกันออกไป โดยที่ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมกันการร่วมคิดนโยบาย หรือแปลงนโยบายเพื่อนำไปใช้ในพื้นที เมื่อรัฐรวมศูนย์เช่นนี้ การสร้างความไว้วางใจอันดับแรกจึงต้องกระจายแนวทางการตัดสินใจเพื่อให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการออกแบบนโยบายอย่างแท้จริง อันจะทำให้ประชาชนนั้นไว้วางใจทั้งในแนวคิด คือต่อเจ้าหน้าที่รัฐ และในแนวราบต่อประชาชนด้วยกันเองด้วย

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

บทความนี้ได้แสดงให้เห็นว่าแนวคิดพหุวัฒนธรรมในบริบทสากลนั้นได้ปรับมาเป็นส่วนหนึ่งของกลไกการสร้างบรรยากาศเพื่อส่งเสริมการอยู่ร่วมกันท่ามกลางความแตกต่างหลากหลายในระดับนโยบาย อย่างไรก็ตาม ภายใต้อิทธิพลโลกที่มีความสุดโต่งของกระแสของผู้อพยพ และกระแสการหวาดกลัวอิสลามต่างก็ทำให้แนวคิดนี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ในการสร้างความสงบสุขท่ามกลางวิกฤติเหล่านี้ ในขณะที่ประเทศไทย หลักการเหล่านี้กลับปรากฏว่าเบ่งบานอย่างมีนัยสำคัญโดยเฉพาะในมิติความมั่นคง ที่นำไปใช้ในพื้นทีความขัดแย้งรุนแรงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในแผนการบริหารและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปี 2555 – 2557, 2562 – 2564 และ 2566 – 2568 ที่มีเนื้อหาที่เน้นการส่งเสริมการอยู่ร่วมกันในความแตกต่างหลากหลายเพื่อสร้างสันติสุขให้เกิดขึ้นในพื้นที่ความขัดแย้ง โดยใจความสำคัญในนโยบายพหุวัฒนธรรมถูกนำมาใช้ในการให้คุณค่ากับคนทุกกลุ่ม การลดอัตลักษณ์เชิงเดี่ยว ลดความหวาดระแวงระหว่างคนที่แตกต่างกัน จนสามารถสร้างความไว้วางใจต่อกันได้อีกครั้งในพื้นที่ความขัดแย้ง อย่างไรก็ตามผลจากการศึกษาพบว่า การเขียนพหุวัฒนธรรมในนโยบายด้วยสายตาของหน่วยงานความมั่นคง โดย สมช. นั้นได้วางทิศทางพหุวัฒนธรรมไปยังการสร้างพื้นที่แลกเปลี่ยนเรียนรู้ การมีส่วนร่วม การสร้างความเข้าใจระหว่างกัน ส่งเสริมภาษาอื่น ๆ และส่งเสริมบทบาทของผู้นำในพื้นที่ รวมถึงส่งเสริมการพูดคุยเรื่องรูปแบบการปกครอง การกระจายอำนาจ แต่ก็ยังพบว่าเมื่อถูกส่งต่อไปยังหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ เช่น ศอ.บต. และ กอ.รมน. ภาค 4 ส่วนหน้า ยังมีการตีความที่ยึดติดกรอบของความมั่นคงแห่งรัฐอยู่มาก และเน้นเพียงมิติของศาสนา ชาตินิยมที่ตายตัว แน่เนิ่ง ในลักษณะตามพหุ

วัฒนธรรมแบบสารัตถนิยม (essentialism) ที่มองว่าวัฒนธรรมเป็นสิ่งที่หยุดนิ่ง และจัดวาง จัดจำแนกได้ ในขณะที่ประชาชนในพื้นที่เองมีความสับสนในอัตลักษณ์ในหลากหลายมิติด้วยกัน เมื่อรัฐโดยเฉพาะหน่วยงานความมั่นคงเข้ามาจัดกลุ่มอัตลักษณ์ของผู้คนในพื้นที่ไว้ในกล่องแบบตายตัว จึงเป็นสิ่งที่ประชาชนในพื้นที่มองว่าพหุวัฒนธรรมที่นำมาใช้ในชายแดนใต้เป็นพหุวัฒนธรรมแบบจัดตั้ง ไม่สะท้อนความเป็นจริงในพื้นที่ ซึ่งนำไปสู่การไม่ยอมรับในหลักการพหุวัฒนธรรมจากรัฐเนื่องจากมองว่าเป็นแนวทางของการกลืนกลายในอีกรูปแบบหนึ่ง อันอาจนำไปสู่การผลิตซ้ำความรุนแรงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ รวมถึงการที่นโยบายเหล่านั้นไม่ได้มาจากเสียงของประชาชนหรือได้รับความร่วมมือจากประชาชนในพื้นที่ อาจทำให้ประชาชนในพื้นที่ความขัดแย้งมีคำถามต่อการนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติ จนไม่สามารถทำให้ความไว้วางใจเกิดขึ้นในพื้นที่ได้ทั้งในแนวราบและแนวดิ่งตามที่ทางภาครัฐต้องการได้

ในโครงการ MCP Index ที่ Will Kymlicka และ Keith Banting จาก Queen's University เป็นผู้รับผิดชอบโครงการหลัก ซึ่งเป็นโครงการที่เฝ้าติดตามวิวัฒนาการของนโยบายพหุวัฒนธรรมในประเทศประชาธิปไตยดังที่กล่าวไปข้างต้น โดยมีดัชนีที่ใช้ในการชี้วัดของแต่ละกลุ่มแตกต่างกันไป ด้านตัวชี้วัดนโยบายพหุวัฒนธรรมต่อชนกลุ่มน้อยในประเทศ (Multiculturalism Policy index: National Minority) ซึ่งเป็นโครงการย่อยที่ศึกษาโดย Larin & Dery (2021) มีตัวชี้วัดที่ประกอบด้วย 1) สิทธิในการปกครองตนเอง (Territorial Autonomy) 2) สถานะทางภาษาราชการ 3) การมีตัวแทนในรัฐบาลกลาง 4) งบประมาณสนับสนุนด้านการศึกษาและสื่อ 5) การรับรองในรัฐธรรมนูญ 6) สถานภาพในเวทีนานาชาติ ซึ่งหากนำตัวชี้วัดนี้มาเทียบกับประเทศไทย แม้จะเป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข แต่ก็พบว่าประชาธิปไตยในไทยนั้นยังไม่ค่อยมีเสรีภาพมากเท่าใดนัก หากนำตัวชี้วัดดังกล่าวมาพิจารณาในบริบทของประเทศไทยจะพบว่าตัวนโยบายพหุวัฒนธรรมของไทยมีในเรื่องการให้ทุนอุดหนุน ส่งเสริมในมิติด้านศาสนาเป็นหลัก แต่สิทธิในเรื่องอื่น ๆ นโยบายพหุวัฒนธรรมในประเทศไทยที่นำมาใช้กับชนกลุ่มน้อยแทบจะไม่ได้สนใจในเรื่องอื่น ๆ เน้นไปยังเรื่องการสร้างพื้นที่กลางทางศาสนาเป็นหลัก เปิดพื้นที่การทำกิจกรรมร่วมกันของคนที่แตกต่างกันในพื้นที่ เป็นต้น ทั้งนี้จะเห็นได้ว่านโยบายพหุวัฒนธรรมที่ไทยนำมาใช้ยังไม่พ้นไปจากเรื่องของประเพณี อาหาร ดนตรี พิธีกรรม เสื้อผ้าเครื่องแต่งกาย ยังไม่สามารถยกระดับไปยังเรื่องของการส่งเสริมความเท่าเทียมเพื่อให้เกิดการเข้าถึงกันอย่างเท่าเทียมในด้านเศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม และระบบยุติธรรมด้วย ซึ่งควรพิจารณาเรื่องเหล่านี้ให้มากขึ้น

พหุวัฒนธรรมที่ถูกบรรจุเข้าไปในนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ นับเป็นความพยายามแก้ปัญหาชายแดนภาคใต้ของรัฐด้วยสันติวิธี แต่ผู้วิจัยมองว่าการสร้างสันติสุขให้เกิดขึ้นในพื้นที่ชายแดนใต้ได้นั้นสิ่งสำคัญคือให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาอย่างแท้จริงว่าพหุวัฒนธรรมแบบไหนที่ประชาชนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องการ เพราะปัญหาในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่ใช่แค่

เพียงปัญหาทางด้านศาสนาเท่านั้น แต่ยังมีอีกหลายปัญหาที่ไม่ได้รับการพูดถึง ซึ่งเมื่อภาครัฐตีความและให้น้ำหนักไปแค่เรื่องศาสนาอาจจะทำให้การแก้ปัญหาสูญเปล่าและไม่สามารถสร้างความไว้วางใจในพื้นที่ได้ ผู้เขียนเสนอว่าเมื่อภาครัฐนำนโยบายพหุวัฒนธรรมมาใช้ในพื้นที่ความขัดแย้ง ควรคิดถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นให้ถี่ถ้วน ไม่เช่นนั้นจะเกิดเสียงต่อต้านจากคนในพื้นที่ตามมา และหากเมื่อทำการศึกษามาอย่างดีแล้ว ภาครัฐควรเป็นผู้สนับสนุนที่ดี โดยให้อำนาจในการตัดสินใจในการออกแบบกิจกรรมหรือโครงการพหุวัฒนธรรมให้แก่คนในพื้นที่เอง เพื่อเป็นการกระจายอำนาจให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการออกแบบสิ่งที่เหมาะสมกับอัตลักษณ์ของพวกเขาด้วยตัวของเขาเอง

References

- Aiemeayut, S. (2016). *Man yāḱ thī ḱhā pen malayū* [It's hard to be a Malayu]. Matichon. (In Thai).
- Day, R. J. F. (2000). *Multiculturalism and the history of Canadian diversity*. University of Toronto Press.
- Duangwises, N. (2021). *Khō wiphāk sārattḥa niyom thāṅ watthanatham nai nayōbāi phahu watthanatham khōṅ rat Thai* [A critique of cultural essentialism in the multicultural policy of the Thai State]. *Journal of Anthropology*, 4(1), 117-155. <https://so06.tci-thaijo.org/index.php/jasac/article/view/247463>. (In Thai).
- Fuengfusakul, A. (2003). *‘Attalak kān thopthuān thritsadi læ kroṇ nāōkhīt* [Identity concept and framwork]. National Research Council of Thailand. (In Thai)
- Gambetta, D. (1988). Can we trust trust? In D. Gambetta (Ed.), *Trust: Making and breaking cooperative relations* (pp. 213-238). Basil Blackwell.
- Internal Security Operations Command. (2021). *Phān patibat rāṭchakān prachām pī sōṅphanhārōḱhoksipsī kōṅ ‘amnuāi kān raksa khwāmmankhong phāinai rāṭcha ‘ānāḱhak* [Government action plan 2021 on Internal Security Operations Command]. Internal Security Operations Command.

- Joppke, C. (2017). *Is multiculturalism dead?* Polity Press.
- Kymlicka, W. (1995). *Multicultural citizenship: A liberal theory of minority rights*. Oxford University Press.
- Larin, S & Dery, D. C. (2021). *Multiculturalism Policy Index: National Minority Policies*. Queen's University
- Lee, E. (2013). *A critique of Canadian multiculturalism as a state policy and its effects on Canadian subjects* [Master's Thesis, University of Toronto]. University of Toronto.
<https://hdl.handle.net/1807/42631>.
- Lenard, P. (2011). Can multiculturalism build trust? In R. Hasmath (Ed.), *Managing ethnic diversity: Meanings and practices from international perspective* (pp. 11 – 28). Ashgate.
- McCargo, D. (2008). *Tearing apart the land: Islam and legitimacy in Southern Thailand*. Cornell University Press.
- Milner, A. & Browitt, J. (2006). *Contemporary Cultural Theory*. Routledge.
- Musa, D. (2016). Santiwithī nai miti ngān khwāmmankhong Thai [Peaceful means in Thailand national security perspectives]. In C. Satha-Anand (Ed.) *Phunthī santiwithī honthāng sangkhom Thai: khwāmru khwāmlap khwām song chām* [The space of peaceful means in Thai society: Knowledge secret and memory] (pp. 247-285). Khongrao. (In Thai).
- National Strategy Committees. (2019). *National Strategy 2018 – 2037*.
www.sme.go.th/upload/mod_download/download-20201012111719.pdf
- Office of the National Security Council. (2012). *Nayobāi phāenkañ bōrihañ læ phatthana chāngwat chāidān phāk tai Phō.Sō. 2555 - 2557*. [Southern border provinces administration and development policy plan 2012 - 2014]. Office of the National Security Council. (In Thai).

- Office of the National Security Council. (2017). *Nayōbāi phāēnkan bōrihan læ phatthana chāngwat chāidāen phak tai Phō.Sō.* 2560 – 2562. [Southern border provinces administration and development policy plan 2017 – 2019]. Office of the National Security Council. (In Thai).
- Pathan, D., Tuansiri, E., & Koma, A. (2018). *Understand anti-islam sentiment in Thailand*. Patani Forum.
- Putnam, R. (1993). *Making democracy work*. Princeton University Press.
- Satha-Anand, C. (2008). *Phāēndin chintanakān: Rat læ kankāekhai panha khwāmrūnāng nai phak tai* [Imagination land: The state and solving violence in the South]. Mathichon. (In Thai).
- Sirisakdamkeng, P. (2020). *Thopthuān nēōkhīt phahu watthanatham læ thāng luāk ‘ūn ‘ūn phūā kān yū rūām kan khōng phūkhan thī tākātāng* [Concept reviews on multiculturalism and other alternative concept on co-existence with different groups of people]. Princess Maha Chakri Sirindhorn Anthropology Centre. (In Thai).
- Southern Border Provinces Administration Center. (2019). *Phāēn patibat ngān rāchakan sūn ‘amnuāi kankōrihan rāchakan chāngwat chāidāen phak tai* [Government action plan 2020 - 2022 on Southern Border Provinces Administration Center].
https://www.sbpac.go.th/?page_id=46258. (In Thai).
- Sunanta, S. (2013). *Sathanakan kan tōyāng rūāng phahu watthanatham nai prathet Thai* [Learning from the west? The state of the multicultural debate in Thailand]. *Journal of Language and Culture*, 32 (1), 5 –30.
<https://so03.tci-thaijo.org/index.php/JLC/article/view/20293>. (In Thai).

- Thepsing, P., Laheem, K., & Arkiskun, H. (2021). 'Itthiphon khwāmkhīt phū nam sāsana' Itsalām lāe phut thī song phon tō khwāmsamphan rawāng chāo Mutsalim kap phut nai sām chāngwat chāidāen phāk tai [Islamic and Buddhist leaders' influences of thinking associated with the relationship between Muslims and Buddhists in the three southern border provinces of Thailand]. *Journal of Research and Development Institute, Rajabhat Maha Sarakham University*, 8(1), 1-16. <https://so03.tci-thaijo.org/index.php/rdimu/article/view/227054>. (In Thai).
- Thobani, S. (2007). *Exalted subjects: Studies in the making of race and nation in Canada*. University of Toronto Press.
- Tieojaroenkit, T. (2020). Santiwithī nai nayobāi khwāmmankhong khōng Thai nai chāngwat chāidāen phāk tai [Peaceful means in Thai national security policies for the Southern Border]. *Governance Journal*, 9(1), 305-343. <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/gjournal-ksu/article/view/242514>. (In Thai).
- Tuansiri, E. (2018). Nayobāi phahu watthanatham nai chāngwat chāidāen tai [Multiculturalism Policy in the Deep South]. In A. Kanchanapan (Ed.), *Lāk mummōngphahu watthanatham* [The Diverse Perspectives on Multiculturalism]. Patani Forum. (In Thai).
- Tuansiri, E., & Koma, A. (2019). Khwāmsamphan thī prō bāng rawāng chāo phut lāe Mutsalim nai sangkhom Thai [The fragile relationships between Buddhists and Muslims in Thai society]. *Journal of Islamic Studies*, 10(2), 14-26. <https://so03.tci-thaijo.org/index.php/JOIS/article/view/233521>. (In Thai).
- Wani, S., & Salaming, M. (2014). *Kān yū rūam kan khōng chumchon nai sangkhom phahu watthanatham : kōrānī suksā tambon saīkhāo 'amphōe khōk phō chāngwat Pattānī* [The Co-existence of communities in multicultural society: A case study of Sai Khao Subdistrict, Khok Pho District, Pattani Province]. Institute for Peace Studies, Prince of Songkla University. (In Thai).