

บทที่ ๒

ทฤษฎีและแนวคิด

บทนี้เป็นการสำรวจทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขการก่อการร้าย โดยส่วนแรกเป็นการศึกษาทฤษฎี ซึ่งประกอบด้วย

๑. ทฤษฎีการก่อการร้าย ได้แก่ ทฤษฎีคลื่นและทฤษฎีการเคลื่อนไหวทางสังคม
๒. ทฤษฎีการต่อต้านการก่อการร้าย แบ่งออกเป็น การป้องกัน การบริหาร และการตอบโต้
๓. ทฤษฎีองค์กร ซึ่งพิจารณาโครงสร้างขององค์กรในรูปแบบ Multidivisional และ Network รวมถึงทฤษฎีขั้นตอนการพัฒนา ที่เสนอว่า เพื่อป้องกันมิให้ถึงจุดสิ้นสุด องค์กรจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงภายในช่วงเวลาที่เหมาะสม

ส่วนที่สองเป็นการศึกษาแนวคิดการป้องกันและแก้ไขการก่อการร้าย ผ่านยุทธศาสตร์และนโยบายของ ๕ ประเทศ ได้แก่ ประเทศไทย สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ออสเตรเลียและอินโดนีเซีย โดยมีจุดประสงค์เพื่อทำความเข้าใจสภาพปัญหาและแนวทางการตอบสนองต่อปัญหาของแต่ละประเทศ ซึ่งได้กำหนดกรอบการศึกษายุทธศาสตร์ใน ๓ ส่วน คือ การประเมินภัยคุกคาม ยุทธศาสตร์และการดำเนินการ ทั้งนี้ ไทยเป็นประเทศเดียวที่มีได้จัดทำยุทธศาสตร์การต่อต้านการก่อการร้าย อย่างไรก็ตามจากความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย จึงได้มีการรวบรวมนโยบายและยุทธศาสตร์ในการดำเนินการดังกล่าวของไทยมาไว้ ณ ที่นี้ด้วย

ทฤษฎีการก่อการร้าย

๑. ทฤษฎีคลื่น

ทฤษฎีคลื่นสี่ลูกของการก่อการร้ายสมัยใหม่ (The Four Waves of Modern Terrorism)^๑ สันนิษฐานว่าความเข้าใจของศาสตราจารย์ เดวิด ซี. ราโปพอร์ต (David C. Rapoport) ภายหลังศึกษาเรื่องการก่อการร้ายมายาวนานหลายสิบปี โดยสาระสำคัญของทฤษฎีคือ การแบ่งห้วงการก่อการร้ายสมัยใหม่ จากจุดเริ่มต้นเมื่อกว่า ๑๓๐ ปีที่ผ่านมาออกเป็น ๔ ห้วง ได้แก่

^๑ David C. Rapoport, "The Four Waves of Modern Terrorism," in Audrey Kruth Cronin and James M. Ludes (Eds.), *Attacking Terrorism: Elements of Grand Strategy*. (Washington DC: Georgetown University Press, 2004). และ David C. Rapoport, "The Four Waves of Rebel Terror and September 11," *Anthropoetics*, 8:1 (Spring/Summer 2002).

๑.๑ คลื่นอนาธิปไตย

๑.๒ คลื่นต่อต้านจักรวรรดินิยม

๑.๓ คลื่นซ้ายใหม่

๑.๔ คลื่นศาสนา

โดยราโปลอร์ทใช้คำว่า คลื่น (waves) แทนห้วงเวลาที่แตกต่างกัน และอธิบายว่า คลื่น คือ วงรอบของกิจกรรมในห้วงเวลาที่กำหนด ซึ่งมีทั้งช่วงเวลาของการขยายตัวและหดตัว และมีลักษณะที่สำคัญคือ ความเป็นสากล (international) หมายถึง การมีความเคลื่อนไหวดำเนินกิจกรรมในรูปแบบเดียวกันในหลายประเทศ โดยความเคลื่อนไหวนี้ถูกผลักดันด้วยพลังงานร่วมกัน กระนั้น แต่ละคลื่นถูกผลักดันด้วยพลังงานที่ต่างกันออกไป และถูกจำแนกออกมาเป็นคลื่นที่มีชื่อเรียกแตกต่างกันตามชื่อพลังงานที่อยู่เบื้องหลังคลื่น อย่างไรก็ตามมิได้หมายความว่า ชื่อที่เรียกคลื่นนั้น สะท้อนถึงพลังงานเบื้องหลังเพียงพลังงานใดพลังงานหนึ่ง ในแต่ละคลื่น ยังมีพลังงานหรืออุดมการณ์อื่น โดยเฉพาะชาตินิยม สอดแทรกอยู่ร่วมด้วยเสมอ

คลื่นประกอบด้วยกลุ่มหลายกลุ่ม อย่างไรก็ตามคลื่นกับกลุ่มมีวงจรชีวิตที่ต่างกัน โดยทั่วไป กลุ่มก่อการร้ายมักสลายตัวไปก่อนการสิ้นสุดของคลื่น แต่คลื่นมีพลังงานเพียงพอที่จะสร้างกลุ่มใหม่สืบทอด จนเมื่อใดก็ตามที่คลื่นหมดพลังงานในการสร้างให้เกิดกลุ่มใหม่ เมื่อนั้นคลื่นจะสลายไป โดยปัจจัยสำคัญการสิ้นสุดของคลื่นคือ การต่อต้าน การยินยอมทางการเมือง และความเปลี่ยนแปลงในทัศนคติของคนแต่ยุคสมัย อนึ่ง ในบางกรณี อาจมีกลุ่มที่ไม่ได้สลายตัวไปพร้อมกับคลื่นต้นกำเนิด แต่ดำรงชีวิตต่อเนื่องข้ามไปยังคลื่นอีกลูกหนึ่ง เช่น กลุ่ม Irish Republican Army (IRA) ที่จัดตั้งขึ้นในปี ๑๙๑๖ ถือเป็นกลุ่มก่อการร้ายสมัยใหม่ที่เก่าแก่ที่สุด ซึ่งมีชีวิตผ่านคลื่นสองคลื่น และกลุ่ม Palestinian Liberation Organization (PLO) ซึ่งแม้เป็นกลุ่มที่มีอุดมการณ์ชาตินิยม โดยกำเนิดขึ้นในคลื่นต่อต้านจักรวรรดินิยม แต่กลับเป็นกลุ่มที่เด่นที่สุดในคลื่นซ้ายใหม่ภายหลังพวกเวียดกงลดบทบาทลง และเมื่อเข้าสู่คลื่นลูกที่สี่ กลุ่มย่อยใน PLO เช่น กลุ่ม Fatah ก็ยังคงความเคลื่อนไหว

ตารางที่ ๑ ทฤษฎีคลื่นของเดวิด ซี. ราโปพอร์ท

ความมุ่งเน้น	วิธีการปฏิบัติหลัก	เป้าหมาย	เหตุการณ์กระตุ้น	คุณลักษณะพิเศษ
อนาธิปไตย (๑๘๗๐ – ๑๙๒๐)	ลอบสังหารผู้นำ ประเทศ ปล้นธนาคาร	รัฐในยุโรป	ความล้มเหลว/ ความล่าช้าของ การปฏิรูปการเมือง	การพัฒนายุทธศาสตร์- การก่อการร้ายขั้นต้น
ต่อต้านจักรวรรดินิยม (๑๙๒๐ – ๑๙๖๐)	โจมตีแบบจรวด ต่อต้านราช/ทหาร	จักรวรรดิยุโรป	ความล้มเหลวของ จักรวรรดิภายหลัง ปี ๑๙๑๕	ความช่วยเหลือระหว่าง ประเทศเพิ่มขึ้น (จากสหประชาชาติ และชุมชนชาติพันธุ์ใน ต่างแดน)
ซ้ายใหม่ (๑๙๖๐ – ๑๙๘๐)	ปล้นยึดเครื่องบิน โดยสาร ลักพาตัว ลอบสังหาร	รัฐบาลโดยทั่วไป โดยเฉพาะสหรัฐฯ	ความสำเร็จของเวียดนาม	การฝึก ความร่วมมือ และ ความช่วยเหลือระหว่าง ประเทศเพิ่มขึ้น
ศาสนา (๑๙๗๐ – ๒๐๒๕)	ระเบิดฆ่าตัวตาย	สหรัฐฯ อิสราเอล และระบอบการ ปกครองแบบทาง โลกที่มีประชากร มุสลิม	การปฏิวัติอิหร่าน การรุกรานอัฟกานิสถาน โดยสหภาพโซเวียต	ผู้เสียชีวิตเพิ่มขึ้น กลุ่มก่อการร้ายลดลง

สรุปให้เห็นความมุ่งเน้น ยุทธศาสตร์หลัก เป้าหมาย เหตุการณ์กระตุ้น และคุณลักษณะพิเศษของแต่ละคลื่น^๒

ในทัศนะของราโปพอร์ท การก่อการร้ายสมัยใหม่เริ่มต้นขึ้นเป็นครั้งแรก ในราวปี ๑๘๘๐ จากจุดกำเนิดในรัสเซีย ก่อนขยายตัวไปยังฝรั่งเศสและสหรัฐฯ โดยกลุ่ม Narodnaja Volya เป็นกลุ่มก่อการร้ายที่มีความโดดเด่นที่สุด ซึ่งจากเป้าหมายที่ต้องการโค่นล้มระบอบการปกครองลงอย่างสิ้นเชิง ทำให้ราโปพอร์ทให้ชื่อคลื่นลูกแรกว่า อนาธิปไตย (Anarchy) อันสะท้อนถึงอุดมการณ์ที่ผลักดันคลื่นดังกล่าว

ปัจจัยกระตุ้นการก่อตัวของคลื่นลูกที่หนึ่ง ประกอบด้วย

๑. การปฏิรูปการติดต่อสื่อสารและการคมนาคม โดยการกำเนิดของโทรเลข หนังสือพิมพ์รายวันที่เข้าถึงคนจำนวนมาก และการเดินทางทางรถไฟ ทำให้เหตุการณ์เกิดขึ้นในประเทศหนึ่งเป็นที่รับทราบในอีกประเทศหนึ่งภายในเวลาเพียงหนึ่งวัน

^๒ ปรับปรุงจาก K. Rasler and W.R. Thompson, “Looking for Waves of Terrorism,” *Terrorism and Political Violence*, 21(1), 2009, p.31. cited in Bradley McAllister and Alex P. Schmid, “Theories of Terrorism,” in Alex P. Schmid (Ed.), *The Routledge Handbook of Terrorism Research*. (London and New York: Routledge, 2011), p.231.

๒. การเกิดขึ้นของหลักนิยมหรือวัฒนธรรมการก่อการร้าย ที่เชื่อในหลัก “การโฆษณาชวนเชื่อด้วยการกระทำ” (Propaganda by Deed) ซึ่งผู้ก่อเหตุประกาศตนอย่างภาคภูมิใจว่า เป็นผู้ก่อการร้าย ไม่ใช่อาชญากร แนวความเชื่อเช่นนี้ส่งผลทำให้อาวุธที่นิยมใช้คือ ระเบิดไคนาไมต์ เนื่องจากผู้ก่อเหตุจะเสียชีวิตไปในที่เกิดเหตุ ส่วนยุทธศาสตร์ที่สำคัญ ได้แก่ การลอบสังหาร และการปล้นธนาคารเพื่อหาทุนดำเนินงาน โดยยุคทองของการลอบสังหาร (Golden Age of Assassination) อยู่ในช่วงทศวรรษที่ ๑๘๙๐ ซึ่งผู้นำประเทศ ทั้งราชวงศ์ ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรีของหลายประเทศ อาทิ รัสเซีย ฝรั่งเศส สหรัฐฯ สเปน ออสเตรีย และอิตาลี ตกเป็นเป้าหมาย โดยพวกอนาธิปไตยเชื่อว่า การลอบสังหารบุคคลเหล่านี้จะกระตุ้นให้เกิดการลุกฮือขึ้นของประชาชน

คลื่นลูกที่สองกำเนิดขึ้นจากกระแสต่อต้านจักรวรรดินิยม (Anti-colonial) ในทศวรรษที่ ๑๙๒๐ ภายหลังการลงนามในสนธิสัญญาสันติภาพแวร์ซายส์ (Versailles Peace Treaty) ซึ่งทำให้สงครามโลกครั้งที่หนึ่งยุติลงในปี ๑๙๑๘ โดยประเทศชนะสงครามพยายามจัดระเบียบโลก ด้วยการนำหลักการกำหนดชะตากรรมตนเอง (self-determination) มาใช้ในการแบ่งแยกจักรวรรดิออตโตมัน และจักรวรรดิออสเตรีย-ฮังการี แต่กลับตัดสินใจว่า พื้นที่ที่อยู่ภายนอกยุโรปยังไม่พร้อมจะได้รับเอกราช กลุ่มก่อการร้ายจึงได้เข้ามามีบทบาทในการสร้างประเทศ เช่น อิสราเอล ไชปรัสและแอลจีเรีย ในพื้นที่เหล่านี้ โดยในการต่อสู้ นายเมนาเคม เบกิน (Menachem Begin) ผู้นำกลุ่ม Irgun ในอิสราเอล เริ่มใช้คำว่า “นักสู้เพื่อเสรีภาพ” (Freedom Fighters) แทนที่คำว่า ผู้ก่อการร้าย ซึ่งให้ภาพลบต่อเนื่องมาจากคลื่นลูกแรก คำดังกล่าวได้รับความนิยมจากกลุ่มก่อการร้ายกลุ่มอื่นๆ เพราะสร้างความชอบธรรมให้กับการกระทำ ทั้งยังดึงดูดผู้สนับสนุน รวมทั้งเงินทุน และเมื่อรัฐเริ่มตระหนักว่า ภาษา (language) ได้เข้ามามีบทบาทในการต่อสู้ คำว่า ผู้ก่อการร้าย จึงถูกรัฐใช้เรียกฝ่ายที่ก่อเหตุรุนแรง

ในคลื่นต่อต้านจักรวรรดินิยม การปล้นธนาคารมีความจำเป็นน้อยลง เพราะกลุ่มก่อเหตุได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากชุมชนชาติพันธุ์ในต่างแดน ขณะเดียวกันการสังหารผู้นำประเทศ ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์หลักในคลื่นลูกที่ ๑ ก็เกิดขึ้นน้อยลง เพราะได้แสดงให้เห็นแล้วว่าไม่ส่งผลดีต่อการต่อสู้ ดังจะเห็นได้ว่า ไม่มีกลุ่มก่อการร้ายใดในคลื่นลูกแรกที่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย ยุทธศาสตร์ที่เด่นชัดของคลื่นลูกที่ ๒ คือ การทำลายเป้าหมายทางตำรวจ รวมถึงครอบครัว ตามด้วยทหาร เนื่องจากถือว่าเป็นตัวแทนของรัฐบาล โดยยุทธวิธีหลักที่ผู้ก่อการร้ายใช้ คือ การโจมตีทางจรรยาธิปไตย อย่างไรก็ดีตาม เมื่อจักรวรรดินิยมสิ้นสุดลง พร้อมกับที่มีหลายประเทศได้รับการก่อตั้งขึ้นผ่านแนวทางการก่อการร้าย คลื่นลูกที่ ๒ ก็ได้สลายตัวลง

ภายใต้สภาพแวดล้อมทางการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็น (Cold War) อุดมการณ์ซ้ายใหม่ (New-Left) ได้ผลักดันให้เกิดคลื่นลูกที่สามขึ้นในทศวรรษที่ ๑๙๖๐ โดย

เหตุการณ์กระตุ้นสำคัญคือ สงครามเวียดนาม ซึ่งชัยชนะของพวกเขาเวียดกงต่อสหรัฐฯ ได้สร้างความหวังขึ้นว่า ระบบการเมืองในขณะนั้นมีจุดอ่อนจนสามารถทำลายได้ โดยในปี ๑๙๖๘ เกิดการประท้วงของนักศึกษาอย่างกว้างขวางในหลายประเทศของยุโรป และได้ทำให้เกิดกลุ่ม เช่น Red Army Brigade (RAF) ในเยอรมนีตะวันตก กลุ่ม Italian Red Brigade ในอิตาลี กลุ่ม Japanese Red Army ในญี่ปุ่น และกลุ่ม Action Directe ในฝรั่งเศส ซึ่งมีเป้าหมายต้องการโค่นล้มรัฐบาลทุนนิยมเพื่อปกป้องชนชั้นแรงงาน และประชาชนในโลกที่ ๓ คลื่นลูกที่สามยังได้รับการกระตุ้นจากการต่อสู้เพื่อก่อตั้งรัฐปาเลสไตน์ นายยัสเซอร์ อาราฟัต (Yasser Arafat) ผู้นำกลุ่ม PLO เสนอในปี ๑๙๖๗ ให้ปาเลสไตน์ใช้ยุทธวิธีการก่อการร้ายต่อเป้าหมายพลเรือนอิสราเอล แทนการโจมตีเป้าหมายทางทหารอิสราเอลโดยตรง เพื่อชดเชยความเสียหายด้านกำลังและการฝึก^๗ แนวทางนี้ทำให้ปาเลสไตน์จัดตั้งโครงสร้างก่อการร้ายขึ้นในหลายประเทศ ทั้งในตะวันออกกลางและยุโรป

ยุทธศาสตร์ที่กลุ่มก่อการร้ายปฏิบัติในคลื่นลูกที่ ๓ มีลักษณะของการทำให้การก่อการร้ายเป็นเหมือนโรงละคร ที่จำนวนผู้ชมเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของละครเรื่องนั้น ดังที่ไบรอัน เจนกินส์ (Brian Jenkins) กล่าวว่า “ผู้ก่อการร้ายต้องการให้คนจำนวนมากดู และคนจำนวนมากฟัง และไม่ใช่ให้คนจำนวนมากเสียชีวิต”^๘ และ “การก่อการร้ายมีเป้าหมายที่การดูของผู้คน ไม่ใช่ที่ตัวเหยื่อจริงๆ”^๙ โดยยุทธศาสตร์ที่เปลี่ยนไปนี้ได้รับอิทธิพลโดยตรงจากการขยายตัวของสื่อมวลชน โดยเฉพาะการเผยแพร่รายงานภาพข่าวเหตุการณ์ขณะเกิดเหตุทันที^{๑๐} ด้วยตรรกะเช่นนี้ การจับตัวประกันนักกีฬา และผู้ฝึกสอนชาวอิสราเอลในการแข่งขันกีฬาโอลิมปิก ที่มิวนิก เยอรมนีตะวันตก แม้ไม่สามารถทำให้อิสราเอลปล่อยนักโทษชาวปาเลสไตน์จำนวน ๒๓๖ คนตามที่กลุ่ม Black September เรียกร้อง แต่การที่เหตุการณ์ดังกล่าวได้รับการถ่ายทอดสดไปในหลายประเทศ จึงถือเป็นชัยชนะทางยุทธศาสตร์ของผู้ก่อการร้าย แม้เป็นปฏิบัติการที่ล้มเหลวทางยุทธวิธี ด้วยปัจจัยที่กล่าว การจับตัวประกันและการเจรจาต่อรองที่ยืดเยื้อจึงได้เป็นคุณลักษณะที่สำคัญของคลื่นลูกนี้ โดยภายในห้วง ๓๐ ปีแรกของคลื่นลูกที่ ๓ เกิดเหตุปล้นยึดเครื่องบินโดยสารระหว่างประเทศ ๗๐๐ ครั้ง และระหว่างปี ๑๙๖๘ ถึง ๑๙๘๒ เกิดเหตุลักพาตัวระหว่างประเทศ ๔๐๘ ครั้ง มีผู้ถูกจับเป็นตัวประกันรวม ๘๕๑ คน

^๗ John J. Smith, “Fourth Wave Terrorism and the International System,” Ph.D. Dissertation, University of Hawai’i, 2005, p.76.

^๘ Brian Michael Jenkins, “International Terrorism: A New Mode of Conflict,” in David Carlton and Carlo Schaerf (eds.), *International Terrorism and World Security* (London: Croom Helm, 1975), p. 15

^๙ Ibid, p.16.

^{๑๐} Smith, “Fourth Wave Terrorism and the International System,” p.78.

การลอบสังหารบุคคลสำคัญ ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่นิยมในคลื่นลูกแรกได้ถูกนำมาใช้อีกครั้ง อย่างไรก็ตามตรรกะของการสังหารแตกต่างกันไปจากเดิม โดยขณะที่คลื่นลูกแรกเหยื่อถูกสังหารเพราะมีตำแหน่งในรัฐบาล แต่ในคลื่นลูกที่สาม การสังหารมีจุดประสงค์เพื่อการลงโทษ อาทิ กลุ่ม Black September สังหารนายกรัฐมนตรีจอร์แดนในปี ๑๙๗๑ และพยายามปลงพระชนม์กษัตริย์ฮุสเซนแห่งจอร์แดนในปี ๑๙๗๔ เพื่อตอบโต้ที่จอร์แดนบีบบังคับให้กลุ่ม PLO ออกนอกประเทศ หรือการที่อดีตนายกรัฐมนตรีอิตาลี อัลโด โมโร (Aldo Moro) ถูกกลุ่ม Italian Red Brigades สังหารในปี ๑๙๗๕ ก็เกิดขึ้นภายหลังรัฐบาลอิตาลีปฏิเสธการเจรจาต่อรอง นอกจากนี้ ในคลื่นลูกที่ ๓ ชาวอเมริกันเริ่มตกเป็นเป้าหมายของผู้ก่อการร้ายอย่างชัดเจน ดังจะเห็นได้ว่า หนึ่งในสามของการโจมตีระหว่างประเทศเกี่ยวข้องกับสหรัฐฯ ปรากฏการณ์เช่นนี้อาจสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทที่เพิ่มมากขึ้นของสหรัฐฯ ในการเมืองโลก และสหรัฐฯ เป็นประเทศที่สนับสนุนรัฐบาลส่วนใหญ่ของประเทศที่เป็นพื้นที่เคลื่อนไหวของกลุ่มก่อการร้าย

การสิ้นสุดของสงครามเย็นและการลดการสนับสนุนการก่อการร้ายของรัฐ ที่เริ่มไม่เห็นความจำเป็นในการทำลายเสถียรภาพของประเทศตะวันตก โดยเฉพาะในยุโรป เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้คลื่นลูกที่ ๓ สลายตัว ปัจจุบัน การก่อการร้ายกำลังอยู่ในคลื่นลูกที่ ๔ หรือคลื่นศาสนา (Religious Wave) โดยที่ผ่านมา กลุ่มก่อการร้ายที่กำเนิดในคลื่นก่อนหน้านี้ในหลายประเทศเช่น ไอร์แลนด์ อิสราเอล และปาเลสไตน์ มีศาสนาเข้าเป็นปัจจัยเกี่ยวข้อง กระนั้นเป้าหมายของกลุ่มเหล่านี้ก็ยังจำกัดอยู่ที่การสร้างรัฐทางโลก (secular states) โดยแม้ปรากฏความเคลื่อนไหวของกลุ่มก่อการร้ายจากหลายศาสนา แต่ศาสนาที่เป็นหัวใจของคลื่นนี้คือ อิสลาม เนื่องจากกลุ่มก่อการร้ายที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของศาสนาอิสลามเป็นกลุ่มหลักในการก่อเหตุ เหตุการณ์สำคัญที่มีส่วนในการก่อตัวของคลื่นลูกที่ ๔ เกิดขึ้นในปี ๑๙๗๙ ได้แก่ การปฏิวัติอิสลามในอิหร่าน และการรุกรานอัฟกานิสถานโดยสหภาพโซเวียต โดยทันทีที่รัฐบาลมุสลิมชีอะห์ ภายใต้การนำของอยาโตะอาห์ โคไมนี (Ayatollah Khomeini) เข้าปกครองอิหร่าน ก็ได้ริเริ่มให้ความช่วยเหลือกลุ่มก่อการร้ายชีอะห์ในหลายประเทศ เช่น อิรัก ซาอุดีอาระเบีย คูเวต และเลบานอน ส่วนการยึดครองอัฟกานิสถานโดยสหภาพโซเวียตส่งผลทำให้เกิดการรวมกำลังมุสลิมสุหนี่เข้าต่อต้านกองทัพสหภาพโซเวียต

ในคลื่นลูกที่ ๔ ผู้ก่อการร้ายไม่มีข้อจำกัดในการใช้ความรุนแรง ศักยภาพในการก่อเหตุเป็นเพียงสิ่งเดียวที่จำกัดความรุนแรงของผู้ก่อการร้ายในปัจจุบัน ซึ่งด้วยหลักคิดเช่นนี้ ระเบิดฆ่าตัวตาย (Suicide bombings) จึงเป็นวิธีการก่อเหตุที่โดดเด่นที่สุดของยุคสมัย โดยเป้าหมายของการก่อเหตุคือการสร้างความสูญเสียต่อชีวิตให้ได้มากที่สุด มิใช่ต้องการให้มีผู้รับรู้การต่อสู้ของผู้ก่อการร้ายจำนวนมากที่สุดดังเช่นในคลื่นลูกที่สาม นอกจากนี้จำนวนกลุ่มก่อการร้ายยังลดลงอย่างมากจากคลื่นก่อนหน้านี้ ดังจะเห็นได้ว่า ในทศวรรษที่ ๑๙๘๐ มีกลุ่มก่อการร้ายเคลื่อนไหวจำนวน ๒๐๐ กลุ่ม

แต่ในทศวรรษต่อมา ลดลงเหลือเพียง ๔๐ กลุ่ม โดยการเปลี่ยนแปลงนี้เป็นผลสะท้อนของความแตกต่างในอุดมการณ์ที่อยู่เบื้องหลังคลื่น กล่าวคือ ขณะที่การต่อต้านอาณานิคมของคลื่นลูกที่ ๑ ได้ผลักดันให้ประชาชนในหลายพื้นที่แยกตัวกันเรียกร้องเอกราชของรัฐตน แต่อุดมการณ์ศาสนาในคลื่นลูกนี้กลับกระตุ้นชาวมุสลิมหัวรุนแรงในหลายประเทศละทิ้งพรมแดนของรัฐตน แล้วก้าวข้ามรัฐมารวมตัวกันต่อสู้เพื่อสร้างรัฐอิสลามพิสุทธอันเป็นสากลขึ้น

กลุ่มอัลกออิดะห์ (al-Qaeda) เป็นกลุ่มก่อการร้ายที่โดดเด่นที่สุดในคลื่นลูกที่ ๔ จากปัจจัยความรุนแรงในการก่อเหตุ จำนวนสมาชิกที่อาจมีมากถึง ๕,๐๐๐ คน และมีเซลล์ปฏิบัติงานครอบคลุมใน ๗๒ ประเทศ ขณะที่กลุ่มก่อการร้ายในคลื่นก่อนหน้ามีจำนวนสมาชิกอยู่ในระดับหลักหลายร้อยคน ทั้งยังสามารถคัดสรรสมาชิกเพิ่มเติมได้จากกลุ่มคนในระดับไม่กี่พันคน สภาพความเป็นจริงเช่นนี้สะท้อนให้เห็นถึงอีกคุณลักษณะหนึ่งของคลื่นลูกที่ ๔ กล่าวคือ แม้กลุ่มก่อการร้ายลดจำนวนลง แต่จำนวนสมาชิกในแต่ละกลุ่มกลับเพิ่มขึ้นกว่าในคลื่นก่อนหน้า นอกจากนี้วงจรชีวิตของกลุ่มก่อการร้ายก็ได้เพิ่มสูงขึ้น จากที่แต่เดิมมีอายุประมาณ ๑ – ๒ ปีนับจากก่อตั้ง^๘

ทฤษฎีคลื่นของราโปพอร์ทได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลาย และใกล้เคียงการเป็นทฤษฎีทั่วไป (general theory) ของการก่อการร้ายที่สุด โดยเฉพาะจุดเด่นที่สุดในการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างแรงจูงใจ (motivations) กับลักษณะ (modes) ของการก่อเหตุ กระนั้นคำอธิบายในบางประเด็นของราโปพอร์ทยังอาจโต้แย้งได้ โดยเฉพาะในส่วน of คลื่นลูกที่สี่ อาทิ การส่งจดหมายของอัยมาน อัล-ซาวาฮีรี (Ayman al-Zawahiri) แก่นำลำดับสองของอัลกออิดะห์ในขณะนั้นเรียกร้องให้อาบู มุซาบ อัล-ซาร์กาวิ (Abu Musab al-Zarkawi) ผู้นำกลุ่ม al-Qaeda in Iraq ใช้ความยับยั้งชั่งใจในการโจมตีพลเรือนชาวอิรัก เนื่องจากเกรงจะเสียการสนับสนุนจากมวลชน^๙ อาจสะท้อนถึงความต้องการสร้างฐานมวลชน ซึ่งเป็นข้อจำกัดในการสร้างความรุนแรงของกลุ่มก่อการร้าย

กล่าวโดยสรุป ความล้มเหลวของการปฏิรูปประชาธิปไตย โดยเฉพาะในรัสเซีย กระตุ้นให้เกิดคลื่นลูกที่หนึ่ง ขณะที่คลื่นลูกที่สองมีอุดมการณ์หลักอยู่ที่หลักการกำหนดชะตากรรมตนเองของชาติ (National self-determination) อย่างไรก็ตาม เมื่อประชาชนในอาณานิคมตระหนักว่าระบบที่สร้างขึ้นในคลื่นลูกที่สองไม่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง จึงเกิดคลื่นลูกที่สามขึ้น ส่วน

^๘ McAllister and Schmid, *The Routledge Handbook of Terrorism Research*, p.231.

^๙ Ibid, p.233.

^{๑๐} Ayman al-Zawahiri, Letter to Abu Musab al-Zarkawi, 9 July 2005, http://www.globalsecurity.org/security/library/report/2005/zawahiri-zarqawi-letter_9jul2005.htm, accessed on 7 December 2011.

คลื่นลูกที่ ๔ ในปัจจุบันกลับเป็นการต่อต้านประชาธิปไตย โดยกลุ่มก่อการร้ายภายใต้อุดมการณ์ศาสนา โดยเฉพาะอิสลาม

คลื่นสามลูกที่ผ่านมามีวงจรชีวิตอยู่ราวหนึ่งรุ่นคน (a generation) หรือประมาณ ๔๐ ปี กระนั้นเราไปพอรู้เตือนว่า ไม่ควรตีความวงจรชีวิตของคลื่นลูกที่สี่ จากวงจรชีวิตของคลื่นทั้ง ๓ ลูก ก่อนหน้า เนื่องจากทั้งสามคลื่นมีอุดมการณ์ทางโลกอยู่เบื้องหลัง ขณะที่คลื่นลูกนี้เป็นอุดมการณ์ทางศาสนา ซึ่งอาจทำให้มีชีวิตที่ยืนยาวกว่า อย่างไรก็ตามหากประวัติศาสตร์ซ้ำรอยตัวเอง คลื่นลูกที่ ๔ จะสิ้นสุดลงในปี ๒๐๒๕ และประวัติศาสตร์ก็บอกด้วยเช่นกันว่า การเมืองโลกมักสร้างประเด็นใหญ่ที่กระตุ้นให้ผู้ก่อการร้ายคิดหาประเด็นใหม่ขึ้นตอบโต้ แต่สิ่งที่ทำให้รูปแบบคลื่นมีความน่าสนใจและน่ากลัวคือ ประเด็นที่ว่านี้มักเกิดขึ้นโดยไม่มีการคาดการณ์ล่วงหน้า

๒. ทฤษฎีการเคลื่อนไหวทางสังคม

การเคลื่อนไหวทางสังคม หรือ Social Movement เป็นทฤษฎีที่นักวิชาการด้านการก่อการร้ายเชื่อว่า สามารถให้สังกัด (concepts) และเครื่องมือ (tools) ในการทำความเข้าใจการก่อการร้าย^{๑๑} กระนั้นกลับมีนักสังคมวิทยาที่สนใจนำมุมมองการเคลื่อนไหวทางสังคมมาศึกษาการก่อการร้ายน้อยมาก^{๑๒} โดยสองคนในจำนวนนั้นคือ รอดนีย์ สตาร์ค (Rodney Stark) และโดยเฉพาะดอนนาเทลลา เดลลา พอร์ตา (Donnatella della Porta) ทั้งนี้ ตัวอย่างการวิเคราะห์กลุ่มก่อการร้ายโดยใช้ทฤษฎีการเคลื่อนไหวทางสังคม มีอาทิ หนังสือ Understanding Terror Networks ของมาร์ค เซกแมน (Marc Sageman) ซึ่งศึกษาเครือข่ายของกลุ่มอัลกออิดะห์^{๑๓}

สตาร์คเป็นนักสังคมวิทยาที่เชี่ยวชาญด้านศาสนา ซึ่งศึกษาวิวัฒนาการของภัยคุกคาม (Threat evolution) ผ่านการเคลื่อนไหวทางสังคม หัวใจของแนวคิดของสตาร์คอยู่บนพื้นฐานที่ว่า การเคลื่อนไหวทางสังคมกระทำโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลง^{๑๔} แต่ไม่ว่าอย่างไร ขอบเขตและรูปแบบของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจะ ไม่สามารถสร้างความพึงพอใจให้แก่ทุกคนที่มีส่วนร่วมในการเคลื่อนไหวทางสังคมนั้น ด้วยเหตุนี้จึงจะมีผู้แยกตัว (spinters) ออกจากกลุ่ม โดย

^{๑๑} Magnus Ranstorp, *Mapping terrorism research: state of the art, gaps, and future directions*. (London: Routledge, 2009), p.9.

^{๑๒} Donatella della Porta, Social Movement Studies and Political Violence, Presentation at Center for Studies in Islamic and Radicalization (CIR), Department of Political Science, Aarhus University, Denmark, 29 May 2009.

^{๑๓} Marc Sageman, *Understanding Terror Networks*, (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2004), chapter 5.

^{๑๔} Rodney Stark, "Social Change and Social Movements," in *Sociology*, 4th ed. (Belmont Wadsworth, 1992), p. 611-632. Cited in Thomas Marks, Sebastian L.v. Gorka and Robert Sharp, "Getting the Next War Right: Beyond Population-centric Warfare," *PRISM*, 1:3, p.82.

ส่วนใหญ่ ผู้แยกตัวออกมามักรวมกลุ่มเสนอข้อเรียกร้องด้วยสันติวิธี ขณะที่เพียงส่วนน้อยที่หันไปใช้ความรุนแรง

สตาร์กระบุว่า เงื่อนไขแรกในพัฒนาการของภัยคุกคามเกิดขึ้นเมื่อบางคนในสังคมมีความรู้สึกคับข้องใจ (Grievance) ร่วมกับคนอื่น และปรารถนาจะแก้ไขปัญหานั้นร่วมกัน ไม่ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสังคมหรือขัดขวางไม่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โดยรูปแบบความคับข้องใจอาจเป็นความหวัง (hopes) และความปรารถนา (aspirations) ซึ่งโดยรวมเรียกว่า “ความต้องการที่ไม่ได้รับการเติมเต็ม” (unfulfilled needs)^{๑๔} ความต้องการดังกล่าวนี้อาจไม่มีเหตุผลหรือไม่มีความชอบธรรม แต่ประเด็นสำคัญคือ ทักษะที่อยู่ในความรับรู้ของผู้เรียกร้อง โดยสรุป สตาร์คเสนอคำอธิบายว่า การเคลื่อนไหวทางสังคมทำให้เกิดกลุ่มผู้ใช้ความรุนแรงได้อย่างไร

เดลลา พอร์ตา ศาสตราจารย์ด้านสังคมวิทยาชาวอิตาลี เป็นนักวิชาการคนสำคัญที่บุกเบิกการเชื่อมโยงการเคลื่อนไหวทางสังคมกับการก่อการร้าย โดยการศึกษาของกลุ่มฝ่ายซ้ายในอิตาลีในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๗๐ – ๑๙๘๐ ทำให้เดลลา พอร์ตาสามารถอธิบายว่า ปังเจกชน องค์การ และเครือข่ายระดมกำลังและคัดสรรสมาชิกเพื่อก่อเหตุรุนแรงได้อย่างไรและเพราะเหตุใด

ในทัศนะของเดลลา พอร์ตา ประสบการณ์ส่วนตัว เช่น การถูกกระทำทารุณโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ และความคับข้องใจ ทำให้การรับรู้ความชอบธรรมของรัฐบิดเบี้ยวไป และเป็นต้นตอของการทำให้เป็นหัวรุนแรง (radicalization)^{๑๕} โดยจากกรณีศึกษาในอิตาลี โครงสร้างโอกาสทางสังคม (Political Opportunity Structure) ในห้วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองไม่อยู่ในสถานะที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ และเมื่อความต้องการบางส่วนไม่ได้รับการเติมเต็ม จึงทำให้เกิดการปะทะระหว่างผู้ชุมนุมประท้วงกับกองกำลังของรัฐ ซึ่งมักเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจ ที่ถือว่าเป็นพลทหารของระบอบในขณะนั้น ขณะที่ผู้ชุมนุมประท้วงถือว่าเป็นพลทหารของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม โดยลักษณะความรุนแรงของปฏิสัมพันธ์ระหว่างคนสองกลุ่มนี้เป็นแกนกลางของทางเลือกทางยุทธศาสตร์ (strategic choice)

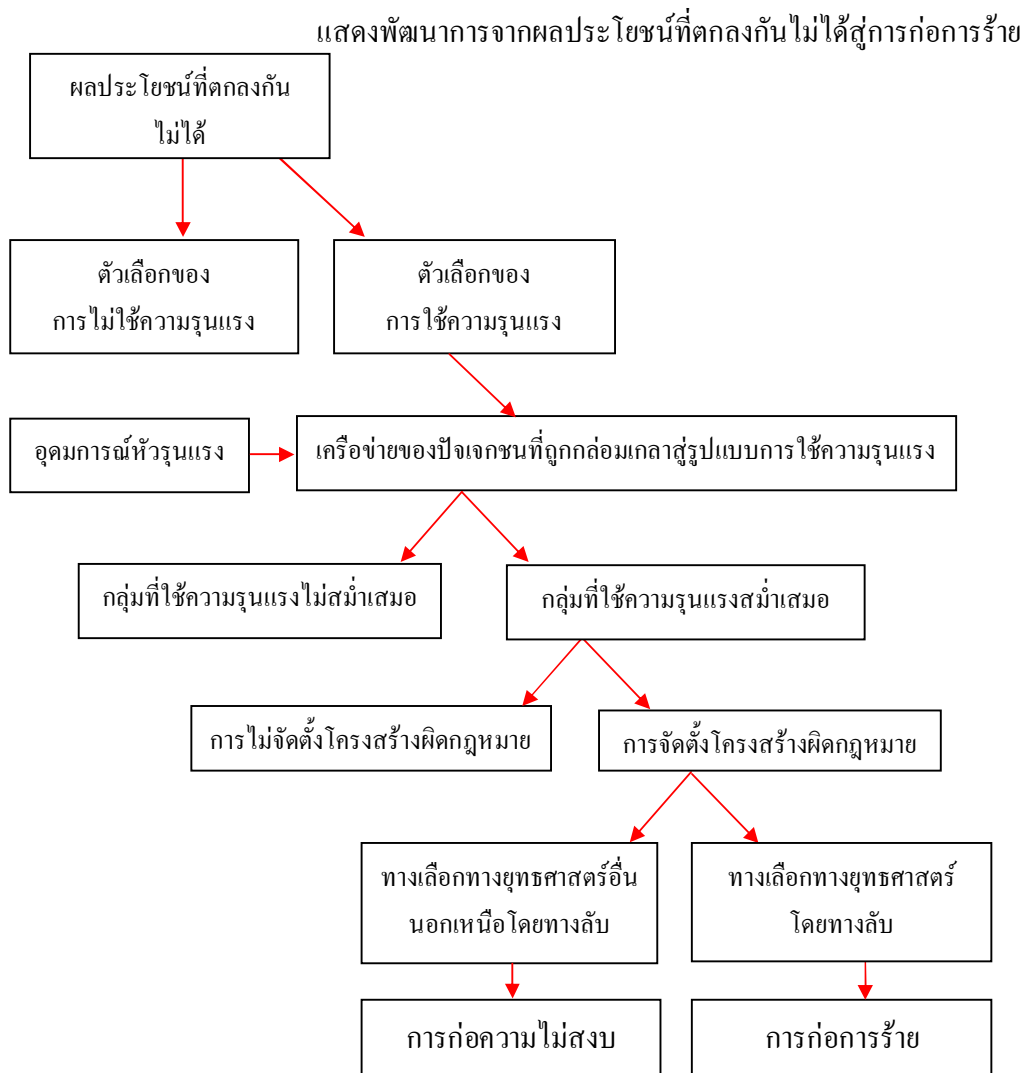
ในกรณีอิตาลี การตอบโต้ของตำรวจมีบทบาทสำคัญต่อพัฒนาการของกลุ่มผู้แยกตัวการปราบปรามของรัฐ (state repression) เป็นปัจจัยแทรกแซงสำคัญปัจจัยแรกที่สามารถทำให้เกิดการแยกตัวของประชาชนออกจากขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ซึ่งอาจนำไปสู่การใช้ความรุนแรง เช่น การก่อความไม่สงบหรือการก่อการร้าย ส่วนปัจจัยที่สองคือ อุดมการณ์หัวรุนแรง (radical ideologies) ที่อาจกล่อมเกล้าให้ประชาชนยอมรับการใช้ความรุนแรง กระนั้นกลุ่มที่ยอมรับการใช้

^{๑๔} Ibid, p.82.

^{๑๕} Donatella della Porta, *Social Movements, Political Violence, and the State*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1995), p.139 และ p.143.

ความรุนแรงในหลักการก็มีได้ใช้ความรุนแรงโดยสม่ำเสมอ กลุ่มที่ใช้ความรุนแรงโดยสม่ำเสมอจะกระทำไปจากการได้รับปัจจัยภายใน (อุดมการณ์) และปัจจัยภายนอก (การกระทำของรัฐ) ซึ่งการป้องกันตนเอง (self-defense) เป็นเหตุผลที่ทรงพลังที่สุดที่ทำให้ปัจเจกชนรวมตัวกันใช้ความรุนแรงโดยสม่ำเสมอ ด้วยตรรกะนี้การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในกรอบความคิดของทฤษฎีนี้^{๑๖} อย่างไรก็ตามความแตกต่างของวัฒนธรรมและรูปแบบการปกครองที่ต่างกันไปในแต่ละสังคมอาจทำให้สังคมหนึ่งสามารถยอมรับการปฏิบัติที่รุนแรงจากฝ่ายเจ้าหน้าที่ตำรวจได้มากกว่าอีกสังคมหนึ่ง^{๑๗}

แผนภาพที่ ๑ แผนผังกรอบความคิดของคอนนาเทลลา เดลลา พอร์ตา^{๑๘}



^{๑๖} Marks, Gorka and Sharp, "Getting the Next War Right: Beyond Population-centric Warfare," p.84.

^{๑๗} della Porta, Social Movement Studies and Political Violence, 2009.

^{๑๘} Marks, Gorka and Sharp, "Getting the Next War Right: Beyond Population-centric Warfare," p.84.

สำหรับกลุ่มที่ใช้ความรุนแรงสม่ำเสมอ อาจเลือกที่จะจัดตั้งโครงสร้างผิดกฎหมาย เพื่อดำเนินการตามเป้าหมายต่อไป อย่างไรก็ตามกลุ่มดังกล่าวอาจไม่พัฒนาไปสู่การใช้การก่อการร้าย หากพิจารณาเลือกทางเลือกอื่นทางยุทธศาสตร์นอกเหนือโดยทางลับ เช่น ในกรณีอิตาลี เป็นการแจกใบปลิวต่อต้านรัฐบาล แต่หากกลุ่มตัดสินใจดำเนินการยุทธศาสตร์ในทางลับ พัฒนาการขั้นตอนต่อไปอาจเป็นไปได้ทั้งการก่อความไม่สงบ ซึ่งเป็นขบวนการทางการเมืองคิดอาวุธที่ระดมกำลังจากฐานมวลชน หรือการก่อการร้าย ซึ่งคือ ตัวแสดงที่ต่ำกว่ารัฐมีเป้าหมายโจมตีผู้บริสุทธิ์เพื่อผลการโฆษณาชวนเชื่อ ด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อบรรลุเป้าหมายทางการเมือง^{๑๙}

เคลลา พอร์ตาอธิบายว่า การแยกตัวออกจากสังคมของกลุ่มเคลื่อนไหวทำให้เกิดพลวัต (Dynamics) ที่ยังเอื้อต่อการทำให้เป็นหัวรุนแรง โดยการที่กลุ่มจะหันไปใช้ความรุนแรงได้นั้น สมาชิกของกลุ่มต้องนิยามความจริงขึ้นใหม่ ด้วยการยอมรับความเชื่อและค่านิยมใหม่ที่กลุ่มกำหนดขึ้น กลุ่มกลายเป็นแหล่งของความจริงและความถูกต้องดั้งเดิม ขณะที่สังคมภายนอกชั่วร้ายและถูกชักนำ การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ทำให้ศัตรูของกลุ่มถูกลดค่าความเป็นมนุษย์ (dehumanization) และความเป็นบุคคล (depersonalization) ด้วยเหตุนี้การใช้ความรุนแรงต่อศัตรูของกลุ่มจึงเป็นความชอบธรรมในทัศนะของสมาชิกกลุ่มเหล่านี้^{๒๐}

ส่วนการคัดสรรสมาชิกมักกระทำผ่านเครือข่ายของเพื่อน ครอบครัว และเพื่อนร่วมงาน โดยในกรณีกลุ่มฝ่ายซ้ายในอิตาลี ซึ่งเคลลา พอร์ตาทำการศึกษา ในบรรดาสมาชิก ๑,๒๑๔ คน มีจำนวน ๘๔๑ คนที่มีเพื่อนอย่างน้อยหนึ่งคนเข้าร่วมในกลุ่มอยู่ก่อนแล้ว การขาดโอกาสในการเปิดรับสมาชิกผ่านทางสาธารณะและอันตรายจากการถูกจับกุมหรือตรวจพบจากเจ้าหน้าที่ทำให้การคัดสรรสมาชิกยึดหลักความปลอดภัยเป็นสำคัญ^{๒๑} ด้วยเหตุผลที่กล่าว กลุ่มจึงถูกมองจากว่าเป็นครอบครัวที่สอง และยิ่งถูกกดดันจากเจ้าหน้าที่ รวมทั้งการปิดล้อมของกลุ่ม ทำให้กลุ่มกลายเป็นทุกแง่มุมในชีวิตของสมาชิก^{๒๒}

^{๑๙} Marks, Gorka and Sharp, “Getting the Next War Right: Beyond Population-centric Warfare,” p.82.

^{๒๐} della Porta, **Social Movements, Political Violence, and the State**, p.172 - 173.

^{๒๑} Donatella della Porta, “Introduction: On Individual Motivations in Underground Political Organizations,” **International Social Movement Research**. 4:3, 1992, p9

^{๒๒} della Porta, **Social Movements, Political Violence, and the State**, p.179.

ทฤษฎีการต่อต้านการก่อการร้าย

๑. ทฤษฎีการก่อการร้าย

๑.๑ การต่อต้านการก่อการร้ายแบบป้องกัน

แนวทางการต่อต้านการก่อการร้ายแบบป้องกัน หรือ Preventive counter-terrorism มุ่งเน้นการสร้างอุปสรรคระหว่างผู้ก่อการร้ายกับเป้าหมาย ซึ่งอุปสรรคเหล่านี้อาจอยู่ในรูปแบบของมาตรการป้องกัน การสร้างศักยภาพของหน่วยบังคับใช้กฎหมาย หรือการปฏิรูปกฎหมาย เป็นต้น โดยแนวคิดเบื้องหลังแนวทางป้องกันนี้เกิดจากความเชื่อที่ว่า การก่อการร้ายไม่อาจถูกขจัดให้หมดไปได้อย่างสิ้นเชิง ดังนั้นเป้าหมายการต่อต้านการก่อการร้ายคือ การลดระดับความรุนแรงลงสู่จุดที่ไม่ทำให้รัฐบาลต้องทุ่มเทพทรัพยากรในการดำเนินการอย่างมากจนกระทบต่อการดำเนินนโยบายในด้านอื่นๆ^{๒๓} กล่าวอีกนัยหนึ่ง เป้าหมายของแนวทางนี้อยู่ที่การทำให้ต้นทุนของการก่อการร้ายสูงมากขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับวิธีการต่อสู้กับรัฐแนวทางอื่นๆ

หนึ่งในทฤษฎีการป้องกันการก่อการร้ายที่ดีที่สุดเป็นของมาร์ธา เกรนชอร์ (Martha Crenshaw)^{๒๔} ศาสตราจารย์ด้านการก่อการร้ายแห่งมหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ด ซึ่งพิจารณาการต่อต้านการก่อการร้ายจากมุมมองของวิธีการ (instrument) และองค์กร (organization) ในมุมมองแรก การก่อการร้ายเป็นเรื่องของการเลือกอย่างมีเหตุผล (rational choice) ของตัวแสดงทางการเมืองเพื่อตอบโต้สิ่งเร้าจากภายนอก โดยเฉพาะการกระทำของรัฐบาล ด้วยเหตุนี้การเพิ่มขึ้นของต้นทุนหรือการลดลงของผลตอบแทนจากการใช้ความรุนแรงจะส่งผลทำให้การก่อการร้ายมีโอกาสเกิดขึ้นน้อยลง และเมื่อการก่อการร้ายเป็นเพียงหนึ่งในหลายหนทางในการแสดงออกทางการเมือง การทดแทน (substitution) การก่อการร้าย จึงสามารถเกิดขึ้นได้ หากผู้ก่อการร้ายพิจารณาแล้วเห็นว่าโอกาสประสบความสำเร็จในการก่อการร้ายมีค่าเมื่อเปรียบเทียบกับกระทำการในลักษณะอื่นหรือต้นทุนของการก่อการร้ายมีสูงกว่าการใช้แนวทางทางการเมืองอื่น

การต่อต้านการก่อการร้ายจากมุมมองของวิธีการมี ๒ หนทาง ได้แก่ การป้องกัน (defense) และการป้องปราม (deterrence) โดยแม้ต่างมีจุดหมายในการลดโอกาสของความสำเร็จในการก่อเหตุของผู้ก่อการร้าย แต่การป้องกันเป็นการขัดขวางโดยใช้กำลัง เพื่อมิให้ผู้ก่อการร้ายบรรลุเป้าหมายทางกายภาพ มาตรการป้องกันอาจเป็นทั้งเชิงรุก เช่น การใช้กำลังโจมตีกลุ่มก่อการร้าย

^{๒๓} L. Paul Bremer, "The West's Counterterrorism Strategy". In Alex P. Schmid and Ronald D. Crelinsten (eds.), *Western Responses to Terrorism*. London: Frank Cass, 1993.

^{๒๔} Martha Crenshaw, "Theories of Terrorism: Instrumental and Organizational Approaches," in David Rapoport (ed.), *Inside Terrorist Organizations*. London: Frank Cass, 1988, p.16

ที่อยู่ในขั้นตอนสุดท้ายของการวางแผนก่อเหตุ และเชิงรับ ซึ่งมีใช้การใช้กำลังอย่างเปิดเผย เช่น การเพิ่มความเข้มงวดในการควบคุมชายแดน ส่วนการป้องปรามเน้นที่การเพิ่มต้นทุนของการก่อการร้ายเพื่อกระตุ้นให้ผู้ก่อการร้ายเลือกหนทางเลือกทางการเมืองอื่น แนวทางการป้องปรามที่มักนิยมใช้คือ การปฏิเสธ (denial) และการตอบโต้ (retaliation) โดยการปฏิเสธมีความคล้ายคลึงในทางปฏิบัติกับการป้องกันเชิงรับ แต่ไม่เน้นทำให้การก่อการร้ายเป็นไปได้ เพียงแค่เพิ่มต้นทุนของการใช้แนวทางก่อการร้าย ขณะที่การตอบโต้เป็นการกระทำที่ตรงไปตรงมา ซึ่งรัฐต้องตระหนักด้วยว่า การตอบโต้ของรัฐอาจเป็นเป้าหมายทางยุทธศาสตร์ในการก่อเหตุของผู้ก่อการร้าย

อย่างไรก็ตามปัญหาสำคัญที่รัฐอาจประสบหากใช้แนวทางที่กระตุ้นให้ผู้ก่อการร้ายเลือกทางเลือกทดแทนอื่นคือ การก่อเหตุอาจกลับยิ่งเพิ่มสูงขึ้น หากกลุ่มก่อการร้ายไม่มีทางเลือกทางการเมืองอื่น หรือผู้ก่อการร้ายอาจเปลี่ยนยุทธวิธี เช่น การรอเวลาจนกว่าการก่อการร้ายจะมีต้นทุนต่ำลง หรือการหันไปโจมตีพลเรือนซึ่งไม่สามารถป้องกันตนเองได้ ดังนั้นในการดำเนินการตามแนวทางวิธีการนี้ รัฐจึงควรพยายามทำให้วิธีการ โจมตีอื่นยากลำบากขึ้น หรือทำลายทรัพยากรทั้งคน เงินทุนและเครื่องมือของกลุ่มก่อการร้ายด้วย

ส่วนการอธิบายตามแนวทางองค์กรนั้น การก่อการร้ายเป็นผลของการคืบคลานเพื่อความอยู่รอดของกลุ่ม โดยเพื่อทำให้กลุ่มสามารถดำรงอยู่ต่อไป ผู้นำกลุ่มจะให้สิ่งตอบแทนต่างๆ แก่สมาชิก ซึ่งอาจไม่เกี่ยวข้องกับการบรรลุวัตถุประสงค์ทางการเมืองตามที่กลุ่มประกาศไว้ อีกนัยหนึ่ง ผู้นำกลุ่มจะตอบสนองการกดดันจากภายนอกด้วยการเปลี่ยนแปลงสิ่งตอบแทนที่มอบให้แก่สมาชิก ด้วยเหตุนี้การก่อการร้ายอาจไม่จำเป็นต้องสะท้อนหรือเกี่ยวพันโดยตรงกับค่านิยมทางอุดมการณ์ของกลุ่ม

การต่อต้านการก่อการร้ายตามแนวทางองค์กรจึงมุ่งที่วิธีการที่รัฐจะสร้างให้เกิดการแตกแยกภายในกลุ่มก่อการร้าย ซึ่งเกรนเซอร์ระบุว่า อาจกระทำได้ทั้งทางออก (exit) และการส่งเสียง (voice) โดยทางออกเกิดขึ้นเมื่อสมาชิกคนหนึ่ง หรือสมาชิกกลุ่มเล็ก ตัดสินใจออกจากกลุ่ม หรือแยกตัวออกมาตั้งกลุ่มใหม่ หรือเข้าร่วมกับกลุ่มตรงข้ามกับกลุ่มเดิม ส่วนการส่งเสียงนั้นเกี่ยวข้องกับกระบวนการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างของสมาชิก ซึ่งโดยทั่วไป กลุ่มก่อการร้ายไม่สนับสนุนกระบวนการเช่นนี้ หากแต่สนับสนุนให้สมาชิกมีความเห็นคล้อยตาม ดังนั้นจุดอ่อนสำคัญของกลุ่มก่อการร้ายจึงอยู่ที่ความสามารถในการดึงดูดและรักษาสมาชิกไว้ในองค์กร มากกว่าความสามารถในการบรรลุเป้าหมายทางการเมือง การต่อต้านการก่อการร้ายจึงควรให้ความสำคัญกับอัตราการคัดสรรและการรักษาสมาชิกของกลุ่มก่อการร้าย โดยช่องทางที่รัฐอาจสนับสนุนให้ผู้ก่อการร้ายละทิ้งกลุ่มมีอาทิ โครงการนิรโทษกรรม การลดจำนวนผู้ที่อยู่ในข่ายที่อาจถูกกลุ่มก่อการร้ายคัดสรรตัว หรือการกระตุ้นให้สมาชิกในกลุ่มก่อการร้ายหวาดระแวงกันและกัน

๑.๒ การตอบสนองแบบบริหารจัดการ

การตอบสนองแบบบริหารจัดการ (Managerial responses) ครอบคลุมการวางแผนเผชิญเหตุ และแง่มุมในเชิงปฏิบัติของนโยบายสาธารณะในระหว่างหรือภายหลังเกิดเหตุโจมตี เช่น การทำให้ระบบไฟฟ้า สนามบินกลับมาดำเนินการได้ตามปกติ และการรักษาพยาบาลผู้บาดเจ็บ รวมถึงทฤษฎีการตอบสนองทางการเมืองต่อการก่อการร้าย

โดยในการตอบสนองทางการเมือง แอล. พอล บริเมอร์ (L. Paul Bremer) ระบุว่า แทนที่จะเข้าปฏิบัติการต่อกลุ่มก่อการร้ายโดยตรงเพียงอย่างเดียว วัตถุประสงค์ของการต่อต้านการก่อการร้ายควรอยู่ที่การสร้างสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจและจิตวิทยา ที่เป็นศัตรูต่อการดำเนินงานของกลุ่มก่อการร้าย ดังนั้นเป้าหมายของการต่อต้านการก่อการร้ายจึงมิใช่กลุ่มก่อการร้าย หากแต่เป็น “ชุมชนรัฐและสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ที่ผู้ก่อการร้ายปฏิบัติการ”^{๒๕} ทศนะของบริเมอร์สะท้อนจุดสำคัญของการต่อต้านการก่อการร้ายสหรัฐฯ ที่เน้นการกดดันรัฐที่สนับสนุนการก่อการร้าย และทำลายความชอบธรรมของการใช้การก่อการร้ายในฐานะเครื่องมือทางการเมือง

ส่วนคาริน ฟอน ฮิปเพิล (Karin Fon Hippel) ให้ความสำคัญกับการจัดการกับการก่อการร้ายในเชิงโครงสร้าง โดยฟอน ฮิปเพิลเชื่อว่า การมีมาตรการตอบโต้การก่อการร้ายระยะยาวในหลายด้าน เป็นวิธีการที่ดีที่สุดในการบั่นทอนความรุนแรงชนิดนี้ในระยะยาว เนื่องด้วยการก่อการร้ายเป็นผลมาจากการหล่อหลอมอุดมการณ์ และการฝึกฝนที่ดำเนินการมายาวนาน ด้านกอมเพิร์ต (Gompert) และกอร์ดอน (Gordon) เชื่อในความจำเป็นของการสร้างกรอบการตอบโต้ความรุนแรงของรัฐในแง่ยุทธศาสตร์ทางการเมือง โดยระบุว่า “สงครามในระดับโลก” (global war) เป็นความคิดของพวกอิสต์ ดังนั้นสหรัฐฯ ควรใช้คำว่า การต่อต้านการก่อความไม่สงบระดับโลก ซึ่งควรมียุทธศาสตร์ประกอบด้วยแนวทางทั้งไม้อ่อน และ ไม้แข็ง (carrot-and-stick approach) แนวทางการเอาชนะจิตใจ (hearts and minds) และการเปลี่ยนแปลง (transformation)^{๒๖} ซึ่งก็คือ การสร้างโครงสร้างการปกครองที่ทำลายพื้นฐานเหตุผลของการก่อความไม่สงบ

๑.๓ มาตรการมุ่งเน้นการตอบโต้

มาตรการมุ่งเน้นการตอบโต้ หรือ Response-oriented measures มีนัยยะของการตอบสนองต่อการปฏิบัติของผู้ก่อการร้าย โดยไบรอัน เจนกินส์ (Brian Jenkins) เห็นว่า รูปแบบและความรุนแรงในการตอบโต้ของรัฐขึ้นอยู่กับความเข้าใจสภาพเนื้อแท้ของปัญหา โดยหากรัฐไม่

^{๒๕} L. Paul Bremer, “The West’s Counter-terrorism Strategy,” in Alex P. Schmid and Ronald D. Crelinsten (eds.), *Western Responses to Terrorism*. London: Frank Cass, 1993, p.257-258.

^{๒๖} David Gompert and John Gordon, *War by Other Means: Building Complete and Balanced Capabilities for Counterinsurgency*. Santa Monica, Ca: RAND, 2008, P.xxv.

เข้าใจปัญหาที่อาจทำให้ตกหลุมพรางของกลุ่มก่อการร้าย^{๒๓} ดังนั้นการเข้าใจปัญหาอย่างถ่องแท้ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาก็ตรงจุด ดังจะเห็นได้จากกรณีของประเทศไทย ความสำเร็จของคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ ๖๖/๒๕๒๓ นโยบายต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ เป็นผลจากความตระหนักว่า ปัญหาคอมมิวนิสต์จะต้องแก้ไขด้วยแนวทางทางการเมือง ดังที่คำสั่งดังกล่าวระบุไว้ว่า “งานการเมืองเป็นสิ่งชี้ขาด งานการทหารจะต้องสนับสนุนและส่งเสริมให้บรรลุภารกิจงานการเมืองเป็นสำคัญ”^{๒๔}

ด้านเกรนเซอร์ระบุว่า รัฐสามารถมีมุมมองต่อผู้ก่อการร้ายที่ถูกจับกุมใน ๓ ลักษณะ ได้แก่ อาชญากรทางการเมือง อาชญากรทั่วไป และนักโทษสงคราม ซึ่งแต่ละมุมมองจะสะท้อนยุทธศาสตร์เฉพาะในการต่อต้านการก่อการร้าย เรียงจากการกดดันทางการเมือง การบังคับใช้กฎหมายและการตอบโต้ด้วยกำลังทหาร อย่างไรก็ตามระบอบการปกครองของรัฐเป็นข้อจำกัดสำคัญของปฏิบัติการต่อต้านการก่อการร้าย เช่น ประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยจะต้องปฏิบัติการในกรอบแบบที่สังคมยอมรับได้ โดยที่สุดแล้ว ปัจจัยที่ตัดสินการตอบโต้ของรัฐ ประกอบด้วยข้อตกลงทางการเมืองภายในรัฐบาล ทักษะของนานาชาติและกองทัพ โดยเฉพาะความใกล้ชิดของกองทัพต่อการตัดสินใจของรัฐ วัฒนธรรมในเชิงสถาบันของกองทัพและศักยภาพของยุทธโศปกรณ์^{๒๕}

๒. ทฤษฎีองค์กร

๒.๑ รูปแบบ Multidivisional Form (M-form)

โครงสร้างการจัดองค์กรโดยทั่วไปมักมีลักษณะเป็นรูปแบบ Multidivisional Form หรือ M-form ซึ่งอัลเฟรด สโลน (Alfred Slone) ผู้จัดการอาวุโสบริษัท General Motor (GM) นำมาใช้ในทศวรรษที่ ๑๙๒๐ เพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารในองค์กรขนาดใหญ่ โดยรูปแบบการจัดองค์กรนี้มีจุดเด่นที่ทำให้โครงสร้างการตัดสินใจขององค์กรมีความรวดเร็ว เนื่องจากการแบ่งการบริหารงานองค์กรออกเป็นระดับดังนี้

๒.๑.๑ ผู้บริหารงานระดับสูง ทำหน้าที่วางยุทธศาสตร์และจัดสรรทรัพยากร

๒.๑.๒ ผู้บริหารระดับกลาง ทำหน้าที่ควบคุม

๒.๑.๓ ผู้จัดการระดับปฏิบัติการ ทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติ

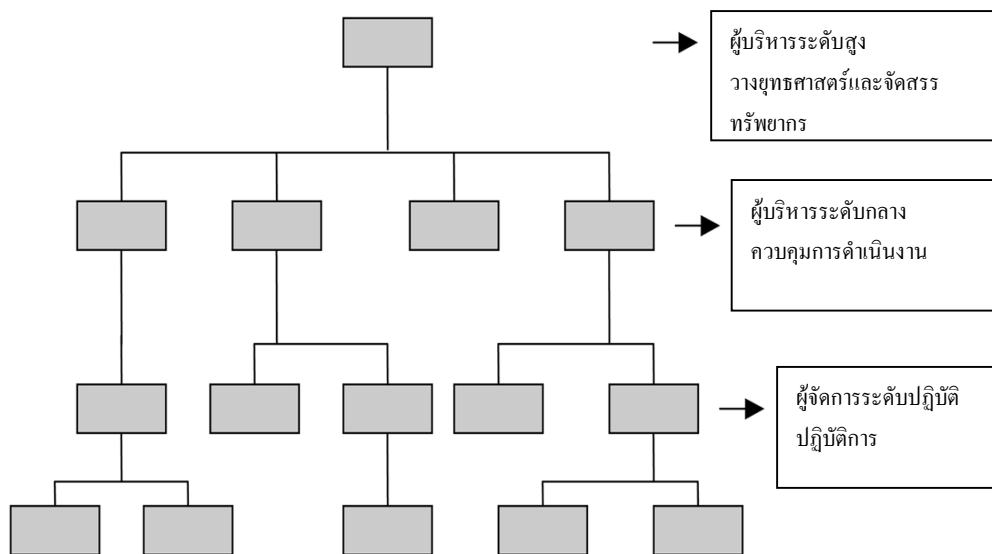
^{๒๓} Brian M. Jenkins, *Unconquerable Nation: Knowing Our Enemies, Strengthening Ourselves*. Santa Monica, CA: RAND, 2006.

^{๒๔} Thomas Marks, “Thailand: Anatomy of a Counterinsurgency Victory,” *Military Review*, January – February, p.32.

^{๒๕} Martha Crenshaw, “The Image of Terrorism and the Government’s Response to Terrorism,” in David C. Rapoport (ed.), *Terrorism: Critical Concepts in Political Science*. London: Routledge, 2006, p. 252-256.

โดยอาศัยกลไกการควบคุมบังคับบัญชาสั่งการ การรายงานผลและจัดสรรทรัพยากรในแนวดิ่ง^{๓๓} ดังนั้นจุดแข็งสำคัญของรูปแบบดังกล่าวจึงอยู่ที่การแก้ปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วย และการควบคุมบังคับบัญชา ด้วยการกำหนดโครงสร้างสายการบังคับบัญชาเป็นลำดับชั้น (hierarchy) นอกจากนั้นยังมีการแบ่งแยกงานการวางยุทธศาสตร์ออกจากงานด้านปฏิบัติการอย่างสิ้นเชิงในระดับโครงสร้าง

แผนภาพที่ ๒ แผนผังโครงสร้างการจัดองค์กรแบบ Multidivisional Form (M-form)



๒.๒ รูปแบบ Network Form (N-form)

เทคโนโลยีที่ได้รับการพัฒนาอย่างรวดเร็วในปัจจุบันทำให้โครงสร้างการจัดองค์กรแบบ M-form ไม่สอดคล้องและไม่สร้างประโยชน์สูงสุดแก่องค์กร ดังนั้นจึงปรากฏการจัดรูปแบบ Network Form หรือ N-form ซึ่งมีลักษณะเป็นเครือข่าย ๓ ระดับ คือ

๒.๒.๑ ผู้จัดการในระดับปฏิบัติการ ซึ่งมีความเป็นผู้ประกอบการ (Entrepreneur) นักวางยุทธศาสตร์ (strategist) และผู้ตัดสินใจ (decision-maker) เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อโอกาสความท้าทายทางธุรกิจที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา

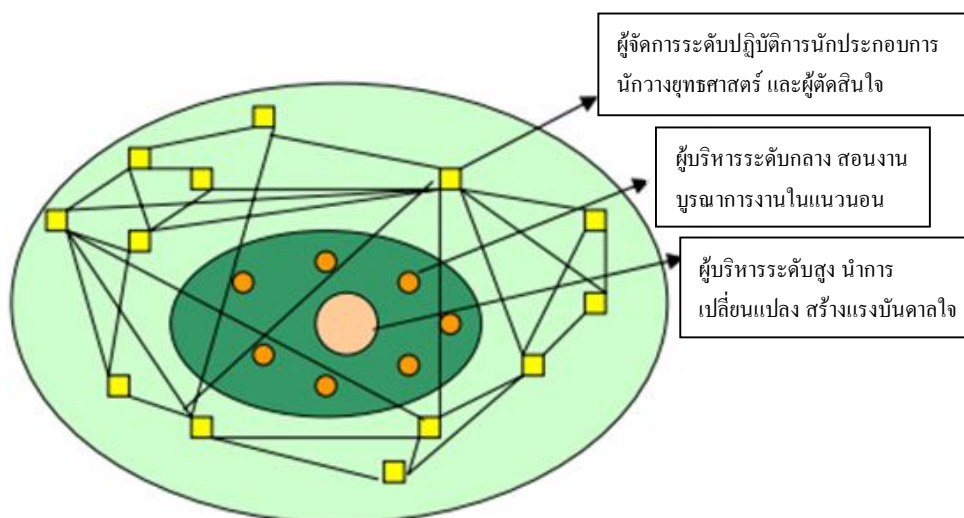
^{๓๓} ทศพร ศิริสัมพันธ์, “การนำและการบริหารการเปลี่ยนแปลง,” บรรยายหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๔ และหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน รุ่นที่ ๒๔, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๗ ธันวาคม ๒๕๕๔. และ ทศพร ศิริสัมพันธ์, “ก้าวข้ามให้พ้นระบบการงบประมาณแบบเดิม Beyond Budgeting”

๒.๒.๒ ผู้บริหารระดับกลาง ต้องเป็นผู้ทำหน้าที่สอนงาน (Coaching) ให้แก่ผู้บริหารในระดับปฏิบัติการ และบูรณาการงานในแนวนอน (horizontal integrator) เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถของทุกฝ่ายภายในองค์กร รวมถึงการสร้างความสัมพันธ์กับพันธมิตรภายนอกองค์กร

๒.๒.๓ ผู้บริหารระดับสูง ต้องทำหน้าที่ในการเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง การสร้างแรงบันดาลใจ (inspiration) การสื่อสารทำความเข้าใจและตอกย้ำให้เห็นถึงวัตถุประสงค์และค่านิยมขององค์กรและการปฏิบัติงาน รวมถึงการเปิดประเด็นความท้าทายใน^{๓๑}

หลักการของ N-form คือ ข้อมูลข่าวสารถูกแบ่งปันและสามารถเข้าถึงได้ทั้งองค์กร การนำองค์กรและการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงขึ้นกับสถานการณ์โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพสูงสุดขององค์กร ทักษะถูกประเมินและปรับปรุงอย่างสม่ำเสมอ เน้นหนักการสร้างควมไว้วางใจ ความสัมพันธ์และเครือข่าย^{๓๒}

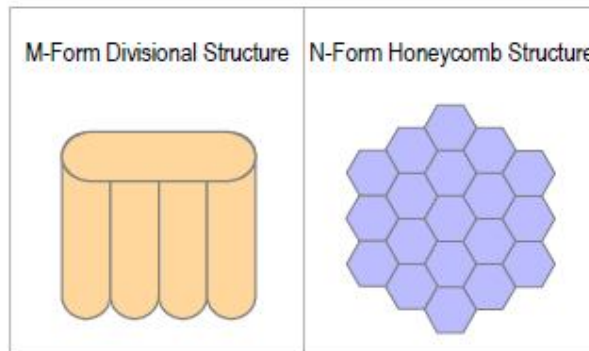
แผนภาพที่ ๓ แผนผังการจัดองค์กรแบบ Network Form หรือ N-form



^{๓๑} ทศพร ศิริสัมพันธ์, Ibid.

^{๓๒} John Sviokla, "The Rise of the Networked Organization," DiamondCluster International, Inc., Spring 2004.

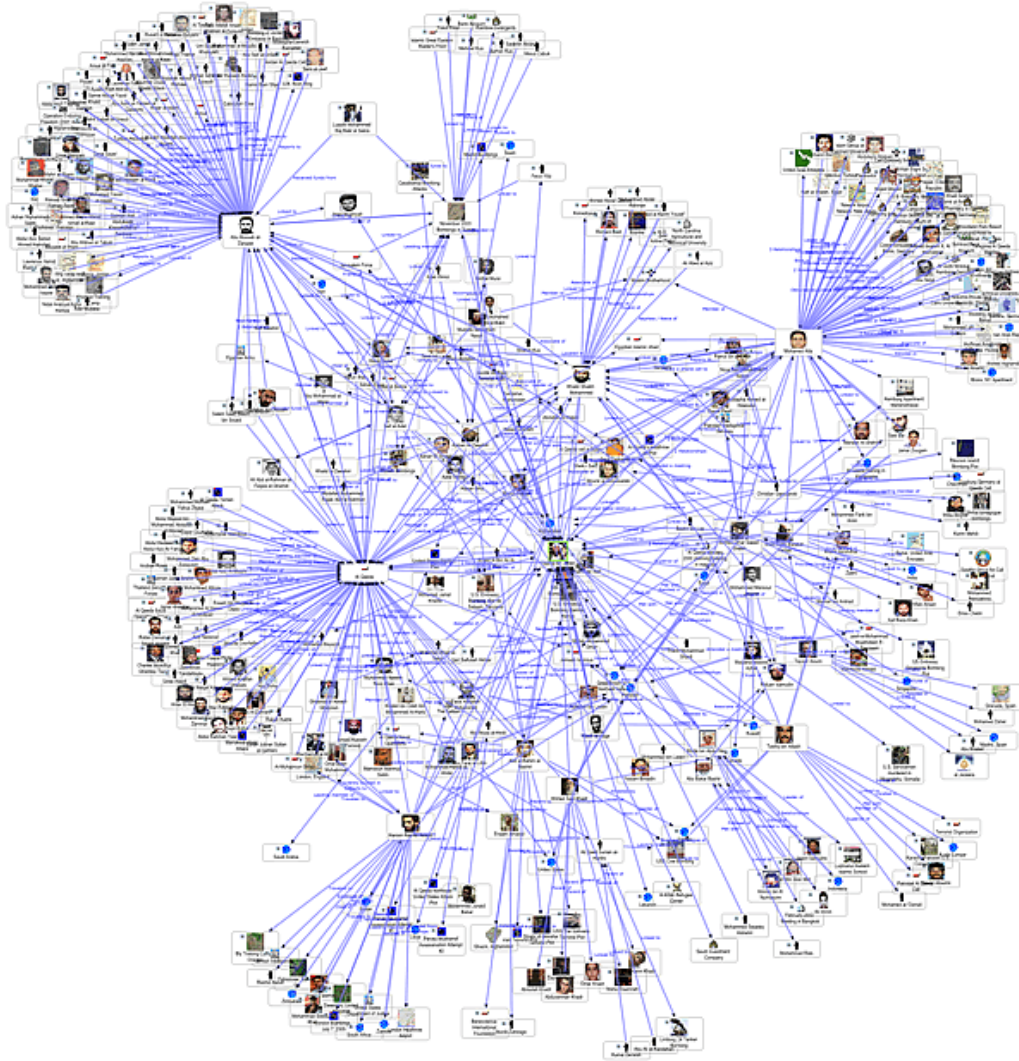
แผนภาพที่ ๔ ภาพเปรียบเทียบโครงสร้าง M-form และ N-form



แสดงให้เห็นรูปแบบความสัมพันธ์ และการสื่อสารแบบแยกส่วนของ M-form และแบบรังผึ้งของ N-form

รูปแบบ N-form ถูกกลุ่มก่อการร้ายนำมาปรับใช้ด้วยเช่นกัน โดยการปฏิวัติด้านข้อมูลข่าวสาร และการโทรคมนาคม ซึ่งทำให้การติดต่อสื่อสารระยะทางไกลกระทำได้สะดวกด้วยราคาที่ถูกลง เป็นปัจจัยเอื้อสำคัญให้กลุ่มก่อการร้ายในปัจจุบันสามารถปรับโครงสร้างสู่ลักษณะเครือข่าย (networked) แทนที่การควบคุมบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (hierarchy) หรือเปลี่ยนรูปแบบการสั่งจากปิรามิดไปสู่ลักษณะแบน และแผ่กว้าง ซึ่งทำให้กลุ่มก่อการร้ายมีการกระจายอำนาจ ปรับตัวง่าย ยึดหยุ่นตัวสูง เซลล์ก่อการร้ายสามารถปฏิบัติงานได้โดยอิสระ ปราศจากศูนย์กลาง การบัญชาการ แต่ยังคงมุ่งไปในทิศทางเดียวกัน เนื่องจากมีเป้าหมายเป็นดั่งหลักในการดำเนินงาน ทั้งยังสามารถเชื่อมโยงถึงกันได้ด้วยระบบการสื่อสารอันทันสมัย

แผนภาพที่ ๕ ภาพแผนผังกลุ่มอัลกออิดะห์^{๓๓}



แสดงให้เห็นลักษณะความเป็นเครือข่ายที่แบนราบและแผ่กว้าง ซึ่งทำให้การสังหารนายโอซามา บิน ลาเดน หัวหน้ากลุ่ม ไม่สามารถทำลายกลุ่มดังกล่าวได้

ความตระหนักถึงความจำเป็นในการปรับตัวของกองทัพเพื่อต่อสู้กับกลุ่มก่อการร้ายที่ปรับโครงสร้างสู่ N-form สะท้อนให้เห็นจากคำกล่าวของ พล.อ. สแตนลีย์ เอ. แมคคริสตัล (Gen. Stanley A. McChrystal) อดีตผู้บัญชาการกองกำลัง International Security Assistance Force (ISAF) ที่ระบุว่า “ในการต่อสู้ที่เข้มข้น นองเลือดทั้งที่อัฟกานิสถานและอิรัก มันชัดเจนสำหรับผม และ

^{๓๓} “Social Network Analysis,” <http://www.fmsasg.com/SocialNetworkAnalysis/>, accessed on 10 December 2011.

อีกหลายคนว่า เพื่อเอาชนะศัตรูที่เป็นเครือข่าย เราเองต้องเป็นเครือข่ายด้วย^{๓๔} โครงสร้างในยุคข้อมูลข่าวสารช่วยให้กองกำลังทหารเป็นหน่วยงานที่ “ประสานสอดคล้องกันได้ในตัวเอง” (self-synchronizing) โดยทหารที่อยู่ในแนวหน้ามีอิสระอย่างแท้จริงในการตัดสินใจว่าจะดำเนินการตามเจตนารมณ์ผู้บัญชาการยุทธบริเวณอย่างไรให้ดีที่สุด ซึ่งเพื่อให้แนวคิดเช่นนี้ได้ผล นอกเหนือจากที่ผู้บังคับบัญชาต้องเข้าใจอย่างชัดเจนถึงเจตนารมณ์ผู้บังคับบัญชา มีข่าวสารคุณภาพสูง มีความสามารถในการทุกด้าน และมีความไว้วางใจในข่าวสาร รวมทั้งคนและเครื่องมือที่เกี่ยวข้อง ยังต้องวางใจได้ว่า ตนจะได้รับข่าวสารและทรัพยากรในยามที่จำเป็น ด้านผู้บังคับบัญชาก็ต้องวางใจว่าผู้บังคับบัญชาจะเข้าใจและดำเนินการตามเจตนารมณ์ของตนโดยใช้ทรัพยากรที่มอบให้ อย่างไรก็ดีตามไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะสร้างความไว้วางใจ โดยเฉพาะเมื่อมีกองกำลังจากหลายชาติเข้าร่วมปฏิบัติการในการกิจ อย่างไรก็ตามความไว้วางใจสามารถสร้างได้จากการฝึกร่วม การกิจและการซ้อมรบร่วม ซึ่งเป็นการส่งเสริมปฏิสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องร่วมกัน^{๓๕}

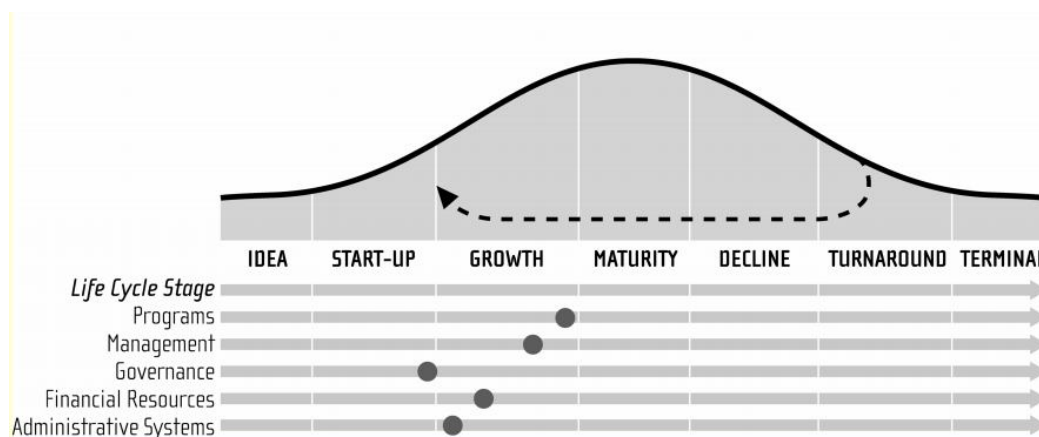
๓. ทฤษฎีขั้นตอนการพัฒนา

ตามทฤษฎีขั้นตอนการพัฒนา (Developmental Stage Theory) ของซูซาน เคนนี สตีเวนส์ (Susan Kenny Stevens) ผลลัพธ์ของการไม่เปลี่ยนแปลงอาวุธรุนแรงถึงขั้นการสิ้นสุดองค์กร โดยขั้นตอน หมายถึง ช่วงเวลาของการพัฒนา ที่รูปแบบคุณลักษณะเฉพาะของพฤติกรรมถูกแสดงให้เห็น และศักยภาพบางอย่างถูกสร้างขึ้น องค์กรมีการพัฒนาเป็นลำดับขั้นตอน (stage-based) คล้ายชีวิตมนุษย์ ที่แบ่งเป็นขั้นกำเนิดความคิด ขั้นเริ่มต้น ขั้นเจริญเติบโต ขั้นเติบโตเต็มที่ ขั้นเสื่อมถอย ขั้นเลี้ยวกลับ และขั้นสิ้นสุด โดยหากองค์กรไม่สามารถปรับตัวในขั้นเลี้ยวกลับไปสู่ขั้นเจริญเติบโตได้ องค์กรนั้นจะสิ้นสุดลง

^{๓๔} Spencer Ackerman, “How Special Ops Copied al-Qaeda to Kill It,” **WIRED Magazine**, 9 September 2011, <http://www.wired.com/dangerroom/2011/09/mcchrystal-network/all/1>, accessed on 15 December 2011.

^{๓๕} David S. Alberts, John J. Garstka and Frederick P. Stein, **Network Centric Warfare: Developing and Leveraging Information Superiority**, 2nd Edition. CCRP Publication Series, 2000, p.175-180.

แผนภาพที่ ๖ กราฟแสดงขั้นตอนวงจรชีวิตองค์กร



ตามทฤษฎีขั้นตอนการพัฒนาของชุมชน เคนนี สตีเวนส์

การพิจารณาองค์กรผ่านแนวทางขั้นตอนช่วยให้สามารถคาดการณ์สิ่งท้าทายและความต้องการในแต่ละขั้นตอนขององค์กร รวมทั้งแก้ไขปัญหาให้ตรงกับขั้นตอนวงจรชีวิตขององค์กรในขณะนั้น เช่น โครงการเสริมสร้างศักยภาพที่ไม่เริ่มต้นด้วยการวิเคราะห์วงจรชีวิตขององค์กร อาจตกอยู่ในความเสี่ยงที่จะสันนิษฐานว่า ทุกองค์กรอยู่ในวงจรชีวิตขั้นเดียวกัน ทั้งที่จริงหากองค์กรที่อยู่ในวงจรชีวิตต่างกัน ได้รับการแก้ไขปัญหาหรือใช้เทคนิคการทำงานเหมือนกัน ย่อมเป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรและเวลา ทั้งยังอาจสร้างปัญหามากขึ้นหรือทำให้องค์กรล้มเหลวลง

สตีเวนส์ขยายการวิเคราะห์ขั้นตอนวงจรชีวิตองค์กร ด้วยการกล่าวถึงโครงสร้างศักยภาพองค์กร ๕ ประการ ได้แก่ โครงการ การบริหารจัดการ การควบคุมปกครอง ทรัพยากรทางการเงินและระบบการจัดการ โดยการที่จะก้าวผ่านขั้นตอนชีวิตหนึ่งไปสู่อีกขั้น องค์กรจะต้องเอาชนะสิ่งท้าทายในแต่ละขั้นตอนให้ได้ โดยจากกราฟข้างต้น จะเห็นได้ว่า ศักยภาพองค์กรเกือบทั้งห้าประการได้ “ประสานสอดคล้อง” (in-sync) อยู่ในขั้นการเจริญเติบโต ซึ่งทำให้มีความเป็นไปได้สูงที่องค์กรนี้จะพัฒนาไปสู่ขั้นตอนถัดไป

ทั้งนี้ สตีเวนส์แนะนำคำถาม ๕ ข้อเพื่อวิเคราะห์ความสอดคล้องระหว่างขั้นตอนชีวิตกับศักยภาพองค์กร ดังนี้

๑. ในภาพรวม องค์กรอยู่ในขั้นตอนวงจรชีวิตใด
๒. โครงการขององค์กรอยู่ในขั้นตอนใด โดยทั่วไป โครงการมักอยู่ในขั้นตอนที่ล้าหน้ากว่าโครงสร้างศักยภาพด้านอื่นๆ
๓. ผู้บริหารองค์กรมีคุณลักษณะที่เหมาะสมที่จะนำองค์กรผ่านขั้นตอนชีวิตขององค์กรในขณะนั้นหรือไม่

๔. คณะกรรมการ (Board) รับบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบที่สอดคล้องกับความต้องการในขั้นตอนชีวิตขององค์กรหรือไม่

๕. ทรัพยากรทางการเงินขององค์กรสอดคล้องกับขั้นตอนชีวิตขององค์กรหรือไม่

๖. ระบบการเงินและการจัดการอยู่ในระนาบเดียวกับโครงการและขั้นตอนชีวิตขององค์กรหรือไม่^{๓๖}

ยุทธศาสตร์และนโยบายการป้องกันและแก้ไขการก่อการร้าย

ประเทศไทย

พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย

๑. นโยบายการแก้ไขปัญหาคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย

เมื่อ ๒๓ เม.ย. ๒๕๒๓ พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ลงนามในคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๖๖/๒๕๒๓ เรื่อง นโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ ซึ่งใจความสำคัญคือ การใช้การเมืองนำการทหาร มุ่งเน้นจัดความไม่เป็นธรรมในสังคม และ "ปฏิบัติต่อผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์หรือผู้หลงผิดที่เข้ามาบดตัว หรือที่จับได้อย่างเพื่อนประชาชนร่วมชาติ ซึ่งแรงเพื่อให้ได้เข้าใจถึงนโยบายของรัฐบาลในปัญหานี้เป็นอย่างดีช่วยเหลือให้ใช้ชีวิตใหม่ร่วมกันต่อไปในสังคมอย่างเหมาะสม"^{๓๗} คำสั่งนี้ถือเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญจากนโยบายขจัดของรัฐบาลก่อนหน้ามาสู่การประนีประนอม

๒. ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย^{๓๘}

๒.๑ การประนีประนอม

เงื่อนไขทางเศรษฐกิจหรือความยากจนไม่ได้เป็นปัจจัยหลักที่ผลักดันให้ประชาชนในต่างจังหวัดหันไปร่วมมือและให้ความช่วยเหลือพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) สาเหตุสำคัญที่มีมวลชนจำนวนหนึ่งสนับสนุน พคท. เป็นเพราะ “รู้สึก” (perceived) ว่าไม่ได้ได้รับความยุติธรรมทางเศรษฐกิจ การเมือง หรือสังคม โดยเฉพาะการใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นสาเหตุที่สำคัญที่สุด มีมวลชนเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่สนับสนุน พคท. บนพื้นฐานของความเชื่อ ความศรัทธาในลัทธิคอมมิวนิสต์ ด้วยเหตุนี้ การจัดการปัญหาคอมมิวนิสต์ที่รากเหง้าคือ การแก้ไขความอยุติธรรม (Injustice) ทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม

^{๓๖} Susan Kenny Stevens, *Nonprofit Lifecycles: Stage-based Wisdom for Nonprofit Capacity*. Long Lake, MN: Stagewise Enterprises, Inc., 2003, p.49 - 55.

^{๓๗} คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ ๖๖/๒๕๒๓ เรื่อง นโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์.

^{๓๘} สายหยุด เกิดผล, พล.อ., *บทเรียนของใคร*. (กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์, ๒๕๓๗.)

๒.๒ ยุทธศาสตร์

๒.๒.๑ ใช้แนวทางพลเรือน – ดำรวจ – ทหาร โดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง (“เป้าหมาย”) ของปฏิบัติการ

๒.๒.๒ ส่งเสริมความเข้าใจระหว่างรัฐบาลและประชาชน โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในชนบท โดยภาครัฐต้องสร้างความเชื่อมั่นให้ประชาชนเห็นถึงความจริงใจของเจ้าหน้าที่

๒.๓ การดำเนินการ

แนวทางหลักคือ การเมืองนำการทหาร ด้วยการร่วมมือและประสานงานกับส่วนราชการ องค์กรเอกชน ช่วยเหลือประชาชนและริเริ่มโครงการพัฒนาพื้นที่ทุรกันดารอย่างจริงจัง เพื่อขจัดเงื่อนไขความขัดแย้งในพื้นที่ล่อแหลมลง และทำให้ราษฎรร่วมมือกับรัฐบาลและรวมกำลังกันต่อสู้กับการคุกคามจากผู้ก่อความไม่สงบด้วยความสมัครใจ พร้อมกันนั้นปฏิบัติการทางทหารคือ การปราบปรามกองกำลัง พคท. ต้องดำเนินไปอย่างเฉียบขาด อย่างไรก็ตามแนวทางค้นหาและทำลาย (Search and destroy) ต้องทำควบคู่กับมาตรการเชิงอ่อน (soft measures) โดยเป้าหมายต้องอยู่ที่ฐานมวลชนของกลุ่มก่อความไม่สงบในชนบท เนื่องจากหากปราศจากการสนับสนุนของมวลชน องค์กรทางการเมืองและกองกำลังของคอมมิวนิสต์จะไม่สามารถดำเนินงานต่อไปได้

ในการดำเนินการ กระทรวง ทบวง กรมและองค์กรต่างๆ มีหน้าที่กำหนดแผนโครงการ และการปฏิบัติ โดยมีสภาความมั่นคงแห่งชาติรับผิดชอบในการเสนอคณะรัฐมนตรีในเรื่องอันเกี่ยวกับนโยบายที่เกี่ยวข้อง และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในเป็นกองอำนวยการเฉพาะกิจ มีผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ทั่วไป เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในการปฏิบัติงานตามนโยบายและการสั่งการ ตลอดจนการประสานงานของกระทรวง ทบวง กรม และองค์กรที่เกี่ยวข้อง มีอำนาจในการให้ทุนให้โทษที่เป็นผลต่อข้าราชการพลเรือน ดำรวจ ทหาร และบุคคลอื่นๆ ซึ่งผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ทั่วไปได้แต่งตั้งจากส่วนราชการต่างๆ มาปฏิบัติงาน^{๓๕}

๓. การก่อการร้าย

นโยบายการป้องกันและแก้ไขการก่อการร้ายฉบับปี ๒๕๔๕^{๔๐}

นโยบายนี้ระบุถึงการให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกในการป้องกันปัญหาการก่อการร้าย รวมทั้งจัดระบบ และกลไกในการแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายให้พร้อมเผชิญเหตุการณ์

^{๓๕} คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ ๖๖/๒๕๒๓ เรื่อง นโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์.

^{๔๐} คณะกรรมการนโยบายและอำนาจการแก้ไขปัญหการก่อการร้ายสากล สำนักนายกรัฐมนตรี, นโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาการก่อการร้าย พ.ศ.๒๕๔๕, เอกสารลับมาก

ในส่วนของการป้องกัน จะกระทำทั้งในระดับภายในและภายนอกประเทศ โดยภายในประเทศ เน้น

๑. พัฒนาประสิทธิภาพงานข่าวกรอง และจัดระบบประสานงานข่าว
๒. ปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพปัญหา และสถานการณ์
๓. พัฒนาคู่มือการ ระบบข้อมูลข่าวสาร และองค์ความรู้
๔. ปลุกจิตสำนึกภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมในการหาข่าว และเป็นเครือข่ายชุมชน
๕. ลดปัจจัยและเงื่อนไข ที่เอื้อให้บุคคลบางกลุ่มถูกชักจูงเข้าร่วมกลุ่มก่อการร้าย และการปราบปรามขบวนการอาชญากรรมข้ามชาติ

๖. ประสานแผนเตรียมความพร้อม สนธิทรัพยากร จัดระบบการประสานงานและฝึกซ้อมการปฏิบัติ

ส่วนในระดับระหว่างประเทศ ให้ดำเนินการ

๑. กระชับและขยายความร่วมมือในระดับภูมิภาค จัดตั้งกลไกประสานและช่องทางการติดต่อสื่อสาร

๒. ร่วมมือกับประชาคมระหว่างประเทศ และปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ภายใต้กรอบสหประชาชาติ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติเป็นสำคัญ

ในส่วนการเผชิญเหตุ กรณีการก่อการร้ายในลักษณะการก่อวินาศกรรมที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรง สภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นองค์กรรับผิดชอบและอำนวยความสะดวก กรณีการก่อการร้ายสากล คณะกรรมการนโยบายอำนาจการแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายสากล (นอก.) เป็นองค์กรระดับนโยบายและอำนาจการประสานการปฏิบัติ และคณะอนุกรรมการอำนาจการแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายสากล (อกรส.) รวมทั้งคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่ช่วยเหลือ โดยให้ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการก่อการร้ายสากล (ศตก.) เป็นองค์กรประสานการปฏิบัติและกำกับดูแลหน่วยปฏิบัติการพิเศษ และหน่วยเกี่ยวข้องในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายสากล ในกรณีที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการควบคุมสถานการณ์ รัฐบาลอาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเฉพาะที่ โดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๕๕

สหรัฐอเมริกา

๑. นโยบายการต่อต้านการก่อการร้าย^{๔๑}

ประธานาธิบดีบิล คลินตัน (Bill Clinton) ได้ลงนามในคำสั่งตัดสินใจของประธานาธิบดี (Presidential Decision Directives) เมื่อ ๒๑ มิ.ย.๑๙๙๕ เรื่องนโยบายสหรัฐฯ ด้านการต่อต้านการก่อการร้าย ซึ่งมีใจความสำคัญระบุว่า สหรัฐฯ มีนโยบายป้องกัน ปราบปราม และ

^{๔๑} Presidential Decision Directives (PDD), Subject: US Policy on Counterterrorism, 21 June 1995.

ตอบสนองเหตุก่อการร้ายอย่างแข็งขัน ไม่ว่าเหตุร้ายนั้นเกิดขึ้นภายในประเทศหรือในต่างประเทศ โดยในการดำเนินนโยบายดังกล่าว สหรัฐฯ จะร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับรัฐบาลประเทศพันธมิตร พร้อมกับตอบโต้อย่างรุนแรงต่อกลุ่มก่อการร้าย และประเทศที่ให้การสนับสนุนการก่อการร้ายต่อสหรัฐฯ นอกจากนี้ยังยืนยันถึงนโยบายที่จะไม่ยินยอมต่อข้อเรียกร้องของผู้ก่อการร้าย

คำสั่งดังกล่าว นอกจากระบุขั้นตอนการดำเนินงาน อันได้แก่

๑. การลดจุดอ่อนจุดต่อแหลม

๒. การป้องปรามการก่อการร้าย

๓. การตอบโต้การก่อการร้าย

๔. การป้องกันมิให้กลุ่มก่อการร้ายได้มาซึ่งอาวุธที่มีอานุภาพการทำลายล้างสูง

ยังระบุหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ อัยการสูงสุดทำหน้าที่ ประธานคณะกรรมการการคณะรัฐมนตรี เพื่อทบทวนจุดอ่อนจุดต่อแหลมของสถานที่ราชการและ โครงสร้างพื้นฐานของชาติ และเสนอคำแนะนำต่อประธานาธิบดีและหน่วยงานที่เหมาะสม ผู้อำนวยการ Federal Bureau of Investigation (FBI) รับผิดชอบการลดจุดอ่อนจุดต่อแหลม และ ผู้อำนวยการ Central Intelligence Agency (CIA) เป็นผู้รับผิดชอบหลักด้านงานข่าวกรอง ทั้งการ รวบรวม วิเคราะห์ การต่อต้านข่าวกรอง และปฏิบัติการลับในต่างประเทศ เป็นต้น

๒. ยุทธศาสตร์การต่อต้านการก่อการร้าย^{๔๒}

๒.๑ การประเมินภัยคุกคาม

นับตั้งแต่เหตุการณ์ ๙/๑๑ กลุ่มอัลกออิดะห์ยังคงเป็นภัยคุกคามต่อสหรัฐฯ โดยการเสียชีวิตของนายโอซามา บิน ลาเดน (Osama bin Laden) แม้เป็นเป้าหมายทางยุทธศาสตร์ที่สำคัญที่สุดในการปราบปรามกลุ่มอัลกออิดะห์ แต่มิได้เป็นจุดสิ้นสุดของกลุ่มดังกล่าว อัลกออิดะห์ ยังคงวางแผนโจมตีสหรัฐฯ และพันธมิตร รวมทั้งแสวงประโยชน์จากความคับข้องใจในท้องถิ่น และบิดเบือนหลักคำสอนศาสนาอิสลาม โดยนอกเหนือศูนย์กลางแกนนำอัลกออิดะห์ใน อัฟกานิสถานและปากีสถาน อุดมการณ์อัลกออิดะห์ยังได้ขยายตัวไปในพื้นที่ต่างๆ ได้แก่ เอเชียใต้ คาบสมุทระอาหรับ แอฟริกาตะวันออก ยุโรป อิรัก มาห์เร็บและซาเฮล เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และ เอเชียกลาง ด้วยเหตุนี้ ยุทธศาสตร์ฉบับปี ๒๐๑๑ จึงมีผู้สนใจหลักอยู่ที่การทำลายกลุ่มอัลกออิดะห์ กับกลุ่มและบุคคลที่เชื่อมโยงกับอัลกออิดะห์ อย่างไรก็ดีตามสหรัฐฯ ยังกำหนดเป้าหมายในการ ปราบปรามกลุ่มก่อการร้ายอื่นที่คุกคามสหรัฐฯ ทั้งที่ดำเนินงานในระดับโลก เช่น Hizbollah และ HAMAS กับกลุ่มในระดับภายในประเทศ โดยกลุ่มเหล่านี้จะไม่ถูกจัดกลุ่มรวมอยู่กับอัลกออิดะห์

^{๔๒} The United States' National Strategy for Counterterrorism, June 2011.

๒.๒ ยุทธศาสตร์

ยุทธศาสตร์ดังกล่าวจัดทำขึ้นบนหลักการ ๔ ประการ ได้แก่

๒.๒.๑ การยึดมั่นในค่านิยมหลักของสหรัฐฯ เช่น สิทธิมนุษยชนและนิติรัฐ

๒.๒.๒ การสร้างพันธมิตรด้านความมั่นคง

๒.๒.๓ การใช้เครื่องมือและศักยภาพการต่อต้านการก่อการร้ายอย่างเหมาะสม

๒.๒.๔ การสร้างวัฒนธรรมของการฟื้นฟูกลับสู่สภาพปกติ (Culture of

resilience)

โดยมีเป้าหมาย ๘ ประการ ดังนี้

๑. กู้มครองพลเมือง มาตุภูมิ และผลประโยชน์ของสหรัฐฯ

๒. จัดขวาง ลดระดับ แยกออก และทำลายอัลกออิดะห์ กับกลุ่มและบุคคลที่เชื่อมโยงกับอัลกออิดะห์

๓. ป้องกันการพัฒนา การได้มา และการใช้อาวุธที่มีานุภาพการทำลายล้างสูง

๔. ทำลายแหล่งพักพิงของผู้ก่อการร้าย

๕. สร้างพันธมิตรและศักยภาพการต่อต้านการก่อการร้ายที่ยั่งยืน

๖. ลดระดับความเชื่อมโยงระหว่างอัลกออิดะห์ กับกลุ่มและบุคคลที่เชื่อมโยงกับอัลกออิดะห์

๗. ต่อต้านยุทธศาสตร์ของอัลกออิดะห์ และผลกระทบ รวมทั้งลดโอกาสในการแสวงประโยชน์จากความรุนแรงในภูมิภาค

๘. จัดขวางวิธีการที่ผู้ก่อการร้ายอาจใช้ เช่น การเรียกค่าไถ่ และการรับเงินทุนสนับสนุนจากภายนอก

พื้นที่สนใจของยุทธศาสตร์ดังกล่าวประกอบด้วยพื้นที่ทางกายภาพ กล่าวคือ มาตุภูมิสหรัฐฯ และภูมิภาคต่างๆ ได้แก่ เอเชียใต้ คาบสมุทรอาหรับ แอฟริกาตะวันออก ยุโรป อิรัก มาห์เร็บ และซาเฮล เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเอเชียกลาง รวมทั้งพื้นที่เสมือนจริง คือ ข้อมูลและแนวคิดของอัลกออิดะห์ ได้แก่ อุดมการณ์ ข่าวสาร และผลกระทบ

อนึ่ง นอกเหนือจากอัลกออิดะห์ สหรัฐฯ ยังมีข้อห่วงกังวลอื่นๆ ประกอบด้วย

๑. กลุ่มก่อการร้ายอื่นๆ ได้แก่ Hizballah, HAMAS และ FARC

๒. กลุ่มหัวรุนแรง

๓. ประเทศที่สนับสนุนการก่อการร้าย ได้แก่ อิหร่านและซีเรีย

๒.๓ การดำเนินงาน

ในยุทธศาสตร์ฉบับนี้ มิได้มีการกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบการดำเนินตามยุทธศาสตร์ อย่างไรก็ตามข่าวสารที่ปรากฏบ่งชี้ถึงแนวทางการดำเนินยุทธศาสตร์ที่หันเหออกจากการใช้กำลังพลจำนวนมากในการรบตามแบบ โดยทดแทนด้วยการใช้อากาศยานไร้คนขับ (Drones) และหน่วยปฏิบัติการพิเศษ (special operations forces) เป็นเครื่องมือหลักในการทำลายกลุ่มก่อการร้าย

สหราชอาณาจักร

๑. ยุทธศาสตร์การต่อต้านการก่อการร้าย^{๔๓}

๑.๑ การประเมินภัยคุกคาม

เหตุการณ์สำคัญที่เป็นจุดหักเหคือ การระเบิดรถไฟใต้ดินในกรุงลอนดอน เมื่อ ค.ศ.๒๐๐๕ โดยผู้ก่อเหตุเป็นชาวอังกฤษ เชื้อชาติปากีสถาน ที่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดอิสลามหัวรุนแรงและจีฮัดระดับโลก (Global Jihad) ทำให้สหราชอาณาจักรมองการก่อการร้ายเป็นภัยคุกคามภายในประเทศ (domestic threat) ที่มีความเชื่อมโยงกับต่างประเทศ

สหราชอาณาจักรให้ความสำคัญกับกลุ่มก่อการร้ายในปากีสถาน อัฟกานิสถาน และเยเมน ตามลำดับ เนื่องจากมีความเคลื่อนไหวของกลุ่มอัลกออิดะห์ ที่ถือเป็นภัยคุกคามโดยตรงสำหรับสหราชอาณาจักร นอกจากนี้ประชากรมุสลิมส่วนมากในสหราชอาณาจักรยังมาจากปากีสถาน

๑.๒ ยุทธศาสตร์

CONTEST เป็นยุทธศาสตร์ต่อต้านการก่อการร้ายหลัก มีแนวทางการปฏิบัติตามหลักการ 4Ps ได้แก่

๑.๒.๑ Pursue การติดตามกลุ่มก่อการร้าย เพื่อยับยั้งการถูกโจมตี เช่น การพัฒนางานด้านข่าวกรอง รวมถึงกฎหมาย

๑.๒.๒ Prevent การป้องกันมิให้ประชาชนกลายเป็นผู้ก่อการร้าย หรือสนับสนุนแนวคิดนิยมความรุนแรง

๑.๒.๓ Protect การเสริมสร้างเกราะป้องกันจากการโจมตี เช่น การเพิ่มขีดความสามารถในการรับมือกับการก่อการร้าย

๑.๒.๔ Prepare การลดผลกระทบจากเหตุการณ์ที่ไม่สามารถป้องกันได้ โดยเตรียมความพร้อมในการให้ความช่วยเหลือ รวมถึงการฟื้นฟูหลังเหตุการณ์

^{๔๓} สำนักนโยบายและแผน กลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, หนังสือที่ กค.๐๒๐๐.๕/ว.๑๒๐๕๑ ลง ๑๑ พ.ย.๕๓ เรื่อง ผลการศึกษายุทธศาสตร์ด้านการต่อต้านการก่อการร้ายของประเทศสำคัญๆ.

สหราชอาณาจักรให้ความสำคัญกับงานด้าน Prevent มากที่สุด เพราะการก่อการร้ายส่วนใหญ่เกิดขึ้นด้วยการอ้างอิงศาสนาอิสลาม และการเชื่อมโยงกับกลุ่มมุสลิมหัวรุนแรง รวมถึงเน้นการ engage และ integrate ชุมชนมุสลิมในสหราชอาณาจักร ตลอดจนให้ชุมชนเป็นผู้นำ (community-led) ในกระบวนการ integration ดังกล่าว ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุและยั่งยืน

๑.๓ การดำเนินงาน

เป็นความร่วมมือของหลายหน่วยงานและใช้ความเชี่ยวชาญของแต่ละหน่วยงาน โดยมีสภาความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Council) ดูแลภาพรวมของยุทธศาสตร์ และมีหน่วยงานหลัก ได้แก่

๑.๓.๑ กระทรวง Communities and Local Government ส่งเสริมความรู้ความเข้าใจของประชาชน เพื่อต่อต้านแนวคิดหัวรุนแรง การ integrate ชุมชนมุสลิมในสหราชอาณาจักร (Prevent)

๑.๓.๒ กระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบงานด้านความมั่นคง อาทิ การปกป้องปัจเจกบุคคลที่มีความเสี่ยงจากภัยก่อการร้าย การตรวจคนเข้าเมือง (Protect)

๑.๓.๓ กระทรวงการต่างประเทศ ส่งเสริมความร่วมมือกับต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศในกลุ่มเป้าหมาย

นอกจากนั้น ยังมีการจัดตั้ง CONTEST BOARD ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ ทั้งในด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคม และคณะกรรมการด้านการต่อต้านการก่อการร้ายในรัฐสภาสหราชอาณาจักร

ออสเตรเลีย

๑. ยุทธศาสตร์การต่อต้านการก่อการร้าย^{๔๔}

๑.๑ การประเมินภัยคุกคาม

ออสเตรเลียประเมินว่า ภัยคุกคามจากการก่อการร้ายในออสเตรเลียนั้นยังคงมีอยู่ และจะเป็นไปในรูปแบบของ

๑.๑.๑ การโจมตีที่มีการเตรียมการ/ดำเนินการภายในประเทศ โดยคนชาติที่เกิดหรือเติบโตในออสเตรเลียน (home-grown terrorism) โดยได้รับอิทธิพลจากแนวคิด Global Jihad และแนวคิดหัวรุนแรง โดยเฉพาะจากกลุ่มอัลกออิดะห์ หรือกลุ่มก่อการร้ายอื่นที่เกี่ยวข้องกับอัลกออิดะห์

๑.๑.๒ การโจมตีผลประโยชน์ของออสเตรเลียในต่างประเทศ

^{๔๔} สำนักนโยบายและแผน กลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, หนังสือที่ กต.๐๒๐๐.๕/ว.๑๒๐๕๑ ลง ๑๑ พ.ย.๕๓ เรื่อง ผลการศึกษายุทธศาสตร์ด้านการต่อต้านการก่อการร้ายของประเทศสำคัญๆ.

๑.๒ ยุทธศาสตร์

Counter-Terrorism White Paper 2010 ระบุถึงองค์ประกอบ ๔ ด้าน ได้แก่

๑.๒.๑ Analysis การวิเคราะห์ภัยคุกคามด้วยข้อมูลและการข่าว

๑.๒.๒ Protection การดำเนินการมาตรการเพื่อป้องกันประเทศและประชาชนให้ปลอดภัยจากการก่อการร้าย รวมถึงลดความเสี่ยงที่จะเกิดการโจมตี

๑.๒.๓ Response การตอบโต้ที่เหมาะสมและทันเวลา เมื่อเกิดเหตุภัยคุกคามจากการก่อการร้าย ตลอดจนการดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิด

๑.๒.๔ Resilience การสร้างชุมชนเข้มแข็งให้สามารถต่อต้านการใช้ความรุนแรงหรือการก่อการร้าย

ออสเตรเลียให้ความสำคัญกับงานด้านการข่าว (Intelligence-led) เป็นหลัก โดยเน้นการประสาน/แลกเปลี่ยนข้อมูลและข่าวกรองที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อให้สามารถสืบพบ (detect) และป้องกันภัยคุกคามได้ก่อนจะเกิดขึ้น ดังนั้นจึงได้มีการจัดตั้ง Counter Terrorism Control Centre เพื่อบูรณาการงานด้านการข่าวเพื่อต่อต้านการก่อการร้าย

๑.๓ การดำเนินงาน

National Security Advisor ภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ดูแลนโยบายด้านความมั่นคงในภาพรวม โดยนโยบายด้านการต่อต้านการก่อการร้ายจะนำไปใช้ปฏิบัติทั่วประเทศผ่านคณะกรรมการด้านการต่อต้านการก่อการร้ายแห่งชาติ (National Counter-Terrorism Committee) ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่อาวุโสจากรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นของรัฐและเขตการปกครองต่างๆ รวมถึงผู้แทนหน่วยงานในสำนักนายกรัฐมนตรี ที่รับผิดชอบงานด้านความมั่นคงและความมั่นคงชายแดน

ในระดับปฏิบัติการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นผู้รับผิดชอบหลักทั้งในระดับภายในและระหว่างประเทศ โดยมีการประสานงานอย่างใกล้ชิดกับตำรวจในแต่ละรัฐ/เขตการปกครอง ผ่านกลไก Joint Counter-Terrorism Team ซึ่งดูแลภาพรวมของการดำเนินการในระดับท้องถิ่นระดับรัฐ และระดับประเทศ

อินโดนีเซีย

๑. ยุทธศาสตร์การต่อต้านการก่อการร้าย^{๔๕}

๑.๑ การประเมินภัยคุกคาม

อินโดนีเซียเป็นเป้าหมายการก่อเหตุของผู้ก่อการร้าย ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ และยังเป็นแหล่งสร้าง/ฟูมฟักผู้ก่อการร้ายรุ่นใหม่ด้วย กลุ่มก่อการร้ายสำคัญคือ กลุ่มเจมาห์ อิสลามียาห์ (Jemaah Islamiyah – JI) ซึ่งมีเครือข่ายกับกลุ่มอัลกออิดะห์ และกลุ่มก่อการร้ายอื่นๆ ในภูมิภาค

ทางการอินโดนีเซียเริ่มตระหนักถึงอันตรายร้ายแรงของภัยคุกคามก่อการร้าย รวมถึงดำเนินมาตรการต่อต้านการก่อการร้ายอย่างจริงจังมากขึ้น ภายหลังเหตุการณ์ระเบิดที่บาห์ลี เมื่อปี พ.ศ.๒๕๔๕

อินโดนีเซียมองว่า การก่อการร้ายเริ่มจากต้นเหตุ (Root cause) คือ ปัญหาทางสังคมและการเมืองต่างๆ ซึ่งจะพัฒนาไปสู่แนวคิดหัวรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ เริ่มจากความรู้สึกไม่พอใจ ไปจนถึงความปรารถนาที่จะตอบโต้และแก้แค้น ซึ่งหากได้รับแรงกระตุ้นต่างๆ อาทิ ได้รับเงินสนับสนุน การฝึกอบรม การล้างสมอง ก็จะทำให้บุคคลกลายเป็นผู้ก่อการร้ายในที่สุด

๑.๒ ยุทธศาสตร์

อินโดนีเซียเริ่มตระหนักถึงความจำเป็นในการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ และครอบคลุม ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๔๘ จึงได้จัดทำแผนนโยบายและยุทธศาสตร์ที่ครอบคลุมทั้งด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจและสังคมจิตวิทยา การข่าว กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม การบังคับใช้กฎหมายและดำเนินคดี การทหาร และการตรวจคนเข้าเมือง

พันธกิจหลักตามยุทธศาสตร์ ได้แก่

๑.๒.๑ การป้องกัน ได้แก่ การแก้ไขปัญหารากเหง้าที่เป็นต้นเหตุของการก่อการร้าย

๑.๒.๒ การปราบปราม โดยใช้วิธีทั้งการทหาร การตัดการสนับสนุนทางการเงิน การบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ

๑.๒.๓ การสร้างความตระหนักและการเตรียมความพร้อมในหมู่ประชาชนอย่างกว้างขวาง

^{๔๕} สำนักนโยบายและแผน กลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, หนังสือที่ กต.๐๒๐๐.๕/ว.๑๒๐๕๑ ลง ๑๑ พ.ย.๕๓ เรื่อง ผลการศึกษายุทธศาสตร์ด้านการต่อต้านการก่อการร้ายของประเทศสำคัญๆ.

๑.๒.๔ การปกป้องสถานที่ สาธารณูปโภค หรือวัตถุ ที่มีความสำคัญหรือเสี่ยงที่จะตกเป็นเป้าหมายการโจมตี

๑.๓ การดำเนินงาน

กระทรวงประสานงานด้านการเมือง กฎหมายและความมั่นคง เป็นหน่วยงานหลักที่ดูแลนโยบายและการประสานงาน ส่วนในระดับปฏิบัติการ ดำรงหน่วยเฉพาะกิจต่อต้านการก่อการร้าย หรือ DENSUS ๘๘ เป็นหน่วยงานหลัก โดยมีทหารเป็นหน่วยเสริมกำลังปฏิบัติการ อย่างไรก็ตาม หน่วยงานด้านข่าวกรอง ไม่มีบทบาทที่โดดเด่น

ข้อจำกัดของโครงสร้างหน่วยงานที่ดำเนินการในด้านการต่อต้านการก่อการร้ายของอินโดนีเซียปัจจุบันคือ ขาดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพระหว่างกลไกต่างๆ รวมถึงระบบกฎหมาย จึงได้มีแนวคิดว่า ควรจัดตั้งหน่วยพิเศษที่ดูแลงานด้านการต่อต้านการก่อการร้าย โดยเฉพาะในแต่ละองค์กร อย่างไรก็ตามคาดว่าจะไม่ส่งผลในทางปฏิบัตินัก เนื่องจากหน่วยงานหลักยังคงมีความเห็นแตกต่างกัน ขณะที่อำนาจในการปฏิบัติส่วนใหญ่ยังเป็นของ DENSUS ๘๘

สรุป

ทฤษฎีคลื่นและทฤษฎีการเคลื่อนไหวทางสังคมศึกษาเป็นการศึกษาการก่อการร้ายจากมุมมองที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ทฤษฎีคลื่นให้ความสำคัญกับอุดมการณ์ทางการเมือง (political ideology) ในฐานะ “พลัง” ที่ผลักดันให้เกิดวงจรของกิจกรรมการก่อการร้าย ที่มีขอบเขตในระดับระหว่างประเทศ ซึ่งเราไปพอร์ทเรียกปรากฏการณ์นี้ว่า “คลื่น” จากลักษณะของการขยายตัวและหดตัวของกิจกรรม ที่มีรูปแบบคล้ายคลึงกับคลื่น โดยอุดมการณ์ทางการเมืองเป็นปัจจัยที่กำหนดเป้าหมาย วิธีการปฏิบัติ และคุณลักษณะพิเศษของคลื่น ซึ่งมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันไปตามรูปแบบของอุดมการณ์ ทั้งนี้ คลื่นกำเนิดขึ้นภายหลังเกิดเหตุการณ์สำคัญที่กระตุ้นหรือจุด “กระแส” แนวคิดอุดมการณ์การเมืองในขณะนั้น ให้แพร่หลายออกไปในหลายประเทศ

การอธิบายคลื่นสี่ลูกในลักษณะที่กล่าวข้างต้น ไป่เรียงตั้งแต่อนาธิปไตยต่อต้านจักรวรรดินิยม ซ้ายใหม่และศาสนา ทำให้เราไปพอร์ทสามารถสร้างทฤษฎีพัฒนาการของการก่อการร้าย ซึ่งเริ่มต้นตั้งแต่ปี ๑๙๗๐ จนถึงปัจจุบัน รวมเวลาประมาณ ๑๔๐ ปี โดยแม้จะมีข้อถกเถียงบางประการถึงคุณลักษณะของบางคลื่น เช่น เราไปพอร์ทอธิบายลักษณะของคลื่นลูกที่สี่ ที่กำเนิดขึ้นภายใต้อุดมการณ์ศาสนาว่า กลุ่มก่อการร้ายไม่มีข้อจำกัดในการใช้ความรุนแรง ทั้งที่ความจริงแก่นากลุ่มอัลกออิดะห์ ซึ่งเป็นกลุ่มก่อการร้ายที่โดดเด่นที่สุดในคลื่นลูกนี้ กลับแข็งเคืองกลุ่มลูกข่ายให้ก่อเหตุโดยคำนึงถึงชีวิตของชาวมุสลิมในพื้นที่ปฏิบัติการ เหตุผลเบื้องหลังคำเตือนนี้คือ

อัลกอริธึมที่ทรงพลังจะสูญเสียฐานมวลชนสนับสนุน กระนั้น ที่สุดแล้ว ในวาระวาระการศึกษาการก่อการร้าย ทฤษฎีคลื่นของราโพออร์ทถือว่าใกล้เคียงที่สุดกับการเป็นทฤษฎีทั่วไปของการก่อการร้าย

ในบรรดาคลื่นทั้งสี่ลูก การปฏิวัติทางเทคโนโลยีในการติดต่อสื่อสารโทรคมนาคมเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมการกำเนิดของคลื่นถึง ๓ ลูก ดังจะเห็นได้ว่า ในคลื่นลูกที่หนึ่งหรืออนาธิปไตย โทรเลขและรถไฟ ที่ถือกำเนิดและแพร่หลายในช่วงนั้น ช่วยลดระยะเวลาการติดต่อสื่อสารและการเดินทางข้ามประเทศในทวีปยุโรป ซึ่งเป็นพื้นที่หลักของการดำเนินกิจกรรมการก่อการร้ายในคลื่นลูกดังกล่าวลง จนทำให้ปฏิบัติการข้ามประเทศของกลุ่มก่อการร้ายจากรัสเซียและการขยายผลการปฏิบัติดังกล่าวผ่านช่องทางของหนังสือพิมพ์เกิดขึ้นได้ภายในเวลาไม่กี่วัน ส่วนในคลื่นลูกที่สามหรือซ้ายใหม่ เทคโนโลยีการกระจายภาพและเสียงผ่านระบบสื่อสารผ่านดาวเทียม ซึ่งช่วยย่นระยะเวลาการสื่อสารลงถึงระดับเวลาจริง (Real-time) และการขยายตัวของสายการบินระหว่างประเทศ ซึ่งช่วยย่อการเดินทางระดับโลกลงเหลือเพียงไม่กี่ชั่วโมง ได้ถูกกลุ่มก่อการร้ายเข้าแสวงประโยชน์ด้วยการปล้นยึดเครื่องบินโดยสารพาณิชย์และจับผู้โดยสารเป็นตัวประกันเพื่อการเจรจาต่อรองอย่างยืดเยื้อ โดยมีเป้าหมายทางยุทธศาสตร์ในการเผยแพร่อุดมการณ์ทางการเมืองของกลุ่ม

ปัจจุบัน โลกกำลังอยู่ในคลื่นการก่อการร้ายลูกที่สี่ ซึ่งเทคโนโลยีการติดต่อสื่อสารทางอินเทอร์เน็ต (Internet) โดยเฉพาะห้องสนทนาจีฮาด (Jihadist chat room) และสื่อสังคม (social media) ได้ถูกกลุ่มก่อการร้ายภายใต้อุดมการณ์อัลกอริธึม แสวงประโยชน์ในการใช้เผยแพร่อุดมการณ์และขยายผลการปฏิบัติ อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีการติดต่อสื่อสารโทรคมนาคมในคลื่นทั้งสามลูก โดยแก่นแท้แล้ว เป็นการเพิ่มอำนาจให้แก่ผู้คน (empower people) ซึ่งนอกเหนือประชาชนโดยทั่วไป นวัตกรรมทางเทคโนโลยีเหล่านี้เป็นเสมือนการคิดอาวุธให้ผู้ก่อการร้าย

ในแง่โครงสร้าง การที่เทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตเอื้ออำนาจให้แก่สมาชิกกลุ่มก่อการร้ายเป็นปัจจัยที่ทำให้กลุ่มก่อการร้ายสามารถปรับการจัดองค์กร จากที่มีสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ในลักษณะ Multidivisional สู่ลักษณะเครือข่ายหรือ Network ซึ่งการทำลายผู้นำสูงสุด เช่น โอซามา บิน ลาเดน ไม่ส่งผลกระทบต่อความอยู่รอดของกลุ่ม ดังนั้นเมื่อการจัดหน่วยงานความมั่นคงแบบ Multidivisional ซึ่งเป็นที่นิยมตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ไม่ทันต่อพัฒนาการปัจจุบันของกลุ่มก่อการร้าย จึงเกิดความพยายามของหน่วยงานความมั่นคง อาทิ Joint Special Operations Command (JSOC) ของกองทัพสหรัฐฯ ภายใต้การนำและการผลักดันของ พล.อ.แมคคริสตัล อดีต ผบ.JSOC ในการปรับหน่วยให้มีลักษณะการดำเนินงานเป็นเครือข่าย เพื่อสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของกลุ่มก่อการร้าย โดยจุดเน้นของการเป็นเครือข่ายคือ ความรับผิดชอบในหน้าที่

การแบ่งปันข้อมูลข่าวสาร ความไว้วางใจ ความจงรักภักดีและการเห็นแก่ประโยชน์ของหน่วย ซึ่งปัจจัยสำคัญที่สุดของความสำเร็จในการเปลี่ยนแปลงนี้ คือ ผู้นำของหน่วย

ส่วนทฤษฎีความเคลื่อนไหวทางสังคม มองกำเนิดการก่อการร้ายจากจุดเริ่มต้นในระดับตัวบุคคล ซึ่งความไม่พอใจระบบ และการไม่ได้รับการตอบสนองความต้องการจนพอใจ ทำให้เกิดการรวมกลุ่มเข้าต่อต้านระบบ โดยการตอบโต้ของรัฐอย่างรุนแรงและอุดมการณ์หัวรุนแรงเป็นปัจจัยแทรกแซงที่ทำให้กลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันนั้น หันไปใช้วิธีการรุนแรง ที่อาจถึงขั้นของการก่อการร้าย เพื่อป้องกันตนเองและเรียกร้องในสิ่งที่ต้องการ

คำอธิบายของทฤษฎีความเคลื่อนไหวทางสังคมเป็นพื้นฐานของการสร้างทฤษฎีการต่อต้านการก่อการร้าย โดยแนวทางการป้องกัน มุ่งเน้นการเพิ่มต้นทุนของการก่อการร้ายให้สูงกว่าทางเลือกทางการเมืองหนทางอื่น และ/หรือการสร้างความแตกแยกขึ้นภายในกลุ่มก่อการร้าย ไม่ว่าจะด้วยการส่งเสริมให้สมาชิกแยกตัวออกจากกลุ่ม เช่น โครงการนิรโทษกรรม หรือการสนับสนุนให้สมาชิกกลุ่มมีความคิดเห็นที่แตกต่าง เช่น การสร้างความหวาดระแวงขึ้นภายในกลุ่ม ส่วนตามแนวทางการบริหาร การต่อต้านการก่อการร้ายกระทำโดยมุ่งเน้นการปกป้อง เช่น การสร้างสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมจิตวิทยา ที่ไม่เอื้อต่อการดำเนินงานของกลุ่มก่อการร้าย และการปราบปราม เช่น การเสริมสร้างขีดความสามารถในการปราบปราม ส่วนแนวทางสุดท้ายคือ การตอบโต้ มุ่งเน้นขึ้นการเผชิญเหตุ และการลดผลกระทบภายหลังเกิดเหตุ เช่น การฟื้นฟูสภาพปกติ (Resilience) และการเยียวยาผู้กลับใจ (rehabilitation)

การศึกษายุทธศาสตร์และนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายของประเทศไทย สหรัฐฯ อังกฤษ ออสเตรเลียและอินโดนีเซีย ให้ความเห็นว่า การต่อต้านการก่อการร้ายต้องใช้การผสมผสานระหว่างทุกเครื่องมือของรัฐบาล (the-whole-of-the-government approach) ไม่ว่าจะเป็นการทหาร การข่าว การเงิน การเมืองและกฎหมาย รวมถึงต้องได้รับความร่วมมือจากภาคประชาสังคม นอกจากนี้จากการที่ยุทธศาสตร์เป็นการบูรณาการในระดับนโยบาย ประเทศที่มียุทธศาสตร์ย่อมมีแนวทางในการจัดการกับปัญหา อันนำมาซึ่งความสำเร็จในการต่อต้านการก่อการร้าย ดังเช่นกรณีของอินโดนีเซีย ทั้งนี้ยุทธศาสตร์จะต้องได้รับการปรับปรุงตามห้วงเวลา เพื่อให้สามารถตอบสนองกับภัยคุกคามที่เปลี่ยนแปลงไป

ทุกประเทศ ยกเว้นไทย ประเมินว่า อุดมการณ์หัวรุนแรงอิสลามเป็นภัยคุกคามยุทธศาสตร์และนโยบายของประเทศเหล่านั้นจึงถูกกำหนดให้สอดคล้องกับความเสี่ยงดังกล่าว สำหรับอังกฤษและออสเตรเลีย การประเมินว่า ภัยคุกคามการก่อการร้ายมาจากทั้งภายในประเทศและจากต่างประเทศ ทำให้ทั้งสองประเทศให้ความสำคัญกับความร่วมมือของชุมชนมุสลิมภายในประเทศ ควบคู่ไปกับความร่วมมือจากต่างประเทศ โดยเฉพาะออสเตรเลียได้ดำเนินการใน

เชิงรุกเพื่อปกป้องประเทศ ผ่านมาตรการเสริมสร้างศักยภาพ (Capacity Building) ในประเทศที่อาจเป็นต้นทางการก่อการร้าย เช่น อินโดนีเซีย ส่วนอังกฤษเป็นประเทศที่พัฒนายุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขการก่อการร้ายอย่างต่อเนื่องที่สุด โดยมีการจัดทำเป็นวงรอบทุก ๓ ปี ซึ่งยุทธศาสตร์ฉบับปัจจุบันนำเสนอแนวทางการต่อต้านการก่อการร้ายที่ครอบคลุมอย่างยิง และนับเป็นครั้งแรกที่ความสำคัญของการสื่อสาร (communications) ได้รับการยอมรับในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์การต่อต้านการก่อการร้ายของอังกฤษ

ด้านอินโดนีเซีย ความตระหนักถึงภัยก่อการร้าย ซึ่งเริ่มขึ้นหลังเหตุการณ์ระเบิดบาห์ลี ในปี ๒๕๔๕ ทำให้มีการจัดทำกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตามความไม่เข้มแข็งของกฎหมายความไม่มีประสิทธิภาพของการข่าวและการไม่จัดการกับรากเหง้าของปัญหา ทำให้การต่อต้านการก่อการร้ายของอินโดนีเซียในช่วงดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จ จนกระทั่งในปี ๒๕๔๘ อินโดนีเซียจึงริเริ่มจัดทำยุทธศาสตร์การต่อต้านการก่อการร้ายขึ้น ตามมาตรการของ UN Terrorism Prevention Branch ขณะเดียวกัน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการก่อการร้ายก็ได้จัดทำยุทธศาสตร์ของตนเอง เช่น กระทรวงกลาโหมจัดทำสมุดปกขาว และหน่วย DENSUS ๘๘ จัดทำวิสัยทัศน์และแนวนโยบาย โดยภายหลังการจัดทำยุทธศาสตร์ อินโดนีเซียประสบความสำเร็จในการต่อต้านการก่อการร้ายเป็นอย่างดี

สหรัฐฯ เป็นประเทศที่ระบุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชัดเจนที่สุด ซึ่งก็คือ การทำลายกลุ่มอัลกออิดะห์ กับกลุ่มและบุคคลที่เชื่อมโยงกับอัลกออิดะห์ โดยเป้าหมายที่ชัดเจนนี้กำหนดขึ้นได้ก็ด้วยการตกผลึกของความเข้าใจในสภาพแวดล้อมและความเสี่ยงภัยคุกคาม ความรัดกุมของเป้าหมายทำให้ยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ปฏิบัติได้จริง มีโอกาสสำเร็จสูง ทั้งยังวัดผลความสำเร็จได้อย่างแน่นอนและเป็นรูปธรรม อนึ่ง เป็นที่น่าสนใจว่า ยุทธศาสตร์ฉบับปัจจุบันของสหรัฐฯ ได้รับการปรับปรุงจากยุทธศาสตร์ฉบับปี ๒๕๔๖ ซึ่งประเมินความเสี่ยงใน “ภาพกว้าง” คือ การเกิดขึ้นของการก่อการร้ายสมัยใหม่ และกำหนดเป้าหมายใน “ภาพกว้าง” คือ ยุติการก่อการร้ายต่อสหรัฐฯ และสร้างสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่ไม่เอื้อต่อการก่อการร้าย ดังนั้นตัวอย่างของสหรัฐฯ ซึ่งถึงการเรียนรู้ที่จะระบุภัยคุกคามอย่างชัดเจน เพื่อการกำหนดเป้าหมายของยุทธศาสตร์ที่เจาะจง

ไทยเป็นประเทศเดียว ที่นอกจากไม่มียุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหาการก่อการร้าย ยังเป็นประเทศเดียวที่มีได้ทำการประเมินสภาพแวดล้อมและความเสี่ยงภัยการก่อการร้าย อย่างไรก็ตามนโยบายการป้องกันและแก้ไขการก่อการร้ายของไทย ซึ่งได้รับการจัดทำขึ้นเมื่อหนึ่งทศวรรษมาแล้ว ถือเป็นจุดเริ่มต้นความพยายามจัดการกับปัญหาการก่อการร้าย ด้วยการแบ่งมอบภารกิจและหน่วยงานรับผิดชอบอย่างชัดเจน อันถือเป็นจุดเด่นของนโยบายดังกล่าว อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและความเสี่ยงภัยคุกคามที่ต่างออกไปจากเมื่อ ๑๐ ปีที่แล้ว ทำ

ให้สภาความมั่นคงแห่งชาติควรพิจารณาจัดทำยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขการก่อการร้ายที่สามารถตอบสนองต่อภัยคุกคามได้อย่างเจาะจง อนึ่ง ตัวอย่างความสำเร็จของประเทศไทย โดยเฉพาะยุทธศาสตร์และนโยบายในการแก้ไขปัญหาพหุคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ซึ่งมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง ยังคงความถูกต้องในแก่นสาระแม้เวลาผ่านไปกว่า ๓๐ ปี ควรได้รับการพิจารณาเรียนรู้แนวทางดำเนินงาน เพื่อปรับใช้กับสถานการณ์ภัยคุกคามในปัจจุบัน