

บทที่ 5

ความร่วมมือพหุภาคีต่อต้านก่อการร้ายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และบทบาทของประเทศนอกภูมิภาค

หลักการและบรรทัดฐานแห่งความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

เป้าหมายร่วมกันของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คือ การทำให้ภูมิภาคนี้มีเสถียรภาพและสันติภาพ หลักการและกฎระเบียบของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ใด ๆ จะยึดถือเป้าหมายนี้เป็นสำคัญเห็นได้จากเอกสารก่อตั้งอาเซียน Bangkok Declaration of 1967 ซึ่งระบุว่า การส่งเสริมสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาคเป็นจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การ เอกสารเบื้องต้นของอาเซียนอีก 2 ฉบับซึ่งลงนามใน ค.ศ.1976 ฉบับแรก คือ ASEAN Concord ได้เน้นย้ำการเพิ่มพูนความร่วมมือในหมู่สมาชิกผ่าน การเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และความมั่นคง รวมทั้งสร้างสภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อสันติภาพและเสถียรภาพของภูมิภาค เอกสารฉบับที่สอง คือ สนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือกันในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Co-operation: TAC) ซึ่งได้วางหลักการเฉพาะและบรรทัดฐานในการจัดการความขัดแย้งระหว่างสมาชิก ไว้ดังนี้

1. การเคารพร่วมกันในอธิปไตย อธิปไตย ความเท่าเทียม บูรณภาพของดินแดน และอัตลักษณ์แห่งชาติ ระหว่างทุกชาติ
2. สิทธิของทุกรัฐที่จะนำพาประเทศโดยปลอดจากการแทรกแซงจากภายนอก การโค่นล้มหรือการบีบบังคับ
3. การไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศอื่น
4. การแก้ปัญหาข้อแตกต่างหรือความขัดแย้งโดยสันติวิธี
5. การประกาศที่จะไม่คุกคามหรือใช้กำลัง
6. การร่วมมืออย่างมีประสิทธิภาพท่ามกลางสมาชิก

นอกจากนี้ มีการใช้บรรทัดฐานที่เรียกว่า ASEAN Way ได้แก่¹

- แสวงหาการประนีประนอมที่ยอมรับร่วมกัน
- การมีฉันทามติร่วมกัน
- การคุยแบบส่วนตัว
- การคุยแบบไม่เป็นทางการก่อนที่จะมีข้อเสนอหรือการริเริ่มที่เป็นทางการ
- ความรู้สึกของจิตวิญญาณความเป็นประชาคม
- พฤติกรรมอ่อนน้อมถ่อมตน หรือไม่มีใครแสดงตัวเป็นผู้นำต่อผู้อื่น
- การหาข้อตกลงเป็นการทั่วไปให้ได้ก่อน แม้ว่าจะยังไม่มี ความเข้าใจร่วมกันใน

รายละเอียดเฉพาะของข้อตกลง หรือตกลงกันก่อนแล้วคุยเนื้อหาที่หลัง

เมื่อรับประกันได้ว่า จะไม่มีภัยคุกคามความมั่นคงจากสมาชิกอื่นในภูมิภาค แต่ละรัฐจึงพุ่งความสนใจไปที่ความขัดแย้งภายในของตน ยุทธศาสตร์พื้นฐาน คือการป้องกันความขัดแย้งภายในรัฐไม่ให้กลายเป็นเรื่องระหว่างประเทศ รัฐในอาเซียนทำตามวัตถุประสงค์นี้โดยการปฏิเสธที่จะให้ที่หลบภัยแก่กลุ่มติดอาวุธที่หลบหนีจากรัฐอื่น เพิกเฉยต่อข้อเรียกร้องข้ามพรมแดนจากกลุ่มที่มีเชื้อชาติหรือศาสนาเดียวกัน หยุดยังการวิพากษ์วิจารณ์กิจการภายในรัฐอื่น และสนับสนุนรัฐบาลที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้นอย่างกระตือรือร้นเมื่อเกิดภาวะปั่นป่วนภายในรัฐนั้น²

บรรทัดฐานและหลักการ ตลอดจนยุทธศาสตร์ดังกล่าว ได้กลายเป็นข้อกำหนดสำคัญต่อการสร้างความตกลงใด ๆ ในการจัดการปัญหาต่อการร้ายของภูมิภาค

¹ Dominik Heller, " The Relevance of the ASEAN Regional Forum (ARF) for Regional Security in the Asia-Pacific," *Contemporary Southeast Asia* 27,.1 (2005):128.

² Kamarulzaman Askandar, Jacob Bercovitch, and Mikio Oishi, "The ASEAN Way of Conflict Management : Old Patterns and New Trends," in *Asian Journal of Political Science*, 10, 2 (December 2002), pp. 32-33.

กรอบพหุภาคีที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านก่อการร้ายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

สหประชาชาติ

การก่อการร้ายได้เป็นประเด็นที่พุดคุยในเวทีสหประชาชาติมาหลายทศวรรษ จนถึงปัจจุบันนี้สหประชาชาติมีสนธิสัญญาและอนุสัญญาหลักที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายอยู่ 13 ฉบับ³ ซึ่งเน้นไปที่การต่อต้านกิจกรรมก่อการร้ายในรูปแบบเฉพาะต่าง ๆ สหประชาชาติมีบทบาทสำคัญต่อการสร้างกฎหมาย และแนวทางที่เป็นพื้นฐานให้กับการทำข้อตกลงความร่วมมือต่อต้านก่อการร้ายของกลุ่มความร่วมมือในแต่ละภูมิภาค และมีบทบาทสำคัญต่อการส่งเสริมให้ทุกประเทศเกิดความร่วมมือต่อต้านการก่อการร้าย ส่วนคณะมนตรีความมั่นคงของสหประชาชาติมีบทบาทสำคัญต่อการออกมาตรการต่าง ๆ ที่ลงลึกในเชิงปฏิบัติ เช่น มติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1373 กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย ซึ่งประกอบด้วย มาตรการด้านการเงิน การเมือง การตรวจคนเข้าเมือง การแลกเปลี่ยนข่าวกรอง และการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาเกี่ยวกับการก่อการร้าย เป็นต้น

ใน ค.ศ.2006 สมาชิกสหประชาชาติเห็นชอบร่วมกันที่จะมียุทธศาสตร์ต่อต้านก่อการร้ายระดับโลก (UN Global Counterterrorism Strategy) ซึ่งประกาศใช้เมื่อ 19 กันยายน ค.ศ.2006 ยุทธศาสตร์ดังกล่าวได้วางพื้นฐานสำหรับแผนการปฏิบัติที่เข้มแข็งในการต่อต้านก่อการร้ายโดย⁴

- ระบุสถานะที่นำไปสู่การขยายตัวของการก่อการร้าย
- ป้องกันและต่อสู้การก่อการร้าย
- กำหนดมาตรการที่จะสร้างศักยภาพของรัฐในการต่อสู้ก่อการร้าย
- สร้างเสริมบทบาทสหประชาชาติในการต่อสู้ก่อการร้าย
- สร้างความเชื่อมั่นว่ามีการเคารพสิทธิมนุษยชนขณะต่อต้านการก่อการร้าย

³ รายชื่อและสรุปย่อของสนธิสัญญาและอนุสัญญาทั้ง 13 ฉบับ หาด้านได้จากเว็บไซต์ของสหประชาชาติ <<http://www.un.org/terrorism/instruments.shtml>>

⁴ United Nations, “UN Actions to Counter Terrorism,” <<http://www.un.org/terrorism/>> 2008.

อาเซียน (ASEAN)

จากความกังวลถึงเรื่องอาชญากรรมข้ามชาติระดับภูมิภาค ได้ทำให้เกิดการประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียนด้านอาชญากรรมข้ามชาติ (ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime : AMMTC) ขึ้นมา ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นแกนของความร่วมมือต่อต้านก่อการร้ายภายในอาเซียน การประชุมสัมมนานานาชาติประเด็นก่อการร้ายถูกจัดขึ้น ณ บาเกียว ฟิลิปปินส์ เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.1996 ซึ่งต่อมาในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการครั้งแรกที่กรุงจาการ์ตาในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.1996 ได้มีการเสนอให้ประเทศสมาชิกศึกษาถึงความเป็นไปได้ที่จะมีความร่วมมือระดับภูมิภาคในการจัดการปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ อย่างเช่น การส่งผู้ร้ายข้ามแดน⁵ ตามด้วยการจัดประชุมสัมมนาอาเซียนว่าด้วยอาชญากรรมข้ามชาติ (ASEAN Conference on Transnational Crime) ครั้งแรก ที่มะนิลา เมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ.1997 ซึ่งได้มีคำประกาศของอาเซียนว่าด้วยอาชญากรรมข้ามชาติ (ASEAN Declaration on Transnational Crime) ออกมา คำประกาศนี้ได้กล่าวถึงการก่อการร้ายว่าเป็นส่วนหนึ่งของอาชญากรรมข้ามชาติ และเรียกร้องให้นำสาระที่ได้จากเวทีสัมมนาที่บาเกียว มาปรับใช้ต่อการเพิ่มพูนความร่วมมือระหว่างประเทศสำหรับการต่อต้านการก่อการร้ายทุกรูปแบบ อย่างเช่น การแบ่งปันข่าวกรอง การประสานงานทางนโยบาย และการฝึกอบรมด้านการบังคับใช้กฎหมาย⁶

ใน ค.ศ.1997 อาเซียนกำหนดวิสัยทัศน์ของตน⁷ โดยมองว่าจะร่วมมือกันแก้ปัญหาในระดับภูมิภาค เช่น สิ่งแวดล้อม ยาเสพติด การค้ามนุษย์ และอาชญากรรมข้ามชาติอื่น ๆ ส่วนการประชุม AMMTC ครั้งที่ 2 เมื่อ ค.ศ.1999 อาเซียนให้ความสำคัญกับการทำให้ภูมิภาคนี้ปลอดยาเสพติดเป็นอันดับแรก⁸ ส่วนการก่อการร้ายเป็นประเด็นหนึ่งที่ไม่มีความสำคัญเป็นพิเศษเมื่อเทียบกับอาชญากรรมข้ามชาติอื่น ๆ ทั้งที่มีการจับกุมสมาชิกอัลกออิดะฮ์ในฟิลิปปินส์เมื่อ ค.ศ.1995 แล้ว

⁵ ASEAN Secretariat, "Press Statement The First Informal ASEAN Heads of Government Meeting," (Jakarta, 30 November 1996), <<http://www.aseansec.org/5206.htm>>

⁶ ASEAN Secretariat, "ASEAN Declaration on Transnational Crime," (Manila, 20 December 1997), <<http://www.aseansec.org/5640.htm>>

⁷ ASEAN Secretariat, "ASEAN Vision 2020," (Kuala Lumpur, 15 December 1997), <<http://www.aseansec.org/1814.htm>>

⁸ ุรยาละเอียดใน ASEAN Secretariat, "Joint Communique of the Second ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime," (Yangon, 23 June 1999), <<http://www.aseansec.org/5632.htm>>

ค้นพบแผนการโบจิงกา (Project Bojinka) ซึ่งจะจี้เครื่องบินจากฟิลิปปินส์ เกาหลีใต้ ไทย ไต้หวัน ฮองกง และสิงคโปร์ เพื่อนำมาชนเป้าหมายสำคัญในสหรัฐฯ

เหตุการณ์ 9/11 ทำให้อาเซียนพูดถึงการก่อการร้ายอย่างจริงจังในการประชุม AMMTC ครั้งที่ 3 เมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ.2001 และในการประชุมที่บรูไน เมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.2001 อาเซียนได้ประกาศถึงการกระทำร่วมกันที่จะตอบโต้การก่อการร้าย (ASEAN Declaration on Joint Action to Counter Terrorism) โดยระบุถึงความจำเป็นที่ต้องกระชับความร่วมมือในทุกๆระดับ ทั้งระดับทวิภาคี ระดับภูมิภาค และระดับสากล เพื่อต่อสู้กับการก่อการร้ายด้วยวิธีการที่ครอบคลุม โดยจะยึดข้อกำหนดของสหประชาชาติและกฎหมายระหว่างประเทศเป็นหลักสำหรับดำเนินการต่อต้านก่อการร้าย ต่อมาในการประชุมของรัฐมนตรีต่างประเทศนัดพิเศษเรื่องก่อการร้าย (Special ASEAN Ministerial Meeting on Terrorism) เมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ.2002 ได้มีการขยายผลต่อจากคำประกาศดังกล่าว โดยระบุถึงเนื้อหาของความร่วมมือระดับภูมิภาคที่ลึกซึ้งมากขึ้นกว่าเดิม ซึ่งประกอบด้วย การแลกเปลี่ยนข้อมูล การพัฒนากฎหมายสำหรับสืบสวน ใต้สวน ตัดสิน จับกุม และส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างประเทศสมาชิก การบังคับใช้กฎหมายและการแบ่งปันข่าวกรอง การฝึกอบรมในด้านการรักษาความปลอดภัยสนามบิน การตรวจวัตถุระเบิด⁹

ความตกลงแลกเปลี่ยนข้อมูลสารสนเทศและการจัดตั้งวิธีดำเนินการในการสื่อสาร (Agreement on Information Exchange and Establishment of Communication Procedures)¹⁰ มีการลงนามกันเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม ค.ศ.2002 โดยในเบื้องต้นมีเพียงสามชาติเท่านั้นที่ยอมรับร่วมลงนาม คือ ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และมาเลเซีย การทำข้อตกลงนี้แสดงถึงความกังวลทางภูมิยุทธศาสตร์ต่อพื้นที่ชายแดนระหว่างภาคใต้ของฟิลิปปินส์กับเกาะบอร์เนียวซึ่งมีทั้งดินแดนของมาเลเซียและอินโดนีเซีย อันเป็นที่ทราบกันดีว่ามีการเคลื่อนไหวกของผู้ก่อการร้ายอยู่ท่ามกลางประเทศทั้งสามนี้ ข้อตกลงดังกล่าวผูกพันให้คู่สัญญา มีการฝึกซ้อมต่อต้านก่อการร้ายร่วมกัน แบ่งปันข้อมูลรายชื่อผู้โดยสารสายการบิน จัดตั้งโทรศัพท์สายด่วน และเข้มงวดต่อการควบคุมชายแดนของตนให้มากขึ้น โดยไทย กัมพูชา และบรูไน มาตกลงใจเข้าร่วมข้อตกลงดังกล่าวในภายหลัง ส่วนสิงคโปร์ และ

⁹ ASEAN Secretariat, "Joint Communique of the Special ASEAN Ministerial Meeting on Terrorism," (Kuala Lumpur, 20-21 May 2002), <<http://www.aseansec.org/5618.htm>>

¹⁰ ASEAN Secretariat, "Agreement on Information Exchange and Establishment of Communication Procedures," (Putrajaya, Malaysia, 7 May 2002), <<http://www.aseansec.org/17346.pdf>>

สหรัฐฯ ได้ให้ความร่วมมืออย่างไม่เป็นทางการ¹¹ ผลที่ตามมาอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมของข้อตกลงดังกล่าว คือ ดร.สรจักร เกษมสุวรรณ ผู้ช่วยรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศของไทย ได้ยอมรับว่าความสำเร็จของการจับกุมฮั้มบาลีก็ถือว่าเป็นความสำเร็จจากการร่วมมือในเรื่องนี้¹²

หลังการวางระเบิดที่บาห์ลีเมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ.2002 เหล่าผู้นำชาติอาเซียน ได้มีคำประกาศต่อลัทธิก่อการร้าย (Declaration on Terrorism) ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 8 ณ กรุงพนมเปญ เมื่อ 3 พฤศจิกายน ค.ศ.2002 ในห้วงเวลาที่มีคำประกาศนี้ออกมา ก็ได้มีการกำหนดกิจกรรมเกี่ยวกับการต่อต้านก่อการร้ายในภูมิภาคตามมาก็คือ

- การประชุมนานาชาติเรื่องการต่อต้านก่อการร้ายและฟื้นฟูการท่องเที่ยว (International Conference on Anti-Terrorism and Tourism Recovery) ที่กรุงมานิลา ในสัปดาห์ที่สองของเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.2002

- ในเวลาไล่เลี่ยกันนั้น ได้มีการก่อตั้งศูนย์ตอบโต้ก่อการร้ายแห่งภูมิภาค (Regional Counter-terrorism Center) ขึ้นในกรุงกัวลาลัมเปอร์ เมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.2002

- การประชุมระดับภูมิภาคเรื่องการต่อสู้กับการฟอกเงินและกิจกรรมทางการเงินของผู้ก่อการร้าย (Regional Conference on Combating Money-Laundering and Terrorist Financing) ที่บาห์ลี ในเดือนธันวาคม ค.ศ.2002

- การพบปะพูดคุยเรื่องก่อการร้ายระหว่างการประชุม ARF (Intersessional Meeting on Terrorism of the ASEAN Regional Forum) ที่โกตาคินาบาลู ราชอาณาจักร มาเลเซีย ในเดือนมีนาคม ค.ศ.2003

- การประชุม AMMTC โดยมีรัฐมนตรีจากประเทศหุ้นส่วนอาเซียนอันได้แก่ จีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ เข้าร่วมด้วย ที่กรุงเทพฯ ในเดือนตุลาคม ค.ศ.2003

กลไกอาเซียนที่มีความสำคัญมากที่สุดต่อการสร้างแกนความร่วมมือระดับพหุภาคี คือ AMMTC หลังการประชุม AMMTC นัดพิเศษเรื่องก่อการร้าย เมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ.2002 ก็ได้มีการปรับปรุงแผนงานปราบปรามผู้ก่อการร้าย โดยเน้นที่การสร้างศักยภาพ ความริเริ่มนี้ถูกขยายต่อมากขึ้นหลังเหตุการณ์วางระเบิดที่บาห์ลี เมื่อมีการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสว่าด้วยอาชญากรรมข้ามชาติ (Senior Officers Meeting on Transnational Crime : SOMTC) ครั้งที่ 3 ที่ฮานอย เมื่อมิถุนายน

¹¹ Ralf Emmers and Leonard C. Sebastian, op. cit., p. 166.

¹² กระทรวงการต่างประเทศ, “ข่าวสารนิเทศ,” (5 กุมภาพันธ์ 2547), <<http://www.mfa.go.th/web/200.php?id=2649>>

ค.ศ.2003 เหล่าผู้แทนที่ร่วมประชุมต่างตกลงที่จะสนับสนุนข้อเสนอของอินโดนีเซีย ซึ่งมีจุดสำคัญที่ “การทำงานเคียงบ่าเคียงไหล่กันในการก่อตั้งกองกำลังเฉพาะกิจร่วมอาเซียนสำหรับภารกิจรับมือหลังการโจมตีของผู้ก่อการร้าย” และ “การส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดน และ/หรือ ส่งต่อผู้ต้องสงสัยว่าเป็นผู้ก่อการร้ายให้แก่กัน” การก่อการร้ายยังเป็นวาระสำหรับการประชุมที่เกี่ยวข้องกับอาเซียนอีก 2 การประชุม ได้แก่ การประชุมอย่างไม่เป็นทางการของหัวหน้าหน่วยข่าวกรองในอาเซียน และการประชุมของหัวหน้าตำรวจอาเซียน (ASEANPOL) ซึ่งเป็นตัวเชื่อมโยงกำลังตำรวจของแต่ละประเทศในอาเซียนเข้าด้วยกัน¹³

เมื่อถึง ค.ศ.2005 อาเซียนได้มีแผนปฏิบัติการอาเซียนเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ (ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crime) ซึ่งครอบคลุมอาชญากรรม 8 ประเภท คือ การลักลอบค้ายาเสพติด การค้าสตรีและเด็ก การกระทำอันเป็นโจรสลัด การลักลอบค้าอาวุธ การฟอกเงิน การก่อการร้าย อาชญากรรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ โดยกิจกรรมความร่วมมือของแต่ละด้านประกอบด้วย การแลกเปลี่ยนข่าวสาร ความร่วมมือด้านกฎหมาย ด้านการบังคับใช้กฎหมาย การฝึกอบรม การพัฒนาขีดความสามารถขององค์กร และความร่วมมือกับภายนอกภูมิภาค ความร่วมมือดังกล่าวอยู่ภายใต้กรอบการประชุม AMMTC และการประชุม SOMTC

ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 10 ณ เมืองเซบู ประเทศฟิลิปปินส์ เมื่อวันที่ 13 มกราคม ค.ศ.2007 ผู้นำชาติอาเซียนทั้ง 10 ชาติได้ลงนามในสนธิสัญญาต่อต้านการก่อการร้ายของอาเซียน (ASEAN Convention on Counterterrorism) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างกรอบความร่วมมือระดับภูมิภาคสำหรับการต่อต้าน ป้องกัน และปราบปรามการก่อการร้ายทุกรูปแบบ และกระชับความร่วมมือระหว่างหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการก่อการร้าย มีการขยายความร่วมมือในการติดตาม จับกุม คမ်းขัง ผู้ก่อการร้าย โดยสาระสำคัญในสนธิสัญญาได้มีการตกลงที่จะให้มีการส่งตัวนักโทษผู้ก่อการร้ายข้ามแดนกันได้ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการทำความเข้าใจระหว่างวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม สนธิสัญญาดังกล่าวไม่ได้กำหนดกรอบเวลาสำหรับการตั้งหน่วยงานของอาเซียนเพื่อจัดการกับปัญหาการก่อการร้ายโดยเฉพาะ หรือกำหนดขอบเขตของความร่วมมือในภูมิภาคกับประเทศนอกภูมิภาค เช่น สหรัฐ และยังไม่มีการกำหนดในเรื่องบังคับใช้โดยถือว่าเป็นอำนาจอธิปไตยของแต่ละประเทศ

¹³ Ralf Emmers and Leonard C. Sebastian, op. cit., pp. 166-167.

ความร่วมมือของอาเซียนกับนอกภูมิภาค

นับแต่ ค.ศ.2002 อาเซียนได้มีคำประกาศ (Declarations) และข้อตกลง (Agreements) ในการจัดการกับปัญหาการร้ายร่วมกับตัวแสดงที่มีอิทธิพลทางการเมืองระหว่างประเทศคำประกาศร่วมอาเซียน-สหรัฐฯ ในความร่วมมือต่อสู้กับการก่อการร้ายสากล (ASEAN-U.S. Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism) ได้รับการลงนามเมื่อ 1 สิงหาคม ค.ศ.2002 แผนการความร่วมมืออาเซียน (ASEAN Cooperation Plan) ที่เริ่มใช้เมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ.2002 โดยมีสหรัฐฯ ให้ความช่วยเหลือนั้น พุ่งเป้าไปที่ประเด็นความมั่นคงข้ามชาติครอบคลุมเรื่องโจรสลัด การก่อการร้าย ยาเสพติด และการเดินทางสัญจรของประชาชน ในการประชุมสุดยอดอาเซียน-จีน (ASEAN-China Summit) ครั้งที่ 6 เมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.2002 อาเซียนกับจีนได้ลงนามในคำประกาศร่วมเรื่องประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ (Joint Declaration of ASEAN and China on Co-operation in the Field of Non-Traditional Security Issues) ซึ่งประเด็นความมั่นคงในข้อตกลงนี้ครอบคลุมมากกว่าเรื่องก่อการร้ายเพียงเรื่องเดียว ซึ่งเป็นการกระทำเชิงสัญลักษณ์อย่างมากที่แสดงให้เห็นว่าจีนมีความต้องการร่วมมือกับอาเซียนมากกว่าที่สหรัฐฯ มี หลังจากที่อาเซียนเพิ่งลงนามในคำประกาศร่วมกับสหรัฐฯ ไปเมื่อสามเดือนก่อนหน้านี้นี้ หลังจากนั้น อาเซียนก็ได้มีคำประกาศร่วมกับประเทศอื่น ๆ ตามมาอีกหลายประเทศสำหรับความร่วมมือต่อต้านการก่อการร้าย โดยใน ค.ศ.2003 ได้มีคำประกาศร่วมกับสหภาพยุโรป และอินเดีย ใน ค.ศ.2004 มีการลงนามคำประกาศร่วมกับรัสเซีย ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น ใน ค.ศ.2006 ญี่ปุ่นได้เริ่มจัดการประชุมว่าด้วยการเจรจาหารือระหว่างอาเซียน-ญี่ปุ่นในการต่อต้านก่อการร้าย (ASEAN-Japan Counter Terrorism Dialogue) เป็นครั้งแรก ซึ่งถือเป็นความร่วมมือด้านต่อต้านก่อการร้ายอย่างเป็นทางการระหว่างอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา¹⁴ อาเซียนยังมีความร่วมมือด้านต่อต้านก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติผ่านเวทีอาเซียน+3 ซึ่งรวมจีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ โดยมีการจัดการประชุมระดับรัฐมนตรี AMMTC+3 และการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส SOMTC+3

การจัดตั้งประชาคมความมั่นคงอาเซียน

เมื่อ ค.ศ.2003 ประเทศอาเซียนบรรลุข้อตกลงร่วมกันที่จะสร้าง **ประชาคมอาเซียน** (ASEAN Community) อันประกอบด้วยสามเสาหลัก ได้แก่ ประชาคมความมั่นคง (ASEAN Security Community: ASC) ประชาคมเศรษฐกิจ (ASEAN Economic Community: AEC) และ

¹⁴ กองอาเซียน 2 กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, “ความสัมพันธ์อาเซียน-ญี่ปุ่น,” (Executive Summary พฤศจิกายน 2550), <<http://www.mfa.go.th/internet/document/3783.doc>>

ประชาคมสังคมวัฒนธรรม (ASEAN Socio-cultural Community: ASCC)¹⁵ แผนปฏิบัติการสำหรับประชาคมความมั่นคงอาเซียนที่บรรจุข้อตกลง ณ เวียงจันทน์ เมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.2004 ได้ระบุไว้ชัดเจนในกิจกรรมป้องกันความขัดแย้งระหว่างประเทศสมาชิกว่าจะต้องร่วมมือป้องกันไม่ให้ผู้ก่อการร้าย ไซเบอร์ การขู้งาน การช่วยเหลือ และความเกี่ยวข้องใด ๆ เข้าไปทำกิจกรรมในประเทศเพื่อนบ้าน สมาชิกต้องป้องกันไม่ให้ประเทศตนเป็นฐานสำหรับกิจกรรมที่ต่อต้านความมั่นคงและเสถียรภาพของเพื่อนสมาชิก รวมถึงร่วมมือจัดการกิจกรรมที่มุ่งโค่นล้มและก่อความไม่สงบในประเทศเพื่อนบ้าน นอกจากนี้ ยังระบุถึงความร่วมมือในการจัดการกับการคุกคามและทำหายจากขบวนการแบ่งแยกดินแดนด้วย¹⁶ การประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนครั้งแรก จัดขึ้นที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ เมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ.2006 จัดเป็นความก้าวหน้าสำคัญในการสร้างกลไกเจรจาเกี่ยวกับปัญหาด้านความมั่นคงของอาเซียน รัฐมนตรีกลาโหมต่างเห็นพ้องกันว่าพยายามสร้างประชาคมความมั่นคงอาเซียนก่อน ค.ศ.2020 เพื่อพัฒนาความสามารถของประเทศอาเซียนในการปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติและลัทธิก่อการร้าย พร้อมกับการเพิ่มความสามารถในการกู้ภัยช่วยเหลือและรักษาความมั่นคงทางทะเล การประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนที่เซบู เมื่อเดือนมกราคม ค.ศ.2007 ตกลงว่าจะบรรจุเป้าหมายดังกล่าวภายใน ค.ศ.2015 การจัดตั้งประชาคมความมั่นคงอาเซียนนับเป็นความพยายามปรับตัวครั้งสำคัญเพื่อรับมือกับการทำหายจากปัญหาความมั่นคงทั้งรูปแบบเก่าและใหม่

เป็นที่เข้าใจกันดีว่าคำประกาศทั้งหลายของอาเซียนก่อนหน้านี้มีนัยยะที่แฝงอยู่ภายในว่าถึงแม้อาเซียนได้ประกาศออกมาอย่างชัดเจนที่จะกระชับความร่วมมือในการต่อต้านก่อการร้ายและกิจกรรมข้ามพรมแดนที่ผิดกฎหมาย แต่ความพยายามต่อต้านก่อการร้ายของอาเซียนยังคงมีอุปสรรคจากการที่รัฐสมาชิกไม่เต็มใจที่จะทำตามข้อตกลง หากข้อตกลงดังกล่าวต้องการให้รัฐสมาชิกเสียสละอำนาจอธิปไตยบางส่วนหรือยอมให้มีการแทรกแซงกิจการภายใน จึงเป็นที่หวังกันว่าข้อเสนอให้ตั้งประชาคมความมั่นคงอาเซียนอาจจะสร้างหนทางให้อาเซียนใช้หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันในลักษณะที่ยืดหยุ่นมากขึ้น¹⁷

¹⁵ ASEAN Secretariat, "Declaration of ASEAN Concord II (Bali Concord II)," (Bali, Indonesia, 7 October 2003), <<http://www.aseansec.org/15159.htm>>

¹⁶ คูรายละเอียดใน ASEAN Secretariat, "activities III. of Conflict Prevention of Annex for ASEAN Security Community Plan of Action," (Vientiane, 29 November 2004), <<http://www.aseansec.org/16829.htm>>

¹⁷ Ralf Emmers and Leonard C. Sebastian, op. cit., pp. 167-168.

กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter)

การจะสร้างประชาคมอาเซียนให้สำเร็จตามกำหนด จำเป็นที่อาเซียนจะต้องร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด มีระบบการทำงานและเป้าหมายที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น เครื่องมือที่จะช่วยให้อาเซียนสามารถขับเคลื่อนไปถึงจุดมุ่งหมายนั้นได้ คือ กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ซึ่งลงนามกันระหว่างการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 13 ณ สิงคโปร์ เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน ค.ศ.2007 เนื้อหาสาระโดยสรุปของกฎบัตรอาเซียน เป็นทั้งการประมวลค่านิยม เป้าหมาย หลักการและแนวปฏิบัติที่เคยมีมาของอาเซียน และมีบางส่วนที่เป็นการปรับปรุงแก้ไขกฎเกณฑ์และโครงสร้างองค์กรเดิมหรือสร้างกลไกใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของบริบทโลกยุคปัจจุบัน ทั้งนี้ การสร้างประชาคมอาเซียนตามกฎบัตรฯ นี้ ไม่ได้ทำให้อาเซียนเป็นองค์กรเหนือรัฐเหมือนสหภาพยุโรป และไม่ทำให้ประเทศสมาชิกต้องสูญเสียอำนาจอธิปไตยแต่อย่างใด การตัดสินใจกำหนดนโยบายหรือทำความตกลงใดๆ ยังเป็นอำนาจของรัฐสมาชิกโดยไม่มี การถ่ายโอนอำนาจอธิปไตยหรือการถ่ายโอนอำนาจอธิปไตยให้องค์กรกลางอันหนึ่งอันใดของอาเซียน การลงนามในกฎบัตรฯ อาเซียน จะยังไม่มีผลใช้บังคับจนกว่าทุกประเทศจะแสดงเจตนาให้กฎบัตรมีผลผูกพัน หรือให้สัตยาบัน แต่ก่อนการให้สัตยาบัน แต่ละประเทศจะต้องดำเนินการภายในของตนซึ่งมีกระบวนการที่แตกต่างกันไป และอาจใช้ระยะเวลาในการดำเนินการต่างกัน อย่างไรก็ตามแล้วแต่ ผู้นำอาเซียนได้ประกาศเจตนารมณ์ร่วมกันที่จะให้กฎบัตรมีผลใช้บังคับก่อนการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งต่อไปใน ค.ศ.2008¹⁸

เออาร์เอฟ (ARF)

การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum : ARF) ก่อตั้งขึ้นใน ค.ศ.1992 เนื่องจากหลังสงครามเย็นยุติลงอาเซียนได้รับสมาชิกใหม่จากกลุ่มประเทศอินโดจีนและพม่า ซึ่งมีระบอบการปกครองที่แตกต่างกับสมาชิกเดิม อีกทั้งเคยมีปัญหาคัดแย้งกันมาก่อน อาเซียนจึงมุ่งความสนใจด้านความมั่นคงไปที่การป้องกันความขัดแย้งระหว่างประเทศสมาชิกโดยจัดตั้ง ARF ขึ้นมา วัตถุประสงค์ของ ARF เมื่อเริ่มก่อตั้ง ประการแรก คือ การเป็นเวทีพบปะสนทนาและปรึกษาหารืออย่างสร้างสรรค์เกี่ยวกับ

¹⁸ กลุ่มงานนโยบาย ธรรมนูญอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, “ท่านเคยทราบเกี่ยวกับอาเซียนและกฎบัตรอาเซียนหรือไม่?”, (เอกสารไม่ระบุวันเดือนปีที่จัดทำ), <<http://www.mfa.go.th/internet/document/3782.doc>> เข้าดูเมื่อ 11 มกราคม 2551

ประเด็นด้านการเมืองและความมั่นคงที่เป็นที่สนใจและก่อให้เกิดผลประโยชน์ร่วมกัน ประการที่สอง คือ การพยายามส่งเสริมให้เกิดความไว้วางใจ (confidence building) และการดำเนินการทูตเชิงป้องกัน (preventive diplomacy) ขึ้นมาในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก¹⁹ เพื่อมุ่งป้องกันการเกิดและขยายตัวของความขัดแย้ง และเมื่อผู้เข้าร่วมทุกฝ่ายพร้อมและสะดวกใจ ARF ก็อาจพัฒนาเป็นเวทีหารือแนวทางยุติความขัดแย้งระหว่างผู้เข้าร่วม ในเบื้องต้น ARF ไม่ใช่เวทีการเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง และไม่มีสถานะเป็นองค์กรที่เป็นทางการ รวมทั้งไม่มีสำนักงานเลขาธิการ แต่เป็นเวทีสำหรับการแลกเปลี่ยนทัศนะและกรอบการทำงาน ที่ประเทศผู้เข้าร่วมจะร่วมกันแสวงหาแนวทางการร่วมมือโดยเน้นการเข้าร่วมของฝ่ายต่างประเทศและฝ่ายทหาร

ปัจจุบัน ARF เป็นเวทีหารือด้านการเมืองความมั่นคงเพียงเวทีเดียวของภูมิภาค โดยประเทศที่เข้าร่วมมอบให้อาเซียนมีบทบาทนำใน ARF ทั้งนี้เป้าหมายและงานหลักของ ARF คือ การส่งเสริมให้มีการหารือด้านการเมืองและความมั่นคง (security dialogue) ในภูมิภาค เพื่อช่วยส่งเสริมเสถียรภาพ ที่ผ่านมามีประเทศที่เข้าร่วม ARF ได้ดำเนินกิจกรรมเพื่อเสริมสร้างความไว้วางใจในหลายด้าน เช่น ความร่วมมือเรื่องบรรเทาภัยพิบัติ ความมั่นคงทางทะเล ปฏิบัติการรักษาสันติภาพ การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างฝ่ายทหาร และการต่อต้านการก่อการร้าย เป็นต้น ซึ่งใน 4-5 ปีที่ผ่านมา ได้มีการหยิบยกเรื่อง การก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติต่าง ๆ ความมั่นคงทางทะเล เป็นต้น²⁰

การก่อการร้ายกลายเป็นส่วนสำคัญที่เพิ่มขึ้นมาในวาระการประชุมของ ARF การประชุมภายในกลุ่มสมาชิกระหว่างรอบการประชุมของ ARF (Inter-sessional Group: ISG) ในเรื่องมาตรการสร้างความไว้วางใจระหว่างกัน (Confidence Building Measures) ต่างพูดคุยเกี่ยวกับการก่อการร้ายอย่างกระตือรือร้นภายหลังเหตุการณ์ 9/11 ไม่นานนัก การประชุม ISG สองครั้งถูกจัดขึ้นที่นิวเดลีระหว่าง 19-21 ธันวาคม ค.ศ.2001 และที่ฮานอยระหว่าง 22-24 เมษายน ค.ศ.2002 การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ (workshop) สามครั้งถูกจัดขึ้นภายใต้การสนับสนุนของ ISG ได้แก่ การสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่องการใช้มาตรการทางการเงินต่อต้านผู้ก่อการร้าย โดยมาเลเซียกับสหรัฐฯ เป็นเจ้าภาพร่วมกันที่โฮโนลูลู ระหว่าง 24-26 มีนาคม ค.ศ.2002 การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ

¹⁹ ASEAN Secretariat, "Politics and Security," <<http://www.aseansec.org/92.htm>> 2006

²⁰ กลุ่มงานนโยบาย กรมอาเซียน, "ความมั่นคงในกรอบของการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum – ARF)," (เอกสารของกรมอาเซียน, ธันวาคม 2548), <<http://www.mfa.go.th/internet/document/613.doc>>

เรื่องการป้องกันการเกิดก่อการร้าย โดยไทยกับออสเตรเลียเป็นเจ้าภาพร่วมกันที่กรุงเทพฯ ระหว่าง 17-19 เมษายน ค.ศ.2002 และการประชุม ISG เรื่องการรักษาความมั่นคงบริเวณชายแดน จัดขึ้นที่ ซาบาห์ ระหว่าง 21-22 มีนาคม ค.ศ.2003 ซึ่งต่อมาที่ประชุม ARF ครั้งที่ 9 เมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2002 ได้นำข้อเสนอแนะจากการสัมมนาเชิงปฏิบัติการที่ไฮโนลูลูกับที่กรุงเทพฯ มาใช้ โดยประเทศ สมาชิกต่างตกลงที่จะไม่ให้ผู้ก่อการร้ายใช้ประโยชน์จากธุรกรรมทางการเงินได้ และที่ประชุม ARF ครั้งที่ 10 เมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ.2003 ก็ได้มีคำแถลงเรื่องความร่วมมือตอบโต้การกระทำ ของผู้ก่อการร้ายโดยการรักษาความมั่นคงบริเวณชายแดน (ARF Statement on Cooperative counter-terrorist action on border security)

ที่ผ่านมามีกิจกรรมทางการของ ARF เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการสร้างมาตรการความเชื่อใจ ผ่านการจัดประชุม Inter-Sessional Support Group on Confidence Building Measures (ISG on CBMs) แต่หลังการเกิดวินาศกรรมที่บาหลีเมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ.2002 กิจกรรมที่เป็นทางการของ ARF ได้เพิ่มเรื่องการต่อต้านการก่อการร้ายข้ามชาติขึ้นมาโดยเฉพาะอีกประเด็นหนึ่ง โดยการจัด ประชุม Inter-Sessional Meeting on Counter-Terrorism and Transnational Crime (ISM on CTTC) ซึ่งจัดขึ้นครั้งแรกเมื่อ ค.ศ.2003 ภายใต้การประชุมดังกล่าวจะมีการจัดสัมมนาและสัมมนาเชิง ปฏิบัติการต่าง ๆ ส่วนกิจกรรมที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งจัดตามความเห็นชอบของที่ประชุม ARF ระดับ เจ้าหน้าที่อาวุโสและรัฐมนตรีโดยมีนักวิชาการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐบาลเข้าร่วมประชุมในฐานะ ส่วนตัว ก็ได้มีการจัดประชุม/สัมมนาวิชาการในหลายหัวข้อ ซึ่งรวมถึงการต่อต้านการก่อการร้าย การประชุม ISM-CTTC ครั้งที่ 2 ที่เซมารัง อินโดนีเซีย เมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ.2004 ได้มีคำแถลง เรื่องการเพิ่มความมั่นคงต่อการขนส่งเพื่อต่อต้านการก่อการร้าย (Statement on Strengthening Transport Security against Terrorism) ซึ่งที่ประชุม ARF ครั้งที่ 11 เมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ.2004 ได้รับมาใช้

ที่ประชุม ARF ครั้งที่ 11 วันที่ 2 กรกฎาคม ค.ศ.2004 ณ กรุงจาการ์ตา ได้หารือเกี่ยวกับ ทิศทางการดำเนินงานในอนาคต โดยกำหนดให้ความร่วมมือในการต่อต้านการก่อการร้ายและ อาชญากรรมข้ามชาติเป็นกิจกรรมสำคัญของกระบวนการ ARF และเป็นตัวอย่างของการที่ ARF จะมีบทบาทเชิงป้องกัน (preventive role) ที่ประชุม ARF ครั้งที่ 12 ณ เวียงจันทน์ เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม ค.ศ.2005 ได้หารือเกี่ยวกับสถานการณ์ของภูมิภาคและเห็นพ้องให้กระชับความร่วมมือ ด้านต่อต้านการก่อการร้าย โดยการส่งเสริมความเข้าใจด้านวัฒนธรรมและศาสนา การส่งเสริมบทบาท ของมุสลิมสายกลาง การแลกเปลี่ยนข้อมูล/ข่าวกรอง การแลกเปลี่ยนยุทธศาสตร์ การส่งเสริมความ ร่วมมือด้านความมั่นคงทางทะเล

อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือที่แถลงออกมาภายใต้กรอบ ARF จะไม่ผูกมัดประเทศสมาชิกให้ดำเนินการแต่อย่างใด การดำเนินการใด ๆ ของสมาชิกจะอยู่บนพื้นฐานความสมัครใจเท่านั้น ลักษณะอันนี้ได้สะท้อนออกมาใน คำแถลงเรื่องการเพิ่มพูนความร่วมมือในการต่อต้านก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติอื่น ๆ โดยการแบ่งปันข้อมูลและแลกเปลี่ยนข่าวกรองและรักษาความปลอดภัยทางการใช้เอกสาร (ARF Statement on Information Sharing and Intelligence Exchange and Document Integrity and Security in Enhancing Cooperation to Combat Terrorism and Other Transnational Crimes) ของการประชุม ARF ครั้งที่ 12 ณ เวียงจันทน์ เมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ.2005

การประชุม ARF ครั้งที่ 13 เมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ.2006 ได้มีคำแถลงเรื่องการร่วมมือต่อสู้กับการ โจมตีทางไซเบอร์และการใช้พื้นที่ไซเบอร์ในทางที่ผิดของผู้ก่อการร้าย (ARF Statement on Cooperation in Fighting Cyber Attack and Terrorist Misuse of Cyber Space) และคำแถลงที่จะส่งเสริมให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางในการต่อต้านการก่อการร้าย (ARF Statement on Promoting a People-Centered Approach to Counter-Terrorism) โดยกำหนดว่ายุทธศาสตร์และมาตรการใด ๆ ในการต่อต้านการก่อการร้ายต้องมุ่งไปในทิศทาง **เอาชนะจิตใจและความคิดของประชาชน** แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับความร่วมมือนอกภาครัฐบาลมากยิ่งขึ้น ในการประชุม ISM – CTTC ครั้งที่ 5 เมื่อ ค.ศ.2007 เป็นครั้งแรกที่มีการเน้นย้ำประเด็น **การหารือระหว่างอารยธรรม** (inter-civilisational dialogue) นอกเหนือจากที่มีการอภิปรายกันถึงหนทางแบบดั้งเดิมที่มุ่งใช้วิธีการทางกายภาพในการต่อต้านการก่อการร้าย โดยที่ประชุมเห็นว่าองค์กรภาคประชาสังคม รวมถึงสื่อสารมวลชน ควรมีบทบาทต่อการสร้างความเข้าใจระหว่างอารยธรรม ซึ่งจะช่วยลดความเข้าใจผิดและอคติที่เกิดขึ้นจากพวกหัวรุนแรงได้ อันจะเป็นหนทางที่นุ่มนวลกว่าเดิมในการต่อต้านการก่อการร้ายให้ลงลึกและครอบคลุมมากกว่าเดิม²¹ คำแนะนำต่อประเด็นดังกล่าวได้รับการเห็นชอบจากที่ประชุม ARF ครั้งที่ 14 เมื่อเดือนสิงหาคม ค.ศ.2007 ที่จะส่งเสริมให้เกิดขึ้นในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของการตอบสนองกรอบทำงานของสหประชาชาติเรื่อง **วาระระดับโลกสำหรับการหารือระหว่างอารยธรรม** (Global Agenda for Dialogue among Civilizations) ซึ่งอยู่ภายใต้

²¹ ARF, “Co-Chairs’ Summary Report of the 5th ARF ISM on Counter-Terrorism and Transnational Crime,” (Singapore, 2-4 May 2007), <<http://www.aseanregionalforum.org/LinkClick.aspx?fileticket=eqhGeuETC0M%3d&tabid=66&mid=940>>

ยุทธศาสตร์ต่อต้านการก่อการร้ายระดับโลกของสหประชาชาติ (UN Global Counterterrorism Strategy)²²

คำประกาศของ ARF ทั้งหมดในเรื่องการก่อการร้ายล้วนมีจุดมุ่งหมายต้องการสร้างความแข็งแกร่งให้กับเจตจำนงทางการเมืองของประเทศสมาชิกอาเซียนเพื่อให้คงรักษาการต่อสู้กับลัทธิก่อการร้ายต่อไป การประชุม ISG และ ISM มีคุณค่าที่จำเป็นต่อการกระตุ้นให้เกิดการปฏิบัติที่ดีที่สุดในเรื่องที่ต้องถูกแสดงออกต่อภายนอก ก่อให้เกิดการนำความรู้ความเชี่ยวชาญแต่ละอย่างมาปะติดปะต่อกัน และจัดให้มีพื้นฐานของเครือข่ายการทำงาน ภายใต้กรอบ ARF ประเทศอาเซียน 10 ประเทศกับประเทศนอกภูมิภาค ได้ตกลงที่จะแบ่งปันข้อมูลข่าวสารด้านกิจกรรมของผู้ก่อการร้าย พัฒนานโยบายที่มีประสิทธิภาพมากกว่าเดิมเพื่อต่อต้านการก่อการร้ายด้วยกัน และกระชับการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมาย สำหรับสหรัฐฯ แล้ว ผลประโยชน์แรกที่ได้รับจากความร่วมมืออย่างไม่เป็นทางการ คือ การที่ อุมร์ อัล-ฟารุก ชาวคูเวตที่เป็นสมาชิกอัลกออิดะฮ์ถูกทางการอินโดนีเซียจับตัวส่งให้กับ CIA²³

เอเปค (APEC)

ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก หรือ เอเปค (Asia-Pacific Economic Cooperation-APEC) เป็นกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างสมาชิก 21 เขตเศรษฐกิจ นับเป็นกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่มีพลังและพลวัตของการเจริญเติบโตสูงสุดของโลก กลุ่มสมาชิกเอเปคมีผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) รวมกันกว่า 19 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือร้อยละ 50 ของ GDP ของโลก มีสัดส่วนการค้ากว่าร้อยละ 41 ของมูลค่าการค้าโลก เอเปคมีเป้าหมายสนับสนุนระบบการค้าพหุภาคี (multilateral trading system) โดยการดำเนินการของเอเปคจะเป็นการหารืออย่างตรงไปตรงมา โดยมีใช้การเจรจาต่อรองแต่จะยึดหลักการฉันทามติ (consensus) และความสมัครใจ (voluntarism) ของทุกฝ่าย ความเท่าเทียมกันและผลประโยชน์ร่วมกันของสมาชิก โดยคำนึงถึงความแตกต่างของระบบเศรษฐกิจและสังคม และระดับการพัฒนา

²² ARF, “ARF Statement on Promotion of Inter-Civilization Dialogue,” (adopted in Manila, The Philippines, 2 August 2007), <<http://www.aseanregionalforum.org/LinkClick.aspx?fileticket=Lgjn32s9rok%3d&tabid=66&mid=940>>

²³ Ralf Emmers and Leonard C. Sebastian, op. cit., p. 168.

ของสมาชิก เป้าหมายของเอเปคคือ การเปิดเสรีด้านการค้าและการลงทุนในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก โดยเริ่มจากสมาชิกที่พัฒนาแล้วภายใน ค.ศ. 2010 และสมาชิกกำลังพัฒนาที่เหลือภายใน ค.ศ. 2020²⁴

หลังการเกิดเหตุการณ์ 9/11 สหรัฐฯ ก็ได้ผลักดันประเด็นก่อการร้ายเข้ามาเป็นหัวข้อเจรจาสำคัญในเอเปค ทำให้บรรดาผู้นำประเทศที่เข้าร่วมการประชุมเอเปค 2002 ที่เม็กซิโก ได้ตกลงที่จะมีแผนปฏิบัติการต่อต้านการก่อการร้าย (Counter-Terrorism Action Plan) ซึ่งประกอบด้วย การมีมาตรฐานร่วมกันด้านพิธีการศุลกากรอิเล็กทรอนิกส์ การรายงานและปิดกั้นไม่ให้ผู้ก่อการร้ายเข้าถึงการเงิน การปรับปรุงการจำกัดการเงินของผู้ก่อการร้ายในภูมิภาค และที่ประชุมเอเปคยังยอมรับที่จะสนับสนุนมาตรการ การค้าที่ปลอดภัยในภูมิภาคความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชีย-แปซิฟิก (Secure Trade in the Asia Pacific Economic Cooperation Region: STAR) ที่ริเริ่มโดยสหรัฐฯ ภายใต้ความริเริ่มดังกล่าว สหรัฐฯ ได้ให้ความช่วยเหลือและความรู้ความชำนาญที่จะยกระดับความปลอดภัยตามท่าเรือและสนามบิน เพื่อที่จะป้องกันการค้าจากการก่อการร้าย สหรัฐฯ ยังต้องการที่จะให้สมาชิกเอเปคปรับปรุงการจัดการในเรื่องหนังสือเดินทางและการออกวีซ่า โดยถือเป็นเรื่องจำเป็นต่อนโยบายต่อต้านการก่อการร้ายของสหรัฐฯ ในภูมิภาคนี้

หลังเหตุวินาศกรรมที่บาห์ลี เหล่าผู้นำชาติเอเปค ต่างตกลงใจที่จะมีมาตรการหลายอย่างออกมาสำหรับต่อต้านการก่อการร้าย ได้แก่ การขยายผลความริเริ่มที่จะมีมาตรการรักษาความปลอดภัยของตู้คอนเทนเนอร์สินค้า ซึ่งเกิดจากความต้องการเร่งด่วนของสหรัฐฯ เนื่องจาก 90% ของการขนส่งสินค้าในโลกล้วนใช้ตู้คอนเทนเนอร์ และ 7 ใน 10 ประเทศที่ส่งสินค้าทางทะเลโดยตู้คอนเทนเนอร์ไปยังสหรัฐฯ มากที่สุดเป็นสมาชิกเอเปค การตัดเส้นทางการเงินของผู้ก่อการร้าย และการส่งเสริมความปลอดภัยทางไซเบอร์ หน่วยเฉพาะกิจต่อต้านการก่อการร้ายของเอเปค (APEC Counter Terrorism Task Force) ถูกวางโครงสร้างขึ้นในการประชุมครั้งแรกที่ขอนแก่น เมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ.2003 แผนการทำงานต่อต้านการก่อการร้ายของเอเปค (APEC Counter Terrorism Action Plan) ยังได้ให้ความเร่งด่วนเป็นพิเศษกับการปกป้องเรือสินค้าโดยเฉพาะเรือที่เดินทางระหว่างประเทศ ความปลอดภัยในการบินระหว่างประเทศ การป้องกันผู้โดยสารระหว่างเดินทาง และมาตรการที่มุ่งไปที่การสกัดกั้นธุรกรรมการเงินของผู้ก่อการร้าย

²⁴ กองนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, “ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (เอเปค),” (ข้อมูลจากศูนย์บริการข้อมูลเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ, 8 มีนาคม 2550), <<http://www.mfa.go.th/business/2136.php?id=1744>>

ในเดือนตุลาคม ค.ศ.2003 ประธานาธิบดีบุชได้เดินทางมาประชุมเอเปคที่ประเทศไทย พร้อมกับเยือนประเทศแถบเอเชีย-แปซิฟิก อันได้แก่ ญี่ปุ่น ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ อินโดนีเซีย และ ออสเตรเลีย ในการเดินทางครั้งนี้ การก่อการร้ายเป็นประเด็นหลักที่ประธานาธิบดีบุชได้นำมาเจรจาระหว่างการเยือนแต่ละประเทศโดยเฉพาะฟิลิปปินส์ ไทยและอินโดนีเซีย และเป็นประเด็นหลักที่ผู้นำสหรัฐฯ นำมาหารือระหว่างการประชุมเอเปค ทั้งนี้ สหรัฐฯ พยายามใช้การประชุมเอเปค สานต่อโครงการต่อต้านก่อการร้าย²⁵

การประชุมเอเปค 2004 ที่ซิดนีย์ และเอเปค 2005 ที่เกาหลีใต้ สหรัฐฯ ก็ยังคงรอบงการเจรจา โดยผลักดันให้การก่อการร้ายกลายเป็นประเด็นหลักของการประชุม ท่ามกลางการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเอเปคกำลังเบี่ยงเบนออกจากเป้าหมายหลักเรื่องเศรษฐกิจ จีน อินโดนีเซีย และ มาเลเซีย ต่างแสดงความไม่เห็นด้วยกับการที่สหรัฐฯ พยายามนำเรื่องการเมืองและความมั่นคงซึ่งมีผลผูกมัดสมาชิกเข้ามาผลักดันในที่ประชุมโดยปราศจากการหารือซึ่งกันและกันอย่างเพียงพอ²⁶

อาเซียน (ASEM)

ภายหลังเหตุการณ์ 9/11 ประเทศสมาชิกในกรอบการประชุมเอเชีย-ยุโรปหรืออาเซียน (Asia-Europe Meeting : ASEM) ซึ่งมีประเทศอาเซียนเป็นสมาชิกอยู่ด้วย มีความเห็นพ้องกันว่า ประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศจะต้องร่วมมือกันเพื่อจัดการกับภัยก่อการร้าย ในการประชุมผู้นำอาเซียน ครั้งที่ 4 ณ โคเปนเฮเกน เมื่อเดือนกันยายน ค.ศ.2002 ได้ให้ความสำคัญเรื่องต่อต้านก่อการร้ายเป็นอย่างมาก โดยที่ประชุมได้เน้นถึงการกำหนดทิศทางของประเทศสมาชิกอาเซียนในการต่อต้านก่อการร้ายให้เป็นที่ไปตามกฎบัตรสหประชาชาติ และได้ย้ำว่าองค์การสหประชาชาติควรจะมีบทบาทนำในการต่อต้านก่อการร้ายระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ที่ประชุมยังได้รับรองเอกสาร 2 ฉบับ ได้แก่ ปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือในการต่อต้านก่อการร้ายระหว่างประเทศ (Declaration on Cooperation against International Terrorism) และแผนงานความร่วมมือว่าด้วยการต่อต้านก่อการร้ายระหว่างประเทศภายใต้กรอบอาเซียน (The ASEM Copenhagen Cooperation Programme

²⁵ Frank Frost and Ann Rann, "The 2003 APEC Bangkok meetings and President Bush's East Asia visit," Department of the Parliamentary Library, Parliament of Australia, <<http://www.aph.gov.au/Library/intguide/FAD/apec2003.htm>,> issued 15 October 2003

²⁶ "เอเปค 2004 ณ ซิดนีย์ เวทีที่เบี่ยงเบนซ้ำซาก," มติชน (24 พฤศจิกายน 2547):2.

on Fighting International Terrorism) ภายหลังจากการประชุมผู้นำอาเซียนครั้งที่ 4 ได้มีการจัดการสัมมนาและการประชุมเกี่ยวกับการต่อต้านก่อการร้ายตามมาอีก 3 ครั้ง ใน ค.ศ.2003 2004 และ 2005²⁷

กระบวนการบาหลิ (Bali Process) และกระบวนการบาหลิต่อต้านก่อการร้าย (BRMCT)

เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2002 รัฐบาลออสเตรเลียและรัฐบาลอินโดนีเซียได้ริเริ่มให้มีการประชุมระดับรัฐมนตรีว่าด้วยการลักลอบขนคนข้ามชาติ การค้ามนุษย์ และอาชญากรรมข้ามชาติที่เกี่ยวข้อง (Regional Ministerial Conference on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime) หรือ กระบวนการบาหลิ (Bali Process) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรับมือกับปัญหาดังกล่าวในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก และรวมถึงภูมิภาคที่กว้างออกไป กระบวนการบาหลิได้รับเงินอุดหนุนหลักจากออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น และสหรัฐฯ²⁸ ต่อมาในการหารือเกี่ยวกับความร่วมมือเพื่อต่อต้านการก่อการร้ายระหว่างรัฐมนตรีที่เข้าร่วมการประชุมกระบวนการบาหลิ ครั้งที่ 2 เมื่อเดือนเมษายน ค.ศ.2003 รัฐมนตรีของประเทศที่เข้าร่วมประชุมต่างเห็นพ้องกันถึงความจำเป็นที่จะต้องเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศสำหรับต่อต้านการก่อการร้ายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงนำมาสู่การจัดการประชุมบาหลิระดับรัฐมนตรีในภูมิภาคว่าด้วยการต่อต้านก่อการร้าย (Bali Regional Ministerial Meeting on Counter-Terrorism: BRMCT)²⁹ หรือ กระบวนการบาหลิต่อต้านก่อการร้าย (Bali Counter-Terrorism Process) ซึ่งจัดขึ้นครั้งแรกเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.2004 ณ เกาะบาหลิ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศออสเตรเลียและอินโดนีเซียร่วมกันเป็นประธานการประชุมเช่นเดียวกับการประชุมกระบวนการ

²⁷ กองยุโรป 1 กรมยุโรป กระทรวงการต่างประเทศ, “ความร่วมมือด้านการต่อต้านการก่อการร้ายภายใต้กรอบอาเซียน,” (ข้อมูลไม่ระบุวันเดือนปีที่จัดทำ), <<http://www.mfa.go.th/web/69.php?id=2560>> เข้าดูเมื่อ 11 มกราคม 2551

²⁸ “Bali Process,” <<http://www.baliprocess.net/index.asp?pageID=2145831400>>

²⁹ กรมสารนิเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, “การประชุมบาหลิระดับรัฐมนตรีในภูมิภาคว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้าย,” (ข่าวกระทรวงการต่างประเทศ 2 กุมภาพันธ์ 2547), <<http://yuwathut.mfa.go.th/web/2423.php?id=2636&Lang=t>>

บาทลี้ที่ผ่านมา ผู้เข้าร่วมการประชุมประกอบด้วยผู้แทนระดับรัฐมนตรีจากประเทศสมาชิกอาเซียน 10 ประเทศ ดิมอร์เลสเต จีน ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี นิวซีแลนด์ ปาปัวนิวกินี ฟิลิปปินส์ รัสเซีย สหรัฐฯ สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส เยอรมนี เนเธอร์แลนด์ สหภาพยุโรป รวมทั้งผู้แทนองค์กรระหว่างประเทศและองค์กรระดับภูมิภาค กระบวนการบาทลี้ด้านต่อต้านก่อการร้ายต้องการสร้างการประสานงานและความร่วมมือกันในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกสำหรับต่อต้านการก่อการร้าย โดยมุ่งเน้นเรื่องการบังคับใช้กฎหมาย การแลกเปลี่ยนข้อมูล และกรอบทำงานทางกฎหมาย มีการจัดตั้งคณะทำงานขึ้นมา 2 คณะ ได้แก่ คณะทำงานด้านประเด็นทางกฎหมาย และคณะทำงานเฉพาะกิจของผู้มีวิชาชีพด้านบังคับใช้กฎหมาย (Ad Hoc Working Group of Law Enforcement Practitioners)³⁰

BIMSTEC

ความริเริ่มแห่งอ่าวเบงกอลสำหรับความร่วมมือหลากหลายสาขาทางวิชาการและเศรษฐกิจ (Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation : BIMSTEC) เป็นกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาคอ่าวเบงกอล โดยประเทศสมาชิกจะต้องมีที่ตั้งติดอ่าวเบงกอลหรือฟิงฟิงอ่าวเบงกอลเป็นหลัก ซึ่งประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เข้าร่วมกรอบนี้คือ ไทย และพม่า สำหรับความร่วมมือต่อปัญหาการก่อการร้ายนั้น ผู้นำจากประเทศสมาชิกเห็นว่าควรสร้างเครือข่ายติดต่อสื่อสารระหว่างประเทศสมาชิก BIMSTEC และควรมีการสื่อสารผ่านโทรศัพท์ระหว่างผู้นำประเทศสมาชิกอย่างสม่ำเสมอ รัฐบาลอินเดียได้สานต่อความริเริ่มดังกล่าวโดยรับเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมคณะทำงานร่วมด้านต่อต้านการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ (Joint Working Group on Counter-Terrorism and Transnational Crime: JWG-CTTC) ภายใต้กรอบ BIMSTEC ถึง 2 ครั้ง ใน ค.ศ.2004 และ ค.ศ.2006 เพื่อเป็นการสร้างเครือข่ายของเจ้าหน้าที่ระดับอาวุโสที่มีอำนาจในการตัดสินใจ ซึ่งที่ประชุมมีมติว่าคณะทำงานร่วมฯ ชุดนี้จะทำหน้าที่เป็นเวทีความร่วมมือระหว่างสมาชิกในการป้องกันและหยุดยั้งการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ โดยมีการจัดตั้งคณะทำงานย่อยด้านต่าง ๆ ขึ้นมา 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการ

³⁰ Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government, "Co-chairs' Statement of Bali Regional Ministerial Meeting on Counter-Terrorism," (Bali, 5 February 2004), <http://www.dfat.gov.au/icat/2004_conference/cochair_statement.html>

แลกเปลี่ยนข่าวกรอง ด้านความร่วมมือทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย ด้านการสกัดกั้นเงินทุนที่สนับสนุนการก่อการร้าย ด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด³¹

FPDA

ความร่วมมือในการตอบโต้การก่อการร้ายกำลังถูกพิจารณาภายใต้บริบทของข้อตกลงว่าด้วยการป้องกันประเทศของ 5 ชาติ (Five Power Defense Arrangement: FPDA)³² ซึ่งประกอบด้วย อังกฤษ มาเลเซีย สิงคโปร์ ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ ถึงแม้ว่าความร่วมมือดังกล่าวจะอยู่นอกเหนือขอบเขตวัตถุประสงค์ดั้งเดิมของ FPDA อันเป็นการป้องกันมาเลเซียและสิงคโปร์จากภัยคุกคามนอกประเทศ แม้กระนั้นก็ตาม การรับรู้ที่ FPDA ยังคงเป็นองค์กรความร่วมมือพหุภาคีเพียงองค์กรเดียวในภูมิภาคที่ยังคงมีมิติในระดับปฏิบัติการอยู่ ทำให้การประชุมรัฐมนตรี FPDA ในวันที่ 2 มิถุนายน ค.ศ.2003 ได้มีการสำรวจถึงความเป็นไปได้ที่กำลังทหารของสมาชิกทั้ง 5 ชาติจะสามารถร่วมมือกันในกิจกรรมต่อต้านการก่อการร้าย รัฐมนตรีกลาโหมจากประเทศสมาชิก FPDA ได้ทำให้ความปรารถนาในเรื่องดังกล่าวเป็นรูปเป็นร่างมากยิ่งขึ้นด้วยการทำข้อตกลงเมื่อต้นเดือนมิถุนายน ค.ศ.2004 ที่จะขยายขอบเขตการซ้อมรบทางทหารให้ครอบคลุมถึงการฝึกตอบโต้การจี้เรือในทะเลจีนใต้ เป็นที่คาดหวังกันว่าแผนการด้านความมั่นคงทางทะเลที่ดำเนินการอยู่เป็นประจำโดยห้าชาติ FPDA จะมีการซ้อมรบทางอากาศและทางทะเลในลักษณะใหม่³³

³¹ กองส่งเสริมเศรษฐกิจสัมพันธ์และความร่วมมือ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, “ความริเริ่มแห่งอ่าวเบงกอลสำหรับความร่วมมือหลากหลายสาขาทางวิชาการและเศรษฐกิจ,” (ข้อมูลจากศูนย์บริการข้อมูลเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ, พฤษภาคม 2550), <<http://www.mfa.go.th/business/2340.php?id=2224>>

³² Five Power Defense Arrangement: FPDA เป็นข้อตกลงที่ลงนามใน ค.ศ.1971 วัตถุประสงค์หลักในขณะนั้น คือ การที่อังกฤษและประเทศในเครือจักรภพอังกฤษออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ สามารถส่งทหารไปช่วยป้องกันมาเลเซียและสิงคโปร์จากการรุกรานของประเทศอื่นได้ ซึ่งภัยคุกคามหลักในขณะนั้นมาจากอินโดนีเซีย

³³ Ralf Emmers and Leonard C. Sebastian, op. cit., p. 169.

แซงกรีลา ไคอะลอคส์ (Shangri-la Dialogue)

แซงกรีลา ไคอะลอคส์ เป็นเวทีการประชุมประจำปีระดับรัฐมนตรีกลาโหมในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก จัดขึ้นเพื่อถกแถลงประเด็นความมั่นคงของภูมิภาคและความร่วมมือในการป้องกันประเทศ ผู้เข้าร่วมนอกจากจะมีรัฐมนตรีกลาโหมแล้ว ยังประกอบไปด้วยผู้บัญชาการกองทัพที่ปรึกษาด้านความมั่นคงแห่งชาติ ผู้เชี่ยวชาญด้านการป้องกันประเทศ และตัวแทนจากอุตสาหกรรมอาวุธ จัดขึ้นครั้งแรกเมื่อ ค.ศ.2002 ณ โรงแรมแซงกรีลา ประเทศสิงคโปร์ โดยสถาบันนานาชาติสำหรับการศึกษายุทธศาสตร์ (International Institute of Strategic Studies : IISS) ซึ่งมีสำนักงานตั้งอยู่ในกรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษ สถาบันดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากอุตสาหกรรมอาวุธ แซงกรีลา ไคอะลอคส์ มีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่า **IISS Asia Security Conference** ซึ่งได้กลายเป็นเวทีการประชุมระหว่างประเทศที่มีประโยชน์ต่อการถกแถลงเกี่ยวกับประเด็นด้านความมั่นคงและการป้องกันประเทศ ซึ่งปกติที่ผ่านมาประเทศเหล่านั้นมักไม่ค่อยมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและการวิเคราะห์ระหว่างกัน แซงกรีลา ไคอะลอคส์เป็นที่ยอมรับแล้วว่ามีสถานะภาพเฉพาะของการเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการสร้างความไว้วางใจในภูมิภาค ผ่านการประชุมระดับรัฐมนตรีกลาโหม และผู้บัญชาการกองทัพ³⁴

การแสวงหาความร่วมมือในการต่อต้านก่อการร้าย กลายเป็นวาระสำคัญที่ถูกนำมาจัดวางบนเวทีแซงกรีลา ไคอะลอคส์ สุนทรพจน์ของ โก๊ะ จก ตง นายกรัฐมนตรีสิงคโปร์ เมื่อ ค.ศ. 2004 ได้พูดถึงการร่วมมือระหว่างเอเชีย-ยุโรป-สหรัฐ³⁵ ประเด็นดังกล่าวได้ถูกกล่าวซ้ำอยู่เสมอในการประชุมครั้งต่อ ๆ มา นอกจากนั้น แซงกรีลา ไคอะลอคส์ยังเป็นเวทีเปิดสำหรับการนำเสนอวิธีการแก้ปัญหาก่อการร้าย ซึ่งโดยปกติแล้ววิธีการดังกล่าวอาจจะไม่มีการหยิบยกมาพูดกันใน ARF อย่างเช่นข้อเสนอ **ความริเริ่มเพื่อความมั่นคงทางทะเลระดับภูมิภาค (The Regional Maritime Security Initiative: RMSI)** ของสหรัฐฯ³⁶ เนื่องจากอาจขัดกับหลักการและบรรทัดฐานของอาเซียน หรือ ASEAN Way

³⁴ Andrew T H Tan, *A Political and Economical Dictionary of South-East Asia*, (London: Europa Publications, 2004), p. 254.

³⁵ Goh Chok Tong, Prime Minister of Singapore, “Keynote address at the 3rd International Institute of Strategic Studies Asia Security Conference,” (Shangri-la Hotel, Singapore, 4 June 2004), <<http://www.iiss.org/conferences/the-shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2005/2004-speech-archive/keynote-address-prime-minister-goh-chok-tong>>

ความร่วมมือต่อต้านการก่อการร้ายทางทะเลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ก่อนหน้าเหตุการณ์ 9/11 ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านประเด็นข้ามชาติทางทะเลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มุ่งให้ความสนใจกับเรื่องโจรสลัด ซึ่งได้เกิดขึ้นอย่างมากมาตั้งแต่ช่วงแคว้นมะละกาไปจนถึงทะเลจีนใต้ตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1990 ปัญหาโจรสลัดและปัญหาทางทะเลอื่น ๆ ได้นำไปสู่การจับคู่ทำข้อตกลงทวิภาคีปฏิบัติการร่วมกันทางทะเลระหว่างประเทศในภูมิภาค เช่น อินโดนีเซียกับสิงคโปร์ มาเลเซียกับอินโดนีเซีย มาเลเซียกับฟิลิปปินส์ มาเลเซียกับสิงคโปร์ ไทยกับเวียดนาม³⁶ ส่วนความร่วมมือพหุภาคีนั้นยังไม่มีปฏิบัติการร่วมใด ๆ นอกจากคำประกาศอาเซียนว่าด้วยปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติซึ่งนำไปสู่การเจรจาหรือกันตามวาระเท่านั้น แต่หลังจากเหตุการณ์ 9/11 แรงกดดันจากนอกภูมิภาคโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสหรัฐฯ ได้ทำให้เกิดความร่วมมือพหุภาคีในปฏิบัติการร่วมทางทะเลขึ้นมา แรงกดดันที่สำคัญจากสหรัฐฯ ก็คือ ความริเริ่มเพื่อความมั่นคงทางทะเลระดับภูมิภาค (The Regional Maritime Security Initiative: RMSI)

Regional Maritime Security Initiative (RMSI)

พลเรือเอก โทมัส บี. ฟาร์โก (Admiral Thomas B. Fargo) ผู้บัญชาการกองกำลังภาคพื้นแปซิฟิกของสหรัฐฯ (Commander, US Pacific Command) ได้เคยเกริ่นนำถึงแนวคิดใช้กำลังทหารสหรัฐฯ สำหรับแผนการรักษาความมั่นคงทางทะเลของภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ต่อที่ประชุมชางกริลา ไดอะล็อกส์ ที่สิงคโปร์ เมื่อต้นเดือนมิถุนายน ค.ศ.2003³⁷ ซึ่งต่อมาพลเรือเอกฟาร์โกได้ขยายความแนวคิดดังกล่าวเป็น “ความริเริ่มเพื่อความมั่นคงทางทะเลระดับภูมิภาค” (Regional Maritime Security Initiative: RMSI) ใน ค.ศ.2004³⁸ นัยสำคัญที่แฝงอยู่ใน RMSI คือ ข้อเสนอที่

³⁶ ดูรายละเอียดการปฏิบัติการร่วมระหว่างประเทศได้ใน Hasjim Djalal, “Combating Piracy: Cooperation Needs, Efforts, and Challenges,” in *Piracy in Southeast Asia: Status Issues, and Responses*, ed. Derek Johnson and Mark Valencia, (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005), pp. 149-150.

³⁷ Thomas B. Fargo, “Maritime Security after 9-11,” (Remarks at Shangri-La Dialogue 4th Plenary Session, Singapore 1 June 2003), <<http://www.pacom.mil/speeches/sst2003/030601shangri-la.shtml>>

³⁸ โปรดดูรายละเอียด RMSI ที่พลเรือเอก Thomas B. Fargo กล่าวไว้ใน Testimony before the House Armed Services Committee, Washington D.C. 31 March 2004, <<http://www.pacom.mil/speeches/sst2004/040331housearmedsvcscomm.shtml>>

สหรัฐฯ จะส่งกองกำลังทางเรือมาลาดตระเวนต่อต้านก่อการร้ายในช่องแคบมะละกาหากประเทศ
 ริมฝั่งร้องขอ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสหรัฐฯ ต้องการแสดงบทบาทเพิ่มขึ้นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
 แต่เมื่อมาเลเซียและอินโดนีเซียแสดงท่าทีคัดค้านต่อความคิดริเริ่มดังกล่าว สหรัฐฯ จึงลดความ
 กดดันเรื่องการส่งกำลังเข้าไปในช่องแคบ คงเหลือแผนการที่จะให้การสนับสนุนด้านทรัพยากร
 การข่าว และด้านเทคโนโลยี³⁹ โดยที่ในปัจจุบัน RMSI เป็นแนวความคิดที่มีความเกี่ยวเนื่องแต่
 ไม่ใช่สิ่งเดียวกันกับ ความริเริ่มเพื่อความมั่นคงโดยการหยุดยั้งการแพร่กระจายอาวุธที่มีอานุภาพ
 ทำลายล้างสูง (Proliferation Security Initiative: PSI) ซึ่งเป็นแผนการระดับโลกของสหรัฐฯ ที่
 ต้องการความร่วมมือจากนานาประเทศในการช่วยกันสกัดกั้นการแพร่กระจายอาวุธที่มีอานุภาพ
 ทำลายล้างสูงทุกรูปแบบ ในทุกหนทางปฏิบัติ โดยที่ไม่ได้เน้นถึงภัยคุกคามข้ามชาติอื่น ๆ ซึ่งจะ
 แตกต่างจาก RMSI ที่เน้นจัดการกับภัยคุกคามข้ามชาติทางทะเลของภูมิภาค ในแง่ความร่วมมือ
 RMSI ไม่ใช่การผูกมัดในรูปแบบสนธิสัญญาหรือการเป็นพันธมิตรทางทหาร แต่ต้องการนำ
 ประเทศในภูมิภาคมาเป็นหุ้นส่วนกัน โดยความสมัครใจสำหรับรับมือกับภัยคุกคามข้ามชาติทาง
 ทะเล โดยอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ นอกจากนี้ สหรัฐฯ ยังได้
 เสนอมาตรการเพื่อรักษาความปลอดภัยทางทะเลเพิ่มขึ้น และผลักดันให้ประเทศในภูมิภาคนำ
 มาตรการเหล่านั้นไปปฏิบัติ เช่น มาตรการรักษาความปลอดภัยของตู้คอนเทนเนอร์ (Container
 Security Initiative: CSI) และ ข้อกำหนดในการรักษาความปลอดภัยของเรือและสิ่งอำนวยความสะดวก
 สะดวกในท่าเรือระหว่างประเทศ (International Ship and Port Facility Security Code: ISPS Code)
 ที่ดำเนินการผ่านองค์กรทางทะเลระหว่างประเทศ (International Maritime Organisation: IMO) ซึ่ง
 ต้องใช้เงินในการดำเนินการสูง และสร้างความลำบากให้กับการค้าทางทะเลในระยะแรกของการใช้
 มาตรการ

ผลกระทบจาก RMSI

RMSI ผลักดันให้ประเทศริมฝั่งช่องแคบมะละกาต้องหันหน้ามาร่วมมือกันอย่างเป็น
 รูปธรรมมากขึ้นในการจัดการปัญหาความปลอดภัยของช่องแคบ เพราะไม่เช่นนั้นอาจถูกแทรกแซง
 จากสหรัฐฯ ได้ ดังนั้น เมื่อ 20 กรกฎาคม ค.ศ.2004 มาเลเซีย อินโดนีเซีย และ สิงคโปร์ ได้ร่วมกัน

³⁹ Thomas B. Fargo, Remarks at Military Operations and Law Conference, Victoria, British
 Columbia 3 May 2004, <<http://www.pacom.mil/speeches/sst2004/040503milops.shtml>>; and "Your Future is in
 Asia and the Pacific," (Remarks at Naval Submarine League Annual Symposium, Washington, 10 Jun 04),
 <<http://www.pacom.mil/speeches/sst2004/040610navalsubleague.shtml>>

จัดตั้งกองกำลังทางเรือจำนวน 17 ลำ ภายใต้ชื่อ “ยุทธการมาเลเซียโด” (Operation MALSINDO) เพื่อลาดตระเวนป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายและโจรสลัดในบริเวณช่องแคบมะละกาตลอดทั้งปี โดยที่แต่ละประเทศจะส่งเรือเข้าร่วม 5-7 ลำ มีการวางโทรศัพท์สายด่วนสำหรับติดต่อในกรณีเรือรบของประเทศหนึ่งไล่ติดพัน (hot pursuit) เรือที่ทำผิดเข้าไปในน่านน้ำของอีกประเทศหนึ่ง ในเวลาเดียวกันผู้บัญชาการทหารเรืออินโดนีเซียได้ลดการให้ความสำคัญกับภัยคุกคามจากโจรสลัดในภูมิภาคลง เนื่องจากประชาชนภายในประเทศไม่พอใจเกี่ยวกับการที่จะมีกองกำลังจากนานาประเทศเข้ามาลาดตระเวนในน่านน้ำอินโดนีเซีย ถึงแม้อินโดนีเซียจะปฏิเสธการให้ยานาประเทศเข้าร่วมปฏิบัติการ แต่ก็เปิดช่องไว้สำหรับการรับความช่วยเหลือด้านการเงิน อุปกรณ์ และการฝึกอบรม จากต่างประเทศ เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม ค.ศ.2004 มาเลเซียกับสิงคโปร์ได้ทำข้อตกลงเพิ่มความร่วมมือทางทหารด้านการแลกเปลี่ยนข่าวกรองระหว่างกัน ต่อมาเมื่อ 9 สิงหาคม ค.ศ.2004 มาเลเซียประกาศจัดตั้งหน่วยยามฝั่งที่มีโครงสร้างการจัดหน่วยคล้ายกับหน่วยยามฝั่งของสหรัฐฯ (US Coast Guard) โดยจะเริ่มปฏิบัติงานในช่องแคบมะละกาได้ภายในต้น ค.ศ.2005 หน่วยงานนี้จะเข้ามาทำหน้าที่แทนศูนย์ประสานงานการกู้ภัยและช่วยเหลือทางทะเล (Maritime Rescue Coordinating Centre) ที่กัวลาลัมเปอร์⁴⁰

ต่อมาระหว่างการประชุมเซี่ยงไฮ้เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ.2005 ที่สิงคโปร์ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีกลาโหมมาเลเซีย ตุน นาจิบ ราซัค (Tun Najib Razak) ได้เสนอแนวคิด “ดวงตามท้องฟ้า” (Eye in the Sky: EiS) ซึ่งทำให้เกิดความร่วมมือในการลาดตระเวนทางอากาศเหนือช่องแคบมะละกา ประเทศเข้าร่วมประกอบด้วย มาเลเซีย อินโดนีเซีย สิงคโปร์ และไทย โดยในเบื้องต้นทั้ง 4 ประเทศจะใช้อากาศยานลาดตระเวนสัปดาห์ละ 2 ลำ ปฏิบัติการครั้งแรกเริ่มขึ้นในเดือนกันยายนปีเดียวกัน⁴¹ รองนายกรัฐมนตรีมาเลเซีย แสดงความหวังว่าปฏิบัติการดังกล่าว “เป็นข้อความที่หนักแน่นพอจะทำให้ประชาคมระหว่างประเทศตระหนักว่าเราอาจจริงอาจจกับการรักษาความปลอดภัยในช่องแคบมะละกา”⁴²

⁴⁰ “Regional Maritime Security Initiative,” <<http://www.globalsecurity.org/military/ops/rmsi.htm>>, 27 April 2005.

⁴¹ Ministry of Defence Singapore, “Launch of Eyes in the Sky (EiS) Initiative,” News Releases 13 September 2005, <http://www.mindef.gov.sg/imindef/news_and_events/nr/2005/sep/13sep05_nr.html>

⁴² “Air patrols for Malacca Strait,” BBC NEWS 13 September 2005, <<http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/asia-pacific/4241894.stm>>

ความร่วมมือพหุภาคีทางทะเลอื่น ๆ

ปัญหาความมั่นคงทางทะเลได้ถูกนำไปหารือในเวทีการประชุมพหุภาคีระดับภูมิภาคอย่าง ARF และเอเปค เหล่าประเทศสมาชิกต่างแสดงความกังวลต่อปัญหาดังกล่าว บางประเทศ โดยเฉพาะสหรัฐฯ ได้พยายามเสนอมาตรการต่อการจัดการปัญหาดังกล่าว ในการประชุมเอเปคเมื่อ ค.ศ.2002 สหรัฐฯ ได้เสนอมาตรการ การค้าที่ปลอดภัยในภูมิภาคความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชียแปซิฟิก (Secure Trade in the Asia Pacific Economic Cooperation Region: STAR) ภายใต้ความริเริ่มดังกล่าว สหรัฐฯ ได้ให้ความช่วยเหลือและความรู้ความชำนาญที่จะยกระดับความปลอดภัยตามท่าเรือและสนามบินของแต่ละประเทศ เพื่อที่จะป้องกันการค้าจากการก่อการร้าย⁴³

ความร่วมมือพหุภาคีอีกอันหนึ่งที่เกิดขึ้น คือ ข้อตกลงความร่วมมือระดับภูมิภาคในการต่อสู้กับโจรสลัดและการปล้นโดยใช้อาวุธต่อเรือในเอเชีย (Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia : ReCAAP) เป็นข้อตกลงที่ริเริ่มโดย นายกรัฐมนตรีจุนอชิโร โคอิซุมิแห่งญี่ปุ่น เมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ.2001 ข้อตกลงมีเป้าหมายที่จะเพิ่มพูนความร่วมมือระหว่าง 16 ประเทศ ได้แก่ สมาชิกอาเซียน 10 ประเทศ จีน เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น บังกลาเทศ อินเดียและศรีลังกา โดยส่งเสริมการแบ่งปันข้อมูลเกี่ยวกับโจรสลัด และก่อตั้งศูนย์แบ่งปันข้อมูล (Information Sharing Center : ISC) หลังจากเจรจา 3 ปี ข้อตกลงนี้ก็เปิดให้ลงนามใน ค.ศ.2005 และบังคับใช้ในเดือนกันยายน ค.ศ.2006 แต่มี 14 ประเทศเท่านั้นที่ร่วมลงนาม โดยมาเลเซียและอินโดนีเซียยังไม่ลงนาม⁴⁴

การตอบสนองจากรัฐชายฝั่งต่อปัญหาช่องแคบมะละกา

การโจมตีของโจรสลัด และความกังวลว่าจะเกิดการก่อการร้ายในช่องแคบมะละกา ได้ทำให้หลายประเทศ เช่น สหรัฐฯ และญี่ปุ่น ต้องการยกปัญหาช่องแคบมะละกาขึ้นเป็นประเด็นระหว่างประเทศ แต่ทำที่ดังกล่าวไม่ได้รับการตอบรับจากรัฐชายฝั่งอย่าง อินโดนีเซีย และ มาเลเซีย

⁴³ Ralf Emmers and Leonard C. Sebastian, op. cit., p. 169.

⁴⁴ Factsheet on the Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery Against Ships in Asia, available at <http://app.mot.gov.sg/data/ReCAAP%20factsheet%20_Nov06_%20%5BFINAL%5Das%20of%20281106.pdf>

โดยอินโดนีเซียแสดงท่าทีอย่างชัดเจนเสมอมาว่าจะปฏิเสธความพยายามใด ๆ ที่จะยกระดับปัญหา ช่องแคบมะละกาให้กลายเป็นประเด็นระหว่างประเทศ รัฐมนตรี/เลขาธิการแห่งรัฐของอินโดนีเซีย ฮัตตา ราดจาสา (Hatta Radjasa) กล่าวว่า “ช่องแคบมะละกาอยู่ใต้อำนาจอธิปไตยของอินโดนีเซีย สิงคโปร์ และมาเลเซีย ส่วนประเทศอื่นนอกเหนือจากนี้เป็นเพียงผู้ใช้ช่องแคบ ดังนั้น พวกเขาไม่มี สิทธิเข้ามายุ่งเกี่ยวเรื่องการรักษาความปลอดภัยโดยการส่งกองกำลังเข้ามาในช่องแคบ” ฮัตตา กล่าว ว่าประเทศผู้ใช้ช่องแคบสามารถช่วยเหลือโดยการมอบเรือตรวจการณ์หรือเทคโนโลยีที่จะเพิ่ม ศักยภาพของประเทศทั้งสามในการรักษาความปลอดภัยช่องแคบมะละกา โดยปล่อยให้ การลาดตระเวนร่วมเป็นหน้าที่ของรัฐชายฝั่ง และระบุว่าประเทศทั้งสามได้ตกลงแบ่งช่องแคบออกเป็น พื้นที่ลาดตระเวนทางเรือและอากาศยานสามพื้นที่ โดยแต่ละประเทศจะรับผิดชอบหนึ่งพื้นที่⁴⁵ ท่าทีของมาเลเซียก็เป็นเช่นเดียวกับอินโดนีเซีย ที่ยินดีต้อนรับความช่วยเหลือทางการเงินและทาง เทคนิคจากต่างประเทศ แต่ปฏิเสธที่จะให้กองกำลังชาติอื่นเข้ามาลาดตระเวนในช่องแคบมะละกา นายกรัฐมนตรี อับดุลลอฮ์ อาหมัด บาคาวิ แห่งมาเลเซีย กล่าวว่า “พวกเราต่อต้านอย่างแข็งขันต่อ การที่จะมีกองกำลังต่างชาติเข้ามาดูแลความปลอดภัยในช่องแคบ”⁴⁶ การประชุม ARF ครั้งที่ 14 เมื่อสิงหาคม ค.ศ.2007 ได้มีคำแถลงการณ์ที่ระบุว่ากรอบการทำงานของความร่วมมือในการรักษา ความมั่นคงทางทะเลระหว่างรัฐชายฝั่งกับรัฐอื่นที่เข้ามาใช้น่านน้ำนั้นควรอยู่บนการเคารพสิทธิของ รัฐชายฝั่ง ส่วนรัฐอื่นที่ใช้น่านน้ำควรใช้สิทธิของตนได้ตามที่กฎหมายระหว่างประเทศกำหนดไว้⁴⁷ เป็นที่แน่ใจได้ว่าผู้แทนของอินโดนีเซียและมาเลเซียในที่ประชุม ARF ต้องการให้นานาประเทศให้ การรับรองว่าการรักษาปลอดภัยของช่องแคบมะละกาต้องอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐชายฝั่ง ทั้ง 3 รัฐ และประเทศอื่นควรให้ความร่วมมือในทางอ้อม เช่น ให้การฝึกอบรม และเครื่องมือ อุปกรณ์ต่าง ๆ เช่น เรือ เรดาร์ เป็นต้น ด้วยเหตุที่ไม่ต้องการให้ปัญหาช่องแคบมะละกากลายเป็น ประเด็นระหว่างประเทศ อินโดนีเซียและมาเลเซียจึงไม่ร่วมลงนามใน ข้อตกลงความร่วมมือระดับ ภูมิภาคในการต่อสู้กับโจรสลัดและการปล้นโดยใช้อาวุธต่อเรือในเอเชีย (Regional Cooperation

⁴⁵ “RI rejects any effort to internationalize Malacca Strait,” ANTARA News (29 August 2007), <<http://www.antara.co.id/en/arc/2007/8/29/ri-rejects-any-effort-to-internationalize-malacca-strait/>>

⁴⁶ “PM: Malaysia against foreign forces patrolling strait,” The Star online (3 December 2007), <<http://thestar.com.my/news/story.asp?file=/2007/12/3/nation/19645005&sec=nation>>

⁴⁷ Chairman’s Statement 14th ASEAN Regional Forum, (Manila, 2 August 2007), <<http://www.aseanregionalforum.org/LinkClick.aspx?fileticket=RbahNhjo2E8%3d&tabid=66&mid=940>>

Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia : ReCAAP) ในขณะที่สิงคโปร์มีท่าที่ที่เห็นด้วยต่อการยกประเด็นช่องแคบมะละกาให้กลายเป็นประเด็นระหว่างประเทศ โดยสนับสนุนข้อเสนอ RMSI ของสหรัฐฯ และลงนามในข้อตกลงความร่วมมือระดับภูมิภาคในการต่อสู้กับโจรสลัดและการปล้นโดยใช้อาวุธต่อเรือในเอเชีย (ReCAAP) ที่ริเริ่มโดยญี่ปุ่น

บทบาทของประเทศนอกภูมิภาคในการต่อต้านก่อการร้าย

สหรัฐอเมริกา

เอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยเฉพาะพื้นที่ทางทะเลในส่วนของประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์ เป็นพื้นที่สำคัญต่อผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ และความมั่นคงของสหรัฐฯ ผลประโยชน์ดังกล่าวปรากฏอยู่ใน 4 ลักษณะ⁴⁸ คือ

1. สหรัฐฯ ต้องรักษาเส้นทางคมนาคมทางทะเลที่ผ่านภูมิภาคนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเส้นทางผ่านช่องแคบมะละกา ซึ่งเป็นเส้นทางลำเลียงน้ำมันจำนวนมากจากอ่าวเปอร์เซียไปสู่เอเชียตะวันออกเฉียง
2. แนวทางปฏิบัติแบบอิสลามสายกลางที่ปรากฏอยู่ภายในภูมิภาคนี้สามารถช่วยบรรเทาการเคลื่อนไหวของมุสลิมหัวรุนแรงในที่อื่น ๆ ของโลก
3. สหรัฐฯ หาทองป้องกันไม่ให้เกิดการพัฒนาโครงสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานสำหรับผู้ก่อการร้ายขึ้นในพื้นที่ป่าทึบของภูมิภาคนี้
4. สหรัฐฯ ต้องการสร้างความสัมพันธ์ทางยุทธศาสตร์ที่แน่นแฟ้นกับภูมิภาคนี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่ากำลังทางเรือและทางอากาศของสหรัฐฯ สามารถเข้าสู่ภูมิภาคนี้ได้

เอเชียตะวันออกเฉียงใต้อยู่ในตำแหน่งทางภูมิรัฐศาสตร์ที่สำคัญสำหรับสหรัฐอเมริกา ต่อการรักษาผลประโยชน์ของตนในภูมิภาคเอเชีย ไม่ว่าจะเป็นจุดชุมเส้นทางคมนาคมทางทะเลที่

⁴⁸ Brian Nichiporuk, Clifford Gramlich, Angel Rabasa, and Julie DaVanzo, "Demographics and Security in Maritime Southeast Asia," (RAND Corporation, 2006), <http://rand.org/pubs/reprints/2006/RAND_RP1219.pdf>

สำคัญ และเป็นแหล่งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สหรัฐฯ จึงพยายามที่จะรักษาสถานะของตนให้มีความสำคัญต่อการกำหนดทิศทางของภูมิภาคนี้มาโดยตลอด อย่างไรก็ตามบทบาทของสหรัฐฯ ต่อภูมิภาคนี้ที่ผ่านมามีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ เมื่อเริ่มคริสต์ศตวรรษที่ 20 สหรัฐฯ แสดงบทบาทเป็นจักรวรรดินิยมจากการเข้ายึดครองฟิลิปปินส์เป็นอาณานิคมโดยตรง ต่อมาเมื่อสงครามโลกครั้งที่สองยุติลง สหรัฐฯ ได้กลายเป็นมหาอำนาจจากภายนอกภูมิภาคที่สามารถมีอิทธิพลครอบงำความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคนี้ ในยุคสงครามเย็นนโยบายของสหรัฐฯ ต่อภูมิภาคนี้ เป็นไปตามยุทธศาสตร์ปิดล้อม (containment) การแผ่ขยายอิทธิพลของคอมมิวนิสต์ จากนโยบายดังกล่าว สหรัฐฯ ได้แสดงบทบาทของผู้ครองความเป็นเจ้า (hagemony) ด้วยการเข้าไปแทรกแซงทางทหารในสงครามอินโดจีน การจัดตั้งกลุ่มพันธมิตรต่อต้านคอมมิวนิสต์ในนามองค์การซีโต้ การอยู่เบื้องหลังการสนับสนุนและโค่นล้มรัฐบาลของบางประเทศ หลังสงครามเวียดนามยุติลง พร้อมกับความพ่ายแพ้ของสหรัฐฯ บทบาททางทหารโดยตรงของสหรัฐฯ ต่อภูมิภาคนี้ได้ลดลงอย่างเห็นได้ชัด แต่สหรัฐฯ ยังคงเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางทหารรายสำคัญแก่ไทยและฟิลิปปินส์ หลังจากสงครามเวียดนามยุติลงพร้อมกับการหมดสิ้นภัยคุกคามจากการแผ่ขยายลัทธิคอมมิวนิสต์ สหรัฐฯ ได้ปรับเปลี่ยนนโยบายต่อภูมิภาคนี้ไปตามระเบียบโลกใหม่⁴⁹ ที่ต้องการให้ทุกประเทศในโลกต้องยอมรับค่านิยมแบบสหรัฐฯ ในเรื่องการเป็นประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน และการค้าเสรี จนเมื่อเหตุการณ์ 9/11 เกิดขึ้น จึงได้ปรากฏสถานะแวดล้อมใหม่ด้านความมั่นคงที่ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เมื่อสหรัฐฯ ได้กำหนดให้การทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายเป็นวาระระดับโลกของตน ภูมิภาคนี้ก็ถูกดึงเข้าสู่สงครามดังกล่าว จากการที่สหรัฐฯ พิจารณาว่าเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นสมรภูมิแห่งที่สอง (second front) รองลงมาจากอัฟกานิสถาน สำหรับการรณรงค์ระดับโลกเพื่อต่อต้านลัทธิก่อการร้ายของผู้คลั่งไคล้ในศาสนาอิสลาม⁵⁰

⁴⁹ ประธานาธิบดีจอร์จ บุช ผู้พ่อ แห่งสหรัฐอเมริกา เป็นคนประกาศระเบียบโลกใหม่ (New World Order) ในวาระที่สหรัฐฯ สามารถปลดปล่อยเขตจากการถูกยึดครองโดยอิรักได้สำเร็จใน ค.ศ.1990

⁵⁰ Mark Manyin et al, "Terrorism in Southeast Asia," Congressional Research Service, CRS Report for Congress Order Code RL31672, Updated August 13, 2004, p. 1, <<http://fpc.state.gov/documents/organization/35795.pdf>>

สหรัฐฯ กับการต่อต้านก่อการร้ายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ในช่วงแรกของการรณรงค์ต่อต้านการก่อการร้ายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สหรัฐฯ ได้เข้ามาแสวงหาความร่วมมือแบบทวิภาคีกับแต่ละประเทศ มีการเสนอให้ความช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ รวมถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวกรองระหว่างกันอย่างไม่เป็นทางการ จุดเริ่มต้นของความร่วมมืออย่างเป็นทางการระหว่างภูมิภาคนี้กับสหรัฐฯ เกิดขึ้นเมื่ออาเซียนกับสหรัฐฯ ได้ลงนามในคำประกาศร่วมสำหรับความร่วมมือในการต่อสู้การก่อการร้ายระหว่างประเทศ (ASEAN-US Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism) เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ.2002 โดยมีขอบเขตความร่วมมือในด้านแบ่งปันข่าวกรองและข้อมูลการเงินของผู้ก่อการร้าย การพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย การเพิ่มขีดความสามารถผ่านการฝึกและศึกษา การให้คำปรึกษาระหว่างหน่วยงานราชการ นักวิเคราะห์และผู้ปฏิบัติงาน โดยจะจัดให้มีการประชุม สัมมนา และปฏิบัติการร่วมตามความเหมาะสม นอกจากนี้ ยังต้องช่วยเหลือกันในการสกัดกั้นการเคลื่อนย้ายสิ่งของ เงิน และบุคคลที่เกี่ยวข้องกับผู้ก่อการร้าย โดยควบคุมการขนส่ง การเฟ้อระวางชายแดน และการตรวจคนเข้าเมือง รวมถึงป้องกันการใช้อีเมลและบัตรประจำตัวปลอม การปฏิบัติตามอนุสัญญาและพิธีสารของสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง⁵¹ อย่างไรก็ตาม ในคำประกาศนี้ยังสงวนให้ประเทศที่ร่วมลงนามยังคงต้องดำเนินการใด ๆ ให้อยู่ภายใต้กฎหมายและสภาวะแวดล้อมภายในประเทศของตนเองด้วย

จากคำประกาศร่วมดังกล่าวได้นำไปสู่การจัดประชุมระหว่างเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านอาชญากรรมข้ามชาติ (ASEAN Senior Officials on Transnational Crime – SOMTC) กับสหรัฐฯ ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน ค.ศ.2003 ในที่ประชุม สหรัฐฯ ได้เสนอแผนงานต่อต้านการก่อการร้ายระหว่างอาเซียน-สหรัฐฯ (ASEAN-US Counterterrorism Work Plan) เพื่อให้คำประกาศร่วมฯ มีผลในทางปฏิบัติยิ่งขึ้น ซึ่งที่ประชุมฯ เห็นชอบในหลักการต่อแผนงานที่สหรัฐฯ เสนอ ต่อมาที่ประชุม AMMTC ครั้งที่ 4 ได้รับรองการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการด้านการจัดการภัยพิบัติ (Workshop on Disaster Management) เมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ.2004 ซึ่งเป็นกิจกรรมแรกของแผนงานดังกล่าว โดยเกี่ยวข้องกับการจัดการสถานการณ์ภายหลังการก่อวินาศกรรมของผู้ก่อการร้าย

⁵¹ ASEAN Secretariat, “ASEAN-United States of America Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism,” (Bandar Seri Begawan, 1 August 2002), <<http://www.aseansec.org/7424.htm>>

ฟิลิปปินส์และสิงคโปร์ แสดงออกให้เห็นว่ายินดีต้อนรับการส่งกองกำลังสหรัฐฯ เข้ามาจัดการกับปัญหาการร้ายในภูมิภาค โดยเฉพาะฟิลิปปินส์นั้นถึงกับให้สหรัฐฯ ส่งทหารมาช่วยปราบปรามกลุ่มอะบูซัยยาฟ ส่วนไทยได้รับสถานะภาพพันธมิตรสำคัญนอกนาโต้ (Major Non-Nato Ally: MNNA) จากสหรัฐฯเมื่อ ค.ศ.2003 และให้ความร่วมมือด้วยการส่งทหารไปปฏิบัติการทั้งในอิรักและอัฟกานิสถาน รวมทั้งให้ความร่วมมือต่อการจับกุมฮัมบาลี ซึ่งเป็นผู้นำอันดับสองของญะมาอะฮ์ อิสลามียะฮ์ แล้วส่งตัวให้สหรัฐฯ และยังให้สหรัฐฯ ใช้สนามบินอู่ตะเภาเป็นจุดแวะพักให้กับอากาศยานที่ปฏิบัติการภารกิจทางทหาร แต่ถึงกระนั้น ไทยกลับเคยขาต่อการแสดงออกว่าต้องการให้สหรัฐฯ เข้ามาปฏิบัติการต่อต้านก่อการร้ายในภูมิภาคนี้ ส่วนประเทศมุสลิมอย่างมาเลเซียและอินโดนีเซีย ต่างมีความเคลือบแคลงต่อเจตนาของสหรัฐฯ ในปัญหาการร้าย โดยประเทศทั้งสองแสดงออกอย่างชัดเจนว่าไม่ต้องการให้สหรัฐฯ ส่งกองกำลังเข้ามาประจำการในภูมิภาคนี้เพื่อต่อต้านการก่อการร้าย

บทบาทสหรัฐฯ ในการรักษาความมั่นคงทางทะเล

สหรัฐฯ ได้แสดงบทบาทที่สำคัญต่อการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศและเพิ่มพูนความปลอดภัยของเส้นทางเดินเรือและท่าเรือหลัก โดยปัจจุบันนี้สหรัฐฯ กำลังดำเนินโครงการและความริเริ่มอยู่ 4 ประการ⁵² ได้แก่

1. Proliferation Security Initiative (PSI) มีวัตถุประสงค์หยุดยั้งและขัดขวางการแพร่กระจายของอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง (WMD) วัสดุอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับอาวุธดังกล่าว และระบบส่งอาวุธดังกล่าวไปยังเป้าหมาย (อย่างเช่น จรวดพิสัยกลาง) โดยจะดำเนินการขณะที่สิ่งของดังกล่าวกำลังถูกลำเลียงขนส่งอยู่ในทะเล อากาศ และพื้นดิน
2. Maritime Domain Awareness (MDA) มีวัตถุประสงค์บรรลุความเข้าใจที่มีประสิทธิภาพต่อประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถานะแวดล้อมทางทะเลระดับโลกที่มีผลกระทบกับความมั่นคง ความปลอดภัย เศรษฐกิจ หรือสิ่งแวดล้อมของสหรัฐฯ
3. Container Security Initiative (CSI) มีวัตถุประสงค์ที่จะทำให้เกิดความมั่นใจว่าสินค้าที่ขนส่งทางเรือเข้าสู่สหรัฐฯ มีความปลอดภัย

⁵² Miemie Winn Byrd, "Maritime Security, Threats, and Challenges" in Asia Pacific Economic Update 2005, Volume III (United State Pacific Command's economic document), p. 42. available at <http://www.pacom.mil/publications/apeu05/III%20VOL_APEU%202005.pdf>

4. Regional Maritime Security Initiative (RMSI) มีวัตถุประสงค์ที่จะเพิ่มศักยภาพของชาติที่เต็มใจใช้ขีดความสามารถของตนผ่านกลุ่มประเทศที่มีความพยายามเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันที่จะพิสูจน์ทราบ ติดตาม และเข้าจับขวางภัยคุกคามข้ามชาติทางทะเลในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก

ออสเตรเลีย

สำหรับออสเตรเลียแล้ว เอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความสำคัญทางภูมิรัฐศาสตร์เนื่องจากเป็นสะพานเชื่อมทางเหนือจากทวีปเอเชีย ความสำคัญของสะพานเชื่อมดังกล่าวต่อความมั่นคงของออสเตรเลียเคยปรากฏมาแล้วสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อญี่ปุ่นเข้ายึดครองดินแดนหมู่เกาะของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ญี่ปุ่นได้ใช้ดินแดนดังกล่าวเป็นฐานเข้ารุกรานเกาะปาปัวนิวกินี รวมทั้งเข้าโจมตีเมืองท่าคาร์วินทางเหนือของออสเตรเลีย และการโจมตีครั้งนั้นเป็นภัยคุกคามจากนอกประเทศครั้งร้ายแรงที่สุดในประวัติศาสตร์ของออสเตรเลีย⁵³ ออสเตรเลียมักกังวลอยู่เสมอถึงการถูกรุกรานจากเอเชีย ซึ่งในอดีตหมายถึงญี่ปุ่น แต่ในนัยยะปัจจุบันอาจหมายถึงจีน หรืออินโดนีเซีย

ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีปัญหาทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับออสเตรเลียมากที่สุด คือ อินโดนีเซีย อันเป็นผลมาจากการที่ออสเตรเลียมีความหวาดกลัวภัยคุกคามจากทางเหนือ แอบแฝงอยู่อย่างลึกซึ้ง ซึ่งเกี่ยวพันกับลักษณะทางภูมิรัฐศาสตร์ที่อินโดนีเซียอันมีประชากรกว่า 230 ล้านคนมาอยู่ใกล้กับดินแดนที่มีประชากรเบาบางทางเหนือของออสเตรเลีย ตั้งแต่อดีตมาแล้วที่ นโยบายของออสเตรเลียตั้งอยู่บนหลักการที่ว่าอินโดนีเซียมีความสำคัญต่อออสเตรเลียมากกว่าที่ออสเตรเลียมีความสำคัญต่ออินโดนีเซีย ความสัมพันธ์ระหว่างออสเตรเลียกับอินโดนีเซียมาเลวร้ายลงอย่างมากเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ในติมอร์ตะวันออกจากการที่ออสเตรเลียสนับสนุนการแยกตัวเป็นเอกราชของติมอร์ตะวันออก กลุ่มชาตินิยมของอินโดนีเซียประกาศว่าการกระทำของออสเตรเลียเป็นการล่าอาณานิคมยุคใหม่ ชาวอินโดนีเซียบางคนมองว่าการวางระเบิดที่บาหลีที่สังหารคนออสเตรเลียไปเป็นจำนวนมากนั้นถือเป็นการแก้แค้นอย่างหนึ่ง⁵⁴

⁵³ ผู้วิจัยได้รับการบอกเล่าจากครูผู้สอนเมื่อไปเรียนหลักสูตรทางทหารที่ออสเตรเลีย 2 ครั้ง

⁵⁴ Donald E. Weatherbee, "The International Actors in Southeast Asia," in *International relations in Southeast Asia : the struggle for autonomy*, ed. Donald E. Weatherbee, (USA. : Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2005), p. 47.

นโยบายต่างประเทศของออสเตรเลีย⁵⁵

เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ ค.ศ.2003 ออสเตรเลียได้จัดทำและประกาศใช้ Australia's Foreign and Trade Policy White Paper: Advancing the National Interest ฉบับใหม่ ซึ่งเป็นการปรับปรุงนโยบายต่างประเทศและการค้า โดยวางกรอบยุทธศาสตร์การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทางด้านการเมือง ความมั่นคงและเศรษฐกิจ ให้สอดคล้องและสามารถรองรับสภาพการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างทันทั่วทั้งที่ การพิจารณาปรับแนวนโยบายดังกล่าว ส่วนหนึ่งสืบเนื่องมาจากเหตุการณ์ 9/11 และเหตุการณ์ลอบวางระเบิดที่เกาะบาหลีเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม ค.ศ.2002 สำหรับหลักการสำคัญของนโยบายออสเตรเลียดังกล่าวสรุปได้ ดังนี้

- 1) การต่อสู้กับการก่อการร้าย อาชญากรรมข้ามชาติ การลักลอบค้ามนุษย์ ยาเสพติดและสิ่งแวดลอม โดยให้ความสำคัญในความร่วมมือกับประเทศที่อยู่ใกล้เคียงออสเตรเลียมากที่สุด
- 2) การส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของออสเตรเลีย โดยมุ่งขจัดอุปสรรคทางการค้าภายใต้กรอบพหุภาคีและองค์การการค้าโลก และเอเปค รวมทั้งการส่งเสริมการจัดทำข้อตกลงทางการค้าทวิภาคีกับประเทศต่าง ๆ
- 3) การมีบทบาทอย่างแข็งขันและส่งเสริมความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับประเทศในเอเชีย โดยเฉพาะประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ และอินเดีย รวมทั้งการมีบทบาทนำในเวทีพหุภาคีที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคงของภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก อาทิ เอเปค ARF และอาเซียน
- 4) กระชับความเป็นพันธมิตรกับสหรัฐฯ
- 5) การให้ความช่วยเหลือกับประเทศเพื่อนบ้านในแปซิฟิกใต้
- 6) การส่งเสริมหลักธรรมาภิบาล สิทธิมนุษยชนและการพัฒนา
- 7) การให้ความคุ้มครองชนชาติออสเตรเลีย

⁵⁵ กองอาเซียน 1 กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, “ความสัมพันธ์อาเซียน-ออสเตรเลีย,” (มิถุนายน 2548), <<http://www.mfa.go.th/internet/document/815.doc>> เอกสารต้นฉบับของ Australia's Foreign and Trade Policy White Paper: Advancing the National Interest ฉบับ ค.ศ.2003 ถูกถอดออกจากเว็บไซต์ของกระทรวงการต่างประเทศออสเตรเลียเนื่องจากเปลี่ยนรัฐบาล เราสามารถอ่านข้อมูลที่ใกล้เคียงได้จากสุนทรพจน์ของอดีตรัฐมนตรีต่างประเทศออสเตรเลียใน <http://www.foreignminister.gov.au/speeches/2003/030212_ani.html>

ความสัมพันธ์ระหว่างออสเตรเลียกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในสงครามต่อต้านก่อการร้ายของสหรัฐฯ

ออสเตรเลียนับเป็นประเทศที่มีความสัมพันธ์ทางความมั่นคงใกล้ชิดกับสหรัฐฯ เมื่อสหรัฐฯ ประกาศสงครามต่อต้านการก่อการร้ายในระดับโลก นายกรัฐมนตรีจอห์น โฮเวิร์ด (John Howard) แห่งออสเตรเลียได้แสดงจุดยืนอย่างหนักแน่นต่อการสนับสนุนวาระดังกล่าว โดยส่งทหารไปช่วยเหลือสหรัฐฯ ทั้งในอิรักและอัฟกานิสถาน ทำให้ออสเตรเลียมีภาพลักษณ์ของการเป็นพันธมิตรทางทหารกับสหรัฐฯ ที่เด่นชัดยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันนายกรัฐมนตรีจอห์น โฮเวิร์ด ได้ทำให้ความสัมพันธ์กับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เลวร้ายลง เมื่อประกาศในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2002 ว่าออสเตรเลียพร้อมที่จะเปิดฉากโจมตีก่อนล่วงหน้า (preemptive attacks) ต่อผู้ก่อการร้ายที่อาศัยอยู่ในประเทศเพื่อนบ้านแล้วคุกคามผลประโยชน์ของออสเตรเลีย ซึ่งทำให้อินโดนีเซียและมาเลเซียประณามถ้อยคำดังกล่าวว่าเป็นความหยาบคาย กระทบสงครามเพื่อรับใช้สหรัฐฯ การที่ออสเตรเลียแทรกแซงทางทหารในหมู่เกาะโซโลมอน และแทรกแซงทางการเมืองในปาปัวนิวกินี ยิ่งทำให้ชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กังวลสงสัยต่อบทบาทของออสเตรเลียว่าจะเป็นผู้ช่วยนายอำเภอของสหรัฐฯ ประจำภูมิภาคนี้⁵⁶ อย่างไรก็ตาม ความกังวลดังกล่าวอาจลดลงไปได้บ้าง หลังจากออสเตรเลียยอมลงนามในสนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia : TAC) เมื่อเดือนธันวาคม 2005⁵⁷ ซึ่งสนธิสัญญาดังกล่าวมีใจความสำคัญอยู่ที่การไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน และการไม่ข่มขู่คุกคามหรือใช้กำลังต่อประเทศอื่น

ความร่วมมือระหว่างออสเตรเลียกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้านความมั่นคง

ออสเตรเลียมีความร่วมมือตามข้อตกลงว่าด้วยการป้องกันประเทศของ 5 ชาติ (Five Power Defense Arrangement: FPDA) กับนิวซีแลนด์ สหราชอาณาจักร มาเลเซียและสิงคโปร์ ขณะเดียวกันออสเตรเลียพยายามหาทางกระชับสายสัมพันธ์ด้านความมั่นคงกับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จึงมีบทบาทในกรอบ ARF อย่างแข็งขันตั้งแต่ต้นและประสงค์ที่จะเห็นกระบวนการ ARF พัฒนาจากมาตรการไว้เนื้อเชื่อใจ (CBMs) ไปสู่การทูตเชิงป้องกัน (PD) การปรากฏขึ้นของกลุ่มก่อการร้ายหัวรุนแรงอย่าง ญะมาอะฮ์ อิสลามิยะฮ์ ซึ่งแสดงตัวเป็นศัตรูกับ

⁵⁶ Donald E. Weatherbee, op. cit., p. 48.

⁵⁷ ASEAN Secretariat, "Instrument of Accession to the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia by Australia," <<http://www.aseansec.org/18019.htm>>

ออสเตรเลีย และการแพร่อุดมการณ์สร้างรัฐอิสลามขนาดใหญ่ขึ้นในภูมิภาคซึ่งอาจกลายเป็นภัยคุกคามออสเตรเลียในอนาคต ได้ทำให้ออสเตรเลียกระตือรือร้นที่จะร่วมมือกับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อกำจัดกลุ่มก่อการร้ายทั้งในกรอบพหุภาคี และทวิภาคี

สำหรับกรอบพหุภาคีอย่าง ARF นั้น ออสเตรเลียได้ร่วมเป็นเจ้าภาพกับไทยจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการด้านการป้องกันการก่อการร้าย (ARF Workshop on the Prevention of Terrorism) เมื่อเมษายน ค.ศ.2002 ที่กรุงเทพฯ และในมิถุนายน ค.ศ.2003 ออสเตรเลียได้เป็นเจ้าภาพจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการด้านการจัดการสถานการณ์ที่ต่อเนื่องหลังการโจมตีครั้งใหญ่ของผู้ก่อการร้าย (ARF Workshop on Managing Consequences of Major Terrorist Attack) ที่เมืองดาร์วิน ออสเตรเลียยังเป็นผู้ริเริ่มความร่วมมือในกรอบกระบวนการบาห์ลี (Bali Process) ซึ่งให้ความสนใจกับปัญหาการก่อการร้ายและการค้ามนุษย์ เมื่อ 8 มิถุนายน ค.ศ.2004 รัฐมนตรีต่างประเทศออสเตรเลียแถลงว่าออสเตรเลียจะสนับสนุนงบประมาณโครงการ 3 ปีเพื่อต่อสู้กับการค้าบริการทางเพศของเด็กในการท่องเที่ยวอาเซียน จำนวน 580,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย และได้จัดสรรงบประมาณสนับสนุนกิจกรรมการต่อต้านการก่อการร้ายเป็นจำนวนเงิน 40 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย⁵⁸ สำหรับความร่วมมือกับอาเซียน ได้มีคำประกาศร่วมออสเตรเลีย-อาเซียนว่าด้วยความร่วมมือเพื่อต่อต้านการก่อการร้ายสากล เมื่อ 1 กรกฎาคม ค.ศ.2004 ที่กรุงจาการ์ตา

ในกรอบทวิภาคี ปัจจุบันออสเตรเลียได้จัดทำ MoU ว่าด้วยความร่วมมือเพื่อต่อต้านการก่อการร้ายในระดับทวิภาคีกับ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ไทย ฟิลิปปินส์ และกัมพูชา ล่าสุดเมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ.2007 ออสเตรเลียกับฟิลิปปินส์ได้ลงนามในสนธิสัญญาความมั่นคงฉบับใหม่ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ช่วยเหลือฟิลิปปินส์ปราบปรามความไม่สงบทางภาคใต้ โดยออสเตรเลียจะช่วยฝึกทหารฟิลิปปินส์และมอบเรือยนต์เร็วติดปืนจำนวน 28 ลำ นอกจากนั้นทั้งสองประเทศจะมีการฝึกซ้อมรบปฏิบัติการต่อต้านการก่อการร้ายร่วมกันอีกด้วย นายกรัฐมนตรีจอห์น โฮเวิร์ด กล่าวว่า “ความร่วมมือที่มากขึ้นกว่าเดิม โดยเฉพาะการทำข้อตกลงที่จะให้มีการฝึกซ้อมรบต่อต้านการก่อการร้าย เป็นสิ่งที่ออสเตรเลียยินดีต้อนรับ”⁵⁹

⁵⁸ กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, “ความสัมพันธ์อาเซียน-ออสเตรเลีย” มิถุนายน 2548, <<http://www.mfa.go.th/internet/document/815.doc>>

⁵⁹ “Canberra-Manila in security pact,” BBC NEWS (31 May 2007), <<http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/asia-pacific/6707101.stm>>

ญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นเป็นประเทศสำคัญต่อการขับเคลื่อนความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ผ่านความสัมพันธ์ทางการค้า การลงทุนโดยตรง (Foreign Direct Investment : FDI) และการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (Official Development Assistance : ODA) บทบาททางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นเคยถูกเปรียบเสมือนห่านผู้บินนำทางให้กับประเทศอื่นในเอเชีย (the Flying Geese) อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันเศรษฐกิจของญี่ปุ่นได้ชะลอตัวลงจากภาวะฟองสบู่แตกที่ก่อหนี้เสียจำนวนมากในระบบเศรษฐกิจ และประชากรวัยทำงานมีสัดส่วนลดลง ในขณะที่ประชากรสูงอายุมีสัดส่วนเพิ่มขึ้น ส่งผลต่อการค้า การลงทุน และการให้เงินช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ลดลงจากเดิม แต่กระนั้นญี่ปุ่นก็ยังเป็นประเทศสำคัญที่สุดต่อเศรษฐกิจเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เมื่อ ค.ศ.2006 การค้าระหว่างอาเซียนและญี่ปุ่นมีมูลค่าประมาณ 156.6 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ นับเป็นคู่ค้าอันดับ 2 ของอาเซียน รองจากสหรัฐฯ และญี่ปุ่นยังเป็นประเทศผู้ลงทุนรายใหญ่เป็นอันดับที่ 2 ของอาเซียน รองจากสหภาพยุโรป โดยญี่ปุ่นลงทุนโดยตรงในอาเซียนเป็นมูลค่า 6.9 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ⁶⁰

อาเซียนและญี่ปุ่นมีความสัมพันธ์กันมายาวนานนับตั้งแต่ ค.ศ.1973 ญี่ปุ่นเป็นคู่เจรจาเก่าแก่อันดับที่ 2 รองจากสหภาพยุโรป ความร่วมมืออาเซียน-ญี่ปุ่นครอบคลุมด้านการเมือง/ความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคมและการพัฒนา และญี่ปุ่นได้ให้การสนับสนุนการรวมตัวของอาเซียน โดยจัดตั้งกองทุน Japan-ASEAN Integration Fund (JAIF) เมื่อ ค.ศ.2006 ในวงเงินจำนวน 7.5 พันล้านเยน (ประมาณ 70 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) นอกจากนี้ ยังเป็นผู้สนับสนุนรายใหญ่ที่สุดของกรอบข้อริเริ่มเพื่อการรวมตัวของอาเซียน (Initiative for ASEAN Integration) ญี่ปุ่นยังตกลงจัดทำเขตการค้าเสรีกับอาเซียนให้แล้วเสร็จภายใน ค.ศ.2018 โดยจะยืดหยุ่น 3 ปี สำหรับลาว กัมพูชา และพม่า สำหรับความร่วมมือที่สำคัญด้านการเมืองและความมั่นคง คือ การที่ญี่ปุ่นได้เข้าร่วมสนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia : TAC) ใน ค.ศ.2004 โดยเป็นประเทศคู่เจรจาลำดับที่สี่ของอาเซียนที่เข้าร่วม TAC

ญี่ปุ่นนับเป็นพันธมิตรทางทหารที่ใกล้ชิดของสหรัฐฯ การที่รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นห้ามไม่ให้มีกองทัพ ทำให้ญี่ปุ่นต้องพึ่งพิงสหรัฐฯ ด้านการป้องกันประเทศ ญี่ปุ่นกลายเป็นฐานทัพสำคัญ

⁶⁰ กองอาเซียน 2 กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, “ความสัมพันธ์อาเซียน-ญี่ปุ่น,” (Executive Summary พฤศจิกายน 2550), <<http://www.mfa.go.th/internet/document/3783.doc>>

ของสหรัฐฯ ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก และกลายเป็นผู้บริจาคเงินรายใหญ่ให้กับการแก้ปัญหาสันติภาพของโลก โดยที่ไม่ส่งทหารออกนอกประเทศ การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญเกิดขึ้นในสมัยนายกรัฐมนตรี จุนอิชโร โคอิซุมิ เมื่อญี่ปุ่นได้ตัดสินใจส่งเรือดำลึกเข้าไปในมหาสมุทรอินเดียเพื่อส่งกำลังบำรุงให้กับทหารสหรัฐฯ ที่ทำสงครามต่อต้านก่อการร้ายในอิรักและอัฟกานิสถาน ทั้งนี้ การส่งทหารญี่ปุ่นออกไปปฏิบัติการกิจภายนอกประเทศยังถูกจำกัดด้วยรัฐธรรมนูญ และแรงกดดันทั้งจากประชาชนญี่ปุ่นเองที่ไม่เห็นด้วย และจากประเทศในเอเชียที่ยังฝังใจกับบทบาททรูกรานของญี่ปุ่นสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง อย่างไรก็ตาม การกดดันจากสหรัฐฯ ที่ต้องการให้ญี่ปุ่นมีบทบาทมากขึ้นด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ และการเสริมสร้างกำลังทหารของจีนซึ่งอาจคุกคามญี่ปุ่นได้ในอนาคต รวมถึงปัญหาการคุกคามจากเกาหลีเหนือ ทำให้เริ่มมีการพูดถึงการแก้รัฐธรรมนูญให้ญี่ปุ่นสามารถมีกองทัพได้ในอนาคต หรือให้กองกำลังป้องกันตนเองของญี่ปุ่นสามารถออกไปปฏิบัติการกิจนอกประเทศได้ ซึ่งอาจทำให้ญี่ปุ่นมีบทบาทด้านความมั่นคงมากขึ้นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น การรักษาความปลอดภัยของเส้นทางเดินเรือในทะเลจีนใต้

ญี่ปุ่นกับปัญหาก่อการร้ายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ใน ค.ศ.2004 มีแถลงการณ์ร่วมอาเซียน-ญี่ปุ่นสำหรับความร่วมมือในการต่อสู้การก่อการร้ายระหว่างประเทศ (ASEAN-Japan Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism) ใน ค.ศ.2006 ญี่ปุ่นได้เริ่มจัดการประชุมว่าด้วยการเจรจาหารือระหว่างอาเซียน-ญี่ปุ่นในการต่อต้านก่อการร้าย (ASEAN-Japan Counter Terrorism Dialogue) เป็นครั้งแรก ซึ่งถือเป็นความร่วมมือด้านต่อต้านการก่อการร้ายอย่างเป็นทางการระหว่างอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา⁶¹

ญี่ปุ่นเป็นชาติที่ได้รับผลกระทบจากการก่อการร้ายทางทะเลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เนื่องจากทะเลจีนใต้และช่องแคบมะละกามีความสำคัญอย่างใหญ่หลวงต่อเศรษฐกิจของญี่ปุ่น ในด้านที่เป็นเส้นทางลำเลียงขนส่งสินค้าระหว่างญี่ปุ่นกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เอเชียใต้ ตะวันออกกลาง แอฟริกา และยุโรป ในขณะที่ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ต้องพึ่งพาวัตถุดิบ และพลังงานจากภายนอกประเทศเป็นส่วนใหญ่สำหรับหล่อเลี้ยงอุตสาหกรรมภายในประเทศของตน อย่างเช่น น้ำมันที่ญี่ปุ่นใช้ในประเทศประมาณร้อยละ 80 ต้องลำเลียงผ่านช่องแคบมะละกา⁶² ดังนั้น ความไม่ปลอดภัยของทะเลในย่านนี้จึงส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของญี่ปุ่น

⁶¹ Ibid.

⁶² “PM: Malaysia against foreign forces patrolling strait,” the Star online (3 December 2007), <<http://thestar.com.my/news/story.asp?file=/2007/12/3/nation/19645005&sec=nation>>

ญี่ปุ่นได้แสดงให้เห็นว่าต้องการผลักดันให้เกิดความร่วมมือด้านความมั่นคงทางทะเล ขึ้นมาในภูมิภาค นายกรัฐมนตรีจุนอิชิโร โคอิซุมิแห่งญี่ปุ่นได้เสนอความคิดริเริ่มให้มี ข้อตกลงความร่วมมือระดับภูมิภาคในการต่อสู้กับโจรสลัดและการปล้นโดยใช้อาวุธต่อเรือในเอเชีย (Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia : ReCAAP) เมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ.2001 ข้อตกลงมีเป้าหมายที่จะเพิ่มพูนความร่วมมือระหว่าง 16 ประเทศ ได้แก่ สมาชิกอาเซียน 10 ประเทศ จีน เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น บังกลาเทศ อินเดียและศรีลังกา โดยส่งเสริมการแบ่งปันข้อมูลเกี่ยวกับโจรสลัด และก่อตั้งศูนย์แบ่งปันข้อมูล (Information Sharing Center : ISC) หลังจากเจรจากัน 3 ปี ข้อตกลงนี้ก็เปิดให้ลงนามใน ค.ศ.2005 และบังคับใช้ในเดือนกันยายน ค.ศ.2006 แต่มี 14 ประเทศที่ร่วมลงนาม โดยมาเลเซียและอินโดนีเซียยังไม่ยอมลงนาม⁶³ ทั้งที่ความร่วมมือจากประเทศทั้งสองนับเป็นกุญแจสำคัญของการต่อสู้กับโจรสลัด อย่างไรก็ตาม ญี่ปุ่นก็แสดงว่าไม่ต้องการกดดันอินโดนีเซีย และมาเลเซียในเรื่องดังกล่าว⁶⁴ ขณะเดียวกันก็พยายามใช้การทูตโน้มน้าวให้ประเทศทั้งสองยอมเข้าร่วมข้อตกลงนี้⁶⁵

จีน

เอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีภูมิรัฐศาสตร์ที่ใกล้ชิดกับจีน ทำให้ประวัติศาสตร์ของภูมิภาคนี้มีความเกี่ยวพันกับจีนมาโดยตลอด กลุ่มพ่อค้าจากจีนได้มาตั้งหลักแหล่งอยู่ในภูมิภาคนี้มานานนับหลายศตวรรษ การอพยพของคนจีนจำนวนมากเข้าสู่ภูมิภาคนี้ในรอบร้อยปีที่ผ่านมามีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม อย่างมีนัยสำคัญ จนถึงปัจจุบันนับได้ว่าคนเชื้อสายจีนได้เกาะกุมเศรษฐกิจของภูมิภาคนี้เอาไว้

ตามประวัติศาสตร์ บทบาททางการเมืองของจีนต่อภูมิภาค คือ การเป็นราชอาณาจักรใหญ่ที่รัฐเล็กกว่าต้องแสดงความนอบน้อมโดยการส่งบรรณาการไปให้ บทบาทดังกล่าวได้ยุติลง

⁶³ “Factsheet on the Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia,”

⁶⁴ “Japan understands RI’s sensitivity in Malacca Strait,” ANTARA News (15 August 2007), <<http://www.antara.co.id/en/arc/2007/8/15/japan-understands-ris-sensitivity-in-malacca-strait/>>

⁶⁵ Donald Urquhart, “Anti-piracy body needs better into flow,” Business Time (6 July 2007), cite by <<http://www.recaap.org/news/pdf/press/Press%20clippings%20for%20Special%20GC%20meeting.pdf>>

หลังจากชาติตะวันตกเข้ามามีอิทธิพลเหนือภูมิภาคนี้ จีนกลับมามีบทบาทสำคัญอีกครั้งจากการส่งออกอุดมการณ์คอมมิวนิสต์มายังเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งส่งผลให้เกิดการสู้รบอย่างหนักในช่วงทศวรรษที่ 1950-1980 ระหว่างขบวนการปฏิวัติคอมมิวนิสต์กับรัฐบาลประเทศต่าง ๆ ยิ่งกว่านั้น ยังกังวลกันว่า “ชนกลุ่มน้อยชาวจีนจำนวนมากที่อาศัยอยู่ในแต่ละประเทศอาจเป็นม้าโทรจัน ที่จีนอาจใช้เป็นข้ออ้างต่อการเข้ามาแทรกแซงกิจการภายในเพื่อปกป้องชนกลุ่มน้อยเหล่านั้น”⁶⁶ ขณะเดียวกัน การที่หลายประเทศในภูมิภาคมีข้อขัดแย้งกับจีนเรื่องดินแดนหมู่เกาะสแปรตลีย์ในทะเลจีนใต้ ได้ทำให้จีนกลายเป็นภัยคุกคามที่น่ากลัวในสายตาของผู้นำประเทศในภูมิภาค

ปัจจุบันจีนได้ยุติบทบาทส่งออกอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ และหันมาแสวงหาความร่วมมือกับประเทศในภูมิภาคทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และความมั่นคง ใน ค.ศ.2002 ได้มีการลงนามคำประกาศเกี่ยวกับข้อกำหนดสำหรับการปฏิบัติของชาติที่เกี่ยวข้องในทะเลจีนใต้ (Declaration on the Conduct (DOC) of Parties in the South China Sea) และมีการลงนามในข้อตกลงกรอบการทำงานด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่ลึกซึ้งระหว่างอาเซียนกับจีน (Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-Operation Between ASEAN and the People's Republic of China) ซึ่งจะสร้างเขตการค้าเสรีระหว่างกันให้ครอบคลุมทุกประเทศภายใน ค.ศ.2015⁶⁷ จีนยังเป็นประเทศคู่เจรจา (Dialogue Partner) ประเทศแรกที่รับรองสนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia – TAC) เมื่อ ค.ศ.2003⁶⁸ ซึ่งสนธิสัญญาดังกล่าวมีใจความสำคัญอยู่ที่การไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน และการไม่ข่มขู่คุกคามหรือใช้กำลังต่อประเทศอื่น จีนยังเป็นประเทศที่มีอาวุธนิวเคลียร์ประเทศแรกที่แสดงความพร้อมที่จะลงนามในพิธีสารต่อท้ายสนธิสัญญาเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Protocol to the Treaty of Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone)

⁶⁶ Donald E. Weatherbee, op. cit., p. 44.

⁶⁷ ASEAN Secretariat, “Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-Operation Between ASEAN and the People's Republic of China,” (Phnom Penh, 5 November 2002), <<http://www.aseansec.org/13196.htm>>

⁶⁸ “ASEAN-China Dialogue Relations,” (Information provide by ASEAN Secretariat), <<http://www.aseansec.org/5874.htm>,> updated 2007.

จีนกับปัญหาต่อการร้ายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ในการประชุมสุดยอดอาเซียน-จีน เมื่อ ค.ศ.2002 ที่กรุงพนมเปญ ได้มีการลงนามคำประกาศร่วมระหว่างอาเซียนกับจีนในความร่วมมือด้านประเด็นความมั่นคงในรูปแบบใหม่ (Joint Declaration of ASEAN and China on Cooperation in the Field of Non-traditional Security Issues) เพื่อร่วมกันป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติใน 8 สาขา ได้แก่ การลักลอบค้ายาเสพติด การค้ามนุษย์ การปล้นสะดมทางทะเล การลักลอบค้าอาวุธ การฟอกเงิน การก่อการร้าย อาชญากรรมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ ซึ่งต่อมาได้ขยายผลไปสู่การลงนามในบันทึกความเข้าใจ (MoU) ด้านความร่วมมือสำหรับประเด็นความมั่นคงในรูปแบบใหม่ เมื่อเดือนมกราคม ค.ศ.2004 ที่กรุงเทพฯ โดยขอบเขตความร่วมมือจะครอบคลุมเรื่องการแลกเปลี่ยนข้อมูล การแลกเปลี่ยนบุคลากรและการฝึก การร่วมมือด้านการบังคับใช้กฎหมาย และการทำวิจัยร่วมกัน⁶⁹

จากการที่จีนกำลังมีอำนาจเพิ่มมากขึ้นทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และการทหาร ทำให้จีนถูกมองจากบรรดาผู้นำในภูมิภาคว่าเป็นตัวแสดงหลักที่สำคัญต่ออนาคตของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้⁷⁰ ขณะเดียวกันด้วยภูมิรัฐศาสตร์ของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เปรียบเสมือนหลังบ้านของจีน และยังเป็นจุดคุมเส้นทางคมนาคมทางทะเลระหว่างจีนกับอินเดีย ตะวันออกกลาง และยุโรป ซึ่งสำคัญอย่างยิ่งต่อเศรษฐกิจของจีน อย่างเช่น ช่องแคบมะละกาที่เป็นเส้นทางลำเลียงน้ำมันประมาณร้อยละ 72 ของน้ำมันที่จีนนำเข้าทั้งหมด จนประธานาธิบดีหูจินเทาพูดถึงความอ่อนไหวต่อการนำเข้าพลังงานของจีนในความหมายของคำว่า “Malacca dilemma”⁷¹ ทำให้ภูมิภาคแห่งนี้เป็นพื้นที่ผลประโยชน์สำคัญของจีนที่ต้องหาทางป้องกันไม่ให้มหาอำนาจอื่นใช้จุดอ่อนนี้คุกคามจีนในอนาคต ในขณะที่การต่อต้านการก่อการร้ายกำลังเป็นประเด็นสำคัญที่ทำให้สหรัฐฯ อาจเข้ามาวาง

⁶⁹ Memorandum of Understanding Between The Governments of the Member Countries of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) And The Government of the People’s Republic of China On Cooperation in the Field of Non-traditional Security Issues, (Bangkok, 10 January 2004), <<http://www.aseansec.org/15647.htm>,>

⁷⁰ Donald E. Weatherbee, op. cit., p. 43.

⁷¹ Gordon Fairclough, “As China Grows, So Does Its Long-Neglected Navy,” *Wall Street Journal* (16 July 2007) cited at The International Institute For Strategic Studies Website <<http://www.iiss.org/whats-new/iiss-in-the-press/press-coverage-2007/july-2007/as-china-grows-so-does-its-navy>>

กำลังอยู่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะช่องแคบมะละกา ซึ่งหากสหรัฐฯ ควบคุมช่องแคบแห่งนี้ได้ ก็จะสามารถปิดเส้นทางคมนาคมไม่ให้จีนใช้ประโยชน์ในกรณีทั้งสองประเทศเกิดความขัดแย้งทางทหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีไต้หวัน ด้วยเหตุนี้ จีนจึงมียุทธศาสตร์ที่จะจำกัดไม่ให้สหรัฐฯ สามารถเคลื่อนย้ายกองกำลังได้อย่างเสรีในเอเชีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่ให้สหรัฐฯ มีขีดความสามารถที่จะเข้ามาแทรกแซงกรณีเกิดความขัดแย้งระหว่างจีนกับไต้หวัน⁷² จากยุทธศาสตร์ดังกล่าว จีนจึงมีจุดยืนร่วมกับอาเซียนที่ต่อต้านการทำสงครามรุกรานอิรักของสหรัฐฯ และยังประณามการใช้มาตรการตามลำพังฝ่ายเดียว (unilateralism) และบทบาทที่ทำตัวเสมือนเป็นตำรวจโลกของสหรัฐฯ⁷³

จีนมีความระมัดระวังท่าทีของคนที่จะไม่ทำให้ชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รู้สึกว่าคุณถูกจีนคุกคาม เห็นได้จากกรณีปัญหาความปลอดภัยในช่องแคบมะละกา ทั้งที่จีนเองก็ต้องพึ่งพาความปลอดภัยของเส้นทางเดินเรือในช่องแคบต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของตน แต่จีนก็ได้แสดงออกอย่างชัดเจนว่ายอมรับและเคารพอำนาจอธิปไตยของรัฐชายฝั่งเหนือช่องแคบ จีนยังระบุว่าพร้อมที่จะให้ความช่วยเหลือที่ไม่ใช่ทางทหารต่อรัฐชายฝั่งในปัญหาช่องแคบ⁷⁴ ซึ่งแตกต่างจากท่าทีของสหรัฐฯ ที่มักเข้ามาก้าวร้าวต่อปัญหาดังกล่าว โดยแสดงท่าทีว่าต้องการนำทหารเข้ามาปฏิบัติการรักษาความปลอดภัยในช่องแคบ ดังนั้น ถึงแม้จีนจะเป็นมหาอำนาจที่อยู่ประชิดกับภูมิภาคนี้ แต่ก็ไม่ได้กดดันใด ๆ ต่อปัญหาการร้ายในอันที่จะทำให้รัฐในภูมิภาคต้องกังวลว่าจะถูกจีนแทรกแซง

อินเดีย

อินเดียมีภูมิรัฐศาสตร์ที่ประชิดติดกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเคยแผ่อิทธิพลทั้งทางการค้าและอารยธรรมมาสู่ภูมิภาคนี้มาตั้งแต่อดีต ในช่วงสงครามเย็นอินเดียเป็นหนึ่งในประเทศที่ร่วมก่อตั้งกลุ่มประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด แต่ต่อมาอินเดียนำตัวไปใกล้ชิดสหภาพโซเวียตโดยสนับสนุนการรุกรานอัฟกานิสถาน รวมทั้งสนับสนุนการรุกรานกัมพูชาของเวียดนาม ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างอินเดียบอกอาเซียนค่อนข้างเย็นชาต่อกัน หลังการสิ้นสุดสงครามเย็น อินเดีย

⁷² Ibid.

⁷³ Donald E. Weatherbee, *op. cit.*, p. 44.

⁷⁴ "RI rejects any effort to internationalize Malacca Strait," *op. cit.*,

กังวลกับการเติบโตใหญ่ของจีน อีกทั้งเมื่อคำนึงถึงผลประโยชน์ทางการเมืองและเศรษฐกิจ อินเดียจึงได้มีนโยบายต่างประเทศ มองตะวันออก (look east policy) ที่เน้นให้ความสำคัญกับประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออก รวมทั้งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ขณะเดียวกันความขัดแย้งทางทหารกับปากีสถานและการสร้างเสริมกองทัพของจีน ทำให้อินเดียเสริมสร้างกำลังทหารของตนอย่างมาก นับตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา⁷⁵

ในความพยายามที่จะมีความสัมพันธ์ที่ดีขึ้นกับอาเซียน อินเดียได้เข้ามาเป็นประเทศคู่เจรจาอย่างสมบูรณ์ (Dialogue Partner) เมื่อ ค.ศ.1995 และในการประชุมสุดยอดอาเซียน-อินเดีย ครั้งที่ 2 เมื่อ ตุลาคม ค.ศ.2003 อินเดียได้ภาคยานุวัติสนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia : TAC) และลงนามในแถลงการณ์ร่วมอาเซียน-อินเดียว่าด้วยความร่วมมือเพื่อต่อต้านการก่อการร้าย (ASEAN-India Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism) รวมทั้งลงนามในกรอบความตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจอย่างรอบด้านระหว่างอาเซียนและอินเดีย (ASEAN-India Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation) ซึ่งกำหนดให้มีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน-อินเดีย ภายใน ค.ศ.2011 สำหรับสมาชิกเดิมของอาเซียนยกเว้นฟิลิปปินส์ และใน ค.ศ.2016 สำหรับฟิลิปปินส์ รวมถึงประเทศที่เหลือ คือ กัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม อินเดียยังเข้าเป็นสมาชิกของ ARF นอกจากนี้ ยังมีความเชื่อมโยงกับหลายประเทศในอาเซียน ผ่านองค์กรพหุภาคีระดับภูมิภาค อย่างเช่น ความริเริ่มแห่งอ่าวเบงกอลสำหรับความร่วมมือหลากหลายสาขาทางวิชาการและเศรษฐกิจ (Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation: BIMSTEC)⁷⁶ สมาคมความร่วมมือแห่งภูมิภาคมหาสมุทรอินเดีย (Indian Ocean Rim Association for Regional Cooperation: IOR-ARC) และ ความร่วมมือลุ่มแม่น้ำโขง-คงคา (Mekong – Ganga Cooperation: MGC)

อินเดียเป็นประเทศที่ประสบปัญหาจากคนมุสลิมที่ต้องการแยกดินแดนในแคว้นจัมมูและแคชเมียร์ ซึ่งกลุ่มแบ่งแยกดินแดนบางกลุ่มได้ใช้วิธีการก่อการร้ายโจมตีอินเดีย และอาจมีความเชื่อมโยงกับพวกอัลกออิดะฮ์ ดังนั้น การที่สหรัฐฯ ประกาศสงครามต่อต้านการก่อการร้าย ในภาพรวม

⁷⁵ ดูการเพิ่มขึ้นของค่าใช้จ่ายทางทหารของอินเดียได้ใน GlobalSecurity.org, “India Military Budgets,” <<http://www.globalsecurity.org/military/world/india/budget.htm>> updated 13 October 2005

⁷⁶ เปลี่ยนมาจากชื่อเดิม คือ Bangladesh-India-Myanmar-Sri Lanka-Thailand Economic Cooperation ใน ค.ศ.2004

จึงเป็นผลดีต่ออินเดียสำหรับปัญหาความขัดแย้งในแคชเมียร์ ขณะเดียวกันสหรัฐฯ ก็ต้องการมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับอินเดียด้านความมั่นคงให้มากยิ่งขึ้น ทางหนึ่งก็เพื่อดึงอินเดียมาเป็นแนวร่วมในสงครามต่อต้านการก่อการร้าย อีกทางหนึ่งก็เพื่อให้อินเดียคานอำนาจกับจีนที่กำลังขยายอิทธิพลเข้าสู่มหาสมุทรอินเดียผ่านพม่า โดยเหตุนี้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จึงเปรียบเสมือนพื้นที่กันชนระหว่างจีนกับอินเดีย

อินเดียกับช่องแคบมะละกา⁷⁷

หมู่เกาะอันดามันและนิโคบาร์ของอินเดียประกอบด้วยเกาะ 572 เกาะ แต่มีเพียง 38 เกาะที่มีคนอยู่อาศัย ปลายใต้สุดของหมู่เกาะดังกล่าวอยู่ห่าง 165 กิโลเมตรจากเกาะสุมาตราของอินโดนีเซีย ช่องว่างระหว่างเกาะดังกล่าวเรียกว่าช่องแคบหกองศา (Six Degree Channel) อันเป็นช่องทางที่เรือที่เข้าออกช่องแคบมะละกาต้องผ่าน โดยสภาพภูมิศาสตร์แล้วหมู่เกาะดังกล่าวจัดว่าเป็นส่วนหนึ่งของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ด้วยความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์กับเกาะสุมาตรา ไทยและพม่า ผนวกกับการที่มีประชากรเบาบางทำให้หมู่เกาะนี้เป็นพื้นที่อ่อนไหวต่อการเกิดกิจกรรมผิดกฎหมาย อย่างเช่น การช่องสุ่มของโจรสลัด การขนถ่ายอาวุธและยาเสพติด หรือแม้แต่การก่อการร้ายทางทะเล ปริมาณเรือสินค้าจำนวนมากที่ผ่านหมู่เกาะดังกล่าวเป็นภัยคุกคามที่เพิ่มขึ้นต่อสถานะแวดล้อมทางนิเวศน์ อินเดียได้เสริมกำลังในบริเวณหมู่เกาะอันดามันและนิโคบาร์ตั้งแต่ ค.ศ.2001 เพื่อรับมือกับความท้าทายเหล่านี้ ขณะเดียวกันปริมาณการค้าที่กำลังเติบโตอย่างรวดเร็วของอินเดียนั้น เกินกว่าร้อยละ 40 ต้องผ่านช่องแคบมะละกา ทำให้ความปลอดภัยของการเดินเรือผ่านช่องแคบดังกล่าวมีความสำคัญต่อผลประโยชน์แห่งชาติของอินเดีย

ใน ค.ศ.2001 สหรัฐฯขอร้องอินเดียให้ส่งเรือรบมาคุ้มกันเรือสหรัฐฯ ที่มีคุณค่าสูงต่อยุทธการ Enduring Freedom ขณะที่เรือดังกล่าวผ่านช่องแคบมะละกา ซึ่งประเทศริมฝั่งช่องแคบได้รับการแจ้งข้อมูลเรื่องดังกล่าวล่วงหน้าแล้ว อย่างไรก็ตามข้อกังวลบางประการได้ถูกกล่าวขึ้นภายหลัง หลังจากนั้นจุดยืนของอินเดีย ก็คือ ถึงแม้ว่าจะมีการขอความร่วมมือจากอินเดียในประเด็นเกี่ยวกับความมั่นคงในช่องแคบมะละกา แต่อินเดียจะให้ความช่วยเหลือทางวัตถุใด ๆ ต่อความพยายามดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อได้รับการเชิญจากประเทศริมฝั่งเท่านั้น อินเดียยังได้ลงนามใน

⁷⁷ Rajeev Sawhney, "Redefining the Limits of the Straits: A Composite Malacca Straits Security System," 18 May 2006, (IDSS COMMENTARIES (37/2006), Institute of Defence and Strategic Studies, Nanyang Technological University, Singapore), <http://www.ntu.edu.sg/rsis/publications/Perspective/IDSS_0372006.pdf>

ข้อตกลงความร่วมมือระดับภูมิภาคในการต่อสู้กับโจรสลัดและการปล้น โดยใช้อาวุธต่อเรือในเอเชีย (Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia : ReCAAP) ซึ่งริเริ่มโดยญี่ปุ่น อินเดียนำตัวเข้าไปผูกพันกับปัญหาความมั่นคงในช่องแคบมะละกาอย่างมีความชัดเจนในประเด็นที่ว่า อินเดียจะระมัดระวังต่อความรู้สึกอ่อนไหวของรัฐบาลฝั่ง ถึงแม้ว่าควรจะมีหนทางที่จะทำให้ประเทศต่าง ๆ เช่น รัฐบาลฝั่ง เข้าร่วมในระบบความมั่นคงของช่องแคบมะละกาที่มากขึ้นกว่าเดิม อินเดียก็จะไม่แสดงออกว่าต้องการก่อตั้งหนทางดังกล่าว

ปัจจุบันนี้ อินเดียได้ทำข้อตกลงทวิภาคีด้านความร่วมมือทางทหารกับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หลายประเทศด้วยกัน กองทัพเรืออินเดียได้ประสานการปฏิบัติขณะลาดตระเวนริมอาณาเขตทางทะเลกับอินโดนีเซียมาตั้งแต่ ค.ศ.2001 และกับประเทศไทยใน ค.ศ.2005 อินเดียมีการซ้อมรบประจำปีร่วมกับกองทัพเรือสิงคโปร์ และเรือรบอินเดียมีการซ้อมการติดต่อสื่อสารกับกองทัพเรือของประเทศส่วนใหญ่ในภูมิภาคขณะนำเรือผ่านน่านน้ำประเทศนั้น (Passage Exercises: PASSEXes) ความร่วมมือดังกล่าวได้ก่อให้เกิดขีดความสามารถในการปฏิบัติการร่วมกัน หน่วยเรือผิวน้ำและหน่วยบินของกองบัญชาการอันดามันและนิโคบาร์ (Andaman and Nicobar Command: ANC) สามารถคุ้มครองส่วนปลายทางด้านเหนือของระบบความมั่นคงในช่องแคบมะละการ่วมกับอินโดนีเซียและไทย นอกจากนั้น ถ้ามีความจำเป็นเกิดขึ้น กองกำลังบนเกาะอันดามันและนิโคบาร์สามารถได้รับกำลังเสริมจากแผ่นดินใหญ่อินเดียได้ในระยะเวลาอันรวดเร็ว