

บทที่ 6

การก่อการร้ายกับความร่วมมือพหุภาคีในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีพลวัตที่ไม่หยุดนิ่ง ขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา บางเหตุการณ์ก็ก่อให้เกิดความร่วมมือ บ้างก็ก่อให้เกิดความขัดแย้ง หรือ บ้างก็ก่อให้เกิดการแข่งขัน และบางเหตุการณ์ก็อาจทำบางประเทศเกิดความร่วมมือกันไปพร้อมกับก่อให้เกิดความขัดแย้งกับประเทศอื่น ๆ ในเวลาเดียวกัน ดังเช่น เหตุการณ์ที่เวียดนามรุกรานกัมพูชา สำหรับเหตุการณ์ก่อการร้ายได้มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาค โดยปรากฏการณ์ที่สังเกตเห็นได้ คือ การทำให้ความร่วมมือพหุภาคีด้านความมั่นคงมีมากขึ้นกว่าเดิม โดยเราสามารถเปรียบเทียบความแตกต่างได้จากความร่วมมือที่มีอยู่เดิมก่อนหน้าการเกิดเหตุการณ์ 9/11 กับความร่วมมือภายหลังเหตุการณ์ดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับความร่วมมือด้านความมั่นคงภายหลังการเกิดเหตุการณ์วางระเบิดที่บาห์ลี

สถานการณ์ความมั่นคงก่อนเหตุการณ์ 9/11

หลังเวียดนามถอนทหารออกจากกัมพูชาตามมาด้วยการยุติสงครามเย็นในยุโรป ความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจได้เกิดขึ้นทั่วทั้งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จนดูเหมือนจะทำให้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐในภูมิภาคเริ่มกลายเป็นสิ่งที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นน้อยลง เพราะทุกฝ่ายต่างกลัวว่าจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจที่กำลังเติบโต ส่วนปัญหาหมู่เกาะสแปรตลีย์ ที่หลายฝ่ายกังวลกันว่าจะก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างรัฐขึ้น ก็ดูเหมือนว่าจะมีวิธีการจัดการกับปัญหาได้จากการที่ทุกชาติที่เกี่ยวข้องต้องการใช้วิธีเจรจาเข้าสู่ติปัญหา การเกิดขึ้นของกลไกความมั่นคงใหม่ ๆ อย่าง ARF ได้ช่วยสร้างมั่นใจระดับหนึ่งว่าจะสามารถลดความขัดแย้งระหว่างหมู่สมาชิกโดยการสร้างความไว้วางใจกัน

ในช่วงทศวรรษ 1990 มีการวิเคราะห์กันว่าประเด็นและแนวโน้มที่อาจจะกระทบสถานะความมั่นคงและเสถียรภาพในหัวเวลาแรกของคริสต์ศตวรรษที่ 21 คือ การเปลี่ยนแปลงสมดุลระหว่างชาติมหาอำนาจในเอเชียตะวันออกเฉียง/แปซิฟิกตะวันตก ซึ่งเป็นผลมาจากการที่สหรัฐฯ

ได้ถอนกำลังทหารออกจากภูมิภาคโดยการปิดฐานทัพในฟิลิปปินส์เมื่อ ค.ศ.1991 อันมีสาเหตุจากรัฐสภาฟิลิปปินส์ไม่ต้องการให้ฐานทัพสหรัฐฯตั้งอยู่ในประเทศ ประกอบกับสหรัฐฯ เองก็ไม่เห็นความจำเป็นที่ต้องคงฐานทัพดังกล่าวไว้เพราะภัยคุกคามสหรัฐฯ จากกำลังทหารโดยตรงแบบยุคสงครามเย็นได้หมดสิ้นไปแล้ว แนวโน้มอันต่อมา คือ เมื่อสหรัฐฯถอนตัวออกจากเอเชีย จะทำให้ญี่ปุ่นเปลี่ยนแปลงนโยบายจากเดิมโดยหันมาสร้างกองทัพบูขึ้นมาใหม่เพื่อถ่วงดุลกับจีน ซึ่งโดยสถานะทางเศรษฐกิจที่ใหญ่เป็นอันดับสองของโลก จะทำให้ญี่ปุ่นกลับมาเป็นมหาอำนาจทางทหารอีกครั้งได้ในเวลาอันรวดเร็ว ซึ่งนั่นจะทำให้ชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เคยถูกญี่ปุ่นยึดครองต้องหวาดระแวง แต่แนวโน้มที่น่ากังวลมากที่สุด คือ จีนซึ่งกำลังเติบโตใหญ่ขึ้นเป็นมหาอำนาจทั้งทางเศรษฐกิจและทางทหารของโลก และกำลังต้องการให้ชาติอื่นให้การยอมรับตนในสถานะภาพที่ยิ่งใหญ่กว่าเดิม ในระยะยาวจีนย่อมต้องนำศักยภาพที่ตนมีมาใช้ในการแผ่ขยายอำนาจและอิทธิพลเหมือนอย่างชาติมหาอำนาจอื่น ๆ¹ และยังไม่มีผู้กำหนดนโยบายคนใดมองว่าปัญหาการก่อการร้ายข้ามชาติจะส่งผลกระทบรุนแรงต่อความมั่นคงระดับภูมิภาคของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

อมิตาฟ อจารยา (Amitav Acharya) เสนอว่า ถึงแม้ปัญหาการเคลื่อนไหวของคอมมิวนิสต์ข้ามชาติในภูมิภาคจะหมดสิ้นไปแล้วยุคสงครามเย็น แต่ยังคงเหลือความขัดแย้งระหว่างรัฐและความขัดแย้งภายในรัฐจำนวนหนึ่งที่ยังคงมีบทบาทสร้างความไร้เสถียรภาพต่อระบบระหว่างรัฐ เช่นการเคลื่อนไหวของขบวนการแบ่งแยกดินแดนในอินโดนีเซีย พม่า ไทย ฟิลิปปินส์ กัมพูชา ซึ่งอาจก่อผลกระทบข้ามชาติจากปัญหาผู้อพยพหรือการสร้างควาไม่พอใจต่อคนภายในรัฐนั่นเองที่มองว่ารัฐอื่นให้ความช่วยเหลือขบวนการดังกล่าว สำหรับความขัดแย้งระหว่างรัฐที่เกี่ยวกับเรื่องดินแดน ได้แก่ ความขัดแย้งระหว่าง มาเลเซีย-สิงคโปร์ มาเลเซีย-อินโดนีเซีย ไทย-มาเลเซีย มาเลเซีย-บรูไน ฟิลิปปินส์-มาเลเซีย นอกจากนี้ ยังปรากฏความขัดแย้งในเรื่องเกี่ยวกับอาณาเขตทางทะเลด้วย เช่น การแบ่งเขตแดนทางทะเล เขตเศรษฐกิจจำเพาะ สิทธิในการจับปลา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร โดยธรรมชาติของความขัดแย้งเรื่องดินแดนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็มีระดับความขัดแย้งต่ำ ในขณะที่ความขัดแย้งเรื่องหมู่เกาะสแปรตลีย์กำลังถูกมองโดยผู้กำหนดนโยบายในภูมิภาคว่าเป็นจุดสำคัญของความขัดแย้งหลักหลังยุคสงครามเย็นจากการเปลี่ยนแปลงดุลแห่งอำนาจในภูมิภาคและกลายเป็นปัจจัยที่อยู่เบื้องหลังการ

¹ Daljit Singh, "ASEAN and the security of Southeast Asia," in *ASEAN in the New Asia : Issues and Trends*, ed. Chia Siow Yue and Marcello Pacini, (Singapore: Institute of Southeast Asia Publications, 1997), pp. 128-131.

สร้างเสริมกองทัพของรัฐบาลในภูมิภาคเกือบจะทั้งหมด และมีความเป็นไปได้ที่จะเป็นบ่อเกิดการ
แข่งขันระหว่างมหาอำนาจและการแทรกแซงต่อภูมิภาคนี้²

ในช่วงปลายทศวรรษ 1990 เริ่มมีการมองกันว่าในอนาคตจุดกำเนิดของความไร้
เสถียรภาพในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะมีที่มาจากหลายสาเหตุด้วยกัน ประการแรก คือ
ความตึงเครียดทางเชื้อชาติและศาสนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งความตึงเครียดระหว่างคนพื้นเมืองกับคน
จีนในประเทศอินโดนีเซียและมาเลเซีย สาเหตุประการต่อมาซึ่งเล็กน้อยแต่กำลังขยายใหญ่ขึ้น คือ
พลังแอบแฝงของแนวคิดอิสลามจารีตนิยม (Islamic fundamentalism) ที่มีต่อกลุ่มหัวรุนแรงในบาง
ประเทศ สาเหตุประการที่สาม คือ การดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องของแนวคิดที่ต้องการแบ่งแยกดินแดน
ในหมู่ประชากรที่ยังไม่ถูกรับรู้การเข้าสู่กระแสหลักของสังคม การที่แต่ละประเทศในอาเซียน
ต่างต้องพึ่งพาอาศัยกันในด้านความมั่นคงทำให้แต่ละประเทศต้องให้ความสำคัญกับการรักษา
เสถียรภาพทางการเมืองภายในของตน เพื่อรับมือกับการเปลี่ยนผ่านทางเศรษฐกิจและสังคมที่กำลัง
มาถึง ความตึงเครียดทางเชื้อชาติมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างอินโดนีเซีย มาเลเซีย และ
สิงคโปร์ ประเด็นการแบ่งแยกดินแดนได้กระทบต่ออาณาบริเวณตั้งแต่ชายแดนไทย-พม่า จนถึง
ภาคใต้ของฟิลิปปินส์ ส่วนแนวคิดทางศาสนาแบบจารีตนิยมอาจจะกระทบต่อความสัมพันธ์ภายใน
อาเซียน ระหว่างประเทศอาเซียน 3 ประเทศที่มีประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลามกับประเทศ
ที่เหลือที่มีประชากรนับถือศาสนาอิสลามเป็นคนส่วนน้อย³

การสิ้นสุดของสงครามเย็นทำให้การเคลื่อนไหวต่อต้านตะวันตกโดยกลุ่มมุสลิมหัว
รุนแรงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แสดงตัวตนออกมาชัดเจน หลังจากที่ถูกกดทับไว้ภายใต้
การต่อสู้ระหว่างอุดมการณ์เสรีประชาธิปไตยกับคอมมิวนิสต์ในยุคสงครามเย็น กล่าวคือ
หากสงครามเย็นยังไม่ยุติ สภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศที่มีการแข่งขันกันระหว่าง 2 ขั้วอำนาจ
จะส่งผลให้โซเวียตยังคงกองกำลังไว้ในอัฟกานิสถานต่อไป และหาทางขยายเขตอิทธิพลของ
ตนเข้าไปในดินแดนที่มีท่าเรือเปิดสู่ทะเลอันดามัน อันเป็นความต้องการทางยุทธศาสตร์ดั้งเดิมของ
รัสเซียมาตั้งแต่ยุคพระเจ้าซาร์ที่สืบทอดมายังยุคโซเวียต เมื่อโซเวียตเข้ายึดครองดินแดนมุสลิม
อย่างอัฟกานิสถานและกำลังขยายอิทธิพลออกไป ก็ย่อมกลายเป็นภัยคุกคามประเทศมุสลิมอย่าง

² Amitav Acharya, "A Regional Security Community in Southeast Asia?," *The Journal of Strategic Studies* 18, 3 (September 1995):181-183.

³ Julius Caesar Parrenas, "The Future of ASEAN," in *The New Asia-Pacific Order*, ed. Chan Heng Chee, (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1997), p. 188.

ปากิสถานและอิหร่านที่อยู่ประชิดติดกัน ดังนั้น สิ่งที่เกิดขึ้นมาแล้ว คือ การที่คนมุสลิมจากหลายประเทศได้จับมือกับสหรัฐฯ ในการต่อสู้กับสหภาพโซเวียต ความช่วยเหลือที่ CIA ให้ออกลุ่มนักรบมุจาฮิดีน⁴ ซึ่งหนึ่งในนั้นมีกลุ่มของ อุสมะห์ บิน ลาเดน รวมอยู่ด้วย เป็นตัวอย่างอันดีที่บอกให้รู้ว่า สงครามเย็นก่อให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างสหรัฐกับกลุ่มมุสลิมหัวรุนแรง หรืออาจกล่าวได้ว่า หากสงครามเย็นไม่ยุติ ความเป็นศัตรูระหว่างสหรัฐกับกลุ่มมุสลิมหัวรุนแรงก็คงยังไม่ปรากฏออกมาอย่างเด่นชัด

ระหว่างที่โซเวียตยึดครองอัฟกานิสถาน คนมุสลิมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จำนวนมากได้ถูกชักชวนโดยอาศัยความรู้สึกร่วมกันทางศาสนาอิสลามให้ไปทำสงครามศักดิ์สิทธิ์ปลดปล่อยพี่น้องมุสลิมของพวกเขาจากการกดขี่ของพวกนอกศาสนาอย่างโซเวียต ซึ่งพวกเขาเชื่อว่าหากตายไปในการทำสงครามครั้งนี้ก็จะได้ไปอยู่ใกล้ชิดพระเจ้าผู้เป็นเจ้า หลังจากโซเวียตถอนตัวจากอัฟกานิสถาน ตามมาด้วยการสิ้นสุดของสงครามเย็นและการล่มสลายของโซเวียต ทำให้ลัทธิคอมมิวนิสต์ซึ่งเป็นศัตรูตัวเดิมหายไป บรรดานักรบเหล่านี้ก็ได้หวนกลับคืนสู่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พร้อมกับพกพาแนวคิด ประสบการณ์ ความชำนาญ และเครือข่ายความสัมพันธ์สมัยต่อสู้กับโซเวียตกลับมาด้วย และในเมื่อแนวคิดทางการเมืองของพวกเขาไม่ตรงกับแนวคิดเชกคิวลาร์ที่ใช้ปกครองดินแดนบ้านเกิดที่พวกเขาอาศัยอยู่ สิ่งที่พวกเขาทำก็คือการนำสิ่งที่ได้รับจากสมรภูมิอัฟกานิสถานมาประยุกต์ใช้เพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองในรัฐของตน ซึ่งที่สุดแล้วได้กลายมาเป็นการลุกขึ้นต่อสู้ด้วยอาวุธกับรัฐบาล

ภัยคุกคามในรูปแบบใหม่

การมองประเด็นความมั่นคงใหม่ที่ก่อผลกระทบต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในคริสต์ศตวรรษที่ 21 เป็นผลจากการพูดถึงความมั่นคงของมนุษย์กันบ่อยขึ้นในเวทีระหว่างประเทศ โดยเฉพาะความมั่นคงของมนุษย์ตามความหมายของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program: UNDP) ทำให้เริ่มมีการยกระดับมุมมองที่มีต่อประชาชน

⁴ ผู้ที่สนใจเบื้องหลังความช่วยเหลือของสหรัฐฯ ต่อกลุ่มนักรบมุจาฮิดีนในการต่อสู้กับโซเวียตสามารถศึกษาได้จาก Tom Hanks (Producer) and Mike Nichols. (Director), “Charlie Wilson's War” (Movie). United States: Universal Pictures Playtone, 2007. (The movie is adapted from George Crile's 2003 book “Charlie Wilson's War: The Extraordinary Story of the Largest Covert Operation in History”)

ทั่วไปให้กลายเป็นวัตถุประสงค์ที่ต้องได้รับการดูแลให้อยู่ในสถานะที่มั่นคง จากเดิมที่มองกันแต่เพียงว่ารัฐเท่านั้นที่เป็นวัตถุประสงค์ที่ต้องได้รับการดูแลให้อยู่ในสถานะที่มั่นคง ดังนั้นจึงมีการมองกันว่าการพัฒนาเศรษฐกิจของแต่ละประเทศในภูมิภาคได้นำมาสู่ภัยคุกคามใหม่ต่อความมั่นคงของมนุษย์ อันได้แก่ การเสื่อมสภาพของสิ่งแวดล้อม การหมดไปของทรัพยากรธรรมชาติ การขาดแคลนอาหาร น้ำ และพลังงาน ภัยคุกคามเหล่านี้ รวมทั้งปัญหาชนกลุ่มน้อย อาจก่อให้เกิดการอพยพประชากรจำนวนมากอย่างผิดกฎหมาย ขณะเดียวกัน ผลกระทบจากโลกาภิวัตน์จะก่อให้เกิดอาชญากรรมข้ามชาติ ได้แก่ การค้ายาเสพติด การค้ามนุษย์ และการค้าอาวุธผิดกฎหมาย รวมทั้งอาชญากรรมไซเบอร์⁵

เราจะพบว่าช่วงก่อนเหตุการณ์ 9/11 รัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังคงมุ่งความสนใจไปที่การสร้างกลไกเพื่อแก้ปัญหาคความขัดแย้งระหว่างรัฐและสร้างสมดุลทางอำนาจในภูมิภาคระหว่างชาติมหาอำนาจ ภัยคุกคามจากกลุ่มมุสลิมหัวรุนแรงที่มีความคิดสุดโต่งของแต่ละประเทศยังเป็นสิ่งที่ไม่มีการพูดถึงในเวทีระหว่างประเทศ และยังคงมองกันว่าปัญหาคอการร้ายเป็นเรื่องภายในที่แต่ละรัฐควรไปจัดการกันเอง โดยไม่คิดที่จะประสานความร่วมมือเชิงปฏิบัติการอย่างจริงจัง แต่ช่วงเวลาเดียวกันนี้เองที่กลุ่มมุสลิมที่มีความคิดสุดโต่งก็กำลังพัฒนาเครือข่ายข้ามชาติของตัวเองขึ้นมาและวางแผนการระดับภูมิภาคเพื่อที่จะเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของรัฐจากแบบเชคควิลาไปสู่การเป็นรัฐอิสลาม

สถานการณ์ความร่วมมือพหุภาคีก่อน 9/11

ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต่างได้รับประโยชน์จากความร่วมมือทวิภาคีที่ใกล้ชิดระหว่างรัฐบาลในประเด็นที่เกี่ยวกับความมั่นคง หลายประเทศมีข้อตกลงทวิภาคีระหว่างกัน เช่น ข้อตกลงชายแดนไทย-มาเลเซีย ข้อตกลงต่อต้านโจรสลัดในทะเลชูลระหว่างมาเลเซียกับฟิลิปปินส์ การซ้อมรบร่วมระหว่างมาเลเซียกับสิงคโปร์ การซ้อมรบร่วมระหว่างมาเลเซียกับ

⁵ งานเขียนที่กล่าวถึงประเด็นความมั่นคงใหม่ของอาเซียนโปรดดูใน Kusuma Sanitwongse and Suchit Bunbongkarn, "New Security Issues and Their Impact on ASEAN", in *A New ASEAN in a New Millennium*, ed. Simon S. C. Tay, Jesus Estanislao, and Hadi Soesastro, (Jakarta: Centre for Strategic and International Studies, 2000), pp. 138-152.

อินโดนีเซีย การลาดตระเวนทางทะเลร่วมกันระหว่างไทยกับเวียดนาม นอกจากนั้น ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังยึดถือหลักการของอาเซียนในการไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศอื่น ซึ่งช่วยให้ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้สามารถจัดการต่อปัญหาความมั่นคงภายในรัฐได้อย่างเต็มที่ และช่วยลดความขัดแย้งระหว่างรัฐภายในภูมิภาค⁶ สิ่งเหล่านี้ได้แผ้วถางทางให้การเกิดความร่วมมือพหุภาคีด้านความมั่นคงในเวลาต่อมา

อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือพหุภาคีต่อการรับมือกับปัญหาข้ามชาติในช่วงแรกนั้น ยังเป็นเพียงการหารือกันบนเวทีการประชุมมากกว่าจะทำข้อตกลงที่ผูกมัดทางปฏิบัติ แต่อย่างน้อยในเชิงสัญลักษณ์ กรอบความร่วมมือพหุภาคีอย่างเช่นอาเซียนก็ได้ขยายจำนวนสมาชิกจนครอบคลุมทุกประเทศในภูมิภาค และ ARF ก็ได้กลายเป็นกลไกแก้ปัญหาทางความมั่นคงที่ลงหลักปักฐานอย่างมั่นคง

แต่การที่จะเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในประชาคมความมั่นคงภูมิภาค ARF ต้องขจัดความไม่แน่นอน (*uncertainties*) และขีดจำกัด (*limitations*) ARF ไม่มี ‘road map’ ที่เฉพาะเจาะจงหรือแผนงานโดยละเอียด (*blueprint*) ประเทศอาเซียนที่อยู่ใน ARF ต้องการให้ ARF พัฒนาในลักษณะค่อย ๆ วิวัฒนาการและไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย สิ่งนี้ทำให้เกิดความกังวลใจเกี่ยวกับความสามารถของ ARF ในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในภูมิภาคอย่างเป็นรูปธรรม การเป็นเพียงแค่เวทีปรึกษาหารือด้านความมั่นคงหรือแนะนำบรรทัดฐานที่เป็นนามธรรม ไม่เป็นที่น่าพอใจ ยิ่งไปกว่านั้นจุดสำคัญที่ ARF นำเสนอ ได้แก่ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (*inclusiveness*) ยังมีอุปสรรคสำคัญ จากความแตกต่างและหลากหลายของข้อกังวลด้านความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก รวมทั้งเกิดความยากลำบากที่จะมีข้อตกลงร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิกจำนวนมากของ ARF⁷

⁶ Kamarulzaman Askandar, Jacob Bercovitch, and Mikio Oishi, “The ASEAN Way of Conflict Management : Old Patterns and New Trends,” *Asian Journal of Political Science* 10, 2 (December 2002): 29.

⁷ Amitav Acharya, *op cit.*, p. 187.

การเปลี่ยนแปลงของความสัมพันธ์ทางสังคมของรัฐในเอเชียหลังเหตุการณ์ 9/11⁸

อมิตาฟ อจารยา (Amitav Acharya) เสนอว่าเหตุการณ์ 9/11 กระทบความสัมพันธ์ภายในอารยธรรม ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ภายในสังคมของรัฐเอง เขาโต้แย้งว่าโลกหลังเหตุการณ์ 9/11 ไม่ได้เป็น การปะทะกันระหว่างอารยธรรม (Clash of Civilizations) อย่างที่เคยกล่าวถึงโดยซามูเอล ฮันติงตัน (Samuel Huntington) เพราะรัฐบาลหลายประเทศที่เป็นมุสลิมก็ได้ร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้าย ทุกประเทศตอบสนองต่อสถานการณ์ดังกล่าวในฐานะรัฐมากกว่าเป็นตัวแทนทางอารยธรรม ไม่ว่าจะเป็นฮินดูอย่างอินเดีย มุสลิมอย่างมาเลเซีย คาทอลิกอย่างฟิลิปปินส์ และพุทธอย่างไทย ทุกประเทศคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติ ความมั่นคงของระบอบ และกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศสมัยใหม่ มากกว่าอัตลักษณ์ทางศาสนา หลายชาติยอมรับว่าการโจมตีของสหรัฐฯ เป็นสิ่งที่ยอมรับได้ตามกฎหมายของสหประชาชาติ แต่ไม่ยอมรับการอ้างว่าการก่อการร้ายเป็นอาชญากรรมของผู้อ่อนแอในการต่อสู้กับความเหนือกว่าของอำนาจจักรวรรดินิยมที่กดขี่และต่อต้านอิสลาม ในประเทศมุสลิมหลายประเทศ เป็นเรื่องของความขัดแย้งภายในอารยธรรมของตนเองระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มมุสลิมที่ต่อต้านรัฐบาล ไม่ว่ารัฐบาลนั้นจะสนับสนุนตะวันตกหรือไม่ก็ตาม มากกว่าเป็นความขัดแย้งระหว่างอารยธรรม

เหตุการณ์ 9/11 ทำให้การแยกภัยคุกคามความมั่นคงของประเทศจากภายในและภายนอกไม่อาจแยกได้ชัดเจนอีกต่อไป ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ถูกท้าทายจากความมั่นคงที่ยังไม่มีคำจำกัดความที่แน่นอน ก่อนหน้า 9/11 ความมั่นคงที่พูดถึงจะอยู่ใน ประเด็นที่อยู่นอกรูปแบบเดิม (Non Conventional issues) เช่น การอพยพ สิ่งแวดล้อม การละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่การก่อการร้ายถึงแม้จะเป็นประเด็นที่อยู่นอกรูปแบบเดิม แต่กลับคุกคามรัฐตามรูปแบบเดิม (Conventional) หรืออีกนัยหนึ่งรัฐถูกคุกคามความอยู่รอดจากกลุ่มก่อการร้ายภายในประเทศเสมือนกับการถูกรุกรานจากภายนอก ทำให้รัฐต้องตอบโต้กลับโดยการเพิ่มบทบาทและอำนาจของตนเองในการควบคุมกิจกรรมข้ามชาติข้ามพรมแดนมากขึ้น ลดบทบาทของโลกาภิวัตน์ลง แต่โดยทั่วไปแล้วรัฐแต่ละรัฐยังตอบสนองต่อการก่อการร้ายแตกต่างกัน

⁸ เรียบเรียงใหม่จาก Amitav Acharya, "State-Society Relations: Asian and World Order after September 11" in *World in Collision Terror and the Future of Global Order*, ed. Ken Booth and Tim Dunne, (New York: Palgrave Macmillan, 2002), pp. 194-203.

สำหรับสังคมภายในรัฐนั้น รัฐบาลและประชาชนมีความเข้าใจ (Perception) และปฏิกิริยาต่อเหตุการณ์ 9/11 แตกต่างกัน ในโลกมุสลิม ประชาสังคมแสดงความเห็นใจและการสนับสนุนต่อสหรัฐฯ น้อยกว่าที่รัฐบาลของตัวเองแสดงออกมา ประชาชนจำนวนมากแสดงความโกรธรัฐบาลตัวเองโดยเฉพาะรัฐบาลที่เข้าข้างสหรัฐฯ หรือรัฐบาลที่ไม่กล่าวโทษสหรัฐต่อการบุกอัฟกานิสถาน การที่สหรัฐสนับสนุนอิสราเอลทำให้รัฐบาลในโลกมุสลิมต้องยากลำบากต่อการแสดงความเข้าใจหรือแสดงการสนับสนุนสหรัฐ

ก่อนหน้าเหตุการณ์ 9/11 การโต้แย้งกันเรื่องประชาธิปไตยมีอยู่ 2 ประเด็น คือ การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยหรือความเป็นประชาธิปไตยดีต่อการพัฒนา กับประเด็นที่ว่าประชาธิปไตยเป็นตัวเร่งความไม่มีระเบียบในภูมิภาค อย่างเช่นกรณีของอินโดนีเซีย แต่หลังเหตุการณ์ 9/11 การโต้แย้งกันเปลี่ยนมาเป็น 2 ประเด็นที่ว่า การขาดประชาธิปไตยเป็น สาเหตุพื้นฐาน ของลัทธิก่อการร้าย กับความเป็นประชาธิปไตยจำกัดความสามารถของรัฐในการตอบโต้ลัทธิก่อการร้ายอย่างมีประสิทธิภาพ

การจัดการปัญหาก่อการร้ายระดับภูมิภาคของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

เมื่อการก่อการร้ายถูกสหรัฐฯ ระบุให้เป็นประเด็นระดับโลกในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ มันเป็นการบ่งบอกโดยนัยว่า ต้องมีการลงมือกระทำบางสิ่ง เพื่อจัดการประเด็นเหล่านั้น เราจะเห็นว่าในเวทีความร่วมมือระหว่างประเทศต่าง ๆ สหรัฐฯ ได้กดดันให้มี การจัดการกับปัญหาก่อการร้าย แต่ขณะเดียวกันก็เกิดการรวมตัวกันแก้ปัญหาคือประเด็นนี้โดยกลุ่มของประเทศต่าง ๆ ขึ้นมาเองด้วย สำหรับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น นับตั้งแต่ก่อนเหตุการณ์ 9/11 แล้วที่ปัญหาก่อการร้ายถูกหยิบยกขึ้นมาถกแถลงกันในเวทีระดับภูมิภาค ดังเช่น คำประกาศของอาเซียนว่าด้วยอาชญากรรมข้ามชาติ (ASEAN Declaration on Transnational Crime) ใน ค.ศ.1997 ที่กล่าวถึงการก่อการร้ายในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของอาชญากรรมข้ามชาติ แต่ในเวลานั้นทั้งประชาชนและผู้กำหนดนโยบายระดับรัฐยังไม่ได้มีความรู้สึกตระหนักว่าปัญหาการก่อการร้ายจะลุกลามบานปลาย ประชาสังคมของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างไม่ได้ลงมือกระทำและก่อตั้งกระบวนการจัดการในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งต่อประเด็นก่อการร้าย จนเมื่อเกิดเหตุการณ์ 9/11 คำถามต่อการจัดการปัญหาการก่อการร้ายจึงได้ถูกแยกออกมาเป็นประเด็นถกแถลงกันอย่างเฉพาะเจาะจงในเวทีประชุมของรัฐมนตรีต่างประเทศของอาเซียนนัดพิเศษเรื่องก่อการร้าย (Special ASEAN Ministerial Meeting on Terrorism) และตามมาด้วยการถกกันในเรื่องนี้ตามเวทีประชุมอื่น ๆ ระดับภูมิภาคอีกหลายครั้ง

และในห้วงเวลาเดียวกันนั้นการจัดการของรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อต่อต้านก่อการร้ายได้ก่อตัวขึ้นทั้งในรูปแบบทวิภาคีและพหุภาคี สำหรับการจัดการพหุภาคีนั้นมีทั้งเกิดขึ้นภายใต้กรอบความร่วมมือพหุภาคีเดิม เช่น อาเซียน และ ARF เป็นต้น และเกิดกรอบความร่วมมือใหม่ เช่น กระบวนการบาห์ลีด้านต่อต้านก่อการร้าย เป็นต้น นอกจากนั้น ยังมีความร่วมมือพหุภาคีเฉพาะกลุ่มภายในภูมิภาคอีกเช่น ความร่วมมือในการลาดตระเวนในช่องแคบมะละกาที่ประกอบด้วย อินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ และไทย เป็นต้น พัฒนาการของความร่วมมือต่อต้านก่อการร้ายในภูมิภาคมีมาโดยลำดับ พัฒนาการที่จัดว่าก้าวหน้าที่สุด คือ สนธิสัญญาต่อต้านการก่อการร้ายของอาเซียน (ASEAN Convention on Counterterrorism) และที่กำลังตามมาภายใน ค.ศ. 2015 คือ การรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียน โดยมีประชาคมความมั่นคงเป็นหนึ่งในสามเสาหลัก

สาเหตุที่รัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ร่วมมือกันต่อสู้ปัญหาก่อการร้าย

กล่าวได้ว่า รัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้จัดการกับปัญหาก่อการร้าย โดยการหันมาร่วมมือกันมากขึ้นกว่าเดิม และพัฒนาการไปสู่การรวมตัวด้านความมั่นคงในรูปแบบประชาคมซึ่งสาเหตุที่ทำให้รัฐในภูมิภาคมีพฤติกรรมดังกล่าว เกิดจากการที่กลุ่มก่อการร้ายคุกคามต่อรัฐสถานการณ์โลกาภิวัตน์ การรับรู้ร่วมกันของรัฐต่อภัยคุกคามจากก่อการร้าย และการกลัวถูกแทรกแซงจากมหาอำนาจภายนอก

การคุกคามความมั่นคงจากกลุ่มก่อการร้ายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ตามนิยามของ Elke Krahmann⁹ การก่อการร้ายจัดเป็นภัยคุกคามความมั่นคง เพราะเป็นเหตุการณ์ที่โดยสถานะภาพแล้วก่อให้เกิดผลลบตามมาต่อการอยู่รอดหรือสวัสดิการของรัฐ สังคมหรือปัจเจกบุคคล สำหรับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แล้ว การก่อการร้ายเป็นเหตุการณ์ที่มีความเป็นไปได้ที่จะรุนแรงขึ้นในอนาคต และความเข้มข้นของผลกระทบที่ตามมาจากการก่อการร้ายเป็นอันตรายต่อความอยู่รอดโดยตรงหรือต่อสวัสดิการของการเป็นมนุษย์ทั่วทั้งภูมิภาค การคุกคามจากกิจกรรมของกลุ่มก่อการร้ายสมัยใหม่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีต่อความมั่นคงสามารถกล่าวได้ดังนี้

⁹ นิยามของภัยคุกคามความมั่นคงของ Elke Krahmann ได้ในบทที่ 2 ของภาคนิพนธ์ฉบับนี้

1. ความเป็นรัฐ

กิจกรรมของกลุ่มก่อการร้ายสมัยใหม่เป็นภัยคุกคามต่อการคงอยู่ (national survival) ของรัฐ เนื่องจากเป้าหมายสุดท้ายของกลุ่มก่อการร้าย โดยเฉพาะกลุ่มญะมาอะฮ์ อิสลามิยะฮ์นั้น เป็นการสร้างรัฐใหม่ตามอุดมการณ์ดาร์ลุ ซาลาม¹⁰ ซึ่งรูปแบบรัฐดังกล่าวไม่เคยปรากฏในประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้มาก่อน และรัฐดังกล่าวจะมีอาณาเขตวางทับอยู่บนดินแดนของรัฐหลายรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเท่ากับว่ากลุ่มญะมาอะฮ์ อิสลามิยะฮ์ ต้องสลายความเป็นรัฐชาติ (nation-state) เดิมที่มีอยู่ และลบเส้นพรมแดนระหว่างประเทศที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป แล้วสร้างรัฐใหม่ที่ขีดพรมแดนโดยยึดถือเอาอาณาบริเวณที่มีชาวมุสลิมอยู่อาศัยเป็นสำคัญ การขีดเส้นพรมแดนโดยยึดถืออัตลักษณ์ร่วมกันเฉพาะการนับถือศาสนาอิสลามเพียงอย่างเดียว ทำให้ขัดกับสภาพความเป็นจริงของดินแดนแถบนี้ ที่คนมุสลิมเองยังมีความหลากหลายของชาติพันธุ์ ภาษา ขนบธรรมเนียม และความเชื่อท้องถิ่น ซึ่งการทำให้ดินแดนแถบนี้เป็นรัฐอิสลามตามรูปแบบของ ญะมาอะฮ์ อิสลามิยะฮ์ซึ่งต่อต้านคนต่างศาสนารวมถึงไม่ยอมรับรูปแบบอื่นของอิสลามที่แตกต่างไปจากตน ย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องทำลายความหลากหลายทางขนบธรรมเนียมและความเชื่อท้องถิ่นของผู้คนจำนวนมากที่อาศัยอยู่ร่วมกันในดินแดนแถบนี้ อีกทั้ง แนวทางการเป็นรัฐศาสนาอย่างของกลุ่มญะมาอะฮ์ อิสลามิยะฮ์ต้องการนั้น จะเป็นสิ่งที่ขัดกับแนวทางความเป็นรัฐที่แยกศาสนาออกจากการเมืองการปกครอง (secular state) ที่ใช้ปกครองดินแดนแถบนี้มาตั้งแต่หลังยุคอาณานิคม

ดังนั้น การปรากฏขึ้นของรัฐอิสลามขนาดใหญ่ในดินแดนเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จึงไม่อาจเป็นไปได้ เว้นแต่กลุ่มญะมาอะฮ์ อิสลามิยะฮ์จะทำลายลักษณะความเป็นรัฐชาติ (nation state) ที่ปรากฏอยู่เดิม รวมทั้งตัวแทนความเป็นรัฐ-ชาติที่ประชาชนยังจงรักภักดีอยู่ ซึ่งได้แก่ รัฐบาลและสถาบันการปกครองที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน แล้วทำให้ประชาชนหันมาจงรักภักดีต่อศาสนาอิสลามที่มีกลุ่มญะมาอะฮ์ อิสลามิยะฮ์เป็นตัวแทน ด้วยเหตุนี้ ในเมื่อรัฐทุกรัฐยังหวงแหนอำนาจอธิปไตยสูงสุดเหนือดินแดนและประชากรของตน การปะทะกันระหว่างความเป็นรัฐแบบเชคคิวลาร์ที่มีอยู่เดิมกับความเป็นรัฐตามอุดมการณ์ของกลุ่มญะมาอะฮ์ อิสลามิยะฮ์ จึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

¹⁰ ดาร์ลุ ซาลาม (Darul Salam) หมายถึง ดินแดนของโลกมุสลิมที่มีแต่ความสันติสุข อันเกิดจากการปฏิบัติตามหลักการในศาสนาอิสลาม โดยประชากรที่อาศัยอยู่ล้วนแล้วแต่เป็นชาวมุสลิมซึ่งมีความรู้สึกรักของการเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และมีความแตกต่างจากดินแดนภายนอกของดาร์ลุ ซาลาม อันเป็นดินแดนแห่งความสับสนวุ่นวายของผู้ที่ยึดถือแนวคิดอื่นนอกเหนือจากอิสลาม

กล่าวได้ว่ารัฐอิสลามในจินตนาการของผู้ก่อการร้ายได้คุกคามความอยู่รอดของรัฐในภูมิภาคนี้เสมือนกับการถูกรุกรานจากภายนอก การปฏิบัติการของผู้ก่อการร้ายยังเป็นภัยคุกคามที่บั่นทอนความมั่นคงและเสถียรภาพของรัฐ จากการใช้ความรุนแรงต่อชีวิตทรัพย์สินของประชาชนทั่วไป ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นต่อการคุ้มครองความปลอดภัยจากรัฐ ทั้งที่โดยปกติแล้ว ความปลอดภัยเป็นสินค้าสาธารณะ (public goods) พื้นฐานอันดับแรกที่รัฐต้องมีให้ประชาชน ขณะเดียวกันวิธีการของกลุ่มก่อการร้ายที่พยายามสร้างความแตกแยกภายในรัฐระหว่างคนที่นับถือศาสนาต่างกัน ก็ได้สั่นสะเทือนความเป็นเอกภาพของรัฐ นอกจากนี้การที่กลุ่มก่อการร้ายพยายามขยายเครือข่ายและสมาชิกออกไป พร้อมกับสร้างหน่วยติดอาวุธ ก็เป็นการทำให้ประชาชนแยกตัวออกจากรัฐ และหันกลับมาเป็นศัตรูกับรัฐเอง ซึ่งทำให้สถาบันความเป็นรัฐอ่อนแอลง

นอกจากนั้น สภาวะที่รัฐไม่สามารถรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยภายในอาณาเขตของตน โดยควบคุมการใช้ความรุนแรงของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐไว้ภายใต้กรอบของกฎหมายได้นั้น จะทำให้การทำลายอำนาจรัฐด้วยการใช้ความรุนแรงในรูปแบบต่าง ๆ ขยายตัวออกไป ซึ่งจะยังเป็นอันตรายต่อทั้งชีวิตและทรัพย์สินของผู้ที่อาศัยอยู่ในรัฐนั้น และยังเปิดโอกาสให้ตัวแสดงดังกล่าวกลายเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐอื่นที่อยู่รายรอบ และในบางเงื่อนไขที่มีเหตุปัจจัยทั้งภายนอกและภายในรัฐเอื้ออำนวย ก็สามารที่จะยกระดับเป็นปัญหาความมั่นคงในภูมิภาคและระดับโลกได้

2. เศรษฐกิจ

หลังการเกิดวินาศกรรมที่บาห์ลีซึ่งเป็นแหล่งพักตากอากาศมีชื่อเสียงระดับโลก จนทำให้มีผู้เสียชีวิตจาก 18 ประเทศ รัฐบาลของสหรัฐฯ ออสเตรเลีย อังกฤษ แคนาดา และนิวซีแลนด์ได้ออกประกาศเตือนคนของตนไม่ให้เดินทางมาท่องเที่ยวเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยเฉพาะประเทศอินโดนีเซีย¹¹ ทำให้การท่องเที่ยวของอินโดนีเซียซบเซาลง ประมาณการณ์ว่ารายได้จากนักท่องเที่ยวลดลงจากเดิมที่เคยมากกว่า 5 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ใน ค.ศ.2001 ลดลงเหลือ 3.4 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ใน ค.ศ.2002 และอยู่ระหว่าง 2.7-3.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ใน ค.ศ.

¹¹ Vivienne Wee, "Globalization after 9/11 and the Iraq War: Implication for Asia and the Pacific," in *Globalization in the Asian Region: Impacts and Consequences*, ed. Gloria Davies and Chris Nyland (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2004), p. 26.

2003¹² ภาพรวมของการท่องเที่ยวทั่วทั้งอาเซียนใน ค.ศ.2003 คือ มีจำนวนนักท่องเที่ยวลดลงถึงร้อยละ 12.3 สวนทางกับปีก่อน ๆ ที่มีจำนวนนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นมาโดยตลอด¹³ ซึ่งเป็นผลมาจากการที่นักท่องเที่ยวถูกตอกย้ำให้หวาดกลัวอยู่เสมอเมื่อรัฐบาลชาติตะวันตกมีการออกประกาศเตือนประชาชนของตัวเองให้หลีกเลี่ยงการเดินทางมาท่องเที่ยวอินโดนีเซียหรือบางประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นระยะ ๆ เมื่อเกิดกระแสข่าวขึ้นว่าจะเกิดการก่อการร้ายขึ้นอีก การที่นักท่องเที่ยวต่างชาติน้อยลง ย่อมทำให้ธุรกิจที่เกี่ยวข้องต้องประสบผลกระทบไปด้วย การก่อการร้ายที่บาห์ลีในเดือนตุลาคม ค.ศ.2002 ทำให้ดัชนีตลาดหุ้นของอินโดนีเซียลดลงทันทีร้อยละ 10 จากการที่เหล่าผู้ค้าหุ้นในตลาดคิดว่ารายได้จากการท่องเที่ยวของอินโดนีเซียจะลดลง¹⁴ ปัญหาที่อินโดนีเซียประสบย่อมเป็นตัวอย่างอันดีให้ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตระหนักว่า การก่อการร้ายส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจภาคการท่องเที่ยวอย่างไร

การลงทุนภายในภูมิภาคก็ได้รับผลกระทบจากการก่อการร้าย ตัวอย่างเช่น หลังเหตุการณ์ 9/11 มาเลเซียตกจากอันดับ 25 ประเทศแรกที่ดึงดูดเงินลงทุนมากที่สุดอันมีสาเหตุจากนักลงทุนหวาดกลัวการก่อการร้าย¹⁵ หลังการวางระเบิดที่บาห์ลี สถานการณ์การลงทุนยิ่งเลวร้ายลงในอินโดนีเซีย โดยใน ค.ศ.2003 มีเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (FDI) ไหลออกจากอินโดนีเซียถึง 596 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ส่วนมาเลเซียและฟิลิปปินส์ก็มีเงินลงทุนไหลเข้าน้อยลงกว่าปีที่แล้ว¹⁶ ภูมิภาคนี้จำเป็นต้องอาศัยเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศจำนวนมากเพื่อรักษาอัตราเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของตน ส่วนนักลงทุนก็ต้องการความมั่นใจว่าทรัพย์สินและกิจกรรมของตนจะมีความปลอดภัย และสามารถทำกำไรได้ เมื่อบ้านเมืองมีความสงบเรียบร้อย การลงทุนก็จะมีความเสี่ยงต่ำ แต่เมื่อมีความรุนแรงเกิดขึ้นในสังคม ความเสี่ยงก็จะสูงขึ้น ความเสียหายทางธุรกิจจากการก่อการร้ายย่อมเป็นรายจ่ายในอนาคตที่ไม่อาจคำนวณได้ ความวิตกกังวลดังกล่าวสามารถส่งผลทางจิตวิทยาที่ทำให้นักลงทุนต่างประเทศไม่กล้าเข้ามาลงทุนในภูมิภาค

¹² ดูเชิงอรรถข้อ 4 ท้ายบทที่ 1 ใน Zachary Abuza, *Militant Islam in Southeast Asia : Crucible of Terror*, (USA. : Lynne Rienner Publishers, 2003), p. 28.

¹³ ASEAN Secretariat, "Annual Rate of Growth of Visitor Arrivals (%)," *ASEAN Statistical Pocketbook 2006*, (Jakarta : ASEAN Secretariat, July 2006), p. 79.

¹⁴ Zachary Abuza, op. cit., p. 3.

¹⁵ Vivienne Wee, op. cit., p. 28.

¹⁶ ASEAN Secretariat, "FDI inflows into ASEAN by Host Country 1995-2004," *ASEAN Statistical Pocketbook 2006*, (Jakarta : ASEAN Secretariat, July 2006), p. 59.

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า สถานการณ์ด้านความมั่นคงเป็นสิ่งที่มีความเกี่ยวพันกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ ในภาพรวม การก่อการร้ายจะทำร้ายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอนาคตของประเทศกำลังพัฒนาในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก¹⁷ การก่อการร้ายสามารถทำลายการค้าของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ต้องพึ่งพาการค้าจำนวนมากกับภายนอกภูมิภาค โดยเฉพาะกับสหรัฐฯ และประเทศผู้ผลิตน้ำมัน ทั้งนี้ผู้ก่อการร้ายสามารถขัดขวางการไหลเวียนของสินค้าโดยตรง เช่น การปิดช่องแคบมะละกา ถึงแม้ปัจจุบันจะยังไม่เกิดวิกฤตดังกล่าว การก่อการร้ายก็ทำให้การค้าต้องมีต้นทุนเพิ่มขึ้นจากค่าใช้จ่ายด้านความปลอดภัย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ มาตรการรักษาความปลอดภัยของตู้คอนเทนเนอร์ (Container Security Initiative: CSI) และ ข้อกำหนดในการรักษาความปลอดภัยของเรือและสิ่งอำนวยความสะดวกในท่าเรือระหว่างประเทศ (International Ship and Port Facility Security Code: ISPS Code) ที่ดำเนินการผ่านองค์กรทางทะเลระหว่างประเทศ (International Maritime Organisation: IMO) ซึ่งต้องใช้เงินในการดำเนินการสูง และสร้างความลำบากให้กับการค้าทางทะเลในระยะเริ่มต้น ความเสี่ยงจากการก่อการร้ายที่เพิ่มขึ้นอาจทำให้บริษัทประกันภัยเพิ่มค่าประกันต่อสินค้าและยานพาหนะที่เดินทางไปมากับภูมิภาคนี้

3. สังคม

- ความขัดแย้งทางศาสนา กลุ่มก่อการร้ายได้แสดงให้เห็นถึงปัญหาของการคลั่งไคล้ศาสนาอิสลามอย่างสุดโต่ง และมีการตีความเรื่อง **ญิฮาด** ว่าการใช้ความรุนแรงต่อคนที่มีความเชื่อทางศาสนาต่างจากตนเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามหลักศาสนา เหตุการณ์ในอินโดนีเซีย ได้ชี้ให้เห็นว่ากลุ่มหัวรุนแรงต่างพยายามเผยแพร่แนวคิดเรื่องญิฮาดดังกล่าว พร้อมกับกระพือความขัดแย้งทางศาสนาให้ลุกลามยิ่งขึ้น เพื่อที่จะฉวยโอกาสแสวงหาการสนับสนุนจากประชาชนมุสลิมในวงกว้าง

¹⁷ ดูรายละเอียดของแนวคิดที่ว่า ‘การก่อการร้ายเป็นผลเสียต่อเศรษฐกิจ’ ได้ใน Geoff Raby, “The Costs of Terrorism and the Benefits of Cooperating to Combat Terrorism,” Paper submitted by Australia to the Secure Trade in the APEC Region (STAR) Conference 24 Feb 03. cited by Miemie Winn Byrd, “Implementing the Socio-Economic Strategy,” in Asia Pacific Economic Update 2005, Volume III (United State Pacific Command’s economic document), pp. 29-38. available at <http://www.pacom.mil/publications/apcu05/III%20VOL_APEU%202005.pdf>

- **ความขัดแย้งทางชาติพันธุ์** ถึงแม้กลุ่มก่อการร้ายสมัยใหม่จะเป็นขบวนการที่อ้างอุดมการณ์ศาสนา แต่บริบทของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นั้น ได้ปรากฏการเกิดกระแสชาตินิยม และความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ควบคู่ไปด้วย เห็นได้จากการเป็นเอกราชของติมอร์ การเคลื่อนไหวของขบวนการแบ่งแยกดินแดนในอะเจห์ของอินโดนีเซีย ภาคใต้ของฟิลิปปินส์ ภาคใต้ของไทย ยะไข่ในพม่า สำหรับความขัดแย้งทางชาติพันธุ์หลัก ๆ ที่ยังปรากฏในภูมิภาค คือ ความขัดแย้งระหว่างชาติพันธุ์จีนกับชาติพันธุ์มลายู ซึ่งเคยนำไปสู่การจลาจลในมาเลเซียก่อนการแยกประเทศสิงคโปร์ หรือความขัดแย้งระหว่างคนเชื้อสายจีนกับคนพื้นเมืองอินโดนีเซียที่นับถืออิสลาม ที่นำไปสู่การทำร้ายคนจีนเป็นจำนวนมาก เมื่อเกิดความวุ่นวายทางการเมืองในช่วงปลายยุคของซูฮาร์โต¹⁸ ความขัดแย้งทางชาติพันธุ์นี้ หากได้รับการจัดการที่ไม่ดี จะกลายเป็นช่องทางอย่างดีให้กลุ่มก่อการร้ายกระพือให้เกิดความเกลียดชังที่หนักหน่วงขึ้น และนำไปสู่เส้นทางศาสนาเข้ามาเชื่อมโยงเพื่อชักชวนให้คนเข้าร่วมขบวนการใช้ความรุนแรงแก้ปัญหาได้ในที่สุด

- **การแพร่กระจายของอาวุธ** การก่อการร้ายหลายครั้งโดยใช้อาวุธสงครามและวัตถุระเบิดแสดงให้เห็นว่าผู้ก่อการร้ายสามารถแสวงหาอาวุธสงครามบางอย่างได้จากบางแหล่ง และจากข้อมูลที่ว่ากลุ่มญะมาอะฮ์ อิสลามียะฮ์สามารถซื้อระเบิดและอาวุธยุทโธปกรณ์ รวมทั้งเครื่องมือในการก่อวินาศกรรมจากการค้าอาวุธผิดกฎหมายในไทยและฟิลิปปินส์ บ่งบอกความจริงที่ว่าอาวุธสงครามสามารถแพร่กระจายจากแหล่งผลิตตามสถานที่ต่าง ๆ ซึ่งอาจจะอยู่ไกลคนละซีกโลกข้ามพรมแดนไปอยู่ในมือของกลุ่มก่อการร้ายและกลุ่มมุสลิมหัวรุนแรงได้โดยที่รัฐไม่สามารถควบคุมได้ ปัญหาการแพร่กระจายอาวุธอย่างผิดกฎหมายเป็นสิ่งที่บ่อนทำลายความสงบสุขของสังคมโดยรวม และเป็นสิ่งที่ทำให้สถานการณ์ความขัดแย้งที่มีอยู่แล้ว เลวร้ายลงมากขึ้น ขณะเดียวกันก็ทำให้เกิดความหวั่นกลัวว่าอาวุธที่มีคุณภาพทำลายล้างสูงจะตกไปอยู่ในมือกลุ่มก่อการร้าย

- **อาชญากรรมและคอร์รัปชัน** อาชญากรรมกับการก่อการร้ายนั้นเกี่ยวข้องกัน ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีประเพณีอย่างหนึ่งที่เรียกว่า *fa'i* คือ การใช้เงินจากอาชญากรรมเพื่อจุดประสงค์ทางศาสนา โดยเชื่อว่าการหาเงินจากคนต่างศาสนาในวิธีการผิดศีลธรรมนั้นไม่ถือว่าเป็นบาป จนมีคำกล่าวว่า “เราฆ่าเอาเลือดมันมาได้ แล้วทำไมถึงจะขโมยทรัพย์สินมันมาไม่ได้” คนที่ถูกจับข้อหาเกี่ยวพันกับการระเบิดที่บาห์ลีได้เคยปล้นร้านทอง เพื่อหาเงินไปใช้ในปฏิบัติการ นอกจากนั้นแล้วยังมีอาชญากรรมอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย ได้แก่ การซื้อของโดยใช้บัตรเครดิตที่ขโมยมา

¹⁸ ทวีศักดิ์ เผือกสม, อินโดนีเซีย รายา : รัฐจาริต สู่ “ชาติ” ในจินตนาการ, (กรุงเทพฯ : เมืองโบราณ, 2547), น. 121-122.

และนำสินค้านั้นไปขายต่อ การค้ายาเสพติด การปล้นธนาคาร การซื้อขายอาวุธ¹⁹ อุมร์ อัล ฟารุก (Omar Al Faruq) สมาชิกอัลกออิดะฮ์ซึ่งถูกจับกุมตัวที่อินโดนีเซียก่อนถูกส่งตัวไปสหรัฐฯ เคยเปิดเผยว่ากลุ่มญะมาอะฮ์ อิสลามียะฮ์ได้ซื้อระเบิดชนิด TNT จากหน่วยทหารของอินโดนีเซีย แต่กองทัพอินโดนีเซียได้ปฏิเสธเรื่องดังกล่าว²⁰ ข้อมูลนี้น้อยบอกละให้เราทราบว่าญะมาอะฮ์ อิสลามียะฮ์อาจจะหาอาวุธได้จากการคอร์รัปชันของคนในกองทัพ นอกจากนั้น กลุ่มญะมาอะฮ์ อิสลามียะฮ์ยังสามารถแสวงหาอาวุธได้จากเครือข่ายการค้าอาวุธผิดกฎหมายในไทย ลาว เขมร พม่า ฟิลิปปินส์ และขณะเดียวกันก็เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินจากต่างประเทศ เพื่อนำมาใช้จ่ายในการก่อการร้าย รวมทั้งหาเงินจากธุรกิจค้าอัญมณีข้ามชาติผิดกฎหมาย

โลกาภิวัตน์กับการเกิดความร่วมมือต่อต้านก่อการร้าย

การแข่งขันทางเศรษฐกิจในระดับโลก ได้ส่งผลกระทบให้ผู้นำประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตระหนักถึงความจำเป็นของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจให้เหนียวแน่นยิ่งขึ้น²¹ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน รวมทั้งสร้างโอกาสและอำนาจต่อรองกับภูมิภาคอื่น เพื่อเป็นรากฐานที่มั่นคงในการเสริมสร้างความมั่นคง เสถียรภาพ และการเจริญเติบโตและการพัฒนาอย่างยั่งยืนให้กับประเทศของตน

นับตั้งแต่ ค.ศ.1993 เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็ได้มุ่งหน้าไปสู่การรวมตัวทางเศรษฐกิจจากการเริ่มต้นเปิดเสรีทางการค้าภายในอาเซียน (ASEAN Free Trade Area) และยังมีการรวมตัวกันอย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้นทางด้านเศรษฐกิจ เมื่อมีการขยายความร่วมมือเพื่อเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐาน เช่น เส้นทางคมนาคมขนส่ง ระบบจ่ายไฟฟ้า เครือข่ายอินเทอร์เน็ต ฯลฯ การบูรณาการทาง

¹⁹ Zachary Abuza, "Funding Terrorism in Southeast Asia: The Financial Network of Al Qaeda and Jemaah Islamiyah," *National Bureau of Asean Research* 14, 5 (December 2003)

²⁰ ชัยโชค จุลศิริวงศ์, "ปัญหาความมั่นคงใหม่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้," (รายงานวิจัยโครงการปัญหาความมั่นคงใหม่ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548), น. 38.

²¹ นายกรัฐมนตรีอานันท์ ปันยารชุน ของไทย เป็นผู้ที่มิบทบาทสำคัญต่อการผลักดันให้เกิดเขตการค้าเสรีอาเซียนขึ้น เนื่องจากได้ตระหนักถึงการที่อาเซียนมีอำนาจต่อรองลดลงภายหลังการรวมตัวของสหภาพยุโรป หลังจากรับรู้ว่าสหภาพยุโรปให้ความสำคัญน้อยลงกับเวทีการประชุมระหว่างอาเซียนกับสหภาพยุโรป โดยการส่งเจ้าหน้าที่ระดับรองมาร่วมประชุมแทนที่จะเป็นระดับรัฐมนตรี

เศรษฐกิจครั้งสำคัญ คือ การจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community – AEC) ภายใน ค.ศ. 2020 โดยอาเซียนจะเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียว รวมทั้งมีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุนและแรงงานฝีมือโดยเสรีและการเคลื่อนย้ายเงินทุนที่เสรีขึ้น ซึ่งหมายถึงการที่ประเทศสมาชิกต้องเปิดประเทศออกสู่ภายนอกมากกว่าเดิม โดยลดกฎระเบียบและข้อจำกัดต่อการทำกิจกรรมข้ามพรมแดน แต่ในขณะเดียวกันการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจ ก็ได้เปิดโอกาสให้กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายสามารถเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนได้อย่างเสรีมากขึ้นเช่นกัน ซึ่งเท่ากับเปิดโอกาสให้ปัญหาการก่อการร้ายกลายเป็นภัยคุกคามข้ามชาติต่อรัฐและประชาชนภายในประเทศได้ง่ายและรุนแรงยิ่งขึ้น เหมือนดังที่ คอลิน เพาเวล (Colin Powell)²² เคยกล่าวไว้ว่า “การก่อการร้าย คือ ด้านมืดของโลกาภิวัตน์”²³

ความคิดหัวรุนแรงของคนมุสลิมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีส่วนเกี่ยวพันอย่างลึกซึ้งกับสถานการณ์ในตะวันออกกลางอันมีจุดศูนย์รวมอยู่ที่ความขัดแย้งระหว่างอิสราเอลกับชาวปาเลสไตน์ เพราะโลกมุสลิมต่างรับรู้มาเป็นเวลานานถึงชะตากรรมอันน่าหดหู่ของชาวปาเลสไตน์ เมื่อใดก็ตามที่ความขัดแย้งระหว่างอิสราเอลกับชาวปาเลสไตน์พุ่งขึ้นสูง กระแสการต่อต้านอิสราเอลกับชาติตะวันตกที่หนุนหลังก็จะไหลบ่ามายังเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เช่นกัน ในปัจจุบันปรากฏการณ์ของเทคโนโลยีด้านการสื่อสารและคมนาคมสมัยใหม่ทำให้ความห่างไกลทางภูมิศาสตร์และสิ่งกีดขวางทางภูมิประเทศที่เคยเป็นเส้นกั้นพรมแดนทางธรรมชาติไม่เป็นอุปสรรคต่อการแพร่กระจายของข่าวสารและความคิดอีกต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งข่าวสารในมุมมองสื่อมุสลิมที่ไม่ถูกรอบงำจากตะวันตก ตัวอย่างเช่นสถานีโทรทัศน์อัลจาซีรา ได้มีส่วนทำให้คนมุสลิมได้รับรู้ข่าวสารที่คนมุสลิมถูกทารุณกรรมในที่ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นปาเลสไตน์ เลบานอน อิรัก และอัฟกานิสถานได้อย่างรวดเร็ว ข่าวสารดังกล่าวสามารถกระตุ้นมวลชนมุสลิมให้เกิดความรู้สึกโกรธ

²² พลเอก คอลิน เพาเวล (Colin Powell) เคยเป็นประธานหัวหน้าคณะเสนาธิการร่วมของกองทัพสหรัฐฯ ซึ่งเป็นตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดของสหรัฐฯ ช่วงสงครามอ่าวเปอร์เซีย ค.ศ.1990-1991 ต่อมาเขาเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศ ของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช ผู้ถูก ระหว่าง ค.ศ.2001-2005

²³ John Urry, “The Global Complexities of September 11th” in *Theory, Culture & Society* 19, 4 (2002):57. Cite by David Wright-Neville, “Terrorism as a Global Phenomenon: The Southeast Asian Experience,” in *Globalization in the Asian Region: Impacts and Consequences*, ed. Gloria Davies and Chris Nyland (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2004), p. 49.

แค้น และขณะเดียวกันก็เป็นเชื้อไฟให้กับการปลุกกระดมของพวกหัวรุนแรง การติดต่อสื่อสารสมัยใหม่ยิ่งทำให้ความคิดหัวรุนแรงกระจายสู่สังคมในวงกว้างยิ่งขึ้น จากจุดนี้เราสามารถนึกภาพถึงผู้นำกลุ่มหัวรุนแรงที่กำลังติดต่อ สั่งการ หรือเผยแพร่ความคิดของตนไปตามชุมชนมุสลิมในดินแดนห่างไกลได้อย่างง่ายดายและรวดเร็ว ขณะเดียวกันการรวมตัวทางเศรษฐกิจของอาเซียนที่กำลังเกิดขึ้นในอนาคตก็ทำให้เส้นกั้นพรมแดนของรัฐ-ชาติตามกฎหมายกำลังจางหายไปเรื่อย ๆ เปิดโอกาสให้กลุ่มก่อการร้ายสามารถโอนเงิน เคลื่อนย้ายคน และอาวุธ ข้ามพรมแดนได้สะดวก

ปัญหาก่อการร้ายมีความเชื่อมโยงกับอาชญากรรมข้ามชาติ อย่างเช่น องค์การก่อการร้ายในอินโดนีเซีย สามารถแสวงหาอาวุธได้จากเครือข่ายการค้าอาวุธผิดกฎหมายในหลาย ๆ ประเทศ เช่น ไทย ลาว เขมร พม่า ฟิลิปปินส์ และขณะเดียวกัน ก็เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินจากต่างประเทศ เพื่อนำมาใช้จ่ายในการก่อการร้าย รวมทั้งหาเงินจากธุรกิจค้าอัญมณีข้ามชาติผิดกฎหมาย เครือข่ายค้ายาเสพติดอาจสามารถรับจ้างลักลอบพาผู้ก่อการร้ายเข้าเมืองหรือทำเอกสารปลอมให้ผู้ก่อการร้ายใช้เดินทาง ความล้มเหลวในการปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ จะทำให้เครือข่ายอาชญากรรมเหล่านี้สามารถเชื่อมโยงตัวเองเข้ากับองค์การก่อการร้ายในท้องถิ่น และทำให้องค์การก่อการร้ายในท้องถิ่นพัฒนาการตัวเองจนมีลักษณะข้ามชาติในที่สุด ซึ่งรัฐเพียงรัฐเดียวจะไม่สามารถจัดการปัญหาดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพได้ตามลำพังอีกต่อไป

การแก้ปัญหาจากโลกาภิวัตน์มีทางเลือกอยู่ 2 ทาง ได้แก่ ทางเลือกแรก เข้มงวดกับการเข้ามาของกระแสโลกาภิวัตน์ อย่างเช่นกฎเกณฑ์ที่กำหนดจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติและเคหะห้ามไม่ให้ประชาชนมีโทรทัศน์หรืออินเทอร์เน็ต หรือไม่เช่นนั้นก็ปิดประเทศจากภายนอกอย่างเกาหลีเหนือ ซึ่งทางเลือกนี้จะทำให้ประเทศต้องล่าหลังและยากจนเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ²⁴ อีกทางเลือกหนึ่งคือ เปิดประเทศต่อไป แล้วหาทางร่วมมือกับรัฐอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อลดผลกระทบในทางร้ายจากโลกาภิวัตน์ ทั้งนี้ทุกรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ต่างเห็นพ้องกันที่จะเปิดประเทศให้กว้างมากขึ้นผ่านการรวมตัวเป็นประชาคมเศรษฐกิจเดียวกัน และสร้างประชาคมความมั่นคง และประชาคมสังคม-วัฒนธรรม ไปพร้อมกัน โดยหวังว่าจะเป็นการลดผลกระทบในทางร้ายจากโลกาภิวัตน์ลงได้

²⁴ ในกรณีกฎเกณฑ์ที่มีสถานะแวดล้อมทางธรรมชาติสมบูรณ์ ทางเลือกนี้อาจเหมาะสม นักท่องเที่ยวที่ไปเยือนกฎเกณฑ์ล้วนกล่าวว่าถึงแม้จะค้ำค้ำทางวัตถุ แต่ประชาชนกฎเกณฑ์ก็มีความสุขกว่าประชาชนในประเทศที่เจริญกว่า สมดังที่กษัตริย์กฎเกณฑ์เคยกล่าวว่าประเทศของตนให้ความสำคัญกับความสุขมวลรวมประชาชาติ (Gross National Happiness : GNH) มากกว่าผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Gross National Product : GNP) แต่ในกรณีเกาหลีเหนือ การปิดประเทศมีแต่จะยิ่งทำให้ประชาชนต้องประสบภาวะขาดแคลนเมื่อเทียบกับเกาหลีใต้ที่เปิดเสรี

การรับรู้ภัยคุกคามจากการก่อการร้าย

ใน ค.ศ.1997 อาเซียนกำหนดวิสัยทัศน์ของตนบนพื้นฐานการสำรวจสถานะแวดล้อมระดับภูมิภาค ที่ไม่ได้พิจารณาว่าการเติบโตขึ้นของกลุ่มมุสลิมหัวรุนแรงจะก่อปัญหารุนแรงขึ้นในอนาคต และไม่ได้ระแวดระวังภัยคุกคามจากกลุ่มก่อการร้ายเป็นพิเศษ ทั้งที่ได้มีการจับกุมสมาชิกอัลกออิดะห์ในฟิลิปปินส์แล้วค้นพบแผนการโบจิงกา (Project Bojinka) ตั้งแต่ ค.ศ.1995 ซึ่งจะจีเครื่องบินจากภูมิภาคนี้ไปชนเป้าหมายในสหรัฐฯ การจับกุมดังกล่าว ทำให้เห็นได้ว่าประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อย่างเช่น ฟิลิปปินส์ มีความร่วมมือในการจัดการปัญหาก่อการร้ายกับประเทศนอกภูมิภาคอย่างสหรัฐฯ เป็นอย่างดี แต่สำหรับภายในภูมิภาคด้วยกันเองแล้ว ข้อเสนอแนะต่อการจัดการปัญหาก่อการร้าย อย่างเช่น การส่งผู้ร้ายข้ามแดน ยังไม่ได้มีการขยายผลไปสู่การปฏิบัติภายในอาเซียนแต่อย่างใด ถึงแม้ปัญหาข้ามชาติจะเริ่มทวีความรุนแรงขึ้น แต่การจัดการปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพตามข้อเสนอแนะ อาจทำให้ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับประเด็นอำนาจอธิปไตยของแต่ละรัฐ ซึ่งขัดกับหลักการและบรรทัดฐานของอาเซียน ก่อนหน้าเหตุการณ์ 9/11 อาเซียนยังให้ความสำคัญกับปัญหาอาชญากรรมและปัญหาข้ามชาติอื่น ๆ มากกว่าปัญหาก่อการร้าย กระทั่งในช่วง ค.ศ.2001-2002 บรรดาผู้นำประเทศของอินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และไทย ยังต่างเพิกเฉยต่อข้อมูลที่ว่าขบวนการก่อการร้ายสากลได้เริ่มเข้ามาสู่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และร่วมมือกับกลุ่มนักรบมุสลิมในท้องถิ่น²⁵

เหตุการณ์ 9/11

ในช่วง ค.ศ.2000 ถึงก่อนเหตุการณ์ 9/11 ได้เกิดเหตุการณ์ที่ส่งสัญญาณก่อการร้ายจากกลุ่มมุสลิมหัวรุนแรงถึงขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการวางระเบิดหลายครั้งในฟิลิปปินส์ซึ่งเชื่อว่ากลุ่มญะมาอะฮ์ อิสลามียะฮ์อยู่เบื้องหลัง กลุ่มอะบูซัยยาฟได้ยกพลข้ามจากฟิลิปปินส์เข้าไปจับตัวนักท่องเที่ยวต่างชาติในมาเลเซีย การก่อความขัดแย้งทางศาสนาในอินโดนีเซียโดยกลุ่มลัทธิการุณยฆาต และ ลัทธิการจันดุลลาห์ เช่นเดียวกับในมาเลเซียที่กลุ่มกัมปุลัน มูจาฮิดีน มาเลเซีย และกลุ่มอัล มาอูน่าห์ ได้ก่อเหตุรุนแรงอันรวมถึงการโจมตีค่ายทหาร แต่ในมุมมองของแต่ละประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เหตุการณ์เหล่านั้นยังเป็นสิ่งที่ควรจัดการเป็นการภายในมากกว่าอาศัย

²⁵ Carlyle Thayer, "New terrorism in Southeast Asia," in *Violence in between : conflict and security in archipelagic Southeast Asia*, ed. Damien Kingsbury, (Singapore: Institute of Southeast Asia Publications, 2005), p. 56.

ความร่วมมือเป็นพิเศษระดับภูมิภาค ประเด็นก่อนการร้ายคุกให้ความสำคัญมากขึ้นหลังเหตุการณ์ 9/11 ความร่วมมือต่อต้านก่อการร้ายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้เริ่มก่อตัวขึ้นทางการเมืองผ่านคำประกาศอาเซียน (ASEAN declaration) ทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย คำประกาศแรกที่เกิดขึ้นคือ คำประกาศของอาเซียนเรื่องการกระทำร่วมกันที่จะตอบโต้การก่อการร้าย (ASEAN Declaration on Joint Action to Counter Terrorism) เมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.2001 นับว่าเป็นปฏิกิริยาแรกๆที่แสดงว่าเกิดความร่วมมือระดับภูมิภาค อาเซียนยอมรับว่า “การก่อการร้ายเป็นความท้าทายที่นำกลั้วต่อสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาคและนานาชาติ เช่นเดียวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ” แต่คำประกาศเป็นการสร้างความร่วมมือในเชิงสัญลักษณ์มากกว่าที่จะมุ่งเน้นให้เกิดข้อผูกมัดทางการปฏิบัติที่จริงจัง เพราะอาเซียนได้เน้นในคำประกาศดังกล่าวว่าความร่วมมือทางปฏิบัติในการตอบโต้การก่อการร้ายระดับภูมิภาคจะต้องคำนึงถึงสถานะแวดล้อมอันมีลักษณะเฉพาะของภูมิภาคและของแต่ละประเทศ สะท้อนถึงมุมมองอาเซียนที่มองการก่อการร้ายว่าเป็นภัยที่กำลังเกิดขึ้นนอกภูมิภาค มากกว่าจะคำนึงถึงว่าการก่อการร้ายอาจจะเกิดจากประเทศใดประเทศหนึ่งในภูมิภาคแล้วแพร่กระจายไปสู่ประเทศอื่นในภูมิภาคเดียวกัน

ความร่วมมือพหุภาคีในทางปฏิบัติมีจุดเริ่มต้นในระดับอนุภูมิภาคที่เล็กกว่าอาเซียน ดังเช่นความตกลงแลกเปลี่ยนข้อมูลสารสนเทศและการจัดตั้งวิธีดำเนินการในการสื่อสาร (Agreement on Information Exchange and Establishment of Communication Procedures) ใน ค.ศ. 2002 โดยเริ่มแรกนั้นมีเพียงสามชาติเท่านั้นที่ยอมรับร่วมลงนาม คือ ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และมาเลเซีย ซึ่งประเทศดังกล่าวกำลังประสบปัญหาจากการเคลื่อนไหวของกลุ่มมุสลิมหัวรุนแรงตามพื้นที่พรมแดนที่คาบเกี่ยวระหว่างกัน เป็นที่น่าสังเกตว่า ถึงแม้ข้อตกลงนี้จะมีประโยชน์ต่อประเทศอาเซียนทั้งหมด ซึ่งล้วนมีพรมแดนประชิดติดกันทั้งทางบกและทางทะเล แต่ประเทศส่วนใหญ่กลับไม่ยอมรับร่วมลงนามตั้งแต่ตอนต้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าผู้นำของประเทศอาเซียนอื่น ๆ ในขณะนั้นนอกเหนือจากฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และมาเลเซีย ยังลังเลต่อการนำประเทศไปผูกมัดกับความร่วมมือในลักษณะดังกล่าว อันอาจเกิดจากการที่ยังไม่ตระหนักว่าภัยคุกคามจากการก่อการร้ายจะแพร่กระจายจากประเทศข้างเคียงมาสู่ประเทศตนได้โดยง่าย

การวางระเบิดที่บาห์ลี

หลังเกิดเหตุการณ์วางระเบิดที่บาห์ลีในวันที่ 12 ตุลาคม ค.ศ.2002 ซึ่งมีคนล้มตายและบาดเจ็บจำนวนมาก และทำให้กลุ่มญะมาอะฮ์ อิสลามียะฮ์กลายเป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวาง แต่ถึงกระนั้นในช่วงแรกหน่วยงานข่าวกรองของอินโดนีเซียกลับเชื่องช้าต่อการยอมรับคำแนะนำจากรัฐบาลประเทศอื่นในภูมิภาคต่อสถานการณ์คุกคามที่เผชิญหน้าอยู่ในขณะนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

คำแนะนำจากรัฐบาลสิงคโปร์²⁶ สะท้อนถึงการขาดความร่วมมือกันต่อภัยคุกคามจากกลุ่มญะมาอะฮ์ อิสลามียะฮ์ ถึงกระนั้นเหตุการณ์ครั้งนี้ได้กลายเป็นสิ่งที่กระตุ้นให้เหล่าผู้นำอาเซียนยอมรับที่จะยกระดับความร่วมมือให้มีมาตรการที่ชัดเจนมากขึ้น ดังปรากฏในคำประกาศต่อลัทธิก่อการร้ายของการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 8 อย่างไรก็ตาม เนื้อหาในคำประกาศนี้แสดงให้เห็นว่าเหล่าผู้นำอาเซียนมองลัทธิก่อการร้ายว่ามีผลกระทบร้ายแรงต่อภูมิภาคในแง่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการท่องเที่ยวและการลงทุนเป็นสำคัญ ดังสะท้อนออกมาในข้อ 6 และ 7 ของคำประกาศดังกล่าวว่า

ข้อ 6 พวกเราขอเรียกร้องประชาคมระหว่างประเทศให้หลีกเลี่ยงการออกคำเตือนประชาชนของตนอย่างไม่พินิจพิเคราะห์ว่าในดินแดนท่องเที่ยวหรือเข้าไปเกี่ยวข้องกับประเทศของพวกเรา โดยปราศจากหลักฐานที่หนักแน่นต่อการพิสูจน์อย่างเป็นรูปธรรม เพียงแต่อาศัยข่าวลือว่าอาจมีการโจมตีจากผู้ก่อการร้าย เพราะมาตรการออกคำเตือนในลักษณะดังกล่าวเท่ากับช่วยส่งเสริมวัตถุประสงค์ของผู้ก่อการร้าย

ข้อ 7 พวกเราขอเรียกร้องประชาคมระหว่างประเทศให้สนับสนุนความพยายามของอาเซียนในการต่อสู้ผู้ก่อการร้ายและฟื้นฟูความเชื่อมั่นทางธุรกิจในภูมิภาค พวกเราพิจารณาแล้วว่าความร่วมมืออย่างแท้จริงอาจใช้ในการลดผลกระทบที่เลวร้ายจากการที่ผู้ก่อการร้ายโจมตีประเทศในอาเซียนและขอเรียกร้องประชาคมระหว่างประเทศให้ช่วยเหลือเราในความพยายามดังกล่าว²⁷

โจนาทาน ที เชา (Jonathan T. Chow) มีทัศนะว่าคำประกาศต่อลัทธิก่อการร้ายของการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 8 เป็นหลักฐานสำคัญที่แสดงว่าประเทศอาเซียนยังไม่เห็นด้วยว่าการก่อการร้ายเป็นภัยคุกคามหลักต่อประเทศตน แต่ละประเทศต่างพยายามทำให้การต่อต้านการก่อการร้ายเป็นเรื่องภายในประเทศ มากกว่าจะยอมรับว่าการก่อการร้ายเป็นภัยคุกคามอย่างเต็มรูปแบบต่อทั้งภูมิภาค อินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ต่างกลัวว่าความร่วมมือต่อต้านการก่อการร้ายในภูมิภาคจะทำให้สังคมภายในของตัวเองเกิดความปั่นป่วนจากกลุ่มการเมืองที่ไม่เห็นด้วย²⁸

²⁶ Damien Kingsbury and Clinton Fernandes, "Terrorism in archipelagic Southeast Asia," in *Violence in between : conflict and security in archipelagic Southeast Asia*, ed. Damien Kingsbury (Singapore: Institute of Southeast Asia Publications, 2005), p. 18.

²⁷ ASEAN Secretariat, "Declaration on Terrorism by the 8th ASEAN Summit," (Phnom Penh, 3 November 2002), <<http://www.aseansec.org/13154.htm>>

²⁸ Jonathan T. Chow, "ASEAN Counterterrorism Cooperation Since 9/11," *Asian Survey* XLV, 2 (2005):319-320.

อย่างไรก็ตาม ควรตั้งข้อสังเกตแย้งไว้ด้วยว่าหลังการวางระเบิดที่บาห์ลี ได้มีการกำหนดกิจกรรมเกี่ยวกับการต่อต้านก่อการร้ายในภูมิภาคตามมาอีกมาก ซึ่งแสดงให้เห็นถึงระดับการรับรู้ภัยคุกคามที่มากขึ้น ARF ได้เพิ่มกิจกรรมที่เป็นทางการเรื่องการต่อต้านก่อการร้ายข้ามชาติ โดยการจัดประชุม Inter-Sessional Meeting on Counter-Terrorism and Transnational Crime (ISM on CTTC) ส่วนกิจกรรมที่ไม่เป็นทางการก็ได้มีการจัดประชุม/สัมมนาวิชาการในหัวข้อต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงการต่อต้านก่อการร้าย ส่วนกลไกอาเซียนอย่าง AMMTC ก็ได้มีบทบาทสำคัญต่อการสร้างแกนความร่วมมือระดับพหุภาคีของอาเซียนที่ลงลึกในรายละเอียดทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยเมื่อมีการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสว่าด้วยอาชญากรรมข้ามชาติ (Senior Officers Meeting on Transnational Crime : SOMTC) ครั้งที่ 3 เมื่อ ค.ศ.2003 ได้มีการตกลงที่จะก่อตั้งกองกำลังเฉพาะกิจร่วมอาเซียนสำหรับการรับมือหลังการโจมตีของผู้ก่อการร้าย และการส่งตัวผู้ก่อการร้ายข้ามแดนให้แก่กัน ขณะที่ กระบวนการบาห์ลี ซึ่งเคยเป็นการหารือที่ให้ความสำคัญกับการค้ามนุษย์ ก็ได้พัฒนาไปสู่ กระบวนการบาห์ลีด้านต่อต้านก่อการร้าย เพิ่มเติมขึ้นมา โดยมีอินโดนีเซียเป็นประธานร่วมกับออสเตรเลีย

เหตุการณ์ในช่วง ค.ศ.2003-2004 ได้แสดงให้เห็นถึงการปะทุออกมาของปัญหาก่อการร้ายอย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นการวางระเบิดโรงแรมมาริโอทกลางกรุงจาการ์ตา ตามมาด้วยการวางระเบิดซ้ำอีกครั้งที่บาห์ลี การเกิดสถานการณ์ความไม่สงบในภาคใต้ของไทย การวางระเบิดเรือโดยสารขนาดใหญ่ที่มีคนตายนับร้อยคนในฟิลิปปินส์ เป็นต้น รวมถึงสถานการณ์การโจมตีโดยโจรสลัดในช่องแคบมะละกา ล้วนส่งผลกดดันให้เกิดความต้องการจัดการปัญหาที่ดีขึ้น ด้วยเหตุนี้เมื่อถึง ค.ศ.2005 อาเซียนจึงมีความร่วมมือด้านการต่อต้านการก่อการร้ายอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมมากขึ้น ภายใต้แผนปฏิบัติการอาเซียนเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ (ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crime)

สนธิสัญญาต่อต้านการก่อการร้ายของอาเซียน (ASEAN Convention on Counterterrorism) ที่ผู้นำชาติอาเซียนทั้ง 10 ชาติได้ลงนาม ณ เมืองเซบู ประเทศฟิลิปปินส์ เมื่อมกราคม ค.ศ.2007 นับเป็นพัฒนาการของความร่วมมือที่ก้าวหน้าที่สุดของภูมิภาค โดยตกลงที่จะให้แต่ละประเทศดำเนินการสอบสวน จับกุมผู้ก่อการร้ายเมื่อมีสมาชิกอื่นร้องขอ ตลอดจนมีการส่งตัวนักโทษผู้ก่อการร้ายข้ามแดนกันได้ ตลอดจนเพิ่มมิติด้านวัฒนธรรม สนธิสัญญานี้สะท้อนให้เห็นถึงการรับรู้ว่าการก่อการร้ายเป็นภัยคุกคามต่อทั้งภูมิภาคอย่างแท้จริง จนต้องมีการสร้างข้อตกลงเป็นพิเศษ ที่ยอมยืดหยุ่นมากขึ้นต่อหลักการและบรรทัดฐานอาเซียนในเรื่องเคารพอำนาจอธิปไตยและการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน

การแทรกแซงจากภายนอก

กรณีตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่า การแทรกแซงจากมหาอำนาจภายนอก ส่งผลให้เกิดความร่วมมือพหุภาคีด้านความมั่นคงขึ้นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คือ กรณีช่องแคบมะละกา เพราะก่อนหน้านี้ถึงแม้ว่าน้ำของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะมีโจรสลัดชุกชุม โดยเฉพาะในช่องแคบมะละกา ซึ่งสร้างความเสียหายให้กับรัฐชายฝั่งทุกรัฐ แต่ก็ไม่เคยมีปฏิบัติการร่วมใด ๆ ระหว่างรัฐชายฝั่งที่จะจัดการกับปัญหาดังกล่าว แต่หลังจากที่ประเด็นก่อการร้ายทางทะเลได้รับความสนใจขึ้นมาในประชาคมโลก มหาอำนาจนอกภูมิภาคอย่างสหรัฐฯ ก็ได้ผลักดันประเด็นนี้เข้าไปหารือในเวทีการประชุมพหุภาคีระดับภูมิภาคอย่าง ARF และเอเปค ในการประชุมเอเปคเมื่อ ค.ศ.2002 สหรัฐฯ ได้เสนอมาตรการ การค้าที่ปลอดภัยในภูมิภาคความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชียแปซิฟิก (Secure Trade in the Asia Pacific Economic Cooperation Region: STAR) โดยสหรัฐฯ ยินดีให้ความช่วยเหลือในการปรับปรุงความปลอดภัยของท่าเรือและการขนส่งสินค้าทางทะเลแก่ประเทศต่าง ๆ การขยายตัวของการก่อการร้ายโดยเฉพาะเหตุการณ์วางระเบิดที่บาห์ลี ยิ่งทำให้สหรัฐฯ แสดงท่าทีอย่างชัดเจนว่าต้องการส่งกำลังทหารเข้ามารักษาความปลอดภัยเส้นทางเดินเรือในช่องแคบ มะละกาให้ปลอดภัยจากการก่อการร้าย ข้อเสนอ “ความริเริ่มเพื่อความมั่นคงทางทะเลระดับภูมิภาค” (The Regional Maritime Security Initiative: RMSI) ของสหรัฐฯ ได้จุดประเด็นให้มีการโต้แย้งจากมาเลเซียและอินโดนีเซีย ผลที่ตามมา คือ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และ สิงคโปร์ ได้ร่วมกันจัดตั้งกองกำลังทางเรือเพื่อทำการลาดตระเวนป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายและโจรสลัดในบริเวณช่องแคบมะละกาตลอดทั้งปีภายใต้ชื่อ “ยุทธการมาลสินโด” (Operation MALSINDO) ทั้งที่ประเทศทั้งสามนี้เคยมีข้อขัดแย้งเรื่องอาณาเขตทางทะเลกันอยู่ ตามมาด้วยการลาดตระเวนร่วมทางอากาศเหนือช่องแคบมะละกาซึ่งมี 4 ชาติรวมประเทศไทยเข้าร่วมด้วยภายใต้ชื่อ “ดวงตาบนท้องฟ้า” (Eye in the Sky: EiS) ปฏิบัติการร่วมทางทหารระดับพหุภาคีในการต่อต้านก่อการร้ายเป็นสิ่งที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนสำหรับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ถ้อยแถลงของผู้นำระดับสูงของมาเลเซียและอินโดนีเซียแสดงออกอย่างชัดเจนว่า การเกิดขึ้นของความร่วมมือดังกล่าวเป็นเพราะไม่ต้องการให้ประเทศอื่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐฯ ส่งกำลังเข้ามาในช่องแคบ

การที่อินโดนีเซียและมาเลเซียปฏิเสธการทำข้อตกลงความร่วมมือใด ๆ ที่เปิดโอกาสให้ประเทศนอกช่องแคบโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐฯ เข้ามามีส่วนร่วมรักษาความปลอดภัยในช่องแคบมะละกา อาจเป็นเพราะห่วงผลประโยชน์จากการเป็นรัฐชายฝั่งที่สามารถอ้างสิทธิควบคุมช่องแคบ อันเป็นเส้นทางขนส่งทางน้ำที่หนาแน่นที่สุดในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ซึ่งการควบคุมจุดยุทธศาสตร์ระดับโลกถือเป็นพลังอำนาจอันสำคัญของชาติ และอีกเหตุผลหนึ่งคือกังวลว่าหากปล่อยให้สหรัฐฯ

เข้ามายุ่งเกี่ยวกับแล้ว “ช่องแคบมะละกาจะกลายเป็นแม่เหล็กดึงดูดการก่อการร้ายไปในทันที”²⁹ แต่สำหรับสิงคโปร์มีท่าทีที่แตกต่างออกไป เนื่องจากเป็นประเทศขนาดเล็กมากและอยู่ปลายสุดของช่องแคบ อีกทั้งมีเศรษฐกิจที่ขึ้นกับการเป็นเมืองท่าเรือ ซึ่งจะได้รับผลกระทบที่รุนแรงที่สุดหากช่องแคบถูกปิด ดังนั้น สิงคโปร์จึงไม่มีท่าทีอ่อนไหวต่อการยกประเด็นช่องแคบมะละกาให้กลายเป็นประเด็นระหว่างประเทศ และยังต้องการดึงประเทศนอกภูมิภาค ที่ใช้ช่องแคบร่วมกันให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาโดยตรง เห็นได้จากการสนับสนุน RMSI ซึ่งนำโดยสหรัฐฯ และลงนามในข้อตกลงความร่วมมือระดับภูมิภาคในการต่อสู้กับโจรสลัดและการปล้นโดยใช้อาวุธต่อเรือในเอเชีย (ReCAAP) ที่ริเริ่มโดยญี่ปุ่น

ในแง่ภูมิรัฐศาสตร์ การปล่อยให้สหรัฐฯ เข้ามาควบคุมช่องแคบมะละกา ก็จะทำให้สหรัฐฯ สามารถควบคุมเส้นทางลำเลียงน้ำมันส่วนใหญ่ที่จีนต้องใช้ อันจะกระทบกับความมั่นคงด้านพลังงานของจีนหากขัดแย้งกับสหรัฐฯ เรื่องได้หวั่น ซึ่งจีนเองต้องหาทางป้องกันไม่ให้สหรัฐฯ ใช้จุดอ่อนนี้คุกคามจีนในอนาคต ทั้งนี้หากสหรัฐฯ สามารถควบคุมช่องแคบมะละกาได้สำเร็จ ก็อาจทำให้จีนต้องแผ่อิทธิพลเข้าไปในมหาสมุทรอินเดียและใช้พม่าเป็นเส้นทางลำเลียงน้ำมันโดยไม่ผ่านช่องแคบมะละกา แต่ถ้าจีนทำดังกล่าวก็จะทำให้อินเดียต้องกังวลว่าจีนจะเป็นภัยคุกคามตน ซึ่งจะทำให้อินเดียต้องเพิ่มแสนยานุภาพทางทหารหรือไม่ก็อาจหาหนทางเพิ่มศักยภาพในการเข้าไปปฏิบัติการทางทหารในทะเลจีนใต้เพื่อถ่วงดุลจีน ปราบปรามการฉกฉวยจะทำให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งอยู่กึ่งกลางระหว่างจีนกับอินเดียต้องพลอยตึงเครียดไปด้วย ดังนั้น การรักษาพื้นที่ช่องแคบมะละกาให้ปลอดจากกำลังทหารของมหาอำนาจ จึงเป็นการรักษาความมั่นคงและรักษาความสงบสุขของภูมิภาคนี้

ถึงแม้กรอบความร่วมมือทางทหารในช่องแคบมะละกาจะประกอบด้วยสมาชิกบางประเทศของภูมิภาค แต่ก็ยังเป็นสิ่งที่แสดงนัยยะไปถึงความร่วมมือที่ลึกซึ้งขึ้นของภูมิภาคโดยรวม อย่างการก่อตั้งประชาคมอาเซียน ข้อตกลงที่ริเริ่มโดยอินโดนีเซียนี้อาจเป็นความต้องการที่จะบูรณาการวิธีการจัดการปัญหาก่อการร้ายของภูมิภาค เพื่อป้องกันไม่ไห้มหาอำนาจนอกภูมิภาคเข้ามาแทรกแซงได้ในอนาคต

²⁹ “Chandra: US must never control strait,” The Star online (10 September 2007), <<http://thestar.com.my/news/story.asp?file=/2007/9/10/nation/18830374&sec=nation>>

การก่อการร้ายกับการเกิดประชาคมความมั่นคง

Ernst Haas เชื่อว่า การรวมกลุ่มเกิดจากความร่วมมือระหว่างผู้นำทางการเมืองที่สนใจในผลประโยชน์ของประเทศตน โดยโอนความจงรักภักดีให้กับศูนย์กลางใหม่ สถาบันใหม่ ที่มีอำนาจเหนือรัฐของตน กระบวนการรวมตัว/บูรณาการมีลักษณะ “ไหลริน (spill over) ” กล่าวคือ ความร่วมมือที่เพิ่มขึ้นในกิจกรรมด้านใดด้านหนึ่งจะขยายไปสู่ความร่วมมือในด้านอื่น ๆ³⁰ จากแนวคิดดังกล่าว เราจะเห็นได้ว่า หลังจากที่ได้เริ่มสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดมาตั้งแต่ ค.ศ.1993 โดยจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน ซึ่งต่อมาขยายไปสู่การเปิดเสรีการลงทุนและบริการระหว่างสมาชิก อาเซียนไม่ได้กล่าวถึงการบูรณาการด้านความมั่นคงมาก่อน แต่ผลกระทบในทางร้ายจากบูรณาการด้านเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้น ทำให้เกิดปรากฏการณ์ความร่วมมือที่ไหลริน ไปสู่มิติด้านความมั่นคงที่มากขึ้น โดยเฉพาะการวางระเบิดที่บาห์ลีอาจากกล่าวได้ว่าเป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้อาเซียนต้องประกาศสร้างประชาคมอาเซียนเมื่อ ค.ศ.2003 โดยกำหนดให้มีประชาคมความมั่นคงเป็นหนึ่งในสามเสาหลักร่วมกับประชาคมเศรษฐกิจและประชาคมสังคมวัฒนธรรม และที่ต้องสังเกตไว้ด้วย คือ ถึงแม้จะยังไม่มีการสร้างสถาบันใหม่ที่มีอำนาจเหนือรัฐ แต่ในกฎบัตรอาเซียนก็มีการปรับปรุงแก้ไขกฎเกณฑ์และโครงสร้างองค์กร มีการสร้างกลไกใหม่ที่มีบทบาทมากขึ้นต่อการจัดการปัญหาภายในภูมิภาค โดยให้มีอำนาจสั่งลงโทษประเทศสมาชิกที่ไม่ยอมทำตามได้

ขณะที่ตามแนวคิดของ Emanuel Adler และ Michael Barnett ที่เสนอว่าขั้นตอนพัฒนาการไปสู่ประชาคมความมั่นคงต้องเริ่มต้นจากขั้นตอนตัวอ่อน (Nascent) ไปสู่ขั้นเจริญเติบโต (Ascendant) และขั้นเติบโตเต็มที่ (Mature)³¹ โดยระหว่างขั้นตอนตัวอ่อนนั้น ทุกประเทศต้องมีภัยคุกคามร่วมกัน มีการคาดหวังผลประโยชน์จากการค้าร่วมกัน และมีอัตลักษณ์ร่วมกันในบางส่วน ทั้งนี้ Amitav Acharya เคยเสนอใน ค.ศ.1998 ว่า อาเซียนมีการรวมตัวในรูปแบบประชาคมความ

³⁰ ไคริน เฟื่องเกษม, แนวคิดและทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), น. 114. ดูรายละเอียดในบทที่ 2 ของภาคนิพนธ์ฉบับนี้

³¹ Emanuel Adler and Michael Barnett, “A framework for the study of security communities,” in *Security Communities*, ed. Emanuel Adler and Michael Barnett, (Cambridge: Cambridge University press, 1998), pp. 49-57. ดูรายละเอียดในบทที่ 2 ของภาคนิพนธ์ฉบับนี้

มันคงที่ยังไม่ชัดเจนว่าอยู่ในขั้นตอนไหนระหว่าง ขั้นตอนอ่อน ขั้นตอนเจริญเติบโต หรือขั้นตอนโตเต็มที่³² อย่างไรก็ตาม จากการวิจัยของภาคินพนธ์ฉบับนี้ เราจะพบว่าอาเซียนมีพัฒนาการอันสำคัญที่ก้าวหน้ากว่าเดิมซึ่งเป็นผลมาจากการก่อการร้าย โดยในช่วงระหว่างหลังสงครามเย็นถึงก่อนหน้าการวางระเบิดที่บาห์ลี ถึงแม้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะมีการคาดหวังผลประโยชน์ร่วมกันจากการเปิดเขตการค้าเสรีอาเซียนและมีการสร้างอัตลักษณ์ร่วมกันในบางส่วนผ่านความรู้สึกแบบคนเอเชีย แต่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไม่มีภัยคุกคามร่วมกันที่ชัดเจนพอจะก่อให้เกิดบูรณาการด้านความมั่นคงที่ลึกซึ้งกว่าเดิม จนกระทั่งเมื่อการก่อการร้ายได้เป็นที่รับรู้ร่วมกันว่าเป็นภัยคุกคามที่ร้ายแรงต่อภูมิภาค จากการที่กลุ่มก่อการร้ายสมัยใหม่อย่างญะมาอะฮ์ อิสลามียะฮ์ได้มุ่งหวังที่จะสร้างรัฐอิสลามขึ้นมาโดยมีอาณาเขตที่ครอบคลุมดินแดนของหลายประเทศในภูมิภาค การรับรู้ภัยคุกคามร่วมกันได้ทำให้อาเซียนแสดงเจตจำนงทางการเมืองอันชัดเจนว่าจะรวมตัวเป็นประชาคมความมั่นคงภายใน ค.ศ.2015 ถึงแม้การก่อการร้ายจะไม่สามารถแยกออกได้ชัดเจนว่าเป็นภัยคุกคามจากภายนอกหรือภายในประเทศ แต่การคุกคามที่ชัดเจนของมันก็ได้ทำให้อาเซียนตะวันออกเฉียงใต้ผ่านขั้นตอนที่เป็น ตัวอ่อน ไปแล้วอย่างสมบูรณ์

นอกจากนี้ เรายังเห็นลักษณะบางประการของการรวมตัวเป็นประชาคมการป้องกัน (defense community) ที่มากขึ้นกว่าเดิมปรากฏขึ้นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ลักษณะประชาคมการป้องกัน คือ การรับรู้ภัยคุกคามจากภายนอกร่วมกัน การมีข้อตกลงช่วยเหลือกันทางทหาร และให้ความสำคัญกับการปฏิบัติทางทหารร่วมกัน³³ ก่อนหน้านี ประเทศในภูมิภาคเคยมีความร่วมมือทวิภาคีทางทหารในการลาดตระเวนร่วมบริเวณชายแดน การแลกเปลี่ยนข่าวกรอง การซ้อมรบร่วม และการสนับสนุนสถานที่ฝึก ตลอดจนไปจนถึงร่วมมือกันในอุตสาหกรรมผลิตอาวุธ³⁴ ตัวอย่างของสิ่งที่บ่งบอกว่าเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รวมตัวเป็นประชาคมการป้องกันที่มากกว่าเดิม คือ การเกิดความร่วมมือระดับพหุภาคีในการปฏิบัติการทางทหารเพื่อต่อต้านภัยคุกคามเป็นครั้งแรกระหว่าง

³² Amitav Acharya, "Collective identity and conflict management in Southeast Asia," in *Security Communities*, ed. Emanuel Adler and Michael Barnett, (Cambridge: Cambridge University press, 1998), pp. 198-227. ดูรายละเอียดในบทที่ 2 ของภาคินพนธ์ฉบับนี้

³³ Amitav Acharya, "A Regional Security Community in Southeast Asia?," *The Journal of Strategic Studies* 18, 3 (September 1995):180-181.

³⁴ Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia*, (London: Routledge, 2001), p. 146.

อินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ และไทย โดยมีการลาดตระเวนทางเรือและอากาศยานร่วมกันในช่องแคบมะละกา การรวมตัวนี้เกิดขึ้นจากการรับรู้ร่วมกันต่อภัยคุกคามจากผู้ก่อการร้ายและโจรสลัด ตลอดจนความกลัวการถูกแทรกแซงจากมหาอำนาจภายนอก เราอาจกล่าวได้ว่าภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีพัฒนาการความสัมพันธ์ในการต่อต้านก่อการร้ายไปในทางที่ร่วมมือกันมากขึ้น ในลักษณะที่ค่อยเป็นค่อยไปหรือเพิ่มขึ้นทีละเล็กละน้อย สาเหตุหนึ่งที่ทำให้พัฒนาการด้านนี้ไม่มีลักษณะก้าวกระโดด เป็นผลสืบเนื่องจากหลักการและบรรทัดฐานภายในอาเซียนเอง ที่พยายามหลีกเลี่ยงข้อตกลงที่มีผลผูกมัดทางกฎหมายอันอาจจะต้องยอมให้ประเทศอื่นเข้ามายุ่งเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยภายในของตน

อุปสรรคของการต่อต้านก่อการร้ายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

อุปสรรคจากสถานะแวดล้อมทางกายภาพและเชิงโครงสร้าง

ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีสภาพภูมิประเทศ ภูมิรัฐศาสตร์ โครงสร้างประชากร และโครงสร้างความเป็นรัฐ ที่เอื้อต่อการเคลื่อนไหวของกลุ่มก่อการร้าย ขณะเดียวกับที่ลักษณะทางสังคม-วัฒนธรรม และความเติบโตทางเศรษฐกิจ ก็กำลังได้รับผลกระทบในทางร้ายจากการเคลื่อนไหวดังกล่าว ซึ่งที่ผ่านมารัฐบาลของแต่ละประเทศในภูมิภาคนี้จะต้องเผชิญกับอุปสรรคใหญ่อย่างน้อย 5 ประการ³⁵ ต่อการรับมือกับปัญหาก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ คือ

1. การมีชายแดนที่ถูกแทรกซึมได้ง่าย และกระบวนการตรวจคนเข้าเมืองมักจะอ่อนแอ เนื่องจากการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ
2. การมีสายสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการค้าเชื่อมโยงกับประเทศในตะวันออกกลาง และเอเชียใต้มาอย่างยาวนาน โดยในสายสัมพันธ์เหล่านั้นมีอยู่หลายกรณีที่เป็นการค้าผิดกฎหมายกัน โดยใช้ช่องทางการเงินนอกระบบซึ่งทำให้รัฐบาลประสบความสำเร็จยากลำบากที่จะติดตามเส้นทางการเงิน

³⁵ อุปสรรค 4 ข้อแรกนำมาจาก Ralf Emmers and Leonard C. Sebastian, "Terrorism and Transnational Crime in Southeast Asian International Relations," in *International Relations in Southeast Asia : The Struggle for Autonomy*, ed. Donald E. Weatherbee, (USA.: Rowman & Littlefield Publishers, 2005), pp. 183-184.

3. การแพร่กระจายของกิจกรรมผิดกฎหมายในภูมิภาค ซึ่งสามารถทำให้กลุ่มก่อการร้ายอาศัยกิจกรรมเหล่านั้นในการแสวงหาทรัพยากรมาใช้ในการเคลื่อนไหว

4. การมีอาวุธที่สามารถนำมาใช้ได้จำนวนมากทั้งจากการผลิตภายในท้องถิ่นและนำเข้าจากภายนอกภูมิภาค

5. การที่กลุ่มก่อการร้ายเชื่อมโยงตัวเองเข้ากับการเป็นผู้ปกป้องศาสนาอิสลามจากการกดขี่ของรัฐแบบเซคคิวลาร์ ทำให้คนมุสลิมจำนวนมากเกิดความรู้สึกเห็นอกเห็นใจและให้การสนับสนุน ซึ่งจะทำให้การปราบปรามกลุ่มเหล่านี้กลายเป็นเรื่องต่อต้านอิสลามไปในความรู้สึกประชาชน อันจะส่งผลให้รัฐบาลต้องสูญเสียแรงสนับสนุนทางการเมือง

อุปสรรคในความร่วมมือระหว่างประเทศ

ความไม่พอใจระหว่างกัน

ช่วงเวลาประมาณ 1 เดือนก่อนหน้าเหตุการณ์วางระเบิดที่บาห์ลีเมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. 2002 เวทีการประชุมภาคประชาชนของอาเซียน (ASEAN's People's Assembly: APA) ครั้งที่ 2 ได้เตือนภาคีรัฐบาลถึงอันตรายจากการก่อการร้ายที่กำลังคุกคามประชาชนในภูมิภาค และเตือนถึงการที่รัฐบาลของบางประเทศถือโอกาสใช้สงครามต่อต้านก่อการร้ายมาเป็นเครื่องมือลดทอนเสรีภาพของประชาชน ในขณะเดียวกันเวทีนี้ก็กระตุ้นให้รัฐบาลของชาติอาเซียนมีจุดยืนร่วมกันต่อประเด็นก่อการร้ายระหว่างประเทศ³⁶ ถึงแม้ว่าเหตุการณ์ 9/11 จะทำให้ประเทศในอาเซียนบางประเทศเริ่มต้นที่จะร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับสหรัฐฯ ในระดับทวิภาคี และภายในภูมิภาคเองก็ได้เกิดความร่วมมือเพิ่มขึ้นในการแบ่งปันข่าวกรอง แต่หม่อมราชวงศ์สุขุมพันธุ์ บริพัตร เคยระบุไว้ว่าความร่วมมือเท่าที่มีอยู่ไม่เพียงพอ สำหรับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ยังคงมีความเปราะบางเชิงโครงสร้าง (structural vulnerabilities) หลายประการ ความเปราะบางอันหนึ่งคือการที่ภูมิภาคนี้ประกอบด้วยความหลากหลายทางชาติพันธุ์ มีชนกลุ่มน้อยจำนวนมาก มีอารยธรรมใหญ่ของโลกมาอยู่รวมกันถึง 3 อารยธรรม ได้แก่ จีน อินเดีย และยุโรป และยังมีระบบความเชื่อใหญ่ของโลกทั้งฮินดู พุทธ คริสต์ อิสลาม และคอมมิวนิสต์ การที่ภูมิภาคนี้เป็นที่อาศัยของคนมุสลิมจำนวนมาก

³⁶ Hardi Soesastro, "Introduction and Summary," in *Challenges facing the ASEAN peoples: Report of the Second ASEAN People's Assembly, Bali (Indonesia), 30 August – 1 September 2002*, (Jakarta: Centre for Strategic and International Studies, 2003), p. 3.

ทำให้พวกมุสลิมหัวรุนแรงมาแฝงตัวอยู่ และกลายเป็นบ้านของกลุ่มก่อการร้ายอย่างญะมาอะฮ์ อิสลามียะฮ์ อะบูซัยยาฟ และกัมปุลัน มูจาฮิดีน มาเลเซีย หม่อมราชวงศ์สุขุมพันธุ์เตือนว่าไม่วันใดก็วันหนึ่งปัญหาก่อการร้ายจะขยายขอบเขตและทวีความรุนแรงขึ้น และจะส่งผลให้เกิด **แนวทางอันผิพลาต (fault lines)** กันภายในชาติและประชาคม ที่ประกอบด้วยผู้คนอันแตกต่างหลากหลาย แนวทางอันผิพลาตจะส่งผลให้ความตึงเครียดและความขัดแย้งระหว่างคนมุสลิมกับคนที่ไม่เป็นมุสลิมทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น สถานะเช่นนี้เป็นเหมือนถึงดินปืนที่สามารถถูกจุดชนวนได้โดยปัจจัยหลายอย่าง³⁷

ถึงแม้ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะมีสนธิสัญญาต่อต้านการก่อการร้ายร่วมกัน แต่สถานการณ์ก่อการร้ายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังคงมีแนวโน้มเกิดขึ้นต่อเนื่องไปอีกในอนาคต และอาจจะรุนแรงมากยิ่งขึ้น เห็นได้จากการวางระเบิดในฟิลิปปินส์เมื่อช่วงปลาย ค.ศ.2006 และรวมไปถึงความหวั่นกลัวว่ากลุ่มก่อการร้ายจะโจมตีต่อสถานที่จัดประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนบนเกาะเซบู ประเทศฟิลิปปินส์ ในเดือนธันวาคม ค.ศ.2006 ก็ยังคงก่อให้เกิดถึงศักยภาพของกลุ่มก่อการร้ายต่อการคุกคามความสงบสุขของภูมิภาค รวมทั้งอาจกระทบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐได้จากความคิดเห็นที่แตกต่างกันภายในภูมิภาคว่าจะต่อสู้กับการก่อการร้ายอย่างไร ตัวอย่างที่เกิดขึ้นมาแล้วในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.2002 เมื่อ ลีกวนยู รัฐมนตรีอาวุโสของสิงคโปร์ได้กล่าวหาอินโดนีเซียว่าไม่มีความตั้งใจจริงที่จะทำลายล้างของผู้ก่อการร้ายในประเทศตนเอง และชี้ว่าผู้นำกลุ่มญะมาอะฮ์ อิสลามียะฮ์ เช่น อะบู บากร์ บะซีร และ ฮัมบาตี ยังคงอยู่อาศัยอย่างเป็นอิสระในอินโดนีเซีย ซึ่งรัฐมนตรีต่างประเทศของอินโดนีเซียได้ตอบได้ว่าแนวทางในการต่อสู้กับการก่อการร้ายที่แตกต่างกันมาจากการที่ทั้งสองประเทศมีระบบการเมืองที่แตกต่างกัน กล่าวคือ อินโดนีเซียตั้งอยู่บนพื้นฐานสังคมแบบพหุนิยมประชาธิปไตย ในขณะที่สิงคโปร์ตั้งอยู่บนระบอบเผด็จการ³⁸ จากเหตุการณ์ดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงสิ่งที่สุขุมพันธุ์ บริพัตร เคยเตือนไว้ว่าอาจเกิด **แนวทางอันผิพลาต** ระหว่างกันภายในประชาคม ความใจร้อนของลีกวนยูอาจเกิดจากความเคยชินในการแก้ปัญหาภายในให้ประเทศขนาดจิ๋วอย่างสิงคโปร์ แต่สำหรับอินโดนีเซียที่มีประชากรกว่า 200 ล้านคน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นมุสลิมนั้น การจับกุมผู้นำมุสลิมที่มีคนนับถือมากอย่าง อะบู บากร์ บะซีร

³⁷ Sukhumbhand Paribatra, "ASEAN, APA and the Human Agenda," in Challenges facing the ASEAN peoples: Report of the Second ASEAN People's Assembly, Bali (Indonesia), 30 August – 1 September 2002, (Jakarta: Centre for Strategic and International Studies, 2003), pp. 20-21.

³⁸ Jonathan T. Chow, op. cit., pp. 309-310.

โดยไม่มีหลักฐานที่ชัดเจนนั้น อาจทำให้สังคมปั่นป่วนจากความไม่พอใจรัฐบาลอย่างรุนแรงได้ กรณี แนวทางอันผิดพลาด อีกกรณีหนึ่งได้เกิดขึ้นเมื่อผู้นำไทยพูดถึงความไม่สงบในภาคใต้ของไทยว่ามีความเชื่อมโยงกับคนมุสลิมในประเทศมาเลเซียและกัมพูชา ซึ่งสร้างความไม่พอใจให้กับประเทศทั้งสอง เช่นเดียวกัน เมื่อทางการไทยปราบปรามคนมุสลิมในภาคใต้อย่างรุนแรงในกรณีกรือเซะและตากใบ ก็ได้สร้างกระแสความไม่พอใจประเทศไทยขึ้นมาในหมู่คนมาเลเซีย และอินโดนีเซีย

การที่สมาชิกไม่เต็มใจให้ความร่วมมือ

นับแต่ปลาย ค.ศ.2001 อาเซียนได้มีคำแถลงการณ์ (Declarations) และข้อตกลง (Agreements) หลายฉบับที่กล่าวถึงการจัดการกับปัญหาการร้าย สิ่งทีกล่าวเป็นลายลักษณ์อักษรในคำแถลงการณ์และข้อตกลงเหล่านี้ล้วนยอมรับว่าการก่อการร้ายเป็นภัยคุกคามที่ร้ายแรง และแสดงให้เห็นว่ามีความต้องการที่จะร่วมมือกันให้ลึกซึ้งมากกว่าเดิมระหว่างรัฐบาล กองทัพ ตำรวจ และหน่วยงานข่าวกรอง แต่การนำคำกล่าวที่เป็นลายลักษณ์อักษรเหล่านั้นมาปฏิบัติอย่างจริงจังให้เกิดผลเป็นรูปธรรมยังคงเป็นที่น่าสงสัยอยู่ เนื่องจากหลักการและบรรทัดฐานสำคัญแห่งความร่วมมือในภูมิภาค คือ การไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน ตลอดจนแนวทางแบบ ASEAN Way ทำให้ประเทศในภูมิภาคพยายามหลีกเลี่ยงการมีข้อผูกมัดทางกฎหมาย และไม่ยอมรับให้มีมาตรการตรวจสอบและลงโทษประเทศที่ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง ดังนั้น การปฏิบัติตามข้อตกลงอย่างจริงจัง จึงขึ้นกับความสมัครใจของสมาชิกเป็นสำคัญ

ความสมัครใจที่จะร่วมมือกันอย่างจริงจังนั้น บางครั้งต้องอาศัยความกลัวการถูกแทรกแซงจากมหาอำนาจภายนอกมาเป็นตัวกดดัน ตัวอย่างเช่น ความร่วมมือลาดตระเวนในช่องแคบมะละกา เกิดขึ้นจากความกลัวว่าประเทศนอกภูมิภาคอย่างสหรัฐฯ จะเข้ามาแทรกแซงพร้อมไปกับการตระหนักว่าภัยดังกล่าวกำลังคุกคามภูมิภาคร่วมกัน แสดงให้เห็นว่า สำหรับประเทศส่วนใหญ่ในภูมิภาคแล้ว (ยกเว้นสิงคโปร์ที่กระตือรือร้นต่อการที่จะสร้างความร่วมมือต่อต้านการก่อการร้ายในระดับพหุภาคีที่กระชับแน่นมากกว่าเดิม) การรับรู้ว่ามีภัยคุกคามจากก่อการร้ายเพียงอย่างเดียวยังไม่มีน้ำหนักพอที่จะทำให้เกิดความรู้สึกอยากพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันอย่างแท้จริง จนเกิดความร่วมมือที่ลงลึกในเชิงปฏิบัติการได้