

บทที่ 7

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุปผลการวิจัย

เหตุการณ์ 9/11 ได้ทำให้ภัยคุกคามจากขบวนการหัวรุนแรงที่อ้างศาสนาอิสลาม กลายเป็นประเด็นที่ส่งผลต่อโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในยุคหลังสงครามเย็น เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็เป็นภูมิภาคหนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากภัยคุกคามดังกล่าว ภาคนิพนธ์ฉบับนี้ได้มุ่งศึกษาว่าการก่อการร้ายได้ส่งผลต่อความร่วมมือระดับพหุภาคีระหว่างรัฐในภูมิภาคอย่างไรบ้าง โดยตั้งสมมุติฐานไว้ว่า “การคุกคามจากขบวนการก่อการร้ายข้ามชาติที่มีเป้าหมายก่อตั้งรัฐอิสลาม ขึ้นมาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นปัจจัยผลักดันให้เกิดความร่วมมือด้านความมั่นคงแบบพหุภาคี ในภูมิภาคที่มากขึ้นกว่าเดิม” จากนั้นได้นำแนวคิดและทฤษฎีหลายประการมาประยุกต์ใช้ ไม่ว่าจะเป็น แนวคิดเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติ แนวคิดสำหรับวิเคราะห์รูปแบบการรวมกลุ่มด้านความมั่นคง แนวคิดเรื่องประชาคมความมั่นคง ทฤษฎีสัจนิยม แนวคิดว่าด้วยการพึ่งพาอาศัยซึ่งกัน และกัน แนวคิดว่าด้วยความสัมพันธ์ข้ามชาติ และแนวคิดว่าด้วยโลกาภิวัตน์ โดยในการรวบรวม ข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลนั้น ได้อาศัยงานของนักวิชาการหลายท่านที่เคยศึกษาเกี่ยวกับความร่วมมือพหุภาคีในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์และเทียบเคียงกับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ในปัจจุบัน เพื่อดูว่ามีพัฒนาการของความร่วมมือเกิดขึ้นหรือไม่ และไปในทิศทางใด

ในเบื้องต้นของการศึกษาเรื่องนี้ ได้ทำความเข้าใจเรื่องการก่อการร้ายสมัยใหม่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และการเข้าไปเกี่ยวข้องกับศาสนาอิสลาม สำหรับกลุ่มผู้ก่อการร้ายนั้นเป็นตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐอีกชนิดหนึ่งบนเวทีโลก ซึ่งกิจกรรมของมันได้ทำให้ความตึงเครียดระหว่างประเทศหนักหน่วงยิ่งขึ้น และบ่อนเซาะกำลังอำนาจ รวมทั้งอำนาจบริหารจัดการของรัฐ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมีการกำหนดนิยามของการก่อการร้ายไว้เป็นจำนวนมากมาด้วยกัน โดยทั่วไปนั้นกลุ่มที่กำลังหาทางบรรลุวัตถุประสงค์ทางการเมืองของตนโดยวิธีการข่มขู่คุกคามหรือใช้ความรุนแรงนั้นควรจัดเป็นผู้ก่อการร้ายได้ทั้งสิ้น แต่เรายังพบว่าการระบุให้การเคลื่อนไหวของชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มศาสนาโดยวิธีการรุนแรงว่าเป็นการก่อการร้ายมักถูกโต้แย้งอยู่เสมอ ในปัจจุบัน

เราพบว่ากลุ่มก่อการร้ายสมัยใหม่มีลักษณะข้ามชาติมากขึ้น และต้องการมีอาณาบริเวณ และรัฐที่พวกเขาสามารถควบคุมโดยปราศจากการแทรกแซงจากภายนอก

ในยุคสงครามเย็น กลุ่มก่อการร้ายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มักหมายถึงขบวนการคอมมิวนิสต์ที่เคลื่อนไหวเพื่อล้มล้างรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ แต่ปัจจุบันกลุ่มก่อการร้ายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้หมายรวมถึง กลุ่มคนมุสลิมที่เคลื่อนไหวด้วยอุดมการณ์ทางศาสนาโดยใช้วิธีการรุนแรงต่อประชาชนธรรมดา เพื่อก่อให้เกิดความหวาดกลัวในวงกว้าง ซึ่งปัจจุบันภูมิภาคนี้ได้ถูกคุกคามจากตัวแสดงข้ามชาติที่ถูกจัดว่าเป็นขบวนการก่อการร้ายสมัยใหม่อย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน นอกจากนี้ ยังมีกิจกรรมของตัวแสดงภายในรัฐอย่างกลุ่มมุสลิมติดอาวุธอีกหลายกลุ่มที่กำลังบ่อนเซาะกำลังอำนาจ รวมทั้งอำนาจบริหารจัดการของรัฐ และยังได้ก่อผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทั้งที่ก่อให้เกิดความตึงเครียดและก่อให้เกิดความร่วมมือ กลุ่มก่อการร้ายข้ามชาติที่ถูกคามเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในปัจจุบันต่างมีลักษณะร่วมกันตรงที่มีแรงศรัทธาและเป้าหมายที่ได้รับอิทธิพลทางความคิดจากมุสลิมหัวรุนแรงที่ต้องการนำรูปแบบรัฐอิสลามแบบดั้งเดิมกลับมาใช้ปกครองโลกมุสลิมอีกครั้งหนึ่ง

แนวคิดแบบเซคคิวลาร์ (secular) กับศาสนาอิสลาม มีทฤษฎีที่แตกต่างกัน โดยในความเป็นรัฐแบบเซคคิวลาร์นั้นมีความโน้มเอียงที่จะปฏิเสธความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับศาสนา และอาจเรียกได้ว่าพยายามกีดกันศาสนาออกจากการเมืองการปกครอง แนวคิดแบบเซคคิวลาร์เป็นที่ยอมรับกันในหมู่ชาวตะวันตก และประเทศที่มีประชากรส่วนใหญ่เป็นมุสลิมเกือบทุกประเทศก็มีการปกครองเป็นแบบเซคคิวลาร์มากกว่าจะมีแนวทางการปกครองแบบรัฐศาสนา

แนวคิดในเรื่องการแยกศาสนาออกจากชีวิตในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านการเมือง การปกครองกำลังมีอิทธิพลต่อคนมุสลิมจำนวนไม่น้อย ซึ่งทำให้มุสลิมอีกส่วนหนึ่งเห็นว่าแนวคิดดังกล่าวเป็นอันตรายต่ออิสลาม โดยหลักการแล้ว คนมุสลิมทั้งหมดต่างเห็นพ้องต้องกันว่าพวกเขามีภาระหน้าที่ที่ต้องอุทิศตนเพื่อเปลี่ยนแปลงสังคม และทำให้ประเทศชาติเข้าสู่แนวทางอิสลามที่แท้จริงให้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม การตีความในทางปฏิบัติที่ต่างกันมาก ทั้งนี้ พวกเชิดชูหลักการอิสลาม (Islamist)ทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นพวกยึดถือหลักการอย่างเคร่งครัด (fundamentalist) ไปจนถึงพวกหัวรุนแรง (radical) เกือบทั้งหมดก็ไม่ได้นิยมความรุนแรง พวกเขาถือว่าตัวเองมีภาระหน้าที่ทางศาสนาที่ต้องอุทิศตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสังคมก็จริง แต่วิธีการที่ใช้ก็คือการทุ่มเทกายใจให้กับการเผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจอิสลามต่อประชาชน พวกหัวรุนแรงทางศาสนาจำนวนเล็กน้อยเท่านั้น ที่ต้องการใช้กำลังมาบีบบังคับคนส่วนใหญ่ให้หันมายอมรับการตีความศาสนาตามแนวทางของตน โดยคิดว่าวิธีการนี้จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสังคมอย่างรวดเร็วไปสู่ความเป็นรัฐอิสลาม

ทั้งนี้ กลุ่มที่มีความคิดสุดโต่งได้อ้างว่าวิธีการใช้วิธีความรุนแรงของตน เป็นการปฏิบัติเพื่อศาสนาในรูปแบบ **ญิฮาด** กลุ่มก่อการร้ายอย่างอัลกออิดะฮ์ หรือญะมาอะฮ์ อิสลามิยะฮ์ ยิ่งให้ความหมายของญิฮาดไปในทางสุดโต่งมากยิ่งขึ้นว่าเป็นการต่อสู้ทางศาสนาที่สามารถใช้วิธีการรุนแรงได้ทุกอย่าง ได้ทุกสถานที่ ทุกสถานการณ์ ต่อเป้าหมายใด ๆ ก็ได้ รวมถึงประชาชนผู้บริสุทธิ์ ทั้งนี้ การตีความดังกล่าวขัดกับหลักการของศาสนาอิสลามที่ไม่อนุญาตให้กระทำการเช่นฆ่าต่อผู้ที่ไม่ได้ร่วมทำสงคราม หรือใช้การแก้แค้นหรือความรุนแรงใด ๆ ต่อประชาชนผู้บริสุทธิ์ แต่ความคับแค้นใจต่อการกระทำของชาติตะวันตก โดยเฉพาะสหรัฐฯ ที่ส่งเสริมรัฐบาลที่กดขี่คนมุสลิม อีกทั้งความคับแค้นใจต่อทัศนคติของโลกตะวันตกเองที่มีอคติและหวาดระแวงต่อโลกมุสลิมอยู่แล้ว ทำให้สมาชิกกลุ่มก่อการร้ายต่างยอมรับการตีความทางศาสนาในหนทางที่ผิดดังกล่าว

ศาสนาอิสลามในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีแนวคิด ประเพณี การประพฤติปฏิบัติที่ไม่นิยมใช้ความรุนแรงในสังคม และบรรดาคคนมุสลิมในดินแดนแถบนี้ก็มีความอดกลั้นต่อคนต่างศาสนามากกว่าคนมุสลิมในดินแดนแถบอื่น ในอดีตก่อนการเข้ามายึดครองของชาติตะวันตกไม่เคยปรากฏความขัดแย้งทางศาสนาอย่างรุนแรงระหว่างผู้นับถือศาสนาอิสลามกับศาสนาอื่นที่อาศัยอยู่ร่วมในชุมชนเดียวกันมาก่อน และการเปลี่ยนศาสนาของผู้คนมักเป็นไปโดยสันติ

กลุ่มมุสลิมหัวรุนแรงในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดของอิสลามสายวะฮาบี (Wahhabi) และแนวคิดเชิดชูหลักการอิสลาม (Islamism) จากขบวนการภราดรภาพมุสลิมในตะวันออกกลาง อย่างไรก็ตามการเผยแพร่ศาสนาของวะฮาบีและการแพร่กระจายแนวคิดของขบวนการภราดรภาพมุสลิม รวมไปถึงแรงบันดาลใจจากการปฏิวัติอิสลามในอิหร่านยังไม่ใช่ตัวก่อให้เกิดการก่อการร้ายโดยกลุ่มมุสลิมหัวรุนแรงขึ้นมา ปัจจัยสำคัญที่ทำให้คนมุสลิมหัวรุนแรงจำนวนหนึ่งกลายเป็นเครือข่ายขบวนการก่อการร้าย คือ การที่คนเหล่านี้ไปรบในอัฟกานิสถาน จากจุดนี้เองกลุ่มคนหัวรุนแรงเหล่านี้ได้เข้าสู่สถานะใหม่ที่มี 3 องค์ประกอบสำคัญคือ ประสบการณ์จริงแห่งการต่อสู้ในสมรภูมิตerrorismอัฟกานิสถาน ความผูกพันโดยธรรมชาติที่มาจาก การต่อสู้เคียงบ่าเคียงไหล่กันในสนามรบ และความคิดอ่านทางศาสนาอันได้จากการศึกษาอบรมในค่ายฝึกตามแนวพรมแดนอัฟกานิสถาน-ปากีสถาน ที่ได้สร้างกลุ่มก้อนของ **ศิษย์เก่าอัฟกัน** (Afghan alumni) ที่มีความรู้สึกผูกพันกัน และพร้อมกลับบ้านไปสานต่อการต่อสู้เพื่อศาสนาต่อไป

สำหรับการรับรู้ในระดับสากลนั้น สหประชาชาติระบุว่ามียุทธมุสลิมติดอาวุธเพียง 3 องค์การเท่านั้นที่กำลังปฏิบัติการก่อการร้ายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ อัลกออิดะฮ์ ญะมาอะฮ์ อิสลามิยะฮ์ และอะบูซัยยาฟ ซึ่งเป็นกลุ่มคลังไคล์ศาสนาอิสลามหัวรุนแรงที่ปรารถนาล้มล้างรัฐบาลแบบเชคควิลาร์เพื่อจุดมุ่งหมายสูงสุดคือการสถาปนารัฐอิสลามขึ้นบนดินแดนที่มีคนมุสลิมอาศัย โดยการใช้วิธีรุนแรงต่อเป้าหมายซึ่งมีทั้งพลเรือนและไม่ใช่ว่าพลเรือน รวมไปถึง

เป้าหมายที่เป็นสัญลักษณ์หรือผลประโยชน์ของตะวันตกโดยเฉพาะอย่างยิ่งของสหรัฐฯ นอกจากนั้นแล้ว ยังมีองค์กรมุสลิมอื่น ๆ ที่เคลื่อนไหวโดยใช้ความรุนแรงอยู่ในแต่ละประเทศของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และอาจมีความเกี่ยวข้องกับขบวนการก่อการร้ายที่ถูกสหประชาชาติระบุเอาไว้แล้ว อย่างไรก็ตาม องค์กรเหล่านี้ก็มีความแตกต่างหลากหลายกันทั้งในด้านเป้าหมายและแรงจูงใจในการทำงาน บางองค์กรเป็นกลุ่มแบ่งแยกดินแดนที่ใช้ศาสนาอิสลามเป็นเครื่องมือสำหรับสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการต่อสู้เพื่อเป้าหมายแบบชาตินิยม ตัวอย่างเช่น Moro National Liberation Front (MNLF) ซึ่งจะแตกต่างจากกลุ่มก่อการร้ายอย่างญะมาอะฮ์ อิสลามียะฮ์ที่ใช้ศาสนาอิสลามเป็นทั้งเป้าหมายและเป็นเครื่องมือในการต่อสู้ไปพร้อมกัน

วิสัยทัศน์ของญะมาอะฮ์ อิสลามียะฮ์ ต่อการสร้างรัฐอิสลามขึ้นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยจะรวบรวมเอาดินแดนที่มีคนมุสลิมอาศัยอยู่เข้าไว้ด้วยกัน ได้ทำให้มีเหตุการณ์บ่งชี้ว่ากลุ่มนี้กำลังแทรกซึมเข้าสู่คนมุสลิมที่เป็นชนกลุ่มน้อยตามพื้นที่ต่าง ๆ ที่รู้สึกคับแค้นใจกับการกระทำของรัฐ อย่างเช่น คนจามในกัมพูชาและเวียดนาม และคนโรฮิงยาในพม่า ผู้นำของกลุ่มญะมาอะฮ์ อิสลามียะฮ์ได้เคยจัดการประชุม โดยเชิญกลุ่มคนมุสลิมที่ต่อต้านอำนาจรัฐในภูมิภาคมาเข้าร่วม เพื่อพูดคุยถึงการจัดตั้งขบวนการมุจาฮิดีนสากล (Rabitatul Mujahidin) ขึ้นมาสำหรับประสานความร่วมมือระหว่างกลุ่มต่าง ๆ แสดงให้เห็นถึงการพยายามนำอัตลักษณ์ร่วมกันของการนับถือศาสนาอิสลามมาใช้ชักนำกลุ่มมุสลิมของแต่ละท้องถิ่นให้มารวมตัวกันเป็นองค์กรที่ใหญ่ขึ้นเพื่อต่อกรกับอำนาจรัฐ ซึ่งหากทำสำเร็จก็จะยิ่งทำให้รัฐแต่ละรัฐจัดการกับปัญหาการก่อการร้ายได้เพียงลำพังยากยิ่งขึ้น เพราะถึงแม้จะถูกปราบปรามไปในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ก็ยังมีเหตุการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าผู้ก่อการร้ายยังคงมีศักยภาพในการปฏิบัติการอยู่

บริเวณที่หวาดกลัวกันมากที่สุดว่าจะเป็นที่โจมตีของผู้ก่อการร้ายในภูมิภาคนี้ คือ ช่องแคบมะละกา ซึ่งเป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญต่อเส้นทางเดินเรือของโลก เนื่องจากสภาพของช่องแคบเหมาะแก่การดักรุมโจมตีเรือและใช้เป็นสถานที่หลบหนี ที่สำคัญยังขนบข้างด้วยประเทศอินโดนีเซียและมาเลเซีย ซึ่งล้วนมีความเคลื่อนไหวของกลุ่มมุสลิมหัวรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันช่องแคบนี้เป็นแหล่งที่มีโจรสลัดชุกชุม ดังนั้นจึงมีโอกาที่จะเกิดการติดต่อสัมพันธ์กันระหว่างกลุ่มก่อการร้ายกับโจรสลัดในช่องแคบ หลังเหตุการณ์ 9/11 มีความเป็นไปได้สูงขึ้นที่จะเกิดการก่อการร้ายทางทะเลขึ้นในภูมิภาคโดยเฉพาะในช่องแคบมะละกา

สำหรับการสถานการณ์ก่อการร้ายและการรับมือของแต่ละประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น อินโดนีเซียนับเป็นประเทศที่ประสบปัญหาจากกลุ่มมุสลิมหัวรุนแรงที่มีความคิดสุดโต่งมากที่สุด พวกสุดโต่งที่มุ่งหวังจะเผยแพร่อุดมการณ์ของตนสามารถฉวยโอกาสจากสถานการณ์สู้รบระหว่างคนมุสลิมกับคนคริสต์มาใช้ประโยชน์โดยการทำให้ความขัดแย้งระหว่าง

คนต่างศาสนาขยายตัวออกไปกว้างขวางกว่าเดิม ความจริงที่ว่าอิสลามเป็นพลังสำคัญอย่างหนึ่งทางการเมืองของอินโดนีเซียได้ขัดขวางความพยายามต่อต้านผู้ก่อการร้ายของอินโดนีเซีย จากการที่นักการเมืองไม่ต้องการถูกมองว่าทำตัวแข็งกร้าวต่อกลุ่มหัวรุนแรง ซึ่งจะทำให้ดูเหมือนเป็นปรปักษ์กับคนมุสลิมผู้มีสิทธิออกเสียง ความทุกข์ยากทางเศรษฐกิจและการคอร์รัปชันอย่างกว้างขวางได้ทำให้เกิดสถานะที่เหมาะสมต่อการเติบโตของกลุ่มคลั่งไคล้อิสลามหัวรุนแรง ความเป็นสถาบันของรัฐบาลอินโดนีเซีย รวมถึงกฎหมายและระบบยุติธรรมของอินโดนีเซียยังคงอ่อนแอ เมื่อผนวกกับภูมิศาสตร์ของประเทศที่เป็นเกาะแก่งจำนวนมากซึ่งยากต่อการตรวจตราชายแดน ทำให้ประเทศนี้เป็นสวรรค์สำหรับกลุ่มญะมาอะฮ์ อิสลามียะฮ์ และกลุ่มอื่น ๆ ที่เชื่อมโยงกับกลุ่มนี้

ฟิลิปปินส์ได้เกี่ยวข้องกับการต่อต้านก่อการร้ายมาก่อนหน้าเหตุการณ์ 9/11 ทางกรฟิลิปปินส์เชื่อว่าขบวนการก่อการร้ายสากลมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการต่อสู้แบ่งแยกดินแดนของคนมุสลิมทางภาคใต้ โดยพื้นที่ดังกล่าวกลายเป็นสถานที่เหมาะสมสำหรับการตั้งค่ายฝึกฝนผู้ก่อการร้าย รัฐบาลฟิลิปปินส์ได้เต็มใจสนับสนุนสหรัฐฯ ในสงครามต่อต้านการก่อการร้ายและความช่วยเหลือจากสหรัฐฯ มีส่วนสำคัญต่อการทำลายความแข็งแกร่งของกลุ่มอะบูซัยยาฟ ส่วนกลุ่มแบ่งแยกดินแดน MILF ยังคงมีกองกำลังจรรยาที่เข้มแข็ง ซึ่งรัฐบาลได้ดำเนินการเจรจาต่อรองกับกลุ่มนี้ ถึงแม้จะมีหลักฐานบางส่วนชี้ว่า MILF ยังคงมีความสัมพันธ์กับญะมาอะฮ์อิสลามียะฮ์ และอัลกออิดะฮ์อย่างต่อเนื่อง และค่ายของ MILF ยังคงฝึกสอนผู้ก่อการร้ายที่มาจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อยู่ก็ตาม

ทางการไทยปฏิเสธว่าไม่มีปัญหาการก่อการร้ายข้ามชาติมาโดยตลอด อย่างดีที่สุดก็เพียงยอมรับว่าญะมาอะฮ์ อิสลามียะฮ์ และผู้ก่อการร้ายอื่นอาจใช้ประเทศไทยเป็นจุดแวะพักสำหรับเดินทางไปทีอื่นแต่ไม่ได้ใช้ประเทศไทยเป็นฐาน การโจมตีของกลุ่มมุสลิมแบ่งแยกดินแดนทางภาคใต้ของไทยที่ปะทุออกมาอย่างรุนแรงเมื่อต้น ค.ศ.2004 ได้แสดงให้เห็นประเทศไทยประจักษ์ความจริงที่ว่าประเทศไทยไม่ได้มีภูมิคุ้มกันจากการก่อความรุนแรงของผู้ก่อการร้ายมากไปกว่าฟิลิปปินส์หรืออินโดนีเซีย การที่รัฐบาลทักษิณของไทยมีนโยบายใช้กำลังทหารและตำรวจตอบโต้ต่อปรากฏการณ์ดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดความรุนแรงและความแตกแยกทางการเมืองที่มากขึ้น สถานการณ์ทางภาคใต้ยังทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างมาเลเซียและกัมพูชายุ่งเหยิงขึ้นจากการที่ทางการไทยหวาดระแวงว่าคนมุสลิมจากประเทศเหล่านั้นจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ความไม่สงบทางภาคใต้

มาเลเซียและสิงคโปร์ เป็นประเทศที่มีการรักษาความมั่นคงที่มีประสิทธิภาพและมีความเป็นมืออาชีพ รวมทั้งมีเจตจำนงทางการเมืองที่จะรับมือกับการก่อการร้ายอย่างจริงจัง ประเทศทั้งสองนี้ต่างได้รับประโยชน์จากความร่วมมือกันด้านข่าวกรองภัยคุกคามจากผู้ก่อการร้าย

นอกจากนี้ยังได้รับประโยชน์จากความร่วมมือกับประเทศอื่นในอาเซียน และกับสหรัฐฯ รวมถึงออสเตรเลีย มาเลเซียเผชิญหน้าความท้าทายที่มากขึ้นต่อการที่ภัยจากการก่อการร้ายของคนจะไปคุกคามสิงคโปร์ มีการมองกันว่าพรรค PAS ฝ่ายค้านของมาเลเซียที่นิยมแนวทางการเป็นรัฐอิสลามกำลังได้รับความนิยมเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว เพื่อลดอิทธิพลของพรรค PAS และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลมาเลเซียได้ปรับปรุงระบบการศึกษาโดยการเพิ่มภาษาอังกฤษมากขึ้น และที่สำคัญคือรัฐบาลวางแผนจะปฏิรูปหลักสูตรการศึกษาศาสนา

ในเวียดนามและกัมพูชามีคนจาม ซึ่งนับถือศาสนาอิสลาม อาศัยอยู่เป็นชนกลุ่มน้อยของประเทศ รัฐบาลคอมมิวนิสต์เวียดนามได้ควบคุมอย่างเข้มงวดต่อการนับถือศาสนาและการเคลื่อนไหวของชนกลุ่มน้อย ทำให้ไม่มีการติดต่อระหว่างมุสลิมจามกับชุมชนมุสลิมจากนอกประเทศ ข้าราชการของมุสลิมจามในเวียดนามก็เลยเจ็บหายไป สำหรับกัมพูชา มุสลิมจามมีชีวิตอย่างยากจนและถูกเหมินเฉยจากรัฐบาล ด้วยเหตุนี้ ชุมชนของพวกเขาจึงยินดีเปิดรับเงินช่วยเหลือจากประเทศมุสลิม และส่งนักศึกษาไปเรียนยังโรงเรียนสอนศาสนาในต่างประเทศโดยเฉพาะโรงเรียนของวะฮาบีในตะวันออกกลางและปากีสถาน ส่งผลให้เกิดการเพิ่มขึ้นของประชากรมุสลิมที่มีความหัวรุนแรงมากขึ้นจนเป็นที่ดึงดูดใจของกลุ่มติดอาวุธต่าง ๆ นอกจากนั้น สภาพของกัมพูชาเองก็เป็นที่ดึงดูดกลุ่มผิดกฎหมายต่าง ๆ จากการที่เป็นแหล่งค้าอาวุธเถื่อนที่มีอย่างมากมาย การคอร์รัปชันที่แพร่หลาย เป็นศูนย์กลางการฟอกเงินโดยเฉพาะเงินที่ได้มาจากการค้ายาเสพติดในพม่าและลาว กัมพูชาไม่มีศักยภาพในการตรวจสอบระบบการเงินและมีระบบราชการที่เต็มไปด้วยการติดสินบน ชายแดนถูกแทรกซึมได้ง่าย และไม่มีระบบตรวจคนเข้าเมืองที่มีประสิทธิภาพ สิ่งเหล่านี้ทำให้กัมพูชากลายเป็น แหล่งอำนวยความสะดวกที่น่าดึงดูดใจที่สุดสำหรับผู้ก่อการร้าย

ในพม่ามีสมาชิกของอัลกออิดะฮ์แฝงตัวอยู่ โดยมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับเครือข่ายอัลกออิดะฮ์ในเอเชียใต้ สำหรับสภาพของประเทศพม่าเองนั้นไม่มีสิ่งอำนวยความสะดวกใด ๆ ที่ตอบสนองความต้องการของอัลกออิดะฮ์ได้ ที่สำคัญอัลกออิดะฮ์ไม่สามารถจัดตั้งบริษัทธุรกิจหรือองค์กรภาคเอกชนขึ้นบังหน้าได้ และยังไม่ใช่แหล่งแวะพัก ถึงแม้ว่าจะปลอดจากการรบกวนก็ตาม การที่รัฐบาลทหารพม่ากดขี่ข่มเหงชนกลุ่มน้อยมุสลิม ได้ทำให้คนเหล่านี้จับอาวุธขึ้นต่อต้านรัฐบาล ในขณะที่รัฐบาลพม่าก็ได้ตอบโต้กลับ ด้วยวิธีการหนุนให้เกิดความขัดแย้งภายในสังคมระหว่างคนต่างศาสนา ซึ่งยิ่งทำให้คนมุสลิมต้องหันไปหาแนวทางที่รุนแรงยิ่งขึ้น

เป้าหมายร่วมกันของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คือ การทำให้ภูมิภาคนี้มีเสถียรภาพและสันติภาพ หลักการและกฎระเบียบของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ใด ๆ จะยึดถือเป้าหมายนี้เป็นสำคัญ สนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือกันในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Co-operation: TAC) ได้วางหลักการเฉพาะและบรรทัดฐานในการจัดการ

ความขัดแย้งระหว่างสมาชิก โดยเน้นการไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศอื่น นอกจากนี้ มีการใช้บรรทัดฐานที่เรียกว่า ASEAN Way ที่เน้นไปที่การประนีประนอมและการมีฉันทามติ ร่วมกันผ่านการพูดคุยแบบไม่เป็นทางการ ยุทธศาสตร์พื้นฐานของประเทศในอาเซียน คือ การป้องกันความขัดแย้งภายในรัฐไม่ให้กลายเป็นเรื่องระหว่างประเทศ บรรทัดฐานและหลักการ ตลอดจนยุทธศาสตร์ดังกล่าว ได้กลายเป็นข้อกำหนดสำคัญต่อการสร้างความตกลงใด ๆ ต่อการ จัดการปัญหาต่อการร้ายในภูมิภาค

กรอบพหุภาคีที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านก่อการร้ายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่สำคัญ ได้แก่ กรอบของสหประชาชาติ อาเซียน และ ARF สหประชาชาติมีบทบาทสำคัญในการสร้าง กฎหมาย และแนวทางที่เป็นพื้นฐานให้กับการทำข้อตกลงความร่วมมือต่อต้านก่อการร้ายของกลุ่ม ความร่วมมือในแต่ละภูมิภาค แต่ความร่วมมือที่สำคัญที่สุดเกิดขึ้นภายในภูมิภาคเองภายใต้กรอบ ของอาเซียน ก่อนหน้าเหตุการณ์ 9/11 อาเซียนดูไม่ให้ความสำคัญกับปัญหาการร้ายมากนัก แต่หลังเหตุการณ์ดังกล่าว อาเซียนได้ปรับตัวเพื่อรับมือกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง โดยการ ประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียนด้านอาชญากรรมข้ามชาติ (AMMTC) ได้กลายเป็นแกนของความ ร่วมมือต่อต้านก่อการร้ายภายในอาเซียน และขณะเดียวกันก็ได้ขยายความร่วมมือกับประเทศนอก ภูมิภาคด้วย นอกจากนี้ เวทีหารือด้านความมั่นคงที่อาเซียนมีบทบาทขับเคลื่อนอย่าง ARF ก็ได้มี การปรึกษาหารือเรื่องนี้กันอย่างจริงจังในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการสร้างความไว้วางใจ ระหว่างกัน อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือใด ๆ ที่แสดงออกมามีได้กรอบ ARF จะไม่ผูกมัดประเทศ สมาชิกให้ดำเนินการแต่อย่างใด การดำเนินการใด ๆ ของแต่ละประเทศจะอยู่บนพื้นฐานความ สมัยครใจเท่านั้น

สำหรับกรอบความร่วมมือพหุภาคีอื่น ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการต่อต้านก่อการร้ายใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วย ก็มีความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก หรือ เอเปค ซึ่งต้องมาหารือกันในระยะต้นก่อการร้ายเพราะถูกผลักดันจากสหรัฐฯ ท่ามกลางความไม่พอใจของ สมาชิกหลายประเทศที่เห็นว่าเอเปคกำลังเบี่ยงเบนจากแนวทางเดิม นอกจากนี้ ก็มีความร่วมมือ ต่อต้านก่อการร้ายภายใต้กรอบอาเซียน กระบวนการบาห์ลีและกระบวนการบาห์ลีด้านต่อต้าน ก่อการร้าย การหารือในเวทีเซี่ยงไฮ้ได้อะลอคส์ สำหรับความร่วมมือที่มีเฉพาะบางประเทศใน ภูมิภาคเข้าไปเกี่ยวข้อง ได้แก่ BIMSTEC และ FPDA

ส่วนประเด็นการก่อการร้ายกับความมั่นคงทางทะเลนั้น สหรัฐฯ ได้เสนอ **ความริเริ่ม เพื่อความมั่นคงทางทะเลระดับภูมิภาค (RMSI)** โดยจะส่งกองกำลังทางเรือมาลาดตระเวนต่อต้าน ก่อการร้ายในช่องแคบมะละกาหากประเทศริมฝั่งร้องขอ แต่ข้อเสนอนี้ได้รับการคัดค้านอย่างหนัก จากอินโดนีเซียและมาเลเซีย นอกจากนี้ สหรัฐฯ ยังได้เสนอมาตรการเพื่อรักษาความปลอดภัยทาง

ทะเลเพิ่มขึ้น และผลักดันให้ประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคนำมาตรการเหล่านั้นไปปฏิบัติ เช่น มาตรการรักษาความปลอดภัยของตู้คอนเทนเนอร์ (CSI) และ ข้อกำหนดในการรักษาความปลอดภัยของเรือและสิ่งอำนวยความสะดวกในท่าเรือระหว่างประเทศ (ISPS Code) ที่ดำเนินการผ่านองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (IMO) สหรัฐฯ ยังได้เสนอมาตรการ การค้าที่ปลอดภัยในภูมิภาคความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชียแปซิฟิก (STAR) ภายใต้ความริเริ่มดังกล่าว สหรัฐฯ ได้ให้ความช่วยเหลือและความรู้ความชำนาญที่จะยกระดับความปลอดภัยตามท่าเรือและสนามบินของแต่ละประเทศ เพื่อที่จะป้องกันการค้าจากการก่อการร้าย ความร่วมมือพหุภาคีอีกอันหนึ่งที่เกิดขึ้นซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับความพยายามต่อต้านการก่อการร้ายด้วย คือ ข้อตกลงความร่วมมือระดับภูมิภาคในการต่อสู้กับโจรสลัดและการปล้นโดยใช้อาวุธต่อเรือในเอเชีย (ReCAAP) เป็นข้อตกลงที่ริเริ่มโดยญี่ปุ่น อย่างไรก็ตาม อินโดนีเซียและมาเลเซียได้แสดงท่าทีอย่างชัดเจนมาโดยตลอดว่าไม่เห็นด้วยกับการทำให้ปัญหาช่องแคบมะละกากลายเป็นประเด็นระหว่างประเทศ

ประเทศนอกภูมิภาคที่มีบทบาทสำคัญต่อความร่วมมือในการต่อต้านการก่อการร้าย คือ สหรัฐอเมริกา โดยในช่วงแรก สหรัฐฯ ได้เข้ามาแสวงหาความร่วมมือแบบทวิภาคีกับแต่ละประเทศก่อนที่จะเป็นความร่วมมือระหว่างอาเซียนกับสหรัฐฯ ฟิlippินส์และสิงคโปร์ เป็นชาติที่แสดงออกให้เห็นว่ายินดีต้อนรับการส่งกองกำลังสหรัฐฯ เข้ามาจัดการกับปัญหาการก่อการร้ายในภูมิภาค ในขณะที่ไทยเคยขาดต่อการแสดงออก ส่วนประเทศมุสลิมอย่างมาเลเซียและอินโดนีเซีย ต่างมีความเคลือบแคลงใจต่อสหรัฐฯ ในปัญหาการก่อการร้ายโดยต่างแสดงออกอย่างชัดเจนว่าไม่ต้องการให้สหรัฐฯ ส่งกองกำลังเข้ามาต่อต้านการก่อการร้ายโดยเฉพาะในช่องแคบมะละกา ออสเตรเลียก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่เสนอให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศในภูมิภาคนี้ในการต่อต้านการก่อการร้าย ทั้งในรูปของการให้เงินช่วยเหลือ อุปกรณ์ และการฝึกอบรม แต่การแสดงออกของรัฐบาลออสเตรเลียภายใต้นายกรัฐมนตรีจอห์น โฮเวิร์ด ทำให้ชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กังวลสงสัยต่อบทบาทของออสเตรเลียว่าจะเป็นผู้ช่วยนายอำเภอของสหรัฐฯ ประจำภูมิภาคนี้

ญี่ปุ่นเป็นประเทศสำคัญต่อการขับเคลื่อนความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ขณะเดียวกันญี่ปุ่นก็เป็นชาติที่จะได้รับผลกระทบจากการก่อการร้ายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างใหญ่หลวงโดยเฉพาะการก่อการร้ายในช่องแคบมะละกา ญี่ปุ่นจึงได้แสดงให้เห็นว่าต้องการผลักดันให้เกิดความร่วมมือด้านความมั่นคงทางทะเลขึ้นมาในภูมิภาค โดยเสนอความคิดริเริ่มให้มี ข้อตกลงความร่วมมือระดับภูมิภาคในการต่อสู้กับโจรสลัดและการปล้นโดยใช้อาวุธต่อเรือในเอเชีย อย่างไรก็ตาม ญี่ปุ่นก็แสดงออกว่าไม่ต้องการกดดันอินโดนีเซีย และมาเลเซียให้ลงนามในเรื่องดังกล่าว หากประเทศทั้งสองเกรงว่าจะเป็นการทำให้ปัญหาช่องแคบมะละกากลายเป็นประเด็นระหว่างประเทศ

จีนถูกมองจากบรรดาผู้นำในภูมิภาคว่าเป็นตัวแสดงหลักที่สำคัญต่ออนาคตของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ขณะเดียวกัน ด้วยภูมิรัฐศาสตร์ของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทำให้ภูมิภาคแห่งนี้ เป็นพื้นที่ผลประโยชน์สำคัญของจีนที่ต้องหาทางป้องกันไม่ให้มหาอำนาจอื่น โดยเฉพาะสหรัฐฯ อาศัยข้ออ้างการปราบปรามก่อการร้ายแล้วเข้ามาวางกำลังไว้ในภูมิภาคนี้ ขณะเดียวกันจีนก็มีความ ระมัดระวังท่าทีของตนที่จะไม่ทำให้ชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รู้สึกว่าคุณถูกกลาม ส่วนอินเดียก็มองเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นพื้นที่ผลประโยชน์สำคัญทั้งทางความมั่นคงและ เศรษฐกิจ จึงได้พยายามเข้ามามีความสัมพันธ์ที่ดีกับภูมิภาคนี้ ถึงแม้อินเดียจะถูกสหรัฐฯ ดึงมาเป็น แนวร่วมในสงครามต่อต้านการก่อการร้าย แต่อินเดียก็ระมัดระวังไม่แสดงท่าทีอันจะทำให้ประเทศ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เกิดความกังวล

ก่อนหน้าการเกิดเหตุการณ์ 9/11 หลายประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้มีข้อตกลง ทวิภาคีระหว่างกัน และล้วนเคยได้รับประโยชน์จากความร่วมมือทวิภาคีที่ใกล้ชิดระหว่างรัฐบาลใน ประเด็นที่เกี่ยวกับความมั่นคงมาแล้ว นอกจากนี้ ประเทศในภูมิภาคนี้ยังยึดถือหลักการของ อาเซียนในการไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศอื่น ซึ่งช่วยให้แต่ละประเทศสามารถจัดการ ต่อปัญหาความมั่นคงภายในรัฐได้อย่างเต็มที่ และยังช่วยลดความขัดแย้งระหว่างประเทศภายใน ภูมิภาคด้วยตนเอง สิ่งเหล่านี้ได้แผ้วถางทางให้กับการเกิดความร่วมมือพหุภาคีด้านความมั่นคงใน เวลาต่อมา อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือพหุภาคีต่อการรับมือกับปัญหาข้ามชาติในช่วงแรกนั้น ยังเป็นเพียงการหารือกันในเวทีการประชุมมากกว่าจะทำข้อตกลงที่ผูกมัดในทางปฏิบัติ

เหตุการณ์ 9/11 ได้ทำให้รัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หันมาจัดการปัญหาก่อการร้ายทั้ง ในรูปแบบทวิภาคีและพหุภาคี สำหรับการจัดการพหุภาคีนั้นมิได้เกิดขึ้นภายใต้กรอบความร่วมมือ พหุภาคีเดิม เช่น อาเซียน และ ARF เป็นต้น และเกิดกรอบความร่วมมือใหม่ เช่น กระบวนการ บาห์ลว่าด้วยเรื่องก่อการร้าย เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีความร่วมมือพหุภาคีเฉพาะกลุ่มภายใน ภูมิภาคอีกเช่น ความร่วมมือในการลาดตระเวนทางทะเลในช่องแคบมะละกาที่ประกอบด้วย อินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ และไทย เป็นต้น พัฒนาการของความร่วมมือต่อต้านก่อการร้ายใน ภูมิภาคมีมาโดยลำดับ พัฒนาการที่จัดว่าก้าวหน้าที่สุด คือ สนธิสัญญาต่อต้านการก่อการร้ายของ อาเซียน เมื่อ ค.ศ.2007 และที่กำลังตามมาเมื่อถึง ค.ศ.2015 คือ การรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียน โดยมีประชาคมความมั่นคงเป็นหนึ่งในสามเสาหลัก สาเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐในภูมิภาคมีพฤติกรรม ความร่วมมือดังกล่าว ได้แก่ การที่รัฐถูกคุกคามจากกลุ่มก่อการร้ายเหมือนกับรัฐถูกรุกรานจาก ภายนอก สถานการณ์โลกาภิวัตน์ การรับรู้ร่วมกันของรัฐต่อภัยคุกคามจากก่อการร้าย และการ กลัวถูกแทรกแซงจากมหาอำนาจภายนอก

กิจกรรมของกลุ่มก่อการร้ายสมัยใหม่เป็นภัยคุกคามต่อการคงอยู่ของรัฐ เนื่องจากเป้าหมายสุดท้ายของกลุ่มก่อการร้าย โดยเฉพาะกลุ่มญะมาอะฮ์ อิสลามิยะฮ์นั้น เป็นการสร้างรัฐใหม่ตามจินตนาการที่จะมีอาณาเขตวางทับอยู่บนดินแดนของรัฐหลายรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยุคปัจจุบัน ซึ่งเท่ากับว่าต้องสลายความเป็นรัฐ-ชาติเดิมที่มีอยู่ หรือเปรียบเสมือนกับการไปรุกรานรัฐดังกล่าวนั่นเอง

ส่วนสถานการณ์โลกาภิวัตน์ ได้กดดันให้ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต้องหันมาร่วมตัวด้านเศรษฐกิจเพื่อแข่งขันกับภูมิภาคอื่น ๆ การรวมตัวทางเศรษฐกิจได้ก่อผลกระทบในทางร้ายจากการที่ไปเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มอาชญากรรมข้ามชาติและกลุ่มก่อการร้ายด้วยเช่นกัน ซึ่งทุกประเทศในภูมิภาคได้เลือกที่จะแก้ผลกระทบดังกล่าวด้วยการรวมตัวเป็นประชาคมความมั่นคง

การเกิดความร่วมมือพหุภาคีที่มากขึ้นกว่าเดิมส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการเพิ่มระดับการรับรู้ต่อภัยคุกคามจากการก่อการร้าย เพราะก่อนหน้าเหตุการณ์ 9/11 เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไม่ได้แสดงความสนใจต่อการก่อการร้ายมากไปกว่าปัญหาเสียดินแดนข้ามชาติ ประเด็นก่อการร้ายถูกให้ความสำคัญมากขึ้นหลังเหตุการณ์ 9/11 ความร่วมมือต่อต้านก่อการร้ายจึงได้เริ่มก่อตัวขึ้นทางการเมืองผ่านคำประกาศอาเซียนทั้งหลาย ภายหลังรับรู้ความรุนแรงของเหตุการณ์วางระเบิดที่บาห์ลี จึงได้มีการกำหนดกิจกรรมเกี่ยวกับการต่อต้านก่อการร้ายในภูมิภาคตามมาเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นภายในกรอบของอาเซียน กรอบของ ARF หรือแม้แต่การที่กระบวนการบาห์ลีก็ได้พัฒนาไปสู่กระบวนการบาห์ลีด้านต่อต้านก่อการร้ายเพิ่มเติมขึ้นมา การปะทุออกมาของปัญหาก่อการร้ายในช่วง ค.ศ.2003-2004 ได้ส่งผลให้เกิดการรับรู้ภัยคุกคามที่มากขึ้น ด้วยเหตุนี้ เมื่อถึง ค.ศ.2005 อาเซียนจึงมีความร่วมมือด้านการต่อต้านการก่อการร้ายอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมมากขึ้นภายใต้แผนปฏิบัติการอาเซียนเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ และตามมาด้วยสนธิสัญญาต่อต้านการก่อการร้ายของอาเซียน เมื่อ ค.ศ.2007 ซึ่งนับเป็นพัฒนาการของความร่วมมือที่ก้าวหน้าที่สุดของภูมิภาค สนธิสัญญานับนี้สะท้อนให้เห็นถึงการยอมรับร่วมกันว่าการก่อการร้ายเป็นภัยคุกคามที่ร้ายแรงต่อทั้งภูมิภาคอย่างแท้จริง จนต้องมีการสร้างข้อตกลงเป็นพิเศษ ที่ยอมยืดหยุ่นมากขึ้นต่อหลักการและบรรทัดฐานอาเซียนในเรื่องเคารพอำนาจอธิปไตยและการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน

ปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่ก่อให้เกิดความร่วมมือพหุภาคีทางทหารในการต่อต้านก่อการร้าย คือ การกลัวว่า หากไม่ร่วมมือกันจัดการปัญหาก่อการร้าย อาจเป็นช่องทางให้มหาอำนาจนอกภูมิภาคโดยเฉพาะสหรัฐฯ มีข้ออ้างในการเข้ามาแทรกแซง โดยส่งกองกำลังเข้ามาจัดการต่อปัญหาดังกล่าวเสียเอง กรณีตัวอย่าง คือ การเกิดความร่วมมือในการลาดตระเวนทางเรือและอากาศยานในพื้นที่ช่องแคบมะละกา ระหว่างอินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ และไทย ที่เป็นผลมาจากความกังวล

ต่อข้อเสนอ RMSI ของสหรัฐฯ ที่จะส่งกองกำลังเข้ามาปฏิบัติการในช่องแคบ ความร่วมมือในการลาดตระเวนระหว่าง 4 ชาติ เกิดขึ้นได้ทั้งที่บางประเทศยังมีปัญหาขัดแย้งกันเรื่องอาณาเขตทางทะเลกันอยู่ อีกทั้งปฏิบัติการร่วมทางทหารในระดับพหุภาคีก็เป็นสิ่งที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนสำหรับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การที่อินโดนีเซียและมาเลเซียปฏิเสธการทำข้อตกลงความร่วมมือใด ๆ ที่เปิดโอกาสให้ประเทศนอกช่องแคบโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐฯ เข้ามามีส่วนร่วมรักษาความปลอดภัยช่องแคบมะละกา ในด้านหนึ่งอาจเป็นเพราะกลัวสูญเสียผลประโยชน์จากการอ้างสิทธิควบคุมช่องแคบอันเป็นเส้นทางขนส่งทางน้ำที่หนาแน่นที่สุดในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก และอีกเหตุผลหนึ่งคือกังวลว่าหากปล่อยให้สหรัฐฯ เข้ามายุ่งเกี่ยวกับแล้ว ช่องแคบมะละกาจะกลายเป็นสถานที่ดึงดูดผู้ก่อการร้าย เมื่อพิจารณาในแง่ภูมิรัฐศาสตร์แล้ว การปล่อยให้สหรัฐฯ เข้ามารักษาช่องแคบมะละกา ก็จะทำให้สหรัฐฯ สามารถควบคุมเส้นทางลำเลียงน้ำมันส่วนใหญ่ที่จีนต้องใช้ อันจะกระทบกับความมั่นคงด้านพลังงานของจีนหากขัดแย้งรุนแรงกับสหรัฐฯ เรื่องได้หวั่น ซึ่งจีนเองต้องหาทางป้องกันไม่ให้สหรัฐฯ ใช้จุดอ่อนนี้คุกคามจีนในอนาคต ทั้งนี้หากสหรัฐฯ สามารถควบคุมช่องแคบมะละกาได้สำเร็จ จีนก็อาจต้องเผชิญอิทธิพลเข้าไปในมหาสมุทรอินเดียและใช้พม่าเป็นเส้นทางลำเลียงน้ำมันโดยไม่ผ่านช่องแคบมะละกา แต่หากจีนทำดังกล่าวก็จะทำให้อินเดียต้องกังวลว่าจีนจะคุกคามตน จนอาจทำให้อินเดียต้องเพิ่มแสนยานุภาพทางทหารหรือไม่ก็อาจหาหนทางเพิ่มศักยภาพในการเข้าไปปฏิบัติการทางทหารในทะเลจีนใต้เพื่อถ่วงดุลจีน ปรากฏการณ์ดังกล่าวจะทำให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งอยู่กึ่งกลางระหว่างจีนกับอินเดียต้องพลอยดึงเครียดไปด้วย ดังนั้นการรักษาพื้นที่ช่องแคบมะละกาให้ปลอดภัยจากกำลังทหารของมหาอำนาจ จึงเป็นการรักษาความมั่นคงและความสงบสุขของภูมิภาคนี้

สำหรับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แล้ว ผลกระทบในทางร้ายจากบูรณาการด้านเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นได้ทำให้เกิดปรากฏการณ์ความร่วมมือที่ **ไหลริน** ไปสู่มิติด้านความมั่นคงที่มากขึ้น ซึ่งอาจใกล้เคียงกับแนวคิดของ Ernst Haas ถึงแม้จะยังไม่มีมีการสร้างสถาบันใหม่ที่มีอำนาจเหนือรัฐตามแนวคิดดังกล่าว แต่ในกฎบัตรอาเซียนก็มีการปรับปรุงแก้ไขกฎเกณฑ์และโครงสร้างองค์กร โดยมีการสร้างกลไกใหม่ที่มีบทบาทมากขึ้นต่อการจัดการปัญหาภายในภูมิภาค โดยให้มีความสั่งลงโทษประเทศสมาชิกที่ไม่ยอมทำตามได้ ขณะที่การรับรู้ภัยคุกคามจากการก่อการร้ายที่มากขึ้นก็ได้เป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้อาเซียนต้องประกาศสร้างประชาคมอาเซียนเมื่อ ค.ศ.2003 โดยกำหนดให้มีประชาคมความมั่นคงเป็นหนึ่งในสามเสาหลักร่วมกับประชาคมเศรษฐกิจและประชาคมสังคมวัฒนธรรม

เมื่อนำแนวความคิดของ Emanuel Adler และ Michael Barnett ที่เสนอว่าขั้นตอนพัฒนาการไปสู่ประชาคมความมั่นคงต้องเริ่มต้นจากขั้นตอนตัวอ่อน (Nascent) ไปสู่ขั้นเจริญเติบโต

(Ascendant) และขึ้นเติบโตเต็มที่ (Mature) มาวิเคราะห์กับเหตุการณ์ปัจจุบันในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แล้วเทียบเคียงกับการวิเคราะห์ของอมิตาฟ อจารย์า (Amitav Acharya) ที่เคยเสนอใน ค.ศ. 1998 ว่าอาเซียนมีการรวมตัวในรูปแบบประชาคมความมั่นคงที่ยังไม่ชัดเจนว่าอยู่ในขั้นตอนไหน ระหว่าง ขั้นตอนตัวอ่อน ขึ้นเจริญเติบโต หรือขึ้นเติบโตเต็มที่ เราจะพบว่าใน ค.ศ.2007 อาเซียนมีพัฒนาการอันสำคัญที่ก้าวหน้ากว่าเดิมซึ่งเป็นผลมาจากการก่อการร้าย โดยในช่วงระหว่างหลังสงครามเย็นถึงก่อนหน้าการวางระเบิดที่บาห์ลี ภูมิภาคนี้ไม่มีภัยคุกคามร่วมกันที่ชัดเจนพอจะก่อให้เกิดบูรณาการด้านความมั่นคงที่ลึกซึ้งกว่าเดิม จนกระทั่งเมื่อการก่อการร้ายได้เป็นที่รับรู้ร่วมกันว่าเป็นภัยคุกคามที่ร้ายแรงต่อภูมิภาค จึงทำให้อาเซียนแสดงเจตจำนงทางการเมืองอันชัดเจนว่าจะรวมตัวเป็นประชาคมความมั่นคงภายใน ค.ศ.2015 ถึงแม้การก่อการร้ายจะไม่สามารถแยกออกได้ชัดเจนว่าเป็นภัยคุกคามจากภายนอกหรือภายในประเทศ แต่การคุกคามที่ชัดเจนของมันก็ ได้ทำให้ภูมิภาคนี้ผ่านขั้นตอนที่เป็นตัวอ่อนไปแล้วอย่างสมบูรณ์ นอกจากนี้ เรายังเห็นลักษณะบางประการของการรวมตัวเป็นประชาคมการป้องกันที่มากขึ้นกว่าเดิมปรากฏขึ้นในภูมิภาคด้วย เช่นกัน ตัวอย่างของสิ่งนี้ คือ การเกิดความร่วมมือระดับพหุภาคีทางทหารระหว่างอินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ และไทย ในการลาดตระเวนทางเรือและอากาศยานในช่องแคบมะละกา ความร่วมมือนี้เกิดขึ้นจากการรับรู้ร่วมกันต่อภัยคุกคามจากการก่อการร้ายและโจรสลัด ตลอดจนความกลัวการถูกแทรกแซงจากมหาอำนาจภายนอก เราอาจกล่าวได้ว่าภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีพัฒนาการของลักษณะความสัมพันธ์ในการต่อต้านก่อการร้ายไปในทางที่ร่วมมือกันมากขึ้น ในลักษณะที่ค่อยเป็นค่อยไป สาเหตุหนึ่งที่ทำให้พัฒนาการด้านนี้ไม่มีลักษณะก้าวกระโดดเป็นผลสืบเนื่องจากหลักการและบรรทัดฐานภายในอาเซียนเอง ที่พยายามหลีกเลี่ยงข้อตกลงอันอาจจะต้องยอมให้ประเทศตนถูกแทรกแซงจากภายนอก

การรับมือกับปัญหาก่อการร้ายในภูมิภาคและอาชญากรรมข้ามชาติ ของรัฐบาลแต่ละประเทศต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะต้องเผชิญกับอุปสรรคจากสถานะแวดล้อมทางกายภาพ และเชิงโครงสร้าง ได้แก่ การมีชายแดนที่ถูกแทรกซึมได้ง่าย การคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ การมีสายสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการค้าโดยใช้ช่องทางการเงินนอกระบบเชื่อมโยงกับประเทศในตะวันออกกลางและเอเชียใต้มาอย่างยาวนาน การแพร่กระจายของกิจกรรมผิดกฎหมายในภูมิภาค การมีอาวุธผิดกฎหมายที่แพร่กระจายอยู่ในภูมิภาค และที่สำคัญ คือ การที่กลุ่มก่อการร้ายเชื่อมโยงตัวเองเข้ากับการเป็นผู้ปกป้องศาสนาอิสลาม อันทำให้คนมุสลิมจำนวนมากเกิดความรู้สึกเห็นอกเห็นใจและให้การสนับสนุน ซึ่งจะทำให้การปราบปรามกลุ่มเหล่านี้กลายเป็นเรื่องต่อต้านอิสลามไป ในความรู้สึกประชาชน

ในทางความร่วมมือระหว่างประเทศ ยังเกิดอุปสรรคจากการที่ประเทศสมาชิกของภูมิภาคมีความไม่พอใจต่อกัน อันเนื่องมาจากแต่ละประเทศมีความไม่เหมือนกัน จึงมีความคิดที่แตกต่างกันและอาจกระทบกระทั่งกันได้ อุปสรรคอีกประการหนึ่ง คือ การที่ประเทศสมาชิกไม่เต็มใจให้ความร่วมมือตามคำแถลงการณ์และข้อตกลงต่าง ๆ ที่ได้ลงนามไป เนื่องจากภูมิภาคนี้มีหลักการและบรรทัดฐานสำคัญแห่งความร่วมมือ คือ การหลีกเลี่ยงข้อผูกมัดทางกฎหมาย อีกทั้งไม่ยอมรับให้มีมาตรการตรวจสอบและลงโทษประเทศที่ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง ดังนั้น การปฏิบัติตามข้อตกลงอย่างจริงจัง จึงขึ้นกับความสมัครใจของสมาชิกเป็นสำคัญ ซึ่งบางครั้งต้องอาศัยความกลัวการถูกแทรกแซงจากมหาอำนาจภายนอกมาเป็นตัวกดดันด้วย แสดงให้เห็นว่า สำหรับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แล้ว การรับรู้ว่ามีภัยคุกคามจากการก่อการร้ายเพียงอย่างเดียวยังไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะทำให้เกิดความรู้สึกอยากพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันอย่างแท้จริง จนถึงขั้นเกิดความร่วมมือที่ลงลึกในเชิงปฏิบัติการได้

โดยสรุป สมมุติฐานที่ตั้งไว้ว่า “การคุกคามจากขบวนการก่อการร้ายข้ามชาติที่มีเป้าหมายก่อตั้งรัฐอิสลามขึ้นมาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นปัจจัยผลักดันให้เกิดความร่วมมือด้านความมั่นคงแบบพหุภาคีในภูมิภาคที่มากขึ้นกว่าเดิม” มีส่วนถูกต้องอยู่บ้าง แต่ไม่ทั้งหมด ที่ถูกต้องแล้ว เราควรกล่าวว่า การคุกคามจากขบวนการก่อการร้ายข้ามชาติที่มีเป้าหมายก่อตั้งรัฐอิสลามขึ้นมาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่ประกอบกับความกลัวว่ามหาอำนาจนอกภูมิภาคอย่างสหรัฐฯ จะอาศัยข้ออ้างในการต่อต้านก่อการร้ายเพื่อเข้ามาแทรกแซงในภูมิภาค ได้กลายเป็นปัจจัยผลักดันให้เกิดความร่วมมือด้านความมั่นคงแบบพหุภาคีในภูมิภาคที่มากขึ้นกว่าเดิม โดยกำลังพัฒนาการไปเป็นประชาคมความมั่นคงที่ผสมกับประชาคมการป้องกัน

ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะว่า หนทางที่ดีที่สุดสำหรับจัดการกับภัยคุกคามจากการก่อการร้ายข้ามชาติในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตามแนวคิดของประชาคมความมั่นคง คือ การสร้างกลไกหรือสถาบันความร่วมมือพหุภาคีที่มีอำนาจเหนือรัฐ (Supranational) ขึ้นมาสำหรับจัดการกับปัญหาความมั่นคงในภูมิภาค โดยสถาบันหรือกลไกดังกล่าวจะมากำกับดูแลความร่วมมือของสมาชิก และขจัดอุปสรรคต่าง ๆ ที่มีผลลดทอนประสิทธิภาพในการต่อต้านก่อการร้าย เช่นกรณีที่ประเทศสมาชิกมีข้อขัดแย้งหรือไม่เต็มใจให้ความร่วมมือกัน สถาบันดังกล่าวก็อาจทำหน้าที่เป็นตัวกลางไกล่เกลี่ย ประนีประนอม โน้มน้าว ไปจนถึงกำหนดมาตรการให้รางวัลและลงโทษประเทศ

สมาชิก ซึ่งประชาคมอาเซียนที่กำลังจะเกิดขึ้นในอนาคต อันประกอบไปด้วยสามเสาหลัก ได้แก่ ประชาคมความมั่นคง ประชาคมเศรษฐกิจ และประชาคมสังคม-วัฒนธรรม อาจเป็นสิ่งที่จะทำให้หน้าที่ใกล้เคียงกับสถาบันที่มีอำนาจเหนือรัฐดังกล่าว อย่างไรก็ตาม อาจต้องใช้เวลายาวนานกว่าที่ตั้งเป้าไว้ใน ค.ศ.2015 ต่อการผลักดันให้เกิดสถาบันเหนือรัฐที่ทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ เพราะอาจถูกต่อต้านจากรัฐที่ไม่ต้องการสูญเสียอำนาจอธิปไตยไปให้กับสถาบันดังกล่าว หนทางนี้จึงควรเป็นนโยบายระยะยาวของภูมิภาคที่ควรผลักดันอย่างค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งในระหว่างรอให้เกิดสถาบันตามนโยบายดังกล่าวขึ้นมา เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ควรดำเนินความร่วมมือตามแนวทางพหุภาคีที่มีอยู่เดิมต่อไป และควรพยายามขยายขอบเขตความร่วมมือพหุภาคีด้านการต่อต้านก่อการร้ายระหว่างรัฐสมาชิกให้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่เดิม เช่น ควรขยายการปฏิบัติการร่วมทางทหารในการรักษาความปลอดภัยของเส้นทางคมนาคมทางทะเลให้กว้างกว่าพื้นที่ช่องแคบมะละกา โดยเชิญเชิญประเทศอื่นในภูมิภาคให้เข้าร่วมด้วย เพราะสามารถดำเนินการได้โดยอาศัยกรอบความร่วมมือขององค์การอาเซียนที่มีอยู่แล้ว ขณะเดียวกันก็ควรส่งเสริมความร่วมมือทวิภาคีให้มีต่อไป เพราะสามารถช่วยเสริมกับความร่วมมือพหุภาคีได้ ซึ่งในบางกรณีบางประเทศสามารถจับคู่ทำข้อตกลงทวิภาคีที่ลึกซึ้งกว่าที่ทำกันในการอบความร่วมมือพหุภาคี และยังสามารถลดความขัดแย้งที่จะเกิดจากปัญหาการร้ายข้ามพรมแดนระหว่างประเทศทั้งสองได้ ในการจัดหรือลดภัยคุกคามจากการก่อการร้าย แต่ละประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะต้องหลีกเลี่ยงการวิพากษ์วิจารณ์การจัดการปัญหาการร้ายของประเทศในภูมิภาคเดียวกัน เนื่องจากการทำดังกล่าว นอกจากจะไม่ช่วยให้การจัดการดีขึ้นแล้ว ยังมีผลกระทบตามมาจากความไม่ลงรอยกันจนกลายเป็นความขัดแย้งระหว่างประเทศได้

เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ควรหลีกเลี่ยงการให้สหรัฐฯ เข้ามาวางกำลังเพื่อช่วยต่อต้านการก่อการร้ายในภูมิภาค โดยเฉพาะในช่องแคบมะละกา เพราะการทำดังกล่าวมีความเสี่ยงสูงที่จะทำให้การก่อการร้ายขยายตัวยิ่งขึ้น และอาจทำให้จีนต้องกังวลว่าสหรัฐฯ อาจถือโอกาสปิดล้อมตนจนต้องขยายอิทธิพลเข้าไปในมหาสมุทรอินเดียเพื่อป้องกันการถูกปิดล้อม อันจะส่งผลต่อเนื่องไปทำให้อินเดียต้องขยายอิทธิพลของตนเพื่อถ่วงดุลจีนตามไปด้วย ซึ่งจะไม่เป็นผลดีต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่อยู่กึ่งกลาง ทั้งนี้หากจำเป็นต้องให้สหรัฐฯ เข้ามาช่วยเหลือในการต่อต้านการก่อการร้ายก็ควรจำกัดบทบาทให้มีเท่าที่จำเป็น และควรมีมาตรการทำความเข้าใจกับคนมุสลิมในภูมิภาค พร้อมทั้งมีมาตรการลดความหวาดระแวงของจีนด้วย