

## บทที่ 5

### วิเคราะห์ตัวแปรที่มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของปากีสถาน ต่ออัฟกานิสถานหลังโค่นล้มระบอบฏอลิบาน

ในบทที่ผ่านมาผู้เขียนได้กล่าวถึงนโยบายต่างประเทศของปากีสถานต่ออัฟกานิสถานหลังโค่นล้มระบอบฏอลิบานโดยละเอียด ในบทนี้ผู้เขียนได้นำกรอบการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศของแมคโกแวนและซาปิโร มาวิเคราะห์ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) สำคัญ ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของปากีสถานต่ออัฟกานิสถานในยุคหลัง เหตุการณ์วินาศกรรม 9/11 ซึ่งถือเป็นตัวแปรตาม (Dependent Variable) โดยในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ให้ความสำคัญกับตัวแปรหลัก ๆ ได้แก่ 1) นโยบายของประเทศสหรัฐ ฯ และอินเดีย 2) ประธานาธิบดีเพอร์เวซ มุชร์ราฟ ซึ่งเป็นตัวแปรเกี่ยวกับตัวบุคคล 3) ความไร้เสถียรภาพของรัฐบาลทหาร เป็นตัวแปรทางการเมือง 4) บทบาทของกองทัพ และหน่วยข่าวกรอง (ISI) ซึ่งเป็นตัวแปรเกี่ยวกับสถาบันและองค์กรที่มีอยู่ 5) พหุสังคม และความแตกแยกทางด้านสังคม วัฒนธรรมและศาสนา เป็นตัวแปรทางด้านสังคมและวัฒนธรรม 6) สภาวะเศรษฐกิจที่ถดถอย ซึ่งถือเป็นตัวแปรทางด้านเศรษฐกิจ 7) ความขัดแย้งระหว่างปากีสถานกับอัฟกานิสถาน ในประเด็นเส้นแบ่งเขตดูรานและการจัดตั้งรัฐปชตุนิสถาน เป็นตัวแปรทางด้านประวัติศาสตร์ที่เชื่อมโยงตั้งแต่อดีต ถึงปัจจุบัน โดยจะกล่าวในละเอียดต่อไป

#### ลักษณะทางกายภาพของประเทศปากีสถาน

ก่อนศึกษาถึงตัวแปรต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของปากีสถานต่ออัฟกานิสถาน มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเข้าใจลักษณะทางกายภาพของประเทศปากีสถาน เพื่อเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของปากีสถานต่อประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะต่ออัฟกานิสถานหลังการโค่นล้มระบอบฏอลิบานใน ค.ศ.2001 – 2008

ปากีสถานตั้งอยู่บนดินแดนทางตะวันตกเฉียงเหนือของอนุทวีปอินเดีย มีพรมแดนด้านเหนือ และตะวันตกเฉียงเหนือติดกับอัฟกานิสถาน และอิหร่าน ส่วนทิศตะวันออก และตะวันออกเฉียงใต้ติดอินเดีย และแค้วนฉัมมู – แคชเมียร์ ทางทิศใต้ติดทะเลอาหรับโดยปากีสถานมีพื้นที่ประมาณ 804,000 ตารางกิโลเมตร<sup>1</sup> แม่น้ำสินธุ (Indus River) เป็นแม่น้ำสายสำคัญที่ใหญ่ที่สุดของปากีสถาน และปากีสถานแบ่งออกเป็น 4 จังหวัด ตามลักษณะของภาษา ชาติพันธุ์ ระบบศักดินา (Feudal) และเหล่าตระกูลชนเผ่า (Tribal Clans) ซึ่งมีอำนาจอยู่ในพื้นที่แต่ละจังหวัดมาจนกระทั่งปัจจุบัน โดยมีเมืองการาจี ซึ่งเป็นเมืองหลวงของจังหวัดซินด์ (Sindh) และเป็นอดีตเมืองหลวงของปากีสถาน เป็นศูนย์กลางทางด้านการเงิน และการเมืองของประเทศ

สภาพทางภูมิศาสตร์ของปากีสถานซึ่งมีปัญหาเรื่องพรมแดนกับทั้งอัฟกานิสถาน และอินเดีย และความเป็นปรปักษ์แต่ดั้งเดิมระหว่างปากีสถานกับอินเดียนั้น มีอิทธิพลต่อการเข้าไปเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศอัฟกานิสถาน เนื่องจากปากีสถานได้รับผลกระทบกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอัฟกานิสถานมาตลอดตั้งแต่อดีต ไม่ว่าจะเป็นการรุกรานอัฟกานิสถานของสหภาพโซเวียตในทศวรรษ 1990 และการรุกรานอัฟกานิสถานของสหรัฐฯ ใน ค.ศ.2001 ซึ่งส่งผลกระทบทางด้านความมั่นคงของปากีสถาน เนื่องจาก นายอูซามะฮ์ บิน ลาดิน และสมาชิกเครือข่ายอัลกออิดะฮ์ ที่ต้องสงสัยว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์วินาศกรรมมหานครนิวยอร์ก ในวันที่ 11 กันยายน ค.ศ.2001 ถูกกล่าวหาว่าได้ข้ามพรมแดนเข้ามาอาศัยพื้นที่ชนเผ่า (ฟาตา) ของปากีสถานเป็นสถานที่หลบภัย อันเป็นเหตุให้สหรัฐฯ ต้องปฏิบัติการไล่ล่าผู้ก่อการร้ายเหล่านี้ทั้งในดินแดนอัฟกานิสถานและปากีสถาน ส่งผลให้เกิดเหตุการณ์ความรุนแรงในปากีสถานเพิ่มขึ้นอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน รวมทั้งกระบวนการทำให้ชาวปากีสถานเป็นกบฏลิบาน (Talibanization) ยังแพร่ขยายกว้างขวางมากขึ้น ผู้อพยพชาวอัฟกันหลายล้านคนหลังไหลเข้ามา

---

<sup>1</sup>จรัญ มะลูลีม, “การเมืองการปกครองของสาธารณรัฐอิสลามแห่งปากีสถานและสาธารณรัฐประชาชนบังคลาเทศ”, การเมืองการปกครองของประเทศในเอเชีย, (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2548). น. 2 – 22.

ในปากีสถาน<sup>2</sup> จากเหตุการณ์สำคัญทั้งสองครั้งที่กล่าวมา ได้ส่งผลกระทบต่อทั้งทางด้านการเมือง ความมั่นคง สังคม และเศรษฐกิจต่อปากีสถาน โดยเฉพาะต่อสังคมชนเผ่าบริเวณชายแดนที่ติดกับ อัฟกานิสถาน ทำให้ปากีสถานเปรียบประหนึ่งสมรภูมিরบอีกแห่งหนึ่งในสงครามที่สหรัฐ ฯ เรียกว่า “สงครามต่อต้านการก่อการร้าย” อย่างไรก็ดี เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปากีสถานในบางครั้งยังรุนแรงกว่าที่เกิดขึ้นในอัฟกานิสถาน เนื่องจากสหรัฐ ฯ ได้เข้ามาปฏิบัติการทางทหารเพื่อไล่ล่าและปราบปรามผู้ก่อการร้ายในดินแดนของปากีสถาน

## ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของปากีสถานต่อ อัฟกานิสถานในยุคหลังระบอบฏอลิบาน

### 1. นโยบายของประเทศอื่น ๆ

นโยบายของประเทศอื่น ๆ ถือเป็นตัวแปรภายนอก ตามกรอบการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศของแมคโคแวน และซาปิโร ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศของเทศใดประเทศหนึ่งต่ออีกประเทศหนึ่ง ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงและการกำหนดนโยบายต่างประเทศของปากีสถานต่ออัฟกานิสถานในยุคหลังเหตุการณ์ 9/11 จะเห็นได้ว่านโยบายของสหรัฐ ฯ และอินเดีย ถือเป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายในครั้งนี้ โดยจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป

<sup>2</sup> ขบวนการทำให้เป็นแบบฏอลิบาน (Talibanization) ใช้อธิบายกิจกรรม หรือเหตุการณ์ ที่มีโรงเรียนศาสนาเป็นฐาน ทำให้พวกเขาถูกมองว่า การสอน เป็นคำสั่งสอนให้ทำญิฮาด และการสร้างนักรบศักดิ์สิทธิ์ได้รับการพิจารณาให้เป็นเป้าหมายอันสูงสุดของพวกเขา ในโรงเรียนสอนศาสนาบางแห่งมีการถ่ายทอด การใช้อาวุธ และการเรียนรู้เกี่ยวกับสงครามจรยุทธ์ สำหรับ Talibanization ในปากีสถานส่วนใหญ่แพร่ขยายอย่างกว้างขวางอยู่ใน วาซีริสถาน เหนือและใต้ฮันกู (Hangu), บันนู (Bannu) และตามชายขอบของเดรา อิสมาอีล ข่าน (Dera Ismail Khan) ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความล้าหลังทางด้านเศรษฐกิจ และสังคมก็ยึดถือประเพณีแบบอนุรักษ์นิยม โดย Tabanization ในปากีสถานได้เริ่มบังคับใช้รูปแบบฏอลิบานของชาวอัฟกันในท้องถิ่นต่างๆ เช่น เรียกร้องให้ผู้ชายไว้หนวดเครา การห้ามเกี่ยวกับวีดีโอ โทรทัศน์ เพลง และกิจกรรมพักผ่อนหย่อนคลายอื่นๆ เป็นต้น ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Babar Shah. “The Myth of Talibanization of Pakistan.” *Strategic Studies* Issue 21 Number 3. <[http://www.issi.org.pk/journal/2001\\_files/no\\_3/article/3a.htm](http://www.issi.org.pk/journal/2001_files/no_3/article/3a.htm)>. (Summer 2005). [accessed 12 August 2009].

### 1.1. นโยบายของสหรัฐ ฯ

ปากีสถานเริ่มเป็นพันธมิตรกับสหรัฐ ฯ ในทศวรรษ 1950 เพื่อเผชิญกับความท้าทายด้านความมั่นคง บูรณภาพแห่งดินแดน และเพื่อให้มีความเท่าเทียมทางการทหารกับอินเดีย ปากีสถานได้ลงนามในข้อตกลงว่าด้วยความช่วยเหลือทางด้านความมั่นคงร่วมกัน (Mutual Defence Assistance Agreement) กับสหรัฐ ฯ ฉบับแรกในวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ.1950 ฉบับต่อมาในวันที่ 19 พฤษภาคม ค.ศ.1954 และใน ค.ศ.1955 ปากีสถานได้เข้าร่วมในสนธิสัญญาป้องกันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asia Defense Treaty-SEATO) และองค์การสนธิสัญญากลาง (Central Treaty Organization: CENTO) ซึ่งอยู่ภายใต้อิทธิพลของสหรัฐ ฯ แต่สงครามระหว่างปากีสถานกับอินเดีย ใน ค.ศ.1965 นำไปสู่การลดความช่วยเหลือทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และการทหาร รวมทั้งใช้มาตรการคว่ำบาตรต่อปากีสถานด้วย ซึ่งในขณะนั้นอินเดียเริ่มหันไปเสริมสร้างกองกำลังของตนเองด้วยความช่วยเหลือจากสหภาพโซเวียต ทำให้ปากีสถานหันไปหาจีน เกาหลีเหนือ อิตาลี เยอรมนี และฝรั่งเศส โดยจีนกลายเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นมิตร และให้ความช่วยเหลือ ปากีสถานในด้านความมั่นคงอย่างเหนียวแน่นมาโดยตลอด อย่างไรก็ดีใน ค.ศ.1979 สหรัฐ ฯ ได้คว่ำบาตร ปากีสถานอีกครั้ง เมื่อรับรู้ว่าปากีสถานเริ่มสร้างโรงงานพัฒนาสมรรถนะแร่ยูเรเนียม แต่ความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศก็อบอุ่นขึ้น หลังจากสหภาพโซเวียต รุกรานอัฟกานิสถาน ซึ่งปากีสถานได้กลายเป็นประเทศด่านหน้าสหรัฐ ฯ จึงฟื้นฟูการให้ความช่วยเหลือทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และการทหารแก่ปากีสถาน นอกจากนี้กระทรวงกลาโหมของสหรัฐ ฯ ยังให้เจ้าหน้าที่ชาวปากีสถานมากกว่า 1 พันคน เข้าโครงการศึกษาและโครงการฝึกด้านการทหารระหว่างประเทศ (International Military Education and Training program: IMET) ของสหรัฐ ฯ<sup>3</sup> ทั้งนี้ โครงการ IMET ถูกยุติไปใน ค.ศ.1987 ซึ่งเป็นช่วงที่สหรัฐ ฯ เริ่มยุตินโยบายต่อต้านสหภาพโซเวียตในอัฟกานิสถาน โดยโครงการนี้ได้รื้อฟื้นขึ้นมาอีกครั้งหลังเหตุการณ์ 9/11

---

<sup>3</sup>Malik Qasim Mustafa. "Pakistan Defense Production: Prospects for Defence Export." *Strategic Studies* Issue 24 Number 4. <[http://www.issi.org.pk/journal/2004\\_files/no\\_4/article/5a.htm](http://www.issi.org.pk/journal/2004_files/no_4/article/5a.htm)>. (Winter 2005). [accessed 12 August 2009].

### 1.1.1. เหตุการณ์วินาศกรรม 9/11 และ “สงครามต่อต้านการก่อการร้าย” ของ สหรัฐฯ

วันที่ 11 กันยายน ค.ศ.2001 ได้เกิดเหตุการณ์วินาศกรรมถล่มตึกเวิร์ลเทรด เซ็นเตอร์ ณ นครนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยขบวนการอัลกออิดะฮ์ ของนายอุซามะฮ์ บิน ลาดิน (ตามคำกล่าวหาของรัฐบาลบุช) สร้างความเสียหายให้กับสหรัฐฯอย่างมากมายมหาศาล และเป็นเหตุการณ์ที่สร้างความตื่นตระหนกตกใจทั้งต่อสหรัฐฯ และประชาคมโลกอย่างยิ่ง นอกจากนี้ เหตุการณ์ดังกล่าว มีนัยยะสำคัญต่อระบบระหว่างประเทศ โดยอาจแบ่งการเมืองระหว่างประเทศ ในยุคหลังสงครามเย็นนี้ เป็นยุคก่อนและหลังสงครามต่อต้านการก่อการร้าย

หลังเหตุการณ์วินาศกรรม 9/11 สหรัฐฯ เริ่มดำเนินนโยบาย “สงครามต่อต้านการก่อการร้าย” ภายใต้ “หลักการบุช” (Bush Doctrine)<sup>4</sup> ประธานาธิบดี จอร์จ ดับเบิลยู บุช เรียกร้องให้ประชาคมโลก อันรวมถึง จีน รัสเซีย รวมทั้งปากีสถานซึ่งมีแนวชายแดนติดกับอัฟกานิสถานยาวถึง 2,430 กิโลเมตร และประชาชนที่อยู่ตามแนวชายแดนเป็นชนเผ่าชนซึ่งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับกองกำลังฏอริบาน ร่วมกันทำสงครามต่อต้านการก่อการร้าย และได้ยื่นข้อเสนอให้ฏอริบาน ส่งตัวนาย อุซามะฮ์ บิน ลาดิน ให้กับสหรัฐฯ แต่เมื่อฏอริบานปฏิเสธ สหรัฐฯ จึงเริ่มโจมตีอัฟกานิสถานในวันที่ 7 ตุลาคม ค.ศ.2001 เพื่อไล่ล่าตัวนาย บิน ลาดิน และเครือข่ายของขบวนการอัลกออิดะฮ์ รวมถึงการล้มล้างระบอบฏอริบานในอัฟกานิสถาน ในฐานะที่ให้ที่หลบภัยแก่ผู้ต้องหาก่อเหตุวินาศกรรม 9/11 ตามมาด้วยการเข้าโจมตีอิรัก ใน ค.ศ.2003 ภายใต้แนวคิด “การโจมตีก่อน” (Pre-emptive Action) ซึ่งสหรัฐฯ กล่าวหาว่าอิรักครอบครองอาวุธที่อำนาจทำลายล้างสูง อันเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของสหรัฐฯ และประชาคมโลก<sup>5</sup> จึงอาจกล่าวได้ว่า ตั้งแต่ 9/11 “สงครามต่อต้านการก่อการร้าย” กลายเป็นหลักการสำคัญด้านความมั่นคง ของสหรัฐฯ และกลายมาเป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบระเบียบโลกใหม่ เพื่อให้บรรลุผลประโยชน์แห่งชาติของแต่ละประเทศ

<sup>4</sup>อ่านรายละเอียดใน ฉันทิมา อ่องสุริรักษ์, นโยบายต่างประเทศสหรัฐฯ 2001 – 2004: หลักการบุช (Bush Doctrine), (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น. 123 – 269.

<sup>5</sup>เรื่องเดียวกัน.

### 1.1.2. ปากีสถาน: หุ้นส่วนทางด้านยุทธศาสตร์ในสงครามต่อต้านการก่อการร้ายของสหรัฐ ฯ

ปากีสถาน ประเทศที่มีความสัมพันธ์อันลึกซึ้งกับระบอบฏอลีบาน มีประสบการณ์เกี่ยวกับปัญหาในอัฟกานิสถาน และมีสถานที่ตั้งทางด้านภูมิศาสตร์ที่อยู่ติดกับอัฟกานิสถาน ทำให้ปากีสถานกลายเป็นประเทศที่มีความสำคัญยิ่งต่อปฏิบัติการต่อต้านการก่อการร้าย ในฐานะ “ประเทศด่านหน้า” (Front-line State) แต่เนื่องจากปากีสถานเป็นประเทศที่มีความสัมพันธ์อันลึกซึ้งกับระบอบฏอลีบานดังที่กล่าวมาเบื้องต้น ส่งผลให้ประธานาธิบดีมูซาร์รอฟ ต้องเผชิญกับภาวะกดดันอย่างหนักจากสหรัฐฯ ที่เสนอทางเลือกให้ปากีสถานว่าจะเลือกอยู่ข้างสหรัฐฯ ฯ หรืออยู่ข้างผู้ก่อการร้าย มูซาร์รอฟตระหนักดีว่า ข้อเรียกร้องของสหรัฐฯ ฯ เป็นทางเลือกที่น่าลำบากใจยิ่งสำหรับปากีสถาน หากปากีสถานยังเลือกที่จะอยู่ข้างระบอบฏอลีบาน ปากีสถานอาจกลายเป็นสมรภูมিরบีกแห่งหนึ่งที่สหรัฐฯ ฯ จะเข้ามาโจมตี ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ รวมทั้งรัฐบาลของมูซาร์รอฟ ก็จะไม่สามารถรักษาอำนาจอยู่ต่อไปได้ แต่หากเลือกอยู่ข้างกับสหรัฐฯ ฯ ปากีสถานก็จะได้รับความช่วยเหลือทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และการทหารจากสหรัฐฯ ฯ อย่างมาก เพื่อนำมาพัฒนาประเทศ และปรับปรุงกองทัพให้ทันสมัยขึ้น แต่ก็ต้องเผชิญกับแรงกดดัน และต่อต้านจากประชาชน เจ้าหน้าที่ในกองทัพและหน่วยข่าวกรองของปากีสถาน ตลอดจนกลุ่มศาสนา และกลุ่มนิยมความรุนแรงในประเทศ ซึ่งมีความรู้สึกเกลียดชังและต่อต้านอเมริกา ซึ่งพวกเขาเหล่านี้ไม่ได้มองว่ากองกำลังฏอลีบาน และอัลกออิดะฮ์ เป็นผู้ก่อการร้าย หากแต่เป็นผู้ทำบุญทดแทน

ในท้ายที่สุด เมื่อพิจารณาถึง ผลประโยชน์แห่งชาติทั้งทางด้านความมั่นคงและทางด้านเศรษฐกิจ มูซาร์รอฟจึงตัดสินใจขั้นสุดท้าย โดยเลือกอยู่ข้างสหรัฐฯ ฯ และตัดความสัมพันธ์กับฏอลีบาน รวมทั้งสถาปนาความสัมพันธ์กับรัฐบาลใหม่ในกรุงคาบูล ภายใต้การนำของนาย ฮามิด การ์ชัย มูซาร์รอฟ จึงได้รับคำชมจากประธานาธิบดี จอร์จ ดับเบิลยู บุช ว่าเป็นผู้นำที่กล้าหาญที่ริเริ่มดำเนินการต่อต้านการก่อการร้าย

เมื่อมูซาร์รอฟเปลี่ยนข้างมาอยู่กับสหรัฐฯ ฯ ยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ฯ จึงมีนัยยะสำคัญว่า มีเพียงผู้นำเผด็จการที่สนับสนุนโดยกองทัพเท่านั้นที่จะสามารถดำเนินการต่อสู้ในปากีสถาน หากเป็นรัฐบาลพลเรือนอาจถูกครอบงำโดยมติมหาชน (Public Opinion) ที่ต่อต้านนาได้ในอัฟกานิสถาน

และการไล่ล่า กองกำลังกฏอลีบาน และอัลกออิดะฮ์ในพื้นที่ชนเผ่าของปากีสถาน<sup>6</sup> รวมทั้งแนวคิดแยกศาสนาออกจากการเมือง (Secularism) ของมุซัรริออฟ ทำให้รัฐบาล บุษ มองว่า มุซัรริออฟ จะเป็นเครื่องมือสำหรับการสกัดกั้นกองกำลังอิสลามได้ ทั้งนี้ เพื่อสร้างความเข้าใจกับรัฐบาลมุซัรริออฟ รัฐบาล บุษ ได้ดำเนินยุทธศาสตร์เกี่ยวพันอย่างมั่นคง (Robust Engagement Strategy) โดยการให้ความช่วยเหลือแก่ปากีสถานมากกว่า 10 พันล้านเหรียญสหรัฐ ฯ นับตั้งแต่ ค.ศ.2002 - 2007

หลังการตัดสินใจเข้าร่วมสงครามต่อต้านการก่อการร้ายของประธานาธิบดีมุซัรริออฟ สหรัฐ ฯ ได้กำหนดให้ปากีสถานเป็น “หุ้นส่วนทางด้านยุทธศาสตร์” (Strategic Partnership) เพื่อช่วยเหลือในการต่อต้านการก่อการร้าย และเป็นที่ยอมรับว่าสหรัฐ ฯ ต้องการความสัมพันธ์ทวิภาคีที่ใกล้ชิดกับปากีสถาน จึงตั้งให้ปากีสถานเป็นพันธมิตรหลักนอกนาโต้ (Major Non- NATO Ally) ในเดือน มิถุนายน ค.ศ.2004<sup>7</sup> โดยสถานะภาพ การเป็นพันธมิตรหลักนอกนาโต้ไม่ใช่ทั้งการทำข้อตกลงด้านความมั่นคงที่เป็นทางการ และไม่ใช่พันธะกรณีในการจัดส่งอาวุธยุทธโปกรณ์ให้ หากแต่เป็นการเน้นย้ำให้เห็นถึงความสัมพันธ์และพันธะสัญญาอันยาวนานของสหรัฐ ฯ ในการให้การสนับสนุนทางการทูตต่อปากีสถาน นอกจากนี้ ความเป็นหุ้นส่วนทางด้านยุทธศาสตร์ระหว่างปากีสถานกับสหรัฐ ฯ ยังอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกันในการสร้างและการสนับสนุนประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพ รวมทั้งการส่งเสริมสันติภาพ และความมั่นคง เสถียรภาพ ความเจริญมั่งคั่ง และประชาธิปไตยในเอเชียใต้ และทั่วโลก<sup>8</sup>

<sup>6</sup>Tim Mc Girk and Massimo Calabresi, “Is Pakistan a Friend or a Foe?”, *Time* Vol. 162 Issue 13.

<sup>7</sup>The White House. “Fact Sheet: United States and Pakistan: Long-Term Strategic Partners.” <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2006/03/20060304-4.html>>. 4 March 2006. [accessed 17 August 2009].

<sup>8</sup>The White House. “Joint Statement on United States-Pakistan Strategic Partnership.” <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2006/03/20060304-1.html>>. 4 March 2006. [accessed 17 August 2009].

สำหรับผลประโยชน์ที่ปากีสถานได้รับจากสหรัฐฯ เพื่อเป็นการวางตัวตอบแทนสำหรับการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงนโยบายครั้งสำคัญของมุซาร์รอฟ ในครั้งนี้ มีทั้งผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ และผลประโยชน์ทางการทหาร **ผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ** ที่ปากีสถานได้รับ อาทิ การยกเลิกมาตรการคว่ำบาตรต่อปากีสถาน สหรัฐฯ ดำเนินการผ่านสถาบันการเงินระหว่างประเทศเพื่อผ่อนภาระหนี้ของปากีสถานกว่า 9 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ๙ เลื่อนกำหนดเวลาการชำระหนี้ 3 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ การให้เงินช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้ ใน ค.ศ.2007 ครอบคลุมได้อนุมัติเงินช่วยเหลือแก่พื้นที่ชนเผ่าพาดตา 750 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ๙ ในช่วงเวลา 5 ปี และให้แก่อิสลามาบัด 2 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ๙ เป็นเวลา 10 ปี<sup>9</sup> เพื่อพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมต่อไป

**ผลประโยชน์ทางด้านความมั่นคง** ที่ปากีสถานได้รับ ได้แก่ การปรับปรุงกองทัพให้มีความทันสมัยมากขึ้น จากอาวุธยุทโธปกรณ์ที่ได้รับจากสหรัฐฯ ๙ สามารถรักษาโครงการนิวเคลียร์ ให้ดำเนินต่อไปได้ รวมทั้งสหรัฐฯ ๙ จะไม่สกัดกั้นปากีสถานในประเด็นต่างๆ เช่น ประเด็นแคชเมียร์ และเรื่องการตัดสินใจลี้ภัยของนายอาวูธ นิวเคลียร์ของ เอ คิว ข่าน (A.Q. Khan) แม้ว่าประเด็นดังกล่าวอาจแย้งกับเป้าหมายที่สำคัญของสหรัฐฯ ๙ ก็ตาม<sup>10</sup> โดยความช่วยเหลือที่ปากีสถานได้รับจากสหรัฐฯ ๙ มีทั้งรูปแบบที่เป็นเงินช่วยเหลือ การขายอาวุธยุทโธปกรณ์ที่ทันสมัยให้แก่ปากีสถาน เพื่อใช้ในปฏิบัติการต่อต้านการก่อการร้าย และไล่ล่าขบวนการอัลกออิดะฮ์ของนายอูซามะฮ์ บิน ลาดิน ซึ่งสหรัฐฯ ๙ เชื่อว่าได้หลบภัยอยู่ในพื้นที่บริเวณชายแดนของปากีสถาน โดยกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ๙ ได้จัดส่ง เครื่องบินขับโดยวิหุที่สำคัตุต่อภารกิจการต่อต้านการก่อการจลาจล กว่า 5,600 เครื่อง, เครื่องบินขนส่ง C-130E จำนวน 6 ลำ, เฮลิคอปเตอร์โจมตี

<sup>9</sup>Jane Perlez. "Doubts Engulf an American Aid Plan for Pakistan." New York Times. <<http://www.nytimes.com/2007/12/25/world/asia/25pakistan.html>>. 25 December 2007. [accessed 2 December 2009].

<sup>10</sup>Robert M. Hathaway, "Leverage and largesse; Pakistan's post – 9/11 partnership with America", Contemporary South Asia Vol.16 Issue 1 (March 2008): 18.

AH-1F จำนวน 20 ลำ, เฮลิคอปเตอร์ขนส่ง Bell 412 จำนวน 26 ลำ, เครื่องมือสำหรับการมองเห็นในตอนกลางคืน เสื้อเกราะสำหรับป้องกัน เครื่องบินลาดตระเวนใต้ทะเล P-3C, และ จรวดต่อต้านรถถัง TOW ให้แก่ปากีสถาน เนื่องจากมีความจำเป็นต่อปฏิบัติการต่อต้านการก่อการร้าย<sup>11</sup> ตลอดจนความช่วยเหลือในการริเริ่มดำเนินการให้กองกำลังตำรวจชายแดน (Frontier Corps: FC) กว่า 80,000 นาย ของปากีสถานมีขีดความสามารถที่เข้มแข็งขึ้น โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐมนตรีมหาดไทย ของปากีสถาน ซึ่งสหรัฐฯ ให้ความช่วยเหลือทั้งในด้านการฝึกฝน และด้านอาวุธแก่ FC กว่า 400 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ๕ จนถึงกลาง ค.ศ. 2010 และจะเพิ่มความสัมพันธ์ของกองบัญชาการปฏิบัติการพิเศษของสหรัฐฯ ๕ (U.S. Special Operations Command) ในการให้ความช่วยเหลือสำหรับความพยายามต่อต้านการก่อการร้ายของปากีสถาน<sup>12</sup> นอกจากนี้ สหรัฐฯ ยังให้เงินช่วยเหลือจากกองทุนทางการทหารสำหรับต่างชาติ (Foreign Military Financing: FMF) แก่ปากีสถาน เกือบ 1.6 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ๕ ตั้งแต่ ค.ศ.2001 รวมทั้งโครงการเกี่ยวกับฐานทัพ (Base Program) กว่า 300 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ๕ ต่อปี เริ่มในปีงบประมาณ 2005 โดยเงินในส่วนนี้นำไปใช้ซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ทางการทหารจากสหรัฐฯ ๕ ด้วย

สำหรับความร่วมมือในด้านการต่อต้านการก่อการร้ายระหว่างปากีสถานกับสหรัฐฯ ๕ นั้นในเดือน มิถุนายน ค.ศ.2003 มุซาร์รอฟ ได้ส่งทหารกว่า 80,000 นาย เข้าไปปฏิบัติการไล่ล่าขบวนการอัลกออิดะฮ์และกองกำลังภูอลิบานในพื้นที่ชายแดน ซึ่งถือว่าปฏิบัติการดังกล่าวประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง เมื่อแกนนำ อัลกออิดะฮ์ หลายคนถูกสังหารหรือจับกุมในปากีสถาน รวมทั้งอะบู ซุบัยดะฮ์ (Abu Zubaydah) ถูกจับ ค.ศ.2002, รัมซี บิน อัล – ชิบฮ์ (Ramzi bin al – Shibh) ถูกจับ ค.ศ.2002, คาลิด ชีค โมฮัมหมัด (Khalid Sheik Mohammad) ถูกจับ ค.ศ.2003, มุฮัมหมัด นาอีม นูร์ ข่าน (Mohammad Naeem Noor Khan) ถูกจับ ค.ศ.2004 และ อาบู ฟารัจ อัล – ลิบบี

---

<sup>11</sup>K. Alan Kronstadt. "Islamist Militancy in the Pakistan-Afghanistan Border Region and U.S. Policy." CRS Report for Congress. <[http://assets.opencrs.com/rpts/RL34763\\_20081121.pdf](http://assets.opencrs.com/rpts/RL34763_20081121.pdf)>. (21 November 2008). p. 15. [accessed 23 August 2009].

<sup>12</sup>Ibid.

(Abu Faraj al – Libbi) ถูกจับ ค.ศ.2005<sup>13</sup> ซึ่งความสำเร็จดังกล่าวจะเป็นไปไม่ได้หากปราศจากความร่วมมือระหว่างหน่วยข่าวกรองของสหรัฐฯ ๗ และปากีสถาน ที่แลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับกลยุทธ์ และแผนการในอนาคตของ อัลกออิดะฮ์

ที่ว่า ความสำเร็จดังกล่าว ก็มีข้อจำกัด เนื่องจาก ฏอเลียบันยังคงฝังตัวอยู่ทางภาคใต้ของอัฟกานิสถาน และบางส่วนอยู่ในพื้นที่ชนเผ่า และบาลูชิสถานของปากีสถาน รวมทั้ง อุซามะ บิน ลาดิน และ อัยมาน อัล ซาวาฮีรี (Ayman – al – Zawahiri) ก็ยังคงหลบซ่อนตัวอยู่ ตามแนวตะเข็บชายแดนปากีสถาน – อัฟกานิสถาน นอกจากนี้สหรัฐฯ ๗ และอัฟกานิสถาน ยังคงกล่าวหาว่าปากีสถานไม่จริงจังต่อปฏิบัติการต่อต้านการก่อการร้าย ในพื้นที่ดังกล่าว เนื่องจาก มีเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งรวมถึงเจ้าหน้าที่ในกองทัพและหน่วยข่าวกรอง (ISI) ยังคงให้ความเห็นอกเห็นใจ และให้การสนับสนุนกองกำลังฏอเลียบัน และอัลกออิดะฮ์อย่างลับๆ เช่น การโจมตีหมู่บ้านดามาโดลา ในเขตบาญอรของปากีสถาน ซึ่งนำโดยสหรัฐฯ ๗ ในเดือน มกราคม ค.ศ.2006 โดยมุ่งเป้าไปที่ นายอัยมาน อัลซาวาฮีรี<sup>14</sup> การโจมตี ดังกล่าว เป็นผลให้อะบู ลาอิด อัล ลิบี (Abu Laith al-Libi) สมาชิกอาวุโสของอัลกออิดะฮ์ ซึ่งเป็นผู้วางแผนปฏิบัติการโจมตีหลายครั้ง เสียชีวิต แต่ ซาวาฮีรี นั้น สหรัฐฯ ๗ เชื่อว่ามีผู้ส่งข่าวให้เขาทราบก่อนที่สหรัฐฯ ๗ เข้าโจมตี ทำให้เขาหนีไปได้

นอกจากนี้ การที่รัฐบาลทหารของมุซาร์รอฟ ได้ทำข้อตกลงสันติภาพ 3 ฉบับกับกองกำลังชนเผ่า **ฉบับแรก** ลงนามข้อตกลงสันติภาพกับ เนก มุฮัมหมัด วาซีร์ (Nek Muhammad Wazir) ผู้บัญชาการกองกำลังชนเผ่าในวาซีร์สถานใต้ ในเดือน เมษายน ค.ศ.2004 **ฉบับที่ 2** เป็นการลงนาม

<sup>13</sup>Daniel Markey, “A False Choice in Pakistan”, *Foreign Affairs* Vol.86 No.4 (July/August 2007): 88-89.

<sup>14</sup>Carlotta Gall and Douglas Jehl. “U.S. Drone Attack Missed Zawahiri by Hours.” *New York Times*. <<http://www.nytimes.com/2006/01/16/international/asia/16pakistan.html>>. 16 November 2006. [accessed 8 March 2009].; Anwarullah Khan. “Attack in Bajaur Agency kills 18: Raid believed to be made by US aircraft.” *Dawn*. <<http://www.dawn.com/2006/01/14/top3.htm>>. 14 January 2006. [accessed 8 March 2009].

ข้อตกลงสันติภาพกับไบตุลลอฮ์ มัสอูด (Baitullah Mehsud) ผู้นำกองกำลังชนเผ่า (กองกำลัง ฏอลีบานชาวปากีสถาน) ในวาซีริสถานใต้ ในเดือน กุมภาพันธ์ ค.ศ.2005 และ**ฉบับสุดท้าย** ได้ลงนาม กับกองกำลังชนเผ่าในวาซีริสถานเหนือ ในวันที่ 5 กันยายน ค.ศ.2006 ซึ่งข้อตกลงฉบับนี้ เรียกว่า ข้อตกลงสันติภาพมิรานชาห์ (Miranshah Peace) การดำเนินการดังกล่าว เป็นผลให้กองกำลัง ฏอลีบานและอัลกออิดะฮ์สามารถรวบรวมองค์กรขึ้นมาใหม่และเข้มแข็งมากขึ้น ยิ่งทำให้สหรัฐ ฯ มองว่า ปากีสถานไม่มีความจริงใจ ต่อปฏิบัติการต่อต้านการก่อการร้าย ไม่ได้ดำเนินการอย่าง เต็มที่ และเป็นความพ่ายแพ้ของกองทัพปากีสถานต่อกองกำลังชนเผ่าและผู้นำศาสนา และกล่าว ได้ว่า ข้อตกลงสันติภาพ หลายฉบับที่รัฐบาลทำกับกองกำลังชนเผ่า ประสบความล้มเหลวอย่างมาก เห็นได้จาก ปฏิบัติการของกองกำลังติดอาวุธที่เพิ่มขึ้น ร้อยละ 300 การเสียชีวิตของ เมาลวี มีร์ คาลาม (Maulvi Mir Kalam) ผู้บัญชาการกองกำลังท้องถิ่นและสมาชิกของเขา ในปฏิบัติการข้ามพรมแดน และการจับกุมสมาชิกของพวกเขาอีก 10 คน นอกจากนี้ ในช่วง ค.ศ.2005 – 2006 มีผู้นำชนเผ่า กว่า 200 คนที่ต่อต้านฏอลีบานถูกสังหารในพื้นที่ชนเผ่า (ฟาตา)<sup>15</sup>

ทั้งนี้ กองกำลังความมั่นคง ได้ชี้ให้เห็นว่า ข้อตกลงดังกล่าวยิ่งทำให้เหตุการณ์ก่อการร้าย เพิ่มขึ้น และกองกำลังของพวกเขาที่เข้มแข็งขึ้น และขยายไปทั่วทั้งพื้นที่ชนเผ่าของปากีสถาน<sup>16</sup> และภายหลังเหตุการณ์ยึดมัสยิดแดง ในเดือน กรกฎาคม ค.ศ.2007 กองกำลังติดอาวุธกลุ่มต่าง ๆ ได้ยกเลิกข้อตกลงที่ทำไว้กับรัฐบาล (ข้อตกลงสันติภาพ) และกองกำลัง ฏอลีบานในปากีสถาน ได้ ประกาศทำสงครามจรยุทธ์ ต่อกองทัพปากีสถาน โดยการระเบิดพลีชีพการชุมนุมโจมตี โดยมุ่งเป้าไปที่กองกำลังทหาร และตำรวจของปากีสถาน โดยในเดือน สิงหาคม ค.ศ.2007 มีเจ้าหน้าที่กองทัพ

<sup>15</sup>Carlotta Gall and Ismail Khan. "Taliban and Allies Tighten Grip in North of Pakistan." *New York Times*. <<http://www.nytimes.com/2006/12/11/world/asia/11pakistan.html>>. 11 December 2006. [accessed 3 June 2009].

<sup>16</sup>Ismail Khan. "Why the Waziristan deal is a hard sell." *Dawn*, <<http://www.dawn.com/2006/10/14/top7.htm>>. 14 October 2006. [accessed 15 June 2009].

และทหารประมาณ 300 นาย ได้ยอมจำนนโดยปราศจากการยิงต่อสู้ต่อกองกำลังติดอาวุธ<sup>17</sup> ซึ่งไม่เคยเกิดขึ้นในประวัติศาสตร์กว่า 60 ปี ของกองทัพปากีสถาน **ประเด็นดังกล่าวที่กล่าวมา** ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างปากีสถานกับสหรัฐ ฯ ในช่วงหลัง ๆ เริ่มแย่งชิงอีกครั้ง และสหรัฐ ฯ เองก็เริ่มหันไปหาอินเดีย โดยการยอมรับอินเดียเป็นประเทศมหาอำนาจนิวเคลียร์โดยชอบธรรม เพื่อแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์หลายด้าน เช่น ช่วยให้ได้รับการสนับสนุน และความร่วมมือจากอินเดีย ทั้งในด้านยุทธศาสตร์ และทางด้านเศรษฐกิจ เพื่อช่วยให้สหรัฐ ฯ เผชิญกับความท้าทายที่เป็นภัยคุกคามต่อสหรัฐ ฯ ในกรณี อิหร่าน ความวุ่นวายในปากีสถาน และจากจีน<sup>18</sup> ทำให้ปากีสถานรู้สึกไม่พอใจ และถือเป็นการคุกคามต่อความมั่นคงของปากีสถานอย่างยิ่ง เมื่อประเทศคู่ปรปักษ์มานานหลายทศวรรษของตน ได้รับความชอบธรรม ในการเป็นมหาอำนาจนิวเคลียร์

อย่างไรก็ตาม ปากีสถานยังคงเห็นความสำคัญของสหรัฐ ฯ ในการคงอยู่ในอัฟกานิสถานต่อไปเนื่องจากจะเป็นหลักประกันประการหนึ่ง ว่าอินเดียจะไม่โจมตีปากีสถานในช่วงที่สหรัฐ ฯ ยังคงอยู่ในอัฟกานิสถาน จึงอาจกล่าวได้ว่า อิทธิพลของสหรัฐ ฯ เหนืออัฟกานิสถาน และอินเดียได้ผ่อนคลายความกังวลของปากีสถานเกี่ยวกับการโอบล้อมทางด้านยุทธศาสตร์ โดยอินเดียและพันธมิตร ตลอดจน การเป็นพันธมิตรระหว่างมุซัรริอฟ กับ สหรัฐ ฯ หลัง 9/11 ทำให้เศรษฐกิจมหภาคและความสัมพันธ์กับอินเดียพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น แม้จะยังคงอยู่บนพื้นฐานของความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน แต่ก็ได้สร้างโอกาสใหม่สำหรับ เสถียรภาพ และความเจริญรุ่งเรืองในระยะยาวของปากีสถาน

---

<sup>17</sup>Griff Witte and Intiaz Ali. "Pakistan Truce Appears Defunct: Insurgents Strike Police, Troops; At Least 44 Die." Washington Post. <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/07/15/AR2007071500396.html>>. 16 July 2007. [accessed 5 June 2009].; "Fighting Intensifies in Pakistani Tribal Area: Officials Say 19 Insurgents Killed in Clash with Army." Washington Post. <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/07/22/AR2007072200366.html>>. 23 July 2007. [accessed 5 June 2009].

<sup>18</sup>Ashton B. Carter, "America's New Strategic Partner?", Foreign Affairs Vol. 85 No. 4 (July/August 2006): 34.

นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐ ฯ กับรัฐบาลมุชร์รอฟ ยังแสดงให้เห็นว่า ประธานาธิบดี บุช ยอมมองข้าม ความเป็นประชาธิปไตยในปากีสถาน ทั้ง ๆ ที่ ประชาธิปไตย ถือเป็นเสาหลักสำคัญในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐ ฯ โดยสหรัฐ ฯ มองว่า มุชร์รอฟ เป็นบุคคลที่จะก่อให้เกิดเสถียรภาพในปากีสถาน เนื่องจาก มุชร์รอฟเป็นป้อมปราการที่เข้มแข็งที่สุด ต่อขบวนการทำให้เป็นแบบฆอลิบาน ที่เพิ่มขึ้นของประเทศที่มีอาวุธนิวเคลียร์แห่งนี้ รวมทั้งเป็นผู้ที่มีแนวคิดนิยมตะวันตก ต้องการแยกศาสนาออกจากการเมือง และเป็นผู้นำทหารที่มีความเข้มแข็ง เด็ดเดี่ยว ควบคุมกองทัพของปากีสถานได้ ซึ่งจะอำนวยความสะดวกต่อการปฏิบัติการทางทหาร เพื่อไล่ล่า บิน ลาดิน และเครือข่ายอัลกออิดะฮ์ ในพื้นที่บริเวณชายแดนของปากีสถาน ดังนั้น สหรัฐ ฯ จึงให้การสนับสนุนประธานาธิบดีมุชร์รอฟมาโดยตลอด แม้แต่ในช่วง ค.ศ.2007 ที่คณะนินยมนิยามในตัวมุชร์รอฟ ลดลงสู่จุดต่ำสุด จากวิกฤติการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นในประเทศ สหรัฐ ฯ ยังต้องการให้มุชร์รอฟ เป็นผู้นำปากีสถานต่อไป โดยเป็นผู้ริเริ่มเสนอให้มีการทำข้อตกลงแบ่งสรร อำนาจระหว่างพลเอก มุชร์รอฟ กับ นาง เบนาซีร์ บุตโต

ข้อตกลงดังกล่าว อะห์เหม็ด รอซิด นักข่าวและนักประวัติศาสตร์เห็นว่า “เปรียบเสมือน การแต่งงานที่ปราศจากความรัก โดยให้นายพล (มุชร์รอฟ) ต่อสู้กับผู้ก่อการร้าย และให้ฝ่ายหญิง (บุตโต) แสดงบทบาทประชาธิปไตยในประเทศ” และการประกาศภาวะฉุกเฉินก็เปรียบเสมือน การหย่ากันสำหรับการแต่งงานที่มีขึ้น<sup>19</sup> หรือแม้แต่หลังการเลือกตั้ง ในเดือน กุมภาพันธ์ ค.ศ.2008 ซึ่งพรรคราชชา (King's Party) ภายใต้การสนับสนุนของ พลเอก มุชร์รอฟ พ่ายแพ้การเลือกตั้ง ส่วนพรรค PPP และ PML (N) ได้จับมือเป็นพันธมิตรทางการเมือง ตั้งรัฐบาลผสมในปากีสถาน สหรัฐ ฯ ก็ยังหวังให้มุชร์รอฟ เป็นประธานาธิบดีต่อไป โดยประสงค์ให้ทำงานร่วมกับรัฐบาลพลเรือนใหม่ของปากีสถาน เห็นได้จากคำกล่าวของนาง คอนโดริซา ไรซ์ หลังมีการประกาศผลการเลือกตั้งของปากีสถาน ว่า “ข้าพเจ้าหวังว่ารัฐบาลใหม่จะทำงานร่วมกับมุชร์รอฟต่อไป”<sup>20</sup> แต่ในที่สุด

<sup>19</sup>Graham Ushe, “Musharraf's Emergency”, Nation Vol. 285 Issue 17 (26 November 2007): 6.

<sup>20</sup>Kripalani Manjeet, “Looking Past Musharraf in Pakistan”, Business Week Online (22 February 2008): 24.

มูซัรริอ์ฟ ได้ลาออกจากตำแหน่งประธานาธิบดีในวันที่ 18 สิงหาคม ค.ศ.2008 เนื่องมาจาก การกดดันจากหลายฝ่ายรวมทั้งจากรัฐบาลผสมที่ยื่นเรื่องถอดถอนมูซัรริอ์ฟ ออกจากตำแหน่ง และ สหรัฐฯ มีท่าทีว่า กระบวนการถอดถอนดังกล่าว เป็นกิจการภายในของปากีสถาน ส่งผลให้ มูซัรริอ์ฟ ลาออกก่อนการถอดถอนดังกล่าวจะเกิดขึ้น

## 1.2. นโยบายของอินเดีย

ปากีสถานและอินเดียเป็นประเทศที่เป็นปรปักษ์ต่อกันมานานกว่า 6 ทศวรรษ หรืออาจกล่าวได้ว่า เป็นศัตรูกันมาตั้งแต่แบ่งแยกประเทศออกจากกันใน ค.ศ.1947 โดยมีประเด็นปัญหาแค้วนฉัหมู – แคชเมียร์ที่ทั้งสองฝ่ายต่างอ้างสิทธิของตนเหนือดินแดนดังกล่าว เป็นเหตุแห่งความตึงเครียดและเกิดสงครามระหว่างกันถึง 3 ครั้ง โดยความขัดแย้งครั้งสำคัญก่อนการรัฐประหารของ พลเอกเพอร์เวซ มูซัรริอ์ฟ คือ การปะทะกันระหว่างกองกำลังทหารของอินเดียและปากีสถานในพื้นที่เมืองคาร์กิลของแค้วนฉัหมูและแคชเมียร์ ในส่วนที่อินเดียครอบครอง ต่อมาภายหลังการรัฐประหารของมูซัรริอ์ฟ รัฐบาลอินเดียประกาศว่าไม่ยอมรับรัฐบาลทหาร ของปากีสถาน และยกเลิกการประชุมสมาคมเพื่อความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียใต้ (SAARC) ในวันที่ 26 – 28 พฤศจิกายน ค.ศ.1999<sup>21</sup> และแม้ว่าเหตุการณ์ที่คาร์กิลจะยุติไปแล้ว แต่ทั้งสองประเทศยังคงมีความขัดแย้งกันอยู่ต่อไป ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลทหารของมูซัรริอ์ฟ กับอินเดียยังคงตึงเครียดต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การเกิดสงครามในเอเชียใต้ได้จึงมีการนำไปสู่การเจรจาสองฝ่าย ระหว่างมูซัรริอ์ฟ กับนายกรัฐมนตรีอินเดีย นาย อตัล พินารี วัจปายี ที่เมืองอัครา เมื่อวันที่ 14-16 กรกฎาคม ค.ศ.2001 โดยการประชุมครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อการฟื้นฟู และพยายามแก้ไขความขัดแย้งระหว่างทั้งสองประเทศ ในทาง

---

<sup>21</sup>Embassy of India, Washington D.C.. “Press Release issued by the Ministry of External Affairs on SAARC Summit.” <[http://www.indianembassy.org/pic/PR\\_1999/November\\_99/PR\\_Nov\\_04\\_1999.html](http://www.indianembassy.org/pic/PR_1999/November_99/PR_Nov_04_1999.html)>. 4 November 1999. [accessed December 2009].; Jyotil Malhotra. “SAARC summit off on India's request” The Indian Express. <<http://www.expressindia.com/news/ie/daily/19991105/ige05031.html>>. 5 November 1999. [accessed 15 September 2009].

สร้างสรรค์ นำไปสู่แถลงการณ์ร่วมแม้ว่าสุดท้ายจะปราศจากการบรรลุข้อตกลงอย่างเป็นทางการต่อกัน แต่ทั้งสองฝ่ายได้มีความยืดหยุ่นกันในประเด็นแค้วนัมมูและแคชเมียร์ ซึ่งถือเป็นบรรยากาศที่ดีขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศเมื่อเปรียบเทียบกับในช่วงเวลาที่ผ่านมา

หลังเกิดเหตุวินาศกรรม 9/11 อินเดียมองว่าเป็นโอกาสในการปรับความสัมพันธ์ระหว่างอินเดียกับสหรัฐฯ ๕ ให้เพิ่มมากขึ้น ดังนั้น ทันทีหลังเหตุการณ์ดังกล่าว อินเดียได้เสนอให้ความช่วยเหลือสหรัฐฯ ๕ อย่างเต็มที่อันรวมถึงการยินยอมให้สหรัฐฯ ๕ ใช้ดินแดนของอินเดียเป็นฐานปฏิบัติการต่อต้านการก่อการร้าย ซึ่งถือเป็นการเสนอก่อนที่สหรัฐฯ ๕ จะประกาศการตัดสินใจใช้กำลังทหารต่ออัฟกานิสถาน ทั้งนี้ เนื่องมาจาก อินเดียต้องการให้สหรัฐฯ ๕ รวมเอาปัญหาเกี่ยวกับปากีสถานในประเด็นการเคลื่อนไหวของนักรบที่ต่อสู้เพื่อปลดปล่อยชาวแคชเมียร์ (Kashmiri Freedom Fighters) ซึ่งอินเดียมองว่าเป็นขบวนการก่อการร้ายข้ามพรมแดน (Cross – Border Terrorism) จากฝั่งของปากีสถาน ให้เป็นหนึ่งในนโยบายต่อต้านการก่อการร้าย ของสหรัฐฯ ๕ แต่เมื่อสหรัฐฯ ๕ มองปากีสถานในฐานะประเทศด่านหน้า เป็นประเทศที่มีประสบการณ์เกี่ยวกับประเด็นปัญหา ในอัฟกานิสถาน มีสภาพภูมิศาสตร์ที่อยู่ติดอัฟกานิสถาน รวมทั้งความเกี่ยวพันของปากีสถานกับระบอบฏอลิบาน สหรัฐฯ ๕ จึงต้องการเป็นพันธมิตรที่เข้มแข็งกับปากีสถานมากกว่า ดังนั้นสหรัฐฯ ๕ จึงกดดันปากีสถานให้เข้าร่วมสงครามต่อต้านการก่อการร้าย ของตน และได้กำหนด ให้ปากีสถานเป็น “หุ้นส่วนทางด้านยุทธศาสตร์” ในสงครามต่อต้านการก่อการร้ายในอัฟกานิสถาน ซึ่งได้สร้างความผิดหวังให้กับอินเดียที่ต้องการให้ประชาคมโลกโดดเดี่ยวปากีสถาน

อาจกล่าวได้ว่านอกจากการกดดันของสหรัฐฯ ๕ ปฏิกริยาของอินเดียที่ต้องการปรับความสัมพันธ์ระหว่างอินเดียกับสหรัฐฯ ๕ ให้เพิ่มมากขึ้น และความพยายามเข้าไปเกี่ยวพันในอัฟกานิสถาน เป็นความกังวลอย่างยิ่งสำหรับปากีสถาน เนื่องจากหากอินเดียร่วมมือกับสหรัฐฯ ๕ อย่างเหนียวแน่น อาจทำให้สหรัฐฯ ๕ สนับสนุนอินเดีย ไม่ว่าจะเป็นในประเด็นแคชเมียร์ และโครงการอาวุธนิวเคลียร์ รวมทั้งจะเป็นโอกาสให้อินเดียเข้าไปขยายอิทธิพลในอัฟกานิสถานอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน หากเป็นเช่นนั้น จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงเป็นอย่างยิ่งต่อชายแดนด้านตะวันตกและตะวันออกของปากีสถาน ดังนั้น ปากีสถานจึงต้องโน้มเข้าหาสหรัฐฯ ๕ โดยการตัดสินใจเข้าร่วมสงครามต่อต้านการก่อการร้ายภายใต้การนำของสหรัฐฯ ๕ เพื่อป้องกันภารกิจที่จากอินเดีย ซึ่งถือเป็นการถ่วงดุลอำนาจกับอินเดีย

หากพิจารณาถึงมุมมองทางประวัติศาสตร์ “อัฟกานิสถาน” ถือเป็นประเทศที่มีความสำคัญต่อประเทศเพื่อนบ้านอย่างปากีสถานและอินเดียเป็นอย่างมาก โดยทั้งสองประเทศต่างแข่งขันกันเข้าไปมีอิทธิพลในอัฟกานิสถาน ตั้งแต่ ค.ศ.1947 ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างอินเดียกับอัฟกานิสถานเป็นมิตรต่อกันมากกว่ากับปากีสถาน เนื่องจากปากีสถาน และอัฟกานิสถานมีความขัดแย้งกันหลายประการ เช่น ในประเด็นที่อัฟกานิสถานไม่ยอมรับเส้นแบ่งเขตดูราน และการเรียกร้องให้จัดตั้งรัฐปุกตูนิสถาน อันเป็นพื้นที่สำหรับชนเผ่าปุกตูน ก่อให้เกิดลัทธิชาตินิยมชาวปุกตูน ในขณะที่ปากีสถาน พยายามต่อต้านลัทธิชาตินิยมชาวปุกตูน มาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 รวมทั้งมองอัฟกานิสถานเป็นดินแดนสำหรับการดำเนิน “ยุทธศาสตร์เชิงลึก” (Strategic Depth) หากปากีสถานต้องเผชิญหน้ากับอินเดีย แต่สำหรับอินเดีย การคงอิทธิพลเหนืออัฟกานิสถาน เป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์ของอินเดีย ที่จะเข้าไปมีอิทธิพลในประเทศเอเชียกลางและเพื่อไม่ให้ปากีสถานบรรลุวัตถุประสงค์ในการกำหนดให้อัฟกานิสถานเป็นดินแดน สำหรับการดำเนินยุทธศาสตร์เชิงลึก<sup>22</sup> ทว่า สิ่งที่ยินดีและปากีสถานต้องการเหมือนกัน คือ ให้อัฟกานิสถานเป็นทางผ่านสู่ประเทศเอเชียกลาง ทั้งในด้านการค้า การสร้างท่อก๊าซ และน้ำมันจากภูมิภาคนี้สู่ปากีสถานและอินเดีย อย่างไรก็ตาม ภายใต้การปกครองโดยระบอบมูสลิมานในอัฟกานิสถาน ทำให้ปากีสถานเป็นมิตรกับรัฐบาลในกรุงคาบูลได้มากกว่า อินเดีย เนื่องจากปากีสถานให้การสนับสนุนกองกำลังมูสลิมานมาแต่เริ่มแรก และยังเป็นเพียง 1 ใน 3 ประเทศที่ให้การรับรองการเป็นรัฐบาลที่ชอบธรรมของมูสลิมาน ส่วนอินเดีย เป็นฝ่ายที่ให้การสนับสนุนพันธมิตรฝ่ายเหนือ ต่อสู้กับกองกำลังมูสลิมาน เป็นผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างปากีสถานกับอินเดียตึงเครียดอย่างมาก ก่อนเหตุการณ์ 9/11

อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปในยุคหลังเหตุการณ์ 9/11 เปิดโอกาสให้ปากีสถาน และอินเดียได้ปรับความสัมพันธ์ระหว่างกัน ปากีสถานมองว่า เพื่อให้ได้ประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศต่ออัฟกานิสถานในครั้งนี้อย่างเต็มที่ ปากีสถาน

<sup>22</sup>Stephan Blank. “India: The New Central Asia Player.” *Eurasia Insight*.

<<http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav062606a.shtml>>. 26 June 2006.

[accessed 5 November 2009].

จำเป็นต้องหล่อหลอมความสัมพันธ์กับอินเดียให้ดีขึ้น โดยปากีสถานได้แย้งต่อสหรัฐ ฯ ว่า ปากีสถานไม่สามารถปฏิบัติตามพันธสัญญาในสงครามต่อต้านการก่อการร้ายได้อย่างเต็มที่ หากปากีสถานยังคงมีความกังวลเกี่ยวกับชายแดนด้านตะวันออก<sup>23</sup> ทางด้านสหรัฐ ฯ ก็พิจารณาว่าความตึงเครียดระหว่างอินเดียกับปากีสถานเป็นอุปสรรคต่อสงครามต่อต้านการก่อการร้าย สหรัฐ ฯ จึงเข้ามาเรียกร้องให้ปากีสถานกับอินเดียได้ปรับความสัมพันธ์ระหว่างกัน<sup>24</sup> โดยเริ่มการเจรจาอีกครั้ง ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศอบอุ่นขึ้นแต่ก็ยังไม่เป็นมิตร ความสัมพันธ์ที่ดีขึ้นนี้เห็นได้ชัดจากการประชุมสุดยอด SAARC ในเดือน มกราคม ค.ศ.2004 ซึ่งมีพัฒนาการในความสัมพันธ์ระหว่างกันหลายประการ กล่าวคือ การเปิดเส้นทางการบิน และเส้นทางรถไฟระหว่างประเทศทั้งสองอีกครั้ง การเปิดบริการเดินรถบัสระหว่างเมืองละฮอร์ และอัมริตซาร์ (Amritsar) คณะทำงานทางด้านวัฒนธรรมได้ข้ามพรมแดนเพื่อปรึกษาหารือกัน มีการละเล่นคริกเก็ต 5 นัด และการสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีขึ้นระหว่างประเทศที่เป็นศัตรูกันมายาวนาน<sup>25</sup>

การที่พันธมิตรฝ่ายเหนือ (Northern Alliance) ที่ได้รับการสนับสนุนจากอินเดียมาโดยตลอดได้ขึ้นสู่อำนาจในกรุงคาบูลภายใต้การนำของฮามิด การ์ชัย อันเป็นผลมาจากข้อตกลงบอนน์ (Bonn Agreement) ได้สร้างความกังวลต่อปากีสถาน สำหรับการเผชิญหน้ากับ ศัตรูทั้งสองฝั่ง อันเป็นสิ่งที่ปากีสถานพยายามหลีกเลี่ยงมาโดยตลอด แต่อีกด้านหนึ่ง ก็เป็นโอกาสให้อินเดียได้เข้าไปขยายอิทธิพลในอัฟกานิสถานมากขึ้น เห็นได้จาก การที่อินเดียเป็นประเทศผู้บริจาคให้ความช่วยเหลือแก่อัฟกานิสถาน เป็นอันดับ 5 รองจาก สหรัฐ ฯ ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร และเยอรมนี เพื่อเป็นการแสดงบทบาทเชิงสร้างสรรค์ของอินเดียต่อการฟื้นฟูประเทศอัฟกานิสถานหลังปฏิบัติการโค่นล้มฏอลิบาน รวมถึงการสร้างถนนไฮเวย์ระหว่าง ซารานจ์ - เดลาราม (Zaranj – Delaram) เป็นระยะทาง 218 กิโลเมตร ในช่วงปลาย ค.ศ.2008 ซึ่งเป็นการสร้างถนนจากภาคตะวันตกเฉียงใต้

<sup>23</sup>Ijaz Khan, "Pakistan's Post September 11 2001 Afghan Policy Shift Impact on Pak-India-Afghan Geopolitics", *Asian and African Studies* Vol. 42 No. 5 (October 2007): 464.

<sup>24</sup>Ibid., pp. 464 – 465.

<sup>25</sup>Ali Maulana Muhammad, "India-Pakistan Ties Continue to Grow, but Afghanistan Remains Unsettled", *Washington Report on Middle East Affairs* Vol. 23 Issue 5 (June 2004): 42.

ของอัฟกานิสถานเชื่อมถนนวงแหวนระหว่างเมืองของอัฟกานิสถาน กับถนนของอินเดียที่มุ่งหน้าไปทางทิศใต้ของท่าเรือชาบฮาร์<sup>26</sup> เพื่อตอบโต้ทางด้านยุทธศาสตร์ต่อการสร้างท่าเรือน้ำลึก ในเขตดาของปากีสถาน ภายใต้การสนับสนุนจากจีน โดยอินเดียมองการสร้างท่าเรือเขตดาเป็น “การโอบล้อม ทางด้านยุทธศาสตร์” ในพรมแดนทางทิศตะวันออก ทิศเหนือ และทิศตะวันตกของอินเดีย ซึ่งก่อให้เกิด ความยุ่งยากต่อแผนการทางด้านยุทธศาสตร์ของกองทัพเรืออินเดีย หรืออาจกล่าวได้ว่า เป็นการแข่งขันกันในการแพร่ขยายอิทธิพลทางกองทัพเรือ ระหว่าง ประเทศปากีสถาน (ร่วมกับประเทศจีน) กับประเทศอินเดีย

นอกจากนี้ อินเดียยังได้ขยายอิทธิพลทางการทหาร โดยพยายามสร้างหุ้นส่วนทางการทหารกับประเทศในเอเชียกลาง เห็นได้จาก การตั้งฐานทัพอากาศที่เมืองอูยนิ (Ayni) ห่างจากดูชานเบ (Dushanbe) เมืองหลวงของประเทศทาจิกิสถานหลายไมล์ ซึ่งโครงการนี้ เริ่มมาตั้งแต่ ค.ศ.2002<sup>27</sup> รวมทั้ง ใน ค.ศ.2006 อินเดียส่งหน่วยจู่โจม 300 นาย เข้าไปในอัฟกานิสถาน โดยอ้างว่า เพื่อไปคุ้มครองแรงงานอินเดีย ในอัฟกานิสถาน แต่ปากีสถาน พบว่า คำอธิบายดังกล่าวไม่น่าเชื่อถือ เนื่องจาก มีแรงงานจากหลายประเทศเข้ามาอยู่ในอัฟกานิสถาน แต่รัฐบาลอัฟกันไม่ได้อนุญาตให้ประเทศเหล่านี้ส่งกองกำลังเข้าไปเพื่อคุ้มกันแรงงาน ของพวกเขา<sup>28</sup> ตลอดจนการตั้งสถานทูต และสถานกงสุลอีก 6 แห่ง ในญะลาละบัด กันดาฮาร์ และมาซารี ชารีฟ ซึ่งอยู่ใกล้ชายแดนปากีสถาน เป็นอีกหนึ่งความกังวลด้านความมั่นคงของปากีสถาน เนื่องจากปากีสถานมองว่าเป็นการโอบล้อมทางด้านยุทธศาสตร์ของอินเดียเหนือปากีสถาน ซึ่งปากีสถาน ยืนยันว่าอินเดียได้ใช้สถานกงสุลที่ตั้งอยู่ใกล้ชายแดนปากีสถานเพื่อปฏิบัติการทำลายตน เห็นได้จาก

---

<sup>26</sup>Robert G. Wirsing, “In India’s Lengthening Shadow: The U.S. – Pakistan Strategic Alliance and the war in Afghanistan”, *Asian Affairs: An American Review* Vol.34 No.3 (2007): 157.

<sup>27</sup>Ibid., p. 161.

<sup>28</sup>Rizwan Zeb, “Cross Border Terrorism Issues Plaguing Pakistan – Afghanistan Relations”, *China and Eurasia Forum Quarterly* Vol. 4 No. 2 (May 2006): 72.

การที่โฆษกกระทรวงการต่างประเทศของปากีสถาน ออกมากล่าวหาอินเดีย ว่าใช้สถานกงสุลเหล่านี้เพื่อจุดประสงค์ของการสอดแนม และก่อวินาศกรรมให้เกิดความกังวลในปากีสถาน<sup>29</sup>

ถึงแม้ว่า เจ้าหน้าที่กงสุลของอินเดียในอัฟกานิสถาน จะออกมากล่าวโต้แย้งว่า งานหลักของพวกเขา คือเรื่องเกี่ยวกับวีซ่า และการคัดเลือกให้ทุนการศึกษาสำหรับชาวอัฟกัน ให้เข้าไปเรียนในมหาวิทยาลัยของอินเดีย ก็ไม่ได้ทำให้ปากีสถานลดความระแวงสงสัยต่อกิจกรรมที่มีเงื่อนไขของพวกเขาได้ เนื่องจาก เหตุการณ์ความรุนแรงในประเทศ โดยเฉพาะในจังหวัดบาลูชิสถาน ที่ลัทธิชาตินิยมชาวบาลูช และกิจกรรมก่อความไม่สงบของพวกเขาเพิ่มขึ้นอย่างมาก

ดังนั้น แม้ว่าหลังเหตุการณ์ 9/11 ความสัมพันธ์ระหว่างปากีสถานกับอินเดียจะดีขึ้น แต่ความระแวงไม่เชื่อใจกันและกัน การแข่งขันกันแพร่ขยายอิทธิพลเหนืออัฟกานิสถาน และประเทศในเอเชียกลางของอินเดียและปากีสถาน และการที่สหรัฐฯ ๙ ให้การยอมรับอินเดียในฐานะประเทศมหาอำนาจนิวเคลียร์อย่างชอบธรรมใน ค.ศ.2006 ประเด็นปัญหาแค้วนัฒมู – แคชมีร์ ตลอดจนเหตุการณ์โจมตีด้วยระเบิดพลีชีพที่สถานทูตอินเดีย ในกรุงคาบูล ในเดือน สิงหาคม ค.ศ.2008 ซึ่งอินเดียมองว่า ISI ของปากีสถานอยู่เบื้องหลัง ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างอินเดียกับปากีสถานเริ่มแย่งลงอีกครั้ง โดยทางด้านที่ปรึกษาด้านความมั่นคงแห่งชาติของอินเดีย

นาย นารายานัน (M.K. Narayana) ได้ออกมากล่าวตอบโต้ว่า อินเดียอาจต้องแก้แค้นเช่นเดียวกัน<sup>30</sup> นอกจากนี้ ในวันที่ 26 พฤศจิกายน ค.ศ.2008 มีเหตุการณ์โจมตีนครมุมไบของอินเดีย โดยกลุ่มก่อการร้ายลัทธิกริฏายิบะฮ์ (Lashkar-e-Taiba) ซึ่งเป็นการโจมตีข้ามพรมแดนจากฝั่งปากีสถาน ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตอย่างน้อย 173 คน และมีผู้ได้รับบาดเจ็บอีกมากกว่า

<sup>29</sup>“Pakistani FM to visit Afghanistan this month.” Afghanistan News Center.

<<http://www.afghanistannewscenter.com/news/2003/august/aug32003.html>>. 2 August 2003.

[accessed 15 March 2009].

<sup>30</sup>“More to worry about than Musharraf”, Economist Vol. 388 Issue 8592 (9 August 2008):

308 คน<sup>31</sup> เหล่านี้ถือเป็นสัญญาณเตือนถึงความสัมพันธ์ที่แย่ง และอาจเป็นสิ่งที่แก้ไขได้ยากยิ่ง สำหรับประเทศที่เป็นศัตรูกันมายาวนานและเป็นประเทศที่มีอาวุธนิวเคลียร์กันทั้งคู่

## 2. ประธานาธิบดี พลเอก เฟอร์เวซ มุชร์ร็อฟ

ประธานาธิบดี เป็นตัวแปรเกี่ยวกับตัวบุคคล (Individual Variables) ตามกรอบการวิเคราะห์ นโยบายต่างประเทศของแมคโคเวนและซาปิโร เป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจกำหนด นโยบายต่างประเทศ โดยพิจารณาจาก บุคลิกภาพ การรับรู้ การเรียนรู้ ความเข้าใจ ความเชื่อ ค่านิยม ประสบการณ์ และพื้นฐานทางสังคม ดังนั้น เมื่อนำตัวแปรเหล่านี้มาวิเคราะห์การกำหนด นโยบายต่างประเทศของปากีสถานต่ออัฟกานิสถานในยุคหลังเหตุการณ์ 9/11 จะเห็นได้ว่า ประธานาธิบดี เฟอร์เวซ มุชร์ร็อฟ ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเป็นตัวแปรสำคัญ ที่มีอิทธิพลอย่างมาก ต่อการตัดสินใจกำหนดนโยบาย

ในปัจจุบัน ปากีสถานปกครองโดยรัฐบาลทหาร ภายหลังจากการรัฐประหารแบบไม่นองเลือด ในวันที่ 12 ตุลาคม ค.ศ.1999 โดย เฟอร์เวซ มุชร์ร็อฟ ยึดอำนาจจากนายกรัฐมนตรีนาวาซ ชารีฟ ที่มาจากการเลือกตั้ง หลังจากที่นาวาซ ชารีฟ ได้ปลดเขาออกจากตำแหน่งผู้บัญชาการกองทัพ และแต่งตั้งฎิยาอูดดีน บัตต์ (Ziauddin Butt) ผู้อำนวยการหน่วยข่าวกรอง ขึ้นมาดำรงตำแหน่ง แทน โดยในเวลานั้น พลเอกมุชร์ร็อฟ กำลังเดินทางโดยเครื่องบินสายการบินนานาชาติปากีสถาน (Pakistan International Airline) กลับจากโคลอมโบ ประเทศศรีลังกา แต่รัฐบาลของ นาย ชารีฟ สั่งปิดสนามบินการาจี และสนามบินอื่น ๆ เพื่อไม่ให้เครื่องบินพาณิชย์ที่มีน้ำมันเหลืออยู่อย่างจำกัด ซึ่งมุชร์ร็อฟโดยสารมาลงจอดได้ อย่างไรก็ตาม นายพลอาวุโสในกองทัพ หลายคนไม่ยอมรับการปลด มุชร์ร็อฟ ออกจากตำแหน่ง โดยเห็นว่า ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ จึงยึดสนามบิน และเปิดสนามบิน

<sup>31</sup>Press Information Bureau. "HM announces measures to enhance security."

<<http://pib.nic.in/release/release.asp?relid=45446>>. 11 December 2008. [accessed 15 March 2009].;

Ian Black. "Attacks draw worldwide condemnation." The Guardian. <<http://www.guardian.co.uk/world/2008/nov/28/mumbai-terror-attacks-international-response>>. 28 November 2008. [accessed 15

March 2009].

ให้เครื่องบินของมุชร์ร็อฟ สามารถลงจอดที่สนามบินการาจีได้โดยปลอดภัย ก่อนที่น้ำมันสำรองจะหมดเพียงไม่กี่นาที<sup>32</sup> และในวันนั้นเอง มุชร์ร็อฟ ได้ก่อการรัฐประหาร แบบไม่มีการนองเลือด เพื่อยึดอำนาจจาก นาวาซ ชารีฟ ทั้งนี้ นายรอฟิก ทารา ยังคงดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีต่อไปจนถึงวันที่ 20 มิถุนายน ค.ศ.2001 ซึ่งพลเอก มุชร์ร็อฟ ได้สถาปนาตัวเองขึ้นเป็นประธานาธิบดีของปากีสถานแทน และแต่งตั้งให้เซากัส อาซีส (Shaukat Aziz) ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี

จะเห็นได้ว่า ปากีสถานแบ่งแยกจากประเทศอินเดียมาแล้วกว่า 62 ปี ปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย แต่ประเทศกลับอยู่ภายใต้การปกครองโดยผู้นำที่มาจากกองทัพมากกว่า ผู้นำที่เป็นพลเรือน โดยตั้งแต่ก่อตั้งประเทศมาจนกระทั่งปัจจุบัน มีการรัฐประหารยึดอำนาจจากรัฐบาลพลเรือนมาแล้ว 3 ครั้ง (แต่อยู่ภายใต้การบริหารของผู้นำทหาร 4 ท่าน โดยรวมแล้วประเทศอยู่ภายใต้การปกครองของผู้นำทหารเป็นเวลากว่า 32 ปี อีก 30 ปีอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลพลเรือน แต่แม้ว่าประเทศจะอยู่ภายใต้การปกครองโดยรัฐบาลพลเรือน กองทัพก็มีบทบาทอยู่ในการเมืองของปากีสถานมาโดยตลอด โดยเฉพาะในการตัดสินใจกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่า ผู้นำทหารโดยส่วนใหญ่มักใช้ 6 ขั้นตอนในการสร้างความชอบธรรมให้ตนเอง และการเข้ามามีบทบาททางการเมือง<sup>33</sup> กล่าวคือ 1) การสร้างความร่วมมือกับราชการ 2) สร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นเพื่อต่อต้านนักการเมือง 3) ปู่ทางให้ทหารเข้ามา มีบทบาทในการเมืองและกิจการของประชาชน 4) สร้างนักการเมืองสายเลือดใหม่ให้เป็นลูกน้องของพวกเขาภายใต้การปฏิรูปรัฐบาลท้องถิ่น 5) จัดการเลือกตั้งเพื่อสร้างที่มาของประชาธิปไตยที่ถูกต้องตามกฎหมาย 6) และเข้าไปร่วมมือกับกระบวนการยุติธรรม

ดังนั้น ทหารจึงบทบาทอย่างมากในการตัดสินใจประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ โดยเฉพาะนโยบายต่างประเทศต่อเพื่อนบ้าน ซึ่งภายหลังเหตุการณ์วินาศกรรม 9/11 ภายใต้การเรียกร้องและกดดันจากสหรัฐ ฯ ต่อบริษัทประธานาธิบดีมุชร์ร็อฟ ให้ตัดสินใจเข้าร่วม

<sup>32</sup>Mary Anne Weaver, *Pakistan: In the Shadow of Jihad and Afghanistan*, (New Delhi, India: Penguin Book 2003), p. 17.

<sup>33</sup>จรัญ มะลูลีม, “การเมืองการปกครองของสาธารณรัฐอิสลามแห่งปากีสถานและสาธารณรัฐประชาชนบังคลาเทศ”, น. 2 – 22.

สงครามต่อต้านการก่อการร้ายกับสหรัฐ ฯ พลเอกมุชร์ร็อฟ ในฐานะประธานาธิบดีของประเทศ ซึ่งมีอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย กอปรกับการดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการกองทัพควบคู่ไปด้วย ทำให้เขายังมีอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ ประธานาธิบดีมุชร์ร็อฟจึงตัดสินใจเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศต่ออัฟกานิสถานจากที่ให้การสนับสนุนระบอบฏอลีบาน มาร่วมมือกับสหรัฐ ฯ โคนล้มระบอบฏอลีบาน ในนามของ “สงครามต่อต้านการก่อการร้าย” รวมทั้งการสถาปนาความสัมพันธ์กับรัฐบาลใหม่ในกรุงคาบูลที่นำโดยประธานาธิบดีฮาไมด การ์ชัย ภายใต้ธงของพันธมิตรฝ่ายเหนือที่ปากีสถานเคยเป็นศัตรูมาก่อน

นอกจากอำนาจที่มีอยู่เดิมทั้งในฐานะประธานาธิบดี และผู้บัญชาการกองทัพแล้ว บุคลิกภาพ การรับรู้ การเรียนรู้ ความเข้าใจ ความเชื่อ ค่านิยม ประสบการณ์ และพื้นฐานทางสังคมของประธานาธิบดีมุชร์ร็อฟ ก็มีผลสำคัญต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของปากีสถานต่ออัฟกานิสถานในยุคหลังเหตุการณ์ 9/11 กล่าวคือ

เพอร์เวซ มุชร์ร็อฟ เกิดในวันที่ 11 สิงหาคม ค.ศ. 1943 ที่ นิวเดลี ประเทศอินเดีย เป็นชนเผ่ามุฮาด็วีย์ โดยเขาและครอบครัวได้อพยพออกจากอินเดียเข้ามาอยู่ในปากีสถานในช่วงที่มีการแบ่งแยกประเทศ เขามาจากครอบครัวที่เป็นข้าราชการ ไม่มีฐานะร่ำรวยมากนัก แต่เป็นครอบครัวที่ให้ความสำคัญต่อการศึกษาของลูกอย่างเต็มที่ เขาเป็นลูกคนกลาง มีพี่ชาย 1 คน และน้องชายอีกหนึ่งคน แม่ของเขาได้วางเป้าหมายชีวิตให้ลูก เห็นได้จากการบอกเล่าของมุชร์ร็อฟกับแมรี แอน ว่า “มุชร์ร็อฟจะต้องเข้าสู่กองทัพ พี่ชายจะต้องเป็นข้าราชการ และน้องชายจะต้องเป็นหมอ”<sup>34</sup> ในสมัยเด็กมุชร์ร็อฟ เป็นเด็กหัวดี ชอบแหกกฎ เป็นคนช่างพูด และผลุนผลันมีความเป็นผู้นำ หัวก้าวหน้า นิยมตะวันตก และเขามีแนวคิดแบบแยกศาสนาออกจากการเมือง โดยเขาได้รับอิทธิพลจาก มุสตาฟา เคมาล ออตตาเติร์ก ที่เขามองว่าเป็นต้นแบบของเขามาตั้งแต่เด็ก และเมื่อขึ้นมาเป็นผู้นำกองทัพ เขาก็เป็นผู้นำที่มีความเคร่งครัด เด็ดขาด และเป็นนักยุทธวิธีที่ชาญฉลาด<sup>35</sup>

<sup>34</sup>Mary Anne Weaver, *Pakistan: In the Shadow of Jihad and Afghanistan*, p. 20, 22.

<sup>35</sup>ดูรายละเอียดเกี่ยวกับบุคลิก ประวัติชีวิตประวัติของพลเอก เพอร์เวซ มุชร์ร็อฟ ใน Pervez Musharraf, *In the Line of Fire: A Memoir*, (Pakistan: Free Press, 2006). pp. 1 -335.

เพอร์เวซ มุชร์รีอฟ ได้เข้าประจำการในกองทัพ ในวันที่ 19 เมษายน ค.ศ.1964 โดยประจำอยู่ที่กรมทหารปืนใหญ่ (Artillery Regiment) และได้เข้าร่วมในกองกำลังพิเศษ ในเวลาต่อมา ทั้งนี้ นอกจากมุชร์รีอฟจะสำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนเตรียมทหาร (Pakistan Military Academy) แล้ว เขายังสำเร็จการศึกษาจาก Command and Staff College ในเคดตตา, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรที่ราวัลปินดี (National Defence College, Rawalpindi) และ สถาบันป้องกันราชอาณาจักรแห่งประเทศอังกฤษ (Royal College of Defence Studies) ด้วย ชีวิตข้าราชการทหารของมุชร์รีอฟก้าวหน้าตามลำดับเขาสั่งสมความแข็งแกร่งจากกองกำลังสงครามพิเศษอยู่หลายปี ผ่านศึกสำคัญๆ กับอินเดียและเข้าร่วมกองกำลังสันติภาพของสหประชาชาติใน บอสเนียและโซมาเลียมาแล้ว เขาได้รับแต่งตั้งเป็นผู้บัญชาการกองทัพ (6 ตุลาคม ค.ศ.1998 – 28 พฤศจิกายน ค.ศ.2007) โดยอดีต นายกฯ นาวาซ ชารีฟ ด้วยเหตุผลที่เขาเล่าว่า นายกฯ ชารีฟ บอกว่าเขาเป็นคนที่ว่าง่าย อ่อนน้อม ถ่อมตน เป็นตัวเก่งคนเดียวที่ไม่เคยวิ่งเต้นแสวงหาตำแหน่ง และไม่ได้เป็นชาวปัญจาบแต่เป็นมุฮายีร์ (อพยพมาจากอินเดีย)<sup>36</sup> ซึ่งจะไม่ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับผลประโยชน์เรื่องเชื้อชาติในกองทัพ นอกจากนี้ เขายังเป็นนายทหารที่มีความเคร่งครัด เข้มงวด และเป็นนักยุทธวิธีที่ชาญฉลาด แต่ความสัมพันธ์ของมุชร์รีอฟ และชารีฟเกิดแตกร้างหลังจากการทำสงครามกับอินเดียที่คารกิล ซึ่ง มุชร์รีอฟ บอกว่า ชารีฟหวาดระแวงที่เขาไม่เห็นด้วยกับการสั่งหยุดยิง ภายหลังถูกกดดันจากหลายฝ่าย<sup>37</sup>

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึง บุคลิกภาพ การรับรู้ การเรียนรู้ ความเข้าใจ ความเชื่อ ค่านิยม ประสพการณ์ และพื้นฐานทางสังคม ตลอดจนความก้าวหน้าในหน้าที่การงานของมุชร์รีอฟ อันเป็นตัวแปรเกี่ยวกับบุคคล ตามกรอบการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศของแมคโกแวน และซาปิโร กอปรกับการมีอำนาจเด็ดขาดทั้งในด้านการเมืองและความมั่นคงของประเทศ เนื่องมาจากการควบ 2 ตำแหน่งทั้งตำแหน่งประธานาธิบดีและผู้บัญชาการกองทัพ ดังที่กล่าวมาตอนต้น ถือเป็น ตัวแปรสำคัญที่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของปากีสถานต่ออัฟกานิสถานในยุค

<sup>36</sup> Mary Anne Weaver, *Pakistan: In the Shadow of Jihad and Afghanistan*, p. 24.

<sup>37</sup> Ibid.

หลังเหตุการณ์ 9/11 นอกจากนี้ การตัดสินใจเข้าร่วมสงครามต่อต้านการก่อการร้ายของสหรัฐฯ จะทำให้มุซัรริฟสามารถอยู่ในอำนาจต่อไปทั้งในตำแหน่งประธานาธิบดีและผู้บัญชาการกองทัพ หลังจากที่รัฐบาลภายใต้การนำของเขาเริ่มสิ้นคลอน ไร้เสถียรภาพ และเผชิญแรงต่อต้านจากหลายฝ่ายในประเทศ

### 3. ความไร้เสถียรภาพของรัฐบาลทหาร

ความไร้เสถียรภาพของรัฐบาลทหาร เป็นตัวแปรทางการเมือง (Political variables) ตามกรอบการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศของแมคโกแวนและซาปิโร เป็นการแสดงลักษณะของระบบการเมืองภายในประเทศ โดยเน้นกระบวนการทางการเมืองภายในประเทศ เช่น การแข่งขันของระบบพรรค ระดับการขัดแย้งทางการเมือง และกิจกรรมของกลุ่มอิทธิพล การแข่งขันระหว่างนักการเมือง ระดับความพัฒนาทางการเมือง นอกจากนี้ยังคำนึงถึงกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่มีผลกำหนดนโยบายต่างประเทศด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่า ตัวแปรทางการเมือง เน้นกระบวนการทางการเมืองที่เคลื่อนไหวตลอดเวลา ต่างกับตัวแปรเกี่ยวกับรัฐบาล (governmental variables) ซึ่งเน้นโครงสร้างที่มีลักษณะถาวร อย่างไรก็ตาม การจะศึกษาตัวแปรทางการเมืองที่มีบทบาทต่อการตัดสินใจกำหนดนโยบายต่างประเทศของปากีสถานต่ออัฟกานิสถานในยุคหลังเหตุการณ์ 9/11 มีความจำเป็นต้องมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานทางการเมืองบ้าง ซึ่งในส่วนนี้ จะกล่าวเกี่ยวกับโครงสร้างทางการเมืองของปากีสถานโดยย่อ ๆ เพื่อเป็นการปูพื้นฐานความรู้

#### 3.1. โครงสร้างทางการเมือง

ประเทศปากีสถานมีระบอบการเมืองการปกครองลักษณะกึ่งประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา โดยประธานาธิบดีมีอำนาจสูงสุด หลังจาก นายกรัฐมนตรีนาวาซ ชารีฟ ถูกพลเอก เพอร์เวซ มุซัรริฟ ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการกองทัพกบในขณะนั้นทำการรัฐประหาร ในวันที่ 12 ตุลาคม ค.ศ. 1999 และได้ขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี ในวันที่ 20 มิถุนายน ค.ศ. 2001 – 18 สิงหาคม ค.ศ. 2008 ส่งผลให้ประเทศอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลทหาร อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่า ปากีสถานจะยึดแนวทาง

การปกครองในระบบประชาธิปไตยมาโดยตลอด แต่มีความพยายามในบางรัฐบาล เช่น ในสมัยรัฐบาลของพลเอกเจีย อุลฮัก และนาวาซ ซารีฟ ที่พยายามทำให้เป็นการปกครองในรูปแบบอิสลาม โดยพยายามนำเอากฎหมายอิสลาม หรือชะรีอะฮ์ (Shariah) มาบังคับใช้ แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จ

### 3.2. การกระจายอำนาจทางการเมือง

การกระจายอำนาจการปกครองของปากีสถานมีลักษณะเป็นแบบสหพันธรัฐ (Federal System) แบ่งการบริหารออกเป็นสองส่วน **ส่วนแรก** เป็นการบริหารของรัฐบาลกลาง ซึ่งแบ่งเป็น ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ **ส่วนที่สอง** การบริหารระดับรัฐ หรือระดับจังหวัด ซึ่งแบ่งออกเป็นรัฐหรือจังหวัด เป็น 4 รัฐหรือจังหวัด (State or Province) ได้แก่ จังหวัดซินด์ (Sindh) จังหวัดปัญจาบ (Punjab) จังหวัดบาโลชิสถาน (Balochistan) จังหวัดตะวันตกเฉียงเหนือหรือนอร์ทเวสต์ ฟรอนเทียร์ (North West Frontier Province) นอกจากนี้ ปากีสถานยังมีอีก 1 เขตการปกครองเรียกว่า เขตการบริหารพื้นที่ชนเผ่า หรือฟาตา (Federally Administered Tribal Areas : FATA) ซึ่งปกครองตนเองอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของ รัฐบาลกลาง ส่วนแคว้นแคชเมียร์ซึ่งปากีสถาน และอินเดียต่างอ้างสิทธิในการปกครอง ในทางปฏิบัติได้แบ่งเขตการปกครอง เป็น 2 ส่วน คั่นกลางด้วยเส้นควบคุม (Line of Control) โดยให้แต่ละประเทศปกครองในเขตของตน

### 3.3. อุดมการณ์ทางการเมือง

ในมิติทางการเมือง อาจกล่าวได้ว่า ปากีสถานก็มีอุดมการณ์ในการสร้างชาติ เช่นเดียวกับอินเดีย แต่แตกต่างกันไปในเรื่องแนวความคิดที่สับสนที่สุด กล่าวคือ อินเดียมีความเชื่อใน “ทฤษฎีประชาชาติเดียว” ขณะที่ปากีสถานนั้นเชื่อใน “**ทฤษฎีสองชาติ**” ซึ่งแนวคิดนี้เกิดขึ้นเมื่อสันนิบาตมุสลิมเริ่มรู้สึกว่าคุณชนกลุ่มน้อยจะเสียสิทธิหลายประการ รวมทั้งจะถูกครอบงำจากชนชาติฮินดูของอินเดีย ดังนั้น ในการประชุมสันนิบาตมุสลิมที่เมืองละฮอร์ ใน ค.ศ. 1940 สมาชิกสันนิบาตมุสลิม เห็นร่วมกันว่า ในอนุทวีปอินเดียมีสองชนชาติที่อยู่ร่วมกัน คือชนชาติฮินดู

และมุสลิม และสันนิบาตมุสลิมถือเป็นตัวแทนของชนชาติมุสลิม ซึ่งภายใต้แนวคิดนี้จะทำให้ผลประโยชน์ของมุสลิมที่อาศัยอยู่ในอนุทวีปได้รับการพิทักษ์อย่างเต็มที่ โดยมีมุสลิมเป็นผู้มีอำนาจเต็มในการกำหนดนโยบาย<sup>38</sup>

นอกจากนี้ **แนวคิดแบ่งแยกแล้วปกครอง (divide and rule)** เป็นอีกแนวคิดที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อการเมืองการปกครองของปากีสถาน เนื่องจาก เป็นนโยบายที่อังกฤษให้ชาวมุสลิมปกครองตนเอง และให้ชาวฮินดูปกครองตนเองเหมือนกัน ฉะนั้นจึงก่อให้เกิดการแบ่งแยกโดยเฉพาะเมื่อตอนที่อังกฤษจัดให้มีการแบ่งแคว้นเบงกอลเพื่อให้เป็นรัฐมุสลิมที่มีมุสลิมส่วนมากอาศัยอยู่ ทำให้ชาวฮินดูในแคว้นเบงกอลไม่พอใจเพราะกลายเป็นชนกลุ่มน้อยทำให้เกิดเหตุการณ์จลาจลหลายครั้ง รวมทั้งอังกฤษจัดให้มีการเลือกตั้งแบบแบ่งแยก ดังเช่นใน ค.ศ.1937 เป็นต้น ก็เท่ากับยอมรับอย่างเป็นทางการว่า มุสลิม และฮินดูจะต้องแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด<sup>39</sup> และเมื่อปากีสถานแบ่งแยกประเทศออกจากอินเดีย แนวคิดนี้ก็ยังมีอิทธิพลต่อการแบ่งการปกครองภายในประเทศออกเป็นจังหวัดต่าง ๆ ตามลักษณะของภาษา ชาติพันธุ์ ระบบศักดินา (Feudal) และเหล่าตระกูลชนเผ่า (Tribal Clans) โดยแบ่งออกเป็น 4 จังหวัดดังที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งด้านชาติพันธุ์ รวมถึงทำให้ปากีสถานเป็นประเทศที่ไร้ซึ่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ทั้ง ๆ ที่ประชาชน ร้อยละ 96 นับถือศาสนาอิสลาม แต่ศาสนาไม่อาจสมานความแตกต่างด้านชาติพันธุ์ได้ ซึ่งเป็นปัญหามาจนกระทั่งปัจจุบัน

จากอุดมการณ์ทางการเมืองทั้งสองที่กล่าวมา ได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งทั้งภายใน และต่างประเทศ ซึ่งได้กลายเป็นอุปสรรค และเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งสำหรับการพิจารณา กำหนด หรือดำเนินนโยบายต่างประเทศ โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของปากีสถานต่ออัฟกานิสถาน หลังเหตุการณ์วินาศกรรม 9/11 โดยปากีสถานต้องร่วมมือกับสหรัฐ ฯ

<sup>38</sup>Sisir Gupta, *Kashmir: A Study in India – Pakistan Relations*, (New York: Asia Publishing House, 1966), p. 441.

<sup>39</sup>ทวี ทวีวาร, ประวัติศาสตร์เอเชียใต้ภายหลังประกาศเอกราชจนถึงปัจจุบัน, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2524), น. 108.

โค่นล้มระบอบกฏอริบาน ซึ่งปากีสถานมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในช่วงทศวรรษ 1990 และกองกำลังกฏอริบานส่วนใหญ่ก็เป็นชนเผ่าปชตุน ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับชนเผ่าปชตุนของปากีสถานในพื้นที่ชนเผ่าฟาดา นอร์เวสต์ ฟรอนเทียร์ และบาลูชิสถาน ตามแนวชายแดนของปากีสถาน ดังนั้นการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงนโยบายต่ออัฟกานิสถานในยุคหลังเหตุการณ์ 9/11 ย่อมมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อกลุ่มชนเผ่าปชตุนที่อาศัยอยู่บริเวณชายแดนของปากีสถานซึ่งไม่เพียงแต่ก่อให้เกิดกระแสต่อต้านอเมริกาอย่างกว้างขวางแต่ยังกระตุ้นให้เกิดกระแสต่อต้านประธานาธิบดีมูซาร์รอฟมากขึ้น จากกลุ่มชนเผ่าปชตุนด้วย

### 3.4. ความไร้เสถียรภาพของรัฐบาลทหาร

ความไร้เสถียรภาพของรัฐบาลทหาร เป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้รัฐบาลทหารของประธานาธิบดีมูซาร์รอฟ ต้องตัดสินใจเปลี่ยนแปลงนโยบายต่ออัฟกานิสถาน ถึงแม้ว่าการรัฐประหารในวันที่ 12 ตุลาคม ค.ศ.1999 โดยพลเอก เพอร์เวซ มูซาร์รอฟ จะไม่มีการนองเลือด อีกทั้ง ยังได้รับการสนับสนุนจากประชาชน เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ต่างเบื่อหน่ายกับรัฐบาลที่ไม่เพียงแต่บริหารประเทศอย่างไร้ประสิทธิภาพ แต่ยังทำการทุจริตคอร์รัปชัน จนทำให้เศรษฐกิจของประเทศมีสภาพใกล้ล้มละลาย<sup>40</sup> ภายหลังจากการรัฐประหาร พลเอกมูซาร์รอฟ ได้เร่งดำเนินนโยบายเพื่อแก้ปัญหาภายในประเทศอย่างเร่งด่วน โดยให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูเศรษฐกิจและการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด นอกจากนี้ เพื่อเป็นการเร่งสร้างเสถียรภาพทางการเมืองให้กับรัฐบาลทหาร ประธานาธิบดี พลเอก มูซาร์รอฟ ได้ประกาศภาวะฉุกเฉิน (Emergency of State) รวมทั้งยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับเฉพาะกาล (Provision Constitution Order: PCO) ซึ่งกองทัพอ้างว่า เพื่อเป็นการป้องกันประเทศจากความวุ่นวาย และความไม่แน่นอน ต่อมาในวันที่ 12 มกราคม ค.ศ.2000 ศาลสูงได้ยอมรับรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ที่ให้ความสำคัญกับการปฏิรูปเศรษฐกิจ และการจัดการปัญหา การคอร์รัปชันของนักการเมือง ข้าราชการและ

<sup>40</sup> ก่องเพชร นิติกุล, “ปากีสถาน”, ใน เอเชียรายปี 2000/2543, ทนายแก้ว ทิพากร, ดลยา เทียนทอง, ศราวุฒิ อารีย์ (บก.), (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), น. 331.

นักธุรกิจ โดยศาลสูงเห็นว่าไม่มีทางใดที่จะขจัดปัญหาดังกล่าวได้หากไม่มีการแทรกแซงโดยกองทัพ อย่างไรก็ตาม ได้กำหนดให้ จัดการเลือกตั้งเพื่อคืนประชาธิปไตยให้ประชาชนภายใน 3 ปี เนื่องจาก ศาลสูงมีความเห็นว่า “การแทรกแซงของทหารต่อการเมืองในระยะยาวเป็นสิ่งที่ไม่ดี ซึ่งจะทำให้กองทัพเป็นการเมือง และประชาธิปไตยควรถูกฟื้นฟูขึ้นมาภายในระยะเวลาสั้นที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้”<sup>41</sup>

พลเอก มุชร์รีฟ ได้ให้คำมั่นสัญญา จะคืนประชาธิปไตยให้กับประชาชนโดยเร็ว โดยประกาศ จะให้มีจัดการเลือกตั้งปลาย ค.ศ.2002 สำหรับการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจ มุชร์รีฟได้กำหนดให้มีการเรียกเก็บภาษีในอัตราเดียวกันทั่วประเทศ ประกาศยกเลิกมาตรการควบคุมราคาสินค้า ปรับปรุงมาตรการการจัดเก็บภาษี<sup>42</sup> ส่งผลให้สถานการณ์ทางการเมือง ในช่วงแรกของการรัฐประหารค่อนข้างมีเสถียรภาพ แต่การเมืองของปากีสถานยังถือว่ามีความผันแปรอย่างรวดเร็ว และไม่เป็นระบบ ทำให้ในภาพรวมการเมืองของปากีสถานยังคงมีความเปราะบาง จากมาตรการดังที่กล่าวมา ทำให้รัฐบาลทหารต้องเป็นปรปักษ์กับคนกลุ่มต่าง ๆ ที่เคยได้รับผลประโยชน์ จากเรื่องดังกล่าวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่น กลุ่มเจ้าของที่ดิน กลุ่มพ่อค้า ที่ไม่ต้องเสียภาษี กลุ่มมาเฟีย ที่กุมอำนาจทางเศรษฐกิจในพื้นที่เขตเมือง กองกำลังมุสลิมต่าง ๆ และ กลุ่มนักการเมืองที่คอร์รัปชัน

ดังนั้น ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะดำเนินนโยบายที่แข็งแกร่งในการฟื้นฟูเศรษฐกิจ และพยายามสร้างความเชื่อมั่นให้ประชาชนว่าจะคืนประชาธิปไตยให้ประชาชนโดยเร็ว แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่มีความคืบหน้า เนื่องจากภายใต้ PCO พรรคการเมืองต่าง ๆ ถูกห้ามไม่ให้ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองใด ๆ อันรวมถึงการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ทำให้ประชาชนที่เคยให้การสนับสนุน การรัฐประหารของ พลเอก มุชร์รีฟ เริ่มแสดงออกถึงความไม่พอใจเรียกร้องให้รัฐบาลคืนอำนาจให้ประชาชน นอกจากนี้ยังมีสถานการณ์ทางการเมืองอื่น ๆ ที่ส่งผลให้รัฐบาลทหารขาดเสถียรภาพ และขาดความชอบธรรมธรรมในการบริหารประเทศ ได้แก่ ความไม่พอใจของ

<sup>41</sup>Pamela Constable, “Pakistan’s Predicament,” *Journal of Democracy* Vol. 12 No. 1 (January 2001): 27.

<sup>42</sup>Story of Pakistan. “Military Comes to Power Again (Oct 12, 1999).” <<http://www.storyofpakistan.com/articletext.asp?arid=A093>>. 12 October 1999. [accessed 15 January 2009].

ประชาชนส่วนใหญ่ที่ศาลตัดสินลงโทษจำคุกตลอดชีวิตแก่นายซารีฟ ทั้ง ๆ ที่สมควรตัดสินโทษประหารชีวิต และไม่เห็นด้วยที่รัฐบาลทหารยอมให้นายซารีฟ ลี้ภัยไปอยู่ในซาอุดีอาระเบีย เหตุการณ์ความรุนแรงอันเกิดจากความขัดแย้งระหว่างชนเผ่าต่าง ๆ ในปากีสถาน โดยใน ค.ศ.2000 ได้เกิดเหตุระเบิดขึ้นทั่วประเทศกว่า 40 ครั้ง เป็นผลให้มีผู้เสียชีวิตไม่น้อยกว่า 80 คน รวมถึงปัญหาความขัดแย้งระหว่างนิกายซุนนีและชีอะฮ์ ในแคว้นปัญจาบ ที่ทวีความรุนแรงขึ้นจนรัฐบาลต้องส่งกองกำลังตำรวจจำนวน 60,000 คน เข้าไปรักษาความสงบ<sup>43</sup> โดยตั้งแต่การรัฐประหาร ในวันที่ 12 ตุลาคม ค.ศ.1999 เกิดเหตุการณ์ความรุนแรงระหว่างนิกายซุนนี และชีอะฮ์ 83 ครั้ง ใน 30 เมือง ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตราว 220 คน และบาดเจ็บอีกกว่า 3,000 คน โดยพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด คือ เขตพื้นที่ชนเผ่าฟาทา โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีชนเผ่าปุชตุนอาศัยอยู่ ตลอดจนสถานการณ์การสู้รบในแคว้นฉัมมูและแคชเมียร์ยังคงรุนแรงขึ้น มีการปะทะกันอย่างดุเดือดระหว่างทหารอินเดียกับปากีสถาน ตามแนวเส้นควบคุม

เมื่อเกิดเหตุการณ์วินาศกรรมในวันที่ 11 กันยายน ค.ศ.2001 ประธานาธิบดี จอร์จ ดับเบิลยู บุช ของสหรัฐฯ ฯ ได้ประกาศทำสงครามต่อต้านการก่อการร้าย และกดดันปากีสถานให้ความร่วมมือ กอปรกับสถานการณ์ทางการเมืองภายในประเทศของปากีสถานที่เริ่มขาดเสถียรภาพ รัฐบาลทหารถูกต่อต้านจากกลุ่มต่าง ๆ ภายในประเทศ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ประธานาธิบดีพลเอกมุซาร์รอฟ จึงตัดสินใจเลือกอยู่ข้างสหรัฐฯ ฯ เพื่อสร้างความชอบธรรมให้การปกครองโดยรัฐบาลทหารในปากีสถานต่อไป โดยอ้างถึงความจำเป็นในการปกป้องรักษาความมั่นคงของประเทศจากการที่กองกำลังภูอลิบัน และขบวนการอัลกออิดะฮ์ ได้หลบหนีเข้ามาอยู่ในพื้นที่ชนเผ่าของปากีสถาน ซึ่งถือเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลทหารต้องปกครองประเทศต่อไปเพื่ออำนวยความสะดวกในการรักษาความมั่นคงของชาติ การตัดสินใจเลือกอยู่ข้างสหรัฐฯ ฯ ถือเป็น การตัดความสัมพันธ์กับระบอบภูอลิบันโดย

<sup>43</sup> ก้องเพชร นิติกุล, “ปากีสถาน”, ใน เอเชียรายปี 2001/2544, ทราเยกัว ทิพากร, ดลยา เทียนทอง, ศราวุฒิ อารีย์ (บก.), (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), น. 229.

สิ้นเชิง ซึ่งในเวลาต่อมาปากีสถานก็ฟื้นฟูความสัมพันธ์กับรัฐบาลเฉพาะกาลของอัฟกานิสถานทันที ส่งผลให้ คณะนินยอมของประธานาธิบดี พลเอก มุชร์รีฟ และเสียงสนับสนุนจากประชาชนลดลง เนื่องจาก ประชาชนจำนวนมากไม่เห็นด้วยกับการตัดสินใจของมุชร์รีฟ

ในวันที่ 20 เมษายน ค.ศ.2002 ได้จัดให้มีการลงประชามติรับรองการขยายเวลาการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี ของพลเอกมุชร์รีฟ ปรากฏว่ามุชร์รีฟ ได้รับคะแนนร้อยละ 97 ของผู้ไปใช้สิทธิ 43.9 ล้านคน ให้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีต่อไปอีก 5 ปี แต่พรรคฝ่ายค้าน ต่าง ๆ ได้ออกมาคัดค้านโดยไม่ออกไปใช้สิทธิและกล่าวโจมตีการลงประชามติว่ามีการทุจริต ขาดความชอบธรรม และไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ<sup>44</sup> ต่อมาในวันที่ 10 ตุลาคม ค.ศ.2002 ได้มีการจัดการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นเป็นครั้งแรกนับตั้งแต่มีการรัฐประหาร ใน ค.ศ.1999 โดยพรรค PML-QA ซึ่งสนับสนุนประธานาธิบดีมุชร์รีฟ ได้รับเลือกเป็นอันดับที่ 1 โดยได้ 67 ที่นั่ง ส่วนเรื่องที่ได้รับ ความสนใจมากที่สุดทั้งจากวงการการเมืองภายในประเทศ และต่างประเทศ คือ การที่พรรค มุญญัตตะฮิดะฮ์ มัจญลิสชีอะมาล (MMA) ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มของพรรคนิยมอิสลาม 6 พรรค ได้รับ 60 ที่นั่ง ส่วน พรรค PPP ของนางบุตโต ได้เพียง 10 ที่นั่ง<sup>45</sup> ทำให้ มีร ชะฟา รุลเลาะห์ ช่าน ญะมาลี จากพรรค PML-QA ได้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน ค.ศ.2002

ในช่วง ค.ศ.2007 ถือเป็นปีที่มุชร์รีฟต้องเผชิญกับภาวะวิกฤติ และเป็นปีที่รัฐบาลทหารของมุชร์รีฟถูกสั่นคลอนมากที่สุด เนื่องมาจากการตัดสินใจและดำเนินนโยบายที่ผิดพลาดของประธานาธิบดีมุชร์รีฟเอง เริ่มตั้งแต่ในเดือน มีนาคม ค.ศ.2007 ที่มุชร์รีฟได้ใช้อำนาจผู้นำประเทศปลดนายมุฮัมหมัด เซาดรี หัวหน้าผู้พิพากษาศาลฎีกา จากข้ออ้างเรื่องการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งสร้างความไม่พอใจให้กับกลุ่มอัยการและทนายความทั่วประเทศจนเป็นเหตุให้เกิดการเดินขบวนประท้วง และเกิดเหตุการณ์ความรุนแรง จนกระทั่งต้องคืนตำแหน่งให้กับนายเซาดรีในที่สุด

<sup>44</sup>“PPP says referendum highly controversial.” Dawn. <<http://www.dawn.com/2002/04/22/nat20.htm>>. 22 April 2002. [accessed 24 February 2009].

<sup>45</sup>Ashraf Mumtaz. “PML(Q) foresees its rule in Punjab.” Dawn. <<http://www.dawn.com/2002/10/12/top2.htm>>. 12 October 2002. [accessed 28 April 2009].

ต่อมาในเดือน กรกฎาคม มีเหตุการณ์กลุ่มนักศึกษาบุกยึดมัสญิดแดง อันเป็นเหตุการณ์ที่ต่อเนื่องมาตั้งแต่เดือน มกราคม ค.ศ.2007 แล้ว และรัฐบาลทหารได้ตัดสินใจส่งหน่วยจู่โจมเข้าปฏิบัติการยึดมัสญิดแดงคืน ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตอย่างน้อย 102 คน เหตุการณ์ดังกล่าว ส่งผลให้เกิดเหตุการณ์รุนแรงเพื่อเป็นการแก้แค้นต่อรัฐบาลและกองทัพปากีสถานตามมา ในหลากหลายรูปแบบ เห็นได้จาก การระเบิดพลีชีพที่แพร่ขยายไปในหลายพื้นที่ของปากีสถาน

เหตุการณ์สำคัญอีกเหตุการณ์หนึ่ง คือการบรรลุนิติภาวะอย่างลับ ๆ ระหว่างประธานาธิบดี มุซาร์รอฟ กับนางเบนาศีร์ บุตรีในการแบ่งสรรอำนาจ ส่งผลให้ศาลสูงออกกฎหมายนิรโทษกรรมให้กับ นางบุตโต และนายซารีฟ เพื่อให้พวกเขาสามารถเดินทางกลับเข้าประเทศเพื่อร่วมลงสมัครรับเลือกตั้งที่กำหนดขึ้น ในเดือน มกราคม ค.ศ.2008 แต่เมื่อ นางบุตโต กลับเข้าประเทศก็ถูกลอบสังหาร แม้ว่าจะรอดชีวิตมาได้ แต่ทำยที่สุด ในวันที่ 27 ธันวาคม ค.ศ.2007 การลอบสังหารก็เป็นผล นอกจากนี้ การประกาศภาวะฉุกเฉินของมุซาร์รอฟ ในวันที่ 4 พฤศจิกายน ค.ศ.2007 ทำให้สถานการณ์ทางการเมืองของปากีสถานรุนแรงมากยิ่งขึ้น<sup>46</sup>

หลังจากที่มุซาร์รอฟ ต้องเผชิญกับวิกฤติทางการเมือง จากการตัดสินใจผิดพลาดของตนเองซ้ำแล้วซ้ำเล่า ตั้งแต่การตัดสินใจเข้าร่วมทำสงครามต่อต้านการก่อร้ายกับสหรัฐ ฯ การปลดประธานศาลฎีกา การปฏิบัติการยึดมัสญิดแดง และการประกาศภาวะฉุกเฉิน รวมทั้งการเผชิญกับการต่อต้านจากประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายต่าง ๆ ของเขา และจากกลุ่มที่มองว่าเขาให้ความสำคัญกับปฏิบัติการต่อต้านการก่อการร้ายมากกว่าปากท้องของชาวบ้าน ส่งผลให้ประธานาธิบดีมุซาร์รอฟต้องลาออกจากตำแหน่ง ผู้บัญชาการกองทัพ ในวันที่ 28 พฤศจิกายน ค.ศ.2007 และต่อมาต้องลาออกจากตำแหน่งประธานาธิบดีของปากีสถานในวันที่ 18 สิงหาคม ค.ศ.2008 ก่อนจะถูกดำเนินการถอดถอนโดย รัฐบาลผสมที่มาจากการเลือกตั้งของ นาย เซาว์ดรี และนายซารีฟ

<sup>46</sup>การประกาศภาวะฉุกเฉินโดยประธานาธิบดีมุซาร์รอฟ ในวันที่ 4 พฤศจิกายน ค.ศ.2007 เขาได้อ้างเหตุผล 2 ประการ ประการแรก คือ กระแสการเพิ่มขึ้นของกองกำลังติดอาวุธ 2) การแทรกแซงกระบวนการยุติธรรม ซึ่งกำลังทำให้การปกครองและการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายของกองทัพเป็นไปไม่ได้

กล่าวโดยสรุปได้ว่า รัฐบาลมุซุรีออฟใช้ความร่วมมือกับสหรัฐ ฯ ในการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายเป็น “ไฟทางการทูต” เพื่อช่วยสร้างเสถียรภาพ และเพื่อสร้างความชอบธรรมให้รัฐบาลทหารสามารถดำรงอยู่ในการเมืองของปากีสถานต่อไป หลังจากที่ รัฐบาลทหารเริ่มสิ้นคลอนและขาดเสถียรภาพ ตลอดจนเหตุการณ์ความรุนแรงภายในประเทศ เป็นตัวแปรสำคัญอีกประการที่ทำให้รัฐบาลมุซุรีออฟ ต้องตัดสินใจเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศต่ออัฟกานิสถาน แต่การตัดสินใจดังกล่าว ยิ่งก่อให้เกิดกระแสต่อต้านสหรัฐ ฯ และรัฐบาลทหารของประธานาธิบดีมุซุรีออฟมากขึ้นท่ามกลางเจ้าหน้าที่กองทัพสายแข็งกร้าว และประชาชนชาวปากีสถาน ซึ่งส่งผลต่อการรักษาตำแหน่งผู้บัญชาการกองทัพ และประธานาธิบดีของมุซุรีออฟเอาไว้ ดังนั้น สำหรับชาวปากีสถานแล้ว การตัดสินใจดังกล่าว ถือเป็น การตัดสินใจที่ผิดพลาดของประธานาธิบดีมุซุรีออฟ

#### 4. บทบาทของกองทัพ และหน่วยข่าวกรอง (Inter –Service Intelligence: ISI) ของปากีสถาน

บทบาทของกองทัพและหน่วยข่าวกรองของปากีสถาน เป็นตัวแปรเกี่ยวกับสถาบันและองค์กรที่มีอยู่ (Establishment variables) ตามกรอบการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศของแมคโกแวนและซาปิโร ซึ่งเป็นการศึกษาถึงลักษณะขององค์กรที่กำหนดนโยบายต่างประเทศรวมทั้งหน่วยงานด้านความมั่นคง เช่น องค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย ลักษณะของหน่วยราชการประจำ อำนาจในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ เป็นต้น ดังนั้น ผู้เขียนจึงนำกรอบการวิเคราะห์ตัวแปรดังกล่าว มาวิเคราะห์สถาบันกองทัพ และหน่วยข่าวกรองทางทหาร (ISI) ของปากีสถาน ซึ่งมีบทบาทอย่างมากในการตัดสินใจประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ อันรวมถึงการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของปากีสถานต่ออัฟกานิสถานในยุคหลังเหตุการณ์ 9/11 ดังจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป

##### 4.1. สถาบันกองทัพของปากีสถาน

ในประวัติศาสตร์ของประเทศปากีสถานตั้งแต่ได้รับเอกราชเป็นต้นมา มีการรัฐประหารมาแล้ว 3 ครั้ง ประเทศอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลทหารมากกว่ารัฐบาลพลเรือน และแม้ว่าประเทศจะอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลพลเรือน แต่กองทัพก็ยังคงมีอำนาจในการตัดสินใจในการ

ดำเนินนโยบายที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ รวมทั้งการตัดสินใจกำหนดนโยบายต่างประเทศของ ปากีสถานต่ออัฟกานิสถาน อาทิเช่น ในสมัยประธานาธิบดี เชีย อุล ฮัก ที่ดำเนินนโยบายต่างประเทศ ต่ออัฟกานิสถาน โดยให้การสนับสนุนกองกำลังมุญาฮิดีน ผู้รบเพื่อขับไล่กองกำลังทหารของ สหภาพโซเวียตออกจากอัฟกานิสถาน หรือแม้กระทั่ง ในสมัยประธานาธิบดีพลเอกมูฮัมหมัด ที่ตัดสินใจ ดำเนินนโยบายทำสงครามต่อต้าน การก่อการร้าย โดยให้ความร่วมมือกับสหรัฐฯ และพันธมิตรโค่นล้ม รัฐบาลฏอลิบาน รวมทั้งไล่ล่าฆวนการอัลกออิดะฮ์ของนายอูซามะฮ์บิน ลาดิน ในอัฟกานิสถาน และในดินแดนของปากีสถาน ซึ่งกองกำลังฏอลิบาน และอัลกออิดะฮ์ได้หลบหนีเข้ามาหลบภัยอยู่ การดำเนินนโยบายดังกล่าว นอกจากจะทำให้เปลี่ยนแปลงกับความช่วยเหลือทาง เศรษฐกิจแต่ยัง กระทำเพื่อแลกเปลี่ยนกับความช่วยเหลือ ทางทหารที่สหรัฐฯ สัญญาจะให้ ทั้งทางด้านการเงิน และการขายอาวุธยุทโธปกรณ์สมัยใหม่ให้กองทัพปากีสถาน ทั้งนี้ เพื่อปรับปรุงกองทัพปากีสถานให้มี ความทันสมัย และมีความแข็งแกร่งมากขึ้น ดังนั้น ในยุคสมัยของรัฐบาลที่ปกครองโดยทหาร กองทัพ ย่อมมีบทบาทเพิ่มขึ้นในการตัดสินใจกำหนดนโยบายต่างประเทศ เนื่องจากจะมุ่งเน้นการเสริมสร้าง ความเข้มแข็งให้กับกองทัพ และ การคงอยู่ของรัฐบาลทหารในปากีสถานต่อไปด้วย

บทบาทของกองทัพในปากีสถาน ต้องย้อนกลับไป ในสมัยที่ปากีสถานยังอยู่ภายใต้ การปกครองของบริติชอินเดีย ซึ่งให้ความสำคัญกับระบบราชการ เมื่อมีการต่อสู้เพื่อเอกราช ได้ ดำเนินการต่อสู้ผ่านรัฐธรรมนูญ เมื่อได้รับเอกราชแล้วอังกฤษเจ้าของเมืองขึ้นจึงยังคงมีผลประโยชน์ อยู่เป็นส่วนใหญ่ ครอบงำราชการ และระบอบทหารซึ่งเคยเป็นเสมือน โครงเหล็กในสมัยอังกฤษ ปกครอง อยู่ก็ยังมีอยู่ต่อไปเพื่อกำหนดขอบเขตความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และ เศรษฐกิจ<sup>47</sup> โดยในช่วงแรกของการได้รับเอกราช กลุ่มที่มีอำนาจ บริหารประเทศ มี 4 ฝ่าย คือ ทหาร ข้าราชการ เจ้าของที่ดินใหญ่ ๆ และชนชั้นกลางที่เพิ่งเกิดใหม่ ในสมัยที่อินเดียยังเป็น เมืองขึ้นของอังกฤษนั้น สถาบันกองทัพและข้าราชการเจริญเติบโตมาก ตามความเจริญของชนชั้น ปกครอง ดังนั้นกองทัพและข้าราชการจึงมีอำนาจปกครองตัวเองอยู่ในรัฐและสามารถจะเข้า

<sup>47</sup> ดูรายละเอียดใน Imran Ali, "Punjab Politics in the Decade before, Partition", Research Monograph Series No.8 (Lahore: South Asian Institute, University of Punjab, 1975), p. 54.

แทรกแซงและไกล่เกลี่ยได้เมื่อเกิดการแข่งขันกันอย่างรุนแรงระหว่างชนชั้นปกครอง อาจกล่าวได้ว่า “กองทัพถือเป็นระบบรองที่มีขนาดใหญ่ภายใต้ระบบราชการ” อีกทั้ง ยังเป็นสถาบันที่เป็นระบบทรงอำนาจและอิทธิพลมากที่สุดในประเทศ กองทัพจึงเข้ามา มีบทบาททางการเมืองของปากีสถานมาแต่แรกเริ่ม

แม้แต่ภายใต้รัฐบาลพลเรือน กองทัพก็ยังมีบทบาทสำคัญยิ่งในการตัดสินใจ โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศอันเนื่องมาจาก โครงสร้างของอำนาจรัฐ รวมทั้งสถาบันทางการเมือง และรูปแบบของการขับเคลื่อนอำนาจทางการเมืองยังไม่พัฒนาเพียงพอที่จะประกันว่าจะเป็นไปตามความต้องการของประชาชนได้ ซึ่งตรงข้ามกับ ระบอบคณาธิปไตยทหาร-ข้าราชการ ซึ่งปากีสถานรับมรดกตกทอดมาตอนเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษนั้นพัฒนาอย่างมากแล้ว หลังจากประเทศได้รับเอกราชจึงทำให้ข้าราชการและทหารมีอำนาจสูงสุด และที่ผ่านมารัฐบาลทหารมักจะเกี่ยวข้องอยู่กับพรรคการเมืองบางพรรค เพราะฉะนั้นจึงมีอาจมองว่า ทหารมีความเป็นกลางทางการเมืองได้

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาในทางประวัติศาสตร์ของปากีสถานแล้ว ศาลสูง (Supreme Court) ได้แสดงบทบาทที่มีส่วนช่วยผู้นำทหารของประเทศมาโดยตลอด และในกรณีของมุชร์รีฟก็เช่นกัน ซึ่งการรัฐประหารของเขาไม่เพียงแต่ได้รับความชอบธรรมจากศาลสูง แต่ยังยินยอมให้เจ้าหน้าที่รัฐที่มาจากกองทัพ สามารถเข้ามาเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญแห่งชาติได้ด้วย<sup>48</sup>

ในยุคพลเอกมุชร์รีฟ กองทัพได้เข้ามา มีบทบาทสำคัญในการควบคุมประเทศอย่างมาก เห็นได้จากการเนรเทศ คู่แข่งทางการเมืองที่มีขีดความสามารถในการทำทลายอำนาจของมุชร์รีฟ คือ อดีตนายกรัฐมนตรีนาวาซ ชารีฟ และ นาง เบนาซีร์ บุตโต รวมทั้งการประกาศเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของผู้ที่จะมาเป็นสมาชิกของรัฐสภา และกฎเกี่ยวกับสภาของจังหวัด<sup>49</sup>

<sup>48</sup> Iftikhar H. Malik. “Awaiting a breakthrough: Cyclical issues of governance in Pakistan.” Pakistan Security Research Unit. Brief No.17. <<http://spaces.brad.ac.uk.8080/download/attachment/748/Brief17finalised.pdf>>. 8 August 2007. [accessed 8 May 2009].

<sup>49</sup> Mohammad Kamran. “AG given 12 Days to reply in MMA MPs’ case.” Daily Times. <[http://www.dailytimes.com.pk/default.asp?page=story\\_9-5-2003\\_pg7\\_39](http://www.dailytimes.com.pk/default.asp?page=story_9-5-2003_pg7_39)>. 9 May 2003. [accessed 8 May 2009].

ที่ต้องมีคุณสมบัติสำคัญ คือ ได้รับการศึกษาในระดับอุดมศึกษา การแต่งตั้งนายทหารที่ปลดเกษียณแล้วมาอยู่ในตำแหน่งสำคัญ เช่น ตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการต่างประเทศ ถึง 27 คน และการแต่งตั้งอดีต บุคลากรของกองทัพและนายทหารนอกราชการเข้าไปอยู่ในสถาบันการศึกษา ระดับอุดมศึกษากว่า 800 คน เพื่อสนับสนุนการควบคุมสถาบันการศึกษาของกองทัพ<sup>50</sup> โดยเหตุผล ในการปรับเปลี่ยน ตำแหน่งต่าง ๆ ก็เพื่อสร้าง ความชอบธรรมและความอยู่รอดให้กับรัฐบาลทหาร

ดังนั้น จากความสำคัญของกองทัพ ซึ่งเป็นสถาบันที่ทรงอิทธิพล เข้มแข็ง และมีเอกภาพที่สุดของประเทศ ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญทั้งด้านความมั่นคงและทางการเมืองมาโดยตลอด และในปัจจุบัน ปากีสถานอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลทหาร ที่นำโดย พลเอกเพอร์เวซ มุชร์รอฟ ยิ่งทำให้กองทัพมีอิทธิพลอย่างมาก ในการตัดสินใจกำหนดนโยบายต่างประเทศต่ออัฟกานิสถานหลังเหตุการณ์วินาศกรรม 9/11 โดยให้ความร่วมมือกับสหรัฐฯ ๙ และพันธมิตรในการโค่นล้มระบอบฏอลิบาน และไล่ล่าขบวนการอัลกออิดะฮ์ที่หลบหนีเข้ามาอยู่ในดินแดนของปากีสถาน ซึ่งรัฐบาลทหารของปากีสถานกล่าวอ้างว่าเป็นภัยคุกคามด้านความมั่นคงของประเทศ จากการตัดสินใจในครั้งนี้ ทำให้ปากีสถานได้รับความช่วยเหลือทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และการทหารอย่างมาก โดยคิดเป็นมูลค่าประมาณ 10 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ตั้งแต่ ค.ศ. 2002 - 2007 โดยเป็นความช่วยเหลือทางการทหารมูลค่าประมาณ 7.89 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ๙ และความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจประมาณ 3.1 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ<sup>51</sup> และในช่วงปลาย ค.ศ. 2007 สภาคองเกรสของสหรัฐฯ ๙ ได้อนุมัติเงิน 750 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ๙ สำหรับการพัฒนาในพื้นที่ชนเผ่า ฟาตา ในช่วงเวลา 5 ปี โดยเริ่มตั้งแต่ ค.ศ. 2007 และให้แก่อิสลามาบัดอีก 2 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ๙ ในช่วงเวลา 10 ปี

<sup>50</sup>“Karachi: Privatization Process not Transparent, says PPP.” The Dawn.

<<http://www.dawn.com/2006/04/07/local15.htm>>. 7 April 2006. [accessed 13 July 2009].

<sup>51</sup>Center for American Progress. “U.S. Aid to Pakistan by the Numbers.”

<[http://www.americanprogress.org/issues/2008/08/pakistan\\_aid\\_numbers.html](http://www.americanprogress.org/issues/2008/08/pakistan_aid_numbers.html)>. [accessed 15 September 2009].

#### 4.2. หน่วยข่าวกรองทหารของปากีสถาน (Inter –Service Intelligence: ISI)

หน่วยข่าวกรองทางทหารของปากีสถาน (ISI) เป็นอีกหนึ่งสถาบันของที่มีบทบาทอย่างสำคัญต่อการกำหนดและการดำเนินนโยบายต่างประเทศของปากีสถานต่ออัฟกานิสถาน ISI ก่อตั้งขึ้นใน ค.ศ.1948 หลังปากีสถานแบ่งแยกประเทศออกจากอินเดียโดย นายทหารอังกฤษ พลเอก วิลเลียม คาวทอร์น (Major General Cowthorne) เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับ หน่วยข่าวกรองทางทหาร (Military Intelligence) ที่มีอยู่ และเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดความร่วมมือด้านข่าวกรอง ซึ่งพิสูจน์ให้เห็นได้จากความพ่ายแพ้ในสงครามระหว่างอินเดียกับปากีสถาน ใน ค.ศ.1947 ผู้อำนวยการของหน่วยข่าวกรอง ISI ในรัฐบาลทหารของประธานาธิบดี มุชร์รีฟ คือ พลโท นาดีม ตาจ<sup>52</sup> โดย ISI ได้รับการฝึกฝนจากหน่วยข่าวกรองของสหราชอาณาจักร จาก CIA ของสหรัฐฯ ๗ และจาก SDECE ของฝรั่งเศสด้วย

ISI ตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์ที่ประกาศเปิดเผย<sup>53</sup> คือ (1) ปกป้องผลประโยชน์ และความมั่นคงของชาติทั้งในและนอกประเทศ (2) ติดตามสถานการณ์ทางการเมือง การทหารของประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งมีผลกระทบต่อความมั่นคง และต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของปากีสถาน และรวบรวมข่าวกรองต่างประเทศและในประเทศ (3) ประสานการปฏิบัติงานข่าวกรองระหว่างหน่วยข่าวทหาร และ (4) ฝ้าติดตามความเคลื่อนไหวของชาวต่างชาติ สื่อมวลชน กลุ่มการเมือง นักการทูตต่างประเทศในปากีสถาน และนักการทูตปากีสถานในต่างประเทศ

<sup>52</sup> ในสมัยประธานาธิบดี มุชร์รีฟ ได้มีผู้อำนวยการหน่วยข่าวกรองทหาร ISI รวม 4 คน คนแรก คือ พลโท มะห์มูด อะห์เหม็ด (ตุลาคม ค.ศ.1999 – ตุลาคม ค.ศ.2001) คนที่สอง คือ พลโท อิห์ซาน อุลฮัก (Lt Gen Ehsan ul Haq) (ตุลาคม ค.ศ.2001 – ตุลาคม ค.ศ.2004) คนที่สาม คือ พลโท อัซห์ฟาก พาร์เวซ คายานี (Lt Gen Ashfaq Parvez Kayani) (ตุลาคม ค.ศ.2004 – ตุลาคม ค.ศ.2007) และคนสุดท้าย คือ พลโท นาดีม ตาจ (Lt Gen Nadeem Taj) (ตุลาคม ค.ศ.2007 – ตุลาคม ค.ศ.2008) ทั้งนี้ ภายใต้อำนาจพลเรือนของประธานาธิบดี ซาดารี ได้แต่งตั้งพลโท อะห์เหม็ด ชูจา ปาชา (Lt Gen Ahmad Shuja Pasha) เป็นผู้อำนวยการหน่วยข่าวกรองทางทหาร ISI (ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ ตุลาคม ค.ศ.2008 – ค.ศ.2009).

<sup>53</sup> B. Raman. "Pakistan's Inter-services Intelligence: ISI." *South Asia Analysis Group*. Paper No.287. < <http://www.acsa2000.net/isi/index.html>>. 1 August 2001. [accessed 17 November 2009].

หน่วยข่าวกรองของกองทัพเป็นองค์กรที่มีความเข้มแข็ง มีเสถียรภาพ และมีความสำคัญองค์กรหนึ่ง เนื่องจาก ISI มีบทบาททั้งทางการเมืองภายในและการเมืองระหว่างประเทศ **ในด้านการเมืองภายในประเทศนั้น** ISI เริ่มเข้ามามีบทบาทสำคัญในสมัยประธานาธิบดี อัยยุบ ช่าน (รัฐบาลทหาร) และมีบทบาทที่สำคัญเรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบัน โดยภารกิจของ ISI นั้นรวมไปถึง การดักฟังโทรศัพท์ การก่อความวุ่นวายให้เกิดขึ้นต่อฝ่ายค้านทางการเมือง การข่มขู่ การเปิดโปง การคอร์รัปชัน การปลุกระดมทางการเมือง การลอบสังหารนักการเมือง เป็นต้น

**ในด้านการต่างประเทศ** ISI ก็พยายามแสวงหาวิถีทางในการบั่นทอนเสถียรภาพ และความมั่นคงของอินเดีย โดยผ่านการสนับสนุนขบวนการอิสลามในแค้วนปัญจาบ และแค้วนฉัมมู และแคชเมียร์ในเขตการปกครองของอินเดีย ทั้งนี้บทบาทและความสำคัญของ ISI เพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณ หลังจากสหภาพโซเวียตเข้ามารุกรานอัฟกานิสถาน เนื่องจาก ISI รับหน้าที่สำคัญในฐานะที่เป็น ท่อลำเลียงความช่วยเหลือทั้งทางด้านเงินทุน อาวุธยุทโธปกรณ์ รวมทั้ง การฝึกฝน ให้แก่กองกำลัง มุญาฮิดีน ที่ต่อสู้เพื่อขับไล่สหภาพโซเวียตออกจากอัฟกานิสถาน และเมื่อสหภาพโซเวียตถอน ทหารออกจากอัฟกานิสถานไป เกิดสงครามกลางเมืองในอัฟกานิสถาน เพื่อแย่งชิงอำนาจกัน ระหว่างกลุ่มชนเผ่า และชนเผ่าต่างๆ ซึ่งในขณะนั้น กลุ่มของ ฮิกมัตยาร์ ซึ่งได้รับความช่วยเหลือ อย่างมากจาก ISI ขาดการสนับสนุนจากกลุ่มชนเผ่า และขาดขีดความสามารถทางการทหารที่จะ สามารถบรรลุเป้าหมายที่ ISI ต้องการให้ชนเผ่าปุชตุนซึ่งฝึกไปอิสลามาบัด ขึ้นมามีอำนาจใน อัฟกานิสถาน ในขณะเดียวกัน ISI เริ่มเล็งเห็นว่ากองกำลังฏอลิบาน ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่เป็นชนเผ่า ปุชตุน มีขีดความสามารถทางการทหาร เพียงพอที่จะทำให้ ปากีสถานและ ISI บรรลุเป้าหมายดังกล่าวมาได้ ISI จึงหันมาให้การสนับสนุนกองกำลังฏอลิบานแทน โดยให้ความช่วยเหลือ ทั้งทางด้าน เงินทุน อาวุธ และการฝึกฝน ทั้งนี้ เมื่อฏอลิบานสามารถยึดครองกรุง คาบูล ได้แล้ว ปากีสถานเป็น ประเทศแรก และเป็นเพียง 1 ใน 3 ประเทศที่ให้การรับรองการเป็นรัฐบาลที่ชอบธรรมของฏอลิบาน ส่งผลให้ ISI มีความสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับกองกำลัง ฏอลิบาน และอัลกออิดะฮ์

จะเห็นได้ว่า ISI เป็นองค์กรที่มีบทบาททั้งต่อการเมืองภายในและต่างประเทศมาโดยตลอด รวมทั้ง ยังเป็นหน่วยข่าวกรองทหารที่มีนายทหารชั้นพลโทดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ โดยส่วนใหญ่แต่งตั้งโดยประธานาธิบดี ทั้งนี้ ในสมัยประธานาธิบดีมุฮัมมัด ชูร์ร็อฟ ซึ่งควบตำแหน่ง 2 ตำแหน่ง คือ ผู้บัญชาการกองทัพ และประธานาธิบดี จึงมีอำนาจสั่งการ และควบคุม ISI โดยตรง เห็นได้

จาก เหตุการณ์ 9/11 มุซัรหรือฟได้ปลด พลโท มะห์มูด อะห์เหม็ด ผู้อำนวยการ ISI ซึ่งเป็น อิสลามเคร่งจารีต (Fundamentalist) รวมทั้งโยกย้ายเจ้าหน้าที่คนสำคัญของ ISI ที่ทำงานใน เปซา วาร์ เควตตา มุซัฟเฟอราบัด ซึ่งมีแนวคิดแข็งกร้าวและมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับกฏอลีบาน และอัล กออิดะฮ์ ออกจากตำแหน่ง รวมทั้งแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ที่มีความจงรักภักดีต่อตัวเขา และมีแนวคิด นิยมตะวันตกขึ้นมาดำรงตำแหน่งแทน เป็นต้น<sup>54</sup> อย่างไรก็ตาม ยังมีเจ้าหน้าที่สายแข็งกร้าวของ ISI บางส่วนยังคงเหลืออยู่ ส่งผลให้มี การวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างมากกว่า เจ้าหน้าที่เหล่านี้ ยังคง ความสัมพันธ์กับกองกำลังกฏอลีบาน และอัลกออิดะฮ์ และให้ความช่วยเหลือแก่กองกำลังติดอาวุธ ที่เข้ามาหลบภัยในพื้นที่ตะเข็บชายแดนฝั่งปากีสถาน เช่น สื่อและนักการเมืองชาวอเมริกันบางคน ตั้งข้อสงสัยว่า เจ้าหน้าที่ ISI ได้เตือนกองกำลังกฏอลีบาน และอัลกออิดะฮ์ ให้รู้ล่วงหน้าก่อนสหรัฐฯ จะใช้ขีปนาวุธเข้าโจมตีเป้าหมายบริเวณพื้นที่ชนเผ่าของปากีสถาน<sup>55</sup> ทำให้พวกเขาสามารถหนี รอดไปได้ รวมทั้งภายใต้การให้ความช่วยเหลือของ ISI ต่อสหรัฐฯ ในด้านข้อมูลข่าวกรองเกี่ยวกับ ขบวนการก่อการร้ายนั้น เป็นข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์ และคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง

ด้านปากีสถาน และหน่วยข่าวกรอง ISI ได้ออกมาปฏิเสธความสัมพันธ์กับกลุ่มดังกล่าว และเป็นเพียงการกล่าวหาจากฝ่ายตะวันตกเพียงฝ่ายเดียว ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าจะไม่มีหลักฐานที่ชัดเจนว่า ในปัจจุบัน ISI มีความสัมพันธ์ลึกซึ้งกับกองกำลังติดอาวุธ แต่ก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่า เจ้าหน้าที่ ISI มี อดีตที่ใกล้ชิด และผูกพันกับกองกำลังกฏอลีบาน ที่เคยให้การสนับสนุนมาตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง จนกระทั่ง ได้ยึดครองกรุงคาบูล ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีแนวคิดสายแข็งกร้าว ต่อต้านตะวันตก โดยเฉพาะสหรัฐฯ ๗ ตลอดจนปฏิบัติการไล่ล่าผู้นำคนสำคัญของขบวนการอัลกออิดะฮ์บ่อยครั้งที่พลาดเป้า หรือแกนนำ คนสำคัญสามารถหลบหนีไปก่อนปฏิบัติการของสหรัฐฯ และกองกำลังนาโต้จะเริ่มขึ้น จึงทำให้ ISI (รวมทั้งเจ้าหน้าที่กองทัพบางส่วน) ไม่สามารถหลีกเลี่ยงข้อกล่าวหาดังกล่าวจากประเทศตะวันตกได้

<sup>54</sup>Shaun Gregory, "The ISI and the War on Terrorism", *Studies in Conflict & Terrorism* Vol. 30 Issue 12 (December 2007): 1022.

<sup>55</sup>"Pakistan spy agency accused by US." *BBC News*. <[http://news.bbc.co.uk/2/hi/south\\_asia/7534968.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/7534968.stm)>. 31 July 2008. [accessed 16 November 2009].

อย่างไรก็ดี ในรัฐบาลทหารซึ่งมีพลเอกมุซอร์รอฟ เป็นผู้นำประเทศ หน่วยข่าวกรองทางทหารมีบทบาทสำคัญยิ่ง ในด้านการส่งเสริมเสถียรภาพทางการเมืองภายใน และการเมืองระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในยุคหลังเหตุการณ์วินาศกรรม 9/11 ISI ทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้นทั้งในแง่ของผู้ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับกองกำลังภูอลิบาน และอัลกออิดะฮ์ และมีความเห็นอกเห็นใจพวกเขา รวมทั้งในแง่ของการเป็นหน่วยงานข่าวกรองของกองทัพ ที่มีบทบาทในการรวบรวมข้อมูล ข่าวกรองที่สำคัญ โดยเฉพาะด้านความมั่นคงของประเทศและขบวนการก่อการร้าย เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยข่าวกรองของสหรัฐฯ ฯ (CIA) ที่ต้องการทราบปริมาณขบวนการอัลกออิดะฮ์ในปากีสถานให้หมดสิ้น จึงอาจกล่าวได้ว่า หากปราศจากซึ่งข่าวกรองจาก ISI แล้ว สหรัฐ ฯ และพันธมิตรก็จะประสบความยากลำบาก และอุปสรรคนานัปการ ในการปฏิบัติการไล่ล่าขบวนการภูอลิบาน และอัลกออิดะฮ์ ภายใต้การดำเนินนโยบาย “การทำสงครามต่อต้านการก่อการร้าย” ให้สำเร็จลุล่วงไปได้

##### 5. “พหุสังคม” และความแตกแยกทางด้านสังคม วัฒนธรรมและศาสนา

ลักษณะของความเป็น “พหุสังคม” จากความหลากหลายทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และวัฒนธรรม ถือเป็นตัวแปรทางด้านสังคม (Social variables) และตัวแปรทางด้านวัฒนธรรม (Cultural variables) ตามกรอบการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศของแมคโกแวน และชาปิโร ซึ่งตัวแปรทางด้านสังคม เป็นการศึกษาวิเคราะห์ถึง ความขัดแย้งระหว่างชนกลุ่มน้อย เชื้อชาติ อาจนำไปสู่สงครามระหว่างประเทศ การแบ่งลำดับชั้นของสังคม และ ระดับการทำสังคม ให้เป็นสมัยใหม่ ส่วนตัวแปรทางวัฒนธรรมเป็นตัวแปรที่แสดงถึงระบบวัฒนธรรมของประเทศ เช่น ระดับความแตกต่างของความเป็นพหุนิยมทางวัฒนธรรม (Cultural Pluralism) ระดับของความรู้สึกชาตินิยม ระบบข้อมูล ข่าวสาร สื่อมวลชน อุดมการณ์ ศาสนา เชื้อชาติ เป็นต้น ทั้งนี้ในการศึกษานโยบายต่างประเทศของปากีสถานต่ออัฟกานิสถาน ในยุคหลังระบอบภูอลิบานนี้ ผู้เขียนได้รวมตัวแปรทางสังคม และตัวแปรทางวัฒนธรรม ตามกรอบการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศของแมคโกแวน และชาปิโร เข้าไว้ด้วยกัน เนื่องจาก ทั้ง 2 ตัวแปร ถือเป็นตัวแปรที่มีความเชื่อมโยงกัน และเป็นผลสืบเนื่องกันอย่างไม่แยกไม่ออก ดังจะกล่าวในระเอียดการวิเคราะห์ต่อไป

### 5.1. ความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติและภาษา

ในปัจจุบัน ปากีสถานมีประชากรประมาณ 172,800,000 ล้านคน (ข้อมูลเดือนสำรวจถึงเดือน กรกฎาคม ค.ศ.2008) โดยนับตั้งแต่ได้รับเอกราชจนกระทั่งปัจจุบัน สภาพสังคมของประเทศปากีสถาน เป็นสังคมที่ขาดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางด้านเชื้อชาติ และภาษา ทั้งนี้แต่เดิมโครงสร้างประชากรของปากีสถาน ประกอบด้วยเชื้อชาติใหญ่ ๆ 5 เชื้อชาติ ได้แก่ ชินด์ ปัญจาบ บาลูช ปาทาน และแคชเมียร์ นอกจากนี้ยังมีพวกมุฮายีร์ ซึ่งเป็นมุสลิมที่อพยพลี้ภัยมาจากอินเดีย ในช่วงที่ปากีสถานแยกตัวเป็นเอกราชจากอินเดีย นอกจากนี้ ยังมีชนเผ่าเล็กๆ เช่น เผ่าจังกลี และเผ่าทริงกินซาร์ แต่จากการสำรวจขององค์กรสำรวจสำมะโนประชากรของปากีสถาน (Population Census Organization) ในช่วงปลาย ค.ศ.2008 พบว่า โครงสร้างประชากรของปากีสถานได้เปลี่ยนแปลงไป โดยประชากรส่วนใหญ่ประกอบไปด้วย เชื้อชาติปัญจาบ ร้อยละ 44.68 เชื้อชาติปาทาน ร้อยละ 15.42 เชื้อชาติชินด์ ร้อยละ 14.1 เชื้อชาติ Sariaki ร้อยละ 8.38 เชื้อชาติฮายีร์ ร้อยละ 7.57 เชื้อชาติบาลูช ร้อยละ 3.57 และเชื้อชาติอื่นๆ ร้อยละ 6.28<sup>56</sup> โดยคนแต่ละเชื้อชาติมักจะแยกตัวอาศัยอยู่ตามแคว้นหรือจังหวัดของตน ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดแบ่งแยกแล้วปกครอง (Divine and Rule) ของอังกฤษ

นอกจากนี้กลุ่มเชื้อชาติเหล่านี้ ยังมีความผูกพันกับชนเชื้อชาติเดียวกันที่อยู่อาศัยนอกประเทศด้วย เช่น ชาวบาลูชีในปากีสถานมีความผูกพันกับชาวบาลูชีในอิหร่าน ชาวปาทานที่อาศัยอยู่บริเวณชายแดนด้านตะวันตกของปากีสถานมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับชาวปาทานในอัฟกานิสถาน เป็นต้น โดยความแตกแยกทางเชื้อชาตินำไปสู่ความแตกแยก ทางด้านภาษาในปากีสถาน เนื่องจากการใช้ภาษาที่ต่างกัน เทียบเป็นอัตราร้อยละได้ คือ ภาษาปัญจาบี ร้อยละ 48 ภาษาชินดี ร้อยละ 12 ภาษา Sariaki ร้อยละ 10 ภาษาพุชตู ร้อยละ 8 ภาษาอูรดู ร้อยละ 8 ภาษาบาลูชี ร้อยละ 3 และ

<sup>56</sup>Pakistan's Ministry of Economic Affairs and Statistics. "Population Statistic", Population Census Organization. <<http://www.statpak.gov.pk/depts/pco/statistics/statistics.html>>. [accessed 23 September 2009].

ภาษาอื่น ๆ ร้อยละ 11 โดยภาษาอูรดูซึ่งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับศาสนาอิสลามได้ถูกกำหนดให้เป็นภาษาทางการแม้จะมีผู้ใช้เพียงส่วนน้อยก็ตาม<sup>57</sup>

ความแตกแยกทางด้านเชื้อชาติและภาษาย่อมนำมาซึ่งความแตกต่างทางด้านวัฒนธรรมและความแตกแยกในสังคม เช่น พื้นที่บริเวณชายแดนปากีสถานซึ่งติดกับอัฟกานิสถาน โดยเฉพาะในพื้นที่ชนเผ่าพาทา จังหวัดนอร์ทเวสต์ ฟรอนเทียร์ รวมทั้งบางพื้นที่ของจังหวัดบาลูชิสถาน ซึ่งมีชนเผ่าปุษตุนอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก ได้รับเอาวัฒนธรรมของชนเผ่าปุษตุนในอัฟกานิสถาน เข้ามาใช้ เรียกว่า “รหัสปุษตุนวาลี” (Pushtunwali Code)<sup>58</sup> รวมทั้งยังก่อให้เกิดลัทธินิยมความรุนแรง (Extremism) และการขยายตัวของกองกำลังฏอลีบานชาวปากีสถาน ภายใต้การนำของไบตุลลอฮ์ มัสอูด ซึ่งเรียกร้องให้ปากีสถานมีสภาพสังคม และการเมืองการปกครองแบบฏอลีบาน โดยใช้กฎหมายอิสลาม หรือชอริอะฮ์ (Sharia) มาปกครองประเทศ<sup>59</sup> อาจเรียกกระบวนการนี้ว่า “ขบวนการทำให้เป็นแบบฏอลีบาน” สภาพความมั่นคงแห่งชาติ จึงเริ่มหันไปให้ความสนใจต่อภัยคุกคามดังกล่าวที่เพิ่มมากขึ้น เนื่องจาก ประเด็นดังกล่าว ถือเป็นภัยคุกคามต่อเสถียรภาพของรัฐบาลพลเอก มุซาร์รอฟ และเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศ

<sup>57</sup>Pakistan's Ministry of Information and Broadcasting. "Basic Fact." <<http://www.infopak.gov.pk/BasicFacts.aspx>>. [accessed 23 September 2009].

<sup>58</sup>รหัสปุษตุนวาลี (Pushtunwali Code) หรือระเบียบทางสังคมของชนเผ่าปุษตุน หรือแปลตามตัวอักษรได้ว่า “วิถีแห่งปุษตุน” (The way of the Pashtun) เป็นหลักสำคัญของ อัตลักษณ์ และโครงสร้างทางสังคมของชนเผ่าปุษตุน โดยกฎระเบียบดังกล่าวถูกสร้างขึ้นมารับผิดชอบเกี่ยวกับความอยู่รอดของชนเผ่าปุษตุนมากกว่าพันปีแล้ว โดยชนเผ่าปุษตุนต้องยึดถือกฎระเบียบนี้เพื่อดำรงไว้ซึ่งเกียรติ (ศักดิ์ศรี) และอัตลักษณ์ของพวกเขา และในระดับปัจเจกบุคคล ปุษตุนวาลี ได้รวบรวมเอาค่านิยมสำหรับตัวบุคคล 4 ประการรวมเข้าไว้ด้วยกัน ได้แก่ เสรีภาพ ศักดิ์ศรี การแก้แค้น และความกล้าหาญ (การมีลักษณะของความเป็นอัศวิน)

<sup>59</sup>กองกำลังฏอลีบานชาวปากีสถาน มีอย่างน้อย 2 กลุ่ม คือ 1) Tehreek-e-Taliban Pakistan (TTP) ส่วนใหญ่จะอยู่ใน 7 เขตของพื้นที่ชนเผ่า หรือพาทา นำโดย ไบตุลลอฮ์ มัสอูด 2) Tehreek Nifaz-e-Shariat-e-Muhammadi (TNSM) อยู่ภายใต้การนำของ ซุฟี มุฮัมหมัด (Sufi Muhammad) ซึ่งเรียกร้องให้มีการนำกฎหมายอิสลามหรือชอริอะฮ์ มาใช้ทั่วทั้งประเทศปากีสถาน.

จากความแตกต่างหลากหลายทางด้านเชื้อชาติ ภาษา และวัฒนธรรม ดังที่กล่าวมา จึงกล่าวได้ว่า ปากีสถานมีสภาพสังคมแบบ “พหุสังคม” โดยมีศาสนาอิสลามเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวให้ประชาชนที่ต่างเชื้อชาติและภาษามาอยู่รวมกัน ทั้งนี้ ความแตกต่างและแตกแยกได้ก่อให้เกิดความวุ่นวายทางการเมืองตามมา เช่น การแบ่งแยกปากีสถานตะวันออกเป็นประเทศบังคลาเทศ ใน ค.ศ.1971 ความขัดแย้งระหว่างชาวปาทานและชาวมุฮายีร์ ที่เมืองการาจี การก่อการจลาจลเพื่อเรียกร้องให้มีการตัดสินใจด้วยตนเองของชนเผ่าบาลูชี ในจังหวัดบาลูชิสถาน ตลอดจนการกดขี่ข่มเหงนักการเมืองและประชาชนชาวซินด์โดยรัฐบาลกลาง โดย ประชาชนชาวซินด์ในแคว้นซินด์ถูกกดขี่ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และประชากรเชื้อชาติซินด์ หรือแม้แต่ภาษาซินด์ก็ถูกละเลย และห้ามใช้ โดยให้ใช้ภาษาอูรดูแทน เป็นต้น<sup>60</sup>

## 5.2. ระบบศักดินา: รากเหง้าแห่งปัญหา

เมื่อพิจารณาถึง รูปแบบทางสังคมของปากีสถาน ซึ่งเป็นอีกหนึ่งประเด็นปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคง และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าทั้งทางการเมือง และเศรษฐกิจ กล่าวได้ว่า สังคมปากีสถานเป็นแบบชนเผ่าและแบบศักดินารวมทั้ง มีอุดมการณ์ของศาสนาอิสลามด้วย รูปแบบสังคม และการเมืองของปากีสถานในปัจจุบัน ถูกกำหนดโดย อิทธิพลทางวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ของตะวันออกกลาง เอเชียกลาง เอเชียใต้ และอาณานิคมอังกฤษ รวมทั้งความท้าทายในการสร้างรัฐชาติ ในศตวรรษที่ 21<sup>61</sup> โดยหลังได้รับเอกราชมาจนกระทั่งปัจจุบัน กลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารอำนาจรัฐ มี 4 กลุ่ม ได้แก่ ทหาร ข้าราชการ เจ้าของที่ดินใหญ่ และชนชั้นกลางที่เพิ่งเกิด รูปแบบทางสังคมดังกล่าวจึงถือเป็น “หัวใจแห่งปัญหาของประเทศ” รัฐบาลของมุขรัร็อฟ ยอมรับว่ามีความกังวลเกี่ยวกับระบบศักดินา

<sup>60</sup>จรัญ มะลูลีม, “การเมืองการปกครองของสาธารณรัฐอิสลามแห่งปากีสถานและสาธารณรัฐประชาชนบังคลาเทศ”, น. 2-63.

<sup>61</sup>Sharif Shuja, “Pakistan: Islam, Radicalism and the army”, International Journal on World Peace Vol. 24 Issue 2 (June 2007): 25-35.

(Feudalism) ในเดือน กุมภาพันธ์ ค.ศ.2000 จึงประกาศจะดำเนินการปฏิรูปที่ดินให้สำเร็จลุล่วง เพื่อยกเลิก ระบบที่เรียกว่า “ระบบศักดินาร้อยปี” (centuries old feudalism) ทั้งนี้ ในเดือน ตุลาคม ค.ศ.2000 มีรายงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปฏิวัติสู่อำนาจ (Decentralization and the Revolution of Power) ที่เรียกร้องให้ มีการจัดสรรที่ดินให้แก่ ชาวนา ที่ไร้ที่ดินทำกินอย่างรวดเร็ว รายงานนี้ได้รับความพึงพอใจ แต่มุชร์รอฟไม่ปฏิบัติตามแผนการ ปฏิรูปที่ดินอย่างจริงจัง เนื่องจาก อาจทำให้เขาต้องเผชิญหน้ากับนักการเมืองที่มีเล่ห์เหลี่ยมของ ปากีสถาน<sup>62</sup> ทั้งนี้เมื่อเกิด เหตุการณ์ 9/11 มุชร์รอฟตระหนักดีว่า ไม่อาจทำลายระบบศักดินาได้ เนื่องจากพวกเขาสามารถเป็นที่พึ่งพาอาศัย ได้ในการสนับสนุนนโยบายต่อต้านกองกำลังติดอาวุธ ที่กำลังแพร่ขยายอย่างกว้างขวางในปากีสถาน ดังนั้น รูปแบบทางสังคมดังที่กล่าวมาจึงจะยังคง เป็นปัญหาต่อไป

### 5.3. ความขัดแย้งทางด้านศาสนา

“ศาสนาอิสลาม” ถือเป็นตัวแปรสำคัญอีกประการที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ ของทั้งรัฐบาลพลเรือนและทหาร โดยถือเป็นพลังผลักดันให้เกิดประเทศปากีสถานขึ้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ปากีสถานเกิดขึ้นมา ในฐานะที่เป็นผลของความร่ำร้อนที่มุสลิมในอนุทวีป อินเดีย รู้สึกว่าจะต้องปกป้องดินแดนที่ถึงจะมีอยู่น้อยเพียงใดก็ตาม ณ ที่ซึ่งพวกเขาสามารถจะ ปฏิบัติและแสดงอุดมการณ์อิสลามและวิถีชีวิตอิสลามให้ประจักษ์แก่โลกได้ โดยลักษณะสำคัญของอุดมการณ์นี้ คือ การทำให้ภรรดรภาพระหว่างชาวมุสลิมให้เป็นของจริงที่มีชีวิต<sup>63</sup> อันเป็นผลให้ อุดมการณ์ของศาสนาอิสลาม กลายเป็นเสาหลักสำคัญประการหนึ่งในการกำหนด และการดำเนิน นโยบายต่างประเทศของปากีสถาน โดยเฉพาะต่อประเทศมุสลิมมาตั้งแต่ก่อตั้งประเทศ

<sup>62</sup>Sharif Shuja, “Musharraf's Administration and Pakistan's Economy”, *Contemporary Review* Vol. 286 Issue 1670 (March 2005): 132.

<sup>63</sup>จรัญ มะลูลีม, “การเมืองการปกครองของสาธารณรัฐอิสลามแห่งปากีสถานและสาธารณรัฐประชาชนบังคลาเทศ”, น. 2-24.

ปากีสถานเป็นประเทศมุสลิมที่มีขนาดใหญ่ที่สุดเป็นอันดับ 2 ของโลกโดยประชาชนร้อยละ 96.2 นับถือศาสนาอิสลาม ร้อยละ 2 นับถือศาสนาคริสต์ ร้อยละ 1.8 นับถือศาสนาฮินดู สำหรับพลเมืองที่นับถือศาสนาอิสลามส่วนใหญ่เป็นนิกายซุนนีมีเพียงร้อยละ 10 – 15 ที่เป็นชีอะฮ์<sup>64</sup> อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่า ศาสนาอิสลามจะเป็นตัวเชื่อมที่ยึดเหนี่ยวชนกลุ่มต่าง ๆ ให้มาอยู่รวมกัน แต่การแบ่งแยกปากีสถานตะวันออกเป็นประเทศบังคลาเทศใน ค.ศ.1971 ได้ชี้ให้เห็นว่าความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติภาษา และความไม่เข้าใจกันทางด้านอื่น อาจมีอิทธิพลเหนือความผูกพันทางศาสนาได้<sup>65</sup> ทั้งนี้ กล่าวได้ว่า ประเทศปากีสถานเผชิญกับความขัดแย้งทางด้านศาสนาใน 2 ประเด็น

**ประเด็นที่ 1 คือ ความขัดแย้งอันเนื่องมาจากความเห็นที่แตกต่างกันในเรื่องการสร้างสังคมปากีสถานให้เป็นสังคมอิสลาม** โดยการเรียกร้องให้นำกฎหมายอิสลาม และระบบศาลชะรีอัต (Shariat Court) มาใช้ทั่วประเทศของกลุ่มอิสลามเคร่งจารีต (Fundamentalist) แต่ข้อเสนอดังกล่าวได้รับการต่อต้านจากพวกหัวสมัยใหม่ และกลุ่มสตรีในปากีสถานเป็นอย่างมาก เนื่องจากหลักการเหล่านี้จะบั่นทอนอำนาจนิติบัญญัติของสภาให้ลดน้อยลง และก่อให้เกิดความยุ่งยากในการพิจารณาคดีความ เพราะในทางปฏิบัตินั้น กฎหมายอิสลามสามารถตีความได้มากและแตกต่างกันไปในแต่ละนิกาย อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งในการตัดสินคดีความ นอกจากนี้ยังจะก่อให้เกิดการลิดรอนสิทธิสตรีปากีสถานที่เคยมีอยู่เดิมอย่างมาก<sup>66</sup>

สำหรับ ในปัจจุบัน ความรุนแรงทางการเมืองในประเด็นของการนำกฎหมายอิสลาม (Sharia) มาใช้ในปากีสถานยังปรากฏขึ้น เห็นได้ชัดจาก เหตุการณ์ยึดมัสญิดแดง (Lal Masjid) ในเดือน มกราคม – กรกฎาคม ค.ศ.2007 โดยกลุ่มผู้ชาย และผู้หญิงอายุประมาณ 30 ปี ซึ่งเป็นนักศึกษาในโรงเรียนสอนศาสนาที่ตั้งอยู่ใกล้กับมัสญิดแดง ได้เรียกร้องให้รัฐบาล นำกฎหมายอิสลามมาใช้ในสังคมปากีสถาน และยังก่อการจลาจลทำลายสถานที่ราชการ บ่อน้ำมันรักษาความ

<sup>64</sup> John L. Esposito, "Pakistan", *The Oxford Encyclopedia of the Modern Islamic World*, Vol. 3 (New York: Oxford University Press, 1995), p. 286.

<sup>65</sup> จรัญ มะลูลีม, "การเมืองการปกครองของสาธารณรัฐอิสลามแห่งปากีสถานและสาธารณรัฐประชาชนบังคลาเทศ", น. 2-25.

<sup>66</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 2-33 – 2-35.

ปลอดภัยของหน่วยงานราชการของปากีสถาน ขโมยอาวุธ ทำให้มีการปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่ และกลุ่มนักศึกษาดังกล่าว เหตุการณ์ครั้งนี้ยืดเยื้อจนกระทั่งวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ.2007 รัฐบาลปากีสถานภายใต้การนำของพลเอกมุชร์รีฟ ซึ่งมีแนวคิดให้ปากีสถานเป็นประเทศมุสลิมสมัยใหม่ ที่แยกศาสนา กับการเมืองออกจากกัน ได้ตัดสินใจใช้กำลังบุกเข้าไปในมัสญิดแดง พร้อมทั้งสังหารครูสอนศาสนาที่เป็นแกนนำของกลุ่มหัวรุนแรง และผู้สนับสนุนอีกประมาณ 50 คน<sup>67</sup> ซึ่งก่อนการบุกยึดมัสญิดแดงของรัฐบาล มีนักศึกษา 1,266 คน เข้ามอบตัว

ทั้งนี้ ภายหลังจากเหตุการณ์ดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดการแพร่ขยายของลัทธินิยมความรุนแรง (Extremism) และการขยายตัวของกระบวนการทำให้เป็น ฎอเลียบาน (Talibanization) โดยผ่านกองกำลังฎอเลียบานชาวปากีสถาน ทั้งในพื้นที่บริเวณชายแดน และในพื้นที่ที่ก่อนหน้านี้เคยมีสันติภาพ เช่น โมห์มานด์ (Mohmand), โอรัคชัย (Orakzai), กุรัม (Kurram) รวมทั้งในบันนู (Bannu), ตันด์ (Tank), โกฮาท (Kohat), ลักกี (Lakki), มัรวาร์ (Marwar), เดรา อิสมาอีล ข่าน (Dera Ismail Khan) และสวาต (Swat) และอาจแพร่ขยายไปยังชิตรัล (Chitral) ด้วย<sup>68</sup> ซึ่งเรียกร้องให้ปากีสถานมีสภาพสังคม และการเมืองการปกครองแบบฎอเลียบาน โดยใช้กฎหมายอิสลามหรือชอริอะฮ์ (Sharia) มาปกครองประเทศ โดยกลุ่มเหล่านี้ได้ต่อต้าน การกระทำของรัฐบาลและกองทัพปากีสถาน เป็นเหตุให้พวกเขาออกมาต่อสู้ และแก้แค้นการกระทำ ของรัฐบาล โดยการก่อเหตุการณ์ความรุนแรงบ่อยครั้ง และมียุทธวิธีที่ซับซ้อนขึ้น ทั้งการลักพาตัว การระเบิดพลีชีพ การชุมนุมโจมตี ซึ่งมีเป้าหมายที่เจ้าหน้าที่ทหาร และตำรวจ ตลอดจนการลอบสังหาร ประธานาธิบดี และบุคคลสำคัญ สภาความมั่นคงแห่งชาติของปากีสถาน จึงเริ่มให้ความสนใจมากขึ้นต่อภัยคุกคามจากกระบวนการทำให้เป็นฎอเลียบานที่เพิ่มขึ้นในปากีสถาน เนื่องจากพวกเขามองว่า การเพิ่มขึ้นของขบวนการทำให้เป็นแบบฎอเลียบาน ส่งผลให้เสถียรภาพของรัฐบาลพลเอกมุชร์รีฟสั่นคลอน และเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศ

<sup>67</sup>Syed Irfan Raza and Mohammad Asghar. "All illegal structures to be razed: Lal Masjid." *Dawn*. <<http://www.dawn.com/2007/07/11/top16.htm>>. 11 July 2007. [accessed 3 August 2009].

<sup>68</sup>C. Christine Fair, "Pakistan Loses Swat to Local Taliban," *Terrorism Focus* Vol. 4 No. 37 (14 November 2007); Rahimullah Yusufzai. "The Emergence of the Pakistani Taliban." *Janes Information Group*. <<http://www.janes.com/>>. 11 December 2007. [accessed 15 August 2009].

**ประเด็นที่ 2 คือ ความขัดแย้งระหว่างนิกายซุนนีและชีอะฮ์** ในจำนวนประชาชนชาวปากีสถานที่นับถือศาสนาอิสลาม ร้อยละ 96.2 นั้น แบ่งเป็นผู้ที่นับถือศาสนาอิสลามนิกายซุนนี ประมาณร้อยละ 90 ที่เหลือเป็นผู้ที่นับถือศาสนาอิสลามนิกายชีอะฮ์ แม้ว่าผู้นับถือนิกายชีอะฮ์ในปากีสถานจะมีอยู่จำนวนน้อย แต่พวกเขาได้รับการศึกษาที่ดี และมีตำแหน่งหน้าที่ทางการเมือง และในวงราชการของปากีสถาน รวมทั้งมีบทบาทอย่างมากในการต่อสู้เพื่อเอกราชของปากีสถาน ความจริง ความขัดแย้งระหว่างนิกายซุนนี และนิกายชีอะฮ์ ในดินแดนแถบเอเชียใต้ มีมาตั้งแต่สมัยโบราณแล้ว แต่เริ่มรุนแรงขึ้นเมื่อเกิดการปฏิวัติอิสลามในอิหร่าน (ค.ศ.1979) และการประกาศให้มีกระบวนการสร้างสังคมปากีสถานให้เป็นสังคมอิสลามของประธานาธิบดี เซีย อุลฮัก ทั้งนี้ ความขัดแย้งระหว่างนิกายซุนนี และชีอะฮ์เกิดขึ้น เป็นประจำอย่างต่อเนื่องมาจนกระทั่งปัจจุบัน ความขัดแย้งระหว่างนิกายในปัจจุบัน มีความรุนแรงมากขึ้น มีการปะทะกัน และมีการลอบวางระเบิดเพื่อทำลายฝ่ายตรงข้าม เช่น การโจมตีมัสยิดของชาวชีอะฮ์ ในเคเวตตา ในวันที่ 14 กรกฎาคม ค.ศ.2003 ทำให้มีผู้เสียชีวิตอย่างน้อย 53 คน และบาดเจ็บอีกมากกว่า 57 คน การปะทะกันครั้งใหญ่ที่เมือง คิลคิท ทางตอนเหนือของแคว้นแคชเมียร์ของปากีสถานในวันที่ 8 กุมภาพันธ์ ค.ศ.2005 ทำให้มีผู้เสียชีวิต อย่างน้อย 15 คน บาดเจ็บอีกประมาณ 14 คน และเหตุระเบิดมัสยิด ของชาวชีอะฮ์ ในเมืองกานดาวา แคว้นบาลูชิสถาน ในวันที่ 19 มีนาคม ค.ศ.2005 ทำให้มีผู้เสียชีวิตอย่างน้อย 50 คน เป็นต้น<sup>69</sup> โดยในปัจจุบันยังไม่มีมาตรการป้องกันใด ๆ ที่จะรองรับความปลอดภัยของชุมชนที่ได้รับ ความเสียหายและตกเป็นเหยื่อของความรุนแรงดังกล่าว โดยนับตั้งแต่ ค.ศ.1980 – 2008 มีผู้เสียชีวิต และได้รับบาดเจ็บจากความรุนแรงดังกล่าวมากกว่า 2,776 คน ส่วนมาก เป็นชนกลุ่มน้อยนิกายชีอะฮ์

จากความขัดแย้งทางศาสนาที่กล่าวมา เห็นได้ว่าเป็นปัญหาสำคัญและก่อให้เกิดความยุ่งยากใจต่อรัฐบาลเป็นอย่างมาก เพราะแม้ว่า รัฐบาลจะไม่เห็นด้วยกับแนวคิดของ กลุ่มศาสนาที่จะใช้ระบบศาลชาริอัต ทั่วประเทศ และใช้กฎหมายอิสลามทั้งหมด แต่รัฐบาลก็ไม่อาจจะปฏิเสธ

<sup>69</sup>ดูรายละเอียดเกี่ยวกับเหตุการณ์ความรุนแรงและการสูญเสียใน South Asia Terrorism Portal. "Sectarian Violence in Pakistan." <<http://www.satp.org/satporgtp/countries/pakistan/database/sect-killing.htm>>. [accessed 15 August 2009].

ข้อเสนอของกลุ่มศาสนาได้อย่างสิ้นเชิง เพราะจะเท่ากับว่ารัฐบาลนั้นต่อต้านขบวนการทำสังคมนิยม ปากีสถานให้เป็นสังคมนิยมอิสลาม ซึ่งก็จะนำไปสู่การก่อความไม่สงบของกลุ่มหัวรุนแรง อันมีผลกระทบต่อสถานะภาพทางการเมืองในปากีสถานมากกว่าปัญหา ความขัดแย้งอันเนื่องมาจากเชื้อชาติ เนื่องจากในปากีสถานนั้น ศาสนามีอิทธิพลในทางการเมืองอยู่มาก และมีอิทธิพลมากพอที่จะบั่นทอนเสถียรภาพและการคงอยู่ของรัฐบาลทหารภายใต้การนำของมุชร์รีฟได้

ดังนั้น การที่รัฐบาลของมุชร์รีฟ ประสบความล้มเหลวในการแก้ปัญหาความรุนแรง อันเป็นผลจากความแตกต่างทางด้านสังคมนิยมวัฒนธรรมและความขัดแย้งทางด้านศาสนา ดังที่กล่าวมาข้างต้น ตลอดจนอำนาจของกลุ่มศาสนาก็ขยายตัวเพิ่มขึ้น ปัจจัยเหล่านี้ล้วนมีผลต่อสถานะภาพทางการเมืองของรัฐบาลทหาร เนื่องจากสูญเสียความเชื่อมั่นจากประชาชน สถานการณ์รุนแรงอันเกิดจากความแตกแยกทางสังคมนิยม และวัฒนธรรม จึงถือเป็นอีกตัวแปรทางด้านสังคมนิยมและวัฒนธรรม ที่มีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของปากีสถานต่ออัฟกานิสถานในยุคหลังเหตุการณ์ 9/11 เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ทางด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจ หากแต่ว่า ตัดสินใจเปลี่ยนแปลงนโยบายดังกล่าว ยิ่งเป็นแรงกระตุ้นให้กระแสต่อต้านอเมริกา และตัวประธานาธิบดีมุชร์รีฟ รุนแรงยิ่งขึ้น จนเป็นผลให้มุชร์รีฟ ต้องลงจากตำแหน่งผู้บัญชาการกองทัพบก ในวันที่ 28 พฤศจิกายน ค.ศ.2007 ต่อมา ก็ก้าวลงจากตำแหน่งประธานาธิบดี ในวันที่ 18 สิงหาคม ค.ศ.2008

## 6. สภาพเศรษฐกิจถดถอย

สภาพเศรษฐกิจที่ถดถอยอย่างมากของปากีสถาน อันเป็นผลมาจากการถูกคว่ำบาตรจากนานาชาติในกรณีการทดลองอาวุธนิวเคลียร์ ใน ค.ศ. 1998 ถือเป็นตัวแปรทางด้านเศรษฐกิจ (Economics variables) ตามกรอบการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศของแมคโกแวนและซาปิโร ซึ่งเป็นการศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างและกระบวนการทางเศรษฐกิจของประเทศที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศ ตัวแปรชนิดนี้ได้แก่ ระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ อัตราการค้าขายดุลชำระเงิน อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ อัตราการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี เป็นต้น กล่าวได้ว่า ตัวแปรทางด้านเศรษฐกิจของปากีสถานที่ประสบกับสภาวะถดถอยอย่างมาก เป็นอีกตัวแปร ที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของปากีสถานต่อ

อัฟกานิสถานในยุคหลังเหตุการณ์ 9/11 เพื่อให้ได้มาซึ่งความช่วยเหลือจากต่างชาติทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการทหาร ตลอดจนการยกเลิกมาตรการคว่ำบาตรที่นานาชาติมีต่อปากีสถาน ภายหลังการทดลองอาวุธนิวเคลียร์ในเดือน พฤษภาคม ค.ศ.1998

อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่า ภายหลังจากที่สหภาพโซเวียตได้ถอนกำลังออกไปจาก อัฟกานิสถานและสงครามเย็นได้สิ้นสุดลง จากการล่มสลายของสหภาพโซเวียต ใน ค.ศ.1991 ได้ก่อให้เกิดประเทศเอกราชใหม่ ในเอเชียกลาง ได้แก่ คาซัคสถาน คีร์กีซสถาน ทาจิกิสถาน เติร์กเมนิสถาน และอุซเบกิสถาน ปากีสถานจึงเริ่มเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของตนเอง โดยเริ่มให้ความสนใจกับผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจมากขึ้น หลังจากที่ก่อนหน้านี้ ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ทางด้านความมั่นคงมาโดยตลอด (แต่ความมั่นคงยังถือเป็นผลประโยชน์แห่งชาติที่ปากีสถานให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกเสมอ)

ปากีสถานให้ความสนใจกับประเทศเกิดใหม่ในเอเชียกลาง เนื่องจากประเทศเหล่านี้มีทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะ ก๊าซ และน้ำมัน ที่อุดมสมบูรณ์ แต่ปากีสถานไม่มีเส้นทางที่จะติดต่อค้าขายกับประเทศเหล่านี้โดยตรง โดยเส้นทางที่ใกล้ที่สุดที่ปากีสถานจะติดต่อกับประเทศเหล่านี้ได้ คือ ผ่านประเทศอัฟกานิสถาน ซึ่งเป็นประเทศที่ปากีสถานมีปัญหาด้วยมาโดยตลอด นับตั้งแต่ได้รับเอกราช โดยเฉพาะประเด็นปัญหาเส้นแบ่งเขตดูราน และการจัดตั้งรัฐปุกตูนิสถาน ตลอดจนเป็นประเทศที่ไร้ซึ่งเสถียรภาพ และความมั่นคง ดังนั้น หากปากีสถานต้องการติดต่อค้าขายกับประเทศในเอเชียกลางเพื่อผลประโยชน์แห่งชาติทางด้านเศรษฐกิจแล้ว ปากีสถานต้องมีรัฐบาลที่เป็นมิตรในกรุงคาบูล ตลอดจนพยายามสร้างเสถียรภาพ และความมั่นคงในอัฟกานิสถาน โดยจะเห็นได้จากการให้การสนับสนุนกองกำลังกัวลีบานซึ่งขึ้นมาปกครองอัฟกานิสถานใน ค.ศ.1996 นอกจากนี้จะดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ด้านความมั่นคงแล้ว ยังเป็นการสร้างความมั่นใจเพื่อเปิดเส้นทางการค้าสู่ประเทศในเอเชียกลาง

อย่างไรก็ดี ปากีสถานไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ จนกระทั่ง เกิดเหตุการณ์วินาศกรรม 9/11 ซึ่งสหรัฐฯ เรียกร้อง รวมทั้งกดดันให้ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยเฉพาะปากีสถาน ซึ่งถือเป็นปรดาหน้า (Front - line State) ให้ร่วมทำสงครามต่อต้านการก่อการร้าย ในขณะนั้น ประเทศปากีสถานอยู่ในสภาพใกล้ล่มสลาย จากสภาพเศรษฐกิจที่เข้าสู่ภาวะถดถอยอย่างมาก กอปรกับสถานการณ์ทางการเมืองภายใต้การนำของมุชร์รอฟเริ่มสั่นคลอน ประชาชนเริ่มต่อต้าน

มากขึ้น และ แม้ว่าประธานาธิบดีมูซาร์รอฟ พยายามแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจอย่างเร่งด่วน โดยกำหนดให้มีการเรียกเก็บภาษีในอัตราเดียวกันทั่วประเทศ ประกาศยกเลิกมาตรการควบคุมราคาสินค้า ปรับปรุงมาตรการการจัดเก็บภาษี<sup>70</sup> รวมทั้ง ประกาศให้ลูกหนี้รายใหญ่และลูกหนี้ที่ติดหนี้ธนาคารนานกว่า 10 ปี ให้นำเงินมาคืนธนาคารภายใน 4 สัปดาห์ ผู้ที่ไม่นำเงินมาคืนจะถูกดำเนินคดี ต้องโทษจำคุกเป็นเวลา 1 – 14 ปี และรัฐบาลจะทำการยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ ตลอดจนห้ามเดินทางออกนอกประเทศด้วย<sup>71</sup> แต่ก็ไม่สามารถกระตุ้นเศรษฐกิจของปากีสถานให้ดีขึ้นมากนัก ทั้งนี้ จากมาตรการดังที่กล่าวมา ทำให้รัฐบาลทหารต้องเป็นปรปักษ์กับกลุ่มคนที่เคยได้รับผลประโยชน์จากเรื่องดังกล่าวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อาทิเช่น กลุ่มเจ้าของที่ดิน กลุ่มพ่อค้าที่ไม่ต้องเสียภาษี กลุ่มมาเฟียที่กุมอำนาจทางเศรษฐกิจในพื้นที่เขตเมือง กองกำลังมุสลิมต่างๆ และกลุ่มนักการเมืองที่คอร์รัปชัน

ดังนั้น หลังเหตุการณ์ 9/11 ความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจดังที่กล่าวมาข้างต้น จึงถือเป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของประธานาธิบดีพลเอก มูซาร์รอฟ ในการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของปากีสถานต่ออัฟกานิสถานครั้งสำคัญนี้ เพื่อแลกเปลี่ยนกับความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจ และทางด้านการทหาร ที่สหรัฐฯ สัญญาจะให้ รวมทั้งสหรัฐฯ ยังสัญญาจะยกเลิกมาตรการคว่ำบาตรต่อปากีสถาน ซึ่งจะทำให้ปากีสถานหลุดพ้นจากสภาพเศรษฐกิจที่ใกล้ล่มสลาย และกลับมาฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศให้ดีขึ้นได้

ทั้งนี้ ตั้งแต่ ปากีสถานเข้าร่วมสงครามต่อต้านการก่อการร้ายจนกระทั่งค.ศ.2007 ปากีสถานได้รับความช่วยเหลือทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และการทหารมูลค่ากว่า 10 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ<sup>72</sup> โดยแบ่งเป็นความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจและสังคมมูลค่า 3.1 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ และ ความ

<sup>70</sup>Story of Pakistan. "Military Comes to Power Again (Oct 12, 1999)."

<sup>71</sup> ก่องเพชร นิติกุล, "ปากีสถาน", ใน เอเชียรายปี 2000/2543, ทราเวล แก้ว ทิพากร, ดลยา เทียนทอง, ศราวุฒิ อารีย์ (บก.), น. 331.

<sup>72</sup> ข้อมูลบางแห่งชี้ให้เห็นว่าความช่วยเหลือจากสหรัฐฯ หลังโศกนาฏกรรม 9/11 เข้าสู่ปากีสถาน แต่นักวิเคราะห์บางคนมองว่าความช่วยเหลือที่สหรัฐฯ ให้แก่ปากีสถานมีมูลค่ามากกว่า 20 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ดูเพิ่มเติมใน Craig Cohen and Derek Chollet, "When \$10 billion for fiscal year 2002 – 2006 strategy toward Pakistan", The Washington Quarterly Vol. 30 No.2 (Spring 2007): 11.

ช่วยเหลือทางด้านเกษตรกรรมมูลค่า 7.89 พันล้านเหรียญสหรัฐ<sup>73</sup> และในช่วงปลาย ค.ศ. 2007 ภายใต้การกระตุ้นจากรัฐบาลบุช สภาคองเกรสของสหรัฐ ฯ ได้อนุมัติให้เงินช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่พื้นที่ชนเผ่าหรือพาดตาของปากีสถานเป็นจำนวนเงิน 750 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ฯ ในช่วงเวลา 5 ปี นับตั้งแต่ ค.ศ.2007 เป็นต้นไป และอีก 2 พันล้านเหรียญสหรัฐ ฯ ในช่วงเวลา 10 ปี เพื่อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ และสังคมของปากีสถาน รวมทั้งมีการยกเลิกมาตรการคว่ำบาตรที่บังคับใช้ต่อปากีสถาน ส่งผลให้อัตราการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจของปากีสถานเติบโตมากขึ้น

อย่างไรก็ดี เงินช่วยเหลือจำนวนดังกล่าวถูกนำไปใช้ในปฏิบัติการต่อต้านการก่อการร้าย หรือการไล่ล่าขบวนการอัลกออิดะฮ์ ของนายอูซามะฮ์ บิน ลาดิน เป็นส่วนใหญ่ ไม่ได้นำเงินไปพัฒนาทางด้านสังคม และทางด้านเศรษฐกิจ เช่น การศึกษา ด้านสุขอนามัย ความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งระบบสาธารณสุขที่จำเป็น โดยจะเห็นได้ว่า สหรัฐ ฯ ได้ให้เงินช่วยเหลือแก่พื้นที่พาดตาตั้งแต่ ค.ศ.2002 – 2007 จำนวนมากถึง 5.8 พันล้านเหรียญสหรัฐ ฯ แต่เพียง ร้อยละ 1 เท่านั้นที่เป็นความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา แต่ร้อยละ 96 ถูกนำไปใช้ในปฏิบัติการทางการทหาร เพื่อไล่ล่าขบวนการอัลกออิดะฮ์ในพื้นที่ดังกล่าว<sup>74</sup>

ความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจของประเทศปากีสถานที่ขยายตัวขึ้นในอัตราสูง เป็นการเพิ่มขึ้นที่ถูกเหนี่ยวนำในรูปแบบของการสะสมเงินตราต่างประเทศ ความช่วยเหลือจากต่างชาติ และค่าใช้จ่ายทางการทหารที่เพิ่มขึ้น แต่รายได้ต่อหัวของประชากรยังอยู่ในระดับต่ำ นอกจากนี้ อัตราการรู้หนังสือของพลเมืองชาวปากีสถานยังคงมีน้อย โดยเฉพาะมีประชาชนที่รู้หนังสือเพียง ร้อยละ 50 โดยมีผู้หญิงเพียง 1 ใน 3 เท่านั้นที่อ่านออกเขียนได้<sup>75</sup> ในขณะเดียวกันตั้งแต่ ค.ศ.2001 ค่าใช้จ่ายทางการทหารเพิ่มขึ้นร้อยละ 12 ต่อปี ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 30 ของค่าใช้จ่ายรัฐบาลกลางทั้งหมด และคงจะเพิ่มขึ้นไปเรื่อย ๆ ในขณะที่สหรัฐ ฯ ให้การสนับสนุน กองทัพปากีสถานมีความ

<sup>73</sup>Center for American Progress. "U.S. Aid to Pakistan by the Numbers."

<sup>74</sup>Ibid.

<sup>75</sup>Ibid.

ทันสมัยมากขึ้น<sup>76</sup> โดยงบประมาณส่วนที่นำมาใช้จ่ายทางการทหาร เป็นงบประมาณจากภายในประเทศที่จะนำไปใช้ส่งเสริมการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ

จากการนำเงินทุนที่หลังไหลเข้ามาอย่างมหาศาลไปใช้ด้านการทหารในปฏิบัติการต่อต้านการก่อการร้าย มากกว่า การนำไปพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและทางด้านสังคม ส่งผลให้พื้นที่บริเวณชายแดน ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ต้องสงสัยว่า กองกำลังภูฏอลิบัน และขบวนการอัลกออิดะฮ์ ได้อาศัยหลบภัยอยู่ ซึ่งยังคงเป็นพื้นที่ที่ด้อยการพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และสังคม และยังคงเป็นพื้นที่ที่มีความยากจน ขาดระบบสาธารณสุขไปโรค มีปัญหาเรื่องการเข้าถึงการสาธารณสุข และการบริการทางสังคมต่าง ๆ ด้วย จนก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมตามมา ทั้งในด้าน การค้ายาเสพติด การลักลอบค้าสินค้าหนีภาษี ตลอดจนการลักลอบค้าชายอาวุธด้วย นอกจากนี้ยังเป็นเหตุให้กองกำลังภูฏอลิบัน และอัลกออิดะฮ์ สามารถเกณฑ์สมาชิกใหม่ และจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่อย่างรวดเร็ว ตลอดจนส่งผลให้การไล่ล่ากองกำลังภูฏอลิบัน และอัลกออิดะฮ์ ของสหรัฐ ฯ และปากีสถานในพื้นที่ชนเผ่า ประสบความล้มเหลวหรือพลาดเป้าหมายหลายครั้ง ดังนั้น สหรัฐ ฯ และปากีสถาน จะต้องจัดสรรเงินทุนเพิ่มขึ้น เพื่อนำไปพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจและทางสังคมในพื้นที่ ซึ่งจะส่งผลให้ระบบสาธารณสุขไปโรค และประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ตลอดจนสามารถเข้าไปปฏิบัติการในพื้นที่ให้ได้ประสิทธิผลมากขึ้น และเพื่อเป็นการป้องกัน ไม่ให้ชนเผ่าในพื้นที่ถูกเกณฑ์เข้าร่วมเป็นสมาชิกภูฏอลิบัน และอัลกออิดะฮ์ เนื่องจากความยากจน และความไม่รู้หนังสือ

## 7. ความขัดแย้งระหว่างปากีสถานกับอัฟกานิสถานในประเด็นเส้นแบ่งเขต ดูราน และปุกตูนิสถาน

ความขัดแย้งระหว่างปากีสถานกับอัฟกานิสถานในประเด็นเส้นแบ่งเขตดูราน และประเด็นการจัดตั้งรัฐปุกตูนิสถาน อันเป็นความขัดแย้งที่ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างปากีสถานกับอัฟกานิสถานมีแต่ความขมขื่นมาตลอดประวัติศาสตร์การจัดตั้งรัฐเอกราชของปากีสถาน แม้ว่า

<sup>76</sup>Robert Looney “Pakistani Defense Expenditures and the Macroeconomic: Alternative Strategies to the year 2000”, *Contemporary South Asia* Vol. 4 No. 3 (November 1995): 331 – 356.

ประเด็นดังกล่าวจะไม่ได้รับการเรียกร้อง หรือยกขึ้นมาเป็นนโยบายที่สำคัญของอฟกานิสถานในบางช่วงเวลา ดังเช่น ในยุคที่สหภาพโซเวียตรุกรานอฟกานิสถาน ทศวรรษที่ 1980 และถึงแม้จะมีความพยายามในหลายรัฐบาลที่จะแก้ปัญหาดังกล่าว แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ แต่ประเด็นดังกล่าว ยังคงเป็น ประเด็นที่ก่อให้เกิดความไม่ไว้วางใจระหว่างกัน และเป็นอุปสรรคในการปรับความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศมาจนกระทั่งปัจจุบัน โดยทั้งสองประเด็นถือเป็น ตัวแปรที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันและอนาคต (Linkage variables) ตามกรอบการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศของแมคโกเวน และซาปิโร ซึ่งให้ความหมายของ ตัวแปรนี้ว่า อิทธิพลของประวัติศาสตร์ของความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศใดประเทศหนึ่งในอดีตที่มีผลต่อพฤติกรรมด้านนโยบายต่างประเทศในปัจจุบันและอนาคต ทั้งนี้ภายหลังการศึกษาถึงการดำเนินนโยบายต่างประเทศของปากีสถานต่ออฟกานิสถานในยุคหลังระบอบภูอลิบัน ผู้เขียนเห็นว่า ความขัดแย้งระหว่างประเทศปากีสถานกับอฟกานิสถานในประเด็นเส้นแบ่งเขตคูราน และการจัดตั้งรัฐปุกตูนิสถาน ถือเป็นอีกหนึ่งตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดและเปลี่ยนแปลงนโยบายของปากีสถานต่ออฟกานิสถานในปัจจุบัน ซึ่งเป็นยุคแห่งการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้าย โดยเฉพาะในอฟกานิสถาน ซึ่งแพร่ขยายไปในดินแดนของปากีสถานด้วย

จะเห็นได้ว่า ตั้งแต่ปากีสถานได้รับเอกราช มาจนกระทั่งปัจจุบัน เป้าหมายสำคัญของปากีสถานต้องการมาโดยตลอด คือ การแสวงหา วิธีการสกัดกั้นการเรียกร้องของรัฐบาลอฟกัน เพื่อให้จัดตั้งรัฐเอกราชซึ่งเป็นรัฐของชนเผ่าปุกตูน ที่เรียกว่า ปุกตูนิสถาน รวมทั้งต้องการให้รัฐบาลอฟกานิสถานยุติการยืนยันว่า เส้นแบ่งเขตคูราน ไม่เป็นพรมแดนระหว่างสองประเทศอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้น วิธีการหนึ่งที่จะให้ปากีสถานบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว คือ การมีรัฐบาลที่เป็นมิตรในกรุงคาบูล และการสนับสนุนจากนานาชาติ ทั้งนี้เพื่อจะได้เจรจาแก้ไขปัญหาในประเด็นดังกล่าวโดยสันติ ตลอดจนเพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งจนกระทั่งกลายเป็นสงครามระหว่างกัน ซึ่งจะทำให้ปากีสถานเป็นกังวลอย่างยิ่ง เนื่องจากอาจทำให้ปากีสถานเผชิญศึก 2 ด้าน ด้านหนึ่งกับอฟกานิสถาน และอีกด้านหนึ่งกับอินเดีย อันจะส่งผลเสียต่อ ความมั่นคงของประเทศ

โดยในส่วนนี้ ผู้เขียนได้แยกอธิบายออกเป็น 2 ส่วน **ส่วนแรก** เป็นประเด็นเส้นแบ่งเขต คูราน และ **ส่วนที่ 2** เป็นประเด็นการจัดตั้งรัฐปุกตูนิสถานออกจากกัน อย่างไรก็ตาม ทั้งสองประเด็นเป็นประเด็นที่เชื่อมโยงกัน ดังจะกล่าวในรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 7.1. ความขัดแย้งในประเด็นเส้นแบ่งเขตคูราน

เส้นแบ่งเขตคูราน (Durand Line) เป็นผลมาจากมหกรรมเกมที่ยิ่งใหญ่ (Great Game) ระหว่างรัสเซียกับรัฐบาลอังกฤษในอินเดีย ที่แสดงให้เห็นถึงความต้องการของพวกเขาที่จะขยายจักรวรรดินิยมของตนเอง การขยายอำนาจของรัสเซียต้องการทำให้อำนาจของอังกฤษอ่อนแอลงทั้งในอินเดียและยุโรป ส่วนอังกฤษก็ดำเนินนโยบายเชิงรุก (Forward Policy) เพื่อสกัดกั้นรัสเซียในเอเชียกลาง โดยบทบาทของอัฟกานิสถานในฐานะรัฐกันชน (Buffer State) เริ่มมีมากขึ้นในช่วงทศวรรษ 1800 จนทำให้เกิดการปะทะระหว่างรัสเซีย และอังกฤษหลายครั้ง<sup>77</sup>

ในเดือน พฤศจิกายน ค.ศ.1893 มีการทำข้อตกลงแองโกล – อัฟกัน (Anglo – Afghan Agreement) ลงนามโดย เซอร์ โมติเมอร์ คูราน (Sir Motimer Durand) รัฐมนตรีต่างประเทศของอังกฤษในอินเดีย กับ อามีร์ अबดุล เราะห์มาน ข่าน (Amir Abdul Rahman Khan) ของอัฟกานิสถาน เป็นข้อตกลงในการกำหนดเส้นพรมแดน ระหว่างทางด้านตะวันออกของอัฟกานิสถานกับ กับจังหวัดนอร์ท เวสต์ ฟรอนเทียร์, เขตพื้นที่ชนเผ่า, จังหวัดบาลูชิสถาน ลงไปทางใต้ของปากีสถาน<sup>78</sup>

เส้นพรมแดนนี้ได้แบ่งแยกชนเผ่าปะชุนกว่า 18 ล้านคนที่มีความผูกพันกันทางด้าน เชื้อชาติ ภาษา และวัฒนธรรมออกจากกัน (อันเป็นป่อเกิดของปัญหาระหว่างปากีสถานกับอัฟกานิสถาน) ต่อมาผู้นำของอัฟกานิสถาน ได้กล่าวยืนยันต่อสนธิสัญญานี้อีกสามครั้ง **ครั้งแรก** ในยุคสมัยของ อะบูบัลลอล ค.ศ.1905 **ครั้งที่ 2** โดยอามานุลลอห์ ค.ศ.1921 ด้วยการทำสนธิสัญญาแองโกล – อัฟกัน ค.ศ.1921 และ**ครั้งที่สาม** ในสมัยของ นาดีร์ ข่าน ใน ค.ศ.1930 ได้ยืนยันความถูกต้องของสนธิสัญญาแองโกล – อัฟกัน ค.ศ.1921 โดยการแลกเปลี่ยนจดหมายระหว่างรัฐมนตรีต่างประเทศของรัฐบาลอังกฤษในอินเดีย กับรัฐมนตรีของอัฟกานิสถานในลอนดอน แต่ในที่สุดก็ไม่ได้รับการยอมรับจากษัตริย์ ซอฮีร์ ชาห์ (King Zahir Shah) ภายหลังจากอังกฤษถอนตัวออกไปจากอินเดีย

<sup>77</sup>Larry P. Goodson, *Afghanistan's Endless War: State Failure, Regional Politics, and The Rise of the Taliban*, (Washington DC.: University of Washington Press, 2001), p. 31.

<sup>78</sup>Global Risks – Global Solutions, “Background: Afghanistan/Pakistan border Conflict”, *Special Report Vol.2 Issue 2* (5 June 2006): 1.

จากการแบ่งแยกชนเผ่าปฐตุนกว่า 18 ล้านคนออกจากกัน<sup>79</sup> ทั้งที่พวกเขามีความผูกพันกันทางด้านเชื้อชาติภาษาและวัฒนธรรมระหว่างกัน ส่งผลให้ทั้งชนเผ่าปฐตุน และชนเผ่าเล็กๆ อื่นๆ ที่อยู่อาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว เช่น ชนเผ่าอัฟริดี (Afridis), อะห์มาไซ (Ahmazais), คิริกีซ (Kirghizs), โมห์มานด์ (Mohmands), วาซีริส (Waziris) ไม่ยอมรับเส้นแบ่งเขตดูราน และก่อให้เกิดกระแสเรียกร้องให้มีการกำหนดเส้นพรมแดนระหว่างประเทศปากีสถานกับอัฟกานิสถานใหม่ให้มีความเท่าเทียมกันมากกว่านี้ แม้จะไม่มีกรกล่าวอย่างชัดแจ้งเกี่ยวกับเส้นพรมแดนใหม่ แต่ก็เป็นที่เข้าใจว่าบริเวณเส้นพรมแดนของอัฟกานิสถานกับปากีสถาน คือ ตามแนวแม่น้ำสินธุ (Indus River)<sup>80</sup>

รัฐบาลอัฟกานิสถานได้โต้แย้งสนธิสัญญาในการแบ่งเส้นพรมแดนดูรานด้วยสองเหตุผล<sup>81</sup> กล่าวคือ 1) เส้นแบ่งเขตดูรานถูกกำหนดโดยการขู่บังคับและเป็นสนธิสัญญาระหว่างสองประเทศที่มีอำนาจไม่เท่าเทียมกัน 2) เมื่อรัฐบาลอังกฤษในอินเดียได้ถอนตัวออกไปแล้วสนธิสัญญาที่อัฟกานิสถานได้ทำไว้กับรัฐบาลบริติชอินเดีย ย่อมไม่มีผลใดๆ รวมทั้งสนธิสัญญาแองโกล อัฟกัน ค.ศ.1921 ก็ไม่มีผลบังคับใช้และถือเป็นโมฆะ ดังนั้น ประเด็นเส้นแบ่งเขตดูราน จึงเป็นประเด็นที่อัฟกานิสถานให้ความสำคัญมาโดยตลอดตั้งแต่ปากีสถานได้รับเอกราช

ส่วนทางด้านปากีสถานก็แย้งว่า เนื่องจาก ข้อตกลงดูราน เป็นการเจรจาโดยการเรียกร้องของ อามір अबดุล เราะห์มาน ข่าน เองและเป็นผู้เลือกผู้แทนของอังกฤษด้วยตนเอง อีกทั้ง อามір และที่ปรึกษาของเขาก็ได้ยอมรับข้อตกลงอย่างเปิดเผย เท่ากับว่าพวกเขาพึงพอใจกับข้อตกลง ดังนั้น ข้อตกลงนี้จึงไม่ได้เกิดจากการขู่บังคับ และเป็นเวลากว่าครึ่งศตวรรษหลังจากการ

---

<sup>79</sup>จากข้อมูลการสำรวจใน ค.ศ.2005 พบว่าจำนวนชนเผ่าปฐตุนในปากีสถานและอัฟกานิสถานมีประมาณ 32,612,000 คน โดยอยู่ในปากีสถาน 20,042,000 คน และอยู่ในอัฟกานิสถานอีกประมาณ 12,570,000 คน รายละเอียดเพิ่มเติมใน Central Intelligence Agency. "Pakistan." *The World Fact book*. <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pk.html>>; Central Intelligence Agency. "Afghanistan." *The World Fact book*. <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/af.html>>. [accessed 23 August 2009].

<sup>80</sup>Shahid Javed Burki, *Pakistan; A Nation in the Making*, (Pakistan: Oxford University Press, 1986), p. 186.

<sup>81</sup>Ibid., 179.

ลงนามในข้อตกลง ผู้ปกครองอัฟกานิสถานทุกคนได้ยืนยันความถูกต้องของเส้นแบ่งเขตดูราน ในฐานะพรมแดนระหว่างประเทศอินเดียกับอัฟกานิสถาน นอกจากนี้ ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว ปากีสถานในฐานะที่เป็นผู้สืบทอดของรัฐบาลอังกฤษในอินเดีย ปากีสถานก็ย่อมได้รับสืบทอดสิทธิ และพันธกรณีระหว่างประเทศที่รัฐบาลอังกฤษในอินเดีย ได้ทำไว้ก่อนหน้านี้<sup>82</sup> จากมุมมองที่แตกต่างกัน ทำให้ประเด็นเส้นแบ่งเขตดูราน กลายเป็นความขัดแย้งระหว่างอัฟกานิสถานและปากีสถานตลอดมา ทั้งนี้ ในปัจจุบันประชาคมระหว่างประเทศให้การยอมรับเส้นแบ่งเขตดูราน เป็นพรมแดนระหว่างประเทศปากีสถานกับอัฟกานิสถานแล้ว

อย่างไรก็ตาม ในยุคหลังจากสหรัฐ ฯ เข้าไปปฏิบัติการเพื่อสันติภาพอันยาวนานในอัฟกานิสถาน ตั้งแต่วันที่ 7 ตุลาคม ค.ศ.2001 เป็นต้นมา แม้ว่าประเด็นสำคัญในความสัมพันธ์ระหว่างปากีสถานและอัฟกานิสถานอยู่ที่ความร่วมมือในการต่อต้านการก่อการร้าย ตลอดจนปฏิบัติการไล่ล่าขบวนการก่อการร้ายอัลกออิดะฮ์ ของนายอูซามะฮ์ บิน ลาดิน แต่ประเด็นเส้นแบ่งเขตดูรานดูเหมือนจะยังคงเป็นยาพิษในความสัมพันธ์ระหว่างทั้ง 2 ประเทศอยู่ต่อไป เห็นได้จากการที่รัฐบาลสหรัฐ ฯ ได้เสนอให้มีการสร้างรั้วกันตามแนวชายแดนระหว่างประเทศ โดยมีเป้าหมายเพื่อลดการแทรกซึมข้ามพรมแดนของกองกำลังฏอเลียบันและอัลกออิดะฮ์จากปากีสถานเข้าไปโจมตีในดินแดนอัฟกานิสถาน ทั้งนี้ หนังสือพิมพ์เดลี ไทมส์ ของปากีสถานได้เขียนถึงประโยชน์ของการสร้างรั้วระหว่างประเทศนี้ว่า “ไม่เพียงแต่เป็นเหตุผลสำคัญด้านความมั่นคง ที่จะทำให้ประชาชนข้ามพรมแดนยากขึ้น แต่ยังสร้างความรู้สึกทางด้านเศรษฐกิจด้วย เนื่องจากมาตรการนี้จะสามารถลดการลักลอบค้าสินค้าผิดกฎหมายได้ด้วย”<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup>Rizwan Hussain, Pakistan and the emergence of Islamic Militancy in Afghanistan, (England: Ashgate Publishing Limited, 2005), p. 65.

<sup>83</sup>“Mr. Karzai Can't Have it Both Ways.” DailyTimes. <[http://www.dailytimes.com.pk/default.asp?page=2006%5C03%5C12%5Cstory\\_12-3-2006\\_pg3\\_1](http://www.dailytimes.com.pk/default.asp?page=2006%5C03%5C12%5Cstory_12-3-2006_pg3_1)>. 12 March 2006. [accessed 15 August 2009].

แต่รัฐบาลคาบูล กลับคัดค้านแผนการดังกล่าว เนื่องจาก หากยินยอมให้มีการสร้างรั้วกันขึ้นมาจริง จะเท่ากับเป็นการยอมรับเส้นแบ่งเขตดูรานไปโดยปริยาย โดยประธานาธิบดี ฮามิด การ์ชัย ได้กล่าวว่า “พวกเขาต้องการความชอบธรรมของเส้นแบ่งเขตดูราน เขาตระหนักว่า หากรั้วกันถูกสร้างขึ้นจริง เส้นแบ่งเขตดูรานก็จะกลายเป็นพรมแดนถาวรโดยชอบด้วยกฎหมาย”<sup>84</sup>

ด้านสหรัฐ ฯ ตระหนักดีว่า ความสัมพันธ์ที่ตึงเครียดระหว่างปากีสถานกับอัฟกานิสถาน จะไม่ส่งผลดี ต่อเป้าหมายในการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้าย สหรัฐ ฯ จึงต้องการให้ทั้งสองฝ่ายสามารถแก้ไขประเด็นปัญหาเรื่องพรมแดนระหว่างกัน โดยได้มีการตั้งคณะกรรมการร่วม 3 ฝ่าย ได้แก่ ปากีสถาน อัฟกานิสถาน และสหรัฐ ฯ ขึ้นมาเพื่อปรึกษาหารือร่วมกัน และช่วยกันแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่ประเด็นเส้นแบ่งเขตดูราน เป็นสิ่งที่ยากที่ต่างฝ่ายจะยอมรับข้อเสนอของอีกฝ่าย ดังนั้น ประเด็นนี้จะยังคงเป็นเหตุแห่งความขัดแย้งระหว่างสองประเทศต่อไปในอนาคต

## 7.2. ประเด็นการจัดตั้งรัฐปุษตุนิสถาน (Pushtunistan)

ประเด็นการจัดตั้งรัฐปุษตุนิสถานเป็นประเด็นที่มีความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับประเด็นเส้นแบ่งเขตดูราน ซึ่งเป็นพรมแดนที่มีความสับสนวุ่นวายเรื่องชนเผ่า เนื่องจากชนเผ่าปุษตุนที่อาศัยอยู่ทั้งสองฝั่งของเส้นแบ่งเขตดูราน เห็นว่าพวกเขาควรจะมีสิทธิในการปกครองตนเอง เนื่องจากพวกเขาถูกแบ่งแยกจากแผ่นดินแม่ของตนโดยการบังคับ และรัฐบาลอัฟกานิสถานได้ออกมาได้แย้งว่าบริเวณนี้ควรมีการตั้งเป็นรัฐเอกราช ปุษตุนิสถาน รัฐบาลอัฟกานิสถานได้เรียกร้องประเด็นนี้ครั้งแรกใน ค.ศ.1946 เมื่อรัฐบาลชั่วคราว ถูกจัดตั้งขึ้นในอินเดีย ในช่วงนั้นก็ไม่ได้ดึงดูดความสนใจมากนัก และข้อเรียกร้องนี้ถูกปฏิเสธอย่างเป็นทางการจากเนห์รู เมื่อครั้งที่ เป็นหัวหน้ารัฐบาลชั่วคราวในอินเดีย<sup>85</sup> ทั้งนี้ ในเดือน กรกฎาคม ค.ศ.1947 อังกฤษได้จัดให้มีการลงประชามติใน NWFP ว่าพวกเขาจะร่วมอินเดีย หรือปากีสถาน แต่การลงประชามติดังกล่าวก็ถูกคว่ำบาตรโดย

<sup>84</sup> Ibid.

<sup>85</sup> Mukulika Banerjee, The Pathan Unarmed: Opposition and Memory in the North West Frontier, (London: Oxford University Press, 2000), p. 188.

พรรคคองเกรส และกลุ่มคูดาอี คิคมัตการัน (Khudai Khidmatgaran) ของ อับดุล กัฟฟาร์ ช่าน ที่เห็นว่าการลงประชามติดังกล่าวไม่ได้รวมเอาทางเลือกในการจัดตั้งรัฐของชาวปุกตุน ในนาม “รัฐปุกตุนิสถาน” ให้เป็นอีกทางเลือกหนึ่ง และนับแต่นั้นเป็นต้นมา รัฐบาลอัฟกันล้วนแต่ได้เรียกร้องให้มีการจัดตั้งรัฐปุกตุนิสถานมาโดยตลอด

ปากีสถานไม่เห็นด้วยกับข้อเรียกร้องดังกล่าว โดยมองว่า “ประเด็นปุกตุนิสถาน” เป็นพฤติกรรมทางการเมืองของอัฟกานิสถาน ที่มีความมุ่งหมายที่จะทำลายปากีสถาน โดยการไม่ยอมรับความถูกต้องของเส้นแบ่งเขตดูราน ที่ตัดสินโดยศาลระหว่างประเทศ<sup>86</sup> และได้แย้งว่ารัฐปุกตุนิสถาน ในมุมมองของอัฟกานิสถานนั้นไม่ได้รวมชนเผ่าปุกตุนในฝั่งของอัฟกานิสถานเข้าไปด้วย แต่เป็นชนเผ่าปุกตุนที่อยู่ในฝั่งของปากีสถานเท่านั้น ดังนั้น ชาวปุกตุนก็ต้องถูกแยกออกเป็นสองประเทศ อยู่ดี จึงเป็นประเด็นที่กลายมาเป็นข้อโต้แย้งระหว่างกัน มาโดยตลอด และในความเป็นจริงแล้ว อัฟกานิสถานเองก็ไม่ได้มีความชัดเจนเกี่ยวกับการเรียกร้อง ในประเด็นดังกล่าว เนื่องจาก ปุกตุนิสถาน สำหรับพวกเขาแล้วมีความหมายที่ต่างกันในวันและเวลาที่ต่างกันไป<sup>87</sup>

ประเด็นปุกตุนิสถาน ได้กลายเป็นอีกหนึ่งสาเหตุแห่งความขัดแย้งระหว่างปากีสถานกับอัฟกานิสถาน ส่งผลให้มีการตัดความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างกันรวมทั้งมีการเผชิญหน้ากันทางทหารในบริเวณพรมแดนระหว่างกันเป็นครั้งคราว ดังเช่น ในสมัยรัฐบาลของดาอูดที่ความสัมพันธ์ระหว่าง 2 ประเทศบรรลุจุดต่ำสุด โดยใน เดือน สิงหาคม ค.ศ. 1960 ดาอูด ได้ส่งกองกำลังอัฟกานิสถานและชนเผ่าปุกตุนที่ติดอาวุธข้ามไปยังอีกฝั่งของเส้นแบ่งเขตดูรานเพื่อช่วยเหลือช่าน เจ้าชายแห่งบาญอรต่อสู้กับศัตรูของเขา แต่กองกำลังของอัฟกานิสถานก็ถูกกองกำลังของปากีสถานรุกรจนล่าถอยไป<sup>88</sup> และการตัดความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างปากีสถานกับอัฟกานิสถาน ในวันที่ 6 กันยายน ค.ศ. 1960 อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่สหภาพโซเวียตรุกรานอัฟกานิสถาน ประเด็น

<sup>86</sup>Rizwan Hussain, Pakistan and the emergence of Islamic Militancy in Afghanistan, p. 65.

<sup>87</sup>Dilip Mukerjee, “Afghanistan under Daud: Relations with Neighboring State”, Asian Survey Vol.15 No. 4 (April 1975): 302.

<sup>88</sup>Gul Hussan Khan, Memoirs of Lt. Gen. Gul Hussan Khan, (Karachi: Oxford University Press, 1993), pp. 105 – 107.

ปชตุนิสถาน ได้ห่างหายไปจากการเรียกร้องของอัฟกานิสถาน เช่นเดียวกับประเด็นเส้นแบ่งเขตดูราน แต่ในปัจจุบัน แม้ว่าประเด็นสำคัญในความสัมพันธ์ระหว่างปากีสถาน และอัฟกานิสถานอยู่ที่ความร่วมมือในการต่อต้านการก่อการร้าย แต่ประเด็นปชตุนิสถาน (รวมทั้งเส้นแบ่งเขตดูราน) ดูเหมือน จะยังคงเป็นประเด็นที่อัฟกานิสถานทุกรัฐบาลให้ความสำคัญต่อไป เห็นได้จาก การปฏิเสธข้อเสนอของปากีสถานในการสร้างรั้วกันชายแดนตามแนวเส้นแบ่งเขตดูราน ดังที่กล่าวมาข้างต้น รวมทั้ง ในกรณีที่อับดุลลฮ์ อับดุลลฮ์ (Abdullah Abdullah) รัฐมนตรีต่างประเทศ ชาวทาจิก ที่เรียกร้องประเด็นเหล่านี้หลายครั้งทั้งในฐานะผู้แทนรัฐบาล และเป็นการส่วนตัว

กล่าวได้ว่า ประเด็นเส้นแบ่งเขตดูราน และการจัดตั้งรัฐปชตุนิสถาน ถือเป็นประเด็นที่มีอิทธิพลเป็นอย่างยิ่งต่อความสัมพันธ์ระหว่างปากีสถานกับอัฟกานิสถานมาตั้งแต่ปากีสถานได้รับเอกราช ในเดือน สิงหาคม ค.ศ.1947 จนกระทั่งปัจจุบัน ดังนั้น หากปากีสถานต้องการให้อัฟกานิสถานยอมรับเส้นแบ่งเขตดูราน และยุติการเรียกร้องให้มีการจัดตั้งรัฐปชตุนิสถาน ปากีสถานจำเป็นต้องมีรัฐบาลที่เป็นมิตรในกรุงคาบูลเท่านั้น อันเป็นหลักการในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของปากีสถานมาโดยตลอด แต่ก็อาจกล่าวได้ว่า ปากีสถานไม่สามารถบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้ แม้กระทั่งในยุคสมัยของภวอลิบาน ที่ปากีสถานให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ หรือแม้แต่ในปัจจุบัน และแม้ว่า สหรัฐ ฯ จะเข้ามาบีบบบาท โดยการจัดตั้งคณะกรรมการไตรภาคี เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องพรมแดน ระหว่างปากีสถานกับอัฟกานิสถาน แต่ก็ไม่อาจทำให้อัฟกานิสถานยุติการเรียกร้องประเด็นดังกล่าวได้ ดังนั้นทั้ง 2 ประเด็นจะยังคงเป็นเหตุแห่งความขัดแย้งระหว่างปากีสถานกับอัฟกานิสถาน และจะเป็นหนึ่งในเป้าหมายหลักในการดำเนินนโยบายต่างประเทศระหว่างกันต่อไป

**กล่าวโดยสรุป** นโยบายของสหรัฐ ฯ และอินเดีย ประธานาธิบดีมุซาร์รอฟ ซึ่งเป็นตัวแปรเกี่ยวกับบุคคล, ความไร้เสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลทหารซึ่งเป็นตัวแปรทางการเมือง, บทบาทของกองทัพ และหน่วยข่าวกรองของปากีสถาน ซึ่งเป็นตัวแปรเกี่ยวกับสถาบันและองค์กรที่มีอยู่, “พหุสังคม” และแตกแยกทางด้านสังคม วัฒนธรรมและศาสนา ซึ่งเป็นตัวแปรทางด้านสังคมและวัฒนธรรม, สภาวะเศรษฐกิจที่ถดถอย ซึ่งเป็นตัวแปรทางด้านเศรษฐกิจ ตลอดจนความขัดแย้งระหว่างปากีสถานกับอัฟกานิสถานในประเด็นเส้นแบ่งเขตดูราน และประเด็นปชตุนิสถาน ซึ่งเป็นตัวแปรที่เชื่อมโยง อดีตถึงปัจจุบันและอนาคต อันเป็นตัวแปรตามกรอบการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศของแมคโคแวนกับซาปิโร ล้วนมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงนโยบายของ

ปากีสถานต่ออัฟกานิสถานในยุคหลังระบอบภูอลีบาน อย่างไรก็ตาม นอกจากตัวแปรต่างๆ ดังที่กล่าวมา ผลประโยชน์ส่วนตัวโดยเฉพาะในส่วนขององค์กรกองทัพ หน่วยข่าวกรอง และองค์กรอื่น ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องซึ่งอาจได้รับอย่างมากมายมหาศาลก็เป็นอีกปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่ง ยิ่งไปกว่านั้น ประเด็นที่ไม่อาจมองข้ามไปได้ คือ ความต้องการอยู่ในอำนาจต่อไปของรัฐบาลทหาร ซึ่งถือเป็นประเด็นสำคัญที่ทำให้ประธานาธิบดีมุชร์รีฟ ตัดสินใจเปลี่ยนแปลงนโยบายในครั้งนี้