

เรื่อง

ความมั่นคงของมนุษย์

กลุ่ม 1

ผลกระทบต่อความมั่นคงของคนไทยจากสภาพแวดล้อมภายนอกประเทศ

อาชญากรรมข้ามชาติกับภัยคุกคามต่อความมั่นคงของมนุษย์ : ผลกระทบต่อประเทศไทย
(Transnational Crime and Threats to Human Security: Impact on Thailand)

โดย ปณิธาน วัฒนายากร

มาตรการในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เฉพาะสตรีและเด็ก
(Measures to Cope with Human Trafficking, Especially Women and Children)

โดย สรรพสิทธิ์ คุมภ์ประพันธ์ และพวงค์ศรี ชันธิกุล

ยาเสพติดกับความมั่นคงของคนไทย
(Illicit Drugs and Human Security)

โดย นวลน้อย ตริรัตน์

การจ้างแรงงานต่างด้าวกับความมั่นคงของมนุษย์
(Employment of Migrant Workers and Human Security)

โดย ยงยุทธ แฉล้มวงษ์, จักรกฤษณ์ จิระราชวโร, และ กัญยรัตน์ กิตติสารวุฒิเวทย์

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

และ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

เรื่อง

ความมั่นคงของมนุษย์

กลุ่มที่ 1

ผลกระทบต่อความมั่นคงของคนไทยจากสภาพแวดล้อมภายนอกประเทศ

การก่อการร้าย:

อาชญากรรมข้ามชาติที่กระทบต่อความมั่นคงของไทย
(*Transnational Crime and Threats to Human Security:
Impact on Thailand*)

โดย

ปณิธาน วัฒนายากร

ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน
สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

และ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สารบัญ

หน้า

1. ความนำ.....	1
2. พัฒนาการของสภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศ.....	4
3. การขยายตัวของการก่อการร้ายในปัจจุบัน.....	10
4. นโยบายและแนวทางการบริหารจัดการด้านการก่อการร้ายของไทย.....	16
5. แนวทางในการวางนโยบายและบริหารจัดการด้านการก่อการร้ายสำหรับประเทศไทย.....	18
6. สรุป.....	23

การก่อการร้าย: อาชญากรรมข้ามชาติที่กระทบต่อความมั่นคงของไทย

ปณิธาน วัฒนายากร

1. ความนำ

การก่อการร้ายเป็นปัญหาความมั่นคงที่สำคัญ ของประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยในปัจจุบัน การขยายตัวของ การก่อการร้ายทั้งในระดับโลก ระดับภูมิภาค และในระดับประเทศ นับตั้งแต่การก่อการร้ายในประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 (พ.ศ. 2544) การวางระเบิดที่บาห์ลี ประเทศอินโดนีเซีย เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม ค.ศ. 2002 (พ.ศ. 2545) และการวางระเบิดที่กรุงอิสตันบูล ประเทศตุรกี เมื่อวันที่ 15 และ 20 พฤศจิกายน ค.ศ. 2003 (พ.ศ. 2546) แสดงให้เห็นถึงการขยายขอบเขตที่กว้างขวางและอัตราความรุนแรงที่เพิ่มขึ้นของการก่อการร้ายทั่วโลกได้เป็นอย่างดี ถึงแม้ว่าการก่อการร้ายจะไม่ใช่ปรากฏการณ์ใหม่ในการเมืองระหว่างประเทศ และในอดีตกาลนับตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 6 ก็มีหลักฐานเกี่ยวกับการก่อการร้ายแล้ว เช่น การก่อการร้ายเพื่อขับไล่ชาวโรมันออกจากดินแดนปาเลสไตน์ แต่การยอมรับกันว่า การก่อการร้ายสมัยใหม่ หรือ การก่อการร้ายสากล ที่ได้แพร่กระจายไปอย่างกว้างขวางนั้น เป็นปัญหาสำคัญของการเมืองและความมั่นคงระหว่างประเทศ เกิดขึ้นในทศวรรษที่ 1960 เท่านั้น

ในทศวรรษที่แล้ว การก่อการร้ายได้ลุกลามและขยายตัวเพิ่มขึ้นกว่าสองเท่าตัว โดยระหว่างค.ศ. 1968 (พ.ศ. 2511) ถึง ค.ศ. 1989 (พ.ศ. 2532) มีการก่อการร้ายเฉลี่ยปีละประมาณ 1,673 ครั้ง แต่ในระหว่างปีค.ศ. 1990 (พ.ศ. 2533) ถึง ค.ศ. 1996 (พ.ศ. 2539) การก่อการร้ายเพิ่มขึ้นถึงเฉลี่ยปีละประมาณ 4,389 ครั้ง¹ ในอดีตการก่อการร้ายสำคัญๆ เกี่ยวข้องกับปัญหาความขัดแย้งระหว่างชาติอาหรับกับอิสราเอลเป็นหลัก แต่ในปัจจุบันการก่อการร้ายเกี่ยวข้องกับปัญหาความขัดแย้งที่หลากหลายขึ้น ทั้งปัญหาระหว่างชาติอาหรับกับอิสราเอล ทั้งปัญหาระหว่างรัฐ ชนชาติ และเผ่าพันธุ์ต่างๆ ในโลกมุสลิมด้วยกันเองและในภูมิภาคต่างๆ ทั้งปัญหาระหว่างรัฐมุสลิมกับรัฐที่ไม่ใช่มุสลิม และทั้งปัญหาที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประเทศสหรัฐอเมริกาและพันธมิตรอื่น โดยความขัดแย้งครอบคลุมถึงมิติทางการเมืองการปกครอง เชื้อชาติ ศาสนา ตลอดจนด้านเศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนา และมีการสรุปว่าในบรรดาความขัดแย้งทั้งหลายในโลก ความขัดแย้งระหว่างมุสลิมด้วยกันเองและระหว่างมุสลิมกับชนชาติที่ไม่ใช่มุสลิมมีมาก

1 Martin Griffiths and Terry O'Callaghan, "Terrorism," in *International Relations: The Key Concepts*. (London: Routledge, 2002), p. 309.

กว่ากลุ่มอื่นๆ และความขัดแย้งดังกล่าวนี้ กำลังกลายมาเป็นปัญหาสำคัญของการเมืองโลก ทำให้โลกเข้าสู่ "ยุคสงครามมุสลิม" (Age of Muslim Wars)²

หลังเหตุการณ์ก่อการร้ายในสหรัฐอเมริกาเมื่อวันที่ 11 กันยายน การต่อต้านการก่อการร้ายได้เพิ่มมากขึ้นและเป็นระบบขึ้น โดยประเทศต่างๆตระหนักถึง ภัยคุกคามใหม่ ที่มาจากการก่อการร้ายสากลมากขึ้น และได้พยายามต่อต้านการก่อการร้ายโดยการเพิ่มความร่วมมือกันระหว่างประเทศในหลายลักษณะและหลายระดับ ทั้งในระดับพหุภาคีโดยการนำของสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศต่างๆ ทั้งโดยการร่วมมือของประเทศที่มีปัญหาการก่อการร้าย และทั้งโดยการนำของสหรัฐอเมริกาและพันธมิตรบางประเทศ โดยความพยายามดังกล่าวรวมถึงสกัดกั้นเครือข่ายการก่อการร้ายสากล โดยเฉพาะในเรื่องการสนับสนุนทางการเงินและอื่นๆ โดยเฉพาะด้วยอนุสัญญา และข้อตกลงร่วมต่างๆ บนพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศเป็นหลัก เช่น คณะมนตรีความมั่นคงของสหประชาชาติ ได้มีข้อมติที่ 1267 (ค.ศ. 1999) ที่ 1333 (ค.ศ. 2000) ที่ 1373 (ค.ศ. 2001) และ ที่ 1390 (ค.ศ. 2002) โดยมีสาระที่เกี่ยวข้องกับการระงับการโอนย้ายเงินและทรัพย์สินอื่นๆของบุคคลหรือองค์กรก่อการร้าย การห้ามบุคคลดังกล่าวเดินทางเข้าหรือผ่านแดน และการให้มีกฎหมายภายในกำหนดโทษทางอาญาสำหรับการก่อการร้ายหรือผู้สนับสนุน เป็นต้น นับจากเหตุการณ์วันที่ 11 กันยายน ได้มีการรายงานบางส่วนระบุว่า การก่อการร้ายได้ลดลง โดยระหว่างปีค.ศ. 2001 ถึง ค.ศ. 2003 การก่อการร้ายได้ลดลงมาอยู่ที่เฉลี่ยปีละประมาณ 2,019 ครั้ง³

ความพยายามต่อต้านการก่อการร้ายที่เป็นข้อถกเถียงกันเป็นอย่างมากในปัจจุบัน ก็คือการที่สหรัฐอเมริกาและพันธมิตรบางประเทศใช้ มาตรการทางทหารในลักษณะเชิงรุก ในการต่อต้านการก่อการร้าย ซึ่งเชื่อกันเป็นส่วนใหญ่ว่าไม่ได้รับความชอบธรรมจากสหประชาชาติ และได้เข้าสู่สงครามระหว่างประเทศถึง 2 ครั้ง ในกรณีอัฟกานิสถานและอิรัก ทำให้เกิดสถานการณ์ความตึงเครียดเพิ่มขึ้นในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ ทั้งนี้โดยสหรัฐอเมริกาได้ประกาศนโยบายความมั่นคงใหม่ที่ให้ความสำคัญกับการต่อต้านการก่อการร้ายทั่วโลกในรูปแบบต่างๆ โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับการใช้กำลังทหารป้องกันตนเองในเชิงรุกด้วยการโจมตีศัตรูก่อน อีกทั้งยังสได้ระบุถึงประเทศที่สหรัฐอเมริกาประเมินว่าเป็นภัยคุกคาม เช่น อิหร่าน อิรัก และเกาหลีเหนือ เพราะเชื่อว่าจะได้สะสม อาวุธที่มีอำนาจในการทำลายร้ายแรง (Weapons of Mass Destruction--WMD) และได้ให้การสนับสนุนการก่อการร้าย จึงอาจจะทำให้ขบวนการก่อการร้ายสามารถครอบครองอาวุธดังกล่าวและสามารถคุกคามต่อความอยู่รอดของสหรัฐอเมริกาได้ นอกจากนี้ ยังได้ผลักดันให้ประชาคมโลกหันมาร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาในแนวทางดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง ถึงแม้ว่าจะมีการทักท้วงหรือไม่เห็นด้วยจากหลายประเทศ โดยเฉพาะจากภาคประชาชน ในแนวทางการดังกล่าว แต่สหรัฐอเมริกาและพันธมิตรก็ได้ใช้อิทธิพลของตนโน้มน้าวให้รัฐบาลประเทศต่างๆคล้อยตาม นับได้ว่า การก่อการร้ายและการต่อต้านการก่อการร้ายได้กลายมาเป็นประเด็นปัญหาสำคัญระดับโลก อย่างที่ปรากฏในทุกวันนี้

2 Samuel P. Huntington, "The Age of Muslim Wars," Newsweek (December-February 2002), pp. 8-11.

3 ข้อมูลถึงวันที่ 3 สิงหาคม 2003 ดูใน "Terrorist Incidents" Memorial Institute for the Prevention of Terrorism, Oklahoma City, 2003.

แม้ว่าการก่อการร้ายและการต่อต้านการก่อการร้ายได้กลายมาเป็นประเด็นปัญหาสำคัญระดับโลก แต่คำว่า "การก่อการร้าย" ก็ยังมีความหมายซับซ้อน คลุมเครือ ไม่ชัดเจน ในวงการวิชาการ ได้มีความพยายามที่จะให้ คำจำกัดความ ของการก่อการร้ายที่ชัดเจนมานับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 แต่ก็ยังไม่สามารถเห็นพ้องต้องกันได้ว่าคำจำกัดความที่เหมาะสมที่สุดคืออะไร ทั้งนี้เนื่องจากความหลากหลายในลักษณะ สาเหตุ แรงจูงใจ ตลอดจนวิธีการของการก่อการร้าย อย่างไรก็ตาม ได้มีการรวบรวมคำจำกัดความต่างๆ ของการก่อการร้ายไว้ได้ถึง 109 คำจำกัดความ โดยครอบคลุมถึงลักษณะและวิธีการต่างๆ ของการก่อการร้าย⁴ เช่น การใช้กำลัง ความรุนแรง การข่มขู่ การทำให้หวาดกลัว การเน้นเป้าเหยื่อผู้เคราะห์ร้ายโดยเฉพาะพลเรือนหรือประชาชนทั่วไป โดยมีการวางแผนล่วงหน้า มีความตั้งใจให้สื่อและสาธารณชนรับทราบ โดยอาศัยจังหวะเวลา มีการปฏิบัติการลับและผิดกฎหมายต่างๆ ในลักษณะของ อาชญากร องค์กร หรือเครือข่าย และมีการยื่นข้อเรียกร้องต่างๆ เป็นต้น

จากคำจำกัดความต่างๆ เหล่านี้ จึงสามารถสรุปได้ว่า การก่อการร้ายมีองค์ประกอบหลักสี่ประการ⁵ คือ หนึ่ง การวางแผนเตรียมการ การก่อการร้ายจะต้องมีการวางแผนหรือเตรียมการ โดยมีความตั้งใจที่จะก่อการร้าย มีการวางแผนปฏิบัติการ และมีบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน นโยบาย หรืออื่นๆ ทั้งนี้การก่อการร้ายไม่ใช่เป็นการกระทำโดยอุบัติเหตุหรือการกระทำโดยซุ่มซ่าม สอง มีเป้าหมายทางการเมือง โดยการก่อการร้ายมุ่งหวังที่จะให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในเชิงระบบ โดยเฉพาะในทางการเมืองในเรื่องของอำนาจ โดยรวมถึงความเปลี่ยนแปลงในประเด็นทางศาสนาและสังคมอื่นๆ ด้วย ซึ่งองค์ประกอบนี้ทำให้การก่อการร้ายแตกต่างไปจากอาชญากรรมอื่นๆ ถึงแม้ว่าบางครั้งจะมีวิธีการบางอย่างคล้ายคลึงกัน สาม พลเรือนคือเป้าหมายหลัก ของการก่อการร้าย โดยผู้ก่อการร้ายจะโจมตีเป้าหมายที่ไม่สามารถป้องกันตนเองได้เป็นหลัก แต่ในปัจจุบัน การโจมตีกองกำลังที่ไม่ใช่เป็นกองกำลังรบ หรือกองกำลังรบที่อยู่ในสภาพที่ไม่พร้อมก็ถูกนับว่าเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการก่อการร้ายด้วย เช่นที่เห็นในตะวันออกกลาง เป็นต้น และ สี่ ผู้ก่อการร้ายไม่เป็นทหารประจำการ โดยจะเป็นกลุ่มกองโจร หรือกลุ่มที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อการก่อการร้าย ในสถานการณ์ที่ทหารประจำการของประเทศสู้รบกันนั้น จะถูกกำหนดให้เรียกว่าสงคราม แต่ในบางกรณี จะเห็นได้ว่าบางประเทศก็มีทหารของตนเองเข้าร่วมการก่อการร้ายอย่างลับๆ ในกรณีดังกล่าวอาจจะรวมได้ว่าเป็นการก่อการร้าย

โดยสรุปจะเห็นได้ว่า การก่อการร้าย เป็นสถานการณ์ที่ซับซ้อน ครอบคลุม และไม่แต่เฉพาะเจาะจงถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแล้ว หรือกำลังเกิดขึ้น ยังหมายความรวมถึงเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอีกด้วย โดย คำจำกัดความกว้างๆ หมายความรวมถึง การใช้กำลัง การใช้ความรุนแรงต่างๆ เพื่อกดดันทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยกลุ่มบุคคลหรือองค์กร ที่ถูกจัดตั้งขึ้นมา เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายหลักทางการเมือง ในลักษณะของการต่อต้าน โคนล้ม กุมอำนาจ หรือต่อรองอำนาจของรัฐและกับรัฐบาล เพื่อปลดปล่อยกลุ่มตนหรืออื่นๆ ให้เป็นอิสระจากอำนาจ อิทธิพล การปกครองของรัฐอื่น

4 Alex P. Schmid and Albert J Longman. Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Databases, Theories, and Literature. (Amsterdam: North Holland Publishing Company, 1988).

5 Paul R. Pillar, Terrorism and U.S. Foreign Policy. (Washington, D.C.: Brookings Institute Press, 2001), pp.12-14.

รายงานฉบับนี้แบ่งออกเป็นสี่ส่วน ส่วนแรก กล่าวถึงพัฒนาการของสภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศหลังยุคสงครามเย็น ที่มีผลต่อการขยายตัวของการก่อการร้าย ส่วนที่สอง กล่าวถึง การขยายตัวของ การก่อการร้ายและขบวนการก่อการร้ายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมทั้งในประเทศไทย ส่วนที่สาม กล่าวถึงนโยบายและการบริหารจัดการด้านการก่อการร้ายของไทย และใน ส่วนสุดท้าย นำเสนอแนวทางในการวางนโยบายและบริหารจัดการด้านการก่อการร้ายสำหรับประเทศไทย ที่มีความสมดุลระหว่างความมั่นคงของรัฐและความมั่นคงของประชาชน

2. พัฒนาการของสภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศ

ปัจจุบัน สภาวะแวดล้อมด้านการเมืองระหว่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยมีความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือ การสิ้นสุดของสงครามเย็น ซึ่งเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 1989 (พ.ศ. 2532) เมื่อมีการพังทลายของกำแพงเบอร์ลิน ซึ่งถูกมองว่าเป็นสัญลักษณ์ของการเผชิญหน้าระหว่างยุโรปตะวันออกและยุโรปตะวันตก และในเวลาใกล้เคียงกันยังมี การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลของคอมมิวนิสต์ ในประเทศต่างๆในยุโรปตะวันออก ที่ได้ปรับเปลี่ยนระบอบการเมืองการปกครองของตนเข้าสู่ระบอบเสรีประชาธิปไตย นอกจากนี้ในห้วงเวลาเดียวกัน ก็เกิดวิกฤตการณ์เศรษฐกิจและการเมืองในสหภาพโซเวียตอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในที่สุดแล้วก็นำมาสู่ การล่มสลายของสหภาพโซเวียต ในปีค.ศ. 1991 (พ.ศ. 2534) การเปลี่ยนแปลงต่างๆที่สำคัญดังกล่าวนี้ เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว รุนแรง และก่อให้เกิดผลกระทบอย่างกว้างขวางในระบบการเมืองโลก

การสิ้นสุดของสงครามเย็นนั้น ทำให้ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างประเทศที่อยู่บนพื้นฐานของความแตกต่างในอุดมการณ์คอมมิวนิสต์กับประชาธิปไตยสิ้นสุดลง และที่สำคัญก็คือทำให้การเมืองระหว่างประเทศที่ถูกแบ่งออกเป็นสองขั้วหลัก หรือที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่าเป็นการเมืองใน ระบบ "สองขั้วอำนาจ" (Bipolar System) ได้สิ้นสุดลง อย่างเป็นทางการ ถึงแม้ว่าหลายฝ่ายจะคิดว่าการเมืองโลกในยุคสงครามเย็นนั้น ไม่ได้เป็นสองขั้วที่แนบแน่นตลอดเวลา แต่การสิ้นสุดของความขัดแย้งดังกล่าว ก็ทำให้การเผชิญหน้ากันโดยเฉพาะการเผชิญหน้ากันด้วยกองกำลังทหารขนาดใหญ่ของประเทศต่างๆลดลงเป็นอย่างมาก จึงนับได้ว่าเป็น การสิ้นสุดลงของ "ระเบียบโลกเก่า" (Old World Order)

การเมืองระหว่างประเทศภายใต้ระเบียบโลกในยุคสองขั้วอำนาจนั้น เชื่อกันว่าได้เริ่มขึ้นระหว่างปี ค.ศ. 1945-7 (พ.ศ. 2488-90) โดยมีสาเหตุและที่มาหลายประการ⁶ ทั้งจากการหวาดระแวงระหว่างประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะในแนวทางการเมืองในทวีปยุโรปหลังสงคราม ทำให้สหภาพโซเวียตเริ่มแผ่อิทธิพลและอุดมการณ์ทางการเมืองไปในยุโรปตะวันออกในปีค.ศ. 1945 เพื่อสร้างความเข้มแข็งและป้องกันการรุกรานจากประเทศอื่น ๆ อีก และยังสามารถขยายอิทธิพลของตนอย่างต่อเนื่องในแถบเมดิเตอร์เรเนียน โดยเฉพาะใน กรีซและตุรกี และในตะวันออกกลาง ทั้งจากการที่ประเทศอื่นๆในยุโรปอ่อนแอจากสงคราม โดยเฉพาะ

6 Michael G. Roskin and Nicholas O. Berry, IR: The New World of International Relations. 5th ed. (New Jersey: Prentice Hall, 2002), pp. 33-36.

อังกฤษ ซึ่งไม่สามารถจะคานอำนาจในการเมืองระหว่างประเทศได้อีกต่อไป ซึ่งการคานอำนาจ หรือ การถ่วงดุลอำนาจ (balance of power) ในระบบการเมืองแบบหลากหลายขั้วในยุโรปนั้น เป็นกลไกสำคัญของระเบียบการเมืองของโลกมานานก่อนยุคสงครามเย็น จากสาเหตุต่างๆดังกล่าว ทำให้สหรัฐอเมริกาเริ่มดำเนินนโยบายการเมืองระหว่างประเทศในลักษณะที่เข้าไปแทรกแซงการเมืองในยุโรป เพื่อทดแทนระบบการถ่วงดุลอำนาจเดิม ภายใต้ ลัทธิทรูแมน (Trueman Doctrine) ในปีค.ศ. 1947 ที่มุ่งเน้นการสกัดกั้นอิทธิพลของสหภาพโซเวียต ตามแนว นโยบายปิดล้อม (Containment Policy) คอมมิวนิสต์และภายใต้ โครงการมาร์แชล (Marshall Plan) ที่มุ่งเน้นให้การช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ประเทศต่างๆในยุโรป สถานการณ์ดังกล่าวนำมาสู่ความขัดแย้งของสองมหาอำนาจเกิดขึ้นอย่างเปิดเผยในที่สุด บางคนเชื่อว่าเริ่มต้นขึ้นอย่างเป็นทางการด้วยวิกฤตการณ์ปิดล้อมเขตตะวันตกของกรุงเบอร์ลินที่ครอบครองโดยสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศสของสหภาพโซเวียตในปี ค.ศ. 1948

ลักษณะที่สำคัญๆของการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็นนั้น ประกอบไปด้วย การจัดตั้งขั้วการเมืองและเขตอิทธิพลของมหาอำนาจ โดยเฉพาะในทวีปยุโรป ซึ่งเกิดขึ้นภายในเวลาสองปีหลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง และขั้วการเมืองสองขั้วดังกล่าวนี้ได้ขยายตัวไปสู่ทวีปเอเชีย ตะวันออกกลาง แอฟริกาและอเมริกากลางตามลำดับ จนเกิดเป็นระบบการเมืองโลกแบบสองขั้วอำนาจเป็นเวลาถึงกว่า 40 ปี นอกจากนี้ยังมี การจัดตั้งพันธมิตรทางการทหาร เช่นองค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือหรือนาโต (North Atlantic Treaty Organization--NATO) ของกลุ่มพันธมิตรตะวันตก ในปี ค.ศ. 1949 และองค์การสนธิสัญญาวอร์ซอ (Warsaw Treaty Organization) ของกลุ่มพันธมิตรตะวันออกในปี ค.ศ. 1955 และยังมี ความพยายามจัดตั้งพันธมิตรทางการทหารที่คล้ายกันในภูมิภาคอื่น เช่น ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นอกจากนี้ยังมี การแข่งขันสะสมอาวุธ โดยเฉพาะอาวุธนิวเคลียร์ระหว่างประเทศมหาอำนาจ ซึ่งภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง หลายประเทศต่างก็เห็นถึงประโยชน์ของอาวุธดังกล่าวในการปกป้องตนเองให้รอดพ้นจากการรุกรานของประเทศที่เข้มแข็งกว่าทางการทหาร สหภาพโซเวียตประสบความสำเร็จในทดสอบอาวุธดังกล่าวในปีค.ศ. 1949 อังกฤษในปีค.ศ. 1952 ฝรั่งเศสในปีค.ศ. 1960 จีนในปีค.ศ. 1962 หลังจากนั้นอาวุธนิวเคลียร์ก็แพร่กระจายไปอยู่ในครอบครองของอีกหลายประเทศ เช่น อินเดีย ปากีสถาน เป็นต้น การแข่งขันกันสะสมอาวุธระหว่างมหาอำนาจเป็นสาเหตุสำคัญนำไปสู่ วิกฤตการณ์คิวบา ในปีค.ศ. 1962 ระหว่างสหภาพโซเวียตและสหรัฐอเมริกา และทำให้โลกเกือบจะต้องเผชิญกับสงครามนิวเคลียร์เป็นครั้งแรก หลังวิกฤตผ่านพ้นไปจึงเกิดแนวความคิดที่จะควบคุมการแพร่กระจายของอาวุธดังกล่าว และสุดท้าย การเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็น เกิดสงครามตัวแทน ขึ้นหลายครั้ง เช่น สงครามเกาหลี สงครามอินโดจีน สงครามเวียดนาม ความขัดแย้งในกัมพูชา สงครามอัฟกานิสถาน เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปนับได้ว่า การเมืองโลกในยุคสงครามเย็นเป็นการเมืองที่ ชี้นำโดยชาติตะวันตก และ เต็มไปด้วยการแข่งขันด้านการทหาร ความตึงเครียด และสงครามตัวแทน ในภูมิภาคต่างๆ แต่ก็นับได้ว่าระบบการเมืองระหว่างประเทศที่ มีเสถียรภาพพอสมควร โดยเฉพาะการปราศจากสงครามระหว่างรัฐมหาอำนาจ นักวิชาการบางคนตั้งข้อสังเกตว่าสถานการณ์ดังกล่าวได้เริ่มต้นขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดเป็นต้นมา โดยเฉพาะระหว่างรัฐตะวันตก ทำให้มีข้อสรุปจากคนเหล่านั้นว่า รัฐตะวันตกที่เป็น

ประชาธิปไตยไม่ทำสงครามกันเองในปัจจุบัน และเป็นสถานการณ์ที่เรียกกันว่า สันติภาพของระบอบประชาธิปไตย (Democratic Peace)

เมื่อระเบียบโลกเก่าสิ้นสุดลงพร้อมกับการลดลงของภัยคุกคามทางการทหาร หลายประเทศจึงได้ ลดกำลังทหารและค่าใช้จ่ายทางด้านความมั่นคงลง แนวความคิด "สัจนิยม"⁷ (Realism) ในการเมืองระหว่างประเทศที่คิดว่ารัฐต้องให้ความสำคัญกับความมั่นคง อธิปไตย และการสร้างความเข้มแข็งทางการทหารเป็นหลัก โดยมีความเชื่อว่าโครงสร้างของระบบการเมืองระหว่างประเทศนั้นเป็น ระบบตัวใครตัวมัน (Self-help System) และเป็น อนาธิปไตย (Anarchy) ที่ไม่มีองค์กรใดมีอำนาจเหนือรัฐ ประเทศที่มีกำลังทหารเข้มแข็งจะรุกรานประเทศที่อ่อนแอกว่า ประเทศที่อ่อนแอจึงจำเป็นต้องหาทางถ่วงดุลย์กับประเทศที่เข้มแข็งกว่า โดยอาศัยกลไกการถ่วงดุลอำนาจ ทั้งโดยการแสวงหาพันธมิตรและโดยวิธีการอื่นๆ ทั้งนี้เพื่อความอยู่รอดปลอดภัยของประเทศตนเองเป็น ความมั่นคงแห่งชาติ (National Security) ซึ่งเป็นผลประโยชน์สูงสุดของประเทศ ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวนี้ได้ลดบทบาทและความสำคัญลงไป และประเทศต่างๆ ได้หันมาให้ความสำคัญกับ การฟื้นฟู ส่งเสริม และพัฒนาเศรษฐกิจ ของตนเองมากขึ้น พร้อมทั้งนี้หลายประเทศก็ได้ปฏิรูประบบการเมืองและสังคมของตนเองให้สอดคล้องและรองรับกับสภาวะแวดล้อมใหม่อย่างต่อเนื่อง

ในขณะเดียวกันโลกก็ได้มี การพัฒนาและขยายตัวของเทคโนโลยีการสื่อสาร โทรคมนาคมและสารสนเทศ อย่างรวดเร็ว นำมาซึ่งกระบวนการปฏิสัมพันธ์ ข้ามรัฐข้ามพรมแดนระหว่างประเทศอย่างกว้างขวางอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ก่อให้เกิด ปรากฏการณ์ "โลกาภิวัตน์" (Globalization) ซึ่งโดยทั่วไปแล้วหมายถึง กระบวนการเชื่อมโยงโลกเป็นหนึ่งเดียวกันมากขึ้นในด้านต่างๆ ในการเชื่อมโยงกันมากขึ้นเรื่อยๆ ของประเทศต่างๆ นั้น ได้เกิด กระแสความร่วมมือในรูปแบบและระดับต่างๆ เพิ่มขึ้น ทั้งในระดับทวิภาคี (Bilateral) ระหว่างรัฐต่อรัฐ และในระดับ พหุภาคี (Multilateral) ระหว่างรัฐต่างๆ และโดยผ่านทางองค์การระหว่างประเทศ เช่น สหประชาชาติ หรือองค์กรในระดับภูมิภาคต่างๆ เป็นต้น และเกิด กระแสการเปิดเสรี (Liberalization) ในด้านต่างๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การค้า การเงิน การลงทุน และอื่นๆ มากขึ้นกว่าที่ผ่านมา และถึงแม้ว่าจะมี การแข่งขันในด้านเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศอย่างเข้มข้นมากขึ้น ตลอดจนมี การรวมกลุ่มทางการค้าและการลงทุน ของบรรดาประเทศต่างๆ แต่การแข่งขันหรือการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ มิได้มีการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายหรือเป็นศัตรูกันอย่างชัดเจนหรือถาวรเช่นในยุคสงครามเย็น ซึ่งนักวิชาการหลายคนเชื่อว่าปรากฏการณ์เช่นนี้เป็นไปตามแนวทาง "การพึ่งพาซึ่งกันและกัน" (Interdependence) ใน ระบบทุนนิยม ที่เพิ่มมากขึ้นในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และอีกหลายคนก็ยังเชื่ออีกว่า "ระเบียบโลกใหม่" (New World Order) กำลังก่อตัวขึ้นตามแนวทางดังกล่าวนี้

พัฒนาการความร่วมมือระหว่างประเทศดังกล่าวนี้เป็นไปตามแนวคิดแบบ "เสรีนิยม"⁸ (Liberalism) ที่เชื่อว่าประเทศต่างๆ ไม่จำเป็นต้องเผชิญหน้ากันทางการทหารและไม่จำเป็นต้องทำ

7 H. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. 6th ed. (New York: Knof, 1985) and K.

Waltz, *Theory of International Relations*. (New York: Mcgraw-Hill, 1979).

⁸ M.W. Doyle "Liberalism and World Politics," *American Political Science Review* Vol. 80/No. 4 (1986) and R. O. Keohane and J.S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. 3rd ed. (Boston: Little Brown, 2001).

สงครามเพื่อความอยู่รอดของตนเอง รัฐสามารถร่วมมือกันได้ โดยเฉพาะในทางเศรษฐกิจการค้าโดยอาศัย การต่อรองเป็นหลัก และเชื่อว่าไม่มีผู้เสียเปรียบหรือได้เปรียบอย่างเด็ดขาดตลอดเวลา และผู้ที่เกี่ยวข้องหรือ ได้รับประโยชน์นั้น ก็ไม่จำกัดอยู่แต่เพียงรัฐ แต่หากรวมถึงตัวแสดงอื่นๆที่ไม่ใช่รัฐอีกด้วย ทั้งนี้กลไกของการเมืองในมุมมองนี้ ขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์ต่างๆ ขึ้นอยู่กับองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ หรือหลักปฏิบัติของ ตัวแสดงต่างๆ มิใช่การถ่วงดุลอำนาจในเชิงการทหาร แนวความคิดดังกล่าวนี้ ได้รับความสำคัญเพิ่มมากขึ้นในปัจจุบัน โดยเฉพาะก่อนที่จะมีการขยายตัวของ การก่อการร้ายในวันที่ 11 กันยายน

ในสภาพแวดล้อมใหม่นี้ ยังมีการเปลี่ยนแปลงอื่นๆ ที่สำคัญอีก เช่น การแพร่ขยายของ ประชาธิปไตยในประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศที่เคยปกครองในระบอบเผด็จ การหรือในระบอบสังคมนิยมหรือคอมมิวนิสต์ การเติบโตของตัวแสดงอื่นๆที่ไม่ใช่รัฐ เช่น องค์กรเอกชน บรรษัทข้ามชาติ องค์กรระหว่างประเทศ ตลอดจนการเพิ่มขึ้นของ การเรียกร้องสิทธิมนุษยชน การ อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การพิทักษ์สิทธิเด็กและสตรี ซึ่งความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ ทำให้การเมืองระหว่าง ประเทศเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมๆค่อนข้างมาก

เมื่อสภาวะแวดล้อมด้านการเมืองระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงไป ลักษณะของภัยคุกคามของ ประเทศต่างๆก็เปลี่ยนแปลงไปด้วย ในสภาพแวดล้อมใหม่ดังกล่าว ภัยคุกคามดั้งเดิม โดยกำลังทหาร ขนาดใหญ่ในรูปแบบเดิมๆได้ลดลงไปมาก แต่ก็ปรากฏว่า ปัญหาหรือภัยคุกคามดั้งเดิมในระบบความ สัมพันธ์ระหว่างประเทศไม่ได้หมดสิ้นลง ความขัดแย้งหรือสงครามก็ยังคงเกิดขึ้นอยู่ เช่น สงครามในอ่าว เปรอร์เซียสองครั้ง หรือสงครามกลางเมืองในโซมาเลีย หรือสงครามในบอสเนีย หรือในโคโซโว ซึ่งในกรณีนี้ ทำให้สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และองค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือเข้าไปแทรกแซง หรือ เมื่อเร็วๆนี้ก็คือสงครามอัฟกานิสถานครั้งใหม่ เป็นต้น ทั้งนี้สาเหตุสำคัญของความขัดแย้งหรือสงคราม เหล่านี้ก็มีหลายประการ รวมทั้งจากความขัดแย้งในเรื่องการเมืองระหว่างประเทศ จากผลประโยชน์แห่ง ชาติ จากปัญหาเรื่องอธิปไตย ปัญหาเรื่องดินแดน หรือเรื่องการแย่งชิงทรัพยากรต่างๆ ตลอดจนเรื่องความ ขัดแย้งทางเชื้อชาติ ศาสนา เผ่าพันธุ์ ที่มีมานาน รวมทั้งเรื่องความขัดแย้งในแนวคิด วิธีการดำรงชีวิต วัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์หรือของอารยธรรมต่างๆ ที่แตกต่างกัน เป็นต้น

ภายใต้สภาวะแวดล้อมใหม่ ยังมี ปัญหาหรือภัยในมิติใหม่ๆ เกิดขึ้นอีกหลายประการ เช่น ปัญหา อาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งองค์การสหประชาชาติ ได้แบ่งลักษณะอาชญากรรมข้ามชาติออกเป็น 10 ลักษณะ⁹ คือ 1) การลักลอบค้ายาเสพติด 2) การลักลอบเข้าเมือง 3) การค้าอาวุธ 4) การลักลอบค้า อุปกรณ์นิวเคลียร์ 5) กลุ่มองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติและการก่อการร้าย 6) การค้าหญิงและเด็ก 7) การ ลักลอบค้าชิ้นส่วนมนุษย์ 8) การโจรกรรมและลักลอบค้ายานพาหนะ 9) การฟอกเงิน 10) การกระทำผิด อื่นๆ ได้แก่ การโจรกรรมศิลปวัตถุ การให้สินบนเจ้าหน้าที่ตำรวจและข้าราชการอื่นๆ อาชญากรรม คอมพิวเตอร์ อาชญากรรมสิ่งแวดล้อม อาชญากรรมทรัพย์สินทางปัญญา การฉ้อโกงประกันภัยทางทะเล

⁹ Gerhard O.W. Mueller, "Transnational Crime: Definitions and Concepts," in Phil Williams and Dimitri Vlassis, eds., Combating Transnational Crime, a Special Issue of Transnational Organized Crime, Vol. 4/Nos. 3&4 (Autumn/Winter 1998), cited in Ralf Emmers, "The Threat of Transnational Crime in Southeast Asia: Drug Trafficking, Human Smuggling and Trafficking, and Sea Piracy," UNISCI discussion paper, May 2003.

การแทรกซึมและเข้าครอบงำธุรกิจถูกกฎหมาย เป็นต้น ปัญหาแรงงาน ปัญหายาเสพติด ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาโสเภณี ปัญหาสาธารณสุข ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน และอื่นๆ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ ส่วนมากเกี่ยวข้องกับชีวิต ความอยู่รอดปลอดภัยและความเป็นอยู่ของ “มนุษย์” ไม่ใช่เป็นแต่เพียงปัญหาของ “รัฐ” อย่างเดียวเช่นในอดีต ดังนั้นประเด็นเรื่อง “ความมั่นคงของมนุษย์” (Human Security) หรือ “ความมั่นคงของประชาชน” (People Security) จึงได้กลายมาเป็นประเด็นปัญหาสำคัญของความมั่นคงโดยเฉพาะในประเทศที่กำลังพัฒนา และถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นถกเถียงกันในการเมืองโลกควบคู่ไปกับปัญหาความมั่นคงดั้งเดิม

นักวิชาการหลายคนจึงได้เรียกสภาวะแวดล้อมใหม่นี้ว่า “โลกาภิวัตน์ของการเมืองโลก”¹⁰ ซึ่งหมายความว่า การเมืองโลกในปัจจุบันมีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกันมากขึ้น ทั้งระหว่างประเทศ ระหว่างประชาชน และระหว่างประเด็นต่างๆ กล่าวคือ การเมืองโลกไม่เพียงแต่เป็นการเมืองระหว่างรัฐต่อรัฐ หรือเกี่ยวข้องกับประเด็นการเมืองหรือความมั่นคงในแบบดั้งเดิม (Traditional Issues) โดยเฉพาะเรื่องการเมืองและการทหาร แต่ยังเกี่ยวข้องกันระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน ระหว่างภาคประชาชนด้วยกัน และในประเด็นต่างๆ ที่นอกเหนือไปจากประเด็นทางการเมืองหรือการเมืองในแบบดั้งเดิม โดยมีประเด็นใหม่ (Non-traditional Issues) รวมถึงประเด็นเรื่องเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม อีกด้วย

นอกจากนี้ ยังมีการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสภาวะแวดล้อมใหม่กับ “ตัวแสดงหลัก” (Main actor) หรือ “มหาอำนาจ” (Super power) ในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ กล่าวคือการที่ สหรัฐอเมริกา มี อำนาจโดดเด่นขึ้นในการเมืองโลก เมื่อเปรียบเทียบกับมหาอำนาจอื่นๆ ถึงแม้ว่าหลายฝ่ายเชื่อว่าการเมืองโลกประกอบไปด้วยมหาอำนาจอื่นๆ เช่น รัสเซีย จีน ญี่ปุ่น อินเดีย หรือประเทศใหญ่ๆ ในยุโรปบางประเทศ เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี แต่ดูเหมือนว่าจะมีเพียง สหรัฐอเมริกา เท่านั้นที่มีอำนาจโดดเด่น ทั้งทางด้านการทหาร การเมือง เศรษฐกิจและสังคม อย่างที่ประเทศอื่นๆ เปรียบเทียบได้ลำบาก

ในด้านการทหาร สหรัฐอเมริกามีความโดดเด่นมากที่สุด¹¹ กล่าวคือมีงบประมาณด้านการทหารเป็นลำดับที่หนึ่งของโลก คือประมาณเกือบสามแสนล้านเหรียญ ซึ่งมากกว่าประเทศที่มีค่าใช้จ่ายด้านการทหารเป็นลำดับที่สองถึงลำดับที่สิบห้ารวมกัน ซึ่งหากว่าอัตราค่าใช้จ่ายดังกล่าวยังเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เช่นในปัจจุบัน ภายในปี ค.ศ. 2007 มีการคาดการณ์ว่างบประมาณด้านการทหารของสหรัฐอเมริกาจะมากกว่าทุกประเทศในโลกรวมกัน นอกจากนี้สหรัฐอเมริกายังมีการวิจัยและพัฒนาทางการทหารที่มากที่สุด กล่าวคือร้อยละ 80 ของการการวิจัยและพัฒนาทางการทหารของโลกเกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา อีกทั้งสหรัฐอเมริกายังมีขีดความสามารถในการปฏิบัติการทางการทหารสูงกว่าประเทศต่างๆ โดยอาศัยกองเรือบรรทุกเครื่องบินที่อยู่เป็นจำนวนมากเป็นหลัก และโดยอาศัยมีเทคโนโลยีขั้นสูงทางการทหาร ทำให้สามารถทำสงครามได้หลายรูปแบบ ในหลายสถานการณ์ ในทุกสภาพภูมิศาสตร์ และด้วยเวลาอันรวดเร็ว มีความแม่นยำสูง มีความสูญเสียน้อย ในขณะที่มหาอำนาจอื่นๆ ไม่มีขีดหรือมีขีดความสามารถดังกล่าว

10 ดูใน Jan Aart Scholte, "The globalization of world politics," in The Globalization of World Politics. 2nd John Baylis and Steve Smith eds. (New York: Oxford University Press, 2001), p. 13.

11 ดูรายละเอียดใน G. John Lkenberry, "Strategic Reactions to American Preeminence: Great Power Politics in the Age of Unipolarity," A draft paper for the National Intelligence Council, 28 July 2003, pp. 7-8.

น้อยกว่ามาก ดังนั้นจึงทำให้สหรัฐอเมริกาในทางปฏิบัติแล้วไม่จำเป็นต้องพึ่งพาประเทศอื่นใดในการทำสงคราม ในการร่วมมือทางการทหารของสหรัฐอเมริกา นั้น เป็นไปเพื่อลดภาระ ลดการต่อต้าน และกระจายความเสี่ยงเป็นสำคัญ

ในด้านเศรษฐกิจ สหรัฐอเมริกาก็มีความเจริญเติบโตมากกว่าหลายประเทศ เช่น ระหว่าง ค.ศ. 1990 ถึง 1998 การเจริญเติบโตของ GNP ประมาณร้อยละ 27 ในขณะที่ยุโรป ประมาณร้อยละ 16 และญี่ปุ่นเพียงประมาณร้อยละ 7 ในปัจจุบันขนาดของเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาเท่ากับขนาดเศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่น อังกฤษ และเยอรมันี่รวมกัน¹² ในด้านการเมือง สหรัฐอเมริกาก็มีระบบการเมืองที่มีเสถียรภาพ เข้มแข็ง แต่ยืดหยุ่น โดยมีการตรวจสอบ ถ่วงดุลย์กันระหว่างฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ และมีการกระจายอำนาจที่ดี มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ในระบบ นอกจากนี้ยังมีการปรับตัวและเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องในระบบเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศมหาอำนาจอื่นๆ และ ในด้านสังคมและวัฒนธรรม สหรัฐอเมริกา ก็ให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิ เสรีภาพส่วนบุคคล เรื่องสิทธิมนุษยชน อีกทั้งยังมีระบบการศึกษาที่ดีกว่าหลายประเทศ และยังมีค่านิยมในด้านต่างๆที่มาจากลัทธิทุนนิยม และถูกนำไปเป็นแบบอย่างมากมายทั่วโลก

ถึงแม้ว่าสหรัฐอเมริกามีความเข้มแข็งรอบด้าน แต่ก็ยังคงมีปัญหาต่างๆ ทั้งในประเทศและนอกประเทศ เช่น ปัญหามหาอำนาจขาดดุล เศรษฐกิจซบเซา ค่าใช้จ่ายทางการทหารที่เพิ่มมากขึ้น และยังคงเผชิญกับภัยจากการก่อการร้ายและเสี่ยงที่ไม่เห็นด้วยในเรื่องนโยบายต่างประเทศและนโยบายการต่อต้านการก่อการร้ายจากหลายประเทศทั่วโลก โดยเฉพาะในหมู่ประชากรโลก แต่ด้วยความเข้มแข็งทั้งในทั้งทางด้านทหาร การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆแล้ว จึงทำให้สหรัฐอเมริกายังเป็นมหาอำนาจที่โดดเด่นที่สุดในการเมืองโลก และยังไม่มียุทธอำนาจอื่นที่สามารถหรือต้องการ ถ่วงดุลย์อำนาจกับสหรัฐอเมริกาในปัจจุบัน จนนักวิชาการบางคนเชื่อว่า "ระเบียบโลกใหม่" (New World Order) ที่กำลังก่อตัวขึ้นนี้ จะเป็นไปในแนวทางของ "ระบบขั้วเดียว" (Unipolar System) โดยเฉพาะตามแนวทางและผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาและพันธมิตรเป็นสำคัญ และถึงแม้ว่าหลายประเทศจะไม่พอใจหรือไม่ต้องการที่จะให้สถานการณ์เช่นนี้เกิดขึ้น แต่ส่วนใหญ่แล้วก็ไม่สามารถที่จะต้านทานได้ และอีกทั้งยังต้องคล้อยตามการนำของสหรัฐอเมริกาด้วยเหตุผลหลายประการ รวมทั้งเหตุผลเรื่องผลประโยชน์ เรื่องของค่านิยมที่สอดคล้องกัน หรือไม่มีกำลังเพียงพอที่จะขัดแย้งกับสหรัฐอเมริกา หรือไม่สามารถเสนอทางเลือกอื่นๆในระบบการเมืองระหว่างประเทศในปัจจุบันได้ ซึ่งสถานการณ์เช่นนี้เป็นเรื่องที่ไม่เป็นปกติ นักประวัติศาสตร์การเมืองโลกสมัยใหม่

ในสภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศดังกล่าวในปัจจุบัน ทำให้ระบบการเมืองโลกเข้าสู่ ยุคเปลี่ยนถ่าย (Transitional Period) หรือช่วงเวลาหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญ หลายฝ่ายเชื่อว่าในยุคดังกล่าว โลกจะมีลักษณะที่ขัดแย้งกัน อยู่หลายประการ¹³ เช่น การขยายตัวของกระบวนการโลกาภิวัตน์และกระแสการต่อต้านกระบวนการโลกาภิวัตน์ หรือ ความมีเสถียรภาพ ความเจริญและความมั่งคั่งในโลกตะวันตกและ

12 Ibid, p. 4.

13 Henry Kissinger, Diplomacy. (New York: Simon & Schuster, 1994), p. 23.

วิกฤตความวุ่นวายต่างๆในโลกที่กำลังพัฒนา เป็นต้น โดย ระบบการเมืองโลกแบบหลายขั้ว (Multipolar System) กำลังจะเกิดขึ้นอย่างช้าๆ และจะมีมหาอำนาจที่เข้มแข็งเพิ่มขึ้นแต่เป็นไปอย่างช้าๆ เช่น จีน หรือ ประเทศในยุโรป รัสเซีย ญี่ปุ่น หรือแม้กระทั่ง อินเดีย แต่ระบบดังกล่าวจะแตกต่างจากระบบหลายขั้วในยุโรปในอดีต ซึ่งความหลากหลายในปัจจุบัน ในด้านของอำนาจและความเข้มแข็งจะแตกต่างกัน เช่น ทางทหาร ทางเศรษฐกิจ ทางสังคมและอื่นๆ โดยยังจะไม่มี การเผชิญหน้ากับสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้เพราะความเข้มแข็งของสหรัฐอเมริกาและผลประโยชน์ที่จะได้รับจากความร่วมมือกับสหรัฐอเมริกายังคงมีอยู่มาก

นอกจากนี้นักวิชาการยังเชื่อว่าการเมืองโลกในปัจจุบัน ความสำคัญของประเทศตะวันตกในระบบการเมืองโลกจะเปลี่ยนไป¹⁴ จะเห็นได้ว่ามีประเทศต่างๆเข้ามามีบทบาทในการเมืองโลกเพิ่มมากขึ้น ทั้งในสหประชาชาติ หรือในระดับภูมิภาค โดยเฉพาะบทบาทของประเทศที่กำลังพัฒนา การเมืองระหว่างประเทศในแบบยุโรปหรือตะวันตกในอดีตนั้น ได้การยอมรับน้อยลง อำนาจของรัฐจะถูกท้าทายจากตัวแสดงต่างๆในการเมืองโลกมากขึ้น โดยตัวแสดงต่างๆอาศัยกระบวนการโลกาภิวัตน์และภาคประชาชนร่วมมือกันมากขึ้น และเรียกร้องให้รัฐปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ของตนมากขึ้น เศรษฐกิจโลกจะเข้าสู่ระบบการพึ่งพากันมากขึ้น โดยจะเป็นไปตามกระแสโลกาภิวัตน์ การค้าเสรีและอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของโลก ระบบสังคมและวัฒนธรรมของประเทศต่างๆจะผสมผสานกันมากขึ้น โดยเฉพาะสำหรับประเทศที่มีความยืดหยุ่นและปรับตัวได้ง่าย แต่ในส่วนที่ต่อต้าน ไม่ยอมรับกระแสการเมืองใหม่ หรือเสียผลประโยชน์ จะเกิด ความขัดแย้งทาง "อารยธรรม" ในรูปแบบต่างๆได้ เช่น ในเรื่องศาสนา ความเชื่อ หรือขนบธรรมเนียมบางประเภท ซึ่งในกรณีดังกล่าว จะมีการขัดแย้งหรือมีการใช้กำลังหรือความรุนแรงเพื่อต่อต้านหรือต่อรอง ทั้งนี้รวมไปถึงการก่อการร้ายดังที่ปรากฏในปัจจุบัน

3. การขยายตัวของการก่อการร้ายในปัจจุบัน

ภายใต้กระแสความเชื่อมโยงซึ่งกันและกันที่เพิ่มมากขึ้นของโลก โดยมีแรงผลักดันให้มีการฉีกหรือผสมผสาน การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของรัฐและประชาชนในที่ต่างๆเข้าด้วยกันมากขึ้น ก็มีความเชื่อว่าจะมี กระแสต่อต้าน พัฒนาการดังกล่าวตามมา ไม่ว่าจะเป็นการต่อต้านโลกาภิวัตน์ การต่อต้านลัทธิทุนนิยม การค้าเสรี หรือการต่อต้านการเมืองในระบบประชาธิปไตย หรือแม้กระทั่งการต่อต้านสหรัฐอเมริกาและพันธมิตรตะวันตก ที่ได้ประโยชน์จากกระแสโลกาภิวัตน์และสามารถสะสมความมั่งคั่งและเข้มแข็งไว้ได้มากที่สุด การต่อต้านจะเกิดขึ้นทั้งจากรัฐที่เสียเปรียบ ทั้งจากกลุ่มต่างๆ และจากประชาชนโดยทั่วไปที่ไม่ได้รับประโยชน์ หรือ เสียประโยชน์จากกระแสดังกล่าว ซึ่งนักวิชาการบางคนได้ระบุว่า กลุ่มที่จะต่อต้านมากที่สุดคือโลกมุสลิม¹⁵ เนื่องจากไม่ยอมรับ หรือมีความยากลำบากในการรับต่อกระแสการพัฒนาแบบทุนนิยมและโลกาภิวัตน์ ซึ่งเป็นกระแสหลักในการเมืองโลกปัจจุบัน ซึ่งการต่อต้าน

14 John Rourke and Mark Boyer, *World Politics: International Politics on the World Stage*. 3rd ed. (Connecticut: Dushkin/McGraw-Hill, 2000), p. 36.

15 Benjamin Barber, *Jihad vs. McWorld*. (New York: Times Books/RamdomHouse, 1995), and Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilization and the Remaking of World Order*. (New York: Simon & Schuster, 1996).

ดังกล่าวถูกระบุว่ามาจากความแตกต่างหรือ "ความขัดแย้งกันทางอารยธรรม"¹⁶ (Clash of Civilizations) โดยเฉพาะระหว่างอารยธรรมตะวันตกกับอิสลาม แต่แนวความคิดนี้ก็ถูกวิจารณ์ภายหลังว่าคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง โดยการขัดแย้งดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเมือง อำนาจการเมือง และผลประโยชน์มากกว่าที่จะเป็นความขัดแย้งในแง่อารยธรรม เพราะอารยธรรมส่วนมากเป็นการผสมผสานวัฒนธรรมและค่านิยมต่างๆเข้าไว้ด้วยกัน¹⁷

อย่างไรก็ตาม มีการตั้งข้อสังเกตว่า กระแสโลกาภิวัตน์ทำให้เกิดช่องว่างมากขึ้นระหว่างประเทศและประชาชนในภูมิภาคต่างๆ ทำให้เกิดการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมกัน และยังทำให้เกิดวิกฤตต่างๆได้งายขึ้น ไม่ว่าจะเป็นด้าน การเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคม และที่สำคัญมีการตั้งข้อสังเกตว่า การเมืองของโลกกำลังเข้าสู่ ยุคของสงครามมุสลิม (Age of Muslim Wars)¹⁸ โดยนับตั้งแต่ทศวรรษ 1980 ได้เกิดความขัดแย้ง สงคราม ความรุนแรง การก่อการร้ายต่างๆ ขึ้นมากในโลกมุสลิม ทั้งระหว่างประเทศมุสลิมด้วยกันเอง และระหว่างมุสลิมกับประเทศอื่นๆ เช่น สงครามระหว่างอิหร่านกับอิรัก ซึ่งทำให้มีผู้เสียชีวิตอย่างน้อย 500,000 คน สงครามระหว่างอิรักกับคูเวต อันนำไปสู่สงครามอ่าวเปอร์เซีย กับสหรัฐอเมริกาและพันธมิตร ตลอดจนสงครามและความขัดแย้งตะวันออกกลาง ระหว่างอาหรับด้วยกันเอง ระหว่างอาหรับกับอิสราเอล หรือใน บอสเนีย โคโซโว และยุโรปตะวันออกอื่นๆ ตลอดจนใน เอเชียกลาง เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น ใน อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ หรือในเอเชียใต้ ที่อินเดีย ปากีสถาน และในทวีปแอฟริกา เป็นต้น ซึ่งทั้งหมดนี้นับได้ว่า สงครามและความขัดแย้งในเรื่องเชื้อชาติและศาสนา ประมาทครึ่งหนึ่ง เกี่ยวข้องกับโลกมุสลิม และการสู้รบที่เกิดขึ้นทั้งหมดในโลก ในปี 2000 นั้น สองในสาม เกี่ยวข้องกับ ชาติมุสลิม¹⁹

ในสงครามและการก่อการร้ายดังกล่าว นักวิชาการเชื่อว่า มีบุคคลจากขบวนการหัวรุนแรงที่เรียกว่า ขบวนการมุจาฮิดีน (Mujahedin) เข้าร่วมเป็นสำคัญ โดยมีวัตถุประสงค์ในการต่อต้านการปกครองของต่างประเทศมุสลิมที่เชื่อว่าไม่ได้ใช้แนวทางอิสลามในการปกครองประเทศอย่างถูกต้อง ขบวนการดังกล่าวเกิดขึ้นมาจากการตื่นตัวของประชากรในโลกมุสลิมในเรื่องศาสนาอิสลาม เพื่อตอบโต้หรือต่อต้านกระแสโลกาภิวัตน์ และมีการจัดตั้งองค์กรต่างๆเพื่อช่วยเหลือประชากรมุสลิมด้วยกันเอง ที่ถูกผลกระทบจากกระบวนกรโลกาภิวัตน์ ทั้งทางด้านการศึกษา สาธารณสุข แรงงานและอื่นๆ ซึ่งรัฐบาลในประเทศมุสลิมหลายประเทศไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการช่วยเหลือประชากรของตนเอง โดยกลุ่มหัวรุนแรงในขบวนการเหล่านั้น ก็จะใช้กำลังและความรุนแรงในการต่อต้านรัฐบาลโดยอาศัยการก่อการร้ายเป็นหลักอย่างที่เห็นในประเทศซาอุดีอาระเบีย เลบานอน จอร์แดน อียิปต์ ปากีสถาน อินโดนีเซีย และอื่นๆ เป็นต้น ขบวนการหัวรุนแรงดังกล่าว เป็นที่เชื่อถือและได้รับการสนับสนุนจากประชาชน โดยเฉพาะในกลุ่มที่ยากจน ไม่ได้รับความเป็นธรรมในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม และโดยเฉพาะในกลุ่มประชากรวัยรุ่น ซึ่ง

16 Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. (New York: Simon & Schuster, 1996).

17 Amataya Sen,

18 Huntington, "The Age of Muslim Wars," p. 8.

19 Ibid.

มีอยู่เป็นจำนวนมากในโลกมุสลิมที่มีอัตราการเกิดสูง และไม่มียางทำ มีฐานะยากจน ไม่สามารถอพยพไปแสวงหาความก้าวหน้าในที่อื่น ๆ ได้ ประชากรวันรุ่นเหล่านั้น จึงได้ถูกชักจูงให้เข้าร่วมกระบวนการก่อการร้ายและความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น

นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา การก่อการร้ายได้พุ่งเป้าไปที่สหรัฐอเมริกาและพันธมิตรเป็นหลัก โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีความโดดเด่นในเรื่องอำนาจทางการทหารและการเมือง มีความมั่งคั่งและมั่นคง ประสบความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจและครอบครองทรัพยากรต่างๆ รวมทั้งน้ำมันและอื่นๆ และมีความเจริญก้าวหน้าในวิทยาการด้านต่างๆ มากมาย จนไม่จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยหรือประนีประนอมกับใคร อีกทั้งยังผลักดันให้เกิดกระแสการพัฒนาประชาธิปไตย การเรียกร้องสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะสตรีและเด็กไปทั่วโลก อันนำมาซึ่งความขัดแย้งในสังคมเผด็จการ ตลอดจนมีความสัมพันธ์ที่แนบแน่นกับอิสราเอลและกลุ่มประเทศอาหรับที่นิยมแนวทางทุนนิยม ขบวนการก่อการร้ายต่างๆ จึงพุ่งเป้าการก่อการร้ายไปยังสหรัฐอเมริกา และผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาก็เป็นหลัก เช่น ในปีค.ศ.1993 ได้วางระเบิดที่ตึก World Trade ในนคร New York มีผู้เสียชีวิต 6 คน บาดเจ็บกว่า 1,000 คน ในปีค.ศ.1996 ได้วางระเบิดที่ Khobar Towers ในประเทศซาอุดีอาระเบีย มีทหารอเมริกันเสียชีวิต 19 คน ในปีค.ศ.1998 ได้วางระเบิดที่สถานทูตอเมริกันหลายแห่งในทวีปแอฟริกา มีผู้เสียชีวิต 224 คน ในปีค.ศ. 2000 ได้วางระเบิดแบบพลีชีพ โดยใช้เรือขนาดเล็กเข้าชนเรือรบของสหรัฐอเมริกาที่ประเทศเยเมน มีทหารอเมริกันเสียชีวิต 17 คน และเกือบสามารถจมเรือรบ USS Cole ได้ ก่อนที่จะประสบความสำเร็จในการก่อการร้ายตั้งประวัติศาสตร์เมื่อวันที่ 11 กันยายน ที่มีผู้เสียชีวิตกว่า 3,000 คน และบาดเจ็บอีกหลายพันคน

รัฐบาลอเมริกันเชื่อว่าการก่อการร้ายต่อสหรัฐอเมริกาที่ผ่านมานั้นมี ขบวนการก่อการร้าย Al Qaeda เป็นแกนนำ และมีนาย Osama bin Laden เป็นผู้นำขบวนการ Al Qaeda หรือ al-Qaida นั้น เริ่มก่อตั้งมาประมาณปีค.ศ. 1982-84 เพื่อทำสงครามปลดปล่อยอัฟกานิสถานโดยการแสวงหาอาสาสมัครจากอิติชนเข้าสู่รบ นาย Bin Laden ในขณะนั้นเป็นผู้สนับสนุนทางการเงินและประสานงานกับประเทศต่างๆ ซึ่งทำให้ในเวลาต่อมา มีเครือข่ายอยู่ในประเทศต่างๆ กว่า 60 ประเทศ ในปีค.ศ. 1988 นาย Bin Laden ขึ้นเป็นผู้นำขบวนการ ซึ่งมีกลุ่มผู้นำอยู่ประมาณ 30 คน แต่มีสมาชิกอยู่ระหว่าง 5,000 ถึง 12,000 คน และมีเครือข่ายธุรกิจในรูปแบบบริษัทประมาณ 80 บริษัทใน 50 ประเทศ และเคยมีค่ายฝึกลูกอยู่ประมาณ 40 แห่งในอัฟกานิสถานที่เชื่อกันว่าได้ฝึกฝนบุคคลต่างๆ จากหลายหลายประเทศไปแล้วถึง 70,000 คน ซึ่งความเข้มแข็งของขบวนการนี้อยู่ที่เครือข่ายที่มีอยู่มากมายทั่วโลก รวมทั้งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้²⁰ หลังสงครามในอัฟกานิสถาน ขบวนการ Al Qaeda และค่ายฝึกหลักๆ ก็แตกกระจัดกระจายไปอยู่ในหลายแห่ง ทั้งในอัฟกานิสถานเอง ในประเทศเพื่อนบ้านและประเทศต่างๆ แต่ยังคงมีเครือข่ายอยู่ในที่ต่างๆ สามารถดำเนินกิจกรรมก่อการร้ายได้ตามที่ปรากฏ แต่ขีดความสามารถลดลงไปเป็นอันมาก

ในส่วนของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เชื่อกันว่า ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นแหล่งสำคัญแห่งหนึ่งของขบวนการก่อการร้าย รวมทั้ง การเป็นเครือข่ายขบวนการ Al Qaeda ด้วยเหตุผลสำคัญ

20 Zachary Abuza, *Militant Islam in Southeast Asia: Crucible of Terror*. (Colorado: Lynne Rienner, 2003), pp. 4-9.

สามประการ²¹ คือ หนึ่ง ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีขบวนการหรือบุคคลในภูมิภาคที่มีความสัมพันธ์กับกลุ่มมูจาฮิดีนในอัฟกานิสถานและในตะวันออกกลาง โดยมี "นักรบ" ที่ไปจากภูมิภาคหลายพันคนที่ไปรวมรบในสงครามในอัฟกานิสถานและในตะวันออกกลาง คนเหล่านี้ได้กลับเข้ามาในภูมิภาคและได้สร้างเครือข่ายในประเทศของตน นอกจากนี้ยังมีบุคคลที่ได้ไปศึกษาอยู่ในประเทศต่างๆ เช่น ซาอุดีอาระเบีย อียิปต์ ซีเรีย ซูดาน อิหร่าน เยเมน ลิเบีย และอื่นๆ ซึ่งเมื่อเดินทางกลับ ก็ได้นำเอาแนวความคิดหัวรุนแรงกลับมายังประเทศของตน โดยเฉพาะได้นำเอาเครือข่ายก่อการร้าย หรือ เครือข่ายทางการเงิน และการสนับสนุนอื่นๆ เข้ามายังประเทศของตน สอง ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีความขัดแย้งกันระหว่างรัฐบาลของหลายประเทศในภูมิภาคกับกลุ่มหรือขบวนการอิสลามหัวรุนแรง เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง การที่ประชาชนหรือการนับถือศาสนาถูกกดขี่ หรือถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดจากอำนาจรัฐเป็นเวลายาวนาน เช่นใน มาเลเซีย อินโดนีเซีย หรือ ฟิลิปปินส์ทางตอนใต้ และ สาม ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นภูมิภาคที่มีความสะดวกในการเดินทางเข้าออก และยังมี การส่งเสริมให้มีกิจกรรมต่างๆ ระหว่างประเทศ เช่น การท่องเที่ยว การค้า การลงทุนข้ามชาติ จึงทำให้ขบวนการก่อการร้ายได้อาศัยเป็นช่องทางในการแสวงหาเครือข่าย หาสมาชิก พักพิง เตรียมการ ตลอดจนการฟอกเงิน หาข่าว เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การก่อการร้ายไม่ใช่เรื่องใหม่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นับตั้งแต่ยุค อาณานิคมตลอดจนในปัจจุบัน ได้มีขบวนการต่อสู้เพื่อปลดปล่อยเอกราช ขบวนการแบ่งแยกดินแดน หรือขบวนการก่อการร้ายต่างๆ มาอย่างต่อเนื่อง²² เช่น Huks, New People Army, Moro Islamic Liberation Front, และ Abu Sayyaf ในฟิลิปปินส์ Moro National Liberation Front for Aceh, Free Aceh Movement, Lashkar Jihad, Indonesia Islamic Liberation Front, และ Jemaah Islamiah ในอินโดนีเซีย Brotherhood of Inner Power, Kumpulan Militant Malaysia หรือ Mujahideen ในมาเลเซีย Barisan Revolusi Nasional, Pattani United Liberation Organization, และ Gerakan Mujahedin Islam Pattani ในประเทศไทย และ เป็นต้น ขบวนการเหล่านี้บางกลุ่มยังดำเนินกิจกรรมอยู่ แต่ส่วนมากแล้ว ก็มีขนาดเล็กจำกัดตัวและกิจกรรมอยู่แต่ในประเทศเป็นหลัก มีจำนวนสมาชิกไม่มาก และไม่ได้มีเครือข่ายเกี่ยวข้องกับ การก่อการร้ายสากลในอดีต

แต่ในปัจจุบันได้มี การสร้างเครือข่ายระหว่างกลุ่มก่อการร้ายในภูมิภาคมากขึ้น เช่น ระหว่างกลุ่ม Indonesia Islamic Liberation Front กับ Moro Islamic Liberation Front หรือระหว่างขบวนการใน Aceh กับ Moro Islamic Liberation Front รวมทั้งการเรียไ้เงิน การแสวงหาสมาชิกใหม่ และการร่วมฝึกการก่อการร้ายโดยเฉพาะในค่ายฝึกทางตอนใต้ของประเทศฟิลิปปินส์ และโดยเฉพาะการสร้างเครือข่ายการก่อการร้ายและการปฏิบัติการของกลุ่ม Jemaah Islamiah หรือ JI ภูมิภาค ซึ่งได้ขยายตัวเพิ่มขึ้น โดยเห็นได้จากความพยายามที่จะวางระเบิดสถานที่สำคัญๆ หลายแห่งในประเทศสิงคโปร์ รวมทั้งสถานทูตสหรัฐอเมริกาและพันธมิตร ระบบขนส่งมวลชนและสถานที่ประกอบธุรกิจในปีค.ศ. 2001 โดยอาศัยเครือข่าย

21 Ibid, pp. 9-24.

22 S. R. Nathan, "Terrorism in the Asia Pacific Region: Nature, Manifestation, Counter-Measures," A paper presented at the 11th Asia-Pacific Roundtable, 5-8 June 1997, Kuala Lumpur, pp. 2-6.

ท้องถิ่น แต่ความพยายามไม่ประสบความสำเร็จ และถูกจับกุมได้หลายคน²³ แต่ในที่สุดก็ประสบความสำเร็จในการวางระเบิดแบบพลีชีพที่เกาะบาห์ลี อินโดนีเซียในวันที่ 12 ตุลาคม ค.ศ. 2002 ทำให้มีผู้เสียชีวิต 202 คน และที่โรงแรม J W Marriott ในกรุงจาการ์ตา อินโดนีเซียในวันที่ 5 สิงหาคม ค.ศ. 2003 ทำให้มีผู้เสียชีวิต 12 คน และบาดเจ็บกว่าร้อยคน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงขีดความสามารถในการวางแผนและปฏิบัติการก่อการร้ายโดยอาศัยเครือข่ายในภูมิภาคได้เป็นอย่างดี

จากการปฏิบัติการดังกล่าวทำให้ Jemaah Islamiah เป็นขบวนการก่อการร้ายที่มีขีดความสามารถสูงที่สุดในภูมิภาค ความเป็นมาของ Jemaah Islamiah นั้นนับได้ตั้งแต่ทศวรรษ 1940 เมื่อมีการจัดตั้ง องค์กร Darul Islam (House of Islam) ขึ้นมาเพื่อต่อต้านการปกครองในระบอบอาณานิคมของเนเธอร์แลนด์ในอินโดนีเซีย เมื่อได้รับเอกราชแล้ว ก็ยังดำเนินกิจกรรมเพื่อจัดตั้งรัฐอิสลามต่อ แต่ถูกปราบปรามอย่างรุนแรงโดยรัฐบาล ทำให้กลุ่มผู้ก่อตั้งต้องหลบหนีไปอาศัยอยู่ในมาเลเซียในปี ค.ศ. 1985 และได้เปลี่ยนชื่อของขบวนการเป็น Jemaah Islamiah พร้อมทั้งขยายเครือข่ายไปในประเทศสิงคโปร์ ในปี ค.ศ. 1999 นาย Abu Bakar Bashir ได้ขึ้นเป็นผู้นำกลุ่ม โดยมีนาย Riduan Isamuddin หรือ Hambali เป็นหัวหน้าฝ่ายปฏิบัติการก่อการร้ายและประสานงาน และได้เริ่มดำเนินการก่อการร้ายในภูมิภาค โดยอาศัยเครือข่ายก่อการร้ายทั้งในภูมิภาคในหลายประเทศและนอกภูมิภาคโดยเฉพาะกับขบวนการ Al Qaeda ประมาณปลายปี ค.ศ. 2000 เชื่อกันว่าขบวนการ Jemaah Islamiah โดยการนำของนาย Hambali ได้วางระเบิดโบสถ์ของชาวคริสต์ 20 แห่งในเมืองต่างๆ 9 เมืองพร้อมๆกันประเทศอินโดนีเซียในวันก่อนวันคริสตมาสเพียงวันเดียว และในเดือนเดียวกัน ก็ได้วางระเบิดที่สถานีรถไฟในกรุงมนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ ทำให้มีผู้เสียชีวิต 22 คน นอกจากนี้ก็ยังเชื่อกันอีกว่าขบวนการดังกล่าวได้สังหารชาวคริสต์ในประเทศต่างๆ ในภูมิภาคอีกหลายร้อยคน²⁴ หลังการเหตุการณ์ที่บาห์ลี ได้มีการจับกุมและดำเนินคดีกับผู้ที่เกี่ยวข้องหลายคน รวมทั้งการดำเนินคดีกับผู้นำของขบวนการ เช่น นาย Abu Bakar Bashir และนาย Hambali ก็ยังถูกจับได้ที่จังหวัดอยุธยา เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม ในปีนี้ จึงทำให้เกิดความระส่ำระสายในขบวนการดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการปฏิบัติงานของขบวนการก่อการร้ายใช้คนจำนวนน้อย และยังมีเครือข่ายกว้างขวาง ดังนั้นจึงยังนับได้ว่า ขบวนการ Jemaah Islamiah เป็นขบวนการก่อการร้ายระดับภูมิภาคที่มีขีดความสามารถสูงในปัจจุบัน

สำหรับประเทศไทย ขบวนการก่อการร้ายในไทยมีความเป็นมา ยาวนานซับซ้อนและมีความรุนแรงเป็นระยะๆ ในส่วนของ ขบวนการแบ่งแยกดินแดน โดยเฉพาะในจังหวัดยะลา ปัตตานีและนราธิวาส ได้มีได้เริ่มมีการก่อการร้ายนับได้ตั้งแต่สมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ แต่ปฏิบัติการก่อการร้ายสมัยใหม่ ได้เริ่มต้นประมาณปีพ.ศ. 2500-2503 เมื่อมีการจัดตั้ง ขบวนการ Barisan Revolusi Nasional หรือ BRN โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะจัดตั้งรัฐปัตตานีอิสระและสังคมอิสลามร่วมกับประเทศมาเลเซียและสิงคโปร์ แต่การปฏิบัติการจะจำกัดอยู่ในท้องถิ่นเป็นหลัก ไม่มีเครือข่ายนอกประเทศนัก นอกจากจะเคยเชื่อมโยงกับขบวนการพรรคคอมมิวนิสต์มาเลเซีย และมีสมาชิกไม่มากนัก โดยจะอยู่ที่จำนวนประมาณร้อยกว่าคนในช่วงที่

23 The Jemaah Islamiyah Arrests and The Threats of Terrorism. A White Paper published by Ministry of Home Affairs, Republic of Singapore, 2003.

24 Zachary Abuza, "Tentacles of Terror: Al Qaeda's Southeast Asia Network" An unpublished paper, 2002, p 49.

ประสบความสำเร็จสูงสุด หลังจากไม่ประสบความสำเร็จในการปฏิบัติการมากนัก จึงได้มีกลุ่มบุคคลรุ่นใหม่ ที่สำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศ โดยเฉพาะจากตะวันออกกลางได้จัดตั้งขบวนการใหม่ที่เรียกกันว่า **Pattani United Liberation Organization** หรือ ขบวนการ PULO ขึ้นมาในปีพ.ศ. 2511 และมีสมาชิกหลายร้อยคนในช่วงที่ประสบความสำเร็จสูง มีเครือข่ายต่างประเทศสนับสนุน มีการฝึกฝนการก่อการร้ายอย่างเป็นระบบในประเทศเพื่อนบ้าน และมีการปฏิบัติการเป็นระยะๆ โดยมีลอบวางระเบิด ลอบสังหาร วางเพลิง และจับตัวประกัน เป็นหลัก

นอกจากนี้ ยังมีขบวนการก่อการร้าย อื่นๆ ที่ได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาภายหลังอีก เช่น ขบวนการ **New PULO** ในปีพ.ศ. 2538 และกลุ่มย่อยๆ อื่นๆ ก็ที่แยกตัวออกไปจากสามกลุ่มหลักข้างต้น เช่น กลุ่ม **Gerakan Mujahedin Islam Pattani** หรือ **GMIP** เป็นต้น ในอดีตการก่อการร้ายเหล่านี้ประสบความสำเร็จพอสมควร เมื่อมีเงื่อนไขต่างๆ ประกอบกันหลายประการ เช่น การใช้อำนาจของรัฐอย่างไม่เป็นธรรม มีความหวาดระแวง ประชาชนยากจน และได้รับการสนับสนุนจากต่างประเทศ แต่ในปัจจุบันเงื่อนไขเหล่านี้ได้ลดลง จึงทำให้สถานการณ์การก่อการร้ายเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองลดลง สมาชิกขบวนการก่อการร้ายต่างๆ จำนวนหนึ่ง จึงได้มอบตัวกับทางราชการ แต่ก็ยังมีสมาชิกขบวนการก่อการร้ายต่างๆ จำนวนหนึ่ง หันเข้าสู่กิจกรรมผิดกฎหมายต่างๆ เพื่อแสวงหาเงินและอิทธิพล จึงยังทำให้ยังมีความขัดแย้งอยู่ในระดับหนึ่ง ประกอบกับปัญหาในการประสานงานและการข่าวของหน่วยงานต่างๆ ที่รับผิดชอบในการปราบปรามและต่อต้านการก่อการร้ายของทางราชการในปัจจุบัน และปัญหาการแข่งขันในเรื่องของการเมืองในบางพื้นที่ จึงทำให้ปัญหาในภาคใต้ปะทุขึ้นมาเป็นระยะๆ ตามเงื่อนไขต่างๆ เหล่านี้

ในปัจจุบัน ขบวนการก่อการร้ายในไทยมีความเชื่อมโยงของเครือข่ายก่อการร้ายระหว่างประเทศมากขึ้น โดยขบวนการก่อการร้ายสากลที่เข้ามาเคลื่อนไหวประกอบด้วย ขบวนการ Al Qaeda และ ขบวนการ Ji โดยมี กลุ่มหัวรุนแรง ในภาคใต้ให้การสนับสนุนเป็นหลัก กิจกรรมหลักๆ ของเครือข่ายเหล่านี้ รวมถึงการอำนวยความสะดวกในการเดินทางเข้าออก ทำเอกสารปลอม จัดหาแหล่งที่พักพิง หลบซ่อนเป็นตัวกลางในการจัดหาคน รับโอนเงิน หาข่าว หาซื้ออาวุธและอุปกรณ์ต่างๆ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมี กลุ่มแนวร่วม อื่นๆ เข้ามาเกี่ยวข้องกับกิจกรรมเหล่านี้ด้วย โดยมีความสอดคล้องกันในเรื่องความคิดทางศาสนา แนวทางการต่อต้านตะวันตก ต่อต้านรัฐ และแสวงหาผลประโยชน์ต่างๆ เป็นปัจจัยสำคัญ การจับตัวนาย Hambali พร้อมภรรยาชาวจีน-มาเลเซียที่จังหวัดอยุธยา เมื่อวันที่ 11 สิงหาคมนั้น นำไปสู่การรับสารภาพว่าได้มีการเข้ามาใช้เครือข่ายเหล่านี้ในประเทศไทย เพื่อวางแผนก่อการร้ายต่อสถานทูตสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ สถานที่ท่องเที่ยวหลายแห่งทั้งในกรุงเทพฯ พัทยา และภูเก็ต โรงแรมชื่อดัง สถานประกอบการธุรกิจของตะวันออกและของชวาอิสราเอล รวมทั้งสนามบินดอนเมือง²⁵ ทำให้เห็นถึงความเชื่อมโยงกันระหว่างการก่อการร้ายในไทยกับสากลมากขึ้น

นอกจากนี้ การจับกุมตัวนาย Hambali ยังได้ทำให้ทราบถึง การสนับสนุนเครือข่ายการก่อการร้ายสากลในไทยมีความสะดวกและไม่ยุ่งยากนัก โดยมีการอำนวยความสะดวกในการเดินทางเข้าออกของนาย Hambali หลายครั้งผ่านข้ามพรมแดนมาเลเซียและกัมพูชาโดยเครือข่ายในไทย มีการจัดทำเอกสาร

25 Simon Elegant and Andrew Perrin "Asia's Terror Threat," Time Vol. 162 No. 14 (13 October 2003), pp. 19-20.

ปลอมต่างๆ รวมทั้งหนังสือเดินทางและตราประทับเข้าเมือง มีการจัดหาแหล่งที่พักพิงและหลบซ่อน และมีการโอนเงินจำนวนมากกว่า 100,000 สหรัฐผ่านไทยไปยังเครือข่ายก่อการร้ายในภูมิภาค²⁶ การจับกุมเชื่อกันว่าเป็นผลมาจากการติดตามความเคลื่อนไหวของนาย Hambali อย่างใกล้ชิดเป็นเวลาเกือบหนึ่งปี โดยมีคำสารภาพของผู้นำขบวนการคนอื่นๆ ที่ได้ถูกจับกุมก่อนหน้านี้เป็นแนวทาง และการจับกุมก็เป็นความร่วมมือกันระหว่างหลายหน่วยงาน ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ และได้มีการส่งมอบตัวนาย Hambali ให้กับสหรัฐอเมริกาภายในเวลาเพียงไม่กี่วันหลังการจับกุม ซึ่งก็แสดงให้เห็นถึง ขีดความสามารถในการต่อต้านการก่อการร้ายในระดับที่ดีของไทย

อย่างไรก็ตาม ก่อการร้ายระหว่างประเทศในไทยไม่ใช่เรื่องใหม่ เมื่อปีพ.ศ. 2526 มีการจีเครื่องบินของสายการบินการูด้าของประเทศอินโดนีเซียที่สนามบินดอนเมือง และอีกหลายครั้งถัดมา มีการจับตัวประกันชาวต่างประเทศที่สถานทูต และมีการยึดโรงพยาบาลจังหวัดราชบุรีในปี พ.ศ. 2543 เป็นต้น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับขบวนการ Al Qaeda นั้น เชื่อกันว่าในปีพ.ศ. 2536 สมุนของ Osama bin Laden ได้พยายามที่จะวางระเบิดสถานทูตอิสราเอลในไทย แต่รถที่บรรทุกระเบิดประสบอุบัติเหตุจากรชนกับจักรยานยนต์เสียก่อน คนขับรถคันดังกล่าวจึงได้หลบหนีไป รถบรรทุกระเบิดคันจึงถูกตำรวจนำไปไว้ที่สถานีตำรวจหลายวัน ก่อนที่จะพบว่ามิระเบิดจำนวนมากซุกซ่อนอยู่ ภายหลังสมุนคนดังกล่าวซึ่งเป็นชาวอิหร่านถูกจับได้และถูกดำเนินคดี แต่ในที่สุดในปีพ.ศ. 2541 ก็ถูกปล่อยตัวเพราะพยานไม่สามารถชี้ตัวได้ชัดเจน²⁷ แต่เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นใหม่ ๆ เหล่านี้ แสดงให้เห็นว่า แนวโน้มของประเทศไทยจะกลายมาเป็นพื้นที่หนึ่งของการปฏิบัติการก่อการร้ายมีเพิ่มขึ้นในปัจจุบัน

กล่าวโดยสรุป การก่อการร้าย เป็นพัฒนาการที่มีความรุนแรงเพิ่มขึ้น และมีการคาดการณ์ว่า การก่อการร้ายสากลจะขยายตัวเพิ่มมากขึ้น ในอนาคต ด้วยปัจจัยสำคัญอย่างน้อยสี่ประการ คือ หนึ่ง การก่อการร้าย ได้รับความสนใจจากประชาคมโลกมากขึ้น สอง การก่อการร้ายสามารถสร้างความเสียหายต่อชีวิตได้เพิ่มมากขึ้น โดยอาศัยอาวุธ เครื่องมือ และเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่มีอยู่อย่างหลากหลายและทั่วไป อย่างที่เห็นในกรณีวันที่ 11 กันยายน สาม การก่อการร้าย สามารถทำให้เศรษฐกิจ การค้า และกิจกรรมของรัฐชะงักงันได้ง่ายขึ้น และ สี่ การก่อการร้ายมีเครือข่ายสนับสนุนการเพิ่มขึ้นและกว้างขวางขึ้น ซึ่งปัจจัยทั้งหมดเหล่านี้ทำให้ ทุกประเทศในโลกมีความเสี่ยงต่อภัยคุกคามที่มาจาก การก่อการร้ายเพิ่มขึ้น

4. นโยบายและแนวทางการบริหารจัดการด้านการก่อการร้ายของไทย

ในด้านนโยบาย นับตั้งแต่มีการจีเครื่องบินที่สนามบินดอนเมืองในปีพ.ศ. 2526 แล้ว รัฐบาลไทยได้จัดทำนโยบายการตอบโต้การก่อการร้ายสากล 2 ฉบับ ฉบับแรกมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์

26 Anthony Davis, "Thailand faces up to southern extremist threat," Jane's Intelligence Review Vol 17 No 3 (October 2003): 14-15.

27 Abuza, "Tentacles of Terror: Al Qaeda's Southeast Asia Network," p 43.

พ.ศ. 2526 จนถึงวันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ. 2536 และฉบับที่สอง มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2536 จนถึงปัจจุบัน โดยมีสาระสำคัญคือ²⁸

1. ให้มีการอำนวยความสะดวกและประสานการปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาการก่อการร้าย
2. ให้จัดตั้งองค์การระดับนโยบายและอำนวยความสะดวกในรูปแบบของคณะกรรมการ ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายและอำนวยความสะดวกแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายระหว่างประเทศ องค์การประสานการปฏิบัติ คือ ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการก่อการร้ายระหว่างประเทศ
3. ต้องไม่ยินยอมต่อข้อเรียกร้องของผู้ก่อการร้ายระหว่างประเทศ
4. ให้มีการยืดหยุ่นในการเจรจาต่อรองโดยคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติ ชื่อเสียง เกียรติภูมิ พันธกรณีระหว่างประเทศ และผลกระทบกระเทือนทุกด้าน
5. ให้มีการประสานกับต่างประเทศในการแก้ไขปัญหา
6. ผู้ร้ายระหว่างประเทศที่กระทำต่อทรัพย์สินและชีวิตของคนไทยในต่างประเทศจะต้องถูกดำเนินคดีในศาลไทย และ
7. หากมีปัญหาในการปฏิบัติ รัฐบาลจะเป็นผู้ตัดสินใจและสั่งการเป็นกรณีๆ ไปตตามความเหมาะสมของสถานการณ์

นอกจากนี้ยังมี นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2546-2549) ข้อ 18 19 20 ในการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายทุกรูปแบบ และให้ความสำคัญต่อการพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือนานาชาติในการป้องกันและต่อต้านการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ

ในด้านการบริหาร ประเทศไทยมีโครงสร้างการบริหารจัดการด้านการต่อต้านการก่อการร้าย ซึ่งประกอบด้วย ส่วนราชการประจำ ซึ่งมี สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงกลาโหม และกระทรวงการต่างประเทศ และ องค์การพิเศษ ซึ่งมี คณะกรรมการนโยบายและอำนวยความสะดวกแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายระหว่างประเทศ ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการก่อการร้ายระหว่างประเทศ ศูนย์รักษาความปลอดภัยแห่งชาติ ศูนย์ประสานงานช่างกรองแห่งชาติ

ในด้านมาตรการต่อต้านการก่อการร้าย เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2544 สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้ประชุมหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง และได้ร่วมกันกำหนดมาตรการในการบริหารจัดการ ดังนี้²⁹

1. เพิ่มมาตรการตรวจคนเข้าเมือง
2. ให้มีกักแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างหน่วยงานมากขึ้น

28 สุรัชย์ ศิริไกร "โครงสร้างและการบริหารจัดการด้านการก่อการร้ายของไทย" เอกสารประกอบการบรรยายหัวข้อ ประเด็นยุทธศาสตร์และกลไกการจัดการด้านความมั่นคงของประเทศ ในหลักสูตร การเสริมสร้างวิสัยทัศน์และองค์ความรู้รอบยอดเพื่อการพัฒนาประเทศตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 28 มิถุนายน 2546, หน้า 2-3

29 สรุปจาก สุรัชย์ ศิริไกร "โครงสร้างและการบริหารจัดการด้านการก่อการร้ายของไทย" หน้า 1-2

3. ให้มีการตรวจสอบในสถาบันการเงินต่างๆ เพื่อป้องกันการฟอกเงินของกลุ่มก่อการร้าย
4. ให้ปรับปรุงกฎหมายภายในเพื่อรองรับต่อข้อมติของสหประชาชาติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การปราบปรามการก่อการร้าย เช่น การปรับปรุงแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
5. ให้ความเห็นชอบให้ไทยเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการกระทำที่เป็น การก่อการร้ายทุกฉบับที่ไทยมีกฎหมายรองรับ (ปัจจุบันมีอนุสัญญาดังกล่าวอยู่ทั้งสิ้น 12 ฉบับ ประเทศไทยเป็นภาคีแล้ว 4 ฉบับ)
6. ให้กระทรวงกลาโหมพร้อมที่จะปฏิบัติงานสนับสนุนการต่อต้านการก่อการร้าย

ในภาพรวมนับได้ว่า ประเทศไทยตระหนักถึงภัยคุกคามที่มาจาก การก่อการร้าย และได้มีความพยายามในการปรับเปลี่ยนนโยบายและแนวทางในการบริหารจัดการด้านการก่อการร้ายบางประการ แต่ในเชิงนโยบาย ยังขาดยุทธศาสตร์ในการต่อต้านการก่อการร้ายสากลสมัยใหม่ ที่มองปัญหาในเชิงระบบ ครอบคลุมรอบด้าน ทันสมัยทันเหตุการณ์ และยืดหยุ่นรองรับสถานการณ์ในอนาคตได้ดีขึ้น ทำให้ นโยบายที่ออกมารองรับ เป็นนโยบายกว้างๆ ขาดความชัดเจนในทางปฏิบัติ และทำให้ต้องขึ้นอยู่กับวิจรรณญาณของผู้ปฏิบัติมากเกินไป นอกจากนี้ ในเชิงโครงสร้างการบริหาร ยังขาดเอกภาพ มีหน่วยงานหลากหลาย และหน่วยงานขึ้นอยู่กับสังกัดที่แตกต่างกันมากเกินไป นอกจากนี้ ยังขาดประสิทธิภาพในเรื่องการข่าว และ ขาดการวิเคราะห์ข่าวในเชิงลึก ส่วนในด้านมาตรการต่อต้านการก่อการร้าย เพิ่มเติมหลัง เหตุการณ์วันที่ 11 กันยายนนั้น รวบรัดและเร่งรีบ ขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และ ไม่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนนัก โดยเฉพาะในการออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา เพื่อกำหนดฐานความผิดการก่อการร้าย ซึ่งทำให้ฐานความผิด ลักษณะการกระทำความผิด และขอบเขตการกระทำความผิดกว้างขวางและยืดหยุ่นขึ้นมาก ทำให้ต้องขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้ที่ อำนาจตีความหรือผู้ปฏิบัติมากเกินไปจนอาจจะกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐาน และเสรีภาพของประชาชนได้อีกทั้งยังมีการเพิ่มบทลงโทษที่รุนแรงมากขึ้นด้วย ส่วนพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายเป็นความผิดมูลฐานนั้น ก็อาจจะทำให้มีการใช้อำนาจในทางที่มิควรได้มากยิ่งขึ้น และอาจจะกระทบต่อสิทธิมนุษยชน ความเป็นธรรม และเสรีภาพทางการเงินของประชาชนได้

5. แนวทางในการวางแผนนโยบายและบริหารจัดการด้านการก่อการร้าย สำหรับประเทศไทย

ในการวางแผนแนวทางที่เหมาะสมและมีความสมดุลระหว่างความมั่นคงของรัฐและความมั่นคงของประชาชนในการต่อต้านการก่อการร้ายนั้น ปัจจัยแรก ที่จำเป็นก็คือจะต้องเข้าใจชัดเจนว่า ความมั่นคงในความหมายใหม่คืออะไร ความหมายของคำว่า “ความมั่นคง” (Security) นั้น เป็นที่ถกเถียงกันอย่างกว้าง

ขวางในเชิง วิชาการนับตั้งแต่คำนี้ได้ถูกนำมาใช้ในการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะของประเทศสหรัฐอเมริกาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

ในความหมายที่แคบที่สุด หรือ แบบดั้งเดิม ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากนักคิดต่างๆ ในสำนักสังคมนิยม (Realism) “ความมั่นคง” หมายถึง การที่รัฐอยู่รอดและปลอดภัยจากภัยคุกคามจากกองกำลังทหารหรือกองกำลังติดอาวุธต่างๆ ซึ่งโดยนัยมีความหมายเกี่ยวข้องกับการที่รัฐสามารถรักษา ดินแดน อธิปไตยและเอกราชไว้ได้ภายใต้สภาพแวดล้อมทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศซึ่งมองกันว่ามีความเป็นอนาธิปไตยสูง รัฐต่างๆจึงคำนึงถึง ความอยู่รอดปลอดภัยของตนเองเป็นสำคัญ และจะมี นโยบายป้องกันตนเอง โดยการสร้างกองทัพ สะสมขีดความสามารถในการป้องกันตนเอง แสวงหาพันธมิตรและดำเนินการทางการทูตเพื่อป้องกันตนเองเป็นหลัก ทั้งหมดนี้ ก็เป็นเรื่องของ ผลประโยชน์ของรัฐ ที่จะต้องกระทำการดังกล่าวให้บรรลุผล

ในความหมายที่กว้าง ความมั่นคง หมายถึง สวัสดิภาพ ความปลอดภัย ตลอดจนความ ผาสุกของประชาชนและของสังคม โดยยึดถือเอา คนเป็นหลัก ในการคิด นอกจากนี้ ความมั่นคงในความหมายที่กว้างขึ้นนั้น ยังรวม มิติต่างๆ ทั้งทางด้านการเมือง การทหาร เศรษฐกิจ สังคมและอื่นๆ เข้าไว้ด้วย และยังรวม ปัจจัยหรือตัวแปรทั้งภายนอกและภายในประเทศ อีกด้วย

กล่าวคือ ความมั่นคงในความหมายใหม่มีลักษณะเป็น องค์กรวม ในเชิง บูรณาการ และครอบคลุมทุกด้าน โดยไม่ได้หมายความว่าเพียงแต่ ความอยู่รอด และความปลอดภัยของรัฐ แต่ยัง รวมถึง ความเข้มแข็งของชาติ ของชุมชน และของประชาสังคม ในทุกด้าน ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม และนอกจากนี้ยังหมายความรวมถึงนอกประเทศด้วยคือ ความมั่นคงของเพื่อนบ้าน เพราะเหตุผลที่ว่าประเทศไม่สามารถมั่นคงได้ด้วยตัวเอง หากเพื่อนบ้านไม่มั่นคง แนวความคิดด้านความมั่นคงที่กว้างขวางและครอบคลุมเช่นนี้เรียกกันโดยทั่วไปว่าเป็น “ความมั่นคงสมบูรณ์แบบ” หรือ “ความมั่นคงเบ็ดเสร็จสมบูรณ์” หรือที่เรียกกันในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศว่า “Comprehensive Security”

คำว่า “Comprehensive Security” เป็นคำที่เริ่มปรากฏให้เห็นในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเมื่อประมาณ 30 ปีมาแล้ว โดยรัฐบาลญี่ปุ่นภายใต้การนำของนาย Ohira ได้ใช้คำว่า “Comprehensive National Security” แทนคำว่า “National Security” ซึ่งญี่ปุ่นได้ใช้ในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ในปี 2523 รัฐบาลญี่ปุ่นภายใต้การนำของนาย Suzuki ได้เริ่มใช้นิยามของคำว่า comprehensive security อย่างจริงจัง โดยระบุกว้างๆ ว่า หมายความว่าถึง ความพร้อมทางการทหาร พันธมิตร พลังงาน อาหาร แผ่นดินไหว ปัญหาเศรษฐกิจ การค้า และจะดำเนินการรักษาความมั่นคงดังกล่าวด้วยมาตรการทางการเมือง เศรษฐกิจ การทูตและการทหาร ซึ่งในการนี้ญี่ปุ่นก็ได้เพิ่มงบประมาณในการป้องกันประเทศขึ้นอีกประมาณ 6.7%³⁰

ในการใช้คำจำกัดความดังกล่าวในญี่ปุ่น ยังนำไปสู่การปรับโครงสร้างในการบริหารนโยบายความมั่นคงของญี่ปุ่น โดยในปี 2529 รัฐบาลนาย Nakasone ได้จัดตั้งสภาความมั่นคงขึ้นเพื่อบริหารนโยบาย

30 Paul Evans, Lexicon of CBM Terms, 1995.

ความมั่นคง และได้ใช้บุคลากรในการบริหารงานสลับกันไปมาระหว่างกระทรวงต่างประเทศ กระทรวงการคลัง และกระทรวงการต่างประเทศและอุตสาหกรรม (MITI) ในทบวงการป้องกันประเทศ (Japan Defense Agency)

ในระยะ 30 ปีที่ผ่านมา ประเทศในภูมิภาคเอเชียบางประเทศก็ใช้แนวความคิดด้าน“ความมั่นคงสมบูรณ์แบบ” หรือ “ความมั่นคงเบ็ดเสร็จสมบูรณ์” เช่นกัน เช่น อินโดนีเซีย มาเลเซีย และ สิงคโปร์ แต่ก็แตกต่างจากญี่ปุ่นในประเด็นสำคัญกล่าวคือ ประเทศในเอเชียจะให้น้ำหนักเกือบทั้งหมดกับปัจจัยหรือ ภัยภายในประเทศ โดยให้ความสำคัญกับภัยด้านต่างๆที่ไม่ใช่ทางด้านการทหารแต่เพียงอย่างเดียว เช่น ภัยจากชาติพันธุ์ เชื้อชาติ ศาสนา เศรษฐกิจ การเมือง สังคม และอื่นๆ และมุ่งเน้นการดำเนินนโยบายสร้างความเข้มแข็งภายในของชาติ (Resilience—อินโดนีเซีย Total Defense—สิงคโปร์) จนกระทั่งไม่นานมานี้ ประเทศเหล่านี้จึงได้เริ่มให้ความสำคัญกับปัจจัยภายนอกมากขึ้นในการคิดเรื่องความมั่นคงสมบูรณ์แบบ

สำหรับประเทศไทย ก็ได้มีการใช้แนวความคิดเรื่อง“ความมั่นคงสมบูรณ์แบบ” อย่างเป็นทางการครั้งแรกในสมัยรัฐบาลพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร โดยได้แถลงต่อรัฐสภาไว้ เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 ว่าจะ “พัฒนาระบบการป้องกันประเทศให้มีขีดความสามารถในการป้องกันตนเอง และรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยการเสริมสร้างความสมานฉันท์ของประชาชนเพื่อร่วมพัฒนาระบบการป้องกันประเทศตามแนวทางการรักษาความมั่นคงสมบูรณ์แบบ รวมทั้งสนับสนุนภารกิจในการรักษาสันติภาพในภูมิภาคภายใต้กรอบขององค์การสหประชาชาติ”

ในระดับนานาชาติ แนวความคิดทางด้าน comprehensive security ก็มีการใช้แตกต่างกันออกไป เช่น สหประชาชาติ ใช้คำว่า collective หรือ cooperative security ส่วนสหรัฐอเมริกา ใช้คำต่างๆ รวมถึงคำว่า security community เป็นต้น

ในด้านกลไกและองค์กรในการปฏิบัติในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ประเทศต่างๆได้ให้ความสนใจในเรื่องของการทูตและความร่วมมือทางด้านความมั่นคงในระดับพหุภาคีมากขึ้น ในวงการวิชาการและองค์กรเอกชน ก็เริ่มมีการกำหนดความหมายและกรอบความร่วมมือตามแนวทางความมั่นคงสมบูรณ์แบบในภูมิภาคมากขึ้น โดยได้ให้ความสำคัญกับการประสานแนวความคิดและนโยบายดังกล่าวผ่าน “ที่ประชุมว่าด้วยเรื่องการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก” (ASEAN Regional Forum—ARF) ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการประสานงานและกำหนดกรอบกว้างๆ แม้ว่า ARF จะเพิ่งถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2535 และเริ่มจัดประชุมในปีพ.ศ. 2537 และต้องประสบกับข้อจำกัดหลายประการก็ตาม จนถูกมองจากบางฝ่ายว่าเป็นที่ประชุมที่ไม่สามารถสร้างผลเป็นรูปธรรมได้ เช่น ไม่สามารถจัดการกับปัญหาความมั่นคงต่างๆ ในภูมิภาค แต่ ARF เป็นองค์กรใหม่และยังไม่มีระบบบริหารจัดการที่เข้มแข็งนัก จึงไม่สามารถแก้ปัญหาความมั่นคงที่สลับซับซ้อนได้ แต่อย่างไรก็ตาม ARF ก็ได้มีความก้าวหน้าได้พอสมควร โดยเฉพาะการสร้าง ความไว้วางใจซึ่งกันและกันในภูมิภาค และปัจจุบันก็พยายามที่จะพัฒนามาตรการการทูตเชิงป้องกันต่างๆให้เป็นผลมากขึ้น

ข้อควรระวังในเรื่องความมั่นคงสมบูรณ์แบบคือ ความหมายของความมั่นคงสมบูรณ์แบบของประเทศต่างๆ นั้น แตกต่าง และ หลากหลาย อีกทั้งแนวทางในการร่วมมือก็ยังคงแตกต่างกันอีกด้วย การที่จะระบุว่าทุกสิ่งทุกอย่างเป็นความมั่นคงนั้นทำได้ง่าย แต่จะนำไปสู่ปัญหาต่างๆในการปฏิบัติ และหากเป็น

เช่นนี้แล้ว คำว่าความมั่นคงก็อาจจะไม่มีความหมายอีกต่อไป เพราะหากความมั่นคงหมายความว่าถึงทุกสิ่งในทางกลับกันก็ทุกสิ่งก็เป็นความมั่นคงได้ ในที่สุดแล้ว จะไม่รู้ว่าจะอะไรคือความมั่นคง ดังนั้น ความหมายที่แท้จริงของความมั่นคงใหม่ขึ้นอยู่กับ ความมั่นคงของใคร กล่าวคือ เป็นความมั่นคงของปัจเจกบุคคล (individual security) ความมั่นคงของชาติ (national security) ความมั่นคงของรัฐบาล (regime security) ความมั่นคงของรัฐ (state security) และ ความมั่นคงของประชาชนหรือมนุษย์ (human security)

ความหมายของความมั่นคง ยังขึ้นอยู่กับคำถามว่า ความมั่นคงในมิติอะไร เช่น ในด้านเศรษฐกิจ การเมือง การทหาร การศึกษา จิตวิทยา สิ่งแวดล้อม เทคโนโลยี หรือ อื่นๆ ในกรณีที่ความสำคัญของมิติเหล่านี้เปลี่ยนแปลงไป ความหมายจะเปลี่ยนแปลงไปด้วย ทำให้เห็นว่าความมั่นคงมี พลวัตสูง และยากที่จะกำหนดให้ตายตัวได้ อีกทั้งยังเกี่ยวข้องกับ ปัจจัยภายใน และ ปัจจัยภายนอกประเทศ อีกด้วย ดังนั้น ความหมายใหม่ของความมั่นคงจะขึ้นอยู่กับ การกำหนดหนักให้ปัจจัยต่างๆที่เกี่ยวข้องเหล่านี้เหมาะสม

ในการวางแนวทางที่เหมาะสมและมีความสมดุลระหว่างความมั่นคงของรัฐและความมั่นคงของประชาชนในการต่อต้านการก่อการร้ายนั้น **ปัจจัยที่สอง** ที่จำเป็นก็คือจะต้องวางแนวทาง ปฏิบัติที่ให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิมนุษยชน โดย แนวทางการปฏิบัติด้านสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับการต่อต้านการก่อการร้าย ที่ได้รับการรับรองโดยที่ประชุมรัฐมนตรีของสภาแห่งยุโรป (Council of Europe) เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ. 2002 ถือได้ว่าเป็นแนวทางที่ดีในการให้นำหนักกับเรื่องสิทธิมนุษยชนกับการต่อต้านการก่อการร้าย โดยเนื้อหาทั่วไปได้ระบุว่า การก่อการร้ายเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นอันตรายต่อประชาธิปไตย ความมั่นคงปลอดภัย การส่งเสริมความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในสังคม และเห็นว่าการก่อการร้ายไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ ก็ตาม ย่อมไม่สามารถรับฟังได้ ทั้งนี้ ได้กล่าวรวมถึงการที่รัฐจะต้องดำเนินการต่าง ๆ รวมทั้งร่วมมือกันในการต่อต้านการก่อการร้าย เพื่อป้องกันประชาชนของตน การประกันว่าผู้ได้รับผลกระทบจากการก่อการร้ายจะได้รับค่าชดเชย และต้องดำเนินการมาตรการระยะยาวเพื่อแก้ไขปัญหาด้านของการก่อการร้าย โดยครอบคลุมถึงประเด็นสำคัญ 17 ประเด็น³¹ คือ

1. **หน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการก่อการร้าย** คือ บุคคลทุกคนในรัฐต้องได้รับการปกป้องและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะสิทธิในชีวิตจากการก่อการร้าย
2. **ข้อห้ามการดำเนินการโดยพลการ (arbitrariness)** คือ มาตรการที่จะดำเนินการโดยรัฐที่ต้องเคารพสิทธิมนุษยชน รวมทั้งหลักนิติธรรม การห้ามการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะทางเชื้อชาติและการได้รับการกำกับดูแลที่เหมาะสมจากผู้บังคับบัญชา
3. **มาตรการต้องเป็นไปตามหลักกฎหมาย** คือ มาตรการที่รัฐใช้ต่อต้านการก่อการร้ายจะต้องเป็นไปตามหลักกฎหมาย ในกรณีที่มาตรการใดจะจำกัดสิทธิมนุษยชน จะต้องมีความชัดเจน จำเพาะเจาะจงมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และเป็นไปตามความจำเป็นและเหมาะสมกับสัดส่วนของมาตรการ

31 Guidelines on Human Rights and the Fight Against Terrorism, Council of Europe, 11 July 2002.

4. การห้ามการทรمانโดยเด็ดขาด โดยห้ามการทรمان หรือทำให้เสียศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยเด็ดขาด ทั้งนี้หมายรวมถึงในระหว่างการจับกุม การสอบสวน การคุมขัง ไม่ว่าผู้นั้นจะกระทำผิดร้ายแรงเพียงใดก็ตาม

5. การเก็บ และใช้ข้อมูลส่วนบุคคลโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง กล่าวถึง การเก็บข้อมูลส่วนบุคคลโดยเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้านความมั่นคง จะต้องเป็นไปตามกฎหมายภายในประเทศที่บัญญัติไว้ และเป็นไปอย่างสมเหตุสมผล (proportionate) รวมทั้งมีการตรวจสอบจากหน่วยงานอิสระภายนอก

6. การแทรกแซงความเป็นส่วนตัว โดยการแทรกแซงความเป็นส่วนตัว เช่นการค้นตัว ค้นที่อยู่อาศัย การดักฟังทางโทรศัพท์การตรวจจดหมาย การใช้เจ้าหน้าที่นอกเครื่องแบบ สามารถทำได้เฉพาะตามที่กฎหมายระบุไว้รวมทั้งการใช้อาวุธร้ายแรงในการปราบปรามจะต้องใช้ให้น้อยที่สุด และได้สัดส่วนกับการป้องกันบุคคลจากเหตุการณ์ร้ายแรง หรือความจำเป็นในการปฏิบัติการจับกุมตัว

7. การจับกุมและคุมขัง ซึ่งการจับกลุ่มผู้ที่ต้องสงสัยว่าจะเกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย จะกระทำได้เมื่อมีข้อสงสัยที่สมเหตุสมผล รวมทั้งผู้นั้นต้องได้รับการแจ้งให้ทราบถึงเหตุแห่งการจับกุม และบุคคลนั้นต้องได้รับการพิจารณาคดีโดยเร็ว และมีการจำกัดเวลาการควบคุมตัวที่ชัดเจน และสามารถป้องกันตัวได้ในศาล

8. การควบคุมตัวก่อนการพิจารณาคดี คือ การได้รับดูแลก่อนการพิจารณาคดี กล่าวคือ ให้มีการตรวจสอบสภาพการคุมขังบุคคลต้องสงสัยเกี่ยวกับการก่อการร้าย และก่อนการพิจารณาคดี

9. กระบวนการทางกฎหมาย ผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าเกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายมีสิทธิได้รับความยุติธรรมในการพิจารณาคดีที่เป็นธรรมในระยะเวลาที่เหมาะสม โดยศาลที่มีความเป็นอิสระ ทั้งนี้ผู้ถูกกล่าวหาต้องได้รับการสันนิษฐานทางกฎหมายว่ายังเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่ อย่างไรก็ดี ผู้ที่ถูกกล่าวหาอาจถูกจำกัดสิทธิในการป้องกันตนเองในศาล ในการเข้าถึงหรือปรึกษาที่ปรึกษาทางกฎหมายการเข้าถึงข้อมูลขอคดี และการใช้พยานหลักฐานที่ไม่ระบุชื่อได้ แต่การจำกัดสิทธิดังกล่าวต้องเป็นสัดส่วนกับจุดประสงค์ และมีมาตรการการจ่ายค่าชดเชยให้กับผู้ที่ถูกกล่าวหาเพื่อคงไว้ซึ่งความยุติธรรมของกระบวนการและประกันว่าสิทธิที่ชอบธรรมด้านกฎหมายยังคงอยู่

10. การลงโทษทางอาญา โดยการลงโทษบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่าเกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย จะต้องเป็นการลงโทษตามกฎหมาย ตามการกระทำหรือการละเว้นที่จะกระทำตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ทั้งนี้ห้ามมีการกำหนดโทษที่หนักกว่าที่ได้มีกำหนดไว้ในเวลาที่เกิดการทำความผิดเกิดขึ้น และห้ามมีการใช้โทษประหารชีวิตไม่ว่าในกรณีใด ๆ ก็ตาม

11. การควบคุม กักขัง กล่าวถึง ผู้ที่ถูกควบคุม กักขัง ต้องได้รับการปฏิบัติที่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แม้ว่าอาจได้รับมาตรการควบคุมที่เข้มงวดกว่า เช่น การจำกัดพื้นที่การตรวจสอบการสื่อสารกับภายนอก หรือสิทธิที่จะปรึกษาทนาย

12. การให้ที่พักพิง การส่งกลับ และการขับไล่ โดยการให้ที่พักพิงต้องพิจารณาเป็นรายกรณี ทั้งนี้หากพิสูจน์ได้ชัดเจนว่าบุคคลนั้นมีส่วนเกี่ยวข้องกับก่อการร้าย รัฐต้องปฏิเสธการให้สถานะผู้ลี้ภัย ในกรณีที่มีการส่งบุคคลกลับประเทศ รัฐจะต้องแน่ใจว่าบุคคลนั้นจะไม่ถูกลงโทษประหารชีวิต หรือทรมานในประเทศนั้น ทั้งนี้ การส่งกลับเป็นกลุ่ม (collective expulsion) จะกระทำมิได้

13. การส่งผู้ร้ายข้ามแดน โดยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนเป็นกระบวนการสำคัญที่จะช่วยทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศในการต่อต้านการก่อการร้าย อย่างไรก็ตาม การส่งผู้ร้ายข้ามแดนไปยังประเทศที่ยังมีโทษประหารชีวิตจะกระทำไม่ได้ ยกเว้นจะได้รับการยืนยันว่าจะไม่มีการลงโทษประหารชีวิต บุคคลนั้น รวมทั้งการถูกทรมานหรือถูกลงโทษด้วยอคติแห่งความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ ความเห็นทางการเมือง

14. สิทธิในการทรัพย์สิน กล่าวถึง การระงับ หรือการยึดทรัพย์สินของบุคคลหรือองค์กรโดยเจ้าหน้าที่ว่า เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิที่จะใช้กระบวนการทางศาลเพื่อต่อสู้ได้

15. การลิดรอนสิทธิ กล่าวถึง กรณีที่เกิดการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นในระหว่างสถานการณ์ของ สงครามหรือเหตุการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ รัฐสามารถลิดรอนสิทธิบางประเภทที่กฎหมายระหว่างประเทศ ประกันไว้ แต่ต้องเป็นไปอย่างรัดกุมตามสถานการณ์จำเป็น และเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายระหว่าง ประเทศบัญญัติไว้ แต่ทั้งนี้รัฐไม่สามารถลิดรอนสิทธิการมีชีวิตอยู่ได้ รวมทั้งการห้ามการทรมาน และการ ห้ามใช้กฎหมายอาญาย้อนหลัง การลิดรอนสิทธิดังกล่าวจะต้องทบทวนยกเลิกเมื่อสถานการณ์สิ้นสุดแล้ว โดยเร็ว

16. การเคารพข้อห้ามระหว่างประเทศ (peremptory norms) และหลักกฎหมายมนุษยธรรม ระหว่างประเทศโดยรัฐไม่สามารถละเมิดข้อห้ามระหว่างประเทศหรือกฎหมายมนุษยธรรมระหว่าง ประเทศได้

17. การชดเชยค่าเสียหายแก่เหยื่อของการก่อการร้าย โดยรัฐต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการจ่าย ค่าชดเชยให้แก่เหยื่อที่ได้รับผลกระทบจากการก่อการร้าย ในกรณีที่ไม่มีแหล่งอื่นสำหรับค่าชดเชยนั้น

นอกจากนี้ ในการวางแนวทางที่เหมาะสมและมีความสมดุลระหว่างความมั่นคงของรัฐ และความ มั่นคงของประชาชนในการต่อต้านการก่อการร้ายนั้น ปัจจัยที่สาม ที่จำเป็นก็คือ การมีส่วนร่วมของภาค ประชาชนเพิ่มมากขึ้น ทั้งในการวางนโยบาย การบริหาร และการสนับสนุนและให้ความร่วมมือ ทั้งนี้เนื่อง มาจากว่า การก่อการร้ายส่วนใหญ่มีเป้าหมายที่ประชาชน และเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อความปลอดภัยของมนุษย์โดยรวม ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่จำเป็นจะต้องประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการวางนโยบาย และบริหารจัดการต่าง ๆ ตั้งแต่เริ่มต้น จึงจะเกิดสมดุลระหว่างความต้องการของรัฐและประชาชน

6. สรุป

ปัจจุบันสภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศแตกต่างไปจากแต่ก่อนเป็นอันมาก ภายใต้ระเบียบโลก ใหม่ (New World Order) ที่กำลังก่อตัวขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้น ปัญหา หรือ ภัยคุกคาม

ของประเทศต่างๆก็เปลี่ยนแปลงไป โดยภัยคุกคามในรูปแบบเดิมๆ ได้ลดลงไปมาก แต่ในขณะเดียวกัน ก็ไม่ได้หมายความว่า ปัญหาหรือภัยคุกคามในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้หมดสิ้นลงไป ในทางกลับกัน ได้เกิดปัญหาหรือภัยในมิติใหม่ๆ อีกหลายประการ เช่น ปัญหาการอพยพแรงงาน ปัญหายาเสพติด อาชญากรรมข้ามชาติ การก่อการร้ายสากล อาชญากรรมคอมพิวเตอร์ ปัญหาสิ่งแวดล้อม โสเภณี สาธารณสุข ซึ่งปัญหาเหล่านี้ถูกเรียกว่า “ปัญหาความมั่นคงของมนุษย์” (Human Security)

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายในไทยนั้น ขบวนการก่อการร้ายในประเทศมีประวัติความเป็นมายาวนานนับตั้งแต่ต้นสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ และมีพัฒนาการที่ซับซ้อน ต่อเนื่อง และบางครั้งก็มีความรุนแรง กลายเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงปลอดภัยของรัฐไทย ในปัจจุบันปัญหาดังกล่าวในลักษณะเดิมได้คลี่คลายตัวลง แต่ได้มีพัฒนาการใหม่บางประการ รวมทั้งความเชื่อมโยงกับเครือข่ายใหม่ๆ ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ จึงทำให้มีแนวโน้มที่จะเป็นปัญหาที่มีความสำคัญมากขึ้น ซึ่งปัญหาดังกล่าว จะคุกคามต่อความมั่นคงของของรัฐและประชาชนได้หากไม่ได้มีแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ปัญหา

ภายใต้ระเบียบโลกใหม่ ปัญหาความมั่นคงของประเทศไทย มีมิติที่ซับซ้อน หลากหลาย เกิดขึ้นได้รวดเร็วกว่าเดิม อีกทั้งสามารถจะมีความรุนแรงได้ภายในระยะเวลาอันสั้น อีกทั้งยังอาจจะกลายเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาความมั่นคงของประเทศเพื่อนบ้าน ของภูมิภาคและของระบบโลกได้ และในขณะเดียวกัน ปัญหาความมั่นคงของเพื่อนบ้าน ของภูมิภาคหรือของระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ก็อาจจะกลายมาเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาความมั่นคงไทยได้ ดังนั้นการป้องกันประเทศและเสริมสร้างความมั่นคงให้กับประเทศในสภาวะแวดล้อมใหม่นี้ จึงควรที่จะต้องมี ยุทธศาสตร์ใหม่ในการป้องกันใหม่ประเทศเชิงรุก ซึ่งยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้ จำเป็นต้องมีความสำคัญกับ 1) การป้องกันภัยคุกคามล่วงหน้า เช่น ภัยจากการก่อการร้ายและอื่นๆ 2) การบรรเทาปัญหาภัยคุกคามที่เกิดขึ้นแล้วในปัจจุบัน และ 3) การฟื้นฟูหลังจากประสบภัยคุกคาม โดยการผนึกกำลังของส่วนต่างๆที่สำคัญๆ ระหว่างหน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชนพลเรือน และเครือข่ายพันธมิตรระหว่างประเทศ จึงจะสามารถทำให้ประเทศไทยมั่นคงและพัฒนาได้อย่างยั่งยืนถาวร