



อุปสรรคของอาเซียนกับการจัดการปัญหาการก่อการร้ายภายในภูมิภาค*

นางสาวลัฐิกา เนตรทัศน์*

บทนำ

นับตั้งแต่ที่ปัญหาการก่อการร้ายคุกคามภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างรุนแรงขึ้น อาเซียนได้สร้างกลไกเพื่อจัดการกับปัญหาดังกล่าวในรูปแบบที่หลากหลาย ทั้งยังปรากฏความต้องการที่จะสร้างความร่วมมือเพื่อการต่อต้านการก่อการร้ายอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะภายหลังจากที่เกิดเหตุลอบวางระเบิดวันที่ ๑๒ ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๐๒ อันเป็นเหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบและความเสียหายต่อภูมิภาคเป็นอย่างมาก การกำหนดให้ประเด็นการก่อการร้ายเป็นวาระสำคัญในการประชุมระหว่างรัฐมนตรีอาเซียนเวทีต่าง ๆ^๑ ทั้งนี้ ผลจากความร่วมมือดังกล่าวนอกจากจะแสดงให้เห็นถึงการตระหนักในภัยก่อการร้ายผ่านคำแถลงการณ์ของบรรดาผู้นำในเวทีการประชุมการพบปะระหว่างผู้นำยังสะท้อนให้เห็นความพยายามในการสร้างกระบวนการรับรู้และความเข้าใจระหว่างกันในเรื่องของปัญหาการก่อการร้าย ตลอดจนการมีปฏิสัมพันธ์เหล่านี้ยังนำมาซึ่งการสร้างบรรทัดฐานอันเป็นแนวปฏิบัติร่วมกันเพื่อต่อต้านการก่อการร้ายซึ่งเห็นได้จากข้อเสนอแนะที่ได้จากการประชุมที่เกี่ยวข้องกับแนวทางในการป้องกันและปราบปรามปัญหาการก่อการร้ายร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน เช่น การส่งเสริมการแลกเปลี่ยนข่าวกรองความเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้ก่อการร้าย มาตรการยับยั้งการไหลเวียนของเงินทุน มาตรการเสริมสร้างความเข้าใจร่วมกันในประเด็นทางสังคมและศาสนา เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ภายหลังจากที่มีการประกาศวิสัยทัศน์ที่จะยกระดับอาเซียนให้เป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ภายใต้แผนงานประชาคมการเมืองและความมั่นคงยังคงปรากฏเจตนารมณ์ของการพัฒนาความร่วมมือเพื่อการต่อต้านการก่อการร้ายต่อไป ซึ่งพัฒนาการและความพยายามข้างต้นทำให้เห็นว่าอาเซียนตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาการก่อการร้ายอันเป็นสิ่งท้าทายสถานะและบทบาทของอาเซียนกับการเป็นสถาบันหลักของภูมิภาคในการส่งเสริมและรักษาไว้ซึ่งสันติภาพและเสถียรภาพ

* บทความนี้เผยแพร่เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๖๑

* นักวิเคราะห์และจัดทำข้อมูลกฎหมาย ฝ่ายอาเซียนและกิจการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑ อาทิ การประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน (ASEAN Defence Ministers Meeting : ADMM) การประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านอาชญากรรมข้ามชาติ (ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime: AMMTC) และในระดับพหุภาคีภายใต้การประชุมระหว่างปีเพื่อต่อต้านการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ (Inter-Sessional Meeting on Counter –Terrorism and Transnational Crime: ISM on CTTC) ในกรอบการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (ASEAN Regional Forum : ARF) เป็นต้น



ความมั่นคงของภูมิภาค แม้อาเซียนจะให้ความสำคัญกับปัญหาการก่อการร้ายด้วยการสร้างกลไกและความร่วมมือต่าง ๆ ข้างต้น แต่จากสถานการณ์และบริบทของปัญหาการก่อการร้ายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้^๒ กลุ่มก่อการร้ายภายในอาเซียนก็ไม่ได้ยุติบทบาทและความเคลื่อนไหวในภูมิภาคลงอย่างสิ้นเชิงและยังคงมีความเคลื่อนไหวอยู่ในบางพื้นที่ ถึงแม้จะไม่ได้มีโครงสร้างที่แข็งแกร่งดังเช่นในช่วงต้นของการก่อตั้งกลุ่ม รวมถึงมีการลดพื้นที่การสร้างความรุนแรงลงไปและเกิดความขัดแย้งในหมู่สมาชิกจนทำให้เกิดการแยกตัวออกเป็นกลุ่มอิสระ^๓ สถานการณ์ดังกล่าวล้วนเป็นสิ่งตอกย้ำว่าความร่วมมือและกลไกเพื่อการต่อต้านการก่อการร้ายที่อาเซียนพยายามสร้างและพัฒนาอย่างต่อเนื่องนั้นยังไม่ได้มีบทบาทและประสิทธิภาพเพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายในภูมิภาคจึงทำให้เห็นว่าที่ผ่านมอาเซียนไม่ได้แสดงบทบาทของการเป็นสถาบันของภูมิภาคในการจัดการและแก้ไขปัญหาการก่อการร้าย เนื่องมาจากการที่อาเซียนยังคงมีปัญหาและอุปสรรคอันเป็นข้อจำกัดที่ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ บทความฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลให้อาเซียนไม่สามารถเป็นสถาบันหลักของภูมิภาคที่แสดงบทบาทในการจัดการกับปัญหาการก่อการร้ายโดยเป็นเพียงความคิดเห็นในเชิงเสนอแนะเพื่อเป็นข้อมูลในการจัดการปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

อุปสรรคของอาเซียนกับการจัดการปัญหาการก่อการร้าย

๑. ปัญหาในเชิงโครงสร้างและหลักการของสถาบันอาเซียน

แม้อาเซียนจะมีความตระหนักในภัยคุกคามความมั่นคงจากการก่อการร้าย จึงได้เกิดความพยายามที่จะสร้างกลไกเพื่อจัดการกับปัญหาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ด้วยพื้นฐานของสถาบันอาเซียนอยู่ในฐานะของสถาบันความร่วมมือระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Organization) ที่ประเทศสมาชิกมิได้มีการโอนอธิปไตยให้แก่สถาบัน จึงทำให้อำนาจในการดำเนินการนั้นมีอยู่อย่างจำกัด เพราะจะต้องอยู่บนพื้นฐานความยินยอมของประเทศสมาชิกเป็นสำคัญ แม้อาจจะมีกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) เป็นธรรมนูญวางกรอบกำหนดกติกาและวางหลักการบริหารจัดการอาเซียน แต่ภายใต้กฎบัตรยังคงไว้ซึ่งหลักการเคารพอำนาจอธิปไตยของประเทศสมาชิก^๔ ทั้งยังไม่ปรากฏบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่องค์กรใดของอาเซียนในการลงโทษแก่ประเทศสมาชิกที่ละเมิดพันธกรณี ซึ่งสะท้อนให้เห็นเจตนาของประเทศสมาชิกที่ไม่ต้องการให้อาเซียนเป็นองค์กรที่มีลักษณะเหนือรัฐ (Supranational organization) ที่จะมียุทธศาสตร์ในการออกกฎระเบียบมาใช้บังคับ

^๒ อ่านได้ที่: <https://lawforasean.com/blog/2018/09/-terrorism>

^๓ อาทิ การแยกตัวกันของกลุ่มเจไอโดยแตกออกเป็นกลุ่มย่อยได้แก่ กลุ่ม Jemaah Anshorut Tauhid (JAT) และ Jamaah Ansharusy Syariah (JAS)

^๔ ARTICLE 2 PRINCIPLES

ASEAN and its Member States shall act in accordance with the following Principles:

(a) respect for the independence, sovereignty, equality, territorial integrity and national identity of all ASEAN Member States;



ระหว่างกันหรือผูกความสัมพันธ์ระหว่างกันในเชิงกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การที่อาเซียนก่อตั้งและดำเนินกิจกรรมในลักษณะขององค์กรระหว่างประเทศ แต่ในเชิงปฏิบัติอาเซียนยังคงเป็นระบบความร่วมมือ (Cooperation) ที่ต้องอาศัยแรงผลักดันจากประเทศสมาชิกเป็นสำคัญ^๕ ด้วยลักษณะโครงสร้างที่จำกัดอำนาจของอาเซียนจึงเป็นอุปสรรคที่ทำให้อาเซียนไม่สามารถจัดการแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากกลไกสำหรับการจัดการปัญหาการก่อการร้ายภายใต้ความร่วมมือของอาเซียนไม่ได้มีสภาพบังคับหรือพันธกรณีประเทศสมาชิกให้ปฏิบัติตามนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นจากความร่วมมือ

แม้อาเซียนจะมีที่ประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านอาชญากรรมข้ามชาติ (AMMTC) เป็นแกนหลักของความร่วมมือในการต่อต้านการก่อการร้ายของภูมิภาค ซึ่งมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและแนวทางในการป้องกันและปราบปรามปัญหาการก่อการร้ายร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิก^๖ แต่ที่ประชุมก็หาได้มีอำนาจในการบังคับให้รัฐสมาชิกปฏิบัติตามข้อมติที่เกิดขึ้น และการที่อาเซียนมีสำนักงานเลขาธิการอาเซียนเป็นสำนักงานศูนย์กลางความร่วมมือของอาเซียน แต่ก็ไม่มีบทบาทและอำนาจในการบังคับสมาชิกในเชิงปฏิบัติสำนักงานเลขาธิการยังคงทำหน้าที่ในการประสานงานและอำนวยความสะดวกในการจัดการประชุม นอกจากนี้ โครงสร้างการดำเนินงานของ ARF ที่แม้จะนำมาซึ่งมาตรการและแนวทางเพื่อป้องกันปัญหาการก่อการร้ายร่วมกันอย่างครอบคลุมในหลายมิติ แต่การดำเนินงานของ ARF ยังคงเป็นเพียงขั้นตอนของการเสริมสร้างความมั่นใจ (Confidence Building) ให้กับประเทศสมาชิกและยังไม่สามารถก้าวข้ามไปสู่การเป็น การทูตเชิงป้องกันได้ อีกทั้ง ARF ยังมีใช้รูปแบบขององค์กรที่มีกฎเกณฑ์และกลไกของตนเองอย่างเป็นแบบแผน ตลอดจนขาดสำนักงานที่เป็นศูนย์กลางของการใช้อำนาจในการบังคับให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามแนวทางและมาตรการที่ได้จากการประชุม กลไกของ ARF จึงไม่มีความเข้มแข็งเพียงพอต่อการจัดการปัญหาความมั่นคงในภูมิภาค^๗

ในกรณีของการจัดทำอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้าย (ASEAN Convention on Counter Terrorism: ACCT) ที่นับเป็นพัฒนาการของความร่วมมือที่ก้าวหน้าเป็นอย่างยิ่งอันจะสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของอาเซียนกับการจัดการปัญหาการก่อการร้ายในภูมิภาค เนื่องจากเป็นกลไกที่ทำให้เห็นถึงการรับรู้ว่าการก่อการร้ายเป็นภัยคุกคามความมั่นคงของภูมิภาคอย่างแท้จริงจึงต้องมีการสร้างข้อตกลงเป็น พิเศษที่ยอมยืดหยุ่นมากขึ้นต่อหลักการและบรรทัดฐานของอาเซียนเรื่องการเคารพอำนาจอธิปไตยของรัฐสมาชิก^๘ อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือนี้ยังคงดำเนินไปอย่างล่าช้าไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในแผนงานการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคง (ASEAN Political – Security Community

^๕ มนัส ชยาพัฒนา. (๒๕๕๑). *อาเซียนกับหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

^๖ เช่น กำหนดนโยบายการส่งผู้ร้ายข้ามแดน มาตรการความปลอดภัยในสนามบิน การสืบหาระเบิด การก่อตั้งหน่วยงานต่อต้าน การก่อการร้าย เป็นต้น

^๗ Donald E. Weatherbee. (2010). *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy*. Lanham: Rowman & Littlefield.

^๘ นิธิ วิทยารัฐ. (๒๕๕๑). *การก่อการร้ายกับความร่วมมือพหุภาคีด้านความมั่นคงในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.



Blueprint) ที่กำหนดกิจกรรมให้อาเซียนดำเนินการเพื่อให้อนุสัญญาฯ มีผลบังคับใช้ ภายในปีค.ศ. ๒๐๐๙ ในขณะที่อนุสัญญาฉบับนี้มีการลงนามตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๐๗ แต่มีผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. ๒๐๑๑ เนื่องจากใช้ระยะเวลาการให้สัตยาบันของประเทศสมาชิก ให้ครบตามข้อกำหนดในสัญญานานถึง ๔ ปี^๙ และมีการให้สัตยาบันครบ ๑๐ ประเทศในปี ค.ศ. ๒๐๑๓ ความล่าช้าของความร่วมมือดังกล่าวย่อมพิสูจน์ให้เห็นว่าอาเซียนยังคงไร้ซึ่งอำนาจและเครื่องมือในการสั่งการหรือกำกับดูแลให้ประเทศสมาชิกเข้าสร้างความร่วมมือในการต่อต้านการก่อการร้ายที่มีลักษณะเป็นทางการและมีพันธะกรณีทางกฎหมายเช่นนี้

นอกจากนี้ การที่กลไกของอาเซียนยังคงอยู่บนพื้นฐานของการเคารพในอำนาจอธิปไตยของประเทศสมาชิกเป็นหลักหรือดำเนินการตามหลักวิถีอาเซียน (ASEAN way) โดยเฉพาะหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน (non – interference) เป็นอีกหนึ่งอุปสรรคสำคัญของการจัดการปัญหาการก่อการร้าย การที่อาเซียนเคร่งครัดในหลักการเช่นนี้ย่อมไม่สามารถที่จะสร้างกฎเกณฑ์หรือมาตรการเชิงรุกเพื่อจัดการกับประเด็นละเอียดอ่อนของประเทศสมาชิกได้ ข้อจำกัดที่ได้จากที่ประชุมหลักของรัฐมนตรีของอาเซียนด้านอาชญากรรมข้ามชาติและการต่อต้านการก่อการร้าย (AMMTC) และการประชุมเฉพาะด้านการต่อต้านการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ (ISM on CTTC) เป็นไปในลักษณะของมาตรการที่ยับยั้งพฤติกรรมกระทำที่จะนำไปสู่การก่อการร้าย สะท้อนให้เห็นว่าอาเซียนไม่ยกประเด็นอ่อนไหวทางการเมือง ชาติพันธุ์และศาสนาเข้ามาพิจารณาอย่างจริงจังในการประชุม เนื่องจากยังติดอยู่กับหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในที่ทำให้อาเซียนไม่มีสิทธิก้าวภายในอำนาจการจัดการของประเทศสมาชิก หลักการดังกล่าวจึงทำให้อาเซียนไม่สามารถกำหนดมาตรการหรือนโยบายเพื่อมุ่งจัดการกับรากเหง้าของปัญหาได้ นอกจากนี้ หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในยังถูกยกเป็นข้ออ้างของบางประเทศเพื่อหลีกเลี่ยงการวิพากษ์วิจารณ์โดยประเทศอื่น ดังเช่นกรณีกลุ่มติดอาวุธโรฮิงญาในเมียนมาที่ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นแต่เมียนมายังคงปฏิเสธที่จะนำประเด็นขึ้นสู่การพิจารณาภายใต้กรอบการจัดการของอาเซียนหรือการถกประเด็นปัญหาดังกล่าวต่อที่ประชุมอาเซียนโดยอ้างว่าเป็นการแทรกแซงกิจการภายใน เพื่อหลีกเลี่ยงการวิพากษ์วิจารณ์และการเข้าจัดการของอาเซียน

๒. การขาดลักษณะของความเป็นภูมิภาคนิยม

แม้ปัญหาการก่อการร้ายจะเป็นภัยคุกคามความมั่นคงข้ามพรมแดนที่สามารถส่งผลกระทบได้ในระดับภูมิภาค แต่รัฐสมาชิกอาเซียนยังคงมีมุมมองและทัศนคติเกี่ยวกับปัญหาการก่อการร้ายแตกต่างกัน กลุ่มประเทศที่แสดงท่าทีออกมาอย่างชัดเจนต่อการต่อต้านการก่อการร้ายจะมองว่าการก่อการร้ายเป็นภัยคุกคามที่มีความสำคัญที่จะส่งผลกระทบได้ในระดับภูมิภาค การดำเนินมาตรการเพื่อต่อต้านการก่อการร้ายจึงควรปฏิบัติอย่างจริงจัง^{๑๐} เห็นได้จากความพยายามของประเทศมาเลเซียและฟิลิปปินส์ในการผลักดันและเรียกร้องให้มีการสร้างความร่วมมือเพื่อจัดการกับปัญหาการก่อการร้ายผ่านการประชุมครั้งต่าง ๆ

^๙ โดยกลุ่มประเทศแรกที่ให้สัตยาบัน คือ สิงคโปร์ ไทย ฟิลิปปินส์ กัมพูชา เวียดนาม และบรูไน

^{๑๐} จุฑาทิพย์ คล้ายทับทิม . (๒๕๔๘). *การก่อการร้ายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.



ทั้งนี้ เนื่องจากทั้งสองประเทศต่างได้รับผลกระทบโดยตรงจากปัญหาการก่อการร้ายโดยเป็นพื้นที่ที่ถูกโจมตี และเป็นพื้นที่หลบซ่อนของกลุ่มก่อการร้าย ในขณะที่ประเทศอีกกลุ่มหนึ่งที่ไม่ได้เผชิญกับปัญหาการก่อการร้าย โดยตรง อาทิ ประเทศเวียดนาม พม่า ลาว และกัมพูชา ไม่ได้แสดงท่าทีที่ชัดเจนในการผลักดันความร่วมมือ เพื่อต่อต้านการก่อการร้าย เนื่องจากประเทศเหล่านี้มองว่าการก่อการร้ายเป็นปัญหาระดับชาติหรือปัญหา ภายในของประเทศ โดยเห็นว่าการจัดการกับปัญหาดังกล่าวจึงเป็นเรื่องของกิจการภายในประเทศ^{๑๑} ดังนั้น ท่าทีที่มีต่อความร่วมมือเพื่อต่อต้านการก่อการร้ายจึงไม่แสดงออกอย่างชัดเจน เพราะต้องการที่จะ หลีกเลี่ยงการเข้าไปพัวพันหรือเกี่ยวข้องกับกิจการภายในของประเทศอื่นผ่านมาตรการต่อต้านการก่อการร้าย ที่อาจจะนำมาซึ่งผลเสียในการตกเป็นเป้าหมายของการโจมตีจากกลุ่มก่อการร้าย ในขณะที่เดียวกันก็ไม่ต้องการ ให้รัฐอื่นเข้ามาแทรกแซงและวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินกิจการภายในประเทศของตน

อย่างไรก็ดี แม้ปัญหาการก่อการร้ายจะเป็นปัญหาหลักของภูมิภาคแต่จากการตีความในประเด็น ปัญหาการก่อการร้ายของประเทศสมาชิกอาเซียนที่ต่างกันจึงแสดงให้เห็นถึงการรับรู้และการให้ความสำคัญ กับภัยก่อการร้ายในระดับที่ไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งสะท้อนว่าอาเซียนยังคงขาดความรู้สึกร่วมกันของความเป็นพวก เดียวกันหรือความเป็นภูมิภาคนิยม จึงทำให้ไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงร่วมกันได้ ในขณะที่ ประเทศสมาชิกอาเซียนขาดแรงจูงใจในการแก้ไขปัญหาร่วมกัน ความร่วมมือที่เกิดขึ้นจึงเกิดจากปัจจัย ภายนอกโดยเฉพาะแรงผลักดันและท่าทีที่แข็งขันของสหรัฐอเมริกาในการริเริ่มกิจกรรมและนโยบาย เพื่อต่อต้านการก่อการร้ายภายใต้ความร่วมมือ ARF ทั้งที่ความร่วมมือดังกล่าวมีอาเซียนเป็นผู้มีบทบาทหลัก แต่ประเด็นการต่อต้านการก่อการร้ายกลับถูกผลักดันจากประเทศภายนอก จึงอาจกล่าวได้ว่าเบื้องหลัง ของการสร้างความร่วมมือเพื่อต่อต้านการก่อการร้ายอย่างแท้จริงมีที่มาจากปัจจัยภายนอกมากกว่าความรู้สึก ร่วมกันของประเทศสมาชิกอาเซียน สิ่งดังกล่าวจึงเป็นอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนมาตรการและนโยบาย เพื่อต่อต้านการก่อการร้ายที่เป็นรูปธรรม

๓. การคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศตนเอง

การขาดความร่วมมือและการสนับสนุนจากประเทศสมาชิกในการสร้างมาตรการหรือริเริ่มกิจกรรม เพื่อการต่อต้านการก่อการร้ายภายใต้ความร่วมมือของอาเซียนเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้กลไกการต่อต้าน การก่อการร้ายของอาเซียนไม่เกิดผลสำเร็จที่ชัดเจน เนื่องจากประเทศสมาชิกยังคงมีความหวาดระแวงระหว่าง กันจากภูมิหลังทางประวัติศาสตร์และการมีอัตลักษณ์ที่แตกต่างกัน จึงทำให้การสร้างความร่วมมือในการ ต่อต้านการก่อการร้ายในเชิงปฏิบัติการร่วมกันหรือในรูปแบบของกองทัพนั้นไม่เกิดขึ้น อีกทั้งแต่ละประเทศ ยังคงมีอุดมการณ์ชาตินิยมและหวงแหนในอำนาจอธิปไตยซึ่งถือว่าเป็นอำนาจอและผลประโยชน์สูงสุดของรัฐ การยอมให้เกิดการก้าวก้าวยอมสูญเสียอำนาจอันเด็ดขาดในการดำเนินกิจการของประเทศ ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ จึงต้องการคงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยในการจัดการปัญหาโดยปราศจากการแทรกแซง

^{๑๑} ก้องภพ เนตรนวลใย. (๒๕๕๑). *ความร่วมมือของประเทศเอเชียอาคเนย์ในการต่อต้านการก่อการร้าย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.



โดยรัฐอื่น บางประเทศจึงเลือกที่จะจัดการปัญหาด้วยการดำเนินนโยบายของตนเองเพื่อจัดการกับกลุ่มก่อการร้ายภายในประเทศ

นอกจากนี้ การที่อาเซียนขาดมาตรการหรือความร่วมมือในเชิงปฏิบัติการร่วมกันและไม่สามารถสร้างความสำเร็จในการลดปัญหาการก่อการร้ายลงได้ยังสะท้อนให้เห็นว่าอาเซียนไม่สามารถเป็นสถาบันที่สร้างหรือประสานผลประโยชน์ให้แก่ประเทศได้ เนื่องจากการสร้างนโยบายภายใต้ความร่วมมือของอาเซียนอยู่บนพื้นฐานการพิจารณาผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกเป็นสำคัญ^{๑๒} ประเทศสมาชิกจึงแสวงหาความร่วมมือที่สามารถตอบสนองผลประโยชน์ได้มากกว่าอาเซียนด้วยการสร้างความร่วมมือในระดับทวิภาคีกับประเทศภายนอกภูมิภาคโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ให้การสนับสนุนทางการเงินและการซ่อมรบก่องกำลังของฟิลิปปินส์จนทำให้สามารถปราบปรามกลุ่มอาชญาวิทยาฟองได้ ข้อสังเกตคือการเข้าไปสร้างกองกำลังของสหรัฐานั้นฟิลิปปินส์ไม่ได้มองว่าการคุกคามหรือการแทรกแซงอำนาจทางการทหาร เนื่องจากได้รับผลประโยชน์จากการช่วยเหลือของสหรัฐฯ ทั้งในเชิงเทคนิคยุทธวิธีและงบประมาณ จะเห็นได้ว่าสำหรับประเทศสมาชิกอาเซียนประเทศภายนอกภูมิภาคจึงถูกใช้เป็นเครื่องมือในการตอบสนองต่อผลประโยชน์ด้านทรัพยากรและยุทธวิธีเพื่อการต่อต้านการก่อการร้าย ตลอดจนถูกใช้เป็นหลักประกันความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ จึงสะท้อนให้เห็นว่าการที่ประเทศสมาชิกอาเซียนเลือกสร้างความร่วมมือในรูปแบบทวิภาคี เนื่องจากสามารถตอบสนองผลประโยชน์ให้กับประเทศได้ดีกว่าความร่วมมือของอาเซียนที่ยังคงเป็นไปในลักษณะของมาตรการที่เน้นการสร้างควมไว้วางใจมากกว่าการดำเนินการในเชิงรุกและเชิงปฏิบัติการดังเช่นความร่วมมือในแบบทวิภาคี จึงทำให้เห็นว่าการที่อาเซียนเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐเข้าสู่ความร่วมมือรวมถึงเป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้สามารถเปลี่ยนท่าทีและจุดยืนต่อการสร้างความร่วมมือเพื่อต่อต้านการก่อการร้ายได้

ดังนั้น การจัดการปัญหาการก่อการร้ายอย่างแท้จริงยังอยู่ในระดับรัฐแล ในระดับทวิภาคีทำให้เห็นว่าการที่ประเทศสมาชิกล้วนมองว่าสถาบันอาเซียนไม่สามารถที่จะตอบสนองผลประโยชน์ให้กับประเทศได้จึงเลือกสร้างความร่วมมือในรูปแบบที่ให้ผลประโยชน์ได้มากกว่า หรืออาจกล่าวได้ว่าสถาบันของอาเซียนไม่สามารถสร้างแรงดึงดูดหรือผลประโยชน์ให้กับประเทศสมาชิกได้ ฉะนั้น ผลจากความร่วมมือในการต่อต้านการก่อการร้ายของอาเซียนที่ไม่มีลักษณะเป็นรูปธรรมจึงมาจากการที่ประเทศต่าง ๆ ไม่ได้ให้ความร่วมมือหรือใช้อาเซียนเป็นเครื่องมือในการจัดการปัญหาอย่างแท้จริง จึงทำให้อาเซียนไม่ได้แสดงบทบาทที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายของภูมิภาค

บทสรุป

โดยสรุปตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาสถาบันความร่วมมือเพื่อการต่อต้านการก่อการร้ายของอาเซียนขึ้นอยู่กับความสมัครใจและความยินยอมของประเทศสมาชิกเป็นสำคัญ โดยมีวิถีอาเซียนเป็นเครื่องมือในการประสานความร่วมมือ ตลอดจนเป็นแนวทางหลักในการจัดการแก้ไขปัญหา ด้วยลักษณะดังกล่าวจึงทำให้ความร่วมมือเพื่อการต่อต้านการก่อการร้ายของอาเซียนสะท้อนออกมาในรูปแบบของสถาบันความร่วมมือ

^{๑๒} Donald E. Weatherbee. (2010). International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy. Lanham: Rowman & Littlefield.



ที่ไม่เป็นทางการซึ่งเน้นเพียงการเจรจาเพื่อสร้างความไว้วางใจให้แก่ประเทศสมาชิก โดยใช้ความสัมพันธ์ฉันท์มิตรและระเบียบปฏิบัติหรือบรรทัดฐาน (Norms) ในการขับเคลื่อนมากกว่าการสร้างข้อผูกมัดและการผูกสัมพันธ์ระหว่างกันในเชิงกฎหมาย แต่ทั้งนี้ประสิทธิภาพของกลไกเพื่อการต่อต้านการก่อการร้ายจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของประเทศสมาชิก เมื่อแต่ละประเทศมุ่งแต่ประโยชน์สูงสุดของตนเองและยึดมั่นในอำนาจอธิปไตยเกินไป สถาบันความร่วมมือที่ทำหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาย่อมไม่อาจประสบความสำเร็จได้

แม้ว่าอาเซียนจะตระหนักถึงปัญหาการก่อการร้ายจึงได้สร้างกลไกเพื่อจัดการกับปัญหา แต่ปัญหาการก่อการร้ายในภูมิภาคกลับมิได้ถูกแก้ไขให้ยุติลงได้ด้วยการจัดการของอาเซียน เนื่องจากอุปสรรคของรูปแบบและของกลไกการทำงานของอาเซียนเอง กล่าวคือ ลักษณะโครงสร้างของสถาบันอาเซียนกลายเป็นอุปสรรคขัดขวางการแก้ไขปัญหายุคความที่มีลักษณะข้ามชาติ หรืออีกนัยหนึ่งคือปัญหาหรือการจัดการที่เกี่ยวข้องกับการก้าวล่วงอำนาจอธิปไตยของรัฐสมาชิก ทั้งนี้ การที่รัฐสมาชิกใช้หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน (Non - interference) เป็นเกราะป้องกันการล่วงล้ำและการก้าวล่วงอำนาจอธิปไตยจึงทำให้อาเซียนเป็นสถาบันที่มีขาดอำนาจในการสั่งการและการบังคับให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตาม แม้ว่าจะมีมาตรการหรือนโยบายเพื่อการป้องกันและปราบปรามปัญหาการก่อการร้ายที่ถูกกำหนดขึ้นเป็นจำนวนมากอย่างต่อเนื่องก็ตาม

นอกจากนี้ การที่อาเซียนใช้หลักการดำเนินความสัมพันธ์ในลักษณะของวิถีอาเซียน (ASEAN Way) โดยเฉพาะการยึดมั่นในหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน (Non - Interference) ซึ่งเป็นการเคารพในอำนาจอธิปไตยของประเทศสมาชิกส่งผลให้อาเซียน ไม่สามารถนำประเด็นละเอียดอ่อนที่เกี่ยวข้องกับเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐสมาชิกเข้าสู่การพิจารณาในที่ประชุมเพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติในแก้ไขปัญหาการก่อการร้าย ดังนั้น มาตรการและข้อมติที่ถูกกำหนดขึ้นภายใต้กลไกของอาเซียนจึงเน้นที่การยับยั้งพฤติกรรมและการกระทำอันจะนำไปสู่ปัญหาการก่อการร้ายมากกว่าการกำหนดมาตรการที่หลากหลายให้ครอบคลุมในทุกมิติ ท้ายที่สุดจึงไม่ทำให้เกิดการบูรณาการความร่วมมือเพื่อการต่อต้านการก่อการร้ายที่มีประสิทธิภาพ

สำหรับปัจจัยที่เป็นจำเป็นต่อการสร้างความสำเร็จของสถาบันอาเซียนในการจัดการแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายขึ้นอยู่กับความร่วมมือของประเทศสมาชิก ซึ่งอาเซียนยังคงประสบกับปัญหาอันเกิดจากประเทศสมาชิกที่ขาดลักษณะของความเป็นภูมิภาคนิยม เนื่องด้วยการตีความในประเด็นปัญหาการก่อการร้ายที่ต่างกันไปจึงส่งผลให้แต่ละประเทศให้ความสำคัญต่อปัญหา รวมถึงการสร้างความร่วมมือเพื่อการต่อต้านการก่อการร้ายในระดับที่ไม่เท่าเทียมกัน การที่ขาดความรู้สึกร่วมกันเช่นนี้จึงส่งผลให้ความต้องการในการแก้ไขปัญหาร่วมกันภายใต้สถาบันอาเซียนนั้นไม่เกิดขึ้น อนึ่ง การที่อาเซียนไม่ได้รับการสนับสนุนจากประเทศสมาชิกยังสะท้อนให้เห็นว่าอาเซียนยังคงขาดความเป็นหนึ่งเดียว ประเทศที่ประสบกับปัญหาการก่อการร้ายส่วนใหญ่จึงพึ่งพาการช่วยเหลือและใช้ประโยชน์จากประเทศภายนอกภูมิภาคด้วยการสร้างความร่วมมือในรูปแบบทวิภาคี ซึ่งทำให้ได้รับผลประโยชน์ได้มากกว่าการพึ่งพากลไกการจัดการของอาเซียน