



สถานการณ์การก่อการร้ายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และกลไกการจัดการปัญหาของอาเซียน*

นางสาวลัฐิกา เนตรทัศน์*

“การก่อการร้าย” เป็นภัยคุกคามความมั่นคงในรูปแบบใหม่ (Non – Traditional Security) ที่มีความรุนแรงและสร้างความเสียหายต่อสังคมเป็นอย่างยิ่ง รวมทั้งยังเป็นปัญหาที่ท้าทายความสามารถของประเทศทั้งหลายในการจัดการแก้ไข เนื่องจากเป็นภัยคุกคามความมั่นคงแห่งชาติ และการดำรงอยู่ของรัฐ ลักษณะของการก่อการร้ายในยุคโลกาภิวัตน์ได้ก้าวข้ามข้อจำกัดด้านภูมิศาสตร์ ทำให้การใช้ความรุนแรงของกลุ่มผู้ก่อการร้ายไม่ได้คำนึงถึงขอบเขตหรือพื้นที่เขตแดนของรัฐอีกต่อไป^๑ ด้วยปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้จึงทำให้กลุ่มผู้ก่อการร้ายอยู่ในสถานะของตัวแสดงข้ามชาติ (Transnational Actors) ซึ่งมีบทบาทและเพิ่มจำนวนขึ้นได้โดยง่าย อีกทั้งกระบวนการและแนวคิดของการก่อการร้ายนั้นยังมีความซับซ้อนที่สามารถครอบคลุมได้ในทุกมิติของสังคม สิ่งดังกล่าวได้กลายเป็นปัจจัยที่ยกระดับให้ปัญหาการก่อการร้ายเป็นปัญหาข้ามพรมแดนที่มีความร้ายแรงและเป็นการยากที่แต่ละประเทศจะรับมือได้อย่างลำพัง

แม้ปัญหาการก่อการร้ายจะไม่ใช่อุปสรรคใหม่สำหรับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เนื่องจากจะต้องเผชิญกับภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์มาตั้งแต่ยุคสงครามเย็น และมีการเคลื่อนไหวของกลุ่มติดอาวุธในบางประเทศมาอย่างยาวนาน อย่างไรก็ตาม ภายใต้บริบทของปัญหาการก่อการร้ายที่เปลี่ยนแปลงไปหลังเหตุการณ์ ๙/๑๑^๒ จึงทำให้ปัญหาการก่อการร้ายในภูมิภาคมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงและความซับซ้อนยิ่งขึ้น ความตึงเครียดดังกล่าวมาจากยุทธวิธีปฏิบัติการของกลุ่มก่อการร้ายและการแพร่ขยายของแนวคิดแบบสุดโต่ง รวมถึงระดับของภัยคุกคามจากการก่อการร้ายที่เพิ่มขึ้นเมื่อเริ่มปรากฏข้อมูลการเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มก่อการร้ายภายในภูมิภาคกับกลุ่มก่อการร้ายสากล โดยเฉพาะความเชื่อมโยงระหว่างชาวมุสลิมหัวรุนแรงหรือกลุ่มติดอาวุธในภูมิภาคกับกลุ่มก่อการร้ายไอเอส (Islamic State: IS) ปฏิบัติการและความเคลื่อนไหวของกลุ่มก่อการร้ายดังกล่าวส่งผลกระทบต่อความมั่นคงระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

* บทความนี้เผยแพร่เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๑

* นักวิเคราะห์และจัดทำข้อมูลกฎหมาย ฝ่ายอาเซียนและกิจการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑ สุรชาติ บำรุงสุข. (๒๕๕๙). ก่อการร้ายศึกษา. การก่อการร้ายร่วมสมัย Contemporary Terrorism

^๒ ๙/๑๑ (ไนน์ วันวัน) คือ เหตุวินาศกรรมที่เกิด ณ ตึกเวิลด์เทรด เซ็นเตอร์ นครนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ ๙ กันยายน ค.ศ. ๒๐๐๑ ซึ่งเป็นเหตุการณ์ถูกประณามว่าเป็นภัยคุกคามจากกลุ่มก่อการร้ายที่ชื่อ กลุ่มอัลกออิดะห์ (Al – Qaeda) สร้างความสูญเสียและความเสียหายต่อสหรัฐฯ โดยมีประชาชนเสียชีวิตกว่า ๓,๐๐๐ คน



เมื่อบริบทของสถานการณ์การก่อการร้ายเปลี่ยนแปลงไป ทำให้อาเซียนในฐานะของสถาบันหลักของภูมิภาคจะต้องพัฒนาความร่วมมือด้านความมั่นคงและกลไกการจัดการปัญหาของอาเซียน อีกทั้งยังเป็นสิ่งกดดันให้อาเซียนจะต้องทบทวนบทบาทและปฏิรูปลไกสำหรับการแก้ไขปัญหา ด้านความมั่นคงเพื่อรับมือกับการก่อการร้ายให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์ เพื่อนำเสนอสถานการณ์การก่อการร้ายในภูมิภาค ความเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มก่อการร้าย แนวโน้มสถานการณ์การก่อการร้าย ตลอดจนกลไกการจัดการปัญหาดังกล่าวของอาเซียน เพื่อเป็นประโยชน์ในการศึกษาและหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่อไป

๑. สถานการณ์การก่อการร้ายในภูมิภาค

หลังเกิดเหตุการณ์โจมตีสหรัฐอเมริกา ในวันที่ ๑๑ กันยายน ค.ศ. ๒๐๐๑ บริบทของปัญหาการก่อการร้ายเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ โดยสุรชาติ บำรุงสุข (๒๕๕๙) ระบุว่าภัยก่อการร้ายมีความชัดเจนมากขึ้นและเป็นการก่อการร้ายในบริบทใหม่ที่มีลักษณะข้ามพรมแดนอย่างชัดเจน ยุทธวิธีของกลุ่มก่อการร้ายจะอาศัยสื่อเป็นเครื่องมือในการเผยแพร่แนวคิดอุดมการณ์ การเปลี่ยนผ่านของบริบทการก่อการร้ายเริ่มเห็นได้จากการก่อตัวและปฏิบัติการของกลุ่มอัลกออิดะห์ (Al - Qaeda) ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่สามารถเชื่อมโยงถึงกันได้ง่ายโดยที่การสื่อสารไม่จำเป็นต้องกระทำในรูปแบบเก่าทางทหารและการโจมตีที่ไม่ได้ใช้เครื่องมือที่มีลักษณะเป็นอาวุธ หากแต่ใช้เครื่องบินพาณิชย์เป็นเครื่องมือในการก่อการร้าย^๓ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าลักษณะการก่อการร้ายเริ่มมีความเปลี่ยนแปลงไป จากอดีต และชัดเจนยิ่งขึ้นจากการก่อตัวของกลุ่มไอเอส (Islamic State: IS)^๔ โดยเริ่มปฏิบัติการที่มีความรุนแรงในพื้นที่ตะวันออกกลาง ตลอดจนขยายพื้นที่ปฏิบัติการไปสู่ภูมิภาคอื่น ๆ โดยได้อาศัยสื่อออนไลน์เป็นเครื่องมือสำคัญในการเผยแพร่อุดมการณ์สุดโต่ง ซึ่งวิธีการของกลุ่มไอเอสนั้นมีการพัฒนา มากกว่ากลุ่มอัลกออิดะห์และปัจจุบันมีแนวโน้มที่กลุ่มไอเอสจะก่อตั้งสำนักข่าวต่างประเทศ

^๓ สุรชาติ บำรุงสุข. (๒๕๕๕). ก่อการร้าย. ความมั่นคงร่วมสมัย Contemporary Security, ๑.

^๔ กลุ่มไอเอส หรือกลุ่มรัฐอิสลาม (Islamic State: IS) เป็นการรวมตัวกันของกลุ่มนักรบในหลายเครือข่ายโดยสมาชิกและแนวร่วมส่วนใหญ่เป็นมุสลิมหัวรุนแรงนิกายซุนนี แต่เดิมกลุ่มไอเอสเป็นเพียงเครือข่ายหนึ่งของกลุ่มอัลกออิดะห์ ซึ่งต่อมาได้พัฒนายุทธวิธีที่รุนแรงมากยิ่งขึ้นจนแยกตัวออกมาเป็นกลุ่มอิสระในปี ค.ศ. ๒๐๐๖ ซึ่งมีเป้าหมายในการสถาปนารัฐอิสลามที่ครอบคลุมทั่วพื้นที่ประเทศอิรักและซีเรีย รวมถึงพื้นที่อื่น ๆ ที่จะเข้ายึดครองต่อไป โดยต้องการที่จะสถาปนารัฐอิสลามที่ปกครองด้วยกฎหมายที่เรียกว่า กฎหมายชาริอะฮ์ (Sharia law) อันเป็นกฎหมายที่ครอบคลุมวิถีการดำเนินชีวิตของชาวมุสลิมในทุกด้าน และในแง่หนึ่งกลุ่มไอเอสยังเป็นผลพวงจากแนวคิดการต่อต้านสหรัฐอเมริกาที่เข้ามารุกรานและแผ่ขยายอิทธิพลในพื้นที่ตะวันออกกลาง ดังนั้น นอกจากเป้าหมายเพื่อการสร้างรัฐอิสลามแล้ว กลุ่มไอเอสยังยึดแนวทางการต่อต้านสหรัฐฯ และพันธมิตรด้วยการปลุกฝังอุดมการณ์ให้ชาวมุสลิมปฏิเสธคุณค่าและสิ่งสัญลักษณ์ที่เป็นของชาติตะวันตก



เป็นของตัวเอง^๕ ทั้งนี้ ลักษณะของการก่อการร้ายรูปแบบใหม่มีโครงสร้างเปลี่ยนแปลงไป โดยผู้ก่อเหตุมักมิใช่บุคคลที่อยู่ในโครงสร้างขององค์กรก่อการร้าย แต่จะเป็นการออกปฏิบัติการอย่างลำพัง จึงถูกเรียกว่าเป็นการกระทำแบบ Lone Wolf^๖ ซึ่งเป็นผลจากอิทธิพลจากอุดมการณ์ที่ถูกเผยแพร่ผ่านสื่อสังคมออนไลน์ ด้วยสภาพดังกล่าวจึงทำให้เครือข่ายของกลุ่มผู้ก่อการร้ายขยายตัวได้อย่างรวดเร็วเนื่องจากผู้ร่วมขบวนการสามารถเป็นสมาชิกได้โดยปริยายเมื่อซึมซับอุดมการณ์เหล่านั้น นอกจากนี้ การก่อเหตุอาจเกิดจากการจัดตั้งทางความคิดโดยไม่จำเป็นต้องอาศัยตัวบุคคลเข้ามาเป็นแกนนำดังเช่นอดีตอีกด้วย อย่างไรก็ตาม อาทิตย์ ทองอินทร์ (๒๕๖๐) ยังชี้ให้เห็นว่า ผู้ก่อการร้ายนั้นไม่เพียงแต่จะอยู่ในรูปแบบของตัวแสดงข้ามชาติเท่านั้น แต่รัฐเองก็อยู่ในฐานะผู้ก่อการร้ายได้เช่นกัน หากกระทำการอันมีลักษณะเป็นการสร้างความกดดันและกดขี่พลเรือนให้เกิดความกลัว โดยกระทำไปเพื่อตอบสนองเป้าหมายทางการเมืองบางประการ^๗

ตัวอย่างเหตุการณ์ก่อการร้ายในรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นในยุโรป เช่น เหตุบุกยิงกองบรรณาธิการและนักเขียนการ์ตูน นิตยสารชาลี เอ็บโด เมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๘ มีผู้เสียชีวิตทั้งหมด ๑๒ ราย โดยเป็นปฏิบัติการของคนร้ายเพียง ๒ คนที่ใช้อาวุธปืนบุกกราดยิงในห้องประชุม เหตุระเบิดที่ทำอากาศยานเมืองบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๙ ทำให้มีผู้เสียชีวิต ๓๑ ราย บาดเจ็บกว่า ๓๐๐ คน เหตุระเบิดรถไฟใต้ดินทางตะวันตกเฉียงใต้ของกรุงลอนดอน เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๖๐ ล้วนแต่เป็นการก่อการร้ายรูปแบบใหม่ที่ผู้ก่อเหตุปฏิบัติการเพียงลำพังหรือร่วมมือกันเพียงไม่กี่คน โดยไม่ได้อยู่ภายใต้โครงสร้างอำนาจของแกนนำหรือผู้นำอุดมการณ์ สภาพการณ์ดังกล่าวถือได้ว่าเป็นภัยคุกคามความมั่นคงของประชาชนและระบบรัฐเป็นอย่างยิ่ง อีกทั้งยังเป็นการยากที่จะแสวงหาแนวทางและยุทธศาสตร์เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ด้วยบริบทของปัญหาการก่อการร้ายในปัจจุบันส่งผลกระทบอย่างยิ่งต่อสถานการณ์และแนวโน้มการก่อการร้ายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เนื่องจากการเกิดขึ้นและการแพร่ขยายอุดมการณ์อย่างรวดเร็วของกลุ่มไอเอสสร้างความตึงเครียดให้กับประเทศในภูมิภาคโดยเฉพาะประเทศที่ต้องเผชิญกับปัญหาการก่อการร้ายโดยตรงจากการเคลื่อนไหวของกลุ่มก่อการร้ายในประเทศ ได้แก่ ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย และอินโดนีเซีย เห็นได้จากการที่กลุ่มอาบูไซยาฟ (Abu – Sayyaff)^๘ สร้างพันธมิตรกับกลุ่มไอเอส

^๕ ณรงค์กร มโนจันทร์เพ็ญ. (๓๐ ธันวาคม ๒๕๖๐). *โลกแห่งความอลหม่าน มอง 7 ประเด็นใหญ่ที่ต้องจับตาในเวทีโลกปี 2018 กับ ศ.ดร.สุรชาติ บำรุงสุข*. สืบค้นเมื่อ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๑ จาก The Standard: <https://thestandard.co/world-analysis-2018-with-surachart-bamrungsuk/>

^๖ รัฐวิฑูฒิ บุญยวงศ์วิวัชร . (๗ มกราคม ๒๕๕๙). การก่อการร้ายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ปัญหา และความท้าทายในปี พ.ศ. 2559. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๖๑, จาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1452147182

^๗ Lone Wolf: *ทำความเข้าใจ-รับมือปฏิบัติการความรุนแรงแบบหมาป่าเดี่ยวตาย*. (๒๓ กันยายน ๒๕๖๐). สืบค้นเมื่อ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๖๑ จาก ประชาไท: <https://prachatai.com/journal/2017/09/73368>

^๘ **กลุ่มอาบูไซยาฟ** กลุ่มก่อการร้ายที่ถูกจัดอยู่ในประเภทของการก่อการร้ายข้ามประเทศหรือระดับภูมิภาค โดยเป็นกลุ่มที่แบ่งแยกออกมาจากแนวร่วมปลดปล่อยแห่งชาติโมโร (Moro National Liberation Front: MNLF) กลุ่มอาบูไซยาฟมีฐานที่มั่นอยู่ในหมู่เกาะมินดาเนตตะวันตก (West Mindanao) และเกาะซูลู (Sulu Island) ซึ่งเป็นพื้นที่ที่



โดยแก่นำได้ประกาศสวามิภักดิ์ต่อกลุ่มไอเอสในตะวันออกกลางเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๙ แม้อุดมการณ์และเป้าหมายของกลุ่มอาบูไซยาฟและกลุ่มไอเอสจะมีความแตกต่างกัน แต่สถานการณ์ดังกล่าวได้สร้างความวิตกกังวลให้กับรัฐบาลของฟิลิปปินส์ในการจัดการแก้ไขปัญา ซึ่งอาจจะยกระดับและรุนแรงมากขึ้นจากการร่วมมือกันของกลุ่มก่อการร้ายทั้งในและนอกภูมิภาค ทั้งยังเป็นสถานการณ์ที่สร้างความตึงเครียดในระบอบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาค เอเชียตะวันออกเฉียงใต้อีกด้วย และแม้ว่าในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ กลุ่มเคลื่อนไหวที่มีแนวความเชื่อ ทางด้านศาสนาแบบสุดโต่งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะลดการเคลื่อนไหวและอ่อนกำลังลงจากการใช้ นโยบายของรัฐบาลประเทศต่าง ๆ ที่ทำให้กลุ่มก่อการร้ายบางกลุ่มลดการสร้างพื้นที่ความรุนแรง และแตกแขนงออกเป็นกลุ่มอิสระที่ไม่ได้มีความแข็งแกร่งเหมือนในอดีต เห็นได้จากการแยกตัวของ กลุ่มเจไอ (Jemaah Islamiyah: JI)^๙ เป็นกลุ่มย่อย ได้แก่ กลุ่ม Jemaah Anshorut Tauhid (JAT) และ Jamaah Ansharusy Syariah (JAS) แต่ในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ กลุ่มเจไอได้กลับมาเคลื่อนไหวอีกครั้งหลังจาก โดนกวาดล้างโดยรัฐบาลอินโดนีเซียโดยกลุ่มเจไอเริ่มสรรหาแนวร่วมใหม่และระดมทุนส่งแนวร่วมไปฝึกรบ ที่ตะวันออกกลางเพื่อสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มไอเอสในซีเรีย

นอกจากนี้ ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังต้องเผชิญกับปัญหาความมั่นคงข้ามพรมแดน อันมีที่มาจากความขัดแย้งภายในประเทศซึ่งมีรากฐานมาจากการขับเคี่ยวอุดมการณ์ชาตินิยม บนพื้นฐานของความเป็นชาติพันธุ์ แม้ปัจจุบันปัญหาดังกล่าวจะยังมีได้ยกระดับเป็นการก่อการร้าย ข้ามพรมแดน แต่ปัญหาดังกล่าวก็มีแนวโน้มที่จะบานปลายต่อไปหากไม่มีการจัดการแก้ไข อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะกรณีชาวโรฮิงญาในรัฐยะไข่ที่มีความขัดแย้งกับรัฐบาลเมียนมา เนื่องจากต้องตกอยู่ในภาวะถูกกดขี่และละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยรัฐบาลเมียนมาขับไล่และกวาดล้าง อย่างรุนแรงจนปัญหาดังกล่าวอยู่ในภาวะวิกฤต สภาพแวดล้อมและแรงกดดันจากรัฐบาลเมียนมาส่งผลให้ กลุ่มโรฮิงญาบางส่วนกลายเป็นกลุ่มติดอาวุธ ที่ชื่อว่า กองทัพปลดปล่อยอาระกันโรฮิงญา (Arakan Rohingya Salvation Army: ARSA) มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อต่อสู้และปกป้องชาวมุสลิมโรฮิงญา จากการถูกกดขี่จากรัฐบาลเมียนมา โดยใช้ความรุนแรงตอบโต้กับรัฐบาลเมียนมาและเรียกร้องให้รัฐบาล หยุดการใช้ความรุนแรงต่อชาวโรฮิงญา ปฏิบัติตามที่กลุ่มดังกล่าวตอบโต้รัฐบาลเมียนมาในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๙ ด้วยการโจมตีที่ตั้งของกองกำลังตำรวจชายแดนจนมีเจ้าหน้าที่ของเมียนมาเสียชีวิต ๙ คน และนำไปสู่การปิดล้อมตรวจค้นชุมชนชาวโรฮิงญาโดยเฉพาะในสองเมืองชายแดนทั้งมอญดอว์และราอีตอง ในรัฐยะไข่โดยมีรายงานถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชน ทั้งการสังหารชาวโรฮิงญา การยึดทรัพย์สิน

ตั้งอยู่ทางตอนใต้ของฟิลิปปินส์โดยมีประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม พฤติกรรมของกลุ่มอาบูไซยาฟมีลักษณะ โหดร้ายและเน้นความรุนแรง โดยจะใช้วิธีการจับตัวเพื่อเรียกค่าไถ่ การลอบวางระเบิด การลอบสังหาร และการข่มขู่บีบบังคับ นอกจากนี้ยังลักลอบค้าอาวุธสงครามและฟอกเงินเพื่อใช้ในกิจกรรมต่าง ๆ

^๙ **กลุ่มเจไอ** เป็นกลุ่มก่อการร้ายที่ทรงอิทธิพลและมีเครือข่ายกว้างขวางมากที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยมีฐานที่มั่นหลักอยู่ในประเทศอินโดนีเซีย จุดกำเนิดของกลุ่มเจไอมาจากขบวนการดาร์อุลอิสลาม (Darul Islam) กลุ่มเจไอก่อตั้งขึ้นในช่วง ค.ศ. ๑๙๙๓ สำหรับเป้าหมายหลักของกลุ่มเจไอ คือ ต้องการมีส่วนร่วมในอุดมการณ์ต่อต้านและโจมตีผลประโยชน์ของชาติตะวันตกโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาและประเทศพันธมิตร และจุดมุ่งหมายสูงสุดคือการก่อตั้งรัฐอิสลามบริสุทธิ์ภายใต้การปกครองโดยกฎหมายชารีอะห์ซันในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ครอบคลุมประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย หมู่เกาะทางตอนใต้ของฟิลิปปินส์ และจังหวัดทางภาคใต้ของไทย



การเผาที่พุกอภัย รวมถึงการข่มขืนโดยทหารกองทัพของพม่า นอกจากนี้ เมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๙ กองทัพของรัฐบาลเมียนมาใช้วิธีปราบปรามอย่างรุนแรงด้วยการโจมตีทางอากาศคราดยิงใส่ชาวบ้านภาคพื้นที่ดินส่งผลให้บ้านเรือนชาวบ้านถูกถล่มเสียหายแล้วถึง ๔๓๐ หลังนับตั้งแต่มีการปะทะกันในเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ และเมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ กลุ่ม ARSA ได้เข้าโจมตีป้อมตำรวจกว่า ๓๐ แห่งในทางตอนเหนือของรัฐยะไข่ และทำให้มีเจ้าหน้าที่ตำรวจเสียชีวิต ๑๒ นาย ในขณะที่เดียวกันมีการโจมตีตอบโต้ด้วยความรุนแรงจากกองกำลังของรัฐบาลเมียนมา จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในรัฐยะไข่ที่ผ่านมาล้วนแสดงให้เห็นว่าปัญหาโรฮิงญา กำลังทำให้เมียนมาและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เข้าสู่ภาวะวิกฤตความมั่นคง

๒. การจัดการปัญหาของอาเซียน

ภัยคุกคามความมั่นคงที่อยู่ในรูปของการก่อการร้ายเป็นปัญหาที่สร้างความวิตกกังวลให้กับประชาคมระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการก่อการร้ายในลักษณะของ Lone Wolf เป็นการยากที่ภาครัฐจะตรวจสอบและสืบสวนการกระทำของบุคคลผู้ก่อเหตุ อีกทั้งปัญหาดังกล่าวยังมีลักษณะเป็นปัญหาข้ามพรมแดนที่สามารถส่งผลกระทบต่อประเทศอื่นได้อีกด้วย ดังนั้น อาเซียนจึงมีความพยายามที่จะจัดการแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายอย่างเป็นทางการด้วยการกระชับความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก และการสร้างความร่วมมือระหว่างอาเซียนกับประเทศอื่น ๆ ผ่านกลไก ดังนี้

๒.๑ การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย

- แอปซีฟอรัม (ASEAN Regional Forum: ARF) เป็นความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนกับประเทศอื่นอีก ๒๖ ประเทศ โดยเป็นเวทีการประชุมหารือด้านการเมืองและความมั่นคงที่เน้นการเจรจาในรายละเอียดและการแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่เป็นรูปธรรม ซึ่งแบ่งโครงสร้างการดำเนินงานเป็น ๓ ระดับ ได้แก่ มาตรการเสริมสร้างความไว้วางใจ (Confidence Building Measures: CMBs) การทูตเชิงป้องกัน (Preventive Diplomacy - PD) และการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง (Approaches to Conflict Resolution)

สำหรับการหารือในประเด็นเกี่ยวกับการต่อต้านการก่อการร้ายภายหลังจากที่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ประสบเหตุการณ์ก่อการร้ายครั้งสำคัญที่เกิดขึ้น ณ เกาะบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ นั้น การประชุมในแต่ละครั้งได้มีการแสดงจุดยืนและแนวทางในการจัดการปัญหาการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติอย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยมีการกำหนดให้การต่อต้านการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติเป็นกิจกรรมสำคัญของการดำเนินงานของ ARF และเป็นตัวอย่างของการที่ ARF จะมีบทบาทเชิงป้องกัน การขยายความร่วมมือด้านการต่อต้านการก่อการร้ายด้วยการส่งเสริมความเข้าใจด้านวัฒนธรรมและศาสนา รวมถึงส่งเสริมการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลของผู้ก่อการร้าย^{๑๐} นอกจากนั้น

^{๑๐} นิธิ วิทย์รัฐ (๒๕๕๑). *การก่อการร้ายกับความร่วมมือพหุภาคีด้านความมั่นคงในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.



ในการประชุม ARF ยังได้มีการร่วมมือกันในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายและการร่วมมือด้านข่าวกรอง การระงับช่องทางการสนับสนุนทางการเงินของผู้ก่อการร้าย การเพิ่มความเข้มข้นในความมั่นคงตามแนวพรมแดนที่เกี่ยวข้องด้วยการเคลื่อนย้ายประชากร สินค้า และเอกสารข้อมูล การเพิ่มมาตรการความปลอดภัยในการเดินทาง ตลอดจนการขนถ่ายก๊าซทางท่อและการต่อต้านการกระทำอันเป็นโจรสลัด และการลักลอบขนสินค้าผิดกฎหมาย

๒.๒ แผนงานประชาคมการเมืองและสังคมอาเซียน (Asean Political – Security Community Blueprint 2025) เป็นการวางกรอบการดำเนินงานในระดับนโยบายเพื่อให้ประเทศสมาชิกใช้เป็นแนวทางในการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายร่วมกัน ภายใต้แผนงานดังกล่าวได้ระบุถึงการเสริมสร้างความร่วมมือเพื่อสนับสนุนแนวคิดทางสายกลางเพื่อการอยู่ร่วมกันและข้อริเริ่มในการลดแนวความคิดหัวรุนแรงเพื่อต่อต้านและสลายแนวความคิดหัวรุนแรง การบ่มเพาะแนวคิดหัวรุนแรงด้วยตนเองและแนวความคิดสุดโต่งในอาเซียน รวมถึงแลกเปลี่ยนประสบการณ์และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการลดแนวความคิดหัวรุนแรง การฟื้นฟู และการเรียนรู้ใหม่ เพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นการก่อการร้าย ตลอดจนเสริมสร้างความร่วมมือและการประสานงานระหว่างศูนย์ความร่วมมือบังคับใช้กฎหมายจากarta สถาบันฝึกอบรมระหว่างประเทศว่าด้วยการบังคับใช้กฎหมายและศูนย์ต่อต้านการก่อการร้ายภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และศูนย์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในอาเซียนและภูมิภาคอื่น ๆ ในการจัดทำยุทธศาสตร์ เทคนิคและยุทธวิธีใหม่ในการต่อต้านการก่อการร้าย^{๑๑}

๒.๓ การประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน (ASEAN Defence Ministers Meeting: ADMM) และการประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียนด้านอาชญากรรมข้ามชาติ (ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime: AMMTC) ถือว่าเป็นแกนกลางความร่วมมือเพื่อต่อต้านการก่อการร้ายของอาเซียน โดยเป็นความร่วมมือหลักในการจัดประชุมเจรจาเพื่อสร้างมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายในภูมิภาคทั้งเชิงปฏิบัติการและการหารือร่วมกัน เช่น มีบทบาทในการกำหนดนโยบายการส่งผู้ร้ายข้ามแดน มาตรการความปลอดภัยในสนามบิน การสืบหาระเบิด การก่อตั้งหน่วยงานต่อต้านการก่อการร้าย อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ปรากฏข้อมูลและแนวโน้มความเคลื่อนไหวของกลุ่มไอเอสที่เริ่มขยายเครือข่ายไปสู่ภูมิภาคอื่น ในการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมครั้งที่ ๙ เมื่อวันที่ ๑๕ - ๑๗ มีนาคม ค.ศ. ๒๐๑๕ ได้ตอบสนองต่อสถานการณ์ดังกล่าวด้วยการลงนามในปฏิญญาร่วมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนว่าด้วยการรักษาความมั่นคงและเสถียรภาพในภูมิภาคเพื่อประชาชนและโดยประชาชน (Joint Declaration of the ASEAN Defense Ministers on Maintaining Regional Security and Stability for and by the People) ที่มีเนื้อหาเพื่อสร้างความแข็งแกร่งให้กับความมั่นคงในภูมิภาคและประกาศจุดยืนในการต่อต้านภัยคุกคามจากกลุ่มไอเอส รวมถึงภัยคุกคามรูปแบบใหม่อื่น ๆ โดยในโอกาสนี้ นายฮิชามมุดดิน ฮุสเซน (Hishammuddin Hussein)

^{๑๑} กรมอาเซียน กระทรวงต่างประเทศ. (๒๕๕๙). *อาเซียนมุ่งหน้าไปด้วยกัน*. กรุงเทพฯ: กระทรวงต่างประเทศ.



รัฐมนตรีกลาโหมของมาเลเซียได้เรียกร้องให้ประเทศสมาชิกอาเซียนขยายความร่วมมือเพื่อป้องกันภัยคุกคามที่อาจเกิดจากกลุ่มไอเอสด้วยการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ร่วมกันเฝ้าระวัง รวมทั้งส่งเสริมความตระหนักรู้ของประชาชนถึงผลเสียที่อาจเกิดขึ้นจากการให้การสนับสนุนกลุ่มหัวรุนแรงเหล่านี้

และในการประชุมมนตรีอาเซียนด้านอาชญากรรมข้ามชาติ ครั้งที่ ๑๐ ในเดือนตุลาคม ค.ศ. ๒๐๑๕ อาเซียนจัดการประชุมระดับรัฐมนตรีด้านอาชญากรรมข้ามชาติ (AMMTC) ครั้งที่ ๑๐ โดยที่ประชุมได้หารือเกี่ยวกับความร่วมมือในการต่อต้านการก่อการร้าย ด้วยการส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด และสนับสนุนบทบาทของที่ประชุมรัฐมนตรีกฎหมายอาเซียน (ASEAN Law Ministers Meeting: ALAWMM) ในการสานความร่วมมือด้านการส่งผู้ร้ายข้ามแดนในอาเซียน อีกทั้งมุ่งสร้างความเข้มแข็งให้กับความร่วมมือและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารข้ามสาขาเพื่อบูรณาการความร่วมมือในเสาหลักต่าง ๆ ของประชาคมอาเซียนให้มีประสิทธิภาพ และในการประชุมครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๐ ที่ประชุมได้รับรองเอกสารสำคัญ ๔ ฉบับได้แก่ ๑) แผนปฏิบัติการอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้าย (ASEAN Comprehensive Plan of Action on Counter Terrorism) ๒) แผนงานโบโฮลด้านการปราบปรามการค้ามนุษย์ประจำปี ๒๐๑๗ – ๒๐๒๐ (The Bohol TIP Work Plan 2017 – 2020) ๓) แถลงการณ์มะนิลาว่าด้วยการต่อต้านการเพิ่มขึ้นของลัทธินิยมความรุนแรงและกลุ่มคนหัวรุนแรง (Manila Declaration to Combat the Rise of Radicalization and Violent Extremism) และ ๔) แถลงการณ์อาเซียนว่าด้วยการป้องกันและต่อต้านอาชญากรรมทางเทคโนโลยี (ASEAN Declaration to Prevent and Combat Cybercrime)^{๑๒}

๒.๔ อนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้าย (ASEAN Convention on Counter Terrorism: ACCT) ภายหลังจากที่ภัยจากการก่อการร้ายเริ่มคุกคามความมั่นคงของภูมิภาคอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้อาเซียนต้องเร่งพัฒนาความร่วมมือและยุทธศาสตร์เพื่อรับมือกับภัยดังกล่าว ในด้านของการจัดทำเอกสารด้านความมั่นคงได้มีการลงนามในสนธิสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้าย (ASEAN Convention on Counter-Terrorism: ACCT)^{๑๓} ซึ่งสนธิสัญญาดังกล่าวถือเป็นกรอบความร่วมมือที่มีความสำคัญในฐานะเครื่องมือสำหรับการจัดการปัญหาการก่อการร้ายที่เป็นทางการของอาเซียน โดยมีการวางกรอบทางกฎหมายสำหรับการต่อต้าน ป้องกัน และปราบปรามการก่อการร้าย รวมทั้งสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อการต่อต้านการก่อการร้าย อีกทั้งยังเป็นสนธิสัญญาที่ทำให้อาเซียนมีโครงสร้างและระบบการปฏิบัติในการป้องกัน เฝ้าระวัง และปราบปรามกับปัญหาการก่อการร้ายในภูมิภาคอย่างมีประสิทธิภาพ

ภายใต้สนธิสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้ายได้กำหนดขอบเขตความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกในการที่จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับกฎหมายภายในของแต่ละรัฐ โดยขอบเขตความร่วมมือที่สำคัญตามข้อบทที่ ๖ แห่งอนุสัญญา ได้แก่

^{๑๒} "บิ๊กโด่ง" ร่วมประชุม AMMTC พร้อมร่วมมือปท.ในภูมิภาค. (๒๐ กันยายน ๒๕๖๑). สืบค้นเมื่อ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๐ จาก เดลินิวส์: <https://www.dailynews.co.th/politics/599534>

^{๑๓} ซึ่งได้มีการลงนามเมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ค.ศ. ๒๐๐๗ ณ เมืองเซบู ประเทศฟิลิปปินส์



- ๑) ดำเนินขั้นตอนที่จำเป็นเพื่อป้องกันการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย รวมถึงจัดให้มีการเตือนภัยล่วงหน้าแก่ภาคีอื่น ๆ โดยแลกเปลี่ยนข่าวสารสารสนเทศระหว่างกัน
- ๒) ป้องกันบุคคลใด ๆ ที่ให้การสนับสนุนทางการเงิน วางแผน ให้ความสะดวกหรือกระทำการก่อการร้ายจากการใช้ดินแดนของตนเพื่อก่อการร้ายต่อสมาชิกอื่น
- ๓) ป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย
- ๔) ป้องกันการเคลื่อนไหวของกลุ่มก่อการร้าย โดนควบคุมการผ่านเขตแดน และการออกเอกสารแสดงตนและเอกสารเดินทางอย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยมาตรการการป้องกันการทำเอกสารปลอม
- ๕) เสริมสร้างความสามารถและความพร้อมที่จะจัดการกับการก่อการร้ายทางเคมี ชีวภาพ กัมมันตรังสี นิวเคลียร์ การก่อการร้ายทางไซเบอร์และการก่อการร้ายในรูปแบบใหม่

บทสรุป

จากบริบทการก่อการร้ายที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยอันเกิดจากการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่เกิดขึ้นใหม่นั้น ทำให้อุดมการณ์ของกลุ่มก่อการร้ายถูกแพร่ขยายออกไปอย่างรวดเร็วและส่งผลให้บริบทการก่อการร้ายในภูมิภาคมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ลักษณะการก่อการร้ายในรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า Lone Wolf กลายเป็นภัยคุกคามความมั่นคงของภูมิภาคที่ยากแก่การรับมือแก้ไข เนื่องจากรัฐไม่สามารถใช้วิธีการในรูปแบบเดิมด้วยการใช้กำลังทหารปราบปรามได้อีกต่อไป เพราะไม่สามารถที่จะคาดการณ์ได้ว่าบุคคลใดคือผู้ก่อเหตุหรือบุคคลใดคือเครือข่ายของกลุ่มก่อการร้าย นอกจากนี้ ปรากฏการณ์ที่สร้างความวิตกกังวลให้กับรัฐในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อีกหนึ่งประการคือความเชื่อมโยงกันระหว่างกลุ่มก่อการร้ายภายในภูมิภาคกับกลุ่มก่อการร้ายสากล ปรากฏการณ์ดังกล่าวนำมาซึ่งความเสี่ยงของระดับการก่อการร้ายที่อาจรุนแรงและสร้างความเสียหายมากยิ่งขึ้นด้วย

อย่างไรก็ดี ในฐานะที่อาเซียนได้มีการตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นเห็นได้จากการสร้างกลไกในรูปแบบที่หลากหลายเพื่อตอบสนองต่อปัญหาการก่อการร้าย ทั้งในรูปของการเจรจาหารือระหว่างรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่เฉพาะด้าน และการจัดทำเอกสารด้านความมั่นคงล้วนแสดงให้เห็นถึงการรับรู้ประเด็นปัญหาความมั่นคงในรูปแบบใหม่อันเป็นภัยท้าทายความสามารถในการจัดการและแก้ไขอาเซียน ซึ่งผลจากความร่วมมือดังกล่าวนอกจากจะแสดงให้เห็นถึงการตระหนักในภัยก่อการร้ายผ่านคำแถลงการณ์ของบรรดาผู้นำในเวทีการประชุมหรือการพบปะระหว่างผู้นำยังสะท้อนให้เห็นความพยายามในการสร้างกระบวนการรับรู้และความเข้าใจระหว่างกันในเรื่องของปัญหาการก่อการร้าย ตลอดจนการมีปฏิสัมพันธ์เหล่านี้ยังนำมาซึ่งการสร้างบรรทัดฐานอันเป็นแนวปฏิบัติร่วมกันเพื่อต่อต้านการก่อการร้ายอีกด้วย